

연구보고 2007-

재정법제 연구 07-05

# 예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안

- 예산이용(移用) · 전용 · 예비비를 중심으로 -

강 주 영

# 예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안

- 예산이용(移用) · 전용 · 예비비를 중심으로 -  
Legislative Proposals for Enhancement of Transparency of  
Execution of the Budget  
- Focusing on the Regulation of the Reserve Fund and the Diversion -

연구자 : 강주영(부연구위원)

Kang, Joo-Young

2007. 10. 31.

## 국문 요약

현대 복지국가가 성숙될수록 국가의 재정활동은 방대해지고 다양해진다. 또한 현대에서의 국가는 예측하기 어려운 급변하는 재정상황에 노출되기 쉬우며 따라서 이에 대한 탄력적이면서도 신축적인 재정활동이 필요하게 된다. 따라서 이러한 불가측의 재정상황에 대비하여 예산의 신축적이고도 탄력적인 집행을 가능하게 하기 위한 제도로써 예비비와 예산 이·전용이 운용되고 있다.

그러나, 이와 같은 예산집행의 신축성제고수단들은 그 필요성에도 불구하고 편법적 운용으로 인해, 의회가 심의하고 확정된 예산을 사실상 변경하는 경우가 생길 수 있으며, 이는 곧 재정에 관한 의회의 권한이 침해됨을 의미한다. 재정에 관한 의회의 권한이 적절하게 보장되기 위해서는 예산안의 심의·확정 단계와 결산과정에서뿐만 아니라 예산집행의 과정에서도 의회의 역할이 제고되어야 할 것이다. 이는 예산집행의 신축성제고수단들에 대해 의회가 적절하게 관여하는 것으로써 실현될 수 있을 것이다.

예산집행의 신축성제고수단들에 대한 의회의 관여는 재정의 투명성을 제고하는 데도 필요하다. 예비비 및 예산 이·전용에 대한 의회의 역할이 강화됨은 행정부로 하여금 예산의 적절한 집행을 강제하며, 이는 결과적으로 재정의 내용적·결과적 투명성을 제고시키는 방법이 될 것이다. 또한 의회의 재정에 관한 정당하고도 적절한 관여 외에도 예산집행의 신축성제고수단관련 규정들 중 법령으로써 규정되어야 함에도 행정청의 내부지침으로만 되어 있는 것은 법령화하는 등 재정비 되어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 재정의 영역에 있어서도 전면적 법치주의의 실현이 가능하게 되며 이는 또한 재정투명성에도 기여하게 될 것이다.

이 연구는 예산집행의 신축성제고수단들과 재정투명성의 관계에 대한 고찰과 주요외국의 관련제도의 운용현황 및 법제에 대한 비교법적 연구를 통해서, 우리나라가 운용하고 있는 동 제도의 문제점을 파악한 후, 개선점 및 개정모델을 제시하여 우리나라 재정법제의 투명성 제고에 기여함을 목적으로 한다.

※ 키워드 : 예비비, 예산의 이·전용, 재정투명성, 재정민주주의, 예산의 심의·확정

## Abstract

A state financial campaign becomes enormous and diversifies by a welfare state's maturing. The state in today is easy to expose to the fiscal conditions which change suddenly and predict difficulty. Therefore it is need to become a financial campaign that is elastic and flexible. Therefore for preparing to the fiscal conditions which is difficult to predict, the reserve fund, budget using system and budget conversion system are operate to enable to execute of the budget flexibility and elasticity.

But the flexibility improvement means of such budget execution are being used like an expedient in spite of the necessity. By this, the cases that the budget which an assembly deliberated and fixed is changed actually are occurred and this means that a right of an assembly about finance is invaded.

To be secured appropriately of a right of an assembly about the budget, the role of the assembly would have to improve in the deliberation and fixation process and the accounting process about the finance as well as the process of the budget execution. This should be achieved by an assembly to participate appropriately to the flexibility improvement means and others of the budget execution.

Participation of an assembly to the flexibility improvement means and others of the budget execution is also necessary to improve financial transparency. An administration is forced to the appropriate execution of the budget by the role of the assembly about the reserve fund, budget use and budget conversion being strengthened. This would be the way which raises financial transparency consequently

There are many provisions, which are related flexibility improvement of means of budget execution, staying at only the internal regulation of the government agency in spite of being prescribed by a decree. It should become a decree in addition to the proper and appropriate participation about finance of an assembly. It is possible to realize to complete of the principle of the rule of law by doing this in financial territory and this would also contribute to financial transparency

The purpose of this study is to contribute to transparency improvement of a country finance law system by showing a improvement points and a change model of budget execution.

I will grasp the problem of the system that our country is using through consideration to a relation between the flexibility improvement means of the budget execution and financial transparency, and by doing a comparative study about the current status of the operations of related organization and law system in foreign country.

※ Key words : reserve fund, budget use, budget conversion, financial transparency, financial democracy, deliberation and fixation of the budget

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서론 .....	11
제 2 장 재정투명성과 예산집행의 신축성제고수단 .....	15
제 1 절 재정투명성 .....	15
1. 재정의 의의 .....	15
2. 재정투명성의 의의 .....	16
3. 재정투명성확보를 위한 재정운영상의 원칙 .....	20
제 2 절 예산집행의 신축성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용 .....	24
1. 예산집행 .....	25
2. 예비비 .....	28
3. 예산의 이용(移用)과 전용(轉用) .....	55
제 3 장 주요국가에서의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황 .....	63
제 1 절 미국의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황 .....	63
1. 보충적 예산 배정(supplementary appropriation) .....	63
2. 예비비 - 승인(allowances) .....	64
3. 이용과 전용 .....	65
4. 기타의 몇 가지 제도적 장치 .....	66
제 2 절 독일의 예산집행 신축성제고수단의 운용현황 .....	69

1. 독일예산법제의 기초 .....	70
2. 독일에서의 예산신축성 제고수단 개관 .....	75
제 3 절 일본의 예산집행 신축성제고수단의 운용현황 .....	80
1. 예산의 이용과 유용 .....	80
2. 예비비제도 .....	86
제 4 절 소 결 .....	101
제 4 장 예산집행의 투명성 제고를 위한 예비비 및 이·전용의 개선방안 .....	103
제 1 절 현행법상의 재정통제수단을 통한 이·전용의 투명성 제고 .....	103
1. 의회통제 .....	103
2. 감사원에 의한 재정통제 .....	103
3. 행정부에 의한 통제 .....	104
제 2 절 예비비 제도의 투명성 제고를 위한 입법론적 제안 .....	105
1. 예비비 편성 시 개선방안 .....	105
2. 예비비 집행 시 개선방안 .....	111
3. 예비비에 대한 국회 승인절차의 개선 .....	114
제 3 절 예산의 이·전용 제도의 투명성 제고를 위한 입법론적 제안 .....	118
1. 예산의 목적 외 사용금지 원칙 규정의 해석 및 개선방안 .....	118
2. 예산과목 체제의 정비 필요 .....	122
3. 이·전용 제도 관련 규정의 개선방안 .....	127
제 5 장 결 론 .....	137
참 고 문 헌 .....	141

<부록1>

통화와 금융정책의 투명성에 관한 모범관행 규약 : 원칙선언 .....	147
중앙은행의 통화정책 투명성에 관한 모범적인 관행 .....	155
금융당국의 금융정책 투명성에 관한 모범적인 관행 .....	162

<부록2>

예산투명성을 위한 모범관행 .....	167
----------------------	-----

## 제 1 장 서 론

현대의 국가는 재정국가<sup>1)</sup>로서 표현될 수 있다. 즉, 국가의 활동 및 과업은 기본적으로 재정활동을 통하여 수행되고 있다. 이러한 재정활동은 행정부가 편성한 예산안을 통해서 계획되어지며 의회의 확정을 통하여 구속력을 가진다. 구체적으로 우리나라의 경우 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결한다.

따라서 예산안은 예산을 집행할 회계연도 이전에 수립·확정되므로 실제로 예산이 집행되기까지는 피할 수 없는 시차가 생기고, 이 시차로 인해 집행 시 예상하지 못했던 재정상황이 발생할 수 있다. 이러한 불가측의 재정상황에 대처하기 위해 예산의 신속적 운영이 필요하게 된다. 특히, 현대와 같이 재정적 상황이 급변할 수 있으며 그 신속한 대응이 절실한 때에는 예산의 신속적 운영과 유연한 집행이 무엇보다 필요하다고 할 것이다. 그러나 예산의 신속성이 강조되면 될수록, 현대 민주주의 원칙과 법치국가 원칙에서 파생되는 재정민주주의라는 대의는 점점 더 그 원칙으로서의 향도력을 잃게 되는 문제점이 발생하게 된다.

한편, 예산의 신속적이고도 탄력적 운용이라는 취지와 목적을 실현하기 위해 도입된 수단인 예비비와 예산의 이·전용은 재정의 투명성과도 관련이 있다. 재정의 투명성은 흔히 재정관련 자료 및 정보 그리고 재정사항이 수행되고 집행되는 과정의 공개로서 제한적으로 이해되는 측면이 있으나, 결과와 내용의 투명성과 제도운용의 투명성이라는 포괄적인 의미로서 이해할 때, 재정의 투명성을 통해서 재정의 궁극적인 목표인 재정건전성을 달성할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 의미에서 재정운용의

1) C. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform -Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, 2000, S. 14.

2) J. Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip -Grundgesetz und Europäische Union,

유연성을 제고하기 위한 수단이 ‘유연성’에만 치우친 나머지 ‘적합성’과 ‘적법성’을 잃어버려 결국에는 투명성을 저해하는 수단으로 잘 못 운용되고 있지는 않은 지 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

예비비 및 예산의 이·전용은 예산 집행의 유연성 제고를 위하여 국회의 사전통제 없이 운용할 수 있도록 법령상 정부에게 재량권을 부여하고 있다. 이러한 재량권의 부여 자체는 현대의 재정국가가 처한 상황에서 불가피한 면이 있으나 예산의 집행을 담당하는 행정부가 적절하지 못하게 예비비를 활용하거나 이·전용할 경우에는 재량권을 남용하는 결과가 되어 재정법원칙을 위반하며 나아가서 예산에 대한 국회의 권한을 침해하는 결과가 된다.

예비비와 이·전용제도의 활용에 있어서 주무 행정청인 기획예산처는 내부의 지침을 통해서 어느 정도 엄격한 ‘신축성 제고수단’의 운용을 피하고 있으나 이는 내부지침에 그치는 것이다. 반면에 주요 외국의 경우 행정기관의 내부지침에 맡겨두지 않고 법령화하는 경향이다. 특히 이·전용의 경우 세부항목까지 그 기준을 법령화하고 있어 신축성제고수단의 투명한 집행을 행정부 내부뿐만 아니라 법원에 의한 통제를 통해서도 가능하게 하고 있다.

따라서 전술한 바와 같이 급변한 재정상황에 부응하여 예산을 신축적으로 운용하는 것이 불가피한 것이라면, 재정법상의 제원칙들에 대한 침해가 최소화할 수 있도록 법제적인 정비가 이루어져야 할 것이다. 특히 예산의 신축성제고를 위한 수단들이 투명하게 운용되기 위해서는 그 운용에 있어서 목적 외의 사용이 최소화할 수 있도록 수단의 운용기준들이 구체적으로 법령화되어야 할 것이다. 이를 통해서 예산집행의 신축성제고를 위한 수단들의 내용적·결과적 투명성이 보장될 수 있을 것이다.

---

2004, S. 18 ff.; 성일홍, 재정투명성 향상을 위한 정부의 노력, 2007년 제1차 예산낭비대응 포럼, 2007, 42면.

예산의 유연성 제고를 위한 수단의 투명한 운용을 위한 이 연구는 제2장에서 재정의 투명성에 대한 개념과 의의를 밝혀서 예산집행의 신축성제고수단과 투명성과의 관계와 현행 우리 제도의 문제점들에 대해서 살펴보고, 제3장에서 예산집행의 신축성을 제고하기 위한 수단이 어떠한 형식으로든 현대 재정국가에서는 대부분 운용되고 있는 점에 비추어, 동 수단을 운용하는 외국의 법제는 우리에게 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것이므로 독일, 일본, 미국에서 운용되고 있는 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황에 대해 분석하고자 한다. 이러한 선행적 연구들을 통하여 제4장에서는 구체적으로 예비비 및 예산의 이·전용에 대한 법제적 모델과 제안방향을 도출할 것이다.

## 제 2 장 재정투명성과 예산집행의 신축성 제고수단

## 제 1 절 재정투명성

## 1. 재정의 의의

재정이란 일반적으로 ‘국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재원을 취득하며 이를 관리하는 작용’으로 이해되고 있다.<sup>3)</sup> 이와 같이 종래의 재정의 개념은 국가 또는 지방자치단체의 재원취득과 관리작용으로 한정하고 있으나, 공공부문의 활동영역이 넓어져 가는 추세에는 재정에 관한 최근의 상황을 제대로 담아내지 못하는 문제점이 있다.<sup>4)</sup> 공공부문의 역할확대는 자연히 민간부문으로의 침윤을 야기하는 바, 이럴 경우 공공부문경제나 민간부문경제나의 특징은 강학상 가능할지는 모르겠지만 현실에서는 명확히 구분하는 것은 사실상 불가능 할 것이다.<sup>5)</sup>

따라서 본원적인 행정주체인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 公法人도 국민의 생활 및 국가 등의 재정과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 광의의 재정개념에 포함된다고 할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup> 결국 재정에 대하여는 현재와 같이 제한적으로 정의할 것이 아니라 정부의 경제활동 전체를 의미하는 보다 포괄적인 개념으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.<sup>7)</sup>

3) 김남진·김연태, 행정법 II, 2006, 641면.

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

5) 박관훈, 앞의 보고서, 17면.

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

7) 박관훈, 앞의 보고서, 18면.

## 2. 재정투명성의 의의

### (1) 재정투명성과 예산집행의 유연성 수단

많은 경우 투명성은 관련 정보의 공개가 적시에 적절히 이루어지고 이를 통해서 사안의 처리 또한 공개되어 그의 적절한 처리가 가능하게 되는 것과 연관되어 논해진다. 따라서 재정투명성의 경우도 최선의 자원배분 의사결정을 위해 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한, 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것을 의미한다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

그러나 재정투명성과 관련한 정보공개는 선행연구에 의해 이미 연구되었으므로<sup>9)</sup> 본 연구보고서는 재정의 투명한 운용에 실질적으로 기여할 수 있는 제도적 장치의 개선과 예산집행의 유연성 수단 관련 규정들의 개선을 중심으로 논의를 진전시킬 것이다.

이러한 재정의 투명한 운용을 위한 실질적인 제도의 정비 및 투명성통제장치의 구비는 OECD와 IMF의 재정투명성지침에도 포함되어 있다. 즉, OECD와 IMF의 재정투명성지침은 재정의 투명한 운용을 제고하기 위해 재정관련 정보의 제공 또는 공표뿐만 아니라 사후통제 및 법제도적 요건을 완비하기를 요구하고 있다.<sup>10)</sup>

8) 김종면, 투명성 제고를 통한 재정개혁 정착, 한국조세연구원, 현안분석(3), 2005, 56면.

9) 박관훈, 재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안, 한국법제연구원, 연구보고 2006-01, 2006.

10) 성일홍, 재정투명성 향상을 위한 정부의 노력, 2007년 제1차 예산낭비대응 포럼, 2007, 42면. 아래의 표는 동 자료집에서 발췌.

<OECD와 IMF의 재정투명성 지침의 비교>

	IMF 재정투명성 규범	OECD 재정투명성 최적관행	비 고
명 칭	재정투명성에 관한 규범 Code of Good Practices on Fiscal Transparency	예산투명성을 위한 최적 관행 Best Practices for Budget Transparency	IMF는 권고안의 성격, OECD는 대다수 회원국 에서 시행되고 있는 사례

따라서 예산집행의 유연성 수단인 예비비 및 예산 이·전용의 투명성을 확보하기 위해서는 관련 정보의 공개뿐만 아니라 운용제도의 정비, 관련규정의 개선 그리고 통제장치의 최적화도 같이 이루어져야 할 것이다.

## (2) 헌법상 원칙으로부터의 도출

‘다스리는 자’를 직접 또는 간접적으로 선출하는 민주주의 제도를 가지고 있는 국가에서는 ‘다스리는 자’에게 국가나 공동체의 사무를 위임하는 것이 자연스러운 것이고, 이러한 권력과 집행의 이양에 대한 전제조건으로서 신뢰가 중요하다. 또한 그러한 신뢰관계는 필수적으로 ‘다스리는 자’들에 의한 다스림, 관리 등의 행위가 투명할 것이 필요하다.<sup>11)</sup> 이러한 투명성의 원칙은 민주주의원칙에서뿐만 아니라

	IMF 재정투명성 규범	OECD 재정투명성 최적관행	비 고
구 성	1. 역할 및 책임의 명확성(Clarify of Roles and Responsibilities) 2. 정보의 공개 여부(Public Availability of Information) 3. 공개적인 예산 편성, 집행, 보고(Open Budget Preparation Execution, and Reporting) 4. 신뢰성 확보 장치(Assurances of Integrity)	1. 예산 서류(Budget Reports) 2. 구체적 공개 요건(Specific Disclosures) 3. 신뢰성, 통제 및 책임성(Integrity, Control and Accountability)	IMF 지침은 재정투명성 평가와 비교적 무관한정부의 기능과 역할 분담 등도 명시
내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 약 3쪽의 분량</li> <li>▪ 법·제도적 요건 강조</li> <li>▪ 용어가 추상적</li> <li>▪ 상세한 해설(메뉴얼) 첨부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 약 7~8쪽의 분량</li> <li>▪ 해설이 없고 지침의 취지를 암묵적으로 제시</li> <li>▪ 예산서 종류·내용의 명시가 매우 구체적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMF 지침은 추상적이고 다소 모호하여 충족하기에 상대적으로 용이</li> <li>• OECD 지침은 구체적이기 때문에 지침을 충족한다는 평가를 얻기가 상대적으로 어려움</li> </ul>

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

법치국가원칙에서도 도출될 수 있다. 국가행위의 예측성, 국가의지에 대한 인지(認知), 국가의 명령, 금지 등의 규정 등은 투명성과도 관련이 있지만 법치국가 원칙과도 직결된다.<sup>12)</sup>

특히, 재정분야에 있어서는 첫째, 법적 체계형성을 위한 실체적인 법률형태의 규정이 미비한 경우가 많고, 또한 그 다음으로 일반 행정법 내지 공법이론이 여태껏 충분하게 재정분야의 실무에서 적용되거나 활용되지 못했기 때문에 법치국가원칙의 적용에 대한 분명한 재인식이 필요할 것이다.<sup>13)</sup> 재정분야에 있어서 법치국가원칙을 충분하고도 적절하게 활용 또는 적용하는 것은 재정운용의 합리성(Rationalität)을 향상시킨다. 이는 무엇보다 법치국가원칙의 전면적 지배를 통해 투명성이 제고되기에 가능한 것이다.<sup>14)</sup>

### (3) 재정국가와 투명성

재정국가라는 의미는 조세국가주의와 그 맥이 닿아 있으며, 국가의 과업의 수행이 본질적인 측면에서 국민이 납부하는 조세 즉, 세입을 통해서 수행되는 국가를 의미한다.<sup>15)</sup> 재정국가로서 현대 국가가 그의 권력을 우선적으로 금전조달과 투입에 행사하는 경우에, 이러한 재정 권력이 민주주의에 있어서 민중에 의하여 정당성을 필요로 하는 경우에 그리고 예산안이 국가적 재정운동을 위한 중심 그리고 척도를 형

---

12) 앞의 글, 52면.

13) C. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform -Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, 2001, S. 307.

14) C. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform -Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, a.a.O.

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

성하는 경우에는, 재정업무에 있어서 결정과 조종을 위하여 예산안, 예산법률 그리고 기타 재정권은 투명할 것이 필수적이다.<sup>16)</sup>

#### (4) 국가예산관리와의 관계

재정투명성을 제고하기 위해서는 국가예산의 관리가 관건이 되는데, 국가의 예산관리의 직접적 정당성은 전적으로 의회의 법률에 의한다.<sup>17)</sup> 예산에 관한 의회의 입법관할은 법적으로 포괄적이고도, 유일한 입법자의 결정과 확정권한을 구체화<sup>18)</sup> 한다. 그러한 권한은 “민주주의의 성과”로서, “합헌적 자유의 주된 표현과 담당자”<sup>19)</sup>로서, 이전의 “절대주의에 대항하는 주된 무기”로서, “정부업무와 의식 있는 국민의 조화”<sup>20)</sup>의 표현으로서 수입과 지출의 계획과 예산관리의 조정에 있어서 최소한 민주주의 이론상 국민대표의 선도적 역할을 전체적으로 보장한다.<sup>21)</sup> 이와 관련하여 독일연방행정법원은 “...예산확정과 관련된 공적이며, 본질적으로 국민의 급부를 통해 공급된 자금사용의 지속적 확정에 대해, 현저하고도 모든 국민의 이해에 가장 강력한 의미가 주어지며 또한 민주국가에서는 그 수단의 사용이 단지 국민의 대표기관을 통해서만이 가능할 수 있을 것이다”라고 판결하여 재정국가에서의 자금사용의 지속적 확정에 대한 의회의 전속적 권한을 확인하였다.<sup>22)</sup>

이러한 당위성으로부터 의회에서 확정된 예산은, 그 집행에 있어서 가급적 최초의 예산안대로 이루어져야 할 것이며 이것은 위에서 살펴

16) C. Gröpl, 앞의 글, 25면.

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

18) BVerfG, Urteil vom 25.5.1977.

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

20) 앞의 글, S. 71.

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

22) BVerwG, Urteil vom 5.2.1960.

본 현대국가의 필수적 원리인 민주주의의 원칙과 또한 법치국가의 원칙에도 부합될 수 있을 것이다. 따라서 국민을 대표하는 의회를 통해 가능한 구체적으로 예산안 또는 예산법률이 확정되어야 할 것이며, 그렇게 구체적으로 확정된 예산안 또는 예산법률 대로 집행되는 것이 이상적이라고 할 것이다. 그러나 현대 행정국가의 필연적 결과로서 예측할 수 없는 재정수요에 대한 불확정적 예산항목과 다른 재정사항에 대한 예산의 집행이 필요할 때에도 그것은 최소한으로 그쳐야 할 것이다. 또한 이러한 예비비와 예산의 이·전용을 운용할 때에도 투명하고도 적절한 집행이 이루어져야 할 것이며, 그럴 때 국가운영을 위한 자금사용에 대한 국민의 대표기관인 의회의 전적인 우월성이 보장될 수 있을 것이다.

### 3. 재정투명성확보를 위한 재정운영상의 원칙

#### (1) 예산원칙

예산의 원칙(principles of budgeting)이란 예산의 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 준수해야 할 준칙, 즉 예산운영에서 지켜야 할 기본 규율이라고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 이러한 예산원칙이 법령에 법 규정으로 표현되어 있을 때는 법적 구속력을 가진다.

예산원칙은 예산에 관한 입법부와 행정부의 비중이 어디가 더 크냐에 따라 입법부 우위의 예산원칙과 행정부 우위의 예산원칙으로 구분할 수 있다. 입법부의 우위를 유지하려는 것은, 역사적으로 과세동의권과 지출승인이 행정권의 독단과 전횡을 견제하는 중요한 수단으로 발전되었기 때문이며, 이러한 입장에서는 의회가 예산운영을 통하여 행정부를 가능한 한 철저히 감독함으로써 국민의 자유와 권리를 보장할 뿐만 아니라, 진정으로 국민복지에 기여할 수 있는 정책이 형성

---

23) 이계탁, 앞의 책, 121면.

되기를 바라기 때문이다.<sup>24)</sup> 반면에 행정국가적 입장에서는 오늘날의 급격한 사회·경제·기술적 변동에 신속히 대응하고 급증하는 행정기능을 원활히 수행하기 위해서는 행정권의 재량의 폭과 신축성이 커져야 하는데, 그러기 위해서는 예산운영도 입법부의 과도한 세부적인 통제에서 벗어나도록 해야 한다는 것이다.<sup>25)</sup>

## (2) 재정투명성관련 예산원칙과 예산집행의 유연성제고 수단

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

일반적으로 재정투명성과 관련하여 가장 중요하면서도 핵심적인 예산원칙은 예산공개의 원칙이다. 즉, 예산의 공개의 원칙은 예산 운영의 모든 상태가 국민에게 공개되어야 한다는 원칙이다.<sup>26)</sup> 이 원칙에 의할 경우 재정민주주의의 관점에서 볼 때 예산내용이 국민에게 공개되어 자유로운 비판을 받을 수 있는 것은 명확한 일이다.<sup>27)</sup> 민주적 의회주의 국가에서 예산공개의 원칙은 재정에 대한 감독과 규제를 위해 가장 중요한 원칙이다. 이 때, 공개성의 원칙이 더욱 실효를 발휘하기 위해서는 국민이 가능한 한 이해할 수 있는 형태로써 공개되어야 할 것이다.<sup>28)</sup> 이에 따라 우리의 국가재정법은 제9조 ‘재정정보의 공표’에서 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합 재정수지 그 밖의 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에

24) 강신택, 앞의 책, 66면.

25) 앞의 책, 66면.

26) 신무섭, 재무행정학, 2001, 57면.

27) 이계탁, 앞의 책, 125면.

28) 앞의 책, 125면을 참고

관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표할 것을 정부에 대해 요구하고 있다.

다음으로 예산총계주의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 예산순계주의(豫算純計主義) 원칙에 대칭되는 것으로서, 국가의 세입과 세출은 모두 예산에 편입시켜야 한다는 것이다.

이 같은 원칙을 채택하는 목적은 국가재정의 전체를 명확히 함과 동시에 국회와 국민의 재정에 대한 감독을 용이하게 하려는 것이다.<sup>29)</sup> 우리 국가재정법 제17조는 ‘한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다’고 규정하여 명시적으로 예산총계주의를 지킬 것을 요구하고 있다.

결국, 예산공개 및 예산총계주의 원칙 등 재정투명성을 강화하기 위한 예산원칙들은 예산의 신축적 집행 및 유연한 집행과는 상충되는 측면이 있으며 이 원칙들을 엄정히 준수할 경우 예산의 집행은 경직될 수밖에 없을 것이다. 따라서 이러한 예산집행의 경직성을 합법적인 틀 내에서 우회하기 위한 제도가 예비비 및 예산집행의 이전용이라고 할 수 있다.

그러나 예비비와 예산의 이전용은, 제도화라는 적법성 하에 재정의 투명성을 위협할 가능성이 크다. 따라서 재정투명성을 제고하기 위한 필수적인 예산원칙들을 잘 구현하기 위해서는 예비비 및 예산 이전용의 운용을 위한 제 규칙과 규정들이 법령화 되어야 할 필요가 있다. 그렇게 했을 때, 예산의 집행을 맡은 공무원과 예산집행의 통제를 맡은 자 그리고 결국 결산에 대한 최종적 권한을 가지는 의회에 대하여 예산집행에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있으며 예산의 신축적 운용수단 조차도 투명성과 상반되지 않게 운용될 수 있을 것이다.

---

29) 앞의 책, 133면.

(3) 재정의 투명성 요청과 예산실무상의 한계<sup>30)</sup>

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

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

물론 독일의 경우에도 예산관련 기본원칙들의 법적 효력은 예산과 관련된 관행을 중심으로 현실적인 관점에 중점을 두는 경우가 더 많은 것은 사실이다. 원칙론이 현실적인 관행에 밀리는 것은 독일의 경우에도 마찬가지인 것이다. 즉, 예산집행의 융통성을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 예산관련 기본원칙들은 경우에 따라 개별적으로 무시될 수도 있다고 보는 것이다. 그 이유로 들고 있는 것은, 법령에서 정하고 있는 원칙의 경우에는 일상사 가운데 전형적이랄 수 있는

30) 장선희, 자문자료, 2007을 참고.

상황에 맞추어져 있는 것이기 때문에 예외적인 상황이 발생한 경우에는 경우에 따라서는 원칙만을 고수한 결과가 엉뚱한 결과로 나타날 수도 있기 때문이다. 따라서 독일의 경우에도 예산원칙들이 단순한 국가운영의 지혜가 아니라 현행 법률의 범위 안에서 구체적으로 반영되어 있는 경우라면 규범의 위계 안에서 차지하는 지위에 걸맞는 구속력을 가지게 되는 것은 인정하나, 그렇다고는 해도 그러한 원칙들도 적용이 가능한 규범일 뿐, 정통성을 가지는 절대적 요구가 되지는 못한다고 본다.

## 제 2 절 예산집행의 신축성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

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

이를 위한 조치로서 예산집행에 대한 통제가 필요로 함은 주지의 사실이나 엄격한 통제에 의해 정부 각 부처에서의 필요한 재원이 적시에 배분되지 못하여 예산집행의 목표를 달성하지 못하는 부작용이 있을 개연성이 있다. 이러한 예산집행의 엄격성과 경직성으로부터 발생하는 부작용을 회피하고 예산집행의 유연성과 신축성을 기하기 위하여 우리 국가재정법은 예산집행신축성 확보수단에 대한 여러 가지 규정들을 두고 있으며 그 중에서도 예비비와 예산의 이·전용이 있다. 이러한 예산의 이·전용 및 예비비 등의 신축성확보 수단은 예산의 신축적 집행이라는 목적에 기여한 바가 적지 않지만 마찬가지로 신축성이 가지는 그 이면의 불투명성 또한 있다.

## 1. 예산집행

예산의 집행은 예산의 지출만으로서 이해되는 것은 아니다. 즉, 예산의 집행이란 국가의 수입·지출을 실행·관리하는 모든 행위를 의미하며, 단순히 예산에 정하여진 금액을 국고에 수납하고 국고로부터 지출하는 행위만을 의미하는 것은 아니다. 그러므로 예산의 집행은 예산에 계상된 세입·세출을 실행 관리하는 것만이 아니라 국고채무 부담행위, 지출원인행위 및 예산성립 이후 발생할 수 있는 세입·세출 전부를 포함하는 국가의 수입·지출을 실행·관리하는 행위를 의미한다. 즉, 국회에서 의결·확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동이 예산집행이다.<sup>31)</sup>

### (1) 재정통제

예산집행은 그 공정성을 확보하기 위해서는 국회 또는 지방의회의 예산확정에 대한 의도가 충실히 구현되도록 이행되어야 한다. 이를 위해서는 예산의 집행에 대한 재정적 한계(financial limitations)를 엄수하도록 재정통제가 필요하게 된다.<sup>32)</sup> 이러한 재정통제는 회계검사기관(우리의 경우 감사원)에 의한 통제와는 달리 집행부 스스로가 예산집행의 과정 중에 행하는 재정통제로서 구체적으로는,

- ① 예산의 배정·재배정 및 자금공급의 일원화가 필요하고,
- ② 지출원인행위와 수입·지출에 관한 기록·보고가 이뤄져야 하며,
- ③ 정원과 보수 등의 통제가 행해 져야 하고,
- ④ 국고채무부담행위가 통제되어야 하며,
- ⑤ 일정한 계약에 관해 중앙 예산기관이 승인할 것이 필요로 하며,

31) 이종익·강창구, 재무행정론, 2001, 273면.

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

- ⑥ 월별지출한도액이 설정되어야 하고,
- ⑦ 항목별로 통제되어야 하는 등이다.<sup>33)</sup>

## (2) 예산집행의 법령화

예산집행에 있어서 공정성이 보장되기 위해서는 예산을 집행하는 행정부 스스로에 의한 재정통제뿐만 아니라 예산집행기관이 예산을 공정하고 적절하게 처리할 수 있는 규범적 기준 또한 필요하다. 예산집행의 일관성을 위해서 예산편성을 담당하는 행정기관은 나름대로의 기준과 준칙을 통해서 예산을 편성하며 예산을 실제로 집행 및 지출하는 행정청도 집행 기준에 따라 재정의 집행이 이루어지고 있다.

그러나 예산집행의 세부적인 사항까지 법령화하여 지출을 한정하는 것은 기술적으로 어렵다손 치더라도 예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 한계, 권한과 의무, 기한 등을 법령화하는 것이 필요하다.<sup>34)</sup>

이러한 예산항목의 법령화를 통해 예산의 집행은 더욱 구체적인 적법성을 획득할 수 있을 것이다. 또한 예산의 지출에 대한 의회의 영향력이 증가함으로써 재정민주주의의 제고라는 효과도 가지고 올 것이다.<sup>35)</sup> 그러나 무엇보다도 예산 각 항목을 법령화함으로써, 의회는 입법과정을 통해서 예산에 대한 통제를 할 수 있게 된다.<sup>36)</sup>

이러한 예산의 법령화는 예산안 자체를 법률화하는 예산법률주의의 실질적 달성을 통해서 가능하겠지만, 예산안 자체의 법령화 외에도 예산안의 집행기준에 대한 법령화를 통해서도 가능하다고 할 수 있을 것이다.

---

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

34) 임명현, 재정수반법률에 대한 입법평가 방안 연구, 2007년도 한국법제연구원 입법평가팀 워크샵자료집, 2007, 190면.

35) 권해호, 예산법률주의에 관한 연구, 자치연구 제10권 2호, 한국지방자치연구소, 2000, 69면 이하 참조.

36) 임명현, 앞의 글, 192면 참조.

특히, 예비비 및 예산집행의 이·전용에 있어서는 예산의 유연하고도 신축적인 집행이라는 또 하나의 재정법상 당위성에 직면하게 되는데, 전술한 바와 같이 예산의 신축적 운용 또한 무한대로 인정될 수는 없으며 예산의 신축적 운용만 강조될 경우 예산집행은 그 원칙을 상실하고 재정운용기관의 방만한 재정집행이 문제가 되게 된다. 따라서 예산 집행기관이 자체적으로 운용하고 있는 예산집행기준을 합리적으로 법령화 할 필요가 있게 되며, 그렇게 했을 경우 재정민주주의라는 대의는 물론 예산을 집행하는 행정기관 또한 법령화된 명확한 지침을 통해 안정적으로 집행하게 된다.

### (3) 신축성의 유지

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

- ① 의회가 明細豫算이 아니라 총괄예산을 통과시키는 것과,
- ② 예산의 이용과 전용이 허용될 것과,
- ③ 예비비를 운용할 것과,
- ④ 추가경정예산 편성을 탄력적으로 활용 할 것과,
- ⑤ 예산의 이체와 이월이 허용되어야 할 것 등이다.<sup>37)</sup>

예산의 집행에 있어서는 재정적 한계를 지키는 것이 중요하다. 그러한 재정적 한계는 구체적으로 국회의 심의를 통과하여 확정된 예산이 준수되고 집행되는 것을 통해 지켜질 수 있을 것이다. 이러한 확정된 예산에 의한 집행은 목적 외 사용금지규정이라는 법규정으로써 표현되었는데 이를 통해 재정에 대한 국회의 의도가 적절하게 실현 및 구현될 수 있다.<sup>38)</sup>

37) 이계탁, 재무행정학, 1998, 285면 이하.

38) 신해룡, 예산정책론 -예산결산과 재정정책-, 2005, 228면 참조.

구체적인 집행단계에 있어서 재정적 한계를 지키면서 실질적이고도 합목적으로 입법부의 의도를 충실히 구현하고 또한 소기의 예산성과를 거둘 수 있기 위해서는 예산의 신축적 운용 및 집행이 때로는 필요하다. 이러한 예산집행의 신축성은 주로 입법부가 예산을 어떻게 처리하며 예산에 관한 승인을 어떻게 내리느냐에 달려 있으나 우리나라를 비롯한 대부분의 나라에서는 예산편성의 기술적 문제로 인해 어떠한 형식으로도 예산의 신축성을 주기 위한 입법적 및 행정적 여지를 주고 있다. 이는 전술한 바와 같이 국가 또는 지방자치단체의 재정활동 중 여건변화로 인한 재정의 합목적적 운용을 위함인데, 이로 인한 재정운용의 불가측성은 특히 입법부가 사전에 모든 기관에 대한 전 활동의 국면을 열거할 수 없게 되는 이유가 되며 따라서 예산집행에 있어서의 신축성은 필요하다.<sup>39)</sup>

## 2. 예비비

국가재정법 제22조 제1항 및 지방재정법 제43조에 따르면, 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비를 둘 수 있다. 국가재정법상 예비비는 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있도록 하고 있으며, 예산총칙 등에 미리 사용목적을 지정해 놓은 예비비(목적예비비)를 별도로 계상할 수 있도록 하고 있다. 또한 지방재정법은 구 예산회계법 제21조와 동일하게 ‘...예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 예산에 계상하여야...’라고 함으로써 국가재정법과는 달리 예비비의 구체적인 상한선을 규정하고 있지는 않다. 결국 국가재정법 및 지방재정법 상에서 예비비에 대한 규정을 마련하고 있는 것은 예산 편성·심의시점과 집행시점간의 차이로 인해 예산집행 시점에서 발생할 수 있는 긴급하고 불가피한 재정자금의 추가소요를 충당하기 위한 것으로 보인다.

39) 이종익·강창구, 앞의 책, 275면.

'07년 1월부터 시행된 국가재정법에서는 기존의 예산회계법<sup>40)</sup>과 달리 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있으며, 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당 목적을 제외하고는 예산총칙 등에 따라 목적예비비를 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 새로 제정된 국가재정법에서는 예비비를 일반예비비와 목적예비비로 분류하고, 일반예비비 규모는 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있으며, 공무원의 보수인상을 위한 인건비 충당 목적으로 목적예비비를 편성하지 못하도록 규정하고 있다.

### (1) 예비비의 구분

일반예비비는 특정한 목적 없이 예산편성·심의시점에서 예측할 수 없는 국가의 지출소요에 충당하기 위한 예비비이며, 여기에는 「예산회계에 관한 특례법<sup>41)</sup>」에 따라 국가안전을 위한 활동경비가 포함<sup>42)</sup>되어 있다. 국가재정법에서 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있는 취지는 특정한 목적 없이 편성된 예비비는 정부의 재량에 따라 신규사업의 추진, 사업 규모의 확대 등을 통해 국회의 예산 심의·확정 권한을 제약할 수 있는 부작용을 줄이기 위한 것으로 이해된다. 이것은 구 「예산회계법」이 ‘...예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 예산에 계상하여야...’라고 예비비 액수의 한도를 모호하게 규정하여 예산심사의 공백을 초래케 한 것에 대한 반성

40) 예산회계법 제21조(예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 정부는 예비비로서 상당하고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다. - 이 법률은 2007년 1월 1일부로 폐지되었다.

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

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

으로 규정된 것이다.<sup>43)</sup> 하지만 목적예비비 규모에 대한 제한이 없으므로 일반예비비 제한 효과가 반감될 가능성이 있는 것으로 보인다.

다음으로 목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비를 말하며, 통상적으로 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되고 있다. 하지만, 예비비 제도는 예산의 신축성을 유지하기 위한 예외적인 제도로 그 구체적인 목적이나 금액, 집행주체 등으로 정하지 않고 총액으로 의결하여 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 것이므로 목적예비비는 예비비 제도 취지에 반한다는 지적<sup>44)</sup>도 있으며, 당초 박재완의원이 대표발의한 국가건전법안에서는 목적예비비의 폐지를 규정하고 있었다.

특히 상한(上限) 액수에 있어서 국가재정법의 규제를 받지 않는 목적예비비는 종종 일반예비비보다 오히려 그 액수가 많으며 특히 2006년도의 경우 목적예비비가 일반예비비보다 3000억원 가량 많다. 또한 목적예비비의 경우 지속적으로 재해대책비와 인건비 등을 위해서 계상되고 있으며, 그 중 재해대책비가 항상 압도적으로 많아서 목적예비비의 대부분을 차지하는데 2006년도의 경우 11,724억 중에서 11,597억이 재해대책비로 책정되었다. 따라서 이렇게 매년 목적예비비의 용도가 거의 변동 없이 재해대책비와 인건비 등에 있다면 이것을 목적예비비로 둘 것이 아니라 일반예산으로 계상하여 편성하는 것이 예비비의 취지에 더 부합한다고 할 것이다.<sup>45)46)</sup>

---

43) 김인철, 해설 국가재정법, 2007, 208면.

44) 김인철, 위의 책, 212면.

45) 국회예산정책처, 2006회계연도 결산 분석 요약 상, 2007, 55면.

46) 국회예산정책처, 위 자료, 표1, 55면을 재구성

(2) 예비비의 관리·사용 및 국회의 승인

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

각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 하며, 재정경제부장관은 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 이를 감사원에 제출한 다음, 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한

2006년도 예비비 결산 현황

(단위:억원)

회 계	구 분	예산액 (A)	지출결정 액(B)	지출액 (C)	다음연도 이월액(D)	잔 액 (E=B-C-D)	불용액 (A-B+E)
일반 회계	일반예비비	25,498	8,852	8,683	46	123	5,122
	재 해 대책비		11,597	9,407	2,113	77	
	인 건 비 등		127	127	-	-	
특별 회계	8개 특별회계	1,325	-	-	-	-	1,325
	소 계	1,325	-	-	-	-	1,325
	(일반회계 전입금포함)	-	(4,094)	(4,019)	(69)	(6)	-
합 계		26,823	20,576	18,217	2,159	200	6,447
		-	(24,670)	(22,236)	(2,228)	(206)	-

다(국가재정법 제52조 제1항 내지 제4항). 예비비사용총괄명세서의 국회 제출시기는 『예산회계법』에서 ‘다음다음 회계연도 개시 120일 전’까지로 규정되었던 것을 ‘다음 연도 5월 31일’까지로 변경되었다.

국가재정법에서는 예비비사용총괄명세서의 국회제출을 결산제출시기(다음 연도 5월 31일)과 동일하게 규정하여 예비비에 대한 국회 승인을 다음연도에 이루어지도록 규정한 반면, 헌법 제55조 제2항47)에서는 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 예비비는 그 경비의 성격상 세부 사업내역 없이 총액으로 국회의 의결을 얻는 반면, 그 지출에 대해서는 일반예산과 다르게 취급하여 차기국회의 승인을 얻도록 헌법에서 규정하고 있으나, 국가재정법에서 이와 달리 국회의 예비비 승인을 일반예산의 결산과 동일하게 다음 연도 5월 31일까지로 규정하고 있는 바, 동 규정의 헌법합치여부가 논란48)이 될 수 있다.

### (3) 예비비의 편성 및 집행사례 분석

#### 1) 예비비 편성사례 및 문제점

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

정부가 제출한 2007회계연도 예비비 예산안 규모는 2조 6,000억원이며, 이중 예산총칙안 제13조에서 규정한 목적예비비는 1조 5,000억원, 사용내역이 규정하지 않은 일반예비비는 1조 1,000억원으로, '06년도

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

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

예비비 예산액 2조 2,498억원<sup>49)</sup>(일반예비비 1조 498억원, 목적예비비 1조 2,000억원)에 비해 15.6% 증가한 것이다.<sup>50)</sup>

이에 대해 국회예산결산특별위원회 수석전문위원실에서 발간한 「2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)」에 따르면, 일반예비비 불용률이 [표1]과 같이 '02년도 10.0%, '03년도 14.4%, '05년도 15.4%로 매년 10%이상 과다하게 발생되고 있으며, '06년 10월말 현재, 일반예비비 지출결정액이 5,523억원으로, '06년도 11월 이후, 일반예비비의 특별한 소요가 발생하지 않는 한, '06년도 일반예비비 잔액(4,975억원) 중 불용이 상당부분 발생할 것으로 예상된다. 따라서 '06년도 일반예비비 예산보다 502억원 증액된 '07년도 일반예비비의 규모조정에 대한 검토가 필요하다고 적시하고 있다. 실제 발생한 '06년도 일반예비비의 불용액은 1,769억원으로 전체 일반예비비의 16.9%에 해당되는 규모이다.

[표1] '02년도 이후 연도별 일반예비비 지출규모

(단위: 억원, %)

연 도	예산액(A)	지출결정액	집 행 액			불용액(B) (B/A)
			소계	지출액	이월액	
'02	9,391	8,619	8,456	7,419	1,037	936 (10.0)

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

50) 2007회계연도를 위한 확정된 예산은 예산안에서 예비비가 3000억원이 삭감되어 2조 3000억원이며 2006회계연도의 총예비비액 2조 5,498억원 대비 9.8% 감소했다.

세출예산

(단위: 백만원)

구 분	2006 예산		2007 예산		증 감	
	금 액	구성비(%)	금 액	구성비(%)	금 액	증감률(%)
예비비	2,549,825	1.7	2,300,000	1.5	-249,825	-9.8
합 계	146,962,504	100	156,517,719	100	9,555,215	6.5

기획예산처, 2007 나라살림, 2007, 208면.

제 2 장 재정투명성과 예산집행의 신속성제고수단

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

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

\*\* '06년도 통계는 재정경제부 제출자료임.

다음으로, 목적예비비에 대해서는 [표2]에서 보는 바와 같이, 대규모 재해가 발생했던 '02~'03년도의 경우에는 재해복구를 위한 추가경정 예산을 편성할 수밖에 없었고 그렇지 않은 경우에는 목적예비비 중 상당한 금액이 불용 처리되고 있다. 따라서 대규모 재해까지 대비하여 당초 예산을 편성할 수 없으므로, 대규모 재해가 발생하지 않았던 '04년도 및 '05년도의 목적예비비 지출액('04년도 1조 1,115억원, '05년도 7,028억원) 등을 감안하여 목적예비비 규모에 대한 재검토가 필요하다.

[표2] '02년도 이후 연도별 목적예비비 지출규모

(단위: 억원, %)

연 도	예 산 액 (추경증감분)	지 출 결정액	집 행 액			불용액
			소계	지출액	이월액	
'02	16,000 (36,050)	51,254	51,232	49,682	1,550	817
- 재해대책비		49,446	49,433	47,888	1,545	
- 인건비 등		1,808	1,799	1,794	5	

제 2 절 예산집행의 신속성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

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

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

2007년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 국회 예산결산특별위원회 심사는 '06. 11. 23부터 시작되어 7일에 걸친 종합심사·부별심사, '06. 12. 1~'06. 12. 26까지 이루어진 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회의 심의, 비공개로 이루어진 제1·2소소위의 심의, 간사회의를 통해 계수조정이 이루어졌으며, '06. 12. 27 국회 본회의를 통과하여 2007년도 예산안 및 기금운용계획안이 확정되었다.

국회 예산결산특별위원회 종합심사·부별심사에서 이루어진 예비비에 대한 논의<sup>51)</sup>를 살펴보면, 재해대책예비비는 대규모 재해가 발생할 경우 추경을 편성하여 이의 부족분을 충당하고 있으므로, 미리 과도한 금액을 본예산으로 계상할 필요가 없다. 따라서 목적예비비(1조 5,000억원) 중 4,000억원 정도의 삭감이 필요하고, 일반예비비의 경우

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

에는 그 집행실적을 살펴보면, 그 대부분이 예산편성당시 예상하지 못한 사업이 아니거나, 국회의 사업 승인을 회피할 목적으로 예비비를 통해 신규사업을 진행시키고, 이를 다음 연도에 본예산으로 반영하는 등 많은 문제점이 발생하고 있어 일반예비비(1조 1,000억원) 중 4,000억원 정도의 삭감이 필요하다는 지적 등이 제기되었다.

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

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

[표3] '01 ~ '07년도 예비비 편성내역

(단위: 억원)

연 도	구 분	예산안(A)	예산(B)	국회삭감규모 (A-B)	추 경
'01년도	목적예비비	9,000	9,000	-	2,778
	일반예비비	18,200	8,537	9,463	-
	소 계	27,200	17,537	9,463	2,778
'02년도	목적예비비	16,000	16,000	-	36,050
	일반예비비	12,380	9,391	2,989	-
	소 계	28,380	25,391	2,989	36,050
'03년도	목적예비비	18,000	16,000	2,000	14,500

제 2 절 예산집행의 신축성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

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

\* 기획예산처 제출자료와 예산결산특별위원회 『예산수정안』을 기초로 작성

예비비 편성과정상 문제점은 위 [표3]에서 살펴본 바와 같이, 매년 예비비를 국회 예산조정과정에서 삭감재원으로 활용하기 위하여 예비비 예산안을 과다하게 편성하여 국회에 제출하는 관례에 있다. 국회에서의 예비비 삭감 규모는 당해연도의 예산결산특별위원회의 구성, 조정소위원회의 삭감규모, 예산안에 대한 정치적 협상 등의 요인에 따라 좌우될 수 있으므로, 동 요인들에 따라 연도간 예비비 규모의 편차가 크게 나타날 수 있고, 경우에 따라서는 예비비 규모가 불합리하게 결정될 가능성도 있다.<sup>52)</sup> 그러한 것은 예비비 불용률이 '03~'06년도 4개년간 평균 12.9%<sup>53)</sup>로 높게 나타난다는 점이 이를 반증하는 것으로 생각된다.

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

53) [표5] '03~'06년도 연도별 예비비 집행실적 참조.

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

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

'06년 5월 국회에 제출된 『예산편성 및 집행실태』에 대한 감사원의 감사보고서에 따르면, '02~'05년도까지 기획예산처에서 매년 예비비를 배정하고 있는 사업은 [표4]와 같이 보건복지부의 기초생활보장급여 등 3개 부처 5개 사업으로, '05년도에는 2,215억 26백만원에 달한다고 지적하고 있다.

[표4] '02 ~ '05년도 동일사업에 대한 예비비 배정 현황

(단위 : 백만원)

제 2 절 예산집행의 신축성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

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

\* 감사원 국회제출자료

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

2) 예비비 집행사례 및 문제점

예비비 관리와 사용은 국가재정법 제51조에 따라, 그 관리는 기획예산처장관이 담당하고, 각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 필요한 때에 예비비 추산명세서를 작성, 기획예산처장관에게 제출하며, 기획예산처장관은 이를 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 통해 세출예산으로 배정된다.

예비비의 세부 사업내역은 국회의 승인을 얻어 세출예산으로 배정되지 않고 대통령의 승인을 통해 사업추진 여부가 인정되므로, 국회의 통제를 받지 아니하고 그 지출승인은 결산과 함께 국회에 제출된다. 그러

나 예비비 지출승인 시 예비비 추산명세서 등의 세부자료가 국회에 제출되지 않으므로 그 집행의 투명성이 일반예산에 비해 저해될 가능성이 있다. 이하에서는 최근 4개년간 연도별 예비비 결산내역을 살펴보고, '05년도~'06년도의 구체적인 예비비 집행실태를 점검해 보고자 한다.

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

[표5] '03 ~ '06년도 연도별 예비비 집행실적

(단위: 억원)

연도	구 분	예산(A) (추경)	지 출 결정액	집 행 액			불용액(B) (B/A)
				소계	지출액	이월액	
'03	합 계	40,314 (14,500)	36,387	36,087	33,062	3,025	4,227 (7.7)
	○ 일반예비비	9,814	8,511	8,402	8,210	192	1,412 (14.4)
	○ 목적예비비	30,500 (14,500)	27,876	27,685	24,852	2,833	2,815 (6.3)
'04	합 계	32,822	27,800	27,314	26,922	392	5,508 (16.8)
	○ 일반예비비	17,822	16,453	16,081	15,807	274	1,741 (9.8)
	○ 목적예비비	15,000	11,347	11,233	11,115	118	3,767 (25.1)
'05	합 계	16,452	15,149	14,982	14,769	213	1,470 (8.9)
	○ 일반예비비	9,352	8,067	7,912	7,741	171	1,440 (15.4)
	○ 목적예비비	7,100*	7,082	7,070	7,028	42	30 (0.4)
'06	합 계	25,498 (3,000)	20,576	20,376	18,217	2,159	5,122 (18.0)

제 2 절 예산집행의 신속성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

연도	구 분	예산(A) (추경)	지 출 결정액	집 행 액			불용액(B) (B/A)
				소계	지출액	이월액	
	○ 일반예비비	10,498	8,852	8,729	8,683	46	1,769 (16.9)
	○ 목적예비비	15,000 (3,000)	11,724	11,647	9,534	2,113	3,353 (18.6)

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

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

가. 예비비 요건에 부합되지 않은 예비비<sup>54)</sup>

예비비 집행사례 중 첫째로 지적할 수 있는 문제점은 국가재정법 제22조에 규정된 예비비의 요건(예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출)에 부합되지 않는 경우를 들 수 있다. 앞서 [표4]에서 지적된 기초생활보장급여(보건복지부), 민주화운동관련자 보상금(행정자치부), 법무부 공공요금, 국가배상금(법무부), 형사보상 및 범죄피해자 구조(법무부) 등의 사업이 과연 예비비의 법정요건에 부합하는 지출항목인가라는 점이다. 이러한 사업들은 예산 편성 및 심의 단계에서 연도별 증감추이 및 단가·물량 변동 여부 등의 조사를 통해 충분히 본 예산으로 편성하여 집행할 수 있는 사업이므로 이를 감안하여 예비비 규모를 적정수준으로 조정할 필요가 있다.

감사원에서 지적한 사업 이외에도 '05년 및 '06년도에 연례적으로 예비비를 집행한 사례는 [표6]과 같이 외교통상부 및 국정홍보처의 대통령 해외순방 소요경비, 국무총리 해외순방 소요경비(외교통상부), 합정 유류비 부족경비(해양경찰청), 국회의원 재보궐선거 소요경비(중앙

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

선거관리위원회), 특별검사제 운영경비(법무부), 보훈 보상금 및 위탁진료비 등(국가보훈처)으로, '05년도 833억 4백만원, '06년도 1,332억 94백만원에 달한다.

[표6] '05 ~ '06년도 동일사업에 대한 예비비 배정 현황

(단위 : 백만원)

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

\* 기획예산처 제출자료를 재구성

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

[표6]에서 지적한 사업과 [표4]에서 감사원이 지적한 사업 중 법무부 공공요금, 함정 유류비 부족경비와 같은 경상적 경비의 연례적인 예비비 지출은 예비비 요건에 부합된다고 보기 어려우므로 정부가 예산편성 시 본 예산에 편성해야 할 것이다. 또한 기초생활보장급여(보건복지부), 민주화운동관련자 보상금(행정자치부), 보훈 보상금 및 위탁진료비 (국가보훈처) 등 법정 보상경비에 대한 사항들도 연례적으로

예비비 집행된 경우이며, 이러한 경우에도 연도별 추이 및 수급자의 증감요인을 예산편성 시 면밀히 산정하여 본예산에 반영하는 것이 적절한 예산운용이라 할 수 있다.

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

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

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

APEC 정상회의 관련 예비비 배정경비는 경찰청의 APEC 정상회의 경호관련 소요 경비 29억 9천 5백만원, APEC 관련 초과근무수당·유류비 부족분 등 253억 4천 3백만원, 외교통상부의 APEC 정상회의 지원 4억 8천만원으로 배정하였으나, APEC 정상회의는 '05년도 예산편성 이전에 예정되어 있었으므로, 예비비 배정요건에 해당되지 않는 것으로 볼 수 있다.

특히, 외교통상부에서 집행한 APEC 정상회의 지원 예산은 APEC 정상회의 준비에 참여한 군경 및 자원봉사단 등에게 APEC 정상회의

준비위원장 명의의 격려금 또는 격려회식으로 전액 지급되었는데, 격려금 또는 격려회식을 위한 비용처리가 예비비 지출의 법정요건인 불가측성과 긴급성에 비추어 보았을 때 적정한 지출인가에 대해서는 의문의 여지가 있는 것으로 보인다.

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

[표7] 광복 60주년 기념사업 추진 관련 예비비 배정현황

(단위 : 백만원)

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

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

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

'06년도 예비비 집행내역 중 주한미군기지 이전 관련 소요 경비(경찰청, 국방부, 행정자치부, 환경부, 문화관광부), 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원(외교통상부), 특수임무수행자 보상금 부족분(국방부) 등도 예산편성 당시 충분히 예측할 수 있는 예산소요라 할 수 있으며, 특히 광주광역시와 연세대학교 김대중도서관에서 주최한 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원 예비비 2억 5천만원의 경우, 예비비의 예측불가능성 및 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』상 규정된 보조금 계상신청 절차를 거치지 않았다는 측면<sup>55)</sup>에서 문제가 있는 것으로 보인다.

#### 나. 예비비를 통한 신규사업 등의 추진

예비비 제도는 헌법 제54조<sup>56)</sup>에서 부여한 국회의 예산 심의·확정권에 대한 예외적인 제도이다. 따라서 예비비는 예산편성 당시 예측할 수 없는 소요에 한정되어야 하며, 다음 연도 예산에 반영할 경우 그 집행의 목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성의 요건을 충족하여야 할 것이다. 따라서 예비비를 통해 통상적인 신규 사업을 추진하거나, 국회에서 승인된 사업계획을 특별한 사유 없이 예비비를 통해 확대 변경하는 것은 법령상 예비비의 취지에 반한다고 할 수 있다.

우선, '05년도 예비비 집행내역 중 예비비를 통한 신규사업 추진 또는 기존사업을 국회의 예산확정 당시 계획보다 확장한 사례는 [표8]과

---

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

56) 헌법 제55조 제1항: 한 會計年度를 넘어 계속하여 支出할 필요가 있을 때에는 政府는 年限을 정하여 繼續費로서 國會의 議決을 얻어야 한다.

같이, 경찰청·국무조정실 등 9개 소관기관에 총 421억 7천 4백만원에 달한다.

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

(단위 : 백만원)

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

이상에서 열거한 사업 중 정부업무평가 포상사업(국무조정실)은 '04년도 정부업무 평가결과 7개 종합우수기관 및 5개 분야별 우수기관에 대해 총 30억 5000만원을 지급하는 사업으로, 종합우수기관 7곳에 각 2억원씩, 각 평가항목별 우수기관에 7000만원씩 지급하였으며, 각 기관별로 배정된 포상금은 대부분 복리후생비용과 기관내 우수부서 포상금의 용도로 집행되었다. 동 포상금은 다음연도에 편성하여도 별다른 문제가 없는 것으로 보이며, 자칫 불필요한 복리후생경비로 예산 낭비사례로 지적될 우려도 있을 수 있다.

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

다음으로, '06년도의 예비비 집행내역 중 예비비 요건에 부합되지  
않음에도 불구하고 예비비를 통해 신규사업 또는 기존사업을 확장한  
사례는 매니페스토 도입 정착 경비(선거관리위원회, 11억 15백만원),  
국정브리핑 포털화(국정홍보처, 25억 51백만원), UN기금에 대한 기  
여<sup>57)</sup>(외교통상부, 50억원), 해저지형자료 처리비용 및 해양조사장비(해  
양수산부, 29억 85백만원), 국정관리시스템 구축(행정자치부, 67억 22  
백만원) 등을 들 수 있다.

위와 같은 예비비집행사례들은 사업자체의 타당성에는 전혀 문제가  
없으며 또 한 편, 예산으로써 시행되어야 할 사업임에는 의문의 여지  
가 없는 것으로 보인다. 그러나 위 사업들이 굳이 예비비를 통해서만  
가능할 정도의 긴급성과 사전예측불가능성을 가지고 있느냐는 측면에  
서는 분명히 문제가 있어 보인다. 예비비에서 항상 논의되는 개선방  
안으로서 위와 같은 사례에서의 예산 집행도 본 예산안에 편성되어서  
국회의 사전심의를 받아야 할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 예비비를 통한 신규기금의 전출금 지원 사례

'05년도 예비비 집행내역 중 지역신문발전기금 전출금(문화관광부)  
250억원은 신규로 설치된 지역신문발전기금에 출연하는 사업으로 예

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

비비를 통해 신규 기금에 대해 전출하는 사례이다. 지역신문발전기금은 '04. 3. 22 제정·공포된 『지역신문발전지원특별법』을 근거로 신설된 기금으로, 이 법 제정 당시 부칙에서 6월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하였으나, 특별한 사유 없이 '05년도 예산편성·심의 단계에서 동 기금에 대한 기금운용계획안이 제출되지 못하였다.

이 법률이 제정된지 1년이 지난 '05. 3. 24. 부칙을 개정했고, 그 내용은 문화관광부장관이 2005년도 기금운영계획안을 수립하고 이를 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 2005년도 기금운용계획안을 이 법 시행 후 30일 이내에 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 이 경우 『기금관리기본법』의 규정에도 불구하고 기금운용계획안이 심의·확정된 것으로 간주하도록 하였다.

그러나 기금운용계획안의 심의·확정은 기금관리기본법과 국회법에 따라 예산안과 동일하게 국회의 심의를 통해 확정되며, 회계연도 중 기금운용계획의 변경되어 주요항목지출금액의 30% 이상 변경될 경우에도 국회의 승인을 얻도록 규정하고 있다.

이와 같은 규정에도 불구하고 부칙 개정을 통하여 기획예산처장관이 지역신문발전기금의 기금운용계획안에 대한 국회 제출만으로 그 운용계획안 심의·확정된 것으로 간주하도록 하고, 이에 따라 예비비를 통해 이 기금에 출연하는 것은 기금운용계획안에 대한 국회 심의·확정절차를 규정한 국회법 제84조의2<sup>58)</sup>과 조화되지 못하고, 기금관리기본법의 취지에 어긋나는 사례이다. 법형식적으로 봤을 때 부칙 개정을 통해 기금운용계획안을 처리토록 한 것은 외견상 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 그러나 기금의 운용과 그 계획안의 처리에 대한

58) 국회법 제84조의2 (기금운용계획안·기금결산의 회부 등)

- ① 국회는 『국가재정법』 제68조제1항의 규정에 의하여 제출된 기금운용계획안을 회계연도개시 30일전까지 심의·확정한다.
- ② 제1항의 기금운용계획안, 『국가재정법』 제70조제2항의 규정에 의한 기금운용계획의 변경 및 동법 제73조의 규정에 의한 기금의 결산에 관하여는 예산안 및 결산에 관한 제84조의 규정을 준용한다.

일반적 법근거가 되는 국회법과 기본관리기본법에 어긋나는 규정은, 달리 규정하여야 할 합리적인 이유를 찾을 수 없으므로 위의 신규기금의 전출금을 지원한 사례는 과연 적절한 예비비의 집행사례인가 하는 의문이 있다.

이와 같이 확정된 지역신문발전기금의 2005회계연도 결산 결과, 여유자금 운용 및 기금관리비를 제외한 205억 3천 8백만 원의 사업비 지출계획 중 그 실적은 65억 6백만 원에 불과하였다. 이는 부칙을 개정하지 않고 기존의 국회법과 기금관리기본법에 의해 처리하여 국회의 심의·확정절차를 거쳤다면 이러한 출연금이 과다 계상되지 않을 수도 있는 것으로 해석될 수 있다.

따라서 동 사례와 같이 예비비 집행의 정부 재량을 활용하여 기금 운용계획안을 국회의 심의·확정절차를 거치지 않고 확정·운용하는 것은 국가의 전체적 예산회계 질서와 조화할 수 없는 것이며, 따라서 예비비에 대한 국회의 적극적인 심의를 통한 통제가 필요함을 반증하는 것으로 보인다.

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

'05년도 및 '06년도 예비비 집행내역 중 가장 빈도수가 많은 내역은 각종 조직개편 및 위원회·지원단 등 조직팽창을 위한 경비임을 알 수 있다. '05년도의 경우 [표9], [표10]을 보면, 조직 및 직제개편 사유로 지출결정된 예비비 내역은 총 14건에 459억 5천 8백만 원이고, 각종 위원회·지원단 등의 설치 및 운영경비는 25건에 342억 1천 6백만 원이다.

[표9] 조직개편 위한 예비비 소요 내역('05년도)

(단위: 백만원)

제 2 장 재정투명성과 예산집행의 신속성제고수단

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

[표10] 각종 위원회 · 지원단 설치 · 운영경비('05년도)

제 2 절 예산집행의 신속성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

(단위: 백만원)

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

제 2 장 재정투명성과 예산집행의 신속성제고수단

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

정부 조직개편의 절차 및 기준은 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」<sup>59)</sup>에 따라 행정자치부장관이 매년 3월 말일까지 당해 연도의 행정조직의 관리·운영방침과 다음 연도의 기구개편안 및 소요정원안의 작성에 필요한 기준을 정한 정부조직관리지침을 수립하여 국무총리의 승인을 얻어 중앙행정기관에 통보하여야 하고, 중앙행정기관의 장은 당해 기관과 그 소속기관의 기구와 정원을 조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 지침에 따라 다음 연도의 기구 개편안과 소요정원안을 작성하여 당해 연도 4월 말일까지 행정자치부 장관에게 제출하여야 한다. 행정자치부장관은 이를 검토하여 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원을 책정하여야 하고, 이때에 필요한 조치는 다음 연도 중에 그 소요시기에 따라 행한다.<sup>60)</sup>

이와 같이 책정된 결과는 당해연도 6월말일까지 기획예산처장관에게 통보하여야 하며, 기획예산처장관은 통보된 정원의 범위안에서 다음 연도의 인건비예산을 편성하여야 한다.<sup>61)</sup>

따라서 당해 연도 중에 긴급히 기구와 정원을 조정할 필요가 인정되지 않는 경우에는, 대통령령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 다음 연도의 조직개편안을 행정자치부장관이 책정하여 이

59) 대통령령이다.

60) 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제8조

61) 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제9조 제1항

를 기획예산처에 통보하므로 조직개편에 따른 인건비 예산을 본예산에 편성하면 된다. 따라서 위 대통령령에 따라 처리할 경우, 직제개정으로 인한 예비비 소요가 발생하지 않게 된다.

하지만 [표9]의 사례와 같이 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙에서 규정한 일반적인 절차를 따르지 않고, 증원된 인건비 소요에 대해 국회의 심의·확정을 거치지 않는 예비비를 통해 손쉽게 당해 연도의 조직개편을 과다하게 추진<sup>62)</sup>하는 것은 바람직하지 못하다. 이러한 문제는 ‘작은 정부’라는 큰 흐름을 거스르는 데에 따른 행정부의 정치적 부담으로 인한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 꼭 필요한 정부조직의 개편 또는 공무원의 증원 그에 따른 인건비 예산안에 대해서는 국회의 심의를 받아 추진하는 것이 바람직 할 것이며, 예비비의 활용을 통한 조직 증대 및 개편은 제한되어야 할 것이다.

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

#### 마. 예비비 집행잔액의 목적 외 사용사례<sup>63)</sup>

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

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

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

게 집행하여서는 안 된다.

하지만 감사원의 감사결과<sup>64)</sup>에 따르면, '04년 및 '05년도 중앙선거관리위원회 예비비 중 총 3억 8,351만원과 '04년도 국무조정실 예비비 중 1억 6,128만원을 목적 외로 집행하였음을 확인하고 주의 조치한 바, 자세한 내용은 다음과 같다.

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

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

#### (4) 소 결

예비비운용과 관련한 문제점은 결국 예비비 편성단계에서의 문제와 예비비 집행단계에서의 문제점으로 나눌 수 있다. 예비비는 국가재정법상 예측할 수 없는 예산 외의 지출과 예산의 초과지출의 충당을 위해서 일반예비비의 경우 예산총액 100분의 1을 계상할 수 있으며, 목적예비비의 경우 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있게 하고 있다. 따라서 예비비의 지출요건인 불가측성과 긴급성으로 인해서 예비비의 지출에 있어서는 국회의 사전심의의 대상에서 예외로 하였고, 이러한

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

점에서 예산의 운용이라는 국면에서 국회의 사전심의를 통한 재정민주주의의 전면적인 실현은 제한을 갖게 된다.

예비비의 경우 재정의 투명성이라는 재정상의 대원칙이 준수될 수 있기 위해서는, 예비비의 논리내재적인 측면에서 투명하기 어려운 경우에도 그 운용의 적절성과 합리성을 통해서 투명성은 보장될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 예비비 예산안을 국회심의 시 삭감재원으로 삼는다든지, 예비비의 목적에 부합되지 않게 연례적으로 같은 사업에 지출하든지 또한 예비비의 요건에 부합하지 않은 사업에 예비비를 집행하는 것은 예비비를 둔 원래의 취지와 목적을 몰각시키는 것이다. 이것의 가장 큰 문제점은 위와 같은 문제점들로 인해 우리나라 헌법 제54조가 규정한 국회의 예산안 확정권에 대한 부당한 침해가 발생한다는 것이다.

### 3. 예산의 이용(移用)과 전용(轉用)

전술한 예비비 외에, 확정된 예산 내에서 동일 예산년도에서의 신축적 운용을 기하기 위한 수단으로는 예산의 이·전용이 있다.

#### (1) 예산의 이용

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

마찬가지로 지방재정법도 제47조 제1항에서 “지방자치단체의 장은

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

국가재정법 제46조가 기획예산처장관의 승인을 얻었을 경우와 매 회계연도마다 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서, 예산의 전용을 원칙적으로 허용한 반면, 동법 제47는 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때와 기획예산처장관이 위임하는 범위 내에서만 이용이 가능할 뿐이며 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용할 수 없다하여 원칙적으로 허용하지 않고 있다. 이것은 사실상 결과에 있어서 원래의 세출예산 편성내용을 변경하는 것이 되어, 예산안을 심의하고 확정하는 국회의 권한에 대한 내용상의 제약이 된다.

또한 예산으로써 예산의 이용에 대해 국회의 의결을 미리 받은 경우에는 국회가 정부의 예산편성에 대해 관여하여 통제할 수 있는 기회를 스스로 제한하는 것이므로, 사전이용을 허용하는 것에 대해서는 좀 더 신중한 고려가 있어야 할 것이다.<sup>65)</sup>

## (2) 예산의 전용

예산의 전용에 관하여는 국가재정법 제46조에서 “각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다”고 하여 원칙적으로 예산의 전용에 대하여 허용하는 입장을 취하고 있다. 또한 “이 경우 사업 간의 유사성이 있는

65) 김인철, 국가재정법, 2007, 359면.

지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운동을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다”고 규정하여, 과거 예산회계법 제37조 제1항의 “각 中央官署의 長은 大統領令이 정하는 바에 의하여 각 細項 또는 目的 金額을 企劃 豫算處長官의 승인을 얻어 轉用할 수 있다”고만 규정한 것과 달리 전용사유를 구체화 하고 있다.

이는 예산의 목적 외 사용이 금지되고 있음에도 모든 세항·세목 간에 기획예산처장관의 승인을 얻으면 전용할 수 있는 것으로 운용되어 확정된 예산과 실제집행에 비교적 큰 차이가 발생하고 있는 점을 고려하여 전용사유를 구체화한 것이다.<sup>66)</sup>

### (3) 예산의 이·전용의 남용

예산의 이용과 전용은 예산배정과 마찬가지로 예산회계정보시스템, 내부통제제도, 경영통제시스템, 감사가 제 기능을 발휘하지 못할 때에는 남용되기 쉽다. 예산의 이·전용의 남용은 한 편으로는 예산집행의 신축성이 확보 된다는 말이지만 또 다른 한편으로는 재정통제를 통한 예산집행의 투명성은 기대하기 어렵게 되기도 한다.

즉, 양자는 동전의 양면과도 같은 성격을 가지게 된다. 우리나라의 현실은 실제로 예산의 이·전용이라고 할 만한 일들이 빈번히 이루어지고 있으나 국회 또는 기획예산처장의 승인을 얻는 경우는 매우 드물다는 평가를 받고 있다.<sup>67)</sup> 즉, 예산의 이·전용의 활용에 대한 현실 그대로의 보고는 되지 않고 예산의 확정안대로 집행된 것처럼 회계정리를 하는 경우가 많다는 것이다.

예산의 이·전용이 활용되지 못하는 이유로는<sup>68)</sup>,

66) 김인철, 해설 국가재정법, 2007, 355면.

67) 신혜룡, 앞의 책, 240면.

68) 앞의 책, 241면.

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

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

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

#### (4) 현황 및 관련사례

##### 1) 예산 이·전용 현황

감사원에 의한 2006년도의 예산 이·전용 실태에 관한 감사보고서에 따르면 주로 두 가지 문제점을 발견할 수 있는데, 그 하나는 당초 예산에 반영되지 않았던 신규사업을 예산의 이·전용을 통해 무리하게 추진하거나 기존사업을 지나치게 확대하여 예산을 낭비하는 문제점이 있었으며, 또 다른 하나는 이·전용 승인 없이 예산을 목적 외로 사용한 경우가 그것이다. 목적 외 사용의 대표적인 경우는 인건비 부족분의 보전과 직제 개정에 따른 이·전용이 그것이다.<sup>69)</sup>

2004년과 2005년도의 이·전용 현황은 아래의 [표11]과 같다.

#### [표11] 37개 감사대상기관 예산 이·전용 현황

(금액단위: 백만 원)

---

69) 앞의 보고서, 39면.

제 2 절 예산집행의 신축성제고수단으로서의 예비비 및 이·전용

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

자료: 감사대상기관 자료 채구성

[표12] 37개 감사대상기관 이·전용 발생원인

(금액단위: 억 원)

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

자료: 감사대상기관 자료 채구성

[표13] 감사대상기관 이·전용 발생시기 현황

(금액단위: 억 원)

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

자료: 감사대상기관 자료 재구성

## 2) 관련사례

### 《사례 1》 전용을 통한 신규 사업 수행

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

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

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

그리고 2005. 9. 14 사업추진이 유보된 ‘세종전’ 증·개축비 7억 7,500만 원 중 5억 7,500만원을 자체 전용하여 위 보관동 연접부지인 같은

시 소재 1필지 1,186제곱미터와 지상건물을 ‘신라문화재 열람센터’ 부지로 매입하였다.

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

### 《사례 2》 이·전용절차 없이 예산 외 신규사업 추진

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

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

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

그런데도 위 관서에서는 실제로는 한기대 제2캠퍼스 건립자금으로 출연할 목적이면서도 기획예산처에 그 건립계획을 제출하여 예산요구할 경우 관련 예산이 인정되지 않을 것을 우려하여 3개의 개별 사업 예산을 확보한 후 이를 통합하여 제2캠퍼스 건립사업비로 지원하였다. 구체적으로 2002년부터 2006년까지 한기대 기존 캠퍼스에 IT분야 교육시설을 확보하고 생활관을 확충하기 위해 출연하는 것으로 한기대 일반회계 출연예산을 요구하였고 한기대 부설 능력개발교육원 확대개편을 위해 기존 캠퍼스에 숙소를 신축하는 것으로 ‘고용보험기금’ 운용계획을 세워 기획예산처에 예산요구를 하는 등 출연예산 계283억

100만 원을 확보하여 이를 한기대에 출연하였다.

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

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

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

## 제 3 장 주요국가에서의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황<sup>70)</sup>

### 제 1 절 미국의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황

#### 1. 보충적 예산 배정(supplementary appropriation)

미국의 경우 의회가 승인한 범위 내에서 예산을 운영해야 한다는 원칙이 확고하게 성립되어 있다. 미국의회의 예산운영은 그 집행예산에 대한 예상분석까지 포함해서 대통령에게 보고해야 하는 등 4년 후의 예산운영 상황까지 분석 판단하고 있다.<sup>71)</sup> 미리 결정된 예산을 집행하는 경우에 실제 집행과정에서 변경이 가능하다는 것에 대해서는 매우 관대하게 이를 인정하고 있다. 첫째, 새로운 예산집행 수요가 발생한 경우 둘째, 예산이 요구 단계에서 충분한 정보와 데이터가 없이 예산을 배정받았다가 새로운 정보가 획득된 경우 셋째, 초기 배정받은 자금이 충분하지 않다는 것이 확인된 경우 등 다양한 사유가 가능하다.

그러나 예산은 행정부와 의회 간의 계약의 일종으로 보기 때문에 계약의 조건이 바뀌면 상호 협약을 다시 해야 한다는 정신이 반영되어 있다.<sup>72)</sup> 그러나 또한 대통령에게 보고 후 다시 조정해야 하는 일정한 제한이 따른다. 그래서 미국의 경우 이러한 보충 예산은 연중 발생하며, 이러한 수정 과정을 통해 변화하는 예산환경에 대처하는 가장 중요한 장치가 되고 있다.

70) 한국법제연구원 위크샷자료인 ‘주요국가에서의 예산집행 유연성수단의 제도운영에 관한 연구’(2007. 6. 22)를 많이 참조하였음.

71) See 31U.S.C §1105.

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

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

## 2. 예비비 - 승인(allowances)

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

미국 예산 과목체계에서 보면 920 항목이 Allowances이며, 여기에는 국가적 위기에 대응한 적립(National Emergency reserve)과 계정 조정항목(Adjustments to certain accounts)이 포함되어 있다.<sup>73)</sup>

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

[표14] 미국 전체 예산 중 예비비의 편성액

(단위 : 백만 달러)

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

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

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

### 3. 이용과 전용

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

전용(reprogramming)은 기능별 항목 내에서의 과목을 변경하는 것이다. 회계사를 고용하려고 하였으나, MBA 출신을 고용하는 것과 같은 것이다.<sup>74)</sup> 재사업화에 해당되는 전용은 상대적으로 예산 계정을 통해서 파악하기가 어렵다. 범정부적인 재사업화에 대한 규정은 없고 비교적 어렵지 않게 허용되었다. 1950년대까지는 대체로 기관장의 재량에 맡겨져 있었으나, 1950년대 중반부처 국방부의 예산 전용이 과다하여 전용에 대해 의회가 관심을 가지고 통제하기 시작하였다. 첫째는 관련 세출위원회 분과위원회 등의 사전 승인을 얻도록 하였다. 사전 승인을 얻어야 하는 전용에 대해서는 매년 해당 세출예산법이 규정하고 있다. 둘째, 관련 위원회에 통보하도록 하는데 사전 승인이나 통보의 경우 국방성의 장관 또는 차관보의 승인을 얻도록 하였다. 셋째, 내부적 전용에 관한 것은 국방성 감사관이 승인을 얻도록 하였다.

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

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

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

#### 4. 기타의 몇 가지 제도적 장치

##### (1) 지출거부

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

특히 1970년대 초반에 닉슨 대통령이 제안한 예산안에 대해 증액이 있자 수십억 달러에 대해 지출거부를 했다. 그러나 의회는 대통령의 의지와 관계없이 의회가 승인한 예산은 행정부가 집행해야 한다고 주

장하였고, 이에 1974년에는 대통령의 지출거부를 통제하는 ‘지출거부 통제법’을 통과시켰다.<sup>75)</sup>

## (2) 예산철회

대통령과 의회는 성립한 예산의 일부 항목을 철회할 수 있다.

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

한편 의회도 예산 철회권을 가진다. 의회는 대통령의 요청을 기다리지 않고 이전의 세출법률을 취소하는 법률을 통과시킴으로써 의회 주도로 기존 예산을 철회할 수 있다. 의회가 예산을 철회하는 것은 대통령이 특정 사업에 대한 철회 요구를 한 경우 대신 다른 항목을 철회하는 전략의 결과로 나타나는 경우가 많다. 대통령 주도의 철회보다 의회 스스로의 철회가 많은 것이 이를 반영한다.

[표15] 대통령과 의회가 주도한 예산 철회, 1974-1998

(단위 : 백만 달러)

대통령	회계연도	대통령 주도			의회주도	
		철회제안금액	철회된 금액	비율	철회된 금액	비율
포 드	1974-1977	7,935	1,252	16	1,405	53
카 터	1977-1981	4,068	2,116	46	3,526	62
레이건	1981-1989	43,437	15,657	36	33,400	68
부 시	1989-1993	13,293	2,354	18	26,821	92

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

대통령	회계연도	대통령 주도			의회주도	
		철회제안금액	철회된 금액	비율	철회된 금액	비율
클린턴	1993-1998	6,586	3,611	55	39,742	92
총 계	1974-1998	75,859	24,990	33	104,894	81

(3) 주 정부의 잉여금 처리와 예산적립기금(Budget Reserve Fund)<sup>76)</sup>

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

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

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

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

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

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

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

## 제 2 절 독일의 예산집행 신축성제고수단의 운용현황

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

산관련법제의 전체적인 개관에 대한 이해가 선행되어야 하며 그 다음으로 독일 예산관련법령 내의 예산의 신축성 수단에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

## 1. 독일예산법제의 기초

### (1) 독일 예산의 재정법적 근거

**독일 기본법**은 제109조 내지 제115조에서 예산체계와 예산절차에 관해 규정하고 있다. 제109조는 ‘연방과 각 주의 예산운용’에 대해 규정하고 있고, 제110조는 ‘연방의 예산안’에 대해서, 제111조는 ‘예산승인 이전의 지출’을 규정하고 있고, 제112조는 ‘예산을 초과하는 지출 및 예산안 이외의 지출’에 대해서, 제113조는 ‘지출증액 및 수입감소’, 제114조는 ‘회계내역의 제출, 연방회계검사원’에 대해서 마지막으로 제115조는 ‘차입’에 대하여 규정하고 있다. 이 중에서 예비비 및 이·전용과 특히 관련지을 수 있는 규정은 계획외적·계획초과적 지출(außerplanmäßige- und überplanmäßige Ausgaben) 즉, 예산안 이외의 지출 및 예산을 초과하는 지출에 대한 규정인 제112조다.<sup>77)</sup>

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

**예산원칙법**(HGrG, Haushaltsgrundsätzegesetz)은 연방과 각 주의 예산법이 예산원칙법상의 원칙들을 따라 규정하도록 의무지우고 있다. 제

---

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

49조 내지 제57조의 규정들은 연방과 주들에게 통일적으로 그리고 직접적으로 적용된다.

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

**매년의 예산법(HG, Das jährliche Haushaltsgesetz)**을 통해 예산안은 확정된다. 예산법은 상시로 있는 법인 연방예산기본법에 포함되기에 적절하지 않은 여러 규정들을 포함하고 있다. (연방상원이 그 입법에 대하여 이의를 제기할 수 있는) 법률이라는 측면에서는 예산법은 연방 예산기본법<sup>78)</sup>과 마찬가지로의 속성을 가지며, 연방예산기본법의 개별 규정을 한시적으로 변경시킬 수 있다. 그러나 예산법이 同意法律인 예산원칙법을 변경시킬 수는 없다.<sup>79)</sup>

예산법에는 단지 연방의 수입 및 지출과 관련되고 예산법을 통해 결정되어야 할 회계연도에 연관된 사항만 규정될 수 있다(기본법 제110조 제4항).

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

## (2) 독일 재정법상의 원칙

예산이 잘 기능하기 위한 재정법적 원칙은 독일 기본법과 예산기본법, 예산원칙법 그리고 연방과 각 주의 예산관련법에 규정되어 있다. 구체적으로는 완전성의 원칙, 명료성의 원칙, 통일성의 원칙, 정확성

78) 마찬가지로 이의제기가능 법률임.

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

의 원칙, 사전성의 원칙, 특정성의 원칙, 공개성의 원칙을 들 수 있다.<sup>80)</sup> 각각의 내용은 아래와 같다.

### 1) 완전성의 원칙(Prinzip der Vollständigkeit)

완전성의 원칙은, 모든 기대되는 수입과 예상 가능한 지출은 예산안에 적시되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>81)</sup>

### 2) 명료성의 원칙(Prinzip der Klarheit)

이 원칙은 “개관이 가능하며 통일적 관점에서 작성된 예산상의 수입과 지출의 항목 그리고 출처와 목적이 명확하게 드러나는 개별 예산동기를 표시”할 것을 요구한다. 예산상의 수입은 발생원인에 따라 지출은 목적에 따라 분리하여 편성하고 -필요하다면- 소명해야 한다.<sup>82)</sup> 예산의 명료한 편성은 그 통제를 용이하게 하며 또한 예산의 경제·재정정책의 판단에 있어서 불가결한 것이다.

### 3) 통일성의 원칙(Prinzip der Einheit)

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

---

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

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

82) § 12 Abs. 4 HGrG, § 17 BHO 및 §§ 10f. HGrG와 §§ 13 f. BHO.

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

#### 4) 정확성의 원칙(Prinzip der Genauigkeit)

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

#### 5) 사전성의 원칙(Prinzip der Vorherigkeit)

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

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

#### 6) 특정성의 원칙(Prinzip der Spezialität)

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

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

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

지출에 대한 예측은 항상 예측오류의 위험에 놓여 있으므로, 법적 의무를 완수하기 위한 예산의 집행이 충분하지 못할 수도 있음이 사전에 고려되어야 한다. 따라서 대부분의 국가는 추가경정예산(Nachtrags-haushalt)을 도입하여 예산의 초과지출을 가능하게 하고 있다. 예컨대 자연재해나 경기장애 등과 같이 정부의 신속한 조치가 필요한 경우 특별한 규정이 발해 질 수 있다. 즉, 재정부 장관이 동의할 경우 예측 불가능하고 불가피한 필요가 있을 때(연방예산법 제37조), 기본법 제 112조에 의해 계획외적 지출과 계획초과적 지출을 허용하고 있다.

### 7) 공개성의 원칙(Prinzip der Öffentlichkeit)

공개성의 원칙은 재정순환(Budgetkreislauf)의 모든 단계가 공개될 것을 요구하며 원칙적으로 모든 국민이나 시민이 지출정책과 수입정책에 대한 도표나 자료를 얻을 수 있을 것을 요구하고 있다. 의회 내에서의 예산에 대한 논의가 공개되고, 그것에 대해 대중언론에 보도된다면 공개성의 원칙은 만족되었다고 볼 수 있다.

## 2. 독일에서의 예산신축성 제고수단 개관

예산의 신축적 운용에 대한 독일의 논의는 “예산의 물적 시간적 특정성(sachliche und zeitliche Spezialität des Haushalts)”이라는 예산의 특성과의 관련을 중심으로 이루어지고 있다.<sup>83)</sup> 그리고 독일의 현행 예산관련법에서도 예산집행의 신축성을 위한 제도 및 수단들에 대한 규정도 있다.

### (1) 예산집행의 엄격성과 경직성

예산안은 입법부의 재정과 예산에 대한 결정을 구체화한 것이므로 행정부의 예산집행 활동을 구속하고 제한하는 성격을 가진다. 그러므

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

로 예산안을 통해 사용목적이 확정된 곳에만 지출한다는 조건이 성취될 때만이 의회의 예산권을 효율적으로 보장하게 되는 것이다. 따라서 이러한 이념으로 인해 예산의 집행은 다소 엄격하고 경직될 수밖에 없다. 더군다나 예산집행담당자가 규정에 반하는 예산집행 했을 경우 독일연방공무원법(BBG, Bundesbeamtenengesetz) 제56조와 제77조에 의한 징계조치 뿐만 아니라 형법 제266조에 의한 형사처벌까지 받을 수 있어 예산집행의 신축적 집행은 상당히 제한된다.<sup>84)</sup>

예산집행 2년 또는 1년 반 전에 정해지는 예산안은 예산집행 현재의 상황을 제대로 반영하지 못할 수 있다는 데서 딜레마적 상황이 생긴다. 이러한 문제를 극복하기 위한 독일예산법령의 제도적 배려는 기본적으로 추가경정예산법을 통해서이다. 즉, 독일 연방예산기본법 제33조에 따라 예산경제적 현실에 맞추기 위한 변경은 원칙적으로는 추가경정예산법의 형태로서만 가능한 것이 예산법의 확정이라는 의회적 권한을 효과적으로 실현시키는 방법이다.

## (2) 예비비 - 추가지출(Mehrausgabe)

독일의 예산관련법은 우리의 경우와는 다르게 예비비라는 별도의 항목을 두고 규정하고 있지는 않지만, 연방예산기본법 제37조 제1항 제4문<sup>85)</sup>에서 ‘항목별 추가지출’에 대한 사항에 대해 규정하고 있어 우리의 예비비와 유사한 사항을 규율하고 있다.

예산입법자가 적시에 법적 승인을 할 것인지가 확실하지 않은 경우, 연방헌법재판소는 판결<sup>86)</sup>을 통해 연방재정장관은 기본법 제112조에 따른 판단 이전에, 추가경정법에 의한 새로운 추가예산을 편성하기에

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

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

86) BVerfGE 45, 1 ff.

는 시간적으로 무리임을 밝히기 위해 예산입법자와 교섭을 하게 한다.<sup>87)</sup> 연방헌법재판소는 추가경정예산법에 따른 추가적 예산의 편성이라는 논의절차가 시간의 긴급함으로 인해 불필요할 경우 예산법입법자는 연방재정장관이 이러한 절차를 거치지 않아도 될지를 결정할 수 있다고 하였다.

연방예산기본법 제37조 제1항이 “개별 사안에 있어서 추가지출이 예산법에 확정된 총액을 넘지 않는 범위에서 이루어지거나 법적 의무를 완수해야 하는 경우 추가경정예산법의 적용이 필요 없다”고 규정한 것은 이러한 연방헌법재판소의 판결을 반영한 것이다. 2007년도 예산법에서의 연방예산기본법 제37조 제1항 제4문에 따른 초과지출가능 총액은 일반적으로 5백만 유로였으며 다시금 어떠한 법적의무를 이행하기 위한 경우는 5천만 유로이다.<sup>88)</sup>

연방예산기본법 제37조 제4항에 의해 예산을 초과하는 지출과 예산외의 지출이 집행되었을 때 예산원칙들에 대하여 또는 현저한 재정적 의미를 지녔을 때는 즉시 연방하원과 연방상원에 보고하고 그렇지 않을 경우는 분기에 한 번씩 보고해야 한다. 실무에 있어서, 추가지출이 개별사례를 넘어서 예산전개와 기능에 영향을 미치며 장래의 예산법의 입법참고가 될 경우 예산초과지출과 예산외지출은 “중요한 의미”를 가지는 것으로 받아들여진다.

예산초과지출과 예산외지출이 개별 사안에 있어서 5백만유로를 초과할 때 “재정상 현저한 의미”를 가지며 그에 따라 위에서와 같은 보고의무가 발생한다. 즉 5백만 유로에 달하는 예비비의 성격을 지니는 예산은 매년 예산법입법자에 의해 예산법에 규정된다.

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

88) Haushaltsgesetz 2007 §4 Abs. 1.

### (3) 이·전용 - 보전력(Deckungsfähigkeit)

독일 예산법제에 있어서 우리의 이·전용과 유사한 제도로는 연방 예산기본법 제20조의 보전력규정<sup>89)</sup>을 통한 연방예산의 유연화제도(Flexibilisierung des Haushalts)를 들 수 있다.

예산의 신축적 집행의 도입을 위한 법적 기본조건은 1997년 12월 22일의 ‘연방과 각 주의 예산관계법의 계속발전을 위한 법률’에 만들어 졌다. 이러한 법적 규정이 있기 전에 연방과 각 주에서 시험도입 하여 운용되었고, 그 결과 예산집행에서의 신축성수단의 도입을 통하여 예산집행의 효율성이 제고되었고 재정지출이 절약되었다.

실제로 독일 연방예산에 신축성수단이 도입된 것은 1998년이었으며 117개 장(Kapitel)의 2500개 관(Titel)에서 268억 마르크에 적용되었고, 2006 회계연도에서는 108개 장 148억 유로의 규모가 신축적으로 운용 되었다. 이것은 당해 연도 총지출의 5.7 %에 해당한다. 신축성 확보를 위한 새로운 수단들은 주로 행정지출, 특히 좁은 의미에서 보자면 행정청의 인건비 및 사업비 영역에 활용되었다. 예컨대 교통투자, 사회 부조, 보조금 등의 프로그램적 지출에 대해서는 신축성 수단이 적절 하지 못하다.<sup>90)</sup>

매년도의 예산법 내의 규정을 근거로 행정지출 영역에서 일 년 이하의 또는 일 년 이상의 예산을 신축적으로 운용할 수 있다. 광범위

---

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

1. 상호간에 보전력이 있는 경우  
계약직 공무원의 급여와 고용직의 임금을 위한 지출,
2. 일방(향)적으로 보전력이 있는 경우
  - a) 계약직 공무원의 급여와 고용직 직원의 임금으로 쓰이는 지출을 보조하기 위한 공무원의 보수에 사용되는 지출
  - b) 보조금(Beihilfe)으로 쓰일 지출을 위한 지원금으로 쓰일 지출.

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

하게 적용되는 개별 지출영역에서의 보전력에 의해 의회의 기준을 벗어나지 않으면서도 예산집행은 신축적으로 운용된다.

아래와 같은 이전용 관련 신축성 제고 방식이 있다.

- 그룹411의 관(Titel)을 제외한 주그룹 4(인건비), 주그룹 5의 확정관(물적 또는 사업적 행정지출), 그룹 711의 관(건축수단), 주그룹 8(그 외의 투자지출) 내에서의 완전한 보전력, 그리고 이들 주그룹들 간의 각각 20퍼센트의 보전력.<sup>91)</sup>

결국, 이러한 전용은 다양한 방향으로 이루어지는데 크게 쌍방향 보전과 단방향 보전으로 나눌 수 있다. 쌍방향 전용은 지출항목들 사이에서 모자라는 지출액 보완을 위해 서로간의 보전이 가능할 때이며, 근로자의 임금 중 절약분을 사무자의 봉급을 위해 지출하는 경우와 그 반대의 경우에 해당한다. 단방향 보전은 어느 한 항목에 책정된 예산이 다른 항목을 보완하는 데 사용될 수 있으며 공무원의 봉급 중 절약분을 사무자 및 근로자의 임금을 위해 지출하는 것과 지원금(Unterstützung)을 위한 지출을 보조금(Beihilfen)을 위해 지출할 수 있는 경우이다. 이러한 인건비의 지출에 관한 보전에는 연방예산기본법상의 열거로 그치지 않고 예산법 규정에서도 더 찾을 수 있다.<sup>92)</sup>

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

연방예산기본법 제20조 제2항 제1문은 행정상으로는나 그리고 객관적으로 서로 연관성이 존재하는 경우 또는 경제적 사용과 절약하여 사용할 것이 장려되고 있을 경우, 예산의 지출과 국고채무부담행위는

91) 더욱 자세히는 Haushaltsgesetz 2006 § 6.

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

쌍방향적으로 또는 일방적으로 보전될 수 있다. 여기에서 지출의 상호 관련성은 행정장(Verwaltungskapital)의 표시부와 장에 관한 설명을 통해 항상 드러난다. 지출이 비슷한 또는 응용된 목적의 완수에 기여했을 때, 객관적 관련성은 있게 된다.<sup>93)</sup>

#### (4) 소 결

결국 지출액을 보전하기 위해서는 보전수혜항목의 총액이 완전히 소진되고 지출액이 감소되는 항목은 연방예산기본법 제34조 제2항 제2호의 전제조건에 따라 지출절감이 가능해야 하며, 지출과 전용에 대한 제한조치가 설정되어 있지 않아야 한다.<sup>94)</sup>

### 제 3 절 일본의 예산집행 신축성제고수단의 운용현황

#### 1. 예산의 이용과 유용

세출예산은 당초의 계획대로 집행하는 것이 이상적이지만 예산편성 후의 정세의 변화, 계획의 변경 등에 의하여 당초 예산대로 실행할 수 없는 경우 혹은 실행하는 것이 오히려 적절하지 않는 경우도 있을 수 있다. 이와 같은 경우에 국회의 의결과 법령의 범위 내에서 과목(科目) 상호간 혹은 부국 등의 조직 상호 간<sup>95)</sup>에 예산을 서로 융통하는 것이 일본에서도 인정된다. 이것이 예산의 이용(移用) 및 유용(流用)이다.

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

94) 장선희, 앞의 보고서, 64면.

95) 일본의 세입세출예산의 구분은 다음과 같다.

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

(1) 예산의 이용(移用)

1) 예산의 목적외사용의 금지

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

이용이나 유용은 본질적으로는 예산의 구분을 변경하고 경비를 유통하는 의미이다. 단, 제도적으로는 이용은 다른 조직 간 또는 다른 項 사이의 유통이고, 유용은 각항 내의 目 사이의 경비의 유통이기

(일반회계재무성의 예)

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

② 세출예산의 구분---소관, 조직, 항(특별회계에 있어서는 소관, 감정, 항).  
 세출예산은 국회가 의결한 바에 따라 당해 연도의 채무부담권한 및 지출권한을 부여하는 것이기 때문에 책임의 소재에 따른 조직(또는 감정)별의 분류와 목적에 의한 분류가 이루어지고 있다.

(일반회계경제산업성의 예)

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

때문에 이용은 예산의 목적에 변경을 초래하는 것임에 대하여 유용은 항상 項의 목적 범위 내에서의 행정과목 사이에서의 이동에 불과하다.

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

## 2) 예산이용의 의의

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

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

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

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

3) 국회의 의결을 거쳐야 하는 예산이용의 종류

예산이용에 관한 국회의 의결은 통상 예산총칙<sup>96)</sup>에 규정하여 행해

96) 2002년 일반회계예산총칙 제14조

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

제1표 각조직간의 移用

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

제2표 각항간의 移用

소 관	조직	移用할 수 있는 項
一 내각부	내각본부  沖繩총합 사무국	沖繩개발사업비, 牛肉등개발세재원沖繩농업생산기반정비사업비 및 농림어업용취발유세재원身替沖繩農道등정비사업비의 각항 사이 沖繩치수사업공사제비, 沖繩도로사업공사제비, 沖繩항만공항정비사업공사제비, 沖繩도로환경정비사업공사제비, 沖繩도시공원사업공사제비 및 沖繩농업생산기반정비사업공사제비의 각항 사이

제 3 장 주요국가에서의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황

지고 있는데 그 내용은 이용에 의한 폐해가 적은 것 혹은 이용을 인정함으로써 오히려 예산의 효과적·탄력적 집행이 기대되는 것으로 대체로 다음 3가지로 분류할 수 있다.

소 관	조 직	移用할 수 있는 項
二 후생 노동성	후생 노동본성	직업전환대책사업비와 특정지역개발취로사업비
三 농림 수산성	농림 수산본성 지방농정국 임야청 수산청	농업시설재해복구사업비와 농업시설재해관련사업비 해안사업공사제비와 사태(地滑り)대책사업공사제비 산림시설재해복구사업비와 산림시설재해관련사업비 어항시설재해복구사업비와 어항시설재해관련사업비
四 국토 교통성	국토 교통본성  북해도 개발국  해상보안청	1. 해안사업비와 해안사업공사제비 2. 하천등재해복구사업비와 하천등재해관련사업비 3. 離島진흥사업비, 牛肉등관세재원離島농업생산기반정비사업비 및 농림어업융회발유세재원身替離島농도등정비사업비의 각항 사이 4. 북해도급경사지붕괴대책사업비, 북해도해안사업비, 북해도주택건설등사업비, 북해도도시계획사업비, 북해도수도시설정비비, 북해도폐기물처리시설정비비, 북해도농업생산기반정비사업비, 牛肉등관세재원북해도농업생산기반정비사업비, 북해도농촌정비사업비, 북해도농지등보전관리사업비, 북해도삼림환경보전정비사업비, 북해도삼림거주환경정비사업비, 북해도수산기반정비비 및 농림어업융회발유세재원身替북해도농도등정비사업비의 각항 사이 북해도치수해안사업공사제비, 북해도도로사업공사제비, 북해도항만공항정비사업공사제비, 북해도도시환경정비사업공사제비, 북해도도시공원사업공사제비, 북해도농업생산기반정비사업등공사제비, 북해도수산기반정비사업공사제비 및 북해도재해복구사업등공사제비 항로표지정비사업비와 항로표지정비사업공사제비
五 환경성	환경성	자연공원등사업비와 자연공원등사업공사제비

제3표 각조직간 또는 각항간의 移用

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

- 경비의 성질이 동일 또는 유사한 항 간에 있어서의 이용(예를 들면, 각 시험연구기관 상호간의 경비의 이용)
- 경비의 성질이 서로 관련되고, 후일의 사정의 변화 등에 의하여 조정을 요하는 경우가 발생한다고 인정되는 항 간에 있어서의 이용(예를 들면, 재해복구사업비와 재해관련사업비 간의 이용)
- 동일 소관 내의 각 조직 간 또는 각항 간에 있어서의 인건비의 과부족에 의한 이용(예를 들면, 직원기본급 등의 과부족에 의한 이용)

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

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

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

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

### 제 3 장 주요국가에서의 예산집행의 신축성제고수단의 운용현황

## (2) 예산의 유용(流用)

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

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

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

## 2. 예비비제도

### (1) 예비비의 의의

예산을 편성할 때에는 가능한 한 정확한 경비의 견적을 세워서 작성되지만 실제 집행단계에서 당초 예기할 수 없었던 사태의 발생이나 사정의 변경 등에 의해 경비의 부족이 생기거나(예산초과지출) 새로운 경비(예산외의 지출)의 지출을 피할 수 없는 경우가 발생한다. 이런 경우에는 임시국회를 소집해서 추가의 보정예산<sup>97)</sup>을 제출하여 국회의 의결을 거치는 것이 바람직하지만<sup>98)</sup> 임시국회를 소집할 시간적 여유가 없을 때는 이 방법을 택하기가 어렵고 또한 보정예산은 수시로 발생하는 경미한 사태나 재해 등의 긴급사태에 즉각 대응할 수 없는 한

---

97) 우리나라의 추가경정예산과 유사한 것이다.

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

계를 가지고 있으므로 이에 대비한 예산의 집행제도가 바로 예비비제도이다.<sup>99)</sup>

예비비제도<sup>100)</sup>는 일본헌법 제85조의 국비지출의 사전의결의 원칙에 대한 예외를 이루는 제도인데 일본헌법 제87조는 “① 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 국회의 의결에 기초하여 예비비를 설치하고 내각의 책임으로 이를 지출할 수 있다. ② 모든 예비비의 지출에 관해서는 내각은 사후에 국회의 승인을 얻어야 한다”고 규정하고 있고 재정법 제24조는 “예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 내각은 예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다”고 규정하고 있다.

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

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

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

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

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

## (2) 예비비의 계상

### 1) 세입세출예산에의 계상

헌법 제87조 제1항을 받아서 재정법 제24조는 「예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 내각은 예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다」고 규정하고 있다. 예비비는 세입세출예산에 합산하여 계상하는데 이는 예비비를 포함하여 세입세출예산의 전체적인 상황을 파악하여 수지균형을 도모함으로써 예비비의 재원적 뒷받침을 도모하는 취지라고 한다.<sup>101)</sup>

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

특별회계의 예비비는 각 특별회계의 세출에 계정이 설치되어 있는 경우는 각 계정에 세출로, (항)예비비로서 계상되어 있다.<sup>102)103)</sup>

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

예비비를 설치하는 것은 의무적인 것은 아니기 때문에 계상해야 할 예비비의 금액에 관하여는 법률상의 제약은 없다.<sup>104)</sup>

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

102) 2002년도 당초예산에서는 일반회계의 예비비는 3,500억엔, 특별회계의 예비비는 총계로 2조 2,206억엔이 계상되어 있었다.

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

104) 현행 일본의 헌법과 재정법의 해석으로는 예비비를 전혀 계상하지 않아도 된다.

예견하기 어려운 예산의 부족에 충당한다고 하는 예비비의 성격상 계상금액에 특별한 결정기준은 존재하지 않고, 제1차적으로는 예산을 편성하는 내각, 최종적으로는 예산을 승인하는 국회의 판단에 의존하고 있다. 다만 재정처리에 관해서는 국회의 사전의결이 원칙이고 예비비는 어디까지나 예외이기 때문에 이 원칙과 예외를 역전시켜 사전의결의 원칙을 몰각하는 정도의 거액의 예비비의 계상은 헌법의 취지에 반하게 될 것이다.

## 2) 예비비와 일반의 세출예산과의 차이점

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

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

---

명치헌법 제69조는 「...예비비를 두어야 한다.」고 규정하여 예비비의 계상을 의무지우고 있었다. 또 전후의 재정법 제24조도 「...예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상해야만 한다.」라고 하여 예비비계상을 의무지우고 있었지만 1949년에 개정되어 현재와 같은 형태로 되었다.

- 일반의 세출예산의 경우에는 내각은 지출목적에 따라서 그것을 지출할 책임을 지는 것이 원칙이지만 예비비의 경우에는 내각은 그와 같은 책임을 지지 않는다.

### (3) 예비비와 유사한 경비

일반의 세출예산 중에도 예비비와 유사한 경비가 있는데 이들을 특정예비비로서 국회의 사후승낙에 복종시킬지, 아니면 일반의 세출예산으로 할지에 관해서는 절대적인 기준은 없고 결국은 국회가 내각에 수권하는 정도에 따라서 결정될 문제이다.

#### 1) 국회 및 재판소의 예비비

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

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

#### 2) 조정비와의 관계

국토총합개발사업조정비, 과학기술진흥조정비 등 이른바 조정비는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위한 것인 점에서 예비비와 유사한 점이 있지만 조정비의 경우에는 지출의 목적 및 지출해야 할

곳이 결정되어 있고 단지 구체적인 경비구분이 행정부에 맡겨져 있는 것에 불과하다는 점에서는 서로 구별된다고 하겠다.

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

#### (4) 국회개회중의 예비비 사용

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

그러나 국회의 예산심의권과의 관계에서 본다면 국회개회 중의 예비비사용에는 스스로의 한계가 있어야 할 것이고 국회심의상 문제가 발생할 여지가 없는 비교적 경미한 것, 의무적 경비에 한하는 것이 타당할 것이다.<sup>105)</sup>

---

105) 참고 재정법 제35조 제3항 1. 재무대신은 전항의 요구[각성 각청의 장의 예비비 사용요구]를 조사하고 이것에 소요의 조정을 가하여 예비비사용서를 作製하고 각 의의 결정을 요구해야만 한다. 다만, 사전에 각의의 결정을 거쳐 재무대신이 지정하는 경비에 관하여는 각의를 거칠 것을 필요로 하지 않고 재무대신이 예비비사용서를 결정할 수 있다.

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

- (1) 사업양의 증가 등에 수반하는 경상의 경비.
  - (2) 법령 또는 국고채무부담행위에 의해 지출의무가 발생한 경비.
  - (3) 재해(폭풍우, 홍수, 高潮, 지진 등 이상 자연현상에 의해 발생한 재해 및 화재를 말한다.)에 기인하여 필요가 발생한 제경비 기타 예비비의 사용에 의하지 않으면 시간적으로 대처하기 어렵다고 인정되는 긴급한 경비.
  - (4) 기타 비교적 경미하다고 인정되는 경비.
3. 예비비를 사용한 금액에 관해서는 이를 그 목적의 費途 이외에 지출해서는 아니 된다.

## (5) 예비비의 관리·사용

### 1) 예비비의 관리

예비비는 정부 전체로서의 예비의 재원이므로 각성 각청의 장에게 분속시켜서는 안 되고 정부 전체에 걸치는 재무의 통괄자인 재무대신이 이를 관리한다(재정법 제35조 제1항).<sup>106)</sup> 각성청의 장은<sup>107)</sup> 예비비의 사용이 필요한 시기, 이유, 금액 및 적산의 기초를 분명히 한 예비비사용요구서를 작성해서 재무대신에 송부한다(동조 제2항).

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

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

단, 미리 각의의 결정을 거쳐서 재무대신이 지정하는 경비<sup>108)</sup>에 대해서는 각의를 거칠 필요 없이 재무대신 단독으로 예비비 사용서를 결정할 수 있다(동조 제1항 단서).

---

106) 관리한다란 所要의 때, 소요의 목적에 사용할 수 있도록 이를 유보하는 의미이다.

107) 구체적으로는 내각총리대신(내각부의 장)·각성대신 외에 중의원의장·참의원의장·최고재판소장관·회계감사원장이 “각성각청의 장”에 해당한다(재정법 제20조 제2항).

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

## 2) 예비비의 사용

예비비의 사용이란 예비비에서 재원을 내어서 첫째, 새로운 항목을 설치해서 금액을 넣고, 둘째 기존의 항목의 금액을 증액시키는 조치인데, 소정의 절차에 의해 조직별의 구분 및 과목을 정하여 소관의 경비로서 마치 예산이 성립한 후에 배부(예산집행권한의 부여)가 있었던 것과 같은 상태로 하는 것이다.<sup>109)</sup> 헌법 제87조는 “예비비의 지출”로 하고, 재정법 제36조는 “예비비로서 지출”로 규정하고 있지만, “예비비 사용서”나 “예비비사용조서”의 금액은 구체적인 현금의 지출을 나타내는 것은 아니다.

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

(별표)

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

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

첫째, 예비비는 예견하기 어려운 사유에 의해 인정되는 것이고 예산 부족의 사유는 예산작성 후에 생긴 것이어야 한다.

둘째, 국회의 예산심의권을 무시하는 것과 같은 사용. 예를 들면 국가가 삭제, 감액한 경비에 예비비를 사용하는 것은 허용되지 않는다.

셋째, 연도 도중에 발행한 불측의 사태에 의해 새로운 경비의 지출이나 이미 정해진 경비를 증액할 필요가 생긴 때에는 임시회를 소집해서 추가의 보정예산을 제출하여 국회의 의결을 받는 것이 적절한 대응이다.<sup>110)</sup>

그러나 재량의 여지가 적은 경비나 의무적 경비의 부족에 대해서도 이 방법을 요구하는 것은 적당하지 않다. 따라서 국비지출의 사전의결의 원칙(헌법 제85조)과 예비비제도(헌법 제87조)의 조화를 도모하는 관점에서 내각은 “예비비의 사용에 대해서(각의결정)”<sup>111)</sup>의 2에서 국회개회중의 예비비사용에 스스로 제한을 가하고 있다. 즉 국회 개회중에는 예비비의 사용을 하지 않는다고 한 다음에 ① 재무대신이 지정하는 경비, ② 사업량의 증가 등에 수반하는 경상의 경비, ③ 재해에 기인해서 발생한 제경비 그 외 예비비의 사용에 의하지 않으면 시간적으로 대처하기 힘들다고 인정되는 긴급한 경비, ④ 비교적 경미하다고 인정되는 경비에 대해서 국회 개회중의 예비비사용을 인정하고 있다.

이들 이외의 예비비사용은 국회 개회중에는 인정되지 않는다.

---

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

111) 각주 84) 참조.

넷째, 앞의 “예비비의 사용에 대해서”의 3은 예비비 사용금액의 목적외 지출을 금지하고 있다. 이것은 당연한 것이지만 사전에 예산의 유용을 금지한 점에 의의가 있다.

다섯째, 예비비는 어떠한 경비의 부족에도 사용할 수 있는 것이 일반적이지만 특정의 경비의 부족에만 사용할 수 있는 예비비가 설치된 것이 있다.

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

## (6) 예비비안건에 대한 국회의 심의절차

### 1) 중의원의 선심의

재정법 제36조<sup>112)</sup> 제3항은 “내각은 ... 조서를 ...국회에 제출하여...”라고만 규정하고 있지만 실제로는 먼저 중의원에 제출하고<sup>113)</sup>, 동시에 국회법 제58조의 규정에 근거하여 예비심사를 위해서 참의원에 동일한 조서가 송부된다. 참의원에서는 중의원의 승낙후 동원으로부터 송부를 받아서 예비비안건의 심사와 의결을 행하고 있다.

### 2) 예비비안건의 참의원 선심의에 관한 논의

헌법은 예비비안건에 대하여 예산과는 달리 중의원에 먼저 제출(중의원선심의)하는 규정이나 중의원의 의결이 우월하다는 규정은 두고

112) 재정법 제36조 ① 예비비로써 지불(支弁)한 금액에 관해서는, 각성 각청의 장은 그 조서를 作製하여 다음의 국회의 常會의 개회 후 곧 이를 재무대신에게 송부해야만 한다.

② 재무대신은 전항의 조서에 기초하여 예비비로써 지불한 금액의 총조서를 作製해야만 한다.

③ 내각은 예비비로써 지불한 총조서 및 각성 각청의 조서를 다음의 常會에서 국회에 제출하여 그 승낙을 요구해야만 한다.

④ 재무대신은 전항의 총조서 및 조서를 會計檢査院에 송부해야만 한다.

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

있지 않다. 따라서 헌법상의 규정으로는 예비비안건의 참의원선심의도 가능한 것으로 보는 견해도 있다.<sup>114)</sup>

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

국회에서 의결된 예산에는 예비비로서 사용할 수 있는 총액과 그 재원으로 되는 세입이 포함되어 있고 국민부담의 총액은 이미 결정되어 있다. 형식상의 세입세출예산에 대해서 인정된 중의원선심의의 취지를 내각의 책임으로 행해진 예비비사용의 사후승낙에까지 적용할 수 있다고는 할 수 없다는 견해와 함께 예비비안건의 중의원선심의는 지금까지의 선례를 근거로 한 것으로서 헌법상의 요청은 아니라고 하는 견해도 있다.<sup>115)</sup>

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

#### (7) 국회의 사후승낙

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

---

114) 日本財政法學會, 財政法の基本課題, 94면.

115) 위의 책.

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

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

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

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

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

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

그런데 국회에서 한번 승낙을 받지 못한 경우에는 동일한 승낙을 요구하는 재제출은 안된다.<sup>116)</sup>

---

116) 116회 국회참원결산위원회의록 7호 21면(1989. 11. 29).

(8) 예비비의 계상과 사용 등의 상황

[표16] 일반회계예비비계상액 및 사용액 등의 추이

(단위 : 억엔, %)

년도	구 분	예비비계상액 (대세출예산 비율)		보정감액	보정후	사용합계액	불용액
1989		3,500	0.58	1,500	2,000	1,427	572
1990		3,500	0.53	250	3,250	3,239	10
1991	급여개선	1,350	0.41	1,350	-	-	-
		1,500		-	1,500	1,445	54
1992		3,500	0.48	1,500	2,000	1,037	963
1993		3,500	0.48	2,000	1,500	1,113	387
1994		3,500	0.48	2,000	1,500	1,486	14
1995		3,500	0.49	1,500	2,000	578	1,422
1996		3,500	0.47	1,500	2,000	1,986	13
1997		3,500	0.45	2,000	1,500	221	1,278
1998		3,500	0.45	2,000	1,500	39	1,460
1999	공공사업등	5,000	1.04	-	5,000	4,999	0
		3,500	0.43	1,500	2,000	106	1,893
2000	공공사업등	5,000	1.00	-	5,000	4,999	0
		3,500	0.41	1,500	2,000	486	1,513
2001	공공사업등	3,000	0.79	3,000	-	-	-
		3,500	0.42	1,000	2,500	1,247	1,252
2002		3,500	0.43	1,500	2,000	358	1,641
2003		3,500	0.43	1,000	2,500	1,319	1,180

1989년 이후를 보면 사용처가 한정되지 않은 일반 예비비는 거의 매년 3,500억 엔이 계상되어 있다. 1990-1991을 제외하고 매년 1,000억 엔부터 2,000억 엔이 보정예산에서 감액되어서 예비비 재원으로 되어 있다. 또한 불용액을 1,000억 엔 이상이나 내고 있는 연도가 다수 있다. 그래서 당초계상액을 1,000억 엔 정도 감액하는 것이 가능하다는 견해도 나왔다.<sup>117)</sup>

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

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

### (9) 일본과 우리나라의 예비비의 과다편성의 문제

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

다음 [표17]에 나타난 바와 같이 '89년 예산회계법의 개정 이전과 이후의 예비비의 규모를 비교해보면 이례적인 경우인 '87년과 '98년을 제외하고는 총 예산에서 차지하는 비중은 거의 차이가 없다.

117) 제140회 국회참원결산위회의록 2호 4면(1997) 참조.

[표17] 연도별 예비비 규모 및 지출결정비율(일반회계)

(단위 : 10억원, %)

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

이러한 예비비 규모는 우리와 제도가 비슷한 일본의 0.5% 정도([표 16]의 예비비계상액(대세출예산 비율) 참조)에 비하여 그 규모가 큰 편이라고 할 수 있다. 우리의 경우 예비비의 규모가 상대적으로 큰 이유는 첫째, 예비비 중 그 사용이 제한되어 있는 예비비(소위 목적 예비비) 중 재해대책비가 비교적 큰 비중을 차지하고 있기 때문이며, 둘째, 그 사용이 제한되어 있지 않은 예비비(소위 일반예비비)의 규모가 상대적으로 크기 때문이다.

'97년과 같이 재해가 발생하지 않은 해의 경우와 '99년과 같이 추경으로 추가 편성된 재해대책비용이 예상보다 적게 소요되고 환율변동이 예상보다 작아 환차손이 발생하지 않은 해는 예비비 지출결정액이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이것은 목적예비비의 경우는 해당

목적으로만 사용이 제한되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 그러나 통상적인 경우는 예산액 대비 지출 결정액의 비율이 90%를 상회하여 매우 높게 나타나고 있어, 예비비가 예외적인 불가피한 지출에 대응하기 위하여 설정된 것임에도 불구하고 본래의 취지와는 무관하게 세출예산에 계상된 예비비, 특히 일반예비비는 높은 비율로 지출되고 있음을 의미한다.

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

#### 제 4 절 소 결

살펴 본 바와 같이 미국·독일·일본 등의 주요국들도 용어 및 세부적 내용에서의 차이에도 불구하고, 예산집행의 신축적 사용을 위한 수단들을 도입하여 운용하고 있음에는 별 차이가 없다. 주요 외국에서도 우리나라와 마찬가지로 예비비나 예산 이·전용의 투명하고도 적절한 운용을 위해 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있으며 이는 주로 신축성제고 수단들의 사전적 제한 또는 사후적 통제들을 위주로 하고 있는 것으로 보인다.

일본의 경우, 항과 항사이의 경비를 융통하는 예산 이용의 경우 사전에 국회의 의결을 받고 있게 하고 있어, 우리의 경우인 국회의 사후승인 보다 한층 강화된 사전적 장치를 두고 있다. 독일의 경우 예산이 법률로 되어 있으므로 그 집행은 더욱 엄격하다고 판단할 수 있다. 따라서 예산이 예산안과는 다르게 집행 될 때에는 기본적으로 추가경정예산법에 의하도록 하고 있으며, 추가적 예산의 편성을 논의할 시간이 없는 긴급성이 존재하고 있을 경우, 연방헌법재판소는 추가경

정예산법의 절차에서 벗어날 수 있음을 결정할 수 있다. 이와 같이 예산의 엄격집행주의를 채택하고 있는 독일도 예산의 탄력적 운용을 위한 제도를 갖고 있음은 우리와 다를 바 없으나, 그 결정 또한 연방헌법재판소라는 고도의 독립적인 기관에서 수행하고 있음을 주목해야 할 것이다. 마지막으로 미국에서도 보충적 예산배정(supplementary appropriation)이라는 제도를 통해서 예산의 신축적인 집행이 가능하도록 하고 있으나, 이 경우에도 보충적 예산배정을 위한 절차는 의회에서 진행된다는 점에서 국회가 사후적 기능만을 담당하는 우리의 경우와는 다름을 알 수 있다.

결국, 급변하는 재정상황으로 인해 불가피하게 예비비나 예산이·전용이라는 신축성제고수단들을 활용할 때에도, 주요외국의 경우 의회 또는 고도의 독립성을 지닌 제3의 기관이 사전에 그 집행을 승인하고 있음을 알게 된다. 이것은 재정의 탄력적 운용과 더불어 재정의 민주성과 투명성을 모두 구현하려는 최소한의 제도적 장치라고 볼 수 있다. 따라서 예비비의 경우 사용 후 승인만을 국회가 담당하는 우리나라의 경우도 주요외국에서의 경우와 같이 좀 더 적극적으로 역할을 수행하는 것이 필요하다고 할 것이다. 예산의 편성에 대한 심의와 확정도 의회에 의해서 이루어지며 또한 결산에 있어서도 국회의 역할은 어느 정도 보장되고 있으나 예산의 집행에 있어서의 국회의 역할은 상대적으로 미미한 상황에 있다. 따라서 재정의 집행에 대한 투명성을 더욱 제고하고 나아가 재정의 민주성 또한 실현하기 위해서는, 국회의 적극적 역할이 필요하다고 판단되며, 이것은 사후적 승인이라는 소극적 역할수행과 아울러 예산신축성제고수단의 사용 전에 적극적으로 국회가 관여하는 제도적 장치의 도입 또한 전향적으로 검토해 볼 수 있을 것이다.

## 제 4 장 예산집행의 투명성 제고를 위한 예비비 및 이·전용의 개선방안

### 제 1 절 현행법상의 재정통제수단을 통한 이·전용의 투명성 제고

#### 1. 의회통제

의회는 예산의 결산심사를 통해 적절하지 못한 예비비 및 예산의 이·전용에 대한 통제를 행사할 수 있다. 즉, 감사원은 감사결과보고서를 국회에 제출하는데, 국회는 감사원으로부터의 감사결과보고서를 각 상임위원회에 회부하여 예비심사하게 하고 각 상임위원회는 그 심사결과에 대한 의견을 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다. 동위원회의 종합심사를 거친 결산은 본회의에 상정되어 심의·확정된다.<sup>118)</sup>

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

#### 2. 감사원에 의한 재정통제

##### (1) 회계검사

예비비 및 예산의 이·전용의 투명성을 높이기 위한 수단으로서 가장 핵심적인 지위에 있는 것으로서 감사원에 의한 회계검사를 들 수 있다. 회계검사는 감사원이 반드시 행하여야 할 필요적 검사사항으로 국가의 회계와 지방자치단체의 회계를 검사한다. 따라서 국가재정법 및 지방재정법의 규정에 위반하는 예산의 이·전용 사례가 적발되었

118) 신해룡, 앞의 책, 261면을 참조.

을 경우 감사원은 징계 및 문책처분의 요구, 시정·개선의 요구, 권고와 통보, 경우에 따라 고발로써 조치할 수 있다.<sup>119)</sup>

## (2) 결산검사

우리 헌법 제99조는 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. 의문의 여지없이 감사원은 결산검사를 통하여 중앙정부 및 지방자치단체의 예비비 및 예산의 이·전용이 적절하게 이루어 졌는지에 대해서 회계검사 할 수 있다. 감사원은 재정경제부장관이 제출한 세입·세출결산과 기타 결산서류를 토대로 결산검사를 하며, 이 결과를 재정경제부에 통보하며 동시에 국회에 결산검사보고서를 제출한다.

## 3. 행정부에 의한 통제<sup>120)</sup>

### (1) 예산의 재배정

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

### (2) 공적 장부의 비치·기록·보고 등

각 행정청은 소관업무에 관한 장부를 기록하여야 하며, 당연히 회계 관련 장부 또한 기록하여야 할 것이다. 예비비 및 예산의 이·전용이 있을 경우, 반드시 지출원인에 대한 기록을 남겨야 할 것이며 또한 회계 관련 장부는 일체의 금전출납 기록과 그에 따른 영수증의 보관 및 처리

119) 유훈, 재무행정론, 2003, 321-323면.

120) 이종익·강창구, 앞의 책, 278면 이하.

가 필수적이라고 할 것이다. 이러한 장부의 비치, 기록, 보고는 예산의 이·전용의 적절성에 대한 결정적인 판단자료가 될 것이며 또한 장부의 비치, 기록, 보고 그 자체로서 투명성의 제고에 기여하게 될 것이다.

## 제 2 절 예비비 제도의 투명성 제고를 위한 입법론적 제안

예비비 집행사례를 구체적으로 살펴 볼 경우, 상당수의 예비비 집행 내역이 예비비의 요건(예측불가능성, 다음연도 예산에 반영하면 그 집행목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성)에 충족되지 않거나, 조직개편 및 각종 위원회·지원단 등 조직팽창에 과다하게 사용되고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 우선 예비비가 편성될 때, 예비비 규모가 일정한 원칙 없이 과다하게 편성되지 않아야 하고, 기획예산처가 예비비를 배정할 때 예비비 요건을 엄격하게 적용하며 그 집행을 적정하게 관리하여야 한다. 또한 예비비에 대한 국회의 승인 절차를 개선하여 예비비 집행이 방만하게 운용되지 않도록 하여야 한다. 이하에서는 이와 같은 점을 감안하여 예비비 제도의 투명성 제고를 위하여 예비비 편성, 예비비 집행, 예비비에 대한 국회 승인 절차 등으로 구분하여 필요한 방안을 도출하고 특히, 목적예비비 규정 및 예비비 승인절차에 대한 법률개정방안을 제시하고자 한다.

### 1. 예비비 편성 시 개선방안

예비비 편성 시 문제점은 [표3]에서 적시한 바와 같이, 한 해도 거르지 않고 정부가 예비비를 국회심의과정에서 일반회계 세출규모를 조정하는 삭감 재원으로 활용한다는 점에 있다. 즉, 정부는 '01년~'07년도까지 연평균 3,722억원의 예비비를 국회 심의과정에서의 삭감재원으로 활용하여 왔다. 매년 예비비를 일정한 기준 없이 예비비를 과

다하게 편성한 예산안을 국회에 제출하여 해마다 국회의 심의과정 및 정치적 환경에 따라 다른 편성·삭감규모로 인해 연도별 예비비 규모의 편차가 크게 나타나게 되며, 결과적으로 예비비 규모가 부적정하게 결정될 가능성이 높았다.

예비비를 적정한 규모로 편성하기 위해서는 우선 예비비 예산안을 국회 예산심의과정에서 삭감재원으로 활용되는 관례가 중단되어야 하며, 이를 위해서는 예비비 규모에 대한 적절한 산정방법을 통한 규모 산출이 필요하다. 예비비 적정 규모에 대한 산정방법을 도출하기 위해서는 경직성 경비 및 법정 경비로 지출되는 규모를 제외한 과거 예비비의 집행실적, 과거 예비비 불용률<sup>121)</sup>, 예산안의 규모 등을 감안하여 일정한 규모 산정 원칙을 설정하는 것이 필요하다.

우리나라와 같이 일반예비비 제도를 운영하고 있는 일본<sup>122)</sup>의 예비비 규모는 [표18]을 살펴보면, 일본의 일반예비비는 '80년도에서 '05년도까지 3개년도를 제외한 22년간 3,500억엔 정액으로 계상하고 있음을 알 수 있고, 이는 '05년도 일반회계(약 82조엔)의 0.43%에 해당하는 규모이며, '99년~'01년도까지는 경기진작을 목적으로 공공사업예비비를 별도로 계상하였다.

[표18] 일본의 예비비 편성규모

(단위 : 억엔)

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

121) '03~'06년도 4개년간 예비비 불용률은 평균 12.8%이다.

122) 일반예비비 제도를 가지고 있는 나라는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 중 일본이 유일하다.

	'80~'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
--	----------	------	------	------	------	------	------	------

\* 일본재무성의 “Highlights of the Budget” (각 년도)  
 또한, 예비비의 규모 산정시 감안하여야 할 요인으로 예비비를 대체할 수 있는 이용·전용·이체 등 예산집행의 탄력성을 제고하기 위한 제도들의 활용 여부 및 과거 실적 등이라 할 수 있다.

예산의 전용은 예산의 목적범위 안에서 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 조정하는 것으로, 세출예산집행지침을 통해 중앙행정기관의 자체 전용범위를 규정하고, 자체 전용범위를 넘어서는 부분에 대해서는 기획예산처장관의 승인을 거쳐 전용할 수 있다. 예산의 이용은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간의 금액의 조정으로, 이는 국회의 승인 사항으로 규정되고 있으나, 예산총칙<sup>123)</sup>에서 이용 범위를 설정하여 이 범위 내에서 이용을 허용하고 있다. 그리고 기획예산처장관이 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 이용하거나 이체할 수 있다.

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

123) 2007회계연도 예산총칙 제10조 다음경비에 부족이 생겼을 경우에는 예산회계법 제36조 제1항 단서규정에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타 비목으로부터 이용할 수 있다.

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

또는 이체를 할 수 있다.

실제 전용 및 이용·이체규모는 [표19]와 같이 '05년도 1조 6,612억 원, '06년도 8조 9,759억원으로 '06년도의 경우 전체 예산대비 6.1%에 해당하는 상당한 규모임을 알 수 있다.

[표19] '04~'06년도 연도별 이·전용 등 결산 총괄표(일반회계 세출기준)

(단위 : 억원)

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

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

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

비는 예비비 제도 취지에 어긋난다는 지적을 소개한 바 있다.

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

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

따라서 현행 국가재정법과 같이 인건비 충당을 위한 사용목적 이외에 다른 목적의 목적예비비의 편성을 허용하는 규정방식을 목적예비비를 편성할 수 있는 목적을 열거하고 이 목적 이외에 목적예비비를 허용하지 않도록 변경하는 것이 바람직 할 것으로 보이며, 예측하지 못한 대규모 예산소요가 발생하여 일반예비비로 이를 충당할 수 없는 극히 예외적인 상황이 발생하는 경우에는 추가경정예산안을 활용하여야 할 것이다.

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

다. 따라서 '07년도 목적예비비는 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전, 각종 선거경비, 법률에 의한 과거사 관련 보상금으로 구성되어 있다.

'07년도 목적예비비 중 인건비(의료보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함)는 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위한 목적예비비를 금지하고 있는 국가재정법 제22조 제2항의 규정에 위배될 수 있으므로 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당 부분을 제외하도록 규정하여야 하며, 각종 선거경비는 지금까지 일반예비비로 충당하고 있으므로 불필요하게 이를 목적예비비로 규정하는 것은 바람직하지 못하고, 과거사 관련 보상금과 같이 예산소요 여부가 불투명한 목적을 목적예비비로 규정하는 것은 목적예비비 항목 증가로 인한 예비비의 증대 및 이로 인한 재원배분의 비효율성<sup>124)</sup>, 일반예비비의 연례적인 높은 불용률 등을 감안할 때, 부적정한 것으로 생각된다.

따라서 예비비 제도의 취지에 부합되지 않는 측면이 있는 목적예비비를 불가피한 경우에 한정하는 방식으로 변경하는 방안을 제시하여 보면, [표20]과 같다.

[표20] 국가재정법 제22조에 대한 수정방안

현행	수정안
제22조 (예비비) ①정부는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적을 지정해 놓은 예	제22조 (예비비) ----- ----- ----- ----- 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비는 본문의 규정에도 불구하고 예산총칙에 미리 사용 목적을 지정하여 별도로 세입세출

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

현 행	수 정 안
<p><u>비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.</u></p> <p><u>②제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용 목적을 지정할 수 없다.</u></p>	<p><u>예산에 계상할 수 있다.</u></p> <p><u>1. 재해대책비</u></p> <p><u>2. 환율변동으로 인한 원화부족액 보전</u></p> <p><u>② (삭 제)</u></p>

[표20]과 같은 목적예비비에 대한 규율은 목적예비비제도 자체는 유지하면서, 무분별한 목적예비비의 설정으로 예비비가 부적절하게 팽창하는 것을 방지하는 데에 기여하여 국회의 예산심의·확정권한과 예산집행에 대한 탄력적 운용간에 균형적인 조화를 이룰 수 있을 것으로 생각된다.

## 2. 예비비 집행 시 개선방안

예비비 집행에 있어서 가장 중요한 사항은 예비비 사용요건에 부합되는 적정한 예비비 집행이 이루어져야 한다는 점으로 생각된다. 예비비 사용요건은 첫째, 예측불가능성으로 ‘예산편성·심의 당시 예측할 수 없는 지출소요’라는 요건이 충족되어야 하는데, 이는 국가재정법 제22조 제1항<sup>125)</sup>에 규정되어 있다. 둘째, 다음 연도 예산에 반영하면 그 집행의 목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성이라는 요건을 충족하여야 하며, 이에 대해서는 법령상 규정되어 있지 않으나, 이는 예비비 제도가 일반예산의 예외적인 제도로 본 예산 편성이

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

가능하지 않는 경우를 상정하여 운용하고 있는 제도의 특성에서 도출되는 요건이라 할 수 있다. 마지막으로 예비비는 국가예산의 일부로 국가 예산이 갖추어야 하는 일반적인 특성<sup>126)</sup>을 갖추어야 한다.

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

예비비 집행에 있어서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선 예측가능한 경상경비 및 법정소요에 대해서는 이를 본 예산에 편성하고, 예비비 불용률 등을 감안하여 예비비 규모를 적정하게 편성하여야 하며, 다음으로 예비비 관리부서인 기획예산처가 예비비 신청에 대한 심사시 예비비 요건을 엄격하게 적용하여 조정하고, 예비비 요건에 부합되지 않는 소요에 대해서는 예산의 이·전용 등의 다른 제도를 통하여 그 소요를 충당하거나, 다음 연도 예산에 반영하도록 하여야 할 것이다.

다음으로, '05년도 지역신문발전기금 전출금과 같이 신규 기금에 대한 일반회계 전출금을 예비비를 통해 집행하는 사례가 재발되지 않아야 하며, '05. 3. 24 공포된 「지역신문발전지원특별법」 부칙과 같이 기금운용계획안을 국회의 심의 없이 국회에 제출한 것만으로 기금운용계획안이 심의·확정된 것으로 간주하도록 하는 것은 국가재정법 및

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

국회법 규정에 상충하는 것으로, 이는 헌법에서 규정한 국회의 재정 권한을 침해하는 소지가 있다고 보인다. 위 사례와 같이 일반 상임위원회에서 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사할 때에는 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)<sup>127)</sup> 규정에 따라 예산결산특별위원회의 협의를 거쳐 부당하게 국가재정법 및 국회법과 상충되지 않도록 하여야 할 것이다.

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

이러한 예비비의 적정 집행에 대한 행정부 내부 통제에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 현재 결산과 함께 예비비 총괄명세서 등을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 하고 있는 국회의 승인절차는 예비비 지출효력에 대한 영향을 미칠 수 없으므로 이에 대한 개선방안이 필요할 것이다.<sup>128)</sup>

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

---

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

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

구가 이루어지도록 집행하여야 할 것이다.

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

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

### 3. 예비비에 대한 국회 승인절차의 개선

#### (1) 예비비 승인절차의 필요성

앞서 지적한 바와 같이 상당수의 예비비 집행이 그 요건에 부합되지 않고 방만하게 운영되는 것은 예비비에 대한 국회의 사전 승인절차가 없고 사후 승인 또한 결산과 함께 다음 연도 5월 31일까지 제출되어 예비비 집행내역에 대한 국회의 승인절차가 예비비 지출효력에 대해 영향을 미칠 수 없다. 또한 예비비에 대한 국회 승인이 실질적으로 정부 전체의 결산 승인의 일부분으로 포함되고 있다는 점과 예비비 신청 당시 기획예산처에 제출하는 예비비 이유 및 금액에 대한 추산의 기초를 명백히 한 명세서(국가재정법 제51조 제2항) 등 세부자료가 상당부분 제출되지 않아 예비비 지출승인에 대한 국회 심의가 제대로 이루어지지 않는 점 등의 문제점이 있으므로 예비비 지출 승

인절차에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

## (2) 헌법 제55조 제2항과 국가재정법 제52조 제4항

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

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

헌법 제55조 제2항에서의 ‘차기(次期)’는 국회법상의 회기와 관련 있는 것으로서, 다음 입법기가 아닌 다음 회기(會期)를 의미하는 것임은 이론의 여지가 없다. 따라서 헌법의 동 규정에 의해 예비비의 사용에 대한 승인은 예비비의 사용이 있고 난 후의 회기에 그 승인을 받아야 하는 것으로 새기는 것이 타당하다.<sup>129)</sup>

한편, 예비비사용의 국회승인에 있어서 국가재정법상의 규정은 이전의 『예산회계법』과 유사하지만 예비비사용명세서의 작성과 그 국회제출시기를 더 앞당겼다. 즉, 구 『예산회계법』은 예비비사용 총괄명세서의 국회제출시한을 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지로 했던 것을 『국가재정법』에서는 ‘다음 연도 5월 31까지’로 변경되었으며 이를 통

129) 권영성, 헌법학원론, 2007, 872면 이하.

해 예비비에 대한 국회의 통제를 강화하였다. 그러나 여전히 특별한 이유 없이 헌법의 규정이 하위법에서 온전히 구현되지 못하고 있으며 이는 국가재정법 제52조 제4항의 위헌성이 상존하고 있음을 의미한다.

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

### (3) 국가재정법 제52조 제4항의 개정방향

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

이와 같은 국회 승인절차의 개선방안을 구체적으로 제시하여 보면, [표21]과 같이 우선 예비비 배정시 예비비 부속서류를 국회예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하여 국회의 예비비 지출승인을 위한 기초자료를 확보함과 아울러 정부가 예비비 요건을 엄격하게 심의하여 부당한 예비비 지출을 억제하는 부수적인 효과도 기대할 수 있는 것으로 생각된다.

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

수 있도록 하였다.

[표21] 국가재정법 제51조 및 제52조에 대한 수정방안

현행	수정안
<p>제51조 (예비비의 관리와 사용) ①예비비는 기획예산처장관이 관리한다.</p> <p>②각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. (단서 생략)</p> <p>③기획예산처장관은 제2항의 규정에 따른 예비비 신청을 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④ (생략)</p>	<p>제51조 (예비비의 관리와 사용) ① (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④정부는 제3항의 규정에 따른 대통령의 승인을 얻은 경우에는 제2항의 규정에 따른 명세서 및 제3항의 규정에 따른 예비비사용계획명세서를 포함하는 예비비 부속서류를 지체 없이 국회예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항과 같음</p>
<p>제52조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ①각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>②재정경제부장관은 제1항의 규정</p>	<p>제52조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ①각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 완료되거나, 당해 회계연도가 종료된 때에는 예비비로 사용한 금액의 명세서를 10일 이내에 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>②-----</p>

현행	수정안
<p>에 따라 제출된 명세서에 따라 <u>예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</u></p> <p>③재정경제부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.</p> <p>④정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>	<p>----- 매 분기별 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 ----- ----- -----.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④정부는 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서 및 예비비 사용에 관한 부속서류를 매 분기 종료 후 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>

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

### 제 3 절 예산의 이·전용 제도의 투명성 제고를 위한 입법론적 제안

#### 1. 예산의 목적 외 사용금지 원칙 규정의 해석 및 개선방안

예산의 이·전용 사례에서 살펴보았듯이 당초 예산에 반영되지 않

왔던 신규사업을 예산의 이·전용을 통해 추진하거나 기존 사업을 확대하여 예산을 낭비하는 문제점이 있었으며, 이·전용 승인 없이 예산을 목적 외로 사용하는 등 상당규모의 예산이 이·전용을 통해 남용되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 예산 본래의 목적이나 범위를 벗어난 예산 사용 사례가 해마다 발생하고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 예산의 신축성 확보차원에서 마련된 이·전용 제도가 행정부에 과도한 재량을 부여하는 결과를 방지할 수 있도록 관련법에서 이·전용의 기준이 되는 예산과목의 개념을 명확히 하고, 이·전용의 위임범위를 가능한 구체적이고도 명확하게 제시해 주어야 한다. 따라서 이하에서는 우선 현행법상 이·전용에 대한 통제수단을 적시한 이후에, 예산과목 개념 및 이·전용 위임 범위와 관련한 세부 논점 및 개선방안을 살펴보고, 이를 기초로 하여 예산과목 및 이·전용 제도 관련 법률의 개정안을 도출해 보고자 한다.

예산의 이·전용 제도의 검토에 앞서 예산집행의 일반적인 원칙이 되는 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 살펴보고 이 원칙과 예산의 이·전용 제도와의 관계를 언급하고 이 관계를 통하여 제기될 수 있는 문제점과 개선방안을 도출하고자 한다.

국가재정법 제45조(예산의 목적 외 사용금지)에서 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 이 원칙은 예산집행에 있어서 준수되어야 할 기본원칙으로써 예산집행의 자의적 운용을 통제하여 예산사업이 당초 목적대로 집행되도록 하기 위한 것으로 이해된다. 또한, 이 원칙은 헌법 제54조 제1항에서 규정한 국회의 예산 심의·확정권을 행정부가 예산집행과정에서 자의적으로 훼손하는 것을 방지하기 위한 헌법적 요청에서 도출될 수 있다고 볼 수 있다.

반면, 예산의 이·전용 제도는 회계연도 중 예산 집행상 여건변동 등에 탄력적으로 대응하기 위하여 예산 과목간 상호 변경을 예외적으

로 허용하는 것으로 예산집행의 효율성을 제고하기 위한 취지로 이해되며, 예산의 목적 외 사용금지 원칙과 상충될 가능성이 있으므로 양자의 관계에 대한 검토가 필요하다고 하겠다.

국가재정법의 문리해석상 이 관계를 두 가지 측면에서 볼 수 있을 것이다. 우선, 예산의 이·전용제도를 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로 보는 관점이 있을 수 있고, 다른 측면에서는 예산의 이·전용도 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 적용을 받기 때문에 이·전용의 내재적인 한계를 설정하여 주는 역할을 한다고 생각할 수 있다. 하지만 여기에서는 예산의 이·전용제도를 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로 보고 국가재정법 제45조(예산의 목적 외 사용금지)의 문제점과 개선방안을 살펴보면, 예산의 이·전용제도를 이 원칙의 예외로 인정하지만 아무런 제한 없이 인정하는 것이 아니라, 예산집행 과정에서 헌법이 부여한 국회의 예산 심의·확정권과 조화될 수 있는 법제개선방안을 찾아보고자 한다.

국가재정법 제45조에서는 각 중앙관서의 장이 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없도록 규정하고 있는 데, 여기에서 세출예산이 무엇을 의미하는지 명확하지 않다. 이 원칙은 앞서 말한 바와 같이 헌법에서 규정한 국회의 예산 심의·확정권의 실효성을 확보하기 위한 취지에 따라 국회에서 확정된 세출예산의 목적에 따라 경비가 집행되어야 되므로, 국가재정법 제45조의 ‘세출예산’의 의미는 국회에서 확정된 단위의 세출예산을 의미하는 것으로 해석하는 것이 타당한 해석일 것이다.

우선, 예산은 국가재정법 제19조에 따라 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭하며, 이들 항목이 모두 국회의 의결을 거쳐서 결정되므로 국가재정법 제45조의 ‘세출예산’은 세입부분을 제외한 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 포함한 것으로 볼 수 있으며, 이중 세출예

산을 어느 항목까지 보아야 하는지가 논쟁의 여지가 있을 것이다.

국가재정법 제21조 제3항 및 제4항에서는 세출예산의 구분을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항·세항으로, 경비의 성질에 따라 목으로 구분하고 있으므로, 국가재정법 제45조의 ‘세출예산’의 단위를 항, 세항 또는 목으로 생각해 볼 수 있으나, 앞서 말한 바와 같이 ‘세출예산’의 단위는 국회에서 실제 의결되는 예산과목으로 해석하여야 할 것이다.

아래의 [표22]는 실제 국회 본회의에서 의결한 국회예산결산특별위원회에서 작성한 □□2007년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안□□중 세출예산안 감액조정 내역중 일부부처의 조정내역을 발췌한 것으로, 아래의 [표22]에서 조정하고 있는 사업명은 세출예산의 단위 중 세항을 세분화한 세세항 단위이다.

[표22] 2007년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안 중 일부 내역

(단위 : 백만원)

소 관	회 계	사 업 명	정부안	감 액	비 고
법무부	일반	▪ 서울북부지검	14,950	△2,000	
		▪ 친일반민족행위자 재산조사 위원회 운영	2,662	△200	
법제처	일반	▪ 법제정책연구개발	250	△50	
헌법재판소	일반	▪ 도서관 신축	10,842	△9,640	
대법원	일반	▪ 재판업무운영경비 지원	111,675	△6,725	
국가인권위	일반	▪ 인권관련단체지원	393	△100	
		▪ 인권의식향상 매체발간	457	△200	
		▪ 학교·공공·시민단체 등 인권교육 활성화	856	△150	
		▪ 인권정보시스템구축	1,396	△40	
국가청렴위	일반	▪ 부패방지조사 평가	1,759	△200	
		▪ 부패방지종합정보센터 구축	867	△100	
		▪ 부패방지 교육홍보	1,219	△44	

소 관	회 계	사 업 명	정부안	감 액	비 고
		· 부패방지 민간협력	310	△66	

일반적으로 국회에서는 위 [표22]에서와 같이 세세항 단위로 수정 의결하고 있으며, 실제 하나의 사업으로서 의미가 있는 분류는 세세항 단위로 볼 수 있으므로 국가재정법 제45조의 ‘세출예산’의 단위를 세세항 단위로 해석하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또한, 국회예산결산특별위원회에서 간혹 세세항 단위의 세부 단위인 세사업 단위까지 적시하여 수정한 경우에는 그 수정의결 단위까지 국가재정법 제45조의 ‘세출예산’의 범위에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

따라서 실제 하나의 사업 단위로 국회의 일반적인 세출예산의 의결 단위인 세세항 단위를 국가재정법 제21조에 규정하고 예산의 목적 외 사용금지를 규정하고 있는 국가재정법의 제45조의 ‘세출예산’의 단위를 명확하게 세세항 단위 또는 국회에서 의결하는 예산과목 단위까지를 의미한다는 명시적인 규정을 두는 것이 바람직하다.

## 2. 예산과목 체제의 정비 필요

### (1) 프로그램예산제도 도입으로 인한 예산과목 구분의 변경 필요

기획예산처는 '2007년도 예산안부터 프로그램예산제도를 전면적으로 도입하여 국가재정법의 반영 없이 기존 예산과목 체제를 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 변경하였다. 프로그램예산제도는 정책목표인 프로그램을 중심으로 운영하는 예산제도로서, 정책 및 성과와 예산을 프로그램 중심으로 연계·운영하여 예산제도를 구성하는 예산구조·예산운영방식·예산정보시스템을 종합 개편하고자 하는 목적을 가지고 있다.

프로그램예산제도 도입으로 과목구조의 변경사례를 살펴보기 위하여 농림부 정책자금이자보전사업의 사례를 비교하여 보면, 아래 [표

23]과 같이 과거 장·관·항·세항·세세항의 예산과목 구분이 분야·  
부문·프로그램·단위사업·세부사업으로 변경하였음을 알 수 있다.

[표23] 예산과목구조 변경사례

2006년 예산		<농림부 예시>		2007년 예산		<농림부 예시>
장	대기능	농림수산개발 (410)	→	분야	농림해양수산 (100)	
관	중기능	농업·농촌 (411)	→	부문	농업·농촌 (101)	
항	소기능	농가소득안정및 부담경감(2700)	→	프로그램	농가경영안정 농업금융(1000)	
세항	대부분 실·국 단위 사업	농업구조정책국 (2717)	→	단위사업	자금이차보전 (1034)	
세세항	세부사업	정책자금이차 보전(211)	→	세부사업	정책자금이차 보전(540)	
목	예산편성비목	민간경상이전 (304)	→	목	민간경상이전 (320)	
세목	예산심의 및 집행비목	이차보전금 (304-06)	→	세목	이차보전금 (320-05)	

프로그램예산제도는 성과중심 예산제도의 일환으로, 각 부처가 정책 목표를 설정하고 프로그램 단위의 사업을 자율적으로 관리하여 예산집행의 효과성을 제고하기 위한 것으로 예산과목의 변경 필요성은 충분히 인정된다고 할 수 있으므로, 현재 국가재정법 제21조의 세출예산의 장·관·항·세항의 구분을 분야·부문·프로그램·단위사업의 프로그램예산제도 하의 예산과목 구분으로 변경하는 것이 필요할 것이다.

## (2) 예산과목 분류체제의 정비

예산의 이·전용제도의 기준이 되고 있는 ‘장·관·항’ 및 ‘세항·목’에 대한 각 개념은 국가재정법에서 세부적으로 규정하고 있지 아니하고, 단지 국가재정법 제21조 제3항에서 ‘세출예산은 기능별·성질별·또는 기관별로 장·관·항’으로 구분한다.’고 대략적인 구분기준만을 규정하고 있으며, 동조 제4항에서는 ‘예산의 구체적인 분류 기준 및 세항과 경비의 성질에 따른 목의 구분’을 기획예산처 장관에게 위임하고 있다. 또한 국가재정법시행령 제7조(예산의 과목구분)에서는 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정을 기획예산처 장관이 정하는 바에 따르도록 규정함으로써, 결국 ‘장·관·항’ 및 ‘세항·목’의 예산과목에 관한 구별기준을 기획예산처장관에게 백지 위임하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 규정의 문제점은 ‘장·관·항’의 분류기준이 명확하게 규정되어 있지 않으면서, 예산의 구체적인 분류기준 및 세항, 목의 구분을 기획예산처장관에게 포괄적으로 위임하여 예산의 분류기준이 아무런 제한 없이 전적으로 기획예산처의 재량에 의해 맡겨져 있어 ‘포괄 위임입법 금지의 원칙’에 위배되는 것으로 보인다. 이와 같은 점을 개선하기 위해서는 국가재정법 제21조 제3항에서 예산의 구분 단위인 ‘장·관·항·세항·목’에 대한 구분 기준 및 개념을 명확히 규정한 이후, 동조 제4항에서 보다 세부적인 분류 기준 등에 대하여 기획예산처장관이 아닌 대통령령에 위임하여야 할 것으로 생각된다.

또한, 국회예산결산특별위원회의 수정안 및 농림부의 예산과목구조에서 본 바와 같이, 실제 단일한 목적으로 구분할 수 있고 실제 국회예산심의시 기준이 되는 사업단위는 세항을 세분화한 세세항 단위이나, 이 단위는 국가재정법의 예산구분 항목에 포함되지 않고 있어, 이·전용 제도의 대상에 포함되지 않는 문제점이 있다. 실제 사업단

위인 세세항이 법령상 규정된 예산단위가 아니기 때문에 세세항 간의 변경이 빈번하게 일어나고 이에 대한 변경도 각 중앙관서의 장의 재량에 맡겨져 있으므로, 이를 통하여 국회에서 의결한 예산이 당초 목적대로 집행되지 않을 가능성 있는 것으로 보인다. 심지어 일부 부처에서는 예산 집행시에는 세세항 단위가 아닌 세항 단위로 운영하여 결산 결과, 특정 세세항의 일부 목이 세세항 단위에서는 마이너스(-)로 나타나고 있는 등의 문제가 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 국가재정법 제21조 제3항의 예산과목을 분류에 세세항 단위를 포함시키는 방안과 시행령에 세세항 단위를 포함시키는 방안을 검토할 필요성이 있으며, 세세항 간의 변동도 전용의 개념에 포함시키거나, 전용보다 세부적인 단위로 ‘조정’등의 개념을 법령화하여 공식적인 결산제출서류에 포함시켜 이를 국회에서 검토할 수 있도록 제도화하는 것이 시급하다.

다음으로 각 경비의 성질에 따른 목별 분류는 매년 기획예산처에서 『예산안 편성 및 기금운용계획안작성 지침』을 통해 각 부처에 통보하고 있으며, 이 지침에서는 경비의 성질별 분류인 목에 관하여 비교적 상세한 세목별 해당 경비의 용도지정 등을 통해 분류하고 있다. 기획예산처는 2007년도 과목구조 개편을 통하여 2006년도 49개 목과 102개의 세목을 23개 목과 90개의 세목으로 통합하였다. 성과주의 예산의 도입과 부처의 자율성 제고 측면에서 목 및 세목구조를 통합하는 것은 바람직한 방향으로 생각된다.

이상에서 논의한 예산과목 체계 정비 방안을 종합하여 실제 법제개선방안을 일례로 제시하여 보면, 아래의 [표24]와 같다. 현행 국가재정법 제21조 제3항을 세입예산의 구분으로 변경하고, 제4항에 세출예산 분류과목을 명시하는 것으로, 기존의 품목별 예산제도의 구분인 ‘장·관·항’의 구분에서 2007년도에 실시한 프로그램예산제도의 구분으로 변경하였고, 예산과목 구분을 실제 사업단위인 세부사업까지 법제화

하였으며, 보다 세부적인 예산분류 기준 및 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획예산처장관에서 대통령령으로 위임하였다.

[표24] 예산과목체제의 개편방안 예시

국가재정법	개 정 안
<p><b>제21조 (세입세출예산의 구분)</b> ①세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.</p> <p>②세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.</p> <p>③세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.</p> <p>④예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획예산처 장관이 정한다</p> <p style="text-align: center;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p><b>제21조(세입세출예산의 구분)</b> ① &lt;생략&gt;</p> <p>② &lt;생략&gt;</p> <p>③-----구분한다.</p> <p>④ 세출예산은 분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업·목으로 구분한다. 이 경우 분야는 기능별로, 부문은 기능의 세부 분류에 따라 구분하고, 프로그램은·단위사업·세부사업은 각 상위 항목 내의 사업성질별 및 사업목적별로 분류하고, 목은 각 경비의 성질에 따라 구분한다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 세부적인 예산의 분류기준 및 각 경비의 성질에 따른 목의 구분 등은 대통령령에서 정한다.</p>

### 3. 이·전용 제도 관련 규정의 개선방안

#### (1) 이·전용 허용 한도의 설정

이·전용제도는 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외적인 제도로 예산집행과정에서 여건변동 등의 상황변동에 탄력적으로 대응하여 예산집행의 효율성을 제고하기 위한 제도이다. 헌법에서 부여한 국회의 예산 심의·확정권에서 도출되는 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 대한 예외이기 때문에 법령상 이·전용 제도의 허용 한도가 설정되어 있지 않더라도 제도의 성질 및 취지상의 내재적인 한계가 있는 것으로 보인다.

현행 국가재정법 제47조(예산의 이용·이체) 및 제46조(예산의 전용)에서는 이용에 대한 한계는 전혀 규정되어 있지 않고 전용에 대해서만 ‘예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여’ 전용을 할 수 있도록 하고 있고, 이 경우에 사업 간의 유사성이 있는지, 재해 대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있다.

현행 국가재정법상 이용의 허용한도에 대해 규정되어 있지 않아 자칫 예산의 이용이 ‘예산집행상 필요’가 있으면 예산총칙에서 규정된 비목별 범위 내에서는 무제한적으로 가능한 것으로 이해될 수 있고, 전용에 대해서는 전용의 허용 목적을 ‘예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여’로 규정하고 있으나, 이 규정은 지나치게 추상적으로 되어 있으므로, 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보인다.

우선, 이용에 관하여 살펴보면, 예산의 이용은 장·관·항 사이의 주요 항목간 조정으로 원칙적으로 인정될 수 없으나, 예산편성 당시 예측할 수 없었던 사정변경이 있는 경우에는 인정될 필요성이 있다.

또한, 예산의 이용 중 장·관·항의 조정 중 대분류에 해당하는 장·관의 변동은 국회에서 정한 부문별 재원배분에 변경을 가하는 것이며, 특히 프로그램예산제도 하에서는 분야·부문의 변경은 중기재정계획의 근간을 흔들 수 있는 가능성이 있기 때문에 예산편성 당시 예상하지 못했던 조직개편의 사유를 제외하고는 국회의 승인을 얻도록 하는 등의 이용 요건을 강화하는 것이 필요하다. 그리고 예산보다 자율성을 강조하고 있는 기금의 경우, 주요항목의 사업성 기금은 20%, 금융성 기금은 30%를 초과하여 기금계획을 변경할 때에는 국회의 승인을 받도록 되어 있는 점을 참조하여 각 항의 이용의 경우에도 각 항 예산총액의 20~30%를 초과하는 경우에는 국회의 승인을 얻도록 하는 방안도 고려하여 볼 필요가 있다.

이와 관련하여 외국의 입법례를 참고해 보면, 영국의 경우 예산 의결단위(vote) 내의 이용은 국고부의 승인을 통해 가능하도록 하고 있으나, 국고부에 예산 의결단위 사이의 이용에 대한 승인권한은 주어지지 않고 있다. 미국의 경우에도 예산 계정 사이의 이전을 위해서는 의회의 승인을 받도록 하고 있다. 영국이나 미국에 비해 보다 완화된 기준을 채택하고 있는 나라는 스웨덴인데, 스웨덴의 경우 재무부의 승인 하에 예산 의결단위 이내 그리고 예산 의결단위 사이의 이용을 허용하면서, 일년에 두 차례 이용 현황을 국회에 보고하도록 하고 있다.<sup>130)</sup>

다음으로, 전용에 대해서는 추상적으로 규정되어 있는 전용의 목적 범위를 보다 명확하게 규정하고, 무분별한 전용을 방지하기 위하여 전용 한도를 설정하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다. 이들 방안에 대하여 구체적으로 살펴보면, 예산 전용의 목적도 이용의 목적과 같이 예산편성 당시 예측할 수 없었던 사정변경이 있는 경우로 한정하

130) Bill Allen, "Toward for a Budget Law for Economies in Transition", IMF Working Paper WP/94/149, December 1994, IMF

되, 현행 ‘예산의 목적범위 안에서’의 규정을 세항간 조정의 경우에는 세항의 상위 분류항목인 항 단위 예산의 목적범위 이내로, 목간 조정의 경우에는 세세항 단위 예산의 목적범위 이내로 제한하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 특정 예산분류 단위에서의 조정시 제한되어야 할 목적은 바로 위의 상위 분류 단위로 제한되어야 되기 때문이다. 이와 같이 당연한 논리를 법제화하고자 하는 사유는 아래의 [표25]에서와 같이 예산의 이·전용, 특히 전용을 통하여 신규사업을 추진하는 경우가 많은데, 이와 같은 전용을 통해 신규사업을 추진하는 경우에도 당초 국회에서 의결되었던 전용된 분류 단위보다 상위 단위인 항 또는 세세항 단위의 사업목적에 벗어나서는 안된다는 점을 강조하기 위함이다.

[표25] 37개 기관의 이·전용 예산 사용처와 무단 이·전용 규모

(단위 : 억원, 건)

구 분	이·전용 예산 사용처			무단 이·전용
	계	신규사업	사업확대	
금 액	2,304	1,756	548	354
건 수	126	83	43	81

\* ‘예산편성 및 집행실태’에 대한 감사원의 감사보고서(국회감사청구 2006-01-005)에서 인용

또한, 국가재정법 제46조 제1항에서 전용할 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관 운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있어 법률에서 전용이 허용되는 범위를 규정하는 것으로 볼 수 있으나, 이와 같은 전용의 필요성을 ‘종합적으로 고려하여야 한다’는 표현으로 인해 그 실효성이 떨어질 것으로 생각되므로, 이와 같이 위에서 열거된 사항들을 참조하여 전용이 허용되

는 경우를 열거하는 방안을 채택하고 이를 위반한 예산·회계공무원에 대한 재제규정을 신설할 경우에는 무분별한 전용실태가 현저하게 줄어들 것으로 생각된다.

그리고 국가재정법에서는 예산의 이·전용시 중앙관서의 장이 자체적으로 이·전용을 할 경우에는 기획예산처장관, 재정경제부장관, 감사원에, 기획예산처장관의 승인을 거쳐 이·전용을 할 경우에는 재정경제부장관, 감사원에 이를 각각 송부하도록 규정하고 있으나, 국회의 이·전용에 대한 사후 통제를 강화하기 위해서는 이·전용 통지기관에 국회를 추가하는 것이 바람직할 것이다.

이와 더불어, 회계별 총 이·전용규모를 제한하는 방안도 검토하여 볼 수 있다. 이와 같이 총 이·전용규모 등을 제한하는 사례로 프랑스와 뉴질랜드의 경우를 들 수 있는데, 프랑스의 경우에는 세출항 금액의 10% 이내에서 이·전용이 가능하도록 하고 있으며, 뉴질랜드의 경우에도 세출항이 5%를 초과하지 않는 범위 내에서 정부에 서로 다른 사업 또는 세출항 사이의 이용권한을 부여하고 있다.<sup>131)</sup>

향후 예산의 이·전용제도가 정비가 된 이후에는 기금의 이·전용제도에 대해서도 많은 연구가 필요할 것으로 보인다. 현재 기금은 주요항목(장·관·항) 지출금액의 10분의 2(금융성기금의 경우에는 10분의 3)을 초과하는 경우에만 국회의 심의를 거쳐 변경할 수 있도록 되어 있을 뿐, 예산의 전용과 같이 예산의 주요항목보다 세부항목의 경우에 대해서는 법률에서 절차 및 목적 등 전혀 규율되지 않고 있어 국회의 기금계획안이 결정된 이후, 자체적인 계획변경을 통하여 다수의 신규사업을 추진하는 등 국회의 기금계획안 확정 의미를 심각하게 침해하는 것으로 생각된다.

---

131) Bill Allen, "Toward for a Budget Law for Economies in Transition", IMF Working Paper WP/94/149, December 1994, IMF

감사원의 □□예산편성 및 집행실태(국회감사청구 2006-01-005)□□에서도 국회의 기금운용계획 심의가 끝난 직후 기금운용계획 변경을 통하여 다수의 신규사업을 추진함으로써 국회의 심의제도의 실효성이 저조될 우려가 있는 것으로 보고하고 있다. 특히, 2003년부터 2005년까지 3년간 해마다 문화관광부가 관광진흥개발기금의 계획변경을 통해 31개 신규사업(사업비 295억 40백만원)을 추진함에도 불구하고 기획예산처 장관은 적절한 통제방안을 마련하지 않고 그대로 협의해 주고 있다는 점을 지적하고 있다.

따라서 기금에 대해서도 예산과 유사한 과목체제를 법령에서 정비하고 주요항목보다 세부적인 항목의 변경부분에 대한 법적 공백을 메우고 예산집행과정에서 국회의 기금계획안 심의·확정권의 실효성을 확보하기 위한 개선방안을 조속히 마련하여야 할 것이다.

## (2) 이용 가능 범위에 대한 개선방안

국가재정법상 예산의 이용은 원칙적으로 허용되지 않고 있으나, 예산 집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻거나, 정부조직 등에 관한 법령의 제·개정 또는 폐지로 인해 직무와 권한에 변동이 있을 경우에는 예산 이용이 가능하도록 하고 있으며, 이 경우 기획예산처장관의 승인을 얻거나, 기획예산처 장관이 위임한 범위 안에서 자체적으로 이용 할 수 있도록 하고 있다.

여기서 국회의 사전 의결은 정부가 매년 예산안 심사시 제출하는 예산총칙안 상에 이용의 범위를 설정한 후 이를 예산안 의결에 포함시키는 형식으로 이루어지며, 기획예산처 장관의 위임은 세출예산집행지침상 자체 이용권의 위임범위를 정함으로써 이루어지고 있다. 위임의 범위를 종합해 보면 다음의 [표26]과 같다.

[표26] 이용 가능 범위 등에 관한 규정

<p><b>국가재정법 제47조</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산집행상의 필요에 따른 국회의 사전 의결 후</li> <li>- 기획예산처 장관의 승인을 얻어 이용 가능</li> <li>- 기획예산처 장관이 위임하는 범위 내에서 자체 이용 가능</li> </ul>
<p><b>예산총칙 제10조</b> 다음 경비에 부족이 생겼을 경우에는 국가재정법에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타비목으로부터 이용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금</li> <li>2. 공공요금 및 세제, 급량비, 임차료, 직급보조비</li> <li>3. 배상금, 국선 변호금, 법정 보상금</li> <li>4. 국공채 및 재정 원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비</li> <li>5. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액</li> <li>6. 기업회계의 조작비, 우체국 예금 지급이자</li> <li>7. 재해대책비</li> <li>8. 반환금</li> <li>9. 선거관련경비</li> </ol> <p><b>예산총칙 제11조</b> 교육인적자원부소관 학교경비중 공무원 봉급을 강사료로, 국립병원의 의사봉급을 기타직 보수로, 방위사업청소관 지휘통제통신사업·기동전력사업·함정사업·항공기사업·화력탄약사업·감시정찰정보전자전사업·신탱수유도사업·국방연구개발사업의 내역 상호간에는 국가재정법 제47조 제1항 단서규정에 의하여 이용할 수 있다. 국제유가 변동으로 국방부소관 유류 경비에 부족을 생겼을 경우, 기초생활급여 수급자 증가 등으로 인하여 보건복지부 소관 기초생활보장급여 예산에 부족액이 발생할 경우에는 국가재정법 제47조 제1항 단서 규정에 의하여 타비목으로부터 이용할 수 있다.</p> <p>* '07년도 예산 기준</p>
<p><b>세출예산집행지침</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산총칙에서 정한 경비에 부족이 생겼을 경우에 기획예산처 장관의 승인을 얻어 당해 소관 내 각 항목 상호간 또는 타 비목으로부터 이용 가능</li> <li>○ 자체 이용</li> </ul>

- 각 중앙관서의 장은 ‘1(공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금)’항목 내에서 부족이 생겼을 경우에는 ‘1’항목 내에서만 기획예산처장관의 승인 없이 자체 이용 가능
- ‘3(배상금, 국선 변호금, 법정 보상금)’, ‘7(재해대책비)’, ‘8(반환금)’항목에 부족이 생겼을 경우, 3,7,8, 항목 상호간 또는 타 비목으로부터 기획예산처장관의 승인 없이 자체 이용 가능

국가재정법 제47조 단서규정에 따라 정부는 예산총칙 안에 이용가능 범위를 설정하고 그 한도 내에서 자체적으로 이용을 활용하고 있다. 위 [표26]의 예산총칙 제10조 및 제11조에서 이를 규정하고 있는데, 이중 예산편성 당시 충분히 예상할 수 있고, 회계기간 내에 변동가능성이 적은 항목은 동 이월 범위에서 제외되어야 하며, 예산총칙 제11조에 규정된 내용 중 방위사업청소관 지휘통제통신사업·기동전력사업·함정사업·항공기사업·화력탄약사업·감시정찰정보전자전사업·신틱수유도사업·국방연구개발사업의 내역 상호간에 이용을 허용하고 있는 부분에 대해서는 각 사업의 목적이 상이하기 때문에 국회의 사전 승인 없이 정부 자체 이용 범위로 설정하기에는 무리가 있는 것으로 보인다.

예산편성 당시 충분히 예상할 수 있고, 회계기간 내에 변동가능성이 적은 항목의 사례로는 예산총칙 제11조에 규정된 보건복지부 소관 기초생활보장 급여 예산을 들 수 있다. 국민기초생활급여비는 매년 반복해서 집행예산 부족이 발생하여 예비비, 이·전용, 추가경정예산 등을 통해 충당하고 있는데 그 규모는 무려 1,300여 억원에 이르고 있고, 매년 결산시 국민기초생활급여비는 적정계상이 필요한 부분으로 지적되고 있다. 이 예산의 경우에는 각 연도별 기초생활급여 수급액의 변동을 감안한다면 예산편성 당시 적정 예산편성이 가능하다는 측면에서 정부의 자체 이용범위에서 이를 제외하는 것이 바람직하다.

[표27] 국민기초생활급여비 결산

	당초예산 (A)	예산편성 후 추가액				지출액 (B)	당초예산대비 지출액 비중 (B/A)
		예비비	이전용	추경	소계		
2001	15,602	449	-	-	449	16,051	102.9
2002	15,440	451	-	-	451	15,891	102.9
2003	15,937	308	-	-	308	16,245	101.9
2004	16,771	754	-	612	1,366	18,137	108.1
2005	19,880	-	34	1,765	1,799	21,679	109.0
2006	23,241	909	379	-	1,288	24,695	105.5
합계	107,042	2871	413	2,377	5,661	112,703	105.3

주 : 기초생활급여비는 생계, 주거, 교육, 해산, 장제 급여비의 합계임

자료 : 국회예산정책처, 『2006년도 세입세출 결산분석 보고서Ⅲ』, 2007

이상에서 살펴본 이·전용제도 관련 규정의 개선방안을 종합하여 구체적인 국가재정법의 개정방안의 일례를 제시하면 다음과 같다.

[표28] 국가재정법 제46조 및 제47조 개정안

국가재정법	개 정 안
<p><b>제46조 (예산의 전용)</b></p> <p>① 각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요</p>	<p><b>제46조 (예산의 전용)</b></p> <p>① -----예측할 수 없는 사정변경의 사유로 각 프로그램 또는 각 세부사업단위 예산의 목적범위 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용할 수 있다.</p>

국가재정법	개 정 안
<p><u>가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.</u></p> <p>②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다.</p> <p>③기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 <u>그 중앙관서의 장 및 재정경제부장과 감사원에 각각 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 따라 전용을 한 때에는 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다.</u></p> <p>④제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다.</p> <p><b>제47조 (예산의 이용·이체)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장은 예산이 정한 <u>각 기관 간 또는 각 장관·항간에 상호 이용(移用)할 수 없다.</u> 다만, 예산집행상 필요에 따라 미</p>	<p>1. <u>세부사업 간의 유사성이 있는 경우</u></p> <p>2. <u>재해대책비</u></p> <p>3. <u>공공요금, 유류비 등 필수적인 기관운영 경비의 충당을 위한 경우</u></p> <p>4. <u>그밖에 대통령령에서 정하는 사항</u></p> <p>② 현행과 같음</p> <p>③ ----- -----<u>그 중앙관서의 장, 재정경제부장관, 감사원 및 국회에</u> ----- -----<u>재정경제부장관, 기획예산처장관, 감사원 및 국회에</u> ----- -----.</p> <p>④ 현행과 같음</p> <p><b>제47조 (예산의 이용·이체)</b></p> <p>①-----<u>각 분야, 부문 및 프로그램간에 상호 이용 할 수 없다.</u> 다만, 예측할 수 없는 사정변경의 사유로 예산집행상 프로그램</p>

국가재정법	개 정 안
<p><u>리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는</u> 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>②기획예산처장관은 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)할 수 있다.</p> <p>③각 중앙관서의 장은 제1항 단서의 규정에 따라 예산을 자체적으로 이용한 때에는 <u>재정경제부장관 및 기획예산처장관과 감사원에</u> 각각 통지하여야 하며, 기획예산처장관은 제1항 단서의 규정에 따라 이용의 승인을 하거나 제2항의 규정에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 <u>그 중앙관서의 장 및 재정경제부장관과 감사원에</u> 각각 통지하여야 한다.</p>	<p><u>간 상호 이용이 필요하다고 판단되는 경우에는 국회의 의결을 얻거나, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는</u>----- ----- -----.</p> <p>② <u>제1항의 단서규정에 따라 각 프로그램 당초 예산총액의 30%를 초과하여 이용하는 경우에는 미리 국회의 승인을 얻어야 한다.</u></p> <p>③ 제2항과 같음</p> <p>④각 중앙관서의 장은 제1항 단서의 규정에 따라 예산을 자체적으로 이용한 때에는 <u>재정경제부장관·기획예산처장관·감사원 및 국회에</u> 각각 통지하여야 하며, 기획예산처장관은 제1항 단서의 규정에 따라 이용의 승인을 하거나 제2항의 규정에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 <u>그 중앙관서의 장·재정경제부장관·감사원 및 국회에</u> 각각 통지하여야 한다.</p>

## 제 5 장 결 론

### 가. 재정투명성과 예산의 신축적 운용

(1) 현대 복지국가에서 국가가 국민을 위해 담당해야 할 사업과 업무는 봉건시대의 국가나 야경국가가 감당했어야 할 그것과 비교해서 폭발적으로 증가했다고 표현해도 좋을 정도로 다양화하고 방대해졌다. 이것은 근대 이후 조세국가주의(*der Steuerstaat*) 이념의 확립으로 국가가 수행해야 할 모든 과업은 단지 국민으로부터의 금전적 납부(세금)에 의존해서만 가능하게 된다. 즉, 조세국가주의를 받아들이는 현대국가는 자신의 모든 사업과 과업을 재정적 수입을 통해서 수행하게 되며 이는 필연적으로 재정의 운용의 규모가 방대해졌음을 의미하게 된다.

(2) 한편, 현대복지국가와 더불어 국가재정에 있어서 중요한 의미를 부여하는 한 측면은, 현대국가는 정레이적이지 않으며 예측하기 어려운 재정적 지출이 발생할 가능성이 상존한다는 점이다. 이러한 급변할 수 있는 재정적 상황에 부응하여 재정운용 또한 탄력적이고도 신축적으로 운용될 필요가 있으나, 재정의 민주성과 투명성에 대한 요청으로 인해 재정의 운용은 엄격하게 이루어 질 것이 요청되고 있다. 또한 예산편성과 예산집행의 시간적 차이로 인해 실제 예산집행 시 발생할 수 있는 재정적 수요가 예산편성 시에 제대로 반영되지 못하는 논리내재적 문제점 또한 있다.

(3) 즉, 위와 같은 재정운용상 직면할 수 있는 문제들로 인해 재정의, 다시 말해 예산의 신축적이고도 탄력적인 운용이 필요하게 되었으며 이러한 재정의 탄력적 운용을 위한 법제적 제도로서는 대표적으로 예비비와 예산집행상의 이·전용이 있다. 두 제도를 통해서 예산을 집행하는 행정기관은 예측하지 못한 재정수요와 초과되는 예산지

출에 대해 적절하고도 유연하게 대처할 수 있으나, 또한 예비비와 이·전용을 통해 결과에 있어서 사실상 국회가 심의·확정한 예산안이 변경되는 경우도 있게 된다. 이는 우리 헌법이 제54조에서 부여한 국회의 예산안 확정권이 침해되는 결과를 가져오게 되며 이는 재정민주주의라는 재정법상의 원칙을 훼손하게 되는 결과가 발생하게 되는 것이다.

(4) 따라서 급변하고도 예측하기 어려운 재정상황에 적절히 대처할 수 있으면서도, 헌법이 보장하는 예산에 대한 국회의 권한을 침해하지 않는 범위에서의 예비비 및 예산의 이·전용의 운용이 필요하다. 지금까지의 예산에 대한 일반적인 법령으로서의 예산회계법은 폐지되고 새로이 국가재정법이 제정되어 2007년 1월부터 시행되고 있는데, 이 국가재정법에서 예비비와 예산의 이·전용에 대한 규정이 다소간 구체화되고 보장되었다. 따라서 새로운 국가재정법 하의 정부의 예비비 및 예산의 이·전용에 대한 결과는 아직 나와 있지 않은 상태이며 그에 따른 제정 국가재정법의 정부의 예산신축성제고수단의 운용에 대한 영향력은 아직 정확히 파악되지 않고 있다. 그러나 예비비 및 예산의 이·전용과 관련하여 새로이 제정된 국가재정법이 구 예산회계법과 비교하여 본질적으로 달라진 점이나 또는 정부의 제도운용에 대한 변화를 미리 예측할 수 있을 정도의 큰 변화는 없으므로, 정부의 기존 예비비 및 이·전용집행사례는 예산의 신축적 운용을 위한 양 수단의 제도적 보완과 개선을 논의하기 위한 자료로서는 문제가 없을 것이다.

#### 나. 예비비 및 예산집행상의 이·전용의 문제점

(1) 예비비와 예산의 이·전용 운용현황에서 보여주듯이 양제도의 운용상 문제점은 크게 두 가지로 첫째는 규정의 존재에도 불구하고 집행 단계에서 목적 외 사용이 있었다는 것이고, 다른 하나는 규정자

체가 모호한 경우나 법령화 하여야 할 사항들을 단순한 사무지침으로 규정하여 제도를 운용하고 있다는 것이다.

#### 다. 개선 방향

(1) 예비비의 경우 예비비를 집행하는 행정기관이 예비비제도의 취지와 목적을 존중하여서 예비비가 예산삭감의 재원으로 활용된다든지 또는 예비비를 통해 신규사업을 수행하거나 연례적으로 지출되는 사업을 본 예산에 편성하지 아니하고 지속적으로 예비비의 집행을 통해서 지출하는 문제가 있었다. 특히, 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 하는 규정의 예외가 되는 목적예비비의 예산총칙에서, 예비비의 취지와 목적에 맞게 실질적으로 예측할 수 없고 긴급성이 있어 예비비의 불가피한 지출이 필요한 사항인 ‘재해대책비’와 ‘환율변동으로 인한 원화부족액 보전’을 국가재정법 제22조의 1항에서 구체적으로 적시하여 궁극적으로는 목적예비비를 삭제할 필요가 있다. 또한 예비비에 대한 국회승인절차를 개선할 필요가 있는데 특히, 예비비의 사용 필요가 있을 경우 예비비사용계획명세서를 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻는 것에서 더 나아가서 국회(또는 더 정확히 국회예산결산특별위원회)에 제출하여 알리는 것이 필요할 것이다.

(2) 예산의 이·전용의 경우 국가재정법상 세입세출예산의 구분이 문제가 된다. 즉, 현행 국가재정법은 제21조 제4항에서 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분을 기획예산처장관에게 위임하고 있어, 그 위임의 폭이 너무 광범위 하다. 예산의 분류기준이 이렇듯 광범위하고도 포괄적으로 위임되는 것은 분명히 ‘포괄위임입법 금지의 원칙’에 위배될 수 있는 개연성을 가지고 있으므로 세부적인 분류기준을 대통령령으로 정할 것을 적극 검토할 필요가 있다. 이렇게 했을 때, 국회가 심의·확정한 예산안을 예산의 이·

전용을 통해 사실상 변경하는 것을 줄일 수 있을 것이다. 또한 예산의 전용의 경우에 있어서 국가재정법 제46조에서의 전용허용의 요건이 다소간 모호하게 되어 있는 것을 명확히 열거하여 자의적 전용을 최소한 줄이도록 할 필요가 있을 것이다.

(3) 결국, 국가재정의 투명한 운용은 형식적 의미에서 정보와 자료 그리고 집행절차의 공개를 통해서 가능하기도 하나 또한 실질적인 의미에서는 내용과 결과에 있어서의 투명성이 보장될 때 비로소 완결점에 이른다고 할 수 있을 것이다.<sup>132)</sup> 특히, 예비비와 예산의 이·전용은 현행 법령 하에서도 나름대로 절차적 정당성을 가지려는 행정부 내의 자구적 노력과 함께 최소한의 사후적 통제제도를 구비하고는 있으나 제도가 가지는 속성상 재정고권의 최고정점에 있는 의회로부터의 통제에는 아직도 거리감이 있는 측면이 있다. 따라서 위에서 살펴본 바와 같이 법제도적 정비를 통한 제도 개선뿐만 아니라 실무상의 제도운용에 있어서도 제도나 수단이 지향하는 취지와 목적을 합리적이고도 합목적적으로 운용하고자 하는 재정집행자의 의지와 실천이 또한 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다.

---

132) J. Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip -Grundgesetz und Europäische Union*, 2004, S. 18 ff.를 참조.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 자료

#### 1) 단행본

- 강신택, □□재무행정론 -예산과정을 중심으로□□, 2000.
- 감사원, 『예산편성 및 집행실태(국회감사청구 2006-01-005)』에 대한  
감사보고서, 2006.
- 권영성, 『헌법학원론』, 2007.
- 국회예산정책처, □□2006회계연도 결산 분석 요약 上』, 2007.
- 김남진·김연태, □□행정법 II□□, 2006.
- 김인철, □□해설 국가재정법□□, 2007.
- 신무섭, □□재무행정학□□, 2001.
- 신혜룡, □□예산정책론 -예산결산과 재정정책□□, 2005.
- 유 훈, □□재무행정론□□, 2003.
- 이계탁, □□재무행정학□□, 1998.
- 이종익·강창구, □□재무행정론□□, 2001.

#### 2) 논 문

- 권해호, “예산법률주의에 관한 연구”, □□자치연구□□ 제10권 2호, 한국  
지방자치연구소, 2000.
- 성일홍, □□재정투명성 향상을 위한 정부의 노력□□, 2007년 제1차 예산  
낭비대응 포럼, 2007.

## 참고 문헌

임명현, □□재정수반법률에 대한 입법평가 방안 연구□□, 한국법제연구원 입법평가팀 워크샵 자료집, 2007.

제116회 국회참원결산위원회의록7호 21면, 1989.

제140회 국회참원결산위원회의록2호 4면, 1997.

### 3) 연구보고서

곽관훈, □□재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안□□, 한국법제연구원 연구보고 2006-01.

김종면, □□투명성 제고를 통한 재정개혁 정착□□, 한국조세연구원 현안 분석(3), 2005.

박중수 외, □□재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구□□, 한국법제연구원, 2003.

장선희, □□재정의 건전운영을 위한 독일의 관련법제 연구□□, 한국법제연구원 연구보고 2005-05.

## 2. 외국 문헌

### 1) 양 서

J. Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip -Grundgesetz und Europäische Union*, 2004.

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

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

- Eichhorn, Kostendenken im öffentlichen Dienst, in; König, Klaus/Laubinger, Hans- Werner/Wagner, Frido (Hrgs.), Öffentlicher Dienst. FS. für C.H. Ule, 1977.
- C. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform -Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, 2001, S. 307.
- \_\_\_\_\_, Transparenz im deutschen Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe, 한국법제연구원 2006년도 국제학술회의 자료집, 17면.
- J. Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: FS für H.P. Ipsen, 1997, S. 409.
- P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmssystem, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 33.
- G. Kisker. HdStR, Bd. IV, § 89, Rdnr. 73 ff.
- König, Klaus/Laubinger, Hans- Werner/Wagner, Frido (Hrgs.), Öffentlicher Dienst. FS. für C.H. Ule, 1977, S. 33
- Lepsius, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999, S. 21 f.
- Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 50.
- R. Peffekoven, Einführung in die Grundbegriff der Finanzwissenschaft, 1996, S. 14 f.
- A. Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls. IMF, 1983, p. 373-373.

참 고 문 헌

B. J. Reed & John W. Swain, Public Finance Administration. SAGE  
Publication, 1997, p. 175.

K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I. , 2000, S. 1

v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1871.

BVerwG, Urteil vom 5.2.1960.

BVerfG, Urteil vom 25.5.1977.

OLG Koblenz, Beschl. v. 14. 06. 1999, NJW, S. 3277 f.

2) 일본서

河野一之, □□新版豫算制度□□, 學陽書房, 1987, 140면.

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

日本財政法學會, 財政法の基本課題, 94면.

# 부 록

<부록1>

통화와 금융정책의 투명성에 관한  
모범관행 규약 : 원칙선언

Code of Good Practices on Transparency in Monetary and  
Financial Policies: Declaration of Principles

**서문(Introduction)**

1. 국제통화와 금융 시스템의 체계를 강화하기 위하여, 임시위원회 (Interim Committee)는 1998년 4월과 10월의 공동성명에서 적절한 기관과 협력하여 통화와 금융정책을 위한 투명성 관행에 관한 규약을 마련할 것을 IMF(the Fund)에 요청하였다. IMF는 국제결제은행(Bank for International Settlements)과 협력하여, 중앙은행, 금융당국(financial agencies), 그 밖의 관련 국제 및 지역 조직의 대표 및 선정된 학계 전문가와의 협의를 거쳐 “통화와 금융정책의 투명성에 관한 모범관행 규약”을 마련하였다. 이 규범은 IMF가 제정하고 1998년 4월의 임시위원회가 승인한 재정투명성에 관한 모범관행규약(the Code of Good Practices in Fiscal Transparency)과 같은 연장 선상에 있다.
2. “통화와 금융정책의 투명성에 관한 모범관행 규약”은 중앙은행의 통화정책 수행 및 중앙은행과 기타 금융당국(financial agencies)의 금융정책 수행에 대한 바람직한 투명성 관행에 대하여 정의하고 있다. 이 규약이 사용하는 “중앙은행”, “금융당국”, “금융정책” 및 “정부”의 정의는 첨부된 부록에서 기술하고 있다.

<부록>

3. 이 규약의 목적을 위한, 투명성은 정책의 목적, 법적·제도적·경제적 체계, 정책결정의 내용과 근거, 통화와 금융정책에 관련된 데이터와 정보 및 감독기구의 책임성 관련규정이 이해하기 쉽고, 접근 가능한 적절한 방법으로 공공대중에게 제공하는 환경으로 정의하고 있다. 따라서 규약의 투명성은 다음과 같은 사항을 주목하여야 한다 : (1) 중앙은행과 금융당국의 역할, 책임, 목적의 명료성; (2) 중앙은행의 통화정책결정과 금융당국의 금융정책의 입안 및 보고 절차; (3) 통화와 금융정책에 관한 정보에 대한 공공대중의 이용가능성; (4) 중앙은행과 금융당국의 설명책임(accountability)과 통일성(integrity)의 확보
4. 통화와 금융정책의 투명성 문제는 2가지 주요 전제에 근거하고 있다. 첫째로, 통화와 금융정책의 유효성은 공공대중이 정책 목적과 실시방법을 이해하고, 당국(authorities)이 목표달성을 위해 진지하게 임하는 경우 강화할 수 있다. 모범적인 투명성 관행은 통화와 금융정책에 관해 이용할 수 있는 더 많은 정보를 제공하여 시장의 잠재적 효율성을 제고할 수 있다. 둘째로, 특히 통화와 금융에 관한 권한에 고도의 재량권이 주어지고 있는 경우에, 모범적 관리구조(good governance)는 중앙은행 및 금융당국에게, 설명책임(accountable)을 부과한다. 정부부처(government units)간에 분쟁이 생길지도 모르는 경우 (예를 들어, 만약 중앙은행이나 금융당국이 금융기관(financial institution)의 소유자(owner)이면서 재정감독자(financial supervisor)이거나 통화정책과 외환(foreign exchange)정책의 책임을 공유하는 경우) mandate(명령)의 투명성과 당국의 직무수행상 명확한 규칙과 절차는 그 문제 해결을 도울 수 있고, 관리감독을 강화하고, 정책의 일관성을 확보할 수 있다.
5. 중앙은행은 통화정책의 목표를 공개함으로써, 정책 추진방향에 대한 공공대중의 이해를 높이고, 스스로 정책선택을 분명히(articu-

lating) 함으로써 통화정책의 유효성(effectiveness)에 기여하는 상황(context)을 만들 수 있다(provides). 나아가 정책형성과정에 대한 투명성은 민간부문(private sector)에 통화정책결정 고려(considerations)에 대한 명확한 설명을 제공함으로써, 부분적으로 시장 전망(market expectations)을 보다 효과적으로 형성 할 수 있도록 보장함으로써, 통화정책이 더욱 효과적인 전달메카니즘(transmission mechanism)를 갖도록 한다. 공공대중에게 충분한 정보를 제공함으로써 중앙은행은 그 활동(actions)과 공적 발표(public statements)를 대칭(matching)시킴으로써 신뢰성(credibility) 강화 구조(mechanism)를 구축할 수 있다.

6. 금융 당국의 투명성, 특히 목표를 분명히 한다는 측면에서의 투명성은 금융시장 참가자들이 금융정책의 내용에 보다 쉽게 접근하게 하고, 그로인해 시장 참가자들의 의사결정의 불확실성을 줄임으로써 정책 효율화에 기여할 수 있다. 나아가 투명성은 시장참가자들 및 공공대중이 금융정책을 이해하고 평가할 수 있게 하여 건전한 정책 형성에 공헌한다. 이는 체계적 안정성(systemic stability)과 재정적 안정성도 촉진하도록 한다. 정책형성과정에 대한 투명한 해설(Transparent descriptions)은 공공대중에게 게임의 규칙에 대한 이해도를 높일 수 있다. 공공대중에게 금융 당국의 활동에 대한 충분한 정보를 제공하는 것은 직무수행에 대한 신뢰를 제고할 수 있다. 또한 금융 당국의 의사결정에 대한 공적인 설명책임(accountability)이 도덕적 해이(moral hazard)의 가능성을 줄일 수 있다.
7. 국가가 통화 및 금융 정책에 있어서, 투명성에 대한 건전관행을 채택함으로써 얻는 이익은, 그로 인한 잠재적 비용과 비교하여 평가하여야 한다. 통화 및 금융 정책이 투명성을 갖춘 상황에서는, 투명성이 정책의 유효성을 위태롭게 할 수도 있고, 또는 시장의 안

<부록>

정성이나 누군가(other entities)의 합법적 이익을 잠재적으로 해칠 수 있으므로, 투명성의 범위(extent)를 제한하는 것이 적절할 수도 있다. 투명성 있는 환경일지라도 투명성을 제한하는 선택적 영역을 둘 필요가 있다.

8. 통화정책의 경우, 의사결정절차와 정책의 유효성에 불리하게 영향을 줄 수 있기 때문에 공시(disclosure) 유형을 제한할 이론적 근거가 존재한다. 고정환율제를 가진 국가에서 환율정책의 고려는 일정한 공시 관행을 제한하는 정당성을 제공할 지도 모른다. 예를 들어, 단기금융시장과 외환시장(money and exchange market) 운영에 관한 내부적 정책 논의에 대한 과도한 공시요구는 시장을 붕괴시킬 수도 있고, 정책입안자들의 자유로운 논의의 흐름을 방해하거나 비상계획 채택을 가로막을 지도 모른다. 그러므로 중앙은행이 내부적 협의와 문서를 공개하는 것은 부적절하며, 중앙은행이 당면한 통화정책과 환율정책의 이행 순서를 공개하고, 외환운영에 대한 상세한 정보를 제공하는 것이 적절하지 않은 상황이 존재한다. 마찬가지로 중앙은행(그리고 금융당국)이 긴급대출(emergency lending)을 포함하여, 비상계획을 공개하지 않는 것이 타당할 수 있다.
9. 금융정책의 투명성 측면에서 추가적인 문제가 제기될 수 있다. 도덕적 해이(moral hazard), 시장질서(market discipline), 금융시장안정의 고려는 개선조치(corrective actions)와 긴급대출결정 공개의 내용·시기 및 시장과 기업특유의 조건에 속하는 정보를 제한하는 것을 정당화할 수도 있다. 또한 시장참가자로부터 민감한 정보에 대한 접근권을 유지하기 위해서는 개개 기업에 대한 (일반적으로 영업기밀(commercial confidentiality)이라 언급되는)기밀정보와 사적 정보를 지킬 필요가 있다. 마찬가지로 금융감독당국(financial authorities)이 사적 금융단체, 시장과 개인에 대한 감독사항과 시정조치(enforcement actions)를 공개하는 것이 부적절할 수도 있다.

10. 투명성 관행은 내용뿐만 아니라 형식에 있어서도 다르다. 공공 대중에게 금융기관과 그 정책에 대한 정보를 제공하는 것에 대한, 중요한 논쟁은 그러한 공시의 형태이다. 특히 통화정책에 관해 투명성관행은 중앙은행법에 입법적 근거를 가져야 하는가, 또는 다른 입법이나 규제에 근거하고 있어야 하는가 아니면 다른 수단을 통해 채택되어야 하는가? 규약은 이 문제에 대한 실제적 접근을 취하고 있고, 다양한 제도(arrangements)가 건전한 투명성 관행을 이끌어 낼 수 있다는 것을 인식하고 있다. 그리고 중앙은행(그리고 주요 금융규제당국)의 역할, 책임 및 목적에 속하는 문제에 대해 주요 내용(key feature)을 입법(예를 들어 중앙은행법)으로 구체화할 것을 권고한다. 이러한 관행을 입법으로 구체화하는 것은 특히 중앙은행과 관련 금융당국의 운영의 중요한 측면에 대한 임시적이고 빈번한 변화를 회피할 수 있다(avoid). 정책이 어떻게 형성되고 이행되는가와 같은 그 밖의 투명성에 대한 정보와 그 정보조항은 보다 유연한 방법으로 나타날 수 있다. 그러나 공공대중이 합리적인 노력으로 정보를 획득하고 받아들일 수 있도록 그러한 정보가 쉽게 접근할 수 있어야 한다는 것이 중요하다.
11. 효율적 시장의 촉진뿐만 아니라 모범적 통제(good governance)와 설명책임(accountability)이라는 관점 하에, 이 규약상 공공 대중(the public)이라는 용어는 관련된 개인과 단체 모두를 포함할 수 있다. 어떤 경우 특히 재정정책에 관한 경우, 어떤 규제와 정책을 집행하거나 이행한다는 목적에서, 당해 규제와 정책에 의해 직접적으로 영향을 받는 개인과 단체를 언급하기 위해서는 대중의 개념을 보다 좁게 정의하는 것이 편리할 수도 있다.
12. 규약의 초점은 투명성에 있다. 통화정책과 금융정책의 입안 및 보고에서의 건전한 투명성 관행이 건전한 정책의 채택에 도움이

되기는 하나, 규약은 각국이 채택해야 할 통화 또는 금융에 대하여 특정한 정책 또는 체제의 타당성이나 바람직함에 대한 판단을 나타내기 위해 마련된 것은 아니다. 투명성은 그 자체가 목적이 아니며, 건전한 정책을 추구하기 위한 대용물(substitute)도 아니다 ; 오히려 투명성과 건전한 정책은 보충관계라고 생각된다. 금융정책의 부분에서는 건전한 정책을 촉진하기 위해 투명성을 넘어서는 이 규약에 대한 보충물 특히, 은행업무감독을 위해 바젤위원회가 만든 “효과적인 은행 업무 감독을 위한 핵심 원칙”, 국제증권감독기구(IOSCO ; International Organization of Securities Commissions)가 마련한 “증권규제의 목적과 원칙”, 지급결제제도위원회(CPSS ; Committee on Payment and Settlement Systems), 국제보험감독자협의회(IAIS ; International Association of Insurance Supervisors), 국제회계기준협의회(IASC ; International Accounting Standards Committee)가 마련한 기준이 존재한다. 이들 및 다른 금융영역 부문이 금융당국을 위한 투명성 관행(예를 들어, 금융당국을 위한 정보의 보급에서)과 관련된 그들의 원칙과 기준에 있어서 중요한 조정물(significant adjustments)을 만들어냄에 따라, 이 규약은 그에 맞게 수정되어야 할지도 모른다.

13. 규약은 기업 및 개인과 관련된 절차의 투명성이 아니라, 중앙은행과 금융당국의 투명성 요구를 대상으로 한다. 그러나 통화와 금융정책을 위한 투명성의 이익은 일반적으로 시장, 피감독 기관, 자율규제기관(self regulatory organizations)을 위한 투명성을 촉진하는 적절한 정책에 의해 조성될 수도 있다.
14. 통화와 금융정책은 밀접한 관련이 있고, 금융체제의 건전성(health)은 통화정책의 수행에 영향을 주고 그 반대도 역시 그러한 것과 같이, 때로는 상호 보완관계에 있다. 그러나 이들 두 유형의 정책을 위한 제도적 계획(institutional arrangements)은 특히 정책의 역할,

책임, 목적 및 정책의 형성과 이행절차의 면에서 상당히 다르다. 이 점을 고려하여, 규약은 두 부분으로 나누어진다 : 중앙은행의 통화정책을 위한 모범적인 투명성 관행; 과 금융당국의 금융정책을 위한 모범적인 투명성 관행.

그러나 양 기관을 위한 투명성의 기본적 요소는 유사하다. 모든 투명성관행이 모든 금융당국에 똑같이 적용가능 한 것이 아니라 는 것과 서로 다른 금융 부문(financial sectors) 사이에서 투명성의 목표는 서로 다르다는 것이 인식되고 있다. 일부는 시장 효율성의 고려를 강조하고, 어떤 일부는 고객의 자산 보호에 주요관심을 두는가하면 어떤 일부는 시장과 체계적 안정성(systemic stability)에 초점을 두고 있다.

15. 국가의 지급시스템(payment system)의 운영은 통화정책의 수행과 금융시스템의 기능에 영향을 미치고, 지급시스템의 계획(design)은 체계적 안정성과 밀접한 관련(implications)을 맺는다. 그러나 지급시스템의 제도적 구조는 통화와 다른 금융 정책 보다 훨씬 더 복잡하고, 나라마다 상당히 다르다. 많은 경우 한 국가의 지급시스템의 운영은 자율규제기구(self-regulatory bodies)를 포함하여 공공부문과 민간부문으로 나누어진다.

그럼에도 불구하고 규약에 나타난 금융당국을 위한 대부분의 투명성 관행은 중앙은행의 역할과 기능 또는 국가의 지급시스템을 감독할 책임을 지는 다른 관련 공적기관에 적용가능하다. 규약에 나타난 금융정책을 위한 투명성관행의 적용범위는 국가의 지급시스템의 체계적으로 중요한 구성요소의 운영을 위한 것을 포함하며, 적절한 경우, 지급시스템 운영(예를 들어 5.3)의 특별한 성질을 고려해 준다.

16. 규약은 통화와 금융 체계/frameworks) 전반에 걸쳐 광범위하게 적용될 수 있고, 따라서 IMF 가입국 모두에 적용될 수 있다. 규약

<부록>

의 구성요소는 많은 국가에서 사용되고, 전문적 문헌에서 논의된 모범적인 투명성 관행의 검토(review)로부터 얻어졌다. 그러므로 규약은 이미 사용되었고, 그에 대한 경험의 기록이 있는 개념과 관행의 추출물을 의미한다. 그러나 투명성이 적용되고 달성된 방법은 통화와 금융정책 및 법적 전통에 관하여 서로 다른 제도적 계획(institutional arrangements)을 반영하므로 다를 수 있다. 그러므로 규약에 포함된 모범적인 투명성관행은 유연하게 이행되어야 하고, 각 국가의 특별한 상황을 고려할 충분한 시간을 가져야 한다. 많은 IMF 가입국은 충분한 자원 및 규약에 나타난 모범적인 투명성관행 모두를 이행할 제도적인 능력이 부족하다. 이러한 관행들은 이들 국가가 그러한 모범적인 관행의 도입을 열망할 것이라 예상하고 규약에 포함되었다.

## 중앙은행의 통화정책 투명성에 관한 모범적인 관행

### GOOD TRANSPARENCY PRACTICES FOR MONETARY POLICY BY CENTRAL BANKS

#### I. 통화정책에 관한 중앙은행의 역할 · 책임 · 목적의 명료성

- 1.1 통화정책의 궁극적 목적과 제도적 체계는 중앙은행법을 포함한 적절한 입법이나 규제로서 명확히 규정되어야 한다.
  - 1.1.1 통화정책의 궁극적 목적은 입법으로 구체화 되어야 하며, 공공대중에게 공표하고 설명하여야 한다.
  - 1.1.2 중앙은행의 책임은 입법으로 구체화 되어야 한다.
  - 1.1.3 중앙은행을 설립하는 입법은 중앙은행이 정책의 목적을 달성하기 위해 통화정책 기구(monetary policy instruments)를 활용할 수 있는 권한을 가진다는 것을 명시해야 한다.
  - 1.1.4 외국환 정책에 대한 제도적 책임은 공공대중에게 공표되어야 한다.
  - 1.1.5 통화정책 수행 및 그 밖에 중앙은행에 부여된 책임을 확보하는 주요 방식은 입법으로 구체화 되어야 한다.
  - 1.1.6 예외적인 상황에서 정부가 중앙은행의 정책 결정을 번복(override)할 수 있는 권한을 가진다면, 그 권한이 발동될 수 있는 요건과 방법은 입법으로 구체화 되어야 한다.
  - 1.1.7 중앙은행의 장 및 집행부의 임원의 임명절차, 임기 및 해임에 대한 일반적 기준은 입법으로 구체화 되어야 한다.

**1.2 통화와 재정운영(monetary and fiscal operations) 간의 제도적 관계는 명확히 규정되어야 한다.**

- 1.2.1 만약 중앙은행이 정부에게 신용(credits), 선불(advances) 또는 당좌대월(overdrafts)을 허락한다면 그 요건과 한계는 공공대중에게 공표되어야 한다.
- 1.2.2 중앙은행의 정부에 대한 신용(credits), 선불(advances) 또는 당좌대월(overdrafts)의 액수와 기간 및 정부예금(deposits)의 액수와 기간은 공표되어야 한다.
- 1.2.3 공채증권(government securities) 제1차시장(primary market)(만약 허용된다면)과 유통시장(secondary market)에서의 중앙은행 직접적인 참여 절차는 공공대중에게 공표되어야 한다.
- 1.2.4 나머지 경제영역에서의 중앙은행의 관여(예를 들어, 소유 지분(equity ownership), 집행위원회 회원(membership on governing boards), 조달(procurement) 또는 수수료를 받는 서비스에 대한 규정(provision of services for fee)을 통한)은 명확한 원칙과 절차에 기초하여 공개된 방법으로 수행되어야 한다.
- 1.2.5 중앙은행의 수익이 배분되는 방법과 자본이 유지되는 방법은 공표되어야 한다.

**1.3 정부를 대신한 중앙은행의 감독역할(Agency roles)은 명확히 규정되어야 한다.**

- 1.3.1 (i) 국내 및 국외 공채(domestic and external public debt)와 외환보유고(foreign exchange reserves)의 관리 면에서의, (ii) 정부의 거래은행(banker)으로서의, (iii) 정부의 재무대리인(fiscal agent)으로서의, (iv) 경제와 재정정책 및 국제협력

분야에서의 조연자로서의 중앙은행의 책임은 (만일 있다면) 공표되어야 한다.

- 1.3.2 1차채무 발행(the primary debt issues), 유통시장제도(secondary market arrangements), 수탁기관(depository facilities)을 위한 중앙은행, 재무부, 독립된 공공기관(public agency) 간의 책임의 배분 및 공채증권 거래를 위한 청산과 결제제도(clearing and settlement arrangements)는 공공대중에게 공개되어야 한다.

## II. 통화정책 결정의 입안 및 보고절차의 투명성

- 2.1 통화정책의 목적을 수행하는 체계(framework), 방법과 목표는 공공대중에게 공표하고 설명되어야 한다.
- 2.1.1 통화정책의 방법과 운영을 통제하는 절차와 관행은 공표되고 설명되어야 한다.
- 2.1.2 통화운영(monetary operations) 및 시장에서 중앙은행의 거래 당사자(counter parties)와의 관계 및 거래(transactions)에 대한 원칙과 절차는 공표되고 설명되어야 한다.
- 2.2 상설적(permanent) 통화정책 입안주체(policy-making body)가 경제발전을 평가하고, 통화정책 목적달성 경과를 모니터 하고, 새로운 정책을 형성하기 위해 회합하는 경우, 그 주체의 구성, 구조, 기능에 대한 정보는 공공대중에게 공표되어야 한다.
- 2.2.1 정책입안주체(policy-making body)가 경제발전을 평가하고, 통화정책 목적달성 경과를 모니터 하고, 새로운 정책을 형성하기 위해 정기적으로 회합을 갖는다면, 회합 일정은 미리 공공대중에게 공표되어야 한다.

2.3 통화정책수단의 변경은(미세조정(fine-tuning)방법을 제외하고) 적시에 공공대중에게 공표되고 설명되어야 한다.

2.3.1 중앙은행은 그의 통화정책결정의 주된 고려요소(considerations)를 사전에 발표된 최대한의 유예기간 내에(with a preannounced maximum delay) 공공대중에게 공개해야 한다.

2.4 중앙은행은 정기적으로 그의 통화정책목표 달성에 관한 전망뿐만 아니라 그 달성 과정에 관한 성명(public statements)을 발표해야 한다. 제도(arrangements)는 환율을 포함한 통화정책의 체계/framework)에 따라 다를 수 있다.

2.4.1 중앙은행은 정기적으로 통화정책목표, 상술하면 그 중에서도 특히(inter alia), 그 이론적 근거, 양적 목표·수단 및 주요전망을 공공대중에게 발표해야한다.

2.4.2 중앙은행은 통화정책목표를 위하여 거시경제적 상황의 변화와 그 의미에 관한 보고서를 지정된 날짜에 공공대중에게 발표해야 한다.

2.5 통화규제 체계상의 중요한 기술적 변경을 위해서는 적절한 기간 내에 공공적 협의(public consultations)가 전체되어야 한다.

2.6 중앙은행에 대한 금융기관(financial institutions)의 통화정책을 위한 자료보고에 관한 규정은 공표되어야 한다.

### Ⅲ. 통화정책에 관한 정보의 설명책임

3.1 중앙은행의 자료의 발표와 공개는 IMF의 자료공개기준(data dissemination standards)에 따라, 적용범위, 발표주기, 자료의 시의적절성 및 공공대중의 액세스권 관련 기준을 충족해야한다.

**3.2 중앙은행은 사전에 발표된 일정에 따라 대차대조표(balance sheet)를 공개하여야 하며, 사전에 정해진 일정시차를 두고 총시장거래(aggregate market transactions)에 관한 정보를 공개하여야 한다.**

3.2.1 중앙은행의 대차대조표 요약은 사전에 발표된 일정에 따라 정기적으로 공공대중에게 공표되어야 한다. 적절한 회계기준을 따라 작성된 자세한 대차대조표의 내용은 적어도 1년에 한번은 공공대중에 공개되어야 한다.

3.2.2 재금융(refinance)의 총액과 기간 또는 상업기밀(commercial confidentiality)의 유지를 목적으로 하는 그 밖의 제도(facilities)를 포함한 중앙은행의 통화운영에 관한 정보는 사전에 발표된 일정에 따라 대중에게 공개되어야 한다.

3.2.3 중앙은행에 의한 긴급금융지원(emergency financial support)에 관한 모든 정보(aggregate information)는 개별기업의 기밀과 프라이버시가 보장되는 범위 내에서, 그 공개가 금융안정성(financial stability)을 저해하지 않는 시기에 적절한 방법으로 공표해야 한다.

3.2.4 국가의 외환준비자산(foreign exchange reserve assets), 부채 및 통화감독당국(monetary authorities)의 방침에 관한 정보는 미리 발표된 일정에, IMF의 자료공개기준(Data Dissemination Standards)을 따라 대중에게 공개되어야 한다.

**3.3 중앙은행은 공공정보서비스(public information services)를 구축하고 유지해야 한다.**

3.3.1 중앙은행은 연간보고서를 포함한 자료발간 프로그램을 가지고 있어야 한다.

<부록>

- 3.3.2 중앙은행의 고위임직원들은 중앙은행의 목적과 성과(performance)를 언제라도 공공대중에게 설명할 수 있어야 하고, 기꺼이 발언내용을 공개하여야 한다.
- 3.4 중앙은행에 의한 규제の内容은 공공대중이 쉽게 이용할 수 있어야 한다.

#### IV. 중앙은행의 책임성과 공정성(Integrity)의 확보

- 4.1 중앙은행의 임직원은 통화정책의 수행에 관한 보고, 당해기관의 정책목적과 성과의 설명, 필요시(as appropriate) 경제와 금융시스템의 상황에 대한 의견교환(exchange views) 등을 위해 지정 공공당국(designated public authority)에 출석해야 한다.
- 4.2 중앙은행은 사전에 발표된 일정에 따라 회계감사를 거친 재무제표(financial statements)를 공개하여야 한다.
  - 4.2.1 재무제표는 독립된 감사인의 감사를 거쳐야 한다. 회계정책(accounting policies) 및 재무제표상의 제약사항(qualification) 등에 관한 정보는 공개된 재무제표의 필수 불가결한 부분이 되어야 한다.
  - 4.2.2 내부감사제도(internal audit arrangements)를 포함한 운영의 공정성(integrity)을 확보하기 위해 필요한 내부통제체계 관련 정보는 공표되어야 한다.
- 4.3 중앙은행의 운영에 따른 비용 및 수익에 관한 정보는 매년 공표되어야 한다.
- 4.4 중앙은행 임직원의 사적 금융행위(the conduct of personal financial affairs) 허용기준 및 일반적 신의의무(general fiduciary obli-

**gation)를 지는 경우를 포함하여 이익상충시의 부당이익(exploitation) 금지에 관한 규정은 공표되어야 한다.**

4.4.1 중앙은행 임직원의 직무수행과 관련한 법적 보호에 관한 정보는 공표되어야 한다.

## 금융당국의 금융정책 투명성에 관한 모범적인 관행

### GOOD TRANSPARENCY PRACTICES FOR FINANCIAL POLICIES BY FINANCIAL AGENCIES

#### V. 금융정책에 관한 금융당국의 역할 · 책임 · 목적의 명료성

- 5.1 금융당국의 주요 목적과 제도적 체계(**framework**)는 되도록이면 적절한 입법이나 규정으로써 명확히 규정되어야 한다.
  - 5.1.1 금융당국은 주요 목적을 공표하고 설명하여야 한다.
  - 5.1.2 금융당국의 책임과 금융정책 수행 권한은 공공대중에게 공표하여야 한다.
  - 5.1.3 가능하다면, 금융당국의 책임을 확보하는 주요 방식(**the broad modalities of accountability**)은 공표되어야 한다.
  - 5.1.4 가능하다면, 금융당국의 장 및 집행부 임원의 임명절차, 임기 및 해임의 일반적 기준은 공공대중에게 공표되어야 한다.
- 5.2 금융당국 상호간의 관계는 공공대중에게 공표되어야 한다.
- 5.3 금융결제제도에 관한 감독당국의 역할은 공공대중에게 공표되어야 한다.
  - 5.3.1 금융결제제도의 감독당국은 금융결제제도의 안정에 영향을 미치는(위험관리 정책을 포함한) 일반적 정책 원칙을 적시에 공개하는 것을 장려해야 한다.
- 5.4 금융당국이 자율규제(**self-regulatory**) 기관(예컨대, 금융결제제도)에 대한 감독 책임을 가지고 있다면, 그 기관들 간의 관계는 공표되어야 한다.

- 5.5 자율규제기관이 규제와 감독 업무를 수행할 권한을 위임받았다면, 금융당국과 같은 수준의 모범적인 투명성 관행을 따라야한다.

## VI. 금융정책의 입안 및 보고절차의 투명성

- 6.1 금융당국의 정책수행은 기밀보장의 중요성과 규제·감독기관의 업무수행의 효율성보장의 필요성이 양립하면서도 투명하여야 한다.
- 6.1.1 금융정책을 수행을 통제하기 위한 규제체계와 운영절차는 공표·설명되어야 한다.
  - 6.1.2 금융당국에 대한 금융기관(financial institutions)의 금융보고에 관한 규정(regulations)은 공표되어야 한다.
  - 6.1.3 조직화된 금융시장(증권·외환시장을 포함하여)의 운영을 위한 규정은 공표되어야 한다.
  - 6.1.4 금융당국이 금융기관에 수수료를 부과하는 경우 동 수수료의 체계는 공표되어야 한다.
  - 6.1.5 가능하다면, (중앙은행을 포함한) 국내외 금융당국간의 정보교류와 협의에 관한 공식절차는 공표되어야 한다.
- 6.2 금융정책의 중요한 변경내용은 적절한 방법으로 공표되고 설명되어야 한다.
- 6.3 금융당국은 전반적인 정책목적의 추진상황에 관한 정기 보고서를 발간하여야 한다.
- 6.4 금융규제 체계상의 중요한 기술적 변경을 위해서는 적절한 기간 내에 일반국민의 의견을 수렴(public consultations)하는 것이 전제되어야 한다.

## Ⅶ. 금융정책에 관한 정보의 설명책임

- 7.1 금융당국은 해당 감독책임을 지는 금융시스템의 주요 동향에 관한 정기보고서를 발간해야 한다.
- 7.2 금융당국은 해당 관할책임과 관련된 모든 자료(aggregate data)가 기밀성이 유지되는 범위에서, 적시에 정기적으로 공개될 수 있도록 노력해야 한다.
- 7.3 가능하다면, 금융당국은 사전에 발표된 일정에 따라 대차대조표(balance sheet)를 공표하여야 하며 사전에 정해진 일정시차를 두고 총시장거래(aggregate market transactions)에 관한 정보를 공표해야 한다.
  - 7.3.1 금융당국의 긴급금융지원(emergency financial support)에 대한 모든 정보(aggregate information)는 개별기업의 기밀과 프라이버시가 보장되는 범위 내에서 그 공개가 금융안정성(financial stability)을 저해하지 않는 시기에 적절한 방법으로 공표되어야 한다.
- 7.4 금융당국은 공보서비스체계(public information services)를 구축하고 유지해야 한다.
  - 7.4.1 금융당국은 최소한 연1회 이상 주요 업무 보고서의 발간을 포함한 자료 발간프로그램을 가지고 있어야 한다.
  - 7.4.2 금융당국의 고위 임직원들은 금융당국의 목적과 성과(performance)를 언제라도 대중에게 설명할 수 있어야 하고, 기꺼이 발언내용을 공개하여야 한다.
- 7.5 금융당국에 의한 금융규제와 지시 및 지침은 일반국민이 쉽게 이용할 수 있어야 한다.

- 7.6 만일 예금보증제(deposit insurance guarantees), 계약자 보증(deposit insurance guarantees)과 기타 고객 자산 보호 체계가 존재한다면 그러한 보호제도의 속성·형태, 운영 절차, 보증의 자금 조달 방법에 관한 정보, 제도의 운영성과 등에 관한 정보는 일반국민에게 공표되어야 한다.
- 7.7 금융당국이 (분쟁해결절차와 같은) 소비자보호제도를 감독하는 경우, 그러한 제도에 관한 정보는 일반국민에게 공표되어야 한다.

### VIII. 금융당국의 책임성과 정직성(integrity)의 확보

- 8.1 금융당국의 임직원은 금융정책의 수행에 관한 보고, 당해기관의 정책목적과 성과의 설명, 필요시 (as appropriate) 금융시스템의 상황에 대한 의견교환 등을 위해 지정공공당국(designated public authority)에 출석해야한다.
- 8.2 가능하다면, 금융당국은 사전에 발표된 일정에 따라 회계감사를 거친 재무제표를 공개하여야 한다.
- 8.2.1 재무제표는 독립된 감사인의 감사를 거쳐야 한다. 회계정책(accounting policies) 및 재무제표상의 제약사항(qualification) 등에 관한 정보는 공개된 재무제표의 필수 불가결한 부분이 되어야 한다.
- 8.2.2 내부감사제도(internal audit arrangements)를 포함한 운영의 공정성(integrity)을 확보하기 위해 필요한 내부통제체계 관련 정보는 공표되어야 한다.
- 8.3 가능하다면, 금융당국의 운영에 따른 비용 및 수익에 관한 정보는 매년 공표되어야 한다.

<부록>

**8.4 임직원의 사적 금융행위(the conduct of personal financial affairs) 허용기준 및 일반적 신인의무(general fiduciary obligation)를 지는 경우를 포함하여 이익상충시의 부당이익(exploitation) 금지에 관한 규정은 공표되어야 한다.**

8.4.1 금융당국 임직원의 직무수행과 관련한 법적 보호에 관한 정보는 공표되어야 한다.

<부록2>

## 예산투명성을 위한 모범관행

### OECD BEST PRACTICES FOR BUDGET TRANSPARENCY

#### 목 차

1. 예산보고(Budget Reports)
  - 1.1. 예산(The Budget)
  - 1.2. 예산전보고서(Pre-Budget Report)
  - 1.3. 월례보고서(Monthly Reports)
  - 1.4. 중간보고서(Mid-Year Report)
  - 1.5. 결산보고서(Year-End Report)
  - 1.6. 선거전보고서(Pre-Election Report)
  - 1.7. 장기보고서(Long-Term Report)
2. 정보의 공개(Specific Disclosures)
  - 2.1. 경제적 전망(Economic Assumptions)
  - 2.2. 조세지출(Tax Expenditures)
  - 2.3. 금융채무와 금융자산(Financial Liabilities and Financial Assets)
  - 2.4. 비금융자산(Non-Financial Assets)
  - 2.5. 피고용자연금채무(Employee Pension Obligations)
  - 2.6. 우발채무(Contingent Liabilities)
3. 정확성, 통제 및 책임(Integrity, Control and Accountability)
  - 3.1. 회계기준(Accounting Policies)
  - 3.2. 제도와 책임(Systems and Responsibility)
  - 3.3. 감사(Audit)
  - 3.4. 국민과 의회에 의한 감시(Public and Parliamentary Scrutiny)

## 배경(Background)

1. 모범적인 통제(good governance)와 그로인한 더 나은 경제적·사회적 성과간의 관계는 널리 인식되고 있다. 투명성 -- 정책의 목적(intentions)·형성·이행에 관한 공개 -- 은 좋은 지배의 필수 불가결한 요소이다. 예산은 정책목표(policy objectives)가 구체적 기간동안(in concrete terms) 조정되고(reconciled) 이행되는(implemented), 정부의 가장 중요한 정책문서의 하나이다. 예산투명성은 모든 관련 재정정보를 적절한 시기에 체계적인 방식으로 완전히 공개(full disclosure)하는 것이라고 정의된다.
2. OECD 가입국은 예산투명성 관행의 선두에 있다. 1999년의 정기 회의에서 OECD 고위예산관계관활동그룹(Working Party of Senior Budget Officials)은 사무국(Secretariat)에게 가맹국의 경험에 근거하여 이 영역에서의 모범 관행을 함께 만들 것을 요청하였다.
3. 모범관행은 세부분으로 나누어진다. Part I은 정부가 작성해야 하는 주요 예산보고서와 그 일반적인 내용을 담고 있다. Part II는 보고서에 포함되어야 하는 정보의 공개에 관해 서술한다. 이는 금융정보와 비금융정보 모두를 포함한다. Part III는 보고서의 정확성과 신뢰성을 확보하기 위한 관행에 중심을 둔다.
4. 모범관행은 가맹국 및 비가맹국이 각 국에서 예산투명도를 높이기 위해 사용할 참고도구(reference tool)로써 고안되었다. 모범관행은 오직 발표를 위해(for presentational reasons) 특정 보고서 위주로 만들어졌다. 서로 다른 국가는 서로 다른 보고 체제를 가지고, 투명성이 강조되는 영역이 다를 수 있다는 것이 인정된다. 모범관행은 각각의 영역에서 서로 다른 가맹국의 경험에 근거한다. 모범관

행이 예산투명성의 형식적 “기준”을 마련한 것을 의미하는 것은 아니라는 것이 강조되어야 한다.

## 1. 예산보고(Budget Reports)

### 1.1. 예산(The Budget)

- 예산은 정부의 정책에 대한 중요 문서(key policy document)이다. 예산은 서로 다른 정책의 선택에 있어서 필요한 거래(trade-offs)가 평가될 수 있도록 포괄적인 내용으로 작성되고, 정부의 모든 세입과 세출을 망라하여야 한다.
- 정부의 예산안(draft budget)은 의회에서 적절한 심의가 이루어질 수 있도록 충분한 여유를 가지고 의회에 제출되어야 한다. 적어도 회계연도가 개시되기 3개월 이전이어야 한다. 또한 예산은 회계연도의 개시에 앞서 의회의 승인을 받지 않으면 안 된다.
- 예산 및 관련문서는 각각의 세입·세출 계획(programme)에 관한 상세한 설명이 포함되어야 한다.
- 정책 이행 목표(performance targets)를 포함한, 비재무적인 이행 자료(Non-financial performance data)가, 세출 계획을 위해서 제시되어야 한다.
- 예산은 회계연도 이후 최소한 2년간의 세입·세출의 흐름에 대한 중기(medium-term) 전망을 포함해야 한다. 마찬가지로 당해(current) 예산안은 동 기간 동안 지난 연도의 재정 보고서에서 나타난 전망과 정합하여야 한다 ; 중대한 괴리(deviations)가 있는 경우는 설명이 필요하다.

<부록>

- 전년도의 실제 세입·세출과 금년(current year)의 최신의 전망을 비교할 수 있는 정보가 각각의 계획(programme)에 제공되어야 한다. 또한 같은 정보가 비재무의 데이터(Non-financial performance data)에 관해서도 제공되어야 한다.
- 세입·세출이 법률(permanent legislation)에 의해 인정된 경우라 하더라도, 그 세입·세출 총액은, 정보 제공이라는 목적에서, 다른 세입·세출과 함께 예산으로 표시되어야 한다.
- 세출은 총액으로(in gross terms) 나타내야 한다. 목적세(Ear-marked revenue)와 이용자과금(user charges)은 독립하여 명확히 설명되어야 한다. 이것은 특별한 인센티브나 통제 시스템이, 수익의 일부 또는 전부를 유지하기 위해서 마련되어 있는가의 여부와 상관없이 이루어져야 한다.
- 세출은 부, 청 등의 행정단위로 분류되어야 한다. 경제적 혹은 기능적 카테고리별로 분류한 보충 정보도 제공 되어야 한다.
- 보고서의 전제가 되는 경제 전망은, 아래 2.1에 따라 작성되어야 한다.
- 예산은 아래 2.2에 따라 조세 세출의 논의를 포함해야 한다.
- 예산은 아래 2.3~2.6에 따라 정부의 금융자산과 부채(liabilities), 비금융자산, 피고용자 연금채무(employee pension obligations), 우발채무(contingent liabilities 偶發債務)의 포괄적인 논의도 포함해야 한다.

## 1.2. 예산전보보고서(Pre-Budget Report)

- 예산전보보고서는 예산전체(budget aggregates)에 관한 논의와 그것이 경제에 어느 정도 영향을 미치는지의 논의를 장려하기 위해서 만들어진다. 따라서 그것은 예산 자신을 위한 예상(expecta-

tions)을 위한 것이기도 하다. 그것은 예산안 제출의 1개월 이상 이전에 발표되어야 한다.

- 예산전보고서에서는 정부의 장기 경제·재정 정책의 목적과 차기 및 적어도 차기 이후 2년의 경제·재정의 목표(intention)를 명확하게 드러내야 한다. 그것은 세입, 세출, 적자(deficit), 흑자(surplus) 및 부채(debt)의 총계(total level)를 강조해야 한다.
- 예산전보고서의 전제가 되는 경제전망은 아래 2.1에 따라 작성되어야 한다.

### 1.3. 월례보고서(Monthly Reports)

- 월례 보고서는 예산의 이행상황을 나타낸다. 그것은 매월 말일 후 4주 이내에 발표되어야 한다.
- 보고서는 매월 및 매년도 누계의 세입 총액 세출 총액을 포함해야 한다. 또한 매월 세입과 세출 총액은 당초 전망과 비교되어야 한다. 당초 전망에 대해 조정된 항목은 독립하여 표시하여야 한다.
- 수치와 함께 간단한 코멘트가 부수되어야 한다. 만약 실적과 당초 전망 간에 현저한 괴리가 있는 경우에는 설명되어야 한다.
- 세출은 부, 청과 같이 행정단위로 분류 되어야 한다. 경제적 혹은 기능적 카테고리도 세출을 분류한 보충 정보도 제공되어야 한다.
- 보고서 및 관련 문서는 정부의 차용행위(borrowing activity)에 대한 정보도 포함해야한다.(2.3 참조)

### 1.4. 중간보고서(Mid-Year Report)

- 중간보고서는 예산의 성과에 대한 당해 회계년도 및 적어도 다음 2년의 최신 예측을 포함하여, 예산의 이행상황에 대한 포괄

<부록>

적인 정보를 제공한다. 이 보고서는 반년 이후 6주 이내에 발표되어야 한다.

- 예산의 기초가 되는 경제전망은 자세히 조사되어야 하고, 그 변경이 예산에 주는 영향은 공표되어야 한다(2.1 참조).
- 중간보고서는 아래 2.3~2.6에 따라 정부의 금융자산과 부채, 비금융자산, 피고용자 연금채무, 우발 채무의 포괄적인 논의도 포함해야 한다.
- 예산에 중대한 영향을 주는 모든 정부 결정 등은 공표되어야 한다.

### 1.5. 결산보고서(Year-End Report)

- 결산보고서는 정부의 설명책임에 대한 중요 문서(key accountability document)이다. 그것은 3.3 에 따라 최상급 감사기관(Supreme Audit Institution)에 의해서 감사되고, 회계연도가 끝나고 나서 6개월 이내에 발표되어야한다.
- 결산보고서는 의회가 승인한 세입, 세출예산의 준수 상황(compliance)을 나타내는 것이다. 당초 전망에 대한 조정항목은 독립하여 표시해야 한다. 결산은 예산과 같은 형식으로 공표해야 한다.
- 결산보고서 및 관련 문서는 이행 목표(performance targets)와 실제로 달성된 성과의 대조를 포함한, 비재무적인 이행 정보(Non-financial performance information)를 포함해야한다.
- 전년의 세입, 세출의 수준과 비교할 수 있는 정보가 제공되어야 한다. 또한 같은 정보가 비재무의 데이터(Non-financial performance data)에 관해서도 제공되어야 한다.

- 세출은 총액으로(in gross terms) 나타내야 한다. 목적세(Ear-marked revenue)와 이용자 과금(user charges)은 독립하여 명확히 설명되어야 한다.
- 세출은, 부, 청 등의 행정 단위로 분류되어야 한다. 경제적 혹은 기능적 카테고리도 세출을 분류한 보충정보도 제공 되어야 한다.
- 결산보고서는 아래 2.3~2.6에 따라 정부의 금융자산과 부채(liabilities), 비금융자산, 피고용자 연금채무(employee pension obligations), 우발채무(contingent liabilities 偶發債務)의 포괄적인 논의도 포함해야한다.

### 1.6. 선거전보고서(Pre-Election Report)

- 선거전보고서는 선거 직전에 있어서의 정부의 일반적 재정상태를 설명하는 것이다. 이는 유권자에게 더 많은 정보를 제공하고, 국민적 논의를 촉진시킬 수 있다.
- 선거전보고서를 작성할 수 있는가의 여부는 헌법 규정과 선거의 실시(electoral practices)에 달려있다. 그것은 선거의 2주간 이상 이전에 발표되는 것이 바람직하다.
- 선거전보고서는 중간보고서와 같은 정보를 포함해야한다.
- 그러한 보고서의 정확성(integrity)이 보증되도록 아래의 3.2 에 따라 특별한 주의를 기울여야 한다.

### 1.7. 장기보고서(Long-Term Report)

- 장기보고서는 정부의 현 정책에 대한 장기의 지속가능성을 평가하는 것이다. 그것은 적어도 5년마다, 혹은 중요한 세입·세출 계획에 큰 변화가 있는 경우 발표되어야한다.

<부록>

- 장기보고서에서는 고령화나 그 밖의 장기(10~40년)에 걸치는 잠재적인 발전과 같은 인구통계학상의 변화(demographic change)가 예산에 미치는 의미를 평가해야한다.
- 보고서에 나타난 전망의 기초가 되는 중요한 가설은 명확하게 기술되어야하고, 실현성이 있는 시나리오가 게재되어야 한다.

## 2. 정보의 공개(Specific Disclosures)

### 2.1. 경제적 전망(Economic Assumptions)

- 예산의 기초가 된 주요한 경제적 전망(economic assumptions)이 예상에서 벗어나는 것(Deviations)은 정부의 주요한 재정 리스크가 된다.
- 모든 주요한 경제적 전망은 숨김없이 공개되어야 한다. 이는 GDP 성장, GDP 성장의 구성요소, 고용 및 실업률, 경상수지(current account), 인플레이션, 금리(금융정책)등에 대한 전망을 포함한다.
- 주요한 경제적 전망의 변화가 예산에 미치는 영향을 나타내는 감응도 분석(sensitivity analysis)이 이루어져야한다.

### 2.2. 조세세출(Tax Expenditures)

- 조세세출이란 특정 활동에 대한 세제우대조치(tax revenue of preferential treatment)에 대한 예상 비용(estimated costs)이다.
- 주요한 조세세출의 예상비용은 예산상의 보충정보로서 공개되어야한다. 예산에 관한 선택사항을 알리기 위해, 특정 기능 분야(specific functional areas)에 있어서의 조세세출의 논의는 가능한 당해 영역에 있어서의 일반지출(general expenditures)의 논의와 함께 행해져야 한다.

### 2.3. 금융채무와 금융자산(Financial Liabilities and Financial Assets)

- 모든 금융채무와 금융자산은 예산, 중간보고서(mid-year report) 및 결산보고서(year-end report)로 공개되어야 한다. 매월의 차입 행위(borrowing activity)는 월례보고서(monthly reports)나 관련문서에서 공개되어야 한다.
- 차입(Borrowings)은 부채의 통화종류(currency denomination), 만기 금리가 변동인가 고정인가, 만기 전 상환될 수 있는가(callable) 등에 따라서 분류되어야 한다.
- 금융자산은 현금, 유가증권(marketable securities), 기업에의 투자 및 다른 기관에의 융자(loans) 등을 포함한 주된 타입별로 분류되어야 한다. 기업에의 투자는 개별적으로 작성되어야 한다(be listed). 다른 기관에의 융자는 성질별의 주요 카테고리에 따라 작성되어야 한다(be listed) ; 각각의 카테고리에 있어서의 채무불이행(defaults)의 이력정보는 가능한 한 공개되어야 한다. 금융자산은 시장가격으로 평가되어야 한다.
- 선물계약(forward contracts)이나 스왑(swaps)과 같은 채무관리수단(Debt management instruments)은 공표되어야 한다.
- 예산에 있어서 금리나 환율의 변화가 금융비용(financing costs)에 미치는 영향을 보여주는 감응도 분석(sensitivity analysis)이 이루어져야 한다.

### 2.4. 비금융자산(Non-Financial Assets)

- 부동산이나 설비를 포함한 비금융자산은 공개되어야 한다.
- 비금융자산은 완전발생주의회계(full accrual based accounting) 및 예산편성(budgeting)에서 인식될 것이다. 이는 당해자산의 평가나

<부록>

적절한 감가상각(depreciation) 기간(schedules)의 선택을 필요로 한다. 평가 및 감가상각의 방법은 완전히 공개되어야 한다.

- 완전발생주의회계(full accrual based accounting)가 적용되지 않는 경우, 자산장부(register of assets)는 정비되어야 하고, 이 장부의 요약정보가 예산, 중간보고서(mid-year report), 결산보고서(year-end report)에 제공되어야 한다.

## 2.5. 피고용자연금채무(Employee Pension Obligations)

- 피고용자연금채무(Employee pension obligations)는 예산, 중간보고서(mid-year report), 결산보고서(year-end report)에서 공개되어야 한다. 피고용자연금채무란 과거의 근무(service)에서 발생한 미지급 이익(accrued benefits)과 이 이익에 대한 정부가 지급한 분담금(contributions)의 차이이다.
- 피고용자연금채무 계산의 기초가 되는 주요한 보험통계상의 전제(actuarial assumptions)는 공표되어야 한다. 피고용자연금계획에 속하는 모든 자산은 시장가격으로 평가되어야 한다.

## 2.6. 우발채무(Contingent Liabilities)

- 우발채무는 예산에 미치는 영향이 장래의 불확정한 사실에 의존하는 채무이다. 일반적인 예로는 정부융자보증(government loan guarantees), 정부보험 프로그램(government insurance programmes), 정부에 대한 법적 청구(legal claims) 등이 포함된다.
- 모든 우발채무는 예산, 중간보고서(mid-year report), 연간 재무제표(annual financial statements)에서 공표되어야 한다.
- 가능하다면 우발채무의 총액은 공표되고, 성질별의 주요 카테고리에 따라 분류되어야 한다 ; 각각의 카테고리에 있어서의 채무

불이행(defaults)의 이력정보도 가능한 한 공개되어야한다. 우발채무가 수치화(quantified) 될 수 없는 경우에는 목록화 되어 (be listed), 설명되어야 한다(be described).

### 3. 정확성, 통제 및 책임(Integrity, Control and Accountability)

#### 3.1. 회계기준(Accounting Policies)

- 관련 회계기준의 요약은 모든 보고서에 수록되어야 한다. 그것은 보고서의 작성에 적용된 회계기준(예를 들어, 현금, 이자발생(accrual))을 설명하고, 일반적으로 허용된 회계실무(accounting practices)에서 일탈된 사항(deviations)을 모두 공개해야 한다.
- 모든 재정보고서에는 같은 회계기준이 적용되어야 한다.
- 만약 회계기준의 변경이 요구되는 경우는, 변경의 성질·이유가 충분히 공표되어야 한다. 가능하다면, 다른 보고기간(reporting periods) 간의 비교를 할 수 있도록 이전의 보고기간을 위한 정보는 조정되어야 한다.

#### 3.2. 제도와 책임(Systems and Responsibility)

- 보고서 내용의 정확성(integrity)을 보증하기 위해서, 내부감사(internal audit)를 포함한 내부재정통제(internal financial controls)에 관한 역동적 체계가(dynamic system) 마련되어야한다.
- 각각의 보고서는 재무부장관(finance minister) 혹은 보고서 작성의 책임을 지는 고위공무원의 책임에 관한 문서(statement of responsibility)를 포함해야한다. 장관은 재정에 영향을 미치는 모든 정부결정이 보고서에 포함된다는 것을 보증한다. 당해 고위공무

<부록>

원은 보고서 작성에 있어서 재무부가 최선의 전문적 판단을 내렸다는 것을 보증한다.

### 3.3. 감사(Audit)

- 결산보고서(year-end report)는 일반적으로 인정되고 있는 감사실무(auditing practices)에 따라 최상급 감사기관(Supreme Audit Institution)에 의해서 감사되어야한다.
- 최상급 감사기관이 작성한 감사보고서는 의회에 의해서 자세히 조사되어야한다.

### 3.4. 국민과 의회에 의한 감시(Public and Parliamentary Scrutiny)

- 의회는 필요하다고 판단한 모든 재정보고서에 대해서 효율적으로 조사할 수 있는 기회와 자원을 가져야한다.
- 본 가이드라인에서 언급된 모든 재정보고서는 국민에게 공표되어야 한다. 이는 인터넷에서 무료로 보고서를 입수할 수 있는 것을 포함한다.
- 재무부는 개개 국민이나 비정부조직이 예산절차에 대한 이해를 높일 수 있도록 적극적으로 노력해야한다.