

韓國 豫算會計法의 問題點 과 그 改善方案

俞 煉*

目 次

一. 序 論	4. 追加更正豫算
1. 研究의 目的	5. 豫算不成立時의 豫算執行
2. 研究의 範圍 및 方法	6. 豫算의 轉用
二. 總則的規定	7. 豫算의 移越
1. 公共料金의 決定	8. 決算과 豫算編成
2. 會計年度獨立의 原則	9. 決算報告書의 提出
3. 出納整理期間	四. 支出 및 契約
4. 官業豫算	1. 支出의 節次
5. 基金의 管理	2. 支出의 特例
三. 豫算 및 決算	3. 都給經費
1. 豫算總計主義原則	4. 契約制度
2. 繼續費	五. 結 論
3. 豫備費	

一. 序 論

1. 研究의 目的

가. 豫算會計法의 制定과 改正

豫算會計法의 前身인 財政法이 1951年 臨時首都 釜山에서 制定 公布되었다는 것은 周知의 事實이다. 그런데 유감스럽게도 이 財政法은 臨時首都에서 갑작스럽게 制定된 까닭인지 日本의 財政法과 會計法을 많이 모방하였을 뿐만 아니라 여러가지 缺陷을 지니고 있었다.

그러나 近 10年間 이 財政法을 使用하면서도 會計年度를 變更하기 위한 改正이 두번 있었을 뿐 財政法의 缺陷을 是正하기 위한 努力은 별로 없었던 것이다.⁽¹⁾

그리다가 1961年 財務部가 主動이 되어 財政法을 改正하는 事業에 着手하게 되었고, 이를 위하여 財務部內에 財政會計制度改革委員會의 設置를 보게 되었다. 이 委員會는 財務部의 改正案을 中心으로 하여 財政法에 대해서 一大修正을 가했을 뿐만 아니라 名稱도 財政

* 서울大學校 行政大學院 院長

(1) 俞 煉, 財務行政論[改訂版], 서울: 法文社, 1973, p. 116 參照

法에서 豊算會計法으로 바꾸기로 決定했던 것이다. 財政會計制度改革委員會의 案은 큰 修正 없이 閱議・議決을 거쳐 最高會議에 上程되어 1961年 12月 17日 法律 第849號로서 公布 되었다.

豫算會計法은 그 후 數次에 걸쳐 改正되었으나 大體로 지엽적인 改正에 不過했다. 그러나 1973년 乃에 이르러 經濟企劃院 豊算局(現在의 豊算室)이 大幅의 改正作業에着手하여 1973年 2月 16日附로 豊算會計法改正法律이 公布되었다.

이 改正은 比較的 大幅의인 것이었으며 많은 條文이 改正・新設・削除되었는데 ① 豊算編成의 「能率化」 및 「合理化」 ② 豊算執行 및 國庫運營의 伸縮性賦與, ③ 基金에 대한 統制強化 등을 主된 内容으로 하는 것이었다.⁽²⁾

이어서 1974年 12月 26日에도 比較的 廣範圍하게 豊算會計法이 改正되었는데 ① 豊算의 景氣調整機能의 強化, ② 豊算轉用의 伸縮性賦與, ③ 歲出豫算移越의 自動化, ④ 收入對替經費制度의 新設 등을 骨子로 하는 것이 있다.⁽³⁾

나. 豊算會計法 改正의 必要性

1961年에 制定된 以來 豊算會計法이 數次에 걸쳐 改正된 것이 事實이나 1961年과 比較하여 볼 때 오는 날의 우리의 環境이 너무나 달라졌다는 것은 周知의 事實이다.

豫算會計法 改正의 必要性에 관해서 豊算擔當公務員에게 設問調查를 實施한 結果 많은 公務員들이 改正의 必要를 느끼고 있다는 것을 發見했다.

〔表 1〕 豊算會計法에 대한 見解 (總括)

	人員數	構成比
大幅의으로 改正해야 한다	30	11.8%
다소 改正해야 한다	190	74.5
改正의 必要 느끼지 않는다	23	9.0
其 他	2	0.8
모르겠다	9	3.5
無 應 答	1	0.4
合 計	255	100.0

調査에 應答한 255名의 豊算擔當公務員中 豊算會計法을 改正할 必要가 없다고 한 사람은 9 %에 지나지 않는다. 74.5%의 公務員이 「다소 改正해야 한다」고 應答하고 있으며 11.8%의 公務員이 大幅의 改正을 主張하고 있다. (表 1. 參照)

이것을 所屬機關別로 본다면 表 2와 같이 監查院의 監查官과 一般會計의 豊算擔當公務員間에는 見解의 큰 差異가 없는데 대하여 特別會計擔當公務員은 다른 두 部類의 公務員과 比較할 때 見解가 많이 다르다는 것을 알 수 있다. 우선 豊算會計法을 改正할 必要가 없다

(2) 經濟企劃院 豊算局, 「豫算會計關係法改正」 1973年 2月 16日, pp. 7-11.

(3) 經濟企劃院, 「豫算會計法 및 企業豫算會計法 改正」 1974年 11月 21日, p. 3.

〔表 2〕豫算會計法에 대한 見解(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
大幅의으로 改定해야 한다	10.7	8.8	25.8
다소 改正해야 한다	75.4	78.4	58.1
改正의 必要없다	9.0	7.8	12.9
其 他	0.8	1.0	0
모르겠다	3.3	3.9	3.2
無 應 答	0.8	0	0
合 計	100.0	100.0	100.0

〔表 3〕豫算會計法에 대한 見解(職級別)

	3級 甲類	3級 乙類	4級 甲類	4級 乙類
大幅의으로 改正해야 한다	18.6	13.5	10.5	3.1
다소 改正해야 한다	69.8	76.4	75.6	71.9
改正의 必要없다	7.0	7.9	9.3	15.6
其 他	2.3	0	1.2	0
모르겠다	2.3	2.2	3.5	9.4
無 應 答	0	0	0	0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

고한 사항이 監查院이 9%이며, 一般會計가 7.8%인데 대하여 特別會計의 경우에 있어서는 12.9%에 達하고 있다.豫算會計法을 다소 改正해야 한다는 사람은 監查院 75.4%, 一般會計 78.4%인데 대하여 特別會計는 58.1%이며, 大幅의으로 改正해야 한다는 사람은 監查院 10.7%, 一般會計 8.8%인데 대하여 特別會計는 25.8%에 達하고 있다.

豫算會計法에 대한 見解를 職級別로 본다면 表 3과 같이 改正할 必要가 없다는 사람이 職級이 낮을수록 많다는 것을 알 수 있다. 3級甲類의 경우 7.0%인데 대하여 3級乙類는 7.9%, 4級甲類 9.3%, 4級乙類는 15.6%에 達하고 있다. 이와 反對로 大幅의으로 改正해야 한다는 사람은 職級이 낮을 수록 그 比率이 낮다는 것을 發見할 수 있다. 3級甲類의 경우는 18.6%를 차지하고 있는데 대하여 3級乙類는 13.5%, 4級甲類는 10.5%, 4級乙類는 3.1%를 각각 차지하고 있다.

다. 総 語

1951年에 制定된 財政法을大幅의으로 改正하고 名稱까지 바꾸어 1961年에 公布된豫算會計法은 近 20年間 이곳저곳 修正되기는 했으나 骨格에 있어서는 큰 變動이 없었다. 그러나 지난 20年間豫算會計法을 둘러싼 環境은 너무나 많은 變動이 있었으며 이제는 미봉적 인 修正으로서는 감당하기 어려운 段階에 到達했다.

本研究는 그동안 우리나라豫算會計法의 缺陷으로 指摘된 問題點들을 分析하고 그 改正方向을 探索하는데 그 目的이 있다.

2. 研究의範圍 및 方法

本研究는 크게 3個部分으로 나누어 질 수 있다. 第 2項에서는 豊算會計法의 總則的 規定을 다루었고 第 3項에서는 豊算 및 決算에 관한 規定을 考察했다. 끝으로 第 4項에서는 支出 및 契約에 관한 規定을 檢討했다.

豫算會計制度上의 問題點中에는 豊算會計法의 改正이 是正이 可能한 것이 많이 있다. 表 4와 같이 豊算擔當公務員의 48.2%가 우리나라 豊算制度의 問題點으로 指摘하고 있는 「非現實의 豊算單價」만 하더라도 豊算會計法과는 直接的으로 關聯이 없는 問題點인 것이다.

〔表 4〕 우리나라 豊算制度의 問題點

	人員數	構成比
計劃과 豊算의 違離	50	19.6%
非現實의 豊算單價	123	48.2
變態經營	4	1.6
豫算審議의 非合理性	31	12.2
豫算執行에 있어서의 伸縮性의 缺如	42	16.5
其　　他	4	1.6
모르겠	1	0.4
無　　應	0	0
合　　計	255	100.0

〔表 5〕 應答者의 所屬機關別分布

所　　屬　　機　　關	人　員　數	構　成　比
監　　查　　院	122	47.8%
一　般　會　計	102	40.0
特　別　會　計	31	12.2
合　　計	255	100.0

그러나 本研究에서는 豊算會計法의 改正에 의해서만 是正이 可能한 豊算會計制度上의 問題點만을 다룬 기로 하고 豊算會計法과 直接的으로 關聯이 없다고 생각되는 問題點은除外

〔表 6〕 應答者의 職級別分布

職　　級	人　員　數	構　成　比
3　級　甲　類	43	16.9%
3　級　乙　類	89	34.9
4　級　甲　類	86	33.7
4　級　乙　類	32	12.5
未　　詳	5	2.0
合　　計	255	100.0

〔表 7〕 應答者の 豊算業務從事經歷別分布

豫算業務從事經歷	人員數	構成比
1 年 未 滿	31	12.2%
1 年 ~ 3 年 未 滿	73	28.6
3 年 ~ 5 年 未 滿	38	14.9
5 年 以 上	93	36.5
未 詳	20	7.8
合 計	255	100.0

하기로 했다.

本研究는 文獻調查, 既存資料의 分析, 現場調查 및 面接等 多樣한 方法을 通해서 遂行되었다.

우리 나라 豊算會計法이 지니고 있는 問題點을 파악하고 이에 관한 擔當公務員들의 見解를 듣기 위하여 設問方式에 의한 標準化面接을 實施했는데 面接에 應한 豊算擔當公務員들의 所屬機關別, 職級別, 豊算業務從事期間別分布는 表 5, 表 6, 表 7과 같다.

二. 總則的 規定

1. 公共料金의 決定

가. 沿革

1951年에 制定된 財政法 第3條는 「租稅以外에 國家가 收納하는 課徵金과 法律上 또는 事實上 國家獨占事業의 專賣價格과 事業料金은 法律 또는 國會의 議決을 얻어 定하여야 한다」고 規定하므로써 公共料金의 決定을 國會의 議決事項으로 했던 것이다.

租稅以外의 國民의 負擔도 國會의 議決을 얻도록 한다는 趣旨는 좋았으나 이 規定으로 因하여 6.25動亂後의 인프레이션 下에서 公共料金의 適正을 期하는데 많은 問題가 있었다.

이리하여 1961年 豊算會計法을 制定하는 過程에 있어서 財政會計制度改革委員會는 財務部의 原案대로 公共料金은 行政府에서 決定하도록 했으며 이를 위하여 豊算會計法 第3條 第1項은 「國家獨占事業의 專賣價格과 事業料金은 公共料金審查委員會의 審查를 거쳐 閣議의 議決로써 決定한다」고 規定했던 것이다.

그後 1963年末 軍政에서 民政으로 移讓할 때 많은 規定이 그려었던 것 같이 豊算會計法 第3條은 「公共料金審查委員會의 審查를 거쳐 閣議의 議決로써 決定한다」를 「公共料金審查委員會는 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻는다」로 改正했다.

1973년 2月의 豊算會計法改正에는 國家의 獨占事業이 아니더라도 特定한 公共料金의 決定은 專賣價格等과 同一한 節次를 밟아서 決定하는 것이 바람직하다 하여 豊算會計法 第3條 第1項을 現行과 같이 改正하였던 것이다.

나. 問題點

公共料金은 公共料金審查委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 決定하기로 되어 있으나 1975年 12月에 制定된 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」第12條에 의하여 物價安定委員會에서 審議 決定하고 있으므로 豫算會計法 第3條의 規定은 死文化되어 있어 廢止되어야 한다는 主張이 있다. 廢止與否는 다음에 言及하겠거니와 第3條가 現實과 遊離되어 있으므로 改正是 不可避하다.

다. 改善方句

前述한 바와 같이 公共料金은 公共料金審查委員會가 아니라 物價安定委員會의 審議를 거치므로 第3條가 死文化되어 있어 廢止되어야 한다는 主張이 있으나 第3條를 廢止하는데에는 問題가 있다.

財政法時代에는 公共料金을 國會가 決定했던 일도 있으므로 國民의 負擔을 수반하는 公共料金의 決定에 관해서 豫算會計法에 아무런 規定도 두지 않는다는 것은 問題가 있다.

「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」도 第4條에서는 公共料金은 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 決定한다고 規定하고 物價安定委員會의 議決事項에 관한 第12條에서 同委員會의 議決事項의 하나로서 公共料金의 決定을 들고 있다.

따라서 豫算會計法 第3條 第1項은 「國家獨占事業의 專賣價格과 事業料金 및 大統領令이 정하는 公共料金은 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어야 한다」로 改正하고 公共料金審查委員會의 組織과 運營에 관한 第3條 第2項은 削除되어야 한다.

2. 會計年度獨立의 原則

가. 意義

한 會計年^支의 經費는 當該年度의 歲入으로써 支辨하여야 한다는 會計年度獨立의 原則은 긴 歷史를 가진 傳統的 豫算原則의 하나이다. 이미 1885年 Leon Say는 「1年을 期間으로 삼아야 한다는 것을豫算의 4大原則의 하나로 들었던 것이다.⁽⁴⁾ 1935年 Wilner Sundelson은 英國과 連邦大陸의豫算制度에 관한 著述을 繼密히 檢討한 다음豫算의 7大原則의 하나로서 單年性을 들었으며⁽⁵⁾有名한 Neumark의豫算原則의 하나로豫算限定性의原則이 있는데 이 속에서 年度經過의 禁止가 強調되고 있다.⁽⁶⁾

그러나 狀況의 變動으로 이러한 傳統적인豫算原則에 대해서 많은 批判이 가해지고 있다. 것은 周知의 事實이며 Harold Smith 같은 사람은 새로운豫算原則을 提示하고 있다. Smith가 들고 있는 8大原則의 하나가 時期의 伸縮性의 原則으로서⁽⁷⁾ 會計年度獨立의 原則을 代替하는 것이라 할 수 있다.

(4) Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, New York: Wiley, 1956, p. 106.

(5) *Ibid.*, pp. 106-107.

(6) 高橋成・柴田徳衛共編, 財政學, 東京: 有斐閣, 1968, pp. 65-66.

(7) Harold D. Smith, *Management of Your Government*, New York: McGraw-Hill, 1945, p. 93.

豫算會計法 第11條의 規定은 財政法 第11條를 그대로 옮긴 것인데 財政法 第11條는 1947年에 制定된 日本의 財政法 第12條를 模倣한 것이며 그 起源은 1889年の 日本 會計法 第11條에서 찾아볼 수 있다.

나. 問題點

會計年度獨立의 原則을 表明한 規定은 豫算會計法 第11條外에도 第27條(明示移越費), 第36條(歲出豫算의 移越)등이 있으며 이와 關聯이 있는 規定으로서 第52條(過年度收入), 第68條(過年度支出), 第10條(出納期限과 會計年度所屬區分) 등이 있다.

다음과 같은 세 가지 理由로 第11條의 必要性에 대해서 疑問을 지니게 된다. 첫째로 後述하는 바와 같이 第36條의 規定을 改正하여 會計年度獨立의 原則를 緩和하고豫算의 移越을 더욱 易하게 하려는 이 마당에 있어서 第11條를 存置할 必要가 있는지 疑問이다.

둘째로 第11條의 規定은 會計年度獨立의 原則를 表明하고 있을 뿐만 아니라豫算均衡의 原則과 關聯이 있다. 財政政策의 理由로 均衡豫算에 대한 執着을 버텨야 한다는 것은 周知의 事實이며 우리나라에서도 이러한 理由로 1974年 12月豫算會計法 第5條를 改正했다는 것은 우리가 다 잘아는 事實이다.⁽⁸⁾

세째로 純粹한 意味의 會計年度獨立의 原則은 「每會計年度의 歲出豫算은 다음年度에 있어서 使用할 수 없다」는豫算會計法 第36條 第1項의 規定에서 찾아볼 수 있다.

다. 改善方向

위에서 提示한 여러가지 理由로豫算會計法 第11條의 規定은 刪除되어야 하며豫算會計法 第36條 第1項 本文의 規定으로서 充分하다.

3. 出納整理期間

가. 概義

우리나라와 같이 債權債務主義을 채택하는 制度下에서는 收支原因이 發生한 것은 原則적으로 모두 그 年度의 收支로서 整理해야 하므로 年度經過後 一定한 現金收支의 整理期間을 設置할 必要가 있다.⁽⁹⁾

12月 31日까지 發生한 事實에 대해서 12月 31日까지 收入支出節次의 實行을 完了하는 것은 不可能하므로 現金을 收納하고 手票를 發行하여 韓國銀行에서 受拂을 끝내고 決算事務의 終結을 하는 猶豫期間을 必要로 하게 되는 것이다.

周知하는 바와 같이 出納期限은 現金收支의 整理期間과 帳簿整理期間으로 區分된다. 現金收支의 整理期間을 본다면 歲入의 경우에 있어서 出納公務員은 每會計年度所屬의 歲入金을 다음 年度의 1月 20일까지 收納할 수 있다. 韓國銀行은 出納公務員으로부터 그 收納한 歲入金의 拂入이 있을 때와 政府計定相互間의 國庫對替에 의하여 歲入金을 收納할 때에는

(8) 經濟企劃院, 「豫算會計法 및 企業豫算會計法 改正」 p. 5.

(9) 小峰保榮, 財政管理法規概說, 東京:全國會計職員協會, 1968, p. 72.

다음年度의 1月 31日까지 收納해도 無妨하다. ⁽¹⁰⁾

歲出의 경우에 있어서는 支出官이 每會計年度에 속하는 經費를 精算하여 支出하는 것은 1月 20日까지 可能하다. 그러나 政府計定相互間의 國庫會對替를 위한 支出은 다음年度 1月 31日까지 할 수 있다. 出納公務員이 歲出을 支給하는 것도 1月 20日까지 할 수 있으며 韓國銀行은 1月 31日까지 前年分을 支給할 수 있다. ⁽¹¹⁾

現金收支의 整理期間은 이상과 같은데 이期間後에 있어서도 帳簿의 整理 其他의 事務가 있으며 이를 諸事務는 3月 31日까지 完結하여야 한다.

나. 問題點

現行制度에서는 現金收支의 整理期間內의 收入支出도 當該年度(前年度)의 收入支出로 處理하는 까닭에 財政統計의 基準時點과 通貨計定의 基準時點이 不一致하여 財政統計가 有効한 財政政策指標를 提供할 수 없다는 問題點이 있다.

本來 出納整理期間이라는 制度는 嚴格한 會計年度獨立의 原則下에서 必要한 制度이므로 會計年度獨立의 原則을 緩和하는 경우 果然 이 制度가 繼續必要하겠느냐 하는 問題가 提起되는 것이 .

〔表 8〕 出納整理期間(總括)

	人員數	構成比
廢止되어야 한다	37	14.5%
그대로 두어야 한다	188	73.7
變更되어야 한다	14	5.5
모르겠다	15	5.9
無應答	1	0.4
合計	255	100.0

〔表 9〕 出納整理期間(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
廢止되어야 한다	10.7%	18.6%	16.1%
그대로 두어야 한다	85.2	60.8	71.0
變更되어야 한다	1.6	9.8	6.5
모르겠다	2.5	9.8	6.5
無應答	0	1.0	0
合計	100.0	100.0	100.1

255名의 豊算業務擔當公務員을 對象으로하는 設問調查의 結果를 보면 表 8과 같이 아직도 많은 公務員이 出納整理期間의 必要性을 切感하고 있는 것 같다. 「會計年度獨立의 原則을

(10) 豊算會計法施行令 第3條 및 第7條

(11) 豊算會計法施行令 第4條, 5條 및 8條

〔表 10〕 出納整理期間(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
廢止되어야 한다	14.0%	16.9%	11.6%	18.8%
그대로 두어야 한다	72.1	71.9	73.3	78.1
變更되어야 한다	7.0	5.6	5.8	3.1
모르겠다	7.0	5.6	8.1	0
無應答	0	0	1.2	0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

緩和하여 「廢止되어야 한다」고 應答한 사람은 14.5%에 지나지 않으며 「會計年度獨立의 原則을 緩和하더라도 그대로 두어야 한다」고 한 사람이 73.7%에 達하고 있다.

이것은 所屬機關別로 본다면 表 9와 같이 監查院 監查官들이 一般會計나 特別會計 擔當 公務員보다 現行制度의 改革에 대해서 反對가 많다는 것을 알 수 있다. 出納整理期間에 대한 見解를 職級別로 본다면 職級間에 有意味한 差異가 없다는 것을 알 수 있다.

다. 改善方向

前述과 바와 같이 出納整理期間은 嚴格한 會計年度獨立의 原則下에서 必要한 制度이므로 會計年度獨立의 原則을 緩和한다면 그 必要性이 減少될 것으로 생각된다.

따라서 現金收支의 整理期間은 廢止하고 모든 現金收支를 年度末까지 終了하도록 하여 財政統計의 基準時點과 通貨計定의 基準時點을 一致시키도록 하되 帳簿整理期間은 存置하는 것이 必要할지 모른다.

4. 官業豫算

가. 問題點

現行制度下에서 政府企業에 대해서는 企業豫算會計法을 適用하고 政府投資機關에 대해서는 政府投資機關豫算會計法을 適用하고 있으나 大學, 國立病院, 種畜場, 矯導作業, 國有林野管理, 宮苑管理와 같은 官業에 대해서는 아무런 考慮도 하지 않고 있다.

〔表 11〕 官業의豫算制度(總括)

	人員數	構成比
伸縮性增大시키기 위한 裝置 必要하다	140	54.9%
現行대로가 좋다	37	14.5
모르겠다	73	28.6
無應答	5	2.0
合 計	255	100.0

官業中에는 種畜場, 矯導作業, 國有林野管理, 宮苑管理등과 같은 特別會計로 運營되는 까닭에 一般會計로 運營되는 事業보다多少 伸縮性있게 運營되는 事業도 있으나 國立大學

〔表 12〕 官業의 豫算制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
伸縮性曾大시키기 위한 裝置가 必要하다	65.6%	44.1%	48.4%
現行대로가 좋다	21.3	10.8	0
모르겠다	12.3	42.2	48.4
無應答	0.8	2.9	3.2
合 計	100.0	100.0	100.0

등과 같이一般會計로 會計處理를 하는 까닭에 극히伸縮性이缺如되어 있는事業이 많다.豫算擔當公務員을 對象으로한 設問調查의 結果에도 이것이反映되어 있다. 255名의 應答者中 54.9%가 官業豫算의 伸縮性을 增大시키기 위한 裝置가 必要하다고 하고 있다.

이것을 所屬機關別로 본다면 다른 경우와 달라서 一般會計나 特別會計豫算擔當公務員들보다 監查院의 監查官들이 官業의 伸縮性 增大에 好意의이라는 것을 알 수 있다. 表 12와 같이 監查官이 65.6%가 官業豫算의 伸縮性을 增大시키기 위한 裝置가 必要하다고 應答하고 있으나 一般會計 應答者의 44.1%와 特別會計 應答者의 48.4%가 伸縮性增大에 賛同하고 있다.

〔表 13〕 官業의 豫算制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
伸縮性을 增大시키기 위한 裝置가 必要하다	65.1%	64.0%	44.2%	43.8%
現行대로가 좋다	16.3	11.2	16.3	15.6
모르겠다	18.6	22.5	37.2	37.5
無應答	0	2.2	2.3	3.1
合 計	100.0	99.9	100.0	100.0

〔表 14〕 官業의 豫算制度(豫算業務從事經歷別)

	1年未滿	1年~3年未滿	3年~5年未滿	5年以上
伸縮性을 增大시키기 위한 裝置가 必要하다	51.6%	45.2%	60.5%	58.1%
現行대로가 좋다	16.1	11.0	13.2	17.2
모르겠다	32.3	39.7	23.7	23.7
無應答	0	4.1	2.6	1.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

官業豫算에 대한 見解를 職級別로 본다면 表 13과 같이 職級이 높을수록 伸縮性增大에 賛同하는 사람의 比率이 높다는 것을 알 수 있다. 3級甲類公務員의 65.1%가 伸縮性增大에 賛同하고 있는데 대하여 4級乙類公務員의 경우에는 43.8%만이 伸縮性增大에 賛同하고 있다.

이것을 豫算業務從事經歷別로 본다면 表 14와 같이 伸縮性增大에 賛同하는 사람이豫算

業務에 從事한지 3年~5年 未滿인 公務員中에 가장 많으며 다음이 5年以上인 公務員들이다.

나. 改善方向

政府營造物管理等에 의하여 財貨나 用役을 提供하고 그 受益者로부터 費用의 一部 또는 全部를 徵收하는 官業은 一般行政活動과 區別되어야 하므로 官業豫算의 伸縮性을 增大시키기 위한 法律을 別途로 制定하여야 하며, 그 根據를 다음과 같이豫算會計法에 마련하여야 한다. 「政府營造物管理等에 의하여 財貨나 用役을 提供하고 그 受益者로부터 費用의 一部 또는 全部를 徵收하는 官業의豫算과 會計에 관한 事項은 따로 法律로써 定한다.」

5. 基金의 管理

가. 問題點

豫算會計法 第89條의 規定에 의하여豫算外로 運用되는 基金이相當數에 達하고 있는데 基金中에는 機械工業振興基金과 같이 規模가 적어 基金으로서의 機能을 充分히 發揮하지 못하는 경우가 있는가 하면 基金의 設置根據가 多樣하여 統一性있는 基準이 없으므로 基金相互間에 運用上의 不均衡이 생기고 基金의 統合調整機能의 缺如로 基金運用效果의 測定이 어렵다.

基金과 特別會計가 併存하는 경우에는 機能의 重複 및 便法運營으로豫算의 浪費가 많으며 事業計劃과 運營計劃에 있어서 一元的인 推進이 困難하다.⁽¹²⁾

豫算關系公務員을 對象으로한 調問調查의 結果를 보면相當數의 公務員들이 基金의 數를

〔表 15〕豫算外로 運營되는 基金制度(總括)

	人員數	構成比
運營의 統一性 기 할 必要 있다	122	47.8%
基金이 많으니 縮少해야 한다	71	27.8
現在대로 運營되는 것이 좋다	29	11.4
모르겠다	28	11.0
無應答	5	2.0
合 計	255	100.0

〔表 16〕豫算外로 運營되는 基金制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
運營의 統一性 기 할 必要 있다.	54.1%	40.2%	48.4%
基金이 많으니 縮少해야 한다.	36.9	20.6	16.1
現在대로 運營하는 것이 좋다.	4.9	19.6	9.7
모르겠다	3.3	17.6	19.4
無應答	0.8	2.0	6.5
合 計	100.0	100.0	100.1

(12) 朴 煉, 「韓國豫算制度의 問題點과 그 改善方向」行政論叢, 第16卷 第2號, p. 23 參照.

〔表 17〕 豫算外로 運營되는 基金制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
運營의 統一性 기 할 必要 있다	30.2%	52.8%	50.0%	56.3%
基金이 많으니 縮少해야 한다	44.2	22.5	23.3	28.1
現在대로 運營되는 것이 좋다	16.3	13.5	8.1	9.4
모르겠다	7.0	10.1	16.3	6.3
無 應 答	2.3	1.1	2.3	0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.1

減少시키고 그 運營에 대해서 統制를 強化해야 한다고 主張하고 있다. 表15와 같이 255名의 應答者中 27.8%가 基金이 많으니 縮少해야 한다고 主張하고 있으며 47.8%가 運營의 統一性을 기 할 必要가 있다고 하고 있다.

이것을 機關別로 보면 表 16과 같이 基金이 많으니 縮少해야 한다고 한 사람이 一般會計豫算擔當公務員의 20.6%, 特別會計豫算擔當公務員의 16.1%를 各各 차지하고 있는데 대해서 監查院의 경우에 있어서는 36.9%에 達하고 있다. 基金運營의 統一性을 기 할 必要가 있다는 사람의 一般會計와 特別會計의 경우 各各 40.2%와 48.4%를 占하고 있는데 대해서 監查院의 경우 54.1%에 達하고 있다. 이를 다시職級別로 分다면 表 17과 같이 3級甲類公務員의 相當數가 基金을 縮少해야 한다고 主張하고 있는 것이 눈에 띠인다.

나. 改善方向

1973年の豫算會計法改正時에 第89條 第3項乃至第7項이 新設되었으나 아직도 未盡한點이 많아 基金管理法의 制定이 要請되며 이를 위해서 다음과 같이豫算會計法에 그 根據를 마련해야 한다. 「豫算外로 運營되는 基金의 管理에 관해서는 따로 法律로써 定한다.」

三.豫算 및 決算

1.豫算總計主義原則

가. 意義 및 沿革

豫算完全性의 原則이라고도 하는豫算總計主義原則은 「歲入歲出은 모두豫算에 編入하여야 한다」는 것이다. 例를 들면 租稅收入을豫算에 計上하는 경우 徵稅費를 控除한 純收入만을 計上하는 純計豫算과 같은 것을 使用해서는 안된다는 것이다. 國家財政의 모든 收支를豫算에 計上하므로써 그 全體를 明瞭하게 함과 同時に 國會와 國民의 財政上の 監督을容易하게 하자는 것이다.⁽¹³⁾

우리나라豫算會計法은 本來 第17條에 「歲入歲出은 모두豫算에 編入하여야 한다」는豫算總計主義의 规定을 두고 岁入歲出의 定義에 관한 规定은 第2條에 會計年度에 관한

(13) 俞 義, 財務行政論, p. 94 參照

規定과 함께 두었던 것이다.

그러다가 1973년 2월의 豫算會計法改正時에 歲入歲出의 定義에 관한 規定을 第 2 條 第 1 項에서 第 17 條 第 1 項으로 옮겼는데 이때에 「一切의 支出」앞에 있던 「이에 必要한」이라는 句節을 刪除하므로써 歲入과 歲出이 直接的으로 均衡되어야 하는 듯한 表現을 除去했던 것이다.

이와 同時에 그 當時 豫算外로 處理되고 있던 現物出資, 外國借款을 導入하여 轉貸하는 경우 및 借款物資代에 대하여 豫算外로 處理할 수 있는 根據를 마련하기 위하여 豫算總計主義原則에 관한 規定에 但書를 두게 되었던 것이다.⁽¹⁴⁾

나. 問題點

이와 같이 從前에 없던 但書規定을 設置하여 豫算總計主義原則에 대하여 例外를 認定한 것은 進一步한 措置라고 하겠으나 아직도 다소 不足하다는 批判이 있다. 基金等 다른 法律에 特別한 規定이 있는 경우도 事實上 豫算外로 處理되고 있으므로 豫算會計法 第17條에 明文으로 規定해야 한다는 것이다.

이와 關聯하여 또 한가지 提起되고 있는 問題는 英國과 같이 豫算超過支出의 追認(Excess Votes)을 新設할 必要는 없느냐 하는 것이다.

政府各機關은 原則的으로 國會가 議決한 限度額의 範圍內에서 豫算의 執行을 해야 한다. 그러나 會計年度가 끝날 무렵에 情勢의 變化로 因하여 追加豫算을 提出하여 이에 관한 必要한 節句를 모 두完了하기에는 時期가 너무 늦은 경우가 일어난다.

英國에서는 이러한 경우에 豫算超過支出을 認定하고 있다. 豫算超過支出이 있으면 當該會計年度가 끝나고 議定費決算書의 作成이 끝나 超過額이 確實이 드러난 다음 會計檢查院長은 決算檢查報告書에서 이를 指摘하고 超過支出을 下院의 決算委員會에 報告한다.

決算委員會는 超過支出의 原因을 규명하고 이를 下院에 報告한다. 下院이 超過支出을 承認해도 舉議가 없다는 決算委員會의 報告가 있으면 財務省은 議會의 議決을 要하는 追加額을 한件 한件 明白히하고 그 理由를 밝힌 「超過支出說明書」를 下院에 提出한다. 이 說明書는 歲出委員會에 提出되어 그 후에는 普通의 歲出豫算審議節次와 同一한 節次를 밝게 되는 것이다.⁽⁵⁾

다. 改善方向

豫算總計主義原則에 대한 例外를 現實化하고 合理화하기 위하여 第17條 第 2 項 但書의 規定을 「다만, 政府가 現物로 出資하는 경우, 外國借款을 導入하여 轉貸하는 경우, 借款物資代, 其他 다른 法律에 特別한 規定이 있는 경우에는 豫算外로 處理할 수 있다」고 改正할 必要가 있다.

(14) 經齊企劃院 豫算局「豫算會計關係法改正」p. 26.

(15) Si Herbert Brittain, *The British Budgetary System*, London: George Allen and Unwin, 1959, pp. 238-239.

英國과 같이 「豫算超過支出의 追認」이라는 制度를 新設할 것이냐 하는 것은 다소 檢討를 要하는 問題이다. 英國은 内閣責任制를 택하고 있는 까닭에 議會의 多數黨의 幹部들로 構成되는 内閣의豫算超過支出을 議會가 追認하지 않는 경우는 있을 수 없다. 우리나라 憲法改正이 어떻게 될지는 모르겠으나 大統領中心制를 繼續 채택한다면 大統領을 單政黨과 國會의 多數黨이 同一하지 않을 수 있으므로豫算超過支出의 追認이 다소 問題가 될 수 있다.

豫備費支用에 대한 國會의 追認이란 制度가 있으므로豫算超過支出의 追認도 無妨하지 않느냐 하는 論議가 있을 수 있으나 國會가 議決한豫算限度額의 範圍內에서의豫備費의 支出와豫算超過支出을 同一視할 수는 없을 것 같다.

2. 繼續費

가. 問題點

周知하는 바와 같이 1948年 憲法 第91條 第2項은 繼續費制度를 規定하고 있었음에도 不拘하고 過去의 財政法에는 節次規定이 없었던 까닭에 事實上 憲法上의 繼續費에 관한 規定은 10餘年間 死文化 되어있었다. 그리하여 多年間 繼續하는 事業 또는 工事에 관한 經費도豫算을 해마다 計上하든가 國庫債務負擔行爲의 形式에 의하지 않을 수 없었던 까닭에 不便이 많았다.⁽¹⁶⁾

[表 18] 繼續費의 對象(總括)

	人員數	構成比
對象擴大 해야한다	123	48.2%
改正의 必要없다	108	42.4
現在보다 對象制限해야 한다	18	7.1
모르겠다	6	2.4
無應答	0	0
合計	255	100.0

[表 19] 繼續費의 對象(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
對象擴大해야 한다.	47.5%	48.0%	51.6%
改正의 必要없다.	42.6	42.2	41.9
現在보다 對象制限해야 한다.	9.0	5.9	3.2
모르겠다.	0.8	3.9	3.2
無應答	0	0	0
合計	99.9	100.0	99.9

豫算會計法은 이와 같은 不便을 없애기 위하여 第19條에 「國家는 工事나 製造에 있어서

(16) 敬 烹, 財務行政論, p. 221 參照

그 完成에 數年度를 要하는 것은 經費의 總額과 年賦額을 定하여 미리 國會의 議決을 얻은範圍內에서 「數年度에 亘하여 支出할 수 있다」는 規定을 두었던 것이다.

그 後 繼續費의 適用對象이 狹少하다는 批判이 提起되어 1973年的豫算會計法改正時에 研究開發事業이 追加되기는 했으나 適用對象을 좀 더 擴大해야 한다는 批判이 있다.

255名의 公務員을 對象으로 한 設問調查의 結果에도 이것이 反映되어 있다. 應答者の 48.2%가 繼續費의 對象을 擴大해야 한다고 하고 있다.

이것을 所屬機關別로 본다면 特別會計의豫算業務에 從事하고 있는 公務員의 51.6%가 對象을 擴大해야 한다고 應答했으며, 一般會計의豫算業務에 從事하는 公務員과 監查院 監查官의 경우 각각 48.0%, 47.5%가 對象을 擴大해야 한다고 하고 있다.

〔表 20〕 繼續費의 對象(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
對象 擴大해야 한다.	51.2%	43.8%	47.7%	62.5%
改正의 必要없다.	41.9	47.2	40.7	31.3
現存보다 對象 制限해야 한다.	4.7	7.9	7.0	6.3
모르겠다	2.3	1.1	4.7	0
無 應 答	0	0	0	0
合 計	100.1	100.0	100.1	100.1

職級別로 본다면 4級乙類와 3級甲類 公務員이 繼續費의 對象 擴大에 대해서 가장 肯定的 인데 대하여 3級乙類公務員이 가장 消極的이다.

繼續費의 對象外에도 問題點으로 提起되고 있는 것이 年限問題이다. 現行豫算會計法 第19條 第1項은 繼續費의 年限을 5年以內로 限定하고 있는데 工事·製造·研究開發 등에 있어서 事業의 規模가 大型化됨에 따라 5年이라는 年限制度를 廢止하거나 年限을 延長하는 것이 바람직하다는 見解가 臺頭되고 있다.

〔表 21〕 繼續費의 年限制度(總括)

	人 員 數	構 成 比
年限制度 廢止해야 한다	54	21.2%
5年以內를 8年以內로 延長해야 한다	30	11.8
5年以內를 10年以內로 延長해야 한다	14	5.5
改正의 必要없다	146	57.3
모르겠다	9	3.5
無 應 答	2	0.8
合 計	255	100.0

그러나 設問調查의 結果 많은豫算關係公務員들이 改正의 必要를 느끼지 않고 있다는 것 이 發見되었다. 表 21과 같이 年限制度를 廢止하는데 賛同하는 公務員은 應答者の 21.2%

〔表 22〕 繼續費의 年限制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
年限制度 废止해야 한다	17.2%	27.5%	16.1%
5年以内를 8年以内로 延長해야 한다	12.3	10.8	12.9
5年以内를 10年以内로 延長해야 한다	3.3	7.8	6.5
改正의 必要없다	64.8	47.1	61.3
모르겠다	1.6	5.9	3.2
無應答	0.8	1.0	0
合 計	100.0	100.1	100.0

에 지나지 않으며 應答者の 57.3%가 改正의 必要를 느끼지 않고 있다.

이것을 所屬機關別로 보면 監查院의 監查官들이 比較的 保守的인 편이어서 64.8%가 改正의 必要를 느끼지 않고 있다는 것은 理解가 가나 特別會計 從事者가 一般會計 從事者보다 改正에 反對하는 사람의 比率이 높은 것은 意外이다.

繼續費年限制度에 대한 意見을 職級別로 본다면 다른 경우와 같이 3級甲類가 比較的 改正에 積極的に 3級乙類 公務員中에 改正에 反對하는 사람이 많다.

〔表 23〕 繼續費의 年限制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
年限制度 废止해야 한다	32.6%	18.0%	19.8%	21.9%
5年以内를 8年以内로 延長해야 한다	7.0	13.5	10.5	18.8
5年以内를 10年以内로 延長해야 한다	9.3	3.4	8.1	0
改正의 必要없다	46.5	62.9	54.7	56.3
모르겠다	2.3	2.2	5.8	3.1
無應答	2.3	0	1.2	0
合 計	100.0	100.0	100.1	100.1

나. 改善方句

豫算會計法 第19條를 改正하여 繼續費의 對象을 擴大해야 한다. 工事·製造·研究事業外에도 繼續費는 適用할 수 있도록 하기 위하여 現行의 「工事·製造 및 研究開發事業」을 「工事·製品·研究開發·其他事業」으로 改正해야 할 것이다.

繼續費의 年限制度를 废止하는 것이 問題가 있다는 主張이 있으므로 年限을 原則적으로 現行과 같이 3年으로 하되 國會의 議決을 얻어 그 年限을 延長할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

3. 豫備費

가. 問題點

豫算의 伸縮性을 維持하기 위한 方案의 하나인 豫備費制度가 現行制度의 硬直性으로 因

하여 제대로 그機能을發揮하지 못하고 있다.

1948年の憲法은 第93條에서 「豫測할 수 없는豫算外의支出 또는豫算超過支出에充當하기 위한豫備費는 미리國會의議決을 얻어야 한다」고規定했는데 이는 日本의明治憲法第69條과類似한規定이다.

1951年の財政法第19條는 憲法의規定을 이어받아 「豫測할 수 없는豫算外의支出 또는豫算超過支出에充當하기 위하여政府는豫備費로서相當하라고認定되는金額을歲入歲出豫算에計上할 수 있다」고規定했으며,豫算會計法第26條도 이規定을 그대로繼承하고 있다. 現行憲法第90條第2項의豫備費規定은前述한 1948年憲法第93條를 그대로 옮겨놓은 것이다.

現行豫備費制度의問題點을具體적으로 살펴본다면 첫째로「豫測할 수 없는」이라는句節은 지나치게硬直的이어서豫備費支出에 대한國會의承認過程에 있어서不必要하게違憲論議를 불러일으키고 있다.

둘째로「豫算外의支出 또는豫算超過支出」이라는句節에도問題가 있다. 여기서「豫算外支出」이라함은豫算編成當時에는豫測하기 어려웠던事件이發生하여經費支出을요함을말하는것이고「豫算超過支出」이라함은豫算中에一定한金額을計上하였으나그후에事情의變更으로因하여豫算額에不足이생겨經費의超過支出을요함을말하는것이다.

이句節로因하여景氣調整등의目的을위해서豫備費를使用할수있느냐하는點이問題가될으로이句節역시修正되어야한다고생각된다.

豫算對問題에관한豫算擔當公務員들의見解를보면表24와같이應答者の49.4%가豫備費의用途를擴大해야한다고答辯하고있다. 그러나우리가여기서留意해야할것은應答者の32.7%가「改正의必要없다」고하고있으며「現在보다豫備費의使用을統制해야한다」고한사람이22.7%에達한다는것이다. 따라서豫備費의用途를擴大하는데反對하는公務員이45.4%에達한다는結論이나온다.

〔表24〕豫備費制度(總括)

	人員數	構成比
用金을擴大해야 한다	126	49.4%
改正의必要없다	58	22.7
現在보다豫備費의使用을統制해야 한다	58	22.7
모르겠다	9	3.5
無應答	4	1.6
合計	255	100.0

이것은所屬機關別로보다면表25와같이監查院의監查官들과各部處의豫算擔當者間に많은見解의差가있다는것을알수있다.豫備費의用途를擴大해야한다는사람이監查

〔表 25〕 豫備費制度(所屬機關別)

	監 査 院	一 般 會 計	特 別 會 計
用途를 豊大해야 한다	44.3%	51.0%	64.5%
改正의 必要없다	23.0	21.6	25.8
現在보다豫備費使用 統制해야 한다	29.5	19.6	6.5
모르겠다	1.6	5.9	3.2
無 應 答	1.6	2.0	0
合 計	100.0	100.1	100.0

院의 경우 應答者の 44.3%를 차지하고 있는데 대하여 一般會計에 있어서는 51.0%, 特別會計에 있어서는 64.5%를 각각 차지하고 있다. 「現在보다豫備費使用을 統制해야 한다」고 應答한 사람의 監査院에 있어서는 29.5%에 達하고 있는데 대하여 一般會計에 있어서는 19.6%, 特別會計에 있어서는 6.5%를 각각 차지하고 있다.

이를 職級別로 본다면 表 26과 같이 3級乙類와 4級乙類 公務員의 경우豫備費用途擴大를 主張하는 사람의 比率이 3級甲類나 4級甲類에 비하여 높다는 것을 알 수 있다.

〔表 26〕 豫備費制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
用途를 豊大해야 한다	44.2%	53.9%	44.2%	59.4%
改正의 必要없다	27.9	18.0	25.6	21.9
現在보다豫備費使用 統制해야 한다	20.9	21.3	25.6	18.8
모르겠다	4.7	4.5	3.5	0
無 應 答	2.3	2.2	1.2	0
合 計	100.0	99.9	100.1	100.1

나. 改善方向

前述한 繼續費의 경우와는 달리豫備費의 경우 憲法의豫備費規定의 改正없이는豫算會計法의 改正이 不可能하다. 따라서 憲法의 改正을前提로 하여豫算會計法 第26條 第1項을 「豫測하기 어려운支出에充當하기 위하여政府는豫備費로서相當하다고認定하는金額을歲入歲出豫算에計上할수 있다」를 改正해야 한다.

参考로 日本의豫備費規定을 보면財政法第24條는 「豫見하기 어려운豫算의不足에充當하기 위하여內閣은豫備費로서相當하다고認定되는金額을歲入歲出豫算에計上할수 있다」고規定하고 있다.

4. 追加更正豫算

가. 問題點

豫算이 國會를通過하여成立한 다음 이를修正할必要가 있을때 使用되는 것이追加更正豫算制度인 데追加更正事由에制限이 있어不便이 많다.

憲法 第91條는 「豫算成立後에 생긴 事由로 인하여豫算에 變更을 加할 필요가 있을 때에는 政府는 追加更正豫算을 編成하여 國會에 提出할 수 있다」고 規定하고 있으며豫算會計法 第31條 第1項은 憲法의 規定을 그대로 되풀이하고 있다.

그런데豫算成立後에 생긴 事由에 의해서만追加更正豫算을 編成하도록 함으로써當初豫算編成時에 檢討되었으나財源의 不足으로本豫算에 計上되지 못한項目은追加更正豫算에反映할 수 없다는問題가 여기에 提起된다.⁽¹⁷⁾

255名의 公務員을 對象으로하는 設問調査의 結果를 보면憲法改正을前提로해야 한다는制限있인지追加更正事由의擴大에贊同하는 사람은 40.0%에지나지 않으며改正할必要가없다는사람이 54.1%에達하고 있다.(表 27 參照)

〔表 27〕 追加更正豫算制度(總括)

	人員數	構成比
追更事由 擴大해야 한다	102	40.0%
改正할 必要없다	138	54.1
모르겠다	11	4.3
無應答	4	1.6
合 計	255	100.0

〔表 28〕 追加更正豫算制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
追更事由 擴大해야 한다	40.2%	37.3%	48.4%
改正할 必要없다	52.5	57.8	48.4
모르겠다	5.7	2.9	3.2
無應答	1.6	2.0	0
合 計	100.0	100.0	100.0

〔表 29〕 追加更正豫算制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
追更事由 擴大해야 한다	41.9%	36.0%	45.3%	34.4%
改正할 必要없다	55.8	59.6	51.2	46.9
모르겠다	2.3	1.1	3.5	18.8
無應答	0	3.4	0	0
合 計	100.0	100.1	100.0	100.1

이것을 所屬機關別로 보면表 28과같이 特別會計에從事하는 公務員이比較的追加更正事由의擴大를 많이願하고 있는데 대해서 監查院의 監查官이나 一般會計의豫算擔當公務

(17) 豊算室 制度調查擔當官室「豫算制度改善方案」1979年 8月 11日 p. 30.

員은 追加更正事由의 擴大에 積極性을 보이지 않고 있다.

追加更正豫算에 대한 意見을 職級別로 보면 4級甲類公務員이 比較的 追加更正事由의 擴大를 많이 願하고 있는데 대하여 他職級의 公務員들은 이에 消極的이다.

나. 改善方向

本豫算編成時에 檢討된 事項을 追加更正豫算에 反映할 수 있도록 하기 위해서 憲法 第91條의 規定을 「豫算에 變更을 加할 必要가 있을 때에는 政府는 追加更正豫算案을 編成하여 國會에 提出할 수 있다」로 改正하고豫算會計法 第31條 第1項의 規定도 이와 一致시킬 必要가 있다고 생각된다.

5. 豫算不成立時의豫算執行

가. 沿革 및 意義

過去 우리 나라에서는豫算不成立時의豫算執行을 위하여 假豫算制度를 採擇했다. 1948年憲法 第94條 第2項에는 「不得已한 事由로 因하여豫算이 議決되지 못한 때에는 國會는 1個月以内의 假豫算을 議決하고 그 期間內에豫算을 議決하여야 한다」는 規定이 있었던 것이다.

4.19後인 1960年의 第3次改憲時에 假豫算을 버리고 準豫算制度를 採擇하게 되었는데 1962年憲法도 準豫算制度를 그대로 繼承하였다.

1972年憲法 第89條 第3項도豫算이 法定期日内에 議決되지 못한 경우에 ① 公務員의 報酬와 事務處理에 必要한 基本經費, ② 憲法이나 法律에 의하여 設置된 機關 또는 施設의 維持費와 法律上 支出의 義務가 있는 經費, ③ 이미豫算上 承認된 繼續費를 歲入의 範圍안에서 前年度豫算에 準하여 支出할 수 있는 準豫算制度를 採擇하고 있다.

豫算會計法 第32條 第1項은 準豫算에 관한 節次規定을 두지 않고 「國會에서 不得已한 事由로 會計年度開始前까지豫算案이 議決되지 못한 때에는 政府는 憲法 第89條 第3項의 規定에 의하여豫算을 執行하여야 한다」고 規定하고 있다.

現行準豫算制度의 問題點을 指摘하기 前에 그 長短點을 正確히 把握하기 위하여 이와 類似한 制度인 暫定豫算·假豫算과 準豫算을 比較하면서 準豫算의 特色을 明白히 하고자 한다. ⁽¹⁸⁾

[表 30] 暫定豫算·假豫算·準豫算의 比較

	使用期間의 制限	國會의 議決	韓國에의 適用與否	採擇하고 있는 國家
暫定豫算 假豫算	制限無 1個月이라는 制限有	必 必 要	한번도 採擇한 일 없다. 過去(1948~60)에 採擇했으며 使用했다	英國·캐나다·日本 佛
準豫算	非 限 無	不 必 要	現在(1960年以來) 採擇하고 있으나 使用해보지 못했다.	西 獨

(18) 俞 素, 財務行政論, p. 108 參照

① 表 10과 같이 暫定豫算은 使用期間에 制限이 없는데 대해서 假豫算은 最初의 1個月이라는 制限이 있으며 準豫算은 「本豫算이 國會를 通過할 때 까지」라고만 되어 있지 使用期間에 一定한 制限이 없다.

② 暫定豫算是 國會의 議決이 있어야지 執行할 수 있으며 假豫算도 國會의 議決을 必要로 하는데 대하여 準豫算是 限定된 項目이나마 國會의 議決 없이 支出할 수 있는데 그 特色이 있다. 準豫算是豫算事前議決의 原則에 대한例外라고 하는 理由도 여기에 있다.

③ 我們나라는 暫定豫算制度를 한번도 採擇해본 일이 없으나 假豫算制度는 1948年부터 1960년의 第3次 改憲時까지 憲法에 採擇했으며 實際로 使用도 해보았다. 準豫算制度는 1960년의 第3次 改憲時에 採擇하여 오늘에 이르고 있으나 한번도 實際로 使用해본 經驗이 없다. 1960年以來 오늘날까지 每年 會計年度開始前까지 本豫算이 國會를 通過했기 때문이다.

④ 暫定豫算是 英國·캐나다·日本等이 채택하고 있는 制度인데 英國·캐나다의 暫定豫算과 日本의 暫定豫算間에는多少 差異가 있다. 假豫算是 프랑스의 第3共和國 및 第4共和國이 使用하면서 準豫算是 西獨이 使用하고 있는 制度이다.

나. 問題點

우리는 위에서 準豫算의 特色을 考察하였는데 1979年末에 1980年度豫算이 會計年度開始日까지 國會에서 議決되지 않을 憂慮가 있다 하여 準豫算을 編成하려고 보니 現行 準豫算의 規定으로 많은 問題點이 있다는 것이 發見되었다.

첫째로 「다음 各號의 經費」는 지나치게 硬直的인 句節이며 準豫算의 執行에 있어서 많은 問題를 扱起하므로 修正되어야 한다.

둘째로 「歲入의 範圍안에서」라는 句節도 問題가 있다. 歲入속에 短期借入이 包含되느냐 않느냐라는 것이 問題인데 萬一에 短期借入이 包含되지 않는다면 準豫算을 使用할 時期인 年度初에 있어서 執行에 차질이 있을가 우려된다. 다른 한편 歲入의 範圍안에 短期借入이 包含된다면 구지 歲入의 範圍안에서라고 規定할 必要가 없을것 같다. 따라서 이 句節은 刪除하는것이 좋을것 같다.

세째로 「前年度豫算에 準하여」라는 句節은 1980年度와 같이 前年度에 비하여 物價가 크게 膨脹하는 경우 問題가 있다.

네째로 繼續費의 年賦額은 每年豫算審議時에 國會에 의하여 修正되는 것이 慣行이므로 「이미豫算上 承認된 繼續費」도 修正될 必要가 있다.

나. 改善方向

憲法改正時에 憲法 第89條 第3項의 規定을 다음과 같이 改正할 必要가 있다. 첫째로 「다음 各號의 經費」는 西獨의 基本法과 같이 「다음 目的을 위하여 必要한 經費」로 改正하는 것이 바람직하다.

둘째로前述한 바와 같이 「歲入의 範圍안에서」는 削除하는 것이 바람직하다. 세째로 「前年度豫算에 準하여」는 1980年度와 같이 前年度에 비하여 物價가 크게 膨脹하는 경우 問題가 있으므로 國會에 提出한 政府의 「當該年度豫算案의 範圍내」로 修正하는 것이 바람직하다.

네째로 「이미 豫算上 承認된 繼續費」는 「前年度豫算에 의하여 承認을 얻은 事業을 위한 經費 및 同附帶費」로 修正하는 것이 좋을 것 같다.

豫算會計法 第32條 第1項도 修正하여 憲法 第89條 第3項의 規定을 좀 더 具體化하여 야 한다. 特引 「公務員의 報酬」「事務處理에 必要한 經費」「法律上 支出의 義務가 있는 經費」 등을 具體的으로 提示할 必要가 있는 것 같다.

6. 豫算의 轉用

가. 問題點

1973年 2月의 豫算會計法改正時에 從前의 豫算의 「流用」을 豫算의 「轉用」으로 用語를 修正하기는 했으나 1974年 12月의 改正時까지 豫算會計法 第35條의 規定에 의하여 各中央官署의 長은 經濟企劃院長官의 承認을 얻어 豫算의 轉用을 할 수 있었다.

그러나 이 카한 規定은 豫算의 伸縮性을 沢害한다 하여 1974年 12月의 豫算會計法改正時에 「各中央官署의 長은 第1項의 規定에 不拘하고 會計年度마다 經濟企劃院長官이 정하는範圍안에서 額項 또는 目의 金額을 轉用할 수 있다」는 第2項의 規定을 新設하게 되었다.

그런데 奇異한 것은 이와 같은 第2項을 新設하면서 「各中央官署의 長은 大統領令이 정하는 바에 依하여 各細項 또는 目의 金額을 經濟企劃院長官의 承認을 얻어 轉用할 수 있다」는 第1項의 規定과 이에 관한 節次를 規定한 第3項前半을 廢止하지 않았다는 것이다. 第2項이 新設된 마당에 있어서 第1項이나 第3項의 規定이 왜 必要한지 納得이 가지 않는나.

다. 改善方向

豫算會計法 第35條 第2項의 規定이 있으므로 第35條 第1項의 規定과 이에 관한 節次를 規定한 第3項前半의 規定을 削除해야 한다.

7. 豫算의 移越

가. 沿革

우리 나라 豫算制度의 問題點으로서 흔히 指摘되어 온 것이 「過度하게 嚴密한 會計年度獨立의 原則」^o 었으며 豫算의 移越에 制限이 많다는 批判이 꾸준히 提起되어 왔다. ⁽¹⁹⁾

도리켜 보건대 우리나라 豫算移越制度는 徐徐히 緩和되어 왔다. 1951年に 制定된 財政法도 그 第72條後段에서 事故移越에 관해서 規定했으나 「附帶經費」에 관한 規定이 없었기 때문에 當時의 審計院과 各部處間に 附帶經費의 事故移越을 둘러싸고 論難이 있었

(19) 經濟企劃院 豫算局, 「豫算制度改善方案」1977年 2月 16日, p. 12.

다. ⁽²⁰⁾

1961년에 制定된 豫算會計法은 「附帶經費」에 관한 明文의 規定을 두었으므로 附帶經費의 移越問題는 解決되었다. 그러나 豫算會計法 第37條는 中央官署의 長이 事故移越을 必要로 할 때에는 多越計算書를 作成하여 經濟企劃院長官의 承認을 얻도록 하였을 뿐만 아니라 經濟企劃院長官은 移越計劃에 관하여 미리 財務部長官과 協議하도록 規定했던 것이다.

이와 같은 移越의 承認制度에 대해서各界로부터 많은 批判이 提起되자 經濟企劃院은 1974년 12月의 豫算會計法改正時에 移越의 承認制를 「自動化」로 轉換하기에 이르렀다. 換言하면 經濟企劃院長官의 承認을 必要로 하던 歲出豫算移越을 各中央官署의 長의 裁量에 의하도록 하니 經濟企劃院長官은 必要한 경우 事前制限措置를 取할 수 있도록 豫算會計法 第37條의 規定을大幅의으로 改正하였던 것이다. ⁽²¹⁾

나. 問題點

그러나 아직도 事故移越의 條件을 더 緩和해야 한다는 要求가 있다. 年度內에 支出原因行爲를 하니 不可避한 事由로 인하여 年度내에 支出하지 못한 經費와 支出原因行爲를 하지 못한 附帶經費의 金額에 한하여 事故移越이 認定되고 있는 現行制度를 좀 더 緩和하여 不可避한 事由로 인하여 年度내에 支出原因行爲 自體를 하지 못한 경우에도 事故移越로 認定하자는 것이다.

〔表 31〕 豫算의 移越制度(總括)

	人員數	構成比
다음年度에 支出原因行爲 및 支出이 可能하도록 改正 改正의 必要없다	134	52.5%
	85	33.3
現在보다 統制強化해야 한다	29	11.4
모르겠다	5	2.0
無應答	2	0.8
合計	255	100.0

〔表 32〕 豫算의 移越制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
다음年度에 支出原因行爲 및 支出이 可能하도록 改正 改正의 必要없다	50.8%	52.0%	61.3%
現在보다 統制強化해야 한다	32.0	35.3	32.3
모르겠다	13.9	10.8	3.2
無應答	2.5	1.0	3.2
合計	0.8	1.0	0
	100.0	100.1	100.0

(20) 金 烹, 財務行政論, p. 220 參照

(21) 經濟企劃院, 「豫算會計法 및 企業豫算會計法 改正」p. 3.

豫算業務に擔當 公務員을 對象으로한 調査의 結果에도 이러한 主張이 反映되어 있다. 表 31과 같이 다음年度에 支出原因行爲 및 支出이 可能하도록 改正되어야 한다고 主張한 사람 이 應答者 52.5%에 達하고 있다.

이것을 所屬機關別로 본다면 다른 많은 경우와 같이 特別會計豫算擔當 公務員들이 가장 改正을 需要하다고 있으며 監査院의 監査官들이 가장 保守的이다. 監査官中에는 現在보다 統制를 強化해야 한다는 사람이 13.9%에 達하고 있는 것이다.

職級別로 본다면 表 33과 같이 3級甲類와 4級甲類 公務員中에 改革을 願하는 사람이 많다라는 것은 알 수 있다. 豫算業務從事經歷別로 보면 表 34와 같이 豫算業務에 從事한지 3年~5年未滿의 公務員中에 改革을 願하는 사람이 많으며 1年未滿의 公務員들이 가장 保守的이다.

〔表 33〕 豫算의 移越制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
다음年度에 支出原因行爲 및 支出이 可能토록 改正 改正의 必要하다	65.1%	48.3%	52.3%	46.9%
	25.6	36.0	31.4	40.6
現在보다 統制強化해야 한다	7.0	13.5	12.8	9.4
모르겠다	2.3	1.1	2.3	3.1
無 應 答	0	1.1	1.2	0
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

〔表 34〕 豫算의 移越制度(豫算業務從事經歷別)

	1年未滿	1年~3年未滿	3年~5年未滿	5年以上
다음年度에 支出原因行爲 및 支出이 可能토록 改正 改正의 必要하다	48.4%	52.1%	65.8%	51.6%
	32.3	35.6	18.4	36.6
現在보다 統制強化해야 한다	12.9	11.0	10.5	9.7
모르겠다	6.5	1.4	2.6	1.1
無 應 答	0	0	2.6	1.1
合 計	100.1	100.1	99.9	100.1

4. 改善意向

日本의 財政法 第42條는 우리나라 豫算會計法 第36條와 같은 趣旨의 規定이며 日本 財政法 第43條는 1974年 12月 改正 以前의 우리나라 豫算會計法 第37條와 같이 移越을 위해서는 大藏大臣의 承認을 얻도록 하고 있으나 日本은 우리나라 明示移越을 廣範圍하게 活用하여 問題를 解決하고 있는 것 같다. 우리는 1980年度 明示移越費가 一般會計의 경우 4個項에 400億원, 特別會計의 경우 1個項에 2億 3,000萬원에 不過한데 대하여 日本의 1980年度 一般會計豫算의 明示移越費는 지극히 廣範圍하게 認定되고 있다.

이와 같이 考察할 때 歲出豫算의 移越에 加해지고 있는 制限을 緩和하는 方法에는 두 가지

가 있다는 것을 알 수 있다. 日本과 같이 事故移越의 條件을 嚴格히 하되 明示移越을 廣範圍하게 認定하는 方法과 明示移越은 制限的으로 認定하되 事故移越의 要件을 緩和하는 方法이 二 것이다.

內閣責任制를 採擇하고 있는 까닭에 政府의豫算案이 國會에서 修正되는 일이 거의 없는 日本에서는⁽²²⁾ 明示移越을 廣範圍하게 認定하는 方法이 適切할지 모르나 大統領中心制를 택하고 있는 우리나라에서는 日本의 制度를 그대로 模倣하기에는 問題가 있다. 따라서 事故移越의 條件을 緩和하여 不可避한 事由로 因하여 年度内에 支出하지 못한 經費와 그 附帶經費의 金額은 事故移越로 認定할 수 있도록 豫算會計法 第36條를 改正하는 것이 바람직하다.

이렇게 改正하는 경우 明示移越과 事故移越의 區別이 問題될 수 있는데 이것은 事故移越의 要件인 「不可避한 事由」를 지나치게 擴大解釋하는 것을 防止하므로써 解決할 수 밖에 없을 것 같다.

8. 決算과豫算編成

가. 問題點

周知하는 바와 같이 決算의 機能의 하나는 將來에 있어서의 財政運營에 反映시키는데 있다. 그러나 實際에 있어서 우리나라의 경우 決算이豫算編成에 제대로 反映되지 않고 있다.

255名의 公務員을 對象으로 한 設問調査의 結果에도 이것이 나타나 있다. 表 35와 같이 「決算。豫算編成에 反映되고 있으므로 現行대로가 좋다」는 사람이 20%, 「決算이豫算編成에 反映되고 있지 않으나 現行대로가 좋다」는 사람이 11.4%이며 「決算과豫算編成을 有機的으로 聯關시키기 위한 裝置」가 必要하다고 한 사람이 66.7%에 達하고 있다.

[表 35] 決算과豫算編成(總括)

	人員數	構成比
決算과豫算編成을 有機的으로 聯關시키기 위한 裝置가 必要하다	170	66.7%
決算이豫算編成에 反映되고 있으므로 現行대로가 좋다	51	20.0
決算이豫算編成에 反映되고 있지 않으나 現行대로가 좋다	29	11.4
모르겠다	4	1.6
無應答	1	0.4
合計	255	100.0

이것을 所屬機關別로 본다면 表 36과 같이 決算과豫算의 有機的聯關係를 위한 制度의 裝置를 要求하는 公務員의 比率이 一般會計가 가장 높으며 다음이 監查院, 特別會計의 順이니 큰 差異가 없다는 것을 알 수 있다.

다음에 이를 職級別로 본다면 表 37과 같이 兩者間의 有機的聯關係를 위한 制度의 裝置를

(22) 木榮夫, 財政論, 東京: 筑摩書房, 1968, pp. 159-160.

〔表 36〕 決算과 豫算編成(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
決算과 豫算編成이 有機적으로 聯關시키기 위한 裝置가 必要하다	66.4%	68.6%	61.3%
決算이 豫算編成이 反映되고 있으므로 現行대로가 좋다	22.1	16.7	22.6
決算이 豫算編成이 反映되고 있지 않으나 現行대로가 좋다	9.8	12.7	12.9
모르겠다	1.6	1.0	3.2
無應答	0	1.0	0
合 計	99.9	100.0	100.0

〔表 37〕 決算과 豫算編成(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
決算과 豫算編成이 有機적으로 聯關시키기 위한 裝置가 必要하다	65.1%	70.8%	60.5%	75.0%
決算이 豫算編成이 反映되고 있으므로 現行대로가 좋다	20.9	14.6	23.3	21.9
決算이 豫算編成이 反映되고 있지 않으나 現行대로가 좋다	11.6	13.5	12.8	3.1
모르겠다	2.3	1.1	2.3	0
無應答	0	0	1.2	0
合 計	99.9	100.0	100.1	100.0

要求하는 公務員의 比率이 4級乙類의 경우가 가장 높으면 이어서 3級乙類, 3級甲類 4級甲類의 順이다.

나. 改善方向

그리면 決算을 豫算編成에 제대로 反映시킬 수 있는 方案이 무엇이냐 하는 問題가 提起된다.

첫째로 생각할 수 있는 方案은 豫算編成擔當機關과 決算擔當機關을 統合하는 方案이다. 換言하면 財務部 國庫局의 決算擔當部署를 豫算室에 移管하는 方案을 생각할 수 있다.

이를 위해서는 政府組織法 第32條의 改正도 必要하겠으나 豫算會計法 第40條를 위시하여 第3章 「決算」에 包含되어 있는 數個條文을 改正하여 決算業務를 財務部長官所管에서 經濟企劃院長官所屬으로 移管해야 할 것이다.

9. 決算報告書의 提出

가. 問題點

豫算會計法 第40條의 規定에 의하여 各中央官署의 長은 決算報告書를 3月 20日까지 財務部長官에게 提出하게 되어 있으며 財務部長官은 이를 綜合하여 決算書를 作成하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어야 한다.

豫算會計法 第42條의 規定에 의하여 財務部長官은 이 歲入歲出決算에 各中央官署의 歲入歲出決算報告書 등을 添附하여 6月 30日까지 經濟企劃院長官 및 監查院에 提出하기로 되어 있다.

出納整理期間이 3月 31일까지로 되어 있는 現制度下에서는 各中央官署의 決算報告書提出이 3月 20일까지로 되어 있는 것은 不可避하다 하겠으며 財務部長官이 經濟企劃院長官과 監查院에 決算書를 送付하는 期間이 6月 30일까지로 되어 있는 것도 不得已하다 하겠다.

그리나 決算書가 財務部에서 經濟企劃院으로 너무 늦게 送付되는 까닭에 決算이 豊算에 제대로 反映될 수 없다. 뿐만 아니라 우리는 第二項의 3에서 出納整理期間의 短縮을 提議했다. 고령다면 中央官署의 決算報告書提出日과 財務部長官의 決算書送付日이 앞당겨져야 한다고 생각한다.

나. 改善方向

豫算會計法 第40條를 改正하여 各中央官署의 長이 3月 20일까지 決算報告書 등을 財務部長官에게 提出하기로 되어 있는 것을 2月 20일까지로 하여야 한다.

또한 財務部長官이 6月 30일까지 決算書를 經濟企劃院長官 및 監查院에 提出하기로 되어 있는 것 -豫算會計法 第42條 第1項을 改正하여 5月 31일까지로 하여야 한다.

四. 支出 및 契約

1. 支出의 節次

가. 問題點

豫算會計法 第56條와 第58條의 規定에 의하여 財務官과 支出官은 中央官署의 長이 所屬公務員 中에서 任命하게 되어 있다. 여기서 一步 나아가서 支出官의 任命은 各 中央官署의 長이 그 所屬官署에 設置된 官職을 指定함으로써 이에 갈음할 수 있도록 되어있다. 支出原因行為를 擔當하는 財務官은 몰라도 支出官을 中央官署의 長이 所屬公務員 中에서 任命하도록 되어 있는 現行支出制度에 대해서는 많은 批判이 提起되어 왔다.

美國은 이미 1936年에 集中支出制度를 採擇하여 오늘에 이르고 있는데 現在 11個의 支出센터 (disbursing centers) 가 聯邦政府의 모든 支出를 擔當하고 있다. ⁽²³⁾

自由中國도 10餘年에 걸친 研究와 檢討 끝에 1970年부터 集中支出制度를 導入하였으며 現在는 汀湖와 金門島에 까지 適用하고 있다. ⁽²⁴⁾

255名⁽²⁵⁾ 公務員을 對象으로 한 設問調查의 結果를 보면 表 38과 같이 61.4%의 豫算擔當公務員이 現行대로가 좋다고 答辯하고 있다. 質問이 明確하지 않아 集中支出制度가 무엇을 意味하는 것인지를 分明히 알지 못한 까닭도 있겠으나 많은 豫算擔當公務員들이 集中支出制度는 그들의 既得權이나 self-interest를 侵害하는 制度라고 생각하고 있기 때문일런지 모른다.

다만 調查者로서 納得이 가지 않는 點은 一般會計나 特別會計를 擔當하고 있는 各部處의

(23) Office of the Federal Register, General Service Administration, *United States Government Manual*, 1979~1980, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979, p. 474.

(24) 財務部, 自由中國의 國庫管理 및 集中支出制度, 1980, pp. 35-37.

〔表 38〕 財務官・支出官・出納公務員制度(總括)

	人員數	構成比
中央官署의 長 등이 任命하는 現行制度는 再考해야 한다	89	34.9%
現行대로가 좋다	154	61.4
모르겠다	9	3.5
無應答	3	1.2
合 計	255	100.0

〔表 39〕 財務官・支出官・出納公務員制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
中央官署의 長 등이 任命하는 現行制度는 再考해야 한다	32.8%	34.3%	45.2%
現行대로가 좋다	62.3	62.7	45.2
모르겠다	4.1	2.0	6.5
無應答	0.8	1.0	3.2
合 計	100.0	100.0	100.1

〔表 40〕 財務官・支出官・出納公務員制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
中央官署의 長 등이 任命하는 現行制度는 再考해야 한다	25.6%	37.1%	33.7%	4.6%
現行대로가 좋다	67.4	59.6	60.5	56.3
모르겠다	7.0	3.4	2.3	3.1
無應答	0	0	3.5	0
合 計	100.0	100.1	100.1	100.1

豫算擔當公務員은 몰라도 監查院의 監查官들 까지도 現行制度가 좋다고 하는 사람의 比率이 높다는 實事이다. 表 39와 같이 特別會計 擔當公務員의 경우 「現行대로가 좋다」고 應答한 사람이 45.2%인데 대하여 一般會計는 62.7%, 監查院은 62.3%의 應答者가 「現行대로가 좋다」고 有하고 있다.

이를 職級別로 본다면 表 40과 같이 大體로 職級이 높을 수록 現行대로가 좋다는 公務員의 比率이 높다는 것을 알 수 있다. 「現行대로가 좋다」는 사람이 4級乙類의 경우 56.3%인데 대하여 4級甲類는 60.5%, 3級乙類는 59.6%, 3級甲類는 67.4%의 應答者가 「現行대로가 좋다」고 有하고 있다.

나. 改善方向

우리도 大部分의 先進國家나 自由中國과 같이 終局的으로는 集中支出制度를 採擇해야 한다. 그러나 이것이 短時日內 實踐에 옮겨지기는 어려울련지 모른다. 前述한 바와 같이 自由中國에서는 10餘年에 걸친 研究와 檢討끝에 이를 採擇했던 것이다.

우리나라에서도 그동안 關係機關에서 美國과 自由中國의 集中支出制度를 數次에 걸쳐 視

察하여。미 報告書도 發刊된 일이 있는데 이번 機會에 이 問題에 대한 本格的인 檢討가
가해져야 한다고 생각된다。

2. 支出의 特例

가. 意義

支出의 特例란 特殊한 事情에 의하여 正當債權者를 受取人으로 하는 手票發行이라는 支出方式을 택하지 않는 경우 其他の 正常的인 支出節次를 봐지 않는 모든 支出을 總稱한다。

國庫의 支出은 첫째로, 債權者를 受取人으로 하는 手票發行에 의하여야 하며 둘째로 會計年度獨立의 原則에 의하여 當該年度의 歲入豫算으로부터 支出해야 한다. 세째로, 뿐만 아니라 豊算은 會計年度의 開始에 의하여 비로서 使用할 수 있으므로 그 支出도 年度開始後에 하야 한다. 마지막으로 國家의 支出이 反對給付로서 行하여지는 경우에는 相對方의 紙付가 全部 또는 一部 完了하여야 하며 債務額이 確定되어 있어야 하는 것이다。⁽²⁵⁾

支出은 原則的으로 이와 같은 要件을 具備해야 하나 경우에 따라서는 이러한 原則을 計一的으로 適用하는 것이 도리어 行政의 圓滑한 運營을 沮害하는 일이 적지 않다. 支出에 대한 特例를 認定하는 理由가 여기에 있는 것이다.

周知하는 바와 같이 豊算會計法은 支出의 特例로서 ① 資金의 前渡, ② 年度 開始前資金前渡, ③ 隔地給資金과 國債의 元利拂資金, ④ 先金給斗 概算給 ⑤ 都給經費, ⑥ 過年度支出 등을 認定하고 있으며 이밖에도 企業豫算會計法은 繰替拂補填을 認定하고 있다.

나. 問題點

支出의 特例의 範圍를 擴大할 것이냐 縮少할 것이냐 하는 問題는 簡單하게 決定하기는 어려울것 같다. 現行 豊算會計制度에 가해진 各種의 不必要한 制限을 除去하는데에 豊算制度改革의 目標가 있다는 觀點에서 보면 支出의 特例를 擴大하는 것이 바람직 하겠으나 支出의 特例를 擴大하는 경우 자칫하면 會計秩序의 문란을 招來할 우려가 있다. 따라서 支出의 特例를 擴大하는 慎重을 要하는 問題라 하지 않을 수 없다.

〔表 41〕 支出의 特例(總括)

	人員數	構成比
支出의 特例 擴大해야 한다	120	47.1%
支出의 特例 縮少해야 한다	37	14.5
改正의 必要없다	75	29.4
모르겠다	22	8.6
無應答	1	0.4
合計	255	100.0

255名의 公務員을 對象으로하는 設問調查의 結果를 보면 表 41과 같이 47.1%의 應答者

(25) 看, 財務行政論, p. 234 參照

〔表 42〕 支出의 特例(所屬機關別)

	監 査 院	一 般 會 計	特 別 會 計
支出의 特例 擴大해야 한다	35.2%	57.8%	58.1%
支出의 特例縮少해야 한다	23.0	5.9	9.7
改正의 必要없다	36.0	22.5	25.8
모르겠다	4.9	13.7	6.5
無 應 答	0.8	0	0
合 計	99.9	99.9	100.1

가支出의 特例를 擴大해야 한다고 하고 있으나支出의 特例를 縮少해야 한다는 사람이 14.5%이며, 改正의 必要가 없다고 主張한 사람이 29.4%이다. 換言하면 43.9%의 應答者が擴大에 反對하고 있는 것이다.

支出의 特例에 관한 見解를 所屬機關別로 본다면 表 42와 같이 一般會計나 特別會計를擔當하는 公務員들중에는 擴大를 主張하는 사람의 比率이 높으나 監查院의 監查官들은 擴大에 反對하는 사람이 많다. 監查院의 59%가 擴大에 反對하고 있는 것이다.

支出의 特例에 관한 見解를 職級別로 본다면 表 43과 같이 4級甲類以上의 公務員과 4級乙類 公務員間에 見解의 差異가 있다는 것을 알 수 있다.

〔表 43〕 支出의 特例(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
支出의 特例 擴大해야 한다	48.8%	49.4%	47.7%	34.4%
支出의 特例 縮少해야 한다	11.6	13.5	16.3	18.8
改正의 必要없다	25.6	31.5	27.9	31.3
모르겠다	11.6	5.6	8.1	15.6
無 應 答	2.3	0	0	0
合 計	99.9	100.0	100.0	100.1

다. 改善方句

前述한 바와 같이 支出의 特例의 擴大는 慎重을 要하는 問題이다. 그러나 現在 企業豫算會計法이 認定하고 있는 緑替拂補墳을 官業과 같은 一部 機關에 認定하기 위하여豫算會計法에도 이에 관한 規定을 둘 必要가 있다.

3. 都給經費

가. 問題點

支出의 特例의 一種인 都給經費는 地方法院支院, 登記所, 在外公館, 郵遞局, 專賣署 등特殊한 經理를 必要로 하는 官署에 있어서 事務費에 관하여 特定額을 限度로 하여 官署長에게 그 使用의 全權을 委任하고 過不足이 있어도 追給하거나 返戻시키지 않는 經費를 말

한다. ⁽²⁶⁾

이 都給經費制度는 그 趣旨에 있어서 資金前渡制度와 共通點이 있으나 都給經費制度는 資金에 대 한 官署長의 積極的인 經濟的 處理에 期待하는 바 크다고 하겠다. 그러나 이 制度를 지나치게 擴大하고 濫用할 때에는豫算의 態意의 使用을 助長하는 結果가 된다. 特히 都給經費는 다른 支出의 特例의 경우와 달라서 經費의 使用自體는 會計檢查의 目的이 되지 않으며 使用後 精算도 必要하지 않을 뿐만 아니라 殘金은 官署長의 私有가 되는 까닭에 그範圍는 限定할 必要가 있다.

豫算會計法施行令 第67條는 都給經費의 支給을 받을 수 있는 官署로서 15個를 들고 있으며 「其他 財務部長官이 指定하는 官署」도 都給經費의 支給을 받을 수 있다고 規定하고 있다. 都給는 歲出科目과 支出方法은 財務部長官이 정하는 바에 의한다.

豫算擔當公務員들을 對象으로 한 設問調查에 의하면 過半數의 公務員들이 支給官署의 範圍를 擴大해야 한다고 主張하고 있다. 그러나 表 44와 같이 都給經費 支給官署의 範圍를 縮少해야 한다는 사람이 13.3%이며, 現行대로가 좋다는 사람이 26.3%를 차지하고 있다는 것을 留意할 必要가 있다.

〔表 44〕 都給經費制度(總括)

	人員數	構成比
支給官署의 範圍 縮少해야 한다	34	13.3%
支給官署의 範圍 擴大해야 한다	129	50.6
現行대로가 좋다	67	26.3
모르겠다	21	8.2
無 應答	4	1.6
合 計	255	100.0

〔表 45〕 都給經費制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
支給官署의 範圍縮少해야 한다	18.0%	9.8%	6.5%
支給官署의 範圍擴大해야 한다	45.1	55.9	54.8
現行대로가 좋다	32.0	18.6	29.0
모르겠다	3.3	14.7	6.5
無 應答	1.6	1.0	3.2
合 計	100.0	100.0	100.0

이것을 所屬機關別로 본다면 表 45와 같이 支給官署의 範圍를 擴大해야 한다는 사람의 比率이 監查院이 가장 낮다는 것을 알 수 있다.

(26) 上揭書, p. 235 參照

나. 改善方向

前述한 바와 같이 都給經費는 많은 問題點을 内包하고 있는 制度이므로 可及的 支給官署의 範圍를 減少하고 都給할 歲出科目도 限定해야 한다.

過去에 都給經費支給官署로 되어 있던 警察支署, 警察官派出所, 警察官出張所, 地區海洋警察隊는 1977年 4月 1日附 豫算會計法施行令 改正에 의하여 對象에서 除外되었던 것이다.

4. 契約制度

가. 沿革

1961年 豫算會計法을 制定할 때만 하더라도 豫算會計法「契約」章에는 公開競爭契約을 原則으로 하고 例外의 경우에 限하여 指名競爭 또는 隨意契約을 認定한다는 第70條 1個 條文밖에 없었다.

그러다가 1966年 8月의 豫算會計法 改正에 의하여 政府所有 有價證券의 賣却方法을 規定한 第70條의 2가 追加되기에 이르렀다. 그러나 契約의 章이 크게 補強된 것은 1975年 12月의 일이다. 이때의 豫算會計法 改正에 의하여 第70條의 3부터 第70條의 18까지가 追加되고 第70條는 「契約의 方法과 準則」에서 「契約의 原則」으로 改正되기에 이르렀던 것이다. 이때에 入札保證金, 契約保證金, 監督, 檢查, 代價의 支給, 環境保證金等에 관한 規定뿐만 아니라 長期繼續契約, 單價契約, 概算契約等에 관한 規定도 新設되어 契約制度의 劃一性을 脫皮하려는 努力도 다소 이루어 졌다.

나. 問題點

그러나 아직도 豫算會計法上의 契約制度가 오늘날의 經濟規模에 맞지 않는다는 批判이 있다. 多年間に 걸친 武器體系의 開發等을 위하여 cost+fee方式等이 導入되어야 한다는 主張이 있는가 하면 繼續費契約에 관한 規定을 新設하고 設計變更이나 物價變動이 있을 때 契約金額等을 調整할 수 있는 條項을 新設해야 한다는 論議도 있다.

豫算擔當公務員들을 對象으로 한 調査에서도 이런 見解가 露呈되고 있다. 表 46과 같이 契約制度의 劃一性이 修正되어야 한다는 사람이 66.7%에 达하고 있으며 現行대로가 좋다는 사람은 21.1%에 지나지 않는다.

〔表 46〕 契約制度(總括)

	人員數	構成比
契約制度의 劃一性 修正되어야 한다	170	66.7%
現行대로가 좋다	69	27.1
모르겠다	14	5.5
無應答	2	0.8
合計	255	100.0

〔表 47〕 契約制度(所屬機關別)

	監查院	一般會計	特別會計
契約制度의 劃一性 修正되어야 한다	61.5%	70.6%	74.2%
現行 대로가 좋다	34.4	21.6	16.1
모르겠다	2.5	7.8	9.7
無回答	1.6	0	0
合 計	100.0	100.0	100.0

이것을 所屬機關別로 본다면 다른 많은 경우와 같이 監查院의 監查官들이 改正에 대해서 가장 消極的이라는 것을 알 수 있다. 表 17과 같이 特別會計豫算擔當者の 74.2%와 一般會計豫算擔當者の 70.6%가 契約制度의 劃一성이 修正되어야 한다고 主張하고 있는데 대하여 監查官의 61.5%가 劃一性修正에 賛同하고 있다.

契約制度에 관한 見解를 職級別로 본다면 表 48과 같이 劃一性的 修正에 賛同하고 있는 사람의 比率이 3級甲類와 4級甲類 公務員의 경우가 가장 높으며 4級乙類公務員의 경우가 가장 낮다는 것을 알 수 있다.

〔表 48〕 契約制度(職級別)

	3級甲類	3級乙類	4級甲類	4級乙類
契約制度의 劃一性 修正되어야 한다	62.8%	69.7%	69.8%	56.3%
現行 대로가 좋다	32.6	27.0	22.1	34.4
모르겠다	4.7	3.4	7.0	9.4
無回答	0	0	1.2	0
合 計	100.1	100.1	100.1	100.1

다. 改善方向

契約에 관한 規定을 다음과 같이 補完할 必要가 있다. 첫째로 繼續費事業에 있어서 必要한 경우는 繼續費總額의 範圍內에서 事業의 全部 또는 一部에 대하여 一時에 契約을 締結할 수 있도록 하여야 한다.

둘째로 繼續費契約에 있어서는 設計變更이나 物價變動으로 契約金額의 修正等 契約內容의 變更이 可能하도록 하는 規定을 新設해야 한다.

세째로 數個部處가 關聯되는 長期·大型 綜合事業의 執行을 特定機關에 委任할 수 있는 規定도 新設해야 한다.

五. 結論

1961年에 豫算會計法이 制定된後 數次에 걸쳐서 豫算會計法이 改正되었다. 特히 1973年2月과 1974年 12月에는 比較的大幅의인 改正이 있기는 했으나 지난 20年間 豫算會計法을

둘러싼 環境에 많은 變動이 있었던 까닭에 이제는 미봉적인 修正으로서 감당하기 어려운段階에 到達했다.

이리하여 우리는 위에서 우리나라 豫算會計法이 지니고 있는 問題點을 ① 總則的規定, ② 豫算 と 決算, ③ 支出 및 契約으로 나누어서 考察하였고 可能한限 그 改善方向도 提示했다.

우리나라 豫算會計法이 지니고 있는 問題點들은 그 性格이 多樣한 것이 事實이나 구지共通點을 찾는다면 事業의 能率的인 遂行보다는 公務員의 非違나 不法 不當한 豫算執行을 防止하는데 際面한 나머지 지나치게 統制志向의 인데 問題가 있다고 하겠다.

우리나라 豫算制度가 지니고 있는 問題點中에는 非現實的인 豫算單價, 政策決定機能의微弱等과 같이 豫算會計法과 直接的으로 關聯이 없는것도 있으나 많은 問題點들이 豫算會計法의 修正에 의해서 是正이 可能하다고 생각된다.

可及的 速한 時日內에 衆知를 끌어 豫算會計法의 修正을 斷行하여 우리나라 豫算會計制度가 지니고 있는 問題點들을 是正하기를 바라는 마음 간절하다.