

韓國豫算制度의 問題點과 그 改善方向

俞 焄*

<目 次>	
一. 豫算會計法の 制定과 改正	4. 「豫算制度論」이 指摘한 問題點
1. 豫算會計法の 制定	5. 結 語
2. 豫算會計法の 改正	三. 改善方向
3. 特別會計의 整理	1. 豫算會計法の 部分的 修正
二. 豫算制度의 問題點	2. 새로운 法律의 制定
1. 韓國開發研究院이 指摘한 問題點	가. 單一法律의 制定
2. 豫算局이 指摘한 問題點(1977)	나. 複數法律의 制定
3. 豫算局이 指摘한 問題點(1978)	四. 結 論

一. 豫算會計法の 制定과 改正

1. 豫算會計法の 制定

豫算會計法の 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 변경하기 위한 改正이 두번⁽¹⁾ 있었을 뿐 財政法의 缺陷을 是正하기 위한 努力은 별로 없었던 것이다.

그러다가 5.16後에 財務部가 主動이 되어 財政法을 改正하는 事業에 착수하게 되었고, 이를 위하여 財務部內에 財政會計制度改革委員會의 설치를 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 財政法에서 豫算會計法으로 바꾸기로 決定했던 것이다. 財政會計制度改革委員會의 案은 큰 修正없이 閣議의 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되었던 것이다.⁽²⁾

2. 豫算會計法の 改正

豫算會計法은 그동안 數次에 걸쳐 改正되었으나 大體로 지엽적인 改正에 不過했다. 그러

*서울大學校 行政大學院 院長

(1) 1954年 1月 23日과 1956年 6月 27日 두번에 걸쳐 財政法이 改正되었다.

(2) 俞 焄, 財務行政論. (改訂版), 서울: 法文社, 1973, p. 116 參照.

다가 1973年初에 이르러 經濟企劃院 豫算局이 豫算會計法의 大幅的인 改正作業에 着手하여 1973年 2月 16日附로 豫算會計法改正法律이 公布되었다. 이 改正은 比較的 大幅的인 것이었으며 많은 條文이 改正·新設·削除되었는데 이제 그 概要를 살펴보기로 한다.⁽³⁾

가. 豫算編成의 「能率化」 및 「合理化」

① 新規事業 및 主要事業은 事前에 審査를 받아야 하며, ② 豫算을 수반하는 中·長期計劃의 樹立은 經濟企劃院長官의 事前協議를 받아야 한다. ③ 主要大規模建設事業에 PERT等 豫算管理技法의 導入을 촉진하였으며, ④ 豫算 및 會計業務에의 컴퓨터(computer)의 活用을 촉진하는 規定도 新設하였으며, ⑤ 歲入超過가 豫想되는 경우에 黑字豫算을 編成할 수 있는 根據를 마련하였으며, ⑥ 豫算總計主義의 例外로서 現物出資 및 借款을 導入하여 轉貸하는 경우 등의 豫算外處理規定을 新設하였다.

나. 豫算執行 및 國庫運營의 伸縮性賦與

① 會計年度開始前 配定(緊急配定)을 위한 根據를 마련하였으며, ② 豫算의 移越에 관한 規定을 다소 現實에 맞도록 改正했으며, ③ 繼續費의 適用範圍를 擴大하여 工事·製造뿐만 아니라 研究開發事業에도 繼續費規定을 適用하도록 하였다. ④ 一般會計豫備費를 一般會計로부터 轉入받는 特別會計에 轉出하여 使用할 수 있게 하였고, ⑤ 財政證券은 發行日로부터 1年內에 償還할 수 있도록 함으로써 4·4分期에도 財政證券을 發行할 수 있는 길을 터놓았다.

다. 基金에 대한 統制強化

① 豫算外로 運用되는 各種 基金의 運用計劃樹立 및 修正은 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻도록 하였으며, ② 基金의 決算報告書를 會計年度終了後 80일까지 財務部長官에게 提出하도록 하였다.

라. 其他修正

① 憲法이 改正되었으므로 豫算會計法의 規定을 이에 부합시키기 위하여 몇 개 條文을 改正하였으며, ② 豫算의 內容에 明示移越費를 包含시켰을 뿐만 아니라, ③ 國庫債務負擔行爲, 繼續費, 明示移越費 등의 定義規定을 削除하였으며, ④ 流用을 轉用으로, 調書를 明細書로, 翌年度를 다음 年度로 用語를 바꾸었다.

3. 特別會計의 整理

豫算會計法의 改正과 直接的인 關聯이 없는 豫算制度의 改革으로서 特別會計의 整理를 들 수 있겠다. 特別會計의 亂立은 많은 識者들에 의하여 指摘되어온 우리나라 豫算制度의 問題點의 하나였다고 하겠다.

그동안 우리나라의 特別會計數는 많은 變動을 거듭했다. 表 1 과 같이 1948年度에는 2個에 지나지 않던 特別會計가 한때 29個로 늘어났으나 最近에 와서 大幅 減縮되어 1977年度

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

[表 1] 特別會計數의 推移

年 度	特別會計數	年 度	特別會計數	年 度	特別會計數	年 度	特別會計數
1 9 4 8	2	1 9 5 7	16	1 9 6 5	17	1 9 7 3	26
1 9 4 9	10	1 9 5 8	12	1 9 6 6	21	1 9 7 4	25
1 9 5 0	11	1 9 5 9	12	1 9 6 7	23	1 9 7 5	25
1 9 5 1	14	1 9 6 0	13	1 9 6 8	28	1 9 7 6	24
1 9 5 2	13	1 9 6 1	16	1 9 6 9	28	1 9 7 7	18
1 9 5 3	15	1 9 6 2	17	1 9 7 0	29	1 9 7 8	18
1 9 5 4	16	1 9 6 3	17	1 9 7 1	28		
1 9 5 5	17	1 9 6 4	17	1 9 7 2	28		

資料 : 1948~1960, 財務部, 大韓民國政府決算關係 資料(第3輯)에서; 1961~1978, 每年度 豫算概要에서
에는 18個로 줄어들었다.

1975年度에 25個였던 特別會計가 1977年度에 18個로 줄어들게 된 것은 經濟企劃院의 努力이 다소 結實을 맺은 데 그 原因이 있다고 하겠다. 다른 여러 가지 改善策과 併行하여 雜多한 特別會計를 整理한다는 目標下에 ① 一般會計로부터의 轉入에 크게 依存하고 있는 特別會計는 廢止하며, ② 特定資金 및 特定事業의 運用과 關係없는 特別會計와 그 規模가 작거나 特別會計로서 存置할 價値가 적은 特別會計도 廢止하고, ③ 機能·性質이 類似한 特別會計를 統合한다는 原則에 따라 特別會計를 大幅 整理하였던 것이다.⁽⁴⁾ 여기서 한 가지 添言하여 둘 것은 經濟開發特別會計가 廢止됨에 따라 1950年代以來 오랫동안 使用하던 一般財政部門이 1977年度를 期해 廢止되었다는 事實이다.

二. 豫算制度의 問題點

豫算制度의 改革을 위한 꾸준한 努力에도 不拘하고 아직도 우리나라의 豫算制度가 많은 問題點을 안고 있는 것은 否認할 수 없는 事實이다. 우리는 이곳에서 우선 그동안 여러곳에서 指摘한 豫算制度의 問題點을 紹介하고 이것을 綜合하는 方向으로 努力해 보기로 한다.

1. 韓國開發研究院이 指摘한 問題點

韓國開發研究院은 1975年 1월에 發表한 「豫算制度改善에 관한 研究」에서 우리나라 豫算制度의 問題點으로서 다음과 같은 몇가지를 指摘하고 있다.⁽⁵⁾

① 合理的인 豫算概念의 缺如

國家의 모든 財政活動을 파악하고 同時에 이를 明瞭하게 나타낼 수 있는 統一된 豫算의 概念이 定立되지 못함으로써 豫算規模와 借入을 包含한 政府의 財政收支 狀況을 알 수 없을 뿐만 아니라 財政이 國民經濟에 미치는 影響을 分析 把握하기가 극히 어려운 實情에 있다. 또한 複雜한 會計間의 轉出入으로 因하여 豫算의 明瞭性과 包括性이 缺如되고 있으며

(4) 經濟企劃院 豫算局, 「豫算制度改善要綱」, 1974年 5月 6日, p. 16.

(5) 韓國開發研究院, 豫算制度改善에 관한 研究, 서울, 1975, pp. 3-6.

一般 大衆이 豫算의 內容을 쉽게 理解할 수 없다.

② 統制指向型

品目別 豫算主義로 因하여 豫算은 管理나 能率中心으로 編成되지 못하여 資源의 合理的인 配分機能을 하지 못하고 있으며, 目分類도 一貫性과 明瞭性이 缺如됨으로써 財政이 國民經濟에 미치는 影響을 正確히 分析 把握하기가 거의 不可能하다.

③ 單一年度主義

豫算編成의 時界가 1年에 局限됨으로서 歲入과 歲出의 展望을 事前에 豫測할 수 없으며, 이러한 豫算의 長期展望 缺如로 因하여 豫算의 編成은 自然히 前年度 踏襲主義로 흐르게 되고, 이는 나아가 財政의 硬直性을 招來하고 있다. 뿐만 아니라 單一年度主義는 豫算을 計劃의 長期目標과 一貫性있게 編成할 수 없게 함으로써 豫算의 效率的인 編成을 沮害하고 있다.

④ 特別會計의 亂立

相當數의 特別會計가 一般財政部門에 統合整理될 수 있음에도 不拘하고 特別會計로 存置됨으로서 豫算의 包括性을 沮害하고 있음은 勿論이거니와 豫算編成의 放漫과 浪費를 招來하고 있다. 뿐만 아니라 各種의 基金運營이 豫算外 計定으로 處理됨으로써 財政規模의 把握이나 이의 國民經濟에 미치는 影響을 分析하기가 극히 어려운 實情이다.

⑤ 計劃과 豫算의 遊離

年次計劃制度의 二元化로 因하여 計劃은 事後的인 形式化에 그치고 있어 豫算의 規制的 機能을 發揮하지 못하고 있으며, 豫算制度面에서도 計劃을 反映할 수 있는 制度的 裝置가 缺如됨으로써 豫算의 가장 重要한 機能의 하나라 할 수 있는 合理的인 資源配分의 機能을 充分히 遂行하지 못하고 있다.

2. 豫算局이 指摘한 問題點(1977)

經濟企劃院 豫算局은 1977年 2月 16日에 發表한 「豫算制度改善方案」에서 1977年度 豫算編成時 改善된 事項을 列擧한 다음, 앞으로의 豫算制度改善方案이라 하여 다음과 같은 豫算制度의 問題點을 指摘하였다.⁽⁶⁾

① 過度하게 嚴格한 會計年度獨立의 原則

經濟成長으로 많은 工事が 大型化 長期化하고 있을 뿐만 아니라 防衛產業의 發展으로 多年間에 걸친 武器體系의 開發等이 要請되고 있는데, 現行 豫算制度는 지나치게 嚴格한 會計年度獨立의 原則을 채택하고 있다. 따라서 環境의 變化에 알맞게 會計年度獨立의 原則을 緩和해야 할 뿐만 아니라 豫算方式을 多樣化하여 確定開發費等에는 多年支出方式을 適用하고 防衛產業物資等을 위해서는 多年年賦契約方式을 使用해야 한다.

(6) 經濟企劃院 豫算局, 「豫算制度改善方案」, 1977年 2月 16日, pp. 12-18.

② 官業豫算의 問題點

現行豫算制度下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, 病院이나 國立大學과 같은 官業에 대해서는 아무런 考慮도 하고 있지 않다. 政府營造物 管理 等에 의하여 財貨나 用役을 提供하고, 그 收益者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 한다.

③ 契約方式의 劃一性

現行豫算制度下의 契約方式은 지나치게 劃一的이다. 多年間에 걸친 武器體系의 開發等을 위하여 cost+fee 方式等을 導入하여 契約方式의 多樣化를 期할 必要가 있다.

④ 基金制度의 問題點

豫算會計法 第89條의 規定에 의거하여 設置된 基金이 數的으로 많을 뿐만 아니라 그 統制가 많은 問題를 提起하고 있다. 1973年의 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 많으며 基金管理法의 制定이 要請된다.

⑤ 特別會計의 整備未盡

1976年度에 24個였던 特別會計가 1977年度에 18個로 整備되었으나 아직도 改善의 餘地가 많다. 1977年度의 整備時에 除外되었던 軍用施設郊外移轉特別會計等을 一般會計로 統合하는 問題가 남아 있을 뿐만 아니라, 糧穀管理, 公務員年金, 軍人年金과 같이 基金과 特別會計가 併存하고 있는 경우에는 基金으로 一元化해야 한다는 課題가 남아 있다.

이밖에도 多少 異論의 餘地가 있을는지 모르나 文化財管理, 國有林野管理, 矯導作業, 國立大學附屬病院, 國立醫療院과 같은 所謂 官業特別會計를 官業運營特別會計로 統合하는 問題도 考慮해 볼 必要가 있다.

⑥ 豫算科目再分類의 必要性

國防部, 內務部(治安), 外務部(在外公館) 豫算은 戰力單位別, 官署別, 重要公館別로 豫算을 編成할 수 있도록 豫算科目을 再分類할 必要가 있다. 이렇게 함으로써 戰線師團 하나를 維持하는데 豫算이 얼마나 所要되며 警察署 하나의 維持費가 얼마인가를 把握할 수 있게 된다.

⑦ 長期的 時界의 缺如

現行豫算制度의 가장 根本的인 缺陷의 하나가 長期的 時界의 缺如라고 할수 있다. 中長期 豫算制度의 發展을 통하여 이를 克服해야 한다.

⑧ 地方財政制度의 問題點

地方財政分野에 있어서도 改善해야 할 問題가 많다. 國家와 地方間의 事業分擔體制를 定立해야 할 뿐만 아니라 補助事業도 整理해야 한다. 그러나 보다 重要한 問題는 地方交付稅制度의 改善이라고 하겠다. 8·3措置에 의한 地方交付稅의 法定交付率의 廢止는 國家財政의

硬直도를緩和하기 위한不得已한措置라고 하나 地方財政에 決定的인 打擊을 준 處事였다고 하지 않을 수 없다. 地方財政에 安定性を 부여하고 地方自治團體가 그 財政計劃樹立에 있어서 長期的 時界를 지닐 수 있도록 하기 위해서도 交付率의 法定化로 還元되어야 할 것이다. 具體적으로 交付率을 어느 水準으로 할 것이냐 하는 問題와 內國稅의 一定率로 할 것이냐 一定稅目收入의 一定率로 할 것이냐 하는 問題는 充分한 檢討를 要하는 事項이라 하겠다.

⑨ 政府企業 및 投資機關의 經營不實

鐵道事業과 같은 政府企業과 韓國電力, 石炭公社와 같은 政府投資機關의 經營改善을 위한 措置도 강구되어야 한다. 經營評價團을 構成 運營하여 投資機關 統制方式을 再定立해야 할 뿐만 아니라 經營成果 評價基準도 發展시켜야 한다. 이와 同時에 鐵道事業, 韓國電力, 石炭公社의 經營改善을 위한 集中分析이 이루어져야 한다.

3. 豫算局이 指摘한 問題點(1978)

經濟企劃院 豫算局은 1977년에 이어 1978년에도 「豫算會計制度의 問題點」이라 하여 現行 豫算制度의 問題點을 다음과 같이 指摘하고 있다.⁽⁷⁾

① 過度하게 嚴格한 會計年度獨立의 原則

豫算執行이 會計年度內에 完了되어야 하는 時間的 制約性이 重視됨에 따라 事業遂行의 技術性과 財政의 景氣調整機能 등으로 豫算執行의 時期가 會計年度를 벗어나 彈力的으로 運用하여야 하는 경우에도 年內完成을 위하여 事業執行을 強行하거나 形式的으로 年內完成을 擬制하여 支出原因行爲를 함으로써 豫算執行의 不實化 또는 歪曲現象이 일어나고 있다.

또한 出納整理期間中の 歲入歲出은 前年度에 算入됨에 따라 通貨指標等과 基準時點이 相異하여 財政의 經濟的 效果 分析이 困難하게 되어 있다.

② 決算上 不足金の 不容認

現行法下에서는 歲出豫算의 超過計理가 認定되지 않음에 따라 歲入歲出의 相計處理에 의한 超過計理로 다른 部門에 影響이 없는 경우에도 超過計理를 하지 못하여 粉飾決算을 하고 있으며(例: 借款物資代), 國家의 義務負擔에 따른 費用增加도 豫算不足을 理由로 義務履行이 遲延되는 경우가 있다.(例: 賠償金, 補償金)

③ 繼續費制度의 彈力性不足

經濟成長으로 工事が 大型化, 長期化하고 있으나 現行法下에서는 工事 製造 또는 研究開發事業이 아니거나 完成에 6年以上이 所要되는 경우는 繼續費事業이 될 수 없다.

뿐만 아니라 繼續費 事業은 長期間에 걸쳐 繼續的으로 一貫性있게 遂行되어야 하나 現行法에는 事業開始以後의 與件變化에 伸縮的으로 對應하는 規定이 없으므로 繼續費事業도 總額契約을 忌避하고 當該年度의 年賦額에 따라 支出原因行爲를 함으로써 事業의 繼續的인

(7) 經濟企劃院 豫算局, 豫算會計制度의 問題點, 1978, pp. 2-7.

遂行이 어렵다.

또한 繼續費 事業은 年賦額範圍內에서 工事執行을 하고 年賦額의 超過支出이 許容되지 않음으로 豫算節減이나 工期短縮等 事業全體의 效果的인 推進을 위한 年賦額의 彈力的 調整 支出이 不可能하다.

④ 豫算의 部處別 編成

現行法에 의하면 歲入歲出豫算은 반드시 中央官署의 組織別로 編成하도록 되어 있다. 工事가 大型化, 綜合化됨에 따라 2個 部處 以上이 關聯되는 事業이 많아지고 있는데 이를 部處別로 豫算執行을 하게 되면 全體事業의 一貫性있는 推進이 困難하다.

⑤ 追加更正豫算에 加해진 制限

追加更正豫算은 반드시 豫算成立 當時에는 存在하지 않고 豫算成立後에 發生된 歲出事由에 의해서만 編成될 수 있다는 解釋이 있으나, 豫算編成時에 있었던 事由로서 歲入의 制約에 따라 不可避하게 編成에서 脫落된 歲出은 當初 推定한 歲入보다 歲入實績이 增加된 때에는 追加更正豫算에 編成될 수 있도록 하는 것이 妥當할 것이다.

⑥ 官業豫算의 彈力性不足

政府가 營造物의 管理等으로 財貨나 用役을 提供하고 收益者로부터 費用의 一部 또는 全部를 徵收하는 官業은 性格上 需要變化에 彈力的으로 對處하고 經營의 責任性이 確保되기 위하여 收入支出의 相互連繫性이 維持되어야 하는데 收入의 直接使用禁止, 移越使用의 制限, 借入 및 財産處分の 制限等 統制爲主의 現行 豫算會計法으로는 效率的인 執行이 困難하다. 따라서 各種의 官業을 하나의 特別會計로 統合하기 위한 官業運營特別會計法을 制定하든지 官業豫算會計法을 制定해야 한다.

⑦ 基金運營上의 問題點

豫算會計法 第89條의 規定에 의하여 法律로서 設置되어 豫算外로 運用되는 基金이 35個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 事業運營에 있어서 一元的인 推進이 困難하다.

4. 「豫算制度論」이 指摘한 問題點

筆者는 1973년에 發刊된 「豫算制度論」에서 現行豫算制度의 問題點으로서 다음과 같은 것을 指摘했다. ⁽⁸⁾

① 財政의 硬直性

(8) 俞 焄, 豫算制度論, 서울: 博英社, 1973, pp. 200-209.

우리나라에 固有한 問題는 아니고 美國・日本等を 위시하여 많은 國家에서 財政의 硬直性은 큰 問題點으로 提起되고 있다. 美國의 경우 1972年度 歲出豫算의 47%가 所謂「統制가 不可能한」(uncontrollable) 項目에 속하며 여기에다가 「比較的 統制가 困難한」支出이 22%나 되므로, 統制가 不可能하거나 比較的 統制가 困難한 支出이 1972年度 歲出豫算의 69%를 차지한다는 結論이 나오게 된다. 同一한 現象은 日本에서도 찾아볼 수 있다. 日本 大藏省은 財政의 硬直性을 타파하기 위하여 1968年頃부터 PPBS에 대하여 特別한 關心을 표명하기 시작했던 것이다.⁽⁹⁾

우리나라에서도 財政의 硬直性은 점차 심각한 問題로 提起되고 있다. 8·3措置에 의한 地方交付稅의 法定交付率의 廢止도 財政의 硬直性을 다소 緩和하기 위한 措置였으나 根本的인 解決을 보지 못하고 있다.

② 長期的 時界의 缺如

豫算一年主義를 택하고 있는 豫算制度下에서는 不可避하게 일어나는 問題라고 하겠으나 現行豫算制度의 問題點으로서 長期的 時界의 缺如를 들지 않을 수 없다.

6年 4個月만에 1966年 8월에 完工된 東津江 水利干拓工事は 當初에 豫想했던 工事費 19億圓의 近 3배에 해당하는 52億 9千萬圓의 工事費를 所要로 했는데 現行豫算制度가 長期的 時界를 지녔던들 이러한 問題는 發生하지 않았을런지도 모른다.

③ 費用效果分析의 不足

現行豫算制度의 問題點의 하나로서 費用과 效果, 인풋트(inputs)와 아웃풋트(outputs)를 關聯시켜보려는 努力의 不足을 들지 않을 수 없다. 經濟企劃院에 한때 豫算管理室을 設置하고 投資事業審査要領을 作成하는 등 費用效果分析을 위한 試圖를 하고 있으나 分析能力의 不足으로 많은 경우 形式에 흐르고 있는 感이 있다.

④ 特別會計의 亂立

한 때 29個에 達했던 特別會計가 많이 減少되었으나 아직도 不必要한 特別會計가 있다. 特別會計中에는 政府企業特別會計나 保險事業特別會計와 같이 꼭 必要한 것도 있으나, 一般會計로부터의 轉入金 외에는 이렇다할 歲入이 없으며, 經營能率을 明白히 할 必要도 없는 特別會計들이 있다. 特別會計制度에 대한 根本的인 再檢討가 가해질 時期가 到來했다고 보며 不必要한 特別會計, 一般會計에 統合해도 좋을 特別會計는 整理되어야 한다고 생각한다.

⑤ 非現實的인 豫算單價

豫算單價의 現實化를 위한 努力이 繼續되어 많은 分野에서 現實化가 이루어졌으나 아직 도 未盡한 分野가 많으며 豫算의 轉用, 「變態經理」를 초래하고 있다.

⑥ 各部處豫算要求의 架空性

(9) 加藤隆司, 「主要國における PPB의 導入狀況について (II)」 行政と ADP, 1971年 9月號, pp. 1-2.

各機關에서 經濟企劃院에 提出하는 豫算要求額은 成立豫算을 훨씬 超過하는 巨額으로써 實際 豫算編成에 크게 도움을 주지 못하는 架空的인 數字의 羅列인 경우가 많다.

이와 같은 各部處 豫算要求의 架空性으로 因하여 各部處 豫算要求書의 作成過程에 있어서 不必要한 時間과 努力의 浪費가 많을 뿐만 아니라 豫算局의 査定過程에 있어서도 各種 問題가 야기되고 있는 것이다.

⑦ 豫算查定の 前年度踏襲主義

事業目標量과 豫算額과의 關係나 諸事業의 優先順位를 充分히 考慮하지 않고 主로 前年度基準에다가 人員增加, 物價騰費등을 加算한 方法이 適用되고 있는 경우가 많으며 豫算編成의 政策決定機能을 強化할 必要가 있다.

⑧ 運營計劃과 豫算의 遊離

各部處의 경우에 있어서는 企劃管理室에서 運營計劃뿐만 아니라 豫算要求書의 作成도 담당하고 있으므로 過去에 비해서 현저하게 改善되었으나 企劃調整室과 經濟企劃院 水準에서는 아직도 調整의 餘地가 많다. 豫算局은 豫算의 査定에 있어서 各部處의 運營計劃과는 상관없이 査定하고 있을 뿐만 아니라 基本運營計劃指針과 豫算編成指針은 別로 相互 關聯性을 지니지 못하고 있다.

⑨ 決算과 豫算編成의 遊離

豫算執行의 結果인 決算이 豫算編成에 제대로 反映되지 않고 있으며 主要事業 및 政策에 대한 事後評價가 微弱하다는 것도 現行豫算制度의 問題點의 하나이다. EDPS의 導入으로 決算過程이 短縮되기는 했으나 아직도 決算書의 作成이 늦어지고 있으며 決算이나 事後評價를 豫算編成에 反映하려는 努力이 不足하다.

⑩ 資金의 適期供給難

舊財政法下에서는 豫算이 配定되어도 資金의 뒷받침이 없어서 計劃的으로 事業을 執行할 수 없었고 豫算의 配定과 資金의 供給이 유리됨으로써 弊端이 많았는데 豫算會計法下에서는 豫算의 配定과 資金의 供給을 一元化하도록 하였던 것이다.

이와 같은 豫算會計法の 規定은 1960年代 初半까지 比較的 잘 준수되어 왔으며 豫算의 配定과 資金의 供給이 유리되는 일이 別로 없었다. 그러나 最近에 와서 海外部門에서의 通貨量의 膨脹탓인지 資金의 供給이 適期에 되지 않아 事業의 執行에 支障을 초래하고 政府의 公信力을 失墜케 하는 일이 일어나고 있다.

⑪ 執行上の 伸縮性的 缺如

우리나라의 豫算制度는 아직도 統制中心의 豫算制度를 면치 못하고 있는 까닭에 伸縮性이 不足하다. 그동안에 豫算의 轉用 豫算의 移越에 관한 規定의 改正으로 伸縮性이 다소 增進되었으나 아직도 改善의 餘地가 많다.

豫算會計法 第35條 第2項의 規定을 新設한 마당에 第35條 第1項과 第3項의 規定이 왜

心要한지 알 수 없다. 政府企業特別會計는 企業豫算會計法 第25條의 規定에 의하여 豫算執行上 特히 必要한 경우에는 歲出豫算의 各 細項 또는 各目費用을 轉用할 수 있도록 되어 있음에도 不拘하고 「法 第25條 第1項」의 規定에 의하여 中央官署의 長이 歲出豫算의 各 細項 또는 各目費用을 轉用할 수 있는 範圍는 每 會計年度마다 經濟企劃院長官이 定한다」는 企業豫算會計法施行令 第18條의 規定에 의하여 制約을 받고 있다.

⑫ 無誠意한 決算審査

政府의 支出이 豫算에 의하여 國會의 事前審査를 받는 것과 같이 政府는 決算에 의하여 事後監督을 받는다. 따라서 財政에 관한 國會의 監督은 豫算의 審議와 決算에 의하여 비로소 完全한 것이 될 수 있는 것이다. 그럼에도 不拘하고 決算審査過程에 있어서 各常任委員會나 本會議는 물론, 豫算決算委員會도 지극히 無關心했던 것이다.

維新憲法으로 國政監査가 廢止되자 過去에 비하여 決算의 審査에 대한 關心이 다소 높아진 듯 하나 아직도 많이 不足하다.

5. 結 語

우리는 위에서 그間 여러 機關이 指摘한 現行 豫算制度의 問題點을 整理해 보았다. 이들 問題點中에도 特別會計의 亂立, 非現實的인 豫算單價와 같이 많이 改善된 것이 있는가 하면 全혀 是正을 보지 못한 것도 있다. 比較的 빈번히 指摘되었고 아직도 改善의 餘地가 많은 問題點을 列擧한다면 다음과 같다.

- ① 嚴格한 會計年度獨立의 原則
- ② 特別會計의 亂立
- ③ 計劃과 豫算의 遊離
- ④ 決算・事後評價와 豫算編成의 遊離
- ⑤ 官業豫算의 彈力性 不足
- ⑥ 基金運營上의 問題點
- ⑦ 繼續費制度의 彈力性 不足
- ⑧ 非現實的인 豫算單價
- ⑨ 豫算編成의 政策決定機能의 微弱(豫算查定의 前年度踏襲主義)
- ⑩ 豫算科目 再分類의 必要性(豫算의 部處別編成의 問題點)
- ⑪ 長期的 時界의 缺如(中長期豫算制度의 必要性)
- ⑫ 地方財政制度의 問題點

이러한 問題點中에는 非現實的인 豫算單價, 豫算編成의 政策決定機能의 微弱과 같이 豫算會計法의 改正없이 是正이 可能한 것이 있으며, 特別會計의 亂立, 地方財政財制度의 問題點과 같이 豫算會計法以外的 法律의 改正을 必要로 하는 것이 있다. 그러나 그외의 大部分의 問題點은 豫算會計法의 改正이나 새로운 豫算會計法의 制定에 의해서 만이 改善이 可

能하다.

三. 改善方向

1. 豫算會計法の 部分的 修正

위에서指摘한 現行豫算制度의 問題點을 是正하기 위하여 첫째로 생각할 수 있는 方案으로서 豫算會計法の 部分的 修正을 들 수 있겠다.

決算上 剩餘金の 處理(第5條)

會計年度 獨立의 原則(第11條)

繼續費(第19條)

豫算의 區分(第25條)

追加更正豫算(第31條)

特別基金(第89條)等を 改正하고 몇個의 特別會計法, 地方交付稅法 其他 關係法律만 손질하면 우선 가장 두드러진 現行豫算制度의 問題點들은 是正될것 같이 보인다.

그러나 問題가 그렇게 簡單하지는 않다. 우선 過度하게 嚴格한 會計年度獨立의 原則만 하더라도 第11條의 改正만 가지고는 不足하며, 第36條 第1項(歲出豫算의 移越), 第52條(過年度收入과 返納金戻入), 第68條(過年度支出)等도 改正하여야 한다. 繼續費의 彈性性不足도 第19條의 改正만 가지고는 不充分하며 契約에 관한 條文도 改正해야 한다. 基金制度의 問題點도 第89條의 改正만 가지고는 限界點에 到達했으며 基金管理法의 別途 制定이 要請되고 있는 實情이다.

이와 같이 考察할 때 現行豫算制度의 問題點의 是正은 豫算會計法の 部分的 修正만 가지고는 尙당하기 어려운 段階에 到達한 것이 아닌가 생각된다.

2. 새로운 法律의 制定

前述한 바와 같이 現行 豫算會計法은 1961년에 制定되었다. 그 當時에 비하여 오늘날의 우리經濟는 規模나 構造에 있어서 顯赫한 發展을 이룩하였으며 財政이 國民經濟에 있어서 차지하는 比重도 무거워 졌다.

이와 같은 環境的 變化로 인한 挑戰을 克服하고 새로운 財政需要에 合理的으로 對處하기 위해서는 豫算會計法の 全面的인 再檢討가 不可避한것 같다. 새로운 法律의 制定은 다시 單一法律의 制定과 複數法律의 制定으로 나누어서 생각할 수 있겠다.

가. 單一法律의 制定

現行 豫算會計法을 全面的으로 再檢討하여 새로운 豫算會計法을 制定하자는 案이다.

日本의 경우와 같이 財政法(또는 豫算法)과 會計法으로 區分하자는 主張도 있으며 그렇게 하는 것이 利點이 없는 것은 아니다. 豫算會計法 第15條는 豫算關係法律에 관한 事務는 經濟企劃院長官이 管掌하고 會計關係法律에 관한 事務는 財務部長官이 管掌한다고 規定하

고 있으나 現行 豫算會計法下에서는 兩者間的 區分이 明確하지 않은 경우가 많다. 따라서 財政法(또는 豫算法)과 會計法으로 나누면 經濟企劃院長官 所管과 財務部長官所管 事項이 明確해 지는 것은 事實이다.

그러나 豫算과 會計란 不可分의 關係에 있는 만큼 2個의 法律로 나눈다는 것은 所管事項을 明確히 한다는것 외에는 별로 實益이 없는것 같다. 豫算會計法の 前身인 財政法이 日本의 財政法과 會計法을 모방하기는 했으나 豫算에 관한 規定과 會計에 관한 規定을 單一法으로 統合한 것은 致賀할 만한 決斷이 있다고 하겠다. 1961年 財政會計制度改革委員會에서 豫算會計法案을 審議하는 過程에 있어서도 2個의 法律로 하자는 主張이 없었던 것은 아니나 大部分의 委員들이 單一法律로 하는데 贊意를 表했던 것이다.

나. 複數法律의 制定

豫算에 관한 規定과 會計에 관한 規定을 區分하여 2個의 法律을 制定할 必要는 없으나 새로운 豫算會計法の 制定과 함께 基金管理法과 官業豫算會計法の 制定이 要請된다.

豫算外로 運用하는 基金은 法律로서 定하는 경우에 限하여 設置할 수 있으며 基金에 대한 統制를 強化하기 위하여 豫算會計法 第89條 第3項 乃至 第7項이 新設되었다. 그러나 現在 35個에 達하는 基金이 設置되어 있으며 그 運用에 많은 問題點이 提起되고 있다. 豫算外로 運用하는 만큼 그 管理를 徹底히 할 必要가 있으며 이를 規制할 別途 法律의 制定이 要請된다.

一般行政活動과 政府企業의 中間的 性格을 지닌 官業을 위하여 別個의 法律을 制定해야 한다는 主張도 빈번히 提起되고 있으며 그 妥當성이 널리 認定되고 있다. 그러나 官業運營 特別會計法을 制定하여 單一의인 官業運營特別會計를 設置하고 單位官業別로 計定區分을 하자는 主張과 豫算會計法과 企業豫算會計法の 中間的인 性格을 지닌 官業豫算會計法을 制定하자는 主張이 있다. 어느 쪽을 選擇하느냐 하는 問題는 慎重히 檢討되어야 할 課題라고 하겠다.

四. 結 論

우리는 위에서 그間 여러 機關, 여러 사람이 指摘한 現行豫算制度의 問題點을 整理해 보았으며 改善方向도 現行 豫算會計法の 部分的 修正과 새로운 法律의 制定으로 區分하여 考察하여 보았다.

한마디로 말해서 現行 豫算會計法에 대해서 全面的인 檢討를 가할 機會가 到來했다고 생각하며 現行 豫算會計法을 代置할 새로운 豫算會計法을 制定하고 이와 併行하여 基金管理法과 官業豫算會計法(또는 官業運營特別會計法)도 制定해야 한다고 믿는다.