

豫備費制度運營實態에 관한 研究

俞 煉

(教 授)

目 次

一. 序 論	三. 豫備費計上狀況
1. 研究의 目的	1. 一般會計豫備費計上狀況
2. 研究의 範圍 및 方法	2. 企業特別會計豫備費計上狀況
二. 各國의 豫備費制度	3. 其他特別會計豫備費計上狀況
1. 序 說	四. 豫備費執行狀況
2. 英國의 民政費緊急基金	1. 一般會計豫備費執行狀況
3. 美國의 豫備費制度	2. 特別會計豫備費執行狀況
4. 日本의 豫備費制度	五. 結 論
5. 韓國의 豫備費規定	

一. 序 論

1. 研究의 目的

豫算執行의 目標로서 여러가지를 들 수 있겠으나 우리는 (1) 國會의 意圖의 俱現과 財政的 限界의 嚴守, (2) 伸縮性의 維持의 두가지를 들 수 있다고 생각한다.⁽¹⁾

이곳에서 考察하고자 하는 豫備費制度는 豫算의 移用・轉用, 豫算의 移越, 豫算의 移替 등과 함께 豫算의 伸縮性 維持를 위한 方案으로 지적되고 있다.

一般的으로 豫算의 執行實態에 관한 研究가 不足한 實情이나 豫備費에 관한 研究는 더욱 稀貴하다 筆者가 아는 바로는 美國에서도 1940 年代에 타틀(Tuttle)이 미네소타州의 경우를 中心으로 하여 美國州政府의 豫備費制度⁽²⁾를 考察한 後 豫備費에 관한 研究가 別로 없었던 것 같다.

(1) Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, New York: John Wiley, 1956, pp. 341-348
Public Administration Service, *Modernizing Government Budget Administration*, Washington,
D. C.: Agency for International Development, 1962, p. 74

(2) Daniel W. Tuttle, Jr., "The General Contingent Fund in Minnesota: Operation and Management, 1930—1947," *Public Administration Review*, Summer 1949, pp. 194-199

1971 年度에 文教部學術研究助成費를 받은 筆者는 우리나라 國會의 豫算審議過程의 核心을 理解하는데 도움이 되는 豫算決算委員會에 관한 研究를 試圖하였는데⁽³⁾ 이번에 筆者가 試圖한 豫備費에 관한 考察은 우리나라 豫算執行實態에 관한 研究의 一環이라고 말하고 싶다. 앞으로 機會가 있는대로 豫算의 配定, 豫算의 移用・轉用, 豫算의 移越, 國庫債務負擔行爲等 豫算의 執行實態를 考察해 보고 싶다.

한마디로 말해서 이 豫備費에 관한 考察은 一般會計와 特別會計의 豫備費 計上狀況은 어떠하며, 豫備費는 實際에 있어서 어떤 用途를 위하여 어떤 機關들이 使用하고 있는가를 규명하고 나아가서 豫備費制度 運營上의 問題點을 파악하는데 그 目的이 있다고 하겠다.

2. 研究의 範圍 및 方法

本研究는 1961 年度부터 1974 年度까지의 一般會計와 特別會計의 豫備費를 研究對象으로 삼는다. 그러나 豫備費의 執行狀況은 資料의 入手關係로 1964 年度부터 1972 年度까지로 限정할 수 밖에 없었다. 特別會計의 豫備費 計上狀況과 執行狀況을 考察함에 있어서 概括的인 考察은 모든 特別會計를 對象으로 하되 細部의 考察은 選別的으로 몇個의 特別會計를 對象으로 할 수 밖에 없었다.

本研究는 三:로 다음과 같은 몇가지 研究方法에 의거하였다. 첫째로 1961 年度부터 1974 年度까지의 每年年度 豫算概要를 가지고 本豫算의 豫備費 計上狀況을 考察하였다. 每年年度 追加更正豫算까지 考察하는 것이 바람직 하나 資料關係로 正確性을 期하기가 어려웠으므로 本豫算에 計上된 豫備費만을 對象으로 한 것이다.

둘째로 1964 年度부터 1971 年度까지의 豫備費支辨總調書와 1972 年度豫備費使用總括書를 가지고 豫備費 執行狀況을 考察하였다.

세째로 各部處의 豫算擔當者 및 經濟企劃院 豫算局의 實務者들과의 面接을 通하여 豫備費制度運營上의 問題點들을 파악하도록 하였다.

끝으로 本研究는 어디까지나 우리나라의 豫備費制度에 관한 研究이며 比較研究가 아니다. 다른 나라의 豫備費制度에 관해서는 극히 概括的인 言及밖에 하지 못했으며 資料의 不足으로 比較考察은 試圖조차 하지 못했다.

二. 各國의 豫備費制度

1. 序 說

具體적으로 우리나라 豫備費의 考察에 들어가기前에 우리나라의 制度와 여러가지 面에서 다른 各國의 豫備費制度를 살펴 보는 것이 意義가 있다고 생각한다.

回轉基金: ト도 같은 豫備費制度를 지니고 있는 英國과一般的豫備費制度를 지니지 않는 美

(3) 俞煮 「豫算決算委員會에 관한 研究」行政論叢 第10卷 第1號(1972), pp. 148-168

聯邦政府의豫備費制度를 考察한 後에 比較的 우리나라의 制度에 많은 영향을 미친 日本의豫備費制度를 살펴보기로 한다.

2. 英國의 民政費緊急基金

英國는 우리나라의豫備費에 해당되는制度가 없고 回轉基金에 該當되는 民政費緊急基金이 있다. 各省은豫測할 수 없는豫算外의支出 또는豫算超過支出을 위하여 財務省이 管理하는 民政費緊急基金으로부터 一時貸付를 받을 수 있다.

이 民政費緊急基金은 19世紀에 設置된 것으로서 처음에는 少額에 지나지 않았으나 그 後漸次 增加되어 第2次大戰直後에는 한 때大幅 늘어난 일이 있다.

各省은豫算外의支出과豫算超過支出을 위하여臨時 이基金에서貸與받을 수 있으나 다음年度의 本豫算 또는當該年度의追加豫算에 의하여議決된資金으로 이를償還하여야 한다. 財務省은 그것이 一時의 性格을 지닌貸與에 지나지 않으나 이基金으로부터의貸與要求가 있을 때에는慎重히 이를檢討한다. 어떤省의 所要額이 지나치게 巨額인 경우라면가新規事業을 위하여資金을必要로하는데 그新規事業이論難의餘地가 많은事業인경우 등에 있어서는議會의事前承認을 얻어 이를施行한다.

다른 한편議會는 그決算委員會을 통하여 이基金의利用狀況을嚴格하게監視한다. 이基金으로부터貸與를 받은各省은 다음會計年度의 本豫算 또는當該年度의追加豫算을통하여事後의으로貸與받은資金의使用에 대한承認을얻을뿐만아니라償還을위한資金을要求하는까닭이다.⁽⁴⁾

3. 美國의豫備費制度

美聯邦政府에 있어서는一般的豫備費制度(general contingent funds)는 없고 大統領앞으로議決된資金이 있는데 이는 오직特殊한目的을위해서만 使用할 수 있는 것이다. 이러한豫算은終急한事態의處理를위하여요금하고必要的것이기는하지만 이러한特殊한用途이외에는使用할 수 없는短點이 있다.⁽⁵⁾ 뿐만 아니라 1943年度부터는上下兩院이 다그歲出委員會에서削除·減額된經費의復活을위하여豫備費를 사용할 수 없도록歲出法에규정하고 있다.⁽⁶⁾

그러나 이러한豫備費가간혹議會가 全혀豫期하지 못했던用途를위하여 사용되기도 한다. 1961年3月1日 캐네디大統領은大統領令으로平和奉仕團을創設했는데議會가平和奉仕團의豫算을議決한 것은 7個月後였다. 그동안에는平和奉仕團의經費는相互保障法

(4) Sir Herbert Brittain, *The British Budgetary System*, London: George Allen and Unwin, 1959, p. 242-243

(5) Birkhead, *op. cit.*, p. 349

(6) Elas Huzar, *The Power and the Sword: Control of the Army by Congress through Military Appropriations, 1933-1950*, Ithaca: Cornell University Press, 1950, p. 339

(Mutual Security Act)의豫備費에서支出되었던 것이다.⁽⁷⁾

美國의州政府中에는一般的豫備費制度를 채택하고 있는州가 많이 있는데豫備費使用權을全的으로行government에 부여하고 있는州가 있는가하면州議會議員으로구성되는委員會에부여하고 있는州도 있으며,州議會議員과行government의高級公務員으로구성되는委員會에부여하고 있는州도 있다.⁽⁸⁾

4. 日本의豫備費制度

우리나라의豫備費制度에 가장 많은影響을 미치고 있는 것이日本의豫備費制度이다.

日本의舊憲法(明治憲法)은 그第69條에서「不可避한豫算의不足을補充하기 위하여또는豫算外로發生한必要한費用에充當하기 위하여豫備費를두어야한다」고規定함으로써豫備費의計上을憲法上의義務로했던것이다. 따라서政府는豫備費를計上하지않을수없었으며議會도 이를削除할수없었던것이다.

日本의舊預算法은豫備費를둘로나누어不可避한豫算(項의金額)의不足에充當하기위한豫算超過支出을第一豫備金이라하였으며豫算外로發生한費用에充當하기위한豫算外支出을Second豫備金이라하였던것이며兩者的取扱을달리하였다.

日本의現行法第87條는「豫見하기어려운豫算의不足에充當하기 위하여國會의議決에의거하여豫備費를두고內閣의責任下에이를支出할수있다」고規定하고있다. 이를이어받아日本의財政法第24條는「豫見하기어려운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할수있다」고規定하고있다.

日本의特別會計들도當該特別會計法에特別한規定이없는限위의憲法및財政法의適用을받는다. 그러나特別會計에따라서는豫備費自體를두지않는것이있으며財政法第24條에대한特別規定을두어一般會計와多少달리取扱하는것도있다. 이밖에도豫備費의管理·使用,使用에대한事後承認等의制度는우리나라와類似하다⁽⁹⁾

5. 韓國의豫備費規定

(a)豫備費의計上

1948年憲法은第7章「財政」에「豫測할수없는豫算外의支出또는豫算超過支出에充當하기위한豫備費는미리國會의議決을얻어야한다.」(第93條)고規定하였다. 1951年に制定된財政法은이憲法의規定을이어받아그第19條에서「豫測할수없는豫算外의支出또는豫算超過支出에充當하기위하여政府는豫備費로서相當하다고認定하는金額을

(7) Louis F. Sher, *President and Congress: Power and Policy*, New York: Free Press, 1972, pp. 113-114

(8) Tuttle, *op.cit.*, pp. 194-195

(9) 河野一之,豫算制度(第4次改訂版),東京,學陽書房,1971,pp.128-140

歲入, 歲出 豫算에 計上할 수 있다』고 規定하였던 것이다.

1951年 12月에 制定된 豫算會計法은 그 第 26條 第 1項에 財政法 第 19條의 規定을 그대로 옮겨 놓았으나 同條 第 2項에 「一般會計에 있어서는 歲出豫算의 100分의 1 이상에 該當하는 金額을 前項의豫備費로서 歲出豫算에 計上하여야 한다」는 規定을 新設하였던 것이다.

이 두 같은 條項을 豫算會計法에 新設하게 된 理由는 과거에豫備費가 항상不足하여豫備費策定의意義를 충분히 살리지 못한데 있으며 이 第 2項을 新設함과 동시에 과거의 財政法 第 14條 第 2項의 소위 緊急國庫債務負擔行爲를廢止하였다는 것을留意할必要가 있다. 그後 豫算會計法은 數次에 걸쳐 改正되었으나豫備費에 관한 規定에 아무런變動이 없다가 1973년 2月의 改正時에豫備費가 없는 特別會計가一般會計豫備費를 使用할 수 있는 根據를 마련하기 위하여 第 38條 第 4項으로서 「一般會計로 부터 轉入받는 特別會計는 必要한 경우에一般會計豫備費를 轉入받아 이를 歲入으로 하여 그 特別會計의 歲出로 使用할 수 있다」는 規定을 新設하였다.

數次의憲法改正에도 不拘하고憲法의豫備費規定에는變動이 없다가 1962年에 있은 第5次改正에 의하여「財政」이라는 章이廢止되고 그 條文들이 第 3章「統治機構」의 第 1節「國會」에吸收됨에 따라豫備費規定도 第 51條 第 2項으로 옮겼으나內容에는變動이 없었다. 現行憲法 第 90條 第 2項도 이를 그대로繼承하고 있다.

(b)豫備費의 管理·使用

豫備費의 管理·使用에 푼하여서는憲法에는 아무런規定이 없고豫算會計法에 의하여豫備費는經濟企劃院長官이管理한다. 각 中央官署의長은豫備費의使用를 필요로 하는 경우에는, 2理由·金額과推算의基礎를明白히한明細書를作成하여經濟企劃院長官에게提出하여야한다. 經濟企劃院長官은이와같은要求를審查한후에 필요하다고認定하였을 때에는 이를調整하고豫備費使用明細書를作成하여國務會議의審議를거쳐大統領의承認을얻어야한다. 大統領의承認을얻으면經濟企劃院長官은 이를 歲出豫算으로서配定하여야한다.⁽¹⁰⁾ 이와같은規定은 1951年的財政法以來오늘날까지큰變動없이그대로繼承되고있다.

國會斗大法院所管의豫備金의使用에관해서는豫算會計法의適用을받지않으며國會法과法院組織法에別途의規定을두고있다.⁽¹¹⁾

(c)國會의事後承認

豫備費를使用하였을때에는各中央官署의長은明細書를作成하여財務部長官에게提出하여야하는데, 財務部長官은 이를綜合하여總括表를作成하여國務會議의審議를거쳐大

(10)豫算會計法 第38條 및豫算會計法施行令 第23條

(11)國會法 第25條 및法院組織法 第69條의 10

統領의 承認을 얻어야 하며 監查院長에게 提出하여야 하는 것이다.⁽¹²⁾

憲法 第90條 第2項의 規定에 의하여 政府는 이 總括書를 次期國會에 提出하여 그 承認을 얻어야 한다.

三.豫備費計上狀況

1.一般會計豫備費計上狀況

1961年度부터 1974年度까지의 一般會計豫備費計上狀況을 每年度本豫算을 가지고 살펴 본다면 表 1과 같이 극히 不規則的이라는 것을 알 수 있다.

1961年에는 一般會計豫算額의 0.2%에 지나지 않던豫備費가 1962年度에는 0.9%로 높어났으며 1963年度부터는 恒常 1%를 超過하고 있다.

〔表 1〕一般會計豫備費의 推移

會計年度	一般會計豫算額 (A) (千원)	豫備費 (B) (千원)	比率(B) (%) (A)	會計年度	一般會計豫算額 (A) (千원)	豫備費 (B) (千원)	比率(B) (%) (A)
1961	44,509,020	77,804	0.2	1968	209,426,613	2,843,422	1.4
1962	61,729,220	571,131	0.9	1969	303,692,024	5,848,376	1.9
1963	64,581,047	1,225,283	1.9	1970	406,464,024	9,005,185	2.2
1964	60,834,454	1,398,779	2.3	1971	489,413,735	9,004,743	1.8
1965	73,357,073	2,333,014	3.2	1972	578,365,002	12,806,873	2.2
1966	106,925,383	1,896,460	1.8	1973	575,933,143	20,565,299	3.6
1967	152,152,387	2,333,599	1.5	1974	710,650,304	22,451,706	3.2

資料：每年度豫算概要

前述한 바와 같이 財政法에는豫備費의 下限線에 관한 規定이 없었으나豫算會計法 第26條 第1項은 一般會計에 있어서는 歲出豫算의 100分의 1以上에 該當하는 金額을豫備費로서 計上하여야 한다고 規定하고 있는 것이다.豫算會計法이 公布된 것은 1961年 12月 19日이나 發效하기 시작한 것은 1962年 1月 1日이며 1962年度豫算은 1961年 12月 31日에 最高會議를 通過했으므로 1962年度 一般會計豫備費의 計上에 관해서는豫算會計法이 適用되지 않았던 것이다.

豫算會計法의豫備費規定의 適用을 받는 1963年度豫算부터 적어도 一般會計豫備費는 一般會計歲出豫算의 1%를 超過했던 것이다. 이와 같이 불 때 法律의 制定·改正等에 의한 새로운 制度의 確立이라는 것이 重要하다는 것을 알 수 있다.

1961年부터 1974年에 이르는 期間中豫備費의 確定比率이 가장 높았던 것은 非常國務會議가 通過시킨 1973年度豫算의 경우였으며 다음이 1965年度였다. 이 期間의 平均을 본다면 一般會計豫備費는 一般會計歲出豫算의 2.0%에 該當된다.

(12)豫算會計法 第39條

國會一般會計豫備費는 國會所管의 豫備金, 大法院所管의 豫備金 및 經濟企劃院所管의 豫備費를 포함하는데 經濟企劃院所管의 豫備費는 行政府를 위한 것이다. 一般會計豫備費의 3府別策定狀況을 表 2에 의거하여 살펴 보기로 한다.

〔表 2〕 一般會計豫備費의 3府別策定狀況

(單位: 千원)

會計 年度	國 會			大 法 院			行 政 府		
	豫 算 額	豫 備 費	比率 %	豫 算 額	豫 備 費	比率 %	豫 算 額	豫 備 費	比率 %
1961	458,988	10,000	2.2	325,581	5,000	1.5	43,724,451	62,804	0.1
1962	177,243	50,000	28.2	308,629	5,000	1.6	61,243,348	516,131	0.8
1963	182,390	42,100	23.1	343,553	5,000	1.5	64,055,104	1,178,183	1.8
1964	384,465	16,000	4.2	362,455	5,000	1.4	60,096,534	1,377,779	2.3
1965	492,113	20,000	4.1	490,655	10,000	2.0	72,374,305	2,303,014	3.2
1966	805,114	85,000	10.6	807,508	12,000	1.5	105,312,761	1,799,460	1.7
1967	1,053,484	60,000	5.7	1,012,762	20,000	2.0	150,086,141	2,253,599	1.5
1968	1,336,726	50,000	3.7	1,111,993	20,000	1.8	206,977,894	2,773,422	1.3
1969	1,578,426	123,160	7.8	1,335,557	68,365	5.1	300,778,041	5,656,851	1.9
1970	1,939,216	117,593	6.1	1,775,580	194,600	11.0	402,749,228	8,692,992	2.2
1971	2,427,551	100,000	4.1	2,175,966	214,600	9.9	484,816,218	8,690,143	1.8
1972	3,575,462	240,000	6.7	2,819,024	214,600	7.6	571,970,516	12,352,273	2.2
1973	1,424,211	173,800	12.2	3,111,732	299,600	9.6	571,397,200	20,091,899	3.5
1974	3,960,013	253,800	6.4	3,461,898	335,000	9.7	703,228,393	21,862,906	3.1

資料 : 每年度豫算概要

立法府나 司法院는 行政府에 比하여 機構도 작고豫算規模가 限定되어 있으므로豫備費(豫備金)의 絶對額은 적으나 比率로 보면 行政府에 比하여立法府나 司法院의豫備費의 比率이 높다. 特히 興味있는 것은立法府가 司法院보다豫算規模가 큼에도 不拘하고立法府의豫備費의 比率이 司法院의 比率보다 높다는事實이다. 觀點에 따라서는立法府의 機能이 司法院에 比하여 보다 많은豫備費를 必要로 한다고도 할 수 있겠으나豫算審議權을 지닌 國會가 侍權을 누리고 있다고 보는 것이妥當할 것 같다.

全期間을 通하여 行政府의 一般會計豫備費는 平均的으로 行政府一般會計歲出豫算의 2.0%에 該當되는데 대하여 國會所管의 一般會計豫備費는 8.9%, 司法院一般會計豫備費는 4.7%에 각각 該當된다.

國會所管의豫備費의 比率이 가장 높았던 것은 最高會議時節인데 1962年度에는 最高會議一般會計歲出豫算의 28.2%가豫備費였으며 1963年度에는多少 떨어졌으나 23.1%가豫備費였다.

여기에는 두가지 理由가 있다고 생각한다. 첫째로 5.16 軍事革命直後였으므로豫測할 수 없는豫算外의 支出이나豫算超過支出이 많으리라고推定할 수 있었다는 것이다, 둘째로最

高會議는 立法[만 지닌 純粹한 立法機關이 아니라 「最高統治機關」⁽¹³⁾]이 있으므로 大은 豊備費를 必要로 했다. 세째로 軍事革命前의 國會에 비하여 機構가 縮少되었으므로 豊算規模도 減縮되었으며 그 라서 豊備費의 比重이 더욱 높아졌다.

司法府의 一般會計豫備費의 比率이 가장 높았던 것은 1970 年度(11.0%)와 1971 年度(9.9%)였으며 行政府의 경우에 있어서는 1973 年度(3.5%)와 1965 年度(3.2%)이다.

2. 企業特別會計豫備費計上狀況

企業豫算會計去의 適用을 받으며, 따로 特別會計法을 지니지 않는 鐵道事業, 通信事業, 專賣事業, 糧穀管理, 調達, 國民生命保險 및 郵便年金의 6 個 特別會計는 다른 特別會計들과 다른 取扱을 받음으로⁽¹⁴⁾ 이곳에서는 이를 6 個 特別會計의 豊備費計上狀況을 살펴보고 다음項에서 其他 特別會計의 豊備費計上狀況을 살펴보기로 한다.

企業豫算會計去 第 22 條는 「特別會計는豫測할 수 없는豫算外의 支出과豫算超過支出에 充當하기 위하에豫備費로서相當하다고認定되는金額을豫算에計上할 수 있다」고만規定하고 있으며 一般會計의 경우와 같은 下限線을 두지 않고 있다.

[表 3] 特別會計豫備費의 推移

(單位: 千원)

會計年度	政府企業特別會計			其 他 特 別 會 計		
	豫 算 額	豫 備 費	比 率	豫 算 額	豫 備 費	比 率
1961	22,998,942	193,897	0.8%	33,459,503	339,816	1.0
1962	35,279,461	664,768	1.9	50,544,834	366,924	0.7
1963	58,762,330	402,378	0.7	56,539,939	934,445	1.7
1964	59,597,313	704,256	1.2	44,389,490	176,703	0.4
1965	81,398,657	1,166,343	1.4	55,204,065	376,707	0.7
1966	112,665,756	671,927	0.6	73,353,629	225,541	0.3
1967	129,948,257	471,613	0.4	100,163,951	1,580,067	1.6
1968	180,983,261	1,278,842	0.7	121,718,031	1,769,311	1.5
1969	231,966,956	1,303,506	0.6	190,035,367	4,075,914	2.1
1970	281,917,628	1,990,609	0.7	235,258,231	3,593,751	1.5
1971	292,067,886	2,230,529	0.8	273,961,147	2,958,986	1.1
1972	347,981,035	2,130,247	0.6	356,974,324	3,869,242	1.1
1973	390,904,658	1,398,171	0.4	378,227,383	4,595,547	1.2
1974	499,057,974	180,000	0.0	510,508,943	5,290,098	1.0

資料: 每年度豫算概要

따라서 企業特別會計의豫備費의 比率이 表 3 과 같이 一般會計의豫備費보다 낮은 것은

(13) 國家非常預算法 第2條

(14) 다른 特別會計들은 個別의 特別會計法을 지니나 이를 6個의 政府企業特別會計들은 特別會計法을 지니지 않는다. 이를 6個의 特別會計는 企業豫算會計法의 適用을 받기前에는 個別의 特別會計法을 지니고 있었다.

勿論 其他特別會計의 豫備費보다도 그 比率이 낮다.⁽¹⁵⁾ 企業豫算會計法에는 「收入金마련支出制度」가 規定되어 있으며豫算의 轉用에 있어서도 多少 伸縮性이 있으므로⁽¹⁶⁾ 一般會計나 其他特別會計에 비하여豫備費의 必要性이 적다고 할 수 있을런지 모르나 全期間(1961—1974)을 通하여豫備費가 歲出豫算額의 平均 0.8%에 지나지 않는다는 것은 多少 考慮할 問題라고 하지 않을 수 없다.

다음에는 6 個 政府企業特別會計를 具體的으로 考察하되 便宜上 鐵道事業·通信事業·專賣事業의 3 個 特別會計를 同時に 比較 考察하고 糧穀管理·調達·國民生命保險 및 郵便年金의 3 個 特別會計를 別途로 살펴 보기로 한다.

〔表 4〕 鐵道·通信·專賣事業特別會計豫備費의 推移 (單位: 千원)

會計年 度	鐵道事業特別會計			通信事業特別會計			專賣事業特別會計		
	豫 算 額	豫 備 費	比 率	豫 算 額	豫 備 費	比 率	豫 算 額	豫 備 費	比 率
196	6,046,739	24,010	0.4	3,229,898	33,293	1.0	7,097,275	34,943	4.9
196	9,616,477	304,262	3.1	3,624,244	131,809	3.6	5,186,371	73,034	1.4
196	12,987,497	154,612	1.2	10,127,344	28,014	0.3	16,504,754	57,963	0.4
196	13,789,454	352,205	2.6	10,542,449	131,585	1.2	18,473,184	85,364	0.5
196	21,306,456	422,203	2.0	12,985,166	327,322	2.5	23,575,872	220,341	0.9
196	21,661,517	193,473	0.9	22,004,902	83,975	3.8	33,663,598	147,210	0.4
196	34,816,000	43,764	0.1	25,964,250	73,633	0.3	41,274,085	52,762	0.1
196	48,853,448	78,865	0.2	33,829,037	142,668	0.4	57,677,056	166,946	0.3
196	52,050,627	500,000	1.0	42,886,554	222,170	0.5	80,654,004	328,000	0.4
197	60,898,043	400,000	0.7	51,941,092	145,754	0.3	103,622,239	589,267	0.6
197	82,606,673	617,000	0.7	68,526,235	595,367	0.9	130,827,238	589,037	0.5
197	79,244,000	177,046	0.2	87,031,028	448,939	0.5	169,665,836	1,128,548	0.7
197	71,253,000	125,000	0.2	96,078,159	493,749	0.5	209,211,960	361,000	0.2
197	85,088,000	0	0.0	133,030,868	100,000	0.1	262,814,793	50,000	0.0

資料: 每年度豫算概要

表 4를 보면 鐵道事業·通信事業·專賣事業의 3 個 特別會計의豫備費의 歲出豫算에 대한 比率의 起伏이 심하다는 것을 알 수 있다.

3 個 特別會計中豫備費의 歲出豫算에 대한 比率이 平均的으로 높은 會計가 通信事業特

(15) 收入金마련支出이란 政府企業特別會計等에 있어서 需要의 增加로 인한豫算超過收入 또는 超過할 것이豫測되는 收入을 그 超過收入에 直接으로 관련되는 費用에 사용할 수 있는 制度를 말한다. 이 收入金마련支出制度는 企業豫算會計法 第24條의 規定에 의하여 政府企業特別會計에 適用되고 있는 制度인데 그 뒤 다른 特別會計에도 더러 適用되고 있다(國立大學附屬病院特別會計法 第8條 參照)

(16) 企業豫算會計法 第25條의 規定에 의하여豫算執行上 특히 필요한 경우에는 歲出豫算의 各目經費를 轉用할 수 있도록 되어 있기는 하나 「法 第25條 第1項의 規定에 의하여 中央官署의 長이 歲出豫算의 各目經費를 轉用할 수 있는 範圍는 每會計年度마다 經濟企劃院長官이 정한다」는 企業豫算會計法施行令 第18條 2의 規定에 의하여 制約를 받고 있다.

別會計(1.1%)이 쭈 다음이 鐵道事業特別會計(1.0%)이고 專賣事業特別會計豫備費의 比率(0.8%)이 가장 낮다.

이와 같이 3個 特別會計間에 豫備費策定比率에 있어서 다소 差異가 나는데에는 理由가 있다. 鐵道事業特別會計와 通信事業特別會計를 比較할 때 通信事業 쪽이 收支狀況이 良好하며 通信事業特別會計는 一般會計로부터 거의 轉入받지 않았으며 過去에는 財政資金運用特別會計等에 預託金까지 낸 일이 있다.⁽¹⁷⁾ 이에 反하여 鐵道事業特別會計는 收支狀況이 良好하지 못하며 產業線 其他 赤字線의 建設等을 위한다는 名目下에 一般會計로부터 轉入을 간혹 받거나 經濟開發特別會計에 鐵道建設費를 計上하기도 한다.⁽¹⁸⁾ 이리하여 通信事業特別會計가 鐵道事業特別會計에 비하여 다소 넉넉히豫備費를 計上하게 되는 것이다.

鐵道事業이나 通信事業과 多少 性格이 다른 것이 專賣事業特別會計이다. 專賣事業特別會計는 可及的 많은 專賣盈金을 옮겨 一般會計에 이를 轉出하는 것을 主된 目標로 삼고 있다. 특히豫算案의 扁成過程에 있어서 專賣事業特別會計는 租稅收入으로 充當할 수 있는 歲入을 예우는 役割을 虽要當副 貫으로 專賣官署의 廉舍도 제대로 마련할 수 없을 程度로 緊縮財政을 實行해 왔으며豫備費도 充分히 計上할 수 없었던 것이다.

다음에는 糜穀管理, 調達, 國民生命保險 및 郵便年金의 3個特別會計豫備費計上狀況을 살

〔表 5〕 糜穀管理・調達・國民生命保險特別會計豫備費의 推移 (單位: 千원)

	糜穀管理特別會計			調達特別會計			國民生命保險 및 郵便年金特別會計		
	豫算額	豫備費	比率	豫算額	豫備費	比率	豫算額	豫備費	比率
1961	5,34,604	14,945	0.3	1,207,968	80,344	6.7	75,458	6,362	8.4
1962	14,48,570	64,690	0.4	2,192,044	80,334	3.7	172,756	10,639	6.1
1963	15,87,045	57,178	0.4	2,975,129	95,444	3.2	297,561	9,168	3.0
1964	12,97,974	99,423	0.8	3,399,944	20,708	0.6	406,308	14,971	3.7
1965	19,18,685	82,577	0.4	3,771,860	95,529	2.5	577,618	18,371	3.2
1966	28,66,255	123,142	0.4	5,875,053	104,452	1.8	795,431	19,675	2.5
1967	25,60,758	106,762	0.4	599,662	164,408	27.4	1,686,501	30,285	1.8
1968	37,64,324	726,813	1.9	399,332	138,550	34.7	2,584,064	25,000	0.9
1969	51,97,899	97,986	0.2	645,406	120,256	18.6	3,752,466	35,092	0.9
1970	59,31,970	711,186	1.2	798,447	75,682	9.5	5,342,837	68,721	1.3
1971	1,70,6,234	234,426	13.7	1,077,403	106,186	9.9	7,324,103	88,513	1.2
1972	2,32,5,477	227,312	9.8	1,080,221	74,737	6.9	8,634,473	73,665	0.9
1973	2,96,5,880	220,574	7.4	1,331,743	108,908	8.1	10,062,916	88,940	0.9
1974	2,74,0,999	30,000	1.1	1,914,696	0	0.0	13,468,618	0	0.0

資料 : 每年度豫算概要

(17) 例를 들면 通信事業特別會計는 1968年度에 財政資金運用特別會計에 15億원을 寄託한 일이 있다.

(18) 經濟開發特別會計는 1973年度에 鐵道建設費로서 1.4億을 計上하였다.

펴 보기로 한다.

表 5¹⁹ 같이 3個特別會計中 豫備費의 歲出豫算에 대한 比率이 가장 높은 것은 調達特別會計로서 全期間(1961—1974) 平均이 9.5%이며 糧穀管理特別會計와 國民生命保險 및 郵便年金特別會計의 豫備費는 각각 2.7%와 2.5%에 達하고 있다.

調達特別會計의 豫備費의 比率이 이와 같이 높은 것은 1967 年부터 1969 年에 이르는 期間中에 豫備費의 比率이 높았던데 그 原因이 있다고 하겠다. 1967 年 2 月에 調達基金法이 制定되고 賸算外로 運用되는 調達基金을 가지고 調達廳이 政府需要物資의 調達뿐만 아니라 「重要物資」의 購買·保管·操作 및 供給業務까지 담당하게됨에 따라⁽¹⁹⁾ 調達特別會計는 管理費만 부담하게 되어 調達特別會計의 規模가 減縮되었으나 豫測할 수 없는 重要物資의 購買를 위하여 많은 豫備費를 必要로 하게 되었다.

國民生命保險 및 郵便年金特別會計는 1967 年度까지는 豫備費의 比率에 起伏이 있었으나 1968 年度부터 0.9% 乃至 1.3%로 安定되었다.

糧穀管理特別會計의 경우 1967 年度까지는 豫備費의 比率이 比較的 安定되어 있었으나 1968 年度부터 起伏이 나타나기 시작하였다. 糧穀管理特別會計의 경우에 있어서도 1971 年에 糧穀管理基金法이 制定되어 1971 年度부터는 糧穀購買所要資金은 基金에서 부담하고 糧穀management會計는 管理費만 부담하게 되었다.

3. 其他特別會計豫備費計上狀況

政府事業特別會計以外의 特別會計는 個別의in 特別會計法을 지니고 있는데 이를 特別會計들이 大部分 豫備費에 관한 規定을 두고 있다. 特別會計法에 豫備費에 관한 規定이 없더라도 豫算會計法 第 26 條 第 1 項의 規定에 의하여 當然히 豫備費를 計上할 수 있는데 19 個特別會計法中 豫備費에 관한 規定이 없는 것은 文化財管理, 軍人年金, 產業災害補償保險, 軍用施設郊外移轉의 4 個 特別會計뿐이다. 豫備費에 관한 規定이 없는 特別會計도 準備金의 性格을 지닌 基金 또는 積立金을 設置하도록 하고 있으며 基金(積立金)에 관한 規定도 없는 것은 軍用施設郊外移轉特別會計 뿐이다.

各特別會計의 豫備費計上狀況은 特別會計法의 豫備費에 관한 規定과 關係가 없는 것 같다. 豫備費에 관한 規定이 없는 文化財管理特別會計가 相當額의 豫備費를 每年 計上하고 있는가 하면 豫備費規定을 두고 있는 特別會計中에서 豫備費가 計上되지 않는 特別會計도 많이 있다.

特別會計法의 豫備費에 관한 規定中 特異한 것은 公務員年金特別會計와 援護特別會計의 規定이 す. 公務員年金特別會計는 「積立金을 除外한 歲出豫算의 百分의 十 以上에 該當하는 金額」을 豫備費로서 計上하도록 하고 있으며⁽²⁰⁾, 援護特別會計法은 業務, 報償金, 保險貸付

(19) 調達基金法 第1條

(20) 公務員年金特別會計法 第8條

〔表 6〕 文化財管理・公務員年金特別會計豫備費의 推移 (單位 : 千원)

會計年度	文化財管理特別會計			公務員年金特別會計		
	豫算額	豫備費	比率	豫算額	豫備費	比率
1961	70,860	2,810	4.0%	824,261	832	0.1%
1962	109,479	8,003	7.3	1,422,153	1,954	0.1
1963	221,333	10,235	4.6	1,680,529	62,609	3.7
1964	323,268	42,961	13.3	1,324,468	75,701	5.7
1965	329,297	5,869	1.8	1,539,729	58,684	3.8
1966	429,231	7,060	1.6	2,183,098	118,321	5.4
1967	554,912	10,271	1.9	2,066,298	160,752	7.8
1968	834,213	8,860	1.1	2,769,342	255,303	9.2
1969	966,750	10,560	1.1	5,382,986	487,792	9.1
1970	1,509,837	52,656	3.5	10,838,398	956,614	8.8
1971	1,713,480	30,692	1.8	13,024,418	1,159,016	8.9
1972	1,723,509	281,333	16.3	15,539,507	1,303,388	8.4
1973	1,965,697	311,286	15.8	15,938,493	1,822,872	11.4
1974	1,713,275	232,542	13.6	16,809,553	1,728,803	10.3

資料：毎年度豫算概要

의 3個計定中 保險貸付計定에만 豫備費를 計上할 수 있다고 規定하고 있다. ⁽²¹⁾

우리는 이处에서 모든 其他特別會計의 豫備費計上狀況을 考察할 수 있으므로 豫備費規定이 없는 文化財管理特別會計와 豫備費에 관해서 特殊한 規定을 두고 있는 公務員年金特別會計만을 살펴보기로 한다.

文化財管理特別會計의 豫備費計上狀況을 보면 表 6과 같이 起伏이 심하다. 1972年度에는 豫備費의 歲出豫算에 대한 比率이 16.3%에 達했는가 하면 1968年度나 1969年度와 같이 豫備費가 歲出豫算額의 1.1%에 지나지 않았던 會計年度도 있었다. 全期間의 平均은 6.3%이다.

1960年에 制定된 公務員年金特別會計法은 豫備費의 下限線에 대해서 아무런 規定을 두지 않았으므로 1961年度와 1962年度에는 豫備費가 歲出豫算의 0.1%에 지나지 않았으나 1963年에 새로이 制定된 公務員年金特別會計法은 그 第8條에서 「諸給與에 해당하는 百分의 十以上에相當하는 金額」을 豫備費로 計上해야 한다고 規定했으므로 1963年度부터 1966年度까지는 豫備費가 3.7%乃至 5.7%에 達했다. 1966年 4月에 公務員年金法이 다시 廢止되고 새로운 公務員年金法이 制定되었다. 이 1966年法은 第8條에서 「積立金을 除外한 歲出豫算의 百分의 十以上에 상당하는 金額」을 豫備費로서 計上해야 한다고 規定했던 것이다. 이리하여 1967年度부터는 公務員年金特別會計의 豫備費의 比率이 더욱 높아져 1973年度에는

(21) 援護特別會計法 第10條

11.4%o 까지 達했다.

四. 豫備費執行狀況

1. 一般會計豫備費執行狀況

(a) 権: 觀

前述한 바와 같이 豊算會計法에 의하여 豫備費는 經濟企劃院長官이 管理한다. 各中央官署의 長은 豫備費의 使用을 필요로 하는 경우에는 經濟企劃院長官에게 明細書를 提出하며 經濟企劃院長官은 이와 같은 要求를 審查한 후에 필요하다고 認定하였을 때에는 이를 調整하고 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻도록 되어 있다.

이와 같은 豊算會計法의 規定과는 別途로 1972年부터 一般會計 豫備費(國會와 法院의 豫備金 除す)의 使用에 관해서는 嚴格한 統制가 가해지게 되었다. 經濟企劃院長官이 各部處의 要求를 審查한 後 國務會議에 上程하기 前에 우선 大統領의 裁可를 얻어야 하며, 大統領의 裁可가 나면 豊算會計法에 規定한 대로 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 다시 얻도록 하고 있다.

이와 같은 嚴格한 統制가 特別會計의 豫備費에는 適用되지 않는다. 特別會計의 豫備費使用은 豊算會計法의 規定대로 經濟企劃院長官이 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻도록 하고 있으며 大統領事前裁可制度의 適用을 받지 않는다. ⁽²²⁾

前述한 바와 같이 國會의 豫備金은 國會法 第 25 條에 의하여 議長이 管理하되 運營委員會의 同意를 얻어 支出한다. 法院 豫備金의 使用節次에 관해서는 法院組織法에 規定이 없으나 大法院長이 管理하며 法院이 獨自의으로 使用할 수 있다. 換言하면 國會나 法院의 豫備金의 使用에 있어서는 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻는 節次는 밟지 않는 것이다.

다음에는 一般會計 豫備費執行狀況을 概觀하기로 하겠는데 이미 序論에서 指摘한 바와 같이 資料의 入手關係로 1964 年度부터 1972 年度까지만 考察하기로 한다.

1964 年度부터 1972 年度에 이르는 9 個年間에 있어서 一般會計豫備費를 가장 많이 使用한 機關은 表 12 와 같이 經濟企劃院으로서 이期間中의 一般會計 豫備費支出總額 615 億원의 29.4%에 該當되는 181 億원을 支出한 것으로 되어 있다.

그러나 우리가 여기서 注意할 것은 經濟企劃院所管의 豫備費支出額中에는 實際에 있어서 經濟企劃院이 支出한 것이 아니라 他機關이 支出한 것이나 豊算會計特例法에 의거하여 經濟企劃院所管으로 되어 있는 豫備費支出額이 많다는 것이다. 1972 年度만 하더라도 이와 같은 豫備費支出額이 4,573,858 千원에 達했던 것이다.

經濟企劃院 다음으로 豫備費를 많이 使用한 機關은 內務部로서 이期間中의 豫備費支出總額은 1,255,200 千원에 達했다.

(22) 豊算局實務者와의 面接(1974年 2月 19日)

(單位 : 千 원)

[表 7] 一般會計豫算表

年次別지출액 소관별	總括支費備豫計會一般										合計 (%)	
	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73		
支費額	1,300	1,211,300	621,300	187,724	34,684	55,572	14,330	20,457	42,709	232,986	(0.38)	
支費額	47,894	17,340	1,800	19,572	11,832	13,377	8,901	6,855	83,385	83,385	(0.14)	
支費額	850	10,700	8,617	16,760	11,633	154,898	24,084	773,145	55,223	110,705	(0.18)	
支費額	141,038	12,333	25,500	192,542	779,743	635,369	1,680,316	1,680,316	1,680,316	1,680,316	(0.61)	
支費額	24,660	8,228	3,382	6,717	6,406	56,065	14,149	3,520	8,280	46,120	(0.07)	
支費額	7,259	2,495	29,815	17,640	20,841	440,571	9,657	257,934	739,359	1,488,352	(0.30)	
支費額	40,070	13,633	919	7,250	17,884	440,571	49,645	66,262	19,451	222,123	(0.42)	
支費額	1,145	14,100	19,651	16,721	9,933	21,429	49,645	66,262	19,451	222,123	(0.36)	
支費額	4,931	1,319,947	1,368,043	1,623,322	2,129,143	2,329,075	3,043,345	5,063,254	18,074,034	29,39	(0.39)	
支費額	516,466	675,439	1,296,499	1,022,813	120,197	167,254	349,592	367,092	355,135	1,947,425	(3.17)	
支費額	25,435	163,408	296,499	220,209	208,707	3,165,615	2,383,332	1,114,742	544,979	8,966,027	(14.58)	
支費額	277,374	908,178	1,422,891	10,411	214	5,400	73,357	61,600	43,646	345,193	(0.56)	
支費額	43,060	107,505	10,411	78,217	72,705	10,403	78,193	95,694	18,381	187,251	649,989	(1.06)
支費額	38,391	78,217	72,705	10,403	70,754	70,754	70,754	70,754	70,754	7,406,217	(12.04)	
支費額	190,631	573,863	156,914	299,420	172,939	782,159	2,055,389	1,221,922	1,933,793	7,406,217	(12.04)	
支費額	145,003	692,444	147,068	25,756	124,085	179,285	284,919	777,669	327,957	2,704,186	(4.40)	
支費額	131,437	531,884	118,305	122,849	425,370	11,908	372,408	98,404	951,328	2,763,893	(4.49)	
支費額	34,707	7,237	71,540	39,900	37,627	334,162	23,709	72,054	669,307	1,09	(1.09)	
支費額	63,122	362,032	347,002	167,308	385,451	168,312	604,176	575,368	2,034,114	4,706,885	(7.65)	
支費額	177,648	565,941	180,714	9,781	60,757	372,315	613,583	258,790	1,023,593	3,263,122	(5.31)	
支費額	16,177	24,933	38,352	8,329	89,622	69,818	31,095	68,690	43,707	390,723	(0.64)	
支費額	21,871	68,786	207,702	156,323	165,120	219,568	227,881	284,246	591,686	1,943,183	(3.16)	
支費額	15,640	132,316	132,316	52,309	66,073	19,514	7,2607	53,662	315,290	791,100	(1.29)	
支費額	125	1,160	4,314	3,147	16,611	10,000	10,190	5,100	5,100	36,716	(0.06)	
支費額	2,866	7,670	3,944	4,455	16,574	6,076	56,058	20,446	34,365	153,058	(0.25)	
支費額	510	14,095	19,626	16,322	25,117	4,598	102,928	1,332	81,617	81,617	(0.13)	
支費額	806	1,850	2,319	5,394	6,988	21,760	20,722	10,940	10,940	160,165	(0.26)	
支費額	704							125,925	25,939	18,993	170,704	(0.00)
支費額	1,720,528	5,057,087	3,600,450	2,709,306	3,803,319	8,190,359	10,670,015	9,429,813	16,322,087	61,502,964	(100%)	

額의 14.0%에 該當되는 8,966 百萬원을 使用했다. 特히 1969 年度에는 一般會計豫備費支出額의 38.7%를 內務部가 使用했으며 1970 年度에는 22.3%를 使用했던 것이다. 1971 年度에는 그 比率이 11.8%로 下落했으며 1972 年度에는 3.3%로 더욱 떨어졌다. 內務部는 大部分의豫備費를 對間諜作戰 其他 治安의 確保를 위하여 使用했다.

內務部 다음으로豫備費를 많이 使用한 機關은 國防部로서 이期間中(1964-1972)豫備費使用總額의 12%를 使用했다. 위에서 指摘한 經濟企劃院所管의豫備費使用額中에서 實際에 있어서 國防部가 使用한 것도 많이 包含되어 있으나 그 金額이 얼마인지는 確認할 수가 없다.

天災地變으로 因한 被害의 復舊를 위하여豫備費를 使用한 建設部, 保社部, 農水產部는 각각豫備費支出總額의 7.7%, 5.3%, 4.5%를 使用했으며, 文教部(4.4%), 外務部(3.2%), 文公部(3.2%), 中央情報部(2.7%)도 적지 않게 一般會計豫備費를 사용했다.

〔表 8〕 10個機關豫備費支出狀況(1964-1972)

(單位: 千원)

機 關 別	豫備費支出額 (1964-1972)	豫備費支出總額 에 있어서 占하 는 比率	機 關 別	豫備費支出額 (1964-1972)	豫備費支出總額 에 있어서 占하 는 比率
經濟企劃院	18,074,034	29.39%	農水產部	2,763,893	4.49
內務部	8,966,027	14.58	文教部	2,704,186	4.40
國防部	7,406,217	12.04	外務部	1,947,425	3.17
建設部	4,706,885	7.65	文公部	1,943,183	3.16
保社部	3,263,122	5.31	中央情報部	1,680,316	2.73

註: 一般會計豫備費를 가장 많이 使用한 10個機關의 統計임

資料: 1~7에서 括取

表 8에 表示되어 있지 않으나 經濟企劃院, 內務部, 國防部의豫備費使用額은豫備費支出總額의 16%에 達하며 10個機關의豫備費使用額은 86.9%에 이르고 있다.

이와 같이一般會計豫備費執行狀況을 檢討해본 結果一般會計豫備費의相當한部分이 國防·治安·外交等과 같은 國家安保와 直結된 分野를 위하여 使用되고 있으며 天災地變으로 因한 災害의復舊를 위해서 支出되는豫備費는 一般會計豫備費支出總額의 20%未滿이라는 것을 알 수 있다.

(b) 農水產部·建設部豫備費執行狀況

前項에 以어 이곳에서는 災害復舊를 위하여豫備費를 使用하는 典型的인 部處라고 할 수 있는 農水產部와建設部의豫備費執行狀況을 具體적으로 살펴 보기로 한다.

우선 農水產部의 경우를 본다면 表 9와 같이 大部分의 경우 災害復舊를 위하여豫備費가 使用되고 있다. 1971 年度에는 農水產部所管의一般會計豫備費支出은 1件으로서 忠南地區風水害對策費로 9,800 萬원이 支出되었다. 1972 年度에는 農水產部所管一般會計豫備費支出이 9件인데 그中 6件이 災害復舊를 위한 것이었으며 3件이 災害復舊와 無關한豫備費의

〔表 9〕 農水產部所管一般會計豫備費使用狀況(1971-1972)

(單位：원)

會計年度	事項	豫備費支出 決定額	豫備費 支 出 額	殘 額	大統領裁可日字
1971	忠南地區風水害對策費	98,404,000	98,404,000	0	1971年 8月11日
1972	慶州災害復舊費 嶺南地方水害及東海岸海溢被害復舊費 旱害對策及施設復舊費 江原道旱害對策 災害地區農產物補償 農耕地復舊費 文化映畫複製費 俸給不足額 肥料價格補償	26,775,000 39,600,000 376,900,000 15,000,000 59,100,000 56,000,000 8,400,000 17,320,000 357,791,000	24,396,000 39,600,000 376,900,000 15,000,000 59,100,000 56,000,000 6,350,000 16,615,517 357,366,228	2,379,000 0 0 0 0 0 2,050,000 704,483 424,772	1972年 8月28日 1972年10月10日 1972年 8月14日 1972年 8月14日 1972年 8月 4日 1972年10月 6日 1972年12月22日 1972年12月19日 1972年 2月22日

資料：大韓民國政府，豫備費支辨總調書，1971，pp.122-123

大韓民國政府，豫備費使用總括書，1972，pp.88-91

〔表 10〕 建設部所管一般會計豫備費使用狀況(1971-1972)

(單位：원)

會計年度	事項	豫備費支出 決定額	豫備費 支 出 額	殘 額	大統領裁可日字
1971	慶州開發研究費 災害對策本部費 港灣復舊費 道路復舊費 河川復舊費 水害復舊裝備維持費	8,710,000 6,900,000 205,000,000 105,300,000 251,109,000 5,192,000	8,414,895 6,684,640 203,853,000 105,065,874 246,160,539 5,189,407	295,105 215,360 1,147,000 234,126 4,948,461 2,593	1971年 8月14日 1971年11月10日 1971年 8月11日 1971年 8月28日 1971年 1月23日 1971年 8月28日 1971年 8月11日 1971年 8月28日 1971年 8月11日 1971年 8月28日
1972	設計審查委員會 慶州綜合開發計劃 慶州綜合開發計劃 東津江干拓被害復舊費 災害對策費 國土計劃審議會	11,589,000 9,469,000 581,000,000 43,237,000 1,520,424,000 30,923,000	8,342,214 9,469,000 537,375,860 1,384,930 1,450,165,285 27,376,581	3,246,786 0 43,624,140 41,852,070 70,258,715 3,546,419	1972年 4月19日 1972年 7月13日 1972年10月28日 1972年11月10日 1972年 8月 4日 1972年10月10日 1972年 5月 6日 1972年12月28日

資料：大韓民國政府，豫備費支辨總調書，1971，pp.126-127

大韓民國政府，豫備費使用總括書，1972，pp.98-99

支出이었다

이리하여 1971 年度와 1972 年度의 農水產部所管 一般會計豫備費支出額 1,049 百萬원中 63.7%가 災害復舊을 위하여支出되었으며 36.3%가 災害復舊와 無關한 用途를 위하여支出되었다는 計算이 나온다.

「文化映畫複製費」는 「成長하는 韓國의 農業」이라는 文化映畫를 複製하여 政府各機關 및 各市道。配布하기 위하여 支出된 것이다. 「俸給不足額」은 國立農水產檢查所 職員의 俸給不足額을 메우기 위하여 支出되었다. 「肥料價格補償」은 1971 年度에 펠리핀 등 4 個國에 輸出한 尿素肥料의 輸出價格이 低廉하였으므로 輸出價格과 農協引受價格의 差額으로 發生한 缺損額을 补償하기 위하여 支出된 것이다.

다음에 建設部의豫備費執行狀況을 보면 表 10과 같이 災害復舊를 위한豫備費의 支出이 많으나 災害復舊와 無關한豫備費의 支出도 적지 않다는 것을 알 수 있다.

1971 年度에 있어서는 建設部所管의 一般會計豫備費支出이 主로 災害復舊를 위한 것이었으나 災害復舊와 無關한「慶州開發研究費」가 한件 있었다. 1972 年度에는 6 件의豫備費支出이 있었는데 그中 災害復舊를 위한 것은 2 件뿐이었으며 나머지 4 件이 災害復舊와는 直接關聯이 없는豫備費의支出이었다. 慶州開發計劃을 위하여 2 件의豫備費支出이 있었으며 設計審查委員會와 國土建設綜合計劃審議會의 運營을 위한豫備費의支出도 있었다.

이리하여 1971 年度와 1972 年度 建設部所管一般會計豫備費支出額 2,609 百萬원中 77.4%가 災害復舊를 위한支出이었으며 22.6%가 災害復舊와 無關한支出이었다는 計算이 나온다.

이와 같은 災害復舊와 無關한豫備費의支出들이 과연 「豫測할 수 없는豫算外의支出 또는豫算超過支出」⁽²³⁾에 該當되느냐에 관해서는 疑問의 餘地가 있다. 特히 「慶州綜合開發計劃」의 경우, 1971 年度에 「慶州開發研究費」에 充當하기 위하여豫備費의支出이 있었는데 1972 年度에 또 다시 慶州綜合開發計劃을 위한 經費가豫備費에서支出되어야 하느냐하는問題가 搞起된다.

建設部의豫備費執行狀況을 보고 또 하나 느끼는 것은 4·4 分期에 와서 巨額의豫備費支出이 決定될 때 年度末까지 제대로 執行되지 못하여 移越되는 경우가 많다는 것이다. 1972 年 10 月 28 日에支出이 決定된 慶州開發計劃을 위한豫備費 581 百萬원中 43,556,000 원⁽²⁴⁾이 1973 年度로 移越되었으며, 1972 年 11 月 10 日에支出이 決定된 東津江干拓被害復舊를 위한豫備費 43,237,000 원中 年度內에支出된 것은 1,384,930 원에 지나지 않고 41,490,070 원⁽²⁵⁾이 移越되었던 것이다.

(c) 國1豫備費執行狀況

前述한 農水產部·建設部의豫備費執行狀況과 크게 對照를 이루는 것이 國會의豫備費(豫備金)執行狀況이다.

(23) 憲法第90條 第2項

(24) 表 10에 의하면 1972年 10月 28日에 決定된 慶州開發計劃을 위한豫備費支出에 있어서 43,324,140원이 殘額으로 되어 있으나 이中 43,556,000원이 1973年度로 移越되고 68,140원은 不用額으로 處理되었다.

(25) 表 10에 의하면 東津江被害復舊費를 위한豫備費支出에 있어서 殘額이 41,852,070원으로 되어 있으나 이中 41,490,070원이 1973年度로 移越되고 362,000원은 不用額으로 處理되었다.

〔表 10〕 國會所管一般會計豫備費使用狀況

(單位: 원)

會計 年度	事 項	豫備費支出 決 定額	豫 備 費 支 出	殘 額	大統領裁可日字
1964	公務員待遇改善費	1,025,000	890,496	134,504	1964年 4月17日
	公務員待遇改善費	590,000	590,000	0	1964年10月 2日
					1964年12月 3日
1965	第 3 別 館 經 費	9,819,200	9,819,200	0	1965年 2月16日
	公務員待遇改善費	7,464,000	7,159,679	304,321	1965年 3月16日
					1965年 7月20日
1966	第 2 回 APU 總會經費	33,503,600	33,503,600	0	1966年 7月13日
	第 2 回 APU 總會經費追加分	9,902,800	9,902,800	0	1966年12月 2日
	本會議場改修工事 및 議員情報費	69,972,800	69,428,606	544,194	1966年 7月26日
	방 ド C 油 關 係 施 設 費	4,106,800	0	4,106,800	1966年11月16日
	一 段 經 費 不 足 額	11,060,200	11,060,200	0	1966年12月 2日
	公 共 料 金 不 足 額	12,360,000	10,703,531	1,656,469	1966年12月27日
	마 이 크 드 텐 텐 購 入 經 費	6,439,800	6,439,704	96	1966年12月 2日
1967	議 長 情 報 費	10,700,000	10,700,000	0	1967年12月15日
1968	印度·파키스탄 訪問經費	1,400,000	1,130,000	270,000	1968年 7月23日
	比律賓國會議長招請經費	3,181,800	3,181,800	0	1968年 7月23日
	議長 인도네시아 訪問經費	1,245,000	90,000	1,155,000	1968年 7月23日
	日本 PU 會員一行訪韓招請經費	820,000	820,000	0	1968年 7月23日
	印度國會議員一行訪韓招請經費	353,300	353,300	0	1968年 7月23日
	칠레國會議員一行訪韓招請經費	386,600	386,600	0	1968年 7月23日
	뉴질랜드 國會議員一行 訪韓招請經費	250,000	250,000	0	1968年 7月23日
	APU 第4次總會 및 理事會參席經費	3,090,000	3,090,000	0	1968年 7月23日
	IPU 第56次總會 參席 經費	1,913,600	1,913,600	0	1968年 7月23日
	西獨下院議長一行訪韓招請經費	2,464,600	1,117,455	1,347,145	1968年11月 5日
1969	美國下院議員一行訪韓招請經費	11,632,600	11,632,600	0	1969年 6月17日
1971	國會議員選舉法改正에 따른 所要經費	16,075,000	16,063,000	12,000	1971年 2月23日
	國會法改正에 따른 所要經費	3,788,000	3,788,000	0	1971年 2月23日
	法改正으로 因한 增員 經費	31,909,000	31,909,000	0	1971年 6月15日
	經濟科學委員會增車維持費	548,000	548,000	0	1971年 6月15日
	經濟科學委員會車輛購入費 및 守衛 1名 增員被服費	4,935,000	4,935,000	0	1971年 6月15日
	美國下院議長及議員一行訪韓時迎接費	17,224,000	17,098,110	125,890	1971年 9月15日
	IPU 等國代表團主催리셉션 經費	1,860,000	1,860,000	0	1971年 9月15日
	各常任委員會 마이크 增設 및 車輛駐 車場扩聲機設置	3,329,000	3,329,000	0	1971年 9月15日
	議 長 情 報 費	8,000,000	8,000,000	0	1971年 9月15日
	各常任委員會乘用車購入費 및 車輛維 持費	68,915,000	67,368,042	1,546,958	1971年 9月15日
1972	議 員 會 館 移 轉	12,352,000	9,393,664	2,958,336	1972年 8月 9日
	IPU 總會參席 및 IPU 任員招請經費	3,956,000	3,956,000	0	1972年 8月29日

公	共	料	金	12,900,000	10,734,315	2,165,685	1972年12月22日
---	---	---	---	------------	------------	-----------	-------------

註 ① 1969年度까지는 國務會議議決日字이며 1971年度와 1972年度만이 大統領裁可日字임

② 1970年度에는 國會所管一般會計豫備費의 支出이 없었음

資料 大韓民國政府, 豫備費支辨總調書, 1964—1971

大韓民國政府, 豫備費使用總括書, 1972

表 11 과 같이 國會는 「議員外交」를 위하여 豫備費를 많이 支出했는데 그것이 과연 「豫測할 수 없는 豫算外의 支出・豫算超過支出」이었느냐에 관해서는 疑問의 餘地가 많다. 特히 APU나 PU와 關聯된 豫備費의 支出이 많은데 事前에 알려져 있는 國際會議關聯經費들이豫備費에서 支出되어야 하는지는 疑問이다.

이밖에도 行政府의 경우 想像도 할 수 없는 用途를 위하여 豫備費가 支出된 일이 非一非再하다.

1966年 12月 2日에 支出이 決定된 一般經費不足額을 增우기 위한 豫備費의 支出이라던가 1971年 9月 15日에 決定된 各常任委員會 乘用車購入 및 維持를 위한 巨額의 豫備費支出은 非難의 對象이 되지 않을 수 없다.

國會의 豫備金支出이 이와 같이 문란한 것은 國會法 第 25 條 第 3 項에 의하여 國會의 豫備金은 議長이 管理하되 國會運營委員會의 同意를 얻어 支出할 수 있도록 되어 있는 까닭이라고 하겠다.

2. 特別會計豫備費執行狀況

(a) 極觀

1964年 1月부터 1972年에 이르는 期間中 豫備費를 가장 많이 使用한 特別會計는 表 12와 같이 請求權資金特別會計이나 이 特別會計는 이를 1967年에서 1969年에 이르는 3個年間에 集中的으로 支出했다.

請求權資金特別會計 다음으로 豫備費를 많이 支出한 特別會計는 專賣事業, 通信事業, 糧穀管理, 鐵道事業等 企業特別會計이다.

特別會計의 豫備費執行狀況을 보고 奇異하게 느끼는 것은 經濟開發特別會計나 財政資金運用特別會計와 같이 1966年以後 豫備費의 支出이 全無한 特別會計가 있는가 하면 司法施設造成特別會計나 서울大學校施設擴充特別會計와 같이 特別會計設置以來 豫備費의 支出이 全혀 없는 特別會計도 있다.

1973年 2月의 豫算會計法改正에 의하여 豫算會計法 第 38 條에 第 4 項이 新設되므로써⁽²⁶⁾ 一般會計로부터 轉入받은 特別會計가 一般會計 豫備費를 사용할 수 있는 根據가 마련되었다.

(b) 通信事業特別會計豫備費執行狀況

(26) 豫算會計法 第38條 第4項은 「一般會計로부터 轉入받은 特別會計는 필요한 경우에 一般會計豫備費를 轉入받아 이를 歲入으로 하여 그 特別會計의 歲出로 사용할 수 있다」고 規定하고 있다.

(單位：千원)

(單位：千噸)

〔表 13〕 通信事業特別會計豫備費執行狀況(1971—1972)

(單位 : 원)

會計 年度	事 項	豫備費支 出 決 定 額	豫備費 支 出 額	殘 額	大統領裁可日字
1971	公務員待遇改善費	503,587,000	502,181,038	1,405,962	1971年 5月10日
	公共料金不足額	10,000,000	4,859,143	5,140,857	1971年12月29日
	난방油類代不足額	38,000,000	37,267,382	732,618	1971年12月29日
	建物土地賃借料不足額	9,400,000	9,399,945	55	1971年12月29日
1972	豫備通信施設確保費	78,750,000	77,320,294	1,429,706	1972年 2月 9日
	風水害復舊費	55,900,000	51,773,439	4,126,561	1972年 9月21日
	國民投票에 따른諸經費	44,940,000	44,505,457	434,543	1972年11月 7日
	國民會議代議員選舉에 따른諸經費	17,690,000	17,101,056	588,944	1972年12月 8日

資料：大韓民國政府，豫備費支辨總調書，1971，pp.222-223。

大韓民國政府，豫備費使用總括書，1972，pp.206-207。

政府企業特別會計의 하나인 通信事業特別會計의豫備費를 살펴 본다면 表 13과 같이 災害復舊를 위한支出은 別로 없으나 大體로豫測할 수 없는豫算外의支出 또는豫算超過支出에 충당하기 위한 것이었던 것 같다.

一般會計의 경우와多少 다르게 느껴지는 것은豫備費支出決定額과豫備費支出額間의 差額即 殘額이比較的 큰 편이라는 것이다. 1971年度 通信事業特別會計豫備費支出決定額은 60,987,000 원인데豫備費支出額은 553,707,508 원으로서支出決定額의 1.3%에該當되는 7,279,492 원이 殘額(不用額)이 되었다. 1972年度에 있어서는豫備費支出決定額이 197,280,000 원이었는데支出額은 190,700,246 원이었으며支出決定額의 3.3%에該當되는 6,579,754 원이 残額(不用額)이 되었다.

一般會計의 경우도 그렇지만 通信事業特別會計의 경우에 있어서도 年度末에臨迫해서支出이決定된豫備費는 全額支出되기가 어렵고 많은不用額을 놓고 있다.例를 들면 1971年12月29일에支出이決定된公共料金不足額充當을 위한豫備費支出의 경우에 있어서支出決定額은 1千萬원이었는데支出額은 486萬원에 지나지 않았으며 514萬원의不用額을 뒀던 것이다.

(c) 文化財管理特別會計豫備費執行狀況

所謂 管理特別會計의 代表의인 例라고 할 수 있는 文化財管理特別會計의豫備費執行狀況을 살펴본다면 表 14와 같이 災害復舊를 위한支出이比較的 많은 편이며 그외의豫備費支出도 大體로 「豫測할 수 없었던」豫算外의支出 또는豫算超過支出에充當하기 위한 것이大部分이었다고 하겠다.

하나 異色의인 것은 1972年10月18일에支出決定한 陵園保護林保存을 위한 2件의豫備費支出決定(藥品購入과 문무기購入)에 있어서 한푼도支出이 이루어지지 못하고 全額不用額으로處理했다는 것이다. 이와 같은豫備費支出決定은 다시한번 생각해 볼問題라고 하지

〔表 14〕 文化財管理特別會計豫備費使用狀況

(單位 : 원)

會計 年度	事 項	豫備費支出 決定額	豫備費支 出額	殘 額	大統領裁可日字
1964	公務員處遇改善費	362,700	362,700	0	1964年 4月17日
	舊皇族歲費	784,700	684,660	100,040	1964年10月 2日
	公務員處遇改善費	772,000	741,500	30,500	1964年12月 3日
	樂善充 보이燃料代	364,000	352,650	11,350	1964年12月22日
1965	公務員處遇改善費	1,425,000	2,798,476	51,524	1965年 3月16日
	財產處分所要經費	1,425,000	2,722,051	172,949	1965年 7月20日
	尹妃葬禮補助費	3,200,000	3,200,000	0	1966年 2月 8日
1966	水旨復舊費	2,632,400	2,632,400	0	1966年 9月20日
	公共料金不足額	811,800	807,432	4,368	1966年12月20日
	文化財補修費	520,000	520,000	0	1967年11月23日
1967	公共料金	480,000	480,000	0	1967年11月23日
	財產處分手數料	4,100,000	4,100,000	0	1967年11月23日
	動勿飼料費	4,500,000	4,500,000	0	1967年11月23日
	舊皇族歲費	500,000	500,000	0	1967年11月23日
	文化財移動經費	1,706,000	1,646,500	59,500	1968年 7月31日
1968	光化門復原追加工事費	4,950,000	4,950,000	0	1968年11月 5日
	文化財補完費	16,939,000	16,939,000	0	1969年10月28日
1969	英惠王葬禮費	100,000,000	10,000,000	0	1970年 5月 5日
	風水害文化財緊急補修費	32,103,100	32,103,100	0	1970年 8月28日
1971	무령王陵綜合調查補修費	4,264,000	4,264,000	0	1971年10月15日
	文化財風水害復舊費	11,463,000	11,463,000	0	1971年10月15日
1972	古宮施設補修補強	5,587,000	5,587,000	0	1972年 3月10日
	文化財非常保存	6,849,000	5,290,000	1,559,000	1972年 5月 9日
	人間文化財處遇改善	17,500,000	17,500,000	0	1972年 5月 9日
	古宮補修·綜合博物館建立·其他	119,812,000	110,382,000	9,430,000	1972年 5月 9日
	舊皇族處遇改善	2,350,000	2,201,000	149,000	1972年 5月 9日
	陵園林護林保存(藥品購入)	1,086,000	0	1,086,000	1972年10月18日
	文化財風水害復舊	10,200,000	10,200,000	0	1972年10月18日
	文化財風水害補修	14,372,000	14,372,000	0	1972年10月18日
	陵園林護林保存(분무기구입)	150,000	0	150,000	1972年10月18日

註 ①豫備費使用總括書는豫備費所出決定額 다음에豫備費配定額을 表示하고 있으나兩者는 差異가 있으므로本表는豫備費配定額을 省略함.

② 1970年度까지는 國務會議議決日字이니 1971年度와 1972年度만이 大統領裁可日字임

資料: 大韓國政府, 豫備費支辨總調書, 1964—1971

大韓國政府, 豫備費使用總括書, 1972

않을 :: 없다.

(d) 公務員年金特別會計豫備費執行狀況

所謂 保險事業特別會計의 하나라고 할 수 있는 公務員年金特別會計의豫備費執行狀況을 살펴본다면 表 15 와 같이 年金給與 不足額에 充當하기 위한豫備費支出이 많았다. 1964 年度부터 1972 年度에 이르는 9 個年間에 있어서 公務員年金特別會計豫備費支出額 1,084,667 千원의 85.2%에 해당되는 923,874 千원이 年金給與不足額充當을 위한支出이었던 것이다.

[表 15] 公務員年金特別會計豫備費使用狀況

(單位 : 원)

會計 年度	事 項	豫備費支 出 決 定 額	豫 備 費 額	殘 額	大統領裁可日字
1964	公務員待遇改善費	104,100	101,216	2,884	1964年 4月24日
	福祉費	684,600	661,000	23,600	1964年 8月 3日
	公務員待遇改善費	228,000	226,000	2,000	1964年12月 3日
1965	公務員待遇改善費	840,000	708,000	0	1965年 3月16日
1966	國家負擔金還付金	92,960,500	92,960,500	0	1966年11月30日
1967	年金給與(退職一時金不足) 還付金	150,000,000 8,596,600	150,000,000 8,596,531	0 69	1967年11月24日 1967年 3月17日
	年金給與	340,000,000	340,000,000	0	1968年12月 2日
1969	年金給與 年金取扱手數料	486,383,500 1,408,000	433,874,419 1,408,000	52,509,081 0	1969年12月 9日 1969年12月 9日
	公務員年金卡三作成 還付金 還付金	16,718,400 4,337,600 13,155,900	16,266,107 4,337,600 13,155,900	452,293 0 0	1970年 7月28日 1970年10月23日 1970年12月29日
1971	公務員健康診斷實施費還付金不足額	16,079,000	11,278,038	4,800,962	1971年10月12日
1972	電子計算室設置工事	11,710,000	11,092,778	617,222	1972年 4月19日

資料：表 14와同一

公務員年金特別會計의 경우에 있어서도 「豫測할 수 없었던」支出이라고 볼 수 없는 用途를 위한豫備費支出이 간혹 보인다. 1971 年度의 公務員健康診斷實施를 위한豫備費의支出이나 19'2 年度의 電子計算室設置를 위한 1 千萬원 以上的豫備費支出이 그 代表의인 例라고 하겠다.前述한 바와 같이 公務員年金特別會計法에 의하여 巨額의豫備費를 計上하도록 되어 있는데 年金給與不足等豫備費支出을合理화하는支出事由가 發生하지 않으니豫備費가 남아서 이를 얹지로라도支出하기 위하여 取한措置같은 느낌을 준다.

五. 結論

우리는 위에서豫備費制度運營實態를豫備費의計上狀況과 執行狀況으로 나누어서 考察하

였다. 우리나라의 豫備費는 美聯邦政府의 豫備費와 같이 用途가 制限된 것이 아니라 「豫測할 수 없는 豫算外의 支出豫算超過支出」이라면 어떠한 用途를 위해서도 사용할 수 있는 豫備費이며 豫算의 伸縮性維持에 크게 寄與하고 있는 制度이기는 하나 豫備費의 計上이나 使用에 있어서 問題點들이 있다.

우선 豫備費의 計上을 본다면 一般會計 豫備費는 「歲出豫算의 100分의 1以上」을 計上하여야 한다는 豫算會計法의 規定에 의하여 1963年度부터 比較的 餘裕있게 計上되고 있으며 歲出豫算의 1.4%를 下廻한 일이 없다.(表1 參照)

이에 反하여 特別會計 豫備費의 計上은 不規則的이다. 한때 豫備費를 計上하다가 豫備費計上을 中斷한 特別會計가 있는가 하면 特別會計法에 豫備費에 관한 規定이 있으나 特別會計設置後 豫備費를 한번도 計上하지 않은 特別會計도 있다. 豫備費의 歲出豫算에 대한 比率도 特別會計에 따라서는 심한 起伏을 보이고 있다.

豫備費의 執行을 본다면 一般會計豫備費에 대해서는 1972年부터 豫算會計法의 規定以上으로 嚴格한 統制가 가해지고 있기는 하나 「豫測할 수 없는 豫算外의 支出 또는 豫算超過支出」이라고 보기 어려운 豫備費의 支出이 간혹 보인다.

특히 豫備費의 執行에 있어서 問題가 되는 것은 國會와 法院의 豫備金이다. 國會法과 法院組織法에 根據를 두고 있는 이 豫備金의 使用은 國會와 法院에 一任되고 있는데 法院의 경우는 그렇지도 않으나 國會의 경우에 있어서는 各常任委員會 乘用車購入을 위한 6千餘萬원의 豫備費支出去나 一般經費不足額을 메우기 위한 豫備費의 支出과 같이 行政府에서는想像도 할 수 없는 用途를 위한 豫備費의 支出이 허다하다. 國會의 豫備金支出이 이와 같은 亂脈相을 둘어내고 있을진대 憲法에 規定되어 있는 豫備費支出에 대한 國會의 事後承認이 形式化하고 아무런 實效를 거두지 못하는 것이 當然하다고 하겠다.

國會와 法院의 獨立性을 尊重하고 그렇지 않아도 肥大한 行政權의 強化를 招來하지 않는範圍內에서 立法院와 司法院의 豫備金, 특히 國會의 豫備金 使用에 대해서는 改善策이 강구되어야 할 것 같다.

1973年부터 國會가 豫算審議에 앞서 豫備費使用承認과 決算의 審查를 위하여 많은 時間과 努力を 기우리고 있는데 國會의 豫備金使用을 正常化시킴으로써 行政府의 豫備費使用에 대한 國會의 統制, 특히 各常任委員會와 豫算決算委員會의 統制가 實效를 거둘 수 있게 될 것이다.