

재정민주주의와 지출승인법

2004. 12

옥 동 석

서 언

2004년 6월 제17대 국회가 개원되면서 ‘일하는 국회, 국민의 국회’에 대한 국민적 기대감이 고조되었다. 여야는 이런 기대감을 반영하여 국회개혁특별위원회를 구성하였는데, 야당은 국회개혁을 위한 일차적 과제로서 예산결산특별위원회의 상임위원회 전환을 강력하게 요구하였다. 이 문제를 둘러싸고 여야 간의 대치와 논쟁은 상당 기간 첨예하게 이루어졌다. 논쟁의 한 편에서는 ‘국회의 수박 겉핥기식 예산 심사를 지양하고 전문성을 강화하기 위해 예결위의 상임위 전환이 필수적이다’고 주장하였고, 다른 한편에서는 ‘국회의 예결산 심사기능 강화가 반드시 예결위의 상임위화를 의미하는 것은 아니다’며 국회 예결산 심사제도의 보완 개선으로 충분하다고 반론을 제기하였다.

제17대 국회의 원구성이 이루어지면서, 예결위의 상임위 전환보다는 운영의 묘를 살리는 것이 보다 더 현실적이라는 데 공감대가 형성되었다. 다만 이러한 논란을 통해 국회 차원의 예산심의 기능이 획기적으로 강화되어야 한다는 데에도 여야의 상당한 공감대가 형성되었다고 할 수 있다. 특히 시민단체들은 국회 개혁의 일순위로 예결위 상임위화를 지속적으로 주장할 것으로 보인다.

예결위 상임위 전환의 이면에는 국가 재정운용에 대한 입법부와 행정부의 주도권 다툼이라는 문제도 내재되어 있다. 지금까지 우리나라는 행정부가 예산 및 재정운용권을 주도하고 국회는 국지적인 부분에서 미세한 조정자로서의 역할만을 수행하였다. 만약 국회의 예산심의 기능이 지금보다 크게 강화된다면 이는 반드시 행

정부의 기존 재정권한과 상당한 갈등을 빚을 소지가 크다. 따라서 예결위 상임위 전환, 국회예산정책처의 기능 변화 등 국회 예산심의의 범위와 내용에 어떤 변화를 도모하기 위해서는 반드시 입법부와 행정부의 재정권한 배분이라는 큰 관점을 조명해야 한다.

본 보고서에서 옥동석 교수는 입법부와 행정부 사이의 재정권한 배분문제를 직접적으로 논의하고 있다. 영국과 미국에서 재정민주주의가 발전하면서 의회의 역할이 어떻게 변화하고 있는지를 비교적 상세하게 설명하였다. 저자는 보고서에서 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립감사의 의회보고 등을 재정민주주의의 필수적 요소로 정리하고 있는데, 이들이 영국과 미국에서 어떻게 구비되고 있는지를 연혁적으로 설명하고 있다. 또한 우리나라에서 재정민주주의를 보다 완벽하게 구현하기 위한 과제로서 지출승인법(Appropriation Act)의 제정을 강조하며, 우리나라 헌법학자들 사이에 다수설로 되어 있는 예산비법률주의를 강하게 비판하고 있다.

본 보고서의 이러한 관점은 향후 재정학, 행정학, 법학자들 사이에 적지않은 논란을 불러일으킬 것으로 보인다. 우리나라가 보다 더 성숙한 민주주의를 이룩하고 지속적인 경제발전을 도모하기 위해서는, 우리가 지금까지 간과하였던 권력분립(separation of power)의 문제에 대해 보다 심층적인 논의가 이루어져야 할 것이다. 특히 재정권한에 대해서는 학제적인 연구와 논의가 많이 필요한데 본 보고서가 여기에 상당히 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

옥동석 교수는 재정제도 분야에서 수년간 많은 연구업적을 쌓아왔는데, 특히 최근에는 경제학, 행정학, 법학 분야를 넘나들며 참신하고도 획기적인 제안을 많이 하는 학자로 유명하다. 저자는 2003년도에도 본원에서 □□재정개혁의 목표와 과제□□라는 보고서를 발간한 바 있는데, 곧바로 2004년도에 이처럼 거시적 관점의 훌륭한

한 보고서를 작성해 준 노고에 대해 깊이 감사드린다. 또 보고서 초안에 유익한 지적을 해주었던 인천대 황성현 교수, 본원의 최준욱 박사, 그리고 익명의 두 분 논평자에게 깊이 감사드린다. 더불어 저자는 2004년 2월부터 8월까지 미국 Maryland 대학에 체류하며 연구할 수 있는 기회를 주었던 풀브라이트 재단, 본 연구에 많은 관심을 표명하고 격려해 주었던 본원의 전승훈 박사에게 감사의 뜻을 보고서의 서언에 부탁하였다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

<요약 및 정책시사점>

재정운용 과정에서는 재정총량규모, 분야별 재정배분, 사업별 내용과 추진방법 등에 대해 다양한 가치판단을 필요로 한다. 가치판단은 국민의 의사를 반영해야 하는데, 대의민주주의 국가에서는 의회가 입법권 또는 예산승인권인 형태로 국민의 의사를 결정한다. 행정부는 국민의 의사를 반영하는 법률 또는 예산의 규정에 따라 주어진 재량권을 활용하여 재정을 집행한다. 또한 사법부는 예산에 대한 입법권과 행정권의 범위, 행정권의 법률적 책임 등을 판단함으로써 재정운용에 참여한다.

재정민주주의란 국민의 의사를 재정운용에 실질적으로 반영하는 과정으로, 이를 구현하기 위한 제도적 틀은 역사의 변천과 함께 발전하였다. 1900년대 초반까지의 선진국 경험에서 볼 때, 근대적 재정제도의 발전은 네 가지 요소를 구비하는 과정으로 설명될 수 있다. 첫째, ‘조세법률주의’로서 조세의 종목과 세율은 의회에서 법률로 확정되어야 한다. 둘째, ‘지출법률주의’로서 지출의 항목별 내용과 금액은 의회에서 법률로 확정되어야 한다. 셋째, ‘통합예산’으로서 국가재정의 모든 지출과 수입을 단일의 책임하에서 총괄적으로 조정하고 투명하게 공개해야 한다. 넷째, ‘독립감사의 의회보고’로서 행정부로부터 독립된 기관이 재정집행의 결과를 감사하여 이를 의회에 보고하고 의회의 통제하에서 예산으로 환류(feedback)시키는 것이다.

영국은 1217년 마그나카르타(Magna Charta) 제12조에서 ‘조세법률주의’를 확립하였다. 이 당시 의회의 가장 큰 관심은 국왕의 전횡으로부터 납세자를 보호하는 것이었다. 따라서 의회는 자금조성을 승인할 뿐 당해 자금의 지출목적과 방법을 결정해야 한다는 생각을 전혀 갖지 못했다. 그런데 조세가 국고수입의 일반적 재원이 아니라 특정 목적의 자금을 조성하는 수단으로 통상 부과되었다. 이러한 사실 때문에 의회는 조세수입이 사용되는 용도를 구체적으로 명시해야 한다는 원칙을 점차 발전시켰다.

조세수입의 용도를 구체적으로 명시하는 제도는 1600년대 전제 왕권을 행사하려던 스튜어트 왕조와 의회 사이의 투쟁에서 발전하였다. 1688년 명예혁명이 일어났을 때 비로소 특정 목적에 자금을 승인하는 ‘지출법률주의’의 원칙이 확고하게 확립되었다. 권리장전(the Bill of Rights)의 내용을 준수하는 과정에서 의회는 국왕이 결정하는 모든 지출의 내용에 대해 승인권을 갖게 되었던 것이다. 또한 이 과정에서 하원(House of Commons)은 지출승인 법률의 발의에서 상원보다 우위에 있음을 확정하였다.

영국에서 ‘통합예산’의 원칙은 1787년 통합펀드법(Consolidated Fund Act)이 통과되면서 확정되었는데, 이는 국가의 모든 수입과 지출을 단일의 자금에서 계리하도록 요구하였다. 만약 특정 목적에 특정 수입을 할당하는 소위 칸막이식 펀드들이 다수 존재한다면, 의회의 재정운용에 대한 통제는 실효성을 갖기 어려울 것이다. 또한 통합펀드 제도를 통해 정부활동을 망라하는 범정부적 재정보고서가 출범할 수 있었다. 영국에서 완벽

한 형태의 예산(Budget)이 출범한 것은 바로 이 시기로서 기록될 수 있다.

1856년 하원 내에 정부회계위원회(Committee on Public Accounts)를 설치하는 지속명령(Standing Order)이 채택되고, 1866년에 ‘국고와 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act)’이 통과되면서 ‘독립감사의 의회보고’가 채택되었다. 정부회계위원회는 재정운용과 관련되는 거의 모든 문제에 대해 조사하고 보고받는 권한을 가진 상임위원회이다. ‘국고와 감사부처’는 국왕으로부터 독립되고 의회에 직접 책임을 지는 공무원들로 구성된다. 이들 제도는 영국에 근대적 재정제도를 확립하는 거의 마지막 단계라 할 수 있다.

미국은 독립선언을 한 1776년에 당시의 영국 재정제도를 본받아 ‘조세법률주의’와 ‘지출법률주의’를 확립하였다. 특히 헌법에서 ‘법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재정부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다’고 규정함으로써 지출법률주의의 중요성을 확인하고 있다. 그런데 근대적 재정제도의 나머지 두 개 요소, 즉 ‘통합예산’과 ‘독립감사의 의회보고’는 1921년에 도입되었다. 이 두 가지 요소를 추가로 도입하기 이전인 1776년~1921년 기간중 미국은 전 세계에서 중앙정부의 체계적 예산제도가 없는 유일한 강대국이었다고 평가될 수 있다. 의회는 연방정부의 지출과 수입을 모두 망라하는 재정계획, 즉 지출과 수입의 균형을 잡으려는 시도를 전혀 하지 않았던 것이다.

1900년대 초기에 미국의 많은 전문가들은 연방정부, 주정부, 지역정부들의 무질서한 예산현장을 지켜보면서 영국식 예산제도를 분석하여 이를 미국에 적용할 수 있는 방안을 모색하였

다. 이 당시 영국식 예산제도의 세 가지 특징에 주목하였다. 첫째, 행정부가 예산을 편성해야 하며 중요한 제안사항에 대해서는 관련 자료를 함께 의회에 제출한다. 둘째, 입법부는 예산을 비판적으로 조사하고 그 제안을 승인하는데 ‘증액 및 신비목적치 금지’와 같은 일정한 제한 내에서만 이들을 수정할 수 있을 뿐이다. 셋째, 수상과 내각은 예산의 적정한 집행에 대해 국민들에게 전적인 책임을 질 수 있도록 기구와 절차가 마련되어 있다.

미국 연방정부는 영국 재정제도로부터 도출된 이 세 가지 특징을 검토하여 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)을 제정하였는데, 이로써 미국은 근대적 재정제도의 기본틀을 완성시킬 수 있었다. 우선 재정부(Treasury) 내에 예산실(Bureau of Budget)을 설치하여 행정부 주도의 예산편성 제도를 용인하여 ‘통합예산’ 제도를 확고하게 확립하였다. 그리고 ‘독립감사의 의회보고’를 위하여 행정부로부터 독립된 회계검사원(General Accounting Office)을 설치하였다. 회계검사원장은 통제총괄관(the Comptroller General)이라 불리었는데, 상원의 동의하에 대통령이 임명하였으며 그 임기는 15년으로서 탄핵 또는 상하 양원의 합동결의(joint resolution)로만 해임될 수 있도록 하였다. 합동결의는 법률과 같은 효력을 지니기에 대통령의 승인을 필요로 한다.

그런데 미국의 예산전문가들은 영국 의회의 ‘증액 및 신비목적치 금지’가 미국과 같은 권력분립(separation of power)하에서는 사실상 별 의미가 없는 것으로 간주하였다. 영국에서는 입법부와 융합되어 있는 행정부가 예산의 편성과 결정 모두를 사실상 주도

하는데, 권력분립에 기초하여 행정부와 입법부가 분리되어 있는 미국의 정치체제는 이를 수용하기 어렵다고 판단하였다. 대통령제하에서도 예산편성은 기본적으로 행정부 기능이 될 수 있지만, 그 승인과 결정은 본질적으로 입법부의 기능이 되어야 한다는 것이다. 또한 연방의회는 단일의 상임위원회가 재정의 총량규모를 판단 조정하도록 요구함으로써 의원들의 무분별한 신비목 설치를 자율적으로 규제할 수 있도록 하였다.

영국, 미국 등의 선진국들이 근대적 재정제도의 네 가지 요소를 구비하고 있는 것과 달리 우리나라는 조세법률주의를 제외한 나머지 요소들을 거의 구비하지 못하고 있다. 지출법률주의는 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술하여 법률로 확정하는 것이다. 그런데 우리나라의 현행 예산은 관행적으로 예산과목명과 그 금액만을 열거하고 있는바, 지출방법과 목적 등 그 나머지 사항에 대해서는 행정부에 전권을 주고 있다. 결국 우리나라 국회는 지출에 대한 행정부의 책임성을 추궁할 수 있는 수단을 전혀 구비하지 않았다고 평가된다.

근대적 재정제도의 또 다른 요소인 '통합예산'은 우리나라에서 그런대로 구비되어 있다. 국가의 모든 지출과 수입에 대한 계획을 행정부 주도로 편성하고 있기 때문이다. 그러나 통합예산이 완벽하게 구비되기 위해서는 공공부문 전체, 또는 공기업을 제외한 일반정부 전체에 대한 재정활동이 망라되어야 할 것이다. 2004년에 들어 정부는 통합재정의 범위에 대해 정부산하기관들을 포함시켜야 한다는 국제적 기준에 부응하여 이에 대한 준비를 하고 있기 때문에 '통합예산'은 점진적으로 구비될 것으로 보인다.

‘독립감사의 의회보고’는 현재 우리나라에서 전혀 구비되지 않고 있다. 우선 헌법에서 감사원은 행정부 내부의 기관으로 규정되어 있기 때문에 독립된 감사가 보장되지 않는다. 더구나 감사결과와 국회보고는 예산회계법, 국회법 그리고 실제 관행을 참조할 때 지극히 형식적이라 할 수 있다. 따라서 감사결과가 국회에 보고되어 그 책임성이 추궁되는 체제가 실질적으로 구비되지 않고 있다.

이와 같이 우리나라는 근대적 재정제도의 중요한 요소들이 충분히 구비되지 않아 재정민주주의와 재정책임성이 제대로 구현되지 못하고 있다. 이에 따라 입법부의 재정권한도 선진국들과 비교할 때 최악의 수준이라 할 수 있다. 특히 영국, 독일 등의 내각책임제 국가에서 의회의 재정권한이 지나치게 비대해지는 것을 방지하기 위하여 도입된 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항까지 우리나라 헌법에 규정되어 입법부의 재정권한을 과도하게 약화시키고 있다.

우리나라가 재정민주주의와 재정책임성을 제고하기 위해 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 지출법률주의를 도입하는 것이다. 지출법률주의가 도입되면 지출각항에 대하여 입법부가 요구하는 제반 정책적 사항들이 법률의 형태로서 규정된다. 이 법률내용에 대한 준수 여부는 예산집행에 대한 감사에서 가장 핵심적 사항이 될 것이다. 더구나 감사결과는 예산편성에서 법률로 반영될 수 있기 때문에 감사결과가 환류되는 실질적 수단이 확보될 수 있다.

현재 우리나라에서는 다수의 헌법학자들이 헌법의 규정 형식을 이유로 예산이 법률이 아니라는 예산비법률주의를 주장하고

있다. 또한 구미 선진국에서 'Budget'이 실질적으로 법률이 아니며 형식적으로만 'Budget Law'로 불리는 것으로 생각하고 있다. 물론 영국, 미국 등에서도 'Budget'이라는 예산은 지출계획의 일람표로서 그 자체가 법률이 되는 것은 아니다. 그러나 이들 국가들은 'Budget'에 법률적 효력을 부여하기 위하여 지출각항을 법률로 규정하는 '지출승인법(Appropriation Acts)'을 예산서류와 별도로 제정하고 있는 것이다. 지출승인법이 수반되는 지출계획 일람표를 'Budget Law'라고 부르는데, 우리나라도 예산에 법적 효력을 부여하기 위하여 지출승인법을 따로 제정할 필요가 있다.

우리나라가 제헌헌법 이래로 예산비법률주의를 채택하였던 이유는 헌법 제정과정에서 선진국의 예산제도를 심층적으로 검토한 적이 거의 없기 때문이다. 헌법의 재정관련 조항들은 대부분 일본국 헌법과 일본제국 헌법의 재정권 조항을 모방 혼합하여 규정되었던 것이다. 대한민국 정부가 출범한 후에도 일제시대를 통해 우리나라에 고착화된 일본식 예산론과 예산회계 운용관행을 아무런 비판 없이 그대로 수용하였다. 물론 일본도 1889년 이래로 예산비법률주의를 변함없이 채택하고 있지만, 기본적으로 내각책임제 국가이며 또 '증액 및 신비목설치 금지' 조항을 두지 않기 때문에 재정민주주의가 크게 훼손된다고 할 수는 없을 것이다.

목 차

제 I 장 머리말	19
제 II 장 영국 재정민주주의의 발전	22
1. 초기의 재정통계	22
2. 지출통제의 발전: 공무목록과 통합펀드	28
3. 입법부 증액금지	31
4. 독립된 감사	34
5. 하원의 정부회계위원회	43
제 III 장 미국 재정민주주의의 발전	49
1. 독립 이후의 무질서한 예산	49
2. 행정부 예산제도의 도입	58
3. 입법부 예산권의 제한과 대통령의 거부권	79
4. 회계검사원의 독립	95
5. 통합예산의 발전	109
제 IV 장 한국 재정민주주의의 평가	120
1. 헌법의 재정관련 조항	120
2. 재정민주주의의 평가요소	123
3. 종합평가	143

제 V 장 재정민주주의의 핵심과제-지출승인법	150
1. 예산비법률주의의 근원	150
2. 예산과 지출승인법	160
3. 미국의 지출승인법	167
4. 지출승인법 도입의 효과	179
 제 VI 장 맺음말	 187
 참고문헌	 192
 부록 1. ‘헌법’	 195
 부록 2. 2004년말 현재 ‘예산회계법’	 217

표 목 차

<표 1> 미국 헌법의 재정권 관련 조항	50
<표 2> 미국 연방정부의 수입과 지출(1885~1912)	65
<표 3> 대통령 위원회의 제안사항	114
<표 4> 현행 헌법의 재정관련 조항	121
<표 5> 예산과 법률의 차이점	126
<표 6> ‘증액 및 신비목설치 금지’에 관한 유진오 박사의 설명	130
<표 7> 국회결산에 관한 제헌의회 제1독회의 논의	133
<표 8> 국회결산에 관한 제헌의회 제2독회의 논의	134
<표 9> 결산에 대한 국회의 권한	135
<표 10> 결산의 절차와 관련된 법률 규정	136
<표 11> 예산집행 관련사항의 감사원 보고	137
<표 12> 세입세출예산의 내용과 관련되는 예산회계법의 조항	139
<표 13> 중앙관서와 독립기관 관련 사항	142
<표 14> 각국 입법부의 재정권 요소 현황	148
<표 15> 대일본제국헌법의 재정관련 조문들	151
<표 16> 일본국 헌법의 재정관련 조문들	157
<표 17> 일반적 지출승인 법률의 구조	170
<표 18> 지출승인 계정의 구조	171
<표 19> 지출승인 계정의 다른 유형들	172
<표 20> 자금의 사용기한	173

<표 21> 금액의 제한	175
<표 22> 지출승인 자금사용의 제한	176
<표 23> 위원회 보고서: 계정과 사업금액	177
<표 24> 위원회 보고서: 기관들에 대한 지시	178
<표 25> 세입세출예산안 사항별 설명서: 경찰청 예시	181
<표 26> 2002년도 예산심의 부대의견	182
<표 27> 2002년도 결산심의 부대의견	184

제 I 장 머리말

조세 등의 강제적 부담금으로 조성된 국고자금은 그 사회의 정치·사회·경제적 비전을 구현하는 데 사용될 것이다. 국고자금의 사용과정을 재정운용이라 하는데, 재정운용의 의사결정 전 과정에 걸쳐 일정한 가치판단이 이루어질 필요가 있다. 총량규모, 전략적 배분, 사업별 내용을 통해 달성하고자 하는 정치·사회·경제적 비전은 무엇이 되어야 하는가?

일반적으로 대의민주주의 국가에서는 입법부인 의회가 이러한 가치판단을 해야 하는데, 그 이유는 입법권을 행사하는 의회가 국민의 의사를 결정하기 때문이다. 국가가 재정을 통해 국민들의 의사에 순응하는 행동을 하고 그에 따른 책임을 지는 것은 재정민주주의 또는 재정책임성(accountability)이라 불린다. 정치적 민주주의가 삼권분립을 통해 달성되는 것처럼, 재정민주주의도 재정권한을 입법부와 행정부가 적절히 배분하여 보유할 때 달성 가능하다.

대부분의 국가에서 입법부는 재정운용의 의사결정을 위한 제반 자료들의 작성을 행정부에 위임하고 있다. 사실 행정부는 재정운용에 관한 많은 정보들을 보유하기 때문에 중요한 의사결정을 사실상 주도할 수 있을 것이다. 또한 행정부는 입법부가 결정 확정된 국민의 의사를 집행한다. 여기서 신탁관리(trusteeship)의 개념이 적용되는데, 재정은 공적금전(public money)의 정부신탁(governmental stewardship)이기 때문에 국민들로부터 재정책임성이 추궁되어야 한다. 국민들은 자금을 정부에 신탁하였으며, 정부 관료는 피신탁인으로서 그 자금을 합리적이고 충실하게 신탁관리

할 의무를 부담하는 것이다. 국민들은 재정의 신탁자임과 동시에 신탁의 수혜자가 되는 것이다.

국회와 행정부의 재정권한은 어떤 형태로 분배되는 것이 합당한가? 다시 말해 예산의 편성, 승인, 집행, 사후검사 등과 같은 예산 과정 전반에 걸쳐 국회와 행정부의 역할을 어떻게 규정하여야 할 것인가? 지금 우리 국회가 보유하는 재정권한은 과연 부족한 것인가, 또 부족하다면 무엇을 근거로 이를 평가할 수 있을 것인가? 향후 국회의 재정권한을 강화하기 위해서는 어떠한 제도를 도입하여야 하는가? 본 연구는 이러한 의문들을 분석하고자 한다.

본 연구는 국회의 적정한 재정권한을 분석하기 위하여 영국과 미국의 재정민주주의 발전과정을 전반적으로 조명하였다. 앞에서 제기된 여러 가지 의문들에 대한 해답을 이들 국가의 경험에서 찾아보는 것은 상당한 설득력을 가질 수 있을 것이기 때문이다. 더구나 이들 나라들은 수백 년에 걸쳐 전 세계에 모범이 되는 재정민주주의의 제도를 확립하였기 때문에 여기서 유익한 교훈들을 찾을 수 있을 것이다. 영국과 미국은 그 이전에 존재하지 않았던 새로운 정치구조, 즉 내각책임제와 대통령제를 각각 고안하여 적절히 발전시킴으로써 전 세계의 모범국가가 되었다. 한 국가의 흥망성쇠는 국가운영의 기본 틀이 되는 헌법을 얼마나 적절하게 만드느냐의 역량에 달려 있는데, 이들 국가가 재정권한에 대한 문제를 어떻게 해결하였느냐는 중요한 타산지석이 될 수 있다.

다음의 제Ⅱ장에서는 1217년 대헌장 이후 19세기 중반에 이르기까지 영국 재정민주주의 발전과정을 조명하였다. 여기서는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립된 감사, 의회의 정부회계위원회 등의 몇 가지 요소를 집중적으로 부각하면서 1900년대 이전까지 650여년의 역사를 살펴볼 것이다. 제Ⅲ장에서는 미국 재정민주주의의 발전을 조명하였다. 여기서도 재정민주주의의 중요한 몇

가지 요소들, 즉 조세법률주의, 지출법률주의, 행정부 예산편성권, 회계감사원의 독립, 통합예산제도 등을 중심으로 설명할 것이다.

제IV장에서는 영국과 미국의 재정민주주의 경험을 기초로 하여 우리나라 국회의 재정권한을 평가하고자 한다. 재정에 관한 각종 법률규정들을 조명하면서 우리나라의 문제점을 부각할 것인바, 이들은 삼권분립 이념의 침해, 지출법률주의의 미확립, 증액 및 신비목 설치 금지, 국회 예산심의 및 회계결산 제도의 미확립, 감사원의 독립성 결여 등이다. 다시 말해 재정민주주의를 강화하고 확립하기 위한 과제들을 정리할 수 있을 것이다. 그런데 이들 중에서 가장 핵심적인 과제는 지출법률주의에 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지출법률주의의 의의와 내용을 보다 자세히 설명하기 위해 제V장에서 지출승인법의 의의와 내용을 살펴볼 것이다.

제II장 영국 재정민주주의의 발전¹⁾

1. 초기의 재정통제

영국에서 근대적 예산제도는 국민들 또는 그 대표자들의 모임인 의회가 왕권을 통제하려는 목적에서 태동하였다. 1217년 영국의 대헌장(大憲章) 또는 마그나 카르타(Magna Charta) 제12조에는 다음과 같이 기술되어 있다.²⁾ 그 내용에서 알 수 있듯이 이 당시 귀족들은 국왕이 자신들에게 부과하였던 강제적인 부과금에만 관심을 가졌었다. 사실 국고 또는 재정에 대해 의회가 통제권을 획득하기 위한 오랜 투쟁의 역사는 바로 세금을 통제하는 것으로부터 출발하였다.

“왕국의 평의회(the common council)에 의하지 않고는 왕국 내에서 어떠한 균역대납금(scutage) 또는 공과금(aid)이 부과될 수 없다. 다만 왕의 가족에 속전(贖錢)을 치르거나, 그 장자에 작위를 부여하거나, 그 장녀를 한번 결혼시키는 목적은 예외로 하지만, 이를 위한 상납금은 그 금액이 적정하여야 한다.”

의회가 재정권에 관심을 갖기 시작한 이 당시에는, 의회가 공금의 지출방법에 대한 지시보다는 국왕이 국민들에게 부과하는 조세

1) 제II장의 내용은 주로 Willoughby, et al.(1929)를 주로 참조하여 정리하였다.

2) 대헌장, 마그나 카르타는 원래 귀족의 권리를 재확인한 봉건적 문서였으나 17세기에 이르러 왕권과 의회가 대립할 때 왕의 전제(專制)에 대항하여 국민의 권리를 옹호하기 위한 중요한 전거(典據)로서 이용되었다.

의 총금액 한도를 엄두에 두었을 뿐이다. 따라서 이 당시의 통제
는 재정의 지출측면보다는 수입에 대한 통제를 의미하였다. 의회
의 가장 큰 관심은 국왕의 전횡으로부터 납세자를 보호하는 것이
다. 의회는 자금조성을 승인할 뿐 당해 자금의 지출목적과 방법을
결정해야 한다는 생각을 전혀 갖지 못했다.

이러한 인식의 배경을 파악하기 위해서는 두 가지 사실을 명심
할 필요가 있다. 첫째, 이 당시에는 국왕의 수입과 국가의 수입 사
이에 아무런 구분이 없었기 때문에 국왕의 업무가 곧 국가의 업무
로 인정되었다. 국가의 업무를 처리하는 것은 국왕의 의무였기 때
문에 자금지출에 대한 재량권은 국왕의 특권으로 인식되었다. 승
인된 자금의 지출목적과 방법을 상세하게 통제하는 것은 행정부에
대한 입법부의 부당한 침해로 간주되었다. 따라서 의회의 재정권
은 조세에 대한 통제만을 의미하였다. 영국의 헌법 역사를 기술한
Maitland(1920)는 이러한 사실을 다음과 같이 표현하였다.

“이 주제를 역사적으로 접근하기 위해 이해해야만 하는
첫 번째 사실은, 과거에는 국가수입이 바로 왕의 수입이었
다는 것인데 달리 표현하면 국가수입이라고는 없었다는 것
이다. 왕의 수중으로 들어오는 모든 금전은, 그것이 그의 장
원토지에 대한 지대이건 또는 봉토보유의 이윤이건 또는 국
가의 의회(great council)가 그에게 제공한 지원 또는 보조
금의 결과이건 관계없이, 모두 그가 마음대로 처분할 수 있
는 그의 것이었다.”³⁾

둘째, 이 당시에는 국왕의 수입 중 상대적으로 소규모 금액만
사람들에 부과되는 조세로써 획득되었다. 국고 수입의 대부분은
국왕의 토지, 봉토부담금(federal dues) 등에서 나타났던 것이다. 평

3) Maitland(1920), p. 430 참조.

상시에는 이러한 봉건수입으로 왕과 왕실의 개인적 경비와 정부의 일반경비를 충분히 충당하였다. 과세할 필요성이 생기는 경우는 오직 전쟁이 발발하는 때이다. 조세는 특수한 긴급상황에 대처하기 위한 한 때의 특수한 부담금으로서 그 부과가 검토되었다.

“또 다른 중요한 사실로서, 중세에는 영구적 조세가 매우 드물게 부과되었다는 것이다. 일반적으로 조세는 오직 다음의 경우에만 인정되었다. 국왕에게는 동산의 1/10 또는 통관관세(customs duty)가 인정되거나 또는 당장의 소요를 충당할 수 있도록 인두세가 부과될 수 있었다. 간혹 조세는 2~3년간씩 인정되기도 하였지만 이는 드물었다.”⁴⁾

이러한 두 가지 사실 때문에 의회는 재정지출보다는 조세에 대한 통제에 관심을 기울였던 것이다. 그런데 또한 이러한 사실 때문에 의회의 지출통제가 자연스럽게 나타나기 시작하였다. 조세는 국고수입의 일반적 재원이 아니라 특정 목적의 자금을 조성하는 수단으로서만 통상 부과되었기 때문이다. 의회가 특정 목적에 대해서만 조세와 같은 부담금을 승인할 수 있다는 원칙이 발전하면서, 점차 의회는 의회가 승인한 조세의 수입금이 사용되는 용도를 구체적으로 명시하여야 한다는 원칙이 발전하기 시작하였던 것이다.

조세수입의 용도는 주로 전쟁 수행과 관련하여 명시되기 시작하였다. 1348년에 스코틀랜드의 공격을 방어하기 위해 부과된 조세와 프랑스와의 백년전쟁을 수행하기 위해 1353년에 부과된 조세는 여기에 해당되는 것으로 지적되고 있다. 그러나 조세수입의 용도를 구체적으로 명시하는 제도는 1600년대 전제 왕권을 행사하려던

4) Maitland(1920), p. 182 참조.

스튜어트 왕조와 의회 사이의 투쟁으로부터 확립되었다. 그러나 1688년의 명예혁명 이전에는 승인되는 조세의 부과 목적이 항상 명시된 것은 아니었으며, 또 명시되는 경우에도 당해 조항들이 목적에 맞게 집행되는지 보장하는 적절한 수단이 없었다.

“1665년 찰스II세 국왕은 덴마크와의 전쟁을 위해 대규모의 자금을 요구하였는데, 법률로 조성된 자금은 전쟁 목적으로만 사용되어야 한다는 내용을 선언하는 조항이 당해 법률 내에 규정되는 것을 동의하였다. 이는 중요한 양허로서 유사한 지출승인이 이후 그의 재위기간 동안에 지속되었다. 혁명(Revolution) 이후에도 이러한 관행은 결코 변화하지 않았다고 생각하며, 국왕에게 자금을 승인할 때 의회는 다소 상세하게 규정된 특정 목적에 대한 공급을 승인하였다.”⁵⁾

명예혁명이 일어났을 때 비로소 특정 목적에 자금을 승인하는 원칙이 확고하게 확립되었다고 할 수 있다. 혁명 다음 해의 권리장전(the Bill of Rights)에 다음 인용문의 조항이 등장하였는데, 이 조항을 준수하는 과정에서 의회는 국왕이 결정하는 모든 지출의 승인권을 갖게 되었던 것이다. 또한 이 과정에서 하원(House of Commons)은 지출승인 법률의 발의에서 상원보다 우위에 있음을 확정하였다.

“이제부터는 어떠한 국민도 의회의 법률에 의한 의회의 동의(common consent)가 없이는 어떠한 증여, 용자, 또는 현금, 또는 조세를 납부하도록 강요되지 않는다.”

이 당시에 확립된 의회의 지출승인 제도의 특징을 설명하면 다

5) Maitland(1920), p. 433 참조.

음과 같다. 첫째, 국왕은 의회의 승인과 무관하게 자신에게 귀속되는 그래서 자신이 원하는 대로 지출할 수 있는 그러한 소득을 많이 가졌는데 이는 오랜 기간 지속되었다. 둘째, 지출승인 항목의 금액은 특정 전쟁의 수행, 군대 유지, 함선 건조 등과 같은 특정한 광범위한 목적에 기여하여야 한다는 설명 이상으로 자세하지는 않았다. Welby경은 이에 대해 다음과 같이 설명하였다.⁶⁾

“명예혁명 당시에 나타난 대규모의 재정적 변화는 해군과 육군에 대한 비용부담과 연관되어 있다. 혁명과 함께 의회에는 연도별 회기제도가 도입되었으며, 영불전쟁으로 해군과 군수서비스를 위한 예산지출에 대해 연도별 의결(annual Votes in Supply)이 이루어졌다. 이들 연도별 의결은 그 내용을 설명하는 지출승인 조항(Appropriation clauses)을 중심으로 공식적으로 이루어졌다. 정확하게 말하자면, 1689년 이후의 윌리엄(William) III세 국왕기에 국가업무 성격의 서비스에 대해 지출의결들이 부분적으로 연도별로 이루어졌음을 지적할 필요가 있을 것이다. 이들의 수는 점차 늘어났으나, 조지(George) III세 국왕 재임 후반기에 이르기까지 그 금액은 비교적 크지 않았다. 공공지출에 대한 의회의 통제는 명예혁명과 함께 시작하였으나 이러한 통제는 오직 육군, 해군, 군수품에 대한 지출에 한정되어 있었다. 1697년 프랑스와의 라이스위크(Ryswick) 평화조약 이후 국왕의 반대에도 불구하고 하원이 육군을 감축시켰다는 사실로부터 통제의 실질적 내용을 알 수 있을 것이다. 그러나 통제는 이러한 성격에 한정되어 있었다. 군대 서비스에 대한 명세

6) 웰비경은 1885~94년의 10년간 재정성(Treasury)의 최고상임관(Permanent Secretary)으로 근무하는 등 재정과 관련되는 중요 직책에서 근무하였다. Willoughby, et al.(1929)의 저술에서 ‘Lord Welby’를 인용하는 내용이 다수 게재되고 있는 점으로 봐서 그 당시 영미권에서는 웰비경이 재정제도에 관한 탁월한 전문가로 추측된다.

가 하원에 제출되었고, 이 명세에 기초하여 하원은 각 서비스의 금액을 의결하였다. 1798년까지 해군서비스 전체에 대하여 오직 한 개의 지출의결이 있었다. 앤(Anne) 여왕의 재임기에 육군에 대해서는 2개 또는 3개의 지출의결이 구분되었다. 그런데 ‘예비비(extraordinaries)’에 대한 의회의 사전 승인 없이 육군과 해군에서 대규모 금액이 지출되고, 그 다음 회기에 하원의 승인을 위해 예비비의 지출의결이 제출되는 관례가 증가하였다. 그러므로 예산지출 의결(Votes in supply)을 통해 행사되는 이러한 통제는 불완전하였고, 행정부에 많은 재량권을 부여하였으며 행정부는 이러한 재량권을 마음껏 이용하였다.”⁷⁾

그런데 일반적인 지출승인(appropriation) 제도, 즉 의회가 국고자금의 지출방법을 그런 대로 자세하게 규정할 수 있기 위해서는 먼저 두 가지의 제도개혁이 이루어져야 할 것이다. 첫째, 국왕의 개인적 수입지출과 국가의 수입지출이 명확하게 구분되어야 한다. 국왕의 개인적 지출과 국가적 지출을 구분한 연후에야 비로소, 국왕에 허용된 조세 등의 수입이 일정 금액을 초과하면 그 초과금은 국가적 지출로서 의회의 승인이 있어야만 사용될 수 있다는 사실이 성립할 수 있을 것이다. 둘째, 전체 국가수입을 단일의 통합자금(소위 일반회계) 단위로 구성하여 여기서부터 특정 목적별로 자금의 할당이 이루어져야 한다. 그렇지 않고 많은 자금단위들이 각각의 목적으로 충당되는 칸막이 제도하에서는 의회의 총괄적 재정통제가 사실상 불가능할 것이기 때문이다. 영국에서 전자를 위한 제도는 ‘공무목록(Civil List)’의 설치로 달성되었으며, 후자는 ‘통합

7) Memorandum on ‘the Control of the House of Commons over the Public Expenditure,’ Report of the Select Committee on National Expenditure (1902), Appendix No.13, p. 228 참조. Willoughby, et al.(1929), pp. 30~31에서 재인용하였다.

펀드(Consolidated Fund)'가 설치됨으로써 이루어졌다.

2. 지출통제의 발전: 공무목록과 통합펀드

19세기 이전까지만 하더라도 국왕은 조세 이외의 수입을 다수 보유하여, 자신의 수입을 의회로부터의 출연금에 크게 의존하지 않았다. 다시 말해 의회가 국왕에 대한 출연금의 지출방법을 결정한다는 원칙이 확립된 이후에도, 이 출연금과 관련되는 조세수입 이외의 소득은 국왕이 마음대로 처분할 수 있는 절대적인 권한을 보유하였다. 국왕은 국왕의 소득으로부터 자신과 왕실의 경비뿐만 아니라 정부의 통상적 경비 일체를 지불할 수 있었다.

1660년 왕정복고기(Restoration)에는 가혹하였던 많은 봉토부담금(feudal burdens)이 철폐됨으로써 조세 외에는 국왕이 보유하는 소득금액이 크게 감소하였다. 국왕의 이러한 손실을 보전하기 위하여 상속물품세(hereditary excise), 맥주·사과주·주정 및 기타 품목에 대한 특별한 영구세 등에서 나타나는 수입을 국왕에게 인정하였다. 이러한 과정은 윌리엄III세 국왕이 즉위할 때까지 계속 되었는데, 추가적으로 톤세(tonnage tax)와 파운드세(poundage tax)가 국왕의 일생 동안 인정되었다. 그러나 이러한 조세에는 중요한 조건이 부과되었다. 국왕이 연간 70만파운드의 소득을 초과하는 소득을 가진다면 이 초과금은 의회의 승인 없이 사용할 수 없는 것이라고 법률에서 규정되었다. 이는 '공무목록'의 취지가 법률에 반영된 첫 번째 경우라 할 수 있다.⁸⁾

'공무목록'이 보다 발전하게 된 계기는 1760년 이후 조지III세가 왕위에 오르면서 시작되었다. 등극과 함께 그는 국왕의 상속물품세 수

8) Maitland(1920), p. 435 참조.

입의 많은 부분을 포기하는 대가로 매년 80만파운드의 출연금을 의회로부터 받는 데 동의하였다. 이러한 법률을 통해, 국왕의 조세수입은 국가의 조세수입으로 간주되어야 하며 국왕의 경비는 반드시 의회의 출연금을 통해 충당되어야 한다는 원칙이 확립되기 시작하였다.

조지IV세가 국왕이 되면서 이 개념이 추가적으로 발전하였다. 전과 동일한 방법이 사용되면서 국왕에 대한 출연금이 연간 85만파운드로 증가하였다. 그런데 보다 근본적인 발전이 이루어졌는데, 왕의 개인용으로 생각되는 금액과 정부의 지원에 사용되어야 할 금액이 처음으로 구분되기 시작하였다는 것이다. 국왕의 개인용으로 사용될 수 있는 금액은 6만파운드로 고정되었다.

1830년대 이후 국왕 윌리엄IV세와 빅토리아(Victoria) 여왕 시절에는 보다 강화된 방법이 적용되었다. 즉 국왕의 개인 경비와 정부 경비 사이에 적절한 기준을 보다 명확하게 수립하고, 또한 국왕의 개인경비를 포함하여 모든 지출은 의회의 승인을 받아야 한다는 원칙이 확립되었다. 그 결과 국왕은 그의 개인 및 왕실 경비 모두를 충당할 수 있도록 의회로부터 봉급을 수령한다고 말할 수 있게 되었다. 이 금액은 공공채무에 대한 이자지급, 판사의 봉급 등과 같은 항목처럼 통합자금(소위 일반회계)에서 영구적이며 지속적인 청구금으로 처리되었다.

국왕의 소유와 국가의 소유를 명확하게 구분하는 과정에서, 의회는 국가의 소득과 지출을 실질적으로 통제할 수 있는 기반을 조성하였다. 1787년에 국가의 모든 수입과 지출을 단일의 자금에서 처리하는, 소위 우리나라의 일반회계에 상응하는 통합펀드를 설치하는 통합펀드법(Consolidated Fund Act)이 통과되면서 또 다른 중요한 변화가 나타났던 것이다. 당시 영국의 저명한 경제학자였던 Henry Higgs는 다음과 같이 기술하고 있다.

“1785년에 공공계정위원회(the Commissioners of Public Accounts)는 특정한 수입재원이 다양한 공적 지출로 용도 지정되는 제도가 복잡하다는 점을 상기시켰다. 따라서 예컨대 관세수입으로부터는 74개 이상의 지출이 74개 이상의 별도 계정으로 구분되었으며, 토지세로부터는 민병대(the Militia)를 위한 지출이 이루어지고, 특정한 상속연금은 우편국 수입에서 충당되었다. 이러한 복잡함을 쓸어버리기 위해 위원회는 ‘모든 공공수입이 흘러 들어가고 이로부터 모든 공공서비스의 예산지출이 공급되는 단일의 자금’이 설정되어야만 한다고 제안하였다.”⁹⁾

공공계정위원회의 이러한 제안은 통합펀드법으로서 의회에서 승인되었다. 모든 공공수입이 수령되고 이로부터 모든 공공지출이 충당되는, 통합펀드(Consolidated Fund)로 불리는 단일의 펀드를 설치해야 한다는 규정이 만들어졌던 것이다. 1816년에는 아일랜드의 수입과 지출에 대해서도 유사한 조치가 취해졌는데, 이들 두 개의 통합펀드는 이후 다시 통합되어 단일의 ‘영국과 아일랜드의 통합펀드’가 되었다.

이 법률은 근대적 재정제도의 발전에 크게 기여하였다. 이는 그 당시까지 의회가 이룩한 가장 중요한 재정개혁이라 할 수 있다. 특정 목적에 특정 수입을 할당하는 소위 칸막이식 재정운용 방법이 시행하는 한, 의회는 재정운용에 어떠한 자세한 통제도 행사하기가 불가능하였을 것이다.

그리고 통합펀드법은 정부활동을 모두 망라하는 범정부적 재정보고서의 초석이 되었다. 통합펀드법을 통해 공금의 책임성(accountability)이 크게 강화되었는데, 1802년부터 매년 발간되는

9) Henry Higgs, *Financial System of the United Kingdom*, p. 18 참조. Willoughby, et al.(1929), p. 34에서 재인용하였다. .

완전한 형태의 재정보고서는 이로부터 발전하였다고 말할 수 있다. 물론 재정상(Chancellor of Exchequer)이 재정의 운용지침과 활동을 위한 재정보고서를 의회에 제출하기 시작한 것은 1822년이였다. 이 시기가 바로 영국에서 완벽한 형태의 예산(Budget)이 출범한 것으로 기록될 수 있을 것이다. 이후 이러한 재정보고서는 정부의 재정계획과 함께 수입과 지출을 열거하고 흑자 또는 적자의 전망을 표시하였다.

3. 입법부 증액금지

의회가 명백하게 승인하기 전까지는 국왕 또는 행정부는 국민들에 대해 조세 또는 기타의 어떠한 부담금도 부과할 수 없으며, 또한 조성된 공공자금의 어떠한 지출도 이루어질 수 없다는 원칙이 영국에서 확고하게 성립되었다. 그런데 영국의 전체 역사에서 볼 때 이 원칙을 확립하고 유지하기 위해 의회가 끊임없이 주장하고 투쟁하였지만, 의회가 스스로 수입 또는 지출과 관련되어 재정사업을 편성하는 기관을 만들려고 단 한 번도 시도하지 않았다. 이는 다른 국가와 구분되는 영국만의 중요한 특징이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 근대적 재정제도의 출범 당시부터 영국의 의회는 자신의 기능이 국왕이 발의한 제안을 통과시키는 것으로 해석하였던 것이다. 따라서 국가의 재정소요액과 이들을 충당하는 방법을 제안하는 것은 국왕의 의무였으며, 하원의 의무는 제출되는 계획의 승인 또는 불승인에 있었을 뿐이다.

의회는 1706년부터 국왕이 제안하는 것 외에는 다른 어떠한 지

10) 1921년 이전의 미국 의회, 1789년~1814년 사이의 프랑스 의회는 영국의 의회와 달리 상임위원회를 통해 사실상의 예산편성권을 행사하였다고 볼 수 있다.

출재원(spending measures)도 검토하지 않는다는 규칙을 정착시켰다. 이러한 규칙은 확고하게 지켜졌다. 조세수입을 승인하는 매년의 재정법(Finance Act)과 자금지출을 승인하는 매년의 지출승인법(Appropriation Act)뿐만 아니라, 특정 목적의 금전이 요구되는 여타의 모든 법률에 대해서도 이러한 규칙이 적용되었다. 국고지출이 발생하는 어떠한 법안 또는 결의도 내각을 통하여 국왕이 제안하기 전까지는, 의회의 검토 그 자체를 금지시켰던 것이다. 나아가 국왕이 제출한 제안에 대해서는 국왕이 요청한 금액을 증가시키는 어떠한 수정도 인정하지 않았다.

이에 대한 규칙은 하원의 지속명령(Standing Order) 66번과 68번에 규정되어 있는데, 이들 모두는 18세기 초기에 설정되었는데 그 내용을 정리하면 다음과 같다.¹¹⁾

“66. 본 의회는 국왕이 제안하지 않는다면 통합펀드에서 지급되건 또는 의회가 제공한 금전에서 지급되건 관계없이, 공공서비스에 대한 어떠한 금액 요청도 접수하지 않으며, 또 공공수입의 출연 또는 지급에 대한 동의절차를 진행시키지 않는다.”

“68. 본 의회는 어떠한 수입원에 대해서건 국왕에 대한 자금의 증액을 위한 요청을, 이에 따른 부채와 당해 부채의 상환조치를 언급하고 당해 요청자와 그 보증인이 이를 보장하는 방법을 제시하는, 관련 장관 또는 장관들의 증명이 없는 한 접수하지 않는다.”

이러한 의회의 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항은 이후 영국 재정제도의 기본적인 특징이 되었다. 이는 행정부가 정부재정의 상

11) Willoughby, et al.(1929), p. 39 참조.

태에 대한 책임을 부담하도록 요구하는 것으로 볼 수 있기 때문에 중요한 것이다. 의회는 제안된 지출을 승인, 감축, 또는 거부하는 권한을 보유하고, 행정부는 이에 따라 수입과 지출에 대한 제안을 조정하여야 한다. 영국의 헌법학자는 이를 다음과 같이 설명하고 있다.

“헌법을 배우는 사람들이 다음 사실들을 너무 충격적으로 받아들이는 필요는 없다. 즉, 공공서비스에 지불되는 모든 자금이 국왕에 의해 지불되고, 공공서비스를 위해 인정되는 모든 자금이 하원에 의해 인정되며, 국왕을 대신하는 장관이 요청서에 그 목적을 명시하며 자금을 요구하지 않는 한 하원은 단 한 푼도 승인하지 않는다는 것을 자체 규칙으로 준수하고 있다.”¹²⁾

재정계획은 행정적 권한에 기초하여 작성되는 행정적인 서류(executive document)로서, 행정서류에 대한 승인권이 입법부에 있다고 하여 행정부의 재정에 대한 책임 성격이 변경되는 것은 아니다. 재정계획의 수립이 행정부에 집중되는 이러한 특징은 내각과 의회의 관계로부터 설명될 수 있다. 내각은 행정부를 통할하기 때문에 행정을 수행하는 과정에서 나타난 모든 일들에 대해 피신탁자 또는 집사자(stewardship)로서 해명을 해야 한다. 또한 내각은 행정부이기 때문에 다음 연도 정부의 요구와 자원에 대한 보고서를 작성한다.

그런데 영국에서 중앙행정기관으로서의 내각은 사실상 하원의 위원회라 하여도 과언이 아니다. 내각은 하원의 위원들로 구성되

12) William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Vol. I, 5th ed., by Maurice L. Gwyer, Clarendon Press, Oxford, 1922, p. 285 참조. Burkhead(1956), p. 4에서 재인용하였다.

기 때문에 내각은 자신의 사업에 대한 승인을 요청하고 그 사업을 옹호하고 설명한다. 승인이 이루어지면 내각은 자신의 행정적 역량으로 사업에 대한 행정을 통제하는 것이다.

영국에서는 내각의 지출에 대한 책임과 수입에 대한 책임을 서로 다르게 해석하고 있다. 하원은 자유롭게 지출을 삭감할 수 있지만, 이러한 삭감이 내각에 대한 불신임을 의미하지는 않는다. 마찬가지로 하원은 수입에 대한 요청을 거부하면서 내각이 다른 대안을 준비하도록 요구할 수 있다. 그러나 만약 하원이 지출증가와 함께 정부수입의 증가를 제안한다면, 이는 내각에 대한 불신임을 의미하고 총선거를 통해 새로운 정부가 구성되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 영국에서 내각의 예산상 책임 가운데에서 지출의 상한금액을 결정하는 것이 가장 중요하다고 간주되는 이유는 바로 여기에 있다.

내각이 예산편성에 관한 모든 책임을 부담하고 있는, 이러한 중앙집중적인 책임으로 인하여 영국의 예산제도는 오랫동안 적절히 유지될 수 있었던 것이다. 사실상 영국의 예산제도는 중앙집중적 책임이라는 관점에서 볼 때 아주 잘 작동되고 있기 때문에, 다른 나라들의 예산제도 발전에도 매우 큰 영향을 주었다. 그런데 이러한 책임의 집중화는 동시에 의회의 역할을 상대적으로 감소시켰는데, 예산의 의결 이전이건 이후이건 의회는 예산의 자세한 내용을 거의 실질적으로 검토하지 않는다고 말할 수 있을 정도다.

4. 독립된 감사

명예혁명 이후 19세기 초반에 이르기까지 공무목록, 통합펀드(Consolidated Fund)를 도입하면서, 의회의 권한은 점차 조세에 대

한 통제에서 국고지출에 대한 통제로 확대되기 시작하였다. 이는 조세법률주의에서 지출법률주의로의 확대를 의미하고, 지출법률주의는 지출승인(appropriation)된 자금의 집행에 대해 자세한 내용을 법률로 확정한다는 것을 의미한다. 그러나 지출법률주의가 보편적으로 시행되고 있으면서도 당해 지출승인 금액들이 법률에서 규정한 목적에 맞게 적정하게 집행되는지 확인할 수 있는 적절한 수단이 없었다. 13세기 이후 영국의 민주주의가 공적 금고(public purse)에 대한 의회의 통제로부터 발전하였으나, 19세기 후반까지도 하원이 예산집행의 통제에 대해 궁극적인 권한을 가지고 그 통제를 실질적으로 유효하게 할 수 있는 수단을 확보하지 못하였다.

1902년 ‘국가지출 특별위원회(the Select Committee on National Expenditures)’에서 웰비 경(Lord Welby)은 예산집행의 통제에 대해 다음과 같이 증언하였다.

“그렇게도 통제하고자 노력하였던 하원이 거의 160여 년 간 내내, 현금지출의 방법을 확인하지 않은 채 국고청(Exchequer)의 현금지급만 통제함으로써 하원이 지출을 통제할 수 있다는 환상에 확실히 빠져 있었다는 사실에, 저는 매우 충격을 받았습니다. 이 기간 동안 하원을 대표했던 그 모든 유능한 사람들이 이러한 환상에 빠져 있었다는 것은 정말 이상한 일이었습니다. …(중략)…

국고청장(Chancellors of the Exchequer)과 그 참모들 그리고 의회는, 현금지출을 추적하기보다는 국고청의 현금지급을 안전하게 함으로써 의회의 지출통제가 효과적으로 이루어질 수 있다는 환상에 여전히 빠져 있었습니다.”¹³⁾

13) Report of Committee on National Expenditure, 1902, p. 175와 p. 229 참조. Willoughby, et al.(1929), pp. 209~210에서 재인용하였다.

사실 19세기 중반에 이르기까지 예산집행에 대해 적절한 감사를 위한 수단이 아무 것도 없었다. 물론 이전에도 회계를 점검해야 한다는 생각 그리고 이를 실현하기 위한 시도는 부분적으로 발견될 수 있다. 웰비 경(Lord Welby)은 그의 비망록에서 공공지출에 대한 하원 통제의 문제점을 다음과 같이 기술하고 있다.

“국고청(Exchequer) 공무원에 의한 감사가, 튜더 왕조와 스튜어트 왕조 시대에 마련된 규정에 따라, 사실상 존재는 하였다. 이는 1688년의 명예혁명 시기에도 변경되지 않은 채 이후 약 1세기 동안 지속되었다. 이렇게 유유히 지속되는 감사 때문에 1782년에는 20~30년간 지속된 대규모 금액의 계정들이 여전히 결산처리되지 않았으며 심지어 1600년대 후반 국왕 윌리엄Ⅲ세의 재위기까지 소급되는 미결산 계정들도 있었다. 그런데 이들 감사는 의회를 위한 감사가 아니었다. 감사된 계정은 의회에 제출되지 않았다. 감사결과는 재정성(Treasury)에서 공표되어 통과되었으며, 재정성의 통과 권한에 의문이 제기되지는 않았다.”¹⁴⁾

웰비경은 이러한 감사제도의 가장 큰 결함을 두 가지로 지적하였다. 하나는 계정조사가 너무 늦게 또 비효율적으로 이루어졌다는 것이며, 또 다른 하나는 이러한 조사가 지출을 책임지는 행정부의 소속부처에서 이루어졌다는 것이다.

“우리 재정제도의 큰 결함이 여기에 있었다. 명세서(Estimates)와 그 의결(voting)방법에 대한 결함들은 점진적으로 해소되었으나, 하원이 승인자금의 지출방법을 알지 못하고 있다는 이러한 큰 결함은 1866년 ‘국고와 감사부처법(the

14) Report of Committee on National Expenditure, 1902, Appendix No.13, p. 228 참조. Willoughby, et al.(1929), pp. 210에서 재인용하였다.

Exchequer and Audit Department Act)'이 시행되기까지는 해소되지 않은 채 지속되었다. 우리의 두 분 위대한 국고청장, 피트 청장(Mr. Pitt)과 로버트 필 경(Sir Robert Peel)이 이 점을 간파하지 못했다는 것은 이상한 일이다. 더욱이 피트 청장은 국고청의 공무원들에 의한 기존의 감사제도를 철폐하고 감사위원회(the Board of Audit)라는 새로운 기구에 그 의무를 이전하여 여기에 상당한 권력을 부여하였는데, 감사제도를 이렇게 개혁하였던 피트 청장도 그랬다는 것은 더욱 이상한 일이다. 새로운 위원회에 의한 감사는 국고청 공무원의 감사와 비교할 때 그런대로 효과적이었고 또 신속하였으나, 감사결과를 하원에 제출하는 규정은 구비되지 않았다. 재정성(Treasury)은 감사된 계정을 승인하였고, 그 내용을 의회에 대해 책임지지 않았으며, 또 기존의 제도처럼 감사의 최고수장으로 행세하였다.”¹⁵⁾

1834년 의회는 기존의 국고청(Exchequer)을 폐지하고 국고통제청(Comptroller of the Exchequer)이라 불리는 새로운 기관을 설립하였다. 국고통제청은 기존의 국고청이 보유하던 국고자금의 관리 통제권뿐만 아니라, 재정성(Treasury)으로부터 인출되는 모든 자금을 승인하는 권한을 가졌다.¹⁶⁾ 다시 말해 재정성으로부터의 인출이 지출목적에 부합하는지 여부를 통제하는 역할을 수행하였다. 그러나 이러한 인출은 지출승인법에서 승인된 금액을 지출관(disbursing officer)에게 제공하는 단순한 선금으로서, 진정한 의미의 지출통제와는 거리가 있었다.

15) Lord Welby Memorandum, etc., p. 228 참조. Willoughby. et al.(1929), p. 211에서 재인용하였다.

16) 본 연구에서는 영국과 같은 내각책임제 국가의 Treasury를 재정성으로, 미국과 같은 대통령제 국가의 Treasury를 재정부로 각각 번역하고 있다. 이를 재무성 또는 재무부로 번역하지 않는 것은 '재무'라는 용어가 국가 재정을 반드시 의미하지는 않기 때문이다.

의회가 지출목적에 부합하는지 여부를 자체적으로 조사하는 근대적인 통계의 원칙이 발전한 계기는, 웰비 경에 의하면, 1831년에 해군제독(First Lord of the Admiralty)이 되었고 1856~7년에 공공자금위원회(the Public Monies Committee)의 위원장이 되었던 제임스 그라함 경(Sir James Graham)으로부터 시작하였다.

“1831년 가장 유능한 관리자, 제임스 그라함 경이 해군제독이 되었다. 그는 해군부의 군속부서(civil branches)가 엘리자베스 여왕 시절과 똑같은 형태로 유지되고 있음을 발견하였다. 그는 오늘날까지 잘 작동되는 원리에 따라 이를 다시 조직하였다. 그가 1831년 해군의 예산명세를 제출하면서 남긴 연설은 역사적으로 중요하다. 연설 중에 그는 다음과 같이 말하였다. 자신과 흄씨(Mr. Hume)가 1829년과 1830년 해군의 예산명세에 관심을 기울이면서, ‘혹시 의결될 총금액이 실제 감소할 것을 우려하여 그들은 명세의 세부내용을 자세히 들여다보지 않았다. 만약 그들이 이렇게 절약했노라고 외부에 보이는 일에 진력하지 않았다면, 그들은 각 항목별 실제 지출이 각각의 명세와 얼마나 일치하는지 사실상 조사할 수 있었을 것이다.’ 그 당시 그가 생각한 유일한 해결책은 매년 하원에 대차대조표를 제출하는 것인데, 대차대조표에는 해군부와 군수품 위원회의 각 항목별 실제 지출이 구체적으로 열거될 것이다. 결국 의회는 그의 제안에 따라 매년 해군제독이 하원에 관련 계정자료를 제출하도록 요구하는 법률을 통과시켰다. 이 계정은 해군지출승인계정(the Navy Appropriation Account)으로 불리는데, 지금까지도 매년 제출되고 있다. 이는 해군의 지출에 대한 회계감사에 기초하는데, 감사관이 확인한 각각의 서비스 항목에 대한 실제 지출을 보여준다. 이후 이러한 선례는 공공지출의 여타 대규모 분야에도 적용되었으며, 현재 공공지출의 지출승인 계정이 제출되는 기본 틀을 형성하였다. 내가 아는 한, 이는

하원에 실제의 지출결과를 제출하는 중요성을, 나는 필요성이라 보지만, 소관 장관이 이해한 첫 번째 사례이다. 그러나 이는 한 가지 지출분야에만 적용되는 단발성 사례였다. 그리고 하원이 계정을 심사하고 승인하도록 요구하는 법률적 규정이 없었기 때문에, 그 중요성이 인식되지 못한 채 이 계정은 연도별로 승인되었다.”¹⁷⁾

실제 지출을 감사한 설명서를 매년 의회에 제출하는 선례가 점차 다른 서비스, 특히 1846년 전쟁군수처(War and Ordnance Offices)로 확대되었다. 그러나 실질적으로 중요한 변화는 하원이 1856년에 ‘국고청·지급처 및 감사부처의 국고자금 수취·인출·감사에 대한 위원회(committee of the House of Commons on the receipt, issue and audit of public moneys in the Exchequer, the Pay Office and the Audit Department)’를 구성하고 1857년에 이에 대한 보고서를 작성하면서 시작되었다. 이 긴 이름의 위원회는 통상 1856~1857년 공공자금위원회(the Public Monies Committee)라는 명칭으로 알려지고 있는데, 웰비 경은 1902년 국가지출위원회의 증언에서 다음과 같이 말하였다.

“변화(즉, 근대적 감사제도)는 오직 서서히 나타났습니다. 제 기억으로는 1856~7년의 공공자금위원회, 이 위원회의 조직과 하는 일 모두가 아주 중요하였는데, 매우 인상적이었던 이 위원회에서 현저한 변화가 나타났다고 생각합니다. 공공자금위원회는 국고청의 자금인출을 감시함으로써 효과적인 통제가 모두 이루어질 수 있다는 생각을 단번에 불식시켰습니다. 그리고 의회의 실질적 통제는 자신의 독립된 공무원들을 통해 금전의 지불방법을 확인함으로써 행사될

17) Lord Welby Memorandum, etc., p. 229 참조. Willoughby, et al.(1929), p. 213에서 재인용하였다.

수 있다는 것을 파악하였습니다.”¹⁸⁾

공공자금위원회는 광범한 문제에 대해 많은 제안을 하였으며, 이들 중 다수가 의회의 승인을 받아 입법되었다. 사실 이 위원회의 보고서가 근대적인 재정관리 및 재정통제 제도의 기초를 확립하였다 해도 과언이 아니다. 모든 분야의 공공서비스에서 실제 지출을 감사하고 그의 연도별 보고서를 의회에 제출해야 한다는 원칙을 아주 강력하게 제시하였다. 더욱이 이전과는 달리, 이러한 감사와 보고서가 의회에 대해서만 책임지는 의회 자신의 공무원에 의해서 수행될 필요성을 강조하였다.

“감사 또는 지출항목의 점검은 1832년 해군서비스의 출연금 지출에 처음 적용되어 이후 육군의 여러 출연금으로 확장되었는데, 이는 의회의 출연금에 대한 엄격한 지출승인을 보장하기 위해 도입되었던 새로운 안정장치였다. 이는 행정부에 소속된 책임부처의 재량권을 제한하는 것이 아니라, 의회의 의결(Votes)에 대한 오용 또는 의회가 인가한 지출승인에 대한 남용을 파악하는 충분한 조사권을 가진 독립된 당국자가 이들의 계정들을 수정하도록 하는 것이다. 이러한 점검은 1846년에 통과된 법률 조항에 따라 규정되었으며, 현재 해군 및 군사지출, 그리고 산림청과 공공사업청(the Offices of Woods and Forests, and Public Works)의 지출에도 적용된다. 그리고 감사위원들(the Commissioners of Audit)은 지출승인법의 규정을 위배한 내용 모두를 직접 지적하는 보고서와 함께, 매년 하원에 제출하기 위하여 해군과 육군의 지출계정을 출연금과 대조하여 재정성에 이첩한다. 공공자금위원회는 공공자금의 사용에 대한 이 중요한

18) Report of Committee on National Expenditure, 1902, p. 175 참조. Willoughby, et al.(1929), pp. 213~214에서 재인용하였다.

점검을 재정성이 보관하는 소득 및 지출계정, 국세청(the Revenue Departments)의 계정, 또한 공무원 예비비를 포함하여 공무원을 위한 의결(Votes)의 지출금을 구성하는 여러 가지 계정 등으로 확대할 것을 건의하고,.... 또한 공공자금 위원회는 이들 계정 전체가 최종적으로 감사되어 이들이 관련되는 연도의 다음 연도 만료일 이전에 의회에 제출되어야 한다는 견해를 가지고 있다. ... (중략)...

공공자금위원회는 감사위원회(the Audit Board)가 계정들을 더 이상 재정성을 경유하지 않고 의회에 직접 제출하여 의견을 교환해야 하고, 육군 및 해군계정에 대한 지출승인 및 점검, 이들 직무를 수행할 공무원의 선정, 전보 및 해임 권한은 전적으로 감사위원회에 있어야 한다고 제안한다. ... (중략)...

공공자금위원회는 감사위원회의 의무와 권한을 크게 확대할 것을 제안한다. 만약 이러한 제안이 채택된다면 감사위원회의 구성과 이의 상대적인 지위는 국가의 중요 부처로서 행정부에 의해 재검토될 필요가 있다. 감사위원회는 의회에 대해서만 책임을 지며, 위원장의 지위와 보수는 수행업무의 중요성에 비례하여야 하며, 다른 중요 정부부처를 지휘하는 어떠한 기관장보다 그 직위가 낮지 않아야 한다.”¹⁹⁾

공공자금위원회의 제안들이 즉각 이루어지지 않았지만, 웰비 경이 표현한 것처럼 실질적으로 의회의 지출통제가 확립되는 형태를 실질적으로 결정하였다. 위원회의 두 가지 중요한 제안, 즉 감사된 계정들의 검토와 보고가 회부되어야 할 하원의 상임위원회가 설치되어야 하고, 또한 정부의 모든 계정들은 국왕으로부터 독립되며 의회에 직접 책임을 지는 공무원에 의해 감사되어야 한다는 것은

19) Report of Committee on National Expenditure, 1902, p. 229 참조. Willoughby, et al.(1929), pp. 214~215에서 재인용하였다.

최종 채택되었다. 전자는 1861년에 이를 설치하는 지속명령(standing order)을 통해, 그리고 후자는 1866년에 ‘국고와 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act)’이 통과되면서 채택되었다.

이 법률의 통과를 영국의 근대적 공공지출 제도를 확립하는 거의 마지막 단계로서 기록될 수 있다. ‘국고와 감사부처(Exchequer and Audit Department)’는 우리나라의 감사원에 해당하는데, 거의 100년 뒤인 1983년에 제정된 ‘국가감사법(National Audit Act)’에 따라 ‘국가감사원(National Audit Office)’으로 변경되었다. 감사원 설립의 의의에 대해 웰비 경은 다음과 같이 설명하고 있다. “지출을 실행하기 이전에 점검을 번거롭게 한다고 하여 정확한 지출승인이 보증되는 것이 아니며, 지출집행 이후의 조기감사와 감사결과의 자체 점검을 통하여 이를 통제할 수 있을 뿐이라는 것을 하원은 마침내 파악하였다.”

‘국고와 감사부처’의 장은 ‘통제 및 감사총괄관(Comptroller and Auditor General)’이라 불린다. ‘통제 및 감사총괄관’의 지위와 기능을 이해하기 위해서는 우선 공공자금이 기술적으로 국왕의 소유와 통제하에 있지 않음을 인식하여야 한다. 법적으로 이러한 소유와 통제는 의회에 있다. 의회는 일정하게 규정된 목적과 금액으로 이들 자금을 인출할 수 있는 권한을 부여할 뿐이다. 의회가 부여한 권한에 따르지 않고는 국고청으로부터 어떠한 자금도 인출될 수 없고 또한 이들 인출된 자금은 오직 규정된 목적과 의회가 지시한 방법에 따라서만 사용됨을 확인하는 것은, 의회의 직접적인 대표자이며 또 의회의 직원으로서 행동하는, 통제 및 감사총괄관의 기능이다.

감사측면에서 보았을 때 1866년의 법률로 실현된 중요한 개혁은 정부의 모든 계정이 감사된다는 조항뿐만 아니라 이러한 감사가

의회에 직접 보고하는 의회의 직원에 의해 수행된다는 것이다. ‘통제 및 감사총괄관’의 지위에 대한 이러한 개념이 현실적으로 충분히 실행되기 위해서는, 이 총괄관에게 행정부로부터 독립된 지위를 부여할 필요가 있다. 이러한 지위는, 비록 국왕이 ‘통제 및 감사총괄관’을 임명한다고 하더라도 그가 적당하게 근무하기만 하면 그 지위를 유지할 수 있으며, 상원과 하원의 결의에 의해서만 해임되고, 그 보수는 통합펀드(Consolidated Fund)에서 영구적으로 지급되는 방법으로 보장되었다. 결국 법관의 독립성을 보장하기 위하여 사용되는 동일한 규정이 그에게 적용되었던 것이다.

그런데 ‘통제 및 감사총괄관’의 개인적 독립성이 보장된다고 하더라도, 그가 부여받은 권한을 국왕으로부터 완벽하게 독립하여 행사할 수 있도록 보장된 것은 아니었다. 그의 권한범위, 특히 예컨대 감사원의 조직 및 인사상의 문제에 대한 최종 결정권한은 그가 아니라 재정성에 있다는 특이한 사실을 명심해야 한다. 따라서 ‘국고와 감사부처법’에서는 다음과 같이 규정되어 있다. ‘재정성은 때때로 통제 및 감사총괄관의 부처에 직원, 서기 및 기타 요원을 임명하여야 한다’; ‘국왕은 때때로 의회명령(Order in Council)을 통하여 직원, 서기 및 기타 요원의 관련 등급 및 계급에 대한 정원과 보수를 규정한다’; 또한 ‘통제 및 감사총괄관’은 당해 부처내의 내부 업무에 대한 명령과 규정을 작성하는 권한을 가지지만, 이들 명령은 ‘재정성이 이들 모두의 명령과 형태를 승인’할 때까지 발급되지 않고 유효하지도 않아야 한다.

5. 하원의 정부회계위원회

의회가 승인한 자금의 지출방법을 상세하게 감사하는 일이, 지출부처와 독립되고 의회에 대해서만 책임을 지는 직원들에 의해

수행된다는 것은 대단히 중요한 제도적 발견이다. 그런데 이러한 결정이 중요하지만, 지출에 대한 하원의 실질적 통제에 필요한 제도적 요건을 완벽하게 충족하기 위해서는 한 단계가 추가적으로 필요하였다. 이 추가적인 단계는, ‘통제 및 감사총괄관’의 지출에 대한 감사보고서에서 제공되는 정보를 의회가 활용하는 수단을 보유하여야 한다는 것이다. 하원이 자신에게 주어진 정보에 근거하여 검토하고 필요시 결정을 내리는 이러한 성격의 수단이 존재하지 않는다면, 지출에 대한 감사보고서의 의회 제출은 의미가 없을 것이다.

웰비 경은 지출의 감사보고서 제도를 개막한 해군제독(Admiralty)이 제안한 법률을 찬사하며 유감사항으로 다음을 지적하였다. “당해 법률에는 지출계정에 대해 하원의 결의를 요구하는 조항이 없어, 특별한 지적사항 없이 매년 통과되었기” 때문에, 이 법률은 충분한 장점을 거의 발휘하지 못하였다. 1856~7년의 공공자금 위원회는 이러한 점을 충분히 인식하였다. 하원에 대해 직접 책임을 지는 하원의 직원에 의해 모든 공공계정들이 완벽하게 감사되어야 한다는 것을 제안하면서, 공공자금위원회는 추가로 “이 감사된 계정들은 의장이 지명하는 하원 위원회의 검토를 위해 매년 제출되어야 한다”고 제안하였다. 이는 하원에 위원회의 법적 설치를 처음으로 제안한 여러 지적들 중 하나였다. 1861년 국고청장(Chancellor of the Exchequer) 글래드스톤(Gladstone)이 정부회계 위원회(Committee on Public Accounts)란 명칭으로 이러한 성격의 상임위원회를 설치하는 지속명령(standing order)을 채택할 수 있도록 하였다.

이후 지속적으로 설치되었던 이 위원회는 영국의 재정행정 전체 제도의 가장 중요한 특징이 되었다. 이는 영국이 공공지출에 대한 실질적 통제를 보장하고자, 단계별로 구축하여 왔던 제도의 최정

점이라 할 수 있다. 이의 조직, 성격 및 의무는 수년간 이 위원회의 위원이었던 Thomas Gibson Bowles이 ‘국가지출 특별위원회 (Select Committee on National Expenditure)에서 한 증언에서 아주 잘 설명되어 있다.²⁰⁾

“정부회계위원회는 11명의 위원(아마 지금은 15명으로 증가한 걸로 기억하는데)으로 구성되어 의결정족수 5명의 상임위원회입니다. 이는 1862년에 설치되었는데, 이 해에 첫 번째 지속명령(Standing Order)이 발효되었습니다. 이 위원회는 하원에서 매 회기가 시작되며 지명되었는데, 지속명령 57에 따라 ‘의회에서 공공지출로 승인된 금액의 지출항목에 대한 계정의 조사’를 위해 설치되었습니다. 나중에 설명하겠지만 이 목적은 위원회가 수행하는 의무를 결코 완벽하게 설명하지는 못하는 말입니다. 왜냐하면 이 말의 의미보다 그 의무가 훨씬 더 넓기 때문입니다. 위원회의 의장은 관례상 항상 야당 소속 위원으로부터 선출됩니다. 지출항목계정에 대한 ‘통제 및 감사총괄관’의 연례 보고서 내용에 한정되는 것은 아니지만, 위원회는 통상 이들 보고서에 따라 논의 주제와 출석 요구되는 공무원을 선정합니다. ‘통제 및 감사총괄관’은 그와 직원들이 계정에 대해 수행한 감사과정에서 발견한 의문점에 주의를 환기시키며, 위원회는 이를 명확히 하여 하원 전체에 보고합니다. 따라서 ‘통제 및 감사총괄관’은 상당 부분 위원회의 대리인입니다. 그는 의문점을 발견하여 획득한 관련 정보를 제출하고, 이를 더 조사검토한 후 보고하기 위해 위원회를 떠납니다. 따라서 ‘통제 및 감사총괄관’의 일차적인 작업은 적절하고도 완벽해야 하는데, 만약 그렇지 않다면 위원회는 이후 작업 즉, 공공계정들에 대한 의회의 통제를 보장 강화하는 최종 목적을 적절히 수행하지 못할 것입니다. …(중략)…

20) Report of Select Committee on National Expenditure, 1902, pp. 65~66.

‘통제 및 감사총괄관’은 재정성의 최고 상임관(permanent officer)이 하는 것처럼 항상 위원회 회의장에 참석합니다. 이제 정부회계위원회의 기능은 지출의 형식성을 넘어 현명성, 충실성 및 경제성으로 확대되었습니다. 이들 기능들은 계정의 지급측면뿐만 아니라 수입측면을 포괄하고 있음을 명심하여야 하겠습니다. 지출항목의 감사에 대한 ‘통제 및 감사총괄관’의 보고를 폭넓게 검토하는 것이라 할 수 있습니다. 위원회는 소환된 회계관뿐만 아니라 소환가능한 지출 관련 공무원들에 대한 구두조사와 추가질문을 통해, ‘통제 및 감사총괄관’과 직원들이 감사를 통해 수행한 조사를 보충합니다. …(중략)…

더욱이, 이것이 가장 중요한데, 위원회의 기능은 예산의 출연금 명세서에 대한 형식과 그 개수에 대한 감독으로까지 확대됩니다. 그리고 이의 어떠한 변경도 1867년과 1881년에 했던 바와 같이 사전에 위원회의 승인을 받아야 합니다. …(중략)…

위원회는 항상, 제 생각으로는, 명세서가 작성되는 예산의 결(Votes) 개수의 감소에 강력하게 반대하였습니다. 왜냐하면, 이는 예산의결에 대한 하원의 통제가 감소하는 것으로 생각되었기 때문입니다. 일정 금액의 대규모 예산의결을 일반적으로 반대하여 한 개에 많은 것을 포함시키기보다는 예산의결을 세분하는 것을 선호하고 있습니다. …(중략)…

또한 저는 위원회의 기능이 법률의 준수 여부를 중심으로 재정성의 행정으로까지 그 조사가 확대된다는 것을 말하고 싶습니다. 정부회계위원회의 소관영역은 매우 넓고, 그 행동은 아주 자유로우며, 조사방법은 너무 다양하여, 공익을 위해 사용될 수 있는 소지가 큼니다. 원칙적으로 보면 하원이 예산명세에 대해 하는 일을 위원회는 지출항목계정에 대해 실질적으로 하고 있으며, 또한 위원회는 훨씬 더 많은 목적을 위해 하고 있습니다. 왜냐하면 위원회는 부정확한 지출 명세를 검토하는 것이 아니라 그 자체로 실현된 실제의 지

출을 검토하기 때문입니다. 그리고 위원회는 대략적으로 알고 있는 부처의 장관뿐만 아니라 지출의 모든 세부사항에 관련되는 공무원들을 조사하고, 의문이 있으면 이들이 해명하도록 하고 그들의 일차적인 설명을 듣습니다. 낭비되거나 승인되지 않은 사항에 대한 지출뿐만 아니라 부적절한 관리 방법까지 통제함으로써, 이 위원회는 아마도 하원 그 자체보다 훨씬 더 효과적일 것입니다.”

여기서 특히 위원회의 권한이 넓다는 사실에 주목할 필요가 있다. 지출항목 계정에 대하여 ‘통제 및 감사총괄관’이 제기 보고하는 의문점에 한정되지 않고, 위원회는 오히려 재정관리와 관련되는 거의 모든 문제에 대한 조사 및 보고 권한을 가진다. 위원회는 예산명세서가 제출되는 형태를 검토하고, 지출항목의 분류와 지출항목이 포함되는 예산의결의 개수에 대해 의문을 제기하고, 위원회는 재정성의 행정을 조사하고, 지출측면에서는 여러 가지 서비스의 경제성과 효율성이 적절한지 파악하고, 최종적으로는 정부회계의 기술적 절차에 많은 관심을 표명한다.

위원회 제안에 대한 내용은 위원회 보고서에 수록되어 이에 대한 의회의 결정이 있게 된다. 정부회계위원회의 결정은 ‘재정성 의사록(treasury minutes)’에 포함되는데 여기에는 위원회의 제안과 재정성의 이들에 대한 의견이 정리되어 있다. 1911년에는 ‘통제 및 감사총괄관’이 위원회 설치 이후 발간된 보고서의 전체 개요를 재정성 의사록과 함께 작성 발간하였다. 이는 모든 회계관들이 제반 지시를 손쉽게 참조할 수 있도록 완전한 색인이 이루어졌으며 또 회계방법을 지도하는 기준이 되었다.

또 하나의 중요한 사실은, 인력과 작업 모두에서 이 위원회는 실질적으로 그 성격이 비정치적이라는 것이다. 야당에서 의장이 선출되기 때문에, 행정부의 직무대만을 정치적 편의로서 그냥 넘

길 위험이 없다.

마지막으로, 재정성에 대한 위원회의 권한을 조정하는 문제에 유의해야 할 것이다. 의회는 ‘통제 및 감사총괄관’의 의무와 권한을 규정할 때 다음의 사항을 대단히 조심하였다. 감사총괄관과 재정성 사이에 국가재정의 관리에 대한 책임이 분산되는 것을 막고, 또 재정성을 최종적인 책임과 권한을 보유하는 당국으로 유지하고자 하였다. 정부회계위원회의 기능을 정의할 때에도 마찬가지다. 이 위원회는 막강한 조사 및 보고권한이 있지만, 재정관리 방법에 대한 최고 당국자는 아니다. 보고서에 포함된 결론 그 자체는 구속력이 없다.

모든 제안사항들은 재정성에 보고되지만, 이들은 실질적으로 재정성이 이것 또는 저것을 하고 또 재정성이 통제하는 부서가 이것 또는 저것을 하라는 제안에 불과하다. 이러한 제안을 채택할 것인지의 여부는 재정성이 결정할 일이다. 재정성이 위원회의 제안을 실행하지 않고 거부하고, 또는 부분적으로 또는 수정된 형태로 채택하는 일은 자주 있는 일이다. 물론 재정성은 위원회의 제안을 거절할 때에는 아주 명확한 논거가 있어야 하고 그 이유를 의사록에 지적하여야 할 것이다.

제III장 미국 재정민주주의의 발전

1. 독립 이후의 무질서한 예산

미국의 독립이 있던 시기에는 영국과 유럽국가의 예산제도가 충분히 발전하지 않았다. 미국이 독립선언을 한 1776년 당시에 헌법 기초자들이 참고할 수 있는 가장 발전된 형태의 재정제도는 영국의 것이었다. 영국은 18세기 중반까지 근대적 재정제도의 여러 가지 요소들을 충분히 발전시키지 못하였으나, 최소한 조세법률주의와 지출법률주의는 보편적으로 확립되어 있었다. 미국의 헌법기초자들은 영국 재정제도에서 발견되는 이 두 가지 요소의 중요성을 충분히 인식하여, 1787년에 마련된 미국 헌법 제 I 조(Article I)에 이들을 명확하게 기술하고 있다. 특히 제 I 조 제 9 절 제 7 항(Clause 7)에서는 지출승인(appropriation)이 법률로 제정되는, 지출법률주의를 엄격하게 규정하고 있다.

미국이 대통령제도를 택하였지만 초기의 재정제도 형성기에는 각 부처의 관료들이 마치 영국에서처럼 의회와 직접적인 인간적 관계를 맺었다. 제 1대 재정부 장관이었던 ‘알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)’은 행정부 내에서 모든 재정적 문제에 대해 강력한 리더십을 발휘하였으며 지출과 수입에 대한 추정치를 작성하였다. 워싱턴 대통령은 재정부 장관을 절대적으로 신뢰하여 그에게 모든 것을 위임한 채 재정문제에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았다. 또한 초기에는 미국 행정부의 모든 부처들이 그 소관업무가 서로 연계되어 공식적인 질서가 없어도 부처 상호간의

협회가 즉각 또 쉽게 이루어졌다.

연방의회에서는 하원이 ‘전원위원회(Committee of the Whole)’를 통해 비판과 통제의 기능을 행사하였다. 지출승인의 경우에는 ‘전원위원회’가 토의한 후 특정 위원회를 지정하여 당해 위원회의 의견을 반영하는 지출승인법안을 제출하도록 요구하였다. 그런데 1796년에 하원의 지출승인 절차가 변경되었는데 ‘수입방안 위원회(Committee on Ways and Means)’가 설치되어, 재정수입 및 지출 예산에 관한 권한 모두가 여기에 집중되었다. 수입방안 위원회는 1802년부터 영구적인 상임위원회가 되었다.

<표 1> 미국 헌법의 재정권 관련 조항

<p>제 I 조(Article I)</p> <p>제1절(Section 1) 헌법에서 인정되는 입법권은 모두 상원과 하원으로 구성된 미국 의회에 속한다.</p> <p>… (중략) …</p> <p>제8절(Section 8) 연방의회는 다음의 권한을 가진다.</p> <p>조세, 관세, 부담금, 소비세를 부과하고 수령하며, 부채를 상환하고, 미국의 공동 방위와 일반 복지를 제공하고; 단, 모든 관세, 부담금, 소비세는 미국 전역에 걸쳐 획일적이어야 한다;</p> <p>미국의 신용으로 금전을 차입하고;</p> <p>… (중략) …</p> <p>앞에서 열거한 권한과, 본 헌법에서 미국정부 또는 정부의 각 부처와 기관에 부여된 여타의 권한을 집행하는 데 필요하고 적합한 법률 일체를 제정하는 권한을 가진다.</p> <p>제9절(Section 9) …(생략)…</p> <p>법률로 규정된 지출승인(appropriation)에 의하지 않고는 재정부(the Treasury)로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없으며; 모든 공적 금전(public money)의 수입과 지출에 관한 정기적인 보고와 계정은 수시로 공표되어야 한다.</p> <p>… (이하 생략) …</p>

제퍼슨(Jefferson) 대통령대에 이르러, 행정부 관료들은 의회의 일상사로부터 완전히 분리되었다. 내각과 의회 사이에는 직접적인 대면을 하지 않고 공문을 통한 의사교환이 이루어졌다. 연방의회는 위원회제도를 통하여 점차 입법권에서 주도권을 행사하기 시작하였으며, 행정부는 점차 입법과정에서 이전의 주도권을 상당부분 상실하였다. 이 시기에는 행정부의 재량권을 제한하는 자세한 내용의 지출승인법 때문에 행정부와 의회 사이에 재정문제에 대한 마찰이 꾸준히 증가하였다.

그런데 조직화된 정당이 출현하면서 입법에 대한 행정부의 영향력이 대통령에 의해 행사되기 시작하였다. 즉 대통령은 행정부 수반으로서의 역량뿐만 아니라 정당 지도자로서의 역량을 발휘하였다. 대통령의 역할이 이와 같이 확대되는 현상은 헌법 기초자들도 예견하지 못했던 것으로서 그들의 원래 의도에 배치되는 것으로 생각되었다. 초기의 하원 의원들 중 일부는 재정문제에 대한 행정부의 역할은 오직 보고에 한정되어야 하는 것으로 간주할 정도였다. 이러한 인식에도 불구하고 대통령의 확대된 권한과 함께 미국의 예산제도가 발전해 나갔다.

1865년 하원에 ‘지출승인위원회(Committee on Appropriations)’가 설치되기 이전까지 수입방안위원회(Committee on Ways and Means)는 지출예산에 대한 권한을 행사하였다.²¹⁾ 1802년부터 1865년 기간 동안 재정부 장관은 그의 연례보고서와, 매 회기 시작시 여러 정부부처와 기관들의 지출요청서를 정리한 ‘명세집(Book of Estimate)’을 제출하여 왔다. 여기서 재정부 장관의 기능

21) 1865년 3월 2일 미국 의회는 지출승인(appropriations)과 화폐금융(banking and currency)에 관한 기능을 수입방안위원회로부터 분리하였다. 지출승인에 대해서는 지출승인위원회를, 화폐금융에 대해서는 화폐금융위원회(Committee on Banking and Currency)를 각각 설치하였다.

은 극히 사무적이었다. 그는 각 부처의 지출명세서를 분류하고 이를 의회에 이첩하는 정도에 불과하였다. 그는 각 부처의 요청들을 비판, 수정, 감축 또는 조정하지 않았다. 행정부의 내각 역시 이 요청들을 재정계획이라는 제도하에서 총괄 조정하지 않았기 때문에, 국가재정에 대한 대리인으로 기능하지 않았다.

오히려 이 기간 동안에는 하원의 수입방안위원회가, 적어도 정부의 재정상태에 대한 포괄적 조명을 할 수 있다는 측면에서 계획기구로서 기능하였다. 그런데 수입방안위원회의 계획은 각 부처가 차례차례 보고하는 과정을 통해서만 수립되었기 때문에 모든 요구를 특정 시점에서 총괄적으로 조정하는 작업이라 할 수는 없었다. 1865년에 처음으로 하원에 별도의 ‘지출승인위원회’가 설치되었고, 그에 따라 의회의 예산심사 과정에서 있었던 수입과 지출의 통일성이 분산되기 시작하였다. 1885년에는 지출승인 추천권한을 가진 8개의 위원회가 하원에 있었는데 점차 10개로 늘어났다. 곧이어 상원에서도 상임위원회 8개에 지출승인항목 편성권한을 위임하였다.

지출승인의 추천 및 편성권한이 의회 각 위원회에 분산되기 시작한 1880년부터 1909년 사이는 연방재정이 극단적으로 방만하게 운영되는 시기였다. 이의 가장 중요한 이유 한 가지는 쉽게 설명될 수 있는데, 브라이스(James Bryce)가 1888년에 현란한 수사로써 이를 표현하였다.²²⁾

“여기서 설명한 의회의 재정시스템하에서, 미국은 매년 수백만 달러를 낭비하고 있다. 그런데 그녀의 부는 너무 많고 또 수입도 너무 증가하고 있어 그녀는 이 낭비를 인지하

22) James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. I, Macmillan & Co., London, 1891, pp. 179와 303의 내용으로서, Burkhead(1956) p. 11에서 재 인용하였다.

지 못하고 있다. 그녀는 청춘의 찬란한 특권, 즉 결과에 따른 고통을 받지 않고 실수를 범할 수 있는 특권을 누리고 있다.”

“미국은 그 자신의 세계에 살고 있다. 그녀는 공격으로부터 안전하고, 위협으로부터도 안전하며, 그녀는 유럽의 종족간 종교간 전쟁의 울부짖음을 멀리서 듣고 있다. 마치 에피쿠르스의 신들이 그들의 아름다운 거주지 아래에 펼쳐 있는 불행한 지구의 중얼거림을 듣는 것처럼…”

이 시기에 의회가 직면한 가장 중요한 재정문제는 관세로 인한 대규모 흑자를 매년 어떻게 처분할 것인가였다. 클리블랜드(Cleveland) 대통령은 1887년 12월 6일 의회에서 다음과 같은 연설을 하였다.²³⁾

“즉각적이고 신중한 검토가 절박하게 필요한 국가재정의 조건들에 대해, 의원들은 입법적 의무를 다해야 한다는 위기에 직면하고 있다.

현행 법률에 따라 매년 기업과 국민들의 필수품으로부터 가차없이 거둬들여야 할 금액은 정부 경비를 충당하는 데 필요한 금액을 훨씬 초과하고 있다.

...(중략)... 국세의 부담자들에게 요구하는 이러한 잘못은 일련의 사악한 결과로 증폭되고 있다. 국고는 ...(중략)... 무역과 사람들의 사용처로부터 불필요하게 각출한 자금의 저장고가 되고 있다. 그리하여 우리 국가의 에너지를 병들게 하고 노락질할 궁리만 만연하고 있다.”

대통령은 재정부가 당해 회계연도 말까지 약 1억 4천만달러에 달하는 흑자를 기록하고 있음을 지적하였다. 재정문제에서 미국이 ‘청

23) Burkhead(1956), p. 11에서 인용.

춘의 찬란한 특권'에 해당되는 이 시기에, 막대한 재정흑자로 인하여 지출에 대한 엄격한 법률·행정적 통제가 없었다는 것은 오히려 당연한 일이었을 것이다. 다수의 의원들이 자금의 지출권한을 갖는 상임위원회 숫자를 늘리고자 갈망하였다. 또한 이 시기에 의원들은 재정부를 공격하면서도 위선적으로 스스로 무책임하고 낭비적인 지출 승인을 자행하였다. 비평가들은 이 당시의 시스템이 부패를 낳았다는 것보다는 그런대로 잘 돌아갔다는 것이 주목할 만하다고 비판하였다.

이 시기 의회의 낭비는 오직 행정부처의 방탕과 동시에 나타날 때 가능할 수 있었다. 서로에게 '하자(瑕疵)의 강요(coercive deficiencies)'를 통해 담합하는 관행이 발전하였다. 이에 대해 윌머딩(Wilmerding)은 다음과 같이 설명하였다.²⁴⁾

“정부부처는 승인금액이 아니라 추정금액에 따라 지출하였다. 추정금액보다 적은 금액이 승인되는 경우에서도, 관련 부처 또는 실·국은 승인된 지출예산의 한도 내에서 다음연도 계획을 수정하여 수행하기보다, 그들이 사업을 중단하지 않고 요청한다면 의회가 추가예산금액을 제공할 것이라는 완벽한 자신감으로 변경 없이 이들을 지속하였다.”

요약하여 말하자면, 1900년대가 시작할 때만 해도 미국은 전세계에서 중앙정부의 예산제도가 없는 유일한 강대국이었다. 의회는 연방정부를 매년 운영하는 데 필요한 수백만 달러를 계획성 없이 조성하고 의결하였다. 의회가 수입과 지출을 결정할 때 연방정부의 지출과 수입을 모두 망라하는 재정계획, 즉 지출과 수입의 균형을 잡으려는 시도를 전혀 하지 않았다.

24) Lucius Wilmerding, Jr., *The Spending Power*, Yale University Press, New Haven, 1943, p. 140의 내용으로 Burkhead(1956), p. 12에서 재인용하였다.

물가지수를 조정하는 이외에는 충분한 형태의 재정계획이 작성되지 않았고 의회는 지출기관들에 대해 특별하게 규정하는 요구사항을 강요하지 않았다. 행정기관의 장들은 종종 명세서를 수정하여 의회에 제출하고 이들이 승인될 때까지 해당 위원회에 적극적인 로비를 하였다. 의회에서는 12개 이상의 위원회가 있었는데, 이들은 서로 독립적으로 작업하고 각각 별도의 지출승인법을 불규칙적으로 제시하였다. 각 위원회는 다른 위원회의 결정 또는 다양한 목적으로 제시된 총지출을 거의 감안하지 않고, 대개의 경우 각각의 필요에 따라 자체 지출계획을 수립하였다.

따라서 일반 국민들은 자신의 이익이 걸려 있는 기관과 사업에 더 많은 지출승인을 얻어내고자 위원회를 압박하였다. 의회 의원들 또한 그들의 유권자들을 대신하여 적극적이었다. 이들은 연방연금명부에 부적절한 인원의 명단을 추가할 것을 주장하였고, 우체국 건물, 하천·항만개발, 군부대, 군인 숙소, 어류부화장 및 기타 지역구 개발에 도움되는 많은 시설물들을 위한 지출승인을 요청하였다. 지역구를 위한 지출승인은 ‘돼지(pork)’로 이에 대한 법안은 ‘돼지밥통(pork barrel)’으로 공공연히 불려지면서도 이들 계획들은 의회를 압박하였다.

만약 이러한 계획이 위원회에서 좌절되면 의회에서 로그롤링(logrolling)의 절차를 통해 통상 추진되었다. 정부의 지출사업에 대한 대통령의 권한은 의회의 결정이 내려진 이후에만 거부권의 형태로 행사될 수 있었는데, 이 거부권은 개별 지출항목에 적용될 수는 없었다. 지출승인법안에는 다수의 지출항목들이 포함되어 있었는데, 거부권은 그 전체 법안에 대해서만 행사될 수 있었기 때문이다.

연방정부의 이러한 사정과 함께 주정부에서도 이와 유사한 또는 더 심각한 문제들이 나타났다. 일부 주에서는 주의회가 매년 정기

적으로 필요한 목적의 지출승인을 의결하지 않은 채, 가끔씩은 수년간의 포괄적 지출승인(blanket authorization)으로 지출을 허가하였다. 지출승인이 정기적으로 입법되는 경우에서도, 이들은 지출소요액에

대한 총괄적인 검토를 전혀 하지 않았다. 주 의회에 제출되기 이전에는 결코 취합될 수가 없었으며, 각각의 주정부 기관들은 지출승인 요구액을 의회의 회기중에 언제든지 제출할 수 있었다. 주 재정에 부담을 초래하는 법안들을 주 의회의 특정한 단일 위원회가 통제하지 않았다. 이러한 위원회 운영제도하에서 지출승인 법안은 전체의 최종액을 계산하지 않고 차례차례 상정되어 통과되었다. 특정 지역에 이해를 가진 법안은 로그롤링에 의해 의결되었으며, 의회의 회기가 종료되었을 때에야 비로소 재정계획에 대한 요약 자료가 작성될 수 있었다.

캘리포니아 주의 주지사 영(Young)은 1926년 12월 14일 Commonwealth Club에서 한 연설에서 주정부 재정에 대한 문제점을 다음과 같이 사실적으로 묘사하였다.²⁵⁾

“1909년 제가 처음 의회에 들어 왔을 때 주정부의 지출과 관련된 규정들이 거의 엉망이었습니다. 20년간 주 재정에 대해 감사가 한 번도 없었습니다. 어쨌든 금고에 있는 돈을 가능한 많이 절약해야 한다는 관점에서 보면, 양원의 재정 위원회는 주정부의 여러 기관과 부처들을 분별하지 못하고 뒤범벅 그 자체였습니다. 기관장들은 다른 기관의 관심에는 아랑곳없이 자신의 이익을 위해 온 신경을 곤두세운 채 위원회 사무실에서 매일 밤을 보내야 했습니다. 지출승인법에 대한 로그롤링과 표교환이 의회의원들 사이에 횡행하였습니다.”

25) Buck(1929), p. 12 참조.

이것이 전부는 아니었다. 거의 모든 주에서 주지사는 자신의 이익을 위해 거부권을 즐기고 있었으며, 지출요구 법안들이 모두 통과될 때까지는 얼마나 많은 돈이 지출승인되었는지 파악하는 것이 사실상 불가능하였다. 지출승인 법안의 제반 절차가 종료되었을 때에만 주의 예상소득이 지출승인 총액을 충당하는 데 충분한지 파악할 수 있었다. 주지사가 필요하다고 생각할 때에는 의회의 회기종료 이전에 지출항목의 금액을 감액할 수 있었지만, 통상 주지사가 지출계획을 제안하고 관련 법안의 검토과정에서 그 지출계획을 변호한다는 것이 적절한 제도로 생각되지 않았다.

주정부 하위의 지역정부(local governments)의 사정도 1900년대가 시작할 때 이보다 조금도 낮지 않았다. 일부 대도시들은 엄청난 공금을 흠치고 탕진하는 초기의 정쟁에서 비롯된 대혼란을 아직 회복하지 못하였다. 뇌물수수자를 조사하기 위해 다양한 방법이 사용되었지만 낭비와 방종이 실제 억제되지 않았다. 많은 도시 정부들은 개선된 재정운영방법을 시험하고 있었지만, 일반적으로 지역정부들은 재정작업에 대한 체계적 절차를 실질적으로 마련하지 않았다.

지역의 납세자들은 정부원가에 대해 신뢰할 수 있는 유용한 통계가 없었고, 세율인상은 굳이 그 이유를 설명한다면 정치적 구실로 이루어졌다. 포괄적인 재정계획은 없었다. 회계연도중에 얼마나 많은 돈이 지출될지, 또는 당해연도의 수지가 흑자인지 적자인지 아무도 사전에 말할 수 없었다. 매년의 지출금액은 통상 정치적 편의로 지시되었기 때문에, 정부의 가용수입은 종종 지출을 충당하지 못했다. 이 경우 지역정부는 현재의 비용을 지불하기 위하여 장기채를 발행하여 돈을 빌리는 등 현재의 운영비를 충당하려고 미래의 자원을 끌어쓰는 일을 빈번히 주도하였다.

2. 행정부 예산제도의 도입

가. 예산운동의 태동

1900년대 초기에 많은 전문가들은 연방정부, 주정부, 지역정부들의 무질서한 예산현장을 지켜보면서 재정제도의 발전방향을 생각하기 시작하였다. 그들이 우선 이러한 혼란을 해결할 길을 찾기 위해 다른 나라에서 사용되는 방법을 조사하여 이들을 미국의 무질서한 관행과 비교하기 시작하였다. 유럽국가, 특히 영국의 예산계획과 통제의 장점을 연구하였다. 그들은 예산제도의 본질을 설명하였고, 또한 미국의 정부형태에 적용될 수 있는 예산제도를 논의하였다. 이들의 논의가 간혹 이론적이긴 하였지만, 결국은 실용적인 제안을 담고 있었다.²⁶⁾ 정치에 관심을 가진 기업가들을 포함하여 다른 사람들도 점차 예산제도에 대해 논의하기 시작하였다. 거의 동시에 시민단체 회원들도 이를 토의하기 시작하였다. 왜냐하면 비로소 그들은 지역정부 사업의 문제점을 발견할 수 있었고, 또 정부를 운영하기 위한 조세가 끊임없이 증가하는 이유를 발견하였기 때문이다.

특히 스테픈(Lincoln Steffens), 타벨(Ida M. Tarbell), 베이커(Ray Stannard Baker) 등과 같은 ‘폭로자(Muckrakers)’들이 도시정부의 부정에 집중적인 관심을 표명하였다. 이러한 영향에 힘입어 1899년에 국내도시연합(National Municipal League)은 도시공사법률(municipal corporation act)의 시범안을 작성하였다. 이 시범안의 중요한 특징은 시장(市長)의 직접적인 감독하에서 주도적으로 운용되는 예산제도를 제안하였다는 것이다. 이 연합은 지방

26) 이 시기 예산제도에 대한 대표적인 연구로는 H.C Adams, *The Science of Finance*, 1898를 들 수 있다.

정부 개혁을 촉진하는 데 아주 적극적이었기 때문에 이 시범적 법률은 상당한 영향을 끼쳤다. 여기에 포함된 예산제도는 많은 도시들에 의해 채택되었다.

국내도시연합에 이어 두 번째로 미국의 예산제도 발전을 촉진하였던 계기는 알렌(William H. Allen), 부르어(Henry Bruère), 클리블랜드(Frederick A. Cleveland) 등과 같은 유능하고 공격적인 인물들을 하나로 묶어주었던 뉴욕시 도시연구부(New York Bureau of Municipal Research)가 설치되었던 1906년을 들 수 있다. 이 그룹은 그 참모들과 함께 뉴욕시 예산을 개선하기 위해 연구를 수행하였다. ‘도시예산의 편성(Making a Municipal Budget)’으로 명명된 이들의 첫 번째 보고서는 1907년에 발간되었다. 뉴욕시의 보건 사업을 수행하기 위한 예산제도개혁은 긍정적으로 평가되어 곧 다른 사업으로 확산되었다.

뉴욕시 도시연구부의 활동과 지향점은 1900년대 초기 ‘좋은 정부(good government)’ 운동이 발전하는 데 가장 중요한 영향을 미쳤다. 이들은 십자군과 같은 열정과 의욕으로 일했는데, 왈도(Waldo)는 이 그룹에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.²⁷⁾

“연구부의 운동은 개혁주의(Progressivism)의 일부였으며, 그 지도자는 개혁주의의 지도자였다. 비록 이들이 박애주의(humanitarianism)와 세속적 기독교 정신의 도덕적 열정으로 불타고 있었지만, 이들은 역설적으로 19세기의 단순한 도덕주의에 싫증을 느꼈다. 이들은 폭로자(Muckrackers)들이 밝힌 사실들에 흥분하였지만, 자발적 격동에 의한 개혁에 실망하였다. 그들은 학문적 호소와 약속을 중시하였으며,

27) Dwight Waldo, *The Administrative State*, Ronald Press Company, New York 1948, pp. 32~33에 게재된 내용으로 Burkhead(1956), pp. 13~14에서 재인용하였다.

학문의 길처럼 그리고 인간문제 해결의 충분한 방법으로서 객관적 사실의 발견을 전적으로 신뢰하였다. 그들은 정부에 대해 새로운 객관적 인식을 하였으며 -또 주장하였으며-, 그들의 이상은 계획 및 관리되는 사회에 치우쳤다. 이들은 ‘나쁜(bad)’ 기업들을 증오하였으나, 기업조직과 절차가 용인될 수 있는 공기업 형태를 중시하였다. 이들은 정치인들을 혐오하였다. 그러나 시민들에 대해서는 다음과 같은 믿음을 굳게 가졌다. 대체적으로 마음 깊은 곳에서 순수하며, 효율적이고 경제적인 정부를 열망하며, 또 의욕적이고 시야는 넓으며, 문제가 복잡할 때 많은 전문적이고 학문적인 지식을 활용하는 그러한 정부를 쟁취하고 지원할 만큼 충분한 합리성을 갖추고 있었다. 이들은 ‘효율성 이념(efficiency idea)’의 열렬한 지지자들이었고 ‘실용적(useful)’ 교육운동의 지도자였다. 시민의 자각과 투지, 효율성, 실용적 교육, 이 세 가지 용어는 ‘효율적 시민(Efficient Citizenship)’ 운동의 핵심을 형성하였다. 이들은 ‘진정한 민주주의는 시민들과 선출된 자 또는 그에 의해 지명된 자들 사이의 지적 협력에 있다’는 비전을 가졌다.”

개혁을 이와 같은 개념으로 접근하면서 점차 예산을 정부조직에 책임을 전파하는 중요한 수단으로 인식하였다. 예산제도를 통해 예산에 대한 국민의 통제를 가능하게 해야 하고, 예산은 정부가 하고 구상하는 일을 의식이 있는 시민들에게 알리는 수단이어야 한다. 예산제도는 당시 ‘보이지 않는 정부(invisible government)’, 즉 누구에게도 책임지지 않는 정당 보스제도를 타파할 수 있어야 한다. 이를 달성하기 위해서는 행정적인 리더십이 제도화되어야 한다. ‘민주주의의 공기는 해명책임을 지는 리더십의 권력에 의하여 정화되어 유용한 곳들로 흘러들게 해야 한다(The atmosphere of democracy must be filtered and made to flow into useful

channels by the power of leadership which may be made accountable).²⁸⁾

미국 도시에서는 대부분의 시장들이 상대적으로 부적절한 행정적 권한을 보유하였기 때문에 예산제도 발전에 장애를 받고 있었다. 일반적으로 도시에서는 재정권한이 시의회에 집중되었다. 시장은 시의회에서 이들과 함께 앉아 있을 권한을 가지거나, 또는 시의회 재정위원회를 대표하는 권한 이상을 보유하지 않았다. 따라서 체계적인 예산제도를 채택하기 위해서는 시정부의 구조조정과 권한재배분이 필요하였다. 다시 말해 도시의 재정업무를 개선하기 위해서는 예산개혁과 동시에 정부의 구조조정이 추진되어야 했다. 이러한 동시추진은 도시 관리자 운동(city manager movement)의 중요한 특징이라 할 수 있다. 사실 1910년 이후 미국의 여러 도시에서 도시관리자의 도입을 주도했던 개혁운동이, 자연스럽게 예산개혁이 이루어지도록 하는 압력이 되었다.

일반의 관심이 여기까지 발전하면서 도시정부의 재정절차, 조직, 관리를 연구하기 위해 도시연구부(bureaus of municipal)가 출범하였던 것이다. 점차 연구부의 노력이 실질적인 결실을 맺어 뉴욕시에 체계적인 예산제도가 도입되었다. 도입된 이들 방법이 초기에는 조악하였지만, 이들의 등장으로 미국의 정부운영에 신기원이 이룩되었다고 말할 수 있었다. 뉴욕시는 예산과 기타 근대적인 재정제도가 얼마나 중요한가를 미국 전체에 교육시키는, 재정행정의 실험연구소가 되었다.

정확한 시기를 말하기는 곤란하지만 1920년대 중반까지 미국 대부분의 도시들은 도시의 재정운영에서 어느 정도 충분한 개혁을 추진하였으며 또 일종의 행정부 예산제도를 확립하였다. 제18차

28) Frederick A. Cleveland and Arthur Eugene Buck(1920), p. 102에 있는 문장으로서 Burkhead(1956), p. 14에서 재인용하였다.

헌법개정(Amendment)의 통과와 이에 따른 주류 판매수입의 손실로 시재정에 나타난 재정적 압박 때문에, 1920년대에는 도시정부에서 예산제도의 채택이 가속화되었다. 또한 이는 자동차 주행을 위한 포장도로와 증가된 학생을 수용하기 위한 신규 학교건물 등과 같은 도시의 사업증가 요구로 가속화되었다.

지금까지 설명한 바와 같이 미국 도시에서 예산제도를 급격하게 채택한 배경은 여러 가지로 설명될 수 있다. 개혁주도자의 역할, 좋은 정부를 위한 시민들의 열망, 도시의 재정지출 소요액의 증가 등이 중요한 요소였지만 이들만으로는 충분하지 않았다. 예산제도의 개혁을 이끈 중요한 지원요소는 기업인 집단들의 압력에서 결정적으로 나타났다. 1900년 이전에는 정부 업무에 거의 무관심하였던 기업가들이 이제는 진지하게 관심을 기울였던 것이다. 이러한 관심은 조세부담의 증가에 따라 필연적으로 나타났다. 세금부담을 줄이는 길은 정부지출을 효율화하고 이를 감축할 수 있는 예산제도를 확립하는 것이었다. ‘보이지 않는 정부’를 반대하였던 개혁주도자의 의욕보다는 오히려 ‘정부내 더 많은 기업정신’이라는 슬로건이 아마도 예산개혁을 주도하였을 것이다. 개혁주도자들이 의도하였던 것처럼 예산개혁은 사회복지사업의 효율적 수행을 위한 정부의 역량 강화가 아니라, 정부의 전반적인 경비절감과 세금 감소를 통한 재정감축으로 인식되었다.

기업인 집단들은 정부내에 기업정신을 과급시키기 위해 도시의 예산제도 채택을 강력하게 지원하였다. 당시 많은 시정부에서는 ‘보스 규칙(boss rule)’, 독직, 부패가 만연하여 정부와 합리적인 거래를 수행하기가 매우 어려울 정도였다. 만약 이해집단에 포함되지 않는 다른 사람이 시당국과 공사계약과 정부조달 계약을 체결하여 자재와 물자를 공급할 수 있기 위해서는, 정부를 ‘유사기업(businesslike)’ 수준으로 전환시키는 개혁이 필요하였다. 예산제도

에 내재하는 행정권한과 책임의 중요성 때문에 예산제도는 정부가 기업들과의 관계를 합리적으로 개선하는 중요한 과정이었다. 경쟁 입찰과 같은 여타의 개혁들이 예산제도가 채택된 이후에 추진될 수 있었으며, 기업과 정부 사이의 경제적 관계가 보다 합리적으로 전환될 수 있었다.

나. 타프트 대통령의 경제성·효율성 위원회

1900년대 초기에 도시정부를 중심으로 나타났던 예산개혁의 주 도자, 좋은 정부를 위한 시민들의 열망, 도시의 재정지출 소요액 증가, 기업인들의 예산제도에 대한 인식 등은 연방정부에 대한 압력으로 전환되었다. 특히 1909년 타프트(Taft) 대통령이 취임하면서 연방정부에 두 가지 형태의 압력이 분명하게 나타났다. 첫째, 연방정부 재정의 흑자기조는 더 이상 유지되지 않을 것이며 재정 지출의 규모는 점차 확대할 것이라는 기대가 만연하였다. 클리블랜드(Cleveland) 대통령 시대의 흑자는 1894년 이후 더 이상 지속 되지 않았다. 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령의 임기중인 1901년~1909년 사이에 적자가 다시 나타났다. 타프트(Taft) 대통령이 취임하였던 1909년에는 6억 9,400만달러의 총예산에서 8,900만달러의 적자가 나타났다. 또한 1890년대에 3억달러와 4억달러 사이에 머물던 연방지출의 규모가 1909년에는 약 7억달러가 되었다. 이러한 추세는 <표 2>에 표시되어 있다.

연방정부의 이러한 지출증가가 당시 광범하게 만연하였던 독직과 부정에서 연유한 것만은 아니었다. 증가의 대부분은 정부기능의 증가 그리고 스페인-미국의 전쟁 경비에 기인하였다. 다시 말해 국가 확장의 시기와 함께 재정지출이 증가하였던 것이다. 1910년 포드(Henry Jones Ford)는 다음과 같이 설명하고 있다.²⁹⁾

“이제 미국의 금융자본은 국가를 볼모로 잡고 있다. 미국의 영업기업은 세계 곳곳을 침투하고 있다. 중국에서 전란(boycott)이 일어나면 우리 방적공장의 행정실을 통해 비보가 전해오고 긴급구제 요청이 워싱턴에 당도한다. 국가의 이익은 자연스럽게 중앙정부의 보호를 받게 될 것이다. … (중략)… 세계적인 강대국이 되면서 이에 따른 책임이 우리 정부조직이 감당하기 어려운 긴장감을 조성하고 있음을 발견할 수 있다.”

둘째, 또 다른 압력은 독직과 부패 자체에 대한 증오에서 비롯되었다. 지출이 급속도로 증가하면서 국민들의 재정지출에 대한 관심이 증가하였고 개혁주의자들의 주장은 보다 심각하게 들리기 시작하였던 것이다. 도시정부의 예산개혁에 기여하였던 요인들이 연방정부의 개혁에도 마찬가지로 기여하였다. 지방정부의 잘못된 관행들을 타파하려는 십자군과 같은 열정을 보였던 다수의 사람들이 이번에는 그 열정을 연방정부의 방만함과 의회의 부패에 집중시켰다.

연방정부에 대한 이러한 두 가지 압력이 결합되어 몇 가지 조치가 이루어졌다. 1909년 3월 4일, ‘선드리 시빌 지출승인법(Sundry Civil Appropriations Act)’에 대한 개정안(미국 성문법전의 ‘35 Stat. L.945, 1027’)이 마련되어, 만약 지출예산이 수입을 초과하면 재정부 장관은 지출예산을 어떻게 줄일 것인지 아니면 추가 조세를 어떻게 부과할 것인지를 의회에 즉각 제안하도록 하였다. 그러나 재정부 장관이 이러한 지시를 준수하기 위하여 적절한 행동을 단 한번이라도 취하였는지에 대해서는 아무런 기록이 없다. 또한

29) Henry Jones Ford, *The Cost of Our National Government*, pp. 9~10의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 17에서 재인용하였다.

<표 2> 미국 연방정부의 수입과 지출(1885~1912)

(단위: 백만달러)

회계연도	총수입	총지출	재정수지
1885	324	260	+ 63
1886	336	242	+ 94
1887	371	268	+103
1888	379	268	+111
1889	387	299	+ 88
1890	403	318	+ 85
1891	393	366	+ 27
1892	355	345	+ 10
1893	386	383	+ 2
1894	306	368	- 61
1895	325	356	- 31
1896	338	352	- 14
1897	348	366	- 18
1898	405	443	- 38
1899	516	605	- 89
1900	567	521	+ 46
1901	588	525	+ 63
1902	562	485	+ 77
1903	562	517	+ 45
1904	541	584	- 43
1905	544	567	- 23
1906	595	570	+ 25
1907	666	579	+ 87
1908	602	659	- 57
1909	604	694	- 89
1910	676	694	- 18
1911	702	691	+ 11
1912	693	690	+ 3

자료: Burkhead(1956), p. 16 참조.

상원은 재정적자를 조사하기 위하여 1909년 3월 22일에 특별위원회를 구성하였는데, 여기서는 다음과 같은 내용이 보고되었다.

“미국의 대규모 기업에서 높은 수준의 사업효율성을 보장할 수 있었던 것처럼, 정부업무의 제도와 방법을 개선한다면 정부사업의 수행에서 연간 수백만달러의 절약과 훨씬 더 높은 효율성을 보장할 수 있을 것이다.”³⁰⁾

1909년 12월 타프트(Taft) 대통령은 ‘대통령이 정부사업을 수행하는 방법을 탐구할 수 있도록...’ 10만달러의 예산을 요구하였다. 이러한 요구가 의회에서 1910년 6월 25일 승인되자, 대통령은 ‘경제성·효율성 위원회(Commission on Economy and Efficiency)’를 즉각 출범시켰다. 당시에 재정부 장관, 맥비그(Franklin Mac- Veagh)는 1909년의 연례보고서(Annual Report of the Secretary of the Treasury for the fiscal year ending June 30, 1909)에서 ‘행정부의 무책임’을 철폐할 필요성을 지적하며 중앙정부의 재정제도 개혁을 위한 요구를 강조하였다.

경제성·효율성 위원회는 사명감을 갖고 폭넓은 분야에 대한 문제점과 해결방안을 모색하였다. 거의 2년 동안 ① 연례 재정사업으로서의 예산 ② 연방정부의 조직과 활동 ③ 인사문제 ④ 재정기록과 회계 ⑤ 정부내 사업관행과 절차 등을 조사하였다. 위원회가 수행한 우선적인 업무 중 하나는 연방정부부처와 기관들로부터 인건비, 재료, 소모품, 장비 등과 같이 구입 목적물에 따라 지출을 분류한 정보를 수집하는 것이었다. 정부부처 장들과의 토의와 대통령과의 면담을 통해 위원회는 연례 예산자료의 제출에서 정부부처

30) Henry Jones Ford, *The Cost of Our National Government*, pp. 105의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 18에서 재인용하였다.

가 사용해야 할 일련의 양식을 작성하였다. 또한 위원회는 처음으로 안된 연방정부활동의 조직도를 작성하였으며, 정부 내에서 중복되는 운영사항들에 대해 많은 연구를 수행하였다.

위원회는 1911년 여름에, 의회에 제출되는 예산안을 작성할 때 사용해야 할 새로운 양식을 정부부처와 기관들에 송부하였다. 그러나 의회는 이 새로운 양식을 무시하고 기존의 양식을 그대로 요구하였다. 정부부처와 기관들은 의회의 회기가 시작된 이후까지도 대통령에게 새로운 양식에 따른 예산안을 송부하지 않았다. 이러한 과정 속에서 타프트(Taft) 대통령은 1912년 1월 17일 의회에 ‘정부서비스의 경제성과 효율성(Economy and Efficiency in the Government Service)’이라는 메시지를 송부하였다. 또한 1912년 6월 27일 ‘국가예산의 필요성(The Need for a National Budget)’이라는 위원회 보고서가 발간되었다.

이들 두 가지 문서는 연방정부의 예산제도 발전에 결정적으로 기여하였으며, 또한 구체적인 정부운영 절차의 개선에도 역시 기여하였다. 연방정부 역사에서 그 조직구조가 자세하게 연구된 것은 처음이었으며, 또한 정부지출의 성격에 대해 자세한 정보가 수집된 것도 처음이었다. 더욱 더 중요한 것은 이들 서류에서 재정 계획과 ‘정부사업(government’s business)’의 관리에 대해 행정부 수반(Chief Executive)의 책임이 강조되었다는 사실에 있다.

타프트(Taft) 대통령이 의회에 송부한 메시지는 경제성·효율성 위원회를 소집한 배경, 위원회의 작업에 대한 설명, 또 이들이 작성한 조직도를 설명하는 데 많은 부분을 할애하였다. 그 전반에 걸쳐 타프트(Taft) 대통령은 행정부의 운영과 통제수단으로서 국가예산제도를 확립하는 중요성을 강조하였다. 또한 ‘예산의 헌법적 목적은 정부가 국민들 의견에 순응하고 행동에 책임을 지도록 만드는 것이다.’라고 설명하고 있다. 예산제도가 협소한 의미의 경제

성과 효율성을 위한 도구로만 인식되지는 않았다는 것을 의미한다. 대통령은 다음과 같이 설명하였다.

“우리는 경제성과 효율성을 원하며, 또한 우리는 절약과 목적을 가진 절약을 원한다. 정부가 지출을 증가시킬 수 없었기 때문에 수행할 수 없었던 유익한 사업들을 이제 정부가 수행할 수 있도록 하기 위하여 우리는 자금을 절약하고자 한다.”³¹⁾

‘국가예산의 필요성’이라는 위원회 보고서도 광범위한 내용을 담고 있는 서류였다. 위원회는 예산제도의 운영에 대한 정보를 수집할 목적으로 다른 나라들의 중앙정부에 설문지를 배포하였다. 이를 통해 획득한 정보는 면밀하게 연구되었으며, 위원회 보고서는 외국정부의 경험을 거의 전부 파악하고 있었다. 보고서를 의회에 제출하면서, 타프트 대통령은 그 목적을 다음과 같이 설명하였다.

“제출된 보고서의 목적은 ...(중략)... 대통령과 의회가 협조할 수 있는 방안을 제시하는 것이다. 하나는 수행되어야 할 행정사업들을 의회와 국가에 명확하게 밝히는 것이며, 또 다른 하나는 대통령이 입법하여야 할 입법사항을 명확하게 대통령에게 밝히는 것이다.”³²⁾

위원회 보고서에서 예산은 여러 가지 목적, 즉 의회승인을 위한 서류, 행정부 수반의 통제 및 관리수단, 정부부처와 기관들의 행정적 기초 등에 기여하는 것으로 인식되었다. 위원회의 중요한 관심

31) House Doc. No. 458, p. 16의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 19에서 재인용하였다.

32) House Doc. No. 854, pp. 4~5의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 19에서 재인용하였다.

은 헌법적 문제로서, 예산제도가 어떠한 방법으로 권력분립에 기초한 대통령제 정부구조에 적합할 것인가였다. 이 점을 검토함에 있어 위원회는 예산제도가 신탁관리(trusteeship)의 헌법이론에 기초하였다고 설명하였다.

정부는 신탁의 수단이며, 정부관료는 피신탁인이다. 시민들은 그들의 주권범위 내에서 신탁의 수혜자이고 신탁자들이다. 대통령은 중요한 정부관료로서 예산에 대한 책임을 져야 한다. 그는 예산 제안서(message)와 요약설명서를 제출하여야 한다. 정부부처와 기관의 장들은 대통령에게 자료를 제출하여야 하며, 대통령은 어떻게 이들을 설명할 것인지를 정리하는 책임을 부담하여야 한다. 재정부 장관은 대통령이 이러한 의무를 수행할 수 있도록 지원하여야 한다. 대통령의 책임은 의회뿐만 아니라 일반적 국민에 대해서도 부담되어야 한다. 예산을 통해 대통령은 적절히 검토된 광범위한 사업들을 국민들에게 명확하게 제출하는 책임을 가질 것이다.

타프트 대통령의 이와 같은 자세에도 불구하고, 당시의 의회는 예산제도를 진지하게 검토할 자세가 되어 있지 않았다. 여타의 정책적 그리고 정치적 이유들 때문에, 공화당의 진보주의자(Progressive Republicans)들과 민주당은 강력히 연대하여 국가예산제도에 대한 제안뿐만 아니라 1912년 회기 동안의 대통령 제안 전부를 반대하였다. 위원회의 보고서가 접수된 직후 의회는 ‘선드리 시빌 지출승인법안(Sundry Civil Appropriations Bill)’을 개정하여 정부부처와 기관들이 대통령 위원회가 제시한 양식이 아니라 기존의 법률에 의한 양식에 따라 지출예산 요구서를 제출하도록 요구하였다. 그러나 대통령은 자신이 행정각부에 지시한 대로 지출예산 요구서가 작성되어야 하며, 또 이를 요구할 수 있는 헌법적 권한이 있다고 주장하였다. 결국 정부부처와 기관의 장들은 두 가지 종류의 지출예산 요구서, 하나는 의회의 요구에 따라 또 다른 하나는

대통령 위원회의 보고서에서 제시된 요구에 따라 작성하였다.

이러한 가운데 타프트 대통령은 1912년의 선거에서 패배하여 윌슨(Wilson) 대통령이 3월에 취임하였고 의회는 민주당이 장악하였다. 선거후 의회가 소집되어 국가예산보다 더 중요하다고 생각되는 문제들을 처리하였다. 더욱이 연방정부에 대한 재정적 압박이 이 당시에는 다소 완화되었다. 사업환경은 좋았으며 연방정부는 제16차 헌법개정(Amendment)의 통과로 개인소득세라는 중요한 재원을 확보하였다. 제1차 세계대전 이후까지 국가예산제도를 확립하려는 추가적인 노력이 취해지지 않았다.

경제성·효율성 위원회의 작업이 즉각적인 법개정으로 이어지는 않았지만 장기적으로는 상당한 가치를 갖게 되었다. 위원회의 명성 그리고 대통령의 강력한 지지에 의해서 예산은 국가적으로 중요한 의제로 부각되었다. 이는 연방정부보다는 도시정부와 주정부에서 예산개혁에 대한 관심을 촉발시켰다. 예산개혁에 대한 수많은 기고문들이 나타났으며, 이렇게 끓게 된 관심들이 마침내 결과를 낳았다. 예산제도에 적대적이었던 의원들이 지지하는 쪽으로 입장을 바꾼 것이다. 기업가 집단, 특히 전국상인회의소(National Chamber of Commerce)도 예산제도에 관심을 표명하였다. 마침내 1916년에 진보주의자, 공화당, 민주당의 정당 강령에 국가 예산제도에 대한 적극적 지지 의사가 포함되었다.

다. 주정부의 예산제도 발전

연방정부처럼 주정부에서도 예산에 대한 관심이 늦게 나타났는데, 그 이유는 연방정부에서 예산제도의 발전을 방해하였던 것과 같은 요인들이라 할 수 있다. 1900년대 초기까지 주정부들은 심각한 재정압력을 느끼지 못하였다. 이 당시 주정부의 총지출은 2억

달러 미만이었으며, 일반적으로 수입은 지출을 충당할만큼 적절하였다. 주정부의 주요 재원이었던 일반재산세는, 증가하는 재정소요를 충당할만큼 충분히 증가하였다.

더욱이 주헌법을 개정하는 주에서는 예산제도의 발전보다는 오히려 그 반대방향의 변화를 채택하였다. 헌법개정으로 주지사들은 그들이 애초에 보유하였던 행정권한의 일부를 박탈당했다. 또한 주지사의 입법활동에도 추가적인 제한이 부과되었다. 주감사관 또는 주재정관과 같이 재정권을 가진 주정부의 많은 중요직이 선출직이었으며, 주지사의 통제를 받지 않았다. 또한 가끔은 행정부처의 장도 주지사가 임명하지 못하고 선출직이었기 때문에 행정권한이 더 많이 분산되는 결과를 낳았다. 주정부의 지출항목(appropriation) 체계도 행정부의 예산발전을 제한하였다고 할 수 있다. 입법되는 지출승인항목의 목적과 유형이 간혹 주헌법에서 제시되기도 하였던 것이다.

주 행정부의 권한이 이렇게 제한된 이유는 19세기 미국의 민주정부(popular government)에 대한 철학을 반영하는 것이다. 행정부의 권한이 제한될 때 비로소 그 권한은 임의적으로 행사되지 않으며, 또 개인의 자유를 보호하기 위해서도 행정부의 활동 범위는 엄격하게 통제되어야 한다. 억압적인 폭정은 행정부와 입법부의 임의적인 활동에서 나오는 것이기 때문에, 행정부 또는 입법부를 일방적으로 신뢰할 수는 없다. 시민의 권리는 정부의 책임을 제한함으로써 보존될 수 있으며, 이러한 제한을 달성하는 하나의 방법은 입법부와 행정부의 권력을 엄격하게 분리하는 것이다.

이러한 시각이 주헌법에서 구현되었기 때문에, 행정부가 예산을 편성하는 제도를 도입하는 것은 정부구조와 권력분립에 중요한 변화를 의미하였다. 주정부에서 완벽한 형태의 행정부 주도의 예산제도가 도입되기 이전에, 한 때 통제위원회(board of control)라는

시도가 있었다. 통제위원회는 많은 주, 특히 위스콘신, 캘리포니아, 뉴욕 등에서 구성되었는데, 통상 주지사, 행정부 간부들과 의회지도자들로 구성되었다. 이를 통해 예산을 통제하려는 시도가 있었으나, 효과적인 예산제도가 성립하기 위해서는 필수적으로 행정부 리더십과 책임이 구현되어 있어야 했다.

도시정부와 연방정부의 예산제도 개혁에 영향을 주었던 요인들은 주정부의 예산제도에도 영향을 주었다. 1900년대가 시작되면서 주정부들은 증가하는 재정적 곤란에 직면하기 시작하였다. 카운티(county)와 도시정부들의 재정소요가 증가하였고, 일반재산세가 점차 주정부의 세입재원에서 멀어지기 시작하였다. 주정부가 일반재산세를 포기하면서 주정부의 효율성과 경제성 제고에 대한 압력이 증가하였다. 이 과정에서 예산제도는 효율성과 경제성을 달성하는 중요한 수단으로 간주되었다. 또한 ‘보스 규칙’과 ‘보이지 않는 정부’에 대한 적개심으로 야기된 개혁의 분위기는 점차 주정부에도 영향을 끼치기 시작하였다. 도시정부, 연방정부의 경우처럼 주정부에 대해서도 납세자 연맹, 상공조합, 상인회의소 등이 예산절차에 대한 개혁을 요구하였다. 그리고 궁극적으로는 타프트 대통령의 ‘경제성·효율성 위원회’의 발간물이 효과적인 예산제도의 가능성을 국민들에게 주지시키는 데 결정적으로 기여하였다.

이들 압력들에 의한 결과가 1910년 이후 주정부에서 명확하게 나타나기 시작하였다. 주지사가 예산을 편성하여 의회에 제출하도록 인정하는 첫 번째 주법률이 1910년 오하이오(Ohio) 주에서 제정되었다. 1911년에는 위스콘신(Wisconsin), 캘리포니아(California)에서 부분적인 예산제도의 등장과 함께 주정부 재정절차의 개선이 이루어졌다. 1913년에는 6개 주가 예산법률을 제정하였다. 그런데 1916년에 메릴랜드(Maryland) 주에서 행정부 예산편성의 완벽한 체제를 비로소 구축하였다. 이후 개혁은 급속도로 전파되었다.

1920년까지 44개의 주가 예산제도를 개선하는 노력을 경주하였다. 이들 중 23개 주는 행정부 주도의 예산제도를 채택하였다.

이 기간중 주정부에서 가장 주목할 만한 것은 1915년의 뉴욕주 헌법총회(New York State Constitutional Convention)에서 나타난 예산제도에 대한 제안이었다. 유명한 법률가이자 정치가인 룯(Elihu Root)은 이 총회에서 ‘보이지 않는 정부’가 민주주의를 저해한다는 내용으로 연설하였다. 정부제도에 대한 책임 있는 통제를 회복하기 위해서는 개혁 중에서도 특히 예산개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다. 헌법총회에서는 예산제도에 대한 헌법조항을 정비하고자 하였던 ‘경제성·효율성 위원회’의 위원으로부터 증언을 청취하였다. 연방정부의 예산제도를 반대하였던 유명한 의회 의원, 핏츠제랄드(Fitzgerald)는 이제 입장을 바꾸어 뉴욕주의 예산제도를 찬성하는 발언을 하였다.

헌법총회에서 제안되었던 예산제도는 입법부 권한을 엄격하게 제한하면서 주정부 행정수반의 강력한 리더십이 필요하다는 것이었다. 그런데 제안된 새로운 뉴욕주의 헌법은 주민투표에 의해 기각되었는데, 이는 예산조항에 대한 반대 때문이 아니라 보다 더 논란거리가 된 다른 쟁점 때문이었다. 뉴욕 주와 달리 메릴랜드 주에서는 예산제도 개혁을 포함한 주헌법 개정안이 1916년 주민들에 의해 승인되었다. 이는 뉴욕주의 개정안처럼 행정부의 강력한 예산제도를 확립하는 방안이었다. 이러한 개정은 이후 다른 주, 즉 뉴멕시코(New Mexico), 유타(Utah), 매사추세츠(Massachusetts) 등으로 확산되었다. 행정부 주도의 예산제도는 주 재정지출과 세금을 억제하는 효과적 수단으로 투표자들에게 홍보되었다.

라. 연방정부의 행정부 예산제도 확립

이 당시에 행정부 예산제도의 도입에 가장 비판적인 입장은 피츠패트릭(Edward A. Fitzpatrick)의 ‘민주주의의 예산편성(Budget Making in a Democracy)’에서 제기되었다.³³⁾ 피츠패트릭은 행정부 주도의 예산제도를 두 가지 측면에서 비판하였다. 첫째, 행정부 예산제도가 확립되는 과정에서 필수적으로 수반되는 행정부 권한의 확대를 우려하였다. 둘째, 예산제도가 정부서비스의 효율성과 품질을 개선하는 수단이 아니라 감축도구로서만 사용된다는 생각을 하였다. 첫 번째에 대한 피츠패트릭의 우려는 다음과 같이 설명되었다.

“행정부 예산이 없었다면 권력을 장악한 프리시아의 군부 집단이 독일 국민들에게 비도덕적인 사상을 결코 주입시키지 못했을 것이고, 또 독일이 집단화된 테러와 공포의 동의어가 되지 않았을 것이다. …(중략)…

소위 ‘행정부 예산’ 계획은 우리 정부의 구심점을 이동할 것을 제안하고 있다. 이는 독재적인 행정권력으로 나아가는 것이다. 예산제도의 부산물로서 정부에 이러한 변화가 나타나는 것이다.”³⁴⁾

또한 피츠패트릭(Fitzpatrick)은 경제성과 효율성이 정부정책의 목표여야 한다는 신념을 거의 갖지 않았다. 경제성은 항상 삭감을 의미하며 서비스 수준의 개선을 의미하지 않고, 예산제도는 공공지출의 삭감을 위한 수단에 불과하다고 생각하였다. 또한 그는 무

33) Fitzpatrick(1918) 참조

34) Edward A. Fitzpatrick, *Budget Making in a Democracy*, Macmillan Company, New York, 1918, p. iv 와 292의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 25에서 재인용하였다.

의미한 경제성과 서비스 수준의 삭감을 통해 재정균형은 이미 달성되었다고 지적하였다. 이러한 그의 생각이 당시에 얼마나 폭넓게 수용되었는지 판단하기는 어렵지만, 적어도 행정부 예산제도에 대한 명시적인 반론의 근거로 사용되었을 것이다.

그런데 제1차 세계대전 종료 이후 이러한 반론의 목소리는 점차 사라졌다. 행정부 예산제도는 대통령의 권한을 강화하기 위해 필수적이며, 대통령은 국민들이 원하는 것을 청취하고 그들이 원하는 바를 추구해야 하는 업무를 수행해야 한다. 민주정부를 강화하기 위해서는 행정기능을 강화해야 하며, 행정부가 책임감을 갖고 국민들의 요구에 순응하기 위해서는 그 중요한 도구로서 예산제도를 확립하여야 한다. 이러한 논의가 점차 주류를 이루면서 행정부 주도의 예산이 확립되어야 한다는 것은 이미 반론의 여지가 없는 것처럼 보였다. 점차 대부분의 학문적 논의는 행정부 예산제도 내에서 행정부와 의회의 상대적 역할에 초점이 맞추어졌다. 의회에서 이루어진 대부분의 토의는 조세부담의 경감 필요성과 행정부 예산집행에 대한 회계통제에 더 많은 관심을 표명하였다.

1919년 하원은 예산특별위원회(Select Committee on the Budget)를 구성하였다. 예산특별위원회는 타프트 대통령 시절의 경제성·효율성 위원회와 동일한 과업을 수행하였다. 행정부 주도의 예산제도에 대한 유일하고도 심각한 반대는 하원의장 캐논(Joseph Cannon)과 같은 거물들에 의해 제기되었다. 그는 아주 강력한 어조로 독재자였던 이집트의 파라오와 러시아 황제들이 행정부 예산제도를 가졌으며 또한 이것이 미국 헌법에는 규정되어 있지 않다고 비판하였다.

그러나 이러한 반대가 매우 심각하게 제기되지는 않았다. 의회의 다수 의원들은, 특히 하원 지출승인위원회(Appropriations Committee)의 의장은 행정부 예산제도가 국가재정에 대한 의회

의 통제능력을 오히려 강화하고 개선할 것이라고 지적하였다. 예산특별위원회는 행정부 예산제도에 대해 호의적인 보고서를 제출하였다. 보고서에 대한 의회의 토론은 건전재정 회복을 위한 예산제도의 중요성이 강조되었다. 상원 재정위원회 의장인 상원의원 맥코믹(Medill McCormick)은 다음과 같이 설명하였다. ‘우리나라의 기업가들은 국가예산의 필요성을 옹부짓고 있다.’ 예산제도는 지출감축, 조세감소, 특히 이 당시 기업가들이 집중적으로 비판하였던 초과이윤세의 감소를 위한 수단으로 인식되었다.

하원은 1919년 10월 21일 예산특별위원회의 보고서에 대해 수용 결정을 내렸다. 그러나 상원은 당해 회기에 베르사이유 조약(Versailles Treaty)에 대한 토론 때문에 시간 제약으로 의결하지 않았다. 1919년 12월 의회의 다음 회기가 개의회면서, 1917년에 두 번째 4년 임기를 시작한 윌슨(Wilson) 대통령이 국가예산제도의 입법을 제안하였다. 1920년 5월 상원과 하원은 법률 제정 결의를 완료하였다.

행정부 예산제도를 제안하는 법률은 1920년의 예산회계법(Budget and Accounting Act)으로 명명되었다. 그런데 이 법률 내에는 연방 재정개혁의 일부로서 총괄통제관(Comptroller General)이 주도하는 회계검사원(General Accounting Office)의 설치가 규정되었다. 회계검사원장은 대통령에 의해 지명되지만, 대통령에 의해 해임될 수 없도록 규정되었다. 윌슨(Wilson) 대통령은 회계검사원장의 임명권과 해임권은 헌법적으로 분리될 수 없다는 이유로 1920년의 예산회계법에 대해 거부권을 행사하였다.

1920년 가을의 선거는 국가예산제도보다 더 중요한 쟁점, 즉 미국의 유엔 참여에 집중되었다. 양 정당의 정강에는 예산제도의 필요성을 강력하게 지지하였다. 선거에서 공화당이 승리하였는데, 하딩(Harding) 대통령은 ‘유사기업(businesslike)’과 같은 행정을 호

소하였다. 1921년 6월 10일 윌슨 대통령이 거부권을 행사한 내용과 거의 비슷한 내용의 법률이 하딩 대통령에 의해 수용되었다. 하딩 대통령은 그의 첫 번째 예산제안 설명서에서 ‘공화정 수립 이래로 정부업무에서 가장 큰 구조조정’이라고 말했다.

그 시기의 분위기와 새로 확립된 국가예산제도에 대한 전반적인 기대는 재정부 예산실(Bureau of Budget)의 초대 실장이었던 도즈(Charles G. Dawes)의 언급에서 잘 나타나 있다. 예산실의 개소식을 축하하기 위해 모든 정부부처와 기관들의 장과 실국장들이 1921년 6월 21일 국세청(Department of the Interior) 강당에 모였다. 하딩(Harding) 대통령이 개회사를 하였고, 그 다음 도즈 실장이 연설을 마칠 때 대통령을 바라보며 이렇게 말하였다.

“저는 대통령 각하께 말씀드리고자 합니다. 각하 앞의 사람들은 각하가 그 위대한 직위에서 해야 할 일과 그 복잡함을 알고 있습니다. 우리들은 현재 우리의 국력이 쇠약해지고, 사람들은 일자리를 잃었으며, 궁핍과 절망이 도처에 깔려 있으며, 그리고 정부비용을 줄여 사람들의 등에 짊어져 있는 조세부담을 더는 데 우리가 일조해 달라는 각하의 요청을 알고 있습니다.”³⁵⁾

단일의 기구가 국가예산을 총괄적으로 조정 편성하고 그 기구가 행정부에 소속되는, 이러한 예산제도는 미국이 서유럽보다 거의 1세기 늦게 발전하였다. 이렇게 늦게 발전한 이유는 미국사람들의 의식에 내재되어 있는 만만디 때문이 아니라, 제1차 세계대전 발발 이전에는 정부 재정운영의 상대적 중요성이 경제운영에 비해

35) Charles G. Dawes, *The First Year of the Budget of the United States*, Harper & Brothers, New York, 1923, pp. 18~19의 내용으로서 Burkhead(1956), p. 28에서 재인용하였다.

낮았기 때문이다. 시 및 주정부의 영역이 확대하면서 1920년대에 이르러 예산제도에 대한 압력이 나타났던 것이다. 연방정부에 대한 개혁의 압력은 연방지출이 급속도로 증가하고 또 이 때문에 연방재정이 압박을 받고 있을 때 강하게 나타났다.

행정개혁은 위기에 거의 도달할 때 진행된다는 것은 모든 국가에서 발견되는 특징일 것이다. 또한 예산제도가 미국의 정부기관에서 중요한 정부개혁이라는 사실은 의심의 여지가 없다. 예산제도의 정착은 정부가 운영상의 책임을 적극적으로 부담하고 또 이 책임을 수행할 의향이 있다는 것을 암묵적으로 의미하는 것이다. 이러한 책임부담은 동시에 행정권한의 조직화를 의미하고, 민간부문의 경제력에 비해 정부부문의 경제력이 점차 중요하다는 것을 의미하게 된다.

미국에서 행정부 주도의 예산제도 발전은 권력분립의 원리에 대한 정면충돌로 간주될 수 있다. 헌법에서 행정부와 입법부의 권한은 명확하게 구분되어 있었으며, 또 헌법에서는 재정권한이 전적으로 입법부의 것임을 천명하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 미국의 행정부 예산제도 확립은 가히 혁명적이었으며, 이는 정부구조의 근본적 변화를 반영함과 동시에 근본적 변화를 초래하는 것이었다.

이러한 혁명은 정부를 사회복지의 적극적 도구로 활용하고자 하였던 전문적인 정치학자와 공무원들, 그리고 정부지출을 감축하고 조세부담을 낮추려고 하였던 기업가 집단의 보수성에 의해 조성되었다. 이들 서로 다른 두 가지 그룹들은 '경제성과 효율성'이란 미명으로 미국 정치에 아주 강력하게 호소할 수 있었던 것이다. 행정부 예산제도는 각종 정부사업에 대한 행정부의 책임을 명확하게 하는 것이다.

3. 입법부 예산권의 제한과 대통령의 거부권

가. 권력분립과 행정부 예산제도

1900년대 초기부터 논의가 시작되어 1921년에 채택된 행정부 예산제도는 미국 연방정부의 운영방식에 중대한 변화를 초래하는 조치라 할 수 있다. 예산을 대통령의 책임하에서 조정 편성한다는 것은 재정에 관한 권한을 전적으로 의회에 부여한 미국 헌법 규정에 위배될 뿐만 아니라, 당시 의회가 예산에 대한 권한을 실질적으로 행사해 왔음을 감안한다면 이는 가히 혁명적인 조치임에 분명하였다. 또한 이러한 배경 때문에 1900년대의 예산전문가들은 미국식의 삼권분립하에서 행정부 주도의 예산제도를 어떻게 개발하는 것이 적절할 것인지에 대해 많은 고민을 하였다.

사실 미국의 예산제도를 논의하기 위해서는 먼저 미국이 독립과 함께 법률과 관행으로 정착한 권력분립(separation of power)의 사상을 살펴보아야 한다. 이 사상에 의하면 중앙정부의 권한은 행정, 입법, 사법부의 세 가지로 나누어진다. 권한의 이러한 분리에 따라 견제와 균형(check and balance)이라는 제도가 확립되었으며, 이 때문에 영국에서 발전해 온 ‘입법부의 단순다수결’로 작동되는 내각책임제 형태의 정부가 미국에서는 나타나지 않았다.

권력분립에 기초한 미국 연방정부의 제도는 다음의 인용문과 같이 몇몇 중요한 정치평론가들로부터 신랄하게 비판되었다. 그럼에도 불구하고 권력분립의 사상은 연방정부를 본받아 미국의 주정부와 지역정부에서도 보편적으로 채택되었다. 권력분립은 모든 주정부와 도시정부의 구조적 질서로서 채택되었던 것이다. 물론 많은 도시에서는 입법권과 행정권을 통합한 정부형태가 조직되었지만, 미국의 중앙 및 주정부는 권력분립의 원칙에 기초하였으며 또 이

는 역사적으로 언제까지나 지속될 것으로 기대되었다.

“정부의 기능은 오직 공적 의지(public will)를 형성하고 집행하는 입법과 행정, 두 가지로서 사법부는 단순히 법률 준수권한(law-enforcing power)의 기능을 할 뿐이다. 이러한 관점에서 볼 때 권력분립은 정부 내에서 갈등을 조장하고, 책임을 분산시키며, 제도적 비현실성을 극복하기 위하여 정부 외에 단단한 당조직을 필요로 하며, 단순성과 효율성 대신 혼잡성과 불명료성만을 초래할 뿐이다.”³⁶⁾

미국 독립 이후 1910년대까지, 권력분립의 사상은 재정운용의 측면에서는 행정부의 책임을 확립하기보다는 그 반대의 방향으로 관행을 정착시켰다. 연방정부가 처음 설치되었을 때에는 예산이 매년 행정부의 재정부 장관에 의해 의회에 제출될 것으로 기대되었다. 그러나 초대 장관 해밀턴(Alexander Hamilton) 이후로는, 입법부와 행정부 사이의 갈등이 너무 격화되면서 의회는 예산의 분권화를 추구하였다. 또한 당시의 대통령들은 행정부가 예산안을 편성해야 한다는 권한을 주장하지 않았다. 따라서 예산의 권한은 의회의 위원회에 귀속되어, 중앙정부의 예산편성은 오직 입법부의 기능으로 인식되었다.

미국의 주정부들도 연방의회의 방법을 사실상 채택하였다. 1850년대 이후 많은 주에서 주지사의 권한이 약간 증가하였지만, 주지사는 재정계획과 관리에서 기껏해야 명목상의 대표에 불과하였다. 주 행정부의 권한은 독립된 관료들, 그리고 주헌법 또는 법률에 따라 설치된 각종 위원회에 분배되었다. 이들 행정기관들은 작업을 수행하는 데 필요한 자금을 통상 입법부에 곧바로 요청하여 승

36) Buck(1929), p. 16에서 재인용하였다.

인받았다. 주정부 전반에 대한 계획, 작업의 조정, 책임 있는 지시 등이 전혀 없었다.

이러한 사정은 지역정부에서 더욱 더 악화된 상태로 전개되었다. 대부분의 도시에서 시장은 기껏해야 오직 명목적인 행정권만을 가질 뿐이었고, 시의회가 시자금에 대한 지출승인을 하였으며 독립적인 행정기관들과 함께 시정부를 운영하였다. 더구나 카운티(county) 정부들은 명목에 불과한 행정부의 장조차 없어 훨씬 더 심각한 상황이었다고 할 수 있다. 이들 재정은 매년 카운티(county) 의회의 결정에 따라 계획성 없이 집행되었다.

1910년대 미국정부가 정착할 수 있는 예산제도를 연구하였을 때, 많은 예산전문가들은 영국식 예산제도를 분석하여 이를 미국에 적용할 수 있는 방안을 모색하였다. 1910년까지 구축된 영국식 예산제도의 핵심에 대해 이들이 발견한 사항은 다음 세 가지로 요약될 수 있었다. 첫째, 행정부는 예산을 편성하며 중요한 제안사항에 대해서는 관련 논의자료를 함께 의회에 제출한다. 둘째, 입법부는 예산을 비판적으로 조사하고 그 제안을 통과시키는데 일정한 제한 내에서만 이들을 수정할 수 있을 뿐이었다. 셋째, 수상과 내각은 예산의 적정한 집행에 대해 인민들 또는 그 대표자들에게 전적인 책임을 질 수 있도록 정부 내에 기구와 절차가 마련되어 있다.

미국의 예산전문가들은 미국이 정부운영의 원칙으로 채택한 권력분립의 정신을 준수하면서 영국식 예산제도에 포함된 이 세 가지 요소를 어떻게 구현할 것인지를 고민하였다. 행정부 수반이 예산을 편성하여 의회에 제출해야 한다는 생각이 예산전문가들 사이에 보편적으로 합의되었으나, 주정부, 지역정부에 따라서는 이러한 원칙이 현실적으로 그대로 수용되기는 어려웠다. 또한 입법부의 예산심의 절차와 관련하여, 의회 의원들은 예산을 공개적으로 토

의하거나 또는 행정부 수반과 행정관료들이 예산안을 설명·변호하기 위해 회의장에 나타나는 것을 좋아하지 않았다. 이러한 절차가 일부 지역에서는 의회의 존엄성과 권위를 경시하는 것으로 간주되기까지 하였다.

더구나 행정부 수반이 정부의 행정과 예산집행을 전적으로 책임지도록 하는 것은 더욱 더 어려운 일이었다. 대부분의 주정부에서는 오직 제한된 범위에서만 주지사의 행정적 통제가 가능하였기 때문이었다. 따라서 이러한 주에서는 주지사에게 예산명세 작성과 예산집행을 통제하는 권한을 부여하기 이전에 먼저 행정구조를 개편할 필요가 있었다.

주의 행정부가 예산의 편성·집행에 완전한 책임을 져야 한다고 주장하는 이들 예산전문가들은 행정조직을 구조조정하여 주지사를 주행정의 책임자로 두고, 또 그의 리더십이 효과적으로 발휘되도록 하기 위해 입법절차를 재조정하고자 노력하였다. 뉴욕 도시연구부는 이러한 제안을 1915년에 소집된 뉴욕주 헌법총회를 준비하면서 제시하였다.³⁷⁾

뉴욕 도시연구부의 제안은 다음과 같은 내용을 담고 있었다. 주지사는 행정기관들을 통합한 행정부의 실질적 수장이 되어야 하고, 적절한 참모들의 도움을 받아 예산을 편성하여야 하며, 예산이 의회에 제출될 때 제안사항을 실행할 수 있도록 예산법안이 함께 있어야 하며, 주지사와 핵심간부들은 예산을 변호하거나 이에 관한 질문에 대답하기 위해 의회에 출석하여야 하며, 의회의 소수파 또는 소수정당의 실질적인 비판을 수용할 수 있도록 그 절차가 확

37) F.A. Cleveland, "Constitutional Provision for a Budget," Proceedings, Academy of Political Science, Vol. V, No. 1, 1914, pp. 141~162; "The Constitution and Government of New York State," Municipal Research, No. 61, May, 1915, pp. 72~83; and "Responsible Government," Municipal Research, No. 69, January, 1916, pp. 1~67, particularly p. 45.

립되어야 하며, 의회는 주지사가 제안한 지출각항을 증액하도록 허용되지 않아야 하며, 마지막으로 주지사와 의회 사이에 교착상태가 지속되면 이를 해결하기 위한 신속한 방안이 있어야 한다.

뉴욕주 방안이 제안된 직후 이 방안은 ‘행정부 예산제도(executive budget system)’로서 명명되었고 또 그 자체에 대해 많은 비판이 제기되었다. 이들 중 일부는 이 제도가 행정부를 강화하고 입법부의 권한을 부당하게 제한함으로써 궁극적으로는 민주적 통제를 희석시킬 것이라고 주장하였다.³⁸⁾ 그러나 전반적으로 볼 때 예산과정의 세 가지 중요 단계, 즉 편성, 결정, 집행에서 행정부는 첫 번째와 세 번째를 통제하고, 입법부는 두 번째에서 주도적 역할을 하고 세 번째에서는 독립된 조사결과가 제공되어야 한다는 쪽으로 의견이 모아졌다. 예산권한의 이러한 분배는 미국의 정부제도와 부합할 뿐만 아니라 효과적인 예산제도의 건전한 기초가 되는 것처럼 보였다.

뉴욕 도시연구부의 제안 내용 대부분을 포함하였던 뉴욕주 헌법안은 다른 정치적 이유로 주민투표에서 부결되었지만 이후 미국의 많은 주에서 모범적인 전형으로 채택되기 시작하였다. 다만 입법부가 예산의 심의과정에서 어느 정도의 권한을 행사할 수 있어야 하는가에 대해서는 논란이 지속되었다. 즉, 과연 의회는 주지사가 제안한 지출각항을 증액할 수 없어야 하는가?

영국에서는 의회가 지출승인을 함에 있어 행정부 수반이 제안한 지출각항을 증가시키지 않는다는 관례를 역사적으로 정착시켰다. 이러한 관례는 입법부와 행정부의 관계에서 비롯된다. 영국에서는 행정부의 수반인 수상(Prime Minister)과 내각의 각료들은 통상 의회의 의원들로서, 이 집단은 의회 내에서 일종의 위원회를 형성

38) Fitzpatrick(1918), Chapter III, 특히 p. 47.

한다고 말할 수 있다. 이 위원회의 장인 수상은 행정부의 수반일 뿐만 아니라 하원의 책임 있는 지도자가 된다.

수상의 지도력에 문제가 있으면 내각은 실권하고, 그의 직위는 다른 사람에게 이전되어 정부업무를 수행하는 새로운 내각이 구성된다. 일반적으로 예산은 당해연도에 의회에 제출되는 가장 중요한 제안이기 때문에, 이를 편성 및 제출하는 작업은 행정부 수반의 지도력을 검증하는 중요한 도구로 인정된다. 어떠한 경우이건 의회가 예산의 확정을 거부하면 이는 내각의 실권과 동일하기 때문에, 예산은 행정부 수반의 책임을 검증하는 중요한 수단이 되어 왔다.

나. 입법부 예산결정에 대한 제한

1910년대 미국의 주정부에서 예산운동이 지속되고 있을 때, 예산편성당국이 제안한 지출승인 법안을 입법부가 변경하는 데 제한을 둘 것인가에 대해 많은 논의가 있었다. 여기서는 입법부의 예산변경 결정에 대해 부과될 수 있는 제한으로 두 가지가 검토되었다. 첫째, 예산편성 당국에 의해 제안된 연례적 지출승인법안의 지출각항 증액에 대한 제한을 둘 수 있다. 둘째, 특수 또는 의원입법의 형태로 제안되는 지출승인법안의 통과에 대한 제한을 둘 수 있다. 이들 제한은 이론적으로 또 경험적으로 발전해 온 것들이다. 전자는 영국 예산제도의 이론과 경험을 미국에 정착하려는 시도에서 제기되었고, 후자는 미국의 입법부에서 특수 지출승인법안의 처리에서 나타났던 아주 잘못된 관행을 없애려는 것이었다.

첫 번째 사항과 관련하여, 일부 예산운동가들은 입법부 증액금지라는 제한이 강제되지 않는다면 실질적으로 행정부 예산제도를 정착하는 것이 불가능하다고 주장하였다. 이 문제는 1915년의 뉴

욕주 헌법총회(New York state constitutional convention)에서 장단점이 토론되었는데, 그 항목을 삭감하거나 삭제하는 경우를 제외하고는 입법부가 주지사의 지출승인 법안을 변경하는 것을 금지하는 조항이 궁극적으로 헌법안에 포함되었다. 그러나 이 헌법은 주민투표에 회부되었지만 다른 정치적인 이유로 부결되었다.

뉴욕주에 이어 행정부 예산제도의 도입에 적극적이었던 주는 메릴랜드(Maryland) 주였다. 주 헌법 개정안의 초안을 만들기 위해 존스홉킨스(Johns Hopkins) 대학교의 총장이자 타프트 대통령의 ‘경제성·효율성 위원회’의 위원이었던, 굿나우(Frank J. Goodnow) 씨가 위원장이 되는 특별위원회가 구성되었다. 여기서 마련한 개정안에 의하면, 의회는 주지사가 제안한 지출승인 법안에 포함된 지출각항을 증액할 수는 없으며 오직 삭제 또는 삭감만 할 수 있을 뿐이다. 다만 예외적으로 의회에 대한 지출항목에 대해서는 증액 또는 감액할 수 있고, 또 사법부에 대해서는 오직 증액만이 허용되었다. 개정안에 수반되었던 위원회의 보고서에 의하면, “이러한 제한이 건전한 예산제도를 확립하기 위한 근본 요소라고 우리는 판단하고 있다. 이러한 제한은 가장 선진적으로 재정을 운영하는 정부의 예산제도에서도 나타나고 있다.”³⁹⁾ 주 헌법 개정안은 1916년 11월의 주민투표에서 채택되었다.

메릴랜드 주의 헌법 개정안에 포함된 이 조문은 1918년에 채택된 웨스트 버지니아(West Virginia) 주의 예산제도 개정에도 그대로 복사되었다. 실질적으로 같은 내용의 조문이 네바다(Nevada), 뉴멕시코(New Mexico), 유타(Utah) 주 등의 예산법(budget law)에 포함되었는데 이후 삭제되었다. 이 조문이 포함된 인디애나(Indiana) 주에서는 의회에 부과된 이러한 제한 때문에 1921년에

39) Buck(1929), p. 407 참조.

예산제도 개정안이 의회에서 두 번씩이나 부결되었다. 1927년 11월에 뉴욕 주 주민들이 채택한 행정부 예산제도를 위한 개정안에 의하면 이 조문은 다음과 같이 수정되어 있었다.

“입법부는 지출각항의 삭제 또는 삭감이 아니라면 주지사가 제출한 지출승인 법안을 수정할 수 없다. 다만 최초 법안과 구분하여 명확하게 설명되고 또 그 각각에 대해 단일의 목표와 목적이 명시되면 지출승인의 항목을 추가할 수 있다. 그런데 이 조항에서 설명되고 있는 어떠한 제한도 입법부 또는 사법부의 지출승인항목에 대해서는 적용되지 아니한다.”⁴⁰⁾

그런데 ‘다만 최초 법안과 구분하여 명확하게 설명되고 또 그 각각에 대해 단일의 목표와 목적이 명시되면 지출승인의 항목을 추가할 수 있다’는 단서 조항으로 표시되어 있는 지출각항의 추가에 대해서는 주지사가 거부권을 행사할 수 있다. 메릴랜드 주의 개정안에 없었던 이 조항이 뉴욕 주에서 포함되었던 이유는 메릴랜드와 웨스트 버지니아 주의 경험에서 비롯된 것이다. 이들 주에서는 주지사의 예산법안에 대한 증액금지를 피하기 위하여, 주 의회가 예산심의 중에 주지사를 설득하여 수정예산안을 제출하도록 설득하였다. 수정예산안은 매년의 예산법안이 의회에서 최종 통과되기 이전에 주지사가 언제든지 제출할 수 있기 때문이다.

이들 주의 경험으로부터 많은 예산전문가들은, 미국에서는 영국의 예산제도와 같이 ‘입법부 증액금지’를 통해 행정부가 예산의 편성과 결정 모두를 책임질 수 없는 것처럼 보였다. 행정부와 입법부의 권력분립에 기초하여 조직된 미국의 정치체제를 변경하려고

40) Buck(1929), pp. 407~408 참조.

하지 않는 한, 미국이 채택하는 예산절차에서 이러한 차이점을 인식하지 않으면 안되었다. 대통령제하에서도 예산편성은 기본적으로 행정부 기능이 될 수 있지만, 그 승인과 결정은 본질적으로 입법부의 기능이 되어야 한다는 것이다.

1921년 연방정부에서 채택된 예산회계법에서는 이러한 차이점이 충분히 인식되었다. 이 법률에 따라 연방의회는 대통령의 예산안에 대해 의회가 적합하다고 판단하는 모든 것을 변경할 수 있는 완벽한 권한을 여전히 보유하게 된 것이다. 의회는 대통령의 예산안이 연방정부의 최대 요구금액을 설정하는 것으로 간주하고 있다. 비록 때때로 특정 정부부처와 기관들의 요청금액을 상당한 정도 변경할지라도, 가능한 의회는 행정부가 제안한 총금액을 증액시키는 결정을 내리지 않았다.

결국 영국의 예산제도에서는 입법부 증액금지가 중요한 특징이 되지만, 미국과 같은 권력분립하에서는 입법부에 대한 제한이 사실상 별 의미 없는 것으로 간주되었다. 권력분립하에서는 입법부에 의해 결정된 예산계획을 실질적으로 집행할 수 있도록 행정부의 권한을 최대한 인정하는 것이 중요하다. 비록 입법부가 지출기관의 소요액을 초과하여 지출항목을 증액시켰다 할지라도 행정부는 자신의 권한으로 이러한 지출을 통제할 수 있고 또 그 초과금액은 잉여금으로 남게 될 것이다. 또한 의회는 행정부가 작성한 명확한 재정계획상의 금액을 증액하여 승인하지 않았다. 미국의 정부체제하에서는 예산을 편성하고 집행하는 권한이 행정부에 귀속되도록 하는 것이 가장 중요하고 필요한 일로 생각되었다. 미국이 현행과 같은 권력분립 체제를 유지하는 한 예산요구를 결정하고 승인하는 권한은 전적으로 입법부의 것이어야 하며, 예산의 집행에 대해서는 어떠한 방해와 제한이 없이 행정부에 귀속되어야 한다.

입법부의 예산결정에 대한 두 번째 제한은 특수 또는 의원입법의 형태로 발의되는 지출승인법에 대한 것이다. 예산의 전체 계획을 감안하지 않은 채 입법부의 개별 의원이 ‘특수 지출승인법안(special appropriation bills)’을 발의하는 데 대해서는 제한이 있어야 할 것인가? 1910년대 이전 미국의 각급 정부에서 벌어졌던 다양한 경험들을 생각하면, 의회의 이러한 권한은 제한되는 것이 마땅할 것이다. 과거 이러한 권한은 주의회에서 많이 남용되었는데, 의원 발의가 자유로이 제한 없이 행사됨으로써 대규모 ‘돼지(pork)’ 지출승인과 재정적자가 초래되었던 것이다.

다수의 특수 지출승인 법안들이 여러 의원들에 의해 발의되고, 법안들이 회부된 위원회에서는 아주 소홀하게 검토되어 본회의에 제안되었으며, 회기 마지막 날 거의 정신 없이 급하게 통과되었다. 주지사의 거부권이 행사되지 않는다면, 이러한 법안들은 주의 재정을 악화시킬 것이다. 연방의회 역시 마찬가지로 불미스런 경험을 갖고 있다. 하천 및 항만개량, 공공건설, 연금 등에 대한 지출승인을 요구하는, 말 그대로 수백만 달러에 달하는 수백 건의 의원입법안들이 여러 위원회에 의해 포괄지출승인법안으로 묶여졌다. 비록 이들은 양심적인 의원들에 의해 ‘사기와 절도행각’으로 표현되기도 하였지만, 연방의회에서 정식으로 통과되어 대통령의 거부권을 회피하였다. 이 당시 의원들은 ‘만약 당신이 절도할 예정이라면 우리 서로 나누어 가져 불만이 없도록 합시다’라고 타협하는 데 익숙하였던 것이다.

주의회가 일정한 규칙을 채택하여 의원입법안을 스스로 규제한다면, 의원들의 지출승인법안 도입은 제한될 수 있을 것이다. 그러나 이것이 실패하였기 때문에 의원입법안에 대한 입법부의 권한을 제한하고자 하는 헌법조항이, 여러 주 특히 메릴랜드, 캘리포니아, 매사추세츠, 뉴욕 주 등에서 나타난 것이다. 이들 조항의 내용은

대체로 다음과 같이 규정되어 있다. 입법부가 신규로 설치하고자 하는 여타의 지출항목들을 검토하기 전에, 입법부는 주지사가 제안한 지출승인법안의 항목들을 먼저 결정하여야 한다는 것이다.

메릴랜드 주에서는 무분별한 신비목 설치를 제한하기 위해 다음과 같은 조항들을 설치하였다. 신비목을 설치하는 지출항목들을 주지사가 제안한 법안과 구분하여 별도의 법안들로 작성할 것을 요구하고; 이들 각각은 당해 법안의 총금액을 조성하기 위한 직접 또는 간접적인 조세방안을 담고 있어야 하고; 반드시 본회의의 다수결에 따라, 또 찬성자와 반대자가 기록되어 통과되어야 하고; 거부권을 갖고 있는 주지사가 동의하여야 한다. 웨스트 버지니아 주에서도, 예상되는 흑자가 지출항목을 충당하기에 충분하다면 각각의 특수 지출승인법안에 조세방안이 포함될 것을 요구하지 않는다는 사실을 제외하고는 메릴랜드 주와 유사한 조항들을 포함하였다.

캘리포니아 주에서는, 각각의 지출승인법안이 단일의 특정한 목적을 설명할 것을 요구하였으며 또 입법부에 의해 통과된 후 주지사가 법안의 일부 또는 전부에 대해 거부권을 행사할 수 있어야 한다고 규정하였다. 매사추세츠 주에서는 모든 특수 지출승인법안은 포함된 지출항목들을 충당할 수 있는 일정한 조세방안을 제공하여야 하고; 입법되었을 때에는 주지사도 이송되어 법안의 지출항목 전부 또는 일부에 대해 거부 또는 감액될 수 있다. 뉴욕 주에서는 주지사의 제안 이외의 지출항목들은 별도의 법안을 구성하여 법률로 공포되기 이전에 행정부의 승인을 받아야 한다고 규정되었다. 네브라스카(Nebraska) 주의 헌법은 주지사의 예산제안을 초과하여 통과된 모든 지출항목들은 의회의 각 원에서 5분의 3 의결로 통과되어야 하며, 통과되었을 때에는 행정부의 거부권이 행사되지 못한다.

이와 같이 ‘특수 지출승인법안’에 대한 각 주의 헌법적 제한들은 다음과 같이 간단히 요약될 수 있다. ① 주지사의 예산안이 통과되기 전에 이 법안들은 검토될 수 없다. ② 이 법안들은 단일의 작업 또는 목적단위로 구성된다. ③ 이 법안들은 포함되어 있는 지출항목들을 충당하는 조세방안을 제시해야 한다. ④ 이 법안들은 의회에서 다수결 이상의 결의로 통과되어야 한다. ⑤ 이 법안들은 주지사의 승인을 득하여야 한다.

이러한 헌법상의 조항들은 상당한 효과를 발휘하였던 것으로 판단될 수 있다. 1916년에 예산제도 개정안을 통과하였던 메릴랜드 주의 경험을 통해 이를 알 수 있다. 이 개정이 통과되기 직전의 의회 회기에서는 35개 또는 40개의 ‘특수 지출승인법안’이 통과되어 주지사의 승인을 받았다. 주 재정에서 약 150만달러의 적자가 생길 때까지 이러한 일들이 여러 회기에 걸쳐 지속되었다. 그런데 예산제도의 개정안이 시행된 이후 1918년의 의회에서는 오직 7개의 특수 지출승인법안이 통과되었는데, 이들 중 2개는 다른 2개와 중복되었으며 주지사는 중복을 이유로 4개 모두를 거부하였으며 그 외의 것들은 절반으로 감액되었다.

1920년의 의회는 6개의 특수 지출승인법안을 입법하였는데 이들 모두가 거부되었다. 주지사는 또한 주 재정에 미래 지출부담을 부과시키는 64개의 고속도로 법안도 거부하였다. 1922년의 의회는 한 개의 ‘특수 지출승인법안’을 입법하여 주지사가 승인하였다. 1924년의 의회는 상이군인의 지원을 위하여 3년 동안 매년 2만 5천달러를 제공하는 법안을 통과시켰다. 소규모의 일반재산세로 당해 지출항목에 필요한 자금을 조성하였는데, 주지사는 이를 승인하였다. 1927년 의회는 주의 문장(state amories)을 개선하기 위해 채권발행으로 조성된 15만달러를 제공하는 법안을 통과시켰다. 이 법안은 주지사가 승인하였다.

이러한 사실에서 알 수 있듯이 메릴랜드 주에서는 무분별한 신비목 설치를 제한하는 제도를 마련함으로써 ‘특수 지출승인법안’의 폐해가 거의 사라질 정도로 줄어들었다는 것은 명백하다. 의회 내부에서 규칙이 제정되고 적절히 준수되는 등의 다른 방법으로도 이러한 결과가 달성될 수 있었을 것이다. 그러나 의원입법 지출승인법안에 대해 몇 가지 제한이 필요하고 또 이들 제한은 아주 강력해야 한다는 것은 대단히 중요하다. 메릴랜드 이외의 주에서도 ‘특수 지출승인법안’에 대한 헌법적 제한의 효과가 꽤 상당한 것으로 나타났다. 이러한 제한으로 얻은 가장 중요한 사실은, 의회가 예산의 총량적 계획을 무시하는 것을 방지할 수 있었다.

주의회와 달리 연방의회는 ‘특수 지출승인법안’의 문제를 다른 방법으로 해결하였다. 연방의회는 의회의 규칙과 규정으로 지출항목을 제안하는 상임위원회의 권한을 재구성하는 방법으로 규제하였다. 1921년 예산회계법을 통과시킬 때 의회는 여러 위원회들을 지출승인을 위한 단일의 위원회로 통합하였다. 모든 지출승인법안들을 지출승인위원회로 회부할 것을 요구하고, 또 여타 위원회는 그들이 보고하는 법안에 자금의 지출승인(appropriation)을 제공하는 조문을 삽입하지 못하도록 의회의 규칙을 제정하였다.

그 결과 모든 의원입법 지출승인법안은 지출승인위원회로 회부되었는데, 이 지출승인위원회는 당해 의원입법을 본회의 송부 여부를 판단하는 권한을 가진다. 그런데 이러한 판단을 위해서는 대통령의 예산안이 기초하고 있는 국가 재정상태를 감안할 것이 요구된다. 따라서 지출승인을 위한 잡다한 제안들이 예산계획과 연계되어 판단되는 제도가 마련되어 있었던 것이다. 각종 위원회가 일반 법안에 대한 사업인준(authorization)뿐만 아니라 이를 수행하기 위한 금전의 지출승인(appropriation)까지 담당하였던, 1921년 이전의 기존 의회제도에서는 이것이 가능하지 않았을 것이다.

다. 행정부 수반의 거부권

의원입법을 통한 지출항목에 대한 발의를 규제하기 위해 연방의회에서 채택한 이러한 새로운 절차는 기존 방법에 비해 상당히 개선된 것이었다. 그럼에도 불구하고 전국보다는 지역적 이해를 대변하고, 그 가치가 의심스러운 많은 사업들이 여전히 인준되고 시행되었다. 분명 이들에 대해서는 추가적인 조치가 필요할 것이다. 미국은 행정부 수반의 거부권을 통해 이 문제를 해결하고자 하였다.

다시 말해 법안은, 입법부가 여전히 회기중에 있으면서 행정부에 의해 서명될 때까지, 또는 행정부가 법안을 송부 받은 후 일정기간이 경과할 때까지 법률로 성립하지 않는다. 예산법안을 승인하기 위해 행정부에 부과된 권한은 통상 거부권(power of veto)으로 나타난다. 그러나 이 권한의 행사에는 다양한 형태가 있다. 예컨대 지출승인법안의 거부권에서 대통령은 항목별 거부권을 가지고 있지 않기 때문에, 개별 법안을 전체적으로(in toto) 승인하거나 거부하여야 한다. 그는 부적정한 항목으로 생각하는 것을 삭제한 후 그 지출승인법안의 나머지를 승인할 수 없다. 1861년에 설립된 남북전쟁 당시 남부연합국(Confederacy)의 헌법에서는 행정부에게 지출승인법안의 특정 항목들을 거부할 수 있는 권한을 인정하였다. 이 조항은 연방정부 차원에서 개선된 것으로 생각되었으나, 남부연합국이 붕괴되면서 폐기되었다.

그런데 다수의 주에서 주지사가 지출승인법안 승인에서 항목별 거부권을 행사할 수 있도록 규정되었다.⁴¹⁾ 주지사가 항목별 거부권을 행사할 수 있게 되자 입법부는 총액기준(lump sum)의 지출항목을 설치하기 시작하여, 주지사가 거부권을 행사하기 어렵도록

41) 1929년 당시에 주의 3/4 이상이 주지사에게 항목별 거부권을 부여하였다.

만들었다. 일찍이 1885년 펜실베이니아(Pennsylvania) 주에서는 주지사가 특별한 헌법적 권한도 없으면서 입법부가 제안한 부적절한 내용들을 삭제하고자 지출승인법의 특정 조항을 거부하였다. 1901년 주 대법원이 이러한 관행을 지지함으로써 이후 광범하게 사용되었다. 그후 약 10여개의 다른 주에서도 주지사가 지출승인의 개별 항목들을 거부하려고 하였으나, 다수의 주법원들은 헌법에서 특정한 권한이 부여되지 않는 한 이러한 거부권이 무효라고 판시하였다.

미국 주정부의 예산운동이 일어나고 있을 때, 주지사는 지출소요를 제안하여야 하고 입법부는 이를 증액 변경할 수 없어야 한다고 주장되었다. 따라서 입법부는 주지사의 지출항목 제안을 삭감 또는 삭제할 수 있을 뿐이기 때문에, 행정부의 거부권은 별다른 가치가 없는 것으로 생각되었다. 굳이 거부권이 사용되어야 한다면, 주지사가 제안한 지출항목과 별도로 입법부가 발의하고 통과한 지출승인법안에 대해 행사되어야 할 것이다. 이러한 제한적인 내용의 거부권은, 주민투표에서 부결된 1915년의 뉴욕주 헌법 예산조항에서 규정되어 있었다. 또한 이 내용은 1916년에 채택된 메릴랜드 주 헌법개정에 포함되어 있었다. 다른 일부의 주에서도 주 헌법 개정시 이러한 내용이 반영되었다.

메릴랜드, 웨스트 버지니아, 네브라스카 주에서는 예산제도를 개혁할 때 항목별 거부권(item veto)의 범위를 이처럼 특정하게 제한하였다. 그러나 매사추세츠, 캘리포니아 주에서는 이를 실질적으로 확대하였다. 이들 주에서는 주지사에게 지출승인 법안의 항목들을 삭제하는 것뿐만 아니라 감액하는 권한까지 부여하였다.

뉴욕주의 예산제도개혁은 1927년에 이루어졌는데, 이의 내용은 메릴랜드 주의 내용과 다소 다르다. 여기서는 입법부의 신비목 설치가 인정되었다. 즉 주지사가 제안한 지출승인법안의 기존 항목

들과 구분하여 신규로 추가하는 사항이 별도로 분명하게 설명된다면 이들 항목들은 추가될 수 있도록 허용되었다. 이들 추가 항목들은 입법부와 사법부의 지출항목과 함께 주지사의 승인을 받아야 한다. 반면 주지사가 제안하여 의회의 승인을 거친 지출승인법안들은 주지사의 추가 결정 없이 의회통과와 동시에 법률로 성립된다.

예산제도 개혁을 추진한 미국의 여러 주에서 입법부의 예산결정에 대한 제한과 함께 주지사의 거부권에 대한 논의가 이루어졌다. 만약 입법부의 결정이 행정부가 제안한 지출항목들을 삭제 또는 삭감하는 데 한정된다면, 주지사의 거부권은 불필요할 것이다. 반대로 입법부의 예산결정에 아무런 제한이 부과되지 않는다면, 행정부의 거부권이 필요하다. 이때 거부권은 지출승인 항목의 삭제 뿐만 아니라 삭감을 허용할 수 있도록 확대되어야 한다. 그래야 비로소 행정부는 입법부의 증액에 대항하여 자신의 지출제안을 방어하는 적절한 수단을 가질 수 있을 것이다. 입법부가 행정부의 거부권을 재의결한다면 그 증액에 대한 책임은 당연히 입법부에 있어야 할 것이다.

주정부의 예산제도 개혁에서는 입법부 예산결정에 대한 제한과 행정부의 거부권이 활발하게 토의되었지만, 연방정부가 1921년 예산회계법을 채택할 때에는 이에 대한 논의가 그다지 나타나지 않았다. 입법부가 예산을 결정하여야 한다는 미국 헌법은 개정되지 않았기 때문에 미국의 연방의회는 행정부 예산제도가 도입된 이후에도 예산결정에 관한 전권을 보유하고 있었다. 또 이에 대항하여 지출승인법안에 대한 대통령의 거부권은 당연하게 인정되었다.

4. 회계감사원의 독립

가. 초기의 재정관리제도

헌법 기초작업의 과정에서는 많은 논란이 있었으나, 행정·입법·사법부의 명확한 권력분립에는 공감대가 형성되어 있었다. 헌법에 명확한 내용이 규정되지 않은 사항에 대해서는 헌법이 제정된 이후에도 많은 논란이 지속되었다. 특히 첫 번째 의회의 첫 회기인 1789년에 행정부 내에 외무부(이후 국무부로 바뀜, Department of Foreign Affairs), 전쟁부(Department of War), 재정부의 3개 부처를 설치하는 법률을 제정하는 과정에서 많은 논란이 일었다.

1789년 3개 부처를 설치하는 법률이 제정되었는데, 외무와 전쟁과 달리 재정에 대해서는 의회의 통제가 행정부보다 더 컸기 때문에 재정부(Department of Treasury)에 대한 법률은 외무부와 전쟁부의 법률과 많이 달랐다. 외무부와 전쟁부는 ‘행정부처(executive departments)’로 규정되었으나, 재 정부는 단순히 ‘부처(department)’ 규정되었다. 이러한 구분이 있었던 이유는, 초기의 의회헌법에서 외무와 국방은 대통령의 권한으로 규정하였으나 재정은 그렇지 않다고 간주하였기 때문이다. 다시 말해 재정권한은 의회가 헌법상 보유하는 수입, 지출 및 차입권한에 보다 직접적으로 연관되어 있다고 보았기 때문이다. 외무부와 전쟁부의 장관은 ‘기관장(principal officers)’으로 명명되었으나, 재정부 장관은 ‘부처대표(head of the department)’로 생각되었던 것이다.

각 부처의 설치 법률에 의하면 외무부 장관과 전쟁부 장관은 ‘미국 대통령이 수시로 지시 또는 위임한 바에 따라 직무를 수행하고 집행’하도록 요구되었다. 반면 재정부 장관은 이와 같이 규정되지 않았다. 그의 임명과 해임을 제외하고는, 재정부 설치 법률은

대통령을 전혀 언급하지 않고 있다. 재정부 장관은 대통령과 관계 없이 의회의 양원에 재정문제에 대한 다양한 보고, 명세 및 계획을 제출하도록 요구되었다. 또한 그는 재정운영에 관한 모든 문제를 감독하도록 지시되었다.

주요 실국장(chief clerks)의 임명에 대해서만 규정한 다른 부처의 설치 법률과 달리, 재정부 법률은 많은 하위 관리들과 그 직무를 꽤 자세히 열거하고 있다. 즉 통제관(comptroller)은 계정을 감독하고 장관의 지불명령서에 맞서명(countersign)하며 감사관의 설명을 검토하고 기타 직무를 수행한다. 국고관(treasurer)은 자금을 수취, 보관 및 지급하며, 감사관(auditor)은 모든 회계자료를 수령하고 점검 증명한다. 등록관(register)은 모든 회계 자료를 기록한다.

1789년의 재정부 설치 법률은 다른 부처의 설치 법률과 마찬가지로 한 명의 부처 장을 규정하고 있지만, 내부조직·권한·책임을 자세하게 규정하였다. 이는 재정부가 행정부뿐만 아니라 의회의 기관처럼 의회와 특히 긴밀한 관계를 유지하도록 하는데 그 목적이 있었다. 1789년 재정부법(the Treasury Act of 1789)은 이후 기간의 재정부와 비교할 때 그 특징을 모두 5가지로 정리할 수 있다.

첫째, 연방 재정관리의 핵심이라 할 수 있었던 재정부의 자금인출에 대한 지불명령제를 들 수 있다. 재정부 법에 의하면, 재정부 장관은 ‘법률로 규정된 지출항목에 따라 재정부로부터 인출되는 자금 모두에 대해 지불명령’을 승인한다. 또한 이러한 모든 지불명령은 통제관에 의해 맞서명되어야 한다(Sec. 3 참조). 국고관은 ‘재정부 장관이 발급하고, 통제관이 맞서명하며, 등록관이 기록한 지불명령에 따라서만 같은 금액을 지불’하도록 지시되었다. 여기서 지급과 회계의 중요한 근거는 지불명령(warrants)이었고, 지불명령의 근거는 지출승인법과 기타 법률이었다. 등록관과 국고관의 업

무는 재량권이 없이 단순히 기계적이었다. 통제관의 업무는 법률적인 사항에 대해서만 판단을 하는 것이었기에 많은 고민을 해야 하는 자리가 아니었다. 재정부 장관과 통제관은 재정부의 지불명령을 승인함에 있어 그 적법성에 대한 해명책임(accountability)을 갖는다.

둘째, 초기 재정관리의 중요한 특징은 재정부에 의한 고도의 중앙집중적 통제에 있었다. 지불명령 제도 자체가 중앙집중적 성격을 띠고 있었을 뿐만 아니라, 연방정부의 모든 지급이 재정부 감사관에 의한 감사, 재정부 통제관의 감사검토가 이루어진 이후에만 결산 처리되었다. 심지어 재정부가 다른 기관, 특히 전쟁부의 회계 및 조달기관이었던 적도 몇 년 있었다. 지불명령과 감사제도에 의한 재정부의 이러한 엄격함 때문에 정부부처의 관리회계 발전이 거의 1세기 이상 지체되었다.

셋째, 초기 재정관리제도는 서로 견제할 수 있도록 책임을 다수의 서로 다른 관리들에게 분배하였다. 통제관은 장관이 발급한 지불명령과 감사관이 검토·증명한 계정들을 점검하였다. 등록관은 계정에 대한 회계를 처리하였다. 국고관은 다른 관리들의 적절한 승인이 없다면 자금을 나누어 줄 수 없었다. 재정부 내에서 자금의 절도 또는 오용은 이들 모두의 담합과 공모가 없는 한 어려웠다. 그러나 이러한 제도를 유지함으로써 나타나는 비용 또한 상당하였다. 지급청구서를 판단하고 이에 따라 지급하는 일이 많이 지체되었다. 회계와 감사는 공공기관의 관리도구라기보다는 장애가 되었다.

넷째, 초기 재정제도의 특징은 '비정형성의 규칙(rule of specificity)'으로 명명될 수 있다. 모든 거래, 모든 증서는 그 형식과 내용에 하자가 있는지 확인하기 위하여 감사관과 통제관에 의해 철저하게 검토되었다. 그 결과 서류작업에 따른 지연이 나타났다. 또

한 책임을 지는 관리들이 행정적 결정을 머뭇거리고 조심하는 결과가 초래되었다.

다섯째, 초기 재정제도의 가장 중요한 특징으로는 행정부와 입법부로부터 거의 독립적이었던 데 있다. 중요한 경제적 문제를 제외하고 제1대 워싱턴 대통령은 국내 재정문제에 거의 관여하지 않았다. 의회도 회계에 대한 재정부 보고서를 접수 점검할 위원회를 구성하지 못하였다. 결국 재정부 통제관은 재정부 내에서 그 지위상으로도 업무상으로도 상당한 독립성을 유지하였다.

초대 재정부 장관 해밀턴(Hamilton)은 해외 또는 원격지에 대한 지급제도를 변경하였다. 해밀턴은 청구서에 따라 부처의 장에게 선금급을 제공하였다. 부처 장은 자금을 집행하고 기지급한 자금의 회계자료를 재정부 감사관에게 제출하였으며, 통제관은 이를 검토하고 최종적으로 결제(settlement)한다. 이는 거래에 대한 사전검사가 아니라 사후검사가 되었다. 1808년경 여러 부처에 지출관(disbursing officers)을 지정하는 추가적인 제도가 확립되었다. 지출관에게는 선금급이 제공되었으며, 지출관은 이의 적정한 사용에 대해 해명책임을 지고, 또 자금이 유용되지 않도록 책임을 부담하였다. 이는 비법률적 관행으로 등장하였는데, 지출관제도는 1823년까지 법률적으로 확정되지 않았으나 급격하게 확산되었다.

지출관의 발전은 재정부로부터 일종의 분권화를 의미한다. 의회에서는 재정에 대한 해밀턴 장관의 주도권을 제어하고자 이러한 분권화를 지속 추진하였다. 즉 1792년에는 전쟁부에 회계관(accountants) 제도를 설치하여 부처내 대부분의 계정들을 결제하는 권한을 부여하였다. 전쟁부 장관은 지출항목에 대하여 지불명령을 발급할 수 있도록 허가되었다. 그의 회계관들이 맞서명하면 국고관은 바로 자금을 지불하도록 승인되었다. 유사한 규정이 1798년 해군부(Department of Navy)의 설치 법률에도 포함되었다.

거의 같은 기간에 체신청장(postmaster general)에게 우편수입을 직접 운영비로 지불할 수 있고, 그 대리인의 계정들을 우선 결제할 수 있는 권한을 부여하였다. 이러한 방법으로 가장 큰 기관 세개가 재정관리의 상당한 자율성을 확보하였다.

이를 통해 네 겹의 회계 및 감사제도가 확립되었다. 처음에는 부처내 관리에 의해, 그 다음에는 지출관에 의해, 세 번째는 재정부의 감사관에 의해, 네 번째는 통제관에 의해 감사가 이루어졌다. 최종적인 결제에 이르기까지의 이러한 절차는 분명 지루하고 중복적이었으며 업무는 지체되고 상충되기까지 하였다. 정부거래가 증가하면서 이러한 문제는 점점 더 심각해졌고, 미국의 남북전쟁으로 이 제도 전체가 붕괴되었다. 그러면서 재정부 장관과 통제관의 권한은 초기의 상황과 달리 점차 쇠락하기 시작하였다.

나. 19세기의 발전과정

남북전쟁 이후 행정적·재정적 혼란이 계속되었고 또 계정의 결제가 과도하게 지체되는 데 대해 문제가 제기되었다. 이를 해소하여 정부 계정의 신속한 결제를 위하여 1817년에 법률이 제정되었다. 이 법률에서는 재정부의 책임을 강화하는 건국 초기의 의도대로 전쟁부와 해군부의 회계관제도를 철폐하고, ‘채무자이건 채권자이건 미국에 관련된 모든 청구와 소요는 그것이 무엇이건 관계없이 재정부에서 결제 및 조정되어야 한다’고 규정하였다. 이에 따라 재정부로 중앙집중이 이루어졌다.

또한 1817년의 법률은 재정관리를 위한 검토와 그 결제를 촉진하기 위하여 두 번째 통제관을 설치하였다. 두 번째 통제관에게는 전쟁부와 해군부의 계정처리 책임이 부여되었다. 이에 따라 첫 번째 통제관의 직무는 아주 형식적이 되었다. 감사관의 경우에도 각

자 소관부처를 달리하며 네 명의 감사관이 추가되었다. 첫 번째 감사관은 재정부와 그 외 몇 개 부처의 계정들을 감사하였다. 두 번째와 세 번째 감사관은 전쟁부의 계정들을, 네 번째 감사관은 해군부를, 다섯 번째 감사관은 국무부 인디언 문제, 체신청(Post Office)의 계정을 소관하였다. 1849년에 의회는 통관위원(commissioner of customs)을 설치하여, 그에게 통관분야에 대한 첫 번째 통제관의 권한을 부여하였다. 그는 실질적으로 세 번째 통제관이 되었다. 결국 1817년의 법률이 제정되면서 재정부의 권한은 다시 강화되었다. 그러나 통제관과 감사관의 숫자가 늘어나면서 재정부 등록관의 지위는 그야말로 명목상의 지위로 전락하고 말았다.

남북전쟁(Civil War) 이후 거의 30여 년 간 연방정부의 행정에 대해 다양한 연구가 진행되었다. 이들 모두는 업무와 재정거래에서 비용 절감, 운영효율성 제고, 업무지체의 제거 등을 목표로 하였다. 1869~1871년의 패터슨(Patterson) 위원회, 1875~1876년의 بوت웰(Boutwell) 위원회, 1887~1889년의 콕렐(Cockrell) 위원회, 1893~1895년의 도커리-콕렐(Dockery-Cockrell) 위원회 등이 여기에 해당된다.

이들 모두는 행정부와 무관하게 의회의 상원 또는 하원에 의해 설치되었으며 또 이들의 보고서는 의회에 제출되었다. 이들 모두는 행정부의 업무감독은 대통령의 책임이 아니라 의회의 것이라는 것을 전제하였다. 또 이들 모두는 행정부 업무가 비효율, 낭비, 지체, 부패의 대명사라고 인식한 국민과 의원들을 대변하였다. 그런데 이들 위원회 중에서 도커리-콕렐 위원회는 민간기업의 특출한 세 명의 회계사를 자문위원으로 고용하였다. 자문위원의 성격을 반영한 탓인지, 이 위원회는 재정관리, 회계, 감사에 초점을 맞추어 여러 부처의 업무를 단순화하고자 하였다.

이 위원회는 29개의 보고서를 제출하였으며 보고서의 많은 사항

들이 법률로 제정되었다. 이의 가장 중요하고 오래 지속된 업적은 재정부의 회계 및 감사조직과 절차를 근본적으로 개선한 것이었다. 이들 대부분은 1894년 도커리법(Dockery Act)에서 구체화되었다. 이 내용은 거의 전부 1921년 회계검사원(General Accounting Office)이 설립될 때 이 기관의 장인 통제총괄관(Comptroller General)으로 이관되었다.

우선 도커리법은 1789년의 최초 법률처럼 두 명의 통제관과 한 명의 통관위원(the commissioner of customs)을 단일의 재정부 통제관으로 통합하였다. 통제관의 주된 임무는 모든 정부부처에 최종적으로 적용되는 지출승인법의 통일적 해석을 제공하는 것이었다. 그는 지출관 또는 부처장의 요구에 따라 지불의 적법성에 대해 사전적인 의견을 제시하도록 요구되었다. 또한 그는 체신회계를 제외하고는 모든 정부회계의 유지 및 제출 형태를 규정하도록 임무를 부여받았다. 대신 그는 감사관이 검사한 모든 회계를 재검토하는 과도한 일상사로부터 벗어났다. 또한 통제관은 부처 또는 기타 청구인이 또는 감사관이 제기하는 예외 또는 의문에 대한 심판원(appellate capacity)의 지위를 부여받았다. 이에 대한 그의 결정은 모든 행정부처에 대해 최종적인 것이었다.

여섯 명의 감사관은 그대로 유지되었다. 그러나 이들의 책임은 강화되었고, 각각의 소관은 부처를 기준으로 명확하게 정리되었다. 전쟁부, 해군부, 재정부, 내무부, 체신청(Post Office)에 1명씩의 감사관이 배정되고 여섯 번째 감사관은 국무부와 여타 부처들에 대한 책임이 부여되었다.

도커리-콕렐 위원회는 연방정부 재정관리에 대해 의회의 우위를 확인시켰다. 그러나 도커리법은 행정부의 해명책임을 강조하며 입법부에 의한 행정부 감사를 전혀 검토하지 않았다. 1789년부터 1921년까지 연방재정의 내부통제제도의 핵심은 재정부 장관, 재정

부의 통제관, 감사관에 있었다. 이들 모두는 상원의 동의에 따라 대통령이 임명하고 대통령이 해임할지라도, 이들 통제관과 감사관은 재정부 장관, 대통령, 의회와 다소 독립적으로 업무를 수행하였다. 그런데 이들의 작업은 대부분 증서(vouchers)와 원장계정의 자세한 사항들을 검토하는 데 집중되었다. 이는 기술적, 법적, 반복적, 기계적 작업으로서 의회의 관심을 크게 끌지 못했다. 다시 말해 아직까지는 미국 의회가 이들의 보고서를 수령, 조사 및 결정하는 정기적인 절차를 확립하지 못했다.

다. 회계감사원의 독립

재정관리를 개선하려는 다양한 노력들이 이어지면서 의회의 상하 각원은 예산특별위원회(Select Committees on the Budget)를 설치하였다. 상원이 상원의원 맥코믹(Medill McCormick)을 의장으로 하여 7월 14일에 먼저 구성하였다. 하원은 이 문제를 주도적으로 제기하였던 하원의원 굿(James W. Good)을 의장으로 하여 7월 31일에 구성하였다. 굿 의장의 첫 번째 결정은 당시 저명한 재정 행정 전문가 윌라우비(Willoughby)의 도움을 받아 청문회를 계획하고 ‘예산 및 감사법안(budget and auditing bill)’을 마련하는 것이었다.

일반 국민들의 관심은 1919년 9월 22일부터 10월 4일까지 개최되었던 하원의 이 위원회 청문회에 집중되었다. 1919년의 위원회 청문회에 참석하였던 47명의 증언자 대부분은 예산과 독립감사의 필요성에 의문을 제기하지 않았다.

법안에서 감사조항과 관련하여 증언자 대부분은 독립된 감사를 선호하였으나 구체적인 사항들에 대해서는 많은 이견이 있었다. 핵심적인 쟁점은 감사기능의 정부 내에서의 지위였다. 재정부 장

관 글래스(Carter Glass)는 재정부의 감사기능을 제거하는 데 적극적으로 반대하였다. 반면 재정부의 소속이었던 통제관 위윅(W.W. Warwick)은 독립된 지위를 주장하였다. 다른 증언자들과 의원들의 일반적 생각은 감사기능을 재정부와 행정부 전체로부터 독립하는 것을 선호하였다. 청문회에서는 행정부의 감사 개입에 대한 불평이 쏟아졌다. 굿 의장은 감사에 대한 정치적 영향력에 대해 다음의 사례를 하원 토론과정에서 언급하였다.⁴²⁾

“저는 클리블랜드(Cleveland) 대통령 시절의 정부였다고 생각합니다. 대통령이 어떤 지출항목을 다른 목적에 사용하고자 하였는데, 약간의 독립성을 가진 재정부 통제관이 그럴 수 없다고 지적하였습니다. 그러나 대통령은 계속하여 주장하였고, 마침내 “나는 그 자금을 써야겠어. 만약 내가 통제관의 생각을 바꾸지 못한다면 나는 통제관을 바꿀 것이다.”라고 말했습니다. 독립성이 약했기 때문에, 그들이 어느 정당을 지지하건 관계없이 통제관들은 모두 동일한 상황에 실질적으로 직면했습니다.”

의원이 되기 전에 18년간 재정부 감사관으로 근무하였던 앤드류(William E. Andrews)가 이 문제를 거들었다. 위원회 증언에서 앤드류 의원은 감사관에 대한 행정부 지배를 다음과 같이 언급하였다.⁴³⁾

“저의 경험한 바에 의하면, 이들이 행정부의 통제로부터 벗어나지 못한다면 우리는 영영 효과적인 회계제도를 갖지 못한다는 것은 진실입니다. 그들이 지금의 위치에 머무는 한, 판단을 왜곡시키는 영향을 그들은 얼마간 받게 될 것입

42) Mosher(1979), pp. 48~49 참조.

43) Mosher(1979), p. 49 참조.

니다.”

위원회의 대부분 위원들 뿐만 아니라 이 문제를 증언하였던 대부분의 사람들은 의회가 책임지고 행정부의 이러한 왜곡을 제거해야 한다는 사실에 동의한 것처럼 보였다. 이들은 공적 금고에 대한 의회의 권한은 새로운 감사원(Office of Auditor)을 설립하여 강화되어야 한다고 생각하였다. 템플(Henry W. Temple) 의원은 다음과 같이 말하였다.⁴⁴⁾

“저에게는 전반적인 내용이 미국의 헌법정신으로 돌아가는 것 같았습니다. 이전에 의회가 보유하고 또 보유해야 할, 그러나 행정부에 의해 실제 대부분 잠식당했던 권한 같은 것을 회복하였습니다.”

많은, 아마도 대부분의 의원들은 독립된 감사를 행정부 예산제도를 도입하는 데 대한 보상(quid pro quo)으로 간주하였다. 굿 의장 자신도 예산실(Bureau of Budget)이 설치되어 행정부 예산제도가 도입되면 그 균형을 잡기 위해 감사부(auditing department)가 필요하다는 인식을 하였다.⁴⁵⁾

“지출의 적법성을 결정하고 회계감사를 하는, 준사법적 성격의 별도로 구분된 조직이, 마침내 등장하였습니다. 이 부처는 낭비를 제어할 목적을 가졌습니다. 또 이 부처는 예산실에 대응하는 권한을 가지는 것으로 의도되었습니다. 이 부처가 감시하고 있다는 것을 예산실은 항상 유념할 것입니다. 그리고 모든 승인된 지출항목들이 적법하게 사용될 것입니다.”

44) Mosher(1979), p. 49 참조.

45) Mosher(1979), p. 49 참조.

국 의장이 주도한 이 위원회는 영국의 경험에 상당한 영향을 받았다. 감사원의 장인 통제총괄관(the comptroller general)이란 명칭도 영국의 ‘통제 및 감사총괄관’(comptroller and auditor general)에서 따온 것이었다. 의회에 대한 특별보고 관계를 설정하는 것도 그러하였지만, 통제총괄관의 임기를 일생동안 연장할 필요가 있다는 주장도 영국의 경험을 반영한 것이었다.

위원회의 증언에서, 하원 지출승인위원회의 의장이었던 설리(Swagar Sherley)는 영국의 제도를 인용하면서 감사관이 오직 의회에 대해서만 해명책임을 지도록 한 독립성의 필요성을 강조하였다.⁴⁶⁾ “독립된 감사의 창설은 영국의 의회제도에서 글래드스톤(Gladstone)이 도입한 위대한 개혁이었습니다. 그리고 여기서 가장 무서운 사람은 정부지출에 대한 적법성, 정당성, 적정성을 판결하는 권한을 가진 사람이었습니다.” 다른 의원들과 증언자들은 이러한 견해에 공감하였는데, 법안의 청문회와 토론과정에서 내내 언급되었다.

한 가지 중요한 측면에서 미국의 통제총괄관에 대한 법안 내용이 영국의 모형과 기본적으로 달랐다. 영국의 ‘통제 및 감사총괄관’은 지급을 거부하고 계정의 최종적 결제 권한을 가지지 않았다. 즉 그는 단순히 감사하고 의회에 보고만 하였다. 반면 미국 재정부의 통제관은 이러한 권한을 가지고 있었는데, 이 권한은 통제총괄관으로 이관되었다.

의회에 책임을 지는 독립된 감사의 필요성이 공감대를 형성하자, 권력분립에 기초한 대통령제 정부체제에서 이를 어떻게 수용할 것인지에 많은 의문이 제기되었다. 최고책임자는 어떻게 임명되며, 그 임기와 해임권은 어떻게 규정되어야 하는가? 의회에 대

46) Mosher(1979), p. 50 참조.

한 책임은 어떠한 공식적 절차에 따라 표현되어야 하는가? 감사결과를 강제하는 권한은 무엇이어야 하는가? 아니면 그는 단순히 감사하여 의회에 보고만 해야 하는가? 의회의 어느 곳에서 그 보고서를 수령하고 판단할 것인가?

위원회는 이 모든 의문들을 실질적으로 고민하지 않았으나, 법안(H.R.9783)에 합의하여 하원 총회에 보고하였다. 대부분의 내용이 굿(Good)의 최초 제안에 기초하였는데, 이 법안은 통제총괄관과 통제부총괄관의 지시하에 독립된 회계부처를 창설하는 것이었다. 이 두 명의 통제관은 상원의 동의하에 대통령이 임명하였다. 이 두 사람은 종신채용 또는 70살의 강제퇴직 시까지 재임할 수 있었다. 이들은 재정부의 통제관과 감사관의 모든 권한과 의무를 수행하였다.

이 법안은 오랜 토의와 많은 의문을 야기하였으나 하원에서 큰 이견이 없이 채택되었다. 1919년 10월 21일 285대 3의 표결로 하원을 통과하였다. 그러나 상원은 베르사이유 조약과 국제연맹에 대한 논의 때문에 가을의 휴회 시까지 이를 토의하지 않았다. 윌슨 대통령은 국가예산과 감사제도에 대해 큰 관심을 표명하며, 상원이 이 법안을 즉각 통과시켜 줄 것을 요구하였다.

상원의원 맥코믹(McCormick)의 지휘하에 상원의 예산특별위원회가 1919년 11월과 1920년 1월에 5일간의 청문회(H.R. 9783)를 개최하였다. 상원은 하원법안의 모든 조항에 이견을 제기하며 수정안을 제시하였다. 맥코믹과 위원회는 하원의 제안에 대해 많은 다른 의견을 표명하였다. 우선 예산실이 대통령의 직접적인 지시를 받지 않고 재정부 장관의 소속하에 두기를 원하였다. 또한 통제총괄관의 임기를 7년으로 제한하고 행정부처와의 독립성을 강조하기 위해서 ‘회계부(accounting department)’ 대신 ‘회계검사원(general accounting office)’이란 명칭을 부여하고자 하였다.

하원의 위원회처럼 상원의 위원회도 영국 하원의 정부회계위원회에 상응하는 새로운 위원회를 의회 내에 설치할 것을 주장하는 다양한 주장들을 청취하였다. 국립조세연맹(National Tax Association)의 밀(Ogden L. Mills)은 다음과 같이 증언하였다.⁴⁷⁾ 그러나 상원도 하원과 마찬가지로 이 제안을 무시하였다.

“행정부처의 지출과 의회승인 자금의 추적을 위하여 지출 각 항목들을 조사, 검토, 비판하고 매년 또한 의회나 그 위원회가 요구하는 때에 수시로 의회에 보고하는 권한과 의무를 가진 양원의 합동위원회가 구성되어야 할 것입니다.”

상원과 하원은 이후 양 법안의 차이에 대해 회의를 개최하였다. 상원이 제안한 ‘회계검사원’이란 명칭이 채택되었다. 통제총괄관과 통제부총괄관은 상원의 동의로 대통령이 임명하는 것으로 정리되었다. 이들 모두는 각각 15년의 임기로 규정되었으며, 대통령의 서명이 필요하지 않는 탄핵 그리고 양원의 공동결의(concurrent resolution) 이외에는 해임될 수 없는 것으로 규정하였다. 수정된 이러한 법안은 양원을 만장일치로 통과하여 1920년 6월 2일 대통령에게 회부되었다.

그런데 윌슨 대통령은 통제총괄관의 해임에 관한 이와 같은 규정이 대통령의 헌법적 권한을 침해하는 것으로 판단하였다. 따라서 6월 4일 대통령은 이 법안에 거부권을 행사하여 의회로 다시 송부하였다. 윌슨은 거부권에 대한 설명에서 다음과 같이 언급하였다.⁴⁸⁾

47) Mosher(1979), p. 52 참조.

48) Mosher(1979), p. 54 참조.

“저는 너무 안타깝게도 거부권을 행사합니다. 저는 본 법안의 목표에 전적으로 동의하고 또 제303조에 규정된 내용이 헌법을 위배한다는 것을 제외한다면 기꺼이 본 법안을 승인할 것입니다. …(중략)…

이 조항의 효과는 의회의 탄핵 또는 공동결의(Concurrent resolution)를 제외하고는 어떠한 이유에 의해서도 이 두 관리를 해임할 수 없다는 것입니다. 저는 이러한 관리의 임명권에는 당연히 해임권이 수반되는 것이 헌법에서 항상 인정된 구조라고 생각합니다. 저는 의회가 임명권자 그리고 그에 따른 해임권을 제한할 헌법적 권한이 없다고 확신합니다.”

윌슨 대통령의 거부권에 대한 투표는 178-103으로 재의결에 필요한 2/3를 확보하지 못하였다. 하원은 결국 해임조항만을 단순히 삭제하였다. 그러나 상원은 이에 반발하여 회기 내에 의결하지 않았다.

1921년 봄 연방의회의 67차 회기가 개의되었다. 하딩(Warren G. Harding) 대통령이 승리하여 취임하였다. 상원은 새로운 법안(S.1084)을 4월 26일에 만장일치로 통과시켰고, 하원은 5월 4일에 335대 3으로 가결하였다. 윌슨 대통령의 거부를 감안하여, 전년도 법안에서의 유일한 개정사항은 통제총괄관과 통제부총괄관의 해임에 대한 것으로, 이들은 언제든지 의회의 합동결의(joint resolution)로 해임될 수 있도록 하였다. 이는 대통령의 승인을 필요로 하였다. 이는 통제총괄관의 해임을 보다 어렵게 만드는 것이었다.

5. 통합예산의 발전

가. 1969년의 통합예산

1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)이 통과되면서 미국은 근대적 재정제도의 기본 틀을 완성시킬 수 있었는데, 이때부터 미국은 사실상 행정부를 중심으로 하는 강력한 행정국가를 형성할 수 있었다. 비록 헌법에는 의회가 재정권을 보유하도록 규정하고 있었으나, 대통령이 정부기관의 제반 예산정보를 총괄 취합하는 예산편성권을 보유하였기 때문에 또 그의 정치적 영향력과 함께 대통령은 실질적으로 재정권을 주도하였다. 대통령의 이러한 영향력은 1974년에 ‘의회예산 및 박탈금지법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)’이 제정되기까지 큰 변화 없이 지속되었다.

1921년의 예산회계법과 1974년의 ‘의회예산 및 박탈금지법’ 사이의 기간 동안에는 미국의 예산제도가 큰 변화 없이 지속되어 온 것으로 평가될 수 있다. 이 기간 동안 재정제도와 관련하여 의회를 통과한 중요한 법률들로는 1945년의 정부기업통제법(Government Corporation Control Act), 1950년의 예산 및 회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act), 1955년의 보충적 지출승인법(Supplemental Appropriation Act) 그리고 법률에 특별한 명칭이 부여되지 않은 1956년의 공법 84-863(Public Law 84-863)을 들 수 있다.

1945년의 정부기업통제법은 정부기업에 대한 의회의 철저한 감독을 보장하기 위해 정부기업들에 대한 회계검사원의 독립된 감사를 규정하였다. 1950년의 예산 및 회계절차법은 정부기관의 재정정보를 주로 규정하였는데, 회계분류와 예산분류의 일치, 회계·예

산분류와 정부조직의 연계, 작업성과와 원가 정보 등에 대한 내용이 담겨져 있다. 1955년의 보충적 지출승인법은 의회가 정부기관으로부터 지출항목(또는 예산과목)별 지출원인행위(obligation)과 지출(expenditure)에 관한 정확한 자료를 획득할 수 있도록 하였다.⁴⁹⁾ 1956년의 공법 84-863은 원가기준과 발생주의 회계에 기초한 정보의 필요성을 요구하고 있다.

이처럼 1921년과 1974년 사이에 제정된 각종 법률들은 예산과 회계에 관한 각종 정보를 의회가 보다 정확하게 파악하고자 하는데 주된 목적이 있다. 이들은 미국의 예산제도에 관한 역사에서 획기적이고 역사적인 변화라 하기는 어려울 것이다. 그런데 비록 법률의 형태를 취하고 있지는 않지만 미국의 예산제도에 관한 많은 문헌들에서 1967년을 중요한 변화로서 기록하고 있다. 1967년 ‘예산제도에 관한 대통령 위원회의 보고서(Report of the President’s Commission on Budget Concepts)’는 연방예산에 미국 연방정부의 모든 활동들이 포함될 것을 요구하는, 소위 통합예산 제도가 확고하게 성립하였기 때문이다.

1967년 3월 미국의 존슨(Lyndon Baines Johnson) 대통령은 예산개념에 대한 위원회를 구성하며 위원장을 선임하며 다음과 같이 언급하고 있다. 대통령 위원회는 미국 연방정부의 예산서가 공공정책과 재정계획에 대하여 이해가 용이하며 유용한 수단이 될 수 있도록 설계하는 것을 주된 목적으로 삼았다. 이러한 대통령 위원회는 1921년 예산회계법이 제정된 이후 예산제도에 대한 근본적 검토를 한 첫 번째 경우로서 기록될 수 있을 것이다.

49) 미국에서 ‘Commitments’는 정부기관의 내부적 평가에 의한 ‘지출부담’을 의미하고, ‘obligations’는 공식적이고도 법률적 의미를 가지는 서류발급이 수반될 때 언급되기 때문에 본 연구에서는 ‘지출원인행위’로 번역하였다.

“예산개념과 양식(budgetary concepts and presentation)에 대해 저를 자문할 위원회의 위원장직을 수락하신 데 대해 개인적으로 감사드립니다. 저는 귀하께서 이 중요한 개혁에 참여해 주실 것을 요청하였습니다. 저는 최근 예산안 시정연설에서 다음과 같이 지적하였습니다.

‘오랜 기간 동안 여러 정부가 바뀌면서 전반적인 예산양식, 또는 개별 계정들의 처리와 관련하여 몇 가지 측면에서 문제점들이 지적되었습니다.

이러한 사실들을 감안할 때, 저는 예산개념에 대해 철저하고도 객관적인 검토가 이루어져야 한다고 믿습니다. 따라서 저는 초당파적으로 예산문제에 정통한 전문가들로부터 이 문제들에 대한 자문을 원합니다. 전문가들이 예산을 철저하게 조사하여 이 중요한 예산서류를 일반 국민들과 의회가 이해할 수 있도록, 예산양식에 대한 방향을 제안해 주실 것을 희망합니다.’

연방예산은 매년 연방정부의 활동에 대한 아주 광범하고도 자세한 일련의 재정정보를 제공합니다. 이들 상세한 자료가 부족하다는 지적이 거의 제기되지는 않았지만, 이 위원회가 제공하는 정보의 추가 또는 삭제를 제안할 수 있을 것입니다. 저는 이러한 제안을 환영합니다. 그러나 이 위원회가 주로 조사해야 할 분야는 중요한 예산총액 및 이들의 요약표현의 기초가 되는 개념들을 정리하는 것입니다.”⁵⁰⁾

이 당시 미국 연방정부의 예산서에 대해 제기되는 비판은 주로 세 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 예산안에서 제시되고 사용되는 여러 가지 예산총액의 개념이 서로 상충하여 혼란이 야기되고 있다. 둘째, 개별 항목과 이들의 분류가 체계적으로 적절하게 회계처리되지 않고 있으며 이들이 예산총액에 미치는 영향도 파악

50) U.S. Government Printing Office(1967), Exhibit B, Letter of Appointment to Commission Members, p. 107 참조.

하기 어렵다. 셋째, 예산사업을 의회와 일반 국민들이 이해하기 어렵고 또 최근의 충분한 예산정보가 생산되지 못하고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 대통령 위원회는 예산서의 목적이 무엇인가에 대한 근본적 의문을 제기하며 출발하고 있다. 예산 또는 예산서의 목적을 다섯 가지 측면에서 설명하였다. 첫째, 신규 프로그램, 자금의 지출승인, 세입관련 법률개정 등 의회의 승인을 위한 대통령의 요구사항을 기술하여야 한다. 둘째, 국가적 목표를 달성하기 위해 공공부문과 민간부문 그리고 공공부문 내의 자원배분에 대한 제안을 담고 있어야 한다. 셋째, 실업감소, 물가안정, 국가경제의 건전한 성장, 국제수지의 균형 등을 위한 재정정책들이 표현되어야 한다. 넷째, 연방정부 프로그램들에 대한 기관별 관리에 대한 기초가 되어야 한다. 다섯째, 민간기업, 노동자, 농업, 그 외 이익집단 그리고 공적금전과 자원의 정부신탁(governmental stewardship)에 대한 국민의 평가 등에 필요한 다양한 국가경제에 관한 정보를 제공해야 한다.

당시 미국의 예산은 이들 다섯 가지 목적들 중에서 첫째, 둘째, 셋째에 대해 서로 다른 개념을 사용하고 있었다. 행정적 예산(administrative budget), 통합현금예산(consolidated cash budget), 국민소득계정예산(national income accounts budget) 등이 바로 여기에 해당된다. 그리고 예산에서는 이들 외에도 지출승인과 기타 지출권한에 대한 여러 가지 수치표들이 제시되었다. 이러한 관행은 어느 한 가지 개념의 예산이 모든 목적을 충족할 수 없다는 판단에서 사용되었던 것이다.

그러나 서로 다르면서 서로 상충되는 예산이 국민들과 의회의 오해를 불러일으키고 정부의 의사결정을 오히려 방해하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 예산에서 통합예산(unified budget) 개념이 사용될 필요가 있다는 인식이 확산되었다. 정부계정에 대

한 통합적이고 포괄적인 설명서(integrated and comprehensive statement of governmental accounts)가 서로 다른 다양한 목적을 충족할 수 있으면서 명료성(clarity), 일관성(consistency), 이해 가능성(intelligibility)을 제고할 수 있다는 것이다. 다시 말해 서로 상충하는 예산개념들을 모두 폐지하고 대표적인 통합예산을 제시하고, 여기에 포함된 항목들을 조정·선택하여 다양한 개념들의 예산을 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 위원회는 예산의 개념뿐만 아니라 예산의 전 분야에 걸쳐 다양한 제안을 하였는데 이들 13개의 제안내용은 <표 3>과 같이 정리될 수 있다.

<표 3>의 제안내용 중에서 미국의 재정제도 역사상 가장 중요한 내용은 네 번째로서 ‘예산은 연방정부와 정부기관들의 모든 프로그램들을 포함하여야 한다’는 것이다. 이 제안에 따라 연방정부는 1969년 예산 이후로 예산분석과 보고의 기초로서 통합예산(the unified or consolidated budget concept)을 사용하여 왔다.

나. 통합예산 개념의 발전

통합예산에 관한 기본 원칙에도 불구하고 일부 사업들에 대해서는 특별한 예외가 용인되어야 한다고 인식되었다. 1967년의 대통령위원회는 ‘지출계정(expenditure account)’과 ‘융자계정(loan account)’으로 구성된 ‘통합예산(unified budget)’이라는 표현을 사용하였는데, 지출계정과 융자계정의 구분이 애매하여 통합예산의 범위에 상당한 혼란이 야기되었다고 한다.⁵¹⁾ 그 결과 1974년 예산부터 이러한 구분이 철폐되었다. 이러한 구분이 철폐되면서 예산

51) OMB(2003), “Introduction: Structure, Coverage and Concepts,” *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004* 참조.

<표 3> 대통령 위원회의 제안사항

1. 당 위원회의 가장 중요한 제안은 통합예산의 요약표를 정리하여, 일반 국민들과 의회를 혼란스럽게 하고 또 그 실질적 성격에 문제가 있었던 현행의 세 가지 또는 그 이상의 여러 가지 상충된 개념들을 폐지하는 것이다.
2. 예산은 포괄적 재정계획의 일부로 간주되어야 하는데, 여기에는 예산의 지출승인, 수입, 지출, 순융자뿐만 아니라 예산적자의 조달수단(또는 흑자의 사용)과 정부와 그 기관들의 차입 및 융자프로그램에 대한 정보가 포함된다.
3. 예산서에서는 수입과 여타의 재정정책적 성격의 결정뿐만 아니라 지출승인을 포함하여, 의회에 요구되는 의결사항들이 보다 명료하게 표시되어야 한다.
4. 예산은 포괄적 재정계획의 핵심적 부분으로 간주되기 때문에, 예산은 연방 정부와 정부기관들의 모든 프로그램들을 포함하여야 한다.
5. 당 위원회는 시점과 관련하여 예산 지출과 수입이 현행의 현금기준 대신에 발생기준으로 보고될 것을 제안한다.
6. 융자와 그 외의 지출을 예산에서(또한 융자를 제외한 지출계정의 흑자 또는 적자 계산에서) 구분하는 것은, 고용과 소득에 미치는 직접적 영향에 대한 예산의 재정정책적 효과 때문에 중요하다.
7. 공공자원의 보다 효율적인 사용을 제고하기 위해서는, 연방정부의 직접융자 프로그램에 내재되어 있는 보조금을 구분 인식하여 기존의 예산정보에 추가할 필요가 있다.
8. 민간융자금에 대한 연방정부의 보험 또는 보증은, 이들이 기본적으로 연방 지출도 연방차입도 아니기 때문에, 예산총액에 반영되지 않는 부분으로서 계속 유지되어야 한다.
9. 정부가 융자금을 계속 보유하면서 그에 대한 '배당증권(participation certificates)'을 매각하는 경우, 이는 적자금액의 계산에서 지출의 공제항목이 아니라 적자조달의 수단(또는 흑자의 처분항목)으로 간주되어야 한다.
10. 예산요약에서는 예산적자 또는 흑자의 보전거래에 대한 수단이 포함되어야 한다.
11. 조세 이외의 기업형 또는 시장형 정부수입은 관련 지출의 대체항목으로 간주되어야 한다.
12. 의회와 일반 국민에 대해 예산정보는 (1) 연도내의 수정사항을 제공함으로써 보다 자주, (2) 분기 또는 반기 단위로 예산총액의 수치를 세분하여 보다 자세하게, (3) 미래에 대한 예측을 포함하여 보다 포괄적으로 제공되어야 한다.
13. 당 위원회는 자본 또는 투자지출과 경상 또는 운영지출을 별도로 구분하여 조달하는 '자본예산(capital budget)'을 강력하게 반대한다.

자료: U.S Government Printing Office(1967), pp. 6~10 참조.

의 형식은 점차 많은 부분에서 이전의 ‘예산외(off-budget)’ 거래들을 ‘예산내(on-budget)’ 금액과 합쳐 총연방지출을 인식하였다.

특히 1980년대에 누적된 재정적자를 해소하기 위해 1985년에 채택된 특단의 법률, ‘균형예산과 적자의 긴급통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)’은 그 당시의 모든 ‘예산외’ 항목들에 대하여 ‘예산외’의 지위를 박탈하였다. 다만 법률에서 2개의 사회보장펀드, ‘연방노인보험펀드’(Federal Old-Age Survivors Insurance Fund)와 ‘연방장애보험신탁펀드’(Federal Disability Insurance Trust Fund)만을 ‘예산외’로 인정하였다. 또한 1989년의 ‘일괄예산조정법’(Omnibus Budget Reconciliation Act)에서는 1989년 회계연도부터 ‘우편서비스펀드’(Postal Service Fund)를 예산외로 규정하는 조문을 규정하였다.

예산내(on-budget)란 그 용어에서 지칭하는 바와 같이 예산에 포함되는 거래를 지칭한다. 예산외(off-budget)는 비록 이들이 정부거래에 포함되기는 하지만 재정의 합리적 운용이라는 측면에서 예산에서 제외될 필요가 있는 거래들을 의미한다. ‘예산외’ 항목들도 ‘예산내’ 항목들과 동일한 형태의 지출과 수입을 수반하는 프로그램들을 수행한다. ‘예산외’ 항목들의 지출이 ‘예산내’에서 제외되지만, ‘예산내’ 지출과 마찬가지로 경제적 자원을 정부의 특정 용도에 주입하고 정부의 부담이 된다는 측면에서는 마찬가지인 것이다. 따라서 연방정부의 각종 펀드가 ‘예산내’로 간주되느냐 아니면 ‘예산외’로 간주되느냐의 여부는, 그 금액이 예산 서류의 다양한 요약표에서 표현되는 방법에 영향을 줄 뿐이다.

다시 말해 ‘예산외’ 펀드는 연방정부에 의해 소유 및 통제되지만 이들의 거래가 법률적으로 ‘예산내’ 총액에 포함되지 않는다. 펀드가 ‘예산외’로 간주될 때에는 그의 세입(receipt), 세출(outlays), 흑자 또는 적자가 ‘예산내’ 세입, 세출, 흑자 또는 적자에 포함되지

않는다는 것을 의미할 뿐이다. 또한 ‘예산외’ 펀드에서 승인되는 ‘예산권한’(budget authority)은 ‘예산내’ 펀드의 ‘예산권한’ 총액에 포함되지 않는다. 물론 ‘예산외’ 펀드는 ‘예산내’ 펀드와 같은 형태의 정부프로그램들을 수행하고 있다. 결국 요약하여 설명하면, 예산서류에서 대부분의 요약표들은 연방세출과 세입을 포괄적으로 보여주는 통합예산 총액을 표시하고 있지만, ‘예산내’와 ‘예산외’ 금액을 구분 표시하여 여러 가지 재정운용의 의사결정에 도움을 주고 있다.

2001년 현재 ‘예산외’ 펀드는 모두 세 개로서, 두 개의 사회보장펀드와 ‘우편서비스펀드’라는 한 개의 공기업 펀드로 구성되어 있다. 사회보장펀드는 1986년에, 우편서비스펀드는 1989년에 각각 ‘예산외’로 분류되었다. 사회보장펀드를 ‘예산외’로 간주하는 주된 이유는, 사회보장은 독립된 실체로서의 재무상태에 대한 정책적 관심이 높으며 또 사회보장펀드의 잉여수입을 정부의 다른 지출로 대체 사용하면 사회보장제도가 훼손될 것이라는 우려가 있기 때문이다. 그리고 사회보장펀드의 세입인 사회보장세가 많이 징수되면 예산적자 규모가 왜곡될 수 있다는 지적 때문에 ‘예산외’로 간주되었다. 반면 우편서비스펀드(공기업펀드)는 일반 국민과의 영업거래에서 그 재원이 조성되고 그 규모가 상당하기 때문에 ‘예산외’로 간주되는 것이다.

그런데 미국 연방정부에서는 ‘예산내’, ‘예산외’ 이외에 ‘비예산’(non-budget)이란 항목도 존재한다. 이는 정부가 부담하는 비용 또는 원가를 의미하지 않기 때문에 예산에 포함되지 않는 정부의 거래를 지칭한다. 연방정부와 관련되지만 그 본질적 성격상 ‘비예산적’(non-budgetary)인 활동들은 예산에 포함되지 않아야 할 것이다. 예컨대 ‘정부소관기업’(Government-sponsored enterprises)의 금융중개활동과 같이 그 활동을 정부가 수행하지 않기 때문일

수도 있고, 또는 규제와 같이 그 활동이 정부 자체의 원가(cost)가 아니기 때문일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이들 활동들은 재정 정책의 중요한 수단이다. 따라서 이들은 예산서류에서 설명되고, 경우에 따라서는 관련 금액이 예산자료와 함께 제시된다.

‘정부소관기업’ 이외의 ‘비예산’ 항목으로는, 연방융자(federal credit), 보관자금(deposit funds), 조세지출(tax expenditure), 규제(regulation) 등이 있다. 1990년의 ‘연방융자개혁법’(Federal Credit Reform Act)에 의하면 융자사업에 대하여 그 성격상 예산에 포함되어야 할 원가부분과 포함되지 않아야 할 그 외 거래들을 구분하여 예산개념을 정립하였다. 1992년 이후 직접융자와 융자보증의 원가는 정부로부터의 추정 현금유출의 현재가치에서 정부에 대한 추정 현금유입의 현재가치를 공제한 값으로 계산된다. 이들 원가가 다른 연방사업의 세출에 상응하는데, 연방정부가 직접융자하거나 민간융자를 보증할 때에 이 원가금액은 융자사업 계정의 세출로서 예산에 포함된다.

이에 반해 융자사업에서 일반인과의 현금거래는 - 융자금의 지불과 상환, 보증에 따른 채납금 지불, 이자와 수수료 수입 등 - 별도의 금융계정(financing accounts)에서 기록된다. 따라서 금융계정의 거래 순액은 정부가 부담하는 원가로 볼 수 없다. 금융계정의 거래 순액은 개념적으로 비예산적(non-budgetary)이기에, 법률에서는 이를 예산에서 제외한다.

연방융자 사업에 대한 예산상의 세출은 정부의 융자결정에 따른 정부부담 원가를 측정한다. 이러한 처리방법 때문에 자원을 서로 다른 용도에 배분하는 재정계획으로서의 목적을 예산이 보다 효과적으로 달성할 수 있다. 사업원가와 편익을 비교할 수 있고, 융자사업의 원가를 여타 지출사업의 원가와 비교할 수 있으며, 특정한 융자보조의 원가를 다른 융자보조의 원가와 비교할 수 있게 되는

것이다.

‘비예산’ 항목으로 간주되는 보관자금은 그 소유권이 결정될 때까지(예컨대, 광산임대 경쟁입찰의 보증금과 같이) 정부가 일시적으로 보유하는, 또는 정부가 다른 사람의 대리인으로 보유하는(예컨대, 연방공무원 봉급에서 원천징수하였으나 아직 지급하지 않은 소득세와 같이) 금액을 기록한다. 가장 규모가 큰 보관자금은 ‘근검저축펀드’(Thrift Savings Fund)로서, 이는 퇴직을 대비한 납부제도인 ‘근검저축회’(Thrift Savings Plan)에 가입한 연방공무원의 대리인으로 주식과 채권을 보유한다. 이들 자산들은 공무원의 재산이며 신탁형식으로 정부가 보유하기 때문에 펀드의 거래는 정부 그 자체의 거래가 아니며 따라서 개념적으로 비예산이 된다. 또 다른 예시로는 ‘인디언 종족펀드’(Indian Tribal Funds)가 있는데, 이는 인디언 종족을 대신하여 정부가 위탁형식으로 보유 관리한다.

조세지출 또한 ‘비예산’ 항목에 속한다. 조세감면, 면제, 공제 등을 통칭하는 조세지출은 조세와 마찬가지로 민간자원의 용도배분과 개인간 소득분배에 영향을 주는 중요한 인센티브 효과를 갖는다. 조세수입의 손실로 표현되는 조세지출은 자원배분과 소득분배에 대해 세출과 비슷한 효과를 가진다. 그러나 이들 효과는 예산의 세출로 기록되지 않고 또 예산의 세입으로 측정되지 않는다. 조세지출의 금액은 ‘비예산’ 항목으로 분류되지만 이를 예산서에서 추정 제시할 때, 정책목표를 달성하는 대체수단으로서 지출사업, 조세지출, 규제 등을 합리적으로 비교 분석할 수 있을 것이다.

정책목표를 달성한다는 측면에서 규제 역시 정부지출과 마찬가지로 지인데, 이는 예산서에 포함되지 않는 ‘비예산’ 항목이다. 규제는 안전과 공해통제 등과 같이 특정 목적의 지출을 민간부문이 하도록 요구하면서, 예산세출 또는 조세지출과 비슷한 경제적 효과를

가진다. 규제계획의 내용과 절차는 매년 ‘규제계획과 연방규제·비규제 활동의 현황’(The Regulatory Plan and the Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions)에서 기술 발간된다.

제IV장 한국 재정민주주의의 평가

1. 헌법의 재정관련 조항

입법부, 행정부 및 사법부의 권한배분 등과 같은 국가제도의 기본 틀은 헌법에 규정된다. 일국의 재정민주주의를 평가하기 위해서는 재정권한의 입법부와 행정부 사이의 배분을 가장 먼저 파악해야 한다. 우리나라 현행 헌법의 재정관련 조항들은 1948년 제헌헌법 이후 큰 변화없이 지속되고 있는데, 이들을 포괄적으로 살펴보면 다음의 <표 4>와 같이 정리될 수 있다.

우리나라 헌법 제54조 제2항에서는 행정부가 예산안의 편성권을 보유한다고 명확하게 규정되어 있다. 그리고 예산안의 승인권은 헌법 제54조 제1항에 의거하여 입법부가 보유한다. 우리나라 헌법은 국회의 예산안 심의에 대해 일정한 제한을 두고 있다. 이는 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항으로서 헌법 제57조에 규정되어 있다. 그리고 조세의 종목과 세율은 법률로 정하는 조세법률주의를 채택함으로써 이에 대한 국회의 권한을 인정하고 있다.

승인된 예산의 집행에 대해서는 명시적 규정이 없으나, 헌법 제66조 제3항에 ‘행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다’고 규정되어 있기 때문에 예산의 집행권은 당연히 행정부에 속한다. 예산의 사후보고와 감사에 대한 규정은 헌법 제99조에서, ‘감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하는’ 것으로 규정되어 있다. 감사원은 헌법의 제4장 제2절 행정부에 포함되어 있기 때문에, 예산의 사후보고와 감

사는 사실상 행정부에 속하는 것으로 볼 수 있다.

<표 4> 현행 헌법의 재정관련 조항

구 분	내 용	비 고
예산안 심의·확정	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. • 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다. 	제54조 제1항, 제2항
준예산	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속 	제54조 제3항
계속비	<ul style="list-style-type: none"> • 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다. 	제55조 제1항
예비비	<ul style="list-style-type: none"> • 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다. 	제55조 제2항
추가경정예산안	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. 	제56조
예산증액 및 신비목 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다. 	제57조
국채모집 등의 의결권	<ul style="list-style-type: none"> • 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 	제58조
조세 법률주의	<ul style="list-style-type: none"> • 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다. 	제59조
조약 체결 비준 동의권	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. 	제60조 제1항

<표 4>의 계속

구 분	내 용	비 고
국정감사 · 조사권	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다. 	제61조 제1항
감사원 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다. • 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다. • 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다. 	제97조, 제98조 제2항, 제99조

국회는 국정감사 및 조사권을 보유하고 있기에 이 과정에서 예산집행의 사후검사를 할 수 있을 것이다. 국정감사는 매년 정기국회중에 정기적으로 실시되며, 국정조사는 국정의 특정 사안에 대하여 조사를 하기 위하여 수시로 실시될 수 있다. 국정감사·조사의 대상은 국정 전반이기 때문에 반드시 예산집행에 한정되는 것은 아니다.

우리나라 헌법은 예산의 편성, 승인, 집행, 사후보고 및 감사에 관한 규정과 함께 여타의 재정관련 규정들을 포함하고 있다. 우선 준예산은 국회의 예산안 의결이 지체되는 경우를 대비하여 그 해 결방안을 제시하는 것이다. 계속비에 대한 헌법의 규정은 우리나라 예산이 단년도주의를 채택하고 있음을 암묵적으로 시사하는 것이다. 예산의 국회 의결은 단년도의 회계연도만을 대상으로 하여야 한다는 단년도주의에 대한 예외로서 계속비가 인정되기 때문이

다. 예비비 제도는 ‘예산의 목적외 사용금지’에 대한 예외로서 헌법에 규정된다고 볼 수 있다. 또한 헌법 제58조의 국채모집 등의 의결권, 제60조의 조약체결 비준동의권은 예산 이외에 재정적 부담이 발생하는 경우 이를 국회 의결을 거치도록 규정하는 것이다.

2. 재정민주주의의 평가요소

가. 지출법률주의

제II장과 제III장에서 살펴본 바와 같이 영국과 미국에서는 근대적 재정제도의 핵심적 요소로서 지출법률주의를 채택하고 있다. 지출법률주의란 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술하는 것을 말한다. 조세법률주의가 조세의 종목과 세율을 법률로 확정하는 것처럼, 지출법률주의는 지출의 제반 내용을 법률로 확정하는 것이다.

이러한 지출법률주의는 조세법률주의와 함께 예산에 대한 입법부의 행정부에 대한 우위를 확립하는 것이다. 일반적으로 입법권은 입법부에 속하기 때문에, 조세와 지출을 포괄하는 재정에 관한 권한은 원칙적으로 입법부에 귀속된다. 물론 이 경우에도 예산안의 편성은 행정부가 할 수 있는데, 이는 예산편성권이 행정부에 속하기 때문이 아니라 입법부가 편의상 행정부에 위임한 것이기 때문이다.

우리나라에서는 지출법률주의가 예산법률주의라는 명칭으로 더 잘 알려져 있다. 우리나라의 헌법 제40조는 ‘입법권은 국회에 속한다’고 하여 국회의 입법권을 명확하게 규정하고 있다. 또 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 우리나라

헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도의 조항으로 규정되어 있고, 예산지출에 대해서는 법률로 규정한다는 내용이 없다. 예컨대 미국의 경우에는 헌법 제I 조(Article) 제9절(Section)에서 ‘법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재정부로 부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다’고 규정되어 있는 것과는 대비된다. 대부분의 법학자들은 우리나라 헌법의 이러한 규정 형식을 이유로 우리나라 예산은 법률이 아니라고 설명하고 있다.

예산이 법률이 아니라면 예산의 법적 성격은 무엇인가? 이에 대한 국내 헌법학자들의 견해는 훈령설, 승인설, 법규범설, 예산법률설로 나뉘고 있다.⁵²⁾ 훈령설에 의하면 예산은 국가원수가 행정청에 내리는 훈령이다. 승인설에 의하면, 예산은 미래에 발생하는 수입과 지출에 대한 단순한 수치적 표현에 불과하고 형식적으로는 국회에서 입법과정과 유사한 절차를 밟아 승인되지만 법규범으로서의 성격을 전혀 갖지 않는다. 법규범설은 예산이 법률은 아니지만 행정부의 재정활동에 대한 상당한 준칙이라는 입장이다. 마지막으로 예산법률설은 예산도 법률의 형식으로 의결되기 때문에 당연히 법률의 효력을 가진다는 입장이다.

예산의 법적 성격에 대해 헌법학자들 사이에 다양한 견해가 있지만, 전반적으로 볼 때 우리나라의 헌법이 예산법률설 또는 예산법률주의와 일정한 거리가 있다는 점에 대해서는 헌법학자들 사이에 이론의 여지가 없는 것으로 보인다.⁵³⁾ 헌법학자들의 일반적 견해에 의하면, 영국, 미국, 독일, 프랑스 등이 예산을 법률의 형식으로 제정하는 예산법률주의를 채택하는데 반해 우리나라는 예산을 법률과 다른 특수한 형식으로 성립시킨다는 것이다.⁵⁴⁾ 이를 두고

52) 김철수(2003), pp. 751~752 참조.

53) 법학적 논의에서도 예산법률주의의 필요성을 주장한 연구가 있는데 권해호(1993과 1995)와 김인철(1997)이 여기에 속한다.

우리나라 예산의 존재형식을 예산법률주의에 대비하여 예산비법률주의라고 부르고 있다.

예산의 비법률주의는 1948년의 제헌헌법 이후 현행 헌법까지 지속적으로 유지되어 온 원칙으로 간주되고 있다. 현행 헌법의 조문 내용이 제헌헌법과 약간 다르긴 하지만, 조세법률주의를 규정한 현행 헌법 제38조는 제헌헌법 제90조에서, 국회 입법권을 규정한 현행 헌법 제40조는 제헌헌법 제31조에서, 국회 예산심의권을 규정한 현행 헌법 제54조 제1항은 제헌헌법 제41조에서, 행정부의 예산안 편성권을 규정한 현행 헌법 제54조 제2항은 제헌헌법 제91조에서 각각 규정되어 있다. 따라서 예산비법률주의의 논리적 근거는 제헌헌법 이래로 우리나라에서 꾸준히 유지되어 왔다고 할 수 있다.

현행 헌법하에서 예산과 법률의 차이점은 <표 5>와 같이 정리될 수 있다. 여기서는 모두 아홉 가지 측면에서 차이점을 조명하였는데, 이들 중 여섯 가지, 예산안의 제출권자, 제출기한, 심의기한, 심의범위, 효력발생요건, 시간적 효력 등은 우리나라의 헌법에 명시적으로 규정되어 있다. 그런데 이들 사항들은 예산법률주의를 택하는 국가에서도 우리나라와 거의 유사하게 규정 또는 관례로 정착되어 있기 때문에 예산비법률주의에서 비롯되는 특징이라 할 수는 없다.

우리나라 헌법이 예산을 법률로서 성립시키지 않기 때문에 나타나는 실질적인 효과는 대통령 거부권, 대인적 효력, 상호관계 등의 세 가지 측면에서 나타난다. 예산법률주의가 채택된다면 예산비법률주의와 달리 예산에 대해 대통령의 거부권이 행사될 수 있을

54) 영국과 미국은 지출승인법(appropriation act)을 제정하여 예산에 법적 효력을 부여하기 때문에 예산을 'Budget law'라고 부른다. 프랑스와 독일은 예산법을 각각 'Loi de budget' 'Haushaltgesetz'라고 부른다.

<표 5> 예산과 법률의 차이점

구 분	법 률	예 산
제출권자	행정부, 국회의원	행정부
제출기한	무제한	회계연도 개시 90일전
심의기한	무제한	회계연도 개시 30일전
심의범위	무제한	증액 및 신비목 설치 불가
대통령 거부권	가능	불가
효력발생요건	공포 필요	공포 불필요
시간적 효력	원칙적으로 다년도	원칙적으로 단년도
대인적 효력	국가기관, 국민에 대한 효력	국가기관 내부적 관계
상호관계	예산편성의 효력 불가	법률 규정의 변경 불가

주: 김철수(2003), pp. 752~754의 내용을 요약 정리하였음.

것이다. 또한 예산법률주의가 채택되어 예산에 대해 법률과 동일한 구속력이 인정된다면, 예산은 훨씬 더 강력하게 국가기관을 구속하여 대국민적 효력 또한 보다 강하게 될 것이다. 더구나 예산법률주의 하에서는 예산도 법률의 형식을 취하기 때문에, 예산의 내용을 통해 기존 법률의 예외인정 또는 유예적용이 가능하게 될 것이다. 결국 예산법률주의와 예산비법률주의의 실질적 장단점을 상호 비교하기 위해서는 이 3가지 효과의 장단점을 분석하여야 할 것이다.

첫째, 예산에 대해 대통령의 거부권이 인정되지 않는 것은 과연 바람직할 것인가? 현행 헌법 제57조에 의하면 국회는 행정부의 동의 없이 예산항목을 증액하거나 새로운 예산항목을 설치할 수 없다. 이를 달리 말한다면, 국회는 행정부의 동의 없이 예산항목을 얼마든지 삭제 또는 감액할 수 있다. 대통령이 정치력을 발휘하기 어려워 국회와 극단적으로 대치하고 있는 상황에서는, 국회가 행

정부의 기능을 마비시킬 정도로 예산안을 크게 삭감하여 확정할 수도 있을 것이다. 이 경우를 대비하는 한 가지 수단으로서 대통령에게 거부권이 부여될 필요가 있는데, 거부권이 인정되기 위해서는 예산비법률주의라는 형식적 논리가 상당한 걸림돌이 될 수 있다.⁵⁵⁾

둘째, 예산의 효력을 국가기관의 내부적 관계로 한정하는 것은 과연 바람직할 것인가? 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산에 법적 효력이 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우에 상당한 차이가 있을 것으로 생각된다. 예산비법률주의하에서는 이러한 책임추궁이 행정부 내부에서만 이루어질 수 있겠지만, 예산법률주의하에서는 입법부와 사법부의 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이기 때문이다. 특정 예산항목에 대해 입법부가 어느 정도로 자세하게 예산의 내용을 규정하느냐, 그리고 사법부가 특정 예산항목에 대한 입법권의 범위와 행정권의 범위를 어느 정도로 인정할 것인가, 또 사법부가 행정부의 법률적 책임을 어디까지 판단하느냐는 중요한 변수가 될 것이다. 다시 말해 예산법률주의하에서는 행정부가 예산 집행기관으로서 입법부와 사법부에 의해 상당한 견제를 받게 될 것이다. 결국 예산법률주의는 예산집행에 따른 책임성(accountability)을 크게 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 예산에서 기존 법률의 규정에 대한 예외인정, 유예적용을 하지 못하도록 하는 것은 과연 바람직할 것인가? 예산법률주의가 인정된다면 특정 예산항목에 대하여 다양한 신축성이 인정될 수 있다. 예컨대, ‘세출예산의 이월금지에 대한 예산회계법 제38조의 조항에도 불구하고 본 사업에 대한 세출예산은 다음 연도로 이월될 수 있다’는

55) 예산에 대한 행정부와 의회의 극단적 대립을 해소하기 위하여 일반적으로 대통령제 하에서는 대통령 거부권이, 내각책임제 하에서는 내각수반의 의회해산이 인정되고 있다.

내용을 예산에 포함할 수 있을 것이다. 예산이 법률과 동일한 효과를 갖지 않는 상황에서는 기존 법률의 예외 인정, 유예 적용을 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 예산비법률주의는 모든 정부사업과 정부기관에 대하여 일률적인 예산집행절차를 강요하게 될 것이다. 이에 반해 예산법률주의에서는 사업과 기관의 성격에 따라 예산항목에 대해 다양한 형태의 예외 인정, 유예 적용을 적절히 규정할 수 있다.

나. 증액 및 신비목설치 금지

재정민주주의란 간단히 말하면 입법부가 재정권한을 보유해야 한다는 것을 의미한다. 물론 입법부가 재정에 관한 전권을 보유하고 하더라도 예산안의 편성권을 행정부에 위임하는 것이 바람직하다. 1921년 미국의 예산개혁에서 언급된 ‘행정부 예산제도’란 바로 이와 같은 내용을 의미한다. 그렇다면 행정부가 편성한 예산안에 대한 입법부의 심의권은 무한정 인정될 수 있을 것인가? 각국은 입법부의 예산안 심의권에 대해 서로 다른 입장을 취하기 때문에 우리나라의 재정민주주의를 평가하기 위해서는 이에 대한 내용을 살펴볼 필요가 있다.

현행 헌법 제57조에는 ‘국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새비목을 설치할 수 없다.’고 규정되어 있다. 그런데 ‘증액 및 신비목설치 금지’가 상당한 효과를 발휘하고 또 이 조항이 필요한 경우는 의회 내에서 무분별한 예산증액과 신비목설치가 횡행하는 때이다. 다시 말해 의회가 예산의 편성권을 주도적으로 무분별하게 행사할 수 있을 때 의회의 재정권한에 일정한 통제가 있어야 할 것이다. 특히 의회 내에 재정의 총량규모를 합리적으로 파악하고 이를 제어하는 기구 또는 절차가 없을 때에 이 조항이 중요한 의의가 있을 것이다.

영국 의회는 예산편성권을 주도적으로 행사할 수 있는 권한이 있기 때문에 ‘증액 및 신비목설치 금지’에 대한 규칙을 채택하고 있다. 영국은 내각책임제로서 내각이 입법부의 한 개 위원회와 같은 형태를 띠고 있기 때문에 의회가 예산에 관한 법률을 사실상 주도적으로 제정할 수 있다. 또한 영국의 재정성(Treasury)은 의회의 기관인 것처럼 행정 각부를 통할하고 있기 때문에 예산편성에 관한 의회의 권한은 막강하다고 볼 수 있다. 이러한 연유로 입법부의 재정권한을 일정 부분 제한할 목적으로 ‘증액 및 신비목설치 금지’가 의회의 관례로서 정착되어 있는 것이다.

프랑스의 제4공화정에서도 예산에 관한 의회의 권한은 막강하여 의회가 직접 예산을 편성하였다. 제4공화정은 제2차 세계대전 후인 1946년에 성립하였으나, 1958년 대통령의 권한을 강화하는 제5공화국 헌법이 제정되면서 그 막을 내렸다. 프랑스 제4공화정은 의회가 예산편성을 주도하였으나 영국의 의회와 같은 ‘증액 및 신비목설치 금지’에 관한 제한이 전혀 없었다. 이 때문에 프랑스 제4공화정에서는 재정운용이 방만하였다고 평가되고 있다.

미국의 경우도 1921년 예산회계법이 제정되기 이전까지는 의회의 예산편성권이 행정부를 압도하였다. 그러나 미국은 1921년에 예산편성권을 행정부에 이양하고 의회 내에 재정총량의 규모를 파악하여 합리적으로 통제할 수 있는 의회내 규칙을 마련하였다. 행정부 예산제도를 도입하기 위한 논의가 1900년대 초기부터 나타나면서 의회에 대해 ‘증액 및 신비목설치 금지’의 제한이 있어야 한다는 주장도 제기되었다. 그러나 재정권한은 의회의 고유권한이라는 헌법의 정신을 고수하여 이러한 제한이 부과되지는 않았다.

우리나라에서 이 조항은 제헌헌법 제91조 제3항에 규정되어 있던 것으로, 이후 현행 헌법에 이르기까지 단 한 번도 삭제되지 않은 채 지속되어 왔다. 그런데 우리나라의 헌법 제정과정에서 주로

<표 6> '증액 및 신비목설치 금지'에 관한 유진오 박사의 설명

전문위원(유진오)

제90조에 관해서 이원홍의원으로부터 '제3항 중 감액의 시(時)는 정부의 동의가 필요치 않은가'하였습니다. 즉 '국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다' 거기에 대해서 감액할 때에는 정부의 동의가 필요치 않은가 하는데 물론 필요치 않습니다.

김도연의원으로부터 이 제3항에 대해서 '국회는 정부의 동의 없이 예산각항에 대하여 증가할 수 없게 되었는데' 그 이유가 무엇이나 하는 질의가 계셨는데 이것은 이러한 조문을 국회권한에 넣는 것은 특별히 영국 국회에서 대단히 중대한 의미가 있다고 합니다.

그것은 왜 그러냐 하면 국회에 대한, 국회에 나온 대의원은 직접 집행하는 기관이 아닙니다. 이들은 자기가 가령 세금을 받아들이고 그 받아들이는 돈을 가지고서 지출을 해나가는 집행기관이 아닙니다. 다시 말씀하면 그 집행에 대해서는 책임은 지지 아니하는 그러한 기관이 올시다. 그런 고로, 직접 국가수입이 얼마나 되느냐 하는 것을 고려하지 않고서 여러 가지 이상적인 계획을 제출해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없습니다. 그러므로 국회에 모인 여러분은 정부가 제출한 지출을 감액할 것은 감액해서 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 그 곳에만 치중하는 것이지 정부가 제출한 예산을 도리혀 우리가 증가시켜놓고 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지에서 예산각항을 증가시키지 못한다고 이렇게 한 것입니다.

제가 본 어떤 책에서는 그 사람은 말하기를 불란서 의회는 영국 의회의 꺾대기만 배워 가지고 정말 영국 의회의 중심이 되어 있는 이 예산각항을 증가시키지 못하는 그 제도를 배워가지 않았기 때문에 불란서의 의회제도는 대단히 곤란을 당하고 폐해가 많다 의회제도에는 반드시 제한이 있어야 한다는 말을 유력한 학자가 한 것을 보았습니다. 역시 그 취지를 초안에서 그렇게 규정이 된 것으로 생각합니다.

자료: 제1대국회 제1회 제19차 국회본회의(헌법안 제1독회, 1948년 6월 28일)

참조하였던 1889년 '대일본제국헌법'과 1946년 '일본국헌법' 어디에도 이 조항은 규정되어 있지 않다. 그렇다면 왜 이 조항이 우리나라의 헌법에 포함되었는가에 대해 의문이 제기될 수 있다.

이는 전적으로 헌법 기초위원이었던 유진오 박사의 판단에 의한 것으로 보인다. 이 조항에 대한 유진오 박사의 설명은 <표 6>에서 인용되어 있다. ‘증액 및 신비목설치 금지’를 규정한 논거는 크게 두 가지 측면에서 설명되고 있다. 첫째, 국회는 국민의 세부담을 경감하는 측면에서 국민의 의사를 대변하여야 한다. 둘째, 프랑스 의회의 경험으로 볼 때 예산편성에 대한 의회권한의 제한은 당연하다는 것이다.

유진오 박사의 첫 번째 논거는 국가의 역할을 지나치게 제한하는 사상에 근거한 것이라 할 수 있다. 경제발전에 대한 국가재정의 적극적 역할을 인정한다면 의회는 조세부담의 증가보다 지출효과 극대화에 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 두 번째 논거는 프랑스 제4공화정 의회의 경험에 기초한 것이라 할 수 있다. 만약 행정부가 예산편성의 주도권을 행사하고 대통령의 재정권한이 의회보다 강하다면, ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항은 의회의 재정권한을 부당하게 제한하며 오히려 부적절한 것일 수도 있다. 유진오 박사는 헌법학자로서 재정제도에 대한 전반적 이해가 충분하지 못하여 이러한 판단을 한 것으로 보인다.⁵⁶⁾ 결국 우리나라 국회에 ‘증액 및 신비목설치 금지’의 제한이 부과되어야 할 것인가를 판단하기 위해서는 먼저 국회의 재정권한을 종합적으로 판단하여야 한다.

다. 독립감사의 의회보고

재정민주주의의 또 다른 평가요소로는 ‘독립감사의 의회보고’를 들 수 있다. 우리나라의 헌법 제97조에서는 대통령의 소속하에 감

56) 유진오(1980), p.23에서는 “국가재정에 관해서도 나는 나의 지식 부족을 통감하였다”고 서술하고 있다.

사원을 둔다고 명시하고 있기 때문에 우리나라에서는 사실상 행정부와 독립된 감사가 이루어진다고 할 수 없다. 다만 예산을 집행하는 행정 각부가 국무총리의 통할하에 있는 것과 달리 감사원은 대통령의 소속이 됨으로써 행정부 내에서 나름대로의 독립성을 갖는다고 볼 수 있다.

헌법 제99조에서는 감사원이 세입세출의 결산을 검사하여 국회에 그 결과를 보고하도록 규정되어 있다. 이 때 국회 결산심사의 내용은 무엇인가? 여기에 대해서는 제헌헌법 제정 당시에도 활발한 논란이 있었던 것으로 보인다. 행정부는 결산심사를 국회에 제출하고 그 승인을 받아야 하는가 아니면 단순히 제출하는 것에 불과한 것인가? 제헌국회에서는 ‘결산을 국회에 제출하고 승인을 받아야 한다’는 수정안이 부결됨으로써 감사원(제헌헌법의 심계원)은 결산서류를 국회에 제출함으로써 그 책임을 다하는 것으로 해석되었다.

1948년 6월 28일의 헌법안 제1독회에서 유진오 박사는 행정부가 결산을 국회에 제출하고 책임해제에 관한 국회의결이 있어야 한다고 설명하였다. 그러나 대통령제하에서는 대통령 탄핵 이외에는 달리 정부책임을 물을 방법이 없음을 실토하였다. 이 점을 인식하여 다수의 제헌의원들은 결산의 제출만으로 정부책임이 다할 수 밖에 없음을 주장하였다. 1948년 7월 6일 헌법안 제2독회에서 결산에 관한 국회 승인이 반드시 필요하다는 수정안이 제출되었으나 다수결로 부결되었다(<표 8> 참조). 미국과 같이 대통령제를 택한 나라에서는 회계검사 기능을 하는 기관(제헌헌법의 심계원(審計院))을 국회 소속에 둬으로써 이러한 문제를 해결하였는데, 당시 헌법기초자들은 이 내용을 충분히 파악하지 못했던 것으로 보인다.

<표 7> 국회결산에 관한 제헌의회 제1독회의 논의

전문위원(유진오)
 ...(상략)...

94조에 관한 김병희 의원으로부터, '결산을 국회에 제출하여야 한다'고 규정되었는데 제출만으로 정부의 책임이 해제되는가? 물론 이 '제출하여야 한다' 이 말은 그냥 제출만 하는 것이 아니라 제출을 해가지고 국회의 찬성을 얻어서 책임해제를 받아야 한다. 그 취지입니다. 그런데 그런 말은 쓰지 않아도 '제출해야 한다' 해 놓기만 하면 제출해 가지고 결산승인을 받아서 정부의 책임해제를 받아야 한다는 그것이 전부 포함된다고 생각해 가지고 그 말을 쓰지 아니한 것에 지나지 않습니다.

...(하략)...

김준연의원
 기초의원의 한 사람으로 또 말씀을 드리고저 합니다. 지금 94조 제2항 '정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 의회에 제출하여야 한다' 이것을 유진오 전문위원께서 설명을 하시면서 제출만 하는 것이 아니라 책임면제를 바디야 된다는 그 의미가 거기 포함이 되었다고 말씀을 하셨습니다. 그러나 나는 그 점에 있어서 유진오 전문위원하고 의견을 달리 합니다. 왜 그러냐 할 것 같으면 이 결산은 정부가 제출하는 것인데, 의회에서 단순히 심계원의 그 보고와 혹은 수자에 착오가 있는가 어떤가 하는 그 심사하는 그 정도에 그치는 것이 당연하다고 생각합니다. 그 것을 돈을 쓰는 것이 잘못되었다 또는 잘되었다 이렇게 해 가지고 정부의 책임을 묻게 된다고 할 것 같으면 그것은 정부에 대한 불신임안 결의의 형식으로 표현이 될 염려가 있는 그런 까닭으로서, 원안에서 한번은 제출해야 책임면제를 받아야 된다고 그와 같이 작정이 되었든 것을, 내각책임제라는 제도를 두지 않고 따라서 내각에 대한 불신임안 결의까지 하는 것을 의례히 주지 않게 된 까닭으로 제출만 한다 고쳤습니다. 그러므로서 거기에 대해서 면책의 결의를 하게 되어야 할 것인가 하는데 대해서 나는 의문을 가지고, 도리혀 그만한 것을 할 수 없다 그런 까닭으로 이 자리에서 말씀을 드립니다.

전문위원(유진오)
 지금 그 책임면제에 내용에 관해서 김준연 의원으로부터 말씀이 계셨는데 물론 이 헌법초안은 책임내각제를 취하고 있지 않기 때문에 그 책임의 면제를 받아야 한다는 것은 법률적으로 따진다면 탄핵을 성립시키는 것 이외에는 없다 합니다. 가령 책임내각제라고 하면 불신임안 결의를 하든지 그런 것이 되겠는데 불신임안 결의 같은 것이 이 헌법초안에서는 인정되지 않으니까 만일 검사보고를 제출해서 결산이 제출되어서 결산의 내용이 그냥 부당하는 것으로는 정부의 책임을 그 이상 물을 것이 별로 없습니다. 그 지출의 내용이 위법인 경우에 탄핵이 성립되는 것 이외에는 책임을 물을 법률상의 수단은 없을 것입니다.

자료: 제1대국회 제1회 제19차 국회본회의(헌법안 제1독회, 1948년 6월 28일)

<표 8> 국회결산에 관한 제헌의회 제2독회의 논의

서상일 의원

여기에 수정안이 있습니다. 정균식 의원의 10인 황윤호 의원의 10인 제94조 제2항에 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 시인을 얻어야 한다 하는 것이 있습니다. 정균식 의원 제안설명해 주시기 바랍니다.

서용길 의원

제2안에 결산을 차년도의 국회에 제출하여 승인을 받아야 한다, 우리가 국회에서 예산안을 승인했지만 그 예산을 어떻게 어떻게 한다고 썼다고 하고 보고만 받고 여기에 대한 처리를 하지 않으면 안된다는 것은 도저히 우리가 사무적으로 보아서 결함을 내포하고 있는 바이올시다. 그런 까닭으로 해서 거기에 반드시 국회의 승인을 받아야 되겠다는 조문을 삽입해야 될 줄 압니다.

부의장(신익회)

이의없습니까? 의견 있어요. 저 뒤의 한 분 있습니다. 말씀해 주십시오.

김봉조의원

이것은 예비비 지출이 아니고 이미 전년도에 있어서 예산된 항목에 의지해서 정부가 그 예산된 데로 지출한 것이니까 차년도 국회에서 다시 승인을 얻을 필요가 없을 줄 압니다. 예산대로 국회에 썼다는 것을 심계원에서 검사한 그 결산을 국회에 제출하면 그만인 줄 압니다. 그런 고로 원안을 찬성하고 이 수정안을 반대합니다.

부의장(신익회)

다른 의견없으시면 가부 묻겠습니다.

이 수정안 극히 간단한 것입니다. 승인을 제출해서 승인을 받아야 되는 것 표결하겠습니다.

(거수표결)

재석인원 152인 가에 29인 부에 95인 과반수로서 부결되었습니다. 그러면 이 부결된 것을 따라서 원문제출해야 된다는 이 원문을 다시 또 표결할 필요가 없습니까?

(‘이의없습니다’하는 이 있음)

이의없으면 그대로 통과되었습니다.

자료: 제1대국회 제1회 제26차 국회본회의(헌법안 제2독회, 1948년 7월 6일)

<표 9> 결산에 대한 국회의 권한

구 분	내 용	비 고
국회의 결산의결	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 감사원의 검사를 거친 결산을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구한다. • 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다. 	국회법 제128조의 2
시정요구	<ul style="list-style-type: none"> • 예산결산특별위원회 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. 	국회법 제84조 제2항
감사청구	<ul style="list-style-type: none"> • 국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 정한 감사원의 직무범위에 속하는 사항중 사안을 특정하여 감사를 청구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사청구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다. 	국회법 제127조의 2

그런데 헌법과 달리 국회법에서는 결산의 의결을 규정하고 있다. 만약 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 국회가 행정부에 대해 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구할 수 있다. 또한 결산의 사항과 반드시 연관되어 있는 것은 아니지만, 국회는 수시로 감사원에 특정 사항에 대해 감사를 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

결산에 대한 국회 의결은 내용은 예산회계법의 결산관련 조항에서 파악될 수 있다. 결산서는 세입세출결산보고서, 계속비 결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서로 규정되는데, 이들은 예산집행의 실적을 단순하게 수치로써 표현한 것에 불과하다. 따라서 감사

<표 10> 결산의 절차와 관련된 법률 규정

구 분	내 용	비 고
결산의 감사원 제출	<ul style="list-style-type: none"> 재정경제부장관은 세입세출결산에 각 중앙 관서의 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여 이를 다음 연도 6월 10일까지 기획예산처장관 및 감사원에 제출하여야 한다. 감사원은 세입세출결산서를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 8월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다. 	예산회계법 제44조
결산의 국회제출	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계연도마다 다음다음 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출한다. 정부에서 국회에 제출하는 세입세출결산에는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여야 한다. 	예산회계법 제45조, 제46조

원이 예산집행의 결산을 감사하여 국회에 보고한다고 하더라도, 그 내용은 지극히 형식적인 것에 불과하다는 것을 알 수 있다.

예산의 집행과 관련하여 국회의 권한을 규정하고 있는 법률은 없다. 다만 감사원이 예산집행과 관련하여 행정 각부들로부터 보고받는 내용들이 몇 가지 있다. 행정부가 예산의 이용과 이체, 예산의 전용, 예산의 이월을 한 때에는 그 내용에 대한 보고서를 감사원에 제출하여야 한다.

<표 11> 예산집행 관련사항의 감사원 보고

구 분	내 용	비 고
예산의 이용과 이체	<ul style="list-style-type: none"> • 기획예산처장관은 국회의 예산의결, 정부조직 개편에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 통지하여야 한다. 	예산회계법 제36조
예산의 전용	<ul style="list-style-type: none"> • 기획예산처장관은 각 세항 또는 목에 대한 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 그 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다. 	예산회계법 제37조
예산의 이월	<ul style="list-style-type: none"> • 각 중앙관서의 장은 예산을 이월하는 때에는 이월명세서를 작성하고 이를 다음 연도 1월 31일까지 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다. 	예산회계법 제38조

라. 통합예산

통합예산이 준수되느냐는 재정민주주의를 확립하는 중요한 요소로 볼 수 있다. 통합재정 또는 통합예산이란 정부의 모든 사업과 활동들을 망라하는 계획이 입법부의 승인을 받는 체제를 의미한다. 예컨대 의회에 제출되는 예산서에 정부의 많은 사업과 활동들이 제외되어 있다면 의회의 예산안 심의와 승인은 그 의미가 퇴색될 것이다. 따라서 한 국가의 예산서에 정부의 모든 사업과 활동이 망라되어야 한다는 것은 재정민주주의의 중요한 요소가 된다.

현행 우리나라의 헌법에는 정부 또는 국가의 모든 수입과 지출이 예산안에 포함되어야 있어야 한다는 규정이 없다. 헌법 대신

예산회계법 제18조에서 ‘한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다’ 그리고 ‘세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다’고 규정되어 있다. 이는 통합예산을 구비하기 위한 규정으로 이해될 수 있다.

우리나라의 현행 세입세출예산은 정부의 모든 사업과 활동들을 망라하고 있는가? 정부의 사업과 활동들은 현금지출입이 수반되는 거래를 통해서도 수행되지만, 현금지출입이 수반되지 않는 방법으로 경제적 자원을 사용하기도 한다. 예산회계법 제18조는 세입세출이 현금지출입이 수반되는 거래임을 명시하고 있기 때문에, 세입세출예산은 현금지출입이 수반되지 않는 정부의 사업과 활동을 포괄하지 못한다. 예산회계법은 현금주의의 이러한 한계를 인식하여, 물품과 국유재산의 운용 그리고 보증채무부담행위가 비록 세입세출에는 포함되지 않지만 국회가 승인한 법률 또는 국회의 동의에 따라 운용될 수 있도록 규정하고 있다. 여타의 선진국들도 원칙적으로 현금주의를 택하기 때문에 행정부 예산안은 일반적으로 세입세출만을 포괄하고 있다.

그런데 세입세출예산의 범위를 파악하는 기준은 기관단위와 펀드(fund)단위라는 두 가지 유형이 있다. 기관단위의 기준이란 정부 또는 공공부문의 전반적인 조직구조를 살펴보면서 민간부문과의 경계선을 설정하는 것이다. 펀드단위란 일정한 자금의 묶음, 즉 현금, 유가증권 등과 같은 경상적 자원의 일정한 묶음을 의미한다. 통상 펀드는 자체 내 수지균형을 도모하기 위하여 경제적 자원을 구분하여 계리(be accounted)하기 위해 채택되는 방법이다.

기관단위를 기준으로 파악한 정부활동의 범위는 펀드단위를 기준으로 파악한 정부활동의 범위와 반드시 일치하여야 한다. 만약 이 두 가지 내용이 일치하지 않는다면, 사실상 정부활동을 수행하고 그 재원이 정부에 의해 통제되는 조직이면서도 민간기관으로

<표 12> 세입세출예산의 내용과 관련되는 예산회계법의 조항

구 분	내 용	비 고
세입세출의 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다. • 세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다. 	제18조
기금의 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다. • 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다. 	제7조
정부투자기관	<ul style="list-style-type: none"> • 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 사항은 따로 법률로 정한다. 	제11조
물품과 국유재산	<ul style="list-style-type: none"> • 물품과 국유재산의 관리 및 회계에 관하여는 따로 법률이 정하는 바에 의하되 다른 법률에 특별한 규정이 없는 사항은 예산회계법이 정하는 바에 의한다. 	제1조
보증채무 부담행위	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다. 	제110조

간주되는 경우가 생긴다. 또한 정부의 강제력에 의해 조성된 자금 이면서도 그 조성과 운용을 정부가 충분히 해명하지 않는 경우도 발생한다. 따라서 한 국가가 재정의 책임성을 실질적으로 구현하기 위해서는 기관단위 범위와 펀드단위 범위를 일치시킬 필요가 있다.

전통적으로 미국, 영국 등의 선진국은 정부활동의 범위를 펀드 단위 기준으로 파악하고 있다. 그런데 미국, 영국 등에서는 기관단

위 기준의 범위와 펀드단위 기준의 범위가 사실상 일치하며, 또 통합재정의 범위를 기관단위로 파악하려는 노력을 꾸준히 기울여 왔다. 그 결과 통합예산은 기관단위를 기준으로 파악한 정부사업과 활동을 망라하고 있는 것이다.

우리나라도 전통적으로 정부활동의 범위를 펀드단위, 즉 통합재정을 일반회계, 특별회계, 기금의 세 가지 유형으로 파악하고 있는데 이들은 모두 펀드단위라 할 수 있다. 예산회계법에 의하면 기금은 세입세출예산에서 제외되는데, 2001년 기금관리기본법이 개정되면서 기금의 예산도 일반회계와 특별회계로 구성된 세입세출예산과 마찬가지로 국회에 제출됨으로써 사실상 동등한 취급을 받고 있다.

우리나라에서는 일반회계, 특별회계, 기금 등의 펀드단위로 파악되는 통합재정 또는 통합예산이 기관단위 기준의 범위와 상당한 차이가 있는 것으로 알려져 있다. 예산회계법에서 세입세출예산에 포함되지 않는 것으로 명시된 정부투자기관뿐만 아니라, ‘비정부 공공기관(Non-Departmental Public Bodies)’ 또는 정부산하기관들이 관례적으로 세입세출예산에서 제외되고 있다. 따라서 우리나라는 통합예산을 충분히 확립하였다고 말할 수는 없다.⁵⁷⁾

마. 행정부 재정권한과 삼권분립의 정신

우리나라 헌법은 대통령제를 채택하여 입법권과 행정권을 분리하였으며 또한 국가제도의 기본 원칙으로서 견제와 균형을 채택하였다. 재정권에 대해서도 예산안 편성, 승인, 집행, 사후감사와 보고의 네 단계를 입법부와 행정부 사이에 적절하게 배분하여 견제와 균형을 이루고자 하였다. 예산안 편성과 예산의 집행은 행정부

57) 통합예산, 재정범위 등에 관한 논의는 옥동석(1997과 2004)을 참조.

에, 예산안의 승인은 입법부에 귀속시키고 있다. 그리고 사후감사와 보고는 행정부 내에서 독립적 지위를 누릴 수 있는 감사원을 통해서 이루어지고 있다.

그런데 우리나라의 현행 예산회계법상의 조항들은 예산안 편성과 집행에서 지나치게 행정부 우위를 보장하고 있다. 예산의 편성과 집행과정에서 행정부는 입법부와 사법부에 비해 상당한 우위를 점함으로써 헌법의 삼권분립 정신을 침해할 수 있는 것이다. 여기서는 입법부와 사법부의 독립성을 저해하고 삼권분립을 침해할 잠재적 가능성이 있는 조항들을 정리하면서 그 문제점들을 생각해보기로 한다.

현행 예산회계법에서는 중앙관서의 정의에 입법부와 사법부를 포함시킴으로써 행정부의 일개 부처와 거의 동일하게 취급하고 있다. 중앙관서의 장은 예산회계법 제14조에서 ‘국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장, 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장’으로 정의되어 있기 때문이다.

예산회계법에 의하면, 입법부와 사법부는 ‘예산 및 회계에 관한 법령 입안’ ‘중장기 재정계획의 수립’ ‘예산요구서의 제출’ 등을 행정부와 협의하거나 행정부에 제출하도록 요구하고 있다. 이러한 협의 및 제출은 입법부와 사법부의 재정권을 행정부에 일부 귀속시킴으로써 삼권분립의 정신을 침해할 소지가 많다. 입법부와 사법부는 예산을 포함한 재정권에 대해 행정부와 완전히 독립할 필요가 있으며, 예산에 대한 제반 내용은 입법부에 직접 제출하고 입법부와 협의하는 것이 바람직할 것이다.

물론 예산회계법은 입법부와 사법부 그리고 감사원과 중앙선거관리위원회를 독립기관으로 규정하여 이들에 대한 행정부 통제에 일정한 제약을 두고 있다. 행정부가 이들 독립기관의 예산요구액을 감액할 때에는 그 삭감이유와 독립기관의 장의 의견을 서류로

<표 13> 중앙관서와 독립기관 관련 사항

구 분	내 용	비 고
중앙관서의 장의 정의	<ul style="list-style-type: none"> 예산회계법에서 “중앙관서의 장”이라 함은 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다. 	예산회계법 제14조
예산·회계 내용의 법령 협의	<ul style="list-style-type: none"> 각 중앙관서의 장이 예산 및 회계에 관한 법령 이외의 다른 법령으로서 예산 및 회계에 관한 내용을 규정하고자 할 때에도 예산에 관한 법령은 기획예산처장관, 회계에 관한 법령은 재정경제부장관과 협의하여야 한다. 	예산회계법 제112조
독립기관의 예산	<ul style="list-style-type: none"> 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회(이하 “독립기관”이라 한다)의 세출 예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다. 국회에 제출하는 예산안에는, 독립기관의 예산 요구액을 감액하였을 때에는 그 삭감이유와 당해 독립기관의 장의 의견을 서류로 첨부하여야 한다. 	예산회계법 제29조, 제31조
중장기 계획	<ul style="list-style-type: none"> 각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 	예산회계법 제16조
예산요구서 제출기한	<ul style="list-style-type: none"> 각 중앙관서의 장은 매년 2월말일까지 다음 연도 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. 각 중앙관서의 장은 기획예산처 장관이 시달한 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. 	예산회계법 제25조

국회에 제출하도록 하고 있다. 그러나 삼권분립의 정신을 충분히 구현하기 위해서는 이들 독립기관의 예산은 국회에 직접 제출되고 조정되는 것이 바람직할 것이다. 다만 예산의 효율성, 투명성 등의 관점에서 행정부가 독립기관의 예산에 대해 입법부에 일정한 의견을 제시하는 것은 바람직할 것이다.

3. 종합평가

재정민주주의란 정부가 재정을 통해 국민들의 의사에 순응하는 행동을 하고 그에 따른 책임을 지는 것이다. 대통령제 대의민주주의 국가에서는 ‘견제와 균형’의 원리에 따라 입법부와 행정부가 재정운용의 단계별 책임을 분할 보유함으로써 재정책임성이 확보되고 있다. 재정운용은 기획(planning), 승인(approval), 집행(execution), 보고(reporting)의 네 가지 단계로 구성되는데 행정부는 첫 번째와 세 번째에서, 입법부는 두 번째와 네 번째에서 주도적인 역할을 행사함으로써 재정책임성이 확립될 수 있는 것이다.

선진국의 재정제도 발전 역사를 살펴볼 때, 재정민주주의와 재정책임성을 확립하기 위해 입법부가 반드시 확보하여야 할 네 가지 제도적 요소는, ‘조세법률주의’, ‘지출법률주의’, ‘통합예산’, ‘독립감사의 의회보고’ 등과 같다. 조세법률주의란 조세의 종목과 세율은 국민을 대표하는 의회에서 법률로써 확정되어야 하는 것이며, 지출법률주의는 지출의 항목별 내용과 금액을 국민을 대표하는 의회에서 법률로써 확정하는 것을 말한다. 통합예산은 국가재정의 모든 예정적 지출과 수입을 체계적으로 정리하여 국민을 대표하는 의회에서 승인하고, ‘독립감사의 의회보고’는 재정집행의 결과를 행정부에서 독립된 기관이 감사하여 국민을 대표하는 의회에 보고

하는 것이다.

진 세계에 파급되어 모범적 전형으로 인정받는 근대적 재정제도를 발전시킨 영국은 1217년의 마그나카르타(Magna Charta, 大憲章)에서 1866년의 감사원(National Audit Office의 전신)에 이르기까지 650년 동안 재정책임성을 확립하기 위해 노력하였다. 영국은, 1217년 마그나카르타에서 조세법률주의를, 1688년 명예혁명에서 지출법률주의를, 1787년 통합기금법(Consolidated Fund Act)에서 통합예산을, 1866년 ‘국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act)’에서 독립감사의 의회보고를 각각 완성하였다.

영국은 내각책임제에 기초하여 재정제도를 발전시켰지만, 미국은 권력분립(separation of power)을 통한 대통령제하에서 근대적 재정제도의 네 가지 요소를 구비하였다. 미국은 1776년 독립 당시 헌법에서 조세법률주의와 지출법률주의를 확립한 후, 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)에서 재정부(Department of Treasury)내에 예산실(Bureau of Budget)을 설치하여 행정부 주도의 통합예산을, 행정부로부터 독립된 회계검사원(General Accounting Office)을 설치하여 독립감사의 의회보고를 각각 구비하였다.

우리나라가 근대적 재정제도의 네 가지 요소를 제대로 구비하고 있는가를 살펴보기 위하여 헌법 조문을 보면, 조세법률주의는 헌법 제59조에 명시적으로 규정되고, 지출법률주의는 헌법에 명시되어 있지 않으며, 통합예산도 헌법에 명시되어 있지 않고, 행정부와 독립된 감사는 보장되지 않는 것으로 헌법 제97조에 규정되어 있지만, 감사결과의 의회보고는 헌법 제99조에 명시되어 있다.

전반적으로 볼 때, 우리나라는 조세법률주의를 제외하고는 근대적 재정제도가 헌법조문에 전혀 구비되지 못하고 있다. 그런데 일국이 근대적 재정제도의 요소들을 반드시 헌법에 규정할 필요는 없다. 영국, 미국 등의 선진국에서도 지출법률주의, 통합예산, 독립

감사의 의회보고 등이 헌법의 하위법령과 예결산의 관행으로 정착되어 있는 경우가 많다. 우리나라의 예산회계법과 국회법 그리고 예결산 관련 관행을 전반적으로 살펴보면, 지출법률주의는 여전히 구비되지 않고, 통합예산은 부분적으로 구비되어 있으며, 감사결과의 의회보고는 지극히 형식적인 것으로서, 근대적 재정제도에 크게 미흡한 것으로 평가될 수 있다.

지출법률주의는 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로 기술하여 법률로 확정하는 것이다. 그런데 우리나라의 현행 예산은 관행적으로 예산과목명과 그 금액만을 나열하여 지출방법과 목적 등 그 나머지 사항에 대해서는 행정부에 전권을 주고 있다. 결국 우리나라 국회는 행정부에 대해 지출에 대한 책임성을 추궁할 수 있는, 지출법률주의를 전혀 구비하지 않았다고 평가된다.

통합예산이 우리나라에서 부분적으로는 구비되어 있다고 평가되는 이유는 행정부의 국회제출 예산이 일반회계, 특별회계, 기금으로 구성되어 있기 때문이다. 통합예산이 완벽하게 구비되기 위해서는 공공부문 전체, 또는 공기업을 제외한 일반정부 전체에 대한 재정활동이 망라되어야 한다. 우리나라의 정부산하기관들 대부분은 공공부문과 재정활동에 포함되어야 할 것이다. 이에 대한 논의는 옥동석(1997과 2004)을 참조할 수 있는데, 2004년에 들어 정부는 기획예산처 내에 ‘디지털 예산회계기획단’을 설치하여 통합재정의 범위에 정부산하기관들을 포함시켜야 한다는 국제적 기준에 부응하기 위한 준비를 하고 있다.

감사결과의 의회보고는 예산회계법과 국회법의 조문 그리고 실제 관행을 참조할 때 지극히 형식적이라 할 수 있다. 세입세출결산서는 ‘세입세출 결산보고서’, ‘계속비 결산보고서’, ‘국가의 채무에 관한 계산서’를 첨부하는데 이들 보고서는 항목별 금액수치만을

열거함으로써 재정책임성과는 아무런 관련이 없다. 지출예산 각항이 연도별 지출에 관한 법률에서 규정된 내용을 준수하여 집행되었는지를 감사하는 선진국 제도와는 완전히 판이하다. 따라서 감사결과가 의회에 보고되어 책임성이 추궁되는 체제가 구비되지 않고 있다.

이와 같이 우리나라는 근대적 재정제도의 중요한 요소들이 충분히 구비되지 않아 재정민주주의와 재정책임성이 제대로 구현되지 못하고 있다. 이에 따라 입법부의 재정권한도 선진국들과 비교할 때 상당히 낮은 수준이라 할 수 있다. 우리나라 국회의 재정권한은 여타 선진국에 비해 어느 정도로 빈약한가? 이를 파악하기 위해서는 대의민주주의 국가에서 행정부와 입법부의 재정권한을 결정하는 요소들을 순차적으로 분석할 필요가 있다.

지출법률주의하에서 지출예산은 국회의 입법권 범주에 속하기 때문에 지출예산 편성권은 전적으로 입법부에 속한다. 다만 그 편성권은 행정부에 위임될 수 있을 뿐이다. 반면 지출예산이 법률이 아니라면 이의 편성권은 입법권의 범주에서 제외되기 때문에 행정부에 속하는 것으로 해석될 수도 있다. 따라서 지출의 비법률주의는 국회의 재정권한을 근본적으로 위축시키는 제도가 된다.

권력구조로서의 내각책임제는 입법부의 재정권을 강화하는 제도인데, 여기서는 의회가 행정수반을 선출하고 의회 의원이 내각을 구성하며, 재정성(Treasury)이 사실상 의회의 기관처럼 행정 각부를 통할할 수 있다. 따라서 내각책임제는 대통령제보다 근본적으로 국회의 재정권한이 강하다. 지출법률주의와 내각책임제를 동시에 채택하면 국회의 재정권한은 매우 강력하다고 할 수 있다. 이와 같은 이유로 영국, 독일 등의 내각책임제 국가는 국회의 재정권한이 지나치게 비대해지는 것을 방지하기 위하여 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 설치하였다. ‘의회는 정부의 동의 없이

정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다'는 것이 '예산증액 및 신비목설치 금지' 조항이다.

마지막으로 '독립감사의 의회보고'도 의회의 재정권한을 강화한다. 행정부로부터 독립된 감사원이 행정부 예산집행의 결과를 감사하고 그 결과를 의회에 보고한다면 의회의 재정권한은 강화될 것이다. '독립감사의 의회보고'가 시행되면 의회는 예산집행의 과정과 결과에 대해 행정부를 직접적으로 통제할 수 있는 수단을 확보할 수 있을 것이다.

지금까지의 논의를 정리하면, 지출법률주의는 지출의 비법률주의보다, 내각책임제는 대통령제보다, '독립감사의 의회보고'는 그렇지 않은 경우보다 입법부의 재정권한을 강화하며, '예산증액 및 신비목설치 금지'는 그렇지 않은 경우보다, 입법부의 재정권한을 약화시킨다.

영국, 미국, 일본, 독일, 한국에 대하여 이들 네 가지 요소들을 중심으로 각 요소를 구비한 국가와 구비하지 않은 국가를 정리하면 <표 14>와 같다. 영국과 독일은 '예산증액 및 신비목설치 금지' 조항을 제외하고는 입법부의 권한을 강화하고 있고, 미국은 대통령제를 채택하고 있는 점을 제외하면 모두 입법부의 권한을 강화하고 있으며, 일본은 비록 지출의 비법률주의를 채택하고 있으나 '예산증액 및 신비목설치 금지' 조항을 가지고 있지 않은데, 한국은 네 가지 요소 모두에서 입법부의 재정권한을 약화시키는, 세계적으로 유례를 찾기 힘든 상황을 연출하고 있다. 더구나 우리나라의 예산회계법에서는 국회, 사법부를 포함한 다수의 독립기관들을 행정부의 중앙관서와 마찬가지로 취급하고 있는데 이 또한 국회의 재정권한을 크게 약화시키고 있다.

<표 14> 각국 입법부의 재정권 요소 현황

입법부 재정권 강화요소	구비한 국가	구비하지 않은 국가
지출법률주의	영국, 미국, 독일	일본, 한국
내각책임제	영국, 일본, 독일	미국, 한국
‘증액 및 신비목 설치’ 가능	미국, 일본	영국, 독일, 한국
독립감사의 의회보고	영국, 미국, 일본, 독일	한국

특히 우리나라처럼 대통령제를 채택하면서 지출의 비법률주의를 고수하는 경우에는, 예산에 대한 행정부와 의회의 대립이 국가적 파국으로 연결될 수 있다. 일반적으로 행정부와 의회의 대립을 내각책임제에서는 의회해산으로, 대통령제에서는 거부권으로 해결할 수 있다. 그런데 지출예산이 법률이 아니라면 대통령의 거부권이 인정되지 않을 것인데, 만약 대통령제하에서 의회가 행정부 기능을 마비시킬 정도로 예산감액을 시도한다면, 지출의 비법률주의는 최악의 상황을 초래하게 될 것이다.

우리나라가 재정민주주의와 재정책임성을 제고하기 위해 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 지출법률주의의 도입에 있다. 지출법률주의가 도입되면 국고자금이 투입되는 모든 지출에 대하여 의회의 통제가 강화될 수 있는 기반이 조성되기 때문에 통합예산의 도입이 보다 수월하게 이루어질 수 있다. 즉 지출법률주의가 도입되면 의회가 통제하여야 할 통합재정의 범위에 대해 충분한 논의가 촉발될 것이다.

또한 지출법률주의가 도입되면 지출각항에 대하여 입법부가 요구하는 제반 사항들이 법률의 형태를 띠기 때문에 예산집행에 대한 감사가 실질적인 효력을 발휘할 수 있게 된다. 더구나 감사결과가 예산편성에 반영될 때 법률의 형태를 띠기 때문에 감사결과가 피드백(feedback)되는 실질적 수단이 확보될 수 있다. 감사의

실질적 효력이 제고됨으로써 행정부와 독립된 감사의 필요성이 더욱 더 보편적으로 인식될 수 있을 것이다.

감사의 실질적 효력을 제고하기 위해서는 행정부와 독립된 감사가 보장되어야 한다. 이를 위해서는 감사원이 대통령 소속에서 완전히 벗어나야 하는데, 이는 원칙적으로 헌법개정을 필요로 할 수도 있다. 그런데 미국의 경험을 참조한다면 감사원의 독립은 대통령의 감사원장에 대한 해임권을 제한함으로써 실현될 수 있다. 현재 우리나라의 헌법에는 감사원장에 대한 해임권이 규정되어 있지 않기 때문에 헌법의 하위법률을 보완함으로써 감사원의 독립성을 제고하는 방안이 마련될 수도 있을 것이다. 이에 대해서는 보다 심층적인 연구와 법률적 논의가 필요할 것이다.

지출법률주의가 도입되면 입법부의 재정권한이 강화되기 때문에 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항은 보다 더 신중하게 검토될 필요가 있다. 우리나라에 지출법률주의가 도입됨으로써 국회의 재정권한이 무분별하게 남용될 수 있다면 이를 제어하는 수단으로서 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항이 필요할 수 있다. 그런데 이 조항은 지출법률주의뿐만 아니라 국회 내부의 예산심의절차가 얼마나 합리적으로 구축되어 있는가, 대통령에게 인정되는 거부권의 내용이 어느 정도인가 등등의 사항과 함께 논의되어 해결될 문제다.

제 V 장 재정민주주의의 핵심과제 - 지출승인법

1. 예산비법률주의의 근원⁵⁸⁾

일본 최초의 근대적 의미의 헌법은 1889년에 제정된 ‘대일본제국헌법’으로, 명치정부의 관료들에 의해 주도되었다. 이들은 부국강병(富國強兵)을 기치로 새로운 근대국가를 건설하려는 목표를 위해 ‘관료적 법치주의’를 적극적으로 도입하면서도, 천황주권주의를 확립하기 위해 영국식 입헌군주제보다 독일식 군권주의(君權主義)를 헌법사상으로 수용하였다. 일본 제국헌법은 절대적 가치로서 ‘천황=국체=국가’라는 전통적 사상을 유지하고자 하였기 때문에, 국가 재정권은 천황을 정점으로 하는 행정부가 장악하도록 하였으며 제국의회는 예산에 대해 승인권이 아닌 협찬의 형식으로 그 정당성을 부여하였다.

이 당시 근대국가를 형성하였던 유럽제국의 헌법에 비해 일본제국의 헌법은 천황을 중심으로 하는 행정부의 권한이 거의 막강하였는데, 이들의 특징을 구체적으로 다음과 같이 정리될 수 있다.⁵⁹⁾ 천황에게 광범위한 통치권을 부여하였고, 일반적으로 의회에 부여하였던 선전·강화·조약체결권을 천황에게 부여하였으며, 헌법개정의 발의는 오직 천황만이 할 수 있도록 하였으며, 천황의 직속인 참모본부와 군령부를 내각에서 분리하였으며, 천황은 국회를 임의로 연기하거나 정지시킬 수 있었으며, 예산에 대해서는 비법

58) 본절의 내용은 권해호(1993), 김인철(1997)의 연구를 주로 참조하였다.

59) 김인철(1997), p. 116 참조

<표 15> 대일본제국헌법의 재정관련 조문들

<p>제3장 제국의회</p> <p>제37조 무릇 법률은 제국의회의 협찬(協贊)을 거칠 것을 요한다.</p> <p>제38조 양의원(兩議院)은 정부가 제출하는 법률안을 의결하고, 또 각각 법률안을 제출할 수 있다.</p> <p>제6장 회계</p> <p>제62조 새로운 조세의 부과와 세율의 변경은 법률로 이를 정해야 한다. 단, 보상에 속하는 행정상의 수수료 및 기타의 수납금은 그렇지 않다. 국채의 기재와 예산에서 정하는 것을 제외한 국고의 부담이 될 계약의 체결은 제국의회의 협찬을 거쳐야 한다.</p> <p>제63조 현행의 조세는 새로 법률로 이를 개정하지 않는 한은 기존의 법률에 따라 이를 징수한다.</p> <p>제64조 국가의 세출·세입은 매년 예산으로 제국의회의 협찬을 거쳐야 한다. 예산의 관항을 초과하거나 예산 외에 생긴 지출이 있을 때는 나중에 제국의회의 승낙을 구할 것을 요한다.</p> <p>제65조 예산은 미리 중의원에 제출해야 한다.</p> <p>제66조 황실경비는 현재의 정액에 따라 매년 국고로부터 이를 지출하며 장래 증액을 요하는 경우를 제외하고는 제국의회의 협찬을 요하지 않는다.</p> <p>제67조 헌법상의 대권에 기초한 기정(既定)의 세출 및 법률의 결과에 의해 또는 법률상 정부의 의무에 속하는 세출은 정부의 동의 없이 제국의회가 이를 폐제(廢除)하거나 삭감할 수 없다.</p> <p>제68조 특별한 수요(須要)가 있을 경우 정부는 미리 연한을 정해 계속비로서 제국의회의 협찬을 구할 수 있다.</p> <p>제69조 피할 수 없는 예산의 부족을 보충하기 위해 또는 예산외에 생긴 필요경비에 충당하기 위해 예비비를 둘 수 있다.</p> <p>제70조 공공의 안전을 보지(保持)하기 위해 긴급의 수용(需用)이 있는 경우, 정부는 내외의 정형(情形)으로 인해 제국의회를 소집할 수 없을 때는 칙령으로 재정상 필요한 처분을 할 수 있다. 전항의 경우에는 다음 회기에 제국의회에 제출하여 그 승낙을 구할 것을 요한다.</p> <p>제71조 제국의회에서 예산을 의정(議政)하지 않거나 또는 예산성립에 이르지 못한 때는 정부는 전년도에 예산을 시행할 수 있다.</p> <p>제72조 국가의 세입·세출의 결산은 회계검사원이 검사확정하며, 정부는 그 검사보고와 함께 이를 제국의회에 제출해야 한다. 회계검사원의 조직과 직권은 법률로 정한다.</p>

를주의를 채택하였고, 그나마 의회가 보유하고 있던 예산협찬권도 천황의 대권(군사대권 및 관료조직 대권 등) 등에 의한 세출예산에 대해서는 삭감을 금지하였으며, 예산불성립 시에는 전년도 예산을 시행하도록 하였다.

명치정부하의 일본 관료들은 영국식 입헌군주제보다 독일식 군권주의(君權主義)가 일본에 적합하다는 판단을 함에 따라 ‘대일본제국헌법’에서 행정부의 막강한 우위를 규정하였다. 이 당시 최고 권력자였던 ‘이토오 히로부미(伊藤博文)’는 각국의 헌법제도를 조사하기 위해 유럽을 방문했을 때, 독일 프로이센의 군주정(君主政) 체제를 선호하여 대부분의 시간을 독일에서 보냈던 것이다. 또한 일본제국 헌법기초안을 마련할 때에는 독일인 법률고문들을 채용하여 ‘재정권을 행정부가 장악하는 방법’을 연구하며 ‘예산비법률주의’를 제국헌법에서 확정하였다.

물론 당시에도 예산은 법률의 형식으로 의결되어야 한다는 이론은 있었다. 그러나 군주정에 의한 예산론을 보편적으로 받아들였기 때문에 이에 대한 견해는 주류를 형성하지 못하였다. 그 당시 학계에 많은 영향력을 행사하였던 美濃部達吉, 佐佐木惣一 등의 학자들은 예산에 대하여 각각 다음과 같이 주장하였다.⁶⁰⁾

“예산은 의회와 정부와의 관계에 있어서 효력을 갖는 것이고, 의회가 정부에 대하여 지출을 승인하는 수단인 것으로서 예산은 법률(법규인 법률)과는 전혀 성질이 다르다. 예산은 국가와 인민과의 사이에 법적 규율을 정한 것이 아니다.”

“예산은 국가의 의지이다. …(중략)… 제국의회의 의결도 제국의회의 기관의지가 아니다. 예산이라는 국가의 의지

60) 권해호(1995), pp. 201~2에서 재인용하였다.

는...(중략)...국가의 행위 규정을 정한 것이다. 따라서 그 규범은 국가와 국민간의 활동의 한계를 정하는 것이 아니고, 오로지 국가 자신, 즉 국가 기관의 행위를 규정하는 것...(중략)...따라서 예산의 재정은 입법이 아니고 행정이다. 단 예산이라는 국가의 행정상 의지표시는 특히 예산이라는 형식으로 발표된다. 제국의회 의결을 거쳐도 법률의 형식을 갖는 것은 아니다.”

그렇다면 당시 일본 학계의 이러한 견해의 근원은 어디에서 비롯되었는가? 일본 헌법이 프로이센의 군주정을 좇았기 때문에 여기서부터 그 근원을 찾아야 할 것이다. 그런데 1850년의 프로이센 헌법에서도 예산을 법률로서 규정하고 있다.⁶¹⁾ 다만 1861년에 즉위한 프로이센의 국왕 빌헬름 1세가 육군 강화를 추진하기 위해 편성한 예산안을 의회가 빈번하게 부결하자, 재상 비스마르크(Bismarck)가 의회에서 거부된 예산의 집행을 강행하면서 이에 대한 논리적 근거를 마련할 필요가 있었다. 이 과정에서 정부와 의회 사이에 ‘예산논쟁(Budgetkonflikt)’이 촉발되었다.

예산논쟁의 과정에서 비스마르크의 예산관을 변호한 대표적 학자였던 라반트(Paul Laband)가 1871년에 ‘프로이센 헌법상의 예산권 - 북독일 연방헌법을 고려하여(Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs - Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes)’를 저술하였다. 그는 비록 헌법에서 예산이 법률로 명시되어 있다 하더라도 법률은 형식적 의미의 법률과 실질적 의미의 법률로 구분되기 때문에, ‘예산표에 게재되어 있지 않은 지출을 정부가 하더라도

61) 프로이센 헌법 제99조에는 ‘국가의 수입과 지출은 모두 매년 미리 예측하여 예산표(Staatshaushats-Etat)에 게재한다. 그것은 매년 법률(Gesetz)에 의하여 확정되어진다’고 규정되어 있다.

도 이것은 위법이나 무권한으로 되지는 않고, 다만 양원의 사후승인을 받을 의무가 협법 제104조에 의하여 정부에게 발생하는 것에 지나지 않는다.⁶²⁾

결국 예산비법률주의는 헌법의 명시적 규정에도 불구하고 의회의 재정권을 억제하고 싶었던 프로이센의 예산논쟁에서 그 근원을 찾을 수 있다. 일본의 제국헌법은 프로이센 헌법을 모방하였는데, 의회의 재정권을 보다 분명하게 억제하기 위하여 제국헌법에서는 예산에 법률이라는 명칭조차 부여하지 않았다. 다만 예산이 의회에 제출되고 협찬을 받아야 한다는 명문상의 규정을 어떻게 해석할 것인지에 대해 일본의 법학자들은 예산비법률주의라는 입장을 취했다고 볼 수 있다.

그러면 제2차 세계대전 종전 이후에 채택된 일본국 헌법은 어떤 과정을 거쳐 ‘예산비법률주의’를 택하게 되었는가? 1945년 연합국이 일본에 점령군으로서 진주하였지만, 독일점령과는 달리 ‘간접점령’의 방식을 취했다. 즉 전쟁을 수행한 천황과 그 정부를 그대로 존속하게 하여 이들이 총사령부의 지령하에서 일본을 실질적으로 지배하도록 하였다. ‘대일본제국헌법’의 개정작업도 맥아더 총사령관의 시사에 의해 시작되었으나 기본적으로 일본 정부에 의해 추진되었다.⁶³⁾ 물론 다양한 정당들이 결성되면서 이들에 의한 헌법 개정안도 속속 발표되었다.

일본의 다양한 헌법개정안들은 급진적 입장을 취하는 개정안까지도 모두 예산에 대해서는 법률이라는 용어를 사용하지 않았다. 그러나 점령군은 예산비법률주의를 강하게 비판하였는데, 점령군

62) 김인철(1997), p. 108 참조. 프로이센 헌법 제104조에서는 ‘예산의 踰越에는 양원(兩院)의 사후승인이 요구되며...’로 규정되어 있다.

63) 1945년 10월 4일 무임소장관의 자격으로 맥아더 사령관을 방문한 近衛文麿에게, 맥아더는 “(결연한 어조로) 첫째, 헌법은 개정할 필요가 있다. 개정해서 자유주의적인 요소를 충분히 넣지 않으면 안된다”라고 말했다.

민정국(民政局)이 미국무성에 보고한 ‘일본의 정치적 재편성’이라는 보고서에서 ‘대일본제국헌법’에는 국회의 재정권한에서 ‘행정부의 권력에 실질적인 견제나 제한을 과할 수 있는 제도적인 장치는 아무 것도 존재하지 않았다’고 지적하면서 그 한 예로 예산비법률주의를 비판하였다.⁶⁴⁾

1946년 1월 7일 ‘국무·전쟁·해군부 조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee)’에 의해 승인되어 맥아더 장군에게 송부되었던 ‘일본의 통치체제의 개혁’이라는 제목의 문서에 헌법 개정안에 대한 점령군의 의도가 표시되어 있다.⁶⁵⁾ 이는 ‘대일본제국헌법’에서 내각이 의회에 책임을 지지 않고 예산에 관한 의회의 권한을 제한하고 있다는 것을 지적하였다. 따라서 총사령부는 일본정부 당국에 다음과 같은 3개항의 지시를 내릴 것을 요구하였다. 입법부는 선거민을 완전히 대표하는 기관으로서 예산항목을 삭감, 증가, 삭제 또는 신항목을 설치하는 완전한 권한을 가져야 하며, 예산은 입법부의 명시적인 의사 없이는 성립할 수 없으며, 입법부는 재정상의 조치에 대해 전권을 가져야 한다는 것 등이다.

1946년 2월 점령군은 일본정부에 의한 개헌작업이 ‘국체호지(國體護持)’의 입장에서 ‘대일본제국헌법’의 부분적인 개정만을 고려하는 극히 소극적인 것임을 확인하였다. 맥아더 총사령관은 ‘일본의 통치체제의 개혁’이라는 SWNCC 228에 기초한 미국정부의 지령을 근거로 하여 헌법개정안에 관해 3개항을 일본정부 당국에 지령하고, 또한 그는 헌법에 대한 ‘총사령부안’을 작성하도록 민정국장에

64) 聯合國最高司令部民政局, “日本の新憲法”, 國家學會雜誌, 제65권 제1호에 수록된 내용으로서 김인철(1997), p. 128 참조.

65) SWNCC 228로 분류되는 문서를 의미한다. SWNCC는 1944년 12월에 설치되었는데, 국무차관보를 의장으로 하고 국무부, 전쟁부, 해군부의 대표자들로 구성되어 점령정책의 구체적인 계획을 입안하고 상세한 점령국 지배계획을 수립하는 기관이었다.

지시하였다. 총사령부 안은 2월 12일에 확정하여, 2월 13일 일본정부 당국에 통보하였다. 민정국장이 ‘총사령부안’을 통보할 때 한 설명은 다음과 같다.

“본안은 내용과 형식 모두 결코 귀측에 강요할 생각이 없지만 실은 이것은 맥아더 원수가 미국 내부의 강렬한 반대를 뿌리치고 천황을 옹호하기 위해 비상한 고심과 신중한 고려를 하여, 이것이라면 괜찮겠다고 생각하는 안을 작성한 것이며, 또 최근의 일본의 정세를 보면 본안은 일본 인민의 요망에도 합치되는 것이라고 믿는다.”⁶⁶⁾

일본정부 당국은 천황제 유지를 위해서는 총사령부안을 받아들일 수밖에 없다는 것을 인식하여, 이를 근간으로 하여 일본어로 작성된 개헌안을 3월 4일 총사령부에 제출하였다. 총사령부는 3월 4일 오후 9시부터 3월 5일 오후 4시경까지, 일본측 인사가 영문으로 번역하도록 하면서 총사령부안과의 차이점을 추궁하고 또 수정하였다. 총사령부는 이와 같은 방법으로 축조심의를 끝낸 안을 일본정부 당국에 통보하며, 일본정부의 수락여부와 관계없이 3월 5일 밤에 발표하겠다는 의지를 밝혔다. 일본정부는 여기에 복종할 수밖에 없다는 결정을 내리고, 너무 노골적인 직역체인 점을 고려하여 원안에 가까운 요강(要綱)임을 명시하는, ‘헌법개정초안요강’으로 발표하였다.

의회의 재정권과 관련하여 원래 총사령부안에는 ‘Budget’과 ‘Appropriation’이 구분하여 규정되어 있었다. 그러나 영문으로 작성된 3월 5일 안에는 ‘Appropriation’이 포함되지 않았는데, 예산이 의회에서 의결되기 때문에 굳이 ‘Appropriation’에 대한 조문이 포

66) ‘二十一年二月十三日ノ日米會談錄’, 江藤淳 편 (주 35), pp. 179~180에 수록된 내용으로 김창록(1994), p. 226에서 재인용하였다.

<표 16> 일본국 헌법의 재정관련 조문들

<p>제4장 국회</p> <p>제41조 국회는, 국권의 최고기관이며, 국가의 유일한 입법기관이다.</p> <p>제59조 법률안은, 이 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는, 양의원(兩議院)에서 가결되었을 때 법률로 된다.</p> <p>제60조 예산은, 미리 중의원에 제출하지 않으면 안된다.</p> <p>제7장 재정</p> <p>제83조 국가의 재정을 처리하는 권한은, 국회의 의결에 기하여, 이를 행사하지 않으면 안된다.</p> <p>제84조 새로이 조세를 부과하거나, 또는 현행의 조세를 변경하는 데는, 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따르는 것이 필요하다.</p> <p>제85조 국비를 지출하거나, 또는 국가가 채무를 부담하는 데는, 국회의 의결에 기초하는 것이 필요하다.</p> <p>제86조 내각은, 매회계연도의 예산을 작성하고, 국회에 제출하여, 그 심의를 받고 의결을 거치지 않으면 안된다.</p> <p>제87조 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해, 국회의 의결에 기초하여 예비비를 두어, 내각의 책임 아래 이를 지출할 수 있다.</p> <p>(2) 모든 예비비의 지출에 대해서는, 내각은, 사후에 국회의 승낙을 받지 않으면 안된다.</p> <p>제88조 모든 황실재산은, 국가에 속한다. 모든 황실의 비용은, 예산에 계상하여 국회의 의결을 거치지 않으면 안된다.</p> <p>제89조 공금 기타의 공공의 재산은, 종교상의 조직 혹은 단체의 사용, 편익 혹은 유지를 위해, 또는 공공의 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애의 사업에 대해, 이를 지출하거나, 또는 그 이용에 공여해서는 안된다.</p> <p>제90조 국가의 수입지출의 결산은, 모두 매년 회계검사원이 이를 검사하여, 내각은, 다음 연도에, 그 검사보고와 함께, 이를 국회에 제출하지 않으면 안된다.</p> <p>(2) 회계검사원의 조직 및 권한은, 법률로 이를 정한다.</p> <p>제91조 내각은, 국회 및 국민에 대해, 정기적으로, 적어도 매년 1회, 국가의 재정상황에 대해 보고하지 않으면 안된다.</p>

함될 필요가 없다는 일본측 설명에 총사령부가 양해한 것으로 보인다. 또한 ‘대일본제국헌법’의 예산제도에 익숙하였던 관련 전문가들이 미국의 예산제도를 잘 알지 못하였고 예산법률주의에 대해 막연한 두려움을 가지고 있었기 때문으로 보인다.

일본에서 채택된 예산비법률주의는 우리나라의 헌법 제정과정에서 많은 영향을 끼쳤던 것으로 보인다. 해방과 함께 1945년 9월 우리나라에 진주한 미군정청은 ‘구일본총독부의 행정제도가 대체로 논리적으로 타당하며 실제적으로 유용하며 대민행정을 운용 취급함에 있어 표준적 전략이 된다는 이유’로 구일본식 제도를 채택하였다. 또 미군정은 일본의 행정조직과 제도를 기본으로 하고 있기 때문에 일본의 예산회계제도를 답습하면서 그때그때 필요에 따라 새로운 제도를 도입하는 형식을 택하였다. 미군정하에서도 예산제도의 법적 기초는 일본제국의 회계법이라 할 수 있다.

미군정이 끝난 후 대한민국 헌법이 제정·공포되었지만 헌법의 재정관련 조항들은 대부분 일본국 헌법과 일본제국 헌법의 재정권 조항을 혼합하여 규정하는 방식으로 제정되었다. 헌법제정 과정에서는 예산제도에 관한 선진제도가 도입될 수 있는 기회가 거의 없었기 때문에, 대한민국 정부가 출범한 후에도 일제시대를 통해 우리나라에 고착화된 일본식 예산론과 예산회계 운용관행은 거의 불식되지 않았다. 예산제도에 관한 연구조사 그리고 특정 제도의 도입여부에 관해서는 그 당시 헌법기초자였던 유진오 박사의 지식과 의지에 크게 의존할 수밖에 없었다.

21세기에 이르기까지 우리나라 재정제도가 전근대적 형태를 띠는 근본적인 이유는, 우리나라 헌법학자들이 재정제도의 역사적 변천과정과 그 의의를 충분히 이해하지 못했기 때문이다. 유진오 박사의 회고록에 의하면 당시 그는 국가재정, 예산제도에 대한 비교법적 지식에 한계가 있음을 통감하였다고 한다. 이와 같이 국가

재정제도에 대한 지식의 한계로 유진오 박사는 구미 선진국들이 예산에 법적 효력을 부여하는 방법으로 지출각항을 법률로 규정하는 ‘지출승인법(Appropriation Act)’을 제정한다는 사실을 간과하였다. 그 결과 그의 「憲法解義」에서 다음과 같이 설명하고 있다.⁶⁷⁾

“구미각국에 있어서도 예산은 여러 가지 점에 있어서 법률과 구별되므로 이를 실질적 법률로는 취급하지 아니하나, 형식에 있어서는 법률이라는 명칭을 부여하여 이를 형식적 법률로 취급하는 것이 보통인데, 우리나라에 있어서는 형식에 있어서도 이를 법률과 구별하는 것이다.”

또한 유진오 박사는 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항의 논리적 배경을 충분히 파악하지 못한 것으로 보인다. 이 조항은 예산법률주의와 내각책임제를 채택하여 입법부의 재정권한이 강력한 국가에서 그 남용을 막기 위해 필요한 것이다. 이 조항은 입법부와 행정부의 재정권한을 균형 잡으려는 의도에서 고안되었기 때문에, 입법부의 재정권한이 근본적으로 약한 국가에서는 채택되어서는 곤란할 것이다. 유진오 박사는 이러한 배경을 파악하지 못한 채, 입법부의 재정권한이 미약한 우리나라에 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’를 거의 무비판적으로 채택하였던 것이다.

재정제도에 관한 유진오 박사의 헌법이론은 제헌헌법 이후 현재에 이르기까지 많은 헌법학자들에 의해 답습되었다. 그러나 재정제도에 대한 심층적 문헌연구에 기초하고 있는 법학적 논문들은 재정책임성을 강화하기 위해 예산법률주의의 당위성을 주장하고 있다. 권해호(1993)는 예산법률주의를 논의한 우리나라 최초의 연구로서, 1993년에 발간된 박사학위 논문을 다시 정리하여 편찬한

67) 유진오(1953), pp. 270~272 참조

단행본(권해호(1995))에서는 예산법률주의의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다. 김인철(1997) 또한 유사한 논의를 통하여 예산법률주의의 중요성을 법학적으로 주장하였다.

“법률의 형식은 모두를 구속하는 반면 모두의 권리를 인정해 주는 것이다. 예산이 법률이 아니라고 구별하는 이유는, 예산에 대한 국민의 직접적 간섭을 배제하고 국회의 형식적 의결을 거쳐 정부의 ‘예산처분의 자유’라는 관행을 유지하려는 사상에서 비롯된 것이다. 실제로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 일으킨 독일과 태평양 전쟁을 도발한 일본의 군국주의 등 강력한 행정국가들은 모두 예산제도에 있어서 비법률주의를 취하는 국가였다는 사실은 시사하는 바가 크다. 우리나라의 군사정권과 부정부패도 마찬가지이다. 법 제도상 국가기관만의 재정운영은 국민이라는 거대한 제어력을 배제하고 있기 때문에 언제든지 합헌이라는 미명 아래 변칙적인 재정운영의 위험성이 상존하고 있다.”

2. 예산과 지출승인법

가. 예산과 지출승인법

우리나라가 근대적 재정제도를 완성시키기 위해서는 가장 먼저 지출법률주의를 도입하여 예산법률주의를 확립할 필요가 있다. 재정제도의 핵심은 지출에 있으며, 또 지출법률주의가 확립될 때 비로소 독립된 감사의 의회보고가 의미 있는 일이 될 것이다. 우리나라가 지출법률주의를 확립하기 위해서는 영국과 미국의 경우처럼 예산서류와 별도로 지출승인법, 즉 ‘Appropriation Act’를 제정하여야 한다.

우선 예산을 의미하는 ‘Budget’과 지출승인으로 번역될 수 있는 ‘Appropriation’은 어떻게 다른가? 예산은 미래를 향한 정부활동의 포괄적 계획으로서, 정부의 모든 재정적 요구를 망라하여 미래 기간의 총 추정지출을 총 예산수입과 대비시켜 정리한 설명서라 할 수 있다. 이러한 예산은 수치의 단순한 제안에 그치는 것이 아니라 정부활동에 대한 구체적인 계획을 포함한다. 따라서 예산은 ‘다음 회계연도에서 재정의 지출과 수입에 대한 제안과 함께, 입법부에 제출되기 위해 체계화되고 조직화된 과거 또는 현행 회계연도의 행정적 경험’으로 정의되기도 한다.⁶⁸⁾

그런데 예산법률주의를 채택하는 것으로 인정되는 영국, 미국 등의 국가에서도 예산은 결코 법적 지위를 가지고 있지 않다. 달리 말하면, 예산에 포함된 재정계획 그 자체가 결코 법률로 입법되지 않는다. 언뜻 보기에 이는 이상하게 들리겠지만, 예산은 입법부가 통과하도록 요구되는 ‘Appropriation’에 관한 법안 그리고 여타의 법안들과 함께 입법부에 제출된다. 이들 법안들은 예산에 포함되는 재정계획을 실행하는 데 필요로 하는 제반 사항을 규정하는 내용이다. 예산에 포함된 내용이 실질적으로 집행되기 위해 필요로 하는 제반 법률들을 제정하고 개정하는 법안이 포함된다.

예산을 집행하는 데 필요로 하는 법률의 핵심은 ‘Appropriation Act’인데, 여기서 ‘Appropriation’은 무엇을 의미하는가? 영국과 미국의 재정제도에서 일반적으로 사용되는 용어 ‘Appropriation’을 충분히 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다. 간결하고 명확하게 말한다면, ‘Appropriation’은 요구되는 규정에 따라 공적금전(public money)이 지출되도록 승인하는 것을 말한다. 이러한 이유로 본 연구에서는 ‘Appropriation’을 ‘지출승인’ 또는 ‘지출(승인)항목’으로

68) E.A.Fitzpatrick, Budget Making in a Democracy, 1918, p. 11에 수록된 내용으로서 Buck(1929), p. 7을 재인용하였다.

번역하였는데, 다음 세 가지 사항이 보충적으로 설명될 때 그 의미가 보다 분명해질 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

첫째, ‘Appropriation’은 지출승인(authorization to spend)으로서 공적 금전을 보관하는 국고에서 금전이 인출되어도 좋다는 승인이 법률로 이루어지는 것을 의미한다. 일반적으로 국고는 행정부가 보관하고 있는데, 국고로부터의 인출을 승인할 수 있는 기관은 당연히 조세수입을 허용할 수 있는 입법부여야 한다. 다시 말해 조세법률주의가 준수된다면 국고의 지출도 당연히 법률에 따라 이루어져야 하며, 입법권은 의회에 속하기 때문에 지출승인은 입법부 소관이 된다. 입법부는 엄격한 제약하에서만 극히 예외적으로 행정관료 또는 기타 기관에 지출승인권한을 위임할 수 있다.

둘째, ‘Appropriation’의 사전적 의미에는 할당금, 충당금이란 뜻이 포함되어 있는데, 이는 특정한 용도로 지정된 일정 금액의 금전 자원을 의미한다. 일정 금액의 금전 자원을 부르는 또 다른 용어로서 펀드(fund)가 있는데, 이는 우리나라에서 자금, 기금 또는 회계(일반회계, 특별회계란 용어에서 사용된 의미의 ‘회계’)로 번역된다. 이러한 펀드는 특정한 지출에 충당하기 위해 국고에서 따로 구분된 현금 또는 자원을 의미하는 반면, ‘Appropriation’은 국고로부터 금전을 지출하는 권한을 인정한다는 것 이상을 의미하지 않는다. 입법부가 일정한 용도를 지정한 펀드를 설치했다고 하여 ‘Appropriation’이라는 지출승인이 없이 금전이 인출될 수 있는 것은 아니다. 펀드가 설치되었다 하더라도 지출이 이루어지기 위해서는 ‘Appropriation’에 대한 법률이 제정되어야 한다. 따라서 ‘Appropriation’은 우리나라의 예산과목에 상응하는 의미를 갖고 있다.

69) Buck(1929), pp. 115~116 참조.

셋째, 공적금전의 지출승인을 의미하는 ‘Appropriation’은 당해 지출에 대해 특정한 제한을 부여하는 것이다. 이들 제한은 금액, 목적, 사용기간 등과 관련된다. 이 금액은 확정적(definite)일 수도 있고 불확정적(indefinite)일 수도 있으며, 목적은 일반적으로 표현될 수도 있고 또는 아주 자세히 기술될 수도 있으며, 기간은 고정적(fixed), 미정적(indeterminate) 또는 연속적(continuous)일 수 있다.

‘Appropriation’에서 금액이 확정적으로 규정될 때, 그 전체 금액이 반드시 지출되어야 하는 것이 아니라 그 범위 내에서 당해 목적에 필요한 만큼 지출되어야 한다는 것을 의미한다. 다시 말해 확정금액을 명시하는 어떠한 ‘Appropriation’도 당해 지출에 대한 최고한도를 설명하는 것으로 간주된다. 또한 ‘Appropriation’이 이루어지는 목적은 여러 가지 방법으로 설명될 수 있다. 조직단위로, 기능단위로 또는 정부활동단위로 편성되거나 또는 금전지출의 목적물이 구체적으로 명시되거나 자세히 설명되고 그 지출방법이 명확하게 기술될 수도 있다. 또 다른 경우에는 정부기관이 ‘Appropriation’의 금액 전부에 재량권을 가지고 집행한 후 그 전체를 직접 책임지기도 한다. ‘Appropriation’이 편성되는 기간도 다양하다. 1년 또는 2년처럼 확정적으로 고정될 수도 있고, 일정 금액이 향후 수년간 진행될 시설공사에 편성되는 경우처럼 미정적일 수도 있다. 또는 ‘Appropriation’의 금액이 매년 자동적으로 갱신되면서 연차별로 나타나는 연속적일 수도 있다.

결국 행정부가 편성하는 예산은 ‘지출승인법(Appropriation Act)’을 통해서 법률로서 성립한다. 행정부는 의회에 예산을 제출할 때 ‘지출승인법안(appropriation bill)’을 함께 제출하는데, 만약 예산에 이러한 법안들이 수반되지 않는다면 의회는 소관 위원회들을 통하여 이들을 작성한다. 미국의 의회에서 이런 일을 맡아 수행하는 상임위원회는 ‘지출승인위원회(Committee on Appropriations)’로서,

당 위원회의 13개 소위원회는 1개의 지출승인법안을 작성하기 때문에 미국의 예산은 모두 13개의 지출승인법률로 구성되며 이들에 의해 법률적 효력을 가지게 된다.

지출측면과 마찬가지로 예산의 수입측면은 여러 가지의 조세 또는 수입법률에 의해 그 법률적 근거가 부여된다. 이 법률들은 통상 영구적으로 또는 1년 이상의 상당한 기간에 적용된다. 따라서 많은 경우 예산의 수입측면 대부분은 이미 입법부에 의해 이루어진 승인에 기초한다는 것을 의미한다. 이처럼 예산이 그 자체로서 법률이 되는 것이 아니라 예산을 뒷받침할 수 있는 법률들이 제정됨으로써 법률적 효력을 가진다는 것을 이해한다면, 예산은 법률 제정을 위한 중요한 정보서류라 할 수 있다. 그러나 그렇다고 하여 서류로서 예산의 큰 중요성을 감소시키지 않으며, 사실 이는 예산제도의 필수불가결한 도구이다.

재정계획을 수행하기 위하여 입법부가 입법하는 법안들이 '예산법안(budget bill)'이라고 종종 불린다. '예산법안'은 재정계획을 법률로서 입법하는 데 필요한 모든 법안들로서 지출승인, 수입, 차입에 대한 법률들을 모두 포함한다. 행정부의 예산편성당국은 지출승인법안 초안을 마련하면서 이들이 만들어져야 할 형태 그리고 예산집행이 제한받지 않도록 첨부되어야 할 조건들을 결정 또는 제안할 수 있는 것이다. 재정계획의 모든 요구사항을 담고 있는 예산법안이 법률용어를 사용하여 적정한 형태로 구성된 후 예산서류와 함께 해당 위원회로 회부되는 것이다.

나. 사업인준과 지출승인

'지출승인'으로 번역될 수 있는 'Appropriation'은 '사업인준'으로 번역될 수 있는 'Authorization'과 구분 이해되어야 한다. 미국의

경우 상원과 하원의 규칙에 의하면 연방정부의 기관과 사업을 설치하고 여기에 자금을 제공하기 위해서는 두 가지 형태의 법률이 제정되어야 한다. 첫째, 의회는 기관 또는 사업을 인준(authorizing)하는 사업인준법(authorizing legislation)을 제정하여야 하며 둘째, 당해 인준목적에 따라 자금을 항목별로 편성하여 지출승인(appropriations)하는 법률을 제정하여야 한다.

사업인준(authorization)의 법률은 두 가지 목적을 가진다. 의회는 사업인준법을 통해 정책을 수립하고 연방정부의 행정기관을 통제하는 수단을 확보할 수 있다. 또한 의회는 사업인준법을 근거로 하여 자금을 지출예산항목으로 편성할 수 있는 권한을 확보할 수 있다. 따라서 사업인준법은 기관 또는 사업을 설치·지속·변경하고, 당해 기관 또는 사업에 대해 지출예산이 편성될 수 있음을 승인하는 법률이다. 사업인준법은 통상 각 기관이 운영되는 조건들을 명시한다. 이러한 법률은 통상 기관의 임원에 대한 책임을 규정하고, 가끔은 기관의 조직구조를 명시하기도 한다. 또한 사업인준법은 지출승인법의 제정을 허용하는 법률조문(예컨대 ‘지출승인이 이루어지는 사업이 이에 따라 인준된다’)을 포함한다.

미국의 지출승인법은 연방정부의 기관들이 실제로 지출원인행위를 할 수 있도록 법적 권한을 부여하는 법률이다. 사업인준법은 연방정부기관들이 사업을 할 수 있도록 일종의 허가증을 제공하는 것이나 반해, 지출승인법은 허가증을 가진 기관에 자금을 제공하여 사업을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 지출승인법에서는 각각의 지출항목들이 구분되고 이들에 대한 제약조건들이 규정되는데, 매년 법률로서 입법됨으로써 국고로부터 자금이 제공된다. 미국에서는 지출승인이 매년도마다 이루어져야 한다는 헌법적 요구는 없지만, 제1대 의회 이래로 지출승인이 단년도로 이루어지는 관행이 정착되었다.

그런데 의회에서 일부 기관과 사업에 대해서는 ‘사업인준-지출 승인’이라는 두 단계의 절차가 무시되기도 한다. 사업인준법만으로도 자금이 지출될 수 있는 경우를 직접지출(direct spending) 또는 의무적 지출(mandatory spending)이라고 한다. 이에 반해 매년 지출승인법을 제정하는 예산편성절차에 따라 그 지출이 통제되는 경우를 재량적 지출(discretionary spending)이라 부른다.

반드시 그런 것은 아니지만 직접지출 또는 의무적 지출은 주로 사회보장, 의료보호(Medicare), 공무원 퇴직 및 장애사업, 실업보장 등의 급여사업(entitlement program)에서 주로 나타난다. 급여사업에서는 영구적 지출승인(permanent appropriations)이 이루어지기 때문에 매년 자동적으로 그 자금이 조성된다. 다시 말해 이 경우에는 별도의 지출승인법이 제정되지 않는다. 물론 의료보호(Medicare), 급식비 지원(food stamps), 재향군인 연금 등과 같은 일부 급여사업은 매년도 지출승인법(annual appropriations acts)에 따라 자금이 조성되지만, 실질적인 지출수준은 당해 급여사업을 설치하는 사업인준법에 의해 통제된다.⁷⁰⁾ 이와 같이 매년도 지출승인으로 자금이 제공되는 경우를 ‘지출승인이 필요한 급여사업(appropriated entitlements)’이라 한다.

만약 매년 지출승인된 금액이 법으로 규정된 급여를 충분히 보장하지 않는다면, 의회는 그 부족액을 추가경정적 지출승인으로 충당해야 한다. 매년 연방세출(outlays)의 약 절반 정도는 의회의

70) 미국에서 지출승인법은 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 연례적(annual) 지출승인법으로서 이는 매년 정기적으로 입법되기 때문에 일반적 또는 정기적으로도 불린다. 둘째, 추가경정적(supplemental) 지출승인법으로서 자연재해에 대한 긴급자금과 같이 예기치 않은 우발성에 대비한다. 셋째, 잠정예산적(continuing) 지출승인법으로서 회계연도 개시 전까지 당년도 지출승인을 받지 못한 기관들에 대한 임시자금 또는 경우에 따라 전체연도 자금을 제공한다.

‘사업인준-지출승인’의 과정을 밟는다. 그 나머지 절반은 급여사업과 같이 지출권한을 자동적으로 제공하는 사업인준법에 근거하여 지출이 승인된다.

3. 미국의 지출승인법

미국의 지출승인법(appropriation act)은 의회에서 통과되는 법률로서 연방정부기관들이 지출원인행위를 할 수 있는 법적 권한을, 재정부(Treasury)에게는 규정된 목적에 지급(payment)할 수 있는 권한을 부여한다. 지출승인항목들은 기관들에게 예산권한(즉 자금 부담을 지는 권한)을 제공한다. 지출승인법은 사업인준법과 직접지출법과는 구분되며, 예산권한을 제공하는 유일한 수단은 아니지만 중요한 수단이다.

지출승인의 항목별 편성권은 전적으로 입법권에 속하며 행정부에 대한 제약으로 작용한다. 연방정부기관은 자신에게 지출승인항목으로 주어진 금액 이상을 지출(spend)할 수 없으며, 의회에서 제시된 목적들을 위해 또 조건들에 따라서만 당해 가용자금을 사용할 수 있다. 결국 지출승인은 의회가 의도하는 활동을 수행하는데 자금이 사용되어야 한다는 일종의 위임으로 간주된다.

지출승인의 내용과 형태는 미국의 헌법제정 이전에 성립하였기 때문에 미국의 헌법에서는 그 내용과 형태를 따로 규정하지 않고 있다. 대통령 예산안은 각각의 예산과목에 대한 계정마다 당해 회계연도의 지출승인 내용(language)과 다음 회계연도의 요구사항(proposed text)을 열거한다. 대통령의 지출승인 요구에 부응하여 각 기관들은 하원과 상원의 지출승인위원회에 근거자료(justification materials)를 제출한다. 이들 자료들은 대통령 예산안에 포함

된 것보다 훨씬 더 자세한 내용을 제공하고, 대통령 예산안에 대한 지출승인 소위원회 청문회에서 각 기관의 증언(testimony)에 대한 보조자료로 사용된다.

지출승인은 연방정부기관의 향후 운영에 중요하다. 연방정부 기관들은 그 활동을 수행하는 과정에서 그들이 지출하여야 할 금액 뿐만 아니라, 이들 자금의 사용에 대한 제약 일체, 자금사용의 목적 등에 대한 의회의 지시사항들을 파악하여야 한다. 지출승인법 본문(text)이 일정한 기준을 제시하지만, 기관이 직면하는 모든 사항들을 열거할만큼 충분히 자세하지는 않다. 각 기관은 지출승인법을 검토해야 할 뿐만 아니라 사업인준법, 예산요구 설명서에서 제시된 보충자료, 지출승인 위원회의 관련 보고서 등을 참조하여야 한다.

통상적인 지출승인법은 많은 공통된 특징들을 갖고 있다. 이들은 입법조항(enacting clause)을 포함하고, 지출승인이 성립하는 회계연도, 각 계정별 지출승인, 그리고 이에 대한 특수조항과 일반조항을 포함하고 있다. <표 17>은 지출승인법률의 일반적 구조를 보여주고 있다. 지출승인법은 가장 먼저 입법조문을 포함하고, 그 다음에는 각각의 조직단위를 구분하여 각 조직단위 내에서의 예산 과목들을 자세히 설명하고 있다. 여기서는 교통부 장관실의 예산 과목 ‘봉급과 비용’ ‘교통행정서비스센터’를 표시하고 있다. 제Ⅱ장에는 교통부의 여러 관련기관들이 포함된다. 제Ⅲ장에서는 법률조문들이 열거되는데 교통부의 예산집행에 대한 여러 가지 제한들이 열거되고 있다.

연방기관들은 통상 모든 운영비를 단일의 계정으로 보유하며, 대부분의 지출승인 계정들은 많은 활동 또는 프로젝트들을 포괄한다. 지출승인에서는 가끔 계정 내에서 특정한 활동에 특정한 금액을 용도지정한다. 그러나 보다 일반적인 관례는 다른 서류(주로 법

률에 수반되는 위원회 보고서)에서 각각의 활동을 위한 금액에 대해 자세한 정보를 제공한다. 각 계정에 수반되는 실질적인 제한에 대한 설명뿐만 아니라, 각각의 지출승인법은 전체 법률 또는 각 장별 계정들에 적용되는 ‘총칙(general provisions)’을 가진다. 이들 일반조항들은 번호가 부여되는 항으로서, 통상적으로 법률 또는 각 장의 끝 부분에 나타난다. 특정 지출항목에 적용되는 제한은 지출승인항목에서 기술되고, 총칙은 당해 지출승인법 전체에 적용되는 내용이다.

지출승인법에 포함되는 개별 예산과목 또는 지출승인항목의 자세한 내용은 <표 18>에 표시되어 있다. 한 개의 지출항목은 한 개의 문단으로서 정리되고 있다. <표 19>는 지출승인의 여러 가지 형태를 보여주고 있는데, 이미 성립한 계약이 결재될 수 있도록 예산을 제공하는 ‘수권계약의 정리’ ‘예산의 이용’ 그리고 우리나라의 수입대체경비 제도에 상응하는 ‘대체수입’을 각각 설명하고 있다.

일반적인 지출승인은 단일의 회계연도에 대한 것이다. 즉, 지출승인이 제공되는 회계연도 내에 자금이 부담되어야 하며, 만약 당해 연도 종료시까지 부담되지 않는다면 소멸된다. 자금이 가용한 기간을 명시하지 않는 지출승인은 단년도(one-year) 지출승인이다. 의회는 자금이 지출될 때까지 가용하다는 것을 명시하는 무년도(noyear) 지출승인을 설정하기도 한다. 무년도 자금은 이들이 부담되지 않는다 하더라도 미래 연도로 이월된다. 의회는 자금이 2개 이상의 회계연도에 가용한 다년도(multiyear) 지출승인을 가끔 설정하기도 한다. <표 20>은 서로 다른 기간에 가용한 지출예산들을 보여주고 있다.

지출승인 법률(measures)은 특수한 목적을 위한 조항들을 포함하기도 한다. 예컨대 계약권한에 따라 이루어진 부담을 지불하고,

<표 17> 일반적 지출승인 법률의 구조

<p>공법(Public Law) 105-66 제105기 의회</p> <p>법률(An Act)로서 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부(Department of Transportation)와 관련기관들(related agencies) 그리고 여타 목적들을 위한 지출승인을 편성한다.</p> <p>미국의 상원과 하원은 소집된 회기에서 법률로서, 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부와 관련기관들 그리고 여타 목적들을 위하여, 달리 지출승인으로 편성되지 않은 국고부(Treasury)의 자금으로 다음 금액들을 지출승인으로 편성한다.</p> <p style="text-align: center;">제 I 장(TITLE I) 교통부(DEPARTMENT OF TRANSPORTATION) 장관실(OFFICE OF THE SECRETARY) 봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)</p> <p>장관실의 필요한 비용을 위하여 \$61,000,000, 이들 중 \$40,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 접대 및 대표를 위한 경비로서 장관의 부처내 배분결정에 따라 사용가능하다. 단, 법률의 다른 규정에도 불구하고 본 지출승인에는 이용자 수수료를 수취한 금액으로부터 \$1,000,000까지 추가 가능하다.</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p style="text-align: center;">교통행정서비스센터(TRANSPORTATION ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER)</p> <p>교통행정서비스센터의 운영원가(costs)와 자본세출(outlays)의 필요경비(expenses)는 \$121,800,000을 초과하지 않으며 교통부에 제공되는 지출승인으로부터 조성된다. 단, 이들 서비스는 교통부 내의 기관들에게 경쟁적으로 제공되어야 한다. 또한 단, 운영경비에 대한 앞의 제약은 비교통부 기관들에게는 적용되지 않는다. 또한 단, 본 법률에서 교통부 기관들에게 편성된 어떠한 예산도 교통수단 행정관의 승인 없이 교통행정서비스센터로 이전되지 않아야 한다. 또한 단, 본 법률로 조성된 모든 사업, 예산활동, 하위활동 및 프로젝트에 대해서는, 그 금액과 대상이 상원과 하원의 지출승인 위원회에 보고되어 승인되지 않는 한, 어떠한 부과금도 부과될 수 없다.</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p style="text-align: center;">제 II 장(TITLE II) 관련기관들(RELATED AGENCIES)</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p style="text-align: center;">제 III 장(TITLE III) 총칙(GENERAL PROVISIONS)</p> <p>제301조. 회계연도 중 교통부에 편성된 지출승인은 법률(5 U.S.C. 5901-5902)에서 승인된 바에 따라 항공기의 수선유지, 승용차와 항공기의 임대, 해외의 교통부 공무를 위한 자동차 보험가입, 그리고 관련되는 유니폼 또는 수당 등에 충당된다.</p> <p style="text-align: center;">(하략)</p>

자료: Public Law 105-66, Department of Transportation Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 27, 1997(111 Stat. 1425-1451).

<표 18> 지출승인 계정의 구조

<p>제 I 장(TITLE I) - 법무부(DEPARTMENT OF JUSTICE) 연방수사국(FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION) 봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)</p> <p>미국에 대한 범죄의 탐지(detection), 조사(investigation), 기소(prosecution)를 위한 연방수사국의 필요경비는 \$2,750,921,000이다. 여기에는 당해 회계연도의 일반적인 구입가격 제한과 상관없이 3,094대를 초과하지 않는, 이들 중 2,270대는 오직 대체용이며, 경찰형 승용차의 구입과 승용차의 임대; 항공기의 획득·리스·유지·운영; 그리고 보안이 유지되어야 할 예기치 않은 비상사태에 대비하여 법무부 장관(the Attorney General)의 책임과 승인 하에 또 그 지시에 따라 지출되는 \$70,000을 초과하지 않는 금액 등이 포함된다. 필요경비 중 \$50,000,000을 초과하지 않는 금액은 자동 자료처리·정보통신·기술적 조사장비에 그리고 \$1,000,000을 초과하지 않는 금액은 첩보활동에 1999년 9월 30일까지 사용가능하다. 필요경비 중 \$221,050,000을 초과하지 않는 금액은 테러대비 조사, 해외첩보활동, 국가안보에 관련되는 여타 활동으로 편성된다. 필요경비 중 \$98,400,000을 초과하지 않는 금액은 지출될 때까지 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$10,000,000을 초과하지 않는 금액은, 강력범죄, 테러, 조직범죄, 마약조사와 관련한 활동을 협력하는 주·지방정부의 법률단속기관들(law enforcement agencies)과 맺은 계약상 또는 취소가능한(reimbursable) 협약으로 발생하는 비용을 선급하는데 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$1,500,000은 범죄법무정보서비스실(Criminal Justice Information Services Division)의 재배치와 자동지문인식에만 사용되는 독립된 사무실을 유지하는데 사용가능하다. 단, \$45,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 접대 및 대표 비용으로 사용된다. 또한 단, 본 법률의 어떠한 자금도 탄도이미지(ballistics imaging equipment) 장비와 유사한 장비를 연방출연금 또는 보조금으로 획득한 주·지방정부에게, 주·지방정부가 당해 장비를 반납하거나 또는 당해 출연금과 보조금을 연방정부에 반납할 것을 동의하지 않는 한, 이들 장비를 제공하기 위해 사용될 수 없다.</p>

- 주: 1) 표의 전체 문단은 단일의 지출승인 계정이 된다. 문단의 모든 조항들은 오직 본 계정에만 적용된다.
- 2) 문단의 첫 번째 부분은 자금이 제공되는 목적과 지출승인 총금액(\$2,750,921,000)을 명기한다. 실질적으로 모든 지출승인은 확정 금액이다. 계정 전체에는 묶음의 금액(lump sum)이 제공되지만, 법안에 수반되는 위원회 보고서와 기타 서류들에서 지출승인으로 조성되는 구체적 활동들을 명기한다.
- 3) 본 문단의 나머지 부분은 특정 목적에 대한 용도지정과 지출승인의 자금사용을 제한하는 두 개의 단서조항으로 구성된다.

자료: Public Law 105-119, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998, November 26, 1997(111 Stat. 2440-2526). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 19> 지출승인 계정의 다른 유형들

<p>수권계약의 정리(Liquidation of Contract Authorization)</p> <p>대중교통 자본기금(Mass Transit Capital Fund)</p> <p>연방교통사업소(Federal Transit Administration)가 법률 49 U.S.C. 5338(b)의 내용을 수행하기 위하여 부담한 지출원인행위(obligations)을 지급할 수 있도록 \$2,350,000,000를, 고속도로 신탁기금(Highway Trust Fund)으로부터 인출하여 지출할 때까지 사용가능하다.</p> <p>이용(Transfer)</p> <p>해군의 환경복구(Environmental Restoration, Navy)</p> <p>해군부(Department of the Navy)에는 \$275,500,000가 이용(移用)될 때까지 사용가능하다. 단, 해군부 총장(Secretary of the Navy)은 해군부의 환경복구, 유해 폐기물의 감소·재활용, 위험 건물과 잔해의 제거를 위해 이들 자금이 요구된다는 판단에 따라, 본 지출승인 항목의 가용자금을 해군부의 여타 지출승인 항목으로 이용(移用)하여, 이용(移用)받는 지출승인 항목과 동일한 목적과 동일한 기간으로 통합 사용가능하다. 또한 단, 본 지출승인 항목으로부터 이용(移用)된 자금의 전부 또는 일부가 여기서 설명하는 목적으로 필요하지 않다고 판단하면 이들 금액은 본 지출승인 항목으로 다시 이용(移用)될 수 있다.</p> <p>대체수입(Offsetting Collections)</p> <p>저작권 사무소(Copyright Office)</p> <p>저작권 사무소의 필요경비는, 저작권을 포함하는 미국 법원의 판결에 대한 출판료를 포함하여 \$34,361,000 이다. 필요경비 중 \$17,340,000을 초과하지 않는 금액은 1998년 회계연도 기간 중 성문법전 17 U.S.C. 708(d)에 따라 본 지출승인 항목으로 계리되는 수입으로부터 충당된다. \$5,086,000을 초과하지 않는 금액은 1998년 회계연도 기간 중 성문법전 17 U.S.C. 111(d)(2), 119(b)(2), 802(h), 1005 등에 따라 나타나는 수입으로부터 충당된다. 단, 지출원인행위(obligation)으로 가능한 총금액은 수입들이 \$22,426,000에 미달하는 경우 그 차액만큼 감소되어야 한다.</p> <p>(하략)</p>

- 주: 1) “정리용 지출승인(liquidating appropriation)”은 신규 예산권한을 제공하지 않는다. 대신 기존의 계약상 지출원인행위(obligation)을 결제(정리)한다. 이의 예산권한은 직접지출 법률에 의해 사전에 제공되었다.
- 2) 다음 조항은 해군부 총장이 본 계정에서 해군의 다른 계정으로 자금을 이용(移用)하도록 지시하고 있다. 수취계정의 예산권한은 증가하고, 원계정(source account)의 예산권한은 감소한다.
- 3) 대체수입이 특정 계정으로 계리될 때, 이들은 당해 계정에서 지출원인행위 될 수 있는 자원을 증가시킨다. 본 사례에서 1998년 회계연도 중 저작권 사무소에 제공된 3,400만 달러 중 약 2,200만 달러는 대체수입에서 계리된다.

자료: Public Law 105-66, Transportation Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 27, 1997(111 Stat. 1439); Public Law 105-56, Defense Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 8, 1997(111 Stat. 1209); and Public Law 105-55, Legislative Branch Appropriations Act for Fiscal Year 1998(111 Stat. 1192). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 20> 자금의 사용기한

<p>단년도 자금(One-Year Funds)</p> <p>미국 가석방 위원회(United States Parole Commission) 법률로 승인된 미국 가석방 위원회의 필요경비는 \$5,009,000이다.</p> <p>다년도 자금(Multi-Year Funds)</p> <p>공군 예비군, 군사건설(Military Construction, Air Force Reserve) 미국 성문법전(United States Code) 제10부(Title 10), 제133장(Chapter 133)과 군사건설 수권법률(Military Construction Authorization Acts)에서 승인된, 공군 예비군의 훈련 및 행정용 시설물의 건설·획득·확장·수리·개조를 위하여 \$30,243,000이 편성되고 이는 2002년 9월 30일까지 사용가능하다.</p> <p>무년도 자금(No-Year Funds)</p> <p>북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization)</p> <p>보안투자사업(Security Investment Program) 군사시설물과 장치물(해외 군사본부를 포함하여)의 획득·건축을 통한 북대서양조약기구 보안투자사업 원가에 대한 미국의 몫을 위하여, 그리고 군사건설 수권법률(Military Construction Authorization Acts)과 미국 성문법전(United States Code), 제10부의 제2806항(section 2806 of title 10)에서 승인된 북대서양조약 지역의 집단방위 관련비용을 위하여, \$152,600,000이 편성되고 이는 지출될 때까지 사용가능하다.</p>

- 주: 1) 지출승인 항목마다 예산권한이 지출원인행위로 사용될 수 있는 기간은 서로 다르다. 여기서 예시된 사례는 단년도, 다년도, 무년도의 세가지 이다.
- 2) 지출승인 항목은 통상 단년의 회계연도에 사용가능하지만, 본문(text)에서 명시적으로 설명된다면 더 짧은 또는 더 긴 기간 동안에 사용가능할 수 있다. 단년도 자금들이 제공되는 회계기간이 만료될 때까지 이들이 지출원인행위되지 않는다면 단년도 자금들은 종료된다.
- 3) 공군 예비군 건설을 위한 조항은 지출승인을 1998년 회계연도에서 2002년 회계연도까지, 지출승인이 편성된 회계연도를 경과하는 4개 회계연도로 확장하고 있다. 5개 회계연도 동안 자금이 사용가능할지라도 전체 지출승인은 1998년 회계연도에 개리된다.
- 4) “지출될 때까지 사용가능하다”는 어귀는 특정 회계연도에 지출원인행위될 필요가 없는 “무년도” 자금을 제공한다.
- 자료: Public Law 105-119, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998(111 Stat. 2440-2526) and Public Law 105-45, Military Construction Appropriations Act for Fiscal Year 1998(111 Stat. 1142-1152). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

전년도에 제공된 자금을 다시 지출승인항목으로 편성하고, 특정 계정에서 다른 계정으로 자금을 이전하며, 자금을 취소하고(또는 유예된 자금을 풀고), 또는 영구지출승인에 의한 부담 금액, 직접 용자 또는 용자보증의 금액, 당해 회계연도의 행정비용 금액 등에 대한 한도를 설정하기도 한다. <표 21>은 제공된 자원 금액을 제한하는 지출승인법의 조항들을 예시하고 있다.

자금제공에 추가하여 지출승인법은 가끔 정부기관에 대한 실질적인 제한을 담기도 한다. 하원과 상원의 규칙에 의하면 특정한 제한들이 지출승인법에 포함될 수 있음을 규정하고 있다(<표 22> 참조). 지출승인은 사업인준법에 명시된 내용과 조건들에 따라 지출되어야 한다. 그런데 지출승인법과 이와 관련되는 입법연혁 일체를 검토하는 것만으로 충분하지 않으며, 관련되는 실질적인 법률을 점검하여야 한다. 많은 경우 사업인준법과 지출승인법의 관계는 명확하지만, 두 개의 법률이 상충하거나 사업인준법이 없는 경우가 있다. 지출승인법안의 보고서가 실질적인 법률에 규정된 것과 다소 다른 형태로 지출을 규정할 때 특별히 어려운 문제가 나타난다. 두 종류 법률의 충돌을 파악하기 위해서는, 사소하게 보이는 용어의 차이가 법적 해석에 엄청난 차이를 줄 수 있다. 따라서 지출승인법과 사업인준법의 실제 내용을 검토하지 않은 채, 지출승인으로 편성된 자금의 지출방법을 결정할 수는 없다.

지출승인 항목들이 많은 활동들을 담고 있을지라도 각 기관은 자세한 예산설명서(Budget Justifications)로서 계정수준의 자료를 보충한다. 기관들은 자세한 보충계획서(supporting schedules)와 다르게 실제 지출을 변경할 재량권이 있지만, 지출승인 위원회는 가능한 범위에서 그들의 설명서에 충실할 것을 기대한다. 기관들이 같은 계정 내에서 자금을 특정 프로그램에서 다른 프로그램으로 이전할 때 수정계획(reprogramming) 절차를 밟아야 한다. 그다

<표 21> 금액의 제한

<p>지출부담(Obligations)</p> <p>고속도로 신탁기금(Highway Trust Fund)</p> <p>본 법률의 어떠한 자금도, 1998년 회계연도 기간 중 연방지원 고속도로와 고속도로 안전건설사업을 위해 그 지출원인행위가 \$21,500,000을 초과하는 사업들의 수행 또는 집행을 위해서는 사용가능하지 않다.</p> <p>신용활동(Credit Activity)</p> <p>갱생용자사업 경리국(Bureau of Reclamation Loan Program Account)</p> <p>직접용자와 출연금의 원가를 위하여, 1956년 8월 6일의 소규모 갱생사업 법률과 그 개정내용(43 U.S.C. 422a-422i)에서 승인된 바에 따라, \$10,000,000이 지출될 때까지 사용가능하다. 단, 이들 원가는 용자를 수정하는 원가를 포함하여, 1974년 의회예산법률 제502조의 규정된 바에 따라야 한다. 또한 단, 이들 자금은 \$31,000,000을 초과하지 않는 직접용자의 원금에 대한 전체 지출원인행위를 지원하는데 사용가능하다.</p> <p>행정비용(Administrative Expenses)</p> <p>사회보장행정(Social Security Administration)</p> <p>행정비용의 제한(Limitation on Administrative Expenses)</p> <p>필요경비는, 두 대의 승용차 임대를 포함하여 그리고 공식 접대 및 대표비용이 \$10,000을 초과하지 않으면서, 사회보장법률(Social Security Act)의 제201(g)(1)항에서 승인된 바에 따라 다음에 기술된 신탁기금들의 한 개 또는 그 전체로부터 \$5,894,040,000을 초과하지 않게 지출될 수 있다. (하략)</p>

주: 1) 첫 번째 조문은 회계연도 내의 “지출원인행위 제한(obligation limitation)”을 설명하고 있다. 이러한 유형의 제한은 신탁기금으로 조성된 사업들에서 사용된다. 이러한 제한은 실질적으로 회계연도 중 지출원인행위될 수 있는 신탁기금 금액의 최고치를 설정한다.

2) 신용활동은 1990년의 연방신용개혁법(1974년 의회예산법의 제V부)에 의해 주로 통제된다. 본 예에서는 1,000만 달러의 지출승인이 갱생국 직접용자의 보조금 원가로서 갱생국에 제공되었다. 본 지출승인은 전체 직접용자 지출원인행위에 대해 3,100만 달러의 제한을 추가로 규정한다.

3) 예산권한은 가끔 행정비용에 대한 제한의 형태로 제시되기도 한다. 이러한 유형의 제한은 영구지출승인으로 편성되는 신탁기금의 계정-예컨대 사회보장-에서 사용된다. 이러한 제한이 없다면 기관이 행정비용으로 지출할 수 있는 금액에 제한이 없게 될 것이다.

자료: Public Law 105-66, Transportation Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 27, 1997(111 Stat. 1431); Public Law 105-62, Department of Interior Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 13, 1997(111 Stat. 1329); and Public Law 105-78, Labor-HHS-Education Appropriations Act for Fiscal Year 1998, November 13, 1997(111 Stat. 1513). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 22> 지출승인 자금사용의 제한

계정의 제한(Limitation by Account)

관리에산처(Office of Management and Budget)

관리에산처의 필요경비는 ... (중략) ... \$57,444,000이다. ... (중략) ... 또한 단, 본 법률에서 관리예산처의 지출승인으로 편성된 어떠한 자금도 농산물 판매지시(agricultural marketing orders) 또는 1937년의 농산물 판매협약법률(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)의 조항에 의거한 모든 활동 또는 규정을 검토하는 목적으로 사용될 수 없다.

법률의 제한(Limitation by Act)

제V부 - 총칙(Title V - General Provisions)

제513조. 본 법률에서 지출승인으로 편성된 어떠한 자금도, 낙태 또는 낙태에 대한 급여 또는 보상을 제공하는 연방비용인 건강급여사업의 사업 일체에 대한 행정비용을 지급하는 데 사용될 수 없다.

범정부적 제한(Governmentwide Limitation)

제VI부 - 총칙(Title VI - General Provisions)

제639조. 본 법률 또는 다른 법률에 포함된 어떠한 지출승인의 일부도 지금까지 의회에서 승인하지 않는 미국내 선전 및 광고 목적으로 사용될 수 없다.

- 주: 1) 하원규칙(최근까지는 상원규칙)에서는 일반적 지출승인 법안에서 입법사항을 금지하지만, 각종 제한들(특정 목적으로의 자금사용을 배제하는)이 여기에 포함될 수 있다. 제한들은 간혹 “단(또는 또한 단), 어떠한 자금도 ...”와 같은 문구로 시작한다.
- 2) 제한의 범위는 지출승인 법률에서의 문구 및 위치에 따라 좌우된다. 번호가 없는 문단에 위치한다면, 제한내용이 더 넓은 적용을 규정하지 않는 한 그 제한은 오직 당해 계정에 지출승인으로 편성된 자금에만 적용된다. 첫번째 예에서는 관리예산처를 포함하는 행정실 지출승인법률(1998년 회계연도의 국고부 지출승인법률의 일부로서)에서의 어떠한 자금도 농산물 판매지시 또는 관련 활동과 규정을 검토하는데 사용될 수 없을 것이다.
- 3) 몇가지 제한은 지출승인 법률들의 “총칙”에서 나타난다. 연례 국고부 및 일반 정부 지출승인법률(Treasury and General Government Appropriations Act)은 여타의 통상적인 지출승인 법률과 달리, 본 법률에 포함되는 계정들에 관계되는 총칙부분 뿐만 아니라 정부 전반에 걸쳐 적용되는 것들을 포함한다.
- 자료: Public Law 105-61, Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 1998(111 Stat. 1293, 1305, and 1315). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 23> 위원회 보고서: 계정과 사업금액

<p>연방수사국(FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION)</p> <p>봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)</p> <p>본 위원회는 1998년 회계연도 중 연방수사국(FBI)에 \$2,886,065,000을 제안하는데, 이는 폭력범죄감축 신탁기금(Violent Crime Reduction Trust Fund)으로부터의 \$179,121,000을 포함한다. 이 금액은 현재연도보다 \$150,094,000만큼 많으며 요청금액보다는 \$6,804,000만큼 낮다.</p> <p>본 위원회의 제안은 1998년 지급액 증가에 따른 일가를 포함하고 기준 금액(base)을 조정하였다. 본 금액에는 1997년 지출승인에 반영되었던 1,539개 직위를 갱신 유지하기 위한 금액 \$59,977,000이 포함되어 있다. 본 위원회의 제안은 당해 회계연도의 만료 때까지 300개의 보조직은 예외로 하고 이들 직위 모두가 정규직으로 상정한다. 또한 본 제안은 법률단속 통신지원법률(Communications Assistance for Law Enforcement Act)에 따라 전자통신 운반기를 상환할 목적으로 전자통신 운반기 컴플라이언스 기금으로 적립될 \$40,000,000을 포함한다. 본 제안은 또한 다음 사업들의 증액을 제공한다.</p> <p>테러방지 - 본 제안은 테러에 대한 대비·조사·방지할 수 있는 연방수사국의 역량을 지속적으로 제고하기 위하여 \$38,803,000의 증액과 167명의 신규 첩보원(new agents)을 포함한다. 본 금액에는 다음이 포함된다.</p> <p>+ \$27,227,000 그리고 245개 직위(133명 첩보원 포함)는 테러대응 활동을 위한다;</p> <p>+ \$11,576,000 그리고 56개 직위(34명 첩보원 포함)는 컴퓨터 수사 및 인프라위협 평가(Computer Investigative and Infrastructure Threat Assessment) 팀들을 신설하고, 컴퓨터 범죄 문제의 성격 및 범위를 파악하고 주요 정보 인프라 또는 네트워크에 대한 심각한 침입 또는 위협을 조사하기 위한 것이다.</p>

주: 1) 통상적으로 지출승인에 대한 보고서는 계정별로 위원회의 제안금액과 현재연도와 대통령 요청 금액을 비교한다.

2) 지출위원회들은 가끔 계정에서 특정한 프로젝트 또는 활동에 자금을 용도지정하는 내용을 보고서에 포함한다. 가끔 위원회는 법안 그 자체의 본문에 용도지정을 삽입하기도 한다.

3) 기관과 계정에 제공되는 금액들에 대한 요약정보는 각 위원회 보고서 끝부분의 "신규 예산권한 비교표(Comparative Statement of New Budget Authority)"에서 제시된다.

자료: House Report No. 105-207(report of the House Appropriations Committee to accompany H.R. 2267, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998), July 25, 1997, page 22. (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 24> 위원회 보고서: 기관들에 대한 지시

운영, 연구 및 시설물(OPERATIONS, RESEARCH, AND FACILITIES)

국립 해양·대기 행정청(National Oceanic and Atmospheric Administration)의 예산 및 재정관리 - 지난 2년간 본 위원회가 주목하고 있는 NOAA의 심각한 예산 및 재정관리상의 문제를 해결하지 않고 부진한 데 대해 본 위원회는 관심을 갖고 있다. NOAA가 특정 회계연도의 자금소요액을 추정하지 못하는 데 대해 본 위원회는 황당하게 생각하고 있다. 또한 본 위원회는 NOAA의 일부 간부들이 자금소요액에 대해 본 위원회를 오도하는 정보를 의도적으로 제공하는 것처럼 보이는 행동들로 인해 방해를 받았다. ... (중략)...

추가적으로, 본 위원회는 NOAA가 진정한 사업관리와 활동구조의 소요금액을 표시할 수 있는 예산구조를 개정하여 개발하라는 1996년과 1997년의 하원보고서(House Reports)와 회의보고에 대한 관리자 진술서(Statement of Managers)의 방향에 부응하지 못하는 것에 관심을 갖고 있다. ... (중략)...

따라서, 본 위원회는 상무성(Department of Commerce)을 통하여 NOAA에 지시한다./예산 및 재정관리 실무를 개선하도록 다음의 행동들을 취할 것을 지시한다.

(1) 첨부표에 표시된 본 위원회의 금액배분에 기초하여 1997년 12월 1일까지 본 위원회에 NOAA의 1998년 회계연도 자금지출 운영계획서를 제출하고, 본 위원회에 분기별로 본 위원회의 배분금액에 대한 지출원인행위의 상태를 분기별로 본 위원회에 보고하라; (2) 1997년 9월 1일까지 개정된 예산구조의 개발에 대한 진도표를 본 위원회에 보고하라; (3) 재정정보 표시에 관한 독립된 감사기관의 제안을 실행하는 계획서를 본 위원회에 보고하라.

- 주: 1) 지출승인 위원회의 보고서는 당해 위원회의 결정을 설명하고 해당 기관에 지시사항을 통보한다. 일반적으로 보고서 내용이 법적인 효과를 갖지는 않지만, 기관들은 통상 지출승인 위원회 보고서에서 자신들에게 주어진 지시사항에 주의를 기울인다. 이들 지시사항은 편성된 자금의 지출방법을 말하는 positive일 수도 있고, 특정 활동을 취하지 마라는 negative일 수도 있다.
- 2) 지출승인 법안의 모든 항목들에 대하여 지시사항들이 있는 것은 아니다. 간혹 지시사항들은 전년도 수준에 대비한 증가분 또는 위원회의 제안이 대통령의 예산요청과 어떻게 다른지에 집중하기도 한다.
- 3) 위원회의 입장을 전달하기 위해 여기서 사용된 용어는 - "관심을 갖고 있다(is concerned)"- 강력한 것이다. 지출승인 위원회는 다른 의미를 전달하기 위해, "입장을 취한다(assumes)", "믿는다(believes)", "기대한다(expects)", "요청한다(requests)" 등과 같은 다양한 어휘들을 사용한다. 이들은 가끔 기관들이 특정 행동을 취하고 또는 특정 일자까지 진도보고서를 제출할 것을 지시하기도 한다.

자료: House Report No. 105-207(report of the House Appropriations Committee to accompany H.R. 2267, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998), July 25, 1997, page 75. (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

지 중요하지 않은 변화는 비공식적으로 또는 기관에 의해 일방적으로 처리된다. 그러나 점차 의회는 명시적으로 기관들이 예산설 명서에 기술된 지출 패턴에 보다 근접하기를 요구하고 있다.

자금의 지출방법에 대한 자세한 정보는 여타의 지시 또는 기준 과 함께 여러 가지의 지출승인 법률에 수반되는 지출승인위원회 보고서(Appropriations Committee Reports)에서 제공된다(<표 23>, <표 24> 참조). 통상 기관들은 의회에서 지출승인항목으로 편성된 자금을 지출함에 있어 보고서의 내용을 참조한다.

4. 지출승인법 도입의 효과

미국의 지출승인법에서 살펴본 바와 같이, 이는 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어 로써 기술하는 것을 말한다. 지출승인법이 제정되면 지출은 법률적 효력을 가지기 때문에 지출법률주의가 확립될 수 있다. 예산은 세입과 세출로 구성되는데, 세입의 대부분을 차지하는 조세가 법 률로 확정되고 세출 또한 법률적 효력을 가지면 예산 그 자체가 법률로서 성립한다고 할 수 있다.

우리나라에서 지출법률주의가 채택되면 어떤 변화를 기대할 수 있는가? 가장 큰 변화로는 예산서의 내용이 변화하는 것이다. 현재 우리나라의 예산서는 세출과목의 명칭과 금액만을 표시하고 비 고란에서 사업개요 및 경비내역을 간략하게 설명하고 있다. 만약 지출법률주의가 채택된다면 사업개요 및 경비내역을 포함하여 당 해 세출과목에 관련되는 제반 중요한 의사결정 사항들이 서술식으 로 법률의 형태를 띠어 표시될 것이다.

다음의 <표 25>는 행정부가 국회에 제출한 2005년도 경찰청 예

산의 ‘세입세출예산안 사항별 설명서’를 예시적으로 보여주고 있다. 우리나라 국회에서 세입세출예산안이 통과되면 확정되는 내용은 ‘범죄수사 및 감식활동’에 총 474억 8,247만원이 집행될 수 있다는 것이다. 입법과목으로서 ‘1117 범죄수사 및 감식활동’은 ‘범죄수사 활동’ ‘범죄감식 및 관리’ ‘사이버범죄수사’의 세 가지 사업을 포함하는데 이들은 행정과목으로서 세분될 수 있을 것이다. 입법과목은 국회에서 의결로 확정되는 사업명이며, 행정과목은 입법과목의 하위체계로서 행정부 내에서 조정이 가능하다.⁷¹⁾

<표 25>의 내용이 지출승인법의 형태로 제정된다면 ‘사업개요와 경비내역’에 포함되는 내용들이 서술식으로 설명되며 법률의 효력을 갖는다. 물론 입법과목에 따라서는 행정부에 재량권을 부여하기 위하여 경비내역의 세부적 내용을 지출승인법에 포함시키지 않을 수도 있을 것이다. 그리고 ‘사업개요와 경비내역’에 표시된 내용들 외에도 국회가 특별히 본 입법과목의 사업을 집행하는데 필요하다고 생각하는 제반 부대조건들을 법률로서 첨부할 수 있을 것이다.

71) 입법과목과 행정과목은 법률용어가 아니지만, 편성된 금액의 이전에 국회 의결이 필요한 경우는 입법과목으로, 행정부 재량이 인정되는 경우는 행정과목으로 통상 불린다.

<표 25> 세입세출예산안 사항별 설명서: 경찰청 예시

(단위: 천원)

세 항	항	2005년 예산안	2004년 예산	증△감	사업개요 및 경비내역
	사항				
	1117 범죄수사 및 감식활동	47,482,473	45,207,186	2,275,287	
	1. 주요사업비	47,482,473	45,207,186	2,275,287	
	가. 범죄수사 활동	41,079,403	40,152,146	927,257	<사업개요> 1. 범죄수사활동 지원 및 수사장비 보강 <경비내역> 1. 사건수사비 35,129,850 2. 기소증지자 검거수사비 1,520,000 3. 수사요원 활동비 631,800 4. 범죄신고 민간인보상금 872,474 5. 수사장비보강 및 운영비등 2,925,279
	나. 범죄감식 및 관리	3,971,390	3,084,348	887,042	<사업개요> 1. 과학수사장비 보강 및 현장감식 용품 보급 <경비내역> 1. 과학수사장비 보강 2,081,533 2. 감식자료입력 일용직보수 884,248 3. 현장감식용품 및 장비유지비등 1,005,609
	다. 사이버 범죄 수사	2,431,680	1,970,692	460,988	<사업개요> 1. 사이버범죄 수사활동 지원 <경비내역> 1. 사이버 수사장비 보강 1,205,932 2. 사이버테러대응센터 운영비 등 1,225,748

자료: 대한민국정부, 『2005년도 세입세출예산안 사항별 설명서, II』, pp. 25
1~252.

현재 우리나라 국회는 예산안 심의에서 다양한 부대의견들을 지적을 하고 있다. 예컨대 2002년도 예산안에서는 부대의견들을 가장 활발하게 제시하였는데, 그 내용은 <표 26>과 같다. 여기에서는 예산집행의 부대조건들 그리고 국회에 대한 보고사항들을 열거하고 있다. 2002년도 예산안에서 모두 8개의 부대의견이 제시되었는데, 만약 지출승인법이 제정된다면 이들은 모두 법률의 형태로 정리될 수 있기 때문에 그 구속력이 크게 강화될 수 있다. 따라

<표 26> 2002년도 예산심의 부대의견

- ① 당초 민자유치 사업으로 계획된 부산신항 남측 컨테이너 부두, 인천북항 원목 부두, 목포신외항 목재·철재 부두, 포항영일만신항 일반 부두의 설계비를 2002년 예산에 각각 계상하되 공사착공은 해당 항만의 민자 부두사업 건설 추진상황과 물동량 등을 종합적으로 감안하여 추진한다.
- ② 인천 국제공항 주변도로, 광주 제2순환도로, 국도4호선 계백로, 김해 가야권 지역 정비사업에 대한 증액교부금 지원은 2002년 단년에 한한다.
- ③ 현정회 연로회원에 대한 지원금은 지원대상자의 재산 상태 등을 고려하여 노후생활 안정이 필요한 연로회원들에게 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 지급기준 선정 및 차등지원 등의 합리적인 개선방안을 마련하여 지급하도록 한다.
- ④ 분당선 탄천역 신설사업은 철도청이 서울시 등과 재원분담 방안을 협의 . 결정한 후 추진한다.
- ⑤ 전남 도청 이전에 앞서 광주 도심권 공동화 방지대책을 수립·시행한다.
- ⑥ 재정부는 현행 예산회계법 제25조에 따라 세입예산요구서를 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여 세입예산의 투명성과 적정성을 확보한다.
- ⑦ 각 중앙관서는 2002년도 예산배정계획, 자금집행계획, 증액계상사업 집행계획 및 지방양여금의 자치단체별 배정계획을 2002년 3월 31일까지 국회 소관 상임위와 예결위에 제출한다.
- ⑧ 각 중앙관서는 설계변경 등을 통한 총사업비 증액을 최대한 억제하고 총사업비 500억원 이상 투자사업 중 낙찰가가 예정가보다 20% 이상 차이 나는 사업의 현황 및 총사업비 변경내역을 국회 소관 상임위와 예결위에 제출한다.

서 지출승인법이 제정되어 이들 조건들이 다양하고 활발하게 지적된다면 행정부의 예산집행에 대한 책임성은 크게 제고될 수 있을 것이다.

<표 27> 2002년도 결산심의 부대의견

- ① 2002년 하반기에 시행된 감사원의 전자정부구현사업 추진실태 감사결과에 대한 시정조치 등의 이행상황(문책 등)을 국회예산결산특별위원회에서 보고한다.
- ② 현재 대규모 정보화사업의 경우 예비타당성조사 없이 사업이 시행되고 있어 부처 간 중복투자가 일어나는 경우가 있으므로, 동 사업의 경우에도 예비타당성조사제도를 도입하도록 한다.
- ③ 현재의 물류중심지 건설은 중심공항(인천공항)과 중심항구가 거리·위치상의 제약 등으로 경쟁력 있는 물류중심지를 건설할 수 없고 막대한 투자 낭비가 예상되므로 분산투자보다는 집중투자가 필요하므로, 동 사업을 전반적으로 재검토한다.
- ④ 대통령 정책자문기구 예산을 각 부처별로 분산하여 편성·운영하는 것은 국회의 원활한 예·결산 심사를 저해하고 책임행정의 구현원칙에 배치되는 측면이 있으므로 향후에는 대통령 비서실로 통합 계상하도록 한다.
- ⑤ 부담금 신설을 억제하고 불필요한 부담금을 폐지하는 등 부담금 관리개선방안을 마련하도록 한다.
- ⑥ 대규모 개발사업 등 부처별 주요사업에 대한 성과목표를 설정하고 계량화된 성과지표에 의해 성과목표의 달성여부를 객관적으로 측정·평가할 수 있는 성과평가제도를 조속히 도입하도록 한다.
- ⑦ 국유재산의 효율적 관리를 위하여 재정정보시스템에 지적전산자료를 연계하여 일본인명의 재산 귀속재산 등에 대한 국가소유 등기를 완료하고 관리환이 용이하게 하는 등 국유재산의 분류와 관리시스템을 개선한다.
- ⑧ 수해상습지개선사업의 2002년 예산 2,050억원 중 이월액이 1,051억원으로 51.3%에 이르고 있고, 이는 지방자치단체의 추경지원, 발주기간 소요로 인한 절대공기 부족, 우선 이월사업의 선집행 등에 기인하는 것이므로, 지구별 피해빈도나 원인을 감안하여 지방자치단체의 투자우선순위를 높이도록 유도하고 지방자치단체의 재정력에 따라 지방비 부담을 차등화 한다.
- ⑨ 벽지노선손실보상지원사업의 2002년도 지원금액은 국고와 지방비를 합쳐 144억원으로 예상손실액 182억원의 79%에 불과한 수준으로 적자 상태로 운영되는 노선이 많은 실정이므로, 벽지버스노선에 대해 지속적으로 예산을 지원하고 지원규모도 손실액을 완전히 보상하는 수준으로 확대한다.

<표 27>의 계속

- ⑩ 농촌 벽지지역의 농어촌 간이상수도 개량사업 관련예산을 반영하도록 노력한다.
- ⑪ BT에서 보건의료가 차지하는 비중이 65%임에도 보건복지부의 이 분야에 대한 지원 규모는 22%에 불과한 실정이며, 현재의 정부지원은 과학기술부의 기초기술지원에 집중되어 있고, BT 분야에서 보건의료가 차지하는 비중이 크에도 불구하고 지원은 상대적으로 낮으므로, BT에서 보건의료가 차지하는 비중이 높음을 감안하여, 이 분야에 대한 정부지원 규모를 늘리도록 한다.
- ⑫ 공무원 1인이 2,140인을 담당하는 등 사회복지전담 공무원의 업무가 과중하고 외근 등에 따른 활동비 지급이 미흡한 바, 업무부담을 완화하고 활동비를 현실화한다.
- ⑬ 교육인적자원부 소관 각 국립대학, 문화관광부소관 한국예술종합학교, 문화재청 소관 한국전통문화학교, 철도청 소관 철도대학은 국가기관임에도 불구하고 별도의 법적근거도 없이 예산회계법 제18조 예산총계주의원칙과 국고금관리법 제7조 수입의 직접사용금지원칙에 반하여 기성회비 등 자체수입을 세입세출예산외로 운영하고 있으므로 기성회비 등 자체수입을 세입세출예산 내로 운영하도록 한다.
- ⑭ 감사원에 관한 사항
- 지방자치단체가 주최하고 있는 각종 행사와 관련하여 이미 감사한 결과를 토대로 지방자치단체별·행사별로 경비를 파악하여 2003년 12월말까지 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 정보화근로사업과 정보화촉진기금에 대한 감사결과를 2004년 3월말까지 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 위탁급식과 관련하여 서울시교육청의 감사결과를 청구한 후 그 내용을 2004년 2월말까지 보고하고, 문제가 있다고 판단되는 때에는 감사를 실시하고 그 결과를 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 팔당상수원보호지역 오염방지대책과 관련 감사결과에 대한 해당 기관의 이행 상황을 파악하여 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 노조와 최고경영자의 계약이 관계규정 및 정부방침 등에 위배되는지 여부 등을 중심으로 공기업 등에 대한 일제 감사를 실시하고 그 결과를 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 벤처기업 및 공적자금관련 감사결과를 2004년 2월까지 국회예산결산특별위원회에 보고한다.
 - 감사원은 부처별 주요재정사업에 대한 2004년도 감사계획서를 국회예산결산특별위원회에 제출한다.

지출승인법이 제정되면 감사결과의 예산편성으로의 피드백 효과도 실질적으로 확보될 수 있다. 결산에 대한 국회의 의결이 형식적인 내용에 불과하지만 1999년부터 2002년도 사이에 예산결산특별위원회는 ‘결산심사 부대의견’이라는 형식으로 예산집행에 대한 의견을 제시한 바 있다. 2002년도 결산심사에서 부대의견이 가장 활발하게 제시되고 정리되었는데 그 내용은 <표 27>과 같다. 그러나 이러한 부대의견은 법적 구속력이 미비하여 단순히 국회가 행정부에 촉구하는 정도에 그칠 뿐이다. 만약 지출승인법이 제정된다면 결산의 예산으로의 피드백이 법적 효력을 가진 형태로 이루어질 수 있는 것이다.

지금까지 지출승인법의 타당성과 효과를 중점적으로 설명하였는데, 이를 연도별로 제정함에 따라 나타나는 문제점은 무엇이 될 것인가? 우선 현행 헌법의 개정 없이 지출승인법을 제정할 수 있을 것인가의 의문이 제기될 수 있다. 현행 헌법에는 지출각항을 법률로서 성립한다는 내용의 명시적 규정이 없기도 하지만, 예산을 법률과 별개로 간주하여 법률로서 성립시키지 않는다는 명시적인 규정도 없기 때문이다. 이는 헌법학에서 법적 논리를 중심으로 논의가 진행되어야 할 것이다. 본 연구는 재정제도에 관한 경제학적 행정학적 논의의 틀 내에 있기 때문에 이와 같은 법적 논의는 연구의 범위를 벗어난다고 할 수 있다. 그러나 지출승인법의 당위성과 중요성을 제대로 그리고 충분히 인식한다면, 이와 같은 법률형식적 논의는 극복될 수 있을 것으로 생각된다.

지출승인법의 제정에 대한 또 다른 비판으로는, 예산이 법률이 아니라고 하더라도 예산서에서 기존 법률의 예외 또는 유예 적용을 실질적으로 이끌어 낼 수 있는 방법이 있다는 것이다. 예컨대 예산회계법에서 ‘국회에 제출하는 예산서류에 별도로 명기되어 있는 경우에는 이월이 허용된다’는 규정을 둔다면, 예산비법률주의하

에서도 예산은 특별법적인 지위를 부여할 수 있기 때문이다.⁷²⁾ 그러나 예산집행을 구속하는 법률은 예산회계법에 한정되지 않으며 일반 법률에서도 특정 사업과 기관의 예산집행에 대해 일정한 제한을 둘 수 있다. 또는 법률적 사항과 전혀 무관한 구체적이고 세부적인 사항이 특정 연도에 민감한 쟁점으로 부각된다면 국회가 이를 예산집행의 제약으로 규정할 필요가 있다. 이를 위해서는 예산법률주의가 필요할 것이다.

72) 이러한 지적은 한국조세연구원의 출판심사를 위한 익명의 논평자가 제기하였다. 그 논평자에게 깊은 감사를 드린다.

제VI장 맺음말

민주주의에서는 정부가 궁극적으로 국민들의 뜻, 즉 피통치자(the governed) 다수의 바람에 따라 통제된다. 반면 전제주의에서는 국민들이 신민(subjects)으로 지배자 1인이 궁극적인 국권(sovvereign)으로 간주되어 지배자의 뜻에 따라 정부가 통제된다. 전제주의가 예속을 강요하는 제도에 기반을 두는 반면, 민주주의는 다수의 뜻을 전체의 뜻으로 간주하고 자발적 협조를 이끌어내는 제도에 기반을 두고 있다. 그러나 민주주의와 전제주의는 상대적인 개념이다. 모든 것을 지배자 1인의 뜻으로만 움직이는 완전한 전제주의는 없으며, 또한 민주주의도 다수의 뜻을 완벽하게 표현·결정하는 제도적 장치를 찾아내기 어렵다.

역사적으로 볼 때 다수의 뜻을 결정하는 수단으로서, 국민들의 대표자들이 모여 제시된 안건을 검토·토의·결정하는 대의기구(representative body)가 많이 채택되고 있다. 그런데 이들 대표자들은 선발되어야만 하고 또 이들도 국민들의 원하는 바를 오해 또는 왜곡할 수 있다. 대의기구의 문제점을 경감하기 위하여 민주주의 하에서는 그 제안내용을 명확하게 정리한 안건에 대해 국민투표를 실시하는 두 번째 수단을 고안하였다. 이 수단은 자주 채택될 수 없기 때문에 국가경영의 기본 원칙들을 헌법에 담아 이들을 준수하고 있다. 예산제도는 국가경영의 중요한 제도이기 때문에 입법부와 행정부의 예산에 대한 권한 배분, 예산운용의 기본 원칙에 대해서는 최종적으로 헌법에 명시될 필요가 있다.

국가의 강제력으로 조성된 자금의 지출에 대해 국민들 각각의

견해는 서로 다를 것이다. 그러나 국민들 모두가 예산의 각종 쟁점들을 형성·토의·결정하는 과정에 참여하기란 불가능하다. 예산제도는 예산과 관련하여 입법부, 행정부, 사법부가 국민들의 뜻에 부응하고 책임지는 수단을 제공한다. 입법부는 예산에 대한 국민의 뜻을 결정하여 기술하고, 행정부는 입법부가 기술한 내용에 따라 예산을 집행하며, 사법부는 예산에 대한 입법권과 행정권의 범위 그리고 행정권의 책임성 한계를 판단한다. 그런데 예산에 대해서는 사법부가 판단하기 이전에 행정부로부터 독립된 입법부 소관의 감사원이 이러한 판단을 미리 수행할 수 있다.

예산에 대한 국민의 뜻은 입법부가 판단해야 하지만, 효과적인 예산편성 작업을 위해 행정부가 이를 가장 먼저 수행한다. 예산에 대한 과거 실적과 미래 계획에 관한 보고서를 작성·제출·설명·변호하는 책임을 행정부에 부여하고 있는 것이다. 중립적인 관점에서 검토·비판·승인 또는 불승인하는 책임은 실질적으로 행정을 수행하지 않는 국민 대표자들로 구성된 입법부에 있다. 모든 공공사업은 반드시 몇 가지 기준 또는 후생적 가치판단에 기초하기 때문에 그리고 이에 대해 서로 다른 사람들은 서로 다른 견해를 가지기 때문에, 먼저 국민의 모든 대표자들에게 사실에 대한 충분한 설명서를 제출하고 그 다음에는 안건의 반대자와 찬성자에게 제기된 쟁점을 형성·토의하는 기회를 제공하는 절차가 확립되어 있다.

우리나라가 입법부, 행정부, 사법부의 재정권한 배분을 어떠한 모습으로 결정하느냐는 향후 국가발전에 지대한 영향을 줄 수 있다. 1945년 우리나라가 분단되어 남과 북으로 독자적인 발전을 해 오면서 경제력의 큰 차이를 나타나게 된 것은 남한이 보다 민주화, 자율성의 가치를 구현하는 국가제도를 출범하여 온전하게 조금씩 진전시켜온 결과라 할 수 있다. 경제력의 급속한 증가과정에서 민

주화, 자유의 가치에 대한 수요는 급속도로 증가하였고 이를 제대로 구현하기 위한 제도적 틀 또한 급속도로 발전시켰기 때문에 현재의 우리나라를 건설하였다고 할 수 있다.

본 연구는 우리나라에서 재정민주주의를 제대로 충분히 구현하기 위한 제도적 장치를 제안하고자 하였다. 이를 위하여 영국과 미국의 재정민주주의에 대한 제도적 발전과정을 조명하였고, 여기서 발견된 중요한 요소들을 중심으로 우리나라의 재정민주주의를 진단하고, 향후 재정민주주의를 발전시키는 데 무엇이 중요한 것인가를 제시하고자 하였다.

우리나라에서 재정민주주의를 확립하기 위한 가장 중요한 요소는 지출법률주의에 있다. 지출법률주의를 확립할 수 있는 지출승인법이 제정되면 예산의 효력은 훨씬 더 강력하고 재정의 책임성(accountability, answerability)은 크게 제고될 수 있다. 현재 우리나라 예산은 예산과목명과 금액의 단순한 열거에 불과하지만, 지출승인법이 제정되면 예산의 입법과목에 대하여 지출의 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등이 법률용어로서 설명된다. 예산을 집행하는 행정부로서는 지출승인법을 충족하기 위해 모든 주의를 기울이고, 이에 따라 예산의 효율성, 투명성, 합리성은 크게 제고될 수 있다.

지출승인이 법률로 성립하는 경우에는 예산의 불법 부당한 집행에 대해, 국민들의 시정요구권과 소송도 손쉽게 이어질 수 있다. 또한 국회는 예산심의에서 예산과목의 삭제와 삭감뿐만 아니라 지출방법에 대하여 검토할 수 있기 때문에 훨씬 더 충실한 의사결정을 내릴 수 있다. 만약 국회가 기관별 사업별로 재정운용의 자율성을 보다 신축적으로 부여하고 싶다면, 지출승인법에서 이에 대한 재량권을 법률로서 규정할 수도 있을 것이다. 지출승인법은 법률로서 성립하기 때문에 이에 대해 대통령의 거부권이 행사될 수

있는데, 이 또한 재정권한에 대한 의회와 행정부의 견제와 균형이 적절하게 성립하여 바람직한 것으로 생각된다.

예산법률주의는 민주주의의 핵심 요소이기 때문에 거의 모든 선진국들이 이를 채택하고 있다. 다만 일본이 거의 유일하게 예산법률주의를 채택하지 않는데, 내각책임제 하에서는 그나마 재정부(Treasury)가 의회의 기관처럼 행동하기 때문에 그 폐해가 상당히 완화될 수 있다. 그러나 일본 재정의 심각한 문제도 사실은 예산비법률주의 때문에 해명책임성(accountability)이 낮아 발생하는 것으로 생각될 수 있다.

예산과정에서 지출승인법을 채택하는 것은 우리나라가 근대적 재정제도, 재정민주주의를 확립하기 위한 필수적 과제다. 그러나 영국과 미국이 수백년에 걸쳐 지출승인법에 대한 경험을 쌓아왔기 때문에 우리나라가 이 제도를 단시일에 원활하게 정착하기 위해서는 상당한 주의가 요청된다. 지출승인법을 통해 특정한 예산과목의 집행에 대해 과도한 제약이 무분별하게 부여되는 것을 특히 주의하여야 할 것이다. 원칙적으로 지출승인법의 내용에는 아무런 제약이 있을 수 없기 때문에, 충분한 토의와 국민들의 감시가 없는 상태 하에서는 오히려 재정운용의 투명성, 효율성, 건전성이 저해되는 조항이 포함될 수 있다.

물론 지출승인법에 대한 법률안은 가장 먼저 행정부에 작성되지만, 재정운용의 기본 원칙에 어긋나지 않는 지출승인법이 제정되기 위해서는 상당한 기간 국회 내에서 많은 주의가 필요할 것이다. 지출승인법에 대한 공감대가 충분히 성숙하기 위해 많은 시간이 소요된다면, 우선 예산총칙에 부수적으로 예산세칙을 마련하여 이를 활용하는 것도 적절한 방법이 될 것이다. 다시 말해 지출승인법에 포함될 내용을 예산세칙에서 규정하는 것이다. 그러나 이는 임시적인 조치여야 하며 궁극적으로는 법률의 형태를 띠어야만 한다.

본 연구는 지출승인법의 당위성과 중요성을 사회적 의제로 부각하는데 가장 큰 의의를 두었기 때문에 몇 가지 점에서 보완적인 추가연구가 수행될 필요가 있다. 지출승인법의 제도적 발전과정을 좀 더 규명할 필요가 있고, 또 지출승인법의 내용과 형식이 미국 이외의 국가 즉 영국, 프랑스, 독일에서는 어떻게 구현되고 있는지 조사할 필요가 있다. 또한 본 연구는 영국의 1900년대 초기까지, 미국의 1960년대까지를 대상으로 하였는데, 재정민주주의의 발전이 그 이후에 어떻게 진행되었는지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.

참고문헌

- 권해호, □□예산법률주의에 관한 연구□□, 부산대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1993.
- _____, □□예산법률주의□□, 세경사, 1995.
- 김배원, 『토론문 : 예산의 법적 성격』, □□國家財政 關聯法制的 懸案과 課題(1)□□, 워크샵 2004-2, 한국법제연구원, 2004.
- 김인철, □□豫算制度에 관한 研究□□, 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997.
- 김철수, □□헌법학신론□□, 第13全訂新版, 박영사, 2003.
- 박영희, □□재무행정론□□, 제5판, 다산출판사, 2002.
- 옥동석, 『공공부문과 국가재정의 범주: 현황, 문제점 및 개선방향』, □□재정논집□□, 제12집 제2호, 한국재정학회, 1997.
- _____, 『재정범위의 설정에 관한 연구』, □□재정운영시스템의 개선: 중기재정관리체계, 성과관리, 재정투명성□□, 한국개발연구원, 2004, pp. 491~640.
- 유진오, □□新橋 憲法解義□□, 일조각, 1953.
- _____, □□헌법기초회고록□□, 일조각, 1980.
- 이덕연, 『법률과 예산 - 사회복지분야에서 국회 역할의 재정립』, □□國家財政 關聯法制的 懸案과 課題(1)□□, 워크샵 2004-2, 한국법제연구원, 2004.
- 장선희, 『예산의 법적 성격』, □□國家財政 關聯法制的 懸案과 課題(1)□□, 워크샵 2004-2, 한국법제연구원, 2004.
- Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, John Wiley & Sons,

- Inc., New York, 1956.
- Buck, Arthur Eugene, *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*, Harper & Brothers Publishers, New York and London, 1929.
- Collender, Stanley E, *The Guide to the Federal Budget: Fiscal 2000*, A Century Foundation Report, The Century Foundation Press, New York, 1999.
- Fitzpatrick, E.A, *Budget Marking in a Democracy*, New York, The Macmillan Company, 1918.
- Keith, Robert and Allen Schick, *Manual on the Federal Budget Process*, CRS Report for Congress, 98-720 GOV, Congressional Research Service, The Library of Congress, 1998.
- Maitland, F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1920.
- Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Fourth Edition, Congressional Quarterly Inc.(한국어 번역본, □□미국의회 의사절차□□, 국회사무처 의사국 발간, 2000년), 1996.
- Schick, Allen, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, The Urban Institute, 1980.
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press, Washington, D.C, 2000.
- U.S. Government Printing Office, Report of the President's Commission on Budget Concepts, Washington, D.C, 1967.

Willoughby, William F., Westel W. Willoughby, and Samuel McCune Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, D. Appleton & Company, New York, 1929.

<부록 1>‘대한민국 헌법’

전 문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

1987년 10월 29일

제1장 총 강

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.

②국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적

통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

- 제5조 ①대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.
 ②국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.
- 제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.
 ②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.
- 제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.
 ②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
- 제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.
 ②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.
 ③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.
 ④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.
- 제9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.

제2장 국민의 권리와 의무

- 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
- 제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.
 ②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.
 ③훈장등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에

따르지 아니한다.

제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

② 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

③ 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

④ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

⑤ 누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다. 체포 또는 구속을 당한 자의 가족등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체없이 통지되어야 한다.

⑥ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.

⑦ 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식 재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.

제13조 ① 모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.

② 모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.

③ 모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

제20조 ①모든 국민은 종교의 자유를 가진다.

②국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제22조 ①모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

②저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

제26조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.

②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

제27조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.

②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역안에서는 중대한 군사

상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.

③모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.

④형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

⑤형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.

제28조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 자가 법률이 정하는 불기소처분을 받거나 무죄판결을 받은 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가에 상당한 보상을 청구할 수 있다.

제29조 ①공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 상당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.

②군인·군무원·경찰공무원 기타 법률이 정하는 자가 전투·훈련 등 직무집행과 관련하여 받은 손해에 대하여는 법률이 정하는 보상 외에 국가 또는 공공단체에 공무원의 직무상 불법행위로 인한 배상은 청구할 수 없다.

제30조 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.

제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③의무교육은 무상으로 한다.

④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

제32조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이

정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

②모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.

③근로조건은 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

⑤연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.

⑥국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

제33조 ①근로자는 근로조건에 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

②공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

③법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제35조 ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

③모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다.

제37조 ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

제39조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.

②누구든지 병역의무의 이행으로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제3장 국 회

제40조 입법권은 국회에 속한다.

제41조 ①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인이상으로 한다.

③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

제42조 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

제43조 국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

제44조 ①국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

②국회의원이 회기전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기중 석방된다.

제45조 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회외에서 책임을 지지 아니한다.

제46조 ①국회의원은 청렴의 의무가 있다.

②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

③국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타

인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

제47조 ①국회의 정기회는 법률이 정하는 바에 의하여 매년 1회 집회되며, 국회의 임시회는 대통령 또는 국회재적의원 4분의 1이상의 요구에 의하여 집회된다.

②정기회의 회기는 100일을, 임시회의 회기는 30일을 초과할 수 없다

③대통령이 임시회의 집회를 요구할 때에는 기간과 집회요구의 이유를 명시하여야 한다.

제48조 국회는 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다.

제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

제50조 ①국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

②공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여는 법률이 정하는 바에 의한다.

제51조 국회에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 국회의원의 임기가 만료된 때에는 그러하지 아니하다.

제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

제53조 ①국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.

②법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다.

③대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

④재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 붙이고, 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤대통령이 제1항의 기간내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도

그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑥대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 제5항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다.

⑦법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

제54조 ①국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

제55조 ①한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

②예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

제60조 ①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

②국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

제61조 ①국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.

②국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제62조 ①국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

②국회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 국무위원 또는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

제63조 ①국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.

②제1항의 해임건의는 국회재적의원 3분의 1이상의 발의에 의하여 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.

제64조 ①국회는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

②국회는 의원의 자격을 심사하며, 의원을 징계할 수 있다.

③의원을 제명하려면 국회재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.

④제2항과 제3항의 처분에 대하여는 법원에 제소할 수 없다.

제65조 ①대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

②제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.

③탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.

④탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상

이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.

제4장 정 부

제1절 대통령

- 제66조 ①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.
②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.
③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.
- 제67조 ①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.
②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.
③대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.
④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.
⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.
- 제68조 ①대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다.
②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.
- 제69조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.
“나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”
- 제70조 대통령의 임기는 5년으로 하며, 중임할 수 없다.
- 제71조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

제74조 ①대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.

②국군의 조직과 편성은 법률로 정한다.

제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제76조 ①대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

②대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

③대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.

④제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.

⑤대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.

제77조 ①대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

②계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통

- 령은 이를 해제하여야 한다.
- 제78조 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임명한다.
- 제79조 ①대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.
- ②일반사면을 명하려면 국회의 동의를 얻어야 한다.
- ③사면·감형 및 복권에 관한 사항은 법률로 정한다.
- 제80조 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 훈장 기타의 영전을 수여한다.
- 제81조 대통령은 국회에 출석하여 발언하거나 서한으로 의견을 표시할 수 있다.
- 제82조 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.
- 제83조 대통령은 국무총리·국무위원·행정각부의 장 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.
- 제84조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직중 형사상의 소추를 받지 아니한다.
- 제85조 전직대통령의 신분과 예우에 관하여는 법률로 정한다.

제2절 행정부

제1관 국무총리와 국무위원

- 제86조 ①국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.
- ②국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.
- ③군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리로 임명될 수 없다.
- 제87조 ①국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.
- ②국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로 서 국정을 심의한다.
- ③국무총리는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.
- ④군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원으로 임명될 수 없다.

제2관 국무회의

- 제88조 ①국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

②국무회의는 대통령·국무총리와 15인이상 30인이하의 국무위원으로 구성한다.

③대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제
6. 군사에 관한 중요사항
7. 국회의 임시회 집회의 요구
8. 영전수여
9. 사면·감형과 복권
10. 행정각부간의 권한의 획정
11. 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
12. 국정처리상황의 평가·분석
13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
14. 정당해산의 제소
15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사
16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명
17. 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항

제90조 ①국정의 중요한 사항에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가원로로 구성되는 국가원로자문회의를 둘 수 있다.

②국가원로자문회의의 의장은 직전대통령이 된다. 다만, 직전대통령이 없을 때에는 대통령이 지명한다.

③국가원로자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제91조 ①국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

②국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.

③국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제92조 ①평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주 평화통일자문회의를 둘 수 있다.

②민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제93조 ①국민경제의 발전을 위한 중요정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 국민경제자문회의를 둘 수 있다.

②국민경제자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제3관 행정각부

제94조 행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

제96조 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.

제4관 감사원

제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

제98조 ①감사원은 원장을 포함한 5인이상 11인이하의 감사위원으로 구성한다.

②원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

③감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

제100조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제5장 법 원

제101조 ①사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.

②법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직된다.

③법관의 자격은 법률로 정한다.

제102조 ①대법원에 부를 둘 수 있다.

②대법원에 대법관을 둔다. 다만, 법률이 정하는 바에 의하여 대법관이 아닌 법관을 둘 수 있다.

③대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.

제103조 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

제104조 ①대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

②대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

③대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다.

제105조 ①대법원장의 임기는 6년으로 하며, 중임할 수 없다.

②대법관의 임기는 6년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

③대법원장과 대법관이 아닌 법관의 임기는 10년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

④법관의 정년은 법률로 정한다.

제106조 ①법관은 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다.

②법관이 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다.

제107조 ①법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.

②명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

③재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

제108조 대법원은 법률에서 저촉되지 아니하는 범위안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제109조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

제110조 ①군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

②군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.

③군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.

④비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

제6장 헌법재판소

제111조 ①헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판
2. 탄핵의 심판
3. 정당의 해산 심판
4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판
5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

②헌법재판소는 법관의 자격을 가진 9인의 재판관으로 구성하며, 재판관은 대통령이 임명한다.

③제2항의 재판관중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다.

④헌법재판소의 장은 국회의 동의를 얻어 재판관중에서 대통령이 임명한다.

제112조 ①헌법재판소 재판관의 임기는 6년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의

하여 연임할 수 있다.

②헌법재판소 재판관은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

③헌법재판소 재판관은 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

제113조 ①헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인이상의 찬성이 있어야 한다.

②헌법재판소는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 심판에 관한 절차, 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

③헌법재판소의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제7장 선거관리

제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

②중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원의 임기는 6년으로 한다.

④위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑤위원은 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

⑥중앙선거관리위원회는 법령의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제115조 ①각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무와 국민투표 사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다.

②제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다.

제116조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.

②선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

제8장 지방자치

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

제9장 경제

제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정

으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

제10장 헌법개정

제128조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.

②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안

당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.

제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다.

②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

부 칙

제1조 이 헌법은 1988년 2월 25일부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정·개정과 이 헌법에 의한 대통령 및 국회의원의 선거 기타 이 헌법시행에 관한 준비는 이 헌법시행전에 할 수 있다.

제2조 ①이 헌법에 의한 최초의 대통령선거는 이 헌법시행일 40일전까지 실시한다.

②이 헌법에 의한 최초의 대통령의 임기는 이 헌법시행일로부터 개시한다.

제3조 ①이 헌법에 의한 최초의 국회의원선거는 이 헌법공포일로부터 6월 이내에 실시하며, 이 헌법에 의하여 선출된 최초의 국회의원의 임기는 국회의원선거후 이 헌법에 의한 국회의 최초의 집회일로부터 개시한다.

②이 헌법공포 당시의 국회의원의 임기는 제1항에 의한 국회의 최초의 집회일 전일까지로 한다.

제4조 ①이 헌법시행 당시의 공무원과 정부가 임명한 기업체의 임원은 이 헌법에 의하여 임명된 것으로 본다. 다만, 이 헌법에 의하여 선임방법이나 임명권자가 변경된 공무원과 대법원장 및 감사원장은 이 헌법에 의하여 후임자가 선임될 때까지 그 직무를 행하며, 이 경우 전임자인 공무원의 임기는 후임자가 선임되는 전일까지로 한다.

②이 헌법시행 당시의 대법원장과 대법원판사가 아닌 법관은 제1항 단서의 규정에 불구하고 이 헌법에 의하여 임명된 것으로 본다.

③이 헌법중 공무원의 임기 또는 중임제한에 관한 규정은 이 헌법에 의하여 그 공무원이 최초로 선출 또는 임명된 때로부터 적용한다.

제5조 이 헌법시행 당시의 법령과 조약은 이 헌법에 위배되지 아니하는 한 그 효력을 지속한다.

제6조 이 헌법시행 당시에 이 헌법에 의하여 새로 설치될 기관의 권한에 속하는 직무를 행하고 있는 기관은 이 헌법에 의하여 새로운 기관이 설치될 때까지 존속하며 그 직무를 행한다.

<부록 2> 2004년말 현재‘예산회계법’

제1장 총 칙

제1조 (목적)

①이 법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다.

②물품과 국유재산의 관리 및 회계에 관하여는 따로 법률이 정하는 바에 의하되 다른 법률에 특별한 규정이 없는 사항은 이 법이 정하는 바에 의한다.

제2조 (회계년도) 국가의 회계년도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

제3조 (회계년도 독립의 원칙) 각 회계년도의 경비는 그 년도의 세입으로써 충당하여야 한다.

제4조 (출납기한과 회계년도소속구분)

①한 회계년도에 속하는 세입세출의 출납에 관한 사무는 다음 년도 3월 10일까지 완결하여야 한다.

②세입과 세출의 회계년도소속구분은 대통령령으로 정한다.

제5조 (국가의 세출재원의 근거) 국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다. 이하 같다) 이외의 세입으로써 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

제6조 삭제 <2002.12.30>

제7조 (기금의 설치)

①국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

③삭제 <1991. 12. 31>

④삭제 <1991. 12. 31>

⑤삭제 <1991. 12. 31>

⑥삭제 <1991. 12. 31>

⑦삭제 <1991. 12. 31>

제8조 (보조금의 예산 및 관리) 국가의 보조금의 예산 및 관리에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제9조 (회계구분)

①국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.

②특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다.

제10조 (기업회계의 원칙) 특별회계에 의하여 정부가 운영하는 사업은 따로 법률이 정하는 바에 의하여 기업회계의 원칙에 의하여 처리할 수 있다.

제11조 (정부투자기관의 예산과 회계) 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제12조 (국가의 채권과 채무)

①국가의 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 효력을 변경함에는 법률에 의하여야 한다.

②국가는 법률 또는 계약에 의하지 아니하고는 그 채무의 이행을 지체할 수 없다.

제13조 (국가재산의 처분)

①국가의 재산은 법률에 의하지 아니하고는 교환·양여·대부·출자 또는 지급의 수단으로 사용할 수 없다.

②제1항의 재산은 현금을 제외한 모든 재산으로 한다.

제14조 (중앙관서의 장의 정의)

①이 법에서 "중앙관서의 장"이라 함은 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다.

②국회의장·대법원장·헌법재판소장 및 중앙선거관리위원회위원장은 국회의 사무총장·대법원의 법원행정처장·헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장에게 이 법에 의한 직무를 위임할 수 있다. 이 경우 국회의 사무총장·대법원의 법원행정처장·헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 그 위임받은 범위안에서 제1항의 중앙관서의 장으로 본다.

③제2항의 규정에 의하여 국회의장·대법원장·헌법재판소장 및 중앙선거관리위원회위원장이 그 직무를 위임하였을 때에는 재정경제부장관·기획예산처장관과 감사원에 통지하여야 한다.

④삭제 <2002.12.30>

제15조 (예산 및 회계에 관한 업무의 관장)

①예산관계법령에 관한 사무는 기획예산처장관이 관장하고, 회계관계법령에 관한 사무는 재정경제부장관이 관장한다.

②삭제 <1993·12·31>

제16조 (중·장기계획의 수립등)

①기획예산처장관은 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 삭연간의 재정 수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있다.<개정 1999.2.5, 1999.5.24>

②각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

③지방자치단체가 국가의 재정지원에 의하여 수행되는 사업의 계획을 수립할 때에는 회계년도 개시전에 미리 관계 중앙관서의 장의 승인을 얻어야 한다.

④중앙관서의 장이 제3항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에도 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

제17조 삭제 <1993·12·31>

제2장 예 산

제1절 총 칙

제18조 (세입세출의 정의 및 예산총계주의원칙)

- ①한 회계년도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.
- ②세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다.
- ③차관물자대의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환류의 변동으로 인하여 세입이 예산을 초과하게 되는 경우에는 당해 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.

제19조 (예산의 내용) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비와 국고채무부담행위를 총칭한다.

제20조 (예산의 구분)

- ①세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.
- ②세입세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분한다.
- ③세입예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

제21조 (예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 정부는 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다.

제22조 (계속비)

- ①완성에 삭년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 경비의 총액과 년부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위안에서 삭년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.
- ②제1항의 규정에 의하여 국가가 지출할 수 있는 년한은 당해 회계년도로부터 5년이내로 한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국회의 의결을 거쳐 다시 그 년한을 연장할 수 있다.

제23조 (명시이월비) 세출예산중 경비의 성질상 년도내에 그 지출을 끝내지

못할 것이 예측될 때에는 특히 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻어 다음 년도에 이월하여 사용할 수 있다.

제24조 (국고채무부담행위)

- ①법률에 의한 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위안의 것 이외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때는 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻어야 한다.
- ②제1항에 규정된 것외에 재해복구를 위하여 필요한 경우에는 매 회계년도마다 국가는 국회의 의결을 얻은 범위안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다.
- ③제2항의 규정에 의하여 채무를 부담하는 행위를 한 경우에는 그 보고서를 다음다음 회계년도 개시 120일전까지 국회에 제출하여야 한다.

제2절 예산안의 편성

제25조 (예산안편성지침 및 예산요구서 제출기한)

- ①각 중앙관서의 장은 매년 2월말일까지 다음 년도 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.
- ②기획예산처장관은 매년 3월 31일까지 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 년도의 예산안편성지침을 각 중앙관서의 장에게 시달하여야 한다.
- ③각 중앙관서의 장은 제2항의 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 년도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서(이하 "예산요구서"라 한다)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.
- ④제3항의 예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.

제26조 (예산총칙) 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비와 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 이외에 다음 사항을 규정하여야 한다.

1. 제5조 단서의 규정에 의한 국채 또는 차입금의 한도액

2. 국고금관리법 제32조의 규정에 의한 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액

3. 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항

제27조 (국고채무부담행위의 이유 및 금액) 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 년도 및 상환년도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

제28조 (예산안의 편성) 기획예산처장관은 제25조의 규정에 의한 예산요구서에 의하여 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

제29조 (독립기관의 예산) 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회(이하 "독립기관"이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.

제30조 (예산안의 국회제출) 정부는 제28조의 규정에 의한 예산안을 회계년도 개시 90일전까지 국회에 제출하여야 한다.

제31조 (예산안의 첨부서류) 국회에 제출하는 예산안에는 다음 서류를 첨부하여야 한다.

1. 제25조제2항의 규정에 의한 예산안편성지침
2. 세입세출예산사항별 열명서
3. 국고채무부담행위 열명서
4. 세입세출예산 총계표 및 순계표
5. 국채와 차입금의 상환에 관한 전전연도말에 있어서의 실적, 전연도말과 당해연도말의 현재액 추정 및 그 상환연차표에 관한 명세서
6. 국고채무부담행위로서 다음 년도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전연도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해년도이후의 지출예정액에 관한 명세서
7. 계속비에 관한 전연도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해년도이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행 상황에 관한 명세서
8. 예산정원표와 예산안편성기준단가
9. 국유재산의 전전연도말에 있어서의 현재액과 전연도말과 당해연도말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서
10. 독립기관의 예산요구액을 감액하였을 때에는 그 삭감이유와 당해 독립

기관의 장의 의견

11. 기타 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류

제32조 (국회제출중인 예산안의 수정) 정부는 예산안을 국회에 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 수정예산안을 국회에 제출할 수 있다.

제33조 (추가경정예산안)

①정부는 예산성립후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

②제32조 및 제1항의 규정에 의하여 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 제31조에 규정된 예산안첨부서류의 전부 또는 일부를 생략할 수 있다.

제34조 (예산불성립시의 예산집행)

①국회에서 부득이한 사유로 회계년도 개시전까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 헌법 제54조제3항의 규정에 의하여 예산을 집행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 집행된 예산은 당해년도의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.

제3절 예산의 집행

제35조 (예산의 배정)

①예산이 성립되면 각 중앙관서의 장은 사업운영계획 및 이에 의한 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

②기획예산처장관은 제1항의 예산배정요구서와 국고금관리법 제30조제2항의 월별자금계획에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하고 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획과 함께 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 다만, 기획예산처장관은 세출예산배정계획을 작성함에 있어서 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획을 수정할 필요가 있을 때에는 재정경제부장관과 협의하여야 한다.

③기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정한 때에는 재정경제부장관과 감사원에 통지하여야 한다.

④ 기획예산처장관은 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 회계년도 개시전에 예산을 배정할 수 있다.

⑤ 각 중앙관서의 장은 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 예산배정전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의 하여야 한다.

제36조 (예산의 목적외 사용금지와 예산이체)

① 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 사용하거나 예산이 정한 각 기관간, 각 장·관·항간에 상호이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용할 수 있다.

② 정부조직등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변동이 있을 때에는 기획예산처장관은 당해 중앙관서의 장의 요구에 의하여 그 예산을 상호 이용 및 이체할 수 있다.

③ 기획예산처장관은 제1항 단서와 제2항의 규정에 의하여 예산을 이용 또는 이체한 때에는 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 통지하여야 한다.

제36조의2 (예산성과금 지급등)

① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선등으로 수입이 증대되거나 지출이 절약된 경우에는 증대 또는 절약된 예산의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장이 제1항의 규정에 의한 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하고자 할 경우에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 성과금 지급 및 다른 사업에의 사용, 예산성과금심사위원회의 구성·운영등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제37조 (예산의 전용)

① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 각 세항 또는 목의 금액을 기획예산처장관의 승인을 얻어 전용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계년도마다 기획예산처장관이 정하는 범위안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다.

③ 기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 전용의 승인을 한 때에는 그

전용명세서를 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 의하여 전용을 한 때에는 그 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다.

④제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 전용한 경비의 금액은 세입세출결산 보고서에 이를 명백히 하고 그 이유를 기재하여야 한다.

제38조 (세출예산의 이월)

①매 회계년도의 세출예산은 다음 년도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 세출예산중 다음 각호의 1에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계년도에 이월하여 사용할 수 있다.

1. 명시이월비
2. 년도내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 년도내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비중 입찰공고후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
4. 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
5. 정상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

②계속비의 년도별 년부액중 당해년도에 지출하지 못한 금액은 제1항의 규정에 불구하고 당해 계속비사업의 완성년도까지 체차로 이월하여 사용할 수 있다.

③각 중앙관서의 장은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 예산을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이월명세서를 작성하고 이를 다음 년도 1월 31일까지 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다.

④각 중앙관서의 장이 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 예산을 이월하는 때에는 그 이월하는 과목별 금액은 다음 년도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

⑤기획예산처장관은 세입정수상황등을 감안하여 필요하다고 인정할 때에는 재정경제부장관과 협의하여 미리 제1항 및 제2항의 규정에 의한 세출예산의 이월사용을 제한하기 위한 조치를 할 수 있다.

제39조 (예비비의 관리와 사용)

- ①예비비는 기획예산처장관이 관리한다.
- ②각 중앙관서의 장은 예비비의 사용을 필요로 할 경우에는 그 이유, 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. 다만, 대규모 자연재해의 신속한 복구를 위하여 필요한 때에는 자연재해대책법 제52조의 규정에 의한 피해상황보고를 기초로 긴급재해구호 및 복구에 소요되는 금액을 개산하여 예비비를 신청할 수 있다.
- ③기획예산처장관은 제2항의 요구를 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용명세서를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ④일반회계로부터 전입받은 특별회계는 필요한 경우에 일반회계 예비비를 전입받아 이를 세입으로 하여 그 특별회계의 세출로 사용할 수 있다.

제40조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)

- ①각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.
- ②재정경제부장관은 제1항의 명세서에 의하여 예비비로 사용한 금액의 총괄표를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ③재정경제부장관은 제2항의 총괄표를 감사원에 제출하여야 한다.
- ④정부는 예비비로 사용한 총괄표를 다음다음 회계년도 개시 120일전까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

제41조 (수입대체경비)

- ①용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 "수입대체경비"라 한다)에 있어서는 중앙관서의 장은 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.
- ②수입대체경비의 예산초과집행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 결산

제42조 (결산보고서등의 작성 및 제출) 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계년도마다 그 소관에 속하는 세입세출의 결산보고서, 계속비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 작성하여 다음 년도 2월말일까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.

제43조 (세입세출결산의 작성)

- ①재정경제부장관은 세입세출의 결산보고서에 의하여 세입세출의 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ②세입세출의 결산은 세입세출예산과 동일한 구분에 의하여 이를 작성하며 다음 사항을 명백히 하여야 한다.

1. 세입

- 가. 세입예산액
- 나. 이체등 증감액
- 다. 세입예산현액
- 라. 징수결정액
- 마. 수납액
- 바. 불납결손액
- 사. 미수납액

2. 세출

- 가. 세출예산액
- 나. 전년도이월액
- 다. 예비비사용액
- 라. 전용등 증감액
- 마. 제41조의 규정에 의한 초과지출액
- 바. 세출예산현액
- 사. 지출액
- 아. 다음 년도 이월액
- 자. 불용액

제44조 (세입세출결산의 제출과 송부)

- ①재정경제부장관은 세입세출결산에 각 중앙관서의 세입세출결산보고서,

계속비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여 이를 다음 년도 6월 10일까지 기획예산처장관 및 감사원에 제출하여야 한다.

②감사원은 제1항의 세입세출결산서를 검사하고 그 보고서를 다음 년도 8월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다.

제45조 (세입세출결산의 국회 제출) 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계년도마다 다음다음 회계년도 개시 120일전까지 국회에 제출한다.

제46조 (세입세출결산의 첨부서류) 정부에서 국회에 제출하는 세입세출결산에는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여야 한다.

제47조 (세계잉여금의 처리)

①매 회계년도 세입세출의 결산상 생긴 잉여금(이하 "세계잉여금"이라 한다)은 제38조의 규정에 의한 세출예산이월액의 재원으로서 다음 년도의 세입에 이입하여야 한다.

②세계잉여금중 다른 법률에 의하는 것과 제1항의 규정에 의한 이월액을 공제한 잔액은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 그 세계잉여금이 생긴 다음 년도까지 당해회계의 세출예산에 구애됨이 없이 다음 각호의 용도에 사용할 수 있다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금 상환
2. 국가배상법에 의하여 확정된 국가배상금

③세계잉여금중 제1항 및 제2항의 규정에 의한 금액을 공제한 잔액은 다음 년도의 세입에 이입하여야 한다.

제47조의2 (일반회계세계잉여금 처리에 관한 특례)

①일반회계세계잉여금은 제47조제3항의 규정에 불구하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 그 세계잉여금이 생긴 다음 년도까지 당해회계의 세출예산에 구애됨이 없이 다음 각호의 용도에 사용할 수 있다.

1. 양곡증권정리기금법에 의한 부채의 상환
2. 재정융자특별회계법에 의한 재정융자특별회계의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금상환
3. 국채법 제3조제1항 본문의 규정에 의하여 발행한 국채의 원리금상환

②재정경제부장관은 제1항의 규정에 의하여 세계잉여금으로 원리금을 상환

할 필요가 있는 경우에는 원리금상환의 규모등에 관하여 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

제4장 삭제 <2002.12.30>

- 제48조 삭제 <2002.12.30>
- 제49조 삭제 <2002.12.30>
- 제50조 삭제 <2002.12.30>
- 제51조 삭제 <2002.12.30>
- 제52조 삭제 <2002.12.30>
- 제53조 삭제 <2002.12.30>
- 제54조 삭제 <2002.12.30>
- 제55조 삭제 <2002.12.30>

제5장 수입 및 지출

제56조 (국고금의 관리) 회계 및 기금의 수입·지출 등 국고금의 관리에 관하여는 따로 법률이 정하는 바에 의하되, 다른 법률에 특별한 규정이 없는 사항은 이 법이 정하는 바에 따른다.

제57조 삭제 <2002.12.30>

제58조 삭제 <2002.12.30>

제59조 삭제 <2002.12.30>

제60조 (명시이월비의 다음 년도에 걸친 지출원인행위)

①각 중앙관서의 장은 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 사항마다 그 사유와 금액을 명백히 하여 기획예산처장관의 승인을 얻은 금액의 범위내에서 다음 년도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

②기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 다음 년도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 재정경제부장관에게 통지하여야 한다.

제61조 삭제 <2002.12.30>

- 제62조 삭제 <2002.12.30>
- 제63조 삭제 <2002.12.30>
- 제64조 삭제 <2002.12.30>
- 제65조 삭제 <2002.12.30>
- 제66조 삭제 <2002.12.30>
- 제67조 삭제<1999.2.5>
- 제68조 삭제 <2002.12.30>
- 제69조 삭제 <2002.12.30>
- 제70조 삭제 <2002.12.30>
- 제71조 삭제 <2002.12.30>
- 제72조 삭제 <2002.12.30>

제6장 삭제<1995.1.5>

- 제73조 삭제 <1995.1.5>
- 제74조 삭제 <1995.1.5>
- 제75조 삭제 <1995.1.5>
- 제76조 삭제 <1995.1.5>
- 제77조 삭제 <1995.1.5>
- 제78조 삭제 <1995.1.5>
- 제79조 삭제 <1995.1.5>
- 제80조 삭제 <1995.1.5>
- 제81조 삭제 <1995.1.5>
- 제82조 삭제 <1995.1.5>
- 제83조 삭제 <1995.1.5>
- 제84조 삭제 <1995.1.5>
- 제85조 삭제 <1995.1.5>
- 제86조 삭제 <1995.1.5>
- 제87조 삭제 <1995.1.5>
- 제88조 삭제 <1995.1.5>

- 제89조 삭제 <1995.1.5>
- 제90조 삭제 <1995.1.5>
- 제91조 삭제 <1995.1.5>
- 제92조 삭제 <1995.1.5>
- 제93조 삭제 <1995.1.5>
- 제94조 삭제 <1995.1.5>
- 제95조 삭제 <1995.1.5>

제7장 시 효

제96조 (금전채권과 채무의 소멸시효)

- ①금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년간 행사하지 아니할 때에는 시효로 인하여 소멸한다.
- ②국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.

제97조 (소멸시효의 중단과 정지) 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리에 있어서는 소멸시효의 중단·정지 기타의 사항에 관하여 적용할 다른 법률의 규정이 없을 때에는 민법의 규정을 준용한다. 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 같다.

제98조 (시효중단의 효력) 법령의 규정에 의하여 국가가 행하는 납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다.

제8장 유가증권

제99조 (유가증권보관의 제한) 중앙관서의 장은 법령의 규정에 의하지 아니하고는 공유 또는 사유의 유가증권을 보관할 수 없다.

제100조 삭제 <2002.12.30>

제101조 (한국은행 또는 금융기관의 유가증권 취급) 국가는 그 소유 또는 보

관에 속하는 유가증권의 취급을 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관(이하 "금융기관"이라 한다)에 명할 수 있다.

제102조 (한국은행에 대한 검사) 한국은행은 제101조의 규정에 의하여 취급한 유가증권의 수불에 관하여 감사원의 검사를 받아야 한다.

제103조 (한국은행의 배상책임) 한국은행이 국가를 위하여 취급하는 유가증권의 출납보관에 관하여 국가에 손해를 끼친 경우에 한국은행의 배상책임에 관하여는 민법과 상법을 적용한다.

제9장 출납공무원

제104조 (출납공무원의 직무) 출납공무원은 법령이 정하는 바에 의하여 현금출납보관하여야 한다.

제105조 (출납공무원의 임명)

- ①출납공무원은 각 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 임명한다.
- ②제1항의 규정에 의한 출납공무원의 임명은 각 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 소속관서에 설치된 관직을 지정함으로써 이에 갈음할 수 있다.

제10장 기록과 보고

제106조 (장부의 비치) 재정경제부장관, 기획예산처장관, 중앙관서의 장, 한국은행 및 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 장부를 비치하고 필요한 사항을 기록하여야 한다.

제107조 (회계보고와 사업보고)

- ①각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 회계에 관한 보고서를 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.
- ②재정경제부장관은 제1항의 보고서를 분기마다 종합하여 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.
- ③각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 분기마다 사업집행

보고서와 기타 예산에 관한 보고서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

④기획예산처장관은 제3항의 규정에 의한 보고서의 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취할 수 있다.

제108조 (보고서와 계산서의 제출) 한국은행과 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가를 위하여 취급한 유가증권의 수불 등에 관한 보고서와 계산서를 작성하여 재정경제부장관과 감사원에 제출하여야 한다.

제109조 (재정상황에 관한 보고) 정부는 예산이 성립되면 지체없이 예산, 전년도결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 기타 재정에 관한 일반사항을 인쇄물 기타 적당한 방법으로 국민에게 알려야 한다.

제11장 보칙

제110조 (보증채무부담행위)

①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

②제1항의 보증채무의 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제111조 (예산 및 회계에 관한 법령의 협의) 각 중앙관서의 장은 예산 및 회계에 관한 법령을 입안할 때에는 예산에 관한 법령은 기획예산처장관, 회계에 관한 법령은 재정경제부장관과 협의하여야 한다.

제112조 (다른 법령에 관한 협의) 각 중앙관서의 장이 예산 및 회계에 관한 법령 이외의 다른 법령으로서 예산 및 회계에 관한 내용을 규정하고자 할 때에도 제111조의 규정을 준용한다.

제113조 삭제 <2002.12.30>

제114조 삭제 <2002.12.30>

제115조 (자금의 보유) 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

제116조 (특별회계의 특례) 각 특별회계에 있어서 필요한 경우에는 이 법의 규정과 다른 규정을 법률로 정할 수 있다.

제117조 (예산집행의 감독) 기획예산처장관과 재정경제부장관은 예산과 회계의 적정을 기하기 위하여 소속공무원으로 하여금 실지조사하게 하며 필요

에 따라서는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 각 중앙관서의 장에 대하여 예산과 회계에 관한 지시를 할 수 있다.

제118조 (내부통제) 각 중앙관서의 장은 유효한 재정관리·재원사용의 적정 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다.

제119조 삭제 <2002.12.30>

제120조 삭제 <2002.12.30>

제121조 삭제 <2002.12.30>

제122조 (회계관계공무원의 책임) 회계관계직원의 책임에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제123조 삭제 <2002.12.30>

제124조 (회계관계공무원의 교육) 정부는 회계관계공무원의 자질향상을 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육을 실시할 수 있다.

부 칙

(생략)

<국문요약>

재정민주주의와 지출승인법

옥 동 석

재정민주주의란 국민의 의사를 재정운용에 실질적으로 반영하는 과정이다. 1900년대 초반까지의 선진국 경험에서 볼 때 재정민주주의는 네 가지 요소를 구비하는 것이다. 첫째, ‘조세법률주의’로서 조세의 종목과 세율은 의회에서 법률로 확정되어야 한다. 둘째, ‘지출법률주의’로서 지출의 항목별 내용과 금액은 의회에서 법률로 확정되어야 한다. 셋째, ‘통합예산’으로서 국가재정의 모든 지출과 수입을 단일의 책임 하에서 총괄적으로 조정하고 투명하게 공개해야 한다. 넷째, ‘독립감사의 의회보고’로서 행정부로부터 독립된 기관이 재정집행 결과를 감사하여 의회에 보고·통제하는 것이다.

전 세계적으로 모범적 전형으로 인정받는 재정제도를 발전시킨 영국은 거의 650년 동안 재정민주주의를 쟁취하기 위해 노력하였다. 1217년 마그나카르타에서 조세법률주의를, 1688년 명예혁명에서 지출법률주의를, 1787년 통합기금법(Consolidated Fund Act)에서 통합예산을, 1866년 ‘국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act)’에서 독립감사의 의회보고를 각각 완성하였다.

미국은 권력분립(separation of power)을 통한 대통령제 하에서 재정민주주의의 네 가지 요소를 구비하였다. 1776년 독립 당시 헌법에서 조세법률주의와 지출법률주의를 규정한 후, 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)을 제정함으로써 재정부 내에 예

산실(Bureau of Budget)을 설치하여 통합예산을, 행정부로부터 독립된 회계검사원(General Accounting Office)을 설치하여 독립감사의 의회보고를 각각 구비하였다.

선진국들과 달리 우리나라는 조세법률주의를 제외한 나머지 요소들을 거의 구비하지 못하고 있다. 우리나라가 재정민주주의를 확립하기 위해 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 지출법률주의를 도입하는 것이다. 지출법률주의는 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술하여 법률로 확정하는 것이다. 우리나라의 현행 예산은 관행적으로 예산과목명과 그 금액만을 열거하여 지출방법과 목적 등 그 나머지 사항에 대해서는 행정부에 전권을 줌으로써 행정부의 책임성을 추궁할 수 있는 수단을 전혀 구비하지 않고 있다. 우리나라가 지출법률주의를 확립하기 위해서는 영국, 미국 등과 같이 예산서류와 별도로 ‘지출승인법(Appropriation Acts)’을 제정하여야 할 것이다.

<Abstract>

Fiscal Accountability and Appropriation Acts

Dong-Suk Oak(Incheon University)

In the medieval struggles toward democracy, the ratification and later the control of finances were the central focus. Attention was first directed to taxation and borrowing; somewhat later, to the legitimation of expenditures through appropriations; then to the propriety and legality of actual expenditures and revenues; still later, to the planning and authorization of expenditures and revenues through the consolidated budget. In modern democracies there has been established as a recognized principle that legislative control over the destination of funds should be exercised through the legislation process for appropriations. That is, the control of government should be rested first of all in the control of the purse and that such control should be exercised by representatives duly elected by and accountable to the people.

Legislative control of the purse should be exercised by the 'appropriation acts', which are enacted by the legislative body to carry out the governmental financial plan. The budget, which is largely a financial report with proposals for the future period attached, is without any legal status in the United Kingdom and United States. When the budget is submitted to the legislative

body, it may carry with it appropriation bills, which that body is required to act upon. If the budget does not carry such bills, then the legislative body prepares them through one of its committees. These bills, not the financial plan contained in the budget, are then enacted into law by the legislative body. Hence, the expenditure side of the budget may be found in one or several appropriation acts.

To enhance Korean government fiscal accountability, the Korean government budget should include the appropriation bills in a separate part of the budget document. An appropriation in authorizing an expenditure of public money sets certain limitations on such expenditure. These limitations related to the amount, purpose, period of availability, and other legislative requirements. Korean government should adopt the U.S constitutional principle 'No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law.'

<著者略歷>

玉 東 錫

서울대학교 경제학과 졸업
서울대학교 대학원 경제학 석·박사
영국 York대 Visiting Researcher
미국 Maryland대 Visiting Researcher
기획예산위원회 정부개혁실 재정3팀장
한국 재정·공공경제학회 총무이사
한국 지방재정학회 편집이사
재정경제부 정부회계기준위원회 위원
기획예산처 민간투자사업심의위원회 위원
기획예산처 디지털예산·회계기획단 자문위원
현, 인천대학교 경제무역학부 교수

재정민주주의와 지출승인법

2004년 12월 24일 인쇄
2004년 12월 31일 발행

저 자 옥 동 식
발행인 최 용 신
발행처 한국조세연구원
□□□□□□-□□□□□□ 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조 판 및 (주) 천 세
인 쇄
© 한국조세연구원 2004 ISBN 89-8191-292-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원