

지출승인법의 운영에 관한 연구 - 미국, 영국, 프랑스를 중심으로 -

2013. 12.

정창훈 · 정성호 · 강인재

서 언

우리나라는 예산안이 법률안 형태를 취하고 있지 않고, 지출승인법이 없기에 예산 집행 방법, 사업추진체계 등을 포함한 집행 전반에 대하여 비선출직인 행정부 관리들이 많은 권한을 행사하고 있다. 따라서 재정민주주의 실현과 집행책임성 확보에 큰 장애로 작용되고 있다. 아울러 현행 예산이 범규범적인 측면에서 구속력이 적다는 문제와 함께 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하기 때문에 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없다는 한계가 있다. 현재 국회에서는 부대의견(rider)이라는 결의문적 형식을 통하여 예산집행 등에 조건을 달고 있지만 부대의견은 법적 근거가 미비하여 예산운영에 대한 실질적인 통제 효과가 없다. 다시 말하면 예산서에 공식적으로 기술된 내용이 사업명과 금액에 불과하여 사업목적, 추진배경, 사업지표 등 정성적인 내용이 없기 때문에 추후 사업의 진도 파악, 성과평가, 사업의 책임성 추구에 한계가 있다 하겠다.

우리나라에서도 헌법 개정을 통해 미국, 영국 등과 같이 예산을 지출승인법으로 확정하여 의회에 의한 지출 책임성을 확보할 수 있지만, 현실적으로 헌법 개정이 힘들고, 또 대통령제인 우리나라 상황에서 당장 지출승인법 도입은 몇 가지 어려움이 뒤따른다. 이러한 현실을 감안할 때 영국이나 미국의 지출승인법과 유사한 효력을 지닌 법령의 제정이나 재정집행 관련 법 개정을 통하여 효과적인 지출 통제 방안의 설계를 고려해 볼 수 있을 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 미국, 영국, 프랑스 등에서 지출승인법이 어떻게 운영되고 있는가를 먼저 살펴보고 다음으로 국회에 의한 지출승인법 도입 대신에 행정부에 의한 재정집행을 효과적으로 통제하는 관련 법제도를 정비하여 예산운영과

정에서 국민의 대표성과 법치주의의 원칙을 견지하고 의회의 전문성을 제고하여 재정집행의 효율성과 효과성을 높이는 방안에 대하여 검토한다.

본 연구에서는 우리나라에서 도입 가능한 네 가지의 재정통제방안을 제안하고 있다.

첫째, 국가재정법의 개정을 통하여, 미국의 지출승인법 및 committee report와 비슷하게 주요 사업 또는 지출항목에 대한 사용목적, 용도제한 등을 대통령령으로 설정하는 방법이다. 이 경우 미국과 달리 12개 지출승인법을 통과할 것이 아니고 각 부처의 모든 주요 사업 및 지출항목을 1개의 지출승인법에 담는 방법(single appropriation act)을 고안할 수 있을 것이다.

둘째, 정부에서 수행하는 재정사업에 사업목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시켜 지출승인법에서 의도하는 바와 같은 성과를 국가재정법과 국가회계법, 시행령을 통해 법제화하고 이를 디지털 브레인을 통하여 관리하는 방법이다. 이 경우 국가회계법 제24조 내부통제에서 규정하고 있는 회계책임관을 실질화하는 조항을 삽입할 수 있을 것이다.

셋째, 프랑스의 경우 감사원과 별도로 공공회계관리원 및 레지옹(지방)회계원과 같이 행정부와 독립된 전문성을 가진 기구를 통하여 예산성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요구할 수 있고, 정정이 안 되었을 경우 집행을 금지시킬 수 있는 권한이 있는바, 향후 우리나라에서도 감사원이 위법성을 판단하는 데 그치지 않고 정정요구 및 집행을 금지할 수 있는 권한을 감사원에게 관련법을 개정하여 부여하는 방법이 있을 것이다.

넷째, 현행 예산의 범규범만으로도 예산집행의 책임에 대한 사법심사가 가능한데, 현실적으로 사법부나 헌법재판소 등이 예산에 대한 충분한 지식이 부족하거나 법 집행에 대한 의지가 약하여 행정부의 위법집행에 대한 실질적인 구속의 불가능 등의 이유로 사법심사가 이루어

지지 않고 있다. 향후 사법부나 헌법재판소의 결정이 실질적인 구속력을 가지도록 관련 법을 정비하고, 예산 관련 교육을 통하여 재정통제를 할 수 있을 것이다.

위의 네 가지 방안 가운데 통합사업관리시스템의 구축과 지출승인령의 제정은 국가재정법의 개정만으로도 가능할 것이다. 하지만 지출승인령의 제정에는 이견이 있을 수 있다. 즉, 의회의 권한인 재정통제를 행정부가 하위법인 대통령령으로 규정할 때 관련 법률의 근거가 없는 하위법으로 인한 법률효과에 대한 충돌 소지가 있고, 매해 작성하는 지출승인령을 어느 부서가 담당하여야 하는가에 대한 문제도 제기된다. 하지만 통합사업관리시스템의 구축을 통한 재정통제방안은 국가재정법 관련 조항만 개정하여도 가능하기에, 어떻게 보면 통합사업관리 시스템의 구축을 통하여 지출승인법의 제정과 같은 목적을 달성할 수 있을 것이다.

본 보고서는 인하대학교 행정학과 정창훈 교수, 강원대학교 행정학과 정성호 교수, 그리고 재정공학연구소 강인재 소장이 집필하였다. 프랑스 편은 특별히 충남대학교 자치행정학과 최진혁 교수의 많은 도움에 깊이 감사 드린다. 저자들은 또한 유익한 조언을 주신 한국조세재정연구원의 김종면 박사와 홍승현 박사, 그리고 마무리 단계에서 유익한 논평을 해 주신 익명의 두 심사자들에게 감사를 전한다.

끝으로 본 연구의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것이 아니며, 보고서의 오류에 대한 책임도 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀 둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

지출승인법은 지출예산의 각 항목에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 정하기 때문에 의회에 의한 지출책임성을 확보하여 효과적이고 효율적인 지출을 유도한다. 이와 같이 예산법률주의는 재정민주주의의 핵심적 요소일 뿐만 아니라 예산운영의 효과적인 수단으로 작용하기에 예산법률주의에 대한 깊은 이해는 국가 재정을 파악하는데 필수적이다. 민주국가의 예산운영은 ① 의회의 집행부 통제와 ② 예산운영의 경제·재정적 맥락을 고려한 합리성의 추구(노력)로 집약될 수 있다. 현대 예산은 예산운영이 단지 투입이라는 수단의 논리에서 결과(성과)의 논리를 지향하고 있는 바, 목적의 적절성(타당성), 측정체계의 신뢰성을 보장하는 것이 무엇보다 중요하며, 사업의 성과를 구체적으로 분석하는 것도 필요하다. 이를 위해 새로운 예산구조, 새로운 관리방식, 새로운 회계제도, 새로운 정보체계구축도 필수적인데 이러한 예산운영의 개혁에 전제가 되는 재정원칙과 이를 통제하기 위한 규율에 대한 논의도 본 연구에서 함께 추구한다.

우리나라의 경우는 예산안이 법률안 형태를 취하고 있지 않고, 지출승인법이 없어 집행방법, 사업추진체계 등을 포함한 집행 전반에 대하여 비선출직인 행정부 관리들에게 전권을 부여하고 있어, 재정민주주의 실현과 집행책임성 확보에 큰 장애가 되고 있다. 즉, 현행 예산이 법규범적인 측면에서 구속력이 적다는 문제와 함께 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하기 때문에 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없다는 한계가 있다. 현재 국회에서는 부대의견(rider)이라는 결의문적 형식을 통하여 예산집행 등에 조건을 달고 있지만 부대의견은 법적 근거가 미비하여 예산운영에 대

한 실질적인 통제 효과가 없다.

본 연구의 목적을 정리하자면 다음과 내용으로 구체화할 수 있을 것이다. 첫째, 주요 국가의 지출승인법의 내용이 무엇이며, 어떻게 운영되는가, 둘째, 재정통제의 관점에서 지출승인법의 법적 구속력과 재정운영에 대한 통제는 어떠한가, 셋째, 지출승인법이 우리나라에서 효과적인 재정운영의 통제를 위하여 시사하는 바가 무엇이며 우리나라 사정에 맞는 재정통제 방식은 무엇인가 등이다. 특히 최근 예산운영이 주요한 관심사인 사업성과를 높이기 위하여 지출승인법이 어떠한 역할을 하는가라는 관점에서 연구를 진행하고 있다.

법치주의는 법규범의 예측가능성과 이에 대한 사법적 구제로 특징 지을 수 있는데 예산과 관련하여 예산행위가 객관화되어 자의적인 권력 행사가 아닌 예측가능성과 일관성을 유지하고 예산규범에 대한 효력을 가지고 이것이 불가능한 경우 사법적 구제가 가능하여야 할 것이다. 재정민주주의 측면에서 정부와 국민의 권리와 의무관계를 밝히는 차원에서 예산을 법률로 규율하는 지출승인법은 타당성이 있다. 즉, 재정활동은 법치국가(un Etat de droit)의 틀 내에서 엄격한 법규의 적용을 받아 적용되어야 하는 당위성을 갖는다. 다만 정부의 재정활동에 대한 통제를 통해 정부 및 공공기관의 효율성을 극대화하고 기능의 투명성을 제고하고자 하는 데 있어 재정법률의 존재 여부가 효과적인가는 별개의 문제라 할 수 있을 것이다. 이는 특정 국가의 의회의 권위, 정치행정문화, 법치주의적 전통, 여타 재정통제를 위한 법과 제도의 존재와 혼재된 복합적인 문제라 할 수 있기 때문이다.

사회·경제적 환경이 변함에 따라 국가의 재정통제의 틀도 새롭게 정립되어야 하는데 이는 입법적 가치에 기반한 전통적인 의회의 정치적 통제와 함께 관리적 측면에서 성과를 제고하여야 한다는 행정적 논리의 부각이라 할 수 있다. 즉, 재정민주주의의 고양이라는 정치적 측면과 성과 제고라는 행정적 논리가 재정의 합법적 통제라는 큰 틀에서 조화를 이뤄야 한다는 점이다.

미국의 경우 일반적으로 지출승인법이 주요 계정(account)의 지출 한도, 용도, 제약 등에 대하여 큰 줄기에서 제한을 두는 데 반하여 계좌내의 각 사업의 구체적인 지출명세와 사용처 및 제한 등은 각 세출 위원회가 작성하는 위원회보고서(committee report)에 기록되어 있다. 미국식 지출승인법과 이를 보완해주는 위원회보고서의 장점은 계좌별 또는 세부 프로그램별 집행방법, 집행목적, 집행제한 등 상세한 규정을 제시하기에 의회가 예산집행을 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 제공한다. 그러나 다음의 한계도 존재한다.

첫째, 무엇보다 지출승인법을 제정하기 위해 12개 세출위원회에서 매해마다 방대한 문서를 작성해야 하기에 많은 시간과 정열이 필요하다. 둘째, 매해마다 12개 지출승인법이 상하 양원에서 통과되어야 하는데 이들이 모두 통과되지 않을 경우 일부부처가 통합하여 'consolidated appropriation act'를 통과하거나 전체를 하나로 통과시키는 'omnibus appropriation act' 형식을 취하여야 한다. 양당의 이견으로 인하여 'omnibus appropriation act'나 'consolidated appropriation act'를 통과하기 위해 양당 지도부에 예산권한을 대체로 위임하는 경향이 있는데, 이는 오히려 양당지도부에 예산권한을 집중시키는 부작용이 오기도 한다. 셋째, 2013년에 Obamacare를 둘러싼 양당 간의 정책이나 이념 차이로 인하여 의회에서 예산에 대하여 합의를 보지 못하여 지출승인법을 제때에 통과하지 못할 경우 행정부는 잠정예산(continuing resolution)에 의존하게 되거나 심하면 정부폐쇄(government shutdown)에 이르게 되어, 12개로 분절화된 지출승인법은 'governance failure' 현상으로 이어질 가능성이 있다. 아울러 지출승인법과 'committee report'는 의원들이 해당 지역구에 특정사업을 획득하기 위한 전략적 담합방법 등을 통하여 세부지출에 대하여 자세히 규정하고 있기에, 이러한 방식은 의원들로 하여금 그들의 재량을 이용하여 오히려 비능률적인 정부지출을 부추길 수 있고, 나눠먹기 예산을 편성하는 방편으로 이용되기도 하는 측면이 있다. 또한 양당 간에 이념 차이로 인하여 이념적으로 편

향된 사업의 금지, 추진 등을 위하여 지출승인법의 총칙조항이나 위원회보고서에 삽입하기에 의원들의 권한이 너무 막대하고 자의적이 될 수도 있어 효율적인 예산집행에 문제가 발생할 소지가 많다. 또한 현실적으로 예산집행 공무원이 지출승인법에 어긋나는 잘못을 일으킨 경우 지출승인법에 따라 처벌한 사례가 많지 않은 것으로 보고되어 지출승인법의 존재가 반드시 지출의 법적인 구속력을 높인다고 주장하는 것은 성급한 판단으로 보인다. 미국의 지출승인법이 잘 운영되는 가장 큰 이유는 제도보다는 의원과 의원보좌관의 특정 세출위원회에서 쌓은 오랜 경력과 연공서열로 인한 전문성과 권위의 축적이라 할 수 있기 때문이다.

영국은 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 세출예산뿐만 아니라 매년 세입예산을 별도로 제정하고 있다. 또한 부처별 지출권한을 부여하는 세출예산법(Appropriation Act)과 매년 지출총액을 제한하는 통합국고법(Consolidated Fund Act)을 매해 12월에 제정하게 된다. 영국은 의원내각제 국가로서 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 예산권한이 집중되어 있기 때문에 결산과정이 상대적으로 중요하다. 결산제도는 부처별 사업평가(Value for Money)를 중심으로 하고 있다. 또한 정부자원회계법(2000)에 근거한 자원회계보고서(Resource Accounts)는 세출예산안, 자리지출기준 및 총현금소요를 기준으로 하고 있다. 특히 감사원은 공공부문의 국가재정 사용에 대해 3E를 평가하고 그 결과를 재무성에 전달하며, 재무성은 이에 대한 답변서를 하원에 제출하게 되어 있다. 최근 예산책임청(OBR)은 예산책임 및 감사법(2011)에 근거하여 재정의 장기지속가능성을 점검하고, 연 2회 경제 및 재정전망(EFO)과 연 1회 전망평가보고서(FER)을 발간하고 있으며, 정부 재정목표의 이행가능성을 판단함과 동시에 공공부문의 순채무가 감소하고 있는지에 관해 평가하고 있다. 더불어 정부부처가 예산책임청(OBR)에 제출한 연간관리지출(AME) 등의 비용추계가 합리적인지 여부와 재정전망의 추가정보가 더 필요한 것은 없는지를 검토

하게 된다. 영국의 세출예산과정은 먼저 재무성과 각 부처가 합의한 정책 우선순위에 근거하여 부처별로 지출요구안과 부처별 사업계획(DBPs)을 재무성에 제출한다. 그 후 공공지출위원회에서 부처별 지출요구안을 검토하고 내각에서 지출규모(총액)를 합의한다. 재무장관이 내각의 결정에 따라 지출계획서와 부처별 사업계획서를 발표하고 내각의 승인을 받으면 지출계획서(Spending Review: SR)가 수립된다.

세출예산은 의회가 부처별로 연간지출자원을 승인하는 과정으로 본 세출예산안, 추가경제예산안, 잠정예산으로 구분하고 있다. 또한 세출예산안은 부처별지출한도(DEL), 연간관리지출(AME)에 관한 자산과 현금 등을 자원과 자본으로 구분하고 있다. 한마디로 의회가 부처별로 연간지출자원을 승인하는 과정이라 할 수 있다. 우리나라의 중기재정계획과 유사한 지출계획서(SR)는 부처별 사업계획(DBPs)과 각 부처가 성취해야 할 재정목표를 관리한다. 또한 단년도 세출예산안은 재정지출에 초점을 맞추고 있고, 이때 총관리지출(TME)은 별도로 계획하지 않지만 부처별 지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때는 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 하고 있다. 예산책임 및 감사법에 근거하여 설치된 예산책임청은 부처별 지출한도(DEL)에 관한 사안은 검토하지 않는다. 왜냐하면 세출예산서(Main Supply Estimates)의 승인과정을 거쳐야만 비로소 확정될 사안이기 때문에 감사원의 업무에 해당한다. 예산책임청은 경제전망에 관한 요약보고서(briefing papers), 특정이슈보고서(working paper), 월별 분석자료(monthly review)를 발간하고 있다. 영국의 지출승인법에는 미국의 'committee report'와 같은 기체가 존재하지 않는다. 다만 지출계획서(SR)와 부처별사업계획(DBPs)에 근거해 세출예산안이 성립된다. 세출예산안은 재정지출에 초점을 두어 부처지출한도와 연간관리지출 등의 전망치를 반영하고 있다. 즉, 영국은 의원내각제 국가의 형태를 취하고 있고 행정부의 지출승인법안을 그대로 적용하고 있는 것이다.

프랑스적 법치국가는 예산운영도 법령의 근거를 필요로 하였다. 19세기에는 재정법률의 결정과 통제를 통하여 의회의 예산과정에서의 역할이 중요함을 강조하였는데 이는 1958년 10월 4일 헌법에 반영되었다. 헌법 제34조는 “재정법률은 조직(기관)법이 예정하고 있는 조건 내에서 국가의 수입과 부담(지출)을 결정한다”고 규정하고 있다. 거기 에다 헌법 제47조 ①항은 “의회는 조직(기관)법이 예시하는 조건 내에서 재정법률안을 결정한다”고 규정하고 있다. 이렇듯 예산민주주의를 실행할 것을 강권하면서 예산의 존재를 법률의 형식으로 하는 예산법률주의에 기초하여 예산을 운영하고 있는 것이다. 이런 맥락에서 2005년 7월 12일 조직(기관)법에 의해 수정된 재정법률에 관한 2001년 8월 1일 조직(기관)법(일명 LOLF)은 재정법률에 관한 조직법을 담고 있는 1959년 1월 2일의 정령을 대체하였다. 새로운 재정환경의 변화에 부응하기 위해 임무, 프로그램, 활동으로 체계화된 예산구조의 변화, 수입과 지출을 관리하는 경상계정, 투자계정의 구분과 예산안의 작성으로 나타나고 있다.

정부는 가을의회에 단일의 문서에 국가지출 전체와 수입 예건을 담은 다음 해를 위한 프랑스 예산안을 제출한다. 이 문서는 총괄보고 전문과 법률안 조항 제시, 국가수입과 공공지출에 대한 여러 분석문서, 더 나아가 경제전망, 공공재정 분석문서로 되어 있다. 이 문서에 ‘예산 청서(les bleus budgétaires)’, ‘예산황서(les jaunes budgétaires)’가 부록으로 제시되어 있는데, 이들 청, 황예산은 다가올 해의 예산을 토론하고 결정하기 위해 정보를 완전하게 제공해주는 역할을 수행한다. 즉, 임무에 따른 부록 ‘청서’설명서(les annexes explicatives ‘bleues’)와 성과연계회안(PAP)은 각 프로그램별 성과의 목표와 기준을 결정한다. 재정법률이 재정민주주의를 위한 기본골격이라면 재정법률의 부속문서에 의해 재정지출의 성과 제고를 위한 틀이 구비된 것이다. 아울러 재정위원회가 중심이 된 의회 논의의 제도화가 두드러지는데 예산토론은 5개의 의무적인 통과점이 있다. 예산정향예의 토론, 전년도 규정

법률안 토론, 의무적 선불금에 대한 토론, 다음 해 재정법률안의 토론, 연말의 개정재정법률안의 토론이 그것이다. 이들 토론은 행정부와 입법부 간의 깊은 대화의 기회를 제공한다.

보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도모색으로 예산개혁은 예산과정의 근간이 되는 재정법률이 의회의 효율적 통제가 가능하도록 의회의 예산 및 지출통제를 강화하는 방향에서 찾고 있다. 그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가 작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식하에 예산의 효율성 달성을 위해 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과(결과)를 도출해야 한다는 것이다. 여기에서 상원(Sénat) 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다. 아울러 국가재정에 대한 행정통제는 첫째, 예산 및 재정과정에 대한 내부행정통제의 성격을 가지고 있는 것과 둘째, 다양한 감사기관에서 행하는 통제가 있다.

지금까지 논의한 세 국가의 지출승인법 및 재정법을 요약하면 기본적으로 지출승인법은 영국에서 유래하였으나 영국에서는 불문법에 의하여 제도화 되어 단일지출승인법(single appropriation act)으로 운영되고 있는 반면, 미국에서는 헌법의 근거하여 현행 12개 지출승인법을 제정하고 있는 차이점이 있다. 프랑스의 경우 헌법규정과 함께 예산헌법이라고 불리는 재정에 관한 조직법률(LOLF)이 존재하고 이 법에 근거하여 매년 예산에 관한 단일의 재정법이 통과되는 형식을 취하고 있다.

예산항목 형식의 경우, 미국과 영국의 경우는 기본적으로 계좌(account)별로 분류되지만 프랑스의 경우 경상계정과 투자계정으로 구분되는 특색이 있다. 부속서류와 관련하여, 미국의 경우 위원회보고서가 존재하지만 영국의 경우는 존재하지 않은 차이점이 있다. 프랑스의 경우 무려 2만쪽에 달하는 광대한 부속서류가 존재하는 바, 대표적인 것이 '예산청서'설명서와 예산황서이다.

미국의 경우는 지출승인법이 규범적으로는 법적 효력이 있지만 현

실적으로는 의회의 정치적 책임(political accountability)이 더 중요시 되는 경향이 있다. 영국의 경우는 의원내각제이기에 예산의 집행책임은 행정부가 일차적인 책임이 있다. 프랑스의 경우는 재정책임을 높이기 위하여 의회 재정위원회의 역할강화와 행정부 재정운영에 대한 중복적인 기관통제가 존재한다.

마지막으로 지출승인법 및 재정법 운영의 특징으로, 미국의 경우는 지출승인법이 나름대로 잘 작동되고 있는 가장 큰 이유는 다선 및 동일 소위원회에서 오랜 근무경력과 연공서열에 기반한 의원들의 예산에 대한 전문적인 지식 축적 및 의원보좌관의 전문성을 들 수 있다. 또한 CBO의 객관적인 정보의 제공도 중요한 요인이라고 할 수 있다. 영국의 경우 2011년 예산책임 및 감사법에 근거하여 예산책임청(OBR)을 신설하였는데, 이 기관은 장기재정 지속가능성 점검, 경제전망 및 전망평가보고서(EFO) 발간, 정부재정목표 이행가능성 평가, 공공부문 순채무 감소 등을 점검하고 있다. 또한 감사원의 회계감사 책임을 강화하여 재정통제 및 책임성을 강화하고 있다.

프랑스의 경우 전통적인 의회의 재정통제와 함께 최근 사회·경제적 변화에 따라 예산의 성과를 높이기 위한 의회의 노력이 두드러지는데 이는 4년간의 준비 하에 제정된 2001년 조직(기관)법(LOLF)으로 나타나고 있다. 프랑스의 경우 행정부와 의회의 재정에 관한 토론의 활성화, 의회의 전문성을 제고하기 위한 재정위원회의 역할 강화, 성과를 제고하기 위한 예산구조의 개혁, 예산집행을 통제하기 위한 중첩적 기관의 관여로 특징지을 수 있다.

최근 지출승인법 활용에 대한 각국의 인식의 변화가 나타나고 있는데 현재까지 우리나라에서 지출승인법에 관한 연구는 지출승인법의 법적 효력이 무엇이며, 법적 효력을 통해 재정통제를 강화하는 관점에서 이루어졌다.

재정민주주의 측면에서 정부와 국민의 권리와 의무관계를 밝히는 차원에서 예산을 법률로 규율하는 지출승인법은 타당성이 있다. 즉, 재

정활동은 법치국가의 틀 내에서 엄격한 법규의 적용을 받아 적용되어야 하는 당위성을 갖는다. 다만 정부의 재정활동에 대한 통제를 통해 정부 및 공공기관의 효율성을 극대화하고 기능의 투명성을 제고하고자 하는 데 있어 지출승인법의 존재 여부가 효과적인가는 별개의 문제라 할 수 있을 것이다. 미국의 방대한 위원회보고서와 프랑스의 예산구조의 변화(사업구조화, 경상계정과 투자계정의 구분) 및 재정의 성과를 높이기 위한 사업목표와 지표가 명시화된 예산부속서류에서 나타나듯이, 지출승인법의 부속서류에서 사업의 성과관리를 위한 상세한 재정정보의 제공이 두드러지고 있다. 즉, 사업의 목표와 내용에 대해 의회에서 구체적인 지침을 제공함으로써 행정부 예산집행의 자의성을 방지하고 성과를 제고하는 기능이 중요시되고 있다.

재정민주주의 구현과 권력분립의 원칙에 비추어 볼 때 미국이나 여타 선진국가의 경우처럼 우리나라도 헌법 개정을 통하여 지출승인법을 의회에서 통과하여, 의회가 주도적으로 행정부의 재정집행을 통제하는 방안이 바람직하다. 이는 헌법개정이 선행되어야 해결할 수 있기 때문에 중간단계로써 의회에서 지출승인법과 유사한 재정통제방안을 마련할 수 있다면 우선 이러한 제도를 활용하고, 점진적으로 헌법 개정을 통한 지출승인법의 제정을 마련할 수 있을 것이다. 주요 방안은 다음과 같다.

첫째, 국가재정법 개정을 통하여 대통령령으로 미국의 지출승인법과 비슷한 법률을 제정하는 방안으로 국가재정법 개정을 통하여, 대통령령으로 미국의 지출승인법 및 위원회보고서나 프랑스의 예산청서 등의 부속문서와 비슷하게 주요 사업 또는 지출항목에 대한 사용목적, 용도제한 등을 설정하는 방법을 생각 할 수 있다. 다만 이 경우에 미국과 달리 다수의 지출승인(령)을 통과시킬 것이 아니고 영국처럼 각 부처의 모든 사업 및 지출항목을 1개의 지출승인령에 담는 방법을 고안할 수 있다. 이 방안의 장점으로는 의회의 지출승인법이 없이 대통령령으로 지출승인령을 행정부에서 작성하여 각 부서의 재정집행을 손

쉽게 통제할 수 있다. 조정과 통제의 성격상 기획재정부 예산실에서 지출승인령을 작성하여 대통령의 재가를 얻는 형식을 취할 수 있을 것이다. 대통령령에 의한 지출승인법의 제정은 몇 가지 단점이 있는데, 우선 미국의 지출승인법처럼 매년 방대한 양의 법을 제정해야 하는 번거로움이 뒤따른다. 둘째로, 재정집행통제는 재정민주주의와 권력분립의 원칙상 의회의 권한인데 이를 행정부인 대통령 권한하에 놓음으로 인하여 재정민주주의와 권력분립의 원칙을 훼손함은 물론 의회의 예산통제권한을 약화시킬 수 있다는 결함이 있다.

둘째, 통합사업관리의 일환으로 정부에서 수행하는 재정사업에 사업목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시키는 방안으로 통합적 사업관리를 위한 법제화를 제안하고 있다. 통합사업관리는 예산비법률주의의 문제인 범규범적 측면보다는 사업관리를 위한 국가재정법의 개정으로 예산법률주의의 주요한 장점인 효과적인 사업관리와 이를 위한 재정정보의 제공을 강조한 것이다. 본 연구에서는 통합재정은 재정관리제도 간의 연계뿐만 아니라 재정관리제도와 예산운영과정의 연계를 동시에 포함하는 것으로, 이때 사업을 매개로 정보가 공유되는 체제를 강조하고 있다. 현행 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하고 있어 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없는 상황에서 지출승인법과 상관없이 의회법이나 국가재정법(또는 시행령)을 개정해 통합적 사업관리를 위한 제도적 장치를 마련하는 것은 쉽게 해결될 수 있는 사항이다. 이 경우 국가회계법 제24조 내부통제에서 규정하고 있는 회계책임관을 실질화하는 방안을 동시에 강구해야 할 것이다. 관리통제에서 핵심적인 역할을 할 원가정보의 산출과 활용을 위해 우리나라는 헌법 개정 없이 지출승인법을 제정할 수 없는 상태이기 때문에 국가재정법에 관련 규정을 마련하여 재정사업의 목표와 성과측정, 추진조직, 원가관리, 담당자를 특정화하여 재정사업 전반에 대한 통합적인 관리를 유도할 필요가 있다.

셋째, 프랑스의 경우와 같이 고도의 전문성을 가진 기구를 통하여 예산성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요구할 수 있고 특별한 경우 집행을 금지시킬 수 있는 방안이다. 우리나라에서도 프랑스의 공공회계관리원과 같이 별도의 출납명령관을 두는 방안을 고려할 필요가 있는데 감사원의 경우에는 사후적인 집행 통제에 그치는 한계가 있으나 프랑스의 국가회계원이나 레지옹회계원과 같은 기구를 감사원과 별도로 설립하는 경우 즉각적, 전문적이며 효율적, 효과적인 집행통제가 가능하다는 장점이 있다. 하지만 감사원과 별도로 국가회계원 또는 레지옹회계원을 설립 시 기관 간의 업무영역 다툼의 가능성이 존재하며, 감사원의 반발이 예상된다는 점을 감안하여야 할 것이다.

마지막으로 관련 법령의 개정과 동시에 사법부나 헌법재판소의 판사들에 대한 예산 및 재정 관련 교육을 수행하여 이들이 행정부의 불법 재정집행에 대하여 올바른 판결을 통하여 재정책임성을 제고할 수 있는 법적인 재정통제방안을 강구할 수 있을 것이다. 이는 행정부의 불법·위법 재정집행을 사법부를 통해 통제할 수 있는 반면, 고도의 전문성과 복잡성이 증대하는 이 시대에 과연 예산과 재정에 대한 전문성이 뒤떨어지는 사법부가 판단을 하는 것은 무리가 있다는 시각도 존재한다. 즉, 사업성과를 제고하는 측면보다는 예산의 법규범을 강화하는데 그치는 한계가 있으며, 정책의 영역을 사법부의 영역으로 확대하여 복잡한 정책결정을 더 위촉시켜 효율적이고 효과적인 재정집행을 어렵게 한다는 면도 감안하여야 할 것이다.

결론적으로 지출승인법이 재정민주주의의 핵심적인 기제로 작용하는 점은 분명하나 이 과정에서 각국의 정치문화, 관련자들의 전문성과 행정부 내, 행정부와 의회 간의 예산에 대한 실질적인 토론이 중요하게 작용하고 있다. 4년의 준비기간을 거쳐 2006년부터 프랑스에서 운영되는 예산회계관리규칙의 내용을 참조할 필요가 있다.

첫째, 미국의 경우 의회의 권한과 역할이 크다는 측면에서 의회에

의한 재정통제가 지출승인법과 'committee report'에 나타나고 있는데, 프랑스의 경우에는 의회의 과도한 통제를 제어하기 위해 의회가 70일 내에 재정법률을 통과하지 않으면 법률명령에 의해 이를 시행할 수 있도록 규정하는 등 완충장치를 두고 있는데 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

둘째, 프랑스는 예산헌법이라 불리는 기관법(LOLF)에 의해 매년 제정되는 재정법률은 예산의 구조를 경상계정과 투자계정을 구분하며, 일반예산의 예산구조를 중대한 임무, 프로그램, 활동으로 세분화하고 성과목표와 지표, 사업원가를 통합적으로 연계하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우 국가재정운영계획, Top-down예산제도, Program예산제도, 재정사업자율평가제도, 발생주의회계를 통합적으로 연계하여 성과목표, 성과지표, 예산, 사업원가가 유기적으로 활용할 수 있는 치밀한 제도 개선방안이 제시되어야 하며, 이를 법제화하여 실효성을 높여야 할 것이다. 아울러 결산과 예산과의 연계도 필요한데 프랑스는 결산도 결산(규제)법률로 제정되며, 내각책임제인 영국에서는 예산보다 결산에 대한 심의가 더욱 중요하다.

셋째, 프랑스는 예산집행의 투명성과 책임성을 높이기 위해 행정부 내 다양한 재정통제방안을 운영하고 있는데 대표적인 것으로 출납명령관과 공공회계관리원을 통한 재정통제이다. 우리나라의 경우에도 감사원과 별도로 기획재정부에서 각부처의 예산집행과 별도로 출납명령에 대한 통제를 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

목 차

I. 서론	25
1. 연구의 목적	25
2. 연구방법	29
II. 이론적 배경	30
1. 예산법률주의	30
2. 우리나라 예산의 법적 성격	34
3. 재정통제	38
가. 법규범과 관련된 법적 통제	40
나. 국회의 재정통제	41
다. 행정부의 관리통제	42
III. 미국 사례	44
1. 미국 연방정부의 예산과정 전반	44
가. 연방정부의 예산 관련 주요 기관과 역할	44
나. 연방정부 예산의 종류와 형식 및 구성	52
다. 예산과정	58
2. 예산과정의 주요 행위자와 그들의 상호작용	66

3. 지출승인법의 내용과 구성	72
가. 지출승인법의 구성과 내용	72
나. Committee Report(위원회 보고서)	81
4. 지출승인법과 committee report의 장단점	86
가. 장점	86
나. 단점	87
5. 미국 지출승인법과 committee report가 제시하는 정책적 함의	89
IV. 영국 사례	91
1. 예산과정과 예산행위자	91
가. 예산과정	93
나. 예산 관련 법률 등의 변천	102
다. 예산의 주요 행위자	104
라. 예산 행위자 간 권력관계	109
2. 지출승인법의 구성 및 내용	112
3. 지출승인법이 제시하는 정책적 함의	128
V. 프랑스 사례	131
1. 프랑스의 예산제도	132
가. 예산구조	133
나. 예산의 구성	139
다. 국가예산의 제출형태	144
2. 예산과정과 참여자	155
가. 예산과정	155
나. 예산과정에서의 주요 행위자와 상호작용	158

3. 재정법률의 이해	176
가. 재정법률의 원칙과 내용	176
나. 재정법률의 기대 효과	180
다. 재정법률의 집행에 대한 통제	182
4. 정책적 함의	185
VI. 결론: 재정책임성 제고를 위한 재정통제제도	189
1. 주요국 지출승인법 요약	189
가. 미국 사례	189
나. 영국 사례	191
다. 프랑스 사례	193
라. 종합	195
2. 재정책임성 제고를 위한 대안의 모색	198
가. 대통령령에 의한 지출승인법 제정	199
나. 통합사업관리를 지향하는 재정통제	200
다. 행정부와 독립된 전문성을 가진 기구를 통한 예산성립 및 집행의 적법성 감시	204
라. 재정법 해석의 강화	204
3. 결론 및 정책제언	206
참고문헌	210
부록	214
부록1. 미국	214
부록2. 영국	241
부록3. 프랑스	255

표목차

〈표 III-1〉 미연방 예산과정 개요	58
〈표 III-2〉 행정부 예산편성 주요 절차	60
〈표 III-3〉 정규지출승인법상의 총칙규정, FY1964-2004	80
〈표 III-4〉 2013년 예산과 2014년 예산신청 비교	85
〈표 IV-1〉 영국의 예산과정	94
〈표 IV-2〉 영국의 예산과정과 관련된 회계주기	95
〈표 IV-3〉 영국의 세입구조	113
〈표 IV-4〉 영국의 기능별 세출구조	114
〈표 V-1〉 2007, 2008년의 국가균형예산(2007년 재정법률 제52조, 2008년 재정법률 제58조)	135
〈표 V-2〉 적자예산 내용(2003년)	137
〈표 V-3〉 국가예산(2010년)의 구성	143
〈표 V-4〉 재정법률의 두 부분(1959년 정령)	145
〈표 V-5〉 예산결정과정	156
〈표 V-6〉 경제적 맥락에서의 주요 요소	159
〈표 V-7〉 2011년 균형재정법률안	160
〈표 V-8〉 재정법률계획안의 형성단계	166
〈표 V-9〉 재정법률의 상이한 유형(LOLF의 제1조)	179
〈표 VI-1〉 지출승인법의 비교	196
〈표 VI-2〉 재정통제 대안의 비교	205

그림목차

[그림 II-1] 재정통제 논의의 틀	39
[그림 III-1] 예산심의단계	60
[그림 IV-1] 영국의 예·결산과정	101
[그림 IV-2] 재정법(1998)에 근거한 재정체계	103
[그림 IV-3] 재무성 조직도	107
[그림 IV-4] 세출법안 입안 절차	115
[그림 IV-5] 세출예산법 일부 내용(에너지 및 기후변화부) ..	118
[그림 IV-6] 부처별지출한도(DEL)	120
[그림 IV-7] 부처별 경상 연간관리지출(AME) 전망	121
[그림 IV-8] 부처별 자본 연간관리지출(AME) 전망	122
[그림 IV-9] 세출예산서 일부내용(에너지 및 기후변화 부): Part I	124
[그림 IV-10] 세출예산서 일부내용(에너지 및 기후변화 부): Part I	124
[그림 IV-11] 세부항목(Subhead detail: Part II)	125
[그림 IV-12] 세부항목(Subhead detail: Part II)	127
[그림 V-1] 국가예산구조: 경상계정과 투자계정(2008년도)	138
[그림 V-2] 국가예산의 새로운 구조	140

I. 서론

1. 연구의 목적

우리나라는 일본과 같이 예산을 법률과 다른 형식으로 규정하는 예산비법률주의를 택하고 있으나 영국, 미국, 독일, 프랑스 등 대부분의 선진국가에서는 국민의 대표인 의회가 예산편성뿐만 아니라 집행에 대하여도 법에 근거하여 통제할 수 있는 예산법률주의를 채택하고 있다. 이와 같이 예산법률주의는 재정민주주의의 핵심적 요소일 뿐만 아니라 예산운영의 효과적인 수단으로 작용하기에 예산법률주의에 대한 깊은 이해는 국가 재정을 파악하는 데 필수적이다.

예산법률주의는 그 내용과 성격에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있지만, 영국과 미국은 매년 지출승인법(appropriation act) 또는 세출법을 제정하여 입법과목에 해당하는 지출항목인 예산에 법적 효력을 부여하기 때문에 이를 'budget law' 또는 'appropriation act' 라고 부른다. 무엇보다 지출승인법은 지출예산의 각 항목에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 정하여 주기 때문에 의회를 통해 지출책임성을 확보하여 효과적이고 효율적인 지출을 유도한다.

예산비법률주의하에서는 예산의 법적 성격이 명확하게 규정되어 있지 않아 예산의 효력과 규범력이 불분명하다. 또한 예산집행에 대한 의회통제가 제약을 받기 때문에 재정집행의 책임성과 투명성에 많은 문제가 따른다. 우리나라의 경우는 예산안이 법률안 형태를 취하고 있지 않고, 지출승인법이 없어 집행 방법, 사업추진체계 등을 포함한 집행 전반에 대하여 비선출직인 행정부 관리들에게 전권을 부여하고 있

어, 재정민주주의 실현과 집행책임성 확보 큰 장애가 되고 있다(옥동석, 2004). 아울러 현행 예산이 법규범적인 측면에서 구속력이 적다는 문제와 함께 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하기 때문에 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정할 방법이 없다는 한계가 있다. 현재 국회에서는 부대의견(rider)이라는 결의문적 형식을 통하여 예산집행 등에 조건을 달고 있지만, 부대의견은 법적 근거가 미비하여 예산운영에 대한 실질적인 통제 효과가 없다. 다시 말하면 예산서에 공식적으로 기술된 내용이 사업명과 금액에 불과하여 사업목적, 추진배경, 사업지표 등 정성적인 내용이 없기 때문에 추후 사업의 진도 파악, 성과평가, 사업의 책임성 추구에 한계가 있다 하겠다.

우리나라에서도 헌법 개정을 통해 미국, 영국 등과 같이 예산을 지출승인법으로 확정하여 의회에 의한 지출책임성을 확보할 수 있지만, 현실적으로 헌법 개정이 힘들고, 또 대통령제인 우리나라 상황에서 당장 지출승인법 도입은 몇 가지 어려움이 뒤따른다. 이러한 현실을 감안할 때 영국이나 미국의 지출승인법과 유사한 효력을 지닌 법령의 제정이나 재정집행 관련 법 개정을 통하여 효과적인 지출통제 방안의 설계를 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 지출승인법의 도입이 어려울 경우, 지출승인법과 비슷한 효과를 낼 수 있는 법제도의 설계도 고려할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 미국, 영국과 프랑스 지출승인법의 운영실태를 심도 있게 연구하여, 우리나라에서도 국회에서 예산승인 후 행정부에 의한 자의적이고 비효율적인 예산집행을 방지하고 예산집행의 책임성을 향상시키기 위하여 주요 지출 항목에 대한 예산지출 가이드라인(용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등)을 마련하여 실행하는 방안을 모색한다.

즉, 본 연구는 지출승인법을 통과시키기 위한 헌법 개정 전의 일종의 중간단계로 지출 각 항목의 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임

등의 제도화 방안을 모색하기 위한 연구로 의미를 지니고 있다. 우리나라에는 현재 지출승인법이 없기 때문에 예산운영에 대한 의회통제가 미비하여 행정부의 재정책임성과 투명성을 담보하기 위해서는 영국이나 미국식 지출승인법을 도입하지는 주장도 있지만, 현실적으로 지출승인법의 도입을 위해서는 헌법 개정이 필요하기에 행정부에 의한 재정집행을 효과적으로 통제하는 관련 법제도를 정비하여 예산운영 과정에서 국민의 대표성과 법치주의의 원칙을 견지하고 의회의 전문성을 제고하여 재정집행의 효율성과 효과성을 높이는 주장 또한 존재한다.

기존 몇몇 국내 문헌은 외국의 지출법률주의나 지출승인법에 대해 체계적으로 소개하고 있으나 구체적으로 이들 지출승인법이 어떠한 내용을 담고 있으며 운영상의 장단점과 한계는 무엇인지에 대한 비교 연구는 부족한 실정이다. 본 연구에서는 지출법률주의가 잘 발달되어 있는 미국, 영국, 프랑스의 지출승인법 및 관련 재정법과 운영 사례를 중심으로 분석하고 있는 바, 특히 지출승인법으로 인해 예산운영 과정, 예산 과정에서의 참여자, 예산운영 양식(mode) 등에서 어떠한 차이가 있는가를 심층적으로 분석하고 있다. 또한 이들 제도와 운영 사례의 시사점을 토대로 우리나라 상황에 적합한 재정통제 방안과 재정관리 방안을 제안하고자 한다.

예산집행의 책임성과 효율성을 제고하려면 지출승인법이 가지고 있는 범규범과 함께 사업에 대한 구체적인 통제가 필요하다는 점을 감안하여 관리통제의 관점에서 사업에 대한 효과적인 관리방안도 함께 제시하고자 한다. 민주국가의 예산운영은 ① 의회의 집행부 통제와 ② 예산운영의 경제·재정적 맥락을 고려한 합리성의 추구(노력)로 집약될 수 있다. 현대 예산은 예산운영이 단지 투입이라는 수단의 논리에서 결과(성과)의 논리를 지향하고 있는 바, 목적의 적절성(타당성), 측정체계의 신뢰성을 보장하는 것이 무엇보다 중요하며, 사업의 성과를 구체적으로 분석하는 것도 필요하다. 이를 위해 새로운 예산구조, 새로운 관리방식, 새로운 회계제도, 새로운 정보체계구축도 필수적인데 이

러한 예산운영의 개혁에 전제가 되는 재정원칙과 이를 통제하기 위한 규율에 대한 논의도 본 연구에서 함께 추구한다. 이러한 연구들을 토대로 관리통제를 통한 사업의 성과를 높이기 위해 방안으로 정부가 수행하는 재정사업의 사업목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시키는 경우 지출승인법이 의도하는 비슷한 성과를 거둘 수 있을 것이다.

본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같은 내용으로 구체화할 수 있을 것이다. 첫째, 주요 국가의 지출승인법의 내용이 무엇이며, 어떻게 운영되는가, 둘째, 재정통제의 관점에서 지출승인법의 법적 구속력과 재정운영에 대한 통제는 어떠한가, 셋째, 지출승인법이 우리나라에서 효과적인 재정운영의 통제를 위하여 시사하는 바가 무엇이며 우리나라 사정에 맞는 재정통제 방식은 무엇인가 등이다. 특히 최근 예산운영의 주요한 관심사인 사업성과를 높이기 위하여 지출승인법이 어떠한 역할을 하는가라는 관점에서 연구를 진행하고 있다.

본 연구는 아래와 같은 내용을 담는다. II장에서는 재정민주주의와 법치주의 관점에서 재정통제를 설명하기 위한 이론적 배경으로 예산법률주의, 우리나라 예산의 법적 성격 및 재정통제를 살펴본다. III장에서는 미국의 지출승인법과 그 운영 사례를 고찰한다. IV장에서는 영국 지출승인법의 내용과 그 운영 사례를 살펴본다. V장에서는 프랑스 사례를 살펴보고, VI장에서는 이들 국가의 사례를 분석, 정리, 벤치마킹하여 우리나라 형편에 맞는 지출승인법과 유사한 효과를 보이는 재정통제 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 다음과 같은 연구방법을 이용하여 진행하였다. 우선 배경 정보, 관련 이론 및 선행연구의 검토를 위해 문헌연구 조사의 방법을 사용하였다. 문헌연구 수행 시 해외자료 확보를 위해 기존 문헌과 인터넷검색에 의존하였다. 각국의 심층 사례운동은 인터뷰, 전화통화 등을 통한 전문가 및 실무자 접촉으로 보완하였다. 또한 각국의 지출승인법을 비롯한 재정관련법 분석을 위하여 관련 법령들에 대한 정밀한 검색도 함께 하였다.

II. 이론적 배경

지출승인법과 관련 법을 통한 의회의 행정부에 대한 재정통제를 설명하기 위하여 제 II 장에서는 재정민주주의와 법치주의의 관점에서 지출승인법을 살펴보고자 한다. 이를 위한 이론적 근간이 되는 예산법률주의, 우리나라에서 예산의 법적 성격 및 재정통제를 살펴보고자 한다.

1. 예산법률주의

국가의 재정운동과정에는 재정총량규모, 분야별 재정규모, 사업별 내용과 추진방법 등에 대한 다양한 가치판단과 이에 근거한 결정이 필요하다. 이러한 가치판단을 함에 있어서 국민의 의사를 반영해야 하는데, 대의민주주의 국가에서는 이러한 결정은 기본적으로 의회가 입법권 또는 예산승인권의 행사를 통하여 수행하게 된다. 아울러 행정부는 국민의 의사를 반영한 법률 또는 예산의 규정하에서 주어진 재량권을 활용하여 재정을 집행한다.

재정민주주의(fiscal democracy)란 국민의 의사를 재정운동에 실질적으로 반영하는 것으로서, 서구 민주주의 시발과 발전에 있어서 민주주의의 중요한 근간으로 작용하여 왔다. 재정민주주의의 기본 원리는 모든 국민들은 납세자로서의 의무를 가지고 있기 때문에 공권력에 대한 토론과 행정비용문제를 어떻게 다루어야 할 것인가에 대한 논의에 참여하여야 하며, 또 한편으로는 예산지출의 사용처를 확인하고 그 용도가 적정하게 사용되었는지에 대한 점검을 통하여, 그들이 자유롭게 승인한 공공기여의 방식을 결정하여야 한다는 것이다. 이러한 재정민주주의 정신을 구현하기 위하여 서구 민주주의 근대 재정체도의 4대

근간은 조세의 종목과 세율은 의회에서 법률로 확정하여야 한다는 '조세법률주의', 지출의 항목별 내용과 금액은 의회에서 법률로 확정해야 한다는 '지출법률주의', 국가재정의 모든 수입과 지출은 단일의 책임 하에 총괄적으로 조정하고 투명하게 공개하여야 한다는 '통합예산', 행정부로부터 독립된 기관이 재정집행 결과를 감사하여 이를 의회에 보고하고 의회의 통제 하에 예산으로 환류하여야 한다는 '독립감사의 의회보고'로 요약할 수 있다(옥동석, 2004).

법치주의는 국가 의사의 성립을 객관화하고, 그 객관화된 국가 의사를 현실에서 그 내용대로 실현시킬 것을 본질적인 목적으로 하고 있다. 법치주의 아래서는 국가 의사 성립을 객관화하기 위하여, 모든 국가 의사의 성립 형식을 일정한 형태로 특정하게 되는데 이는 법규범 형태 자체가 자의적으로 변동되는 것이 자의적인 권력 행사를 허용할 가능성이 존재하기 때문이다.

따라서 법치주의는 법규범의 예측가능성과 이에 대한 사법적 구제로 특징지을 수 있는데 예산과 관련하여 예산행위가 객관화되어 자의적인 권력 행사가 아닌 예측가능성과 일관성을 유지하고 예산규범에 대한 효력을 가지고 이것이 불가능한 경우 사법적 구제가 가능하여야 한다는 것이다. 재정법률의 진정성은 합리적으로 흘러갈 수 있는 이용 가능한 정보와 예측을 고려하는 것으로 이를 평가하는 의회나 궁극적으로 국민이 오판하지 않게 하는 것이다.

재정민주주의의 핵심인 재정법률주의는 의회의 국민대표성과 독립성이 전제되어 있는데 형식적 의미의 법치주의가 아닌 실질적 의미의 법치주의가 담보되기 위해서는 법치주의에 대한 성찰이 전제가 되어야 할 것이다. 법치주의는 자유주의의 전통 속에서 정립된 정치적 이상으로 첫째, 법은 모든 사람에게 예외 없이 적용되어야 하며 둘째, 법은 불의(不義)의 행위를 금지하는 내용이어야 하며 셋째, 법은 금지된 행동이 무엇인지를 누구나 알 수 있어야 한다. 예산의 법률화는 형식적 의미가 아닌 국민의 재산과 권익을 보장하는 의미에서 논의되어야

할 것이다.

따라서 예산법률주의란 법치주의적 관점에서 예산이 법률로 의결되어 법률과 동일한 효력이 있어야 한다는 것을 의미한다(옥동석, 2004, p.1). 즉, 예산을 법률과 동일하게 규율함으로써 그 규범력 또는 규제력을 명확히 하여 국회의 재정통제권, 더 나아가 재정민주주의를 더욱 강화하자는 것이다.¹⁾

지출승인법은 지출예산의 각 항목에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 정하여 주기에 의회에 의한 지출책임성을 확보하여 효과적이고 효율적인 지출을 유도한다. 이는 승인된 예산 내용이 무엇인가를 명문으로 규정하고 있기 때문인데 구체적인 형식과 내용 그리고 운영 실태는 국가에 따라 다양하게 나타나고 있다. 즉, 예산법률주의의 효과는 다음과 같은 내용으로 요약될 수 있을 것인데(이창수·예승우, 2012, pp.13~18) 이는 규범력의 명확화, 예산에 관한 기본법의 근거 마련, 법치주의의 원리에서 비롯된 법률 유보의 원칙 확립, 예산집행에 대한 규범적 통제 강화, 국기기관에 대한 구속력 강화, 예산총칙 및 부대의견에 대한 법률적 효력 부여, 예산과 법률의 불일치 해소, 예산에 대한 법률의 종속 현상 불식, 예산정보의 공개, 국회 예산심의절차의 내실화, 재정민주주의 이념의 실질적 보장 등이다.

옥동석(2011)은 예산법률주의와 예산비법률주의의 근본적인 차이를 두 가지 측면에서 조명하고 있다. 하나는 예산비법률주의가 예산에 법적 규범력을 부여하지 못한다는 것이고 또 다른 하나는 예산운용에 대한 국민적 의지의 결정방법이 법률과 다르다는 것이다. 이러한 차이는 입법부와 행정부가 융합되어 있는 내각책임제보다 권력분립(separation of power)을 지향하는 대통령제에서 보다 더 분명하게 나타날 수 있다. 특히 대통령제하에서 국회가 여소야대의 상황일 때 예산비법률주의는 예산운용의 국민적 의지를 결정하는 방법에서 한계가 노정될 수

1) 재정법률주의는 '재정활동은 법률에 근거하여야 한다'는 원칙이며, 예산법률주의는 재정법률주의의 일종의 하위개념으로 보아야 할 것이다.

밖에 없음을 지적하였다.

한편 예산법률주의와 관련된 쟁점은 예산이 가지는 법적 효력이 무엇인가하는 점이다. 이는 예산이라는 법규범의 수규범자(대상자)가 누구인가하는 문제로 행정규칙과 같이 국가를 대상으로만 효력을 가지는가, 그렇지 않으면 일반 법률이나 명령·규칙, 조례·규칙과 같이 국민과 국가 모두에 대해 효력을 가지는가 하는 것이다(황도수, 2013). 예산이 국가의 재산권 변동에 관한 사항으로 국가 내지 국가기관이 예산의 수규범자가 됨은 의문의 여지가 없다. 문제는 재정지출행위에 의해 영향을 받는 제3자로서의 국민들이 예산의 법효력에 직접적인 영향을 받느냐 하는 점이다.

독일의 경우 예산법률주의를 택하고 있으나 의회는 단지 형식적 법률인 예산법을 통해 본질상 행정부의 사무인 지출권을 승인해 줄 뿐이며, 예산법률을 통해 확정된 예산계획은 국가의 관리를 위한 정부활동으로서 일반적인 구속력이 없거나, 있더라도 아주 약한 형식적 법이라는 것이 다수설이다(이창수·예승우, 2012 p.4).

결론적으로 재정민주주의 측면에서 정부와 국민의 권리와 의무관계를 밝히는 차원에서 예산을 법률로 규율하는 지출승인법은 타당성이 있다. 즉, 재정활동은 법치국가(un Etat de droit)의 틀 내에서 엄격한 법규의 적용을 받아 적용되어야 하는 당위성을 갖는다. 다만 정부의 재정활동에 대한 통제를 통해 정부 및 공공기관의 효율성을 극대화하고 기능의 투명성을 제고하고자 하는 데 있어 재정법률의 존재 여부가 효과적인가는 별개의 문제라 할 수 있을 것이다. 이는 특정 국가의 의회의 권위, 정치행정문화, 법치주의적 전통, 여타 재정통제를 위한 법과 제도의 존재와 혼재된 복합적인 문제라 할 수 있기 때문이다.

2. 우리나라 예산의 법적 성격

우리나라 헌법은 국가의 재정행위 중 세출부분에 관해서는 제54조 제1항에서 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”라고, 세입부분에 대해서는 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하여 재정입헌주의를 선언하고 있는데 이는 헌법이 추구하는 이념과 원리에 따라 국가의 재정행위가 규율되어야 한다는 것을 의미한다.

‘예산비법률주의’는 예산을 법률과 다른 방법으로 결정하는 제도이다. 선진국들은 거의 모두 예산비법률주의를 채택하기 때문에, 대통령제하에서 예산을 법률처럼 ‘의회의결→행정부 재의 요구→의회 재의결’의 절차로 확정한다.

반면 우리나라는 예산을 법률로 간주하지 않기 때문에 ‘의회의결’이 있으면 그대로 확정된다. 권력분립을 기본으로 하는 대통령제이면서도 예산에 대해서만은 행정부의 재의 요구를 인정하지 않는 것이다. 물론 지방자치단체에서는 재의 요구를 인정하지만 법률에서 규정하는 매우 제한적인 조건하에서만 인정된다.²⁾ 또 다른 요소인 ‘의회의 지출예산 증액 제한’은 의회가 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새로운 비목을 설치할 때에만 행정부의 동의를 구해야 한다는 규정으로, 의회의 예산삭감에 아무런 제한을 두지 않는 것과 상당히 대조된다 할 수 있겠다.

따라서 미국과 영국 등 선진국이 근대적 재정민주주의 요소를 다 갖추고 있는 데 반하여 우리나라의 경우 조세비법률주의를 제외하고는 나머지 요소들은 거의 구비하고 있지 못하고 있다. 특히 지출예산의 각 항목에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등에 대하여 법률적인 용어로 기술하여 법률로 확정하여야 한다는 ‘지출비법률주의’ 형식을 갖추지 못하고 있다. 따라서 재정집행과정에서 행정부에 거의

2) 지방자치법 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소)와 지방자치법 제108조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구).

전권을 주고 있는 바, 우리나라 국회는 지출에 대한 행정부의 책임을 추궁할 수 있는 효과적인 수단을 갖추지 못하고 있다. 비선출직인 공무원들이 국민의 대표들의 동의도 없이 재정집행을 하고 있으며 재정집행에 대하여 책임을 지지 않고 있는 현실은 재정민주주의 정신에 어긋남은 물론이고 재정책임성과 효과적이고 효율적인 재정집행을 위하여도 향후 반드시 개선이 필요한 부분이다.

다시 정리하자면, 우리나라에서는 예산의 집행방법, 사업추진체계 등을 포함한 집행 전반에 대하여 비선출직인 행정부 관리들에게 상당한 권한을 부여하고 있어(선출직인 대통령과 지방자치단체장이 최종 결정하지만), 재정민주주의의 실현과 집행책임성 확보에 어려움이 있으며, 예산을 법률로 간주하지 않기 때문에 ‘의회의결’이 있으면 그대로 확정된다. 또한 권력분립을 기본으로 하는 대통령제이면서도 예산에 대해서만은 행정부의 재의 요구를 인정하지 않고 있다. 또한 행정부의 기능과 사업에 대한 의회의 사전승인으로 공무원이 사업 선정에 광범위한 재량권을 가진 데 비해 책임은 전무한 실정이다.

예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하기 때문에 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없는 상황이다. 부대의견(rider)이라는 결의문적 형식을 활용하지만 이는 법적 근거가 미비하고 재정통제가 효과적이지 않다. 다시 말하면 예산서에 공식적으로 기술된 내용이 사업명과 금액에 불과하여 사업목적, 추진배경, 사업지표 등 정성적인 내용이 없기 때문에 추후 이에 대한 사업의 진도 파악, 성과평가, 사업의 책임성 추구에 한계가 있다 하겠다.

예산의 법적 성격이 명확하게 규정돼 있지 않아 예산의 효력과 규범력이 불분명하다는 지적에 대해 황도수(2013)는 현행 예산도 법규범을 가지고 있다고 주장하고 있다. 황도수에 의하면 “법치주의의 관점에서 현행 예산은 법률 하위의 독자적인 법규범이나 예산은 명령·규칙보다 상위의 법규범으로 예산에 대한 규범통제는 법률에 준한다”고 보고 있다. 황도수는 지출승인법이 없기 때문에 행정부의 재정 집행 책

임성과 투명성에 많은 문제가 야기되고 있다는 지적에 대해서도 지출 승인법이 아니라도 의회의 예산운영에 대한 통제는 잘 이루어질 수 있다는 반론을 제기한다. 다만 지출승인법은 지출예산의 각 항목에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 규정하여 주기에, 의회에 의한 지출책임성을 확보하여 효과적이고 효율적인 지출을 유도 하는데, 이는 승인된 예산의 내용이 무엇인가를 명문으로 규정하고 있기 때문이라고 설명한다.

그간 우리나라에서는 재정운영을 규율하는 원칙과 통제의 부족으로 예산과정에서의 비효율성과 책임성 문제가 나타나고 있다. 최고정책결정자와 실무자 간의 역할이 불분명하여 실무자가 사실상 사업결정을 주도하는 데 반해 예산운영에 대한 책임소재가 불분명한 문제점이 나타나고 있다. 예산운영 과정의 책임성과 관련된 몇몇 사례는 다음과 같다.

- 성장률 전망치를 실제보다 높게 잡아 세입 추계를 과다하게 계상하는 것으로 불과 몇 개월 만에 막대한 세입 결손이 발생하여 추가경정예산을 편성하는 것,
- 확정되지 않거나 불확실한 자금을 세수로 편성하는 것,
- 성과가 미흡한 사업에 대한 예산 증액시키는 것,
- 초기에 예산을 적게 책정하고 경제성을 부풀린 후 사업비를 증액시키거나 수년간 지지부진한 국책사업,
- 막대한 재원이 소요되는 법안의 남발, 재정과탄을 부추기는 각종 행사 지원법 제정 등

우리나라 중앙정부에서는 2000년 초 국가재정운영계획, Top-down 예산제도, Program예산제도, 재정사업자율평가제도를 도입하여 예산과 사업의 성과를 연결하려는 여러 가지 노력을 기울여 왔고, 일정 정도 성공을 거두었다. 이처럼 예산제도 개혁에는 어느 정도 발전을 거두었지만 예산의 책임성 확보에는 아직도 미흡한 점이 많이 있다. 그간 예산운영의 책임성과 효율성을 제고하기 위해 선진국에서 시행한 다양한 재정제도를 도입 운용하고 있으나 의도한 성과가 나타나지 않

고 도입된 재정제도가 성공적으로 정착되지 못하는 이유는 제도에 대한 깊은 이해가 부족하여 우리 환경에 부적합한 제도를 도입했거나, 제도는 문제가 없어도 운영의 기반이 되는 인적, 정보 측면의 인프라가 미비하거나, 제도 간의 상충관계가 발생하는 경우로 요약할 수 있을 것이다. 예산운영의 비효율적인 운영을 초래하는 정치적인 영향력과 공무원의 도덕적 해이 등을 단시일 내에 극복하기는 어렵지만, 예측이 어렵고 객관적인 기준이 미비한 것과 법적 효력의 제약이라는 원인은 단시일 내에 개선이 가능한 부분이라 할 수 있을 것이다.

결론적으로 그동안 우리나라는 법제도적인 측면이 아닌 예측가능성이 낮은 권력적 차원의 비정상적 방식이나 관리적 방식을 통한 예산통제에 주력했다는 것으로 특징지을 수 있다. 우리나라에 지출승인법의 도입은 헌법 개정이 필요하기 때문에 단시일 내에 성취되기는 쉽지 아니하고, 설령 지출승인법이 도입되었다고 해도 예산운영의 책임성과 성과 제고가 자동으로 이루어지는 것은 아니라는 점을 명백히 할 필요가 있다. 중요한 것은 국회의원의 국민 대표성과 전문성 제고, 예산법률주의가 법규 만능이 아닌 법치주의를 기반으로 한다는 전제가 충족되어야 할 것이다. 이 경우 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로 기술하기에, 지출은 법률적 효력을 가지며 따라서 지출법률주의가 확립될 수 있다. 지출법률주의가 확립되면, 우선 예산서 내용에 변화가 올 것이다. 현행 프로그램 예산제도하에서는 세출예산은 분야, 부문, 정책사업, 단위사업 순으로 분류된 후에 금액이 있고 비고란에 사업개요 및 경비내역만 간단히 나와 있는데, 지출법률주의가 채택된다면 좀 더 상세한 사업개요, 경비내역을 포함하여 당해 세출과목에 관련한 제반 중요한 의사 결정사항들(사업추진체계, 추진방법, 지출방법, 권한, 책임소재)이 서술적으로 나열되어 법률의 형식으로 나타낼 수 있을 것이다. 물론 행정부에 재량을 부여하기 위하여 일부 입법과목에는 경비내역의 세부적 지출내역을 지출승인법안에 포함시키지 않을 수도 있다.

지출승인법안이 허용되면 미국에서처럼 ‘사업개요와 경비내역’에 표시된 내용들 외에도 국회가 본 입법과목의 사업을 집행하는 데 필요하다고 생각하는 제반 부대조건들(riders)을 법률로 첨부할 수 있을 것이다. 현재 우리나라 국회는 예산안을 심의 통과 시 다양한 부대조건을 제시하고 있는데, 엄밀하게 보자면 예산안 자체가 입법과정 절차를 통하여 법률로 통과된 것이 아니기에 이들 부대조건은 법적인 효력이 없다. 따라서 향후에 만일 이들 부대조건이 지출승인법률 형식으로 통과된다면 법적 구속력을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 지출승인법의 제정이 이루어진다면 행정부의 예산집행에 대한 책임성이 높아질 수 있을 것이다. 물론 예산에 대한 국회의 과잉통제가 문제가 될 수 있으나 이는 다른 차원의 문제이다.

지출승인법이 통과되면 결산의 질도 향상시킬 것으로 기대된다. 현행 국회의 결산은 극히 형식적이며 결산 결과가 예산에 환류가 잘 되지 않고 있는데, 만일 지출승인법이 통과되면 결산 시 의원들이 제시하는 부대의견이 법률의 형식을 띄기에 결산 내용이나 감사 결과를 예산편성 과정에서 실질적으로 반영할 수 있을 것이다. 즉, 현재 의원들이 제시하는 부대의견은 법적 구속력이 미비하여 국회가 행정부에 단순히 촉구하는 수준에 머무르지만 지출승인법안이 통과되면 결산의 결과가 예산으로 피드백될 수 있는 법적 효과를 가져올 것이다(옥동석, 2012).

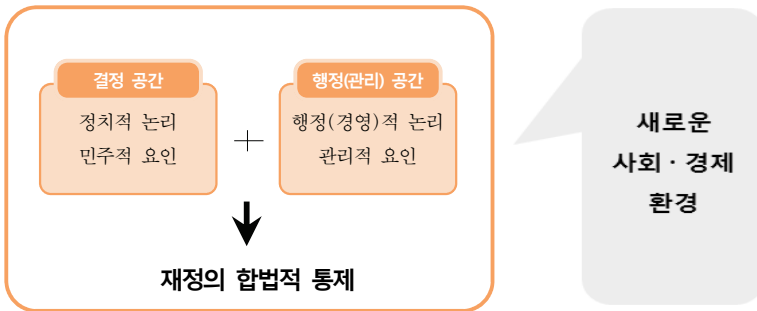
3. 재정통제

재정활동에 대한 통제는 우선 새로운 사회경제적 환경변화에 부합한 재정민주주의의 관점에서 검토되어야 할 것이다. 이러한 논리하에서 결정공간으로서 재정활동의 민주성에 부합하기 위하여 정치적·사법적 논리에 부응하는가를 확인하는 재정통제가 이루어져야 한다. 아울러 행정(관리)공간으로서 재정활동의 능률성(효율성)에 부합하기

위하여 관리목적에 부응하는 재정통제가 검토되어야 한다. 여기에서 재정운영에 대한 합법적 통제의 틀을 구축해야 하는 논거가 제시되고 있다([그림 II-1] 참조).

사회·경제적 환경이 변함에 따라 국가의 재정통제의 틀도 새롭게 정립되어야 하는데 이는 입법적 가치에 기반한 전통적인 의회의 정치적 통제와 함께 관리적 측면에서 성과를 제고하여야 한다는 행정적 논리의 부각이라 할 수 있다. 즉, 재정민주주의의 고양이라는 정치적 측면과 성과제고라는 행정적 논리가 재정의 합법적 통제라는 큰 틀에서 조화를 이뤄야 한다는 점이다.

[그림 II-1] 재정통제 논의의 틀



그간에는 지출승인법에 의한 재정통제는 재정민주주의의 확립이라는 정치적 측면이 강조되었으나 최근에는 사업성과의 제고를 위한 예산운영의 효율화가 재정통제의 주요한 내용이 되고 있다. 행정부의 예산운영과 관련된 재정통제는 크게 범규범과 관련된 법적통제, 국회에 의한 통제 및 관리통제를 들 수 있다.

가. 법규범과 관련된 법적 통제

법규범과 관련된 통제는 예산법률주의의 확립으로 이는 우선 예산서 내용에 변화를 초래하게 된다. 현행 프로그램 예산제도하에서는 세출예산은 분야, 부문, 정책사업, 단위사업 순으로 분류된 후에 금액이 있고, 비고란에 사업개요 및 경비내역만 간단히 나와 있는데, 지출법률주의가 채택된다면 좀 더 상세한 사업개요, 경비내역을 포함하여 당해 세출과목에 관련한 제반 중요한 의사 결정사항들(사업추진체계, 추진방법, 지출방법, 권한, 책임소재)이 서술적으로 나열되어 법규의 틀을 가지게 될 것이다. 현행 헌법체계하에서 지출승인법의 제정이 어려운 실정에서 예산의 법규범과 관련된 규범통제를 살펴보면 다음과 같다(황도수, 2013). 현행 판례에 의하면 예산 규범을 둘러싼 법적 분쟁에 대하여 실질적으로 사법적 구제수단을 포기하는 논리를 전개하고 있는데 이는 국가의 재정행위와 관련해서 예산 자체에 대한 사법심사는 물론 예산에 위반된 국가의 재정집행 권한 행사에 대한 사법심사조차도 제대로 행할 수 없다는 논리라 할 수 있다. 따라서 예산이 단순히 집행적 공권력 행사가 아니라 그 자체가 규범이라는 점을 고려하면, 첫째는 규범으로서의 예산이 규범으로서의 효력을 가지고 그 규범의 수규범자들로 하여금 예산규범을 준수하도록 하여야 한다는 점이고, 둘째는 규범으로서 예산 자체가 다른 상위 규범과의 관계에서 상위 규범에 위반되지 않도록 한다는 것이다(황도수, 2013 p.19). 이러한 논거로 예산이 국민의 재정적 이해관계를 규범적으로 결정한다는 점을 들고 있다. 황도수에 의하면 예산이 법규범이라는 점은 이의가 없는데, 법규범이란 국가사회의 모든 생활관계를 규율하는 국가의 강제규범으로서 그 목적이 국가사회에서 대립되는 이해관계를 합리적으로 규율하는 질서를 객관화하여 이를 보장함으로써 사회의 평화와 질서를 유지하고 법에 의하여 보장되는 개인의 생활이익을 보호하는 데 있다.

반면에 예산에 대한 과잉통제의 문제점은 예산운영의 자율성을 훼손

손하는 것은 다른 공법적 법령과 마찬가지로 국가권력 행사에 재량권을 부여하고 그 권한 행사의 일탈과 남용에 대해서만 규범적 통제를 행하는 것이 원칙으로 해결할 수 있다는 것이다.

결론적으로 법치주의의 관점에서 현행 예산은 법률 하위의 독자적인 범규범이지만 예산은 명령·규칙보다 상위의 범규범으로, 예산에 대한 규범통제는 법률에 준한다고 보고 있으나 실무상에서 이러한 규범이 확립되지 못한 것으로 볼 수 있을 것이다.

나. 국회의 재정통제

예산권력의 분립이 이루어지기 위해서는 행정부와 입법부 모두 합리적 예산운용을 위한 강력한 실천의지를 갖고 있어야 한다. 특히 국회의 예산심사가 국민적 신뢰를 얻지 못한다면 국회의 재정통제권 강화는 오히려 국가재정의 방만한 운용을 초래하여 국가발전에 재앙이 될 수 있다.

우리나라의 경우 의회의 대표성과 지출책임성에 대한 책무가 보장된다고 볼 수 있는가? 의회의 예산정치와 비전문성을 어떻게 극복할 것인가? 국회가 과연 재정민주주의의 역할을 할 수 있을 것인가?³⁾

우리나라의 경우 국회의원들의 도덕적 해이, 막대한 재원이 소요되는 법안의 남발, 재정파탄을 부추기는 각종 행사 지원법이 정치적인 논리로 국회를 통과하고 있고 포퓰리즘에 의한 과잉복지가 재정건전성의 발목을 잡는 현상이 야기되고 있다. 미국과 같은 오랜 전통으로 확립된 재정민주주의를 아직 갖추지 못한 우리나라에서 지출승인법을 통한 국회의 예산 통제 강화는 적지 않은 문제점을 노출할 수도 있다. 미국의 경우 의원들의 예산통제 역량의 향상은 세출위원회내의 동일

3) 이러한 근거로 일부에서는 재정의 의회통제 강화가 반드시 재정민주주의를 성숙시키는 것이 아니라는 견해를 보이기도 한다.

소위원회 내에서 오랜 기간 봉사함으로써 축적된 해당 업무에 대한 노하우와 의원들의 예산 활동을 도와주는 의회예산정책처(Congressional Budget Office) 직원들의 전문적인 식견임을 감안할 때, 우리의 경우에도 예산통제 강화를 위해서는 이러한 면을 감안하여야 할 것이다.

미국과 달리, 다선의원들의 비율이 적고 예산위원회에서 오랜 기간 활동할 수 있는 법적 기반을 갖추지 못한 것이 우리나라 의회의 현실이지만 현행 국회의 예산 및 결산승인, 국정감사, 각종 정책질의, 세법 등 재정관련 법률의 제·개정을 통해 국회가 행정부의 재정운영을 통제하고 영향을 미칠 수 있는 여지는 상당하다고 할 수 있다. 즉, 지출승인법이 제정되면 가장 이상적이지만 현재 국회의 권한 내에서도 충분한 재정통제를 할 수 있다는 소수의 의견에도 귀를 기울여야 할 것이다.

다. 행정부의 관리통제

예산운영 과정에서 특정한 관리자의 리더십이나, 재정위기와 같은 비상상황에 대처하기 위한 재정관리 방식이 아닌, 일상적 수준에서 예산낭비를 제거하고 효율성을 제고하기 위한 제도적 장치를 관리통제라 할 수 있다. 관리통제(management control)는 내부통제(internal control)보다 넓은 의미로 조직의 임무수행과 프로그램 및 자원을 보호하고 법령 등을 준수하며 신뢰성 있는 정보의 획득, 유지, 보고 등을 합리적으로 확신하기 위하여 당해 기관이 채택한 조직, 정책 및 처리과정이다(이경섭, 2011).

국가회계법 제24조(내부통제)는 ① 중앙관서의 장은 회계처리의 적정 여부와 결산보고서의 신뢰성을 평가하기 위하여 회계책임관으로 하여금 이에 관한 사항을 관리·감독하는 등 내부통제를 하게 하여야 한다고 규정하고 있으며, 이러한 내부통제를 위해 제7조에서는 회계책임관을 임명하도록 하고 있다.⁴⁾

국가회계법과는 달리 지방재정법에는 내부통제와 회계책임관에 대한 규정이 없으나 예산의 효율적 운영과 예산운영상의 책임성(accountability)을 확보하기 위하여 관리통제의 중요성이 더욱 커지고 있다.

관리통제에서 핵심적인 역할을 할 원가정보의 산출과 활용을 위해 국가회계법에서 규정한 내부통제가 실질적으로 운영되기 위한 지침을 제공하여야 할 것이다. 아울러 외국에서 예산에 대하여 법적인 구속력을 가진 지출승인법을 제정하고 있는데 우리나라는 헌법을 개정하기 전에는 지출승인법을 제정할 수 없는 상태이기 때문에 중간과정으로 시행령과 같은 하위법률에서 지출승인법과 유사한 효력을 가진 법규를 제정할 필요가 있다. 특히 재정사업의 목표와 성과측정, 추진조직, 원가관리, 담당자를 특정화하여 재정사업 전반에 대한 통합적인 관리를 유도하여 집행에 대한 통제를 고려할 필요가 있을 것이다.

-
- 4) 국가회계법 시행령 제1조의2(회계책임관의 업무 등)에는 ① 「국가회계법」(이하 '법'이라 한다) 제7조 제2항 제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다고 규정되어 있다.
1. 법 제13조 제1항에 따른 중앙관서 결산보고서 및 같은 조 제2항에 따른 기금결산보고서의 작성·분석에 관한 사항
 2. 회계업무에 관한 법령의 운영 등에 관한 사항
 3. 재정활동의 성과관리에 관한 사항
 4. 그밖에 회계업무의 수행에 관하여 기획재정부장관이 정하는 사항

Ⅲ. 미국 사례

미국 연방정부의 지출승인법(appropriation act)을 제대로 이해하기 위해서는 연방정부 예산 관련 기관의 역할, 예산과정, 및 예산과정에 영향을 미치는 주요 행위자들(actors)을 우선 이해하여야 한다. 다음으로는 이들 과정과 행위자들이 어떻게 지출승인법에 영향을 미치고 지출승인법을 어떻게 작성하며 지출승인법보다 더 세부적인 사항을 담은 각 세출위원회 보고서(committee report)에 대하여 알아볼 필요가 있다. 이들 내용을 통하여 미국의 지출승인법과 기타 절차가 우리나라 예산과정에 제공하는 시사점을 파악할 수 있을 것이다. 따라서 본 장의 제1절에서는 미국의 예산과정 전반에 대하여 설명한다. 제2절에서는 예산에 영향을 미치는 주요행위자들 및 그들에 상호작용을 알아본다. 제3절에서는 구체적으로 미국의 지출승인법과 더 하위 문서인 각 세출위원회 보고서(committee report)에 대하여 심층 분석한다. 제4절에서는 미국의 지출승인법등의 장단점과 우리나라에 제공하는 시사점을 파악한다.

1. 미국 연방정부의 예산과정 전반⁵⁾

가. 연방정부의 예산 관련 주요 기관과 역할

연방정부의 예산 관련 주요기관으로는 행정부에서는 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)와 재무성(Department of

5) 미국의 예산과정은 정창훈의 2009년 글 『미국의 재무행정』(오시영 편저, 법문사)과 국회예산정책처의 『주요국의 예산제도』(2012)를 주로 참고하였다.

Treasury)이고 의회 쪽에서는 미 연방의회(U.S. Congress), 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO), 감사원 또는 정부책임처(General Accountability Office: GAO)가 존재하는데 이하에서는 이들의 역할에 대해 간단히 설명한다(정창훈, 2012).

1) 관리예산처

연방정부의 예산 편성과 집행을 총조정하는 기관은 Executive Office of the President 산하의 관리예산처(Office of the Budget and Management: OMB)이다. OMB의 전신인 예산국(Bureau of Budget: BOB)은 1921년에 미 의회에서 통과된 Budget and Accounting Act of 1921에 근거하여 재무성(Department of Treasury) 산하에 처음으로 신설되었다. BOB가 설립되기 전에는 연방정부의 각 부서는 예산편성 시 대통령을 거치지 않고 의회의 관련 세출위원회(Appropriation Committee)에 해당부서의 예산을 직접 제출하였다. 하지만 정부 예산규모가 늘어나고 예산이 정부의 정책집행을 하는 데 중요한 도구이기에 행정수반인 대통령이 예산을 편성하고 집행을 총지휘하는 것이 효율적(efficient)이고 효과적인(effective) 행정을 이루는 데 필요하다고 설파한 정책 및 행정학자들의 주장에 영향을 받아 1921년에 재무성 산하에 중앙정부 예산실인 BOB를 설립하였다. 연방정부가 행정부 예산(executive budget)을 도입하기 전인 1900년대 초기 정부 개혁가(progressive reformers)들의 영향을 받아 상당수의 주와 지방정부들은 행정부 수반 밑에 중앙 예산실을 이미 설립하여 운영하였다(Fleischman and Marquette, 1986).

BOB는 원래 재무부(Department of Treasury)에 속해 있었으나 1936년 루즈벨트 대통령 때 행정관리 기능을 강화할 목적으로 대통령 직속(Executive Office of the President)으로 이관하였고, 1971년 닉슨 대통령 때 BOB(예산국)을 OMB(관리예산처)로 확대 개편해서 현재에 이르고 있다. OMB는 재정정책, 경제정책, 사업평가, 조직 관리 등

의 기능을 담당하기에 대통령을 보좌하는 가장 강력한 기관 중의 하나이며 OMB Director(관리에산처장)는 상원의 자문과 동의를 받아 대통령이 임명하며, 처장 밑에는 연방정부의 재무관리에 관한 최고 책임자로 관리차장을 둔다.

관리에산처의 주요 업무는 예산편성 및 심의 관련 업무, 예산집행 관련 업무, 규제검토 및 개혁업무, 법률안 조정의 업무이다. 구체적으로 예산편성 및 심의 관련 업무로는 대통령 예산서 작성, 각 기관의 예산 요구서 검토, 관련 심의 결과를 통보, 각 연방기관의 불복 시 협의 또는 재심사 관여, 소요재원 추정 등을 통한 경제성장률 등 거시경제 변수들의 전망, 예산안 편성과 관련하여 집행기관을 감독, 예산안을 공표하고 의회예산위원회에 출석하여 하는 설명, 진술 등을 포함한다. 예산집행 관련 업무로는 각 기관의 재정관리정책을 감독하고 총괄, 각 기관 간에 발생하는 재정 관련 문제에 대한 조정, 재정관리시스템의 개발과 운영 총괄을 포함한다. 규제검토 및 개혁업무로는 연방정부의 효과적인 행정활동에 저해되는 요인을 제거한다. 법률안 조정으로는 각 기관의 법률안이 대통령 예산서나 재정관리계획에 적합하게 작성되었는지 검토하고 조정하는 업무를 포함한다(국회예산정책처, 2012).

2) U.S. Congress(미 연방의회)

미국 연방 의회는 헌법 규정에 따라 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)으로 구성되며, 상원은 임기 6년으로 정원은 100명이며, 각 정당 2명의 의원이 선출되고 2년마다 50개주 중 3분의 1씩 상원 의원을 새로 선출한다. 하원의원 수는 435명으로 각 정당 인구조사에 따라 배분되며, 2년마다 전원 새로 선출한다. 의회는 입법권을 독자적으로 보유하며, 헌법에 따라 강력한 예산권한을 가진다. 의회에서 지출 승인법(appropriation act)-또는 세출법-이 통과되지 않으면 정부는 예

산을 사실상 사용할 수 없기에 예산은 법안을 통해서만 예산을 승인한다는 '지출법률주의' 형식을 가진다. 또한 대통령이 예산안을 제출하기는 하지만 의회는 이를 따라야 할 의무가 없으며, 대통령의 예산안을 제한 없이 수정(삭감, 증액, 새로운 비목신설 등)할 수 있는 권한을 가진다. 의회는 세출법(appropriation act) 또는 수권법(authorization act)에 근거하여 연방기관이 자금지급을 할 수 있도록 허용한다. 실질적인 예산심의를 위하여 예산위원회(budget committee), 세출위원회(appropriation committee) 등 각 위원회 및 소위원회(sub-committee)와 그밖의 의회예산처(CBO) 등의 지원기관을 두고 있다. 의회의 예산관련 업무는 상임위원회를 중심으로 이루어지기 때문에 예산과 관련된 상임위원회의 기능에 대한 간단한 설명이 필요하다.

미국 의회의 위원회는 상임위원회(standing committee), 특별위원회(select committee) 등으로 구성되며 보통 예산과 관계되는 업무는 상임위원회에서 처리한다. 상임위원회 중 예산위원회(budget committee)는 정부로부터 제출된 예산안을 바탕으로 전체 및 각 부처 예산한도 및 채무규모 등을 정하는 예산결의안(budget resolution)을 제출하는 역할을 수행한다. 예산위원회는 1974년 Congressional Budget and Impoundment Control Act에 의하여 설치되었으며 하원의 예산위원회 위원은 3회를 초과하여 연임할 수 없지만 상원의 예산위원회는 종신직이다(국회예산정책처, 2012). 양원의 각 예산위원회는 매년 1개의 예산한도 결의안(budget resolution)을 작성·의결하여 본회의에 제출하며 신규 예산권한이나 지출을 각 위원회에 배분한다. 또한 기존의 사업이나 새로운 사업이 전체 세출규모에 미치는 영향을 분석하고 의회예산처의 운영을 감독한다. 또한 예산의 진전 상황과 다른 위원회의 예산관련 업무를 모니터링하며 중요 예산 관련 사항에 대한 보고서를 발간한다(국회예정처, 2012).

연방의회의 세출위원회(appropriation committee)-또는 지출위원회-는 재량지출 등 세출위원회 소관 예산법안을 심의하는 역할을 수행한

다. 세출위원회는 1865년 설치되었으며, 예산위원회에 전체 지출규모에 대한 '검토 및 추계보고서 (View and Estimate)'를 제출한다. 또한 세출법안에 수반되는 보고서에 세출지침 및 방향을 제시한다. 예산결의안의 지출한도액을 12개의 세출위원회 소위원회에 중복되지 않도록 배분하고 12개의 소위원회는 기존의 수권법에서 제안하는 자금을 모두 반영할 것인지를 결정한다.

하원 세입위원회(Ways and Means Committee)와 상원 재정위원회(Finance Committee)는 각각 하원과 상원의 세입을 관장하며, 세입위원회는 의회 설립 당시부터 존재하였으며, 1802년에 상임위원회로 전환되었다. 이들 위원회는 세입법안 및 국가채무 한도 및 특정 법정지출에 대한 입법을 담당하며 심의·의결한다. 또한 예산위원회에 관한 사항에 대한 검토 및 추계보고서를 제출한다. 한국과 달리 미 의회는 세입예산을 별도로 심사하지 않고 있다. 하지만 세입에 영향을 주는 세법이나 세율, 조세 지출(tax expenditure)등을 세입위원회에서 심사하고 관련 법률을 승인한다(정창훈, 2012).

수권위원회(Authorizing Committee)는 수권입법 및 직접지출(direct spending 또는 entitlement program)⁶⁾ 입법을 담당한다. 즉 수권위원회 소관 세출법안인 직접지출 입법을 담당하고 예산위원회에 관한 사항에 대한 검토 및 추계보고서를 제출한다(국회예정처, 2012).

6) Entitlement expenditure는 수급자격이 되는 개인 또는 단체에 대하여 법률이 지정하는 대로 지출하는 것을 말하여 이를 보통 direct expenditure의 한 부분이다. Social Security, Medicaid, Medicare, 기타 welfare program들이 여기에 해당되며 현재 연방 예산의 약 60%를 넘게 차지한다(정창훈, 2012).

3) Congressional Budget Office(CBO)—의회예산처

의회예산처(CBO)는 Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974의 제정으로 의회 직속 산하에 설립된 기구로, 행정부가 의회에 제출한 예산안 분석, 거시경제 예측과 경제가 예산 및 재정에 미치는 영향 등의 분석을 할 수 있도록 의회 산하에 설립했다. CBO는 객관적인 정보를 의원들에게 제공하여 의원들의 재정과 예산에 대한 의사 결정을 보좌할 목적으로 1974년에 설립되었다. 1921년 BEA 제정으로 설립된 OMB 전신인 BOB가 대통령 산하 기관으로서 행정부의 예산편성을 총체적으로 지휘하고 대통령에게 예산 및 경제에 관한 정보를 제공하여 의사결정을 보좌하는 기능을 하게됨에 따라 대통령은 의회보다 상대적으로 더 많은 정보를 가지고 의회를 상대할 수 있었으나, 의회는 전문적인 예산분석, 경제 예측 등을 독자적으로 수행할 정보능력이 없었기에 예산 심사, 경제에 관한 의사결정 시 행정부에 비하여 상대적으로 약했다. 하지만 독립적이고 초당파적인 CBO의 탄생으로 인하여 의회는 행정부와 대등한 정보력을 보유함으로써 행정부를 효과적으로 견제할 수 있게 되었으며, CBO의 도움으로 의원들이 예산안을 심의 시 효과적이고 효율적으로 대처할 수 있게 되어 의회의 예산 심사 심사 권한을 강화시켜 주었다. CBO를 지휘하는 Director(처장)는 임기 15년이 보장되며, 대통령이 임명하면 상원의 인준을 받아야 한다. CBO는 OMB 못지않게 전문성을 지니고 있으며 OMB의 경제 예측, 세수 예측 등의 기능을 견제 및 보강해주는 역할을 잘 수행하고 있다. 참고로 OMB Director는 의회에서 임명하며 임기는 4년이지만 중임을 할 수 있다.

CBO의 임무는 크게 예산 및 경제전망(매년 1월 말), 대통령예산서 분석(매년 3월), 비용추계(필요한 경우), 예산대안 제시(매 홀수연도 2~3월), 장기예산전망(매년 6월) 등이다. 우선 예산 및 경제전망을 통하여 향후 10년에 대한 수입과 지출추계를 포함한 전망을 보고한다.

또한 현재의 법과 제도가 변하지 않는다고 가정할 때 수입과 지출을 추계한 것으로 예산기준선(budget baseline)을 작성하여 의원들로 하여금 제안된 법률안의 효과를 가늠케 하는 역할을 보조한다. 또한 대통령예산서를 분석하여 CBO가 만든 예산기준선과 비교하는 역할도 한다. 비용추계를 통하여 어떠한 법률안이 향후 5년간 지출이나 수입에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하며, 어떠한 예산대안이 지출과 수입을 어떻게 변경시키는지 예산대안 마련을 통하여 이루어진다. 장기예산전망을 통하여 연방예산의 수입과 지출 시나리오가 고령화 등을 반영한 장기에서 어떠한 효과를 나타내는가도 함께 분석한다(국회예정처, 2012).

4) General Accountability Office(GAO: 구 회계감사원: 현 정부책임처)

정부책임처(GAO)는 1921년 제정된 Budget and Accounting Act로 탄생되었으며, 의회 산하기관으로서 연방정부 부서와 각 기관의 회계감사기능을 재무성(Department of Treasury)으로부터 이양 받으면서 연방의회 산하 기관으로 설립되었다. 시작할 당시에는 General Accounting Office: GAO: 회계감사원)로 명칭되었다. 주요 임무는 의회를 보좌하여 행정부 각 부서가 업무(성과)를 향상시키고 책임성을 높이기 위한 감사 역할이다. 주요 기능은 (1) 연방정부 각 부서들과 사업들이 정부 예산을 효율적이고 효과적으로 사용했는가를 확인하는 회계감사, (2) 불법적이고 부적절한 행정부의 활동에 대한 업무 감사, (3) 정부 프로그램들과 정책들이 목적을 달성하고 있는가에 대한 사업 및 성과 평가, (4) 의회가 취할 수 있는 정책대안 제시, (5) 법률결정에 (행정부 규정 등) 관한 의견 제시 등이다. GAO 초창기에는 회계 및 업무 감사가 주 기능이었지만 1988년에 제정된 Inspector General Act에 따라 각부서의 inspector general에게 회계감사의 기능을 대폭 넘기고(필요시는 GAO에서 다시

회계감사를 할 수 있음) 근래에는 정부 프로그램들이 원래 목적을 책임 있게 달성하고 있고 정책 실시 효과가 있는가를 측정하는 사업 평가 쪽에 더 집중적으로 수행하고 있다. 이러한 의도를 강조 하려고 2004년 7월부터는 GAO 이름을 Government Accountability Office(GAO: 정부책임처)로 바꾸었다(정창훈, 2012).

정부책임처는 14개 팀으로 구성되어 있으며 직원은 약 3,300명에 이르고, 의회 산하기관이지만 법적으로 강한 독립성을 부여받고 있으며, 처장(Comptroller General)의 임기는 15년 단임이고 대통령이 지명하면 상원에서 인준을 받아야 취임을 할 수 있다(Mikesell, 2007). GAO는 연방 자금의 수입, 분배, 적용에 관한 모든 사안들에 대해 폭넓게 조사할 수 있는 권한을 가지며, 정부 부처 등에 대한 자료 요청권 및 문서 조사권을 가진다. GAO의 업무내용은 크게 재무감사(financial audits), 성과감사(performance audits), 특별조사(non-audit services)로 구분된다. 재무감사의 주요 업무는 특정기간 동안 수입·지출을 정리한 연방기관의 결산서 감사, 각 연방기관의 지출이나 계약이 법률에 위반되는지 검사 등이 있다. 성과감사로는 공공자금이 경제적, 효율적으로 사용하였는지 여부, 수행하는 사업에 대한 정책대안 제시나 장단점 분석, 내부통제가 제대로 되고 있는지에 대한 감사, 연방정부의 집행기준이나 사업 평가기준을 분석하는 것을 포함한다. 특별조사로는 횡령 및 직권남용에 관한 조사, 법적자문 등을 제공한다. 그 외의 사항으로는 재정전망을 통한 장기전망, 고위험분석을 통한 낭비 및 남용가능성이 높은 부분의 지적이 있다(국회예산정책처, 2012).

5) Department of Treasury(재무성)

재무성은 회계 및 징세, 경제정책 형성 등을 책임지는 기관으로, 기관의 주요 목표는 미국 경제의 번영과 금융안정 확보에 있다. 예산과 관련하여서는 예산 집행 등 현금흐름을 감독하며 정부 회계를 관리하고

재정수입 및 지출 등 예산에 대한 정기적인 보고서를 발간한다. 또한 관리예산처와 함께 향후 경제를 전망하고 대통령 예산안 편성 시 세입을 추계한다. 또한 부채운용을 통하여 연방정부에 자금을 융통하며 미국부채 총액을 매년 발표하여 예산편성 과정에 영향을 준다(국회예정처, 2012).

재무성은 특별히, 각 부처에 배정된 예산을 OMB의 요청이 있을 시 (보통 매분기 마다) 각 부처에 지출하는 역할을 한다. 아울러 재무성 산하의 국세청(Internal Revenue Services)은 국세를 징수하는 일을 담당한다. 관세 부과와 징수는 U.S. Customs Services가 담당하며 이 기관은 재무성 산하기관이었는데 9·11 테러 사건 이후 국내로 인적, 물적 자원의 반입 시 관련된 안보문제를 관련 기관과 유기적이고 협력적인 처리를 위해 2003년에 Homeland Security Department가 신설되면서 그 부서로 이전되었다(정창훈, 2012).

나. 연방정부 예산의 종류와 형식 및 구성

역년도(calendar year)와 회계연도(fiscal year)가 같은 우리나라와는 달리 미국 연방 정부는 역년도와 회계연도가 별도로 분리되어 있다. 회계연도는 10월 1일 시작하여 다음해 9월 30일 종료된다. 하지만 대부분이 주 및 지방정부들의 회계연도는 7월 1일 시작하여 다음해 6월 30일 마감한다.

1) 예산의 종류

미 연방정부에서 사용하고 있는 예산의 종류들로는 본예산(당초예산), 추가예산(supplemental appropriation), 잠정예산(continuing resolution) 등이 있다. 조세지출 예산(tax expenditure)도 추가로 예산의 종류에 포함하기도 한다. 전술한 바와 같이 미국은 한국과 달리 예산은 법률로서

성립된다. 이 법률에 해당하는 것이 세출법 또는 지출승인법 (Appropriation Acts)이다. 지출승인(세출예산)은 연차예산(annual appropriation), 항구예산(permanent appropriation) 등으로 나누어진다. 연차예산은 매 해마다 입법조치를 요하는 것으로서 지출승인법으로 통과하여야 한다. 하지만 항구예산은 지출승인법 이외의 일반법의 법률로 정해지는 것으로서 한번 입법화되면 법률 내용(수혜자, 수혜혜택 범위)의 개정이 있을 때까지 의회의 허락 없이도 정부는 자동적으로 매년 자동 지출을 해야 한다. 이를 entitlement program이라 하며 Medicare, Medicaid, Social Security, Welfare program등이 이에 해당한다. Entitlement program (또는 mandatory spending)은 법률과 시행령을 통하여 수혜 범위자, 수혜 수준 등을 정하고 있으며 해당 법률이나 시행령을 개정하기 전에는 행정부는 예산이 부족하거나 좀 더 중요한 사업에 항구예산을 사용할 수 없다. 현재 연방정부 일년간 총예산의 약 60%를 넘는 액수가 항구예산으로 자동적으로 편입되는 의무지출 항목(mandatory spending)이기에 연차예산 중 의원들이 재량으로 통과할 수 있는 재량 예산(discretionary budget)은 전체 예산의 약 40% 정도밖에 되지 않고 있다(Mikesell 2007).

한국과 달리 미국에서는 세입예산을 별도로 수립하여 의회에서 통과를 시키는 것이 아니고 세입의 추계(forecasting)는 의회 심의의 자료로서 대통령이 제출하는 예산서에 기재하는 것에 불구하다. 물론 세입에 영향을 주는 세법개정, 조세지출 등은 상원의 Senate Finance Committee와 하원의 Ways and Means Committee에서 주관한다.

본(당초)예산이 통과한 후 자연재해, 급작스런 경제 환경의 변화, 기타 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우, 추가예산(supplemental appropriation)을 행정부가 수립하여 의회에 제출을 하게 되면 의회는 이를 심사하고 승인 또는 거절을 한다. 일반적으로 예기치 못한 사유가 발생하여 예산 변경이 필요한 경우 예비비(contingency fund)로 충당되거나 이용(transfer) 또는 전용(reprogramming)을 하지만 이들로 감당하기가 어려운 경우는 추가예산을 수립한다. 추가예

산을 통하여 재정적자가 확대되는 것을 방지하기 위하여 추가예산에 포함된 부분도 본래(당초)예산과 합하여 예산적자와 부채증가를 관리하고 있다(Lee, Johnson, and Joyce, 2004).

관련 지출승인법들이 회계연도 개시일인 10월 1일까지 성립되지 않는 경우 의회는 잠정예산(continuing resolution: CR)을 편성한다. 잠정예산은 전년도 각 세출예산을 기준으로 하여 양원의 합동 결의를 거쳐 잠정예산법안(Continuing Appropriation Act)을 작성해 편성한다. 잠정예산은 특별히 기간을 정하는 경우도 있고 본예산 성립 시까지 유효로 하는 경우도 있다. 잠정예산의 예산액은 전년도 수준, 대통령 요구액, 상하 양원의 어느 한쪽에서 승인된 세출 예산액 중 금액이 낮은 것을 기준으로 해서 제정된다. 만일 의회에서 본 예산을 승인하면 CR은 기능이 정지된다. 레이건 정부하에서는 특정 세출 예산부문에 한하여 적자 재정지출을 방지하기 위해서 일부로 연중 본예산을 통과하지 않고 CR에 의존하기도 했다(Schick, 2000).

조세지출(tax expenditure) 예산은 정부가 각종 사회적·경제적 목적을 달성하기 위해서 세제상의 혜택을 주어 특정 활동 또는 특정 집단에 대해 지원을 해주는 것을 말하며 그 종류로는 비과세(exclusion), 면세(exemption), 소득공제(deduction), 특혜세율(preferential tax rate), 세액공제(tax deduction), 준비금 제도(reserves), 가속상각(accelerated depreciation), 세부담의 이연(deferral of tax liability), 특정기간 조세 감면제도(tax holidays) 등이 이에 해당된다. 1974년에 통과된 의회예산법(The Congressional Budget and Impoundment Control Act)을 통하여 대통령이 예산서를 제출 시 조세 지출 내용과 금액을 함께 제출하도록 제도화 했다. 조세 지출 예산은 미국 의회의 합동 조세 위원회(Joint Committee on Taxation: JTC)와 의회 예산처(CBO)에 의해 매년 집계되고 있다. 집계 시 보통 세목별, 기능별로 분류를 하고 있다.

2) 예산의 형식과 구성

연방정부의 연차예산은 상원 12개와 하원 10개의 세출위원회(Appropriation Committee)에서 심의되며 심의 후에는 이들 세출예산 법안(지출승인법)을 작성하여 이 법안들이 세출예산 소위원회(appropriation subcommittee), 세출예산 전체위원회(appropriation committee), 상하 양원 전체 회의에서 통과되면 대통령이 12의 개별 지출승인법안들을 사인하는 절차를 통하여 법률로 예산승인이 이루어진다. 일부 해에는 12개의 별도 세출법안을 통과하지 않고 몇 개 부처의 예산을 한 개나 몇 개의 세출예산법안으로 통합하여 상정 처리하는 omnibus appropriation act를 통과시키기도 한다. 세출예산 위원회 수는 의회 결정에 따라 변경이 가능하며 2006년 이전에는 상하 양원 모두 13개 세출위원회가 존재했지만 2006년 이후에는 하원에는 10개, 상원에 12개 세출예산 위원회를 두고 있다(Mikesell, 2007). 이들 세출예산 위원회 산하에 상당수의 소위원회를 구성하여 운영하고 있으며 소위원회는 관련 프로그램을 가장 실질적이고 심도 있게 심의하는 기구이다. 양원 간에 세출예산 위원회 수는 다르지만 위원회는 예산을 심의하는 기구이고 심의된 예산안 자체는 개별 지출승인법안을 작성하여 이 법안을 통과하는 절차를 취하고 있다. 예를 들자면 국방세출위원회는 국방에 관련된 모든 예산을 심의한 후 국방지출승인 법안을 작성하는데 지출승인법안은 보통 총국방 관련 주요 프로그램과 지출액, 용도제한 정도만을 명시한다. 자세한 세부 프로그램의 예산 배정은 보통 각 세출위원회의 committee report(위원회 보고서)에서 발견할 수 있다.

전술했듯이 지출승인법안을 작성 시 보통 상원의 12개 소위원회의 영역에 맞게 12개의 지출승인법안을 통과시키지만 몇 개의 세출 예산 위원회 소관에 해당하는 예산을 하나로 통합하여 몇 개의 omnibus appropriation act를 통과하여 예산을 승인하기도 한다(Lee, Johnson, and Joyce, 2002).

상원의 12개와 하원의 10개 세출예산 위원회는 아래와 같다(Mikesell, 2007).

상원 12개 세출예산 위원회

Agriculture, Rural Development, and Related Agencies; Commerce, Justice, and Science; Defense; District of Columbia; Energy and Water; Homeland Security; Interior and Related Agencies; Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies; Legislative Branch; Military Construction and Veterans Affairs; State, Foreign Operations, and Related Programs; Transportation, Treasury, the Judiciary, Housing and Urban Development, and Related Agencies

하원 10개 세출예산 위원회

Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies; Defense; Energy and Water; Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs; Homeland Security; Interior, Environment, and Related Agencies; Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies; Military Quality of Life and Veterans Affairs and Related Agencies; Science, Departments of State, Justice, and Commerce and Related Agencies; Transportation, Treasury, HUD, Judiciary, District of Columbia, and Related Agencies plus Legislative Branch--under jurisdiction of full Committee of Appropriations

지출승인법안을 계상·승인하기 전에 의회는 정부의 각 프로그램별 다음해 프로그램 활동을 승인해 주는 법률을 통과하는 것이 보통인데 이를 수권법(Authorization Act)라고 부른다. 수권법은 기본적으로 정부의 각종 프로그램들을 수행(계속)할 권한을 의회에서 부여하기에

일반적으로 세출예산(액)을 포함하지 않지만 간혹 필요시 특정항목(프로그램)의 세출 액수를 포함하기도 한다. 수권법은 지출승인법에 우선하여 통과하는 것이 일반이며 지출승인법으로 수권법을 변경하지 못한다. 하지만 경비의 삭감은 수권법 없이 가능하다. 지출승인법은 세출예산위원회에서 심의되고 수권법은 상임위원회에서 심의되며 양자는 별개의 법률이다. 아울러 양자의 관할하에 놓인 연방부처도 약간 상이하다. 현실적으로 지출승인법이 수권법 승인 전에 의회를 통과하거나 수권법에 세출예산의 특정 항목을 포함하기도 한다(Mikesell, 2007).

의회에 제출한 행정부의 예산안(budget document)의 구성은 (1) budget message, (2) summary schedules, (3) detail schedule, (4) supplemental data 등으로 구성된다. 'Budget message'는 행정부 수장인 대통령이 새해 예산안 전체의 주요 내용, 우선 사업순위, 경제 환경 등을 설명하고 원활한 예산의 통과를 의회에 요청하는 형식의 짧은 메시지다. 'Summary schedules'는 새해 예산에 포함된 총지출, 총수입, 총적자(흑자) 및 향후 5년간 이들에 대한 예상을 포함하고 주요 정부 기능별, 부서별로 총 예산을 보여준다. 'Detail schedule'은 각 행정부서·기관의 주요 program 및 우선 사업 등을 나타냄과 아울러 이들 각 프로그램에 요청한 예산 정보를 나타낸다. 'Supplemental data'는 추가 정보로 과거의 총지출, 수입, 적자(흑자), 부채 등 다양한 정보를 제공한다. 주 및 지방정부와 달리 연방정부 예산은 별도의 자본예산(capital budget)을 편성하지 않고 대규모 사회 간접자본(infrastructure)에 포함된 자본예산을 분석란(analytical perspectives) 섹션에 포함한다(Mikesell, 2007). 연방정부의 각 부서의 예산안들은 보면 첫 페이지에 부서의 임무, 목표 등을 설명하고 다음에 주요 프로그램들과 요청한 예산안을 나타낸다. 미 연방정부의 예산안은 OMB home page(www.whitehouse.gov/omb)에 들어가 보면 찾아 볼 수 있다. 연방정부 예산안은 상세한 프로그램에 대한 서술이 없으며, 전술한 바대로 예산의 상세한 각 세부항목은 의회 세출예산 위원회가 작성하는 committee report에 나온다.

다. 예산과정

행정부 예산편성제도(executive budget)를 채택하는 여타의 국가들과 마찬가지로 미국도 크게 네 단계 예산과정(행정부 예산편성-입법부(의회) 예산 심의 및 승인-행정부 예산집행-회계 감사 및 사업평가)을 따른다. 일 년의 어느 한 시점을 살펴 보면 위의 네 단계 예산 과정이 모두 동시에 진행되는 것을 볼 수 있다.

〈표 III-1〉 미연방 예산과정 개요

시기	예산관련활동
2월 첫 번째 월요일	대통령이 의회에 예산서 제출
2월 15일	CBO는 예산위원회에 보고서 제출
2월-3월	예산위원회는 청문회를 개최하여 OMB 처장, 재무 부장관, CBO 처장 등의 증언청취
예산서 제출 후 6주 이내	각 위원회는 검토 및 추계보고서 (view and estimate)를 예산위원회에 제출
4월 1일까지	상원예산위원회가 양원합동예산 결의안을 본회의에 보고
4월 15일까지	의회는 양원 합동예산결의안을 의결
5월 15일까지	하원에서 세출법안 심의
6월 10일까지	의회는 예산결의안에 맞추어 조정입법 심의완료
8월 30일까지	하원 세출법안 심의 완료
9월 30일까지	상원 세출법안 심의 완료 및 양원합동 위원회 조정
10월 1일	회계연도 시작

이를 도표로 나타내면 [그림 III-1]과 같고 예산 각 단계에 대한 좀 더 구체적인 설명이 필요하다.

1) 행정부 예산편성

행정부 각 부서는 보통 새로운 회계연도가 시작되기 18개월 전부터 다음해 예산을 편성키 위한 정지작업을 시작한다. OMB director는 경제활동에 따른 추정 세입, 대통령의 사업 우선순위, 경제 환경 등을 고려하여 보통 다음 예산연도가 시작되기 18개월 전에 각 부서의 후년 예산안의 작성 지침을 내린다. 다음으로 OMB는 각부 부서 예산 담당관들과 예산과 관련된 주 이슈 및 예산 선택안들에 대해 상의를 거친 후 Circular No. 11(예산 편성 세부 지침 사항)을 시달한다. 회계연도가 시작되기 일년 전(10월 1일)까지 행정부 각 부서는 후년도 예산시안을 OMB에 제출해야 하며 OMB 예산 분석관들은 행정 각 부서에서 제출한 예산시안을 심사(가을철 심사: fall review)를 한다. OMB 예산 분석관들은 대통령의 사업우선순위, 행정각부 프로그램의 전년도 성과, 예산에 사용할 수 있는 세수 제한 등을 고려하여 심사를 하며 결과를 OMB director에 제시한다. 그 다음에 OMB director는 대통령과 행정각부 수장들에게 OMB가 대통령에게 추천하는 예산안을 설명한 후에 대통령이 승인한 결과를 각부 예산 담당관들에 통보한다. 행정부 각 부서는 그들의 중요 프로그램 등이 OMB 심사과정에 탈락이나 예산삭감 시 OMB와 대통령에게 항소(appeal)할 수 있다. 새해 1월에 행정 각부서는 의회에 제출할 예산 합리화 근거(budget justification material)를 작성하여 OMB에 제출한다. 2월 첫째 주 월요일에 대통령은 의회에 행정부 예산안을 제출하고 예산제출 시정연설(budget message)을 방송매체를 통하여 전달한다(Schick, 2000).

2) 의회 예산심의 및 승인

행정부에서 의회로 예산안이 전달되면 CBO는 그들의 경제와 행정부 예산안 전반에 대한 분석(경제예측, 세수추정) 견해를 의회의 Budget Committee(예산위원회)에 2월 15일까지 제출한다. 행정부가 의회에 예산안을 제출한지 6주 후에 의회의 각 세출 위원회는 행정부 제출 예산안에 대한 각 세출위원회의 견해를 전체 Budget Committee(예산위원회)에 제출하도록 되어 있다. Budget Committee의 주 임무 중의 하나는 연방정부 전체의 세입, 지출, 적자(흑자)의 규모를 세우고 각 세출위원회에 사용예산 상한(ceiling)을 정하여 주어야 하기에 이 작업을 위해서 각 세출위원회의 견해를 우선 청취한다. 전술했듯이 상원에는 12개의 세출 위원회가 있고 하원에는 10개의 세출위원회가 있으며 각 세출 위원회에서 관련 부서의 예산을 심사한다. 각 세출위원회 산하에 몇 개의 소위원회로 나누어져 있으며 소위원회에서 보통 관련 부서의 프로그램을 가장 심도 있게 심사하기에 예산심사 시 소위원회의 역할과 권한이 막중하다. 각 세출위원회에서 그들 산하기관들의 예산안에 대한 견해를 취합한 Budget Committee는 4월 15일까지 budget resolution을 작성하고 전체 의회에서 통과하여야 한다. budget resolution은 경제전망, 세입 전망, 행정부에서 제출한 총지출안 등을 근거로 향후 5년간 매해 총지출규모, 총수입규모, 총적자(흑자)규모의 예측을 Budget Committee에서 합의하면 이를 양원 전체에서 통과하여 공포 하는 과정을 말하며, 이를 통하여 총재정규모와 총적자규모 등을 통제 하려는 macro-budgeting 절차로 CBA 1974에 규정되었다. 하지만 budget resolution은 법적으로 구속력이 없다(Meyers, 1990).

전술했듯이 budget committee의 가장 큰 역할은 한 해 동안의 예산 지출총액 규모를 결정하고 각부처별 (또는 각 세출위원회별) 사용예산 상한(ceiling)을 설정한다. 이러한 상한선 내에서 각 부처는 개별 지출예산을 결정하고 이는 지출승인법에 포함된다. 이 과정이 끝나면 행

정 각부 부처의 예산안이 상하 양원 각 세출 예산위원회에서 심사를 거친다. 양원 모두에서 각 세출 예산위원회에는 산하에는 상당수의 소위원회(sub-committee)가 있는데 소위원회에서 관련 기관·프로그램에 대한 예산을 우선 심사하고 소위원회에서 승인을 하면 각 세출 예산 위원회에도 넘겨져 승인과정을 거친다. 각 세출위원회에서 승인을 받은 예산안(법률안)은 상하 양원 각 floor(전체 상원 또는 하원 의원)에서 과반수 이상 찬성을 얻게 되면 상원(또는 하원)의 공식 예산 법안이 된다. 하지만 상원과 하원은 동일한 프로그램에 대해 같은 예산 액수를 배정하는 경우가 거의 없다. 예를 들어 교통 관련 예산안에 대해 상원 교통 예산은 \$200 billion을 통과시키고 하원에서는 \$150 billion을 통과 시켰을 경우 양 법안이 상이하기 때문에 이 상이점을 해결하기 위해서, 상하 양원 동수의 합동위원회(conference committee)를 소집하여 그곳에서 양원 간의 차이점을 조정하여 단일 법률안에 합의해야 하고 이 합의된 법률안은 다시 상하 양원에 회부된다. 이 합의된 법률안에 대해서 양원에서 모두 과반수 이상의 찬성을 얻으면 대통령에게 단일 법안이 송부되며 대통령은 이 예산안 전체를 승인하든지 아니면 거부권을 행사할 수 있다. 대부분의 주 정부에서와 달리 연방헌법은 대통령은 예산안 중 특정 부분(프로그램)이나 액수에 대해서만 거부권(line-item veto)을 행사할 수 없도록 했다. 클린턴 정부하에 의회가 통과한 'line-item veto' 행사가 몇 번 있었지만 연방정부 대법원에서 이는 삼권분립 위반이라는 결정을 내려 연방 헌법이 개정되기 전에는 대통령은 line-item veto를 행사할 수 없다 (Mikesell, 2007; Schick, 2000).

정부 각 부서의 모든 예산안이 포함된 단일예산안을 통과하는 우리나라와 달리 미국의 경우 각 부처 관련 예산은 12개의 별도 세출예산법으로 통과되어야 하기에 새 회계연도가 시작될 때 일부 부처 관련 세출예산은 통과되어 집행되지만 그렇지 못한 부서의 예산은 집행할 수 없고, 이때는 의회에서 승인한 잠정예산(continuing resolution)에

본예산이 승인될 때까지 의지하여야 한다.

만일 대통령이 예산안을 승인하면 새 회계연도가 시작하는 날(10월 1일)부터 법률로써 효력을 발휘하고 행정부는 예산집행을 할 수 있게 된다. 하지만 대통령이 상하 양원에서 통과된 단일 예산안에 대하여 거부권을 행사하고, 의회 양원에서 그 거부된 법안에 대해 3분의 2 이상의 찬성을 얻으면 대통령의 거부권 행사는 무효가 된다(override). 하지만 거부된 법안에 대해서 양원에서 3분의 2 이상의 동의를 획득하지 못하면 양원의 conference committee는 대통령과 협의하여 대통령이 받아 들일 수 있는 예산안을 다시 만들어 양원에서 통과를 시킨 후 대통령에 예산안을 재송부하게 되며, 이 수정안을 대통령이 받아들여 서명을 하면 법률로서 효력을 발휘한다. 만일 대통령이 받아들일 수 없는 법안을 새 회계연도가 시작된 후에도 의회가 계속 고집하고 대통령이 거부권을 행사했을 경우, 거부된 법안에 대해서 양원에서 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하면, 예산안은 법률로 통과될 수가 없다. 새 회계연도가 시작하기에 의회에서 continuing resolution을 통과시켜주면 임시예산으로 관련 행정부서는 전년도 동시기의 지출액수에 한해 예산 집행을 할 수 있다. 하지만 의회가 임시예산마저도 통과 시켜주지 않으면 정부가 예산을 아예 집행할 수가 없어 정부는 기능을 정지하는 정부폐쇄(government shutdown)가 발생한다. 클린턴 정부 당시 원내 다수당인 공화당과 민주당 출신 대통령이 예산안에 대해 합의를 도출하지 못해 일시적으로 정부의 몇 개 부처의 서비스 제공을 중단하는 사태가 일어나기도 했다(Schick, 2000). 최근 하원을 장악한 공화당 의원들이 민주당 오바마 정부의 의료보험법 개정에 반대하여 정부폐쇄가 다시 되풀이 되기도 했다.

전술한 것처럼 대통령은 각 세출위원회에서 주관으로 통과한 12개의 지출승인법안을 승인하는데, 새 회계연도가 시작되기 전에 12개 지출승인법안을 모두 다 통과시키는 때가 그리 많지 않다. 세출예산 통과가 늦어지는 가장 큰 이유는 민주·공화 양당이 자신들의 정치적 지

지 세력들에 조금이라도 더 유리한 예산안을 통과시키려 하기 때문이다 (Rubin, 2006; Schick, 2000; Joyce, 1994; Wildavsky and Caiden, 1997).

끝까지 통과되지 못한 일부 지출승인법안 대해서 양 정당은 협상을 통하여 서로의 이견을 조정하려는 시도를 하는데, 일부 해에는 2~3개 세출위원회 관련 예산들이 한 법률안으로 통합하여 막판 진통과정을 통해 omnibus budget bill 형태로 통과되기도 한다. 이 법률안은 새로운 회계연도 개시 직전까지 입법부와 행정부가 예산안을 놓고 첨예하게 대치 시 일괄 타결할 때 자주 사용하는 방안이다. 전술한 바와 같이 예산적자가 계속 증가하였던 레이건 정부하에서는 일부 세출위원회의 예산을 회기연도 내 고의적으로 통과하지 않고 연중 continuing resolution (CR)에 의지했는데 이는 전 회기연도 동안 CR에 의존할 경우 당해연도 총지출은 전년도 실제 지출을 초과할 수 없는 CR의 제한을 이용하여 당해연도 적자 규모를 전년도에 비해 늘리지 않으려는 의도적인 의회의 행동이었다(Schick, 2000; Joyce, 1997). Entitlement program은 그 지출이 법률에 정해져 있기에 의회에서 법률을 개폐하기 전에는 의회의 예산심사에서 제외된다. 이를 항구예산(permanent appropriation)이라 불린다. 전술했듯이 우리나라에서는 행정부가 편성한 예산의 총액에 대해서 의회에서 삭감을 할 수 없지만 미 의회에서는 삭감, 증액 및 일부 프로그램에 대해 예산 자체를 아예 승인을 하지 않을 권한이 있기에 의회의 예산에 대한 권한은 우리나라보다 막강하다고 할 수 있다.

3) 예산집행

의회에서 통과된 예산을 대통령이 서명하고 새로운 회계연도가 시작되면 행정 각 부서는 의회에서 승인한 예산을 배정받아 집행할 수 있다. 하지만 승인된 예산을 행정각부가 수시로 사용할 수 있는 것이 아니고 OMB가 보통 각 분기별로 승인된 예산을 각 부처에 배분 (apportionment)하게 되면 재무성은 OMB가 승인한 액수에 한해 각

부서로 수표를 보냄으로써 예산 집행이 시작된다. 각 부서는 부서 산하기관에게 각 분기별로 나누어 예산을 재배정(allotment)하게 된다.

행정 각 부서에서 예산집행 시 세부예산 계정에 배정하지는 않았지만 계정 내에서 사정상 새로 배정하여 사용해야 할 경우가 발생할 때는 OMB와 의회 관련 세출예산 소위원회에 승인을 얻어야 한다. 이를 reprogramming(예산전용)이라 한다. 다른 계정에 배정되어 있는 예산을 사용해야 할 경우가 발생할 수도 있는데 의회 관련 세출 소위원회에서 이를 승인할 경우 이를 transfer(예산이용)라고 부른다.

4) 결산 및 감사

미국은 우리나라와 같이 의회의 결산과정이 없으며, 정부책임처(Government Accountability Office)에 의한 회계감사와 평가, 재무부가 제출하는 자료에 대한 의회의 검사가 있다(국회예정처, 2012). 하지만 의회 예산위원회는 예산집행과 관련된 정보가 필요할 때마다 정부에 대하여 관련 보고를 요구하는 것이 관례이다. 재무부(Treasury Department)는 월별 수입 및 지출 실적에 대한 보고서를 작성하여, 의회로부터 요구가 있는 경우 예산집행 현황을 포함한 포괄적인 보고서를 제출한다. 재무부는 또한 매년 3월 31일 이전에 각 연방기관들이 작성한 재정보고서를 토대로 통합된 재정보고서를 발간한다. 통합된 재정보고서에는 각 연방기관의 대차대조표, 활동보고서 등이 포함된다. 통합된 재정보고서에는 정부의 재정상황, 수입과 지출, 자산과 부채 등을 발생주의 회계원칙에 따라 작성하며, 이들 문서들에 대하여 정부책임처의 감사를 받아 보고서를 제출 및 발간한다.

정부책임처(GAO)는 정부사업의 성과를 조사, 분석하고 재정보고서를 감사하며 회계 관련 문제가 발생 시 직권 또는 의회로부터 감사요구가 있는 경우 회계감사를 수행할 수 있다. 또한 의회의 위원회 및 위원으로부터 예산 관련 조사 요구가 있는 경우 이에 대한 검토를 수행한다.

1990년 전에는 회계감사원(GAO)에서 각 부처의 회계감사를 진행하였는데, 1990년에 제정된 Chief Financial Officers(CFO) Act는 연방정부 부서·기관들이 각 부서의 CFO(재무관)가 재정집행의 총권한을 가지며 회계연도가 끝난 후 CFO 책임하에 재무보고서(financial statements)를 작성하여 제출하고 inspector general의 감사를 받도록 의무화했다. 회계감사는 각 부서의 inspector general이 내부 감사를 실시하지만 필요시 GAO의 감사도 받을 수 있다. 감사 시 회계감사만 받는 것이 아니고 직무 감사 및 업무 성과 감사도 받는 것이 일반적인 추세다. 따라서 감사원의 주 업무는 정부의 사업평가로 전환되었다.

2. 예산과정의 주요 행위자와 그들의 상호작용

영국의 식민지배하에서 군주의 자의적인 과세권 행사에 저항하여 독립한 미국은 재정권이 납세자의 대표인 의회의 승인하에 놓이도록 제정민주주의의 전통을 발전시켜 왔다. 따라서 헌법은 “법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재무부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다”는 지출승인법률주의에 바탕으로 예산성립 과정부터 의회가 주도적인 역할을 하고 있다. 물론 미국의 헌법에도 예산과 관련된 법률규정에 흠결이 존재하지만 약 1세기에 걸쳐 관련 개별법의 재·개정을 통하여 체계적인 예산 관련 법률체계와 제도를 완비하였다. 예산과정에 의회가 주도를 이루지만 집행과정에는 행정부가 주도를 이루어, 입법부와 행정부가 상호 견제와 균형의 원리를 통하여 예산과정을 운영해 오고 있다.

특별히 1920년대 이후로부터 예산의 규모가 커지는 데 반하여 행정각부는 의회 관련 상임위에 예산서를 직접 제출하고 예산을 승인받음으로 인하여 여러가지 부작용(정부재정규모의 체계적 파악 및 관리, 재정의 경제에 관한 영향, 늘어나는 재정적자 관리 등)들이 나타나자 이를 효과적으로 대처하기 위하여 1921년 예산회계법(Budget and

Accounting Act)을 통과하여 각 부처는 향후 의회에 예산서를 직접 제출하지 않고 일단 BOB(OMB 전신)에 예산서를 제출한 후 대통령의 재가를 얻어 대통령이 종합정부예산안을 의회에 제출하게 함으로써 대통령의 예산권한을 강화시켰다. 이 과정에 대통령은 예산과 경제와 관한 전문 지식과 분석력을 갖춘 예산실(OMB)을 통하여 예산편성 등에 있어 의회보다 상대적으로 우월한 입장에 설 수 있었다. 반면 의회를 보좌해 줄 전문적인 예산 관련 기관을 갖지 못한 의회는 닉슨 대통령 재임시절 대통령의 잦은 impoundment(의회에서 통과된 예산항목에 대한 대통령 지출거부권 행사) 사용을 계기로 1974년에 Congressional Budget and Impoundment Control Act를 통과시키고 의회 내에 초당적인 예산 관련 전문기관인 의회예산처(CBO)를 설립함으로써 그동안 대통령에 비하여 부족한 예산 및 경제 관련 분석능력을 되찾을 수 있었다. 또한 의회는 향후 대통령이 지출거부권 행사를 하려면 지출거부 항목이나 프로그램 목록을 사전에 문서로 요청하여 의회가 45일 이내에 이를 승인하지 않으면 대통령이 지출거부를 할 수 없도록 rescission(의회에 의하여 배정된 예산에 대한 대통령의 지출삭감)이라는 조항을 만들어 그동안 대통령에 부여된 예산권한 일부를 다시 의회로 옮겨 의회의 재정권한을 원래대로 돌려 냈다.

또한 미국의 재정적자가 계속 증가함에 따라 1985년에는 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 (일명 Gramm-Rudman-Hollings Act)⁷⁾를 통과시켜 예산적자를 대처하려고 노력했다.

7) Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985는 일명 Gramm-Rudman-Hollings Act라고 불리는데, 이는 세 명의 상원의원(Gramm, Rudman, Hollings)이 이 법안을 주도적으로 작성했기 때문이다. Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974가 통과되고 의회 내 예산위원회 등을 도입하여 날로 늘어나는 적자를 통제하려고 했음에도 불구하고 Reagan 정권하에서 감세정책과 막대한 군비증강, 및 날로 늘어가는 entitlement program의 지출로 인하여 연방정부의 적자가 최악에 다르고 의회에서 늘어나는 부채의 해결 능력을 상실하기에 이르렀다. 이를 해결하고자 위 세 명의 상원의원은 매 회계연도 초에 의회가 재정적자규모

그러나 이 법률이 예산적자를 줄이는 데 실패하자 1990년에는 Budget Enforcement Act를 통과시켜 재량적 지출에 대한 연간 적자 상한선 설정과 의무지출에 대한 추가적인 적자 방지를 의무화한 PAYGO provision⁸⁾을 도입시켰다. 또한 1993년에는 정부성과관리법 (Government Performance Results Act)을 통과시켜 예산에 성과주의를 도입하고 각 부처장이 의회에 사업성과를 보고하도록 법률을 정비하였다. 이처럼 미국의 법률체계 정비과정을 살펴보면, 처음에는 예산과정에서 행정부와 입법부의 역할 운영에 관한 논의가 선행되었고(예, Budget and Accounting Act of 1921, Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974), 다음으로 적자감축을 위하여 재정규율을 도입하는 과정이 있었으며(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, Budget Enforcement Act of 1990) 최근에는 성과개선을 위한 효율성, 효과성, 책임성, 투명성 등의 재정이념을 실현하기 위한 예산제도 및 법령(Government Performance Results Act)의 정비가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 물론 이 과정에 행정부와 입법부는 상호

를 정해놓고, 회계연도 중간에 연초에 정해 놓은 재정적자규모가 한도를 넘으면 행정부가 자동적으로 모든 정부 프로그램에 대한 일률적인 예산삭감 (formula sequestration)에 돌입해야 한다는 강제조항을 만들었다. 하지만 이 법안은 각종 정부복지 관련 프로그램들의 경제상황과 anti-cyclical하도록 설계되어 있기에 경기가 나쁘면 연방정부 예산적자는 쌓여갈 수밖에 없는 구조로 인하여 실패하게 된다.

- 8) PAYGO provision(조항)이란 pay-as-you-go를 지칭하며, 연방정부의 의무적 지출에 대한 적자증가를 방지하기 위하여 만든 조항으로, 만일 의회가 새로운 entitlement program을 제정하려면 새로운 entitlement 프로그램을 시행하는 데 소요되는 비용에 상응하는 기존 entitlement program을 폐지 또는 축소하여 새로운 프로그램 시행에 소요되는 비용을 조달하거나, 새 프로그램을 실행하도록 새로운 세수를 징수하게 하는 강제조항이다. 기존 entitlement program의 폐지나 축소는 기존 수혜자들의 반발 때문에 현실적으로 어렵고 새로운 entitlement program 실시를 위하여 새로운 세수를 징수하는 것도 세금부담이 늘어나는 것을 싫어하는 국민들의 저항으로 인하여 PAYGO 조항은 entitlement program의 증가로 인하여 재정적자가 더 늘어나는 것을 효과적으로 제어했다(정창훈, 2012).

협력과 견제가 작용하고 있음을 보여 준다.

연방정부 예산과정상 관련 기관들의 행태와 상호작용의 세부적인 면을 볼 때 몇 가지 특징적인 면모가 드러난다. 첫째, 미국은 의회가 행정부에 비하여 예산권한이 더 막강함을 알 수가 있다. 우리나라와 달리 의회는 행정부가 편성한 예산항목에 새로운 항목을 신설 또는 폐지할 권한이 있고, 예산액의 증액 및 감액도 가능하기에 행정부가 편성한 예산안이 의회에 도달하면, 의회를 통과한 예산과 전혀 다른 모습이 되는 경우가 자주 있어 'dead on arrival'⁹⁾이 실현되고 있음을 알 수 있다 (Schick, 2012). 이처럼 우리나라와 달리 의회의 예산권한은 행정부에 비하여 무소불위의 권한을 가진다.

둘째, 미국 의회 의원들이 행정부에 비하여 더 막강한 예산권한을 휘두르고 있는 다른 핵심원인으로는 의원들의 예산에 대한 전문성에 있다. 의원들이 일단 특정 세출소위원회(appropriation subcommittee)에 소속되면 대부분 계속 관련 세출위원회에서 계속 봉사하는 것이 관례다. 또한 의원들에게 추문이나 현저한 무능력 및 기타 크게 불미스런 일이 없는 한 재선이 되는 확률이 우리나라에서보다 훨씬 높기에 의원들의 예산에 대한 전문성이 세계 각국에서 가장 높은 편이다. 더욱이 상하원 모두 선수가 높은 의원들이 세출위원장이나 세출소위원장을 차지하는 의회 내 선수에 따른 위원장직 배정이라는 불문율(seniority)로 인하여 일단 세출위원회에 소속되면 특별한 사정이 없는 한 그 세출위원회에서 오래 머무르려는 경향이 뚜렷하다.¹⁰⁾ 하원의 경

9) 'Dead on arrival'이란 행정부에서 편성한 예산안이 의회(capitol hill)에 도착하면 의회의 행정부 예산안에 대한 대폭적인 변경으로 인하여 행정부가 편성한 원래 예산안이 '죽은 것'이라는 표현임

10) 특히 인구규모가 적으면서 주민들의 정치적 성향이 편향적인 주들(예: South Dakota)이나 상대적으로 빈곤한 주들(Mississippi, South Carolina)의 경우 주민들은 특정 상원 또는 하원들을 20~30년 재선에 성공할 수 있도록 전략적 투표를 한다. 특별히 이들 의원들이 세출위원회에 근무할 때는 더 그러한 경향이 있는데, 이렇게 함으로써 이들 주 출신의원들이 원내에서 연공서열 규정에 의하여 상하원의 세출위원장이나 세출소위원회

우 특정 세출위원회에서 봉사할 수 있는 기간이 보통 3회(6년)의 상한이 있지만 상원의 경우는 특정 세출위원회에서 봉사할 수 있는 상한 기간이 없다. 따라서 행정각부의 예산 관련 공무원들은 그들보다 해당 부처의 예산에 대하여 경험과 지식이 많은 노련한 상원 의원들이 예산에 관하여 그들에게 committee report 등을 통하여 권고나 권유를 할 때 받아들이지 않을 수 없는 구조로 되어 있다고 보아야 할 것이다. 만약 예산담당 연방정부 관리들이 이들의 권고를 받아들이지 않으면 다음 예산편성 시 법적 구속력이 있는 지출승인법을 통하여 예산 삭감이라는 처벌이 뒤따를 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 의회의 예산에 관한 전문성을 높여주는 역할을 하고 있는 또 다른 요인으로는 개별의원들의 입법활동을 돕는 전문적 직원(staff)들의 경험과 지식이다. 이들 직원들은 의회의 예산과정과 입법과정에 중요한 역할을 하고 있다. 우리나라와 비교하여 미의회 의원 일인당 소속된 직원들은 더 많으며, 자주 교체되는 우리나라 의원들에 비하여 상대적으로 교체가 낮은 미의회 의원들은 자신과 함께 일했던 직원들과 계속 일을 하기에 이들 직원들의 예산과 입법에 대한 능력은 아주 우수하다(Mikesell, 2007). 이들은 관련 행정부와의 예산조정 및 지출승인법 및 committee report 작성 등에 깊숙이 관련되어 있어 의원들을 대신하여 이들이 예산과정과 입법과정을 진두지휘하고 있다고 보아도 무방할 것이다. 이들은 의회에서 오랜 경력을 가지고 있기에 행정부의 관리들과 긴밀한 협의를 통하여 이들이 예산과정을 어느정도 주도한다고 보아야 할 것이다.

넷째, 의회입법조사처(congressional research service)도 입법과정에서 의원들과 의회직원들에게 법률적 자문을 해 줌으로 인하여 의회의

장의 자리를 차지하게 할 수 있기 때문이다. 물론 이러한 의원들이 세출위원장이거나 세출소위원장으로 근무하게 되면 이들 의원들은 출신지역에 연방정부의 보조금 등을 더 많이 타 오도록 실력을 행사할 수 있는 정치구조 때문에 가능하다.

입법능력을 도와주고 있다. 사실 우리나라의 의회입법조사처도 미의회
의 입법조사처를 본떠 만든 기관이다.

다섯째, 의회의 예산보조기관인 CBO와 대통령(행정부)의 예산 총
조정기관인 OMB 사이에는 예산안 분석 및 경제 예측 등을 놓고 선의
적인 경쟁을 벌이는데, 이러한 경쟁을 통하여 상호 견제와 예산 분석
및 경제 예측에 대한 정확도를 높여간다고 볼 수 있다. 예를 들어 CBO
의 경우는 OMB보다도 경제 예측 및 관련된 세입 예측을 좀 더 보수적
으로 하는 경향이 있으며 세출 예측면에서는 OMB보다 더 확장적으로
하여 일반적으로 CBO의 분석을 더 신뢰하는 경향이 있다. 대통령은
산하 OMB를 통하여 자기의 정책 우선사항 등을 예산에 반영시키며
예산을 총괄 조정하는 조정자 역할을 한다. CBO는 행정부에서 편성한
예산안의 주요 사업에 대하여 철저한 분석을 통하여 의원들에게 사업
성 등에 대하여 정보를 제공함으로써 의원들이 예산안과 관련하여 올
바른 판단을 하도록 유도하는 역할을 하고 있다.

여섯째, GAO는 주로 사업평가(program evaluation)를 담당하고 회
계감사는 각 부처의 CFO와 general inspector에게 맡김으로써 GAO가
사업들의 효율성과 효과성에 대한 전문적인 분석이 가능하도록 하여
궁극적으로 회소자원의 효율적이고 효과적인 배분을 촉진하는 역할을
하는 데 division of labor가 작동한다고 보아야 할 것이다.

예산절차상의 특징으로는 미국의 예산심사는 의회가 주도를 하며
세출예산심사는 하원에서부터 시작하는 것이 전통이지만 현재는 상하
원 모두 심의한다. 전술했듯이 상원에서 허락하는 프로그램 및 액수와
하원에서 승인하는 프로그램과 액수가 다르기에 여기에서도 양원 간
의 견제와 균형의 원리가 작동한다. 하지만 양원의 예산안이 다를 경
우 예산안 자체가 통과가 불가능하기에 conference committee(양원합
동위원회)라는 곳에서 타협안을 만들어 양원에서 이를 다시 승인하게
하는 견제와 균형의 원리가 작동한다고 볼 수 있다.

3. 지출승인법의 내용과 구성

본 절에서는 지출승인법(세출법)의 구성과 내용 및 특징 등에 대하여 알아본다. 또한 그동안 자료의 접근성 때문에 일반인들에게 많이 알려지지 않았지만 지출승인법보다 더 세부적이고 중요한 committee report(위원회 보고서)에 대해서도 분석한다. 일반적으로 지출승인법이 주요 계정(account)의 지출한도, 용도, 제약 등에 대하여 큰 줄기에서 제한을 두는데 반하여 계정 내의 각 사업의 구체적인 지출명세와 사용처 및 제한 등은 각 세출위원회가 작성하는 committee report(위원회보고서)에 기록되어 있다.¹¹⁾

가. 지출승인법의 구성과 내용

1) 지출승인법 작성과정 및 일반적인 사항

미 연방정부의 세출예산은 크게 연리지출승인(annual appropriation)과 항구지출승인(permanent appropriation)으로 구분할 수 있다. 연리지출승인은 주로 재량지출에 한하며, 항구지출승인은 주로 entitlement program 등 법률에 그 지출의 대상, 혜택 정도 등이 구체적으로 정하여 있는 프로그램을 대상으로 한다. 전술했듯이 항구지출승인은 지출이 법적으로 의무화되어 있기에 해당 법률개정이 없는 한 정부는 반드시 지출을 해야 하며 현재 이러한 항구지출은 한해 연방예산 전체의 약 60%에 해당한다. 따라서 지출승인법은 주로 연리지출승인을 규정하고 있다고 보아야 할 것이다. 하지만 계속비 사업이나 일부 항구지출에 대하여 지출승인법에서 일부 규정을 두기도 한다.

행정부에서 의회로 예산서가 제출이 되면 양원 세(지)출위원회

11) Dr. Thomas P. Lauth 교수와 interview, 2013년 10월 21일 한국조세재정연구원.

(appropriation committee)는 예산을 심사하고 지출승인법을 작성한다. 지출승인법은 하원과 상원에서 각각 작성하지만 법률의 형식을 취하기에 상하원에서 제출한 버전이 서로 다를 경우는 양원합동위원회(conference committee)를 소집하여 여기서 조정을 통하여 단일 법안을 작성한 후 양원에 제출하면, 양원에서 이를 통과하여 대통령의 승인을 얻어 법률로 예산이 최종 확정된다. 전술했듯이 매해 보통 12개의 지출승인법을 작성하지만 어떤 때는 몇 개의 지출소위원회를 통합하여 2~3개의 통합지출승인법(consolidated appropriation act)을 통과하거나 12개 지출승인법을 모두 하나로 만들어 통과하는 형식인 omnibus appropriation act를 통과시키기도 하기에 매해마다 반드시 12개 지출승인법을 통과시키는 것이 아님을 명심해야 할 것이다.

지출승인법 형식은 관습에 많이 따르고 의회조사처(Congressional Research Service)에서 필요한 법률지식을 자문해 준다. 하지만 개별 지출승인법 작성 방식과 형식은 약간의 차이가 있으며, 지출승인법 법률 조항은 해당 세출소위원회 의원들의 예산 관련 직원(staff)들이 주로 작성한다. 전술했듯이 한국과 달리 미국에는 의원 일인당 배정되어 있는 전문 직원들이 많고 이들은 의회에서 다년간 활동하여 전문성을 지니고 있어, 일정이 바쁜 의원들을 대신하여 실질적인 예산심사 및 지출승인법 법률안 및 위원회보고서(committee report) 등을 작성하는 등 그 영향력이 매우 막강하다.

만일 행정부가 지출승인법에 나오는 대로 예산을 집행하지 않았을 경우, 법적으로 행정부 공무원은 책임을 져야 하지만, 현실적으로 지출승인법에 나온 대로 예산집행을 하지 않아 사법부에 고소된 경우는 거의 없다.¹²⁾ 하지만 의회에서 경력이 오래된 의원들이나 직원들은 다음 예산 심의기간에서 지출승인법이나 committee report에 기술된 대로 행정부 공무원들이 예산을 집행하지 않을 경우 해당부처 프로그램의

12) Dr. Thomas P. Lauth 교수와 interview, 2013년 10월 21일 한국조세재정연구원.

예산삭감 등의 조치를 취하여 정치적 penalty를 부과한다. 즉 행정부에서 지출승인법이나 committee report에 적시한대로 예산을 집행하지 않을 경우 policy violation(정책적 위반)과 political violation(정치적 위반)으로 구분할 수 있다. policy violation은 지출승인법에 나온 대로(즉, 의회의 지시대로) 집행하지 않은 법적 책임을 의미하여, political violation은 의원들이 예산에 대한 정치적인 권한을 위반한 것을 의미한다. Political violation에 대하여는 차기 예산심사 시 의원들은 예산삭감 등을 통하여 해당 부처를 징벌할 수 있어, 일종의 불문을 형식으로 행정부처의 예산집행과 위법적 행동에 제재를 가하고 있다. Policy violation에 대하여는 원칙적으로 사법부에 고소하여 처벌을 할 수 있지만 현실적으로 이러한 과정을 통하여 처벌을 받은 경우가 거의 없다.¹³⁾ 이는 의원들이 다음해 예산삭감 등으로도 충분히 행정부처를 처벌할 수 있는데 굳이 법률적으로 사법부에 고소하여 처벌하는 것이 번거롭고 중대한 사항이 아니면 굳이 그럴 필요가 없는 것으로 판단하기 때문인 것으로 추정된다.

2) 지출승인법의 형식 및 내용

대부분의 정규 지출승인법에는 세 가지 표준 요소를 포함하고 있는데, 이들로는 세출승인이 이루어지는 회계연도를 명시하는 입법조항(enacting clauses), 계정별(account-by-account) 지출승인, 총칙조항(general provisions)이다.

부록 1은 2014년도 회계연도 국방부 지출승인법안 초안(draft bill) 앞부분 일부를 보여 준다. 이들 내용을 간단하게 살펴본다.

13) Dr. Thomas P. Lauth 교수와 interview, 2013년 10월 21일 한국조세재정연구원.

(1) 입법조항(enacting clauses)

입법조항은 대개 특정회계연도의 특정부처의 예산의 지출 허용을 표시하며, 입법조항은 대개 간단하다. 예를 들어 FY2014년 Department of Defense 지출승인법률 초안의 입법조항은 아래와 같다.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

That the following sums are appropriated out of any money in the Treasury not otherwise appropriated, for the fiscal year ending September 30, 2014 for military functions administered by the Department of Defense and for other purposes, namely:

(2) 계정별(account-by-account) 세출승인

지출법에 나오는 연방정부 지출승인의 기본단위는 예산계정(account)으로 이루어져 있고 계정 내에 구체적인 사업이 포함되어 있다. 지출승인법에서 번호가 부여되지 않은 모든 단락은 하나의 계정이다. 따라서 명문으로 더 넓은 적용범위를 정하지 않은 한 단락 안에서 규정하는 모든 조항들은 그 계정에 한해서 적용된다. 하지만 번호를 부치지 않은 계정들은 재무부가 관리하는 정부 전체 회계시스템의 재원이다. 자금의 지출을 관리하는 법률(일례로 지출은 세출승인액을 초과할 수 없고 세출승인 목적을 위해서만 사용할 수 있다)은 각각의 계정에 대하여 적용된다. 이처럼 계정은 세출 금액과 목적을 한정하는 역할을 한다.

개별 세출계정은 지출승인이 이루어지는 목적과 지출승인 금액을 명시하며, 이는 하나 이상의 제한조항 또는 자금의 용도를 지정하는 조항 또는 현행법을 변경하는 조항 등을 포함할 수 있다. 어느 특정 계정에 들어 있는 제한 또는 입법조항은 명문으로 더 넓은 적용이 허용되지 않는 이상, 그 계정으로부터 지출되는 예산에 한하여 적용되는

것이 총칙규정과 대조적이다(권오성 외, 2009). 일반적으로 자금을 사용할 수 있는 기간을 명시하지 않은 세출법안은 단년도 지출법안(annual appropriation act)이다. 자금은 입법조항에서 언급한 회계연도 동안에만 집행될 수 있으며, 만일 그 회계연도가 끝날 때까지 집행되지 않으면 그 집행권한은 소멸된다. 이러한 단년도 원칙의 제한으로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 때때로 의회는 지출의 유효기간을 2년 이상으로 연장하는 다년도 세출예산을 편성하기도 한다. 일례로 국방지출예산의 경우 연구개발 자금은 2년, 조달자금은 3년, 조선자금은 5년동안 유효하도록 하여 일종의 계속비 역할을 할 수 있게 하고 있다. 의회가 지출하기 전까지 계속 사용할 수 있는 무년도(no-year) 세출예산을 편성하기도 하는데, 이 무년도 자금은 집행원인 행위가 이루어지지 않으면 차년도로 무한히 이월될 수 있다.

지출승인법은 계약권한을 폐지하거나, 특정 신탁자금으로 지불되는 집행 경비를 제한하거나, 자금을 한 계정에서 다른 계정으로 이전하거나, 직접 또는 보증 대출의 보조금 비용을 지원하는 지출법안 등처럼 특별한 목적을 가지는 다양한 계정들을 포함하고 있다.

시간이 흐르면서 지출승인법의 계정 수는 통합되어 상대적으로 줄어드는 경향을 띠고 있다. 현재 연방예산 12개 지출승인법에는 약 1,000개 이상의 계정이 있지만 규모가 큰 상위 200개 계정이 연방지출총액의 90% 이상을 차지한다(권오성 외, 2009). 특히 대다수 연방기관들은 운영경비 전부에 대해서 ‘급여와 지출(salary and expense)’이라는 단일한 계정을 가지고 있는데, 일부는 ‘조달(procurement)’이나 ‘건설(construction)’ 같은 특별한 목적을 위하여 추가 계정을 가지기도 한다. 일반적으로 의회가 새로운 사업을 시작하는 경우 그에 대한 지출예산은 기존의 계정에 포함하는 경향이 있다. 하지만 세출위원회는 해당 위원회 보고서(committee report)를 통하여 예산이 여러 단위사업이나 활동들에 어떻게 배정되어야 하는지 구체적으로 제시한다. 이처럼 대부분의 세출예산은 계정에 의하여 자금을 지원받는 모든 활동

과 단위사업들에 대하여 일괄적으로 총액을 지급하는 형식을 띠고 있으며 구체적인 사업에 지출 및 용도 제한 등은 committee report에 삽입한다. 물론 때때로 계정 내의 예산 일부가 지정된 목적에 사용되어야 한다고 지출승인법 자체에 명시하는 경우도 있다. 또한 지출승인법은 일정한 액수보다 '적지 않은(not no less than)' 금액이 특정 활동에 지출되어야 한다고 명시하기도 한다. 지출승인법상에 이런 문구나 또는 이와 유사한 문구가 등장하는 경우에 지출 정부기관은 그것을 보통 종속계정(subaccount)로 처리함으로써 그 예산을 다른 예산과 구분(fence off)하여 처리한다(권오성 외, 2009).

국방부처럼 많은 계정이 존재하고 구체적인 사용처 또는 프로그램을 지정하는 특정목적지출(earmarking)이 많은 경우 계정이 많고 지출승인법이 수백 쪽에 달하지만, 계정이 적게 존재하고 특정목적지출, 지출제약 등이 많지 않은 부서의 지출승인법의 경우는 그 길이가 60~100쪽에 불과하다.

참고로 FY2014년 국방부의 지출승인법안 초안에 나타난 주요 계정은 아래와 같다(www.house.gov).

- Title 1. Military personnel (군인사 및 월급)
- Title 2. Operation and maintenance (작전수행 및 유지)
- Title 3. Procurement (조달)
- Title 4. Research, development, test, and evaluation (연구, 개발, 시험, 평가)
- Title 5. Revolving and management fund (회전과 관리 기금)
- Title 6. Other department of defense programs (기타 국방부 프로그램들)
- Title 7. Related agencies (관련 기관)
- Title 8. General provisions (총칙조항)
- Title 9. Overseas contingent operations (해외 우발작전)
- Title 10. Additional general provisions (추가적인 총칙조항)

물론 military personnel 하부 계정으로 육군, 해군, 공군, 해병대 하위계좌가 있고, 각 계정에 한 해 동안 얼마나 예산을 허용하는가가 표시되어 있다. 마찬가지로 operation and maintenance 산하에 육군, 해군, 공군, 해병대 등의 하위계정이 존재한다. Procurement 하부 계정으로 missile procurement, army, navy 등으로 구성된 하위계정이 있다. Research, development, test, and evaluation도 육·해·공군, 해병대의 하위 계정이 존재한다.

Revolving and management fund 계정의 하위계정으로 national defense sealife fund 등이 존재한다. Other department of defense programs에는 defense health program 등의 하위계정이 있고 related agencies 계정에는 CIA 등의 하위계정이 있다.

다른 부처의 지출승인법도 국방부와 비슷하지만 전술했듯이 계정 수가 적고 예산도 적기에 국방부 지출승인법보다 그 길이가 훨씬 적다. 참고로 Homeland Security Department의 지출승인을 담당하는 FY2010의 Homeland Security Act는 총 49쪽에 해당되고 그 순서 (계정)은 아래와 같다.

Title 1. Departmental Management and Operations

Title 2. Security, Enforcement, and Investigations

Title 3. Protection, Preparedness, Response, and Recovery

Title 4. Research and Development, Training and Services

Title 5. General Provisions

상하원의 합의를 통하여 통과된 지출승인법인 Homeland Security Act의 길이는 49쪽에 달하지만 더 자세한 사항을 다루는 committee report는 하원의 경우 229쪽에 달하고 상원의 committee report는 164쪽에 해당하여 하원의 committee report가 상원의 그것보다 더 자세하고 많은 단서조항들과 earmarking이 있음을 시사한다.

(3) 총칙조항(general provisions)

총칙조항은 관련 지출승인법의 전반에 관한 사항을 규정한다. 특정 계정에 속하여 있는 조항들 외에 개별 지출승인법은 법안의 모든 계정에 대하여 적용되는 총칙 조항들이 있다. 물론 둘 또는 그 이상의 분야를 다루는 하나의 지출승인법은 편(title)으로 세분화 될 수 있으며 그것들은 각각의 총칙을 갖는다. 총칙조항은 편 또는 법의 마지막에 번호가 붙여진 조항(section)이며, 대부분의 총칙규정은 세출예산의 사용에 관한 제한을 하고 있는 제한조항이나 법률을 수정하는 입법조항을 포함한다. 어떤 조항은 특정한 용처에 자금을 용도지정하기도 한다(권오성 외, 2009). 총칙은 대부분 매우 거의 변경 없이 재제정된다. 하지만 총칙조항의 수는 해마다 새로운 조항이 조금씩 추가되면서 꾸준히 증가되어 오는 경향이 있다.

〈표 III-3〉이 보여 주듯이 총칙조항의 수는 해마다 새로운 조항이 조금씩 추가됨에 따라 꾸준히 증가해 왔다. 예를 들어 1964 회계연도에는 총147개의 총칙규정이 존재했는데 2004 회계연도 지출승인법에는 1,106개로 무려 7배나 증가함을 보여준다. 이처럼 총칙규정이 급격하게 증가한 이유는 의회와 행정부처 간의 긴장관계, 자금의 용도지정과 그 사용을 제한하려는 세출위원회의 경향이 주 원인이고, 세출위원회가 구 조항들을 존속시키면서 동시에 새로운 조항들을 추가하여 만드는 점증적인 행태와 지출승인법에 더 많은 입법조항이 포함된 것으로 인함이다(권오성 외, 2009).

총칙조항은 지출승인법에서 가장 논란이 많은 부분이다. 왜냐하면 상당수의 총칙조항들은 이념이나 가치를 추구하는 도구로 사용되어 왔는데, 예를 들어 낙태를 지원하거나, 환경보호법률의 집행, 특정군사 작전금지, 연방지원고속도로의 속도제한을 변경하는 데 연방자금이 사용되는 것을 막기 위하여 삽입되었다.

일례로 FY2004 국방지출승인법은 140개 총칙조항이 문서의 40쪽에

달했지만 실제 지출조항은 몇 장 되지 않음에서 보듯이 의회에서는 총칙조항을 통하여 구체적으로 자금의 사용 등에 제한 등을 점차적으로 확대해 나가고 있는 경향을 보이고 있다(권오성 외, 2009).

〈표 III-3〉 정규지출승인법상의 총칙규정, FY1964-2004

Bill	1964	1974	1984	1994	2004
Agriculture	7	8	4	28	89
Commerce-Justice-State	15	19	22	31	72
Defense	41	46	111	175	146
District of Columbia	14	18	31	42	36
Energy and Water	13	7	20	9	101
Foreign Operations	20	17	1	75	101
Homeland Security	21
Interior	5	10	33	25	158
Labor-HHS-Education	10	20	31	24	53
Legislative Branch	3	3	21	29	41
Military Construction	12	10	22	24	28
Transportation		15	22	41	176
Treasury-Postal Service	0	22	25	92	...
VA-HUD	7	6	15	18	84
Total	147	201	371	613	1,106

주: Homeland Security Department는 2000년 이후 수립됨
 자료: 권오성 외(2009)에서 재인용

나. Committee Report(위원회 보고서)

1) committee report 작성과정 및 일반적인 사항

전술한 바와 같이 지출승인법은 입법조항, 계정별(account-by-account) 지출승인, 총칙조항으로 크게 구성되어 있어, 주로 각 계정 및 하위계정별 지출승인액을 표시하고 총칙조항에서는 지출승인 시 제약, 금지, 한정, 정책목적 등 일반적인 조항을 포함한다. committee report는 지출승인법보다 더 세밀한 내용을 담고 있으며 따라서 지출승인법보다 길이도 보통 두 배 정도 더 긴 것이 일반적이다.

Committee report는 관련 세출위원회에서 의원들의 지시를 받은 의원 직원들이 작성하며 지출승인법과 달리 상하원 버전이 다를 때 conference committee를 구성하여 단일 법안을 작성하는 것이 아니고 상하원은 각각 다른 버전을 작성한다. 그렇기 때문에 일반적으로 committee report는 지출승인법에 기반하여 상하원의 희망사항 등을 담아 가장 세부적인 사항이 포함된다. 따라서 committee report 지출승인법을 작성한 다음 작성하는 것이 일반적이다. 지출승인법에 나온 각 계정의 지출한도에 따라 세부 프로그램에 대한 한도, 용도, 제한사항 등을 가장 구체적으로 committee report에 담고 있다.

상원과 하원이 서로 다른 committee report를 작성하고 committee report는 양원에서 통과되는 것도 아니며 대통령의 사인을 받는 법률이 아니기에 원칙적으로 법적 구속력은 없으며 단지 report 형식을 취한다. 지출승인법이 법률이라 원칙적으로 행정부의 행위를 법적으로 구속할 수 있지만 committee report는 법률의 형식을 따르는 것이 아니기에 원칙적으로 행정부가 committee report에 나온 대로 집행을 하지 않을 경우 엄밀하게 말하면 법적 구속력이 결여되어 있다고 보아야 할 것이다.

만약 집행부가 committee report에 나온 대로 집행을 하지 않을 경

우 다음해에 의회는 이들 내용을 법적구속력을 가지는 지출승인법에 삽입할 수 있고, 예산삭감 등을 통하여 규율을 붙여 넣기에 행정부는 committee report에 나온 대로 따를 수밖에 없다.¹⁴⁾

미국의 경우는 우리나라와 달리 상하원 의원들의 재선율이 높고, 또한 각 세출소위원회나 전체 세출위원회의 장이 되려면 특정 세출위원회에 오랫동안 근무하여야 연공서열 규칙에 따라 세출소위원회나 세출위원회장이 될 수 있기에 의원들은 특정 세출위원회에 오랫동안 근무하는 것이 관행이다.

따라서 비록 committee report는 법적인 구속력은 없지만 행정부에서 예산집행 시 committee report에 기록되어 있는 지출규정 및 항목을 따르지 않을 경우 후년도 예산심의 시 의원들로부터 사업취소나 예산액수를 삭감당하기에 행정부 입장에서는 대부분 committee report에 나오는 내용을 따를 수밖에 없게 되어 있다.

상하원의 committee report가 약간 상이하기에 행정부는 일종의 ‘마스터(master)’를 두명 두고 있으며, 상하원 committee report가 정한 내용을 모두 집행하여야 한다는 절차상의 번거로움이 따른다.¹⁵⁾

Committee report는 그 내용도 방대하여 최근까지 일반인들에게 정보공개가 잘 되지 않았으나 근래의 인터넷 발달과 정보공개 촉진으로 인하여 상원과 하원의 각 세출위원회에 접속하면 committee report를 접속할 수 있다.

2) committee report 형식 및 내용

하원의 각 세출소위원회에서 작성한 committee report는 U.S. House of Representatives(www.house.gov)에 접속한 다음 ‘committees’를 클릭 후 committees 중 ‘appropriations’를 클릭한 다음에 ‘committee document’에

14) Dr. Thomas P. Lauth 교수와 interview, 2013년 10월 21일 한국조세재정연구원.

15) Dr. Thomas P. Lauth 교수와 interview, 2013년 10월 21일 한국조세재정연구원.

들어가면 해당(예: defense, commerce) 위원회 appropriation bill과 committee report에 접속할 수 있다. 상원의 경우에도 www.senate.gov 접속한 후 committees를 클릭, appropriations 클릭, bill status를 클릭 하면 budget bill과 committee report를 찾을 수 있다. 부록2는 국방부의 하원 FY2014년 committee report를 보여 준다.(<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt77/pdf/CRPT-112srpt77.pdf>)

Committee report는 지출승인법에 나오는 각 계정의 사업(지출) 항목에 대한 더 구체적인 지출승인 예산, 전년도와 비교하여 각 지출항목의 증감 및 행정부 예산신청액과 의회심사 결과(증액 및 삭감) 등을 비교하고 있음은 물론이고, 각 계정의 사용용도, 목적, 지출제약 등의 집행조건 등이 지출승인법의 총칙에 나오는 것보다 더 구체적으로 제시하고 있다. 즉, 지출승인법이 각 계정의 지출총액과 집행 시의 일반적인 가이드라인과 제약을 둔 데 반하여 committee report는 지출승인법을 좀 더 구체적으로 뒷받침하는 역할을 하는 문서로 보면 될 것이다.¹⁶⁾

따라서 FY2014년 미하원에서 국방부를 위하여 작성한 Department of Defense Appropriation Bill은 총 156쪽이지만 Committee Report는 appropriation bill의 두 배인 334쪽에 달한다. Committee report는 그 내용이 방대하여 최근까지 일반인들에게 정보공개가 잘 되지 않았으나 근래의 인터넷 발달과 정보공개 촉진으로 인하여 상원과 하원의 각 세출위원회에 접속하면 그 정보를 획득할 수 있다.

하원이 작성한 committee report는 보통 서문, bill total(지출승인 총액), committee review process, introduction, funding increase/decrease, committee recommendation by major category를 먼저 기술하고 후속적으로 각 계정에 대한 전년도 지출승인액(enacted), 당해연도 행정부

16) 다른 부처의 committee report를 예로 들 수도 있지만 보통 국방위원회의 예산이 가장 많고 사업 수도 많아 고의적으로 국방위원회의 committee report를 인용한다. 타 부처의 경우도 매우 비슷하다.

예산 요청액(requested), 당해연도 의회승인액(bill) 등을 보여 준다. 다음으로 각 계정에 속한 하위계정과 개별사업들에 대한 자세한 내용은 지출승인법 각 title에 나온 순서대로 자세히 설명함은 물론 지출승인조건, 집행조건 및 제약 등에 대한 상세한 내용이 뒤따른다. 물론 하원 committee report와 하원 committee report는 내용이 약간 다르고 세부 earmarking등도 약간 상이하다. 당연히 committee report의 길이도 다르다. 어떤 때는 하원 committee report가 더 상세하고 어떤 때는 상원 committee report가 더 길며 행정 각 부처마다 관련되는 지출승인법에 따라 committee report도 다르다.

하원의 FY 2014 Defense committee report 첫 단락은 (서문)은 보통 다음과 같은 형식을 띤다(<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112/hrpt110/pdf/CRPT-112hrpt110.pdf>). “The Committee on Appropriations submits the following report in explanation of the accompanying bill making appropriations for the Department of Defense, and for other purposes, for the fiscal year ending September 30, 2014.”

전술했듯이 위의 문장이 보여주듯이 committee report는 기본적으로 지출승인법을 더 자세히 설명해 주는 일종의 확장문서의 성격을 가진다고 보아야 할 것이다. committee report에 나오는 내용을 좀 더 알아보자면, bill total은 지출승인법에 나오는 총지출승인액과 같다.

“Appropriations for most military functions of the Department of Defense are provided for in the accompanying bill for fiscal year 2014. This bill does not provide appropriations for military construction, military family housing, civil defense, and military nuclear warheads, for which requirements are considered in connection with other appropriations Acts.

The President’s fiscal year 2014 budget request for activities funded in the Department of Defense Appropriations Act totals \$515,911,915,000 in new budget obligational authority for the base military bill.”

FY2014의 경우 지출승인 총액은 \$515,911,915,000임을 나타낸다. 아울러 지출승인 총액의 마지막 부분은 각 title별로 행정부에서 요청한 금액과 의회의 승인액 등을 전년도와 금년도 간 비교하는 통계표를 보통 구비하고 있다. 참고로 지출승인법에는 이러한 비교통계표가 없다.

〈표 III-4〉 2013년 예산과 2014년 예산신청 비교

	FY2013 enacted	FY2014 request	bill	bill vs. enacted	bill vs. request
title 1 military personnel					
title 2 operation and maintenance					
title 3 procurement					
title 4 research, development, test and evaluation					
title 5 revolving and management fund					
title 6 other department of defense programs					
title 7 related agencies					
title 8 general provisions					
title 9 overseas contingent operations					
total department of defense					
score keeping adjustment					
less appropriations subsequent years					
total mandatory and discretionary					

부록 3에서 보듯이 FY2014의 상원 committee report¹⁷⁾는 하원의 것에 비해 일단 형식이 약간 상이하다. 물론 길이도 다르다. 상원의 committee report는 그 길이가 289쪽으로서 하원의 334쪽보다 적다. 부록에서 보듯이 상원의 committee report는 하원의 것에 비하여 지출승인법의 목차에 좀 더 순응하는 형식을 가지고 있다.

4. 지출승인법과 committee report의 장단점

미국식 지출승인법과 이를 보완해주는 committee report의 장단점은 아래와 같다.

가. 장점

우선 지출승인법과 이를 확대 및 보조하는 문서인 committee report에 계정별 또는 세부 프로그램별 집행방법, 집행목적, 집행제한 등 상세한 규정을 제시하기에 의회가 예산집행을 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 제공한다. 지출승인법의 경우에는 법적 구속력이 있기에 예산집행에 위법사항이 발견될 경우 법적으로 해당 당사자에게 책임을 물을 수 있다는 명백한 근거가 존재한다.

둘째, 재정민주주의 관점에서 미국식 지출승인법은 국민의 대표인 의회가 행정부의 지출을 통제하고 관리하는 중요한 근거문서로 충분한 가치가 있다고 할 것이다.

셋째, 지출승인법과 committee report를 통하여 재정책임성을 명확히 할 수 있다. 만일 지출승인법이 없다면 행정부에 의한 자의적인 재정집행은 책임을 물을 수가 없을 것이다.

넷째, 지출승인법을 통하여 효율적인 재정운동을 유도할 가능성이 있다고 볼 수 있다.

17) <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt77/pdf/CRPT-112srpt77.pdf> 참고

나. 단점

지출승인법과 committee report는 장점이 있는 반면 문제점도 동시에 가지고 있다. 무엇보다 지출승인법을 제정하기 위해 12개 위원회에서 매해마다 방대한 문서를 작성해야 하기에 많은 시간과 노력이 필요하다. 특히 상하원의 버전이 다른 committee report는 지출승인법보다 보통 2배 이상 길이가 길기에 이들을 작성하기 위하여 막대한 시간이 소요된다. 물론 지출승인법이나 committee report 모두 내용이 비슷하고 해마다 기존문서에 약간의 작업만 하면 되지만, 그럼에도 불구하고 많은 노력이 필요하다.

둘째, 매해마다 12개 지출승인법이 상하 양원에서 통과되어야 하는데 이들이 모두 통과되지 않을 경우 일부부처가 통합하여 consolidated appropriation act를 통과하거나 전체를 하나로 통합하여 통과시키는 omnibus appropriation act 형식을 취하여야 한다. 양당의 이견으로 인하여 omnibus appropriation act나 consolidated appropriation act를 통과하기 위해 양당 지도부에 예산권한을 대체로 위임하는 경향이 있는데, 이는 양당 지도부에 예산권한을 집중시키는 부작용을 일으키기도 한다. 특히 레이건 정부 때는 omnibus appropriation act 하나로 통과하여 예산과정에서 여야 양당 지도부가 예산 전체를 결정하는 권한의 집중현상이 오기도 했다. 지출승인법이 12개로 나누어져 있는 원인 중의 하나는 예산권한의 집중을 방지하는 것도 포함된다는 것을 감안할 때 잦은 omnibus appropriation act나 consolidated appropriation act는 오히려 예산권한의 집중을 가져오는 부작용을 낳을 수 있다.

셋째, 2013년에 Obamacare를 둘러싼 양당 간의 정책이나 이념차이로 인하여 의회에서 예산에 대하여 합의를 보지 못하여 지출승인법을 제때에 통과하지 못할 경우 행정부는 잠정예산(continuing resolution)에 의존하게 되거나 심하면 정부폐쇄(government shutdown)에 이르게 되어 12개로 분절화된 지출승인법은 governance failure 현상으로

이어질 가능성을 열어둔다.

넷째, 지출승인법과 committee report는 의원들이 해당 지역구에 특정사업을 확보하기 위해 earmarking과 logrolling 등의 담합방법을 통하여 세부지출에 대하여 자세히 규정하고 있기에, 이러한 방식은 의원들로 하여금 그들의 재량을 이용하여 오히려 비능률적인 정부지출을 부추길 수 있고(pork barrel politics), 나눠먹기 예산을 편성하는 방편으로 이용되기도 하는 면이 있다. 또한 양당 간에 이념차이로 인하여 이념적으로 편향된 사업의 금지, 추진 등을 위하여 지출승인법의 총칙조항이나 committee report에 삽입하기에 의원들의 권한이 너무 막대하고 자의적이 될 수도 있어 효율적인 집행에 문제가 발생할 소지가 많다.

다섯째, 현실적으로 예산집행 공무원이 지출승인법에 어긋나게 불법을 저질렀을 경우 지출승인법에 따라 처벌한 사례가 많지 않은 것으로 보고 되어 지출승인법의 존재가 반드시 지출의 법적인 구속력을 높인다고 주장하는 것은 아직 이른 판단으로 보인다. 또한 committee report의 경우는 원칙적으로 법적 구속력은 미비하지만 관습적으로는 막강한 구속력을 가지고 있기에 법치주의 구현이라는 관점에서 볼 때는 문제가 있다. 특히 집행 공무원은 상하 양원의 committee report에 나와 있는 모든 내용을 준수하여야 하기에 혼동을 가져올 수 있으며, 서로 다른 버전의 집행 시 상충이 될 때 어떤 버전에 우선을 두어야 하는가에 대한 현실적인 해석상 및 집행상 문제점도 제기된다. 이를 방지하기 위하여 지출승인법과 committee report를 하나로 통합하고, 이를 양원에서 승인받은 후 대통령의 재가를 받아 법률 형식화하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

5. 미국 지출승인법과 committee report가 제시하는 정책적 함의

기본적으로 미국은 우리와 비슷한 대통령제 구조를 가지고 있다. 하지만 행정부와 의회의 상대적인 예산권한을 비교해 볼 때 의회의 예산권한이 우리보다 훨씬 강함을 알 수 있다. 무엇보다도 의회는 예산항목의 신설 및 폐지, 예산액수의 삭감뿐만 아니라 증액까지 할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 또한 지출승인법을 통하여 각 계정별 지출의 한도 및 용도를 법적으로 정함은 물론 committee report를 통하여 각 계정 하부의 사업에 대하여도 구체적인 액수, 용도, 제한 등을 정하여 행정부의 지출통제를 효과적으로 하고 있다.

우리나라의 경우 지출승인법도 존재치 않고 좀 더 자세한 committee report도 없어 각 집행항목에 대한 제약 등이 거의 없기에 향후 건전하고 효율적이며 민주적인 재정운영을 위하여 어떠한 형식으로든지 행정부의 자의적인 집행을 통제할 수 있는 방안이 필요하다. 현행 국회의 부대조건이 있지만 법적인 구속력이 없어 법적인 구속력을 부여하는 방안을 강구하거나, 지출승인법과 유사한 형식을 갖추기 위하여 국가재정법을 개편하여 대통령령으로 지출승인법과 같은 법규를 제정하여 주요 사업 및 항목에 집행방법, 상한, 제약 등을 법률화시키는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

다만 미국식 지출승인법을 대통령령 등으로 도입하기 전에 냉정히 생각해 볼 것은 미국식 지출승인법이 왜 운영이 잘 되는가를 고려해야 할 것이다. 전술했듯이 무엇보다도 미국은 의원들과 의원보좌관들이 오랜 경력과 연공서열 등으로 인하여 지출승인법을 안정적으로 발전시킬 수 있는 토대가 잘 갖추어져 있다. 하지만 우리의 경우 의원들과 의원보좌관들의 잦은 교체로 인하여 전문성 미비로 지출승인법을 실행할 토양이 아직은 부족하다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서도 장기적으로는 미국식 지출승인법이 필요하며, 의회에서 지출승인법을 제정하게 하는 헌법 개정은 오랜 시일이 걸림을 감안할 때, 미국식 지출승인법과 유사한 효과를 발휘할 제도를 고려하여야 할 것이다. 국가재정법 등의 개정을 통해 대통령령으로 주요 예산항목 및 프로그램의 지출을 통제하는 방법도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

IV. 영국 사례

1. 예산과정과 예산행위자

영국은 의원내각제 국가로서 다수당 의원으로 구성된 내각과 의회가 권력행사 과정에서 연대책임을 지게 된다. 특히 내각은 의회와 정치적으로 동질성을 지니기 때문에 권력분립형이라기보다는 권력융합형의 관계라 할 수 있다. 미국과 비교해 볼 때 영국정치의 가장 뚜렷한 차이는 공식적인 권력분립의 미흡이라 할 수 있을 것이다.

영국은 국왕과 국가재정을 구분하는 오랜 역사적 과정을 거쳤다. 영국의 초기 재정통제는 1217년 영국의 대헌장 또는 마그나 카르타(magna carta) 제12조를 그 근원으로 한다. 13세기 초 의회가 국가세입에 대한 승인권을 획득하고, 이후 의회의 재정지출승인 원칙은 1688년 명예혁명 이후 확립되었으며, 1787년 통합국고자금법이 통과되면서 국가재정의 수입과 지출에 대한 실질적인 통제기반이 다져졌다.

그 이후 1802년부터 매년 재정보고서가 발간되었고, 1822년부터 재무성과 의회에 국가의 공식적인 수입과 지출에 대한 계획과 보고서를 제출하게 된다. 다만 의회는 국왕이 발의한 제안을 검토·승인하는 것에 국한하게 되었다.

재무성은 국왕의 대권으로 예산편성의 의무와 재정운영의 책임을 가지고 있다. 그 일환으로 1980년대에는 지방정부 재정지출을 제외한 '총계획지출'의 개념을 사용하였으나, 노동당이 집권하면서 '총관리지출(total management expenditure: TME)' 개념을 적용하여 현재까지 유지하고 있다.

한마디로 영국의 행정부는 권력구조 측면에서 일부 권한의 견제기능이 있다고 할 수 있다. 영국의 정치역사를 살펴보면 의회는 종종 군주의 강력한 통제에 투쟁해야만 했다. 시간이 흘러 군주의 권한이 정부부처로 이양되었다고는 하지만 행정부의 견제와 균형 측면은 다소 제한적이다.

1차 세계 대전 후 영국은 지속적인 경제위기를 경험하게 됨에 따라 20세기 대부분을 보수당이 정치적으로 집권하게 된다. 특히 견제와 균형이 조화되지 않은 상태에서 지속적인 경제위기 상황이 겹쳐 정부 스스로가 집권화된 경제행위(의사결정)를 하는 정치문화가 형성되었다.

영국의회는 예산결정 과정에서 두 가지 측면을 고려하고 있다. 첫째, 의회에 전달된 연간예산계획서는 정부가 우선순위를 설정하고 지출상한선이 반영된 세출법안에 수익법안이 포함되어야 한다. 둘째, 지출계획서(spending review)¹⁸⁾에 정부부처 간 재량지출을 할당하게 되어 있다.

영국의 예산편성과정을 논의하기 전에 예산편성의 연혁을 논의할 필요가 있다. 영국은 정부만이 예산안 제안권을 가지고 있다. 의회는 1706년 이래 예산안 폐지삭감권만 가질 뿐 새로 비목을 설정하거나 증액할 권한이 없었다. 이러한 전통은 의회사무규칙 제78호(Standing Order No. 78)로 명문화되었다(유훈, 2007, p.187).

영국의 예산 편성권은 재무성의 권한에 속하는데, 재무성은 중앙예산기관에 해당한다. 정당정치가 발달함에 따라 재무성의 권한이 축소되는데, 그 근본적 이유는 1961년 Plowden 보고서¹⁹⁾와 Star Chamber에서 비롯되었다(국회예산처, 2009, p.36).

18) 2004년에 협상된 지출계획서보고서는 격년제이다. 그러나 이전의 심의보고서는 3년도 있었고, 격년도 있었지만 대부분 해마다 작성되었다.

19) Plowden 보고서에 의해 재무성 차관보를 위원장으로, 주요 기관의 예산담당관(principal finance office)을 위원으로 하는 공공지출추계위원회(public expenditure survey committee)를 설치함에 따라 각 기관에 권한을 위임하게 된다.

특이한 점은 각성이 재무성에 요청한 예산요구서는 이미 재무성의 승인을 받은 사항의 종합이라 할 수 있다. 왜냐하면 재무성에서 배부한 예산회람에 이미 예산요구서를 제출할 때 각성이 준수해야 할 조건과 경제적·재정적 상황에 관해 명시적으로 규정해주기 때문이다.

영국은 예산이 법률로 성립되는 예산법률주의를 취하고 있다. 재무성에서 편성한 예산안은 하원의 논의를 거쳐 예산법안(세입예산법안과 세출예산법안)으로 채택된다.²⁰⁾ 그 후 상원의 형식적인 심의를 거쳐 왕의 재가를 득한 후 법률로 제정된다. 예산법안은 수입에 관한 사항이 규정된 재정법(Finance Act)과 지출에 관한 사항이 규정되어 있는 세출예산법(Supply and Appropriation Act)으로 구성된다.

가. 예산과정

영국은 불문법 국가로서 성문헌법이 존재하지 않기 때문에 개별법령과 관행에 따라 예산절차가 진행된다. 예산과정에 관한 전반적인 일정은 법률로 정해져 있지 않기 때문에 재무성의 재량에 따라 탄력적으로 운영된다.²¹⁾ 다만 예산권한은 내각에 집중되어 있는데, 내각이 행정부와 의회를 지배하는 구조로 되어 있다. 결국 행정부가 제출한 원안이 가결되는 형식으로 의회는 실권이 없다고 봐도 무방하다. 한마디로 의회는 예산과정에서 실질적인 의미를 가지기 어렵다(김종면, 2009, p.65).

영국예산의 편성 및 제출은 계획(planning), 세입예산(budget), 세출예산(estimates), 결산(reporting)의 과정을 거친다. 일반적으로 한

-
- 20) 영국은 내각을 통하여 국왕이 제안하기 전에 의회는 검토하지 않는다는 것이 통칙이다. 만약 의회가 정부가 제출한 예산을 증액(지출증가, 수입증가)을 제안한다면 이는 내각에 대한 불신임을 의미하기 때문에 총선거를 통해 새로운 정부를 구성해야 함을 의미한다(옥동석, 2004, pp.31~34).
- 21) 다만 2010년 총선 결과 보수당이 집권하면서 예산일정과 관련 서류들에 변화가 있었다.

국가의 예산안은 세입과 세출을 포괄하고 있는 것과 달리 영국의 경우는 세입예산안(budget)과 세출예산안(supply estimates)으로 각각 진행되고 재정법, 세출법, 국고통합자금법으로 승인된다.

최근 변경된 예산과정의 세부 내용을 설명하면 다음과 같다. 세입예산은 3월 예산연설 이후 의회에 제출되어 7월에 승인되고, 세출예산안은 연 3~4회 제출되는데 그 중 첫 번째 본 세출예산안(Main Supply Estimates)은 세입예산안이 제출된 이후 4~5월에 제출된다. 다만 2010년 보수당이 집권하여 14년 만에 보수-자민당 연립정부가 구성됨에 따라 예산과정에 일부 변화를 겪는다. 우선 지출계획서(Spending Review)는 10월에 발표하는 것으로, 사전예산서가 폐지되고 추계성명서와 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)의 경제·재정전망(Economic and Fiscal Outlook: EFO)으로 대체되었다. 또한 공공지출합의문(PSAs)은 부처별 사업계획서(DBPs)로 대체되었고, 부처별로 목표수행방법 지출계획 기간 중 상세한 지출전망의 내용이 포함된 부처별 보고서(Departmental Report)는 세출예산안(Main Supply Estimates)의 부속서류인 HM Treasury Annual Report and Accounts로 대체되었으며, 추계성과보고서는 폐지되었다.

〈표 IV-1〉 영국의 예산과정

시기	예산과정	주요 내용
전년도 11월	사전예산서 (Pre-Budget Report)	경제운영방향 및 세입 관련 부분에 대한 보고를 통하여 의회 및 여론을 수렴
3월 초	예산 연설 (Budget Speech)	재무장관의 예산연설(Budget Speech)과 함께 예산안에 대한 본격적 심의시작 재정정책 및 거시경제 전망을 포함한 전체경제 운용방향과 세입예산 위주로 보고 EFSR(Economic and Fiscal Strategy Report), FSBR(Financial Statement and Budget Report) 발표

〈표 IV-1〉의 계속

시기	예산과정	주요 내용
3월 중	재무위원회 심의	예산연설, 재정 및 예산보고서에 대한 토론 진행 세입과 관련된 재정법안(Finance Bill)을 구성하여 발표
4월 1일	회계연도 개시	본 예산확정이 7월중에 의결되므로(4월부터 7월까지) 사전 의결된 '잠정예산(Votes on Accounts)'내에서 집행
5월	본 세출예산서 작성 (Main Supply Estimate)	의회에서 논의된 사항을 고려하여 각 부처가 재무성장관에게 소관세출사항을 제출하면 재무성이 본 세출예산서((Main Estimate)를 작성하여 의회제출 우리나라 예산과정에서 정부 예산안 제출에 해당 제출된 예산안에 대하여 부처별 소관위원회 (Departmental Selected Committee)에서 심사 진행
5월 말 ~ 7월 초	부처별 위원회 심사	실질적인 예산수정은 없고, 새 정책 및 기존정책에 대한 토론(대안제시)에 중점
7월 중	예산 확정	하원 본회의 의결을 거쳐 재정법과 세출예산법의 형식으로 채택되고, 상원과 국왕의 동의를 얻어 최종 예산확정

주: FY2011-2012부터 예산전 보고는 재무성의 '추계성명서'와 예산책임청의 '경제 및 재정 전망'으로 대체
자료: 국회예산정책처(2012), 내용 일부 보완.

〈표 IV-2〉 영국의 예산과정과 관련된 회계주기

일정	중기계획 (Planning)	세입 (Budget)	세출 (Estimates)	결산 (Reporting)	
4월	-	재정법안 2독회			
5월	-	재정법안위원회 논의	다음 회계연도 본 예산안 & 당해연도 여름예산안 제출(8월 5일한)	부처별 보고서 제출 ⁵⁾	자원회계보고서(Resource Accounts laid)제출
6월	-		-		

〈표 IV-2〉의 계속

일정	중기계획 (Planning)	세입 (Budget)	세출 (Estimates)	결산 (Reporting)
7월	-	재정법안 3독회 재정법안(Finance Bill) 승인	세번째 세출예산안 논의두번째세출 예산법(Appropri- ation Act)승인	
8월	-	-	-	-
9월	-	-	-	-
10월	지출계획서 (Spending Review) 제출 ¹⁾ (2~3년마다)			
11월		사전예산서 제출 ²⁾	겨울세출예산안 (Winter Supplementary Estimates) 과 잠정예산안(vot- es on Account) 제출 (2월 6일한)	가을성과보고서 (Autumn Performance Report) 제출 ⁵⁾
12월			첫번째 세출예산 안 논의 통합국고 자금법(Consolid- ated Fund Act)승인 ³⁾	
1월	-	-	-	
2월			봄세출예산안(S- pring Suppleme- ntary Estimates) 과 초과지출 (excess votes) 의회제출(3월 18일한)	

〈표 IV-2〉의 계속

일정	중기계획 (Planning)	세입 (Budget)	세출 (Estimates)	결산 (Reporting)
3월		예산연설·토론 (Budget speech & debate) 재정법안 발표	두번째 세출예산 안 논의 첫번째세출예산법 (Appropriation Act)승인 ⁴⁾	

주: 위 표 내용 중에서 괄호()안의 숫자는 승인되어야 할 날짜임

- 1) 중전의 지출계획서는 7월에 발표함
- 2) 2011-2012 회계연도부터 재무성의 추계성명서와 OBR의 EFO로 대체되고 사전예산서는 폐지됨
- 3) 통합국고자금법은 겨울세출예산안과 잠정예산안을 승인
- 4) 봄 세출예산안과 초과지출안을 승인
- 5) 현 정부들어 부처별보고서와 가을성과보고서는 폐지됨

자료: Scrutiny Unit(2007)(p.i 원자료는 원형의 그림파일).

〈표 IV-2〉에서 설명하고 있는 것과 같이 계획단계, 의회심의(세입, 세출), 집행과 결산의 과정을 거친다.

계획단계는 지출계획서(Spending Review: SR)로 함축하여 설명이 가능하다. 지출계획서의 구체적인 목적은 각 부처가 중장기적 관점에서 지출을 계획하는 차원에서 정부 재정정책과 부처예산의 연계를 강화하기 위함이다.

지출계획서는 정부의 정책기조를 포괄하는 것으로 2010년 지출계획서부터(이전 3년간) 향후 5년간(2010-11, 2011-12, 2012-13, 2013-14, 2014-15) 부처별 지출한도(departmental expenditure limits: DEL)를 결정하고, 각 연도의 예산편성의 기준이 된다([그림 IV-6]참고).

지출계획서는 부처별 사업계획(DBPs)과 성취해야 할 재정목표에 초점을 맞추고 있다. 다만 단년도 세출예산안은 재정지출에 초점을 맞추고 있다. 한편 별도로 총관리지출(TME)은 계획하지 않지만, 부처별 지출한도의 총액을 결정할 때는 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수될 수 있도록 하고 있다.

지출계획서(SR)의 수립절차는 다음과 같다. 첫째, 재무성과 각 부처가 정책우선순위에 대한 합의를 한다(전년도 3~8월). 둘째, 부처별 지출요구안과 부처별 사업계획서(DBPs)를 재무성에 제출한다. 셋째, 공공지출위원회에서 부처별 지출요구안을 검토하고 내각에서 향후 지출총액을 합의한다. 넷째, 재무성장관이 내각의 결정에 따라 지출계획서(SR)와 부처별 사업계획서(DBPs)를 발표하고 내각의 승인을 받으면 지출계획서가 수립된다.

의회의 심의과정은 세입예산안인 재정법안(finance bill)과 세출예산안(appropriation bill / consolidated fund bill)을 대상으로 하원에서 심의·의결 과정을 거친다. 이 법안은 하원에서 1독회, 2독회, 위원회단계, 보고단계, 3독회 순으로 진행·심의한다. 마찬가지로 상원에서 이와 동일한 의사결정을 거친 후 국왕의 재가를 받으면 법률로 확정된다.

- 세입예산(Budget)

영국의회는 매년 세율 등의 변동과 관련된 재정법안을 심의한다. 세입예산과정은 11월과 12월 사이에 발간되는 사전예산보고서로부터 시작된다. 3월에 재무장관이 예산연설을 하고 하원에 예산안을 제출한다.²²⁾ 예산연설이 끝나면 4일간 예산안 토론 후 하원은 세입예산결의안(budget resolution)을 채택하게 되는데, 그 세부적 과정은 다음과 같다.

세입예산결의안은 과세기준과 세제전반의 변동사항을 포함해야 한다. 세입예산안의 2독회는 일반적으로 하루가 소요되고 논쟁거리가 되는 조항을 위주로 하원 전체위원회에서 다루고 나머지 사안은 해당 상임위원회에서 다룬다.

22) 예산연설에서 발표된 예산안은 의회에서 정한 기한 이내에 가결된다는 전제하에 새로운 연간 재정법안(finance bill)이 국왕의 재가를 얻어 통과되기 전까지 효력이 발생한다. 만약에 재정법안 작성 후 5개월 이내에 국왕의 재가를 받지 못하게 되면 임시적 효력에 의해 발생한 세입을 납세자에게 돌려주어야 한다.

세입예산안은 3독회와 보고단계를 거치며 통상 이틀정도 소요되는데, 처리된 예산안은 상원에 보내진다. 이때 하원은 정부의 세입예산안을 거부할 수 있지만, 거부의 의미는 의회의 다수를 차지하는 내각에 대한 불신임을 의미하기 때문에 이에 대한 가능성은 아주 희박하다. 한편 상원은 실제 세입예산안을 변경하거나 거부할 수 없고 형식적인 절차를 거쳐 국왕의 승인을 거쳐 7월에 재정법으로 제정된다.

- 세출예산(Estimates)

세출예산은 의회가 부처별 연간지출자원을 승인하는 과정이다. 우리나라의 일반회계에 해당하는 통합국고기금으로부터 지출권한을 승인하는 것이다. 정부는 세출예산을 1년에 4번까지 요구할 수 있는데, 하원과 상원이 승인하는 순을 거친다. 세출예산은 매 회계연도마다 본 세출예산안(Main Supply Estimates), 추가경정예산안(Supplementary Estimates), 잠정예산(Votes on Account)등의 과정을 통해 지출권한이 확보된다.

세출예산안(Main Supply Estimates)은 세입예산안이 제출된 후 통상 4~5월에 의회에 제출되는데 세출예산안의 거의 대부분이 지출계획서(SR)와 연계된다. 특히 각 부처의 세출예산안은 자원요구명세서(Request for Resources: RfR)라고 명명되는 하나 이상의 별도의 할당량을 표시되고, 이는 부처의 특정한 지출과 연관되기 때문에 의회의 승인 없이 다른 지출용으로 사용할 수 없다.

추가경정예산안(Supplementary Estimates)은 부처가 본 세출예산에서 승인된 금액보다 추가적인 지출이 필요할 때 또는 자원요구명세서(RfR) 간 자금의 전용이 필요한 경우에 제출하게 된다.

세출예산안은 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)에 관한 자산과 현금지출한도, 각 부처의 자원요구명세서(RfR)에 대한 수익과 자본의 한도, 수입한도(income limits), 비승인지출(non-vote expenditure), 비예산지출(non-budget expenditure) 등을 포함한다.

수입한도는 부처가 특정부분에서 발생한 수입을 유보할 수 있는 금액한도로 그 부처의 지출프로그램에 사용한다. 비승인지출(non-vote expenditure)은 의회의 승인이 필요한 통합국고기금 이외 기금들을 말한다. 예컨대 국가보험기금, 비정부 간 또는 공기업의 지출에 의해 지원받는 부처별 한도(DEL), 연간관리지출(AME), 그리고 부처별 예비예산(Departmental-Unallocated Provisions: DUP)을 포함한다.

비예산지출은 세출예산안에 근거하여 지출되지만 부처별 지출한도나 연간관리지출에는 포함되지 않는다. 예컨대 지방정부, 스코틀랜드 행정부, 비부처공공기관(non-departmental public bodies: NDPBs)에 이전되는 지출을 말한다.

잠정예산(Votes on Account)은 7월에 재정법안이 승인되므로 그 이전에 지출권한의 일정 부분을 잠정예산명목으로 통합국고자금법에서 총액으로 확정하게 된다. 잠정예산은 겨울추경예산 편성과 함께 11월에 진행되는데 전년도 총세출의 약 3분의 1을 차지한다.

- 집행과 결산

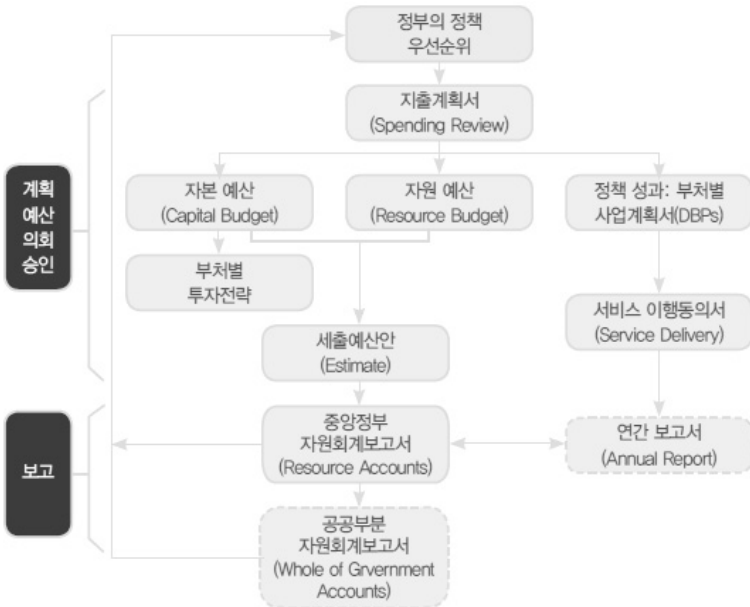
예산집행의 권한은 재무성에 있다. 세출예산법은 부처의 예산집행을 승인하는 것이 아니라 각 부처에서 필요한 자금을 통합국고자금에서 지급할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다. 재무성은 각 부처에 할당된 재원을 통제하는 역할을 하게 되고, 각 부처는 부처 내 예산배분 및 집행에 대해 상당한 자율성을 가진다. 다만 재무성은 각 부처에 집행권한을 위임하기 위해 지출결정 기준, 사업관리 및 사후평가 방법 등에 관해 해당부처와 합의해야 하고, 부처 내 재정집행권한의 위임방식 결정은 회계관(Accounting Officer)이 담당한다.

영국의 결산과정은 부처별 사업평가(Value for Money)를 중심으로 하고 있다. 특히 자원회계보고서(Resource Accounts)는 정부자원회계법(2000)에 근거한 발생주의 방식으로 작성하고 있다. 특히 세출예산안과 지출실적을 자원지출액기준과 총현금소요액 기준으로 비교하고,

운영비용·수익·자산/부채·현금흐름·지출항목별 순운영비용 등의 세부 내용을 포함하고 있다.

자원회계보고서는 회계연도 종료 후부터 11월 말 사이 감사원에 제출되면 감사원은 3E(경제성, 효율성, 효과성)를 평가해야 한다. 감사원은 그 결과를 1월 15일까지 재무성에 전달하고 재무성은 답변서를 1월 말일까지 하원에 제출해야 한다. 이 자료는 공공계정위원회에서 검토되고 이를 바탕으로 작성된 보고서가 의회에서 최종심의 과정을 거치게 된다. 더불어 재무성이 의회에 제출하는 공공부문 전체의 지출내역은 매년 발간되는 공공지출백서(Public Expenditure Outturn White Paper)와 공공지출통계분석(Public Expenditure Statistical Analysis)으로 발표된다.

[그림 IV-1] 영국의 예·결산과정



자료: 국회예산정책처(2012), p.105.

원자료: HM Treasury(2001).

나. 예산 관련 법률 등의 변천

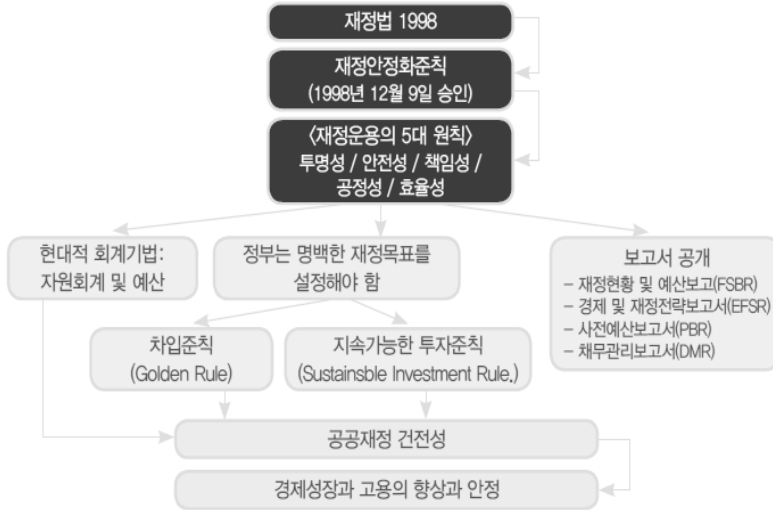
영국은 예산과정 등을 포함하여 재정체계를 법령들로 구성하고 있다. 일반적으로 구체적인 법령이 아니라 일반원칙을 명문화하는 경우가 많다. 주요 법령으로는 회계감사법과 통합국고자금법(1983), 재정법(1998), 정부자원 및 회계법(2000), 재정책임법(2010), 예산책임 및 감사법(2011) 등이 있다.

회계감사법(1983)은 예산 및 회계에 관한 기본법적 성격을 지닌다. 통합국고자금법(1983)은 국가의 모든 수입과 지출규정을 포함하고 있으며 우리나라의 일반회계에 해당한다. 한편 재정법(1998)은 세입 내용의 변화를 규정하고 있어 세입예산법의 성격을 지니며, 매년 제정된다. 특히 재정안정화를 위한 제반사항을 포함하고 있는데, 재정정책의 5대 원칙(투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성), 예산안에 포함된 내용, 재정안정화와 관련된 예산서류, 감사권한·정부차입·국가저축과 관련된 회계보고서, 회계기준 개선에 관한 제반사항(자원회계예산제도, 정부전체계정 등)을 포함하고 있다.

또한 재정현황·예산보고서(Financial Statement and Budget Report, FSBR), 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR), 채무관리보고서(Debt Management Report, DMR)와 정부백서(White Paper)를 의회에 제출하도록 명시하고 있다.

더불어 감사원장의 의무와 추가권한을 명시하고 있는데, 먼저 재무성과 의회에 제출한 예산서류를 재정안정화 준칙과 일관성 여부 등을 평가한 후 하원에 보고할 의무가 있으며 관련된 제반문서에 접근할 수 있는 추가적인 권한이 부여된다.

[그림 IV-2] 재정법(1998)에 근거한 재정체계



자료: 홍승현, 2010, p.55.

원자료: HM Treasury(2002), p.133.

정부자원 및 회계법(2000)은 국고 및 감사부처법(1866: 1921), 공공회계 및 부담금법(1891), 재정법(1975) 등에서 규정하고 있던 현금주의 방식의 예산 및 회계제도를 규정하고 있던 법률을 발생주의 예산 및 회계시스템으로 대체한 법률이다. 이 법률은 정부자금과 정부전체 계정의 작성에 관한 규정, 각 부처별 계정의 준비 및 작성과 감사원장의 책무 등을 규정하고 있다. 또한 국가의료 및 정부부처 지출과 관련된 부가가치세 등 세출예산과 관련된 다수의 조항을 포함하고 있다.

재정책임법(2010)은 입법을 통한 재정건전화 계획으로 의회가 중기 재정계획의 설정 및 모니터링에 대한 역할을 규정하고, 2015-16회계연도까지 공공부문의 GDP 대비 순차입 비중을 낮추는 것에 초점을 맞추고 있다.

예컨대 2014 회계연도 말 공공부문 순채무는 2010회계연도 말 공공부문 순채무의 50%를 넘지 않아야 할 것을 명시하고 있다. 여기에 예

산의 경제 및 재정전략보고서 또는 사전예산안을 회계연도 개시 전 (2014.4.1.)에 의회에 제출할 것을 규정하는 경과 이행 의지에 관해 추가로 규정하고 있다.

예산책임 및 감사법(2011)은 재정정책의 투명성과 공개성을 제고하기 위한 획기적인 개혁이라 할 수 있다. 재무성의 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility) 제정의무, 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 설치에 대한 법적 근거를 포함하고 있다. 또한 정부의 재정정책 및 채무관리정책에 대한 재무성의 목표와 재정권한에 관한 내용을 포함하고 감사원장의 임명절차·보수·임기결정과 감사원의 독립법인 규정을 포함하고 있다(부록(영국) 참고).

한편 예산책임 및 감사법(2011)이 제정되면서 1998년 재정법의 재정안정화 관련 규정(section 155-157), 재정책임법(2010) 그리고 산업법(1975)의 정보공개규정(section 27)이 폐지되게 된다. 특히 재정법(1998)에서 규정하고 있는 재정안정화준칙(section 155), 예산서류(section 156), 감사원(section 157)의 내용은 이 법안으로 대체되었다. 따라서 사전예산서(Pre-Budget Report)는 추계보고서(Autumn Statement)와 예산책임청(OBR)의 경제 및 재정전망(EFO)으로 대체되었다.

다. 예산의 주요 행위자

- 의회

영국에서 예산과 관련된 실질적인 권한은 하원에 있고, 하원은 정부의 수입 및 지출에 대한 감시와 통제역할을 수행한다. 특별히 정부가 제출한 예산안 등 주요 예산서류의 승인, 지출계획서(Spending Review), 정부 세입안·지출계획, 초과지출에 대한 의결, 잠정예산(Votes on Account), 부처별 지출성과평가 등을 검토한다.

하원에는 예산과정에서 적절한 역할을 수행하기 위해 의회 하원규칙(Commons Standing Order 2010)에 근거하여 상임위원회(No. 152)

와 공공계정위원회(Committee of Public Accounts: PAC, No. 148)를 설치하여 운영 중에 있다.

또한 2010년 기준 19개 부처별 상임위원회(departmental selected committee)²³⁾가 존재하고 이 중 재무위원회는 사전예산안과 예산안 등 정부의 연간예산안에 대한 심의는 물론 중앙은행과 금융감독청을 포함하여 재무성의 재정지출 및 정책평가를 수행한다(국회예산정책처, 2012, p.90).

부처별 상임위원회는 연간지출계획·연간자원회계에 대한 평가와 부처별 사업계획(DBPs)의 목표에 대한 성과모니터링을 수행한다. 또한 공공계정위원회는 의회가 지출권한을 부여한 계정을 평가하고, 위원회 보고서와 감사원의 성과평가는 의회에서 연간 1회 심의한다.

- 재무장관(The Chancellor of the Exchequer)

영국의회는 세입세출위원회(way and means committees), 예산위원회(budget committees), 그리고 지출승인위원회(appropriations committees)가 없다. 모든 기능은 재무장관이 관장하고 있다. 다만 내각기구로 부처 간 자원배분을 포함한 국정운영의 전반적인 사항을 논의하고 조정하는 내각위원회(cabinet committee)는 수상이 임명한다. 내각공공지출위원회(public expenditure cabinet committee)는 기능별 지출배분·통제를 위해 설치된 위원회로 재무장관을 의장으로 내각위원들로 구성하고 부처지출에 대한 자문기능을 수행한다.

23) 부처별 상임위원회는 지출·연간지출계획·연간 자원회계에 대한 평가와 부처별 사업계획에 대한 모니터링을 실시한다. 특히 지출계획서과정에서 청문회를 수행할 수 있으며 논의 결과보고서를 하원의장에게 자문한다. 정밀조사단(Scrutiny Unit)은 재정·입법초안과 관련하여 부처별 상임위원회를 지원하기 위해 설립된 조직으로 세출예산안(Supply Estimates)과 부처별 성과보고서를 평가한다.

- 재무성(Her Majesty's Treasury)

재무성은 1866년 국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act 1866)을 근거로 예산편성권이 부여되었다. 재무성은 정부의 예산 편성·공공재정관리 등을 총괄하는 부처로서 재무장관과 다양한 차관들로 구성되어 있다.

첫째, 수석차관(Chief Secretary)은 지출계획서(SR), 전략적 계획, 연간지출통제, 연간관리지출(AME) 등의 광범위한 역할을 수행한다. 더불어 정부부처를 위해 재원을 할당하고 협상하는 역할을 수행한다.

둘째, 재정차관(Exchequer Secretary)은 직·간접세 등 조세제도에 대한 업무수행, 재정법안에 대한 총괄적인 책임을 진다.

셋째, 경제차관(Economic Secretary)은 교통 및 에너지 관련 과제제도, 세액공제, 인지세 등 조세제도와 수석차관의 복지개혁 보조, EU 예산 등의 업무를 담당한다.

넷째, 통상차관(Commercial Secretary)은 국가채무 관리정책, 공기업 및 민간 협력사업 관련 정책 등을 수립하고 관리한다.

다섯째, 금융차관(Financial Secretary)은 금융서비스 정책과 은행, 개인저축 및 연금정책을 담당한다.

여섯째, 행정차관(Permanent Secretary)은 행정차관이 의장을 맡은 국가재무위원회(Treasury Board)에서 재무성에 대한 감독기능을 수행한다.²⁴⁾ 다만 행정차관은 비정치적으로 임명된다.

24) 국가재정위원회는 10명의 집행위원과 4명의 비집행이사로 구성된다.

[그림 IV-3] 재무성 조직도



자료: 홍승현, 2011, p.63.

원자료: HM Treasury.

- 내각(The Cabinet)

내각은 예산의 전 과정의 이슈 가운데 일부 역할만을 담당한다. 또한 내각은 광범위하거나 일반적인 경제적 관리문제는 논의할 수 있지만 결정적인 정책결정에는 절대 참여할 수 없다. 그러므로 내각은 지출협상이 진행되는 동안 재무성에 로비를 하기도 하고, 자신들의 부처를 위한 제반활동을 하게 된다. 최근에는 내각의 일부 구성원이 지출계획서 작성에 참여하는 내각 하위 위원회에 활동하기도 한다.

- 내각 공공지출위원회(Public Expenditure Cabinet Committee: PEX)

내각위원회(Cabinet Committee)는 부처 간 자원배분을 포함한 국정운영의 전반사항을 논의하기 위해 설치된 내각기구로 수상이 임명한다. 내각 지출위원회는 지출배분·통제를 위해 설치된 위원회로 재무

장장관을 의장으로 내각위원들로 구성된다. 이 위원회는 지출계획의 실행정도를 평가하고 부처 지출에 대한 자문기능을 수행한다.

- 기타기관

○ 감사원(National Audit Office: NAO)

감사원장은 하원의 공무원으로 대부분 중앙정부기관에 대한 감사책임을 맡고 있다. 또한 감사원의 예산은 의회에서 편성하되 예산의 약 20%는 국외고객이 지불하는 감사수수료 등이 포함된 일반수입에서 조달하고 있다.

감사원은 정부부처와 관계기관에 대한 회계감사뿐만 아니라 공공부분 재정사용에 대한 3E(경제성, 효율성 및 효과성) 평가보고서를 의회에 제출한다. 또한 정부부처와 비부처공공기구의 자원회계보고서의 자원회계 설정 등에 관해 적절성과 의회지출승인 범위의 초과 여부를 감사한다.

위에서 설명한 바와 같이 감사원은 발생주의에 근거한 작성한 자원회계보고서(Resource account)가 제출되면 3E를 평가하고 그 결과를 1월 15일까지 재무성에 전달라고 재무성은 이에 대한 답변서를 1월 말까지 하원에 제출해야 한다.

○ 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)

예산책임청은 재무성 소속으로 정부재정의 독립적·객관적 분석을 제공하기 위해 설립된 비부처공공기구이다. 예산책임위원회는 의회가 승인한 재정·경제전문가 3인과 15명의 전문가로 구성되고 수상에 의해 임명된다. 예산책임청은 정부부처들이 연간관리지출(AME)과 관련된 정책비용추계를 제출하면 비용추계가 합리적인지 또는 전망에 포함하기 위해 추가되어야 정보가 있는지를 검토하게 된다. 이때 부처별 지출한도(DEL)에 관한 내용은 감사원의 업무로 규정하고 있어 검토 대상에 제외된다.

○ 재정연구소(Institute for Fiscal Study: IFS)

재정연구소는 경제정책의 효율성을 증진하기 위해 1968년에 설립된 비정부기관이다. 이 기관은 정치적으로 중립적이고, 재정정책에 대한 분석기능과 자문역할을 수행한다. 특히, 조세 및 복지 등 공공재정과 서비스 등에 관한 포괄적인 연구를 수행하고, 정부의 정책기조, 연간예산안과 선거공약 분석 등 다양한 연구결과를 발표하고 있다. 더불어 매년 1월경 정부예산에 대한 포괄적인 분석보고서(Green Budget)를 발간하고 있다.

라. 예산 행위자 간 권력관계

영국예산의 주요 행위자는 의회, 행정부, 기타기관으로 구분할 수 있다. 의회는 하원과 상원으로, 행정부는 재무성(HM Treasury)과 내각지출위원회(PEX)로, 기타 기관은 감사원(NAO), 예산책임청(OBR), 그리고 재정연구소(IFS)로 구성되어 있다.

의회의 권한 가운데, 예산과 관련하여 실질적인 권한 행사는 하원에 집중되어 있고, 상원은 형식적인 권한 행사 정도에 머물러 있다. 의회는 정부에서 제출한 예산안을 포함하여 지출계획서(SR), 초과지출안, 잠정예산(VOA), 부처별 지출성과평가 등을 체계적으로 검토하고 있다.

또한 의회는 예산과정에서 적절한 역할을 수행하기 위해 의회하원 규칙에 근거한 상임위원회와 공공계정위원회를 설치하여 운영 중에 있다. 더불어 부처별 상임위원회는 지출, 연간지출계획, 연간자원회계 등에 대한 평가와 부처별 사업계획의 성과를 체계적으로 모니터링하고 있다.

우리나라의 행정부에 해당하는 재무성은 국고 및 감사부처법(1866)에 근거하여 예산편성에 관한 전권이 부여되었다. 재무성은 효율적인 자원지출체계를 설계·운영하기 위해 세출예산편람(Estimates Manual)을 작성하여 매년 각 부처가 제출한 세출예산을 모니터링하고, 재정보

고서편람(Financial Reporting Manual)에 따라 부처 및 비부처공공기구에 대한 연간재정보고서를 발간하며, 의회에 보고되는 중앙정부의 계정지침(Accounts Directions)을 발표하고 있다.

또한 부처 간 자원배분을 포함한 국정운영의 전반적인 사항을 논의하기 위해 내각기구로 설치된 내각위원회는 수상이 위원을 임명하고 있다. 한편 내각지출위원회는 특정 기능의 지출을 배분·통제하기 위해 설치된 위원회로서 재무장관을 의장으로 하는 내각위원들로 구성되어 있다. 이 기구는 부처의 지출계획의 실현정도를 평가함과 동시에 부처 지출에 대한 자문기능을 수행한다.

또한 재무성은 통세청, 국세청 등의 비각료부처와 책임운영기관을 관리하기 위해 예산책임청(OBR)과 세제간소화청(Office of Tax Simplification: OTS)을 신설·운영하고 있다. 예산책임청은 재무성 소속이지만 독립된 비부처공공기구로 보는 것이 타당할 것이다. 또한 세제간소화청은 주로 복잡한 세제체계 간소화에 관한 업무를 수행하고 재무장관의 자문기능을 담당하게 된다.

기타기관으로 감사원은 1983년 감사법에 따라 설립된 독립기관이다. 감사원장은 하원의 공무원으로 중앙정부기관에 대한 회계감사책임을 맡고 있다. 또한 정부부처와 비부처공공기구(NDPBs)의 자원회계보고서에 대한 자원회계설정의 적절성과 의회 지출승인 범위의 초과 여부 등 회계감사를 수행하고 공공자금 사용에 관한 효율성과 효과성 평가 보고서를 의회에 제출한다.

더불어 재무성 소속이지만 재정의 독립성적·객관적 분석을 위해 설립된 예산책임청(OBR)은 수상에 의해 임명되고, 의회가 승인한 재정 전문가 3명으로 구성된 예산책임위원회(Budget Responsibility Committee)와 15명의 전문가로 구성된다. 하지만 정책 결과 및 그 영향에 대한 의견은 발표하지 않는다.

한편 예산책임청(OBR)은 예산책임 및 감사법(2011)에 근거하여 재정의 장기지속가능성을 점검하고, 연 2회 경제 및 재정전망(EFO)과

연 1회 전망평가보고서(FER)을 발간하고 있으며, 정부 재정목표의 이행가능성을 판단함과 동시에 공공부문의 순채무가 감소하고 있는지를 평가하고 있다.

이미 설명한 바와 같이 예산책임청은 부처별 지출한도(DEL)에 관한 사안은 검토하지 않는데, 이는 세출예산서(Main Supply Estimates)의 승인과정을 거친 다음 확정될 사안이기 때문에 감사원의 업무에 해당된다고 보기 때문이다. 다만 예산책임청은 경제전망 요약보고서(briefing papers), 특정이슈보고서(working paper), 월별 분석자료(monthly review)를 발간하고 있다.

영국의 예산과정은 정치구조와 예산구조가 밀접하게 연관되어 있다. 영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지방으로 구성되어 있다. 1997년 노동당 정부시절, 각 지역에 특정 정부기능을 이양하였고, 1998년 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 법에 근거하여 독자적인 의회 또는 집행위원회를 설립·승인하게 되었다.

또한 입헌군주제로서 양원제로 구성되어 있고, 하원의 다수당에 의해 내각이 구성되어 있다. 재무성에서 편성한 예산안은 하원에서 주요 예산안 논의를 거쳐 세입예산법안과 세출예산법안이 채택된다. 상원에서는 형식적인 심의를 거쳐 법으로 제정되는데, 한마디로 예산권한은 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 집중되어 있다고 해도 무방하다.

영국은 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 세출예산뿐만 아니라 매년 세입예산을 별도로 제정하고 있다. 또한 부처별 지출권한을 부여하는 세출예산법(Appropriation Act)과 매년 지출총액을 제한하는 통합국고법(Consolidated Fund Act)을 매해 12월에 제정하게 된다.

영국예산은 우리나라의 중기재정계획과 유사한 성격을 지닌 지출계획서(Spending Review), 하향식(top-down) 예산편성, 부처별 성과평가 과정을 거친다는 주요 특징이 있다. 다만 지출계획서는 과거 재무성에서 3년간의 지출계획을 작성하여 2~3년마다 의회에 제출하였지만 현 정부 들어 5년간의 지출계획을 작성하여 제출하고 있다.

2. 지출승인법의 구성 및 내용

영국은 정부가 제출한 예산을 의회가 증액할 수 없고, 관례적으로 의회가 예산안을 수정하는 것에 대해 제한하고 있다. 다만 세출법안에 부처별 지출총액과 지출용도를 총괄적으로 규정하고 있다. 따라서 세부항목별 예산액은 세출법안에서 규정하지 않고 개별법령에서 규정하거나 관례(행)에 따르게 된다.

영국의 예산의 수입과 지출구조를 살펴보면 다음과 같다. 수입은 중앙정부의 조세수입과 지방정부의 지방세, 공기업을 포함한 공공부문의 총운영수지 등 세외수입을 포괄한 총경상수입이 포함된다. 총경상수입은 소득세, 국민보험금(national insurance), 부가가치세, 소비세, 법인세, 지방의회세, 비주거 재산세, 자동차세 등의 기타 조세 등 기타 수입으로 구분된다.

영국 세법의 주요 변동사항은 연간 재정법(Finance Act)에서 승인되고, 관련 법률의 수정이 병행된다. 특히 연간 세입의 변동은 재무성 가 회계연도 개시 전 사전예산안과 예산안에서 공시하고, 예산안 발표와 동시에 세입예산결의안(Budget Resolution)을 하원에 제출하고, 하원에서 이를 합의하면 재정법안으로 채택된다. 다만 긴급하거나 국가재정에 중요한 영향을 미칠 경우 재무장관의 예산연설 이후 즉시 효력이 발생하기도 한다.²⁵⁾

25) 관련 법률은 Provisional Collection of Taxes Act 1968이다.

〈표 IV-3〉 영국의 세입구조

정부세입, FY2009-2010		
세입재원	£ 10억	총액 대비 비율
소득세	141	28.4
국민보험금	98	19.8
부가가치세	64	12.9
소비세	44	8.9
법인세	35	7.1
지방의회세	25	5.0
비주거 재산세	24	4.8
기타(Other)	67	13.5
총세입	496	100.0

주: 기타세입은 자동차세, 우편세 등이 포함되어 있음
 자료: Menifield(2011), p.184.

한편 기능별 세출구조는 사회보장, 건강, 교육, 국방, 사회질서 및 안전, 사적 사회서비스, 주거 및 환경, 채무이자, 교통, 농·산업 직업훈련, 기타로 구분된다. 세출은 일관성과 성과평가 등과 재정준칙²⁶⁾에 따라 운영하고 있다. 특히 1997년 노동당 정부가 집권하면서 연간 총관리지출(TME)을 지출총량으로 설정하였고, 의무지출 등과 같이 연간통제가 불가능한 지출을 제외한 모든 공공지출에 대해서는 지출계획서(SR)제도를 활용하여 다년간 지출을 통제하고 있다.

26) 노동당 정부의 건전재정원칙인 재정준칙은 황금률과 지속가능한 투자원칙을 기본으로 하고 있다. 황금률은 정부차입은 투자지출에만 국한하여 활용하고, 지속가능한 투자원칙은 GDP 대비 공공부문의 순부채비율은 40% 수준에서 유지해야 한다.

〈표 IV-4〉 영국의 기능별 세출구조

정부 기능별 세출, FY2009-2010		
기능	£ 10억	총액 대비 비율
사회보장	189	8.2
건강	119	17.7
교육	88	13.1
국방	28	5.7
사회질서 및 안전	35	5.2
사적 사회서비스	31	4.6
주거 및 환경	29	4.3
채무이자	28	4.2
교통	23	3.4
산업, 농업, 실업 및 직업훈련	20	3.0
기타	72	10.7
총관리지출	671	100.0

주: 1. 지출은 국제기준에 의해 제시하는 기준으로 계산됨

2. 기타지출은 일반 공공서비스(오락, 문화, 미디어 및 스포츠), 국제협력 및 개발, 공공서비스 및 연금, 회계조정 등의 초과 지출이 포함되어 있음

자료: Menifield(2011), p.183.

이러한 지출과 관련된 영국의 세출예산법은 단일 세출법안이고, 그 세출법안에 지출 분야를 구분하고 있다.

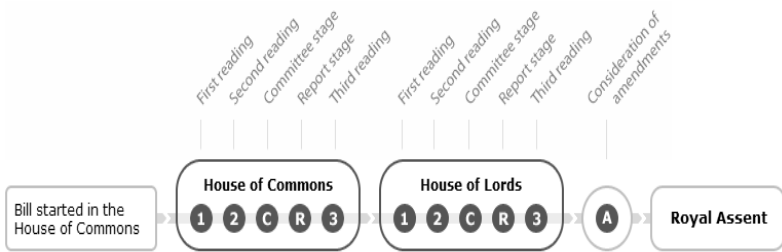
세출법안의 진행절차는 아래 [그림 IV-4]에서 보는 바와 같이 하원에서 검토하고, 상원에서 검토한 후 국왕의 승인을 얻어야 법안의 효력이 발생한다. 다시 말해 재무성에서 제출된 세출예산법안은 하원과 상원에서 두 번(제1~2회)의 독회과정, 위원회 심의 및 심의결과보고, 제3회 독회과정을 거친 후 통합 수정과정을 거쳐 국왕의 재가를 얻어 지출승인법안이 완성된다.

내각에서 제출한 예산안이 의회에서 부결되는 경우는 내각에 대한 불신임을 의미하기 때문에 예산심의과정에서 수정이 거의 없다. 따라서 내각책임제하에서는 내각의 예산편성이 매우 중요한 의미를 지니

게 된다. 간혹 재무성과 재무장관이 예산문제에 관해 의견일치가 되지 않은 경우가 있는데, 이때는 각의(cabinet meeting)에 부의할 수도 있지만 이 경우에도 재무장관의 의견이 관철되는 것이 관례이다(국회에 산정책처, 2009).

[그림 IV-4] 세출법안 입안 절차

Progress of the Bill



자료: <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/supplyandappropriationmainestimates.html>

세출법안에는 회계연도의 지정, 지출총액, 지출범위, 용어해설 등에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 특히 영국은 경상지출과 자본지출을 구분하여 세출을 통제하고 있는데 부처별 지출총액과 지출용도를 총괄적으로 구분할 뿐 세부항목별 지출규모는 제시하지 않고 있다.

세출법안에는 부처(department) 지출한도와 그 하위 부문의 규모를 제시하고 있다. 회계연도는 4월 1일 시작하기 때문에 회계종료는 3월 31일이 된다. 회계기간(2012-2013) 중 자원사용의 승인, 통합기금에서 지출될 금액의 승인, 승인된 자원의 지출, 지출과 다른 수입(익)의 사용 등에 관해 규정하고 있다. 2012-2013세출법안²⁷⁾에 규정된 바에 따르면 회계기간 중 승인된 지출규모는 £287,610,057,000인데, 경상지출

27) 아래의 모든 내용은 Supply and Appropriation (Main Estimates) Bill 2012-2013에 근거한다.

에 승인된 규모가 £261,045,822,000이고 자본지출에 승인된 규모는 £26,564,235,000이다.

세출법안은 부처별로 구분하여 부처지출한도(Department for Education)를 명시하고 있는데, 부처지출한도는 경상목적에 위해 승인된 순자원(Net resources authorised for current purposes(£))과 자본 목적에 위해 승인된 순자원 요구액으로 구분하고 있으며, 이를 지출과 수입의 측면에서 규정하고 있으며, 연간 관리지출(Annually Managed Expenditure)로 구분하여 총지출규모를 명시하고 있다.

지출승인법의 목차는 다음과 같다(2012-2013 기준)

1. Main authorisation for use of resources for 2012-2013
2. Main authorisation for issue of money out of Consolidated Fund in 2012-2013.
3. Appropriation of resources authorised for use for year 2012-2013
4. Appropriation of money authorised for issue in year 2012-2013
5. Appropriation and other use of income
6. Operation from beginning of financial year
7. Interpretation
8. Short title

또한 지출승인법에 규정된 부처와 그 하위부문은 다음과 같다. 하위부문을 열거하면 다음과 같다.

교육부(Department for Education), Teachers' Pension Scheme (England & Wales), Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Office of Qualifications and Examinations Regulation; 보건부(Department of Health), National Health Service Pension Scheme, Food Standards Agency; 교통부(Department for Transport)에는 Office of Rail Regulation; 지역사회와 지방정부부(Department for Communities and Local Government), Communities,

Local Government: 사업, 혁신 및 기술부(Department for Business, Innovation and Skills), UK Trade & Investmen: 수출신용보증부(Export Credits Guarantee Department), Export Credits Guarantee Department: 연금제도 UK Atomic Energy Authority Pension Schemes, Royal Mail Statutory Pension Scheme, Home Office, Charity Commission: 법무부(Ministry of Justice), Ministry of Justice: Judicial Pensions Scheme, United Kingdom Supreme Court, The National Archives, Crown Prosecution Service, Serious Fraud Office, HM Procurator General and Treasury Solicitor: 국방부(Ministry of Defence), Armed Forces retired pay, pensions etc, Foreign and Commonwealth Office: 국제개발부(Department for International Development), 해외 국제개발부(Department for International Development: Overseas Superannuation): 에너지 및 기후변화부(Department of Energy and Climate Change), Office of Gas and Electricity Markets: 환경, 식품 및 농촌(업)부(Department for Environment, Food and Rural Affairs), Water Services Regulation Authority: 문화, 영상 및 체육부(Department for Culture, Media and Sport): 노동연금부(Department for Work and Pensions), Scotland Office and Office of the Advocate General, Wales Office, Northern Ireland Office: 재무성(HM Treasury): 관세부(HM Revenue and Customs), National Savings and Investments, The Statistics Board: 정부보험계리부(Government Actuary's Department), Crown Estate Office: 각료(Cabinet Office), Costs in relation to the Privy Council Office, Payments to and relating to former Prime Ministers, Payments to and relating to former Prime Ministers, Civil superannuation, Office of the Parliamentary Commissioner for Administration and the Health Service Commissioner for England: 상원(House of Lords): 하원(House of Commons), Members, Administration: 감사부(National Audit Office): 선거위원회(Electoral Commission):

Independent Parliamentary Standards Authority; Local Government Boundary Commission for England 등이다.

이해를 돕기 위해 지금까지 논의한 세부 세출법안 중 에너지 및 기후변화부(Department of Energy and Climate Change)와 관련된 항목을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 IV-5] 세출예산법 일부 내용(에너지 및 기후변화부)

Department of Energy and Climate Change, 2012-13

Department of Energy and Climate Change

<i>Estimate</i>	<i>Net resources authorised for current purposes (£)</i>	<i>Net resources authorised for capital purposes (£)</i>	<i>Net Cash Requirement (£)</i>
Department of Energy and Climate Change			4,113,327,000
Departmental Expenditure Limit	2,135,623,000	1,956,721,000	
<u>Expenditure arising from:</u>			
Respond to fuel poverty needs; measures to improve energy efficiency, security and environmental practice. Support for energy-related activities including regulation, civil emergency planning, energy resilience measures, environmental remediation and support and facilitation for new and sustainable or more efficient, or less carbon intensive energy sources, technologies, transmission and storage, security and non-proliferation. Work towards international agreement on climate change; promote and support actions to reduce national and global greenhouse gas emissions; climate modelling and risk assessment. Safety, environment and social impact programmes relating to nuclear sites in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union and other countries where future G8 Global Partnership related initiatives may be pursued; inspections and compliance in accordance with EU regulatory requirements and recovery of expenditure through cost sharing arrangements;			
Annually Managed Expenditure	434,002,000	-77,800,000	
<u>Expenditure arising from:</u>			
Efficient discharge of liabilities falling to the Department, including nuclear waste management and decommissioning and for former coal industry employees. Expenditure by the Nuclear Decommissioning Authority, Coal Authority, Civil Nuclear Police Authority and Committee on Climate Change. Renewable Heat Incentive including Renewable Heat Premium Payments. Energy levy-funded expenditure including Renewables Obligation, Feed-In Tariffs and Warm Home Discount (Social Price Support).			
<u>Income arising from:</u>			
Income relating to repayment and recoveries of compensation and legal costs, distribution of surpluses from coal industry pension scheme, coal privatisation receipts and BNFL/Urenco dividend income; refund of input VAT not claimed in previous years on departmental expenditure. Income from Energy levies including Renewables Obligation, Feed-In Tariffs and Warm Home Discount (Social Price Support). Receipts relating to the Nuclear Decommissioning Authority.			
TOTAL	2,569,625,000	1,878,921,000	4,113,327,000

자료: Supply and Appropriation (Main Estimates) Bill 2012-2013.

1998년에는 포괄적 지출계획서(Comprehensive Spending Review: CSR)에서 모든 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)의 공공서비스 향상을 위한 공공서비스합의문(PSAs)을 도입하였다(홍승현, 2010, pp.46~47). 그 일환으로 총관리지출(TME)은 지출계획서(SR)를 토대로 관리되는 부처별 지출한도(DEL)와 사회보장지출 등 다년도 지출계획을 수립할 수 없는 연간관리지출(AME)로 구성된다. 결국 재무성의 중앙집권적 통제와 부처수준의 재정관리라 할 수 있다. 또한 공무원 임금 등 부처별 지출한도(DEL) 경상예산은 지출계획서(SR)에서 설정된 행정예산 범위 내로 제되어 있다.²⁸⁾ 아래 [그림 IV-6]과 [그림 IV-7] 및 [그림 IV-8]은 지출계획서(Spending Review 2010)²⁹⁾에 발표한 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)에 관한 내용이다.

28) 일반적으로 법정지출을 제외한 재량지출을 의미한다.

29) 영국은 1963년 공공지출조사(Public Expenditure Survey: PES)를 시작으로 중기재정계획(Medium-term Financial Strategy: MTFS)을 거쳐 지출계획서(SR)로 발전하였다. 공공지출조사는 법률적 구속력이 없는데다 실질변수를 위주로 지출전망을 하기 때문에 물가가 급상승하는 상황에서 지출경감효과가 반감되고, 인플레이션을 통제하지 못하게 되었다. 이에 통화와 재정정책을 강화하기 위해 중기재정계획이 시행되었으나 재정법(1998)이 제정되어 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)형태로 운영되는 지출계획서(SR)로 발전하게 되었다.

[그림 IV-6] 부처별지출한도(DEL)¹⁾

	£ billion				
	Baseline ²⁾	Plans			
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Total DEL					
Education	58.4	56.1	56.3	56.2	57.2
NHS (Health)	103.8	105.9	108.4	111.4	114.4
Transport	12.8	13.0	13.1	12.5	12.0
CLG Communities	9.0	5.3	4.0	3.4	3.2
CLG Local Government	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9
Business, Innovation and Skills	18.6	17.6	16.7	15.5	14.6
Home Office	10.1	9.4	9.0	8.4	8.3
Justice	8.9	8.6	8.0	7.6	7.3
Law Officers' Departments	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6
Defence	32.9	33.8	34.4	34.1	33.5
Foreign and Commonwealth Office	1.6	1.6	1.6	1.5	1.3
International Development	7.8	8.1	8.8	11.3	11.5
Energy and Climate Change	2.9	3.0	3.4	3.5	3.7
Environment, Food and Rural Affairs	2.9	2.6	2.5	2.3	2.2
Culture, Media and Sport	1.5	1.6	1.5	1.3	1.3
Olympics ³⁾	1.0	1.1	0.2	0.0	-0.1
Work and Pensions	7.0	7.8	7.7	7.8	7.8
Scotland	28.2	27.3	27.6	27.5	27.7
Wales	15.0	14.5	14.5	14.5	14.6
Northern Ireland	10.5	10.3	10.3	10.3	10.3
HM Revenue and Customs	3.7	3.8	3.6	3.5	3.4
HM Treasury	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cabinet Office	0.4	0.5	0.4	0.3	0.5
Single Intelligence Account	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
Small and Independent Bodies	1.9	1.8	1.6	1.6	1.5
Reserve	4.1	3.3	3.4	3.5	3.6
Special Reserve	4.1	4.0	3.8	3.8	3.5
Green Investment Bank	-	-	-	1.0	-
Total DEL	378.2	370.1	368.8	370.1	369.1

주: 1) 경상지출 한도(Resource DEL)(감가상각 제외)와 자본지출한도(Capital DEL)의 합계임

2) 일회성(one-off)지출 및 한시적(time-limited)지출이 제외되어 예산안 2010-2011합계와 일치하지 않음

3) 올림픽관련 지출한도는 문화·미디어·스포츠 부처의 부처별 지출한도에 포함됨

자료: "Spending Review 2010," Table A.9.

지출계획서(Spending Review2010)에 의하면 2014-15회계연도 부처별 총지출한도(DEL)는 2010-11회계연도에 비해 약 91억파운드 감

소하였다. 그러나 국가의료서비스(NHS)지출은 약 106억파운드 증가하였다. 부처별 지출한도(DEL)에서 특별 예비비(Special Reserve)는 아프가니스탄 관련 비용 등을 고려하여 35억~40억파운드 규모이다.³⁰⁾

[그림 IV-7] 부처별 경상 연간관리지출(AME)¹⁾ 전망

	£ billion				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Resource AME					
Education	2.2	2.7	3.3	3.7	4.2
NHS (Health)	-2.0	-1.6	-1.0	-0.4	0.2
Transport	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CLG Communities	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
CLG Local Government	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Business, Innovation and Skills	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
Home Office	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0
Justice	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Law Officers' Departments	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defence	2.7	2.8	3.1	3.3	3.4
Foreign and Commonwealth Office	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
International Development	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Energy and Climate Change	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Environment, Food and Rural Affairs	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Culture, Media and Sport	4.6	4.6	4.9	4.7	4.8
Work and Pensions	151.5	155.6	158.1	159.1	163.7
Scotland	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4
Wales	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Northern Ireland	5.2	5.5	5.6	5.7	6.0
HM Revenue and Customs	36.0	37.1	36.6	35.3	36.4
HM Treasury	-2.6	0.4	0.2	0.1	0.0
Cabinet Office	1.4	1.4	1.6	1.8	2.0
Single Intelligence Account	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Small and Independent Bodies	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Central government gross debt interest	43.3	46.5	52.4	57.8	63.0
Net expenditure transfers to EU institutions	8.3	8.3	8.3	9.3	10.3
Locally-financed expenditure	27.6	27.2	28.1	29.4	30.5
Public sector pension policy	0.0	0.0	-1.2	-2.3	-2.8
AME margin	0.0	1.0	2.0	3.0	4.0
Accounting adjustments	14.1	14.4	15.6	16.5	16.2
<i>of which:</i>					
DECC levy-funded spending and Renewable Heat Incentive ²⁾	0.7	1.1	1.5	2.0	2.6
Resource AME	294.6	308.5	320.1	329.7	344.6

주: 1) 총관리지출(TME)에 포함되지 않는 부처별 연간관리지출(AME) 제외(지출계획서 2010 table C13), 학생대출 및 부처 비현금항목 제외함
 2) 신 재생에너지 의무 등 포함
 자료: "Spending Review 2010," Table A.7.

30) 아프가니스탄 관련 비용 등을 고려하고 있다(HM Treasury, Spending Review, 2010. Press Notice).

[그림 IV-8] 부처별 자본 연간관리지출(AME)¹⁾ 전망

	£ billion				
	2010-11	2011-12	Forecasts 2012-13	2013-14	2014-15
Capital AME					
Education	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
NHS (Health)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transport	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
CLG Communities	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
CLG Local Government	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Business, Innovation and Skills	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Home Office	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Justice	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Law Officers' Departments	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defence	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Foreign and Commonwealth Office	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
International Development	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Energy and Climate Change	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Environment, Food and Rural Affairs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Culture, Media and Sport	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7
Work and Pensions	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Scotland	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Wales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Northern Ireland	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2
HM Revenue and Customs	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
HM Treasury	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Cabinet Office	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Single Intelligence Account	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Small and Independent Bodies	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Locally-financed expenditure	5.4	4.3	4.0	3.8	3.7
Public corporations' own-financed capital expenditure	7.4	7.4	7.3	7.3	7.3
Accounting adjustments	-7.9	-6.8	-6.8	-6.9	-6.2
Capital AME	7.3	6.7	6.4	6.4	6.9

주: 1) 총관리지출(TME)에 포함되지 않는 부처별 연간관리지출(AME) 제외.
공공부문 경상지출에 추계되지 않는 학생대출 및 부처 비현금항목 제외함(지출계획서 2010 table C13)

자료: "Spending Review 2010," Table A.8.

2014-15회계연도 기준으로 경상 연간관리지출(AME)은 약 3,446억파운드이고, 자본 연간관리지출은 69억파운드로 예측되었다. 지출계획서(SR 2010)에서는 에너지 및 기후변화(Energy & Climate Change) 부처의 저탄소 기술 및 에너지 효율성 투자 촉진을 위한 보조금 프로그램을 연간관리지출(AME)로 분류하였음을 알 수 있다.

연간관리지출 예비비(AME Margin)는 노동당 정부와 마찬가지로 지출계획서(SR 2010)의 첫 번째 대상 연도부터 10억파운드, 차년도부

터 10억파운드씩 증가하는 것으로 설정하고 있다.

연간관리지출(AME)은 수요가 많고 변동이 심한 프로그램지출인 사회보장지출 등에 지출되는 예산을 의미한다. 연간관리지출은 매년 사전예산안과 예산안에서 검토되지만 지출계획서(SR)의 대상이 아니다. 다시 말해 통제대상이 아니다. 다만 총관리지출(TME)에 포함되어 중장기 재정지표에 반영하고 부처별 지출한도의 자원수준에 영향을 주기 때문에 중장기 지출전망과 함께 예비비(AME margin)³¹⁾를 설정하여 초과지출에 대한 완충기능을 한다(홍승현, 2010, p.47).

[그림 IV-5]에 예시된 바와 같이 에너지 및 기후변화부에 관한 세출법 안에는 부처별 지출한도(DEL)와 지출용도를 총괄적으로 규정하고 있다.

에너지 및 기후변화부의 총 지출한도는 41억 1,332억파운드로 정하고 있다. 이 중 경상목적자원은 21억 3,562억파운드이고, 자본목적 자원은 19억 5,672억파운드이다. 경상목적자원과 자본목적 자원을 합하면 40억 9,234억파운드로 차이가 발생한다. 이 차이는 연간관리지출(Annually Managed Expenditure)의 세부 지출과 수입을 통제하는 과정을 거치면서 총액규모가 변화된다. 특히 연관관리지출 중 지출부문은 신재생에너지를 포함한 인센티브 지출 등이 있다.

이제 지출용도를 살펴보면 연료부족 문제에 대응, 기후변화에 관련된 국제협약 업무, 온실감축을 위한 활동지원, 기후예측 모형 개발 및 위험평가, 미래 G8 등 핵심시설 관련 사회적 영향 프로그램, EU 환경규제 준수를 위한 감시활동, 국제기구 경험 및 국제조약 의무 이행 등이 있다(이하 생략).

다만 재무성에서 제출하는 본 세출예산서(Main Supply Estimates)에는 세출예산법(Supply and Appropriation (Main Estimates))보다 구체적이고 세부적인 예산항목별 예산액을 제시하고 있다.³²⁾

31) 거시경제 여건 등 상황변화에 대응할 수 있는 여유자원(buffer)으로 예비비를 반영하는 대신 미래의 AME 총액을 직접 조정하는 방식으로 반영된다. 예컨대 AME margin은 다음 연도 예산에는 억파운드, 그 다음해에는 20억 파운드, 그 다음해에는 30억파운드 방식으로 설정된다(김중면, 2009, p. 78).

[그림 IV-9] 세출예산서 일부 내용(에너지 및 기후변화부): Part I

(단위: 유로)

	Voted	Non-Voted	Total
Departmental Expenditure Limit			
Resource	2,135,623,000	-691,000,000	1,444,623,000
Capital	1,956,721,000	-6,000,000	1,950,721,000
Annually Managed Expenditure			
Resource	434,002,000	-	434,002,000
Capital	-77,800,000	-	-77,800,000
Total Net Budget			
Resource	2,569,625,000	-691,000,000	1,878,625,000
Capital	1,878,921,000	-6,000,000	1,872,921,000
Non-Budget Expenditure	-	-	-
Net cash requirement	4,113,327,000		

자료: HM Treasury, "Main Supply Estimates 2012-13," p.392.

[그림 IV-9]에 설명하고 있는바와 같이 영국의 세출예산서는 의회에서 의결을 거친(voted) 예산과 의결을 거치지 않은(non-voted) 예산으로 구분하고, 자원(resource)과 자본(capital) 개념으로 예산을 구분하고 있다. 위 표와 같이 영국은 내각의 예산상의 책임성을 강화하기 위해 지출상한선(departmental expenditure limit)을 정하고 있다. 또한 연간관리금액(annually managed expenditure)을 정하고 있다.

[그림 IV-10] 세출예산서 일부 내용(에너지 및 기후변화부): Part I

(단위: 유로)

Department of Energy and Climate Change will account for this Estimate.

	Voted Total	Allocated in Vote on Account	Balance to complete
Departmental Expenditure Limit			
Resource	2,135,623,000	679,510,000	1,456,113,000
Capital	1,956,721,000	677,556,000	1,279,165,000
Annually Managed Expenditure			
Resource	434,002,000	250,664,000	183,338,000
Capital	-77,800,000	-	-77,800,000
Non-Budget Expenditure	-	-	-
Net cash requirement	4,113,327,000	1,725,085,000	2,388,242,000

자료: HM Treasury, "Main Supply Estimates," p.393.

32) 예산서의 분량으로 보아도 세출예산법은 80쪽인 반면 세출예산서는 641쪽에 달하고 있다.

IV. 영국 사례 125

[그림 IV-10]은 [그림 IV-9]에서 설명되지 않은 각 자원요구명세와 잡정예산(Votes on Account)에 할당된 세부내역을 설명하고 있다. Part I 은 의회에 승인을 구하는 부처별지출한도, 연간관리지출, 비예산지출, 순현금소요액 등을 제시한다.

[그림 IV-11] 세부항목(Subhead detail: Part II)

(단위: 천유로)

2012-13 Plans						2011-12 Provisions					
Administration			Resources			Capital			Resources	Capital	
Gross 1	Income 2	Net 3	Gross 4	Programme Income 5	Net 6	Gross 7	Income 8	Net 9	Net 10	Net 11	
Spending in Departmental Expenditure Limits (DEL)											
Voted expenditure											
204,176	-1,176	203,000	1,945,752	-13,129	1,932,623	1,992,721	-36,000	1,956,721	2,418,790	1,740,396	
<i>Of which:</i>											
A	Save energy with the Green Deal and support vulnerable consumers		-	63,385	-	63,385	130,000	-36,000	94,000	99,591	145,404
B	Deliver secure energy on the way to a low carbon energy future		-	39,660	-8,629	31,031	-	-	-	22,197	-
C	Drive ambitious action on climate change at home and abroad		-	11,890	-	11,890	215,000	-	215,000	17,445	107,895
D	Manage our energy legacy responsibly and cost-effectively		-	349,691	-	349,691	2,700	-	2,700	338,771	7,240
E	Deliver the capability DECC needs to achieve its goals		149,558	-1,176	148,382	26,605	-4,500	22,105	80,971	-	80,971
F	NDA and SLC expenditure (NDPB)		47,000	-	47,000	1,427,540	-	1,427,540	1,556,000	-	1,556,000
G	Coal Authority (NDPB) (net)		4,956	-	4,956	26,981	-	26,981	7,550	-	7,550
H	Civil Nuclear Police Authority (NDPB) (net)		-	-	-	-	-	-	500	-	500
I	Committee on Climate Change (NDPB) (net)		2,662	-	2,662	-	-	-	-	-	4,091
Non-voted expenditure											
<i>Of which:</i>											
J	Nuclear Decommissioning Authority Income (CFER)		-	-	-	-691,000	-691,000	-	-6,000	-6,000	-1,025,000
Total Spending in DEL											
204,176	-1,176	203,000	1,945,752	-704,129	1,241,623	1,992,721	-42,000	1,950,721	1,393,790	1,485,396	
Spending in Annually Managed Expenditure (AME)											
Voted expenditure											
-	-	-	3,061,002	-2,627,000	434,002	-	-77,800	-77,800	4,891,331	-62,800	
<i>Of which:</i>											
K	Manage our energy legacy responsibly and cost-effectively		-	-	-	-178,535	-	-178,535	-	-77,800	
L	Nuclear Decommissioning Authority (NDPB)		-	-	-	486,475	-	486,475	4,884,408	-	
M	Coal Authority (NDPB) (net)		-	-	-	-7,000	-	-7,000	-	-730	
N	Civil Nuclear Police Authority (NDPB) (net)		-	-	-	62	-	62	62	-	
O	Renewables Obligation		-	-	-	2,191,000	-2,191,000	-	-	-	

[그림 IV-11]의 계속

2012-13 Plans									2011-12 Provisions			
Resources						Capital			Resources	Capital		
Administration			Programme			Gross	Income	Net	Net	Net		
Gross	Income	Net	Gross	Income	Net							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
P	Feed-in Tariffs	-	-	161,000	-161,000	-	-	-	-	-		
Q	Warm Home Discount	-	-	275,000	-275,000	-	-	-	-	-		
R	Renewable Heat Incentive	-	-	133,000	-	133,000	-	-	-	41,000	15,000	
	<i>Committee on Climate Change (NDPB) (net)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	110	-	
	<i>Save energy with the Green Deal and support vulnerable consumers</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	7,462	-	
Total Spending in AME												
		-	-	3,061,002	-2,627,000	434,002	-	-77,800	-77,800	4,891,331	-62,800	
Total for Estimate												
		204,176	-1,176	203,000	5,006,754	-3,331,129	1,675,625	1,992,721	-119,800	1,872,921	6,285,121	1,422,596
<i>Of which:</i>												
	Voted expenditure	204,176	-1,176	203,000	5,006,754	-2,640,129	2,366,625	1,992,721	-113,800	1,878,921	7,310,121	1,677,596
	Non-voted expenditure	-	-	-	-	-691,000	-691,000	-	-6,000	-6,000	-1,025,000	-255,000

자료: HM Treasury, "Main Supply Estimates 2012-13," p.395.

[그림 IV-11]에서 Part II는 부처와 관련하여 중앙정부 및 비부처공공기구 등이 추진하고 있는 항목과 구체적 프로그램 등의 세부항목을 설명한다. 또한 예산안 계획(2012-13)은 자원과 자본으로 구분하고 있는데, 자원은 다시 행정수입과 프로그램수입으로 구분하고 총(Gross), 수입(income), 순(net)으로 세부항목을 표시한다. 더불어 직전연도 예산 잠정치(2011-12)를 공시하고 있다. 합축하면 지출항목은 부처별 지출상한선(departmental expenditure limits: DEL)과 연간관리 지출금액(annually managed expenditure: AME)으로 구분하여 예산을 편성하고 있으며 추정총액(Total for estimates)을 산출하고 있다.

[그림 IV-12] 세부항목(Subhead detail: Part II)

(단위: 천유로)

	2012-13 Plans	2011-12 Provisions	2010-11 Outturn
Net Resource Requirement	1,878,625	6,285,121	6,372,417
Net Capital Requirement	1,872,921	1,422,596	1,936,529
Accruals to cash adjustments	-335,219	-5,154,194	-4,210,333
<i>Of which:</i>			
<i>Adjustments to remove non-cash items:</i>			
Depreciation	-3,094	-2,984	-2,961
New provisions and adjustments to previous provisions	-123,670	-274,107	-204,856
Departmental Unallocated Provision	-	-	-
Supported capital expenditure (revenue)	-	-	-
Prior Period Adjustments	-	-	-
Other non-cash items	-	-7,662	-255
<i>Adjustment for NDPBs:</i>			
Remove voted resource and capital	-3,552,726	-8,150,992	-7,096,636
Add cash grant-in-aid	3,020,283	2,952,545	2,748,330
<i>Adjustments to reflect movements in working balances:</i>			
Increase (+) / Decrease (-) in stock	-	-	-
Increase (+) / Decrease (-) in debtors	-	-	-
Increase (-) / Decrease (+) in creditors	-	-	-
Use of provisions	323,988	329,006	346,045
Removal of non-voted budget items	697,000	1,280,000	-
<i>Of which:</i>			
Consolidated Fund Standing Services	-	-	-
Other adjustments	697,000	1,280,000	-
Net Cash Requirement	4,113,327	3,833,523	4,098,613

자료: HM Treasury, "Main Supply Estimates," p.396.

[그림 IV-12]은 각 자원요구명세별 상세내역과 현금주의 조정을 통한 순현금소요액의 산출과정을 설명하고 있다. 우선 예산안(plans), 잠정치(provisions), 실적치(outturn)로 구분한다. 그 세부항목은 순자원요구액(net resource requirement), 순자본요구액(net capital requirement), 현금조정 관련(발생주의), 승인되지 않은 예산항목의 제거로 구분된다. 현금조정항목에는 비현금항목의 제거조정(Adjustments to remove non-cash items), 비부처 공공기관을 위한 조정(Adjustment for NDPBs)³³⁾, 대차계정 반영을 위한 조정(Adjustments to reflect movements in working balances) 등이 있다.

33) NDPBs는 'non-departmental public bodies'로 비부처 공공기구를 의미한다.

특히 승인되지 않은 예산항목의 제거는 통합펀드와 다른 조정으로 구분된다. 여기서 통합펀드란 1787년 국가의 모든 수입과 지출을 단일의 자금에서 처리하는 우리나라의 일반회계에 상응하는, 이른바 통합펀드법(Consolidated Fund act)이 통과되면서부터 공금의 책임성이 크게 강화되었다(옥동석, 2004, p.30).

3. 지출승인법이 제시하는 정책적 함의

영국의 지출승인법은 미국의 지출승인법과 큰 틀에서는 유사하다고 할 수 있다. 미국의 경우 의회가 제출한 위원회 보고서(committee report)가 있다면, 영국은 미국의 위원회 보고서(committee report)와 유사한 재무성에서 제출한 세출예산서(Main Estimates)가 있다. 다만 재무성에서 제출한 세출예산서(Main Estimates)에는 세부적인 지출 한도 등을 포함하고 있으나 지출승인법은 개괄적인 내용만을 다루고 있으며 미국에 비해 비교적 간단하다.

영국은 미국과 같은 지출승인위원회는 없지만 부처별 상임위원회가 있다. 부처별 상임위원회는 연간지출계획·연간자원회계에 대한 평가와 부처별 사업계획(DBPs)의 목표에 대한 성과모니터링을 수행한다. 다만 내각기구로 부처 간 자원배분을 포함한 국정운영의 전반을 논의·조정하는 내각위원회(cabinet committee)와 기능별 지출배분·통제를 위해 설치된 내각공공지출위원회(public expenditure cabinet committee)가 각 부처의 지출에 대한 자문기능을 수행한다.

영국의 세출예산은 먼저 재무성과 각 부처가 합의한 정책 우선순위에 근거하여 부처별로 지출요구안과 부처별 사업계획(DBPs)을 재무성에 제출한다. 그 후 공공지출위원회에서 부처별 지출요구안을 검토하고 내각에서 지출규모(총액)를 합의한다. 재무장관이 내각의 결정에 따라 지출계획서와 부처별 사업계획서를 발표하고 내각의 승인을 받으면 지출계획서가 수립된다. 세출예산은 의회가 부처별로 연간지출자

원을 승인하는 과정으로 본세출예산안, 추가경정예산안, 잠정예산으로 구분하고 있다. 또한 세출예산안은 부처별지출한도(DEL), 연간관리지출(AME) 등을 자원과 자본으로 구분하여 예산을 편성하고 있다.

우리나라의 중기재정계획과 유사한 지출계획서(SR)는 부처별 사업계획(DBPs)과 각 부처가 성취해야 할 재정목표를 관리한다. 또한 단년도 세출예산안은 재정지출에 초점을 맞추고 있고, 이때 총관리지출(TME)은 별도로 계획하지 않지만 부처별 지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때는 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 하고 있다.

의회의 예산안 심의과정은 세입예산안인 재정법안(finance bill)과 세출예산안(appropriation bill / consolidated fund bill)을 대상으로 하원에서 심의·의결 과정을 거친다. 이들 법안은 하원에서 1독회, 2독회, 위원회단계, 보고단계, 3독회 순으로 심의하게 된다. 상원에서 이와 동일한 의사결정 과정을 거친 후 국왕의 재가를 받으면 법률로 확정된다.

이렇듯 영국의 의회심의과정은 하원에 주로 심의·의결이 이루어지고 상원에서는 형식적인 결정이라 할 수 있다. 특이한 점은 하원의 예산심의마저 재무성에서 제출한 세출예산서가 수정이 되지 않는다는 점이다. 이것이 미국과 큰 차이점인데, 만약 하원이 지출증가 등 정부수입 증가를 제안한다면 이는 곧 내각 불신임되기 때문이다.

영국은 의원내각제 국가로서 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 예산권한이 집중되어 있기 때문에 결산과정이 상대적으로 중요하다. 결산제도는 부처별 사업평가(Value for Money)를 중심으로 하고 있다. 또한 정부자원회계법(2000)에 근거한 자원회계보고서(Resource Accounts)는 세출예산안, 자원지출기준 및 총현금소요액을 기준으로 하고 있다. 특히 감사원은 공공부문의 국가재정 사용에 대해 3E(경제성, 효율성, 효과성)를 평가하고 그 결과를 재무성에 전달하며, 재무성은 이에 대한 답변서를 하원에 제출하게 되어 있다.

종합하면 의원내각제인 영국은 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각구조이기 때문에 영국의 지출승인법(세출법안) 구조를 그대로 적용하는 것은 제한이 있을 것으로 판단된다. 영국은 지출승인에 관해 의회 내 통제기구가 없고 통계표 형태로 작성되는데 행정부에 위임되어 운영된다. 다만 영국의 예산책임청과 감사원³⁴⁾은 지속가능성에 근거한 재정책임성 확보를 목적으로 하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 감사원은 정책평가 관점에서 활용을 고려할 필요가 있을 것이다.

우리나라는 전통적으로 예산에 치우친 나머지 결산과정은 그리 중요시하지 않고 있다. 반면 영국은 부처별 사업별 평가를 비롯하여 다양한 방식을 운영하고 있다. 따라서 영국의 예산책임청과 감사원이 부처별로 사업평가를 실시함과 동시에 사업별로 합리적 비용추계 등을 고려하고 있는 것은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 결론적으로 영국의 지출승인법 구조를 우리나라에 적용하기에 다소 제한적이라 판단된다.

34) 감사원의 경우 영국과 한국은 차이를 보인다. 영국은 우리나라와 달리 감사원이 함께 일하는 구조이기 때문에 감사원의 역할을 그대로 벤치마킹하는 것은 제한이 있다.

V. 프랑스 사례

프랑스는 법치국가적 전통에 의하여 예산운영도 법령의 근거를 필요로 한다. 이는 프랑스 혁명을 통해 얻은 값진 교훈을 정부와 국민 간의 권리와 의무관계를 밝히는 차원에서 예산을 법으로 규정한 것이었다. 즉, 프랑스 재정법률의 개념은 1789년 8월 26일 ‘인간과 시민의 권리선언(Declaration des droits de l’homme et du citoyen)’의 영향을 받아 탄생하였다. 여기에서 모든 시민들은 납세자로서의 권리를 가지고 있기 때문에 공권력에 대한 토론과 행정비용 문제에 참여하고, 또 한편으로는 예산지출의 사용처를 확인하고 그 용도를 점검하며 자유롭게 승인한 공공기여의 방식을 결정하는 것이다. 이렇듯 19세기에는 재정법률의 결정과 통제를 통하여 국회의 예산에 대한 역할이 강조되었던 것이다. 국가재정에서 지출에 대한 시민의 절대적인 동의는 1958년 10월 4일 헌법에 반영되었다. 헌법 제34조는 “재정법률은 조직(기관)법이 예정하고 있는 조건 내에서 국가의 수입과 부담(지출)을 결정한다”고 규정하고 있다. 거기에서 헌법 제47조 ①항은 “국회는 조직(기관)법이 예시하는 조건 내에서 재정법률안을 결정한다”고 규정하고 있다.³⁵⁾ 이렇듯 예산민주주의를 실행할 것을 강권하면서 예산의 존

35) 제47조의 관련 규정은 다음과 같다. ② 법률안이 제출된 후 40일 내에 국민의회의가 제1회 독회에서 의결하지 아니하는 경우 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 15일 내에 이를 의결하여야 한다. 그 이후에는 제45조가 규정한 바에 따라 절차가 행하여진다. ③ 국회가 70일 내에 의결하지 아니하는 경우 법률안의 모든 조항은 법률명령(ordonnance)에 의하여 이를 시행할 수 있다. ④ 1회계연도의 세입과 세출을 정하는 재정법률(la loi de finances)이 그 회계연도의 개시 전에 공포되기 위한 적당한 시기에 제출되지 아니하는 경우 정부는 징세의 허가를 국회에 긴급히 요구하고 가결된 서비스에 대한 자산(경비)(les crédits)을 명령(décret)으로써 지출(시

재를 법률의 형식으로 하는 예산법률주의에 기초하여 예산을 운영하고 있는 것이다.

이런 맥락에서 2005년 7월 12일 조직(기관)법은 재정법률에 관한 2001년 8월 1일 조직(기관)법(일명 LOLF)을 수정한 것인데, 2001년 조직법은 재정법률에 관한 조직법을 담고 있는 1959년 1월 2일의 정령을 대체한 것이다. '새로운 예산 헌법'이라고 칭하는 LOLF는 특히 경비(지출)의 제안과 결정과 관련하여 많은 변화를 가져왔는데, 이제는 수단의 논리가 아니라 결과의 논리에 의존하는 방향으로 선회하였다 (Waline, 2006, p.31).

프랑스 국가의 예산제출은 오늘날이나 미래에 있어서나 두 가지 절대적인 조건을 충족해야 하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 의회의 집행부 통제가 하나이고, 예산행위의 경제·재정적 맥락에서의 고려, 즉 재정균형의 고려가 또 다른 하나이다. 따라서 프랑스 국가재정의 역사는 예산을 제출하는 데 있어 합리성의 추구 노력으로 집약될 수 있다. 이러한 노력이 재정 관련 종합자료집으로 나타나는데 이는 의회통제의 논리를 제공하게 되었으며 국회의 정보를 신뢰받을 수 있게 하였다.

이런 배경에서 어떻게 하면 재정지출의 투명성을 제고해 효율적인 재정활동을 할 수 있을까 하는 고민에서 발전된 프랑스 재정법률이 어떻게 형성되어 집행되고 통제를 받는가에 대한 논의를 하고자 한다.

1. 프랑스의 예산제도

프랑스 국가예산(Le budget de l'Etat)은 국가의 일년간의 수입과 지출을 예측하고 승인하는 행위로서 일종의 정부의 결의를 나타내 주는 문서로 간주할 수 있다. 따라서 1회계연도 국가의 모든 수입과 지출

행)한다. ⑤ 국가가 개회 중이 아닌 경우 본 조에서 정하는 기간은 중단된다. ⑥ 회계심의회(La Cour des comptes)은 재정법률의 시행에 관한 통제에 있어 국회와 정부를 보좌한다.

(부담)을 서술하는 회계(계정)의 전체를 의미한다. 여기서는 예산구조의 형식을 포함한 예산구조와 종류 및 과정에 대해 고찰해보기로 한다.

가. 예산구조

1) 예산항목(les lignes budgétaires)

가) 부와 편(les titres et parties)

일반예산은 각 행정부서에 의해 부(titre), 편(partie), 장(chapitre)으로 분류된다. 부는 자산의 성질을 고려하여 유사한 장을 재결합한 것이다. 1959년 정령의 제6조는 국가의 상시적 부담(지출)으로 경상지출(les dépenses ordinaires), 자산지출(les dépenses en capital), 차입금(les prêts)과 선불금(les avances)에 대한 지분을 규정하고 있다. 일반예산의 조직형태는 경상지출과 자본지출 간의 분할로 나타난다. 경상지출은 4가지 부로 묶여진다. 즉, 부1: 공적 부채(Dette publique), 부2: 공권력(Pouvoirs publics), 부3: 서비스수단(Moyens des services), 부4: 공적개입(Interventions publiques)이 그것이다. 자본지출은 3가지 부가 대상이 된다. 즉, 부5: 국가가 수행한 투자(Investissements exécutés par l'Etat), 부6: 투자보조금(Subventions d'investissement), 부7: 전쟁으로 인한 손해(Dommages de guerre)가 그것이다.

편으로의 조직은 1959년 정령에 기술되지 않고 배분정령에 나타나고 있다. 편은 부에 의거하여 다양한 기준에 따라 장을 묶은 것이다. 재정법률에 관한 기관(조직)법률(loi organique relative aux lois de finances: LOLF)에 따라 2006년 재정법률부터 예산부담(지출)은 7개 편으로 통합된다. 즉, ①공권력에의 교부금(Dotations aux pouvoirs publics), ②인건비(dépenses de personnel), ③경상지출(dépenses de fonctionnement), ④국가부채상환비(Charges de la dette de l'Etat), ⑤투자(자본)지출

(dépenses d'investissement), ⑥개입(중재)비용(dépenses d'intervention), ⑦재정운용비용(dépenses d'opérations financières)이 그것이다.

나) 예산적 장(le chapitre budgétaire)

실제적으로 예산적 자산은 장으로 분류된다. 장은 다시 관(article)과 항(paragraphe)으로 나뉘어진다.

다) 임무(les missions), 프로그램(les programmes)과 교부금(les dotations)

하나의 임무는 정부가 정의한 공공정책을 수행하는 프로그램 전체를 포함한다. 재정개혁에 따라 자산은 프로그램이나 교부금에 의해서 특별화(전문화)된다. 하나의 프로그램은 하나의 행위로 실행하기로 되어있는 자산을 통합하는 것이다. 하나의 교부금은 반대로 이러한 목표 논리에 덜 직접적으로 연결된 자산을 총괄화하는 것을 허용한다.

2) 대차대조형식의 예산(les soldes budgétaires)

예산의 원칙 중 중요한 것의 하나는 균형예산(l'équilibre budgétaire)의 원칙인데(〈표 V-1〉 참조) 국가에 있어 이 원칙은 적어도 당초재정법률 수준에서 덜 엄격하게 적용되고 있다는 사실이다. 즉, 당초재정법률은 초과액, 부족액, 손실액 등을 나타나게 할 수 있기 때문이다. 2003년도 당초재정법률에 따른다면 다음 〈표 V-2〉와 같이 그 예산은 적자(손실)를 보게 된다.

가) 균형예산(l'équilibre budgétaire)

넓은 의미에서 확정적 지출과 임시적 지출이 확정적 수입과 임시적 수입으로 충당되어질 때 균형예산이라고 할 수 있지만 실제적으로 국가재정에서 꼭 균형을 이루는 것은 아니다. 2008년도 국가균형예산은 일반예산의 순수입 총액은 2,287억 9,100만유로, 순지출총액은 2,710억 9,900만유로를 나타내 423억 800만유로의 차액(-)을 나타냈다. 부속예산은 협력기금을 포함한 수입이 18억 6,400만유로, 지출이 18억 6,100만유로를 나타내 300만유로의 차액(+)을 보였다. 특별계정예산은 특별할당계정과 지원재정계정의 수입이 1,493억 5,500만유로, 지출이 1,490억 4,600만유로를 나타내 3억 900만유로의 차액(+)을 나타내었다. 따라서 국가예산의 차액의 총액은 -419억 9600만 유로를 나타냈다 (<표 V-1> 참조).

〈표 V-1〉 2007, 2008년의 국가균형예산
(2007년 재정법률 제52조, 2008년 재정법률 제58조)
(단위: 백만유로)

일반예산(Budget Général)	2007	2008
수입(Ressources)		
순세수입	354839	342193
공제(-):		
상환(지불) 및 감세	83217	76460
순세수입총액	271622	265733
세외수입	28051	26956
협력기금을 야기하는 수입	3438	4249
공제(-):		
지방자치단체와 유럽공동체를 위한 공제(선수공제금)	69610	68147
일반예산의 순수입 총액(A)	233501	228791

〈표 V-1〉의 계속

일반예산(Budget Général)	2007	2008
지출(Charges)		
임무에 관련된 비용	354501	343310
협력기금에 관계된 비용	3438	4249
공제(-) :		
상환(지불) 및 감세	83217	76460
일반예산의 순지출 총액(B)	274722	271099
일반예산의 차액(C=A-B)	-41221	-42308
부속예산(Budget annexes)		
수입(협력기금 포함)	1920	1864
지출(협력기금 포함)	1919	1861
부속예산의 차액(D)	1	3
특별회계(Comptes spéciaux)		
수입(Ressources)		
특별할당회계에 배당된 수입	54450	52848
차입금과 선불금의 상환(지원재정회계)	93248	96507
특별할당회계와 지원재정회계의 수입(E)	147698	149355
지출(Charges)		
특별할당회계의 임무에 관련된 지출	54458	53048
지원재정회계의 임무에 관련된 지출	93965	96300
상업회계의 순지출	-199	-263
자금운영회계의 순지출	-59	-39
특별회계의 지출(F)	148165	149046
특별회계의 차액(G=E-F)	-467	309
국가예산의 차액(C+D+G)	-41687	-41996

자료: 예산, 공공회계 및 공직부(Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique), 2007년/2008년도 국가예산(Le budget de l'Etat 2008).

나) 적자(손실)액(le déficit), 부족액(le découvert), 예산의 결손(l'impasse), 초과액(l'excédent)

적자예산 내용은 확정적 운용과 임시적 운용간의 예상된 일반대차 대조(손익계산)로 확인할 수 있다(〈표 V-2〉 참조).

〈표 V-2〉 적자예산 내용(2003년)

(단위: 백만유로)

	순수입	지출 혹은 부담의 상한	
확정적 운용			
- 일반예산	228173	273812	
- 특별할당회계	11611	11609	
- 부속예산	17731	17731	
손실액			-45637
임시적 운용			
국고의 특별회계			
- 특별할당		2	
- 차입금	1770	1515	
- 선불금	58125	57510	
- 상업		-251	
- 기금운용		50	
- 외국정부와의 규제		0	
임시운용의 대차대조			1069
예상된 일반대차대조(2003)			-44568

자료: Joël Mekhantar, 2003, p.44.

확정적 운용(les opération à caractère définitif)은 상환할 수 없는 지출에 연계된 것이고, 임시적 운용(les opération à caractère temporaire)은 후일 환부를 통하여 지불받는 지출(차입, 선불금의 지출 등)에 해당한 것이다.

3) 경상계정과 투자계정

프랑스 예산은 각각 수입과 지출을 관리하는 경상계정, 투자계정의 두 부분으로 나누어진다. 경상계정은 국가(중앙정부)서비스의 규칙적, 일상적 기능에 필요한 수입과 지출을 기술하는 것이다. 즉, 국가서비스 지출에는 경상지출, 인건비, 기타 관리부담비용, 재정부담, 부채에 대한 순부담비, 예외적 부담비용, 감가상각과 예치금에의 교부금, 수입에 대한 이월비용 등이 해당된다.

[그림 V-1] 국가예산구조: 경상계정과 투자계정(2008년도)

(단위: 10억유로)

수 입		지 출		
총 계	321.35	총 계	321.35	
경 상 계 정	1. 세외수입	27.41	1. 재정부담: 부채에 대한 순부담비	40.80
	2. 재정산출물 (국고부채의 이자)	0.64 0.64	2. 감가상각과 예치금에의 교부금	-
	3. 세금(세수입)	272.08	3. 예외적 부담비용	-
	4. 예외적 산출물	-	4. 경상지출	35.28
	5. 감가상각과예치금의 회수	-	5. 기타관리부담비용	61.66
	경상계정의 손실액	21.22	6. 수입에 대한 이월비용	63.70
			7. 인건비	119.91
수 입		지 출		
총계	127.77	총계	127.77	
투 자 계 정	경상계정의 손실	-21.22	1. 투자비용	19.15
	1. 재정적 부동산양도	5.00	2. 재정운영비용	108.15
	2. 차입금수입	143.99		

자료: 의회 2008년도 재정법률안(Projet de loi de finances pour 2008)

이러한 반복적인 비용을 충당하기 위해 중앙정부는 세수입, 세외수입, 재정산출물(국고자산의 이자), 예외적 산출물, 감가상각과 예치금의 환수 등과 같은 규칙적 수입을 처리한다. 투자계정은 국가의 자산구성이나 가치에 직접적으로 영향을 주는 수입과 지출을 통합한다. 주

요한 지출은 투자비용과 재정운용비용으로 이루어지며, 투자수입은 예비비로 할당된 전년도 경상의 초과/손실분, 자산요소의 양도분(재정적 부동산 양도), 차입금수입이 해당한다([그림 V-1] 참조).

나. 예산의 구성

프랑스의 예산은 세 부분으로 일련의 세 가지 계정을 포함하고 있다. 즉, 일반예산(le budget général), 부속예산(les budgets annexes), 국고특별계정예산(les comptes spéciaux du Trésor)으로 구성된다. 그러나 이렇게 구분된 것은 실제적이라기보다 표면적인 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 이 세 부분으로 구분된 예산은 재정법률(loi de finances)에 모두 통합되기 때문이다. 프랑스 국가예산의 실제적 상황은 <표 V-1>, <표 V-2>, <표 V-3>과 같다.

1) 일반예산(Le budget général)

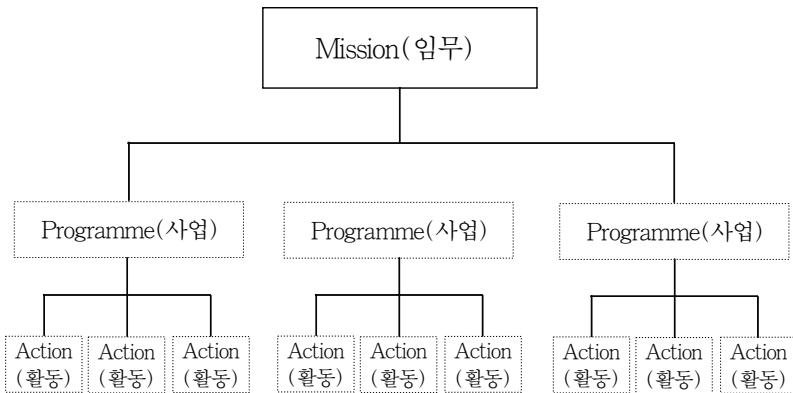
국가의 일반예산은 예산 단일성의 원칙이 구체화되는 것으로 1959년 정령의 제18조에 의하면 “모든 지출과 수입은 일반예산이라는 제목 하에 하나의 단일 계정에 충당한다”는 규정에 따른다. 그러나 어떤 수입은 어떤 지출에 직접적으로 배당될 수 있는데 이러한 특별배당을 실현하기 위한 방식은 부속예산이나 국고특별회계(les comptes spéciaux du Trésor)에 실행되는 것이다(Mekhantar, 2003, p.32). 재정법률에 의해 일련의 지출에 배당해야 하는 수입을 제외하고 국가의 모든 수입과 지출을 서술하는 일반예산은 3단계로 구성된다. 즉, 임무(missions), 프로그램(programmes), 활동(actions)이 그것이다.

국가예산의 새로운 구조는 공공정책을 더욱 선명하게 하고 책임성을 더욱 강화하게 한다. 이 새로운 예산구조는 다음의 3계층을 중심으로 구성된다([그림 V-2] 참조). 국가의 일반예산은 국가의 중요한 정

책을 규정짓는 주요 임무(missions, 2011년 32개 임무)와 활동(actions)으로 이어지는 프로그램(programmes, 2011년 124개 프로그램)으로 제출된다. 이전에 자산은 부처별(par ministère)로, 다양한 정책에 기여한 수단과 추구하는 목표의 즉각적인 연결구조를 갖지 못하는 지출성질별(nature de dépenses)로 제출되었다. 임무는 부처공동업무(interministérielles)일 수도 있다. 자산관리와 성과관리를 지탱하는 프로그램은 각각의 부처로부터 비롯되어 프로그램의 책임자가 프로그램에 대한 운영을 담당하게 된다.

- ① 임무(les missions)
- ② 프로그램(사업)(les programmes)
- ③ 행위(활동)(les actions)

[그림 V-2] 국가예산의 새로운 구조



정부의 목적은 활동에 연결되어 있고, 이 행정활동은 그들의 성과(결과)를 설명해 낼 수 있어야 한다.

2) 부속예산(Les budgets annexes)

부속예산은 국가서비스 중에 그 활동이 자산을 산출해내는 데 목적을 두고 있거나 혹은 지불을 야기하는 서비스를 제공하는 데 목적을 두고 있는 국가서비스의 지출과 수입을 기술하고 있다. 이 부속예산의 개념은 1959년 1월 2일 정령 제20조에서 확인할 수 있다. “법률이 법인격을 부여하지 않고 그 행위가 본질적으로 자산을 산출해내는 데 목적을 두거나 혹은 가격지불을 야기하는 서비스를 제공하는 데 목적을 둔 국가서비스의 재정적 운용은 부속예산의 대상이 된다. 부속예산의 창설과 철폐는 재정법률이 결정하도록 한다.”

이와 같은 개념정의에서 나타난 바와 같이 이 부속예산의 목적은 재정법률 안에서 법인격을 갖지 않는 국가서비스에 의해 실현된 활동을 개별화하는 것을 허용하려는 것으로 볼 수 있다. 이러한 개별화는 사기업의 관리에 관계된 활동관리를 사기업의 관리에 근접시키려는 목적을 가진다(Mekhantar, 2003, p.32).³⁶⁾

36) 1959년 1월 2일 정령 제21조는 “부속예산은 한편으로는 개별수입과 지출을 담고, 또 한편으로는 투자지출과 이들 지출에 배당할 특별수입을 담는다”고 하며 “부속예산의 운영은 일반예산운영과 같이 실행된다. 개별지출은 일반지출과 같은 규칙에 따르고, 투자지출은 자본지출과 같은 규칙에 따른다”고 규정하고 있다. 제1차 세계대전 이후 정치적인 이유로 부속예산의 수는 증가하였으나 오늘날은 줄어들었다. 1990년까지 8개 부속예산이 있었지만 지금은 6개 부속예산으로 구성되어 있다. ①budget annexe des prestations sociales agricoles(BAPSA), ②budget annexe de l'aviation civile, ③budget annexe des Journaux officiels, ④budget annexe des Monnaies et Medaille, ⑤budget annexe de la Legion d'honneur, ⑥ budget annexe de l'Ordre de la Liberation(Mekhantar, 2003, p.33 ; Banque de France, 1997, p.15).

3) 국고특별계정예산(Les comptes spéciaux du Trésor)

일반예산과 구별되는 특별계정예산은 특별한 재정운영의 조건과 한시적인 성격으로 국가의 지출과 수입을 기술하는 것으로 수입과 지출 간의 관계를 설정하고자 하는 것이다. 즉, 한편으로는 어떤 지출에 어떠한 수입을 배당하고자 하는 것이며, 또 한편으로는 상관관계가 높은 이들 운영 간에 대차대조표의 형태를 표시하는 것이다(예: les comptes de prêts: 차입계정).

즉, 이 계정의 결정적 특징은 어떤 확정적 지출이나 한시적 지출에 수입이 할당된다는 것이다. 예를 들어 '국가산림기금' 특별할당계정(le compte d'affectation spéciale)은 산림세의 수입을 '나무다시심기(재식목)'비용과 '산불예방'비용에 할당한다는 것이다. 재정법률의 균형예산 제시에서 특별계정의 운영의 한 부분은 임시적 성격의 운영을 총칭하여 구성하고 있다.

그 중 어떤 계정은 재정운영의 대차대조만을 나타내는가 하면(상업계정과 화폐운영계정), 특별할당계정은 확정적 성격의 운영을 기술한다. 특별계정예산의 수입은 일반예산과는 다르게 특별할당계정의 각 영역을 위해 분리표결의 대상이 된다. 국고의 특별계정예산은 1959년 1월 2일 정령에 제한적으로 규정한 다음의 6개 영역을 포함하고 있다.

- ① 특별할당계정(compte d'affectation spéciale),
- ② 상업계정(compte de commerce),
- ③ 외국정부와의 규제계정(compte de règlement avec les gouvernements étrangers),
- ④ 통화운영계정(compte d'opérations monétaires),
- ⑤ 차입계정(compte de prêts),
- ⑥ 선불계정(compte d'avances).

2010년 결정된 국가예산(Le budget de l'Etat voté pour 2010) 즉, 일반예산, 부속예산, 국고특별계정예산은 다음과 같다.

〈표 V-3〉 국가예산(2010년)의 구성

(단위: 백만유로)

세수입 (일반예산)	
소득세 (순산출)	48,936
사회세 (순산출)	34,940
석유산출물에 대한 내국세	14,498
부가가치세 (순산출)	126,504
기타 세수입	29,502
순세수입 총계 (A)	254,380
세외수입 (일반예산)	6,868
배당금과 유사한 수입	1,849
국유지 산출(수입)	1,154
재산매각 및 서비스수입	886
차입, 선불금, 기타 고정자산 상환 및 이자수입	1,886
벌금(과태료), 기타 벌금	3,409
세외수입 총계 (B)	16,052
선불금 이전의 순수입 (A+B)	270,432
국가수입에 대한 선불금	
지방자치단체를 위한 선불금	85,880
유럽공동체를 위한 선불금	18,153
수입에 대한 선불금 총계 (C)	104,033
협력기금 (D)	3,122
일반예산의 순수입 총계 (A+B-C+D)	169,521
부속예산 (협력기금 포함)	2,148
특별계정예산 (특별할당계정+ 재정협력계정)	136,514
일반 총계	308,183

자료: 프랑스 예산국, 「예산의 주요통계」, 2010.

다. 국가예산의 제출형태

프랑스에서 예산의 제출은 두 가지 절대적인 사안을 조정해야만 한다. 집행부의 행위를 실질적으로 의회가 통제할 수 있도록 허용해야 한다는 점과 예산이 예상하는 재정적 균형과 함께 예산행위의 경제 및 재정적 맥락을 고려해야 한다는 점이다.

제2차 세계대전 이후 모든 재정적 역사는 예산의 제출에 있어 어떻게 하면 합리성을 추구할 수 있을 것인가의 노력으로 이루어져 왔다. 이러한 노력이 의회통제의 논리를 허용하고 의회의 활동을 나타내는 종합적 자료(un document de synthèse)를 만들게 하였다. 그러나 현대국가는 관리적 논리와 관리문화에 이방인처럼 동떨어져 존재하기 어려워졌다. 따라서 의회의 통제는 절대적으로 정치적 문화에서 관리 통제로 중점이 넘어와 성과를 중시하게 된 것이다.

행정부가 작성한 재정상황의 제안을 의회에서 검토하게 되는데 이때 그 재정상황의 실제내용이 분명한 것인지를 판단하는 통제를 하게 된다. 이때 제출된 재정법률규정은 두 가지 지시로 되어있다(Bouvier, 2002, pp.278~279).

명백히 두 부분으로 나누어진, 그리고 부속입법상태에 조화로운, 명백한 재정법률안(le projet de loi de finances stricto sensu)으로 이는 의회에서 한번은 인준받는 계획안으로 입법적 가치를 가지며 관보에 게재하게 된다. 또한 거의 2만쪽이 되는 일련의 모든 예산적 문서로 재정법률안의 내용을 설명하게 된다. 이를 의회의 정보로 활용하게 된다.

1) 두 부분으로 나뉜 법률

재정법률의 첫 번째 부분은 세 가지 요소를 포함하고 있다.

첫째, 모든 공공수입의 징수를 허용하는 것으로 국가, 지방자치단체, 공영조물기관의 수입을 포함한다. 그리고 이는 일반예산, 부속예산 국

고특별계정예산의 다양한 수입을 면밀하게 평가한다. 둘째, 재정균형의 일반적 상태를 결정한다. 셋째, 재정부장관에게 국고부담 전체를 충당하도록 허용하는 장단기의 차입금운영을 수행하도록 허용한다.

〈표 V-4〉 재정법률의 두 부분(1959년 정령)

첫 번째 부분	두 번째 부분
<ul style="list-style-type: none"> - 모든 공공재원의 징수를 허용한다: 세금, 부채의 승인과 국가자원의 평가: 지방자치단체와 공영물에 할당된 세금징수의 허용: 지출범주의 상한. - 수입과 지출의 재정적 균형을 결정한다. - 재정부장관에게 장단기 차입금운영 수행토록 허용한다. 	<p>1편. 해당연도의 고유 조치들</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자산의 총금액: 일반예산, 부속예산, 국고의 특별계정예산을 위한 확정적 성격의 운영 프로그램법률에 의해 예견된 승인프로그램의 기술 <p>2편. 항시적 조치들</p> <ul style="list-style-type: none"> - 비예산적 조치들

자료: Maurice Baslé, 2004, p.11.
Bouvier, 2002, pp.279~282.

2) 예산관련 문서(les documents budgétaires)

매년 작성되는 연 재정법률은 의회정보를 위해 또 다른 자료들을 추가적으로 활용하였다. 이러한 정보는 새로운 것이 아니고 이미 왕정복고시기부터 나타났으며 계속해서 발전을 거듭해 나갔다. 현재는 연 재정법률안의 예산적 묶음파일만도 수천쪽에 달하고 있다.

예산 관련 문서(les documents budgétaires)는 실제적인 면에서 3종류의 부속자료로 구분할 수 있다.

- ① 경제, 사회, 재정전망보고서(Rapport économique, social et financier) (1959년 정령 제32조) 경제전망과 전략을 담은 제1권과 주요 통계를 담은 제2권으로 구분된다.

- ② 부속자료 중 가장 중요한 것은 예산청서(bleus budgétaires)에 의해 구성된 것이다.
- ③ 예산황서(les jaunes budgétaires) : 예산녹서(les verts budgétaires)

<자료 1> 2014년 재정법률안에 부속된 예산황서

(Les jaunes budgétaires annexés au PLF 2014)

- 수자원공사(Agences de l'eau)
- 국가와 사회부조기관과의 관계결산(Bilan des relations entre l'État et la protection sociale)
- 문화와 커뮤니케이션 분야에서의 국가의 재정노력(Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication)
- 협의회(결사체)를 위한 국가의 재정노력(Effort financier de l'État en faveur des associations) -제1권, 제2권, 제3권
- 자연과 환경보호의 이름으로 2013년에 승인하고 2014년에 예견한 재정 노력의 요약상태(État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2013 et prévu en 2014 au titre de la protection de la nature et de l'environnement)
- 국가지원기금자산과 산출배분의 요약상태(État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits (2012-2013))
- 중소기업을 위한 국가의 재정노력(Effort financier de l'État en faveur petites et moyennes entreprises)
- 직업형성(Formation professionnelle)
- 국무총리나 장관 곁에 직접적으로 위치하여 자문하는 위원회, 기관리스트(Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres)
- 국가의 운영자(Opérateurs de l'État)
- 부처 비서실에 할당된 인사(Personnels affectés dans les cabinets ministériels)

- 주거제공의 개선과 발전을 배려한 세 지출효과성에 대한 평가보고서 (Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements)
- 미래투자의 실행과 조사에 관련한 보고서(Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir)
- 국가주주에 관한 보고서(Rapport relatif à l'État actionnaire)
- 공직과 보수상태에 관한 보고서(Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations)
- 중대한 자연재해의 위험예방기금의 관리에 관한 보고서(Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs)
- 연대기금의 관리에 대한 보고서(Rapport sur la gestion du fonds de solidarité)
- 구성노력에 고용인이 참여하는 직종의 프로그램화에 대한 보고서 (Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction)
- 독립적 공적 기관에 대한 보고서(Rapport sur les autorités publiques indépendantes)
- 상위 연구와 교육의 국가정책에 관한 보고서(Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures)
- 공직 퇴직자의 연금에 대한 보고서(Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique)
- 에너지정책에 기여한 수단(방식)에 대한 보고서(Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique)
- 유럽연합(EU)과의 재정적 관계(Relations financières avec l'Union européenne)
- 국가의 지방자치단체에 대한 이전재정(Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales)

〈자료 2〉 국가예산의 임무-재정법률안에 부속된 예산청서
(Les missions du budget de l'État-bleus budgétaires annexés
au PLF 2014)³⁷⁾

1. 일반예산의 임무(Les missions du budget général)

PLF 2014 Budget général

임무(Mission)

- (1) Action extérieure de l'État
- (2) Administration générale et territoriale de l'État
- (3) Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
- (4) Aide publique au développement
- (5) Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
- (6) Conseil et contrôle de l'État
- (7) Culture
- (8) Défense
- (9) Direction de l'action du Gouvernement
- (10) Écologie, développement et mobilité durables
- (11) Économie
- (12) Égalité des territoires, logement et ville
- (13) Engagements financiers de l'État
- (14) Enseignement scolaire
- (15) Gestion des finances publiques et des ressources humaines
- (16) Immigration, asile et intégration
- (17) Justice
- (18) Médias, livre et industries culturelles
- (19) Outre-mer


37) 1. 일반예산의 임무에서 첫 번째 국가의 외부활동(Action extérieure de l'État)이 자세히 설명되고 있는데 연 성과안과 전략적 제시, 성과목표와 지표, 첫 유로에의 증명(예산지불의 당위성 제시), 프로그램과 활동의 원가 분석 순이다. 이러한 구조는 모든 임무에 적용되어 사업목표와 성과관리의 근거로 작용하고 있다. 아울러 2. 부속예산, 3. 특별할당계정, 4. 재정협력계정, 5. 상업계정, 6. 화폐운영계정도 소개되고 있는데 이들도 국가의 외부활동에서 예시된 내용과 같이 구조화되어 있다.


- (20) Politique des territoires
- (21) Pouvoirs publics
- (22) Provisions
- (23) Recherche et enseignement supérieur
- (24) Régimes sociaux et de retraite
- (25) Relations avec les collectivités territoriales
- (26) Remboursements et dégrèvements
- (27) Santé
- (28) Sécurités
- (29) Solidarité, insertion et égalité des chances
- (30) Sport, jeunesse et vie associative
- (31) Travail et emploi


예 : 국가의 외부활동(Action extérieure de l'État) - PAP 2014

Mission (Périmètre ministériel)
 • N° - Programme

Action extérieure de l'État 

- 105 - Action de la France en Europe et dans le monde 
 - Présentation stratégique du projet annuel de performances (Affaires étrangères)
 - Objectifs et indicateurs de performance
 - Présentation des crédits et des dépenses fiscales
 - Justification au premier euro
 - Analyse des coûts du programme et des actions

- 185 - Diplomatie culturelle et d'influence 
 - Présentation stratégique du projet annuel de performances (Affaires étrangères)
 - Objectifs et indicateurs de performance
 - Présentation des crédits et des dépenses fiscales
 - Justification au premier euro
 - Opérateurs
 - Analyse des coûts du programme et des actions

- 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires 
 - Présentation stratégique du projet annuel de performances (Affaires étrangères)
 - Objectifs et indicateurs de performance
 - Présentation des crédits et des dépenses fiscales
 - Justification au premier euro
 - Analyse des coûts du programme et des actions

임무 : 국가의 외부활동(외교)

1. 연 성과안의 전략적 제시(Présentation stratégique du projet annuel de performances)

프로그램 105 <유럽과 세계 안에서의 프랑스의 활동(Action de la France en Europe et dans le monde)>의 연성과계획안(Le projet annuel de performances)은 공화국대통령과 정부내각에 의해 확정된 결정과 국정방향 영역 내에 기입된다.

이 프로그램에는 4가지 목표가 할당되었다. 즉, 유럽국가의 건설(Construire l'Europe), 국제적 안전과 프랑스인의 안전의 강화(Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français), 다국가주의의 장려(Promouvoir le multilatéralisme)와 효율적이고 질높은 외교서비스의 보장(Assurer un service diplomatique efficient et de qualité)이 그것이다.

2. 성과목표와 지표(Objectifs et indicateurs de performance)

프로그램 105- 유럽과 세계 속에서의 프랑스의 활동

목표1(OBJECTIF 1)

유럽국가건설(Construire l'Europe)

지표1.1 (INDICATEUR 1.1)

유럽연합안에서의 프랑스인의 존재 및 프랑스어의 사용(Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne)

목표2 (OBJECTIF 2)

프랑스인의 안전과 국제적 안전의 강화(Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français)

지표2.1 (INDICATEUR 2.1)

협력, 안전, 국방정책의 평가(Evaluation de la politique de coopération, de sécurité et de défense)

지표2.2 (INDICATEUR 2.2)

외국에서의 프랑스인 안전의 도모(Veiller à la sécurité des Français à l'étranger)

목표3 (OBJECTIF 3)

다국가주의 장려(Promouvoir le multilatéralisme)

지표3.1 (INDICATEUR 3.1)

평화유지를 위한 프랑스인의 노력의 최적화(Optimiser l'effort français en faveur du maintien de la paix)

지표3.2 (INDICATEUR 3.2)

국제기구안에서 프랑스와 프랑스인의 정책의 무게(중요도) 평가 (Evaluation du poids politique de la France et des français dans les organisations internationales)

목표4 (OBJECTIF 4)

효율적이고 질높은 외교서비스의 보장(Assurer un service diplomatique efficient et de qualité)

지표4.1 (INDICATEUR 4.1)

1987년 7월 10일 법률에 의해 예견된 의무직종의 혜택부분(Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987)

지표4.2 (INDICATEUR 4.2)

지원기능의 효율성(Efficience de la fonction support)

지표4.3 (INDICATEUR 4.3)

부동산관리의 효율성(Efficience de la gestion immobilière)

지표4.4 (INDICATEUR 4.4)
 대규모투자계획안의 가격과 기한 존중(Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement)

지표4.5 (INDICATEUR 4.5)
 구매기능의 효율성(Efficience de la fonction achat)

Jacques AUDIBERT
 정책 및 안전업무담당관(Directeur général des affaires politiques et de sécurité)
 프로그램 105 책임자(Responsable du programme n° 105: Action de la France en Europe et dans le monde)

3. 자산과 세지출(경비)의 제시
(Présentation des crédits et des dépenses fiscales)

2014 / 지출승인(Autorisations d'engagement)

활동번호 및 칭호/하위활동 (Numéro et intitulé de l'action / sous-action)	Titre 2 인건비 (Dépenses de personnel)	Titre 3 경상경비 (Dépenses de fonctionne ment)	Titre 5 투자경비 (Dépenses d'investis sement)	Titre 6 조정경비 (Dépenses d'interven tion)	Total pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
01 외교활동의 조정(Coordinatio n de l'action diplomatique)	62,770,946	22,870,166		2,315,000	87,956,112	900,000
02 유럽적 활동(Action européenne)	9,963,008	35,000		39,598,275	49,596,283	
04 국제적 기여(Contributio ns internationales)				803,329,055	803,329,055	
05 안전과 국방의 협력(Coopération de sécurité et de défense)	63,741,969	5,432,503		25,146,885	94,321,357	642,693
06 지지(Soutien)	112,668,218	111,633,113	5,150,000		229,451,331	98,000

07	외교망(Réseau diplomatique)	359,155,205	212,976,795	7,855,000		579,987,000	2,470,000
Total		608,299,346	352,947,577	13,005,000	870,389,215	1,844,641,138	4,110,693

2014 / 지불자산(crédits de paiement, 성질별분류)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	
01	Coordination de l'action diplomatique	62,770,946	22,870,166		2,315,000	87,956,112	900,000
02	Action européenne	9,963,008	35,000		39,598,275	49,596,283	
04	Contributions internationales				803,329,055	803,329,055	
05	Coopération de sécurité et de défense	63,741,969	5,432,503		25,146,885	94,321,357	642,693
06	Soutien	112,668,218	116,583,113	7,600,000		236,851,331	98,000
07	Réseau diplomatique	359,155,205	212,976,795	7,855,000		579,987,000	2,470,000
Total		608,299,346	357,897,577	15,455,000	870,389,215	1,852,041,138	4,110,693

4. 첫 유로에의 증명(Justification au premier euro)

1) 프로그램에 교차하는 요소(Éléments transversaux au programme)

Le budget du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » s'élève à 1 844,64 M€ en AE et 1 852,04 M€ en CP.

Le programme 105 est le programme support du ministère des affaires étrangères. Il regroupe toutes les dépenses de fonctionnement des services en administration centrale et des implantations à l'étranger. Parmi les crédits hors titre 2, le titre 3 représente 29 % des dépenses du programme.

Il couvre également les contributions de la France aux organisations européennes et internationales, ainsi qu'aux opérations de maintien de la

paix. En intégrant les autres subventions versées, le titre 6 représente 70 % des dépenses du programme.

Enfin, il inclut des dépenses d'investissement en matière de systèmes d'information et de communication, de travaux immobiliers ou de sécurité. Le titre 5 représente 1 % des dépenses du programme.

- (1) 주요 변화 추이(PRINCIPALES ÉVOLUTIONS)
- (2) 원안의 변경(MODIFICATIONS DE MAQUETTE)

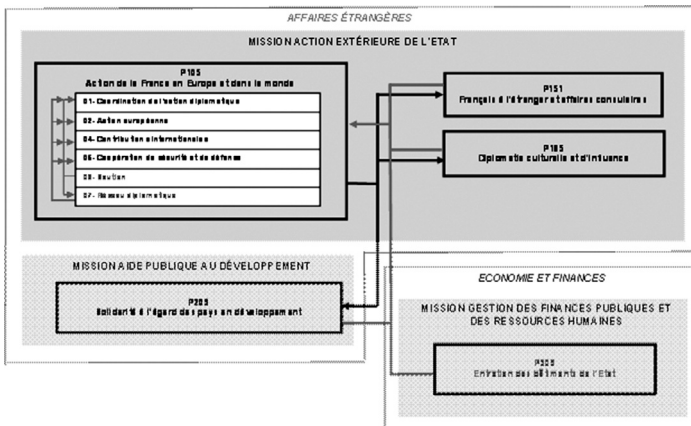
5. 프로그램과 활동의 원가분석
(Analyse des coûts du programme et des actions)

Note explicative

Sont reconstitués en comptabilité d'analyse des coûts (CAC) les crédits prévisionnels complets des actions du programme, obtenus après ventilation des crédits de pilotage, de soutien ou de services polyvalents, vers les actions de politique publique.

L'introduction de l'outil CHORUS, comme application de tenue de la CAC au PLF 2014, permet de valoriser, au PAP correspondant, les choix de modélisation analytique préalablement opérés par les ministères pour chacun des programmes dont ils ont la charge.

프로그램의 분석적 배출도표
 (schéma de déversement analytique du programme)



2. 예산과정과 참여자

가. 예산과정

프랑스 국가의 예산형성 및 채택은 다음의 단계를 거쳐 이루어진다 (<표 V-5> 참조).

예산편성 및 승인은 재정법률이 채택(l'Adoption de la loi de finances) 되는 절차와 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

의회의 가을회기의 본질은 재정법률안(projet de loi de finances)³⁸⁾의 토론에 참여하는 데에 있다. 예산토론은 따라서 의회의 가장 강력하고 중요한 시간 중의 하나가 되고 있다. 그런데 의회가 효과적인 행위의 가능성을 제공하고 있는가, 의회가 재정결정에 효과적으로 대처할 수 있는 수단을 가지고 있는가에 대해 상당히 회의적인 시각도 존재한다. 왜냐하면 예산토론은 하나의 연례적 행사 내지 습관적 행위로 비쳐지고 있기 때문이다.

기술적 입법측면에서 예산안은 법률안의 형태로 제시된다. 요컨대, 다른 모든 입법자료와 마찬가지로 두 단계를 거치게 되는데, 재정위원회에서의 검토와 의회 본회의에서 토론과 결정과정을 갖게 되는 것이다(Bouvier, 2002, p.310).

1) 예산안의 사전적 검토: 재정위원회의 역할

의회의 위원회는 의회 내에서 예산 관련 업무의 주된 기구라 할 수 있다. 그리고 그들의 전문화는 기술적 권한의 증거로 볼 수 있다. 재정법률안에 관해서는 모든 위원회가 관심이 있지만 무엇보다 중요한 역할은 각 상하원의 재정위원회이다.

38) 재정법률안은 정부가 발의한 법률안을 의미하는 것으로 의원발의 법률안(proposition de loi)과 구별된다. 정부가 발의한 재정법률안은 국사원의 심사와 국무회의 심의를 거쳐 의회 상·하원 중 한 곳에 제출되어 토론의 과정을 거쳐 결정된다.

2) 예산선택의 결정에 있어 의회의 협력

재정위원회의 임무와 재정위원회가 행사하는 통제는 예산토론과 함께 끝나지 않는다. 재정위원회의 역할은 단일한 의회회기제도와 위원회의 처분에 따른 정보과학 활용 등 새로운 수단을 강화해 가는 것이다. 일반적으로 예산을 검토하기 이전에 2개월 내에 예산적 정향에 대한 토론을 시행하고, 공공정책을 평가하는 의회사무소를 설치하여 정책의 시행에 따른 법률과 회계의 규칙성에 대한 통제를 이끈다. 이 외에도 공공지출의 효과에 대한 평가와 감독임무(la mission d'évaluation et de contrôle)를 행사한다.

<표 V-5> 예산결정과정

A. 예산편성지침과 전망	B. 예산의 조정	C. 예산의 결정
1) 1~2월 ○ 수입과 지출의 세밀한 분석 ○ 처음 예산안을 그려본 재정부에 의해 실현된 내부적 의견 ○ 연장토론회	4) 5~6월 ○ 재정부의 예산국과 다른 부처 간의 예산토론(회의)의 첫 번째 단계 ○ 재정부장관이나 국무총리의 중재	9) 10월 6일 의회(하원) 사무소 이후 상원에 재정법률안 기탁
2) 4~5월 이미 발표한 거시경제전망을 고려하여 1년의 예산정책을 정의함	5) 7월 중순 국무총리가 각 장관들에게 보내는 상한선 서한 작성 배포	10) 10~12월 의회에서 예산토론을 거쳐 예산결정
3) 5월 말 국무총리가 각 부처에 예산상한선 제시	6) 7월 말~8월 15일 예산의 두 번째 토론(회의)	11) 12월 31일 관보에 재정법률의 공식화를 위한 마지막 유예기간
	7) 8월 말~9월 ○ 수입의 확정적 결정 ○ 예산의 구체적 형성과 예산묶음의 실현 8) 9월 30일 국무회의에 제출	

자료: Calendrier type de la préparation du budget(Bouvier, 2002, p.300)

3) 의회에서 토론 및 결정

의회에서의 예산을 채택하기 위해 총70일간의 기간을 활용한다. 마지막 표결은 12월 10일과 15일에서 이루어진다. 우선순위 토론으로 재정법률의 두 부분을 검토한다(〈표 V-4〉 참조). 2001년 8월 1일 기관(조직)법 제43조는 재정법률의 표결 조건을 다음과 같이 상세히 규정하고 있다.

- 수입평가는 총예산, 부속예산, 특별계정예산을 위해 전체적 결정의 대상이 된다.
- 자원과 국고부담의 평가는 단일표결의 대상이 된다.
- 총예산의 자원은 임무(mission)에 의한 투표의 대상이 된다.
- 업무 승인의 상한은 유일한 결정(un vote unique)의 대상이 된다.
- 부속예산의 자원과 특별계정예산의 자원은 부속예산 혹은 특별계정예산에 의해 결정된다.

최근의 예산개혁에 따른 새로운 과정으로서 예산편성과 결정을 둘러싼 행정부와 입법부의 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 행정부의 경우 예산적 국면으로서 네 단계와 성과적 국면으로서 1단계로 구분하고 있다.

- (1) 1월: 공공재정전체의 예산적 전략을 규정한 정부세미나 이후 국무총리는 각 장관들에게 다음 해의 예산적 정향을 결정하는 예산편성지침(lettre de cadrage; 예산윤곽틀)을 보낸다.
- (2) 2~4월: 예산담당장관은 각 장관들과 함께 그들의 행정부 내에서 소망하는 구조적 개혁을 검토한다. 같은 맥락에서 예산국은 전체 예산영역을 고려하여 부처의 자산과 공무원 수의 요구를 검토한다. 한번은 국무총리관저에서 회합하여 재정법률안에 통합되어야만 하는 주요한 개혁을 결정하기 위해 구조적인 경제적 측면을 논의하여 결정짓는다.
- (3) 4월: 자산에 대한 토론을 병행하면서 성과에의 행보는 의회와

의 의사소통을 전망하는 선에서 예산국과 각 부처 간에 이루어 지는데 예산정향토론(débat d'orientation budgétaire: DOB) 시 목적리스트와 성과지표리스트와 성과의 1년 계획안(les projets annuels de performances: PAP)을 준비하는 것이다.

- (4) 5월: 예산담당장관은 공동지침의 결과를 예산적 제안을 평가하는 국무총리에게 보고한다. 이어서 국무총리는 각 부처에게 자원의 최상의 금액, 임무에 의한 업무, 실행할 주요 개혁들을 정한 예산상한선을 알린다.
- (5) 6~9월: 예산국과 함께 장관들은 하나의 임무의 여러 프로그램 간에 자산을 배분한다. 같은 맥락에서 프로그램의 책임자는 그들의 전략과 도달해야 할 목적에 맞추어 일을 수행한다. 예산적 자료의 최종적인 중요한 국면 이후 예산안은 국사원이 검토하고 국무회의에서 채택하게 된다. 이어 입법부의 경우 재정법률안의 의회사무소에의 기탁이 이루어지는 시점에서 시작되는데 적어도 10월 첫째 화요일에 개입되게 하도록 하고 있다. 이어서 재정법률안은 검토되고 경우에 따라서 의회(상하원)에 의해 수정되고 이어 확정적으로 결정된다. 재정법률은 다음 해 1월 1일부터 적용할 수 있도록 늦어도 12월 말에 선포된다. 상하 양원의 재정위원회는 재정법률을 준수하고, 통제하며 공공재정에 관한 모든 의문에 대한 평가를 수행한다. 이러한 임무를 잘 수행하기 위해 재정위원회(일반, 특별)의 의장, 검사관은 보다 확장된 권한을 행사하고 있다.

나. 예산과정에서의 주요 행위자와 상호작용

프랑스의 예산과정에서의 주요 행위자와 상호작용은 다음과 같다. 재정법률(loi de finances)은 헌법적 틀에 순응해야 하고 예산민주주의를 실행하는 큰 원칙에 따라야 한다. 그러나 예산결정 이전의 준비과정이나 예산결정 이후의 공공재정의 방향은 거의 전적으로 집행권한

과 다양한 행정부서(세금, 공공회계, 부서)에 달려 있는 것이다. 의회는 수정재정법률(lois de finances rectificatives)의 결정 순간에만 권한을 다시 행사할 수 있을 뿐이다(Baslé, 2004, p.7). 따라서 프랑스 예산을 담당하는 기관은 입법부와 행정부가 주가 되고 그 외 다음과 같은 기관이 상호작용하면서 예산이 형성·집행된다.

1) 행정 각 부처(행정부)

예산의 연간 준비는 행정부의 특권으로 여기에 입법부가 관여하고 있음을 알 수 있다. 행정부는 거시경제 맥락에서 지출경비에 대한 엄격성, 균형예산 준종의 필요성이라는 두 가지 강제조건을 충족시킬 수 있도록 예산을 준비한다(<표 V-5> 참조).

<표 V-6> 경제적 맥락에서의 주요 요소

변동율(용량규모)	2009	2010	2011
국제환경			
- 미국PIB(국내총산액) 증가율	-2.6	2.6	1.7
- 유로권역 내에서 PIB증가율	-4.1	1.4	1.6
- 독일 PIB 증가율	-4.7	3.2	2.4
- 유로권역 내 소비가격	0.3	1.4	1.4
- 석유배럴당가격(달러)	62.6	78.0	80.0
- 교환율(유로/달러)	1.39	1.31	1.30
프랑스 경제			
- PIB 총계(10억유로)	1907.1	1948.2	2020.3
- 용량변동(%)	-2.6	1.5	2.0
- 가치변동(%)	-2.1	2.2	3.7
- 처분가능한 수입의 구매력	1.6	1.2	1.6
- 가내소비지출	0.6	1.4	1.7
- 비재정적 기업의 투자	-8.0	-0.9	5.5
- 수출	-12.4	8.9	7.6
- 수입	-10.7	7.1	6.7
- 소비가격			
> 담배이외 가격(연평균)	0.1	1.5	1.5
> 소비가격(연평균)	0.1	1.5	1.5
- 상업적 균형(10억유로)	-43.5	-49.3	-47.6
- 공공행정의 재정능력(PIB의 %)	-7.5	-7.7	-6.0

자료: <http://budget.gouv.fr>(2008.8.30//2010.8.10)

N-1년도 1월부터 시작(형성)된 N년도 재정법률안은 국무총리의 지휘와 중재하에 재정담당부처와 관리부처 간의 심도있는 협상의 대상이 된다. 구체적 일정에 따라 이러한 협상중재 국면은 지출상한선, 임무에 따라 배분해야 할 공무원 수를 규정하게 되고, 거기에 수입예산, 결산(차감액) 도달도 규정하게 된다. 이는 재정법률안의 균형(〈표 V-7〉 참조)을 구성하게 되는 것으로 의회의 검토 대상이 되고 있다. 임무에 따른 부록 '청서'설명서(les annexes explicatives 'bleues')도 병행하여 준비하게 되는데, 성과연계회안(PAP)이 부록에 나타나게 되고, 성과계획안은 각 프로그램을 위해 성과의 목표와 기준을 결정한다.

〈표 V-7〉 2011년 균형재정법률안

(단위: 백만유로)

	LFI+3LFR 2010	PLF2011 structure 2010(1)	주요변화 2011*(2)	PLF2011 (1+2+3)
A/공공부채 및 담보	43198	45609		45609
- 순공공부채	42950	45382		45382
B/인건비				
- 보수	69833	69028	-11	69017
- 각종금과 사회기여금	46337	47202		47202
- 사회급여 및 다양한 수당	952	967		967
합계	117122	117197	-11	117186
C/기타경비(지출)				
- 공권력 교부금	1018	1018		1018
- 경상경비	42056	43476	384	43860
- 투자경비	13427	11755		11755
- 개입(중재) 경비	77834	66388	341	66729
- 재정운영경비	24490	248		248
합계	158824	122885	725	123610
일반예산의 총지출(A+B+C)	319144	285691	714	286405
수입에 대한 선수(불)금(PSR)	104033	71122	2305	73427
국가 총지출(A+B+C+PSR)	423178	356813	3019	359832
순수입(PSR제외)	271332	271254	-48	271254
일반예산의 차액	-151846	-85558	-3068	-88578
부속예산의 차액	2	11		11
특별회계의 차액	-121	-3427		-3427
차액총계	-151965	-88974	-3068	-91993

자료: [http://budget.gouv.fr\(2008.8.30//2010.8.10\)](http://budget.gouv.fr(2008.8.30//2010.8.10))

가) 행정부의 특권으로서 재정법률안 준비

재정법률의 주체는 배타적으로 정부에 속하나 재정법률계획안 (projets de loi de finances)만 가질 뿐이다. 의회행위의 근거가 되는 재정법률 제안(proposition de loi de finances)을 가질 수는 없다. 행정부는 재정법률준비안에서 독점적이다. 그렇다고 예산준비단계에 입법부의 관여가 무시되는 것은 아니다.

(1) 예산과정에서의 정부역할의 변화

LOLF 제38조는 1959년 기관명령 제37조를 취하면서 “국무총리의 지휘하에 재정담당장관은 국무회의에서 논의되는 재정법률계획안을 준비한다”고 규정하고 있다. 기관명령제도에서 LOLF로의 전이는 예산형성과정에서 정부업무를 근본적으로 변화시키는 것이 되었다. 자산이 서비스 수준에서 우선 협상되었던 아래부터 위로의 상향성의 논리 (logique ascendante: Bottom-up)가 2006년 재정법률계획안을 준비한 이래로 공공재정에 있어 전략규정의 출발점에 있는 국무총리, 다음으로 재정담당장관, 관리부처로 이어지는 재정하향성의 논리(logique descendante: Top-down)로 변화되었다.

첫째, 정부의 우선순위는 국무총리가 확정하며 정부활동의 조정자 책임이 있는 국무총리는 두 가지 핵심적 순간에 개입하게 된다. 먼저, 국무총리는 공공재정에 대해 전체적인 전략을 규정하고 N-1년도 초에 발송할 예산편성지침서한(la lettre de cadrage)을 장관들에게 알린다. 이 예산편성지침은 정부의 예산정향과 이의 우선순위를 규정하는 것이고, 단행하여야 할 구조개혁과 연관된 ‘화물운송장(la feuille de route)’을 작성하는 것이고, 공공경비지출의 변화에 관해서 기수를 결정하는 것이다.

다음에, 관리부처와 재정법률 준비를 담당할 부처간에 예산협상의

중재자인 국무총리는 상한서 안에서 각 임무에 귀속된 자산과 공무원 수의 상한을 결정한다. 상한서(lettres plafond)는 N-1년도 5월이나 6월에 각 장관들에게 알려준다.

둘째, 예산준비의 핵심적 지위로서의 재정담당장관의 역할이다. 재정담당장관은 위임장관 혹은 예산정무장관의 도움을 받아 재정법률계획안 준비의 책임자가 된다. 재정담당장관은 우선 무엇보다도 수입지출의 진전(변화)에 성장의 영향과 인플레이션을 고려하게 하는 거시경제의 예측의 책임자로서 필요한 조정조치들을 예측하여야 한다. 공공재정에 관련하여 큰 균형을 규정해주기 위해 국무총리에게 필요한 요소들을 제공하고 정부의 큰 예산선택의 정의에 매우 역동적으로 참여하게 된다.

그리고 국가의 다른 행정부처와 함께 예산협상의 길로 안내한다. 공공재정 분야에 총체적 시각을 가진 유일한 장관으로서 재정법률계획안의 분석 책임자이다. 서로 많은 예산을 확보하기 위해 노력하는 정부 간에 조정하는 과정에서 큰 예산균형을 고려하여 지출의 조정자로서 역할(modérateur de la dépense)을 담당한다.

또한 수입예측의 유일한 기능공이다. 예산준비과정이 잘 진행될 수 있도록 그리고 가끔은 타이트한 예산일정을 존중해줄 수 있는 보장자로서 그 역할을 수행한다. 예산준비는 여러 국에 의존하지만 그 중에서 가장 중요한 부서는 물론 예산국이다. 1959년 기관정령체제와 LOLF 사이의 전이를 허용하기 위해 구성된 예산개혁국은 새로운 예산회계규칙을 시행함에 있어 핵심역할을 수행하는 데 이 역할이 완료되면 이 예산개혁국은 사라진다.

게다가 국고 및 경제정책총국(la direction générale du Trésor et de la Politique économique: DGTPE) 내에 예측국(la direction de la Prévision)과 국립통계경제연구소(INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques)는 재정법률안의 거시경제적 맥락에 필요한 조건들을 제공한다. 공공회계총국(la direction générale de

la Comptabilité publique: DGCP)과 세금총국(la direction générale des Impôts: DGI), 세관 및 간접세총국(la direction générale des Douanes et des Droits indirects: DGDDI)은 지난 수입의 징수에 관한 정보를 결정하고 예산국으로 하여금 수입예측을 구상하게 한다.

셋째, 관리부처의 새로운 조정 여지로 국무총리가 전달한 상한서한에 따른 예산금액은 이후 관리자 부처 장관들에 의해 그들의 자산할당에 있어 조정 여지를 갖는다. 따라서 “각 부처장관은 순전한 재정장관이다”라는 표현이 2006년 재정법률계획안 준비 이래 관리부처 장관들이 프로그램과 활동 간에 그들에게 부여할 수단배분에 있어 매우 자유롭다는 것을 말해주고 있다. 그러나 재정법률안 심사 시 의회가 행사하는 배분 과정에서 관리부처 장관들은 재정담당장관의 동반자로 남게 된다.

(2) 의회의 증가된 조정

하나의 제안이 아니고 정부안이라 할지라도 의회는 그들이 수행한 업무, 통제업무, 감사조직의 도움을 받아 가을회기의 예산을 준비한다. 재정법률안 심사 시에 수입과 지출에 관한 지위를 결정하는 것은 특히 LOLF와 함께 회기연도 내내 걸쳐 행사되는 의회의 업무이다. 예산관련 활동은 상하원 양 의회의 재정위원회에서 그들의 고유한 특권이라는 이유로 보다 뚜렷하게 드러난다.

첫째, 예산집행의 검토 및 시행으로 1월부터 상하원의 재정위원회는 전년도 예산집행에 대해 예산담당장관으로부터 그 내용을 듣고 심사한다.

둘째, 예산정향에의 토론(le débat d'orientation budgétaire)으로 1990년, 1996년, 1998년부터 매년 정부는 봄철에 예산안 형성에 의회구성원들과 긴밀한 협력을 위하여 각 행정부처의 지출경비상한선을 결정하는 상한서를 송부하기 이전에 의회에서 예산정향에의 토론을 행한다.

나) 균형예산에 의해 규정된 재정적 강제

거시경제맥락하에서 예산의 준비는 프랑스 공동체에 연계되어 거시적 균형을 존중해야 할 것과 국가경비지출의 엄격성을 준수해야 하는 것이다.

경제적 맥락의 진전에 의존하게 되는 재정법률안을 준비하는 과정에서 정부는 정부의 예산선택의 지지요구와 왜곡하지 않은 일련의 경비지출의 비중에 대해 대비된다.

첫째, 경제적 변수의 비중으로 재정법률안의 형성은 거시경제의 여러 가정 위에 기초한다. 성장예측(*la prevision de croissance*)이 그 하나이다. 성장률에 관계된 경제적 가정을 고려해야 하는 이유이다. 이자율 수준은 국가예산을 지지해야만 하는 부채부담에 직접적으로 영향을 준다.

둘째, 예산선택의 지지로 1980년 이래로 어떤 예산도 균형적으로 결정되지 않았다. 적자와 부채는 쌍둥이 불균형(*déséquilibres jumeaux*)을 구성한다. 부채의 부담은 손실을 키우는 반면 손실(적자)상황 하에 집행된 예산의 승계는 국가부채의 증가를 가져온다. 재정법률안의 대차결산은 단기·장기적으로 견딜 수 있는 수준이어야 한다.

오늘날 국가부채는 공공행정(지방자치단체, 다양한 중앙행정기관, 사회보장)부채의 80% 이상을 나타낸다. 국가의 계속성은 관리를 해나가는 것과 반대로 국가에게 영속적으로 빚지게 한다. 재정담당장관은 국가 예산정책의 견고성을 확인하도록 되어있는 두 가지 변수를 고려하게 된다. 즉, 첫 결산(차액: *le solde primaire*)과 국가부채에 대한 눈덩이 효과(*un effet 'boule de neige' sur l'endettement de l'Etat*)가 존재하는지의 여부가 그것이다.

공공손실(적자)상한선은 국내 총생산액(PIB)의 3%에 맞추어져 있고, 공공부채는 국내 총생산액(PIB)의 60%에 맞추어져 있다.

공공지출의 엄격성은 크게 강조되고 있다. 따라서 오늘날 예산의 상당부분은 재량의 여지가 없는 지출로 결정되고 있다. 재정법률안 준비시 국가지출의 엄격성은 매우 중요한 강제성을 수반하고 있다.

다) 재정법률계획안의 형성절차

(1) 준비 일정

의회에 제출하기 전 재정법률계획안 형성절차와 과정은 전적으로 행정부의 역할이다. LOLF 제34조는 재정법률안 제출을 규정하고 있으며 수입의 평가와 지출상한선 결정에 대해 주의를 환기시키고 있다.

첫째 국면은 공공재정에 대한 전략을 결정하는 단계이다. 그리고 큰 예산균형에 관한 기수를 제시하는 단계이다. 1월에 진행된다. 둘째 국면은 구조적 경제성의 모임에 주력하는데 그 안에서 공무원 수 재할용 제시가 특히 접근되고 있다. 구조적 정향은 국무총리에 의해 결정적으로 확정된다. 2월에 진행된다. 셋째 국면은 예산협상과 성과규정의 단계이다. 2월에서 4월까지 진행된다. 넷째 국면은 의회와 함께 예산정향에의 토론과 예산자료를 준비한다. 6월에서 8월까지 진행된다. 재정담당장관에 의한 수입예측형성과정은 상기의 4국면과 함께 병행적으로 이루어진다.

〈표 V-8〉 재정법률계획안의 형성단계¹⁾

1월: 첫 번째 경제시나리오와 전략적 예산 규정	재정담당장관에 의해 세워진 예산의 초안 공공재정에 대하여 전체 전략을 규정하기 위한 정부세미나 - 국무총리의 예산편성지침서한: 4월 중으로까지 발송됨. 경비지출규정의 정의
2월	구조적 경제성 모임
2~5월	첫 유로로의 예산협상, 성과목표 정의
4월	N-1년도 경제적 결산을 세우는 국가회계에 대한 보고
5월	제한한 구조적 경제성을 심사하고 전체예산들에 대한 예산제안을 평가하기 위해 국무총리가 주도하여 모임. 각 임무에 할당된 세지출변화를 고려함.
5월 말: 자산에 대한 마지막 중재	이 모임 이후 (임무로서 목록, 공무원수, 실행할 주요 구조적 개혁안에 입각하여) 국무총리에 의한 자산의 상한을 규정한 '상한서한(lettre plafond)'을 상하원 재정위원회에 이송함
6~8월: 의회와 토론, 예산자료집의 종결	6월 1일 이전 하원(의회) 사무국에 N-1년도 규제법안의 기탁, 의회에서 예산정향에의 토론, 이러한 전망에서 정부와 상하원 재정위원회에 의한 보고서 출판, 임무와 프로그램, 목적 목록과 N년도 실행을 위해 취한 지표를 의회에 이송함. 의회에 보낼 예산문서(자료)의 종료(예산청서, 연성과안...)
9월: 수입에 대한 마지막 중재	국사원에 의무적 이송, 국무회의에서 의결

주: 1) 이론 혹은 예견된 시간표와 실제의 그것은 항상 간격이 존재한다. 2006년 재정법률안은 상한서한이 2005년 6월 24일 이송되어 예정한 날에 비해 늦어졌다. 당시 2005년 5월 29일 유럽헌법안과 정부변화에 대한 국민투표 때문이었다.

(2) 성과논리에 연결된 공무원수 상한선, 자산의 상한선

LOLF는 자산협상방식을 의미있게 변화시켰다. 1959년 1월 2일의 기관정령은 새로운 지출의 결정된 서비스(les services votés)를 구분하였다. 결정된 서비스는 제33조에 제시되고 있는데 “전년도 의회에서

승인받은 조건 내에서 공공서비스 집행을 수행해 나가기 위해 정부가 필수불가결하게 판단한 최저교부금”이 그것이다. 경제성을 추구하는데 있는 결정된 서비스의 수정이 예산국에 의해 주도되었더라도 그 집행은 어려웠고 재정담당장관과 관리장관과의 협상의 핵심은 새로운 측정방식, 즉 자산의 5%만을 도출하는 것이었다.

2006년을 위한 재정법률안 준비 이래 적용가능한 첫유로의 정당화는 지출공채를 깊이 있게 분석하는 것으로 인도하였다. 게다가 LOLF에 의해 인건비 전액을 반환하는 특별한 규정을 신설하여 봉급총량에 대한 조정을 할 수 있도록 허용하였다.

특히 LOLF의 주요 변경으로서 자산의 협상은 전략, 성과목표와 성과지표에 대한 토론이 동반되었다. 자산협상은 각 임무를 위해 성과목표와 지표가 분리될 수 없는 것으로 이들 요소들이 성과의 연간계획안(un projet annuel de performance: PAP)안에 제시되었다.

라) 행정부 내 주요 참여자

지금까지의 논의를 참조로 예산안 준비 과정의 참여기관을 정리하면 다음과 같다.

① 국무총리(le premier ministre)

공공재정 전체의 예산전략을 다루는 정부세미나가 끝난 뒤 다음 해의 예산정책을 결정하는 ‘예산편성지침서한(lettre de cadrage)’을 각 장관들에게 보낸다.

② 재정부(le ministère de Finance)와 예산국(la Direction du Budget)

국무총리의 지휘·감독하에 재정부장관은 국무회의에서 결정된 재정법률안을 준비한다. 예산을 담당하는 장관(예산, 공공회계 및 공직부장관(ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique)은 각부 장관들과 함께 그들의 행정부 내에서 소망하는 구조

적 개혁을 연구하고, 그에 따라 예산국은 예산편성틀(지침)을 고려하여 부서의 자산과 인원요구를 검토하게 된다. 국무총리실에서 회합을 통해 재정법률안 준비에 통합되어야 하는 주요 개혁을 결정하기 위해 구조적인 경제적 조치단계를 확정하게 된다.

③ 예산국(la Direction du Budget)

공공재정정책의 정의, 국가예산정책의 정의, 재정법률의 형성, 국가 예산집행의 조종, 재정통제를 담당할 권한의 조정, 공공기관의 전략적 감독 등 국가기능에서 중앙역할을 담당한다.

2006년 1월 이래로 활용노선을 보장한 LOLF의 등장은 예산국의 활동방식이나 조직에 큰 변화를 가져왔다. 이러한 책임성은 예산국을 부처에 대해 자기의 위치를 재정의회하게 되고, 공공지출 안내에의 도움에 대한 그의 역할을 재집중하게 되었다. 그리고 공공정책의 성과를 향상시키기 위하여(공공관리를 보다 활성화시키기 위하여) 목표의 협의와 성과지표의 이행과 같은 새로운 기능에 순응하였다. 공공재정의 지지에 연결된 강제성으로 인해 지출관리라는 역할은 강화되었다. 정부가 재정적 여지에 매우 정교한 비전과 공공정책의 효과(결과)를 가져오기 위해 예산국은 모든 공공재정의 다년도 프로그램을 구성한다.

이를 통해 의회가 지출의 결정에 보다 잘 인지할 수 있도록 하고, 공공활동의 성과에 대해 의회가 보다 잘 평가할 수 있도록 다양하고 읽기 쉬운 예산자료를 매년 제공한다.

예산국은 다음과 같은 7가지 임무를 수행한다.

- ① 장기간을 고려한 공공재정의 총체적 전략을 제안한다.
- ② 이 전략을 시행하기 위해 자료화된 프로그램을 구성한다.
- ③ 연간 예산은 프로그램화 되고, 성과논리에 답하도록 한다.
- ④ 1년 미만의 관리는 재정적 지지와 성과라는 결정된 목표를 존중하는 것을 보장한다.
- ⑤ 공동체예산형성과 다년도예산형성에 참여한다.

- ⑥ 원칙을 정의하고 예산기구를 활성화하고 이들의 훌륭한 적용을 보장한다.
- ⑦ 공공기구의 전략적·재정적 감독(후견)을 보장한다.

2) 의회

의회는 재정법률(les lois de finances)을 토론하고 채택한다.

첫째, 당초재정법률(일반적으로 예산으로 칭함)은 다음해 1월 1일부터 시행하기 위해 10월부터 토론에 들어간다. 둘째, 수정재정법률(일명 '집합적 예산')은 예산집행 중에 연재정법률을 수정하는 것이다.

셋째, 회계규제법률과 관리보고: 예산시행 끝나고 6개월 후 지난 관리운영전체를 추적한다. 정부에 의해 형성된 예산안은 의회에 이송되어 검토하고 수정하고 채택되는 과정을 거친다. 의회에서 1회독으로 채택된 법률(작은 법률: petite loi)은 다음으로 상원으로 이송되어 거기에서 검토를 받게 된다. 상원에서 채택한 법안과 하원에서 채택한 법안이 다를 경우에는(거의 매번 이런 경우임) 상하의원 각각 7명으로 한 동수의 혼합위원회가 구성되어 공통된 법안을 찾아간다. 이것이 새로운 독회로 두 의회에서 결정적으로 채택되게 된다. 두 의회간에 의견일치를 보지 못할 경우 헌법에 의거하여 하원의 의견이 우세한 것으로 보고 있다.

의회 내 주요 기관의 역할은 다음과 같다.

가) 의회의 예산권한

재정법률에 의해 의회는 보다 강화된 예산권한을 행사하게 되었다.

첫째, 재정법률토론안에서 의회는 자산이 첫 유로(영기준)로 정당화되고 성과전략으로 사용되어야 하는 개정된 예산자료에 근거할 수 있다. 특히 의회는 같은 임무 안에 프로그램 간에 자산을 재조정할

수 있는 확장된 법안수정 권한의 혜택을 받는다. 둘째, 재정법률 채택을 위해 의회는 부채 상한선과 재정표를 음(-)으로 포함하고 있는 재정법률을 결정(투표)한다. 의회는 국가가 행한 재정시장에 대한 요구 정책에 대해 통제한다. 마지막으로 재정법률 집행을 위해 의회는 강화된 공공지출에 대한 통제권한을 행사한다.

나) 재정위원회의 위상

의회 안에는 예산에 관해 전문적 권한을 행사하는 재정위원회를 두고 있다. 상하 양원 각각에 두고 있는데 이들은 예산을 검토하는 일반 보고감사관(rapporteur general)과 그들 권한에 해당되는 자산의 결정과 집행을 수행하는 특별보고감사관(les rapporteurs speciaux)을 두고 있다.

다) 의회(상원, 하원)의 재정위원회(commission des finances)

예산안은 하원(Assemblée nationale)에서 논의되어야 하고 이후 상원(Sénat)에서 토론을 거쳐야 한다. 헌법 제47조는 의회가 예산안 검토를 위해 70일의 기간을 사용할 수 있도록 하고 있고 예산이 적용되어지는 해인 1월 1일 이전에 예산을 채택하도록 하고 있다. 예산안 검토는 정부(행정부)와 의회(입법부) 간의 심화된 대화를 행할 수 있는 기회이다. 특히 상하 양원의 재정위원회는 재정법률을 따르고, 통제하며 공공재정에 관한 모든 의문에 대한 평가를 수행한다. 이러한 임무를 잘 수행하기 위해 재정위원회(일반, 특별)의 의장, 검사관은 보다 확장된 권한을 행사하고 있다. 즉, 재정 및 행정질서에 관한 모든 정보 및 자료에의 접근권한, 모든 인사에 대한 테스트를 행할 권한, 회계원에 조사를 행하도록 주문할 수 있는 가능성, 통제나 평가업무 영역 내에서 방해받을 경우 위원회위원장에 의한 행정재판의 점유권 등이

그것이다(www. budget.gouv.fr / Le budget et les comptes de l'Etat). 최근 예산개혁에서 상원(Sénat) 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받았음은 주지의 사실이다.

라) 예산의 토론과 결정

넓은 의미에서 공공회기에 예산토론은 5개의 의무적인 통과점이 있다. 예산정향에의 토론, 전년도 규정법률안 토론, 의무적 선불금에 대한 토론, 다음 해 재정법률안의 토론, 연말의 개정재정법률안의 토론이 그것이다. 다음해 예산의 토론은 사회보장재정법률안의 토론과 함께 '가을회기'의 핵심을 차지하게 된다.

이들 토론은 행정부와 입법부 간의 깊은 대화의 기회를 제공한다. 예산의 결정(투표)은 효과성을 고려하도록 제공된 구체적 규칙에 따른다. 헌법 제47조, LOLF 제39조, 제40조가 이의 근거를 제공하고 있다.

(1) 매우 규격화된 법률안과 엄격한 제한조건이 따르는 법률안
행정부가 유일하게 예산안의 주도권을 쥐고 있고 의회에 의무적으로 상정한다.

(2) 매우 제한적인 채택기한

공개제출은 9~10월이고, 상정기일 제한이 있으며, 70일간의 의회토론이 진행된다. 더불어 위원회에 의한 사전검토가 진행된다(재정위원회의 역할(전술)).

3) 기타 기관

가) 국사원(Le Conseil d'État) 과 국무회의(Conseil des ministres)

행정부에서의 예산자료를 마지막으로 심의한 이후 예산안(le projet de budget)은 국사원이 검토하고 국무회의에서 채택하게 된다. 헌법위원회와 마찬가지로 왕궁(Palais-Royal)에 소재한 국사원은 최고행정심판과 입법적, 법규적인 면에서 정부의회(국무회의: conseil du Gouvernement)의 역할을 동시에 수행한다. 후자의 역할에 따라 국사원은 재정법률 형성과정에 관여하게 된다. 즉, 정부가 재정법률안 혹은 수정재정법률안에 통합되기를 바라는 모든 안은 법적으로 옳게 작성되었는지, 법안 기초가 잘 되었는지를 검토하는 국사원의 사전심의를 대상이 되고 있는 것이다. 각 조항에 대한 사전심의를 우선 국사원의 구성원, 즉 감사관(rapporteur)으로 지명되는 자에 의한 분석을 의미한다.

감사관은 회기 중에 정부위원(commissaires du Gouvernement)으로 칭하는 관계된 부처의 대표자(들)와 함께 법규조항을 연구한다. 이어서 법규조항은 개정조항의 기한이 그에게 허용되어질 때 두 단계(재정분과와 국사원의회(assemblée générale du Conseil d'État))를, 조항이 정부에 의해 늦게 이송되어질 경우 단 하나의 단계(국사원의 상임위원회(commission permanente du Conseil d'État))를 거쳐 합의제 검토의 대상이 된다. 만일 국사원의 의견이 정부가 제안한 규정(조항)과 다를 경우 정부는 그럼에도 당초 기초안을 유지하는 것에 자유롭다. 그러나 실제에 있어서는 정부는 국사원의 의견을 자주 따르는 것이 보통이다. 국사원은 LOLF(la loi organique relative aux lois de finances)에 대한 업무에 매우 밀접하게 연계되어 있고, 특히 정부의 요구에 따라 2001년 8월 1일의 LOLF가 된 의회의 근본적 법률 제안의 주요 국면에 대해 의견을 제시한다.

나) 감사원(회계원)(La Cour des comptes)

재정법률에 대한 기관(조직)법률(LOLF)은 의회에 그의 연계성을 강화하면서 회계원의 역할을 확장하였다. 특히 통제와 평가에 대해 그리고 국가회계의 증명의 모든 새로운 임무를 회계원에게 맡기면서 회계원의 역할은 확장되었다.

회계원은 국가회계와 공공경비(지출)가 적절하게 잘 집행되었는지에 대한 검토를 수행하는 재판관이다. 공공활동의 다양한 분야로 나뉘어져 여러 원(chambres)으로 조직되어 있는 회계원은 경비의 규칙성(la régularité)과 효과성(l'efficacité)에 기반하여 통제를 수행한다. 이를 위하여 회계원은 정부와 의회로부터 독립적으로 그들의 통제 프로그램을 확정한다.

(1) 의회에의 지원(L'assistance au Parlement)

재정법률과 사회보장 재정법률(lois de financement de la Sécurité sociale)의 집행에 대해 의회와 정부에의 지원임무는 헌법 제47조에 규정되어 있다. 이 임무는 2001년 8월 1일의 LOLF 제58조와 2005년 8월 2일 사회보장 재정법률에 대한 기관법률의 1-VIII조에 의해 형식화되었다. 회계원은 의회에 의해 재정법률의 집행에 대해 통제하는 역할을 수행한다. 즉, 두 의회가 결정해 준 예산승인의 존중에 대한 통제인 것이다. 이를 위해 회계원은 의회에 다음을 이송한다.

- 공공재정의 정향에 대한 토론 시 지난 해의 집행결과에 대한 예비 보고,
- 지난 집행의 결과와 회계(계정)규제법률안(projet de loi de règlement des comptes)의 기탁에 첨부된 예산관리에 대한 보고와 관리보고(rapport de gestion)
- 정부가 다음 재정법률에 재가를 받아야만 하는 자산변동(mouvements de

crédits)을 운영할 때 의회에 동의받기로 한 보고(선정령/décrets d'avance)

2002년 이래 회계원은 각 의회(상하 양원)의 재정위원회의 의장과 총괄감사관(le rapporteur général)의 지원 요구에 답변해줄 의무가 있다. 뿐만 아니라 회계원은 이들의 요구에 따라 서비스관리에 대한 모든 조회(조사)를 실현시킬 의무가 있으며, 8개월의 기간 내에 이에 대한 결론을 내주어야 한다.

(2) 회계(계정)의 증명(La certification des comptes)

회계원은 국가회계의 규칙성, 신실성과 충실성을 증명하는 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 일반제도의 적용을 받는 국가기관의 회계, 사회보장 일반제도의 지불과 징수에 연계된 회계의 규칙성, 신실성 및 충실성을 증명(확인)하는 역할을 수행한다.

이러한 임무는 국가에 관하여는 2001년 LOLF에 의해, 사회보장에 관하여는 2005년 사회보장재정법률에 관한 기관법률(LOLFSS : la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale)에 의해 회계원에 부여하였다. 이에 따른 첫번째 증명은 2006년 회계에 나타났다.

다) 헌법위원회(Le Conseil constitutionnel)

헌법위원회는 9명의 헌인으로 구성되는데, 대통령이 지명하는 3명과 상원(Sénat)의장이 지명하는 3명, 하원(l'Assemblée nationale)의장이 지명하는 3명이 그들인데, 법률과 헌법의 부합성(일치)을 판단하는 재판관 역할을 수행한다. 이러한 이유로, 적어도 60명의 상원 혹은 하원의원이 재정법률을 헌법위원회에 고발할 경우 재정법률의 합헌성

을 평가하게 된다. 실제로는 반대구성원(야당)이 문제가 되는 것인데, 이들을 위한 일종의 법정점유는 정치적 불협화음(갈등)을 제기하는 수단인만큼 단순한 사법적 행위로 받아들여지고 있다. 법률은 헌법위원회의 단 한번의 의견 제시로 선포될 수 있다. 관보에 공보된 법률텍스트는 위헌성이 있다고 판단된 법규조항의 단순한 삭제를 통해 헌법위원회의 지적사항을 고려해야만 한다.

예산에 관한 헌법위원회에 의해 발전된 법규는 재정법률의 권한준중(카발리에 예산(cavaliers budgétaires)의 거부, 즉 재정법률에 이들의 존재가 없는 규정들과 신실성의 원칙의 존중(계획된 예산상황이 되도록 정확하게 일치하는 이미지를 제시하는 재정법률에의 의무)을 특별히 강조한다. 헌법위원회는 LOLF에게도 2001년 제정, 2005년 개정당시에 이를 지적하였고, 이 두 경우에 따라 헌법에 LOLF의 부합성을 규정할 수 있었다.

라) 프로그램감사정부간위원회(Le Comité interministériel d'audit des programmes: CIAP)

프로그램감사정부간위원회는 연 성과안(projets annuels de performances: PAP)과 각 프로그램에 연계되어 있는 연성과의 보고(rapports annuels de performances: RAP)의 질을 감사하기 위하여 정부에 의해 창설되었다. 행정에 대한 내부감사구조로 그 임무는 두 가지이다.

첫째, 각 프로그램수준에 LOLF에서 제기된 원칙들이 가장 훌륭하게 적용하는 데 도움을 주는 것이고,

둘째, 의회에서의 예산토론과 예산결정에 도움을 주기 위해 생산된 정보의 적절성과 신뢰성을 보장하는 것이다. 연성과안(PAP)과 연성과의 보고(RAP) 내의 각 프로그램에 제시된 정보는 LOLF에 규정되어 있다(제51조, 제54조). 프로그램감사정부간위원회의 감사는 다음의 다섯 가지 주제를 담고 있다.

- ① 프로그램의 구조화(La structuration du programme)
- ② 프로그램의 성과장치(Le dispositif de performance du programme)
- ③ 프로그램의 운영적 변화(편차)(La déclinaison opérationnelle du programme)
- ④ 첫유로로 자산의 증명(La justification des crédits au premier euro: JPE)
- ⑤ 가격분석(L'analyse des coûts)

3. 재정법률의 이해

가. 재정법률의 원칙과 내용

1) 재정법률의 원칙

재정법률은 공적 자금의 투명성을 제고하기 위해(재정법률의 집행을 위해) 지불명령자와 공공회계원의 분리를 강조하고 있다. 한번 예산이 형성되어지면 예산은 집행되어야만 한다. 공적자금에 대한 강도 높은 통제를 보장하기 위해, 그리고 공금횡령의 위험을 차단하기 위해서도 공공예산 및 회계법률은 약간의 예외를 인정하는 출납명령관과 회계원의 분리라는 원칙을 제시한다.

가) 분리원칙의 의미

출납명령관과 회계원의 분리원칙은 예산집행 활동이 순전하게 분리되고 구별된 기관원에 의해 맡겨져야 함을 의미한다. 이는 두 가지 회계로 귀결하도록 하고, 그 두 가지 회계의 접근은 비정상적인 회계를 폐퇴하도록 허용해야만 한다. 사법적인 영역에서, 두 가지 구별된 책임성이 역시 존재한다. 공적자금을 관리하는 권한을 가진 유일한 사람으

로 회계원의 책임성과 출납명령관의 책임성이 그것이다. 마침내 출납명령관과 회계원 사이의 공존의 문제를 해결하는 것을 허용하는 다양한 체계가 존재한다.

나) 분리원칙의 예외

분리원칙에 대한 예외는 정부의 비밀기금, 수입과 사전 국영관리(les régies d'avances et de recettes)이다.

2) 재정법률의 내용

1959년 정령 제1조는 재정법률의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. “재정법률은 재정법률이 규정하는 경제·재정적 균형을 고려하여 국가의 세입 세출의 성질, 금액, 배당을 정하는 것이다.” 같은 시각에서 2001년 8월 1일 LOLF 제1조는 특히 다음을 예견하고 있다. “재정법률은 한 회계연도를 위해 국가의 세입 세출(부담)의 성질, 금액, 배당을 정하며 마찬가지로 예산·재정적 균형이 이들을 결과(산출)하는 예산·재정적 균형을 정한다. 재정법률은 정의된 경제적 균형을 고려하며, 마찬가지로 재정법률이 정한 프로그램의 목적과 결과도 고려한다.

가) 재정법률의 상이한 종류(범주)

1959년 1월 2일 정령 제2조는 재정법률이 다음의 특성을 갖는다고 하고 있다. 즉, 연재정법률(la loi de finances de l'année), 수정법률(les lois rectificatives), 결산(규제)법률(la loi de règlement)이 그것이다. 여기에 헌법위원회는 1979년 12월 30일 결정에 의해 제4영역의 재정법률의 확산을 피하였다(〈표 V-9〉 참조).

(1) 연재정법률(la loi de finances de l'année)

연재정법률은 일반적으로 당초재정법률(loi de finances initiale)을 말하는 것으로 매 역년(회계연도) 국가의 세입과 세출 전체를 예견하고 승인하는 법률이다. 이 법규정은 특히 헌법 제47조에 의해 특별한 절차에 따라 채택되었다. 즉, 재정법률은 두 가지 부분으로 나누어 제시하는데, 그 첫번째가 '재정적 균형의 일반적 조건'을 기술하고 있어 수입, 경비(지출)의 상한선을 정하고, 특히 재정적 균형의 일반적 조건들을 정한다. 두 번째는 서비스와 특별한 조치들의 수단에 관여하는데 자산의 종합금액을 정하고 지출을 결정한다. 재정법률의 법규집은 다음의 부속된 여덟가지 상태를 포함한다.

(2) 수정(추가경정예산)법률(les lois rectificatives)

연 재정법률은 모든 것을 예견할 수 없으며, 예산승인은 경제적인 맥락에 항시 적용해 나가야만 한다. 따라서 당초예산승인의 내용을 그 회계연도 내에 수정이 가끔은 필요하게 되는 것이다. 그것이 바로 수정재정(추가경정예산)법률의 목적이 되는데 이를 3, 4공화국하에 활용했던 형식에 따라 집합예산(collectifs budgétaires)으로 불리워지기도 한다.

(3) 결산(규제)법률(la loi de règlement)

과거에 '회계(계정)법률(loi des comptes)'이라고 불렀던 결산(규제)법률은 1959년 정령 제2조에서 규정하고 있다. 마찬가지로 결산(규제)법률은 매년 재정결과를 확인하고 연 재정법률의 예견치와 결과의 차이를 승인한다. 이때 경우에 따라서는 수정법률을 포함한다. 결산(규제)법률은 국가재정에 대해 의회통제의 중요한 요소로 간주된다.

〈표 V-9〉 재정법률의 상이한 유형(LOLF의 제1조)

- 일회계연도의 재정법률(일명 당초재정법률, LFI: Loi de finances initiale),

- 수정재정법률(LFR: les lois de finances rectificatives) 혹은 예산법안 (collectifs budgétaires),
 - 법적내용
 - 예산법안의 의미

- 결산(규제)법률(la loi de règlement),

- LOLF 제45조에 예시된 법률
 - 정부에 돌려야 할 지연의 경우
 - 헌법위원회의 결정에 돌려야 할 지연의 경우

자료: www.fiance.fr(2013.10)

나) 재정법률의 내용

재정법률의 내용은 구체적으로 규정되어 있는데, 확정된 내용으로서의 법률과 계정전체로서의 재정법률로 볼 수 있다.

(1) 확정된 내용으로서의 법률

첫번째 부분은 재정적 균형의 일반적 조건들로서 재정법률은 다음 사항을 의무적으로 시행해야 한다.

- 매년 지방자치단체와 공영조물기관에 배당된 세금의 징수를 승인하는 것,
- 세금의 징수와 모든 종류의 수입(수입의 산출이 국가에 할당된 수입)에 대한 평가, 지출의 상한선 정하기, 재정적 균형의 일반적 소여를 정하기,
- 국고부담총액을 지불하기 위해 차입금(emprunts) 실현에 필요한 조치들을 포함하기

두번째 부분은 서비스의 수단과 특별한 조치들이다. 1959년 정령에 의하면 재정법률은 두 번째 부분에서 다음을 의무적으로 해야만 한다.

- 부속예산과 국고의 특별계정예산을 위한 결정된 서비스와 부처에 의한 새로운 승인에 따른 전체금액에 적용되어지는 자산을 정하기
- 프로그램 기일에 부합하는 프로그램 승인을 통합하기

(2) 계정전체로서의 재정법률

- 일반예산(le budget général)
- 부속예산(les budgets annexes)
- 국고의 특별계정예산(les comptes spéciaux du Trésor)

나. 재정법률의 기대 효과

1990년대 말 프랑스는 예산에 관한 공공지출의 효과성 문제, 의회역할의 효과성 문제를 가지고 의회가 심사숙고한 결과 예산회계관리규칙(les règles de la gestion budgétaire et comptable)을 보다 현대화해야한다는 정치적 합의를 도출해 내었다. 마침내 재정법률에 관한 기관(조직)법(LOLF)은 2001년 8월 1일 결정되었고, 이 새로운 예산체제를 가동하기 위해서 4년이란 준비시간이 필요하였다. 여기에서 재정법률에 관한 기관조직법의 경우를 들어 그들이 추구하고자 했던 기대효과를 도출해보면 다음과 같다.³⁹⁾

1) 의회의 효율적 통제

프랑스는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서 어떻게 하면 의회가 효율적으로 이를 통제하

39) 이하는 최진혁(2012)을 참조한 것임

게 할 수 있을가에 대한 고민으로 제도개혁을 모색하게 되었다. 여기에서 의회의 보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도모색으로서 예산개혁은 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 의회(하원: Assemblée nationale)의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하는 방향에서 찾고 있다.

그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가 작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식하에 예산의 효율성 제고를 위해 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과(결과)를 도출해야 한다는 것이다. 여기에서 상원 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다.

국가예산심의 시 이제부터 의회의원은 보다 많은 정보와 보다 확장된 수정권한(un pouvoir d'amendement)의 혜택을 누리게 된다. 자산의 거의 95%를 단 한 번의 결정으로 이끌어온 후에 의원들은 임무와 프로그램의 수단을 고려하고 재정투입의 증거를 자료집에 게재하도록 하고 있다.

2005년도 이전은 예산결정 시 자산의 5%만이 실질적 토론의 대상이 되었다. 2006년부터는 예산의 100%가 정부에 의해 확인(증명)되고, 이후 의회에서 임무대 임무별로 토론을 거쳐 결정된다.

2) 재정운영의 책임성 확보, 성과통제

예산개혁은 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원 측면에서 성과(결과)에 대해 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 더구나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임

성의 약화를 초래하였기 때문이다.

따라서 앞으로의 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화 되며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 하는 것으로 하고 있다.

3) 민주주의 강화

국가예산의 새로운 형식은 공적활동에 대한 이해를 높이고 있다. 예산은 고용, 국방, 교육, 안전, 주거 등의 분야에 공공정책의 중대한 선택을 보다 훌륭하게 반영한다. 마찬가지로 국가기관원(공무원)에게 이들 임무를 통해 그들의 기여(역할)에 보다 나은 미래비전을 갖게 한다. 의회의원과 납세자 국민에게도 그들의 세금이 어떻게 사용되는지를 보다 잘 알 수 있도록 해줄 수 있다.

다. 재정법률의 집행에 대한 통제

1) 행정통제

국가재정에 대한 행정통제는 첫째, 예산 및 재정과정에 대한 내부행정통제의 성격 가지고 있고, 둘째, 다양한 감사기관에 부여하여 행하는 통제가 있다.

가) 내부행정통제

예산 및 재정과정에 대한 내부행정통제는 출납명령관에 대한 재정통제와 공공회계관리원에 의해 행사되고 있는 통제를 포함한다.

(1) 출납명령관에 대한 재정통제

국가예산의 출납명령관에 대한 재정통제는 중앙과 지방 두 수준에서 시행된다.

중앙의 재정통제는 1922년 8월 10일 법률에 의해 조직되었고 이에 따라 각 부처 안에 회계서비스를 구축하고 실행된 지출에 대한 통제서비스를 행한다. 재정통제자(contrôleurs financiers)는 재정부장관에 의해 임명되며 재정부장관의 권한 하에만 있다. 재정통제자는 다음의 두 가지 순간에 통제를 행사한다. 첫 번째는 지출실행단계(la phase de l'engagement de la dépense)에서 통제를 행사한다. 이 단계에서의 통제는 완전히 규칙적 통제(un contrôle de régularité)이지 기회적 통제(un contrôle d'opportunité)가 아니다. 두 번째 단계는 지출명령단계(la phase d'ordonnancement)에서 통제하는 것이다.

2차적 출납명령관에 의한 지방계획에 적용되는 국가지출은 분산화된 재정통제의 대상이 된다. 여기에는 국고총괄회계과장(les trésoriers-payeurs généraux)이 두 가지 수준에서 통제를 담당한다. 첫째로 국고총괄회계과장은 지출원인행위(engagement) 제안을 겨냥하고 2차적 출납명령관에 의해 이송된 관계서류를 감시한다. 두 번째는 국고총괄과장에게 신고된 환송금 내역을 조사하며 따라서 부정환송금은 기각시킬 수 있다.

(2) 공공회계관리원(comptables publics)의 통제

첫째, 수입에서의 회계관리원의 통제로 수입징수 승인, 채권의 회수, 수입명령의 면제 및 감세의 규칙성에 대한 통제를 행한다.

둘째, 지출에서의 회계관리원의 통제로 회계관리원은 출납명령관의 직을 보장하여야만 하는데 예산목적에 합당하게 지출했는지에 대한 지출항목(장)의 정확한 총당문제를 조사한다.

나) 감사기관의 통제

정부부처 수준에는 장관 직속하의 감사기관이 있다. 이들은 행정의 내부통제를 행사하는데 행정문제, 재정예산문제에 대해 권한을 행사한다. 20여 개의 감사기관이 있는데 주요 기관으로 재정총괄감찰부(l'inspection générale des finances), 사회문제총괄감찰부(l'inspection générale des affaires sociales), 교육행정총괄감찰부(l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale) 등이 있다. 재정총괄감찰부는 국고감찰로부터 시작하여 1816년 3월 25일 정령에 의해 구성되었다. 이 재정총괄감찰부는 모든 공공회계관리원에 대해 통제권한을 행사한다.

2) 재판(법원)에 의해 행사된 통제

국가 공공재정에 대한 통제는 두 법원(재판소)에 의해 행해지는데, 그 하나는 회계원(la Cour des comptes)이고, 판결에 연계되는 예산 및 재정규율원(la Cour discipline budgétaire et financière)이다.

가) 회계원(la Cour des comptes)

회계원은 공공회계관리원의 계정에 대해 사법적 통제를 행사한다. 그리고 때에 따라서는 사실상의 공공회계관리(comptable de fait)도 한다.

공공계정의 회계감사(l'apurement des comptes publics)는 두 차례에 걸쳐 진행된다. 즉, 회계원에서 계정(회계)과 관계된 증빙자료 등은 우선 검찰관에게 의해 조사받고, 다음으로 반대검찰관에게 조사받게 하고 있다.

나) 예산 및 재정규율원(la Cour discipline budgétaire et financière)

예산 및 재정규율원은 출납명령관이 행한 비리, 더 나아가 공공재정 관리에 있어 행정관들이 행한 비리 및 과실 등을 제재하기 위한 기능을 행사한다. 행정관에 대한 통제는 행정적 재판(une juridiction administrative)의 성격을 띤다.

3) 의회의 통제

국가재정에 대한 통제는 궁극적으로 의회에서 이루어지는데 재정법을 집행 중에 행해지는 경우와 재정법률 포결 시 사후적으로 행해지는 경우로 볼 수 있다.

가) 재정법률 집행 중에 의회의 통제

여기에서는 개별적으로 의회에서의 청문(질의)을 통해 이루어지고, 제도적으로 위원회별로 심사가 진행된다.

나) 사후적 통제

의회에 의한 사후적 통제는 결산(규제)법률(loi de règlement)의 채택으로 이루어지는 통제이다.

4. 정책적 함의

프랑스 국가의 예산 및 재정제도는 우선 법치국가(l'Etat de droit)의 틀 속에서 어떻게 하면 정부부문의 효율성을 극대화하고, 재정활동의 투명성을 제고할 수 있을 것인가에 대한 질문에서 그들의 전통적

민주주의에 어떻게 하면 현대적, 신자유주의적 재정환경변화에 부응하는 예산제도를 정립할 수 있을까에 대한 고민으로 설명할 수 있겠다.⁴⁰⁾ 이러한 맥락에서 1959년 정령에 따른 예산편성·집행은 재정법률의 기술적이고 회계적인 면을 포함하게 되어 회계적인 접근과 예산적인 접근이 모호해지는 상황으로 2005년부터는 예산적인 논리와 회계적인 논리를 분리하고자 하였다. 재정법률은 재정에 관한 일반법으로 국가예산의 전반적인 사항을 규정하고 있는 법률로서 상기와 같은 고민을 담고자 하였다.

특히 프랑스는 지난 25년간 신자유주의, 지방분권화의 재정환경변화에 따라 여러 분야에 변화가 있었지만 무엇보다도 공공재정 분야에서 입법적 권한의 증대의지가 표출되었다는 사실이다. 즉, 주민에 의한 의회민주주의를 보다 강화하자는 논리이다. 따라서 같은 시기에 공공지출과 수입에 대한 시민들의 관점도 자연스럽게 변화되었다. 특히 공공자금을 어떻게 통제할 것인가에 관심(자연히 의무적 선불금의 사용에 관심)이 집중되었고, 이런 과정에서 다음의 두 가지 재정적 논리가 도출되었다. 첫째, 보다 정치적 측면에서 재정적 투명성, 예산과 공공회계(계정)의 판독을 쉽게 할 수 있어야 하고, 둘째, 보다 경제적 측면에서 공공기금의 관리성과와 효과성, 합리성, 공공자금관리 및 통제를 강화하는 것이었다.

이러한 맥락에서 프랑스 예산 및 재정제도의 정책적 함의를 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하였다는 점이다. 즉 프랑스 국가의 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서 어떻게 하면 의회의 효율적 통제를 가능하게 할 수 있을까에 대한 답을 찾고자 하였다. 그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 비효율적 운영에 대한 비판여론에 따라 예산을 프

40) 이하는 최진혁(2012)을 참조한 것임

로그랩(사업)별로 편성하여 배분하고 그에 기대하는 결과를 도출해야 하는 방식으로 전환하였다.

둘째, 재정운영의 책임성을 확보하고 성과통제를 지향하였다는 점이다. 예산 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 도모하였다. 그동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했다. 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 결과에 대해 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔다. 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임성의 미비를 초래하였다. 따라서 앞으로의 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 결과(성과)를 위해 편성되었다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동을 위해 재그룹화 한다. 사업은 공익, 기대하는 결과, 평가에 따라 결정된 목적과 연계되었다. 이러한 맥락에서 재정법률은 정부차원에서 제기된 임무(mission)에 대한 규정을 하며, 사업은 한 부처 또는 여러 부처의 책임하에 놓일 수 있게 되었다. 사업단위로 편성된 예산 내에서 재정운영자는 부(titre) 내에서 예산을 전용할 수 있게 하였다. 예산전용이 가능한 부는 공공기관 교부금, 인건비, 경상비, 채무상환비, 투자비, 이전비, 재정운영비 등이다. 그리고 예산편성의 포괄화(종합화)는 경상비와 투자비간의 전용을 가능하게 하며 지불예산(crédits de paiement)과 사업승인(autorisations de programme)의 연계를 강화하게 하였다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보하였다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영자의 재량권을 확대하였다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성통제를 지향하였다. 재정법률은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화하였다. 재정법률의 권한범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화하였다. 예산 통일성 원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대해 엄격한 구분을 하였다.

예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회 내의 재정위원회 역할을 강화하였다.

넷째, 예산운영에 있어 의회의 통제와 예산의 책임성을 제고하는 과정에서 재정법률에 관한 기관(조직)법(LOLF)의 제정이 핵심적인 역할을 하게 되었다. 예산에 대한 의회의 토론이 더욱 중요하게 인식되었으며, 행정업무 전문성의 단위를 장(chapitre)에서 프로그램(programme)단위로 바꾸어 모든 시민들에게 예산을 쉽게 이해할 수 있도록 하였다.

다섯째, 부처별 지출한도가 사전에 제시되고 그에 따라 예산규모를 미리 파악하고 부처별로 자율적으로 예산을 편성할 수 있게 하였다.

여섯째, 예산에 관한 개혁이 사전적으로 충분하고 집중적으로 검토할 수 있는 시간을 부여하였다는 점이다. 즉, LOLF가 시행되기까지는 4년이라는 준비기간이 있었다는 것이다.

VI. 결론: 재정책임성 제고를 위한 재정통제제도

본장에서는 미국, 영국의 지출승인법과 프랑스 재정법률의 의미와 운영실태를 바탕으로 우리나라의 상황에 맞는 재정책임성 확보를 위한 재정통제 방안을 제안하고자 한다. 이를 위하여 제1절에서는 미국, 영국, 프랑스 3개국의 지출승인법 및 재정법률을 상호 비교하고, 제2절에서는 재정책임성 제고를 위하여 우리나라에 적합한 재정통제방안을 모색한 후 결론을 맺는다.

1. 주요국 지출승인법 요약

미국, 영국, 프랑스 3개 국가의 지출승인법 및 재정법률의 주요한 내용이 무엇이며, 실제의 운영사례는 물론 지출승인법 및 재정법률의 제정배경, 의도한 효과, 실제의 운영 효과, 관련된 기관(의회와 행정부의 세부조직), 의회 재정통제의 확보방안에 대한 상호 비교는 우리나라에 적합한 재정통제제도를 설계하는 데 큰 도움이 될 것이다.

가. 미국 사례

일반적으로 지출승인법이 주요 계정(account)의 지출한도, 용도, 제약 등에 대하여 큰 줄기에서 제한을 두는 데 반하여 계정내의 각 사업의 구체적인 지출명세와 사용처 및 제한 등은 각 세출위원회가 작성하는 committee report(위원회보고서)에 기록되어 있다.

미국식 지출승인법과 이를 보완해주는 committee report의 장점은 우선 지출승인법과 이를 확대 및 보조하는 문서인 committee report에 계정별 또는 세부 프로그램별 집행방법, 집행목적, 집행제한 등 상세한 규정을 제시하기에 의회가 예산집행을 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 제공한다. 지출승인법의 경우에는 법적 구속력이 있기에 예산집행에 위법사항이 발견될 경우 법적으로 해당 당사자에게 책임을 물을 수 있다는 명백한 근거가 존재한다. 그러나 다음의 한계도 존재한다.

첫째, 지출승인법과 committee report는 문제점도 동시에 가지고 있다. 무엇보다 지출승인법을 제정하기 위해 12개 세출위원회에서 매해마다 방대한 문서를 작성해야 하기에 많은 시간과 노력이 필요하다.

둘째, 매해마다 12개 지출승인법이 상하 양원에서 통과되어야 하는데 이들이 모두 통과되지 않을 경우 일부부처가 통합하여 consolidated appropriation act를 통과하거나 전체를 하나로 통과시키는 omnibus appropriation act 형식을 취하여야 한다. 양당의 이견으로 인하여 omnibus appropriation act나 consolidated appropriation act로 통과하기 위해 양당 지도부에 예산권한을 대체로 위임하는 경향이 있는데, 이는 오히려 양당지도부에 예산권한을 집중시키는 부작용을 초래하기도 한다.

셋째, 2013년에 Obamacare를 둘러싼 양당 간의 정책이나 이념 차이로 인하여 의회에서 예산에 대하여 합의를 보지 못하여 지출승인법을 제때에 통과하지 못한 사례에서 보듯이 행정부는 잠정예산(continuing resolution)에 의존하게 되거나 심하면 정부폐쇄(government shutdown)에 이르게 되어, 12개로 분절화된 지출승인법은 governance failure 현상으로 이어질 가능성이 있다.

아울러 지출승인법과 committee report는 의원들이 해당 지역구에 특정사업을 획득하기 위한 earmarking과 logrolling등의 담합방법 등을 통하여 세부지출에 대하여 자세히 규정하고 있기에, 이러한 방식은 의원들로 하여금 그들의 재량을 이용하여 오히려 비능률적인 정부지출

을 부추길 수 있고(pork barrel politics), 나눠먹기 예산을 편성하는 방법으로 이용되기도 하는 측면이 있다. 또한 양당 간에 이념 차이로 인하여 이념적으로 편향된 사업의 금지, 추진 등을 위하여 지출승인법의 총칙조항이나 committee report에 삽입하기에 의원들의 권한이 너무 막대하고 자의적이 될 수도 있어 효율적인 예산집행에 문제가 발생할 소지가 많다.

또한 현실적으로 예산집행 공무원이 지출승인법에 어긋나게 불법을 저질렀을 경우 지출승인법에 따라 처벌한 사례가 많지 않은 것으로 보고되어 지출승인법의 존재가 반드시 지출의 법적인 구속력을 높인다고 주장하는 것은 아직 이른 판단으로 보인다.

미국식 지출승인법을 대통령령 등으로 도입하기 전에 미국식 지출승인법이 왜 운영이 잘 되는가를 고려해야 할 것이다. 무엇보다도 미국의 지출승인법이 잘 운영되는 가장 큰 이유는 의원과 의원보좌관의 특정 세출위원회에서 쌓은 오랜 경력과 연공서열로 인한 전문성과 권위의 축적이라 할 것이다.

나. 영국 사례

영국은 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 세출예산뿐만 아니라 매년 세입예산을 별도로 제정하고 있다. 또한 부처별 지출권한을 부여하는 세출예산법(Appropriation Act)과 매년 지출총액을 제한하는 통합국고법(Consolidated Fund Act)을 매해 12월에 제정하게 된다.

영국은 의원내각제 국가로서 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 예산권한이 집중되어 있기 때문에 결산과정이 상대적으로 중요하다. 결산제도는 부처별 사업평가(Value for Money)를 중심으로 하고 있다. 또한 정부자원회계법(2000)에 근거한 자원회계보고서(Resource Accounts)는 세출예산안, 자원지출기준 및 총현금소요를 기준으로 하고 있다. 특히 감사원은 공공부문의 국가재정 사용에 대해 3E를 평가

하고 그 결과를 재무성에 전달하며, 재무성은 이에 대한 답변서를 하원에 제출하게 되어 있다. 최근 예산책임청(OBR)은 예산책임 및 감사법(2011)에 근거하여 재정의 장기지속가능성을 점검하고, 연 2회 경제 및 재정전망(EFO)과 연 1회 전망평가보고서(FER)을 발간하고 있으며, 정부 재정목표의 이행가능성을 판단함과 동시에 공공부문의 순채무가 감소하고 있는지에 관해 평가하고 있다.

더불어 정부부처가 예산책임청(OBR)에 제출한 연간관리지출(AME) 등의 비용추계가 합리적인지 여부와 재정전망의 추가정보가 더 필요한 것은 없는지를 검토하게 된다.

영국의 세출예산과정은 먼저 재무성과 각 부처가 합의한 정책우선 순위에 근거하여 부처별로 지출요구안과 부처별 사업계획(DBPs)을 재무성에 제출한다. 그 후 공공지출위원회에서 부처별 지출요구안을 검토하고 내각에서 지출규모(총액)를 합의한다. 재무장관이 내각의 결정에 따라 지출계획서와 부처별 사업계획서를 발표하고 내각의 승인을 받으면 지출계획서(Spending Review: SR)가 수립된다.

세출예산은 의회가 부처별로 연간지출자원을 승인하는 과정으로 본 세출예산안, 추가경제예산안, 잠정예산으로 구분하고 있다. 또한 세출예산안은 부처별지출한도(DEL), 연간관리지출(AME)에 관한 자산과 현금 등을 자원과 자본으로 구분하고 있다. 한마디로 의회가 부처별로 연간지출자원을 승인하는 과정이라 할 수 있다.

우리나라의 중기재정계획과 유사한 지출계획서(SR)는 부처별 사업계획(DBPs)과 각 부처가 성취해야 할 재정목표를 관리한다. 또한 단년도 세출예산안은 재정지출에 초점을 맞추고 있고, 이때 총관리지출(TME)은 별도로 계획하지 않지만 부처별 지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때는 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 하고 있다.

다만 예산책임 및 감사법에 근거하여 설치된 예산책임청은 부처별 지출한도(DEL)에 관한 사안은 검토하지 않는다. 왜냐하면 세출예산

서(Main Supply Estimates)의 승인과정을 거쳐 비로소 확정될 사안이 기 때문에 감사원의 업무에 해당한다. 예산책임청은 경제전망에 관한 요약보고서(briefing papers), 특정이슈보고서(working paper), 월별 분석자료(monthly review)를 발간하고 있다.

영국의 지출승인법에는 미국의 committee report와 같은 기제가 존재하지 않는다. 다만 지출계획서(SR)와 부처별사업계획(DBPs)에 근거해 세출예산안이 성립된다. 세출예산안은 재정지출에 초점을 두어 부처지출한도와 연간관리지출 등의 전망치를 반영하고 있다. 즉, 영국은 의원내각제 국가의 형태를 취하고 있고 행정부의 지출승인법안을 그대로 적용하고 있는 것이다.

다. 프랑스 사례

프랑스적 법치국가는 예산운영도 법령의 근거를 필요로 하였다. 19세기에는 재정법률의 결정과 통제를 통하여 의회의 예산과정에서의 역할이 중요함을 강조하였는데 이는 1958년 10월 4일 헌법에 반영되었다. 헌법 제34조는 “재정법률은 조직(기관)법이 예정하고 있는 조건 내에서 국가의 수입과 부담(지출)을 결정한다”고 규정하고 있다.

거기에다 헌법 제47조 ①항은 “의회는 조직(기관)법이 예시하는 조건 내에서 재정법률안을 결정한다”고 규정하고 있다. 이렇듯 예산민주주의를 실행할 것을 강권하면서 예산의 존재를 법률의 형식으로 하는 예산법률주의에 기초하여 예산을 운영하고 있는 것이다.

이런 맥락에서 2005년 7월 12일 조직(기관)법에 의해 수정되던 재정법률에 관한 2001년 8월 1일 조직(기관)법(일명 LOLF)은 재정법률에 관한 조직법을 담고 있는 1959년 1월 2일의 정령을 대체하였다. ‘새로운 예산 헌법’이라고 칭하는 LOLF는 특히 경비(지출)의 제안과 결정과 관련하여 많은 변화를 가져왔는데, 이제는 수단의 논리가 아니라 결과의 논리에 의존하는 방향으로 선회하였다.

새로운 재정환경의 변화에 부응하기 위해 임무, 프로그램, 활동으로 체계화된 예산구조의 변화, 수입과 지출을 관리하는 경상계정, 투자계정의 구분과 예산안의 작성으로 나타나고 있다.

정부는 가을의회에 단일의 문서에 국가지출 전체와 수입 예건을 담은 다음 해를 위한 프랑스예산안을 제출한다. 이 문서는 총괄보고 전문과 법률안 조항 제시, 국가수입과 공공지출에 대한 여러 분석문서, 더 나아가 경제전망, 공공재정 분석문서로 되어 있다.

이 문서에 '예산청서'(les bleus budgétaires), '예산황서'(les jaunes budgétaires)가 부록으로 제시되어 있는데, 이들 청·황예산은 다가올 해의 예산을 토론하고 결정하기 위해 정보를 완전하게 해주는 역할을 수행한다. 즉, 임무에 따른 부록 '청서'설명서(les annexes explicatives 'bleues')와 성과연계회안(PAP)은 각 프로그램별 성과의 목표와 기준을 결정한다. 재정법률이 재정민주주의를 위한 기본골격이라면 재정법률의 부속문서에 의해 재정지출의 성과 제고를 위한 틀이 구비된 것이다.

아울러 재정위원회가 중심이 된 의회 논의의 제도화가 두드러지는데 예산토론은 5개의 의무적인 통과점이 있다. 예산정향에의 토론, 전년도 규정법률안 토론, 의무적 선불금에 대한 토론, 다음해 재정법률안의 토론, 연말의 개정재정법률안의 토론이 그것이다. 이들 토론은 행정부와 입법부 간의 깊은 대화의 기회를 제공한다.

의회의 보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도 모색으로 예산개혁은 예산과정의 근간이 되는 재정법률이 의회의 효율적 통제가 가능하도록 의회의 예산 및 지출통제를 강화하는 방향에서 찾고 있다.

그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가 작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식하에 예산의 효율성 달성을 위해 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과(결과)를 도출해야 한다는 것이다. 여기에서 상원(Sénat) 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다. 아울러 국가재정에 대한 행정통제는 첫째, 예산 및 재정과정에 대한 내부행정통제의 성격을 가지고

있고, 둘째, 다양한 감사기관에 부여하여 행하는 통제가 있다.

라. 종합

지금까지 논의한 세 국가의 지출승인법 및 재정법을 요약하면 <표 VI-1>과 같다. 기본적으로 지출승인법은 영국에서 유래하였으나 영국에서는 불문법에 의하여 제도화 되어 단일지출승인법(single appropriation act)으로 운영되고 있는 반면 미국에서는 헌법의 근거하여 현행 12개 지출승인법을 제정하고 있는 차이점이 있다. 프랑스의 경우 헌법규정과 함께 예산헌법이라고 불리우는 재정에 관한 조직법률(LOLF)이 존재하고 이 법에 근거하여 매년 예산에 관한 단일의 재정법이 통과되는 형식을 취하고 있다.

예산항목 형식의 경우, 미국과 영국의 경우는 기본적으로 계정(account)별로 분류되지만 프랑스의 경우 경상계정과 투자계정으로 구분되는 특색이 있다. 부속서류와 관련하여, 미국의 경우 committee report가 존재하지만 영국의 경우는 committee report가 존재하지 않은 차이점이 있다. 프랑스의 경우 무려 2만쪽에 달하는 광대한 부속서류가 존재하는 바, 대표적인 것이 ‘예산청서’설명서(les annexes explicatives ‘bleues’)와 예산황서이다.

지출승인법의 법적 효력으로 미국의 경우는 규범적으로는 법적 효력이 있지만 현실적으로는 의회의 정치적 책임(political accountability)이 더 중요시 되는 경향이 있다. 영국의 경우는 의원내각제이기에 예산의 집행책임은 행정부가 일차적인 책임이 있다. 프랑스의 경우는 재정책임을 높이기 위하여 의회 재정위원회의 역할강화와 행정부 재정 운영에 대한 중복적인 기관통제가 존재한다.

마지막으로 지출승인법 및 재정법 운영의 특징으로, 미국의 경우는 지출승인법이 나름대로 잘 작동되고 있는 가장 큰 이유는 다선 및 동일 소위원회에서 오랜 근무경력과 연공서열에 기반한 의원들의 예산

에 대한 전문적인 지식축적 및 의원보좌관의 전문성을 들 수 있다. 또한 CBO의 객관적인 정보의 제공도 중요한 요인이라고 할 수 있다. 영국의 경우 2011년 예산책임 및 감사법에 근거하여 예산책임청(OBR)을 신설하였는데, 이 기관은 장기재정지속가능성 점검, 경제전망 및 전망평가보고서(EFO) 발간, 정부재정목표 이행가능성 평가, 공공부문 순채무 감소 등을 점검하고 있다. 또한 감사원의 회계감사 책임을 강화하여 재정통제 및 책임성을 강화하고 있다.

프랑스의 경우 전통적인 의회의 재정통제와 함께 최근 사회·경제적 변화에 따라 예산의 성과를 높이기 위한 의회의 노력이 두드러지는데 이는 4년간의 준비 하에 제정된 2001년 조직(기관)법(LOLF)으로 나타나고 있다. 프랑스의 경우 행정부와 의회의 재정에 관한 토론의 활성화, 의회의 전문성을 제고하기 위한 재정위원회의 역할 강화, 성과를 제고하기 위한 예산구조의 개혁, 예산집행을 통제하기 위한 중립적 기관의 관여로 특징지을 수 있다.

〈표 VI-1〉 지출승인법의 비교

구분	미국	영국	프랑스
명칭	지출승인법 (Appropriation Act)	Supply and Appropriation (Main estimates) Bill : 80page Consolidated Fund Act	재정법(LF), LFR, LR
헌법 규정	헌법	common law Finance Act,	헌법 제34조 4항 재정에 관한 조직법률(LOLF)
갯수	12개 세출법안 통합지출승인법을 통과하는 경우도 있음	단일 세출법안	단일 세출법안

〈표 VI-1〉의 계속

구분	미국	영국	프랑스
예산 항목	account, 형식은 없고 관습에 의함	account(부처)별	경상계정, 투자계정
부속 서류	committee report	n/a	경제, 사회 재정전망보고서, 예산청서, 예산황서, 성과연계계획서
법적 효력	재정민주주의 집행책임성: 정치적으로 효력과 GAO	재정민주주의 집행책임성, 정치적으로 효력과 GAO	재정민주주의, 성과책임
예산 안	budget message, summary schedule	Main Supply Estimates: 640page Consolidated Fund Bill Finance Bill	프랑스예산안
특징	의원의 권위-경력, 전문성, 보좌관의 능력, 의회예산처(CBO)	예산책임청(OBR): 재정 지속가능성 점검, 경제전망 및 전망평가보고서(EFO) 발간, 정부 재정목표 이행가능성 평가, 감사원: 회계감사 책임	의회의 성과통제, 회계심의원에 의한 재정통제, 행정부와 의회의 토론

지금까지 지출승인법 관련 제도 및 운영실태를 미국, 영국, 프랑스를 중심으로 살펴보았는데 지출승인법 활용에 대한 각국의 인식의 변화가 나타난다는 점을 주목하고자 한다. 현재까지 우리나라에서 지출승인법에 관한 연구는 지출승인법의 법적 효력이 무엇이며 법적 효력을 통해 재정통제를 강화하는 관점에서 이루어졌다.

재정민주주의 측면에서 정부와 국민의 권리와 의무관계를 밝히는 차원에서 예산을 법률로 규율하는 지출승인법은 타당성이 있다. 즉, 재정활동은 법치국가(un Etat de droit)의 틀 내에서 엄격한 법규의 적용을 받아 적용되어야 하는 당위성을 갖는다. 다만 정부의 재정활동에

대한 통제를 통해 정부 및 공공기관의 효율성을 극대화하고 기능의 투명성을 제고하고자 하는 데 있어 지출승인법의 존재 여부가 효과적인 가는 별개의 문제라 할 수 있을 것이다.

미국의 방대한 committee report와 프랑스의 예산구조의 변화(사업 구조화, 경상계정과 투자계정의 구분) 및 재정의 성과를 높이기 위한 사업목표와 지표가 명시화된 예산부속서류에서 나타나듯이 지출승인법의 부속서류에 나타나는 사업의 성과관리를 위한 상세한 재정정보의 제공을 들 수 있다. 즉, 사업의 목표와 내용에 대해 의회에서 구체적인 지침을 제공함으로써 행정부 예산집행의 자의성을 방지하고 성과를 제고하는 기능이다. 본 연구에서는 이러한 측면에서 대안을 모색하고 있다.

2. 재정책임성 제고를 위한 대안의 모색

재정민주주의 구현과 권력분립의 원칙에 비추어 볼 때 미국이나 여타 선진국가의 경우처럼 우리나라도 헌법 개정을 통하여 지출승인법을 의회에서 통과하여, 의회가 주도적으로 행정부의 재정집행을 통제하는 방안이 바람직하다. 하지만 전술했듯이 헌법 개정이 쉽지 않으며, 설사 헌법 개정이 이루어진다 하더라도 지출승인법을 입안하고 의회에서 통과하는 것이 힘들기에, 중간단계로서 의회에서 지출승인법의 제정 없이 지출승인법과 유사한 재정통제방안을 마련할 수 있다면 우선 이러한 제도를 활용하고, 점진적으로 헌법 개정을 통한 지출승인법의 제정을 마련할 수 있을 것이다.

이러한 한계를 바탕으로 본 절에서는 의회에서 지출승인법의 통과 없이 행정부의 재정집행을 통제하는 방안에 대하여 중점적으로 논의한다. 주요 방안은 다음과 같다.

첫째, 국가재정법 개정을 통하여 대통령령으로 미국의 지출승인법과 비슷한 법률을 제정하는 방안, 둘째, 통합사업관리 일환으로 정부에

서 수행하는 재정사업에 사업목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시키는 방안, 셋째, 프랑스의 경우처럼 국가회계원과 같이 행정부와 독립된 전문성을 가진 기구를 통한 예산성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요구할 수 있는 기관을 신설하는 방안, 넷째, 예산의 집행의 책임에 대한 사법부의 판결 방안 강화 등을 고려할 수 있다.

가. 대통령령에 의한 지출승인법 제정

국가재정법 개정을 통하여, 대통령령으로 미국의 지출승인법 및 committee report나 프랑스의 예산청서 등 부속문서와 비슷하게 주요 사업 또는 지출항목에 대한 사용목적, 용도제한 등을 설정하는 방법을 생각할 수 있다. 다만 이 경우에 미국과 달리 다수의 지출승인(령)을 통과하는 것이 아니고 영국처럼 각 부처의 모든 사업 및 지출항목을 1개의 지출승인령에 담는 방법(single appropriation act)을 고안할 수 있다.

이 방안의 장점으로는 의회의 지출승인법이 없이 대통령령으로 지출승인령을 행정부에서 작성하여 각 부서의 재정집행을 손쉽게 통제할 수 있다. 조정과 통제의 성격상 기획재정부 예산실에서 지출승인령을 작성하여 대통령의 재가를 얻는 형식을 취할 수 있을 것이다.

대통령령에 의한 지출승인법의 제정은 몇 가지 단점이 있는데, 우선 미국의 지출승인법처럼 매년 방대한 양의 법을 제정해야 하는 번거로움이 뒤따른다. 둘째로, 재정집행통제는 재정민주주의와 권력분립의 원칙상 의회의 권한인데 이를 행정부인 대통령 권한하에 놓음으로 인하여 재정민주주의와 권력분립의 원칙을 훼손함은 물론 의회의 예산통제권한을 약화시킬 수 있다는 결함이 있다.

나. 통합사업관리를 지향하는 재정통제

1) 선진국 예산법률의 시사점

본 연구는 장기적인 방안으로 재정관련제도의 법제화를 통해 지출 승인법을 제정함과 동시에 통합적 사업관리를 위한 법제화를 제안하고 있다. 통합사업관리는 예산비법률주의의 문제로 법규범적 측면보다는 사업관리를 위한 국가재정법의 개정으로 예산법률주의의 주요한 장점인 효과적인 사업관리와 이를 위한 재정정보의 제공을 강조한 것이다.

미국의 경우 지출승인법과 부속서류인 committee report에서 구체화된 사업에 대한 기술, 즉 프로그램별 집행방법, 집행목적, 집행제한 등의 상세한 규정이 행정부의 예산집행을 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 제공하고 있다. 프랑스의 경우 2001년 재정법률에 관한 기관법(LOLF)을 제정하고 2006년부터 경상계정과 투자계정의 구분, 임무(missions), 프로그램(programmes), 활동(actions)에 의한 프로그램분류를 채택, 연재정법률의 부록인 성과계획안(PAP)의 제출 등이 두드러진다. 31개 국가 임무중 첫 번째 국가의 임무인 외부활동(외교)에서 볼 수 있듯이 프랑스는 재정법률을 통해 연 성과안과 4개의 전략적 주요 목표, 이를 세분화한 성과목표와 지표, 예산, 예산의 가치를 나타내는 첫 유로에의 증명(Justification au premier euro), 프로그램과 활동의 원가분석이 체계적으로 제시되어 있다.

2) 통합사업관리의 내용

우리나라에서는 대규모 예산이 투입되는 재정사업이 반복적으로 시행되고 있으나 사업의 효과에 대한 객관적인 검증은 물론 당초 목표에 미달하는 경우 이에 대한 책임 추구마저 미흡한 실정이다. 사업의 타당

성을 정확히 검증하고, 실제 원가와 사업의 성과는 어느 정도이며, 중복 사업은 없는지에 대한 고려가 상대적으로 부족하다(강인재, 2012).

예산운영에 있어 원가와 성과정보가 핵심적인 역할을 하는데, 정부 사업의 대부분은 성과를 정확히 측정할 수 없거나 비용대비 성과 측정의 편익이 크지 않은 경우가 많다. 따라서 현시점에서 산출가능한 원가정보가 성과를 대신하여 활용될 수 있을 것인데 원가의 내역을 구체적으로 파악함으로써 사업의 성과를 추정하는 데 도움이 된다.

예산운영에서 재정관리제도간의 연계가 부족하여 통합적 접근(integrated approach)이 이루어지지 않았는데 예산과 회계, 예산과 성과관리, 계획과 예산의 괴리를 들 수 있다. 통합(integration)은 한 가지 목적을 위해 수집된 자료는 다른 목적으로 수집된 자료와 상이하지만, 이러한 자료들이 상호 조화되어야 하는 것을 의미한다. 상호 연계된 하위시스템 간에는 하나는 사업(program)에 초점을 두고, 다른 하나는 책임센터점으로 작용하게 된다(Anthony and Young, 1988).

본 연구에서는 통합재정은 재정관리제도간의 연계뿐만 아니라 재정관리제도와 예산운영과정의 연계를 동시에 포함하는 것으로 이때 사업을 매개로 정보가 공유되는 체제를 말한다. 통합사업관리시스템은 사업에 관한 정보시스템인데 재정정보시스템은 자동화되었던 수동이건 간에 정의된 절차에 따라 정보를 체계적으로 수집, 처리, 전달, 전파하는 것으로 다음과 같은 네 가지 주요 기능을 수행하는 것으로 집약할 수 있다(OMB, 1993).

- 재정적 사건에 대한 자료를 수집, 처리, 유지, 전달, 보고하는 것
- 재정계획이나 예산활동을 지원하는 것
- 비용에 관한 정보를 축적하고 보고하는 것
- 재무제표의 작성을 지원하는 것

통합사업관리시스템(Integrated Program Management System: IPMS)은 사업의 타당성 제고, 사업점검, 사업의 원가 및 성과관리를

유기적으로 수행하여 예산절감 및 책임성을 확보하기 위한 논리적 체계이자 현실에 적용가능한 제도적 장치라 할 수 있다. 통합사업관리시스템의 핵심적인 요소는 재정사업의 비효율성을 야기하는 요인이 복합적이기 때문에 한 가지 제도의 운용이 아닌 관련 제도들의 통합·연계를 통해 재정운용의 효율성을 제고하자는 것이다. 통합은 다음과 같은 의미를 가지고 있다.

첫째, 사업을 재정운용의 핵심사항으로 파악하고 사업계획, 사업집행, 사업평가 등 사업의 각 단계를 유기적으로 연계하여 관련 정보를 공유하는 것이다. 이를 위한 사업의 이력관리, 사업성과의 환류가 요구된다. 아울러 과거 시행했던 사업뿐만 아니라 각 부서에서 시행하고 있는 모든 사업에 대한 정보도 축적하고 있는데 사업별 키워드를 두고 있어 사업의 중복 여부를 식별할 수 있다.

둘째, 예산, 자산 및 부채관리, 원가, 성과에 관한 정보가 제공되어야 하는데 기존의 현금주의가 아닌 자원소비 개념의 복식부기·발생주의 회계가 요구된다. 정책결정자가 요구하는 정보수요가 문제에 대한 시각이 변함에 따라 더욱 다변화되어야 하기 때문이다.

셋째, 정책결정자와 예산부서, 사업담당자가 정보를 공유하며, 담당자의 책임소재를 분명히 한다. 보고체계의 개선, 업무수행 정보의 실시간 공유로 문제가 발생하기 전에 필요한 조치가 취해질 수 있어야 한다. 사업담당자의 시각에서 사업의 적정성, 중요성, 문제 등이 평가되어서는 아니된다. 아울러 의회에서 행정부의 사업을 승인하거나 평가하는데 유용한 재정정보를 제공하게 된다.

통합사업관리시스템은 사업별예산뿐만 아니라 행정서비스의 원가 계산, 특정 사업수립을 위한 비용편익 분석, 행정서비스 결과의 측정과 감사, 성과의 공시, 성과평가에 따른 피드백 등을 시스템으로 종합화하여 관리한다. 이를 통해 재정운영의 효율성과 투명성을 높이는 기능 외에 의회가 행정부를 통제하는 주요한 수단이 될 수 있다.

3) 통합사업관리를 위한 제도개선

현행 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하고 있어 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없는 상황은 지출승인법과 상관없이 의회법이나 국가재정법(또는 시행령)을 개정해 통합적 사업관리를 위한 제도적 장치를 마련하는 것은 쉽게 해결될 수 있는 사항이다. 이 경우 국가회계법 제24조 내부통제에서 규정하고 있는 회계책임관을 실질화하는 방안을 동시에 강구해야 할 것이다. 관리통제에서 핵심적인 역할을 할 원가정보의 산출과 활용을 위해 우리나라는 헌법 개정 없이 지출승인법을 제정할 수 없는 상태이기 때문에 국가재정법에 관련 규정을 마련하여 재정사업의 목표와 성과측정, 추진조직, 원가관리, 담당자를 특정화하여 재정사업 전반에 대한 통합적인 관리를 유도할 필요가 있다.

- 국가재정운용계획, 사업별예산, 원가관리, 사업성과관리를 위한 대상사업의 식별과 분류체계의 일관성을 유지해야 한다.
- 현행 프로그램 예산제도상에는 분야, 부문, 정책사업, 단위사업, 세부사업, 기타 적요로 구분되는 바, 사업의 중요성이나 규모를 기준으로 체계적으로 분류된 것이 아니기에 향후 사업분류의 개선을 하는 것이 전제조건이다. 예산과목과 국가재정운용계획, 예산분류, 재정사업 자율평가의 분류단위를 일치시켜 관련 정보가 유기적으로 비교 가능하여야 한다.

통합적 사업관리를 위해서는 국가재정정보관리시스템(d-Brain)의 고도화가 요구되며, 사업담당자의 전문성 제고와 발생주의회계에 의한 사업원가의 제공과 성과지표의 객관화가 이루어져야 할 것이다.

다. 행정부와 독립된 전문성을 가진 기구를 통한 예산성립 및 집행의 적법성 감시

프랑스의 경우 감사원과 별도로 공공회계관리원 및 레지옹(지방)회계원과 같이 행정부와 독립된, 고도의 전문성을 가진 기구를 통하여 예산성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요구할 수 있고 특별한 경우 집행을 금지시킬 수 있는 권한이 있다. 향후 우리나라에서도 감사원이 위법성을 판단하는 데 그치고 말고 사전에 프랑스의 공공회계관리원과 같이 별도의 기관을 통해 출납명령관의 질을 보장하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 우리나라의 경우 프랑스와 같이 국가회계원이나 레지옹회계원과 같은 기구를 감사원과 별도로 만들어 이러한 권한을 부여하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

감사원의 경우에는 사후적인 집행통제에 그치는 한계가 있으나 프랑스의 국가회계원이나 레지옹회계원과 같은 기구를 감사원과 별도로 설립하는 경우 즉각적, 전문적이며, 효율적, 효과적인 집행통제가 가능하다는 장점이 있다. 하지만 감사원과 별도로 국가회계원 또는 레지옹회계원을 설립 시 기관간의 업무영역 다툼의 가능성이 존재하며, 감사원의 반발이 예상된다는 점을 감안하여야 할 것이다.

라. 재정법 해석의 강화

법치주의자 관점에 따르면(황도수, 2013) 현행 예산의 범규범만으로도 예산집행의 책임에 대한 사법심사가 가능한데, 현실적으로 사법부나 헌법재판소등이 예산 및 재정에 관한 충분한 지식 등이 부족하거나 법 집행에 대한 의지가 약하여 행정부의 위법 집행에 대한 실질적인 구속이 부족한 바, 향후 사법부나 헌법재판소의 결정이 실질적인 구속력을 가지도록 관련 법을 정비하고 이들에 대한 예산 및 재정 관련 교육이 필요할 것이다.

따라서 향후 관련 법령의 개정을 함과 동시에 사법부나 헌법재판소의 판사들에 대한 예산 및 재정관련 교육을 수행하여 이들이 행정부의 불법 재정집행에 대하여 올바른 판결을 통하여 재정책임성을 제고할 수 있는 법적인 재정통제방안을 강구할 수 있을 것이다.

본 방안의 장점으로서는 행정부의 불법·위법 재정집행을 사법부를 통한 통제를 할 수 있는 반면, 단점으로는 고도의 전문성과 복잡성이 증대하는 이 시대에 과연 예산과 재정에 대한 전문성이 뒤떨어지는 사법부가 판단을 하는 것은 무리가 있다는 시각도 존재한다. 즉, 사업성과를 제고하는 측면보다는 예산의 범규범을 강화하는 데 그치는 한계가 있으며, 정책의 영역을 사법부의 영역으로 확대되어 복잡한 정책결정을 더 위축시켜 효율적이고 효과적인 재정집행을 어렵게 한다는 면도 감안하여야 할 것이다.

〈표Ⅵ-2〉는 위에서 거론한 4가지 재정통제 대안을 비교분석한 것이다. 각 안마다 장단점이 있어 향후 이들 방안에 대한 좀 더 정밀한 분석과 실현 가능성에 대한 연구가 뒤따라야 할 것이다.

〈표 Ⅵ-2〉 재정통제 대안의 비교

구분	지출승인령의 제정	통합사업관리 시스템	공공회계관리원의 신설	법해석의 강화
법적 근거의 필요성	- 국가재정법의 근거조항 신설	- 국가재정법(령)의 근거조항	- 정부조직법의 개정	- 무
주요 내용	- 대통령령에 의해 지출승인 조항의 구체화	- 사업에 대한 통합관리	- 회계관리원을 통한 예산통제	- 사법심사의 확대
장점	- 헌법개정 불필요 - 지출승인법과 유사한 법효력	- 법적 제약이 적음 - 성과관리강화	- 예산집행에 대한 전문적 통제	- 현 상태에서 특별한 제도변화 불필요
단점	- 매년 법제정의 번거로움 - 의회권한침해 가능성	- 사업원가, 성과지표의 한계 - 담당자의 반발	- 기관형성의 어려움	- 정책에 대한 사법심사의 한계 - 성과제고와 별개

3. 결론 및 정책제언

본 연구에서는 미국, 영국, 프랑스에서 운용되는 지출승인법의 내용과 구성 및 효과 등을 중점적으로 살펴보고, 우리나라에서도 우리의 형편에 맞는 지출승인법과 비슷한 효과를 나타내는 제도를 설계하는 방안을 제시하고 있다.

전술했듯이 재정민주주의 구현과 권력분립의 원칙에 비추어 볼 때 의회에서 지출승인법을 제정하는 것이 가장 이상적이지만, 현실적으로 헌법 개정이 힘들고 설사 개정을 하더라도 지출승인법을 도입한다는 보장이 없기 때문에 헌법개정을 통한 지출승인법의 도입 중간단계로 지출승인법과 비슷한 효과를 내는 제도를 고안해 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 우리나라에서 도입 가능한 네 가지의 재정통제방안을 제안하고 있다.

첫째, 국가재정법의 개정을 통하여, 미국의 지출승인법 및 committee report와 비슷하게 주요 사업 또는 지출항목에 대한 사용목적, 용도제한 등을 대통령령으로 설정하는 방법이다. 이 경우 미국과 달리 12개 지출승인법을 통과시킬 것이 아니고 각 부처의 모든 주요 사업 및 지출항목을 1개의 지출승인법에 담는 방법(대통령령)을 고안할 수 있을 것이다.

둘째, 정부에서 수행하는 재정사업에 사업목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시켜 지출승인법에서 의도하는 바와 같은 성과를 국가재정법과 국가회계법과 시행령을 통해 법제화하고 이를 디지털 브레인을 통하여 관리하는 방법이다. 이 경우 국가회계법 제24조 내부통제에서 규정하고 있는 회계책임관을 실질화하는 조항을 삽입할 수 있을 것이다.

셋째, 프랑스의 경우 감사원과 별도로 공공회계관리원 및 레지옹(지방)회계원과 같이 행정부와 독립된 전문성을 가진 기구를 통하여 예산 성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요

구할 수 있고 정정이 안 되었을 경우 집행을 금지 시킬 수 있는 권한이 있는바, 향후 우리나라에서도 감사원이 위법성을 판단하는 데 그치고 말고 정정요구 및 집행을 금지할 수 있는 권한을 감사원에게 관련 법을 개정하여 부여하는 방법이 있을 것이다.

넷째, 현행 예산의 범규범만으로도 예산집행의 책임에 대한 사법심사가 가능한데, 현실적으로 사법부나 헌법재판소등이 예산에 대한 충분한 지식이 부족하거나 법 집행에 대한 의지가 약하여 행정부의 위법 집행에 대한 실질적인 구속이 부족한 등의 이유로 사법심사가 이루어지지 않고 있다. 향후 사법부나 헌법재판소의 결정이 실질적인 구속력을 가지도록 관련 법을 정비하고 예산관련 교육을 통하여 재정통제를 할 수 있을 것이다.

위의 네 가지 방안 가운데 통합사업관리시스템의 구축과 지출승인령의 제정은 국가재정법의 개정만으로도 가능할 것이다. 하지만 지출승인령의 제정에는 이견이 있을 수 있다. 즉, 의회의 권한인 재정통제를 행정부가 하위법인 대통령령으로 규정할 때 관련법률의 근거가 없는 하위법으로 인한 법률 효과에 대한 충돌 소지가 있고, 매해 작성하는 지출승인령을 어느 부서가 담당하여야 하는가에 대한 문제도 제기된다. 하지만 통합사업관리시스템의 구축을 통한 재정통제방안은 국가재정법 관련 조항만 개정하여도 가능하다.

현재 우리나라 중앙정부의 경우 중기재정계획, 성과계획서, 성과보고서, 발생주의 복식부기 방식에 의한 재무보고서, 재정사업 자율평가 등 사전 및 사후 재정통제 방안들이 존재하기에, 이들 방안들을 유기적으로 통합하여 사업의 계획에서 사후관리까지를 포함하는 통합사업관리시스템을 구축하는 방안이 가장 손쉽고 어떻게 보면 효과적인 재정통제 방안이 될 수 있을 것이다. 현재 예산서는 일종의 통계표에 불과하며 중기재정계획은 의회에 보고만 하고, 계획이 갖는 성격상 법적 구속력이 전혀 없는 실정이다. 또한 예산서 제출시 각 부처가 의회에 제출하는 사업계획서 및 주요사업보고서는 일반에게 공개가 되지 않

고 있다. 하지만 이들 사업계획서를 프랑스의 예산청서와 같이 부속문서로 예산서에 포함하도록 하면, 각 사업의 개요, 목적, 사업규모, 사업 성격 등에 대한 구체적인 기술이 있기에 일반인들이 예산에 대한 이해를 넓힐 수 있을 뿐만 아니라 정부부처에서 이루어지는 중복사업, 저효율 사업 등을 식별하는 데 도움이 될 수 있다. 예산서 제출시 부속서류인 성과계획서에도 각 사업에 대한 성과목표 및 성과지표가 설정되어 있는 점을 감안할 때, 예산서에 사업과 액수만을 포함한 통계표가 아닌 각 사업의 개요, 목적 등을 포함한 사업계획서와 성과계획서를 포함한 가칭 '통합예산서'의 제출을 의무화하여, 예산서가 국가의 사업에 대한 전반적인 정보를 제공할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

미국의 committee report가 우리나라의 사업계획서와 예산서를 통합한 서류의 일종이라 것을 감안할 때, 우리나라에서도 향후 현행 별도로 분리되어 제출되어지는 예산 및 성과 관련 문서들을 통합하여 '통합예산서'를 의회에 제출토록 하고, 의회에서 승인된 통합예산서에 대하여 향후 집행 시 일정정도 법적 구속력을 갖도록 하면 통합예산서는 미국의 committee report와 같은 효과를 가지면서도 통합사업관리를 하는 데 유용한 도구가 될 것이다. 물론 이를 위하여는 중기재정계획, 사업계획서, 성과계획서, 예산서를 유기적으로 통합 조정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 여기에 더하여 결산서류 제출 시는 복식부기·발생주의 회계에 따른 재무제표의 제출과 더불어 주요 사업의 순원가표, 성과보고서 등을 제출토록 하여 사업의 효과를 검토할 수 있을 것이다. 즉, 통합사업관리란 현재 별도로 흩어져 관리되고 있는 사업을 계획부터 사후관리까지 일목요연하게 체계화하여 예산의 효율적이고 효과적 집행을 가능토록 하는 기법이 될 것이다.

결론적으로 지출승인법이 재정민주주의의 핵심적인 기제로 작용하는 점은 분명하나 이 과정에서 각국의 정치문화, 관련자들의 전문성과 행정부 내, 행정부와 의회 간의 예산에 대한 실질적인 토론이 중요하다

게 작용하고 있다. 4년의 준비기간을 거쳐 2006년부터 프랑스에서 운영되는 예산회계관리규칙의 내용을 참조할 필요가 있다.

첫째, 미국의 경우 의회의 권한과 역할이 크다는 측면에서 의회에 의한 재정통제가 지출승인법과 committee report를 통하여 나타나고 있고, 프랑스의 경우에는 의회의 과도한 통제를 제어하기 위해 의회가 70일 내에 재정법률을 통과하지 않으면 법률명령에 의해 이를 시행할 수 있도록 규정하는 등 완충장치를 두고 있는데, 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

둘째, 프랑스는 예산헌법이라 불리는 기관법(LOLF)에 의해 매년 제정되는 재정법률은 예산의 구조를 경상계정과 투자계정을 구분하며, 일반예산의 예산구조를 중대한 임무, 프로그램, 활동으로 세분화하고 성과목표와 지표, 사업원가를 통합적으로 연계하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우 국가재정운영계획, Top-down 예산제도, Program 예산제도, 재정사업자율평가제도, 발생주의회계를 통합적으로 연계하여 성과목표, 성과지표, 예산, 사업원가가 유기적으로 활용할 수 있는 치밀한 제도개선 방안이 제시되어야 하며, 이를 법제화하여 실효성을 높여야 할 것이다. 아울러 결산과 예산과의 연계도 필요한데 프랑스는 결산도 결산(규제)법률로 제정되며, 내각책임제인 영국에서는 예산보다 결산에 대한 심의가 더욱 중요하다.

셋째, 프랑스는 예산집행의 투명성과 책임성을 높이기 위해 행정부 내 다양한 재정통제 방안을 운영하고 있는데 대표적인 것으로 출납명령관과 공공회계관리원을 통한 재정통제이다. 우리나라의 경우에도 감사원과 별도로 기획재정부에서 각부처의 예산집행과 별도로 출납명령에 대한 통제를 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

참고문헌

- 강인재, 『통합사업관리를 통한 재정사업의 성과관리』, 한국지방재정공제회, 2012.
- 국회예산정책처, 『국회의 예산편성권과 예산정책처의 새로운 위상 확보 방안연구』, 2009.
- 권오성·강정석, 『의회의 예산심의과정 및 운영에 대한 해외사례연구』, 한국행정연구원, 2009.
- 김정훈·박형수·김종면·최준욱·김현아·홍승현, 『헌법과 재정』, 한국조세연구원, 2011.
- 김종면 외, 『주요국의 예산제도』, 한국조세연구원 재정분석센터, 2009.
- 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004.
- 옥동석·구경남, 『예산법률주의와 지방정부 예산전쟁: 서울시 무상급식사례를 중심으로』, 『재정학연구』, 제5권 제1호, 2012, pp. 163~186.
- 유 훈, 『재무행정론』, 법문사, 2007.
- 윤광재, 『지방자치단체의 예산운영에 관한 연구: 프랑스를 중심으로』, 『지방행정연구』, 제26권 제2호, 2012.
- 윤성채, 『정부와 예산』, 대영문화사, 2000.
- 이경섭, 『발생주의 정부회계』, 유석출판사, 2011.
- 이정희·황혜신, 『행정부의 예산편성 선진화를 위한 제도개선 연구』, 한국행정연구원, 2010.
- 이창수·예승우, 『예산법률주의 쟁점과 과제』, 『예산현안분석』, 제42호, 국회예산정책처, 2012.
- 정창훈 외, 『미국의 행정과 공공정책』, 법문사, 2009.

- 최진혁 외, 『프랑스의 행정과 공공정책』, 법문사, 2009.
- 한국정부회계학회, 『주요국가의 정부예산회계제도 개혁: 영국, 뉴질랜드, 프랑스』, 한국행정연구원, 2004.
- 한국행정학회 재무행정연구회, 『재정규율과 재정책임의 이론과 실제』, 대영문화사, 2012.
- 홍승현 외, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 2012.
- _____, 『재정의 지속가능성관련 제도적 장치: EU, 미국, 영국, 스웨덴, 캐나다, 호주, 일본』, 한국조세연구원, 2011.
- 홍승현, 『글로벌 금융위기 이후 재정준칙 변화와 재정준칙의 적절한 도입 방향 논의』, 『재정포럼』, 제199호, 한국조세연구원, 2013.
- 황도수, 『예산의 법적 성질에 대한 대안적 해석론』, 『국가재정법과 관련된 현안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2013.
- Abate, Bernard, "La réforme budgétaire : un modèle de recharge pour la gestion de l'Etat?," RFFP n82. Paris : L.G.D.J, 2003.
- Assemblée Nationale, Rapport Général, au nom de la commission des finances, de l'Economie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008, 2008.
- Baslé, Maurice, *Le budget de l'Etat, Paris: La Découverte*, 2004.
- Bouvier, Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale, Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris: L.G.D.J, 2002.
- Camby, Jean-Pierre, *La réforme du budget de l'Etat*, Paris : L.G.D.J, 2002.
- Direction du budget, *Le budget de l'Etat vote pour 2010 en quelques chiffres documentation française*, 2010.
- Fleischman, Richard K. and R. Penny Marquette, "The Origins of Public Budgeting: Municipal Reformers During the Progressive Era." *Public Budgeting & Finance*, 6(1), 1986, pp.71~77.

- Guide pratique de la LOLF, *Les fondamentaux de la LOLF*, 2010.
 HM Treasury, "Central Government Supply Estimates 2012-13 Main
 Supply Estimates," 2013.
 (at <https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2012-13>)
- Lee, Robert D., Ronald W. Johnson, and Phillip G. Joyce, *Public Budgeting Systems*, 7th ed. Boston: Jones and Bartlett Publishers, 2007.
- Mekhantar, Joël, *Finances publiques/ Le budget de l'Etat*, Paris : Hachette, 2003.
- Mekhantar, Joël, *Finances publiques de l'Etat/ La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Paris : Hachette, 2009.
- Meyers, Roy T, "The Budget Resolution Should Be a Law," *Public Budgeting & Finance*, 10(3), 1990, pp. 103~112.
- Mikesell, John, *Fiscal Administration*, 7th ed. Belmont, CA.: Thompson Higher Education, 2007.
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, *le budget de l'Etat*, 2007.
- Ministère de l'économie et des finances, Banque de France, *Dictionnaire économique de l'anglais et du français*, Paris : la documentation française, 1997.
- Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, *Dépenses et recettes de l'Etat en 2007*, 2008.
- Parliament.uk, "Supply and Appropriation (Main Estimates) Bill 2012-13," 2013.(at <https://www.parliament.uk>)
- Phillip G. Joyce, "The Reiterative Nature of Budget Reform: Is There Anything New in Federal Budgeting?," *Public Budgeting & Finance*, 13(3), 1993, pp.37~47.

- Rubin, Irene S., *The Politics of Public Budgeting*, 5th ed. CQ Press: Washington, D.C., 2006.
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, revised ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Waline, Charles(sous la direction de) Desrousseau Pascal et Godefroy Stanislas, le *budget de l'Etat*, Paris : La, 2006.
- Wildavsky, Aaron and Naomi Caiden, *The New Politics of the Budgetary Theory*, 3rd ed., Longman, 1997.

<http://budget.gouv.fr>(2008.8.30//2010.8.10)

<http://moderfie.fr>(2004)

www.fiancee.fr(2013.10)

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt77/pdf/CRPT-112srpt77.pdf>

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112hrpt110/pdf/CRPT-112hrpt110.pdf>

http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf2010/guidelolf2010_partie2.pdf

부록 1. 미국

1. FY 2014년 Appropriation Bill-국방부 (Defense Department) 일부분

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL.XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

3

1 tion travel (including all expenses thereof for organiza-
2 tional movements), and expenses of temporary duty travel
3 between permanent duty stations, for members of the
4 Navy on active duty (except members of the Reserve pro-
5 vided for elsewhere), midshipmen, and aviation cadets; for
6 members of the Reserve Officers' Training Corps; and for
7 payments pursuant to section 156 of Public Law 97-377,
8 as amended (42 U.S.C. 402 note), and to the Department
9 of Defense Military Retirement Fund, \$27,671,555,000.

10 MILITARY PERSONNEL, MARINE CORPS

11 For pay, allowances, individual clothing, subsistence,
12 interest on deposits, gratuities, permanent change of sta-
13 tion travel (including all expenses thereof for organiza-
14 tional movements), and expenses of temporary duty travel
15 between permanent duty stations, for members of the Ma-
16 rine Corps on active duty (except members of the Reserve
17 provided for elsewhere); and for payments pursuant to sec-
18 tion 156 of Public Law 97-377, as amended (42 U.S.C.
19 402 note), and to the Department of Defense Military Re-
20 tirement Fund, \$12,826,857,000.

21 MILITARY PERSONNEL, AIR FORCE

22 For pay, allowances, individual clothing, subsistence,
23 interest on deposits, gratuities, permanent change of sta-
24 tion travel (including all expenses thereof for organiza-
25 tional movements), and expenses of temporary duty travel

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL.XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

2

1 *Be it enacted by the Senate and House of Representa-*
2 *tives of the United States of America in Congress assembled,*
3 That the following sums are appropriated, out of any
4 money in the Treasury not otherwise appropriated, for the
5 fiscal year ending September 30, 2014, for military func-
6 tions administered by the Department of Defense and for
7 other purposes, namely:

8 TITLE I

9 MILITARY PERSONNEL

10 MILITARY PERSONNEL, ARMY

11 For pay, allowances, individual clothing, subsistence,
12 interest on deposits, gratuities, permanent change of sta-
13 tion travel (including all expenses thereof for organiza-
14 tional movements), and expenses of temporary duty travel
15 between permanent duty stations, for members of the
16 Army on active duty, (except members of reserve compo-
17 nents provided for elsewhere), cadets, and aviation cadets;
18 for members of the Reserve Officers' Training Corps; and
19 for payments pursuant to section 156 of Public Law 97-
20 377, as amended (42 U.S.C. 402 note), and to the Depart-
21 ment of Defense Military Retirement Fund,
22 \$40,908,919,000.

23 MILITARY PERSONNEL, NAVY

24 For pay, allowances, individual clothing, subsistence,
25 interest on deposits, gratuities, permanent change of sta-

1 RESERVE PERSONNEL, AIR FORCE

2 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
3 travel, and related expenses for personnel of the Air Force
4 Reserve on active duty under sections 10211, 10305, and
5 8038 of title 10, United States Code, or while serving on
6 active duty under section 12301(d) of title 10, United
7 States Code, in connection with performing duty specified
8 in section 12310(a) of title 10, United States Code, or
9 while undergoing reserve training, or while performing
10 drills or equivalent duty or other duty, and expenses au-
11 thorized by section 16131 of title 10, United States Code;
12 and for payments to the Department of Defense Military
13 Retirement Fund, \$1,745,579,000.

14 NATIONAL GUARD PERSONNEL, ARMY

15 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
16 travel, and related expenses for personnel of the Army Na-
17 tional Guard while on duty under section 10211, 10302,
18 or 12402 of title 10 or section 708 of title 32, United
19 States Code, or while serving on duty under section
20 12301(d) of title 10 or section 502(f) of title 32, United
21 States Code, in connection with performing duty specified
22 in section 12310(a) of title 10, United States Code, or
23 while undergoing training, or while performing drills or
24 equivalent duty or other duty, and expenses authorized by
25 section 16131 of title 10, United States Code; and for pay-

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

[FULL COMMITTEE PRINT]

Union Calendar No. _____

113TH CONGRESS
1ST SESSION

H. R. _____

[Report No. 113-____]

Making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 2014, and for other purposes.

IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

_____, 2013

Mr. YOUNG, from the Committee on Appropriations, reported the following bill; which was committed to the Committee of the Whole House on the State of the Union and ordered to be printed

A BILL

Making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 2014, and for other purposes.

1 between permanent duty stations, for members of the Air
2 Force on active duty (except members of reserve compo-
3 nents provided for elsewhere), cadets, and aviation cadets;
4 for members of the Reserve Officers' Training Corps; and
5 for payments pursuant to section 156 of Public Law 97-
6 377, as amended (42 U.S.C. 402 note), and to the Depart-
7 ment of Defense Military Retirement Fund,
8 \$28,382,963,000.

9 RESERVE PERSONNEL, ARMY

10 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
11 travel, and related expenses for personnel of the Army Re-
12 serve on active duty under sections 10211, 10302, and
13 3038 of title 10, United States Code, or while serving on
14 active duty under section 12301(d) of title 10, United
15 States Code, in connection with performing duty specified
16 in section 12310(a) of title 10, United States Code, or
17 while undergoing reserve training, or while performing
18 drills or equivalent duty or other duty, and expenses au-
19 thorized by section 16131 of title 10, United States Code;
20 and for payments to the Department of Defense Military
21 Retirement Fund, \$4,483,343,000.

22 RESERVE PERSONNEL, NAVY

23 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
24 travel, and related expenses for personnel of the Navy Re-
25 serve on active duty under section 10211 of title 10,

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL.XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

7

1 ments to the Department of Defense Military Retirement
2 Fund, \$7,958,568,000.

3 NATIONAL GUARD PERSONNEL, AIR FORCE

4 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
5 travel, and related expenses for personnel of the Air Na-
6 tional Guard on duty under section 10211, 10305, or
7 12402 of title 10 or section 708 of title 32, United States
8 Code, or while serving on duty under section 12301(d) of
9 title 10 or section 502(f) of title 32, United States Code,
10 in connection with performing duty specified in section
11 12310(a) of title 10, United States Code, or while under-
12 going training, or while performing drills or equivalent
13 duty or other duty, and expenses authorized by section
14 16131 of title 10, United States Code; and for payments
15 to the Department of Defense Military Retirement Fund,
16 \$3,130,361,000.

17 TITLE II

18 OPERATION AND MAINTENANCE

19 OPERATION AND MAINTENANCE, ARMY

20 For expenses, not otherwise provided for, necessary
21 for the operation and maintenance of the Army, as author-
22 ized by law; and not to exceed \$12,478,000 can be used
23 for emergencies and extraordinary expenses, to be ex-
24 pended on the approval or authority of the Secretary of
25 the Army, and payments may be made on his certificate

1 of necessity for confidential military purposes,
2 \$35,183,796,000.

3 OPERATION AND MAINTENANCE, NAVY

4 For expenses, not otherwise provided for, necessary
5 for the operation and maintenance of the Navy and the
6 Marine Corps, as authorized by law; and not to exceed
7 \$15,055,000 can be used for emergencies and extraor-
8 dinary expenses, to be expended on the approval or author-
9 ity of the Secretary of the Navy, and payments may be
10 made on his certificate of necessity for confidential mili-
11 tary purposes, \$40,127,402,000.

12 OPERATION AND MAINTENANCE, MARINE CORPS

13 For expenses, not otherwise provided for, necessary
14 for the operation and maintenance of the Marine Corps,
15 as authorized by law, \$6,298,757,000.

16 OPERATION AND MAINTENANCE, AIR FORCE

17 For expenses, not otherwise provided for, necessary
18 for the operation and maintenance of the Air Force, as
19 authorized by law; and not to exceed \$7,699,000 can be
20 used for emergencies and extraordinary expenses, to be ex-
21 pended on the approval or authority of the Secretary of
22 the Air Force, and payments may be made on his certifi-
23 cate of necessity for confidential military purposes,
24 \$37,438,701,000.

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

9

1 OPERATION AND MAINTENANCE, DEFENSE-WIDE

2 (INCLUDING TRANSFER OF FUNDS)

3 For expenses, not otherwise provided for, necessary
4 for the operation and maintenance of activities and agen-
5 cies of the Department of Defense (other than the military
6 departments), as authorized by law, \$32,301,685,000:
7 *Provided*, That not more than \$25,000,000 may be used
8 for the Combatant Commander Initiative Fund authorized
9 under section 166a of title 10, United States Code: *Pro-*
10 *vided further*, That not to exceed \$36,000,000 can be used
11 for emergencies and extraordinary expenses, to be ex-
12 pended on the approval or authority of the Secretary of
13 Defense, and payments may be made on his certificate of
14 necessity for confidential military purposes: *Provided fur-*
15 *ther*, That of the funds provided under this heading, not
16 less than \$36,262,000 shall be made available for the Pro-
17 curement Technical Assistance Cooperative Agreement
18 Program, of which not less than \$3,600,000 shall be avail-
19 able for centers defined in 10 U.S.C. 2411(1)(D): *Pro-*
20 *vided further*, That none of the funds appropriated or oth-
21 erwise made available by this Act may be used to plan
22 or implement the consolidation of a budget or appropria-
23 tions liaison office of the Office of the Secretary of De-
24 fense, the office of the Secretary of a military department,
25 or the service headquarters of one of the Armed Forces

1 into a legislative affairs or legislative liaison office: *Pro-*
2 *vided further*, That \$8,721,000, to remain available until
3 expended, is available only for expenses relating to certain
4 classified activities, and may be transferred as necessary
5 by the Secretary of Defense to operation and maintenance
6 appropriations or research, development, test and evalua-
7 tion appropriations, to be merged with and to be available
8 for the same time period as the appropriations to which
9 transferred: *Provided further*, That any ceiling on the in-
10 vestment item unit cost of items that may be purchased
11 with operation and maintenance funds shall not apply to
12 the funds described in the preceding proviso: *Provided fur-*
13 *ther*, That the transfer authority provided under this head-
14 ing is in addition to any other transfer authority provided
15 elsewhere in this Act.

16 OPERATION AND MAINTENANCE, ARMY RESERVE

17 For expenses, not otherwise provided for, necessary
18 for the operation and maintenance, including training, or-
19 ganization, and administration, of the Army Reserve; re-
20 pair of facilities and equipment; hire of passenger motor
21 vehicles; travel and transportation; care of the dead; re-
22 cruiting; procurement of services, supplies, and equip-
23 ment; and communications, \$3,199,151,000.

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

11

1 OPERATION AND MAINTENANCE, NAVY RESERVE

2 For expenses, not otherwise provided for, necessary
3 for the operation and maintenance, including training, or-
4 ganization, and administration, of the Navy Reserve; re-
5 pair of facilities and equipment; hire of passenger motor
6 vehicles; travel and transportation; care of the dead; re-
7 cruiting; procurement of services, supplies, and equip-
8 ment; and communications, \$1,200,283,000.

9 OPERATION AND MAINTENANCE, MARINE CORPS
10 RESERVE

11 For expenses, not otherwise provided for, necessary
12 for the operation and maintenance, including training, or-
13 ganization, and administration, of the Marine Corps Re-
14 serve; repair of facilities and equipment; hire of passenger
15 motor vehicles; travel and transportation; care of the dead;
16 recruiting; procurement of services, supplies, and equip-
17 ment; and communications, \$266,561,000.

18 OPERATION AND MAINTENANCE, AIR FORCE RESERVE

19 For expenses, not otherwise provided for, necessary
20 for the operation and maintenance, including training, or-
21 ganization, and administration, of the Air Force Reserve;
22 repair of facilities and equipment; hire of passenger motor
23 vehicles; travel and transportation; care of the dead; re-
24 cruiting; procurement of services, supplies, and equip-
25 ment; and communications, \$3,149,046,000.

12

1 OPERATION AND MAINTENANCE, ARMY NATIONAL
2 GUARD

3 For expenses of training, organizing, and admin-
4 istering the Army National Guard, including medical and
5 hospital treatment and related expenses in non-Federal
6 hospitals; maintenance, operation, and repairs to struc-
7 tures and facilities; hire of passenger motor vehicles; per-
8 sonnel services in the National Guard Bureau; travel ex-
9 penses (other than mileage), as authorized by law for
10 Army personnel on active duty, for Army National Guard
11 division, regimental, and battalion commanders while in-
12 specting units in compliance with National Guard Bureau
13 regulations when specifically authorized by the Chief, Na-
14 tional Guard Bureau; supplying and equipping the Army
15 National Guard as authorized by law; and expenses of re-
16 pair, modification, maintenance, and issue of supplies and
17 equipment (including aircraft), \$7,102,113,000.

18 OPERATION AND MAINTENANCE, AIR NATIONAL GUARD

19 For expenses of training, organizing, and admin-
20 istering the Air National Guard, including medical and
21 hospital treatment and related expenses in non-Federal
22 hospitals; maintenance, operation, and repairs to struc-
23 tures and facilities; transportation of things, hire of pas-
24 senger motor vehicles; supplying and equipping the Air
25 National Guard, as authorized by law; expenses for repair,

H:\SUBCOMMITTEE\2014 BILL.XML\DEFENSE SUBCOMMITTEE MARK.XML

5

1 United States Code, or while serving on active duty under
2 section 12301(d) of title 10, United States Code, in con-
3 nection with performing duty specified in section 12310(a)
4 of title 10, United States Code, or while undergoing re-
5 serve training, or while performing drills or equivalent
6 duty, and expenses authorized by section 16131 of title
7 10, United States Code; and for payments to the Depart-
8 ment of Defense Military Retirement Fund,
9 \$1,875,536,000.

10 RESERVE PERSONNEL, MARINE CORPS

11 For pay, allowances, clothing, subsistence, gratuities,
12 travel, and related expenses for personnel of the Marine
13 Corps Reserve on active duty under section 10211 of title
14 10, United States Code, or while serving on active duty
15 under section 12301(d) of title 10, United States Code,
16 in connection with performing duty specified in section
17 12310(a) of title 10, United States Code, or while under-
18 going reserve training, or while performing drills or equiv-
19 alent duty, and for members of the Marine Corps platoon
20 leaders class, and expenses authorized by section 16131
21 of title 10, United States Code; and for payments to the
22 Department of Defense Military Retirement Fund,
23 \$665,499,000.


2. FY2014 하원 Committee Report sample-국방부

[FULL COMMITTEE PRINT]

113TH CONGRESS <i>1st Session</i>	HOUSE OF REPRESENTATIVES	REPORT 113-xxx
--------------------------------------	--------------------------	-------------------

DEPARTMENT OF DEFENSE
APPROPRIATIONS BILL, 2014

R E P O R T
OF THE
COMMITTEE ON APPROPRIATIONS
[TO ACCOMPANY H.R.]



JUNE 7, 2013.—Committed to the Committee of the Whole House on the
State of the Union and ordered to be printed

[FULL COMMITTEE PRINT]

113TH CONGRESS }
1st Session

HOUSE OF REPRESENTATIVES

{ REPORT
113-xxx

DEPARTMENT OF DEFENSE
APPROPRIATIONS BILL, 2014

R E P O R T

OF THE

COMMITTEE ON APPROPRIATIONS

[TO ACCOMPANY H.R.]



JUNE 7, 2013.—Committed to the Committee of the Whole House on the
State of the Union and ordered to be printed

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

80-086

WASHINGTON : 2013

[FULL COMMITTEE PRINT]

113TH CONGRESS } <i>1st Session</i>	HOUSE OF REPRESENTATIVES	{ REPORT 113-XX
--	--------------------------	--------------------

DEPARTMENT OF DEFENSE APPROPRIATIONS BILL, 2014

JUNE 7, 2013.—Committed to the Committee of the Whole House on the State of
the Union and ordered to be printed

Mr. YOUNG of Florida, from the Committee on Appropriations,
submitted the following

R E P O R T

[To accompany H.R.]

The Committee on Appropriations submits the following report in explanation of the accompanying bill making appropriations for the Department of Defense, and for other purposes, for the fiscal year ending September 30, 2014.

BILL TOTALS

Appropriations for most military functions of the Department of Defense are provided for in the accompanying bill for fiscal year 2014. This bill does not provide appropriations for military construction, military family housing, civil defense, and military nuclear warheads, for which requirements are considered in connection with other appropriations Acts.

The President's fiscal year 2014 budget request for activities funded in the Department of Defense Appropriations Act totals \$515,911,915,000 in new budget obligational authority for the base military bill.

COMPARATIVE STATEMENT OF NEW BUDGET AUTHORITY FOR 2013 AND BUDGET REQUESTS AND AMOUNTS RECOMMENDED IN THE BILL FOR 2014

(Amounts in Thousands)

*Enacted level does not include the Sec. 251A sequester or Sec. 3004 OMB ATB

	FY 2013 Enacted	FY 2014 Request	B111 Enacted	B111 vs. Enacted	B111 vs. Request
RECAPITULATION					
Title I - Military Personnel.....	127,033,073	130,399,881	129,649,180	+2,116,107	-730,701
Title II - Operation and Maintenance.....	173,494,558	175,037,941	174,074,024	+1,479,466	-123,917
Title III - Procurement.....	100,350,714	99,106,242	98,358,158	-1,994,556	-750,084
Title IV - Research, Development, Test and Evaluation.....	69,028,477	67,520,236	66,409,530	-3,518,947	-1,110,706
Title V - Revolving and Management Funds.....	2,214,024	2,278,527	2,141,527	-72,497	-135,000
Title VI - Other Department of Defense Programs.....	35,026,674	35,461,127	35,985,467	+458,793	+524,340
Title VII - Related Agencies.....	1,048,421	1,082,271	1,066,535	+18,114	-15,736
Title VIII - General Provisions (net).....	507,035	158,000	-2,844,571	-3,352,506	-3,002,571
Title IX - Overseas Contingency Operations (OCO).....	86,954,838	79,278,902	85,604,949	-1,349,889	+6,326,047
Total, Department of Defense.....	587,556,714	590,381,127	591,342,799	-6,219,915	+961,672
Scorekeeping adjustments.....	7,724,665	7,719,681	7,462,000	-262,665	-267,681
Less appropriations for subsequent years.....	---	-952,739	---	---	+952,739
Total mandatory and discretionary.....	605,371,714	597,148,069	598,804,799	-6,566,915	+1,656,730

N

	Fiscal year		
	FY12	FY13	FY14
Active Component Forces:			
Theater Army HQs	6	6	6
Corps HQs	4	4	3
Division HQs	10	10	10
Heavy Brigade Combat Team	17	17	16
Infantry Brigade Combat Team	20	20	20
Stryker Brigade Combat Team	6	8	8
Theater Aviation Group HQ	1	1	1
Combat Aviation Brigade	12	12	12
Sustainment Brigade HQ	13	13	12
Fire Brigade	6	6	7
Transportation Brigade Expeditionary	0	0	1
Maneuver Enhancement Brigade HQ	2	2	2
Battfield Surveillance Brigade	3	3	3
Forces Total	94	96	94
Army National Guard Forces:			
Division HQs	8	8	8
Heavy Brigade Combat Team	7	7	7
Infantry Brigade Combat Team	20	20	20
Stryker Brigade Combat Team	1	1	1
Theater Aviation Brigade HQ	4	4	4
Theater Aviation Group HQ	1	1	1
Sustainment Brigade HQ	10	10	10
Fire Brigade	7	7	7
Maneuver Enhancement Brigade HQ	16	16	16
Battfield Surveillance Brigade	7	7	7
Forces Total	71	71	71
United States Army Reserve Forces:			
Theater Aviation Brigade HQ	1	1	1
Sustainment Brigade HQ	9	9	9
Maneuver Enhancement Brigade HQ	3	3	3
Forces Total	13	13	13

DEPARTMENT OF THE NAVY

The fiscal year 2014 budget request supports battle forces totaling 280 ships at the end of fiscal year 2014, including 14 fleet ballistic missile submarines, ten aircraft carriers, 26 support ships, seven reserve ships, 223 other battle forces ships, 1,691 Navy/Marine Corps tactical/ASW aircraft, 637 undergraduate training aircraft, 502 Fleet Air Training aircraft, 308 Fleet Air Support aircraft, 257 reserve aircraft, and 257 aircraft in the pipeline. A summary of the major forces follows:

	Fiscal year		
	FY12	FY13	FY14
Strategic Forces			
Fleet Ballistic Missile Submarines	14	14	14
General Purpose	254	246	233
Aircraft Carriers	11	10	10
Surface Combatants	110	101	92
Submarines (attack)	54	55	55
Guided Missile (SSGN) Submarines	4	4	4
Amphibious Warfare Ships	30	31	29
Combat Logistics Ships	31	32	31
Mine Warfare	14	13	12
Support Forces	21	23	26
Support Ships	21	23	26

8

	Fiscal year		
	FY12	FY13	FY14
Mobilization Cat. A (Reserve)	8	8	7
Surface Combatants	8	8	7
Mine Warfare	0	0	0
Total Ships, Battlegroups (incl. Cat. A Reserve)	297	291	280
Auxiliaries/Sea Lift Forces:	102	100	94
Coastal Defense (Patrol Combatants)	10	13	13
Maritime Prosecution	18	12	14
MSC Reduced Operating Status	14	14	14
Ready Reserve Force Ships	48	46	46
Naval Aircraft:			
Primary Authorized (plus pipe)	3,563	3,555	3,652
Authorized Pipeline	266	251	257
Tactical/VASW Aircraft	1,668	1,688	1,691
Fleet Air Training	515	514	502
Fleet Air Support	222	225	308
Training (Undergraduate)	624	627	637
Reserves	262	253	257
Naval Personnel:			
Active:			
Navy	* 318,406	322,700	323,600
Marine Corps	198,193	197,300	190,200
* Temporary Strength in OCO		15,200	8,100
Reserves Navy:			
SELRES/Drilling Reserve	54,325	52,386	48,941
Fulltime Support	10,390	10,114	10,159
Navy Reserves Total	64,715	62,500	59,100
Reserves Marine Corps:			
SELRES/Drilling Reserve	37,323	37,339	37,339
Fulltime Support	2,221	2,261	2,261
Marine Corps Reserves Total	39,544	39,600	39,600

* FY2012 includes 3,836 sea-coast IA requested for temporary IA OCO missions.

DEPARTMENT OF THE AIR FORCE

The fiscal year 2014 Air Force budget request is designed to support active, guard, and reserve forces, including 55 combat coded fighter and attack squadrons and nine combat coded strategic bomber squadrons. The Inter-Continental Ballistic Missile force maintains 495 launch facilities/control centers with 450 Minuteman missiles. The budget also supports the critical airlift mission, including 21 active duty airlift squadrons. To accomplish the Air Force mission, the fiscal year 2014 budget supports a total force end strength of 503,400 (includes Active Duty, Air National Guard, and Air Force Reserve).

A summary of the major forces follows:

	Fiscal year		
	FY12	FY13	FY14
Strategic Airlift Squadrons:			
Active	16	16	15
Guard	6	6	4
Reserve	16	16	15
Tactical Airlift Squadrons:			
Active	10	10	6
Guard	21	21	19
Reserve	9	9	9
USAF Fighter and Attack Squadrons (Active, ANG, AFRC)	61	61	55

of \$1,479,466,000 above the fiscal year 2013 enacted level. The Committee recommendation includes increases in funding for operational training and peacetime operations in fiscal year 2014 over the level enacted in fiscal year 2013. The recommended levels will robustly fund operational training programs in fiscal year 2014. Requests for unit and depot level maintenance; facility sustainment, restoration and modernization; and base operations support program funding have been fully supported.

PROCUREMENT

In title III of the bill, the Committee recommends a total of \$98,356,158,000 for procurement.

Major initiatives and modifications include:

\$1,192,976,000 for the procurement of 73 UH-60 Blackhawk helicopters, an increase of \$146,000,000 and eight aircraft above the President's request.

\$801,650,000 for the procurement of 28 CH-47 Chinook helicopters, the same as the President's request.

\$506,976,000 for the procurement of 15 MQ-1 Unmanned Aerial Vehicles, a decrease of \$11,484,000 below the President's request.

\$740,401,000 for the procurement of 96 MSE missiles for the Patriot missile system, an increase of \$200,000,000 above the President's request.

\$231,327,000 for the procurement of 31 UH-72A Lakota helicopters, an increase of \$135,100,000 above the President's request.

\$374,100,000 for conversion of a third brigade set of Strykers to double V-hulls, plus Stryker nuclear, biological, chemical reconnaissance vehicle fielding support, the same as the President's request.

\$186,031,000 for the procurement of 53 M88A2 Improved Recovery Vehicles, an increase of \$75,000,000 above the President's request.

\$1,870,424,000 for the procurement of 21 EA-18G Growler electronic attack aircraft, a decrease of \$131,363,000 below the President's request.

\$75,000,000 for F/A-18E/F Super Hornet advance procurement to preserve the option of buying additional aircraft in fiscal year 2015.

\$3,121,365,000 for the procurement of 16 P-8A Poseidon Multi-mission aircraft, a decrease of \$68,624,000 below the President's request.

\$720,634,000 for the procurement of 25 UH-1Y/AH-1Z Helicopters, a decrease of \$29,328,000 below the President's request.

\$5,140,116,000 for the procurement of 29 F-35 Lightning Aircraft: six short take-off and vertical landing variants for the Marine Corps, four carrier variants for the Navy, and 19 conventional variants for the Air Force.

\$15,000,704,000 for the procurement of eight Navy ships, including one DDG-51 guided missile destroyer, two fully funded SSN-774 attack submarines, four Littoral Combat Ships, and one Afloat Forward Staging Base.

\$1,503,449,000 for the procurement of 18 C/HC/MC/KC-130J aircraft.

\$1,640,371,000 for the procurement of 18 MV-22 and three CV-22 Osprey aircraft, a decrease of \$23,000,000 below the President's request.

COMMITTEE BUDGET REVIEW PROCESS

During its review of the fiscal year 2014 budget request and execution of appropriations for fiscal year 2013, the Subcommittee on Defense held a total of ten hearings and four formal briefings during the period of February 2013 to May 2013. Testimony received by the Subcommittee totaled 1,063 pages of transcript. Hearings were held in open session, except when the security classification of the material to be discussed presented no alternative but to conduct those hearings in executive or closed session.

INTRODUCTION

The Committee recommendation for the fiscal year 2014 Department of Defense base budget is \$512,521,850,000, which is a decrease of \$3,390,965,000 below the request. The Committee recommendation for overseas contingency operations is \$85,768,949,000, which is an increase of \$5,046,795,000 above the request.

To reach the reduced base allocation, the Subcommittee has reviewed in detail the budget request, and found areas and programs where reductions are possible without adversely impacting the warfighter or modernization and readiness efforts. Examples of such reductions include: programs which have been terminated or restructured since the budget was submitted; savings from favorable contract pricing adjustments; contract/schedule delays resulting in fiscal year 2014 savings; unjustified cost increases or funding requested ahead of need; anticipated/historical underexecution; rescissions of unneeded prior year funds; and reductions that are authorized in the pending fiscal year 2014 National Defense Authorization Act. The Committee recommendation also restores unrealistic efficiencies included in the budget request.

FUNDING INCREASES

The Committee directs that the funding increases outlined in the tables for each appropriation account shall be provided only for the specific purposes indicated in the tables.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS BY MAJOR CATEGORY

ACTIVE, RESERVE, AND NATIONAL GUARD MILITARY PERSONNEL

In title I of the bill, the Committee recommends a total of \$129,649,180,000 for active, reserve, and National Guard military personnel, a decrease of \$750,701,000 below the budget request, and an increase of \$2,116,107,000 above the fiscal year 2013 enacted level. The Committee recommendation provides funding to increase basic pay for all military personnel by 1.8 percent as authorized by current law, effective January 1, 2014. The Committee recommends full funding to support the requested end strength levels for active duty and Selected Reserve personnel.

OPERATION AND MAINTENANCE

In title II of the bill, the Committee recommends a total of \$174,974,024,000 for operation and maintenance support to the military Services and other Department of Defense entities, a decrease of \$123,917,000 below the budget request, and an increase

\$340,391,000 for the procurement of 20 MQ-9 Reaper unmanned aerial vehicles, an increase of \$68,174,000 and eight aircraft above the President's request.

\$1,842,900,000 for the procurement of five Evolved Expendable Launch Vehicles, a decrease of \$10,000,000 below the President's request.

\$220,309,000 for the Israeli Cooperative Program Iron Dome, the same as the President's request.

\$100,000,000 for HMMWV modernization for the Army Guard, an increase of \$100,000,000 above the President's request.

RESEARCH, DEVELOPMENT, TEST AND EVALUATION

In title IV of the bill, the Committee recommends a total of \$66,409,530,000 for research, development, test and evaluation.

Major initiatives and modifications include:

\$235,384,000 for the development of the Warfighter Information Network—Tactical, a decrease of \$37,000,000 below the President's request.

\$592,201,000 for the development of the Ground Combat Vehicle, the same as the President's request.

\$784,823,000 for the continuation of the development of the replacement for the Ohio class ballistic missile submarine.

\$147,041,000 for the continued development of the E-2D Advanced Hawkeye aircraft.

\$157,937,000 for the continued development of the Next Generation Jammer, a decrease of \$99,859,000 below the President's request.

\$1,829,007,000 for the continued development of the F-35 Lightning Joint Strike Fighter aircraft, a decrease of \$67,146,000 below the President's request.

\$302,358,000 for the continued development of the Multi-mission Maritime Aircraft, a decrease of \$15,000,000 below the President's request.

\$379,437,000 for the development of a new penetrating bomber, the same as the President's request.

\$1,558,590,000 for the continued development of the Next Generation Aerial Refueling Aircraft, the same as the President's request.

\$322,832,000 for the continued development of the Space Based Infrared Satellite and associated ground support systems, the same as the President's request.

\$365,500,000, for the development of the Global Positioning System III operational control segment, a decrease of \$18,000,000 below the President's request.

\$2,867,319,000 for the Defense Advanced Research Projects Agency, an increase of \$2,232,000 above the President's request.

\$268,782,000 for the Israeli Cooperative Programs, an increase of \$173,000,000 above the President's request.

DEFENSE HEALTH PROGRAM

The Committee recommends a total of \$33,573,582,000 for the Defense Health Program to support worldwide medical and dental services for active forces and other eligible beneficiaries, an increase of \$519,054,000 above the budget request and an increase of \$858,278,000 above the fiscal year 2013 enacted level.

6

The Committee recommends funding to augment the request for enduring Traumatic Brain Injury and Psychological Health and Wounded, Ill and Injured requirements. To address these challenges of the Defense Health Program, the Committee recommends the following:

Traumatic Brain Injury and Psychological Health Research	\$125,000,000
Peer-Reviewed Spinal Cord Research	30,000,000
Peer-Reviewed Orthopedic Research	30,000,000

OVERSEAS CONTINGENCY OPERATIONS

In title IX of the bill, the Committee recommends a total of \$85,768,949,000 for overseas contingency operations.

Major initiatives and modifications include:

Military Personnel: The Committee recommends a total of \$9,644,798,000 for military personnel in title IX of the bill.

Operation and Maintenance: The Committee recommends a total of \$66,146,211,000 for operation and maintenance in title IX of the bill.

Procurement: The Committee recommends a total of \$7,187,146,000 for procurement in title IX of the bill.

Defense Health Program: The Committee recommends a total of \$904,201,000 for the Defense Health Program in title IX of the bill.

CLASSIFIED PROGRAMS

As described elsewhere in this report, the Committee's budget review of classified programs is published in a separate, detailed, and comprehensive classified annex. Adjustments to the classified programs are addressed in the classified annex accompanying this report.

FORCES TO BE SUPPORTED

DEPARTMENT OF THE ARMY

The fiscal year 2014 budget request is designed to support current budget guidance and the Army's continuing transformation of its operating forces to meet defense strategy. Current budget guidance directs the Active Component (AC) end strength to 490,000 by the end of fiscal year 2017, the Army National Guard (ARNG) end strength to 350,200 by the end of fiscal year 2017, and the United States Army Reserve (USAR) to maintain an end strength of 205,000.

By the end of fiscal year 2014, the AC will include six Army Service Component Command headquarters and one Army Component headquarters assigned to U.S. Forces Korea, three Corps headquarters, ten Division headquarters, 40 Brigade Combat Teams (BCTs), and 37 Multi-Functional Support Brigades. The exact number of BCTs to be inactivated in fiscal year 2014 has not yet been determined and will reflect both decisions on whether to re-organize the Army's BCTs and whether to accelerate the Army's reduction ramp. By the end of fiscal year 2014, the Army Force structure in the ARNG and the USAR will include eight ARNG division headquarters, 28 BCTs, and 60 multi-functional Support Brigades (48 ARNG and 12 USAR).

A summary of the major forces follows:

3. FY2014 Senate Committee Report sample- 국방부
(Defense Department)

Calendar No. 169

112TH CONGRESS }
1st Session }

SENATE

{ REPORT
112-77

DEPARTMENT OF DEFENSE APPROPRIATIONS BILL, 2012

SEPTEMBER 15, 2011—Ordered to be printed

Mr. INOUE, from the Committee on Appropriations,
submitted the following

REPORT

[To accompany H.R. 2219]

The Committee on Appropriations, to which was referred the bill (H.R. 2219) making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 2012, and for other purposes, reports the same to the Senate with an amendment, and recommends that the bill as amended do pass.

New obligatory authority

Total of bill as reported to the Senate	\$620,240,531,000
Amount of 2011 appropriations	660,105,830,000
Amount of 2012 budget estimate	646,415,743,000
Amount of House allowance	638,326,786,000
Bill as recommended to Senate compared to—	
2011 appropriations	– 39,865,299,000
2012 budget estimate	– 26,175,212,000
Amount of House allowance	– 18,086,255,000

CONTENTS

	Page
Background:	
Purpose of the Bill	5
Hearings	5
Summary of the Bill	6
Definition of Program, Project and Activity	6
Committee Initiatives	6
Title I:	
Military Personnel:	
Military Personnel Overview	9
Military Personnel, Army	10
Military Personnel, Navy	13
Military Personnel, Marine Corps	16
Military Personnel, Air Force	19
Reserve Personnel, Army	22
Reserve Personnel, Navy	24
Reserve Personnel, Marine Corps	26
Reserve Personnel, Air Force	28
National Guard Personnel, Army	30
National Guard Personnel, Air Force	32
Title II:	
Operation and Maintenance:	
Operation and Maintenance, Army	36
Operation and Maintenance, Navy	41
Operation and Maintenance, Marine Corps	48
Operation and Maintenance, Air Force	51
Operation and Maintenance, Defense-Wide	57
Operation and Maintenance, Army Reserve	62
Operation and Maintenance, Navy Reserve	64
Operation and Maintenance, Marine Corps Reserve	67
Operation and Maintenance, Air Force Reserve	69
Operation and Maintenance, Army National Guard	71
Operation and Maintenance, Air National Guard	74
Overseas Contingency Operations Transfer Account	77
U.S. Court of Appeals for the Armed Forces	77
Environmental Restoration, Army	77
Environmental Restoration, Navy	77
Environmental Restoration, Air Force	78
Environmental Restoration, Defense-Wide	78
Environmental Restoration, Formerly Used Defense Sites	78
Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid	78
Cooperative Threat Reduction Account	78
Department of Defense Acquisition Workforce Development Fund	78
Title III:	
Procurement:	
Aircraft Procurement, Army	82
Missile Procurement, Army	87
Procurement of Weapons and Tracked Combat Vehicles, Army	90
Procurement of Ammunition, Army	93
Other Procurement, Army	96
Aircraft Procurement, Navy	106
Weapons Procurement, Navy	112
Procurement of Ammunition, Navy and Marine Corps	116
Shipbuilding and Conversion, Navy	119
Other Procurement, Navy	121
Procurement, Marine Corps	130

	Page
Title III—Continued	
Procurement—Continued	
Aircraft Procurement, Air Force	134
Missile Procurement, Air Force	141
Procurement of Ammunition, Air Force	144
Other Procurement, Air Force	146
Procurement, Defense-Wide	151
Defense Production Act Purchases	158
Title IV:	
Research, Development, Test and Evaluation:	
Research, Development, Test and Evaluation, Army	163
Research, Development, Test and Evaluation, Navy	178
Research, Development, Test and Evaluation, Air Force	190
Research, Development, Test and Evaluation, Defense-Wide	204
Operational Test and Evaluation, Defense	219
Title V:	
Revolving and Management Funds:	
Defense Working Capital Funds	221
National Defense Sealift Fund	221
Title VI:	
Other Department of Defense Programs:	
Defense Health Program	223
Chemical Agents and Munitions Destruction, Defense	229
Drug Interdiction and Counter-Drug Activities, Defense	231
Joint Improvised Explosive Device Defeat Fund	231
Office of the Inspector General	231
Title VII:	
Related Agencies:	
Central Intelligence Agency Retirement and Disability System Fund	232
Intelligence Community Management Account	232
Title VIII: General Provisions	233
Title IX: Overseas Deployments and Other Programs:	
Department of Defense—Military	240
Military Personnel:	
Military Personnel, Army	241
Military Personnel, Navy	242
Military Personnel, Marine Corps	243
Military Personnel, Air Force	244
Reserve Personnel, Army	245
Reserve Personnel, Navy	246
Reserve Personnel, Marine Corps	246
Reserve Personnel, Air Force	247
National Guard Personnel, Army	247
National Guard Personnel, Air Force	248
Operation and Maintenance:	
Operation and Maintenance, Army	249
Operation and Maintenance, Navy	251
Operation and Maintenance, Marine Corps	252
Operation and Maintenance, Air Force	253
Operation and Maintenance, Defense-Wide	253
Operation and Maintenance, Army Reserve	254
Operation and Maintenance, Navy Reserve	254
Operation and Maintenance, Marine Corps Reserve	255
Operation and Maintenance, Air Force Reserve	255
Operation and Maintenance, Army National Guard	256
Operation and Maintenance, Air National Guard	256
Afghanistan Security Forces Fund	257
Afghanistan Security Forces Fund	257
Procurement:	
Aircraft Procurement, Army	258
Missile Procurement, Army	259
Procurement of Weapons and Tracked Combat Vehicles, Army	259
Procurement of Ammunition, Army	260
Other Procurement, Army	260
Aircraft Procurement, Navy	262
Weapons Procurement, Navy	263
Procurement of Ammunition, Navy and Marine Corps	263

	Page
Title IX—Continued	
Procurement—Continued	
Other Procurement, Navy	264
Procurement, Marine Corps	265
Aircraft Procurement, Air Force	266
Missile Procurement, Air Force	266
Procurement of Ammunition, Air Force	267
Other Procurement, Air Force	267
Procurement, Defense-Wide	268
National Guard and Reserve Equipment	269
Mine Resistant Ambush Protected Vehicle Fund	270
Research, Development, Test and Evaluation:	
Research, Development, Test and Evaluation, Army	271
Research, Development, Test and Evaluation, Navy	272
Research, Development, Test and Evaluation, Air Force	272
Research, Development, Test and Evaluation, Defense-Wide	273
Revolving and Management Funds: Defense Working Capital Funds	273
Other Department of Defense Programs:	
Defense Health Program	273
Drug Interdiction and Counter-Drug Activities, Defense	274
Joint Improvised Explosive Device Defeat Fund	274
Office of the Inspector General	277
General Provisions—This Title	277
Compliance With Paragraph 7, Rule XVI of the Standing Rules of the Senate	279
Compliance With Paragraph 7(c), Rule XXVI of the Standing Rules of the Senate	279
Compliance With Paragraph 12, Rule XXVI of the Standing Rules of the Senate	280
Budgetary Impact of Bill	282
Comparative Statement of Budget Authority	282

BACKGROUND

PURPOSE OF THE BILL

This bill makes appropriations for the military functions of the Department of Defense for the period October 1, 2011, through September 30, 2012. Functional areas include the pay, allowances, and support of military personnel, operation and maintenance of the forces, procurement of equipment and systems, and research, development, test and evaluation. Appropriations for foreign military assistance, military construction, family housing, nuclear weapons programs, and civil defense are provided in other bills.

HEARINGS

The Appropriations Subcommittee on Defense began hearings on March 1, 2011, and concluded them on June 28, 2011, after 10 separate sessions. The subcommittee heard testimony from representatives of the Department of Defense, other Federal agencies, representatives of organizations, and the public.

SUMMARY OF THE BILL

The Committee recommendation of \$620,240,531,000 includes funding to develop, maintain, and equip the military forces of the United States in nonemergency appropriations.

The fiscal year 2012 budget request for activities funded in the Department of Defense Appropriations bill totals \$646,415,743,000 in new budget authority including \$117,725,751,000 in contingency funding and \$513,700,000 in mandatory spending.

In fiscal year 2011, the Congress appropriated \$660,105,830,000 for activities funded in this bill. This amount includes \$513,024,981,000 in nonemergency appropriations and \$157,680,120,000 in emergency supplemental appropriations.

The Committee recommendation in this bill is \$39,865,299,000 below the amount provided in fiscal year 2011 and \$26,175,212,000 below the amount requested for fiscal year 2012. The Committee recommends a transfer of \$258,278,000 to the Department of Homeland Security [DHS] for requested Coast Guard activities more appropriately funded by DHS.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

The following table displays the recommendations for each title:

(In thousands of dollars)

	Fiscal year 2011 enacted	Fiscal year 2012 estimate	Committee recommendation
Title I—Military personnel	126,739,756	132,096,541	131,000,559
Title II—Operation and maintenance	165,560,124	170,759,313	162,549,531
Title III—Procurement	102,121,873	111,153,122	102,118,282

부록 2. 영국

2011 예산책임과 감사법

(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)

2011 CHAPTER 4

이 법은 웨일즈 감사원장(the Auditor General for Wales)에 관하여 규정한 2006년의 웨일즈정부법(the Government of Wales Act)의 부속서 5, 부속서 7의 개정, 감사원(the National Audit Office)의 설립 및 감사원장(the Comptroller and Auditor General)에 대한 조항을 규정하기 위해 예산책임청(the Office for Budget Responsibility)의 설립과 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility), 재무재표와 예산 보고서의 발행을 규정한 법이다.

〈2011년 3월 22일〉

이것은 현재 구성된 의회의 성직자의원·상·하원의 조언과 동의를 얻어 그와 같은 권한으로, 그리고 여왕폐하의 승인에 의해 다음과 같이 제정된다.

제1장 예산책임(BUDGET RESPONSIBILITY)

1. 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility)

- (1) 재무성(the Treasury)은 재정정책과 국채관리를 위한 정책의 실행과 형성과 관련하여 예산책임헌장을 문서로 준비하여야 한다.
- (2) 헌장에는 다음과 같은 사항을 규정하여야 한다.

- (a) 재무성은 국가재정정책 및 국채관리와 관련된 사항을 담당한다.
- (b) 재정정책과 관련하여 재무성은 국가재정 권한을 가진다.
- (c) 재무재표 및 예산보고서와 관련된 문제는 제2조 이하에서 다룬다.
- (3) 이 헌장은 제6조에서 볼 수 있듯 재무성이 담당하는 문제를 다룬다.
- (4) 재무성은 의회개시 전 헌장을 준비해야만 한다.
- (5) 재무성은 때때로 헌장을 개정할 수도 있다.
- (6) 헌장이 개정되는 경우에는 그 개정된 헌장은 의회개시 전 준비되어야 한다.
- (7) 헌장(또는 개정헌장)은 하원의 결의로 승인을 받을 때까지 효력을 발휘하지 않는다.
- (8) 재무성은 헌장 및 하원의 승인을 받은 개정헌장을 발행하여야 한다.

2. 연간예산 문서

- (1) 재무성은 재무재표와 예산보고서를 각 회계연도마다 준비하여야 한다.
- (2) 재무재표와 예산 보고서의 내용은 헌장에 규정된 다른 조항들에 반드시 따라야 한다.
- (3) 재무성은 의회 개시 전 각각의 재무재표와 예산보고서를 준비해두어야 한다.
- (4) 재무성은 재무재표와 예산보고서 각각을 발행하여야 한다.

3. 예산책임청(Office for Budget Responsibility)

- (1) 예산책임청을 설치한다.
- (2) 부속서(schedule) 1은 예산책임청에 관한 조항이다.

4. 예산책임청의 주요 의무

- (1) 예산책임청은 공공재정의 지속성에 관하여 시험하고 보고하는 것이 의무이다.
- (2) 본 조에 의하여 (3)항과 (4)항의 의무가 부과된다.
- (3) 예산책임청은 반드시 각 회계연도마다 최소한 2회씩 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
 - (a) 재정과 경제전망, 그리고
 - (b) 국가재정의 성과와 계획의 규모에 대한 평가
- (4) 또한 반드시, 각 회계연도마다 최소한 1회는 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
 - (a) 재정 경제 전망의 정확도에 대한 평가가 사전에 준비되어야 한다. 그리고
 - (b) 공공재정의 지속성에 대한 분석
- (5) 어떠한 전망이든, (3)항과 (4)항에 따라 예산책임청이 준비한 평가나 분석은 반드시 보고서에 포함되어야 한다.
- (6) 본조에 따라 예산책임청이 만든 보고서에는 보고서를 준비할 때 참작한 요소들에 대한 설명이 반드시 포함되어야 한다. (특히 아래와 같은 사항을 포함하여)
 - (a) 관청이 만든 주된 가정, 그리고
 - (b) 관청이 고려한 관련된 주된 위험들

5. 예산책임청의 의무이행

- (1) 예산책임청은 제4조에 의한 의무의 이행에 관련하여 완벽한 재량권을 가진다. (그러나 본 조의 (2)항과 (3)항, 그리고 제6조와 제7조의 사안은 제외된다.)
- (2) 예산책임청은 그 의무를 객관적으로 투명하고 공정하게 이행하여야 한다.

(3) 그 의무를 이행함에 있어서 관련된 어떠한 정부정책이 있을 때는, 예산책임청은

(a) 그러한 정책을 반드시 고려하여야 한다. 그러나 (b) 어떠한 대안 정책으로 인한 결과는 고려하지 않아도 좋다.

6. 주된 의무의 이행지침

(1) 예산책임헌장은 예산책임청에게 제4조의 의무를 어떻게 이행해야 하는지 지침을 규정한다. 특히 제4조의 (3)항 및 (4)항에서 요구하는 전망, 평가, 혹은 분석 준비를 위한 시간과 관련된 지침에 관하여 규정하고 있다.

(2) 그러나 헌장에는 예산책임청이 어떤 전망이나, 평가, 혹은 분석을 하는데 관한 수단에 관한 규정을 두어서는 안 된다.

(3) 예산책임청은 제4조 이하의 의무를 이행함에 있어서 본조에 의하여 이 헌장에 포함된 지침에 따라 일관되게 이행해야 한다.

(4) 만약 재무성이 본조에 의하여 이 헌장에 포함된 지침의 개정을 제안한다면, 개정지침의 초안은 이 헌장 제1조 (6항)에 규정된 의회 개시일 전에 개정헌장이 준비되기 최소한 28일 전에 반드시 발행되어야 한다.

7. 효과 등

예산책임청은 반드시 그의 기능을 효율적으로 그리고 비용효율이 높은 방향으로 이행하는 것을 목표로 하여야 한다.

8. 보고서

(1) 본 조는 제4조의 의무를 이행하기 위해 예산책임청이 만든 보고서에 적용된다.

(2) 예산책임청은 반드시 (a) 보고서를 발행하여야 하고, (b) 의회 개시 전에 준비하여야 한다. 그리고 (c) 그 보고서를 재무성에 송부하여야 한다.

9. 정보에 관한 권리

- (1) 예산책임청은 언제나 제4조의 의무를 이행하는 데 필요하고 그에 합리적으로 요구되는 정부의 모든 정보에 접근할 권리를 가진다.
- (2) 예산책임청은 어떤 사람이 보유하거나 책임지는 예산책임청이 합리적으로 그 목적을 위해 필요하다고 생각하는 지원이나 설명에 관한 정보에 대해 요구할 자격이 주어진다.
- (3) '정부의 정보'란 각료 혹은 정부 각처가 가진 정보를 뜻한다.
- (4) 본조는 어떠한 설명이나 지원의 제공 혹은 정보의 폭로를 제한하거나 금지하는 법규 혹은 법률의 제정을 규정한다.

10. 대체된 법정조항

본 장의 규정들에 의하여 다음의 조문은 폐지된다.

- (a) 1975년 산업법(the Industry Act 1975) 제27조의 부속서 5(경제모델과 전망)
- (b) 1998년 재정법(the Finance Act 1998) 155조에서 157조 (재정안정성)
- (c) 2010년 재정책임법(the Fiscal Responsibility Act 2010)

제2장 감사(NATIONAL AUDIT)

감사원장(Comptroller and Auditor General)

11. 감사원장

- (1) 감사원장(웨일즈에서는, Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol)은 존속한다.
- (2) 감사원장은 여왕의 특별임명장에 의해 임명된다.

- (3) 여왕의 임명권한은 하원의 연설에 대해 행사할 수 있다.
- (4) 수상은 그 연설에 대해 동의한다.
- (5) 그렇게 하기 위해 수상은 반드시 공공회계위원회(Committee of Public Accounts) 위원장의 임명 동의를 얻어야 한다.
- (6) 임명된 감사원장은 10년의 임기를 가진다.
- (7) 재임은 금지되어 있다.

12. 자격 등

- (1) 감사원장은 단독법인으로 기능한다.
- (2) 감사원장은 하원의원으로서의 직위를 유지한다.
그러나 1978년 하원법(the House of Commons(Administration) Act 1978) 제4조(4)항(이 법은 직원의 고용과 관련한 하원법의 적용 및 하원에 관하여 정하고 있다.)은 감사원장에 대해 적용되지 않는다.
- (3) 감사원장은 상원의원일 수는 없다.
- (4) 감사원장은 아래와 같은 사람이 고려될 수는 없다.
 - (a) 왕실의 고용인 혹은 대리인
 - (b) 왕실의 특권과 면제 혹은 이와 유사한 자격을 가진 자
- (5) 감사원장은 왕실을 대신하여 다른 직무를 겸할 수도 다른 임무에 지명될 수도, 추천될 수도 없다.

13. 보수약정

- (1) 감사원장으로 지명되기 전 보수약정 규정은 수상과 공공회계위원회 의장이 함께 만들어야 한다.
- (2) 보수약정
 - (a) 임금, 수당, 연금 및 다른 혜택에 관한 규정의 내용을 포함하여 규정된다.
 - (b) 때때로 하나 혹은 여러개의 요소들을 조정하기 위한 방법과 방식을 포함한다.

- (3) 그러나 어떤 요소도 성과급은 아니다.
- (4) 감사원장에 관한 보수약정은 국가공무원처럼, 특히 공무원 연금 제도(1972년 연금법(the Superannuation Act 1972) 제2조 10항에 규정된)를 준용하여 적용한다.
- (5) 본조에 규정된 지급금은 통합기금(the Consolidated Fund)이 부담하고 그로부터 지불된다.
- (6) 재무성은 본조를 보충하기 위한 목적으로 연금과의 형평을 고려하여 명령에 의하여 법규로 규정할 수 있다.
- (7) 제(6)항의 법규는 제(4)항에 규정된 연금의 경우를 포함한 국가공무원연금제도의 원칙을 수정된 조항에 적용하기 위하여 감사원장에 대한 연금지급금의 약정과 관련하여, 수정법정조항에 적용되거나 적용되지 않는 것을 규정한다.
- (8) 제(6)항 이하의 규정을 포함한 명령은 하원의 결의안에 의하여 실효된다.

14. 사임 혹은 해임

- (1) 감사원장은 수상에게 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.
- (2) 여왕은 양원에서의 연설을 통해 직권으로 감사원장을 해임할 수 있다.

15. 전 감사원장의 임용 등

- (1) 본조는 이 장에 의하여 감사원장으로 지명되었지만 더 이상 직위를 유지하지 않는 자에게 적용된다.
- (2) 다른 직무를 시작하기 전에
 - (a) 그 부서와 직위는 공공회계위원회에 의해 특정되어야 한다. 또는
 - (b) 그러한 특정에 관한 다른 약정 혹은 동의에 들어가기 이전에 반드시 위원회에 의해 특정된 사람과 협의하여야 한다.

- (3) 제(4)항과 (5)항은 감사원장이 아니게 된 다음날로부터 기산하여 2년의 기간동안 적용된다.
- (4) 전 감사원장은 다음과 같은 사항이 금지된다.
 - (a) 왕실에 의하거나 대신하여 지명되고, 추천된 사람으로서의 직위를 유지해서는 안 된다.
 - (b) 다른 기관이나 다른 사람의 계정이 감사원장의 검사를 위해 열어두어야 하거나 법정규정에 의해 감사와 검사가 요구되는 계정을 가진 그러한 기관의 구성원이나, 국장, 공무원이나 다른 사람의 고용인이어서는 안 된다.
- (5) 그 인물은 어떠한 자격으로도 다음과 같은 직무를 제공해서는 안 된다.
 - (a) 왕실 혹은 타 기관 혹은 왕실을 대변하는 다른 사람에 관한 직무를 수행해서는 안 된다.
 - (b) 다른 기관이나 다른 사람의 계정이 감사원장의 검사를 위해 열어두어야 하거나 법정규정에 의해 감사와 검사가 요구되는 계정을 가진 그러한 기관이나 다른 사람의 고용인이어서는 안 된다.
- (6) 그러나 제(4)항과 (5)항은 다음과 같은 직무를 수행하는 것을 금지하지 못한다.
 - (a) 스코틀랜드의 감사원장(Auditor General for Scotland)
 - (b) 웨일즈의 감사원장(Auditor General for Wales)
 - (c) 북아일랜드의 감사원장(Comptroller and Auditor General for Northern Ireland)

16. 업무규정

감사원장은 협정에 따라 감사원장으로 재직하게 되면 영국 국내의 어떠한 곳에서든 자국민을 위해 그 업무를 수행하여야 한다.

17. 기 능

- (1) 감사원장은 1983년 감사법(the National Audit Act 1983) 제2장에 의해 규정된 조사를 수행하며 완벽히 업무를 수행하여야 한다.
- (2) 제(1)항은 다음사항에 대해 수행되어야 한다.
 - (a) 제(3)항과 (4)항
 - (b) 다른 법정 조항
- (3) 감사원장은 반드시 그 역할을 비용효율이 높고, 충분히 수행하는 것을 목표로 하여야 한다.
- (4) 감사원장은 감사원장으로서 회계와 감사의 전문가로 업무를 수행함에 있어서 기준과 원칙을 적절히 고려하여야 한다.
- (5) 감사원장의 업무수행에 영향을 미치는 다른 규정은 아래와 같다.
 - (a) 1983년 감사법(the National Audit Act 1983) 제7조 A(본법의 18조에 삽입됨)는 감사원장이 공공회계위원회가 만든 제안을 고려할 것을 요구한다.
 - (b) 부속서 2와 제20조는 감사원(the National Audit Office)이라는 기관의 설립과 감사원장이 그 기관의 9명의 위원 중 1명이 될 것과 그의 최고책임자가 될 것을 규정하고 있다.
 - (c) 부속서 3은, 감사원과 감사원장의 관계에 관한 규정을 정한다.

18. 경제적인, 효율적이고 효과적인 검사

1983년 국가회계감사법의 제2장의 제7조 이하에서는 다음과 같은 사항을 적시하고 있다.

“제7조 A 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)의 제안이 장의 어떠한 검사의 수행여부를 결정함에 있어서 감사원장은 위원회의 제안을 고려하여야 한다.”

19. 기업의 감사

2000년 정부재원과 감사법(the Government Resources and Accounts Act 2000)의 제25조(감사원장의 검사) 제(10)항 이하에는 다음과 같은 내용이 삽입되어 있다.

“(11) 만약 2006년의 기업법(the Companies Act 2006) 제1조 (1)항에 의해 정의된 기업들에 관련된 조항과 관련된 유일한 기관일지라도, 제(10)항 (c)은 제(6)항 이하의 부분에 대해서는 적용되지 않는다.

기업법 제16장(감사)과 제(6)항의 상호작용과 관련된 규정은 기업법 제475조와 제482조를 보면 알 수 있다.

(12) 제(11)항에 의해 적용되지 않는 제(10)항(c)의 규정은 상원이나 하원의 결의안 이행의 실효에 관하여 규정한다.”

감사원(National Audit Office)

20. 감사원의 법인격

(1) 감사원(웨일즈에서는 Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol)은 법인체의 형태로 존재한다.

(2) 본장에서 “NAO”는 감사원(National Audit Office)을 뜻한다.

(3) 부속서2는 감사원 관련규정을 포함한다.

21. 효과 등

감사원은 그 기능을 효율적 그리고 비용효율이 높은 방향으로 수행할 것을 목표로 하여야 한다.

22. 감사원장과의 관계

부속서 3은 감사원과 감사원장과의 관계를 규율한다.

23. 감사원의 경비

- (1) 감사원의 경비는 의회에 의해 제공된 비용으로 충당한다.
(부속서 2의 제13조의 (5)항, 제24조 제(1)항의 문단 6의 제(2)항을 참조할 것)
- (2) 각 회계연도를 위해 감사원과 감사원장은 함께 감사원의 재원을 추정하고 준비하여야 한다.
- (3) 이것은 반드시 부속서 3(감사원과 감사원장의 직무수행을 위해 재원을 제공할 것을 요구한다.)의 제2조 제(1)항의 목적을 위해 요구되는 재원을 다루어야 한다.
- (4) 감사원의 위원장과 감사원장은 예산을 공공회계위원회(the Public Accounts Commission)에 함께 제출하여야 한다.
- (5) 국가회계위원회는 반드시
 - (a) 예산안을 검토하여야 한다.
 - (b) 하원이 개시되기 전에 만약 위원회가 적절히 검토한 수정안이 있다면 그것과 함께 준비하여야 한다.
- (6) 이것을 하는 동안 위원회는 국가회계위원회와 재무성의 조언을 고려하여야 한다.

기타규정과 보충규정

24. 배 상

- (1) 감사원장의 역할로 수행된 어떠한 감사, 검사 혹은 사찰과 관련하여 손해 입은 자에 의해 의무(계약의 여하를 불문하고)의 위반으로 야기된 부채의 결과로 손해를 입은 사람에게는 정리공채기금으로 보상해 주어야 한다.
- (2) 그 부채는 또 다른 손해 입은 사람(배상채권자)에게 넘겨서는 안 된다.
- (3) 다음은 배상받는 사람이다.

- (a) 감사원장(the Comptroller and Auditor General)
- (b) 감사원
- (c) 과거와 현재 감사원의 위원이었거나 위원인 자
- (d) 과거와 현재에 감사원의 직원이었거나 직원인 자

25. 해 석

(1) 이 장에서는

“감사원”은 제20조 (2)항에 그 의미를 규정하고 있다.

“공공회계위원회(Public Accounts Commission)”는 1983년 감사법(the National Audit ACT 1983) 제2조에 의해 설립된 기관이다.

“법정조항”은 법 혹은 하급법원(1978년 해석법(the Interpretation Act 1978) 제21조(1)항에서의 의미)을 뜻하며 그것의 통과여부는 불문한다.

“재원의 사용”은 2000년 정부자원회계법(the Government Resources and Accounts Act) 제27조에서 찾을 수 있다.

(2) 본 장의 규정에 대해서는 각각 회계연도가 있다.

(a) 회계연도는 지정된 일자로부터 시작되고 다음 3월 31일자로 끝난다.

(b) 각 각 12개월의 연속된 기간으로 구성된다.

(3) 제(2)항의 (a) 문단에서 “지정된 일자”는 재무성의 명령과 규정에 의해 그 문단의 목적에 의해 지정된 날이다.

(4) 1983년 감사법(the National Audit ACT 1983) 제13조(국가회계위원회의 참고의 해석)는 그 법의 목적이 적용되는 것처럼 본장의 목적을 위해 적용된다.

26. 이행규정과 개정조항

(1) 부속서 4는 이행규정을 담고 있다.

(2) 부속서 5는 개정조항을 담고 있다.

웨일즈 감사원장(Auditor General for Wales)

27. 웨일즈 의회의 권한

부속서 6은 2006년의 웨일즈정부법(the Government of Wales Act 2006)의 개정조항을 담고 있다.

제3장 최종조항

28. 결과조항을 만드는 권한

- (1) 재무성은 규정에 따라 이 법의 조항과 그의 결과에 따른 적절한 조항을 만들 수 있다.
- (2) 본조의 규정은
 - (a) 이 법이 통과된 회기의 마지막 날 이전에 어떠한 조항 내지는 하위법원을 수정하거나 폐지할 수 있다.
 - (b) 보충의, 부수적인, 변천하는, 일시적인 혹은 구제하는 조항을 포함한다.
- (3) 본조의 규정은 법정명령에 의해 만들어진다.
- (4) 본조의 규정을 포함한 법정명령은 상하 양원 중 하나의 결의안에 의하여 폐지된다.
- (5) 본조 규정의 “하위법안”은 1978년 해석법 제21조 제(1)항에 의해 규정된다.

29. 효 령

- (1) 이 장은 이 법이 통과한 때로부터 효력을 발한다.
- (2) 제27조와 부속서 6은 이 법이 통과된 날로부터 2개월이 만료한 때에 효력을 발한다.
- (3) 이 법의 조항규정은 재무성의 법정명령으로 만들어진 규정에 의해 만들어진 조항과 함께 효력을 발한다.

(4) 제(3)항의 조항은

- (a) 별도의 목적을 위해 별도의 조항으로 존재한다.
- (b) 보충의, 부수적인, 결과적인, 과도기적인, 일시적인 혹은 구제하는 조항을 포함한다.

30. 범 위

- (1) 제(2)항을 조건으로, 이 법은 잉글랜드와, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드까지 그 범위가 확장된다.
- (2) 법률의 개정 혹은 폐지는 개정되고, 폐지된 법률과 같은 범위를 가진다.

31. 소제목

이 법은 2011 예산책임 및 감사법(the Budget Responsibility and National Audit Act 2011)으로 지칭된다.

부록 3. 프랑스

1. 2013년 임무에 연계된 지불자산(2013년 당초재정법률 제62, 63, 64조)

일반예산의 임무(MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL)	
Action extérieure de l'État	2,973
Administration générale et territoriale de l'État	2,555
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,358
Aide publique au développement	3,120
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,068
Conseil et contrôle de l'État	627
Culture	2,638
Défense	38,124
Direction de l'action du Gouvernement	1,209
Écologie, développement et aménagement durables	8,355
Économie	1,801
Egalité des territoires, logement et ville	7,998
Engagements financiers de l'État	56,149
Enseignement scolaire	64,002
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,625
Immigration, asile et intégration	671
Justice	7,693
Médias, livre et industries culturelles	1,216
Outre-mer	2,039
Politique des territoires	321
Pouvoirs publics	991
Provisions	34
Recherche et enseignement supérieur	25,935
Régimes sociaux et de retraite	6,543
Relations avec les collectivités territoriales	2,738
Remboursements et dégrèvements	96,164
Santé	1,288
Sécurité	17,620
Sécurité civile	440
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,403
Sport, jeunesse et vie associative	470
Travail et emploi	10,316
Total pour le budget général (A)	395,484

* Les crédits autorisés par la loi de finances sont constitués:

- d'autorisations d'engagement (AE) ;
- de crédits de paiement (CP).

Les informations du présent document ne portent que sur les CP, qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou

payées, au cours de l'année 2013, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE autorisées.

부속예산의 임무(MISSIONS DE BUDGETS ANNEXES)	
Contrôle et exploitation aériens	2,095
Publications officielles et information administrative	213
Total pour les budgets annexes (B)	2,308
특별할당계정의 임무	
(MISSIONS DE COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE)	
Aides à l'acquisition de véhicules propres	404
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1,417
Développement agricole et rural	110
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	825
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	605
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	1,067
Participation de la France au désendettement de la Grèce	149
Participations financières de l'État	13,140
Pensions	56,106
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	325
Total pour les comptes d'affectation spéciale (C)	74,525
재정협력계정의 임무	
(MISSIONS DE COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS)	
Accords monétaires internationaux -	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7,526
Avances à l'audiovisuel public	3,448
Avances aux collectivités territoriales	93,407
Avances aux organismes de sécurité sociale	9,493
Prêts à des États étrangers	1,027
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	25
	114
Total pour les comptes de concours financiers (D)	926
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) OUVERTS POUR L'ENSEMBLE DES	
MISSIONS DE L'ÉTAT (A+B+C+D)	587,243
Évaluation des CP à ouvrir en raison des fonds de concours	3,336
<i>Dont :</i>	
- missions du budget général	3,320
- missions de budgets annexes	16
TOTAL GÉNÉRAL (CP ouverts + CP prévisibles sur fonds de concours)	590,579

〈국문초록〉

지출승인법의 운영에 관한 연구
- 미국, 영국, 프랑스를 중심으로 -

정창훈 · 정성호 · 강인재

사회·경제적 환경이 변함에 따라 국가의 재정통제의 틀도 새롭게 정립되어야 하는데, 이는 입법적 가치에 기반한 전통적인 의회의 정치적 통제와 함께 관리적 측면에서 성과를 제고하여야 한다는 행정적 논리의 부각이라 할 수 있다. 지출승인법이 재정민주주의의 핵심적인 기제로 작용하는 점은 분명하나 이 과정에서 각국의 정치문화, 관련자들의 전문성과 행정부 내, 행정부와 의회 간의 예산에 대한 실질적인 토론이 중요하게 작용하고 있다. 우리나라는 예산안이 법률안 형태를 취하고 있지 않고, 지출승인법이 없어 집행방법, 사업추진체계 등을 포함한 집행 전반에 대하여 비선출직인 행정부 관리들에게 전권을 부여하고 있어, 재정민주주의 실현과 집행책임성 확보에 큰 장애가 되고 있다. 즉, 현행 예산이 법규범적인 측면에서 구속력이 적다는 문제와 함께 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 통계표의 형식을 취하기 때문에 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정한 방법이 없다는 한계가 있다.

국회에서 헌법개정이 필요한 지출승인법의 제정이 아닌 행정부의 재정집행을 통제하는 방안은 다음과 같다. 첫째, 국가재정법 개정을 통하여 대통령령으로 미국의 지출승인법과 비슷한 법률을 제정하는 방안, 둘째, 통합사업관리 일환으로 정부에서 수행하는 재정사업에 사업 목표, 사업원가, 집행의 모니터링, 사업의 성과를 유기적으로 연계시키는 방안, 셋째, 프랑스의 경우처럼 국가회계원과 같이 행정부와 독립된

전문성을 가진 기구를 통한 예산성립 및 집행의 적법성을 심사하고 잘못이 발견되었을 경우 정정을 요구할 수 있는 기관을 신설하는 방안, 넷째, 예산의 집행의 책임에 대한 사법부의 판결 강화 방안 등을 고려할 수 있다.

우리나라에서도 프랑스의 공공회계관리원과 같이 별도의 출납명령관을 두는 방안을 고려할 필요가 있으며, 국가회계법 제24조 내부통제에서 규정하고 있는 회계책임관을 실질화하는 방안을 동시에 강구해야 할 것이다. 관리통제에서 핵심적인 역할을 할 원가정보의 산출과 활용을 위해 국가재정법에 관련 규정을 마련하여 재정사업의 목표와 성과측정, 추진조직, 원가관리, 담당자를 특정화하여 재정사업 전반에 대한 통합적인 관리를 유도할 필요가 있다.

〈Abstract〉

A Study on the Operation of Appropriation Act Focusing on U.S.A, U.K and France

Changhoon Jung · Seong-Ho Jeong · Injae Kang

Fiscal control system in a democratic society is based on legal and political system and values such as fiscal democracy and constitutionality. Through effective fiscal control system, governments also try to improve performance in rapidly changing administrative setting recently. In the United States, Great Britain, and other advanced countries, appropriation act prescribes execution method, constraints, project goals, and other details. By so doing, the legislative branch effectively controls the executive branch, and also secures fiscal democracy and fiscal responsibility of the executive branch. However, unlike the United States and the Great Britain, Korea does not have appropriation act. As a result, the Korean executive branch exercises too much power in the budget execution stage. The lack of appropriation act is contrary to the idea of fiscal democracy, and it may result in fiscal irresponsibility by the executive branch.

The current Korean budget document just lists the names of project and its planned expenditure (amount), and it is just being passed in the legislative branch, without the requirement of president's signature. Thus, it is not an Act but rather a statistical budget table. In order to institute an appropriation act, Korea needs constitutional reform,

which is time-consuming and quite difficult in the short period of time. Nevertheless, the lack of control on executive budget execution should be addressed in a rational manner, and thus an institution of something like appropriation act is long overdue in Korea.

By analyzing appropriation act in the United States, Great Britain, and France, this study attempts to search for alternative fiscal control systems in lieu of appropriation act as a stop-gap measure in Korea. A couple ideas could provide such alternatives. First, by revising National Finance Act, Korea can introduce executive order in which measures to control executive budget execution methods and other details can be listed. Second, an institution of comprehensive project management system can be devised and implemented. In the comprehensive project management system, project goals, project costs, monitoring of budget execution, and project performance review system can be interlinked. Third, as in France, a separate national budget and accounting review board can be installed at the central government to monitor, control, and rectify budget execution and project management. Finally, by utilizing judicial branch, illegal, irresponsible, and inefficient budget execution by executive branch could be punished.

In sum, given current fiscal and legal constraints, we recommend an institution of comprehensive project management system appears to be one of the best options.

〈저자 약력〉

정창훈

미국 University of Georgia 행정학 박사
미국 Auburn University 정치학과 행정학프로그램 교수
현, 인하대 행정학과 교수

정성호

연세대학교 행정학 박사
연세대학교 기획처 선임연구원
현, 대통령소속 지방자치발전위원회 실무위원
강원대학교 행정학과 연구교수

강인재

서울대학교 행정학 박사
전북대학교 교수
한국정부회계학회 회장
현, 재정공학연구소 소장

지출승인법의 운영에 관한 연구

- 미국, 영국, 프랑스를 중심으로 -

2013년 12월 24일 인쇄
2013년 12월 31일 발행

저 자 정창훈 · 정성호 · 강인재

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로28길 28

Tel. 02)-2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 알래스카인디고(주)

©한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-717-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000원

