

예·결산 제도상 국회와 정부간의 권한 조정에 관한 연구

A Study of Adjustment of Authority between
the National Assembly and the Government
in Korean Budget and Account Systems

연구자 : 김배원(부산대 법대 교수)
Kim, Bae-Won

2004. 12.

국문 요약

우리나라의 예·결산제도는 1948년 헌법에서부터 현행헌법하의 2004 회계연도까지 단기적·미시적 예산편성방식을 답습해왔다. 2004년에 들어 정부는 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성(Top-down 예산편성) 제도, 성과관리제도, 디지털·회계시스템 구축 등 4대 재정개혁과제를 설정하고 추진하면서, 2005 회계연도 예산편성에서는 이미 이러한 개혁적 예산편성방식으로 예산안을 편성하였다. 뿐만 아니라 정부는 2004년 10월에 이러한 재정개혁을 골자로 하는 ‘국가재정법안’(이하 ‘법안’이라 한다.)을 국회에 제출하였다. 이 법안이 법률로 제정되면 2005년 1월 1일부터 시행될 것으로 예상된다.

현 정부의 개혁적 재정정책과 법안상의 예산회계제도를 함께 고려하면서 예산과정상 국회와 정부간의 권한조정에 대하여 요약해보면 다음과 같다.

(1) 예산편성과정

1) 국가재정운용계획의 수립과 확정

중장기적·거시적 예산편성과정의 출발점은 국가재정운용계획을 수립하고 확정하는 것이다. 이에 대하여 법안은 국가재정운용계획을 정부가 수립하여 국회에 제출하도록 의무지우고 있다(제6조). 국가재정정책의 기본이며 지표가 되는 이 계획의 수립과 확정에는 정부와 국회가 상호협력할 수 있는 권한과 절차가 마련되어야 한다. 정부의 계획수립권과 그에 대한 국회의 의결권을 통하여 계획이 확정될 때, 재정의 전문성과 민주성을 동시에 충족시키는 절차가 될 것이다.

2) 예산편성지침의 전속적 작성권

예산편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함할 수 있도록 한 것은 국가재정운용계획과 예산편성을 연계시키기 위한 것이다(법안 제26조).

국가재정운용계획에 국회가 관여하였으므로, 이 계획에 의거한 예산편성 지침 - 지출한도 포함 - 의 작성은 예산의 전문성과 통일성을 담보하기 위하여 정부의 전속적 권한으로 해야 할 것이다.

3) 국회 등 독립기관의 예산편성자율권 확대

예산 총액배분 자율편성제도의 도입이 재정운용과정에서 각 부처의 전문성과 창의성을 발휘하도록 하기 위한 것이라면, 국회 등 독립기관의 독자적 예산편성권을 일정범위 내에서 인정할 수 있을 것이다. 즉, 국가재정운용계획과 예산편성지침 - 지출한도 - 에는 구속을 받으면서도 구체적인 미시예산편성에 있어서는 독자성을 인정하는 것이, 재정정책의 통일성 유지와 독립기관의 권력분립적 지위보장이라는 양자를 조화시킬 수 있는 방안이라고 보기 때문이다.

(2) 예산심의 · 의결과정

1) 예산의 정치성 합리화

국회에서의 예산심의 · 의결과정은 예산의 정치성과 합리성(효율성, 투명성, 건전성)이 대립하는 과정으로 나타난다. 이 과정에서 정치성을 합리화하기 위하여는 우선 정당강제를 축소하고, 당정협의를 인정하더라도 국회에서 야당의 일정한 역할을 보장하며, 상임위원회와 예산결산특별위원회의 기능을 분담하고, 심의과정의 투명성을 확보해야 할 것이다.

2) 예산의 합리성 확보

예산의 정치성이 불가피하다고 하더라도, 예산의 내용은 결국 합리성을 구현하는 것으로 나타나야 실질적인 재정민주주의를 실천하는 것이 된다. 정부의 재정에 관한 정보체계의 국회공유를 보장하고, 국회 자체의 전문성을 보강하면서 국회 전문기관의 정치적 중립성을 확보하는 것이 예산의 합리성을 제고하기 위한 관건이 된다. 거시예산-예산총액-과 미시예산에 대한 개별적 심의권 보장도, 예산의 합리성을 확보하고 상임위

와 예결특위의 구조적 문제를 해결하는데 도움이 될 것이다.

(3) 예산의 집행과 결산과정

예산의 집행과 결산과정에서 정부의 집행과정 및 집행결과에 대한 국회의 평가권을 부여하고 특히 결산시 성과평가를 차년도 예산편성에 반영하도록 정부에 의무지우면, 재정통제와 환류기능의 제고로 인하여 예산의 민주성과 효율성이 극대화 될 것이다.

요컨대, 예산의 정치성과 합리성은 상호 대립하면서도 재정의 민주성과 효율성·투명성·건전성을 충족시킨다는 측면에서 융화되어야 할 두 요인이다. 다만, 정치성은 그 절차에, 그리고 합리성은 그 내용에 중점을 두는 방향으로 나아가야 할 것이다.

※ 키워드 : 예·산결산제도, 국가재정법안, 국가재정운용계획, 총액배분
자율편성제도, 예산결산특별위원회

Abstract

Korean budget and account systems have followed the annual and micro-budgeting from 1948's Constitution to present Constitution. The budget in fiscal year 2005 is made up by some reform budget programs that set up and pushed ahead at 2004 by government. Those are the National Financial Management Plan, the "Top-Down" Preliminary Resource Allocation System, and the "Performance Management System", the Construction of Digital-account System. And also 'National Finance Bill'(below, called 'the Bill') that contains these main points was suggested to the National Assembly at October, 2004 by government. If it enact law, the bill would take effect on and after January 1, 2005.

Regarding the reformative financial policy of current government and the budget-accounting system on the Bill, I will summarize the adjustment of authority between National Assembly and government in the process of budget.

A. The process of preparing Budget Estimates

a) The formulation of National Financial Management Program

The starting point of middle or long-term and macro-budgeting is the formulation of national financial management program. At such a point, the bill place the government under an obligation to formulate and present national financial management program to the National Assembly(Article 6). The authority and procedure that the government and the National Assembly can do mutual cooperation must be prepared for drafting and deci-

sion of this plan that becomes an index and foundation of a national finance policy. It will become the procedure which fill the financial speciality and democracy simultaneously, when a plan is decided through the planning rights of the government and the voting rights of the National Assembly.

b) A exclusive right to make out a guideline for budgeting formation

The reason that the Bill prescribe spending-limits of the offices of the central government, which are included in the guideline for budgeting formation, is the purpose of relationship with both the national financial management program and the budgeting formation(Article 26). The National Assembly participate in the making of national financial management program. Therefore, for the speciality and coordination, the government must have a exclusive right to prepare for guideline of budgeting formation (include spending limits) according to the program,

c) A extension of self-control rights about budgeting formation in the independent organizations.

Because the intention of introducing total division and self-control budgeting system is the speciality and originality of each agency, we can approve the self-control rights about budgeting formation to the independent branch like National Assembly. That is, though these organizations are received a restraint by the national financial employ program and the guideline for budgeting formation, it is a right way that we approve peculiarity in a specific micro-budgeting. It is because this can secure both consistency of budget policy

and status of independent branches on the separation of powers.

B. The process of budget reviews and resolutions
(at the National Assembly)

a) Rationalizing the politics of budget

The process of budget reviews and resolutions at the National Assembly is a process of confrontation between politics and rationality (efficiency, clarity, soundness). For the purpose of rationalization of politics in this process, we should reduce the influences of political parties, ensure some role for non-government parties in the Assembly, divide the function of standing committee and Special Committee on Budget and Accounts, and secure a clarity through the course of budget reviews.

b) Ensuring rationality of budget

Although the politics of budget is inevitable, the contents of a budget should have a substantial financial democracy when it appears with embodying rationality. A key point to raise rationality of budget is that the government ensure holding budget informations in common with the National Assembly, and that we secure political neutrality of Assembly's budget branch and Assembly itself. And the ensuring of the right to investigate both macro (the total budget amount) and micro-budgeting to the National Assembly would support the rationality and the solution of structural problem about standing committee and the Special Committee on Budget and Accounts.

C. The process of execution and account

When the National Assembly has the authority for the estimation about execution and results through the process of account, and especially when the estimate of performance influences next fiscal year, the fiscal control and feed-back for the government are improved.

In short, although the politics are opposed to the rationality, both must be harmonized with each other. Because both politics and rationality fill the democracy, efficiency, clarity and soundness of budget. Especially, it must progress to the direction of which the politics emphasize the budgeting process and the rationality emphasize budgeting contents.

※ Key Word : Korean Budget and Account System, National Finance Bill, National Financial Management Plan, Top-Down Preliminary Resource Allocation System, Special Committee on Budget and Accounts.

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	7
제 1 장 서 설	15
제 2 장 외국의 예·결산제도	17
제 1 절 미국의 예·결산제도	17
I. 예산의 편성과정	17
1. 예산안의 성격과 중앙예산기관	17
2. 예산의 편성절차	18
II. 예산의 심의·의결 과정	21
1. 예산심의 기관	21
2. 예산의 심의·의결 절차	24
III. 예산의 집행 및 결산 과정	26
1. 예산의 집행절차	26
2. 결산(회계검사) 절차	27
제 2 절 영국의 예·결산제도	29
I. 예산의 편성과정	29
1. 중앙예산기관	29
2. 예산의 편성 절차	29
II. 예산의 심의·의결과정	31
1. 본회의 심의 및 공공정책 심의의 원칙	31
2. 예산의 심의절차	32
III. 예산의 집행 및 결산 과정	33

1. 예산의 집행절차	33
2. 결산절차	34
제 3 절 일본의 예·결산제도	36
I. 개 관	36
II. 예산의 편성과정	38
1. 종래의 예산편성과정	38
2. 경제재정자문회의 설치와 예산편성과정의 쇄신	39
III. 예산의 심의·의결과정	40
1. 개 관	40
2. 구체적인 예산심의·의결 절차	41
IV. 예산의 집행 및 결산과정	41
1. 개 관	41
2. 구체적인 예산의 집행 및 결산절차	42
제 4 절 예·결산제도의 비교법적 검토	44
I. 예산의 편성과정	44
II. 예산의 심의·의결과정	45
III. 예산의 집행 및 결산과정	46
제 3 장 우리나라 예·결산제도와 국가재정법안	49
제 1 절 개 관	49
I. 예·결산제도의 내용	49
II. 예·결산제도의 변천	52
1. 중앙예산기관(예산편성기관)의 변천	52
2. 예·결산심의제도의 변천	54
제 2 절 현행 예·결산제도	59
I. 개 관	59

II. 예산의 편성과정	61
1. 신규사업 및 주요 계속사업의 사업계획서 제출과 예산안 편성지침의 시달	61
2. 예산요구서제출·예산편성준비 및 사업별 심의·예산안편성	62
3. 정부예산안의 확정 및 국회제출	63
III. 예산의 심의·의결과정	64
1. 소관 상임위원회의 예비심사	66
2. 예산결산특별위원회의 종합심사	66
3. 본회의의 심의·의결	68
IV. 예산의 집행 및 결산과정	69
1. 정부의 예산집행 및 결산검사과정	70
2. 국회의 결산 심사과정	71
제 3 절 국가재정법안과 예·결산제도	72
I. 정부의 재정정책과 국가재정법의 제정	72
II. 국가재정법안의 주요 내용과 예·결산제도	73
1. 국가재정법안과 재정의 효율성·건전성	73
2. 국가재정법안과 재정의 투명성	74
3. 국가재정법안과 재정의 신축성	74
4. 국가재정법안과 재정에 대한 통제 강화	74
제 4 장 예·결산과정상 국회와 정부의 권한 조정방안	75
제 1 절 예산편성과정상의 문제점과 권한 조정방안	75
I. 예산편성 과정상의 문제점	75
1. 예산편성 방식의 문제	75
2. 예산편성기간의 단기성 문제	75
3. 부처별 사전협의 및 중·장기재정운용계획과의 연계성 부족 문제	76

II. 예산편성 과정상의 문제점 개선 및 권한조정 방안	77
1. 예산편성과정상의 문제점의 개선방안	77
2. 예산편성과정상의 권한 조정방안	82
제 2 절 예산 심의·의결과정상의 문제점과 권한 조정방안	84
I. 예산심의·의결과정상의 문제점	84
1. 예산심의·의결과정의 정치성과 단기성의 문제	84
2. 예산심의·의결과정상의 정보체계 및 전문성 확보의 문제	87
3. 예산심의·의결과정의 통제성과 효율성의 문제	89
II. 예산심의·의결과정상의 문제점 개선 및 권한 조정방안	92
1. 예산심의·의결과정상의 문제점 개선방안	92
2. 예산심의·의결과정상의 권한 조정방안	99
제 3 절 예산집행 및 결산과정상의 문제점과 권한 조정방안	100
I. 예산집행 및 결산 과정상의 문제점	100
1. 예산집행과정상의 문제점	100
2. 결산과정상의 문제점	101
II. 예산집행 및 결산 과정상의 문제점 개선 및 권한 조정방안	103
1. 예산집행 및 결산과정상의 문제점 개선	103
2. 예산집행 및 결산과정상의 권한 조정방안	104
제 5 장 결 론	107
참 고 문 헌	111

제1장 서설

지난 1997년의 IMF 위기 이후 중앙정부의 통합재정수지는 적자상태에 있고, 중앙정부의 채무는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 우리나라의 재정적자는 선진국과 비교할 때 아직은 심각한 수준은 아니지만, 지속적인 재정수요의 확대를 감안할 때 이에 대한 대책마련은 시급하다. 그동안 국회와 정부의 국가재정의 건전화, 투명성과 책임성의 제고를 위한 노력에도 불구하고, 예·결산 제도 자체의 문제점, 법제의 미비나 전문성의 부족 등으로 실질적인 개선이 이루어지지 못한 점들도 많다.

우리나라의 예산결산제도는 최근 5년간 주요한 변화를 보였는데, 1999년 공무원 예산성과금제도의 실시, 2000년 국회 예산결산위원회의 상설화, 2001년 기금예산운용계획안(2003회계년도부터)과 기금결산(2001회계년도부터)의 국회심의·의결사항으로 확정, 2003년에는 국회재정제도개혁특별위원회의 설치, 예산결산특별위원회에 결산심사소위원회의 구성과 운영 등이 대표적인 것들이었다. 그리고 2004년 3월에는 국회의 전문성 제고를 위하여 국회예산정책처를 개칭하였다.

2004년 현재, 정부는 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성(Top-down 예산편성)제도, 성과관리제도, 디지털·회계시스템 구축 등 4대 재정개혁과제를 설정·추진하면서, 지난 16대 국회에서 추진하다가 보류된 국가재정법¹⁾ 등 재정관련 법률의 정비작업도 추진하고 있다. 정부는 국가재정법안의 제안이유를 “재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써, 재정운용계획, 예산 총액배분 자율편성, 성과관리 등 재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이려는 것”이라고 하였다. 국가재정법안은 그 시행일을 2005년 1월 1일로 하고(부칙 제1조), 현행 예·결산제도의 기본법을 이루는 예산회계법과 기금관리기본법은 이를 각

1) 정부(기획예산처장관)는 2004년 7월 5일 ‘국가재정법안’을 입법예고(기획예산처공고 제2004-11호)하였으며, 2004년 10월 국무회의에서 의안번호 제852호로 국가재정법안을 의결하고 10월 19일 국회에 제출하였다.

제1장 서설

각 폐지한다고 하고 있다(부칙 제2조). 그러므로 국가재정법이 제정되어 시행되면 현행 예·결산제도는 여러 가지 면에서 바뀔 수밖에 없다.

여기에서는 외국의 예·결산제도를 간략하게 살펴본 뒤에 우리나라의 예·결산제도와 국가재정법안을 서술하고 검토한다. 그리고 이들을 바탕으로 예·결산 과정상의 문제점과 그에 대한 개선방안을 살펴보면서 국가재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고하기 위한 국회와 정부 간의 예·결산 과정상 권한 조정에 대하여 고찰하고자 한다.

제 2 장 외국의 예·결산제도

제 1 절 미국의 예·결산제도

I. 예산의 편성과정

1. 예산안의 성격과 중앙예산기관

(1) 예산안의 내용과 특징

미국의 예산은 법률의 형식으로 성립된다. 미국의 행정부는 법률안의 의회제출권이 없기 때문에 대통령이 매년 제출하는 예산안은 의회가 입안하는 세출예산법안의 참고자료에 불과하다. 따라서 예산안 자체가 심의대상은 되지 못한다.

또한 미국의 예산안은 우리나라와 같이 세입세출에 관한 총예산안이 아니라 영국의 전통에 따라 세출에만 중점을 두고 세입이나 조세정책에 대해서는 소홀히 하고 있는 것이 특징이다. 미국에서의 세입은 재무성의 소관사항으로 세입계획의 제출이나 세입에 관한 증언은 재무장관이 행하고, 행정부의 세입계획을 의회에 제출하는 시기도 예산안이 완성되는 1월중이 아니라 2월이나 3월로 되어 있다. 또 의회의 심의과정에 있어서도 세출은 상하 양원의 세출위원회 소관이나 세입은 하원 세입위원회와 상원의 재정위원회 소관으로 구별되어 있다.²⁾

(2) 중앙예산기관

미국의 예산편성과정을 관장하고 주도적 역할을 담당하는 중앙예산기관은 대통령 직속의 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)이다. 예산제도 시행 초기에 예산편성은 각 부별로 작성되어 각각 별개로 의회에 제출되었다. 그러나 이런 방식의 비효율성이 문제되자

2) 이와 관련하여 1974년 의회예산법 제정시 상하 양원에 예산위원회를 설치하고 세출과 세입을 통합하려는 시도가 이루어졌으나 이때의 개혁도 '세출개혁'이었으며, 세입에는 큰 영향을 미치지 못했다. 유훈, 재무행정론, 법문사, 2003, 187면.

1921년의 예산회계법에 의거하여 행정부 전체의 예산을 통합하여 정부 예산안을 편성, 의회에 제출하는 기관으로 재무부 산하에 예산국을 설치하였고, 1939년에 예산국을 재무부에서 대통령 직속으로 옮기고, 1970년에는 관리예산처로 이를 개칭하고 조직을 개편했다.³⁾ 예산편성 과정에는 관리예산처 이외에 재무부(국정관리, 조세사업의 책정, 통화신용정책), 경제자문위원회(경제전망, 경제정책 전반의 평가 담당), 국가안전보장회의(안전보장관계의 중요정책 및 예산책정)가 커다란 역할을 하고 있다.⁴⁾

2. 예산의 편성절차

연방정부는 회계연도(fiscal year, FY) 단위로 운영된다. 미국의 회계연도는 10월부터 9월까지로 회계연도 개시 19개월 전인 전전년도 3월에 관리예산처의 춘계사정으로 예산편성절차가 시작되어, 예산편성기간이 16개월에 이른다.⁵⁾ 미국의 예산편성 절차는 대체로 1)예산정책 협의와 예산편성지침의 작성 및 시달, 2)예산요구서의 작성 및 제출 3)예산의 사정 4)예산안의 확정 제출로 이루어져 있다.

(1) 예산정책 협의와 춘계사정을 통한 예산편성지침 작성 및 시달

관리예산처는 예산안 편성의 기본방침을 정하기 위해 재무부, 경제자문위원회 등 관계기관과 협의하여 경제전망(Economic Assumption 또는 Economic Projections)을 작성하고 예산규모에 대한 예측을 행한다.⁶⁾ 이 과정에서 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)에 협

3) Karen O' Connor, Larry J. Sabato, Stefan D. Haag, Gary A. Keith, Essentials of American Government, Addison Wesley Longman, Inc., 2002, at 166-67.

4) 장세진, 비효율적 예산지출의 원인 및 개선 방안, 서울사회경제연구소(국회 예산결산특별위원회), 2003. 6, 153면.

5) Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley, Barbara A. Bardes, American Government and Politics Today : 2003-2004, Brief Edition, Thomson/Wadsworth, 2004, at 234.

6) 미국 예산편성 과정에서 경제예측에 관하여는 Christopher J. Puckett, "IS THE EXPERIMENT OVER? THE OMB'S DECISION TO CHANGE THE GAME THROUGH A SHORTENING OF THE FORECAST", 11 Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 169, winter, 2004 참조.

조하기도 한다.⁷⁾ 대통령은 이것을 근거로 관리예산처 및 관계각료와 예산 전망 및 예산정책에 대해 협의한다.

또한 관리예산처는 매년 4월~6월에 춘계사정(Spring Preview)을 실시하는데 이는 예산편성지침을 작성하기 위한 자료를 얻기 위해 각 기관들과 협의하는 과정을 말한다. 춘계사정에는 각 기관의 예산책임자들이 참석하게 된다. 관리예산처장은 춘계사정을 바탕으로 대통령에게 예산연도(Budget year, BY)의 예산정책과 예산규모에 관한 계획안을 건의하고, 대통령은 이 계획안을 관리예산처장과 협의하여 전반적인 예산지침과 부처별 예산한도액(Budget Ceiling)을 설정한다. 그리고 관리예산처장은 매년 6월경에 ‘예산편성지침’(Call for estimates)을 작성하여 시달한다.⁸⁾ 이 지침에는 예산요구서의 작성을 위한 기본적인 전제, 예산제출기일, 예산의 형식, 구체적인 정책지침, 예산한도액 등이 규정되어 있다.⁹⁾

(2) 예산요구서의 작성 및 제출

각 기관의 예산요구서 작성은 예산편성지침이 시달되기 이전부터 시작된다. 4월경 각 기관의 예산책임자는 결정된 정책내용과 예산편성에 관한 안내지침인 예산요청서(Budget call)를 각 산하기관에 발송하고 각 부처는 이를 기초하여 예비적 예산요구를 마련한다. 그러나 각 부처의 예산요구서 작성은 예산편성지침을 받은 다음부터 본격화된다고 할 수 있다. 7~8월경 예산요구서 작성을 하면서 각 기관은 관리예산처의 예산사정관(Budget examiner)으로부터 기술적인 부분에 필요한 조언 및 지도를 받는다. 이렇게 예산편성지침에 근거하여 작성된 각 부처의 예산

7) 미국의 의회예산처(CBO)는 OMB와 별도로 5개년 경제예측 및 예산기준선 제시 등 예산편성과 심의를 위한 정보를 의회에 제공한다. Christopher J. Puckett, Ibid., at 175 ; 김형준, 김광동, 국회 정책·입법지원 시스템 구축 방안 : 정책기능 강화를 위한 비교 연구, 국회 예산결산특별위원회, 2003, 57면.

8) 원래 미국의 예산편성 과정은 각 기관들의 예산 요구들로부터 예산안을 형성하는 “bottom-up” 방식이었지만, 레이건 행정부부터 정부 예산의 효율적인 통합과 대통령의 예산 우선순위 반영 등을 위해 대통령과 OMB가 주도하는 “top-down” 방식으로 변화되었다. Karen O’ Connor, Larry J. Sabato, American Government, Allyn and Bacon, 1997, at 707.

9) 장세진, 전계논문, 154면.

요구서(Estimates of the agency)는 모든 기관이 일정기간 내에 동시에 제출하는 것은 아니다. 소규모 기관들은 9월 1일까지, 그 외의 기관들은 9월 15일까지, 그리고 의회와 법원 등은 10월 15일까지 관리예산처에 제출하도록 되어 있다.¹⁰⁾

(3) 예산의 사정

9월 1일부터 10월 중순에 걸쳐 각 부처로부터 예산요구서를 제출 받은 후 관리예산처는 이를 검토·사정하게 된다. 먼저 관리예산처 소속의 부처별 예산사정관(Budget examiner)들이 예산요구서를 사정하여 관리예산처장에게 건의서를 제출한다. 예산사정관은 각 부처에 대한 전문적인 사정관으로서 소관분야에 대해 상당한 지식과 경험을 소유하고 있다. 예산사정관들은 소관 예산안의 사정을 위하여 각 부처의 예산담당자나 행정책임자들로부터 사업계획의 내용과 관리운영에 관하여 설명을 듣는 청문(Hearings) 절차를 밟기도 한다. 그 후 사정관들의 건의서는 사정위원회(Review committee)에 의해 심의되고, 관리예산처장의 결정이 내려지면 이를 해당 부처에 통보한다. 각 부처는 이 결정에 대해 관리예산처장에게 재고요청을 할 수 있으며, 이에 대한 검토가 끝나 최종결정의 결과를 각 부처가 통보 받으면 부처의 예산요구서를 이에 따라 수정하여야 한다.¹¹⁾

(4) 예산안의 확정 제출

예산사정이 끝나갈 때쯤에 관리예산처는 재무성 및 경제자문위원회와 협의하여 경제전망 및 예산정책을 재검토하고 11월에는 이를 바탕으로 대통령에게 보고할 예산권고(Budget Recommendation)안을 작성하게 된다. 대통령은 예산권고를 검토하여 예산전체의 전제, 정책, 각 부처별 예산액을 결정하고 관리예산처는 각 부처의 장에게 대통령의 결정을 통지하며, 이에 따라 각 부처는 예산안을 재수정한다. 대통령의 예산권고

10) 유훈, 전계서, 185면 ; 장세진, 전계논문, 154-55면.

11) 유훈, 전계서, 185-86면 ; 장세진, 전계논문, 155면.

심사 후 관리예산처는 대통령의 중요정책에 대한 설명인 예산교서(The President's Budget Message)를 작성하고 대통령은 이를 검토·수정·승인하여 의회에 대하여 대통령 예산교서와 예산안을 제출한다.¹²⁾ 정부의 예산안은 보통 1월중에 완성되어 2월 첫째 월요일에 의회에 제출된다.¹³⁾

(5) 예산개정안 제출

대통령은 2월의 정부 예산안 제출 후의 법률제정 상황, 경제상황 등을 고려하여 4월 10일 및 7월 15일까지 예산의 개정안을 의회에 제출할 수 있는데, 그 시기는 일정치 않다. 4월 10일까지 행하는 개정은 업데이트(Update)라고 불리고, 7월 15일까지 행하는 개정은 연중검토(Mid-year Review)라고 불린다.¹⁴⁾

II. 예산의 심의·의결 과정

1. 예산심의 기관

의회는 예산심의권의 주체로서 실질적인 예산심의를 위해 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회와 재정위원회, 수권위원회 등 각종 위원회 및 소위원회와 의회예산처(CBO)를 두고 있다.¹⁵⁾ 이러한 현재의 조직 구성은 지나치게 분산된 의회의 예산과정을 통합하여 예산심의의 효율성을 기하고, 행정부에 비하여 미약한 예산 및 정책 관련 정보력을 강화하는 방향으로 지속된 개혁의 결과이다. 특히 1974년 의회예산법의 제정으로 예산위원회와 의회예산처가 설치된 것은 매우 획기적인 전기가 되었다.¹⁶⁾

12) 장세진, 전계논문, 156면.

13) 미국의 예산 절차를 월별 일정으로 정리한 것에 관하여는 Karen O' Connor, Larry J. Sabato, *supra* note 8, at 708.

14) 장세진, 전계논문, 156면.

15) 유훈, 전게서, 209-216면 참조.

16) 미국에서의 예산심의 조직 및 과정의 변천에 대해서는 Karen O' Connor, Larry J. Sabato, *supra* note 8, at 710-11 ; 유훈, 전게서, 204-209면 참조.

(1) 예산위원회(Budget Committee)

1974년 의회예산법에 의하여 상하 양원에 각각 설치된 예산위원회(Budget Committee)가 현행 예산심의과정에서 중요한 기능을 수행한다. 그러나 예산위원회가 세출위원회를 대치한 것은 아니며, 예산심의의 핵심은 아직도 세출위원회에 의한 심의에 있다. 즉 예산 총량과 세입 수준의 목표인 예산한도결의안은 예산위원회가 결정하고, 구체적인 세출 구성은 세출위원회가 심의하는 것이다.¹⁷⁾ 양원의 예산위원회는 매년 1개의 예산한도결의안을 의결하여 본 회의에 제출하며,¹⁸⁾ 기존의 사업과 새로운 사업이 세출에 미치는 영향을 분석하고 의회예산처의 운영을 감독한다. 또한 양원 예산위원회는 의회예산처의 지원을 받고 있으나, 별도로 각 원의 예산위원회가 전문위원을 위시한 직원들을 두고 있다.

한편 다른 상임위원회들이 비교적 자율성을 누리는 데 대하여 예산위원회는 상하 양원 각 당 지도부의 영향을 크게 받는다는 특징이 있다.

(2) 세출위원회

1974년 의회예산법의 제정으로 양원 세출위원회의 영향력은 다소 약화되었으나, 아직도 예산심의과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉 예산위원회가 제출한 예산한도결의안을 심의한다. 하원세출위원회는 1951년이래 50명~55명으로 구성되어 있고, 다수당 : 소수당의 비율은 3:2이며, 한번 임명되면 위원들이 거의 떠나지 않아 전문성이 인정되고 있다. 상원세출위원회는 27명으로 구성되어 있다.

(3) 세입위원회와 재정위원회

세입을 관장하는 위원회로 하원은 세입위원회(Ways and Means Committee)를 두고 있고, 상원은 재정위원회(Finance Committee)를 운영하고 있다. 양 위원회는 세입뿐만 아니라 세출도 관장한다. 하원

17) 장세진, 전계논문, 42-43면.

18) 초기에는 1·2차 예산한도결의안의 처리가 이루어졌지만 1980년대 초에 2차 예산한도결의제도가 폐지되었다. 유훈, 전계서, 218면.

세입위원회는 원래 25명의 위원으로 구성되어 있었고 1950년대 이래 분과위원회를 두지 않고 모든 업무를 세입위원회 전체회의가 관장했다. 그러나 1970대의 개혁으로 세입위원회의 청문회도 공개하고 4개의 분과위원회를 설치했으며, 정원도 37명으로 늘려 5개의 분과위원회를 설치하게 되었다. 상원재정위원회는 모든 세입법안이 하원에서 발의되기 때문에 다소 수동적이고 보수적이며 당쟁이 심하지 않은 위원회이다. 1974년 의회예산법은 그 개혁대상을 대체로 세출면에 한정시켰기 때문에 세입위원회나 재정위원회에는 거의 영향을 미치지 않았다.

(4) 수권위원회(authorizing committee)

기술한 예산위원회, 세출위원회, 세입·재정위원회 이외의 대부분의 상임위원회들이 ‘수권위원회’이다. 수권위원회의 수권이 이루어지면 그 한도액을 초과하지 않는 범위 내에서 세출위원회 등이 예산의결(appropriation)을 할 수 있는 것이다. 의회예산법에 따라 수권위원회는 새 회계연도에 모든 수권위원회의 소관사업이 소요로 할 예산의 추계를 2월 25일까지 예산위원회에 제출해야 하고, 모든 수권위원회는 수권법을 4월 15일까지 처리하여 예산위원회에 보고해야 한다.

(5) 의회예산처(GBO)

의회예산처는 1974년의 의회예산법에 따라 정부예산의 규모와 재정의 흑자 및 적자를 검토하기 위해 설립된 것이다. 따라서 의회예산처는 상하원 예산위원회의 요구에 따른 경제 및 예산 관련 정보를 제공한다. 그리고 예산과 관련한 장단기적 분석보고서를 작성함으로써 예산 집행의 우선순위를 검토한다.

의회예산처의 세부 업무는 다음과 같다.¹⁹⁾

- ① 중기재정계획: 세입세출에 관한 연동식 5개년 계획을 수립하고 매년 1년을 삭제하고 1년을 추가하여 보고한다.

19) 유훈, 전계서, 215면.

- ② 예산부담의 추계: 상하양원의 수권법이 향후 5년간 소요로 할 예산액을 추계하므로써 현재의 입법이 장기적으로 초래할 예산부담을 명백히 한다.
- ③ 행정부 예산의 대안작성: 이러한 대안들이 재정정책에 미치는 영향을 고찰하고 사업우선순위도 검토한다.
- ④ 정책분석: 예산에 영향을 미치는 여러 가지 현안문제에 대한 특수연구도 수행한다.
- ⑤ 목표액 초과여부 점검: 세출위원회 등에서 심의 중이거나 의결한 세출예산안의 예산액이 예산한도결의의 목표액을 초과하는 지 여부를 점검한다.

의회예산처는 7개국과 2개실로 이루어져 있으며 7개국은 예산분석국, 거시경제분석국, 조세분석국, 자원 및 통상국 등으로 이루어진다. 의회예산처 소장은 상하원 예산위원회의 추천을 받아 상하원 의장이 공동임명하고 임기 4년이며, 직원은 해당 분야 전문가로 구성되어 있다.²⁰⁾

의회예산처는 경제전망과 예산문제에 대한 독자적인 분석능력을 갖추므로써 의회가 예산심의 과정에서 행정부의 정보에만 의존하지 않도록 하는 중요한 기능을 하고 있다.

2. 예산의 심의·의결 절차

미국의 예산심의 과정은 1)정보의 수집과 예산한도결의안의 제출단계, 2)예산한도결의안의 의결단계, 3)세출예산법안의 의결단계, 4)조정법안의 의결단계로 구성되어 있다.²¹⁾ 그리고 심의 의결된 세출예산법안은 대통령 서명으로써 확정된다.

(1) 정보수집과 예산한도결의안의 제출

미국의 예산심의는 하원에서 우선 실시하나 원활한 예산심의를 위해 정부예산안은 상·하 양원에 동시에 송부된다. 송부된 예산서는 양원의

20) 의회예산처의 구체적인 조직에 대해서는 김형준, 김광동, 전개논문, 57-58면 참조.

21) 유훈, 전개서, 216-18면 참조.

예산위원회, 세출위원회 및 기타 상임위원회로 넘겨지고 예산위원회는 재무장관, 관리예산처장, 경제자문위원장과 같은 정부관계자들 및 다양한 방면으로부터 의견을 청취하는 등 예산정책에 필요한 정보를 수집한다. 그 후 예산심의회는 소관별로 13개의 소위원회로 나누어져 각각 공청회를 열어 예산안의 내용과 각 정부부처 등의 요구를 검토하게 된다. 예산위원회는 정부 예산안을 위시하여 수집된 정보와 자료에 의거하여 예산한도결의안을 작성하여 이를 본의회에 제출한다.

(2) 예산한도결의안의 의결

4월 중순까지 상하 양원이 각각 그 예산위원회로부터 제출된 예산한도결의안을 의결하고 양원협의위원회에 회부한다. 4월 15일까지 모든 상임위원회가 수권법안을 의결하여야 하며 예산한도결의안의 처리가 끝나야 한다. 예산한도결의의 핵심을 이루는 예산한도액은 다시 해당 위원회별로 할당되는데 세출위원회는 위원회들에게 할당된 목표액을 분과위원회별로 세분한다.

(3) 세출예산법안의 의결

세출위원회는 예산한도결의액을 준수하면서 세출예산법안의 심의 과정을 진행한다. 먼저 하원 세출위원회의 각 분과위원회가 청문회를 개최하고, 청문회가 끝나면 각 분과위원회가 세출예산법안(appropriation bill)과 보고서를 작성하여 세출위원회 전체회의에 제출한다. 그러나 동 위원회가 세출법안을 수정하는 일은 드문데 이는 각 분과위원회가 서로 다른 분과위원회의 의견을 존중하는 까닭이다. 다음에 세출위원회는 이를 하원 전체회의에 회부하여 심의하도록 한다.

하원에서 심의가 끝난 세출예산법안은 상원으로 이송되는데, 상원에서는 이를 상원 세출위원회에 회부하며 동 위원회는 이를 해당 분과위원회에 부의한다. 상원세출위원회 각 분과위원회의 청문절차는 하원과 대동소이하나 형식적인 면이 많고 단기간에 행해진다. 다음에 각 분과위원회는 세출법안 및 보고서를 작성하여 세출위원회에 제출하고 세출위원회는

거의 그대로 상원 본회의에 제출한다. 상원은 하원에서 삭감된 액의 일부분 또는 전부를 부활시키는 경우가 많다.

한편 상하 양 의원간에 의결의 차이가 있을 경우는 양원 협의위원회에서 타협·조정하고, 그 조정안은 상하 양원에서 별 이의 없이 통과된다.

(4) 조정법안의 의결

통과된 세출예산법안의 금액이 예산한도결의의 금액을 초과할 때에는 조정이 이루어진다.

(5) 대통령의 서명 및 거부권

심의 의결절차를 마친 세출예산법안은 의결되는 대로 개별적으로 또는 9월까지 기다렸다가 일괄적으로 대통령에게 송부되는데 만일 대통령이 거부권을 행사할 경우에는 예산법안 전체를 거부해야 하며, 특정 항목에 대한 거부(Line Item Veto)는 하지 못하도록 되어 있다.²²⁾

Ⅲ. 예산의 집행 및 결산 과정

1. 예산의 집행절차

미국의 예산집행절차는 각 부처에 예산이 배정되는 예산배정, 이를 다시 산하기관에 재배정하는 예산재배정, 각 산하기관이 예산을 사용하기 위한 지출원인행위, 지출원인행위를 근거로 수표를 발행하는 지출의 단계로 이루어진다.²³⁾

(1) 예산의 배정 및 재배정

예산배정의 목적은 예산의 부족을 방지하고, 예산을 절약하는데 있다. 또한 관리예산처는 예산배정을 통해 예산지출의 방향과 시기를 통제한다.

22) 미국의회는 1996년 3월 Line Item Veto Act를 제정하여 대통령에게 법률안에 대한 항목별 거부권을 인정했는데, 미국 연방대법원은 1998년 6월에 이 법률이 위헌이라고 결정했다. Clinton v. City of New York(U.S. Supreme Court 97-1374) 참조. Karen O'Connor, Larry J. Sabato, Stefan D. Haag, Gary A. Keith, supra note 3, at 140.

23) 장세진, 전계논문, 159-61면 참조.

다. 미국의 공금 수입, 관리 및 지출은 재무장관이 담당하기 때문에 세출 법안이 통과되면 먼저 재무장관과 회계검사원장이 연서하여 각 부처에 세출예산인증서(Appropriation Warrant)를 발부한다. 이에 따라 각 부처는 당초의 예산요구서와 의결된 예산의 차이를 조정하고, 세출예산법이 통과된 날로부터 10일 이내에 관리예산처에 예산배정요구서를 제출하게 된다. 예산배정요구서를 받은 관리예산처는 이를 사정하여 세출예산을 부처별, 분기별로 배정하되, 부처의 요구에 따라 사업별로 배정하기도 한다. 관리예산처의 승인을 받은 각 기관은 이에 구속되며 비상시를 제외한 모든 경우에 예산의 범위 내에서 지출원인행인을 해야 한다.

예산배정이 끝나면 각 부처는 월별 또는 분기별로 예산을 각 산하 기관에 다시 배정하는데, 이는 예산집행현황을 감독하고 과도한 지출원인행위를 방지하기 위한 것이다.

(2) 지출원인행위와 지출

각 부처는 지출원인행위를 배정된 세출예산 내에서 할 수 있다. 지출행위는 각 부처의 지출관에 의하여 12개 연방준비은행의 국고계정에 대해서 수표를 발행하는 형태로 이루어진다. 각 부처 지출관이 수표를 지급받기 위해서는 회계검사원(GAO)의 결제가 필요한데, 이러한 지출방식을 잠정지출방식(Provisional payment)이라고 한다. 또한 잠정지출방식 외에도 지출기간이 장기간 경과하였거나 문제가 있는 특정한 청구에 대해서는 회계검사원이 직접 그 지출을 감독하는데 이를 ‘직접결제’(Direct settlement) 방식이라고 한다.

2. 결산(회계검사) 절차

미국에는 우리나라의 결산에 해당하는 제도가 없는데, 이는 회계연도 독립의 원칙이 존재하지 않기 때문이다.²⁴⁾ 미국에서는 대체로 회계검사원 등에 의한 회계검사제도와 재무부가 의회에 제출하는 정부수지 및 잔고 종합보고서에 대한 검토로 세출예산의 지출을 통제하고 있는데, 정부

24) 유훈, 전계서, 290면.

수지 및 잔고 종합보고서는 예산에 대한 실적 보고의 형식으로 9월 30일에 끝나는 회계연도분을 보통 다음해 1월에 국회에 제출한다.

(1) 회계감사원에 의한 회계검사

미국의 회계감사권한은 1789년부터 1921년 예산회계법이 제정되기까지 법률에 의하여 재무부에 부여되어 있었다. 그러나 1921년 예산회계법의 제정으로 회계감사원(General Accounting Office, GAO)이 설치되었다. 미국의 회계감사원은 형식적으로 독립기관형이나 실질적으로 의회와 밀접한 관련을 갖는 기관으로서 회계감사원장(Comptroller General)은 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하며 임기는 15년이다.²⁵⁾

회계감사원은 일반행정국, 보건 및 교육국, 국가안보국, 지역 및 경제발전국, 회계정보관리국 등 6개국과 35개의 특정과제별 조직을 갖춘 방대한 조직으로 운영되고 있다.²⁶⁾

회계감사원은 정부 사업의 성과를 조사·분석하는 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 회계검사와 프로그램의 평가 권한 외에도 의회의 요청이 있으면 어떠한 문제라도 조사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 회계감사원의 기능은 다음과 같다.²⁷⁾ 첫째 연방정부와 공기업의 회계검사 및 청구권을 확정하고 지출을 거부하는 기능을 수행한다. 둘째 대통령의 지출연기 또는 지출거부 요청을 감시한다. 셋째 모든 정부사업과 그 실행계획에 대한 비용과 편익을 비교 분석한다. 넷째 프로그램을 분석·평가한다. 이외에도 의회의 위원회나 각 위원으로부터 요구사항을 검토·검사·정보 및 서비스 제공 등의 기능도 담당한다.

(2) 회계감사관(Inspector General, IG)에 의한 검사제도

미국 의회는 주요 연방기관과 부처에 감사관을 법정기관으로 설치하도록 하였고, 감사관들은 1978년에 제정되고 1988년에 개정된 감사관법

25) 미국은 의회의 요구에 따라 실시하는 감사가 85%에 이르고 있다. 미국의 감사원에 대하여 상세한 것은 감사원, 바람직한 감사원 상과 OECD국가의 감사원, 감사원, 2003, 12-23, 152-62면 참조.

26) 회계감사원의 구체적 조직에 대해서는 김형준, 김광동, 전계논문, 58-59면 참조.

27) 장세진, 전계논문, 162-63면.

에 의해 소속 기관에 대한 조사 및 감사결과를 정기적으로 의회에 보고하도록 되어 있다.²⁸⁾

제 2 절 영국의 예·결산제도

I. 예산의 편성과정

1. 중앙예산기관

영국의 예산편성권은 재무부(The Treasury)의 권한에 속하며, 직접 예산편성에 관여하는 것은 제2차관을 장으로 하는 공공지출부문(Public Expenditure)이다. 재무부는 공공 서비스 부문, 국내경제 부문, 해외 재정 부문, 경제고문 부문으로 구성되어 있어서 재정정책, 금융·통화정책 이외에 경제전망의 책정, 경제정책의 통합조정도 담당하고 있다.²⁹⁾ 재무성은 정부만 예산제안권을 보유하고 의회는 단지 예산안의 폐제삭감권만 가지는 영국의 예산편성 과정에서 중심적인 위치를 차지할 뿐 아니라 행정부 내에서 강력한 권한을 가지고 있다.³⁰⁾

2. 예산의 편성 절차

의원내각제 하에서 예산편성은 대통령제에 비하여 특히 중요한 의미를 가진다. 의회와 행정부가 밀접하게 연관되어 있는 것이 의원내각제의 본질이기 때문이다. 영국에 있어서 정부의 예산제안권 독점, 의회의 제한적인 예산심의, 그리고 1921년 이후 한 번도 예산안에 대한 수정이 없었던 관행에 의하여 영국에서는 정부의 ‘예산안’이 곧 ‘예산’이나 다름없게 되었다.³¹⁾

28) 김형준, 김광동, 전계논문, 58면.

29) 영국 재무성의 기능에 대해서는 Andy Norton and Diane Elson, What's behind the budget? - Politics, rights and accountability in the budget process, Overseas Development Institute, 2002, at 10 참조.

30) 영국의 재무성의 권한은 점차 축소하는 방향으로 개혁이 이뤄져왔는데 이에 대해서는 유훈, 전계서, 188-90면 참조.

31) 유훈, 전계서, 189면.

영국의 예산편성 절차는 1)예산회람과 예산요구서 제출 2)공공지출추계에 의한 수시적 예산조정과 재무성의 사정 3)예산안의 확정 및 제출로 이루어져 있다.³²⁾

(1) 예산회람과 예산요구서 제출

영국의 회계연도는 4월 1일부터 3월 31일까지이며, 예산안 편성은 전년 10월 1일경 재무성이 각 부처에 예산회람(Estimates Circular)을 발송함으로써 시작된다. '예산회람'은 우리나라의 '예산안편성지침'과 유사한 것으로 예산요구서를 제출함에 있어서 각 부처가 준수해야 할 각종 조건, 제출할 자료 및 현재의 경제적·재정적 상황에 대하여 언급하는 것이다. 이 예산회람에 의거하여 각 부처는 예산요구서를 작성하여 12월 1일까지 재무성에 제출해야 하는데, 영국에 특유한 공공지출추계 작성을 중심으로 재무성과 각 부처간에 상시적 협의가 이루어지기 때문에 이 예산요구서는 이미 사전에 재무성의 승인을 받은 사항의 종합이라고 할 수 있을 정도의 것이다.

(2) 공공지출추계에 의한 수시적 예산조정과 재무성의 사정

영국의 예산편성은 예산회람의 시달로부터 예산안 결정에 이르는 시간이 5개월에 지나지 않는다. 그것은 영국의 예산편성과정의 큰 특징 때문인데 재무성과 각 부처간 상설협의제와 연 1회 백서의 형식으로 발표되는 공공지출추계(Public Expenditure Survey) 때문이다.

공공지출추계는 불변가격을 기준으로 하는 5개년 재정계획으로 매년 11월에 발간된다. 5개년의 첫 년도는 현 회계연도(4-3월)이고, 차년도 및 차차년도 예산의 3개년도에 치중하고, 마지막 2개 년도는 추세치를 반영하는 정도이다.³³⁾ 공공지출추계는 신규시책 삽입이나 기존 시책의 변경 등에 따라 연중 상시적으로 재무성과 해당 부처 사이에 협의 조정

32) 영국의 예산절차 전반과 기능, 원칙에 대해서는 Mick Foster and Adrian Fozzard, Aid and Public Expenditure : A Guide, Overseas Development Institute, 2000, at 8-18.

33) 첫 3년은 정부의 구체적인 지출예산액이 표시되어 있으며, 후의 2년은 3년제의 계수를 단순히 2년간 연장한 예측에 불과하다. 장세진, 전개논문, 164면.

한 결과이며, 이러한 상시조사의 기구를 공공지출추계시스템(Public Expenditure Survey System)이라고 한다.³⁴⁾ 이에 따라 각 부처의 예산편성은 사전에 이미 정해져 버리고 공공지출추계의 작성은 재무성과 각 부처간에 항상 이루어지기 때문에 사실상 예산편성이 특정시기에 한정될 필요가 없다.

(3) 예산안의 확정 및 제출

재무성이 예산편성에 대한 협의와 사정을 거쳐 예산안을 내각에 제출하면, 내각은 이를 승인한 후에 의회에 제출하게 된다.

한편 의회에 제출하는 예산안은 이미 결정된 공공지출추계에 따라 중앙 정부부를 단년도의 세출액으로 표시하고, 공공지출추계에 표시된 초년도 기준의 불변가격표시를 예산편성 시점의 시가로 대치하는 한편, 필요에 따라서는 공공지출추계 결정 후의 정책결정을 반영시켜 작성한 것이다.³⁵⁾ 한편 예산안의 내용은 수입지출의 총예산이 아니라 지출만을 포함하며, 지출 중에서도 기정비(既定費)는 포함하지 않고 의정비(議定費)만을 포함한다.

II. 예산의 심의·의결과정

1. 본회의 심의 및 공공정책 심의의 원칙

영국은 매년 가을에 의회의 정기회기가 시작된다. 과거에는 본회의의 예산심의에 앞서 전원위원회인 세출위원회와 세입위원회가 심의를 한 후에 본회의의 심의를 했는데 이는 영국의 민주주의 발달과정에서 왕권을 제한하기 위해 행정부의 예산 지출권 행사에 관한 의결은 세출위원회에서 담당하도록 함으로써 예산심의회정을 분화시켰기 때문이다. 그러나 불필요하고 복잡한 절차를 거친다는 비판으로 세출위원회와 세입위원회를 폐지하고 지금은 본회의의 심의제도를 취하고 있다.

34) 장세진, 상계논문, 45면.

35) 장세진, 상계논문, 164면.

한편 1982년에는 600여명으로 구성되는 본회의가 예산안을 효율적으로 심의 검토하고 승인하는 것은 불가능한 일이고, 예산심의 기간이 짧기 때문에 세출(public expenditure)을 검토하는 것이 아니라 공공정책(public policy)을 검토하는 것으로 개혁하여 오늘에 이르고 있다.³⁶⁾

2. 예산의 심의절차

영국의 의정비세출예산안(Consolidated Fund standing Services)은 회계연도가 시작되기 전인 3월경에 하원세입위원회장 및 역시 의원인 재무장관의 이름으로 하원에 제출되고 본회의에서 심의된다.

세입예산안은 3-4월에 별도로 제출되는데 세출예산안과 달리 다른 일반 법안과 동일한 절차에 의해 결의된다. 즉 하원세입위원회에서 재무장관의 재정연설이 있는 후 일체의 토론없이 현행 조세의 지속 또는 증세 등을 행하는 요지의 결의를 하게되며 이것을 조세 가정수결의(Way and Means Resolution)라 한다. 조세 가정수결의가 있는 후 의정비 세출 예산법안이 하원에 제출되며 하원세출특별위원회에서 채택되면 본회의에 보고하여 승인을 얻게 된다. 여기서 세출특별위원회의 심의는 선택사항일 뿐이며 본회의에 앞선 예비심사가 아니다. 예산심의시 예산수정권은 하원에만 있는데 이 경우에도 삭감권만 가질 뿐 증액이나 새로운 비목의 증설은 허용되지 않는다.³⁷⁾

하원을 통과한 예산법안은 상원에 송부되나 상원은 예산의 수정권도 부결권도 없으며 단지 3개월 동안 예산안을 정지시킬 권한만 가진다.³⁸⁾ 또 예산법안이 회계연도 1개월 이전에 상원에 송부되었을 경우에 1개월 내에 원안대로 통과시키지 아니하면 상원의 의결없이 국왕의 재가를 얻어 확정된다.

36) 영국의 예산심의 과정의 변천에 대해서는 유훈, 전게서, 221-24면 참조.

37) 영국과 우리나라의 경우 의회는 예산의 폐제삭감권만 보유하는데 비해 미국과 일본의 경우는 의회가 증액수정권을 갖는다. 유훈, 전게서, 201면.

38) 영국의 경우는 하원이 예산심의를 있어서 실질적 선의권을 가지는 것으로 볼 수 있다. 일본의 경우 중의원이 선의권을 가지며, 참의원과 중의원의 결의가 다를 때에는 일정한 요건하에 중의원의 의결이 국회의 의결이 되도록 하고 있어 중의원에 실질적 선의권이 있다고 할 것이다. 미국의 경우는 예산심의를 있어 상하 양원의 권한이 동등하며 양원협의위원회에 의해 의견 차이를 조정한다. 유훈, 전게서, 202-203면 참조.

한편 영국의 경우 매년 세출예산법의 성립이 회계연도 개시 후에 이루어지기 때문에 잠정예산(Vote on Account)의 사용이 관례화되어 있다. 그러므로 의정비세출예산안을 의회에 제출하기 이전에 미리 의회에 민정비(民政費) 잠정예산안과 국방비 잠정예산안을 제출하여 의결을 받아 놓는다.³⁹⁾

Ⅲ. 예산의 집행 및 결산 과정

1. 예산의 집행절차

(1) 예산의 재정 및 재배정

영국의 예산집행은 재무성이 주관하되, 지출행위는 지출총감(Paymaster General)이 관리하고, 회계검사원이 승인하는 엄격한 체계를 갖추고 있다. 국왕의 칙허장(Royal order)에 의해 세출예산이 재무성으로 이관되면, 재무성은 이를 지출총감청과 각 부처에 통보한다. 재무성이 칙허장에 의하여 세출예산의 집행에 대한 권한을 부여받은 다음에도 통합기금(Consolidated Fund)으로부터 실제로 자금을 인출하기 위해서는 회계검사원의 인증이 필요하다. 재무성은 회계검사원의 인증에 의거하여 영국은행의 국고계정(Exchequer account)에서 자금을 인출할 수 있다. 재무성은 인증 후 세출예산을 각 부처별로 배정하고, 각 부처는 다시 이를 산하기관으로 재배정한다.

(2) 지출원인행위와 지출

각 부처에서는 지출원인행위를 한 후 채권자에게 지출총감 앞으로 지출명령서를 발행하도록 한다. 또 이러한 지출원인행위를 한 부처는 그 사실을 지출총감청으로 통보하여야 한다. 채권자는 지출명령서에 의거하여 지출총감청으로부터 수표를 교부 받게 된다.

39) 장세진, 전계논문, 166면. 회계연도 개시시에 예산이 불성립했을 경우 영국, 일본은 잠정예산을 사용하는 반면(단 일본은 상례적인 것이 아니라 예외적으로 사용한다), 미국은 양원 공동 결의로 전년도 예산의 답습을 허용하는 것이 관례이고, 우리나라의 경우는 준예산 제도를 채택하고 있다. 유훈, 전계서, 122-126면.

(3) 영국에서의 신축적 예산집행

1) 민정비 긴급기금 제도

영국의 경우는 우리나라와 같은 예비비 제도가 인정되지 않는 대신 민정비 긴급기금(Civil Contingencies) 제도가 있다. 즉 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 초과지출이 있는 경우 동 기금으로 일시 차임하고 후에 의회의 승인을 얻어서 상환하는 것이다. 민정비긴급기금은 재무성이 관리하는데 소요액이 지나치게 거액이라든가, 논란의 여지가 많은 신규사업을 위한 대부의 경우에는 의회의 사전승인을 얻어 신중히 검토하여 지급·시행한다. 그리고 의회는 결산위원회를 통하여 이 기금의 이용 상황을 수시로 감시한다.

2) 예산의 융통과 전용

영국의 민정비 세출과목은 장(Class), 항(Vote), 세항(Sub-head)으로 나누어진다. 이중 장은 편의상 분류에 지나지 않으며 항은 입법과목, 세항은 행정과목이다. 영국에서는 민정비에 대해서는 항간의 상호융통을 허용하지 않지만 국무성 예산에 한하여 연간 의정비세출예산법의 근거와 재무성의 승인을 전제로 항간 상호 융통을 인정한다. 이 때 재무성은 이런 사실을 의회에 보고해야 하고, 해당 부처는 항간 이용의 금액과 이유 등을 그 결산서에 밝혀야 하며 결산위원회는 이에 대한 회계감사원장의 보고서와 함께 결산서에 첨부된 자료를 검토한다.

행정과목인 세항의 융통인 예산의 전용은 법적 제한이 없지만 사후에 회계감사원의 검사와 결산위원회의 심사를 받기 때문에 재무성의 전용승인권은 엄격하게 행해지고 있다.⁴⁰⁾

2. 결산절차

영국은 엄격한 결산제도를 구비하고 있는데, 재무성과 회계감사원, 결산위원회의 상호협력에 의해 자의적인 예산집행 및 부패를 방지하고 있다. 영국의 결산절차는 1)결산서 작성 및 제출 2)회계감사원의 검사 3)결산위원회의 심사 및 사후 처리 등으로 이뤄져 있다.⁴¹⁾

40) 장세진, 전계논문, 167-68면.

41) 유훈, 전계서, 290-94면 참조.

(1) 결산서의 작성 및 제출

회계연도 종료 시점인 3월 31일전에 각 부처는 결산서를 작성하여 회계감사원에 제출한다. 회계감사원법의 규정에 의하여 국방각성은 이와 같은 결산서를 12월 말일까지 회계감사원에 제출하여야 하며, 민정각성은 11월말까지로 되어 있다. 그러나 실제에 있어서 민정각성(세입관청 포함)은 9월 말일까지 결산서를 회계감사원에 제출할 것을 목표로 삼고 있다.

(2) 회계감사원(National Audit Office)의 검사

회계감사원은 각성의 결산서를 받아서 검사를 한 후 결산서와 검사보고서를 재무성에 제출하는데, 국방각성의 결산은 1월말 일까지, 민정각성의 결산은 1월 15일까지로 되어 있다.

영국의 회계감사원은 회계감사원장(The Comptroller and Auditor General, CAG)을 중심으로 이루어진 입법부 소속이면서 실질적으로 독립기관형에 속하는 기관이다. 회계감사원장은 수상의 지명과 공공회계위원회의 동의 그리고 하원의 의결을 얻어서 국왕이 임명하고, 임기는 종신제이다.⁴²⁾ 회계감사원의 기능은 예산초과지출을 억제하기 위하여 국고금에 대해 통제하는 것과 국가의 수입·지출 전반에 대한 회계검사 기능으로 나뉜다. 회계검사의 기능으로는 통합금고자금 및 국가투융자자금 결산서의 회계검사, 의정비 결산서의 회계검사, 세입에 관한 회계검사, 물량회계 검사 등이 있다.⁴³⁾

(3) 결산위원회의 심사 및 사후처리

재무성은 결산서와 회계감사원의 검사보고서를 하원에 제출하는데, 국방각성의 것은 3월 15일까지, 민정각성의 것은 1월 말일까지 제출해야

42) 영국의 감사원에 대하여 상세한 것은 감사원, 전게서, 12-23, 147-51면.

43) 회계감사원의 변천 과정과 세부적 기능에 관해서는 김형준, 김광동, 전계논문, 61면 ; 장세진, 전계논문, 168-70면 참조. 회계감사원에 의한 회계검사의 실례, 특히 지출의 효율성과 경제성 관점에서 검사가 행해진 예들에 대해서는 David Judge and Brian W. Hogwood, Parliamentary Control of Executive Agencies in Britain, University of Strathclyde, 2000, at 13-17 참조.

한다. 결산서와 회계검사원의 검사보고서가 하원에 제출되면, 15명의 위원(관례상 위원장은 야당 의원)으로 구성된 결산위원회(Public Accounts Committee)가 결산심사를 하는데, 결산위원회가 없다. 결산위원회는 일반적으로 각 부처의 회계관(Accounting Officer)을 불러 검사 보고를 자료로 삼아 질문을 개시하는데 각 부처의 결산과 관계가 있는 것이라면 어떤 문제에 대하여도 질문을 할 수가 있다. 결산위원회는 이 심사의 결과를 수차에 걸쳐 본회의에 보고하는데, 본회의는 관례적으로 이를 토의하지 않고 그대로 승인한다.

영국에서는 회계경리는 순수한 ‘사무’이며 정무가 아니라는 관례가 확립되어 있으며, 결산위원회의 결산심의도 이에 입각하여 행하여지고 있다. 결산위원장이 반드시 야당에서 나오게 되어 있는 것도 그 표현의 일단이며, 정치가인 장관이나 정무차관을 회계경리의 책임자로 하지 않고 직업 공무원인 각 부처의 사무차관을 회계관으로 임명하고 그에게 전 책임을 집중시키고 이를 대상으로 하여 비위사항을 규명하는 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

사후처리로 결산위원회의 보고 이후에 본회의가 결산사항에 대해 승인하면 재무성은 매년 12월 경 비위사항에 관련된 기관에 그 의견을 첨부하여 이를 알리고 재차 위반이 없도록 하는 동시에 성명을 발하여 각 기관의 회계예규로 만들도록 한다. 이러한 재무성·회계검사원·결산위원회의 공조가 영국의 결산제도를 실질적인 것으로 만드는 힘이라고 하겠다.⁴⁴⁾

제 3 절 일본의 예 · 결산제도

I. 개 관

일본의 재정제도 즉, 예 · 결산제도에 관한 기본사항은 일본국헌법 제7장(제83조 내지 제91조)⁴⁵⁾과 재정에 관한 기본법인 재정법 등을 비롯한

44) 유훈, 전게서, 291-93면 참조.

45) 日本國憲法 제7장 재정은 제83조(재정처리의 기본원칙), 제84조(조세법률주의), 제85조(국비의 지출 및 국가의 채무부담), 제86조(예산의 작성과 의결), 제87조(예비비), 제88조(황실재산·황실비용), 제89조(공적 재산의 지출·이용제공의 제한),

여러 법률에서 규정하고 있다. 예산에 관하여는 사전의결의 원칙, 총계예산주의의 원칙, 재정상황의 국회 및 국민에 대한 보고 등을 한 기본원칙으로 한다.⁴⁶⁾

일본의 예산제도는 1)회계연도를 매년 4월 1일부터 다음해 3월 31일까지로 하고(재정법 제11조), 2)정부가 국회에 제출하는 예산의 내용은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 조월명허비(명시이월비) 및 국고채무부담행위로 되어있으며, 3)예산의 종류로서 일반회계예산·특별회계예산·정부관계기관예산, 본예산·잠정예산·보정예산이 있고, 4)예산의 구분 및 과목과 관련하여서는‘항(項)’까지는 국회의 의결을 요하는 의정과목(입법과목)이고 ‘목(目) 및 목의 세분(細分)’은 행정과목으로서 행정면의 규제에 위임되어 있는 것이다. 예산의 이용(移用) 및 유용(流用)과 관련하여, 이용(移用)은 경비의 성질이 유사하거나 상호 관련성이 있는 ‘항’과 ‘항’간의 경비의 용통을 말하고 유용(流用)은 ‘항’내의 ‘목’상호간의 경비의 용통을 말하는데, 전자는 국회의 의결을 요하고 후자는 재무대신의 승인만으로도 가능하다.⁴⁷⁾

예산의 편성·집행·결산에 있어서 1)예산의 편성과 국회제출 즉, 예산제안권은 내각이 보유하고 있는데, 구체적인 예산편성은 재무대신이 맡는다. 내각은‘예산편성 기본방침’을 발표하고 재무성이 그 방침에 따라 예산편성작업을 진행한다. 그런데 2001년 1월부터 발족한 경제재정자문회의는 예산편성과정 쇄신을 초래하고 있다.⁴⁸⁾ 내각은 매 회계연도의 예산을 통상 전년도 1월 중에 국회에 제출한다.⁴⁹⁾ 2)예산의 심의와 성립은 국회에서 이루어진다. 예산에 관하여는 중의원(衆議院)에서 선의권을 가진다. 중의원 예산위원회의 심의와 본회의 심의·의결을 거친 후, 참의원(參議院)에 송부되어 동일한 절차를 거쳐 예산이 성립된다. 양원의 의견이 일치하지 아니하는 경우에는 양원협의회를 개최하고, 거기에서도 의견일치

제90조(결산심사, 회계검사원), 제91조(내각의 재정상황보고)로 구성되어 있다.

46) 예산사전의결의 원칙(일본국헌법 제83조, 제84조, 제86조; 재정법 제27조), 총계예산주의원칙(재정법 제14조), 재정상황의 보고(憲法 제91조; 財政法 제46조).

47) 加藤治彦 編著, 圖說 日本の財政, 東洋經濟新報社, 2001, 64-71頁 參照.

48) 이에 대하여 상세한 것은 宍戸常壽, 豫算編成と經濟財政諮問會議, 法學教室, No. 277, 2003. 10. 73-76頁 參照.

49) 財政法 第27條.

를 보지 못할 때에는 중의원의 의결이 국회의 의결로 된다. 3) 예산의 집행과 결산에 있어서는 먼저, 예산이 성립하면 내각은 각 성청의 장에게 집행하여야 할 세입세출예산 등을 배부한다. 세출예산의 집행은 지출부담행위(지출원인행위)의 단계와 지출의 단계로 구분하여 그 책임의 귀속을 분명하게 하고 있다. 다음으로, 일 회계연도의 예산집행이 완료되면 각 성청의 장은 소관사항의 세입세출 결산보고서를 작성하고 다음 해 7월 31일까지 재무대신에게 송부하며, 재무대신은 그것을 기초로 하여 결산을 작성한다. 결산은 각의결정을 거친 뒤 각 성청의 결산보고서를 첨부하여 다음해 11월 30일까지⁵⁰⁾ 회계감사원에 송부되고, 회계감사원은 결산검사 후 검사보고서를 12월 중순 경 내각에 회부한다. 내각은 결산에 검사보고서를 첨부하여 국회에 제출하여 심의를 받는다.⁵¹⁾

II. 예산의 편성과정

1. 종래의 예산편성과정

종래의 예산 편성 과정을 시간별에 따라 보면, 1)概算要求基準의 閣議了解(7월 下旬), 2)각 省廳의 概算要求 종결(8月末), 3)主計局에 의한 査定(9~12월), 4)『大藏原案』의 閣議 提出(12월 20日 前後), 5)復活折衝, 6)概算閣議(歲入歲出概算의 閣議決定, 12월 25日 前後), 7)提出閣議(豫算의 國會提出, 1월 下旬) 순서에 따라 진행된다. 2001년도의 예산편성일정은 아래 <도표>와 같이 진행되었다.

< 도 표 >

摘 要	日 程
『2001년도 豫算概算要求에 대한 기본적인 방침에 관하여』(閣議了解)	2000년 8월 1일
省廳에 있어서 概算要求의 중점사항 검토	8월 중
省廳에 있어서 豫算의 見積作業	8월 중

50) 결산작성의 촉진 및 조기제출을 도모하고 재정 감독상의 효과를 확보하기 위하여 10월 초순에 행하여지는 것이 최근의 예로 되어 있다. 加藤治彦 編著, 前掲書, 74頁.

51) 加藤治彦 編著, 上掲書, 72-75頁 參照.

省廳으로부터 概算要求書 提出	8월 31일
省廳으로부터 概算要求의 설명	9월 상순~9월 중순
大藏省의 豫算編成 作業	9월 상순~12월 중순
2001년도 經濟展望과 經濟運營의 기본적 태도(閣議了解)	12월 19일
豫算編成方針 (閣議決定)	12월 9일
稅制改正의 大綱	12월 9일
大綱原案閣議 제출 省廳에의 內示	12월 20일
復活折衝	12월 21일~23일
概算閣議	12월 24일
稅制改正要綱(閣議決定)	2001년 1월 16일
제출 閣議	1월 31일
2001년도의 經濟展望과 經濟運營의 기본 태도 (閣議決定)	1월 31일
豫算國會提出	1월 31일
財務大臣 財政演說	1월 31일
豫算衆議院 可決	3월 2일
豫算參議院 可決·成立	3월 26일

예산편성일정 (2001년도 예산편성의 예)⁵²⁾

2. 경제재정자문회의 설치와 예산편성과정의 쇄신

일본에서는 대장성 주계국(主計局)으로부터 내각(內閣)으로의 예산편성 주도권을 패전 직후와 1964년에 시도한 바가 있으나 성공하지 못하였다.⁵³⁾ 1997년 행정개혁회의 최종보고서(동년 12월)에서 내각 기능강화의 일환으로서 경제재정정책에 관한 종합전략의 구체화를 주요 임무로 하는 경제재정자문회의를 내각부에 설치하기로 하였다.⁵⁴⁾

52) 加藤治彦 編著, 前掲書, 72頁 表 參照.

53) 櫻井敬子, 財政の法學的研究, 2001, 222頁 以下 參照.,

54) 이 經濟財政諮問會議은 내각부에 둔 중요회의의 하나이고, 구체적으로는 경제·재정운영의 기본방침과 예산편성의 기본방침 등 경제재정정책에 관한 중요한 사항에 대하여 조사심의하는 권한을 지니고 있다. 內閣府 19條 1項 1號, 4條 1項 1~3號. 宍戸常壽, 前掲論文, 74頁 參照.

경제재정자문회의 설치 이후 예산편성에 있어서 새로운 모습은, 2003년도 예산편성과정에서 『구조개혁과 경제 재정의 중기 전망(개혁과 전망)』을 답신하고, 2010년대 초에 재정흑자를 이룬다는 중기적 재정목표(中期的 財政目標)를 제시했다.⁵⁵⁾ 그리고 예산의 증점화 추진, 이제까지 삭감이 곤란하였던 의무적 경비를 근원적으로 다시 보는 것, 예산 편성의 시작단계에서 자문회의가 『예산 전체상』을 분명히 한다는 것을 내세웠다. 그리고 2004년도 예산편성에 있어서도, 자문회의가 조기에 예산 편성 과정 개혁에 착수 한 점이 주목할 만하다. 각 府省에 정책 목표와 달성 수단을 제시하게 하여 당해 사업에 대해 복수년도화를 포함하는 예산집행의 탄력성을 인정하며, 사후평가를 엄격히 집행하고, 『예산편성 과정개혁』의 항목을 설치하며, top-down 예산편성의 강화, Plan(계획)-Do(집행)-See(평가)라고 하는 새로운 3단계를 내걸었다.

예산편성에 있어 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)와 주계국(主計局)은, 현재의 시점에 연휴와 동시에 경쟁의 관계에 있는 것처럼 보인다.⁵⁶⁾

Ⅲ. 예산의 심의·의결과정

1. 개 관

양원제를 채택하고 있는 일본의 국회는 중의원과 참의원으로 구성되어 있는데, 보통 법률안의 제출은 양원 어느 쪽에도 가능하지만 예산의 경우는 중의원이 선의권을 갖는다. 예산에 대한 양원의 의견이 일치하지 않을 경우, 양원협의회를 열고 거기에서도 의견의 일치를 보지 못하거나 참의원이 중의원에서 가결된 예산을 받은 후 30일 이내에 의결하지 않을 때는 중의원의 의결을 국회의결로 하여 예산이 성립된다.⁵⁷⁾ 예산은 중의원의 예산위원회와 분과회에서 상세하게 다루어진다. 예산이 중의원에게 선의되는 것은 국가의 재정이 국민의 부담에 의해 유지된다는 취지와 내각책임제의 특성상 의회가 해산되는 경우에 국민의 의견을 반영하는 기회가 많은 중의원으로 하는 것이 적당하기 때문이다.

55) 2001年 第1回會議(2001年 1月 18日)에서 諮問·答申, 閣議決定 (1月 25日).

56) 穴戶常壽, 前掲論文, 74-76頁 參照.

57) 加藤治彦 編著, 前掲書, 73頁 參照.

2. 구체적인 예산심의·의결 절차

일본의 경우 예산이 중의원에 제출되면, 내각수상의 시정방침연설과 재무대신의 예산편성 방침과 그 내용, 특색, 재정정책 등에 관한 기본방침, 경제의 현상 등에 관하여 설명하는 재정연설에서 시작되는 데, 이 재정연설은 같은 날 참의원에서도 행해진다. 대체로 재정연설이 있는 다음 날 각 당의 대표로부터 질문이 있게 된다. 각원은 예산위원회를 수 개의 분과위원회로 나누어 공청회를 실시하고 예산 전반에 관하여 심의한다. 본회의에서는 예산위원장으로부터 예산심의 경과 및 위원회 결정을 보고 받고, 토론을 행한 후 예산의결을 한다. 참의원에 있어서도 대체로 중의원과 같은 모습으로 의결을 한다. 예산에 관한 양원의 의견이 일치하지 아니하는 경우에는 위에서 언급한 절차에 따라 중의원의 의결을 국회로 의결한다. 일본은 헌법의 해석상 의회는 자유로이 예산을 수정할 수 있다.⁵⁸⁾ 즉 원안에 없는 새로운 예산과목을 추가하는 적극적인 수정과 원안의 일부를 없애고 삭감하는 소극적 수정이 가능하다. 그러나 내각의 예산발안권을 침해하는 전면적인 수정은 허용되지 않는다. 본회의에서 정부의 예산안에 대한 수정제안을 하기 위해서는 중의원은 50인 이상, 참의원은 20인 이상의 찬성이 필요하다.

IV. 예산의 집행 및 결산과정

1. 개 관

예산이 성립하면 내각은 각 성청의 장에게 집행하여야 할 세입세출예산 등을 배부하는데, 세출예산의 집행은 지출부담행위(지출원인행위)의 단계와 지출의 단계로 구분하여 그 책임의 귀속을 분명하게 하고 있다. 각 성청의 장은 지불계획(주로 지출의 4분기마다 계획)을 작성하고, 재무대신은 국고금, 세입 및 금융의 상황을 고려하여 지불계획을 승인한다. 그리고

58) 日本國會의 豫算修正權의 範圍와 限界에 대하여는 熊谷得志, 國會の豫算修正權의 範圍と限界, 議會政治研究, No.23-No.35. 參照.

이 지불계획은 재무대신에 의하여 국고은행인 일본은행에 통지된다.

1회계연도의 예산집행이 완료되면 각 성청의 장은 소관사항의 세입세출 결산보고서를 작성하고 다음 해 7월 31일까지 재무대신에게 송부하며, 재무대신은 그것을 기초로 하여 결산을 작성한다. 결산은 각의결정을 거친 뒤 각 성청의 결산보고서를 첨부하여 다음해 11월 30일까지⁵⁹⁾ 회계검사원에 송부되고, 회계검사원은 결산검사 후 검사보고서를 12월 중순경 내각에 회부한다. 내각은 결산에 검사보고서를 첨부하여 국회에 제출하여 심의를 받는다.

2. 구체적인 예산의 집행 및 결산절차

예산집행 및 결산절차는 1)예산의 배부, 세입세출예산의 집행, 지출부담행위 실시계획, 지불계획, 2)회계검사원의 결산검사 및 국회의 결산심사로 나누어 살펴볼 수 있다.

(1) 예산의 집행절차는 먼저 예산의 배부이다. 성립된 예산의 집행권한은 내각에 있지만, 구체적으로는 각 성·청의 장의 책임하에 행해진다. 이에 따라 내각은 각 성·청의 장에 대해서 집행해야 할 예산을 배정한다. 다음으로 세입·세출예산의 집행에 있어서, 세입에 대해서는 부·관·항으로 구분되어 예산계상 되어 있는데 실제의 집행은 租稅各法 등 세입관련법령의 규정에 따라 행해진다. 세출의 경우는 세입과는 달리 세출예산의 목적에 따라서 집행되고 이에 대하여는 재정법 제32조에 규정되어 있다. 그리고 지출부담행위 실시계획은 재정법 제31조제1항에 규정되어 있다. 각 성·청의 장은 법령의 규정에 의해 배부된 세출예산, 계속비 및 국고채무부담행위 중 공공사업비, 그 밖의 재무대신이 지정하는 경비에 관한 것에 대해서 정령(政令)이 정하는 바에 따라 당해 세출예산, 계속비 및 국고채무부담행위에 기초하는 지출부담행위의 실시계획에 관한 서류를 작성하여 이것을 재무대신에게 송부하고 그 승인을 받아야 한다. 재무대신은 앞선 지출부담행위의 실시계획을 승인한 경우 이것을 각 성·청

59) 결산작성의 촉진 및 조기제출을 도모하고 재정감독상의 효과를 확보하기 위하여 10월 초순에 행하여지는 것이 최근의 예로 되어 있다. 加藤治彦 編著, 前掲書, 74頁.

의 장 및 회계검사원에게 통지해야 할 의무를 지니고 있다⁶⁰⁾. 지출계획도 재정법 제31조제1항의 규정에 의해 배부된 예산에 기초하여 이루어지는 것으로, 각 성·청의 장이 정령이 정한 바에 의해 지출의 소요액을 정해 지출의 계획에 관한 서류를 작성하고 이것을 재무대신에게 통보하여 승인을 얻는 것을 말한다. 이때 재무대신은 국고금, 세입 및 금융의 상황과 경비의 지출상황 등을 감안하여 적시에 지불계획의 승인에 관한 방침을 제작 각의의 결정을 거쳐야 하며, 지불계획에 대해 승인을 한 때 각 성·청의 장에게 통보함과 동시에 이를 일본은행에 통지해야 할 의무를 지닌다⁶¹⁾.

(2) 회계검사원의 결산검사 및 국회의 결산심사에 있어서, 예산집행이 완료되면 각 성청의 장은 소관사항의 세입세출 결산보고서를 작성하고 다음 해 7월 31일까지 재무대신에게 송부하며, 재무대신은 그것을 기초로 하여 결산을 작성한다. 결산은 각의결정을 거친 뒤 각 성청의 결산보고서를 첨부하여 다음해 11월 30일까지 회계검사원에 송부된다. 회계검사원은 내각에 대하여 독립적 지위를 가지며, 회계검사원장은 임기 7년으로 내각이 3명의 검사관 중 호선된 자를 양원의 동의를 얻어 임명하되 천황의 인증을 받아야 한다.⁶²⁾ 회계검사원은 1)국가의 수지, 채권·채무의 증감 및 국고금의 수불(受拂)과 국가가 자본금의 1/2 이상을 출자하고 있는 법인에 대한 회계검사의 실시, 2)임의적 검사사항으로 국가가 자본금의 일부를 출자하고 있지만 외국인이 취급하는 사업으로서 수불에 대한 회계검사를 주요 임무로 한다. 회계검사원은 국가의 모든 수입·지출의 결산을 검사하며 내각은 결산을 회계검사보고와 함께 다음 년도에 국회로 제출한다. 회계검사원은 검사에 필요한 규칙의 제정권과 계산증명규칙을 통해 회계경리에 관한 위법과 부당사항에 대해서 시정개선 조치 및 요구를 할 수 있고, 법령, 제도 또는 행정에 관한 개선조치도 요구할 수 있다.

회계검사원은 결산검사 후 검사보고서를 12월 중순 경 내각에 회부하고, 내각은 결산에 검사보고서를 첨부하여 국회에 제출하며, 국회는 결산심사를 하게 된다.

60) 財政法 第34條 第2項.

61) 財政法 第34條 第2項.

62) 감사원, 전계서, 95-101면 참조.

제 4 절 예·결산제도의 비교법적 검토

미국은 대통령제, 영국과 일본은 의원내각제 정부형태이면서도 세 나라 모두 의회는 양원제를 채택하고 있다. 그리고 회계연도도 미국은 10.1~9.30, 영국과 일본은 4.1~3.31.이며, 중앙예산기관은 미국이 관리예산처와 재무부, 영국은 재무성, 일본도 대장성(재무성)이다. 이러한 세 나라의 예·결산제도는 대통령중심제·단원제 국회를 채택하고, 1.1~12.31의 회계연도, 기획예산처와 재정경제부를 중앙예산기관으로 하는 우리나라의 예·결산제도와 다른 점이 많지만, 예산과정에서 행해지는 구체적인 제도와 절차는 우리나라의 예산과정에서도 일어나고 또 우리나라가 참고할 만한 점도 많기 때문에 비교법적 고찰을 통하여 음미할 필요가 있다. 위에서 살펴본 미국, 영국, 그리고 일본의 예·결산제도를 예산과정을 중심으로 간략하게 비교·고찰해보면 다음과 같다.

I. 예산의 편성과정

세 나라의 예산편성과정상 중요한 특징은 우선, 중앙예산기관과 각 부처간에 충분한 의견수렴과정을 둔다는 점이다. 미국의 경우는 양자간에 충분한 협의를 하고 예산편성지침을 작성하기 위한 자료를 얻는 제도 내지 기간을 춘계사정(spring preview)이라고 하는데, 이 춘계사정을 바탕으로 예산한도액을 설정과 함께 예산편성지침을 작성하여 각 부처에 시달한다. 영국에서도 중앙예산기관과 각 부처간의 상시적 협의체제인 공공지출추계시스템(public expenditure survey system)에 의하여 5개년의 재정계획을 확정하고 의회에 제출하는 예산안은 이미 결정된 공공지출추계에 따라 단년도의 세출액으로 표시하는 등 사실상 기계적인 작업에 그치는 것이다. 일본의 경우는 예산편성에 있어서 개산(概算)요구서와 예산(豫算)요구서의 두 단계를 거치는 과정에서 의견수렴의 역할이 행해진다. 예산편성기간만 보면, 한국(8-9개월), 미국(19개월), 일본(7-8개월), 영국(5개월)에 비추어 미국보다는 짧지만, 영국보다는 길고 일본과 비슷한 기간이라고 할 수 있을 것이다. 그런데 우리나라에서는

신규사업계획서와 중요계속사업계획서의 서면보고 형태 등 부처별 사전 협의가 어렵고 각 부처의 전략적인 과다예산요구 등의 문제점이 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 세 나라의 경우는 예산편성기간의 장단에 관계 없이 예산편성과정에서 중앙예산기관과 각 부처간의 충분한 의견수렴을 통하여 환류기능(feedback)이 강화되어 있다는 점이 돋보인다.

다음으로 예산편성방식과 관련하여서는 미국과 영국은 중장기적·거시적 예산편성방식과 예산총액배분방식(Top-down)을 채택하고 있다. 이에 대하여 일본은 우리나라와 같이 단기적·미시적 예산편성방식을 채택하여 왔으나, 경제재정자문회의의 설치(2001.1. 발족) 이후에는 중장기적 예산편성방식과 예산총액배분방식(Top-down)으로의 전환을 시도하고 있다. 우리나라도 2005 회계연도 예산편성부터는 중장기적·거시적 예산편성방식과 예산총액배분방식(Top-down)을 채택하였다.

II. 예산의 심의·의결과정

미국의 경우는 1974년 의회예산법의 제정으로 예산위원회와 의회예산처를 설치하였는데, 이것은 예산심의의 효율성과 전문성을 강화하는 계기가 되었다. 예산위원회와 세출위원회는 각각 그 기능을 달리하여 예산총량과 세입수준을 결정하는 예산한도와 예산한도결의액의 범위 내에서 세출예산법안을 각각 심의·의결하고 있다. 의회예산처는 경제전망과 예산문제에 대한 독자적인 정보 분석능력을 갖추므로써 의회의 예산심의에 있어서 행정부의 정보에만 일방적으로 의존하지 않도록 하고 있다. 미국에서는 예산심의에 있어서 양원이 동등한 권한을 가지는 가운데 증액수정이 가능하며, 견해차가 있는 경우에 양원협의회에서 이를 조정한다. 통과된 세출예산법안이 예산한도결의액을 초과한 때에는 조정이 이루어진다. 영국의 경우 예산심의는 하원세입위원회에서 조세가정수결의를 한 뒤에 의정비세출예산법안이 하원세출특별위원회에 제출되어 채택되면, 본회의에 보고하여 승인을 얻게 된다. 예산수정권은 하원에만 있는데, 삭감권만 있을 뿐 증액이나 새로운 비목 설치권은 없다. 영국에서는 하원이 예산에 대한 선의권을 갖는다. 일본에서도 예산안은 중의원에 선의권

이 있으며 예산삭감권 뿐만 아니라 적극적인 증액수정권도 가지고 있다. 의원내각제인 영국과 일본의 예산심의·의결과정에서 예산이 수정되는 일은 거의 없다.

우리나라는 미국이나 영국의 경우처럼 세입과 세출을 따로 심의·의결하지 아니하고 또 세출한도를 미리 정하여 그 범위 내에서 세출예산을 제한하는 방식을 취하지도 아니 하였다. 2005회계연도부터 중장기적·거시적 예산편성 또는 총액배분예산편성의 방식을 채택하고 있으므로, 미국이나 영국처럼 세입과 세출을 따로 심의·의결하는 방식이나 그렇지 아니하더라도 세출예산을 세출총액과 구체적인 세출세부예산으로 나누어 개별적으로 심의하는 방식을 채택할 필요가 있을 것으로 본다. 그렇게 하는 것이 예산의 정치성을 완화시키는 한 방법이 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 예산의 집행 및 결산과정

미국의 예산집행절차는 각 부처와 그 산하기관에 예산이 배정되는 예산의 배정 및 재배정과 지출원인행위와 지출의 단계로 이루어진다. 예산의 집행에 대한 결산과 관련하여, 미국에서는 회계연도 독립의 원칙이 존재하지 않기 때문에 우리나라와 같은 결산제도가 없다. 따라서 예산의 집행에 대한 통제는 형식적으로는 독립기관형이라고 할 수 있으나 실질적으로 입법부형(의회소속)인 회계검사원 등에 의한 회계검사제도와 재무성이 의회에 제출하는 정부수지 및 잔고종합보고서에 대한 검토를 통하여 행해진다.

영국의 경우는 미국과는 달리 엄격한 결산제도를 구비하고 있다. 재무성과 입법부형인 회계검사원, 의회의 결산위원회가 상호 협력하여 자의적인 예산집행이나 부패를 방지하는데 총력을 기울이고 있다. 재무성은 결산서와 회계검사원의 검사보고서를 하원에 제출하고, 하원의 결산위원회가 결산심사를 한다. 영국에서는 회계경리는 ‘정무’가 아니라 ‘사무’라는 관례가 확립되어 있으며, 결산위원장을 반드시 야당이 맡도록 되어 있는 것도 그러한 표현의 일단이다. 회계경리의 책임자를 장관이나 정무차관으로 하지 않고 직업공무원인 사무차관으로 하여 그에게 책임을 집중시키고 있는 것도 그러한 이유 때문이다. 일본의 경우도 예산의 집행과 결산과정

은 대체로 영국의 경우와 같고 독립기관형인 회계검사원을 두고 있다.

예산의 집행과 그에 대한 결산제도는 단지 예산의 적법성 심사에 그치는 것이 아니라 그 효율성·투명성·건전성과도 중요한 관계를 갖는 것으로서 차년도 예산편성과 연계되는 의미를 가진다. 그러한 견지에서 회계검사기관의 소속과 독립성 문제는 실질적인 감사권의 행사여부와 밀접한 관련성이 있다. 미국이나 영국과 같이 예산편성단계에서 중장기적·거시적 편성방식을 채택하는 경우에는 결산의 예산편성에 대한 환류기능을 강조하지 않더라도 큰 문제가 없을지 모른다. 그러나 단기적·미시적 예산편성방식을 벗어나지 못하고 결산의 정치성에 사로잡혀 결산의 합리성이 경시될 우려가 클 경우에는, 결산의 비중을 높여 환류기능을 살아나게 하여 예산의 효율성·투명성·건전성을 제고하는 방안을 강구해야 할 것이다.

제 3 장 우리나라 예·결산제도와 국가재정법안

제 1 절 개 관

예산이란 1회계연도의 세입세출에 대한 예정적 계산으로서 헌법과 예산회계법에 의거하여 편성되고 국회의 심의·의결을 거친 1회계연도간의 재정계획을 말하며, 결산은 1회계연도의 국가의 수입과 지출의 실적을 확정적 계수로서 표시하는 행위이다.⁶³⁾ 이러한 예·결산은 이른바 예산과정-정부의 예산안 편성과 국회제출, 국회의 예산안 심의·의결, 정부의 예산집행, 국회의 결산심사에 이르는 과정-을 통하여 연계되어 있으며, 1회계연도의 예산은 그에 대한 결산을 통하여 다음 회계연도의 예산안으로 환류 되는 순환과정을 계속한다.⁶⁴⁾ 그러므로 1회계연도를 기준으로 보면, 전회계연도의 결산과 당 회계연도의 예산집행과 다음 회계연도의 예산편성이 동시에 이루어지는 것이 된다.

I. 예·결산제도의 내용

예산의 편성에서부터 결산에 이르는 일련의 절차인 예산과정에서 정부와 국회의 권한과 의무를 정하는 예·결산제도는 국가의 재정에 관한 기본제도이다. 예·결산제도에 대하여는 관련 법령이 많이 있으나, 가장 중요하고 기본적인 것으로는 헌법, 예산회계법, 국회법, 감사원법, 기금관리기본법 등이 있다. 헌법과 이들 관련 법률을 중심으로 예·결산제도의 내용⁶⁵⁾을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

기술한 바와 같이, 예산이란 1회계연도의 세입세출에 대한 예정적 계산으로서 헌법과 예산회계법에 의거하여 편성되고 국회의 심의·의결을

63) 유훈, 전게서, 22면, 288면. 예산의 의미를 형식적 의미의 예산과 실질적 의미의 예산으로 나누어 파악하고 있다. 본고에서는 형식적 의미의 예산을 중심으로 예산과정상 국회와 정부 간의 권한조정문제를 다루고자 한다.

64) 국회예산정책처, 대한민국재정 2004, 2004. 5. 1, 27면.

65) 소극적 현금회계를 기초로 하는 현행 재정제도하에서는 예산에 중점을 두고 있으며, 결산은 사후보고에 지나지 않는다. 유훈, 전게서, 289면. 그러므로 여기에서는 결산제도를 생략하고 나중에 살펴볼 예산과정에서 결산의 절차를 중심으로 검토하고자 한다.

거친 1회계연도간의 재정계획을 말하므로, 이에 의거하여 예산제도의 내용을 간략하게 살펴보면, 회계연도, 예산의 형식, 예산내용, 예산구분, 예산체계로 나누어 볼 수 있다.

(1) 예산은 회계연도를 기준으로 하여 연도별로 편성되는데, 현행 예산회계법 제2조에 의하면 우리나라의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지이다. 1953년까지는 회계연도를 4월 1일부터 3월 31일로 하였으나, 1957년부터 1월 1일~12월 31일을 회계연도로 하여 지금에 이르고 있다.⁶⁶⁾ 아울러 예산회계법은 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로써 충당하도록 하는 회계연도 독립의 원칙도 채택하고 있다.⁶⁷⁾

(2) 예산은 법률의 형식이 아니라 '예산'의 형식으로 국회에서 의결된다.⁶⁸⁾ 헌법은 제53조에서 법률안 의결권을 규정하고 제54조에서 예산안 의결권을 규정하고 있다. 이에 따라 그 법적 성격도 달리하여 법률은 국민일반을 구속하지만, 예산은 관련 국가기관의 1회계연도 내의 재정행위만을 규율할 뿐이다.⁶⁹⁾

(3) 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 명시이월비와 국고채무부담행위를 총칭하는 것인데, 이러한 예산의 내용에 대하여 예산회계법에서 보다 구체적으로 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 1) 예산총칙은 총괄적 규정으로 법조문 형식을 취하며 당해 회계연도 내에서만 효력을 발생한다. 예산총칙도 예산의 일부이므로 추가경정예산에 의해서만 변경이 가능하다. 2) 세입·세출예산은 예산 내용 중 가장 주축이 되는 부분으로서, 한 회계

66) 유훈, 전계서, 170면. 회계연도의 개시 시기는 나라마다 다르다. 독일, 프랑스, 이태리, 스페인 등은 우리와 같은 1월이고 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드 등은 4월, 스웨덴, 이집트, 오스트레일리아 등은 7월, 미국 등은 10월부터 새로운 회계연도가 시작된다. 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37101.jsp.

67) 예산회계법 제3조.

68) 영국, 미국, 프랑스 등은 예산법률주의를 채택하고 있고, 일본이 우리나라와 같이 예산비법률주의를 채택하고 있다. 우리나라도 재정민주주의를 위하여 예산법률주의 내지 지출법률주의를 채택하여야 한다고 강조하는 견해들이 있다. 권해호, 예산법률주의, 세경사, 1995, 293-99면; 옥동석, 예산법률주의와 지출승인법, 한국재정·공공경제학회, 2004 추계정기학술대회, 2004.10.9.(발제논문), 31-33면.

69) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2004, 889면.

70) 예산회계법 제19조, 제26조, 제21조 내지 제24조.

연도의 모든 수입과 지출 예정액이 구체적으로 표시된다. 국가의 주요 정책이나 사업 계획 및 경비 소요 내역 등이 모두 이 세입·세출예산에 계리되고 운용된다. 세입예산은 세목별, 그 수입과 지출을 관할하는 중앙 관서별로 구분되며, 세출예산은 그 내용이 기능별, 성질별, 기관별로 구분된다. 예산총계주의 원칙에 따라 모든 국고 수입은 국고에 납부하여야 하며 직접 사용이 금지되어 있다. 그러나 공공서비스 제공의 원활한 수행과 재정지출의 효율성 제고를 위해 예외로서 인정된 제도가 수입대체 경비와 수입감마련지출이다. 3)완성에 수년의 기간을 필요로 하는 대형 공사나 연구개발 등의 경우 수년간에 걸친 지출 계획을 작성하여 추진하는 것이 효율적인데, 계속비는 이러한 사업에 대하여 소요경비 총액과 매년의 규모를 미리 정하여 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년에 걸쳐 지출할 수 있도록 하는 경비를 말한다. 수년에 걸친 경비총액에 대해 일괄하여 국회 의결을 받으면 당해 회계연도를 포함한 5년 이내에는 허용된 경비총액 범위 내에서 계속 지출할 수 있다. 4)명시이월비는 세출 예산 중 경비의 성격상 당해 회계연도 내에 지출하지 못할 것이 예측될 때, 그 취지를 세입·세출예산에 미리 명시하여 국회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용할 수 있도록 하는 경비를 말한다. 5)국고채무부담행위는 국가의 재정 사업·공사 등에 대한 발주 계약 체결은 당해 연도에 할 필요가 있으나 지출은 다음연도 이후에 행해지는 경우에 활용된다. 국고채무부담행위액은 세입·세출예산액에는 포함되지 않고 그 상환액이 다음 연도 이후 세출예산에 포함되게 된다.⁷¹⁾

(4) 예산은 세입예산과 세출예산으로 구분된다. 예산은 총계주의 원칙에 따라 한 회계연도의 일체의 수입을 세입으로 하고 일체의 지출을 세출로 하여 편성·운용되며, 세입은 통합하여 계리된다. 즉, 세입과 세출 경비가 대응되어 어떤 세입으로는 어떠한 세출에만 충당하도록 한정되어 있는 것은 아니다. 이에 대한 예외가 특별회계이다. 세입예산은 크게 국세수입과 세외수입으로 분류된다. 일반회계는 국세수입이 대부분을 차지하나, 특별회계는 목적세 수입을 제외하고는 세외수입이 많은 부분을 차지한다.

71) 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K363/k36301.jsp.

세입예산의 과목 구조는 관-항-목으로 되어 있고, 세출예산의 과목 구조는 운영 책임 및 지출 용도에 따라 소관별, 기능별 및 성질별로 구분된다.

(5) 예산체계는 일반회계, 특별회계 및 기금으로 나눌 수 있다. 1) 일반회계는 일반 세입으로 일반적 지출을 담당하는 회계이다. 일반회계는 국가예산의 근간이 되는 것으로서 일반회계 규모, 세입 구성내역, 세출 우선순위 등은 재정운영 방향의 지표가 된다. 통상 예산이라고 하면 이러한 일반회계를 지칭한다. 2) 특별회계에는 철도·통신·조달 등 특정사업을 운영하는 기업특별회계와 특정자금을 운영하는 재정용자특별회계, 그리고 특정세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반회계의 세입·세출과 구분하여 계리하기 위해 설치된 농어촌구조개선 특별회계, 교통시설 특별회계, 환경개선특별회계 등이 있다. 특별회계는 별도의 재원으로 별도의 세출에 충당하는 것으로서 특정사업을 안정적으로 추진할 수 있고 특정사업의 성과와 경영실태를 명백히 할 수 있는 장점이 있다. 반면, 특정세입을 특정 지출에 국한하여 사용해야 하므로 ‘재정의 칸막이 현상’에 따른 재정의 경직성을 심화시키고 유사기능을 서로 다른 회계에서 중복 수행하거나 일반회계와 특별회계, 특별회계 상호간 등 내부거래 증가로 재정활동의 투명성·효율성을 저하시키는 단점도 있다. 3) 기금은 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어서 탄력적인 집행이 필요한 경우에 예산과 별도로 개별 법률에 근거하여 기금이 설치·운영되는 것이다. 그런데 기금관리기본법의 개정으로 기금제도가 획기적으로 변화였다.⁷²⁾

II. 예·결산제도의 변천

1. 중앙예산기관(예산편성기관)의 변천

예산과정의 제1단계인 예산편성과정에서 정부가 편성한 예산안은 사실상 예산이라고 하여도 좋을 만큼 국회(의회)에서 수정되는 비율은 미미

72) 예산회계법 제7조. 현재 모든 기금(금융성기금 제외)도 예산과 마찬가지로 국회의 심의와 의결을 받게끔 되었다. 기금관리기본법 제7조, 제8조, 제9조.

기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K363/k36301.jsp.

하다.⁷³⁾ 따라서 예산과정에서 중앙예산기관의 기능은 핵심적이라고 할 수 있다. 우리나라의 중앙예산기관의 변천을 개관하면 다음과 같다. 1)1948년 헌법과 정부조직법에 의하여 국무총리직속의 기획처(1948.11~1955.2) 예산국에서, 2)1954년 제2차 개헌으로 국무총리제가 폐지되자 다음해 2월 정부조직법의 개정에 의하여 1955년 2월 예산업무는 재무부 예산국으로 이관되었다. 3)1961년 7월 경제기획원(1961.7~1994.12)이 신설되어 예산국은 경제기획원 소속이 되었고, 1979년 6월에는 예산실로 승격되었으며, 1981년 11월에는 확대개편 되었다. 4)1994년 정부조직개편에 의하여 재무부와 경제기획원이 재정경제원(1994.12~1998.2)으로 통합되었고, 예산실은 이리로 옮기게 되었다. 5)1998년 2월의 정부개편에서 중앙예산기관이 대통령직속의 기획예산위원회 - 예산편성기관 - 와 재정경제부의 외청으로 예산청 - 예산집행기관 - 으로 이원화(1998.2~1999.5)되었는데, 6)1999년 5월의 정부조직법 개정으로 기획위원회와 예산청은 통합되어 국무총리소속하의 기획예산처(1999.5~현재)로 되었다.⁷⁴⁾

기획예산처는 1999년 5월 24일 발족하여 예산관련 국가정책의 기획·조정, 예산의 편성과 집행관리, 정부·공기업·산하단체 등 공공부문개혁을 총괄하고 있는 중앙예산기관이다. 기획예산처는 그 후 2002년 2월 4일 기금정책국의 신설, 2003년 3월 28일 재정기획국·정부개혁실의 재정기획실·재정개혁국으로의 개편, 2004년 3월 23일 기획예산담당관·감사법무담당관의 혁신인사담당관·예산법무담당관으로의 개편, 2004년 4월 1일 균형발전재정심의관 신설, 재정개혁국 확대 개편, 기금정책국 금융성기금 추가 개편을 통하여 전체 3실, 3국, 9관, 36과, 3담당관 체제로 되어 있다.⁷⁵⁾

73) 대통령제인 미국에서는 1974년의 의회예산법에 의하여 의회의 권한이 강화되었다고 하나 정부의 예산안이 의회에서 5% 이상 수정되는 일은 여전히 예외에 속하고, 우리나라에서도 1948년 이래 국회가 정부의 예산안에 대하여 3% 이상 수정을 가한 일이 거의 없다. 내각책임제인 영국에서는 1921년 이래 오늘날까지 정부의 예산안이 의회에서 수정된 일이 없고, 일본에서도 1956년 이래 정부의 예산안이 국회에서 수정되는 일이 없었다. 유훈, 전계서, 177-78, 226, 243면.

74) 유훈, 전계서, 13-14면; 강신택, 재무행정론, 박영사, 2000, 200-205면; 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_introduce/K111/k11101.jsp 참조.

75) 기획예산처 홈페이지

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_introduce/K111/k11101.jsp.

예산편성과정은 1)예산편성지침 등의 확정·시달단계, 2)각 부처의 예산요구서의 작성·제출단계, 3)예산실의 사정단계, 4)예산안의 확정·제출단계를 거치는데, 이러한 과정에서 각 부처의 예산담당관과 함께 중앙예산기관인 기획예산처가 핵심적인 역할을 수행한다. 이에 대한 상세한 것은 다음 장에서 살펴본다.

2. 예·결산심의제도의 변천

국회에서 행해지는 예·결산심의제도는 우리 헌정사 56년 동안 각 공화국별 큰 구분 아래 국회와 행정부간의 관계 또는 국회 내 기구 상호간의 역할 변화에 따라 변천되어 왔다.

제1공화국의 제헌국회-제4대국회(1948.5.31~1960.7.28), 제2공화국의 제5대국회(민의원[1960.8.8~1961.5.16]; 참의원[1960.7.29~1961.5.16]), 제3공화국의 제6대-제8대 국회(1963.12.17~1972.10.17), 제4공화국의 제9대-제10대 국회(1973.3.12~1980.10.27), 제5공화국의 제11대-제12대 국회(1981.4.11~1985.4.10), 제6공화국의 13대-17대 국회(1988.5.30~현재)의 구분이 그것이다.⁷⁶⁾

이러한 구분 하에 우리나라의 예·결산심의제도는 기본적으로 정부의 예산안 제출, 상임위원회의 예비심사, 예산결산위원회의 종합심사, 본회의의 심의·의결이라는 여러 단계를 거친다. 이 중 상임위원회의 예비심사제도와 예산결산위원회의 종합심사제도는, 제5공화국의 제11대 국회 전반기에서 일시 예비심사제도가 폐지되기는 하였으나, 예비심사와 종합심사를 예·결산제도의 기본적 특징으로 하고 있다.⁷⁷⁾ 구체적인 예·결산심의제도의 변천을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁸⁾

76) 국회 홈페이지 http://www.assembly.go.kr/ifa/yat_01_16.jsp 참조.

77) 손준철, 예산심의제도의 변천과 개선, 박동서·김광웅 공편, 의회와 행정부, 법문사, 1989, 467면.

78) 이에 관한 상세한 내용은 손준철, 전개논문, 박동서·김광웅 공편, 전개서, 467-83면; 강영소, 국회결산심사제도의 운영개선방안, 박동서·김광웅 공편, 상개서, 593-97면; 강신택, 전개서, 273-78면; 유훈, 전개서, 227-32면; 김민진, 현행 예·결산심의과정의 문제점과 개선방안, 재정제도개혁특별위원회, 『재정제도의 개혁방안』에 관한 공청회(2003.9.18(목) 10:00; 제3회의정(본관 145호실), 4-7면.

(1) 제1공화국의 제헌국회-제4대국회

제헌국회에서는 정부가 예산안을 국회에 제출한 뒤, 4단계의 심의를 거쳐야 했다. 즉, 각 상임위원회의 예비심사, 재정경제위원회의 종합심사, 전원위원회의 심사, 그리고 본회의 심의·의결 단계가 그것이다. 우선 상임위원회의 예비심사에서는 상임위원들이 행정부의 소관부처 사업에 대하여 일체감을 느끼고 행정부 측에서도 각 부처의 예산안대로 통과시켜 주기를 기대하며, 거의 예외 없이 증액수정 되었다.⁷⁹⁾ 애초 재정경제위원회는 다른 상임위원회와 마찬가지로 예비심사를 할 뿐만 아니라 다시 종합심사도 담당하였으나, 1953년 제4차 국회법개정⁸⁰⁾으로 상임위원회로서 예산결산위원회를 설치하여 이 위원회에서 종합심사를 담당하게 하였다. 그 이유는 “위원회간의 균형”을 유지하고 재경위원회의 업무과정을 덜어주려는 의도에서 찾을 수 있을 것 같다.⁸¹⁾

제1공화국의 예·결산심의회는 대체로 본회의의 영향력이 강한 것이 그 특징이기도 하였으나, 예산심의회 있어서 1955년~1959년의 경우는 예산결산위원회안대로 의결되고 있다.⁸²⁾

(2) 제2공화국의 제5대국회

제2공화국의 정부형태는 의원내각제로서 국회는 양원제를 채택하였는데, 같은 의원내각제를 채택하고 있는 영국이나 일본에서 행해지는 형식적인 예·결산심의회와는 달리,⁸³⁾ 대통령중심제이고 단원제 국회였던 제1공화국의 예·결산심의회제도와 실제로 달라진 것이 없다. 즉, 예·결산심의회구체적인 절차는 양원제의 채택으로 그에 따라 규정할 수밖에 없으나,⁸⁴⁾

79) 손준철, 전계논문, 박동서·김광웅 공편, 전계서, 468-69면.

80) 제4차 국회법개정(1953.1.22).

81) 손준철, 상계논문, 박동서·김광웅 공편, 상계서, 469-70면.

82) 김민진, 전계 공청회 발제논문, 4-5면; 손준철, 전계논문, 박동서·김광웅 공편, 전계서, 471-72, 594-95면.

83) 일반적으로 미국과 같은 엄격한 권력분립을 전제로 하는 대통령중심제의 경우는 예산심의회가 비교적 엄격하게 이루어지나, 영국이나 일본의 의원내각제와 같이 오히려 권력융합을 전제로 하는 경우는 상대적으로 예산심의회가 완화되게 된다. 유훈, 전계서, 200-201면; 강신택, 전계서, 264-65면.

84) 제2공화국 헌법(1960년헌법) 제39조는 “법률안과 예산안은 먼저 민의원에 제출하

제1공화국에서와 마찬가지로 민의원·참의원 각각에서 상임위원회의 예비심사와 예산결산위원회의 종합심사, 그리고 본회의에서의 심의·의결 절차라는 예·결산심의제도 자체는 그대로 유지되었다.⁸⁵⁾

(3) 제3-4공화국의 제6-8대 국회와 제9-10대 국회

제3공화국에서는 다시 대통령중심제와 국회단원제를 채택하면서, 국회운영을 상임위원회중심주의로 하였다. 제3공화국의 제6대 국회는 그동안 상임위원회였던 예산결산위원회를 특별위원회로 설치⁸⁶⁾하여 예산안과 결산에 대한 종합심사를 하도록 하였다. 그 이유는 한국 국회의 독특한 변수인 “위원회간의 균형”외에 제도적인 이유로서, 1)제6대 국회부터 상임위원회 임기가 2년으로 되었고, 2)예산안 종합심사기일이 매우 짧았으므로 상설할 필요가 없으며, 3)상임위원회로 할 경우 소속위원으로 하여금 정부의 예산편성에 작용할 우려가 있다는 것을 들고 있다.⁸⁷⁾ 그런데 특별위원회로서의 예산결산위원회의 종합심사도, 제3공화국 국회에서는, 각 상임위원회의 예비심사를 전제로 하고 세입과의 균형을 위하여 각 상임위원회에서 수정한 것을 조정하는 한정된 기능에 그쳤다고 할 수 있다. 그러나 제4공화국 이후에는 예산결산위원회의 종합심사원칙⁸⁸⁾을 살펴볼 때, 독자적인 결정권

여야 한다. 참의원이 국회의 의결을 요하는 의안을 받은 날로부터 60일 이내에 의결하지 아니할 때에는 이를 부결한 것으로 간주한다. 단 예산안에 있어서는 이 기간을 20일로 한다.”고 규정하고, 제37조는 “예산안에 관하여 참의원이 민의원과 다른 의결을 하였을 때에는 민의원의 재의에 부하고 그 새로운 의결을 국회의 의결로 한다.”고 규정하고 있다.

85) 손준철, 전개논문, 박동서·김광웅 공편, 전개서, 471, 595면.

86) 국가재건최고회의 때인 제10차 국회법 개정(1963.11.26)으로 예산결산위원회는 정부로부터 예산안과 결산이 제출될 때마다 한시적으로 구성·운영되는 특별위원회로 설치·운영토록하게 됨에 따라 제6대 국회(1963.12.17~1967.6.30) 이후 제15대 국회(1996.5.30~2000.5.29)까지는 비상설의 특별위원회로 운영되어왔다. 국회 홈페이지 http://budget.assembly.go.kr/html/html/1_1.html.

87) 이호진, 국회법해설, 1967, 86면, 손준철, 상계논문, 박동서·김광웅 공편, 상계서, 473면 각주 7에서 재인용.

88) 예를 들면, 1972년도 예산안의 심의에서 예산결산특별위원회가 밝힌 각 상임위원회의 수정안에 대한 조정원칙은 다음과 같다.

1. 신규증원은 일절 인정하지 아니한다. 다만, 필요불가피한 증원은 각 부처의 기정정원 범위 안에서 정부가 종합적으로 조정하여 배부한다.
2. 각 상임위원회의 삭감부분은 원칙적으로 인정하되 다음의 경우는 예외로 한다.

이 많이 나타나고 있어서, 특히, 예산심의에 있어서는 국회 내에서 예산결산위원회의 상임위원회에 대한 기능이 강화되고 있음을 알 수 있다.⁸⁹⁾ 그러나 제4공화국헌법에서는 정부의 예산안제출시기를 회계연도개시 90일 전까지로 하여, 제3공화국의 120일 전까지와 비교할 때, 예산심의기간을 30일이나 단축하여 국회의 예산심의기능을 상대적으로 약화시켰다.⁹⁰⁾ 한편, 제3-4공화국 시대의 결산심사에 있어서는 국회에 제출된 정부의 결산이 상임위원회와 예산결산위원회를 거쳐 본회의에서 원안대로 의결되었고, 특히, 제4공화국에서는 국정감사권이 폐지됨으로써 국회의 대정부 재정통제 내지 감독권이 상대적으로 약화되고 결산심사도 형식화 되었다.⁹¹⁾

(4) 제5공화국의 제11대 전반기 국회와 제11대 후반기-제12대 국회

제5공화국헌법에서도 제4공화국과 마찬가지로 예산심의기간이 60일로 단축되었고, 국정조사권이 신설되었으나 국정감사권은 살아나지 못하였다. 더욱이 제11대 국회 전반기에 상임위원회의 예비심사제도가 폐지⁹²⁾됨으로써 제헌국회 이래 우리나라 예·결산심의제도의 특징을 이루어왔던 의원적 심의제도가 사라지고 예산결산특별위원회가 예·결산심을 전담하게 되었다. 상임위원회의 예비심사제도는 상임위원회의 전문성 활용, 예산결산특별위원회 심사의 효율화, 예산안심사에 있어서 민의수렴의 충실화, 상임위원회의 국정통제기능 제고 등을 논거로 도입되었는데, 그 운영현

가. 예결위에서 여비, 수용비, 보조금 등 일정비율을 적용하여 삭감하는 비목에 대하여 상임위가 이를 삭감할 경우

나. 법정경비 기타 추후 재원지원이 불가피한 정책사업 등을 삭감한 경우

3. 각 상임위의 재원 없는 증액은 원칙으로 이를 인정하지 아니한다. 법적 경비, 기타 삭감불능경비를 삭감한 재원으로 증액한 분도 이에 준한다.

4. 각 상임위의 신규수당 또는 기존수당의 증액은 원칙적으로 인정하지 아니한다.

5. 국방비중 후방시설비등에서 8억 원을 추가삭감 한다.

예산결산특별위원회, 1972년도 예산안에 관한 종합심사보고서, 13-16면.

89) 손준철, 상계논문, 박동서·김광웅 공편, 상계서, 474-75면.

90) 제3공화국헌법(1962년헌법) 제50조 제2항; 제4공화국헌법(1972년헌법) 제89조 제2항.

91) 손준철, 전계논문, 박동서·김광웅 공편, 전계서, 596면.

92) 제20차 국회법 개정(1981.1.29.)으로 폐지되어 1982년과 1983년도 예산안·결산심사에서는 상임위원회의 예비심사가 중단되었다. 신혜룡, 상임위원회의 예산안 예비심사제도, 국회보, 통권 372호, 1997. 10, 94면.

실에 있어서는 1)상임위원회 예비심사기간의 단기화, 2)소관부처 세출예산의 증액경향, 3)상임위원회 수정의견의 예산결산특별위원회 심사시 반영저조, 4)거시예산 결정 조정과정상 예산결산특별위원회와 재정경제위원회와의 연계 미흡 등의 문제점을 지니고 있었다.⁹³⁾

그런데, 상임위원회의 예비심사제도가 폐지되고 예산결산특별위원회가 예·결산심의를 전담하게 된 후의 실제운명을 살펴보면, 상임위원회의 예비심사제도 폐지가 결산심의회에 있어서 전문성이라든지 행정부통제기능을 효과적으로 하기 위한 목적이라고 보기는 어렵다는 지적이 있다.⁹⁴⁾ 즉, 예산결산특별위원회의 분과위원회 구성이나 운영이 과거 상임위원회의 심의절차와 별 차이가 없고 또 전문성을 보완하기 위한 보조기구의 설치 등도 없이 단순히 상임위원회의 예비심사만 없애버린 결과라는 비판이 그것이다. 결국, 제11대 국회 후반기에 상임위원회의 예비심사제도가 국회법 개정⁹⁵⁾으로 부활되어 오늘에 이르고 있다.

(5) 제6공화국의 13대-17대 국회

제6공화국헌법에서 국정감사권이 부활된 점이 제4-5공화국의 국회와 크게 달라진 점이며, 그 외 예·결산심의절차 - 정부의 예산안 편성 및 국회 제출, 국회의 예산안 심의·확정, 각 부처의 예산집행을 거쳐 국회의 결산 승인으로 종료되는 예산과정 - 는 동일하다. 다만, 제6대 국회 이후 제15대 국회까지 ‘비상설’의 특별위원회로 운영되어 오던 예산결산위원회가 제15대 국회 말 국회법 개정⁹⁶⁾으로 인하여 제16대 국회(2000.5.30)부터 ‘상설’특별위원회로서 운영되게 된 점이 특기할 사항이다. 다음 절에서 현행 예·결산제도를 살펴본다.

93) 신해룡, 상계논문, 95, 97-101면 참조.

94) 손준철, 전계논문, 박동서·김광웅 공편, 전계서, 476, 596-97면.

95) 제22차 국회법 개정(1983.11.17.)으로 부활되었다. 이 개정에서 제시하는 개정사유는 “보다 심도 있는 정책심의회와 상임위원회의 활성화를 위하여 현행의 예산안 및 결산의 심사절차를 조정·보완하여 소관상임위원회에서 예산안과 결산을 예비심사하도록 하되, 그 심사기간을 정하고 보다 많은 의원에게 발언 기회가 주어질 수 있도록 발언시간에 관한 사항을 보완하며 11대 국회운영 이후 실제 운영상에 나타난 불합리한 상황을 정비하려는 것임”이라고 하고 있다.

96) 개정 국회법(2000.2.16.) 동법 제45조 제5항.

제 2 절 현행 예·결산제도

I. 개 관

예산의 편성에서부터 결산에 이르는 일련의 절차인 예산과정에서 정부와 국회의 권한과 의무를 정하는 예·결산제도는 국가의 재정에 관한 기본제도이다. 재정이란 정부의 수입·지출 활동을 의미하며 국가의 정책을 화폐단위로 나타낸 것이고, 재정규모는 일반회계, 특별회계 및 기금의 규모를 합제한 금액을 의미한다.⁹⁷⁾ 우리나라의 재정체계는 중앙정부재정과 지방정부재정으로 이루어져 있는데, 1)일반회계는 일반세입으로 일반적 지출을 담당하는 회계이고, 2)특별회계는 특정사업의 운영, 특정자금의 운영, 특정 세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반회계의 세입·세출과 구분하여 처리하기 위해 설치된 회계이며, 3)기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 예산과 별도로 개별 법률에 근거하여 설치된다.⁹⁸⁾ 이러한 일반회계·특별회계 및 기금을 예산과정을 중심으로 비교해 보면 다음과 같다.⁹⁹⁾

- (1) 편성과 확정절차: 일반회계와 특별회계는 부처의 예산요구에 따라 기획예산처가 정부의 예산안으로 편성하고, 기금은 기금관리주체가 계획(안)을 수립하여 기획예산처장관과의 협의·조정을 거쳐 기금 운용계획안을 마련하여 각각 국회의 심의·의결로 확정된다.
- (2) 집행절차: 일반회계와 특별회계는 합법성에 입각하여 엄격히 통제되며 예산의 목적 외에는 사용이 금지되는 것이 원칙이나, 기금은 합목적성의 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 보장된다.
- (3) 수입과 지출의 연계: 일반회계는 특정한 수입과 지출의 연계가 배제되나, 특별회계와 기금은 특정한 수입과 지출이 연계된다.
- (4) 계획변경: 일반회계와 특별회계는 추경예산의 편성으로 변경될 수 있으나, 기금은 주요항목지출금액의 30%(2005 회계연도부터 금융성 기금 50%) 이상 변경시에는 국회의 심의·의결이 필요하다.

97) 국회예산정책처, 대한민국재정 2004, 2004.5.1, 3면.

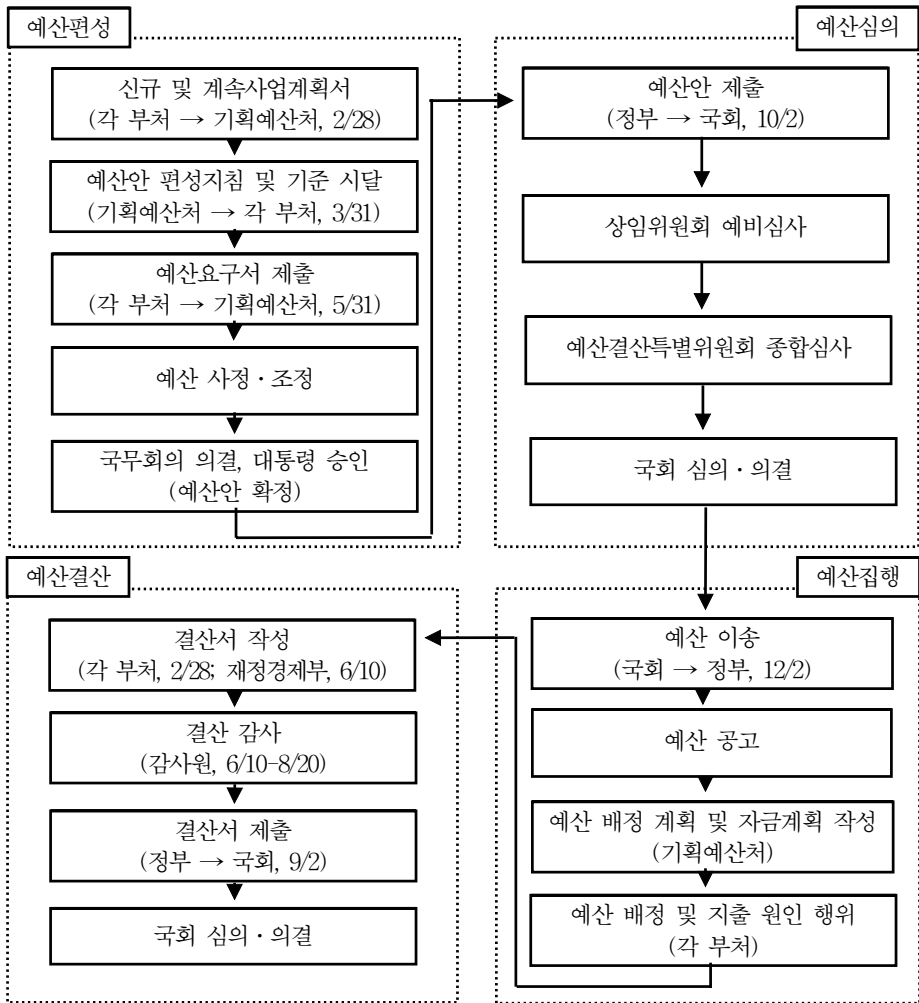
98) 예산회계법 제7조.

99) 국회예산결산특별위원회, 『예산결산특별위원회편람』, 2003 참조.

(5) 결산: 일반회계, 특별회계 및 기금 모두 국회의 결산심사와 승인을 받아야 한다.

우리나라의 예산과정 - 제1단계인 정부의 예산편성과 국회제출, 제2단계인 국회의 예산안 심의와 의결, 제3단계인 정부의 예산집행 및 감사원의 회계검사, 그리고 제4단계인 국회의 결산 - 을 구체적인 도표 <예산과정 절차도>¹⁰⁰⁾로 나타내면 다음과 같다.

< 예산과정 절차도 >



100) 장세진, 전계논문, 34면 <그림 2>.

II. 예산의 편성과정

예산편성과정은 1)신규사업 및 주요 계속사업의 사업계획서 제출과 예산안편성지침의 시달단계, 2)예산요구서의 제출과 예산편성준비 및 사업별 심의와 예산안편성단계, 3)정부 예산안의 확정 및 국회제출단계로 나눌 수 있다. 이러한 예산편성 과정은 적정 재정 소요와 이에 따른 재원 조달 방안을 검토하는 사전 준비 단계를 거쳐 각 부처가 기획예산처에 제출한 요구 내용을 사업별, 분야별로 검토하는 과정이라고 할 수 있는데, 정부의 예산편성절차에 대하여 헌법 제54조제2항과 예산회계법 제25조 내지 제30조는 예산안 편성권이 정부에 있음을 밝힘과 동시에 예산안편성지침에서부터 예산안의 국회 제출에 이르는 일련의 과정에 대하여 상세하게 규정하고 있다.¹⁰¹⁾

1. 신규사업 및 주요 계속사업의 사업계획서 제출과 예산안 편성지침의 시달

(1) 먼저 각 중앙관서의 장은 2월말까지 다음연도 신규사업 및 기획예산처 장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 사업 계획서를 기획예산처장관에게 제출하고(예산회계법 제25조제1항), 기획예산처는 이를 토대로 다음연도의 개괄적인 재정지출 소요를 검토한다. 이 과정에서 전반적인 세입 여건과 재원 조달 방안 등에 대한 점검을 통하여 적정 재정규모가 추산되고 예산편성의 기본 방향이 모색될 뿐만 아니라 기준 단가의 책정, 예산과목 정리, 사업별 추진 실태 및 성과 분석 등 예산편성을 위한 사전 준비와 재정지출의 생산성을 높이기 위한 각종 대안들이 마련된다.

(2) 다음으로 기획예산처는 예산안편성지침안을 마련하여 공무원과 민간 전문가로 구성된 예산자문회의의 의견을 수렴한 후 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 최종 확정하여 3월 31일까지 각 부처에 시달한다

101) 이하 정부의 예산편성과정에 대한 아래의 서술은 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37102.jsp와 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.~main5.,main7.html>을 주로 참고하였음.

(예산회계법 제25조 제2항). 예산안편성지침에는 다음 해의 국내외 경제 전망, 재정 운용 여건, 예산편성 중점 방향, 경비별 예산편성 및 요구 지침, 예산 요구시 제출 서류 및 작성 양식 등이 포함되어 있다.

‘2005년도 예산안편성지침’은 1)재정운영방식의 혁신, 2)2005년 재정 운영 여건 및 재원배분방향, 3)예산총액배분 자율편성 재도의 추진방향, 4)2005년 예산안 작성지침으로 구성되어 있는데, 재원배분방향과 관련하여서는 ‘국정과제의 본격 추진’의 뒷받침, 미래의 ‘성장동력 확충’의 중점 지원, ‘국가균형발전 및 삶의 질 향상’도모”를 기본방향으로 하고 있다.¹⁰²⁾

2. 예산요구서제출·예산편성준비 및 사업별 심의·예산안편성

(1) 각 중앙관서는 예산안편성지침이 시달되면 4~5월에 걸쳐 지방자치단체 등 재정지원을 받는 기관으로부터 예산요구를 받아 이를 내부적으로 조정한 후, 예산요구서를 작성하여 5월 31일까지 기획예산처에 제출하여야 한다(예산회계법 제25조제3항). 이 기간 중 기획예산처에서는 예산편성을 위한 사전 준비가 지속적으로 이루어진다. 대형 투자사업 및 주요 재정사업 등에 대한 예산집행 실태를 점검하는 것은 물론, 예산제도 및 재정개혁을 위한 제도 개선 과제의 검토 등이 이루어진다.

예산안 편성을 위한 사업별, 분야별 구체적인 실무 작업은 각 부처가 5월 31일까지 예산 요구서를 제출함으로써 본격화된다. 기획예산처는 예산요구서가 접수되면 요구 규모를 취합하여 가용재원과 비교·검토한 후, 국정 목표와 연계한 중점 지원 내용 등 분야별 예산편성을 위한 심의방향을 마련한다.

(2) 기획예산처 예산실 내 각 소관 예산담당과는 6월초부터 각 부처의 예산 요구서를 토대로 부문별, 사업별로 세밀한 검토를 거쳐 예산안을 작성한다. 예산편성 방향과 각종 편성기준, 사업 추진현황 분석 등을 기초로 소관 부처의 의견을 청취한 후 예산 지원 내용을 조정한다. 이러한 과정

102) 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K334/k33401.jsp.
기획예산처, 2005년도 예산안편성지침 및 기준, I. 2005년도 예산안편성지침, 5-34면.

을 통해 예산 담당자는 사업 추진 실태와 애로 사항을 파악하고, 소관 부처와 수차례 토의를 거쳐 재정 여건과 사업의 우선순위에 대한 공감대를 형성해 나간다. 기획예산처 예산실 내 각 소관 예산담당과에서 작성한 예산안은 예산실내 과장 이상이 참석하는 예산심의회에서 조정된다. 이와 같이 조정된 기획예산처의 실무안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에 관계기관과의 협의가 이루어지게 된다.

장·차관 협의, 시·도지사 협의, 당정협의(정당설명회), 예산자문회의 등이 이러한 절차에 해당된다.¹⁰³⁾ 이는 예산편성에 있어 각계각층의 폭넓은 의견을 수렴하고 절차적 투명성도 높이기 위한 것이라 할 수 있다. 각 부처를 대상으로 행해지는 장·차관 협의시에는 기획예산처 장·차관이 각 부처 장·차관과 만나 각 부처에서 정책적으로 추진하고자 하는 사업의 예산 반영 상황을 논의하고 추가로 반영할 필요가 있는 예산을 논의하는 최종 협의를 하게 된다.

3. 정부예산안의 확정 및 국회제출

당정 협의를 거친 예산안은 국무회의의 의결과 대통령의 승인을 얻어 회계연도 개시 90일 전인 10월 2일까지 국회에 제출된다(헌법 제54조 제2항, 예산회계법 제30조). 국회 제출시에는 심의 자료 부속서류, 소관 예산 사항별 설명서 등 국회에서 예산 심의를 하는 데 필요한 일체의 자료나 통계가 수록된 소정의 법정 서류가 첨부된다(예산회계법 제31조).

103) 시·도지사 협의회는 지방자치단체의 의견을 수렴하는 통로로서 1998년에 처음 도입되었다. 중앙정부로서는 적자재정 여건 등 중앙정부의 재정 상황, 예산편성 방향과 내용을 설명하는 기회가 되고 각 지방자치단체로서는 해당 지방자치단체의 재정 여건을 설명하고 중앙정부에 지원을 요구한 사업들을 재차 설명할 수 있는 기회가 되어 상호 유익한 제도로 평가되고 있어 정례화되고 있다. 예산편성은 한정된 재원을 분야별로 배분하는 과정이므로 사업별 타당성과 함께 정치·사회적 측면도 동시에 고려되어야 한다. 정부에서 마련한 예산안은 통상 8월 말에서 9월 초에 개최되는 당정 협의(정당설명회)를 통하여 각계각층의 폭넓은 의견을 수렴하게 된다. 당정 협의에서는 조세 부담 및 재정규모의 적정성, 분야별·사업별 투자 규모, 지역간 균형 발전, 지역 주민 여론 등이 종합적으로 검토된다.

기획예산처 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37102.jsp.

Ⅲ. 예산의 심의·의결과정

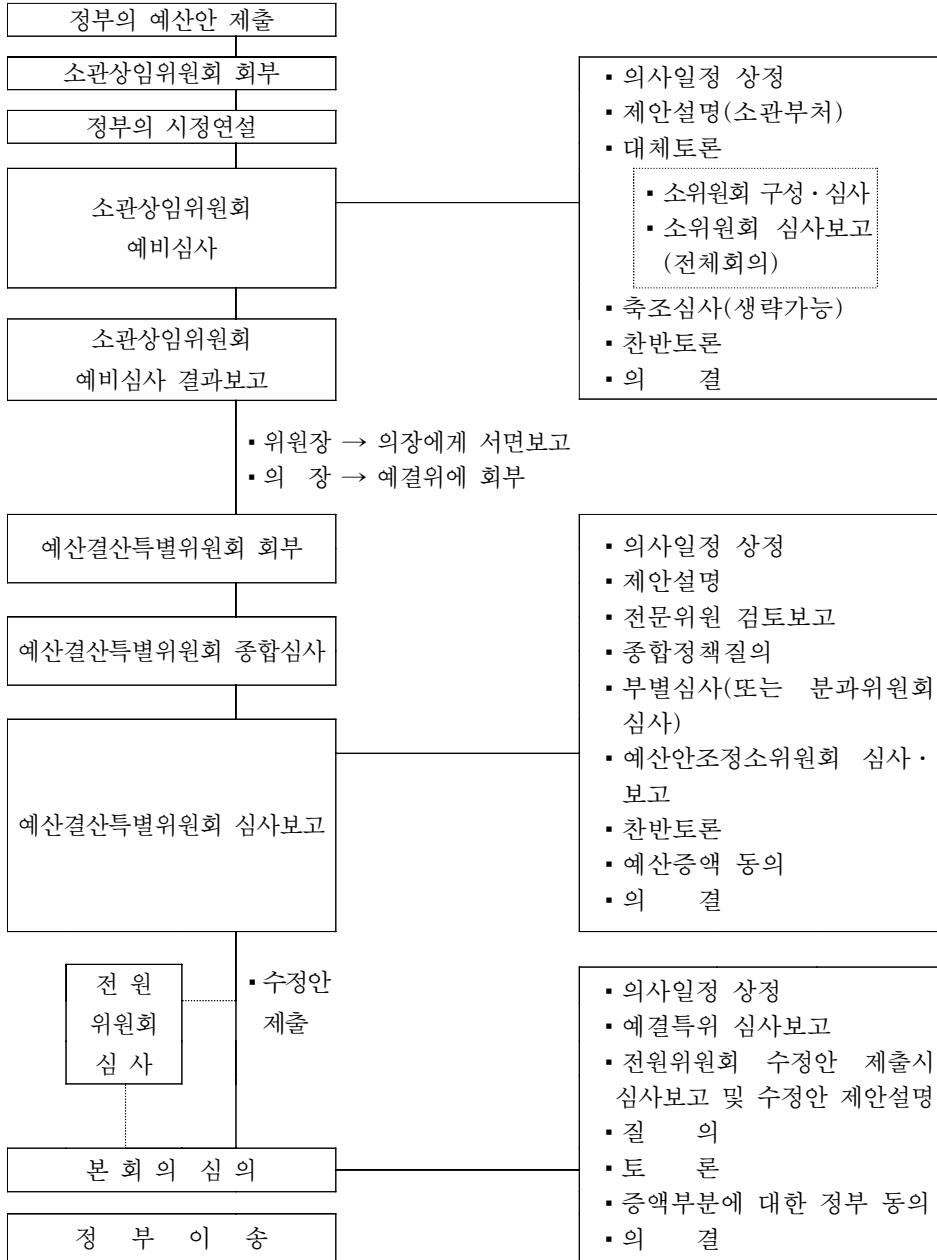
국회의 예산심의절차는, 국회법 제84조에 의하면, 먼저 정부의 예산안에 대한 시정연설, 소관 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 그리고 본회의의 심의·확정으로 종결된다. 그러므로 국회에서의 예산안에 대한 심의·의결과정은 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의의 3단계 심의절차로 나누어 볼 수 있는데, 구체적인 절차는 도표 《국회의 예산심의 과정》¹⁰⁴⁾과 같고 기간별로 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁵⁾

- * 9월 11일~9월 30일: 국정감사
 - 예산안, 결산심의자료 수집 등을 위한 국정감사
 - 국회의 의결에 의하여 실시시기 변경가능
- * 10월 초순: 시정연설, 상임위원회 예비심사
 - 예산안에 대한 정부의 시정연설
 - 예산안 소관 상임위원회 회부
 - 예산안 상임위원회 예비심사
- * 10월~11월 초순
 - 제안설명, 검토보고, 질의, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
- * 11월 중순~12월 2일: 예산결산특별위원회 종합심사
 - 예산안 예결위원회 회부
 - 예산안 예결위원회 종합심사
 - 제안설명, 검토보고, 정책질의, 부별심사(분과위심사), 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
- * 12월 2일까지: 12월 초순 본회의 심의, 확정 및 이송
 - 예산안 본회의 심의·확정
 - 예산이송 및 예산안증액동의요구

104) 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37102.jsp.

105) 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html>.

《 국회의 예산심의 과정 》



1. 소관 상임위원회의 예비심사

소관 상임위원회의 예비심사절차는 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

(1) 안전상정, 제안 설명, 전문위원의 검토보고: 각 상임위원회는 예산안이 회부되면 운영일정에 따라 안전을 상정하고, 소관부처의 장으로부터 예산안 개요와 사업계획 등에 대한 제안 설명을 듣는다. 제안 설명 직후 전문위원의 검토보고가 있다.

(2) 대체토론: 상정된 예산안의 내용과 정부시책 등에 대하여 위원회 위원과 소관부처의 장이 질의·답변을 하는 대체토론이 행해진다. 이 경우 정부위원인 차관, 차장, 실·국장이 대신 답변하는 경우가 많다.

(3) 소위원회 심사, 찬반토론 및 의결: 5-7인의 소위원회를 구성하여 예산안에 대한 실질적인 심사를 행하는데, 이 경우 소관부처별로 소위원회를 구성하지 않고 안전별 또는 예산안, 결산을 망라한 심사소위원회를 구성하는 것이 관례이다. 예산안의 처리에 대한 여·야간의 의견대립시 토론 및 표결을 행하게 되나, 대부분 소위원회에서 의견을 존중하여 소위원회안을 채택하므로 전체위원회에서 토론·표결을 하는 예는 거의 없다.

(4) 심사보고서의 작성·제출: 예산안에 대한 위원회의 심사가 종료되면 전문위원실에서 전문위원 책임하에 예비심사보고서를 작성한다.¹⁰⁷⁾ 심사보고서는 위원장의 결재를 얻어 확정함과 동시에 의장에게 보고한다.

2. 예산결산특별위원회의 종합심사

국회법 제84조 제3항은 예산결산특별위원회의 예산안심사절차에 관하여, 먼저 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다고 규정하고 있다. 기술한

106) 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html> 참조.

107) 예비심사보고서 작성시 소수의견은 표결에서 부결된 것을 기재하고 기타 항에는 부대의견을 기재하며, 위원회 합의사항은 바로 의결을 의미하므로 별도로 기재할 필요가 없다. 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html>.

바와 같이, 예산결산특별위원회는 국회법 제45조 제5항(2000.2.16. 개정)에 의하여 제16대 국회(2000.5.30)부터 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환하였다. 예산결산특별위원회의 종합심사절차는 다음과 같다.¹⁰⁸⁾

(1) 안건상정, 제안 설명, 전문위원의 검토보고: 예산결산특별위원회는 의장으로부터 회부되어온 예산안을 상정하고, 기획예산처장관으로부터 제안 설명을 듣는다. 제안 설명 직후에 전문위원의 검토보고가 있으며, 여기에서 위원들의 안건심사에 있어 제1차적인 판단의 기초자료로서 안건의 개요, 배경, 문제점과 개선 또는 시정방향 등이 제시된다.

(2) 종합정책질의와 분과위원회 심사(부별심사): 예산결산특별위원회에서의 질의는 전 국무위원을 상대로 정부의 시책방향 등 국정전반에 관하여 본회의의 대정부 질문과 유사하게 운용한다. 제13대국회부터는 상임위원회 예비심사와의 중복 등을 이유로 분과위원회를 구성하지 않고 부별심사방식을 채택 운영한다.

(3) 예산안조정소위원회 심사보고, 찬반토론, 예산증액 동의 및 의결: 예산안을 종합·조정하기 위하여 소위원회¹⁰⁹⁾를 구성하여 구체적으로 종합심사를 한다. 예산안조정소위원장 또는 그 대리자는 예산결산특별위원회 전체회의에서 소위원회의 심사경과와 결과 및 수정내용을 보고하며 위원들에게 소위원회의 예산안수정안을 배포한다.

소위원회 단일수정안(또는 원안)에 대하여 여·야간에 이견이 있을 경우 예산결산특별위원회 전체회의에서 토론 및 표결로 위원회안을 확정한다.

108) 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html> 참조.

109) 소위원회 명칭은 제10대국회 이전에는 ‘예산안계수조정소위원회’라고 하였으나 제11대국회 이후에는 ‘예산안조정소위원회’로 개칭하였다. 소위원회의 심사절차는 대체로 예산결산특별위원회 전체회의에 준하며 문제 사업을 중심으로 운영되나 비공개로 진행하며, 회의록은 작성하지 않는 것이 관례로 되어 있다. 위원수는 관례적으로 11인이고, 예산결산특별위원장이 소위원회 위원장이며 각 교섭단체 간사는 소위원회 필수 위원이다. 소위원회의 주요심사 내용은 상임위원회가 보고한 예비심사 종합결과를 검토하는 것인데, 특히 감액부분은 대부분 반영되는 경향이 있다. 이어서 각 교섭단체 안을 면밀히 검토한 후 조정을 거쳐 수정예산안을 마련한다.

국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html>.

예산결산특별위원회는 예산안을 표결하기 전에 정부를 대표한 기획예산처 장관으로부터 증액 및 새비목 설치에 대한 구두동의를 받아 표결(의결)을 거쳐야 한다.

소위원회의 의결은 예산결산특별위원회 전체회의에서도 토론 없이 소위원회안을 채택하는 것이 관례이나, 경우에 따라서는, 소위원회안에 반대하여 전체회의에서 토론을 거쳐 표결을 하기도 한다.

(4) 심사보고서 작성·제출: 예산결산특별위원회의 심사가 종료되면 전문위원 책임하에 안건별로 심사보고서를 작성하여 위원장의 결재를 얻어 확정하고, 이를 의장에게 보고하며, 예산안에 대한 심사보고서에는 예산안수정안을 별도로 작성하여 첨부한다.

3. 본회의의 심의·의결

의장은 예산결산특별위원회의 예산안심사가 끝난 후 이를 본회의에 부의한다. 구체적인 심사절차는 다음과 같다.

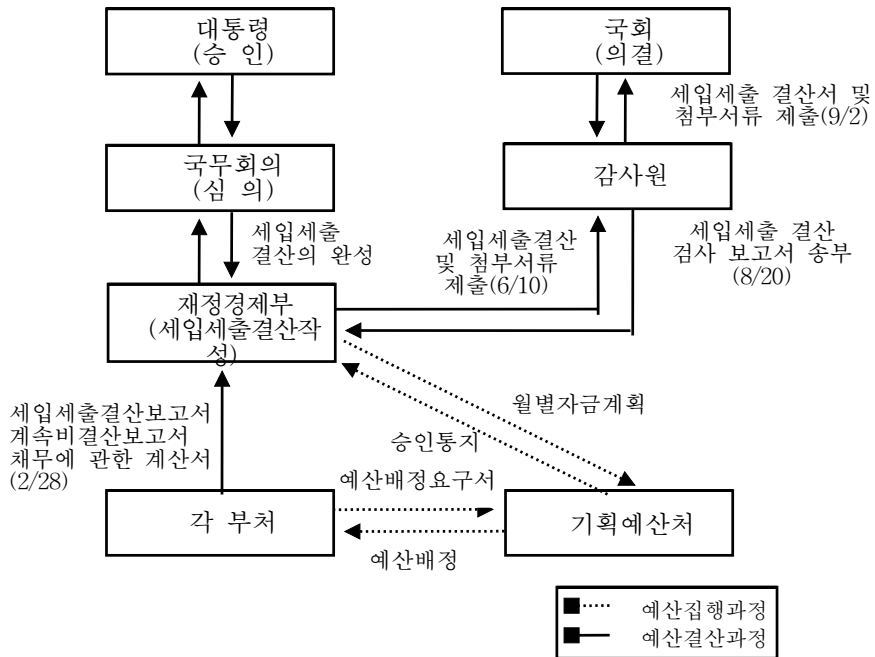
(1) 예산안의 상정, 예산결산특별위원회 위원장의 심사보고: 의장은 예산결산특별위원회로부터 예산안의 심사보고가 제출되면 본회의에 상정하고 특히, 이 경우 예산부수법안의 처리일정과 예산안 법정처리시한(12월 2일)을 감안해야 하고 수정안이 제출될 경우에는 예산안과 함께 상정한다. 예산결산특별위원회 위원장은 안건의 개요와 심사경과 및 결과를 본회의에 보고한다.

(2) 질의·토론, 예산증액 동의 및 의결: 질의나 토론은 생략하다. 정부가 제출한 세출예산 각항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치하는 경우에는 정부의 동의를 얻어야 한다(헌법 제57조). 수정안이 제출된 경우에는 수정안에 대하여 먼저 의결한다. 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 기관 운영비 등 일부 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하는 준예산제도를 인정하고 있다(헌법 제54조제2항, 제3항).

IV. 예산의 집행 및 결산과정

예산의 집행이란 국회에서 확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 경비를 지출하는 재정활동을 말한다. 결산은 당해 회계연도의 정부 세입과 세출 결과를 확정된 계수로 표시하는 것으로서 국회의 심의·의결로 완결된다. 예산의 집행은 정부에 의하여서만 행해지나, 결산과정은 정부와 국회의 연계작업으로 이루어지는 것이다. 즉, 재정경제부의 주관에 의한 결산보고서 작성과 감사원의 결산확인, 그리고 국회의 결산 심의·의결이라는 전개과정을 거치기 때문이다. 예산의 집행 및 결산과정을 아래 도표¹¹⁰⁾로 개관하면서 그 절차들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹¹¹⁾

< 예산의 집행 및 결산 과정 조직도 >



110) 장세진, 전계논문, 37면의 <그림 4> 예산의 집행 및 결산과정 조직도.

111) 유훈, 전제서, 245-48, 257-75, 288-90, 293-300면; 장세진, 전계논문, 36-38면;
 국회 홈페이지 http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3*4.html;
 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37102.jsp.

1. 정부의 예산집행 및 결산검사과정

(1) 예산집행과정: 정부가 편성한 예산안이 국회의 심의·의결을 통하여 예산으로 성립되면, 각 중앙관서의 장은 사업운영계획 및 이에 의한 세입·세출예산, 계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획예산처장관에게 제출한다. 기획예산처장관은 예산배정요구서와 월별 자금계획에 의하여 4분기별 예산배정계획을 작성하고 이를 국무회의의 심의를 거쳐, 대통령의 승인을 받는다. 이 예산배정계획에 따라 기획예산처장관은 예산을 배정하고, 각 부처는 배정된 예산의 범위 내에서 계약 등 지출원인행위를 하며 모든 예산은 지출원인행위를 한 때로부터 예산을 지출할 수 있는 근거를 가진다. 지출원인행위를 한 후 사업시행진도에 따라 자금배정을 받은 범위 내에서 국고를 지출한다.¹¹²⁾

예산의 집행에 있어서는 국회의 의도를 구현하고 재정적 한계를 엄수하는 동시에, 집행상의 융통성 내지 신축성도 유지가 되어야 한다.¹¹³⁾ 전자의 목적을 위하여는 예산의 배정을 비롯한 예산집행의 구체적 절차를 통하여 구현되고, 후자의 경우는 예산의 이용이나 전용 또는 예산의 이체를 통하여 이를 수 있을 것이다(예산회계법 제36조 내지 제37조).

(2) 결산검사과정: 결산의 과정은 기획예산처 대신 재정경제부가 주관한다. 먼저 재정경제부에서 각 부처에 결산작성지침을 시달하고, 부처에서는 세입세출 결산보고서, 계속비 결산보고서, 국가채무에 관한 계산서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 재정경제부장관에게 제출한다. 각 부처에서 제출한 세입세출 결산보고서를 바탕으로 재정경제부장관은 세입·세출의 결산을 작성하고 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻은 후, 세입세출 결산과 함께 각 부처에서 제출한 서류(세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 채무에 관한 계산서)를 첨부하여 6월 10일까지 감사원에 제출한다. 감사원에서는 세입세출결산서를 검사하고 그 보고서를

112) 국회 홈페이지 <http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html>.

113) 유훈, 전계서, 245-48, 258-61면.

다음연도 8월 20일까지 재정경제부장관에게 송부한다. 정부에서는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산 및 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 채무에 관한 계산서를 첨부하여 다음 회계연도 개시 120일 전(9월 2일)까지 국회에 제출한다.¹¹⁴⁾

2. 국회의 결산 심사과정

세입세출결산 및 첨부서류가 국회에 제출되면 국회의 심의절차가 개시된다. 결산심사절차도, 예산안에 대한 심의·의결절차와 마찬가지로, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의의 심의·의결을 거친다. 구체적으로는 상임위원회에서의 예비심사(소관부처의 제안 설명 → 전문위원검토보고 → 질의 → 소위원회심사 → 토론 → 축조심사 → 표결)를 거쳐 심사결과를 의장에게 보고한다. 의장이 결산에 소관 상임위원회의 예비심사보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부하면, 예산결산특별위원회에서도 종합심사(재정경제부장관의 제안 설명 → 감사원장의 결산보고 → 재정경제부장관의 결산검사 결과에 대한 집행현황보고 → 전문위원 검토보고 → 종합정책질의 → 부별심사 또는 분과위원회심사 → 소위원회심사 → 찬반토론 → 표결)를 거쳐 본회의에 부의한다. 결산이 본회의에서 의결되면, 의장은 이를 정부에 송부하게 되며 이로써 예산집행에 대한 정부의 정치적인 책임은 해제되고 당해 예산의 기능이 완결된다.¹¹⁵⁾

결산의 기능으로 정부가 국회의 확정을 거친 예산의 범위 내에서 재정 활동을 하였는지를 확인하는 기능과 결산을 통하여 장래의 재정운용에 반영시키는 기능을 들 수 있다. 예산제도와 결산제도로 이루어진 재정제도 중 상대적으로 비중이 덜하였던 결산제도는, 장래의 예산편성에 그 결과가 반영되는 경우가 드물었다.¹¹⁶⁾

114) 장세진, 전계논문, 37-38면 참조.

115) 장세진, 전계논문, 38면 참조.

116) 유훈, 전게서, 288-89, 296-98면.

제 3 절 국가재정법안과 예·결산제도

I. 정부의 재정정책과 국가재정법의 제정

2004년 현재, 정부는 국가재정운용계획,¹¹⁷⁾ 총액배분 자율편성(Top-down 예산편성),¹¹⁸⁾ 성과관리,¹¹⁹⁾ 디지털·회계시스템 구축 등 4대 재정개혁 과제를 설정·추진하면서, 지난 16대 국회에서 추진하다가 보류된 국가재정법¹²⁰⁾ 등 재정관련 법률의 정비작업도 추진하고 있다. 정부는 국가재정법안의 제안이유를 “재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써, 재정운용계획,

117) 기획예산처는 『'04~'08 국가재정운용계획』에서, 1)재정운용여건은 연평균 5%대의 실질성장, 총수입(일반회계, 특별회계와 기금) 연평균 7.4% 증가, 총지출(예산과 기금)은 연평균 6.3% 증가할 것으로 보고 조세·국민부담율은 현행수준(19.8%)이 유지될 것으로 보고 있다. 2)재정운용목표는 계획기간 초반에는 적자재정으로 운용하다가 후반에 균형재정으로 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 3)재원배분방향은 국가적 우선순위를 감안하여 전략적으로 배분한다는 원칙 아래 성장잠재력 확충, 국민의 기본생활 보장, 자주국방 관련 투자를 우선적으로 지원하며, 인프라구축이 진전된 분야시 장기능이 강화되어야 할 분야는 재정투자 내실화에 중점을 두고 있다. 기획예산처, '04~'08 국가재정운용계획 개요, 2004. 9.

118) 정부는 재정운영여건이 변함에 따라 현행 예산편성방식으로는 합리적 재정운영에 한계가 있다고 판단하여, 정책우선순위에 입각한 전략적 재원배분방식과 지출한도를 일반·특별회계·기금을 포괄하여 설정하는 사전재원배분(Top-down)제도를 도입('04년 도입)하게 되었다고 밝히고 있다. 기획예산처, 사전 재원배분 제도 도입 - 예산편성방식의 혁신 -, 2004.2.24.

119) 성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정운영에 반영하는 제도로서 일정 재정사업(또는 사업군)을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 사전에 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발하여 성과목표와 사업시행결과를 지표에 의해 비교 평가하여 그 결과를 재정운영에 환류하는 제도이다. 현 정부에서 성과관리제도는 재정개혁을 위한 주요과제로서 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성(Top-down) 제도 도입으로 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하여 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위해 도입되는 제도이다.

기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K363/k36301.jsp 참조.

120) 정부(기획예산처장관)는 2004년 7월 5일 ‘국가재정법안’을 입법예고(기획예산처 공고 제2004-11호)하였으며, 2004년 10월 국무회의에서 의안번호 제852호로 국가재정법안을 의결하고 10월 19일 국회에 제출하였다.

예산 총액배분·자율편성, 성과관리 등 재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이려는 것”이라고 밝히고 있다. 국가재정법안은 그 시행일을 2005년 1월 1일로 하고(부칙 제1조), 현행 예·결산제도의 기본법을 이루는 예산회계법과 기금관리기본법은 이를 각각 폐지한다고 하고 있다(부칙 제2조). 그러므로 국가재정법이 제정되어 시행되면 현행 예·결산제도는 여러 가지 면에서 바뀔 수밖에 없다. 여기에서는 국가재정법안의 주요내용과 예·결산제도에 대하여 간략하게 검토해 보고자 한다.

II. 국가재정법안의 주요 내용과 예·결산제도

국가재정법안은 기술한 바와 같이 현 정부의 재정개혁 특히, 국가재정 운용계획, 총액배분·자율예산편성, 성과관리제도를 구체화하면서, 재정의 효율성, 건전성, 투명성, 신축성, 그리고 재정에 대한 통제의 측면에서 예산회계법과 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가재정운용의 기본틀을 마련하려는 것이다. 동 법안의 주요내용을 재정의 효율성, 건전성, 투명성, 신축성, 그리고 재정에 대한 통제의 측면에서 정리해보면 다음과 같다.

1. 국가재정법안과 재정의 효율성·건전성

재정의 효율성 측면에서는, 국가재정운용계획의 수립(안 제6조), 성과중심의 재정운용(안 제7조), 회계 및 기금 간 여유재원의 신축적인 운용(안 제13조), 재정의 경기자동안정화 기능 강화(안 제17조 제2항), 예산 총액배분·자율편성제도의 도입(안 제25조 및 제26조), 재정부담이 수반되는 법안의 경우 자원조달방안 첨부 의무화(안 제73조), 국세감면에 대한 통제강화(안 제74조 제2항, 제3항), 추가경정예산안 편성사유의 제한(안 제75조), 세계잉여금의 채무상환 의무화(안 제76조 제1항 및 제2항), 국가채무관리계획의 국회제출(안 제77조), 불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조) 등을 들 수 있다.

2. 국가재정법안과 재정의 투명성

재정의 투명성의 측면에서는, 국가재정운용계획의 국회 제출(안 제6조 제1항), 주요 재정정보의 공표(안 제8조), 불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조) 등이 규정되어 있다.

3. 국가재정법안과 재정의 신축성

회계 및 기금 간 여유재원의 신축적인 운용(안 제13조)이 있다.

4. 국가재정법안과 재정에 대한 통제 강화

재정의 통제강화 측면에서는, 결산의 국회 조기제출(안 제50조 내지 53조), 재정부담이 수반되는 법안의 경우 자원조달방안 첨부 의무화(안 제73조), 국세감면에 대한 통제강화(안 제74조 제2항, 제3항), 추가경정 예산안 편성사유의 제한(안 제75조), 세계잉여금의 채무상환 의무화(안 제76조 제1항 및 제2항), 국가채무관리계획의 국회제출(안 제77조), 불법 재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조) 등을 들 수 있다.

제 4 장 예·결산과정상 국회와 정부의 권한 조정방안

제 1 절 예산편성과정상의 문제점과 권한 조정방안

I. 예산편성 과정상의 문제점

1. 예산편성 방식의 문제

현행 예산편성방식은 단년도 예산편성방식이며, 미시적 예산편성방식이다. 이러한 예산편성방식은 우선 국가재원을 거시적이고 전략적으로 배분하는 데에는 한계를 지니고 있다. 또한 개별사업검토중심의 예산편성방식은 예산편성과정에서 예산의 과다요구, 정보왜곡 등 중앙예산기관과 각 부처간에 비합리적 관행을 유발시키기도 한다. 그리고 예산의 효율성 측면에서도 예산투입에 치중한 재정운영으로서 재정지출 후의 성과관리가 미흡하게 된다.¹²¹⁾

이러한 단년도 위주의 예산편성방식은 예산과 정책의 연계가 어렵고, 중장기적 시각에서 국가비전과 발전전략을 효과적으로 지원하고 재정건전성을 견지하기가 곤란하다. 뿐만 아니라 일반회계 외에 특별회계와 기금이 증설되어 자원배분의 효율성이 떨어지고 재정구조를 이해하기 어려워 투명성이 저하된다는 문제점이 있다.¹²²⁾

2. 예산편성기간의 단기성 문제

우리나라의 예산편성기간은 8-9개월로 미국의 19개월보다는 짧고, 일본의 7-8개월과 비슷하거나 영국의 5개월보다는 길다고 할 수 있다. 그러나 영국의 경우는, 공공지출추계시스템(public expenditure survey system)에 의하여 이미 상시적인 조사와 협의를 거쳐 공공지출계획을 결정하고 대개 11월경 매년 1회 백서로 발표하므로, 예산안은 공공지출계획의 결정단계에서 이미 확정된 것과 마찬가지로 예산안의 회람과

121) 기획예산처, 사전 자원배분 제도 도입 - 예산편성방식의 혁신 -, 2004.2.24, 1면.

122) 기획예산처 홈페이지 http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K361/k36101.jsp.
'국가재정운용계획' 참조.

예산확정까지 걸리는 5개월의 기간은 형식적인 면이 강하다.¹²³⁾ 그러므로 기간의 장단만으로 우리나라와 단순비교를 하기는 어렵다.

우리나라의 예산편성과정에서 중앙예산기관인 기획예산처가 각 부처의 예산요구서를 접수·심의하여 국무회의에 상정하는 동안의 기간이 5월 31일부터 9월말이므로, 실제 예산편성기간은 3개월여에 지나지 않는다. 이 기간 동안 기획예산처는 예산편성 방향과 각종 편성기준, 사업 추진 현황 분석 등을 기초로 소관 부처의 의견을 청취한 후 예산 지원 내용을 조정하고, 수차례 토의를 거쳐 재정 여건과 사업의 우선순위에 대한 공감대를 형성해 나간다. 이와 같이 조정된 기획예산처의 실무안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에 관계기관과의 협의가 이루어지게 되는데, 장·차관 협의, 시·도지사 협의, 당정협의(정당설명회), 예산자문회의 등이 이러한 절차에 해당된다. 3개월여의 기간은 이러한 절차와 과정을 충실하게 수행하여 합리적인 예산안을 편성하기에는 지나치게 짧은 기간이라고 할 수밖에 없다.

3. 부처별 사전협의 및 중·장기재정운용계획과의 연계성 부족 문제

예산편성과정에서 미국의 경우는 예산편성지침과 함께 부처별 예산한도액(ceilings)을 통보하여 부처의 과중한 예산요구를 차단하고, 영국의 경우는 기술한 바와 같이 공공지출추계시스템을 가동하며, 일본에서도 각 부처의 예산요구서를 개선요구서와 순정요구서의 2단계로 나누어 협의와 절충과정을 거친다.

우리나라의 경우는 편성기간의 단기간, 신규사업계획서와 중요계속사업계획서의 서면보고 형태 등으로 인한 부처별 사전협의의 곤란으로 부처간의 조정과 절충이 어렵고, 각 부처의 전략적인 과중 예산요구의 경향¹²⁴⁾도 문제점으로 나타나고 있다. 현행 예산회계법에서도 중·장기재정운용계획이 수립에 관하여 규정¹²⁵⁾하고 있으나, 강제규정이 아니고 예

123) 장세진, 전계논문, 153-54면.

124) 1990년대 이후 우리나라의 부처요구안과 정부조정안을 비교하면, 과중청구율은 20% 내외에 이를 정도로 심각하게 나타난다. 장세진, 전계논문, 61-62면.

125) 예산회계법 제16조.

외로 인정된 계속사업의 경우를 제외하고는 단년주의에 기초하고 있는 우리나라 예산에 있어서 중·장기재정운용계획은 예산안의 참고자료로 이용될 뿐 예산안과의 연계성은 부족한 것이다. 단년주의 예산제도는 장기적인 목표에 따른 일관성 있는 재정지출을 어렵게 하여 단기적인 성과에 집착하게 하는 효과를 지니고 있고, 부처간의 예산배분경쟁에서 과도한 경쟁을 유발하여 조정과 절충을 어렵게 하기 때문이다.¹²⁶⁾

II. 예산편성 과정상의 문제점 개선 및 권한조정 방안

1. 예산편성과정상 문제점의 개선방안

예산편성과 관련하여 위에서 살펴본 현행예산제도의 문제점 중 ‘부처별 사전협의 및 중·장기재정운용계획과의 연계성 부족 문제’는 예산편성방식과 직결되는 문제이므로, 여기에서는 예산편성방식과 예산편성기간의 단기성의 두 문제를 국가재정법안과 관련하여 검토하고자 한다.

(1) 예산편성 방식의 개선

현 정부는 출범과 함께 국가재정운용계획, 총액배분자율편성(Top-down 예산편성)제도, 성과관리제도를 3대 재정개혁과제로 삼아 추진하면서, 2004년 10월 국무회의에서 ‘국가재정법안’을 의결하고 10월 19일 이를 국회에 제출하였다.¹²⁷⁾

정부는 국가재정법안의 제안이유를 “재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관

126) 장세진, 전계논문, 63면.

127) 한나라당도 2004년 11월 18일 ‘국가건전재정법안’을 당안으로 마련하여 국회에 제출하기로 하였다. 한나라당안도 국가재정법안과 마찬가지로 여러 가지 재정개혁안을 담고 있는데 국가재정법안에서 규정하고 있지 아니한 몇 가지를 보면, 예산법률주의(예산지출법), 매회계연도 4월 10일까지 다음 연도 예산안편성지침(중앙관서별 지출한도 포함)의 국회보고 및 동의, 조기결산제(국가재정법안은 6월 30일까지인데, 한나라당안은 4월 30일까지), 납세자소송제도, 중기재정계획서, 조세지출예산서, 성과계획서·성과보고서 등의 국회제출의무 부과 등이 있다.

한나라당 홈페이지 http://www.hannara.or.kr/ehannara/topnews/topnews_view.jsp?search 참조.

리기본법을 발전적으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써, 국가재정운용계획, 예산 총액배분·자율편성, 성과 관리 등 재정개혁 과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이려는 것”이라고 하고 있다. 이것은 단기적·미시적 예산편성방식에서 탈피하여 중장기적·거시적 예산편성방식을 채택하여 예산과 정책의 연계성을 강화하고 국가재원을 전략적으로 배분하려는 의도를 담고 있다. 이 법안 가운데 예산편성방식의 개선과 관련한 규정으로는 제6조(국가재정운용계획의 수립), 제7조(성과중심의 재정운용), 제17조 제2항(재정의 경기자동안정화기능 강화), 제25조와 제26조(예산 총액배분·자율편성 제도의 도입) 등을 들 수 있다.¹²⁸⁾

1) 국가재정운용계획의 수립(제6조)은 중장기 재정운용계획을 수립하여 예산편성의 기본틀로 활용함으로써 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하려는 것이다. 정부는 매년 중·장기 재정전망, 재정운용목표, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등을 포함한 3회계연도 이상의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하고, 기획예산처장관은 동계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 관계기관에 요청할 수 있도록 한다. 이것은 내실 있는 국가재정운용계획 수립을 통하여 중·장기적 재정운용이 가능하여짐으로써 재정의 효율성 및 건전성이 크게 높아질 것으로 기대된다.

2) 재정의 경기자동안정화기능 강화(제17조 제2항)는 과거 단년도 중심으로 다음 연도 세출규모와 세입규모를 연동시켜 재정을 운영하던 방식에서 탈피하여 중장기적 균형기조하에서 재정의 경기 자동안정화기능을 강화하려는 것이다. 정부가 추계한 세입보다 실제 세입이 부족하게 되는 경우에 대비하여 매 회계연도마다 국채의 발행 또는 차입의 규모를 세입예산에 계상된 금액에 전년도 국내총생산액의 100분의 1을 합한 금액으로 국회 의결을 얻을 수 있도록 한다. 경기 둔화 등으로 세수가 당초 세입예산에 미치지 못하게 되는 경우에도 중·장기적 시계하에서 결정된 재정지출규모를 유지하게 됨으로써 경기변동의 진폭을 완화하는데 기여할 것으로 기대된다.

128) 이하 내용은 재정경제부·기획예산처, 국가재정법안, 국무회의 의결사항, 의안번호 제852호, ‘3. 주요내용’ 을 주로 참조하였다.

3) 예산 총액배분·자율편성제도의 도입(제25조와 제26조)은 국가재정운용계획에 따라 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하고 그 한도 안에서 각 부처가 예산을 자율적으로 편성하도록 하려는 것이다. 각 중앙관서의 장으로 하여금 3회계연도 이상의 중기사업계획서를 1월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하도록 하는 한편, 기획예산처장관은 중앙관서별 지출한도를 포함한 예산안편성지침을 4월 30일까지 통보할 수 있도록 한다. 기획예산처와 각 부처간 역할분담을 통한 분권적·자율적 예산편성방식을 도입함으로써 재정운용과정에서의 각 부처의 전문성·창의성이 크게 발휘될 것으로 기대된다.

4) 성과중심의 재정운용(제7조)은 예산 총액배분·자율편성제도의 도입으로 인하여 예산편성에 있어서의 각 부처의 자율권이 확대됨에 따라 재정사업의 성과평가를 강화하려는 것이다. 기획예산처장관은 각 중앙행정기관의 장 및 기금관리주체에게 성과계획서 및 성과보고서 작성 등을 요구하고, 주요 재정사업에 대한 성과평가를 실시하여 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 한다. 주요 재정사업에 대한 성과측정 결과를 재정운용에 환류함으로써 집행결과에 대한 부처의 책임성이 제고될 것으로 기대된다.

이와 같이 예산편성방식을 변경하면서 특히, 예산편성의 기본이 되는 국가재정운용계획의 수립에 있어서 동 법안은 기획예산처장관, 재정경제부장관 그리고 관계 중앙관서의 장 등과의 협의를 의무화하고 각 중앙관서의 장이 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에도 미리 기획예산처장관과 협의하도록 하고 있다. 국가재정운용계획의 수립에 있어서 이러한 협의가 실질적인 도움이 되기 위하여는 예산편성기간을 늘임과 동시에 전문적인 인적·물적 시설을 보강해야 할 것이다.

그리고 동 법안은 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출할 것도 의무화하고 있다. 중장기적·거시적 예산편성 방식하에서 국가재정운용계획은 예산편성지침과 연계되는 것으로서(법안 제25조 제2항), 예산편성의 기본틀을 이루는 것이다. 그런데 동 법안에서는 국회에의 '제출'을 의무화하고 있을 뿐, 제출기한이나 국가재정운용계획에 대한 국회의 권

한 등에 대하여는 아무런 언급이 없다. 2005년도 예산안 편성지침에서는 “국회·감사원·언론·시민단체 등 외부기관 지적사항과 관련되는 사항”을 ‘예산편성과정에서의 협의·보완사항’으로 들고 있는데 그치고 있으나,¹²⁹⁾ 예산편성방식이 변경된 점을 고려할 때, 재정운용계획의 국회제출의무와 관련하여서는 예산편성기간, 예산편성에 있어서 국회·정부간의 권한조정과도 밀접한 관련을 지니는 것이므로 뒤에서 다시 언급한다.

(2) 예산편성기간의 확대

현행 예산회계법은 매년 2월말까지 다음연도 신규사업 및 주요계속사업 계획서를 제출하도록 하고, 3월 31일까지 예산안 편성지침을 시달하며, 5월 31일까지 예산요구서를 제출하도록 하여 예산을 편성한 뒤, 회계연도 개시 90일전까지 예산안을 국회에 제출하도록 하고 있다.¹³⁰⁾ 이에 대하여 국가재정법안은 매년 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용계획¹³¹⁾을 수립하여 국회에 제출을 의무화하면서, 매년 1월 31일까지 신규사업(3회계연도 이상 기간 동안의 신규사업) 및 주요계속사업에 대한 중기사업계획서의 제출, 매년 4월 30일까지 예산안편성지침(중앙관서별 지출한도 포함가능)의 통보, 6월 30일까지 예산요구서의 제출(제출된 예산요구서가 예산편성지침에 부합되지 아니한 때 기한을 정하여 수정 또는 보완하도록 요구 가능)하도록 하여 예산을 편성한 뒤, 여전히 회계연도개시 90일 전까지 예산안을 국회에 제출하도록 하고 있다.¹³²⁾

동 법안은 중기사업계획서 제출기한을 1개월 앞당기면서 예산안의 국회제출기한은 그대로 두어, 전체적으로 보면, 예산편성기간이 1개월 늘

129) 기획예산처, 2005년도 예산안 편성지침, 10면.

130) 예산회계법 제25조, 제30조.

131) 기획예산처가 수립한 ‘04~08 국가재정운용계획을 보면, 참여정부의 국가비전, 재정운영 시스템 혁신, 재정운용여건, 재정운용 목표 및 지출규모, 재원배분 방향, 분야별 정책방향 및 투자계획 등으로 이루어져 있다. 그 가운데, ‘재정운영의 시스템 혁신’ 부분에서는 1)중장기적 시계의 전략적 재정운영으로 개편, 2)분권과 자율에 기초한 예산편성 제도 도입, 3)투입중심에서 성과중심체계로 전환, 4)재정지출 구조를 선진국형으로 전환, 5)디지털 예산·회계 시스템 구축, 6)재정운영 과정에 국민참여를 지속 확대, 7)국가재정법을 금년 내 제정을 내용으로 하고 있다. 기획예산처, ‘04~08 국가재정운용계획 개요, 2004.9, 4-5면.

132) 국가재정법안 제6조, 제25조 내지 제27조, 제29조.

었다고 할 수 있다. 그런데 예산편성과정상의 기간을 조금 더 살펴보면, 중기사업계획서 제출에서 예산안 편성지침의 통보까지의 기간을 3개월로 하여 2개월을 늘이는 대신 예산요구서 제출부터 국회제출 기한까지의 구체적인 예산편성기간은 오히려 1개월을 단축하였다. 이것은 예산안 편성지침을 국가재정운영계획과 연계시키면서 예산 총액배분·자율편성제도를 도입한 취지를 살려 예산안 편성지침의 작성에 심혈을 기울이려는 의도로 보인다.

동 법안 제6조는 매년 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운영계획을 수립하여 국회에 제출을 의무화하면서, 그 내용에 중장기 재정전망, 중장기 재정운영의 목표 및 전략, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 국가재정운영계획을 수립함에 있어서 기획예산처장관은 중앙관서의 장과 미리 협의하도록 하여 사전협의를 의무화하고 있다. 이렇게 하여 수립된 국가재정운영계획이 예산안 편성지침과 연계되고 또 예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도까지 포함하여 통보할 수 있다면, 이러한 예산편성 절차하에서는, 예산요구서 제출 이후보다는 오히려 국가재정운영계획의 수립에서 예산편성지침의 작성·통보까지의 기간이 더 큰 비중을 차지하게 된다.

그러므로 예산편성기간의 확대 문제를 단순히 기간 연장의 문제로 보기보다는 예산편성방식의 변화에 따른 기능적 측면을 함께 고려하여 검토해야 할 것이다. 물론, 중장기 재정전망, 중장기 재정운영의 목표 및 전략, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등이 포함되어야 하는 국가재정운영계획의 수립과 예산편성 지침의 연계를 고려할 때, 기간의 확대가 예산편성을 강화시키는 것은 당연하다고 보지만, 그것은 동시에 전문적인 인적·물적 시설의 보강이 수반되어야 더욱 의미가 있게 될 것이다.

우리나라에서도 영국과 같은 공공지출추계시스템(public expenditure survey system)을 도입하여 상시적인 조사와 협의를 거쳐 예산을 편성하는 실질적인 체제가 운용될 수 있느냐 하는 것이 중요한데, 그것은 이 법안이 제정되어 구체적인 시행단계에서 살펴보아야 할 문제이기도 하다. 다만, 예산편성기간은 예·결산심의기간과 맞물려 있기 때문에, 전체 예

산과정에서 예산과정을 어떻게 정하는 것이 바람직한지 하는 문제는 예산편성기간 자체의 장단 문제 또는 예산편성기간 내부에서 구체적으로 어떻게 기간을 할당하느냐 하는 문제와는 별개의 관점에서 접근해야 할 것이다.

2. 예산편성과정상의 권한 조정방안

(1) 국가재정운용계획에 관한 국회의 권한

헌법 제54조는 예산안의 편성권이 정부에 있음을 밝히고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 현행 예산회계법이 매년 2월말까지 다음연도 신규사업 및 주요계속사업계획서를 제출하도록 하는데서 시작하여 회계연도 개시 90일전까지 예산안을 국회에 제출하도록 하고 있는 것과 마찬가지로, 국가재정법안도 매년 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용계획을 수립하는 데서부터 시작하여 회계연도개시 90일 전까지 예산안을 국회에 제출하는 기간이 예산편성과정에 속한다. 예산편성권이 예산편성과정상 전개되는 일련의 절차에 관계되는 권한을 의미한다면, 여기에서 국회는 특별한 권한을 지닐 수 없다고 할 것이다.

그런데 동 법안은 제6조에서 정부로 하여금 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하도록 의무화하고 있다. 그러므로 국회는 정부가 국가재정운용계획을 국회에 제출하지 아니하는 경우에는 제출하도록 요구할 수 있게 된다. 제6조는 제출하여야한다고만 규정하고 있을 뿐 제출기한에 대하여 아무런 언급이 없다. 기획예산처는 '04~'08 국가재정운용계획서를 2004년 9월에 발표하였다. 위에서 살펴본 바와 같이 동 법안 상의 예산편성 방식하에서는 국가재정운용계획이 예산편성의 근간이 되고 기본정책을 천명하는 것이기 때문에, 중장기 재정운용계획으로서 국가재정운용계획의 제출기한에 대하여도 구체적으로 규정하여야 할 것이다.

다음으로, 동 법안에 의하여 변경된 예산편성방식의 효율성과 함께 재정민주주의를 충족시키기 위하여는, 예산편성단계에서 가장 먼저 그리고 모든 재정운용의 기초가 되는 국가재정운용계획에 대하여 국회가 영향력을 행사할 수 있어야 할 것이다. 특히, 지출한도를 포함하여 통보할 수

있는 예산안 편성지침이 국가재정운용계획과의 연계를 전제로 하고 있음을 고려할 때, 다년도에 걸친 세입과 세출의 추세에 따른 총규모의 예산, 예산의 GNP에 대한 비율, 국민의 담세율 등의 결정에 국회의 영향력을 강화시킬 필요성이 있다는 견해¹³³⁾는 경청할만하다. 그러므로 기본적인 재정운용여건, 재정운용목표 및 지출규모, 그리고 자원배분 방향과 분야별 정책방향과 투자계획을 내용으로 하고 있는 국가재정운용계획에 대하여 국회가 참여할 수 있는 권한을 심도 있게 논의해야 할 것이다.

헌법상 예산안 편성권은 정부에 속한다는 점에서, 확정된 예산안에 대한 심의·의결권을 가지고 있는 국회가 국가재정운용계획의 확정에까지 관여하는 것은 국회권한의 범위를 넘어서는 것이 아니냐는 논란도 있을 수 있다. 예산안편성지침의 작성권은 정부의 전속적 권한이라고 하더라도, 국가재정운용계획은 그 이후 예산안편성지침의 작성과 예산요구서, 구체적인 예산안의 편성 등에 지대한 영향을 미치는 것으로서 특히, 중장기적·거시적 예산편성방식으로 변경하려는 상황을 전제로 하면, 국가재정정책의 기본방향을 설정함에 있어서 국회의 관여-의견제출권, 사전동의권 또는 사후 승인권 등-을 인정하는 것이 재정민주주의의 구현이라는 점에서 타당하다고 본다.

(2) 국회 등 독립기관의 자율적 예산편성권

현행 예산회계법이나 국가재정법안이나 다 같이 국회, 대법원, 헌법재판소 등 독립기관의 예산과 관련하여 세출예산요구액을 감액할 때 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다고 규정하고 있는데 그친다.¹³⁴⁾ 이것은 독립기관에 대하여도 일반 행정기관의 예산편성과 마찬가지로 다루어 위에서 규정한 외에는 특별한 예외를 두지 않겠다는 의미로 보여 진다.

그런데, 동 법안에서 채택한 중장기적·거시적 예산편성방식하에서 행해지는 예산 총액배분·자율편성제도하에서라면, 일정 범위 내에서는 국회 등 독립기관의 자율적인 예산편성권도 인정할 수 있을 것이다. 즉, 국가

133) 이원희, 이강원, 박정식, 이윤자, 국회 예·결산제도 개선방안, 예산결산특별위원회, 2003.3, 60면.

134) 예산회계법 제29조, 국가재정법안 제36조.

전체적인 재정정책의 통일성을 유지하고 독립기관의 권력분립적 지위도 존중하는 의미에서, 국가재정운용계획과 예산안 편성지침에는 구속-예산안 편성지침상의 지출한도에는 구속-을 받으면서 그 이후의 예산편성과정에서는 독자적으로 예산을 편성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그렇게 하면, 정부의 예산편성권을 인정하면서도 독립기관의 자율성을 존중할 수 있을 것이다. 구체적으로는 예산안 편성지침상의 지출한도 내에서 독자적으로 예산요구서를 작성하여 독립기관의 장이 국회에 제출하는 특별예산절차를 됴으로써 일본의 경우¹³⁵⁾와 유사한 절차를 고려해 볼 수 있을 것이다.

제 2 절 예산 심의·의결과정상의 문제점과 권한 조정방안

I. 예산심의·의결과정상의 문제점

1. 예산심의·의결과정의 정치성과 단기성의 문제

(1) 예산심의·의결과정의 정치성 문제

예산은 국가정책의 계수적 표현이라는 점에서 예산편성과정에서부터 정치적 성격을 지닐 수밖에 없다. 국회에 제출되기 전에 행해지는 ‘당정 협의’라는 것도 재정학적·경제학적 합리성의 추구보다는 예산편성과정에서 여당에게 사전 참여기회를 보장하는 정치성이 짙은 절차과정으로 볼 수 있다. 국회에서 행해지는 예산심의·의결과정이 예산편성과정보다 더 강한 정치성을 띠게 되는 것은, 국회 자체가 정치적 기관임을 감안할 때 당연한 것이라고 하겠다. 그러한 정치성은 의원 개인의 정치적 편향성, 여·야당의 대립과 의원에 대한 정당의 통제, 그리고 이익단체들의 예산 확보활동¹³⁶⁾ 등에서 구체적으로 나타나는데,¹³⁷⁾ 국회의원과 정당의 문제

135) 장세진, 전계논문, 160면.

136) 광태원, 김홍균, 재정운용개선방안에 대한 연구, 한국경제학회, 2002.12, 123-26면 참조.

137) 2005년 예산안 131조 5천억원의 심의에서도, 국회 예산심의·의결과정의 정치성은 여지없이 드러나고 있다. 2005년도 경제성장을 전망(정부·여당 5%, 야당 4%),

를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 의원 개인의 정치적 편향성 문제는 상임위원회의 예비심사에서 자주 드러난다. 국회의원과 선거구민의 관계는 사인주의적이고 특수주의적인 성격을 보여주고 있고 국회의원은 재선되기 위해서는 지역구의 민원과 지역사업의 대변자가 되어야 하기 때문이다.¹³⁸⁾ 의원 개인의 정치적 목적에서 행해지는 증액 경향 즉, 예산심의에서 출신 지역구의 이익편중 경향과 예산결산특별위원회에서 삭감될 것을 알면서도 선심성 예산을 추가하는 경향 등이 그것이다. 도표에 나타나는 1990년 이후 2002년까지의 상임위원회와 예산결산특별위원회의 정부예산안 수정비율을 보면, 2002년을 제외하고는 전자는 증액지향적이며¹³⁹⁾ 후자는 감액지향적임을 알 수 있다.¹⁴⁰⁾

이른바 ‘한국형 뉴딜 정책’을 둘러싼 연기금운용의 안전성 여부, 상임위 예비심사에서 4조 160억원의 증액, 수정예산안 제출절차를 거치지 아니한 탈법적 예산증액, 예산안조정소위원회 위원장을 둘러싼 여야의 대립, 예산결산특별위원회의 심의기간의 단기성(11.30~12.4[5일간])과 예산심의 이후에 행해지는 결산심사(12.3~12.4.[2일간]) 등은 본고에서 지적하는 문제점을 그대로 재현하고 있는 것이다. 동아일보, 2004년 11월 29-30일자 관련기사 참조.

138) 박찬욱, 한국 의회정치 특성, 백영철 편, 한국의회정치론, 건국대학교 출판부, 1999, 61면. 김형준, 김광동, 전개논문, 75면에서 재인용.

139) 2005년 예산안심의에서도 상임위원회는 정부제출 예산안 131조 5천억에 대하여 4조 160억원을 예비심사에서 증액하였다. 동아일보, 2004.11.30.

140) 장세진, 전개논문, 68-69면. 69면의 <표 5> 참조.

<표 5> 상임위와 예결특위의 수정 비율(단위 : %)

연 도	상임위	예결특위
1990	1.21	-1.46
1991	1.48	-0.75
1992	1.19	-0.91
1993	0.97	-
1994	1.36	-
1995	0.40	-0.31
1996	1.10	-0.07
1997	1.82	-0.30
1998	1.18	-0.14
1999	2.75	-0.54
2000	2.89	-0.30
2001	2.12	-0.85
2002	-5.67	-0.57

주: 1) 본예산의 일반회계 세출예산 기준, 2) 1994년도 예산안은 소위심사를 거치지 않았음. 자료: 예산결산특별위원회(2002), “예산안, 결산심의개요, 2002” ,p.917, 932.

다음으로 정당국가적 경향하에서 국회와 정당, 의원개인과 정당간의 관계에서 정당이 헌법기관으로서의 국회와 의원을 사실상 지배하고 있는 것이 헌법현실이다. 현재 우리나라의 정치구조는 정당중심으로 이루어지고 있어서, 각 정당들은 자신들의 당론을 결정하고 그 당론을 국회라고 하는 헌법기관을 통하여 공식화시키는 과정에서 국회를 필요로 하는 것이다.¹⁴¹⁾ 이러한 정치상황 속에서 여당은 당정협의를 통하여 예산안의 국회제출 전에 그 입장을 반영할 수 있는 기회가 있지만, 야당의 경우는 국회에서 본격적인 검토 작업을 할 수밖에 없는데, 여소야대 또는 여대야소 어느 쪽이든 예산을 불모로 정치공세를 펴는 경우에 예산심의·의결과정은 정치성을 떨 수밖에 없는 것이다.¹⁴²⁾ 뿐만 아니라 각 정당의 소속의원에 대한 통제도, 예산심의과정에서 당론이라는 명분하에 의원개인의 소신이나 합리적인 기준과는 다른 요구를 함으로써, 예산심의·의결과정에 정치성을 부여하고 있기도 하다. 여·야 모두 원외 중심의 지도체제하에서 소속의원의 상임위원회 배정권은 정당의 소수지도부가 장악하여 의원의 자율성을 통제하는 경향이 강하다.¹⁴³⁾

이러한 상황하에서는 예산심의·의결과정이 재정학적·경제학적 견지에서 예산의 적정한 우선순위나 효율적 배분 등과 같은 합리적인 예산심의보다는 당리당략적이고 비효율적인 예산심의·의결과정으로 전락될 우려가 높다.

(2) 예산심의·의결과정의 단기성 문제

현행 헌법 제54조 제2항에 의하면 국회의 예산안 심의·의결기간은 60일(회계연도 개시 90일 전 제출, 30일 전 의결)인데, 우리 헌정사에

141) 김형준·김광동, 전계논문, 74면.

142) 이원희, 이강원, 박정식, 이운자, 전계논문, 47면.

143) 실제로 제16대 국회에서 한나라당 보건복지위원회 소속 김홍신 의원은, 한나라당의 당론인 건강보험재정분리안에 반대하여 재정통합을 소신으로 하고 있었는데, 한나라당에서는 동 의원을 보건복지위원회에서 사임시키고 다른 의원으로 보임을 요청하는 서류를 제출하였고, 국회의장이 이를 결재함으로써 김홍신 의원은 강제사임 되었다. 동 의원은 2002.1.24 헌법재판소에 위 사·보임행위의 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였으나 기각되었다. 이 결정에서 반대의견은 정당강제와 대의민주주의 원칙이 충돌하는 경우에는 후자를 우선 시켜야 하므로, 이 사건 사·보임행위는 청구인의 권한을 침해한 것이라고 하였다. 현재 2003.10.30. 2002헌라1.

이 기간은 120일, 90일에서 현재의 60일로 단축되어왔다.¹⁴⁴⁾ 이것은 미국의 8개월, 영국의 4개월, 일본의 3개월보다 심의기간 자체가 짧다. 양원제를 채택하는 국가에서 단원제 국가보다 심의기간 자체가 긴 경향이 있는 것은 당연하지만, 우리나라의 경우 국정감사, 겸임상임위원의 의사일정에 바쁜 관계로 예산안의 심사에 충분한 시간을 가질 수 없다. 더욱이 예산심의·의결과정의 정치성에서 살펴본 바와 같이 여·야당 간의 정치적 대립으로 국회가 공전되는 경우에는 그렇지 않아도 짧은 심의기간마저 더욱 짧아지는 결과에 이를지도 모른다. 현행헌법의 개정과정에서 신중하게 고려하지 아니한 결과로 보인다.

그리고 상임위원회의 예비심사기간도 지나치게 짧아 실질적인 심사를 하는데 어려움을 겪어왔다. 1960년부터 1996년에 이르는 예산안심사의 경우를 살펴보면, 위원회 당 평균 5.4일이고 부처 당 평균 1.8일 정도이다. 결산심사의 경우는 더욱 짧아 위원회 당 평균 2.4일, 부처 당 평균 0.8일 정도에 그치고 있다.¹⁴⁵⁾ 예산심의나 결산심사기간이 절대적으로 부족하다는 사실을 알 수 있다.

2. 예산심의·의결과정상의 정보체계 및 전문성 확보의 문제

(1) 중앙예산기관과 국회의 정보체계 단절 문제

정보의 부족과 불균형상태가 예산심의·의결과정에서도 구체적인 권한행사와 활동에 심각한 제약요인이 되고 있음은 물론이다. 이와 관련하여 행정부의 정보독점과 국회의 정보수집능력의 한계, 그리고 수집된 정보의 분석능력 등이 문제로 지적되어왔다.¹⁴⁶⁾ 행정부가 제출하는 자료들은 자신들의 필요에 따라 정부업적과 관련된 사항은 충분한 반면, 정부입장에서 불리한

144) 1948년헌법에서는 헌법 제91조, 제94조에서 예산안의 제출기한을 매년 국회의 정기회개회초로 하고 의결기한을 회개년도 개시 전으로 하였고, 1962년헌법에서는 제50조 제2항에서 회개년도 개시 120일전까지 그리고 회개년도 개시 30일전까지로 하였다. 그 후 1972년헌법에서는 제89조 제2항에서 회개년도 개시 90일전까지 그리고 회개년도 개시 30일전까지로 하여 현행헌법에서도 그대로 답습하고 있다.

145) 신해룡, 전개논문, 97-98면.

146) 김민전, 현행 예·결산 심의과정의 문제점과 개선방안, 『재정제도의 개혁방향』에 관한 공청회, 2003.9.18, 재정제도개혁특별위원회, 공청회 자료집, 17면.

자료들은 통제됨으로써, 자료의 효용성이 떨어질 뿐만 아니라 많은 자료는 미공개 되고 있는 것이 현실이다. 국회는 정부제출 자료가 내용이 불충분하여 추가 제출을 요구할 때가 많다는 문제를 지속적으로 제기해 왔다.¹⁴⁷⁾

그러므로 예산심의과정에 있어서도 관련 정보나 자료의 미비는 실질적인 심의를 불가능하게 할 것이다. 특히, 예산관련 정보에 대하여 기획예산처나 재정경제부와 의 정보체계가 공유되지 못하고 있는 것도 문제로 지적될 수 있다.

(2) 국회의 전문성 보강과 정치적 중립성 확보문제

현재 국회의 지원시스템은 국회예산정책처, 국회사무처의 법제실, 상임위원회와 예산결산특별위원회의 전문위원, 국회의원사무실 보좌진, 국회도서관의 입법전자정보실, 정보지원과, 당소속의 국회정책연구위원 등이 있다. 국민의 대표기관으로서 입법활동과 예산심의, 행정부의 통제 등을 위하여는 국회와 국회의원의 전문성¹⁴⁸⁾이 확보되어야 실질적인 권한과 임무를 수행할 수 있다. 그런데 이러한 전문성을 강화하기 위한 국회지원시스템의 발전을 제약하는 몇 가지 요인이 있다. 행정부의 의존구조, 국회의 초선의원 구성비와 상임위원회 등의 운영상 문제점, 정보공유체제의 부재 등이 그것이다.¹⁴⁹⁾

우선, 국회와 국회의원은 행정부에 대해 각종 정보와 자료를 요구할 수 있으므로, 굳이 독자적인 조사, 연구, 보고 조직을 둘 필요가 없다고 생각할 수 있다. 그러한 논리에 의하면, 국회의 지원시스템의 구성원들은 상대적으로 전문성을 기반으로 하기보다는 정치성에 따라 임용이 좌우되고 전문적 견해와 정보는 행정부로부터 제공받는 것을 당연시 여기는 구

147) 김형준·김광동, 전계논문, 34면.

148) 전문성이라는 의미는 특정분야에 관한 높은 수준의 지식이나 기술로서 사전 교육이나 연구를 통해 얻게 되는 것과 특정업무를 계속 수행하는 과정에서 경험을 통해 습득하는 것을 포함한다. 그런데 위원회 활동에서의 전문성이란 특정분야에 한정된 지식만이 아니라 위원회의 업무활동 전반과 관련된 전문지식을 말한다. 예를 들어, 해당 위원회에 회부된 수많은 법률안을 헌법이나 다른 법률과의 관계에 비추어 검토하고 수정안이나 위원회안을 성안하는 데 필요한 법제 전문성, 다른 어느 의정활동보다 고도의 정치적 협상능력을 요구하는 예산심의 확정기능을 수행하기 위한 예·결산심의 전문성 등이 포함된다. 김형준·김광동, 상계논문, 35면, 각주 40 참조.

149) 이하의 글은 김형준·김광동, 상계논문, 29-34면 참조.

조로 정착될 수밖에 없을 것이다. 다음으로 우리 국회의 초선비율은 외국과 비교하여 상대적으로 높은 편인데, 제13대부터 제15대까지는 약 52%에서 58%에 이르렀고, 제16대에서 40.7%로 낮아졌으며 제16대에서도 여전히 50%를 넘고 있다. 이러한 높은 초선 비율과 함께 상임위원의 잦은 교체도 의원의 전문성 확보를 어렵게 하며, 정당도 정책기능보다는 조직과 선거기능 중심으로 편재되어 있다는 점 등이 국회가 전문화된 기관으로서 기능하기 힘든 요인들이다. 아울러 이미 언급한 정보공유체계의 미비도 국회의 전문성 확보를 어렵게 하고 있다.

그러한 가운데 2004년 3월 개칭한 국회예산정책처는 국회의 전문성 강화에 있어서 획기적인 일이었다. 특히, 예산분석실과 경제분석실, 그리고 사업평가국은 재정과 관련한 국회의 전문성 보강에 크게 이바지할 것이다. 그런데 국회의 전문성 강화는 헌법기관으로서 국회 자체의 전문성 보강이지 국회 내 특정 정당을 위한 것은 아니다. 그러한 점에서 국회의 전문연구기관은 정부의 정책이나 특정정당의 정책을 뒷받침하기 위한 것이 아니라 국회의 독자적인 판단과 정책결정을 위한 합리적인 논거를 제시하는 기능을 다해야 할 것이므로, 정치적으로 중립성이 보장되어야 한다. 지난 11월 18일 국회예산정책처장에 대한 면직동의안의 강행처리¹⁵⁰⁾는, 전문연구기관의 정치적 중립성의 확보와 관련한 문제를 제기하는 것이었다.

3. 예산심의 · 의결과정의 통제성과 효율성의 문제

(1) 예산심의 · 의결의 정부에 대한 통제성 문제

예산편성과정에서 정부는 예산안을 확정하기 전에 당정협의를 개최하여 여당에 예산안을 사전 설명하고 입장을 반영할 수 있는 기회를 부여하며, 예산안에 대한 정치적 지지를 요망하는 절차를 거친다. 이러한 과정은 정부 · 여당의 관계는 의원내각 하에서 내각과 의회와 같은 모습을

150) 최광 예산정책처장에 대한 면직동의안 처리의 발단은, 동 처장의 어떤 세미나에서 정부정책에 대한 비판과 행정수도 이전비용 45조원이 실제로 103조원까지 늘어날 수 있다는 국회예산정책처의 발표 때문이었다고 전한다. 조선일보, 2004.11.19. A1면; 동신문 2004.11.20. A31면.

엿보게 한다. 이에 대하여 정부와 야당의 관계는 대통령제 하에서 국회의 대정부 견제권을 행사하는 관계에 있게 된다. 만약, 국회의 구도가 여소야대의 경우라면, 통제의 효과에 대한 우려는 없겠지만, 여대야소의 경우에는 통제의 의미는 사실상 무의미하게 될 것이다.¹⁵¹⁾ 다만, 후자의 경우에 이미 지적한 바와 같이 예산을 불모로 하는 국회운영의 파행이 초래될 때에는 예산의 정치성이 농후하게 될 우려가 있다.

<도표> 최근 10 년간 본회의 예산안 처리 현황

(단위: 억원, %)

회계연도	회계구분	정부제출예산안	수정액	국회의결액	수정비율	의결일
1995	일 반	501,411	1,522	499,879	0.3	1994.12. 2
	특 별	406,309	2,158	404,151	0.5	
1996	일 반	580,031	410	579,621	0.1	1995.12. 2
	특 별	459,127	137	459,264	0.03	
1997	일 반	677,800	2014	675,786	0.3	1996.12.13
	특 별	508,713	1,790	506,922	0.4	
1998	일 반	703,603	967	702,636	0.1	1997.11.18
	특 별	565,237	5,201	560,037	0.9	
1999	일 반	805,700	4,322	801,378	0.5	1998.12. 9
	특 별	648,338	135	648,473	0.0	
2000	일 반	867,364	2,624	864,740	0.3	1999.12.18
	특 별	679,328	1,576	677,752	0.2	
2001	일 반	949,300	8,054	941,246	0.8	2000.12.27
	특 별	665,096	2,533	662,563	0.4	
2002	일 반	1,064,800	6,033	1,058,767	0.6	2001.12.27
	특 별	683,941	2,766	681,175	0.4	
2003	일 반	1,116,580	1,749	1,114,831	0.2	2002.11. 8
	특 별	713,853	46	713,807	0.1	
	기 금	1,597,879	3,589	1,594,290	0.2	
2004	일 반	1,175,429	8,131	1,183,560	0.7	2003.12.30
	특 별	675,972	696	676,668	0.1	
	기 금	2,372,512	4,198	2,376,710	0.2	

자 료 : 예산결산특별위원회, 「심의개요」.

출 처 : 국회예산정책처, 대한민국재정 2004, 34면.

151) 김민전, 전개 발제논문, 12-13면.

이에 대하여 예산의 합리성의 견지에서도 국회의 정부에 대한 통제문제를 고려할 필요가 있다. 즉, 2005년도 예산안 편성지침이나 국가재정법안에서도 밝히고 있듯이, 단기적·미시적 예산편성방식에서 중장기적·거시적 예산편성방식으로 변경하였음에도 불구하고 여전히 예산심의방식은 단기적·미시적 예산심의방식에 머무른다면, 정부의 예산안에 대한 통제효과는 거의 없을 것이다. 위의 <도표>에서 보는 바와 같이 최근 10년간 국회 본회의 예산안 처리 현황을 보면, 수정비율이 0.03%~0.9%에 이르고 있다. 이러한 통계는 지금까지는 국회에 제출된 정부의 예산안은 거의 그대로 국회에서도 확정된다는 의미로 받아들일 수 있는 것이다.

이러한 상황에서 거시예산-예산총액의 결정-에 대한 통제 없이, 국회에 제출된 예산안에 대한 심의·의결에 그친다는 것은 국회의 예산심의·의결권을 반감시키는 결과에 이를 것이다.

(2) 예산심의 과정의 구조와 효율성의 문제

국회의 예산심의과정은 대체로 상임위원회의 예비심사(10월 중순~11월 초), 예산결산특별위원회의 종합심사(11월 초~12월 1일)를 거쳐 본회의에서 심의·확정되는 절차를 거친다. 이 경우 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사가 요체가 된다. 이 두 과정과 관련한 주요 문제는 상임위원회와 예산결산특별위원회 심사의 구조적 문제, 그리고 예산결산특별위원회의 상임위원회화를 둘러싸고 일어나는 것이다. 후자는 뒤의 개선방안에서 구체적으로 살펴본다.

양 위원회 심사의 구조적 문제로서는 상임위원회 심사의 정치적 편향성과 증액지향성, 양 위원회 심사의 이중성, 1년 임기의 양위원회 겸임과 높은 교체율 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점으로 인하여 예산결산특별위원회가 제16대 국회부터 상설화 되었지만, 전문성을 지니지 못하고 실질적인 기능을 수행하는데 어려움이 있다. 즉, 1년 임기와 양 위원회의 위원의 겸임은 짧은 임기로 인하여 전문성 축적이 곤란하고 또 예산결산특별위원회에서도 여전히 상임위원회의 의견을 대변하는 역할을

하지 않을 수 없으므로, 거시적인 입장에서의 조정과 절충을 기대하기 어렵다는 것이다.¹⁵²⁾

II. 예산심의·의결과정상의 문제점 개선 및 권한 조정방안

1. 예산심의·의결과정상의 문제점 개선방안

(1) 예산심의·의결과정상 정치성과 합리성 대립의 개선방안

1) 원내교섭단체(원내야당)의 기능보장과 상임위원회 운영개선

국회의 국민대표기관성과 국회의원의 국민대표성과 자유위임의 원리가 정당국가적 경향 하에서 국회와 의원의 활동이 사실상 정당에 의하여 종속되고 있는 것이 헌법현실이다. 그러나 대의민주제와 정당국가적 경향이 첨예하게 대립될 때에는 후자의 사실상 지배에 일정한 제한을 가하여 헌법기관인 국회와 국회의원의 본질적인 활동과 권한행사가 제약되지 않도록 해야 할 것이다.

그 전제로서 원내정당화가 이루어져서 국회 내에서 의원중심의 정당활동이 핵심이 되도록 해야 할 필요가 있다. 2003년 1월 민주당은 개혁특위 전체회의에서 원내총무의 권한을 강화하여 원내 대표화하는 원내정당화 개혁안을 확정하였고, 한나라당의 정치개혁특위도 2003년 2월 지도체제 개편안을 확정했다. 그리고 그동안 당대표가 임명해온 정책위의장을 국회의원·지구당위원장 연석회의에서 선출해 의원총회 아래 두는 원내정당 강화방안을 마련했다.¹⁵³⁾ 그리고 원내정당체제하에서도 특히, 예산심의와 관련하여 여당은 당정협의를 통하여 정부와 교감하지만, 야당은 예산편성과정에서 소외될 수밖에 없는데, 심의과정에서조차 여당의 일방적 밀어붙이기 등으로 배제될 경우에 국회의 활동 자체가 마비될 우려가 있다. 이러한 점에 비추어 당정협의회를 폐지해야 한다는 주장¹⁵⁴⁾

152) 장세진, 전계논문, 68-74면 참조.

153) 김형준·김광동, 전계논문, 87면 각주 96 참조.

154) 김형준·김광동, 상계논문, 90면.

도 있으나, 당정협의회를 폐지한다고 해서 모든 국정운영이 상임위 중심으로 이루어진다는 보장은 없다고 할 것이다. 그러므로 정부·여당간의 예산편성과 예산안의 확정에 관한 정책협의를 인정하더라도, 국회에서의 예산심의 과정에서는 야당에게, 적어도 합리성의 견지-예산 자체의 재정학적·경제학적 견지에서 심의보장-에서, 보장하는 제도적 장치¹⁵⁵⁾를 강구하여 정치성과 합리성이 조화되도록 할 필요가 있다고 본다.

그리고 국회의원의 상임위 배정이나 국회의원의 개인 소신에 따른 활동과 정당강제를 일률적으로 판단할 수는 없으나, 김홍신 의원의 보건복지위원회 사·보임행위를 둘러싼 사건과 같은 경우에도, “국회의장의 교섭단체대표의원과 협의 및 그 결과로서 교섭단체대표의원의 요청에 응하는 것을 국회운영의 본질적 요소”라고 파악하는 견해¹⁵⁶⁾는 사실상 정당강제를 국회운영의 최우선으로 하는 입장에서 나온 것이므로, 대의민주제와 정당국가적 경향의 조화라는 견지에서는 문제가 있다고 본다. 2003.2.4. 국회법을 개정하여 정당강제에 일정한 제약을 가하였다.¹⁵⁷⁾ 또한 상임위원회 구성에 있어서도 의원의 전문성, 경력, 국회의원 당선수 등을 우선적인 고려사항으로 하고, 상임위원장의 선출에서도 상임위원들의 의사가 반영되도록 할 필요가 있다고 할 것이다.

2) 국회·국회의원의 전문성 보강과 국회전문연구기관의 정치적 중립성 확보

국회예산정책처는 전문위원과 함께 의원들의 재정관련 의정활동에 전문성의 깊이를 더해주는 연구기관이다. 국회예산정책처는 전문연구기관으로서 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사의 의정활동을 지원하며, 예산심의에 있어서 합리성의 관점을 강조할 수 있는 기반을 제공한다. 특히, 중장기적·거시적 예산편성방식으로 전환한 시점에서의 예산심의는 전문성의 뒷받침 없이는 예산 그 자체의 파악도 어려

155) 예산통제를 실질적으로 하기 위해서는 예산결산위원장을 야당의 몫으로 보장해주는 조치가 필요하다는 견해가 있다. 김현기, 장인봉, 국회의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구, 한국정책과학회보, 제5권 제3호, 196면.

156) 현재 2003.10.30. 2002헌라1.

157) 국회법 제48조 제6항.

을 뿐만 아니라 정부의 정치적 고려에 의한 예산안에 대하여도 제대로 심의를 하기 어려울 것이다.

그러므로 국회의 전문연구기관은 특정정당이나 정부의 재정·경제정책에 좌우되어서는 아니 되며, 국회의 독자적 입장에서 재정정책을 밝히고 기타 다른 기관의 입장에 대한 비판을 할 수 있는 여건이 갖추어져야 한다. 그러한 점에서 연구기관장의 정치적 중립성이 보장되어야 할 것이고 그 한 방법으로 임기가 보장되어야 할 것이다.

(2) 심의의 기능적 확대와 및 정보체계의 공유제 확립

우리 헌정사에서 헌법상의 예산심의·의결기간은 이미 서술한 바와 같이 120일에서 90일로, 그리고 현재 60일로 되어 있다. 상임위원회의 경우는 앞에서 살펴본 바와 같이 예·결산 심의기간이 절대적으로 부족하므로, 정기적인 심의기간 자체가 최소한 30일 정도는 연장될 필요가 있을 것이다. 회계연도 개시 90일 전이면 되므로, 앞당기는 점에 헌법상의 문제는 없다. 다만, 국회제출기한을 한 달 앞당기면 자동적으로 예산편성기간이 단축되므로, 예산편성기간도 동시에 앞당겨질 필요가 있다. 그런데 예산결산특별위원회가 상설화되어 있을 뿐만 아니라 국회예산정책처의 개설로 인하여 국회에는 전문성을 갖춘 위원회가 상시 존재하게 되었다. 그러므로 이제 국회의 예산심의과정을 정규기간에 한정하는 사고에서 벗어나야 할 것이다.

기술한 바와 같이 2005년도 예산안편성부터는 두 단계로 나누어 고찰할 수 있을 것이다. 먼저 1)중장기적·거시적 편성방식, 예산총액제도·자율편성방식과 성과중심 재정운용제도의 도입으로 예산총액 내지 재정총량의 결정단계와 2)거시예산의 결정에 따른 지출한도와 편성기준에 의거한 미시예산의 편성단계로 나눌 수 있는데, 전자가 예산과정의 핵심적인 부분이 되게 되었다.

이것은 그 예산편성의 실질적 내용 자체뿐만 아니라 그 기간에서도 중요도를 가늠할 수 있다. 현행 예산회계법과 국가재정법안에서 규정하고 있는 기간상의 차이를 살펴보면, 전자의 경우는 신규·주요사업의 계획서

제출에 예산편성지침의 시달까지가 매년 2월말에서 3월 31일까지(1개월)이고,¹⁵⁸⁾ 후자의 경우는 중기사업계획서의 제출에서 예산안편성지침의 통보까지가 매년 1월 31일에서 4월 30일까지(3개월)이다.¹⁵⁹⁾ 더욱이 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다고 규정하고 있는데, 이것이야말로 기획예산처의 거시전망(국가재정운용계획)과 성과평가 결과 등과 함께 각 부처의 장기지출 전망 그리고 신규·주요사업에 대한 중기사업계획서를 종합적으로 분석·검토한 끝에 작성되는 것으로서 1회계연도의 재정총량을 확정짓는 것이기 때문이다. 그 이후의 단계인 지출한도 내에서의 자율적 자원배분에 의한 각 부처별 예산요구서를 검토하는 기획예산처의 예산편성은, 한도와 기준을 감안한 점검·보완에 그치는 것이다. 예산안 편성지침의 작성권은 정부의 고유한 권한이므로 국회가 관여할 수 없다고 하더라도, 그 전제가 되고 예산안 편성지침과 밀접한 연관관계를 가지고 있는 국가재정운용계획에 대하여는 국회가 통제권을 행사해야 할 것이다. 그것은 재정민주주의의 구현이라는 점에서 필요하고도 당연하다고 본다.

다음으로 정보체계의 공유문제이다. 오늘날의 정보사회에서 정보부족 자체는 물론이거니와 정보가 많다고 하더라도 제대로 분석할 능력이 없으면, 역시 무용지물이다. 국회예산정책처의 개설로 국회의 전문성이 많이 보장되었지만, 기본적으로 재정정보의 생산처가 정부이므로, 국회가 독자적으로 정보를 수집하는 데에는 한계가 있다. 국가재정법안 제8조는 중요한 재정정보를 매년 1회 이상 정보통신매체, 인쇄물 등 적당한 방법으로 알게 쉽고 투명하게 공표하도록 규정하고 있다. 정보공개청구가 없더라도 정부 스스로 재정정보를 공개하도록 한 것은 재정운용의 투명성이라는 견지에서 진일보 한 것이라고 하겠다.

그러나 예산심의·의결기관인 국회에 대하여는 일반적인 정보공개와 다른 시스템이 가동되어야 한다. 중장기적·거시적 예산편성방식으로 변경되는 측면에서 볼 때, 그에 상응하는 효율적이고 합리적인 예산심의를 위하여는 실시간의 재정정보 제공과 축적이 필수적이다. 중장기적·거시

158) 예산회계법 제25조 제1항, 제2항.

159) 국가재정법안 제25조 제1항, 제2항.

적인 재정전망과 예산총액제도·자율편성방식, 그리고 성과중심 재정운용제도에 상응하는 실질적 예산심의를 위하여는 예산과 관련된 데이터베이스를 구축하여 이를 의사결정과 판단의 기본 자료로 활용할 수 있어야 한다.¹⁶⁰⁾ 이러한 목적을 달성하기 위한 방법으로 정부와의 정보체계를 공유하는 것이다. 공유된 정보를 바탕으로 전문성을 발휘할 수 있는 체계가 정립될 때, 예산의 효율성과 정부에 대한 통제성을 제고하여 진정한 재정민주주의를 달성할 수 있을 것이기 때문이다.

(3) 상임위원회와 예산결산특별위원회간의 역할분담

다음 예산결산특별위원회의 상임위원회화와 관련하여서는 논란이 많다.

1) 상임위원회로의 전환을 강력하게 주장하는 견해를 보면 다음과 같다. a) 예산편성방식의 변화에 따라, 예산결산특별위원회의 상설화의 의미를 살리기 위하여는, 거시재정정책의 우선순위가 국회에 보고되고 의결될 것을 의무화할 필요가 있다. b) 특위체제하에서는 상임위원 겸임위원들로 특위위원이 구성되기 때문에, 각 상임위간의 이해관계에 바탕을 둔 예산계수조정역할에 머물러왔다. 그러므로 예산결산위원회만 전담하는 비겸임위원들로 구성되어야 한다. c) 중기재정계획, 예비타당성분석, 예산편성지침의 심의, 각종 대규모 국책사업에 대한 사전 점검, 재정이 수반되는 법률안에 대한 사전 검토, 성과평가의 환류 등 예산의 생애주기 관리가 필요하다는 것이다.¹⁶¹⁾ 아울러 예산결산특별위원회의 상임위원회화에 따른 부수적 정책 개선의 필요성으로서, 소위원회의 속기록 작성 의무 및 공개¹⁶²⁾와 비효율적인 회의진행방식의 개선을 부가하고 있다.¹⁶³⁾ 이에 대

160) 광태원·김홍균, 전계논문, 142면 이하 참조.

161) 박정식, 국회예결위 상임위 전환 필요성, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7.8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집, 3-4면.

162) 국회법 제57조 제5항은 “소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.”라고 되어 있는데, 단서에 의한 비공개리에 겸임위원인 예결위원들이 소속 상임위의 이익을 대변하려는 행태를 보이므로 계수조정을 합리화하려는 노력의 일환으로 비공개를 하더라도 속기록 작성을 의무화하고 공개하도록 한다는 것이다.

163) 이원희, 예결위 상임위화의 시급성, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7.8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집, 12면.

하여 예산결산특별위원회의 예산심의기능의 강화가 반드시 동 위원회의 상임위원회화를 의미하는 것은 아님을 밝히면서, 예산결산특별위원회의 상임위원회화 대정부의 한 문제점을 지적하며 반대하는 견해들이 있다. 이 견해는 기본적으로, 현행헌법상 행정부의 예산편성권과 국회의 예산심의권이 최대한 존중되어야 할 것이며, 행정부가 예산결정과정을 독점하거나 반대로 국회가 행정부의 추진력을 약화시켜서는 아니 된다는 점에서 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 대하여 몇 가지를 문제점으로 지적하고 있다. a)위원임기 조정이나 계수조정소위의 회의공개 등은 특위체제를 유지하면서도 가능하다. b)예결위원회와 다른 상임위원회간의 거시예산-미시예산의 구분심의도 현 제도하에서 예산결산특별위원회의 기능보강 및 위원회간의 역할조정을 통하여 가능하다. c)예결위원회와 상임위원회간의 연계성이 약화된다. d)현행 예산결산특별위원회의 부실예산심의나 합리성 결여 등의 문제는 의원들의 잘못된 행태에도 기인하고 있으며, 특위체제에서 상임위원회로 전환하더라도 소속정당이 나 지역구의 압력을 무시하기 힘들다. e)예결위원회는 거시예산심의를 다른 상임위원회는 미시예산심의를 하는 분권화를 전제하고 있으나, 예결위원회도 상임위원회 중의 하나가 되어 실질적으로 다른 상임위원회 위에 균립할 우려가 있다. f)예산·결산 및 관련정책에 대한 심사가 각 상임위원회의 심사와 동시에 진행되므로, 업무·일정의 중복문제가 발생할 가능성이 있다. g)대 행정부관계에서 예산안편성지침단계에서부터 정부예산편성·결산일정에 맞추어 연중 예산편성에 관여하게 되면, 헌법상 예산편성권은 정부에 있다는 헌법상의 견지에서 문제가 있다는 등의 주장이 있다.¹⁶⁴⁾

생각건대, 예산결산특별위원회의 상임위원회화가 현재의 여러 가지 문제점을 해소시켜줄 것으로 생각할 수도 있지만, 반대의견에서 주장하는 바와 같이 또 다른 문제점을 야기할 수도 있다. 그리고 굳이 상임위원회로 하지 아니하더라도 해결될 수 있는 점들도 많이 있다. 그러한 점에서

164) 문형표, 예결위 상임위화(안)에 대한 검토의견, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004.7.8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집, 6-8면; 황성현, 예결위 상임위화에 대한 의견, 2004.7.8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집, 14-18면.

예산결산특별위원회가 반드시 상임위원회로 되어야 한다는 견해에는 선뜻 동의하기 어렵다.

2) 상임위와 겸임위원으로 구성된 상설의 예산결산특별위원회가 제대로 역할을 하기 위하여 '예산편성'과 '예산심의·의결'에 대한 접근방법상의 문제점을 헌법적 관점에서 검토할 필요가 있다고 본다. 반대견해의 주장 가운데, 거시예산-미시예산에 대한 분리심의를 논하면서 예산안 편성지침단계에서부터 정부예산편성·결산일정에 맞추어 연중 예산편성에 관여하게 되면, 예산편성권은 정부에 있다는 헌법상의 견지에서 문제가 있지 않겠느냐는 지적에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 형식적으로 보면 2005년 예산편성지침이나 국가재정법안에서 규정하고 있듯이, 국가재정운용계획의 수립에서부터 예산안의 국회제출까지가 예산편성과정이 라고 볼 수 있을 것이다. 예컨대, 2004 회계연도 예산편성방식은, 각 부처 신규·주요계속사업의 계획제출, 기획예산처의 예산안 편성지침통보 → 각 부처의 예산요구(부처별로 전년대비 20~190% 수준으로 예산증액 요구 ※ 기획예산처 내부에서 분야별 지출규모를 검토) → 기획예산처 예산편성(사업별 소요 점검, 분야별 자원배분, 지출총액확정)으로 진행된다. 그런데 총액예산·자율편성제도(Top-down 예산편성제도)를 도입한 2005 회계연도의 예산편성방식은, 기획예산처 사전 준비(거시전망, 성과평가 결과 분석), 각 부처 장기 지출전망 제출, 신규·주요계속사업의 계획서 제출 → 기획예산처 5개년 지출총액과 분야별·부처별 지출한도를 협의도출(국가재정운용계획 수립), 국무위원 1차 토론 → 각 부처 예산요구(지출한도와 편성기준에 따라 자율적 자원배분) → 기획예산처 예산 편성(한도와 기준을 감안하여 점검·보완, 국무위원 1차 토론 이후의 여건 변화를 반영, 국무위원 2차토론, 정부안 확정)으로 진행된다.¹⁶⁵⁾

처음부터 미시예산의 편성과정으로 정부안이 확정되어야 결과적으로 예산총액이 확정되는 경우와 거시예산의 편성방식에서 미리 예산총액을 확정하고 그 한도 내에서 미시예산을 구체화하는 경우를 동일한 관점에서 파악하는 것은 문제가 있다고 본다. 전자의 경우는 예를 들어 예산안

165) 국회예산정책처, 대한민국재정 2004, 29면.

편성지침의 작성과 통보 단계에서부터 국회가 관여하면 정부의 예산편성권 침해문제가 야기될 것이다. 그것은 후자의 경우도 마찬가지일 것이다. 그러므로 예산안의 국회제출 이전에 거시예산과정의 첫 단계인 국가재정 운용계획의 확정에 관여하면서 예산안의 국회제출 이후에는 먼저 예산총액을 국가재정운용계획에 의거하여 심의·의결하도록 하면, 정부의 예산편성권을 직접 침해하지 않으면서도 실질적인 재정통제의 목적도 달성할 수 있게 될 것이다.

현재 국회의 예산안 심의·의결구조 아래에서는 예산결산특별위원회가 이 기능을 맡는 것이 적절하고 또 국회의 상임위원을 겸임하는 위원으로 구성된 예산결산특별위원회가 예산총액의 심의·의결에 있어서는 오히려 전문성을 살릴 수 있을 것이다. 그리고 상임위원회의 예비심사에 앞서 예산총액의 심의·의결을 하게 되면, 시기적으로도 상임위별 이해관계에 연연할 이유가 별로 없을 것이다. 그러한 점에서 현행 예산결산특별위원회를 그대로 존치시키면서, '상설'위원회로서 역할을 제대로 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 예산심의·의결과정상의 권한 조정방안

(1) 중앙예산기관의 정보체계에 대한 국회의 공유권 보장

국가재정법안 제8조는 중요한 재정정보를 매년 1회 이상 정보통신매체, 인쇄물 등 적당한 방법으로 알게 쉽고 투명하게 공표하도록 규정하고 있다. 그러나 국회가 합리성과 효율성을 구비한 적정한 예산 심의·의결을 위하여는 정부와의 정보공유, 그것도 단순한 정보나 자료의 공유에 거치는 것이 아니라 정보체계의 공유를 필요로 한다. 재정정보 데이터베이스의 공유나 행정전산망을 통한 실시간 정보접근과 지속적인 정보 축적이 필요한 것이다. 이를 위하여는 적어도 기획예산처나 재정경제부의 전산망에의 접근권을 가질 수 있어야 한다. 그러나 전면적인 정보체계의 개방은 기획예산처나 재정경제부의 업무에 지장을 줄 우려도 있으므로, 일정한 제한은 필요할 것이다. 접근 대상정보의 제한이나 접근 주체의 제한 등을 통한 적절한 한계를 고려할 수 있다. 국회가 예산정책처

를 설치하였더라도 중앙예산기관과 정보체계의 공유 없이는 실질적인 역할과 기능을 기대하기 어렵다. 더욱이 중장기적·거시적 예산편성방식으로 변경된 이후 정부의 정보와 정보체계에 대한 공유권은 필수적인 것이라고 하겠다.

(2) 거시예산·미시예산에 대한 국회의 개별적 심의·의결권 보장

이미 언급한 바와 같이 예산편성방식이 거시예산·미시예산의 두 단계로 사실상 분리되어 편성되는 이상, 거시예산의 방향과 지침을 결정하는 국가재정운용계획의 확정단계에서 국회가 아무런 관여를 하지 못한다면, 국회의 예산심의·의결권은 사실상 제 기능을 발휘하지 못하게 된다. 거시예산의 수립단계에서 국회가 아무런 역할을 하지 못하고, 일방적으로 확정된 국가재정운용계획과 그에 의거하여 편성한 예산안에 대하여 미시예산단계에서 사업별 소요점검이나 분야별 자원배분에 한정된 심의에 그친다면, 국회의 예산심의기능은 반감되고 말 것이기 때문이다.

그러므로 예산심의·의결에 있어서도 예산총액에 대한 심의·의결권과 그 한도 내에서 구체화되어 있는 예산안의 심의·의결권으로 분리하여 국회가 각각 행사할 수 있도록 해야 할 것이다. 전자는 예산결산특별위원회가, 후자는 각 상임위원회와 예산결산특별위원회가 함께 가지도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

제 3 절 예산집행 및 결산과정상의 문제점과 권한 조정방안

I. 예산집행 및 결산 과정상의 문제점

1. 예산집행과정상의 문제점

예산집행과정에서의 융통성 내지 신축성은 예산통제와 상충된다. 예산통제의 목적은 신축성·재량권을 역이용한 예산의 남용을 방지하는데 있는데, 현실적으로 신축성의 정도는 사전적 통제의 경직성으로 인한 비효율과 재량권의 남용이라는 전략적 행동으로 인한 비효율을 상대적으로

비교하여 파악해야할 문제이다. 예산신축성을 위한 제도들로는 추가경정 예산제도, 특별회계와 기금회계로의 전환, 예비비제도, 총액예산제, 총괄경상비제도, 성과예산제도, 항목간의 이전용 허용, 이월금의 허용 등 다양한 형태를 취한다.¹⁶⁶⁾ 추가경정예산안은 예산 성립 후에 생긴 불가피한 사유에 한정되어야 하는데, 예산 성립 전부터 잠재적인의도 속에 숨어 있거나 추가경정예산안에의 반영을 전제로 예산삭감이 이루어지기도 한다. 그리고 1990년대 이후 특별회계·기금회계의 비중이 크게 증가하였는데, 이것은 신축성의 요구에도 기인하지만 재량의 확대를 위한 전략적 행동의 누적에 기인한 것으로 판단되고 있다.¹⁶⁷⁾ 총괄경상비제도와 총액예산제도도 자율권을 보장한다는 취지보다도 사업비의 사후적 증대를 방지하려는 것이 주된 목적이었다. 그리고 예비비가 정치적 마찰의 대상이 되는 이유는 주로 정치적 목적으로 사용되기 때문이다.¹⁶⁸⁾ 이러한 신축성의 남용 내지 악용은 예산집행과정상의 대표적인 문제로 대두한다.

2. 결산과정상의 문제점

(1) 결산심사결과의 법적 불명확성

국회의 결산심사권은, 헌법 제54조의 예산심의·확정권과는 달리 헌법에서 명문으로 규정되어 있지 아니하고, 헌법 제99조의 감사원조항에서 세입·세출의 결산을 검사하여 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다는 규정밖에 없다. 국회의 정부에 대한 결산제출 요구권은 국회법 제128조의2에서 규정하고 있는데, 여기에서는 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 하였다. 그러나 예산회계법 제45조는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계연도마다 다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 따라서 국회가 2003년 2월 4일 국회법 개정으로 조기결산제를 도입하였음에도 불구하고 예산회계법을 개정하지 못함으로써 지연되고 있다.

166) 장세진, 전계논문, 90-92면 참조.

167) 장세진, 상계논문, 92-98면 참조.

168) 장세진, 상계논문, 100-101면 참조.

물론 결산심사권은 국회법 제84조에 규정되어 있고, 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정을 요구받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 하고 있다.¹⁶⁹⁾ 그러나 결산에 대한 국회의 의결이 없는 경우나 국회가 결산 심의시 부대의견을 붙일 경우에 문제가 생길 수 있다. 즉, 국회의 결산심사가 종결되지 아니한 상태에서 세계잉여금을 처분할 수 있는지¹⁷⁰⁾ 또는 결산 심의시 국회의 부대의견¹⁷¹⁾에 정부가 구속되는지 등 불확정적이고 법적 관계가 명확하지 않은 채 방치되는 경우가 생기게 된다. 이러한 경우에 대비하여 결산심사에 대하여 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다.

(2) 결산심사기간의 단기성과 심사의 형식성

다른 예산과정과 마찬가지로 결산심사기간도 단기간이어서 심도 있는 심사가 이루어지지 못하고 있다. 상임위원회의 경우 결산서 제출시로부터 예비심사까지 1주일 남짓한 기간 동안 정부가 제출하는 방대한 서류를 검토하고 필요한 자료를 요구한다는 것은 불가능에 가깝다. 2001년도 상임위원회의 예비심사를 보면, 정부에서 결산서를 8월 31일 제출하고 상임위원회 회부는 당일인 8월 31일에서 9월 1일 사이에 이루어졌으며, 심사는 거의 전 위원회가 9월 5일에서 9월 6일 사이에 개시됨으로써 준비기간은 3-4일밖에 없었다. 예산결산특별위원회도 심사개시까지 한 달 정도 여유가 있다고 하나 20일간의 국정감사에 전념하고 난 후 곧 이어지는 결산심사에 임해야 하므로, 역시 제대로 된 결산심사를 기대하기 어렵다.¹⁷²⁾

169) 국회법 제84조 제2항.

170) 국회 재정제도 개혁실무단, 재정제도 개혁방안, 2003.8, 46면.

171) 예를 들면, 국회는 2002년도 결산에서 부대의견으로, ②현재 대규모정보화사업의 경우 예비타당성조사 없이 사업이 시행되고 있어 부처 간 중복투자가 일어나는 경우가 있으므로, 동 사업의 경우에도 예비타당성조사제를 도입하도록 한다. ⑤부담금 신설을 억제하고 불필요한 부담금을 폐지하는 등 부담금 관리개선방안을 마련하도록 한다. 등이 있다.

172) 이원희 외, 상계논문, 89-90면.

II. 예산집행 및 결산 과정상의 문제점 개선 및 권한 조정방안

1. 예산집행 및 결산과정상의 문제점 개선

(1) 예산집행과정상의 문제점 개선

기술한 예산집행과정상의 문제점을 개선하는 방안으로는 재정통제의 강화, 성과주의 예산의 확충, 신축성 유지제도의 사후적 감독의 철저, 특별회계·기금회계의 억제, 이월금·매각자산 회계처리의 개선 등을 들고 있다.¹⁷³⁾

국가재정법안은 제75조에서 추가경정예산안을 대규모의 자연재해가 발생한 경우 등 4가지에 한정하고 있고, 제86조에서 예산·기금의 불법지출에 대한 국민적 감시를 가능토록 하는 규정을 두었다.

(2) 결산과정상의 문제점 개선

1) 결산심사권한의 법적 명기

국회법과 예산회계법상 결산의 제출시기가 다름으로써 조기결산체제를 도입하고서도 제대로 시행되지 못하고 있는데, 이는 법개정으로 해결해야 할 것이다. 세계잉여금의 처리와 관련하여 결산심사의 종료시기를 명확하게 규정하여 결산심사의 효과를 분명하게 하여야 할 것이다. 예산안의 심의확정과 마찬가지로 결산도 국회의 의결이 있는 때에 확정된다고 법률로써 명확하게 규정하는 것도 좋은 방안이라고 본다.¹⁷⁴⁾

2) 조기결산체제와 성과보고체제의 도입

조기결산체제는 결산시기를 앞당김으로써 정기회 직전의 임박한 시기에 제출하여 형식적인 심사에 그치지 않도록 하려는 의도와 함께 성과보고체제와 연계하여 성과중심의 재정운용 효과를 예산편성에 결부시키도록 하는 효과도 가진다고 할 것이다. 즉, 결산시기를 앞당겨 다소 여유

173) 장세진, 전계논문, 101-105면 참조.

174) 국회 재정제도 개혁실무단, 전계 보고서, 46면.

있는 결산심사와 함께 각 부처의 예산요구에 따라 기획예산처가 예산편성을 할 때, 국회의 성과평가도 반영하도록 한다면, 결산 자체도 심도 있게 행하여지고 재정통제의 효과도 높아지며, 결산심사의 예산편성에 대한 환류기능도 제고될 것이다. 그런데 5월 31일까지 결산보고서를 국회에 제출하도록 규정한 국회법의 규정에도 불구하고, 국가재정법안은 6월 30일까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 정부도 회계처리상 어려움은 없지 않을 것이나 정부의 전산처리능력과 회계처리기법으로 보아 불가능한 것은 아닐 것이므로¹⁷⁵⁾ 국회법에 맞추도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 국가재정법안도 성과중심의 재정운용제도를 채택하고 있다.

2. 예산집행 및 결산과정상의 권한 조정방안

(1) 예산집행과정상의 권한조정

국회예산정책처는 2004년 8월 처음으로 예산집행에 대한 평가를 실시하였다. 이것은 체계적인 사업 분석 및 평가 작업으로 시행된 것이다. 국회는 예산의 집행에 대하여도 정부의 주요사업에 대한 범주화와 모니터링 대상의 체계적인 관리가 필요하며, 계획대비 진도의 평가를 위해서는 사업별 중기계획 및 연간 계획이 더욱 신중히 수립되고 이를 준수하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 이러한 목적을 위해서는 정부의 예산집행현황에 대한 정보가 국회에 제공되어야 한다. 행정부에 대한 정보접근권, 정보체계에 대한 공유권의 필요성은 여기에서도 필수적인 것으로 대두된다.¹⁷⁶⁾

(2) 결산과정상의 권한조정

결산의 국회제출 시기와 관련하여 현행 예산회계법은 다음 다음 회계연도 개시 120일 전으로, 국가재정법안은 6월 30일로, 국회법은 5월 31일로 규정하고 있다. 국회와 정부 사이에 한 달 정도 차이가 있다. 국가재정법안은 예산요구서의 제출기한인 6월 30일을 결산의 제출기한으

175) 이원희 외, 전계논문, 95면 참조.

176) 국회예산정책처, 2004년도 국가 주요사업 집행 점검·평가, 2004.8, 30면 참조.

제 3 절 예산집행 및 결산과정상의 문제점과 권한 조정방안

로 하고 있는데, 기술한 바와 같이 업무적이나 기술적으로 가능하다면, 5월 31일까지 제출하도록 하여 중앙관서의 장이 제출하는 예산요구서의 제출 전에 국회의 성과평가를 고려하도록 하여 재정통제와 환류기능이 예산편성에 반영되도록 하는 것이 타당하다고 본다.

제5장 결론

2005년도 예산편성지침과 국가재정법안은 중장기적·거시적 예산편성 방식과 예산 총액배분·자율편성(Top-down 예산편성)제도를 도입하고 있다. 기존의 단년도 예산편성·미시적 예산편성과는 다른 예산편성방식의 도입은, 예산편성과정뿐만 아니라 예산심의과정과 결산심사과정상국회와 정부의 권한에도 많은 영향을 미치고 있다.

그동안 예·결산과정에서 나타난 재정정보의 정부독점, 짧은 예·결산 기간, 당정협치, 야당의 예산을 볼모로 한 정치공세와 여당의 밀어붙이기, 예산안의 낮은 수정율, 예산집행상의 신축성 남용, 형식적인 결산심사 등은 예·결산심사를 통한 국회의 행정부에 대한 재정통제를 저하시키는 요인들이었다. 그러나 다른 한편으로, 예산의 합리성(효율성·투명성·건전성)보다는 예산의 정치성(국회의원의 개인적인 정치적 편향성, 여·야의 정치적 대립, 상임위원회의 무분별한 예산증액과 예산결산특별위원회의 정치적이고 형식적인 예산심의와 결산심사)이 전면에 드러나는 국회의 예산심의·의결과정을 보면, 국회의 예산심의기능이 적절하게 행사될 수 있는가 하는 점에서 우려되는 점도 많다. 국회의 전문성을 보강하기 위하여 설치한 국회예산정책처마저도 전문기관으로서의 독립성과 정치적 중립성에 대한 배려보다는 정치성에 함몰될 수 있다는 상황을 바라볼 때 더욱 그러하다.

그러므로, 중장기적·거시적 예산편성방식을 전제로 본론에서 살펴본 예·결산제도상의 국회와 정부간의 권한 조정은 예·결산의 ‘내용적’ 합리성과 ‘절차적’ 민주성(정치성)이 조화되는 선에서 조정되어야 할 것이다.

(1) 국가재정운용계획은 예산안 편성지침 - 중앙관서별 지출한도까지 포함 가능 - 뿐만 아니라 예산안의 편성과 확정에 있어서 거의 절대적인 영향력을 미치게 되므로, 국가재정정책의 기본방향을 설정하는 국가재정운용계획의 확정에 있어서 어떤 형태 - 국회의 의견 제출권, 사전 동의권 또는 사후 승인권 - 로든 국회의 관여를 인정해야 할 것이다. 그러나 예

산안 편성지침 - 중앙관서별 지출한도까지 포함 가능 - 의 작성권은 정부의 전속적 권한이 되어야 함은 당연하다.

(2) 중장기적·거시적 예산편성 방식하에서는 특히 중앙예산기관의 정보체계에 대한 국회의 공유권이 보장되어야 하고, 이러한 정보공유를 통하여 국가재정운용계획의 확정에서부터 예산안심의·의결과 결산에 이르는 예산과정 전반에 걸쳐 국회가 실질적으로 재정민주주의를 실현할 수 있는 기초가 마련될 것이다. 그러나 정보공유체계에 대한 전면적인 접근은 중앙예산기관의 업무에 지장을 줄 우려도 있으므로, 일정한 제한은 필요하다고 본다.

(3) 중장기적·거시적 그리고 예산 총액배분·자율편성(Top-down 예산편성)제도의 예산심의·의결과정에서는 심의방식도 달라져야 할 것이다. 국회는 먼저 예산총액에 대한 심사를 하고 그 다음으로 총액의 한도 내에서 구체화된 예산심의에 들어가는 절차를 밟아야 할 것이다. 현행 예산심의 구조하에서는 1)예산결산특별위원회가 먼저 국가재정운용계획을 기준으로 예산총액에 대한 심의·의결을 하고, 2)그 후에 각 상임위원회가 부처별 지출한도 내에서 예산심의를 한 뒤, 3)예산결산특별위원회가 총괄조정을 하는 절차를 거쳐서 4)본회의에서 예산을 확정짓는 것이 바람직하다고 본다. 특히, 각 상임위원회가 전체 예산총액과 각 부처별 지출한도 내에서 예산을 심의해야 한다는 제한을 준수할 때, 변경된 예산편성방식의 취지가 살아날 것이다.

국회에서의 예산심의·의결과정이 위와 같이 달라지려면, 예산심의기간 자체가 앞당겨져야 할 것이다. 예산총액에 변경이 생길 경우, 정부는 수정예산안을 편성하거나 예산 상호간 조정을 하는 등의 기간이 필요할 것이기 때문이다.

(4) 예산의 집행·결산과정에서도 예산집행현황에 대한 실시간 정보가 국회에 제공되어야 하고, 결산심사기간을 앞당김으로써 성과평가를 함께 하여 정부의 예산편성에 국회의 성과평가가 반영되도록 함으로써 결산과 예산의 환류기능을 강화하도록 해야 할 것이다.

정부의 예산편성권과 국회의 예·결산심사권이 상호 균형 속에 존중되고, 예·결산과정에서 예산과 결산의 환류기능이 제고됨으로써 재정의 효율성, 건전성, 투명성이 확보되는 가운데 그 정치성도 재정민주주의에 이바지할 수 있도록 하는 한도에서 예·결산제도상 국회와 정부간의 권한이 조정되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2004.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2003.
- 권해호, 예산법률주의, 세경사, 1995.
- 강신택, 재무행정론, 박영사, 2000.
- 유 훈, 재무행정론, 법문사, 2003.
- 강영소, 국회결산심사제도의 운영개선방안, 박동서·김광웅 공편, 의회와 행정부, 법문사, 1989.
- 박찬욱, 한국 의회정치 특성, 백영철 편, 한국의회정치론, 건국대학교 출판부, 1999.
- 손준철, 예산심의제도의 변천과 개선, 박동서·김광웅 공편, 의회와 행정부, 법문사, 1989.
- 곽태원, 김홍균, 재정운용개선방안에 대한 연구, 한국경제학회, 2002. 12.
- 김현기, 장인봉, 국회의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구, 한국정책 과학회보, 제5권 제3호.
- 옥동석, 예산법률주의와 지출승인법, 한국재정·공공경제학회, 2004 추계 정기학술대회, 2004. 10. 9(발제논문).
- 신해룡, 상임위원회의 예산안 예비심사제도, 국회보, 통권 372호, 1997.
- 김형준, 김광동, 국회 정책·입법지원 시스템 구축 방안 : 정책기능 강화를 위한 비교 연구, 국회 예산결산특별위원회, 2003.
- 이원희, 이강원, 박정식, 이운자, 국회 예·결산제도 개선방안, 예산결산 특별위원회, 2003. 3.

참 고 문 헌

- 장세진, 비효율적 예산지출의 원인 및 개선 방안, 서울사회경제연구소(국회 예산결산특별위원회), 2003. 6.
- 김민전, 현행 예·결산 심의과정의 문제점과 개선방안, 『재정제도의 개혁 방향』에 관한 공청회, 2003. 9. 18, 재정제도개혁특별위원회, 공청회 자료집.
- 문형표, 예결위 상임위화(안)에 대한 검토의견, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7. 8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집.
- 박정식, 국회예결위 상임위 전환 필요성, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7. 8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집.
- 이원희, 예결위 상임위화의 시급성, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7. 8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집.
- 황성현, 예결위 상임위화에 대한 의견, 『예결위의 상임위화』에 대한 공청회, 2004. 7. 8, 국회개혁특별위원회, 공청회 자료집.
- 감사원, 감사원, 바람직한 감사원 상과 OECD국가의 감사원, 감사원, 2003.
- 국회예산정책처, 대한민국재정 2004, 2004. 5. 1.
- 국회예산정책처, 2004년도 국가 주요사업 집행 점검·평가, 2004.8.
- 국회예산결산특별위원회, 「예산결산특별위원회편람」, 2003.
- 국회 재정제도 개혁실무단, 재정제도 개혁방안, 2003. 8.
- 기획예산처, 2005년도 예산안편성지침 및 기준, I. 2005년도 예산안편성 지침.
- 기획예산처, '04~'08 국가재정운용계획 개요, 2004. 9.
- 기획예산처, 사전 재원배분 제도 도입 - 예산편성방식의 혁신 -, 2004. 2. 24.
- 재정경제부·기획예산처, 국가재정법안, 국무회의 의결사항, 의안번호 제 852호.

2. 외국문헌

Karen O' Connor, Larry J. Sabato, Stefan D. Haag, Gary A. Keith, Essentials of American Government, Addison Wesley Longman, Inc., 2002.

Karen O' Connor, Larry J. Sabato, American Government, Allyn and Bacon, 1997.

Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley, Barbara A. Bardes, American Government and Politics Today : 2003-2004, Brief Edition, Thomson/Wadsworth, 2004.

Andy Norton and Diane Elson, What's behind the budget? - Politics, rights and accountability in the budget process, Overseas Development Institute, 2002.

Christopher J. Puckett, "IS THE EXPERIMENT OVER? THE OMB'S DECISION TO CHANGE THE GAME THROUGH A SHORTENING OF THE FORECAST", Georgetown Journal on Poverty Law and Policy, November, 2004.

David Judge and Brian W. Hogwood, Parliamentary Control of Executive Agencies in Britain, University of Strathclyde, 2000.

Mick Foster and Adrian Fozzard, Aid and Public Expenditure : A Guide, Overseas Development Institute, 2000.

加藤治彦 編著, 圖說 日本の財政, 東洋經濟新報社, 2001.

宍戸常壽, 豫算編成と經濟財政諮問會議, 法學教室, No. 277, 2003. 10.

참 고 문 헌

櫻井敬子, 財政の法學的研究, 2001.

熊谷得志, 國會の豫算修正權の範圍と限界, 議會政治研究, No.23-No.35.

3. 인터넷 자료

국회 “입법부 소개 - 국회의 어제와 오늘”

http://www.assembly.go.kr/ifa/yat_01_16.jsp

국회 “예결산정보시스템”

[http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.~main5.,
main7.html](http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.~main5.,main7.html)

국회 “예산과정개요”

<http://search.assembly.go.kr:8080/budget/html/main3.html>.

기획예산처 “한국의 재정 - 우리나라 재정제도 해설-회계연도”

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37101.jsp.

기획예산처 “한국의 재정 - 우리나라 재정제도 해설-예산과정”

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K371/k37102.jsp

기획예산처 “한국의 재정 - 국가재정운용계획”

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K363/k36301.jsp.

기획예산처 “기획예산처 소개 - 설립 목적 및 연혁”

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_introduce/K111/k11101.jsp

기획예산처 “한국의 재정 - 우리나라 재정제도 해설-예산과정”

http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K334/k33401.jsp.

한나라당 “국가건전재정법안” 설명서

[http://www.hannara.or.kr/ehannara/topnews/topnews_view.
jsp·search](http://www.hannara.or.kr/ehannara/topnews/topnews_view.jsp·search)