

# 豫算法律主義와 國會의 豫算審議

玉東錫\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 한국 재정민주주의의 평가
  - 1. 지출법률주의
  - 2. 증액 및 신비목설치 금지
  - 3. 독립감사의 의회보고
  - 4. 통합예산
  - 5. 독립기관의 예산편성
  - 6. 종합평가
- III. 예산법률주의와 국회의 예산심의
  - 1. 예산법률주의와 지출승인법
  - 2. 사업인준법과 지출승인법
- IV. 예산비법률주의의 근원
- V. 맺음말

\* 仁川大 經商大 教授, 經濟學博士

## I. 머리말

조세 등의 강제적 부담금으로 조성된 국고자금은 그 사회의 정치·사회·경제적 비전을 구현하는데 사용될 것이다. 국고자금의 사용과정을 재정운용이라 하는데, 재정운용의 전 과정에 걸쳐 일정한 가치판단이 이루어질 필요가 있다. 일반적으로 대의민주주의 국가에서는 입법부인 의회가 이러한 가치판단을 해야 하는데, 그 이유는 입법권을 행사하는 의회가 국민의 의사를 결정하기 때문이다. 그러나 대부분의 국가에서 입법부는 재정운용의 의사결정을 위한 제반 자료들의 작성을 행정부에 위임하고 있다. 이러한 자료를 예산안이라고 하는데, 행정부는 재정운용에 관한 많은 정보들을 보유하기 때문에 예산편성의 중요한 의사결정을 사실상 주도할 수 있을 것이다.

편성된 예산의 집행에 대한 해명책임(accountability)은 어떻게 구현될 수 있는가? 재정의 해명책임이란 정부가 재정을 통해 국민들의 의사에 순응하는 행동을 하고 그에 따른 해명과 설명의 책임을 지는 것이다. 해명책임과 설명책임(answerability)에서 문제가 발견되면 인책할 수 있는 책임(responsibility)이 추궁된다. 일반적으로 예산집행은 행정부에 의해 이루어지기 때문에 예산집행에 대한 해명책임은 행정부가 의회에 대해 지는 것이 타당하다. 이 때문에 대부분의 선진국에서는 입법부의 소속기관으로 감사원을 설치하고 있는 것이다. 재정운용은 기획(planning), 승인(approval), 집행(execution), 보고(reporting)의 네 가지 단계로 구성되는데 행정부는 첫 번째와 세 번째에서, 입법부는 두 번째와 네 번째에서 주도적인 역할을 행사함으로써 재정책임성이 확립될 수 있는 것이다.

재정책임성 확보를 위해 선진국은 지금까지 어떤 제도들을 구비하였는가? 선진국의 재정제도 발전 역사를 살펴볼 때, 재정책임성을 확립하기 위해 입법부가 반드시 확보하여야 할 네 가지 제도적 요소는, ‘조세법률주의’, ‘지출법률주의’, ‘통합예산’, ‘독립감사의 의회보고’ 등과 같다.<sup>1)</sup> 조세법률주의란 조세의 종목과 세율을 국민을 대표하는 의회가 법률로서 확정하는 것을, 지출법률주의는 지출의 항목별 내용과 금액을 국민을 대표하는 의회에서 법률로서 확정하는 것을 의미한다. 통합예산은 국가재정으로 뒷받침되는 정부의 사업과 활

1) 영국은 1217년 마그나카르타로부터 650여년에 걸쳐, 미국은 1776년 독립이후 150여년에 걸쳐 재정책임성을 위한 네 가지 제도적 요소를 구비하기 위한 노력을 경주하였다. 이들에 대한 상세한 논의는 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004를 참조.

동들에 대한 모든 예정적 지출과 수입을 체계적으로 정리하는 것을, ‘독립감사의 의회보고’는 재정집행의 결과를 행정부로부터 독립된 기관이 감사하여 국민을 대표하는 의회에 보고하는 것이다.

우리나라는 재정민주주의를 확립하기 위해 선진국에서 구비한 이들 요소들을 적절히 구비하고 있는가? 본 연구는 이와 같은 의문에서 출발하고자 한다. 헌법상의 조문들을 살펴볼 때 우리나라는 조세법률주의 이외에는 근대적 재정제도의 중요한 요소들을 모두 결여하고 있다. 본 연구는 헌법상의 조항뿐만 아니라 예산회계법과 국회법 그리고 예결산 관련 관행을 전반적으로 조명하면서 우리나라의 재정민주주의의 현주소를 진단하고자 한다. 그리고 재정민주주의를 확립하기 위해 시급히 개선되어야 할 사항을 지적하고자 하는데, 이는 ‘지출법률주의’를 확립하는 것이다.

우리나라에서는 지출법률주의가 예산법률주의라는 명칭으로 더 잘 알려져 있는데, 우리나라가 예산비법률주의를 채택하게 된 원인과 이를 극복하기 위한 방안을 제안하고자 한다. 영미권의 국가들은 예산에 법적 효력을 부여하기 위하여 지출승인법(Appropriation Act)을 예산서류와 별도로 작성하여 이를 입법부의 승인으로 확정하고 있다. 본 연구는 이 점에 착안하여 지출법률주의 또는 예산법률주의를 확립하기 위하여 지출항목별로 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

본 연구의 제II장에서는 법률과 관행 등을 종합적으로 살펴보면서 우리나라 재정민주주의의 현주소를 진단하고자 한다. 그리고 제III장에서는 재정민주주의의 핵심과제로서 예산법률주의를 확립할 필요성을 강조하고 이에 따른 국회 예산심의의 중요 쟁점을 부각하고자 한다. 예산(Budget)과 별도로 지출승인법(Appropriation Act)을 제정할 필요성, 그리고 지출승인법과 사업인준법(Authorization Act)의 역할분담 필요성을 중점적으로 부각할 것이다. 제IV장에서는 우리나라의 헌법학자들이 예산비법률주의를 다수설로 인정하게 된 배경을 규명하고자 한다. 제V장은 맺음말로서 이어진다.

## II. 한국 재정민주주의의 평가

일국이 재정민주주의 또는 근대적 재정제도의 요소들을 반드시 헌법에 규정할 필요는 없다. 영국, 미국 등의 선진국에서도 지출법률주의, 통합예산, 독립

감사의 의회보고 등이 헌법의 하위법령과 예결산의 관행으로 정착되어 있는 경우가 많다. 본 절에서는 우리나라의 예산회계법과 국회법 그리고 예결산 관련 관행을 전반적으로 살펴보면서 재정민주주의의 여러 가지 요소들이 어떻게 구비되어 있는지를 살펴보기로 한다.

### 1. 지출법률주의

지출법률주의란 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술하는 것을 말한다.<sup>2)</sup> 조세법률주의가 조세의 종목과 세율을 법률로 확정하는 것처럼, 지출법률주의는 지출의 제반 내용을 법률로 확정하는 것이다. 이러한 지출법률주의는 조세법률주의와 함께 예산에 대한 입법부의 행정부에 대한 견제 또는 우월적 지위를 확립하는 것이다. 일반적으로 입법권은 입법부에 속하기 때문에, 법률로 성립하는 조세와 지출에 대한 권한은 원칙적으로 입법부에 귀속된다. 물론 이 경우에도 예산안의 편성은 행정부가 해야 하는데, 이는 입법부가 예산편성권을 행정부에 위임한 것으로 생각되어야 한다.

우리나라에서는 지출법률주의가 예산법률주의라는 명칭으로 더 잘 알려져 있다. 우리나라의 헌법 제40조는 ‘입법권은 국회에 속한다’고 하여 국회의 입법권을 명확하게 규정하고 있다. 또 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 우리나라 헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도의 조항으로 규정되어 있고, 예산지출에 대해서는 법률로 규정한다는 내용이 없다. 예컨대 미국의 경우에는 헌법 제 I 조(Article) 제9절(Section)에서 ‘법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재정부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다’고 규정되어 있는 것과는 대비된다.<sup>3)</sup> 이러한 이유로 대부분의 법학자들은 우리나라 헌법의 이러한 규정 형식을 이유로 우리나라 예산은 원칙적으로 법률이 아니라고 설명하고 있다.

2) 미국의 경우 지출예산 각항을 설명하는 지출승인법(appropriation act)의 내용에 대해서는 아무런 제한이 없다. 미국 지출승인법의 구조와 내용에 대해서는 Allen Schick, *The Federal Budget*, The Brookings Institution, 2000, pp.229~235 참조.

3) 권력분립(separation of power)을 채택하는 미국에서 연방헌법의 조항을 근거로 예산에 관한 권한은 모두 공식적으로 입법부에 귀속된다. 그러나 대통령의 정치력, 재정에 관한 풍부한 정보, 예산심의기간 등의 측면에서 행정부는 입법부에 비해 우위에 있기 때문에 실질적으로는 재정에 관한 권한이 행정부가 더 강력하다.

예산이 법률이 아니라면 예산의 법적 성격은 무엇인가? 이에 대한 국내 헌법학자들의 견해는 훈령설, 승인설, 법규범설, 예산법률설로 나뉘고 있다.<sup>4)</sup> 훈령설에 의하면 예산은 국가원수가 행정청에 내리는 훈령이다. 승인설에 의하면, 예산은 미래에 발생하는 수입과 지출에 대한 단순한 수치적 표현에 불과하고 형식적으로는 국회에서 입법과정과 유사한 절차를 밟아 승인되지만 법규범으로서의 성격을 전혀 갖지 않는다. 법규범설은 예산이 법률은 아니지만 행정부의 재정활동에 대한 상당한 준칙이라는 입장이다. 마지막으로 예산법률설은 예산도 법률의 형식으로 의결되기 때문에 당연히 법률의 효력을 가진다는 입장이다.

예산의 법적 성격에 대해 헌법학자들 사이에 다양한 견해가 있지만, 전반적으로 볼 때 우리나라의 헌법이 예산법률주의와는 일정한 거리가 있다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없는 것으로 보인다. 헌법학자들의 일반적 견해에 의하면, 영국, 미국, 독일, 프랑스 등이 예산을 법률의 형식으로 제정하는 예산법률주의를 채택하는데 반해 우리나라는 예산을 법률과 다른 특수한 형식으로 성립시킨다는 것이다.<sup>5)</sup> 이를 두고 우리나라 예산의 존재형식을 예산법률주의에 대비하여 예산비법률주의라고 부르고 있다. 예산의 비법률주의는 1948년의 제헌헌법 이후 현행 헌법까지 지속적으로 유지되어 온 원칙으로 간주되고 있다.

현행 헌법 하에서 예산과 법률의 차이점은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 여기서는 모두 아홉 가지 측면에서 차이점을 조명하였는데, 이들 중 여섯 가지, 예산안의 제출권자, 제출기한, 심의기한, 심의범위, 효력발생요건, 시간적 효력 등은 우리나라의 헌법에 명시적으로 규정되어 있다. 그런데 이들 사항들은 예산법률주의를 택하는 국가에서도 우리나라와 거의 유사하게 규정 또는 관례로 정착되어 있기 때문에 예산비법률주의에서 비롯되는 특징이라 할 수는 없다. 우리나라 헌법이 예산을 법률로서 성립시키지 않기 때문에 나타나는 실질적인 효과는 지출방법의 규정, 대통령 거부권, 대인적 효력, 상호관계 등의 네 가지 측면에서 나타난다.

4) 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2003, 751~752면 참조.

5) 영국과 미국은 지출승인법을 제정하여 예산에 법적 효력을 부여하기 때문에 예산을 'Budget law'라고 부른다. 프랑스와 독일은 예산법을 각각 'Loi de budget' 'Haushaltgesetz'라고 부른다.

<표 1> 예산과 법률의 차이점

| 구 분     | 법 률             | 예 산            |
|---------|-----------------|----------------|
| 제 출 권 자 | 행정부, 국회의원       | 행 정 부          |
| 제 출 기 한 | 무 제 한           | 회계연도 개시 90일전   |
| 심 의 기 한 | 무 제 한           | 회계연도 개시 30일전   |
| 심 의 범 위 | 무 제 한           | 증액 및 신비목 설치 불가 |
| 대통령 거부권 | 가 능             | 불 가            |
| 효력발생요건  | 공포 필요           | 공포 불필요         |
| 시간적 효력  | 원칙적으로 다년도       | 원칙적으로 단년도      |
| 대인적 효력  | 국가기관, 국민에 대한 효력 | 국가기관 내부적 관계    |
| 상 호 관 계 | 예산편성의 효력 불가     | 법률 규정의 변경 불가   |

주: 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2003, pp.752~754의 내용을 요약 정리함

첫째, 예산법률주의가 채택되지 않는다면 지출각항의 금액에 대한 지출방법을 실질적으로 규제할 방법이 존재하지 않게 된다. 예산을 법률로 제정한다면 지출각항을 법률용어로서 설명할 수 있을 것인데, 이 과정에서 지출용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등과 같은 지출방법을 서술할 수 있는 것이다. 현재 우리나라의 예산서는 지출각항의 명칭과 금액만을 열거하여 법률의 형식보다는 통계표의 형식을 취하고 있기 때문에 지출방법을 규정할 방법이 없는 것이다.

둘째, 예산법률주의가 채택되지 않는다면 예산에 대해 대통령의 거부권이 인정되지 않는다. 현행 헌법 제57조에 의하면 국회는 행정부의 동의 없이 예산항목을 증액하거나 새로운 예산항목을 설치할 수 없다.<sup>6)</sup> 반면 예산항목의 삭제 또는 감액에 대해서는 국회가 행정부의 동의를 구하지 않더라도 얼마든지 할 수 있다는 것을 의미한다. 만약 대통령이 정치력을 발휘하기 어려워 국회와 극단적으로 대치하고 있는 상황에서는, 국회가 행정부의 기능을 마비시킬 정도로 예산안을 크게 삭감하여 확정할 수도 있을 것이다. 이 경우를 대비하는 한 가지 수단으로서 대통령에게 거부권이 부여될 필요가 있는데, 거부권이 인정되기 위해서는 예산비법률주의라는 형식적 논리가 상당한 걸림돌이 될 수 있다.<sup>7)</sup>

6) 현재 우리나라에서는 예산증액과 신비목 설치에 대한 행정부의 동의가 어떻게 이루어져야 하는지에 대해 명시적인 규정이 없다. 관례적으로는 각부 장관이 국회 예산결산특별위원회에서 동의를 뜻을 표시하는 정도에 불과하다.

7) 예산에 대한 행정부와 의회의 극단적 대립을 해소하기 위하여 일반적으로 대통령제 하

셋째, 예산법률주의가 채택되지 않는다면 예산의 효력은 국가기관의 내부적 관계에 한정된다. 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산에 법적 효력이 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우에 상당한 차이가 있을 것이다. 예산비법률주의 하에서는 이러한 책임추궁이 행정부 내부에서만 이루어질 수 있겠지만, 예산법률주의 하에서는 입법부 또는 감사원 그리고 사법부의 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이기 때문이다. 예산법률주의 하에서는 행정부가 예산 집행기관으로서 입법부(또는 감사원)와 사법부에 의해 상당한 견제를 받게 되어 예산집행의 해명책임(accountability)이 크게 강화될 수 있을 것이다.

넷째, 예산법률주의가 채택되지 않는다면 예산에서 기존 법률에 대한 예외 및 유예적용을 인정하지 못한다. 예산이 법률과 동일한 효력을 가질 때에는 기존 법률의 예외 및 유예 적용을 할 수 있다. 예컨대 '세출예산의 이월금지에 대한 예산회계법 제38조의 조항에도 불구하고 본 사업에 대한 세출예산은 다음 연도로 이월될 수 있다'는 내용을 예산에 포함할 수 있는 것이다. 예산비법률주의 하에서는 예산회계법 등과 같은 일반적 법률의 적용만이 유효하기 때문에, 모든 정부사업과 정부기관에 대하여 일률적인 예산집행절차가 강요될 것이다.

## 2. 증액 및 신비목설치 금지

지출법률주의와 무관하게 입법부는 행정부가 편성한 예산안에 대해 어느 정도의 심의권을 가질 수 있는가? 현행 헌법 제57조에는 '국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새비목을 설치할 수 없다'고 규정되어 있다. 그런데 '증액 및 신비목설치 금지'가 상당한 효과를 발휘하고 또 이 조항이 필요한 경우는 의회 내에서 무분별한 예산증액과 신비목설치가 횡행하는 때이다. 다시 말해 의회가 예산의 편성권을 주도적으로 무분별하게 행사할 수 있을 때 의회의 재정권한에 일정한 통제가 있어야 할 것이다.

입법권과 행정권이 결합된 영국의 의회제도에서는 의회가 예산편성을 주도하기 때문에 '증액 및 신비목설치 금지'에 대한 조항을 채택하였다. 영국 의회에서는 내각이 입법부의 한 개 위원회와 같은 형태를 띠고 있기 때문에 의회가 예산에 관한 법률을 사실상 주도적으로 제정할 수 있다. 또한 영국의 재정성(Treasury)은 의회의 기관인 것처럼 행정각부를 통할하고 있기 때문에 예산

---

에서는 대통령 거부권이, 내각책임제 하에서는 내각수반의 의회해산이 인정되고 있다.

편성에 관한 의회의 권한은 막강하다고 볼 수 있다. 이러한 연유로 입법부의 재정권한을 일정 부분 제한할 목적으로 ‘증액 및 신비목설치 금지’가 의회의 관례로서 정착되어 있는 것이다.<sup>8)</sup>

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

미국의 경우도 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)이 제정되기 이전까지는 의회의 예산편성권이 행정부를 압도하였다. 의회의 막강한 예산편성권에서 비롯되는 문제를 해결하기 위하여 미국은 예산회계법을 제정하였는데, 이 법률은 행정부 내에 예산실을 설치하고 여기에 예산편성권을 이양하는 내용을 담고 있다. 행정부에 예산편성권을 이양함과 동시에 의회에 대해서는 ‘증액 및 신비목설치 금지’의 제한이 있어야 한다는 주장도 제기되었다. 그러나 미국은 의회 내에 재정총량의 규모를 파악하여 합리적으로 통제할 수 있는 의회내 규칙을 마련하였다. 또한 재정권한은 의회의 고유권한이라는 헌법의 정신을 고수하여 의회의 재정권한에 대한 제한이 부과되지는 않았다.

우리나라는 ‘증액 및 신비목설치 금지’의 조항을 제헌헌법 제91조 제3항에 규정한 이후, 현행 헌법에 이르기까지 단 한 번도 삭제되지 않은 채 지속되어 왔다. 그런데 우리나라의 헌법 제정과정에서 주로 참조하였던 1889년 ‘대일본제국 헌법’과 1946년 ‘일본국헌법’ 어디에도 이 조항은 규정되어 있지 않다. 그렇다면 왜 이 조항이 우리나라의 헌법에 포함되었는가에 대해 의문이 제기될 수 있다.

이는 전적으로 헌법 기초위원이었던 유진오 박사의 판단에 의한 것으로 보인다. 이 조항에 대한 유진오 박사의 설명은 <표 2>에서 인용되어 있다. 유진오 박사는 ‘증액 및 신비목설치 금지’를 규정한 논거를 크게 두 가지 측면에서 설명하고 있다. 첫째, 국회는 국민의 세부담을 경감하는 측면에서 국민의 의사

8) 의회가 국민의 조세부담을 늘일 수 없다는 취지에서 ‘증액 및 신비목설치 금지’의 원칙이 채택되었으나, 적극적 재정운용이 보편화된 이후에는 이 조항이 내각불신임을 위한 한 가지 방편으로 활용되고 있다. Arthur Eugene Buck, *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*, Harper & Brothers Publishers, 1929, pp.407~408 참조.

를 대변하여야 한다. 둘째, 프랑스 의회의 경험으로 볼 때 예산편성에 대한 의회권한의 제한은 당연하다는 것이다.

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

<표 2> ‘증액 및 신비목설치 금지’에 관한 유진오 박사의 설명

**전문위원(유진오)**  
 국회에 나온 대의원은 직접으로 집행하는 기관이 아닙니다. 이들은 자기가 가령 세금을 받아들이고 그 받아들이는 돈을 가지고서 지출을 해나가는 집행기관이 아닙니다. 다시 말 씌하면 그 집행에 대해서는 책임은 지지 아니하는 그러한 기관이올시다. 그런 고로, 직접 국가수입이 얼마나 되느냐 하는 것을 고려하지 않고서 여러 가지 이상적인 계획을 제출 해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없습니다. 그러므로 국회에 모인 여러분은 정부가 제출한 지출을 감액할 것은 감액해서 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 그곳에만 치중하는 것이지 정부가 제출한 예산을 도리히 우리가 증가시켜놓고 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지에서 예산각항을 증가시키지 못한다고 이렇게 한 것입니다.  
 제가 본 어떤 책에서는 그 사람은 말하기를 불란서 의회는 영국 의회의 껍데기만 배워 가지고 정말 영국 의회의 중심이 되어 있는 이 예산각항을 증가시키지 못하는 그 제도를 배워가지 않았기 때문에 불란서의 의회제도는 대단히 곤란을 당하고 폐해가 많다 의회제도에는 반드시 제한이 있어야한다는 말을 유력한 학자가 한 것을 보았습니다. 역시 그 취지를 초안에서 그렇게 규정이 된 것으로 생각합니다.

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

### 3. 독립감사의 의회보고

재정민주주의의 또 다른 평가요소로는 ‘독립감사의 의회보고’를 들 수 있다. 영국에서는 1856년 하원 내에 정부회계위원회(Committee on Public Accounts)를 설치하고 1866년에 ‘국고와 감사부처법(Exchequer and Audit Department Act)’이 통과되면서 독립감사의 의회보고가 채택되었다. 영국의 근대적 재정제도

는 행정부 특히 재정성(Treasury)으로부터 독립된 감사원이 설립되어 각종 지출이 그 목적에 부합하는지 여부를 판단하게 됨으로써 완성되었다고 평가된다.<sup>9)</sup>

미국도 1921년 예산회계법을 제정할 당시 독립감사의 의회보고를 채택하기 위하여, 행정부로부터 독립된 회계검사원(General Accounting Office)을 설치하였다. 회계검사원장은 상원의 동의 하에 대통령이 임명하였는데, 그 임기는 15년으로서 탄핵 또는 상하 양원의 합동결의(joint resolution)로만 해임될 수 있도록 하였다. 합동결의는 법률과 같은 효력을 지니기에 대통령의 승인을 필요로 한다.<sup>10)</sup>

영국과 미국 그리고 대부분의 선진국과 달리, 우리나라의 헌법 제97조에서는 대통령의 소속 하에 감사원을 둔다고 명시하고 있기 때문에 우리나라에서는 사실상 행정부와 독립된 감사가 이루어진다고 할 수 없다. 다만 예산을 집행하는 행정각부가 국무총리의 통할 하에 있는 것과 달리, 감사원은 대통령의 소속이 됨으로써 행정부 내에서 나름대로의 독립성을 갖는다고 볼 수 있다.

<표 3> 결산에 대한 국회의 권한

| 구 분       | 내 용   | 비 고         |
|-----------|---|-------------|
| 국 회의 결산의결 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회는 감사원의 검사를 거친 결산을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구한다.</li> <li>○ 국회는 결산에 대한 심의, 의결을 정기회 개회전까지 완료하여야 한다.</li> </ul>                             | 국회법 제128조의2 |
| 시정요구      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산결산특별위원회 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.</li> </ul> | 국회법 제84조제2항 |
| 감사청구      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 정한 감사원의 직무범위에 속하는 사항중 사안을 특정하여 감사를 청구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사청구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다.</li> </ul>                       | 국회법 제127조의2 |

헌법 제99조에서는 감사원이 세입세출의 결산을 검사하여 국회에 그 결과를 보고하도록 규정되어 있다. 이 때 국회 결산심사의 내용은 무엇인가? 여기에 대해서는 제헌헌법 제정 당시에도 활발한 논란이 있었던 것으로 보인다. 행정

9) William F. Willoughby, Westel W. Willoughby and Samuelson McCune Lindsay, The System of Financial Administration of Great Britain, D. Appleton & Company, 1929, pp.209~215.

10) Frederick C. Mosher, The GAO: The Quest for Accountability in American Government, Westview Press, 1979, pp.50~54.

부는 결산심사를 국회에 제출하고 그 승인을 받아야 하는가 아니면 단순히 제출하는 것에 불과한 것인가? 제헌국회에서는 ‘결산을 국회에 제출하고 승인을 받아야 한다’는 수정안이 부결됨으로써 감사원(제헌헌법의 심계원)은 결산서류를 국회에 제출함으로써 그 책임을 다하는 것으로 해석되었다.<sup>11)</sup>

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

그런데 우리나라에서는 예산법률주의가 채택되지 않기 때문에 지출방법 등에 대한 규제가 사실상 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 감사원의 감사는 각종 지출이 지출목적에 부합하는지 여부를 판단하기가 대단히 어렵다. 대신 감사원은 예산회계법과 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’의 조항들에 기초하여 그 적법성을 판단하는 감사가 이루어질 수 있을 뿐이다. 이들 법률들은 예산집행의 방법에 관해 보편적인 사항들을 규정하고 또 예산서는 예산과목의 명칭과 금액만 열거하고 있기 때문에, 감사원은 지출목적의 적법성을 감사하기보다는 집행방법의 법령준수를 판단할 수 있을 뿐이다.

<표 4> 결산의 절차와 관련된 법률 규정

| 구 분             | 내 용  | 비 고              |
|-----------------|--|------------------|
| 결 산 의<br>감사원 제출 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정경제부장은 세입세출결산에 각 중앙관서의 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여 이를 다음 년도 6월 10일까지 기획예산처장관 및 감사원에 제출하여야 한다.</li> <li>○ 감사원은 세입세출결산서를 검사하고 그 보고서를 다음 년도 8월 20일까지 재정경제부 장관에게 송부하여야 한다.</li> </ul> | 예산회계법 제44조       |
| 결 산 의<br>국회제출   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부는 감사원의 감사를 거친 세입세출결산을 회계년도마다 다음다음 회계년도 개시 120일전까지 국회에 제출한다.</li> <li>○ 정부에서 국회에 제출하는 세입세출결산에는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여야 한다.</li> </ul>   | 예산회계법 제45조, 제46조 |

결산에 대한 국회 의결의 내용은 예산회계법의 결산관련 조항에서 보다 구체적으로 파악될 수 있다. 결산서는 세입세출결산보고서, 계속비 결산보고서,

11) 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004, 133~134면 참조.

국가의 채무에 관한 계산서로서 규정되는데, 이들은 예산집행의 실적을 단순히 수치로서 표현한 것에 불과하다. 따라서 감사원이 예산집행의 결산을 감사하여 국회에 보고한다고 하더라도, 그 내용은 지극히 형식적인 것에 불과하다는 것을 알 수 있다.

#### 4. 통합예산

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

현행 우리나라의 헌법에는 특정 회계연도의 예산에 포함되어야 할 내용을 구체적으로 규정하고 있지는 않다. 다만 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있거나 또는 한 회계연도를 넘어 국가에 부담이 되는 계약을 체결할 때에는 국회의 의결을 거칠 것을 요구하고 있다. 다시 말해 한 회계연도를 넘는 확정채무에 대해서는 계속비 예산으로서, 우발채무에 대해서는 예산 또는 예산이외의 방법으로 국회의결을 요구하고 있다.<sup>12)</sup> 우발채무로서의 보증채무에 대해서는 예산회계법 제110조에서 국회의결을 명확하게 다시 규정하고 있다.

통합예산의 범위는 이와 같이 수개의 회계연도를 망라하는 방법으로 규정될 수도 있지만 특정 회계연도에서의 모든 수입과 지출을 망라하는 것으로도 규정될 수 있다. 이에 대해 예산회계법 제18조에서 ‘한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다’ 그리고 ‘세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다’고 규정되어 있다. 형식적으로는 이 규정은 특정 회계연도에서 통합예산을 구비하여야 한다는 내용으로 이해될 수 있다.

그러면 실질적으로 우리나라의 현행 세입세출예산은 정부의 모든 사업과 활동들을 망라하고 있는가? 그런데 세입세출예산의 범위를 파악하는 기준은 기관단위와 펀드(fund)단위라는 두 가지 유형이 있다. 기관단위의 기준이란 정부 또는

12) 전통적으로 정부예산은 현금주의를 기준으로 계리되는데 만약 발생주의가 채택된다면 정부자원의 기회비용이 총괄적으로 망라되기 때문에 미래의 국가부담 일체가 예산에 포함될 것이다. 정부회계 및 정부예산에서 발생주의에 대한 논의는 옥동석, “정부회계제도의 개혁: 발생주의와 복식부기”, 『재정논집』 제14집제1호, 한국재정학회, 1999, 167~197면 참조.

공공부문의 전반적인 조직구조를 살펴보면서 민간부문과의 경계선을 설정하는 것이다. 펀드단위란 일정한 자금의 묶음, 즉 현금, 유가증권 등과 같은 정상적 자원의 일정한 묶음을 의미한다. 통상 펀드는 자체 내 수치균형을 도모하기 위하여 경제적 자원을 구분하여 계리(being accounted)하기 위해 채택되는 방법이다.

<표 5> 예산의 범위와 관련되는 헌법 및 예산회계법의 조항

| 구 분        | 내 용   | 비 고         |
|------------|---|-------------|
| 계 속 비      | ○ 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.  | 헌법 제55조     |
| 예 산 외 국가부담 | ○ 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.  | 헌법 제58조     |
| 세입세출의 정 의  | ○ 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.<br>○ 세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다. | 예산회계법 제18조  |
| 기 금 의 설 치  | ○ 국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다.<br>○ 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.                                | 예산회계법 제7조   |
| 정 부 투자기관   | ○ 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.  | 예산회계법 제11조  |
| 보증채무 부담행위  | ○ 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.  | 예산회계법 제110조 |

기관단위를 기준으로 파악한 정부활동의 범위는 펀드단위를 기준으로 파악한 정부활동의 범위와 반드시 일치하여야 한다. 만약 이 두 가지 내용이 일치하지 않는다면, 사실상 정부활동을 수행하고 그 재원이 정부에 의해 통제되는 조직이면서도 민간기관으로 간주되는 경우가 생긴다. 또한 정부의 강제력에 의해 조성된 자금이면서도 그 조성과 운용을 정부가 충분히 해명하지 않는 경우도 발생한다. 따라서 한 국가가 재정의 책임성을 실질적으로 구현하기 위해서는 기관단위 범위와 펀드단위 범위를 일치시킬 필요가 있다.

전통적으로 미국, 영국 등의 선진국은 정부활동의 범위를 펀드단위 기준으로 파악하고 있다. 그런데 미국, 영국 등에서는 기관단위 기준의 범위와 펀드단위 기준의 범위가 사실상 일치하며, 또 통합재정의 범위를 기관단위로 파악하려는 노력을 꾸준히 기울여왔다. 그 결과 통합예산은 기관단위를 기준으로

파악한 정부사업과 활동을 망라하고 있는 것이다.

우리나라도 전통적으로 정부활동의 범위를 펀드단위, 즉 통합재정을 일반회계, 특별회계, 기금의 세 가지 유형으로 파악하고 있는데 이들은 모두 펀드단위라 할 수 있다. 1961년 제정 당시의 예산회계법에 의하면 세입세출예산에서 제외되는 국가재정의 펀드단위로서 기금을 규정하였다. 1990년대에 이르러 기금의 개수가 100여개를 상회하기에 이르자 기금을 재정의 영역에 포함시키려는 시도가 있었다. 2001년도에 기금관리기본법이 개정되면서 기금이 형식적으로는 세입세출예산에서 제외되지만 실질적으로는 일반회계, 특별회계로 구성된 세입세출예산과 사실상 동등한 취급을 받고 있다.

그런데 우리나라에서는 일반회계, 특별회계, 기금 등의 펀드단위로 파악되는 통합재정 또는 통합예산이 기관단위 기준의 범위와 상당한 차이가 있는 것으로 알려져 있다. 예산회계법에서 세입세출예산에 포함되지 않는 것으로 명시된 정부투자기관뿐만 아니라, ‘비정부 공공기관(Non-Departmental Public Bodies)’ 또는 정부산하기관들이 관례적으로 세입세출예산에서 제외되고 있다. 따라서 우리나라는 통합예산을 충분히 확립하였다고 말할 수 없다.<sup>13)</sup>

## 5. 독립기관의 예산편성

우리나라 헌법은 대통령제를 채택하여 입법권과 행정권을 분리하였으며 또한 국가제도의 기본 원칙으로서 견제와 균형을 채택하였다. 재정권에 대해서도 예산안 편성, 승인, 집행, 사후감사와 보고의 네 단계를 입법부와 행정부 사이에 적절하게 배분하여 견제와 균형을 이루고자 하였다. 예산안 편성과 예산의 집행은 행정부에, 예산안의 승인은 입법부에 귀속시키고 있다. 그리고 사후감사와 보고는 행정부 내에서 독립적 지위를 누릴 수 있는 감사원을 통해서 이루어지고 있다.

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

13) 통합재정의 범위에 대한 논의는 옥동석, “재정범위의 설정에 관한 연구”, 『재정운영시스템의 개선: 중기재정관리체계, 성과관리, 재정투명성』, 한국개발연구원, 2004, 491~640면 참조.

생각해보기로 한다.

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

<표 6> 중앙관서와 독립기관 관련 사항

| 구 분             | 내 용   | 비 고              |
|-----------------|---|------------------|
| 중앙관서의 장의 정의     | ○ 예산회계법에서 “중앙관서의 장”이라 함은 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장, 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다.  | 예산회계법 제14조       |
| 예산·회계 내용의 법령 협의 | ○ 각 중앙관서의 장이 예산 및 회계에 관한 법령 이외의 다른 법령으로서 예산 및 회계에 관한 내용을 규정하고자 할 때에도 예산에 관한 법령은 기획예산처장관, 회계에 관한 법령은 재정경제부장관과 협의하여야 한다.  | 예산회계법 제112조      |
| 독립기관의 예산        | ○ 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회 (이하 “독립기관”이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.<br>○ 국회에 제출하는 예산안에는, 독립기관의 예산요구액을 감액하였을 때에는 그 삭감이유와 당해 독립기관의 장의 의견을 서류로 첨부하여야 한다.                                       | 예산회계법 제29조, 제31조 |
| 중장기계획           | ○ 각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중, 장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.  | 예산회계법 제16조       |
| 예산요구서 제출 기한     | ○ 각 중앙관서의 장은 매년 2월말일까지 다음 년도 신규 사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.<br>○ 각 중앙관서의 장은 기획예산처 장관이 시달한 예산안 편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 년도의 세입 세출예산, 계속비, 명시이월비 및 국고채무부담행위요구서를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. | 예산회계법 제25조       |

예산회계법에 의하면, 입법부와 사법부는 ‘예산 및 회계에 관한 법령 입안’ ‘중장기 재정계획의 수립’ ‘예산요구서의 제출’ 등을 행정부와 협의하거나 행정부에 제출하도록 요구하고 있다. 이러한 협의 및 제출은 입법부와 사법부의 재정권을 행정부에 일부 귀속시킴으로써 삼권분립의 정신을 침해할 소지가 많다. 입법부와 사법부는 예산을 포함한 재정권에 대해 행정부와 완전히 독립할

필요가 있으며, 이들의 예산안은 입법부에서 주로 논의되어야 할 것이다.

물론 예산회계법은 입법부와 사법부 그리고 감사원과 중앙선거관리위원회를 독립기관으로 규정하여 이들에 대한 행정부 통제에 일정한 제약을 두고 있다. 행정부가 이들 독립기관의 예산요구액을 감액할 때에는 그 삭감이유와 독립기관의 장의 의견을 서류로 국회에 제출하도록 하고 있다. 그러나 삼권분립의 정신을 충분히 구현하기 위해서는 이들 독립기관의 예산은 국회에 직접 제출되고 조정되는 것이 바람직할 것이다. 다만 예산의 효율성, 투명성 등의 관점에서 행정부가 독립기관의 예산에 대해 일정한 의견을 제시하는 것은 바람직할 것이다.

## 6. 종합평가

선진국의 재정제도 발전 역사를 살펴볼 때, 재정책임성을 확립하기 위해 입법부가 반드시 확보하여야 할 네 가지 제도적 요소는, '조세법률주의', '지출법률주의', '통합예산', '독립감사의 의회보고' 등과 같다. 전반적으로 볼 때, 우리나라는 조세법률주의를 제외하고는 근대적 재정제도가 제대로 구비되어 있다고 볼 수 없다. 행정부와 독립된 감사를 보장하기 위해서는, 감사원이 대통령 소속에서 완전히 벗어나야 하는데, 이는 원칙적으로 헌법개정을 필요로 할 수 있다. 헌법을 개정하지 않고 도입할 수 있는 근대적 재정제도의 요소는 지출법률주의, 통합예산에 한정된다. 이 두 가지 중에서 특히 우리나라가 전체적으로 결여하고 있는 요소는 지출법률주의라 할 수 있다.

우리나라는 근대적 재정제도의 요소가 제대로 구비되지 않아 재정책임성이 낮을 뿐만 아니라, 입법부의 재정권한도 선진국들과 비교할 때 상당히 낮은 수준이라 할 수 있다. 우리나라 국회의 재정권한은 여타 선진국에 비해 어느 정도로 빈약한가? 이를 파악하기 위해서는 대의민주주의 국가에서 행정부와 입법부의 재정권한을 결정하는 요소들을 순차적으로 분석할 필요가 있다.

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

내각책임제는 입법부의 재정권을 강화하는 제도인데, 의회에서 행정수반이 선출되고 의회 의원이 내각을 구성하며, 재정성(Treasury)이 사실상 의회의 기관처

럼 행정각부를 통할할 수 있다. 따라서 내각책임제는 대통령제보다 근본적으로 의회의 재정권한이 강하다. 지출법률주의와 내각책임제를 동시에 채택하면 의회의 재정권한은 매우 강력하다. 이와 같은 이유로 영국, 독일 등의 내각책임제 국가는 의회의 재정권한이 지나치게 비대해지는 것을 방지하기 위하여 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 설치하였다. 이는, ‘의회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다’는 것이다.

마지막으로 ‘독립감사의 의회보고’도 의회의 재정권한을 강화한다. 행정부로부터 독립된 감사원이 행정부 예산집행의 결과를 감사하고 그 결과를 의회에 보고한다면 의회의 재정권한은 강화될 것이다. 지금까지의 논의를 정리하면, 지출법률주의는 지출의 비법률주의보다, 내각책임제는 대통령제보다, ‘독립감사의 의회보고’는 그렇지 않은 경우보다 입법부의 재정권한을 강화하며, ‘예산증액 및 신비목설치 금지’는 그렇지 않은 경우보다, 입법부의 재정권한을 약화시킨다.

영국, 미국, 일본, 독일, 한국에 대하여 이들 네 가지 요소들을 중심으로 각 요소를 구비한 국가와 구비하지 않은 국가를 정리하면 <표 7>과 같다. 영국과 독일은 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 제외하고는 입법부의 권한을 강화하고 있고, 미국은 대통령제를 채택하고 있는 점을 제외하면 모두 입법부의 권한을 강화하고 있으며, 일본은 비록 지출의 비법률주의를 채택하고 있으나 ‘예산증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 가지고 있지 않은데, 한국은 네 가지 요소 모두에서 입법부의 재정권한을 약화시키고 있다.

<표 7> 각국 입법부의 재정권 요소 현황

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

### III. 예산법률주의와 국회의 예산심의

#### 1. 예산법률주의와 지출승인법

우리나라가 근대적 재정제도를 완성시키기 위해서는 가장 먼저 지출법률주

의를 도입하여 예산법률주의를 확립하여야 한다. 지출법률주의를 확립하기 위해서는 영국과 미국의 경우처럼 예산서류와 별도로 지출승인법, 즉 ‘Appropriation Act’를 제정하여야 한다. 그런데 예산을 의미하는 ‘Budget’과 지출승인으로 번역될 수 있는 ‘Appropriation’은 어떻게 다른가? 예산은 미래를 향한 정부활동의 포괄적 계획으로서, 정부의 모든 재정적 요구를 망라하여 미래 기간의 총추정지출을 총 예산수입과 대비시켜 정리한 설명서라 할 수 있다. 이러한 예산은 수치의 단순한 제안에 그치는 것이 아니라 정부활동에 대한 구체적인 계획을 포함한다.

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

예산을 집행하는데 필요로 하는 법률의 핵심은 ‘Appropriation Act’인데, 여기서 ‘Appropriation’은 무엇을 의미하는가? 영국과 미국의 재정제도에서 일반적으로 사용되는 용어 ‘Appropriation’을 충분히 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다. 간결하고 명확하게 말한다면, ‘Appropriation’은 요구되는 규정에 따라 공적금전(public money)이 지출되도록 승인하는 것을 말한다. 이러한 이유로 본 논문에서는 ‘Appropriation’을 ‘지출승인’ 또는 ‘지출(승인)항목’으로 번역하였는데, 다음 세 가지 사항이 보충적으로 설명될 때 그 의미가 보다 분명해질 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

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

14) Buck, Ibid, 1929, pp.115~116 참조.

다. 입법부는 엄격한 제약 하에서만 극히 예외적으로 행정관료 또는 기타 기관에 지출승인권한을 위임할 수 있다.

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

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

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

결국 행정부가 편성하는 예산은 ‘지출승인법(appropriation act)’을 통해서 법률로서 성립한다. 행정부는 의회에 예산을 제출할 때 ‘지출승인법안(appropriation bill)’을 함께 제출하는데, 만약 예산에 이러한 법안들이 수반되지 않는다면 의회는 소관 위원회들을 통하여 이들을 작성한다. 미국의 의회에서 이런 일을 말

아 수행하는 상임위원회는 ‘지출승인위원회(Committee on Appropriations)’로서, 당 위원회의 13개 소위원회는 1개의 지출승인법안을 작성하기 때문에 미국의 예산은 모두 13개의 지출승인법률로 구성되며 이들에 의해 법률적 효력을 가지게 된다.

## 2. 사업인준법과 지출승인법

지출법률주의란 지출예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률용어로서 기술하는 것을 말한다. 따라서 지출법률주의 또는 예산법률주의가 채택되면 우리나라 국회는 지출각항에 대한 각종 조건과 내용들을 충분히 심의할 수 있게 될 것이다. 그런데 또 한편으로는 정부사업과 기관을 설치하는 입법과 이들 사업과 기관에 자금을 제공하는 지출승인법이 이분화될 수 있을 것이다. 전자의 입법을 통상 예산근거법 또는 사업인준법(Authorization Act)이라 부른다. 현재 우리나라에서는 예산근거법이 활성화되어 있지 않지만 지출승인법이 채택되면 이의 중요성이 부각될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

미국의 경우 의회가 연방정부의 사업 및 기관을 설치하고 자금을 제공하는 데에는 두 가지의 명확한 절차가 있다.<sup>16)</sup> 하나는 연방기관과 사업들의 운영을 위한 법적 기초를 제공하는 사업인준(authorizing) 입법이며, 또 다른 하나는 기관들이 지출원인행위(obligations)와 지출을 할 수 있도록 하는 ‘자금의 지출승인(appropriation)’을 들 수 있다. 두 가지의 법적 수단을 구분하는 것은 하원규칙(House Rule) XXI과 상원규칙(Senate Rule) XVI으로 규정되어 있다.

이러한 관례는 미국 의회가 설치되기 이전에 형성되었으며 아마도 영국 의회의 경험을 본받은 것으로 보인다. 사업인준과 지출승인을 구분하는 이유는 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부사업과 기관을 설치하고 그 지출방법을 규정하는 법률조항을 제정하는 과정에서 나타나는 갈등 때문에 실질적인 예산을 편성하지 못하는 문제를 걱정하였기 때문이다. 둘째, 의회가 기존의 기관들에 예산을 긴급하게 편성하는 과정에서 지출방법에 대해 충분히 검토하지 않는 것을 우려하였기 때문이다. 일반적으로 지출승인법의 제정이 지연되는

15) 현재 우리나라에서는 원칙적으로 예산편성의 근거법률이 있는 경우에만 예산을 편성할 수 있지만 이러한 원칙이 반드시 준수되는 것은 아니다.

16) Schick, Ibid, 2000, pp.163~168.

대부분의 이유는 제공될 금액에 대한 토의 때문이 아니라 이와 같은 ‘입법적 갈등(conflict over legislation)’ 때문이다. 더욱이 그 자체로서는 입법될 수 없었을 많은 조항들이 지출승인법에서 입법될 수 있었기 때문이다.

예산집행의 조건과 제약들을 규정하는 ‘실질적 조항(substantive provisions)’은 사업인준법에 포함되는 것이 원칙이다. 지출승인은 지출에 가용한 금액을 결정하고, 사업인준은 자금의 지출방법을 결정한다. 그러나 사실상 그 관계가 명확한 것은 아니다. 미국 의회 내에서 사업인준법을 소관하는 위원회는 지출승인법을 소관하는 지출승인위원회와 별도로 존재하기 때문에 이들 위원회 사이의 갈등에 따라 ‘실질적 조항’에 대한 갈등도 나타나는 것이다.

미국의 의회는 사업인준법에 그 어떠한 내용의 조항도 포함시킬 수 있다. 기관이 주어진 의무를 수행하기 위하여 해야 하거나 또는 하지 않아야 할 일들을 규정할 수 있다. 이는 기관의 조직구조와 운영절차를 설명할 수도 있고, 당해 기관에 광범한 권한을 부여하거나 또는 보다 상세한 규정으로 운영상의 재량권을 제한할 수도 있다. 사업인준법은 획일적인 구조를 가지고 있지 않는데, 어떤 것은 1~2쪽이고 또 어떤 것은 수 백 쪽에 달한다.

미국의 예산에서는 재량적(Discretionary) 지출과 의무적(Mandatory) 지출을 구분하고 있는데, 이들은 사업인준법과 지출승인법의 내용에서 서로 차이를 보이고 있다. 재량적 지출에서는 지출승인의 권한을 매년도의 지출승인법에 위임하고 있지만, 의무적 지출에서는 사업인준법에서 지출원인행위의 권한을 직접 규정함으로써 지출승인법 없이 지출이 이루어질 수 있도록 하였다. <표 8>은 미국 연방예산에서 재량적 지출과 의무적 지출의 핵심적 네 가지 법적 단계를 구분하여 보여주고 있다.

재량적 지출과 의무적 지출을 구분하는 것은 이들을 통제하는 국회내의 위원회를 결정하기 때문에 상당히 중요한 정치적 의미를 갖는다. 지출승인위원회는 재량적 지출을 통제하고, 그 외의 모든 지출은 의무적 지출로서 해당 상임위원회에서 지출을 통제한다. 해당 상임위원회가 사업인준 위원회가 되기 때문이다. 지출승인위원회가 설치된 이래로 이 두 가지의 위원회 사이에는 간헐적으로 갈등이 나타났다. 어떤 경우에는 지출의 승인자가 입법과정에 영향을 주기 위하여 자금의 통제권을 활용하며 주도하였다. 또 어떤 경우에는 지출승인 위원회의 위원 수보다 압도적 더 많은 위원수를 활용하여 투표를 통해 사업의 인준자를 주도하였다.

<표 8> 재량적 지출과 직접지출의 법적 절차 비교

|                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
| 재량적 지출(Discretionary Spending) | 의무적 지출(Mandatory Spending) |
| 사업인준(Authorization)            | 사업인준(Authorization)        |
| 지출승인(Appropriation)            | 지출원인행위(Obligation)         |
| 지출원인행위(Obligation)             | 지출승인(Appropriation)        |
| 지급(Outlays)                    | 지급(Outlays)                |

#### IV. 예산비법률주의의 근원17)

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

이 당시 근대국가를 형성하였던 유럽제국의 헌법에 비해 일본제국의 헌법은 천황을 중심으로 하는 행정부의 권한이 거의 막강하였는데, 이들의 특징을 구체적으로 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>18)</sup> 천황에게 광범위한 통치권을 부여하였고, 일반적으로 의회에 부여하였던 선전·강화·조약체결권을 천황에게 부여하였으며, 헌법개정의 발의는 오직 천황만이 할 수 있도록 하였으며, 천황의 직속인 참모본부와 군령부를 내각에서 분리하였으며, 천황은 국회를 임의로 연기하거나 정지시킬 수 있었으며, 예산에 대해서는 비법률주의를 채택하였고, 그나마 의회가 보유하고 있던 예산협찬권도 천황의 대권(군사대권 및 관료조직대권 등) 등에 의한 세출예산에 대해서는 삭감을 금지하였으며, 예산불성립 시에는 전년도 예산을 시행하도록 하였다.

명치정부 하의 일본 관료들은 영국식 입헌군주제보다 독일식 군권주의(君權

17) 본 절의 내용은 권해호, 『예산비법률주의』, 세경사, 1995와 김인철, “예산제도에 관한 연구,” 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997을 주로 참조하여 정리하였다.

18) 김인철, 전계서, 1997, 116면 참조.

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

물론 당시에도 예산은 법률의 형식으로 의결되어야 한다는 이론은 있었다. 그러나 군주정에 의한 예산론을 보편적으로 받아들였기 때문에 이에 대한 견해는 주류를 형성하지 못하였다. 그 당시 학계에 많은 영향력을 행사하였던 美濃部達吉, 佐佐木惣一 등의 학자들은 예산에 대하여 각각 다음과 같이 주장하였다.<sup>19)</sup>

“예산은 의회와 정부와의 관계에 있어서 효력을 갖는 것이고, 의회가 정부에 대하여 지출을 승인하는 수단인 것으로서 예산은 법률(법규인 법률)과는 전혀 성질이 다르다. 예산은 국가와 인민과의 사이에 법적 규율을 정한 것이 아니다.”  
 “예산은 국가의 의지이다. … (중략) … 제국의회 의결도 제국의회 기관의지가 아니다. 예산이라는 국가의 의지는 … (중략) … 국가의 행위 규정을 정한 것이다. 따라서 그 규범은 국가와 국민간의 활동의 한계를 정하는 것이 아니고, 오로지 국가 자신, 즉 국가 기관의 행위를 규정하는 것 … (중략) … 따라서 예산의 제정은 입법이 아니고 행정이다. 단 예산이라는 국가의 행정상 의지표시는 특히 예산이라는 형식으로 발표된다. 제국의회 의결을 거쳐도 법률의 형식을 갖는 것은 아니다.”

그렇다면 당시 일본 학계의 이러한 견해의 근원은 어디에서 비롯되었는가? 일본 헌법이 프로이센의 군주정을 좇았기 때문에 여기서부터 그 근원을 찾아야 할 것이다. 그런데 1850년의 프로이센 헌법에서도 예산을 법률로서 규정하고 있다.<sup>20)</sup> 다만 1861년에 즉위한 프로이센의 국왕 빌헬름 1세가 육군 강화를 추진하기 위해 편성한 예산안을 의회가 빈번하게 부결하자, 재상 비스마르크(Bismarck)가 의회에서 거부된 예산의 집행을 강행하면서 이에 대한 논리적 근거를 마련할 필요가 있었다. 이 과정에서 정부와 의회 사이에 ‘예산전쟁(Budgetkonflikt)’이 촉발되었다.

19) 권해호, 전계서, 1995, 201~202면에서 재인용하였다.

20) 프로이센 헌법 제99조에는 ‘국가의 수입과 지출은 모두 매년 미리 예측하여 예산표(Staatshaushats-Etat)에 게재한다. 그것은 매년 법률(Gesetz)에 의하여 확정되어진다’고 규정되어 있다. 권해호, 전계서, 1995, 158면 참조.

예산논쟁의 과정에서 비스마르크의 예산관을 변호한 대표적 학자였던 라반트(Paul Laband)가 1871년에 ‘프로이센 헌법상의 예산권 - 북독일 연방헌법을 고려하여(Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes)’를 저술하였다. 그는 비록 헌법에서 예산이 법률로 명시되어 있다 하더라도 법률은 형식적 의미의 법률과 실질적 의미의 법률로 구분되기 때문에, ‘예산표에 게재되어 있지 않은 지출을 정부가 하더라도 이것은 위법이나 무권한으로 되지는 않고, 다만 양원의 사후승인을 받을 의무가 협법 제104조에 의하여 정부에게 발생하는 것에 지나지 않는다.’<sup>21)</sup>

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

그러면 제2차 세계대전 종전 이후에 채택된 일본국 헌법은 어떤 과정을 거쳐 ‘예산비법률주의’를 택하게 되었는가? 1945년 연합국이 일본에 점령군으로서 진주하였지만, 독일점령과는 달리 ‘간접점령’의 방식을 취했다. 즉 전쟁을 수행한 친황과 그 정부를 그대로 존속하게 하여 이들이 총사령부의 지령 하에서 일본을 실질적으로 지배하도록 하였다. ‘대일본제국헌법’의 개정작업도 맥아더 총사령관의 시사에 의해 시작되었으나 기본적으로 일본 정부에 의해 추진되었다.<sup>22)</sup> 물론 다양한 정당 들이 결성되면서 이들에 의한 헌법개정안도 속속 발표되었다.

일본의 다양한 헌법개정안들은 급진적 입장을 취하는 개정안까지도 모두 예산에 대해서는 법률이라는 용어를 사용하지 않았다. 그러나 점령군은 예산비법률주의를 강하게 비판하였는데, 점령군 민정국(民政局)이 미국무성에 보고한

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

22) 1945년 10월 4일 무임소장관의 자격으로 맥아더 사령관을 방문한 近衛文麿에게, 맥아더는 “(결연한 어조로) 첫째, 헌법은 개정할 필요가 있다. 개정해서 자유주의적인 요소를 충분히 넣지 않으면 안된다”라고 말했다. 김창록, “일본에서의 서양 헌법사상의 수용에 관한 연구,” 서울대 대학원 법학박사 학위논문, 1994, 196면 참조.

‘일본의 정치적 재편성’이라는 보고서에서 ‘대일본제국헌법’에는 국회의 재정권 한에서 ‘행정부의 권력에 실질적인 견제나 제한을 과할 수 있는 제도적인 장치는 아무 것도 존재하지 않았다’고 지적하면서 그 한 예로 예산비법률주의를 비판하였다.<sup>23)</sup>

1946년 1월 7일 ‘국무·전쟁·해군부 조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee)’에 의해 승인되어 맥아더 장군에게 송부되었던 ‘일본의 통치체제의 개혁’이라는 제목의 문서에 헌법 개정안에 대한 점령군의 의도가 표시되어 있다.<sup>24)</sup> 이는 ‘대일본제국헌법’에서 내각이 의회에 책임을 지지 않고 예산에 관한 의회의 권한을 제한하고 있다는 것을 지적하였다. 따라서 총사령부는 일본정부 당국에 다음과 같은 3개항의 지시를 내릴 것을 요구하였다. 입법부는 선거민을 완전히 대표하는 기관으로서 예산항목을 삭감, 증가, 삭제 또는 신항목을 설치하는 완전한 권한을 가져야 하며, 예산은 입법부의 명시적인 의사 없이는 성립할 수 없으며, 입법부는 재정상의 조치에 대해 전권을 가져야 한다는 것 등이다.

1946년 2월 점령군은 일본정부에 의한 개헌작업이 ‘국체호지(國體護持)’의 입장에서 ‘대일본제국헌법’의 부분적인 개정만을 고려하는 극히 소극적인 것임을 확인하였다. 맥아더 총사령관은 ‘일본의 통치체제의 개혁’이라는 SWNCC 228에 기초한 미국정부의 지령을 근거로 하여 헌법개정안에 관해 3개항을 일본정부 당국에 지령하고, 또한 그는 헌법에 대한 ‘총사령부안’을 작성하도록 민정국장에 지시하였다. 총사령부 안은 2월 12일에 확정하여, 2월 13일 일본정부 당국에 통보하였다. 민정국장이 ‘총사령부안’을 통보할 때 한 설명은 다음과 같다.

“본안은 내용과 형식 모두 결코 귀측에 강요할 생각이 없지만 실은 이것은 맥아더 원수가 미국 내부의 강렬한 반대를 뿌리치고 천황을 옹호하기 위해 비상한 고심과 신중한 고려를 하여, 이것이라면 관철될 것이라고 생각하는 안을 작성한 것이며, 또 최근의 일본의 정세를 보면 본안은 일본 인민의 요망에도 합치되는 것이라고 믿는다.”<sup>25)</sup>

23) 聯合國最高司令部民政局, 『日本の新憲法』, 『國家學會雜誌』 제65권제1호에 수록된 내용으로서 김인철, 전계논문, 1997, 128면 참조.

24) SWNCC 228로 분류되는 문서에 수록되어 있다. 여기서 SWNCC는 1944년 12월에 설치되었는데, 국무차관보를 의장으로 하고 국무부, 전쟁부, 해군부의 대표자들로 구성되어 점령정책의 구체적인 계획을 입안하고 상세한 점령국 지배계획을 수립하는 기관이었다. 김창록, 전계논문, 1994년, 219면 참조.

25) 『二十一年二月十三日ノ日米會談録』, 江藤淳 편 (주35), 179~180頁에 수록된 내용으로 김창록, 전계논문, 1994, 226면에서 재인용하였다.

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

의회의 재정권과 관련하여 원래 총사령부안에는 ‘Budget’과 ‘Appropriation’이 구분하여 규정되어 있었다. 그러나 영문으로 작성된 3월 5일 안에는 ‘Appropriation’이 포함되지 않았는데, 예산이 의회에서 의결되기 때문에 굳이 ‘Appropriation’에 대한 조문이 포함될 필요가 없다는 일본측 설명에 총사령부가 양해한 것으로 보인다. 또한 ‘대일본제국헌법’의 예산제도에 익숙하였던 관련 전문가들이 미국의 예산제도를 잘 알지 못하였고 예산법률주의에 대해 막연한 두려움을 가지고 있었기 때문으로 보인다.<sup>26)</sup>

일본에서 채택된 예산비법률주의는 우리나라의 헌법 제정과정에 많은 영향을 기쳤던 것으로 보인다. 해방과 함께 1945년 9월 우리나라에 진주한 미군정청은 ‘구일본총독부의 행정제도가 대체로 논리적으로 타당하며 실제적으로 유용하며 대민행정을 운용취급함에 있어 표준적 전략이 된다는 이유’로 구일본식 제도를 채택하였다. 또 미군정은 일본의 행정조직과 제도를 기본으로 하고 있기 때문에 일본의 예산회계제도를 답습하면서 그때그때 필요에 따라 새로운 제도를 도입하는 형식을 택하였다. 미군정 하에서도 예산제도의 법적 기초는 일본제국의 회계법이라 할 수 있다.<sup>27)</sup>

미군정이 끝난 후 대한민국 헌법이 제정·공포되었지만 헌법의 재정관련 조항들은 대부분 일본국 헌법과 일본제국 헌법의 재정권 조항을 혼합하여 규정하는 방식으로 제정되었다. 헌법제정 과정에서는 예산제도에 관한 선진제도가 도입될 수 있는 기회가 거의 없었기 때문에, 대한민국 정부가 출범한 후에도 일제시대를 통해 우리나라에 고착화된 일본식 예산론과 예산회계 운용관행은 거의 불식되지 않았다. 예산제도에 관한 연구조사 그리고 특정 제도의 도입여

26) 김인철, 전계논문, 1997, 131면 참조.

27) 김인철, 전계논문, 1997, 151~155면 참조.

부에 관해서는 그 당시 헌법기초자였던 유진오 박사의 지식과 의지에 크게 의존할 수밖에 없었다.<sup>28)</sup>

21세기에 이르기까지 우리나라 재정제도가 전근대적 형태를 띠는 근본적인 이유는, 우리나라 헌법학자들이 재정제도의 역사적 변천과정과 그 의의를 충분히 이해하지 못했기 때문이다. 유진오 박사의 회고록에 의하면 당시 그는 국가재정, 예산제도에 대한 비교법적 지식에 한계가 있음을 통감하였다고 한다.<sup>29)</sup> 이와 같이 국가재정제도에 대한 지식의 한계로 유진오 박사는 구미 선진국들이 예산에 법적 효력을 부여하는 방법으로 지출각항을 법률로 규정하는 ‘지출승인법(Appropriation Act)’을 제정한다는 사실을 간과하였다. 그 결과 그의 『헌법해의(憲法解義)』에서 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>30)</sup>

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

재정제도에 관한 유진오 박사의 헌법이론은 제헌헌법 이후 현재에 이르기까지 많은 헌법학자들에 의해 답습되었다. 그러나 재정제도에 대한 심층적 문헌 연구에 기초하고 있는 법학적 논문들은 재정책임성을 강화하기 위해 예산법률주의의 당위성을 주장하고 있다. 권해호는 1993년에 발간된 박사학위 논문에서 예산법률주의를 최초로 논의하였는데, 1995년에 학위논문을 다시 정리하여 편찬한 단행본에서 예산법률주의의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>31)</sup> 1997년에 김인철 또한 유사한 논의를 통하여 예산법률주의의 중요성을 법학적으로 주장하였다.<sup>32)</sup>

“법률의 형식은 모두를 구속하는 반면 모두의 권리를 인정해 주는 것이다. 예산이 법률이 아니라고 구별하는 이유는, 예산에 대한 국민의 직접적 간섭을 배제하고 국회의 형식적 의결을 거쳐 정부의 ‘예산처분의 자유’라는 관행을 유지하려는 사상에서 비롯된 것이다. 실제로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 일으킨 독일과 태평양 전쟁을

28) 김인철, 전계논문, 1997, 158~159면 참조.

29) 유진오 박사는 “국가재정에 관해서도 나는 나의 지식부족을 통감하였다”고 고백하였다. 유진오, 『헌법기초회고록』, 일조각, 1980, 23면 참조.

30) 유진오, 『헌법해의』, 일조각, 1953, 270~272면 참조.

31) 권해호, “예산법률주의에 관한 연구,” 부산대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1993. 예산법률주의에 대한 본문의 인용문은 권해호, 전게서, 1995, 293~299면에서 발췌하였다.

32) 김인철, 전계논문, 1997 참조.

도발한 일본의 군국주의 등 강력한 행정국가들은 모두 예산제도에 있어서 비법률주의를 취하는 국가였다는 사실은 시사하는 바가 크다. 우리나라의 군사정권과 부정부패도 마찬가지이다. 법 제도상 국가기관만의 재정운영은 국민이라는 거대한 제어력을 배제하고 있기 때문에 언제든지 합헌이라는 미명 아래 변칙적인 재정운영의 위험성이 상존하고 있다.”

## V. 맺음말

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

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

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

예산과정에서 지출승인법을 채택하는 것은 우리나라가 근대적 재정제도, 재정민주주의를 확립하기 위한 필수적 과제다. 그러나 영국과 미국이 수백년에 걸쳐 지출승인법에 대한 경험을 쌓아왔기 때문에 우리나라가 이 제도를 단시일

에 원활하게 정착하기 위해서는 상당한 주의가 요청된다. 지출승인법을 통해 특정한 예산과목의 집행에 대해 과도한 제약이 무분별하게 부여되는 것을 특히 주의하여야 할 것이다. 원칙적으로 지출승인법의 내용에는 아무런 제약이 있을 수 없기 때문에, 충분한 토의와 국민들의 감시가 없는 상태 하에서는 오히려 재정운용의 투명성, 효율성, 건전성이 저해되는 조항이 포함될 수 있다.

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

**주제어** 예산법률주의, 지출법률주의, 지출승인법, 국회 재정권, 국회 예산심의

## Fiscal Accountability and Appropriation Acts

Oak, Dong-Suk\*

Legislative control of the purse should be exercised by the 'appropriation acts', which are enacted by the legislative body to carry out the governmental financial plan. The budget, which is largely a financial report with proposals for the future period attached, is without any legal status in the United Kingdom and United States. When the budget is submitted to the legislative body, it may carry with it appropriation bills, which that body is required to act upon. If the budget does not carry such bills, then the legislative body prepares them through one of its committees. These bills, not the financial plan contained in the budget, are then enacted into law by the legislative body. Hence, the expenditure side of the budget may be found in one or several appropriation acts. To enhance Korean government fiscal accountability, the Korean government budget should include the appropriation bills in a separate part of the budget document. An appropriation in authorizing an expenditure of public money sets certain limitations on such expenditure. These limitations related to the amount, purpose, period of availability, and other legislative requirements.

**KEY WORDS** Appropriation Acts, Fiscal Accountability, Authorization Acts, Budget

---

\* Professor, College of Economics, Incheon Univ., Ph.D. in economics