



미국 재정집행관리제도

정보신청기관 : 조달청 시설총괄과

I. 서론

재정관리라 함은 예산형성과 집행을 넘어서는 것으로써, 재산과 재고관리, 보조금, 계약, 채무와 현금관리, 인사, 보수체제 뿐만 아니라 정부 조달까지 포함한다.¹⁾ 미국의 경우 재정관리체제를 어느 한 기구의 책임으로 두고 있는 것은 아니고, 다수의 기관이 이 책임을 공동으로 지고 있다. 말하자면 대개 국가들이 광범위한 재정적 책임을 재무부 혹은 그에 상응하는 기관에 부여한 것과는 대조적으로, 미국은 몇몇 기관들에 주요한 기능을 분산시켜 놓았다. 예산관리처는 예산을 수입하고 연방지출을 감독하는 주요한 역할을 하며, 재무부는 정부의 재정활동과 재정상태에 관해 보고하고, 회계검사원은 행정기관들

의 회계체제와 재무보고서를 검사한다. 뒤에서 한결 자세히 보겠지만 특히나 재정관리통제와 관련해서는 예산관리처와 회계검사원이 그 감독 책임을 공유한다.²⁾

이처럼 미국이 재정관리체제를 분산시켜왔다는 점은, 이들 기관의 연방정부 구성의 측면에서도 확인할 수 있다. 회계검사원은 비록 준사법적이고 행정적 책임도 갖지만 거의 의회를 위해 활동한다. 예산관리처는 대통령을 지원하며 예산 권한을 활용해 대통령의 정책과 목표를 달성한다. 재무부는 조세를 징수하고 막대한 정부채무를 관리하는 책임이 있다. 예산은 예산관리처의 주요업무영역이며, 관리는 이러한 주요업무에 부수적인 것이다. 회계검사원의 업무영역에서는



1) Allen Schick, "The Federal Budget: politics, policy, process", Felix LoStracco, 2000. 이 책은 미국연방예산제도를 매우 포괄적이고 분석적으로 기술하고 있으며, 이 책을 통해 오늘날 미국연방예산제도의 운용실태를 비교적 정확히 살펴볼 수 있다. 우리나라에서도 2005년에 "미국연방예산론: 정치, 정책, 과정"이란 이름으로 이 책이 완역되었다. 이하 이 책의 인용은 한글번역본을 기준으로 한다. 알렌 슈크, 같은 책, 366쪽.

2) 알렌 슈크, 같은 책, 374쪽.

연방사업의 검토와 평가에 초점을 맞추고 있다. 재무부는 현금 및 국가채무관리, 재원과 지출을 조화를 모색하며 모든 정부기관에 적용되는 회계체제 유지에 업무주안점을 두고 있다.³⁾

리서치의 범위를 좁혀 미국의 재정집행관리에 어떤 기관이 기능적으로 연관되어 있는지를 구체적으로 살펴보려면, 우선 미국 예산제도의 개략적 흐름과 관련기관에 대한 설명이 선행되어야 할 것이므로 아래에서는 우선 미국 예산제도에 대해 간략히 본다. 다음으로 예산단계별로 미국 재정제도에서 중요한 역할을 하는 예산관리처, 의회예산처, 회계감사원의 기능과 권한 등을 재정집행관리의 관점에서 각각 검토한다. 마지막으로 국가재정집행과 관련해 효율성 제고를 목적으로 한 관련법률은 무엇이며 그 내용은 어떠한지 그 개요를 살핀다.

II. 미국 예산제도의 개요⁴⁾

1. 예산 편성

미국은 매년 4월부터 6월 사이에 Spring Preview라고 하는 예산편성을 위한 준비를 시작한다. 이 단계에서 미국 대통령 직속인 예산관리처(OMB)가 다음 해의 회계연도 10월부터 사용할 예산에 관해서 각 부처와 첫 협의를 하는

것으로 예산편성을 위한 준비에 들어간다. 이 시기에 예산관리처는 재무부 등과도 협의를 통하여 적정한 예산을 검토한다. 이와 같은 협의를 거쳐서 예산관리처는 7월부터 각 부처에 예산편성과 관련된 지침을 시달한다.

그 후 연방정부 각 부처는 예산관리처의 지침을 참고한 예산요구서를 작성하여 다시 예산관리처에 제출하게 되는데 주요기관은 9월 15일까지, 그리고 소규모기관은 9월 1일까지 예산서를 제출하며, 입법부와 사법부 등은 10월 15일까지 예산요구서를 제출해야 한다. 각 부처의 예산요구서가 예산관리처에 제출되면 예산심사관들은 이를 검토하여 청문회를 하게 되고, 이러한 일련의 절차를 거쳐 예산관리처의 검토위원회(review committee)가 심사한 예산안이 대통령에게 제출된다. 대통령은 제출된 예산안에 관해 한번 더 심사해서 예산교서를 작성하는데, 예산교서 작성 역시도 예산관리처가 담당한다.

미국은 의회만이 법률안을 제출할 수 있다는 헌법적 전통에 따라 정부에서 제출하는 예산안은 법적으로는 의미가 없으며, 단지 의회의 제출 예산법안 입법자료로만 이용된다. 따라서 제출 예산법안 자체는 통상 상하원의 제출위원회(Appropriations Committee)의 담당 소위원회에서 작성된다.



3) 알렌 쉬크, 같은 책, 367-368쪽.

4) 아래 내용은 권오성, 독립기관의 예산편성의 자율성 및 책임성 확보방안, 한국행정연구원, 2004, 74-83쪽의 선행연구 내용을 필요한 범위 내에서 간략히 요약정리한 것이다.



2. 예산 심의

일단 연방정부가 예산안을 의회에 제출하면 의회는 먼저 예산위원회에서 청문회를 개최한다. 이 청문회를 통하여 예산위원회는 재무부장관, 예산관리처 처장 등 정부관계자와 외부전문가, 이익단체 대표 등으로부터 광범위하게 의견을 수렴하여 대통령 예산안과 정부사업 등에 대하여 각종 정보를 수집한다. 미국 예산심의절차에서 가장 특징적인 것은 의회의 예산심의과정에서 실무기구로서 의회예산처의 역할이다.

의회예산처(CBO)는 2월 15일까지 대통령 예산안에 대한 보고서를 제출하고, 동시에 각 상임위원회는 2월 25일까지 새 회계연도에 소요될 예산액의 추계를 잡아서 예산위원회에 제출하게 되면 이를 토대로 예산위원회는 4월 1일까지 예산한도결의안을 본회의에 제출한다. 예산위원회의 예산한도결의안이 상하원에 제출되면, 이를 4월 중순까지 의결하여 양원협의위원회에 회부한다. 상원과 하원에서 각각 일련의 절차가 진행되고, 다시 9월 15일부터 10월 1일 사이에 예산위원회는 그 동안의 경제사정과 자료 및 정보 등을 참고해서 제2차 예산한도 결의안을 각각 상하원 양원에 제출한다.

위와 같은 과정을 거쳐 미국 의회는 정부세출 예산법을 제정한다. 정규세출예산법을 제정한 후 추가로 자금이 필요한 부분에 대해서는 추가 세출법안을 제출한다. 또 회계연도가 개시될 때까지 정규세출예산법안이 통과되지 못할 시에는 임시세출예산법안을 제출한다.

3. 결산

미국은 회계연도 독립의 원칙을 두고 있지 않아 예산에 대한 의회의 결산제도가 존재하지 않는데, 의회 결산제도를 별도로 두지 않은 한결 중요한 이유는 의회소속의 회계검사원(GAO)이 행정부의 예산집행과정 중 청구권을 확정 조정하는 기능을 갖고 있고 심지어는 지출을 거부할 권한도 갖고 있어서 이미 행정부에 대한 충분한 지출통제권을 보유하고 있기 때문이다.

즉, 예산집행에서 행정부가 예산의 배정권 및 기타 권한을 보유하지만, 공금의 수입·보관 및 지출은 모두 재무부장관이 작성하고 회계검사원 원장이 부서를 한 확인서를 통해서만 행해지는 것을 원칙으로 한다. 이처럼 회계검사원은 결산과정에서 매우 핵심적인 역할을 한다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 재정관리 담당기관

1. 예산관리처(OMB)의 역할

미국 대통령 직속인 예산관리처(OMB, The Office of Management and Budget)는 미국의 재정제도에서 매우 중요한 역할을 한다. 연혁적으로 보면 예산관리처는 1921년 법률에 의해 설립된 예산국(the Bureau of the Budget)에 달아있다. 1970년에 예산국은 예산관리처로 개편되었다. 예산관리처는 대통령의 직속기관으로 500명으로 구성된 부처다. 예산관리처는 거의 모든 문서작업을 하며, 대부분의 대통령의 예산

결정을 하고 의회에 제출할 예산을 종합한다. 이 밖에도 예산관리처는 자신의 예산에 관한 권한을 사용해 연방의 각 부처 스스로가 사업의 관리관행을 개선하도록 자극을 주는 역할도 한다.⁵⁾

예산관리처는 예산편성절차의 전 과정에 참여한다. 말하자면, 예산관리처는 각 부처의 예산편성을 지원하고 예산낭비를 감시하는 한편, 의회와의 협상에도 참여한다.⁶⁾ 이는 예산낭비를 막아 사업의 효율성을 높이기 위한 것이다. 예산관리처는 한정된 예산을 잘 활용해 현실에서 효과를 제대로 발휘할 수 있도록 한다는 데 목표를 두고 있다. 이에 따라 예산관리처는 예산을 제대로 활용하고 적정하게 쓰고 있는가를 조사하고 있다. 그러나 연방정부의 각 기관이 방대하기 때문에 사후 평가나 감시로는 예산낭비를 막는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 따라 예산낭비를 사전에 막기 위한 여러 제도가 운영되고 있다. 이는 이른바 회람(Circular)라는 명칭으로 운용되는 각종 문서 및 제도로 종합된다. 그 중에서도 특히 Circular A-123이 대표적인 역할을 한다. ‘회람’은 각 기관에 내리는 규정을 비롯해 지침, 매뉴얼, 메모, 저책서한 등으로 나타난다. 이는 단순한 지침에 불과한 것이 아니라 어느 정도 구속력과 권한을 포함한 지시사항에 해당한다.

재정관리에 관한 예산관리처의 활동을 좀 더

자세히 살펴보면 다음과 같다:

첫째로, Circular A-123는, 행정기관과 행정기관의 관리자들이 ① 결과에 기초한 관리에 있어서 적정하고 비용효율적인 재정관리를 개발하고 이행하기 위해, ② 연방사업들과 기능에 있어서 관리통제의 적정성을 평가하기 위해, ③ 필요한 개선사항을 파악하기 위해, ④ 여러 활동에 수반되는 조치를 취하기 위해, ⑤ 연도별로 재정관리를 보고하기 위해, 체계적이고 혁신적인 조치를 취할 것을 요구하고 있다.⁷⁾

둘째로, 예산관리처는 연방정부 기관이 예산을 요구할 때 감사를 통해 예산을 요구하도록 하고 있다는 점은 재정관리와 관련된다. 지난 1999년부터 17년 동안 실시하고 있다. 예산관리처는 각 기관이 실시한 감사결과에 대해 등급을 매기는 ‘클린 오피니언’ 평가를 실시한다. 이는 자체 감사가 아니라 외부기관이 정확하고 신빙성 있는 감사보고서를 썼을 때 인정한다. 2007년 기준으로 주요 24개 기관 가운데 19개가 인정받았고 이들 기관이 연방정부 예산의 75%를 사용한다고 한다.

셋째로, 예산관리처가 예산할당을 담당하고 있다는 점도 재정관리의 측면에서 관련이 있다. 각 행정기관들이 세출승인된 자금을 즉시 사용할 수 있는 것은 아니고 세출예산은 회계연도 내



5) 알렌 쉬크, 앞의 책, 130-131쪽.

6) <http://www.whitehouse.gov/omb/organization/role.html>

7) 알렌 쉬크, 앞의 책, 374쪽. 그 자세한 내용은, <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/index.html>.



에서 각 기간별로 또는 수행사업별로 할당이 된다. 원래 자금할당의 목적은 각 행정기관들이 회계연도가 끝나기도 전에 예산재원을 모두 지출해 버리는 것을 방지하기 위한 것이다. 이러한 할당은 예산관리처에 의해 관리되는데, 예산관리처는 양식에 따라 각 행정기관들이 제출된 요구서를 검토한다. 이 양식은 표준양식 132호를 말한다.⁸⁾ 예산할당은 대체로 기술적인 절차이지만, 예산관리처가 행정기관의 지출을 공식적으로 통제한다는 점에서 중요하다. 왜냐하면 예산관리처는 때때로 예산할당을 활용해 행정기관의 지출에 조건을 부여하거나, 행정기관의 관행 변화를 요구하기도 하기 때문이다.⁹⁾

2. 의회예산처(CBO)의 역할

미국예산심의에서 가장 특징적인 것은 의회의 예산심의과정에서 실무기구로서 의회예산처(CBO, Congressional Budget Office)의 역할이다. 의회예산처의 고유 목적은 예산위원회에 경제적 재정적 정보를 제공하는 것으로 비교적 좁은 의미로 한정될 수도 있으나 실제적으로 의회예산처의 기능과 역할은 이것 이외에도 다음과 같은 다른 부분을 포함하고 있다 : ① 거시경

제에 대한 단기예측과 장기예측, ② 기준예산추정 예산부담추계, ③ 예산부담추계, ④ 목표액초과여부점검, ⑤ 예산 및 프로그램 분석 등.¹⁰⁾

한편, 의회예산처의 예산관련 기능을 다음과 같이 요약할 수도 있다.¹¹⁾

- 예산과 경제에 대한 10년 전망 관련 보고서 발간
- 5년, 10년간의 법안비용추계. 예산기준선 전망을 준비하고 지출규모점검을 위한 데이터베이스 유지
- 예산위원회, 세입위원회, 세출위원회 등 지원
- 연방수입과 지출정책의 선택대안에 대한 보고서 발간
- 대통령예산안과 기타 제안에 대한 검토

의회예산처의 기능 중 일응 재정집행관리와 관련이 있을 것으로 보이는 “예산 및 프로그램 분석”에 대해서만 살핀다.¹²⁾ 의회예산처 보고서 중에는 입법활동과 직접적으로 관련이 되지 않는 보고서도 있는데, 예를 들면 매년 2월 의회예산처가 대통령의 예산안을 분석하여 작성한 보고서 등이 그것이다. 의회예산처는 또한 매년 봄에 「Reducing the Deficit: Spending and



8) 이는 OMB Standard Form 132를 말하는데, 행정기관에 의한 할당요구와 예산관리처의 결정을 나타낸다.

9) 알렌 슈크, 앞의 책, 349쪽.

10) <http://www.cbo.gov/aboutcbo/budgetprocess.shtml>

11) 알렌 슈크, 57쪽.

12) 권오성, 앞의 논문, 80쪽.

Revenue Options」을 발간한다. 이 보고서는 백 가지 이상의 재정적자원화 방안을 열거하며 각각의 장·단점을 설명한다. 마지막으로 의회예산처가 수많은 예산문제에 대한 출판된 기록과 출판되지 않은 메모들을 공개하는 점도 들 수 있다.

하지만 결론으로 말하자면, 의회예산처의 활동 일부가 재정관리와 관련된다고 볼 수도 있지만 예산관리처나 회계검사원 등의 기능과 역할에 비해 의회예산처가 특히 직접적이고 의미있는 역할을 담당하고 있다고 보기는 어렵다고 생각된다.

3. 회계검사원(GAO)의 역할

미국의 회계검사기관은 의회 소속의 회계검사원(GAO : Government Accountability Office)이다. 2004년 7월에 기존의 General Accounting Office란 명칭이 Government Accountability Office로 개칭되었다. 회계검사원은 헌법기관은 아니나, 연혁적으로 회계검사기관은 1789년의 법률에 의하여 재무부 소속으로 출발하여 1921년의 예산회계법의 성립으로 예산국과 아울러 회계검사원이 창설되었다. 회계검사원 원장(Comptroller General)은 15년의 임기로 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명하되 특별한 경우에 양원의 공동결의에 의해서만 해임결의 될 수 있는 자리이다.¹³⁾ 그리고 흥미로운 것은 퇴임 후

에도 재임시와 똑같은 보수를 제공하여 재임시에 있을 비리의 유혹을 예방하고 있다는 것이다. 또한 1980년 회계검사원 직원법(GAO Personnel Act)을 제정하여 인사관리처의 관리를 받지 않는 기관으로서 회계검사원의 독립성을 보장받게 되었다.

회계검사원은 단독제기관이므로 원장에게 지휘감독권이 있다. 의회의 입법기능 및 행정부견제기능을 효과적으로 보좌하기 위하여 여·야에 상관없이 상·하원에 관련되는 상임위원회 및 의원개인의 요청이 있으면 조사를 진행하여 그 결과를 의회에 보고한다. 그 밖의 의회의 요청에 따라 회계검사요원과 관련 정보를 의회에 제공하며 연방기관의 위법적인 지출이나 계약에 대해 의회에 보고할 의무를 진다. 이에 따라 회계검사원은 행정부 각 부처의 지출에 대한 분석을 할 수 있는 권한이 있으며 지출확인권과 지출거부권을 갖고 있으며 의회의 승인이 없는 자금지출에 대해서 법원에 제소할 수 있는 권한도 보유하고 있다. 또 예산회계관리법규의 해석권을 갖고 있음은 물론이며, 단순한 회계검사에서 더 나아가 국가사업의 프로그램 평가도 할 수 있으며, 이를 위해 연방기관 및 국가와 계약관계에 있는 기관의 보관서류에 접근할 수 있는 법적 권한도 부여받고 있다. 회계검사원의 지적에 대해 각 부처는 60일 이내에 그 결과를 의회에 보고하여야



13) GAO 전반에 대한 기본적인 소개는, <http://www.gao.gov/about/index.html>.



한다. 이러한 점들에 비취 회계감사원의 권한은 매우 막강하다는 평가를 받고 있다.¹⁴⁾

한편, 회계감사원의 예산관련 기능을 다음과 같이 요약할 수도 있다.¹⁵⁾

- 회계지침을 제시하고 연방기관의 회계체계를 검토함
- 특정 연방기관에 대한 감사사업을 평가하고 개선방안을 제시함
- 자금사용에 대한 법적 의견을 제시함
- 예산이월과 예산취소가 제대로 보고되고 규정대로 집행되었는지를 검토함
- 의회 위원회가 요청한 기관과 예산지출에 대한 조사를 행함
- 특정 징수행정관련 분쟁조정을 함

IV. 재정관리 관련법률 및 그 주요내용

1970년대 후반부터 미국 의회는 재정관리에 영향을 미치는 법률을 시행해 왔고, 이들 법률은 1978년 감사관법, 1982년 연방관리자재정청립법, 1990년 최고재무관법, 1993년 정부성과 및 결과법, 1994년 정부관리개혁법, 1996년 연방재정관리개선법 등 6개에 이른다.¹⁶⁾ 아래에서는 이들 법률 중에서도 재정관리와 직접 관련되는

「최고재무관법」 및 「정부성과 및 결과법」 두 법률의 주요내용을 살펴보도록 한다.

1. 1990년 최고재무관법(Chief Financial Officers Act of 1990)¹⁷⁾

(1) 조직

- 예산관리처 내에 연방정부 재정관리의 책임을 지는 관리담당 부처장관 감사관이 장이 되는 연방재정관리실의 설치
- 모든 연방부처와 주요기관들에 최고재무관 임명

(2) 최고재무관의 기능

- 각 행정기관의 사업 및 기능과 관련된 모든 재정관리활동을 감독
- 각 행정기관의 재정관리시스템이 비용정보 및 성과측정을 용이하게 하는 정보를 포함해 완전하고, 신뢰할 만하며, 일관되고, 시의적절한 정보를 제공하도록 함
- 예산집행의 감시

(3) 보고사항

- 성과계획과 목표 일자를 포함하고 있는 각 행정기관의 재정관리전략을 규정한 행정기



14) 권오성, 독립기관의 예산편성의 자율성 및 책임성 확보방안, 한국행정연구원, 2004, 82-83쪽.

15) 알렌 쉬크, 57쪽.

16) 알렌 쉬크, 374쪽.

17) http://www.cfoc.gov/index.cfm?function=doc_cfo_act1990a

관의 5개년 계획

- 재정관리현황을 분석하고 요구되는 재무보고서를 포함하고 있으며, 내부적인 회계 및 행정통제체제에 관한 요약보고서를 포함하고 있는 각 기관의 연차보고서
- 관련된 재정 및 사업성과 자료가 제시되어 있고, 각 기관의 감사관(또는 외부 감사관)에 의해 회계감사를 거친 연간 재무보고서

2. 1993년 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act of 1993)¹⁸⁾

(1) 목적

결과, 서비스의 질 등에 초점을 두으로써 사업의 효율성과 공적 책임을 향상. 사업목표에 대해 계획하고 사업목표와 함께 사업결과 및 서비스 질에 관한 정보를 제출하도록 해 관리자의 공무 제공 개선

(2) 전략계획

행정기관들은 3년마다 갱신되는 5개년 전략계획을 제출한다. 계획들은 의회와 협의해 작성되며, 포괄적인 임무에 대한 설명, 목표와 목적, 목표와 목적이 달성되는 방법, 전략적 목적과 연간 성과목표와의 관계, 목표 달성에 영향을 미치는 외적요인, 사업평가 등을 포함한다.

(3) 성과계획

전략계획과 일관성을 갖는 연간성과계획은 각각의 사업활동에 의해 달성되는 성과를 명기하고, 측정가능한 형태로 목표를 제시하고, 성과목표를 달성하기 위해 요구되는 과정과 재원을 기술하고, 성과지표를 명기하고, 실현된 성과와 계획된 성과를 비교하는 기준을 제공한다.

(4) 성과보고

연간사업성과보고서는 전년도 목표가 달성되었는지 여부와 달성되지 못했다면 달성되지 못한 이유에 대한 설명을 검토한다.

V. 결론

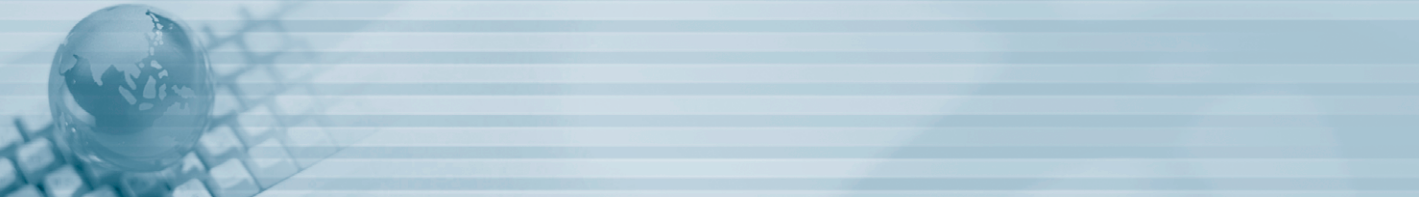
미국 연방정부의 재정관리체제는 어느 한 기관에 의해 독점적으로 이뤄지는 것은 아니다. 한마디로 말하자면 “재정관리의 분산”이라고 말할 수 있다. 재정관리에 있어서의 주요연방기구의 책임을 정리해보면 다음과 같다: ① 예산관리처는 관리통제, 재정관리체제, 그리고 기타 관리관행에 관한 지침 제시, 최고재무관 감독과 정부성과 및 결과법 시행을 담당한다. ② 회계감사원은 행정기관 회계체제 인증, 내부통제체제의 중요한 취약점에 대해 의회 조언을 담당한다.¹⁹⁾

미국 재정관리제도와 관련해 이상의 리서치에



18) <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>

19) 알렌 쉬크, 367-368쪽.



서 밝혀진 점은 아래와 같다.

- ① 미국 예산관리처는, 표준양식 132호에 의거해 각 기관이 제출한 요구서를 통한 예산할당을 활용하여 각 행정기관의 예산사용을 통제한다.
- ② 미국 예산관리처는 Circular A-123을 활용하여 예산낭비를 막고 있다.
- ③ 미국 의회예산처는 재정관리와 관련해 특히 의미있는 역할을 하지는 않는다.
- ④ 미국 회계감사원은 국가사업을 평가할 수 있는 권한도 있으며, 각 행정기관의 지출을 분석하여 지출확인 및 지출거부를 할 권한이 있

어 행정부의 재정집행을 통제한다.

- ⑤ 재정관리를 실질화한 관련법률로는, “최고재무관법”과 “정부성과 및 결과법”이 있다.

양 인 준

(외국법제조사원, 김&장 법률사무소 연구원)