예산법률주의와 지출승인법

옥동석(인천대학교)

"법률의 형식은 모두를 구속하는 반면 모두의 권리를 인정해 주는 것이다. 예산이 법률이 아니라고 구별하는 이유는, 예산에 대한 국민의 직접적 간섭을 배제하고 국회의 형식적 의결을 거쳐 정부의 '예산처분의 자유'라는 관행을 유지하려는 사상에서 비롯된 것이다. 실제로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 일으킨 독일과 태평양 전쟁을 도발한 일본의 군국주의 등 강력한 행정국가들은 모두 예산제도에 있어서 비법률주의를 취하는 국가였다는 사실은 시사하는 바가 크다. 우리나라의 군사정권 출현과 부정부패도 마찬가지이다. 법 제도상 국가기관만의 재정운영은 국민이라는 거대한 제어력을 배제하고 있기 때문에 언제든지 합헌이라는 미명 아래 변칙적인 재정운영의 위험성이 상존하고 있다"[1)]

<목 차>

Ⅰ. 머리말 ····· 1
Ⅱ. 예산 비법률주의에 대한 분석 ····· 3
Ⅲ. 근대적 예산제도의 요건: 영국과 미국의 교훈 ····· 7
Ⅳ. 지출승인법의 의의와 내용 ····· 20
Ⅴ. 맺음말 ····· 31

Ⅰ. 머리말

민주주의란 용어가 추상적 수준에서는 간단한 것 같으면서도 현실적 진단과 적용에서는 대단히 난해하다. 민주주의란 용어와 개념을 똑 같이 사용하면서도 그에 따른 현실적 진단과 처방이 너무 판이할 수 있기 때문이다. 그러나 대체적으로 민

1) 권해호(1995)의 결론에서 인용하였으며, 재정운용에서 예산법률주의의 중요성을 역사적으로 조명하며 그 논리적 근거를 법학적 측면에서 분석한 최초의 연구서로서 경의를 표한다.

주적으로 선출된 대표들이 국민의 의사를 결정하고, 이를 민주적으로 선출된 집행자가 집행하며, 결정된 국민의 의사와 집행이 일치하는지 판단하는 제도가 구비되면 민주주의라 부른다. 입법부가 국민의 의사를 결정하고, 행정부가 이를 집행하며, 사법부가 이러한 결정과 집행의 괴리를 좁히고 있다면 민주주의가 확립된다.

이러한 민주주의는 국왕의 재정권에 대한 의회의 통제를 강화하는 과정에서 함께 발전하였다. 의회가 국민의 의사를 반영하여 법률로서 조세와 지출을 결정하고, 행정부는 법률로 결정된 조세와 지출의 내용을 집행하고, 의회도 행정부도 아닌 제삼의 기관이 법률과 집행내용을 점검하는 방식으로 근대적 재정제도가 발전하였다. 이와 같은 근대적 재정제도는 영국에서 발전하여 전 세계로 확산되었는데, 1217년의 대헌장에서 1866년의 감사원 설립에 이르기까지 650여년의 기간 동안에 서서히 확립되었다.

근대적 재정제도는 오랜 기간 민주주의의 일부로서 발전하였기 때문에 이는 재정민주주의를 구현하는 절차라 할 수 있다. 그런데 우리나라는 1990년대 이후 비로소 정치적 민주화가 진행되었으며, 재정민주주의도 이 과정에서 비로소 그 중요성을 인정받고 있다. 외환위기 직후인 1998년부터 재정운용의 투명성, 건전성, 효율성이 우리 사회에서 본격적으로 논의되기 시작하였는데, 이는 재정민주주의에 대한 국민적 요구가 분출하는 것으로 생각될 수 있다.

재정민주주의를 구현하기 위해 선진국에서 오랜 기간 발전한 근대적 재정제도가 현재 우리나라에서는 충분히 구현되고 있는가? 본 연구의 분석은 이 의문으로부터 출발한다. 영국의 경험에 비추어 볼 때 근대적 재정제도의 네 가지 요소는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립된 감사의 의회보고 등으로 구성된다. 현재 우리나라에서 가장 크게 미비한 요소는 지출법률주의인데, 본 연구는 지출법률주의를 전반적으로 논의하면서 그 중요성, 의의 그리고 정책대안을 제시하고자 한다.

지출법률주의란 조세법률주의에 따라 조성된 국고자금의 지출을 법률로서 승인하는 것을 말한다. 지출법률주의와 유사한 개념으로서 예산법률주의를 들 수 있는데, 이는 예산이 법률로서 성립하는 것을 일컫는 용어다. 현재 우리나라에서는 헌법의 규정 형식을 근거로, 법학자들 사이에서는 예산이 법적 효력을 가지지 못한다는 '예

산비법률주의'가 다수설로 인정되고 있다. 본 연구는 예산비법률주의에 대한 법학자들의 논의가 근대적 재정제도에 대한 실질적 이해가 충분하지 못하여 나타난 것으로 생각한다. 영국과 미국 등에서도 예산(Budget)은 법률이 아니며, 다만 이들은 예산을 실제 집행할 수 있도록 예산과 별도의 지출승인법(Appropriation Act)을 제정할 뿐이다. 본 연구는 여기에 착안하여 우리나라에서 지출법률주의를 확립해야 할 중요성과 가능성을 강조하고자 한다.

다음의 제Ⅱ장에서는 우리나라의 현행 예산비법률주의의 논리적 근거와 이의 실질적 효과를 예산법률주의와 대비하여 분석하고자 한다. 선진국의 많은 국가들이 채택하고 있는 예산법률주의의 실질적 의미가 무엇인지를 파악하기 위하여, 제Ⅲ장에서는 근대적 예산제도를 최초로 발전시킨 영국과 대통령제를 채택하면서 예산제도를 꾸준히 발전시켜 온 미국의 경험을 소개한다. 제Ⅳ장에서는 예산(Budget)과 지출승인(Appropriation)의 개념적 차이를 집중 부각하며, 지출승인에 관한 법률이 어떠한 내용으로 제정되며 또 그 의의가 무엇인지를 강조할 것이다. 제Ⅴ장은 맺음말로서 지출승인법을 우리나라에 도입하기 위한 정책과제가 무엇인지를 생각해 볼 것이다.

Ⅱ. 예산 비법률주의에 대한 분석

우리나라의 헌법 제40조는 법률을 제정하는 국회의 입법권을 규정하고, 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 또한 헌법 제38조에는 예산안의 수입 대부분을 차지하는 조세에 대하여 법률로 규정한다는 내용이 포함되어 있다. 헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도로 규정되어 있고, 또한 예산지출에 대해서는 조세와 달리 법률로 규정한다는 내용이 없다. 대부분의 법학자들은 우리나라 헌법의 이러한 형식을 이유로 우리나라 예산은 법률이 아니라고 설명하고 있다.

<표 1> 예산법률주의와 관련되는 헌법의 조문들

제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다. 제40조 입법권은 국회에 속한다. 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

예산이 법률이 아니라면 예산의 법적 성격은 무엇인가? 이에 대한 국내 헌법학자들의 견해는 훈령설, 승인설, 법규범설, 예산법률설로 나뉘고 있다.[2] 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. 이를 두고 우리나라 예산의 존재형식을 예산법률주의에 대비하여 예산비법률주의라고 부르고 있다.[3]

예산의 비법률주의는 1948년의 제헌헌법 이후 현행 헌법까지 지속적으로 유지되어 온 원칙으로 간주되고 있다. 현행 헌법의 조문 내용이 제헌헌법과 약간 다르긴 하지만, 현행 헌법 제38조는 제헌헌법 제90조에서, 현행 헌법 제40조는 제헌헌법 제31조에서, 현행 헌법 제54조 제1항은 제헌헌법 제41조에서, 현행 헌법 제54조 제2항은 제헌헌법 제91조에서 각각 규정되어 있다. 따라서 예산비법률주의의 논리적 근

2) 김철수(2003), pp. 751～752 참조.
3) 예산법률주의의 필요성을 법학적으로 논의한 최초의 대표적 연구로는 권해호(1995)를 들 수 있다.

거는 제헌헌법 이래로 우리나라에서 꾸준히 유지되어 왔다고 할 수 있다.[4]

<표 2> 예산과 법률의 차이점

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

주: 본고의 논의에 도움이 되는 내용을 중심으로 김철수(2003), pp.752~754의 내용을 요약 정리함.

현행 헌법 하에서는 예산과 법률의 차이점이 <표 2>와 같이 정리될 수 있을 것이다. 여기서는 모두 아홉 가지 측면에서 차이점을 조명하고 있는데 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 규정되어 있기 때문에 예산비법률주의에 한정되는 특징이라고 할 수는 없다.[5]

4) 우리나라 제헌헌법의 재정권 조항은 대부분 1946년의 일본국 헌법을 모방하였다고 볼 수 있다. 일본의 경우 1889년의 明治헌법은 '재정권을 행정부의 수중에 두기 위한 방법'으로 예산비법률주의를 채택하였다. 1946년의 헌법개정 당시에는 맥아더 사령관이 일본정부 당국에 대한 지시사항으로 '입법부는 선거민을 완전히 대표하는 것으로, 예산의 항목을 삭감, 증가 또는 삭제 또는 신항목을 제안할 수 있는 완전한 권한을 갖도록 할 것. 예산은 입법부의 명시적인 동의없이는 성립할 수 없도록 할 것. 입법부는 재정상의 조치에 관한 유일한 권한을 가질 것'을 요구하였다. 그러나 그 이유는 명확하지 않으나 합의과정에서 예산법률주의가 채택되지는 않았다. 이에 대해서는 권해호(1993), pp. 133-136 참조.

5) 우리나라 헌법 제57조에는 "국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금

우리나라 헌법이 예산을 법률로서 성립시키지 않기 때문에 나타나는 실질적인 효과는 대통령 거부권, 대인적 효력, 상호관계 등의 세 가지 측면에서 나타난다. 예산법률주의가 채택된다면 예산비법률주의와 달리 대통령의 거부권은 예산에 대해 행사될 수 있을 것이다. 또한 예산법률주의가 채택되어 예산에 대해 법률과 동일한 구속력이 인정된다면, 예산은 훨씬 더 강력하게 국가기관을 구속하여 대국민적 효력 또한 보다 강하게 될 것이다. 더구나 예산법률주의 하에서는 예산도 법률의 형식을 취하기 때문에, 예산의 내용을 통해 기존 법률의 예외인정 또는 유예적용이 가능하게 될 것이다. 결국 예산법률주의와 예산비법률주의의 실질적 장단점을 상호 비교하기 위해서는 이 3가지 효과의 장단점을 분석하여야 할 것이다.

첫째, 예산에 대해 대통령의 거부권이 인정되지 않는 것은 과연 바람직할 것인가? 현행 헌법 제57조에 의하면 국회는 행정부의 동의 없이 예산항목을 증액하거나 새로운 예산항목을 설치할 수 없다. 이를 달리 말한다면, 국회는 행정부의 동의 없이 예산항목을 얼마든지 삭제 또는 감액할 수 있다. 대통령이 정치력을 발휘하기 어려워 국회와 극단적으로 대치하고 있는 상황에서는, 국회가 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.[6)]

둘째, 예산의 효력을 국가기관의 내부적 관계로 한정하는 것은 과연 바람직할 것인가? 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산에 법적 효력이 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우에 상당한 차이가 있을 것으로 생각된다. 예산비법률주의 하에서는 이러한 책임추궁이 행정부 내부에서만 이루어질 수 있겠지만, 예산법률주의 하에서는 입법부와 사법부의 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이기 때문이다. 다시 말해 예산법률주의 하에서는 행정부가 예산 집행기관으로

액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다."고 규정되어 있다. 이를 증액 및 신비목 설치불가 조항이라 하는데, 영국 의회에서도 불문법으로 이와 같은 내용이 준수되고 있다. 또한 예산이 단년도로 운영되는 것은 거의 모든 국가에서 일반적으로 채택되고 있다. 따라서 예산의 심의범위와 시간적 효력이 법률과 다른 것은 예산비법률주의와 무관하다.

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

서 입법부와 사법부에 의해 상당한 견제를 받게 될 것이다. 결국 예산법률주의는 예산집행에 따른 해명책임성(accountability)을 크게 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 예산에서 기존 법률의 규정에 대한 예외인정, 유예적용을 하지 못하도록 하는 것은 과연 바람직할 것인가? 예산법률주의가 인정된다면 특정 예산항목에 대하여 다양한 신축성이 인정될 수 있다. 예컨대, '세출예산의 이월금지에 대한 예산회계법 제38조의 조항에도 불구하고 본 사업에 대한 세출예산은 다음 연도로 이월될 수 있다'는 내용을 예산에 포함할 수 있을 것이다. 예산이 법률과 동일한 효과를 갖지 않는 상황에서는 기존 법률의 예외, 유예 적용을 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 예산비법률주의는 모든 정부사업과 정부기관에 대하여 일률적인 예산집행 절차를 강요하게 될 것이다. 만약 예산에서 사업과 기관의 성격에 따라 다양한 형태의 예외인정, 유예적용을 법률로서 적절히 규정할 수 있다면 상당한 이득이 기대될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 근대적 예산제도의 요건: 영국과 미국의 교훈

가. 영국의 재정민주주의 발전

예산법률주의의 실질적 내용과 의미는 과연 무엇인가? 예산법률주의는 어떠한 역사적 연혁을 거쳐 발전하여 왔는가? 일반적으로 예산이란 수입과 지출의 예정적 계획인데, 예산이 법적인 효력을 가진다는 것은 과연 무엇을 의미하는가? 본 절에서는 민주주의에 기초한 근대적 예산제도가 가장 먼저 발전한 영국의 경험을 살펴보면서 예산법률주의의 의미를 생각해 보기로 한다. 근대적 예산제도는 대의민주주의를 가장 먼저 발전시킨 영국에서 시작되어 전 세계로 전파되었다고 할 수 있기 때문이다.

민주주의와 함께 근대적 예산제도가 태동한 가장 근본적 이유는 국민들 또는 그 대표자들의 모임인 의회가 왕권을 통제하고자 하였기 때문이다. 1217년 영국 대헌

장(大憲章, Magna Charta) 제12조에는 <표 3>의 내용이 기술되어 있다. 이는 의회의 입법권에 의해서만 조세가 부과될 수 있다는 조세법률주의의 시작이라 할 수 있다.[7] 그 내용에서 알 수 있듯이 이 당시 귀족들은 국왕이 자신들에게 부과하였던 강제적인 부과금에만 관심을 가졌었다. 국고와 재정에 대해 의회가 통제권을 획득하기 위한 오랜 투쟁의 역사는 바로 세금을 통제하는 것으로부터 시작하였다.

<표 3> 마그나 카르타(Magna Charta) 제12조

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

이 당시에는 의회가 공적 자금의 지출방법에 대한 지시보다는 국왕이 국민들에게 부과하는 조세의 총금액 한도를 염두에 두었을 뿐이다. 따라서 의회의 재정권에 대한 통제는 재정지출의 측면보다는 재정수입에 대한 통제를 의미하였다. 의회의 가장 큰 관심은 납세자 보호에 한정되었으며, 의회가 조세를 통한 자금조성을 승인하면 당해 자금의 지출목적과 방법은 의회에서 결정되어야 한다는 생각을 이 당시에는 전혀 갖지 못했다.

재정권 통제가 조세에 한정된 이러한 인식의 배경에는 두 가지 사실이 전제되어 있다. 첫째, 이 당시에는 국왕의 수입과 국가의 수입 사이에 아무런 구분이 없었기 때문에 국왕의 업무가 곧 국가의 업무로 인정되었다. 국가의 업무를 처리하는 것은 국왕의 의무였기 때문에 자금지출에 대한 재량권은 국왕의 특권으로 인식되었다. 승인된 자금의 지출목적과 방법을 상세하게 통제하는 것은 행정부에 대한 입법부의 부당한 침해로 간주되었다. 따라서 의회의 재정권은 조세에 대한 통제만을 의미하였다.

둘째, 이 당시에는 국왕의 수입 중 상대적으로 소규모 금액만 국민들에 부과되는

7) 대헌장, 마그나 카르타는 원래 귀족의 권리를 재확인한 봉건적 문서였으나 17세기에 이르러 왕권과 의회의 대립에서 왕의 전제(專制)에 대항하여 국민의 권리를 옹호하기 위한 최대의 전거(典據)로서 이용되었다.

조세로서 조달되었다. 국왕 또는 국고 수입의 대부분은 국왕 소유의 영지에서 발생하는 봉건지대(fedual dues)라 할 수 있었다. 평상시에는 이러한 봉건지대 수입으로 왕과 왕실의 개인적 경비와 정부의 일반경비를 충분히 충당할 수 있었다. 과세할 필요성이 생기는 경우는 오직 전쟁수행을 위한 전비조달에 한정되었다. 더구나 과세되는 경우에도 단 한 차례의 특수한 부담금으로 단 한 차례의 특수한 긴급상황에 대처하는 것이 대부분이었다.

그런데 조세가 국고수입의 일반적 재원이 아니라 특정 목적의 자금을 조성하는 수단으로서만 통상 부과되었다는 이러한 사실 때문에, 점차 시간이 흐를수록 의회의 지출에 대한 통제가 자연스럽게 나타나기 시작하였다. 의회의 승인이 없다면 조세 등의 강제적 부담금이 부과될 수 없다는 원칙이 확립되면서, 의회가 승인하는 조세로부터의 수입금은 그 사용되는 용도가 구체적으로 명시되어야 한다는 부수적 원칙이 발전하기 시작하였던 것이다.

조세 수입금의 사용 용도를 의회가 통제한 사례는 전쟁수행과 관련하여 1348년과 1353년에 있었으며, 또한 의회와 스튜어트 왕조 사이의 충돌로부터 조세수입의 용도를 구체적으로 명시하는 제도가 확립되기 시작하였다. 즉 조세부과를 용인하였던 구체적인 용도 이상으로 조세수입이 나타날 때에, 그 초과수입을 국왕이 다른 용도로 사용할 수 없도록 의회가 통제하기 시작하였던 것이다. 특정 목적에 자금을 승인하는 원칙이 확립되기 시작한 것은 1688년 명예혁명과 함께라고 할 수 있다.[8)]

> "1665년 찰스Ⅱ세 국왕은 덴마크와의 전쟁을 위해 대규모의 자금을 요구하였는데, 그는 법률로 조성된 자금은 전쟁 목적으로만 사용되어야 한다는 내용을 선언하는 조항이 당해 법률 내에 규정되는 것을 동의하였다. 이는 중요한 양허로서 유사한 지출승인(appropriation)이 이후 그의 재위기간 동안에 지속되었다. 명예혁명(Revolution) 이후에도 이러한 관행은 결코 변화하지 않았다고 생각하며, 의회는 국

8) 명예혁명 다음 해의 권리장전(the Bill of Rights)에는, '이제부터는 어떠한 국민도 법률에 의한 의회의 동의(common consent)가 없이는 어떠한 증여, 융자, 또는 헌금, 또는 조세를 납부하도록 강요되지 않는다.'는 조항이 등장하였는데, 이 조항을 준수하는 과정에서 의회는 국왕이 결정하는 모든 지출의 승인권을 갖게 되었던 것이다. 또한 이 과정에서 하원(House of Commons)은 지출승인 법률의 발의에서 상원보다 우위에 있음을 확정하였다.

왕에게 자금을 승인할 때 다소 상세하게 규정된 특정 목적에 대한 공급을 승인하였다."[9]

그러나 17세기 동안만 하더라도 승인되는 조세의 부과 목적이 항상 명시된 것은 아니었다. 이 당시에 확립된 의회의 지출승인 제도의 특징을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 국왕은 의회의 승인과 무관하게 자신에게 귀속되는 그래서 자신이 원하는 대로 지출할 수 있는 그러한 소득을 많이 가졌는데 이는 오랜 기간 지속되었다. 둘째, 지출승인(appropriation) 항목의 금액은 특정 전쟁의 수행, 군대유지, 함선 건조 등과 같이 그 목적이 특정하였으나 광범위한 내용으로서 자세한 설명이 있었던 것은 아니었다. Willoughby(1922)는 이에 대해 다음과 같이 설명하였다.[10]

"명예혁명 당시에 나타난 대규모의 재정적 변화는 해군과 육군에 대한 비용부담과 연관되어 있다. 혁명과 함께 의회에는 연도별 회기제도가 도입되었으며, 영불전쟁으로 해군과 군수서비스를 위한 예산지출에 대해 연도별 의결(annual Votes in Supply)이 이루어졌다. 이들 의결은 설명되어 있는 지출승인 조항(Appropriation clauses)에 따라 공식적으로 이루어졌다. 정확하게 말하자면, 윌리엄(William)Ⅲ세 국왕기에도 국가업무 성격의 서비스에 대해서는 일부의 지출의결들이 연도별로 이루어졌음을 지적할 필요가 있을 것이다. 이들의 수는 점차 늘어났으나, 조지(George) Ⅲ세 국왕 재임 후반기에 이르기까지 그 금액은 비교적 크지 않았다. 공공지출에 대한 의회의 통제는 명예혁명과 함께 시작하였으나 이러한 통제는 오직 육군, 해군, 군수품에 대한 지출에 한정되어 있었다. 라이스위크(Ryswick) 평화조약 이후 국왕의 반대에도 불구하고 하원이 육군을 감축시켰다는 사실로부터 통제의 실질적 내용을 알 수 있을 것이다. 그러나 통제는 이러한 성격에 한정되어 있었다. 군대 서비스에 대한 명세가 하원에 제출되었고, 이 명세에 기초하여 하원은 각 서비스의 금액을 의결하였다. 1798년까지 해군서비스 전체에 대하여 오직 한 개의 지출의결이 있었다. 앤(Anne) 여왕의 재임기에 육군에 대해서는 2개 또는 3개의 지출의결이 구분되었다. 그런데 '예비비(extraordinaries)'에 대한 의회의 사전 승인 없이 육군과 해군에 대규모 금액이 지출되고, 그 다음 회기에 하원의 승인을 위해 예비비의 지출의결이 제출되는 관례가 증가하였다. 그러므로 예산지출 의결(Votes in supply)을 통해 행사되는 이러한 통제는 불완전하였고, 행정부에 많은 재량권을 부여하였으며 행정부는 이러한 재량권을 마음껏 이용하였다."

그런데 일반적인 지출승인(appropriation) 제도, 즉 의회가 국고자금의 지출방법을

9) Willoughby(1929), pp. 29~30 참조. 인용문은 F.W. Maitland의 저서, *Constitutional History of England*, p.430에 수록되어 있는 내용을 재인용하였다.
10) Willoughby(1922), p.30 참조

그런 대로 자세하게 규정할 수 있기 위해서는 먼저 두 가지의 제도개혁이 이루어져야 할 것이다. 첫째, 국왕의 개인적 수입지출과 국가의 수입지출이 명확하게 구분되어야 한다. 국왕의 개인적 지출과 국가적 지출을 구분한 연후에야 비로소, 국왕에 허용된 조세 등의 수입이 일정 금액을 초과하면 그 초과금은 국가적 지출로서 의회의 승인이 있어야만 사용될 수 있다는 사실이 성립할 수 있을 것이다. 둘째, 전체 국가수입을 단일의 일반자금(소위 일반회계) 단위로 구성하여 여기서부터 특정 목적별로 자금의 할당이 이루어져야 한다. 그렇지 않고 많은 자금단위들이 각각의 목적으로 충당되는 복잡한 칸막이 제도 하에서는 의회의 총괄적 재정통제가 사실상 불가능할 것이기 때문이다.

영국에서 전자를 위한 제도는 '공무목록(Civil List)'의 설치로 달성되었으며, 후자는 '통합자금(Consolidated Fund)'이 설치됨으로써 이루어졌다. 공무목록이 본격적으로 발전한 시기는 1760년 이후라 할 수 있는데, 국왕의 개인 경비와 국가 경비의 적절한 기준이 보다 명확하게 수립되었으며 국왕의 개인경비를 포함하여 모든 지출은 의회의 승인을 받아야 한다는 원칙이 확립되었다. 그 결과로 국왕은 그의 개인 및 왕실 경비를 그가 수령하는 봉급으로 충당한다고 말할 수 있게 되었다. 국왕의 소유와 국가의 소유를 명확하게 구분함으로써, 의회는 국가의 소득과 지출을 실질적으로 통제할 수 있는 기반을 조성할 수 있었다.

다음으로 1787년에는 모든 수입과 지출을 단일의 자금에서 계리하는, 다시 말해 소위 일반회계를 설치하는 통합자금법(Consolidated Fund Act)이 통과되면서 또 다른 중요한 변화가 나타났다. 통합자금법에 따라, 모든 공공수입이 수령되고 이로부터 모든 공공지출이 충당되는, 통합자금으로 불리는 단일의 기금이 설치되어야 한다는 규정이 만들어졌던 것이다. 통합자금의 설치는 당시까지 의회가 달성한 재정개혁의 가장 큰 수단 중 하나라 할 수 있다. 특정 목적에 특정 수입을 할당하는 방법이 횡행하는 한, 의회가 재정운영에 어떠한 자세한 통제도 행사하기가 명백하게 불가능하였다.

또한 통합자금법은 정부활동에 대한 범정부적 재정보고서의 기초가 되었다. 통합자금법은 재정의 해명책임(accountability)에 대한 기초를 확립했다는 점에서 중요하

다. 1802년부터 매년 발간되는 완전한 형태의 재정보고서가 이 법률의 규정으로부터 발전하였다고 할 수 있다. 물론 1822년에 이르러서야 비로소 재정상(Chancellor of Exchequer)이 재정의 지침과 활동을 위한 재정보고서를 의회에 제출하기 시작하였다. 국가의 모든 수입과 지출을 일정 시점에서 망라하여 총괄적으로 파악한다는 측면에서 볼 때, 영국에서 근대적 형태의 예산제도가 이 시기에 시작되었다고 기록될 수 있다. 이후 이러한 재정보고서는 정부의 재정계획과 함께 수입과 지출을 열거하고 흑자 또는 적자의 전망을 표시하였다.

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

1902년 '국가지출 특별위원회(the Select Committee on National Expenditures)'에서 웰비 경(Lord Welby)은 예산집행의 통제에 대해 다음과 같이 증언하였다.[11] 또한 그는 그의 비망록에서 영국 재정에서 감사제도에 대한 문제점을 기술하고 있다.

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

---

11) 웰비경은 1885년~94년의 10년간 재정성(Treasury)의 최고상임관(Permanent Secretary)으로 근무하는 등 재정관련 중요 직책에서 근무하였다. Willoughby(1929)의 저술에서 'Lord Welby'를 인용하는 내용이 다수 게재되고 있는 점을 봐서 그 당시 영미권에서는 웰비경이 재정제도에 관한 탁월한 전문가로 인정되는 것으로 추측된다.

"국고청 공무원에 의한 감사가, 튜더 왕조와 스튜어트 왕조 시대에 마련된 규정에 따라, 사실 존재하였다. 이는 1688년의 명예혁명기에 변경되지 않은 채 향후 약 1세기 동안 지속되었다. 이렇게 유유히 지속되는 감사 때문에 1782년에는 20-30년간 지속된 대규모 금액의 계정들이 여전히 열려 있었으며 심지어 국왕 윌리엄Ⅲ세의 재위기까지 소급되면서 결산 처리되지 않은 계정들도 있었다. 그런데 이들 감사는 의회를 위한 감사가 아니었다. 감사된 회계는 의회에 제출되지 않았다. 그 결과는 재정부에서 공표되어 통과되었으며, 재정부의 통과 권한에 의문이 제기되지 않았다."

지출 그 자체를 의회가 조사하는 근대적인 통제의 원칙은 1831년에 해군제독(First Lord of the Admiralty)을 지냈던 제임스 그라함 경(Sir James Graham)에서 찾을 수 있다. 그는 해군제독 시절 실제 지출내용을 감사받은 후 이를 의회에 제출하는 방법으로 의회의 사후점검을 보장하는 것이 적절하다고 주장하였다. 그럼으로써 그는 예산편성시 보다 더 실질적인 예산명세를 작성할 수 있고, 또 예산을 더 많이 절감할 수 있음을 주장하였다. 실제 지출을 감사하고 그에 대한 설명서를 매년 의회에 제출하는 선례가 점차 다른 서비스, 특히 1846년 전쟁군수처(War and Ordnance Offices)로 확대되었지만 본격적인 제도도입은 25년이 지난 후에야 가능하였다.

1856~1857년 하원에 공공자금위원회(the Public Monies Committee)가 구성되었고 해군제독을 지낸 그라함 경(Sir James Graham)이 위원장이 되었다. 공공자금위원회는 광범한 재정문제에 대해 많은 제안을 하였으며, 이들 중 다수가 의회의 승인을 받아 입법되었다. 위원회는 의회의 지출통제를 위한 중요한 두 가지 제도를 제안하였다. 첫째, 공공서비스의 모든 분야에서 감사된 지출의 연도별 보고서를 의회에 제출해야 한다는 원칙이 확대될 것을 가장 강력하게 제안하였다. 또한 이러한 감사와 보고가 행정부와 무관하게 의회에 대해서만 책임지는 의회 자신의 공무원에 의해 반드시 수행되어야 하는 필요성을 강조하였다. 둘째, 하원에 상임위원회가 설치되어 감사된 모든 회계자료에 대한 검토와 보고가 이 곳으로 회부되어야 한다.

전자는 1866년에 '국고관과 감사성 법률(Exchequer and Audit Department Act)'이 통과되면서 채택되었는데, 이는 현재 영국의 '국가감사원(National Audit Office)'

의 원형에 해당된다. 후자는 1861년 국고청장(Chancellor of the Exchequer) 글래드스톤(Gladstone)이 지속명령(standing order)을 통해 공공회계위원회(Committee on Public Accounts)란 명칭의 상임위원회를 설치하도록 함으로써 달성되었다. 이 두 가지 제도가 영국의 근대적 재정관리 및 통제 제도의 기초를 확립하였으며, 영국의 공공지출에 대한 실질적 통제를 보장하기 위해 오랜 기간 단계별로 구축되어 온 제도의 최정점이라 할 수 있다. 이의 조직, 성격 및 의무는 수년간 이 위원회의 위원이었던 Thomas Gibson Bowles이 국가지출 특별위원회에서 한 증언에서 아주 잘 설명되어 있다.[12)]

> "공공회계위원회는 11명의 위원(아마 지금은 15명으로 증가한 걸로 기억하는데)으로 구성되어 의결정족수 5명의 상임위원회입니다. 이는 1862년에 설치되었는데, 이해에 첫 번째 지속명령(Standing Order)이 발효되었습니다. 이 위원회는 하원에서 매 회기가 시작되며 지명되었는데, 지속명령 57에 따라 '의회에서 공공지출로 승인된 금액의 지출항목에 대한 회계의 조사'를 위해 설치되었습니다. 나중에 설명하겠지만 이 목적은 위원회가 수행하는 의무를 결코 완벽하게 설명하지 못하는 말입니다. 왜냐하면 이 말의 의미보다 그 의무가 훨씬 더 넓기 때문입니다. 위원회의 의장은 관례상 항상 야당 소속 위원으로부터 선출됩니다. 지출항목계정에 대한 '통제 및 감사총괄관'의 연례 보고서 내용에 한정되는 것은 아니지만, 위원회는 통상 이들 보고서에 따라 논의주제와 출석 요구되는 공무원을 선정합니다. '통제 및 감사총괄관'은 그와 직원들이 회계에 대해 수행한 감사과정에서 발견한 의문점에 주의를 환기시키며, 위원회는 이를 명확히 하여 하원 전체에 보고합니다. 따라서 '통제 및 감사총괄관'은 상당 부분 위원회의 대리인입니다. 그는 의문점을 발견하여 획득한 관련 정보를 제출하고, 이를 더 조사검토하여 보고하기 위해 위원회를 떠납니다. 따라서 '통제 및 감사총괄관'의 일차적인 작업은 적절하고도 완벽해야 하는데, 만약 그렇지 않다면 위원회는 이후 작업 즉, 공공회계들에 대한 의회의 통제를 보장 강화하는 최종 목적을 적절히 수행하지 못할 것입니다.
>
> 통제 및 감사총괄관'은 재정성(Treasury)의 최고 상임관(permanent officer)이 하는 것처럼 항상 위원회 회의장에 참석합니다. 이제 공공회계위원회의 기능은 지출의 형식성을 넘어 현명성, 충실성 및 경제성으로 확대되었습니다. 이들 기능들은 계정의 지급측면뿐만 아니라 수입측면을 포괄하고 있음을 명심하여야 하겠습니다. 지출항목의 감사에 대한 '통제 및 감사총괄관'의 보고를 폭넓게 검토하는 것이라 할 수 있습니다. 위원회는 소환된 회계관뿐만 아니라 소환가능한 당해 지출관련 공무원에 대한 구두조사를 통한 추가질문으로, '통제 및 감사총괄관'과 직원들이 감사를 통해 수행한 조사를 보충합니다."

---

12) Report of Select Committee on National Expenditure, 1902, pp.65-66의 내용으로서 Willoughby(1922)에서 재인용.

여기서 특히 위원회의 권한이 넓다는 사실에 주목하여야 한다. 지출항목에 대하여 '통제 및 감사총괄관'이 제기 보고하는 의문점에 한정되지 않고, 위원회는 오히려 재정관리와 관련되는 거의 모든 문제에 대한 조사 및 보고 권한을 가진다. 위원회는 명세서가 제출되는 형태를 검토하고, 지출항목의 분류와 지출항목이 포함되는 예산의결의 개수에 대해 의문을 제기하고, 위원회는 재정성(Treasury)의 업무를 조사하고, 지출측면에서는 여러 가지 서비스의 경제성과 효율성이 적절한지 파악하고, 최종적으로는 정부회계의 기술적 절차에 많은 관심을 표명한다. 또 하나 주목할만한 사실은, 인력과 작업 모두에서 이 위원회는 실질적으로 그 성격이 비정치적이라는 것이다. 야당에서 의장이 선출되기 때문에, 행정부의 직무태만을 정치적 편의로서 그냥 넘길 위험이 없다.

지금까지 영국의 재정제도 발전과정을 조명하면서 근대적 예산제도의 4가지 요소를 설명하였다. 이들은 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 감사의 의회보고 등으로 정리될 수 있다. 1217년의 마그나 카르타로부터 1688년의 명예혁명에 이르기까지는 조세법률주의가 확립되는 시기라고 볼 수 있다. 예산지출 항목을 의회가 법률로서 자세하게 규정하는 지출법률주의 또한 명예혁명과 함께 확립되기 시작하였으며, 이는 1760년대 공무목록과 1787년의 통합자금이 채택되면서 완성되었다. 1787년의 통합자금 제도는 공공수입과 지출 모두를 총괄적으로 파악하는 초석이 되었는데, 이를 사실상 근대적 의미의 예산(budget)이라 할 수 있다. 지출법률주의를 독립된 감사를 통해 의회가 보고받는 제도는 19세기 후반에 이르러 완성되었다. '공금에 대한 통제(control of the public purse)'라는 표현이 현재와 같은 의미를 가지고 등장한 것은 사실상 이 4가지 요소가 구비되는 19세기의 일로 평가될 수 있다.

나. 미국 재정제도의 발전

미국이 독립선언을 한 1776년 당시에 헌법기초자들이 참고할 수 있는 가장 발전된 형태의 재정제도는 영국의 것이었다. 영국은 18세기 중반까지 근대적 재정제도의 네 가지 요소들을 충분히 발전시키지 못하였으나, 최소한 조세법률주의와 지출법률주의는 보편적으로 확립되어 있었다. 미국의 헌법기초자들은 영국 재정제도에

서 발견되는 이 두 가지 요소의 중요성을 충분히 인식하여, 1787년에 마련된 미국 헌법 제1조(Article 1)에는 이들을 명확하게 기술하고 있다. 특히 제1조 제9절 제7항(Clause 7)에서는 지출승인(appropriation)이 법률로 제정되는, 지출법률주의를 엄격하게 규정하고 있다.

<표 4> 미국 헌법의 재정권 관련 조항

제8절(Section 8) 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 조세, 관세, 부담금, 소비세를 부과하고 수령하며, 부채를 상환하고, 미국의 공동 방위와 일반 복지를 제공하고; 단, 모든 관세, 부담금, 소비세는 미국 전역에 걸쳐 획일적이어야 한다; 미국의 신용으로 금전을 차입하고; …(이하 생략)… 제9절(Section 9) …(생략)… 재정부(the Treasury)로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없으나, 법률로 규정된 지출승인(appropriation)에 의하여 가능하며; 모든 공적 금전(public money)의 수입과 지출에 관한 정기적인 설명과 회계는 수시로 공표되어야 한다. …(이하 생략)…

미국의 연방의회가 본격적으로 출범한 이후 19세기 중반까지는 수입 및 지출예산의 권한이 모두 하원 '수입방안위원회(Committee on Ways and Means)'에 집중되었다. 이 당시 재정부(Treasury) 장관은 매 회기 시작시 여러 정부부처와 기관들의 지출요청서를 정리한 '명세집(Book of Estimate)'을 그의 연례보고서와 함께 제출하였다. 그러나 이에 대한 재정부의 기능은 극히 사무적이었기에, 각 부처의 지출명세서를 분류하고 이를 의회에 이첩하는 정도에 불과하였다. 각 부처의 요청들을 분석, 비판, 수정, 감축 또는 조정하지 않았다. 재정부뿐만 아니라 행정부의 그 어느 조직과 기관도 지출예산들의 총괄적 조정기능을 담당하지 않았다.

행정부와 달리 하원의 수입방안위원회는 정부의 재정상태를 총괄적으로 조명할 수 있는 위치에 있었다. 그런데 수입방안위원회의 예산조정은 행정각부들이 차례로 보고하는 과정을 통해서만 이루어졌기 때문에 모든 요구를 특정 시점에서 전체적으로 조명하는 작업이 결여되어 있었다. 더구나 1865년에 하원에 별도의 지출승인위원회(Appropriations Committee)가 설치되면서, 의회의 예산심사 과정에서 그나마 있었던 통일성이 수입방안위원회와 지출승인위원회로 분산되기 시작하였다. 또

한 하원의 8개 위원회가 지출승인 추천권한을 가졌으며, 이후 그 위원회의 수는 10개로 늘어났다. 그 결과 이 당시 미국 연방정부에서는 행정부, 입법부 그 어느 곳에서도 예산에 대한 총괄조정 작업이 나타나지 않았다.

1880년부터 1909년 사이는 미국의 연방재정이 극단적으로 방만하게 운영되는 시기였다. 제임스 브라이스(James Bryce)가 1888년에 현란한 수사학으로 이를 표현하였는데, 이를 재인용하면 다음과 같다.[13)]

> "여기서 설명한 의회의 재정시스템 하에서, 미국은 매년 수백만 달러를 낭비하고 있다. 그런데 그녀의 부는 너무 많고 또 수입도 너무 증가하고 있어 그녀는 이 낭비를 인지하지 못하고 있다. 그녀는 청춘의 찬란한 특권, 즉 결과에 따른 고통을 받지 않고 실수를 범할 수 있는 특권을 누리고 있다.
> 미국은 그 자신의 세계에 살고 있다. 그녀는 공격으로부터 안전하고, 위협으로부터도 안전하며, 그녀는 유럽의 종족간 종교간 전쟁의 울부짖음을 멀리서 듣고 있다. 마치 에피쿠스의 신들이 그들의 아름다운 거주지 아래에 펼쳐 있는 불행한 지구의 중얼거림을 듣는 것처럼…"

이 시기에 의회가 직면한 가장 중요한 재정문제는 관세로 인한 대규모 흑자를 매년 어떻게 처분할 것인가였다. 재정문제에서 미국이 '청춘의 찬란한 특권'에 해당되는 이 시기에, 막대한 재정흑자로 인하여 지출에 대한 엄격한 법률·행정적 통제가 없었다는 것은 오히려 당연한 일이었을 것이다. 다수의 의원들이 자금의 지출권한을 갖는 상임위원회 숫자를 늘리고자 갈망하였다. 또한 의원들은 이 시기에 재정부를 위선적으로 공격하면서도 스스로 무책임하고 낭비적인 지출승인을 자행하였다. 이 당시에 대한 전문가들의 평가는, '주목할 사실은 그 시스템이 부패를 낳았다는 것이 아니라 그런데도 잘 돌아갔다는 것이다.'라는 말로 요약된다.[14)] 그런데 이 시기 의회의 낭비는 오직 행정부처의 방탕과 동시에 나타날 때 가능할 수 있었다.

> "정부부처는 승인금액이 아니라 추정금액에 따라 지출하였다. 추정금액보다 적은 금액이 승인되는 어떠한 경우에서도, 관련 부처 또는 실·국은 다음연도 계획을 수정하여 감소된 지출예산의 재정한도 내에서 수행하기보다, 요청한다면 의회가 추가 예산금액을 편성할 것이라는 완벽한 자신감으로 사업을 중단하지 않고 변경없이 이

13) Burkhead(1956), p.11 참조.
14) Burkhead(1956), p.12 참조.

들을 지속하였다."[15]

요약하여 말하자면, 1900년대가 시작할 때만 해도 미국은 중앙정부의 총괄적 예산제도가 없는 유일한 강대국이었다. 의회는 연방정부를 매년 운영하는데 필요한 수백만 달러를 계획성 없이 조성하고 의결하였다. 의회가 수입과 지출을 결정할 때 연방정부의 지출과 수입을 모두 망라하는 재정계획, 즉 지출과 수입의 균형을 잡으려는 시도를 전혀 하지 않았다. 의회에서는 12개 이상의 위원회가 있었는데, 이들은 서로 독립적으로 작업하고 각각 별도의 지출승인법을 불규칙적으로 보고하였다. 각 위원회는 다른 위원회의 결정 또는 총지출 수준을 거의 감안하지 않고 각각의 취향에 따라 자체 지출계획을 수립하였다.

따라서 일반 국민들은 자신의 이익이 걸려있는 기관과 사업에 더 많은 지출승인을 받아내고자 위원회를 압박하였다. 의회 의원들 또한 그들의 유권자들을 대신하여 적극적이었다. 이들은 연금수혜자 명부에 인원을 추가할 것을 주장하였고, 우체국 건물, 하천・항만개량, 군부대, 군인숙사, 어류부화장 및 기타 지역구 개발에 도움되는 많은 시설물들을 위한 지출승인을 요청하였다. 지역구를 위한 지출승인은 "돼지(pork)"로, 이에 대한 법안은 "돼지밥통(pork barrel)" 입법으로 공공연히 불려질 정도였다. 이러한 계획이 위원회에서 좌절되면 의회에서 로그롤링의 절차를 통해 통상 추진되었다.

1900년대 초기에 많은 전문가들은 예산의 무질서한 현장을 지켜보면서 재정제도의 발전방향을 생각하기 시작하였다.[16] 그들이 우선 이러한 혼란을 해결할 길을 찾기 위해 다른 나라에서 사용되는 방법을 조사하여 이들을 미국의 무질서한 관행과 비교하기 시작하였다. 그들은 유럽국가, 특히 영국의 예산계획과 통제의 장점을 지적하였다. 그들은 예산제도의 본질을 설명하였고, 또한 그들은 미국의 정부형태에 적용될 수 있는 예산제도를 논의하였다. 그 결과 영국의 통합예산제도와 독립된 감사의 의회보고라는 두 가지 요소에 착안하였다. 이들 두 가지는 미국이 독립

15) Burkhead(1956), p.12에서 인용된 Lucius Wilmerding, Jr.의 인용문을 재인용함.
16) 1906년 뉴욕시 도시연구부(New York Bureau of Municipal Research)가 설치되면서 William H. Allen, Henry Bruere, Frederick A. Cleveland 와 같은 유능하고 공격적인 인물들이 공동으로 예산제도에 대한 개혁운동을 전개하였다.

한 이후의 기간 동안에 영국에서 발전한 근대적 재정제도의 중요한 요소들이다.

1909년 타프트(Taft) 대통령이 취임하면서 연방정부에서도 예산개혁에 대한 요구가 강화되기 시작하였다. 첫째, 연방재정의 흑자가 적자로 전환되기 시작하였다. 1894년 이후 연방흑자는 더 이상 지속되지 않았으며, 타프트 대통령이 취임한 연도에는 연방적자가 확대되기 시작하였다. 연방지출의 증가는 대부분 정부기능의 증가 그리고 스페인-미국의 전쟁 경비에 기인하였다. 다시 말해 이 당시는 국가의 역할이 확장되는 시기였다. 둘째, 독직과 부패에 대한 적개심이 점차 증가하였다. 지방정부의 잘못된 관행들을 타파하려는 십자군과 같은 열정을 보였던 다수의 사람들이 마찬가지의 열정을 연방정부의 방만함과 의회의 부패에 집중시켰다. 지하에서 이루어지는 결정, '보스의 명령', '보이지 않는 정부'에 대한 적개심이 증가하면서 궁극적으로는 예산에 대한 의식이 뿌리를 내리고 성장하였다.

1910년 타프트 대통령은 '경제성·효율성 위원회(Commission on Economy and Efficiency)'를 구성하여 중앙정부 재정제도의 개혁에 대한 요구를 정리하도록 요구하였다. 1912년 6월 '국가예산의 필요성(The Need for a National Budget)'이라는 위원회 보고서가 발간되었다. 위원회의 중요한 착안점은, 헌법적 문제로서 예산제도가 어떠한 방법으로 권력분립에 기초한 정부구조에 적합할 것인가 였다. 이 점을 검토함에 있어 위원회는 예산제도가 신탁관리(trusteeship)의 헌법이론에 기초하였다고 설명하였다. 정부는 신탁의 수단이며, 정부관료는 피신탁인이다. 시민들은 그들의 주권범위 내에서 신탁의 수혜자이고 신탁자들이다. 대통령은 중요한 정부관료로서 예산에 책임을 져야 한다. 그는 예산 제안서(message)와 요약설명서를 제출하여야 한다. 정부부처와 기관의 장들은 대통령에게 자료를 제출하여야 하며, 대통령은 설명 형태를 규정하는 책임을 부담하여야 한다. 재정부 장관은 대통령이 이러한 의무를 수행할 수 있도록 지원하여야 한다.

위원회의 작업은 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)의 통과에 궁극적으로 기여하였다. 이 법안에 의하면 행정부 내에 중앙예산실(Bureau of Budget)이 설치되고, 또한 감사총괄관(Comptroller General)이 주도하는 회계검사원(General Accounting Office)이 설치되어 행정부와 의회로부터 독립된 감사를 할 수 있도록

보장하였다. 회계검사원(GAO)의 장인, 감사총괄관은 대통령에 의해 지명되지만 대통령에 의해 해임될 수 없도록 함으로써 독립된 감사기능을 보장하였다. 그러나 감사를 보고받는 별도의 상임위원회를 둔 영국과 달리 미국 의회 내에서는 기존의 다수 상임위원회가 감사된 자료를 보고받는 역할을 수행하였다.

1921년의 예산회계법은 미국이 근대적 재정제도의 4가지 요소를 구비하는 계기가 되었다. 또한 이 법은 예산의 총괄적 편성기능을 실질적으로 대통령에게 부여함으로써 행정부의 권한을 강화하는 계기가 되었다. 1776년 미국 독립이후 의회는 헌법의 규정에 따라 재정권을 독점하는 시기였는데, 1921년을 전환점으로 하여 행정부의 재정권이 강화되었던 것이다. 그러나 점차 재정권에 대한 대통령과 의회의 갈등이 심화되었는데, 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Act)이 1974년에 제정되면서 다시 입법부의 권한이 강화되는 방향으로 반전되었다.

Ⅳ. 지출승인법의 의의와 내용

가. 지출승인법의 의의

1) 예산과 지출승인법

근대적 재정제도의 네 가지 요건은 조세법률주의, 지출법률주의, 총괄적 예산제도, 독립된 감사의 의회보고로 정리된다. 영국은 이들 네 가지 요소를 가장 먼저 발전시킨 국가로서 1866년에 이를 완성시켰다. 미국은 헌법 제정시에 조세법률주의와 지출법률주의를 확정하였고, 1920년대에 이르러 총괄적 예산제도와 독립된 감사의 의회보고라는 나머지 두 가지 요소를 구비하게 되었다. 그런데 근대적 재정제도의 이들 4가지 요소 중에서 가장 핵심적인 요소는 지출법률주의라고 할 수 있다. 재정제도의 핵심은 지출에 있으며, 또 지출법률주의가 확립될 때 비로소 독립된 감사의 의회보고가 의미 있는 일이 된다.

본 절에서는 지출법률주의에서 가장 핵심적인 요소인 'Appropriation'을 보다 자세히 살펴보기로 한다. 'Appropriation'을 본고에서는 이미 '지출승인' 또는 '지출(승인)항목' 등으로 번역하였는데 이의 개념과 의의를 고찰한다면 지출법률주의의 실질적 의미를 보다 상세히 파악할 수 있다. 또한 본 절에서는 우리나라와 같이 대통령제를 채택하는 미국의 'Appropriation'을 집중 조명하면서 그 시사점을 생각할 것이다. 영국과 같은 내각책임제 하에서는 의회와 행정부가 엄격하게 분리되어 있지 않기 때문에 'Appropriation'의 내용이 미국처럼 충분하게 규정되지 않기 때문이다.

우선 예산을 의미하는 'Budget'과 지출승인으로 번역될 수 있는 'Appropriation'은 어떻게 다른가? 예산은 미래를 향한 정부활동의 포괄적 계획으로서, 정부의 모든 재정적 요구를 망라하여 미래 기간의 총 추정지출을 총 예산수입과 대비시켜 정리한 설명서라 할 수 있다. 이러한 예산은 수치의 단순한 제안에 그치는 것이 아니라 정부활동에 대한 구체적인 계획을 포함한다. 따라서 예산은 "다음 회계연도에서 재정의 지출과 수입에 대한 제안과 함께, 입법부에 제출되기 위해 체계화되고 조직화된 과거 또는 현행 회계연도의 행정적 경험"으로 정의되기도 한다.[17]

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

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

명확하게 말한다면, ‘Appropriation’은 요구되는 규정에 따라 공적금전(public money)이 지출되도록 승인하는 것을 말한다. 이러한 이유로 본고에서는 ‘Appropriation’을 ‘지출승인’ 또는 ‘지출(승인)항목’으로 번역하였는데, 다음 세 가지 사항이 보충적으로 설명될 때 그 의미가 보다 분명해질 수 있을 것이다.[18]

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

18) Buck(1929), pp.115~116 참조.

반적으로 표현될 수도 있고 또는 아주 자세히 기술될 수도 있으며, 기간은 고정적(fixed), 미정적(indeterminate) 또는 연속적(continuous)일 수 있다.

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

결국 행정부가 편성하는 예산은 '지출승인법(appropriation act)'을 통해서 법률로서 성립한다. 행정부는 의회에 예산을 제출할 때 '지출승인법안(appropriation bill)'을 함께 제출하는데, 만약 예산에 이러한 법안들이 수반되지 않는다면 의회는 소관위원회들을 통하여 이들을 작성한다. 의회 내에서 이런 일을 맡아 수행하는 상임위원회는 '지출승인위원회(Committee on Appropriations)'로서, 당 위원회의 13개 소위원회는 1개의 지출승인법안을 작성하기 때문에 미국의 예산은 모두 13개의 지출승인법률로 구성되며 이들에 의해 법률적 효력을 가지게 된다.

지출측면과 마찬가지로 예산의 수입측면은 여러 가지의 조세 또는 수입법률에 의해 그 법률적 근거가 부여된다. 이 법률들은 통상 영구적으로 또는 1년 이상의 상당한 기간에 적용된다. 따라서 많은 경우 예산의 수입측면 대부분은 이미 입법부에 의해 이루어진 승인에 기초한다는 것을 의미한다. 이처럼 예산이 그 자체로서 법률이 되는 것이 아니라 예산을 뒷받침할 수 있는 법률들이 제정됨으로써 법률적 효력을 가진다는 것을 이해한다면, 예산은 법률제정을 위한 중요한 정보서류라 할

수 있다. 그러나 그렇다고 하여 서류로서 예산의 큰 중요성을 감소시키지 않으며, 사실 이는 예산제도의 필수불가결한 도구이다.

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

2) 지출승인과 사업인준

‘지출승인’으로 번역될 수 있는 ‘Appropriation’은 ‘사업인준’으로 번역될 수 있는 ‘Authorization’과 구분 이해되어야 한다. 상원과 하원의 규칙에 의하면 연방정부의 기관과 사업을 설치하고 여기에 자금을 제공하기 위해서는 두 가지 형태의 법률이 제정되어야 한다. 첫째, 의회는 기관 또는 사업을 인준(authorizing)하는 사업인준법(authorizing legislation)을 제정하여야 하며 둘째, 당해 인준목적에 따라 자금을 항목별로 편성하여 지출승인(appropriations)하는 법률을 제정하여야 한다.

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

지출승인법(appropriation act)은 연방정부의 기관들이 실제로 자금을 지출하는 부

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

그런데 의회에서 일부 기관과 사업에 대해서는 '사업인준-지출승인'이라는 두 단계의 절차가 무시되기도 한다. 사업인준법 만으로도 자금이 지출될 수 있는 경우를 직접지출(direct spending) 또는 필수형 지출(mandatory spending)이라고 한다. 이에 반해 매년 지출승인법을 제정하는 예산편성절차에 따라 그 지출이 통제되는 경우를 재량형 지출(discretionary spending)이라 부른다.

반드시 그런 것은 아니지만 직접지출 또는 필수형 지출은 주로 사회보장, 의료보호(Medicare), 공무원 퇴직 및 장애사업, 실업보장 등의 급여사업(entitlement program)에서 주로 나타난다. 급여사업에서는 영구적 지출승인(permanent appropriations)이 이루어지기 때문에 매년 자동적으로 그 자금이 조성된다. 다시 말해 이 경우에는 별도의 지출승인법이 제정되지 않는다. 물론 의료보호(Medicare), 급식비 지원(food stamps), 재향군인 연금 등과 같은 일부 급여사업은 연례적 지출승인법(annual appropriations acts)에 따라 자금이 조성되지만, 실질적인 지출수준은 당해 급여사업을 설치하는 사업인준법에 의해 통제된다.[19] 이와 같이 연례적 지출승인으로 자금이 제공되는 경우를 '지출승인이 필요한 급여사업(appropriated entitlements)'이라 한다.

---

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

만약 매년 지출승인된 금액이 법으로 규정된 급여를 충분히 보장하지 않는다면, 의회는 그 부족액을 추가경정적 지출승인으로 충당해야한다. 매년 연방세출(outlays)의 약 절반 정도는 의회의 '사업인준-지출승인'의 과정을 밟는다. 그 나머지 절반은 급여사업과 같이 지출권한을 자동적으로 제공하는 사업인준법에 근거하여 지출이 승인된다.

나. 지출승인법의 내용

연방정부의 기관들은 자신에게 지출승인으로 주어진 금액 이상을 지출할 수 없으며, 의회에서 제시된 목적들을 위해 또 제시된 조건들에 따라서만 당해 자금을 사용할 수 있다. 결국 지출승인은 의회가 의도하는 활동을 수행하는데 자금이 사용되어야 한다는 일종의 위임으로 간주된다. 헌법에서 지출승인의 형태를 규정하지 않지만, 관례에 의하면 지출승인법은 통상 세 가지의 중요 요소를 구비하고 있다. 첫째, 입법조항(enacting clause)으로서 통상 지출승인이 이루어지는 회계연도를 명시한다. 둘째, 편성된 지출승인 항목들을 자세한 설명과 함께 열거한다. 셋째, 총칙(general provisions)으로서 지출승인 항목들에 적용되는 규정들이 열거된다.

<표 5>는 교통부에 대한 지출승인법의 전체 골격을 보여주고 있다. 제Ⅰ장의 앞부분은 입법조항으로서 당해 법률의 목적을 설명하고 있다. 그 다음에는 지출승인 항목들이 구분 열거되어 각각 설명되는데, 표에서 제Ⅰ장과 제Ⅱ장이 지출승인 항목들을 설명하고 있다. 지출승인법에서 조문의 번호가 부여되지 않은 한 개의 문단이 한 개의 지출승인 항목 또는 예산계정(account)을 구성한다. 당해 문단에서 규정되는, 자금사용을 제한하는 일체의 조항들은 당해 항목에만 적용되는 제약이다. 각각의 지출승인법은 전체 법률 또는 각 장별 계정들에 적용되는 총칙을 가진다. 이들 총칙은 조문번호가 부여되어 있는데, 통상 지출승인법 또는 각 장의 끝 부분에 나타난다.

<표 5> 일반적인 지출승인법의 구조

공법(Public Law) 105-66
제105기 의회

법률(An Act)
로서 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부(Department of Transportation)와 관련기관들(related agencies) 그리고 여타 목적들을 위한 세출예산을 편성한다.

미국의 상원과 하원은 소집된 회기에서 법률로서, 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부와 관련기관들 그리고 여타 목적들을 위하여, 달리 지출승인 항목으로 편성되지 않은 재정부(Treasury)의 자금으로 다음 금액들을 지출승인 항목으로 편성한다.

제Ⅰ장(TITLE Ⅰ)
교통부(DEPARTMENT OF TRANSPORTATION)

장관실(OFFICE OF THE SECRETARY)

봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)

장관실의 필요한 비용을 위하여 $61,000,000, 이들 중 $40,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 접대 및 대표를 위한 경비로서 장관의 부처내 배분결정에 따라 사용가능하다. …(생략)…

교통행정서비스센타(TRANSPORTATION ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER)

교통행정서비스센터의 운영비와 자본지출의 필요경비는 $121,800,000을 초과하지 않으며 교통부에 제공되는 지출승인 금액으로부터 조성된다. *단*, 이들 서비스는 교통부 내의 기관들에게 경쟁적으로 제공되어야 한다. *또한 단*, 운영비에 대한 앞의 제약은 비교통부 기관들에게는 적용되지 않는다. *또한 단*, 본 법률에서 교통부 기관들에게 편성된 어떠한 예산도 교통수단 행정관의 승인 없이 교통행정서비스센타로 이전되지 않아야 한다. *또한 단*, 본 법률로 조성된 모든 사업, 예산활동, 하위활동 및 프로젝트에 대해서는, 그 금액과 대상이 상원과 하원의 지출승인위원회에 보고되어 승인되지 않는 한, 어떠한 부과금도 부과될 수 없다.

…(생략)…

제Ⅱ장(TITLE Ⅱ)
관련기관들(RELATED AGENCIES)

…(생략)…

제Ⅲ장(TITLE Ⅲ)
총칙(GENERAL PROVISIONS)

제301조. 회계연도 중 교통부에 편성된 지출승인항목은 법률(5 U.S.C. 5901-5902)에서 승인된 바에 따라 항공기의 수선유지, 승용차와 항공기의 임대, 해외의 교통부 공무를 위한 자동차 보험가입, 그리고 관련되는 유니폼 또는 수당 등에 충당된다.

…(생략)…

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

지출승인 항목에는 당해 회계연도의 지출승인에 대한 자세한 내용이 법률조문의 형태로 기술된다. <표 6>은 지출승인 항목에 대한 설명을 보다 자세히 살펴보기 위하여 미국 연방수사국의 '봉급과 비용'이라는 예산과목을 소개하였다. 여기서 설명되어 있는 예산의 집행과정에 대한 여러 가지 제한과 조건들은 지출승인법의 형태를 취하기 때문에 모두 법률적 구속력을 가진다. 또한 지출승인 항목에서 기술되는 내용에 대해서는 아무런 제한이 없기 때문에 의회의 결정여부에 따라 어떠한 내용도 포함될 수 있다.

<표 6> 지출승인 항목의 구조

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

주: 문단의 첫 번째 부분은 자금이 제공되는 목적과 지출승인 총금액($2,750,921,000)을 명기한다. 실질적으로 모든 지출승인은 확정 금액이다. 계정 전체에는 묶음의 금액(lump sum)이 제공되지만, 법안에 수반되는 위원회 보고서와 기타 서류들에서 지출승인으로 조성되는 구체적 활동들을 명기한다.

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

<표 6>은 단년도 자금(one-year funds)의 형태로 제공되는 지출승인 항목을 보여주고 있다. 그런데 경우에 따라서는 제공되는 자금이 특정 기간을 정하여 사용할 수 있도록 하거나, 또는 기한에 관계없이 사업목적을 달성할 때까지 사용할 수 있도록 제공되기도 한다. 전자를 다년도 자금(multi-year funds)이라 하는데, '…를 위하여 $10,000,000이 편성되고 이는 2007년 9월 30일까지 사용가능하다.'는 내용으로 규정된다. 후자는 무년도 자금(no-year funds)이라 하는데, '…를 위하여 $10,000,000이 편성되고 이는 지출될 때까지 사용가능하다'는 내용으로 규정된다.

그리고 <표 6>의 내용은 연방수사국의 '봉급과 비용'이라는 예산항목에 대해서만 적용되기 때문에, '계정에 의한 제약(limitation by account)'이라 할 수 있다. 그런데 지출승인 항목에 대한 제약은 지출승인법의 마지막 부분에 수록되어 있는 총칙에 의해서도 이루어진다. 총칙에 의한 제약은 당해 지출승인법의 모든 지출항목에 적용되는 것이다. 이들 외에도 지출승인 항목 전반에 적용되는 범정부적 제약(governmentwide limitation)도 있다. 이는 13개의 지출승인법 중 하나인 '재정부 및 일반정부 지출승인법(Treasury and General Government Appropriations Act)'에 수록된다.

지출승인법안은 행정부에서 먼저 작성되기 때문에 관리예산처(OMB)는 예산집행기관을 감독하는 차원에서 필요사항들을 정리하여 법안에 포함시킨다. 그리고 각 연방기관들은 대통령 예산안의 지출승인 요구에 부응하여 하원과 상원의 지출승인위원회에 근거자료(justification materials)를 제출한다. 이들 자료들은 대통령 예산안에 포함된 것보다 훨씬 더 자세한 내용을 제공하고, 대통령 예산안에 대한 지출승인 소위원회 청문회에서 각 기관의 증언(testimony)에 대한 보조자료로 사용된다.

각 기관들은 실제 집행과정에서 의회에 제출하는 자세한 보충계획서(supporting schedules)와 다른 방법으로 지출을 변경할 수 있는 재량권을 일부 가지고 있다. 동일한 지출승인항목 내에서 자금을 특정 세사업에서 다른 세사업으로 이전할 때 의회의 관련 위원회와 협의하는 수정계획(reprogramming) 절차를 밟아야 한다. 그러나 그다지 중요하지 않은 변화는 비공식적으로 또는 기관에 의해 일방적으로 처리될 수도 있다. 그러나 의회는 점차 명시적으로 또 공식적으로 기관들이 예산설

명서에 기술한 지출방법에 보다 근접하기를 요구하고 있다.

정부기관이 자금의 지출방법에 대한 자세한 정보를 얻기 위해서는 지출승인법에 수반되는 지출승인위원회 보고서(Appropriations Committee Reports) 또한 참조하여야 한다. 지출승인 위원회의 보고서는 당해 위원회의 결정을 설명하고 해당 기관에 지시사항을 통보한다. 일반적으로 보고서 내용이 법적인 효과를 갖지는 않지만, 기관들은 통상 지출승인 위원회 보고서에서 자신들에게 주어진 지시사항에 주의를 기울인다. 이들 지시사항은 편성된 자금의 지출방법을 말하는 작위적 표현이 될 수도 있고, 특정 활동을 금지하는 부작위적 표현이 될 수도 있다. 이러한 위원회 보고서는 모든 항목들에 대하여 제시되는 것은 아니다.

<표 7> 위원회 보고서: 기관들에 대한 지시

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

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

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

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

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

주: 위원회의 입장을 전달하기 위해 여기서 사용된 용어는 - "관심을 갖고 있다(is concerned)"- 강력한 것이다. 지출승인 위원회는 다른 의미를 전달하기 위해, "입장을 취한다(assumes)", "믿는다(believes)", "기대한다(expects)", "요청한다(requests)" 등과 같은 다양한 어휘들을 사용한다. 이들은 가끔 기관들이 특정 행동을 취하고 또는 특정 일자까지 진도보고서를 제출할 것을 지시하기도 한다.

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

<표 7>은 위원회 보고서의 사례를 예시적으로 보여주고 있는데, 여기에는 위원회가 각 기관에 대하여 요구하고 지시하는 사항들이 모두 정리된다. 따라서 각 기관은 지출예산을 집행함에 있어 지출승인법을 검토해야 할 뿐만 아니라 사업인준법, 예산요구 설명서에서 제시된 보충자료, 지출승인 위원회의 관련 보고서 등을 참조하여야 한다.

Ⅴ. 맺음말

재정민주주의에 기초한 근대적 재정제도는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립된 감사의 의회보고 등의 네 가지 요소를 구비할 때 비로소 완성된다. 영국은 이를 650여년에 걸쳐 완성시켰으며, 미국은 140여년에 걸쳐 구비할 수 있었다. 현재 우리나라는 지출법률주의와 독립된 감사의 의회보고라는 두 가지 요소를 결여하고 있는데, 근대적 재정제도를 완성시키기 위해서는 무엇보다도 지출법률주의를 확립할 수 있도록 지출승인법에 상응하는 법률을 예산과 함께 제정하여야 한다.

지출승인법이 제정되면 예산의 효력은 훨씬 더 강력하여 재정의 해명책임성(accountability, answerability)은 크게 제고될 수 있을 것이다. 지출승인이 법률로 성립한 경우에는 예산의 불법 부당한 집행에 대해, 국민들의 시정요구권과 소송이 손쉽게 이어질 수 있기 때문이다. 또한 지출승인법을 통해 국회는 기관별 사업별로 재정운용의 자율성을 신축적으로 부여할 수 있다. 물론 지출승인법은 법률로서 성립하기 때문에 이에 대해 대통령의 거부권이 행사될 수 있는데, 이 또한 재정권한에 대한 의회와 행정부의 견제와 균형(check and balance)이 적절하게 성립하여 바람직한 것으로 생각된다.

지출승인법이 제정되면 예산은 사실상 법률의 형태와 효력을 띠기 때문에 예산법률주의로 전환된다고 할 수 있다. 예산법률주의를 법학적으로 논의한 권해호(1995)에 의하면, 법률은 모두를 구속할 뿐만 아니라 모두의 권리도 인정하기 때문에 재정민주주의를 실질적으로 실현하기 위해서는 예산법률주의가 반드시 채택되어야 한

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

예산을 뒷받침하기 위한 지출승인법은 국회의 재정권한을 크게 강화시킬 것이지만 행정부의 재정권한이 약화되지는 않을 것이다. 지출승인법에 대한 법률안은 가장 먼저 행정부에서 작성되기 때문이다. 예산의 입법과목을 중심으로 각 항목에 대한 지출의 목적, 방법, 제한 등을 명시하는 법률안이 행정부 기획예산처에서 총괄 취합 작성되어 국회에 제출되어야 한다. 국회는 지출승인법안을 심의하는 과정에서 보다 더 활발한 예산심의를 할 수 있으며, 행정부의 예산집행이 지출승인법을 준수하고 있는지 확인하는 형태로 결산심사가 이루어질 것이기 때문에 국회의 결산권도 실질적으로 강화될 수 있을 것이다.

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

재정운용의 기본 원칙에 어긋나지 않는 지출승인법이 제정되기 위해서는 상당한 기간 국회 내에서 상당한 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 조치여

야 하며 궁극적으로는 법률의 형태를 띠어야만 한다.

지출승인법이 채택된 이후에는, 감사원이 행정부와 국회로부터 독립된 형태의 감사를 할 수 있도록 보장하여 근대적 재정제도를 완결시켜야 할 것이다. 감사원을 대통령 소속 하에 두는 헌법 제97조를 개정하지 않더라도, 감사원장의 해임에 대한 대통령의 권한을 제한함으로써 실질적으로 독립된 감사를 보장할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 국회 내의 상임위원회들이, 또는 별도의 상임위원회를 설치하는 방법이건 상관없이, 지출승인법을 중심으로 하는 결산기능이 국회에서 활성화될 수 있는 제도적 장치가 구비되어야 할 것이다.

<참고문헌>

1. Burkhead, Jesse(1956), Government Budgeting, John Wiley & Sons, Inc., New York.
2. Buck, Arthur Eugene(1929), *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*, Harper & Brothers Publishers, New York and London.
3. Collender, Stanley E.(1999), *The Guide to the Federal Budget: Fiscal 2000*, A Century Foundation Report, The Century Foundation Press, New York.
4. Keith, Robert and Allen Schick(1998), *Manual on the Federal Budget Process*, CRS Report for Congress, 98-720 GOV, Congressional Research Service, The Library of Congress.
5. Oleszek, Walter J.(1996), *Congressional Procedures and the Policy Process*, Fourth Edition, Congressional Quarterly Inc.(한국어 번역본,『미국의회 의사절차』, 국회사무처 의사국 발간, 2000년)
6. Schick, Allen(1980), *Congress and Money; Budgeting, Spending and Taxing*, The Urban Institute.
7. Schick, Allen(2000), *The Federal Budget; Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press, Washingto, D.C.

8. Willoughby, William F., Westel W. Willoughy, and Samuel McCune Lindsay(1922), *The System of Financial Administration of Great Britain*, D. Appleton & Company, New York.

9. 김철수(2003), 『헌법학신론』, 第13全訂新版, 박영사.

10. 권해호(1993), 『예산법률주의에 관한 연구』, 부산대학교 법학과 법학박사 학위논문.

11. 권해호(1995), 『예산법률주의』, 세경사.

12. 박영희(2002), 『재무행정론』, 제5판, 다산출판사.

13. 이덕연(2004),「법률과 예산 - 사회복지분야에서 국회 역할의 재정립」, 『國家財政 關聯法制의 懸案과 課題(1)』, 워크샵 2004-2, 한국법제연구원.

14. 장선희(2004),「예산의 법적 성격」, 『國家財政 關聯法制의 懸案과 課題(1)』, 워크샵 2004-2, 한국법제연구원.