

재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도 국제 비교분석: OECD 국가를 중심으로

- 2017. 12. 20. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

주희진

재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도 국제 비교분석: OECD 국가를 중심으로

2017. 12. 20.

연구책임자 주 희 진 (경기연구원)

연구보조원 임 다 희 (한국방송통신대학교 공존협력연구소)

이 연구는 국회예산정책처의 연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 연구과제
「재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도 국제 비교분석
:OECD 국가를 중심으로」의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12. 20.

(사)한 국 행 정 학 회

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목표	1
제2절 연구내용 및 방법	2
1. 연구내용	2
2. 연구방법	3
제2장 의회 예산제도의 이론적 검토	5
제1절 재정 및 의회 예산제도의 개관	5
1. 재정의 개념	5
2. 정부의 재정과정	7
3. 의회의 예산제도	14
제2절 주요국의 예산제도	17
1. 미국	17
2. 영국	22
3. 캐나다	28
4. 국가별 비교	31
제3절 재정헌법 개정 논의	33
1. 재정헌법	33
2. 재정헌법 개헌 논의	36
제3장 2012년 OECD 예산제도분석 결과	51

제1절 OECD 예산제도조사 개관	51
1. OECD 예산제도조사의 의의	51
2. OECD 예산제도조사의 내용	51
제2절 OECD 예산제도조사 결과: 재정헌법 개정의 주요 논의항목을 중심으로	55
1. 예산관련 일반정보	55
2. 예산법률주의	58
3. 재정준칙	65
4. 예산편성권	70
5. 의회의 예산안 수정권한	72
6. 소결	74
 제4장 OECD 국가 예산제도의 비교분석: 시기별, 유형별	77
제1절 OECD 국가 예산제도의 시기별 비교 분석	77
1. 분석개관	77
2. 시기별 예산제도 분석결과	78
3. 소결	85
제2절 OECD 국가 유형별 예산제도 비교 분석	87
1. 국가 유형분류 기준	87
2. OECD 국가의 의회예산제도 지수 및 유형분류	88
3. 유형별 예산제도분석 결과	90
4. 소결	98
 제5장 결론	99
 참고문헌	102

표 목 차

<표 1> 재정의 3대 기능	5
<표 2> 미국 의회예산처의 업무	19
<표 3> 미국 예산편성 과정	21
<표 4> 재정관련 법률	24
<표 5> 의회의 심의 대상	26
<표 6> 영국의 예·결산 회기 주기	27
<표 7> 캐나다 예산 형태	28
<표 8> 캐나다 예산편성 과정	31
<표 9> 국가별 예산제도 비교	32
<표 10> 재정관련 법률	34
<표 11> 헌법에서 예산 및 조세 관련 조항	35
<표 12> 예산과 법률의 차이점	39
<표 13> 주요국의 재정준칙 도입과 성과	45
<표 14> OECD 회원국 의회의 예산안 수정권한	50
<표 15> OECD 예산제도조사 내용	51
<표 16> 중앙예산기구 설립 위치	55
<표 17> 중앙예산기구 수장의 출신 배경	56
<표 18> 의회 예산연구기관	56
<표 19> 예산관련규정의 법적 근거	58
<표 20> 예산관련규정의 법적 근거: 헌법규정	59
<표 21> 예산관련규정의 법적 근거: 의회승인 법률 혹은 정책	60
<표 22> 예산관련규정의 법적 근거: 내부규정	61
<표 23> 예산관련규정의 법적 근거: 공식적이지 않음	61
<표 24> 예산관련규정의 법적 근거: 의회승인을 요하지 않는 규제	64
<표 25> 거시경제추정 및 장기재정전망 담당기구	66
<표 26> 거시경제추정 및 장기재정전망 추정기간	66
<표 27> 거시경제추정과 장기재정전망: 종합	66
<표 28> 재량준칙 존재 여부 및 종류(모두 응답)	68

<표 29> 재정준칙 위반시 절차(모두 선택)	69
<표 30> 공공지출 및 조세 관련 논의의 시작점	70
<표 31> 신규 정책이나 정책 수정 등의 논의가 시작되는 기관	71
<표 32> 기관별 예산편성 방법	72
<표 33> 의회의 예산수정권한 범위	73
<표 34> 입법부에 의해 예산이 승인되지 않은 경우의 절차	74
<표 35> 조사대상	77
<표 36> 중앙예산기구 설립 위치: 시기별	78
<표 37> 중앙예산기구 수장의 출신 배경: 시기별	79
<표 38> 의회 예산연구기관 설치 여부: 시기별	81
<표 39> 예산관련규정의 법적 근거	82
<표 40> 재량준칙 존재 여부 및 종류: 시기별	84
<표 41> 의회의 예산수정권한 범위: 시기별	85
<표 42> OECD 국가별 의회예산제도 점수	88
<표 43> 유형별 분류	89
<표 44> 유형별 중앙예산기구 설립 위치	90
<표 45> 유형별 중앙예산기구 수장의 출신배경	91
<표 46> 유형별 의회연구기관 여부	92
<표 47> 유형별 의회연구기관 직원 수	93
<표 48> 유형별 헌법규정 여부	93
<표 49> 유형별 헌법규정 수	94
<표 50> 유형별 법적규정 여부	95
<표 51> 유형별 법적규정 수	95
<표 52> 유형별 재정준칙 여부	96
<표 53> 유형별 재정준칙 수	96
<표 54> 유형별 예산수정 권한	97

그림 목차

<그림 1> 연구의 흐름	4
<그림 2> 재정분류	7
<그림 3> 재정과정	8
<그림 4> 예산안 편성과정	9
<그림 5> 국회 예산안 심의절차	9
<그림 6> 결산과정	11
<그림 7> 국회 결산심의 과정	13
<그림 8> 미국 연방정부 예산구조	17
<그림 9> 영국의 예산구조	23
<그림 10> 영국 1998년 재정법에 근거한 재정체계	24
<그림 11> 캐나다 의회예산처 조직	29
<그림 12> 의회예산제도 지수	87

제 1 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성¹⁾

- OECD 국가들은 세계적 환경변화에 대응하여 재정정책과 예산제도에 대한 개정이 이루어져 왔음. 재정은 국가의 정책을 집행하는 주요한 요인이며 국가의 재정은 법률로써 규정되어 있음. 특히 재정의 집행은 국민의 재산권 등 기본권에 미치는 영향력이 크기 때문에 대부분의 입헌민주주의 국가에서는 재정에 대하여 국민 대표기관인 의회로부터의 의결을 원칙으로 하고 있음
- 국회의 재정통제 기능 중 예산에 대한 국회의 심의·의결은 정부의 정책집행에 대한 통제가 가능하며, 정부통제의 실효성을 높일 수 있기 때문에 선진국일수록 정부에 대한 직접통제보다는 예산·결산을 통한 간접통제 방식을 취하고 있음
- 국회의 재정통제에 대한 헌법규정은 재정의회의결주의, 조세법률주의, 예산심의·확정권과 결산심사권 등에 대해 논의할 수 있으며, 국회예산정책처의 기능은 「국회예산정책처법」에서 살펴볼 수 있음
- 최근 우리나라에서도 국회의 재정통제기능에 대한 중요성 인식이 높아지고 있으며, 주요 국가들의 이에 주요 국가들의 국회를 통한 재정통제 체도를 살펴보는 것은 향후 우리나라 의회의 재정통제 기능에 대한 주요한 함의를 제공할 수 있음

2. 연구의 목적

- 본 연구의 궁극적인 목적은 OECD 예산제도에 대한 비교분석을 통해 향후 우리나라의 재정헌법 개정을 위한 의회예산제도의 함의를 제공하는 것에 있음
- 이를 위해서는 국내 의회예산제도에 대한 검토 뿐만 아니라 국외 국가들의 의회를 통

1) 1) 이하의 내용은 정만희(2014). 「국회의 국정통제기능에 대한 검토」, pp. 222-225,의 내용을 참고하였음.

한 재정통제에 대한 제도를 살펴봄으로서 우리나라 의회의 예산제도와 재정권한에 대한 함의를 제공할 수 있을 것임. 이에 본 연구의 세부 연구목적은 다음과 같음

- 첫째, 재정 및 의회 예산제도의 이론적 검토를 수행함으로써 재정에 대한 개념 및 기능, 정부의 재정과정, 의회의 예산제도 등을 살펴보고자 함
- 둘째, 주요국의 예산제도를 살펴보고 각 국가들의 재정통제를 위한 의회의 권한, 제도 등을 검토하고자 함
- 셋째, 재정헌법에 대해 살펴보고 의회에 부여되어 있는 재정권한 등을 살펴보고자 함
- 넷째, OECD 예산제도에 대한 분석 및 을 통해 한국 예산제도의 특성을 살펴보고자 함
- 다섯째, OECD 예산제도의 시기별, 국가유형별 비교를 통하여 예산제도의 특징을 확인하고자 함

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

- 재정 및 의회예산제도에 대한 이론적 검토를 실시하고자함
 - 의회가 예산을 통제하기 위해서는 재정의 개념과 재정의 기능 등 재정이 지닌 다양한 의미를 살펴봐야 함. 이에 재정의 개념 및 정부의 재정과정 그리고 그 과정에서 의회의 통제권한 등을 살펴보고자 함
 - 또한, 의회의 예산제도를 살펴봄으로써 제도적으로 구축되어 있는 의회의 예산권한, 재정통제권 등을 살펴보고자함
- 주요국들의 예산제도를 살펴보고자함
 - 국가별 의회를 통한 재정통제에 대한 제도가 구축되어 있지만 국가의 역사적·사회적·환경적 맥락에 따라 제도가 상이하게 구축되어 있음. 이는 우리나라의 적용가능성에도 주요한 영향을 미칠 수 있는데, 우리나라가 취하고 있는 국회의 예산통제에 대한 범위와 방식, 통제력 등을 제도적으로 구축하는데에 우리나라와 환경적으로 유사한 성격을 지닌 국가들의 제도의 도입이 적용가능성이 높기 때문임
 - 이에 여러 국가들의 예산제도를 살펴봄으로서 향후 우리나라에 적용가능한 예산제도를 확인할 수 있을 것으로 판단되며, 우리나라가 취하고 있는 의회의 예산

제도가 어떤 성격을 띄고 있는지도 확인할 수 있을 것임

○ 재정헌법 개정을 위한 논의를 실시하고자 함

- 우리나라의 재정헌법 개정에 대해 논의하기 위해서는 개정헌법에 대한 개념을 살펴보고, 의회에 부여되어 있는 재정권한을 살펴볼 필요가 있음. 또한, 우리나라의 재정관련 헌법조항을 살펴봄으로서 이후 수행하게 되는 OECD 국가들의 재정헌법에 대한 논의를 진행하고자 함

○ OECD 예산제도에 대한 분석을 실시하고자 함

- OECD 예산제도는 4-5년을 주기로 OECD에서 회원국과 비회원국을 대상으로 예산제도의 현황을 파악하기 위해 실시하는 조사임. 이에 국가단위의 비교가 가능하며 시기별 비교역시 가능함
- 예산제도에 대한 전반적 조사가 이루어지기 때문에 국가별 예산제도의 비교분석을 통해 우리나라 예산제도의 특성을 확인할 수 있음

○ OECD 예산제도의 시기별, 유형별 비교를 실시하고자 함

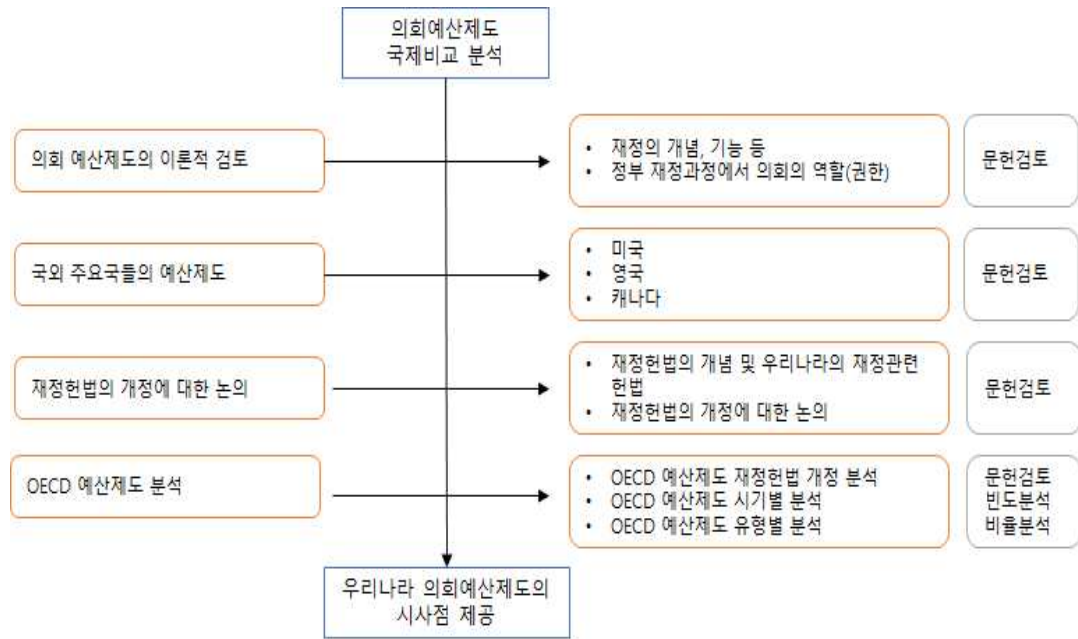
- 시기별 비교분석을 통해 국가들의 예산제도의 변화를 살펴볼 수 있음
- 예산제도 유형별 비교분석을 통해 유형에 따라 나타나는 예산제도의 특성을 확인할 수 있음

2. 연구방법

- 본 연구는 재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도의 국제비교분석에 관한 연구임. 이에 재정의 개념과 의회의 재정통제권한, 주요 국가들의 의회예산제도, 재정헌법을 살펴보고, OECD에서 실시된 국가별 예산제도에 대한 분석을 실시하고자 함. 이를 통해 향후 우리나라의 의회예산제도와 재정헌법 개정에 대한 시사점을 제시하고자 함. 이를 위해 예산제도에 대한 문헌검토를 실시하고자 하며, OECD에서 실시한 예산제도의 분석을 실시하고자함

○ 이를 위해 각 연구단계에서 수행될 수 있는 연구의 방법과 내용 및 흐름은 다음과 같음

<그림 1> 연구의 흐름



제 2 장 의회 예산제도의 이론적 검토

제1절 재정 및 의회 예산제도의 개관

1. 재정의 개념²⁾

□ 재정의 의미는 다음과 같음

- 재정이란 정부가 가계 및 기업으로부터 징수한 조세수입을 기반으로 공공재와 공공서비스 제공을 위한 지출활동을 수행하게 되는데 이러한 정부차원의 경제활동을 의미함. 간략하게 정부의 수입·지출활동을 의미하고 이러한 활동을 통틀어 재정활동이라 지칭함
- 구체적으로 정부의 재원 조성은 조세(국세·지방세), 부담금, 기여금의 징수, 보유자산(주식·부동산 등) 매각 및 국공채 발행 등이 있으며, 지출활동은 국방·외교·치안 등 국가 유지, 연구개발(R&D) 등 경제성장을 위한 기반조성, 교육·사회복지 등 공공부문의 역할 수행 등이 있음

□ 재정은 기능은 다음과 같음

- 국가의 재정기능은 자원배분, 소득분배, 경제 안정 및 성장으로 구분됨
 - 자원배분 기능은 효율성 측면에서 논의 가능하며 정부의 공공재 공급이나 부담금 부과 등을 통한 자원의 효율적 배분 수행 기능을 의미함
 - 소득분배 기능은 형평성 측면에서 논의 가능하며 누진적 소득세제나 저소득층 지원 등을 의미하며
 - 경제 안정 및 성장 기능은 경기조절 측면에서 논의 가능하며 경제정책수단을 활용한 물가안정 및 고용확대, 성장동력 확충 등이 있음

<표 5> 재정의 3대 기능

구분	제도
자원배분 (효율성)	- 공공재 공급 - 부담금 등

2) 국회예산정책처(2017)의 대한민국 재정 2017을 참고하여 작성

소득분배 (형평성)	- 누진적 소득세제 - 저소득층 지원
경제 안정 및 성장 (경기조절)	- 거시경제 조절/물가안정 - 성장동력 확충

출처: 국회예산정책처(2017)

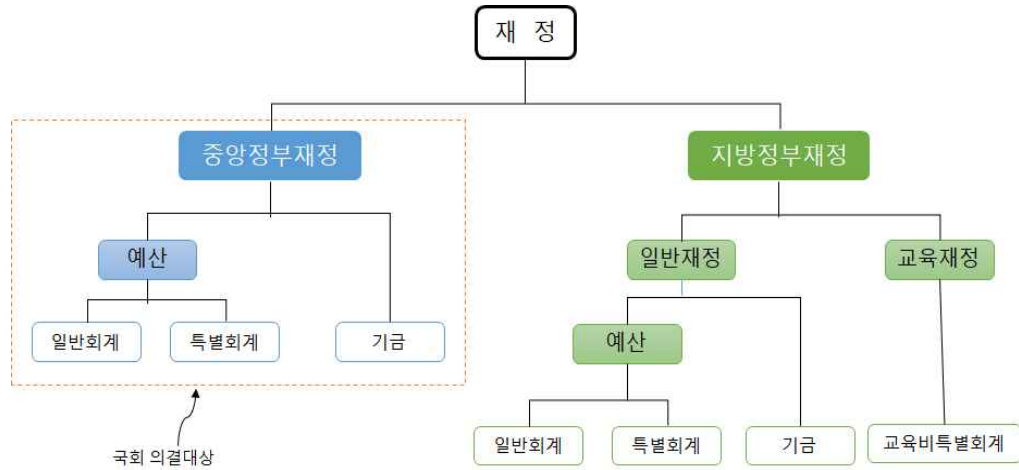
□ 재정의 분류는 다음과 같음

- 재정분류 방식은 재정운용 주체, 재정운용 수단, 재정활동 성격에 따른 세 가지 방식으로 구분됨
 - 첫째, 재정운용 주체에 따른 구분은 중앙정부와 지방정부로 구분될 수 있음. 중앙정부 재정은 중앙정부 단위에서 이루어지는 재정활동을 의미함. 지방정부 재정은 지방자치단체 단위에서 이루어지는 재정활동 및 교육자치제에 기초한 지방교육재정을 포괄함
 - 둘째, 재정운용 수단에 따른 구분은 예산(일반회계 및 특별회계)과 기금으로 구분될 수 있음. 다만 국회의 의결대상은 중앙정부 재정에 속하는 예산과 기금임. 예산은 실질적 의미³⁾와 형식적 의미⁴⁾로 구분할 수 있으며, 국회가 심의·의결하는 예산은 형식적 의미의 예산을 지칭함
 - 셋째, 재정활동 성격에 따른 구분은 수입과 지출활동으로 구분될 수 있음. 예산과 기금 등의 모든 재정운용수단은 수입과 지출로 구성됨

3) 국가의 재정수요와 이를 충당하는 재원을 추정하여 작성한 특정 회계연도의 세입·세출에 대한 예정적 계산서를 의미한다(국회예산정책처, 2017).

4) 「대한민국헌법」, 「국회법」, 「국가재정법」에 의거하여 정부가 일정한 형식에 따라 편성하고 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 한 회계연도의 국가재정 계획

<그림 2> 재정분류



출처: 국회예산정책처(2017) 수정

2. 정부의 재정과정⁵⁾

가. 재정과정의 개념

□ 재정과정에 대한 내용은 다음과 같음

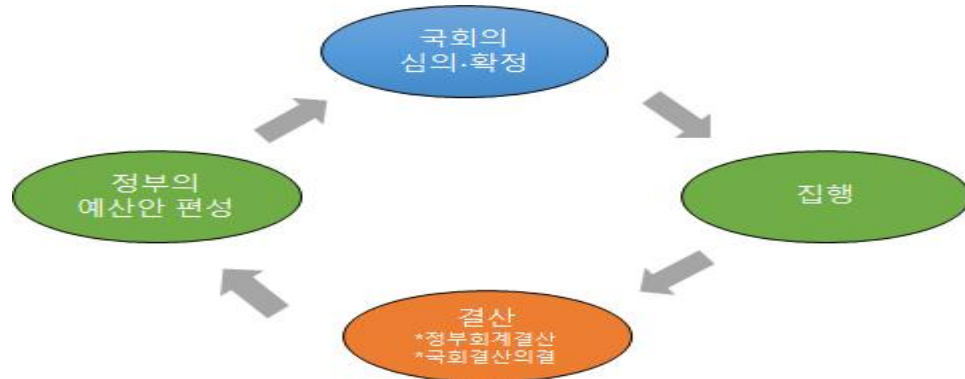
○ 재정과정은 예산과정과 결산과정으로 구분됨

- 예산과정은 정부의 예산안 편성, 국회의 예산안 심의·확정, 정부의 집행으로 이루어짐
- 결산과정은 정부의 결산보고서 작성, 감사원의 결산 검사확인, 국회의 결산심사로 이루어짐

○ 우리나라는 ‘회계연도 독립의 원칙’에 따라 1년(한 회계연도)만이 효력을 갖는 것이 원칙임. 하지만 재정과정의 경우 한 회계연도를 넘어 전후의 회계연도에 걸쳐 진행됨

5) 국회예산정책처(2017)의 대한민국 재정 2017을 참고하여 작성

<그림 3> 재정과정



출처: 국회예산정책처(2017)

나. 예산편성과정

□ 정부의 예산편성 과정은 다음과 같음

- 「대한민국헌법」 제54조에 따르면 정부는 예산안 편성권한이 있으며, 국회는 심의·확정권이 있음. 정부의 예산안 편성은 각 중앙관서의 장이 작성·제출한 예산요구서를 기초로 기획재정부장관이 총괄하여 수행함

헌법 제54조

- ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
- ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.
 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
 2. 법률상 지출의무의 이행
 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

- 정부의 예산안 편성과정은 「국가재정법」 제2장 제2절 “예산안의 편성”에서 규정하고 있음. 특히, 예산편성과정에서 국회의 보고에 관한 규정은 제30조에 규정되어 있음

국가재정법 제2장 제2절 예산안의 편성

제30조(예산안편성지침의 국회보고)

기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성 지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

- 예산편성 과정에서 국회의 역할보다는 중앙관서와 기획재정부를 중심으로 이루어짐.
중앙관서별로 제출된 예산안을 토대로 기획재정부에서 예산안이 편성되며 국무회의의 심의 이후 대통령의 승인을 받아 회계연도 개시 120일 전(9월 3일) 국회에 제출됨

<그림 4> 예산안 편성과정

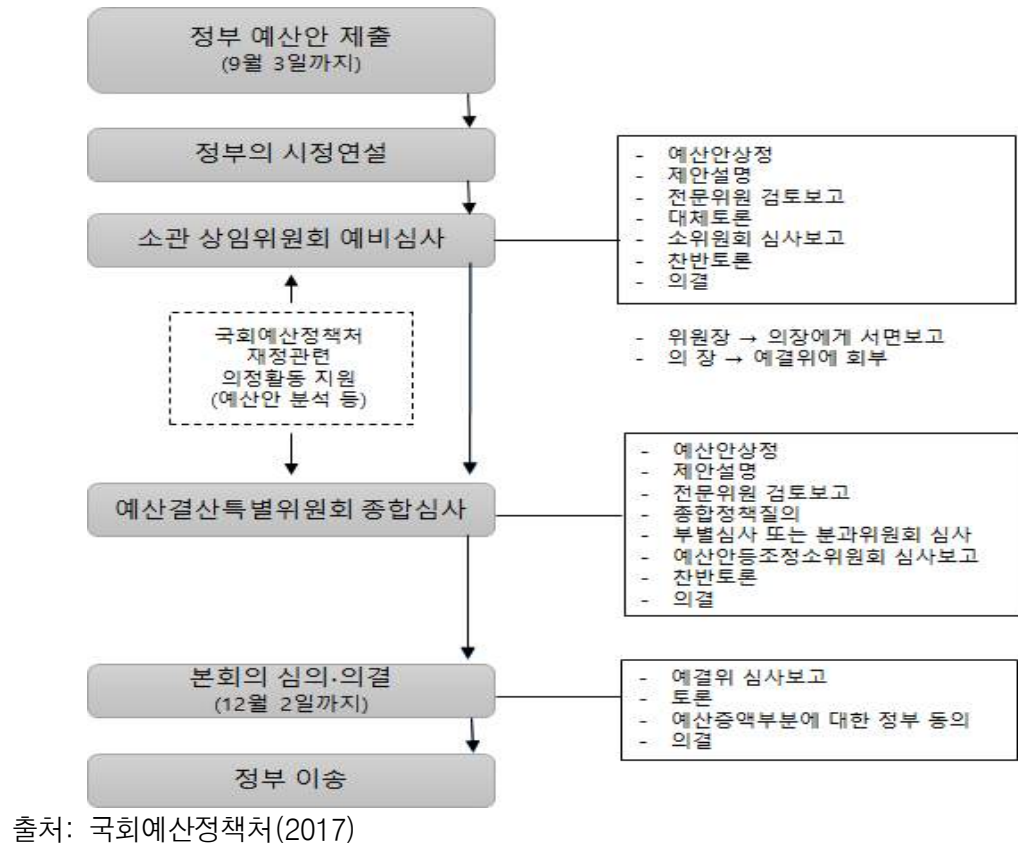


출처: 국회예산정책처(2017)

□ 국회의 예산안 심의 과정은 다음과 같음

- 국회 예산안 심의는 정부의 예산안 제출, 국회 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회 종합심사, 본회의 의결의 과정으로 이루어짐
 - 정부는 국회에 예산안·기금운용계획안 등을 제출 후, 본회의에서 시정연설을 하게 됨. 제출된 예산안은 상임위원회로 회부되며 상임위원회의 심사·의결을 거치게 됨
 - 예산결산특별위원회는 상임위원회의 예비심사가 특별위원회에 회부된 후 종합심사를 개시함
 - 예산결산특별위원회를 통과한 예산안의 수정안은 본회의를 통해 확정됨. 법률에 따라 예산안 등의 심사는 11월 30일까지 마치도록 규정하고 있음

<그림 5> 국회 예산안 심의절차



다. 예산결산 과정

□ 정부 결산과정에 대한 법률은 다음과 같음

○ 결산과정에 대한 법률은 「국가재정법」, 「국가회계법」, 「국고금관리법」 등으로 규정되어 있음

－ 국가재정법에서는 제3장 결산의 제56조 등에서 살펴볼 수 있음

국가재정법 제3장 결산

제56조(결산의 원칙)

정부는 결산이 「국가회계법」에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다.

－ 국가회계법에서는 제3장 결산의 제13조 등에서 살펴볼 수 있음

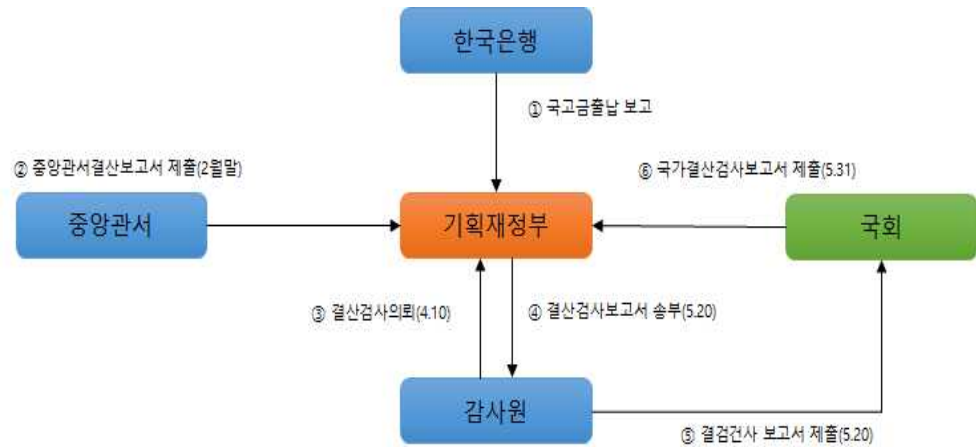
국가회계법 제3장 결산

제56조(결산의 수행)

- ① 중앙관서의 장은 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의2에 따라 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 작성하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의2(세입세출결산에 관한 부분은 제외한다)에 따라 기금에 관한 결산보고서(이하 “기금결산보고서”라 한다)를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금운용규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기금은 기금결산보고서에 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 한다.
- ③ 기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서(이하 “국가결산보고서”라 한다)를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.
- ④ 제2항 후단에 따른 회계감사의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 결산과정은 출납사무 완결, 각 중앙관서의 결산보고서 제출, 국가결산보고서 작성 및 심의, 결산검사, 국회제출 등의 과정을 거쳐 이루어짐
 - 출납사무의 완결이란 수입금의 수납행위와 지급행위 종료이후 국고금 출납장부를 마감하는 것을 의미함
 - 각 중앙관서 장은 소관에 속한 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 중앙관서결산보고서를 작성함. 이때 기금관리주체는 기금결산보고서를 작성하고 이를 소관 중앙관서 장에게 제출함. 중앙관서결산보고서는 2월말까지 제출되어야 하고, 기획재정부는 제출된 보고서를 종합하여 국가결산보고서를 작성함. 이후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인 후 4월 10일까지 감사원에 제출
 - 회계검사 실시 이후 결과에 대한 결산을 확인하게 되는데 이는 감사원에서 실시하며 수입과 지출, 재산 취득·보관·관리 및 처분 등을 포함하게 됨. 결산검사 보고서는 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부함
 - 마지막으로 정부는 5월 31일까지 국가결산보고서를 국회에 제출해야함

<그림 6> 결산과정



출처: 국회예산정책처(2017) 수정

□ 국회의 결산심의 과정은 다음과 같음

○ 결산에 대한 국회의 역할은 「국회법」에 규정되어 있음

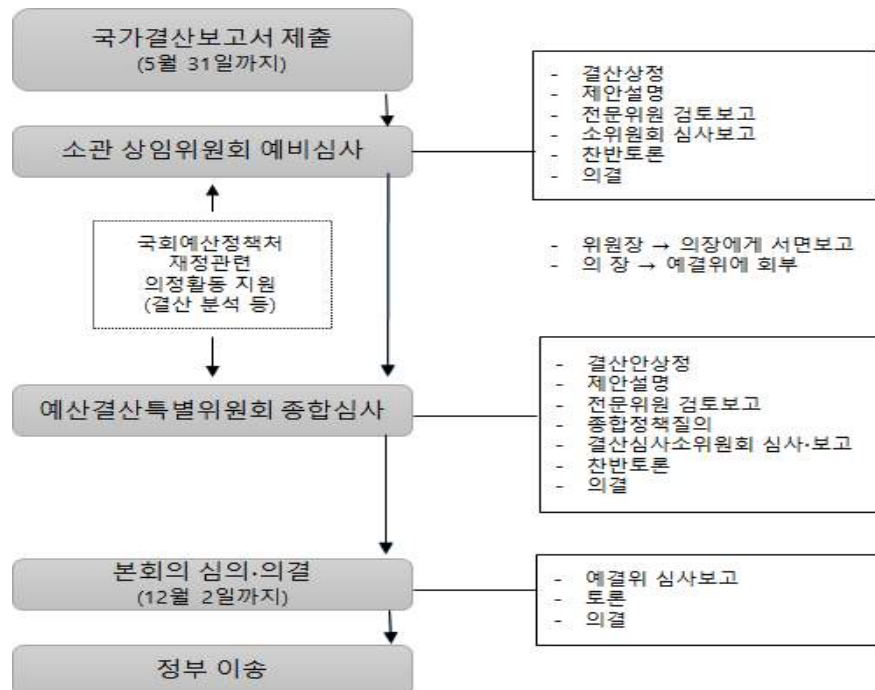
- 결산에 대한 국회법에 규정되어 있는 법률은 제21조(국회사무처), 제22조의2(국회예산정책처), 제37조(상임위원회와 그 소관), 제45조(예산결산특별위원회), 제63조(연석회의), 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의), 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사), 제84조의2(기금운용계획안의 회부 등), 제84조의3(예산안·기금운용계획안 및 결산에 대한 공청회), 제128조의2(결산의 심의기한) 등에서 다루고 있음
- 특히 제45조에는 예산결산특별위원회의 결산활동에 대한 내용을 포함하고 있으며, 구체적인 법률은 다음과 같음

국회법 제45조(예산결산특별위원회)

- ① 예산안·기금운용계획안 및 결산(세입세출결산 및 기금결산을 말한다. 이하 같다)을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
- ② 예산결산특별위원회의 위원수는 50인으로 한다. 이 경우 그 선임은 교섭단체소속의 원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 의장이 행한다.
- ③ 예산결산특별위원회의 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원총선거후 처음 선임된 위원의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기개시후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임 또는 개선된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- ④ 예산결산특별위원회의 위원장은 예산결산특별위원회의 위원중에서 임시의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.
- ⑤ 제44조제2항 및 제3항의 규정은 예산결산특별위원회에 적용되지 아니한다.
- ⑥ 제41조제3항 내지 제5항, 제48조제1항 후단 및 제2항의 규정은 예산결산특별위원회의 위원장의 선거 및 임기등과 위원의 선임에 관하여 이를 준용한다.

- 국회의 결산과정은 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 심의·의결 등의 과정을 거침. 국회의 결산심의과정은 예산안 심의과정과 상당부분 유사함

<그림 7> 국회 결산심의 과정



출처: 국회예산정책처(2017) 수정

3. 의회의 예산제도⁶⁾

- 의회는 예산의 효율적 집행에 대한 결산 및 감시의 기능을 수행함
 - 예산에 대한 의회의 기능은 일반적으로 예산안편성, 예산안심의, 예산집행, 결산 및 감사의 단계를 거침. 행정부가 예산안을 편성하면, 의회가 심의 및 확정을 함. 이후 행정부가 예산을 집행하게 될 경우 의회의 결산과정을 통해 예산과정에 개입하고 통제하기 됨

- 예산에 대한 의회의 통제권은 재정권한 행사 시점을 기준으로 사전적 그리고 사후적으로 구분하여 살펴볼 수 있음
 - 사전적 예산통제권이란 의회에서 예산안이 확정되기 이전까지 의회가 행정부에 행사할 수 있는 영향력을 의미함. 국가에 따라 사전적 예산통제권이 상이함. 의회의 사전적 예산통제권한의 크기는 다음과 같은 사항을 통해 확인할 수 있음
 - 첫째, 의회가 중기예산계획을 기속력 있게 승인 할 수 있나?
 - 둘째, 기속력 있는 중기예산계획 승인권한이 있다면, 승인 범위(총액, 지출항목, 분야별 재원배분)에 대한 권한은 어디까지인가?
 - 셋째, 의회는 행정부가 제출한 예산안을 어느 정도로 수정할 수 있는가? 증액, 삭감 등의 제한 없이 할 수 있는가 아니면 수정범위에 제약이 있는가?
 - 넷째, 의회는 전문적인 예산전문기구를 두고 있는가?

 - 사후적 예산통제권이란 예산집행과정, 결산, 감사 등의 평가 분야로 구분할 수 있음
 - 의회의 예산통제권은 예산집행과정에서의 이용 및 전용을 의회 승인사항으로 할 것인지 여부에 따라서 달라지게 됨
 - 예산집행에서 이러한 문제는 대통령중심제에서 더 중요한 의미를 지님. 이는 대통령제의 경우 의회와 행정부 간 경제·균형이 중요하기 때문인데 정부의 예산집행 신축성의 과도한 허용이 있을 경우 의회의 예산통제권이 약해지기 때문임

- 최근 예산과정에서의 특징은 다음과 같음
 - 다양한 환경의 변화로 인해 예산과정에서 의회의 역할을 증대되고 있으며 이에 따라

6) 김춘순(2013)의 “의회예산제도지수의 구축과 영향요인에 관한 연구-60개 국가의 유형별 비교분석-”을 참고하여 작성

영향력 역시 강화되고 있음. 이와 더불어 의회의 시스템과 역량 역시 높아지고 있기 때문에 예산과정에서 의회의 역할의 증가를 야기시키는 것으로 판단할 수 있음

- 첫째, 재정건전성 확보의 문제가 부각되면서 각 구가별로 중장기적인 예산정책 및 조세정책에 대한 관심이 증가함. 이때 의회는 유권자로 하여금 책임있는 역할을 하도록 요구받고 있음. 또한 세계화로 인한 국가별 재정건전성에 대한 지위가 중요하게 되고 있으며 국가경제에 미칠 영향력이 크기 때문에 의회 지도자들은 예산에 대한 관심이 증가하게 됨
- 둘째, 경제·인구학적 이유로 인해 통합적 정당체제 유지보다는 소규모 당파위주로 운용됨. 이에 각 국의 의회에서는 분파의 연합을 통한 관리가 시작되었으며, 이러한 정치 환경 하에서 행정부 주도의 예산정책보다는 의회 역할 및 역량의 제도적 강화를 통한 목표달성에 집중하게 됨
- 셋째, 중앙유럽 등 국가들의 민주화 과정을 거치면서 예산에 대한 의회역량을 강화시키고자 함. 정부의 개방성·투명성의 요구가 높아졌으며 이를 위하여 행정부의 견제를 위한 방안으로 의회의 역할이 중요해지고 있음
- 넷째, 예산과정에서 의회와 행정부간의 경쟁이 발생하며, 의회는 예산편성에서부터 감독에 이르는 단계에까지 행정부에 영향을 미치고 있음

□ 의회예산제도의 개혁은 다음과 같이 살펴볼 수 있음

○ 의회는 예산편성과정에서부터 의회의 역할을 강화시키고자 하였으며, 더불어 예산역량을 강화시킴. 이를 통해 예산집행 구조의 투명성·효율성을 높일 수 있는 방향으로의 구조변화를 유도함. 또한, 의회의 사후적 감독권한을 강화시키고자 하는 개혁을 실시함. 제도개혁에 대한 의회의 노력은 다음과 같이 살펴볼 수 있음

- 첫째, 예산에 대한 전반적인 틀 설치와 이를 승인함으로써 의회의 예산에 대한 역할이 강화됨
- 둘째, 조세지출에 대한 예산을 의회에 제출하면서부터 의회의 예산결정 범위가 확대되고 있음. 또한 의무지출에 대한 비중이 증가하기 시작하면서 예산과정에서 의회의 통제권한이 강화됨
- 셋째, 심사과정의 제도적 변화를 통한 의회의 재정권한이 강화됨. 구체적으로 ‘예산편성의회’, ‘예산영향의회’, ‘예산무능력의회’로 구분할 수 있음
 - 예산편성의회란 행정부가 수립한 예산안의 수정 및 거부 역량을 지닌 의회를 의미함. 의회가 예산안을 편성할 수 있는 능력을 지님
 - 예산영향의회란 행정부 예산안에 대한 수정 권한과 거부권한이 있지만 의회의 예산안 작성에 대한 능력은 부족

· 예산무능력의회란 의회가 예산에 영향을 주지 못하는 유형임

- 넷째, 복잡한 예산과정에 있어 의회의 전문성을 높이기 위하여 의회소속의 재정전문기관의 설립 또는 독립된 재정전문기관을 설치하는 것임. 이를 통해 의회에 재정과 관련된 전문적인 내용에 대한 보고가 이루어질 수 있도록 하는 것으로 볼 수 있음

□ 의회의 재정권한 강화는 재정위기를 겪은 국가들을 중심으로 나타난 것으로 의회예산제도의 주된 경향이라 할 수 있음

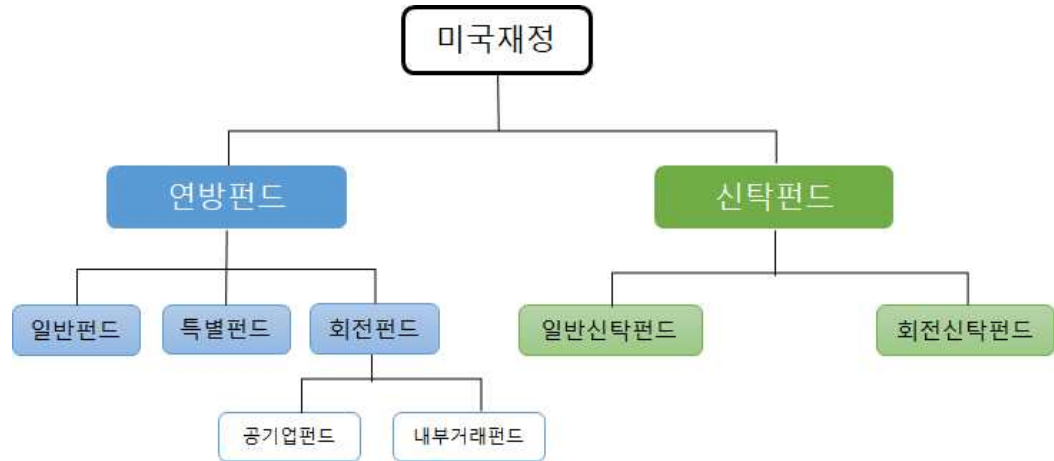
제2절 주요국의 예산제도

1. 미국

가. 미국의 예산제도

- 미국의 예산제도는 예산법률주의를 취하고 있음
 - 예산법률주의란 예산이 법률로서 성립하는 것을 의미함. 예산이 법률의 형식을 지지고 있으며 일반 법률과 마찬가지로 대통령에게 송부되어 공포됨. 경우에 따라서는 거부권 행사의 대상이 되기도 함
 - 세출은 의무지출과 재량지출로 나뉘지며 근거법률의 종류에 따름
 - 의무지출이란 의회에서 의결한 법률에 근거하며 지출이 직접적으로 결정되고 발생함. 수권법에 근거하여 제정되며 매년 자동적으로 지출이 결정됨
 - 재량지출이란 의무지출이 아닌 지출을 의미함. 세출법에 의해 매년 결정됨
- 미국 연방정부의 예산구조는 연방펀드와 신탁펀드로 구분됨
 - 연방펀드는 일반펀드, 특별펀드, 회전펀드로 구분할 수 있음
 - 일반펀드는 특정목적에 지정되지 않은 자금을 재원으로 일반목적에 사용됨. 우리나라의 일반회계와 유사
 - 특별펀드는 특정목적에 위해 사용됨. 우리나라의 특별회계와 유사
 - 회전펀드는 공기업펀드와 내부거래펀드로 구성됨. 공기업 펀드는 기업적 성격이 활동을 관리하기 위해 사용됨. 내부거래 펀드는 정부기관 내 또는 정부기관 간 기업적 성격의 활동을 관리하는데 사용됨
 - 신탁펀드는 일반신탁펀드와 회전신탁펀드로 구분됨
 - 신탁펀드는 특정목적에 수행하기 위한 수입과 지출이 정해져 있음. 회전신탁펀드는 기업적 성격의 활동을 관리하기 위한 것임

<그림 8> 미국 연방정부 예산구조



출처: 국회예산정책처(2012)

나. 예산에 대한 헌법규정

□ 미국 헌법에서 예산에 대한 규정은 다음과 같음

- 헌법 제1조제8항제1호는 의회에 조세에 대한 부과 및 징수권한을 부여하는 규정임
 - 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 미국의 채무를 지불하고 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 부과금 및 소비세를 부과 징수한다
- 예산법률주의에 대한 규정으로 제1조제9항제7호는 재원이 국고로부터 인출되기 전에 법률의 형태로 세출승인을 받아야 함을 규정
 - 국고금은 법률로 제정되는 세출예산에 의하지 아니하고는 인출될 수 없다. 공금의 수납과 지출에 관한 정식결산서는 수시로 공표되어야 한다.
- 하지만 미국 헌법은 의회의 재정권한에 대한 행사 또는 예산과정에 대한 사항 등을 담고 있지 않아 이를 보완하기 위한 개별 법률이 도입됨

□ 의회의 예산에 대한 권한을 다룬 법률

- 의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)은 예산에 대하여 대통령의 권한을 제한 및 의회의 예산절차를 강화하기 위해 제정됨
 - 상·하원의 예산위원회와 의회예산처(CBO) 설립
 - 의회의 예산결의안 작성 및 승인 절차 수립

- 예산안의 총지급액 및 실제 비용을 비교하는 절차 설립
 - 부처의 지출 연기 또는 거부의 경우 의회에 사실 통지해야함
 - 의회예산처는 상·하원 모든 위원회에서 발의되는 법안과 결의안에 대해 발효
 - 당해 연도 및 이후 4년간의 재정소요를 추계함
- 결손방지법(Antideficiency Act)은 공공지출에 대한 의회의 통제권한에 대한 규정임
- 관리예산처로부터 예산을 배분 및 지출감독하게하는 규정임
 - 할당된 지출금액 이상에 대한 지출은 불가하며, 정부 세출안 확정 및 분배되기 전에 서비스나 용품 등의 구매 역시 불가함
 - 한도를 초과하는 지출이 발생할 경우 해당 공무원에 대한 징계(정직 또는 벌금 등)가 부과되며 부처의 장은 위반에 대한 사항을 대통령·의회·정부 책임처장에게 보고해야 함
- 최고재무관법(Chief Financial Officers Act)은 의회가 재무관리체계를 개선 및 책임성을 강화하기 위한 규정임
- 관리예산처로부터 연방정부 재무관리체계의 강화 및 현대화에 대한 책임규정
 - 주요부처(24개 부처)에 최고재무관직(CFO) 신설을 통한 부처별 재무관리 총괄을 담당하도록 함
 - 관리예산처는 재무현황보고서 및 향후 5년간 재무관리계획서를 의회에 제출해야 함

다. 미국 의회예산처

- 미국 의회예산처 조직현황은 다음과 같음
- 의회예산처는 예산분석국을 비롯하여 총 8개의 분석부서가 있으며, 그 밖의 부속기관으로 구성되어 있음
- 「의회예산법」에 따라 의회에 경제 및 예산관련 정보를 제공하기 위한 목적으로 1974년 설립됨
- 의회예산처는 경제 및 예산과 관련된 사안에 대한 객관적이고 중립적 분석을 제공해야 함. 또한, 의회예산과정에서 필요로 하는 정보와 추계치를 제공할 의무 부여

<표 6> 미국 의회예산처의 업무

주요업무	내용	시기
예산 및 경제전망 분석	- 향후 10년에 대한 수입·지출 추계가 포함된 예산 및 경제전망 - 수입과 지출 추계(법·제도가 변하지 않는다는 가정) - 예산기준선이라 불리며 의원들에게 제안된 법률안의 효과를 측정가능하게 함	매년 1월 말
대통령 예산서 분석	- 대통령 예산서를 분석하며 CBO가 만든 예산기준선과 비교	매년 3월
비용추계	- 어떠한 법률이 향후 5년간 지출이나 수입에 영향을 미치는가에 대한 분석	필요시
예산대안	- 어떠한 예산대안이 지출 및 수입을 어떻게 변경시키는지 설명	홀수년도 2~3월
장기 예산전망	- 연방예산의 수입과 지출 시나리오가 고령화 등을 반영한 장기에서 어떠한 효과를 나타내는지 분석	매년 6월

출처: 국회예산정책처(2012)

라. 미국 의회의 역할⁷⁾

□ 미국의회의 예산편성 권한

- 미국 정부 예산에 대한 결정은 법률형식으로 처리됨. 하지만 법안 제출권은 의회만이 가능하기 때문에 결과적으로 예산 편성권은 의회의 고유권한이라 할 수 있음. 다만, 의회의 예산 결정권한에 대한 견제 장치로 대통령이 의회의 예산안 결정에 대해 거부할 권리를 보유함

□ 의회의 예산결정 과정은 다음과 같음

- 대통령 예산서 대(對)의회 제출(2월 첫째 월요일)
 - 대통령 예산서는 경제전반, 지출규모, 세입, 차입, 부채, 부처별 세부지출내역, 정책 및 입법 권고사항 등이 포함. 이를 의회에 제출함
- 예산결의안 제시(4월 15일 기한)
 - 1974년 의회예산법에 따라 제도가 도입되었으며 예산과정의 조정과 통합성을 높이고 재정정책방향, 예산규모 및 우선순위에 대한 가이드라인이 제시됨. 총 수입과 예산권한 및 지출목표, 재정적자·흑자규모, 국가채무 한도 등을 합의함

7) 워싱턴무역관(2016)의 “미국 연방의회 제도”를 참고하여 작성

- 예산결의안은 개별위원회가 세출법안과 기타 지출 및 세입법률을 마련하는 기초를 제공함
- 상하원 예산위원회는 각각 예산결의안 작성 및 본회의 보호 후, 양원 합동 예산결의안을 채택 함. 이때 대통령의 승인은 필요로 하지 않음. 합동예산결의안에서 지출한도는 의무지출⁸⁾과 재량지출을 포괄함. 하지만 이후 의회에서의 세출입법 과정은 재량지출에 국한됨

○ 세출법 제정(9월 30일 기한)

- 세출법안은 하원에서 발의되어 양원의 세출위원회(Appropriation Committee)에서 관할하고 있음. 세출위원회는 하부 소위원회에 예산 및 지출 배정권한을 위임
- 세출위원회가 마련한 세출법안은 하원의 승인 후 상원으로 전달되고, 상원도 하원과 유사한 승인절차를 거침
- 세출법안에 상하원의 이견이 있을 시, 양원협의회(Conference Committee)를 구성
- 양원협의회에서 조정된 법안은 하원, 상원 순으로 승인 후 대통령의 서명을 통해 최종 법률로서 발효(대통령 거부권 행사 가능)

<표 7> 미국 예산편성 과정

구분		주요활동
행정부	봄	각 연방부처는 OMB(Office of Budget Management: 예산관리처)에 예산기획 의견 전달
	7월	OMB는 예산편성 지침을 수립하여 각 연방부처에 통보
	9월	각 연방부처는 예산요청서 제출
	10~11월	OMB는 예산안 조정 작업
	11월 말	OMB는 예산안 확정 및 대통령에 보고 후 각 연방부처별 통보
	12월	각 연방부처로부터 의견 접수
	2월 첫째 월요일	대통령 예산서 의회제출
의회	1월	CBO(Congressional Budget Office: 의회예산처)는 상하원 예산위원회에서 경제 및 재정 전망 제출
	2월	CBO는 대통령예산안 재추계 후 의회에 보고
	예산안 접수 후 6주 이내	위원회별 소견 및 추계를 예산위원회에 제출
	4월 15일	상하원 합동예산결의안 채택(예산위원회 업무종료)
	5월 15일	하원의 세출법안 심의 개시(세출위원회로 이관)
	6월 10일	하원 세출위원회의 세출법안 심의 완료
	6월 15일	상하원 조정법안(Reconciliation) 통과(세입위원회 심의)
	6월 30일	하원의 세출입법 완료
	9월 30일	상하원 본회의에서 세출법안 최종 승인

8) 의무지출(Mandatory Spending)이란 복지, 채무이자 상환 등 고정 지출예산을 의미
재량지출(Discretionary Spending)이란 국방, 비국방 관련 부처의 자율 지출예산을 의미

주: 의회의 세출법안 관련 일정은 양당간 대립을 거쳐 통상 상기 일정보다 지연되는 것이 보통
주: 예산위원회는 예산결의안 수립 / 세출위원회는 세출법안 심의 / 세입위원회는 세출대비 세입 조정의
역할 수행

출처: 워싱턴무역관(2016)

- 미국의 예산관련 업무는 행정부와 입법부 모두에서 연중 지속적으로 수행됨. 행정부의 경우 차차년도의 예산안 준비작업을 진행하며, 입법부는 차년도의 예산안 심의 작업을 수행함
 - 시작부터 종료까지 통상 약 2년 6개월의 주기 소요

2. 영국⁹⁾

가. 영국의 예산제도

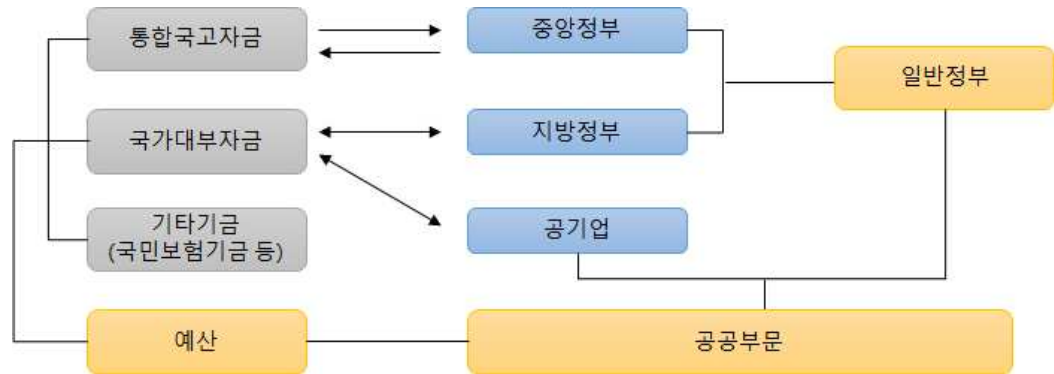
- 영국의 예산제도는 예산법률주의 취하고 있음
 - 세출과 세입예산은 매년 별도의 일정에 따라 제정함. 영국은 중기재정계획의 성격을 지닌 지출계획서를 수립하며, 하향식의 예산편성이 이루어짐
- 영국의 재정 및 예산제도는 공공부문을 중심으로 이루어짐
 - 재무성은 예산안을 편성함. 하원은 주요 예산안에 대한 논의를 통해 법안(세입예산법안, 세출예산법안)으로 채택되며, 상원은 형식적 심의를 거쳐 왕의 재가 후 법으로 제정함
 - 예산 권한은 내각에 집중되어 있으며, 의회의 예산심의 과정에서 행정부의 예산안이 수정되는 경우가 거의 없음. 내각은 행정부와 의회를 동시에 지배하는 구조임
- 영국의 예산구조는 다음과 같음
 - 예산은 일반회계로 볼 수 있는 통합국고자금, 국가대부자금, 국민보험기금 등으로 구성되며 중앙정부가 관리함
 - 통합국고자금은 대부분의 조세수입 및 경상지출이며, 특수목적(국민보험 등)을

9) 국회예산정책처(2012)의 주요국의 예산제도를 참고하여 작성함

위한 수입과 지출은 별도 기금으로 관리됨

- 통합국고자금은 중앙정부의 경상계정으로 중앙은행에 설치 및 관리됨
- 국가대부자금은 중앙정부 차입계좌를 의미하며 국채발행 수입·국채이자·공기업에 대한 대출 등을 관리함. 우리나라의 재정투융자와 유사함

<그림 9> 영국의 예산구조



출처: 국회예산정책처(2012) 재인용

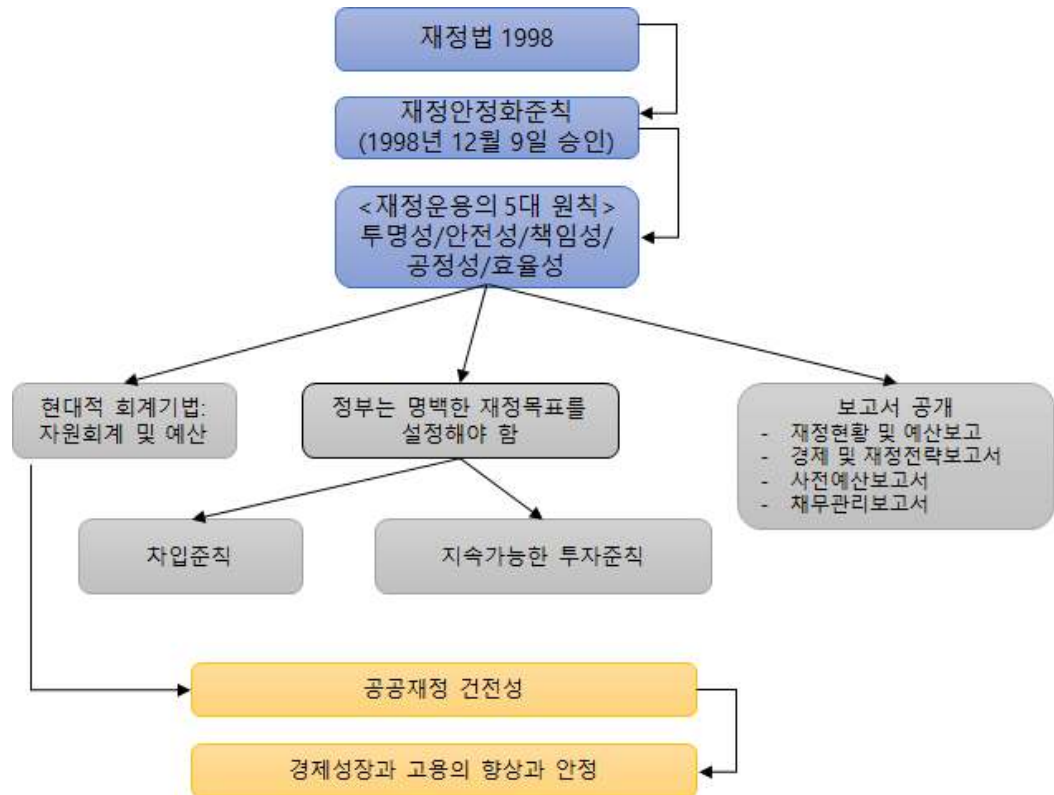
나. 예산에 대한 법률규정¹⁰⁾

□ 영국의 재정관련 법률은 다음과 같음

- 1998년 재정법은 세입내용 변화에 대한 규정에 대한 법률로 매년 제정되며 기타 조항으로 재정관련 내용을 포함하고 있음
 - 1998년 재정법은 재정안정화를 위한 내용을 포함하고 있음. 구체적으로 재정정책의 5대 원칙, 예산안에 포함하는 내용, 재정안정화에 대한 예산서류, 감시권한·정부의 차입·국가 저축과 관련된 회계보고서, 회계기준 개선에 대한 내용 등을 담고 있음
- 2000년 정부자원 및 회계법은 발생주의 예산과 회계 시스템의 근간이 되는 법률임. 현금주의 방식의 예산회계 제도를 규정한 법률을 대체하게됨
 - 정부 자금과 계정 지급에 대한 사항, 부처별 계정 준비 및 작성과 감사원장의 권한·책무, 정부 전체계정의 작성에 관한 규정을 포함하고 있음. 또한, 지출보충금과 같은 세출예산과 관련된 여러 조항들을 포함함

10) 영국은 예산에 대한 헌법에 존재하지 않으며 재정에 대한 법령들을 통해 살펴볼 수 있음

<그림 10> 영국 1998년 재정법에 근거한 재정체계



출처: 국회예산정책처(2012) 재인용

- 2010년 재정책임법은 입법을 통한 최초의 재정건전화 계획임. 정부의 재정건전화에 대한 신뢰성을 부여하였으며 의회에 중기재정계획의 설정과 모니터링에 대한 역할을 규정하는 내용을 포함. 하지만 2011년 3월에 제정된 「2011년 예산책임 및 감사법」에 의해 폐지됨
- 2011년 예산책임 및 감사법은 재무성의 예산책임현장 제정의 의무, 예산책임청 설치에 대한 법적 근거가 마련되는 법률이라 할 수 있음. 재정정책·국가채무관리 정책에 대한 재무성의 목표 및 재정권한을 통해 재정건전화 방법, 연간예산서류에 포함되어야 할 내용을 명시함
 - － 동 법안의 제정으로 인해 1975년 산업법의 정부의 정보공개에 대한 규정, 1998년 재정법의 재정안정화관련규정, 2010년 재정책임법이 폐지됨

<표 8> 재정관련 법률

법률	내용
1998년 재정법 (Finance Act 1998)	- 세입내용의 변화를 규정한 세입예산법으로 매년 제정됨 - 재정안정화를 위한 제반 사항 포함 - 연간 예산서류의 구성과 칙령서 의회 제출에 대한 규정 - 감사원장의 의무 및 추가 권한에 대해 규정
2010년 재정책임법 (Fiscal Responsibility Act 2010)	- 2010-11 회계연도에서 1025-16회계연도까지 공공무문의 GDP 대비 순차입 비중을 전년 대비 낮추는 것이 주요 내용 - 예산안의 경제 및 재정전략 보고서 또는 사전예산안을 통한 회계연도개시 전 의회에 제출
2011년 예산책임 및 감사법 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011)	- 예산책임헌장의 제정 의무, 예산책임청 설치에 대한 규정 - 재정건전화 방법 및 연간예산서류에 포함될 내용 명시 - 감사원장의 임명절차·보수·임기 결정 및 감사원의 독립법인 규정
1866, 1921년 국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Departments Act 1866, 1921)	- 1866년 통합국고자금 관리 등을 재무성에 위임 및 예산 편성·재정운영 권한 법적 부여 - 1921년 각 국고 계정에 대한 감사원의 평가규정 개정 - 2000년 국고 및 감사부처법의 외부 감사 기능 등에 대한 광범위 개정·갱신
1911년 의회법(Parliament Act 1911)	- 예산 등 법률에 대한 의회의 권한 - 상원의 예산거부권이 상실됨
1983년 국가감시법 (National Audit Act 1983)	- 국고 및 감사부처법에 명시된 감사원장의 역할과 지위 재확인 - 공공회계위원회와 감사원의 구성 등에 대한 규정 - 성과평가감사(Value for Money Audits) 토대구축

출처: 국회예산정책처(2012) 재구성

다. 영국 의회의 역할

□ 예산과 관련된 의회의 역할은 다음과 같음¹¹⁾

- 국회의 예산과 관련된 권한은 많지 않음. 실제적인 권한은 하원이 있고, 정부의 수입·지출에 대한 감시와 통제 역할을 수행함
 - 정부가 제출한 예산서류에 대한 승인, 지출계획서, 정부 세입안·지출계획, 초과

11) 영국은 행정부에 속한 “재무성”이 예산편성권의 상당부분이 부여되어 있음. 거시경제와 재정정책을 총괄하는 정부부처이며, 수석차관, 재정차관, 경제차관, 통상차관, 금융차관, 행정차관 등의 차관이 있음(국회예산정책처, 2012)

- 지출에 대한 의결, 잠정예산, 부처별 지출 성과평가 등을 검토함
- 특정 프로그램에 대한 예산요구 삭감 및 거부
- 의회는 한 회기 동안 2~3회기연도의 세출 예산 과정을 다루게 됨

□ 예산과정에서 의회는 예산의 심의과정에서 역할이 부여됨

- 재정법안(세입예산)과 자금법안(세출예산)을 대상으로 하원에서 심의·의결이 이루어짐. 이때 상원에서 형식적인 의사결정이 진행되기도 함
- 하원에서는 1독회 → 2독회 → 위원회단계 →보고단계 3독회 순으로 진행됨. 이후 상원에서 역시 동일한 의사결정을 거쳐 국왕의 재가를 받을 후 법률로 확정하게 됨

<표 9> 의회의 심의 대상

구분	대상
세입예산안	- 재정법안(Finance Bill)
세출예산안	- 자금법안(Money Bill)

출처: 국회예산정책처(2012) 재구성

- 세입예산과정에서 의회는 세율 등의 변동에 대해 재정법안을 심의함. 11월과 12월 중 발간되는 사전예산보고서를 시작으로 세입예산과정이 시작됨
- 예산안에는 다음 회계연도가 포함된 향후 5년간 세입에 대한 계획이 포함됨. 3월 예산일에 재무장관의 예산연설이 있을 후 하원에 예산안을 제출함
- 예산 연설 이후 4일 걸친 예산안 토론이 있으며 하원은 예산토론 종료에 맞춰 세입예산결의안을 채택함
- 상원은 실제 세입예산안에 대한 변경 또는 거부권이 없으며, 형식적인 절차 거친 후 국왕의 승인을 받음. 이 후 7월 재정법으로 제정함
- 감사원은 재무성의 재정 전망에 사용된 가정에 대한 검토 후 관련보고서를 발간함
- 세출예산과정에서 의회는 연간 지출할 부처별 자원과 현금을 승인함. 통합국고기금으로부터 지출권한 총액에 대한 승인을 의미함
- 세출예산안은 세입예산안 제출 이후 4~5월에 의회에 제출됨. 세출예산안의 상당부분이 중기계획인 지출계획서와 연계되어 있음

- 보조 세출예산안은 각 부처가 본 세출예산에서 승인된 금액 이상으로 추가 지출이 요구되거나 자원요구명세 간의 자금 전용이 필요할 경우 제출함
- 세출예산은 하월에 제출됨. 이후 특별위원회 의장들로 구성된 위원회에 의해 정해진 기간 동안 지정된 주요 사안을 중심으로 세출예산안 토론이 진행됨

□ 영국의 예·결산 회기주기는 다음과 같음

<표 10> 영국의 예·결산 회기 주기

일정	중기계획	세입	세출	결산	
4월		재정법안 2독회			
5월		재정법안 위원회 논의	다음회계연도의 본 예산안과 당해 연도의 여름예산안 제출	부처별 보고서 제출 ⁴⁾	자원회계 보고서 제출
6월					
7월	지출계획서제출(2~3년주기) ¹⁾	재정법안 3독회 재정법안 승인	세 번째 세출예산안 논의 두 번째 세출예산법 승인		
8월					
9월					
10월					
11월		사전예산서 제출 ²⁾	겨울 세출예산안·잠정예산안 제출	가을성과보고서 제출 ⁵⁾	
12월			첫 번째 세출예산안 논의 통합국고자금법 승인 ³⁾		
1월					
2월			봄 세출예산안과 초과지출 의회에 제출		
3월		예산연설·토론 재정법안 발표	두 번째 세출예산안 논의 첫 번째 세출예산법 승인		

1) 2010년 지출계획서는 10월 발표

2) 2011-12 회계연도부터 재무성의 가을성명서와 예산책임청의 경제 및 재정전망(EFO)가 사전예산서를 대체

3) 통합국고자금법은 겨울세출예산안과 잠정예산안을 승인

4) 봄 세출예산안과 초과지출안에 대해 승인

5) 현 정부에서 부처별 보고서와 가을성과보고서는 폐지

출처: 국회예산정책처(2012) 재인용

3. 캐나다

가. 캐나다의 예산제도

□ 캐나다의 예산제도는 예산법률주의를 취하고 있음

- 정부는 지출계획 및 연간 정책설명이 포함된 예산안을 하원에 제출하고, 의회는 이를 바탕으로 과세나 지출을 위한 수권법과 세출예산법을 만드는 구조임. 하지만 예산과정에서 법적 근거보다는 정부의 권한이 더 크다고 볼 수 있음
 - 정부가 독자적으로 예산을 제출하고, 의회의 예산 수정권한은 제한적임
 - 예산계획서는 정부의 세입과 세출 우선순위에 대한 서류로 재무부서가 작성함
 - 예산안은 각 부처 지출계획에 따라 상세서류로 재무위원회 사무국이 작성함

<표 11> 캐나다 예산 형태

구분	내용	작성주체
예산계획서 (The Budget)	- 정부의 세입·세출 우선순위에 대한 서류	재무부
예산안 (The Main Estimate)	- 각 부처 지출계획에 대한 상세서류	재무위원회 사무국

출처: 국회예산정책처(2012)

- 캐나다의 공공지출 개시권한은 국왕에게 국한되며, 공공지출 사용권한에 대한 수권(authorize)은 의회만이 할 수 있음
- 예산편성권한은 행정부에 귀속되지만, 예산확정권은 하원에 귀속됨
 - 재무부는 세입을 담당함
 - 재무위원회는 예산처를 통해 예산업무와 성과관리 업무를 담당함
 - 하원은 예산에 대한 수정권한은 갖고 있으나 감액수정 또는 거부권만 보유가혹 있음. 증액수정에 대한 권한은 없음
 - 상원은 예산의 수정권이나 부결권을 갖지 않음

나. 예산에 대한 헌법규정

□ 캐나다 헌법에서 예산에 대한 규정은 다음과 같음

- 헌법 제53조에는 하원에 규정되어 있는 예산 사용 및 과세법안 발의권에 대한 내용임
 - 국세 수입의 일부를 사용하거나 세금 또는 부과금을 부과하기 위한 법안은 연방하원에서 발의해야 한다

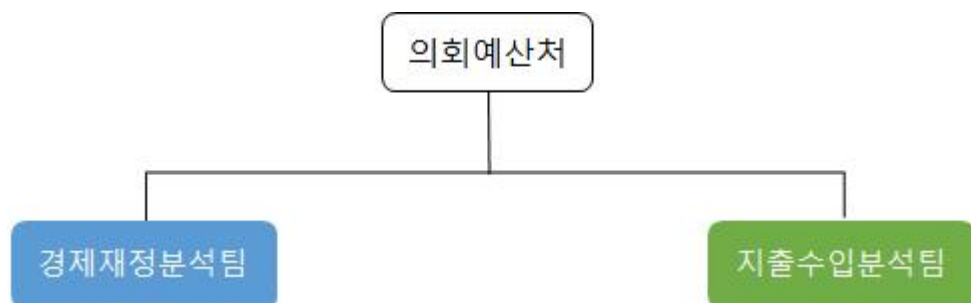
- 의회 세출 승인에 대한 규정은 헌법 제106조에 있음
 - 본 법에 따라 캐나다 연방통합예산기금에 부과되는 몇몇 대금에 관한 지출항목들은 공공 서비스 목적으로 사용할 수 있도록 캐나다 연방의회에서 세출을 승인해야 한다

□ 캐나다는 헌법 이외에 재정시행법에 예산에 대한 규정을 두고 있음

다. 캐나다 의회예산처

- 캐나다 의회예산처는 2006년 제정된 의회법(Pliament of Canada Act)에 근거하여 만들어진 것임
- 의회도서관 소속기관이며, 국가재정에 대한 독립적 분석을 의회에 제공하기 위한 기관임
 - 의회예산처는 경제재정분석팀과 지출수입분석팀으로 구분되며, 전체 14명의 직원으로 구성되어 있음. 또한, 행정관리 업무는 처장 직속으로 수행됨
 - 주요 업무는 정부예산안의 분석, 재정 및 경제상황에 대한 분석 등을 수행함

<그림 11> 캐나다 의회예산처 조직



출처: 국회예산정책처(2012) 재구성

라. 캐나다 의회의 역할

- 의회는 예산안 심의단계에서 참여함. 하지만 예산안 제출 이전에도 내각과의 협의 등을 통한 예산 심의에 관여하기도 함
- 6월 말 각 상임위는 부처가 제출한 우선순위 보고서를 검토. 6월말까지 보고서를 작성함. 하원의 재정위원회는 9월말 이후 전국 순회를 통해 다음연도 예산방향에 대한 논의(사전예산자문)을 20여 차례 실시함
- 의회는 예산심사를 위하여 3회기를 구분함
- 정부 예산안 제출 및 예산 연설 이후(2월말) 하원 본회의에서 예산 토론을 실시함. 하지만 예산연설이 실시된 날에 야당 의원에 의한 반대 의견이 제시되기도 함
 - 예산 연설 이후부터 최대 4일간 예산안에 대한 토론이 실시됨
 - 예산토론은 의결 또는 결론에 대한 의무가 없음. 토론을 희망하는 인원 수가 적을 경우 빨리 종료될 수 있음
- 토론이후 예산안은 각 상임위원회에 회부되며 상임위원회는 예산안에 대한 심사를 실시함. 다만, 각 상임위원회에서는 예산 총액에 대해서는 별도로 검토하지 않으며 담당 부분에 대한 심의만 이루어짐
 - 예산 심의를 위한 청문회가 개최되며 부처 장관·고위공무원·관련 단체 등의 소환이 가능함
- 예산안에 대한 심사종료 이후 심사보고서를 제출함. 다만 심사보고서는 권고안으로서의 기능을 하기 때문에 정부의 수용의무는 없음
 - 5월 31까지 보고가 완료되어야 하며, 정해진 기간까지 심의결과를 보고하지 않으면 심의가 완료된 것으로 간주됨
- 하원 본회의의 예산심의·승인이 이루어지며 6월 30일까지 완료해야 함
 - 제출된 추경예산이 있는 경우 동시에 승인이 이루어짐. 이때 세출법(Appropriation Act)¹²⁾에 근거하여 법안의 형식으로 성립하게 됨

- 의회는 정부가 제출한 예산안의 감액에 대한 권한을 가지고 있으나 이러한 경우는 거의 발생하지 않음

□ 캐나다의 예산편성 과정은 다음과 같이 이루어짐

<표 12> 캐나다 예산편성 과정

구분	주요활동
6월말	- 의회의 여름 휴회 직후 1차 내각회의 - 소관 상임위는 각 부처가 제출한 '계획 및 우선순위보고서' 검토. 6월까지 보고서 제출
9월말	- 2차 내각회의 - 재정위원회의 사전예산자문
10월 중순	- 재무부 장관은 재정위원회에 정부의 광범위한 예산정책 현안을 발표하고, 경제 및 재정 수정전만 보고서 발간
10월말/11월초	- 재무위원회 사무국(TBS)이 부처성과계획서 의회제출
11월말	- 재정위원회의 예산정책 청문회 종료
12월초	- 재정위원회는 Pre-Budget Consultation Report 작성 후 본회의 제출
12월 중순	- 하원에서 예산정책에 관한 토의(표결 없음)
1월말	- 내각에서 예산전략 검토
2월초	- 총리 및 재무장관 예산안 최종 결정
2월말	- 재무부 장관 "Budget" 의회 제출 - 재무위원회 사무국 "Main Estimates" 의회제출 - 각 상임위 "Main Estimates" 심의 개시
3월말	- 각 부처가 작성한 "계획 및 우선순위보고서" 의회 제출(재무 위원회) - 6월 말까지 잠정예산 승인
5월말	- 하원 각 상임위 'Estimates' 심사보고서 제출
6월	- 하원 'Estimates' 심의
6월말	- 의회 'Estimates' 승인 및 단년도 세출법 제정

출처: 국회예산정책처(2012)

4. 국가별 비교

□ 본 연구가 살펴본 주요 국가별 예산제도에 대한 비교는 다음과 같음

- 미국, 영국, 캐나다의 예산제도는 모두 예산법률주의를 따르고 있음. 하지만 국가별 예산제도에 대한 시스템이 상이하기 때문에 예산법률주의의 예산제도를 따른다 할지

12) 의회 승인 한도 내에서 지출할 수 있는 권한을 갖는 법률임

라도 예산에 대한 의회의 권한에서 차이가 존재함

- 예산에 대한 의회권한을 헌법적으로 규정한 국가는 미국과 캐나다이며, 영국은 헌법 규정이 존재하지 않음. 다만 별도의 법률로서 의회의 권한을 규정하고 있음
- 의회 내 예산관련기구의 존재는 영국을 제외한 미국과 캐나다의 경우 설립되어 있음. 두 경우 모두 의회예산처로 의회 소속이지만 캐나다의 경우 구체적으로 의회도서관소속으로 독립적 성격이 더욱 강하다 할 수 있음. 한편 영국의 경우 행정부 내 재무성의 형태로 예산관련 기관이 설립되어 있음
- 의회의 예산권한 역시 국가에 따라 상이하게 나타남. 미국의 경우 예산에 대한 의회의 권한이 매우 강한 것을 확인할 수 있었음. 하지만 영국과 캐나다는 의회의 예산권한이 미미하다고 보여짐

<표 13> 국가별 예산제도 비교

구분	미국	영국	캐나다
예산제도	예산법률주의	예산법률주의	예산법률주의
의회 권한에 대한 헌법 규정	존재	존재하지 않음	존재
의회내 예산관련 기구	의회예산처	없음	의회예산처
의회의 예산권한	강함	약함	약함

- 각 국가별 예산에 대한 의회의 권한은 상이하며, 이는 경제적·문화적 요인들의 영향으로 인한 것으로 판단할 수 있음
- 하지만 공통적으로 예산과정에서 의회의 역할은 심의에 집중되어 있는 것으로 보여짐

제3절 재정헌법 개정 논의

1. 재정헌법

가. 재정헌법의 의미¹³⁾

□ 재정헌법의 개념은 다음과 같음

- 재정헌법이란 헌법에 규정된 재정관련 조항전반을 지칭하는 것임. 재정헌법은 포괄범위에 따라 직접적 의미와 간접적 의미로 구분되기도 함
 - － 재정헌법의 직접적 의미는 예산, 조세, 국유재산, 국가채무 등 재정영역에서의 재정과정을 규정하는 헌법규범을 의미함
 - － 재정헌법의 간접적 의미는 국고작용만이 아닌 재정정책과 관련된 사회국가, 급부국가, 조세국가로서 거시적·근본적인 국가운영의 체계 및 정치적 의사 형성의 조직과 절차에 관한 내용을 포괄하기도 함
- 국회에 재정에 관한 권한을 명문화하고 보장하는 것을 재정헌법이라 할 수 있으며, 국가의 재정은 국민에게 미치는 영향력이 높고 중요하기 때문에 국가의 재정활동에 대한 국회의 의결을 가하고 있음. 이를 재정국회의결주의 또는 재정국회주의라 함
 - － 재정국회주의는 다시 재정법률주의와 재정국회의결주의로 구분될 수 있음
 - 재정법률주의란 국가의 재정활동을 국회 법률의 규정하도록 함과 동시에 헌법이 재정과 관련된 중요한 내용을 직접 정하도록 하는 것을 의미함
 - 재정국회의결주의란 국가의 주요 재정에 관한 결정은 의회(국민의 대표)가 결정해야 하는 것을 의미함
 - － 재정국회주의는 국민주권 및 대의제민주주의에 따라 재정민주주의가 실현되는 것을 의미하는데, 국회를 통한 재정통제권한의 강화가 요청됨. 이를 위해 국회는 예산심의, 결산감사권, 국정감사, 조사 등에서 정부의 개별적 활동을 중태함
- 국회를 통한 재정 통제는 헌법상의 권한질서의 범위를 넘어설 수 없다는 한계점을 내포함. 즉, 국가의 재정수요 예측 및 정보에 대한 독점은 국회가 지니고 있지만 정치적이해관계를 견제할 수 있는 권한은 행정부에 있음

13) 최유(2011)의 “재정헌법의 현안과 전망”을 참고하여 작성

□ 재정헌법의 주요내용은 다음과 같음¹⁴⁾

- 재정헌법은 헌법적 가치가 헌법조항으로 제대로 반영되었는지가 중요함. 재정헌법의 가치는 재정민주주의 구현에 대한 것으로 판단할 수 있음. 이를 위해서는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립감사 등의 요소가 포함되며 이것이 재정헌법의 기본 요소로 여겨짐
- 조세법률주의란 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등의 과제요건 및 조세부과·징수의 절차를 법률로써 규정해야 함을 의미. 조세의 종목과 세율은 의회에서 법률로 확정함
- 지출법률주의란 조세법률주의에 따라 조성된 국고자금의 지출을 법률로서 승인하는 것을 의미. 지출의 항목별 내용과 금액을 법률로 확정함
- 통합예산이란 국가의 총예산 및 지방자치단체 총예산의 총액을 의미. 재정의 모든 예정적 지출 및 수입을 체계적으로 정리하여 공개
- 독립감사란 재정집행의 결과를 행정부에서 독립된 기관이 감사하여야 하며, 이를 의회에 보고하여 의회 통제 하에 예산으로 환류하는 것을 의미
- 재정규율이란 재정의 지속가능성·투명성·신뢰성을 제고시키는 제도적 방안을 의미

<표 14> 재정관련 법률

구분	내용
조세법률주의	- 조세의 종목과 세율은 의회에서 법률로 확정
지출법률주의	- 지출의 항목별 내용과 금액은 법률로 확정
통합예산	- 재정의 모든 예정적 지출과 수입은 체계적으로 정리하여 투명하게 공개
독립감사	- 재정집행의 결과를 행정부에서 독립된 기관이 감사하여 의회에 보고하고 의회의 통제 하에 예산으로 환류
재정규율	- 재정의 지속가능성, 투명성, 신뢰성을 제고시키는 제도적 방안

출처: 김동현(2014) 재인용

□ 재정헌법의 주요 쟁점에 대한 간략한 내용은 다음과 같음¹⁵⁾

14) 김동현(2014)의 “재정헌법의 제정과 국가별 현황에 대한 비교 연구”를 참고하여 작성

15) 최유(2011)의 “재정헌법의 현안과 전망” 을 참고하여 작성

- 현재 제정된 재정관련 헌법규정은 1945년 제헌헌법이 제정될 때 이후로 큰 변화가 있지 않음. 당시 사회·경제·환경은 현재와 매우 상이하지만 재정에 관한 헌법적 원칙과 주요 조항들은 이러한 상황변화가 반영되지 않은 상태임. 재정헌법과 재정관련 법률의 내용이 상당부분 유사한 형태임. 법률 체계로 살펴볼 때 헌법에 규정 중 일부가 법률로 하향이동이 필요함

나. 우리나라의 재정 관련 헌법 조항

□ 예산 및 조세와 관련되어 헌법의 규정은 다음과 같음¹⁶⁾

- 헌법에 규정되어 있는 예산과정 및 재정운용과 관련된 내용은 형식적·절차적 규정만을 두고 있음. 재정운영과 관련한 내용적·실질적 지침은 마련되어 있지 않음
 - 예산 심의 확정 및 결산에 관한 권한
 - 절차규정(헌법 제54조~57조, 제89조, 제97조)
 - 국채모집(헌법 제58조)
 - 조세법정주의(제59조)
 - 재정부담과 연계되는 조약에 대한 국회동의권(제60조)

<표 15> 헌법에서 예산 및 조세 관련 조항

구분	내용	법조문
예산안의 심의·확정	- 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다 - 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.	제54조 제1항, 제2항
준예산	- 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설 유지·운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속	제54조 제3항
계속비	- 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.	제55조 제1항
예비비	- 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다.	제55조

16) 최광(2009)의 “헌법 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향”을 참고하여 작성

	- 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.	제2항
추가경정예산안	- 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정 예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.	제56조
예산 증액 및 새 비목 설치	- 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다	제57조
국채 모집 등의 의결권	- 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.	제57조
조세법률주의	- 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.	제59조
조약 체결 비준 동의권	- 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조약에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.	제60조 제1항
국정감사 · 조사권	- 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.	제61조 제1항
감사원 설치와 역할	- 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다. - 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다. - 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.	제97조, 제98조 제2항, 제99조

출처: 최광(2009)

2. 재정헌법 개헌 논의

가. 재정조항의 헌법개정의 필요성

- 현대 행정이 복잡해지고, 사회국가의 요청으로 국가의 활동영역에 넓어지는 등 그 기능이 다양해짐에 따라 정부의 재정이 국민경제에 점하는 역할과 비중이 갈수록 증대되고 있음
- 그러나 현행 헌법은 지금까지 9차에 걸쳐 개정이 이루어진 반면, 재정관련 조항은 1948년 제헌 헌법 이후 1962년 개정을 제외하고는 큰 변화 없이 그 내용을 유지해 오고 있음
- 재정헌법은 국가의 예산, 재산, 채무관련 경제영역 및 조세관련 기본질서영역에서의

재정과정과 재정질서를 규율하는 헌법 규범의 총체임

- 2009년 국회의장 직속의 헌법연구 자문위원회의 연구와 2014년의 국회 헌법개정자문위원회, 그리고 문재인 대통령의 헌법개정 공약 등을 통해 재정관련 조항에 대한 헌법 개정 논의가 본격적으로 이루어지기 시작함
 - 헌법상 재정에 관한 장이 따로 마련되어 있지 않고, 예산법률주의가 인정되지 않는 현실에서 정부의 재정활동에 대한 통제가 적절히 행해지고 있는지에 대한 비판의 목소리가 지속적으로 제기되고 있음
 - 이는 국회와 행정부 간 재정에 관한 권한의 적절한 배분문제이기도 함(장용근, 2015: 236)

나. 재정헌법 개정의 주요 논의

1) 예산법률주의

- 현행 헌법은 예산과 법률을 구별되는 별도의 형식으로 규정하는 예산 비법률주의를 채택하고 있음
 - 우리나라 헌법 제40조는 ‘입법권은 국회에 속한다’고 하여 국회의 입법권을 명확하게 규정하고 있으며, 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있음
 - 우리나라 헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도의 조항으로 되어 있으며, 예산지출에 대해서는 법률로 규정한다는 내용은 없음
 - － 반면 미국의 경우는 헌법 제I조 제9절에서 ‘법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재무부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다’고 규정되어 있는 것과는 대비됨
 - 우리나라의 예산 비법률주의는 1948년의 제헌헌법 이후 현행 헌법까지 지속적으로 유지되어 원 원칙으로 간주되고 있음
 - － 조세법률주의를 규정한 현행 헌법 제28조는 제헌헌법 제90조에서, 국회 입법권을 규정한 현행 헌법 제28조는 제헌헌법 제31조에서, 국회 예산심의권을 규정한 현행 헌법 제54조 제1항은 제헌헌법 제41조에서, 행정부의 예산편성권을 규

정한 헌법 제54조 제2항은 제헌헌법 제91조에서 각각 규정되어 있음(최광, 2009: 194)

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제58조 국채를 모집하거나 예산외의 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

□ 예산과 법률의 차이는 다음과 같은 아홉 가지 측면에서 비교할 수 있음(최광, 2009: 194-195; 옥동석, 2004)

- 이들 중 여섯 가지 즉, 예산안의 제출권자, 제출기한, 심의기한, 심의범위, 효력발생요건, 시간적 효력 등은 우리나라 헌법에 명시적으로 규정되어 있음
 - 그런데 이들 사항들은 예산법률주의를 택하는 국가에서도 우리나라와 거의 유사하게 규정 또는 관례로 정착되어 있기 때문에 예산비법률주의에서 비롯되는 특징이라 할 수 없음
- 우리나라 예산을 법률로서 성립시키지 않기 때문에 나타나는 실질적인 효과는 대통령 거부권, 대인적 효력, 상호관계 등의 세 가지 측면에서 나타남
 - 예산법률주의가 채택된다면 예산에 대해 대통령의 거부권이 행사될 수 있음
 - 예산에 대해 법률과 동일한 구속력이 인정된다면, 예산은 훨씬 더 강력하게 국가기관을 구속하여 대 국민적 효력 또한 보다 강하게 됨
 - 또한 예산도 법률의 형식을 취하기 때문에 예산의 내용을 통해 기존 법률의 예외인정 또는 유예적용이 가능하게 됨

<표 12> 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

자료: 옥동석(2004); 최광, 2009: 195 재인용.

□ 예산비법률주의 채택의 주요 문제점

- 예산과 법률의 불일치로 인한 문제점으로서, 예산과 법률은 각각 별개의 법규범 형식이기도 하거니와 상호 간에 그 변경을 가할 수 없음(상호변경금지관계). 그런데 예산이 소요되는 법률이 있더라도 예산에 그 비용이 계상되어 있지 않으면 법률시행을 할 수 없고 예산이 마련되어 있더라도 이의 지출을 명하는 법률이 없으면 지출할 수 없음(상호구속관계). 이 때문에 예산과 법률이 일치하지 않을 경우 문제가 발생함(장용근, 2015: 244)
- 예산의 법적 성격이 명확하지 않아 행정부가 국회가 심의·확정한 예산을 위반하여 집행하더라도 위법사항에는 이르지 않아 효과적인 책임성 확보가 어려움
- 현재 예산서는 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 형태를 취하고 있어 해당 사업의 집행방식 등에 대한 통제방법이 없음
 - 국회는 “부대의견”의 형태로 예산의 집행방식 등을 규율하고 있으나 법적 강제력이 없어 불이행시 책임소재 불분명

2) 재정준칙

□ 재정준칙의 의의와 필요성(장용근, 2015: 238-239)

- 재정준칙(fiscal rules)은 재정의 수입, 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 관한 구체적이고 법적 구속력이 있는 재정운용 목표로서 재정규율을 담보할 수 있는 재정수단임
 - － IMF는 재정준칙을 예산 총계에 미치는 간명한 수치상의 한계를 통하여 재정정책에 부가하는 상시적 제한이라 함
- 재정준칙의 필요성은 다음과 같음
 - － 첫째, 재정준칙은 거시경제안정성에 유리한데, 재량적 정책보다 재정규율이 경기 대응적 정책을 유지할 수 있음
 - － 둘째, 재정건전성은 재정정책의 경제안정화 기능의 강화에 필수적임
 - － 셋째, 재정적자를 감축하는 재정준칙은 통화 환율 정책에서 부담을 줄여줌
 - － 넷째, 재정준칙이 부재하면 지방정부 채무가 중앙정부에게 부채탕감이나 재정보조 등 지원에 대한 압력을 증가시키게 됨
 - － 다섯째, 재량정책보다 재정규율이 정부정책의 시간에 대한 일관성을 보장함
- 이러한 이유로 인하여 EU 국가와 아시아국가들이 2008년 금융 및 재정위기 과정에서 재정건전성을 회복하고 재정여력을 확보하기 위해 기존의 재정준칙을 재정비하거나 또는 규범력을 강화하는 추세로 변화하고 있음

□ 재정준칙의 종류와 장·단점(김진영, 2015: 194-196)

- 재정준칙은 일반적으로 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무의 형태로 구분되어짐
- 수입준칙은 초과세수가 발생한 경우 이에 대한 배분방식을 규정하는 방안임
 - － 초과수입의 일부를 국가채무상환에 사용함으로써 재정건전화에 기여하지만 수입준칙 단독으로는 재정의 지속가능성 측면에서 직접적 연관성이 부족하다는 단점이 있음
 - － 또한 세입부족으로 재정지출을 하지 못하는 재정절벽이 발생하였을 경우 이에 대한 방안을 제시하지 못함

- 지출준칙은 총지출한도, 분야별 명목·실질지출한도, 명목·실질지출증가율을 설정하는 방식임
 - 이러한 지출준칙은 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여하는 장점이 있지만
 - 재정의 경기대응 능력을 약화시키고, 단독으로는 재정의 지속가능성과 직접적인 연관이 부족하다는 단점이 있음
 - 그러나 지출준칙은 다른 준칙에 비하여 상대적으로 간단하고, 감독이 용이하기 때문에 정부재정의 통제가능성이 높음

- 재정수지준칙은 매 회계연도마다 또는 일정 기간 동안 재정수지를 균형으로 유지하거나 일정 수준으로 유지하도록 하는 방식임
 - 재정수지준칙의 장점은 재정건전성 제고에 효과적이라는 것임. 정부당국의 재정 정책기조 변화를 최소화하고 선거기간 중 이루어지는 정치적인 지출의 증가 경향을 최소화하도록 통제함으로써 재정수지의 균형을 맞추고 일정수준으로 유지 가능하게 함
 - 재정수지의 균형 또는 일정수준 유지는 곧바로 국가채무의 안전성과 직결되므로 재정수지준칙은 재정건전성 제고에는 긍정적인 영향을 미치며, 간단하고 이해하기 쉽고 모니터링이 용이한 장점도 있음
 - 하지만 재정의 경기대응능력을 약화시키는 문제점이 있음. 경기침체 기간에는 재정이 자동안정화 기능과 재량적 재정지출의 확대로 일반적으로 경기 역행적 방향으로 작용하여야 하지만 재정수지준칙으로 인하여 재정의 경기대응능력이 통제받을 수 있음.
 - 또한 재정수지준칙은 수지목표를 달성하기 위하여 회계상의 조작이 이루어질 수 있는 가능성도 있음

- 채무준칙은 GDP 대비 국가채무 비율을 구체적으로 일정한 수준에서 유지 및 관리하거나 일정한도 이하로 단계적으로 감소시키도록 제약을 가하는 방안임
 - 독일은 헌법에서 신규 채무규모가 GDP의 0.35%를 넘지 않도록 하고 있고, 유럽연합 전체적으로는 “안정과 성장에 관한 협약”에 따라 국가 채무가 GDP의 60% 이하가 되도록 하고 있음. 또한 구체적 수치를 제시하고 있지는 않지만 영국의 재정책임법은 GDP 대비 공공부문 순채무비율이 직전 회계연도보다 낮게 유지되도록 하고 있음
 - 채무준칙도 수지준칙과 마찬가지로 재정건전성에 효과적이고 단순·명확하여 통제 가능성이 높은 장점이 있음

- 그러나 국제 경기변동과 환율 등 외부 요인에 따른 경기에 영향을 받아 순응적 효과가 발생하며, 적절한 규모의 부채수준에 대한 사회적 합의를 이루기 어려운 단점이 있음

□ 국제통화기금에 의하면, 재정준칙을 도입한 국가는 1990년 5개국에서 2013년 76개국으로 크게 증가함

- 최근 재정준칙을 도입한 국가들은 여러 유형의 재정준칙을 조합하여 운용(평균 1.7개)하고 있음
- 그 중 51개국은 재정수지 규모와 국가채무 비율 및 채무한도를 법적으로 동시에 강제하는 재정수지준칙과 채무준칙을 복수로 운용하고 있음

□ 현행 헌법상 재정준칙은 별도의 규정은 없음

- 우리나라는 헌법 제58조에서 ‘국채 모집 또는 예산 외에 국가부담이 될 계약 체결 시 미리 국회의 의결을 얻어야 한다’고 규정하고 있으나,

제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

- 재정준칙에 대해서는 헌법 및 법률에 별도의 규정은 없음

- 다만, 현행 「국가재정법」 제90조 세계잉여금 등의 처리에 대한 규정을 수입준칙의 일종으로 보는 입장도 있음.¹⁷⁾
- 정부에서는 「국가재정운용계획」에서 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지한다는 원칙 등을 통해 수입 및 지출 관리를 시도하였으나, 성공적이었다고 평가하기 어려움.

17) 제90조(세계잉여금 등의 처리) ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.

② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 "세계잉여금"이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금<하 략>

- 제20대국회에 채무준칙 및 수지준칙 등을 규정하는 「재정건전화법안」 2건 계류 중임¹⁸⁾

○ 우리나라는 ‘2010-2014년 국가재정운용계획재정준칙’을 통해 균형재정이 달성될 때까지 한시적으로 지출증가율이 수입증가율보다 2-3%p 낮게 운용하는 법적 구속력 없는 사실상의 재정준칙을 운용하고 있음

- 이는 상대적으로 기속력이 없는 재정준칙으로 법적 구속력도 미약함
- 지속적인 법적 근거와 규범력 및 이행보장이 미약한 재정준칙은 선거나 경기불황 등의 경우에 정당과 정치인이 선거에서 대중 인기에 영합하는 경향이 높게 나타날 수 있는 우려가 있음

□ 주요국의 비교법적 검토(장용근, 2015: 239)

- 재정지표의 목표에 따른 재정준칙의 유형은 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙으로 구분될 수 있음
- 오스트리아

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
재정수지준칙 (1999)	법률	일반정부	있음	없음	없음	없음

- 영국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
재정수지준칙 (1997, 2009, 2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음
채무준칙 (1997, 2009, 2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음

18) 「재정건전화법안(의안번호 2002974, 정부제출)」에서의 채무준칙은 국가채무를 GDP 대비 45% 이내로 관리하고 5년마다 이 수치를 재검토, 수지준칙으로 관리재정수지 적자를 GDP 대비 3% 이내로 상한하도록 규정, Pay-go 제도 강화를 위하여 정부 또는 국회에서 재정부담 수반 법률안을 제출할 경우 비용추계서 및 재원조달방안을 의무적으로 첨부하도록 규정

「재정건전화법안(의안번호 2004378, 송영길의원 대표발의)」에서의 채무준칙은 예산안 편성시 신규 국가채무를 전년도 GDP 대비 0.35% 이하로 유지하고, 이를 초과하는 경우 초과 국가채무 감축계획을 국가재정운용계획에 포함하도록 규정, 수지준칙으로 예산안 편성시 관리재정수지의 균형을 이루도록 노력하여야 한다고 규정

○ 독일

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
재정수지준칙 (1969,2011)	헌법	일반정부	있음	없음	없음	있음
지출준칙 (1982)	정치적 공약	일반정부, 지방정부	없음	없음	없음	없음

○ 프랑스

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
세입준칙 (2011)	법률	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
세입준칙 (2006)	헌법	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
지출준칙 (1998)	법률 (2011)	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음

○ 스웨덴

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
재정수지준칙 (2000)	법률 (2010)	일반정부	없음	없음	있음 (2007)	없음
지출준칙 (1997)	법률 (2010)	중앙정부	없음	없음	있음 (2007)	없음

○ 미국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외조항
지출준칙 (1990,2011)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음
재정수지준칙 (1986)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음

□ 재정준칙 도입의 성과

- 재정준칙의 도입과 재정건전성 효과에 관하여 bohn & Inman(1996), Alesina &

Bayoumi(1996) 등은 재정준칙을 통해 목표를 명시하게 되면 재정적자의 발생가능성을 낮춘다고 보았으며, Perotti & Kongtopoulos(2002) 등은 정치적 제약 및 예산과정 등 재정정책 관련 제도적 요소들이 재정수지에 영향을 미칠 수 있음을 주장함. 한편 Hallerberg & von Hagen(1999)은 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 달라진다고 주장함

- 캐나다 재무성의 2001년 보고서에 따르면 재정준칙을 제도화한 국가들(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴)과 준칙이 없는 국가들(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년부터 1999년 사이의 구조적 재정수지를 비교분석한 결과, 대부분의 경우 재정수지 개선의 효과를 나타냈다고 함(kennedy & Robbins, 2001; 박형수·류덕현, 2006)
- Corsetti & Roubini(1996)은 지방정부가 연방정부에 비하여 경기안정화를 위한 재정정책 운용폭이 연방정부 보조금 등을 통해 크지 않기 때문에 재정의 경기안정화 기능을 제약하는 균형예산 준칙은 지방정부에 더 적합하다고 봄

- 복수정당제(pluralist system)국가에서 거대여당 체제일 경우 재량적 정책이 재정준칙 보다는 재정당국에 강력한 권한을 부여하여 보다 나은 재정성과를 낳을 가능성이 높지만, 비례대표제(proportional representation system)를 채택하여 다수정당에 의한 연합정권을 구성한 국가에서는 합의된 재정목표를 충실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화 하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다(고철수, 2011)

<표 13> 주요국의 재정준칙 도입과 성과

국가	재 정 준 칙	성 과
EU	· 1997년 「안정과 성장에 관한 협약」 · 재정적자 GDP 대비 3%, 국가채무 60% 유지 · 2005년 개정을 통해 신축적 적용	· 1995년 재정적자 7.6%에서 1997년 2.7% 감소 · 2001년 이후 재정건전화 피로현상, 경제상황 악화 등으로 악화되는 경향
영국	· 1997년 「재정안정법」 도입 · 황금준칙 : 공공투자에 한하여 차입 가능 · 지속가능한 투자준칙 : 순국가채무 GDP 대비 비율의 안정적(40%) 유지	· 재정수지 적자에서 흑자로 전환: GDP 대비 4.2%의 적자에서 2001년 0.7%의 흑자로 전환 · 국가채무 GDP 대비 40%수준에서 유지: 1996년 GDP 대비 52.5%에서 2001년 41.1%로 감소
미국	· 1990년 「예산통제법」 제정 · 재정지출 통제 · 2006년 지출통제법 제정 : 재량지출 한	· 재정지출 실적치가 예산통제법한도 내에서 유지

	도 제시, 의무지출 Pay Go 등	
스웨덴	· 1997년 재정개혁 · 일반정부 GDP 대비 2%의 재정흑자 유지 · 중앙정부 지출 한도 준수 · 2000년에 지방정부 균형재정 유지 추가	· 1997년~2002년까지 GDP 대비 2.25%의 재정흑자 달성 후 2002년과 2003년을 제외하고 2005년까지 재정흑자 유지 · 1997년 이래 중앙정부 지출상한 유지
캐나다	· 1992년 「재정지출통제법」 도입 · 공공부문 지출증대 제한, 재정불균형 축소, 공공부채 증가 억제 목표명시	· 1998년 재정수지 흑자 전환 후 2005년까지 재정수지 흑자기조 유지 · 순공공부채 : 1995년 GDP 대비 69.3%에서 2005년 26.4%로 감소
뉴질랜드	· 1994년 「재정책임통제법」 도입 · 재정수지 균형유지 · 국가채무 감소	· 1994년 재정수지 흑자 달성 후 1999년을 제외하고는 2005년까지 재정흑자기조 유지 · 국가채무 감소: 1993년 GDP 대비 64.8%에서 2005년 26.0%로 감소
호주	· 1998년 「Budget Honesty Act」 제정 · 구체적인 수치목표는 제시하지 않음	· 1998년 재정흑자 달성 후 2001년을 제외하고 2005년까지 재정수지 흑자기조 유지 · 2000년부터 순 국가채무 10% 미만에서 유지

자료: 국회예산결산위원회 (2010).

3) 예산편성권의 국회 부여¹⁹⁾

- 현행 헌법은 예산안 심의·의결권은 국회에 부여하면서도 예산안의 편성권한은 정부에게 부여하고 있음
- 정부에게만 예산편성권을 부여한 경우 국회의 예산안 편성과정에 대한 통제를 어렵게 하고 국회의 예산안 심사권을 상당 부분 제약하고 있어 재정민주주의에 반하는 측면이 존재한다는 지적 존재

19) 이하의 내용은 장용근(2015) pp. 245-246의 내용을 요약·정리하여 작성하였다.

제54조 ①국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

□ 예산편성권을 현행 헌법에서와 같이 정부에 그 권한을 줄 것인지 아니면 예산을 법률 형식으로 하도록 변경한다면 그 편성권도 국회에 부여할 것인지에 대한 문제 발생

○ 2014년 국회 헌법개정자문회의에서는 예산법률주의를 제안하면서 예산편성권을 정부에 부여하도록 제안하고 있음

－ 즉, 개정안 제76조 제1항은 “국회는 정부가 편성하여 제출한 국가의 예산법률안을 심의·조정하여 예산법률로 확정한다”라고 규정하여 예산법률의 확정권은 국회에 부여하면서 예산법률안의 편성권은 정부에 부여하고 있음

○ 대화문화아카데미에서 제안한 2010년 헌법안에서도 예산법률주의를 제시하면서 집행부가 예산편성권을 가지는 것으로 규정하고 있음

○ 반면 2009년 헌법개정자문위원회보고서는 국회로의 이전을 주장하고 있음

□ 예산법률주의하에서의 예산편성권에 대한 국가별 비교

○ 외국의 사례를 보면 주요국 중 국회가 예산안제출권을 가지는 나라는 미국의 예산제도가 유일함

－ 이외의 OECD 국가들도 일본을 제외하고는 모두 예산법률주의를 채택하고 있음에도 불구하고 예산편성은 정부가 한다는 것으로 규정하고 있음

○ 의원내각제국가(일본 제외)에서는 의회가 최소한의 수정을 하여 승인한 정부예산안이 우리와는 달리 법의 위상을 가짐

－ 의원내각제에서는 의회의 다수당이 정부를 형성하고, 수상을 비롯하여 구성된 대각이 국정운영을 주도함

－ 이때 의회에서 다수 의석을 확보하고 있기 때문에 자연히 정책이나 법의 제·개

정 등 행정부의 주요 의사결정에 대한 국회의 통제력이 매우 취약할 수밖에 없음

- 특히 예산의 경우, 정부 예산안의 부결은 물론 주요 수정까지도 그자체가 내각에 대한 불신임으로 간주되어 정권 교체로 이어질 수 있는 중대한 사안임
- 이 때문에 일본 이외의 의원내각제 국가에서는 예산법률주의를 따르고 있음에도 불구하고 예산의 편성 및 확정 과정에서 입법부인 국회의 실질적인 역할이 매우 약한 수준임

○ 의원정부제 국가(프랑스)에서는 정부만이 예산안을 제출할 수 있고 오히려 예산의 편성과 집행에서 행정부의 권한이 우리나라보다 더 강하게 나타남

- 우리나라와 달리 프랑스는 예산법률주의를 따르지만 예산(법)안은 의원이 발의할 수 없고 헌법 제40조에 의해 오직 정부만이 제출할 수 있으며, 의회가 정부 예산안에 비해 예산을 증액하거나 비목을 신설할 수 없도록 되어 있음
- 헌법 제47조에서는 국회의 예산심의를 총 70일로 제한하고 있으며, 이 기간이 준수되지 않을 경우 정부는 특별법에 의해 예산안을 일방적으로 채택할 수도 있음
- 또한 의회에서 예산안에 주요 수정을 가하더라도 헌법 제49조에 의거하여 독자적 예산안을 추진할 수 있음
- 예산의 집행에서는 재무부 장관이 총지출의 1.5%까지 국회의 승인 없이 취소할 수 있으며(프랑스 국가재정법 제14조), 전통적으로 각 부처에 파견된 재무부의 지출관리관들이 부처 지출을 유보 또는 삭감까지도 할 수 있음

4) 예산안 수정권한

- OECD 조사결과에 따르면 의회의 예산안 수정권한의 정도에 따라 다음과 같이 나뉘짐
 - 무제한적 수정권한(52%, 17개국): 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 헝가리, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 터키, 미국
 - 정부 예산안 총액 내에서 수정 가능(24%, 8개국): 체코, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인
 - 예산안의 항목에 대한 삭감만 가능(6%, 2개국): 칠레, 영국
 - 수정 불가하며 예산안 전체 승인 또는 불승인만 가능(6%, 2개국): 그리스, 아일랜드
 - 기타(12%, 4개국): 호주, 캐나다, 프랑스, 한국
 - 호주: 관례적으로 수정 없이 승인하며, 정부가 제안하는 새로운 정책에 대한 무제한적 수정 권한 보유
 - 캐나다: 의회의 예산안 수정 요청에 대해 정부가 수락 또는 거부 가능
 - 프랑스: 수입 감소, 지출 증가를 초래하는 수정 금지
 - 한국: 정부 동의를 있는 경우에만 지출예산 각 항의 금액 증가 및 새 비목 설치 가능

<표 14> OECD 회원국 의회의 예산안 수정권한

구 분		해당 국가		국가 수 (비율)
수정가능	무제한적 수정가능	의원 내각제 (11)	벨기에, 덴마크, 독일, 헝가리, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴, 터키	17 (52%)
		기타 (4)	오스트리아(의원정부제), 핀란드(의원 정부제), 포르투갈, 스위스(의원내각 제의 연방공화국)	
		대통령제 (2)	멕시코, 미국	
	정부 예산액 총액 내 수정가능	체코, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인		8 (24%)
	예산안 항목에 대한 삭감만 가능	칠레, 영국		2 (6%)
수정불가	예산안 전체 승인 또는 불승인만 가능	그리스, 아일랜드		2 (6%)
기 타		-한국: 정부 동의를 있는 경우에만 지출예산 각항의 금액 증가 및 새 비목 설치 가능 -호주: 관례적으로 수정 없이 승인하며, 정부가 제안하는 새로운 정책에 대한 무제한적 수정 권한 보유 -캐나다: 의회의 예산안 수정 요청에 대해 정 부가 수락 또는 거부 가능 -프랑스: 수입 감소, 지출 증가를 초래하는 수 정 금지		4 (12%)
합 계				33 (100%)

주: OECD 회원국(34개국) 중 1개국(아이슬란드) 무응답

자료: Budgeting Practice and Procedures in OECD Countries, 2014

제 3 장 2012년 OECD 예산제도분석 결과

제1절 OECD 예산제도조사 개관

1. OECD 예산제도조사의 의의

- OECD 예산제도조사는 매 4-5년을 주기로 OECD 회원국 및 비회원국의 예산제도 현황을 파악하기 위하여 이루어짐
 - ‘OECD 예산관행 및 절차에 관한 설문조사’(OECD Budget Practices and Procedures Survey)는 OECD가 전 세계 80여개 국가를 대상으로 실시하는 설문조사임
 - 설문조사는 2003년에 처음 시행된 이후 2007년, 2012년 등 총 3회에 걸쳐 이루어졌음.
 - － 조사설계 초기에는 OECD 회원국가만을 대상으로 결과를 발표하였고(2007년) 2008년부터는 세계은행의 협조에 따라 아시아 등을 포함시킬 수 있었고, CABRI(Collaborative Africa Budget Reform Initiative)와 함께 아프리카 및 다른 지역을 조사하기 시작하였음
- 2012년 예산제도조사의 대상국은 총 34개국임
 - － 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국
- 본 연구에서는 2012년 OECD 예산제도조사의 주요 결과를 요약하며, 그 안에서 한국 예산제도의 특성을 살펴보고자 함

2. OECD 예산제도조사의 내용

- OECD 예산제도조사는 일반정보, 예산편성, 예산승인, 예산집행 등 총 4가지 파트로 이루어져 있으며 주요 내용은 다음과 같음

<표 15> OECD 예산제도조사 내용

구분	내용
I. 예산관련 일반정보	1. 중앙예산기구의 소속 2. 중앙예산기구 수장의 출신배경 3. 중앙예산기구의 책임과 임무 4. 중앙예산기관에 고용된 정규직 직원 수 5. 예산관련규정의 법적근거 6. 예산주기 7. 최근 승인한 예산 8. 공공지출에 영향을 주는 논의가 시작되는 기관 9. 조세 관련 논의가 시작되는 기관 10. 신규 정책이나 정책 수정 등의 논의가 시작되는 기관
II. 거시경제 추정과 재정전망	II-1. 거시경제추정과 재정전망
	12. 거시경제추정 담당기구
	13. 장기거시경제전망 추정기간?
	14. 장기재정전망
	15. 자격지출 편성시 경제적 위기 고려여부
	16. 장기재정전망 고려사항
	II-2. 재정준칙
	18. 재정준칙 채택여부
	19. 지출준칙의 형태, 적용대상, 절차 등
	20. 세입준칙 내용, 목적, 영속성 등
	21. 균형예산준칙의 목표, 법적근거, 목표 특징 등
	22. 채무준칙의 목표, 법적근거, 목표 특징 등
	II-3. 중기재정계획
	25. 중기재정계획 운영여부
	26. 중기재정계획 법적근거
	27. 중기재정계획 한도
	28. 중기재정계획 승인기관
	29. 중기재정계획 의무지출 포함여부
	30. 중기재정계획 감독
	II-4. 행정부의 예산협상
	31. 예산한도액 부과여부
	32. 예산안작성 가이드라인 내용
	33. 예산협상과정의 갈등해결자

	34. 자본예산과 경상예산
	35. 다년도사업 예산자금조달방법
	36. 경상예산의 제출 방식
	37. 각 조직(사법부, 최고감사기구, 의회)의 예산편성 방법
	II-5. 예산투명성과 참여
	38. 예산외 지출의 종류, 법적근거
	39. 우발채무
	II-6. 공사협력
	40. 공사협력 관할부서
	41. 민간협력(PPPs)과 TIPs 차이
	42. TIPs의 승인여부
	43. 민간협력(PPPs)과 TIPs 절대적/상대적 투자가치 분석
	46. 기존규정과 자본설비조달
	47. TIPs에 대비하여 PPPs의 성과 비교
	II-7. 예산투명성과 참여
	48. 예산서에서 기존사업과 신규사업의 구분
	49. 예산서에서 증액관련 구분
	50. 의회의 예산승인 사항
	51. 예산자료 국가별 공개여부, 방법 등
	52. 예산토론회 여부, 방법 등
	53. 공개토론회 형식
	II-8. 성과주의 예산제도
	54. 장관들의 성과협정 여부
	55. 부서장들의 성과협정 여부
	56. 부처성과 의회승인
III. 예산승인	58. 의회 상하원의 예산권한
	59. 의회 상하원의 위원회와 예산역할
	60. 의회예산연구기관
	61. 예산서에 포함되는 정보
	62. 의회의 예산정책 토론 여부.
	63. 예산안 사전 총액투표 여부
	64. 의회예산수정권한
	65. 의회예산수정 비율
	66. 의회 예산 투표의 성격
	68. 행정부 예산거부권한
IV. 예산집행	IV-1. 집행유연성

	70. 총괄예산 여부
	71. 자본예산 요금징수
	72. 장관 예산재할당 및 예산재할당 승인기관
	73. 운영비 및 투자지출 초과지출 허용여부
	IV-2. 의무지출
	74. 행정부의 의무지출 증액여부 및 승인기관
	75. 행정부 의무지출 삭감 권한 및 승인기관
	IV-3. 재량지출(운영비 지출 제외)
	76. 행정부 재량지출 증액권한 및 승인기관
	77. 행정부 재량지출 삭감권한 및 승인기관
	78. 행정부 재량지출 이월권한 및 승인기관
	79. 행정부 운영비지출 증액권한 및 승인기관
	80. 행정부 운영비지출 삭감권한 및 승인기관
	81. 운영비지출 이월권한 및 이월여부
	82. 투자지출 증액권한 및 승인기관
	83. 투자지출 삭감권한 및 승인기관
	84. 투자지출 이월권한 및 승인기관
	85. 추가경정예산 승인 빈도
	86. 추가경정예산 편성 이유
V. 예비비	88. 예비비 발생 사유

제2절 OECD 예산제도조사 결과: 재정헌법 개정의 주요 논의항목을 중심으로

1. 예산관련 일반정보

가. 중앙예산기구

□ 중앙예산기구의 설립 위치

- 중앙예산기구(CBA)의 설립 위치는 전체 대상국가(34개국)의 88.2%가 재정부 및 경제부에 위치하고 있으며, 미국은 대통령실 산하의 OMB가, 호주와 캐나다는 중앙예산기구가 두 개의 조직으로 구분되고 있음
 - 우리나라는 기획재정부가 중앙예산업무를 담당하고 있으므로 재정부처로 응답하였음.

<표 16> 중앙예산기구 설립 위치

구 분	빈 도	국 가
재정부/경제부	30	오스트리아, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국 , 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국
대통령실	1	미국
수상실	-	
독립기구	-	
다른 정부부처	1	벨기에
2개 이상의 기구로 분리	2	호주, 캐나다

□ 중앙예산기구 수장의 출신 배경

- 중앙예산기구의 수장은 64.7%는 직업 공무원에서, 32.3%는 정치적으로 임명되고 있음
 - 중앙예산기구의 수장이 직업공무원에서 선임되는 경우 정권 등이 변하더라도 중앙예산기구의 수장은 잘 변하지 않는 경우가 많지만, 정치적으로 임명되는 경우

정치적 환경 등의 변화에 예민하게 반응할 수 있음

- 우리나라의 경우 기획재정부장관은 대통령에 의해 정치적으로 임명되므로 정치적으로 임명한다고 응답함

<표 17> 중앙예산기구 수장의 출신 배경

구 분	빈 도	국 가
직업 공무원	22	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 터키
정치적 임명	11	칠레, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 한국 , 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 영국, 미국
기타	1	덴마크

나. 예산연구기관

- 의회소속 예산연구기관이 있다고 응답한 국가는 총 14개국으로 전체의 41.1%를 차지하고 있으며, 의회소속 연구기관이 있다고 응답한 국가의 평균 정직원 수는 44명인 것으로 나타남
 - 이중 가장 규모가 큰 국가는 미국으로 2012년 조사 당시 예산연구기관의 정규직 수는 230명인 것으로 나타났고,
 - 우리나라의 경우 국회예산정책처는 2003년에 설립되어 2012년 조사 당시 125명의 정규직으로 나타나 타 국가에 비하여 상대적으로 큰 규모의 연구기관을 가지고 있는 것으로 나타남

<표 18> 의회 예산연구기관

	의회예산 연구기관 설치여부	정규직 수	설립년도
호주	O	30	2012
오스트리아	O	3	2012
벨기에	X		

	의회예산 연구기관 설치여부	정규직 수	설립년도
캐나다	O	14	2006
칠레	X		
체코	X		
덴마크	X		
에스토니아	X		
핀란드	X		
프랑스	O	40	1870
독일	X		
그리스	O	7	2011
헝가리	O	3	2011
아이슬란드	X		
아일랜드	X		
이스라엘	O	30	-
이탈리아	O	30/40	-
일본	O	23	상원 1995 하원 1890
한국	O	125	2003
룩셈부르크			
멕시코	O	50	1998
네덜란드	O	11	2007
뉴질랜드	X		
노르웨이	X		
폴란드	기타	3	2006
포르투갈	O	5	2006
슬로바키아	X		
슬로베니아	X		
스페인	X		
스웨덴	기타	45	1997
스위스	X		
터키	X		
영국	X		
미국	O	230	1974

2. 예산법률주의

□ 예산관련규정의 법적 근거(복수응답가능)

- 예산관련규정의 법적 근거를 보면 대부분의 사항에 대하여 헌법 및 법률의 형식으로 규정된 경우가 많은 것으로 나타남. 특히 예산의 형태와 구조, 행정부의 역할과 책무 및 의회의 수권, 감사원의 회계 감사 등에 관한 사항은 헌법으로 명시되어 있음

<표 19> 예산관련규정의 법적 근거

	헌법 규정	의회승인 법률 혹은 정책	의회승인을 요하지 않는 규제	내부 규정	공식적이지 않음
연간예산의 형태와 구조	14	31	12	10	2
예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무	5	24	14	12	3
예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무	22	28	7	6	-
회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정	14	22	1	2	4
지출 의회 수권에 관한 요구사항	20	26	1	-	-
조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항	22	22	-	1	-
예산 외 지출 관리와 보고	3	26	9	11	5
예비비 사용규정	7	25	8	7	2
부처에 대한 내부 감사 필요사항	0	20	14	13	2
감사원의 정부회계 감사 필요사항	21	23	1	2	-

- 예산관련규정의 법적 근거가 헌법규정에 있는 경우를 살펴보면, ‘예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무’, ‘조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항’이 헌법에 규정되어 있는 경우가 가장 많은 비중을 차지하였고(각 22개국), ‘감사원의 정부회계 감사 필요사항’(21개국), ‘지출 의회 수권에 관한 요구사항’(20개국) 등이 그 다음으로 많이 규정되어 있는 것으로 나타남

- 우리나라의 경우 헌법에 규정되어 있는 예산관련 규정으로는 ‘예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무’, ‘회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정’, ‘지출 의회 수권에 관한 요구사항’, ‘조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항’, ‘예비비 사용규정’, ‘감사원의 정부회계 감사 필요사항’ 등이 있음
- 다른 국가와 비교하였을 때, 대부분 헌법에 규정되어 있는 예산관련 사항은 유사한 모습을 보이고 있으나, 우리나라는 14개 국가에서 규정하고 있는 ‘연간예산의 형태와 구조’는 헌법에서 규정하지 않고 있음

<표 20> 예산관련규정의 법적 근거: 헌법규정

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
호주			○	○	○	○				
오스트리아			○	○	○	○				○
벨기에			○		○	○				○
캐나다			○		○	○				
칠레	○	○	○	○	○	○		○		○
체코			○							○
덴마크				○	○	○				○
에스토니아										
핀란드	○	○	○	○	○	○	○	○		○
프랑스	○	○	○	○	○	○				○
독일	○	○	○	○	○	○	○	○		○
그리스			○	○	○					○
헝가리						○				○
아이슬란드			○		○	○				○
아일랜드	○	○	○		○					○
이스라엘										
이탈리아				○						
일본	○		○			○		○		○
한국			○	○	○	○		○		○
룩셈부르크	○				○	○				○
멕시코	○		○							
네덜란드										
뉴질랜드			○							
노르웨이			○		○	○	○	○		○
폴란드				○	○	○				○
포르투갈	○		○			○				○
슬로바키아										
슬로베니아	○									
스페인	○		○	○	○	○				○
스웨덴			○	○	○	○				○
스위스	○					○				
터키	○		○		○	○				○
영국										

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
미국	○		○	○	○	○		○		
계	14	5	22	14	20	22	3	7	0	21

주: a. 연간예산의 형태와 구조
b. 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무
c. 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무
d. 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정
e. 지출 의회 수권에 관한 요구사항
f. 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항
g. 예산 외 지출 관리와 보고
h. 예비비 사용규정
i. 부처에 대한 내부 감사 필요사항
j. 감사원의 정보회계 감사 필요사항

○ 조사 대상이 되고 있는 예산관련규정의 대부분의 영역은 의회승인 법률 혹은 정책으로 규정되고 있음

－ 우리나라의 경우 ‘지출 의회 수권에 관한 요구사항’, ‘조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항’, ‘감사원의 정부회계 감사 필요사항’을 제외하고는 모두 법률 혹은 정책의 형태로 규정되고 있음

<표 21> 예산관련규정의 법적 근거: 의회승인 법률 혹은 정책

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
호주	○		○				○	○		○
오스트리아	○	○	○		○	○	○	○		
벨기에	○	○	○	○			○	○	○	○
캐나다			○		○	○			○	○
칠레	○	○	○		○		○	○	○	○
체코	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
덴마크										
에스토니아	○		○	○	○	○	○	○		○
핀란드	○	○	○		○	○	○	○	○	○
프랑스	○		○	○	○					
독일	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
그리스	○				○	○	○	○	○	○
헝가리	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
아이슬란드	○	○	○				○			○
아일랜드	○	○		○	○	○	○			○
이스라엘	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
이탈리아	○	○	○		○	○	○	○		○
일본	○	○	○	○	○		○			○
한국	○	○	○	○			○	○	○	
룩셈부르크	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
멕시코	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
네덜란드	○	○	○	○	○	○		○	○	○

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
뉴질랜드	○	○	○	○	○	○			○	○
노르웨이	○									
폴란드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
포르투갈	○		○	○	○	○	○	○	○	○
슬로바키아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
슬로베니아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
스페인		○	○	○	○	○		○		○
스웨덴	○						○	○		
스위스	○	○	○		○	○	○	○		○
터키	○	○	○	○			○	○	○	
영국	○			○	○	○				○
미국	○	○	○	○	○		○	○	○	○
계	31	24	28	22	26	22	26	25	20	26

주: a. 연간예산의 형태와 구조
b. 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무
c. 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무
d. 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정
e. 지출 의회 수권에 관한 요구사항
f. 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항
g. 예산 외 지출 관리와 보고
h. 예비비 사용규정
i. 부처에 대한 내부 감사 필요사항
j. 감사원의 정보회계 감사 필요사항

- 예산관련규정의 법적 근거가 의회승인을 요하지 않는 규제의 형태로 되어 있는 경우를 살펴보면, ‘예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무’, ‘처에 대한 내부 감사 필요사항’이 각 14개국으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 ‘연간예산의 형태와 구조’(12개국), ‘예산 외 지출 관리와 보고’(9개국)의 순으로 나타남
- 한편 예산관련규정의 법적 근거가 내부규정의 ‘부처에 대한 내부 감사 필요사항’, ‘예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무’의 형태가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 공식적이지 않은 경우는 ‘예산 외 지출 관리와 보고’가 높은 비중으로 나타남
 - － 우리나라는 예산관련규정이 의회승인을 요하지 않는 규제의 형태, 내부규정 및 공식적이지 않은 형태로는 나타나지 않음

<표 22> 예산관련규정의 법적 근거: 내부규정

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
호주	○	○	○	○			○	○		
오스트리아							○			
벨기에		○								
캐나다							○	○	○	
칠레	○								○	
체코		○							○	
덴마크										
에스토니아									○	
핀란드	○	○					○			
프랑스		○				○		○		
독일	○									
그리스	○	○	○				○	○		
헝가리		○								
아이슬란드								○		
아일랜드			○						○	
이스라엘										
이탈리아									○	
일본									○	
한국										
룩셈부르크										
멕시코	○						○			
네덜란드	○						○	○	○	
뉴질랜드								○		○
노르웨이									○	
폴란드			○				○			
포르투갈		○								
슬로바키아										
슬로베니아	○								○	
스페인							○		○	
스웨덴		○								
스위스	○	○							○	
터키										
영국		○	○				○			
미국	○	○	○	○		1	○		○	○
계	10	12	6	2	0	1	11	7	13	2

- 주: a. 연간예산의 형태와 구조
b. 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무
c. 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무
d. 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정
e. 지출 의회 수권에 관한 요구사항
f. 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항
g. 예산 외 지출 관리와 보고
h. 예비비 사용규정
i. 부처에 대한 내부 감사 필요사항
j. 감사원의 정보회계 감사 필요사항

<표 23> 예산관련규정의 법적 근거: 공식적이지 않음

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
호주										
오스트리아							○		○	
벨기에										
캐나다	○	○		○						
칠레										
체코										
덴마크		○					○	○		
에스토니아										
핀란드										
프랑스							○			
독일										
그리스										
헝가리										
아이슬란드									○	
아일랜드				○				○		
이스라엘										
이탈리아										
일본										
한국										
룩셈부르크										
멕시코										
네덜란드										
뉴질랜드		○					○			
노르웨이				○						
폴란드										
포르투갈										
슬로바키아										
슬로베니아										
스페인										
스웨덴										
스위스				○						
터키										
영국	○									
미국							○			
계	2	3	0	4	0	0	5	2	2	0

주: a. 연간예산의 형태와 구조
b. 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무
c. 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무
d. 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정
e. 지출 의회 수권에 관한 요구사항
f. 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항
g. 예산 외 지출 관리와 보고
h. 예비비 사용규정
i. 부처에 대한 내부 감사 필요사항
j. 감사원의 정보회계 감사 필요사항

<표 24> 예산관련규정의 법적 근거: 의회승인을 요하지 않는 규제

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
호주							○	○		
오스트리아							○		○	
벨기에									○	
캐나다										
칠레	○	○	○				○		○	
체코	○	○							○	
덴마크	○		○						○	
에스토니아		○								
핀란드	○	○	○				○	○	○	
프랑스		○							○	
독일	○	○								
그리스		○	○							
헝가리										
아이슬란드										
아일랜드										
이스라엘									○	
이탈리아										
일본										
한국										
룩셈부르크		○	○							
멕시코	○						○	○	○	
네덜란드	○	○				○	○	○	○	○
뉴질랜드										
노르웨이		○								
폴란드	○	○	○				○	○		
포르투갈								○		
슬로바키아	○	○	○							
슬로베니아	○	○							○	
스페인					○		○			
스웨덴									○	
스위스	○	○					○	○	○	
터키	○									
영국								○	○	
미국										
계	12	14	7	1	1	0	9	8	14	1

- 주: a. 연간예산의 형태와 구조
b. 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무
c. 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무
d. 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정
e. 지출 의회 수권에 관한 요구사항
f. 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항
g. 예산 외 지출 관리와 보고
h. 예비비 사용규정
i. 부처에 대한 내부 감사 필요사항
j. 감사원의 정보회계 감사 필요사항

3. 재정준칙

가. 거시경제추정과 재정전망

□ 거시경제추정

- 예산전망을 위해 거시경제전망 추정을 담당하는 곳에 대하여 중앙예산기구는 11개국, 재정부는 7개국, 다른 정부기구 11개국, 독립기구는 3개국 및 민간영역 1개국으로 나타남
- 거시경제전망의 추정기간은 19개의 국가의 5년까지로 답하였고, 6-10년 사이는 3개국, 11-30년 사이는 2개국, 31-50년 사이는 8개국 및 50년 이상은 1개국이 응답함
 - 우리나라는 중앙예산기구인 기획재정부에서 거시경제추정을 실시한다고 응답하였고, 한국의 거시경제추정은 5년까지 추정한다고 응답함

□ 장기재정전망

- 예산전망을 위해 거시경제전망 추정을 담당하는 곳에 대하여 중앙예산기구는 18개국, 다른 정부기구는 11개국, 독립기구는 4개국 및 기타 5개국으로 나타남
- 장기재정전망 추정기간을 살펴보면, OECD 국가의 55.9%인 19개국은 장기재정전망을 30년 이상 추정하고 있고, 그 뒤로 5년까지 추정한다는 국가가 9개국(26.5%), 11-30년까지와 50년 이상이 각 2개국(5.9%), 6-10년까지 추정한다는 국가가 1개국(2.9%)의 순으로 나타나고 있음.
- 장기재정전망을 매년 수정한다는 국가는 전체의 절반인 17개국(50.0%)으로 나타났으며, 3년마다 수정한다는 국가는 5개국(14.7%), 2년마다 3개국(8.8%)을 차지하고 있으며, 기타로 응답한 국가 중 독일은 의회임기와 같은 4년에 한번, 네덜란드는 새로운 정부가 시작될 때 한다고 응답함.
 - 우리나라의 장기재정전망은 다른 정부기구에서 수행하고 있다고 응답하였으며, 31년에서 50년 사이의 추정기간을 두고 5년에 한번씩 장기재정전망을 수정(업데이트)한다고 응답함

<표 25> 거시경제추정 및 장기재정전망 담당기구

구 분	빈 도	
	거시경제추정	장기재정전망
중앙예산기구	11	18
재정부	7	
대통령실	-	-
수상실	-	-
의회 혹은 의회 기구	-	-
다른 정부기구	11	11
독립기구(의회나 행정부 소속이 아닌)	3	4
민간영역(거시경제추정) / 기타(장기재정전망)	1	5

<표 26> 거시경제추정 및 장기재정전망 추정기간

구 분	빈 도	
	거시경제추정	장기재정전망
5년까지	19	9
6-10년 사이	3	1
11-30년 사이	2	2
31-50년 사이	8	19
50년 이상	1	2

<표 27> 거시경제추정과 장기재정전망: 종합

	거시경제추정		장기재정전망			
	담당기구	추정기간	담당기구	추정기간	수정빈도	예산연계 여부
호주	중앙예산기구	31년-50년	중앙예산기구	31년-50년	기타	X
오스트리아	중앙예산기구	5년까지	독립기구	31년-50년	3년마다	X
벨기에	다른정부기구	31년-50년	다른정부기구	31년-50년	매년	O
캐나다	민간영역	31년-50년	중앙예산기구	31년-50년	매년	기타
칠레	다른정부기구	5년까지	중앙예산기구	11년-30년	매년	O
체코	재정부	5년까지	다른정부기구	31년-50년	3년마다	X
덴마크	다른정부기구	50년이상	중앙예산기구	50년이상	매년	O
에스토니아	재정부	5년까지	중앙예산기구	5년까지	매년	O
핀란드	재정부	5년까지	다른정부기구	31년-50년	매년	기타
프랑스	다른정부기구	5년까지	다른정부기구	5년까지	매년	X
독일	다른정부기구	5년까지	독립기구	31년-50년	기타	X
그리스	재정부	5년까지	다른정부기구	5년까지	매년	O
헝가리	중앙예산기구	5년까지	중앙예산기구	31년-50년	매년	X
아이슬란드						
아일랜드	중앙예산기구	31년-50년	중앙예산기구	31년-50년	3년마다	X

	거시경제 추정		장기재정전망			
	담당기구	추정기간	담당기구	추정기간	수정빈도	예산연계 여부
이스라엘	재정부	6년-10년	다른정부기구	6년-10년	기타	X
이탈리아	중앙예산기구	5년까지	중앙예산기구	31년-50년	매년	X
일본	다른정부기구	11년-30년	다른정부기구	11년-30년	매년	X
한국	중앙예산기구	5년까지	다른정부기구	31년-50년	기타	X
룩셈부르크	독립기구	31년-50년	다른정부기구	31년-50년	3년마다	X
멕시코	중앙예산기구	6년-10년	중앙예산기구	5년까지	매년	O
네덜란드	독립기구	5년까지	독립기구	31년-50년	기타	O
뉴질랜드	중앙예산기구	11년-30년	중앙예산기구	31년-50년	기타	X
노르웨이	중앙예산기구	31년-50년	중앙예산기구	31년-50년	기타	X
폴란드	중앙예산기구	5년까지	중앙예산기구	5년까지	매년	기타
포르투갈	재정부	5년까지	다른정부기구	31년-50년	매년	O
슬로바키아	중앙예산기구	5년까지	중앙예산기구	5년까지	매년	O
슬로베니아	다른정부기구	5년까지	중앙예산기구	31년-50년	3년마다	O
스페인	다른정부기구	5년까지	다른정부기구	5년까지	매년	O
스웨덴	재정부	5년까지	중앙예산기구	31년-50년	매년	X
스위스	다른정부기구	31년-50년	중앙예산기구	31년-50년	기타	X
터키	다른정부기구	5년까지	중앙예산기구	5년까지	매년	O
영국	독립기구	31년-50년	독립기구	31년-50년	매년	기타
미국	다른정부기구	6년-10년	중앙예산기구	50년이상	매년	X

나. 재정준칙

- 준칙에 기반한 재정정책은 재정수지 적자를 줄임으로써 재정부담을 줄이고 통화정책에도 긍정적인 영향을 미치면서 거시경제를 안정시키고, 상호적으로 통화정책이 정부의 재정수지 적자를 감소시키면서 재정준칙에 의한 재정규율을 강화하기도 함

□ 재정준칙 존재 여부

- 정부가 재정정책 시 사용하는 재정준칙이 있는지 여부에 대한 물음에 대해 전체 34개 OECD국가 중 2개 국가만이 재정준칙을 갖지 않고 있는 것으로 나타남
- 한편 재정준칙을 가지고 있는 나라 중 균형예산준칙을 두고 있는 국가는 29개국으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 채무준칙(24개국), 지출준칙(21개국), 기타(10개국), 세입준칙(5개국)의 순으로 나타남
 - 우리나라는 재정준칙을 갖고 있으며, 그 중에서는 지출준칙만을 가지고 있음

<표 28> 재량준칙 존재 여부 및 종류(모두 응답)

	재정준칙 없음	재정준칙 있음			
		지출준칙	세입준칙	균형예산준칙	채무준칙
호주		○	○	○	○
오스트리아		○		○	○
벨기에				○	○
캐나다					○
칠레		○		○	
체코		○		○	○
덴마크		○		○	○
에스토니아		○		○	○
핀란드		○		○	○
프랑스		○	○	○	○
독일				○	○
그리스		○	○	○	○
헝가리				○	○
아이슬란드				○	○
아일랜드		○		○	○
이스라엘		○		○	
이탈리아				○	○
일본		○			
한국		○			
룩셈부르크		○		○	○
멕시코				○	
네덜란드		○	○	○	○
뉴질랜드	○				
노르웨이				○	
폴란드		○		○	○
포르투갈		○		○	○
슬로바키아			○	○	○
슬로베니아		○		○	○
스페인		○		○	○
스웨덴		○		○	○
스위스				○	
터키	○				
영국				○	○
미국		○			○
계	2	21	5	29	24

□ 재정준칙 위반 시 원칙준수를 위한 절차

- 지출준칙을 가지고 있는 21개 국가 중에서 지출준칙을 위반하였을 때 원칙준수를 위한 집행절차가 없다고 응답한 국가는 총 11개국(52.4%)로 가장 높게 나왔으며 그 다음으로 교정안을 의회에 제출하게 하는 국가(7개국, 33.3%), 책임있는 주체가 교정조치를 취해야 한다(5개국, 23.8%), 자동교정자치(3개국, 14.3%) 등의 순으로 나타남

- 세입준칙을 택하고 있는 국가 중에 이를 준수하지 않을 경우 준칙 준수를 위한 절차로, 그리스의 경우 자동교정장치를, 네덜란드는 교정안을 구체적으로 기술하여 의회에 제출하도록 하고 있으며, 슬로바키아는 자동제재를 가하도록 하고 있음. 프랑스의 경우 준수를 위한 집행절차가 사전에 고안된 것이 없다고 응답함
- 균형예산준칙을 가지고 있는 29개국 중 15개국(51.7%)은 위반시 절차로서 자동교정장치를 두고 있다고 응답하였으며, 그 다음으로 교정안을 의회에 제출(6개국, 20.7%), 위반에 대한 책임있는 주체가 교정조치를 취하도록 한다(4개국, 13.8%) 등의 순으로 나타남. 한편 위반에 대해 집행준수를 위한 특별한 절차를 두고 있지 않다는 국가도 6개국으로 20.7%를 차지하는 것으로 나타남
- 채무준칙을 가지고 있는 24개국 중에서 채무준칙의 경우 위반에 대한 책임자가 교정조치를 취하게 한다는 응답과 집행절차가 마련되어 있지 않다는 응답이 각각 5개국으로 가장 높은 비율(20.8%)로 나타났으며, 그 뒤로 교정안을 의회에 제출(4개국, 16.7%), 자동교정장치 및 자동제재(3개국, 12.5%)의 순으로 나타남
 - 우리나라는 재정준칙을 가지고 있으며 그 중 지출준칙만을 가지고 있는 것으로 나타났으나, 지출준칙 위반 시 이를 준수하기 위한 특별한 집행절차는 없다고 응답함

<표 29> 재정준칙 위반시 절차(모두 선택)

	지출준칙	세입준칙	균형예산준칙	채무준칙
자동교정장치	3	1	15	3
위반에 대한 책임있는 주체가 교정조치를 취해야 함	5		4	5
교정안 의회에 제출	7	1	6	4
자동제재	2	1	3	3
집행절차 없음	11	1	6	5
기타			24	

4. 예산편성권

□ 공공지출 및 조세 관련 논의의 시작점

- 선거 후 새로운 정부가 들어섰을 때, 재정에 부담이 되는 교육, 보건정책 등 공공지출 관련 논의가 주로 통치부처(대통령, 수상, 내각)에서 시작되는 경우가 전체의 76.5%를 차지하고 있음
- 전체 응답국가의 76.5%인 26개국이 통치부서를 중심으로 조세에 부담이 되는 정책관련 논의를 시작한다고 답함. 6개국은 여당이 직접 주도한다고 하였으며, 정부 내 공무원을 중심으로 시작된다는 국가는 이스라엘로 나타남.
 - 우리나라는 공공지출과 조세관련 논의 모두 통치부서를 중심으로 시작된다고 응답함

<표 30> 공공지출 및 조세 관련 논의의 시작점

구 분	빈 도	
	공공지출관련	조세관련
통치부처(대통령, 수상, 내각)	26	26
의회 당대표 모임	-	-
여당의 직접적 주도	7	6
정부내 공무원	-	1

- 또한 기존 부처의 프로그램이나 신규사업의 시작은 부처의 최고지도자인 정치적 리더에서 시작한다는 응답이 26개국으로 전체 국가의 76.5%를 차지하였으며, 여당에서 시작된다는 국가가 4개국(11.8%), 공무원으로부터 시작되는 국가는 3개국(8.8%), 의회구성원으로부터 시작이 1개국(2.2%)의 순으로 나타남
 - 우리나라는 신규 정책이나 정책 수정 등의 논의가 시작되는 기관으로 여당이 직접 한다고 응답함

<표 31> 신규 정책이나 정책 수정 등의 논의가 시작되는 기관

구 분	빈 도(%)	국 가
부처의 정치적 리더(행정부)	26	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 덴마크, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
여당이 직접 공무원(CBA와 협상하는 부처 담당자)	4	체코, 핀란드, 한국 , 터키
의회 구성원	3	에스토니아, 슬로베니아, 스페인
	1	독일

□ 예산편성 방법

- 기관별 예산이 편성되는 방법으로 의회의 경우 독립적으로 자신의 예산을 편성하고, 중앙예산기구의 간섭없이 그대로 예산안에 포함시키는 국가는 총 18개국으로 전체 조사대상 국가의 52.9%를 차지함. 그 뒤로 다른 조직과 같이 국가예산안에 포함되어 동일한 과정과 정책을 따른다는 국가(11개국, 32.4%), 의회는 예산을 준비하고 그것을 의회에 직접 제출하여 승인을 받는다(4개국, 11.8%)의 순으로 나타남
 - 우리나라는 의회는 다른 정부기관이 국가 예산안에 포함되는 것과 동일한 과정과 정책을 따른다고 응답함
- 최고감사기구의 경우 중앙예산기구의 간섭없이 스스로 예산을 편성하고 수정없이 그대로 정부예산안에 포함시킨다는 국가와 다른 조직과 같은 예산과정을 따른다는 국가가 각각 13개국(38.2%)으로 가장 많은 비중을 차지함.
 - 우리나라의 감사원 역시 중앙예산기구의 관할 하에 정부부처와 동일하게 예산과정을 따르고 있는 것으로 응답함
- 사법부의 경우 34개 OECD 국가 중 25개(73.5%) 국가가 다른 정부기관과 같은 예산과정을 따른다고 응답하였으며, 8개 국가(23.5%)에서는 사법부가 스스로 예산을 편성

- 하고 중앙예산기구가 수정하지 못하고 정부예산안에 그대로 포함시킨다고 응답함
- 우리나라도 사법부는 다른 정부 기관이 국가 예산안에 포함되는 것과 동일한 과정과 정책을 따른다고 응답함

<표 32> 기관별 예산편성 방법

구 분	빈 도		
	의회	최고감사기구	사법부
자신의 예산을 편성하고, 중앙예산기구는 수정하지 않고 정부 예산안에 그대로 포함시킴	18	13	8
다른 정부기관이 국가 예산안에 포함되는 것과 동일한 과정과 정책을 따름	11	13	25
예산을 준비하고 그것을 의회에 직접 제출하여 승인을 받음	4	6	-
기타	1	2	1

5. 의회의 예산안 수정권한

□ 의회 예산수정권한의 범위

- 행정부가 제출한 예산안에 대한 의회의 수정권한에 대한 질문에서 전체 조사대상의 50%인 17개 국가에서는 의회의 예산수정권한이 무제한이라고 응답하였고, 7개 국가(20.6%)는 행정부가 제안한 총액 내에서 수정이 가능하다고 응답함.
 - 우리나라의 경우 행정부가 동의하는 전체에 대해 수정할 수 있다고 하여 기타 의견에 속함

<표 33> 의회의 예산수정권한 범위

구 분	빈 도	국 가
예산 수정에 관한 입법부의 권한은 무제한	17	오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 미국
행정부가 제안하는 총 적자액/흑자액을 바꾸지 않는 한도 내에서 입법부 수정이 가능	7	체코, 이스라엘, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인
입법부는 기존의 지출/수입을 줄이는 권한만 존재. 늘리거나 새로 만들 권한은 없음	2	칠레, 영국
입법부는 예산안을 수정할 수 없음. 전체 예산을 승인하거나 거부할 권한만 존재	2	그리스, 아일랜드,
기타	6	호주, 캐나다, 에스토니아, 프랑스, 한국 , 터키

□ 입법부에 의해 예산이 승인되지 않은 경우의 절차

- 회계연도 이전에 입법부에 의해 예산이 승인되지 않을 경우에 대한 설문으로 본 내용은 잠정예산과 관련한 질문으로 행정부의 집행유연성을 살펴볼 수 있음(문지은, 2014: 83)
- 응답한 국가의 절반 이상인 54.5%인 18개 국가는 작년 예산안이 승인될 때까지 임시로 집행된다고 응답하였고, 뉴질랜드만이 유일하게 행정부가 제출한 예산안이 일정기간 동안 임시로 집행된다고 답하였음
- 그 외에 행정부의 예산안이 그대로 집행된다는 국가는 칠레와 뉴질랜드가 있으며, 의회가 다른 임시안에 투표하는 국가는 노르웨이, 미국으로 나타남. 의회의 승인 없이 지출이 불가한 국가는 아이슬란드, 아일랜드, 멕시코, 스위스였으며, 정부가 섰다운되

고 긴급예산이 합의될 때까지 임시로 적용되는 국가는 이탈리아로 나타남

- 우리나라는 승인될 때까지 작년 예산안이 임시로 집행된다고 응답함

<표 34> 입법부에 의해 예산이 승인되지 않은 경우의 절차

구 분	빈 도	국가
행정부의 예산안이 그대로 집행됨	2	칠레, 핀란드
행정부의 예산안이 일정 기간 동안 임시로 집행됨	1	뉴질랜드
작년 예산안이 일정 기간 동안 임시로 집행됨	18	오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 독일, 그리스, 이스라엘, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 터키, 영국
의회가 다른 임시 안에 대해 투표함	3	일본, 노르웨이, 미국
정부는 섰다운되며, 긴급예산이 합의될 때까지 임시로 적용됨	1	이탈리아
입법부의 승인 없는 지출은 없음	4	아이슬란드, 아일랜드, 멕시코, 스위스
기타	4	호주, 캐나다, 헝가리, 폴란드

6. 소결

- 중앙예산기구는 전체 대상국가의 88.2%가 재정부 및 경제부에 위치하고 있으며, 예산 연구기관이 의회 소속으로 있다고 응답한 국가는 전체의 41.1%를 차지하고 있음
- 우리나라 역시 재정부/경제부에 중앙예산기구가 설치되어 있으며, 의회소속 예산연구 기관인 예산정책처는 2003년 설립되어 2012년 조사 당시 125명의 정규직으로 구성되어 타 국가에 비하여 상대적으로 큰 규모를 가지고 있는 것으로 나타남
- 예산법률주의와 관련하여 조사대상국의 결과를 살펴보면, 대부분의 사항에 대하여 헌법 및 법률의 형식으로 규정된 경우가 많은 것으로 나타남

- 우리나라 역시 다른 국가와 비교하였을 때, 대부분 헌법에 규정되어 있는 예산관련 사항은 유사한 모습을 보이고 있으나, 14개 국가에서 규정하고 있는 ‘연간예산의 형태와 구조’는 헌법에서 규정하고 있지 않음

- 2012년 조사 당시 단 2개국만을 제외하고는 모두 어떠한 형태로든지 재정준칙을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 균형예산준칙을 두고 있는 국가가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 채무준칙, 지출준칙, 기타, 세입준칙의 순으로 나타남
 - 우리나라도 재정준칙을 가지고 있는 것으로 나타났으나 지출준칙만을 갖고 있음

- 공공지출 및 조세 관련 논의의 시작점을 살펴보면, 두 영역 전체 조사대상의 76.5%가 통치부처에서 시작한다고 응답하였고, 기존 부처의 프로그램이나 신규사업의 시작은 최고지도자인 정치적 리더에서 시작한다는 응답이 76.5%를 차지하였음
 - 우리나라의 경우 공공지출 및 조세 관련 논의의 시작점은 타 국가들과 마찬가지로 통치부처에서 시작하고 있으나, 기존 부처의 프로그램이나 정책 수정 등의 논의는 여당이 직접 한다고 응답함

- 의회의 예산안 수정권한을 살펴보면, 전체 조사대상의 50%는 의회의 예산수정권한이 무제한이라고 응답함
 - 반면 우리나라는 행정부가 동의하는 전체에 대해 수정할 수 있다고 응답함

- 우리나라는 예산비법률주의를 채택하고 있어 예산과 법률은 각각의 별개의 법규범 형식이기도 하거니와 상호 간에 그 변경을 가할 수 없으며, 국회가 심의·확정한 예산을 위반하여 집행하더라도 효과적인 책임성을 확보하기가 어려움
 - 그러나 OECD의 타 국가의 법률주의 채택 수준을 보면 예산관련 조항이 헌법 및 법률의 형태로 되어 있는 국가가 대수를 차지하고 있으며, 위반 시 이에 대응할 수 있는 일정한 절차를 마련하고 있는 경우가 많지만
 - 우리나라는 상기에서 지적한 바와 같이 별도의 절차가 마련되어 있지 않아 국회의 재정통제 가능성이 약하다는 비판이 지적될 수밖에 없는 구조에 있음

- 우리나라는 재정건전성을 확보하기 위한 수단 중 하나로서 재정준칙을 도입하여 운영

하고 있으나 현행 헌법상 별도의 규정은 두고 있지 않으며 ‘2010-2014년 국가재정운용계획재정준칙’을 통하여 법적 구속력 없는 사실상의 재정준칙을 운용하고 있을 뿐임

- 또한 재정준칙의 형태를 보더라도 OECD 국가의 대다수는 각자의 상황에 맞게 다양한 유형의 재정준칙을 채택하여 재정건전성 향상을 위하여 노력하고 있는 반면,
- 우리나라의 경우 지출준칙만을 실질적으로 운용하고 있어 우리나라 예산제도의 현황과 재정준칙의 각 유형별 장단점을 면밀하게 검토하여 논의할 필요가 있음

□ 예산편성권과 관련하여 OECD 국가들은 일본을 제외하고는 대부분 예산법률주의를 채택하고 있음에도 불구하고 예산편성은 정부가 하는 것으로 규정하고 있음

제 4 장 OECD 국가 예산제도의 비교 분석: 시기별, 국가유형별

제1절 OECD 국가 예산제도의 시기별 비교 분석

1. 분석 개관

□ 조사 대상

- 2007년 조사대상은 총 38개국이고, 2012년 조사대상은 총 34개국임
 - － 2007년에만 조사대상으로 포함된 나라로는 베네수엘라, 브라질, 아르헨티나, 코스타리카, 페루가 있었으나 이들 국가는 2012년 국가에서는 제외되었고, 2012년에는 에스토니아가 추가되었음
- 이에 본 장에서는 두 시기 모두 조사가 시행된 33개국만을 대상으로 시기별 예산제도의 비교분석을 실시하고자 함

<표 35> 조사대상

국가	2007년	2012년	국 가	2007년	2012년
호주	○	○	일본	○	○
오스트리아	○	○	한국	○	○
베네수엘라	○		룩셈부르크	○	○
벨기에	○	○	멕시코	○	○
브라질	○		네덜란드	○	○
캐나다	○	○	뉴질랜드	○	○
칠레	○	○	노르웨이	○	○
체코	○	○	폴란드	○	○
덴마크	○	○	포르투갈	○	○
에스토니아		○	슬로바키아	○	○
핀란드	○	○	슬로베니아	○	○
프랑스	○	○	스페인	○	○
독일	○	○	스웨덴	○	○
그리스	○	○	스위스	○	○
헝가리	○	○	터키	○	○
아르헨티나	○		영국	○	○
아이슬란드	○	○	미국	○	○
아일랜드	○	○	코스타리카	○	
이스라엘	○	○	페루	○	
이탈리아	○	○	계	38	34

□ 조사 내용

- 2007년 조사와 2012년 조사는 설문문항 수가 각각 99개와 90개로 유사한 수준을 보이고 있음
- 2007년에 비해 강화되거나 추가된 제도조사 파트는 1) 중앙예산기구의 역할, 각국의 예산사이클에 관련한 미시적인 관행들, 재정에 영향을 주는 정책의 입안이 어디서 시작되는지 등의 예산제도에 관한 일반정보가 2배 가까이 늘어났고, 2) 예산편성과정에서 각국의 거시경제적 가정, 장기재정전만의 가정 세분화, 3) 재정준칙에 관한 내용의 구체화, 4) 의무지출과 재량지출, 운영지출과 투자지출 등 지출의 성격에 따른 각국의 관리양식, 5) 예산투명성 관련 관행 세부화 등으로 요약할 수 있음(문지은, 2014: 103)

2. 시기별 예산제도분석 결과

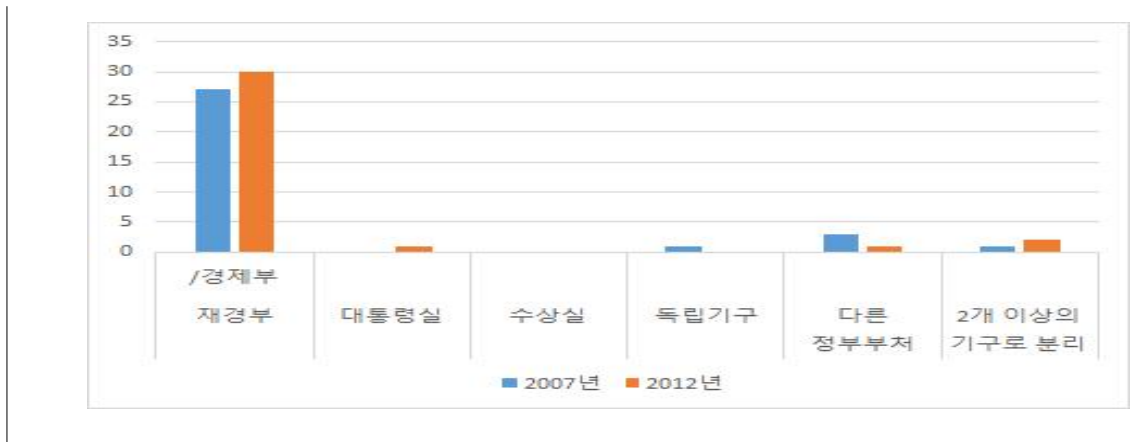
가. 예산관련 기관

□ 중앙예산기구의 설립 위치

- 중앙예산기구의 설립 위치로 재경부/경제부라도 응답한 비율은 2007년 27개국에 비하여 2012년 29개국으로 증가하였고, 대통령실은 0개국에서 1개국(미국: 다른 정부부처→대통령실)으로, 다른 정부부처는 3개국에서 1개국(한국: 다른 정부부처→재경부/경제부, 미국: 다른 정부부처→대통령실) 등으로 변화하였음
 - 호주는 2007년 중앙예산기관이 독립기관에 위치하고 있다고 응답하였으나 2012년에는 2개 이상의 기구로 분리되었다고 응답함
 - 한편 우리나라는 2007년에는 다른 정부부처로 응답한 반면 2012년에는 재경부/경제부(기획재정부)로 응답하였음

<표 36> 중앙예산기구 설립 위치: 시기별

	재경부 /경제부	대통령실	수상실	독립기구	다른 정부부처	2개 이상의 기구로 분리
2007년	27	0	0	1	3	1
2012년	29	1	0	0	1	2

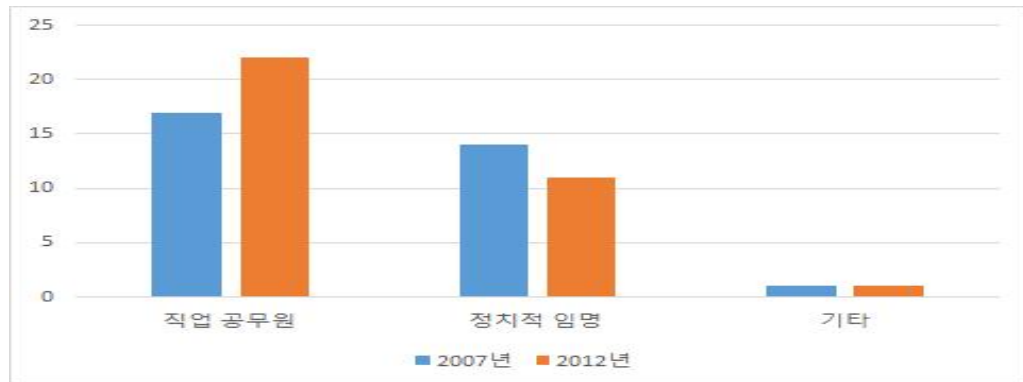


□ 중양예산기구 수장의 출신 배경

- 중양예산기구 수장의 출신 배경의 변화를 살펴보면 직업 공무원에서 선정된다는 국가가 2007년 17개 국가에서 2012년 21개 국가로 증가한 반면, 정치적으로 임명된다는 국가는 14개 국가에서 11개 국가로 감소하였음
 - 2007년에는 정치적으로 임명된다고 응답한 반면 2012년에는 직업 공무원에서 중양예산기구의 수장이 선정된다고 응답한 국가는 오스트리아, 체코, 아일랜드, 일본, 스웨덴 등이 있음
- 중양예산기구의 수장이 정치적으로 임명되는 경우 직업 공무원에 비하여 보다 정치적 환경변화 등에 국가예산이 좌우될 수 있다는 측면에서 보았을 때 중양예산기구의 정치적 중립성을 위하여 OECD 국가들은 점차 직업 공무원 출신의 중양예산기구 수장을 더욱 선호하는 것으로 추론해볼 수 있음

<표 37> 중양예산기구 수장의 출신 배경: 시기별

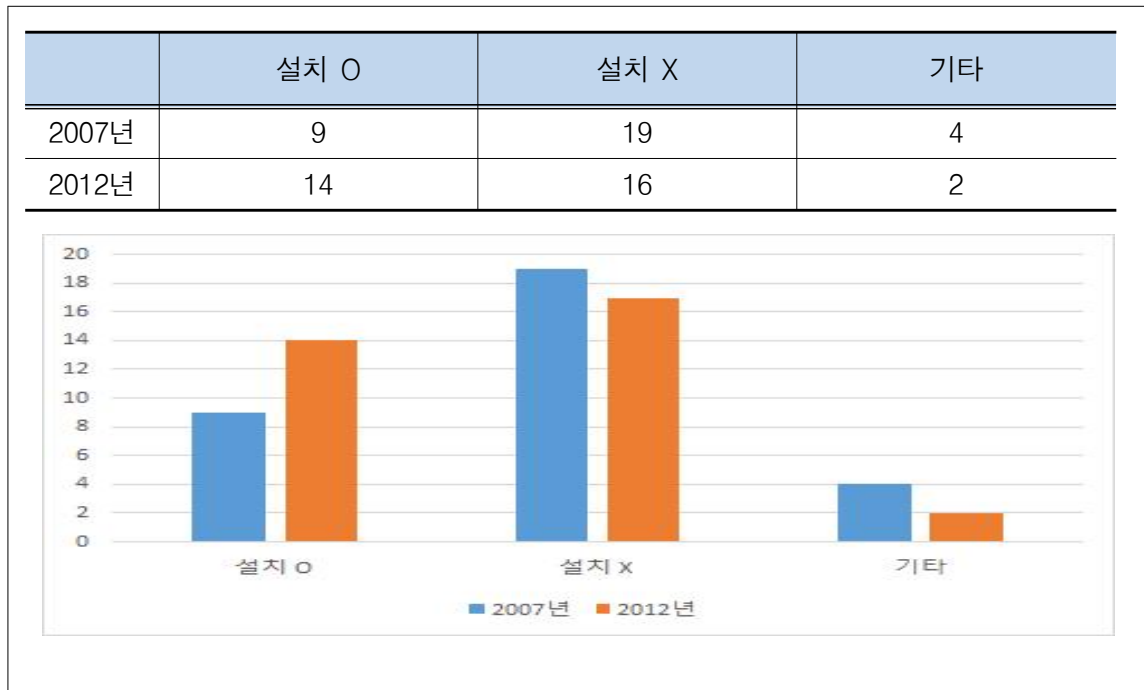
	직업 공무원	정치적 임명	기타
2007년	17	14	1
2012년	21	11	1



□ 예산연구기관

- 의회가 행정부 주도의 예산과정을 효율적으로 통제하기 위해서는 독자적으로 전문적인 예산정보를 생산할 수 있어야 하며, 이러한 이유로 OECD, European Council 등 국제기구들은 회원국들의 독자적인 분석역량과 재정건전성 강화를 위한 제도적 장치로서 독립적인 재정전문기관(Independent Fiscal institutions: IFI)의 설립을 권고해왔음(김춘순 외, 2013: 56)
 - 최근 독립 재정전문기구의 설립이 증가하고 있는데 이에 대해 Johnson and Stapenhurst(2008)는 자국 내 민주화, 국가 간 상호모방, 그리고 투명성과 책임성에 대한 대내외의 요구 증대 등을 주요 원인으로 설명하고 있음
 - 특히 재정위기가 심화됨에 따라 정부의 재정책임성을 확보하기 위해 의회가 예산권한을 적극적으로 행사하고, 정부에 대한 감시기능을 강화하면서 재정전문기구의 확산이 보다 가속화되고 있음(Posner and Park, 2007; Santiso, 2005; Schick, 2002; 김춘순 외, 2013: 56 재인용)
- 의회 예산연구기관의 설치 여부를 살펴본 결과, 2007년에는 9개국에서만 예산연구기관이 설치되어 있었던 반면 2012년에는 14개국으로 증가하여 점차 예산을 전문적이고 독립적으로 연구하고자 하는 특성이 나타나고 있음

<표 38> 의회 예산연구기관 설치 여부: 시기별



나. 예산법률주의

□ 예산관련규정의 법적 근거

- 예산관련규정의 법적 근거를 살펴보면, 헌법규정 및 의회승인 법률 혹은 정책의 형태로 규정되는 경우가 2007년에 비하여 2012년에 대체적으로 증가하는 모습을 볼 수 있는 반면, 내부규정이나 공식적이지 않은 형태의 비중은 감소하는 것을 볼 수 있음

<표 39> 예산관련규정의 법적 근거

	헌법 규정		의회승인 법률 혹은 정책		내부 규정		공식적이지 않음	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
연간예산의 형태와 구조	17	14	28	30	13	10	2	2
예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무	8	5	25	24	18	11	1	3
예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무	17	22	26	27	11	6	0	0
회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정	12	14	19	21	3	2	6	4
지출 의회 수권에 관한 요구사항	21	20	27	25	2	0	0	0
조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항	21	22	22	21	0	1	0	0
예비비 사용규정	6	7	23	24	12	7	2	2
부처에 대한 내부 감사 필요사항	0	0	26	20	15	13	2	2
감사원의 정부회계 감사 필요사항	17	21	26	23	2	2	0	0

다. 재정준칙

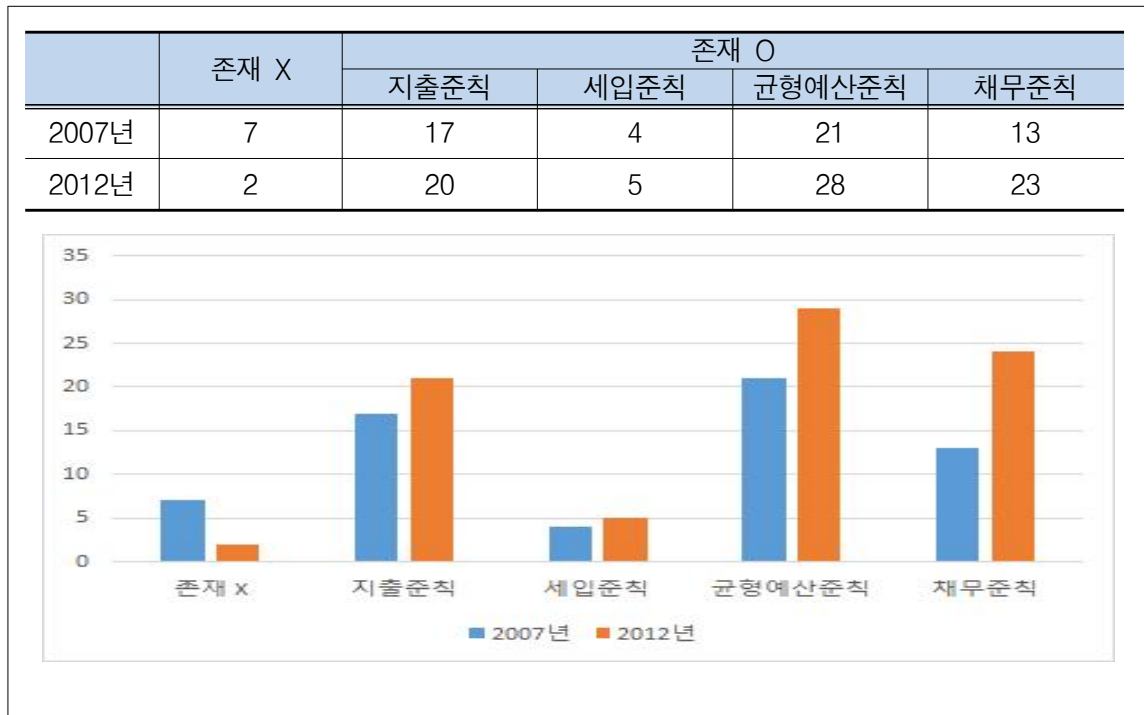
- 재정준칙은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반하면서 장기적인 재정운용 목표를 설정·시행하는 것을 의미함 (김진영, 2015: 191)
- 재정준칙은 재정정책에 대한 영구적인 제약으로서, 중·장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 재정정책의 지속가능성 실현, 재정운용의 투명성 제고, 정책의 신뢰성 제고 등을 목적으로 함

- 재정준칙을 도입하면 국가재정을 관리하고 적자재정의 위험성을 감소시킬 수 있음
- 지속적인 재정규모의 확대와 적자예산의 편성으로 국가채무의 지속적 증가는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적인 추세에 있으며, 이에 세계 각국은 재정규모와 재정적자에 대해 묵시적·명시적 준칙을 도입함으로써 이러한 문제에 대응하고자 하고 있음(문지은, 2014: 108)

□ 재정준칙 존재여부

- 조사대상 국가 중 2007년에 재정준칙이 없다고 응답한 국가는 7개 국가에서 2012년에는 2개 국가로 감소하여 재정건전성을 확보하는 OECD 국가들의 노력이 증대되고 있음을 확인할 수 있음
 - 2012년 당시 뉴질랜드와 터키 외에는 모두 재정준칙을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있으며,
 - 우리나라의 경우 2007년에는 재정준칙을 설정하지 않았으나 2012년에는 재정준칙을 마련하여 OECD 국가들과 유사한 노력을 수행하고 있음
- 재정준칙 보유비율을 살펴보면 지출준칙과 세입준칙, 균형예산준칙, 채무준칙 모두의 영역에서 상승하는 모습을 볼 수 있음
 - OECD(2014)는 2007년에 비해 재정준칙을 채택한 국가가 많아진 이유로 EU 발전을 들고 있음. 실제로 OECD 국가의 평균 재정준칙 보유수는 2.5개에서 3.6개로 증가하였고, 2007년에는 평균 2-3개를 보유하던 국가들이 2012년에는 4-5개 수준으로 상승하였음(OECD, 2014: 26; 문지은, 2014: 111 재인용)
 - 전반적으로 OECD 국가가 재정준칙을 채택하는 비중이 증가하고 있고, 그 종류(보유수)도 2007년에 비하여 2012년에 증가하고 있는 추세인 것에 반해,
 - 우리나라 2007년에 비하여 2012년에 새롭게 재정준칙을 마련하고는 있으나 지출준칙 하나만을 채택하고 있음
- 재정준칙 유형을 살펴보면 2007년과 2012년 두 시기 모두 균형예산준칙을 가장 많이 채택하고 있으며, 지출준칙과 채무준칙이 그 다음으로 많은 비중을 차지하고 있음
 - 우리나라의 경우 지출준칙만을 채택하고 있는 반면, 가장 많은 비중으로 채택되고 있는 균형예산준칙은 아직 채택하지 않고 있음

<표 40> 재량준칙 존재 여부 및 종류: 시기별



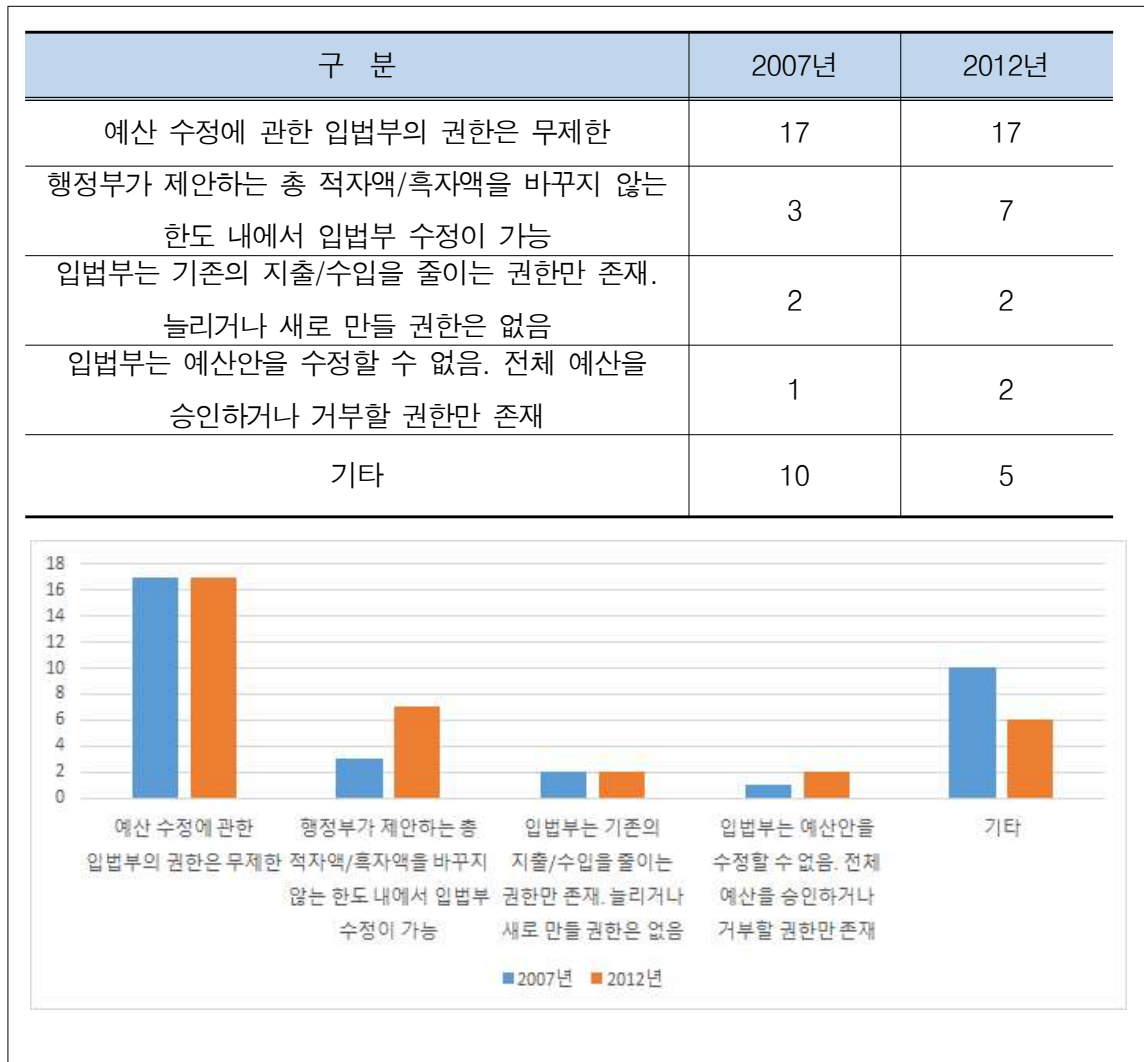
라. 의회의 예산안 수정권한

- 예산안 수정권한의 강약에 따라 다음과 같이 네 가지로 구분할 수 있음.
 - 1) 제약없음: 의회가 행정부와 협의없이 세입과 세출 수준을 증액 및 감액할 수 있음, 2) 약제약: 의회가 오직 행정부의 예산균형 수준에서 수정할 수 있음, 3) 강제약: 의회는 오직 감액만 할 수 있음, 4) 금지됨: 의회는 행정부 예산안에 어떤 수정도 할 수 없고, 예산을 승인하거나 거부만 할 수 있음

□ 의회의 예산안 수정권한

- 의회의 예산안 수정권한이 가장 강한 수준인 제약없이 수정이 가능하다고 응답한 국가는 2007년과 2012년 모두 17개 국가로 52%를 차지하고 있음
- 두 번째로 강한 권한 수준인 약제약(행정부의 총량 내에서 수정 가능) 수준을 보이는 국가는 2007년 3개 국가에서 2012년 7개 국가로 24%가 증가함

<표 41> 의회의 예산수정권한 범위: 시기별



3. 소결

- 중앙예산기구의 특성을 볼 때, 점차 예산기구의 정치적 중립성과 전문성, 책임성 등이 강화되는 모습을 확인할 수 있음
 - 중앙예산기구의 설립 위치로 재경부/경제부로 응답한 비중은 2007년에 비하여 2012년 2개국 증가하였고, 중앙예산기구 수장의 출신배경으로는 직업 공무원에서 선정된다는 국가가 증가하였음. 또한 예산연구기관 역시 증가하였음
- 예산관련규정의 법적 근거가 점차 명확해지고 있어 법률에 근거를 둔 예산의 운영이 확대되고 있음

- 재정의 건전성, 투명성을 제고하기 위한 재정준칙을 도입하는 국가의 비중이 2007년에 비하여 2012년도 크게 확대되었으며, 재정준칙의 4가지 유형에서 모두 증가하는 모습을 보이고 있음
 - 우리나라의 경우 지출준칙만을 채택하고 있는 반면, 가장 많은 비중으로 채택되고 있는 균형예산준칙은 아직 채택하지 않고 있음

- 의회의 예산안 수정권한이 가장 강한 수준인 ‘제약없이 수정이 가능함’을 채택하고 있는 국가는 2007년과 2012년 모두 52%로 절반 이상의 비중을 차지하고 있음
 - 반면 우리나라는 행정부가 동의하는 전체에 대해 수정할 수 있다고 응답함

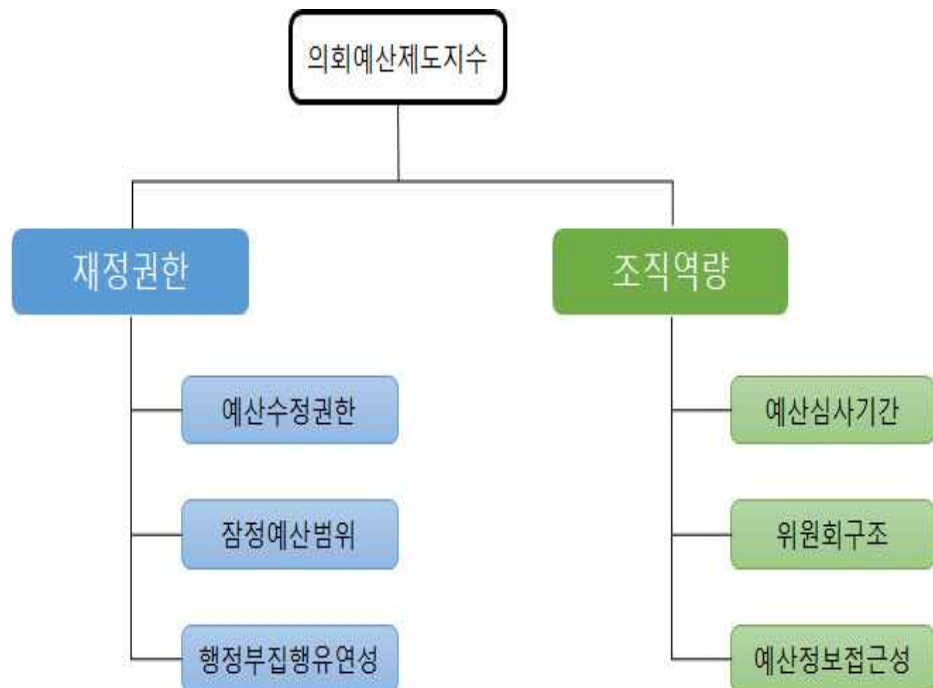
- 이상의 내용을 볼 때, 5년의 시간 흐름 속에서 OECD 국가 예산제도 변화를 통해 특성을 추론하면, 예산기구의 정치적 중립성·전문성의 증대, 예산법률주의의 확대, 예산의 투명성·건전성 증대 노력의 확대 및 의회의 예산안 수정권한의 강화 지속 등으로 요약할 수 있음

제2절 OECD 국가 유형별 예산제도 비교 분석

1. 국가 유형분류 기준²⁰⁾

- 의회예산제도지수에 대한 분류기준은 Wehner(2006)·김춘순(2013)의 분류기준에 따라 재정권한과 조직역량으로 구분함
- 예산수정권한, 의회심의기간, 예산정보 접근성 등을 고려하여 재측정이 이루어졌으며, 하위요소들은 다음과 같음
 - 재정권한에는 예산수정권한, 잠정예산범위, 행정부의 예산집행통제가 포함
 - 조직역량은 예산심사기간, 위원회구조, 정보의 접근성을 포함
 - 변수에 대한 측정은 0~10점으로 코딩되었으며, 의회의 관점에서 가장 취약할 경우에는 0을 가장 높은 경우에는 10을 부여함

<그림 12> 의회예산제도 지수



출처: 김춘순(2013) 인용

- 본 연구는 2012년 예산제도조사 대상국 중 33개국²¹⁾ 이들 지표를 통해 분류된 국가를

20) 김춘순(2013)의 “의회예산제도지수의 구축과 영향요인에 관한 연구”의 국가유형에 대한 분류를 참고함

구분하였으며, 이를 토대로 유형별 예산제도의 특성을 살펴보고자 함

2. OECD국가의 의회예산제도 지수²²⁾ 및 유형분류

□ OECD 국가별 재정권한지수, 조직역량지수, 의회예산제도지수는 다음과 같음

<표 42> OECD 국가별 의회예산제도 점수

국가명	재정권한지수			조직역량지수			의회예산제도 지수
	예산 수정권	잠정예산	집행통제	심사기간	위원회 구조	정보 접근성	
호주	3.9	2.1	3.4	0.8	2.6	0.0	21.0
오스트리아	15.5	4.1	2.2	0.8	7.7	0.0	50.6
벨기에	15.5	4.1	3.4	0.8	10.3	3.0	61.7
캐나다	3.9	2.1	3.4	0.8	10.3	3.0	38.9
칠레	3.9	0.0	0.0	1.5	5.2	0.0	17.6
체코	11.6	4.1	0.0	1.5	10.3	0.0	45.9
덴마크	15.5	4.1	10.2	1.5	5.2	4.6	68.4
핀란드	15.5	2.1	4.5	1.5	5.2	0.0	47.8
프랑스	3.9	0.0	0.0	1.5	7.7	0.0	21.9
독일	15.5	4.1	3.4	1.5	5.2	0.0	49.4
그리스	11.6	4.1	3.4	0.8	5.2	0.0	41.7
헝가리	11.6	2.1	1.1	1.5	10.3	0.0	44.4
아이슬란드	15.5	4.1	6.8	1.5	5.2	0.0	55.2
아일랜드	0.0	4.1	6.8	0.8	2.6	0.0	23.8
이스라엘	0.0	4.1	5.6	0.8	10.3	0.0	34.7
이탈리아	15.5	4.1	2.2	1.5	5.2	0.0	47.5
일본	3.9	2.1	5.6	0.8	5.2	0.0	29.1
한국	3.9	4.1	0.0	1.5	10.3	12.0	53.0
룩셈부르크	15.5	8.2	2.2	1.5	5.2	0.0	54.4
멕시코	3.9	8.2	3.4	1.5	10.3	9.0	60.5
네덜란드	15.5	62.	3.4	1.5	2.6	6.0	58.5
뉴질랜드	3.9	2.7	3.4	0.8	2.6	0.0	22.1
노르웨이	15.5	8.2	3.4	1.5	10.3	0.0	64.8
폴란드	11.6	0.0	1.1	1.5	10.3	0.0	40.9
포르투갈	11.5	4.1	0.0	1.5	5.2	0.0	45.8
슬로바키아	15.5	0.0	0.0	1.5	5.2	0.0	36.9
슬로베니아	11.6	4.1	0.0	1.5	5.2	1.6	39.9

21) 2012년도 OECD 예산제도조사에 속한 국가 총 34개 중 김춘순(2013)의 분류에는 Estonia가 제외되어 있어 본 연구에서도 유형별 분류에서는 포함시키지 않았음을 밝힌다.

22) 김춘순(2013)의 연구에서는 Wehner모델과 AHP를 활용한 가중치 부여를 통한 지수계산이 되었으나 본 연구에서는 가중치가 부여된 최종지수만 제시함

스페인	11.6	4.1	3.4	1.5	2.6	0.0	38.6
스웨덴	11.5	8.2	6.8	1.5	10.3	1.6	73.3
스위스	15.5	8.2	3.4	1.5	5.2	0.0	56.2
터키	11.6	6.2	0.0	1.5	7.7	0.0	45.0
영국	3.9	4.1	1.1	0.0	2.6	3.0	24.5
미국	15.5	8.2	7.9	3.0	10.3	12.0	94.8

자료: 김춘순(2013) 재구성

- 의회 재정권한지수 및 조직역량지수에 따라 분류된 유형은 다음과 같으며, 본 연구에서는 OECD 국가만을 대상으로 선정함
- 국가별 유형은 4개로 분류되었으며 유형1국가에는 벨기에, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 터키, 미국이 포함됨. 유형2국가에는 오스트리아, 핀란드, 독일, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스위스가 포함됨. 유형3국가에는 호주, 칠레, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 슬로바키아, 슬로베니아, 영국이 포함됨. 유형4국가에는 캐나다, 체코, 프랑스, 헝가리, 이스라엘, 한국, 멕시코, 폴란드가 포함됨
 - 유형1유형은 재정권한과 조직역량이 모두 높은 집단임. 유형2유형은 재정권한은 높지만 조직역량은 낮은 집단임. 유형3유형은 재정권한 및 조직역량이 모두 낮은 집단임. 유형4유형은 재정권한은 낮지만 조직역량은 높은 집단임

<표 43> 유형별 분류

의회 재정권한지 수	의회 조직역량지수	
	[유형2: 10개국]	[유형1: 7개국]
	오스트리아, 핀란드, 독일, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스위스	벨기에, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 터키, 미국
	[유형3: 8개국]	[유형4: 8개국]
	호주, 칠레, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 슬로바키아, 슬로베니아, 영국	캐나다, 체코, 프랑스, 헝가리, 이스라엘, 한국, 멕시코, 폴란드

자료: 김춘순(2013) 재구성

3. 유형별 예산제도분석 결과²³⁾

가. 예산관련 기관

□ 중앙예산기구의 설립 위치²⁴⁾

- 중앙예산기구(CBA)의 설립위치는 전체 대상국가(33개국) 중 평균 1.49로 재정부/경제부와 대통령실에 소속하고 있는 것으로 나타남. 다만, 유형별 차이가 존재하였는데 특히 유형2의 경우 대상국 전체(10개국)가 재정부/경제부에 소속되어 있는 것으로 나타남. 이외에 유형1, 유형3, 유형4의 경우 대통령실, 다른 정부부처, 2개 이상의 기구로 분리되어 있는 것을 확인할 수 있음
- 따라서 재정권한은 높지만 조직역량이 낮은 유형(유형2)의 국가의 경우 중앙예산기구가 재정부/경제부 산하에 설립되어 있는 것으로 판단할 수 있음. 이외에 각 국가별 재정권한과 조직역량에 따라 중앙예산기구의 설립위치는 상이함

<표 44> 유형별 중앙예산기구 설립 위치

구 분	평균	국가 수
유형1	1.71	7
유형2	1.00	10
유형3	1.62	8
유형4	1.62	8
계	1.49	33

□ 중앙예산기구 수장의 출신 배경²⁵⁾

- 국가유형에 따른 중앙예산기구 수장의 출신배경에 대한 분석은 다음과 같음. 중앙예산기구의 수장은 평균 1.3으로 직업 공무원 출신배경이 높은 것으로 판단할 수 있음. 유형별로 살펴보면 유형1의 평균은 1.17, 유형2의 평균은 1.30, 유형3의 평균은 1.38, 유형4의 평균은 1.50으로 나타남. 유형에 따라 예산기구 수장의 출신배경이 상이한 것으로 나타남

23) 분석자료는 OECD 예산제도를 활용하였으며, 분석에 대한 구체적인 문항 및 답변은 본 연구의 제2절 OECD 예산제도조사 결과 참조

24) 중앙예산기구 설립 위치는 재정부/경제부는 1, 대통령실은 2, 수상실은 3, 독립기구는 4, 다른정부부처 5, 2개 이상의 기구로 분리되는 6으로 측정함

25) 중앙예산기구 수장 출신배경은 직업공무원은 1, 정치적임명은 2, 기타는 3으로 측정함

- 재정권한과 조직역량이 높은 유형(유형1)의 경우 중앙예산기구 수장의 출신 배경이 직업 공무원의 비중이 높은 것으로 판단할 수 있지만 반대로 재적권한과 조직역량이 낮은 유형(유형3)의 경우 정치적 임명으로서의 비중이 높은 것으로 판단할 수 있음
- 분석결과를 토대로 유추할 수 있는 것은 재정권한과 중앙예산기구 수장의 출신배경의 일관성이 나타나고 있다는 것임. 가령, 재정권한이 높은 유형1·유형2의 경우 직업공무원출신의 중앙예산기구 수장이 결정되는 것으로 판단할 수 있으며, 재정권한이 낮은 유형3·유형4의 경우 정치적 임명을 통해 중앙예산기구의 수장이 결정되는 것으로 판단할 수 있음

<표 45> 유형별 중앙예산기구 수장의 출신배경

구 분	평균	국가 수
유형1	1.17	6
유형2	1.30	10
유형3	1.38	8
유형4	1.50	8
계	1.34	32

□ 예산연구기관²⁶⁾

- 유형별 의회연구기관 유무에 대한 분석결과는 다음과 같음. 의회연구기관 존재 여부는 평균 1.46으로 없는 국가의 비율이 다소 높은 것을 확인할 수 있음. 유형별로 살펴보면 유형1의 평균은 1.33, 유형2의 평균은 1.40, 유형3의 평균은 1.25, 유형4의 평균은 1.86으로 나타남. 이때 전체 국가 33개국 중 기타 또는 무응답 2개국이 제외됨
- 의회연구기관의 수가 가장 많은 유형은 유형4로 재정권한은 낮지만 조직역량이 높은 유형임. 평균 1.86으로 이 유형에 속하는 대부분의 국가에 연구기관이 있는 것을 확인할 수 있음. 한편, 의회연구기관의 수가 가장 적은 유형은 유형3으로 재정권한도 낮으며 조직역량도 낮은 유형임. 이 유형에 해당 하는 국가에는 의회연구기관이 존재하지 않는 경우가 많음
- 분석결과를 토대로 유추할 수 있는 것은 의회연구기관 여부는 조직역량에 영향을 미

26) 예산연구기관은 없음은 1, 있음은 2로 측정함

칠 수도 있다는 것임. 가령, 조직역량이 높은 유형인 유형1·유형4의 경우 의회내에 연구기관이 설립되어 있는 경우가 많았으나 그렇지 않은 유형 3 국가의 경우 의회내 연구기관이 존재하지 않는 경우가 높기 때문에 의회연구기관 여부와 조직역량의 관계가 존재하는 것으로 판단할 수 있음

<표 46> 유형별 의회연구기관 여부

구 분	평균	국가 수
유형1	1.33	6
유형2	1.40	10
유형3	1.25	8
유형4	1.86	7
계	1.46	31

- 의회내 연구기관 여부와 관련되어 연구기관의 직원 수에 대한 분석결과는 다음과 같음. 해당 분석은 연구기관이 있는 국가만을 대상으로 이루어진 것이기 때문에 전체 33개국이 아닌 기타 연구기관이 포함된 16개국이 대상으로 되었음. 유형별로 살펴보면 유형1의 평균은 95.33명, 유형2의 평균은 21.25명, 유형3의 평균은 26.50명, 유형4의 평균은 37.86명으로 나타남
- 의회연구기관 직원 수의 평균이 가장 높은 유형은 유형1로 재정권학과 조직역량이 모두 높은 유형임. 반면, 평균 직원 수가 가장 낮은 유형은 유형2로 재정권한은 높지만 조직역량은 낮은 유형이라 할 수 있음
- 분석결과를 토대로 살펴보면 의회연구기관의 직원 수는 조직역량과 관계가 있는 것을 확인할 수 있으며, 이는 앞서 이루어진 분석과도 유사한 맥락이라 할 수 있음. 즉, 의회내 연구기관 여부가 조직역량이 높은 유형에 높은 평균을 보였던 것처럼 직원의 수가 많은 것으로 나타난 유형이 조직역량이 높은 유형1이었음
- 이에 조직역량은 의회내 연구기관설립여부와 직원 수와 관계가 있는 것으로 판단할 수 있음

<표 47> 유형별 의회연구기관 직원 수

구 분	평균	국가 수
유형1	95.33	3
유형2	21.25	4
유형3	26.50	2
유형4	37.86	7
계	45.24	16

나. 재정준칙

□ 예산관련규정의 헌법 근거²⁷⁾

- 예산관련 규정의 헌법규정 여부에 대한 분석결과는 다음과 같음. 헌법규정 여부의 평균은 1.84로 조사된 대부분의 국가에서 헌법규정이 존재하는 것으로 나타남. 유형별로 살펴보면 유형1의 평균은 1.86, 유형2의 평균은 2.00, 유형3의 평균은 1.75, 유형4의 평균은 1.76으로 나타남
- 유형2의 경우 조사된 모든 국가에서 헌법규정이 존재하는 것으로 확인됨. 해당 유형의 경우 재정권한은 높지만 조직역량이 낮은 국가들임. 반면, 헌법규정 존재여부의 평균이 가장 낮은 것으로 나타난 유형3의 경우 재정권한과 조직역량이 모두 낮은 국가들인 것으로 확인됨
- 분석결과를 토대로 유추할 수 있는 것은 헌법규정 여부가 국가들의 재정권한과 관련이 있다는 것임. 즉, 모든 국가에서 헌법규정이 있는 것으로 나타난 유형2의 경우 재정권한이 높은 집단이지만 반대로 가장 낮게 나온 유형3의 경우 재정권한이 낮은 집단임. 이에 재정권한과 헌법규정의 관계가 존재한다고 판단할 수 있음

<표 48> 유형별 헌법규정 여부

구 분	평균	국가 수
유형1	1.86	7
유형2	2.00	10
유형3	1.75	8
유형4	1.76	8
계	1.84	33

27) 헌법규정 없음은 1, 있음은 2로 측정함

- 헌법규정 여부에 대한 연장선상으로 구체적인 헌법규정 수에 대한 분석결과는 다음과 같음. 구체적인 헌법규정에는 연간예산 형태와 구조, 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무, 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무, 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정, 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항, 예산 외 지출 관리와 보고, 예비비 사용규정, 부처에 대한 내부 감사 필요사항, 감사원의 정보회계 감사 필요사항이 포함되어 있음. 본 분석에서는 해당 규정의 수를 중심으로 실시함
- 헌법규정의 수 평균은 4.02로 나타났으며, 구체적으로 유형1의 평균은 4.29, 유형2의 평균은 4.80, 유형3의 평균은 3.00, 유형4의 평균은 4.00으로 나타남. 헌법규정의 수가 가장 많은 유형은 유형2로 재정권한이 높은 집단이며, 반대로 가장 낮은 유형은 유형3으로 재정권한이 낮은 집단임. 즉, 헌법규정의 수는 재정권한 관계가 있다고 판단할 수 있음
- 헌법규정 여부와 규정의 수에 대한 분석결과 재정권한과 헌법간의 관계가 존재하는 것을 확인할 수 있으며, 헌법규정의 존재여부 및 헌법규정 수가 높을수록 높은 재정권한을 지닌 국가일 가능성이 높으며, 반대로 헌법규정의 없거나 헌법규정 수가 낮을수록 낮은 재정권한을 지닌 국가일 가능성이 높음

<표 49> 유형별 헌법규정 수

구 분	평균	국가 수
유형1	4.29	7
유형2	4.80	10
유형3	3.00	8
유형4	4.00	8
계	4.02	33

□ 의회승인을 요하는 예산관련규정의 법적 근거²⁸⁾

- 예산관련 규정 존재여부에 대한 분석결과는 다음과 같음. 전체유형에 대한 평균은 1.97로 대부분의 국가에서 예산과 관련된 법적 규정이 존재하는 것으로 나타남. 구체

28) 법적규정 없음은 1, 있음은 2로 측정함

적으로 유형1은 1.86, 유형2·유형3·유형4는 2.00으로 나타남

<표 50> 유형별 법적규정 여부

구 분	평균	국가 수
유형1	1.86	7
유형2	2.00	10
유형3	2.00	8
유형4	2.00	8
계	1.97	33

- 의회승인을 요하는 예산관련 법적규정의 수에 대한 분석결과는 다음과 같음. 구체적인 법적규정에는 연간예산 형태와 구조, 예산편성과 집행시 행정부의 역할과 책무, 예산과정에서 의회와 행정부의 역할과 책무, 회계연도 개시전까지 예산이 승인되지 않을 경우와 관련한 규정, 조세개혁 혹은 증세 등과 관련한 의회수권 필요사항, 예산 외 지출 관리와 보고, 예비비 사용규정, 부처에 대한 내부 감사 필요사항, 감사원의 정보 회계 감사 필요사항이 포함되어 있음. 본 분석에서는 해당 규정의 수를 중심으로 실시함

- 분석결과 의회의 승인을 요하는 법적규정의 수는 평균 7.17로 나타남. 구체적으로 유형1은 5.26, 유형2는 7.90, 유형3은 7.50, 유형4는 8.00으로 나타남. 법적규정의 수가 가장 많은 유형4의 경우 재정권한은 낮지만 조직역량은 높은 집단임. 반면, 법적규정의 수가 가장 적은 유형1의 경우 재정권한과 조직역량 모두 높은 집단임

<표 51> 유형별 법적규정 수

구 분	평균	국가 수
유형1	5.26	7
유형2	7.90	10
유형3	7.50	8
유형4	8.00	8
계	7.17	33

□ 재정준칙 존재여부²⁹⁾

- 재정준칙여부에 대한 분석결과는 다음과 같음. 재정준칙의 평균은 1.85로 대부분의 국

29) 재정준칙 없음은 1, 있음은 2로 측정함

가에서 재정준칙이 존재하는 것을 확인할 수 있음. 구체적으로 유형1의 평균은 1.86, 유형2의 평균은 1.80, 유형3의 평균은 1.75, 유형4의 평균은 2.00으로 나타남

- 유형4의 경우 조사된 모든 국가에서 재정준칙이 존재하는 것으로 나타남. 이 유형의 경우 재정권한은 낮지만 조직역량은 높은 집단임. 반면 유형3의 경우 평균이 가장 낮은 것으로 분석됨. 이 유형의 경우 재정권한은 낮지만 조직역량은 높은 집단임

<표 52> 유형별 재정준칙 여부

구 분	평균	국가 수
유형1	1.86	7
유형2	1.80	10
유형3	1.75	8
유형4	2.00	8
계	1.85	33

- 재정준칙 수에 대한 분석결과는 다음과 같음. 재정준칙 종류는 지출준칙, 세입준칙, 운형예산준칙, 채무준칙, 기타가 포함됨. 조사된 33개 국가의 평균 재정준칙 수는 1.95로 나타남. 구체적으로 유형1의 평균은 2.00, 유형2의 평균은 1.80, 유형3의 평균은 1.86, 유형4의 평균은 2.13으로 나타남

- 재정준칙의 수가 가장 높은 집단은 2.13으로 재정권한은 낮지만 조직역량은 높은 집단임. 반면 재정준칙의 수가 가장 낮은 집단은 1.80으로 재정권한은 높지만 조직역량은 낮은 집단임

<표 53> 유형별 재정준칙 수

구 분	평균	국가 수
유형1	2.00	7
유형2	1.80	10
유형3	1.86	8
유형4	2.13	8
계	1.95	33

다. 예산승인

□ 의회의 예산안 수정권한³⁰⁾

- 의회의 예산수정 권한에 대한 분석결과는 다음과 같음. 수정권한에는 기타, 입법부는 예산안을 수정할 수 없고 전체 예산을 승인하거나 거부할 권한만 존재, 입법부는 기존의 지출/수입을 줄이는 권한만 존재하며 늘리거나 새로 만들 권한은 없음, 행정부가 제안하는 총적자액/흑자액을 바꾸지 않는 한도 내에서 입법부 수정이 가능, 예산 수정에 관한 입법부의 권한은 무제한의 순으로 이루어짐. 숫자가 높을수록 의회의 권한이 높다고 판단할 수 있음
- 예산수정 권한에 대한 분석평균은 2.82로 의회의 예산수정에 대한 권한이 비교적 높은 수준으로 나타남. 구체적으로 유형1의 평균은 3.29, 유형2의 평균은 3.50, 유형3의 평균은 2.50, 유형4의 평균은 2.00으로 나타남
- 의회의 예산수정 권한이 가장 높은 집단은 유형2로 나타났으며 이 유형의 경우 재정권한은 높고 조직역량은 낮은 유형임. 반면 의회의 예산수정 권한이 가장 낮은 집단은 유형4로 재정권한은 낮고 조직역량은 높은 집단임
- 분석결과를 토대로 유추할 수 있는 것은 재정권한과 의회의 예산수정권한과의 관계가 존재한다는 것임. 즉, 의회의 예산수정권한이 높을수록 재정권한이 높은 국가일 가능성이 높으며, 의회의 예산수정권한이 낮을수록 재정권한이 낮은 국가일 가능성이 높음

<표 54> 유형별 예산수정 권한

구 분	평균	국가 수
유형1	3.29	7
유형2	3.50	10
유형3	2.50	8
유형4	2.00	8
계	2.82	33

30) 의회의 예산안 수정권한에서 기타는 0, 입법부는 예산안을 수정할 수 없음 전체 예산을 승인하거나 거부할 권한만 존재는 1, 입법부는 기존의 지출/수입을 줄이는 권한만 존재 늘리거나 새로 만들 권한은 없음은 2, 행정부가 제안하는 총적자액/흑자액을 바꾸지 않는 한도 내에서 입법부 수정이 가능은 3, 예산 수정에 관한 입법부의 권한은 무제한은 4로 측정함

4. 소결

- OECD 국가들의 유형별 예산제도에 대한 분석결과를 위해 Wehner(2006)·김춘순(2012)의 분류에 따라 각 국가들의 의회예산제도지수를 재정권한과 조직역량으로 구분하여 분류함.
 - 분석을 위하여 김춘순(2013)에 따라 4개의 유형으로 분류하였으며, 의회의 예산제도에 대해 살펴보기 위해 예산관련 기관·재정준칙·예산승인 등으로 구분하여 분석을 실시함

- OECD 국가유형별 예산제도의 비교 분석 결과는 다음과 같음
 - 의회 연구기관이 많은 국가에 속한 유형일수록 의회의 조직역량이 높은 것으로 나타남. 또한, 의회연구기관 직원의 수가 많을수록 역시 의회의 재정권한이 높은 것을 확인할 수 있었음
 - 재정준칙과 관련된 분석결과 헌법규정이 있는 국가일수록 재정권한이 높은 것으로 나타났으며, 헌법규정의 수가 많은 국가일수록 역시 재정권한이 높은 것을 확인할 수 있었음. 예산관련 법적규정의 경우 대부분의 국가에서 존재하는 것으로 나타남. 재정준칙여부에 대한 분석결과 재정준칙이 있는 집단의 경우 재정권한이 높은 유형에 속하였으며, 재정준칙 수가 많은 집단의 경우 조직역량이 높은 것으로 확인됨
 - 예산에 대한 의회의 수정권한 분석결과 승인권이 높은 유형에 속할 경우 재정권한이 높았으며, 승인권한이 낮은 유형에 속한 경우 재정권한이 낮은 것을 확인할 수 있었음
 - 의회가 지닌 예산에 대한 권한, 법적 규정, 조직규모 등은 의회의 재정권한과 조직역량에 대해 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단됨. 이는 향후 의회가 국가 예산에 대한 권한의 범위를 설정하는데 주요한 참조요인으로 작용할 수 있을 것임

- OECD 국가차원에서 의회의 재정권한을 높이하고자 한다면 의회소속에 재정과 관련된 조직 확대, 법률적 보장, 권한 위임확대 등을 통해 강화시킬 수 있을 것이며 반대로 의회의 재정권한을 낮추고자 한다면 이들에 대한 축소를 함으로서 의회의 재정권한을 축소시키고 제한시킬 수 있을 것으로 판단됨

제 5 장 결 론

- 헌법개정특별위원회에서는 헌법에 재정·경제민주주의 구현을 위한 제도 개편의 내용을 담고 있어 국회의 재정권한을 강화하는 방안이 논의됨
 - 그 내용에는 예산법률주의의 도입, 정부의 증액동의조항 폐지(수정) 여부, 재정준칙 등의 도입 등이 있음
 - 각 항목의 도입 근거는 다음과 같음
 - 예산법률주의
 - 국가가 예산의 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률의 형식으로 규정할 수 있게 되므로 재정민주주의 원칙에 부합하고, 예산의 법규범성을 명확하게 할 수 있으며 예산의 투명성과 재정운용의 책임성 제고
 - 정부의 증액동의조항 폐지(수정) 여부
 - 현행 헌법 상 정부의 증액동의 조항이 국회의 예산수정권한을 과도하게 침해하므로 이를 폐지 또는 수정하여 국회의 예산심사권한 확보 필요
 - 재정준칙 등 도입
 - 과도한 국가부채를 방지할 필요가 있고, 재정준칙을 헌법에 규정하면 구속력이 제고되어 재정건전성 확보에 기여할 수 있음
 - 이러한 재정과 관련한 헌법개정 논의는 우리나라 의회예산제도에 대한 최초의 재설계로서 큰 의미가 있음
- 주요 OECD 국가는 다양한 환경변화에 대응하여 재정정책과 예산제도를 정비하여 왔음
 - 이는 OECD에서 2003년부터 OECD 회원국을 상대로 각국의 예산제도와 관행에 대한 설문조사를 실시하여 각 국가의 예산제도에 대한 현황을 파악하고 있음
 - 이러한 각 국가의 예산제도에 대한 현황자료의 분석을 통하여 정부형태 및 권력구조에 따른 특성을 비교하고 우리나라 예산제도의 현황을 분석할 수 있음
- 이에 본 연구는 OECD에서 제공하는 예산제도 설문의 최신 자료를 분석하고 OECD 국가의 의회예산제도의 유형을 분류·비교분석하여 우리나라 예산제도에 대한 시사점을 제공하고자 함

- 우리나라는 예산비법률주의를 채택하고 있어 예산과 법률은 각각의 별개의 법규범 형식이기도 하거니와 상호 간에 그 변경을 가할 수 없으며, 국회가 심의·확정한 예산을 위반하여 집행하더라도 효과적인 책임성을 확보하기가 어려움
 - 그러나 OECD의 타 국가의 법률주의 채택 수준을 보면 예산관련 조항이 헌법 및 법률의 형태로 되어 있는 국가가 대수를 차지하고 있으며, 위반 시 이에 대응할 수 있는 일정한 절차를 마련하고 있는 경우가 많지만
 - 우리나라는 상기에서 지적한 바와 같이 별도의 절차가 마련되어 있지 않아 국회의 재정통제 가능성이 약하다는 비판이 지적될 수밖에 없는 구조에 있음

- 우리나라는 재정건전성을 확보하기 위한 수단 중 하나로서 재정준칙을 도입하여 운영하고 있으나 현행 헌법상 별도의 규정은 두고 있지 않으며 ‘2010-2014년 국가재정운용계획재정준칙’을 통하여 법적 구속력 없는 사실상의 재정준칙을 운용하고 있을 뿐임
 - 또한 재정준칙의 형태를 보더라도 OECD 국가의 대다수는 각자의 상황에 맞게 다양한 유형의 재정준칙을 채택하여 재정건전성 향상을 위하여 노력하고 있음
 - － 53개국이 채무에 대한 원칙을 가지고 있고, 51개국이 세출에 관한 원칙을 가지고 있다고 응답함
 - － 이들 재정 원칙들은 법률에 명시되어 있거나 정부의 정치적 약속의 형태로 유지되고 있음
 - － 그러나 한국은 예산은 편성할 때 재정정책을 제한하는 원칙이 없다고 응답하였음
 - 우리나라의 경우 지출준칙만을 실질적으로 운용하고 있어 우리나라 예산제도의 현황과 재정준칙의 각 유형별 장단점을 면밀하게 검토하여 논의할 필요가 있음

- 한편 5년의 시간 흐름 속에서 OECD 국가 예산제도 변화를 통해 특성을 추론하면, 예산기구의 정치적 중립성·전문성의 증대, 예산법률주의의 확대, 예산의 투명성·건전성 증대 노력의 확대 및 의회의 예산안 수정권한의 강화 지속 등으로 요약할 수 있음

- OECD 국가유형별 예산제도의 비교 분석 결과는 다음과 같음
 - 의회 연구기관이 많은 국가에 속한 유형일수록 의회의 조직역량이 높은 것으로 나타남. 또한, 의회연구기관 직원의 수가 많을수록 역시 의회의 재정권한이 높은 것을 확

인할 수 있었음

- 재정준칙과 관련된 분석결과 헌법규정이 있는 국가일수록 재정권한이 높은 것으로 나타났으며, 헌법규정의 수가 많은 국가일수록 역시 재정권한이 높은 것을 확인할 수 있었음. 예산관련 법적규정의 경우 대부분의 국가에서 존재하는 것으로 나타남. 재정준칙여부에 대한 분석결과 재정준칙이 있는 집단의 경우 재정권한이 높은 유형에 속하였으며, 재정준칙 수가 많은 집단의 경우 조직역량이 높은 것으로 확인됨
 - 예산에 대한 의회의 수정권한 분석결과 승인권이 높은 유형에 속할 경우 재정권한이 높았으며, 승인권한이 낮은 유형에 속한 경우 재정권한이 낮은 것을 확인할 수 있었음
 - 의회가 지닌 예산에 대한 권한, 법적 규정, 조직규모 등은 의회의 재정권한과 조직역량에 대해 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단됨. 이는 향후 의회가 국가 예산에 대한 권한의 범위를 설정하는데 주요한 참조요인으로 작용할 수 있을 것임
- 이상의 논의를 종합하여 볼 때, OECD 국가차원에서 재정권한을 높이기 위해서는 의회소속의 재정과 관련된 조직 확대, 법률적 보장, 권한 위임확대 등의 방안을 논의할 수 있음
- 이러한 방안은 최근 논의되고 있는 예산관련 조항의 헌법개정 내용과 일맥상통하고 있음을 확인할 수 있음
 - 예산관련조항의 법률적 보장을 위하여 예산법률주의의 도입과 재정준칙의 법적 보장과 실질적 운영, 의회의 권한 위임확대를 위하여 예산편성권 및 의회의 예산안 수정권한 확대 등에 대한 논의는 결국 OECD 등 예산제도의 전세계적인 변화 추이에 발맞춘 노력이라고 볼 수 있음

참 고 문 헌

국회예산정책처(2012). "주요국의 예산제도"

국회예산정책처(2017). "대한민국제정 2017"

김동현(2014). "재정헌법의 제정과 국가별 현황에 대한 비교 연구". 국회예산결산특별위원회

김진영. (2015). 국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치에 관한 고찰. 「미국헌법연구」, 26(1): 191-227.

김춘순·운주철. (2013). 독립 재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 55-75.

문지은. (2014). 「주요국의 예산제도조사 분석연구: OECD 국가를 중심으로」. 국회예산결산특별위원회

박형수·류덕현. (2006). 「재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구」. 한국조세연구원.

옥동석. (2004). 「예산법률주의의 의의와 입법과제」. 한국법제연구원.

옥동석. (2010). 헌법 재정조항의 개정방향: 헌법연구자문위원회(안)을 중심으로. 「제도와 경제」, 4(2): 53-77.

워싱턴무역관(2016). "미국 연방의회 제도"

이동원. (2016). 재정준칙과 분식회계: OECD 패널 분석. 「재정학연구」, 9(2): 143-170.

장용근. (2015). 재정헌법규정의 개정에 관련한 재정법적 검토. 「홍익법학」, 16(3): 233-263.

최광(2010). "헌법 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향". 재정학연구. 2(1) pp: 177-222

최광. (2009). 헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향. 「재정학연구」, 2(1): 177-222.

최유(2011). "재정헌법의 현안과 정만" 한국법제연구원.

Johnson, J. K. and Stapenhurst, R. (2008). Legislative Budget Offices: International Experience. Stapenhurst, R., Pelizzo, Riccardo Olson, D., von Trapp, Lisa(eds.). (2008). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. 141-158.

Posner, P., and Park, C. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: recent trends and

innovations. *OECD Journal on Budgeting*. 7(3): 1-38.

Santiso, C. (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. working paper No. 37252. World Bank Institute.

Schick, Allen. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. *OECD Journal on Budgeting*. 1(3): 15-42.