

현안분석 2007-

재정법제 연구 07-08

# 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안

김 세 진

# 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안

A Study on the Legal System for the Enhancement of  
Efficiency of the Ex Post Control of the State's Finance

연구자 : 김세진(초청연구원)

Kim, Se-Jin

2007. 10. 31.

## 국문 요약

재정이 국민경제에서 지니는 의미는 단순히 수입·지출의 행위이상의 의미를 지니고 있다 하겠다. 재정은 한 국민의 자원배분, 소득지배, 완전고용, 경제안정 및 경제성장에 영향을 미침으로써 구성분인 국민의 “삶의 조건”을 형성하는 것이다.

원래 의회제도는, 국가의 재정처리에 관한 권한, 특히 국민의 직접적인 부담으로 돌아가는 과세에 대한 승인권을 국민의 대표기관인 국회의 의결에 따르도록 하여 그 통제하에 행해지도록 하고자 하는 국민의 요구에 의해 확립되었다.

국민의 대표기관인 국회의 의결에 근거하지 않고는 재정처리권한을 행사할 수 없다는 것은, 근대의 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로서 각국에서 확립되어, 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만, 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권을 위임한다는 원칙(재정의회주의)을 채용하고 있다. 이것은 단순히 형식적으로 재정국회중심주의를 정한 것이 아니라, 국민주권원리를 그 근거에 깔고 있는 것으로 파악될 필요가 있다. 그리고 그것은 넓게 “재정민주주의”의 원칙을 선언한 것이라고 이해된다. 이러한 점에서, 이념적으로 본다면 재정의회주의는 재정민주주의에 이르는 발전단계라고 할 수 있다. 재정의회주의, 재정입헌주의의 근거에는 재정민주주의가 있고 이 이념이야말로 재정의 기본원칙이 되는 것이다.

헌법 제54조는 국회의 예산의 심의·확정권을 규정하고 있는데 재정통제에는 개념상 국회의결이 포함되어 있지만, 의결이외 다양한 방법이 포함된다. 세입세출 예산 이외의 통제방법으로서 결산이 중요하게 된다. 말하자면, “예산에 의한 사전통제”에서 “결산에 의한 사후통제”를 의미한다.

재정활동을 사후적으로 검사하고 결산에 근거하여 잘못된 점을 지적하는 피드백을 실천하는 것은 대표기관의 임무이다. 이에는 국회가 가지고 있는 결산심사권이 커다란 열쇠를 쥐고 있다. 결산심사는 재정결정과정, 실시과정의 총괄이기 때문이다.

따라서 본 연구는 그 동안 국민의 관심이 소홀했던 결산에 관한 현황과 문제점을 파악한 뒤 관련법령들의 개선방안을 제안하며 재정민주주의를 구체화시키는 것이 그 주된 목적이다.

※ 키워드 : 사후적 재정통제, 재정의회주의, 재정민주주의, 결산, 회계검사

## Abstract

Originally, the parliamentarism was established for the people who wanted to control the authority of the financial management especially in case of the taxation by forcing to follow the decision of the people's representative organization.

It is impossible to exercise the authority of the financial management without the decision of the Congress. This rule has been established as a basic principle of the modern democratic finance system in many countries. The modern constitution adopts this rule more or less; the financial parliamentarism. It is needed to understand that this is not just formal adoption but the acceptance of the principle which is the doctrine that sovereignty rests with the people. Also, this is understood as the declaration of the 'financial democracy'. From this point of view, it can be said that the financial parliamentarism is a evolving step to the financial democracy.

Article 54 of the constitution defines the Congress's authority of the deliberation and the settlement in budget. The finances controlling depends on the decision of the Congress in basic, but includes various ways even without the decision. Closing accounts is very important as one of controlling system except budget. In other words, it's controlled not by budget first, but by closing accounts later.

The duty of the representatives is to examine the financial activities after the fact, and then to feedback with pointing out the wrongs based on the closing accounts. The Congress's authority of the examining closing accounts holds the key to carry out this duty, because the examination is a generalization of the financial decision and the effectuation process.

For that reason, the purpose of this research is the grasping of the present condition and the problems of closing accounts first, and suggesting the better ways for realizing the financial democracy.

※ Key Words : control of the state's finance, financial parliamentarism, financial democracy, closing accounts, accounting audit

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 연구의 목적과 방법 .....	9
제 1 절 연구의 목적 .....	9
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	11
제 2 장 현대행정국가에 있어서 민주적 재정통제 .....	13
제 1 절 재정의회주의 .....	13
1. 재정의회주의의 연혁·유래 .....	13
2. 재정의회주의의 국민주권원리 .....	14
제 2 절 재정민주주의 .....	15
1. 재정민주주의의 의의 .....	15
2. 재정의회주의 기능의 불완전성과 보완 .....	17
제 3 절 재정민주주의의 실효성을 위한 사후적 재정통제 .....	18
제 3 장 주요외국의 결산유형 .....	21
제 1 절 영국의 정치적 심사형 .....	21
1. 결산서의 작성 및 제출 .....	25
2. 회계검사원(National Audit Office)의 검사 .....	26
3. 결산위원회의 심사 및 사후처리 .....	26
제 2 절 프랑스·벨기에의 결산법 의결형 .....	27
1. 프랑스에 있어서의 「납세자대표의 재정결정권」 .....	27
2. 프랑스의 결산법절차와 법리 .....	28
3. 벨기에 결산법절차 .....	30
제 3 절 스위스연방의 결산「승인」제도 .....	30

1. 제도의 개요 .....	30
2. 결산승인의결의 효과와 문제점 .....	31
제 4 절 독일의 양의원의 「책임해제의결제도」 .....	32
1. 1850년 프로이센헌법에 있어서의 책임해제의결제도 .....	32
2. 바이마르헌법 및 독일 기본법하의 정부책임해제의결제도 .....	34
제 5 절 소결: 결산제도의 민주적 통제방안의 필요 .....	35
제 4 장 우리나라의 민주적 재정통제로서 결산 .....	37
제 1 절 결산의 법리 .....	37
1. 헌법상 결산의 개념 .....	37
2. 결산규정의 헌법연혁 .....	40
3. 결산의 심사절차 .....	43
4. 결산서의 종류 .....	48
5. 결산의 법적 성질과 통제범위 .....	54
6. 국회의 시정요구 .....	65
제 2 절 감사원의 회계검사기능 .....	78
1. 현행 감사원의 헌법상 지위에 대한 검토 .....	78
2. 입법정책적 대안모색 .....	81
3. 소 결 .....	86
제 5 장 결산제도의 효율성 제고를 위한 개선방안 .....	89
제 1 절 결산관련 입법 현황 .....	89
제 2 절 헌법상 국회의 결산심사권 및 승인 .....	93
제 3 절 국가재정법과 결산의 효율성 제고 .....	95
제 4 절 국회법상의 시정요구 .....	99
제 5 절 결산서에 관한 제도보완 .....	101
제 6 장 결론 및 요약 .....	105
참 고 문 헌 .....	109

## 제 1 장 연구의 목적과 방법

### 제 1 절 연구의 목적

재정이 국민경제에서 지니는 의미는 단순히 수입·지출의 행위이상의 의미를 지니고 있다 하겠다. 재정은 한 국민의 자원배분, 소득지배, 완전고용, 경제안정 및 경제성장에 영향을 미침으로써 구성분인 국민의 “삶의 조건”을 형성하는 것이다.<sup>1)</sup> 현대에 있어서 국가의 기능은 다양하고 복잡하게 발달하고 있으며, 특히 국민의 생명 및 재산 등의 법익의 안전과 보호는 물론 보다 높은 “삶의 질”을 보장할 수 있는 복지사회를 구현하는 데 있어서 국가는 필요불가결한 존재로서 인식되고 있는 것이다.

재정을 통상 국가의 수입·지출행위로서 파악하기 쉽다. 그러나 오늘날 재정에 관한 이 같은 평면적인 파악은 지양되어야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날 국민의 복지를 위하여는 정부활동의 역할과 기능은 동태적인 의미를 지녀야하기 때문이다. 바로 여기에 공공부문 또는 재정의 존재이유가 있다고 할 수 있다. 즉 재정과 국민경제의 관계는 현대복지국가에 있어서 더욱 밀접한 관계를 나타내고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 재정의 중요성을 감안하여 각국의 헌법에서는 그 기본원칙을 명언하고 있는바, 우리 헌법도 그 예외는 아니다. 나아가 중요한 문제로 되는 것은 그에 대한 민주적 통제 문제가 부각되는 것이다. 현대 자유민주국가에 있어서 재정은 단순한 국가경비의 수지를 다지는 회계적 관리 문제만은 아니다. 이는 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위한 물적 토대가 되는 것이다.

---

1) Richard A. Musgrave/Peggy B. Musgrave, Public finance in theory and practice, New York : McGraw-Hill Book Company, 1989, 3면.

그러나 이러한 국가재정은 국민의 기본인권을 보장하기 위한 수단 이면서도 그 부담이 국민에게 전가됨으로써 국민의 재산권과 경제활동의 자유 등에 대한 침해가 필연적으로 수반하게 된다.

더욱이, 재정의 중심인 예산은 이해당사자 간의 정치적인 이해와 갈등이 조정된 결과이므로 이러한 측면에서 재정관련 사항은 중요한 헌법사항이 될 수밖에 없다. 이처럼 중요한 헌법 사항으로써 재정은 재정민주주의 원리에 따라 얼마나 충실하게 구체화되느냐에 따라 국가재정 운용의 근간이 달라질 수 있다.

오늘날 예산집행에 대한 재량을 확대하면서 국회에 의한 의결의 요청을 후퇴시키면, 세입세출 예산 이외의 통제방법으로서 결산이 중요하게 된다. 말하자면, “예산에 의한 사전통제”에서 “결산에 의한 사후통제”로의 변용이다.

현행 헌법 및 국가재정법상 예산집행의 결과인 결산에 대한 정부내에서의 1차적인 검사는 재정경제부장관이 담당한다. 재정경제부장관의 검사결과는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 감사원에 제출한다. 감사원은 이를 검사한 후 그 결과를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하고 국회에서 이를 의결한다(헌법 제99조, 국가재정법 제60조, 61조). 그런데 결산은 예산의 집행을 사후적 통제하는 작용이기 때문에 그 자체 중요성이 있거니와 결산 및 그 결과에 대한 평가는 다음 연도 예산의 편성에 반영되어야 하기 때문에 결산은 예산과 마찬가지로의 비중을 갖고 다루어져야 한다.

결산이 국가재정에서 차지하는 중요성에도 불구하고 감사원의 결산검사가 국회에 제출된 후 현실적으로 통제가 이루어지지 못하고 있다. 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 첫째, 예산에 있어서는 예산의 심의·확정에 있어서 대강의 예측에 따른 통제가 이루어진다. 이에 비해서 결산에 있어서는 이미 집행된 예산지출이 구체적인 기준에 따라서 심사되어야 한다. 그런데 국회가 이러한 구체적인 판단능력과

의지를 갖기 어렵다. 둘째, 예산은 국가기관의 사업수행에 직접적이고 구체적인 영향을 미치는 효과가 있다. 이에 비해서 결산은 이미 집행된 예산에 대한 평가이다. 따라서 결산은 본질적으로 과거에 대한 비판적 견해를 표명하는 정도의 의미만을 가질 수밖에 없다. 결산은 규범적으로는 정책적 평가와 향후의 국가재정에 대한 지침을 확립하는 계기가 되어야 하며, 이 점에서 국회의 중요한 재정통제수단이다. 그러나 현실적으로는 결산이 이에 상응하는 정치적 의미를 갖지 못하며, 그 결과 국회도 일반 국민도 이에 대한 관심이 약하다는 것이다.

따라서 결산은 자체로서 예산집행을 충실히 검사할 수 있어야 한다. 그리고 그 결과 향후 국회에서의 예산안의 심의·확정이 전문적인 기준에 따라서 충실히 이루어질 수 있는 기초가 될 수 있어야 한다.

본 연구의 목적은 예산에 비해 상대적으로 소홀히 취급되어 왔고 등한시 되어 왔던 결산에 대해 연구하고자 한다. 2007년 국가재정법의 도입으로 재정통제가 결산중심으로 이행하고 있는 이상 사후적 재정통제인 결산의 규율을 강화시키기 위한 제도개선 방안을 연구하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

이 연구에서는 우선 먼저 제2장에서는 재정에 관한 기본원칙으로 재정민주주의를 들고 있으나, 재정의회주의와 혼용되어 사용되어 왔다 할 것이다. 이 장에서는 오늘날 국민을 위한, 국민에 의한 재정민주주의 이념을 구현하는 실마리로서 결산제도를 제안한다.

제3장에서는 결산에 있어서의 재정민주주의를 실현하기 위하여 먼저 현행 우리 헌법하에서의 결산제도의 문제점을 해결하고 이를 개선하기 위한 한 방법으로서 각국 의회의 결산심의제도를 유형별로 살펴 보면서 그 장·단점을 검토하여, 우리의 문제해결을 시도했다.

제4장에서는 결산과 관련된 주요 법리로 결산의 개념, 법적성격, 의회의 통제범위, 결산의 심사절차, 국민의 시정요구 등을 설명한다. 그리고 재정민주주의의 실효성을 위한 국민에 의한 재정의 민주적 통제가 어려운 이유는 즉 첫째, 조세와 재정(특히 예산)의 결정과정은 대부분, 국민의 눈이 닿지 않는 정치적인 역학관계의 장에서 종종 불합리한 방식으로 진행된다고 하는 점과, 재정작용은 수입, 지출의 어느 면에 있어서도 사회=경제상 극히 복잡한 영향을 끼치는 것이고, 그 정책의 결정과 평가에도 고도의 전문적인 지식과 기술이 요구되기 때문에 적극적인 정책 제언을 하는 것은 물론이고 정책의 시행방식에 대해 감시와 비판을 하는 것조차 어려운 상태, 라는 점에 해당할 경우, 회계감사원이 여기서 행하는 역할의 중대함은 더욱 명확하게 된다. 따라서 감사원의 회계감사의 기능과 관련하여 일부분에 한정하여 다룬다.

제5장에서는 2007년 1월부터 시행되고 있는 국가재정법은 제정·시행되는 취지는 후진적인 우리나라 재정시스템을 보다 시대의 흐름에 맞게 현대화하는 한편, 정부의 재정운동을 보다 쉽게 이해하고 감시할 수 있도록 해서 주권의 최종 담지자인 국민에 의한 실질적 재정통제가 가능하도록 하는 것이다.

제도적인 면에서 살펴보면 국민을 대신해 정부의 재정운동을 감시, 감독하는 국회의 감독기능은 별반 달라진 것이 없는 반면, 기획예산처를 중심으로 한 정부 내의 효율성 제고기능은 크게 향상 되었다고 할 수 있다. 즉, 정부의 예산편성 재량은 확대된 반면, 국회의 사후통제기능은 큰 변화를 보이지 않았다고 할 수 있다. 국회의 주변적 역할에 대한 지속적 확대논의가 필요하다. 현행의 결산 관련 입법현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시한다.

## 제 2 장 현대행정국가에 있어서 민주적 재정통제

## 제 1 절 재정의회주의

## 1. 재정의회주의의 연혁·유래

원래 의회제도는, 국가의 재정처리에 관한 권한, 특히 국민의 직접적인 부담으로 돌아가는 과세에 대한 승인권을 국민의 대표기관인 국회의 의결에 따르도록 하여 그 통제하에 행해지도록 하고자 하는 국민의 요구에 의해 확립되었다. 예를 들어 영국에서 1215년의 마그나 카르타가 국왕은 의회의 동의 없이는 과세를 할 수 없도록 한 것이나, 1628년의 권리청원과 1689년의 권리장전이 이것을 구체화한 것은 널리 알려져 있다. 또한, 미국의 독립이 영국본국에 의한 과세에 대해 “대표 없이는 과세도 없다”라는 슬로건을 바탕으로 행해진 것도 주지의 사실이다.<sup>2)</sup> 이러한 것이 나아가 1789년의 프랑스 인권선언 제14조에서 “모든 시민은 자신 또는 그 대표자에 의해 공적 조세의 필요성을 확인하고, 자유로운 동의에 의해 그것을 승낙하며, 그 용도를 감시하는 한편 과세표준, 할당, 징수 및 존속기간을 규정할 권리를 가진다.”고 되어있는 바와 같이 결국 과세면의 동의가 재정의 용도면에 대한 감시에까지 확대되어 간다.

이와 같이 국민의 대표기관인 의회의 의결에 근거하지 않고는 재정처리권한을 행사할 수 없다는 것은, 근대의 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로서 각국에서 확립되어<sup>3)</sup>, 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만, 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권

2) 畑博行·坂本昌成編 □□憲法フォーラム□□ 220p(有新堂, 1994), 辻村みよ子 □□憲法□□ 519p(日本評論社, 2000)등 참조.

3) 樋口陽一·佐藤幸治·中村睦男·浦部法穂 □□注釈 日本国憲法 下卷□□ 1305p(青森書院, 1988).

을 위임한다는 원칙(재정의회주의)을 채용하고 있다. 재정이 국가활동에 필요한 재력을 취득, 관리, 사용하는 일련의 작용이라고 한다면 과세내용의 동의에는 용도면에서 납득되어야 한다는 것은 당연한 것이며 근대의회에 있어서 과세, 나아가 결국 국가지출에까지 영향을 끼치는 재정의회주의가 의회존립의 필요조건, 한층 더 나아가서는 근대헌법 그 자체의 기본원리의 하나로서 확립되게 되는 것이다.<sup>4)</sup>

이와 같이 재정의 민주화의 문제는 역사적으로 재정에 대한 의회의 통제 내지는 관여에 문제를 중심으로 발달해 왔음을 알 수 있다. 아울러 종래에는 이 문제는 주로 예산에 관한 국회의 권한이 중심과제가 되어 왔다고 할 수 있을 것이다.

재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 정하도록 하고 있는바, 이를 재정입헌주의라고 한다. 재정입헌주의는 재정민주주의 또는 재정국회주의라고도 하는데, 이는 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하려는 것이다. 따라서 재정에 관한 중요한 사항은 국회의 법률에 의하도록 하고, 그 외에 재정에 관한 행정부의 집행에 관하여도 국회의 의결 내지 동의를 필요로 하고 있다. 특히 조세에 관하여 우리 헌법 제59조는 조세법률주의를 선언하고 있다. 이것은 형식적 성질로 보아 일반입법권의 내용에 속하는 것이나, 국민의 의무와도 관련되어 있다(헌법 제38조). 재정에 관하여는 국회의결주의를 채택하고 있다.

## 2. 재정의회주의의 국민주권원리

국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 하였다(국가재정법 제13조, 제33조, 제68조 1항). 국

4) 手島孝 □□憲法学の開拓線□□ 229 p(三省堂、1985).

회의 예·결산 심사기능을 강화하기 위하여 예·결산 첨부서류를 확대하고(헌법 제34조, 제58조, 제59조) 추경의 편성사유를 제한하고(헌법 제89조) 결산을 다음 년도 5월 31일까지 국회에 제출하도록 하였다. 국회는 이들 예산·결산·기금관린 등을 심사·감사하여 재정의 민주성을 보장하고 있다.

이것은 단순히 형식적으로 재정국회중심주의를 정한 것이 아니라, 국민주권원리를 그 근거에 깔고 있는 것으로 파악될 필요가 있다. 그리고 그것은 넓게 “재정민주주의”의 원칙을 선언한 것이라고 이해된다. 이러한 점에서, 이념적으로 본다면 재정의회주의는 재정민주주의에 이르는 발전단계라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 재정의회주의, 재정입헌주의의 근거에는 재정민주주의가 있고 이 이념이야말로 재정의 기본원칙이 되는 것이다.<sup>6)</sup>

## 제 2 절 재정민주주의

### 1. 재정민주주의의 의의

재정민주주의원칙의 내용은, 국민“에 의한” 결정일 뿐 아니라, 국민 “을 위해”, 즉 국민의 이익을 위해 결정하는 것도 중요하다.<sup>7)</sup> 곧, 우리 헌법은 직접적으로는 국회에 의한 재정통제를 정하고 있는 것이지

5) 手島, 前掲書, 228p. 그리고, 국가재정제도에 관한 기본원칙은, <비교헌법사적으로는 요컨대 근대시민국가에 있어 재정의 공리인 □□재정의회주의□□-나아가 그 발전형태로서의 □□재정민주주의□□에 이른다>라고 한다.

6) 또한, 재정민주주의와 민주주의의 관계에 대해서도, 手島·前掲書, 229-230 p 는 <헌법원리로서의 재정의회주의·재정민주주의는 보다 일반적으로 근본적인 국가헌제(Staatsverfassung)에 있어 의회주의·민주주의의 대원칙의, 재정기본구조(Finanzverfassung)에의 반영에 다름 아님과 동시에, 역으로 또 후자 그 자체를 선도하는 측면도 가지는 무게를 가지는 것>이며, <재정의 정치적, 사회적 기능의 급상승 결과, 재정민주주의의 성패야 말로 민주주의의 자체의 운명을 좌우한다고 하지 않을 수 없다.>라는 것을 지적하고 있다.

7) Hans Hervert von Armin, Finanzkontrolle in der Demokratie, ders. (Hrsg.), *Finanzkontrolle im Wandel*, 1989, S. 44.

만(재정국회의결주의), 그 배경에는 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 재정운영을 행해야 한다는 “국민재정주의”<sup>8)</sup>의 사상이 있는 것이다.<sup>9)</sup>

이에 국가재정법은 국민의 시정요구권을 규정하고 있다.

『국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리 주체와 계약 그 밖에 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리 주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다. 시정요구를 받는 장은 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.』(국가재정법 제100조)

방만한 재정이 보다 높은 액수의 조세부과를 통해 개인의 재산권을 제약하게 되거나, 부채변제를 위한 급부수준의 저하를 초래하거나 하는 예를 들 것도 없이 재정운영의 상태는 국민생활에 커다란 영향을 끼친다. 국민생활에 있어서 재정의 중요성을 감안한다면, 그 작용이 전체적으로 민주적인 통제 하에 놓아져야 한다는 것은 당연한 원칙이다.<sup>10)</sup> 그렇다고 한다면 국민대표는 그 판단의 여지를 공익을 위해 즉 국민의 이익을 위해 행사해야 한다는 것은, 이른바 대표제 원칙의 본질적인<sup>11)</sup> 내용으로서 요구되는 것이다.<sup>12)</sup>

8) 碓井光明 □□財政制度□□ジュリスト 1192호 194p(2001).

9) 이 점을 지적하고 있는 것으로서, 清宮四郎 □□憲法 I □□ 259p(有斐閣、第3版、1979), 手島・前掲書등 참조, 전자는 <국가의 재정은 주권자인 국민에 유래하는 것으로, 국민의 의사에 기초하여 처리되고, 국민전체의 이익, 행복을 위해 운영되어야 한다.>라는 점을, 후자는, 재정민주주의는 <국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 재정>의 실현을 기대하는 것으로서, 일본 헌법 83조의 재정의회주의를 가장 중요한 핵심 부분으로 하지만, 보다 심화, 확대된 것이라고 해석된다.

10) 小林直樹 □□財政法学の課題□□小林直樹・北野弘久 □□現代財政法学の基本問題□□ 2(岩波書店、1987).

11) von Armin, a.a.O. (Anm. 7), S. 44.

12) 石森久広, 財政民主主義, 日本財政法學會, 2005. 23p, 32p.

## 2. 재정의회주의 기능의 불완전성과 보완

재정의 민주적 통제를 위하여 종래는 사회의 우위성을 헌법·재정관계법규에 규정하고 있었으나 그에 따르지 못하고 행정부의 우위성은 세월이 흐름에 따라 점차 뚜렷해지고 있다. 이것은 의회의 권한이 위축되어가는 것을 의미한다. 이와 같이 재정운영면에서 행정부의 비중과 권한이 강화되는 반면, 의회의 지위가 상대적으로 약화됨은 현재의 정치·경제체제 또는 그것에 의하여 규정되어 있는 재정의 현대적 성격에 따른 것으로 자본주의 제국가에 공통된 현상이다.

즉 “재정민주주의의 위기”는 각국의 공통된 현상인데 이와 같은 위기는 무엇보다 현재의 의회민주주의 그 자체의 위기에 기인하는 것이다.

이와 같이 거론되는 근거는 현대재정 그 자체내에 있는 것이다.

이에 대한 논점을 지적하면 ① 국가기능이 확대됨에 따라 경비구조가 복잡해지고 재정지출규모가 확대되었다는 점 ② 현 자본주의하에서는 공기업이 확대되고 간접적으로 국가행정이 강화되어 행정의 사업화 경향이 뚜렷해진 점 ③ 재정이 국민경제에 차지하는 지위가 강화됨에 따라 재정적 제수단에 의하여 경기조절이 행해지고 경제계획이 실시되게 된 점 ④ 재정구조가 복잡해짐에 따라 행정기술의 고도화·전문화가 되어가고 이에 따라 법률이 퇴색되어 가는 점 등을 들 수 있을 것이다.

오늘날 민주적 재정통제의 문제는 민주적 법치국가의 당면한 과제중 가장 중요한 것의 하나임에 틀림없을 것이다. 이러한 사안을 두고 Karl Wenger는 “...자유주의적인 법치국가의 민주주의의 미래의 존재가능성은 국가재정과 국가재산의 당면한 문제들을 시대에 적합한 해결책을 강구할 수 있느냐 하는데 확실히 달려있다.”<sup>13)</sup>고 강조하고 있다.

13) Karl Wenger, “Grundfragen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich-Kontrolle im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat von heute”, ÖHW 1976, Heft 1-3, S. 58.

또한 의회가 본시 국민이 부당한 부담을 부과 받지 않도록, 국가의 재정작용에 컨트롤을 가하는 것을 목적으로 생겨났음에도<sup>14)</sup> 불구하고, 현실에서는 국민과 동떨어진 재정운영이 이루어지고 있는 경우도 적지 않다.<sup>15)</sup> 재정국회중심주의의 명목 하에, 재정이 정치주도에 빠져, 정치적 흥정이나 이익유도가 재정결정을 좌우하고 있지 않다고 말할 수 없게 되어있지 않은가 하는 것이다.<sup>16)</sup> 그리고 그것뿐만 아니라, 국회에서 다수의 의석을 차지하고 정권을 담당하게 되기만 하면, 재정을 어떻게든 결정할 수 있다는 듯한 모습도 보이고 있어,<sup>17)</sup> 국민에게 무한의 부담을 요구하면서 행해지는 불공정, 방만, 무계획, 비능률적인 재정운영에 대한 국민의 비판이 높아지고 있는 상황이다.<sup>18)</sup>

또한 복잡하게 된 현대국가에서는 입법재량, 행정재량도 확대되어, 국회의 능력만으로는 그 권한을 적절하게 행사하기 어렵게 된 측면도 있다. 그렇다고 한다면, 이론적으로도 재정민주주의를 실현하기 위해서는, 재정의회주의를 보완할 필요가 있다. 즉 국민에 의한, 국민을 위한 재정을 어떻게 실효적으로 실현시킬까가 과제가 되는 것이다. 그러기 위해 의회에 의한 재정결정을 한층 더 충실히 함에 더해서, 국민자신에 의한 보완이 필요하지 않을까 생각된다.

### 제 3 절 재정민주주의의 실효성을 위한 사후적 재정통제

국민에 의한 재정의 민주적 통제가 어려운 이유는 즉, ① 세, 재정(특히 예산)의 결정과정은 대부분, 국민의 눈이 닿지 않는 정치적인 역

14) 宮沢俊義(芦部信喜補訂) □□コンメンタール日本国憲法□□ 707 p(日本評論社、1978).

15) 碓井・前掲注(8) 189p.

16) 石森久弘 □□財政コントロールにおける『合理性』と『民主性』-財政民主主義実現のための一試論-□□ 会計検査研究 20호 23p(1999).

17) 碓井, 前掲書, 189p.

18) 畠山武道『国の財政に関する国会の権限』雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編 □□現代行政法大系10卷□□ 18p(有斐閣、1984).

학관계의 장에서, 종종 불합리한 방식으로 진행된다고 하는 점과<sup>19)</sup>, ② 재정작용은 수입, 지출의 어느 면에 있어서도 사회=경제상 극히 복잡한 영향을 끼치는 것이고, 그 정책의 결정과 평가에도 고도의 전문적인 지식과 기술이 요구되기 때문에 적극적인 정책 제언을 하는 것은 물론이고 정책의 시행방식에 대해 감시와 비판을 하는 것조차 어려운 상태<sup>20)</sup>이므로 감사원이 여기서 행하는 역할의 중대함은 더욱 명확하게 된다.<sup>21)</sup>

헌법 제54조는 국회의 예산의 심의·확정권을 규정하고 있는데 재정통제에는 개념상 국회의결이 포함되어 있지만, 의결이외 다양한 수법(특히, 행정기관에 대한 조사권과 감사원의 회계검사요청 등을 통한, 국회에 의한 “정보를 통한 감시, 감독”)이 포함될 수 있다.

이와 같이 세입세출 예산 이외의 통제방법으로서 결산이 중요하게 된다. 말하자면, “예산에 의한 사전통제”에서 “결산에 의한 사후통제”로의 변용이다.<sup>22)</sup>

결산의 형식에 대해서는 학설상, 예산과 마찬가지로 국회의 의결을 필요로 한다는 견해가 많지만, 형식적인 측면을 과도하게 강조할 것이 아니라, 국회의 통제를 실질적으로 충족시키는 방향으로 검토되어야 한다고 생각한다. 또한 감사원에 대해서도, 이와 같은 국회의 통제를 가능케 하기 위한 보조적 기능에 주목해야 한다고 생각한다.

재정활동을 사후적으로 검사하고 결산에 근거하여 잘못된 점을 지적하는 피드백을 실천하는 것은 대표기관의 임무이다. 이에 는 국회가 가지고 있는 결산심사권이 커다란 열쇠를 쥐고 있다. 결산심사는 재

---

19) 小林, 前掲書, 3p.

20) 小林, 前掲書, 3p.

21) 石森久広, 財政民主主義, 日本財政法學會, 2005, 30-31p.

22) 이 경향은 독립행정법인에 현저하여, 그 재정은 사전에 책정된 중기계획과 년도 계획에 따라 규율되지만, 그것들에는 세입세출예산과 같은 구속력이 없고, 오히려 년도마다 작성되는 재무제표에 근거한 사후통제에 중점이 두어져 있다.

정결정과정, 실시과정의 총괄이기 때문이다.

국회에 의해 결산심사가 행해지는 것의 의의는, ① 납세의무를 지는 국민의 대표자에 의한 세의 용도의 추급 기회를 보장하는 것(민주성의 확보)와 더불어, ② 예산 사이클에 있어서 Plan=Do=See의 See를 다음의 Plan 및 Do에 피드백시키는 것(경제적 합리성의 확보)에 있다고 할 수 있다.

민주적 정당화의 요청<sup>23)</sup>에 따라 국회에 의한 결산에 대한 보다 구체적인 대처가 필요하며, 정치적인 결산심사에 보다 전문적인 지식을 가미할 필요도 있다. 거기에서 결정된 내용은 이후의 예산편성과 집행방법에 효과적으로 반영되어야 한다.<sup>24)</sup>

---

23) 桜井敬子『国家財政の基本構造(四・完)』国家学会雑誌 111卷5・6호 94p(1998).

24) 1997년의 개정으로 신설된, 각 의원 또는 각 의원의 위원회에 의한 회계검사원에 대한 검사요구제도(일본 회계검사원법 30조 2)도, 이러한 취지에 따른 것이다. 다만, 회계검사원 측에 회답의무는 없다. 또한 일본의 회계검사원과 국회와의 관계에 있어서 村上武則 □□給付行政の理論□□ 409 p 이하(有信堂、2003) 참조.

### 제 3 장 주요외국의 결산유형

각국에 있어서의 결산의 취급례를 보게 되면 예산의 취급방식과는 달리 매우 다양성을 띄고 있다. 이것은 각국에 있어서의 국회의 일반적 권한이나 지위의 차이가 결산제도에 투영되는 때문이라고 볼 수 있다. 미국에는 우리나라의 결산에 해당하는 제도가 없는데, 이는 회계연도 독립의 원칙이 존재하지 않기 때문이다.<sup>25)</sup> 미국에서는 대체로 회계검사원 등에 의한 회계검사제도와 재무부가 의회에 제출하는 정부수지 및 잔고 종합보고서에 대한 검토로 세출예산의 지출을 통제하고 있는데, 정부수지 및 잔고 종합보고서는 예산에 대한 실적 보고의 형식으로 9월 30일에 끝나는 회계연도분을 보통 다음해 1월에 국회에 제출한다.

이러한 각국의 결산제도를 개관해 볼 때 다음과 같은 4가지 유형으로 분류할 수 있다.<sup>26)</sup> 이는 우리의 결산제도 개선에 참고가 될 것이다.

#### 제 1 절 영국의 정치적 심사형<sup>27)</sup>

먼저 영국에 있어서의 재정권의 소재를 보면, 오늘의 영국의 재정제도에에는 아직도 『중세의 심리』가 엿보이고 있다. 즉 『국왕의 재정』이라는 체제관이 밑받침이 되고 있다. 말할 것도 없이 중세본건체제에 있어서, 국민을 그의 구성원으로 하는 사단(Corporation)이다 라고 하는 개념이 성립할 여지가 없었다. 국왕을 국가의 기관으로서 토지, 인민에 대해 지배권을 가지는 것이 아니고, 사적권리로서 영토, 영민에

25) 유훈, 재정법, 1991, 290면.

26) 각국의 결산제도에 관해서는, 小島和司, “決算にかんする國會議決制度一紹介 および立法論的考察”(『日本國國會圖書館調査部 考査局調査資料』, 제61권 제7호), 참조.

27) 영국의 결산심사제도에 관하여는 Sir Herbert Brittain, 『British Budgetary System』 (London : George Allen and Vnwin, 1959), 특히 251~254 참조.

대한 지배권을 가졌던 것이다. 그곳에서는 국가의 정치는 국왕의 『사실』였으며 따라서 정치에 필요한 경비는 국왕이 부담해야 했다. 경비는 원칙으로 국왕의 사적 수입원으로부터의 수입으로써 충당되어야 하며, 그것이 국민에 의한 『보조적 원조금』(aideauxilium)이상의 의미를 가지지 않는다. 뿐만 아니라 그의 收受에는 국가의 자유의사에 의한 『공여』라는 봉건이론이 취하여진다. 等族會議의 동의없는 과세를 위법으로 하는 원칙이 여기에 그 근거를 두고 있음은 말할 것도 없다.<sup>28)</sup> 그리하여 국제론적인 혁명의 경험 없이 미세한 현실주의적 개혁의 퇴적에 의해 현상을 구축한 영국에 있어서는 오늘날까지도 그의 기본감을 변경치 않고 있다.

즉 영국에서는 오늘날까지도 왕이야말로 국가의 재정에 관해 배려하는 최종책임자라는 체제원리가 취해지고 있다. 물론 의회하원은, 왕에의 공여자로서 재정에의 감독권을 가진다. 그러나 이것은 어디까지나 왕의 위와 같은 지위를 침범하지 않는 한도내 그치며, 이것을 지출예산의결권에 관해 말한다면, 우선 그곳에서는, 전지출예산을 매년 의회의 의결의 대상으로 삼는 제도를 취하고 있지 않다.

모든 役務를 기정기금역무(consolidated Fund Service)와 공여세출역무(Supply Service)로 나누어, 전자는 매년 의결의 요함이 없이 왕은 언제든지 소여경비를 지출할 수 있다. 후자에 관한 지출은 의회의 매년 통제의 대상이 되나, 그 의회통제는, 경비충당법(Appropriation Act)의 의정이라는 형식을 취한다. 즉 그것은 왕에게 추상적인 지출권한을 부여한다든가 지출의무를 과한다든가 하는 성격을 가지지 않는다. 지출권은 왕에 고유한 것이며, 지출에 대한 통제는 지출재원의 충당을 매년의 의회입법에 의한다는 이론에 의해 행해진다. 따라서 일단 경비충당법이 議定되면, 지출은 충당금액내에서 왕의 재량에 의해 행해

---

28) 이는 전술한 시대의 변천에 따른 조세사상의 변천과도 맥을 같이 한다고 말할 수 있을 것이다.

진다. 일반적으로 말하면, 의회는 경비충당법에 의해 왕의 지출한도액이라는 「틀」내에서는 「왕의 재정」의 원리가 生動한다.

결산에 대한 의회의 심사<sup>29)</sup>에 대해서 본다면, 영국에서 재무의 사후 통제제도가 성립한 것은 19세기 후반의 일로서, 「프랑스」나 「벨기에」보다 수십년 뒤졌다. 이 나라가 조세법률주의나 지출의 매년통제를 일찍이 성립시킴으로써, 비교헌법역사상 입헌제원리의 모국으로서의 지위를 차지하고 있음에 비추어, 매우 기이하게 보일런지 모른다. 그러나 이것 또한 「왕의 재정체제」가 가져온 현상이다. 물론 영국의회사에 있어서, 이미 1341년, 의회가 그의 공여금전의 사용에 관해 회계검사를 행하는 권한을 국왕에게 승인시켜 사용보고서를 작성할 관리를 지명한 사실이 나타나 있다.<sup>30)</sup> 그러나 당시에 있어서는 의회에 의한 금전공여 자체가 간헐적, 임시적이었기 때문에, 그와 같은 제도도 항상적인 것으로 될 수 없었다. 예산통제제도는 지출재원없는 왕에게 공여하는 금전의 용도를 정하는 것이므로 금전공여에 직접관여하는 것으로서 용이하게 성립할 가능성을 가지고 있었다. 그러나 사후통제는, 이미 공여하여 「왕의 재정권」에 의한 처분에 위임한 것에 관한 문제이므로, 「왕의 재정권」이라는 개념으로 인해 그의 항구제도화는 용이하지 않았다. 윌리엄 4세(1839~1837)의 즉위시 왕실경비액을 정함에 際하여 하원의 특별위원회가 「왕실비는 위엄에 관계되는 지출, 왕의 가계의 적정한 유지를 위해서만」 사용될 것을 권고한 것은 특별한 의의를 가진다. 이것은 당시의 왕실비 사용의 실태를 암시하는 동시에 그와 같은 실태에 대해 의회측이 비판적 관심을 가지기 시작하였음을 가르쳐 준다. 그리하여 이와 같은 관심은 익년 군사비의 사용에 관해

29) ir Ivor Jennings, 『Parliament』, Second edition., (Cambridge : Cambridge University Press, 1957). p.337. “영국에서 재정의 민주주의가 오늘날과 같이 확립된 것은 재무성과 회계검사원과 결산위원회제도의 확립에 따른 결산감사제도의 내실화에 그 이유가 있다”라고 하여 재정민주주의에 결산제도의 중요성을 강조하고 있다.

30) Sir Ivor Jennings, Ibid., pp.333~334. 그는 이것이 현재의 회계관 제도의 시초였다고 설명하고 있다.

서의 실후통제제도의 법정이라는 형식을 취하여 최초의 제도적 결정을 보았다. 즉 1832년의 해군회계법(Navy Account Act)은 회계감사위원(Commissioners for Audit)이 해군부의 예산을 증거서류 및 경비충당액과 대비하여 심사할 것, 그의 심사결과는 의회에 보고될 것을 항구적으로 규정했다. 이와 같은 제도는 1846년에 육군부 및 병기창에 미쳤고, 1851년에는 삼림대목청(Office of Wood and Works)에, 1861년에는 세입청에 미쳤으며, 이것이 전관청에 미치게 된 것은, 1866년의 회계감사원법(Exchequer and Audit Department Act)의 제정부부터이다.

즉 영국에서는 회계관(accounting officers)은 재무집행 단계에서의 통제기능을 행사함과 동시에 결산서도 작성한다. 그렇게 하여 작성한 결산서는 신설된 회계감사원에 제출되도록 하였다. 그 회계감사원의 직무는 「하원을 위하여」 행하여진다는 전제가 세워졌으며, 그의 직무보고서는 하원의 결산위원회(Committee of Public Account)에<sup>31)</sup> 직접제출된다.

하원은 위의 보고서를 받아 결산의 심사를 행하는데 그것은 전적으로 결산위원회의 담당업무다. 이 위원회는 야당의원을 위원장으로 하고, 재무행정에 경험있는 유력의원으로써 하고, 또한 그의 심사에는 Comptroller and Auditor General이 출석한다. 그곳에서의 심사는 회계감사원의 보고서를 유력한 참고자료로 삼으나, 그 심사가 동보고서에 의해 구속되는 것은 아니다. 특히 조의할 것은 결산의 심사가 위원회에서 심사로서 끝을 맺는다는 사실이다. 위원회의 심사보고가 의원에 대해 행해지는 일도 없으며, 의원이 어떠한 의사표시를 한다든가 하는 일도 없다. 하물며, 그 결과를 상원에 송부하여 프랑스와 같이 의회제정법의 대상으로 삼는 일이 없다. 위원회에 의해 재무처리상의 주의가 직접 정부에 지시되는 것에 그친다.

---

31) 하원의 결산위원회는 Gladstone에 의하여 1861년 창설되었다. 그 구성의 특징으로서 위원장은 항상 야당에서 나오게 되어있다. 상세한 것은 Sir Ivor Jennings, op. cit., pp.333~334. 참조.

결산에 관한 이상의 절차중 가장 특징적인 것은, 예산을 의결하는 기관, 절차와 결산에 관한 그것이 성격적으로 다르다는 것이다.

예산을 의결하는 것은 입법부인 의회이며, 그의 의결은 「법률」이라는 형식에 의한다. 이에 반해 결산의 심사를 행하는 것은 의회도 의원도 아니며, 하원의 결산위원회라고 하는 조직체에 불과하다. 예산에 대한 통제를 「입법」적 통제라고 하게 되면, 결산에 관한 통제는 비 「입법」적인 정치적통제에 지나지 않는다.<sup>32)</sup> 이와 같은 제도에 의해서도 사후 통제의 목적이 달성될 수 있다고 하는 현실주의적 판단이 이 나라에서 이 제도가 유지되는 이유로 되고 있으나, 그에 더해서, 이와 같은 체제 수용의 근거로서 재무처리를 「왕」의 고유권으로 보는 근본심리가 그에 내재하고 있음을 부인할 수 없다. 재무 「처리」결정권이 전면적으로 입법부에 속하는 것이 아니고, 입법부의 역할이 「감독」적 관여에 그치는 이상, 재무의 사후통제에 관해서도 정치적 절차로서의 「감독」에 그친다는 것이다.

영국은 엄격한 결산제도를 구비하고 있는데, 재무성과 회계검사원, 결산위원회의 상호협력에 의해 자의적인 예산집행 및 부패를 방지하고 있다. 영국의 결산절차는 1) 결산서 작성 및 제출 2) 회계검사원의 검사 3) 결산위원회의 심사 및 사후 처리 등으로 이뤄져 있다.<sup>33)</sup>

## 1. 결산서의 작성 및 제출

회계연도 종료 시점인 3월 31일전에 각 부처는 결산서를 작성하여 회계검사원에 제출한다. 회계검사원법의 규정에 의하여 국방각성은 이와 같은 결산서를 12월 말일까지 회계검사원에 제출하여야 하며, 민정각성은 11월말까지로 되어 있다. 그러나 실제에 있어서 민정각성(세

32) Sir Ivor Jennongs, op. cit., p.337. 위원회는 각성의 회계관을 불러 검사보고를 자료로 삼아 심문을 개시한다. 이어서 각 위원은 동성의 결산과 관계가 있는 어떤 문제에 대해서도 질문을 할 수 있다.

33) 유훈, 재정법, 290-94면 참조.

입관청 포함)은 9월 말일까지 결산서를 회계감사원에 제출할 것을 목표로 삼고 있다.

## 2. 회계감사원(National Audit Office)의 검사

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

영국의 회계감사원은 회계감사원장(The Comptroller and Auditor General, CAG)을 중심으로 이루어진 입법부 소속이면서 실질적으로 독립기관형에 속하는 기관이다. 회계감사원장은 수상의 지명과 공공회계위원회의 동의 그리고 하원의 의결을 얻어서 국왕이 임명하고, 임기는 종신제이다. 회계감사원의 기능은 예산초과지출을 억제하기 위하여 국고금에 대해 통제하는 것과 국가의 수입·지출 전반에 대한 회계감사 기능으로 나뉜다. 회계감사의 기능으로는 통합금고자금 및 국가투융자자금 결산서의 회계감사, 의정비 결산서의 회계감사, 세입에 관한 회계감사, 물량회계 검사 등이 있다.<sup>34)</sup>

## 3. 결산위원회의 심사 및 사후처리

재무성은 결산서와 회계감사원의 검사보고서를 하원에 제출하는데, 국방각성의 것은 3월 15일까지, 민정각성의 것은 1월 말일까지 제출해야 한다. 결산서와 회계감사원의 검사보고서가 하원에 제출되면, 15명의 위원(관례상 위원장은 야당 의원)으로 구성된 결산위원회(Public

34) 회계감사원의 변천 과정과 세무적 기능에 관해서는 김형준, 김광동, 국회 정책·입법시스템 구축방안 : 정책기능을 위한 비교연구, 국회 예산결산특별위원회, 61면 ; 장세진, 비효율적 예산지출의 원인 및 개선방안, 서울사회경제연구소, 2003, 168-70면 참조. 회계감사원에 의한 회계감사의 실례, 특히 지출의 효율성과 경제성 관점에서 검사가 행해진 예들에 대해서는 David Judge and Brian W. Hogwood, Parliamentary Control of Executive Agencies in Britain, University of Strathclyde, 2000, at 13-17 참조.

Accounts Committee)가 결산심사를 하는데, 결산위원회가 없다. 결산위원회는 일반적으로 각 부처의 회계관(Accounting Officer)을 불러 검사 보고를 자료로 삼아 질문을 개시하는데 각 부처의 결산과 관계가 있는 것이라면 어떤 문제에 대하여도 질문을 할 수가 있다. 결산위원회는 이 심사의 결과를 수차에 걸쳐 본회의에 보고하는데, 본회의는 관례적으로 이를 토의하지 않고 그대로 승인한다.

영국에서는 회계경리는 순수한 ‘사무’이며 정무가 아니라는 관례가 확립되어 있으며, 결산위원회의 결산심의도 이에 입각하여 행하여지고 있다. 결산위원장이 반드시 야당에서 나오게 되어 있는 것도 그 표현의 일단이며, 정치가인 장관이나 정무차관을 회계경리의 책임자로 하지 않고 직업공무원인 각 부처의 사무차관을 회계관으로 임명하고 그에게 전 책임을 집중시키고 이를 대상으로 하여 비위사항을 규명하는 이유도 바로 여기에 있는 것이다.<sup>35)</sup>

사후처리로 결산위원회의 보고 이후에 본회의가 결산사항에 대해 승인하면 재무성은 매년 12월 경 비위사항에 관련된 기관에 그 의견을 첨부하여 이를 알리고 재차 위반이 없도록 하는 동시에 성명을 받하여 각 기관의 회계예규로 만들도록 한다. 이러한 재무성 · 회계검사원 · 결산위원회의 공조가 영국의 결산제도를 실질적인 것으로 만드는 것이라고 하겠다.<sup>36)</sup>

## 제 2 절 프랑스 · 벨기에의 결산법 의결형

### 1. 프랑스에 있어서의 『납세자대표의 재정결정권』

프랑스 대혁명은 구체제하의 『국왕의 재정』 체제를 무너뜨리고, 『국가의 재정』 체제를 확립했다. 프랑스선언 제16조는 『모든 시민은, 스

35) 김배원, 예 · 결산 제도상 국회와 정부간의 권한조정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2004, p29-34.

36) 유훈, 앞의 책, 291-93면 참조.

스로 또는 대표자에 의해 공조세의 필요성을 확정하며, 자유로이 그것에 동의하고 그의 용도를 추구하며, 그의 할당, 부과, 징수 및 기간을 정할 권리를 가진다』라고 규정하고 있는 바, 『조세의 용도추구』까지를 납세자 (또는 그들의 대표자)의 권리로서 선언하고 있는 것이 주목할만한 점이다. 영국에서 『왕의 재정』의 원리로 인해 오랫동안 부정되어 오던 것이, 이곳에서는 신제도 결정의 출발점에 있어서의 기본적인 조직원리로 된 것이다. 이것을 『납세자의 재정』 원리라고 부를 수 있다. 이와 같은 납세자의 재정원리는 결산법제도 수립에 있어서도 같은 역할을 하였던 바 여기서 특히 중시 되는 것은, 재정통제를 사전예산법 및 사후(결산법)의 양면에서 행한다는 그 발상법이다. 대혁명시대의 의회는 재정권의 자기에게 귀속을 목적으로 하는 나머지 스스로 재정집행자가 되었다. 이제 구체적 집행에 스스로 개입하지 않는다고 하게 되면, 그의 재정결정권은 어떻게 행사하면 좋은가 그 방도는 구체적 집행에 대해 사전 및 사후에 규제적 결정권을 행사하는 도리 밖에는 없다. 『결산법의결제도』는 바로 이와 같은 견지에서 대립된 것이다.

## 2. 프랑스의 결산법절차와 법리

정부가 작성한 결산은 우선 회계검사원(Cour des Comptes. 직역하면 회계법원)에 제출되어 검사를 받는다. 그것이 끝나면, 정부는 결산을 결산법안 附表의 형식으로 의회에 제출하는데<sup>37)</sup>, 그것에는 회계검사원의 검사보고 및 각출납관의 결산서와 각부 장관(지출명령관)의 회계가 일치하는 취지의 검사원의 일반선언서가 첨부된다. 결산은 예산과 동일조직으로 작성되고 결산법안은 그의 대강을 법조의 형식으로 기

37) 프랑스의 결산제도는 의회가 최종적으로 결산법의 형식으로 의결함에 그 특징이 있으며, 제도적으로 강력한 의회의 결산 심사의결권이 확보되어 있는 점에 우리의 제도와 비교할 때 많은 참고가 될 것이다.

술되는데, 그 법조부분의 내용을 일반회계(제1편)를 예로 하여 보게 되면, 제1장 제출, 제2장 수입, 제3장 일반회계의 귀결의 확정으로 되어 있다.

제1장 『지출』의 부분은 다시 제1절 『지출의 확정』과 제2절 『경비허용의 확정』의 두 부분으로 나누어진다. 이 제1절 『지출의 확정』에 있어서는, ① 이 예산법(및 보정예산법)에 의한 지출예산액, ② 당해년도 중의 지출실적액, 및 ③ 지출예산의 잔액이 확인된다. 이 부분은 다만 사실을 표시하고, 법은 그것을 확인할 뿐이다. 그러나 제2절의 『경비허용의 확정』은 명백히 규제적 효과를 가진다. 즉 그곳에서는 ① 예산법 소정허용액을 초과한 지출관향 및 ② 예산법소정액미만의 지출관향에 관해 각각 예산법소정 각항마다 경비허용액이 확정되고, 이어 ③ 그들 공제계정후의 총허용액이 확정되는 것이다. 여기에서 ① 및 ②에서 정하여지는 경비허용의 금액은 제1절에서 확인된 지출실적과 대치시키는데, 이 ①의 의결이 예산초과지출의 합법화라고 하는 법적 효과를 가짐은 말할 것도 없다. ②의 의결도 또한 일종의 합법화로서의 의미를 가진다. 그 이유는 영국과 달리, 이 나라에서는 예산법은 그의 충실한 집행책임을 정부에 과한다고 생각되기 때문이다. 그 집행실액이 각관향 소정금액에 달하지 않는 경우, 정부는 잔여부에 관해서의 집행책임을 어떻게 수행하는가, 결산법의 이 규정은 당해년도 회계에 있어서의 경비허용의 확정액을 법률에 의해 감축한다는 형식으로써 정부와 지출잔액에 관해서의 집행책임을 해제함과 동시에, 집행부분에 관해 추인적 합리화를 부여하는 것이다.

이상의 서술에 의해 결산법의결제도의 법리의 일부는 스스로 명백히 되었다고 본다. 국가의 재정에 관한 결정권은 어디까지나 입법부에 있다고 하는 기본원리에 입각하여 정부에 의한 재정집행의 후에 의회에 의한 추인적 결정을 부여하는 것이 결산법 절차의 의의인 것이다.<sup>38)</sup>

38) 小島和司, “決算にかんする國會議決制度—沼介 および立法論的考察”(『日本國國會

이상과 같은 의회의 재정결정권한과 그 권한 행사의 방식은 일찍부터 이 나라에 정착함으로써, 행정부중심주의적 통치원리에 입각하고 있는 드골헌법하에서 조차 이것이 존중·준수되고 있다(동 헌법제34조 제5항).<sup>39)</sup>

### 3. 벨기에 결산법절차

1833년에 제정된 벨기에의 현행 헌법은 결산에 관해 프랑스적 제도를 도입하고 있다. 즉 동헌법 제115조의 「매년 양의원은 결산법을 정하고 예산을 표결한다.」라고 규정하고 있다. 이 결산법의 역할을 학설은 ① 예산집행실책을 승인하고, ② 그것에 의해 예산집행의 임무를 가지고 있는 장관의 책임해제(decharge)를 하는데 있다고 보고 있다. 그 밖에 상세한 것은 略한다.<sup>40)</sup>

## 제 3 절 스위스연방의 결산「승인」제도<sup>41)</sup>

### 1. 제도의 개요

스위스의 정치체제가 회의제(Versammlungsregierung)또는 의회통치제(Gouverne d' Assemblée)라고 말하여지며, 정부는 의회가 지명한 각료에 의해 조직되고, 의회의 지도하에 政務를 행함과 동시에, 의회에 대해 책임을 진자는 것은 주지하는 바와 같다.<sup>42)</sup>

圖書館調査部考査局調査資料』, 第61卷 第7號) 참조.

39) De Gaulle 헌법에 관해서 Duverger, 『Institutions politiques et droit constitutionnel』, 1978, (金秉圭譯, 『政治制度和 憲法』) 참조.

40) 상세한 것은 小島和司, 전계논문 참조.

41) 상세한 것은 小島和司, 전계논문 참조.

42) 이러한 의회정부제하에서는 입법부와 행정부간에 권력분립이 존재하지 아니하고, 입법부가 행정권까지도 겸유하고 행정부가 입법주에 전면적으로 종속하는 정부형태를 나타낸다. 김철수, 『헌법학개론』, (박영사, 2007) 이는 결산제도와 상당한 관련이 있음을 나타낸다.

이와 같은 체제원리는 재정권의 배분에 관해서도 예외가 아니며, 헌법 제102조에서 말하는 정부의 재정행정처리권도 이와같은 기본정신 위에 입각하고 있다. 즉 의회가 확정하는 「예산」은 프랑스, 벨기에의 예산법과 같이 세입징수인가라는 의미를 가지지는 않으나 세출에 관해서는, 그의 구속에 따라 지출을 행하는 권한을 정부에 부여하는 것으로서 정부는 그의 구속에 따라 이것을 집행할 책임을 진다. 따라서 헌법은 연방의회의 권한으로서 「결산의 수령」이라고만 기술하고 있지만, 동의회는 이것에 관해 「승인」의 의결을 하며, 그의 논리는 프랑스, 벨기에와 완전히 동일하다.

## 2. 결산승인의결의 효과와 문제점

스위스의 결산서는 두 개의 부분으로 나누어지며, 의회의 「승인」의 결의 가지는 의미도 그 각 부분에 따라 다르다. 즉 제1부는 행정계정(Verwaltungsrechnung)을 나타내는 부분으로서 정부에 의한 재정집행의 실적과 예산과를 비교대조할 수 있도록 조직되어 있다.

이 부분은 기성의 의회 의사나 사실을 나타냄에 지나지 않으므로 사후의 승인은 기성사실을 승인하여 정부의 집행책임을 해제하는 의미를 가질 뿐이다. 결산의 제2부는 청산계정, 대차대조표로서, 과년도 있어서의 자산증감을 나타내는 자본계정과 전수입 지출을 총괄하는 경제적 대차표로써 구성되어 있다. 따라서 이 부분에 대한 승인은, 재정처리에 관해 정부의 책임을 해제할 뿐 아니라 자산평가나 년차 대차표의 결산방법에 동의한다고 하는 의미를 가진다.

의회의 감사에 있어, 정부의 재무집행이 예산 및 보정예산에 합치하여 행하여졌다는 것이 판명된 경우, 의회는 승인을 부여해야 할 의무를 진다고 보고 있다. 그러나 재무집행이 그것들에 위반한 경우에도, 의회는 승인을 부여할 수가 있으며, 예산초과지출이나 예산외지출이

있는 경우에 이것을 부여하게 되면, 그의 「승인」은 이들 지출을 합법화 하는 효과를 가진다고 보고 있다. 여기에 결산법의결과 동일한 효과가 목적으로 되어 있음을 볼 수 있다.

#### 제 4 절 독일의 양의원의 「책임해제의결제도」<sup>43)</sup>

##### 1. 1850년 프로이센헌법에 있어서의 책임해제의결제도

독일에 있어서 현행의 결산취급양식이 처음 성립한 것은 1850년 프로이센헌법하에서였다. 현행의 서독의 제도를 이해함에도 그 당시의 이 제도의 성립사정이 많은 참고가 되므로 먼저 그에 관해서 보기로 한다. 1850년의 프로이센 헌법은 재정에 관해서 다음과 같이 규정하고 있다.

「국가의 수입, 지출은 매년 사전에 계획되고 국가예산표에 게재된다. 후자는 법률에 의해 확정된다.(제99조). 豫算逾越에는 양의원의 사후 승락이 요구된다. 국재정에 관해서 결산은 회계검사원(Ober-Rechnungskammer)에 의하여 검사되고 확정된다. 매년의 재정에 관해서 전반적 결산서는, 국가의 채무의 개관을 포함해서, 회계검사원의 보고서와 함께, 정부의 책임해제(Entlassung)를 위해 양의원에 제출된다. 특별한 법률이 회계검사원의 조직과 권능을 규정한다.」(제104조).

원래 이 헌법은 의회세력과의 타협하에 欽定된 것으로서, 제104조의 「정부의 책임해제를 위하여」 결산은 양의원에 제출한다는 사상도 의회세력에의 타협을 나타내는 것이다.<sup>44)</sup> 어쨌든 헌법이 시행된 당초, 「양의원」에 대한 결산제출은, 예산제출절차에 따라, 민의원선언의 형식을

43) 독일에 있어서의 결산제도에 대해서는, Beran Peter, “Der Gebarungsabgang im Bundesfinanzgesetz”, 『ÖHW』 1961, Heft 4, S. 26ff. 이하 참조.

44) 이는 국회의 발생이 국왕의 과세권에 대한 동의 기관으로서 출발한 것, 후에 재정의 수입면과 지출면에 대한 동의기관으로서 근대적 자세를 나타내는 것이다. 田上讓治(編), 『体系 憲法事典』(東京 : 青林書院新社. 1982), p.626 참조.

취하여, 『책임해제』는 양원의 합동결의 형식으로 행해졌다. 그러나 이와 같은 형식은 헌법쟁의기를 거쳐서 끝났다. 즉 1865년에, 1859, 60, 61년도의 결산이 제출되었는데, 민의원은 이것에 관해서 책임해제를 거부하고, 그 뜻을 정부에 통지했다. 이 통지행위는 책임해제가 양의원의 합동결의에 의해야 한다는 전제에 입각하고 있으나, 귀족원은 그에 불구하고, 동결산안을 심의하여, 민의원의 조치가 동원의 권한을 침범하는 것이라고 비난하였다. 그 논거는 헌법 제104조가 『양원』에 제출하라고 규정하고 있는 이상, 의원의 하나인 동원도 제출을 받아 심의하지 않으면 안된다는 것이었다. 그리하여 이 사건이후, 동조는 귀족원의 주장대로 운영됨으로써, 결산은 양원에 각각 제출되고, 책임해제의 의결도 각각 행해지게 되었다.

뿐만 아니라 헌법쟁의는 이 나라의 예산권한 그 자체를 변경시켰다. 즉 이 쟁의후에 이 나라를 지배한 라반트 說은, 『집행권자는 헌법과 법률에 기하는 수입, 지출의 권리를 가지고 의무를 진다』는 대전제 위에서 다음과 같이 述했다. 즉 『의회가 헌법 제99조에 기하여 가지는 권한은, 단순한 계수표로서의 <예산표>의 확정으로서, 그것은 본질적으로는 행정에 속하는 작용이다. 행정상의 작용은 헌법 및 법률에 따라야 하되, 그의 실시를 방해받지 않는다. 그리하여 예산법의정이 법정세입의 징수인가로서의 의미를 가질 수 없음은 물론, 헌법이나 법률에 기하는 지출을 억지할 수도 없다. 따라서 왕이 의무적 지출을 행하는 것은, 비록 예산법이 규정하고 있지 않더라도 위법이 아니다.』<sup>45)</sup>라는 것이다.

이와 같은 재정권한은 프랑스형이 아니고, 영국형에 속한다. 그렇다면 영국형의 애정권한이 취하여지는 나라에 있어서의 양의원이 각각 정부의 『책임해제』 결의를 한다는 것이 어떠한 의미를 가질 수 있는 것인가. 도대체가 양의원이 각각 정부책임해제능력을 가진다는 것부터 납득이 가지 않는 일이다. 그리하여 그 의결을 합리화 시키는 이

45) P. Laband, 『Das Staatsrecht des Deutschen Reiches』, Bd. 5., p. 364f.

론은 그 때 이후 백년이 지난 오늘날에까지도 발견되지 않고 있다.

이 나라의 책임해제의결제도는, 예산유월에 대한 사후승락제도와와의 관련하에서도 비교법적으로 특징적인 것이다.

즉 프랑스나 벨기에, 스위스에서는 의회의 재정권이 사전, 사후를 통해서 규제적 효력을 가지는 것으로서 이해되고 있다. 이에 대해 프로이센에서는 예산확정에 관여하는 양의원의 입장과 책임해제의 주체인 양의원의 입장과는 동일하지 않다. 전자는 적어도 왕의 재정권행사에 『제한』적 규제를 행하는 작용인데 대해, 후자는 그러한 효력을 가지지 않는다. 더욱이 이 나라에서는, 예산유월에 대한 사후승인의 절차는 원리상, 예산의 규제적 효력에 관한 절차로서 예산의정을 보충하는 의미를 가진다고 생각되었기 때문에, 사후승락과 책임해제와는 법리상 異質의 것이다. 즉 사후승락은 정부책임의 해제를 포함하는 것이 아니다. 이것은 1872년 5월 27일부 법률 제19조 제5항의 다음의 규정에도 나타나 있다. 즉 『예산초과 및 예산외지출의 보고는, 그것이 행하여진 익년, 의회양원에 사후승락을 위해 제출된다. 결산에 대한 비난은 이것에의 승낙에 의해 영향을 받지 않는다』라는 규정이 바로 그것이다.

이와 같은 체제는 1971년의 독일제국헌법을 거쳐 1919년의 바이마르헌법 및 1949년의 서독기본법에 거의 그대로 계승되고 있다.<sup>46)</sup>

## 2. 바이마르헌법 및 독일 기본법하의 정부책임해제 의결제도<sup>47)</sup>

이들 양헌법은 전헌법과는 달리, 민주주의적 공화국체제를 수용했다. 따라서 거기에서는 『책임해제』 절차에 프랑스, 벨기에 적 의미를 가지

46) Gerloff Wilhelm, 『Die öffentliche Finanzwirtschaft』, Bd. II., (Frankfurt : 1948)에 그 내용이 잘 설명되어 있다.

47) Beran Peter, “Der Gebarungsabgang im Bundesfinanzgesetz”, 『ÖHW』 1962, Heft 3, S.31 ff. 이하 참조.

게 하는 것도 가능하다. 뿐만 아니라, 현행 서독기본법에 부활된 회계검사원에 의한 결산 「심사」 규정은, 구 프로이센헌법 제104조와 같이 「확정」까지를 그의 기능으로 정하고 있지 않으므로, 프랑스, 벨기에 류의 결산법의결절차를 가능케 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 「책임해제」를 양원이 각각 부여한다는 체제(바이마르헌법 제86조, 서독기본법 제114조)가 프랑스적 이론을 가능케 했다. 여기에 양의원 각별의 「책임해제」 의결제도는 독일의 전통적 절차로서 정착했다고 말할 수 있다.

그러면 양의원의 「책임해제」의 의의나 효력은 무엇인가. 그에 관한 많은 선례 및 學院을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 책임해제의결의 법적 효과에 관해서는 아무런 효과도 없다는 설과 그것을 긍정하는 설이 나누어져 있는 바, 후자가 다수설이고, 그에 의하면 정부 또는 장관은 양원의 책임해제의결에 의해 헌법재판소에 의한 탄핵절차를 면한다는 것이다.

둘째, 책임해제는 유보조건부로 부여할 수 있다.

셋째, 책임해제가 거부되어도, 재무의 속행은 정지되지 않는다.

넷째, 책임해제의 거부는 내각불신임의 의결과는 성질을 달리한다.

다섯째, 책임해제를 취소할 수도 있다.

여섯째, 결산의 합법성, 유효성 이외의 견지에서의 책임해제의 거부는 위헌이다.

## 제 5 절 소결: 결산제도의 민주적 통제방안의 필요<sup>48)</sup>

이상 각국의 결산심의를 포함한 재정제도를 고찰할 때, 거기에는 프랑스적 납세자 또는 납세자대표재정결정형과 영국적 군주재정결정형

48) 이를 강조하는 문헌으로, Lucius Wilmerding, Jr., 『The Spending Power』, (New Haven : Yale University Press, 1943), pp.284~308.; Harvey C. Mansfield, 『The Controller General』 (New Haven : Yale University Press, 1939), pp.21~22.

의 구별이 있음을 알 수 있다. 공화국인 독일이 영국형에 따르고 있는 것은, 군주국가(프로이센헌법) 이래의 국회의 양의원별의 책임해제의결이라는 특유한 전통에 기인하고 있음을 아울러 보았다. 이렇게 볼 때, 재정입헌주의에 입각하고 있고 또한 단원제를 취하고 있는 우리 헌법하에서는 우리의 결산제도에 있어서 프랑스형의 결산제도가 많은 참고가 되지 않을까 생각된다.<sup>49)</sup> 또한 프랑스의 재정에 관한 법리를 일본에서 많은 부분을 계수하고 있다. 앞으로 일본법과의 연혁적인 비교 등이 많은 시사점이 될 것이라 생각된다.

또한 세계 각국에서는 어떤 형태로든 결산에 대한 민주적 통제를 강화하는 방안으로 주로 의회의 통제 권한의 확대에 중점을 두고 있는 점은 주목할 만한 것이다.

---

49) 김영천, 헌법상 현대복지국가의 재정민주주의에 관한 연구, 서울대학교 대학원, 1985, p66.

## 제 4 장 우리나라의 민주적 재정통제로서 결산

### 제 1 절 결산의 법리

#### 1. 헌법상 결산의 개념

결산이란 일회계연도에서 국가의 실제 세입세출예산의 집행실적을 표시한 확정된 계수를 의미한다. 결산은 예산과 달리 법규범성을 갖지 않는다. 결산의 제도는 현실의 수지로서 적정하게 행해졌는지 여부를 검토하고, 그것에 의해서 예산집행자인 정부의 책임을 분명하게 하는 동시에 장래의 재정계획과 예산편성에 이바지하기 위해서 제정하는 것이다. 또한 형식적 개념의 결산이란 세입·세출예산을 집행한 결과를 당해 회계연도 종료후에 각 중앙관서의 장으로부터 제출된 세입·세출결산보고서에 의하여 재정경제부장관이 작성하고, 이에 계속 비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부한 것으로서 감사원에 의한 결산의 검사확인 및 국회의 결산심사를 요건으로 하는 문서를 말한다.<sup>50)</sup>

예산은 차기 연도의 지출의 한도, 기타에 관하여 국가기관의 행위를 규정하는 효과를 갖지만, 결산은 예산에 의하여 행동한 정부의 사후적 재정보고로서 정부는 결산에 의하여 사후의 감독을 받는다. 재정에 관한 국회의 감독은 예산의 심의와 결산의 심사에 의하여 완전한 것이 될 수 있다.

재정권에 있어서 헌법적 기본원리로서 재정민주주의 내지는 재정의 결주의가 당연히 전제되어 있다.<sup>51)</sup> 따라서 국가의 재정을 처리하는

50) 신해룡, □□예산정책론□□, 세명서관, 2005, p.256.

51) 미국의 헌법기초자들은 과세문제를 매우 중요하게 생각하였다. 실제로 미국의 독립전쟁은 Boston Tea Party로 차세를 부과한 과세에 분노하여 발발되었다. “대표없는 과세는 독재(Taxation without representation is tyranny)” 슬로건이 제시되었다. 미국 연방헌법 Article 1 Section 8 “The Congress shall have power to lay and collect

권한은 국민의 대표기관인 국회의결에 기초하여 행사되지 않을 수 없는 것이다. 즉, 재정에 관한 국회의결주의란 재정제도와 재정작용의 내용을 국민의 대표기관인 국회로 하여금 의결하게 하는 원칙을 말한다.<sup>52)</sup> 즉, 재정의회주의란 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않을 수 없게 하려는 것이다.<sup>53)</sup>

그런데 재정의결주의는 수입·지출에 대한 국회의 통제에 한정되는지 혹은 예산집행의 적정여부에 관한 결산의 통제까지 요청되는지가 문제된다. 왜냐하면 우리나라의 헌법에서 국회의 재정에 관한 통제범위가 수입과 지출의 예산심사와 의결에만 한정되어 있고, 결산은 독립된 헌법기관인 감사원이 그를 심사하여 제출하는 결과를 심사하기 때문이다. 일본 헌법학계에서 논의되는 국회의 재정에 대한 통제범위는 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>54)</sup>

부연하면, “현실의 수입 및 지출의 결과를 종합적으로 국회에서 심사하는 것이 헌법 제83조의 취지에 따른 요청이라”고 설명하는 견해<sup>55)</sup>와 “국회가 의결하는 예산에 기하여 현실로 이루어진 국가의 수입·지출이 적정한지 여부를 심사하고, 국가의 재정행위를 사후적으로 감독한다는 의미에서 헌법 제83조의 재정국회중심주의로부터 당연한 결론이다”고 설명한다.<sup>56)</sup> 이들 학설의 공통된 해석은 국회가 의결한 수

---

Taxes, Duties, Imposts and Exercises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Exercises shall be uniform throughout the United States;” 본래 미국 연방헌법도 국회의 재정권은 재정민주주의 내지 재정의결주의라는 기본원칙 입각하고 있다고 본다. Joseph E. Stiglitz, □□Economics of The Public Sector□□, 2nd. edition, Norton & Company(N.Y., London), 1988, p.46.

52) 권영성, □□헌법학원론□□, 법문사, 2007, p.840.

53) 김철수, □□헌법학개론□□, 박영사, 2007, p.1178.

54) 정영화, 국회의 결산심사의 법적 성질 및 재정통제 개선방안, 한국법제연구원, 워크샵 자료집, 2007. 10. 12.

55) 宮澤俊義·芦部信喜, □□全訂 日本國憲法□□, 1978, p.708.

56) 樋口陽一·佐藤幸治·中村睦男·浦部法穂, □□註釋日本國憲法□□, 1986, pp.1307-1308.

입·지출이 실제로 적정하게 행해졌는지 여부를 심사하는 것은 헌법의 재정의결주의 규정을 중시하면 당연한 결론이다.

그러나 헌법 제83조의 재정의결주의 규정 안에 결산에 대해서는 해석은 곤란할 수 있다. 예를 들면, 국가의 재정권한이란 국가의 재정작용을 행하기 위해서 필요한 각종의 제 권한을 의미한다. 예로서 조세의 부과와 금전의 차용, 각종 행정목적에 위한 금전의 사용, 화폐제도를 정하는 것, 그리고 국가의 재정을 관리하는 것 등이 그것에 속함으로써 여기서는 조세와 지출의 관리에 한정된다.<sup>57)</sup> 일본국 헌법의 제 83조는 이러한 재정의 권한이 국회의 의결에 부합하는지 여부에 있다. 즉, 조세의 부과·징수, 금전의 차입, 국비의 지출, 국가의 재산관리 등 모두 국회의 의결에 대해서 책임을 지는 것이 필요하고, 또 국가의 재정정책의 기본원칙 등에 대해서도 국회의 의결로 정해져야 한다.<sup>58)</sup> 이러한 헌법학계의 일치된 견해는 결산에 대한 국회의 심사에 대해서 明治憲法下的 관행을 답습한 것이라고 한다.<sup>59)</sup>

그러므로 우리나라 헌법에서 국회의 재정에 관한 통제범위는 일본 헌법의 그것과 유사한 체계와 구조로 운영되어 일본국 헌법규정을 검토하는 것이 중요한 의미가 있다. 왜냐하면 제헌헌법 이래로 재정에 관한 통제방식은 明治憲法을 답습한 현행 일본국 헌법규정을 도입한 것이기 때문이다. 決算에 관한 법원(法源)으로는 헌법에 기초하여 국가재정법에 중심적인 내용을 담고 있다.

특히, 우리나라의 결산제도는 처음에는 헌법전에서 재정에 관한 독립된 장을 유지하였으나, 1962년 헌법부터 국회의 재정에 관한 권한과 감사원의 결산에 대한 심사기능을 분리하여 국회는 예산에 대한 심사와 의결에 초점을 두었고, 결산에 대한 심사는 독립된 헌법기관

57) 宮澤俊義·芦部信喜, □□全訂 日本國憲法□□, 1978, p.708.

58) 樋口陽一·佐藤幸治·中村睦男·浦部法穂, □□註釋日本國憲法□□, 1986, pp.1307-1308.

59) 高見勝利·高橋和之·中村睦男·野中俊彦, □□헌법Ⅱ□□, 有斐閣(東京), 2005, p.335.

인 감사원(이전에 審計院)이 통제하고 있다. 정부의 예산에 대해서 국회의 통제권은 강력한 반면에, 예산집행 후의 결산심사권은 감사원의 보고에 대하여 심사하는 완화된 통제방식을 채택하고 있다. 실제로 결산이 국가재정에서 중요한 비중을 점함에도 불구하고 감사원의 결산 검사에 대해서 국회가 실질적으로 통제하지 못하는 이유로는 국회의 전문성의 취약과 예산에 비해서 결산의 정치적 통제기능이 약하다는 점을 지적한다.<sup>60)</sup> 아래에서는 정부의 재정작용에 대한 통제범위에 대한 법적 근거의 변천을 검토하고 현행 재정법제의 내용을 고찰한다.

## 2. 결산규정의 헌법연혁

우리나라의 헌법상 결산에 관한 규정은 제헌헌법에서부터 현행헌법까지 크게 두 번의 변혁을 거쳤다. 제헌헌법에서 1960년 제2공화국의 헌법에서는 독립된 재정의 장을 유지하였으나, 1962년 헌법에서 기본적인 예산에 관한 권한을 국회에 귀속시키는 한편, 결산에 관한 권한을 감사원에 부여하여 결산심사의 결과를 국회에 보고한다. 이는 일 본국의 결산에 대한 통제와 동일한 방식이다. 따라서 현행 헌법상 국회가 결산에 대한 실질적인 재정통제를 할 수 있는지 의문이다. 원래 재정에 관한 내용중 결산심사는 감사원의 전신인 심계원이 심사하여 국회에 보고하였고, 1962년 이래 헌법에서는 감사원이 결산을 검사하여 대통령과 국회에 보고하도록 하였다. 실질적으로 정부가 예산의 집행에 대하여 통제하고 사후적으로 국회에 보고한다.

우선, 제헌헌법과 1960년 헌법은 재정에 대한 독립된 내용은 다음과 같이 규정하였다.<sup>61)</sup> 결산은「국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에

60) 장선희·전광석·김배원·박종수, □□행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 의 국입법례 연구□□, 한국법제연구원, 2006, pp.150-151 참조.

61) [제헌헌법 제7장] 제90조 (조세법률주의) 조세의 종목과 세율은 법률로써 정한다. 제91조 (예산편성 및 심의의결) 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기총회 초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야

서 검토한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다. (제 95조)고 규정하였다. 1960년 6월의 제2공화국 의원내각제 헌법은 예전과 같이 독립된 재정에 관한 구조를 유지하여 결산(제95조)은 동일한 내용으로 유지하였다.<sup>62)</sup>

한다. 특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 년한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다. 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다.

제92조 (국채 및 국가부담계약) 국채를 모집하거나 예산외의 국가의 부담이 될 계약을 함에는 국회의 의결을 얻어야 한다.

제93조 (예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제94조 (가예산) 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산을 의결하고 그 기간내에 예산을 의결하여야 한다.

제95조 (결산심사권) 국가의 수입 지출의 결산은 매년 심계원에서 검토한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.

62) [1960년 헌법 제10장] 제90조 (조세법률주의) 조세의 종목과 세율은 법률로써 정한다.

제91조 (예산편성 및 심의의결) 정부는 국가의 총수입 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기국회 초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다. 특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다. 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다.

제92조 (국채 및 국가채무부담) 국채를 모집하거나 예산 외의 국가의 부담이 될 계약을 함에는 국회의 의결을 얻어야 한다.

제93조 (예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.

제94조 (준예산제도) 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다.

1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비
2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비
3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비

전항의 경우에 민의원의원 총선거가 실시된 때에는 정부는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회된 날로부터 2월 이내에 예산을 심의결정

그러나 1962년 헌법부터 1987년의 현행헌법에는 국회의 재정에 관한 권한 중에서 결산에 대해서는 감사원이 직접 심사한 후에 대통령과 국회에 보고하는 방식으로 전환되었다.<sup>63)</sup>

상기한 우리나라 헌법의 결산규정은 明治憲法 제72조 및 현행 일본 헌법 제90조의 결산규정에 있어서 會計審査院이 국회에 제출한다는

---

하여야 한다. 이 경우에 제39조 제3항 단서의 기간은 10일로 한다.

제95조 (결산심사권) 국가의 수입 지출의 결산은 매년 심계원에서 검토한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.

이상으로 제헌헌법과 1960년 헌법의 차이점은 가예산제도를 준예산제도로 변경한 것만이 차이가 날 뿐이었다.

63) 1962년 헌법 제50조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도개시 120일전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 전항의 기간 안에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위 안에서 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다.

1. 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비
2. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비
3. 이미 예산상 승인된 계속비

제51조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.

제52조 예산 성립후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 한다.

제53조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제54조 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제55조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

헌법 제2절 제4관 감사원의 제94조에서 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”고 규정하였다. 1972년 헌법 제89조 제2항을 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다”고 개정하였다. 이러한 1972년의 재정에 관한 헌법조항은 1980년 헌법전과 현행 헌법전의 재정에 관한 조항으로써 동일하다.

점에서 일본 헌법의 그것과 동일하다.<sup>64)</sup>

### 3. 결산의 심사절차

결산은 재정경제부 장관이 회계연도마다 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처 장관과 감사원에 각각 제출하여야 한다(국가재정법 제59조 제1항). 결산에 대하여 국무회의의 심사와 대통령의 승인을 요하는 이유에 대해서는 명문의 규정이 없지만, 행정권이 대통령에 속하기 때문에 당연한 요청이라고 본다.

#### (1) 결산의 기본원칙

국가재정법은 결산의 원칙으로서 투명성과 공정성의 원칙을 명시하고 있다. 즉, 정부는 결산이 정부회계에 관한 기준에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다.<sup>65)</sup> 정부가 국회의 의결에 의해서 정해진 용도와 금액의 한도 안에서 재정행위가 실현되었는지를 확인하는 문서가 결산서이다. 이러한 재정집행에 대한 심사감독의 실효성 확보를 위해서는 결산서가 수입 및 지출의 내역을 객관적·사실적으로 기록되고 정확한 계수로 표시되어야 한다. 특히 국가재정법은 재정집행이 양성의 동등한 예산의 수혜와 성차별의 개선을 위하여 양성평등의 담보하도록 “성인지 결산서”의 작성을 명문으로 규정하고 있다.<sup>66)</sup>

64) 정영화, 앞의 글 참조.

65) 국가재정법 제56조.

66) 국가재정법 제57조.

## (2) 결산의 심사절차

### 1) 세입세출결산

결산은 예산집행의 실적으로서 그 내용을 확정할 수 있다. 예산집행의 완결은 구체적으로 수입지출의 출납사무의 완결이고, 이의 완결은 결산작성의 전제가 된다.

### 2) 출납정리기한

예산집행의 완결은 수입·지출의 출납사무의 완결로서 결산서작성을 전제한다.<sup>67)</sup> 국고금관리법시행령은 “재경부장관은 매 회계연도 2월 10일에 감사원장이 지정하는 감사위원 그 밖의 공무원의 참여 하에 직전 회계연도의 총세입부와 총세출부를 마감하여야 한다”<sup>68)</sup>고 규정하고 있다. 즉, 출납정리를 위해서 회계연도가 종료되고 다음 연도가 개시되어도 일정한 기간동안 수입 또는 지출이 허용되는 기간을 출납정리기간이라 한다.

#### 가. 수입금의 수납기한

세입금의 수납기한은 회계연도 말일(12월 31일)이고, 출납공무원이 나 한국은행 또는 금고은행(이하 “한국은행등”)은 매 회계연도의 수입금을 당해 회계연도 말일까지 수납하여야 한다(시행령 제5조). 그러나 출납공무원이 당해 회계연도에 수납한 수입금을 한국은행등에 납입하는 경우, 지방세에 부가하여 징수된 수입금의 납입시 한국은행등은 다음 회계연도 1월 15일까지 수납하도록 하여 현금취급기관의 정리기간을 두고 있다.<sup>69)</sup>

67) 유 훈, □□재정법□□, 서울대학교 출판부, 1991, p.93.

68) 국고금관리법시행령 제94조 제4항.

69) 국고금관리법시행령 제5조 제2항 단서.

## 나. 지출금의 지출 및 지급기한

당해 회계연도의 모든 경비는 회계연도 말일까지 지출해야 하지만, 정부계정 상호간의 국고금 대체를 위한 지출과 국고금관리법 제18조 제1항에 의한 선사용자금의 지급금액을 대체납입하기 위한 지출은 다음 회계연도 1월 15일까지 할 수 있다.<sup>70)</sup> 다만, 당해 회계연도에 사용한 정부구매카드의 사용대금을 지급하는 경우에는 다음 회계연도 1월 15일까지 지급할 수 있다(시행령 제6조 제2항).

## 다. 주계부의 마감

법정 출납정리기한이 경과되면 각급 기관은 소관 장부를 정리마감한 후에, 그 실태를 재정경제부장관에게 보고하고 정부차원의 총세입부와 총세출부를 마감함으로써 사실상 출납사무가 완결되고 폐쇄된다. 여기서 총세입부와 총세출부란 국가의 세입 및 세출의 출납사무 일체를 회계별, 소관별, 계정과목별 및 집행월별로 구분 정리하여 재정경제부가 관리하는 주된 장부이다. 이에 따라서 세계잉여금을 확정·공표할 수 있다.

## 3) 결산서류의 작성 및 제출

결산서류는 2단계에 걸쳐서 작성된다. 먼저, 각급 중앙관서의 장은 회계연도마다 그 소관에 속하는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국고채무부담행위명세서, 성인지 결산서, 통합재정수지보고서, 국가채무관리보고서, 국가채권현재액보고서, 명시이월비 집행실적보고서, 사고이월명세서, 수입대체경비의 세입세출결산보고서, 총액계상사업의 세부사업별 집행실적보고서, 현물출자의 집행실적보고서, 재정증권 및 한국은행 일시차입금의 운용보고서, 통합계정자금의 운용실적 및 그

---

70) 국고금관리법시행령 제6조 제1항.

의 수익금의 사용실적보고서 등을 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.<sup>71)</sup>

다음으로 재정경제부장관은 세입세출결산보고서, 예비금사용총괄명세서, 기금의 성과보고서를 회계연도마다 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출하여야 한다.<sup>72)</sup>

#### 4) 결산의 검사 및 심사

헌법 제99조에서 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. 세입세출에 대한 결산검사는 감사원의 중요한 임무로서 결산심사의 필수적인 과정이다. 여기서 감사원의 결산에 대한 검사기능은 회계전문기관으로서 국회의 결산에 대한 통제작용을 보완하고 지원하는 의미로 해석된다.

부연하면, 감사원이 결산에 대해서 직접적인 통제기능을 하는 것이 아니라, 국회의 결산에 대한 심사권을 회계전문성을 가진 기관으로서 보조 및 보완하는 지위에 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 감사원은 독립적인 헌법기관으로서 대통령의 지시 등에 기속되지 않기 때문이다. 국가재정법에서 감사원은 재정경제부장관이 제출한 결산서류와 첨부서류를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다(제60조). 이어서 정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다(제61조).

정부가 결산을 국회에 제출하면 국회 각 상임위원회에 회부하여 예비심사하고 각 상임위원회는 그 심사결과에 대한 의견을 첨부하여 예산결

---

71) 국가재정법 제58조 제1항.

72) 국가재정법 제59조 제1-2항.

산특별위원회에 회부한다. 예산결산특별위원회에서 중하심사를 거친 결산은 본회의에서 심의·확정되어서 예산안의 심의절차와 동일하다.

### (3) 예비비지출승인절차

#### 1) 의 의

헌법에서 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하고, 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다(제55조 제2항). 따라서 국회의 예비비지출의 승인은 감사원의 검사를 거친 예비비사용총괄서이다.

#### 2) 예비비결산절차

각 중앙관서 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.<sup>73)</sup> 또한 기획예산처장관은 예비비의 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 이를 세출예산으로 배정하여야 한다.<sup>74)</sup> 예비비사용명세서는 예비비를 사용한 각 소관의 해당 세출예산 과목별로 예비비 예산액, 지출결정액, 전용등 증감액, 불용액을 표시한 사용명세서와 예비비의 사항별 지출결정액, 배정액, 지출액, 잔액, 대통령결제일과 그 지출결정의 내용을 표시한 사용조서로 작성한다.

### (4) 결산의 확인

예산의 순환과정은 예산안의 편성(헌법 제54조 제2항, 제56조, 제58조, 국가재정법 제28조 내지 제39조), 예산안의 심의·확정(헌법 제54

---

73) 국가재정법 제52조 제1항.

74) 국가재정법시행령 제23조.

조 제1항, 제2항 제2문, 제55조 제1항, 국회법 제84조), 정부의 예산집행(국가재정법 제42조 내지 제55조), 결산(헌법 제99조, 국가재정법 제56조 내지 제61조, 국회법 제84조)의 과정으로 이해된다.

따라서 결산의 최종적인 확정은 행정부의 내부적인 회계장부의 마감시점을 결산의 종결시점으로 보는 것이 아니라, 국회의 결산시사가 마감되는 시점으로 보는 입장이 있다.<sup>75)</sup> 그러나 국회의 결산에 대한 심사기간이 명시되어 있지 않고 또한 결산심사가 지연될 수 있다는 점에서 국가재정법의 관점에서 결산의 확정시기는 회계장부의 마감시점으로 정하는 것이 타당하다.

#### 4. 결산서의 종류

정부결산서는 세입세출결산 등 9종류로서 헌법 제55조, 국가재정법 제24조, 제37조 제1항, 제53조 제2항, 국고금관리법 제32조 제1항, 제34조 제1항 및 제2항, 기업예산회계법 제27조, 책임운영기관의 설치운영에 관한 법 제29조 내지 30조, 국가채권관리법 제36조, 국유재산법 제48조, 물품관리법 제21조의 규정에 따라서 작성된다.

##### (1) 세입세출 결산보고서

첫째, 세입결산보고서는 ① 세입예산액, ② 징수결정액, ③ 수납액, ④ 불납결손액, ⑤ 미수납액, ⑥ 세입예산액과 수납된 세입액과의 차를 표시한다. 이들의 관계를 표시하면 다음과 같다.

$$\text{미수납액} = \text{징수결정액} - \text{수납액} - \text{불납결손액}$$

$$\text{세입예산액과 수납된 세입액과의 차} = \text{세입예산액} - \text{수납액}$$

둘째, 세출결산보고서는 장(章)·관(款)·항(項)·세항(細項)·목별(目別)로 ① 세출예산액, ② 전년도 이월액, ③ 예비비사용액, ④ 전용등

75) 신해룡, 앞의 책, p.264 참조.

증감액, ⑤ 예산현액, ⑥ 지출액, ⑦ 다음 연도 이월액, ⑧ 불용액 등으로 표시하게 된다. 이들 사이에는

$$\text{예산현액} = \text{세출예산액} + \text{전년도이월액} + \text{예비비사용액} + \text{전용등 증감액}$$

$$\text{불용액} = \text{예산현액} - \text{지출액} - \text{다음 연도 이월액}$$

상기와 같은 관계가 존재한다.

## (2) 계속비 결산보고서

계속비의 년부액의 결산은 매년도의 결산으로서 정리한다. 계속비는 수년도분을 일체로 해서 지출권한을 부여하는 예산이므로 총체적으로 결산하여 그 사업의 전체 내용을 명백히 할 필요가 있다. 따라서 계속비결산보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 정하고 있다.<sup>76)</sup>

## (3) 국고채무부담행위명세서

국가의 채무란 국채·차입금 및 국고채무부담행위를 말한다. 국가채무에 관한 계산서는 차입금계산, 국채현재액계산서, 국고채무부담행위계산서를 망라한다. 재정경제부장관은 각 중앙관서 장이 제출하는 이들 각종 보고서에 의하여 세입·세출 전체의 결산을 작성하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻는다.

## (4) 性認知 결산서

국가재정법에서 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다(제26조). 성인지 예산서는 성인지 예산의 개요와 그 예산의 규모와 기대효과, 기타 기획예산처장관이 정하는 사항을 담는다(시행령 제9조).

---

76) 유훈, 앞의 책, p.97.

(5) 통합재정수지보고서

현행 재정체계는 일반회계와 22개 특별회계 및 57개 기금으로 구성되어 있다. 통합재정수지(중앙정부 기준)는 1970년대 중반까지 취약한 세입기반과 경제개발을 위해 지속된 재정투융자로 인해 GDP 대비 1-2%의 적자기조를 지속하였다. 특히 외환위기 극복과정에서 금융산업구조조정 및 경제활성화를 위해 통합재정적자가 1998-1999년 동안 급격히 증가하였다. 최근 공적자금투입자금 중 회수불능분에 대해서 국채 전환이 이루어졌다.

(6) 국가채무 관리보고서

국가채무관리보고서를 작성해야 할 국가의 채무는 국채와 차입금 및 국고채무부담행위를 포함한다(국가재정법시행령 제27조 제4항).

(7) 국가채권 현재액보고서

국가채권관리법 제36조에서 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매회계연도말의 채권현재액보고서를 작성하여 다음 연도 2월말일까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 채권현재액총계산서는 재정경제원장관이 법 제36조의 규정에 의한 보고서에 의하여 채권현재액총계산서를 작성하여야 한다(국가채권관리법 제37조 제1항). 또한 재정경제원장관은 제1항의 총계산서를 제36조의 보고서와 함께 다음연도 6월 30일까지 감사원에 제출하여 그 검사를 받아야 한다(제2항). 따라서 정부는 제2항의 규정에 의하여 감사원의 검사를 받은 채권현재액총계산서를 감사원의 검사보고와 함께 다음연도의 5월 31일까지 국회에 보고하여야 한다 (제3항).

## (8) 명시이월비 집행실적보고서

원래 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다(국가재정법 제48조). 그러나 명시이월은 예산을 편성할 때부터 특정한 경비를 다음 해에 넘겨서 사용할 것으로 사전에 예상하는 경우에는 국회의 승인을 미리 받아 두어야 한다. 따라서 국가재정법 제 24조는 세출예산중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다(제1항)고 규정하고 있다. 각 중앙관서의 장은 제1항에 규정에 따른 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있는 때에는 사항마다 사유와 금액을 명백히 하여 기획예산처장관의 승인을 얻은 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다(제2항).

## (9) 사고이월명세서

사고이월은 사전에 예상하지 못하고 예산집행과정에서 예산을 이월하지 않을 수 없는 지출이다. 국가재정법 제48조 제2항에서 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비(제2호), 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비(제3호), 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비(제4호), 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비(제5호)로 열거하여 규정하고 있다. 사고이월은 지출원인행위를 필한 것이어야 하므로 구체적·현실적인 채무 부담행위를 하지 아니한 것은 사고이월의 대상이 될 수 없다. 여기서 불가피한 사유란 자연재해, 관급자재의 지급지연 등 애시당초 예견할 수 없었던 사고로 인해 연도내에 이행이 불가능하게 된 경우를 말한

다.77) 한번 사고이월된 경비를 다음 연도에 재차 이월하지 못한다.

#### (10) 수입대체경비의 세입세출결산보고서

국가재정법 제53조에서 예산총계주의 원칙의 예외에 관하여 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)에 있어 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출을 할 수 있다(제1항).

#### (11) 총액계상사업의 세부사업별 집행실적보고서

총액계상예산이란 예산편성시에 세부적으로 우선순위를 정하기 어려운 경우, 예산의 내역을 구체적으로 한정하지 않고 지출의 용도를 포괄적으로 설정하여 총액만을 정하고 예산을 집행할 때에 실수요를 바탕으로 내역을 정하도록 하는 제도이다. 총액계상사업의 총규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다(국가재정법 제37조 제2항).

총액계상예산제도는 예산집행의 자율성을 제고하고자 총액의 범위 안에서 자유롭게 사용하게 하여 통제중심의 항목별 예산에 의한 예산 운용의 경직성을 완화함으로써 유동적인 예산운용을 기할 수 있다는 장점이 있다. 국가재정법 제37조에서 각 중앙관서 장은 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 재정경제부장관과 기획예산처장관에게 각각 제출하여야 한다(제3항).

---

77) 신해룡, 앞의 책, p.246.

(12) 현물출자의 집행실적보고서

국가재정법에서 차관물자대의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출 할 수 있다(제53조 제2항).

(13) 재정증권 및 한국은행 一時借入金의 운용보고서

국고금관리법 제32조에 의해서 재정증권발행 및 한국은행 일시차입금의 운용보고서를 제출한다(국가재정법 제58조 제1항). 즉, 국가는 국고금의 출납상 필요한 때에는 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 일시차입 그 밖에 대통령령이 정하는 방법에 의하여 자금을 조달할 수 있다(국고금관리법 제32조 제1항). 또한 제1항의 규정에 의하여 조달한 자금은 그 회계연도내의 세입으로 상환하여야 한다(법 제32조 제2항).

(14) 收益金の 사용실적보고서

국고금관리법 제34조 제1항 및 제2항에 따른 통합계정자금의 운용 실적과 이의 운용으로 인하여 생긴 수익금의 사용실적에 관한 보고서를 제출하여야 한다(국가재정법 제58조 제1항). 부연하면, 재정경제부장관은 국고금의 출납상 지장이 없다고 인정되는 때에는 통합계정의 자금을 세입세출예산 외로 국공채 및 한국은행통화안정증권법에 의하여 발행되는 통화안정증권의 매매와 대통령령이 정하는 금융기관에 대한 예치 또는 단기 대여 또한 증권거래법에 따른 증권금융회사 또는 종합금융회사에 관한 법률에 따른 종합금융회사가 발행하는 채무증서의 매매, 그리고 그 밖에 대통령령이 정하는 유가증권의 매매의 방

법에 의하여 운용할 수 있다.<sup>78)</sup> 여기서 재정경제부장관은 제1항의 규정에 따른 통합계정의 자금의 운용으로 생긴 수익금을 세입세출예산외로 국고금관리법 제32조제4항 단서의 규정에 의한 통합계정의 자금조달비용 및 이자의 지급, 그 밖에 국고금의 운용에 관련되는 경비의 지급의 용도에 사용할 수 있다(제2항).

## 5. 결산의 법적 성질과 통제범위

### (1) 결산의 법적 성질

결산은 행정부가 예산집행의 결과를 사후적으로 확인하고 심사하는 것이다. 따라서 결산은 이미 집행된 내용을 무효 또는 취소로 할 수 없다. 다만, 위법·부당한 지출이 발견되는 경우에 그 책임을 물을 수 있으므로 정치적 책임이 제기될 수 있다. 결산은 예산운용 및 집행에 따른 책임자의 법적 책임의 해제조건으로서 성질을 가진다. 그러나 결산에 대한 심사는 법적 의의에 초점을 두기보다는 정치적 및 역사적 의의에 중점을 두고 있다고 한다. 대다수 국가에서 결산 및 회계감사제도를 헌법에 규정하는 이유는 결산심사의 관행이라는 역사적 중요성을 강조하는 까닭이다.<sup>79)</sup> 따라서 결산에 대한 법적 성질을 검토하는 것이 중요한 의의를 가진다.

그러나 예산의 실제적인 집행으로서 결산에 관한 국회의 심사권을 어떻게 이해할 것인가에 따라서 그 효과는 전혀 달라진다. 이는 결산의 법적 성격에 대한 문제로 귀결될 것이다. 부연하면, 정부가 국회에 제출하는 결산에 대해서 국회가 그것을 어떠한 형식으로 심사하는 권한과 책임을 갖는가에 대해서는 견해의 대립이 지속되고 있다.

78) 국고금관리법 제34조 제1항.

79) 유 훈, □□재정법□□, 서울대학교 출판부, 1991, p.92.

① 보고설은 일본의 명치헌법시대의 선례가 일본 현행 헌법에서도 답습되는 현상으로 보고서 결산서를 정부가 국회에 제출하는 것은 국회에의 보고를 의미한다고 주장한다. 예컨대, 결산은 예산실행의 결과를 집계한 것이고 단순한 재정법규의 집행행위이다. 결산의 국회제출은 단지 보고에 불과하다고 본다. 이 견해는 국회의 최고기관으로서 헌법상 지위에 위배된다는 비판이 제기될 것이다.<sup>80)</sup>

② 국회의결설은 결산서가 국회에 제출되는 것이지만, 이는 단순히 국회에 보고하는 것을 의미하는 것이 아니다. 국회는 제출된 결산을 심의하고 그것을 승인할 것인지 여부를 의결하지 않으면 아니된다. 그 의결은 수입·지출이 적법하고 또 정당하게 행해졌는지 여부를 판단하지만, 결산의 효력은 관계가 없다. 의결설은 보고설과 비교하여 국회의결주의를 존중한다는 점에서 의의를 갖는다.<sup>81)</sup> 다만, 양원제의 국회에서는 국회의결이 통일되지 않을 경우에 양원 협의회 또는 하원 의결의 우월성을 인정하는 수단이 필요하겠다.

③ 국회안건설은 국회의 결산심사는 정부로부터 단지 보고안건으로서 국회가 결산에 대해 의결에 의해서 승인 또는 불승인을 결정함으로써 정부의 책임을 명확히 하는 것이 헌법의 취지에 부합된다.<sup>82)</sup> 이는 결산을 국회의 안건으로 취급한다는 점에서 국회의결설과는 다른 특색이지만, 법적 효력을 부인하는 점은 동일하다. 정부는 국회 및 국민에게 국가의 재정상황에 대해서 보고하고, 또 국회는 재정상황의 보고로서 수령하여 그 내용을 조사할 뿐, 그 이상으로 그것의 승인 혹은 불승인이라는 특별한 의사결정을 할 필요는 없다고 해석하는 입장으로 대립된다. 따라서 결산에 대한 통제는 본질적으로 의회에 의한 통제범위를 어떻게 설정하는가에 좌우될 것이다.

80) 杉村章三郎, □□財政法□□, 有斐閣, 1970, p.28.

81) 佐藤功, □□日本國憲法概說□□(全訂第四版), 1991, p.492.

82) 衫原泰雄, □□憲法Ⅱ統治機構□□, 有斐閣, 1989, p.453.

## (2) 결산의 기능

### 1) 결산기능의 상관개념으로서 예산기능

기능은 예산의 기능과 불가분의 관계에 있다. 예산과 결산은 상관관계에 놓이는 바,<sup>83)</sup>

① 결산은 예산순환의 한 단계이므로, 결산의 기능은 예산기능의 확보에 있다. 이 때문에 결산기능의 검토에 앞서서 예산기능의 검토가 필요하다. K. Stern에 따르면<sup>84)</sup>, 독일에서는 F. Neumark이 예산계획의 기능을 처음으로 설득력 있게 서술하였고, 그의 주장은 광범위하게 지지를 받게 되었다고 하는데, F. Neumark은 예산의 기능으로 재정정책적 기능·정치적(정책적) 기능·통제기능·경제정책적 기능을 들었다. 재정정책적 기능은 국가의 재정과 국가에 의해 이루어지는 사무는 재정적으로 확보되어야 한다는 점에서 나오고, 정치적 기능은 예산은 정부의 많은 정치적 행동프로그램의 표현이고, 의회를 통한 정치적 분석(타협, 논쟁)의 결과라는 점에서 나오고, 통제기능은 통치와 행정의 예산에의 구속성과 결산제도로부터 나오고, 경제경제적 예산기능은 예산계획이 국민경제적 질서조정기구라는 점에서 나온다는 것이다.

② 일설은<sup>85)</sup> 예산계획의 기능이 예산계획의 임무와 분리가 불가능하게 결합되어 있음을 전제로 예산의 기능을 법적 기능, 조달기능, 정치적 기능, 재정·정책적 기능, 분배기능, 그리고 통제기능으로 나누기도 한다. 이 견해는 법적 기능과 관련하여서는 예산계획은 정부에

---

83) Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Bd. II, 2002. §93, S. 1; Vogelesang/Lübking/Jahn, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Auflage, 1997, S. 254.

84) Klaus Stern, a.a.O., §49, II. 1.

85) Michael Noll, Haushalt und Verfassung, 2000, S. 31ff.

대하여 지출을 가능하게 하고, 법적 의무를 이행토록 수권하며, 예산계획은 모든 국가적인 예산운용과 경제운용을 위한 법적 근거이며, 동시에 예산은 행정부를 구속하고, 의회의 계획을 실현토록 의무를 부과한다는 점 등을 지적하고 있다.

조달기능(수요충족기능)과 관련하여서는 예산계획의 전통적인 기능은 조달의 기능이라는 점, 재정수요의 충족을 위해 예산계획에서 처분이 가능한 수입금액과 국가사무의 수행을 위해 필요한 지출수단이 확정되고, 균형화가 이루어진다는 점, 그리고 조달기능은 국가의 복지 지향의 표현이라는 점 등을 지적하고 있다.

정치적 기능과 관련하여서는 집행부의 임무설정은 예산계획에 본질적·내재적이지만 명시적으로는 법률로 규정되는 것은 아니라는 점, 예산계획의 정치적 기능은 정치적 영역에서 구조화의 표현이라는 점, 예산계획의 수치작업으로 정치적 중점과 프로그램을 문서화하는 것인바, 예산은 정치적 프로그램이 수치로 표현된 반영물이라는 점, 그리고 예산계획은 확정된 프로그램의 실현도구라는 점등을 지적하고 있다.

재정정책적 기능과 관련하여서는 예산의 재정정책적 질서기능은 사회적 시장경제의 가치체계의 산물이라는 점, 수입과 지출의 면에서 전체경제의 균형의 요구가 고려된다는 점, 이 때문에 단순한 조달기능이 아니라 사회적 시장경제의 전체경제상의 효율적인 촉진이 요구된다는 점, 모든 국가적인 활동은 재정적인 효과를 갖고서 평가되어야 한다는 점, 필요한 재정소요는 계획되고 확정되어야 한다는 점 등을 지적하고 있다.

분배기능과 관련하여서는 사회국가원리의 보장을 위해 재정수단은 상응하는 인적 범위에 분배되어야 한다는 점, 마찬가지로 지역이나 경제의 분과들을 위해 보조금이 수반되어야 한다는 점 등을 지적하고 있다.

통제기능과 관련하여서는 예산계획은 행정부를 의회의 의도에 구속시킨다는 점, 통제수단으로서 예산계획은 의회의 의도의 유지와 그것

의 구속효를 심사하는 것을 가능하게 한다는 점, 이로서 효과적인 재정통제가 가능하며, 이것은 헌법적으로 보장된다는 점 등을 지적하고 있다. 독일의 경우에는 연방정부가 재무장관을 통해 연방의회에 대하여 모든 수입과 지출 및 채무부담 등을 연말 결산토록 의무를 지고 있는데, 통제기능은 기본법 제114조 제2항에 따라 독립의 회계관청인<sup>86)</sup> 연방회계원(Rechnungshof)의 회계검사를 통해 행사되며, 의회는 행정통제를 위해 연방회계원을 활용한다. 우리의 경우는 헌법 제99조에 따라 감사원을 통해 행사된다.

## 2) 결산기능의 내용

① 정부는 예산(안)을 편성하고, 국회는 예산을 의결한다. 국회는 의결권능을 통해 예산계획에 결정적으로 영향을 미친다. 정부가 확정된 예산계획에 따라 실제로 경제를 운용하였는지의 여부에 관해 국회가 아무런 통제도 할 수 없다면, 국회의 예산권은 의미없는 것이 된다. 여기에 결산의 의미가 있는 것이다. 말하자면 결산은 국회의 사후적인 통제를 가능하게 하는 것이다.<sup>87)</sup>

② 포괄적인 재정통제를 통하여 예산순환은 종결된다. 통제기능은 결산심사의 중심기능이 된다. 통제대상은 국회가 의결한 예산을 정부가 준수하였는가의 여부이다.<sup>88)</sup> 말하자면 결산검사는 예산법상 규정이 준수되었는지의 여부, 지출이 국회가 의결한 예산과 일치하는지 여부, 경제와 절약의 원칙을 준수하였는지의 여부에 대한 통제를 핵심으로 한다.<sup>89)</sup> 달리 말한다면 결산은 예산계획이 어느 정도 실현되

---

86) Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 114. I. 1.

87) Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 114. I. 1.

88) 독일의 경우, 일설은 결산심사는 질서있는, 절약하는, 경제적인 행정의 보장을 주된 과제로 한다고 표현하기도 한다(Heinrich Siedentoph, "Rechnungsprüfung", in : (Hg) Günter Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6. Kommunalren Finanzen. 1985, S. 530.).

89) Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 114. I. 1.

있는가를 나타낸다. 그것은 예산경제에 대한 결과의 표시이다. 연말결산으로부터 예산계획이 어떻게 수행되었는지, 예산계정이 현실적으로 집행·실현되었는지의 여부를 알 수 있다. 정부는 국회에 의해 부여된 수권의 범위 안에서 당해 연도의 예산경제를 수행한 결과인 연말결산서를 통해 국회에 설명·해명을 하여야 한다.

### (3) 결산심사의 법적 효력

헌법에서 결산심사에 대해서 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 제출하여야 한다”(제99조)고 규정하고, 또 국가재정법에서 정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다(국가재정법 제61조)고 규정하고 있다.

한편, 국회법에서 국회는 감사원의 검사를 거친 결산(기금결산 포함)을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구한다(국회법 제128조의2 제1항). 또한 “국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회전까지 완료하여야 한다”(국회법 제128조의2 제2항)고 규정하고 있다. 따라서 국회는 정부가 제출한 결산서의 처리방식에 대해서는 국회법 제84조의 예산안·결산의 회부 및 심사에 관한 절차를 경유하게 된다.

따라서 결산은 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다(국회법 제84조 제1항). 의장은 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고,<sup>90)</sup> 정부 또는

90) 그러나 행정부가 국회의 징계 또는 변상의 요구에 대해서 지체없이 이행의 결과를 명확히 보고하여 국회의 결산에 대한 통제력이 실질적인 형태가 되게끔 제도적

해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다(국회법 제84조 제2항). 예산결산특별위원회의 결산의 심사는 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당 등의 방법으로 그 기간을 정한다(국회법 제84조 제3항).

의장은 결산을 소관 상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다(국회법 제84조 제5항). 결산에 대한 표결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하게 된다(국회법 제109조).

이상과 같이 결산에 대한 국회의 심사와 의결은 헌법 제99조와 국회법 제84조 등, 국가재정법에 근거한 까닭으로 국회는 정부로부터 제출된 결산을 심사할 권한과 책무를 가진다. 더구나 결산의 심사권은 예산안에 대한 심사권과 절차규정 및 실체규정이 동일하게 구성되어 있기 때문에 국회의 결산심사권은 실질적으로 예산집행의 적정성 및 적법성에 대한 판단까지를 포함하는 것으로 본다.

국회의 결산심사는 국가의 수입 및 지출이 적정한지 여부에 대한 사후심사이기 때문에 이미 행해진 수입 및 지출의 효과에 영향을 미치지 않으나, 정부의 정치적 책임이 문제된다. 여기서 정치적 책임의 문제는 정부가 의원내각제 혹은 대통령제 여부에 따라서 책임규율의 방식이 상이할 수 있음을 고려해야 한다. 예컨대, 내각책임제에서 결산심사의 불승인의 경우에 내각 총사직 혹은 국회해산의 정치적 책임

---

보완이 필요하다는 견해는 타당하다. 예컨대, 변상이나 징계의 대상이 되는 행정기관의 장이나 해당 공무원의 소속과 직위 및 신분을 관보나 공보 등을 통해서 공고하는 제도를 도입할 수 있다.

의 형태로 전개될 수 있다. 그러나 대통령제 하에서 국회의 결산에 대한 불승인의 효과는 내각책임제의 그것과 달리 국무총리 및 관련 중앙관서 장의 사직과 같은 정치적 책임과 개별적인 법적 책임 정도를 물을 수 있다.

### 1) 정부의 책임면제(면책)

국회에서 아무런 이의 없이 결산심사절차가 종료되면, 그것은 국회가 정부의 예산집행이 적법하였음을 뜻한다. 말하자면 국회의 시정요구가 없었다면, 그것은 정부의 예산경제에 대한 이의가 없다는 것을 뜻하는 것으로서 국회가 유보 없이 면책을 의결한 것이 된다.<sup>91)</sup> 말하자면 이러한 의결은 국회가 정부에 대하여 예산집행과 관련하여 유보 없이 면책을 발령하였다는 것을 의미한다. 심사 시에 중요하지 아니한 위반이 확인된 경우에도 마찬가지이다. 국회가 결산심사를 종료하면서 정부가 제출한 결산에 대하여 이의를 제기한다고 하면, 그것이 정부불신임을 뜻하는 것은 아닐지라도 정부는 그에 대한 정치적 책임을 부담하여야 한다. 여기서 결산심의회에 기하여 밝혀진 개별구체적인 문제점에 대한 시정개선이 문제되는데, 이와 관련하여 시정요구제도를 규정하고 있는 국회법 제84조 제2항 제2문에 대한 검토가 필요하다.

### 2) 면책의 법적 의미

책임면제와 관련하여 국회법은 아무런 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 책임면제의 의미와 관련하여 독일의 이론을 보기로 한다.

91) 국회사무처에서 발간된 하나의 자료를 보면 결산의 의의라는 제목하에서 “결산은 정부활동을 규제하는 성격의 것은 아니고, 결산이 정당한 경우에는 정부의 예산집행에 대한 책임을 해제시켜주는 의미를 갖는 것으로서, 결산 그 자체는 위법·부당한 예산집행을 무효 또는 취소시킬 수 있는 효력은 없음. 결산은 사후에 의회의 심의를 통하여 그 집행의 적법·타당성을 확인받는 사후적 재정통제수단으로서 결산의 의의는 법률적인 것이라기 보다는 정치적·역사적인 것임”이라 기술하고 있다(국회사무처 예산정책국, 예산결산 심사요령(증보판), 2000년, 146쪽).

① 과거 독일의 라이히재판소는<sup>92)</sup> 지방자치단체 차원에서 책임면제와 관련하여 “지방의회의 책임면제는 예산운용에 책임있는 공무원에 대하여 사법상 청구권의 포기를 뜻하는 것이 아니고, 다만 반증을 배제하지 아니하는 영수증의 의미를 갖는다. 사후에 적발된 비법률적인 행위는 발령된 책임면제에 의해 치유되지 않고, 그 자에 대한 구상에 대하여 아무런 포기를 가져오는 것도 아니다”고 하였다. 면책은 다만 입증책임의 전환을 의미하였다. 라이히재판소의 이러한 견해는 추후 수정되었다고<sup>93)</sup> 한다.

이에 대하여 “지방의회의 책임면제의결은 공법상 결정이므로, 사법상 영수증개념으로 충족될 수는 없다. 사법상 영수증개념은 단체장과 지방의회 사이의 공법적 관계에서는, 특히 예산운용의 범위 안에서의 사무수행에서는 적합하지 않으며,<sup>94)</sup> 입증책임이라는 개념도 예산집행에 책임 있는 자들 사이의 관계에서는 어울리지 않는다”는 지적이 가해진다.<sup>95)</sup>

② 독일의 지배적인 견해는, 유보 없는 책임면제는 법률위반에 대한 사법상·징계법상 추궁에 대한 일반적인 포기가 아니라, 다만 예산법상 의미만을 갖는다고 한다.<sup>96)</sup> 책임면제의결을 통해서, 결산서와 결산서의 첨부물에 대하여 아무런 이의가 제기되지 않았다는 것을 확정할 뿐이다. 만약 책임면제의결 이전에 (지방의회의 추가경정예산의 방식 등에 의한 승인없이) 예산초과가 발생하였다면, 그것은 유보 없는 사후적인 책임면제의결을 내포한다고 본다.<sup>97)</sup> 유보 없는 책임면제는 의회의 의결시에 알려진 확인의 범위 안에서 그리고 사법상, 형법상, 징

---

92) 1930.11.14.자 판결(RVerwBl. 1931 S. 452) ; 1934.3.20자 판결(RVerwBl. S. 901).

93) RGZ 153, 162(166).

94) Pagenkopf, Hans, a.a.O., S. 335.

95) Rehn/Cronauge, a.a.O., §94, S. 3.

96) Pagenkopf, Hans, a.a.O., S. 335.

97) Pagenkopf, Hans, a.a.O., S. 336.

계법상 책임영역이 관련하는 범위 안에서 중극적인 평가를 뜻한다. 의회는 이로써 경과한 회계연도의 재정경제에 대한 마감선(계산서 끝의 밑줄)을 긋는다. 유보 없는 책임면제를 통해 의회는 예산경제가 주어진 심사기준에 일치한다는 것을 선언한다. 동시에 책임면제의 의결은, 확인된 어떠한 하자로 인한 손해배상의 청구에 대한 의회의 포기를 포함한다. 다른 한편, 책임면제를 통해 의결시 의회에 알려지지 아니한 예산경제상의 하자(위반)가 치유되는 것은 아니다. 의회는 이미 심사한 요건을 다만 새로이 자신에 알려진 사실에 근거하여 새로이 판단할 수 있다. 그리고 책임면제의 의결을 변경하거나 또는 완전히 폐지(철회)할 수도 있다.<sup>98)</sup>

### 3) 면책의 범위

① 국회에서 아무런 이의 없이 결산심사절차가 종료되면, 그것은 국회에 의해 면책이 결정된 것으로 볼 것이다. 국회의 면책결정으로 국회는 그 내용에 대하여 책임을 인수한다. 책임면제는 법적·정치적 책임인수를 뜻한다. 그것은 예산의 집행에 대하여 국회가 아무런 이의도 제기하지 않는다는 것을 뜻한다.

② 정부에 대한 면책결정이 있었다고 하여 예산집행기관이나 기관구성자가 책임법(국가배상법상 변상등에 관한 법), 형법 그리고 징계법(국가공무원법 등 징계에 관한 법)으로부터 자유로운 것은 아니다. 말하자면 있을 수 있는 손해배상청구권의 포기도 아니고, 징계절차의 포기도 아니다.<sup>99)</sup> 책임 있는 자에 대하여 징계처분이 가해질 수도 있다. 사후에 위법이 나타나면, 국회는 자신의 면책결정을 변경하거나 폐지할 수도 있을 것이다.<sup>100)</sup> 연말결산은 그러한 범위 안에서 경과한 예산연도에 대한 정치적 통제기능을 가지며, 미래의 예산형성에 대한

98) Rehn/Cronauge, a.a.O., §94, S. 3.

99) Rolf Stober, a.a.O., S. 330.

100) Michael Muth, a.a.O., §93, 10.93, S.4. 참조.

기초로서 의미를 갖는다.<sup>101)</sup>

③ 의결로 관계자에 대한 징계와 형벌의 포기는 불가능하다. 국회와 국회의원은 그러한 의결권한을 갖지 아니한다. 법률의 규정이 있다면 사정이 다를 것이다.<sup>102)</sup>

#### 4) 면책의 귀속주체

독일의 경우, 지방자치법에 관한 문헌상 책임면제가 기관으로서의 시장에 향한 것인가 아니면 기관구성자인 자연인에게 향한 것인가에 관해 논쟁이 있다. 그러나 그러한 논쟁은 쓸모없어 보인다. 지배적인 견해는 책임면제가 기관구성자에 대한 개인적인 것으로 이해한다.<sup>103)</sup> 우리의 경우에도 면책은 기관구성자에게 향한 것으로 볼 수 있을 것이다. 기관 그 자체에 대한 면책은 특별한 의미를 갖기 어려울 것이다.

#### (4) 결산에 대한 의회통제의 범위

국회의 재정에 관한 권한의 범위는 재정의 개념으로부터 파악하는 것이 전제된다. 재정이란 재원을 조달하는 재정권력작용, 조달된 재원을 관리·운영하는 재정관리작용, 그리고 집행된 재정(세출과 세입)을 추구하고 심사감독하는 작용이라고 해석할 수 있다.

여기서 재정의 심사감독작용은 재정권력작용과 재정관리작용과는 본질적으로 상이하다는 비판도 가능하다. 물론 현재의 재정행위는 주로 장래에 있어서 국가의 수입·지출에 관한 행위를 의미한다. 따라서 과거의 수지를 맞추기 위하여 결산의 확정을 그것에 포함시키는 것이 곤란하다거나 또는 재정의결주의에 위반된다는 비판도 제기될 수 있다.

그러나 예산과 결산은 국가의 장래의 수지와 과거의 수지를 확정한다는 차이 때문에 헌법의 국회의 재정권한에 포함시키는 것이 곤란할

101) Hubert Meyer, Kommunalrecht, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 1988. S. 298.

102) Hans-Uwe Erichsen, a.a.O., S. 229.

103) Rehn/Cronauge, a.a.O., §94, S. 4.

지라도 재정의결주의와 모순되지 않는다. 이러한 의미에서 예산과 결산은 내용이 상이하지만, 국회의 재정권한의 내용을 장래의 국가의 수지만 국한할 필요가 없고, 결산도 예산집행에 포함시켜도 문제되지 않는다고 본다. 실제로 재정에 대한 국회통제의 역사적 관점에서 먼저 과세에 대한 의회통제가 명확하였고, 그 후 재정지출에 대한 의회통제가 생겨났다. 양자를 종합적 및 일체적으로 파악해야 의회통제가 확립될 수 있기 때문에 지출의 집행결과에 대한 의회통제의 법리가 적용된다고 본다.

## 6. 국회의 시정요구

### (1) 시정요구제도의 의의

국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. 이것이 국회의 시정요구제도이다. 국회의 시정요구제도는 정부의 결산보고와 그에 대한 국회의 결산심사의 의미를 확보하기 위한 것임은 물론이다. 시정요구제도에 관해 헌법에는 아무런 규정이 없다. 시정요구제도는 국회법 제84조 제2항 제2문에 근거를 두고 있다. 이 조문은 2003년 2월 4일의 국회법 개정에서 삽입되었다.

### (2) 시정요구의 의결

#### 1) 시정요구의결의 주체

① 국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에

변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고 …”라고 규정하고 있는바, 시정요구의결의 주체는 국회의원 전원으로 구성되는 국회이다. 예산결산특별위원회는 시정요구의결의 주체가 아니다. 예산결산특별위원회의 심사는 본회의에 부의하기 위한 전단계의 절차일 뿐이다.

② 실제상 발생하기 어려운 상황일 것이라 판단되지만, 이론상 국회는 본회의의 의결을 거쳐 시정요구의 의결권한을 예산결산특별위원회에 위임할 수 있을 것인가의 문제가 있다. 이를 허용하는 규정도 보이지 아니하고, 금지하는 규정도 보이지 아니한다. 국회법해석의 문제일 것이다. 국회와 정부간의 권력분립과 권력간의 상호존중의 관점에서 부정적으로 새기는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 시정요구의결의 사유

국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때” 시정을 요구한다고 함으로써 시정요구의 사유로 위법과 부당을 규정하고 있다. 국회법상 위법과 부당의 개념은 정의되고 있지 않다. 따라서 위법과 부당의 개념은 학설과 판례로써 정해질 수밖에 없다.

### 가. 위법의 의의

위법이란 법규의 위반을 의미한다. 여기서 법규란 헌법과 법률 등 대외적으로 구속력을 가진 일체의 법규는 물론 그 밖에 법률의 위임에 따른 행정입법중 대외적으로 구속력을 갖지 않는 법규(예 : 직제)까지 포함한다. 다만 행정권 내부에서만 구속력을 갖는 행정규칙은 여기서 말하는 법규에 해당하지 아니한다. 왜냐하면 행정규칙은 행정권의 독자적 입법권능에 근거하여 행정권이 정립하는 자주적인 입법으로서 행정권내부에서만 구속력을 갖는 것인바, 국회는 그 준수를 요구할 수 있는 지위에 있다고 볼 수 없기 때문이다.<sup>104)</sup>

104) 홍정선, 행정법원론(상), 제15판, 박영사, 2007.

## 나. 확정예산과 위법

① 확정된 예산은 시정요구의 사유인 위법의 판단기준이 되는 법규에 해당한다. 예산법상 많은 규정은 행정주체의 기관이나 관청과 관련하며 사인과 관련하지 아니한다. 예산에는 외부효가 없기 때문에 내부법(Innenrecht)이라 불린다.<sup>105)</sup> Laband는 독일에서 예산이 법률의 형식으로 정해져도 그것은 내부법에 불과한 것인바, 형식적 의미의 법률이라 불렀고,<sup>106)</sup> 독일연방헌법재판소는 예산을 법률형식의 국가지도적 고권행위(staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform)라 부른다.<sup>107)</sup> 학자들은 기관법률(Organgesetz)이라 부르기도 한다.<sup>108)</sup> 예산은 전통적 의미의 법률에 비하여 그 제정절차가 다르고, 그 법적 효과가 시간적으로 제한되며, 그 법적 효과는 국가(지방자치단체 포함)의 기관에만 적용된다는 점에서 상당한 차이가 있다.<sup>109)</sup>

② 예산의 집행은 법률에 반하여 이루어질 수 없다. 예산의 집행이 법률의 위반을 가져온다면, 그러한 예산집행은 방지되어야 한다. 예산은 법률에 하위한다. 이를 예산의 법률에의 종속성(Grundsatz der Subordination des Haushaltsplans unter das Recht)으로 표현하기도 한다.<sup>110)</sup>

105) Hans-Uwe Erichsen, a.a.O, S. 212 ; Klaus Grupp, a.a.O., S. 174.

106) ders., Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs- Urkunde unter Berücksichtigung des Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1871, S, 6ff.

107) BVerfGE 45, 1(32) ; 70, 324(355) ; 79, 311(328).

108) Klaus Grupp, a.a.O., S. 175; Klaus Stern, a.a.O., §49, III. 4.

109) 일설은 통상의 법률에 비하여 예산계획이 갖는 차이점으로 ① 예산계획은 일반 추상적인 규율을 갖는 것이 아니라 개별처분을 위한 수권의 체계이며, ② 예산계획은 외부효를 갖지 아니하며, ③ 예산계획은 집행부에 대하여 수권하지만, 의무를 부과하지는 아니한다는 점을 든다(Gunter Kisker, in : (Hg.)Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990. S. 246).

110) Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 309.

#### 다. 부당의 의의

국회법은 위법과 부당의 개념을 병행하여 규정하고 있다. 위법에 대립되는 개념은 적법이므로, 부당이라는 개념은 적법의 한 부분으로 추론할 수밖에 없다. 부당이라는 개념은 행정법학에서 재량권행사와 관련되고 있다. 즉, 재량권이 부여된 행위는 재량권이 주어진 목적과 한계 내에서 이루어져야 한다. 그 목적과 한계를 벗어난 결정은 재량하자 있는 것으로서 위법한 것이 된다. 그러나 그 한계 내의 결정이라도 최선·최상의 결정이 아니라면, 다소간 합리성이 결여된 것이라 할 것인데, 이와 같이 재량하자가 있는 것은 아니지만 다소간 합리성이 결여된 것을 부당이라 부르고 있다.<sup>111)</sup> 부당은 적법의 한 유형이므로, 부당을 정부에 대한 시정요구의 사유로 한 것은 정당하지 않다. 다만, 국회법이 부당을 시정요구의 사유로 한 것을 긍정적인 관점에서 접근한다면, 부당을 사유로 한 시정요구는 단순히 정부에 대하여 권고적인 성질을 갖는 시정요구로 보아야 한다. 그러나 만약 국회법의 입법자가 국회법 제84조 제2항의 부당을 위법의 의미로 규정하였다면, 동 조문이 시정요구의 사유로 위법 외에 부당을 규정한 것은 무의미한 용어를 반복하여 나열한 것에 불과하다고 볼 것이다. 입법자는 용어의 선택에 보다 신중을 기하여야 한다.

#### 라. 지출의 불이행과 위법여부

① 정부는 예산계획에서 정해진 지출계정에 따라 사인에게 일정 금액을 지출하여야 함에도 불구하고 지출하지 아니한 경우, 그것이 위법한가의 문제가 있다. 기술한 바와 같이 예산(계획)이 법률의 형식을 취하고 있는 것은 아니지만, 예산은 다만 예산절차에 참여한 헌법기관(즉, 의회와 정부) 사이에서 법적 효과를 갖는다. 말하자면 예산은

111) 홍정선, 행정법원론(상), 제15판, 박영사, 2007.

국회와 정부간에 효력을 갖는 일종의 기관법률(Organgesetz)의 성질을 가질 뿐이다.<sup>112)</sup> 기관 사이에서도 법적 효과는 다만 지출의 면에서만 발생하고, 수입의 면에서는 그러하지 않다. 국회는 행정부에 대하여 예산계획과 관련하여 의무부과나 수권의 방식으로 수입을 징수하도록 강제할 수 없다.<sup>113)</sup> 정부는 법률의 근거 없이 스스로 세금을 징수할 수 있는 권한을 갖지 아니한다. 왜냐하면 여기에서는 기본권관련 영역이 문제되기 때문이다(시민의 재산권에 대한 침해). 독일연방헌법재판소의 중요사항유보설에 의하면,<sup>114)</sup> 의회는 본질적인 문제를 스스로 결정하도록 요구되기 때문이다

② 예산은 국민과의 관계에서 외부적 구속효를 갖는 것은 아니며, 확정예산을 통해서도 권리나 의무가 발생하지도 폐지되지도 아니한다. 말하자면 예산은 행정권에 대하여 지출을 가능하게 하지만,<sup>115)</sup> 그렇다고 예산을 통해 제3자의 청구권이나 채무가 발생할 수는 없다.<sup>116)</sup> 제3자의 청구권은 다만 외부적 효과를 갖는 법규범에 근거하여서만 발생한다. 청구권(권리)이 법률로 규정되는 한, 예산이 청구권에 대하여 적극적으로나 소극적으로 영향을 미치지 아니한다. 권리가 법률에 의해 근거되는 한, 예산수단에 관계없이 이행되어야 한다. 따라서 단순히 예산상 계획된 제3자에 대한 지출의 불이행이 바로 위법을 가져온다고 말할 수는 없다. 사인인 제3자는 다만 외부적 효과를 갖는 법규범에 근거하여서만 청구권을 주장할 수 있을 뿐이다.<sup>117)</sup>

③ 예산계획은 다만 행정부에 대한 의회의 구성적인 수권일 뿐이다. 지출의 승인이라는 수권의 성격이 집행의 구속을 뜻하는 것은 아니

112) Michael Noll, a.a.O., S. 21. ; Klaus Stern, a.a.O., §49, III. 4.

113) Michael Noll, a.a.O., S. 21.

114) BVerfGE 72, 265, 266.

115) Michael Muth, a.a.O., §75, 10.75, S. 1.

116) Hans-Uwe Erichsen, a.a.O., S. 212 ; Michael Noll, a.a.O., S. 21.

117) Klaus Stern, a.a.O., §49, III. 4.

다. 즉, 집행이 구속적인 것은 아니다. 따라서 국회는 행정부에 대하여 특정의 지출을 강제할 수 없다(집행부의 계획권, 결정권, 집행권). 말하자면 예산은 정부로 하여금 “예산에 있는 계정에서 예정되고 있는 목적과 정해진 한도안에서 예산수단을 활용할 수 있다는 것”을 허용하는 것일 뿐이다.<sup>118)</sup> 예산법과 예산계획상 의회에 의해 주어진 권능을 어느 범위만큼 행사할 것인지는 집행부의 재량에 놓인다(집행권, Exekutivrecht). 이것은, 의회와 정부에 ‘헌법적으로 보장되는 고유한 책임과 재량’을 부여하는 기능분립의 원칙으로부터 나온다.<sup>119)</sup> 여기서 집행부는 수권의(수권받은 바에 대한) 주재자라는 것을 기억할 필요가 있다. 예산집행상 공동의 통치(Mitregieren)는 헌법상 어떠한 경우에도 예정되고 있지 않다. 이미 언급한 바대로 의회와 정부 사이에서 기관관계의 차원만이 문제된다.

### 3) 시정요구의결의 법형식

시정요구의 법형식과 관련하여 국회법은 특별히 규정하는 바가 없다. 생각건대 법률이라는 법형식으로 의결하여야 한다고 규정하는 것도 아니고 예산의 법형식으로 의결하여야 한다고 규정하는 것도 아니므로 일반적인 의안의 하나로 의결하면 될 것이다.<sup>120)</sup> 말하자면 예산결산특별위원회로부터 회부되어 본회의가 행하는 결산에 대한 의결은 법형식으로서의 결산의 성격을 갖지 아니한다. 그것은 하나의 의안에 대한 의결의 형식을 취한다. 독일의 경우에도 마찬가지로 그 의결은 법률(국가의 경우)이나 조례(지방자치단체)의 성격을 갖지 아니한다.<sup>121)</sup>

---

118) Pagenkopf, Hans, a.a.O., S. 268.

119) Michael Noll, a.a.O., S. 22.

120) 지방자치단체의 경우에도 조례의 형식이나 예산의 형식이 아니라 단순히 의결을 형식을 취하면 될 것이다.

121) Günter Püttner, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 1993. S. 149쪽.

#### 4) 시정요구의결의 절차

국회본회의에서 국회의원들이 사항에 적합한 의결을 할 수 있도록 하기 위하여, 시정요구의 의결에 앞서서 의원들은 당연히 모든 관련 서류(부속물 포함)에 대하여 열람할 수 있어야 한다.

#### 5) 시정요구의결의 정족수

시정요구에 대한 의결의 정족수에 관해 헌법이나 법률에 특별한 규정이 없으므로 결산에 대한 의결에는 “국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다”는 헌법 제 49조가 적용된다.

#### 6) 시정요구의결의 기한과 위임가능성

국회의 시정요구의 의결은 예산연도 종결 후 상당한 기간 안에 이루어져야 할 것이다. 그리고 결산에 대한 국회의 심의의결권은 정부에 위임될 수 없다. 그것은 국회에 유보된 국회의 전속적 권한이기 때문이다.<sup>122)</sup>

#### 7) 시정요구의결의 하자

① 국회의 시정요구의 의결에 위법의 하자가 있다면, 그러한 의결에 근거한 시정요구는 효력을 갖지 못한다고 볼 것이다. 왜냐하면 특별한 규정이 없음에도 불구하고 위법한 행위에 효력을 인정한다는 것은 법치국가원리에 반하기 때문이다.

② 위법의 하자의 사유로 국회소집 절차상의 하자, 의결절차상의 하자, 의결내용상의 하자 등이 있을 수 있을 것이다.

---

122) Hubert Meyer, a.a.O., S. 298 참조.

### (3) 시정의 요구

#### 1) 시정요구의 주체

국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, …”라고 규정하고 있는바, 시정요구의 주체는 국회이다. 국회의 시정요구는 국회를 대표하는 국회의장(국회법 제10조)에 의해 이루어질 것이다. 예산의 의결주체가 국회였으므로, 시정요구의 주체를 국회로 한 것은 당연한 논리적 귀결이다.

#### 2) 시정요구의 상대방

① 국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, …”라고 규정하고 있는바, 시정요구의 상대방은 정부 또는 해당기관인 셈이다.

② 국회는 자신의 판단에 따라 적절한 상대방을 선택하면 될 것이다. 범정부적인 차원에서의 시정이 필요하다면 대통령이나 국무총리에게 시정요구서를 보내면 될 것이고, 예산관계법령에 관한 사무에 범정부적인 문제가 있다면 기획예산처장관에게, 회계관계법령에 관한 사무에 범정부적인 문제가 있다는 재정경제부장관에게 시정요구서를 보내면 될 것이다(예산회계법 제15조 참조). 그리고 개별적인 문제가 있다면 중앙관서의 장 등에게 시정요구서를 보내면 될 것이다(예산회계법 제14조 참조).

#### 3) 시정요구의 대상

① 국회법 제84조 제2항 제2문은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변

상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, …”라고 규정하고 있는바, 시정요구사항은 변상 및 징계조치 등이다.

② 변상 및 징계조치 등이란 변상 및 징계조치 외에도 일정한 사항이 포함된다는 것을 뜻한다. 여기서 말하는 일정한 사항에는 감사원법에서 감사결과에 대한 처리와 관련하여 규정하는 여러 수단이 해당될 수 있을 것이다. 감사원법은 『제6절 감사결과와 처리』 부분에서 변상책임의 판정등(동법 제31조)과 징계요구등(동법 제32조)외에 시정등의 요구(동법 제33조),<sup>123)</sup> 개선등의 요구(동법 제34조),<sup>124)</sup> 권고등(동법 제34조의2),<sup>125)</sup> 고발(동법 제35조)<sup>126)</sup> 등을 규정하고 있다.

#### 4) 시정요구의 이유

국회법 제84조 제2항은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, …”라고 규정하고 있을 뿐, 그 시정요구

123) 감사원법 제33조 (시정등의 요구) ① 감사원은 감사의 결과 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때에는 소속장관, 감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 시정주의등을 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구가 있을 때에는 소속장관, 감독기관의 장 또는 당해 기관의 장은 감사원이 정한 기한내에 이를 이행하여야 한다.

124) 제34조 (개선등의 요구) ① 감사원은 감사결과 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 기타 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 국무총리소속장관감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 법령 등의 제정개정 또는 폐지를 위한 조치나 제도상 또는 행정상의 개선을 요구할 수 있다.

② 전항의 규정에 의하여 요구를 받은 기관의 장은 그 조치 또는 개선의 결과를 감사원에 통지하여야 한다.

125) 제34조의2 (권고등) ① 감사원은 감사결과 제32조 내지 제34조의 규정에 의한 요구를 하는 것이 부적절하거나 관계기관의 장으로 하여금 자율적으로 처리하게 할 필요가 있다고 인정되는 때 또는 행정운영 등의 경제성효율성 및 공정성등을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 소속장관감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 그 개선 등에 관한 사항을 권고 또는 통보할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 권고 또는 통보를 받은 소속장관감독기관의 장 또는 당해 기관의 장은 그 처리결과를 감사원에 통보하여야 한다.

126) 제35조 (고발) 감사원은 감사의 결과 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 한다.

의 이유제시에 관해서는 언급이 없다. 그러나 생각건대 정부에 대하여 시정요구를 하는 경우에는 그 사유를 제시하여야 한다. 판결에 이유의 제시가 요구되고,<sup>127)</sup> 행정처분에 이유제시가 요구되는 바와<sup>128)</sup> 같이 국회법에 명시적인 규정이 없다고 하여도 시정요구에는 그 시정요구를 정당화하는 충분한 이유제시가 반드시 따라야 한다. 왜냐하면 이유제시는 법치국가의 기본원리의 하나이기 때문이다. 그동안 국회의 각종 의결에 충분한 이유제시가 따르지 아니하였던 경우가 적지 않았던 것으로 보이는데,<sup>129)</sup> 이것은 우리의 국회가 법치국가원리를 실천할 수 있을 정도로 성숙한 것이 아닌, 미숙아의 수준을 벗어나지 못한데 기인하는 것이라 본다. 이유제시로 인해 불합리한 동기에 기하여 시정요구를 하는 것은 방지될 수 있다.<sup>130)</sup> 또한 이유제시를 통해 부당

---

127) **민사소송법** 제208조 (판결서의 기재사항 등) ① 판결서에는 다음 각호의 사항을 적고, 판결한 법관이 서명날인하여야 한다.

1~ 3, 5 ~ 6 (생략)

4. 이유

② 판결서의 이유에는 주문이 정당하다는 것을 인정할 수 있을 정도로 당사자의 주장, 그 밖의 공격방어방법에 관한 판단을 표시한다.

**형사소송법** 제39조 (재판의 이유) 재판에는 이유를 명시하여야 한다. 단, 상소를 불허하는 결정 또는 명령은 예외로 한다.

제323조 (유죄판결에 명시될 이유) ① 형의 선고를 하는 때에는 판결이유에 범죄될 사실, 증거의 요지와 법령의 적용을 명시하여야 한다.

② 법률상 범죄의 성립을 조각하는 이유 또는 형의 가중, 감면의 이유되는 사실의 진술이 있는 때에는 이에 대한 판단을 명시하여야 한다.

128) **행정절차법** 제23조 (처분의 이유제시) ① 행정청은 처분을 하는 때에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

1. 신청내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우

2. 단순반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는 경우

3. 긴급을 요하는 경우

② 행정청은 제1항제2호 및 제3호의 경우에 처분후 당사자가 요청하는 경우에는 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

129) 과묵한 탓인지는 모르겠으나, 필자로서는 각종 법률의 제정과 개정에서 자세한 입법이유서가 국회에 의해 발간된 경우를 본 기억이 없다. 새 국회에서는 법률의 제정과 개정에서 자세한 입법이유서가 따르기를 기대해본다.

130) Rehn/Cronauge, a.a.O., § 94, S. 2.

한 동기로 시정을 요구하는 것은 방지될 수 있다.<sup>131)</sup>

#### 5) 시정요구의 성질

① 국회법 제84조 제2항은 “..., 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 정부 또는 해당기관에 법적으로 처리·보고의 의무가 발생하는지의 문제가 있다. 이것은 국회의 시정요구의 성질과 관련한다.

② 기술한 바와 같이 국회법 제84조 제2항 제1문의 부의의 성질과 관련하여 보고설·의결설·의안설 중 의안설(국회의 결산심사는 의회의 의안으로서 승인 또는 불승인의 의결을 요하는 것도 아니고, 국회의 의견의 발표가 결산의 변경을 부여하는 것도 아니지만, 그것은 정부의 책임을 묻는 것으로서 결산의 국회에의 제출은 다만 국회의 의안으로 한다는 자체에 특징이 있는바, 결산심사보고에 대한 본회의 심의는 결산심사를 독자적인 의안으로 하는 하나의 필수적인 절차로 이해하는 견해)이 타당하고, 따라서 결산의 국회에의 제출은 정부의 재정처리의 결과보고에 대한 국회의 심의를 위한 것에 불과하므로, 의정의 실제상 국회가 승인·불승인의 의결을 한다고 하더라도 그것에 대하여 승인·불승인의 의결에 법적 효과는 인정되지 아니하고, 국회의 불승인의 의결은 다만 정치적 책임을 추궁하거나 반성을 촉구하거나 정부를 규탄하는 효과를 갖는데 불과하다고 할 것이므로, 그러한 절차의 연장선상에서 나타나는 국회의 시정요구는 다만 정치적 요구에 불과하다고 하겠다.

③ 만약 국회의 시정요구가 정부 등에 대하여 법적인 구속력을 갖는 법적 행위라고 한다면, 그것은 국회가 정부에 법적으로 상위하는 기관(권력)이라는 의미를 갖게 될 수도 있는데, 이것은 입법권·행정

<sup>131)</sup> Michael Muth, a.a.O., §93, 10.93, S.4. 참조.

권·사법권의 동등을 전제로 하는 헌법상 권력분립의 원리에 반하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

④ “국가의 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다”는 헌법 제97조와 “감사원은 세입세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차연도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”는 헌법 제99조, 그리고 헌법 제100조(감사원의 조직직무범위감사위원의 자격감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다)에 따른 감사원법에서 감사원의 정부 등에 대한 징계요구등(동법 제32조)·시정등의 요구(동법 제33조)·개선등의 요구(동법 제34조)·권고등(동법 제34조의2)·고발(동법 제35조)을 규정하고 있고, 이러한 감사원법상 수단들은 법적 구속력이 있다는 점, 그리고 감사원은 대통령에 소속하되 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다(감사원법 제2조 제1항)는 점 등을 고려한다면, 국회의 정부에 대한 시정요구의 성질을 정치적인 것으로 이해한다고 하여도 특별한 문제는 없을 것이다. 문제라면 감사원이 헌법상 부여된 사무를 충실히 수행하여야 한다는 점일 것이다.

#### 6) 시정요구의 불이행

① 국회의 시정요구가 정치적 성질을 갖는 것으로서 정부에 대하여 법적 의무를 부과하는 것은 아니라고 하여도, 정부로서는 국회의 정당한 요구에 응하는 것이 권력 상호간의 존중의 사고에 부합할 것이다. 권력분립의 원칙은 권력 간의 견제와 균형을 핵심적인 내용으로 하는 것이지만, 동시에 적법 타당한 권력행사가 이루어지는 범위 안에서는 권력 상호간의 존중도 내용으로 하는 것임을 잊어서는 아니된다.

② 국회의 시정요구가 적법하고 타당한 것임에도 불구하고, 정부 등이 이에 응하지 아니한다면, 국회로서는 헌법상 부여된 국정감시권

(예, 헌법 제61조의 국정감사권 및 조사권, 헌법 제62조의 국무위원등의 출석·답변의 의무, 헌법 제63조의 국무총리·국무위원의 해임권 의권 등)을 활용하여 간접적으로 그 이행을 독려할 수 있을 것이고, 특히 차연도 내지 차차연도의 예산심의에서 통제를 가할 수도 있을 것이다.

#### (4) 시정요구에 대한 통제

##### 1) 규범통제

독일의 경우, 예산계획은 법률(예산법률)로 정해진다(기본법 제110조 제4항). 예산법률은 의회에서 통과된 법률로서의 성질을 갖는다. 그것은 형식적 의미의 법률이며, 단순한 국회의결이 아니다. 예산법률은 국가기관간에 법적 효과를 갖기 때문에 예산법률에 대한 헌법재판소의 통제는 배제되지 아니한다. 말하자면 기본법 제93조 제1항 제2호에 근거하여 추상적 규범통제가 가능하다.<sup>132)</sup> 기본법 제100조 제1항 또는 제93조 제1항 제4a호와 제4b호에 따른 통제는 배제된다. 왜냐하면 여기서는 외부적 법효과를 갖는 규범만이 심사될 수 있기 때문이다. 물론 일반구속적인 효과를 갖는 예산법률의 부분만은 예외이다. 그러나 우리의 경우, 헌법재판소는 법원의 제청에 의한 법률의 위헌 여부를 심판하는데(헌법 제111조 제1항 제1호), 예산은 법률의 형식을 취하지 아니하므로 규범통제의 대상은 아니라고 할 것이다.<sup>133)</sup>

##### 2) 권한쟁의

우리 헌법은 “국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판”을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하고 있으므로(헌법 제111조 제1항 제4호), 결산과 관련한

132) BVerfGE 45, 1(29).

133) 홍정선, 결산의 법적 성격, 연세대법학연구, 2004, p153.

국회의 시정요구는 경우(예: 국회의 권능을 초과하여 정부에 시정을 요구하는 경우)에 따라 권한쟁의의 대상이 될 수도 있을 것이다.

### 3) 국민에 의한 통제수단의 보완

현재로서 예산에 대한 통제는 행정내부적인 통제를 제외한다면, 감사원에 의한 통제와 국회에 의한 통제가 중심을 이룬다. 국민에 의한 직접적인 통제는 배제되고 있다. 지방자치의 영역에서는 주민의 감사 청구제도(지방자치법 제13조의4)가 도입되어 있고, 지방자치단체의 재정운용에 대한 통제를 목적으로 하는 주민소송제도의 도입을 위해 주민소송법의 제정이 정부(행정자치부)에 의해 추진되고 있음에 반해 국가의 영역에서는 국민에 의한 직접적인 통제 시스템이 없다. 국가에 의한 통제가 완벽하지 못하다고 볼 때, 국가에 의한 통제의 한계의 보충문제로서 국민에 의한 직접적인 통제 시스템의 마련이 필요하다. 국민에 의한 국가재정의 통제라는 관점에서 정부의 위법한 예산지출 등에 대하여 납세자 또는 피해자가 국가의 위법한 세출예산을 다룰 수 있는 소송을 제기할 수 있도록 하는 법률의 마련이 필요할 것이다.<sup>134)</sup> 재정의회주의만이 아니라 재정민주주의도 헌법상 요청임을 생각할 때, 양자의 조화에도 관심을 가져야 할 것이다.

## 제 2 절 감사원의 회계검사기능

### 1. 현행 감사원의 헌법상 지위에 대한 검토

감사원의 소속이나 권한을 둘러싼 헌법개정논의가 등장하는 이유도 우리나라 감사원 감사방식의 퇴화에 대해 비판적인 인식이 있기 때문이다. 일정한 감사체계, 즉 감사의 틀을 갖추어 놓고 그에 따라 감사를 수행함으로써 감사의 일관성과 객관성을 유지하여야 하는데 우리

---

134) 홍정선, 앞의 글, p154.

감사원의 경우에는 그렇지 못하기 때문에 감사를 할 때마다 제각기 다른 형태의 감사방법이나 절차를 따르고 있어 감사의 일관성과 객관성이 떨어진다는 지적을 받고 있고, 또 시대적 변화에 맞추어 합리적인 감사관행과 절차를 만들어 갈 필요가 있는데 그 동안 수십 년의 감사원역사 속에서 지나치게 고답적인 관행의 유지에만 급급했다는 비판을 받고 있다.<sup>135)</sup>

우리나라의 경우 이와 관련하여 대통령선거를 전후로 최근 10여 년간 주기적으로 감사원의 소속에 대한 문제가 거론되고 있다. 급기야 회계검사기능을 국회로 이관하는 것을 내용으로 하는 헌법개정논의도 일부 있었다. 그러나 헌법개정의 필요성까지 논의되어야 할 정도라면 그 제도를 둘러싸고 있는 기관간의 권한의 변동이 아니라 오히려 그 필요성이 대두하게 된 배경에 대한 설득력 있는 설명이 우선되어야만 광범위한 동의를 구할 수 있을 것이다. 특히 이 문제는 국가기관 상호간의 권한의 배분에 관한 문제이기도 하지만, 사실상 입법부의 권한 강화 움직임과 행정부의 대립에서 비롯된다고 보는 것이 더 정확할 것이기 때문에 더욱 그러하다.

감사원의 헌법상의 의의 또는 지위와 관련한 논란의 중심은 감사원이 국가의 세입과 세출의 결산 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 직무감찰을 행하는 헌법상의 국가기관임에도 불구하고 우리 헌법상 감사원의 소속과 구성에 관한 사항은 권력구조상 행정부에 편재되어 있다는 것이다. 우리 헌법 제97조는 ‘국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다’고 규정하고 있다.

135) 박종구, 감사원 감사체계 개선방안, 감사논집 통권 6호(2001. 12), 감사원, P. 33  
참조; 현 정부 출범 후 논란의 대상이 되어 온 감사원의 회계검사기능의 국회이관 문제나 감사원의 헌법상의 지위 등 우리나라 감사원의 지위와 권한과 관련한 논의는 본고의 대상이 아니다.

따라서 우리의 감사원은 형식적으로는 독립성이 보장되어 있지만 실질적으로는 그 독립성이 취약하여 감사의 기능을 원활히 수행하지 못하는 측면이 있다는 비판을 받는다. 그러나 우리나라 감사원의 연혁을 살펴보면, 처음에는 하나의 기관에 회계검사와 직무감찰을 독점시키는 구조가 아니었다. 즉, 1948년 제헌헌법 제95조의 규정에 따르면 회계검사기능은 헌법상 기구인 심계원이 행사하였다. 그리고 이와는 별도로 공무원의 직무감찰을 위한 기구로 정부조직법에 근거한 감찰위원회가 있었다.<sup>136)</sup> 하지만 다수의견은 헌법규정상으로는 비록 대통령 소속의 기관으로 규정되어 있다 하더라도 감사의 집행담보를 위한 실질기능의 확보를 위하여 그 권한 및 조직상의 독립성이 주어져야 한다는 당위가 있는 것이라는 해석을 하고 있다. 우리 헌법이 감사원을 별도의 장·절에서 규정하고 있는 것도 감사원을 헌법상의 기관으로 별도로 명시하여 감사원이 고유 업무의 수행과정에서 정치세력에 의해 그 권한이나 독립성이 훼손되는 것을 막기 위한 의도로 해석할 수 있을 것이다.<sup>137)</sup>

감사원의 헌법상 지위와 관련하여 헌법적 검토가 필요한 부분은 감사기관이 대통령에 직속되어 있는 것이 재정민주주의 원칙에 비추어 과연 합당한가에 대한 비판적 검토와 회계검사원으로서의 지위를 누리는 감사원이 직무감찰까지 수행하는 것이 바람직한가에 대한 것이다. 감사원의 독립성은 감사원의 소속, 임명절차, 임기와 정년, 감사위원의 자격제한과 신분보장, 자율권, 감사직무에 관한 외부통제장치 등의 기준에 의해 평가할 수 있다. 그런데 현행 헌법과 관련법상의 규정을 보면 감사위원의 임명이 거의 대통령의 전권사항이 됨으로써 감사원의 독립성이 심각하게 훼손될 여지가 있다. 이 위험성은 감사원

136) 김중철, 감사조직의 개편방향-감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로-, 공법연구, 제31집, 제2호, 219면.

137) 강경근, 감사원의 위상과 감사기능에 관한 헌법적 고찰, 헌법학연구, 제9권 제2호, 178면.

장을 포함한 감사위원의 임기가 4년으로 지나치게 짧고 중임을 허용하고 있는 것에 의해 배가되고 또한 대통령의 정원승인과 상급실무직원에 대한 인사권으로 인하여 직무상의 독립성이 훼손될 여지도 크다는 데에 문제점이 있다.<sup>138)</sup> 그러나 감사원의 헌법상 지위나 독립성문제를 둘러싼 논의가 아직 일단락되지 못한 만큼 본 연구에서는 이에 대해 생략하기로 한다.<sup>139)</sup>

## 2. 입법정책적 대안모색

### (1) 헌법구체화 입법을 통한 대안모색

현대국가의 적극적이고도 고도로 발달된 활동이 요구하는 변화에 부응하기 위해서는 감사원도 재정통제에 관해서 상응한 발전을 모색해야 한다. 체계적이고도 정치적인 성과통제까지도 요구하는 현대적인 감사영역에서는 감사원이 강력한 비평기관으로서 역할을 하기 위해서는 정치와 행정, 의회와 행정부 사이에서 중립적인 자리에 있고 감사원이 정치적 ‘독립’을 지킬 수 있도록 제도적으로 보장되어야 할 것이다. 물론 근본적인 입법정책적 대안의 근원과 핵심은 헌법상으로 감사원에게 폭넓은 권한을 부여하는 것일 것이다. 나아가 그러한 권한을 헌법구체화 하위법령을 통해 해결하는 것이다.

### (2) 개헌을 전제로 한 대안모색

#### 1) 국회이관에 대한 헌법적 고찰

현행 감사원의 소속형태에 문제가 있다면 새로운 대안을 모색할 필요가 있다. 각국의 입법례에 따르면 최고 감사기구를 그 소속을 중심

138) 김종철, 전계논문, 204면.

139) 이에 대해서는 장선희, 독일 연방회계검사원의 감사판단기준에 관한 연구, 토지공법연구 제27집, 2005. 9.

으로 입법부소속형, 행정부소속형, 독립기관형으로 크게 나눌 수 있는데, 최고회계검사기관의 소속은 민주주의가 진전되고 재정민주주의의 원칙이 발전하면서 행정부 소속형에서 의회소속형 또는 독립기관형으로 개선되어 왔다. 특히 행정부 소속형은 비교법적으로 비근대적이고 후진적 제도로 인식되는 경향이 있다.<sup>140)</sup> 이와 관련하여 2003년 5월 국회는 국회사무처의 이름으로 ‘국회의 회계검사기능 수행방안’을 발표하여 감사원의 회계검사기능의 완전한 국회이관은 헌법의 개정사항이므로, 현 단계에서는 현행법의 테두리 내에서 국회결산심의 및 국정 감사 및 조사의 내실화를 위한 회계검사기능 수행방안을 강구하겠다는 기본방향을 제시하였다. 그리고 그 추진방향으로서 회계에 대한 조사제도의 도입과 모든 감사대상기관 회계검사결과의 국회보고, 중요사업에 대한 감사결과의 국회보고, 결산검사 국회보고제도의 내실화, 정부산하기관 예산 및 결산서의 국회제출, 그리고 회계검사 전문 인력의 양성 등을 그 내용으로 내세웠다.

행정부의 재정집행작용에 대한 통제작용인 회계검사권을 국회소속으로 이관시키는 경우 현대 국가에서 요구되는 재정민주주의가 현실정치에서 관철되는 의미가 있다. 또한 국회의 정치적 권력과 대행정부통제권에 근거한 행정부 견제기관으로서의 활동을 바탕으로 실효성 확보에도 긍정적인 측면이 있다.

그러나 회계검사기능만의 국회이전은 여러 가지 이유에서 신중한 접근을 요한다. 물론 재정민주주의의 원칙에서 볼 때 국민의 대표기관인 국회를 재정통제작용의 중심에 두는 것이 입헌민주주의 원칙에 배치되는 것은 분명 아니다. 그러나 비교법적으로 볼 때에도 예산편성과 예산집행은 행정권을 가진 행정부에서, 예산심의 및 확정과 결산심사는 재정통제의 측면에서 최종적으로 국민의 대표기관인 의회가 담당하며 회계검사와 결산확인은 독립적이고 전문성을 가진 최고회계

---

140) 김종철, 전계논문, 211면.

검사기관에서 담당하는 것이 일반적이다. 즉 회계검사기관을 재정통제의 대상인 예산집행권을 가진 행정부 뿐만아니라 예산집행과 관련해서 지역구나 이익집단의 민원 등으로부터 자유로울 수 없는 의회로부터도 독립시키는 것이 재정민주주의 원칙에도 저촉되지 않는다는 판단이 저변에 깔려 있기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 현재의 국회의 수준 및 우리나라의 정치문화를 고려할 때 장기적인 구상으로서는 몰라도 최소한 당분간은 최고회계검사기관의 국회이관은 바람직하지 않다.<sup>141)</sup>

뿐만 아니라 과연 국회가 결산심의권 및 ‘회계에 대한 조사기능’이나 ‘회계검사기능’을 국회의 권한으로 행사할 수 있는가에 대한 답변은 우선적으로 헌법적인 테두리 내에서 이루어져야 하는 사항이다. 즉, 헌법상 국회의 재정에 대한 권한인 헌법 제54조 이하 제59조까지의 규정에 근거하여 판단되어야 할 사항이다. 헌법의 개정 없이 국회의법의 개정 등을 통하여 우회적으로 국회가 회계검사권을 이관해 가는 것은 위헌의 소지가 있다.<sup>142)</sup>

## 2) 감사기능의 변화에 따른 감사원 독립의 필요성

회계검사권의 국회이관이 바람직하지 않다면 남겨진 대안은 독립형 감사기관의 설치이다. 이는 중앙선거관리위원회와 유사한 형태의 헌법상의 독립기관으로 소속시키는 것을 의미하는데 현재와 같은 감사원의 구성과 인사 및 예산제도 하에서 감사원을 독립기관형으로 전환하였을 때 그 독립성을 유지할 법적 제도가 충분하지 못할 수 있다는 점이 단점으로 지적될 수 있을 것이다. 왜냐하면 감사활동의 성패는 피감기관의 협조에 좌우된다고 해도 과언이 아니기 때문에 독립기관화하였을 때 과연 이 같은 협조관계가 유지될 수 있을지가 현실적 문제

141) 김종철, 전계논문, 215-216면.

142) 강경근, 전계논문, 186면.

로 대두될 수 있겠기 때문이다. 따라서 대통령직속기관으로서 향유할 수 있는 지위를 상실하게 될 경우, 독립기관체제의 성공여부는 인사, 조직, 예산상의 독립성을 실질적으로 확보하고 감사결과를 관철할 수 있는 실질적인 제도적 장치에 연동된다 할 것이다.

독일의 경우에도 감사기능의 변화에 따라 연방회계검사원의 위상이 달라지는 과정을 겪었다. 1969년의 예산관련법 개혁에 따라 회계와는 별도의 재정통제와 조치에 대한 감사와 자문활동 등이 도입되면서 감사원의 활동은 국가기관 안에서 이루어지는 재정관련 사항들에 더 가까이 접근하게 되었다. 그리고 이러한 법의 개혁을 통하여 형식상의 기준에만 중점을 두었던 과거의 감사와는 달리, 감사대상인 사항들에 대하여 심층적이고도 현재 상황에 가깝게 접근하게 되었다. 말하자면 예산법의 개혁이 감사원의 지위, 그리고 무엇보다도 그 권한을 강화한 것이다. 그리고 무엇보다도 행정부와 입법부에 대한 감사활동을 통하여 일종의 예방적인 통제가 가능해졌다. 이전에는 없었던 이러한 활동으로 감사원은 재정과 관련된 결정사항들에 대하여 실질적인 영향력을 행사할 여지를 갖게 되었다. 물론 의회와 행정기관은 감사원의 제안에 구속되지는 않는다. 그럼에도 불구하고 새로운 과제와 더불어 감사원의 활동은 금전출납과 증빙자료만을 조사하던 과거의 회계통제를 넘어 한층 역동적이고도 포괄적인 근대적 재정통제로 확대되어 온 것은 부인할 수 없다. 감사의 이러한 질적인 변화뿐만 아니라, 공공기관의 과제가 확대되고 국가예산의 규모가 커짐에 따라 감사활동의 양 또한 크게 달라졌다.

이처럼 독일회계검사원 활동의 변화를 간단히 요약하면, 예산 집행에 대한 단순한 통제에서 한걸음 더 나아가 국가기관들의 활동에 협력하는 방향으로 변화가 일어났다고 할 수 있다. 회계검사원이라는 기구는 지난 30년에 걸쳐 객관적인 감시기구에서 국가의 예산 관련활동에 대한 주체적인 참여자로까지 바뀌어 왔다. 회계검사원은 이제

효율성에 대한 감사와 자문활동이라는 도구를 통하여 자체적인 감사 목표 설정에 점점 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 이를 위하여 회계감사원은 효율성과 경제성의 원칙이라는 주제 이외에도 경제, 사회, 교육에 관한 정치적인 내용을 감사활동의 대상으로 고려하게 되었다.

새로운 과제들을 통하여 독일의 회계감사원은 외형적인 모습뿐 아니라 회계감사원 스스로에 대한 이해도 달라졌다. 오늘날 회계감사원은 감사대상이 되는 사안들과 동시에 진행되는 통제 및 자문활동에 더 많은 관심을 기울이고 있으며, 사안이 종료된 뒤에 이뤄지는 회계감사의 비중은 점점 줄이고 있다. 국가의 재정계획과 정치적인 프로그램, 또는 임박한 결정사항들에 대하여 회계감사원은 점점 더 적극적인 의사표시를 하고 있다. 회계감사원이 종료되지 않은 결정과정에 개입하는 경향은 회계감사원 활동의 새로운 면모를 판단하는데 고려해야 할 사항들이다. 또한 자문활동을 통하여 회계감사원은 공적인 예산정책에 있어서 적극적인 참여자로 등장하였다.

독일에서의 감사원과 의회와의 관계를 보면 감사원은 권력기관이라기보다는 행정부, 입법부, 사법부 사이에서 중재하는 위치, 즉 특별한 위치를 차지한다고 볼 수 있다. 삼권이라는 국가의 세 가지 기능 사이에서 감사원은 재정을 통제하는 특별한 권한을 위임받은 독립기관의 역할을 한다. 그러므로 감사원은 삼권 사이에 있는 중립적인 국가 요소로 보아야 한다.

감사와 관련하여 역사적으로 감사원과 국왕 간, 행정부와 의회 간 긴장관계가 계속되어 오다가 1969년에 감사원이 정부뿐만 아니라 의회에도 직접 보고를 하도록 연방및주예산원칙법이 개정되고, 1985년 개정으로 정부뿐 아니라 연방 상원과 연방하원에도 지원하도록 규정됨에 따라 의회의 예산이나 결산과정상 심사기능을 지원하는 권고적 성격의 보고서가 증가하고 있다. 감사원은 정부의 회계책임을 해제하기 위하여 중요한 감사결과를 수록한 연차보고서를 작성하여 의회에

보고하고, 보고서에는 전 회계연도나 전전 회계연도의 감사결과에 대한 확인사항을 수록한다. 의회는 동 보고서에 근거하여 행정부의 회계책임 해제를 결의한다(연방및주예산원칙법 제47조). 연차보고서는 더 많은 조치가 필요한 중요한 문제, 각 부처에서 조치가 만족스럽지 못한 사례 등을 포함하는 등 의회가 행정부의 회계책임 해제를 결의하는 데 중요한 역할을 한다. 위 보고서는 의회의 공공회계위원회에서 논의된 후 이에 대한 공공회계위원회의 권고문이 세출위원회에 전달되고, 본회의에서 회계연도는 종결된다. 공공회계위원회에서 연차보고서를 심의할 때에는 감사원 및 행정 부처의 대표가 자신의 의견을 진술하며 감사원의 자문을 받아 권고문을 작성한다. 또한 감사원은 중요한 사업에 대한 감사결과를 의회와 정부에 수시로 통보하는 것이 가능하다(연방및주예산원칙법 제46조 제3항). 이러한 특별보고서는 매년 약 30개에 달한다. 동 보고서는 시의적절하게 발표되어 의회가 보고서와 관련한 문제에 관심을 기울일 수 있도록 하고 있다. 그리고 의회의 감사원에 대한 감사요청 여부에 대해서는, 의회가 감사원에 대해 특정 사항을 감사하도록 요구할 수 있는 법적 근거는 없으나 관례적으로 감사원은 의회의 제안을 수용하여 감사하기도 한다.

이상에서 살펴 본 독일의 경우처럼 감사원을 독립된 기구로 만들어 나가기 위한 노력은 전문성과 객관성이 담보된 정보의 제공을 통하여 기관들이 올바른 결정을 내리도록 도울 수 있고, 효과적인 재정통제를 가능하게 만든다.

### 3. 소 결

우리 감사원의 실태를 보면 아직까지 헌법상의 지위를 둘러싼 논의나, 회계검사권의 국회이관을 둘러싼 논의 등에 머물러 있기 때문에, 감사원의 감사기능이나 감사의 질을 높이기 위한 입법론적인 방안의

모색 등에는 눈을 돌릴 여유가 없는 상황이다. 우리 감사원의 경우에는 국가의 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사, 행정기관 및 공무원의 직무감찰 등 폭넓은 권한을 행사하는 헌법상의 기관임에도 불구하고, 헌법상(헌법 제97조) 대통령에 소속하는 기관이기 때문에 그 권한행사의 독립성의 확보가 시급한 관심과제인 것이다. 그러나 그러한 제도적인 수정이 있게 되면, 우리의 경우에도 선진국의 예에서 보듯, 목표달성이나 성과통제에 대한 감사가 더욱 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 사실 우리의 경우에도 국가 활동에 대한 재정적 통제문제는 의회에서 점점 더 큰 관심사로 대두되고 있는 실정이다. 이렇게 의회의 관심이 커지면 우리의 감사원도 충분한 준비를 거치고 거시적인 관점을 동원하는 신중한 감사뿐만 아니라 갑작스러운 감사도 해야 할 일이 생기게 될 것이고, 이렇게 되면 감사원의 정책조언의 역할이 커지고 정부기관의 효율성감시와 관련된 활동범위도 넓어질 것이다. 다만 아직까지 우리 헌법상으로 감사원의 지위를 둘러싼 논의가 종결되지 않았고, 회계검사권에 대한 논쟁도 결정된 바가 없는 단계라는 점을 감안하여 지적할 수 있는 것은, 국가의 전체적인 체계가 분열되지 않고 국가기관 전반에 대한 형평성의 문제가 논란이 되지 않는 방향으로의 유관 법률의 개정이 선행되어야 한다는 것이다.<sup>143)</sup>

---

143) 장선희, 앞의 논문, p362.

## 제 5 장 결산제도의 효율성 제고를 위한 개선방안

### 제 1 절 결산관련 입법 현황

재정은 정부가 경제적 자원을 획득·관리·사용하는 일련의 과정으로서, 재정활동은 정부예산·정부회계·정부결산으로 구성되고 있다. 정부예산은 정부가 각종 정책과 사업을 수행하는데 필요한 여러 가지 경제적 거래를 계획하는 과정이며, 정부회계는 정부부문의 각종 경제적 거래들을 수행하는 방법을 규정하고 이를 기록하는 과정이고, 정부결산은 거래수행의 법률적·행정적 적합성을 제공하고 회계기록을 근거로 재정에 관한 정보를 정리·제공하는 과정이다.

살펴본 바와 같이 예산은 회계연도에 있어서의 세입·세출에 대한 예정적 계수이며, 결산이란 회계연도연도 종료 후의 회계연도 기간중의 실제 세입 세출의 확정적 계수를 의미한다.

따라서 결산은 예산에 의거하여 행동한 정부의 사후적 재정정보고서를 작성하기 위한 과정으로 예산과정에서 보면 마지막 단계에 해당한다. 결산은 행정부 내부의 예산과정 중 일부 일 뿐만 아니라 감사원과 국회의 심사를 통해 행정부가 예산을 적법하게 그리고 당해 예산이 국회의결당시의 의도대로 집행되었는지를 확인하는 작업이다.

그러므로 국회의 결산심사는 예산→집행→결산으로 이루어지는 전체예산과정의 효율을 높이고 국회의 재정통제기능을 강화하는 중요한 절차이다.

이와 더불어 결산은 차연도 예산 편성 및 심의의 기초(자료)를 제공하는 역할을 담당하는 즉, 결산의 예산으로의 환류 기능을 가지고 있다.

결산 내역을 검토하여 얻은 과거의 경험을 토대로 보다 계획적인 재정운용을 도모하는데 참고자료로 활용하고 혹은 집행상의 애로가

있는지를 점검하여 보다 합리적인 예산편성을 할 수 있는 기초를 제공한다.

결산에 관한 법 규정은 헌법, 국가재정법, 국회법 등에 규정되어 있다.

가. 헌법상의 결산관련 규정

- 결산 등의 국무회의 필요적 심의 (헌법 89조 제4호)
- 국가의 세입·세출의 결산을 위한 감사원의 설치 (헌법 97조)
- 감사원에 의한 세입·세출의 결산의 검사와 대통령과 차연도 국회에 결과 보고 (헌법 99조)

나. 국가재정법상의 결산관련 규정

- 결산의 원칙 (국가재정법 제56조)
- 성인지 결산서의 작성(국가재정법 제57조)
- 결산보고서 등의 작성 및 제출(국가재정법 제58조)
- 성과보고서 첨부 등을 포함한 결산의 작성 등 (제59조)
- 감사원의 결산검사 (제60조)
- 결산의 국회제출 (제61조)

다. 국회법

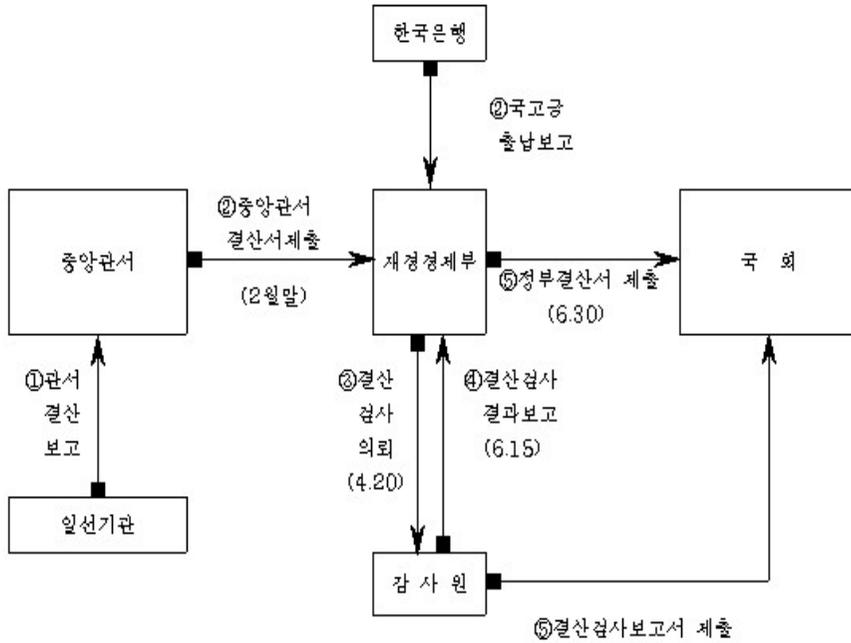
- 결산의 회부 및 심사 (제84조)

라. 세입세출결산 과정

과 정	내 용	제출시한	근거규정
출납정리 기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 수입·지출의 출납사무의 완결 → 결산작성의 전제</li> <li>◦ 재정경제부장관은 매 회계연도 2월 10일에 감사원장이 지정하는 감사위원 그 밖의 공무원의 참여하에 직전 회계연도의 총세입부와 총세출부를 마감하여야 함</li> </ul>	매 회계연도 2월 10일	국고금관리법 §4의2 국고금관리법 시행령 §94③

과 정	내 용	제출시한	근거규정
	→ 출납정리기한이 지나면 먼저 각급기관이 소관장부를 정리·마감한 다음 그 실태를 재정경제부장관에게 보고하고 재정경제부장관은 사후적으로 정부차원의 총세입부와 총세출부를 마감함으로써 사실상 출납사무가 완결되고 폐쇄됨		
결산보고서 등의 작성 및 제출	각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 매 회계연도마다 그 소관에 속하는 세입·세출의 결산보고서, 계속비결산보고서, 국고채무부담행위명세서 등을 작성하여 다음연도 2월 말일까지 재정경제부장관에게 제출하여야 함.	해당 회계연도의 다음연도 2월 말일	국가재정법 §58
국무회의 심의 및 대통령의 승인	재정경제부장관은 각 중앙관서의 장의 세입·세출 결산보고서에 의하여 세입·세출의 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거침 후 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출하여야 함.	해당 회계연도의 다음연도 4월 10일	국가재정법 §59①
세입·세출 결산의 국회제출	○ 정부는 감사원의 검사를 거친 세입·세출결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 함.	해당 회계연도의 다음연도 5월 31일	국가재정법 §61
상임위원회 예비심사	○ 정부가 결산을 국회에 제출하면 국회는 각 상임위원회에 회부하여 예비심사를 하고 그 결과를 의장에게 보고함. ○ 의장은 각 상임위원회의 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부함.	의장이 심사기한을 정할 수 있음	국회법 §84①,②,⑥
예결위원회 종합심사	○ 예산결산위원회는 상임위원회의 심사결과를 참고하여 결산을 종합심사하고 본회의에 상정함.	-	국회법 §84②,③
본회의 심의·확정	○ 결산은 본회의의 심의를 거쳐 확정됨. ○ 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구함.	-	국회법 §84②

제 5 장 결산제도의 효율성 제고를 위한 개선방안



마. 최근 10년간 국회 결산 처리 현황

(단위 : 억원)

회계 연도	예산 유형	일반회계	특별회계	합계	의결일
1996	세입	602,758	482,511	1,085,269	1997.11.11
	세출	584,808	435,590	1,020,398	
1997	세입	659,591	511,623	1,171,214	1998.12. 2
	세출	639,621	465,674	1,105,295	
1998	세입	746,413	579,257	1,325,670	1999.11.19
	세출	732,260	542,324	1,274,574	
1999	세입	845,806	657,044	1,499,850	2000.12. 1
	세출	805,099	616,706	1,421,805	
2000	세입	926,022	690,907	1,616,929	2001.11.13
	세출	874,645	647,875	1,522,520	

회계연도	예산 유형	일반회계	특별회계	합계	의결일
2001	세입	1,020,084	669,317	1,689,401	2002.10.30
	세출	986,685	630,702	1,617,387	
2002	세입	1,133,800	700,039	1,833,839	2003.11.10
	세출	1,089,183	643,658	1,732,841	
2003	세입	1,196,755	756,739	1,953,494	2004.12. 8
	세출	1,172,229	707,808	1,880,037	
2004	세입	1,196,460	685,003	1,881,463	2005. 9.14
	세출	1,182,362	649,582	1,831,944	
2005	세입	1,364,592	613,290	1,977,882	2006. 9.29
	세출	1,342,077	581,921	1,923,998	

자료: 대한민국정부, 『2005회계연도 세입세출결산』, 2006.

국회예산결산특별위원회, 『심의개요』, 각 연도.

## 제 2 절 헌법상 국회의 결산심사권 및 승인

1. 재정의 민주적 통제의 문제는 국회의 예산안 심의·확정권과 더불어 결산의 심사를 통하여 소기의 목적을 달성할 수 있음은 이미 강조한 바와 같다. 그렇다면 우리의 헌법을 살펴보건데, 국회의 결산에 관한 권한이 다른 각국의 헌법과 비교할 때 너무나 경시되어 있는 점을 지적하지 않을 수 없다. 더욱이 예산의결제도와는 상대적으로 강화되어 있음을 알 수 있다.

따라서 결산의 민주적 통제를 강화하기 위하여는 우선 헌법적 차원에서 국회의 결산의결권을 명문화하는 것이 필요하다고 생각된다. 국민의 정치적 의사 결정의 합 의로서의 예산의 현대적 의의를 감안한다면, 사후의 감독으로서의 결산이 가지는 비중은 결코 예산에 못지 않다고 할 것이다. 이러한 국회에 의한 결산 의결 제도를 통하여 재정의 민주적 통제를 강화할 수 있다고 생각된다.

2. 하지만 헌법개정을 하지 않더라도 국회의 결산 심사에 대한 헌법적 근거는 헌법상 규정된 예산심의확정권에서 찾을 수 있을 것이다. 예산과 결산은 동전의 앞 뒤면과 같은 성질을 가지므로, 결산심사는 예산집행에 대한 사후심사적인 성질을 가지고 있기 때문에 국회의 예산의결권에서 결산심사권을 도출할 수 있을 것이다. 결산심사권의 구체화는 국가재정법 및 국회법에서 규정하고 있다. 국가재정법에서는 결산자료의 국회 제출을, 국회법에서는 결산심의절차를 규정하고 있다.

여기에서 헌법 제55조 제2항<sup>144)</sup> 및 국가재정법 제52조 제4항<sup>145)</sup>의 예비비의 국회 승인에 대한 규정을 참조하여 국회 결산심사에 대해서도 승인 규정을 국가재정법에 명시하는 것이 국회의 결산심사권 강화 측면에서 적절하다고 생각된다.

3. 국회의 결산심사권이 감사원의 보고에 대하여 심사하는 완화된 통제방식을 채택하고 있어, 국회의 결산심사가 형식적이거나 예산심사에 비하여 완화된 형태로 이해하고 있다. 하지만 감사원에 의한 결산검사는 행정부 내부의 통제절차로 감사원이 국회에 제출하는 각 회계연도별 결산검사보고는 국회의 결산심의시 참고자료에 지나지 않으며, 국회의 기본적인 결산대상은 정부가 제출한 결산 및 첨부서류에 대한 것이며, 국회의 심의과정에서 결산 심사대상이 추가될 가능성도 있다(예를 들면, 회수 또는 반납되어야 할 국고금 또는 세입). 또한, 국회의 결산심의는 국회법 제84조에 따라 예산심의와 동일하게 처리되고 있고, 2003년도 국회법 개정으로 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항에 대한 변상 및 징계조치 등 시정요구권이 추가되어 국회의 결산심사가 형식적인 승인에서 결산 심사결과에 따른 변상 및 징계조

---

144) 헌법 제55조 제2항 : 예비비는 총액으로 국회의 승인을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

145) 국가재정법 제52조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) 제4항 : 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

치, 시정조치 및 감사원에 대한 감사청구 등을 의결·송부함으로써 결산심사가 실질화되어 가고 있는 과정으로 이해될 수 있을 것이다.

참고로, 2006회계연도 국회의 결산심사 결과를 소개하면, 결산심사 결과 시정요구 419건, 주의 78건, 제도개선 287건, 변상 1건, 징계 2건 등 총 787건(중복 27건), 감사청구 4건, 부대의견 61건을 국회 본회의에서 의결하였다.

### 제 3 절 국가재정법과 결산의 효율성 제고

1. 2007년 1월부터 시행되고 있는 이 법이 제정·시행되는 취지는 후진적인 우리나라 재정시스템을 보다 시대의 흐름에 맞게 현대화하는 한편, 정부의 재정운동을 보다 쉽게 이해하고 감시할 수 있도록 해서 주권의 최종 담지자인 국민에 의한 실질적 재정통제가 가능하도록 하는 것이다.<sup>146)</sup>

제도적인 면에서 살펴보면 국민을 대신해 정부의 재정운동을 감시, 감독하는 국회의 감독기능은 별반 달라진 것이 없는 반면, 기획예산처를 중심으로 한 정부 내의 효율성 제고기능은 크게 향상 되었다고 할 수 있다. 즉, 정부의 예산편성 재량은 확대된 반면, 국회의 사후통제기능은 큰 변화를 보이지 않았다는 의미다. 국회의 주변적 역할에 대한 지속적 확대논의가 필요하다.<sup>147)</sup>

현실적인 면에서 살펴보면 국가재정법의 시행으로 정부의 예산편성 방법이나 국가재정의 효율성 증대방법에는 큰 변화가 초래되는 반면, 국회의 심의와 관련해서는 결산의 제출시기를 제외하면 심의방법이나 기간 등 통제기능과 관련해 아무런 변화가 없는 점이 문제이다. 변화된 예산제도에 맞추어 국회의 실질적 심사를 위한 제도개선과 제도운용 차원의 개선이 필요하다고 하겠다.

146) 우제창, 중도통합민주당 국회의원, 예산결산특별위원회 위원, 예산준추 여론호.

147) 우제창, 앞의 글, p18.

2. 국가재정법은 국가재정운용 체계를 확립하고 성과중심의 재정운용으로 효율성과 재정 건정성, 투명성을 제고할 수 있도록 하는 큰 의미를 담고 있다.

법안의 주요내용과 관련한 변화 및 전망은 다음과 같다.

먼저 국가재정의 효율성을 높일 수 있다. 이는 매년 정부가 ‘국가재정운용계획’을 수립하도록 하고 있는 점, 총액배분자율편성(소위 top-down)제도를 도입한 점, 성과관리제도의 근거를 마련한 점 등이 대표적인 예다.

두 번째로는 재정 건정성이 향상될 것으로 기대된다. 정부는 매년 국가채무관리계획을 수립해 국회에 제출하도록 했으며, 세계 잉여금의 30%를 우선적으로 채무상환에 사용하도록 했고, 재정부담이 예상되는 법령의 제·개정에 대해 절차적으로 통제할 수 있도록 했다는 점이다.

마지막으로는 재정투명성의 강화를 들 수 있다. 예산의 불법지출에 대해 국민이 시정을 요구할 수 있도록 한 점, 결산일정을 앞당겨 실질적 심사가 이루어질 수 있도록 한 점에서 이러한 변화를 예상할 수 있다.

국회가 국민의 대의기관으로서 행정부의 예산집행을 감시, 감독하는데 있어 핵심이 되는 과제는 다음과 같은 점이 될 것이다.

먼저 효율성 제고와 관련해서는 성과관리제도의 실질적 집행을 보장하는 일과 각 프로그램 예산안의 충실도를 평가하는 것, 건정성 제고와 관련해서는 국가채무와 관련한 중장기적 가이드라인을 책정하고 이에 대한 정치권과 행정부 간의 합의를 통해 이 가이드라인의 준수를 보장하는 것, 마지막으로 투명성의 제고와 관련해서는 예산집행의 충실성을 정확히 평가하고 이의 시정이 가능하도록 하는 것이다.

특히 예산과정에 있어 국회와 행정부의 전통적 역할배분과 국가재정법에 의한 변화를 함께 고려할 때, 국회는 결산제도의 활용을 통한 사후통제기능 강화에 더욱 큰 비중을 두어야 할 것으로 생각된다.

국회가 제도적 보완을 통해 예산에 대한 통제권을 강화하고 있으나 행정부에 의한 예산편성과정상의 우위가 여전하다는 점, 예산의 운용이 행정부에 의해 이루어진다는 점은 물론이거니와, 제정된 국가재정법에 있어서도 국회에 의한 외부통제기능이 별반 강화되지 않았고, 이에 비해 행정부의 결산 제출기일이 앞당겨져 결산심사의 충실성을 제고할 수 있게 되었다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다. 재정민주주의 실현과 예산과정의 적정성을 확보하기 위해서는 결산이 중요함에도 불구하고 이에 대한 관심이 부족한 것이 현실이다.

구 예산회계법 제45조는 정부가 결산을 회계연도 120일전까지 국회에 제출하도록 하고 있어 정기 국회에서 결산과 예산의 심사기간이 중복됨으로써 국정감사와 대정부질문 등 다른 국회일정에 쫓겨 사실상 결산 심사에 전념할 수 있는 심사기간의 확보가 물리적으로 어렵고 이로 인해 결산심사가 그 중요성도 불구하고 형식화되어 왔다.

이에 따라 지난 2003년 국회법 개정을 통해 국회는 5월 31일까지 정부에게 결산을 제출토록 요구하고, 정기국회 전까지 결산에 대한 국회 심의 및 의결을 완료하도록 규정함으로써 조기결산심사 제도를 도입한바 있으나 예산회계법등 관련 법률이 정비 되지 않음에 따라 원활한 시행이 이루어지고 있지 못한 실정이었다.

국가재정법은 이러한 조기결산제도에 맞게끔 정부 내부의 결산 일정도 앞당겨 조정하고 있으나 국가재정법 시행 첫해인 금년 2007년에 실시한 2006년 결산도 10월 8일에 국회에서 의결하였다.

구 분	예산회계법	국가재정법	비 고
결산보고서 작성·제출	다음연도 2월말	다음연도 2월말	중앙부처 → 재경부
정부결산 제출	다음연도 6월 10일	다음연도 4월 10일	재경부 → 감사원
결산보고서 송부	다음연도 8월 20일	다음연도 5월 20일	감사원 → 재경부
정부결산 국회제출	다다음연도 회계연도 개시 120일전	다음연도 5월 31일	-

3. 국회의 촉박한 일정과 시간부족 2007년 6월 임시국회에서 행정부 각 부처의 결산심사가 이루어지고 있으나, 실제로 관할 상임위원회에서 결산심사에 할애하는 시간은 이틀이나 사흘정도에 불과하다. 또한 일수로 이틀이나 사흘이라고 해도 실제로 심사가 진행되는 시간은 하루 서너 시간을 넘기지 못하는 것이 현실이다. 특히 대통령선거 등 정치일정이 있는 경우 정치인인 국회의원은 정치 분야에 관심을 기울일 수밖에 없어, 기껏 행정부의 결산보고를 앞당겨 놓고도 현실에 있어서는 이를 활용하지 못하는 우를 범하고 있다.

4. 결산심사 자체에 소요되는 노력과 시간을 국회 스스로 늘리는 것이다. 이를 위해서는 제도적으로는 현 예산결산특별위원회의 상설화에 대한 고민과 함께 교섭단체 간 합리적 기준이 마련되고, 이를 준수하는 관행이 자리잡아야 한다. 또한 현재 각 상임위원회에서 이루어지는 소관부처 결산심사의 충실성을 기하기 위한 회기의 연장 및 상임위원 출석에 대한 강제 등 보다 강력한 뒷받침이 있어야 할 것이다. 국회법 등 관련법의 개정과 함께 교섭단체 간의 합리적 관행이 동반되어야 해결될 수 있을 것이다.

국회의 예산결산특별위원회의 기능과 관련하여 예산특별위원회와 결산특별위원회로 구분하여 국회의 예산 및 결산의 심사과정을 분리함으로써 절차적 및 형식적으로 정부의 재정통제를 강화하여야 할 것이라는 의견들이 많다. 그 취지는 일리가 있으나, 현 상황에서는 예산특별위원회와 결산특별위원회의 구분보다는 예산결산특별위원회의 상임위원회로의 전환이 보다 시급한 것으로 판단된다.

예산결산특별위원회가 상임위원회가 아니고 특별위원회로 있기 때문에, 국가재정법, 기금관리기본법 등 기획예산처 소관 법률안이 업무 관련도가 떨어지는 국회 운영위원회에서 심사되고 있어 국회예산결산특별위원회의 예결산 심사시 제기되었던 법령개정사항이 제대로 반영되지 못하는 문제가 있으며, 기획예산처의 예산안 편성지침 및 집행

지침, 국책예산사업에 대한 집행현황을 기획예산처를 통하여 예산결산위원회에서 점검할 필요가 있으나, 특별위원회의 한계상 이를 제대로 점검하지 못하는 문제가 있다.

따라서, 예산결산특별위원회의 예산특별위원회 및 결산특별위원회의 구분에 앞서 이를 상임위원회화 하여 그 소관사항으로 기획예산처와 재정경제부의 정부결산사항 및 감사원의 회계감사에 관한 사항을 규정하는 것이 필요하다.

또한, 예산결산특별위원회를 예산특별위원회와 결산특별위원회로 구분할 경우, 결산과 예산의 환류효과를 감소시킬 수 있는 가능성이 있으며, 예산과 결산시기가 중첩되지 않기 때문에 예산과 결산을 각기 다른 위원회의 소관으로 배정하는 것은 신중한 검토가 필요한 것으로 보인다.

## 제 4 절 국회법상의 시정요구

결산은 국가의 예산집행의 결과를 정확하게 파악하고 예산집행의 적법성을 검증하며 사업의 성과를 평가하여 차기의 예산편성과 운영에 반영할 수 있는 정보와 자료를 제공하게 된다. 결산에 대한 국회의결주의에 의해서 결산심사는 국민과 국회에 의하여 엄격한 감독을 받아야 한다. 따라서 예산과 결산에 대한 국회의 심의와 의결과정이 동일하게 운영되고 있다.

국회가 결산심사를 행하는 논거는 헌법상 재정의결주의의 요청인 것이다. 따라서 결산의 법적 성격은 국회의 의안으로서 예산의 심의 및 의결과 동일하게 취급된다면 의안에 대한 국회의 의결은 이론적으로 예산을 집행한 정부의 책임해제를 의미한다. 즉, 국회가 의결한 예산을 정부는 국회의 의사에 따라 집행되었는지 아니하였는지를 심의할 권한과 책무를 가진다고 보는 것은 당연한 귀결이다.

특히 국회 예산결산특별위원회가 결산을 불승인하는 경우에 그 정치적 책임과 법적 책임의 범위와 내용을 국회법과 국가재정법에 구체화하는 것이 필요하다. 결산은 이미 집행된 내용에 대하여 국회에서 이를 무효로 하거나, 취소로 할 수 없으며, 위법·부당한 지출이 발견되는 경우에 그 정치적인 책임을 물을 수 있을 것이라는 내용과 결산에 대한 승인의 효력은 정부의 책임에 대한 해제조건으로서 의미를 갖는다고 생각된다.

국회의 결산심사 결과 이미 집행된 내용에 대해서는 이를 국회가 무효로 하거나, 취소할 수 없지만, 국회법 제84조 제2항의 규정과 같이 위법·부당한 사항이 있는 때에 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부는 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 할 수 있다.

하지만 현행법 하에서는 국회의 결산 심사 결과 의결된 시정요구 등에 대하여 정부가 불응할 경우, 이에 대한 재제조치를 할 수 없고 시정요구에 대한 조치결과를 국회에 서면으로만 보고하고 있어 행정부의 자의적 판단하에 국회의 시정조치 중 일부를 이행하지 않을 가능성이 적지 않은 것으로 생각된다.

이러한 정부의 불응 조치에 대비하여 다음과 같은 국회 시정조치의 실효성 확보방안을 강구하여야 할 것으로 보인다. 현재 시정요구에 대해서는 정부에서 그 결과를 국회에 서면보고하고 있고 징계조치에 대해서도 해당 공무원에 대한 주의에 그치고 있다. 따라서 국회의 요구와 달리 시정되지 않고 있는 시정요구에 대해서는 다음연도 임시회에서 국무총리가 국회에 구두 보고 및 소명하도록 법령화하는 방안과 해당 국무위원에 대한 정치적 책임을 강화하기 위하여 해당 국무위원에 대해서는 국회법 절차에 따라 해임건의안도 제출할 수 있다는 규정을 신설하는 방안 등을 생각해 볼 수 있고, 징계조치에 대해서는 국가공무원법 제79조에 규정된 징계(파면, 해임, 정직, 감봉, 견책)에

해당하는 조치를 하도록 법 조문을 명확히 하는 것이 필요할 것이다.<sup>148)</sup> 이와 같은 방안을 통하여 국회의 결산 심사결과에 대한 구속력을 강화하는 것이 정부의 결산투명성 및 책임성을 제고하는 방안으로 생각된다.

#### <연도별 결산시정요구사항>

(단위 : 건)

구 분	시 정	주 의	제도개선	변 상	징계	계	감사청구	부대의견
2002년도	83	59	52	-		194	-	-
2003년도	247	44	67			358	8	28
2004년도	220	127	170	-	2	519	6	2
2005년도	347	59	151	-	2	559	5	108
계	897	289	440	-	4	1630	19	138

### 제 5 절 결산서에 관한 제도보완

최근 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리제도 등의 도입으로 결산의 중요성이 증대하고 있으며, 국가재정법에도 이러한 추세를 반영하여 제시하고 있다. Top-Down제도 및 성과관리 제도 도입 등 변화된 예산과정에 따라 결산의 예산으로의 환류라는 기능이 더욱 중요하게 된다. 국가재정법은 이전의 예산회계법과 달리 정부는 결산이 정부회계기준에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지도록 하여야 한다는 결산에 관한 원칙을 규정(국가재정법 56조)<sup>149)</sup>하였다. 따라서 결산

148) 재정법과 행정법의 위임의 법리, 지휘감독자 개인책임과 회계관계직원 등의 변상책임에 대하여는 차상봉, 재정법상 위임과 변상책임의 법리-프랑스·일본법제와의 비교법적 관점에서-, 공법연구 제35집 제1호, 2006. 10 참조.

149) 다만, 결산이 정부회계기준에 따라 이루어지기 위해서는 복식부기의 도입이 필

관련 제도 및 절차도 국가재정법 시행, 프로그램예산제도 및 발생주의회계제도의 도입 등 변화된 재정환경에 맞추어 전면적인 개편이 필요하다.<sup>150)</sup>

국회에서의 결산이 제대로 이루어지기 위해서는 적정하고 풍부한 재정관련 정보가 국회에 제출되어 논의 되어야 하지만, 현재 정부가 제출하고 있는 결산서만으로는 한 회계연도의 재정운영결과를 이해하기에는 많이 부족하다.

현재는 세입세출결산 및 세입세출결산보고서, 기업회계결산, 기금결산, 국유재산결산, 물품결산, 국가채권결산, 국가채무결산, 예비비사용총괄서 등 모두 9종의 서류가 결산서로 작성되어 있다.

현행 세입세출결산은 예산과목별 집행명세서 형태로 작성되고 있는데, 향후 디지털 예산회계시스템의 도입에 걸 맞는 프로그램별 세부사업에 대한 결산서가 통합재정기준으로 조속히 작성되어야 할 것이다. 예산은 기획예산처가 총지출 기준으로 작성하고, 결산은 재정경제부가 통합재정기준으로 작성하고 있으나 프로그램별 혹은 사업분야별 카테고리가 일치하지 않아 결산의 결과를 예산으로 환류시키는데 한계가 있다. 따라서 총지출 기준과 통합재정기준으로 발표하고 있는 정부의 재정통계를 일원화 시키고, 예·결산의 프로그램을 일치시키는 작업이 필요하다.

또한 기존 현금주의 방식에서 벗어난 발생주의방식의 결산서도 조속히 마련되어야 할 것이다. 현금주의는 현금을 수수했을 때만 경제적 사건이 발생한 것으로 인식하는 것에 바탕을 둔 기준이며, 발생주의는 현금의 수지와 관계없이 경제적 사건이 발생한 사실에 기초하여 수익과 비용을 인식하는 기준으로 현금주의의 결함<sup>151)</sup>을 극복하기 위

---

요하므로, 정부회계에 관한 기준이 마련되어 시행되는 회계연도부터 실시하도록 부칙에서 그 시행에 일정한 유예기간을 둬.

150) 박용주, 결산과정의 예산환류를 위한 제도개선방안, 한국법제연구원 워크샵 자료집, 2007. 10. 12.

151) 현금주의의 단점으로는 경영성과와 재무상태를 왜곡시킬 우려가 있으며, 기간별

해 발전한 것이다.

현재 일반회계는 현금주의를 채택하고, 일부 특별회계와 기금은 발생주의를 채택하고 있어 향후 발생주의 회계의 전면적 도입에 대비하여 발생주의로 된 결산서를 적기에 제공할 수 있는 제도적 정비가 필요하다.<sup>152)</sup>

예산편성제도가 중장기적 시각에서 부처의 자율성을 확대하는 대신 부처의 성과를 중요시하는 방향으로 전환됨을 고려할 때, 결산심사도 사업 성과중심의 논의가 필요하며 이를 위한 원활한 정보제공이 필요하다. 또한 향후 성과중심의 재정운용이 계획단계에서부터 제대로 이루어질 수 있도록 올해부터 시작된 「정부업무 성과관리 시행계획□□이 정착되도록 유도하여야 한다. 물론 국가재정법에 따라 2009년부터는 성과보고서의 작성 및 국회 제출이 의무화 되었지만, 그 이전에라도 효율적인 결산심사를 위해서는 성과관련 보고서의 공표가 필요하다고 하겠다.

아울러 결산서에 대한 법규적인 해석과 근거 또한 마련되어야 할 것이다.<sup>153)</sup>

---

재무성과의 비교가 불가능하고, 이에 따라 자산 및 부채의 효율적 관리가 불가능함.  
152) 木村琢磨, 決算制度, 日本財政法學會, 2005, 66-68p.  
153) 木村琢磨, 決算制度, 日本財政法學會, 2005, 76p.

## 제 6 장 결론 및 요약

1. 국민의 대표기관인 의회의 의결에 근거하지 않고는 재정처리권한을 행사할 수 없다는 것은, 근대의 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로서 각국에서 확립되어, 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만, 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권을 위임한다는 원칙(재정의회주의)을 채용하고 있다. 이것은 단순히 형식적으로 재정국회중심주의를 정한 것이 아니라, 국민주권원리를 그 근거에 깔고 있는 것으로 파악될 필요가 있다. 그리고 그것은 넓게 “재정민주주의”의 원칙을 선언한 것이라고 이해된다. 이러한 점에서, 이념적으로 본다면 재정의회주의는 재정민주주의에 이르는 발전단계라고 할 수 있다. 재정의회주의, 재정입헌주의의 근거에는 재정민주주의가 있고 이 이념이야말로 재정의 기본원칙이 되는 것이다.

2. 헌법 제54조는 국회의 예산의 심의·확정권을 규정하고 있는데 재정통제에는 개념상 국회의결이 포함되어 있지만, 의결외의 다양한 방법이 포함된다. 세입세출 예산 이외의 통제방법으로서 결산이 중요하게 된다. 말하자면, “예산에 의한 사전통제”에서 “결산에 의한 사후통제”를 의미한다.

재정활동을 사후적으로 검사하고 결산에 근거하여 잘못된 점을 지적하는 피드백을 실천하는 것은 대표기관의 임무이다. 이에 는 국회가 가지고 있는 결산심사권이 커다란 열쇠를 쥐고 있다. 결산심사는 재정결정과정, 실시과정의 총괄이기 때문이다.

3. 최근 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리제도 등의 도입으로 결산의 중요성이 증대하고 있으며, 국가재정법에도 이러한 추세를 반영하여 제시하고 있다. Top-Down제도 및 성과관리 제도 도입 등 변화된 예산과정에 따라 결산의 예산으로의 환류라는 기능이 더욱 중요하게 된다. 국가재정법은 이전의 예산회계법과 달리 정부는 결산이 정

부회계기준에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지도록 하여야 한다는 결산에 관한 원칙을 규정(국가재정법 56조)하였다. 따라서 결산관련 제도 및 절차도 국가재정법 시행, 프로그램예산제도 및 발생주의회계제도의 도입 등 변화된 재정환경에 맞추어 전면적인 개편이 필요하다.

4. 국회의 결산 심사에 대한 헌법적 근거는 헌법상 규정된 예산심의 확정권에서 찾을 수 있을 것이다. 예산과 결산은 동전의 앞 뒤면과 같은 성질을 가지므로, 결산심사는 예산집행에 대한 사후심사적인 성질을 가지고 있기 때문에 국회의 예산의결권에서 결산심사권을 도출할 수 있을 것이다. 헌법 제55조 제2항 및 국가재정법 제52조 제4항의 예비비의 국회 승인에 대한 규정을 참조하여 국회 결산심사에 대해서도 승인 규정을 국가재정법에 명시하는 것이 국회의 결산심사권 강화측면에서 적절하다고 생각된다.

5. 국가재정법은 이러한 조기결산제도에 맞게끔 정부 내부의 결산 일정도 앞당겨 조정하고 있으나 국가재정법 시행 첫해인 금년 2007년에 실시한 2006년 결산도 10월 8일에 국회에서 의결하였다. 결산심사 자체에 소요되는 노력과 시간을 국회 스스로 늘리는 것이 필요하다.

6. 국회의 결산심사 결과 이미 집행된 내용에 대해서는 이를 국회가 무효로 하거나, 취소할 수 없지만, 국회법 제84조 제2항의 규정과 같이 위법·부당한 사항이 있는 때에 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부는 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 할 수 있다.

현재 시정요구에 대해서는 정부에서 그 결과를 국회에 서면보고하고 있고 징계조치에 대해서도 해당 공무원에 대한 주의에 그치고 있다. 따라서 국회의 요구와 달리 시정되지 않고 있는 시정요구에 대해서는 다음연도 임시회에서 국무총리가 국회에 구두 보고 및 소명하도록

록 법령화하는 방안과 해당 국무위원에 대한 정치적 책임을 강화하기 위하여 해당 국무위원에 대해서는 국회법 절차에 따라 해임건의안도 제출할 수 있다는 규정을 신설하는 방안 등을 생각해 볼 수 있고, 징계조치에 대해서는 국가공무원법 제79조에 규정된 징계(과면, 해임, 정직, 감봉, 견책)에 해당하는 조치를 하도록 법조문을 명확히 하는 것이 필요할 것이다. 이와 같은 방안을 통하여 국회의 결산 심사결과에 대한 구속력을 강화하는 것이 정부의 결산투명성 및 책임성을 제고하는 방안으로 생각된다.

7. 재정민주주의원칙의 내용은, 국민“에 의한” 결정일 뿐 아니라, 국민“을 위해”, 즉 국민의 이익을 위해 결정하는 것도 중요하다. 곧, 우리 헌법은 직접적으로는 국회에 의한 재정통제를 정하고 있는 것이지만(재정국회의결주의), 그 배경에는 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 재정운동을 행해야 한다는 “국민재정주의”의 사상이 있는 것이므로, 결산에 관한 국민의 관심 그리고 이에 관한 제도적인 개선과 노력이 뒤따라야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2007
- 권해호, 실질적 재정민주주의 실현을 위한 예산법률주의, 『공법연구』 제24집 제4호, 1996
- 김배원, 예·결산 제도상의 국회와 정부간의 권한 조정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2004
- 김성수, 국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제, 『공법연구』 제22집 제2호, 1994
- 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법통합의 문제와 향후의 헌법정책적 과제, 사법행정, 1994
- 김성수, 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 2006. 6
- 김영천, 헌법상 현대복지국가의 재정민주주의에 관한 연구, 서울대 대학원, 1985.
- 김종철, 감사원조직의 개편방안-감사원의 소속과 재판론을 중심으로, 공법연구 제31집 제2호, 2001
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2007
- 박종수, 독일의 재정관련법제와 예산개혁, 연구보고 2004-16, 한국법제연구원, 2004
- 박종수, 재정국가와 법치국가-영원한 평행선인가?, 국가재정건전화를 위한 규범통제의 방향, 한국법제연구원, 2006

참 고 문 헌

- 오영균, 예산회계제도의 변화와 국회의 대응방안-결산심사를 중심으로-, 『한국사회와 행정연구』, 2003. 2
- 옥동석, 예산법률주의의 의의와 입법과제, 국가재정관련법제의 현안과 과제(II), 한국법제연구원, 2004
- 유진오, 헌법해의, 명세당, 1949
- 이덕연, 예산과 행정법의 관계 - 경제성통제, 『공법연구』 제30집 제1호, 2001
- 이덕연, 재정과 헌법 - 재정헌법개정의 필수성, 『헌법판례연구』 7, 2005
- 이덕연, 재정통제소론 - 공법상 재정통제논의의 활성화에 부쳐, 『공법연구』 제23집 제2호, 1995
- 이동식, 재정건전화법제의 발전방향, 『공법연구』 제33집 제5호, 2005
- 장선희, 독일의 감사원관련 법제연구, 현안분석 2004-16, 한국법제연구원, 2004
- 장선희, 예산의 법규범성에 관한 연구, 『공법학연구』 제6권 제3호, 2005
- 장용근, 예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2005
- 전광석, 사회보장재정에 대한 재정헌법적 분석, 『강원법학』 제11권, 1999
- 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2006
- 전광석, 헌법과 국민통합, 『법제연구』 제30호, 2006
- 정종섭·황승흠·황성기, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회 2005년도 연구용역보고서
- 한국조세연구원, 주요국의 예산편성방식, 2004
- 헌정사 자료 제1집, 헌법제정회의록, 제헌의회, 국회도서관, 1967

- 홍성방, 헌법학, 현암사, 2007
- 홍정선, 결산의 법적 성격, 『법학연구』(연세대) 제14권 제1호, 2004
- 2005년도 결산시정요구사항 조치결과분석, 국회예산정책처, 2007. 6
- 2005회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치 재점검 결과, 대한민국정부, 2007. 8
- 2005회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과, 대한민국정부, 2006. 12
- 2006년도 결산 및 예비비지출승인의 건, 국회예산결산특별위원회, 2007. 8
- 2006회계연도 결산검사보고, 감사원, 2007
- 2006회계연도 결산분석요약, 국회예산정책처, 2007. 6
- 2007년도 예산안 및 기금운용계획안, 예산결산특별위원회 수석전문위원, 2006. 11
- 감사결과보고서 : 국정홍보처 등 4개 부처 특수활동비 집행실태, 공공시설민간투자사업 추진실태, 설계·시공 일괄입찰제도 등 운용실태, 고대사 연구기관의 예산집행실태, 감사원, 2007. 6
- 국가재정 관련법제의 현안과 과제(I), 한국법제연구원 워크샵 자료집, 2004. 6. 25

## 외국문헌

### 영미문헌

- Bill Heniff Jr., Overview of the Executive Budget Process, CRS Report RS20175, 2003. 7. 28

## 참 고 문 헌

- Bill Heniff Jr., Budget Enforcement Procedures: Senate's Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule, CRS Report RL31943, 2003. 6. 2
- Heun, W, Das Budgetrecht im Regierungssystem der USA, 1989
- James V. Saturno, Points of Order in the Congressional Budget Process, CRS Report 97-865 GOV, 2005. 5. 19
- Raskin, The Federal Budget and Social Reconstruction, 1979
- Richard S. Beth, Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind Is Used, CRS Report 98-706 GOV, 2004. 12. 7
- Robert Keith/Bill Heniff Jr., PAYGO Rules for Budget Enforcement in the House and Senate, CRS Report RL32835, 2005. 5. 3

## 독 일 문 헌

- BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2003
- Birk, D, Steuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, DVBl. 1983, 865 ff.
- Dreier, H, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerrungsherrschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 90 ff.
- Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform-Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung-, Mohr Siebeck, 2000
- Isensee, Josef, Steuerstaat als Staatsform, Festschrift für Hans-Peter Ipsen, 1977

- Kirchhof, Paul, Besteuerung im Verfassungsstaat, Mohr Siebeck, 2000
- Kisker, Gunnar, Staatshaushalt, in; Josef Isensee/Paul Kirchhof(Hrsg), Handbuch des Staatsrechts Bd.IV, C.F.Müller, 1990
- Kube, H, Neue Steuerung im Haushaltsrecht - ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV 2000, S. 810 ff.
- Ossenbühl, Fritz, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Josef Isensee/Paul Kirchhof(Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd.III, C.F.Müller, 1988
- Schaefer, Kyrill, Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen-Die Rechtslage bei Überschreiten der Kreditfinanzierungsgrenzen im Bundeshaushaltsgesetz, Heidelberg: Müller, 1996
- Schuppert, Gunnar-Folke, in: Umbach, Dieter/Clemens, Thomas(Hrsg.), Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band II, C. F. Müller, 2002
- Udo Müller(Hrsg.), Haushaltsreform und Finanzkontrolle, 1997

## 일본 문헌

- 財政法의의 基本課題, 日本財政法學會 編, 2005
- 加藤治彦 編著, 圖說 日本の財政, 東洋經濟新報社, 2001
- 甲斐素直, 財政法規と憲法原理, 日本大學法學部叢書 第11券, 八千代出版, 1996
- 江間繁博(編輯人), imidas 2006, 集英社, 2006
- 經濟財政諮問會議, 『經濟財政運營と構造改革に關する基本方針 2003』, 閣議決定, 2003 6. 27

참고문헌

- 渡瀬義男, 二つの憲法下の財政運営, レファレンス, 40卷11號, 1990. 11
- 木村琢磨, 決算制度, 日本財政法學會, 2005
- 山田邦夫, 財政制度の論点, 國立國會圖書館調査及び立法調査局, 2004. 12
- 西尾 勝, 行政學[新版], 有斐閣, 2001
- 石森久広, 財政民主主義, 日本財政法學會, 2005
- 小村 武, 豫算と財政法[第3版], 新日本法規, 2002
- 辻村みよ子, 憲法, 日本評論社, 2002
- 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利, 憲法Ⅱ[第3版], 有斐閣 2001
- 芦部信喜・高橋和之 補訂, 憲法[第3版], 岩波書店, 2002