

# 영국의 정부예산지출의 사회적 · 공법적 의미 변화에 관한 연구

- 2010년 지출계획서 -

김세진 · 김성배



재정법제 연구 11-15-⑦

**영국의 정부예산지출의 사회적·공법적  
의미 변화에 관한 연구**  
- 2010년 지출계획서 -

김 세 진 · 김 성 배



**한국법제연구원**  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구

- 2010년 지출계획서 -

A Legal Study on the Change of the Public and  
Social Meanings of the Government Spending in U.K.

- Spending Review 2010 -

연구자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Se-Jin

김성배(대구대학교 법학과 교수)

Kim, Sung-Bae

2011. 11. 30.

## 요약문

### I. 배경 및 목적

- 국가의 재정건전성확보는 현재 진행되는 유럽발 재정위기에서 보듯이 중요하고 시급한 문제이지만, 영국 정부가 대규모 재정삭감안을 내놓자 이에 반대하는 영국의 근로자 등 저소득층의 반발이 거세지고 있음.
- 저소득층의 반발은 예산안의 도움이 절실한 저소득층에 대한 혜택이 줄어들고 공공재정 삭감으로 인하여 공공부문에서 약 30만개의 일자리가 사라질 것이기 때문임.
- 재정건전성확보라는 총론에는 동의할지 몰라도, 각론에서 어떤 분야에서 어느 정도 지출을 삭감해야 할지 결정하는 것은 쉽게 합의를 이끌어 내기 어려움. 영국의 재정건전성확보를 하기 위한 제도적 장치로 이용되는 것이 지출계획서(Spending Review)임.
- 이런 일련의 변화들 중에서 주목해야 할 가장 중요한 변화는 영국의회 5년간의 회기연도에 대한 정부지출계획을 설정하는 지출계획서의 역할변화임.
- 공법적 규제와 통제으로써 지출계획서라는 관점은 지출계획서가 단순한 재정의 배분역할을 하는 것이 아니라 공공분

야의 역할을 근본적으로 재구성하는 역할을 수행하고 공공 서비스를 제공하는 구조를 변화시키는 것을 의미하는 것이라고 보는 시각을 살펴 볼 것임.

## II. 주요 내용

- 영국의 재정정책은 「1998년 재정법」 제155조에서 재정정책과 채무관리정책의 마련과 실행을 위한 적용원칙에 관한 「재정안정에 관한 규정」의 제정의무를 규정함. 재무부는 「재정안정에 관한 규정」을 제정하여 「1998년 재정법」에서 정한 재정 운용에 관한 5대 원칙 - 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 - 에 관한 규칙과 두 가지 정부채무관리에 관한 정책을 입법화하였음.
- 지난 정부는 이와 같은 재정정책의 법적 근거를 「2010년 재정책임법」의 제정을 통해 보완하였고, 동 법률은 첫째, 특정한 재정정책목표의 달성과 그 달성 과정을 의회에 보고할 것을 의무화하였으며, 둘째 「재정안정에 관한 규정」 제정의 법률적 근거가 된 「1998년 재정법」의 규정을 강화하였음.
- 이번 정부는 13년 만의 정권교체와 경제 및 재정상태 악화로 영국은 조세제도 개혁을 비롯하여 재정건전화 방안 마련, 지방정부 재정정비 등 재정제도에 대한 다방면의 개혁을 진행함. 「2011년 예산책임과 감사에 관한 법률」은 이러한 개혁의 중심역할을 함.

- 지출계획서는 단순히 정부 내에서의 경제적으로 합리적인 결과를 담보할 수 있는 것 이상의 결과를 가져 올 수 있는 것임. 즉 지출계획서는 공공서비스부분의 개혁을 통하여 단순히 정부내부에만 영향을 미치는 것이 아니라 국가와 사경제 전반에 영향을 미치게 되며, 궁극적으로 국가의 역할이 무엇인지 다시 재조명하고 재구성하는 것임. 이런 점으로 인하여 지출계획서는 단순한 기술적인 사항이라기 보다는 주요한 사회적 가치의 충돌과 조정과 관련되어 있음.
- 예를 들면, 교육, 복지, 국방과 사회 안전에 관한 예산의 배분에 있어서는 지출계획서의 예산책정과 배분에 관한 검토과정은 사회적 쟁점이 되었음.

### Ⅲ. 시사점

- 영국의 지출계획서의 변화과정을 살펴보고 지출계획서 절차를 규제적 측면으로 접근하는 방식이 가지는 장·단점을 살펴보고 우리의 재정건전성을 확보하는데 있어서 시사점을 도출함.
- 지출계획서 절차들은 공공지출의 총액에 대하여 선거를 통하여 국민의 의견이 직접적으로 표현될 가능성이 적으므로 다른 규제영역과 마찬가지로 기술적인 부분과 정책적인 부분을 조화시키면서 개방성과 참여성을 도모할 것임.
- 영국의 지출계획서 절차에 대한 쟁점들에서 중요한 것은 단순히 지출 분야 선택과 지출규모의 문제가 아니라 이런

지출 분야와 규모를 결정하는 정책결정과정과 그 과정에  
참여할 수 있는 기회의 증진과 투명성 향상에 있는 것임.

▶▶ 주제어 : 재정위기, 재정건전성, 재정책임법, 예산책임 및 감사에 관한  
법률, 지출계획서

# Abstract

## I . Background and Purpose

- When the British Government set out its bill that they would cut the national finances on a large scale, it aroused the backlash of the low-income bracket like wage earners, against the bill. The low-income bracket might agree the general to secure the financial soundness. But it is difficult to reach the arrangement in which part or how much will the spending be cut. The Spending Review is used as an institutional strategy to secure the financial soundness in UK.
- The change in the role of the Spending Review, which establish the government spending programs of the British Parliament for the five financial years, is the most important thing in a series of changes.

## II . Overview

- The British financial policy provides that the obligation to legislate for 「the rules of fiscal stability」, which is about the principle of applications on both the implementation and arrangements of the ‘policy for the management of the National Debt’



and 'fiscal policy', in section 155 of the Finance Act 1998. Also, 'the Fiscal Responsibility Act 2010' and 'Budget Responsibility and National Audit Act 2011', these carry out the key role of the British financial reform.

- The Spending Review could have more than security for the reasonable consequences on the economic point of view within the government. In other words, the Spending Review carries much weight within the government through the reform of the public services, but it has a big overall impact on national and private economy. Ultimately, the Spending Review reconstructs and reviews the role of the nation. For these points, the Spending Review is not the technical matters but it has a relevance to the conflict and the adjustment between main social values.
- For example, the process of review about the budget allocation and appropriation over the Spending Review is to be the social issues with the budget allocation for education, welfare, national defense, and social security.
- Examine the Spending Review from the view of a public law regulation and controls, it does not act as a financial allocation, but acts as the role of the fundamental reconstruction in public sectors and it changes the structure, which provides public services.

### III. Improvement

- Through the process of changes of the Spending Review in UK, this research project examine the strengths and weaknesses of the approach to the Spending Review procedure matters in the way of regulations. It will draw out implications to secure the financial soundness.
- There is not much chance of expressing people's opinions through the election for the total amount of public expenditure to the Spending Review procedures. Thus it will promote the openness and participations over a harmonization of both technical and political sectors.
- The Spending Review procedures is not the matters of what the choices about spending parts are and also it is not the matters of the scale of expenditures. The most important thing in the Spending Review procedures is the transparency improvement and promotion of opportunities to engage in that process, which is over policy decisions in determinations of the scale and parts of these expenditures.

➤ **Key Words** : financial crisis, financial soundness, the Fiscal Responsibility Act, Budget Responsibility and National Audit Act, Spending Review

## 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 배경 .....	13
제 2 절 연구의 내용 .....	17
제 2 장 영국의 재정법제의 특징과 현재의 개혁방향 .....	19
제 1 절 1998년 재정법과 재정안정화준칙 .....	19
1. 1998년 재정법 .....	19
2. 1998년 재정안정화준칙 .....	21
제 2 절 2010년 재정책임법 .....	29
1. 경기침체에 대한 대응과 금융건전성 강화조치 .....	29
2. 2010년 재정책임법 제정 .....	31
제 3 절 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률 .....	32
1. 연립정부의 재정정책 .....	32
2. 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률 .....	34
3. 2010년 지출계획서의 정책우선순위 .....	37
제 3 장 정부예산지출과 2010년 지출계획서 .....	41
제 1 절 공공지출분배결정의 규제적 성격 .....	41

제 2 절 영국에서 지출계획서의 변천과 그 절차 .....	53
1. 1998년 이전의 지출관리 .....	53
2. 1998년 포괄적 지출계획서 .....	55
3. 2000년대의 지출계획서의 변화 .....	59
4. 2010년 지출계획서의 절차 .....	62
5. 2010년 지출계획서의 결과 .....	68
제 3 절 지출계획서에 있어서 투명성과 책임성 .....	71
1. 지출계획서의 중요성 .....	71
2. 의회에 의한 정밀검사 .....	73
3. 투명성과 심의 .....	77
4. 여론을 반영한 지출계획절차의 가능성 .....	84
제 4 장 지출계획서에 대한 행정규제적 접근 .....	85
제 1 절 규제개혁과 규제영향평가 .....	85
제 2 절 행정규제국가와 책임성문제 .....	87
제 3 절 여론을 반영한 규제 .....	89
제 4 절 확장된 공공참여절차의 예시 .....	92
제 5 장 결 론 .....	97
참 고 문 헌 .....	103
<b>【부 록】</b>	
2011 예산책임과 국가감사에 관한 법률 .....	111
부속서(SCHEDULES) .....	123

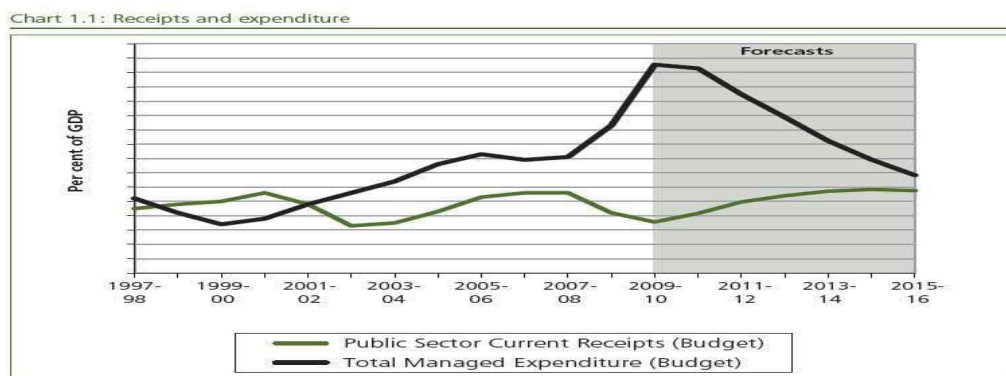
## 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경

2010년 5월에 보수당과 자유민주당의 연립정부(Coalition Conservative/Liberal Democrat Government)가 출범하였다. 연립정부는 영국의 규제 구조(structures for regulation)의 중요한 변화를 가져올 중요한 조치들을 시작하였다.<sup>1)</sup> 예를 들면, 의료서비스와 관련규제를 담당하던 기관과 금융서비스규제기관이 재조정될 예정이며, 지난 정부에서 추진하던 규제개혁프로그램(regulatory reform programme)들은 연장되어져 현 정부에서도 규제개혁에 박차를 가하고 있다.<sup>2)</sup>

캐머린 총리는 2010년 5월 복지축소, 공무원 감축, 세금 인상 등 혁명적 변화가 있어야 영국 경제를 다시 살릴 수 있다고 밝히고 공공지출감축에 관한 기본 계획을 2010년 10월에 마련하였다.

[표1] 연도별 공공분야 예산수입 및 지출



1) 캐머린(David William Donald Cameron) 총리는 보수당이지만 200년만의 최연소총리(만44)로서 여러 방면에서 개혁을 시도하고 있다.

2) 참조 HM Treasury, A New Approach to Financial Regulation: Judgement, Focus and Stability (2010) Cm.7874; Department of Health, Liberating the NHS: Regulating Healthcare Providers - A Consultation on Proposals (2010). Department for Business, Innovation and Skills, New Rules to Hand Over Powers to Individuals and Companies By Cutting Red Tape and Bureaucracy, Press Release August 5, 2010.

캐멀린 총리는 재무장관인 조지 오즈번(George Osborne)에게 영국 국내생산의 11%에 이르는 재정적자를 5년 이내에 없애기 위해 전권을 부여하였고, 2010년 10월 20일에는 영국 연립정부는 재정적자를 줄이기 위해 세계 2차대전이후의 최대의 재정긴축계획(Spending Review 2010로 2014/2015년까지)을 발표하였다. 조지 오즈번 재무장관은 2010년 10월 20일 의회 연설에서 1560억 파운드의 재정적자를 해소하기 위해 2015년까지 앞으로 5년간 830억 파운드에 이르는 예산을 감축하고 세수를 늘려 재정적자를 해소하겠다고 밝혔다.

부처별로 평균 19%의 예산이 줄어들고 2014~2015년 49만여 명의 공무원이 감축될 예정이며, 경찰 예산은 매년 4%씩 줄이고 왕실 예산도 14%까지 삭감예정이라고 하였다.<sup>3)</sup> 또한 영국정부는 최근 공공 지

---

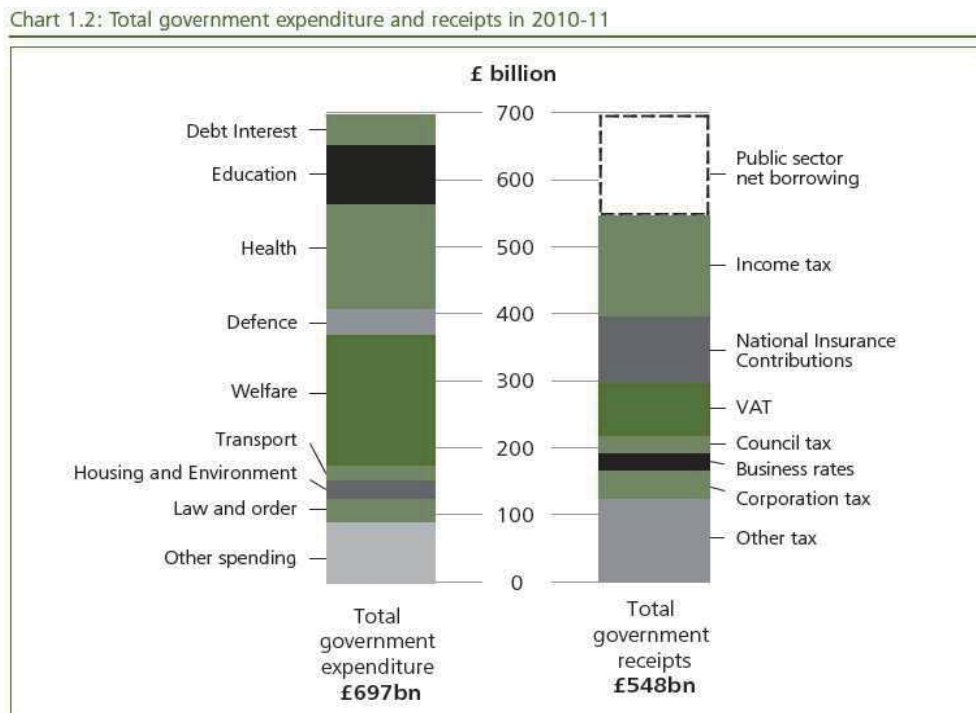
3) 관련보도, 경향신문, 엘리자베스 영국 여왕이 “불꺼” 외치는 사연, 2010년 10월 24일 엘리자베스 2세 영국 여왕(85·사진)이 에너지 빈곤층으로 전락할 위기에 처해 손수 버킹엄 궁전의 전깃불을 끄고 다니는 것으로 전해졌다. 영국 파이낸셜타임스(FT)는 최근 ‘급증하는 비용이 여왕을 에너지 빈곤으로 몰아가다’는 제목의 인터넷 판 기사에서 “여왕이 400만가구에 이르는 에너지 빈곤층 대열에 합류할 가능성이 높아졌다”며 “이는 왕실이 4개의 궁전과 외풍이 심한 성을 보유한 탓에 에너지 요금이 급증했기 때문”이라고 보도했다.

FT는 버킹엄 궁전 직원의 말을 인용해 “요즘 엘리자베스 2세가 직접 복도를 돌아다니면서 전기 스위치를 끄고 있다”며 “궁전 안 곳곳에 ‘에너지를 절약합시다’라는 문구를 붙여놓고 전 직원이 불필요한 전등 스위치를 끄도록 독려하고 있다”고 전했다.

관련보도, 경향신문, 영국황실도 재정난 고통분담... 경비 중리기 나서, 2010.10.21 오스본 장관은 영국 황실에 대한 재정지원과 관련, “2012~2013 회계연도 황실의 경비를 14% 줄이기로 했으며 여왕의 해외방문과 황실 수리비로 동결하기로 했다”고 밝혔다. 이에 따라 이미 과거 10여년전부터 급격히 줄어들기 시작한 영국황실의 경비는 내년부터 한해 4800만달러(약 500억원)로 줄어들게 됐다. AFP에 따르면 엘리자베스 여왕의 해외공식 방문경비와 황실 수리비에 대한 현찰 지원도 2013년부터 동결될 예정이다. 그나마도 2014년이후부터는 더 이상 정부로부터 직접적인 재정지원을 기대하기도 어렵게 됐다. 블룸버그 통신은 “영국황실에 대한 재정지원이 ‘시빌 리스트(Civil list)’로 불리는 직접 지원방식에서 2014년부터 황실 보유 부동산 수입과 연동된 ‘소버린 서포트 보조금(sovareignsupport grant)’ 방식으로 변경된다”고 보도했다. 과거 250년간 영국황실과 정부사이에 불문룰처럼 내려온 국민세금을 바탕으로 한 직접적인 재정지원이 황실의 자체부담으로 변하게 되는 셈이다. 하지만 엘리자베스 2세나 영국 황실은 정부에 불만을 표시할 엄두를 내기는 커녕 국민들의 고통분담에 함께 하겠다며 노블리스 오블리제를 강조하고 나섰다.

출 축소 방안의 일환으로 부모 가운데 한 명이 연간 4만4000파운드 이상을 버는 120만 고소득 가구에 2013년부터 육아수당 지급을 중단하기로 하였고 연금 수령 연령도 남녀 65세에서 2020년까지 66세로 올릴 예정이라고 하였다.

[표2] 영국 공공분야 지출과 공공분야 순차입



국가의 재정건전성확보는 현재 진행되는 유럽발 재정위기에서 보듯이 중요하고 시급한 문제이지만, 영국 정부가 대규모 재정삭감안을 내놓자 이에 반대하는 영국의 근로자 등 저소득층의 반발이 거세지고 있다. 저소득층의 반발은 예산안의 도움이 절실한 저소득층에 대한 혜택이 줄어들고 공공채정 삭감으로 인하여 공공부문에서 약 30만개의 일자리가 사라질 것이기 때문이다.4) 재정건전성확보라는 총론에는

4) 조선일보, 런던 25만명 대규모 시위, 정부 재정삭감 반대, 2011.3.27.기사 참조  
북아일랜드에 있는 언어장애 학생 600명을 위한 음악 치료 프로그램, 런던 남동부 빈민촌의 정부 지원 직업소개소, HIV 예방 프로그램, 산후우울증 여성 치료 등이

동의할지 몰라도, 각론에서 어떤 분야에서 어느 정도 지출을 삭감해야 할지 결정하는 것은 쉽게 합의를 이끌어 내기 힘들다. 영국의 재정건전성확보를 하기 위한 제도적 장치로 이용되는 것이 지출계획서 (Spending Review)<sup>5)</sup>이다.

그런데, 이런 일련의 변화들 중에서 주목해야 할 가장 중요한 변화는 영국의회 5년간의 회기연도에 대한 정부지출계획을 설정하는 지출계획서의 역할변화이다. 연립정부의 지출계획에는 정부지출에 대한 중대한 삭감을 포함하고 있으며 현 정부의 지출계획서는 개개의 정부부처에서 삭감되는 지출부분과 삭감프로그램을 결정하는 역할을 수행한다. 영국에서도 공공재정의 결정과 그 지분의 분배를 기술적 혹은 정치적 판단으로 보던 입장이 주류를 이루고 있다.

그런데 현재 영국에서는 국가재정의 건전성을 확보하기 위해 공공분야의 재정삭감을 단행하면서 지출계획서를 단순히 기술적·정치적 판단으로 보는 것이 아니라 사회전반에 영향을 미치는 규제외 한 종류로 보는 시각이 등장하여 설득력을 얻어가고 있다.

공법적 규제<sup>6)</sup>와 통제으로써 지출계획서라는 관점은 지출계획서가 단순한 재정의 배분역할을 하는 것이 아니라 공공분야의 역할을 근본적으로 재구성하는 역할을 수행하고 공공서비스를 제공하는 구조를 변화시키는 것을 의미하는 것이라고 보는 시각이다. 아래에서 영국의

---

예산 삭감으로 사라지게 된다. 수많은 공공도서관이 문을 닫고, 정부의 병원 지원이 줄어들면서 많은 환자들이 제대로 치료를 받지 못할 것이라는 우려도 나오고 있다. 이날 시위에 참가한 노동당(야당)의 에드 밀리밴드 당수는 “우리가 사랑하는 나라 영국을 상징하며, 우리가 그토록 소중히 여겨온 공공사업들을 보호하기 위해 투쟁할 것”이라고 말했다. 이날 시위대 대부분은 평화롭게 행진했지만, 일부 참가자들은 주변의 건물을 부수는 등 폭력을 행사해 211명이 체포되고 66명이 부상했다.

5) 이 연구에서는 영국의 2010 Spending Review를 지출계획서라고 번역하고자 한다. 다른 연구에서는 지출검토, 중기지출계획서, 예산심의회 등 다양하게 사용하고 있다.

6) 우리나라 행정규제기본법 제2항 1호는 행정규제를 “행정규제”(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”라고 정의하고 있다.



지출계획서의 변화과정을 살펴보고 지출계획서 절차를 규제적 측면으로 접근하는 방식이 가지는 장·단점을 살펴보아 우리의 재정건전성을 확보하는데 있어서 시사점을 도출하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 내용

유럽 재정위기에 있어서 영국도 최근 여러 가지 재정위기를 직간접적으로 겪으면서 재정정책의 법제화를 추구하고 있다.

그 대표적인 예가 「1998년 재정법(Finance Act 1998)」 제155조에 근거한 「재정안정에 관한 규정(Code for Fiscal Stability)」, 「2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)」, 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」, 동 법률 제1조에 근거한 「예산책임장전(Charter for Budget Responsibility)」의 제정이다.

영국의 재정정책은 최근 다음과 같이 진화하였다. 지난 정부는 「1998년 재정법」 제155조에서 재정정책과 채무관리정책의 마련과 실행을 위한 적용원칙에 관한 「재정안정에 관한 규정」의 제정의무를 규정하였다. 이에 따라 재무부는 「재정안정에 관한 규정」을 제정하여 「1998년 재정법」에서 정한 재정 운용에 관한 5대 원칙 - 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 - 에 관한 규칙과 두 가지 정부채무관리에 관한 정책을 입법화하였다.

이 두 규칙이 이른바 황금규칙(the Golden Rule)과 지속가능한 투자규칙(the Sustainable Investment Rule)이다. 황금규칙이란 경기순환주기(economic cycle)동안 정부는 투자만을 위해 차입할 것이며 경상지출에 대한 자금을 지원하기 위해 차입하지 않는다는 내용의 규칙이고, 지속가능한 투자규칙은 경기순환 주기동안 GDP대비 공공부문 순채무율을 안정적이고 신중한 수준으로 유지하며, 정부는 다른 모든 조건이

동일할 때 경기순환주기 동안 공공부문순채무를 GDP의 40% 아래로 축소시켜주는 것이 바람직하다는 내용의 규칙이다. 또한 「재정안정에 관한 규정」은 지난 정부의 재정정책에 관한 원칙에 대한 설명 이외에도 예산과 사전예산보고서의 내용을 정하고, 또한 미래를 전망을 하는데 주요 전제가 된 사항을 감사하는 데 있어서 국립감사청(National Audit Office (NAO))의 역할을 규정하였다. 지난 정부는 이와 같은 재정정책의 법적 근거를 「2010년 재정책임법」의 제정을 통해 보완하였다. 동 법률은 첫째, 특정한 재정정책목표의 달성과 그 달성 과정을 의회에 보고할 것을 의무화하였으며, 둘째, 「재정안정에 관한 규정」 제정의 법률적 근거가 된 「1998년 재정법」의 규정을 강화하였다.

한편 이번 정부는 13년 만의 정권교체와 경제 및 재정상태 악화로 영국은 조세제도 개혁을 비롯하여 재정건전화 방안 마련, 지방정부 재정정비 등 재정제도에 대한 다방면의 개혁을 진행하고 있다. 「2011년 예산책임법」은 이러한 개혁의 중심역할을 하고 있다. 지난 법제화된 재정정책을 폐지하고 정부의 개혁을 돕기 위한 새로운 법적 근거들을 포함시켰다.

이 연구에서는 영국의 재정법제의 특징과 현재의 개혁방향에 관해서 살펴 본 뒤, 2010년 지출계획서의 주요내용 및 공법적 규제와 통제로서의 지출계획서의 역할 변화에 관해서 소개하고자 한다.

제3장의 정부예산지출과 2010년 지출계획서와 제4장의 지출계획서에 대한 행정규제적 접근은 공동연구자이신 김성배 교수(대구대)님께서 집필해 주셨다.

## 제 2 장 영국의 재정법제의 특징과 현재의 개혁방향

### 제 1 절 1998년 재정법과 재정안정화준칙<sup>7)</sup>

#### 1. 1998년 재정법

영국은 국가재정의 전 과정을 포괄할 수 있는 성문헌법이 존재하지 않지만, 예산과정 등을 포함한 재정체계에 대해서는 다수의 법으로 규정하고 있다. 성문헌법이 존재하는 다른 국가들에 비해 법의 구속력이 상대적으로 약하고, 구체적인 사항을 적시하기보다는 일반적인 원칙을 명문화하는 경우가 많다. 법으로 일반적 원칙이 명시된 경우 이를 보완하거나 구체적인 사항은 행정명령(Statutory Instruments) 등의 보조입법을 통해 규정할 수 있다.

또한 재정준칙과 같이 법률로 제정되어 있지 않지만 재정운용의 구체적 기준을 설정한 규범도 중요하게 작용하기 때문에 함께 살펴보아야 한다. 다수의 예산체계에 대한 법률<sup>8)</sup>이 존재하지만, 현재의 재정체계는 1998년에 제정된 재정법(Finance Act 1998)에 근거를 두고 있다. 영국 재정법은 아래와 같이 구성되어 있다.

7) 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점, 한국법제연구원 재정법포럼, 2011. 11 참조

8) OECD(2004)에는 영국의 주요 예산체계 법률로 국고 및 감사부처법(1866년, 1921년), 의회법(1911년, 1949년), 국가차관법(National Loans Act, 1968년, 1998년 개정), 감사법(1983년), 지방정부법(Local Government Act), 감사위원회법(Audit Commission Act, 1998년), 권한이양법(Devolution Acts, 1998년), 재정법(1998년), 정부자원 및 회계법(2000년)을 열거하고 있다. 덧붙여 2010년 통과된 재정책임법 또한 주요 예산체계 법률이라고 볼 수 있다.

제 1 부 소비세: 주세, 유류세, 담배세, 사행업세, 자동차세 등  
제 2 부 부가가치세  
제 3 부 소득세, 법인세, 자본이득세  
제 4 부 상속세  
제 5 부 기타의 세금: 보험세, 토지조성세, 가스세, 덤핑세 등  
제 6 부 보 칙  
재정안정성  
155조 재정안정화준칙  
156조 연차 예산문서  
157조 감사원장  
국가차입(제158조~162조)  
유럽단일통화  
기 타

그 중 재정안정화준칙의 근거가 되는 제155조와 제156조의 내용을 살펴본다. 먼저 제155조는 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성의 핵심원칙을 재정정책과 국가채무관리정책의 형성 및 이행에 적용할 준칙을 준비하여 의회에 제출할 의무를 재무부에 지우고 있다.<sup>9)</sup> 의회에 제출된 재정안정화준칙은 하원의 의결로 승인되어야 발효하며, 승인된 준칙은 적절한 방법으로 발간되어야 한다.<sup>10)</sup>

제156조는 재무부가 재무제표와 예산서, 경제·재정전략보고서, 채무관리보고서를 매 회계 연도에 의회에 제출할 것을 규정한다.<sup>11)</sup> 또한 매 회계 연도에 대한 재무제표와 예산서의 제출보다 앞에 사전예산서를 제출하여야 한다.<sup>12)</sup> 감사원장은 이 조항과 재정안정화준칙에 의거하여 재무부가 준비하는 문서의 기본 가정과 약정을 검사하고 하

9) 제1항, 제2항.

10) 제5항, 제6항.

11) 제1항.

12) 제2항, 제3항.

원에 보고하여야 한다.<sup>13)</sup> 의회에 제출하는 문서는 재정안정화준칙이 정하는 바에 따라 발간되어야 한다.<sup>14)</sup>

## 2. 1998년 재정안정화준칙<sup>15)</sup>

### (1) 개 관

1998년 제정된 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)은 성장과 고용을 증진시키기 위해서는 안정적 경제 환경이 중요하며, 재정정책은 경제안정성에 중요한 영향을 미친다는 인식을 배경으로 한다. 재정안정화준칙의 핵심 내용은 다음과 같다.

- 원칙에 입각한 재정정책 수행
- 재정정책의 목표, 실행규칙의 명확한 공시, 그 변경의 경우 설명 의무
- 우선 목표를 달성하기 위한 채무조정 수행
- 경제 및 재정 전망에 중요한 영향을 가질 수 있는 모든 결정과 상황의 공개와 계량화
- 공공재무회계에 모범회계기준을 사용
- 사전예산서(Pre-Budget Report)의 발간
- 중요한 예산 결정과 단기적 경제·재정 전망을 제시하는 재무제표와 예산서(Financial Statement and Budget Report, FSBR)의 발간
- 정부의 장기적 목표와 전략을 제시하는 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR) 발간
- 경제 및 재정 전망 중 경기변동조정 예측을 포함한 구체적 정보의 제공

---

13) 제5항.

14) 제7항.

15) <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpp/1998/code/cfs.pdf>

- 재정전망의 주요 가정에 변화가 있을 경우에는 감사원(National Audit Office) 감사
- 채무관리보고서(Debt Management Report) 발간
- 모든 보고서는 하원 재정위원회에 회부
- 모든 보고서에 대한 일반인의 완전한 접근 보장

## (2) 재정안정화준칙

### 1) 준칙의 목적<sup>16)</sup>

이 준칙의 목적은 재정정책의 수립과 이행을 지도할 원칙을 구체화하고 정부가 부담하는 보고의무를 강화하여 채무관리를 포함한 재정정책수행을 향상하는데 있다.

### 2) 재정운영 원칙<sup>17)</sup>

준칙은 정부가 재정정책을 수행함에 있어서 준수하여야 할 5대원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- a. 재정정책 목표수립, 재정정책 이행 그리고 정부회계 발표에 있어서의 투명성(transparency)
- b. 재정정책 결정과정과 재정정책의 경제에의 영향에 있어서 안전성(stability)
- c. 재정운영에서의 책임성(responsibility)
- d. 세대(generations)간 공평을 포함한 공정성(fairness)
- e. 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 수입 및 지출 양측의 운용에 있어서 효율성(efficiency)

---

16) 준칙 제1항-2항.

17) 준칙 제3항-8항.

투명성의 원칙은 정부가 일반 국민이 재정정책의 수행과 재정상태를 조사할 수 있도록 충분한 정보를 발간하여야 하며, 당해 정보의 공개가 다음 중 하나에 해당하지 않는 한 정보를 비공개하지 않아야 함을 의미한다.

a. 다음 중 하나를 심대하게 침해:

- i. 영국의 국가안보, 국방 또는 국제관계
- ii. 범죄의 수사, 소추, 예방 또는 민사소송의 수행
- iii. 프라이버시권
- iv. 정부와 비밀통신을 할 수 있는 다른 사람의 권리
- v. 상업 활동을 수행할 정부의 능력; 혹은
- vi. 정부 내 정책결정과 정책자문 과정의 정체성을 침해

안전성의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 예측가능하고 성장과 고용의 높고 안정적인 수준 달성이란 핵심경제목표와 합치하는 방향으로 재정정책을 운용해야 함을 의미한다.

책임성의 원칙은 정부가 재정정책을 신중하게 운용하여야 하며, 재정상태가 장기적으로 지속가능하도록 공공재산, 채무와 위험을 관리하여야 함을 의미한다.

공정성의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 현세대의 배분적 효과뿐만 아니라 미래시대에의 재정적 영향을 고려하는 방향으로 재정정책 운용을 도모하여야 함을 의미한다.

효율성의 원칙은 정부가 재원을 최대의 효용을 나타내도록 사용하며, 공공자산이 최선으로 이용되며 잉여자산이 없도록 유의해야 한다는 것이다. 정부는 또한 조세정책을 수립함에 있어 경제적 효율성과 준수비용을 유의해야 한다.

3) 재정 및 채무관리의 목표와 재정정책의 운용<sup>18)</sup>

정부는 재정 및 채무관리의 목표와 재정정책 운용의 기준을 예산서에 공시해야 한다. 정부는 새로운 재정정책 목표와 운용준칙 또한 상기 5대원칙과 합치하며 이전의 재정정책 목표와 운용준칙을 변경하려는 이유를 설명하는 조건하에 재정정책 목표와 운용준칙을 변경할 수 있다.

또한 다음 사항을 명시하는 경우 정부는 재정정책 목표와 운용준칙으로부터 일시적으로 벗어날 수 있다.

- a. 이전의 재정정책 목표와 운용준칙으로부터 벗어나려는 이유
- b. 이전의 재정정책 목표와 운용준칙으로 복귀를 위한 정부의 접근 및 소요기간
- c. 이 기간 동안 적용할 재정정책 목표와 운용준칙

채무관리정책의 우선목표는 장기에 걸친 위험을 고려하고 금융정책과의 충돌을 가능한 한 회피하면서 정부의 재정수요충족 비용을 최소화하여야 한다.

영국정부가 1997. 7. 재무제표와 예산서에서 처음 설정하고 1998. 3. 예산에서 다시 언급된 재정 준칙은 다음과 같다:

첫째, 황금준칙: 정부는 경기가 변동하더라도 경상비용을 조달하기 위해서 차입해서는 안 되며 투자의 목적으로만 차입할 수 있다. 경상수지의 균형이 유지되어야 하며 세대간 공공지출의 수익과 부담이 공정하게 이루어져야 한다.

둘째, 국가소득에 대비한 공공채무 비율이 경기가 변동하더라도 안정적이고 신중한 수준을 유지하여야 한다.

---

18) 준칙 제9항-12항.



4) 회계 관행<sup>19)</sup>

정부는 모든 공공부문에 대해서 회계보고서가 작성되도록 하여야 한다. 가능하면 이 회계보고서는 통합 형태로 작성되어야 하며, 또한 가능한 조기에 정부소비 자원의 비용을 기획하고 회계하는 자원회계 예산(Resource Accounting and Budgeting) 방식을 채택하여야 한다. 즉, 공공부문에 있어 현금주의 회계방식을 자원회계예산으로 보완한다. 자원회계예산에서는 발생주의 원칙을 사용하고 있다. 하지만 조세, 특히 법인세 등의 분야에서는 여전히 현금주의 회계가 사용된다.

5) 사전예산서<sup>20)</sup>

재무부는 사전예산서를 적어도 본예산 3개월 전에 발간하여야 한다. 다만 당해 의회의 첫 번째 예산인 경우에는 사전예산서가 필요 없다. 또한 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산이 있는 경우에도 하나의 사전예산서만 요구된다.

사전예산서는 성질상 협의를 위한 것이다. 그러므로 가능한 한 본예산에 도입을 고려중인 재정정책에 있어서의 중요한 변화를 위한 제안은 모두 포함되어야 한다. 하지만 사전예산서를 정부가 조치를 취하려고 하는 모든 조세정책분야를 시사하는 것으로 받아들여져서는 아니 된다. 특히, 다음 현재 혹은 장래의 납세자에 의한 심각한 회피행위의 위험이 있는 분야와 금융시장 요동을 포함하여 납세자와 시장의 행태에 심각한 왜곡을 가져올 수 있는 분야에서의 협의는 가능하지 않을 수 있다.

정부가 정책결정을 함에 있어 각계의 의견을 청취할 필요가 있다. 그럼에도 과거에는 예산절차가 비밀주의에 싸여있었다. 사전예산서는 주요 경제사안에 대한 국가적 논의를 활성화하고자 함이므로 경제재

---

19) 준칙 제13항-14항.

20) 준칙 제15항-17항.

정전망 그리고 재정목표 대비 달성을 보여주기 위한 경기변동조정 상황(cyclically-adjusted position)의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정 집계에의 영향 분석을 담아야 한다.

2010 총선 이후 보수연립정부는 재무부의 인력재원을 효율적으로 활용하고 경제정책결정의 정상 사이클을 회복하기 위하여 사전예산서를 폐지하기로 결정했다. 그 대신에 경제재정전망이 지출검토서와 함께 연말에 제출될 것이다.

#### 6) 재무제표와 예산서<sup>21)</sup>

재무부는 본예산의 시기에 ‘재무제표와 예산서’(FSBR)를 발간해야 한다. 재무제표와 예산서는 정부가 단기 경제재정 전망을 설명하는 주요 수단이다. 또한 장기적 목표의 달성이 어려워 보일 때에 경제를 정상궤도로 올려놓기 위해 취해진 정책수단을 설명하는 수단이 되기도 한다. 재무제표와 예산서에는 최소한 다음이 포함되어야 한다:

- a. 경제재정전망;
- b. 예산에 도입될 중요한 재정정책조치의 설명
- c. 필요한 경우, 이들 재정정책조치가 공공재정의 경로를 어떻게 회복시켜서 재정목표와 운용규칙, 그리고 정부의 EU에 대한 약속, 특히 “안정과 성장에 관한 협약”의 제 조건과 일치하는 상태로 만들 것인가에 대한 설명.

#### 7) 경제·재정 전략보고서<sup>22)</sup>

재무부는 통상 본예산 시기에 ‘경제·재정 전략보고서’(EFSR)를 발간해야 한다. 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산이 있는 경우에도 하나의 경제·재정 전략보고서만 요구된다. 이는 과거 보수당정부에서

---

21) 준칙 제18항.

22) 준칙 제19항

단기 목표에 정책이 집중되었던 것을 탈피하기 위해서 도입된 보고서이다. 경제·재정 전략보고서는 다음을 포함하여야 한다.

- a. 주요재정집계 관련 장기 목표를 포함한 정부의 장기 경제·재정 전략의 제시
- b. 이 장기 전략에 비추어서 최근의 성과와 FSBR에 포함된 단기 경제·재정전망을 평가
- c. 단기 전망 및 장기 전략이 정부의 EU에 대한 약속, 특히 “안정과 성장에 관한 협약”의 조건에 합치하는지 평가
- d. 세대 간 영향과 재정정책의 지속가능성을 조망할 수 있도록 개연성 있는 가정에 입각하여 장래 10년 이상의 기간에 대한 주요재정 집계의 예시적 전망 제시; 그리고
- e. 경기변동조정 상황의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정집계에의 영향을 분석

#### 8) 경제재정 전망<sup>23)</sup>

경제재정 전망(Economic and Fiscal Projection)은 최소한 다음을 포함해야 한다.

- a. 세계경제성장, 교역조건, 추세산출량과 관련된 것을 포함한 전망의 기초가 되는 주요 가정, 예측, 약속
- b. 다음에 대한 전망
  - i. GDP와 그 구성요소
  - ii. 소매가격(정부의 공식적 물가상승목표 가격 포함)
  - iii. 대차대조표상의 경상수지 상황
- c. 자원회계예산의 이행에 근거하여 정부의 매 회계연도 경상 수익과 지출 전망치를 반영하는 운용보고;

---

23) 준칙 제20항-25항.

- d. 매 회계연도 현금흐름 전망치를 반영하는 현금흐름 보고
- e. 공공자산 매각으로부터의 수익에 관한 보고
- f. 정부의 재정성과예측을 공정하게 반영하는 데에 필요한 여타 보고
- g. 정부의 결정과 기타 경제재정 상황을 둘러싼 위험, 주요한 우발적 책임에 대해 분석, 과거 예측 오류에 대한 지적.

재무제표는 경상지출과 경상수입, 경상수지, 공공부문차입요구분, 일반정부(General Government)<sup>24</sup>재정적자, 일반정부 총채무, 공공부문 순채무 그리고 순자산의 척도를 포함한 주요 재정집계의 전망을 담아야 한다. 또한 정부의 재정정책 목표와 규칙, 그리고 정부의 EU에 대한 약속, 특히 “안정과 성장에 관한 협약”에 비추어 성과를 평가하는 데에 요구되는 여타의 지표를 포함하여야 한다. 전망의 시계는 발간일 이후 완전한 두 회계연도 이상이어야 한다. 직전 두 회계연도에 대한 주요 재정집계를 보여주는 모든 제표와 비교도도 발간되어야 한다.

#### 9) 감사원의 역할<sup>25)</sup>

재무부는 재정전망의 기초가 되는 주요 가정과 약속에 변화가 있는 경우 감사원(NAO)에 그 감사를 요청하여야 한다. 감사원장(Comptroller and Auditor General)은 모든 감사의견을 재무부와 의회에 전달해야 한다. 전망이 투명성과 책임성 원칙에 합치하게끔 하는 것이 목적이다.

#### 10) 채무관리 및 채무관리보고서<sup>26)</sup>

국가는 공중이 채무관리정책의 이행을 살펴볼 수 있도록 충분한 정보를 제공하며 매년 차입구조와 국가채무의 비용을 보고하여야 한다. 과거의 재정적자를 메우기 위한 전체적 채무포트폴리오가 매 회계연

24) 국가채무는 중앙행정기관, 지방자치단체, 일부 기금만 포함시키는 반면, OECD 기준인 일반정부는 그 밖에 정부산하기관 등 준정부기관과 공기업을 포함한다.

25) 준칙 제26항.

26) 준칙 제27항-29항

도에 발간되는 채무관리보고서에 포함될 것이다. 채무관리정책을 시행하는 정부기관인 채무관리실(Debt Management Office)과 국민저축은행(National Savings)은 자체의 연차보고서와 재무제표에 더 상세한 정보를 제공하여야 한다.

정부는 연간 채무관리보고서에 각부의 채무한도(remit)를 설정하며 국민저축은행을 통한 순수 재원조달 예상분, 다음 회계연도의 국채(gilts) 발행계획의 전체적 크기, 계획된 채무 만기구조, 지수연계(index-linked) 국채와 일반 국채의 비율, 국채발행일정을 포함하여야 한다.

이와 같은 보고는 투명성과 안정성을 높여서 시장 참여자들이 좀 더 확실하게 투자전략을 수립할 수 있도록 하기 위한 것이다.

#### 11) 재정위원회에의 회부 및 정보공개 등<sup>27)</sup>

재무부는 이 준칙의 의무사항으로 발간되는 모든 보고서를 하원 재정위원회에 회부하여야 한다. 또한 재무부는 국민이 재정정책과 국가 재정 상태를 아는데 도움이 되는 여타의 정보를 수시로 발간하여야 한다. 재무부가 이 준칙의 의무사항으로 발간되는 모든 보고서에 대하여 보고서를 열람 또는 구매할 수 있는 장소를 공시하여야 한다. 모든 보고서는 또한 재무부의 인터넷 웹사이트에 공개되어야 한다.

## 제 2 절 2010년 재정책임법

### 1. 경기침체에 대한 대응과 금융건전성 강화조치

영국은 금융위기에 따른 경기침체에서 벗어나기 위하여 일시적으로 재정준칙을 완화하고 경기부양을 위한 조세감면을 확대하였다. 예컨대 2008년 11월 영국재무성은 Pre-Budget Report 2008을 발표하여 부

---

27) 준칙 제30항-33항.

가가치세율을 2.5% 삭감해주었다. 그 결과 영국의 재정적자는 급속히 증가하였다.<sup>28)</sup>



[출처] Britain's fiscal emergency: Deflating the state, The Economist Sep 24th 2009

2009년 들어서 재정적자문제는 해결하지 않을 수 없는 현실과제가 되었다. 우선 금융위기의 원인으로 은행들의 도덕성해이가 지적되자, 은행 상여금에 대해 고율(50%)로 과세하였으며 지금까지 면세이던 영국의 외국인 거주자들의 자본 수익에도 세금을 부과 하는 등 조세 감면을 역지하기 위한 조치를 발표하였다. 2010년 들어서 지속적인 지출감축과 증세의 필요성이 EU뿐만 아니라 국제기구에서도 지적되었다.<sup>29)</sup>

28) 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점, 한국법제연구원 재정법 포럼, 2011. 11 참조.

29) OECD, Economic Policy Reforms, Going for Growth 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/36/44652687.pdf>; IMF, 2010 Article IV staff report on the UK, November 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10338.pdf>

## 2. 2010년 재정책임법 제정

2008년 말 이후 지속적인 재정악화를 개선하겠다는 정부의 의지를 피력하기 위해 노동당 정부는 2009년 12월 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)을 의회에 제출했다.<sup>30)</sup>

재정책임법은 영국에서 입법을 통한 최초의 재정건전화 계획(Fiscal Consolidation Plan)으로 정부의 재정건전화 의지에 신뢰성을 부여하고 의회에 중기재정계획의 설정 및 모니터링에 대한 역할을 부여하고 있다. 법안 발의 당시 영국 정부는 경기가 회복되고 경제상황이 정상화되는 시점이라고 판단하였으며 시기적절한 재정책임법 제정으로 경제성장을 뒷받침하고 장기적인 투자유도의 효과가 있을 것으로 기대했다.

영국은 경기회복에 따른 출구전략을 이행하기 위하여 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)을 제정하였다.<sup>31)</sup> 이 법이 재무부에 부과하는 주요 의무는 다음과 같다:<sup>32)</sup>

- (1) 재무부는 2011년 종료 회기부터 2016년까지 매 회계연도에 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 직전 회계연도 보다 낮게 하여야 한다.
- (2) 재무부는 2014년 종료하는 회계연도의 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 2010년 종료하는 회계연도의 공공부문 순차입 비율의 반이하가 되도록 하여야 한다.

---

30) 재정책임법은 영국 재정법제에서 중기재정에 대한 재정건전화 계획을 최초로 명문화시킨 법률로 의미를 갖는다. 물론 법률로 명시한 재정건전화 목표가 이행되지 않더라도 법적 책임이 따르는 것은 아니며 법의 합법성에도 영향을 주지 않는다. 2010년 5월 총선으로 보수-자민 연립정부로 정권이 교체되면서 현 정부는 긴축정책을 강화하여 재정건전화를 조기에 달성한다는 정책적 목표를 세우고 있다. 현 정부의 재정목표(Fiscal Mandate)는 재정전망 예측기간인 5년(2015-16회계연도까지) 이내에 경기조정된 경상수지 균형을 달성하고, 재정책임법과 마찬가지로 해당 기간까지 공공부문 순부채 GDP 비중을 감소시키는 것이다.

31) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents>

32) 동법 제1조.



- (3) 재무부는 GDP(2016. 3. 31 기준) 대비 백분율로 표현되는 2016년 종료하는 회계연도 말의 공공부문 순채무가 GDP(2015. 3. 31 기준) 대비 백분율로 표현되는 직전 회계연도 말의 공공부문 순채무 보다 작도록 하여야 한다.

재정책임법은 위와 같은 의무의 이행보고를 재무부가 정기적으로 의회에 하도록 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

한편, 재정책임법 제정을 반영하기 위하여 재정안정화준칙을 개정하려고 하였으나 정권교체로 개정이 지연되고 있었다.<sup>34)</sup>

### 제 3 절 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률

#### 1. 연립정부의 재정정책

정치적으로 우파정부는 좌파정부보다 재정건전성에 더 관심을 기울이는 것이 일반적이다. 2010 총선으로 등장한 보수당연립정부도 여러 측면에서 재정건전성을 주요한 정책목표로 추구할 것임을 시사하고 있다.

첫째, 2010년 5월 보수당연립정부는 재정전망 및 실적에 대한 독립적인 평가를 위하여 예산책임원(Office for Budget Responsibility, OBR)을 신설하였다. 그러나 초대 실장인 Alan Budd 경이 3개월 만에 사퇴하면서 현재와 같이 재무부에 손발을 의존하는 구조에서는 집권당 및 재무부와 크게 다른 목소리를 낼 수 없기 때문에 실질적 독립 필요성이 제기되고 있다.<sup>35)</sup>

둘째, 2010년 5월 24일에 정부는 일부부처의 예산을 추가로 삭감하고 공무원신규채용을 동결하였다. 이 조치로 재정적자를 현 2010/11회계 연도에 GDP 0.4% 줄일 것으로 예측된다. 6월 17일에 정부는 과거

33) 동법 제3조, 제4조.

34) 2010.01자 개정초안은 [http://hb.betterregulation.com/external/fiscal\\_stability\\_draft\\_code.pdf](http://hb.betterregulation.com/external/fiscal_stability_draft_code.pdf).

35) “Budd urges changes to boost OBR independence”, Financial Times, July 12 2010.



노동당정부의 지출계획을 재검토한 결과 GDP 0.1%에 상당하는 일부 프로젝트를 취소하며 GDP 0.6%에 해당하는 국방, 교통관련 프로젝트를 보류한다고 선언하였다.<sup>36)</sup>

셋째, 2010년 6월 발표된 신정부의 예산서<sup>37)</sup>는 영국의 기록적 재정적자를 줄이고 공공재정을 긴축하기 위한 적극적 정책을 담고 있다. 은행세를 도입하고 연금면세범위 축소를 계획하고 있다. 2010년 7월 하원토론회에서 재무부<sup>38)</sup>는 6월 예산의 결과 2014-15년이면 이전 정부가 계획했던 것보다 5% 낮은 GDP 대비 69.4% 수준으로 채무를 줄일 수 있을 것으로 전망했다. OBR에 의하면 현 2010/11년 추가적으로 GDP 0.5% 정도의 재정적자 감소가 있을 것이며, 2011/12에는 1.0%, 2012/13에는 1½%, 2014/15에는 2¼% 감소할 것이다. 2009년 12월 이사회권고에서 영국에 주어진 시한인 2014/15까지는 예산적자를 선거전 계획치인 GDP 대비 4¼% 대신에 2¼%수준으로 축소할 수 있을 것으로 OBR은 예측했다. 정부채무비율은 2012/13년에 GDP의 85%로 고점에 달하였다가 2015/16년에는 GDP의 80%로 떨어질 것으로 전망했다. Europe 2020 전략<sup>39)</sup> 추진과 관련하여 2010년 11월 영국정부가 유럽연합 집행위원회에 제출한 개혁프로그램보고서<sup>40)</sup>도 이와 같은 기초를 재확인 하고 있다.

유럽연합 규칙 1467/97<sup>41)</sup>과 개정 행동규약(Code of Conduct)<sup>42)</sup>에 따르면 회원국이 이사회회의 권고에 따라서 행동하였을 경우 효과적 조

36) European Commission, Communication From the Commission to the Council, "Assessment of the action taken by the United Kingdom in response to the Council Recommendations of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit", SEC(2010)880, Brussels, 6. 7. 2010, p. 5.

37) Budget, June 2010, [http://www.hm-treasury.gov.uk/2010\\_june\\_budget.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/2010_june_budget.htm)

38) The Chief Secretary to the Treasury(Danny Alexander)가 OBR 공표자료를 인용함.

39) Europe 2020, [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

40) Europe 2020: UK draft National Reform Programme 2010, HM Government, Nov. 2010.

41) Regulation 1467/97 OJ L 209, 2.8.1997, p. 6.

42) Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, endorsed by the ECOFIN Council of 10 November 2009.

치를 취한 것으로 간주된다. 또한 행동규약은 다음과 같은 가이드라인을 제시한다. 효과적 조치 여부의 평가는 회원국이 이사회가 권고하는 주기적으로 조정되는 수지균형의 연간 개선치, 일회적 조치를 달성하였는지를 고려하여야 한다. 개선치가 권고치보다 낮은 경우에는 미달의 사유를 엄밀하게 분석해야 한다. 여러 해에 걸친 조정의 경우에 과잉적자가 발견된 익년에 적절한 재정적 조정을 위한 조치를 취했는지에 주안점을 두어야 한다.

유럽연합 집행위원회는 현재 주어진 정보로 판단컨대 영국은 이사회에서 설정한 한도 내에서 과잉 재정적자를 해소하기 위한 적절한 개선 조치를 취하고 있다고 결론지었다. 특히 2010년 6월 긴급예산에서 선언된 조치들은 2010/11년에 재정안정화 수준을 한층 제고할 것이고 중기적으로도 계획된 적자폭 감소를 촉진하게 될 것으로 보았다. 위험이 남아있기는 하지만 전반적으로 영국의 조치는 권고 기한 내에 GDP 3% 이하의 재정적자란 기준을 달성할 수 있는 궤도에 있어 보이므로 집행위원회는 현재로서는 영국에 대하여 더 이상의 과잉 재정적자 절차를 밟을 필요가 없다고 평가했다.<sup>43)</sup>

## 2. 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률

2010년 11월 영국 정부는 재정책임법을 폐지하고 경제와 재정정책의 투명성과 공개성을 제고하기 위하여 획기적인 재정정책의 개혁을 단행하였는데, 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」의 제정이 바로 그것이다.<sup>44)</sup> 동 법률은 2010년 5월 예산책임국(Office for Budget Responsibility(OBR))을 출범시켰다.

43) European Commission (2010) p. 7.

44) 부록 참조.

2011년 예산책임법 제1부는 예산책임에 관한 내용의 규정으로 구성되어 있으며, 제1조는 예산책임장전의 제정 의무, 제3조는 예산책임국(OBR) 설치에 대한 법률적 근거를 마련하고 있다. 예산책임장전과 예산책임국(OBR)은 영국정부가 재정정책의 개혁을 위해 새로이 마련한 제도이다.

이 법은 크게 예산책임에 대한 부분과 감사원에 대한 부분으로 구성되어 있고, 정부재정정책 개혁 중 예산책임청에 대한 내용을 중점적으로 다루고 있다. 이 법은 과거 재정정책의 법적 기반인 1998년 재정법과 재정안정화 준칙의 규정을 대체 혹은 갱신하고 현 정부의 재정정책 개혁에 대한 법적 규정을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 특히 본 법은 1998년 재정법의 section 155~157과 2010년 재정책임법을 폐지한다는 규정을 설정하고 있다.

본 법은 정부 재정정책과 국가채무 관리정책의 수행에 대한 새로운 예산서류로 재무부에서 “예산책임헌장 harter for Budget Responsibility:” 발표하도록 규정한다. 이 문서에는 ‘Fiscal Mandate’로 표현되는 재정정책 및 국가채무관리정책에 대한 재무부의 목표와 재정건전화 이행방법, 연간예산서류에 포함될 내용이 설정되어야 하고 재무부에서 적절하다고 판단되는 기타사항이 포함될 수 있다. 재무부는 헌장(Charter)을 반드시 의회에 제출해야 하고 수시로 수정할 수 있으며 수정시에도 의회에 수정된 헌장을 제출해야 한다.

공공재정의 지속가능성에 대한 평가와 보고 의무를 수행하는 예산책임청은 법인(body corporate)으로 설립되며 행정적 이유로 집행 비부처공공기구(Executive NDPBs)로 분류된다. 예산책임청의 구체적 임무는 매 회계연도마다 최소 2회의 재정·경제 전망과 재정건전화 목표(Fiscal Mandate)의 평가를 시행해야 하고, 이전 전망치의 정확성에 대한 평가 등도 수행해야 한다. 독립성 보장을 위해 의무수행에 관한 전적인 재량권을 예산책임청에 부여하고 있으며, 의무 이행을 위해

필요한 정부의 모든 정보에 대해 접근권한을 부여하였다. 예산책임청의 구체적 목표와 지침은 헌장(Charter)에서 설정하며 정부정책에 대한 평가를 수행함에 있어 대안책의 구상 및 평가는 허용되지 않는다. 예산책임청은 결과보고서를 작성하여 의회에 제출하고 그 사본을 재무부에도 제출해야 한다.

본 법은 감사원장(Comptroller & Audit General) 및 감사원과 관련된 여러 사안에 대해서도 규정하고 있다. 우선 1983년 감사법에서 규정하고 있는 감사원장 임명절차를 재규정하였다. 감사원장의 임명은 수상이 공공계정위원회의 동의를 얻어야 하는데, 이는 전통적으로 공공계정위원회의 의장을 야당에서 맡고 있으므로 감사원장을 선택할 때 범정당적 차원의 결정을 할 수 있기 때문이다.

현재 감사원장의 임기에 대한 한도가 법률로 설정되어 있지 않으나 본 법안에서는 10년으로 제한하고 있으며 재지명할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 급여, 수당, 연금 등 감사원장의 보수는 수상과 공공계정위원회 의장이 감사원장 선임 전에 결정해야 한다.

이 외에도 본 법은 전임 감사원장의 고용제한, 업무수행 방식 등에 대해서도 규정하고 있다. 감사원장에 대한 일부 규정을 제외하고는 1983년 감사법과 2000년 정부자원 및 회계법 등을 원용 또는 일부 수정하여 기본적인 지위와 역할 수행은 큰 변화가 없으나, 감사원의 지위에는 대폭적인 수정을 시도하였다.

현재 감사원은 법인격을 부여받은 감사원장이 고용한 직원들의 집합체일 뿐이나 본 법안에서는 별도의 독립적인 법인(body corporate)으로 규정하고 있다. 감사원의 구성원은 감사원장과 5명의 비집행이사(감사원의 직원이 아님), 3명의 집행이사(감사원의 직원)로 설정되고, 감사원 의장(chairman)은 비집행이사 중 1인으로 결정된다. 감사원 의장 역시 감사원장과 마찬가지로 수상의 추천으로 국왕이 임명하며 수상은 의장 추천시 공공계정위원회 의장의 동의를 구하여야 한다. 감사원 구

성원에 대한 임명절차를 비롯하여 직원의 지위와 고용에 대해서도 새롭게 규정하고 있다. 이러한 규정변경으로 감사원과 감사원장은 독립적인 법인격으로서 상호 협력하에 감사기능을 수행해야 한다.

또한 감사원에 대한 지출은 의회에서 직접 관리하며 매 회계연도마다 감사원과 감사원장은 공동으로 감사원의 세출예산을 준비해야 한다. 감사원장의 보수 등 일부 항목을 제외하고는 감사원의 세출예산은 매년 의회의 의결로 결정된다. 다만 감사원 의장과 감사원장은 세출예산을 공공계정위원단(Public Accounts Commission)에 제출해야 하고 위원단은 세출예산을 검토하고 수정이 적절하다고 판단되는 부분등을 적시하여 의회에 제출해야 한다. 위원단은 감사원의 세출예산 검토과정에서 하원의 공공계정위원회(Public Accounts Committee) 또는 재무부에서 제시하는 의견을 고려해야만 한다.

본 법은 현 정부가 지향하는 재정정책의 개혁을 명시한 첫 번째 법률작업이다.

### 3. 2010년 지출계획서의 정책우선순위

1997년 집권한 노동당 정부는 재정개혁을 단행하면서 공공지출계획의 주요 원칙을 재설정 하고 중기재정계획인 지출계획서를 도입하였다. 지출계획서가 도입되기 전에는 정부 지출획은 연간 세출보고서인 가을보고서(Autumn Statement)에 포함되어 있었고 별도의 중기지출계획을 편성하지 않았다.

지출계획서는 정부의 정책기조 등을 포괄하는 문서로 향후 3년 동안의 부처별 지출한도(DEL)를 결정하며 각 연도 예산편성의 기준이 되고 있다. 지출검토는 2년을 주기로 시행하도록 설계되어 지출검토 마지막 기간은 다음 지출검토의 첫 번째 회계연도와 연동된다. 통상 7월에 발표되나 2010년에는 정권이 교체되면서 10월에 발표되었다. 지

출검토 준비를 위해 재무부와 각 부처는 수개월 간의 협의 과정을 진행하는데, 그 절차를 간략히 정리하면 다음과 같다.

1) 지출검토 연도의 전년도 3~8월까지 정책 우선순위에 대해 각 부처장관과 재무부가 합의 한다. 2) 각 부처는 지출검토 연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공서비스합의문을 재무부에 제출한다. 3) 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고, 공공지출위원회(PSX)에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후 부처별 지출총액을 결정 한다. 4) 재무부장관이 내각의 결정에 따라 지출검토연도의 7월 7에 지출계획서와 공공서비스 합의문을 발표하고 내각의 승인을 받는다. 물론 지출계획서는 연간예산안 등과 같이 법률로 규정하지 않고 다소 정치적으로 결정되기 때문에 위 일정이 반드시 지켜지는 것은 아니며 실제예산의 결정에서는 수상과 재무장관의 권한이 막강하다.

지출계획서는 원칙적으로 중기 재정계획에 대한 재무부와 각 부처의 협의과정이기 때문에 내각에서 체계적인 방식으로 심의되지는 않지만 지출검토가 연간 세출예산에 직접 관계되기 때문에 다양한 방식으로 내각에서 검토되기도 한다. 부처별 상임위원회는 지출검토에 대한 자문과정에 참여할 수 있으며 지출검토의 일부 내용이 미리 예산안 등에 포함 될 경우에는 재무위원회에서 검토 할 수 있다.

지출계획서에서는 연간관리 지출을 제외한 공공지출에 대해 정책 우선순위에 따라 검토하여 부처별로 3개 3년의 총 지출 한도를 설정하고 각 부처의 세부목표는 부처와 재무부의 공공서비스합의문(PSAs)에서 구체적으로 설정된다.

지출계획서(SR)에서는 총관리지출(TME)을 별도로 계획하지는 않지만 부처별지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때 연간관리 지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기재정지표가 재정준칙을 준수 할 수 있도록 설정하고 있다. 따라서 연간관리지출(AME)은 신중하게 전망해야 하고



부처별 지출한도 예비비에 비해 상대적으로 큰 규모로 예비비(AME Margin)를 설정하고 있다. 지출검토(SR)에서 결정된 부처별 지출한도(DEL)는 천재지변이나 국가적위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지된다. 의료·교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야는 재무부의 동의하에 결정되는 장기재정지침(Long Term Funding Guidelines)에 따라 3년3개월을 초과하는 지출계획을 설정할 수 있다.

2010년 지출계획서는 전 노동당 정부의 지출검토와는 다른 설계방식으로 발표되었다. 현 정부는 이번 지출검토의 기간을 4년으로 설정하였으며, 주요 연간관리지출도 지출계획서의 범위로 분류하였다. 이외에도 차년도 이월 폐지, 공공지출합의문 종료 등 다수의 제도개혁을 예고하였다.

2010년 지출계획서는 대규모 복지예산 삭감과 공공인력 감축을 비롯하여 재정건전화 목표 달성을 위한 지출삭감안을 포함하고 있으며 중기재정계획의 정책 우선순위로 성장과 공정성(교육 등), 개혁, 안보 및 국방을 설정하였다. 교육과 안보 및 국방에 대한 정책 우선순위는 이미 2010년 5월의 연정협약에서 합의된 것으로 당시 협약내용 중 1) 의료(NHS)와 학교 예산은 매년 실질 인상, 2) 교육에 있어 불이익 상태에 있는 아동에 대한 추가 지원 이행, 3) 기초국가연금 수급개시연령 인상, 4) 해외원조 지출규모를 국민총소득(GNI)의 0.7%로 유지 등이 지출검토에 반영되어 있다.

2010년 지출계획서의 정책우선 순위는 언급하였듯이 성장, 공정성, 개혁, 국방 및 안보이다. 이들의 구체적 내용을 간략히 살펴보자.

첫째, 지속가능한 경제성장을 위해 사적부문의 일자리, 수출, 투자, 기업 지원 정책을 제시하고 있다. 구체적 정책은 교통부문 투자 및 유지보수(도로건설 및 지방교통제도에 4년간 총100억1파운드 등), 과

학연구분야 경상지출 예산으로 4년간 총 46억 파운드 배정, 성인 도제제도(apprenticeship) 재원으로 2014-15회계연도 기준 2억 5천만파운드 증액 등이 해당된다.

둘째, 공정성을 확보하기 위해서는 학교에 대한 지출을 유지하고 저소득층에 대한 교육지원을 확대할 방침이다. 새로운 교육지원 제도(fairness premium)를 도입하고 그 재원으로 2011-12~2014-15회계연도까지 총 72억파운드를 배정하고, 사회적 보호(social care) 지원을 위해 2014-15회계연도 기준 연간 20억파운드를 추가로 배정하였다. 또한 600개 이상의 학교를 대상으로 재건축 및 학교 신설 등에 대한 자금 지원 등도 발표하고 있다.

셋째, 자유 증진과 책임 분담의 연정 원칙에 입각한 공공서비스 개혁으로는 지방정부의 예산 관리 자율성 강화, 양형제도(sentencing framework)개혁, 중앙정부 행정예산 34% 삭감, 공공서비스연금의 가입자 기여율 인상 등을 제시하였다.

마지막으로 전략적 국방 및 안보 검토서 결과에 따라 아프가니스탄 관련지출에 대한 검토와 사이버 국방 및 예상 위협 대응에 대한 투자를 설정하고 있다. 특히 해외원조 지출 중 국제적 갈등 및 불안 완화를 위한 지출비중을 현재 약 20%(19억파운드규모)에서 30%로 확대하고 아프가니스탄과 파키스탄에 중점적으로 원조를 계획하고 있으며 사이버 공격에 대한 대응 비용으로 4년간 총 6억 5천만파운드를 신규 배정하고 있다.



## 제 3 장 정부예산지출과 2010년 지출계획서

### 제 1 절 공공지출분배결정의 규제적 성격

영국에서도 일반적으로 정부지출에 관한 결정과 그 과정들은 학계에서나 정책적 관점에서 규제의 한 형태로 다루어지고 있지는 않았다.

이런 상황에는 여러 가지 이유가 있는바, 첫째, 지출에 대한 의회의 통제에 대해서는 전통적으로 영국 하원(the House of Commons)에 의해 시행되는 정부의 지출에 대한 승인과정이라는 점에 초점을 맞추어 왔으며 이러한 의회의 기능은 전통적인 헌법차원의 기능이라고 보았다.<sup>45)</sup> 의원내각제를 택하고 있는 영국에서 정부가 마련한 재정지출을 단순히 의회가 승인하는 전통적·헌법적·정치적 기능이라고 보는 경향은 지출배분절차를 시작하면서 다른 정부기관이 수행할 수도 있는 재정결정과정에서 잠재되어 있는 또 다른 역할을 경시하게 되었다.

둘째, 일반적으로 규제를 정의하는데 사용되는 주요한 개념요소들은 공공지출에 대한 분배결정을 규제영역에서 제외하는 것처럼 보인다. 예를 들면, 기준을 정하는 절차와 그 기준을 적용하는 것이라는 점이 규제개념의 핵심을 이루고 있었는데, 규제의 개념요소로 기준의 설정

---

45) 영국은 우리와 달리 불문헌법국가이다. 그래서 영국헌법의 범위를 어떻게 설정할지가 곤란해진다. 형식적 의미의 헌법으로 범위를 확정한다면 영국은 헌법이 존재하지 않게 되지만, 헌법적 사항을 기준으로 구분한다면 영국에서 헌법은 존재한다. 영국에서 헌법의 개념을 논하기 전에 선행해야 할 것은 헌법의 실질은 무엇이고 그 기준은 어떤 것인지 결정하는 것이다. 국가권력의 배분 즉 의회와 정부 및 법원 사이의 권력배분에 관한 원칙과 그들 권한이 행사되는 방법과 절차 그리고 각 기관사이의 관계설정은 헌법사항에 해당하게 된다. 국가기관사이의 권한이 배분되는 원칙에 따라 권한이 배분되어야만 하고 이런 권한배분이 헌법차원에서 이루어졌다는 전제하에서 각 국가기관은 이들 권한을 수행할 권한의 구체적 행사와 방법은 법률을 통해서 부여 받게 된다. 그래서 영국에서 헌법은 주로 정부의 구조와 권한에 관한 것이라고 한다. 영국헌법에 관한 국내 논문으로는 이병규, 영국헌법의 본질과 특질, 동아법학 제48호, 2010, 61면이하 참조.

과 그 기준의 적용으로 한정하는 입장은 공공지출배분이라는 폭넓은 절차를 규제가 아닌 고차원적인 정책결정으로 취급하게 된다.<sup>46)</sup> 우리와 유사하게도 영국에서도 대부분의 규제에 대한 연구들은 정부규제 기관(state regulators)과 사경제주체 사이의 상하관계, 즉 행정기관이 사인에 대하여 가지는 우월적 지위에 집중되어 왔다. 그러므로 국가 기관 내부 혹은 행정기관 상호 간의 관계에 대해서는 규제라는 측면으로 접근한 연구는 상대적으로 많지 않았다.

그러나 최근에 영국에서 규제의 개념이 상당히 광의로 이해되기 시작하였다. 규제라는 사전적인 의미와 경제학적 관점의 규제 개념은 변화가 없었다고 하더라도 적어도 사회학적 개념으로써 규제는 확장되었다.

예를 들면, Parker and Braithwaite같은 학자들은 “많은 규제조치는 어떤 종류의 법규에 의거하지 않고(without recourse to rules) 이루어지고 있으며 사경제주체의 행위방식을 변경하는 것은 경제적인 인센티브를 부여하거나 재조정하는 것에 의해서 달성되고 심지어는 양심과 도덕에 호소, 수치심의 유발, 도시설계와 건축방식에 의해서도 달성될 수 있다.”라고 주장하면서 규제의 개념을 사경제주체의 행위방식 변경을 규제개념의 핵심으로 상정하고 있다.<sup>47)</sup>

규제방식을 광의로 이해하면서 사경제주체의 행위방식을 변경하려는 정부의 조치를 규제로 파악하는 접근법은 기준을 설정하고 그 기준을 적용하는 법규를 규제와 규제절차의 핵심으로 보는 기존의 입장

---

46) 규제개념을 확장하고 있지만 기존의 규제개념인 기준마련의 역할에 대하여 언급하고 있는 문헌으로는 Julia Black, “Critical Reflections on Regulation”, LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper 4 (2002) 20 at <http://www.se.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf>. 참조, 또한 위의 논문은 다음의 논문집으로도 출판되었다. “Critical Reflections on Regulation” (2002) Australian Journal of Legal Philosophy 27, 1-37면.

47) Christine Parker and John Braithwaite, “Regulation”, in P. Cane and M. Tushnet (eds) Oxford Handbook of Legal Studies (Oxford: Oxford University Press, 2003) 119면.

과 거리를 두게 된다. 사경제주체의 행위양식을 변경하는 점을 규제의 개념요소로 설정하는 관점은 규제라는 것이 사인(private sector) 혹은 사경제주체를 겨냥하고 있으며 사경제의 행동변화가 그 규제의 목적이란 가설을 전제하고 있다.

현대사회에서는 의료와 교육과 같은 공공서비스분야에 대한 규제들(regulation of public service provision)이 중요하고<sup>48)</sup> 또한 공공서비스를 효과적·안정적으로 제공하기 위하여 여러 가지 규제가 점차 증가하고 있다.<sup>49)</sup> 공공서비스와 관련된 규제들은 사회적 통제와 사회적 명령과 같은 다른 형태의 규제와 구별되는데, 다른 규제와 달리 단순히 어떤 행위를 금지하는 것이 아니라 공공서비스제공과 관련된 규제에는 다른 사람 혹은 단체들의 행위방식을 변화시키려는 목적·동기가 들어 있다고 한다.<sup>50)</sup>

사경제주체의 행동양식을 변화시키려는 시도들이 규제라고 보는 관점을 유지한다고 하더라도 얼핏 생각하면, 지출계획서는 정부규제기관(행정기관)과 피 규제자(사경제주체) 사이의 관계를 대상으로 하지

48) 의료분야의 대표적인 쟁점이 되는 규제로는 영리병원의 허용문제가 있다. 관련기사 프레시안, 한미 FTA 발효시 약값 35% 오를 것, 2011년 11월 21일 기사.

49) 현재 우리나라의 경우 “보편적 복지논쟁”과 교육과 혼합되어 제기되고 있는 데, 서울시 교육감과 서울시장간의 무상급식논쟁은 급기야 서울시장의 신임투표성격의 주민투표로 이어졌으며 그 결과 서울시장이 사퇴하면서 보편적 복지를 주장하던 민주당과 기존 정당정치의 틀을 벗어나려는 기치를 든 시민사회후보인 박원순후보측과 차별적 복지를 주장한 한나라당 후보가 지난 서울시 선거에서 맞붙었다. 일반적 여론조사와 달리 박원순후부의 완승으로 판별되자 보편적 복지논쟁은 내년 선거의 쟁점으로 되었으며, 보수성향의 한나라당도 20대에서 40대층의 지지를 받기 위해서 보편적 복지를 수용하는 듯 하다. 예를 들면, 만3-4세의 무상보육으로 “정부와 여당이 내년 전 계층을 대상으로 만 3-4세 어린이도 무상보육을 확대하겠다고 밝히고 나선 건 내년 총선과 대선을 앞두고 젊은층의 민심이반이 크다고 판단한 데 따른 것이다. 10·26 서울시장 보궐선거에서 한나라당(나경원 후보)의 지지율(방송 3사 출구조사 결과)은 20대 30.1%,30대 23.8%,40대 32.9%에 그친 것으로 조사됐다.” 한국경제신문, 여, 2040 못잡으면 내년 선거 불안.... 보편적 복지 깃발 들었다. 2011년 11월20일 기사.

50) Black, “Critical Reflections on Regulation” (2002) 19-20면.

않고 단순히 행정기관 내부의 자원의 배분을 다루고 있다고 여겨지기  
에 지출계획서는 규제의 개념과 규제라는 카테고리에 포함되지 않는  
것처럼 생각되어진다.

그러나 여왕이 존재하는 영국에서 국왕을 정점으로 하는 국가의 단  
일성(unity of the state)은 단순히 법적인 가상에 불과하다는 것이다.  
주권이 불가분적이라는 것은 진리의 문제가 아닌 법 이론적 산물이  
며<sup>51)</sup> 현실적·사실적으로 접근하면 영국에서의 행정부는 단일체 라기  
보다는 개개의 단위로 나누어진 복수체(plural)라는 사실이다.<sup>52)</sup> 실제  
로 지출계획서 절차를 보는 하나의 관점은 재무부(Treasury)와 재원을  
사용하는 행정기관 사이의 상하관계가 형성된 절차(hierarchical process)  
로 보는 것이다. 정부부처 간의 권한배분에 있어서 소관 사무에 관한  
권한을 가지고 있으며 다른 부처와는 대등한 관계를 형성하고 있는  
것이 일반론이다.

하지만 영국에서 지출계획서 절차를 살펴보면 현실적으로 재무부와  
행정기관 사이의 우월적 관계가 형성된다. 그런데 정부를 구성하는  
대등한 국가기관 상호 간에도 현실적으로 우월적 혹은 비대칭적 관계  
가 형성될 수 있다는 점은 과소평가되고 있다.<sup>53)</sup> 그러므로 지출계획  
서는 단일체를 형성하는 정부 내에서 내부기관 사이의 내부적 행위가  
아니라, 복수의 행정기관으로 이루어진 행정부에서 다른 행정기관의

---

51) 주권의 불할가능성에 대한 국내논문은 박진완, 유럽헌법제정에 관한 논의, 공법  
학연구 제6권 제1호, 2005, 67면 이하가 있음. 본 논문에서 저자는 현재 시점에서는  
유럽국가라는 존재하지 않지만 유럽연합이 권한의 권한을 가지는 가의 문제는 유  
럽연합이 주권을 가지느냐의 문제로 파악하고 있다. 그러면서 전통적인 주권의 불  
가분성에 대한 관념은 실제적인 측면에서 볼 때 유럽연합의 정치적인 사항과 일치  
하지 않는다고 보았다. 앞의 글, 76면.

52) Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Au-  
tonomy and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 6면.

53) 국가기관사이의 복잡한 관계와 이로 인한 우월관계의 형성에 대한 자세한 분석은  
Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy  
and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999) Chs 1과 5-6면.

행동 형태에 영향을 미치려는 타 행정기관(재무부등)의 활동이라는 측면에서 바라볼 수 있다.

지출계획서가 복수 행정기관 사이에 자원배분을 담당하는 기관과 타기관 사이에 비대칭적 우월관계를 형성한다는 관점을 견지한 연구로는 Thain and Wright의 연구가 있다. 본 연구에서는 지출계획서의 전신인 공공지출조사(Public Expenditure Survey)를 “재무부와 공공지출 통제”이라고 보면서 규제시스템(regulatory system)의 한 종류로 분류하고 있다.<sup>54)</sup>

둘째, 지출계획서는 단순히 정부 내부에서 자원의 재분배를 의미하는 것이 아니라 그 이상의 것을 포함한다. 즉 지출계획서가 단순히 총자원을 적당히 정부 내부에 안분하는 자원배분만을 의미하지 않는 것은 분명하다. 지출계획서는 공공재원을 분배 하면서 정책적 우선순위를 정하고 달성하고자 하는 목표와 수단을 조합시키며 경우에 따라서는 공공재원 배분을 삭감하는 등 중요한 정치적인 쟁점들과 밀접하게 연결되어 있다.

영국 하원의 재정위원회(Treasury Select Committee 또는 The House of Commons Treasury Committee)<sup>55)</sup>는 재무장관이 단순히 국가채무를 줄이는 것뿐만 아니라 경제접근방식은 공공기관을 중심으로 하는 경제접근방식에서 공공기관의 정책결정을 통해 사경제주체의 행위방식을 변경하려는 접근방식으로 재조정을 하려는 의도를 분명하게 가지고 있다고 보았다.<sup>56)</sup>

54) Colin Thain and Maurice Wright, *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993* (Oxford: Clarendon Press, 1995) 459-64면.

55) 영국하원의 재정위원회(The House of Commons Treasury Committee) 또는 때에 따라서는 재정상임위원회('Treasury Select Committee')라고 불리는 위원회는 영국하원의 상임위원회의 하나이다. 재정위원회의 소관사항은 재무부의 정책과 행정사항 및 공공지출을 검토하는 것이다. 또한 재정위원회의 소관사항에는 국세·관세청을 포함하여 영국은행, 금융서비스위원회 등 재무부와 관련된 국가기관의 사무에 대한 검토도 포함된다.

56) June 2010 Budget (2010-11) HC 350 para.8.

사경제주체에 대한 경제효과에 중점을 둔 방식은 명시적으로 2010 지출계획서가 긴급한 공공서비스개혁을 위한 급진적 프로그램의 일환으로 소개된 점에서도 알 수 있다. 그러므로 지출계획서는 단순한 경제적인 관리(economic management)가 아니라, 다양한 계획 및 검토와 연결되어 협력적인 목표(incorporating goals)를 추구하고 있다. 특히 국방분야와 사회보장분야 등의 지출을 결정하는 행위는 분명히 근본적으로 정치적·정책적 결정을 내리는 것이라는 사실을 알 수 있다.<sup>57)</sup>

2010년 지출계획서에서 제시된 중요한 개혁안은 국방분야, 사회보장, 교육분야, 공공기관의 관리비용분야 등 다양한 분야에 대하여 다루고 있다. 그러므로 지출계획서는 직접적으로 정부기관을 창설하고 폐지하는 것이 아니라고 하더라도 분명히 공공기관의 조직·구조를 형성하고 공공분야의 행위방식과 사경제주체의 행동양태에도 영향을 미칠 의도로 고안된 제도와 절차 중에서 중요한 부분을 차지하고 있다.<sup>58)</sup>

---

57) HM Treasury, Spending Review 2010(2010) Cm.7942, 7-9, and e.g. paras 1.18, 1.60, 1.76-7, 1.91.

58) 한계레, 영국의 폭동, 2011.8.14일 기사

“지난 4일 영국 런던 북부 토트넘에서 29세 흑인 청년 마크 더건이 경찰의 총에 맞아 숨졌다. 분노한 가족, 친지들이 경찰의 과잉대응에 항의하는 평화시위를 했는데, 이것이 전혀 예상치 못한 폭동과 약탈로 비화했다. 토트넘에서 시작된 폭동은 곧 런던 전역으로 퍼졌고, 버밍엄, 맨체스터, 리버풀 등 전국으로 확산됐다. .... 이번 런던 폭동의 원인을 놓고 의견이 엇갈린다. ‘빨갱이 켄’(red Ken)이란 별명을 가진 전 런던시장 켄 리빙스턴은 현 보수 연립정부의 무리한 재정 삭감이 이번 폭동의 원인이라고 진단했다. 영국의 <가디언> 신문도 ‘보수 연립정부의 가혹한 예산 삭감과 긴축정책’에서 원인을 찾고 있다. 그로 인한 불경기와 열악한 고용 상황이 중요한 배경이 됐다는 것이다. 현재 영국의 실업률은 7.7%에 달하고, 특히 청년 실업률은 20%에 육박한다. 더구나 처음 폭동이 일어난 토트넘 지역은 실업률이 영국 평균의 두 배나 되고, 한 명의 구인 광고가 나가면 평균 54명의 구직자가 몰릴 정도로 고용 상황이 최악이다.”



[표3] 회계연도별 부처별프로그램 및 행정예산변화

	£ billion					Per cent
	Baseline <sup>2</sup>	Plans				Cumulative real growth
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	
<b>Departmental Programme and Administration Budgets</b>						
Education <sup>3</sup>	50.8	51.2	52.1	52.9	53.9	-3.4
NHS (Health)	98.7	101.5	104.0	106.9	109.8	1.3
Transport	5.1	5.3	5.0	5.0	4.4	-21
CLG Communities <sup>4</sup>	2.2	2.0	1.7	1.6	1.2	-51
CLG Local Government <sup>5</sup>	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9	-27
Business, Innovation and Skills	16.7	16.5	15.6	14.7	13.7	-25
Home Office <sup>6</sup>	9.3	8.9	8.5	8.1	7.8	-23
Justice	8.3	8.1	7.7	7.4	7.0	-23
Law Officers' Departments	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	-24
Defence	24.3	24.9	25.2	24.9	24.7	-7.5
Foreign and Commonwealth Office	1.4	1.5	1.5	1.4	1.2	-24
International Development	6.3	6.7	7.2	9.4	9.4	37
Energy and Climate Change	1.2	1.5	1.4	1.3	1.0	-18
Environment, Food and Rural Affairs	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	-29
Culture, Media and Sport <sup>7</sup>	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	-24
Olympics <sup>8</sup>	-	0.1	0.6	0.0	-	-
Work and Pensions	6.8	7.6	7.4	7.4	7.6	2.3
Scotland <sup>9</sup>	24.8	24.8	25.1	25.3	25.4	-6.8
Wales <sup>9</sup>	13.3	13.3	13.3	13.5	13.5	-7.5
Northern Ireland <sup>9</sup>	9.3	9.4	9.4	9.5	9.5	-6.9
HM Revenue and Customs	3.5	3.5	3.4	3.4	3.2	-15
HM Treasury	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	-33
Cabinet Office <sup>10</sup>	0.3	0.4	0.3	0.2	0.4	28
Single Intelligence Account <sup>11</sup>	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	-7.3
Small and Independent Bodies <sup>12</sup>	1.8	1.8	1.6	1.5	1.4	-27
Reserve	2.0	2.3	2.4	2.5	2.5	-
Special Reserve	3.4	3.2	3.1	3.0	2.8	-
Green Investment Bank	-	-	-	1.0	-	-
<b>Total</b>	<b>326.6</b>	<b>326.7</b>	<b>326.9</b>	<b>330.9</b>	<b>328.9</b>	<b>-8.3</b>
<b>memo:</b>						
Central government contributions to local government <sup>13</sup>	29.7	27.5	26.3	25.5	24.2	-26
Local Government Spending <sup>14</sup>	51.8	49.8	49.5	49.5	49.1	-14
Central government contributions to police	9.7	9.3	8.8	8.7	8.5	-20
Police Spending (including precept)	12.9	12.6	12.2	12.1	12.1	-14
Regional Growth Fund	-	0.5	0.5	0.4	-	-

<sup>1</sup> Depreciation in Resource DEL is drawn from departmental resource accounts and follows International Financial Reporting Standards. This currently differs from National Accounts depreciation, which is used in the calculation of PSCE by the Office for National Statistics.

<sup>2</sup> As at all spending reviews, baselines exclude one-off and time-limited expenditure and therefore may not sum to 2010-11 total. Cumulative real growth is calculated using the 2010-11 baseline.

<sup>3</sup> Includes the Office of the Qualifications and Examinations Regulator

<sup>4</sup> If grants moving to local government are included then CLG Communities growth is -33%

<sup>5</sup> LG DEL includes funding for police and fire authorities. Excluding these contributions LG DEL for councils will fall by 28%

<sup>6</sup> If contributions to police are excluded then the Home Office growth is -30%

<sup>7</sup> The DCMS baseline excludes £85m of broadcasting funding, which the BBC will fund from 2013-14.

<sup>8</sup> Olympics is included in DCMS DEL.

<sup>9</sup> The Government agreed that as part of the £6.2bn cuts to 2010-11 budgets the Devolved Administrations could defer their cuts to 2011-12. The settlements presented here assume the Northern Ireland Executive take their cuts in 2010-11, the Scottish Executive take their cuts in 2011-12, and the Welsh Assembly Government split their cuts equally between 2010-11 and 2011-12. These settlements are subject to change as the Devolved Administrations finalise their spending plans.

<sup>10</sup> Includes one-off funding in 2014-15 for Individual Electoral Registration (£85m) and the costs of the 2014 election to the European Parliament (£120m). Excluding these, the core Cabinet Office settlement will be cut by 35%.

<sup>11</sup> Includes SIA contribution to National Cyber Security Programme

<sup>12</sup> A more detailed breakdown of small and independent bodies' is set out in Table A12

<sup>13</sup> Values and profile based on indicative allocations from departments.

<sup>14</sup> Includes the OBR's forecast for growth in council tax receipts

규제연구의 핵심적 관점을 유지한다고 하더라도, 사경제주체의 행동 방향과 행위형식에 대해 영향을 미치려는 수단으로 국가가 재원의 조달과 배분을 사용한다는 것은 새로운 사실이 아니다. 장기에 걸쳐 정부재원의 분배에 관한 실증적 연구를 수행하였던 Daintith교수는 통치권(imperium)을 단순히 정부가 우월적 힘을 사용하거나 명령을 하는 것을 의미하는 것뿐만 아니라, 통치권의 한 수단으로 국가가 재산처분권(dominium)을 사용하여 국가의 부와 재원을 처분·사용·배분하는 정책결정의 중요성을 강조하였다.<sup>59)</sup>

국가의 부와 재원을 사용하고 분배하는 것이 국가의 통치권을 사용하는 중요한 수단이라는 접근법을 취하기 때문에 Daintith교수는 국가와 경제의 관계를 분석함에 있어서 정부자원의 배치를 포함하여 폭넓고 다양한 정책수단이 정부에 의해서 사용된다는 것을 분석하였다.<sup>60)</sup>

Daintith교수는 영국에서 실시하고 있는 공공지출 분배절차에 대하여 자세히 분석하였다.<sup>61)</sup> Daintith교수의 연구결과와 유사한 결론은 최근의 공공주택정책(social housing)에 대한 연구에서도 도출되었는데, 본 연구에서는 공공주택규제분야에 있어서 자원배분(allocation of money)의 중요성을 강조하였고, 여기서 자원으로써 금전은 가장 흔한 규제방식(ubiquitous mechanisms of governing)의 하나가 되었다고 보았다.

규제의 개념을 단순히 기준설정과 기준의 적용이라고 좁게 설정하는 종래의 태도가 공공부분의 지출결정을 규제적 활동이라고 보지 않는 경향을 이끌어 내고 있다. 그런데 공공지출결정을 규제의 한 형태로 보지 않는 또 다른 이유는 공공재원의 분배는 정책판단의 핵심이라는 주장이다. 그래서 공공재원의 분배는 순전한 정책판단이기에 공

---

59) 참조 T.C. Daintith, "Legal Analysis of Economic Policy" (1982) 9 Journal of Law and Society 191-224면과 211-216면.

60) T.C. Daintith, "Regulation", in International Association of Legal Science, International Encyclopedia of Comparative Law (Tübingen and Dordrecht: Mohr Siebeck and Martinus Nijhoff Publishers, 1997) vol. XVII Ch.10 10-24면, 10-92-142, 10-184면.

61) Daintith and Page, The Executive in the Constitution (1999) Chs 4-6.



공재원분배결과와 파장에 대한 합법성을 총선거의 결과로부터 이끌어 내려고 한다.

영국에서도 이런 주장에 대한 반론을 제기하기가 조금은 힘들다. 그 이유는 국민의 대표를 선출하는 선거를 통해서 위임받은 권한(role of electoral mandates)이 정부가 선택한 규제에 대한 어떤 정도의 합법성(regulatory legitimacy)을 부여하는지 거의 연구되지 않았기 때문이다.<sup>62)</sup> 선거를 통한 통치권의 부여와 선거를 통한 합법성의 획득을 강조하는 입장에서는 공공지출배분을 규제의 한 유형으로 분류하는 입장에 대해서 주요한 정책판단인 지출계획서 절차를 비정치적인 절차로 만들 수 있는 위험성을 안고 있다고 한다. 그런데 선거를 통한 합법성 획득을 강조하는 입장에서는 지출계획서에 대해서 규제적 속성보다는 재원배분의 기술적 측면을 강조하게 되며, 그로 인하여 의회의 실질

62) 일반적으로 국민주권시대에 주권자와 통치권자의 담당자를 구별하고 있으며, 권력의 주권자인 국민에 의해서 통치권을 부여받게 되며 그 통치권을 부여 받는 것이 선거이다. 즉, 통치권에 대한 민주적 정당성을 부여하는 제도가 선거이다. 하지만 모든 형태의 선거가 민주주적인 정당성을 부여하는 것이 아니며 자유민주적인 선거만이 통치권을 부여한다고 해석한다. 그런데 우리 헌법재판소는 대의제도에 있어서 국민과 국회의원은 명령적 위임관계에 있는 것이 아니라 자유위임관계에 있기 때문에 일단 선출된 후에는 국회의원은 국민의 의사와 관계없이 독자적인 양심과 판단에 따라 정책결정에 임할 수 있다고 보고 있으며, 개별유권자 혹은 집단으로서의 국민의 의사로 선출된 국회의원이 그대로 대리하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리까지 포함하는 것은 아니라고 한다.(헌재 1998.10.29, 96헌마186); 그런데 “총선민의는 형태적으로는 가시적이고 경험적인 것이지만, 내용적으로는 잠재적이고 추정적인 국민의사의 표출로 평가받는 헌법적인 질의 것이다. 따라서 국회의원의 자유위임은 국민의 이러한 총선민의로부터 자유로울 수는 없다는 한계를 가진다.” 허영, 국회의원 선거의 의미와 자유위임 및 정당기속의 본질과 한계, 고시계, 제45권 제12호, 2000, 9면 참조. 그리고 우리의 공법학의 연구성과는 대륙법계의 영향을 많이 받고 있기에 국민주권과 통치권정당화에 대한 논의도 대륙법계의 이론의 영향을 많이 받고 있다. 그래서 주권론에 대해서 nation주권론과 people주권론을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 정당화원리설은 기존의 주권이론에 대하여 전체국민이란 실재하지 않는 허구이며 실재하는 존재는 자연인만이며 주권론은 정당화원리 내지 정화이데올로기에 지나지 않는다고 한다.; 김명재, 헌법상 국민주권의 개념, 공법학연구, 제7권 제1호, 96면 이하 참조. 그런데 선거를 통해서 표출된 여론이 구체적인 제도와 규제으로써 실현될 수 있는지에 대한 부분에 대해서는 우리나라에서도 심도 있는 연구가 진행된 것은 아니다.

심사나 일반대중의 참여와 의견 제출 기회의 부여를 중요시하지 않게 된다. 그런데 이런 반론에 대해서 지출계획서는 공공분야의 총지출에 대해서는 많은 중점을 두는 것이 아니며, 공공부분의 지출 삭감여부와 시기가 지난 영국총선거의 쟁점이 되었기에 선거를 통해서 위임을 받았다고 주장할 수 있는 부분은 공공부분의 긴축운영 즉, 총지출삭감이었다.

그런데 선거가 끝나고 난 후, 지출부분의 삭감을 어떻게 배분할 것인지 즉 공공부분의 지출을 어떻게 분배할 것인지는 선거에 의해서 결정된 사항이 아니라 미해결된 문제이다. 더구나, 지출계획서 절차를 규제의 한 유형으로 분류하는 것이 반드시 지출계획서를 비정치적인 절차로 만드는 것이 아니다. 오히려 지출계획서 절차를 규제절차의 한 유형으로 보는 입장이 지출계획서 절차의 공개성과 투명성을 향상시켜 필수적인 정책적 결단을 하는데 필요한 정보와 기초를 제공할 수 있다.

공공지출분배(allocation of public expenditure)를 규제의 한 형태로 분류하는 것은 두 가지 면에서 장점이 있다.

첫째, 공공지출분배를 규제의 한 형태로 본다면, 더욱 잘 정비된 형태의 규제시스템을 만들고 더 책임성 있는 규제로 발전시키려는 다양한 시도들이 정부나 학계에서 일어날 것이고, 이런 시도들에서 얻어진 결과들이 지출계획서 절차에 적용되어 긍정적 성과를 얻을 수 있을 것이다.<sup>63)</sup>

두 번째, 공공분야지출(public expenditure)결정은 직접적으로 정당성측면과 책임성측면에 있어서 중대한 헌법적 중요성을 가지고 있다. 그러므로 공공분야지출결정절차를 규제의 한 분야로 검토·연구하는 것은 규제연구와 합법성 연구의 연결고리를 완성해 나가도록 할 것이다.<sup>64)</sup>

---

63) 이런 예들은 최근에 시행된 연구결과에서도 알 수 있다. For one recent example of such work see Olivier de Schutter and Jacques Lenoble (eds) *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (Oxford: Hart Publishing, 2010).

64) 영국에서 지출배분이 가지는 헌법적인 의미를 분석한 초기의 문헌으로는 Ian Harden

본 연구에서 영국의 지출계획서 제도와 지출계획서 절차의 논점에 초점을 맞추어, 지출계획서 절차가 규제수단으로 취급될 수 있는지를 살펴보겠다.<sup>65)</sup> 물론 지출계획서 절차는 다른 규제영역에서와 마찬가지로 공공재원배분의 이유 및 근거가 무엇인지에 대한 토론과 반론을 통해서 법학에서 궁극적으로 추구하는 어떤 상태가 정의로운 상태인지에 대한 중대한 논쟁을 불러일으킬 수도 있다. 이를 증명하듯이 연립정부도 “영국의 불가피한 적자감축안(unavoidable deficit reduction plan)을 통해서 영국을 강화시키고 또한 영국을 통합하는 방향으로 수행할 각오가 되어 있으며, 지출계획서는 우리 모두가 함께하고 있다는 것을 증명하기 위하여 자유, 정의, 책임이라는 원칙에 의해 방향이 잡힐 것이다.”라고 밝힌 바 있다.<sup>66)</sup>

연립정부가 들어서고 나서 지출계획서에는 형평성에 대한 영향평가 (analysis of its impacts on equalities)분석이 포함되었으며 또한 최초로 분배영향분석(distributional impact analysis)을 하였다. 지출계획서 절차상 요구되는 성 영향분석(gender impact analysis)<sup>67)</sup>을 통해서 자원배분에서 여성, 가족, 그리고 아동에 대한 영향을 분석하고 있다.<sup>68)</sup>

---

and Norman Lewis, *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law* (London: Hutchinson, 1986) 129-136 면. 참조

65) Tony Prosser, *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy* (Oxford: Oxford University Press, 2010) 11-19면.

66) HM Treasury, *The Spending Review Framework* (2010) Cm.7872 para.1.4.

67) 우리나라에서는 2002년 12월 제정된 여성발전기본법 제10조 제1항에 “국가와 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 그 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.”고 규정하면서 성별영향평가를 실시하고 있다. 성별영향평가는 정부가 정책과정에서 양성의 특성을 고려하여 정책안을 도출함으로써, 정책집행의 결과가 양성에 공히 균형적인 효과를 가져와 양성간의 사회경제적 격차 등을 조정하는데 목적이 있다. 성별영향평가는 2004년 시작하였는데 참여기관이 9개 기관에서 2011년에는 299개 기관이 참여한 것으로 조사되고 있다.; 김미경, 성별영향평가제도의 발전적 운영방향 모색, 한국행정학회 2011년 공동학회 발제문, 1면이하 참조.

68) *Spending Review 2010*, 31 and 89-100; Diane Abbott MP at 515 HC Debs cols 148-56, September 6, 2010. 영국에서 성영향평가는 우리보다 늦게 시작되었다. 초기

[표4] 가구소득5구간별 영향력분석

Chart B.2 Household consumption of benefits in kind by net equivalised income quintile in 2010-11 and 2014-15 (£ per week 2010-11 prices)

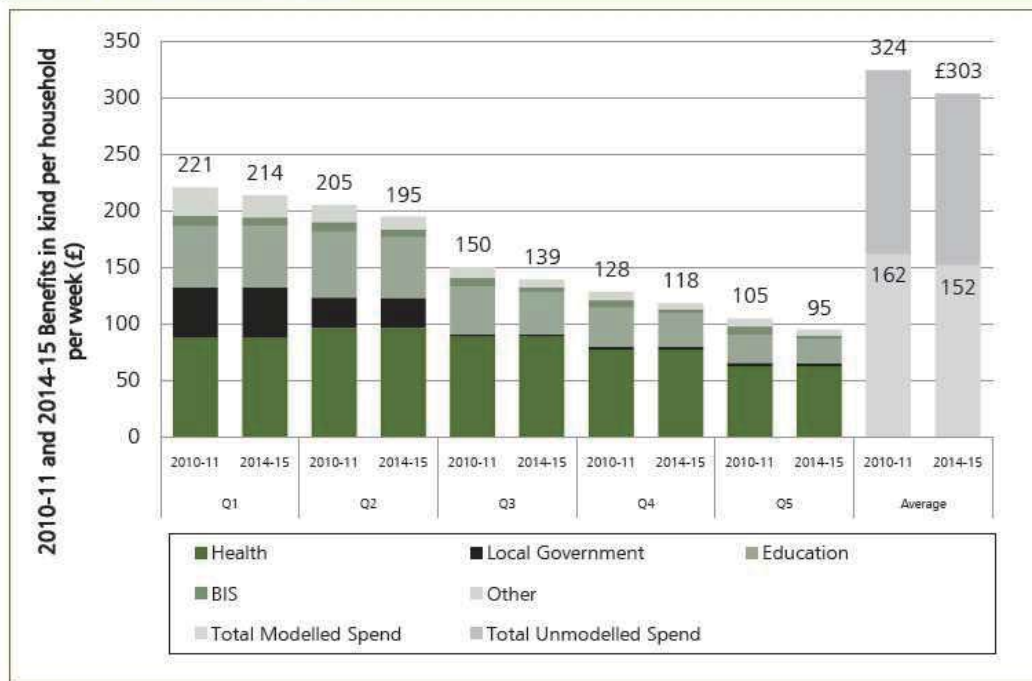


Table B.2: Table of absolute weekly changes in household benefits in kind by net equivalised income quintile

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Absolute weekly change in benefits in kind	£7	£10	£11	£10	£10

공공재원의 배분은 단순한 재정문제를 넘어서 분명히 관련된 다른 문제들로도 연결되어 있다. 예를 들면, 사회연대문제, 즉 사회는 다른 사람에 대하여 얼마만큼 책임을 져야 하는지에 관한 근본적 질문을 던지다.

이런 여러 가지 문제와 관련된 지출계획서이지만, 지출계획서가 가지는 여러 가지 가능한 의미를 검토해보기 이전에 사전요구절차로써

에 성영향평가는 다양성 존중을 위한 사회 전반의 평등(인종, 장애, 양성평등)에 초점을 맞춘 평등영향평가(Equality Impact Assessment)의 일환으로서 2007년부터 시행되었다. 영국의 평등인권위원회는 9단계의 평등영향평가과정을 설정하고 있다.

지출계획서를 살펴보는 것이다. 이렇게 함으로써 다양한 접근과 이에 대한 논점을 제기할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 영국에서 지출계획서의 변천과 그 절차

### 1. 1998년 이전의 지출관리

영국에서 현재형태의 지출계획서가 소개된 것은 1998년 노동당 정부 때 이었는데<sup>69)</sup>, 그 당시 노동당정부는 포괄적 지출계획서(Comprehensive Spending Review: CSR)를 통해 정부의 지출결정에 있어서 더 높은 합리성과 예측가능성을 확보하고자 하였다.

포괄적 지출계획서는 이전에도 있었던 장기적 관점에서 실시된 다양한 형태의 지출계획을 계승한 것이었다. 이전에 많은 시도들은 제한된 범위에서만 성공을 거두었다. 장기재정점검은 1961년 Plowden Committee에서 최초로 고안된 공공지출조사시스템(Public Expenditure Survey system)의 한 형태로 출발하였다. 본 공공지출조사시스템은 단년도검토(single year's time horizon)를 하던 지출계획에 있어서 년도장벽을 거두어 넘으로써 더 강도 높은 지출수준의 검토를 할 수 있도록 한 조치였다.<sup>70)</sup>

---

69) 1998년 재정법(Finance Act 1998)은 동법은 재정안정화(fiscal stability)를 목적으로 제정되었으며 동법 제155조 이하에서 재정안정화에 관련된 사항을 규정하였다. 재정안정화를 위하여 포함된 내용에는 ①연간 예산서류 ②정부관련서류의 추가적 감사 권한 ③정부의 차입과 관련한 사항 ④국가저축과 관련한 회계보고서가 있었다. 또한 동법에서 투명성, 안정성, 책임성, 공평성, 그리고 효율성이라는 5개의 재정정책 관리 원칙 제시하였다. 재정의 투명성을 확보하기 위하여 예산안(Budget)내에 포함될 내용을 상술하였는데, 예산안은 다양한 설명 지표의 법정화를 통해 단순한 전망 해설위주이었던 기존의 재정현황예산보고서의 가치를 향상시킨 재정현황예산보고서(FSBR)와 FSBR의 보완 개념으로 완벽한 재정정보 제공을 통한 투명성 향상을 도모하는 경제·재정전략보고서(EFSR)로 구분되었다. 또한 연간 1회의 사전예산보고(PBR)를 발행하도록 규정하였다.

70) HM Treasury, Report of the Committee (Plowden) on the Control of Public Expenditure, (1961) Cmnd.1432.



1976년 공공지출조사시스템은 대부분의 부서지출에 현금한도(cash limits)를 설정하는 것이 보충되었다.<sup>71)</sup> 그리고 1981년부터 지출계획을 설정하는데 있어서 현물자원보다는 현금자원을 중심으로 수행되게 되었으며 그로 인하여 공공지출조사시스템의 통제기능을 강조하게 되었다.

공공지출조사시스템절차는 1992년까지는 재무부와 부처 간의 양당사자간의 협상(bilateral negotiations)과 관련되어 있었다. 1981년부터 1991년까지 재무부와 부처 간에 조정이 되지 않았던 사항들은 주요위원회(Star Chamber)라고 불리던, 지출사항이 없는 장관들로 이루어진 특별내각위원회(ad hoc Cabinet Committee of senior non-spending ministers)에서 다루어졌었다.

재무부와 개별 부처 간 양자 협상의 중요성이 강조되면서, 우선순위에 대한 집단적 의사결정(collective decision-making)의 과정이 부재한 것으로 인하여, 의회에서 집단적 의사결정과정의 이루어져야 한다는 견해가 종종 제기되었다.<sup>72)</sup>

그런데 1992년 새로운 통제총합(Control Total)이란 제도가 지출계획에 대하여 더 높은 투명성과 관리 가능한 수치를 제공하기 위해서 시작되었고 공공지출에 대한 내각위원회(Cabinet Committee on public expenditure)가 출범하였는데 당 위원회는 재무부와 각 정부부처 간의 분쟁을 해결하는 역할을 하는 것이 아니라, 내각에 지출배분에 대한 단일묶음계획안(package of spending allocations)을 만들어 제출하는 것이었다.<sup>73)</sup>

---

71) Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 143면.

72) Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 149면.

73) Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 146-149면.

## 2. 1998년 포괄적 지출계획서

앞에서 언급한 변화들이 1998년 시작된 포괄적 지출계획서의 기초를 형성하고 있다.<sup>74)</sup> 포괄적 지출계획서에서 3가지 요소가 아주 중요하다.

먼저, 단순히 한 해의 지출에 대해서만 결정하는 것이 아니라 앞으로 3년을 먼저 내다보고 다년도지출한도를 설정하고, 먼저 매2년마다 실행하는 것이다. 이런 다년도 지출결정을 모든 정부지출에 적용하는 것은 불가능하므로, 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits : DEL)라는 새로운 개념에 의해 관리되는 지출과 사회복지 혜택지불·유럽기구에 대한 순지불·채무지불과 같은 것은 연간통제의 대상이 되는 것들은 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)이라는 개념으로 구별하여 다루기 시작하였다.<sup>75)</sup> 부처별 지출한도와 관련된 중대한 변화는 지출한도를 설정하고 검토하는데 있어서 제로베이스에서 시작한다는 것이다.

즉 기존에 존재하던 지출배분을 기준으로 증가될 것을 가정하고 시작하던 것과 달리, 모든 지출배분은 적정성 여부와 필요성여부를 심사 받아야 하였다. 세 번째로 지출배분은 현재 재무부와 각각의 자원

---

74) 참조 HM Treasury, Stability and Investment for the Long Term: Economic and Fiscal Strategy Report 1998, (1998) Cm.3978, and Treasury Select Committee, The New Fiscal Framework and the Comprehensive Spending Review (1997-98) HC 360.

75) 지출항목을 크게 부처별지출상한(Departmental Expenditure Limits: DEL)과 단년도 관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)로 나누며 DEL에 대해서는 부처별로 상한액을 설정하고 AME에 대해서는 지출항목별로 상한액을 설정한다. DEL은 부처의 사업비 성격의 지출인데, 부처별 상한액 이외에 유보액(reserve)을 두고 있으며 그 유보액은 절대액으로나 DEL 총액에 대한 비율로 보나 매년 조금씩 증가하고 있으며 그 비율은 0.6 -1.2% 수준이다. AME는 법정지출의 성격을 가지는데, 지출항목별 이외에 여유분(AME margine)을 두고 있으며, 여유액은 AME 총액에 대한 비율로 보며 매년 조금씩 증가하고 있으나 그 비율은 0.5% - 1.6% 수준이었다. DEL과 AME 총액의 합계치는 다시 공공부분 경상지출(public sector current expenditure)과 순투자(public sector net investment: PSNI)로 구분하여 액수를 표시한다.

지출 부서 간의 공공서비스협약(Public Service Agreements: PSAs)으로 연결되어져 있다는 것이다.

공공서비스협약은 새로운 목표와 구체적이고 계량 가능한 능률성과 비용효과 목표를 포함하고 있다.<sup>76)</sup> 개별 국가기관은 매년 앞에서 언급된 목표와 능률성 및 비용효과 목표를 달성한 여부에 대해서 공표할 것을 요구받는다. 이런 목표설정과 검토절차는 노동당정부시절 공공서비스개혁의 핵심부분이 되었다.<sup>77)</sup>

[표5] 2008- 2011 공공서비스협약의 5개 목표와 구체적 내용<sup>78)</sup>

모든 사람을 위해 공정성과 기회부여 (Fair and Opportunity for All)	보다 나은 삶의 질 (A better quality of life)	강한 유대성을 가진 지역사회 (Stronger Communities)	더 안전하고, 공정하고, 환경적으로 지속가능한 세계 (A more secure, fair and environmentally sustainable world)
- 2020년 어린이 빈곤문제를 해소하는 방안으로써 2010-2011년까지 빈곤 속에 빠져 있는 어린이 수를 절반으로 함	- 청소년과 어린이의 건강상태의 향상 - 청소년과 어린이의 안전문제 제고 - 빈곤문제에 직접 대응하고 향후 복지를 향상시키	- 더 협동적이고, 강력하며, 활동적인 지역사회를 건설함 - 지역사회를 안전하게 함	- 위협적인 기후변화를 피하기 위하여 국제적 노력을 주도함 - 현재와 미래를 위한 쾌적하고 안전한 자연환경을 보존함

76) HM Treasury, Public Services for the Future: Modernisation, Reform Accountability - Comprehensive Spending Review : Public Service Agreements 1999-2002 (1998) Cm.4181.

77) 공공서비스협약은 1998년 종합지출보고서(CSR)이 도입된 후, 공공서비스협약은 공공서비스제공과 결과향상에 있어서 중요한 역할을 수행하였다. 공공서비스의 질을 향상시키기 위해 영국정부는 현장에서 근무하는 전문가들과 일반대중 그리고 외부전문가로 하여금 업무추진관리기반을 검토하도록 하였으며, 2007년 종합지출보고서에서 30개의 새로운 공공서비스협약을 발표하였다. 본 협약은 2008-2011년에 있어서 영국정부의 정책우선순위를 달성하고 정부의 효율성과 업무추진향상을 도모하였다. 김성배, 재량지출 의무지출, 이슈페이퍼, 법제연구원, 2010.

78) 김성배, 의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(영국 편), 한국법제연구원, 2010, 24-25면 참조.



<p>모든 사람을 위해 공정성과 기회부여 (Fair and Opportunity for All)</p>	<p>보다 나은 삶의 질 (A better quality of life)</p>	<p>강한 유대성을 가진 지역사회 (Stronger Communities)</p>	<p>더 안전하고, 공정하고, 환경적으로 지속가능한 세계 (A more secure, fair and environmentally sustainable world)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 어린이와 청소년의 학업성취도를 향상시킴</li> <li>- 낮은 경제력과 사회적 차별요소를 가진 가정출신 어린이와 다른 어린이 간의 학업성취도의 차이를 좁힘</li> <li>- 성공을 향한 길로 들어서는 어린이와 청소년의 수를 증가시킴</li> <li>- 개인의 성별, 장애, 나이, 성적취향, 종교 또는 신념 때문에 개인이 차별받는 경험들을 직시함</li> <li>- 사회적으로 배제된 성인에 대한 시설 수용인원, 고용, 교육, 직업교육에 참여비율을 늘림</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립성을 고취함</li> <li>- 모든 사람의 건강과 안녕을 향상시킴</li> <li>- 모든 사람에 대한 더 나은 대접과 치료를 보장함</li> <li>- 성공적인 올림픽과 장애인올림픽을 준비하며 더 많은 어린이와 청소년이 우수한 질의 스포츠활동을 할 수 있도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 범죄피해자와 대중들을 위해서 더 효과적이고 투명하며 책임성있는 형사사법시스템을 이룩함</li> <li>- 알콜과 마약류로 인한 피해를 저감시킴</li> <li>- 국제적 테러리즘으로부터 위협을 절감시키고 해외에서 테러위험성을 감소시킴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저개발국가의 빈곤 문제를 저감시킴</li> <li>- 영국과 국제사회의 노력의 충돌의 영향을 저감시키는 방안을 마련</li> </ul>



국민과 경제가 경제침체에서 벗어나 강해지며 장기적 경제성장과 번영의 추구

국민과 경제가 경제침체에서 빨리 벗어나고 강해 질 수 있도록 돕고 장기적 경제성장과 번영을 돕기 위해 국가경제위원회가 설정한 공약으로 본 내용은 사업자금대여문제, 견습생근로기회, 실업자에 대한 구제문제를 포함함

- 영국경제의 생산성을 향상시킴
- 2020년까지 세계수준의 생산기술을 확보하기 위해, 기술을 향상시킴
- 일반국민을 보호하고 세계적 수준의 과학기술을 발전을 진작시키고 영국의 개혁하기 위하여 조절되고 공정한 이민정책을 실현
- 경제성장을 도울 수 있는 효과적이고 신뢰할 수 있는 교통체계를 건설함
- 영국에서의 사업성공을 위한 기반을 마련함
- 모든 잉글랜드지역에서 경제생산성 등을 높이며 지역별 경제성장의 차를 줄임
- 모든 사람의 고용기회를 최대화함
- 장기적 주택공급과 주택소유여건을 향상시킴

포괄적 지출계획서는 실제로 재원이 어떻게 사용되었는지 더 정확하게 보여주기 위하여 행정기관에 대해 회계처리와 예산작성을 지원하는 방식을 더 함으로써 이루어졌다.

포괄적 지출계획서개혁에서 중요한 요소는 새로운 두 가지 재정준칙(fiscal rules)을 제정하였다는 것이다.<sup>79)</sup> 하나는 황금률(golden rule)인데, 대출·대여는 현재의 지출을 위해서 할 수 없으며 오직 투자를 위해서만 할 수 있다는 원칙이다. 또한 계속투자의 원칙(sustainable investment rule)이 있는데, 이것은 GDP대비 순공공부분부채가 경기순환에 있어서 안정적이고 신중한 수준을 유지해야 한다는 원칙이다. 황금율과 계속투자의 원칙은 1998년 재정법(Finance Act 1998)에 의해 마련된 재정안정성규정(Code for Fiscal Stability)에 구체화되어서, 재정분야

79) 영국정부는 재정목표를 달성하기 위하여 2가지 재정준칙(fiscal rule)을 채택하였는데 동 재정준칙을 통해, 경제흐름에 있어서 일반적 변동을 완화하고 금융정책을 보조하기 위하여 재정에 유동성을 확보하고자 하였다. 2가지 재정준칙이란 첫째, 황금률(Golden rule): 경제상황에 변동에 있어서, 정부는 단지 투자를 위해서만 자본을 차입할 수 있으며, 지출을 위해 자본을 빌릴 수 없다는 원칙과 지속적 투자원칙(Sustainable investment rule): 공공분야의 순 부채(public sector net debt)를 일정한 경제순환기(예를 들면 1997-98부터 2006-2007까지 10년간)에 있어서 GDP에 대해 안정적·신중한 수준(stable and prudent level)으로 유지하는데, 다른 조건이 같은 경우 GDP에 대해 40%미만을 유지한다는 원칙이다.

의 보다 높은 투명성확보를 위해 지출계획서절차에 있어서 정부로 하여금 더 많은 정보를 출간하도록 하였다.<sup>80)</sup>

이런 변화는 더 높은 합리성과 예견가능성을 추구한 것뿐만 아니라 지출계획서절차와 부처별 재정사용을 검토(*monitoring*)하는데 있어서 더 높은 투명성을 추구하였다는 증거이다. 그러나 재정위원회(*Treasury Committee*)는 제출안에 대한 제한된 영국의회 토론회에 대하여서 비판하면서 중대한 공공지출의 발표(*substantial public spending announcements*)에 대해서는 이틀간의 토론회(*two-day debate*)를 주장하였다.<sup>81)</sup>

### 3. 2000년대의 지출계획서의 변화

두 번째 지출계획서의 변화는 2000년에 있었다. 2000년의 변화는 2001-2002년 회계연도에서 2003-2004회계연도까지 3년간을 다루고 있었으며, 2000년의 지출계획서는 제로베이스에서 출발한 것이 아니라는 점에서 기존의 지출계획서와 달랐으며, 지출계획서의 제명에 포괄적(*comprehensive*)이라는 용어를 붙이지 않았다.

이 당시에 재정위원회(*Treasury Select Committee*)는 2000년 지출계획서 절차에 대하여 2가지 점에서 비판을 하였다. 첫 번째 비판점은 당 위원회는 증가한 지출을 줄이는 방법으로 투명성(*transparency*)을 높인 것은 환영하였지만, 위원회의 예전 보고서에도 언급되었듯이 최종적인 수치가 발표되기 이전에 행정기관 내부의 지출배분과 행정기관의 사용총액(*departmental totals*)에 대한 자문적인 보고서(*consultative document*)를 출간 하는데 실패한 것에 대해서는 비판적이었다. 당 위원회는 2000년 지출계획서 개혁과 조세개혁안에 대하여 자문을 허용하고 있는 사전예산보고서(*Pre-Budget Report*)<sup>82)</sup>의 개혁과 비교하고 있었다.

80) Finance Act 1998 ss.155-7; HM Treasury, A Code for Fiscal Stability (1998).

81) The New Fiscal Framework and the Spending Review (1997-98) para.4.

82) Pre-Budget은 Budget과 함께 경제, 세입 및 지출을 총괄적으로 검토하는 문서이나

둘째, 당 위원회는 공공서비스협약의 목표에 대해 영국감사원(National Audit Office)과 공공서비스수행도 검토위원회(Audit Commission of the performance of public services)가 외부적으로 확인 하는 절차(external validation)를 두는 것이 바람직하다고 하였다.<sup>83)</sup> 그런데 앞에서 위원회가 주장한 내용들은 정부에 의해서 받아들여지지 않았다.<sup>84)</sup> 또 다른 지출계획서의 변화는 2004년에 있었다. 2004년 지출계획서에서는 건강과 교육에 대해서는 예산과 다른 정부발표들에 포함되어 있는 형태로 5개년계획의 형태로 지출계획서보다 먼저 자원분배가 이루어지게 되었다. 그렇게 되므로 주요한 지출계획서 절차에 우선하여(pre-empting) 적용되게 되었다.

그러다가, 2007년 지출계획서 절차는 제로베이스 시스템에서 다시 완전한 지출계획서 절차인 포괄적 지출계획서로 돌아오게 되었다. 그러나 여러 가지 측면에서 예전의 절차보다는 제한된 방식이었다.<sup>85)</sup> 먼저, 원래 2006년으로 예정된 지출계획서보다 1년 늦게 나오게 되었다. 이에 대해서는 선행된 합의가 존재하고 있었다.

주택국(Home Office)과 노동 및 연금부(Department for Work and Pensions)에 대한 합의를 포함하여 선례가 없는 분야들은 2006년 예산에서 발표되었고, 다른 부분 2006 사전예산보고서에 발표되었고, 교육기술부(Department for Education and Skills)는 2007년 예산<sup>86)</sup>에 발표되게

---

분야별 지출 등에 대한 자세한 내용은 이에 포함하지 않고 있다. 분야별 예산에 대한 구체적인 내용은 Supply Estimate에 포함되었다. Pre-Budget의 등장배경은 예산안을 발표하는 시점이 11월에서 3월로 조정됨으로 인해 국민들이 예산에 대해 충분한 시간을 두고 미리 알 수 없는 문제가 발생하게 되었다. 그래서 이 문제에 대하여 노동당 정권에서는 이전에 보수당 정권에서 FSBR을 발표하던 시점인 11월에 Pre-budget을 발표하게 되었다.

83) Spending Review 2000 (1999-2000) HC 485 paras 5, 23.

84) Treasury Committee, Spending Review 2000: The Government's Response to the Committee's Ninth Report of Session 1999-2000 (1999-2000) HC 941.

85) 참조 Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) HC 279.

86) Budget은 재무부장관이 만드는 경제, 세입 및 지출을 총괄적으로 검토하는 문서

되었다. 앞에서 언급된 발표에 대해서는 5개년계획으로 2010-2011년 회계연도까지 발표하기로 합의되었다.<sup>87)</sup>

예전에 실시된 두 번의 지출계획서와 같이, 포괄적 지출계획서가 적용되는 기간에 대한 전체적인 지출총액(overall spending envelope)은 예산에 포함되어 사전에 발표되었다. 본 지출 총액예상에는 공공분야의 현재 지출총액의 증가수치가 포함되었지만, 2011-2012년 회계연도의 총자본지출총액은 2006년 사전예산보고서(2006 Pre-Budget Report)에 포함되어 발표되었다.<sup>88)</sup>

다른 변화는 2002년에는 250개에 이르던 공공서비스협약의 수가 110개로 감소되었다는 것이다. 또한 30개의 부처 상호간의 협약(cross-departmental agreements)으로 감축될 것이 본 지출계획서에 포함되어 발표되었다. 또한 영국정부는 부처별 실행을 감독할 수 있도록 하는 협약이 강화될 것이고 본 협약과 함께 103개의 부처별 전략목표(Departmental Strategic Objectives)가 설정될 것이라고 발표하였다. 그런데 부처 상호간의 협약과 부처별 실행정도를 감독할 수 있도록 한 변화 그리고 부처별 전략목표에 기반 하여 강화된 결과 지향적 지표를 통해서 실행평가(performance assessment)를 위한 논리정연한 일관된 기본골격이 완성될 것이라는 주장이 제기되었다.<sup>89)</sup> 그런데 재정위원회

---

이다. Pre-Budget과 마찬가지로 분야별 지출 등에 대한 자세한 내용은 이에 포함되지 않고 있다. 영국에서 Budget의 내용은 재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR)와 재정현황예산보고서(Financial Statement and Budget Report: FSBR)를 통해 발표되는데 FSBR은 붉은 색 표지로 되어 있어, 적서(redbook)이라는 별칭으로 불리기도 한다. 원래 Budget이라는 용어는 문서나 돈을 담을 수 있는 지갑을 의미하는 “Bougette”으로부터 유래하였으며 지난 보수당 정권에서는 Budget은 그 의미는 예산안 내용을 담은 문서라는 보통명사로서 사용되었다. 현재 영국의 연립정부에서도 Budget은 예산안을 담은 문서라고 사용되고 있다. 현정부의 재무장관인 오즈본은 2011년 예산의 경우는 2011년 3월 23일부터 효력을 발생한다고 밝혔다.

87) Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) HC 279 para.11.

88) Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) HC 279 paras 17-18.

89) Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes

(Treasury Select Committee)는 지출계획서검토에서 제기된 쟁점들에 대해서 정부가 보다 더 폭넓은 토론과 국민적 관심을 이끌어내지 못했다고 비난하였다.<sup>90)</sup>

이런 점은 2007년까지 지출계획서 절차가 취하였던 주요한 포인트와 잘 맞아 떨어졌다. 이런 지출계획서 절차는 초기에는 높은 예견가능성을 가져다주었고 공공지출결정과정을 공개함으로써 성공한 것으로 여겨졌다. 그러나 주요한 공공서비스에 대한 지출결정이 지출계획서 절차보다 사전에 발표된다는 점에 있어서 주요한 결정들에 의해 선점(preempting of major decisions)된다는 점에서 전체적인 합리성은 제한되어질 수밖에 없었다.

정부가 2007년 지출계획서 절차에서 재정위원회가 주장한 바와 같이 정책우선순위를 결정하는데 있어서 보다 폭넓은 토론의 중요성을 간과하였다. 예를 들면, 재정위원회(Treasury Select Committee)의 역할에도 불구하고 국가안보와 관련된 사항은 거의 배타적인 부분이며 사후적으로 검토된다. 그런데 지출계획서 절차에 대한 절차와 전망에 대한 2007년 영국의회의 재정위원회의 보고서는 앞에서 언급한 것과 달리 제한을 받지 않았다. 본 보고서는 결과를 알기 전에 이미 수행되었다. 그래서 2007년 보고서는 폭넓은 토론의 장을 열려고 하였다.

#### 4. 2010년 지출계획서의 절차

2010년 지출계획서는 이전에 실시된 지출계획서에 비교하면 아주 다른 배경에서 실시되었다. 2010년 지출계획서가 작성되기 직전에 영국에서는 총선거가 있었으며 당시 총선거에서는 정부재정지출삭감의 규모와 시기 등이 중요한 선거쟁점중의 하나였다.

---

(2006-07) HC 279 paras 90-95; Treasury Select Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review, (2007-08) HC 55 paras 28-37.

90) Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) HC 279 paras 96-100.



즉 더 이상 지출계획서절차는 성장관리를 의미하지 않았으며, 정부 예산삭감을 어떻게 국가기관 사이에 배분할 것인지가 쟁점이 되었다. 그런데 정부가 의료복지와 관련한 지출은 매 의회회기 년을 기준으로 실질적으로 증가시키겠다는 약속을 지키겠다고 결정하였기에 예산삭감의 배분(Allocation of the cuts)은 더욱 어렵게 되었다. 이런 결정은 2010년 6월 22일에 있었던 긴급예산의 검토과정에서 결정되었으며<sup>91)</sup> 본 결정은 임시예산책임국(interim Office for Budgetary Responsibility)에 의해서 실시된 공공재정 및 경제예상에 기초를 두고 있었다.

2010년 긴급예산은 총 관리지출(Total Managed Expenditure<sup>92)</sup>)과 당해 기간 동안의 공공분야경상지출(Public Sector Current Expenditure) 및 공공분야총투자(Public Sector Gross Investment)로 나갈 수 있는 길을 열었다. 2010년 예산은 지출계획서에 포함되어 지는 경상지출(current spending)과 자본지출(capital spending)의 정해진 일정한 상승폭과 하락폭을 정하도록 하고 있다. 분리된 보고서에서 사용되어진 계산 방법 등을 공표하도록 하였기에 정책적인 사항에 대한 비용을 계산하는데 있어서 보다 높은 투명성이 확보되었다.<sup>93)</sup>

부가적으로 최초로 표가 예산보고서에 삽입되어서 채택된 특정 수단의 분배적인 효과를 보여주었다. 이런 점은 의회 재정위원회로부터 호평을 받았으며, 당 위원회는 앞으로는 더 상세한 정보를 제공하는 규정을 두도록 제안하였다.<sup>94)</sup>

“지출계획서의 기본서”라는 의회백서에서 지출계획서 절차에 대한 기본골격을 정하고 있었다. 본 백서는 많은 수의 중대한 개혁안을 담고 있었다.<sup>95)</sup> 지출계획서는 전체 의회기간에 대한 지출을 담고 있었

91) HM Treasury, Budget 2010 (2010-11) HC 61.

92) 여기에는 중앙정부, 지방자치단체, 공공단체가 포함된다.

93) HM Treasury, Budget 2010 Policy Costings (2010).

94) June 2010 Budget (2010-11) HC 350 paras 81-2.

95) The Spending Review Framework (2010).

으므로, 2010-2011년 기준연도를 시작으로 해서, 연속한 매 4개 회계연도에 대한 계획을 포함하고 있었다. 지출계획서의 범위는 확장될 예정이었는데 그 범위에는 단순히 부처별 지출한계뿐만 아니라 사회보장(social security), 세금공제(tax credits) 그리고 공공서비스연금(public service pensions)과 같은 연간관리지출(Annually Managed Expenditure)의 증대한 부분도 포함하고 있었다.<sup>96)</sup>

이러한 폭넓은 범위를 반영하듯이, 지출계획서는 다른 검토보고서들이 첨부되는데 가장 논쟁의 여지가 있는 것은 국방지출을 다루고 있는 전략적 방어와 국가안보 검토보고서(Strategic Defence and Security Review)인데, 당 보고서는 지출계획서발표 하루 전에 출간된다. 그리고 복지 분야의 개혁을 다룬 백서(White Paper on welfare reform)가 바로 뒤에 출간되었다.<sup>97)</sup> 본 지출계획서는 또한 최초로 공공분야(public sector)에 걸친 자본지출(capital expenditure)의 근본적인 검토를 시행하였으며 이 결과를 담고 있다.<sup>98)</sup> 영국의 새 정부는 공공서비스협약시스템을 더 이상 유지 않았는데, 그 이유는 이전의 정부는 하향식 실행점검방식(top-down performance management)에 의존하였고, 이런 방식은 과도한 정치적인 동기에 의한 목표에 의존하였다고 보았다. 이전의 공공서비스협약을 대처하여, 부처별 사업계획(departmental business plans)을 도입하였다.

이런 부처별 사업계획에 대해서 지출계획서에서 정부가 밝히기를 지출을 줄이지만 주요한 대민공공서비스의 질을 향상시키고 대민공공서비스를 유지하기 위해서 사용재원의 공표, 구조개혁 및 효율성측정이 계획에 포함될 필요성이 있고 이런 계획들은 주요한 통계와 자료

---

96) The Spending Review Framework (2010) para.3.4

97) HM Government, Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (2010) Cm.7498; Department for Work and Pensions, Universal Credit: Welfare that Works (2010) Cm.7957.

98) Spending Review 2010 (2010) para.1.28.



를 포함하게 되며 이런 지출계획을 공개함으로써 일반시민들이 각 행정기관들이 더 효율적이고 효과적으로 자원을 분배하고 지출하게 할 것이라고 밝히고 있다.<sup>99)</sup>

이런 절차와 관련해서 지출계획서 기본구조연구에서 도출된 결과는 재무부의 결정에 영향을 미치지 않는다고 강조하고 있다. 즉, 지출계획서에서 “재무부가 각 행정기관에 대해서 어떤 특정한 결정을 하도록 의무를 지우는 것은 아니다. 또한, 재정적인 통합을 가져오는 것은 재무부 혼자만의 책임도 아니다. 영국정부는 각 행정기관이 추구하는 가치를 손상하지 않으면서 어떤 방식으로 지출을 삭감할 것인지 결정하는 데 있어서 서로 협력하면서 결정을 내리고 있다.”라고 밝히고 있다.<sup>100)</sup>

이와 같은 공동체적인 접근법을 달성하기 위해서, 영국수상은 예전에는 비공식적으로 선임 장관들(senior ministers)로 구성되어 Star Chamber라고 불리던 공공지출위원회(Public Expenditure Committee: PEX)를 구성하였다.<sup>101)</sup> 당 위원회는 재무부장관(Chancellor of the Exchequer)을 위원장으로 하고, 재무부차관(Chief Secretary to the Treasury)<sup>102)</sup>을 부위원장으로 하고 있다. 현재의 영국정부의 구성으로 볼 때는 연립정

---

99) The Spending Review Framework (2010) para.2.7; 또한 Spending Review 2010 (2010) 34 참조.

100) The Spending Review Framework (2010) para 4.6.

101) 재무부장관(Chancellor of the Exchequer), 재무부 예산담당차관(Chief Secretary) 그리고 법무부와 같이 정치적 비중이 크지만 예산지출이 적은 부처의 장관들로 구성되었으며 각 부처의 예산소요를 청취하고 심의하는바, 각 지출부처장관이 참석하여 예산요구를 설명하였다. 공공지출위원회 위원들은 각 지출부처의 예산설명을 듣고 그 예산안을 심의하여 각 부처의 예산요구를 조정하였다.

102) The Chief Secretary to the Treasury is the third most senior ministerial position in HM Treasury, after the Prime Minister (the First Lord of the Treasury) and the Chancellor of the Exchequer (the Second Lord of the Treasury). In recent years, the office holder has usually been given a junior position in the British Cabinet. It was created in 1961, to share the burden of representing the Treasury with the Chancellor of the Exchequer.

부를 구성하는 두 당의 출신이 각각 담당할 수 있는 구조를 취하고 있다. 나중에 다른 장관들은 자신의 부처의 배분을 확정된 후에 공공지출위원회의 위원으로 참석할 수 있다. 그러므로 일찍 부처가 협의를 하는 것에 대한 혜택이 주어지는 것이다.<sup>103)</sup> 이런 것과 함께 각부장관(Cabinet Secretary)을 포함해서 협의를 마친 부처에서는 비정무직차관보급(Permanent Secretary level)<sup>104)</sup> 실무책임자의 위원회의 위원이 될 수 있다.

그러므로 공공지출위원회는 현 영국정부의 지출계획서절차에서 핵심역할을 담당하는 기관이다. 공공지출위원회는 정부가 합의한 우선순위와 각각의 다른 사회계층·사회그룹에 대한 각각의 선택 가능한 사항에 대한 효과를 종합적으로 고려할 시간을 보장하도록 하는 역할을 수행할 것이고 공공지출위원회는 여름동안 각 부처의 계획을 검토하고 문제점을 지적하는 절차를 거쳐서 외부적으로 행한 약속을 확실히 지킬 수 있도록 할 것이며 재무부와 개별 부처 간의 대화와 협의를 통해서 여러 가지 사항에 대한 신중한 고려를 할 것이고 필요한 것은 보충되어지고 국민에게 공지될 것이라고 기초연구에서는 밝히고 있다.<sup>105)</sup>

현재 영국의 정치구조상 실제에 있어서는 중요한 결정들은 연립정부의 4자간 조정위원회(quadrilateral steering committee)에서 결정될 것이다. 4자간 조정위원회는 수상(Prime Minister), 부수상(Deputy Prime Minister), 재무부 장관(Chancellor)과 재무부 차관(Chief Secretary to the

---

103) The Spending Review Framework (2010) para 4.7.

104) The Permanent secretary, in most departments officially titled the permanent under-secretary of state (although the full title is rarely used), is the most senior civil servant of a British Government ministry, charged with running the department on a day-to-day basis. The permanent secretary (known by other names in some departments; see below) is the non-political civil service head (and “accounting officer”) or chief executive of a government department, as distinct from the political Secretary of State, to whom they report and whom they advise.

105) The Spending Review Framework (2010) para 4.10.

Treasury)으로 구성되어 있다.<sup>106)</sup> 그럼에도 불구하고, 재정위원회(Treasury Select Committee)는 최종적인 지출계획서의 위치가 단체적 결정 절차에 기초하고 있다고 결론을 내릴 수 있었다.<sup>107)</sup>

정부인사와 비정부인사로 구성된 지출계획서 검토전문가그룹에 의해서 외부적인 정밀검토가 행해질 것이다. 위 전문가그룹의 역할은 공공지출을 삭감하는 것에 대해서 또한 재원투자의 우선순위의 균형을 맞추어 공공서비스삭감의 영향을 최소화 하는 것에 대해서 혁신적인 아이디어를 제공하는 것이다. 폭넓은 복지개혁 전략을 포함하여 공공지출의 통계적 측면과 개선된 순 공공지출데이터와 이에 대한 여러 차례의 토론을 통해서 완전한 형태의 자문절차가 이루어진다.

일단의 외부 인사들이 앞의 절차에 초청되어 각각의 전문영역에 대하여 여러 관점에서 다양한 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 초청되는 외부 인사들에는 연구원, 이익단체, 학계, 지방자치단체의 대표, 사업자단체, 공공분야 전문가 그리고 감사원(Audit Commission)과 같은 감사기관이 포함된다.<sup>108)</sup>

또한 지출부분별수준에서도 폭넓은 자문이 있을 것이며, 재원삭감과 재원저축에 대하여 공공분야에 근무하는 자와 일반국민의 의견을 인터넷 등을 통하여 구하게 된다. 그러나 실제로는 일단의 주요한 발표들은 지출계획서 절차와 상관없이 이루어졌다는 것을 알아야 한다. 예를 들면 영국의 BBC 추가적인 사회보장부분의 삭감이 40억 파운드정도 있을 것이라고 보도하였는데, 이런 발표는 내각의 사전토의 없이 보수당컨퍼런스(Conservative Party Conference)에서 더 이상 고소득자에게 아동수당(child benefit)이 지급되지 않을 것이라고 발표된 것에 기초를 하

---

106) George Parker and Alex Barker, "Cameron Maps Out Strategy to Convince on Cuts" Financial Times, October 16-17, 2010.

107) Spending Review 2010 (2010-11) HC 544 para.30.

108) The Spending Review Framework (2010)Box 4A. 또한 Spending Review 2010 (2010) 19면 참조.

고 있었다. 이런 민감한 사항에 대한 내각의 토의내용은 절대적으로 비밀사항으로 여겨졌기에 정보의 사전누출에 대해 경고가 있었다.<sup>109)</sup>

## 5. 2010년 지출계획서의 결과

2010년 10월 20일 재무부장관은 2010년 지출계획서의 결과를 발표하였는데 104면에 이르는 백서의 한 부분을 이루고 있었다.<sup>110)</sup> 연금개시연령(state pension age)에 대한 변화와 사회보장시스템(social security system)의 변화 등의 몇몇 사항들은 최초로 발표되는 것이었지만 사전 유출을 막으려고 하였던 시도에도 불구하고 많은 주요한 제안들이 사전에 유출되거나 미리 발표되었었다. 재정 감축의 전체적인 효과는 공공분야의 순차입(net borrowing)이 최고조에 이른 2009-2010회계연도는 GDP대비 11%였던 것을 2015-2016년 회계연도에는 1.1%로 줄어든다는 것, 2014년-15회계연도부터 공공분야의 순 부채가 줄어드는 경로를 취하게 된다는 것, 그리고 주기적으로 조정되던 혹은 구조적인 현재의 부채(structural current deficit)가 2014-2015회계연도에는 제거된다는 것이다.

장기적인 경제적인 가치를 가지는 자본투자프로젝트(capital projects)가 계속될 수 있도록 하기 위해서 자본투자의 상하(capital envelope)에 대해 조정이 있었다. 예를 들면, 교통 수송 분야에서는 자본이 투자되지만 2014-2015회계연도까지 총 8백10억 파운드의 절약이 요구되었다. 각 행정부처예산에 대한 삭감은 6월 예산안(June budget)에서 발표된 것보다 약간 적었지만, 그 부분은 사회복지예산의 삭감분으로 상쇄(offset)

---

109) 참조 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11250639>; George Parker and Alex Barker, "Rain on the Parade", "Rain on the Parade", Financial Times, October 9/10, 2010; George Parker and Alex Barker, "Cameron Seeks to Avoid Press Leaks", Financial Times, September 16, 2010.

110) Hansard, HC Debs Vol516 Cols 949-965 (October 20, 2010); Spending Review 2010 (2010).

되었다. 사회보장부분을 포함한 AME 지출<sup>111)</sup>을 조정하는데 인센티브를 부여하기 위하여 지출계획서 기본골격(framework)에 변화가 있었다.

[표6] 총관리지출

Table 1.1: Total Managed Expenditure

	£ billion				
	Plans		Forecasts		
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
<b>CURRENT EXPENDITURE</b>					
Resource Annually Managed Expenditure	294.6	307.8	319.5	329.1	344.0
Resource Departmental Expenditure Limits	342.7	343.3	345.0	349.6	348.7
<b>Public sector current expenditure</b>	<b>637.3</b>	<b>651.1</b>	<b>664.5</b>	<b>678.6</b>	<b>692.7</b>
<b>CAPITAL EXPENDITURE</b>					
Capital Annually Managed Expenditure	7.8	7.3	6.7	6.4	6.9
Capital Departmental Expenditure Limits	51.6	43.5	41.8	39.2	40.2
<b>Public sector gross investment</b>	<b>59.5</b>	<b>50.7</b>	<b>48.5</b>	<b>45.6</b>	<b>47.1</b>
<b>TOTAL MANAGED EXPENDITURE</b>	<b>696.8</b>	<b>701.8</b>	<b>713.0</b>	<b>724.2</b>	<b>739.8</b>
<b>Spending Envelope for Spending Review 2010<sup>1</sup></b>		<b>641.6</b>	<b>646.7</b>	<b>651.6</b>	<b>660.9</b>
<i>Of which:</i>					
<b>Resource spending envelope</b>		591.6	598.9	606.7	614.5
<i>of which Annually Managed Expenditure</i>		248.4	253.9	257.2	265.8
<i>of which Departmental Expenditure Limits</i>		343.3	345.0	349.6	348.7
<b>Capital spending envelope</b>		50.0	47.8	44.8	46.4
<i>of which Annually Managed Expenditure</i>		6.5	6.0	5.6	6.2
<i>of which Departmental Expenditure Limits</i>		43.5	41.8	39.2	40.2

<sup>1</sup> The envelope is defined as Total Managed Expenditure less BBC domestic services, National Lottery, net expenditure transfers to EU institutions and debt interest.

111) 1998년 CSR부터 지출에 대해 DEL, AME, TME라는 개념이 도입하였는데, 지출항목을 크게 부처별지출상한(Departmental Expenditure Limits: DEL)과 단년도 관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)로 나누며 DEL에 대해서는 부처별로 상한액을 설정하고 AME에 대해서는 지출항목별로 상한액을 설정한다. DEL은 부처의 사업비 성격의 지출인데, 부처별 상한액 이외에 유보액(reserve)을 두고 있으며 그 유보액은 절대액으로나 DEL 총액에 대한 비율로 보나 매년 조금씩 증가하고 있으며 그 비율은 0.6 -1.2% 수준이다. AME는 법정지출의 성격을 가지는데, 지출항목별 이외에 여유분(AME margine)을 두고 있으며, 여유액은 AME 총액에 대한 비율로 보며 매년 조금씩 증가하고 있으나 그 비율은 0.5% - 1.6% 수준이다. DEL과 AME 총액의 합계치는 다시 공공부분 경상지출(public sector current expenditure)과 순투자(public sector net investment: PSNI)로 구분하여 액수를 표시한다. 2000년 지출계획서에서는 자원예산제도(resource budgeting)를 부분적으로 도입하여 작성되었고, 2002년 지출계획서부터는 완전한 자원예산제도에 기초하여 계획을 세우는 등 SR은 재정개혁에 대한 계획을 발표하거나 그를 이행하는 수단이 되기도 하였다.



표제 상에 나와 있는 전체 수치는 4년 동안 19% 삭감으로 나와 있지만, 지출계획서 전에 결정된 다양한 결정들을 반영하는 부분에서는 개별 행정부처와 다양한 형태의 지출 사이의 중대한 변동을 숨기고 있다고 볼 수 있다.

예를 들면, 지방자치단체 및 지방사회부(Department for Communities and Local Government)에 대한 부처별 지출 한도는 지역사회에 대해서는 51% 지방자치단체에 대해서는 27%가 삭감되었으며, 환경·식품·농촌업무(Environment, Food and Rural Affairs)에 대해서는 29% 삭감되었고 경제·혁신·기술부(Business, Innovation and Skills)는 25% 삭감되었다. 그런 반면에 교육부분예산은 3.4%만 삭감되었으며 국립의료서비스(National Health Service)에 대해서는 1.3% 증액되었다.

[표7] 보건부분 예산

Table 2.2: NHS (Health)

	£ billion				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Resource DEL <sup>1</sup>	98.7	101.5	104.0	106.9	109.8
Capital DEL	5.1	4.4	4.4	4.4	4.6
<b>Total DEL</b>	<b>103.8</b>	<b>105.9</b>	<b>108.4</b>	<b>111.4</b>	<b>114.4</b>
<b>Departmental AME</b>	<b>-2.0</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.2</b>

*1 In this table, Resource DEL excludes depreciation and AME excludes non cash items*

AME 지출에 있어서는, 2014년-2015년 회계연도가 끝나는 시점까지 105억 파운드의 절감인 이루어질 것인데 거의 대부분의 절감은 사회보장부분(social security)에서 달성될 것이다. 자본 DEL 또한 부처별로 다양한 삭감의 차이를 보인다.

예를 들면, 지역 및 지방자치부(Department for Communities and Local Government)에 대해서는 74%의 삭감과 100% 삭감이 이루어지고, 교육에 대해서는 60%의 삭감이 이루어지지만 에너지기후변호부에 대해서는 41%의 증액이 있었다.

[표8] 교육부예산추이

**Table 2.1: Department for Education**

	£ billion				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Resource DEL <sup>1</sup>	50.8	51.2	52.1	52.9	53.9
Capital DEL	7.6	4.9	4.2	3.3	3.4
<b>Total DEL</b>	<b>58.4</b>	<b>56.1</b>	<b>56.3</b>	<b>56.2</b>	<b>57.2</b>
<b>Departmental AME</b>	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>4.2</b>

*1 In this table, Resource DEL excludes depreciation and AME excludes non cash items*

지출계획서의 검토과정을 통해서, 특히 사회복지와 관련되어서 예산 삭감과 정부의 공공부분개혁절차사이의 연계성이 계속해서 명시적으로 나타났다. 그러므로 영국에서 현재 지출계획서는 분명히 단순히 자원분배의 역할을 수행하는 것이 아니라 정부의 역할을 다시 생각하게 하는 중요한 역할을 수행하고 있다.

### 제 3 절 지출계획서에 있어서 투명성과 책임성

#### 1. 지출계획서의 중요성

위에서 살펴보았듯이 영국에서 지출계획서의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 지출계획서의 막대한 재정적인 함축과 재정적 영향과는 별도로, 지출계획서는 근본적으로 공공서비스개혁의 시작점으로 사용된다.

이런 점은 영국정부의 발표에서도 알 수 있는데, 영국정부는 지출계획서는 공공서비스에 대한 장기적 비전을 밝히고, 이런 장기적 비전을 이룩하기 위해서 필요한 필수적인 개혁프로그램과 개혁프로그램을 달성하기 위해서 적용되는 특정한 행위들을 설정한다고 밝히고 있다.<sup>112)</sup>

112) The Spending Review Framework (2010) para.2.3.

지출계획서의 중요성과 역할이 강조되므로, 지출계획서 절차가 공개되고 적절한 협의와 자문이 이루어져야 한다는 것은 더욱 더 중요하게 되었다. 지출계획서 절차에서의 협의와 자문이 정부의 명시적 참여에 의해 실시되어야 하는 것뿐만 아니라 규제연구에서 이미 언급되고 있듯이 규제에서 있어서도 협의(consultation)는 중요하다.

공공지출에 대한 연구에서, 2007년 의회 재정위원회는 공공지출과 공공서비스의 우선순위에 대한 국민적 논쟁에 대한 노동당정부의 입장을 노동당정부의 마지막 포괄적 지출계획서에 의해 알 수 있었다. 당 위원회는 노동당정부가 미래의 공공지출우선순위에 대한 논쟁에서 너무 소극적인 입장을 취하고 있었다고 여겼으며, 어떤 결정 안에 대한 분명한 선행표시가 미리 이루어져야 한다고 결론을 내면서 정부가 공공지출의 우선순위를 결정하는 대화와 토론에 적극적으로 개입해야 한다고 보았다.<sup>113)</sup>

그렇다면, 2010년 지출계획서 절차에서 개선된 점이 있는가?

어떤 면에서는 2010년 지출계획서 절차에서 개선점이 있지만 직접적으로 절차 그 자체의 개선점은 아니었다. 2010년 5월에 영국에서는 총선이 있었는데, 2개의 주요정당이 취하던 구별되던 정책은 바로 재정지출삭감의 확대 여부였으며 이에 대해서는 선거운동기간 동안 격렬한 논쟁이 있었다. 총선 이후, 재정지출삭감의 확대여부 및 다양한 공공서비스간의 삭감분 배분문제는 주요한 방송매체와 일반국민들 사이에도 정치적인 쟁점으로 다루어졌다.

그러나 이런 토론과 쟁점화도 지출계획서절차상의 공개절차의 대용물(substitute)이 될 수는 없는 것은 지출계획서절차상 공개절차를 통해서 정부의 안이 적정히 평가되어지고 이에 대한 의견이 제기될 수 있

---

113) The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes, (2006-07) para. 100.



기 때문이다.<sup>114)</sup> 이런 관점에서 보면, 의회의 재정위원회는 다양한 분야에서 제기한 증거들을 반영하는 것에 대해서 비판적이었다.<sup>115)</sup>

## 2. 의회에 의한 정밀검사

공공지출결정에 있어서 책임성 문제는 공공지출을 통제하는 의회의 이론상의 힘이 초래하는 혼돈으로 인하여 몹시 힘들어 진다.<sup>116)</sup> 영국 헌법사적으로는 의회의 재정통제권한은 매우 중요한 주제로서 중대한 문제였으나, 현재는 여러 가지 조건들하에서 상세한 정밀검사(Parliamentary scrutiny)를 수행하는 의회의 역할은 거의 없다고 할 수 있다.

Hansard Society의 한 보고서에 의하면 매우 형식화한 절차와 정부가 의회에 제출한 측정치에 대한 매우 제한된 토론에 대하여 적절히 표현하고 있다. 당 보고서는 “많은 학자들과 평가자들에 의하면, 정부의 과세 안과 지출 안에 대한 의회의 영향과 지출에 대한 의회의 영향은 실제로는 존재하지 않는다. 의회와 정부의 본질적인 관계는 정부는 제안하고 의회는 간단히 동의하는 것이다. 비유하자면, 정부는 언제 누구에게 지불되어야 하고 누가 언제 지불해야 하는 수표의 가치를 결정하고 의회는 단순히 그 수표에 사인을 하다.”라고 표현하고 있다.<sup>117)</sup>

114) Spending Review 절차상 공개절차를 통해서 정부안이 적정히 평가될 수 있는 예에 대해서는 de Schutter and Lenoble (eds), *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (2010) 참조, 또한 이런 절차에 대한 이론적 기초에 대해서는 Jacques Lenoble and Mark Maesschalck, “Reviewing the Theory of Public Interest: The Quest for a Reflexive and Learning-based Approach to Governance” 3-21 면 참조.

115) Spending Review 2010 (2010-11) paras 33-8.

116) 자세한 논의는 아래의 글 참조. Daintith and Page, *The Executive in the Constitution* (1999) Ch.5; Alex Brazier and Vidya Ram, *The Fiscal Maze--Parliament, Government and Public Money* (London: Hansard Society, 2006); John McEldowney, “The Control of Public Expenditure” in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds), *The Changing Constitution*, 6th edn (Oxford: Oxford University Press, 2007) 359-86 참조.

117) Brazier and Ram (2006) para.2.4.

실제로, 의회의 정밀감사권한 개선에 상반된 의미로써 의회에 지출 결정을 통제할 권한은 부여하는 것은 정말로 바람직하지 않다는 국민적 합의(consensus)가 있는 것 같다.

영국의 하원의 한 보고서는 “의회의 재정검토를 향상시킨다는 것은 정부의 전체적인 과세계획 및 지출계획에 대하여 중대한 변화를 가져올 방식을 모색하거나 혹은 변화를 가져오게끔 강요하는 것이 아니다. 재정에 대한 정밀검토라는 것은 정부, 개별 부처, 그리고 공공기관들이 내린 재정결정에 대하여 책임성을 강화하는 것이다. 즉, 정부, 개별 부처 그리고 공공기관에게 세입과 세출안에 대해 정당한 근거를 확실히 가지고 있기를 요구하는 것이며 향후에 그 지출이 원래 목표했던 것을 이룩하였는지를 설명하도록 하는 것이며, 원래 목표한 것을 이룩하지 못하였다면 목표 미달성의 원인을 설명하도록 하는 것이다.”라고 있다.<sup>118)</sup>

지출계획서 절차 속에서 의회가 예산문제를 구체화한다기 보다는 공식적인 의회의 절차를 통하여 지출을 승인하기 위해서 지출계획서 절차가 만들어졌다는 점은 특히 중요한 문제가 되고 있다. Daintith와 Page교수는 지출계획서 절차를 통해 도출된 결과에 대해 의회가 승인을 하거나 불승인할 기회가 봉쇄어 있다는 점에 주목하였다. 지출계획서와 관련하여, 예상액에 대한 의회의 표결은 진행되지만, 지출계획서의 내용도 시기에 대해서 표결이 이루어지는 것은 아니다.<sup>119)</sup> 정부기관의 지출, 지출정책 및 지출수행을 검토하는 상임위원회의 위원장(Chairs of the Select Committees)을 구성하는 하원의 연락위원회(Liaison Committee)와 재정위원회(Treasury Select Committee)는 지출계획서 절차에서 의회가 하는 역할에 대하여 특히 강력한 문제의식을 표시한다.

---

118) House of Commons Liaison Committee, Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny, (2007-08) HC 426 paras 7-8.

119) Daintith and Page, The Executive in the Constitution (1999) 153.

Liaison Committee는 극도로 복잡한 영국정부의 재정협의절차와 보고는 결국 투명성을 결하게 한다고 보았다. 이런 결과는 3가지 다른 재정 기본보고서(financial frameworks)가 각각 다른 목적을 위해 다른 시기에 만들어져서 함께 보고된다는 사실에 기인하고 있다.

여기에는 지출을 승인하기 보다는 지출계획서 절차에서 정해져 다른 행정부처에 대한 통제의 역할을 수행하는 부처별 예산(Departmental budgets), 지출에 대한 매년 의회의 권한을 의미하는 예산평가(estimate), 지출부처가 실제로 지출한 금액을 보고하는 자원 보고서(resource accounts)가 있다. 부처별 예산, 예산평가 및 자원보고서는 각기 다른 토대에서 마련되고 있어서, 하나를 가지고 다른 것을 해석하거나 이해하는 것이 거의 불가능하게 되어 있다.<sup>120)</sup> 이런 결과 때문에, 의회에 의해 승인된 예정액(estimate)은 지출계획서 절차에서 이미 결정된 것을 반영하고 있으며, 의회는 지출계획서 절차에서 거의 엄격한 검토를 하지 않는다.

영국에서 위와 같은 시스템은 의도적으로 고안된 것이고, 이런 시스템은 정부와 각 행정부처가 책임을 지는 것을 거의 불가능하게 하려는 특정한 의도를 가지고 있었다고 평가된다.<sup>121)</sup>

Liaison Committee는 지출계획서 절차에서 의회의 실질심사(Parliamentary scrutiny)향상을 건의하였다. 협상이 진행된 예산배정 기본구조에 대한 정보는 반드시 공표되어야 하고, 본 발표에는 공공서비스협약안이 포함되고 각 부처별 전략목표(Departmental Strategic Objectives)가 포함되어 한다.

Liaison Committee는 재정위원회(Treasury Select Committee)가 제안하였지만, 정부가 거절한 추천안에 대해 지지를 표명하였으며, 그 추천안에는 각 행정부처는 관련 상임위원회에 특정한 사실을 알려야 하는

---

120) Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny, (2007-08) paras 27-8.

121) Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny, (2007-08) para.30.

것을 내용으로 하고 있다. 즉 이미 달성된 과거의 목표에 대한 정부의 새로운 관점과 잠재적으로 재분배가 가능한 지출분을 사용할 수 있는 프로그램 등을 알려야 할 것을 내용으로 하고 있다.

당 위원회는 2007년 포괄적 지출계획서의 경우 단 1시간 30분간 의회에서 토론의 대상이 되었으며 특별위원회(Select Committees)에서 보고서가 발간된 후 하루 동안 토론하기로 한 것에 주목하였다.<sup>122)</sup> 이런 제안들은 영국정부에 의해 수용되지 않았으며, 단순히 기존 부처별 보고서의 참조로 받아들여지고 원칙적으로 의회의 실질심사를 환영하는 것으로 되었다.<sup>123)</sup> 2010년 지출계획서 이후, 영국 하원에서는 거의 5시간에 걸친 논쟁과 토론이 있었으나, 아직도 이런 토론과 의회에서 쟁점화는 Liaison Committee의 추천에 비하면 여전히 부족한 것이었다. 재정위원회또한 신속히 질문과 조사를 수행하였다.<sup>124)</sup>

중요한 개선점은 적용되어진 절차에 있었다. 예산, 견적(estimates), 장부(accounts)를 나열하고 조화점을 찾는 것은 2007년 재정위원회(Treasury Select Committee)가 강력히 권고한 방식이었다.<sup>125)</sup>

이런 방식은 소위 비교를 위한 명시적 기준을 설정하려고 한 중심점을 맞추는 작업의 형태(Alignment Project)로 재무부가 수행하였던 것이다. 이 작업은 한 가지 종류의 통계를 통하여 예산 관련한 통계 시스템을 간편히 하고자 수행된 사업이었다.<sup>126)</sup> 2007년 영국의 통치지

---

122) Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny (2007-08) para.66.

123) Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny: Government and National Audit Office Responses to the Committee's Second Report of Session 2007-08, (2007-08) HC 1108, 6.

124) Hansard, HC Debs, Vol.517 cols 499-582 (October 28, 2010); Spending Review 2010 (2010-11).

125) The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) HC 279 para.110.

126) HM Treasury, Alignment (Clear Line of Sight) Project (2009) Cm.7567. For analysis see the House of Commons Liaison Committee, Financial Scrutiny: Parliamentary Control over Government Budgets (2008-09) HC 804.

배(The Governance of Britain)라는 책에서 의회에 제출하는 재정보고서를 간편히 하고자 하였던 정부목표의 일부로 수행된 개혁이었다.<sup>127)</sup>

2010년 헌법 개혁 및 정부법에서 필요한 입법조치가 행하여졌으며, 현 연립정부도 본 사업을 지지하고 있었으며, 영국 하원(House of Commons)은 2011년-2012년 회계연도부터 적용될 것을 예견하고 2010년 7월에 승인하였다.<sup>128)</sup> 본 통계시스템이 활용되면, 정부지출에 대하여 의회가 실질적 심사를 할 수 있도록 기초적인 정보를 더 확실히 제공되어야 한다.

앞에서 언급된 개혁들은 지출계획서 절차에 대하여 실질적 심사를 수행하기 위해 특별위원회에 제공되는 정보와 재원에 대한 개선과도 연결되어 있다. 그래서 영국감사원(National Audit Office)은 공공재정평가위원회 이외에도 다른 위원회를 보조할 수 있게 되었다. 영국감사원의 보조는 아주 복잡한 재정보고서의 속성상 필수적인 도움이 된다.

2002년 이후, 실질 심사팀(Scrutiny Unit)은 재정지출사항을 포함하여 위원회에 도움을 제공하고 있다. 이 작업의 실행과 함께 위원회가 사후적으로 재정지출문제를 검토하는 권한 그리고 미래에 대해 개선점을 제안하는 권한이 상당히 강화되고야 한다. 그러나 이런 조치들만으로는 지출검토절차에 있어서 책임성을 강화하는데 충분하지 않다. 중요한 점은 발전된 실질심사를 제공하고 한다는 협정이 있어야 하고 어떤 안이 채택되면, 이런 절차에 대해 습득하는 과정이 제공되어야 할 것이다.

### 3. 투명성과 심의

지출계획서 절차를 향상시키는 하나의 방식은 투명성(Transparency)을 증대시키는 방법이다. 최근 영국에서는 지출계획서 절차에서 투명성을 향상시키는 조치들이 있었다. 예를 들면, 재정안정성을 위한 법

---

127) Secretary of State for Justice and Lord Chancellor (2007) Cm.7170.

128) Constitutional Reform and Governance Act 2010 ss.43-4; 513 HC Deb cols 85-108 (July 5, 2010).

를(Code for Fiscal Stability)의 역할을 들 수 있다.

본 법은 정부로 하여금 투명성의 원칙, 안정성의 원칙, 책임성의 원칙, 공정성의 원칙 그리고 효율성의 원칙을 수행하도록 법적인 의무를 부과하고 있다. 또한 본 법은 중요한 재정적인 문서들을 의회에 제출할 때는 단독의 보고서가 따라 와야 하는데 독립된 보고서는 감사원장(Comptroller and Auditor-General) 이들 재정문서에 대해 작성한 것이다.<sup>129)</sup>

더 본질적인 정책은 노동당정부말기에 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)형태로 등장하였는데, 동법은 2016년까지 매년 공공차용(public borrowing)을 줄일 의무를 부과하였고 공공부분의 부채를 줄여서 2014년까지 반으로 줄일 의무를 부과하는 등 재무부에 많은 의무를 부과하였으며, 다른 의무는 행정명령형태(order)로 부과될 예정이었다.<sup>130)</sup> 또한 2010년 재정책임법은 재무부가 의회에 보고하는 의무를 강화하였다. 재정안정 및 재정책임법의 규정(The Code for Fiscal Stability and the Fiscal Responsibility Act)들은 정부의 재정과 부채관리목표를 정하고 재정정책의 목표를 설정하는 예산책임및국가감사법(Budget Responsibility and National Audit Act)하의 헌장(Charter)에 의해 대체되었다.<sup>131)</sup> 현재 영국에는 정책결정에 대한 더욱 명시적인 입법기본구조(legislative framework)가 마련되어 있다.

현재의 연립정부가 들어서면서 재정관련 더 많은 개혁조치가 이루어 졌다. 그런데 이런 개혁 조치 중에는 예산책임청(Office for Budget Responsibility)을 설립한 것이었는데 당초에는 법률적인 근거가 없는 것이었다.<sup>132)</sup> 예산책임청은 예산의 기초가 되는 재정에 대한 미래 예측과 재정 지속가능성의 보고 등 공공재정과 경제에 대한 독립적인

129) Finance Act 1998 ss.155-156.

130) Fiscal Responsibility Act 2010 ss.1-2.

131) Fiscal Responsibility Act 2010 ss.3-4.

132) 3. 예산책임청(Office for Budget Responsibility)

(1) 예산책임청을 설치한다.

(2) 부속서(schedule) 1은 예산책임청에 관한 조항이다.



판단<sup>133)</sup>과 측정을 하는 책임을 지고 있다.<sup>134)</sup> 2010년 총선직후 설립된 임시예산책임청의 예견된 독립성부족으로 초기에는 비관적인 의견들이 있었다. 독립성부족의 비판들은 임시예산책임청이 재무부내에 자리 잡게 된 점과 재무부공무원(Treasury civil servants)들로 초기 인원이 구성된 점들 때문이었다.

또한 임시예산책임청은 공공부분의 일자리삭감성에 대한 비판에 정부가 대응할 수 있도록 사전에 데이터를 제공하는 작업을 수행할 예정이었기에 독립성의 의심을 받았다. 그러나 재정위원회(Treasury Select Committee)은 예산책임청이 국가재정 관련하여 투명성<sup>135)</sup>을 향상시키

133) 9. 정보에 관한 권리

- (1) 예산책임청은 언제나 제4조의 의무를 이행하는데 필요하고 그에 합리적으로 요구되는 정부의 모든 정보에 접근할 권리를 가진다.
- (2) 예산책임청은 어떤 사람이 보유하거나 책임지는 예산책임청이 합리적으로 그 목적을 위해 필요하다고 생각하는 지원이나 설명에 관한 정보에 대해 요구할 자격이 주어진다.
- (3) “정부의 정보”란 각료 혹은 정부 각처가 가진 정보를 뜻한다.
- (4) 본 조는 어떠한 설명이나 지원의 제공 혹은 정보의 폭로를 제한하거나 금지하는 법규 혹은 법률의 제정을 규정한다.

134) 4. 예산책임청의 주요의무

- (1) 예산책임청은 공공재정의 지속성에 관하여 시험하고 보고하는 것이 의무이다.
- (2) 본 조에 의하여 (3)항과 (4)항의 의무가 부과된다.
- (3) 예산책임청은 반드시 각 회계연도마다 최소한 두 번은 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
  - (a) 재정과 경제전망, 그리고
  - (b) 국가재정권의 성과와 계획의 규모에 대한 평가
- (4) 또한 반드시, 각 회계연도마다 최소한 한 번은 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
  - (a) 재정 경제 전망의 정확도에 대한 평가가 사전에 준비되어야 한다. 그리고
  - (b) 공공재정의 지속성에 대한 분석
- (5) 어떠한 전망이든, (3)항과 (4)항에 따라 예산책임청이 준비한 평가나 분석은 반드시 보고서에 포함되어야 한다.
- (6) 본조에 따라 예산책임청이 만든 보고서에는 보고서를 준비할 때 참작한 요소들에 대한 설명이 반드시 포함되어야 한다. (특히 아래와 같은 사항을 포함하여)
  - (a) 관청이 만든 주된 가정, 그리고
  - (b) 관청이 고려한 관련된 주된 위험들

135) 7. 효과 등

예산책임청은 반드시 그의 기능을 효율적으로 그리고 비용효율이 높은 방향으로



는데 기여하고 있으며<sup>136)</sup> 예산책임청의 책임자의 임명절차에서 예산책임청이 고도의 독립성을 갖출 수 있도록 하겠다고 동의하였다.<sup>137)</sup>

재정위원회는 예산책임청의 독립성을 확보하기 위한 많은 제안을 하였으며 예산책임청의 청장(the Chair of the Office)을 임명하는데 위원회가 거부권(right of veto)을 가지는 것 등 주요한 제안들은 법률규정에 포함되었다.<sup>138)</sup> 예산책임청의 청장은 하원 재무위원회의 동의를

---

이행하는 것을 목표로 하여야 한다.

8. 보고서

- (1) 본 조는 제4조의 의무를 이행하기 위해 예산책임청이 만든 보고서에 적용된다.
- (2) 예산책임청은 반드시-
  - (a) 보고서를 발행하여야 하고,
  - (b) 의회 개시 전에 준비하여야 한다. 그리고
  - (c) 그 보고서를 재무성에 송부하여야 한다.

136) 5. 주된 의무는 어떻게 이행되어야 하는가

- (1) 예산책임청은 제4조에 의한 의무의 이행에 관련하여 완벽한 재량권을 가진다. (그러나 본 조의 (2)항과 (3)항, 그리고 제6조와 제7조의 사안은 제외된다.)
- (2) 예산책임청은 그 의무를 객관적으로 투명하고 공정하게 이행하여야 한다.
- (3) 그 의무를 이행함에 있어서 관련된 어떠한 정부정책이 있을 때는, 예산책임청은-
  - (a) 그러한 정책을 반드시 고려하여야 한다. 그러나
  - (b) 어떠한 대안 정책으로 인한 결과는 고려하지 않아도 좋다.

6. 주된 의무의 이행지침

- (1) 예산책임현장은 예산책임청에게 제4조의 의무를 어떻게 이행해야하는지 지침을 규정한다. 특히 제4조의 (3)항 및 (4)항에서 요구하는 전망, 평가, 혹은 분석 준비를 위한 시간과 관련된 지침에 관하여 규정하고 있다.
- (2) 그러나 현장에는 예산책임청이 어떤 전망이나, 평가, 혹은 분석을 하는데 관한 수단에 관한 규정을 두어서는 안된다.
- (3) 예산책임청은 제4조 이하의 의무를 이행함에 있어서 본조에 의하여 이 현장에 포함된 지침에 따라 일관되게 이행해야 한다.
- (4) 만약 재무성이 본조에 의하여 이 현장에 포함된 지침의 개정을 제안한다면, 개정지침의 초안은 이 현장 제1조 (6항)에 규정된 의회 개시일 전에 개정현장이 준비되기 최소한 28일 전에 반드시 발행되어야 한다.

137) Office for Budget Responsibility (2010-11) HC 385 para.8; Appointment of Robert Chote as Chair of the Office for Budget Responsibility (2010-11) HC 476.

138) Office for Budget Responsibility (2010-11) HC 385 para.8; Appointment of Robert Chote as Chair of the Office for Budget Responsibility (2010-11) HC 476 para.120; Budget Responsibility and National Audit Act 2011 ss.3-10 and Sch.1.

구성원

1. 구성원

거쳐 재무부 장관이 임명하지만, 예산책임청의 모든 위원의 임명에 하원의 동의가 필요한 것은 아니다.<sup>139)</sup>

연립정부(Coalition Government)는 최초로 예산과 지출계획서의 분배적인 영향을 분석평가를 최초로 발간하였다. 본 분석평가는 방법적으로 제한되어 있었지만 적어도 대안적 분석을 수행하는 재정연구원(In-

- 
- (1) 예산책임청은 다음과 같이 구성된다.
    - (a) 위원들 중 그 장은 하원의 재무위원회의 동의로 재무장관(Chancellor of the Exchequer)의 임명에 의하여 정한다.
    - (b) 다른 두 위원들은 위원회와 (a)항에 의해 임명된 위원이 함께 협의를 거친 후 재무장관에 의하여 임명된다.
    - (c) 적어도 2인 이상이 예산책임청에 의해 지명되고 재무장관에 의해 임명된다. (그러나 3조를 보면, 중요위원의 임명에 관한 특별조항이 존재한다.)
  - (2) (1)항(a) 또는 (b)에 의해 임명된 사람은 제4조의 예산책임청의 의무를 수행하는 데 관련된 지식과 경험이 있는 사람이어야 한다.
- 임용과 재임용기간
2. 임용과 재임용기간
    - (1) 1조(1)항(a) 또는 (b)에 따른 임명은 5년의 임기를 가진다.(3조(5)항을 참고할 것)
    - (2) 1조(1)항(c)의 임기는 5년 이하 이다.
    - (3) 1조에 의하여 임명받은 사람은 2번 이상 임명될 수 없다.
- 139) 중요위원의 임명
3. 중요 위원의 임명
    - (1) 하원의 재무위원회의 동의를 1조(1)항(a)의 위원의 임명에 관하여 요하는 것은 아니다. 그 위원은
      - (a) 임명되기 바로직전 예산책임청의 비법정 직무를 수행하고 있던 자. 그리고
      - (b) 위원회의 동의와 재무장관에 의해 그렇게 할 것을 임명받았던 자
    - (2) 1조(1)항 (a)에 의해 임명된 기간동안은 예산책임청의 비법정 직무를 수행하는 장으로서의 임명도 함께 받는다.
    - (3) 하원의 재무위원회(the Treasury Committee of the House of Commons)의 동의는 제1조(1)항(b)의 위원을 임명하는 데에는 필요치 않다. 그 위원은
      - (a) 임명의 직전에 그 후보자는 예산책임청의 비법정 구성원이어야 한다. 그러나 그 장으로서의 직무를 수행하지 않은 사람이어야 한다. 그리고
      - (b) 위원회의 동의와 재무장관에 의하여 위원으로 임명되었어야 한다.
    - (4) 제1조(1)항(b)의 임명 기간동안 각 각의 위원은 예산책임청의 비법정 위원으로 함께 임명된다.
    - (5) 제1조(1)항(b)의 두 위원에 대한 최초의 임명은 5년 미만의 기간동안 그 임명이 유효하고, 제1조(1)항(a)에서의 그 첫 번째의 임명은 각 각 다른 시점에 만료된다.
    - (6) 제1조(1)항(c)의 두 위원에 대한 최초의 임명은 제1조(1)항(a)이하의 위원 임명의 동의와 재무장관에 의해 이루어진다.

stitute for Fiscal Studies)과 같은 기구와 함께 예산과 지출계획서에 대한 토론의 기초를 제공하였다는 의미를 지니고 있다.<sup>140)</sup>

약간은 부정적이지만, 정부 또한 예산안에 대한 토론을 발전시키는 중요한 역할을 하던 사전예산보고서(Pre-Budget Report)제도를 중지하고 간략화 된 추계설명서(Autumn Statement)로 대처하기로 하였다.<sup>141)</sup> 종합적으로 보면, 재정보고서와 정보제공측면에서 보면 기본구조의 향상이 있었지만, 이런 개선점들이 지출계획서상의 결정을 하는 과정의 직접적인 수단이 되는 것은 아니었다.

앞에서 언급한 독립된 전문가 집단의 참여와 지출 이의절차를 통하여 지출계획서 작성 과정에 참여하는 것이 실현되어 지고 있다.<sup>142)</sup> 지출계획서 절차에 참여할 수 있는 과정을 통하여 공공분야에 고용된 자(public sector employees)와 일반대중(general public) 모두 공공분야부채(public sector deficit)를 줄이는 것에 대하여 제안을 할 수 있었다. 공공분야 근무자의 제안사항에 대해서는 검토를 통해서 각 부서에 집중검토를 위해 전달된 반면에 다른 경우 즉 일반국민이 제안한 사항에 대해서는 일반국민이 우선순위를 매긴 후, 그 중 상위 2천 건의 제안에 대해서만 공무원이 검토를 하도록 하였다. 일반국민이 제안한 것은 모두 약 4만4천 건이었으며 총 건의 건수는 10만 건 이상이었다.

그중 25건이 지출계획서에서 반영되고 있다. 반영된 제안의 예는 공중보건에 대한 좀 더 예방적인 접근, 건강과 사회복지간의 더욱 밀접한 연계성, 그리고 몇몇의 실천적 개혁들이 있다. 다른 제안들은 재정개혁의 우선순위결정과 전체적인 관점에서 영국정부의 방향설정에 영향을 미쳤다.<sup>143)</sup> 재정위원회는 재정지출이의절차에 대해 회의적이었다. 그래

---

140) Spending Review 2010 (2010) 89-100; for analysis see the Treasury Select Committee, Spending Review 2010 (2010-11) paras 75-83.

141) Chris Giles, George Parker and Daniel Pimlott, "Pre-Budget report to be ditched in departure from Brown era" Financial Times, September 6, 2010.

142) 참조 [http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_spendingchallenge.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge.htm).

143) Spending Review 2010 (2010) 21.

서 당 위원회는 이의절차에서 개선될 재정절약의 한도에 대해 회의적이었으며 의견과 증거를 위원회에 제시하던 사람들은 본 제도는 형식적이며 성의가 없는(tokenistic and half-hearted) 제도라고 평가하였다.

본 위원회도 이해당사자와 이해관계인이 그들의 의견과 증거를 직접 제출할 방법이 없다는 사실을 알고 있었다. 그래서 당위원회는 단기적으로 보면 인터넷을 통한 자문(e-consultation)은 효과적이지만, 이해당사자 집단이 제기 하는 의견이나 공공부분의 근로자와 대표자들과의 장기적인 협력관계를 대처할 수 있는 것은 아니라고 결론을 내렸다.<sup>144)</sup>

개별 행정 부처들은 투명성을 확보하기 위해서 개별 개혁합의의 구체적인 내용을 담고 있는 행정업무수행계획에 대해 의견을 구하도록 되어 있다. 그러나 보고서의 주요한 내용은 협의·상담 목적으로 발간된 것이 아니라 단지 최종형태로 발간된다.<sup>145)</sup>

그러므로, 지출계획서 절차에서 투명성을 증진시키고자 하는 시도들은 그다지 대단하지 않은 효과가 있었으며, 투명성증진 시도들은 주요한 결함을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 지출계획서절차의 개혁에서 본질적으로 적극적으로 쟁점에 대하여 토론하기 보다는 아이디어를 제출하는 것에 수동적으로 의존하는 면이 강하였다. 즉, 부족한 부분은 지속적인 절차를 통해 상호적 이해증진을 통하여 아이디어를 발전시키는 반영의 기회와 반영능력이 부족하였다는 점이다. 그러므로 종합적으로 판단할 때, 지출계획서에 반영되는 외부의견반영의 기회는 제한되어 있었다고 볼 수 있다.<sup>146)</sup>

---

144) Spending Review 2010 (2010) paras 33-8 (emphasis retained). For other criticism of the process see the findings of the PwC "Citizens' Jury" on the Spending Review; Spending Review 2010: the Jury's Verdict (2010) at [http://www.pwc.co.uk/pdf/spending\\_review\\_2010\\_jurys\\_verdict.pdf](http://www.pwc.co.uk/pdf/spending_review_2010_jurys_verdict.pdf).

145) Spending Review 2010 (2010).

146) For similar conclusions about the much greater lack of transparency of the predecessor to the Spending Review process, see Thain and Wright, *The Treasury and Whitehall* (1995) pp.462-4.

#### 4. 여론을 반영한 지출계획절차의 가능성

여러 가지 측면에서 살펴보면, 외부의견반영이 결여된 것은 놀랄만한 사실이 아니다. Liaison Committee는 “CRS는 정부내부의 협상절차이며 CRS절차를 진행하면서 그 절차상의 상세한 부분을 대중에게 공개되는 것은 비현실적이다.”라고 하고 있다.<sup>147)</sup>

위에서 언급하듯이 CRS절차는 정부내부의 협상절차이고 일반국민에게 상세한 부분을 공개할 필요가 없다는 것은 최근 영국의 총선과정에서 공공지출삭감의 정도와 시기에 대한 정당들의 의견대립과 선거쟁점이 된 사실에서도 알 수 있다.

즉, 최근 지출계획서의 합법성은 선거결과를 통해서 이미 생성된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이런 선거를 통한 합법성획득이란 것은 향후의 지출계획서에서는 적용되기 힘들 것이다.

Liaison Committee 역시 지출계획서절차의 본질이 영국하원이 지출계획서 절차에 관여하는 것을 막는 것도 아니며, 다른 형태의 외부개입을 금지하는 것도 아니라고 보았다. 특히 의회의 실질심사(Parliamentary scrutiny)에 대한 개선사항들은 정책이 만들어지는 과정보다는 사후평가를 제공하는 면에서 더 효과적일 것이기 때문에 규제에 관한 연구가 중요해진다. 향후 개선이 없다면, 유일한 실질심사의 형태는 정부내부적인 심사이며, 특히 재무부에 의한 심사만이 실질심사로 기능할 것이다. 실질심사의 부재는 공공지출통제의 구조적인 약점이다. 다시 말하면, 의회의 실질심사 불행사(Parliamentary inertia)로 인하여 발생된 갭은 재무부가 주도하는 행정통제(executive controls)에 의해서 채워질 것이다.<sup>148)</sup>

147) Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny (2007-08) para.66.

148) McEldowney, “The Control of Public Expenditure” (2007) 385. The internal role of Treasury control is also a pervasive theme in Daintith and Page, The Executive in the Constitution (1999) 190 - 192면.

## 제 4 장 지출계획서에 대한 행정규제적 접근

### 제 1 절 규제개혁과 규제영향평가

최근의 영국에서 진행된 규제관련 연구에서 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가?

최근 영국에서 진행된 규제에 관한 연구들을 다 살펴본다는 것은 공간적으로 불가능하다. 하지만 최근 연구를 살펴보면 연구들 사이에 상당한 차이가 존재하며 다양한 규제관련 연구들 안에서도 상당한 차이가 존재하고 있다.

그러나 큰 관점에서 보면 3가지 포인트가 제시될 수 있다. 첫 번째는 정부내부에서 발행된 규제개혁관련 문헌에서 발견되는 정부의 기준으로부터 도출될 수 있다.<sup>149)</sup> 정부의 규제접근방식은 규제에 대해 심사숙고하면서 접근하도록 하는데 중요한 역할을 수행하였다.

정부기준의 두 가지 중요한 요소는 규제영향평가를 발간하고 사용하며 폭넓은 공공자문을 이용한다는 것이다. 그러므로 규제영향평가(impact assessment)는 결정과정의 향상에 매우 결정적인 역할을 수행한다. 행정부처가이드에 의하면, 영향평가는 공공대중, 사인 그리고 제3자에 대한 실제 혹은 적용가능한 정부의 개입으로 인하여 발생하는 결과를 입법정책형성자가 이해하거나 면밀히 검토할 수 있도록 도움을 주고, 정부가 개입으로 발생하는 긍정적 효과와 부정적인 효과에 대한 관련 증거를 마련할 수 있도록 도움을 주며 또한 효과들을 비교할 수 있도록 하고 있으며 이런 효과분석에는 정부의 정책이 적용된 후에 정책의 효과를 검토하고 분석하는 것도 포함된다고 한다.<sup>150)</sup>

149) 더 자세한 분석은 다음의 글 참조 Tony Prosser, *The Regulatory Enterprise* (2010) Ch.10.

150) Department for Business, Innovation and Skills, *Impact Assessment* at <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/consultation-guidance/page44450.html>.



개별적인 영향평가가 지출계획서 절차의 각각 주요한 결정과 관련하여 실용적이지 못하다는 한계가 있다. 이런 한계는 개별적인 영향평가의 수가 많을 뿐만 아니라 개별 영향평가가 극도로 내부적으로 연관성을 가지고 있으며 다원적인 측면을 가지고 있기 때문이다. 게다가 지출계획서 절차를 단순히 비용효과분석(cost-benefit analysis)을 기본으로 하여 본질적으로 기술적인 결정을 내리는 절차로 취급하게 됨으로써 지출계획서 절차를 비정치적인 것으로 취급해버릴 위험성이 존재한다.

하지만, 각종 영향평가제도에 대해서 기술적 결정절차로 취급하는 것이 아니라 개방적인 의사 결정 절차의 한 수단으로 취급할 필요가 있다. 즉 가장 정책적인 결정들은 다양한 분야의 의견들이 가능한 많이 반영될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있는 바, 각종 영향평가 제도는 다양한 의견이 반영될 수 있는 제도이다. 또한 이런 영향평가 제도는 어떤 정책결정을 할 때 단순한 기술적 통계와 수치에 대한 의존이 아니라 정책 결정 단계에서 심사숙고를 요구하는 절차로써 또한 정책 결정 절차에 참여를 담보하는 절차로써 기능할 수 있다.<sup>151)</sup> 영향평가에 대해서 참여를 보장하고 심사숙고하는 절차를 강조하는 접근법은 물론 지출계획서 절차에서도 관련이 깊으며 타당하다.

영국정부의 협의실행규정(The Government's Code of Practice on Consultation)에서도 위의 입장과 유사한 태도를 견지하고 있다. 협의실행 규정에서는 정부와 이해관계자사이의 지속적인 협의를 정책결정에 있어서 중요한 부분으로 여기고 있으며 정식적인 협의의 수행은 정부의 사전적인 정책분석과 정책에 대해 재검토를 할 수 있도록 하며 선택 가능한 수단들에 대해서 숙고를 통해서 결론에 이르게 하다고 평가하고 있다.<sup>152)</sup>

---

151) The Regulatory Enterprise (2010) 214 - 218면.

152) Better Regulation Executive, Code of Practice on Consultation, revised edn (2008) 5면.



비록 협의실행규정 자체로는 공공기관에 협의를 시행하여야할 새로운 의무를 명시적으로 부과하고 있지는 않지만, 협의실행규정은 공공기관이 협의절차를 수행할 때 적용해야 할 관련원칙을 정하고 있다. 이런 원칙에는 협의는 반드시 정책적 결정결과에 영향을 미칠 수 있는 시기에 실시되어야 한다. 또한, 비용효과의 분석을 포함하여 협의의 범위와 효과가 명확하게 표시되어야 하고, 협의는 상호적으로 영향을 미칠 수 있어야 한다.

협의절차가 강조되는 이유는 단순히 국민의 의견을 구할 필요가 있다는 것이 아니라 정보가 제공되고 정보를 바탕으로 정책에 대한 대안을 제시하고 반론을 제기할 필요가 있다는 것이다. 그런데 제공된 정보를 바탕으로 대안을 제시하고 반론을 제시한다는 점에서 본다면, 재무부와 Liaison 위원회가 계속된 보고서에서 밝히듯이 지출계획서 절차는 대안제시·반론제시의 기회를 결여하고 있다.

지출계획서 절차에서 협의절차를 강조하고 대안제시와 반론제시의 기회를 부여한다는 것은 결코 최후의 결정이 정치적인 결정이 아니라는 것은 아니며, 다만 정책결단절차가 투명하고 가능한 최대한의 심사숙고가 다양한 범위에서 걸쳐서 행하여져야 하고 이런 고려를 통해서 필수적인 정치적 결단이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

## 제 2 절 행정규제국가와 책임성문제

규제와 관련된 또 다른 연구는 행정규제기구의 업무수행에 대한 의회의 재검토로부터 도출될 수 있다. 특히 영국에서는 2004년 행정규제국가에서 행정기관의 책임성확보(The Regulatory State: Ensuring its Accountability)라는 제목의 헌법문제를 검토한 영국 하원상임위원회의 보고서가 중요하다.<sup>153)</sup>

---

153) HL 68 (2003-04).

당 보고서에서 위원회는 책임성에 대한 360도 검토라고 명명된 것의 중요성을 강조하였다. 360도 검토라는 것은 단순히 행정규제기구와 의회의 관계를 분석하는 것이 아니라, 다양한 측면성에서의 책임성이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 다양한 측면성의 책임성이라는 것은 성직자에 대한 책임, 일반시민에 대한 책임, 소비자에 대한 책임, 사기업에 대한 책임 그리고 다른 이해관계자에 대한 책임을 의미한다. 즉 행정규제기구의 규제행위에 있어서 다양한 각도에서 고찰한 책임성담보가 효과적인 규제를 위해서는 필요하다. 다양한 측면에서 책임성을 확보하기 위해서는 관련된 이해관계자에 대한 보다 높은 수준의 협의가 필수적으로 수행되어야 한다.

현재 영국에서는 심도 깊은 협의절차를 많은 행정기관에서 실시하고 있다. 초기에는 협의를 외부의 의견을 구하고 정책결정과정의 한 부분으로 사용하는 절차로써 생각하고 있었다. 그런데 지금은 더욱 신중한 토론 형으로 전환이 되었다. 예를 들면, 일련의 협의·자문절차를 통하여 초기에 제기된 의견에 대해 반론기회를 제공하며, 결정에 대한 이유제시 형태로 상세한 응답이 이루어지며 자문과 협의가 어떤 방식으로 수행되었는지에 대한 독립된 재심사하게 되므로 더 신중한 협의절차가 되었다.<sup>154)</sup>

대부분의 행정기관에서 하는 규제결정과정은 광범위한 영향을 미치고 다양한 부처가 관련되는 문제를 다루는 지출계획서 절차에 비교하면 분명히 범위나 영향 면에서 좁은 문제를 다루고 있기 때문에 대부분의 행정기관에서 하는 규제적 결정은 지출계획서 절차와 많이 다를 것이다.

그러나 다른 규제절차와 지출계획서 절차가 범위와 효과 면에서 차이가 난다고 해서, 지출계획서 절차가 공공자원을 배분하는 과정에서

---

154) 참조 Tony Prosser, *The Regulatory Enterprise* (2010) 233-234면.

보다 효과적인 협의절차를 거치지 않아야 하던지 협의절차가 중요하지 않다는 증거가 되지 않는다.

오히려 공공지출의 결정은 다양한 분야에서 아주 큰 영향을 미치기 때문에 협의절차는 더욱 중요하게 된다. 다양한 형태의 협의절차가 강조한다고 하더라도 이런 협의절차가 의회의 기능을 저해하지 않는다. 또한 이미 위에서 보았듯이 공공지출결정에 대해 영국의회가 수행하는 역할은 이미 제한적이고 형식적이다. 그런데 의회가 의회의 심사권한을 수행하고자 할 때 더 잘 정비된 협의절차를 통해서 보다 더 준비된 정보를 의회에 제공할 수 있다는 점에서도 협의절차의 개선을 중요하다.

### 제 3 절 여론을 반영한 규제

결론적으로 보다 많은 참여와 속도를 통한 정책결정을 위한 공식적인 자문이외에도, 현재는 많은 학술논문들도 규제영역에서 신중한 접근의 중요성을 강조하고 있다. 일부 학술논문들은 규제영역에서 신중한 접근방식을 취하기에는 어려운 점들이 많다는 점을 강조하고 있다.<sup>155)</sup>

그럼에도 불구하고 규제영역의 신중한 접근의 어려움을 강조하는 학술논문들도 행정부는 특별한 전문가들로 구성되어 있으므로 전문적·기술적인 측면을 강조하면서 자문과 참여는 제한되어야 한다는 주장과 선거를 통한 의회의 구성으로 인하여 행정부의 책임성을 달성할 수 있으므로 의회에 대한 행정부의 책임은 특별한 지위가 인정되어 한다는 주장에 대해서는 분명히 반대하고 있다. 중요한 것은 다른 전문가들의 참여와 여론이 반영되는 규제(Reflexive regulation)와 협력적 통치(governance)를 통한 규제의 합리성과 효율성을 확보하는 것이다.

155) An outstanding example is Julia Black, "Proceduralising Regulation Part I", (2000) 20 Oxford Journal of Legal Studies 597-614 and "Part II" (2001) 21 O.J.L.S. 33-58.

타 전문가의 참여와 여론의 반영 그리고 협력적 통치라는 것은 국정운영의 우선순위를 재조정하는데 있어서 의견교환과 토론을 통하여 상호간에 이루지는 이해의 증진과 배움의 중요성을 보장하는 것이다.

여론의 반영과 전문가의 참여는 이러한 상호학습을 촉진하기 위한 공식적인 참여 기관과 절차를 마련하는 민주주의의 확장을 위한 실험이 된다.<sup>156)</sup> 아주 작은 규모에서, 이러한 공식적 참여절차의 중요성은 지출계획서절차에 설립된 컨설팅 PwC(consultancy PwC)에 참여하는 시민배심원(Citizens' Jury)의 출연으로부터도 알 수 있다.

시민배심원의 경험을 통하여 강조되는 것은 이런 절차에 참여하여 다른 관점에 대해서 알 수 있는 잠재력이 있다는 것이다. 즉, 일반국민들에게 대립되는 여러 요소들 사이의 복잡한 균형(trade-offs)에 대해서 생각할 시간과 공간을 마련해 주고, 다른 상황에 처한 다양한 사람들의 관점으로 여러 가지 사항을 검토해 보는 것은 다양한 배경을 가진 사람들을 “나와 내 것”이라는 인식에서 빠르게 “우리와 우리의 것”으로 문제를 바라볼 수 있도록 해준다.<sup>157)</sup>

그러나 역사적인 관점에서 살펴보면, 고도의 정책적인 결정과 관련해서는 일반대중의 참여와 다양한 전문가의 참여를 보장하고 그 결과를 반영하는 절차를 마련하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있다. 이런 분야에서는 의회를 통한 책임, 즉 대의민주주의를 통한 책임성확보가 더 적합한 것으로 여겨졌다.

그런데, EU차원에서 보면, 일반대중의 참여와 다양한 전문가의 참여는 위임받은 사항을 단순히 이행하는 것에 국한되지 않고, 새로운 정책, 원칙 그리고 법률을 마련하는 부분까지도 확장될 수 있다는 것

---

156) Jacques Lenoble and Mark Maesschalck, “Reviewing the Theory of Public Interest: The Quest for a Reflexive and Learning-based Approach to Governance”, in Olivier de Schutter and Jacques Lenoble (eds), *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (Oxford: Hart Publishing, 2010) 6면.

157) Spending Review 2010: The Jury's Verdict (2010) p.2.

을 알 수 있다. 일반대중의 참여와 다양한 전문가가 참여할 수 있는 절차에 관한 전통적인 설명에 따르면, 이러한 일반국민의 참여와 다양한 전문가의 참여를 EU차원의 협치(governance)에 국한할 필요성은 없다는 사실을 알 수 있다.

즉, 실험적으로 실시되는 협력적 통치를 위한 필요한 조건들에 대해 반론의 여지가 있지만 협력적 통치가 필요한 이유는 기존 정책수행의 단점인 전략적 불확실성 극복필요성과 다양한 참여를 통한 효율적인 정책수행에 있다. 현재는 정책결정자들은 특정한 지위에서 행동을 조정하기 위하여 선택한 전략적 결정에 전적으로 의존할 수 없게 되었다는 의미에서 전략적 불확실성이 있다. 예를 경제적인 위기를 극복하기 위하여 더 많이 시장기능에 의존해야 할지 아니면 정부주도의 계획과 통제에 의존해야 할지 결정해야할 때 정책결정자들은 다양한 경제참여자가 어떤 식으로 새로운 정책결정에 반응할지 확신할 수 없다는 전략적 불확실성을 안고 있을 수밖에 없다.

또한 현대국가의 수직적·수평적 권력분립과 권력을 다양한 부분으로 분산한 다극적 사회(polyarchic distribution of power)에 있어서는 어떤 누구도 자신이 선호하는 해결책을 다른 영역과 부분의 참여와 이를 통한 의견조정과정 없이는 실행할 수 있는 능력을 지니지 않고 있다.<sup>158)</sup>

전략적 불확실성극복과 실효적인 정책수행의 필요성은 지출계획서 절차의 수립에도 필요한 요소들이다. 그런데, 영국에서 2010년 지출계획서의 경우는 특별한 다른 의미가 있었다. 이는 총선에서 승리한 연립정부가 공공지출의 삭감을 통한 급박한 재정안정화를 주장하였고 이는 총선과정에서 쟁점이 되었다는 것이다. 그러나 총선이 있었던

158) Charles F. Sable and Jonathan Zeitlin, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU" (2008) 14 European Law Journal 271-327, 280면; 274, 275-276, 277, 323-327면.

시점과 지출계획서의 결과가 발표된 시점은 약 5개월 반의 시간적 간격이 있었는데, 이런 시간적 간격이었다는 것은 더 많은 공공의 참여와 의견수렴의 기회가 있었다는 것을 의미하다.

또한 건축재정의 급박한 필요성이라는 것은 앞으로의 지출계획서에는 적용되기 힘든 특수한 사정일 것이다. 또한 얼마 전 영국에서는 재정 감축에 대한 대규모 반대시위가 폭력사태로 이어지는 사건이 있었는데, 총선의 결과에서 예산감축의 정당성을 바로 도출하는 것의 한계를 나타내는 사건이었다.<sup>159)</sup>

#### 제 4 절 확장된 공공참여절차의 예시

공공참여를 확대한(Examples of more reflexive processes)다는 것은 어떤 면에서는 실현가능성이 없는 주장일 수 있지만, 현실적용가능성이 없는 공공참여절차의 확대가 아닌 실현가능한 절차개선을 통한 참여의 실질적 확대를 할 수 있는 방안들이 있다.

예컨대, 앞에서 언급한 재정위원회와 Liaison Select Committees가 채택한 형태의 참여확대방안이 있을 수 있다. Liaison Select Committees는 재무부와 다른 행정기관들은 재정안에 대한 협상이 진행되면 그

---

159) 경향신문, 영국 폭동은 갠문화 아닌 ‘빈곤’ 탓, 2011.10.25 기사 참조.

영국 법무부는 이날 폭동 당시 기소된 피고인들을 분석한 결과 궁핍한 지역 출신에다 교육을 제대로 받지 못한 청년들이 대부분이었다고 발표했다. 자료를 보면 기소된 1984명 가운데 범죄조직에 속해 있는 사람은 13%에 불과했다. 64%가 빈곤지역에 거주하고 있었으며 42%는 학교에서 무상급식을 먹고 있었다. 또 35%는 정부로부터 보조금을 받고 있었다. 기소된 이들 가운데 특수교육이 필요한 비율은 일반 학생보다 3배 높은 66%에 달했다. 법무부는 보고서에서 “기소된 대부분의 청년들은 형편이 어려워 무상급식이나 보조금 등을 받는 경향이 컸으며 특수교육의 필요성이나 결석률도 높았다”고 지적했다. 그러면서 “그런 이유 때문에 폭동과 같은 범죄에 가담할 가능성도 높았던 것으로 보인다”고 결론을 내렸다. 보고서는 또 “경찰 조사결과 13%를 차지한 범죄조직원들이 폭동에서 중심적인 역할을 하지는 않은 것으로 드러났다”고 덧붙였다. 인종별로는 흑인과 백인이 각각 40%와 39%로, 특정 인종이 폭동을 주도하지는 않은 것으로 나타났다. “폭력적이고 파괴적인 흑인문화 때문”이라고 한 영국 보수 역사학자 데이비드 스타키의 분석도 잘못됐던 것이다.



협상진행의 기본사항에 대하여 보고서를 발간해야 하고, 그 보고서에는 공공서비스협약(Public Service Agreements)<sup>160</sup>과 부처별 전략목표(Departmental Strategic Objectives)들이 포함되어져 있어야 한다고 권고하였다. 또한 행정부는 반드시 관련 상임위원회(relevant select committee)에 달성된 과거의 목표에 대한 새로운 검토와 재조정 가능성에 있는 지출과 관련된 정부프로그램에 대한 견해들을 알려야 한다.

2007년 지출계획서에 대해 검토할 때 발생한 것과 같이 의회에서 지출계획서에 대해 단순히 한두 시간의 형식적 검토가 이루어지는 것이 아니라, 각 상임위원회에서 도출한 결론과 제안을 가지고 하원의 전체회의에서 적어도 하루 종일 이 문제에 대해 검토할 수 있도록 하는 것이 바람직하며, 각 상임위원회는 다음에 출간되는 행정부처별 연간보고서를 기다릴 것이 아니라 각 행정부처가 보내온 재무부와의 재정분배협상에 대한 보고서와 지출계획서를 검토한 후 각 행정부처의 지출을 재조정할 수도 있을 것이다.<sup>161</sup>

재정위원회와 Liaison Select Committees가 제안한 심사절차의 개선안을 정부가 받아들이지는 않았지만, 당 개선안은 공공지출의 결정과 국가재정의 분배에 있어서 의회의 참여를 확대하는 기초이고 더 높은 수준의 개방성을 달성하게 하며, 사후적으로 정부의 재정지출을 의회가 정밀검사 할 수 있도록 한다.

재정절차의 개혁으로 선택할 수 있는 다른 방안은, 비교법적인 수단을 사용하는 것이다. 예를 들면 미국의 경우는 의회의 위원회가 공공지출에 대하여 더욱 직접적이고 강력한 통제수단을 활용하고 있는데 이와 같이 의회가 직접적으로 통제할 수 있도록 의회의 권한을 강화

160) 공공서비스협약은 지금 현 영국정부에 들어와서는 비즈니스계획(business plans)으로 변경되었다.

161) Treasury Committee, The Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) para.104; Liaison Committee, Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny (2007-08) para.66.



하는 것인데, 이런 방안은 영국과 미국의 헌법상의 권력배분과 의회의 권한이 다르다는 점에서 헌법상 고려해야 할 여러 가지 문제점을 가지고 있을 수 있다.<sup>162)</sup>

그런데 영국은 영연방국가로써 같은 영미법국가인 미국과 비교하는 것도 가능하지만, 영연방국가 또는 영국내의 다른 지역에서 활용 가능한 좋은 예를 찾아 볼 수도 있는데 예컨대 스코틀랜드 의회와 정부에서 발전한 예를 살펴보는 것도 좋을 것이다.

스코틀랜드에서는 매 2년마다 3단계의 지출계획서가 진행된다.<sup>163)</sup> 첫 번째 단계는 연간평가보고서(Annual Evaluation Report)가 검토수행을 위한 기초를 마련하기 위하여 장기적 관점의 전략문서로써 3월 31일까지 발간된다. 최근에는 연간평가보고서는 스코틀랜드 양원에서 각각 적어도 한번이상 수행되어야 하는 “전략 예산 감시 단계(strategic budget scrutiny phase)”로 대체되었다.

첫 번째 단계에서는 일반대중과 스코틀랜드 의회의 위원회는 의견 제출할 수 있으며, 나중에 금융위원회(Finance Committee)가 발간하는 보고서는 의회의 전체 회의에서 안건으로 다루어져서 온전한 토론과 의견제시의 기회가 제공된다.

두 번째 단계는 정부의 상세한 지출계획을 설정한 다음 년도 9월 혹은 10월에 발간되는 예산안(Draft Budget)의 발간으로 시작된다. 이때 다시 한 번 의회의 위원회와 일반대중의 자문과 의견제시가 이루어진다. 의회의 재정위원회는 예산안(Draft Budget)에서 설정된 총지출 한도를 지키는 한도에서 다른 대안을 제시할 수도 있다. 재정위원회

---

162) 참조 Brazier and Ram, *The Fiscal Maze* (2006) para.4.19. 캐나다의 재정절차는 더 효율적으로 시민과 이해단체가 참여할 수 있는 형태로 소개되어 지고 있다.; 또한 참조 Treasury Committee, *Spending Review 2010* (2010-11) paras 36, and Ev w12-13.

163) 참조 30-31면 and <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18127/11754>. 이에 대한 역사적 배경에 관해서는 참조 Barry Winetrobe, “Public Accountability in Scotland” in Aileen McHarg and Tom Mullen, *Public Law in Scotland* (Edinburgh: Avizandum Publishing, 2006) 131-53면 그리고 스코틀랜드 의회재정위원회의 개혁에 관해서는 *Report on the Review of the Budget Process*, SP 315 (2009).

는 12월에 의회에서 다루어지고 다른 위원회에서 제시한 개선안을 함께 모아서 보고서를 만든다.

세 번째 단계는 1월에 최종 예산안(Budget Bill)이 의회에 제출되면서 시작된다. 이때의 최종예산안은 두 번째 단계에서 제시된 제안들을 고려하여 재정지출을 결정한 것이다. 최종예산안은 의회의 토론과정을 거치고, 재무부장관(Minister for Finance)이 재정위원회에 참석하여 증언을 하며, 그 후 다시 의회의 토론과정을 거치고 있다. 이때에는 스코틀랜드 정부의 장관만이 보완 안을 제출할 수 있다. 스코틀랜드 의회의 심의절차에 더하여, 일반국민을 위한 특별자문세션이 개최된다. 2010년에는 일반국민을 위한 특별자문세션에서는 중대한 지출 삭감이 필요성을 받아들이지 않았으며, 독자적인 예산검토보고서(Independent Budget Review)가 마련되었다. 독자적인 예산검토보고서는 예상되는 재정삭감의 적용결과를 검토한 후 재정삭감의 결과로 발생하는 압박을 고려하여 공공서비스를 제공하라는 대안을 제시하였다.<sup>164)</sup>

스코틀랜드의 이런 재정책정절차는 확실히 보다 많은 외부의 참여를 이끌어 내고 있으며 지출계획서 절차에서 의회의 권한을 확대하고 있다. 많은 규모의 국방비를 지출하고 사회보장기금부분에 재정을 투입해야 하는 영국에 비교하면 스코틀랜드는 재정에 있어서 규모가 작지만 스코틀랜드의 재정규모도 여전히 상당한 규모를 차지하고 있으며 스코틀랜드의 재정분배에 있어서도 상당한 의견대립이 있는 의료부분, 교육부분, 사회보장부분을 포함하고 있다. 스코틀랜드에서 실시하는 재정결정과정은 스코틀랜드 의회에 재정분배과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있지만 의회가 예산안을 거부할 기회는 부여하고 있지 않기에 국극적인 결정권한은 스코틀랜드 정부에 부여하고 있다는 장점을 가지고 있다.<sup>165)</sup>

164) Independent Budget Review: The Report of Scotland's Budget Review Panel (2010).

165) Brazier and Ram, The Fiscal Maze (2006) 31면.

영국에서 스코틀랜드와 유사한 재정결정방식을 채택하는 것에 대한 반론으로는 영국에서 유사한 제도를 채택하더라도 특히 금융시장이 불안해 질 것이라는 의견이 제기된다. 그러나 예전에 사전예산보고서를 발간하였던 시기에도 사전예산보고서의 발간으로 금융시장이 불안해지는 효과가 발생하지 않았다. 금융시장과 경제는 총 지출한계의 폭에 더 많은 관심을 가지고 있는 것 같으며, 예산 속에 있는 지출계획서 이전에 발간되는 총지출의 변화예상결과(path for overall expenditure)에 대해서도 많은 관심을 가지고 있다.<sup>166)</sup>

---

166) Colin Talbot, “Pennies, Performance and Politics: A Better System for Public Spending and Performance Decisions” (2002) *New Economy* 3-6.

## 제 5 장 결 론

1. 영국의 재정정책은 최근 다음과 같이 진화하였다. 지난 정부는 「1998년 재정법」 제155조에서 재정정책과 채무관리정책의 마련과 실행을 위한 적용원칙에 관한 「재정안정에 관한 규정」의 제정의무를 규정하였다. 이에 따라 재무부는 「재정안정에 관한 규정」을 제정하여 「1998년 재정법」에서 정한 재정 운용에 관한 5대 원칙 - 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 - 에 관한 규칙과 두 가지 정부채무관리에 관한 정책을 입법화하였다.

지난 정부는 이와 같은 재정정책의 법적 근거를 「2010년 재정책임법」의 제정을 통해 보완하였다. 동 법률은 첫째, 특정한 재정정책목표의 달성과 그 달성 과정을 의회에 보고할 것을 의무화하였으며, 둘째 「재정안정에 관한 규정」 제정의 법률적 근거가 된 「1998년 재정법」의 규정을 강화하였다.

한편 이번 정부는 13년 만의 정권교체와 경제 및 재정상태 악화로 영국은 조세제도 개혁을 비롯하여 재정건전화 방안 마련, 지방정부 재정정비 등 재정제도에 대한 다방면의 개혁을 진행하고 있다. 「2011년 예산책임법」은 이러한 개혁의 중심역할을 하고 있다. 지난 법제화된 재정정책을 폐지하고 정부의 개혁을 돕기 위한 새로운 법적 근거들을 포함시켰다.

2. 최근 영국에서 발간된 2010년 지출계획서는 정권교체를 가지고 온 총선과 밀접히 연관되어 작성되어 있으며, 또한 연립정부로 정권이 교체되면서 급격한 재정변화의 필요성을 수용하는 과정이 있었기 때문에 영국에서 2010년 지출계획서는 예외적인 사항에서 발간된 것으로 볼 수 있다. 2010년 지출계획서는 예외적인 상황에서 탄생한 것이라는 점은 정부가 택한 합법적인 정책결정에 있어서 선거를 통해

확인된 국민의 요구가 어떤 역할을 하는지에 대한 논쟁을 불러일으킨다. 선거를 통한 민의의 확인과 민의의 반영이라는 부분은 규제를 연구한 논문들에서는 대부분 다루지 않는 부분이다. 종종 쟁점이 된 선거를 통해서 선출된 정부가 내리는 모든 정책적 결정은 통상적으로 합헌적이라고 결론을 내리기 된다. 이런 결론은 명확하고 분명한 선거공약과 그에 대한 정책적 판단을 제공하기 보다는 대강의 선거공약을 제기하게 되고 선거를 통한 위임에 대해서는 과도히 포괄적인 방식으로 합법성을 부여할 수도 있으므로 주의를 기울일 필요가 있다. 더구나, 정책연합 혹은 정당이 연합한 경우에는 기존부터 존재하고 있었으며 유권자가 잘 알고 있던 그래서 그런 정당과 정책 대해서 지지를 했던 특정 정당의 정치적 방향과 색채가 적용되는 것이 아니라 다른 정책적 신념을 가진 정치결사들 간의 약속의 결과가 정책으로 나타나게 된다는 점이 있다.

그래서 영국의 총선의 결과를 놓고 해석하기를 중대한 재정 감축을 국민이 선거를 통해서 선택했다고 할 수 있다. 그런데 재정삭감의 확대와 재정삭감의 시기는 지난 영국 총선의 중요한 쟁점이었지만, 선거를 통한 위임으로 인하여 새롭게 정부를 구성한 연립정부가 택하는 모든 정책결정에 대하여 선거가 합법성을 부여했다고 할 수는 없다. 특히, 재정삭감부분을 각 정부기관에 분배하는 것은 선거가 있는 후 이루어진 중대한 정책결정이었다. 그래서 총선을 통해서 긴축재정을 국민이 선택하였다고 하더라도, 재정삭감부분을 각 개별요소별로 분배하는 과정에서는 또 다른 형태의 합법성을 부여하는 절차와 참여를 통한 숙고의 기회가 추가되어야 한다.

현재 영국에서 진행되는 공공재원의 분배과정을 규제연구에서 제외하는 것은 두 가지 측면에서 모순되는 위험성을 내포하고 있다. 먼저, 공공지출의 분배문제를 순전히 기술적인 절차로 취급하는 위험성이 있다. 실제로 사회경제적 정보를 더 많이 제공하는 것과 예산책임국

을 설립하는 것은 예산지출에 있어서 더 높은 투명성을 확보하는 것이며, 더 많은 정보를 제공하고 예산책임국을 설치한 것은 예산배분과 정부지출에 있어서 합법성을 강화하는 것으로써 경제적으로 합리적인 결과를 담보할 수 있는 장치이다.

그런데, 앞에서 살펴보았듯이 지출계획서는 단순히 정부 내에서의 경제적으로 합리적인 결과를 담보할 수 있는 것 이상의 결과를 가져올 수 있다는 사실을 보여준다. 즉 지출계획서는 공공서비스부분의 개혁을 통하여 단순히 정부내부에만 영향을 미치는 것이 아니라 국가와 사경제 전반에 영향을 미치게 되며, 궁극적으로 국가의 역할이 무엇인지 다시 재조명하고 재구성하는 수준까지 이르게 된다. 이런 점으로 인하여 지출계획서는 단순한 기술적인 사항이라기 보다는 주요한 사회적 가치의 충돌과 조정과 관련되어 있다. 예를 들면, 교육, 복지, 국방과 사회 안전에 관한 예산의 배분에 있어서는 지출계획서의 예산책정과 배분에 관한 검토과정은 사회적 쟁점이 되고 있다는 사실에서도 잘 나타나고 있다.

3. 지출계획서를 단순히 기술적인 절차로 취급하는 것에 대한 대안으로는 지출계획서의 가치에 대한 순전한 정책적 판단으로 취급하는 또 다른 극단적인 접근법이 있다. 지출계획서를 순전한 정책적 판단으로 본다면, 지출계획서에 대한 책임은 영국에서 전통적인 정치적인 책임을 의미하는 의원내각제방식에서 수상을 정점으로 하는 내각의 책임이라는 결론에 이른다. 실제로, 현재 영국의 연립정부의 독립공공기관(quangos)에 대한 점검을 살펴보면, 공공기관에 근무하는 인원의 감축하는 문제에 있어서 쟁점은 비용절감의 문제였는데 점차로 내각의 책임성을 강화하는 방향으로 전환되고 있다.

선거를 통해 당선된 정치인들은 선거된 직후 바로 현실적으로 재선을 염두에 두어야 하기에 정치인들은 힘들고 어려운 결정들은 회피해왔다. 정치인들의 이런 속성은 책임정치에 대한 직접적인 장애가



되었다. 책임져야 할 결정을 회피하고 애매한 결정을 하는 정치인들의 습관은 공공서비스정책결정에 있어서 투명성을 결하게 하고 대중의 참여를 저해하는 요소가 된다. 영국에서도 이런 현상은 계속해서 일어났으며, 연립정부가 달성하고자 하는 공공서비스개혁에 있어서 투명성과 개방성확보에 장애가 되는 현상이다.<sup>167)</sup>

그런데 책임성과 개방성을 강화하는 접근법에는 두 가지 난점이 존재하고 있다. 첫째, 위에서 언급한 바와 같이, 지출배분과 관련하여 영국의회가 강화된 심사를 하려고 했던 시도들은 별다른 실익이 없이 끝나고 말았다는 것이다. 또한 상임위원회의 권한을 강화하고자 하는 현재의 시도와 재정보고를 개선하기 위해서 예산을 정렬하여 비교하기 쉽도록 한 조치들은 큰 의미를 가지지만, 이런 조치들은 예산의 책정과 이에 대한 정책적 결정을 하는 과정에 기여하는 것이 아니라 지출이 이루어진 후 그 지출결정에 대한 사후심사에 집중하고 있다. 둘째, 지출계획서 절차에서 수행되는 정책적 판단은 단순한 사회적·정책적 가치에 대한 결정이 아니라 광대한 양의 관련 정보와 기술적인 정보의 분석과 관련되어 있다는 것이다. 실제로, 이런 기술적 측면과 정치적인 측면이 혼합한 재정결정의 특성들은 지출계획서의 절차의 특수성으로 나타나고 있다.

이런 두 가지 난점이 있기에, 재정결정과정의 개혁을 추구하기 위해서는 정보제공기능의 향상을 추구하고 절차가 진행되는 과정에서 여론과 전문가의견을 반영할 수 있는 기회의 통하여 절차의 개방성을 확보하는 방안을 모색하는 것이다. 이런 점은 기술적인 부분과 정책적인 부분이 혼재하고 있는 다른 규제영역과 비교하면 재정결정과정 이 별 다른 차이가 없다는 사실에 이르게 된다.<sup>168)</sup>

---

167) The Minister for the Cabinet Office and Paymaster-General (Francis Maude) at Hansard, HC Debs Vol.516 col. 27 WS (October 14, 2010).

168) 참조 Prosser, The Regulatory Enterprise (2010) Ch.11.

2010년 지출계획서와는 달리 향후 지출계획서 절차들은 공공지출의 총액에 대하여 선거를 통하여 국민의 의견이 직접적으로 표현될 가능성이 적으므로 다른 규제영역과 마찬가지로 기술적인 부분과 정책적인 부분을 조화시키면서 개방성과 참여성을 도모해야 하며, 이런 접근은 2010년 지출계획서에서 비하여 향후에는 더 중요한 의미를 지니게 된다. 영국의 지출계획서 절차에 대한 쟁점들에서 중요한 것은 단순히 지출 분야 선택과 지출규모의 문제가 아니라 이런 지출 분야와 규모를 결정하는 정책결정과정과 그 과정에 참여할 수 있는 기회의 증진과 투명성 향상에 있다. 비록 정부가 수용하지는 않았지만 2007년 재정위원회는 “정부는 어떤 정책결정을 내리기 위하여 정부 내에서 여러 가지 가능성을 고려하고 있을 때, 결정방향에 대한 분명한 징조들은 공공에 공개하는 위험성을 반드시 감수해야 한다. 공개의 위험성을 감수해야 하는 영역에는 향후 지출검토에서 지출우선순위가 낮아지는 부분에 대한 정부의 의견을 마련하는 것도 제안하는 것도 포함된다. 즉, 공공지출의 우선순위를 정하는 것은 국민들의 관심과 토론의 대상이 되어야 하고 이런 과정을 통해서 얻어지는 의견들은 공공지출우선순위결정에 반영되어야 한다.”고 밝힌바 있다.<sup>169)</sup>

---

169) The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07) para. 100.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 김명재, 헌법상 국민주권의 개념, 공법학연구, 제7권 제1호, 2006.
- 김미경, 성별영향평가제도의 발전적 운영방향 모색, 한국행정학회 2011년 공동학회 발제문, 2011.
- 김성배, 의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(영국편), 한국법제연구원, 2010,
- 김성배, 재량지출 의무지출, 이슈페이퍼, 법제연구원, 2010.
- 박진완, 유럽헌법제정에 관한 논의, 공법학연구 제6권 제1호, 2005.
- 이병규, 영국헌법의 본질과 특질, 동아법학 제48호, 2010.
- 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점, 한국법제연구원 재정법 포럼 , 2011. 11.
- 허영, 국회의원 선거의 의미와 자유위임 및 정당기속의 본질과 한계, 고시계, 제45권 제12호, 2000.
- 홍승현 외, 영국의 재정제도, 한국조세연구원, 2010.12

### <외국문헌>

- Alex Brazier and Vidya Ram, The Fiscal Maze--Parliament, Government and Public Money (London: Hansard Society, 2006).
- Barry Winetrobe, "Public Accountability in Scotland" in Aileen McHarg and Tom Mullen, Public Law in Scotland (Edinburgh: Avizandum Publishing, 2006).

참 고 문 헌

- Better Regulation Executive, Code of Practice on Consultation, revised ed. (2008).
- Charles F. Sable and Jonathan Zeitlin, “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU” (2008).
- Chris Giles, George Parker and Daniel Pimlott, “Pre-Budget report to be ditched in departure from Brown era” Financial Times, September 6, 2010.
- Christine Parker and John Braithwaite, “Regulation”, in P. Cane and M. Tushnet (eds) Oxford Handbook of Legal Studies (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Colin Talbot, “Pennies, Performance and Politics: A Better System for Public Spending and Performance Decisions” (2002).
- Colin Thain and Maurice Wright, The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993 (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- Constitutional Reform and Governance Act 2010.
- Daintith and Page, The Executive in the Constitution (1999).
- Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World (2010).
- Department for Work and Pensions, Universal Credit: Welfare that Works (2010).
- For one recent example of such work see Olivier de Schutter and Jacques Lenoble (eds) Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World (Oxford: Hart Publishing, 2010).

George Parker and Alex Barker, “Cameron Maps Out Strategy to Convince on Cuts” Financial Times, October 16-17, 2010.

Government and National Audit Office Responses to the Committee's Second Report of Session 2007-08, (2007-08).

Hansard, HC Debs, Vol.516 (October 20, 2010).

Hansard, HC Debs, Vol.517 (October 28, 2010).

HM Government, Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (2010).

HM Treasury, A Code for Fiscal Stability (1998).

HM Treasury, Alignment (Clear Line of Sight) Project (2009).

HM Treasury, Budget 2010 Policy Costings (2010).

HM Treasury, Public Services for the Future: Modernisation, Reform Accountability - Comprehensive Spending Review : Public Service Agreements 1999-2002 (1998).

House of Commons Liaison Committee, Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny, (2007-08).

Ian Harden and Norman Lewis, The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law (London: Hutchinson, 1986).

Independent Budget Review: The Report of Scotland's Budget Review Panel (2010).

Jacques Lenoble and Mark Maesschalck, “Reviewing the Theory of Public Interest: The Quest for a Reflexive and Learning-based Approach to Governance”, in Olivier de Schutter and Jacques Len-

참 고 문 헌

- oble (eds), *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World* (Oxford: Hart Publishing, 2010).
- Julia Black, “Critical Reflections on Regulation”, LSE Centre for the Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper 4 (2002).
- Liaison Committee, *Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny* (2007-08).
- McEldowney, “The Control of Public Expenditure” (2007) 385. The internal role of Treasury control is also a pervasive theme in Daintith and Page, *The Executive in the Constitution* (1999).
- Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny*, (2007-08).
- Secretary of State for Justice and Lord Chancellor (2007).
- Spending Review 2010, 31 and 89-100; Diane Abbott MP at 515 HC Debs cols 148-56, September 6, 2010.
- T.C. Daintith, “Legal Analysis of Economic Policy” (1982) 9 *Journal of Law and Society*.
- T.C. Daintith, “Regulation”, in *International Association of Legal Science, International Encyclopedia of Comparative Law* (Tübingen and Dordrecht: Mohr Siebeck and Martinus Nijhoff Publishers, 1997).
- Terence Daintith and Alan Page, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes* (2006-07).



The Spending Review Framework (2010).

Tony Prosser, The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy (Oxford: Oxford University Press, 2010).

Treasury Committee, Spending Review 2000: The Government's Response to the Committee's Ninth Report of Session 1999-2000 (1999-2000).

Treasury Committee, The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07).

Treasury Committee, The Comprehensive Spending Review: Prospects and Processes (2006-07).

### <기 타>

경향신문, 엘리자베스 영국 여왕이 “불꺼” 외치는 사연, 2010. 10. 24.

경향신문, 영국 폭동은 갱문화 아닌 ‘빈곤’ 탓, 2011. 10. 25.

조선일보, 런던 25만명 대규모 시위, 정부 재정삭감 반대, 2011.3.27.

프레시안, 한미 FTA 발효시 약값 35% 오를 것, 2011. 11. 21.

한겨레, 영국의 폭동, 2011.8.14.

한국경제신문, 여, 2040 못잡으면 내년 선거 불안.... 보편적 복지 것 발 들었다. 2011.11.20.

부 부

## 부 록

# 2011 예산책임과 국가감사에 관한 법률 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011)

### 2011 CHAPTER 4

이 법은 웨일즈 감사원장(the Auditor General for Wales)에 관하여 규정한 2006년의 웨일즈정부법(the Government of Wales Act)의 부속서 5와 부속서 7의 개정과, 국가회계감사국(the National Audit Office)의 설립과 감사원장(the Comptroller and Auditor General)에 대한 조항을 규정하기 위해 예산책임청(the Office for Budget Responsibility)의 설립과 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility), 재무제표와 예산보고서의 발행을 규정한 법이다.

[2011년 3월 22일]

이것은 현재 구성된 의회의 성직자의원·상·하원의 조언과 동의를 얻어 그와 같은 권한으로, 그리고 여왕폐하의 승인에 의해 다음과 같이 제정된다.

## 제 1 장 예산책임(BUDGET RESPONSIBILITY)

### 1. 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility)

- (1) 재무부(the Treasury)은 재정정책과 국채관리를 위한 정책의 실행과 형성과 관련하여 예산책임헌장을 문서로 준비하여야 한다.
- (2) 헌장에는 다음과 같은 사항을 규정하여야 한다.
  - (a) 재무부는 국가재정정책 및 국채관리와 관련된 사항을 담당한다.
  - (b) 재정정책과 관련하여 재무성은 국가재정 권한을 가진다.
  - (c) 재무제표 및 예산보고서와 관련된 문제는 제2조 이하에서 다룬다.

## 부 록

- (3) 이 헌장은 제6조에서 볼 수 있듯 재무성이 담당하는 문제를 다룬다.
- (4) 재무부는 의회개시 전 헌장을 준비해야만 한다.
- (5) 재무부는 때때로 헌장을 개정할 수도 있다.
- (6) 헌장이 개정되는 경우에는 그 개정된 헌장은 의회개시 전 준비되어야 한다.
- (7) 헌장(또는 개정헌장)은 하원의 결의로 승인을 받을 때까지 효력을 발휘하지 않는다.
- (8) 재무부는 헌장 및 하원의 승인을 받은 개정헌장을 발행하여야 한다.

### 2. 연간예산 문서

- (1) 재무부는 재무제표와 예산 보고서를 각 회계연도마다 준비하여야 한다.
- (2) 재무제표와 예산 보고서의 내용은 헌장에 규정된 다른 조항들에 반드시 따라야 한다.
- (3) 재무부는 의회 개시 전 각각의 재무제표와 예산보고서를 준비해두어야 한다.
- (4) 재무부는 재무제표와 예산보고서 각각을 발행하여야 한다.

### 3. 예산책임청(Office for Budget Responsibility)

- (1) 예산책임청을 설치한다.
- (2) 부속서(schedule) 1은 예산책임청에 관한 조항이다.

### 4. 예산책임청의 주요의무

- (1) 예산책임청은 공공재정의 지속성에 관하여 시험하고 보고하는 것이 의무이다.
- (2) 본 조에 의하여 (3)항과 (4)항의 의무가 부과된다.
- (3) 예산책임청은 반드시 각 회계연도마다 최소한 2회씩 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
  - (a) 재정과 경제전망, 그리고
  - (b) 국가재정의 성과와 계획의 규모에 대한 평가
- (4) 또한 반드시, 각 회계연도마다 최소한 1회는 다음과 같은 사항을 준비하여야 한다.
  - (a) 재정 경제 전망의 정확도에 대한 평가가 사전에 준비되어야 한다.  
그리고

- (b) 공공재정의 지속성에 대한 분석
- (5) 어떠한 전망이든, (3)항과 (4)항에 따라 예산책임청이 준비한 평가나 분석은 반드시 보고서에 포함되어야 한다.
- (6) 본조에 따라 예산책임청이 만든 보고서에는 보고서를 준비할 때 참작한 요소들에 대한 설명이 반드시 포함되어야 한다. (특히 아래와 같은 사항을 포함하여)
  - (a) 관청이 만든 주된 가정, 그리고
  - (b) 관청이 고려한 관련된 주된 위험들

5. 예산책임청의 의무이행

- (1) 예산책임청은 제4조에 의한 의무의 이행에 관련하여 완벽한 재량권을 가진다. (그러나 본 조의 (2)항과 (3)항, 그리고 제6조와 제7조의 사안은 제외된다.)
- (2) 예산책임청은 그 의무를 객관적으로 투명하고 공정하게 이행하여야 한다.
- (3) 그 의무를 이행함에 있어서 관련된 어떠한 정부정책이 있을 때는, 예산책임청은-
  - (a) 그러한 정책을 반드시 고려하여야 한다. 그러나
  - (b) 어떠한 대안 정책으로 인한 결과는 고려하지 않아도 좋다.

6. 주된 의무의 이행지침

- (1) 예산책임현장은 예산책임청에게 제4조의 의무를 어떻게 이행해야 하는지 지침을 규정한다. 특히 제4조의 (3)항 및 (4)항에서 요구하는 전망, 평가, 혹은 분석 준비를 위한 시간과 관련된 지침에 관하여 규정하고 있다.
- (2) 그러나 현장에는 예산책임청이 어떤 전망이나, 평가, 혹은 분석을 하는데 관한 수단에 관한 규정을 두어서는 안 된다.
- (3) 예산책임청은 제4조 이하의 의무를 이행함에 있어서 본조에 의하여 이 현장에 포함된 지침에 따라 일관되게 이행해야 한다.
- (4) 만약 재무성이 본조에 의하여 이 현장에 포함된 지침의 개정을 제안한다면, 개정지침의 초안은 이 현장 제1조 (6항)에 규정된 의회 개시일 전에 개정현장이 준비되기 최소한 28일 전에 반드시 발행되어야 한다.

## 부 록

### 7. 효과 등

예산책임청은 반드시 그의 기능을 효율적으로 그리고 비용효율이 높은 방향으로 이행하는 것을 목표로 하여야 한다.

### 8. 보고서

- (1) 본 조는 제4조의 의무를 이행하기 위해 예산책임청이 만든 보고서에 적용된다.
- (2) 예산책임청은 반드시-
  - (a) 보고서를 발행하여야 하고,
  - (b) 의회 개시 전에 준비하여야 한다. 그리고
  - (c) 그 보고서를 재무성에 송부하여야 한다.

### 9. 정보에 관한 권리

- (1) 예산책임청은 언제나 제4조의 의무를 이행하는데 필요하고 그에 합리적으로 요구되는 정부의 모든 정보에 접근할 권리를 가진다.
- (2) 예산책임청은 어떤 사람이 보유하거나 책임지는 예산책임청이 합리적으로 그 목적을 위해 필요하다고 생각하는 지원이나 설명에 관한 정보에 대해 요구할 자격이 주어진다.
- (3) “정부의 정보”란 각료 혹은 정부 각처가 가진 정보를 뜻한다.
- (4) 본 조는 어떠한 설명이나 지원의 제공 혹은 정보의 폭로를 제한하거나 금지하는 법규 혹은 법률의 제정을 규정한다.

### 10. 대체된 법정조항

본 장의 규정들에 의하여 다음의 조문은 폐지된다.

- (a) 1975년 산업법(the Industry Act 1975) 제27조의 부속서 5(경제모델과 전망)
- (b) 1998년 금융법(the Finance Act 1998) 155조에서 157조(재정안정성)
- (c) 2010년 재정책임법(the Fiscal Responsibility Act 2010)



## 제 2 장 국가감사(NATIONAL AUDIT)

### 감사원장(Comptroller and Auditor General)

#### 11. 감사원장

- (1) 감사원장(웨일즈에서는, Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol)은 존속한다.
- (2) 감사원장은 여왕의 특별임명장에 의해 임명된다.
- (3) 여왕의 임명권한은 하원의 연설에 대해 행사할 수 있다.
- (4) 수상은 그 연설에 대해 동의한다.
- (5) 그렇게 하기 위해 수상은 반드시 공공회계위원회(Committee of Public Accounts) 위원장의 임명 동의를 얻어야 한다.
- (6) 임명된 감사원장은 10년의 임기를 가진다.
- (7) 재임은 금지되어 있다.

#### 12. 자격 등

- (1) 감사원장은 단독법인으로 기능한다.
- (2) 감사원장은 하원의원으로서의 직위를 유지한다.  
그러나 1978년 하원법(the House of Commons(Administration) Act 1978) 제4조(4)항(이 법은 직원의 고용과 관련한 하원법의 적용 및 하원에 관하여 정하고 있다.)은 감사원장에 대해 적용되지 않는다.
- (3) 감사원장은 상원의원일 수는 없다.
- (4) 감사원장은 아래와 같은 사람이 고려될 수는 없다.
  - (a) 왕실의 고용인 혹은 대리인
  - (b) 왕실의 특권과 면제 혹은 이와 유사한 자격을 가진 자
- (5) 감사원장은 왕실을 대신하여 다른 직무를 겸할 수도 다른 임무에 지명될 수도, 추천될 수도 없다.

#### 13. 보수약정

- (1) 감사원장으로 지명되기 전 보수약정 규정은 수장과 공공회계위원회 의장이 함께 만들어야 한다.
- (2) 보수약정은
  - (a) 임금, 수당, 연금 및 다른 혜택에 관한 규정의 내용을 포함하여 규정된다.

## 부 록

- (b) 때때로 하나 혹은 수 개의 요소들을 조정하기 위한 방법과 방식을 포함한다.
- (3) 그러나 어떤 요소도 성과급은 아니다.
- (4) 감사원장에 관한 보수약정은 국가공무원처럼, 특히 공무원 연금 제도(1972년 연금법(the Superannuation Act 1972) 제2조 10항에 규정된)를 준용하여 적용한다.
- (5) 본 조에 규정된 지급금은 정리공채기금(the Consolidated Fund)이 부담하고 그로부터 지불된다.
- (6) 재무부는 본 조를 보충하기 위한 목적으로 연금과의 형평을 고려하여 명령에 의하여 법규로 규정할 수 있다.
- (7) 제(6)항의 법규는 제(4)항에 규정된 연금의 경우를 포함한 국가공무원연금제도의 원칙을 수정된 조항에 적용하기 위하여 감사원장에 대한 연금지급금의 약정과 관련하여, 수정법정조항에 적용되거나 적용되지 않는 것을 규정한다.
- (8) 제(6)항 이하의 규정을 포함한 명령은 하원의 결의안에 의하여 실효된다.

### 14. 사임 혹은 해임

- (1) 감사원장은 수상에게 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.
- (2) 여왕은 양원에서 연설을 통해 직권으로 감사원장을 해임할 수 있다.

### 15. 전 감사원장의 임용 등

- (1) 본 조는 이 장에 의하여 감사원장으로 지명되었지만 더 이상 직위를 유지하지 않는 자에게 적용된다.
- (2) 다른 직무를 시작하기 전에
  - (a) 그 부서와 직위는 공공회계위원회에 의해 특정되어야 한다. 또는
  - (b) 그러한 특정에 관한 다른 약정 혹은 동의에 들어가기 이전에 반드시 위원회에 의해 특정된 사람과 협의하여야 한다.
- (3) 제(4)항과 (5)항은 감사원장이 아니게 된 다음날(익일)로부터 기산하여 2년의 기간동안 적용된다.
- (4) 전 감사원장은 다음과 같은 사항이 금지된다.
  - (a) 왕실에 의하거나 대신하여 지명되고, 추천된 사람으로서의 직위를 유지해서는 안 된다.

- (b) 다른 기관이나 다른 사람의 계좌가 감사원장의 검사를 위해 열어야 하거나 법정규정에 의해 감사와 검사가 요구되는 계좌를 가진 그러한 기관의 구성원이나, 국장, 공무원이나 다른 사람의 고용인이어서는 안 된다.
- (5) 그 인물은 어떠한 자격으로도 다음과 같은 직무를 제공해서는 안 된다.
  - (a) 왕실 혹은 타기관 혹은 왕실을 대변하는 다른 사람에 관한 직무를 수행해서는 안 된다.
  - (b) 다른 기관이나 다른 사람의 계좌가 감사원장의 검사를 위해 열어야 하거나 법정규정에 의해 감사와 검사가 요구되는 계좌를 가진 그러한 기관이나 다른 사람의 고용인이어서는 안 된다.
- (6) 그러나 제(4)항과 (5)항은 다음과 같은 직무를 수행하는 것을 금지하지 못한다.
  - (a) 스코틀랜드의 감사원장(Auditor General for Scotland)
  - (b) 웨일즈의 감사원장(Auditor General for Wales)
  - (c) 북아일랜드의 감사원장(Comptroller and Auditor General for Northern Ireland)

16. 업무규정

감사원장은 협정에 따라 감사원장으로 재직하게 되면 영국 국내외의 어떠한 곳에서도 자국민을 위해 그 업무를 수행하여야 한다.

17. 기 능

- (1) 감사원장은 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제2장에 의해 규정된 조사를 수행하며 완벽히 업무를 수행하여야 한다.
- (2) 제(1)항은 다음사항에 대해 수행되어야 한다.
  - (a) 제(3)항과 (4)항
  - (b) 다른 법정 조항
- (3) 감사원장은 반드시 그 역할을 비용효율이 높고, 충분히 수행하는 것을 목표로 하여야 한다.
- (4) 감사원장은 감사원장으로서 회계와 감사의 전문가로 업무를 수행함에 있어서 기준과 원칙을 적절히 고려하여야 한다.
- (5) 감사원장의 업무수행에 영향을 미치는 다른 규정은 아래와 같다.

## 부 록

- (a) 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제7조 A(본법의 18조에 삽입됨)는 감사원장이 공공회계위원회가 만든 제안을 고려할 것을 요구한다.
- (b) 부속서 2와 제20조는, 국가감사국(the National Audit Office)이라는 기관의 설립과 감사원장이 그 기관의 9명의위원 중 1명이 될 것과 그의 최고책임자가 될 것을 규정하고 있다.
- (c) 부속서 3은, 국가회계감사국과 감사원장의 관계에 관한 규정을 정한다.

### 18. 경제적인, 효율적이고 효과적인 검사

1983년 국가회계감사법의 제2장의 제7조 이하에서는 다음과 같은 사항을 적시하고 있다.

“제7조 A 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)의 제안이 장의 어떠한 검사의 수행여부를 결정함에 있어서 감사원장은 위원회의 제안을 고려하여야 한다.”

### 19. 기업의 감사

2000년 정부재원과 감사법(the Government Resources and Accounts Act 2000)의 제25조(감사원장의 검사) 제(10)항 이하에는 다음과 같은 내용이 삽입되어 있다.

“(11) 만약 2006년의 기업법(the Companies Act 2006) 제1조 (1)항에 의해 정의된 기업들에 관련된 조항과 관련된 유일한 기관일지라도, 제(10)항(c)은 제(6)항 이하의 부분에 대해서는 적용되지 않는다.

기업법 제16장(감사)과 제(6)항의 상호작용과 관련된 규정은 기업법 제475조와 제482조를 보면 알 수 있다.

(12) 제(11)항에 의해 적용되지 않는 제(10)항(c)의 규정은 상원이나 하원의 결의안 이행의 실효에 관하여 규정한다.”

*국가감사국(National Audit Office)*

### 20. 국가계감사국의 법인격

- (1) 국가감사국(웨일즈에서는 Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol)은 법인체의 형태로 존재한다.

- (2) 본 장에서 “NAO”는 국가감사국(National Audit Office)을 뜻한다.
- (3) 부속서2는 국가감사국 관련규정을 포함한다.

21. 효과 등

국가감사국은 그 기능을 효율적 그리고 비용효율이 높은 방향으로 수행할 것을 목표로 하여야 한다.

22. 감사원장과의 관계

부속서 3은 국가감사국과 감사원장과의 관계를 규율한다.

23. 국가감사국의 경비

- (1) 국가감사국의 경비는 의회에 의해 제공된 비용으로 충당한다.  
(부속서 2의 제13조의 (5)항, 제24조(1)항의 문단 6의(2)를 참조할 것)
- (2) 각 회계연도를 위해 국가감사국과 감사원장은 함께 국가감사국의 재원을 추정하고 준비하여야 한다.
- (3) 이것은 반드시 부속서 3(국가감사국과 감사원장의 직무수행을 위해 재원을 제공할 것을 요구한다.)의 제2조 제(1)항의 목적을 위해 요구되는 재원을 다루어야 한다.
- (4) 국가감사국의 위원장과 감사원장은 예산을 공공회계위원회(the Public Accounts Commission)에 함께 제출하여야 한다.
- (5) 국가회계위원회는 반드시
  - (a) 예산안을 검토하여야 한다.
  - (b) 하원이 개시되기 전에 만약 위원회가 적절히 검토한 수정안이 있다면 그것과 함께 준비하여야한다.
- (6) 이것을 하는 동안 위원회는 국가회계위원회와 재무부의 조언을 고려하여야 한다.

*기타규정과 보충규정*

24. 배 상

- (1) 감사원장의 역할로 수행된 어떠한 감사, 검사 혹은 사찰과 관련하여 손해 입은 자에 의해 의무(계약의 여하를 불문하고)의 위반으로 야기된 부채의 결과로 손해를 입은 사람에게는 정리공채기금으로 보상해 주어야 한다.

부 록

- (2) 그 부채는 또 다른 손해 입은 사람(배상채권자)에게 넘겨서는 안된다.
- (3) 다음은 배상받는 사람이다.
  - (a) 감사원장(the Comptroller and Auditor General)
  - (b) 국가감사국
  - (c) 과거와 현재 국가감사국의 위원이었거나 위원인 자.
  - (d) 과거와 현재에 국가감사국의 직원이었거나 직원인 자.

25. 해 석

- (1) 이 장에서는
  - “국가감사국”은 제20조 (2)항에 그 의미를 규정하고 있다.
  - “공공회계위원회(Public Accounts Commission)”는 1983년 국가회계감사법(the National Audit ACT 1983) 제2조에 의해 설립된 기관이다.
  - “법정조항”은 법 혹은 하급법원(1978년 해석법(the Interpretation Act 1978) 제21조(1)항에서의 의미)을 뜻하며 그것의 통과여부는 불문한다.
  - “재원의 사용”은 2000년 정부재원과 회계법(the Government Resources and Accounts Act) 제27조에서 찾을 수 있다.
- (2) 본 장의 규정에 대해서는 각각 회계연도가 있다.
  - (a) 회계연도는 지정된 일자로부터 시작되고 다음 3월 31일자로 끝난다.
  - (b) 각 각 12개월의 연속된 기간으로 구성된다.
- (3) 제(2)항의 (a) 문단에서 “지정된 일자”는 재무부의 명령과 규정에 의해 그 문단의 목적에 의해 지정된 날이다.
- (4) 1983년 국가회계감사법(the National Audit ACT 1983) 제13조(국가회계위원회의 참고의 해석)는 그 법의 목적이 적용되는 것처럼 본장의 목적을 위해 적용된다.

26. 이행규정과 개정조항

- (1) 부속서 4는 이행규정을 담고 있다.
- (2) 부속서 5는 개정조항을 담고 있다.

*웨일즈 감사원장(Auditor General for Wales)*

27. 웨일즈 의회의 권한

부속서 6은 2006년의 웨일즈정부법(the Government of Wales Act 2006)의 개정조항을 담고 있다.

### 제 3 장 최종조항

#### 28. 결과조항을 만드는 권한

- (1) 재무부는 규정에 따라 이 법의 조항과 그의 결과에 따른 적절한 조항을 만들 수 있다.
- (2) 본 조의 규정은
  - (a) 이 법이 통과된 회기의 마지막 날 이전에 어떠한 조항 내지는 하위법원을 수정하거나 폐지할 수 있다.
  - (b) 보충의, 부수적인, 변천하는, 일시적인 혹은 구제하는 조항을 포함한다.
- (3) 본 조의 규정은 법정명령에 의해 만들어진다.
- (4) 본 조의 규정을 포함한 법정명령은 상·하 양원중 하나의 결의안에 의하여 폐지된다.
- (5) 본 조 규정의 “하위법안”은 1978년 해석법 제21조 (1)항에 의해 규정된다.

#### 29. 효 령

- (1) 이 장은 이 법이 통과한 때로부터 효력을 발한다.
- (2) 제27조와 부속서 6은 이 법이 통과된 날로부터 2개월이 만료한 때에 효력을 발한다.
- (3) 이 법의 조항규정은 재무부의 법정명령으로 만들어진 규정에 의해 만들어진 조항과 함께 효력을 발한다.
- (4) 제(3)항의 조항은
  - (a) 별도의 목적을 위해 별도의 조항으로 존재한다.
  - (b) 보충의, 부수적인, 결과적인, 과도기적인, 일시적인 혹은 구제하는 조항을 포함한다.

#### 30. 범 위

- (1) 제(2)항을 조건으로, 이 법은 잉글랜드와, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드까지 그 범위가 확장된다.
- (2) 법률의 개정 혹은 폐지는 개정되고, 폐지된 법률과 같은 범위를 가진다.

#### 31. 소제목

이 법은 2011 예산책임과 국가감사에 관한 법률(the Budget Responsibility and National Audit Act 2011)으로 지칭된다.



## 부속서(SCHEDULES)

### 부속서 1(SCHEDULE 1)

#### Section 3 예산책임청(OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY)

##### 구성원

##### 1. 구성원

- (1) 예산책임청은 다음과 같이 구성된다.
  - (a) 위원들 중 그 장은 하원의 재무위원회의 동의로 재무장관(Chancellor of the Exchequer)의 임명에 의하여 정한다.
  - (b) 다른 두 위원들은 위원회와 (a)항에 의해 임명된 위원이 함께 협의를 거친 후 재무장관에 의하여 임명된다.
  - (c) 적어도 2인 이상이 예산책임청에 의해 지명되고 재무장관에 의해 임명된다.

(그러나 3조를 보면, 중요위원의 임명에 관한 특별조항이 존재한다.)

- (2) (1)항(a) 또는 (b)에 의해 임명된 사람은 제4조의 예산책임청의 의무를 수행하는데 관련된 지식과 경험이 있는 사람이어야 한다.

##### 임용과 재임용기간

##### 2. 임용과 재임용기간

- (1) 1조(1)항(a) 또는 (b)에 따른 임명은 5년의 임기를 가진다. (3조(5)항을 참고할 것)
- (2) 1조(1)항(c)의 임기는 5년 이하이다.
- (3) 1조에 의하여 임명받은 사람은 2번 이상 임명될 수 없다.

##### 중요위원의 임명

##### 3. 중요위원의 임명

- (1) 하원의 재무위원회의 동의를 1조(1)항(a)의 위원의 임명에 관하여 요하는 것은 아니다. 그 위원은

## 부 록

- (a) 임명되기 바로직전 예산책임청의 비법정 직무를 수행하고 있던 자.  
그리고
- (b) 위원회의 동의와 재무장관에 의해 그렇게 할 것을 임명받았던 자
- (2) 1조(1)항 (a)에 의해 임명된 기간동안은 예산책임청의 비법정 직무를 수행하는 장으로서의 임명도 함께 받는다.
- (3) 하원의 재무위원회(the Treasury Committee of the House of Commons)의 동의는 제1조(1)항(b)의 위원을 임명하는 데에는 필요치 않다. 그 위원은
  - (a) 임명의 직전에 그 후보자는 예산책임청의 비법정 구성원이어야 한다. 그러나 그 장으로서의 직무를 수행하지 않은 사람이어야 한다.  
그리고
  - (b) 위원회의 동의와 재무장관에 의하여 위원으로 임명되었어야 한다.
- (4) 제1조(1)항(b)의 임명 기간 동안 각 각의 위원은 예산책임청의 비법정 위원으로 함께 임명된다.
- (5) 제1조(1)항(b)의 두 위원에 대한 최초의 임명은 5년 미만의 기간 동안 그 임명이 유효하고, 제1조(1)항(a)에서의 그 첫 번째의 임명은 각각 다른 시점에 만료된다.
- (6) 제1조(1)항(c)의 두 위원에 대한 최초의 임명은 제1조(1)항(a)이하의 위원 임명의 동의와 재무장관에 의해 이루어진다.

## 보 수

### 4. 보 수

- (1) 예산책임청은 재무부의 승인으로,
  - (a) 재무부가 정한바대로의 보수를 예산책임청의 위원에게 주기 위해 지불하거나 지불규정을 만든다. 그리고
  - (b) 현재 위원이거나 이었던 사람을 대신하여 혹은 그 사람에게 재무부가 결정한 바에 따라 연금, 수당, 혹은 사례금을 지불하거나 지불규정을 만든다.
- (2) 시 기
  - (a) 예산책임청의 위원으로 간주되는 사람에게 있어서, 다시 말해 그 사람의 임명된 임기가 끝난 후, 그리고
  - (b) 예산책임청과 재무부에 대해 연금을 받을 권리가 생긴 때예산책임청은 그 사람에게 재무부가 정한 금액을 지불한다.

*임명의 다른 조건*

5. 임명의 다른 조건

재무장관은 제1조 이하의 임명의 관하여 다른 조건을 정할 수 있다.

*지명철회*

6. 지명철회

(1) 위원은 재무장관에게 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.

(2) 재무장관은 서면통지를 통해 예산책임청의 위원으로서의 지명철회를 결정한다. 만약

(a) 위원이 예산책임청의 승인 없이 예산책임청의 회의에 3개월 이상 출석하지 않은 때.

(b) 위원이 파산상태가 되거나 혹은 채권자와 협정을 맺은 경우

(c) 위원의 부동산이 스코틀랜드에서 가압류되거나 위원이 2002년 채무조정과 압류법(Debt Arrangement and Attachment(Scotland) Act)(asp 17)의 1장에 따른 채무조정프로그램에 들어간 경우, 채무자로서 혹은 스코틀랜드법에 따라 채권자들과 화해하거나, 조정하거나 혹은 신탁증서를 승인하는 경우

(d) 위법행위를 이유로 임명이 계속되기 어려운 경우

(e) 임명의 조건을 따르는데 실패한 경우

(f) 그렇지 않으면, 위원이 위원으로서의 역할을 수행할 수 없거나 적합하지 않거나, 원치 않을 경우

(3) 제1조(1)항(a) 혹은 (b)에 의한 임명은 하원의 재무위원회의 동의 없이 철회되지 않는다.

*예산책임청의 지위*

7. 예산책임청의 지위

(1) 예산책임청의 역할은 왕실을 대신하여 수행된다.

(2) 그러한 기능수행에 의한 민사소송을 위해

(a) 1947년 왕실소송법(the Crown Proceedings Act)을 정부의 부처와 같이 예산책임청에 대해서도 적용한다.

(b) 1857년 왕실소송법(the Crown Suits (Scotland) Act)를 공공부분에 대해 적용한다.

(3) 예산책임청의 재산은 왕실을 대신하여 유지하는 것으로 간주한다.

## 부 록

### 직 원

#### 8. 직 원

- (1) 예산책임청은 직원을 고용한다.
- (2) 직원은 보수와 다른 적정조건하에 공무장관(the Minister for the Civil Service)의 승인과 결정에 의해 고용된다.
- (3) 직원으로서의 업무는 주의 공무원으로서의 그것과 같다.
- (4) 예산책임청은 공무장관(the Minister for the Civil Service)에 대해 장관의 명령으로, 그 합계는 장관이 정한 액수로, 의회에 의해 정해진 지불가능금액의 증가에 관하여 1972년 연금법(Superannuation Act) 제1조 이하의 연금, 수당, 사례금 조항에 기인하여 예산책임청의 직원이었던 자 혹은 그를 대신하는 자에 대하여 지급하는 조항에 따라 지불한다.

### 위원회

#### 9. 위원회

- (1) 제1조(1)항(a)와 (b)에 의해 위원으로 임명된 위원은 예산책임위원회(the Budget Responsibility Committee)를 구성한다.
- (2) 제1조(1)항(c)에 의해 위원으로 임명된 위원은 비상임위원회(the Non-executive Committee)를 구성한다.

#### 10. (1) 예산책임청은 다른 위원회를 설립할 수 있다.

- (2) 위원회는 예산책임청에 의하여 소위원회를 설립할 수 있다.
- (3) 이 조항에 의해 설립된 위원회와 소위원회는 예산책임청의 위원이 아니거나 직원이 아닌 사람들을 포함하거나 그들로 구성된다.
- (4) 위원회의 구성원으로 지명되거나 예산책임청의 위원이 아니거나 직원이 아니어서 소위원회의 구성원으로 지명된 자는 보수 및 여하의 문제와 관련된 조건에 따라 재무부의 결정과 승인으로 구성원이 된다.

### 절 차

#### 11. 절 차

- (1) 예산책임청은 다음의 사항에 관하여 결정한다.
  - (a) 그의 절차에 관하여
  - (b) 제10조 이하에 의해 설립된 위원회와 소위원회의 절차에 관하여
- (2) 제9조에 따라 설립된 위원회는 그의 절차에 관하여 결정할 수 있다.

*역할의 위임*

12. 역할의 위임

- (1) 예산책임청은 역할을 위임할 수 있다.
  - (a) 그의 위원에게
  - (b) 그의 직원에게
  - (c) 그의 위원회에
- (2) 제10조에 따라 설립된 위원회는 그 역할(위임하는 역할을 포함하여)을 소위원회에 위임 할 수 있다.
- (3) 예산책임위원회는 본 법 제4조 (3)항과 (4)항의 의무를 수행한다.
- (4) 제(1)항의 규정은 그러한 의무에 적용되지 않는다.
- (5) (1)항과 (2)항에 따른 역할의 위임은 예산책임청과 위원회의 역할수행을 막을 수 없다.

*비상임위원회의 심사*

13. 비상임위원회의 심사

비상임위원회는 본 법 제4조에 따른 의무의 수행에 관한 심사를 하여야 한다.

*증거서류*

14. 증거서류

- (1) 예산책임청 인장의 적용은 다음의 서명에 의해 입증된다.
  - (a) 예산책임청의 위원
  - (b) 예산책임청의 위원에 의해 그 목적에 관하여 (일반적으로 혹은 특별)승인받은 사람
- (2) 예산책임청의 인장과 서명하에 적절한 절차에 따른 것으로 칭할 수 있는 서류는
  - (a) 증거물로 받을 수 있다.
  - (b) 반증이 증명되지 않는 한, 그러한 방법으로 실행되거나 서명받은 것으로 여겨진다.
- (3) 이 조항은 스코틀랜드에는 미치지 않는다.

*연례 보고서*

15. 연례 보고서

- (1) 예산책임청은 각 회계연도에 수행한 역할에 관한 보고서를 준비해야 한다.

## 부 록

- (2) 그 보고서에는 반드시 본 법 제5조(1)항과 (2)항에 따라 수행된 본 법 제4조 이하의 의무에 대한 특히 비상임위원회에 의한 평가가 포함 되어야 한다.
- (3) 회계연도와 관련되어있는 그 보고서는 회계연도가 끝난 후 가능한 빨리 준비되어야 한다.
- (4) 그 보고서는 재무부에 송부된다.
- (5) 재무부는 의회개시 전에 그 보고서를 준비하여야 한다.
- (6) 예산책임청은 그 보고서를 발행하여야 한다.
- (7) “회계연도”란
  - (a) 이 부속서에 의해 시행된 날부터 시작하여 다음 3월 31일까지의 기간이다.
  - (b) 각각 연속된 12개월의 기간이다.

### 외부보고서

#### 16. 외부보고서

- (1) 비상임위원회는 반드시 최소한 매 5년의 기간마다 한번은 심사할 사람이나 기구를 지명하여야 하고, 위원회의 결정으로 예산책임청의 보고서에 대해 보고한다.
- (2) (1)항의 “예산책임청의 보고서”란
  - (a) 본 법 제4조에 따른 의무의 이행으로 완성된 보고서이다.
  - (b) 관련된 날짜 이래로 발행되어야 한다.
- (3) “관련된 날짜”란
  - (a) 이 조항에 따라 첫 번째 보고서가 2010년 10월 1일에 수행된 경우
  - (b) 결과보고서의 경우, 이 조항에 따라 마지막 검토가 수행된 날짜
- (4) 본 법 제4조의 의무의 수행과 관련하여 경험이나 지식이 있는 사람이나 기관은 이 조항에 따라 임명될 수 있다.
- (5) 예산책임청은 재무부의 승인을 받아, 이 조항에 따른 역할수행에 대하여 사람이나 기관에게 지불할 수 있다.
- (6) 예산책임청은
  - (a) 반드시 이 조항에 따라 준비된 각각의 보고서를 발행하여야 한다.
  - (b) 반드시 의회개시 전에 준비해두어야 한다.
  - (c) 재무부에 송부하여야 한다.
- (7) 이 조항에서 “관련된 5년의 기간”이란

- (a) 2010년 10월 1일부터 시작하여 5년의 기간
- (b) 5년의 연속된 기간

재 정

17. 재 정

- (1) 재무부는 의회에 의해 제공되는 금액을 재무부가 그의 지출의 목적에 적합하다고 생각하는 금액에 부합하는 지급액을 예산책임청에 주어야 한다.
- (2) 지급액은 재무부가 고려하여 적합하다고 판단한 경우, 적절한 시기에 적절한 조건으로 제공되어야 한다.

회계 감사

18. 회계 감사

- (1) 예산책임청은
  - (a) 반드시 적절한 회계감사와 그것에 관한 적절한 기록을 계속하여야 한다.
  - (b) 그리고 각 회계연도에 대한 결산보고를 준비하여야 한다.
- (2) 각각의 결산보고는 재무부에 의해 주어진 다음과 같은 지시를 준수하여 행하여야 한다.
  - (a) 포함되어야 하는 정보에 대하여, 그리고 언급된 방식에 따라야 함
  - (b) 결산보고가 준비되어야 하는 바에 따른 방법과 원칙
  - (c) 의회의 정보에 관하여 제공된 추가적 정보에 따라
- (3) 예산책임청은 반드시 결산보고서를 송부하여야 한다.
  - (a) 재무부와
  - (b) 감사원장에게

다음 회계연도와 관련된 결산보고인 6월 말 이전에

- (4) 감사원장은 반드시
  - (a) 각각의 결산보고에 대하여 조사하고, 입증하고 발표해야 한다.
  - (b) 재무부에게 입증된 각각의 결산보고서를 송부하여야 한다.
- (5) 재무부는 의회 개시전에 반드시 보고서와 입증된 결산보고서를 준비하여야 한다.
- (6) “회계연도”는 15조에서와 같은 의미를 가진다.



## 부 록

19. 예산책임청은 반드시 내부적 재무통제가 적절한 관리하에 운영되는 것이 확실한지 검토하여야 한다.

### 권 한

20. 권 한

예산책임청은 그의 역할수행에 대하여 부수적인 것이나, 도움되는 것, 혹은 가능하게 하는 어떠한 것이든 할 수 있다.

### 효 력

21. 효 력

예산책임청(혹은 예산책임청의 위원회와 소위원회)에 의해 수행된 어떠한 것도 다음에 의하여 영향을 받지 않는다.

- (a) 결원, 혹은
- (b) 결함 있는 임명

### 공문서

22. 공문서

1958년 공문서법(the Public Records Act) 부속서 1의 제2장 3항의 마지막 표의 적절한 자리에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(Office for Budget Responsibility)”

### 감찰관

23. 감찰관

1967년 감찰관법(the Parliamentary Commissioner Act) 부속서 2의 적절한 자리에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(Office for Budget Responsibility)”

### 자격박탈

24. 자격박탈

1975년 하원의 자격박탈법(the House of Commons Disqualification Act)의 부속서1의 제2장의 적절한 자리에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(The Office for Budget Responsibility)”

25. 1975년 북아일랜드의회자격박탈법(the Northern Ireland Assembly Disqualification Act)의 부속서1의 제2장의 적절한 자리에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(The Office for Budget Responsibility)”

*인종관계*

26. 인종관계

(1) 1976년 인종관계법(Race Relations Act) 부속서1 A의 제2장의, “규제, 회계감사와 검사”의 제목아래 적절한 위치에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(The Office for Budget Responsibility)”

(2) (1)항에 의하여 개정된 조항은 모든 목적에 관하여 영향을 미치는 2010년 평등법(the Equality Act) 부속서 27에 의해 그 법이 폐지된 때에 그 효력을 중단시킨다.

*정보의 공개*

27. 정보의 공개

2000년 정보공개법(the Freedom of Information) 부속서 1 제6장의 적절한 자리에 다음과 같은 문구를 삽입한다.

“예산책임청(The Office for Budget Responsibility)”

*평 등*

28. 평 등

2010년 평등법(the Equality Act 2010) 부속서 19의 제1장 “산업, 경영, 재정 등”의 제목아래 적절한 위치에 다음의 문구를 삽입한다.

“예산책임청(The Office for Budget Responsibility)”

*재무위원회에 대한 참고*

29. 재무위원회에 대한 참고

(1) 하원의 재무위원회에 대한 이 부속서에서의 참고사항은

(a) 만약 위원회의 명칭이 변경된다면 그것은 그의 새로운 이름으로 간주되며

(b) 만약 그 위원회의 역할이 하원의 다른 위원회의 역할로 된다면, 그 위원회가 행사할 수 있는 역할로 간주된다.

(2) (1)항과 관련된 질문은 하원의 의장에 의하여 결정된다.

## 부속서 2(SCHEDULE 2)

### Section 20 국가감사국(NATIONAL AUDIT OFFICE)

#### 제 1 장 구성원과 자격

##### 구성원

##### 1. 구성원

- (1) 국가감사국은 9명의 위원으로 구성된다.
- (2) 그들은 다음과 같다.
  - (a) 국가감사국의 직원이 아닌 5명(“비상임위원”)(제2장 참조)
  - (b) 감사원장(the Comptroller and Auditor General)(제3장 참조), 그리고
  - (c) 국가감사국의 직원 3명(“상근위원”)(제4장과 제5장 참조)

##### 자 격

##### 2. 자 격

- (1) 국가감사국은 물론 그의 직원과 위원은 다음과 같이 간주된다.
  - (a) 왕실의 고용인 및 대리인
  - (b) 왕실의 특권과 면제혜택 그리고 지위를 누리는 것으로
- (2) 국가감사국의 재산은 왕실의 소유, 혹은 그를 대신하여 보유하는 것으로 간주되지 않는다.

#### 제 2 장 비상임위원(NON-EXECUTIVE MEMBERS)

##### 국가감사국의 의장

##### 3. 국가감사국의 의장

- (1) 국가감사국의 비상임위원중의 한명이 그 의장을 맡는다.
- (2) 의장은 여왕의 특별임명장에 의하여 임명된다.
- (3) 여왕의 임명권한은 하원의 연설에 대해 행사할 수 있다.
- (4) 수상은 그 연설에 대해 동의한다.

- (5) 동의를 위해 수상은 공공회계위원회(the Committee of Public Accounts) 위원장의 동의를 받아야 한다.
- (6) 여왕의 특별임명은 이 조항 이하에서의 수상의 추천에 대한 임명에 까지 확장한다.
- (7) 수상이 추천하기 위해서는 공공회계위원회 위원장의 동의를 반드시 받아야 한다.
- (8) 5조에서 7조에 이르는 목적을 위한 임명의 연장은 별개의 임명으로 간주된다.

*다른 비상임위원의 임명*

4. 다음 비상임위원의 임명

- (1) 다른 비상임위원은 다음과 같이 공공회계위원회(the Public Accounts Commission)에 의해 임명된다.
- (2) 만약 결원이 있다면, 국가감사국장은 위원회에 임명할 사람을 추천하여야 한다.
- (3) 위원회는
  - (a) 추천된 사람을 임명하여야 한다. 혹은
  - (b) 다른 사람을 추천할 것은 국가감사국의 의장에게 요청한다. (이러한 경우에는 다른 사람이 임명될 때까지 본 조항(sub-paragraph)이 다시 적용된다.)

*임용과 재임용기간*

5. 임용과 재임용기간

- (1) 이 부속서의 이 장에 따른 임명은 3년의 임기를 가진다.
- (2) 이 부속서, 이 장에 따라 임명된 사람은 두 번 임용될 수 없다.

*보수약정*

6. 보수약정

- (1) 수장과 공공회계위원회 위원장은 국가감사국의 의장에 대한 보수약정을 함께 만든다.
- (2) (1)항에 따른 지급금은 정리공채기금(the Consolidated Fund)이 부담하고 그로부터 지불된다.
- (3) 공공회계위원회는 다른 비상임위원에 관하여 보수약정을 만든다.

## 부 록

- (4) (3)항에 따른 지급금은 국가감사국에 의해 지불된다.
- (5) 이 항의 보수약정은
  - (a) 임금과, 수당 및 다른 혜택에 관하여 규정할 수 있지만 연금은 제외된다. 그리고
  - (b) 때때로 하나 혹은 수 개의 요소들을 조정하기 위한 방법과 방식을 포함한다.

### 임명의 다른 조건

#### 7. 임명의 다른 조건

- (1) 공공회계위원회는 이 부속서 이 장 이하의 임명에 관해 다른 조건을 정할 수 있다.
- (2) 이 조건들은 다음과 같은 제한을 포함할 수 있다.
  - (a) 비상임위원의 업무와 직위는(왕실에 의해 혹은 왕실을 대신하여 임명되거나, 임명에 관한 추천을 받은 사람에 대한 업무와 직위를 포함하여) 위원인 동안 혹은 위원을 그만 둔 이후에도 유지할 수 있다.
  - (b) 비상임위원에 대한 동의나 다른 약정은(왕실이나 혹은 왕실을 대신하는 다른 기관이나 사람에 의한 동의나 약정을 포함하여) 당사자인 동안에 혹은 위원을 그만 둔 이후이어야 한다.

### 협 의

#### 8. 협 의

6조의 약정, 혹은 7조의 결정을 내리기 이전에 위원회는 반드시 협의하기에 적절하다고 생각하는 공직에 관하여 관리·책임 있는 사람과 협의하여야 한다.

### 지명철회

#### 9. 지명철회

- (1) 국가감사국의 의장은 수상에게 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.
- (2) 비상임위원은 공공회계위원회에 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.

- 10. (1) 여왕은 상·하 양원에서의 연설로 국가감사국의 의장에 대하여 지명 철회한다.

- (2) 공공회계위원회는 서면통지를 통해 비상임위원의 임명을 철회한다.  
만약,
- (a) 국가감사국의 동의 없이 국가감사국의 회의에 3개월 동안 출석하지 않은 경우
  - (b) 위원이 파산상태가 되거나 혹은 채권자와 협정을 맺은 경우
  - (c) 위원의 부동산이 스코틀랜드에서 가압류되거나 위원이 2002년 채무조정과 압류법(Debt Arrangement and Attachment (Scotland) Act) (asp 17)의 1장에 따른 채무조정프로그램에 들어간 경우, 채무자로서 혹은 스코틀랜드법에 따라 채권자들과 화해하거나, 조정하거나 혹은 신탁증서를 승인하는 경우
  - (d) 위법행위를 이유로 임명이 계속되기 어려운 경우
  - (e) 임명의 조건을 따르는데 실패한 경우
  - (f) 그렇지 않으면, 위원이 위원으로서의 역할을 수행할 수 없거나 적합하지 않거나, 원치 않을 경우

### 제 3 장 수장(CHIEF EXECUTIVE)

11. 감사원장은 국가감사국의 수장(직원은 아니다)이 된다.

### 제 4 장 상근위원(EMPLOYEE MEMBERS)

#### 임 명

#### 12. 임 명

- (1) 상근위원은 비상임위원에 의해 다음과 같이 임명된다.
- (2) 결원이 있다면, 감사원장은 비상임위원에게 임명될 자를 추천하여야 한다.
- (3) 비상임위원은
  - (a) 그 사람을 임명하여야 한다. 혹은
  - (b) 감사원장에게 다른 사람(이러한 경우에는 다른 사람이 임명될 때 까지 본 조항(sub-paragraph)이 다시 적용된다.)을 추천할 것을 요청하여야 한다.

*임명의 조건*

13. 임명의 조건

- (1) 상근위원의 임명조건은 비상임위원에 의해 결정된다.
- (2) 그러한 조건에는 다음과 같은 보수약정을 포함한다.
  - (a) 임금, 수당 및 다른 혜택에 관한 규정을 만들되, (4)항과 관련하여 연금규정은 제외한다.
  - (b) 때때로 하나 혹은 수 개의 요소들을 조정하기 위한 방법과 방식을 포함한다.
- (3) (2)항에 따른 지급금은 국가감사국에 의해 지급된다.
- (4) 만약 상근위원이 국가감사국의 고용조건에 따른 연금제도의 가입자라면, 보수약정은 제도의 취지에 따라 국가감사국의 직원으로서 상근위원의 취급을 받도록 규정해야 한다.

*지명철회*

14. 지명철회

- 상근위원의 지명은 다음의 사유로 철회된다.
- (a) 위원의 임명조건으로 제공된 조건이 기간만료 되었을 때 그 임명은 만료된다.
  - (b) 위원이 더 이상 국가감사국의 직원이 아니게 된 때

15. 상근위원은 비상임위원에게 서면을 제출함으로써 사임할 수 있다.

16. 비상임위원은 서면통지를 통해 상근위원의 지명철회를 결정할 수 있다. 만약,

- (a) 국가감사국의 동의 없이 국가감사국의 회의에 3개월 동안 출석하지 않은 경우
- (b) 위원이 파산상태가 되거나 혹은 채권자와 협정을 맺은 경우
- (c) 위원의 부동산이 스코틀랜드에서 가압류되거나 위원이 2002년 채무조정과 압류법(Debt Arrangement and Attachment (Scotland) Act) (asp 17)의 1장에 따른 채무조정프로그램에 들어간 경우, 채무자로서 혹은 스코틀랜드법에 따라 채권자들과 화해하거나, 조정하거나 혹은 신탁증서를 승인하는 경우
- (d) 위법행위를 이유로 임명이 계속되기 어려운 경우



- (e) 임명의 조건을 따르는데 실패한 경우
- (f) 그렇지 않으면, 위원이 위원으로서의 역할을 수행할 수 없거나 적합하지 않거나, 원치 않을 경우

### 제 5 장 직 원

- 17. (1) 국가감사국은 직원을 고용한다.
- (2) 직원의 고용조건을 결정함에 있어서, 국가감사국은 공무원에게 적용되는 조건을 광범위하게 고려하여 하여야 한다.
- (3) 국가감사국의 직원은 왕실에 의하거나 왕실을 대신하여 임명되고, 임명될 것을 추천받은 다른 직위와 업무를 가져서는 안된다.

### 제 6 장 절차 관련 규정

#### 총 칙

- 18. 총 칙  
국가감사국은 반드시 국가감사국의 절차를 규율하기 위한 규정을 만들어야 한다.

#### 정족수

- 19. 국가감사국 회의 정족수  
출석위원의 과반수가 비상임위원이어야 한다.

#### 위원회

- 20. 위원회
  - (1) 절차규정은 다음을 포함하고 있어야 한다.
    - (a) 국가감사국의 위원회 수립규정과 그 위원회의 소위원회 설립규정, 그리고
    - (b) 그러한 위원회와 소위원회의 절차를 규율하는 규정
  - (2) 상근위원이 아닌 국가감사국의 직원은 위원회와 소위원회의 위원이 될 수 있다.
  - (3) 국가감사국의 위원도 아니고 국가감사국의 위원회와 소위원회의 위원이 될 수 있는 직원이 아닌 사람은 위원회와 소위원회를 대표하는 어떠한 역할도 수행할 수 없다.

제 7 장 기타 문제들

권 한

21. 권 한

국가감사국은 그의 역할수행에 대하여 부수적인 것이나, 도움되는 것, 혹은 가능하게 하는 어떠한 것이든 할 수 있다.

효 력

22. 효 력

국가감사국, 비상임위원 혹은 위원회와 소위원회에 의해 수행된 어떠한 것도 다음에 의하여 영향을 받지 않는다.

- (a) 결원, 혹은
- (b) 결함 있는 임명

역할위임

23. 역할위임

- (1) 국가감사국은 위원, 직원 혹은 위원회에 어떠한 역할도 위임할 수 있다.
- (2) 위원회는 소위원회에게 역할(위임할 수 있는 역할을 포함하여)을 위임할 수 있다.
- (3) 역할의 위임은 국가감사국이나 위원회 그들 자신의 역할 수행을 방해하지 못한다.
- (4) 다음규정의 역할은 위임할 수 없다.
  - (a) 이 법 제23조(2)항
  - (b) 이 부속서의 제18조 및 제25조(1)항
  - (c) 부속서3의 제1조(1)항, 제3조(1)항 또는 (3)항, 제7조(3)항, 제9조(1)항 또는 제10조(1)항에서 (5)항.

국가감사국 재원 회계

24. 국가감사국 재원 회계

- (1) 2000년 정부재원과 회계법(the Government Resources and Accounts Act 2000) 제5조에서 언급된 재원 회계는 이 조항 이하에서 회계담당자로 임명된 자에 의하여 각 회계연도에 국가감사국을 위해 준비되어야 한다.

- (2) 공공회계위원회는 반드시 감사원장이나 다른 적합한 사람을 회계담당자로 임명하여야 한다.
- (3) 회계담당자로 임명된 사람은 위원회에 의해 결정된 사항을 수행하여야 한다.

국가감사국의 감사

25. 국가감사국의 감사

- (1) 국가감사국은 각 회계연도에 국가감사국의 감사를 임명하여야 한다.
- (2) 그 임명(임명의 조건을 포함하여)을 위해 공공회계위원회의 승인이 요구된다.
- (3) 감사는 2006년 회사법(the Companies Act 2006)의 42장의 Chapter 2에 의하여 법정감사로 임명될 자격이 있다.
- (4) 그 법의 제1214조(독립요구)와 제1216조(협력 약정의 효과)는 국가감사국의 감사를 법정감사처럼 적용·취급한다.
- (5) 감사는 반드시 각 회계연도의 국가감사국의 재원회계를 검토하여야 한다.
- (6) 2000년 정부재원과 회계법(the Government Resources and Accounts Act 2000)의 제6조(1)항과 제25조(2)항은 부서의 재원회계에 대한 감사원장에 의한 검토에 관하여 적용되는 것처럼 검토에 관하여 (필요한 수정과 함께) 적용한다.
- (7) 검토의 완료에 대하여 감사는 반드시-
  - (a) 그 회계감사를 보증하여야 한다.
  - (b) 검토에 대한 감사의 보고서와 함께 공공회계위원회에 그 보증서를 보낸다.
- (8) 위원회는 반드시 보증서와 보고서를 하원개시전에 준비하여야 한다.

26. (1) 감사의 임명조건은 국가감사국의 재원사용에 대하여 경제적이고, 효율적이고 효과적인 검토를 수행할 것을 요구한다.
- (2) 검토의 완료에 대하여 감사는 반드시 보고서를 준비하여야 하고, 그 보고서를 공공회계위원회에 송부하여야 한다.
  - (3) 위원회는 하원개시전에 그 보고서를 준비하여야 한다.

27. (1) 감사는 제25조와 제26조 이하의 감사의 역할수행을 위해 필요함이 타당하다고 생각하는 때에 어떠한 서류에 대해서든, 타당한 시간에 접

## 부 록

근을 요청할 수 있다.

- (2) 감사는 감사가 그 목적을 위해 타당하다고 생각하는 설명이나 정보의 제공을 위하여 어떠한 사람이 보유하거나, 책임을 지는 서류에 관하여 요청할 수 있다.

### 증거서류

#### 28. 증거서류

- (1) 국가감사국의 인장의 날인은 다음 사람의 서명에 의하여 입증된다.
  - (a) 국가감사국의 위원, 혹은
  - (b) 국가감사국의 위원에 의해 한정된 목적을 위해 (일반적 혹은 특별히) 승인받은 사람
- (2) 서류는 국가감사국의 인장과 그것을 대신한 서명에 의하여 적절한 절차에 따라 실행된 것으로 칭해지고,
  - (a) 그 서류는 증거로 인정된다. 그리고
  - (b) 그 서류는 반대사실이 입증되지 않는 한, 그러한 방식으로 서명되고 실행된 것으로 받아들여진다.
- (3) 이 조항은 스코틀랜드에까지 확대 적용되지 않는다.

## 부속서 3(SCHEDULE 3)

### Section 22 국가감사국(NAO)과 감사원장(COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL)의 관계

#### 계 획

##### 1. 계 획

- (1) 국가감사국과 감사원장은 반드시 함께
  - (a) 국가회계감사를 위한 계획을 수립하여야 한다. 그리고
  - (b) 매 12개월 마다 최소한 한 번씩은 계획을 (적절히 변경하고) 검토해야 한다.“국가회계감사 역할”이란 국가감사국의 역할과 감사원장의 역할을 뜻한다.
- (2) 그 계획은 반드시-
  - (a) 유효한 기간 동안 국가감사를 위한 재원의 사용에 관한 계획을 포함하여야 하고,
  - (b) 유효한 회계연도 동안 제2조(1)항의 목적을 위해 국가감사국가 제공하는 재원의 최대 필요량을 특정하여야 한다.
- (3) 그 계획은 (수정본을 포함하여) 공공회계위원회의 승인을 받아야 한다.
- (4) 국가감사국의 장과 감사원장은 이러한 목적을 위하여 위원회에 계획 및 수정본을 함께 제출하여야 한다.
- (5) 계획 및 수정본을 승인하기 전에 위원회는 반드시 검토하여야 하고, 필요한 경우 수정할 수 있다.
- (6) 이러한 과정동안 위원회는 반드시 재무부의 조언을 고려하여야 한다.
- (7) 국가감사국과 감사원장은 각각 이 계획을 실행하여야 한다.

#### 감사원장의 역할을 위한 재원을 제공하는 국가감사국

##### 2. 감사원장의 역할을 위한 재원을 제공하는 국가감사국

- (1) 국가감사국은 감사원장이 요구하는 대로, 감사원장의 역할을 위한 재원을 반드시 제공하여야 한다.

- (2) 특히, 국가감사국은 다음의 사항에 대해 책임이 있다.
  - (a) 역할수행을 보조하는 직원의 고용
  - (b) 역할을 위한 용역의 알선
  - (c) 보유하는 서류, 획득한 정보, 혹은 그 과정에서 만들어진 그렇지 않으면 그 목적자체를 위한 역할들(13조 참조)에, 그리고
  - (d) 그러한 역할들에 관한 기록보존,등의 감사원장이 요구하는 대로 사항에 대하여 책임이 있다.
- (3) 어떠한 회계연도 동안 감사원장이 (1)항의 목적을 위해 요청하는 재원의 최대량은 제1조(2)(b)의 규정에 따라 그 회계연도를 위한 최대의 양이 특정되어야 한다.
- (4) (1)항은 또한 제3조의 적용을 받는다.

*감사원장에 의해 국가감사국의 승인을 요청하는 사무 규정*

3. 감사원장에 의해 국가감사국의 승인을 요청하는 사무 규정

- (1) 감사원장은 (2)항의 사무뿐 아니라 국가감사국의 승인에 의하여 사무를 제공할 수 있다.
- (2) 이 항에서 규정하는 사무는 감사원장에 의해 제공되는 사무이다.
  - (a) 본 법의 부속서 2에 의하여 국가감사국에 대해
  - (b) 다음의 법에 따라 감사원장의 역할에 일부의 또는 부수적인-
    - (i) 1866년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1866)
    - (ii) 1921년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1921)
    - (iii) 1968년 국가 대출 법(the National Loans Act 1968)
    - (iv) 1983년 국가 회계감사 법(the National Audit Act 1983), 그리고
    - (v) 2000년 정부재원과 회계감사 법(the Government Resources and Accounts Act 2000), 혹은
  - (c) 본 법의 이 장에서의 규정과 2006년 회사법(the Companies Act 2006) 제1226조(법정감사로서 임명될 자격) 외에, 법정규정에 의하여 감사원장이 실시할 것이 요구되고, 승인받은 회계감사, 검토, 혹은 감사에 부수적이고 그것을 구성하는 사무.
- (3) 국가감사국이 (1)항에 따라 사무에 대한 규정을 승인하면, 국가감사국은 제2조(1)항의 목적을 위해 감사원장이 요구할 수 있는 재원의 최대량을 결정한다.

- (4) 이 부속서에서 “국가감사국가 승인한 사무”는 (1)항에 따라 국가감사국가 승인한 사무를 뜻한다.

*국가감사국의 감시와 조언의 제공*

4. 국가감사국의 감시와 조언의 제공

국가감사국은 반드시 적절하다고 생각하는 방식으로, 감사원장의 역할수행을 감시하여야 한다.

5. (1) 국가감사국은 감사원장에게 감사원장의 역할에 관하여 조언을 할 수 있다.

(2) 감사원장은 그 조언을 반드시 고려하여야 한다.

*감사원장 역할의 위임*

6. 감사원장 역할의 위임

(1) 감사원장은 국가감사국의 직원에 대하여 그 업무에 관한 역할의 위임에 관한 계획을 준비할 수 있다.

(2) 그 계획은(수정안을 포함하여) 공공회계위원회의 승인을 받아야 한다.

(3) 만약 위원회가 그 계획(혹은 수정안)을 승인한다면, 감사원장은 그것에 따라 권한을 위임할 수 있다.

(4) 그 위임은 감사원장이 개인적으로 하는 일을 막지 못한다.

*감사원장: 결원 혹은 무능력*

7. 감사원장: 결원 혹은 무능력

(1) 이 조항은 만약 감사원장이 공석이 되었을 때 적용된다.

(2) 이 조항은 또한 다음과 같은 경우에 적용된다.

(a) 하원의장이 그의 견해에 따라, 감사원장으로 그 직무를 수행함에 있어서 그의 능력이 건강상의 사유(정신적 혹은 육체적)로 인한 심각한 손상을 입었다고 하원에 대하여 입증하였을 때, 그리고

(b) 이 조항은 그 사람에게 대하여 사전적용 되지 않는다.

(3) 국가감사국은 공공회계위원회의 동의를 받아, 결원 혹은 병가의 기간 동안 국가감사국의 직원에게 감사원장의 역할을 수행할 것을 승인할 수 있다.

(4) “병가”는 다음의 기간을 의미한다.



## 부 록

- (a) (2)항(a)에 의하여 하원의장이 하원에 입증하는 때로부터 시작하여,
  - (b) 의장의 견해에 따라 그 사람이 감사원장으로서의 직무를 수행하는데 더 이상의 건강상의 사유로 인한 심각한 손상이 없다고 하원에 입증하여 끝나는 때.
- (5) (3)항에서의 역할은 제6조에서의 권한의 위임에 관한 역할을 포함한다.
  - (6) 6개월 이상의 결원 혹은 병가의 기간과 관련하여 (3)항의 규정에 의한 역할수행은 최초의 6개월이 끝난 후에는 수행될 수 없다.

### 감사보수 등

#### 8. 감사보수 등

- (1) 국가감사국은 감사원장에 의해 수행된 감사에 대한 보수를 지급한다.
- (2) 어떠한 보수든 국가감사국에 의해 준비된 계획에 따라 지급된다.
- (3) 그 계획은(수정안을 포함하여) 공공회계위원회의 승인을 받아야 한다.
- (4) 만약 감사대상이 된 회계가 왕실을 대신한 기관 혹은 사람에 대한 회계인 경우에는 보수지급에 대해서는 각료에 의한 동의가 요구된다.
- (5) (1)항에서 (4)항까지는 국가감사국의 승인받은 사무에 관한 부분으로서 수행되는 감사와 관련해서는 적용되지 않는다.
- (6) 감사원장은 보수와 국가감사국의 승인받은 사무에 관련된 다른 금액을 지급할 수 있다. 그러나 사무의 제공에 대하여 동의와 다른 약정이 있는 경우에 그에 따라서만 가능하다.
- (7) 감사원장으로부터 받은 보수와 다른 금액은 국가감사국에 지급된다.
- (8) 이 조항에 따라 국가감사국에 의해 받은 보수와 다른 금액은 정리공채기금에 지급되어야 한다.

### 보고서

#### 9. 보고서

- (1) 국가감사국과 감사원장은 각 회계연도가 끝나는 대로 실현가능한 빨리 반드시 함께 당해 연도의 국가회계감사역할수행(제1조(1)항 참조)에 관한 보고서를 준비하여야 한다.
- (2) 국가감사국의 장과 감사원장은 함께 그 보고서를 공공회계위원회에 제출하여야 한다.
- (3) 위원회는 의회 개시 전에 그 보고서를 준비하여야 한다.

직업규약

10. 직업규약

- (1) 국가감사국과 감사원장은 국가감사국과 감사원장의 관계를 다루는 직업규약을 함께 준비하여야 한다.
- (2) 이 과정에서 본 법 제17조 (1)항과 (2)항에 규정된, 공공회계위원회, 국가감사국과 감사원장이 동의한 원칙과 관련한 제한의 적용을 받는 원칙을 반영하여야 한다.
- (3) 국가감사국과 감사원장은 함께 그 규약을 정기적으로 검토하고 적절히 수정하여야 한다.
- (4) 규약을 준비하거나 수정하는 과정에서 재무부와 협의하여야 한다.
- (5) 때때로 위원회에 의해 만들어진 규약의 수정을 위한 제안을 고려하여야 한다.
- (6) 규약은(수정안을 포함하여) 위원회의 승인을 받아야 한다.
- (7) 이 목적을 위하여, 감사원장과 국가감사국의 의장은 규약(혹은 수정안)을 함께 위원회에 제출하여야 한다.
- (8) 위원회가 그 규약(혹은 수정안)을 승인하면, 위원회는 의회 개시 전(그것이 효력을 발휘한 이래로 명시된 시간)에 그것을 준비하여야 한다.
- (9) 국가감사국과 감사원장은 규약에 동의하여야 한다.

11. (1) 규약의 준비 혹은 수정을 위하여, 국가감사국은 이 조항에 따라 반드시 규약(혹은 수정안)에 대하여 동의하여야 한다.

- (2) 동의는 국가감사국의 회의에서 나와야 한다.
- (3) 동의는 최소한 비상임위원의 절반이 출석하고, 찬성에 투표하여야 채택된다.
- (4) 이 조항의 요구사항은 국가감사국의 절차와 관련한 다른 요구사항에 덧붙여진다.

12. (1) 그 규약은 반드시 다음을 포함하여야 한다.

- (a) 제1조에 의해 요구되어지는 계획은 어떻게 준비되고, 검토되고, 수정되어야 하는지에 관한 규정
- (b) 계획에 다뤄져야 할 문제들과 다뤄져야 할 기간에 관한 규정
- (c) 제2조(1)항의 목적을 위한 재원이 어떻게 준비되는지에 관한 규정
- (d) 본 법 제23조의 목적을 위한 준비와 추정에 관한 규정

## 부 록

- (e) 국가감사국가 제3조의 목적을 위한 결정을 어떻게 하는지에 관한 규정
  - (f) 국가감사국가 제4조의 목적을 위한 감사원장의 역할에 대해 어떻게 감시하는지에 관한 규정
  - (g) 조연의 성질을 포함하여, 국가감사국가 제5조의 목적을 위해 어떻게 조연하는지에 관한 규정
  - (h) 감사원장이 어떻게 제8조 이하의 금액과 보수를 지급하는지에 관한 규정
  - (i) 국가감사국의 어떠한 역할이 감사원장에 위임되어 확대되는지에 관한 규정
  - (j) 국가감사국의 비상임위원의 감사원장의 역할수행과 관련하여 공식 언급의 제한에 관한 규정
- (2) 규약은 다음에 관하여 조항을 만들 수 있다.
- (a) 제9조에 의하여 요청되는 보고서가 준비되고, 그 보고서에 다루어야 할 내용들에 관한 방식
  - (b) 국가감사국 또는 감사원장(혹은 양자) 중 누가 공공회계위원회에 협의를 구할 것인지에 관한 문제
  - (c) 경영구조에 관한 기준
- (3) 이 조항은 규약에 의해 다루어지는 문제들에 관하여 완벽하지는 않다.

### 서류와 정보

#### 13. 서류와 정보

- (1) 감사원장에게 제공할 혹은 제공을 요청받은 어떠한 서류와 정보는 (제공을 요청받은 사람에 의하거나 감사원장에 의하여) 국가감사국에게 제공될 수 있다.
- (2) 2000년 정보공개법(the Freedom of Information Act 2000)의 제3조(2)항의 목적을 위하여 제2조(2)(c)에 의해 언급된 것처럼 국가감사국에 의해 보유된 어떠한 서류와 정보는 그 스스로를 위하여 보유하고 있는 것으로 취급한다.
- (3) 제2조(2)(c)에 의해 언급된 것처럼 국가감사국에 의해 보유된 어떠한 서류와 정보는 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제3조에 의하여 설립된 국가감사국(the National Audit Office)이 이전에 보유하고 있던 서류와 정보를 포함한다.

## 부속서 4(SCHEDULE 4)

### Section 26 제2장의 이행규정

#### 재산 등의 이전

##### 1. 재산 등의 이전

- (1) 감사원장은 임명된 날 이전에 반드시-
  - (a) 이 장의 규정에 따라 감사원장의 재산, 권리 그리고 부채를 국가 감사국에 이전할 것을 결정하여야 한다. 그리고,
  - (b) 감사원장이 적합하다 생각하는 방식으로 언급된 재산, 권리 그리고 부채에 관한 계획을 준비하여야 한다.
- (2) 계획은 반드시 공공회계위원회에 의하여 승인받아야 한다.
- (3) 임명된 날에 계획에 언급된 재산, 권리 그리고 부채는 국가감사국에 이전되어야 한다.
- (4) (3)항은 재산, 권리 그리고 부채에 관하여 적용된다.
  - (a) 이전될 수 있는지 아닌지
  - (b) 별도의 수단이나 요구되는 요식행위가 없이, 그리고
  - (c) 어떠한 종류의 동의의 요구에도 관계없이 적용된다.
- (5) (1)항에서 권리와 부채에 관한 참고는 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제3조(2)항에 의해 임명된 직원의 고용계약과 관련한 혹은 권리와 부채에 관한 참고를 포함한다.
- (6) (3)항에 의하여 국가감사국의 직원이 된 사람과 관련한 어떠한 목적도
  - (a) 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제3조(2)항에 따른 고용기간(그 법의 부속서2의 제2조(3)항에 의한 기간으로 산출되는 기간을 포함하여)은 국가감사국에 고용된 것으로 취급한다. 그리고
  - (b) 국가감사국에게로의 이전은 업무의 공백으로 취급되지 않는다.
- (7) (3)항에 의하여 이전된 것과 관련하여 감사원장에 의해 행해지고 그를 대신하여, 혹은 그에 관련된 사항은 임명된 날 이후로 그 효력유지에 필요하고 적절한 동안은, 국가감사국에 의해, 혹은 그를 대신하여, 혹은 그와 관련된 것처럼 영향을 미친다.

- (8) 임명되기 바로 직전, (3)항에 의하여 이전된 어떠한 것과 관련하여 감사원장에 의해 처리중인, 그를 대신한, 혹은 그와 관련한 (법적절차를 포함한) 어떠한 것이든 국가감사국에 의해, 그를 대신하여 혹은 그와 관련되어 계속된다.
- (9) (3)항에서 (8)항까지의 결과에 필요하고 적합한 한, 임명동의(서면에 의해서든 아니든), 혹은 법률문서 혹은 다른 서류에서의 감사원장에 대한 언급은 국가감사국에 대한 언급 혹은 언급을 포함하는 것으로 간주한다.
- (10) 임명되기 전, 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제3조(2)항에 따른 직원의 고용은 부속서2의 제2장과 제1조(2)(c)의 목적에 의하여 국가감사국에 의해 고용된 것처럼 취급된다.
- (11) 이 조항에서 “임명된 날”이란, 위임입법에 의해 재무부가 만든 규정 에 의해 이 조항의 목적을 위해 임명된 날을 뜻한다.

*제1조(3) 항에 의한 이전의 세금*

2. 제1조(3)항에 의한 이전의 세금

- (1) 제1조(3)항에 의한 이전과 관련하여, 2009년 법인세법(the Corporation Tax Act 2009)의 제5장(대부관련)의 적용을 위해, 이전되는 경우에는 감사원장과 국가감사국은 같은 그룹의 구성원인 것처럼 취급된다.
- (2) (1)항에서 같은 그룹의 구성원에 대한 참고는 그 법의 제335조(6)항에서 찾을 수 있다.

3. (1) 2009년 법인세법(the Corporation Tax Act 2009) 제8장(무형고정자산)을 위하여

감사원장의 과세되는 무형자산의 제1조(3)항에 의한 이전은 과세중립적 이전으로 취급된다.

- (2) 2010년 세법(the Taxation (International and Other Provisions) Act 2010) 제4장(이전 가격 조작)은 (1)항이 적용되는 이전에 대하여 적용되지 않는다.

- (3) 2009년 법인세법(the Corporation Tax Act 2009) 제882조(2002년 4월 1일 이후의 자산 창출 혹은 획득에 대한 제8장의 적용)를 위하여, 제1조(3)항에 의하여 이전된 국가감사국에 의하여 획득된 자산은 획득의 때에 국가감사국에 관련된 사람으로부터 획득한 것으로 취급된다.

(4) 이 조항과 2009년 법인세법(the Corporation Tax Act 2009) 제8장에 사용된 표현들은 그 장 내포돼 있는 것처럼 이 조항에서와 같은 의미를 가진다.

4. 1992년 소득과세법(the Taxation of Chargeable Gains Act 1992)을 위하여 제1조(3)항의 이전에 의해 구성된 처분은 (감사원장과 국가감사국 양자에 대하여) 감사원장에 대해 축적된 이익이나 손실이 아닌 것으로 받아들여진다.

*감사원장으로 계속하기 위한 예전감사원장*

5. 감사원장으로 계속하기 위한 예전감사원장

- (1) 이 조항은 임명되기 바로 직전 감사원장인 사람에 대하여 적용된다.
- (2) 임명된 날 이후 그 사람은-
  - (a) 감사원장으로서 계속하고, 이 장에 의하여 그 업무에 임명된 사람으로 취급된다. 그리고
  - (b) 임명되기 전 감사원장이었던 기간과 같이 그 직무를 10년간 유지한다.
- (3) 본 법 제13조에 따른 그 사람의 보수약정은 임명되기 전(그러나 임명되기 전의 기간을 고려하진 않는다.) 수상과 공공회계위원회의 장이 함께 결정한다.
- (4) 이 조항에서 “임명된 날”이란, 위임입법에 의해 재무부가 만든 규정에 의해 이 조항의 목적을 위해 임명된 날을 뜻한다.

*사무규정*

6. 사무규정

- (1) 이 조항은 본 법의 제16조에 의하여 실행되는 것이 중지되는 권한에 의하여 감사원장에 대하여 혹은 그를 대신하여 적용한다.
- (2) 제16조의 시행이후에 그의 영향이 계속되는 것이 필요하고 적절한 한, 그것은 그 조에 의하여 감사원장에 대하여 혹은 그를 대신하여 혹은 그에 의하여 이루어진 것처럼 취급된다.

7. (1) 부속서 3의 제3조는 그 조항이 시행될 당시, 감사원장이 제공하여야 할 계약상의 의무에 관한 사무규정에 대하여 적용되지 않는다.

부 록

- (2) 그러나 그 부속서의 제8조는 국가감사국에 의해 승인된 사무인 것처럼 그 사무와 관련하여 적용된다.

배 상

8. 배 상

- (1) 본 법의 제24조에 의한 부채는 다음과 같은 부채를 포함한다.
- (a) 그 법조항의 시행 전에 발생한 부채
  - (b) 그 법조항의 시행 전 일어난 행동 혹은 누락과 관련하여 발생한 부채
- (2) 본 법 제24조(3)(d)는 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983) 제 3조에 의해 설립된 이전의 국가회계감사국의 직원에 관하여 다룬다.

부속서 2의 제18조에 따라 법이 만들어지기 전 국가감사국의 절차규정

9. 부속서 2의 제18조에 따라 법이 만들어지기 전 국가감사국의 절차규정

- (1) 이 조항은 부속서2의 제18조에 따라 최초의 규정이 만들어지기 전까지 적용된다.
- (2) 부속서3 제10조를 위해 그 법을 만들기 위해 혹은 준비를 위해 국가감사국에 의해 결정된 사항에 관하여 적용된다.
- (3) 결정된 사항은
- (a) 국가감사국의 의장과 최소한 6명의 다른 위원이 출석한 때 국가감사국의 회의에서 결정된다.
  - (b) 그 사안에 관해 투표하고 출석한 위원의 과반수에 의하여 결정된다.
- (4) 그러나 그 사항은 비상임위원의 투표과반수에 의하지 않고는 결정되지 않는다.
- (5) 만약 투표가 가부동수인 경우, 국가감사국의 장은 그가 이미 투표를 했든 안했든 관계없이 결정권(casting vote)을 가진다.
- (6) 국가감사국의 의장은 다른 위원에게 날짜, 시간 그리고 회의장소가 적힌 서면 통지를 통해 국가감사국의 회의를 소집한다.



## 부속서 5(SCHEDULE 5)

### Section 26 제2장의 개정조항

#### 제 1 장 “예전 국가감사국”의 의미

1. 이 부속서에서 “예전 국가감사국”의 의미는 1983년 국가감사법(the National Audit Act 1983)의 제3조에 의하여 설립된 국가감사국(the National Audit Office)을 의미한다.

#### 제 2 장 개정조항

*1866년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1866)*

2. 1866년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1866)

이 법에서 제3조와 제6조를 생략한다. (감사원장의 정년, 결원에 관련된 규정)

*1957년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1957)*

3. 1957년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1957)

(1) 1957년 재무 및 회계감사부 법은 폐지된다.

(2) (1)항은 그 법의 제1조(3A)(연금을 위한 이전 감사원장의 임금의 계산)에 의한 인물의 지위에 영향을 미치지 않는다.

*1958년 공문서법(the Public Records Act 1958)*

4. 1958년 공문서법(the Public Records Act 1958)

1958년 공문서법 부속서 1(공문서의 정의), 제2장 제3조 끝의 표에서 예전 국가감사국에 대한 언급은 국가감사국에 대한 언급으로 해석된다.

부 록

*1972년 연금법(the Superannuation Act 1972)*

5. 1972년 연금법(the Superannuation Act 1972)

1972년 연금법은 다음과 같이 수정된다.

6. (1) 제13조(감사원장) (1)항 이전에 다음을 삽입한다.

“(A1) 이 조항은 2011예산책임과 국가회계감사법의 제2장에 의하여 감사원장으로 임명된 자에게 적용되지 않는다.”

(2) (1)항은 임명된 날(부속서 4 제5조(4)항의 의미 안에서) 이전에 감사원장으로서의 업무에 대하여 적용되는 1972년 연금법의 제13조가 적용되는 한, 이 법의 부속서 4의 제5조(1)항에 언급된 사람의 지위에 영향을 미치지 않는다.

7. (1) 부속서 1(법이 적용되는 고용의 종류)에서, “다른 기관”의 종류는-

(a) “국가회계감사국”을 제외한다. 그리고

(b) “국가회계감사국에 의한 고용”을 적절한 자리에 삽입한다.

(2) (1)항은 예전 국가감사국의 직원이었던 그러나 임명된 날(부속서 4의 제1조(11)항의 의미 안에서) 이전에 그만둔 자의 지위에 영향을 미치지 않는다.

*1975년 하원의 자격박탈법(the House of Commons Disqualification Act 1975)*

8. 1975년 하원의 자격박탈법(the House of Commons Disqualification Act 1975)

(1) 1975년 하원의 자격박탈법 부속서 1(위원의 자격박탈)은 다음과 같이 수정된다.

(2) 제2장에서, 다음을 적절한 자리에 삽입한다.-

“국가회계감사국”

(3) 제3장에서-

(a) “감사원장”과 “국가회계감사국의 직원”은 삭제한다. 그리고

(b) 다음을 적절한 자리에 삽입한다.-

“국가회계감사국의 직원”

*1975년 북아일랜드의회자격박탈법(the Northern Ireland Assembly Disqualification Act 1975)*

9. 1975년 북아일랜드의회자격박탈법

(1) 1975년 북아일랜드의회자격박탈법의 부속서 1(위원의 자격박탈)은 다

음과 같이 수정된다.

- (2) 제2장에서, 다음을 적절한 자리에 삽입한다.-

“국가회계감사국”

- (3) 제3장에는-

(a) “감사원장”과 “국가회계감사국의 직원”은 삭제한다. 그리고

- (b) 다음을 적절한 자리에 삽입한다.-

“국가회계감사국의 직원”

*1976년 의회 그리고 다른 연금과 임금법(Parliamentary and other Pension and Salaries Act 1976)*

10. 1976년 의회 그리고 다른 연금과 임금법(Parliamentary and other Pension and Salaries Act 1976)

- (1) 이 법 제6조에 (3)항을 삭제한다.

- (2) 1957년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1957)의 제1조 (3A)에 의하여 직위를 가지는 사람에게 (1)항은 적용되지 않는다.

*1976년 인종관계법(Race Relation Act 1976)*

11. 1976년 인종관계법(Race Relation Act 1976)

- (1) 1976년 인종관계법 부속서 1A의 제2장에서, “규제, 회계감사와 조사”의 제목아래에서-

- (a) 적절한 자리에 다음을 삽입한다.-

“감사원장”, 그리고

- (b) 예전 국가감사국에 대한 언급은 국가감사국에 대한 언급으로 해석된다.

- (2) (3)항과 (4)항은 그 부속서 제2장에 의한 예전 국가감사국의 역할이었던 것에 대하여 적용한다.

- (3) 예전 국가감사국에 의해 행해지고 그를 대신하여, 혹은 그에 관련된 사항은 제(1)항이 시행되고, 그 효력유지에 필요하고 적절한 동안은, 관련된 사람에 의해, 혹은 그를 대신하여, 혹은 그와 관련된 것처럼 영향을 미친다.

- (4) 제(1)항이 시행되기 직전에, 예전 국가감사국에 의해 처리중인, 그를 대신한, 혹은 그와 관련한 (법적절차를 포함한)어떠한 것이든 관련된 사람에 의해, 그를 대신하여 혹은 그와 관련되어 계속된다.

부 록

(5) “관련된 사람”이란-

- (a) 국가감사국 및 국가감사국의 역할과 관계된 사람
- (b) 감사원장 및 감사원장의 역할과 관계된 사람

(6) (1)항에 의하여 수정된 조항은 2010년 평등법(the Equality Act 2010) 부속서 27이 모든 목적을 위해 영향을 미침에 따라 1976년 인종관계법(the Race Relations Act 1976)이 폐지된 때, 영향을 미치는 것을 중지시킨다.

1978년 해석법(the Interpretation Act 1978)

12. 1978년 해석법(the Interpretation Act 1978)

1978년 해석법 부속서 1 “감사원장”의 정의에서 “1866년 재무 및 회계감사부 법(the Exchequer and Audit Departments Act 1866)에 의해 임명된”을 삭제한다.

1983년 국가회계감사법(National Audit Act 1983)

13. 1983년 국가회계감사법(National Audit Act 1983)

(1) 1983년 국가회계감사법에서, 다음의 규정을 삭제한다.

- (a) 제1조, 제3조(1)항부터 (6)항, 제4조와 제5조
- (b) 부속서 2의 제1항에서 제3항
- (c) 부속서 3.

(2) (1)항은 그 법의 부속서 2의 제2조(3)항 혹은 (4)항(직원의 이전)에 의한 지위에 영향을 미치지 않는다.

(3) 그 법의 제3조 (4)항의 폐지는 1972년 연금법(the Superannuation Act 1972)에 따른 예전 국가감사국의 직원이었던 자 그러나 임명된 날(부속서 4의 제1조(11)항의 의미) 이전에 그만둔 자의 지위에 영향을 미치지 않는다.

1989년 금융법(Finance Act 1989)

14. 1989년 금융법(Finance Act 1989)

(1) 1989년 금융법 제182조(정보의 폭로)는 다음과 같이 수정된다.

(2) (4)항 (a)에-

- (a) (i)에, “국가회계감사국의 직원” 대신에 “, 국가회계감사국 그리고 위원 혹은 직원 혹은 1983년 국가회계감사법의 제3조에 의하여 설립된 국가회계감사국의 직원”으로 대체된다. 그리고

(b) 다음의 항을 삽입한다.

“( i a) 북아일랜드 회계감사국의 직원 그리고 북아일랜드감사원장의”

(3) (6)항에, “감사원장”이후에 “북아일랜드 감사원장, 감사원장”을 삽입한다.

(4) (11)항에는, (a)와 (b)를 삭제한다.

*1992년 사회보장국법(Social Security Administration Act 1992)*

15. 1992년 사회보장국법(Social Security Administration Act 1992)

(1) 1992년 사회보장국법 제123조(특정인에 대한 정보의 승인 없는 폭로)에서 (8)항은 다음과 같이 수정된다.

(2) (a) 다음에 삽입한다.

“(aa) 국가회계감사국의 위원 혹은 직원

(ab) 국가회계감사국의 행정업무를 수행하는 자, 또는 국가회계감사국에 용역을 제공하거나, 법률조항에 따라 고용된 자”

(3) ( i )항에는 “국가회계감사국 또는”을 삭제한다.

(4) (j)항에는

(a) “부서들 중 하나”는 “북아일랜드 회계감사국”으로 대체된다.

(b) “그들 중 하나”는 “그 관청”으로 대체된다.

(5) (j)항 이후에 다음을 삽입한다.

“(jza) 다음의 사람-

( i ) 1983년 국가회계감사법의 제3조에 의하여 설립된 국가회계감사국의 직원

(ii) 국가회계감사국의 행정업무를 수행하는 자, 혹은 국가회계감사국에 사무를 제공하거나, 법률조항에 따라 고용된 자”

*1992년 소득과세법(Taxation of Chargeable Gains Act 1992)*

16. 1992년 소득과세법(Taxation of Chargeable Gains Act 1992)

1992년 소득과세법 제288조 (해석)에서, (3A)의 끝에 다음을 삽입한다.

“(k) 2011 예산책임과 국가회계감사법 부속서 4의 제4조”

*1993년 국가복권 등의 법(National Lottery etc. Act 1993)*

17. 1993년 국가복권 등의 법(National Lottery etc. Act 1993)

1993년 국가복권등의 법 제4B조(정보의 폭로)에서, 제(4)항(f)에, “국가회계감사국”을 “감사원장”으로 대체한다.

부 록

*1996년 고용권법(Employment Rights Act 1996)*

18. 1996년 고용권법(Employment Rights Act 1996)

1996년 고용권법 부속서 1에서 제22조는 삭제한다.

*1998년 웨일즈정부법(Government of Wales Act 1998)*

19. 1998년 웨일즈정부법(Government of Wales Act 1998)

1998년 웨일즈정부법 부속서 12에서 제1조는 삭제한다.

*2000년 정부재원 및 회계감사법(Government Resources and Accounts Act 2000)*

20. 2000년 정부재원 및 회계감사법(Government Resources and Accounts Act 2000)

2000년 정부재원 및 회계감사법 부속서1에서 제18조(2)항, (4)항 그리고 (5)항은 삭제한다.

*2000년 정보공개법(Freedom of Information Act 2000)*

21. 2000년 정보공개법(Freedom of Information Act 2000)

2000년 정보공개법은 다음과 같이 수정된다.

22. (1) 제36조(면제 정보: 공공문제의 효율적 지도에 대한 선입견)(5)항의 (i)항에서, “국가회계감사국” 다음에 “또는 감사원장”을 삽입한다.

(2) 그 조항에서 예전 국가감사국에 대한 언급은 국가감사국에 대한 언급으로 해석된다.

23. (1) 부속서 1 제6장(그 법의 적용을 위한 공권력)에서는-

(a) 적절한 지점에 다음을 삽입한다.-

“감사원장” 그리고

(b) 예전 국가감사국에 대한 언급은 국가감사국에 대한 언급으로 해석된다.

(2) (3)항과 (4)항은 그 부속서의 제6장에 의하여 예전 국가감사국의 역할이었던 것에 대하여 적용된다.

(3) 예전 국가감사국에 의해 행해지고 그를 대신하여, 혹은 그에 관련된 사항은 제(1)항이 시행되고, 그 효력유지에 필요하고 적절한 동안은, 관련된 사람에 의해, 혹은 그를 대신하여, 혹은 그와 관련된 것처럼 영향을 미친다.

- (4) 제(1)항이 시행되기 직전에, 예전 국가감사국에 의해 처리중인, 그를 대신한, 혹은 그와 관련한 (법적절차를 포함한)어떠한 것이든 관련된 사람에 의해, 그를 대신하여 혹은 그와 관련되어 계속된다.
- (5) “관련된 사람”이란
  - (a) 국가감사국 및 국가감사국의 역할과 관계된 사람
  - (b) 감사원장 및 감사원장의 역할과 관계된 사람

2000년 공공재정과 책임법(스코틀랜드)(*Public Finance and Accountability(Scotland) Act 2000*)

- 24. 2000년 공공재정과 책임법(스코틀랜드)(*Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000*)  
이 법 제26조D, 제(4)항 (a)는 다음으로 대체된다.  
“(a) 감사원장”

2005년 헌법개정법(*Constitutional Reform Act 2005*)

- 25. 2005년 헌법개정법(*Constitutional Reform Act 2005*)  
2005년 헌법개정법 부속서 6에서 제7조는 삭제한다.

2006년 웨일즈 정부법(*Government of Wales Act 2006*)

- 26. 2006년 웨일즈 정부법(*Government of Wales Act 2006*)  
2006년 웨일즈 정부법은 다음과 같이 수정된다.

- 27. (1) 부속서 5의 제5조와 제8조에서 “감사원장” 다음에 “또는 국가회계 감사국”을 삽입한다.  
(2) 따라서 부속서 제8조의 제목은 “감사원장과 국가회계감사국”으로 된다.

- 28. (1) 부속서 7의 제4조와 제7조에서, “감사원장” 다음에 “또는 국가회계 감사국”을 삽입한다.  
(2) 따라서 부속서7의 제목은 “감사원장과 국가회계감사국”이 된다.

2006년 기업법(*Companies Act 2006*)

- 29. 2006년 기업법(*Companies Act 2006*)  
2006년 기업법은 다음과 같이 수정된다.



부 록

30. 제1230조에서 (3)항(a)를 삭제한다.

31. 부속서 2의 제2장의 A32조와 부속서 11A의 제47조에서, “국가회계감사국”은 “감사원장”으로 대체된다.

*2007년 기업살인법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)*

32. 2007년 기업살인법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)

(1) 부속서 1(이 법이 적용되는 정부부처의 목록 등)에서 예전 국가감사국에 대한 언급은 삭제한다.

(2) (1)항이 시행되기 전 예전 국가감사국에 의해 행해진 것으로 주장된 어떠한 공격과 관련한 소송은 어떠한 것이든 예전의 국가감사국에 관련되어 그를 대신하여 혹은 그에 의하여 완료된 것이 국가감사국에 관련되어 그를 대신하여 혹은 그에 의하여 완료된 것으로 여겨지는 것처럼 국가감사국에 대한 소송으로 기소되거나 계속된다.

*2009년 의회기준법(Parliamentary Standards Act 2009)*

33. 2009년 의회기준법(Parliamentary Standards Act 2009)

2009년 의회기준법의 부속서 1의 제1항(IPSA(독립의회기준권한)의 회원자격)에 (3)항은 다음으로 대체된다.-

“(3) 최소한 IPSA의 구성원 중 한명은 임명에 대하여 2006년 기업법의 제42장의 Chapter 2에 의하여 법정 감사로서 임명된 자로서 책임 있는 자이어야 한다.”

*2010년 평등법(Equality Act 2010)*

34. 2010년 평등법(Equality Act 2010)

평등법 부속서 19의 제1장(공권력: 일반조항)에서, “산업, 경영, 재정 등”의 제목아래 적절한 자리에 다음을 삽입한다.-

“감사원장”

## 부속서 6(SCHEDULE 6)

### Section 27 웨일즈 의회의 권한; 웨일즈의 감사원장

#### 서 론

##### 1. 서 론

이 부속서의 “GOWA 2006”의 의미는 2006년 웨일즈 정부법(the Government of Wales Act 2006)을 뜻한다.

#### 의회관련

##### 2. 의회관련

GOWA 2006의 부속서 5는 다음과 같이 수정된다.

##### 3. 제1장(사안) Field14(공공행정) 아래에 다음을 삽입한다.

###### “14.1의 사안

다음의 규정은 감사원장과 관련된 것이다.-

(a) 다음의 요소들은 감사원장의 임용조건이다.-

(i) 임용기간

(ii) 임금, 수당 및 연금혜택

(iii) 감사원장직을 그만둔 이후 연금과 퇴직금

(b) 감사원장으로 임명될 수 있는 횟수

(c) 감사원장에 의하여 유지될 수 있는 다른 직무와 직위에 대한 제한

(d) 감사원장으로 재직했던 자(더 이상은 그 직을 유지하지 않는)의 활동

(e) 감사원장에게 요구하는 규정-

(i) 효율적이고 비용효율이 높은 방식으로 할 것을 목표로 할 것

(ii) 감사원장으로서 적합하고 회계감사의 전문가로서의 기준과 원칙에 따를 것

(f) 감사원장으로서 혹은(결원의 경우를 포함하여) 감사원장을 대신 하여 역할 수행에 대한승인

부 록

- (g) 감사원장 혹은 감사원장 역할 수행의 관리감독
- (h) 감사원장의 역할(다음의 사항을 포함한)을 위한 규정 혹은 재원의 사용
  - (i) 직원의 고용과 사용
  - (ii) 용역의 조달과 사용
  - (iii) 서류와 정보의 보유
  - (iv) 기록의 유지
- (i) 역할에 대한 보수 혹은 다른 금액의 지급
  - (i) 감사원장
  - (ii) 조례에 의하여 감사원장에 의해 임명된 감사
- (j) 감사원장과 관련한 법의 수정”

4. (1) 제2장(사안들과 일반적 제한의 예외)은 다음과 같이 수정된다.

(2) 제3항(GOWA 2006 이외에 수정법령에 관한 제한)은-

- (a) 기존의 규정은 (1)항으로 다시 번호가 부여된다. 그리고
- (b) 다음의 항이 삽입된다.-

“(2) (1)항은 1998년 웨일즈정부법의 제145조, 제145(A)조와 제146조 A(1)항과 관련하여 적용되는 한, (3)항이 적용되는 규정에 대해 적용되지 않는다.

(3) 이 조항은 의회사항의 규정에 관하여 적용된다.

- (a) 14.1의 사안과 관련된 규정
- (b) 14.1의 사안과 관련된 규정을 시행하는 혹은 그 조항을 유효하게 만드는데 적합한 규정
- (c) 그러한 규정에 부수적이거나 결과로 일어나는 규정”

(3) 제6조(GOWA 2006 수정에 대한 제한) (3)항 이하에, 다음을 삽입한다.

- “(4) (1)항은 제3조(3)항이 적용되는 규정에 관련하여 적용하지 않는다.
- (5) 그러나, (6)항과 관련하여 제3조(3)항에 적용되는 규정은 수정 또는 수정에 대하여 부속서 8의 제3조의 하위법령에 의한 권한을 부여할 수 없다.
- (6) (5)항은 의회의 위원회에 대한 역할부여를 막지 못한다. 그 위원회는-

- (a) 아래의 사람들을 포함하거나 그들로 구성할 수 없다.
  - (i) 여당대표 혹은 여당대표의 역할을 실행하도록 지명받은 사람

- (ii) 제48조에 의해 임명받은 웨일즈장관
  - (iii) 법률고문 혹은 법률고문의 역할을 수행하도록 지명받은 사람
  - (iv) 웨일즈차관
- (b) 정치 그룹의 실무를 담당하는 의회의 구성원은 위원회의 장이 될 수 없다.”

*의회의 역할*

5. 의회의 역할

2006 GOWA의 부속서 7(의회의 역할)은 다음과 같이 수정된다.

6. 제1장(대상) 14조(행정)에서, “웨일즈의 행정감찰관” 다음에 “웨일즈 감사원장”을 삽입한다.

7. (1) 제2장(제한)은 다음과 같이 수정된다.

(2) 제2조에서 (2)항(GOWA 2006이외의 수정입법의 제한) 다음에 다음의 내용이 삽입된다.

“(3) (1)항은 1998년 웨일즈정부법 제145조, 제145A조와 제146A(1)항과 관련하여 적용되는 한, (4)항이 적용되는 규정에 대해 적용되지 않는다.

(4) 이 항은 의회의 역할규정에 적용된다. 그 규정은-

(a) 감사원장 또는 감사원장의 역할 수행의 관리감독과 관련한 규정이다.

(b) (a)항에 속하는 규정의 집행을 위하여 혹은 그러한 규정을 효과적으로 만들기에 적합한 규정

(c) 그러한 규정에 부수적이거나 결과로 일어나는 규정”

(3) 5조(GOWA 2006의 수정에 대한 제한)에서는-

(a) (2)항의 끝에 다음을 삽입한다.-

“(c) 제1조(1)항에서 (3)항, 제2조(2)항에서 (4)항, 그리고 제3조 이외에 부속서 8의 규정”

(b) (3)항 이하에 다음을 삽입한다.-

“(4) (1)항은 제2조(4)항이 적용되는 규정과 관련하여 적용하지 않는다.

부 록

- (5) 그러나, (6)항과 관련하여 제2조(4)항에 적용되는 규정은 수정 또는 수정에 대하여 부속서 8의 제3조의 하위법령에 의한 권한을 부여할 수 없다.
- (6) (5)항은 의회의 위원회에 대한 역할부여를 막지 못한다. 그 위원회는-
  - (a) 아래의 사람들을 포함하거나 그들로 구성할 수 없다.
    - (i) 여당대표 혹은 여당대표의 역할을 실행하도록 지명받은 사람
    - (ii) 제48조에 의해 임명받은 웨일즈장관
    - (iii) 법률고문 혹은 법률고문의 역할을 수행하도록 지명받은 사람
    - (iv) 웨일즈차관
  - (b) 정치 그룹의 실무를 담당하는 의회의 구성원은 위원회의 장이 될 수 없다.”