

한국 국가의 예산운영 제도화, 1948~2024

신헌태*

임동원**

정용덕***

김민한****

〈目 次〉

I. 서론

III. 경험적 분석

II. 이론적 배경, 연구질문, 그리고 연구방법

IV. 결론

〈요 약〉

이 논문의 목적은 1948년 정부수립 이후 75여 년 동안 전개된 한국 국가의 예산운영 제도화를 자율국가론의 시각에서 접근하여 분석하는 것이다. 즉, 한국 국가의 예산운영 제도화가 국가 중심 요인에 의해 이루어졌으며, 실제 예산운영에서 국가성의 강화·유지를 촉진해 왔는가를 확인하려는 것이다. 이를 위해 한국 국가의 예산운영 제도화 과정이 어떠한 변화 형태를 보여왔는지를 경험적으로 분석한다. 이 같은 연구 문제들에 답하기 위해 구체적으로 예산운영 절차와 방식의 표준화, 입법부-행정부 간의 재정권 배분, 그리고 행정부 내 중앙예산기구의 역할 등을 경험적으로 분석했다. 분석 결과, 한국 국가는 예산운영의 표준화, 행정부 중심, 그리고 중앙예산기구 주도의 체제가 상당한 수준에서 구축되었음을 확인하였다. 다만, 1980년대 말 민주주의 이행과 1990년대 말 외환위기를 계기로 의회 재정권의 강화, 행정부 재정관리의 탈 관료제화, 시민참여 장치의 도입 등이 부분적으로 시도되었음을 또한 확인하였다. 지난 75여 년 동안 한국 국가의 예산운영 제도화 과정이 전반적으로는 점진적 변화 형태를 보이면서, 적어도 세 차례에 걸친 단절균형적 변화가 이루어졌음을 알 수 있었다. 결론적으로 한국 국가의 예산운영 제도화는 궁극적으로 강한 국가성의 유지 및 강화를 뒷받침해 왔다고 할 수 있다. 이 같은 특성이 최근 25년 동안에 부분적으로 완화된 추세가 앞으로도 계속될 것이기는 하지만, 기존 제도의 경로의존적 성향에 의해 매우 완만한 수준에서 변화가 이어질 것으로 내다보았다.

【주제어: 한국 국가의 예산운영, 예산운영 제도화, 국가 능력, 단절균형적 진화, 강한 국가성】

* 제1저자, 제주대학교 행정학과 조교수(heontshin@jejunu.ac.kr)

** 공동저자, 단국대학교 공공정책학과 교수(sum2@dankook.ac.kr)

*** 공동저자, 서울대학교 행정대학원 명예교수(ydjung@snu.ac.kr)

**** 교신저자, 상명대학교 행정학부 조교수(minhankim1981@gmail.com)

논문접수일(2024.10.24), 수정일(2024.12.23), 게재확정일(2024.12.30)

I. 서론

재정은 국가가 본연의 직무 수행에 필요한 재원을 동원하고 배분하는 활동이다. 조세 외에 국가는 그 자체의 자산 매각, 국공채 발행, 각종 수수료 등에 의해 세수를 확보한다. 그리고 그 재원을 국방, 치안, 외교에서 경제개발과 과학기술 발전, 복지, 교육, 문화에 이르기까지 다양한 국가기능 영역에 배분한다. 근대국가는 재정이 민주적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 예산운영(Budgeting) 방식과 절차를 제도화하고 그에 따라 시행한다.

한국에서 재정을 합리적으로 운영하기 위한 예산제도 개혁은 나라 살림의 절반 이상을 외국 원조에 의존해야만 했던 1940년대 말 국가형성의 시기에서부터 강조되던 사안이었다. 1960~1970년대 국가 주도의 ‘압축 성장’을 추구하던 시기, 1980년대 이후 민주주의 이행과 더불어 폭발적으로 늘어나는 사회복지 예산의 증대 시기, 1990년대 후반에 발생한 전 지구적 외환위기를 극복하던 시기에 이르기까지 그 필요성은 늘 강조되었다.

국내외에서 다양한 이론적 시각을 적용한 예산운영 관련 연구들은 이루어져 왔다. 그런데 대체로 사회중심적 관점인 다원주의, 개인적 자유주의, 마르크스주의 시각이 주를 이루었다(정용덕·임동완 외, 2021: 5편 3장). 국가 재원의 동원 및 배분에 관한 결정, 이를 뒷받침하는 예산운영 방식과 절차, 그리고 이를 제도화하는 과정이 사회적 요인들에 의해 주도된다는 것이다. 이 같은 이론적 시각과 접근방법은 한국 국가의 재정과 예산운영을 이해하고 설명하는 데 있어 적지 않은 한계가 있다. 한국 국가는 강한 국가성(국가 능력)을 토대로 높은 국가 자율성을 유지해 왔다는 것이 국내외 사회과학계의 공통적인 시각이기 때문이다(김일영, 2008; Amsden, 1989; Evans, 1995). 이 같은 맥락에서 이 논문에서는 기존의 접근 방법과는 차별화되는 시각인 엘리트주의, 그중에서도 ‘자율국가(Autonomous state)’ 모형을 적용하여 접근하려고 한다.

다원주의, 개인적 자유주의, 마르크스주의 시각의 또 다른 특성 하나는 이들이 각각 사회 혹은 정책 변화에 대해 특이한 견지를 함의하는 점이다. 다원주의와 개인적 자유주의의 경우는 점증적 진화를, 마르크스주의 경우는 급진적 혁명의 가능성을 함의한다. 이 같은 시각 또한 한국 국가의 재정 혹은 예산운영 제도화를 이해하는 데 한계가 있어 보인다. 한국은 지난 75년 동안 이른바 ‘압축적 근대화’(장경섭, 1998)를 경험한 대표적인 나라에 해당한다는 것이 국내외 사회과학계의 공통적인 시각이기 때문이다. 이 같은 맥락에서 이 논문에서는 한국 국가의 예산운영 제도화 과정이 단절균형적 진화에 해당하는 변화가 나타나는지를 경험적으로 분석한다.

이상과 같은 문제의식을 바탕으로 하는 분석을 통해 한국 국가의 예산운영 제도화에 대

한 새로운 이론적 기반 구축에 다소나마 공헌할 수 있기를 기대한다.

II. 이론적 배경, 연구질문, 그리고 연구방법

1. 이론적 배경

엘리트주의 관점을 적용하여 국가정책 결정 과정에 있어서 주요 요인들을 분석할 때, 세 가지 중요한 관점이 부각된다. 첫째, 사회 부문에서 권력을 지닌 엘리트 집단들(기업, 전문가 등) 사이의 경쟁이다. 이는 사회 부문을 구성하는 다양한 엘리트 집단들이 정책결정 과정에서 영향력을 행사하기 위해 경쟁하는 상황을 의미한다. 둘째, 사회 부문의 소위 정상조직(Peak organization)과 국가(기구) 간의 협상 과정이다. 이 협상 과정은 사회 부문의 이익을 대표하는 집단과 국가(기구)가 각자의 이해관계를 조정하고 협의하는 과정에서 발생한다. 셋째, 국가(기구)의 자율적인 정책결정이다. 이는 국가(기구)가 사회적 압력이나 외부의 영향력으로부터(상대적인) 독립성을 지니면서 자체적인 선호에 따라 정책을 결정하고 실행하는 상황이다.

자율국가 모형에 의하면, 국가가 사회 부문의 선호나 압력에 영향받지 않고 독자적으로 선호하는 정책을 결정하고 실행할 수 있는 상황과 그에 필요한 조건들을 경험적으로 입증할 수 있다. 국가 자율성은 국가 자체의 능력, 즉 국가 능력(State capacity) 혹은 국가성(Stateness)이라는 필요조건에 의해 뒷받침되어야 한다(정용덕·임동완 외, 2021). 이는 국가가 내부적으로 충분한 능력을 보유하고 있을 때, 외부(즉, 사회 부문)의 영향력으로부터 독립적으로 정책을 결정하고 실행할 수 있는 최소한의 능력을 가리킨다. 이러한 능력은 국가의 행정, 재정, 법적 자원 및 역량에 의해 뒷받침된다. 따라서 국가는 이러한 자원과 역량을 바탕으로 그 자체의 정책 목표와 전략을 수립하고 추진함으로써 필요한 자율성을 확보하고 강화할 수 있게 된다.

강한 국가성을 실현하기 위한 기본 요소들을 이해하는 것은 자율국가의 역할과 기능을 분석하기 위한 핵심 사항이다. 특히, 다음 네 가지 주요 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 인적 자원 측면에서, 공무원들은 전문성과 기술적 지식을 포함한 높은 지적 능력을 갖추어야 한다. 직업적인 관료제의 형성과 그들 간의 이념적 동질성을 바탕으로 하는 집단 응집력 역시 필수적이다. 베버(Max Weber)의 격리(Insulation) 개념에 따라, 관료들이 특정 사회집단으로부터 독립적일수록 국가 강도는 강화된다. 다만, 이 연구는 관료 개개인의 능력, 즉 행위주체의 특성이 아니라 그들이 속해 있는 제도적 구조에 초점을 두는 조직론적 현실주의

(Organizational realism)의 시각을 적용한다.¹⁾ 둘째, 권위구조 측면에서 중앙집권화의 필요성이 강조된다. 사회 부문의 다양한 주체들에 대한 권한 분산은 국가의 자율적 정책결정 능력을 약화시킬 수 있다. 셋째, 중앙정부 내에서 입법부, 대통령, 사법부, 그리고 관료제의 상대적 권한은 이들이 사회로부터의 요구와 압력에 민감하게 반응하는 정도에 반하는 순서로 배분되어야 한다. 넷째, 행정부 내에서는 중앙관리기구(Central agency)의 역할이 중요하다. 이 기구가 표준화(Standardization)를 주도하고, 정책결정에 높은 영향력을 행사할수록 국가 강도는 더 늘어난다. 종합하면, 높은 국가 능력 혹은 강한 국가성은 국가의 효과적인 기능수행 및 목표 달성에 필수적이며, 국가의 자율적인 정책결정 능력에 중요한 영향을 미친다. 다만, 한 가지 유의할 사항은 강한 국가성을 바탕으로 높은 국가 자율성을 유지하는가의 문제는 어디까지나 경험적인 사안일 뿐, 규범적 사안은 아니라는 점이다. 한 나라에서 국가 자율성의 높고 낮음에 대한 규범적 평가는 그 나라가 처한 당시의 상황적 맥락을 고려하면서 판단되어야 할 사안으로 남는다.

이와 같은 엘리트주의 국가론, 좀 더 구체적으로는 자율국가론을 바탕으로 이 연구가 시도하는 첫 번째 분석은 한국에서 예산운영의 제도화가 국가 능력의 증진을 지향하는 방향으로 이루어져 왔는가 하는 것이다. 자율국가론의 시각에서 보면, 재정자원의 동원 및 배분과 그것을 뒷받침하기 위한 예산운영의 합리성은 국가 능력의 핵심 요건에 포함된다(정용덕, 2002; Tilly, 1975; Skocpol, 1979). 국가가 필요한 재원을 사회로부터 수취(Extract)하는 능력(신현태·정용덕, 2019), 그리고 이 재원을 국가가 의도하는 정책영역별로 적절하게 배분할 수 있는 능력(신현태·임동완·김민한·정용덕, 2024)은 모든 다른 국가기능들의 수행을 위한 기반이기 때문이다. 요컨대, 국가 능력은 재정자원의 동원 및 배분 능력에 상당히 의존적이다. 국가가 재정자원을 합리적으로 동원하고 배분하려면 무엇보다도 예산운영의 절차와 방식을 합리적으로 제도화하는 것이 필수적이다. 그에 따라 예산운영의 효율성과 효과성 향상 그리고 국가의 재정관리 능력 강화에 영향을 미치기 때문이다.

이 연구에서 분석하려는 두 번째 사안은 제도화 과정에서 나타나는 변화의 형태(Pattern)에 관한 것이다. 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 점증적 변화는 정책과 제도의 변화가 이해관계자들 간의 협상과 상호 조정(Mutual adjustment)을 통해 점진적으로 이루어지며, 결과적으로는 대체로 소폭 변화에 그치는 현상이다. 둘째, 단절균형적(Punctuated equilibrium) 변화는 특정 제도나 정책이 안정된 상태를 유지하다가 간헐적으로 결정적인

1) 엘리트로서의 행위자 측면은 제도화에서 중요한 변수이다. 그러나 이 논문에서는 행위자의 뛰어난(혹은 '엘리트'다운) 능력보다 어떤 행위자이든 일단 그가 그와 같은 제도적 구조의 맥락에서 활동하는 경우는 사회 부문(혹은 사회 부문으로부터 영향을 많이 받는 의회나 집행 위주 행정기구들)에 대해 자율성을 갖게 되는 것으로 보는 조직론적 현실주의를 적용한다.

전환점(Critical juncture)에서 중대한 변화가 일어나고, 이후 새로운 균형 상태로 재정립되는 과정이다(Hay, 2002: 161-3; Krasner, 1984). 셋째, 급진적 혁명(Radical revolution)은 정치·경제·사회 구조의 근본적인 변동을 수반하면서 기존의 정책이나 제도가 급격하게 그리고 근본적으로 변화하는 현상을 의미한다. 이 같은 유형의 변화 형태들은 국가 능력 그리고 그것을 필요조건으로 하는 국가 자율성에 의해 영향 받는다. 예를 들면, 미국처럼 국가 능력과 자율성이 낮은 경우라면 점증적 변화 이상이 발생할 가능성은 낮은 것이다.

이 같은 이론적 배경을 바탕으로, 이 연구는 지난 75여 년 동안 한국에서 이루어진 예산운영 절차와 방식의 제도화를 분석한다. 이 과정에서 한국의 예산운영 제도화가 어떠한 경로를 따라 발전해 왔으며, 이러한 발전이 한국 국가의 재정자원 동원·배분 능력, 더 나아가 국가 능력 혹은 국가성의 유지 강화에 어떻게 기여했으며, 아울러 그 변화의 형태는 어떠한지 탐구한다.

2. 연구질문

이 연구는 한국 국가의 예산운영 제도화에 대한 이해를 목적으로 일련의 명제들을 설정하고, 이들을 입증하기 위해 경험적 분석을 수행한다.²⁾ 기본적인 명제는 ‘한국 국가가 예산운영의 제도화를 통해 재원의 동원 및 배분에 대한 국가 능력(즉, 국가성)을 증진시켰다’는 것이다. 이 명제는 예산운영 과정에서 국가의 자율적 결정을 뒷받침하는 자체적 요인인 국가 능력을 강화하는 제도화가 이루어졌으며, 이러한 제도화 과정 자체도 국가 중심 접근방법을 통해 이루어졌음을 뜻한다.

이 같은 기본 명제를 구체적으로 입증하기 위해 다음과 같이 네 가지 작은 명제들을 설정한다. 첫째, ‘예산운영 절차와 방식의 표준화를 강화되는 제도화가 이루어졌다’는 명제이다. 즉, 예산운영이 사전에 정해진 일정한 표준 절차와 방식에 따라 수행되고, 이러한 표준화된 방식이 일상 반복적으로 적용되는 것을 의미한다. 둘째, ‘예산운영이 삼권 간에 행정부 주도(Executive predominance)에 의해 수행되도록 제도화가 이루어졌다’는 명제이다. 즉, 입법부나 사법부에 비해 행정부가 예산운영에서 상대적으로 더 큰 영향력을 행사하도록 제도화되는 것을 뜻한다. 셋째, ‘행정부 내에서 예산운영이 중앙관리기구(Central agency)인 중앙예산기구에 의해 주도되도록 제도화가 이루어졌다’는 명제이다. 이는 중앙예산기구가

2) 한국 국가의 예산운영 제도화에서 지방자치 부활, 지방자치단체의 위상 변화와 재정분권 노력, 이에 따른 (행정안전부와 기획예산처 등) 중앙관리기구의 지방정부에 대한 재원배분(교부), 국가보조사업의 성격 변화 등은 국가자율성에 중요한 논점이 될 수 있다. 다만, 이 논문에서는 원고량 등 제약을 감안하여 중앙-지방 관계에서의 예산운영 제도화는 분석 범위에서 제외한다.

각 행정부처나 하위 조직에 비해 예산운영 과정에서 더 큰 권한이 주어지는 것을 의미한다. 아울러, 이 기구의 인적 자원이 전문성, 이념적 동질성, 그리고 사회로부터의 격리성을 높이는 변화가 이루어지는 것을 의미한다. 넷째, ‘예산운영의 제도화가 시대에 따라 간헐적으로 단절균형적 진화의 변화 형태를 보였다’는 명제이다. 이 같은 네 가지 작은 명제들을 통해 이 연구는 한국 국가의 예산운영 제도화에 대한 심층적인 분석을 제공하고, 이것을 토대로 위에서 제시한 기본 명제를 입증하려고 한다.

3. 자료의 수집 및 분석 방법

이 연구는 위에서 제시한 네 가지 작은 명제들에 대한 검토를 통해 궁극적으로 단일의 기본 명제를 입증하는 방법으로 전개된다. 작은 명제들을 각각 입증하기 위해 다음과 같은 제도적 및 경험적 자료를 수집하고 분석한다.

소명제 1(‘예산운영 절차와 방식의 표준화가 강화되는 제도화가 이루어졌다’)를 입증하기 위해 먼저, 제헌헌법부터 제6공화국헌법에 이르기까지 예산 관련 규정의 내용과 변화를 분석한다. 이어서 재정법, 예산회계법, 국가재정법 등과 같은 예산 관련 법률의 내용과 그 변화의 특성, 국회법의 예산 관련 규정 및 심계원법, 감사원법의 예산 관련 규정이 지닌 특성을 분석한다. 다음으로, 실질적인 예산 과정의 제도화에 대한 검토를 수행한다. 이는 예산주기를 포함한 반복적 특성과 함께 예산 과정과 운영의 표준화에 대한 심도 있는 분석을 포함한다. 구체적으로는 예산편성, 심의, 집행, 결산 및 회계·감사 등 예산 과정의 각 단계화 및 해당 단계별 운영의 제도화에 대한 분석을 포함한다.

소명제 2(‘예산운영이 삼권 간에 행정부 주도로 수행되도록 제도화가 이루어졌다’)를 입증하기 위해 국가 재정권의 배분체계를 분석한다. 정부 삼권 간의 예산권 분립 구조와 재정권 분포를 분석하여 각 기관이 예산운영에서 행사하는 영향력을 평가하는 것을 포함한다. 이를 위해, 정부형태, 특히 의회의 구성, 위원회, 예산 관련 전문조직 등의 특성이 예산운영에 미치는 영향에 대한 분석을 수행한다. 또한, 감사원의 정부 내 위상, 권한, 그리고 임직원 구조 등도 검토한다. 이어서 예산운영 과정에서 재정권 배분을 분석하기 위해 행정부의 예산편성 권한, 입법부의 예산심의·승인·결산심사·예산증감 권한, 그리고 사법부의 독립적인 예산편성 권한을 분석한다. 마지막으로, 예산운영 기법에 따른 재정 권한 배분의 변화를 분석하기 위해 예산작성 기법(품목별, 성과주의, 기획 및 사업, 영기준 예산제도 등)과 예산총액배분 자율편성 제도 등을 통한 정부 내 분권화 시도, 그리고 시민의 선호를 반영하기 위한 ‘참여예산제도’와 예산 감시를 강화하기 위한 제도의 도입 및 운영 등을 검토한다.

소명제 3(‘행정부 내에서 예산운영이 중앙관리기구, 즉 중앙예산기구에 의해 주도되도록

제도화가 이루어졌다')을 입증하기 위해 중앙예산기구의 변천사와 다른 부처와의 관계 변화에 대해 분석을 수행한다. 구체적으로, 기획처(예산국), 재무부(예산국), 경제기획원(예산국→예산실), 재정경제원(예산실), 기획예산위원회와 재정경제원(예산청), 기획예산처(예산실), 기획재정부(예산실) 등으로 이어지는 중앙예산기구의 역사적 변화를 추적한다. 이를 통해 시기별 혹은 기구별 변화가 중앙예산기구의 권력에 미친 영향을 분석한다.

소명제 4('한국 국가의 예산운영 제도화는 시대에 따라 간헐적으로 특징적인 변화, 즉, 단절균형적 진화 형태의 변화를 보였다')에서는 지난 75여 년간 한국 국가의 예산운영 제도화 과정이 시기별로 어떤 특성을 보였는지 검토한다. 이를 통해 점증적 진화, 단절균형적 진화, 혹은 급진적 혁명 중 어느 형태가 나타났는지를 분석한다. 또한, 이 과정에서 관료제 지향의 제도 형성, 제도의 공고화, 탈관료제화 등의 단계가 어떻게 순차적으로 나타났는지에 대한 평가도 수행한다.

III. 경험적 분석

한국 국가의 예산운영 제도화는 1948년 대한민국 정부수립과 더불어 시작되었다. 제헌헌법은 예산운영에 관한 정부와 국회의 권한 배분에 관한 기초적인 사항을 6개 조항을 두어 규정하였다. 그리고 구체적인 회계연도, 예산안 편성절차, 예산과 회계구분, 예산의 구조와 분류체계 등에 관한 사항은 재정법, 예산회계법, 국가재정법으로 정하였다(강태혁, 2010). 이를 시작으로 지난 75여 년 동안 예산운영 제도의 다양한 측면에 대해 다양한 변화가 이루어졌다. 이 절에서는 앞에서 설정한 네 가지 작은 명제들을 순차적으로 검토한다.

1. 예산운영 절차와 방식의 표준화

소명제 1('한국 국가의 예산운영 절차와 방식의 표준화가 강화되는 제도화가 이루어졌다')을 검토하기 위해 공식적인 법 규정 및 실질적인 예산과정의 제도화를 분석하면 다음과 같다.

1) 공식적 법 규정의 제도화

(1) 헌법

제헌헌법은 예산운영에 관한 국회와 정부의 권한 배분을 규정하였다.³⁾ 재정 관련 조항은

두 가지 주목할 만한 특징들을 담고 있다. 첫째, ‘증액 및 신비목 신설 금지’ 조항으로서, 이는 1706년의 영국 의회규칙과 1946년의 프랑스 제4공화국 헌법조항을 준용한 것이다. 둘째, 일본의 헌법이론이었던 ‘예산의 비법률주의’이다⁴⁾. 이 두 가지 내용은 한국 예산제도의 고유한 특징의 토대가 되었으며, 후술하는 예산권 배분에도 영향을 미치게 된다. 이 같은 제헌헌법의 기본 골격은 이후에도 계속 유지되어 왔으며, 현행 제6공화국 헌법의 주요 조항으로는 국회의 ‘예산안 심의·의결’(제54조 제1항), 정부의 ‘예산안편성·제출과 계속비 제도’(제54조 제2항), ‘가예산제도’(제54조 제3항), ‘예비비제도’(제55조 제2항), ‘국채 모집’ 등의 국회의결(제58조), ‘조세법률주의’(제59조), 감사원의 ‘회계검사’(제99조) 등이 있다(〈표 1〉).

(2) 국가재정법과 국가회계법

재정법은 1951년에 제정되어 1961년에 폐지되었다. 대신에 예산회계법이 1961년에 제정되어 1962년부터 시행되었으며, 이후 여러 차례(1973년, 1974년, 1977년, 1979년)에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 2006년에는 국가재정법이 제정되어 2007년부터 시행되었다. 헌법의 재정규정을 구체화한 법으로서 국가재정법은 국가재정의 기본법이며, 재정운용의 일반 원칙, 예산 및 기금의 편성·집행·결산, 성과관리, 국가채무 등에 대하여 규정하고 있다(국회 예산정책처, 2014). 제1장에서는 재정운영의 일반원칙, 제2장에서는 예산의 편성 및 집행, 제3장에서는 결산의 원칙 및 절차에 관하여 규정하고 있으며, 제4장에서는 기금의 관리·운용 원칙과 편성·집행에 관한 사항을 정하고 있다. 제5장에서는 재정건전화 실현 방안을, 제6장에서는 재정집행 관리 등에 관한 사항을, 제7장에서는 벌칙에 관하여 규정하고 있다. 이와 더불어 국가 재정의 투명성과 책임성을 강화하기 위해 복식부기·발생주의를 포함하는 국가회계법이 2007년 10월에 제정되고, 2009년 1월부터 시행되었다(임동완, 2019).

(3) 국회법

국회법의 재정 관련 규정에는 ‘예산결산특별위원회의 설치’(제45조), ‘의안 비용추계’(제79조의2), ‘예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의’(제83조의2), ‘예산안·결산의 회부 및 심사’(제84조), ‘기금운용계획안의 회부 등’(제84조의2), ‘예산안·기금운용

3) 제헌헌법의 재정 관련 주요 규정으로는 정부의 예산안 편성·제출과 계속비 제도(제91조) 및 국회의 예산안 심의·의결(제41조, 제91조, 제94조), 국채모집 등의 국회의결(제92조), 예비비제도(제93조), 가예산제도(제94조), 심재원의 회계검사(제95조) 등이다(강태혁, 2010; 김춘순, 2014; 신무섭, 2014; 옥동석, 2024).

4) 한국의 제헌헌법은 입법권 조항과 별도로 예산의 심의결정권을 국회의 권한으로 명시하여(제헌헌법 제41조) 예산비법률주의를 채택하였으며 2000년대 이후 한국에서 예산법률주의에 대한 논쟁이 있었는데 2018년 문재인 정부의 헌법개정안에는 예산법률주의가 규정되어 있었다(옥동석, 2023a: 65; 2023b: 63-4).

계획안 및 결산에 대한 공청회’(제84조의3), ‘임대형 민자사업 한도액안의 회부 등’(제84조의4), ‘감사원에 대한 감사요구’(제127조의2), ‘결산의 심의기한’(제128조의2) 등을 포함하고 있으며, ‘예산안등 본회의 자동부의 등’(제85조의3)와 ‘무제한 토론 실시 등’(제106조의2 제10항)이 2014년부터 시행되었다(국회예산정책처, 2014).

(4) 심계원법·감사원법

제헌헌법은 심계원에게 국가의 수입지출 결산 권한을 부여하였고, 1948년 심계원법은 대통령 직속 및 직무상 독립적인 지위를 규정하였다(심계원법 제1조). 1962년 헌법 개정에 따라 감사원 설치가 규정되었고, 1963년 감사원법에 의하여 감사원이 설치되었다. 1963년 감사원법은 감사원은 직무에 관하여 독립적인 지위를 명시하고 있으며 이는 현행 감사원법까지 지속적으로 유지되고 있다(감사원법 제2조).

〈표 1〉 헌법에서 재정 관련 규정의 변화

제헌헌법	3차 개정	5차 개정	7차 개정	9차 개정(현행)
국회 예산안 심의권 (회계연도가 개시되기까지) 제41조, 제91조, 제94조	국회 예산안 심의권 (회계연도 개시되기까지)	국회 예산안 심의권 (회계연도 개시 30일 전)	국회 예산안 심의권 (회계연도 개시 30일 전)	국회 예산안 심의권 (회계연도 개시 30일 전) 제54조 제1항, 제2항
행정부예산안 편성권 (정기회 개최 초) 제91조	행정부예산안 편성권 (정기회 개최 초)	행정부예산안 편성권 (회계연도 개시 120일 전)	행정부예산안 편성권 (회계연도 개시 90일 전)	행정부예산안 편성권 (회계연도 개시 90일 전) 제54조 제2항
가예산 제94조	준예산	준예산	준예산	준예산 제54조 제3항
계속비 제91조	계속비	계속비	계속비	계속비 제55조 제1항
예비비 제93조	예비비	예비비	예비비	예비비 제55조 제2항
-	-	추가경정예산	추가경정예산	추가경정예산 제56조
예산증액 및 신규 비목 설치 제한 제91조	예산증액 및 신규 비목 설치 제한	예산증액 및 신규 비목 설치 제한	예산증액 및 신규 비목 설치 제한	예산증액 및 신규 비목 설치 제한, 제57조
국채모집 등의 국회 의결권 제92조	국채모집 등의 국회 의결권	국채모집 등의 국회 의결권	국채모집 등의 국회 의결권	국채모집 등의 국회 의결권, 제58조

조세법률주의 제90조	조세법률주의	조세법률주의	조세법률주의	조세법률주의 제59조
심계원 수입지출 검사 제95조	심계원 수입지출 검사	감사원 세입세출 검사	감사원 세입세출 검사	감사원 세입세출 검사 제99조

출처: 강태혁(2010), 신무섭(2014), 옥동석(2024), 윤영진(2021), 임명현(2023)을 저자가 보완.

이같이 한국에서 예산운영의 절차와 방식의 표준화 과정에서 공식 법규의 제도화는 중요한 역할을 한다. 한국의 재정법 체계는 헌법에서 예산에 관한 내용을 규정하고, 국가재정법·국회법·감사원법에서 관련 내용을 구체화하는 형태로 법규의 제도화가 이루어졌다.

2) 실질적 예산운영 절차의 제도화

예산운영 과정은 예산안 편성, 예산심의, 예산집행, 결산 및 회계감사의 네 단계로 구성되었다. 즉, 행정부가 예산을 편성하고 이를 입법부가 심의하며, 심의를 거친 예산은 다시 행정부가 집행하는 과정을 거친 후, 결산 및 회계검사는 행정부·감사원·입법부가 공히 수행한다. 이같이 과정·단계 면에서 일정한 주기를 가진 예산주기(Budget cycle) 혹은 재정순기를 통해 반복적 특성이 유지됨으로써 예산운영의 표준화가 강화된다.⁵⁾

예산안 편성은 현행 헌법(제54조)에서 행정부에 예산안의 편성권을 부여한다. 행정부의 예산안 편성 과정은 각 중앙 관서의 장이 작성하고 제출한 예산요구서를 기초로 중앙예산기구의 장(기획재정부 장관)이 총괄하여 수행한다. 정부의 예산안 편성 과정은 국가재정법 제2장 제2절 제28조부터 제41조까지에 규정되어 있으며, 이들 규정 중 주요 사항에는 각 중앙 관서의 장의 중기사업계획서 제출, 기획재정부 장관의 예산안 편성 지침 통보, 각 중앙 관서의 장의 예산요구서 제출, 기획재정부 장관의 정부 예산안 편성 및 국회 제출 등이 포함된다(국회예산정책처, 2024; 하연섭, 2014). 국가 능력과 관련하여 예산안 편성의 제도화가 합의하는 바는 ‘행정부 제출 예산안’ 제도(일명 ‘대통령 예산제’)를 통해 예산운영 과정에서 행정부가 주도권을 갖게 되는 근거를 제공한다는 점이다.

예산안 편성을 총괄하는 중앙예산기구는 1948년 국무총리 소속인 기획처 예산국으로 시작하여, 1955년 재무부 예산국, 1961년 경제기획원 예산국, 1994년 재정경제원 예산실을

5) 예산운영 과정은 표준화된 방식의 절차가 반복적으로 이루어지도록 제도화가 이루어졌다. 한국의 예산 편성과 심의는 전년도(FY-1), 예산집행은 당해연도(FY), 결산은 다음연도(FY+1)에 수행된다는 점에서 예산주기가 진행되는 데는 3년이 소요된다. 한편 미국의 예산편성은 회계연도 개시 15개월 전부터 시작되기 때문에 편성·심의 기간이 2년 정도 소요되어 미국의 예산주기는 4년이다(윤영진, 2021; 194; 정용덕·임동완 외, 2021); 하연섭, 2014: 109; Schick, 2000: 83).

거치면서 점차 기능과 조직규모가 확대되는 방향으로 제도화되었다. 1998년 외환위기를 극복하는 과정에서 기획예산위원회와 재정경제부 예산청으로 이원화되었다가, 이듬해 두 기관이 통합되어 기획예산처 예산실로 바뀌었고, 2008년 기획예산처와 재정경제부가 통합된 기획재정부의 예산실이 되었다. 이처럼 여러 차례에 걸쳐 소속 부처는 바뀌었으나, 중앙예산기구로서의 위상과 기능은 계속 중단 없이 유지되고 확대되었다(우명동, 2011a: 37-8). 더욱이 경제기획원(1961), 재정경제원(1994), 기획재정부(2013)는 부총리급 부처로서의 위상을 지니면서, 국가의 경제정책을 총괄하는 기능을 수행하고, 그 내국(혹은 실)로 설치된 예산운영 기능과의 긴밀한 상호 연계성(Nexus)을 바탕으로 시너지 효과를 나타내면서, 다른 부처에 대한 강력한 상대적 영향력을 소유하고 행사할 수 있다.⁶⁾ 이 같은 구조는 대통령 직속기관인 미국과 달리, 대통령의 특별 관심사가 아닌 예산에 관해서는 대체로 중앙예산기구가 좀 더 자율성을 가지고 예산운영을 주도하게 되며, 궁극적으로 이것이 다시 국가성강화를 뒷받침하는 제도적 장치로 작용한다.

예산심의의 경우, 제헌헌법에서 현행헌법(제54조)에 이르기까지 국회의 예산심의권을 규정하고 있다. 국회의 예산심의를 행정수반의 ‘시정연설’을 시작으로, 소관 ‘상임위원회 예비심사’, 예산결산특별위원회의 ‘종합심사’, 그리고 ‘본회의 심의·의결’ 등으로 표준화되어 있다(국회예산정책처, 2024; 하연섭, 2014). 한국에서 심의·의결된 예산은, 미국 등과는 달리, ‘법률’ 아닌, ‘예산’으로서 성립된다. 예산심의를 국민의 대의기구인 국회가 행정부의 재정 활동을 견제할 수 있는 기반이다. 한국에서 국회가 의결한 예산이 법률이 아닌 점은 국회의 예산수정권이 제한적이라는 해석의 여지가 있다.⁷⁾ 또한, 한국 의회는 행정부(중앙예산기구)의 증액 동의 없이는 예산을 증액할 수 없다. 이는 의회의 예산수정권이 행정부에 의해 제한됨으로써 그만큼 국가성을 높이는 요인으로 작용하게 됨을 의미한다. 기금의 경우, 국회의 심의 대상에서 상당 부분 제외되거나 부분적으로만 심의되다가, 국가재정법 제정(2006) 이후 예산에 준하는 수준으로 국회의 심의가 강화되는 추세이다(국회예산정책처, 2014; 2024). 이는 민주주의 공고화에 따른 의회의 예산심의권 증대의 일환인 것으로 해석할 수 있으며, 그만큼 국가성(국가 능력)에는 제약이 따를 수 있음을 의미한다.

6) 이처럼 1961년부터 예산국(실)을 경제기획 등을 총괄하는 부처에 함께 둔 이유는 그 이전에 부총부 등이 예산의 뒷받침이 없었기 때문에 집행력이 취약했다는 반성에서 이루어진 것이다. 중앙예산기관은 ① 행정수반 직속형, ② 중앙기획기관 소속형, ③ 재무부 소속형으로 나눌 수 있다. 미국의 경우, 1921년 재무부 예산국(Bureau of Budget)으로 설치되었다가, 1939년 대통령실(Executive Office of the President) 직속 기관으로 이전되고, 1970년 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)로 확대·승격되었다.

7) 영국, 프랑스, 독일, 미국 등 국가들이 예산법률주의를 채택하여 예산이 법률로 의결되며, 법률과 동등한 법적 구속력을 가진다(윤영진, 2014; 정성호·이상수, 2024).

예산심의를 담당하는 국회 하부조직의 변화를 살펴보면, 제헌국회부터 제2대 국회 종반까지는 별도의 기구 없이 국회 재정경제위원회가 예산안 심의와 결산심사를 모두 담당하였다. 이후 제2대 국회 후반기 1953년 상임위원회로서 예산결산위원회가 신설되어 예산안과 결산을 종합 심사하였다. 그러나 ‘국가재건최고회의’(1961~1963)에 의해 개정된 예산결산위원회는 제6대 국회부터 제15대 국회까지(1963~2000년) 한시적으로 구성되는 특별위원회 형태로 운영되었다.⁸⁾ 이후 제16대 국회에서는 국회법 개정을 통하여 예산결산특별위원회가 상설특별위원회로 전환되었다(대한민국국회 예산결산특별위원회, n.d.). 국가 능력의 측면에서 예산결산위원회의 위상 변화는 기구의 법적 권위와 전문성, 지속성, 책임성 등에 차이를 가져왔다. 상임(혹은 상설)위원회는 행정부 예산안에 대한 심의 기능을 강화하는 반면, 비상임위원회는 이 기능의 약화를 초래함으로써 행정부의 예산 주도권을 강화하는 결과를 초래하고, 이는 곧 국가 강도를 그만큼 뒷받침하는 결과로 이어지기 때문이다.

예산집행의 경우, 현행헌법은 국회가 승인한 예산에 따라 행정부가 해당 회계연도 동안 수입을 조달하고 공공경비를 지출하도록 명시하지 않는다. 대신에 이 집행 활동들이 법적으로 규정된 절차에 의해 이루어지게끔 되어 있다. 예산집행은 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 지출하는 것뿐만 아니라, 수입의 조정, 예산 및 자금의 배정, 지출원인행위의 실행, 국채의 발행, 일시차입금의 차입, 세출예산의 이용·전용·이체, 계약의 체결 등을 포함하는 포괄적인 활동이며, 예산의 배정, 예산의 재배정, 지출원인행위, 지출 등으로 운영된다(국회예산정책처, 2024; 하연섭, 2014). 국가 능력 측면에서 보면, 국회가 예산을 승인하는 것은 행정부에게 예산집행 의무를 부과하는 동시에, 예산 사용 및 집행 권한을 부여한다는 두 가지 의미가 있다. 그리고 행정부는 예산의 집행과정에서 이용과 전용, 이월, 예비비, 이체, 계속비 등을 활용하여 국회의 승인 범위 내에서 일정한 정도의 재량권을 부여받는다.

예산집행은 각 부서에 의해 실질적으로 이루어지지만, 국회에서 승인된 예산을 각 부서에 배정하는 중추적인 역할은 기획재정부가 수행한다. 즉, 기획재정부는 각 중앙행정기관의 회계연도별 사용 가능 예산 한도를 설정하고, 재배정을 통해 중앙행정기관의 장이 소속 집행부서에게 지출할 수 있는 권한을 부여한다. 또한, 기획재정부는 예산 및 기금의 편성·집행·성과관리 등에 관한 사무를 총괄하며, 매년 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’을 작성하여 각 부처에 통보하는데, 이 지침은 예산집행의 기본 원칙과 기준을 설정하고, 예산집행 공무원들이 준수하여야 하는 표준규범의 역할을 한다. 한편, 2000년대 이전에는 중앙예산기관의 각 부처의 예산집행에 대한 통제가 세세하게 이루어졌으나, ‘재정민주화’ 요구가 증대되면서

8) 제6대 국회에서 예산결산위원회가 예산심의 기간에만 구성하여 활동하는 ‘특별위원회’로서의 위상 변화가 이루어진 이유는 당시 군사정부가 정부가 편성한 예산안을 국회가 가능한 한 수정하지 못하도록 하기 위한 목적에 따른 것이었다(대한민국국회, 2008: 265).

예산집행 통제가 투입에서 산출 중심으로 전환되었다. 이 변화는 각 부처 예산관리자에게 예산집행의 자율성을 부여하는 대신, 예산운영 결과에 대한 책임을 지게끔 하였다. 국가 능력과 관련하여, 일정 요건 하에 대통령의 ‘집행거부권’이나 ‘지출거부권(Impoundment)’을 제한적으로 인정하는 미국과는 달리, 한국은 ‘예산비법률주의’에 따라 국회의 예산의결에 대해 대통령의 거부권이 인정되지 않는다(옥동석, 2023b: 65). 이는 한국에서 행정부의 예산집행 및 지출거부 관련 권한이 미국에 비하여 상대적으로 약하다는 것을 시사할 여지가 있다. 그러나 미국에서 이러한 제도가 존재하는 이유는 전통적으로 의회의 예산 관련 권한이 워낙 크기 때문에, 대통령의 권한을 강화하여 의회와의 균형을 얼마간 맞추려는 의도에서 이루어진 것으로 해석할 수 있다.

결산은 정부의 재정 활동의 결과를 종합하고 정리하는 중요한 과정이다. 한국에서 이 과정은 다양한 법률에 의해 규정되도록 제도화가 이루어져 있다. 국가재정법, 국가회계법, 국고금관리법 등에 의하여 규정된 정부의 결산 과정은 출납사무의 완결, 각 중앙관서의 결산 보고서 작성 및 제출, 기획재정부의 국가결산보고서 작성 및 국무회의 심의, 감사원의 결산 검사, 그리고 국회 제출 과정을 포함한다(국회예산정책처, 2024; 하연섭, 2014). 2003년에 개정된 국회법은 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우, 국회가 본회의 의결을 거쳐 정부나 해당 기관에 그 시정(변상 또는 징계 조치 등)을 요구할 수 있으며, 해당 기관은 이를 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 국가 능력과 관련하여 국회가 행정부의 재정 활동을 감시하고 통제할 수 있는 권한을 강화하는 것을 의미한다. 전술한 것처럼, 2009년 국가회계법이 시행되면서 복식부기·발생주의 회계제도가 도입되었으며, 이 또한 기획재정부(회계제도과)의 역할 증대를 초래했다.

결산 과정은 행정부(기획재정부)가 감사원의 회계검사를 거친 결산보고서를 매 회계연도마다 국회에 제출하고(국가재정법 제61조), 감사원은 매 회계연도 세입·세출의 결산을 차년도 국회에 보고하는 순서로 이루어진다(헌법 제99조). 결산의 최종 심의와 확정권은 국회가 담당하며, 이는 국회의 재정통제권을 확보하는 중요한 요소로 작용한다. 그러나 한국 국회의 결산심사는 이른바 국회의원들의 ‘이미 지출된 돈’에 대한 무관심에 더해, 한국 감사원이 지닌 특이한 위상으로 인해 한계가 있다. 미국에서는 감사원이 의회 산하에 설치되어 있으며, 타이완에서는 독립적인 제4부로 존재하는 반면, 한국에서는 대통령 직속으로 구성되어 있다. 영국의 감사원장은 종신직이고, 미국의 감사원장은 임기가 15년인데 반해, 한국은 대통령이 임명하는 감사원장과 감사위원의 임기가 현직 대통령의 임기보다 짧기 때문에 대통령으로부터의 독립성이 상대적으로 취약할 수 밖에 없다(윤영진, 2021; 최승필·임현·서승환, 2017; 하연섭, 2014). 이처럼 감사원의 독립성이 미국이나 영국 그리고 타이완에 비

해 취약한 한국의 경우, 그만큼 국회의 예산권 통제에 한계가 있음을 의미하다. 다만, 한국에서 감사원이 대통령으로부터의 독립성은 취약하지만, ‘내각’(즉, 국무총리 이하 각 행정부처)로부터는 독립적이라는 해석이 줄곧 있어 왔다. 이는 감사원이 대통령의 행정리더십을 뒷받침하는 국가기구로서의 의의를 지닌 것을 의미한다. 요컨대, 감사원의 회계검사와 의회의 결산심사는 모두 강한 국가성을 뒷받침하는 요인으로 작용해 왔다.

2. 국가 예산운영의 행정부주도

소명제 2(‘한국 국가의 예산운영은 행정부 주도로 수행되도록 제도화되어 있다’)를 입증하기 위해 재정권의 배분체제와 관련된 몇 가지 주요 요소를 분석한다. 즉, 정부 구조와 재정권, 예산운영 과정에서의 재정권, 재정관리제도의 변화와 재정권을 차례로 분석한다. 이 분석을 통해 한국 국가의 예산운영이 행정부 주도로 제도화되었는지, 이러한 제도화가 재정권의 배분체제에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 이 같은 제도화가 국가 능력과 어떻게 연결되어 있는지에 대한 함의를 논한다.

1) 정부 구조와 재정권

정부 구조와 재정권 분석을 위해 먼저 예산운영 과정과 각 국가기구가 담당하는 역할을 살펴본다. 예산안 편성은 행정부가 담당하고, 이에 대해 국회가 심의·의결하며, 예산집행은 행정부에서 이루어진다. 그리고 결산보고서는 행정부가 작성하고 회계검사는 감사원이 담당하며, 그 내용을 입법부에서 심사한다. 이러한 예산운영 과정의 단계화는 국가기구 간 권력분립 및 견제와 균형을 추구하는 방식을 반영한다. 한국은 1948년 정부수립 시부터 형식적 요건을 제도화하여 일단 근대국가로서의 기본 요건을 갖추면서 출범한 것이다.

예산운영 과정에서 행정부와 의회의 권한은 정부형태에 따라 달라진다. 대통령제 국가에서는 입법부와 행정부를 엄격히 분리하여 견제와 균형 원리가 작동하도록 하며, 예산운영에 대해서도 의회에 일정한 권한을 배분한다. 미국의 경우, 대통령 예산안은 행정부가 의회에 추천하는 안일 뿐이며, 의회는 예산안을 새롭게 편성할 수 있는 권한을 가진다(하연섭, 2014: 152-53). 의원내각제 국가에서는 의회 다수당이 정치행정부(Political executive)를 구성하기 때문에 예산운영 과정에서 내각의 예산안이 사실상 의회 예산안을 의미한다. 예산안 편성 및 심의과정에서 의회의 역할을 비교해 보면, 대통령제인 미국의 경우 의회는 행정부의 예산안 편성과정에 형식적으로만 참여하되, 심의 과정에서 스스로 정한 지출한도 내에서 자유롭게 증액 및 삭감을 할 수 있다. 의원내각제인 영국은 예산안 편성과정에서 실

질적인 참여가 이루어지지만, 심의과정에서는 삭감만이 가능하다.⁹⁾

한국은 제2공화국(1960~1961)을 제외하고는 줄곧 대통령제를 유지해 왔으며, 따라서 명목적으로는 국회와 행정부 간 권력분립을 통한 견제와 균형 원리의 작동을 지향해 왔다. 그러나 실질적으로는 예산운영 과정에서 행정부 권한이 강력하게 행사될 수 있도록 제도화되고 운영된다. 국회는 행정부의 예산안편성 과정에서 여당과 행정부 간의 ‘당정협’ 같은 형식적 참여만 이루어지며, 예산 수정은 감액에 한해서만 가능하고, 증액이나 새 비목의 설치에는 행정부 동의가 있어야만 가능하다(대한민국헌법 제57조).¹⁰⁾ 한국에서 의회의 예산안의 수정 규모는 일반회계 순 수정 비율을 기준으로 1982년부터 2016년까지 -1.46~2.17%의 분포를 보인다.¹¹⁾ 1990년의 -1.46%, 2005년 2.17%의 수정 비율을 제외하면, -0.95~0.69%에 불과하다(정종선, 2017: 51-52).

의회와 행정부 간의 예산권 배분은 의회의 구성 형태에 의해서도 차이가 있는데, 단원제보다 양원제 경우에 의회 역할이 좀 더 강력하다. 상하원 간의 의견 조율이 필요하고, 이 과정에서 거부점(Veto point)이 더 많기 때문이다. 한국에서는 제2공화국을 제외하고는 모두 단원제로 운영되었고, 그만큼 상대적으로 국회의 예산권에 한계가 있었다고 할 수 있다.

예산운영 과정에서 의회의 권력은 위원회 구성 방식과 역할에 따라 달라지기도 한다. 각 상임위원회에서 소관 예산을 심의하는 방식과 예산 관련 전문위원회를 별도로 구성하여 운영하는 방식으로 구분할 수 있다. 각 상임위원회의 예산안 심의는 사업 중심으로 이루어지며 대체로 정부안보다 더 ‘증액’하는 경향이 있다. 반면, 예산위원회의 예산안 심의는 전체 예산의 내용과 총규모를 검토하면서 심의하게 된다. 예산위원회가 별도로 존재하는 경우, 전체적인 조정과 일관성의 확보를 통해 예산 규율의 유지가 가능하다(하연섭, 2014: 157; Schick, 2002: 29). 한국에서는 1953년부터 예산결산위원회가 별도로 구성되어 운영되었으나 — 2000년 상설특별위원회로 전환하기 전까지는 — 임시위원회로서 지속성과 전문성 등에 한계가 있었다. 예산과 결산을 같은 위원회에서 다루기 때문에, 전술한 것처럼, 전자에

9) 의원내각제인 일본의 국회는 수입증액이나 지출삭감만 가능하다(국회예산정책처, 2024). 그러나 같은 의원내각제인 스웨덴의 의회는 편성과정에서도 실질적으로 참여하고, 심의과정에서도 실질적으로 예산 수정이 가능하다(한정훈, 2017: 28-33).

10) 유진오는 제헌헌법에서 명시하고 있었던 ‘증액 및 신비목설치 금지’와 관련하여 프랑스 제3공화국이 이 조항을 구비하지 않아 의원들이 지역구 예산을 무분별하게 증액함으로써 폐해가 많았다는 점을 고려했다. 1946년에 출범한 프랑스 제4공화국 헌법에서는 증액 및 신비목설치 금지 조항을 구비하였는데 유진오가 이 방안을 제헌헌법에 반영한 것으로 판단된다(옥동석, 2023b: 64).

11) 정종선(2017)은 자료의 한계와 기금운용계획이 국회의 심의·의결을 받아 수정을 거친 기간이 제한적이라는 점에서 일반회계를 분석 대상으로 하였으며, 1981년은 국회가 아니라 국가보위입법위원회에서 예산심의를 이루어졌다는 점에서 1982년 이후 자료를 활용하였다.

비해 후자를 소홀히 하는 문제도 있다.

의회에 예산심의 등의 기능을 지원하기 위한 예산 전문 기관이 설치되어 있는 경우, 예산 과정에서 의회의 실질적인 역할이 강화될 수 있다. 1974년 미국 의회예산실(Congressional Budget Office: CBO)이 행정부의 관리예산실(OMB)에 대응하여 설립된 것이 대표적인 예이다. 한국도 이를 동형화하여 국회예산정책처가 2004년 국회 의장 직속기관으로 발족하였다(임명현, 2023).

전술한 것처럼, 예산운영 과정에서 행정부와 의회 간의 상대적인 권력은 최고감사기구(Supreme audit institution)의 소속에 따라서도 차이가 있다. 영국과 미국처럼 입법부에 소속된 경우에 예산운영 과정에서 의회가 힘을 더 받을 수 있다(김건오, 2021: 35; 윤영진, 2021: 259-260; 임명현, 2023: 206). 감사원이 대통령 소속인 한국의 경우 예산에 대한 의회의 행정부 통제력이 상대적으로 약할 수밖에 없다.

〈표 2〉 한국 의회와 행정부의 예산운영권 강화 혹은 감소 요인

예산운영 과정의 구조	행정부 권력 강화	의회 권력 강화
정부형태	대통령제(제2공화국 제외)	의원내각제(제2공화국)
의회의 구성	단원제(제2공화국 제외)	양원제(제2공화국)
의회 위원회 제도	상임위 중심(1948~1953)	상임 예결위 중심(1953~1963), 특별 예결위(1963~2000), 상설 특별 예결위(2000~)
의회 예산 전문조직	-	국회예산정책처(2004~)
감사원의 소속	행정부 소속형(심계원, 감사원)	-

출처: 대한민국국회(2008), 하연섭(2014), 윤영진(2021), 임명현(2023), Schick(2002)의 내용을 바탕으로 저자 작성

2) 예산운영 과정에서의 재정권 배분

행정부는 국가재정법 제7조에 따라 ‘국가재정운용계획’을 수립한다. 이 계획은 매년 작성되어 회계연도 시작 120일 전까지 국회에 제출된다. 국회는 이 계획을 예산안 심사의 참고자료로 활용할 수 있지만, 직접 내용을 수정하거나 심의할 수는 없다. 따라서 국가재정운용계획의 수립은 행정부의 독립적 권한이다(임명현, 2023: 224).

헌법과 국가재정법은 예산안의 편성을 정부의 고유 권한으로 규정한다. 헌법 제54조에 따라 행정부는 매 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출한다. 필요에 따라 ‘추가경정예산’을 편성하여 제출할 수도 있다.

국회는 정부안과 다른 예산안이나 독자적인 수정안을 발의할 수 없다.¹²⁾ 헌법 제57조와

국가재정법 제69조는 국회가 행정부의 동의 없이 예산안의 각 항목을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없도록 규정하고 있다. 국회의 예산안 심의에서 증액 또는 새 비목 설치에 대한 동의권을 행정부가 갖는 것이다. 국회의 심의권은 삭감에 한정되며, 증액은 행정부의 동의에 의해서만 가능하다. 국회는 행정부의 동의가 없는 한 지출 한도를 초과하여 수정할 수 없다. 결국 한국에서 재정운용의 최종 권한과 책임은 행정부에 있음을 뜻한다.

헌법은 국회에 행정부가 제출한 국가예산안, 계속비와 예비비, 추가경정예산을 심의하고 확정할 권한을 부여한다. 기금운용계획에 대한 심의권은 헌법에 별도로 명시되어 있지 않지만, 국가재정법과 국회법은 심의 및 확정 권한을 국회에 부여한다. 하지만 국회의 예산안 심의권은 절대적이지 않다. 전술한 것처럼, 국회의 예산안 수정은 감액에 한정되며, 증액이나 새 비목의 설치에 행정부의 동의가 있는 경우에만 가능하기 때문이다.¹²⁾

한국에서 행정부 예산안에 대한 순 수정 비율은 전술한 것처럼 보통 1% 이내로 크지 않다. 이는 국회의 실질적 예산권이 매우 제한적임을 입증한다. 헌법 제57조는 국회가 정부의 동의 없이 지출 예산의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없도록 함으로써, 의회의 실질적 권한에 제약을 가한다. 한국 예산운영에서 국회는 소극적 정책결정자인 것이다.

예산안 제출 시기에 따라 국회의 심의 기간에 차이가 발생하며, 이는 다시 국회의 예산안 심의 능력에 영향을 미친다. 제헌헌법은 행정부가 예산안을 편성하여 매 연도 정기회 개최 초에 국회에 제출하도록 규정하였다. 그러나 정기회 개최가 늦어지는 경우 예산심의 기간이 부족해지는 문제가 발생할 수 있다. 이에 따라 5차 개정헌법에서는 회계연도 개시 120일 전으로 변경되었고, 7차 개정헌법에서는 90일 전으로 변경되었다가, 2013년 국가재정법 개정을 통하여 다시 120일로 복구되었다.

12) 이 같은 법 규정은 미국의 입법을 동형화한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 미국 독립선언(1776)과 더불어 제정된 헌법은 의회가 '재정권(Power of purse)'을 보유한다고 규정했다. 결과적으로 이는 연방재정의 방만한 운영을 초래했다. 태프트(Taft) 대통령(1909~1913)의 '경제와 효율에 관한 위원회(Commission on Economy and Efficiency)'가 작성한 보고서('국가예산의 필요성')를 바탕으로 할딩(Harding) 대통령(1921-1923)에 의해 제정된 '예산회계법(Budget and Accounting Act)'(1921)은 대통령이 예산편성의 책임을 지고 매년 연방 예산안을 작성하여 의회에 제출하도록 규정했다(옥동석, 2023a: 54-57). 중앙예산기구로서 재무부 내에 예산실(BoB)이 설치된 것도 이때였다.

13) 프랑스 재정조직법 제47조는 정부가 제출한 예산의 분야별 지출 총액을 넘지 않는 한 의회에서 증액수 정도 가능하도록 규정한다(임명현, 2023: 225).

〈표 3〉 예산안 제출 및 국회 의결 시한의 변경

구분	제·개정일자	변경 사항			
		예산안 국회 제출 시한	국회 의결 시한	합의	
				국회 심의 기간	국회 심의 기능
제헌헌법	1948. 07. 17	정기회 개회 초	회계연도 시작 전	미정	약화
제5차 개헌	1962. 12. 26	회계연도 개시 120일 전	회계연도 개시 30일 전	90일	강화
제7차 개헌	1972. 12. 27	회계연도 개시 90일 전	회계연도 개시 30일 전	60일	약화
국가재정법	2013. 05. 18	120일 전	회계연도 개시 30일 전	90일	강화

출처: 강태혁(2013: 131)을 보완하여 저자 작성

예산집행권이 주어진 행정부는 집행 내역을 국회에 보고해야 할 의무가 있다. 특히, 중앙관서의 장이 예산을 전용·이용·이체한 경우, 그 내역을 분기별로 말일까지 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하고 있다(국가재정법 제46조 및 제47조). 이는 행정부의 예산집행에 대한 국회의 통제권을 보장하기 위한 장치이지만, 사후 보고인 점에서 소극적인 통제라고 할 수 있다.

결산심사 및 승인 권한과 관련하여, 국회는 감사원으로부터 세입세출결산에 대한 검사 결과를 보고받고, 국회법에 따라 결산 심사권을 갖는다(헌법 제99조). 2003년 개정된 국회법은 국회의 결산 기능을 강화하여 위법 또는 부당한 사유가 있는 경우에는 이에 대한 변상 및 징계조치 등을 요구하고, 그 처리 결과를 국회에 보고하도록 규정하고 있다(국회예산정책처, 2024). 이러한 조치는 이미 집행된 예산에 대하여 무효나 취소는 불가능하지만, 국회가 행정부의 책임을 추궁하고, 특히 시정을 요구할 수 있는 제도화가 이루어졌다. 요컨대, 국회의 결산심사 기능이 2003년 이전에는 단지 형식적으로 수행되었지만, 그 이후 결산심사 기능을 강화하기 위한 이 같은 제도화를 통해 행정부 예산집행에 대한 사후 통제가 얼마나 강화된 것으로 판단된다.

‘독립 기관’의 재정적 자율성과 관련하여, 정부수립 시기부터 예산회계법에 국회, 대법원, 기타 법률로 정하는 독립 기관의 세출예산액을 감액할 때에는 해당 기관의 장의 의견을 구하여야 함을 명시하였다. 현행 국가재정법 제40조는 정부가 독립 기관의 예산을 편성할 때 해당 기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 필요에 따라 조정이 필요한 경우에는 미리 협의하여야 한다고 규정한다. 이는 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 헌법 기관들의 독립성을 보장하기 위한 조치로서, 이들 기관의 예산안 편성 및 집행에 일정 정도의 자율성을 부여한다.

3) 재정관리제도의 변화와 재정권

정부수립 초기에 국가 예산은 ‘품목별예산’으로 작성되고 운영되었다. 즉, 장·관·항·세항·목으로 구분함으로써 국회의 예산 통제에 유리하였다. 이후 ‘성과주의’ 예산제도, ‘계획’ 예산제도(1971년에 시도했으나, 제도화는 않됨), ‘영기준’ 예산제도(1982년부터 예산안 편성에 적용) 등이 시도되었다. 이 제도들은 재정 기획과 집행에서 행정부 주도를 강화하고, 국회의 권한을 상대적으로 약화시키는 속성이 있다(우명동, 2011b: 70; 윤영진, 2021: 394; 현진권, 2011: 144-145).

‘총사업비 관리제도’(1994년도 도입)와 ‘예비타당성조사제도’(1999년도 선정 기준 및 기본틀 마련)는 행정부 내에서 일반 사업 부서의 권한을 약화시키고, 중앙예산기구의 권한을 강화하는 속성이 있다(김성태, 2011: 241-243). 총사업비 관리는 기획재정부 장관이 총사업비 관리 지침을 통해 사업 부서를 관리하며, 입법부는 사업비에 크게 관여하지 않는다. 반면, 예비타당성 조사 제도는 일정 금액 이상의 신규 사업에 대하여 기획재정부장관이 직권으로 신청할 수 있어 기획재정부의 권한이 강화된다. 동시에 국회도 사업에 대하여 깊이 있게 살펴볼 수 있고, 예비타당성 조사 요청권을 통하여 국회의 권한도 강화된다.

‘총액배분자율편성’ 예산제도(2004년 시행)는 행정부 내에서 사업 부서의 권한을 강화하고 기획재정부의 권한을 약화하는 측면이 있다(기획예산처, 2007: 108-115). 이 제도는 1997년 외환위기를 극복하는 과정에서 국제통화기금(IMF)의 권고에 따라 추진된 정부 혁신 과정의 일환으로서, 중앙관리기구의 내부 규제를 축소하고, 일반 행정기구들의 자율성 및 창의성 증진을 목표로 추진되었다. 예컨대, 과학기술 예산의 경우, 중앙예산기구는 예산의 총액만 결정하고, 구체적인 배분은 국가과학기술자문회의가 결정한다. 이 자문회의는 대통령 직속 기구로서, 운영위원회에서 국가연구개발사업 예산의 배분을 조정하고, 그 결과를 기획재정부에 통보한다. 기획재정부는 추가적인 심의를 거쳐 정부 예산안을 최종 편성하고, 국무회의 의결 후에 정부 예산안을 국회에 제출한다.

예산운영 과정에 국민이 직접 참여할 수 있는 제도화도 이루어졌다. 2005년부터 예산 낭비에 대한 ‘국민감시’ 제도가 정착되었으며, 2017년에는 ‘국민참여예산제도’가 시범 도입되었고, 2018년부터는 본격적으로 제도화되었다.¹⁴⁾ 이 제도를 통하여 행정부 예산편성 과정에 국민의 선호가 어느 정도 반영될 수 있는 여지가 마련되는 것이지만, 그만큼 국회의 권

14) 먼저 주민참여예산제도 도입과 더불어 국민참여예산제도를 도입하였다. 국민이 예산과정 중 제안·심사·우선순위 결정에 참여함으로써 재정의 민주성과 투명성을 제고하는 제도로, 국가재정법 제16조 및 국가재정법 시행령 제7조의2에 근거하여 2019년부터 본격적으로 추진되어 왔다(나중식, 2004; 윤성일·임동완, 2019; 정우열, 2014).

한이 상대적으로 약화 될 수 있는 측면도 있다. 현재 국민참여 예산의 실질적 규모는 크지 않다. 2022년도 예산안을 예로 들면, 총 71개 사업에 1,414억 원이 국민참여 예산으로 편성되었으며, 이는 전체 예산 607.7조 원의 약 0.00023%에 불과하다.

이상에서 검토한 재정관리제도의 변화를 종합하면, 시대에 따라 나름대로 진화가 이루어졌음을 보여준다. 정부수립 초기에는 국회의 통제가 강하였으나, 점차 행정부 주도적 역할과 자율성이 증대되는 경향이 나타났다. 특히 성과주의 예산제도와 같은 현대적 예산 관리 기법의 도입은 행정의 효율성과 효과성을 높이는 데 기여하였다. 동시에 총액배분자율편성 예산제도와 같은 혁신적인 접근은 일반 행정기관들의 자율성을 증진시키고, 예산운영의 유연성을 강화하였다. 그럼에도, 재정총량에 대한 제약으로 조정 능력을 보유한 중앙예산기구의 역할이 유지되는 측면도 있다. 또한 국민참여예산제도의 도입은 정부 예산 편성 과정에 대한 국민의 관심과 참여를 유도하고, 민주적 투명성을 제고하는 중요한 단계로 볼 여지가 있다. 비록 규모가 크지 않지만, 국민들이 직접 예산 과정에 참여한다는 측면 그 자체에서 보면 정부의 재정 운용에 대한 국민의 이해와 관심이 높아질 수 있다는 것이다.

요컨대, 이 같은 재정관리제도의 다양한 변화는 한국 국가의 재정운영에서 행정부의 주도권을 유지 강화하는 한편, 국회와 국민의 참여 및 감시 기능도 동시에 강화하고 있음을 알 수 있다.

3. 예산운영에서 중앙관리기구의 역할

소명제 3(‘행정부 내에서 예산운영이 중앙예산기구에 의해 주도되도록 제도화가 이루어졌다’)을 입증하기 위해 중앙예산기구의 구조와 권한의 변천을 검토한다.

1) 중앙예산기구의 구조 변화

한국 정부수립 직후(1948-1954)에 중앙예산기구는 국무총리 소속의 기획처와 경제기획위원회 산하 기구로 출발하였다. 1955년에 국무총리제와 기획처가 폐지되면서 예산운영 기능은 재무부로, 경제기획 기능은 부흥부로 각각 이관되었다(정부조직법, 1955. 2. 7. 제16조; 신무섭, 2014; 우명동, 2011a; 하태수, 2018). 1961년 군사정부에 의해 부흥부가 건설부로 개편되고, 2개월 후 다시 경제기획원(Economic Planning Board: EPB)으로 확대 개편되면서, 재무부의 예산운영 기능이 경제기획원 예산국(1961-1994)으로 이전하게 되었다. 1963년에 경제기획원 장관이 부총리급으로 격상되고, 1979년에는 예산국이 예산실로 승격되었다(우명동, 2011b; 하태수, 2018). 이로써 국가 주도의 급속한 경제발전 정책을 추진

하던 시기에 경제기획원은 이른바 ‘선도기관(Pilot agency)’으로서 막강한 힘을 바탕으로 행정부의 경제정책과 예산운동을 진두지휘할 수 있었다.

〈표 4〉 한국 중앙예산기구의 제도화와 기능

기능	재정정책	예산안 편성	조세정책	국고·정부회계· 국유재산관리
1948~1955	기획처, 경제위원회	기획처 (예산국)	재무부 (사세국)	재무부 (회계국, 사세국)
1955~1961	재무부 (예산국 제1과)	재무부 (예산국)	재무부 (사세국 세정과)	재무부 (리재국, 사세국)
1961~1994	경제기획원 (예산국 예산총괄과)	경제기획원 (예산국)	재무부 (사세국 세정과)	재무부 (총무과, 리재국, 관재국)
1994~1998	재정경제원 (기획관리실)	재정경제원 (예산실)	재정경제원 (세제실)	재정경제원 (국고국)
1998~1999	재정경제부 (기획관리실), 기획예산위원회 (재정기획국)	예산청	재정경제부 (세제실)	재정경제부 (국고국)
1999~2007	기획예산처 (재정정책과)	기획예산처 (예산실)	재정경제부 (세제실)	재정경제부 (국고국)
2007~현재	기획재정부 (예산총괄과)	기획재정부 (예산실)	기획재정부 (세제실)	기획재정부 (국고국, 회계제도과)

출처: 김상헌(2013), 신무섭(2014), 우명동(2011a; 2011b), 윤영진(2021), 하태수(2018)를 보완하여 저자 작성

이른바 ‘세계화’ 정책을 시도하던 김영삼 행정부는 정부규모 축소의 일환으로 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원(1994)의 예산실로 조직화했다. 외환위기를 극복하기 위해 정부개혁을 시작하던 김대중 행정부는 1998년 경제부총리직을 폐지하고 재정경제부와 기획예산위원회로 분리하여 그 산하에 예산청으로 잠시 운영하였다. 그 직후(1999)에 기획예산위원회를 기획예산처로 개편하고, 예산실을 그 산하로 유입하였으나, 2008년에 노무현 행정부가 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부로 개편하였고 예산기능은 그 산하의 예산실로 소속시켰다. 이후 2013년에 기획재정부는 부총리급 부처로 다시 승격되었다(정부조직법, 2013. 3. 23. 제19조; 신무섭, 2014; 윤영진, 2021; 하태수, 2018).

이같이 중앙예산기구는 경제정책기구와 더불어 지난 75여 년 동안 무쌍한 변화를 겪었다. 그렇기는 해도, 중앙예산기구는 구체적인 소속이나 조직의 급(국 또는 실)에 상관없이 행정부의 예산운동을 총괄하는 중앙관리기구로서 중추적인 역할을 지속해 왔다. 다만, 소속된

기관의 위상(원, 부, 처), 수장의 직급(부총리 또는 장관), 기능(기획, 정책조정 등)에 따라 예산운영 과정에서 영향력에 변화는 있었다. 특히, 경제기획원 및 재정경제원 시절의 예산국(또는 예산실)은 강력한 힘을 행사할 수 있었다.

2) 중앙예산기구의 역할과 구성

서구 나라들의 경우 중앙예산기구에 대해 기대되는 중요한 과제 중 하나는 ‘중립적 역량(Neutral competence)’을 유지하는 것이다. 이 같은 재정 관료의 중립적 역량과 정치적 상관들의 정치적 욕구 사이의 긴장은 중앙예산기구의 효과적인 역할 수행에 여러 문제를 일으킨다. 특히, 중앙예산기구가 강력한 권한을 가질수록 대통령을 포함한 정치 지도자들의 정치적 압력에 노출될 위험이 커지고, 이는 그 기구가 중립적 역량을 유지하는 능력에 위협이 될 수 있다. 그리고 이것으로 인해 국가성의 그리고 궁극적으로는 국가 자율성의 약화를 초래할 수도 있다. 정치 지도자들은 유권자들의 단기적 선호에 민감할 수밖에 없기 때문이다.

한국에서 중앙예산기구는 주로 행정고시, 특히 재정경제 직렬에 합격한 인재들로 구성되어 왔다. 이들은 대체로 경쟁이 치열한 명문 대학에서 경제학, 경영학, 법학 등을 전공한 엘리트 집단이다. 그 결과로 높은 정책 전문성을 지니고, 국익 수호라는 동질적인 가치관을 지니는 정도가 높다. 이들은 — 담당하는 정책영역별로 사회 부문 고객 집단의 선호를 반영하게 되는 일반 부처 관료들과는 달리 — 국가의 전체적 이익을 지향하고 추구한다는 명분을 바탕으로 자부심을 가지고 업무에 임하는 경향이 있다(이필우, 2010: 243).¹⁵⁾ 이들은 공통적으로 높은 전문성을 바탕으로 복잡한 예산 및 정책 문제를 관리하고, 이념적 동질성을 통하여 내부적인 공조와 협력을 이룬다. 이같이 높은 전문성과 이념적 동질성은 국가의 재정 건전성과 경제발전의 지속성을 지향한다.¹⁶⁾

15) 한국, 일본, 프랑스에서 재정 관료들의 충원 과정은 유사성이 높다. 모두 경제·금융·행정 분야의 핵심 임무를 담당할 인재를 양성하는 교육기관에서 고등교육을 받고, 임용된 이후 관료제 내부에서 중요한 위치를 차지하고, 재정·정책결정 과정에서 광범위한 영향력을 행사한다(Cicco, 1975; Koh, 1989; Kadushin, 1995; De Quillacq, 1992). 특히, 중앙예산기구는 명문 대학 출신의 엄격한 선발 과정을 거친 인재들로 구성되는 전통이 있다. 이들은 복잡한 예산 과정과 정책 문제를 효과적으로 관리하는 데 필요한 전문 지식과 기법을 지속적인 교육과 훈련을 통해 습득한다. 관료제, 특히 재정 관료제는 정치적 압력과 사회적 요구로부터 격리되어 있으며, 이는 장기적인 국가 발전 목표에 집중할 수 있게 한다. 물론 이 같은 격리성은 재정 관료들이 사회적 요구에 대한 대응성 면에서 취약할 수 있는 이면이 있다.

16) 중앙예산기구는 다른 중앙관리기구들과 더불어 국가자원의 배분 결정에서 (법질서, 국방 등) 국가체제 유지, 경제성장(축적), (복지정책 등을 통한) 정당성 확보 기능 간의 우선순위가 유지되도록 노력하며, 그것을 통해 국가의 재정적 위기 초래 방지 등 궁극적으로 국가의 유지 발전을 지향한다(Clark & Dear, 1984).

4. 예산운영 제도화의 시기별 변화 형태

소명제 4(‘한국 국가의 예산운영 제도화는 시대에 따라 간헐적으로 단절균형적 진화 형태의 변화를 보였다’)에 대한 검토를 위해 한국에서 지난 75여 년에 전개된 예산운영 제도화의 시대적 변화의 특성을 분석한다.

한국 예산운영 제도화의 특징적 시기를 표준화 정도, 입법부·행정부간 재정권 배분, 중앙 예산기구와 최고감사기구의 역할 등을 기준으로 제도 형성기, 제도 공고화기, 탈관료제화 시도기로 구분한다. 이러한 분석을 바탕으로 정리하면 <표 5>와 같다. 아울러 예산운영 과정의 단계별로 예산운영 제도화가 국가성에 미친 영향을 검토해 본다.

이 같은 시대별로 특징적인 변화 형태를 가져온 요인으로 정치적 및 경제적 구조의 변화를 들 수 있을 것이다. 크게 국가 형성(1948~1960), 국가 주도의 급속한 산업화 추진(1961~1987), 그리고 민주주의 이행 및 공고화와 전지구화에 대한 대응(1988~현재)의 시기로 구분할 수 있을 것이다. 특히 한국 국가는 전지구화에 대응하는 과정에서 아시아 외환위기를 겪게 되었고, 이를 극복하는 과정에서 탈관료제화를 지향하는 예산운영 제도화가 시도되었다.¹⁷⁾

1) 제도 형성기(1948년~1960년대 초)

1948년 정부수립 이후 1960년대 초까지는 국가 형성에 따른 다양한 정치행정적 하부구조의 제도화와 그 기반 위에서 예산운영의 기본 틀을 마련하던 시기이다. 즉, 근대적 재정 제도의 토대를 마련하던 시기이며, 헌법과 관련 법률에 예산과 관련된 기본적인 사항을 규정함으로써 예산제도의 초석을 다졌다. 이 시기에 정립된 재정 관련 법체계는 행정부의 예산편성, 의회의 예산심의, 예산집행, 결산서 작성 등의 기본적인 재정 운영 과정을 확립하였다. 구체적으로 이 시기 한국의 예산운영은 법에 근거한 표준화가 이루어졌다. 헌법에 예산운영의 기본 사항을 규정하고, 근대적 의미의 재정법, 국회법, 그리고 심계원법을 통하여 예산 관련 규정을 명시하였다. 건국 이후, 이러한 법적 기반 위에서 행정부의 예산편성, 의회의 예산심의, 행정부의 예산집행, 행정부의 결산서 작성, 심계원에 의한 결산 검사, 그리고 국회에 의한 결산 확인의 단계가 최초로 수립되었다.

17) 다만, 이 같은 시대별 변화 형태에 대한 원인에 대한 체계적인 경험적 분석은 이 논문은 범위를 벗어난다.

〈표 5〉 예산운영 제도화가 국가성에 미친 영향: 1948~현재

제도화의 특징		제도 형성기	제도 공고화기	탈관료제화 시기
시기 (정치·경제변화)	1948년~1960년 (정부수립, 전쟁/전후 복구)	1960년~1961년 (민주화, 의원내각제)	1961년~1987년 (산업화, 정치적 권위주의)	1990년대 말 ~ (민주주의 공고화, 전지구화/외환위기)
	헌법('48)(↑); 국회법('48)(↑); 심계원법('48)(↑); 재 정법('51)(↑)	헌법('60)(↑)	예산회계법('61)(↑); 헌법('62)(↑); 감사원법('63)(↑)	국가재정법('09)(↑); 국회법('91)(↑)
예산 운영 단계	예산안 편성	행정부 예산안 편성권('48)(↑); 기획처 예산국→재무부 예산국('55)(↑)	-	기획재정부 예산실('08)(↑); 부총리급 격상('13)(↑); 총액배분자율 편성 예산제도('04)(↑)
	예산안 심의/의결	국회 예산안 심의권(↑); 법률 아닌 예산(↑); 의회예산수정권제한(↑); 상임예결위('53~'63)(↑); 기금의 국회심의 대상에서 제외 혹은 부분 심의(↑)	특별예결위('63~'00)(↑); 예산안제출: 회계연도 개시 120일전→ 90일전('72)(↑)	상설 특별 예결위('00)(↑); 기금심의 강화(↑); 국회예산정책처('04)(↑); 예산안 제출 회계연도 개시 90일전→ 120일전('13)(↑)
	예산집행	-	-	투입 중심 예산집행 통제→ 산출 중심(↑)
회계감사/ 결산 심사	행정부 소속 회계감사기관(↑)	-	-	결산 심사 시정 요구('03)(↑)

주: 예산운영 제도화가 국가성에 미친 영향: 강화(↑), 약화(↓) 괄호 안의 숫자는 재정 관련 주요 변화가 있었던 연도 출처: 저자 작성

재정권 배분의 측면에서 예산안 편성 및 제출의 권한이 행정부에 주어졌다. 제헌헌법은 정부가 매년 정기회 개최 초에 국회에 예산안을 제출하도록 규정함으로써, 행정부의 중요한 재정 권한을 명확히 하였다. 반면 국회는 예산안 심의 확정 권한을 가졌으나, 예산 수정 비율은 제한적이었다. 이는 국회의 예산 수정 권한이 감액에 한하여 가능하며, 증액이나 새로운 비목의 설치에 정부의 동의가 필요하다는 헌법 규정의 영향도 있는 것으로 판단된다. 1950년과 1951년의 예산 수정 비율이 높았던 것은 전쟁으로 인한 특수한 상황이었다. 사법부는 예산 과정에서 별다른 역할을 하지 않았다. 예산 분류 체계 측면에서는 품목별 예산 제도를 통하여 국회의 예산 심의 기능이 강화되었다.

중앙예산기구는 초기에 기획처 예산국으로 운영되다가 재무부 예산국으로 이관되며 권한이 상대적으로 약화되는 경향을 보였다. 이는 중앙예산기구의 구조와 권한이 시대의 정치 경제적 조건 변화에 반응하여 유동적으로 변화해 왔음을 의미한다.

2) 제도 공고화기(1960년대 초~1990년대 중반)

이 시기에는 민주화(1960~1961), 산업화(1961~1970년대 말), 정치적 권위주의화(1972~1988), 민주화(1988~현재)라는 정치·경제적 구조의 기복이 이어지면서 예산운영 제도화에도 의미 있는 영향을 미쳤다. 제도 형성기에 마련된 법적 틀이 실질적인 운영으로 이어져 예산운영의 안정화가 이루어졌다. 특히, 예산운영과 회계검사 과정의 법적 기반이 좀 더 실질적으로 기능하게 되었다.

이 시기에 한국의 예산운영은 제도 형성기에 마련된 법적 토대 위에서 실질적인 운영을 시작하였다. 이 시기에는 재정법이 예산회계법으로, 심계원법이 감사원법으로 각각 변경되었다. 예산회계법은 근대적 법률로서 기능하게 되었고, 예산편성, 심의, 집행, 결산 등 예산운영의 각 단계가 안정화되었다.

재정 권한 면에서 행정부는 예산안 편성 및 제출 권한을 지속하여 유지하였고, 감사원은 대통령 소속으로서 행정부의 권한을 뒷받침하는 역할을 하였다. 이는 영미계 국가에서 감사원이 의회 소속인 것과 대비되는 특징이다. 국회는 예산안 심의와 확정 권한을 유지하였으나, 예산 수정 비율은 높지 않았다는 점에서 실질적인 예산 조정력은 제한적이었다.

예산안 심의 기간은 정치적 변동에 따라 조정되었다. 5차 개헌을 통하여 예산안 제출 시한과 국회의 결정 시한이 연장되었으나, 이후 7차 개헌에서 다시 축소되어 국회의 예산 심의 기간에 변화가 생겼다. 사법부는 예산 과정에서 특별한 역할을 하지 않았으나, 예산회계법에 의하여 독립기관의 세출예산 요구액을 감액할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다는 점이 명시되었다. 이는 사법부 또는 독립기관의 예산에 대한 일정한 보호를 의미

한다. 예산 분류 체계 측면에서는 성과주의 예산제도, 계획예산제도, 영기준예산제도의 도입을 시도함으로써, 행정부 예산에 대한 국회의 예산심의 기능이 다소 약화되는 경향을 보였다.

중앙예산기구는 이 시기에 중요한 변화를 겪었다. 1963년에 경제기획원 예산국이 부총리급으로 격상되었고, 1994년에는 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원 예산실이 되면서 권한이 더욱 강화되었다. 이러한 변화는 중앙예산기구의 역할과 중요성이 증대되었음을 나타낸다.

3) 탈관료제화 시도기(1990년대 후반~현재)

제도적 유연성을 높이고, 더 광범위한 참여와 투명성을 도모하는 방향으로 예산운영 제도가 변화하였다. 이 시기에 한국 국가의 예산운영 표준화가 유지되는 가운데, 예산회계법이 국가재정법으로 변경되는 변화가 있었다. 이는 예산운영의 법적 틀을 다음과 같이 현대적 상황에 맞게 조정하고 강화하는 중요한 단계였다.

재정 권한 측면에서 행정부가 예산안 편성 및 제출 권한을 유지하였고, 감사원의 대통령 소속으로서의 위치는 행정부의 권한을 뒷받침하는 형태로 유지되었다. 한편, 국회는 예산안 심의 및 확정 권한을 유지하였으나, 예산 수정 비율은 여전히 높지 않았다. 그러나 국회예산정책처의 신설은 국회의 예산 심의 능력을 증진시키는 중요한 단계였다. 또한, 국가재정법 개정에 따라 예산안 제출 시한이 늘어나 국회의 예산심의 기간이 확대되었다. 이와 더불어 시민단체 등의 권고를 수용하여 정부가 복식부기·발생주의 회계를 채택하는 개혁을 추진하여, 2009년부터 국가회계법이 시행되기에 이르렀다. 이는 국가의 재정 상태를 좀 더 정확하게 평가하고, 재무보고의 신뢰성을 제고하기 위한 것이었으며, 결과적으로는 기획재정부(회계제도과)의 역할이 강화되었다.¹⁸⁾

사법부는 예산운영 과정에서 특별한 역할을 하지 않았으나, 국가재정법에 따라 독립기관의 예산편성 시 행정부는 독립기관의 의견을 존중하여야 한다고 명시되었다. 예산 분류 체계 측면에서는 예비타당성조사제도의 도입을 통하여 중앙예산기구의 권한이 강화되었고, 예산총액배분자율편성제도를 통하여 사업부서의 권한 강화가 시도되었다. 그러나 재정에 대한 의사결정은 총량적 한도 내에서 제한된다는 제약으로 인해 결국 조정능력을 보유한 중앙예산기구의 역할은 불가피할 수밖에 없다.

중앙예산기구는 1998년 대통령 소속의 기획예산위원회 신설, 1999년 기획예산처의 출

18) 이 제도의 실천 과정에서 실무자들의 낮은 이해도 등의 문제점이 발견되어, 회계 담당자의 역량 강화 및 감사제도와 발생주의 예산제도에 대한 개선의 필요성이 제기되고 있다(임동완, 2013; 2019).

법, 2008년 기획재정부의 설치 및 2013년 부총리 부처로의 승격 등을 통하여 과거 경제기획원 예산실의 위상이 복원되었다. 제도 형성기와 제도 공고화기를 거치며, 중앙예산기구의 공무원들은 주로 행시 재경직 출신으로 임명되었으며, 이는 높은 수준의 전문성과 이념적 동질성, 그리고 사회 세력과의 격리성을 지니는 것으로 평가된다.

국민의 직접 참여 측면에서는 2005년 예산낭비신고센터의 설치와 2018년 회계연도부터 본격적으로 참여예산제도가 도입된 것을 들 수 있다. 하지만 예산안 편성에 반영된 국민참여예산의 비중이 전체 예산에서 차지하는 비율은 매우 낮은 상태에 있다. 국민참여예산은 아직 상징적 수준에 머물러 있으며, 행정관료제에 의하여 활용되는 경향이 있다.

IV. 결론

이상에서 한국 국가의 예산운영 제도화를 자율국가론의 시각에서 분석하였다. 먼저 이론적 배경을 검토하여 주요 명제들을 발굴하고, 이를 한국 예산운영 제도화의 제도적 및 경험적 분석에 적용하였다. 이를 통해 한국 국가가 1948년 정부수립 직후부터 시작하여 지난 75여 년 동안 끊임없이 예산운영 방식의 크고 작은 제도화를 시도해 왔음을 알 수 있었다. 예산운영 관련 기본입법을 통해 정밀한 표준화, 그리고 행정부 중심 및 중앙예산기구 중심의 체제를 구축하였다. 1980년대 말 민주주의 이행, 그리고 전지구화 대응에 실패로 야기된 1990년대 말 외환위기의 극복 과정을 거치면서, 국회의 재정권 강화, 행정부 재정관리의 탈관료제화, 국민참여예산제 도입 등의 시도가 부분적으로 이루어졌다.

이같이 전개된 예산운영 제도화 노력은 한국 국가가 정부수립 이래 강한 국가성을 지향하고 이를 제도 및 실제 운영 면에서 구현하는 것에 초점이 주어졌음을 알 수 있다. 즉, 정부수립 초기부터 시작된 예산운영의 표준화, 행정부, 특히 중앙예산기구의 권한 강화를 통해 강한 국가성이 배태되었으며, 이것이 현재까지도 예산운영 그리고 더 나아가 정부 운영 전반에 걸쳐 강한 국가성의 제도적 기반으로 작용하고 있다. 다만, 정부수립 이후 50년이 지난 1990년대 후반 무렵부터 의회 역할의 강화, 재정관리의 탈관료제화 및 투명화, 국민의 직접 참여 제도의 부분적 도입 등을 통해 다소간의 견제가 이루어지는 상황이다.

이 같은 양상은 한국 국가의 예산운영 제도가 전반적으로 근대국가로의 점진적 진화가 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 그런 가운데에서도 세부적으로는 국가형성, 국가주도 산업화, 민주주의 이행과 공고화, 그리고 전지구화라는 시대적 변화에 따라 단절균형적 변화 형태가 또한 나타나고 있음을 발견할 수 있었다.

이 논문의 분석 결과로부터 다음과 같은 이론적 함의를 시사 받을 수 있다. 그동안 국내외 학계에서는 한국이 강한 국가성을 바탕으로 높은 국가 자율성을 지닌 나라인 것으로 서술해 왔다. 한국 국가의 예산운영 제도에 관한 이 논문의 분석 결과는 이 같은 학설을 뒷받침하는 것이다. 더 나아가 국가성의 유지 강화에 예산운영이 매우 중요한 요인 가운데 하나임을 환기한다. 이 연구를 통해 다음과 같은 정책적 함의도 시사 받을 수 있다. 강한 국가성을 뒷받침하는 건국 이래 반세기 동안 다져진 예산운영의 제도적 특성이 그 이후 약 사반세기에 걸쳐 부분적으로나마 완화가 이루어지고 있으며, 이 같은 추세는 앞으로 계속 이어질 것으로 전망하였다. 다만, 이 같은 방향으로의 변화 가능성에도 불구하고, 기존하는 국가제도의 경로의존적 특성을 고려할 때, 그 변화의 속도나 폭은 매우 점진적일 것임을 짐작할 수 있다.

참고문헌

- 강태혁. (2010). 「한국예산제도론」. 울곡출판사.
- 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>.
- 국회예산정책처. (2014). 「국가재정법: 이해와 실제」. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2024). 「대한민국 재정」. 국회예산정책처.
- 기획예산처. (2007). 「한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일」. 기획예산처.
- 김진오. (2021). 국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 연구: 주요국 입법례 분석을 중심으로. 「예산정책연구」, 10(1): 1-42.
- 김상현. (2013). 「재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도와의 조화방안」. 기획재정부.
- 김성태. (2011). IMF 외환위기 관리와 재정: 김대중정부: 1998-2003. 재경회·예우회(편), 「한국의 재정 60년: 건전 재정의 길」. 매일경제신문사: 199-261.
- 김일영. (2008). 정치. 한국행정연구원(편). 「한국행정 60년: 1948~2008」. 서울: 법문사: 207-235.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.
- 대한민국국회. (2008). 대한민국국회 60년사. 국회사무처.
- 대한민국국회 예산결산특별위원회. (n.d.). 위원회 개요. 대한민국 국회 예산결산특별위원회. <https://budget.na.go.kr:444/cmmit/main/contents.do?menuNo=2000010>.
- 신무섭. (2014). 「재무행정학」, 제7판. 대영문화사.
- 신현태·정용덕. (2019). 한국 자율국가의 수취능력, 1948~2019. 「한국행정사학지」, (46): 139-173.
- 신현태·김민한·임동완·정용덕. (2024). 한국 국가의 기능별 자원 배분, 1948~2021. 「한국행정연구」, 33(1): 201-239.

- 옥동석. (2023a). 근대 재정의 탄생 3: 미국의 행정부 예산편성. 『월간 나라재정』, 78: 54-59.
- 옥동석. (2023b). 근대 재정의 탄생 5: 한국의 재정헌법. 『월간 나라재정』, 80: 60-65.
- 옥동석. (2024). 대한민국 근대 예산의 출발: 재정헌법과 최초의 예산. 『예산정책연구』, 13(1): 97-131.
- 우명동. (2011a). 원조경제기 재정: 미군정 및 이승만 정부: 1945-1960. 재경회·예우회(편), 『한국의 재정 60년: 건전 재정의 길』. 매일경제신문사: 23-48.
- 우명동. (2011b). 경제개발기 재정: 박정희 정부: 1961-1979. 재경회·예우회(편), 『한국의 재정 60년: 건전 재정의 길』. 매일경제신문사: 49-123.
- 윤영진. (2021). 『새 재무행정학』, 제7판. 대영문화사.
- 윤성일·임동완. (2019). 주민참여예산제도의 토착화. 『한국사회와 행정연구』, 29(4): 89-115.
- 이필우. (2010). 『한국재정사의 행태적 탐구: 1945-2007』. 해남.
- 임동완. (2013). 발생주의 예산제도를 활용한 우리나라 정부 재정운영의 개선. 『국가정책연구』, 27(4): 65-87.
- 임동완. (2019). 발생주의 정부회계제도의 토착화. 『한국사회와 행정연구』, 30(1): 173-196.
- 장경섭. (1998). 압축적 근대성과 복합위협사회. 『비교사회』, 2: 373-414.
- 정성호·이상수. (2024). 예산법률주의만이 유일한 해법인가? 『재무행정연구』, 4(2): 97-139.
- 정우열. (2014). 주민참여예산제도의 평가와 과제. 『한국지방자치연구』, 16(2): 241-257.
- 정용덕. (2002). 『한·일 국가기구 비교연구』, 대영문화사.
- 정용덕·임동완 외. (2021). 『현대국가의 행정학』, 제3판. 법문사.
- 정종선. (2017). 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미친 영향에 관한 실증적 분석: 국회 일 반회계 예산안 수정비율을 중심으로. 『예산정책연구』, 6(1): 40-67.
- 최승필·임현·서승환. (2017). 감사원 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 검토. 『공법연구』, 45(4): 1-30.
- 하연섭. (2014). 『정부예산과 재무행정』. 다산출판사.
- 하태수. (2018). 중앙총괄기구 개편 경로와 동인 분석: 예산기구를 중심으로. 『한국행정사학지』, 43: 213-250.
- 한정훈. (2017). 예산결정과정에서 국회와 행정부 간 협치 가능성. 『행정포커스』, 9~10: 28-33.
- 현진권. (2011). 안정화, 민주화, 세계화 시기의 재정: 전두환·노태우·김영삼정부: 1980-1998. 재 경회·예우회(편), 『한국의 재정 60년: 건전 재정의 길』. 매일경제신문사: 125-197.
- Amsden, A. H. (1989). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press.
- Cicco, J. A. (1975). Japan's Administrative Elite: Criteria for Membership. *International Review of Administrative Sciences*, 41(4): 379-384.
- Clark, G. & Dear, M. (1984). *State Apparatus*. Allen & Unwin.
- De Quillacq, L. M. (1992). *The Power Brokers: An Insider's Guide to the French Financial Elite*. Lafferty Publications Limited.

- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Kadushin, C. (1995). Friendship among the French Financial Elite. *American Sociological Review*, 60(2): 202-221.
- Koh, B. C. (1989). *Japan's Administrative Elite*. University of California Press.
- Schick, A (2000). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Brookings Institution Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3): 291-312.

ABSTRACT

The Institutionalization of the Korean State's Budgeting, 1948~2024

Heontae Shin, Dongwan Lim, Yong-duck Jung & Min Han Kim

The purpose of this article is to analyze the institutionalization of the Korean state's budgeting over the past 77 years since the establishment of the First Republic in 1948, from the perspective of state autonomy theory. Specifically, it seeks to determine whether the institutionalization was driven by state-centered factors and whether such institutionalization has facilitated the strengthening and maintenance of state capacity. This study also empirically examines the patterns of change in the resulted budgetary institutions. In addressing these research questions, the analysis focuses on three aspects: the standardization of budgetary procedures and practices, the distribution of financial authority between the legislature and the executive, and the role of the central budgeting agency within the executive branch, among others. The findings reveal that the Korean state has established a significant level of standardization in budgetary operations, an executive-predominant fiscal management system, and a central budgeting agency-led governance system within the executive branch. However, the study also identifies partial shifts following key historical junctures, such as the transition to democracy in the late 1980s and the foreign exchange liquidity crisis of the late 1990s. These shifts include such efforts as strengthening legislative fiscal authority, introduction of de-bureaucratized financial management within the executive, adoption of participatory budgeting mechanisms, and so on. The study demonstrates through this analysis that the institutionalization of the Korean state's budgeting has generally followed a gradual evolutionary trajectory over the past 77 years, punctuated by at least three episodes of punctuated equilibrium-style changes. Nevertheless, the institutionalization process has ultimately kept if not reinforced Korea's strong stateness. While recent trends over the past 25 years suggest a partial relaxation of this trajectory, the study anticipates that such changes will remain gradual due to the path-dependent nature of the existing institutional framework.

【Keywords: korean state's budgeting, institutionalization of budgeting, state capacity, punctuated equilibrium, strong stateness】