

2020. 11.

열린의회 바른의정

구민과 함께하는 성북구의회

2020년 하반기

의원세미나



성북구의회

목 차

전문위원 정진만

- I. 예산 일반
- II. 예산의 변경(이용,전용)
- III. 예산의 이월
- IV. 채무부담행위
- V. 예산 용어 해설
- VI. 부록 : 각 국의 통치체제

I . 예산 일반

□ 예산의 종류

○ 일반적인 예산분류기준으로는 회계의 성질, 성립시기, 예산의 성립 여부 등이 있음.

가. 회계의 성질별분류 : 지방자치단체가 수행하는 사업의 성질을 기준으로 일반회계와 특별 회계로 구분(지방자치법 제126조, 지방재정법 제9조 제1항)

1) 일반회계

- 일반회계는 지방자치단체 예산 가운데 주민의 공공복지 증진을 위하여 운영되는 회계를 말함
- 일반회계로 지원되는 사업은 성과에 대한 분석이 어렵고, 이념에 있어서 는 기업성보다 공공성이 강조되는 특성이 있으며, 일반적으로 예산이라고 하면 일반회계를 지칭함.

2) 특별회계

- 특별회계는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특정한 세입으로 특정한 세 출에 충당하는 회계를 말함
 - 특별회계는 이념상 기업성을 중시하며 이러한 이념을 구현하기 위해 일반회계와 구분하여 별도의 회계로 설치·운영
- 지방자치단체의 특별회계의 설치는 ①공기업을 운영할 때, ②기타 특정 사업을 운영할 때, ③특정 자금이나 특정세입·세출로서 일반 세입·세출 과 구분하여 경리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 조례로서 설치(지방재정법 제9조 제2항)
- 지방자치단체에서 설치·관리하는 특별회계는 공기업특별회계와 기타

특별회계로 구분

- 공기업특별회계는 지방자치단체가 직접 설치 경영하는 지방직영 기업과 법인을 설립하여 경영하는 기업형식인 지방공사 등에 대한 회계이며, 지방공기업법이 적용됨.
- 기타특별회계는 기타 특정사업과 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반회계와 구분 경리하는 회계임.

< 국가예산과 지방예산의 차이점 >

제 목	국 가	지방자치단체
1. 예산의 내용	예산총칙, 세입·세출예산 명시이월비, 계속비, 채무부담행위	국가의 경우와 동일
2. 예산편성규정 (기준경비 등)	기획재정부 (4월말까지)	행정안전부장관 (7월 31일까지)
3. 예산심의 확정	국 회	지방의회
4. 특별회계 설치	법 률	조 례
5. 예산의 과목구분	법정(국가재정법)	법정(지방재정법)
6. 예산의 전용	기획재정부장관	지방자치단체의 장

나. 성립시기에 따른 분류

1) 본 예산

- 지방자치단체의 장이 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도의 경우는 회계연도개시 50일전인 11월 11일까지, 시·군·자치구는 회계연도개시 40일전인 11월 21일까지 지방의회에 제출하고 광역의회에서는 예산안을 회계연도 개시 15일 전까지, 기초의회에서는 회계연도개시 10일전까지 의결하여 성립된 예산을 말함(지방자치법 제127조)

2) 수정예산

- 예산안이 의회에 제출된 후 사정변경이 있을 때 이미 편성되어 의회에 제출한 예산안에 대한 수정예산안을 작성하여 기제출한 예산안이 의결되기 전에 지방의회에 다시 제출할 수 있는데, 이러한 절차에 따라서 본래의 예산 가운데 일부가 수정된 것을 수정 예산이라 함 (지방자치법 제127조)

3) 성립전사용예산

- 사업용도가 지정되고 소요경비 전액이 교부된 경비(지방교부세, 국비보조금)와 재해구호 및 복구와 관련하여 교부된 경비에 대하여 의회의 예산승인 전에 자치단체장이 예산을 집행한 후 차기 추경예산에 계상하여 (성립전 예산임을 명시) 의회의 승인 절차를 거치는 제도를 말함(지방재정법 제45조)

4) 추가경정예산

- 지방자치단체 예산이 성립되고 회계연도가 개시된 후에 새로이 발생한 사유로 이미 성립된 예산내용을 추가하거나 변경을 가할 필요가 있을 때, 지방자치단체가 다시 예산을 편성하여 의회의 심의·의결을 거쳐 성립된 예산을 말함(지방자치법 제130조, 지방재정법 제45조)
- 본 예산과 추가경정예산은 각각 별개로 성립되나 추가경정예산은 본 예산의 내용을 추가하거나 일부를 변경하는 것이므로 일단 성립되면 본예산과 추가경정예산은 하나로 통합하여 운영

II. 예산의 변경

□ 예산의 이용

○ 개념 : 예산의 이용은 정책사업간에 예산을 상호 융통하여 사용하는 것

- 정책사업은 입법과목에 해당하기 때문에 예산의 이용은 집행부의 재량사항이 아니고 지방의회의 승인을 얻어야 함.
- 지방자치단체장은 세출예산에 정한 목적외에 경비를 사용하거나 세출 예산이 정한 각 정책사업간에 상호 이용할 수 없음, 다만 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻었을 때에는 이용이 가능하도록 함.
- 예산집행에 있어서 이용이 필요한 경우에는 지방자치단체장이 이용을 필요로 하는 과목·금액·이유 등을 명시한 서류를 지방의회에 제출하여 지방의회의 의결을 받아야 함

○ 이용단위 : 정책사업 간

○ 이용방법 : 사업부서가 정책사업간 통계목까지 이용을 요구하고 예산 부서는 편성목까지 확정

- 이용요구 : 사업부서는 통계목단위로 세출예산이용요구서를 작성하고 세출예산집행계획을 수정하여 예산부서에 제출
- 이용확정 : 사업부서로부터 세출예산이용요구서가 제출된 경우, 예산 부서는 이용처리에 따른 결격사유가 없을 때에는(지방의회 승인사항) 지체없이 세출예산배정계획을 수정하고 이용 및 수시배정 확정 후 관련부서에 통보

※ 지방재정법 제47조 제1항의 단서 규정에 의거, 예산총칙편에 이용이 예상되는 예산은 상호 이용할 수 있도록 사전 승인을 얻어 집행토록 하는

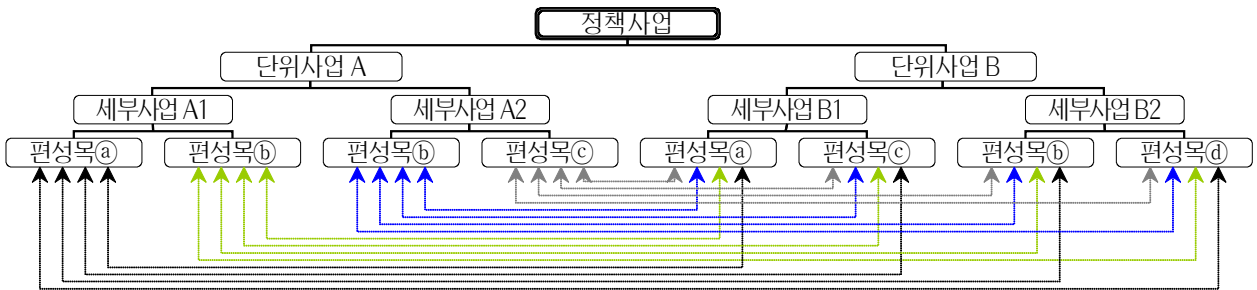
것이 예산집행에 효율적이며, 의회 승인된 예산 편성목은 특별한 결격사유가 없는 한 예산의 범위내에서 이용

- 예산총칙에 미리 정하여 사용할 수 있는 경비(예시) : 총액인건비에 포함된 경비, 재무활동 경비, 동일 부서에서 동일 부문에 있는 정책사업간 경비, 재해대책 및 복구경비 등

□ 예산의 전용

- 개념 : 예산집행에 있어서 전용이란 정책사업 내 단위사업 간 예산을 변경하여 사용하는 것
 - 지방자치단체의 장은 법령이 정하는 바에 의하여 각 정책사업 내의 예산 범위 안에서 행정과목인 각 단위사업의 금액을 전용할 수 있음
- 전용절차 : 전용요구(사업부서) ⇒ 심사(예산부서) ⇒ 결정(자치단체장) ⇒ 관계부서에 통지(예산부서)
- 전용범위 : 동일 정책사업 내의 단위사업간 편성목의 금액을 동일 편성목이나 다른 편성목에 전용할 수 있음
- 전용제한 : 전용 후 재전용 또는 변경사용 할 수 없으며, 인건비(총액인건비 범위 포함), 시설비 및 부대비(401), 차입금원금상환(601), 차입금 이자상환(311), 예수금원리금상환(705)은 다른 편성목으로 전용할 수 없으며, 업무추진비에 충당하기 위하여 다른 편성목에서의 전용을 할 수 없음
 - ※ 단, 차입금원금상환(601)과 차입금이자상환(311)간, 총액인건비 범위내 편성목간에는 상호 전용 가능
 - ※ 전용받고자 하는 단위사업내에 세부사업이 없는 경우는 전용 불가
 - ※ 시설비 및 부대비(401)의 경우 동일 편성목이라도 단위사업간 또는 다른 단위사업의 세부사업과의 전용 불가. 다만, 동일한 단위사업의 세부사업내 통계목간 상호 변경사용은 가능

- **전용방법** : 예산부서는 편성목까지 확정하나, 회계처리 등을 고려하여 통계목까지를 내부적으로 관리
 - 전용요구 : 동일한 정책사업에 성과를 극대화하기 위하여 단위사업간 세출예산의 전용이 필요할 경우, 사업부서는 통계목단위로 세출예산전용 요구서를 작성하고 세출예산집행계획을 수정 하여 예산부서에 제출
 - 전용확정 : 사업부서로부터 세출예산전용요구서가 제출된 경우, 예산부서는 전용에 따른 결격사유가 없을 때에는 지체없이 세출예산배정 계획을 수정하고 전용 및 수시배정 확정 후 관련부서에 통보



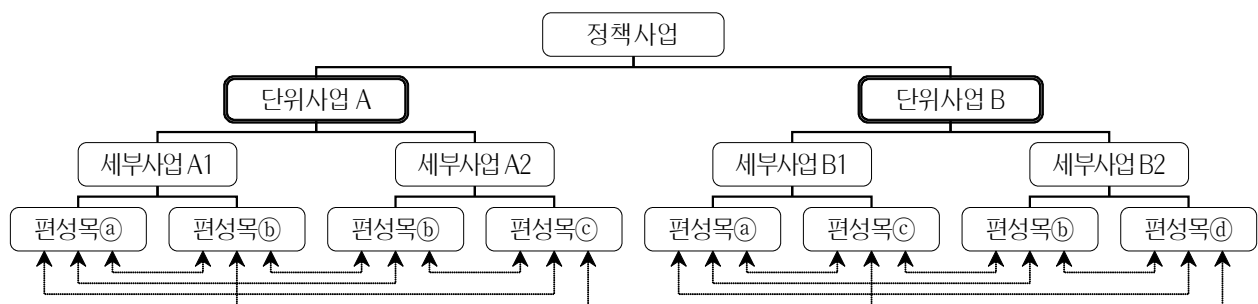
□ 예산의 변경사용

- **개념** : 동일 단위사업내 세부사업 간 또는 동일 세부사업 내 편성목 (통계목) 간 예산을 실·국장 책임하에 상호 융통하여 사용
 - ※ 동일 세부사업 내 편성목의 변경이 목그룹을 달리 할 경우는 전용에 해당됨
 - 사업담당자는 변경내역서를 작성, 실·국장이 결정하여 변경사용 할 수 있으며, 변경내역을 예산부서 및 회계부서에 반드시 통보
- **변경사용절차** : 변경사용내역작성(사업담당) ⇒ 협의(예산부서) ⇒ 결정(실·국장) ⇒ 예산부서 및 회계부서에 통지
- **변경사용제한** : 재변경사용 등은 불가하고, 전용제한 편성목은 변경도 제한됨

※ 단위사업내에 세부사업이 없는 경우 세부사업을 신설하여 변경사용이 가능

○ 변경사용방법 : 단위사업 내 세부사업.편성목 간

- 변경사용처리 : 동일한 단위사업내에서 세출예산의 변경사용이 필요할 경우, 사업담당자는 통계목단위로 세출예산변경내역서를 작성하고 세출예산집행계획을 수정하여 실·국장 또는 실·과장의 결재를 받아 처리
- 변경사용제출 : 사업부서가 변경사용을 처리했을 때에는 지체없이 예산·자금·회계부서에 그 결과를 세출예산변경내역서와 세출예산집행계획서를 제출하며, 예산부서는 변경된 내용에 따라 세출예산배정계획을 수정



□ 예산의 이체

○ 개념 : 예산의 이체는 회계연도 중에서 예산편성시 고려하지 못한 지방자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정 또는 개폐로 인하여 관계기관 사이에 직무권한 기타의 변동이 있을 때에, 그 예산을 이체하여 사용할 수 있는 경우를 말함

※ 세입예산은 장·관·항·목별로 지방의회 의결을 받은사항으로 이체개념이 아니라 조직정보를 변경하는 차원임

- 이체는 사업의 목적·내용이 변경되는 사항이 아니고 직무권한의 변동이 있는 사항으로 의회심의 대상이 아님

- 사업단위 이체를 원칙으로 하며, 이체시 사업이 2개 이상으로 분할되거나 2개 이상의 사업이 1개로 합병되는 것은 불가하며, 「예산액」으로 관리

※ 다만, 행정운영경비는 조직개편에 따른 인원 편성에 따라 배분하여 통계목 단위 금액이체 가능

- 인력운영비와 기본경비는 인원비례로 편성되었기 때문에 조직개편에 따른 인원 편성에 따라 배분하여 이체하고, 재무활동의 경우는 해당 사업이 소속한 부서로 이체

○ **이체범위** : 예산을 이체받은 조직이 다시 변경되는 경우 재이체가 가능하고, 이월 및 이.전용된 예산현액도 이체가 가능하며, 이체된 예산을 사업계획 변경 등으로 인한 전용, 변경사용도 가능함

- 조직변경 조례(안)이 동일 회기내에서 동시에 의결되었을 경우 예산이체
 - ▶ 조직변경을 반영하지 않고 의회에서 확정된 예산대로 예산서 편제 후 조직변경에 맞게 이체하는 것이 원칙
 - ▶ 다만, 지방의회와의 사전 협의(부대의견 등)시 조직개편에 맞게 예산서를 개편.운용

○ 이체방법

- 조직의 명칭만 변경되었을 경우에는 기존의 정책·단위 사업을 그대로 사용하므로 이체의 대상은 아님
 - ▶ 또한 단순히 실과의 소속 실국이 변동되는 경우도 이체 대상으로 볼 수 없음
- 하나의 조직이 2개 이상으로 분할된 경우
 - ▶ 한 부서에서는 기존 정책·단위 사업을 사용(내용의 변경 가능)
 - ▶ 다른 부서는 새로운 정책·단위사업을 신설(신규사업으로 처리)
- 2개 이상의 부서가 하나의 부서로 통합되는 경우, 각각의 부서의 정책·단위사업을 통합부서에서 그대로 사용
- A부서에서 추진하는 사업(최소 세부사업 단위)이 B부서로 이체되는 경

우, 이체되는 사업의 일부가 A부서에서 기 집행 또는 지출원인행위가 이루어진 경우라도, 이체가 확정된 시점에는 이체받은 B부서에서 관리함

※ 기존 부서에서 집행한 내역에 대한 이력관리가 가능

- 행정운영경비 및 재무활동의 경우, A부서가 2개 이상의 A,B부서로 나누어지는 경우 A부서에서 기집행 또는 지출원인행위가 이루어진 사항은 A부서에서 관리함.

다만, A부서가 폐지되고 행정운영경비 및 재무활동의 직무권한이 B부서로 모두 변경된 경우에는 이체받은 부서에서 기 집행 또는 지출원인행위가 이루어진 사항까지 관리

※ 기존 부서에서 집행한 내역에 대한 이력관리가 가능

○ **이체절차** : 예산이체요구(사업부서) ⇒ 심사(예산부서) ⇒ 결정(자치단체장) ⇒ 관계부서에 통지(예산부서)

- 이체요구 : 자치단체의 기구 및 정원의 개편으로 인하여 이체사유가 발생되면, 사업부서는 당해연도 발생한 모든 재정운영 내역을 새로운 조직에 맞게 재편성하여 세출예산이체 요구서를 작성하여 예산부서에 요구
- 이체확정 : 사업부서로부터 세출예산이체요구서가 제출된 경우, 예산부서는 심의·조정후 확정하여 관련부서에 통보

○ **이체 예산의 추경예산 편성방법**

- 이체는 사업 관리에 대한 직무권한의 변동에 따른 것으로 사업의 목적·내용이 변경되는 사항이 아님(사업의 기정액은 그 관리부서가 이동되었다 할지라도 그대로 존속)
- 이체 예산에 대하여 추경예산 편성시 증액 및 감액이 가능
 - ▶ 이체된 예산도 집행이 이루어지지 않았다면 감액처리 후 사업구조화 재설정도 가능함
- 편성방법

▸사업예산의 증감

① **부서의 일부 사업이 신설된 부서로 옮겨진 경우**

- 이체해 준 부서의 이체한 사업은 예산서에 표기되지 않음
- 이체받은 부서는 이체사업의 경우 이체전 예산편성액을 기정액으로 표기
- 행정운영경비의 경우, 이체해 준 부서는 이체후 잔액이 기정액으로 표기되고 이체받은 부서는 받은 금액이 기정액으로 표기

② **부서가 없어진 경우**

- 예산서에 부서가 표기되지 않음

③ **부서의 명칭이 바뀐 경우**

- 부서의 명칭이 바뀌어서 예산서에 표기
- 바뀌기 전의 부서의 소속 사업들이 바뀐 부서의 기정액으로 표기

▸조직별 총괄표 및 세출예산사업명세서의 이체예산 설명 방법

- 사업의 증감을 설명하기 위하여 이체내역을 조직별 총괄표에 주석으로 표기하거나 별첨 참조문서로 제출(자치단체 선택사항)
- 별첨문서 예시

《 예산의 이용·전용·변경사용·이체 구분 》

구 분	이 용	전 용	변경사용	이 체
적용범위	정책사업간	단위사업간	세부사업간	실·과·사업소간
요구권자	지방자치단체의 장	부서(기관)의 장	사업담당자	부서(기관)의 장
승인권자	지방의회	지방자치단체의 장	실·국장, 사업소장	지방자치단체의 장

Ⅲ. 예산의 이월

가. 예산의 이월

1) 예산이월의 의의

- 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로서 당해연도에 사용하지 않은 세출 예산을 다음연도에 넘겨서 사용할 수 있도록 한 제도
 - 이월에는 명시이월, 사고이월, 계속비 이월이 있음

2) 이월의 종류

i) 명시이월(지방재정법 제50조제1항)

- 세출예산 중 경비의 성질상 당해연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에 그 취지를 세입·세출예산에 명시하고, 사전에 의회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용하는 것을 말함.
- 『경비의 성질』이란 주로 그 경비의 사용대상인 사무나 사업이 상당한 기간이 소요됨으로써 연도 내에 지출을 필하지 못한다든지 또는 특수한 사정으로 사업 집행시기가 늦어져 연도 내에 완결치 못하는 경우
 - 예산 성립 후에 생긴 사유도 명시이월의 이유가 되므로 본 예산에 명시하지 않았더라도 추가경정예산에 명시하면 가능
- 명시이월의 요건은 특정한 사업 또는 사무가 어떤 사유로 그 회계연도 내에 완료하지 않고, 이에 대한 경비도 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어야 함.
 - 『지출을 끝내지 못한』 것은 단지 지출이나 지급만을 완결하지 않은 것만이 아니고, 상대방의 반대급부의 미완료 등으로 그 지출시기가 미도래 한 것

을 포함

- 명시이월비는 그 사항을 예산에 명시하여 사전 지방의회승인을 받아야함.

ii) 사고이월 (지방재정법 제50조제2항)

- 지방재정법 제50조 제2항의 사고이월 규정에는 개정 전의 사고이월 가능 경우를 확대하여 규정하고 있으며, 세출예산 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 사고이월비로서 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있음
 - 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대경비
 - 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출 원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
 - 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
 - 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비
- 당초에는 “세출예산 중 당해연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 그 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비의 금액”에 대하여만 사고이월이 가능하도록 되어 있었으나, 동 사고이월의 경우를 확대하여 집행의 원활을 도모하고, 세계잉여금의 감소를 꾀하도록 함
- 사고이월의 특성은 다음과 같음
 - 당해연도 내에 지출원인행위는 원칙적으로 하여야 함. 당해연도 내에 착수한 후 사고로 말미암아 지연된 것을 원칙적으로 하나, 사고로 착수하지 못한 것도 이월이 가능하다고 볼 수 있음
 - 불가항력적인 불가피한 사건이라야 함. 불가피한 사건이란 원칙적으로

천재지변과 같은 재난을 말하는 것이나 전쟁·사변·동맹 파업·태업 등의 인위적 사실도 포함

- 상대방의 채권 확정이 연도 내에 완료되지 않은 것이어야 함. 상대방의 채무이행 요구 시 자금이 부족한 경우에는 당겨쓰기의 방법에 의거 지급해 주어야 함.
- 당초부터 연도 내에 완료되지 못할 것이 명백함에도 당해연도 이행 가능한 사업으로 초과계약을 체결하여 연도 말에 사고 이월하는 것은 본 취지에 부적합한 것임.
- 극히 예외적인 경우이지만 지출원인행위를 하지 아니한 부대 경비도 이월할 수 있음. 또한 직영공사 등의 경우에는 공사의 일부에 대하여 지출원인행위가 되어 있으면 공사비의 다른 부문에서 지출원인행위가 안되었다 하더라도 이를 일체로 하여 이월할 수 있음.

iii) 계속비이월(지방자치법 제128조 및 지방재정법 제42조, 제50조제3항)

○ 수년도에 걸쳐 시행하는 사업의 경비에 대하여 일괄하여 의결을 얻은 예산임.

- 계속비는 사업의 완성으로서 불용액이 확정되는 것이므로 각 연도의 연간부담액을 지출하지 못하였을 경우 이월할 수 있게 한 것은 당연한 것임.
- 즉 연간부담액 중 당해연도에 지출하지 못한 금액은 사업완성 연도까지 계속하여 차례로 이월하여 사용할 수 있음.

※ 계속비로 지출할 수 있는 연한은 당해연도로부터 5년 이내로 함.

다만, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있음.

3) 이월예산의 집행요령

지방재정법 제50조의 규정에 의한 세출예산의 이월은 다음의 요령에 의하여 관리

i) 이월예산의 관리원칙

- 명시이월, 사고이월, 계속비 이월에 대하여는 다음연도의 예산에 계상하지 않고, 이월예산으로 배정된 것으로 보는 지방재정법 제50조제4항의 규정에 의하여 『예산현액』으로 관리
- 예산부서는 편성목까지 확정하나, 회계처리 등을 고려하여 통계목까지를 내부적으로 관리

구 분	명 시 이 월	사 고 이 월	계 속 비 이 월
이월단위	편성목 단위까지	편성목 단위	편성목 단위
요구권자	자치단체의 장	부서(기관)의 장	자치단체의 장
승인권자	지방의회	자치단체의 장	지방의회
요구시기	회계연도 완료 후 10일 이내	회계연도 완료 후 40일 이내	회계연도 완료 후 10일 이내
확정시기	회계연도 완료 후 30일 이내	회계연도 완료 후 60일 이내	회계연도 완료 후 30일 이내
기간연장	사고이월 가능	불가능	의회의결 연장, 사고

- 이월된 예산이라 할지라도 지출원인행위가 발생되지 않은 예산에 대하여는 동일 편성목 내에서 통계목을 변경하여 사용할 수 있음
- 이월사업의 소요자금은 현실적으로 다음연도에 이월되어야 하므로 결산상 잉여금 중에서 세출예산 이월액으로 다음연도의 세입에 이입하여야 함.
 - 다만, 기채사업으로서 소요자금의 일부가 미 차입된 사업의 이월의 경우와 같이 특정세출예산을 이월하게 되면 세입이 자동적으로 확보될 수 있는 경우에는 자금의 이입이 있을 수 없으므로 다음연도에 실제로 기채를 할 때에는 예산에 계상되지 않은 세입이 됨.
- 이월예산의 집행 후 그 회계연도의 결산을 함에 있어서는 결산은 1회계연도의 일체의 수입과 지출의 실적을 계수로 표시하는 행위라는 성격상 이월예산에 수반되는 수입과 지출도 결산에 당연히 포함되어야 함.

ii) 담당부서별 이월예산의 관리

□ 사업부서

- 각 부서(기관)의 장은 지방재정법 제50조의 규정에 의한 이월예산에 대하여는 명시이월 및 계속비 이월의 경우 회계연도 완료후 10일이내에, 사고이월의 경우 회계연도 완료 후 40일이내에 이월요구서를 작성하여 예산주관부서에 송부
- 이월요구서는 명시이월, 사고이월, 계속비 이월에 대하여 각기 별지로써 구분하여 작성

□ 예산 부서

- 각 사업주관부서에서 제출한 이월요구서를 취합 심사하고, 지방 자치단체의 장의 결재를 얻은 후 해당 부서(기관)의 장, 경리관 및 지출원 세입주관 과장에 대하여 지방재정법 제50조의 규정에 의하여
 - 명시이월 및 계속비 이월의 경우 회계연도 종료후 30일 이내에
 - 사고이월의 경우 회계연도 종료 후 60일 이내에 이월예산으로 확정되면 예산이 배정된 것으로 봄.

□ 세입 부서

- 세입주관부서에서는 이월사업에 대한 확정 통보를 받은 때에는 지출원 및 금고에 대하여 자금배정 사실을 통지하고 그 사본을 각 부서(기관)의 장에게 송부하여야 함.
- 자금이월이 수반되지 않는 이월사업에 대하여 이월사업 집행연도에 기재 등으로 인하여 자금이 확보되는 경우에는 예산에 계상되지 않은 세입으로서 관련규정에 따라 정상적인 세입 징수절차를 취함.

- 이 경우 세입과목은 이월하는 연도의 예산과목으로 하며, 세입징수 결의서와 우측상단에 붉은 고무인을 찍고 징수부에는 이월세입임을 표시
(예) 미차입자금의 이월에 의하여 기채한 경우에는 예산에 계상되지 않은 지방채 수입이 되는 것으로, 결산 시에는 지방채수입으로 분류 처리함.

□ 회계 부서

- 이월된 사업을 집행함에 있어서는 지출원인행위부, 지출부 등 회계 장부를 이월하는 연도 및 이월받는 연도에 있어서 각기 정상적인 방법에 의하여 정리하고 별도의 관리는 하지 않음.
 - 다만, 이월 받는 연도의 회계장부상 배정 표시란에는 이월예산의 배정임을 표시하여야 함.
- 이월하는 연도에 지출원인행위가 이루어질 경우 지출결의서에 대하여는 서식의 왼쪽란(지출원인행위 관련사항)은 계약체결 등의 지출원인행위시에 작성하고 경리관 등의 결재를 받아야 하며, 다음연도에 이월하여야 하는 것이 확정될 때 지출결의서의 우측 상단에 붉은 고무인을 찍고 계약서 등 관련서류와 함께 다음 연도로 이월
- 다음 연도에 이월사업에 대하여 지출을 할 때에는 새로운 지출결의서 서식을 사용하여 다시 작성하되, 서식의 우측상단에 붉은 고무인을 찍고 서식의 왼쪽란(지출원인행위 관련사항)과 서식의 오른쪽란(지출 관련사항)을 전부 기재한 후 경리관 및 지출원 등의 결재를 정상적으로 받아야 함.
 - 다만, “지출원인행위부등기”란의 일자는 다시 작성하는 일자를 기준으로 함.

□ 금 고

- 이월하는 회계연도의 결산상 잉여금중 세출예산 이월액의 재원은 다음연도의 세입에 이입조치하고 별도 계정으로 관리함이 없이 통상적인

세계현금으로 관리

iii) 이월예산 집행상 유의사항

○ 명시이월사업의 지출원인행위

- 명시이월사업에 대하여 당해연도에 지출원인행위를 하지 않았을 경우, 다음연도의 지출원인행위는 세출예산 배정이전이라도 이를 할 수 있음.

○ 재이월 문제

- 명시이월된 사업은 불가피한 사유가 있을 때에 한하여 다시 사고 이월 할 수 있지만 사고이월사업의 재사고이월은 불가

○ 이월예산의 전용

- 이월예산을 타목적의 용도로 전용함은 이월제도의 취지에 비추어 불가능

○ 채무부담행위의 이월

- 지방의회로부터 채무부담 승인을 받은 경우 당해 회계연도 내에 채무 부담행위를 하지 않으면 그 효력을 상실하게 되므로 지출의 이월이 아닌 채무부담행위의 이월은 인정되지 않음.

○ 예비비의 이월

- 지출 승인된 예비비는 세출예산의 일종인 만큼 이월사유가 충족 된다면 이월사용 하여도 무방

□ 의 의

- 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로서 당해연도에 사용하지 않은 세출예산을 다음연도에 넘겨서 사용할 수 있도록 한 제도

□ 이월의 종류

○ 명시이월

- 세출예산 중 경비의 성질상 당해연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에 그 취지를 세입·세출예산에 명시하고, 사전에 의회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용하는 것

○ 사고이월

- 세출예산 중 당해연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 그 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비를 다음연도에 이월하여 사용하는 것

○ 계속비이월

- 수년도에 걸쳐 시행하는 사업의 경비에 대하여 일괄하여 의결을 얻은 예산
- ▶연간부담액 중 당해연도에 지출하지 못한 금액은 사업완성 연도까지 계속하여 차례로 이월하여 사용할 수 있음.
- ▶계속비로 지출할 수 있는 연한은 당해연도로부터 5년 이내이나, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있음.

□ 이월예산의 운영

- 이월예산에 대하여는 다음연도의 예산에 계상하지 않고, 이월예산으로 배정된 것으로 보며 「예산현액」으로 관리
- 이월예산은 다음연도에 기 구조화된 동일 사업목적을 가진 세부사업으로 관리
 - 다만, 동일 목적을 가진 세부사업이 없는 경우에는 기구조화된 사업 목적이 유사한 정책(단위)사업 아래에 신규로 세부사업 설정 가능
- 이월예산의 구분관리 : 예산부서는 편성목까지 확정하나, 회계처리 등을

고려하여 통계목 까지를 내부적으로 관리함

구 분	명 시 이 월	사 고 이 월	계 속 비 이 월
이월단위	편성목 단위까지	편성목 단위	편성목 단위
요구권자	자치단체의 장	부서(기관)의 장	자치단체의 장
승인권자	지방의회	자치단체의 장	지방의회
요구시기	회계연도 완료 후 10일 이내	회계연도 완료 후 40일 이내	회계연도 완료 후 10일 이내
확정시기	회계연도 완료 후 30일 이내	회계연도 완료 후 60일 이내	회계연도 완료 후 30일 이내
기간연장	사고이월 가능	불가능	의회의결 연장, 사고

- 동일 단위사업내 세부사업간 또는 동일 세부사업내 편성목(통계목)간 예산을 변경사용하는 경우 이월 가능. 다만, 자치단체의 실정에 따라 적용여부는 자체 결정.
- 이월된 예산이라 할지라도 지출원인행위가 발생되지 않은 예산에 대하여는 동일 편성목 내에서 통계목의 변경 사용 가능

IV. 채무부담행위

□ 의 의

- 지방자치단체가 당해연도의 기정 세출예산에 소요경비가 예산에 계상되지 않음에도 별도의 세출예산 확보 없이 당해 연도 내 사업을 우선 발주하고 사업대금을 익년도 이후에 지불하는 행위

□ 방 법 (당해연도 세입·세출 예산에 반영)

- 총칙, 채무부담행위조서에 기재 (사업명, 채무부담행위액, 익년도 이후 지출예정액, 채무부담행위사유 등 명시)
- 의회의 의결을 얻는 것이 원칙. 예외적으로 법령 또는 조례에 근거가 있는 경우, 세출예산, 명시이월비 또는 계속비 범위 내인 경우에 의회 의결 없이 지방자치단체장이 채무부담행위 가능

V. 예산 용어 해설

세입	일정 회계년도에 있어서의 국가 또는 지방자치단체의 지출의 재원이 되는 모든 현금적 수입을 말함. 세입의 주된 재원은 조세수입이며, 공채 등에 의한 수입, 재산매각 수입, 사업수입, 수수료 수입 등이 세입에 포함됨.
세출	한 회계년도에 있어서의 국가 또는 지방자치단체가 그 목적을 수행하기 위한 일체의 지출을 말함. 세출에는 공무원의 급여지급, 재화 및 용역의 구입, 이자 및 보조금의 지급, 고정자산취득, 공채상환 등을 위한 지출이 있음.
일반회계예산	주민의 세금을 재원으로 일반행정 기능유지를 위한 기본적이고 기초적인 행정수요에 쓰이는 것으로 정부나 지방자치단체의 예산이라 함은 통상적으로 일반회계 예산을 말함.
특별회계예산	공기업 기타 특정사업을 운영할 때, 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때 법률 또는 조례로 설치
본예산	정부(지방자치단체의 장)가 회계연도 마다 예산안을 편성, 국회(지방의회)에 회계연도 개시 90일전(시·도 50일전, 시군구 40일전)까지 제출하여 국회(의회)의 심의·의결로 성립된 당초의 예산
수정예산	예산안을 국회(의회)에 제출한 후 예산안이 의결되기전 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하고자 하는 경우에 정부(지방자치단체의 장)가 작성하여 국회(의회)에 제출하는 예산
추가경정예산	본예산이 성립된 이후에 발생한 사유로 인하여 본예산상의 내용에 추가하거나 예산에 변경(상호조정 등)을 가할 필요가 있을 때 정부(지방자치단체)가 다시 예산을 편성 국회(의회)의 심의·의결을 거쳐 성립된 예산
실행예산	실수입이 세입예산에 비하여 심히 감소하거나 감소될 우려가 있어 세출예산 집행에 차질을 가져 왔을 때, 예산부서에서 미집행된 경비예산을 사전 조정하여 예산배정에서부터 통제하여 세입을 고려하면서 점차적으로 집행토록 하는 예산(재무회계규칙 제25조)
준예산	예산은 국회(의회)의 사전의결(승인)을 거쳐야 정부(지방자치단체)가 집행할 수 있으나 새로운 회계연도에 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못할 경우 정부는 예산안이 의결될 때까지 ①헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 ②법률상 지출의무의 이행 ③이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행토록 한 예산
총계예산	한 회계년도에 있어서 정부나 지방자치단체가 편성·운영하는 일반회계와 특별회계의 외형적 예산규모로서 예산서상의 수치를 단순합산 총계한 규모

순 계 예 산	일반회계와 특별회계를 합산한 총계예산에서 정부나 자치 단체간 또는 회계간 진출입 등을 통한 재원의 중복계산된 부분을 제외한 실제적 재정규모
채 무 부 담 행 위	예산확보없이 미리 채무를 지는(부담하는) 행위를 말함. 이는 반드시 국회(의회)의 의결을 요하며, 일반적으로 예산이 부족한 시설공사 등이 많이 이용
기 금	예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀더 탄력적으로 운영할 수 있도록 특정사업을 위해 보유·운영하는 특정자금. 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우에 예산과는 별도로 정부가 직접 기금을 조성해 운영하거나 민간이 조성하여 운영하는 기금에 출연함으로써 정부의 정책 목적을 달성하고 있음.
세 계 잉 여 금	1회계연도에 수납된 세입액으로부터 지출된 세출액을 차감한 잔액을 말하며 결산상 잉여금이라고도 함. 세계잉여금의 발생 원인은 ① 세입예산을 초과하여 수납된 세입액, 즉 조세등의 예산에 계획되지 않고 예산외에 수납된 수입액과 ②세출예산중 지출되지 않은 것, 즉 다음연도 이월액과 불용액을 말하며, 새로운 재원으로 사용할 수 있는 여유 재원
예 산 과 목	예산의 내용을 명백히 하기 위하여 일정한 기준에 의하여 구분한 것으로 세입예산과목과 세출예산과목이 있음. 세입예산과목은 장, 관, 항, 목으로 구분되고, 세출예산과목은 목그룹, 편성목, 통계목으로 구분되는데, 세출예산과목의 경우 이용 또는 전용시 정책사업은 의회의 의결 대상이 되는 입법과목이며 단위사업, 세부사업, 편성목은 행정과목으로 의회의 의결을 요하지 않음.
일 시 차 입 금	세계상 일시적인 자금의 부족을 보전하기 위하여 금융 기관으로부터 자금을 용자하여 쓰고 당해 연도내의 수입으로서 상환해야 하는 것을 말함. 일시 차입금은 세출의 재원이 될 수 없고 일시적으로 세출이 세입을 초과하는 지급자금의 부족이 생길 때 사용(지방재정법 제14조)
명 시 이 월 비	세출예산 중 경비의 성질상 당해 연도내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 지방의회의 의결을 얻어 다음연도에 이월하여 사용하는 것을 말함.
사 고 이 월 비	세출예산중 당해 연도내에 지출원인행위를 하고, 불가피한 사유로 그 연도내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비를 다음 연도에 이월하여 사용하는 것을 말함.
계 속 비	수년에 걸쳐 시행하는 경비에 대하여 일괄하여 의결을 얻은 예산 (지방재정법 제42조)
당 겨 사 용	당해 연도내에 수입으로 경비를 충당함에 있어서 부족이 생긴 때에 다음 연도의 수입을 앞당기어 이에 충당 사용하는 것을 말함.(지방재정법 제7조)
지난년도 수입	출납이 완결된 연도에 속하는 수입 또는 예산외의 수입을 현년도의 세입에 편입한 것을 말함.(지방재정법 제65조)
지난년도 지출	과년도에 속하는 채무 확정액으로서 지출하지 아니한 경비를 현년도의 세출예산에서 지출한 것을 말함(지방재정법 제76조)

사업예산제도	예산을 '품목' 중심으로 운영하는 품목예산제도와 상대되는 개념으로서, 예산을 사업 중심으로 운영함으로써 산출, 결과, 성과 중심의 예산 운영이 가능하게 되어 재정 성과를 획기적으로 개선하고 대국민 서비스 질을 향상시키는 효과가 있는 예산제도를 말하며, 사업 중심으로 편성된 예산을 사업예산이라고 함
품목예산제도	예산을 '사업' 중심으로 운영하는 사업예산제도와 상대되는 개념으로서, 예산 편성 및 심의 등의 과정이 '품목' 중심으로 이루어짐으로써 자원 배분의 본래 목적이라 할 수 있는 사업의 성과가 명확하지 못한 등의 단점을 가진 예산제도를 말하며, 품목 중심으로 편성된 예산을 품목예산이라고 함
예산구조	증장기 관점에서 재원을 전략적으로 배분할 수 있도록 기능-사업-품목을 체계적으로 연계하여 자원 배분 경로를 최적화한 구조를 말하며, 종전의 품목예산제도에서는 장-관-항-세항-세세항-목-세목의 구조를 의미
기능	정책을 실현하기 위한 정부 고유의 영역을 말하며, 분야 및 부문을 통칭하여 기능이라 함
분야	정부 정책 실현의 고유 영역을 일차적으로 분류한 것을 말하며, 분류 결과가 항상적이고 고정되는 것이 아니라 환경 변화 및 국제 재정통계 기준 변경 등에 따라 영향을 받을 수 있음
부문	분야만으로는 국내외 재정통계 목적 등에 미흡하여 각 분야를 한 단계 더 세분한 것을 말하며, 분야와 마찬가지로 환경 변화 및 국제 재정통계 기준 변경 등에 따라 영향을 받을 수 있음
사업	정책·단위·세부사업을 통칭하거나, 개별 정책사업, 단위사업, 세부사업을 의미
사업구조	지방자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 분야 부문과 정책사업·단위사업·세부사업이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 한 구조
정책사업	동일한 목적을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미하며, 자치단체 정책수행을 위해 설정되는 세출예산서상의 일차적 사업단위로서, 하부사업인 단위사업 설정 근거가 됨
단위사업	정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서, 정책사업을 수행하기 위한 활동 근거
세부사업	단위사업을 수행하기 위한 수 개의 사업단위로서, 예산서에 나타나는 가장 하위의 사업단위
행정운영경비	특정 사업에 직접 귀속되지 않는 세출예산 중 '재무활동' 예산을 제외한 세출예산을 말함. 내용 측면에서는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서 인력운영비와 기본경비로 구분되며, 사업구조 측면에서는 정책사업 수준에 해당

인력운영비	행정운영경비 중 인력운영과 관련된 세출예산으로서 총액인건비 항목에 포함되는 경비를 말하며, 사업구조 측면에서는 단위사업 수준에 해당
기본경비	정책사업 수행 부서의 운영을 위한 기본적인 행정사무비를 말하며, 인력운영비와 마찬가지로 사업구조 측면에서 단위사업 수준에 해당
재무활동	특정 사업의 수행을 위하여 지정되지 아니한 회계 간 내부거래지출 및 보전지출을 포괄하는 용어로서, 행정운영경비와 마찬가지로 사업구조 측면에서 정책사업 수준에 해당
내부거래지출	특정 사업의 수행을 위하여 지정되지 아니한 정부의 내부거래지출을 말하며, '전출금' 등 6개 편성목에 의해 지출된 예산으로 식별될 수 있음. 사업구조 측면에서는 단위사업 수준에 해당
보전지출	특정 사업의 수행을 위하여 지정되지 아니한 지출 중 차입금 상환 등의 보전성 지출을 말하며, '차입금이자상환' 등 4개 편성목에 의해 지출된 예산으로 식별될 수 있음. 사업구조 측면에서는 단위사업 수준에 해당
직접사업	지원사업의 상대적인 개념으로서, 광역자치단체가 사업을 직접 시행하는 경우 해당 사업을 직접사업이라 하며, 세부사업을 기준으로 구분
지원사업	직접사업의 상대적인 개념으로서, 광역자치단체가 사업을 직접 시행하지 않고 기초자치단체가 사업을 시행할 수 있도록 보조할 경우 해당 사업을 지원사업이라 하며, 직접사업과 마찬가지로 세부사업을 기준으로 구분
자체재원	보조재원과 상대되는 개념으로서, 지방자치단체가 사업을 시행하기 위하여 자체적으로 재원을 조달하는 경우 동 재원을 자체재원이라 하며, 자체재원에 의한 사업을 자체재원사업이라 함
보조재원	자체재원과 상대되는 개념으로서, 지방자치단체가 사업을 시행하기 위하여 중앙정부 및 광역자치단체 (기초자치단체의 경우)로부터 보조를 받는 경우 동 재원을 보조재원이라 함.
품목	어떠한 재원을 사용하여 예산을 운영하는가를 알 수 있도록 재원을 일정 기준에 따라 과목의 형태로 분류한 것을 말하며, 목 그룹, 편성목, 통계목을 통칭함. 각각의 과목을 의미하는 경우에는 '목'을 사용하는 것이 일반적이며, 품목 또는 목을 재무회계과목과 상대되는 개념으로 사용할 때에는 '예산과목'으로 명명할 수 있음
목그룹	유사 편성목을 묶어 명칭을 부여한 것을 목그룹이라 하며, 참고로 편성목과 통계목 만이 공식 품목에 속하는 바, 목그룹은 비공식적으로 관리됨
편성목	예산편성의 기초가 되는 품목으로서, 각 목그룹을 한 단계 더 세분한 품목
통계목	통계 목적 및 복식부기와의 연계를 위하여 각 편성목을 한 단계 더 세분한 품목

재 정 계 획	정책 실현을 위한 계획을 수립하고, 이를 달성하기 위해 재정 차원에서 필요한 제반 요소별로 수립된 계획을 말하며, 중기재정계획 및 단년도 예산편성을 포함함
중기재정계획	차년도 예산을 포함한 다년도에 대해 중장기적 관점에서 재정계획을 수립하는 것을 말하며, 국가재정운용계획 및 중기지방재정계획을 모두 포함하는 개념임
중기지방 재정계획	중기재정계획 중 지방자치단체에만 해당되는 계획을 말함
투·융자심사	지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자성 사업에 대한 무분별한 중복 과잉투자 방지 및 불요불급한 행사성 경비 억제를 목적으로 수행되는 예산심사 과정을 말함
예산편성 한도액	중장기적 관점에서 재원을 체계적으로 배분하고 불필요한 지출을 억제하기 위하여 중기지방재정계획 수립 시 기능별·조직별·사업별로 한도액을 설정해놓은 것을 말하며, 원칙적으로 단년도 예산 편성 시 기능별·조직별·사업별 예산편성한도액을 초과하여 예산을 편성할 수 없음
조 정	여러 사항을 고려하여 당초 원안을 수정하는 행위를 말하며, 금액을 증액하거나 삭감하는 것도 조정의 일부로 볼 수 있음
심 의	의사결정에 신중을 기하기 위하여 다수의 이해관계자가 모여 특정 사안의 이해득실 등을 상세하고 치밀하게 토의하는 행위
심 사	일정한 권한을 부여받은 자가 특정 사안에 대한 등급이나 당락을 결정하는 행위
확 정	일정한 형식과 절차를 거쳐 심사 결과를 공식화하는 행위
지 급	재화 또는 서비스 제공에 대한 반대급부로서 현금 또는 현금 상당물을 재화 또는 서비스 제공자에게 실제로 제공하는 행위
지 출	향후 현금 또는 현금상당물의 사용, 즉 지급을 유발하는 행위를 지출원인행위라고 하며, 지출은 지출원인행위와 지급을 합한 포괄적인 개념임
사업관리카드	사업을 중심으로 예산을 포함한 주요 재정성과 정보를 표의 형식으로 나타내어 사업 전체에 대한 개요 및 진행 상황을 사업 편성 단계에서부터 사업 종료 단계까지 전 사업수명주기(Life-Cycle)에 걸쳐 파악할 수 있도록 한 정형화된 관리서식

정책사업 유형화	지자체 사업구조 설정의 편이를 제공하고 지자체 간 사업 비교 목적을 위해 정책사업 설정 사례를 제시한 것을 말하며, 유형화는 전 지자체가 의무적으로 따라야 하는 표준화 개념과는 차이가 있음
예산안	지자체가 예산연도의 사업 시행을 위해 필요한 단년도 예산을 편성한 후 이를 지방의회에 제출하여 승인을 받기 위해 문서화한 것
예산서	지방의회의 심의·조정을 거쳐 지방의회가 최종 승인한 예산안

VI. 부록 : 각 국의 통치체제

1. 대한민국 대통령제

■ 대통령제란 민주국가의 정부형태의 하나로, 권력분립이 엄격하며 정부가 입법부에 대하여 책임을 지지 않고 권력 상호간의 간섭이 배제되는 정부형태이다.

대통령제 아래에서는 원칙적으로 의회가 대통령에게 정치적 책임추궁을 할 수 없으며, 국회의원과 행정부 공무원의 겸임이 허용되지 않는다. 대통령제는 철저한 삼권분립의 원칙 아래 시행되므로 의원내각제 혹은 내각책임제와 상대되는 개념이다.

대통령제는 미국에서 시작되었다. 영국의 식민지로부터 1776년 독립하게 된 미국은 국민의 선거에 의하여 국가의 상징적 권위와 실질적 통치권을 지닌 대통령을 선출하여 그들 나름의 독특한 정치제도를 이루었으며, 이것이 대통령제의 시초가 되었다.

■ 미국 대통령제의 특징은, ① 대통령은 국가를 대표하며, 대내외적으로 국가적 긴급상황에 대처할 권한을 가진다.

② 대통령은 의회해산권이 없고, 의회도 대통령 불신임권이 없다. 따라서, 대통령은 안정된 임기를 가지게 되며, 재임 중 정책적 안정이 확보된다.

③ 행정수반으로서 외국과의 조약비준, 공무원 임명, 특사 등 특수권한과 의무를 가지며, 그 밖에 법률로서 위임된 사항과 법률집행의 책임을 진다.

④ 법률발안권이 없고, 또 의회에 출석하여 발언할 권한도 없다. 그러나 의회에 대하여 국정에 관한 정보를 제공할 의무를 가지며, 또 의회에서 가결한 법률안에 대한 거부권을 가진다.

⑤ 행정은 내각의 의결에 의하지 않고 대통령이 단독으로라도 집행할 수 있다.

⑥ 국무총리제도가 없고 부통령제도가 있다.

대통령제에서 대통령에 부여된 권력의 행사는 국회의 다음 사항과 같은 권력들에 의하여 견제된다.

① 국회는 군사와 재정을 책정한다.

② 선전포고는 국회가 한다.

③ 대통령의 외교행위는 의회 상원의 자문과 동의를 얻어서 한다.

④ 행정에 있어 예산(豫算)·권한·부서구조는 국회에서 제정된 법률에 따라 결정한다.

이상에서 본 특징들을 갖춘 대통령제는 미국에서도 변화를 보이고 있다. 최근의 추세를 보면, 현대산업사회에 있어 대통령 권한행사의 규모와 범위는 늘어가는 한편, 의회의 대응된 능력은 이에 못 미치고 있어 대통령의 실질적인 입법발안의 수가 많아지는 반면 의회는 행정통제를 강화시키고 있다.

■ 위의 대통령제 원형과는 다른 형태를 ‘신대통령제’ 또는 ‘준대통령제’라고 한다. 여기에는 여러 유형이 있으나, 이들 사이의 공통된 특징은 ① 삼권분립의 원리가 적용되고 있지 못하다는 점, ② 집행부의 권력이 입법부와 사법부에 비하여 월등히 강하여 입법부와 사법부를 종속적인 지위에 놓고 있다는 점 등이다.

■ 대한민국의 대통령제 진행 과정

(1) 임시정부의 대통령제 1919년 4월에 수립된 상해(上海) 대한민국임시정부의 정부체제는 원칙적으로 의원내각제적 성격을 지니고 있었다. 임시정부 헌법 제2조에 “대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의하여 이를 통치함.”이라고 규정함으로써 의회와 행정부의 구별을 두었을 뿐 아니라, 의회에 해당되는 임시의정원이 국정의 최고정책결정기관으로 운영됨으로써 의원내각제적 통치구조를 채택한 것이다.

그러나 민족해방 세력의 규합과 임시정부의 정통성 확립을 위하여 상해 임시정부

는 한성정부(漢城政府)와 노령정부(露領政府)와의 통합 필요성을 절감하였고, 그 결과 1919년 9월 제1차개헌을 거쳐 대통령제의 통치구조를 갖춘 정부통합을 단행하였다. 이것이 한국 최초의 대통령제 정부의 탄생이었다.

그러나 이때의 개헌 동기는 정부통합에 있었고, 구체적으로는 한성정부의 수반으로서 이승만(李承晩)의 대통령 칭호를 합리화시킬 필요성이 있었으므로, 개정헌법의 정부형태를 부득이 대통령제로 채택하게 되었다.

따라서, 이때의 대통령제는 의원내각제의 요소가 더 많은, 말하자면 두 제도의 절충형태를 띠는 것이었다. 그 예로 주권행사는 헌법의 범위 내 임시대통령에게 전임하되, 국무원이 행정권을 행사한다는 통치구조의 이중적 성격을 들 수 있다.

또, 국무원의 임명에 있어서도 임시의정원의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 한 것도 그 한 예이다. 그러나 이와 같은 임시정부의 대통령제도 국내외 정세의 압박과 내부적 분열로 그 운영의 효과를 보지 못하였고, 마침내 1923년 국민대표회 개최를 계기로 또다시 개헌론이 대두되어 1925년 상해 임시정부는 다시 국무령(國務領)을 수반으로 하는 의원내각제로 정부형태가 바뀌었다.

1940년대는 전시체제에 대비하여 대내적으로는 좌우합작으로 독립운동지도자들의 재집결이 있었고, 대외적으로는 한중협동작전을 수행하는 등 임시정부의 기능이 확대되자 정부형태로 집행부를 강화한 주석제(主席制)로 바뀌게 되었다.

(2) 제1공화국의 대통령제 1948년 8월 15일 제헌헌법에 의하여 설립된 제1공화국은 명실상부한 대통령제의 정치제도를 채택하였다. 비록, 제1공화국하에서 1952년과 1954년에 걸친 두 차례의 헌법 개정이 있기는 하였으나, 이것이 통치구조의 변경을 가져오는 것은 아니었고, 오히려 대통령의 권한을 강화시키거나 혹은 대통령의 전제적 통치를 가능하게 하여주는 제도적 밑받침이 되었을 뿐이다.

1950년 5월 30일에 실시된 제2대 국회의원 선거결과는 이승만의 대통령 재선에 어두운 그림자를 던졌다. 국회에서 대통령을 선출하던 당시의 제도하에서 과거 이승만의 지지세력을 형성하였던 민주국민당이 반정부공세를 가하여왔으며, 당시 이

승만의 실질적 정치기반인 자유당은 원·내외로 분열되어 혼란을 거듭하였기 때문이다.

이에 이승만은 1951년 11월 30일 대통령직선제를 골자로 하는 헌법개정안을 국회에 제출하였으나 찬성 19표, 반대 143표, 기권 1표로 부결되었다. 국회는 정부측 개헌안을 부결하였을 뿐 아니라, 이듬해 4월 17일 의원내각제를 골자로 하는 국회측 개헌안을 제출하기에 이르렀다.

이에 당황한 행정부는 국민을 동원하여 내각책임제 개헌반대데모를 사주하고, ‘민족자결단’·‘백골단’·‘땃벌떼’ 등의 데모대를 결성시켜 이들로 하여금 내각책임제 개헌안을 낸 국회를 성토하게 하였다.

그뿐만 아니라 잔여 공비소탕의 명목으로 계엄령을 선포하고, 이렇게 하여 형성된 공포분위기 속에서 50여 명의 국회의원을 국제공산당에 관련되었다는 혐의로 강제연행하는 등 소위 ‘부산정치파동’을 야기시켰다.

그 당시가 휴전 이전의 전시였다는 점을 감안하더라도 이것은 명백히 의회에 대한 행정부의 폭력이었으며, 대통령제의 기반이 되는 삼권분립 원칙의 파괴였다.

따라서, 부산정치파동은 제1공화국에서 자유민주주의에 의거한 대통령제의 파괴를 의미하는 사건이었으며, 이것을 입증하는 실례가 잇따라 발생하게 되었다.

부산정치파동 이후 1952년 6월 20일 세칭 ‘발췌개헌안’이 제출되었는데, 이것은 ① 대통령직선제, ② 상하 양원제(단, 관선의원 삭제), ③ 국무총리의 요청에 의한 국무위원의 임면, ④ 국무위원에 대한 국회의 불신임결의권의 네 가지를 주요 내용으로 하였다.

계엄령하의 공포분위기 속에서 반대하는 의원들은 개헌정족수를 채우지 않기 위하여 출석하지 않았으나, 이들은 모두 연행구금되어 강제로 국회에 출석하게 되었다.

그리하여 1952년 7월 4일 국회의사당이 무장경관과 헌병들로 둘러싸인 가운데 발췌개헌안이 통과되었고, 이때부터 여야간의 대립은 폭력투쟁의 양상을 띠게 되고, 대통령중심제는 점차 대통령독재체제로 변모하게 되었다.

그 뒤 제1공화국의 역사는 대통령제를 통하여 독재체제를 공고히 하려는 행정부와 자유당세력이 의원내각제를 실현함으로써, 1인 독재를 무너뜨리려는 야당세력과의 권력쟁탈로 이어지게 되었다.

따라서, 정부와 자유당은 이승만의 영구집권을 기도하게 되었고, 그 결과 나타난 것이 이른바 ‘4사5입개헌(四捨五入改憲)’이다.

이는 헌법개정 정족수인 재적 3분의 2의 해석을 둘러싸고 벌어진 논란 속에서 통과된 개헌으로, 이 개헌안은 헌법에서 중임제한규정을 철폐하는 내용으로서 결국 통치권과 권위의 상실을 초래하였고, 헌정질서의 위기를 자초하였다.

이 처럼 이미 부산정치파동 때부터 싹트기 시작한 독재체제는 우리나라의 정치토양에서 민주적 대통령제가 뿌리를 내릴 수 있는 기회를 말살시켰고, 그 결과 4·19 혁명에 의하여 종말을 고하였으며, 그 뒤 성립된 제2공화국에서는 내각책임제가 채택되었다.

(3) 제3공화국과 유신체제의 대통령제 1961년 5·16군사정변 이후 정권을 장악한 국가재건최고회의는 제2공화국의 의원내각제 헌법을 다시 대통령제로 환원하는 내용을 골자로 하는 개헌안을 국민투표에 부쳤으며, 1962년 12월 17일에 시행된 국민투표에 의하여 이 개헌안이 확정되었다. 그러나 이 개헌안에 의하여 새로 출범하는 제3공화국의 대통령제는 그 출발부터 혼란을 거듭하였다.

공화당의 창당문제와 민정이양의 절차문제, 그리고 혁명세력의 민정참여문제 등을 둘러싸고 벌어지는 인맥상의 갈등과 연이어 번복, 반전되는 성명발표의 홍수 속에서 군사정권은 지속되었다.

헌법개정에 의한 제3공화국 대통령제의 특징은 부통령제를 없애고 국무총리제를 실시한 점과 무소속의 국회의원 입후보를 금지한 점, 직접선거에 의하여 선출되는 대통령의 임기는 4년이며, 1차에 한하여 중임할 수 있도록 한 점 등이었다.

제3공화국의 정부형태를 다시 대통령제로 환원한 것은 국가재건 최고회의의장 박정희가 헌법개정제안성명서에서 밝혔듯이 “안정되게 일할 수 있는 민주적 정부형태의 선택과 국민권리보장의 최후 보루인 사법권의 독립과 민주화를 기하기 위함.”이었다.

이것은 제2공화국의 의원내각제 정부가 경험하였던 사회혼란과 정치적 불안정의 재발을 막고, 또 제1공화국에서 비민주적 독재정권에 의하여 유린되었던 삼권분립의 원칙을 재정립하려는 의지의 표현이었다고 보겠다.

새롭게 탄생한 제3공화국의 대통령제 정부는 제5대 대통령선거(1963.10.15.)와 제6대 국회의원선거(1963.11.26.)를 거쳐 그 해 12월 17일 정식으로 출범하였다.

당초에는 민정불참여 원칙을 고수하던 박정희가 공화당을 중심으로 자신의 정치세력을 형성하여, 대통령선거에서 민정당(民政黨)의 후보 윤보선(尹潽善)을 근소한 표차로 누르고 당선되었다.

그 뒤 실시된 국회의원선거에서도 공화당은 거의 전체의석의 3분의 2에 육박하는 절대다수의 의석을 차지하여 ‘정국안정’을 목표로 하는 제3공화국 대통령제가 시작된 것이다.

그 뒤 한일국교정상화, 한미행정협정의 체결, 베트남파병, 그리고 국내적으로는 제1·2차경제개발 5개년계획의 성공적인 수행으로 안정을 목표로 한 대통령제의 정치제도가 효력을 거두는 듯하였다.

그러나 1969년 연초부터 대통령 박정희의 ‘삼선개헌’논의가 일기 시작하면서 안정과 경제개발을 기조로 하는 대통령제의 통치원리가 흔들리게 되었다. 어떠한 명분

으로도 집권의 연장을 위한 개헌은 권력독재화의 전주곡이 되었음은 이미 제1공화국 대통령제 실패의 경험에서 겪었던 바였다.

그러나 삼선개헌안은 각계각층의 격렬한 찬반의 공방전 속에서 그 해 10월 17일 국민투표를 거쳐 65.1%의 찬성률을 얻어 확정되었다.

삼선개헌에 의거하여 1971년 4월 27일 제7대 대통령선거가 실시되어 후보 박정희가 또다시 대통령에 당선되었으나, 그 이듬해인 1972년 10월 박정희는 ‘한국적 민주주의의 토착화’라는 명목을 내걸고 유신헌법을 제정하여 이를 국민투표에서 통과시켰다.

유신체제하에서 국회는 국정감사권의 상실, 회기일수의 제한, 전체의석수의 3분의 1에 해당하는 의원들의 대통령임명 등으로 국회의 기능이 크게 위축되어서 행정권의 절대적 권한을 도저히 견제할 수 없게 되었다.

거기에다가 대통령의 권한은 극대화되어 임기 6년, 중임제한 철폐, 통일주체국민회의 운용, 긴급조치권 부여 등 국정전반에 관한 절대권력을 보유하게 되어 제1공화국 말기에 나타났던 권력의 부패현상이 재현되었으며, 사회정치적 불신이 조성됨에 따라 국민기본권이 점차 침해되었고, 결국 10·26사태를 통하여 스스로 붕괴되고 말았다.

(4) 제5공화국의 대통령제 대통령은 선거인단에 의하여 간접선출되었고 임기는 7년으로 중임이 없었다. 대통령의 권한은 유신체제하에서보다는 제한을 받았으나 역시 방대하였다.

대통령은 국가의 안전을 위협하는 광범위한 사태에 대처할 비상조치권과 계엄선포권을 가졌고, 또 국회의장의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐서 국회를 해산할 권한을 가졌다.

그러나 국회구성 뒤 1년이 경과하지 않거나 또는 해산의 사유가 동일하다면 2차

에 걸쳐 해산할 수는 없었다. 대통령의 국회의원 추천권은 삭제되었고 비례대표제가 부활되었다. 국회는 대통령이 취한 비상조치와 계엄선포에 대한 승인권과 국정조사권을 가졌다.

법원과의 관계에서 대법원장은 대통령이 추천회의의 제청없이 국회의 동의만 얻어 임명하였으며, 일반법관의 임명은 유신체제하에서 대법원장이 하던 것을 대통령이 대법원장의 제청으로 하였다.

제5공화국 시기는 경제적 성장과 사회·정치적 신장과 화해로 특징지을 수 있다. 연 10% 이상의 고도 경제성장으로 사상 처음으로 흑자경제를 이룩하였고, 이에 따라 국민들의 소득분배에 대한 기대가 높아져 후기에 가서 수많은 노사분규가 발생하였다.

국제적으로 대통령은 선후진 12개국 원수들과 정상회담을 가졌고, 또 올림픽경기대회의 서울 유치 등으로 우리 나라의 국위선양의 기회를 얻었다.

부정축재와 사회적 비리가 폭로되어 사회적 불신을 조성하였으나, 또 그것들이 사회적 개방을 촉진하였다. 학생고문치사사건 등 중요한 인권유린사건들의 진상이 공포되어 경찰의 과도수사행위에 대한 견제를 요구하는 사회적 여론이 고조되었다.

정치적으로 정치활동금지가 해제되어 정계에 복귀한 야당지도자들이 일부 지식인들을 포함한 사회세력을 규합하여 정치적 민주주의를 요구하게 되었고, 그 수단으로 대통령선거를 직선제로 하고 헌집권체제에 반하는 범국민적 헌법개정운동을 전개하였다.

이에 민주정의당 지도자들은 먼저 의원내각제 개헌안으로 대응하였다가 다음에 헌법개정을 유보할 의사까지 표명하였으나, 결국 1987년 6월 29일 노태우 대표가 8개 조항으로된 민주화선언을 함으로써 대통령직선제를 선택하게 되었다.

이로써, 여야는 합의하여 헌법개정을 국민투표에 부칠 것을 국회에서 의결하였다.

국민투표는 1987년 10월 27일에 거행되었고 총유권자의 88.38%가 투표에 참여하여 82.25%(투표자의 93.06%)가 개헌안에 찬성해 채택되었다. 새 헌법에 의한 대통령선거는 1987년 12월 16일에 실시되었다.

선거운동에는 모두 8인의 입후보자들이 등록하였다가 3인이 도중 사퇴하여 민주정의당의 노태우 후보, 통일민주당의 김영삼 후보, 평화민주당의 김대중 후보, 신민주공화당의 김종필 후보, 한주의통일한국당의 신정일(申正一) 후보가 열띤 선거전을 펼쳤다.

많은 유권자들의 기대에도 불구하고 야권은 후보자 통합을 이루지 못하였다. 노태우후보는 제5공화국 집권당의 성취를 내세움과 동시에 지속적인 경제성장과 사회개발 그리고 무엇보다도 새시대에 있어 ‘보통사람’들의 복지와 참여를 약속하였다. 김종필 후보는 공화당시절의 정치적 경험을 앞세워 자신임을 호소하였다.

총 유권자 수의 89.20%가 투표권을 행사하였으며 노태우 후보가 투표자 수의 35.91%, 김영삼 후보가 27.48%, 김대중 후보가 26.50%, 김종필 후보가 7.90%, 그리고 신정일 후보가 0.20%를 각각 득표하였다.

이로써, 민주정의당의 노태우 후보가 제13대 대통령에 당선되었으며, 우리 나라에서 건국 이래 처음으로 평화적 정권교체가 있게 되었다.

(5) 제6공화국의 대통령제 대통령은 유권자들에 의하여 직접 선출되며 임기는 5년 단임이다. 대통령은 국회의 집회를 기다릴 시간적 여유가 없을 때에 한하여 재정·경제 처분이나 교전상태에서 긴급조치를 취할 수 있으나, 이들은 국회의 추후승인을 얻지 못할 경우 즉시 효력을 상실하게 된다.

유신체제 이후에 있었던 대통령의 국회해산권은 삭제되었다. 국회는 국정감사권을 되찾았고 연간 개회일수에 대한 제한을 받지 않으며, 또 임시회의 소집요건도 완화된 국정심의회에 비중이 높아졌다. 그러나 국회는 국무총리·국무위원에 대한 해임의결을 할 수 없고 다만 건의만 할 수 있게 되었다.

법원과의 관계에서 대통령은 대법관을 임명하는 데 대법원장의 제청 외 국회의 동의를 필요로 하게 되었다. 그러나 일반법관은 대법원장이 대법관회의의 동의를 얻어 임명하기로 되어 있다.

제6공화국 헌법하에서는 삼권분립의 균형이 많이 되찾아진 것으로 볼 수 있다. 대통령자문기관으로는 국정자문회의·국가안전보장회의 및 민주평화통일자문회의가 있고 국민경제자문회의가 신설되었다.

우리 나라의 대통령제는 건국 초기 6·25전쟁을 통한 이념적 투쟁기에 있어서 주권설립을 위한 독재적 체제에서 그 뒤 사회경제발전과 풍요를 위한 집행부 위주의 지도체제로 변하여 왔다.

그러나 5·16군사정변 이후 통치구조 내부에 있어서도 변화가 많았으며, 이는 주로 대통령권한의 증대와 동시에 이에 대한 제도적 견제를 마련하는 데 있었다.

한편으로는 국회 내 의원활동을 견제하고 정당들의 활동을 통제하는 동시에, 다른 한편으로는 대통령을 위주로 하는 국가적 정치지도층을 일반국민들의 여론의 상황적 동요로부터 격리시키면서 대통령의 독주를 막게 되었다.

그 결과 정부 내에 있어 정치적 갈등이 어느 정도 순화되었으며, 이에 따라 정부 지도층은 점차 범사회적인 합의구성에 관심을 가지게 되었다.

2. 대통령제·의원집정부제·내각책임제의 정의

■ 대통령제

요약

대통령제는 입헌민주국가 정부형태의 하나이다. 의원내각제와 비교했을 때, 대통령제는 입법부와 행정부의 조직·활동·기능이 독립성의 원리에 의해 지배된다는 본질적인 특성을 가지고 있다. 미국에서 출발한 대통령제의 변형이나 절충은 이른바 신대통령제의 현상을 보여, 의회의 기능과 지위가 현저히 약화되고 대통령이 절대적 권력을 장악할 뿐 아니라 권력에 대한 통제장치가 전혀 마련되어 있지 않은 준독재적 상황을 야기하는 사례가 발견되고 있다. 카를 뢰벤슈타인은 이를 막기 위해서는 최소한 권력통제와 평화적 정권교체의 메커니즘이 합리적으로 마련되고 효율적으로 운영되어야 한다고 보았다.

정의

입헌민주국가 정부형태의 하나이며 '대통령중심제', '대통령책임제'라고도 한다. 직접민주정치·의회정부제·집정부제 등도 입헌주의 정부형태로서 열거할 수 있으나 중요한 의미를 갖는 것은 대통령중심제와 의원내각제이며 현대국가의 통치구조에 있어 가장 큰 대비를 이루고 있다. 정부형태란 권력분립의 원리가 국가권력구조에 어떻게 적용되고 있는가의 문제로서 주로 행정부와 입법부의 상호관계에 초점이 맞추어진다. 행정부의 성립과 존속이 국민에 의해 직접선출되는 의회의 신임을 필요로 하는 정부형태를 의원내각제라 하는 데 비해, 대통령중심제는 고전적인 삼권분립사상에 입각하여 통치기구 상호간의 견제와 균형을 최대한 보장하는 정부형태이다.

역사

대통령중심제는 미국 독립 이후 1789년의 연방헌법에서 최초로 채택되었으며 영국의 의원내각제와 군주제에 대한 반동, 인간의 자유실현을 위한 제한된 정부에의 열망 등이 몽테스키외의 삼권분립이론에 따라 구체화된 정부형태였다. 19세기에

들어 라틴 아메리카에서 콜롬비아 등 신생 근대국가들의 수립과 함께 미국 정치체제의 영향을 받아 대통령제를 채택하기 시작했다. 20세기 들어서 서구 열강의 식민지에서 독립한 많은 아시아의 근대국가들도 대통령제를 도입하면서 대통령제는 군주제와 의원내각제를 택한 일부 나라를 제외하고는 실질적이든 형식적이든 많은 나라의 대표적인 정치체제로 자리잡았다.

특성

독립성의 원리

의원내각제와 비교할 때 대통령제는 입법부와 행정부의 조직·활동·기능이 '독립성의 원리'에 의해 지배된다는 본질적인 특성을 가지고 있다. 첫째, 조직적인 측면에서 대통령은 의회에 의하여 선출되지 않고 의회와 마찬가지로 국민에 의하여 선출되며 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 향유하는 국정의 최고책임자이다. 행정관료들은 대통령이 임명하며 의원내각제의 내각과는 달리 대통령의 보조적·자문적 기관에 불과하다. 조직상의 독립성으로 말미암아 집행부구성원들은 의회의 의원을 겸직할 수 없다.

둘째, 민주적 정당성의 바탕인 조직기반이 다르기 때문에 주어진 임기 동안은 의회에 대하여 정치적 책임을 지지 않고 주기적인 선거를 통하여 주권자인 국민에 대해서만 정치적인 책임을 진다. 또한 정부의 구성원들은 임명자인 대통령에 대해서만 책임을 질 뿐 의회에 대해서는 책임을 지지 않는다. 마찬가지로 조직과 활동이 완전히 독립적인 의회에 대하여 해산권을 가질 수 없으며 의회 역시 집행부 구성원에 대하여 불신임권을 행사할 수 없다. 셋째, 집행기능만을 담당하는 대통령은 법률안제출권을 행사하지 못하며 의회의 요구가 없는 한 의회출석발언권도 갖지 못한다.

견제와 균형의 원리

고전적 삼권 분립주의에 입각한 대통령중심제는 독립성의 원리와 함께 '견제·균형의 원리'를 그 특색으로 한다. 대통령은 법률안거부권을 통하여 입법에 참여하며 의회는 고급 공무원의 임명, 조약체결·비준 등 각종의 동의권을 행사함으로써 행정부를 견제한다. 아울러 법적인 책임이기는 하지만 의회가 대통령을 비롯한 고

위직공무원에 대한 탄핵소추의결권을 가지고 있는 것도 견제와 균형의 원리로 이해할 수 있다.

장점과 단점

대통령제는 행정권이 일원화되어 있고 대통령의 임기동안 의회의 신임여부와 관계 없이 정국의 안정을 기할 수 있으므로 국가정책의 계속성이 유지되고 졸속입법과 같은 의회다수파의 횡포와 남용을 방지하여 소수를 보호하는 장점이 있는 반면, 행정권의 일원화가 권력집중을 초래하여 독재화가 초래될 가능성이 크며 행정부와 국회가 극단적인 대립을 보일 경우 국정의 통일적인 수행이 어려울 뿐 아니라 기능이 마비될 수 있는 단점이 있다.

세계 여러 나라의 대통령제

대통령제는 미국에서 매우 성공적으로 운용되고 있는데 그 주요 요인으로 ① 연방 국가적 구조에 의한 수직적 권력분립의 정착, ② 권력통합을 방지할 수 있는 지방 분권적 정당조직의 특수성, ③ 사법권의 강력한 권력통제적 기능, ④ 여론의 정치 형성적 기능과 그 효과, ⑤ 정치인과 국민의 투철한 민주의식과 현명한 정치감각, ⑥ 각종 선거의 공정한 시행을 통한 민주적 정당성의 확보와 평화적 정권교체의 기회 보장 등을 들 수 있다.

한편 미국으로부터 정치적으로 많은 영향을 받고 있는 중·남아메리카 제국과 동구권의 여러 국가, 우리나라를 비롯한 아시아 제국들은 원칙적으로 대통령제를 채택하고는 있지만 고전적 대통령제와는 차이가 나는 변형된 모습을 보인다. 이들 지역에서는 의원내각제적 요소를 적절히 가미하여 그들 국가의 정치적 풍토에 알맞는 정치제도를 정착시키려는 노력이 두드러지고 있다. 한국의 경우 제헌헌법에서 국무위원을 두어 의결기관으로 한 것이라든지 정부에 법률안제출권 등을 부여한 것이 그 대표적인 예이며 그후 헌법개정과정에서 나타난 국회의 정부불신임권(국무총리와 국무위원의 연대책임 또는 개별적 해임건의), 대통령의 국회해산권, 국회의원의 국무위원 겸직허용 등이 바로 그것이다.

신대통령제

대통령제는 변형 내지 절충적 형태를 채택한 많은 나라들에서는 미국과 다른 현상이 나타나고 있다. 독일의 정치학자 카를 뢰벤슈타인(Karl Loewenstein)은 특히 대통령제의 형식을 취했지만 의회의 기능과 지위가 현저히 약화되고 대통령이 절대적 권력을 장악했으며 대통령의 권력에 대한 통제장치가 전혀 마련되어 있지 않은 준독재적 대통령제를 '신대통령제'라고 구분했다. 그에 의하면, 특히 신생국가에 도입된 대통령제가 신대통령제로 악화되는 이유는 무엇보다도 미국적 정치풍토와 여건을 감안하지 않은 채 무분별하게 제도를 도입한 것이 가장 큰 까닭이고, 직접적인 이유로는 정치인과 국민들의 민주의식과 정치감각이 부족하여 권력통제의 메커니즘이 제대로 기능하지 않은 점, 그리고 선거제도가 불합리하고 그 운영이 불공정한 현실에서는 정당까지 권력통합의 매개체로 작용하기 때문이다.

또한, 대통령제 고유의 본질을 무시하고 무리하게 의원내각제적 요소를 가미했을 때 체계의 정당성이 붕괴되면서 신대통령제의 경향을 보이는 경우도 있다. 그는 대통령제가 대통령 독재체제 내지 신대통령제가 되지 않도록 하기 위해서는 최소한의 권력통제와 평화적 정권교체의 메커니즘이 합리적으로 마련되고 효율적으로 운영되어야 하며, 조직과 기능의 분리라는 본질적 이념이 정당을 통한 권력통합 현상에 의하여 공동화되는 일이 없어야 한다고 지적했다.

■ 이원집정부제

요약

행정부의 권한을 대통령과 내각수반이 나누어 행사하는 정치제도. 대통령 중심제와 내각책임제의 절충형태이다. 통상적으로 대통령은 국민의 직접선거로 선출되어 평상시에는 외교·국방에 관한 실질적 권한을 행사하며, 내란·전쟁 등의 비상시에는 국가긴급권에 의거하여 행정전권을 위임받는다. 또한 의회의 다수당 당수가 총리로 선출되어 일반행정에 관한 권한을 갖는다. 의회가 내각에 대해 불신임권을 가지며 내각은 국회해산권을 갖지만, 대통령은 의회에 대해서는 책임을 지지 않는다. 1920년대 독일 바이마르 공화국 헌법과 오늘날의 프랑스가 그 실례이다.

개요

행정부의 권한을 대통령과 내각수반이 나누어 행사하는 정치제도. 대통령 중심제와 내각책임제의 절충형태로 분권형 대통령제, 이원정부제 등으로 불리기도 한다. 이원집정부제의 대통령은 국민의 직접선거로 선출되어 평상시에는 외교·국방에 관한 실질적 권한을 행사하며, 의회의 다수당 당수가 총리로 선출되어 일반행정에 대한 권한과 책임을 진다. 하지만 이원집정부제 자체가 갖고 있는 절충적 성격상, 운영의 방식과 권한의 범주는 시행하는 나라의 정치적 상황과 전통에 따라 차이가 있다.

특징

통상적인 이원집정부제의 경우, 국가 권력이 집중되는 것을 방지하기 위하여 평시에 대통령과 총리가 영역을 나누어 분권형 통치를 하는 데 중점이 있다. 국가 안위와 관련된 외교와 국방을 대통령이 담당하고 주요 내정은 총리와 내각이 담당하므로, 내정에 대하여 문제가 발생할 때에는 의회가 내각에 대해 불신임권을 갖는다. 반대로 내각은 의회해산권을 갖는 등 의회와 내각이 서로 견제하는 구조를 갖게 된다. 하지만 대통령은 의회에 대해서는 책임을 지지 않는다. 오히려 내란·전쟁 등의 비상시에는 국가긴급권에 의거하여 대통령이 행정의 전권을 위임받아 전형적인 대통령중심제의 형태로 전환된다.

유형

이원집정부제는 대통령과 총리가 권력을 분점한 가운데 우위를 누가 점하는가에 따라 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 프랑스와 핀란드의 경우는 대통령이 우위에 있어 총리 권한의 일부가 제한되어 있거나 비상시에 대통령에게 강력한 통치권을 주도록 되어 있다. 반대로 오스트리아의 경우는 대통령의 권한이 제한적이라고 판단되는데, 대통령이 갖는 비상대권에 제한이 있기 때문이다.

전자의 대표적인 사례는 프랑스의 샤를 드골 대통령이었는데 7년의 긴 임기와 함께 강력한 비상대권을 갖고 있어서 대통령중심제에 가까운 막강한 통치권을 확보하고 있었기 때문이다. 독일의 정치학자 카를 뢰벤슈타인은 드골의 대통령제를 바탕으로 '신 대통령제'라는 헌법상 이론을 제시하기도 했다. 오스트리아에서도 대통

령에게 비상대권을 부여하지만 '내각의 요청'이 필요하도록 되어 있어 대통령 단독으로는 행사할 수 없다.

장단점

이원집정부제는 대통령제에 의원내각제의 요소가 대폭 반영되어 있기 때문에 입법부인 의회와 행정부인 총리의 대립이 최소화된다는 장점이 있다. 만일 대통령이 소수당 출신일 경우에는 의회를 지배하고 있는 다수당 출신의 총리와 대통령 간에 견제가 발생할 수 있지만, 내정은 대체로 안정적으로 이루어지게 된다. 하지만 다수당이 대통령과 내각을 독점하게 되었을 때에는 실질적으로 일당 독재의 가능성에 대한 견제 장치가 없다는 문제점이 있다.

■ 내각책임제

요약

의회의 여당으로 조직된 내각이 행정부와 의회의 핵심을 이루고 의회가 권력행사의 책임을 지는 정치구조. 입법부와 행정부가 융합되어 있다는 점에서 대통령제와 구분된다. 의원내각제라고도 한다. 정치적 의미에서 내각책임제는 의회의 여당으로 조직된 내각이 행정부와 의회의 핵심을 이루고 의회가 권력행사의 책임을 지는 것을 뜻한다. 영국에서 내각책임제의 원형이 발달했으며, 이후 바이마르공화국과 일본 등의 정치구조로 채택되었다.

개요

의회의 다수당 당수가 내각수반인 총리를 맡고 다수당을 중심으로 내각을 구성하여 행정을 수행하는 정치제도. 일반적으로 의원내각제와 동일한 의미로 사용되고 있다. 입법부와 행정부가 융합되어 있다는 점에서 대통령제와 구분된다. 이 제도는 역사적으로 형성·발전되어 온 하나의 역사적 산물로서, 채택하고 있는 국가의 역사적·정치적 조건과 현상에 따라 의미가 다양하기 때문에 하나로 정의내리기가 어렵다. 법적인 개념에 따르면 내각책임제는 의회와 행정부의 권력분립을 전제로

의회의 신임을 행정부의 존립 요건으로 하며, 의회의 내각불신임권과 행정부의 의회해산권이 서로를 견제하는 정부형태를 의미한다. 정치적 의미에서의 내각책임제는 의회의 여당으로 조직된 내각이 행정부와 의회의 핵심을 이루고 의회가 권력행사의 책임을 지는 것을 뜻한다.

역사

내각책임제의 고전적 원형은 영국에서 발견할 수 있다. 영국의 존 왕이 대헌장을 발표하고 대평의회를 소집한 이후 삼부회의 등을 거쳐 16세기에 상원과 하원의 양원제 의회로 발전하였다. 1688년 명예혁명은 국왕과 의회의 권력관계를 역전시켜 의회주권을 확립했다. 그러나 의회주권은 입법권에 제한된 것이었고, 행정은 의회의 통제를 받으며 행정권을 행사하는 별도의 기관에서 맡았다. 즉 튜더 왕조부터 존재한 자문기관인 추밀원에서 그 역할을 맡고 있었다. 그러나 찰스 2세에 이르자 추밀원의 구성원이 50명을 넘어 업무를 효율적으로 처리하기 곤란한 지경에 이르렀다. 이에 17세기 말엽 자문관 중 핵심을 따로 모아 국무를 담당하게 되었고, 이것이 내각으로 불리게 되었다.

초기의 내각은 의원 중에서 선출하는 것이 아니라 왕의 명령으로 구성되어 군주에 대해서만 개별적으로 책임졌다. 1714년 독일의 하노버 왕가의 조지 1세가 영국 왕위에 올랐으나 영국정치를 등한시하고 영어를 읽지 못하여 내정과 내각회의에 무관심해지자 국왕을 대신하여 R. 월폴이 내각회의를 주재하기 시작했다. 이때 수상이 출현하게 되어 왕은 존재하나 통치하지 않는다는 입헌군주제의 원칙이 확립되었다. 이 원칙에 따라 왕은 책임이 없어졌으며 왕을 대신하여 내각이 실제적으로 집권하고 의회의 책임을 지게 되었다.

1782년에는 노드 경의 내각이 하원의 불신임 결의에 의하여 총사퇴하게 되었고, 1783년 소(小)피트(William Pitt, the Younger) 내각이 하원의 불신임 결의에 대항하여 하원의 해산을 단행, 1784년 총선거를 치르게 되었다. 이런 과정을 통해 영국에서 내각책임제가 확립되었다. 월폴은 또한 각료의 파면권을 행사함으로써 내각이 동질적이어야 한다는, 그리고 내각이 연대책임을 져야 한다는 원칙을 정립하였다. 그리하여 영국 내각책임제의 본질은 권력과 책임이 의회에 집중되어 내각

이 다수당의 지지 아래 조직되는 위원회의 성격을 띠게 되었다.

유형

내각책임제는 여러 나라에서 시행되고 있으나 각기 의회와 행정부의 관계에 따라 행정부 우위형의 내각책임제(바이마르공화국 헌법)와 의회 우위형의 내각책임제(프랑스 제4공화국), 균형형의 내각책임제(영국)로 나눌 수 있다. 행정부 우위형은 이원집정부적 요소가 있어 대통령이나 왕이 외교와 국방을 맡고 비상시에 대통령에게 대권이 위임되는 형태를 말하고, 의회 우위형은 의회가 대통령보다 내각에 대한 견제의 권한이 많은 경우이다. 영국의 경우는 행정부를 총괄하는 내각의 권력과 책임이 의회에 집중되어 있어 실질적으로 행정에 대한 책임을 의회가 진다는 특징이 있다.

장단점

내각책임제 정부에 있어 국민의 대의 기관인 의회가 내각을 구성하기 때문에 국민 다수의 요청이 행정에 바로 반영될 수 있으며, 내각이 의회에 대해 책임을 지기 때문에 책임행정이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 긴급이나 비상사태의 상황이 발생했을 때 의회의 논의 과정이 전제되기 때문에 대통령중심제에 비해 결정이 상대적으로 지연될 수 있고, 만일 의회에 소수당이 난립한 경우에는 내각 구성에도 이것이 반영되어 주요 정책 결정에 있어 난관을 겪을 가능성이 많다는 단점이 있다.

한국의 내각책임제

한국의 경우 제2공화국에서 내각책임제를 실시했다. 제1공화국이 가져온 대통령제에 대한 불신에서 비롯된 것으로 입법권과 행정권 분리의 원칙에 입각하고 있다. 제2공화국 헌법은 행정권을 정부(국무원)가, 입법권을 국회가 갖게 하였다. 또한 국회의 불신임결의권을 인정하였으나 정부에 의한 반대당의 탄압과 정국의 불안정을 방지하기 위하여 정부의 국회해산권에 제한을 가했다는 점에서 영국의 경우와 다르다. 제2공화국의 내각책임제는 여당인 민주당의 파벌싸움과 5·16군사정변에 의해 제대로 시행되지 못했고, 제3공화국에서 대통령중심제가 채택된 후 지금에 이르렀다.

3. 각 국의 통치체제

■ 각 국의 통치체제

- 세계 여러 국가들의 통치형태는 군주제와 공화제로 분류할 수 있고 이 중 한 가지를 채택하고 있거나, 이 둘을 혼합한 입헌군주제를 채택하고 있음.
- 전 세계 193개 국가 중 중동의 사우디아라비아, 오만 2개국을 군주제 국가로 분류 할 수 있고, 입헌군주제(constitutional monarchy)를 채택하고 있는 국가는 41개국, 나머지 150개 국가들은 공화제를 채택
- 행정적인 면에서 국가형태를 연방국가(federal state, federation)와 단일국가(unitary state)로 구분할 수 있음.
- 연방국가와 단일국가 외에도 독립된 국가들이 느슨하게 결합되어 있는 국가연합(confederation)도 국가 형태 중의 하나로 볼 수 있음(유럽연합 EU : European Union)
- 세계 193개 국가 중 단일국가는 166개국이며, 27개 국가가 연방국가(나이지리아, 독일, 러시아, 말레이시아, 멕시코, 미국, 베네수엘라, 벨기에, 브라질, 스위스, 아랍에미리트, 호주, 오스트리아, 인도, 캐나다, 코모로, 탄자니아, 파키스탄 등)
- 공화제 국가의 정부형태는 대통령제(104개), 내각제(73개)로 분류할 수 있고, 나머지 11개국은 이원집정제이며, 스위스는 집단지도체제국가임

■ 각 국의 선거제도

- 의회는 국민과 정부를 연결하는 민주주의체제의 핵심적 기구로서 단원제 의회(unicameralism)국가와 양원제 의회(bicameralism)국가로 나눌 수 있음.
- 전 세계 202개국 중에서 단원제를 채택하고 있는 국가는 117개국으로, 전체의 57.92%, 양원제 국가는 85개국으로 42.08%를 차지

- 대부분 국가들의 의회임기는 4년 또는 5년인데 단원제인가 양원제인가에 따라 차이가 있음.
- 양원제 국가에서 상원의 임기는 4년부터 종신에 이르기까지 다양하고 하원의 경우 최단임기는 2년이며, 최장 임기는 6년으로 상원에 비해 짧음.
- 임기가 짧은 단원제 국가는 아랍에미리트, 미크로네시아로 2년이고, 양원제 국가에서는 미국 하원의 임기가 2년으로 가장 짧음.
- 의원들의 임기가 4년인 국가들은, 상원의 경우 파키스탄을 비롯해 19개국이고, 단원제 국가들과 양원제 국가들에서 하원의 경우에는 조지아를 비롯한 78개국임.
- 임기가 5년인 국가들은 상원임기가 5년인 우즈베키스탄을 비롯해 24개국이며, 단원제 국가들과 양원제 국가들에서 하원의 임기가 5년인 국가들을 보면 네팔을 비롯한 103개국 있음
- 독일, 오스트리아, 스위스의 상원의원들은 주정부가 뽑아서 보내는데 주정부 의회의원들의 임기가 주마다 다르기 때문에 의원들의 임기가 다르고, 캐나다의 상원 의원의 임기는 한번 임명되면 75세가 정년 임기이고, 영국과 룩셈부르크의 상원의원은 종신직, 하원의원은 모두 같은 기간동안 재임하지만 상원은 임기 중에 일부를 새로 선출(네덜란드, 멕시코, 호주, 일본, 필리핀의 상원의원은 3년마다 1/2씩 새로 선출하며, 미국, 아르헨티나, 인도의 상원은 2년마다 1/3씩 선출, 프랑스 상원의원은 3년마다 1/3을 새로 선출)

■ 선거권

- 대부분의 국가가 선거권의 요건으로 나이, 시민권, 거주기간 등을 기본요건으로 하고 있음.
- 선거권 연령은 오스트리아, 쿠바, 브라질 등 이 16세로 가장 낮고, 싱가포르, 쿠웨이트 등 12개 국가에서 21세로 가장 높음. 또한 독일, 미국, 호주, 태국, 영국

등 147개국에서 선거권 연령을 18세로 정하고 있음

■ 선거구제와 의원정수

- 선거구제는 한 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제, 2-3인을 선출하는 중선거구제, 5인 이상을 선출하는 대선거구제 3가지 유형이 있음
- 각 국의 선거구제는 대표제도(다수제, 비례대표제)와 함께 결정. 단순다수대표제로 의원을 선출하는 미국, 영국, 캐나다의 경우 소선거구제를, 비례대표제를 많이 적용하는 유럽국가인 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 스웨덴, 이탈리아의 경우는 대선거구제를 채택하고 있음
- 또한 한 국가의 의원선출에 있어 다수제와 비례대표제를 혼용하는 것처럼 선거구제도 각 지역에 따라 다양하게 적용
- 각 국의 의원정수도 역사적 . 정치적 . 문화적 상황에 따라 각기 다르게 정하고 있음