

**예산의 법규범성 제고를 위한
예산법률주의 도입방안연구**
- 해외사례를 중심으로 -
- 2017. 12. -

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

연구책임자

선문대학교 법경찰학과 객원교수 김기표

예산의 법규범성 제고를 위한 예산법률주의 도입방안연구 - 해외사례를 중심으로 -

2017. 12.

연구책임자 : 김 기 표 (선문대 법경찰학과 객원교수)

연구 원 : 민 동 기 (KECG 대표)

연구보조원 : 배 효 성 (한국부동산연구원 연구원)

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

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 연구과제 『예산의 법규범
성 제고를 위한 예산법률주의 도입방안연구』의 최종 보고서
로 제출합니다

2017. 12.

선문대학교 법경찰학과 객원교수 김기표

요 약 문

이 보고서는 재정민주주의를 실현하기 위한 중요한 제도중의 하나인 예산법률주의의 도입을 위한 기존의 논의와 예산법률주의제도를 채택하고 있는 대표적 국가인 미국, 프랑스, 독일의 제도와 운영사례를 조사·분석하여 이를 토대로 우리나라에 예산법률주의를 도입하는 경우 예상되는 기대 효과를 살펴보고 우리나라 헌법 및 예산관련 법률의 개정사항과 입법방향을 제안하는 내용으로 구성되어 있다. 특히 제4장에서는 예산법률주의 채택시 그와 관련된 쟁점사항을 외국의 사례와 국회의 연구보고서 및 학자들의 견해를 종합하여 항목별로 비교·분석하고, 현행헌법 및 법률에 어떤 사항을 어떤 내용으로 개정해야 할 것인지에 관하여 항목별로 의견을 제시하였다. 그 내용을 쟁점별로 요약하면 다음과 같다.

1. 예산법률주의 도입을 위한 헌법 개정 필요여부

예산법률주의를 채택하려면 현행헌법 하에서도 법률로 도입하면 가능하다는 견해가 있으나, 예산법률주의를 도입하기 위해서는 헌법을 개정하여 반영하는 것이 필수적이다. 현행헌법은 법률과 예산을 별개의 형식으로 규정하고 있고 제안권자나 심의절차, 공포절차, 대통령 거부권행사, 국회에서의 재의결 등과 대외적 효력이 다르기 때문이다. 국회 헌법연구자문위원회안과 대다수 학자들은 예산법률주의를 도입하고자 할 경우 현행헌법을 개정해야 한다는 것을 전제로 그 필요성과 개정내용을 제시하고 있다. 미국, 프랑스, 독일 등 예산법률주의를 채택하고 있는 나라들은 모두 헌법에 그 근거를 규정하고 있다.

2. 예산법률주의 원칙조항의 필요성

예산법률주의를 헌법에 도입할 때 “국가예산은 법률로 정한다”라는 원칙적인 규정을 신설하고 현행헌법에 절차적 규정은 삭제하고 법률에

서 정하자는 의견이다. 미국, 프랑스, 독일 등의 헌법은 우리나라와 같이 예산에 관해 여러 조문을 두지 않고 한 개의 조문을 두고 있다. 우리나라는 제헌헌법부터 현행헌법까지 예산에 관해 여러 개의 조문을 상세하게 두어 왔고, 국회에서 제시된 개헌안들이 모두 현행헌법상 예산관련 조문을 거의 존치하는 것으로 하고 있는 점을 감안할 때 이번 헌법개정안도 현행헌법상 예산관련 조항을 대부분 존치하면서 개정안을 작성하는 것이 현실적 방안일 것이다. 예산법률은 예산법률의 제안권자, 예산법률의 국회제출시기 등 일반법률과는 다르게 정해야 할 특수성이 있으므로 이런 사항에 대해서는 일반법률 제·개정절차를 정하고 있는 헌법 제52조 및 제53조에 대한 특례규정을 헌법에서 명시적으로 두어야 한다. 또한 예산법률 제·개정에 관한 사항으로서 헌법에서 규정하지 않고 국회법 등 법률에서 정하고 있는 일반법률의 제정절차 등에 대한 특례는 별도의 법률로 정할 수 있는 근거를 헌법에서 명시해야 할 것이다. 예산의 제출권자, 처리 시한 등 헌법에서 정해야 할 중요한 내용은 헌법에서 명시적으로 일반법률에 대한 특례를 규정하고, 헌법에 규정되지 아니한 내용 중 중요사항(예산법의 처리절차, 효력, 국가기관에 대한 구속력, 예산법률에 위배된 지출행위의 규제 방법, 정부의 재량 위임 범위 등)들은 법률로써 정한다는 법률위임조항을 헌법에 명시하여 이에 관한 사항들은 가칭 ‘국가예산기본법’ 등을 제정하거나 국회법에 규정하는 방안이 타당할 것이다.

3. 예산법률안 제출권자

예산법률주의를 도입하는 경우 예산법률안 제출권을 누가 행사할 것인가. 미국은 대통령이 매년 대통령예산안(President's Budget Proposal)을 의회에 제출하는데 예산입법의 기초자료로서 활용될 뿐이고 의회는 예산법률을 심의할 때 대통령예산안에 구속을 받지 않기 때문에 우리나라 정부의 예산편성권과는 효력이 다르다. 프랑스와 독일은 권력구조상 정부에서 예산법률안 제출권을 행사하고 있다. 우리나라는 대통령제

이지만 미국과는 달리 국회의원과 정부가 모두 법률안 제출권을 가지고 있다. 그러나 예산법률안은 일반법률안과는 달리 그 특수성으로 인하여 국회의원과 정부 양쪽에 모두 제출권을 부여할 수는 없고 어느 한쪽에만 부여해야 한다. 예산법률은 당해 연도에만 적용되는 한시적인 법률이기 때문에 일반법률처럼 다수의 예산법률안이 제출되도록 해서는 안되기 때문이다.

국회의 2014년안에서는 예산법률안 제출권을 정부에 부여하는 안을 권고하고 있고, 2017년안의 다수의견은 정부에 예산편성한 작성권을 부여하고 예산법률안을 발의권은 국회에 부여하고 있어 안별로 의견이 다르다.

예산법률주의를 도입하는 경우 대통령제 하에서 예산법률안 제출권은 국회가 가지는 것이 타당할 것이다. 대통령제의 삼권분립원칙의 본질상 예산법률안의 발의권을 정부에 준다는 것은 대통령제의 본질적인 요소를 침해하는 것이라고 할 것이다. 다만 국회가 예산법률안 제출권을 가지더라도 미국과 같이 정부가 작성한 예산서 또는 예산안을 국회에 제출하도록 해야 할 것이다. 이는 정부의 예산에 대한 전문성과 국가의 정책을 예산을 통하여 집행하고 있는 점 등을 고려하여 국회의 예산법률안 작성시 정부의 정책 방향을 참고하여 이를 예산법률에 반영하기 위해서이다.

4. 예산법률안 제출 및 의결시기

현행헌법상 정부는 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하도록 하여 국회의 예산심사기간을 60일로 하고 있다. 미국은 240일, 프랑스는 120일, 독일은 70일로 하고 있는데 모두 법률로 정하고 있다. 정부의 예산안 제출기한, 국회의 심사기한 등이 반드시 헌법에 규정해야 할 정도로 중요한 사항은 아니라고 생각한다. 국회법이나 국가재정법등 재정관련 법률에 규정하면 충분하다고 본다. 예산심사기간에 관한 헌법규정을 삭제함으로써 매년 국회가 예산법률안 의결기한을 넘겨 위헌사태를 초래했다는 비판도 피할 수 있을 것이다. 만약 헌법에 예산제출기한을 존치한다면 그 기한을 현행 90일에서 120일로 늘리는 것이 타당하다고 본다.

5. 국회의 예산안 수정권

현행헌법상 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(헌법 제57조). 미국은 의회에서 삭감하거나 증액하거나 제한없이 할 수 있다. 프랑스는 국회의원의 예산법안 수정이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 허용하지 않고 있다. 독일 연방의회는 정부의 동의없이 연방예산법안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하는 결정을 할 수 없다. 국회 2009년안은 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치제한규정 삭제할 것을 제안하고 있고, 2014년안은 현행헌법상 제도를 그대로 두고 있으며, 2017년안은 다수의견은 정부의 예산 증액동의권을 예산총액동의권으로 변경할 것을 제안하고 있다. 예산법률주의를 도입하는 경우 정부의 증액동의권은 삭제하고 예산총액동의권제도를 도입하자는 의견이 타당하다고 본다.

6. 예산법률안에 대한 거부권

일반법률에 대하여는 대통령의 거부권이 인정되므로 예산법률에 대하여도 대통령의 거부권을 그대로 인정할지 여부가 문제된다. 미국의 경우에는 세출예산법에 대하여 대통령의 거부권이 인정되고 있다. 프랑스와 독일에서는 헌법의 권력구조상 총리의 거부권이 인정되지 않는다. 국회의 2009년안, 2014년안 및 2017년안에서는 예산법률주의를 채택할 것을 건의하면서도 대통령의 예산법률안 거부권은 언급하지 않고 있다. 대통령거부권은 헌법상 권력구조와 관련되는 사항인바, 헌법 개정결과 대통령제를 계속 채택하고 헌법에 예산법률주의를 도입한다면 예산법률에 대한 대통령거부권을 인정하는 것이 타당할 것이다.

7. 다른 법률의 개폐효력 인정여부

예산법률의 일반법률 개폐효력이라는 것은 예산과 법률이 불일치하는 경우가 발생하는 경우 예산법률을 통하여 기존에 있는 예산 지급의

근거를 마련하지 않은 법률이나 예산지급의 내용이 상이한 법률을 개정하는 효력을 발휘함으로써 예산과 법률의 불일치를 해소할 수 있다는 것이다. 미국 세출예산법은 법률의 형식으로 성립되므로 필요한 경우 세출예산법에서 다른 법률을 직접 개정할 수 있다. 그러나 이러한 법률개폐 효력을 제한 없이 인정하게 되면 예산법률로써 일반법률에 근거를 둔 지출근거를 무제한적으로 변경할 수 있는 결과가 될 수 있다. 앞으로 헌법개정으로 예산법률주의를 도입하여 국회법에서 예산결산위원회를 상임위원회로 설치하여 예산법률에 대한 심의의결권을 준다면 일반법률의 심의의결권한을 가진 상임위원회와 권한배분문제가 발생할 소지가 있다. 예산법률의 일반법률 개폐효력을 인정하더라도 예산과 직접 관련이 있는 사항에 대해서만 효력이 있도록 하고, 그 외의 부분은 다른 상임위원회의 권한을 존중하여 예산법률로 변경할 수 없도록 명문화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

8. 다른 법률의 개폐효력 인정여부

예산법률의 일반법률 개폐효력이라는 것은 예산과 법률이 불일치하는 경우가 발생하는 경우 예산법률을 통하여 기존에 있는 예산 지급의 근거를 마련하지 않은 법률이나 예산지급의 내용이 상이한 법률을 개정하는 효력을 발휘함으로써 예산과 법률의 불일치를 해소할 수 있다는 것이다. 미국 세출예산법은 법률의 형식으로 성립되므로 필요한 경우 세출예산법에서 다른 법률을 직접 개정할 수 있다. 세출예산법과 다른 법률의 내용이 일치하지 않거나 충돌하는 경우에는 세출예산법을 통하여 이를 개정함으로써, 예산과 법률의 일관성을 확보할 수 있다. 우리나라의 경우에도 예산법률의 일반법률 개폐효력을 인정할 것인가를 먼저 결정해야 하고 인정하더라도 예산과 직접 관련이 있는 사항에 대해서만 다른 법률을 개정할 수 있도록 하고, 그 외의 부분은 다른 상임위원회의 권한을 존중하여 예산법률로 변경할 수 없도록 명문화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

9. 예산법률의 대외적 효력

현행 제도에서는 국회의 심의·확정을 거친 예산은 국가기관만을 구속하고 대국민적 효력은 인정되지 않는다는 것이 다수설과 판례의 입장이다. 예산법률주의를 도입하게 되면 예산이 대외적인 효력을 가지는지, 국가기관에 대한 구속력의 내용이 무엇인지에 관한 논란은 없어질 것이다. 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산비률주의 하에서는 정부 내부에서만 이루어지겠지만, 예산법률주의 하에서는 의회 또는 감사원 그리고 사법부에 의한 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이다. 가칭 국가예산기본법 등 예산관계 법률에서 이러한 예산집행에 관한 법적 책임에 관한 사항을 구체적으로 규정하면 될 것이다.

10. 임시예산제도의 도입

예산이 새로운 회계연도가 개시될 때까지 국회에서 의결되지 못한 때에는 국가기능을 유지하기 위하여 필수적인 경비는 우선 집행하도록 해야 하는데 이를 위한 제도로써 준예산제도와 임시예산제도(가예산제도)가 있다. 국회의 동의를 필요로 하지 않는 준예산제도 보다는 국회의 의결을 거쳐 집행하는 임시예산제도가 국회의 재정통제권을 확보하기 위한 제도이다. 현행헌법은 준예산제도를 채택하고 있다.

미국은 회계연도말까지 세출예산법이 성립되지 않는 경우 의회는 잠정결의안(Continuing Resolution)을 의결하여 정부가 사업을 수행하고 운영을 계속할 수 있도록 하고 있다. 일종의 임시예산제도라고 볼 수 있다. 프랑스의 경우 의회가 기한내에 통과시키지 않으면 제출된 예산법률안의 내용대로 집행하도록 하여 정부의 권한이 매우 강하다. 국회안은 현행대로 준예산제도를 제안하고 있다. 2017년안은 재정에 대한 민주적 통제 원칙을 고려할 때 임시예산제도가 바람직하지만 정당 구조가 불안정한 등의 현실적 상황을 감안할 때 현행대로 준예산제도를 유지할 것을 제안하고 있다.

국회의 재정통제권 강화와 재정민주주의 확보를 위해 예산법률주의를 도입하고자 하는 헌법개정 취지에 비추어 보면 임시예산제도를 채택하는 것이 타당하다고 할 것이다. 여당과 야당이 이념적으로나 정책적으로 극한대립을 자주 하고 있는 현실적 정치여건을 감안해 볼 때 임시예산을 국회에서 제때 의결하지 못할 가능성도 상존한다고 할 것이다. 이 경우 미국의 정부기능을 정지하는 섯다운(shutdown)처럼 국가기능이 일시 마비되는 사태가 올 우려가 있다. 준예산제도와 임시예산제도중 어느 제도를 채택할 것인가는 예산법률주의 도입에 따른 필수적인 선택사항은 아니므로 이런 정치적 상황을 고려하여 결정해야 할 것이다.

11. 회계감사권의 국회이관

우리나라 감사원은 대통령 소속기관으로서 독립적으로 회계감사기능과 직무감찰기능을 수행하고 있다. 대통령 소속으로 있기 때문에 정치적 중립성과 독립성을 확보하기 어렵고 감사결과의 공정성이 미흡하다는 비판을 받아왔다. 외국의 사례를 보면 감사원을 헌법상 독립기관화하고 있는 입법례(독일, 프랑스 등)와 의회 소속기관으로 하고 있는 입법례(영국, 미국)로 나누어져 있다. 국회의 2009년안은 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관하도록 제안하고 있고, 2014년안은 감사원을 공무원의 직무감찰을 담당하는 감찰원과 회계검사를 담당하는 회계감사원으로 분리하여 각각 헌법상 독립기관으로 하고 있다. 2017년안은 감사원을 현재와 같이 회계감사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하도록 하되, 감사원을 헌법상 독립기구화하는 안을 제시하고 있다. 회계감사권을 국회로 이관하더라도 정파적 영향력으로부터 벗어나기 힘들 것이므로 2017년안과 같이 감사원을 헌법상의 독립기구로 설치하는 것이 바람직할 것이다.

12. 세입법률주의 채택

현행헌법은 조세법률주의를 채택하고 있지만 부담금, 공과금 등 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입에 관해서는 법률로 해야 한다는 것

을 헌법에 두고 있지 않다. 국회의 2009년안과 2017년안은 사용료·수수료·부담금을 법률에 근거해서 부과하는 조항을 신설할 것을 제안하고 있다. 조세 외에 국민에게 경제적 부담을 지우는 부담금 등의 규모가 상당한 수준이고 강제성을 수반하면서 부과·징수되는 점에서 조세와 유사한 성격을 가지므로 조세법률주의와 마찬가지로 법률에 근거하도록 헌법에 명시함으로써 국민의 재산권을 실질적으로 보호할 수 있도록 할 필요가 있다.

13. 기금에 관한 헌법적 근거 신설

현재 국가 재정상 기금이 예산과 별도로 운용되고 있는데 기금에 관한 근거는 헌법에 규정되어 있지 않다. 국회의 2009년안과 2017년안은 기금에 관한 헌법적 근거를 예산과는 별도로 명시할 필요가 있다고 제안하고 있다. 국가재정 전체의 체계적인 운용 및 관리를 위하여 기금에 대하여도 헌법적으로 규율하는 것이 필요하므로 헌법개정시 기금에 관한 사항을 헌법에 명시해야 할 것이다.

14. 결산에 관한 국회통제기능 강화

결산에 관하여는 현행헌법에 국무회의 심의사항으로 포함하고 있고(헌법 제89조), 감사원이 세입·세출 결산검사 결과를 국회에 보고하도록 하고 있다(헌법 제99조). 감사원은 헌법에 근거하여 국회에 결산검사보고를 하고 있고, 정부는 국가재정법 제59조에 따라 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 하며, 매년 5월31일까지 결산서를 국회에 제출하고 있다. 국회의 2009년안은 정부가 결산에 대한 자료를 4월에 감사원에 송부할 때 국회에도 동시에 보내도록 하여 국회가 미리 자료를 보고 감사원 결산과 대조하여 통제하는 등 조치를 취할 수 있게 할 필요가 있다고 한다. 2017년안은 정부가 국가결산보고서를 감사원에 보낼 때 국회에도 송부하도록 하고, 결산심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상, 징계조치, 제도개선 등 그 시정

을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 제안하고 있다. 2017년안이 타당하다고 할 것이다.

15. 예산법률주의의 효율적 시행을 위해 법률에 두어야 할 특례규정사항에 관한 검토

헌법에서 규정하고 있는 일반법률에 관한 절차와는 다르게 예산법률안 제출권 등에 대하여 국회의원만 제출할 수 있도록 규정하려고 한다면 이는 헌법에서 규정하고 있는 사항에 관한 예외이므로 이에 관한 규정은 헌법에 명시적으로 두어야 한다. 헌법에서 직접 규정하지 않은 사항에 대하여 일반법률과는 다른 특칙을 두고자 하는 경우에는 법률단계에서 두면 된다. 예산법률주의를 도입하는 경우 그 효율적 시행을 위하여 앞으로 국회법이나 국가재정기본법(가칭) 등 법률단계에서 검토되어야 할 사항들을 살펴본다.

가. 예결위의 상임위원회화

예산법률주의가 도입되면 예산법률의 심도있는 검토와 심사를 위해 먼저 현재 특별위원회로 되어 있는 예산결산특별위원회를 상임위원회로 변경해야 할 것이다. 예산결산위원회의 위원도 다른 상임위의 위원을 겸직하도록 하는 것도 삭제해야 할 것이고, 위원의 임기를 1년으로 하고 있는 것도 전문성 강화를 위해 삭제하는 것이 타당할 것이다.

나. 예산법률의 체계와 형식

예산법률주의가 도입되어 예산을 법률로 정하게 되면 예산의 법적 규정형식을 어떻게 정할 것인가는 입법정책의 문제로서 예산법률이 어떠한 내용과 형식으로 작성되어야 할 것인지는 각국의 법률제도와 예산제도에 따라 다르다.

미국의 경우에는 예산회계법(BAA)과 의회예산법(CBA)이 기본적인

법률로 있고, 매년 예산법률은 각 분야별로 12개 또는 13개의 예산법률을 제정하고 있다. 프랑스는 헌법에 근거하여 제정한 예산조직법(*loi organique*)이 재정기본법률로서 역할을 한다. 매년 예산법은 세입과 세출 모두를 단일 문서에 게재하고 있다. 독일의 경우에는 예산에 관한 기본법률로 예산원칙법이 있고, 매년 예산법으로는 연방예산법이 있다. 연방예산법은 수입과 지출의 총액과 함께 우리나라의 예산총칙에 해당하는 규정을 포함하고 있으며, 여기에 총예산이 부록으로 첨부되는 형식을 취하고 있다.

예산법률주의를 도입하여 매년 예산법률을 작성할 때 그 체계와 형식을 정함에 있어서는 우리나라의 법체계와 예산법제 등을 고려하고 미국과 독일등 외국의 입법례를 참고하여 미국식으로 각 부문별로 예산법을 만드는 방법과 프랑스와 독일처럼 매년 하나의 단일법으로 예산법을 만드는 방법의 장점과 단점을 잘 검토하여 선택해야 할 것이다.

다. 상임위원회와 예결위원회의 권한조정

예산법률안에 대하여 현행과 같이 각 관련 상임위원회의 예비심사를 거치도록 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 미국은 예결위에서 총액예산을 심의해 상임위별 한도를 정한 뒤 각 상임위에서 개별 사업을 심사하는 방식을 취하고 있다.

우리나라의 경우 먼저 세출예산법을 하나의 법률로 만들 것인지 또는 각 부문별로 10여개로 나누어 만들 것인지 하는 예산법률에 대한 입법방식을 결정해야 하고, 예산법률의 국회심사절차에서 소관 상임위원회와 예결위원회의 역할분담을 어떻게 할 것인지를 검토해서 국회법이나 가칭 국가재정기본법 등에 반영해야 한다. 예산법률안의 제정절차에서 예산결산위원회가 주도적 역할을 하는 것이 타당할 것이지만 최소한 각 부처를 관장하는 소관 상임위원회에서 현재 예산안 예비심사를 하는 것처럼 소관 부처에 관한 예산법률에 대한 검토와 의결 또는 의견제시를 하는 절차는 필요할 것으로 보인다.

라. 법사위의 체계자구심사권과의 관계

예산법률을 소관 상임위원회인 예산결산위원회에서 의결한 후 일반법률과 마찬가지로 법제사법위원회의 심사를 거쳐 본회의에 상정하도록 할 것인가. 법사위의 체계자구심사권한은 법률안이 위헌적인 내용이 없는지, 다른 법률과 상치되거나 중복되는 내용이 없는지, 법률문장의 자구가 해석상 혼란을 초래하거나 국어문법에 맞지 않게 되어 있는지 등을 본회의에 상정하기 전에 점검하기 위한 것인데 예산법률안은 그 내용이 복잡한 입법이론을 다루는 것이 아니고 주로 사업과 예산금액에 관한 것으로서 법사위를 거칠 필요가 없다고 생각한다. 국회법을 개정하여 반영해야 할 사항이다.

마. 예산법률안의 발의시 제안권자

국회가 예산법률안 발의권을 가진다고 할 때 누구 명의로 발의할 것인가가 문제가 된다. 예산법률의 경우에는 국회의원들이 발의하면 법안이 여러개 발의되어 예산의 통일적 심사가 어렵고 개별 국회의원들이 국가전체적인 관점에서 검토해야 할 예산법률안을 발의하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 예산법률주의가 헌법에서 도입되면 추후 국회법에서 예산결산위원회를 상임위원회로 만들어 예산결산위원회에서 정부에서 제출한 예산안을 심의조정한 후 그 결과를 위원회안으로 예산법률안을 제안하면 될 것으로 생각한다.

바. 안전조정위원회 회부대상 여부

예산법률안에 대하여 각 당의 의견이 다른 경우 쟁점법안으로 안전조정위원회에 상정할 것인가도 문제가 될 수 있다. 안전조정위원회에 회부되면 이를 통과하기 위해서는 의결정족수가 3분의 2 이상의 찬성을 요하는데 이는 예산법률의 특성상 타당하지 않다. 국회법상 현재도 예산안에 대해서는 안전조정위원회 회부대상에서 제외되어 있는 점을 감안할 때 예산이 법률형식으로 바뀌더라도 예산법률의 특수성을 인정하여 안전조정위원회 회부대상에서 제외하는 것이 타당할 것이다.

사. 예산법률의 공포

일반법률은 국회에서 의결되어 정부에 이송되면 대통령은 15일 이내에 공포하거나 국회에 재의요구를 해야 한다. 법률의 공포절차·형식·수단 등에 관해서는 법령등의 공포에 관한 법률에서 규정하고 있다. 예산법률도 일반법률과 같이 법령등의 공포에 관한 법률을 적용받을 것인데 혹시 공포에 관한 사항에 대해서 특례를 정할 사항이 없는지 검토할 필요가 있을 것이다.

앞으로 헌법을 개정하여 예산법률주의를 도입하는 것은 우리나라 재정운용의 중심을 정부에서 국회로 이관하는 효과를 가져오는 것으로 우리나라 재정운용의 기본 틀을 획기적으로 바꾸는 중대한 사항이다. 예산법률주의를 채택할 경우 현행 예산비법률주의로 인한 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 문제점 해소하고, 정부의 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 세출에 대한 국민의 대표기관인 국회의 책임성과 민주적 통제성 원칙에 실질적인 국회의 재정통제권 강화로 재정민주주의를 확립하는 계기가 될 것이다.

목 차

제1장 연구의 개요	1
I. 연구의 목적	1
II. 연구의 필요성	2
제2장 해외의 예산법률주의 사례	7
I. 미국	7
1. 개관	7
2. 미국의 예산법률주의	7
3. 미국의 예산과정	12
4. 미국 세출예산법의 주요내용	17
5. 의회의 예산수정권과 대통령의 거부권	21
6. 회계감사원의 결산	22
II. 프랑스	22
1. 개 관	22
2. 프랑스 제5공화국 헌법	23
3. 예산조직법-	23
4. 1959년 예산조직법의 시행을 위한 명령	24
5. 예산법	24
6. 예산에 관한 원칙	27
7. 프랑스의 예산과정	28
8. 예산법과 일반법률의 비교	34

III. 독일	36
1. 개관	36
2. 독일기본법	36
3. 예산원칙법	37
4. 연방예산법	37
5. 독일 예산과정	39
6. 결산	40
7. 연방예산법과 일반법률의 차이점	40
IV. 외국 예산법률제도의 비교	42
제3장 우리나라 예산법률주의 도입 필요성과 기대효과	44
I. 현행헌법상 예산의 법적 성격	44
1. 예산의 법적 성격에 관한 학설	44
2. 예산의 법규범성을 확보하기 위한 제도적 장치	48
3. 헌법상 예산규정의 문제점	49
II. 예산법률주의 도입시 효과와 문제점	49
1. 헌법상 예산제도와 예산법률주의	49
2. 헌법상 일반법률과 예산의 비교	52
3. 예산법률주의 도입효과	53
4. 예산법률주의 도입시 예상되는 문제점	59
제4장 예산법률주의 도입시 쟁점과 입법사항 분석	61

I. 예산법률주의 도입시 쟁점과 고려사항	61
1. 국회 헌법개정보고서 예산법률주의관련 주요내용	61
2. 예산법률주의 도입시 고려사항	63
II. 항목별 쟁점비교분석 및 제안	66
1. 예산법률주의 도입을 위한 헌법 개정 필요여부	66
2. 예산법률주의 원칙조항의 필요성 여부	69
3. 예산법률안 제출권자	72
4. 예산법률안 제출 및 의결시기	76
5. 국회의 예산안 수정권	79
6. 예산법률안에 대한 거부권	81
7. 예산법률의 종류와 시간적 효력	84
8. 다른 법률의 개폐효력 인정여부	85
9. 예산법률의 대외적 효력	86
10. 임시예산제도	88
11. 회계검사권	90
12. 세입법률주의	92
13. 기금에 관한 헌법적 근거 신설	92
14. 결산에 대한 국회통제기능 강화	93
15. 예산법률주의의 효율적 시행을 위한 법률제·개정사항	94
 제5장 결론	 101
 참고문헌	 103

제1장 연구의 개요

I. 연구의 목적

현재 국회에서는 2018년 지방자치단체 선거와 함께 개헌에 관한 국민투표를 하기위한 헌법개정안을 마련하고 있다. 헌법개정사항 중 중요한 사항의 하나로 예산법률주의 도입논의가 진행되고 있다. 국회 헌법개정특별위원회에서 국민의 대의기관인 국회의 재정통제권을 강화함으로써 재정민주주의를 확립하기 위하여 예산법률주의 도입, 정부의 증액동의권 폐지 등 헌법상 국가재정제도에 대한 대폭적인 개편을 추진하고 있다.

예산법률주의란 예산을 법률형식으로 의결하여 법률과 동일한 효력을 부여하는 제도로써 예산에 법률과 같은 구속력을 부여하는 것을 의미한다. 예산법률주의는 정부형태가 대통령제인가 의원내각제인가 의원정부제인가의 구분에 관계없이 미국, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스페인, 포르투갈, 네덜란드 등 대다수 선진 각국에서 채택하고 있다. 그러나 우리나라와 일본은 예산을 법률과 다른 특수한 형식(예산안)으로 성립시키고 있는데 이를 예산비법률주의라 한다.

예산법률주의는 재정민주주의를 실현하는데 핵심적인 사항중의 하나이다. 우리나라는 국가 재정활동의 근간인 세입과 세출 중에서 세입분야의 경우 세입의 근원이 되는 조세징수에 대하여 조세법률주의가 헌법상 명문으로 채택되어 있으나, 세출분야에 있어서는 예산법률주의가 채택되어 있지 않다. 이에 따라 우리나라 예산은 법률과 같은 강제적 구속력이 없는 것으로 해석되고 있다.

우리나라 헌법은 예산비법률주의를 채택하여 예산을 법률과 별개의 형식으로 규율하고 있기 때문에 재정지출 부문에 있어서 의회의 정부에 대한 통제가 미흡하다는 비판을 받고 있다. 예산이 법으로서 강제력을 갖지 못함으로 인하여 국가채무의 관리, 중요한 국책사업의 실패

나 막대한 예산낭비가 있어도 이를 법적으로 규율하거나 책임을 추궁하지 못하는 것이 현실이다. 이와 같은 상황에서 앞으로 헌법을 개정할 때 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률과 동일하게 규율함으로써 그 법적 성격과 효력을 명확하게 하여 국회의 재정통제권을 강화하고 재정민주주의를 확대하여야 한다는 논의가 활발하게 진행되고 있다.

이 연구보고서는 예산법률주의의 도입을 위한 기존의 논의와 예산법률주의제도를 채택하고 있는 대표적 국가중 우리나라 도입 시 참고가 될 만한 미국, 프랑스, 독일의 제도와 운영사례를 조사·분석하였다. 이를 토대로 우리나라에서 예산법률주의를 도입하는 경우 예상되는 기대효과를 살펴보고 우리나라 헌법 및 예산관련 법률의 개정사항을 제안하여 이를 국내 실정법으로 제도화하기 위한 입법방향을 제시함으로써 의원실의 예산법률주의 도입에 관한 조사·분석 회답자료 및 예·결산 분석 시 제도개선사항 작성 시 참고자료로 활용할 수 있도록 하는데 연구의 목적이 있다.

II. 연구의 필요성

예산은 각종 국가적 활동을 수행하는 기초로서 자원배분, 소득재분배, 경기조절, 경제성장 등 국가 활동의 전반적인 분야에서 중요한 역할을 한다. 의회의 재정통제권은 국민을 대표하는 대의기구로서 의회가 국민이 원하는 정책을 지원할 수 있는 정책을 마련하고, 예산의 심의 및 확정을 통하여 재정민주주의(fiscal democracy)를 구현하기 위한 것이다.

재정민주주의는 역사적으로 영국에서 ‘대표 없이는 과세 없다(no taxation without representation)’라는 기치아래 국가의 재정활동을 국민의 대표인 의회에서 관여해야 한다는 데서 출발하고 있다. 이러한 전통은 오늘날에도 각국의 헌법 및 법률에 구현되어 의회의 통제와 감시자 역할을 요구하고 있다. 선진국들은 조세법률주의, 예산법률주의,

통합예산, 회계검사기구의 독립성 확보라는 4가지 요소를 구비하는 과정으로 재정민주주의를 발전시켜왔다. 국가마다 차이는 있지만 이 네 가지 요소를 중심으로 재정민주주의, 의회와 정부의 재정역할 등에 관한 논의가 이루어져 왔다.¹⁾ 최근 재정운영의 새로운 패러다임은 재정주권이 기존의 관리자인 정부중심에서 납세자인 국민들에게 있음을 강조하고 국민이 재정운영의 주체가 되는 방향으로 가고 있는 추세이다. 이런 의미에서 국민의 의사를 대변하는 의회의 재정통제권은 중요한 역할을 하고 있다.

재정통제권의 중심인 예산에 관한 권한은 민주국가에서 중요한 의미를 가지고 있다. 이런 관점에서 예산법률주의는 의회가 효율적인 재정통제권을 행사함으로써 재정민주주의의 확보를 통하여 정부의 책임성을 강화하고 나아가 주권재민주의를 실현하는 데 기여할 수 있다는 데에 중요한 의미가 있다.

우리나라 헌법은 세출예산에 관해서는 법률의 형식으로 하지 않고 별도의 형식과 절차를 거쳐 국회에서 심의·의결하도록 하여 예산비법률주의를 채택하고 있다. 그 결과 우리나라의 예산은 법률과 같은 강제력을 갖지 못하며, 예산과정은 입법과정처럼 공개되지도 그 확정내용이 공포되지도 않는다. 이로 인하여 국가예산에 관한 국민의 알권리가 충족되지 못하고 참여도 제한되어 국가재정의 관리나 중요한 국책사업의 시행 등을 함에 있어서 막대한 예산낭비를 초래해도 이에 대하여 법적인 책임을 물을 수 없게 되어 있다. 이와 같이 우리나라 현행 헌법체제 아래에서는 예산법률주의를 채택하지 않아 예산의 법적 성격이 명확하지 않고, 국회가 심의·확정한 예산을 정부가 위배되는 집행을 하더라도 효과적인 책임성 확보가 어렵고 재정민주주의도 제대로 구현되지 못하고 있는 실정이다.²⁾

예산비법률주의를 취하고 있는 현행헌법제도의 해석상 국회의 의결

1) 박형준·김춘순, 예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서, 예산정책연구 제2권 제1호 2013. 5. 47쪽.

2) 김인철, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 2017.10, 국회사무처, 2쪽.

을 거쳐 확정되는 세출예산의 법적 성격과 효력에 대하여 학계와 실무계에서 다양한 견해가 있고 정부에 대하여 예산의 구속력을 확보하기 위하여 헌법이나 법률에 명시되지 않은 방식을 사용하기도 한다. 대표적인 사례가 국회가 예산안을 의결하면서 붙이는 부대의견(附帶意見)이다. 우리나라의 예산서는 통계표의 형식을 취하여 사업의 명칭과 금액만을 열거하는 방식을 취하고 있다. 이런 방식으로 인하여 사업의 집행방식 등에 대한 설명이 없고 특정한 사업에 대한 지출방법을 규정할 수 없도록 되어 있다. 이를 보완하기 위해 국회가 특정 예산사업의 집행에 관하여 정부를 구속할 필요가 있을 때 부대의견이라는 형식을 활용하고 있다. 부대의견은 공식적인 국회의 의결과정을 거쳐 성립됨에도 불구하고 법적 근거가 없기 때문에 법적 구속력은 갖지 못하지만 의회의결주의에 기반하여 사실상의 구속력이나 정치적 기속력을 가진다고 보는 것이 타당하다는 의견이 있다.³⁾ 그러나 부대의견은 법적 근거가 없는 상황에서 사실상의 강제력을 가지게 되므로 책임소재가 불분명하고 부대의견 불이행에 대한 책임소재가 명확하지 않고 불이행에 대한 법적인 해결방안이 마련되어 있지 않다. 이런 것은 예산의 법적 성격이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 예산의 효력과 규범력이 불분명하여 정부가 의회가 심의확정한 예산에 위배되는 지출 작용을 하더라도 위법사항에는 이르지 못하게 되어 효과적인 책임성 확보가 어렵기 때문에 이를 다소나마 보완하기 위해 고안된 방법이지만 명확한 법적 근거가 없기 때문에 그 효력에 관해 논란이 발생하고 있는 것이다.

예산법률주의는 예산의 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률의 형식으로 기술함으로써 예산의 규범력을 명확히 하고 예산집행에 대한 통제를 강화하며 보다 폭넓은 예산정보 공개를 통해 예산의 투명성과 재정건전성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 책임성 있는 재정통제와 의회중심의 효율적 재정거버넌스를 구축하기 위해서는 재정권한적인

3) 김춘순, 국가재정:이론과 실제, 학연문화사, 2014, 478쪽.

측면에서 예산법률주의의 채택과 회계검사권의 독립성 확보, 사전예산 심의제도의 강화, 예결위의 상임위로의 전환 등 국가재정제도의 전반과 국회의 재정통제에 관한 권한에 대한 전반적인 재검토가 이루어지고 이에 따라 제도의 개혁이 이루어져야 할 것이다. 또한 예산과정의 운영상에서도 예산의 생애주기 관리기능의 강화와 심의·의결기관의 연장, 국회와 정부와의 정보공유 시스템 구축, 결산심사 종료시기의 명확한 규정 등이 이루어져야 한다.

예산법률주의는 위와 같은 위와 같은 장점이 있는 반면 예산의 법률화에 따른 경직된 예산운용으로 국가경제정책을 적시에 수행할 수 없을 것이라는 우려와 예산법률로 계상되지 않는 별도의 우회적인 예산으로 운용되는 재정활동이 증가할 수 있다는 문제 등이 단점으로 지적되고 있다.

헌법개정으로 예산법률주의의 도입, 회계검사기능의 독립성 확보 등이 이루어지면, 의회중심의 책임성 있는 재정통제와 효율적인 재정거버넌스가 구축될 수 있을 것이다.

국가재정제도의 획기적 대변화에 대한 준비를 하기 위하여는 예산법률주의로 대표되는 각종 재정제도 개혁에 따른 장단점과 제도변경시 나타날 수 있는 효과 및 문제점을 파악하여 장점을 극대화하고 단점을 최소화하기 위해서는 현재 예산법률주의등 우리와 다른 제도를 운영하고 있는 해외국가들의 사례를 종합적인 관점에서 분석할 필요가 있다.

지금까지는 예산법률주의에 관한 대부분의 연구보고서 내용이 외국 사례 소개와 우리나라 도입시 쟁점사항 등을 연구해 왔다. 예산법률주의의 해외사례에 대한 연구는 존재하고 있지만 우리나라의 예산법률주의 도입시 발생하는 기대효과와 문제점을 파악하고 이를 우리나라에 도입하는 경우 어떻게 제도화 할 것인가 하는 데 대한 쟁점별 해외사례 연구는 거의 없는 실정이다. 대통령제 국가들과 의원내각제 국가들에서 운용 중인 예산법률주의제도를 분석하여 예산법률주의가 가지는 장점 중 필요한 부분을 수용하고 예상되는 문제점을 보완할 수 있는

방안을 설계할 필요가 있다. 이를 위하여 해외 주요국의 예산법률주의와 관련된 재정제도, 예산과정, 예산법률의 성격 등을 살펴보고 우리나라 현실에 맞는 예산법률주의를 설계할 필요가 있다.

이 보고서에서는 예산법률주의의 도입에 필요한 해외사례를 분석하고 우리나라에 도입시 채택해야 할 내용을 쟁점별로 비교하여 대안을 제시하고 있다. 예산법률주의제도를 채택하고 있는 대표적 국가중 우리나라 도입 시 참고가 될 만한 미국, 프랑스, 독일의 구체적 운영사례를 조사·분석하고, 이를 토대로 우리나라에 예산법률주의를 도입할 때 고려해야 할 사항들을 정리하며, 헌법과 국가재정에 관한 법령의 개정사항을 주제별·항목별로 제안하고 있다. 이렇게 함으로써 앞으로 우리나라에 예산법률주의 도입에 대비하여 실제로 각종 재정관련 법률체계를 어떻게 개선할 것인가에 대한 입법방향을 제시하는데 이 연구의 필요성이 있다.

제2장 해외의 예산법률주의 사례

I. 미국

1. 개 관

미국은 대통령중심제 국가로서 의회중심의 예산법률주의 채택하고 있는 대표적인 국가이다. 미국은 연방헌법에서 예산이 법률임을 명시적으로 규정함으로써 예산이 법률로서 성립되는 예산법률주의를 채택하고 있다. 미국은 연방헌법 제1조제9항제7호에서 “국고금은 세출예산법에 의해서만 지출된다”⁴⁾라고 규정하여 예산이 법률임을 명시적으로 밝히고 있다.

미국헌법의 기초자들은 영국의 세출예산법(Appropriation Act)을 본받아 헌법에 예산법률주의를 수용하여 조세와 지출의 결정권이 의회에 있음을 헌법의 기본원칙으로 명문화한 것이다. 영국은 수세기 동안 예산권을 두고 의회와 왕이 투쟁을 했고, 그 결과 조세의 부과징수에 관해서는 조세법률주의, 지출에 관해서는 세출법률주의라는 원칙을 확립했다. 이후 영국의 제도가 미국, 프랑스 등 각국이 현재 널리 채택하고 있는 조세법률주의와 예산법률주의로 정착된 것이다.

2. 미국의 예산법률주의

가. 미국헌법

미국 연방헌법은 기본적으로 재정에 관한 권한을 의회에 부여하고 있다⁵⁾. 미국은 헌법에서 모든 수입관련 법안의 발의권을 하원에 부여

4) No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law(Article 1, Section 9, clause 7 of the Constitution).

5) James V. Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview, CRS Report for Congress, 1쪽.

하고(제1장 제7조), 조세의 부과징수권 및 공채발행권(제1장 제8조), 세출법률주의와 결산의 공표(제1장 제9조) 등을 헌법에 규정하고 있다.⁶⁾

예산에 관한 미국헌법의 규정을 구체화하는 법률로는 1921년의 예산회계법(Budget and Accounting Act, BAA)과 1974년의 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act, CBA)⁷⁾ 등이 대표적이다.

나. 예산회계법과 의회예산법

미국의 예산제도는 유럽보다 1세기 정도 늦게 발전했다. 그 이유는 정부의 재정활동이 상대적으로 중요시 되지 않았기 때문이다.⁸⁾ 연방기관들은 자금을 쉽게 징수하여 의회 소관위원회의 승인만으로 지출하는 것이 가능했다. 그러나 제1차 세계대전을 전후하여 연방 지출규모의 증가가 경제성장보다 빨라지고, 재정이 팽박해지자 예산제도의 개혁 움직임이 시작되었다. 미국 예산제도의 개혁주장자들은 정부지출의 감축과 조세부담의 경감을 위하여 당시 미국의 예산제도를 개혁하여 국가예산을 투입하는 사업에 대한 정부의 책임을 명확하게 해줄 것을 요구했다. 의회는 연방정부의 지출을 통제하여 적자를 감축하는데 대통령의 리더십이 필요하다고 판단하여 대통령이 미국예산절차에 참여할 수 있는 제도를 만들었다. 그 결과 제정된 법률이 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act, BAA)이다. 미국은 조세법률주의가 일찍부터 성립하였음에도 불구하고 근대적·종합적인 예산제도는 1921년 예산회계법(BAA)이 제정되고 난 이후부터이다.

6) 미국헌법 제7조 ① 수입금 징수를 위한 모든 법안은 하원이 발의한다. 다만 상원은 다른 법안에 관한 것과 마찬가지로 수정안을 제안하거나 동의할 수 있다.

제8조 ① 연방의회는 다음 권한을 행사한다. 미국의 채무를 변제하고 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 부과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만, 관세, 부과금 및 소비세는 미국 전역에 걸쳐 균등하여야 한다. ② 미국의 신용으로 금전을 차입할 수 있다.

제9조 ⑦ 국고금은 법률로 제정되는 세출예산에 의하지 아니하고는 인출될 수 없다.

7) Congressional Budget and Impoundment Control Act를 정확하게 번역하면 '의회예산 및 지출통제법'이지만 여기서는 통칭되는 대로 의회예산법(CBA)으로 쓰기로 한다.

8) 옥동석, 예산법률주의의 두가지 의미, 예산춘추, 예산정책처, 2011년 가을, 85쪽.

미국 예산회계법(BAA)은 실제로 예산을 집행하는 책임을 가진 대통령이 매년 연방정부 예산에 대한 제안서를 의회에 제출하도록 하고 있다. 이 법률에 따라 대통령이 매년 의회에 대통령예산안(President's Budget Proposal)을 제출하는 제도가 시작되었다.⁹⁾ 미국의 예산제도의 개혁은 정부조직을 대폭적으로 변혁시켰다. 대통령의 예산에 관한 업무를 보좌하기 위해 재무부에 예산국(BOA)을 설치하였다. 이에 따라 대통령의 예산에 관한 영향력은 과거보다 대폭 확대되었다.

대통령이 대통령예산안(President's Budget Proposal)을 의회에 제출하고, 의회에서 이를 예산입법의 기초자료로서 활용함으로써 의회 예산입법이 시작된다. 1939년에는 재무부소속 예산국을 백악관으로 옮김으로써 예산에 대한 대통령의 권한은 더욱 확대되었다. 1960년대 존슨대통령 시기에 이르러서는 제왕적 대통령제로 불리기에 이르렀는데 그 이유는 주로 대통령의 예산에 대한 막강한 권한 때문이었다.¹⁰⁾ 1970년엔 백악관 소속 예산국을 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)로 확대 개편하였다.

미국헌법 및 예산회계법(BAA)에 따른 대통령의 주요한 권한을 살펴보면, 정부예산정책의 수립 및 매년 대통령예산안(President's Budget Proposal)의 의회제출, 추가 예산 및 예산수정서의 의회제출, 세입 및 세출예산법안에 대한 거부권, 예산의 취소 및 연기의 의회통보, 배정된 예산의 취소를 위한 일괄삭감명령(sequestration orders) 등이 있다. 대통령의 예산에 대한 이런 권한을 행사하는데 보조를 하고 조언을 하는 중요한 기관이 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)이다.

대통령의 예산에 대한 권한행사를 제한하기 위하여 의회는 1974년에 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act,

9) 2018년도 예산법률을 위해 의회에 제출하는 미정부예산서는 2017.5.23. 제출되었다. 법상 2월 첫째 월요일까지 제출하도록 되어 있으나, 올해는 트럼프대통령의 취임식이 1월에 있어 예년보다 늦어졌다고 한다. BUDGET OF THE U. S. GOVERNMENT): A New Foundation For American Greatness ,Fiscal Year 2018, Office of Management and Budget, 2017.5.

10) 김인철외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10.2.쪽.

CBA)을 제정하여 의회에 예산위원회(Budget Committee)와 의회예산처(Congressional Budget Office)를 설치하여 예산과정에 적극적으로 개입하기 시작하면서 의회와 대통령은 예산에 대해 권력분립적 차원에서 경쟁관계에 돌입하게 되었다. 현재도 의회와 대통령은 예산을 두고 각축을 벌이고 있다.¹¹⁾ 최근에도 의회에서 예산이 통과되지 않아 연방정부의 기능이 마비되는 섯다운(Shutdown)사태가 두 번 발생한 적이 있다. 섯다운(Shutdown)이란 ‘일시업무정지’를 뜻하는데 세출예산법이 통과되지 않아 미국 연방정부의 기능이 일시적으로 정지된 것을 의미한다. 미국 법률은 예산안이 의회를 통과하지 못하면 치안 등 필수서비스를 제외한 모든 공공프로그램을 중단하도록 규정하고 있기 때문에 연방정부의 기능이 일시 정지되는 섯다운(Shutdown)사태가 발생하는 것이다.

클린턴 정부 때인 1995년 뉴트 깅그리치 당시 하원의장 주도로 공화당은 상·하원에서 복지 예산을 대폭 삭감한 예산안을 통과시켰다. 민주당 소속 클린턴 대통령이 이 예산안에 대해 거부권을 행사하면서 섯다운 사태가 벌어졌다. 정부 수반과 의회 간에 예산전쟁이 벌어진 것이다. 이에 따라 1995년 12월 말에서 1996년 1월까지 21일간 섯다운(Shutdown)사태가 발생하면서 수십만 명의 연방 공무원이 일시 해고되고 연방정부 발주 공사의 중단, 여권·비자 발급 지연 등으로 미국 국민이 불편을 겪었다.

두 번째 섯다운(Shutdown)사태는 오바마 정부 시절인 2013년 10월 1일부터 10월16일까지 16일간 발생했다. 2013년의 섯다운은 미국이 갖고 있는 심각한 국가부채를 어떻게 줄일 것인가에 대한 오바마 대통령과 의회와의 견해충돌로 인해 발생한 것이었다. 당시 미국은 빚을 갚기 위해 다시 국채를 발행하는 이른바 ‘돌려막기’를 하고 있는 상황이었는데 의회가 법정 부채 한도(16조7000억 달러)를 늘려주지 않으면 빚을 갚지 못해 미국의 국가부도 사태도 올 수 있는 상황이었다.

11) 김인철, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.11, 31-32쪽.

오바마 대통령과 존 베이너 하원의장이 이끄는 공화당 지도부 간에 재정지출 문제에 대한 의견차가 커서 발생한 것이었다. 연방정부 셧다운은 대부분 여소야대 상황에서 일어나는데 국가재정정책에 대한 견해차이로 발생하는 정치적 문제라고 할 수 있다.¹²⁾

다. 세출예산법

미국헌법 제1조제9항제7호는 “국고금은 세출예산법에 의해서만 지출된다(No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law)고 규정하고 있다. 미국은 이 헌법규정에 따라 매년 의회에서 세출예산법(Appropriations Act)을 제정하고 있다. 세출예산법에 근거한 지출이라 함은 연방이 행하는 특정한 의무(service)가 일반법률에 근거가 있더라도 그 의무를 위한 지출은 그 의무에 관한 법률규정만으로는 집행할 수 없으며, 그 의무를 위한 경비에 대한 국고금 지출은 매년 의회에서 별도로 제정하는 세출예산법에 정해야 한다는 것을 의미한다. 국고금을 지출하는 경비충당에 대하여 입법부가 결정권을 가지고 있는 것이다. 이것은 조세법률주의를 구체화하는 세법의 경우에도 마찬가지다. 즉 국민에게 강제적인 금전적 부담을 지우는 조세는 법률에 근거해서만 행할 수 있다.

예산지출을 법률에 의하여야 한다는 것은 헌법에 규정되어 있으나, 회계연도 개시 전까지 경비충당을 위한 세출예산법이 성립하지 않은 때에는 양원의 공동결의(joint resolution)로 기한을 정하여 다음 연도의 지출금액을 먼저 승인하고 그 기한까지 세출예산법을 의결하는 것이 통례이다.¹³⁾ 그 기한까지 세출예산법이 통과되지 않거나 통과된 세출예산법에 대해 대통령이 거부권을 행사하면 정부기능이 일시적으로 업무가 정지되는 셧다운(Shutdown)사태가 생기게 된다.

12) 중앙일보, 이번주 경제 용어, 미국 셧다운(shutdown), 2013.10.23

13) 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10, 46쪽.

라. 예산통제법

2011년에 제정한 예산통제법(Budget Control Act, BCA)은 1990년대 재량지출의 한도(limits)를 정했던 예산입법통제법(BEA)을 대체하는 법률이다. 예산통제법(BCA)은 2012 회계연도부터 2021회계연도까지 효력을 가지도록 규정하고 있다.

주요내용을 보면 의회와 대통령의 동의를 전제로 국제적인 우발사건(overseas contingency operations)이나 긴급사태(emergencies)에 대처하는 등의 특별한 목적을 가진 지출은 그 한도를 초과하는 것을 허용하고 있다. 그러나 재량지출한도초과의 내용이 세출예산법에 규정되는 경우에는 자동일괄삭감(sequestration:automatic, largely across-the-board spending cuts)의 대상이 되도록 하고 있다.

3. 미국의 예산과정

가. 예산과정 개관

미국의 회계연도는 10월1일부터 다음년도 9월30일까지이다. 미국 의회는 상하원의 양원제로 구성되어 있으며, 예산을 성립시키기 위하여 수권법, 세출법률, 예산결의안 등 다양한 형태의 의안을 처리하여야 하므로 미국 의회의 예산과정은 복잡한 형태로 진행된다. 미국의 예산법률의 처리절차, 내용 및 의회의 권한 등에 관한 일반적인 사항은 미국 연방법전 제31편(United States Code Title 31)에서 규정하고 있다.¹⁴⁾ 미국의회는 헌법상 매우 강한 재정통제권을 가지고 있으므로 재정에 관한 의사결정과정에서는 의회에서 이루어지는 재정관련 절차와 행위가 매우 중요한 역할을 차지한다.

미국 의회의 예산심의 기구에는 예산위원회(Budget Committee), 세출위원회(Appropriations Committee), 의회 예산국(Congressional Budget Office, CBO)이 있다. 예산위원회는 상·하 양원에 설치되어 있

14) 미국의 예산관련 법령은 1921년에 제정된 예산회계법(Budget and Accounting Act)과 1974년에 제정된 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)을 기초로 하고 있다.

는데, 이 위원회는 예산정책과 예산의 우선순위 편성과 관련된 모든 정보 및 자료를 종합하고 분석한다. 하원 예산위원회 위원들은 순환직인데 비해 상원 예산위원회 위원들은 영구직이기 때문에 상원 예산위원회가 하원 예산위원회보다 더 큰 영향력을 보유한다. 세출위원회는 상·하 양원에 설치되어 있다. 세출위원회는 예산을 확정하며 계수조정 작업을 맡고 있어 권한이 막대하다. 의회예산국(CBO)은 연방예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)이 제출한 예산을 분석하는 것이 주 업무이며, 그 밖에 양원의 예산위원회를 보조하고 기타 위원회 및 위원들에게 예산에 관한 정보 등을 제공하는 일을 맡는다. 이 밖에 예산심의 기구는 아니지만 세입위원회(Ways and Means Committee)는 하원에만 있는데, 대표 없이 과세 없다(No Taxation without Representation)라는 역사적 전통에 따라 미국 헌법은 조세권을 미국 하원에만 부여(헌법 제1조 제7항)하고 있다. 세입위원회는 유사한 기능을 하는 상원 재무위원회에 비해 권한이 막강하다. 세입위원회는 예산심의 및 집행절차에는 관여하지 않는다.

미국의 연방예산은 크게 재량적 지출(Discretionary Spending)과 의무적 지출(Mandatory Spending)로 구분한다. 재량적 지출에는 매년 재정지출 절차를 거쳐야 집행이 가능한 예산으로 일반적인 정부 사업 비용 등이 해당된다. 의무적 지출에는 세출위원회의 관할이 아닌 예산으로 사회복지(Social Security), 의료보장(Medicare, Medicaid) 등 사회복지 예산 및 국채 이자 등이 이에 해당된다. 예산심의 절차는 예산권한승인(Authorization) 절차와 예산지출(Appropriation) 절차로 분류된다. 예산권한승인 절차에서는 정부기관의 운영이나 개별 사업을 승인하며, 1950년대까지는 대부분의 연방 프로그램은 자동으로 승인되었으나, 1960년대와 1970년대에 베트남전(Vietnam War)과 워터게이트 사건(Watergate Affair)을 거친 이후 전쟁비용 및 행정부 감시 강화의 목적으로 매년 승인 절차과정을 거치는 형식으로 변경되었다. 예산지출절차의 경우 매년 정기적으로 지출되는 형태, 긴급구호나 재난지원

과 같은 돌발 사태 대응을 위한 추가 경정 형태, 회계연도 개시일이 지나도 재정지출을 받지 못한 사업을 위한 갱신 프로그램 형태로 구분된다.

1) 대통령예산안의 제출

정부는 매년 다음 연도의 예산을 작성하여 대통령예산안(President's Budget Proposal)이라는 형태로 제출한다. 행정부의 각 기관은 예산편성 지침에 따라 자체 예산계획을 수립한다. 이렇게 수립된 예산은 연방예산관리국(OMB)을 거쳐 대통령에게 제출된다. 백악관에서는 각 기관의 예산안을 수정한 후 하나의 예산안으로 통합하여 의회에 제출한다.

예산회계법(BAA)은 대통령에게 예산에 대한 통일적 입안책임을 맡겨 수지에 대한 전년도 실적액과 금년도 예상액, 장래년도의 견적액, 그 밖의 재정상태를 기재한 재정제안 등을 기재한 대통령예산안(President's Budget Proposal)이라는 문서를 제출할 권한과 의무를 부여하고 있다. 미국헌법은 정부가 법률안을 제출하는 것을 허용하고 있지 않기 때문에 대통령이 제출하는 대통령예산안은 예산법률안이 아니며 의회의 예산심의를 효율적으로 하기 위한 참고자료에 지나지 않는다. 즉 대통령예산안은 의회 예산심의를 위한 선행작업에 불과하며 의회는 이를 바탕으로 예산결의안과 매년 세출예산법을 의결하게 된다.¹⁵⁾ 그러나 의회에서 예산법률안을 제정할 때 기초가 되는 자료이기 때문에 사실상의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다.

2) 예산결의안 채택

예산결의안(Concurrent Resolution, CR)의 채택은 미국 의회의 예산과정에서 중요한 첫 단계이다. 예산결의안은 위원회(세입, 세출, 상임)가 소관에 관한 입법과정에서 지켜야 할 예산입법한도 등에 관한 지침이다.¹⁶⁾ 예산결의안(CR)은 의회의 각 위원회가 세출법안과 기타

15) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 2010, 한국법제연구원, 57쪽.

16) 이하 설명은 김인철외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10. 33-39쪽에서 인용하였음.

세출 및 세입에 관한 법률을 마련하는 기초를 제공하며, 예산총액, 분야별 예산배분, 예산심의에 관한 지침 등의 내용을 담고 있다. 예산결의안(CR)은 의회를 내부적으로 구속할 뿐 대외적 효력은 없으며, 대통령의 승인을 요구하지 않으므로 법률적 효력을 갖지 않는다. 그러나 예산결의안(CR)은 예산 우선순위와 심의방향에 관한 상·하원의 동의를 의미하는 것이므로 의회 예산심의 과정에서 큰 영향력을 가진다.

예산결의안(CR)은 매 5회계연간(현재는 10년)의 의회예산을 수정하는 결의안으로, 의회 예산위원회(Budget Committees)에서 심의·의결하여 의회 상·하 양원을 통과하여야 한다. 예산결의안(CR)은 대통령의 서명을 필요로 하지 않는 의회안의 예산입법 지침이다. 우리나라의 ‘국가재정운용계획’에 해당한다고 할 수 있다. 예산결의안(CR)은 법률의 형식을 갖지는 않지만 의회 예산심의의 기본방향을 제시하는 중요한 역할을 하게 된다. 예산결의안은 다양한 예산총계(various budget totals) 및 정부기능별 자원배분액(functional allocations)을 설정하고, 현행 조세와 세출법에 대한 조정지침(reconciliation instructions)을 포함한다. 예산결의안(CR)을 강행하는 수단으로는 신규입법에 대한 강제, 세입의 하한 및 세출의 상한 설정, 위원회(세입, 세출, 상임) 자원배분, 세출소위 재배분, 법안비용추계와 그 기록(예산상황표 작성) 관리 등이 있다. 의회는 예산결의안은 4월15일까지 채택하도록 되어 있다. 만약 예산결의안이 의회에서 채택되지 않는 경우 하원은 5월15일부터는 세출예산법률안 심의에 착수할 수 있다.

3) 수권법의 의결

예산결의안(CR)을 기준으로 하여 각 상임위원회는 예산의 법적 근거나 의무지출 규모 등을 조정하여 수권법(권한승인법, Authorization Act)을 의결한다. 사회보장이나 의료보호 등 의무적으로 지출해야 하는 의무지출예산에 대한 수권법은 해당 상임위원회가 예산재원의 배분을 사실상 강제하기 때문에 세출위원회가 관여할 여지가 거의 없다. 의무지출사업이 매년 세출예산법에 의해 시행되고 있는 경우도 있지만

이것이 수권법이 효력을 약화시키지는 못한다.¹⁷⁾ 재량지출에 대한 수권법은 세출예산법안에 대하여 세출예산을 심의·조정할 권한을 주는 것을 내용으로 한다. 재량지출예산은 매년 세출예산법에 따라 집행된다. 세출예산법에 정해진 세출액은 그 소요경비의 지출한도를 정한 것이다.

4) 세출예산법의 의결

상원과 하원의 세출위원회(Appropriation Committees)는 예산결의안에 명시된 지출한도의 범위 내에서 예산내역을 조정하여 세출예산법안을 의결한다. 미국의 세출예산법은 법조문 형식으로 작성되므로 특정한 지출항목의 지출방법과 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등에 관하여 구체적으로 규정할 수 있다. 각 상임위원회가 마련한 수권법과 세출위원회가 마련한 세출예산법을 본회의에서 의결하는 것으로 의회의 예산과정은 완료된다. 이와 같은 과정을 통하여 의회에서 세출예산법(Appropriation Act)이 의결되면, 정부는 이를 근거로 예산을 집행할 수 있다. 이와 같이 정부는 국고로부터 세출재원을 인출하여 집행하기 위해서는 반드시 의회로부터 법률의 형태로 지출승인을 받아야 한다.

나. 일정별 예산과정

미국의 예산과정을 회계연도에 따라 일정별로 정리하면 다음과 같다.

1) 대통령예산안 작성(회계연도 시작 전년도)

□ 3~6월, 예산지침 및 정책의 개발, 연방기관 예산부서는 조직운영을 위한 추계서 제출

□ 7~9월, 연방기관(agency), 상세한 예산요구 설명자료 OMB 제출

□ 10~12월, OMB, 연방기관의 예산요구에 대한 검토결과 통보→ 연방기관은 OMB 또는 대통령에게 이의제기→최종 결정

2) 의회의 예산과정

17) 김인철 외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10. 41쪽.

- ☐ 1월, 의회예산처(CBO), 장래 10년간 경제 및 예산전망 공표
- ☐ 2월, 첫째 월요일. 대통령예산안(President's Budget Proposal) 의회 제출
- ☐ 3. 15. 의회위원회, 예산에 대한 검토의견 및 추계서를 예산위원회에 제출
- ☐ 4. 15, 의회, 예산결의안(Budget Resolution) 채택
- ☐ 5. 15, 예산결의안 미채택 시, 하원, 세출예산법안 심의 착수 가능
- ☐ 6월~8월, 하원과 상원, 세출예산법안 제정. OMB와 CBO, 2000년도의 새로운 수입 및 지출 전망 공표
- ☐ 9월, 정규세출예산법안의 보고서 및 법문
- ☐ 9월30일, 회계연도 종료

3) 예산의 집행

- ☐ 10월1일. 회계연도 시작
 - 세출예산법이 미통과된 경우 해당분야 “임시세출예산법”을 통과시킴.
- ☐ 10월~11월 의회의 의회예산처(CBO)와 연방정부의 관리예산처(OMB), 지난 회기의 PAYGO보고서 의회에 제출
- ☐ 10월~다음해 9월 연방기관, 예산집행. 추가세출예산안(supplemental appropriations) 제출 가능.

4. 미국 세출예산법의 주요내용

가. 세출예산법의 체계와 내용

미국 예산관계법 중 지출항목의 내용과 규모에 대한 승인이 이루어지는 세출예산법(Appropriation Act)의 구조와 내용을 살펴본다. 지출과 관련된 미국 세출예산법은 지출 분야별로 12개(또는 13개로 나누는 경우도 있음)의 세출예산법으로 구성된다. 세출예산법은 재량지출항목과 수권받은 프로그램에 따른 의무지출 항목에 대한 예산지출을

승인하는 내용이다. 세출예산법에는 재정사업의 목적, 용도, 예산규모, 집행상 제한사항 등의 내용이 포함된다.

세출예산법에 대한 심사는 양원의 세출위원회에서 이루어지며 ‘농업, 도시, 식품 및 의약, 관련기관 세출예산법’ 등 지출목적에 따라 12개로 구분되어 세출예산법을 제정한다. 경우에 따라서는 12개의 세출예산법안을 처리함에 있어서 이를 묶어 하나의 통합지출승인법안(Consolidated Appropriations Bill)으로 처리하기도 한다.

[12개의 세출예산법 분야]¹⁸⁾

- (1) 농업, 도시, 식품 및 의약, 관련기관
- (2) 산업, 법무, 과학, 관련기관
- (3) 국방
- (4) 에너지 및 수자원, 관련기관
- (5) 재정, 총무(정부일반)
- (6) 국토안전
- (7) 내무, 환경, 관련기관
- (8) 노동, 보건, 교육, 관련기관
- (9) 입법부(Legislative Branch)
- (10) 군사건설(방위사업), 베테랑(보훈), 관련기관
- (11) 주(state)의 업무, 외무, 관련기관
- (12) 교통, 주택 및 도시, 관련기관

각 세출예산법은 전문(enacting clause), 계정별 세출, 일반조항이라는 3가지 표준적 구조로 이루어 진다.¹⁹⁾ 전문(enacting clause)은 해당 세출예산법에 따라 지출이 이루어지게 되는 회계연도를 지정하고 세출예산법의 목적과 효력 등에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 계정(account)은 세출의 기본단위가 되는 것으로, 계정별 세출에서는

18) 김인철 외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10. 47쪽.

19) Allen Schick, "The Federal Budget", 3rd Edition, Brookings Institution Press, 2007, 263쪽.

각 지출항목별 지출 규모와 지출목적이 명시된다. 일반조항(general clause)은 세출예산 사용에 대한 제한이나 일부 예산을 특정한 용도에 사용하도록 지정하는 것과 같은 입법을 포함하고 있다.

미국 세출예산법은 법조문 형식으로 작성됨에 따라 특정한 지출항목의 목적과 용도를 구체적으로 지정할 수 있으며, 일반조항을 통하여 지출항목에 대한 법률적인 통제가 가능하다. 즉, 미국 세출예산법은 예산항목의 지출방법과 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등에 관하여 구체적으로 규정할 수 있는 수단을 확보하고 있다. 이는 사업별 예산액만 통계표 형식으로 작성되는 우리나라 예산과 다른 점이라고 할 수 있다.

나. 세출예산법과 수권법의 관계

미국의 예산과정에서 세출예산법과 함께 수권법(권한승인법, Authorization Act)도 중요한 역할을 하고 있다. 수권법은 특정한 프로그램에 자금을 배분하기 위한 근거를 마련하는 것으로 일반적으로 수권법에 따라 의무지출의 근거가 마련된다. 의무지출은 의회에서 의결한 법률에 근거하여 직접적으로 지출의무가 발생하고 지출규모가 결정되는 지출을 의미한다. 수권법은 해당 법률의 소관에 따라 각 상임위원회에서 심의·의결하게 되며, 수권법에 따라 근거가 마련된 지출항목은 세출예산법에 그 금액이 명시되어 지출승인이 이루어진다. 즉 의무지출의 경우에는 수권법에서 정하는 바에 따라 세출예산법에서 경비를 지출하는 근거를 마련한다. 수권법은 예산의 지출용도와 방법을 규정하고 세출예산법은 지출할 예산의 규모를 결정하는 구조이다. 그러나 실제로는 두 법의 관계가 항상 분명히 구분되지 못하여 입법과정에서 충돌을 일으키는 경우가 있다. 세출예산법이 수권법에서 규정할 실체적 내용을 규정하고 있는 사례도 많다. 이런 현상은 수권법은 각 상임위원회에서 의결하고 세출예산법은 세출위원회에서 의결하기 때문에 발생하는 현상이다. 상임위원회의 보고서와 세출위원회의 보고서 내용이

다른 경우 그 관계는 더욱 복잡해진다. 상원과 하원의 의사규칙의 목적 중 하나는 세출위원회와 상임위원회가 답을 쌓고 서로 충돌하는 것을 완화하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 두 위원회는 가끔 충돌을 일으키고 있다. 세출위원회는 지출법안에 지출과 무관한 입법사항을 끼어 넣는 입법을 하고, 상임위원회는 일반입법에 이와 무관한 예산자금을 제공하는 내용을 끼어 넣는 입법을 한다. 또한 예산지출용도 지정행위의 증가, 직접지출의 증가, 지출강제규정 끼어 넣기 등이 영향을 미치고 있다.²⁰⁾

다. 세출예산법의 제정절차

세출예산법 제정절차 중 중요한 사항을 일정별로 설명하면 다음과 같다.

- 1) 대통령은 매년 회계연도가 개시되는 해(미국은 10월부터 다음 해 9월까지가 회계연도임)의 2월에 대통령예산안을 의회(하원)에 제출한다. 대통령예산안의 제출로 의회 세출위원회의 세출입법과정이 시작된다.
- 2) 의회 세출위원회는 대통령예산안이 제출되면 전체세출위원회를 개최하여 예산개요를 파악하고 심사한다. 연방정부 예산관리처(OMB)의 장과 관련 직원을 상대로 전체 예산정책과 우선순위에 관한 설명을 듣는다. 필요한 경우에는 청문회를 개최하기도 한다.
- 3) 2월에서 4월에 걸쳐 하원 세출소위원회는 청문회를 개최하고 이어서 상원 세출소위원회에서도 청문회를 개최한다.
- 4) 연방기관들은 해당기관에 대한 전체세출위원회 또는 세출소위원회의 청문회 때 예산설명자료를 제출한다.
- 5) 5월에서 7월에 걸쳐 하원 전체세출위원회는 세출소위원회에 재원을 배분한다(의회예산법 302(b)). 소위원장은 소관의 기능(account)별 최종 세출제안서를 제출하고, 소관 세출예산법안에 대한 심의를 완료

20) 김인철외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10. 46쪽.

하여 심사보고서를 작성한다. 전체세출위원회는 세출소위원회안에 대하여 필요한 경우에는 수정을 한다.

6) 하원 본회의에서 12개의 분야별 세출예산법안을 각각 의결하여 상원으로 보낸다.

7) 상원은 통상적으로 하원에서 넘어온 세출예산법안을 접수한 후 세출예산법안의 심의를 시작한다.

8) 상하 양원은 새로운 회계연도가 개시되는 10월1일 이전에 합동회의를 개최하여 최종 세출예산법안을 통과시킨다. 만약 10월1일 이전에 정규 세출예산법안 중 어느 것 하나라도 법률로 제정되지 않은 것이 있는 경우에는 잠정결의안(continuing resolution)을 의결한다.

라. 세출예산법의 법률 개폐적 효력

미국 세출예산법은 법률의 형식으로 성립되므로 필요한 경우 세출예산법에서 다른 법률을 직접 개정할 수 있다. 세출예산법과 다른 법률의 내용이 일치하지 않거나 충돌하는 경우에는 세출예산법을 통하여 이를 개정함으로써, 예산과 법률의 일관성을 확보할 수 있다.

우리나라에서는 예산은 법률과 상이한 형식으로 성립되고 있어 예산과 법률이 불일치하더라도 예산을 통하여 직접 다른 법률을 개정할 수는 없다. 반면 예산법률주의를 도입하여 예산이 법률의 형식으로 성립될 경우 예산의 법률 개폐적 효력을 인정함으로써 예산과 법률의 불일치 문제를 해소할 수 있는 수단을 확보할 수 있다.²¹⁾

5. 의회의 예산수정권과 대통령의 거부권

미국의 경우 의회는 예산 수정범위에 대한 제한이 없으므로 대통령이 제안한 대통령예산안(President's Budget Proposal)의 내용을 얼마든지 수정하여 세출예산법을 제정할 수 있다. 대통령예산안은 의회를

21) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 30면.

구속하는 효력이 없다. 이에 대하여 대통령은 의회에서 의결된 세출예산법에 대하여 거부권을 행사할 수 있도록 하여 상호 견제와 균형의 원리를 적용하고 있다. 의회에서 의결된 세출예산법은 대통령에게 이송되어 공포절차를 거치게 된다. 이 경우 대통령은 세출예산법에 대한 거부권을 행사할 수 있으며, 거부권이 행사될 경우 의회가 3분의 2 이상의 찬성으로 다시 가결하면 거부권이 무효화되고 즉시 세출예산법이 성립된다. 미국 회계연도가 시작되는 10월1일까지 세출예산법이 성립되지 않는 경우 의회는 잠정결의안(Continuing Resolution)을 의결할 수 있다. 잠정결의안은 예산법이 성립되기 전까지 정부부처가 사업을 수행하고 운영을 계속할 수 있도록 하는 기능을 수행한다. 잠정결의안은 법률과 동등한 법적 지위를 가지며 대통령의 승인을 받아야 하는데, 대통령이 거부할 경우 정부는 몇몇 특별한 사업을 제외하고는 예산을 집행할 수 없어 정부폐쇄(shutdown)에 이르게 된다.

6. 회계검사원의 결산

예산의 집행결과에 관하여는 회계검사원(General Accounting office)의 검사를 받아야 한다. 회계검사원은 1921년 의회 직속으로 설치된 기관이다. 의회는 회계검사원의 검사결과를 보고받고 결산을 한다.

II. 프랑스

1. 개 관

프랑스는 이원정부(혼합형정부)형태를 가진 국가로서 예산이 법률로서 성립되는 예산법률주의를 취하고 있다. 프랑스 헌법 제34조제5항은 예산이 법률의 형식으로 성립되는 근거를 두고 있다. 다만, 예산법은 일반법률과 달리 국회의 심의·의결 과정에서 정부가 제안한 예산법안

에 대한 수정이 제한되며, 국회에 편성·발의권이 없으므로 특수한 형태의 법률로 볼 수 있다.

프랑스 헌법은 예산법률주의를 규정하고 있을 뿐만 아니라 예산법의 의회표결과 관련하여 일반법률과 다른 특별한 절차를 규정하고 있다. 즉 프랑스 헌법에서는 의회가 예산법안을 정부제출 이후 70일 이내에 처리하도록 규정하고 있으며, 70일 이내에 의결하지 않으면 정부제출 법률안이 법률명령으로 발효될 수 있다고 규정하고 있다.

예산법의 기본원칙, 종류, 내용, 처리절차 등에 관한 일반적인 사항은 2001년에 제정된 예산조직법(Loi organique)²²⁾에서 규정하고 있다.

2. 프랑스 제5공화국 헌법

프랑스는 1958년 제5공화국 헌법에서 조세법률주의(제34조제2항), 세입세출예산의 법률주의(제34조제5항), 예산법안에 대한 국민의회(하원)의 우선심의권(제39조제2항), 예산법안의 심의절차(제47조)를 규정하고 있다. 프랑스 헌법 제34조제5항은 “예산법은 예산조직법이 정하는 조건 등에 따라 국가의 수입과 지출을 정한다”²³⁾라고 규정하여 헌법에서 예산법률주의를 명시하고 있다. 헌법 제34조제5항에 따라 제정된 헌법적 법률인 예산조직법(Loi organique)이 예산에 관한 기본법이다.

3. 예산조직법(Loi organique)

가. 헌법적 법률

예산조직법(Loi organique)은 소위 헌법적 법률로서 국가의 세입 및

22) 정확한 명칭은 재정에 관한 조직법률(Loi organique relative aux de Finance, No 2001-692. 2001.8.1.)이다. 여기서는 통칭하는 예산조직법(Loi organique)으로 부르기로 한다.

23) Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

세출, 예산법안의 작성절차, 구성내용, 의회심의, 집행통제, 처벌 등을 규정하고 있으며, 매년 제정하는 예산법(Lois de finances)을 제정하는 근거가 되는 법률이다. 프랑스의 예산조직법(Loi organique)은 독일의 예산원칙법과 유사하고, 미국의 의회예산법과 예산회계법을 통합한 것, 한국의 국회법 중 예산관련 규정, 국가재정법, 국고금관리법, 국가회계법 등을 통합한 법률로서 역할을 한다고 생각하면 될 것이다.

나. 예산조직법의 구성

예산조직법(Loi organique)은 6편 68개조문으로 구성되어 있다.

제1편 (매년)예산법

제2편 국가의 세입과 세출 : 예산 수입과 지출, 수입의 부과징수, 국고의 수입과 지출, 회계

제3편 예산법안의 내용과 제출

제4편 예산법안의 의회 심의

제5편 예산법이 제공하는 정보와 통제

제6편 예산조직법의 시행

4. 1959년 예산조직법의 시행을 위한 명령

1959년 예산조직법의 시행을 위한 명령(L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances)은 매년 예산법을 제정할 때 예산법에서 규정할 국가예산에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다.²⁴⁾

5. 예산법

가. 예산법의 제정

24) 김인철, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.11, 27-28쪽

예산법(Loi de finances)²⁵⁾은 헌법 제47조와 예산조직법이 정한 절차에 따라 의회가 매년 그 연도의 세입과 세출에 관하여 정하는 법률을 말한다. 예산법에 따라 의회의 매년 재정통제권은 모든 세입과 세출에 미친다. 예산법은 정부의 수입과 지출에 대한 승인행위이다. 예산법은 세출에 관한 각 조직, 각 역무별로 허용경비(crédit)를 설정한다. 정부는 예산법이 정하는 바에 따라 수입을 부과·징수하고 지출행위를 해야 한다.

나. 예산법의 체계

예산조직법(Loi organique) 제1조에 의하면 예산법(Lois de finances)은 국가의 세입 및 세출의 성격, 금액 및 조달, 수지균형, 사업의 목표와 결과를 규정하도록 하고 있다. 예산조직법(Loi organique) 제1조에 따라 예산법(Lois de finances)은 ①매년예산법, ②수정예산법, ③결산법, ④특별예산법으로 구분할 수 있다.²⁶⁾

매년예산법은 한 회계연도의 지출계획에 대하여 매년 의회에 제출하여 승인받는 일반적인 의미의 예산을 지칭한다. 매년예산법안은 두 부분으로 구별하고 있다. 제1부는 재정균형에 관한 일반조건(Conditions generales de l'équilibre financier)이라는 제목으로 세입에 관한 사항, 부담금에 관한 사항, 국가채무 등 재정균형에 관한 사항을 규정하고 있다. 제2부는 공공정책의 수단과 특별규정(Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales)이라는 제목으로 부처별·회계별 지출한도, 각 임무별 예산액, 주요 사업별 이월 상한액, 국고채무부담 행위의 승인에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

수정예산법은 새로운 여건으로 인하여 매년예산법의 일정한 수의 규

25) 정확한 명칭은 회계년도재무법(Loi de finances pour l'exercice)이며, 보통 예산법(Loi de budget)이라고도 한다.

26) 예산조직법 제1조

다음은 예산법률의 성격을 갖는다.

1. 연간예산법 및 수정예산법
2. 결산법
3. 제45조에 규정된 법률

정이 무효가 된 경우 또는 매년예산법의 집행 중 정부가 목표의 수정이 불가피하다고 판단한 경우에 제정될 수 있는데, 우리나라의 추가경정예산과 유사한 성격을 가진다.²⁷⁾

결산법은 매년도 예산결과를 결정하고 실제의 집행결과와 연간예산법 및 수정예산법에 포함되었던 예측 사이의 차이를 최종적으로 승인한다. 프랑스는 다른 나라와는 다르게 결산도 법률의 형태를 취하고 있다.

특별예산법은 예산법안이 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 않은 경우를 대비한 것으로, 특별예산법에 따라 다음 회계연도 세입의 징수를 승인하게 된다.²⁸⁾ 특별예산법은 예산법의 일부(*loi partielle*, 제1편 세입)를 미리 의결하는 것이다. 정부는 회계연도 개시 전에 예산법의 일부(제1편 세입)의 의결을 요구한다. 매년예산법이 의결될 때까지 세입의 징수를 승인하는 법률이 특별예산법이다.

그 밖에 우리나라의 국가재정운용계획에 해당하는 사항을 공공재정계획법의 형태로 정하여 구체적인 지표를 법률 조문화하여 운용하고 있다. 공공재정계획법은 예산조직법에서 정하고 있는 예산법에는 속하지 않지만, 여러 연도에 걸친 부문별 지출한도와 수입계획 등을 내용으로 하고 있어 예산법과 밀접한 관련을 가지고 있다.

다. 예산법의 내용

매년예산법은 제1부 세입, 제2부 세출로 구성되고, 그 규정내용은 다음과 같다.

1) 의무사항(지출) : 다른 법률에서는 규정할 수 없는 예산관련 사항의 규정이다. 국가의 수입의 부과징수 및 국가이외의 법인 등이 조달하는 모든 부담의 부과 승인, 예산상 수입의 추계, 지출상한 및 국가에 의해 보수가 주어지는 직위의 상한, 예산수지균형의 일반적 여건의 결

27) 성낙인 외, 프랑스 예산법률주의에 관한 연구, 국회 법제실, 2007, 33쪽.

28) 프랑스 예산조직법 제45조

정, 차입 및 국고에 관한 승인, 국고의 재원 및 지출의 추계 등이다.

2) 예산 고유사항 : 예산법에만 정할 수 있는 사항이지만 의무사항은 아니다. 예산의 수지균형에 영향을 미치는 국가의 수입재원에 관한 규정, 세입의 추계, 채무부담 상한액, 잉여금의 사용용도 및 절차, 이월사업 결정, 국가의 채무보증권한 부여 및 제3자 채무의 보증이다.

3) 일반법과 예산법이 공유하는 사항 : 예산법 또는 일반법에 같이 규정할 수 있는 조세에 관한 사항이 주로 이에 해당된다.

6. 예산에 관한 원칙

프랑스는 예산법률주의에 따라 의회에서 예산을 처리함에 다음 두 가지 원칙을 적용하고 있다.

첫째, 매년제(l'annualité)의 원칙으로서 이는 입법부가 매년 예산을 결정하는 것을 말한다. 프랑스에서는 국가 재정은 모두 매년 의회에 의하여 결정하여야 한다는 원칙에 입각하여 제도를 정하였다. 장래 연도에 있어서 법률이 제정되더라도 매년 예산의결에 대하여 구속력을 갖지 못한다.

둘째, 단일제(l'unité)의 원칙이다. 이것은 세입과 세출 모두를 단일 문서에 게재하는 것을 의미한다. 영국에서는 세입법과 세출법은 별도로 의결하고 특히 후자는 목적별로 수권 의결되나 프랑스는 모든 것을 하나의 문서에 게재한다. 예산이 역무, 기관별 또는 수입과 지출을 분리하여 작성된다면 전체적 관점에서 심의가 곤란하게 될 것을 방지하기 위한 것이다. 예산이 역무나 기관별로 다수 문서로 작성되면 불필요한 세입징수나 세출비목을 설정하는 경향이 나타날 수 있을 것이기 때문이다.

7. 프랑스의 예산과정

가. 개관

프랑스 헌법은 예산의 편성에 있어서의 정부의 권한을 보장하고 있다. 프랑스 헌법은 의원 발의안(proposition de la loi)에 의한 예산편성안을 인정하지 않고, 정부발의안(projet de la loi de finances, PLF)만이 의회에 제출될 수 있도록 하고 있다.

프랑스의 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지이다. 정부는 10월 첫 화요일까지 예산법안을 의회에 제출하여야 한다. 예산법안의 작성은 재무부장관과 총리가 주도적인 역할을 하게 된다. 의회는 예산법안을 받은 후 40일 이내에 이를 의결하여야 한다. 만약 의회가 예산안 제출 후 70일 이내에 의결되지 않으면 정부의 예산법안은 법률명령으로써 발효될 수 있으며, 법률명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시할 수 있다. 법률명령은 국정수행을 위하여 통상적으로 법률의 소관사항에 속하는 사항을 국무회의 의결만으로 발효시키고, 사후적으로 의회의 승인을 얻는 법형식을 의미한다.

나. 정부의 예산편성 및 예산법안 작성

예산조직법 제38조는 “총리의 권한 하에 재정을 담당하는 장관은 국무회의(le Conseil des ministres)에서 심의될 재정법안을 준비한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 예산편성권은 정부에게 있으며, 총리가 최종 조정권한을 가지되, 이에 따른 구체적인 사항은 재무부장관이 주도적 역할을 하게 된다.

예산편성절차는 4단계를 거치게 되고, 정부 내의 예산편성 절차와는 별도로 별도의 성과관리를 위한 절차로 이루어진다.²⁹⁾

1) 1월 초에 열리는 정부세미나(séminaire gouvernementale)는 국가의 재정상황과 사회복지회계를 진단하고, 공공재정영역 전반의 전략

29) 김지영, 프랑스 결산법연구, 국회예산정책처, 2012.12. 15-19쪽에서 인용하였음.

을 구상할 수 있게 한다. 총리는 이 회의에서 안정화 프로그램에 따라 공공재정의 영역 전반의 전략을 구상한다. 장관은 우리나라의 예산편성 지침의 전단계(前段階)에 해당하는 방향과 공공지출통제규범을 정한 지침서(une lettre de cadrage fixant les orientations et les norme de maîtrise des dépenses publiques)를 받게 된다.

2) 2월과 4월 사이에 예산 및 국가개혁 담당장관(우리의 기획재정부 장관)의 주재 하에 열리는 예산컨퍼런스(les conférences budgétaires)가 개시된다. 이 회의는 개혁의 구체적 계획과 그에 관련된 경제적 사항 등의 심의를 할 수 있게 한다. 이 회의는 생산성을 유도할 수 있는 조치들을 구별하는 것을 목적으로 하는 경제구조회의(réunion d'économies structurelles)에 의해 구체화된다. 예산국(Direction du budget)과 함께 예산회의(réunion budgétaire)는 예산편성지침서(la lettre de cadrage)의 규정을 포함하는 예산요구서(demandes de crédits)를 채택함을 목적으로 한다. 이 예산회의는 최종단계에서 예산상의 규정을 확인하는 기회가 된다. 이와 병행하여, 공공관리컨퍼런스(conférence de gestion publique)가 추진되는데, 이것은 예산국(Direction du budget)과 각 부처가 공공재정정책협의회(le Débat d'orientation des finances publiques: DOFP)를 위하여, 의회에 성과관리의 목적과 지표 목록을 전달하기 전에 준비 작업을 가지게 된다. 이 준비 작업은 각각의 프로그램을 위하여 정해진 다년간 전략을 고려하여 다음 연도에 도달하기 위한 정도에 따라 연간 성과관리계획을 준비하기 위한 작업을 말한다. 이러한 준비 작업을 통해 공공재정정책협의회(DOFP)가 개최된다. 의회에 심의를 받기 이전에 제출되는 예산법안의 편성의 경우에는 우리의 예산편성단계와 유사하게 규정되어 있으나, 공공재정정책방향협의회(DOFP)와 같은 예산의 사전심의 제도가 있다는 점에서 특색을 이룬다. 우리나라도 예산편성단계에서 당정협의를 통한 정부와 의회의 예산편성정책에 대한 논의절차가 진행되고 있으나, 이는 여당과 정부 사이에서의 협의절차이고 이 과정에서 야당의 역할은

없는 실정이다. 그러나 프랑스의 공공재정정책방향협의회(DOFP)는 야당에게도 개방되어 있다. 이는 의회와 정부 사이의 상호견제 수단으로서 역할을 수행하는 것이고 야당에 의한 정부의 재정통제에 대한 필요성 때문에 제도화된 것이다.

3) 4월에는 예산편성지침서를 기준으로 각 부처 장관들이 작성한 예산요구서를 평가하기 위하여 총리는 예산조정단계(phase de restitution)를 통해 구조적인 예산절약을 평가한다. 이를 위해 예산승인상한액을 정한 전통적인 예산상한서(lettre-plafonds)가 예산의 항목인 미션(mission)과 정원별도 예산을 배정한다. 이러한 예산상한서는 양원의 예산위원회에 송부된다. 예산상한서에 부합하는 프로그램별 예산승인액의 결정은 예산국과 함께 3월 중에 실행되고 6월말까지는 마무리 되어야 한다.

4) 7월과 8월중에 의회를 위한 최종작업(la finalisation des travaux à destination du Parlement)을 통해 끝나게 된다. 하원에 늦어도 10월 첫 번째 화요일까지 제출하기 위하여 예산안은 국무원(Conseil d'Etat)에 의해 심의되고 나서 각료회의(Conseil ministres)를 통해 의결된다.

이상의 예산편성절차를 요약정리하면 다음과 같다.

- ① 정부세미나(séminaire gouvernementale): 1월 초. 국가의 공공재정 상황을 진단하고 이에 대한 정책방향에 대해 논의한다.
- ② 예산컨퍼런스(les conférences budgétaires)와 예산회의(réunion budgétaire): 2월과 4월 사이. 예산컨퍼런스는 예산담당장관이 주재하고 전체적인 국가개혁과 경제정책들에 대한 논의를 하고, 예산회의는 예산국이 담당하는 '예산요구서'의 작성을 위한 보다 구체적인 협의한다.
- ③ 예산조정단계(phase de restitution): 4월 중. 총리가 주재하는 이 단계에서는 각 부처 장관의 예산요구액에 대한 조정이 이루어진다. 이 단계에서 최종적인 부처별 예산액과 정원이 정해지게 된다.

④ 의회를 위한 최종작업(la finalisation des travaux à destination du Parlement): 7월과 8월. 예산편성이 최종 완성된다.

⑤ 예산안의 제출: 10월 첫째 주 화요일까지 의회 사무처에 예산안을 제출한다.

다. 의회의 심의 및 의결

1) 하원선의권

프랑스 헌법 제39조는 하원(Assemblée nationale)에 우선적으로 관할이 있음을 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 예산법안(PLF)이나 사회보장예산법안(projet de loi du financement de sécurité sociale, PLFSS)을 하원에 우선적으로 제출해야 한다. 이는 예산영역에서 하원에 인정된 전통적인 조세동의의 원칙(principe du consentement à l'impôt)의 구현이다. 이 원칙은 재정영역에서 상원의원의 발의권을 현저히 제한하는 결과를 초래하고 있다.

정부의 예산법안(PLF)의 제출일자는 헌법과 재정조직법³⁰⁾의 규정에 따라, 예산법안은 늦어도 10월 첫 번째 화요일까지 제출되어야 하고, 사회보장예산법안(PLFSS)은 늦어도 같은 달 15일까지 제출되어야 한다.

2) 예산위원회 심의

일반법률안과 마찬가지로 예산법안에 대한 본회의의 심의(l'examen du texte en séance plénière)는 상임위원회의 심의(L'examen en commission) 이후에 진행된다.

헌법 제43조³¹⁾에 규정된 상임위원회중심주의는 프랑스 헌법의 특징이라고 할 수 있다. 당해 연도 예산법(LF)이나 사회보장예산법(LFSS)은 양원 각각에 6개의 상임위원회 중에 예산위원회(Commission des

30) 헌법 제39조와 재정조직법 제39조.

31) 프랑스 헌법 제43조 “정부법률안(les projets de loi)과 의원발의입법안(les proposition de loi)은 양원에서 8개로 수가 제한된 상임위원회(des commissions permanentes)에 심의를 위해 제출된다. (이하생략)”

finances)가 심의를 관장한다. 상임위원회인 예산위원회와 별도로 특별위원회를 만드는 것은 필요성이 없다고 평가하고 있다.

당해 연도 예산법안(PLF)은 예산위원회에 회부되고, 동시에 다른 상임위원회나 특별위원회는 이에 대해 의견을 낼 수 있다. 헌법 제42조에 따라 상임위원회는 정부가 제출한 당해연도 예산법안과 사회보장예산법안을 상임위원회의 다른 법안으로 수정할 수 없다. 상하원의 상임위원회는 단순히 예산법안(PLF)에 대한 보고서를 작성할 수 있을 뿐이다³²⁾.

양원의 예산위원회에는 예산 항목 중 미션(mission)별로, 한명 혹은 두명의 특별 보고자(le rapporteur spécial)가 임명된다. 이들이 작성한 보고서는 예산위원회 및 예산위원회 위원장도 이를 사전에 검열할 수 없다. 예산항목 단위인 각각의 미션(mission)별로 특별보고자가 작성한 보고서는 미션별 예산승인액(crédit)을 분석함과 동시에 배정된 예산을 집행하는 해당 행정청을 분석한다. 동 보고서에는 예산위원회의 소견과 권고가 포함되고, 이를 기초로 작성된 예산위원회의 수정안(l'amendement)을 포함한다. 다른 위원회에서 파견된 “별도의 견해를 표명하는 보고자”(le rapporteur pour avis)는 이 예비 작업을 보완한다. 하나의 예산 항목이 다수의 위원회에 속하는 특별한 경우에는 “별도의 견해를 표명하는 보고자”의 수가 전부 합쳐서 예산위원회의 특별보고자보다 더 많다.

예산위원회는 3부로 구성된 일반보고서(Rapport générale)를 채택한다. 제1부는 예산법안(PLF)을 국내 및 국외의 경제 및 재정 상황에서 다시 고려하고 전체적인 방향을 제시하는 동시에 제2부와 제3부는 자세하게 예산법안(PLF)의 두 부분을 심사한다. 즉 세입과 세출에 대한 자세한 분석을 실행한다. 일반보고서를 작성하는 예산위원회(la Commission des finances)의 총괄보고자(le rapporteur générale)가 이 경우 중요한 역할을 수행한다. 총괄보고자는 예산과정을 통괄하고 준

32) 김지영, 프랑스 결산법연구, 국회예산정책처, 2012.12. 20쪽.

비하며 진행하는 임무를 부여받는다. 2000년 이후 예산법안(PLF) 심사부터는 각 부처의 장관과 보고자, 교섭단체별 대표들의 질의와 응답은 모두 본회의에서 이루어지지 않고 양원의 예산위원회에서 이루어지고 있다. 확대된 예산위원회(la Commission des finances)는 본회의에서 예산안 심의를 보다 활발하게 할 수 있는 근거를 마련하였다.

3) 본회의 심의(l'examen en séance publique)

① 본회의에서의 논의

본회의에서의 예산안의 심의와 의결은 복잡한 절차를 통해 이루어지게 된다. 예산심의 시에 일반적인 심의는 재무부장관의 발언(경우에 따라서는 예산담당장관)에 의해 시작되고 예산위원회의 총괄보고자 그리고 예산위원회 위원장의 발언이 순차적으로 이루어진다. 원내대표별 발언이 이어진다. 그러나 이는 예산안의 표결과는 무관한 정치적인 입장의 표명일 뿐이다.

예산안의 첫 번째 부분의 조항(주로 세입에 관한 사항)들은 다른 법률의 입법절차에 적용되는 조건들 하에서 심사되고 의결된다. 즉 조항별로, 수정안별로 심사되고 의결된다³³⁾. 이러한 조건하에서 소위 균형조항이 채택되고 동시에 부속서류A(état annexé A)가 일반예산의 수입과 부속예산 및 특별회계(comptes spéciaux)의 수입 산정을 의결한다. 법률안 전체에 대한 의결과 같이 예산안 첫 번째 부분 전체에 대한 의결은 그 이후에 이루어진다.³⁴⁾ 두 번째 부분의 조항들은 그 성질에 따라 다른 형태로 채택된다. 공공재정과 관련한 예산승인액에 관해서는 그것은 미션별로 채택이 되고 이는 특별보고자들이나 총괄보고자, 미션에 기술적으로 책임을 지는 장관 및 원내교섭단체 대표들이 발언을 하게 한다. 예산승인액에 대한 수정안에 대한 심의 이후에 의회 의장은 미션의 예산승인액을 투표에 부친다.

② 의회 왕복심의(la navette parlementaire)

33) 우리나라의 법률안 의결 절차와는 달리, 프랑스의 법률안은 법조문별로 의결이 이루어진다.

34) 하원 의사규칙 제118조 제5항.

이 절차는 양원제의 전통적 원칙에 따라 양원에서 동일하게 전개된다. 즉 양원에서 동일한 법안을 채택하기 위함이다. 양원 사이에 불합치가 있는 경우에는 총리는 선택권을 가진다. 즉, 총리는 의회 간에 왕복심의를 하도록 내버려 두거나 총리가 헌법 제45조의 적용에 따라 양원동수의 합동위원회(la Commission mixte)를 소집할 수 있다. 이러한 절차는 양원에서 최소한 1회의 독회(la lecture) 이후에 가능하다. 합동위원회(la Commission mixte)의 작업이 끝난 후에 양원에서 새로운 독회가 시작되고 만약 그 독회가 동일한 조항들의 적용에 도달하지 못한다면 하원이 최종적으로 결정을 하도록 할 수 있다.

8. 예산법과 일반법률의 비교

프랑스에서 예산은 법률의 형식으로 성립되지만 일반적인 법률과 비교할 때 제출권자, 유효기간, 처리절차, 의회의 수정권한이 상이하다. 프랑스는 예산을 법률의 형식으로 의결하고 있으나 프랑스 헌법은 예산법안 처리와 관련하여 다양한 특별규정을 두고 있다. 이에 따라 일반적인 법률안과 달리 예산법안의 처리과정에서 의회가 행사할 수 있는 권한을 제한하고 있다.

가. 법률안 제출권

프랑스 헌법은 정부와 국회의원에게 법률안 제출권을 부여하고 있으나, 예산법안의 경우 일반적인 법률안과 달리 정부에게만 제출권이 인정되며 국회의원의 제출권은 제한된다. 예산법안(projet de LF, PLF)의 편성은 정부의 독점적 권한이다.

나. 법률 유효기간

일반법률은 시간의 제한없이 적용되는 일반적·추상적 규범이지만 예산법은 개별적인 재정사업에 대한 승인으로 볼 수 있으며 그 효력은 1

회계연도로 제한된다. 이런 특색은 매년 예산을 의회의 의결을 받아 집행하는 예산법의 특성상 모든 국가에 해당하는 특색이다.

다. 예산법안 수정제한

정부의 예산법안(projet de LF, PLF)의 편성의 독점권은 모든 예산 절차에서 양원의 예산심의 시에 영향력을 미치게 된다. 과거 프랑스에서 양원의 예산위원회가 정부가 제출한 예산안을 무단으로 훼손하고 자신들의 정치적 의지대로 예산안을 수정하여 많은 폐단이 있었다. 제5공화국 헌법은 의원들의 예산안에 대한 수정권에 대해서 일정한 제한을 두고 있다. 즉 국회의원의 법안 수정이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 허용하지 않고 있다. 이에 따라 프랑스 의회의 예산수정권은 세입의 증액과 세출의 삭감 이외에는 원칙적으로 인정되지 않는다. 2001년 예산조직법(Loi organique)은 의원들의 예산법안 수정권의 제한이 의회권한에 대한 과도한 제한이라고 보고 예산 항목 중 미션단위에서의 의회의 예산 조정은 허용하지 않되, 미션의 세부 항목인 프로그램 단위에서는 예산의 수정을 허용하였다.

라. 법률명령의 발효

프랑스 헌법 제47조는 의회에서 70일 이내에 예산법안을 의결하지 않으면, 정부가 제출한 예산법안이 법률명령으로 발효될 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 의회의 예산심의기간은 원칙적으로 70일 이내로 제한되며, 70일이 경과된 경우에는 정부가 제출한 예산안이 법률적 효력을 가질 수 있다.

Ⅲ. 독일

1. 개 관

독일은 통일후의 기본법(Grundgesetz)에서 예산을 법률형식으로 하도록 명시적으로 규정하여 예산법률주의 채택하고 있다. 1850년의 프로이센 헌법 제99조는 ‘국가의 모든 수입과 지출을 추계하여 국가예산을 편성하고, 국가예산은 매년 법률로 제정한다’라고 하여 예산법률주의를 명문화하였다. 이 헌법규정은 1871년의 독일제국헌법, 1919년의 바이마르헌법, 1949년의 독일연방공화국기본법, 1990년 통일독일연방공화국기본법에 계승되었다.

예산에 관한 중요한 법규로 기본법(Grundgesetz)이 있고 그 외에 예산원칙법(Haushaltsgrundsätze-gesetz), 연방예산법(Bundeshaltordnung)등이 있다. 독일헌법은 예산과정에 참여하는 주요 행위자의 권한과 역할을 규정하고 있으며 예산에 관한 기본원칙을 제시하고 있다. 예산원칙법과 예산법은 예산안의 편성, 집행, 결산 등에 적용되는 기본원칙을 규정하고 있다. 연방예산법은 의회와 정부의 관계에서만 그 효력이 인정되며, 연방정부만 연방예산법안의 독점적인 제출권을 보유하고 있고, 의회의 수정권한은 제한된다.

2. 독일기본법

독일기본법(Grundgesetz) 제10장(재정) 제110조는 연방의 모든 수입과 지출을 예산으로 편성하고, 예산안은 한 회계연도 또는 다수 회계연도로 분리하여 회계연도가 시작되기 전에 연방예산법으로 제정하여야 한다고 규정하고 있다.

3. 예산원칙법

예산원칙법(Haushaltsgrundsätze-gesetz)은 연방예산법의 구성과 내용 등 기본적인 사항을 규정하고 있다. 특이한 것은 예산원칙법이 연방예산법의 효력을 제한하고 있다는 점이다. 연방예산원칙법 제3조는 연방예산법은 행정기관에 지출을 허용하고 채무부담권한을 부여하지만, 새로운 권리나 의무를 창설하거나 소멸시키지 않는다고 규정하여 연방예산법의 대외적 효력을 인정하지 않고 있다. 이와 같은 연방예산법의 효력제한은 독일의 특유한 헌정경험에서 비롯된 것이다. 1882년부터 1886까지 5년 동안 벌어진 국왕 빌헬름 1세(당시 재상은 비스마르크)와 의회간의 예산을 둘러싼 헌법논쟁의 산물로 이때 내각(비스마르크)의 주장을 P. Laband라는 당시 법학자가 구성한 논리가 바로 실질적 법률과 형식적 법률의 구별이다. 연방예산법과 같이 권리의무를 창설하거나 규제할 수 없는 법률을 형식적 법률로 정의하여 일반법률 즉 실질적 법률과 구별하는 것이다.³⁵⁾

4. 연방예산법

가. 연방예산법(Bundeshaltordnung)의 특수성

독일 기본법(Grundgesetz) 제110조에 따라 연방정부가 예산안을 편성하여 연방의회에 제출하면, 연방의회는 이를 심사하고 연방예산법으로 확정한다. 연방예산법으로 확정된 예산의 법적 성격을 어떻게 보아야 할 것인가에 대하여는 예산은 법규가 아니기 때문에 실질적 의미의 법률일 수 없다고 한다. 예산이 실질적 의미의 법률이 아니라는 것은 예산이 외부적 효과(wirkung)를 갖지 않는다는 것이다. 그러나 비록 예산이 원칙적으로 외부적 효과를 갖지 않으며 의회와 정부간 기관 관계에 한정되어 있다고 하더라도 그것의 법적 효과를 가지고 있음을 부

35) 김인철, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.11, 28-29쪽.

인할 수 없다. 예산에 관한 기본법의 관련 조항을 종합하여 볼 때 연방예산법이 공포됨으로써 기관법권(organschaftlichen Rechtskreis)에 있어서 기능과 책임이 부여되는 것이므로 연방예산법의 공포는 법창설적 의미가 있다고 보는 것이 타당하다. 오늘날 법률로 확정된 예산의 법적 효과를 판정함에 있어서 연방예산법이 실질적 의미의 법률인가 아니면 단순히 형식적 의미만을 갖는 법률인가를 논하는 것은 의미가 없다는 견해가 유력하다. 연방예산법도 다른 법률과 마찬가지로 법률이지만 어떤 점에 있어서 예산의 본질에서 나오는 특수성이 있을 뿐이라고 보는 것이다. 독일에서는 예산이 외부적 효과를 갖지 않는다는 것인바 그러한 점에서 이 특수법률설 하의 독일 예산제도의 법적 성격은 우리나라의 법규범설에 준하는 것이라고 볼 수 있다.³⁶⁾ 독일의 연방예산법은 일반법률과 달리 국회의 심의·확정 과정에서 정부가 제출한 예산안에 대한 수정이 제한되며 의회에 예산법안 제출권이 없으므로 특수한 형태의 법률로 볼 수 있다.

나. 연방예산법의 구성과 내용

연방예산법은 수입과 지출의 총액과 함께 우리나라의 예산총칙에 해당하는 규정을 포함하고 있으며, 여기에 총예산이 부록으로 첨부되는 형식을 취하고 있다. 총예산에는 개별예산의 수입·지출 및 채무부담수권액의 총괄(예산개요), 수입지출 차액의 계산(자금조달개요), 신용수입 및 상환지출 등이 포함된다. 개별예산이란 각 부처별 예산을 의미하고, 여기에는 각 부처의 수입·지출을 담고 있다. 각 부처의 개별예산은 구체적으로 장과 관으로 분류되고, 이는 다시 성질별 과목체계구성에 관한 행정규칙에 따라 세부적인 항목으로 나누어진다.

36) 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10, 77-78쪽.

5. 독일의 예산과정

가. 정부의 연방예산법안 준비

독일의 회계연도는 1월부터 12월까지이다. 매년 3월경 연방정부를 구성하는 각 부처는 예산요구서를 재무부에 제출한다. 재무부는 각 부처에서 제출한 예산요구서를 검토·조정하여 6월에서 7월경 정부예산안과 중기재정계획을 확정하게 된다. 정부는 의회에서 9월 회기가 시작되기 전에 예산법안을 상·하원에 동시에 제출하여야 한다.

나. 의회의 연방예산법안 심의 및 의결

독일 의회의 예산법안에 대한 심의는 정부 제출 이후 4개월 정도 진행된다. 하원에서 실시되는 예산법안에 대한 제1독회를 시작으로 예산법안 심의가 시작되며, 하원의 경우 3독회를 거쳐 예산법안을 의결하게 된다. 상원은 예산법안에 대한 1독회를 거쳐 12월에 하원에서 의결된 예산법안을 송부받아 제2단계 심의가 실시하게 된다. 상원은 하원이 제시한 예산법안을 거부할 수 있는데, 이 경우 예산법안은 중재위원회에 회부되고 중재위원회가 개정을 건의할 경우 하원은 표결을 통해 이를 다시 의결하여야 한다. 하원의 재의결 후 상원은 이의를 제기할 수 있다. 그러나 예산법안이 입법화되는 데에 반드시 상원의 동의를 구할 필요가 없기 때문에 상원은 예산법안에 대해 반대 입장을 표명할 자격만 주어지며, 하원은 다수결에 의해 이를 기각할 수 있다. 하원에 의해 기각되면 연방예산법이 그대로 성립한다.

다. 연방예산법의 공포

의회에서 의결을 통해 성립된 예산법은 재무부 장관 및 총리의 서명, 연방정부 대통령의 비준을 받은 후 최종적으로 공포되어 법률적 효력이 발생된다.

6. 결산

현재 독일의 예산에 대한 결산 감사를 담당하는 연방회계검사원(Der Bundesrechnungshof)은 입법부, 사법부, 정부 어디에도 예속되지 않는 독립된 기관이다. 회계검사원의 구성은 법관과 같은 독립성을 갖는다. 연방회계검사원장은 정부·입법부·사법부로부터 어떠한 제약도 받지 않고 결산종료 후 감사결과를 요약한 의견서(Bemerkungen), 보고서(Bericht), 각서(Denkschrift)를 의회에 제출하여야 한다.

7. 연방예산법과 일반법률의 차이점

독일에서 예산은 법률의 형식으로 성립하지만, 연방예산법의 효력, 입법절차 및 수정권한은 일반적인 법률과 상이하다. 연방예산법의 효력은 일반적인 법률의 효력과 동일한 것으로 보기 어렵다. 독일은 예산을 법률의 형식으로 의결하고 있으나, 연방예산법안 효력 및 처리절차와 관련하여 상당한 제한을 두고 있다. 독일도 프랑스와 유사하게 일반법률안과 달리 연방예산법안의 처리과정에서 의회가 행사할 수 있는 권한이 제한되고 있는 것으로 보인다.

가. 법안제출권

독일에서 일반적인 입법절차와는 달리 연방예산법안은 연방정부만이 독점적인 제출권을 갖는다. 이는 헌법상 명시적으로 언급된 것은 아니지만, 헌법 제113조제1항의 해석을 통하여 인정되고 있다.³⁷⁾ 또한 현실적으로도 예산안 수립에 필요한 정보와 자원이 정부에 집중되어 있다는 이유로 연방정부의 독점적인 예산안 제출권은 정당화되고 있다.³⁸⁾

37) 독일 기본법 제113조 ① 연방정부가 제안한 예산안의 지출을 증액하거나 또는 새로운 지출을 포함하거나 또는 향후 새로운 지출을 수반하는 법률은 연방정부의 동의를 요한다. 이는 수입 감소를 포함하거나 또는 장차 수반하는 법률에도 준용된다. 연방정부는 연방의회가 그러한 법률에 관한 의결을 하지 않도록 요구할 수 있다. 이 경우에 연방정부는 6주 이내에 입장을 표명하여야 한다.

나. 의회의 수정권한

독일 기본법에서는 연방예산법안에 대한 의회의 수정권한을 엄격하게 제한하고 있다. 독일 기본법 제113조에 따라 연방예산법안의 의결 과정에서 연방의회는 정부의 동의없이 연방예산법안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하는 결정을 할 수 없다.

다. 대외적 효력

예산에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있는 예산원칙법 제3조는 연방예산법의 대외적 효력을 인정하지 않고 있다. 예산원칙법에 따르면 연방예산법은 지출을 행하고 채무를 부담하는 행정권한을 부여하지만, 연방예산법 자체로서 청구권이나 채무를 발생시키는 것은 아니라고 규정하고 있다. 즉, 연방예산법이 직접 국민 개개인의 권리와 의무를 창설하지는 않는다고 볼 수 있다. 다만, 연방예산법은 의회와 정부의 관계에서는 그 효력이 인정될 수 있다.³⁸⁾ 연방예산법은 민주적 정당성을 가진 의회가 민주적 절차에 따라 결정한 것이므로 이를 존중할 필요가 있으며, 연방예산법에 승인된 범위를 초과하여 정부가 자의적으로 지출행위를 하는 것은 위법사항이므로 제한된다.

라. 연방예산법의 구성과 내용

연방예산법은 수입과 지출의 총액과 함께 우리나라의 예산총칙에 해당하는 규정을 포함하고 있으며, 여기에 총예산이 부록으로 첨부되는 형식을 취하고 있다. 총예산에는 개별예산의 수입·지출 및 채무부담수권액의 총괄(예산개요), 수입지출 차액의 계산(자금조달개요), 신용수입 및 상환지출 등이 포함된다. 개별예산이란 각 부처별 예산을 의미하고, 여기에는 각 부처의 수입·지출·채무부담수권을 담고 있다. 각 부처의 개별예산은 구체적으로 장·관으로 분류되고, 이는 다시 성질별 과목체계구성에 관한 행정규칙에 따라 세부적인 항목으로 나누어진다.

38) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010. 75쪽.

39) 홍성방, 독일 기본법상의 재정제도, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 312~313쪽.

총예산과 다르게 개별예산은 구속력을 가지지만 형식적으로는 연방예산법의 일부가 아니며 별도의 공포절차도 없다.

IV. 외국 예산법률제도의 비교

지금까지 예산법률주의와 관련하여 미국, 프랑스, 독일 등 예산법률주의를 채택하고 있는 국가들의 예산제도를 살펴보았다. 이들 국가들은 예산법률주의를 채택하고 있으나, 예산안 편성권, 예산의 형식 및 구성, 예산처리 절차, 의회의 수정권한, 예산의 효력 등에 대해서는 각국의 역사, 정치 체제 및 입법 환경에 따라 서로 다른 제도를 취하고 있는 것으로 나타난다.

미국의 경우 대통령제 정치 체제 하에서 의회는 예산에 관한 상당한 권한을 보유하고 있다. 미국에서는 원칙적으로 예산편성권이 의회에 속하며, 예산에 대한 의회의 수정권한 역시 특별한 제한없이 광범위하게 인정되고 있다. 또한 미국 세출예산법은 예산항목의 지출방법과 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등에 관하여 구체적으로 규정할 수 있는 수단을 확보하고 있으며, 필요한 경우 세출예산법을 통하여 다른 법률을 직접 개정할 수 있어 예산과 법률의 일관성을 확보할 수 있다.

프랑스와 독일의 경우 예산이 법률의 형식으로 성립되지만 예산에 대한 의회의 권한은 제한적으로 인정되고 있다. 프랑스와 독일의 경우 예산안 제출권이 정부에 주어지고 있으며, 의회가 지출규모의 증가를 내용으로 하는 수정을 할 수 없거나 증액에 대한 정부 동의가 필요하다.

이와 같이 예산법률주의와 관련된 각국의 제도가 다양한 형태를 취하고 있으므로 단순히 예산의 형식을 법률로 변경하는 것이 재정민주주의의 강화를 위한 가장 효과적인 방안이라고 단정하기는 어렵다. 또한 각 국가의 정치체제나 환경에 따라 예산법률주의의 구체적 발현형

태가 상이하므로 반드시 특정 국가의 제도를 그대로 따를 필요성은 없으며 타당하지도 않다.

우리나라의 재정현실에 맞는 예산법률주의를 설계하기 위해서는 해외 주요국의 사례를 참조하여 대통령 거부권, 의회 제출권, 예산법률의 효력, 예산법률의 형식과 내용 등 예산법률주의와 관련된 다양한 쟁점을 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 이를 통하여 의회와 정부간 재정권한을 균형적으로 배분할 수 있는 방안을 도출할 필요가 있다.

이 연구보고서 제4장에서 쟁점별로 상세한 각국의 예산법률주의에 관한 제도를 종합적으로 비교·분석하고 있다.

제3장 우리나라 예산법률주의 도입 필요성과 기대효과

I. 현행헌법상 예산의 법적 성격

1. 예산의 법적 성격에 관한 학설

우리나라 헌법에는 예산을 법률으로 규정하지 않고 예산안이라는 별도의 의안으로 규정하고 있다. 헌법에서 규정하고 있는 내용만으로는 예산안의 법적 성격이 명확하지 않아 그 법적 성격이 무엇인지 헌법 해석론이 나뉘고 있다. 법규범설, 행정규칙설, 예산법률설 등이 있는데 법규범설이 통설이자 판례의 입장이다.

가. 법규범설

현재 우리나라의 통설과 판례는 예산은 법률은 아니지만 국가가 지켜야 할 법규범으로서 성질을 가지는 법규범이라는 것이다. 국회의 예산심의·의결은 예산을 성립시키는 요소이며 일단 국회의 의결이 있으면 예산은 국가기관을 구속한다는 점, 예산은 단순한 세입·세출의 건적 표가 아니며 세입에 관해서는 재원을, 세출에 관해서는 그 목적·시기·금액을 한정하는 점 등을 들어 예산은 정부의 행위를 구속하고 제한하는 법규범이라는 것이다. 그러나 헌법에서 예산에 대하여 법률이라는 용어를 사용하지 않고 예산이라는 용어를 사용하며, 예산안 처리에 있어서 법률안 처리와는 별도의 절차를 규정하고 있기 때문에 법률과 같은 효력을 인정할 수는 없다고 보고 있다.

이 설은 예산은 법률과는 달리 국가 기관만을 구속할 뿐이고 일반 국민을 구속하는 것이 아니라고 본다. 국회가 의결한 예산 또는 국회의 예산안 의결행위가 헌법소원의 대상이 되는 지 여부에 대하여 헌법 재판소는 ‘예산은 일종의 법규범이고 법률과 마찬가지로 국회의 의결을 거쳐 제정되지만 법률과 달리 국가기관만을 구속할 뿐 일반국민을

구속하지는 않는다' 라고 판시한 바 있다.⁴⁰⁾ 예산은 법형식으로 존재하지 않음에도 불구하고 국가기관간의 관계로서 국회가 정부를 통제하는 정도의 법규범성만을 가지는 것이고, 일반법률과 같이 국민까지도 구속하는 법규로서의 일반적 효력을 갖는 것은 아니라고 보는 것이다. 예산의 경우 헌법에 규정되어 있는 정부의 예산편성권과 국회의 의결을 근거로 하고 있고, 재정영역에 적용되는 국민주권원칙, 권력분립원칙이 기본원리로 작동하고 있으므로 법률은 아니지만 법규범에 해당한다는 해석론이 타당하다고 할 것이다.

나. 행정규칙설

이 학설은 우리나라의 예산은 법률로 성립하지 않기 때문에 예산의 내용과 각종 첨부서류들은 법률적 효력을 갖지 못하며 예산과 관련되는 제반사항은 내부적인 효력만 가지는 행정규칙인 훈령으로서의 효력만을 가진다고 한다.⁴¹⁾ 즉, 예산은 국민의 권리의무와 직접 관계가 없는 각 행정기관의 행위기준 등을 정한 규범에 불과하여 원칙적으로 대외적 효력을 갖지 않으며, 상위법령의 수권을 요하지 않고, 행정기관이 행정규칙에 반하여 행위를 해도 원칙적으로 위법이 되지 아니하며, 행정기관의 행위가 예산에 위반하였음을 이유로 행정소송에 의하여 그 위법성을 다툴 수 없고, 원칙적으로 재판의 기준이 되지 않는다고 한다.

다. 예산법률설

이 설은 현행헌법 상의 예산제도에 대한 국회의 지위 및 재정통제권, 권력분립의 원칙에 기초하여 현행헌법 상의 예산관련 규정들을 살펴보면 예산은 법률의 특수한 형태로 이해하는 것이 가능하다는 주장이다. 우리와 동일한 체계를 가지고 있는 일본에서도 현재 우리나라

40) 헌법재판소 2006.4. 15. 2006헌마409.

41) 옥동석, 예산법률주의:의회와 정부의 관계, 예산정책지식포럼결과보고서, 국회예산정책처, 2012, 151쪽.

통설이 취하고 있는 법규범설과 같은 논거를 바탕으로 헌법상 예산을 법률로 보는 것이 가능하다는 주장이 힘을 얻고 있다고 한다.⁴²⁾ 이 설은 법규범설이 예산은 국가기관을 구속하나 국민을 구속하지 않는다는 이유로 법률과의 구별을 주장하는데 대하여 입법권은 국회에 있고 예산의 본질, 국민주권원리, 재정민주주의를 고려한다면 예산은 법률로 보아야 한다고 주장한다.⁴³⁾

라. 결론

법규범설과 예산법률설은 현행헌법 상 예산을 법률과 병립하는 별개의 국법형식으로 볼 것인지, 아니면 법률의 특수한 형태로 볼지 여부에서 차이를 보인다. 통설과 판례의 입장은 우리 헌법상 예산은 법규범성은 있으나 일반적인 법률과는 다른 효력을 가지고 있다는 해석이고, 예산법률설은 예산은 법률이지만 일반법률과는 다른 절차를 규정한 법이라는 해석을 하고 있는 것이다.

법규범설과 예산법률설의 근본적인 차이점은 예산법률주의를 우리나라에 도입하고자 할 때 헌법개정을 하지 않고도 도입할 수 있는가 하는 점이다. 예산법률설에 따르면 현행헌법을 개정하지 않아도 예산을 법률의 형식으로 할 수 있다는 입장이고, 법규범설에 의하면 예산은 법률과는 그 형식이나 대외적 효력 등이 다르므로 현행헌법 아래에서는 예산을 법률로 제정하는 것은 인정되지 않으므로 헌법을 개정하기 전에는 예산법률주의를 도입할 수 없다는 것이다.

실제로 현행헌법 아래서 예산법률적 요소를 도입하려고 시도한 경우도 있었다. 2004년에 발의된 국가건전재정법안(박재완 의원 대표발의)의 내용과 검토보고서 등에서 예산법률주의 도입 논의와 관련된 쟁점을 정리한 바가 있다. 당시 국회 전문위원의 검토보고서에서는 ‘현행헌법은 국회의 법률의결권과 예산의결권을 분리하고 규정하고 있는 바,

42) 정종섭외, 국회의 예산법률안·결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구, 국회사무처, 2006, 78~80쪽.

43) 권해호, 예산법률주의에 관한 연구, 부산대학교 대학원 법학박사 학위논문, 1993, 234쪽.

통설인 예산법규범설에 따르면, 헌법적 관행 또는 성문헌법으로 예산법률주의를 도입하고 있는 영국, 미국, 프랑스, 독일 등과는 달리 우리나라 현행헌법은 일본, 스위스 등과 같이 예산을 법률이 아닌 특별한 형식으로 규율하고 있고, 성립절차와 효력에서 차이가 있으므로 예산비법률주의를 채택하고 있다는 것임. 이 견해에 의하면 헌법정책적인 견지에서 예산법률주의의 도입 여부를 논하는 것은 별개로 하더라도 개별 법률에서 예산을 법률로 규정하는 것은 위헌의 소지가 제기될 수 있음(예산세칙에 대하여 별도로 법률의 승인을 받아야 하고, 예산세칙의 작성과 승인절차 등을 법률로 규정하는 것은 헌법상 규정된 예산의 편성과 심의·확정의 권한과 절차를 넘어서서 헌법 하위의 법률로써 예산의 성립에 대한 부가적 절차를 규정하는 것이므로, 이것은 예산법률주의를 채택하지 않는 한 위헌소지가 크다는 것임). 그러나, 이에 대하여 예산과 법률 모두 그 최종 결정권이 모두 국회에 있으므로 실질적으로 차이가 없고, 헌법 제54조의 예산에 대한 국회의 의결형식은 법률이든 예산의 형식이든 국회가 자유롭게 선택할 수 있는 문제이며, 국회가 예산을 법률로써 의결하지 않는 한 예산자체에 법규제력이 없게 되어 국회가 의결한 예산내용에 저촉되는 집행행위에 대한 효과적인 견제장치가 마련되지 못하므로 예산을 법률로 규율하는 것이 바람직하다는 견해도 제기되고 있음. 따라서 예산에 대한 법률적 규율 문제는 현행헌법과의 합치 여부 등의 측면에서 보다 신중한 검토가 필요함'이라고 하고 있다.⁴⁴⁾

결론적으로 말하면 우리나라 현행헌법의 해석상으로는 예산법률설이 주장하는 것처럼 헌법개정을 하지 않고도 예산을 법률로 정할 수 있다는 주장은 타당하지 않다고 할 것이다.

44) 국회운영위원회, 검토보고: 국가재정법안(정부제출), 국가건전재정법안(박재완 의원 대표발의), 2005.4, 93~94쪽.

2. 예산의 법규범성을 확보하기 위한 제도적 장치

법규범설에 따르면 정부는 의회가 의결한 예산에 구속된다고 하여 법적 구속력을 주장하는바, 현행법은 그 위반행위를 규율하여 구속력을 구체화하기 위하여 어떤 제도적 장치를 마련하고 있는지 살펴본다.

현행법상 예산이 갖는 국가기관에 대한 구속력은 세출의 집행과 관련하여 국가재정법에서 예산의 목적 외 사용금지, 예산이체, 이용, 전용 제한 등의 규정에 따라 보호되고 있는 정도인데 이러한 규정에도 의무이행을 확보하거나 의무불이행을 제재하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 또한, 예산의 집행 방법 등에 대하여 국회가 ‘부대의견’을 제시하고 있으나 이러한 내용의 법적 구속력도 불명확하다. 국회의 결산심사를 통한 변상 및 징계조치 등 시정요구권(국회법 제84조제2항), 감사원에 대한 감사요구권(국회법 제127조의 2제1항) 등을 매개로 한 정부 통제제도가 있다. 이 제도들은 예산의 법규범성을 확보하기 위한 수단이라고 볼 수 있지만 그 최종 결정권한을 정부 또는 감사원에 위임하고 있어 법규범성을 근거로 한 책임성 확보에 대해서는 불충분하다. 현행헌법은 국회의 심의·확정 절차로 얻어지는 예산의 법적 효력이 어떠한 법적 의미를 지니고 있는지에 대하여 명시하고 있지 않아 정부에 대하여 광범위한 재량을 허용하고 있다. 이와 같이 현행헌법 해석론으로는 예산에 법규범성이 인정된다고 하지만, 실제 제도에 있어서는 국회가 심의·확정한 예산이 정부를 구속하는 구속력을 확보하는 제도적 장치가 제대로 마련되어 있지 않아 예산총칙 및 부대의견에 대한 법률적 효력부여 등 예산의 법적 효력을 강화하려는 경우 헌법이 정하는 내용을 넘어서는 내용을 법률로써 정하는 것은 헌법에 반한다는 반론이 제기되는 것이다.⁴⁵⁾

45) 국회운영위원회, 검토보고: 국가재정법안(정부제출), 국가건전재정법안(박재완 의원 대표발의), 2005.4, 93~94쪽.

3. 헌법상 예산규정의 문제점

우리나라 예산의 법적 성격에 대하여는 정부 내부만을 구속한다는 행정규칙설, 법률의 특수한 형태로 이해 가능하다는 예산법률설 등이 있으나, 통설과 판례는 예산을 법률과 동일하게 취급할 수는 없지만 국가기관을 구속하는 예산의 법규범설을 취하고 있다. 정부의 예산안 편성권과 의회의 심의·확정권한, 재정민주주의의 관점에서 볼 때 통설과 같이 예산에 법규범적 성격을 인정하는 것이 타당할 것이지만, 현행 법체계상 예산이 가지고 있는 법규범적 성격의 내용이 어떤 것인가에 대해 그 내용과 법적 성격이 명확하지 않다.

의회의 심의·확정권, 즉 의회의 의결행위는 단순히 정부가 제시한 예산을 승인하고, 정부에서 이를 지켜야 하는 준칙으로서의 규범적 효력만을 부여하는 것을 넘어서서 이를 위반할 경우 법적 책임을 질 수 있도록 해야 한다. 국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치는 재정 영역에 있어서 재정민주주의의 원칙상 국회가 심의·확정한 예산은 정부에 대하여는 법적 책임을 지는 구속력을 인정하여야 할 것이다. 이를 위해서는 헌법을 개정하여 예산법률주의를 도입해야 한다. 예산법률주의는 적어도 국회가 의결한 예산에 위배하는 행위는 위법행위가 된다는 명확한 원칙을 마련함으로써 법률에 저촉되는 집행행위에 대한 효과적인 견제책을 확보할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.⁴⁶⁾

II. 예산법률주의 도입시 효과와 문제점

1. 헌법상 예산제도와 예산법률주의

가. 현행헌법상 예산에 관한 규정

46) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 10~12쪽.

현행헌법은 국회의 예산안심의·확정권을 규정한 제54조부터 조세법률주의를 규정한 제59조까지 예산관계 규정을 두고, 제99조에서 국가의 세입·세출결산검사를 규정하는 등 여러 조문이 예산에 관한 사항을 규정하고 있다. 현행헌법은 외국의 헌법과 비교하여 볼 때 조문 수는 많은 편이지만 실질적으로 헌법사항이라고 볼 수 없는 내용도 포함되어 있다. 헌법상 예산에 관한 규정중 가장 중요한 규정이 헌법 제54조의 국회의 예산의결과 제59조의 조세법률주의이다. 이 두 조항은 예산헌법의 중심규정인 동시에 예산제도의 핵심조항이라고 할 수 있다.

현행헌법은 국가 재정활동의 두 근간인 세입과 세출 중에서 세입 분야의 경우 헌법 제59조에서 조세법률주의가 명문으로 채택되어 있으나, 세출 분야에 있어서는 헌법 제54조에서 예산법률주의를 채택하지 않아 예산의 법적 성격이 명확하지 않고, 국가가 심의·확정한 예산을 정부가 위배되는 집행을 하더라도 효과적인 책임성 확보가 어려운 등 재정민주주의의 확립을 저해하고 있음은 앞에서 본 바와 같다.

나. 조세법률주의와 예산법률주의

조세법률주의는 ‘법률의 근거없이 국가가 조세를 징수할 수 없다(Keine Steuer ohne Gesetz : nullum tributum sine lege)’는 원칙을 말한다. 미국의 독립전쟁 당시 주장되었던 ‘대표 없으면 과세 없다(no taxation without representation)’라는 법언으로 잘 표현되고 있다. 조세법률주의의 의미는 국민의 재산권 보호 입장에서 국가의 수입을 구성하는 모든 국민의 부담 전반에 걸쳐 법률주의를 취하여야 한다는 적극적 범위로 보아야 할 것이다. 즉 국민은 법률로서 정하여진 것 이외는 어떠한 재정적 부담도 거부할 권리를 갖는다는 의미인 것이다.⁴⁷⁾ 우리 헌법은 제59조에서 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’라고 조세법률주의를 선언하고 있는 바, 이는 국민의 대의기관인 국회만이 입법권으로서 유일하게 과세권을 정할 수 있다는 것을 의미하는 헌법적

47) 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10, 37쪽.

원리를 명시한 것이다.

예산법률주의라는 용어는 학자에 따라 ‘지출법률주의’, ‘세출법률주의’라는 용어로도 사용되고 있고, 세입과 세출을 모두 법률로 한다는 의미로 넓게 사용하고 있는 경우도 있다. 일부 학자는 ‘예산법률주의’라 함은 세입을 구성하는 조세는 ‘조세법률주의’로 하고, 세출 쪽도 ‘지출(세출)법률주의’로 운용되어 국가와 지방의 재정, 즉 재정은 세입·세출(입출) 모두 법률로서 운용되는 재정운영 방법을 의미하는 것이다. 즉, 재정이 다른 법률의 도움을 받아 운용되어지는 것이 아니라 예산 그 자체가 법률됨을 말하는 것이다. 세입을 구성하는 조세법률주의가 각각의 세법이 법률인 것과 마찬가지로 재정을 이루는 세입·세출 양쪽의 모두 법률로서 균형을 갖추게 되는 것이고 비로소 민주주의의 기본권리인 법치주의의 시작이 되는 것이다.⁴⁸⁾ 라고 하여 예산법률주의의 개념을 세입과 세출을 포괄하여 법률로 규정하는 것으로 사용하고 있다.

예산이라는 용어는 그 의미가 다양하게 사용되고 있는데 현행제도에서 정의한다면 ‘국회의 의결을 통하여 확정된 중앙정부의 한 회계연도에 걸친 수입·지출계획’이라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 헌법, 국가재정법, 국회법, 지방재정법 등 여러 법률에서 예산이라는 용어가 사용되고 있는데 그 개념을 다양하게 사용하고 있다. 헌법에서는 제54조부터 제67조까지에서 예산안, 예산, 지출예산이라는 용어를 사용하고 있다. 이 개념에는 기금까지 포함하고 있다. 즉 헌법상의 예산은 일반회계와 특별회계 및 기금을 포함하는 중앙정부의 예산이라는 개념으로 사용된다. 예산법률주의란 헌법상 예산을 예산안이라는 특수한 의안형식으로 국회에서 의결할 것이 아니라 대외적 구속력을 가지는 법률형식으로 의결하자는 것이다. 예산은 수입과 지출을 포함하는 의미이지만 주로 문제가 되는 것은 세출에 관한 것이므로 예산법률주의라고 할 때 중점은 세출을 법률로 정하여 법적 구속력을 부여하자는 의미로 주로 사용되고 있다고 할 것이다.

48) 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10, 3쪽

49) 김춘순, 국가재정: 이론과 실제, 학연문화사, 2014.183쪽.

다. 예산법률주의 도입필요성

현행헌법에 따른 예산비법률주의는 정부의 예산에 대한 재량권이 지나치게 크므로 국회의 재정통제권을 실질적으로 행사하여 재정민주주의를 이루기 위해서는 예산법률주의를 도입할 필요가 있다. 예산법률주의 하에서는 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개, 책임성과 민주적 통제성 원칙에 의한 국회의 재정통제권 강화 등을 달성할 수 있다. 이를 통하여 정부의 재정에 대한 책임성과 민주적 통제성을 확보하여 재정민주주의를 실현할 수 있다.⁵⁰⁾

2. 헌법상 일반법률과 예산의 비교

현행헌법은 법률과 관련해서는 헌법 제40조에서 ‘입법권은 국회에 속한다’라고 규정하고 있고, 헌법 제52조, 제53조는 법률의 제안권자, 국회심의절차, 공포절차 등에 관하 사항을 정하고 있다. 예산에 관해서는 예산과 관련하여 제54조제1항에서 ‘국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다’고 규정하고 있고, 제54조제2항(예산의 사전의결), 제54조제3항(준예산), 제55조제1항(계속비), 제55조제2항(예비비), 제56조(추가경정예산), 제57조(예산증액에 대한 정부동의), 제58조(국고채무부담행위), 제59조(조세법률주의), 제60조(재정적 부담의 국회동의권), 제89조(중요재정사항의 국무회의심의), 제99조(감사원의 결산검사보고) 등을 규정하고 있다.

이와 같이 우리나라 헌법은 예산과 법률의 처리절차를 달리 규정하고 있고, 재정에 대한 권한을 정부와 국회에 배분하고 있다.

현행헌법상 법률안과 예산안의 차이점을 요약해 보면, ① 법률안의 경우 국회의원과 정부 양쪽에 그 제출권한을 부여하고 있는 반면, 예산안의 경우는 정부에게만 예산편성권을 부여하고 있다. ② 법률안의 경우에는 대통령의 거부권이 인정되지만, 예산안의 경우에는 거부권을

50) 박형준·김춘순, 예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서, 예산정책연구 제2권 제1호 2013. 5. 63쪽.

인정하지 않고 있다. ③ 법률안에 대해서는 법률안의 공포를 그 효력 발생요건으로 규정하고 있지만, 예산안에 대하여는 공포를 효력발생요건으로 규정하고 있지 않다. ④ 예산안의 경우에는 국회가 예산안을 확정하지 못할 경우를 대비하여 준예산 제도를 도입하고 있다. ⑤ 정부가 제출한 예산안의 증액이나 새 비목설치는 정부의 동의 없이 하지 못하도록 하여 의회의 예산수정권한에 제한을 가하고 있다. ⑥ 법률의 경우에는 법치국가의 원리에서 도출되는 법률이 가지고 있는 기본적인 속성으로 인하여 대국민적 효력, 구체적 규범통제, 법률유보의 원리, 권리구제 등이 인정되나 예산안의 경우에는 이러한 효력을 보유하고 있는지 여부에 대하여 논란이 있다⁵¹⁾.

우리나라에 예산법률주의를 도입한다면 법률로써 제정되는 예산은 그 특수성을 고려할 때 일반법률과는 다른 여러 가지 절차와 효력을 별도로 규정할 수 있을 것이다. 예산법률주의와 관련된 해외사례에서 살펴 본 바와 같이 예산법률주의가 구체적 내용은 각국의 역사적 배경과 상황에 따라 다양한 형태를 취하고 있으므로 우리나라의 경우에도 우리의 재정법제 및 재정정책의 제반 상황에 따라 그 실현형식을 다양하게 검토할 수 있을 것이다.

3. 예산법률주의 도입효과⁵²⁾

가. 예산의 법적 성격과 효력의 명확화

현행헌법의 해석상 예산에 대하여 국가기관에 대한 구속력을 인정하는 법규범설의 입장에서 보더라도 그 구속력은 해석론에 기초한 것일 뿐 헌법상 명확한 것은 아니다. 이러한 불명확성은 예산의 규범력의 확보 측면에서 여러 가지 문제점을 나타낼 수 있는 여지를 제공하고 있다. 예산이 가지고 있는 법규범성을 명확히 하는 측면에서도 예산을

51) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 6쪽.

52) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 13~18쪽의 내용을 인용하여 요약한 것임.

법으로 규정하는 것이 필요하다.

나. 예산에 관한 기본법 마련의 근거 마련

헌법에서 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률로써 규정하게 되면, 이를 근거로 하여 예산에 관한 처리절차, 효력 등을 세부적으로 규율하는 기본법을 제정할 수 있는 근거가 마련된다. 현행헌법의 해석상 예산 자체에 법규범력을 인정한다고 하지만 법률로 제정하는 것이 확실하게 구속력을 보장할 수 있다. 실제 사례로 2004년에 국회에서 제안된 국가건전재정법안에서 예산총칙 및 부대의견에 대하여 법률적 효력을 인정하려는 시도가 있었으나 헌법상 규정된 예산의 편성과 심의·확정의 권한과 절차를 넘어서서 법률로 예산의 성립에 대한 부가적 절차를 규정하는 것은 위헌소지가 크다는 견해가 제시된 바 있다. 그러나 헌법에 명문으로 예산법률주의를 도입하게 되면 예산과 관련한 주요 사항을 별도의 법률로 규율하는 것이 가능해지므로 예산의 국가기관에 대한 구속력을 법적으로 명확히 하고, 재정민주주의 구현을 위하여 필요한 절차를 법률로 규정할 수 있게 된다.

다. 법률유보원칙의 확립에 기여

법률유보원칙이란 일정한 행정작용은 법률에 근거하여 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 어떠한 행정작용을 법률에 유보하여야 하느냐에 대해서는 중요사항유보설이 판례 및 통설의 입장이다. 이 설은 행정작용이 개인의 권리와 의무를 제한하는 경우는 물론 법률에 근거해서 행해져야 하지만, 개인이 권리나 의무를 제한하는 내용이 아니더라도 개인의 법익과 국가나 사회의 공익에 영향을 끼치는 중요한 사항은 법률에 근거를 두어야 한다는 것이다. 복지사회를 지향하는 세계적 추세에서 다양한 사회구성원의 이해관계를 적법한 원칙에 따라 조정하기 위해서는 과거에 법률에 근거없이 행하던 각종 복지정책이나 사회적 이슈가 되는 정책은 실질적 법치주의의 확립과 행정의 적법성과 민주

성의 제고라는 목적의 달성을 위하여 법률유보원칙의 대상을 확대하고 있다. 이에 따라 행정영역 및 행정작용 자체의 성질, 기본권과의 관련성, 규율사항이 국민생활에서 갖고 있는 실제적 중요성 등도 함께 고려하여 법률로 정해야 할 대상을 폭넓게 인정하자는 것이다. 중요사항유보설의 입장에서 보면 국가의 예산은 국민생활 전반과 공익의 측면에서 매우 중요한 사항이다. 국가의 재정 작용과 경제 영역에 있어서 중요사항인 예산이 비법률적 형식의 법규범으로 의결되기 보다는 법률의 형식으로 제정·공포되는 것이 법률유보원칙에 부합하는 것이다.

라. 예산집행에 대한 법적 책임의 확보

현행 예산제도 아래에서는 국회가 한번 승인을 해주면 정부는 국회 통제를 거의 받지 않고 집행을 하고 사후에 감사를 받는 것 밖에는 없다. 현행법상으로는 예산에 위배되는 지출작용을 하더라도 그 자체를 위법행위라고 보기는 어려우며 보통 정치적 책임 또는 정부 내부의 책임 추궁에 그치게 된다.

예산법률주의가 도입되면 직접적으로 예산에 위배되는 지출작용은 위법행위가 되어 예산집행에 대한 법적 통제가 강화되게 된다. 예산이 법률과 동일한 효력을 가지게 되면 예산에 위배된 지출행위는 위법행위가 되어 법적 책임을 지게 될 것이다. 예산집행이 예산법률에 근거하여 행해지기 때문에 예산집행은 법적 문제가 된다. 법적 책임으로는 탄핵, 국가배상, 국가공무원법에 따른 징계 등을 들 수 있다. 이를 통해 예산집행의 책임성이 크게 강화될 수 있다.

마. 국가기관에 대한 예산집행의 구속력 확보

예산법률주의가 채택되면 그 집행을 담당하는 정부는 예산법률에서 정한 규정을 이행해야 하는 준수 의무를 부과하게 된다. 예산법률주의 하에서는 예산절감이나 집행유보 등의 편의적인 예산집행은 예산법률의 위임 없이는 불가능하게 되어 집행과정에서 예산의 자의적 변경이

줄어들게 되므로 재정운용에 있어서의 투명성, 효율성을 강화하고 부패방지를 기할 수 있다.⁵³⁾ 이러한 구속력은 예산이 법률이 아닌 경우에는 확보할 수 없는 효력이다.

바. 예산총칙 및 부대의견에 대한 법률적 효력 부여 가능

예산을 법률로 제정하게 되면 지출 각항에 대하여 지출용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등과 같은 지출방법을 법률로 조문화하게 된다. 현재 우리나라의 예산서는 지출 각항의 명칭과 금액만을 열거하여 통계표의 형식을 취하고 있기 때문에 지출방법을 규정할 방법이 없는 상황이다.⁵⁴⁾ 국회에서는 이러한 법적수단이 없어 특정 예산사업의 집행과 관련하여 집행권한을 갖고 있는 정부를 구속할 필요가 있을 때 부대의견이라는 결의문적 형식을 활용하여 왔다. 이러한 부대의견은 법적 근거가 없는 상황에서 사실상의 강제력을 가지게 되므로 오남용, 책임소재 불분명, 부대의견 불이행에 대한 해결절차 및 기준의 부재 등이 문제점으로 지적되어 왔는데 예산을 법률로 하게 되면 이런 문제가 해결된다. 또한 예산을 법률의 형식으로 하게 되면 예산총칙에 대해서도 법률적 효력 부여가 가능해진다. 예산총칙이란 예산전반에 걸쳐 적용되는 총괄적인 규정으로, ① 일반회계와 특별회계의 예산 총액, ② 국채와 차입금 한도, ③ 재정증권과 일시차입금 최고액, ④ 비목상 호간의 이용 허용범위 등 회계연도 중의 예산집행에 관한 사항을 규정하고 있다. 예산을 법률로 제정하게 되면 예산총칙에 대하여도 당연히 법적 구속력을 인정할 수 있게 된다.

사. 예산과 법률의 불일치 해소

재정지출을 의무화하고 있는 법률이 제정되어도 예산이 성립되지 않으면 법집행이 불가능하고, 반대로 예산이 성립되어도 그 집행의 근거가 되는 법률이 마련되지 않았다면 예산의 집행이 불가능한 경우가 발

53) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010, 205쪽.

54) 옥동석, 예산법률주의의 두가지 의미, 예산춘추, 예산정책처, 2011년 가을, 85쪽.

생할 수 있다. 이와 같은 문제는 예산과 법률이 법 형식은 물론 성립 절차가 서로 다르기 때문에 발생하는 현상이다. 현행법률 중 상당수의 법률이 예산충당의 필요 또는 예산권한 등을 포함하고 있는데 이러한 법률의 입법목적 달성을 위해서는 예산의 뒷받침이 필수적이다. 현행 제도 아래서는 예산수반 법률은 비법률인 예산에 의하여 그 입법목적의 달성 여부가 좌우되기 때문에 실제로는 법률이 아닌 예산이 법률을 지배하는 결과를 초래하고 있다. 예산안 편성권을 행사하는 정부가 입법을 지배하는 현상이 나타나고 있는 것이다.

예산법률주의를 채택하게 되면 일반법에서는 예산의 수권을 규정하고, 예산법은 일반법의 수권규정을 근거로 예산의 지출규모를 규정함으로써 이러한 모순을 제거할 수 있게 된다. 예산법률주의를 채택하는 경우에는 예산법은 지출을 위한 다른 법률의 제정이나 개정을 기다릴 필요가 없이 그 스스로의 법적 효력을 갖기 때문에 예산과 법률의 불일치 문제가 해소될 수 있다.

아. 예산정보의 공개로 투명성 확보

예산정보의 공개는 예산에 대한 민주적 통제의 관점에서 필수적이다. 예산은 단순한 숫자가 아니며, 국가의 정책 방향이며 지향하는 가치를 나타내고 있는 것이다. 예산 심의는 법률 제·개정과 함께 국회의 가장 중요한 책무다. 현행 예산제도 하에서는 예산이 법률이 아니기 때문에 국회예산 심의과정에서 투명성과 책임성이 부족하다. 예산 심의과정이 소위원회까지 공개되고 있지만 중요한 막판 조정작업은 예결위 간사들이 소위 밖에서 결정하기 때문에 소위 ‘쪽지예산’으로 국회의원들이 자신들의 지역구나 관심사업을 위한 예산을 무리하게 예산으로 따내는 관행이 지속되고 있다. 예산심의 과정이 투명하지 않으니 밀실·부실 심의로 이어지고 있다는 비판이 나오고 있다. 이를 제도적으로 방지하기 위해서 미국처럼 예결위에서 총액예산을 심의해 상임위별 한도를 정한 뒤 각 상임위에서 전권을 갖고 개별 사업을 심사하는 방안,

정부가 중기재정계획인 국가재정운용계획을 예산안보다 먼저 국회에 제출해 재정총량을 우선순위로 두고 먼저 심사하는 사전예산제도 도입 등의 방안이 거론되고 있다.⁵⁵⁾ 예산은 국민이 납부하는 세금에 의하여 조성되는 것이므로 예산정보의 비공개는 재정민주주의에 반하는 것이다. 예산을 법률로 제정하고 예산입법과정을 세부적으로 공개함으로써 예산편성과 의결의 투명성을 확보하고 예산집행의 구속력을 보장할 수 있다.

자. 국회 예산심의절차의 내실화

현재 정부는 예산안을 국회에 제출하기 전(회계연도 90일전)에는 다음 연도 예산이 총액이나 재원배분방향에 대한 기본적 정보를 국회에 제공하지 않고 있고, 정부가 제출하는 예산서 자체가 숫자의 집계표에 지나지 않기 때문에 국회가 각 예산사업에 대한 충분한 정보를 파악하기가 쉽지 않아 국회가 예산안심의를 하는데 제약요인으로 작용하고 있다. 예산법률주의를 통하여 지금보다는 많은 재정정보가 국회에 공개될 것이고 국회가 보다 내실있게 예산을 심의할 수 있게 될 것이다.

차. 재정민주주의 이념의 실질적 보장

예산법률주의는 재정민주주의를 보장할 수 있는 효과적인 수단이 된다. 재정민주주의란 국가의 재정주권이 국민에게 있다는 것으로서 재정영역에 있어서의 국민주권원리가 구체화된 것이다.⁵⁶⁾ 기본적으로 재정활동의 기초가 되는 재원의 조달이 대부분 국민이 납부하는 조세수입에 기초하고 있는 점, 조세의 징수는 국민의 재산권에 대한 직접적인 제한에 의하여 이루어지는 점 등을 고려할 때 국가의 재정 활동에 대한 통제권이 국가의 주인인 국민에게 귀속되어야 한다는 것은 국민주권원리의 당연한 귀결이라고 할 수 있고, 예산법률주의는 바로 이런 재정분야에서의 민주적 통제를 더욱 강화하는 효과가 있는 것이다⁵⁷⁾.

55) 쪽지예산의 패밀리 비즈니스, 중앙일보, 2017.12.7.

56) 김춘순, 국가재정: 이론과 실제, 학연문화사, 2014.650~652쪽.

4. 예산법률주의 도입시 예상되는 문제점

예산법률주의를 채택함으로써 기대할 수 있는 장점이 있는 반면 문제점도 있으므로 예산법률주의 도입은 신중을 기해야 한다는 주장도 있다. 이러한 입장의 주된 논거는 현행 예산제도는 예산법률주의제도와 실제에 있어서 효과상 차이가 거의 없고, 예산법률주의를 도입하는 경우 오히려 경직된 법률형식으로 인해 탄력적 재정운용에 타격을 줄 수 있으며, 예산의 내재적 특수성으로 인해 법형식화와는 친하지 않은 측면이 있고 의회의 예산입법과정에서 선심성 예산 증액의 문제점이 발생할 수 있다는 점을 든다.⁵⁷⁾

가. 경직된 예산 운용의 우려

수입과 지출 사이에 균형을 꾀해야 하는 예산의 경우에는 재정수입의 크기에 따라 재정지출이 결정되는 측면이 강할 수밖에 없고, 따라서 경제의 흐름에 영향을 받는 측면이 더 강할 수밖에 없다. 아울러 경제의 활성화, 사회적 불평등의 해소 등을 적극적으로 실현해야 하는 예산이 가질 수 밖에 없는 불가분의 속성을 무시하고 경직된 예산법률주의만을 주장하는 경우 복지국가의 실현에 역행하여 예산의 순기능을 파괴할 가능성이 있다.

나. 예산의 법외 운용의 우려

예산법률주의를 도입하는 경우 예산위반이 곧 법률위반으로 되므로 정부에 의해 편법적인 예산외 예산이 증가할 우려가 있다. 예산법률의 형태로 파악되지 않는 숨겨진 형태의 예산으로 변칙 운영되는 재정부분을 증가시켜 국민주권원리의 실현에 역행하는 면이 더 크게 나타날 수 있다.

57) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 13-18쪽.

58) 장선희, 예산의 법규범성에 대한 연구, 공법학연구제11권 제2호, 2010, 230~231쪽의 내용을 인용하여 정리한 것임.

다. 예산법률주의의 남용 가능성

예산은 본질적으로 시간적으로 한정되어 있고, 그 성립이 지연될 때에는 국가의 활동에 지대한 영향을 미칠 수도 있는 것이므로 예산은 일반법률에 비해 성립이 용이하게 되어 있다. 예산이 법률의 일종으로 되는 경우에는 그 안에 여러 법률 사항을 포함시키는 소위 말하는 끼워넣기 입법도 가능하게 된다. 따라서 예산에 대해 일반법률과 같은 내용을 인정하면 예산에 합리성이 없는 법률이 포함될 가능성이 많아지고 끼워넣기 입법이 남용될 가능성이 있다.

라. 예산편성권과 예산심의권의 특수성 무시

예산은 정부가 사용하는 것이고, 예산의 내용이 다양해지고 복잡해지고 있으므로 예산은 행정을 잘 알고 이를 직접 다룰 수 있는 조직을 갖추고 있는 정부가 아니면 편성하기 어려운 점이 있다. 그러나 예산법률주의가 도입되면 정부의 예산편성권의 전문성이 무시되거나 지역구 민원에 민감한 국회의원의 특성상 예산편성과 심의에 왜곡이 일어나 효율적인 국가재정운용에 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 이런 특수성을 도외시하고 국가재정 영역에서의 민주적정당성 확보라는 명분으로 국회가 모든 재정의 전 단계에서 세세한 사항에 대한 책임까지 져야 될 필요는 없다고 할 것이다.

제4장 예산법률주의 도입시 쟁점과 입법사항 분석

예산법률주의 도입에 관하여는 그 동안 많은 학자들이 연구논문과 보고서를 통하여 외국제도의 심층적인 연구 등을 통하여 제도 도입의 타당성과 문제점과 도입시 고려사항에 관한 의견을 제시하고 있다. 국회에서도 헌법개정에 관한 연구를 하면서 연구보고서를 발간하고 있는데 최근 보고서로는 2009년8월에 발간된 헌법개정연구보고서, 2014년5월에 발간된 헌법개정자문위원회의 헌법개정안 및 2017년10월에 발간된 헌법개정특별위원회 자문보고서가 있다. 앞으로 헌법개정시 예산법률주의를 도입해야 한다는데 관해서는 대부분의 학자들이나 국회의 연구보고서에서 그 도입의 필요성과 당위성을 주장하고 있다.

이 장에서는 예산법률주의를 도입하는 경우 그와 관련된 쟁점사항을 외국의 사례와 국회의 연구보고서 및 학자들의 견해를 종합하여 쟁점별로 정리·분석하고, 예산법률주의를 채택하는 경우 헌법개정안에 어떤 항목을 어떤 내용으로 반영해야 할 것인지와 이에 따른 법률개정사항이 어떤 것이 있는지에 관하여 항목별로 살펴보고 의견을 제시하고자 한다.

I. 예산법률주의 도입시 쟁점과 고려사항

1. 국회 헌법개정연구보고서 예산법률주의관련 주요내용

가. 2009년 헌법연구자문위원회 결과보고서

2009년 8월 31일 국회의장 자문기구 헌법연구자문위원회가 국회의장에게 제출한 헌법개정안 연구결과보고서(이하 “2009년안”이라 한다)는 예산법률주의의 도입 등 재정민주주의 보장을 요구하는 내용을 제안하고 있다.

이 연구보고서는 헌법개정시 재정관련 내용과 관련하여 ① 예산법률

주의 채택, ② 감사원의 회계검사기능의 국회이관 및 국회소속하에 회계검사기관 설치, ③ 예산결산특별위원회의 상임위원회화, ④ 재정에 관한 별도의 장(章) 신설하고 재정권한은 국회의결로 행사함을 명시, ⑤ 조세뿐만 아니라 그 외 국민부담을 주는 정부의 수입을 법률로 명시하는 세입법률주의를 채택, ⑥ 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정원칙 명시, ⑦ 기금의 근거를 헌법에 명시, ⑧ 정부가 결산을 국회에 제출하도록 규정, ⑨ 조세 외에 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거 명시, ⑩ 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치제한규정 삭제, ⑪ 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 헌법에 명시할 것 등의 내용을 반영하도록 건의하고 있다.⁵⁹⁾

나. 2014년 헌법개정자문위원회 결과보고서

2014년5월 발간된 국회의장 헌법개정자문위원회의 결과보고서(이하 “2014년안”이라 한다)에서는 분권제 권력구조를 핵심으로하는 헌법개정안을 발표하였다. 그 주요내용은 ① 국회를 분권제로 하여 민의원(하원)과 참의원(상원)으로 권력을 분산하는 양원제 도입, ② 정부도 분권제로 하여 대통령과 국무총리(정부)로 나누어 권력을 분산, ③ 예산법률주의 도입하여 민의원에 선의권 부여, ④ 감사원을 감찰원과 회계검사원으로 분리 및 헌법상 독립기관화, ⑤ 상시국회 근거마련, ⑥ 국정감사 폐지 및 국정조사 강화 등을 제안하고 있다.⁶⁰⁾

다. 2017년 헌법개정특별위원회 제1소위원회 경제·재정분과 자문보고서

2017년10월20일 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과에서 작성하여 위원회에 제출한 자문보고서(이하 “2017년안”이라 한다)에서는 재정민주주의와 경제민주주의를 실현하기 위해서는 국가재정의 대원칙 신설, 예산의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 예산

59) 상세한 내용은 헌법연구자문위원회 결과보고서 2009.8, 국회사무처, 145-155쪽 및 233-247쪽 참고.

60) 국회의장 헌법개정자문위원회의 결과보고서, 2014. 국회사무처, 24~24쪽, 63~66쪽.

제도의 개편, 예산법률주의 도입, 국민에게 부담이 되는 부담금 등에 관한 헌법적 근거 마련, 결산과 기금에 관한 규정 정비 등 재정제도를 개편하기 위한 헌법개정사항을 제시하고 있다. 이 연구보고서는 헌법개정시 재정관련 내용과 관련하여 건의하고 있는 사항을 보면, ① 재정의 장(章) 및 재정의 원칙 신설, ② 재정민주주의와 재정의 책임성 강화를 위한 예산법률주의의 도입하되, 예산편성권은 정부에, 예산법률안 제출권은 국회에 부여, ③ 회계연도 개시 120일 전까지 예산안 국회제출, ④ 현행헌법 상의 증액동의권 조항은 삭제하고, 그 대안으로 국회가 정부가 편성한 예산안의 총액을 증가하거나 또는 신규사업을 추가(새로운 지출예산)하는 경우에는 정부의 동의를 얻도록 하는 예산총액동의권으로 변경, ⑤ 국가와 지방자치단체는 법률이 정한 경우에 한하여 기금을 설치할 수 있고, 기금의 수입과 지출은 세입세출예산에 의하여야 하도록 하는 기금규정 신설, ⑥ 조세법률주의 규정 외에 수수료·사용료·부담금에 관한 규정 신설, ⑦ 국회의 결산심사권 강화를 위해 정부가 감사원에 결산을 보낼 때 국회에도 결산을 동시에 송부하도록 함, ⑧ 대통령 소속으로 있는 감사원을 독립기구화하고, 헌재와 같이 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하도록 함, ⑨ 경제력 집중 방지를 명시하고, 경제민주화 조항을 강행규정으로 강화 등의 내용을 제시하고 있다.⁶¹⁾

2. 예산법률주의 도입시 고려사항

현행 우리나라의 예산비법률주의 하에서는 정부의 예산처분에 대한 재량권이 지나치게 커서 국회의 통제에 한계가 있기에 국회통제가 실질적으로 가능하기 위해서는 예산법률주의가 필요하다는데 대해서는 헌법학자와 재정전문가 및 국회 등 전문가들의 전반적인 공감대를 얻고 있다고 할 것이다. 예산법률주의 하에서는 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 책임성과 민주적 통제

61) 헌법개정특별위원회 자문보고서, 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과, 2017.10.20.

성 원칙에 의한 국회의 재정통제권 강화 등을 달성할 수 있다.⁶²⁾ 예산법률주의의 도입은 의회의 재정권력을 확보하는 데 필수적인 사항이며 이를 통하여 재정민주주의를 실현하며, 책임성과 민주적 통제성을 확보할 수 있다. 예산법률주의를 설계할 때 고려하여야 할 사항에 대하여 살펴본다⁶³⁾.

가. 통치구조를 고려한 예산법률주의 제도 설계

바람직한 예산법률주의를 설계하기 위해서는 우리나라의 통치구조에 대한 고려가 필요하다. 독일 등 의원내각제 국가에서는 의회의 다수당이 정부를 형성하고 국정운영을 주도한다. 의회에서 다수 의석을 확보하고 있기 때문에 정책이나 법의 제·개정등 정부의 주요 의사결정에 대한 의회의 통제력이 취약하다. 이런 이유로 의원내각제 국가에서는 예산법률주의를 취하더라도 예산의 편성 및 확정과정에서 의회의 실질적인 역할이 매우 약하다. 의원정부제인 프랑스의 경우 정부가 예산안 편성제출권을 보유하고 있고, 의회가 정부예산안에 비해 예산을 증액하거나 비목을 신설할 수 없도록 되어 있어 우리의 체계와 흡사하다고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 반면 대통령제인 미국의 경우 예산편성권은 의회가 보유하고 있어 의회권한이 막강하고, 의회에서 실질적인 예산통제권을 행사하고 있다.

우리의 헌법 체계는 대통령중심제 헌법이다. 그러나 국무총리제, 국회의 국무위원 해임건의권, 대통령의 법률안 제출권 등 의원정부제에 가까운 요소를 많이 가지고 있다. 대통령과 국회의 다수파가 반드시 일치하지 않고, 대통령에게 의회 해산권이 없기 때문에 임기를 달리하는 대통령과 국회가 병존하고 있다. 앞으로 헌법개정으로 예산법률주의를 도입하더라도 권력구조가 어떻게 변경되는가에 따라 예산법률주의의 도입내용도 다르게 될 것이므로 이런 점을 감안하여 다른 국가의

62) 김춘순, 국가재정:이론과 실제, 학연문화사, 2014, 683~685쪽.

63) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 54~58쪽.

64) 김종면, 예산법률주의를 생각하다, KIPF 재정동향 제1권 제2호, 2010, 23~26쪽.

사례를 연구하여 예산법률주의를 도입해야 할 것이다. 우리 통치구조에 맞도록 정부와 의회의 권력분립원칙에 기초한 적절한 균형점을 찾아야 한다.

나. 정부와 의회의 재정권한 분배의 균형

예산을 법률의 형식으로 성립시킨다고 할 때 정부와 의회간 재정권한 분배의 균형점을 찾는 것이 중요하다. 현행헌법은 정부에 예산안제출권을 부여하면서 국회에는 예산안에 대한 심의·확정권을 부여하고 있으며, 국회의 심의·확정권에 대하여는 감액은 허용하면서도 정부의 동의 없이 증액이나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 제한하는 등 재정의 영역에 있어서 정부와 의회에 권한을 분배하고 있다. 예산법률주의를 적절하게 설계하기 위해서는 이러한 권한의 분배를 고려하여 균형점을 찾아야 한다. 이를 위해서는 우리나라의 통치구조도 고려되어야 하며, 국가재정분야에 있어서도 국민주권의 원리가 구현되어야 한다는 재정민주주의의와 의회의 재정통제권 강화 경향에 비추어 그동안 정부에 기울어져 있던 재정에 관한 권한을 견제와 균형의 차원에서 국회에도 적절하게 배분하는 것이 필요하다.

다. 일반법률에 대한 예산법률의 특수성 인정

예산법률주의의 목적은 국회의 심의·확정을 거친 예산을 집행하는 정부에 대한 책임성을 강화하는 것이다. 현행 제도상으로는 예산이 정부를 법규범적으로 구속한다고 하면서도 이를 위반한 경우 법적 책임은 물을 수 없는 것으로 보고 있다. 이러한 상황에서 예산을 법률의 형태로 변경하게 되면 예산에 위반된 정부의 집행행위는 위법행위가 되므로 그 책임성을 명확히 하고 정부에 대한 국회의 통제를 강화할 수 있다. 예산법률주의를 도입하는 경우 재정분야에서의 특수성 등을 고려하여 예산법률안 제출권, 예산법률안 제안시기, 예산법률안 거부권의 인정여부 등에 대하여 예산법률과 일반법률의 차이점을 어디까지

둘 것인가 하는 검토가 필요하다. 궁극적으로는 우리나라의 통치구조, 재정분야에 있어서의 국회와 정부의 권한 배분, 재정민주주의 강화 경향 등을 토대로 한 헌법 개정과 국가예산기본법 등의 제정을 통하여 예산법률주의를 제도화하고 구체화해야 할 것이다.

II. 항목별 쟁점비교분석 및 제안

1. 예산법률주의 도입을 위한 헌법 개정 필요여부

현행헌법은 정부가 국회에 예산을 제출할 때 법률형식으로 하지 않고 예산안을 편성하여 제출하도록 하고, 예산안의 심의기간, 준예산, 추가경정예산안 등에 관하여 규정하고 있다(헌법 제53조부터 제58조까지). 우리 헌법이 일반법률 제정절차와는 달리 예산에 대해서는 법률형식이 아닌 예산안이라는 별도의 의안형태로 국회에 제출하도록 하고 있어 예산비법률주의를 채택하고 있다고 하는 것이 통설이다.

만약 우리나라가 예산법률주의를 채택하려고 한다면 현행헌법 하에서도 법률로 도입하면 가능한 것인지 또는 반드시 헌법을 개정해서 도입해야만 가능한 것인지에 대해 견해가 갈리고 있다. 국회 2009년안, 2014년안 및 2017년안에서는 예산법률주의를 도입하고자 할 경우 현행헌법을 개정해야 한다는 것을 전제로 그 필요성과 개정내용을 제시하고 있다. 대다수 학자들도 같은 견해를 표명하고 있다.

그러나 일부 견해는 현행헌법을 개정하지 않고도 예산을 법률을 제정하여 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률로 제정할 수 있다고 주장하고 있다.⁶⁵⁾ 이 견해는 현행헌법상 예산의 법적 성질을 법률과 같은 것으로 보는 예산법률설을 주장하는 연장선상에 있는 논리이다. 즉 통설인 법규범설이 예산은 국가기관을 구속하지만 국민을 구속하지는 않

65) 권해호, 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10, 130쪽.
정종섭외, 국회의 예산법률안.결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구, 2006.

는다는 이유로 법률과의 구별을 주장하는데 대하여, 예산법률설은 입법권은 국회에 있고 예산의 본질, 국민주권원리, 재정민주주의를 고려한다면 예산의 법적 성질은 법률로 보아야 하며 따라서 현행헌법 하에서도 법률을 제정하여 예산법률주의를 도입할 수 있다는 것이다.

외국의 사례를 살펴보면 미국, 프랑스, 독일 등 예산법률주의를 채택하고 있는 나라들은 헌법에 그 근거를 규정하고 있다. 미국은 연방헌법 제1조제9항제7호에서 “국고금은 세출예산법에 의해서만 지출된다”라고 규정하여 예산이 법률임을 명시적으로 밝히고 있다. 프랑스 헌법 제34조는 “예산법(Lois de finances)은 조직법률에 의하여 정해진 조건과 그 유보 하에 국가의 재원의 재원과 부담을 정한다”라고 규정하여 예산이 법률의 형식으로 성립되는 근거를 두고 있다. 독일기본법(Grundgesetz) 제110조는 연방의 모든 수입과 지출을 예산으로 편성하고, 예산안은 한 회계연도 또는 다수 회계연도로 분리하여 회계연도가 시작되기 전에 예산법으로 제정하여야 한다고 규정하고 있다.

국회의 2009년안에서는 예산법률주의를 도입해야 세출에 대한 국회통제가 실제적으로 가능해진다고 하면서, 헌법적인 관점과 재정민주주의 관점에서 통제요소를 강조할 경우에는 예산법률주의 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 하고 있다. 2009년안에서는 예산법률주의의 채택이 필요한 이유를 여러 가지로 나누어 제시하고 있다. 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의의 실현, 국회의 재정통제권 강화를 위해 헌법개정시 예산법률주의의 도입이 필요하다고 하고 있다. 다만 우리나라는 예산이나 결산문제와 관련된 독립된 상임위원회가 없고, 미국처럼 국회가 상설화되어 연중으로 예산이나 결산을 심의하지도 않으며, 이를 지원하는 회계검사원 같은 기관도 없는데 이런 제도적 뒷받침이 없는 상태에서 예산법률주의를 도입하는 것이 좋은지 또는 이런 것들을 갖춘 다음에 도입을 고려해야 하는지 검토가 필요하다고 하고 있다. 모든 회계검사기능이 국회로 이관되고 상시국회와 상시

감사가 이루어지며 소위원회 활동이 활발해지는 것 등이 함께 맞물려 이루어져야 한다고 의견을 제시하고 있다.⁶⁶⁾

국회의 2014년안에서는 예산을 법률형식으로 의결하여 예산과 법률의 불일치 해소, 예산의 투명성과 이해도 제고, 예산내용의 규범력 확보 및 재정통제 강화를 위하여 예산법률주의 도입을 제안하고 있고 구체적인 헌법개정안을 제시하고 있다.

국회의 2017년안에서도 재정민주주의와 재정의 책임성 강화를 위하여 예산법률주의 도입을 제안하고 있다. 그 제안취지는 예산의 사업목적 및 집행기준을 법조문 형식으로 명확히 하는 등 예산의 규범력을 강화하고, 재정 투명성과 예산사업에 대한 국민의 이해도를 제고하며, 예산과 법률의 불일치를 해소하여, 국민의 대표인 국회가 법률의 형식으로 예산을 확정함으로써 재정집행에 대한 책임성을 강화하고, 국회의 재정통제가 보다 실효적으로 이루어지도록 하는 한편, 기존 예산명세서상 숫자의 나열로 된 예산표의 증액이나 감액만을 논의하는 예산심의 과정을 보다 구체적이고 투명하게 하여 국가재정의 효율성을 제고하기 위한 목적이라고 하고 있다.⁶⁷⁾ 2017년안은 대통령제를 채택하느냐 의원정부제를 채택하느냐에 따라 다른 헌법개정안을 제시하고 있다.

통설의 견해와 외국의 입법사례를 살펴볼 때 우리나라에 예산법률주의를 도입하기 위해서는 헌법 개정이 필수적이라고 생각한다. 현행헌법 하에서도 예산법률주의가 가능하다고 한다면 예산법률은 법률의 형식을 취하므로 당연히 헌법상 법률제안이나 개정절차를 규정한 헌법 제52조 및 제53조의 적용을 받게 될 것이다. 왜냐하면 현행헌법은 법률을 일반법률과 예산법률로 구분하여 제안권자나 심의절차, 공포절차, 대통령 거부권행사, 국회에서의 재의결 등에 관하여 나누어 규정하지 않고 있기 때문이다. 법률 제정절차에 관한 헌법 제52조 및 제53조의 규정에 대하여 예외를 인정하기 위해서는 헌법에 그 근거가 있어야 할

66) 헌법연구자문위원회 결과보고서 2009.8. 146-147쪽.

67) 헌법개정특별위원회자문보고서, 헌법개정특별위원회자문위원회 2017.10.20. 15쪽.

제1소위원회경제·재정분과,

것이다. 현행헌법을 개정하지 않고 법률을 제정하여 예산법률주의를 도입하고 그 법률에서 예산법률 제안권자, 심의절차 등에 관하여 헌법 제52조 및 제53조에 대한 예외적인 규정을 둔다면 이는 헌법에 위반되는 위헌법률이라고 할 것이다. 현행헌법 하에서 예산법률을 일반법률 제정절차에 따라 국회의원도 법안을 발의하고(국회법상 10인 이상이 발의하면 가능), 정부도 발의할 수 있게 한다면 예산의 특성상 타당하지 않음은 자명하다고 할 것이다. 그러므로 예산법률주의를 도입하여 아래에서 논의하는 여러 가지 쟁점들을 해결하기 위해서는 현행 헌법의 예산관련 조문의 개정이 필수적이라고 할 것이다.

2. 예산법률주의 원칙조항의 필요성 여부

“조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 헌법 제57조를 조세법률주의라고 부르는 것과 같이 예산법률주의를 헌법에 도입할 때도 “국가예산은 법률로 정한다”라는 원칙적인 규정을 신설하자는 견해이다. 현행 헌법은 제헌헌법부터 현행헌법까지 예산에 관해 여러 개의 조문을 두어 상세하게 두고 있다. 이 견해에 따르면 현행헌법의 예산관련 규정 중 제54조제3항(준예산), 제55조제1항(계속비), 제55조제2항(예비비), 제56조(추가경정예산), 제57조(예산증액에 대한 정부동의), 제58조(국고채무부담행위) 등의 조문은 예산법률주의가 도입되는 경우 예산법률에서 정할 사항이므로 헌법에서 삭제하여 법률로 정하고, 헌법에는 국가예산은 법률로 정한다는 원칙규정을 두어야 한다고 한다.⁶⁸⁾

외국의 사례를 보면, 헌법에서 예산법률주의를 정하고 있는 미국 헌법 연방헌법(제1조제9항제7호), 프랑스헌법(제34조), 독일헌법(제110조) 등은 우리나라와 같이 예산에 관해 여러 조문을 두지 않고 한 개의 조문을 두고 있고, 예산에 관해 기본적인 사항과 매년 예산법은 각각 별개의 법률로 상세하게 정하는 법체계를 채택하고 있다.

68) 김인철외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10.97~100쪽.

우리나라의 헌법에 예산에 관한 조문을 외국입법사례와 같이 원칙규정만 정하고 나머지 구체적인 것은 법률로 정하도록 하자는 견해는 검토해 볼만한 것이라고 생각한다. 그러나 제헌헌법 시대부터 지금까지 예산에 관해 헌법에서 정하고 있는 조문을 삭제하기는 쉽지 않은 일일 것이다. 이런 관점에서 국회의 2009년안, 2014년안 및 2017년안에서는 현행헌법규정을 당연히 존치하는 것을 전제로 헌법개정안을 제시하고 있는 것으로 생각된다. 국회에서 제시된 3번의 안이 모두 현행헌법상 예산관련 조문을 거의 존치하는 것으로 제안하고 있는 점을 감안할 때 이번 헌법개정안도 국회의 기존 제안을 그대로 따라갈 가능성이 많다고 보면 될 것이다. 현행헌법상의 예산에 관한 규정을 그대로 존치한다고 하면 헌법에서 “국가예산은 법률로 정한다”라는 원칙적인 규정을 둘 필요는 없을 것이다.

현행헌법상 예산규정을 존치하면서 예산법률주의를 개정헌법에 규정하고자 한다면 헌법의 예산에 관한 조문에서 일반법률에 대한 특례규정을 규정해야 할 사항이 다수 있다. 조세법률주의에 따라 조세의 종목과 세율을 정하는 각종 세법은 그 제정절차가 헌법 제52조 및 53조에서 정하고 있는 일반법률의 제·개정절차에 따라 제정되고 있다. 헌법에 예산법률주의를 도입하는 경우 예산법률은 법률발의권자 등에 관하여 헌법 제52조 및 제53조에서 정하는 일반법률에 대한 예외적인 절차를 정해야 할 사항이 많기 때문에 구태여 헌법에서 “국가예산은 법률로 정한다”라는 원칙적인 규정을 둘 필요는 없을 것이다. 오히려 이런 원칙규정을 두게 되면 마치 국가예산도 일반법률과 동일한 성격을 가지므로 예산법률도 조세법과 마찬가지로 그 제·개정절차도 동일하게 해야 한다는 오해를 불러 일으킬 수 있고, 헌법이 다른 조항에서 예산법률을 일반법률과는 다른 절차를 채택하는 규정을 둘 때 해석상 혼란을 초래할 수도 있을 것이다. 그러므로 헌법에서 “국가예산은 법률로 정한다”라는 식의 예산법률주의 채택을 선언하는 원칙규정을 둘 필요는 없다고 할 것이다.

결론적으로 말하면, 예산법률은 예산법률의 제안권자, 예산법률의 국회제출시기 등 일반법률과는 다르게 정해야 할 특수성이 있으므로 이런 사항에 대해서는 일반법률 제·개정절차를 정하고 있는 헌법 제52조 및 제53조에 대한 특례규정을 헌법에서 명시적으로 두어야 할 것이다. 또한 예산법률의 제·개정에 관한 사항으로서 헌법에서 규정하지 않고 국회법 등 법률에서 정하고 있는 일반법률의 제정절차 등에 대한 특례를 법률로 정하기 위해서는 헌법에서 별도의 법률로 정할 수 있는 근거를 명시해야 할 것이다. 헌법에서 예산법률에 필요한 사항은 일반법률과 다르게 취급할 수 있는 근거를 두지 않으면 헌법에서 정한 예산법률의 특례 외에는 일반법률과 다른 특례를 법률 단계에서는 정할 수 없는 것으로 해석될 여지가 있기 때문이다. 예산의 제출권자, 처리 시한 등 헌법에서 정해야 할 중요한 내용은 헌법에서 명시적으로 일반법률에 대한 특례를 명시적으로 규정하고, 헌법에 규정되지 아니한 내용 중 중요사항(예산법의 처리절차, 효력, 국가기관에 대한 구속력, 예산법률에 위배된 지출행위의 규제 방법, 정부의 재량 위임 범위 등)들은 법률로써 정한다는 법률위임조항을 헌법에 명시하여 이에 관한 사항들은 가칭 ‘국가예산기본법’ 등을 제정하거나 국회법에 규정하는 방안이 타당하다고 생각한다. 즉 일반법률에 대한 특례규정을 헌법에 명시적으로 정해야 할 사항과 추후 법률에서 정할 사항을 나눈 후, 법률위임의 근거를 헌법에 명시적으로 규정하는 방안이 필요하다는 것이다. 이런 이유로 국회의 2014년안에서는 예산법률 제출권 등 헌법에서 명시적으로 규정한 일반법률에 대한 특례규정 외에 필요한 사항은 법률로 정하도록 하는 규정을 두고 있다고 본다(2014년안 헌법개정안 제76조제6항).

[2014년안의 헌법개정안]

제76조 ⑥ 예산법률안의 범위와 내용, 관련 자료의 제출 등 국회의 심의·조정을 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

3. 예산법률안 제출권자

일반법률의 경우에는 현행헌법에서 국회의원과 정부에 모두 법률안 제출권을 부여하고 있다. 앞으로 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률의 형식으로 제출해야 하는데 그 경우 제출권한은 일반법률과 동일하게 국회의원과 정부 모두에게 인정해야 할 것인지가 쟁점이 된다.

예산법률제출권에 관한 다른 나라의 사례를 보면, 대통령제국가와 의원내각제 국가 간에 차이가 있고 같은 의원내각제 국가라도 그 나라의 역사적 전통과 헌법제도에 따라 차이가 있다. 미국의 경우 삼권분립원칙에 따라 엄격한 상호 견제와 균형을 위해 헌법 제정당시부터 예산법률제정권은 의회에 부여하고 있다. 미국헌법 제1조제9항제7호에서 “국고금은 세출예산법에 의해서만 지출된다”라고 규정하여 세출예산은 의회가 제정한 법률에 근거해서만 지출되도록 하고 있다. 미국헌법에서는 대통령의 예산안편성에 대해 규정이 없다. 미국에서 대통령이 예산편성에 대해 법적으로 권한을 부여받은 것은 1921년 예산회계법(BAA)을 제정하면서 부터이다. 미국 예산회계법은 대통령이 매년 대통령예산안(President's Budget Proposal)을 의회에 제출하여 예산에 관한 정부의 견해를 표시하도록 한 것이다. 이에 따라 대통령의 예산에 관한 영향력은 과거보다 대폭 확대되었다. 대통령예산안은 정부의 의견을 표명한 것으로 의회는 예산법률안을 심사할 때 예산입법의 기초자료로서 활용함으로써 의회 예산입법이 시작된다. 의회는 예산법률을 심의할 때 대통령예산안에 구속을 받지 않기 때문에 대통령예산안은 우리나라 정부가 가지는 예산편성권과는 효력이 다르다. 의원정부제인 프랑스의 헌법은 예산의 편성에 있어서의 정부의 권한을 보장하고 있다. 프랑스 헌법은 의원 발의안(proposition de la loi)에 의한 예산편성안을 인정하지 않고 정부발의안(projet de la loi de finances)만이 의회에 제출될 수 있도록 하고 있다. 예산조직법 제38조는 “총리의 권한하에 재정을 담당하는 장관은 국무회의(le Conseil des ministres)에서

심의될 예산법안을 준비한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 예산편성권과 예산법안 작성권은 정부의 전속권한이다. 의원내각제인 독일은 연방정부만이 연방예산법안에 대한 독점적인 제출권을 보유하고 있다. 이는 연방기본법상 명시적으로 언급된 것은 아니지만, 연방기본법 제 113조제1항의 해석을 통하여 인정되고 있다고 한다.⁶⁹⁾ 독일의 경우에는 연방기본법과 연방예산법을 통해 연방하원과 상원의 심의·의결절차를 확보하고는 있으나 예산법률은 대외적 효력을 가지지 않는 형식적 법률에 지나지 않는다고 하여 예산법률의 구속성을 인정하지 않아 사실상 예산비률주의처럼 시행되고 있는 특색이 있다. 프랑스와 독일에서 정부가 예산안편성권 및 예산법률안 제출권을 가지고 있는 것은 의회의 다수당이 내각을 책임지는 총리가 되기 때문에 정부와 의회의 권력융합현상으로 인한 이론적인 귀결이라고 할 것이다. 내각과 의회가 일체가 되므로 정부정책의 집행을 책임지는 내각이 예산법률안을 작성하여 의회에 제출하더라도 의회의 재정통제에 관한 권한이 침해된다고 볼 수 없다.

우리나라의 경우 예산법률주의 도입시 예산법률안 제출권을 누가 행사할 것인가에 대한 견해를 살펴보기로 한다. 우리나라는 대통령제이지만 미국과는 달리 국회의원과 정부가 모두 법률안 제출권을 가지고 있다. 그러나 예산법률안은 일반법률안과는 달리 그 특수성으로 인하여 국회의원과 정부 양쪽에 모두 제출권을 부여할 수는 없고 어느 한쪽에만 부여해야 한다. 예산법률은 당해 연도에만 적용되는 한시적인 법률이기 때문에 일반법률처럼 다수의 예산법률안이 제출되도록 해서는 안되기 때문이다. 결국 예산법률안의 발의권을 정부에 줄 것이냐 국회에 줄 것이냐가 쟁점이 된다. 이 문제에 대하여는 예산의 편성은 고도의 전문성을 요하는 것이므로 이에 관한 전문성을 가진 정부가 예산편성을 하고 이를 예산법률안으로 작성하여 국회에 제출해야 한다는 견해와 예산법률주의는 예산에 대한 전반적인 통제권을 국민대의기관인 국회에서 행사해야 하므로 국회가 예산법률안

69) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010. 75쪽.

발의권을 행사해야 한다는 견해가 대립되고 있다.

국회의 의견도 갈리고 있다. 2014년안에서는 예산법률안 제출권을 정부에 부여하는 안을 권고하고 있고, 2017년안은 정부에 예산편성안 작성권을 부여하고 국회에 예산법률안을 작성·발의권을 부여하고 있다(다수의견). 국회의 의견을 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

국회의 2009년안은 예산법률주의를 도입하는 경우 예산법률안의 제출권 문제에 관해서는 별다른 언급을 하지 않고 있다.

2014년안에서는 예산법률안 제출권을 정부에 부여하는 내용으로 헌법 개정안을 제시하고 있다. 2014년안은 ‘정부는 회계연도마다 예산법률안을 편성하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다’라고 하고 있다.⁷⁰⁾ 예산법률안은 하원인 민의원에 먼저 제출하도록 하여 민의원 선의권을 인정하고 있으며, 국회는 정부가 편성하여 제출한 국가의 예산법률안을 심의·조정하여 예산법률로 확정하도록 하고 있다.⁷¹⁾

2017년안은 예산법률안의 제출권과 관련하여, 권력구조의 개편이 순수대통령제와 이원정부제 헌법으로 되는 경우를 나누어 헌법개정안을 제시하고 있다. 대통령제가 채택되는 경우, 다수의견은 정부가 예산안을 편성하여 예산편성안을 국회에 제출하면 국회가 예산법률안을 작성·발의하자는 의견이고, 소수의견은 정부가 예산안을 편성하여 온 연혁과 정보접근성 및 집행주체 측면 등을 고려하여 정부에게 예산법률안제출권을 부여하자는 의견을 제시하고 있다. 이원정부제를 채택하는 경우에는 정부가 예산법률안제출권을 가지는 것으로 제안하고 있다.⁷²⁾

국회의 2014년안과 2017년안은 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률형식으로 함으로써 국회가 재정통제권을 강화하여 재정민주주의를 확립하자는 데는 의견의 차이가 없지만, 예산법률안의 작성 및 제출권을 정부가 가질 것이냐 국회가 가질 것이냐에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 2014년안은 정부

70) 헌법개정자문위원회, 헌법개정안, 국회, 2014.5. 개헌안 제76조제3항.

71) 헌법개정자문위원회, 헌법개정안, 국회, 2014.5. 개헌안 제74조제2항 및 제76조제1항.

72) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과, 헌법개정특별위원회 자문보고서, 2017.10.20., 16~19쪽.

에 예산법률안 작성 및 제출권을 부여하고 있고, 2017년안은 다수의견은 정부는 대통령제를 채택하는 경우 정부가 예산안편성권을 가지고 국회는 예산법률안 작성·발의권을 가지자는 것이고 소수의견은 정부가 예산법률안제출권을 가지도록 하자는 것이다.

개헌시 예산법률안 제출권을 정부에 주어야 한다는 의견은 그 이유로 국회의원과 내각이 모두 법률안제출권을 가지는 의원내각제 국가나 이원정부제의 국가에서도 예산법률안 제출권은 오직 정부만 가지는데 이는 국민의 수요를 파악하여 구체적인 예산안을 편성하는 정부 내지는 내각이 예산안을 제출함으로써 이에 책임을 지는 것이 타당하기 때문이라고 주장한다. 의원내각제나 이원정부제는 의회다수당이 내각을 구성하므로 내각과 의회가 일체화가 되는 권력융합현상으로 인해 내각이 일반법률안이든 예산법률안이든 주도적으로 제출하고 있는 것이므로 대통령제 국가인 우리나라와는 다르다고 할 것이다.

이 의견의 또 하나의 논리는 예산 편성 주체인 정부가 예산을 제출하여 정부가 편성한 예산안에 대해 책임을 지도록 하는 것이 당연한 것이며, 예산 편성권과 예산법률안 제출권을 분리하는 것은 재정민주주의·효율성 측면과 해외 사례 등을 고려할 때 타당하지 않다고 한다. 즉, 편성주체와 제출주체를 달리할 때 책임의 문제가 발생할 수 있음을 고려해야 한다고 주장하고 있다.⁷³⁾ 그러나 정부가 예산안 편성권을 가지든 예산법률안 제출권을 가지든 결국에는 국회의 예산심사과정에서 금액이 감액되거나 비목이 폐지될 수 있는 것이기 때문에 예산편성권과 예산법률안 제출권이 분리되면 효율성 측면이나 책임의 문제가 발생할 수 있다는 논리는 타당하지 않다고 생각된다. 이것은 결국 국회에서 정부가 제출한 예산안 편성내역 또는 예산법률안 내역을 어느 정도 변경할 수 있는지에 관한 문제라고 할 것이다. 이에 관해서는 국회의 예산안 수정권 항목에서 별도로 살펴보기로 한다.

생각건대 국회의원 또는 정부에 모두 제안권을 부여하는 일반법률과는 달리 예산법률의 특수성을 고려하여 예산법률안 제출권을 정부 또

73) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과, 헌법개정특별위원회 자문보고서, 2017.10.20.

는 국회중 어느 한 기관에만 부여해야 할 것이다. 이 경우 예산법률에 대해서는 그 특수성을 고려하여 국회의원 또는 정부가 제출권을 나눠서 가지는 일반법률의 제출권에 대한 예산법률제출권의 특례를 헌법에 규정해야 할 것이다. 왜냐하면 예산법률도 법률이기 때문에 일반적인 법률안 제출권에 대한 예외규정을 적용하려면 헌법 자체에 근거가 있어야 하기 때문이다.

예산법률주의를 도입하는 경우 대통령제 하에서 예산법률안 제출권은 국회가 가지는 것이 타당할 것이다. 일반법률의 경우에도 미국같이 순수대통령제를 채택하고 있는 경우에는 엄격한 삼권분립원칙이 적용되기 때문에 법률안 제출권은 오직 의회만 가지는 권한이다. 미국대통령은 법률안제출권이 없고 의회에서 통과된 법률안에 대한 거부권만 가질 뿐이다. 우리나라는 대통령제이므로 삼권분립원칙의 본질상 예산법률안의 발의권을 국회가 행사할 수 없고 정부에 전적으로 준다는 것은 대통령제의 본질적인 요소를 침해하는 것이라고 할 것이다. 예산법률안도 그 법적 성격이 법률임이 분명하므로 그 발의권을 국회로부터 박탈하는 것은 법리상으로 타당하지 않다고 할 것이다. 따라서 예산법률안의 발의권은 국회가 행사하도록 하는 것이 타당하다고 생각한다. 이렇게 하는 것이 국가권력의 분산 및 이를 통한 국가권력 간 상호 견제와 균형의 실질화를 도모하기 위하여 예산법률주의를 도입하려는 취지에도 부합한다고 할 것이다. 다만 국회가 예산법률안 제출권을 가지더라도 미국과 같이 정부가 작성한 예산서 또는 예산안을 국회에 제출하도록 해야 할 것이다. 이는 정부의 예산에 대한 전문성과 국가의 정책을 예산을 통하여 집행하고 있는 점 등을 고려하여 국회의 예산법률안 작성시 정부의 정책방향을 참고하여 이를 예산법률에 반영하기 위해서이다.

4. 예산법률안 제출 및 의결시기

현행헌법상 정부는 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지(즉 12월2일까지) 이를 의

결하도록 하고 있다. 거의 매년 정부가 제출한 예산안의 삭감을 둘러싼 여야 간의 대립으로 기한을 넘겨 헌법을 위반했다는 비판을 받고 있다.

제헌헌법에서는 매년 국회 정기회 개회초에 예산안을 제출하도록 하고 회계연도가 개시되기 전까지 예산을 의결하도록 하고 있었다(제헌헌법 제94조). 1962년 제3공화국 헌법에서는 정부는 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하도록 하고 있었다(3공화국 헌법 제50조제2항). 1972년 유신헌법에서는 정부의 예산안 국회제출 기한을 회계연도 개시 120일 전에서 90일 전으로 단축하여 현재까지 유지되고 있다. 국회에서의 예산심사기일이 헌법상 60일에 불과해서 심사가 부실하게 될 가능성이 많으므로 예산안이 국회심사기간을 늘려야 한다는 논의가 제기되어 왔다. 특히 예산법률주의 도입시 국회의 예산심사권 강화측면에서 현행 회계연도 개시 90일 전까지의 규정을 폐지하든지 늘릴 것인지 쟁점이 된다.

외국의 사례를 보면, 미국의 경우에는 매년 2월 첫째 월요일까지 대통령예산안을 의회에 제출하도록 하고 있다. 미국은 10월부터 회계연도가 시작되므로 의회가 예산을 심사할 수 기간이 최대 240일 정도 된다. 프랑스의 회계연도는 1월부터 회계연도가 시작되는데 정부는 10월 첫 화요일까지 예산법안을 의회에 제출하여야 한다. 의회는 예산법안을 받은 후 40일 이내에 이를 의결하여야 하고, 만약 의회가 예산안 제출 후 70일 이내에 의결되지 않으면 예산법은 정부안대로 확정되어 대통령에 의하여 시행할 수 있다. 독일의 회계연도도 1월부터 시작되는데 정부는 의회에서 9월 회기가 시작되기 전에 예산안을 상하원에 동시에 제출하여야 한다. 국회의 예산심사기간이 미국 240일, 프랑스 70일, 독일 120일 등으로 우리의 60일보다는 길다. 위 국가들은 예산안 제출기한을 헌법에 명시하지 않고 예산관계 법률에서 규정하고 있다.

국회의 2009년안에서는 예산법률주의를 도입할 경우 예산안 제출기

한, 국회심사기한 등을 헌법에 규정할 필요가 없으며 국회법이나 국가재정법등 재정관련 법률에 규정하는 것이 바람직하다는 이유로 헌법에서 삭제하는 안을 제시하고 있다. 대신에 현행 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하여 국회의 예산안 심사기간을 연장하는 효과를 거두어 예산심사를 강화하는 방안을 제시하고 있다.

2014년안에서는 ‘정부는 회계연도마다 예산법률안을 편성하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다’(개헌안 제76조제3항)고 하여 심사기간을 현행 90일에서 120일로 연장하고 있다.

2017년도안에서는 현행 국가재정법에서 예산법률안 제출 기한이 회계연도 개시 120일 전까지로 규정되어있는 점, 심의조정기간 연장을 통하여 예산법률안 심의의 실효성을 제고할 수 있다는 점을 고려하여 현행 회계연도 개시 90일 전 규정을 120일 전까지로 연장하도록 제안하고 있다.

생각건대 외국의 예에서 보듯이 예산안의 국회제출기한과 국회의 의결기한을 헌법에서 규정할 사항은 아닌 것으로 생각된다. 예산법률주의를 도입할 경우 정부의 예산안 제출기한, 국회의 심사기한 등이 반드시 헌법에 규정해야 할 정도로 중요한 사항은 아니라고 생각한다. 국회법이나 국가재정법등 재정관련 법률에 규정하면 충분하다고 본다. 그러므로 국회의 2009년안에서 제안한 바와 같이 헌법규정에서 국회제출기한을 규정하고 있는 것을 삭제하고 그 내용은 법률에서 정하는 것이 타당하다고 생각한다. 예산법률주의를 도입하는 경우에는 회계연도가 끝날 때까지 국회에서 충분히 논의하여 예산법률안을 통과시키면 될 것이고 통과가 안되면 준예산 또는 임시예산제도를 적용하면 될 것이다. 예산심사기간에 관한 헌법규정을 삭제함으로써 매년 국회가 예산법률안 의결기한을 넘겨 위헌사태를 초래했다는 비판도 피할 수 있을 것이다. 만약 헌법에 예산제출기한을 존치한다면 예산안의 심도있는 심의와 예산법률안 작성기간을 고려하여 그 기한을 현행 90일에서 120일로 늘리는 것이 타당하다고 본다.

5. 국회의 예산안 수정권

현행헌법상 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(헌법 제57조). 이 규정은 국회에서의 무분별한 예산증액이나 비목 설치를 방지하는 기능을 해왔다는 측면이 있는 반면 정부가 예산안 처리를 사실상 주도하고 국회의 재정통제권을 형식화시키는 문제를 야기하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 예산법률주의를 도입하더라도 정부가 예산안 편성제출권을 가지는 경우 국회의 예산안 수정권을 어디까지 인정할 것이냐 하는 것이 쟁점이 되는데 이는 재정에 대한 정부와 의회의 권한 분배의 측면에서 판단해야 할 것이다.

외국의 사례를 보면, 미국은 대통령이 제출한 대통령예산안은 의회의 예산심의 기초자료로 활용되는데 불과한 것이므로 대통령예산안에 구애받지 않고 의회에서 삭감하거나 증액하거나 제한없이 할 수 있다. 프랑스는 국회의원의 예산법안 수정이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 허용하지 않고 있다. 프랑스 의회의 예산수정권은 세입의 증액과 세출의 삭감 이외에는 원칙적으로 인정되지 않는다. 독일 기본법에서는 연방예산법안에 대한 의회의 수정권한을 엄격하게 제한하고 있다. 독일 기본법 제113조에 따라 연방예산법안의 의결과정에서 연방의회는 정부의 동의없이 연방예산법안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하는 결정을 할 수 없다.

국회의 헌법개정안을 살펴보면, 2009년안은 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치제한규정 삭제할 것을 제안하고 있다. 예산법률주의를 채택하면서 국회가 예산법률안을 심의하는 과정에서 지출예산을 증액하거나 새 비목을 설치하는 것에 정부의 동의를 받도록 하는 경우 국회의 예산법률안 심의권을 상당히 제약할 우려가 있다는 것이다. 국회는 조세부담의 증가뿐만 아니라 지출예산이 효율적이고 성과지향적으로 확정될 수 있도록 적극적으로 수정할 수 있는 권한을 보유하는 것

이 필요하고, 국회에서 경제전망, 재정규모 및 분야별 재원배분의 적정성을 심사하여 국가재원을 효율적으로 배분하도록 분야별, 사업별 예산조정 권한을 부여해야 한다는 것이다.

2014년안은 ‘국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출 예산법률안 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다’고 하여 현행헌법상 제도를 그대로 둘 것을 제안하고 있다.

2017년안은 다수의견과 소수의견으로 나누어 정리하고 있다. 다수의견은 정부의 예산 증액동의권을 예산총액동의권으로 변경할 것을 제안하고 있다. 다수의견은 새로운 지출예산을 신설하려는 경우에도 정부의 동의를 받도록 하고 있다.⁷⁴⁾ 재정민주주의 관점에서 국회의 예산수정 권한을 과도하게 제약하고 있는 현행헌법 제57조의 증액동의 조항은 폐지하고 정부가 편성한 예산안의 예산총액 범위 내에서 증액 또는 감액할 수 있도록 하자는 것이다. 예산총액동의권을 제안하는 이유는 복지포폴리즘, 쪽지예산, 지역구 이기주의 등으로 인한 국가재정건전성 악화의 우려가 심각하게 제기되므로 정부가 예산총액을 국회에서 증액할 경우에는 정부의 동의를 얻도록 하고, 정부가 편성하지 않은 지출예산의 경우 권력분립의 관점에서 정부의 동의를 얻도록 해야 한다고 한다. 2017년안의 소수의견은 현행대로 증액동의권을 존치하든지 이를 삭제할 경우에는 부분거부권(항목별 거부권)을 도입해야 한다고 한다. 그 이유는 예산법률주의 도입으로 예산법률안제출권을 국회가 행사하는 경우에는 균형을 유지할 필요가 있고 이 경우 외부적 통제로서 증액동의권을 존치하는 것이 가장 바람직하지만 만약 삭제한다면 이보다 약한 부분거부권제도를 도입할 필요가 있다고 주장하고 있다.

생각건대 헌법개정으로 예산법률주의를 도입하는 경우에는 정부의 증액동의권은 삭제하고 예산총액동의권제도를 도입하자는 의견이 타당하다고 본다. 국회가 예산법률안 제안권을 가지고 있는데 증액동의권

74) 제00조 국회는 정부가 제출한 예산안의 예산총액 범위 내에서 수입예산 또는 지출예산을 일부 증액 또는 감액할 수 있다. 정부가 제출한 예산안에 없는 새로운 지출예산과 예산총액의 증액은 정부의 동의를 얻어야 한다. 헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과, 헌법개정특별위원회 자문보고서, 2017.10.20.

을 현행대로 존치한다면 국회의 예산통제권을 심각하게 제한하는 결과를 초래할 것이다. 그렇다고 국회에 정부제출 예산안을 무한정 증액하거나 새비목을 자유롭게 설치하도록 하는 것은 세입추산액을 근거로 작성한 예산의 특성상 타당하지 않다고 할 것이다. 정부예산안은 세입추계를 근거로 국가재정형편에 따라 전문가적 견지에서 작성한 것이므로 총액을 무한정 늘릴 수는 없을 것이다. 그렇다고 예산통제권을 가진 국회가 정부가 제출한 안에서 국회가 정책적으로 예산증액이 필요하다고 판단한 분야에 일일이 정부의 동의를 받아야 하도록 하는 것은 예산법률주의를 도입한 취지에도 맞지 않는다고 할 것이다. 그러므로 예산총액동의제도를 도입하여 국회에서 예산총액을 넘겨 증액하고자 하는 경우에만 정부동의를 받도록 하고 예산총액의 범위안에서 항목간 예산 증감 등은 국민의 대의기관인 국회의 판단에 맡기는 것이 타당하다고 할 것이다. 예산법률주의를 채택하고 국회의 증액 및 새 비목 설치 제한을 폐지하면 예산의 형식뿐만 아니라 예산의 실질적인 권한이 정부에서 국회로 이관되는 결과가 되어 재정민주주의(fiscal democracy)를 실현하는 기초가 될 수 있을 것이다.

2017년안의 다수의견은 정부가 제출한 예산안에 없는 새로운 지출예산을 국회에서 신설하고자 하는 경우에는 정부의 동의를 받도록 하고 있다. 그러나 새로운 지출예산의 신설이 예산총액의 범위내에서 이루어진다면 국회의 판단에 맡기는 것이 타당하다고 본다. 정부의 의견을 미리 듣는 것은 몰라도 새로운 지출예산이라고 하여 예산총액의 범위내에 있는데도 정부의 동의를 받아야 한다는 것은 예산통제권을 가진 국회의 권한을 훼손하는 것이라고 생각된다.

6. 예산법률안에 대한 거부권

예산법률을 법률과 동일한 효력이 있는 것으로 인정할 경우 수반되는 문제가 대통령의 예산법률에 대한 대통령의 거부권이다.⁷⁵⁾ 예산법

률에 대하여도 일반법률과 마찬가지로 대통령의 거부권을 인정할지 여부가 문제된다. 현행헌법상 일반법률안에 대해서는 대통령 거부권을 인정하고 있지만 국회에서 의결한 예산안에 대한 대통령거부권은 인정하지 않고 있다. 그러므로 예산안이 국회에서 의결되면 그 예산안은 그대로 확정되는 것이다.

외국의 사례를 보면, 미국의 경우에는 세출예산법에 대하여 대통령의 거부권이 인정되고 있다. 의원내각제 국가에서는 총리의 거부권이 인정되지 않기 때문에 거부권 문제가 발생할 여지가 없다.

국회의 2009년안, 2014년안 및 2017년안에서는 예산법률주의를 채택할 것을 건의하면서도 대통령이 국회가 통과시킨 예산법률안에 대하여 거부권을 행사할 수 있는지에 관해서는 언급을 하지 않고 있다. 예산법률도 일반법률과 마찬가지로 거부권 행사대상이라고 전제하고 별다른 언급을 하지 않은 것으로 보인다. 다만 2017년안의 소수의견에서 정부의 예산증액동의권을 삭제하는 경우에는 대통령에게 예산법률에 대하여 항목별 거부권을 부여해야 한다는 의견이 제시되었다. 그 이유는 현행헌법의 증액동의권은 그 성격이 국회의 예산증액에 대한 대통령의 사전 거부권적 성격을 가지는데 이를 폐지한다면 사후적으로나마 국회의 자의적인 예산변경을 제어할 수 있도록 항목별 거부권을 인정해야 한다는 것이다. 미국은 과거 클린턴정부 때 예산법률안의 부분거부권을 인정하는 법률이 의회에서 제정되었으나 헌법의 명문의 제한이 없다는 이유로 대법원에서 위헌선언이 된 적이 있다.

현재 학계에서 논의되는 내용도 예산법률주의를 도입하게 되면 일반법률과 마찬가지로 대통령의 거부권을 당연히 인정하여야 한다는 견해가 대다수인 것으로 보인다. 그러나 예산법률주의가 예산을 일반법률과 동일하게 취급하는 것이라면 대통령거부권을 인정해야 할 것이지만 예산법률을 일반법률과는 다른 특별한 절차나 효력을 규정할 수 있는

75) 헌법상 용어로는 재의요구권이다. 헌법 제53조 ②법률아법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다.

특수성을 인정한다고 한다면 정부와 의회의 권한 분배를 고려하여 반드시 대통령의 거부권을 인정하여야 하는 것은 아니라고 할 것이라는 견해도 있다. 즉, 대통령 거부권 인정 여부는 재정에 관한 정부와 의회의 권한의 배분 측면에서 합리적으로 결정될 문제로서 예산을 법으로 규정할 때 반드시 따라와야 하는 것은 아니라고 할 수 있다고 하는 견해이다.⁷⁶⁾

생각건대 예산법률안에 대한 대통령의 거부권 인정 문제는 대통령제와 의원내각제라는 통치구조의 문제와 예산에 대한 정부와 의회의 권한 분배 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 할 문제라고 본다. 우리나라가 헌법개정결과 대통령제를 계속 채택하고 헌법에 예산법률주의를 도입한다면 예산법률에 대한 대통령거부권을 인정하는 것이 타당할 것이다. 대통령거부권을 인정하는 경우 현행대로 전부거부권만 인정할 것인지 또는 항목별 거부권도 인정할 것인지가 문제가 된다. 만약 헌법에서 정부의 증액동의권이나 비목신설동의권을 폐지한다면 대통령에게 항목별 거부권을 부여해야 한다는 2017년안 소수의견도 일리가 있다고 본다. 그러나 항목별 거부권을 인정하게 되면 대통령이 국회에서 통과된 예산법률에 대하여 일부는 인정하여 그대로 법률이 되고 일부는 거부권 행사로 다시 국회에 회부되어 재적의원 과반수 출석에 출석의원 3분의 2 이상이 찬성해야 확정되는 절차를 거치게 되므로 국가예산의 통일적 집행에 차질을 초래할 우려가 있고, 대통령의 의사에 맞는 내용은 수용하고 대통령의 의사에 반하는 항목은 거부할 수 있게 되어 국회의 재정통제권이 약화되고 재정민주주의에 반하는 결과를 초래할 수도 있다. 그러므로 대통령거부권을 인정하되, 항목별 거부권은 인정하지 않고 현재와 같이 전부거부권만 인정해야 할 것이다.

76) 박형준·김춘순, 예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서, 예산정책연구 제2권 제1호 2013.5, 58쪽.

7. 예산법률의 종류와 시간적 효력

예산법률주의를 도입하여 예산법률을 제정하는 경우에는 그 시간적 효력을 기준으로 분류하면 ① 계속적으로 효력을 가지는 예산법률, ② 다년간 효력을 가지는 예산법률, ③ 당해 회계연도 동안만 효력을 가지는 예산법률 등 3가지로 일응 나눌 수 있다.

첫 번째 해당하는 법률로는 가칭 ‘국가재정기본법’을 들 수 있다. 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 중요한 사항을 정한 현행 국가재정법에 예산법률주의를 시행하기 위해 필요한 기본적 사항을 추가한 국가재정기본법을 제정해야 할 것이다. 가칭 국가예산기본법은 헌법에서 도입한 예산법률주의 원칙에 따른 사항들로서 계속 적용할 사항을 정한 것이므로 1년단위 회계연도기간만 유효한 것이 아니고 계속 효력을 가지는 예산법률이다. 미국의 예산회계법(Budget and Accounting Act, BAA), 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act, CBA), 프랑스의 예산조직법(Loi organique), 독일의 예산원칙법(Haushaltsgrundsatzgesetz) 등이 여기에 해당하는 법률들이다.

두 번째 유형에 해당하는 법률로는 계속비 등 다년간 계속되는 세출 예산에 관한 법률이 있다. 이 유형에 해당하는 예산법률은 그 계속비가 집행되는 기간 동안 계속 효력을 가지는 법률로 만들면 될 것이다. 계속비가 증액되는 경우에는 일부개정하는 형식으로 효력을 이어나가면 될 것이다.

세 번째 유형에 해당하는 법률로는 매 회계연도마다 그 해 예산을 집행하기 위해 제정하는 예산법률이 이에 해당한다. 이 유형의 예산법률은 그 효력을 1년 기간 내에서만 가지도록 규정하여 한시법 형태로 제정해야 할 것이다. 매 회계연도마다 제정하는 예산법률은 프랑스나 독일과 같이 모든 예산을 총괄하여 하나의 법률로 제정할 것인지 미국과 같이 각 부문별로 10여개 이상의 별도의 예산법률로 각각의 법률을

따로 분리하여 제정할 것인지는 헌법에서 규정할 사항은 아니고 법률로 정해야 할 사항으로서 입법정책 또는 입법방식의 문제라고 할 것이다.

8. 다른 법률의 개폐효력 인정여부

현재 우리나라에서는 예산비법률주의 때문에 법률과 예산이 일치하지 않아 법률에서 지급의무가 있는 사안도 예산이 배정되지 않으면 법률을 집행할 수가 없도록 되어 있다. 예산법률주의를 도입하여 예산이 법률의 형식으로 성립될 경우 예산의 법률 개폐적 효력을 인정함으로써 예산과 법률의 불일치 문제를 해소할 수 있는 수단을 확보할 수 있다.⁷⁷⁾ 예산법률의 일반법률 개폐효력이라는 것은 예산과 법률이 불일치하는 경우가 발생하는 경우 예산법률을 통하여 기존에 있는 예산 지급의 근거를 마련하지 않은 법률이나 예산지급의 내용이 상이한 법률을 개정하는 효력을 발휘함으로써 예산과 법률의 불일치를 해소할 수 있다는 것이다. 이러한 예산법률의 다른 법률개폐 효력을 제한 없이 인정하게 되면 예산법률로써 일반법률에 근거를 둔 지출근거를 무제한적으로 변경할 수 있는 결과가 될 수 있다. 앞으로 헌법개정으로 예산법률주의를 도입하여 국회법에서 예산결산에 관한 상임위원회를 설치하여 예산법률에 대한 심의의결권을 준다면 일반법률의 심의의결권을 가진 상임위원회와 예산에 대한 심의의결권을 가진 예산결산위원회간의 권한배분문제가 발생할 소지가 있다.

미국의 경우를 살펴보면, 미국 세출예산법은 법률의 형식으로 성립되므로 필요한 경우 세출예산법에서 다른 법률을 직접 개정할 수 있다. 세출예산법과 다른 법률의 내용이 일치하지 않거나 충돌하는 경우에는 세출예산법을 통하여 이를 개정함으로써, 예산과 법률의 일관성을 확보할 수 있다. 미국 의회예산법 제313조는 예산심의과정에서 예

77) 이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제42호, 2012.12, 30쪽.

산과 관계없는 사안(extraneous matter)은 예산법률에 포함되지 않는다는 원칙을 있는 명시적으로 규정하고 있다.⁷⁸⁾

그러나 우리나라는 새로운 법률이 제정되어 기존의 다른 법률과 상치되는 내용이 있는 경우에는 부칙에서 다른 법률의 내용을 개정하는 방식은 인정하지 않고 있다. 부칙에서 다른 법률을 개정할 수 있는 사항은 기관명칭 변경으로 인한 용어정리 정도이다. 그러므로 예산법률에서 일반법률의 효력을 개폐하는 것을 인정할 것인지는 인정한다면 어느 범위에서 인정할 것인지 등에 관하여 신중하게 검토해야 할 사항이다. 예산법률의 일반법률 개폐효력을 인정하더라도 예산과 직접 관련이 있는 사항에 대해서만 다른 법률을 개정할 수 있도록 하고, 그 외의 부분은 다른 상임위원회의 권한을 존중하여 예산법률로 변경할 수 없도록 명문화하는 방안을 고려할 수 있다. 일반법률의 제·개정을 담당하는 상임위원회와 예산법률을 담당하는 예산결산위원회간의 적절한 권한배분을 위하여 예산법률로 개정할 수 있는 법률의 대상과 범위를 예산과 직접 관련이 있는 사항에 대해서만 개정할 수 있도록 가칭 ‘국가예산기본법’ 등에서 명시할 필요가 있다고 할 것이다.

9. 예산법률의 대외적 효력

현행 제도에서는 국회의 심의·확정을 거친 예산은 국가기관만을 구속하고 대국민적 효력은 인정되지 않는다는 것이 다수설과 판례의 입장이다. 예산은 국가기관 내부적인 관계에서 법률에 근거한 국가작용에 소요되는 지출에 대한 권능을 부여하는 기관법적 성격을 가진다. 예산의 기관법적 성격상 원칙적으로 대국민효력은 생기지 않고, 시간적으로도 그 한계가 특정되고 그 내용상으로도 한계가 특정된다. 예산이 국가기관을 구속한다고 하는 경우에도 그 구속력은 어느 정도를 의미하는지에 대하여는 예산은 단순한 세입·세출의 건적표가 아니고 세

78) 정문중, 「예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구」, 『예산정책연구』제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012, 251~252쪽.

입에 관해서는 재원을 세출에 관해서는 그 목적·시기·금액을 한정하므로 법규범의 일종이라고 하거나, 예산은 일반법률이 갖는 법규범성과는 달라서 그 위반에 대한 제재장치가 그 속에 함께 들어가 있지 않다는 점에서 어디까지나 준칙규범에 지나지 않는다는 학설이 있다.⁷⁹⁾ 예산을 대의기관인 의회가 심의·확정한다는 측면에서 볼 때, 이를 단순히 정부 내부를 규율하는 준칙규범이라고 볼 수는 없을 것이다. 현행제도 하에서는 예산이 법규범의 일종으로 국가기관을 준칙규범 이상으로 구속하는 효력이 존재한다고 보지만 그 구속력이 어느 정도인지에 대하여는 명확하지 않은 상태라고 볼 수 있다.

외국의 사례를 보면, 독일은 예산법률주의를 취하고 있으면서도 독일 예산원칙법 제3조는 연방예산법의 대외적 효력을 인정하지 않고 있다. 예산원칙법에 따르면 연방예산법은 지출을 행하고 채무를 부담하는 행정권한을 부여하지만 연방예산법 자체로서 청구권이나 채무를 발생시키는 것은 아니라고 규정하고 있다.⁸⁰⁾ 즉 연방예산법은 의회와 정부의 관계에서는 그 효력이 인정되지만, 연방예산법이 직접 국민 개개인의 권리와 의무를 창설하지는 않는다고 한다. 다만, 연방예산법은 민주적 정당성을 가진 의회가 민주적 절차에 따라 결정한 것이므로 이를 존중할 필요가 있으며 연방예산법에 승인된 범위를 초과하여 정부가 자의적으로 지출행위를 하는 것은 위법사항이므로 제한된다. 또한 국가의 수입과 지출에 관한 사항만을 규정할 수 있도록 하고 있는 예산의 내용상의 한계는 예산의 수립과 심의·확정단계에서 예산과 무관한 내용을 논의대상으로 포함시킴으로 인해 예산절차를 복잡하게 만들거나 그 집행을 왜곡시킬 수도 있는 불합리를 제거하기 위해서 국가의 수입과 지출에 관한 사항만을 규정하도록 하고 외부에 영향을 미칠 수 있는 일체의 추상적, 일반적 규정의 수용을 금지하는 것으로 이해한다.⁸¹⁾

79) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2017, 968쪽.

80) 독일 예산원칙법 제3조(예산의 효력) ① 예산은 지출을 행하고 채무를 부담하는 행정권한을 부여한다. ② 예산은 청구권이나 채무를 발생시키는 것도, 상쇄(相殺)하는 것도 아니다.

81) 장선희, 예산의 법규범성에 대한 연구, 공법학연구 제11권 제2호, 2010, 231~232쪽.

생각건대, 예산법률주의를 도입하게 되면 예산이 대외적인 효력을 가지는지, 국가기관에 대한 구속력의 내용이 무엇인지에 관한 논란은 어느정도는 없어질 것이다. 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산비법률주의 하에서는 정부 내부에서만 이루어질 수 있겠지만, 예산법률주의 하에서는 의회 또는 감사원 그리고 사법부에 의한 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이다. 즉 예산법률주의 하에서는 정부는 예산집행기관으로서 국회 또는 법원에 의해 법적인 견제를 받게 되어 예산집행의 책임이 크게 강화될 수 있을 것이다. 국가 예산기본법 등 예산관계 법률에서 이러한 예산집행에 관한 법적 책임에 관한 사항을 규정하면 될 것이다.

10. 임시예산제도

예산이 새로운 회계연도가 개시될 때까지 국회에서 의결되지 못한 때에는 국가기능을 유지하기 위하여 필수적인 경비는 우선 집행하도록 해야 하는데 이를 위한 제도로써 준예산제도와 임시예산제도⁸²⁾가 있다. 준예산제도는 국회의 의결을 요하지 않고 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 제도이고, 임시예산제도는 국회의 의결을 거쳐 임시로 집행하는 제도라는 점에서 차이가 있다. 국회의 동의를 필요로 하지 않는 준예산제도 보다는 국회의 의결을 거쳐 집행하는 임시예산제도가 국회의 재정통제권을 확보하기 위해서는 필요한 제도이다.

현행헌법은 준예산제도를 채택하고 있다. 헌법 제54조제3항에서는 ‘새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다’라고 하고 있고, 준예산을 집행할 수 있는 경우는 ① 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 ② 법률상 지출의무의 이행 ③이미 예산으로 승인된 사업의 계속의 경우로 규정하고 있다.

82) 종전에는 가예산이라는 용어를 사용했는데 일본식 용어이므로 이를 임시예산으로 변경하자는 법제처 법령용어정비기준에 따라 지금은 임시예산과 가예산이라는 용어가 함께 사용되고 있다.

임시예산제도에 관한 외국 사례를 보면, 미국의 경우에는 회계연도가 시작되는 10월 1일까지 세출예산법이 성립되지 않는 경우 의회는 잠정결의안(Continuing Resolution)을 의결할 수 있다. 잠정결의안은 예산법이 성립되기 전까지 정부부처가 사업을 수행하고 운영을 계속할 수 있도록 하는 기능을 수행한다. 잠정결의안은 법률과 동등한 법적 지위를 가지며 대통령의 승인을 받아야 하는데, 대통령이 거부할 경우 정부는 몇몇 특별한 사업을 제외하고는 예산을 집행할 수 없어 정부기능을 정지하는 섯다운(shutdown)에 이르게 된다. 프랑스 헌법에서는 의회가 예산법률안을 정부제출 이후 70일 이내에 처리하도록 규정하고 있으며, 70일 이내에 의결하지 않으면 정부제출 예산법률안이 법률명령으로 발효되어 법률적 효력을 가지도록 하고 있다.

국회의 2009년도안에서는 준예산제도의 개선에 관해 별다른 언급을 하지 않고 있다. 현행헌법대로 준예산제도를 유지한다는 의미라고 해야 할 것이다.

2014년안은 ‘새로운 회계연도가 개시될때까지 예산법률안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산법률안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다’고 하여 현행제도와 같이 준예산제도를 채택할 것을 제안하고 있다.

2017년도안은 재정에 대한 민주적 통제의 원칙을 고려할 때 국회의 의결을 요하는 임시예산(가예산) 제도가 바람직한 측면이 있다고 하면서도 재정제도 분야에 대한 큰 폭의 개헌이 논의되고 있고, 아직 정당 구조가 불안정한 등의 현실적 상황을 감안할 때 이번 개헌과정에서 임시예산(가예산) 제도를 도입하는 것은 어려운 점이 있다는 이유로 현행대로 준예산제도를 유지할 것을 제안하고 있다.

생각건대, 국회의 재정통제권 강화와 재정민주주의 확보를 위해 예산법률주의를 도입하고자 하는 헌법개정의 취지에 비추어 보면 예산법률이 제때 의결되지 못하는 경우에도 임시예산제도를 채택하는 것이 논리적으로 타당하다고 할 것이다. 그러나 국회에서 여당과 야당이 이념적으로나 정책적으로

극한대립을 자주 하고 있는 현실적 정치여건을 감안해 볼 때 임시예산을 국회에서 제때 의결하지 못할 가능성도 상존한다고 할 것이다. 이 경우 미국의 정부기능을 정지하는 셧다운(shutdown)처럼 국가기능이 일시 마비되는 사태가 올 우려가 있다. 준예산제도와 임시예산제도중 어느 제도를 채택할 것인가는 예산법률주의 도입에 따른 필수적인 선택사항은 아니므로 이런 정치적 상황 등을 고려하여 결정해야 할 것이다.

11. 회계감사권

우리나라 감사원은 대통령 소속기관으로서 독립적으로 회계감사기능과 직무감찰기능을 수행하고 있다. 감사원이 효과적으로 기능하기 위해서는 정치적 중립성과 공정성을 확보하는 것이 가장 중요한데 대통령 소속으로 있기 때문에 대통령의 영향력으로부터 벗어나 정치적 중립성과 독립성을 확보하기 어렵고 대통령과 정부에 관련된 중대한 정책사안 등에 있어서 감사결과 의 공정성이 미흡하다는 비판을 받아왔다.

외국의 사례를 살펴보면 감사원을 헌법상 독립기관화하고 있는 입법례(독일, 프랑스 등)와 의회 소속기관으로 하고 있는 입법례(영국, 미국)로 나누어져 있다. 이들 나라 중에는 우리나라처럼 정부에 감사원을 두고 있는 경우는 없다.

국회의 재정통제권 행사라는 측면과 의회에 회계감사권을 두고 있는 해외 사례 등을 고려할 때 회계감사권을 국회로 이관하는 것이 타당하다는 견해가 많다. 한편으로는 감사원이 효과적으로 기능하기 위해서는 정치적 중립성과 공정성을 확보하는 것이 가장 중요한데 이를 위해서는 감사원이 어디에도 소속되지 않은 독립기구로 설치하는 것이 가장 효과적이라는 견해도 있다.

국회의 2009년안은 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관하도록 제안하고 있다. 국회소속 하에 회계감사기관을 설치하되 그 직무상 독립성을 헌법에 명시하고, 현재의 감사원은 헌법상 기관에서 법률상 기관

으로 격하하고 직무감찰에 한하여 직무를 수행하도록 제안하고 있다. 그 이유로 우리나라의 정치문화를 고려할 때 감사원이 조직상의 지위에 영향을 받지않고 대통령령으로부터 독립하여 직무를 수행한다고 기대하기는 어렵고, 국회의 상시적인 국가재정통제권을 강화하기 위하여 회계검사기능을 국회로 이관하는 것이 필요하다고 하고 있다.⁸³⁾

2014년안은 감사원을 공무원의 직무감찰을 담당하는 감찰원과 회계검사를 담당하는 회계검사원으로 분리하도록 제안하고 있다. 감찰의 독립성을 보장하기 위하여 대통령소속기관으로 두지 않고 헌법상 독립기관으로 하고, 회계검사원도 헌법상 독립기관으로 하면서 정부와 국회 양자에 의한 감시감독을 받도록 하는 헌법개정안을 제시하고 있다.

2017년안은 감사원을 현재와 같이 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하도록 하되, 감사원을 헌법상 독립기구화하는 안을 제시하고 있다. 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하여 회계검사기능은 국회로 이관하고 직무감찰기능은 감찰원을 헌법상 독립기관으로 설치하자는 의견은 오늘날 성과감사기법이 전 세계적으로 일반화됨에 따라 회계검사기능과 직무감찰기능은 현실적으로 분리가 어렵고 상호 연관되어 수행되는 것이 가장 효과적이며, 회계검사기능과 직무감찰기능의 명확한 분리가 어려운 상황에서 전자는 감사원이 후자는 감찰원이 각기 독립기관으로서 담당하게 될 경우 양 기관 간 권한의 중첩 등으로 인한 갈등과 혼란의 우려가 매우 크며 득보다 실이 훨씬 클 것이라는 점을 강조하고 있다.

생각건대, 회계검사권을 국호로 이관하더라도 대통령 소속 때와 마찬가지로 국회 안에서 정당, 정파와 국회의원의 영향력으로부터 벗어나기 힘들 것이다. 국회와 국회의원의 정치적 영향력 때문에 회계검사원의 감사활동이 상당히 위축될 수 있어 감사원의 독립성과 정치적 중립성이 훼손되거나 감사의 공정성에 대한 신뢰를 확보하기 어려울 것이다. 감사원이 헌법상의 독립기구로 설치하는 것이 업무의 공정성과 독립성을 보장하는 효율적인 방안이 될 것이다.

83) 헌법연구자문위원회, 헌법연구 자문위원회 결과보고서, 국회사무처, 2009,154쪽.

12. 세입법률주의

현행헌법은 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 하여 조세법률주의를 채택하고 있지만 부담금, 공과금 등 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입에 관해서는 법률에 근거하도록 하는 조항을 헌법에 두고 있지 않다. 조세 외에 국민에게 경제적 부담을 지우는 부담금 등의 규모가 상당한 수준이고 강제성을 수반하면서 부과·징수되는 점에서 조세와 유사한 성격을 가지므로 조세법률주의와 마찬가지로 조세 외의 모든 세입에 대하여 세입법률주의를 채택하여 법률에 근거하도록 헌법에 명시함으로써 국민의 재산권을 실질적으로 보호할 수 있도록 할 필요가 있다.⁸⁴⁾

국회의 2009년안은 이런 이유를 들어 헌법개정시 세입법률주의 채택을 제안하고 있다. 2014년안은 이에 관해 특별한 제안을 하지 않고 있다. 2017년안은 2009년안과 마찬가지로 사용료·수수료·부담금을 법률에 근거해서 부과하는 조항을 신설할 것을 제안하고 있다. 2017년안은 조세법률주의 규정(헌법 제59조)은 그 역사성과 취지를 존중하여 현행대로 유지하고, 조세법률주의 규정의 다음 조에 수수료·사용료·부담금에 관한 규정을 신설하자는 것이다. 헌법에서 사용료·수수료의 경우 법률이 정하는 바에 따라 부과할 수 있도록 명시하고, 특히 부담금의 경우에는 준조세로서의 남용 금지를 같이 규정할 필요가 있어 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 부과하도록 명시하는 안을 제시하고 있다.

13. 기금에 관한 헌법적 근거 신설

현재 국가 재정상 기금이 예산과 별도로 운용되고 있는데, 국가재정 전체의 체계적인 운용 및 관리를 위하여 기금에 대하여 헌법적으로 규율하는 것이 필요하므로 헌법개정시 기금에 관한 사항을 헌법에 명시해야 한다는 것

84) 국회 헌법개정자문위원회 결과보고서, 209, 쪽.

이다.

국회의 2009년안은 제헌헌법 이래 기금에 관한 사항을 헌법에 두고 있지 않으나 국가재정 일부를 예산과 구별되는 기금의 형태로 운용할 필요가 있고 현재 기금은 재량과 신축성이 다소 크게 운용되는 등 예산과 차이가 있는 점을 감안하여 기금에 관한 근거를 헌법에 별도로 명시하는 것이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 2014년안에서는 기금의 헌법적 근거 마련에 관해 별다른 의견을 제시하지 않고 있다. 2017년안은 현행헌법상 기금에 관하여는 별도의 근거 규정이 없으나 국가재정 일부를 예산과 구별되는 기금의 형태로 운용할 필요성이 있다는 점, 기금의 운용규모와 국가재정에서의 비중 및 역할이 상당히 크다는 점 등을 감안하여 기금에 관한 헌법적 근거를 예산과는 별도로 명시할 필요가 있다고 한다. 헌법개정시 ‘국가와 지방자치단체는 법률이 정한 경우에 한하여 기금을 설치할 수 있고, 기금의 수입과 지출은 세입세출예산에 의하여야 한다’는 내용으로 헌법에 명시적 근거를 두자는 의견을 제시하고 있다. 국가재정 전체의 체계적인 운용 및 관리를 위하여 기금에 대하여 헌법에 기금에 관한 사항을 명시해야 할 것이다.

14. 결산에 관한 국회통제기능 강화

결산에 관하여는 현행헌법에 국무회의 심의사항으로 포함하고 있고(헌법 제89조), 감사원이 세입.세출 결산검사 결과를 국회에 보고하도록 하고 있다(헌법 제99조). 감사원은 헌법에 근거하여 국회에 결산검사보고를 하고 있고, 정부는 국가재정법 제59조에 따라 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 하며, 같은 법 제61조에 따라 매년 5월 31일까지 결산서를 국회에 제출하고 있다.

국회의 2009년안은 정부가 결산에 대한 자료를 4월에 감사원에 송부할 때 국회에도 동시에 보내도록 하여 국회가 미리 자료를 보고 감사원 결산과 대조하여 통제하는 등 조치를 취할 수 있게 할 필요가 있다는 것이다. 2009

년간의 취지는 결산에 관한 국회와 정부의 권한과 역할을 헌법에서 명확하게 정할 필요가 있으므로 정부가 결산을 감사원에 제출할 때 국회에도 함께 제출하도록 헌법에 명시하는 것이 필요하다는 것이다. 2014 년안에는 결산에 관해 별다른 내용이 없다. 2017년안은 회의 결산 심사권 강화를 위해 여러 가지 제안을 하고 있다. 정부가 국가결산보고서를 감사원에 보낼 때 국회에도 송부하도록 하고, 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상, 징계조치, 제도개선 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 하는 결산시정요구제도가 현재 국회법⁸⁵⁾에 규정되어 있는 데 이를 격상하여 헌법에 명시하자는 내용을 제안하고 있다. 2017년안 제안 취지는 그동안 국회의 재정통제기능은 예산안에 주로 초점이 맞추어져 있었으나, 국가재정 집행의 적정성을 확보하고 재정 성과를 제고하는 것이 재정민주주의에 중요한 요소이므로 국회의 결산 심사를 강화하여야 하며 이를 헌법에 명시할 필요가 있다는 것이다. 예산법률안의 경우 국회의 심의·의결 절차가 상세하게 명시되어 있다는 점과 결산의 중요도 등을 고려하여 결산의 국회 심사 절차도 헌법에 명문화하자는 취지이다.

15. 예산법률주의의 효율적 시행을 위한 법률제·개정사항

이상에서 예산법률주의가 도입되는 경우 헌법에서 정해야 할 사항들을 살펴보았다. 헌법에서 규정하고 있는 일반법률에 관한 절차와는 다르게 예산법률안 제출권 등에 대하여 국회의원만 제출할 수 있도록 규정하려고 한다든지 대통령에게 예산법률안에 대하여 항목별 거부권을 부여하고자 한다면 이는 헌법에서 규정하고 있는 사항에 관한 예외이므로 이에 관한 규정은 헌

85) 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

법에 명시적으로 두어야 한다.

앞으로 헌법개정으로 예산법률주의가 채택되는 경우 예산이 법률로 제정될 것이다. 국법체계상 예산법률도 일반법률과 같이 법률이기 때문에 헌법상 법률에 관한 규정이 당연히 적용된다. 예를 들면 현행헌법 제52조(국회의원과 정부의 법률안 제출권), 제53조(법률공포절차, 대통령재의요구권등) 등 법률제정이나 개정절차에 관한 사항은 헌법에 이에 관한 예외규정이 없는 한 예산법률에도 적용될 것이다. 헌법에서 직접 규정하지 않은 사항에 대하여 일반법률과는 다른 특칙을 두고자 하는 경우에는 법률단계에서 두면 된다. 예산법률주의를 도입하는 경우 그 효율적 시행을 위하여 앞으로 국회법이나 국가재정기본법(가칭) 등 법률단계에서 검토되어야 할 사항들을 살펴보기로 한다.

가. 예결위의 상임위원회화

예산법률주의가 도입되면 예산법률의 심도있는 검토와 심사를 위해 먼저 현재 특별위원회로 되어 있는 예산결산특별위원회를 상임위원회로 변경해야 할 것이다. 예산결산위원회의 위원도 다른 상임위의 위원을 겸직하도록 하는 것도 삭제해야 할 것이고, 위원의 임기를 1년으로 하고 있는 것도 전문성 강화를 위해 삭제하는 것이 타당할 것이다.

외국의 사례를 보면, 미국은 예산법률안을 제정하고 심의하기 위한 세출위원회를 일반 상임위원회와는 별도로 두고 있다. 프랑스의 사례를 보면 예산법률심사를 위한 별도의 위원회를 두지 않고 상임위중심주의를 취하고 있다.⁸⁶⁾ 당해 연도 예산법(LF)이나 사회보장예산법(LFSS)은 양원 각각에 6개의 상임위원회 중에 예산위원회(Comission des finances)가 심의를 관장한다. 상임위원회인 예산위원회와 별도로 특별위원회를 만드는 것은 유용하지 않다는 것이 프랑스 내의 평가이다.

86) 프랑스 헌법 제43조 “정부법률안(les projets de loi)과 의원발의입법안(les proposition de loi)은 양원에서 8개로 수가 제한된 상임위원회(des commissions permanentes)에 심의를 위해 제출된다. (이하생략)”

나. 예산법률의 체계와 형식

1) 단일법과 통합법 체계의 선택

현재 우리나라 예산서는 사업별 예산액만 통계표 형식으로 작성되어 있기 때문에 일반법률의 체계와 형식이 전혀 다르게 되어 있다. 예산법률주의가 도입되어 예산을 법률로 정하게 되면 예산의 법적 규정형식을 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 있다. 이는 입법정책의 문제로서 예산법률이 어떠한 내용과 형식으로 작성되어야 할 것인지는 각국의 법률제도와 예산제도에 따라 다르다.

외국사례를 보면, 미국의 경우에는 예산회계법(BAA)과 의회예산법(CBA)이 기본적인 법률로 있고, 매년 예산법률은 각 분야별로 12개 또는 13개의 예산법률을 제정하고 있다. 프랑스는 헌법에 근거하여 제정한 예산조직법(loi organique)이 있는데 미국의 의회예산법과 예산회계법을 통합한 것, 한국의 국회법 중 예산관련 규정, 국가재정법, 국고금관리법, 국가회계법 등을 통합한 법률로서 역할을 한다. 매년 예산법은 단일제(l'unité)의 원칙에 따라 세입과 세출 모두를 단일 문서에 게재하고 있다. 만약 예산이 역무, 기관별 또는 수입과 지출을 분리하여 작성된다면 전체적 심의가 곤란할 뿐만 아니라 수요를 초과하는 과정이 있거나 초기 심의단계에서 필요성이 적은 세출 비목의 의결을 하는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 독일의 경우에는 예산에 관한 기본적인 법률로 예산원칙법이 있고, 매년 예산법으로는 연방예산법이 있다. 연방예산법은 수입과 지출의 총액과 함께 우리나라의 예산총칙에 해당하는 규정을 포함하고 있으며, 여기에 총예산이 부록으로 첨부되는 형식을 취하고 있다.

앞으로 예산법률주의를 도입하여 매년 예산법률을 작성할 때 그 체계와 형식을 정함에 있어서는 우리나라의 법체계와 예산법제 등을 고려하고 미국과 독일등 외국의 입법례를 참고하여 가장 적절한 방식으로 예산법률의 체계와 규정 형식을 결정해야 할 것이다. 미국식으로 각 부문별로 예산법을 만드는 방법과 프랑스와 독일처럼 매년 하나의

단일법으로 예산법을 만드는 방법의 장점과 단점을 잘 검토하여 선택하면 될 것이다.

2) 부대의견

현행 예산서는 사업별 예산액만 통계표 형식으로 작성되어 있어 국회에서 예산사업별 지출방법과 제한사항을 세부적으로 지정하기 어렵다. 국회는 부대의견이라는 형식으로 이러한 사항을 지정하고 있다. 부대의견이란 위원회나 본회의에 상정된 의안에 대한 의사를 결정하면서 이에 보충적으로 의견을 표명하는 것을 말한다. 부대의견이라는 개념은 국회법에 수렴정되어 있지 않음에도 불구하고 법률안이나 예산안을 처리할 때 부대의견을 많이 첨부하고 있다.

특히 예산안 의결과정에서 부대의견이 가장 많이 채택되고 있는데 이는 우리나라가 예산법률주의를 채택하지 않고 있는 상황과 밀접한 관련이 있다. 국회가 특정 예산사업의 규모뿐만 아니라 집행과 관련한 재정의지를 정부에 표명하는 수단으로 활용하고 있다.⁸⁷⁾ 부대의견은 법적 근거가 없기 때문에 기본적으로 법적 구속력을 가지지 않으며 국회의 의사를 공식적으로 대변하는 것으로 보기 어렵다는 견해가 있다.⁸⁸⁾ 이에 대하여 부대의견은 법률에 명시적 근거가 없고 예산의 일부를 구성하지는 않지만 예산결산특별위원회의 수정안에 포함되어 있고 국회 본회의에서 심리의결된다는 점과 예산의 심의확정권을 국회에 부여하고 있는 헌법 제54조의 취지를 감안할 때 부대의견의 대정부 구속력을 인정하는 것이 타당하다는 견해가 있다.⁸⁹⁾ 이 견해가 타당하다고 본다. 부대의견은 법적 근거와 효과가 명확하지 않고 부대의견 불이행에 대한 해결절차가 없기 때문에 예산법률주의 도입시 법률에 그 근거를 명시하여야 할 것이다.

87) 김춘순, 국가재정 이론과 실제, 학연문화사, 2014, 475-476쪽.

88) 김세진, 국회부대의견의 법적성격에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009

89) 김춘순, 국가재정 이론과 실제, 학연문화사, 2014, 482쪽.

다. 상임위원회와 예결위원회의 권한조정

예산법률안에 대하여 현행과 같이 각 관련 상임위원회의 예비심사를 거치도록 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 미국은 예결위에서 총액예산을 심의해 상임위별 한도를 정한 뒤 각 상임위에서 전권을 갖고 개별 사업을 심사하는 방식을 취하고 있다. 미국의 예산과정에서 세출예산법과 함께 수권법(예산권한법, Authorization Act)도 중요한 역할을 하고 있다. 수권법은 특정한 프로그램에 자금을 배분하기 위한 근거를 마련하는 것으로 해당 법률의 소관에 따라 각 상임위원회에서 심의·의결하게 되며, 수권법에 따라 근거가 마련된 지출항목은 세출위원회가 제정하는 세출예산법에 그 금액이 명시되어 지출승인이 이루어진다. 수권법은 예산의 지출용도와 방법을 규정하고 세출예산법은 지출할 예산의 규모를 결정하는 구조이다. 실제로는 두 법의 관계가 항상 분명히 구분되지 못하여 입법과정에서 상당한 충돌을 일으킬 수 있다. 많은 세출예산법이 수권법에서 규정할 실체적 내용을 규정하고 있다. 이런 현상은 수권법은 각 상임위원회에서 의결하고 세출예산법은 세출위원회에서 의결하기 때문에 발생하는 현상이다.

우리나라의 경우에도 먼저 세출예산법을 하나의 법률로 만들 것인지 또는 각 부문별로 10여개로 나누어 만들 것인지 하는 예산법률에 대한 입법방식을 결정해야 하고, 예산법률의 국회심사절차에서 소관 상임위원회와 예결위원회의 역할분담을 어떻게 할 것인지를 검토해서 국회법이나 가칭 국가재정기본법 등에 반영해야 한다. 예산법률안의 제정절차에서 예산결산위원회가 주도적 역할을 하는 것이 타당할 것이지만 최소한 각 부처를 관장하는 소관 상임위원회에서 현재 예산안 예비심사를 하는 것처럼 소관 부처에 관한 예산법률에 대한 검토와 의결 또는 의견제시를 하는 절차는 필요할 것으로 보인다.

라. 법사위의 체계자구심사권과의 관계

예산법률의 국회심의확정절차에서 법제사법위원회의 역할을 어떻게 할

것인가 하는 문제이다. 일반법률은 법률안이 국회에 제출되면 해당 상임위원회의 심의를 거쳐 법사위의 체계자구 심사를 거친 후 본회의에 상정된다. 예산법률안도 이런 절차를 거칠 것인지에 대한 검토가 필요하다. 예산법률을 소관 상임위원회인 예산결산위원회에서 의결한 후 일반법률과 마찬가지로 법제사법위원회의 심사를 거쳐 본회의에 상정하도록 할 것인가이다. 국회법에서 법제사법위원회에 각 상임위원회를 통과한 법률안에 대하여 체계와 자구를 심사하는 권한을 부여한 이유는 법률안이 위헌적인 내용이 없는지, 다른 법률과 상치되거나 중복되는 내용이 없는지, 법률문장의 자구가 해석상 혼란을 초래하거나 국어문법에 맞지 않게 되어 있는지 등을 본회의에 상정하기 전에 점검하기 위한 것이다. 예산법률안은 그 내용이 복잡한 입법이론을 다루는 것이 아니고 주로 사업과 예산금액에 관한 것으로서 법제사법위원회의 체계자구심사를 거쳐야 할 사항이 거의 없는 것이므로 법사위를 거칠 필요가 없다고 생각한다. 국회법을 개정하여 반영해야 할 사항이다.

마. 예산법률안의 발의시 제안권자

국회가 예산법률안 발의권을 가진다고 할 때 누구 명의로 발의할 것인가가 문제가 된다. 국회법상 일반법률은 국회의원 10인 이상이 발의하면 된다. 예산법률의 경우에는 국회의원들이 발의하면 법안이 여러개 발의되어 예산의 통일적 심사가 어려울 뿐만 아니라 예산전체에 대한 전문성이나 통합적 안목이 없는 개개의 국회의원들이 국가전체적인 관점에서 검토해야할 예산법률안을 발의하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 예산법률주의가 헌법에서 도입되면 추후 국회법에서 예산결산위원회를 상임위원회로 만들어 예산결산위원회에서 정부에서 제출한 예산안을 심의조정한 후 그 결과를 위원회안으로 예산법률안을 제안하면 될 것으로 생각한다.

바. 안전조정위원회 회부대상 여부

예산법률안에 대하여 각 당의 의견이 다른 경우 쟁점법안으로 안전조정위원회에 상정할 것인가도 문제가 될 수 있다. 안전조정위원회에 회부되면 이

를 통과하기 위해서는 의결정족수가 3분의 2 이상의 찬성을 요하는데 이는 예산법률의 특성상 타당하지 않다. 국회법상 현재도 예산안에 대해서는 안전조정위원회 회부대상에서 제외되어 있는 점을 감안할 때 예산이 법률형식으로 바뀌더라도 예산법률의 특수성을 인정하여 안전조정위원회 회부대상에서 제외하는 것이 타당할 것이다.

사. 예산법률의 공포

일반법률은 국회에서 의결되어 정부에 이송되면 대통령은 15일 이내에 공포하거나 국회에 재의요구를 해야 한다. 법률의 공포절차·형식·수단 등에 관해서는 법령등의 공포에 관한 법률에서 규정하고 있다. 예산법률도 일반법률과 같이 법령등의 공포에 관한 법률을 적용받을 것인데 혹시 공포에 관한 사항에 대해서 특례를 정할 사항이 없는지 검토할 필요가 있을 것이다.

이상에서 설명한 사항 외에 앞으로 예산법률주의가 도입되는 것에 대비하여 일반법률과는 다르게 취급해야 할 절차나 내용이 있는지를 미리 점검하여 예산법률이 원활하게 그 목적에 맞게 시행되도록 준비를 해야 할 것이다.

제5장 결 론

예산법률주의는 재정민주주의를 실현하는데 핵심적인 사항중의 하나이다. 우리나라는 국가 재정활동의 두 근간인 세입과 세출 중에서 세입분야의 경우 세입의 근원이 되는 조세징수에 대하여 조세법률주의가 헌법상 명문으로 채택되어 있으나, 세출분야에 있어서는 예산법률주의가 채택되어 있지 않다. 이에 따라 우리나라 예산은 법률과 같은 강제적 구속력이 없는 것으로 되어있다. 우리나라 헌법은 예산비법률주의를 채택하여 예산을 법률과 별개의 형식으로 규율하고 있기 때문에 재정지출 부문에 있어서 의회의 정부에 대한 통제가 미흡하다는 비판을 받고 있다. 예산이 법으로서 강제력을 갖지 못함으로 인하여 국가채무의 관리, 중요한 국책사업의 실패나 예산낭비가 있어도 이를 법적으로 규율하거나 책임을 추궁하지 못하는 것이 현실이다. 앞으로 우리나라에 예산법률주의를 도입하여 예산을 법률으로 규율함으로써 그 법적 성격과 효력을 명확하게 하고, 국회의 재정통제권을 강화하고 재정민주주의를 확대하여야 한다는 데 중론이 모아지고 있다. 국회의 재정통제권은 국민을 대표하는 대의기구로서 의회가 국민이 원하는 정책을 지원하고 예산의 심의 및 확정을 통하여 재정민주주의(fiscal democracy)를 구현하기 위한 것이다.

이런 관점에서 예산법률주의를 채택하는 것은 의회가 효과적인 재정통제권을 행사함으로써 재정민주주의의 확보를 통하여 정부의 책임성을 강화하고 나아가 주권재민주의를 실현하는 데 기여할 수 있다는 데에 중요한 의미가 있다.헌법개정으로 예산법률주의의 도입, 회계감사기능의 독립성 확보 등이 이루어지면, 의회중심의 책임성 있는 재정통제와 효율적인 재정거버넌스를 구축될 수 있을 것이다. 예산법률주의 도입 외에도 거시예산 결정과정의 강화를 위한 사전예산심의제도의 강화, 예결위의 상임위로의 전환 등 국가재정제도의 전반과 국회의 재정통제에 관한 권한이 전반적으로 혁신되어야 할 것이다.

예산법률주의의 도입과 함께 회계검사기관의 독립성 보장, 결산의 강화, 임시예산제도 도입 등 재정제도 전반에 대한 개선논의가 이루어지고 있다. 이들 논의는 재정분야에 있어서의 의회의 정부의 권한배분, 의회의 재정통제권 강화를 통한 재정민주주의 확립을 위한 것들로서 헌법 개정시에 우리나라 재정제도 전반을 개선하는 차원에서 이루어지고 있는 것이다. 헌법을 개정하여 예산법률주의를 도입할 때 이들 관련 문제들도 함께 검토하여 재정민주주의의 확립을 위한 체계적인 제도정비가 이루어 져야 할 것이다. 예산법률주의를 도입하더라도 권력구조가 어떻게 변경되는가에 따라 예산법률주의의 도입내용도 다르게 될 것이므로 이런 점을 감안하여 다른 국가의 사례를 연구하여 우리 재정제도와 경제환경에 맞는 예산법률주의를 도입해야 할 것이다. 우리 통치구조에 맞도록 정부와 의회의 권력분립원칙에 기초한 적절한 균형점을 찾아야 한다.

예산법률주의 도입시 예상되는 쟁점사항을 미리 종합적으로 정리하고 분석하여 정책적·입법적 대안을 마련해 둔다면 새로운 제도를 초기부터 효율적으로 운영할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 우리나라의 통치구조, 재정분야에 있어서의 국회와 정부의 권한 배분, 재정민주주의 강화 경향 등을 토대로 한 헌법 개정과 국가예산기본법 등의 제정을 통하여 예산법률주의를 제도화하고 구체화해야 할 것이다.

참고 문헌

- 강주영, 예산의 공법적 함의, 예산법률주의를 중심으로, 동아법학 제48호, 2010.
- 권오성, 강정석, 의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구, 한국행정연구원, 2009.
- 권해호, 예산법률주의에 관한 연구, 부산대학교 대학원 법학박사 학위논문, 1993.
- 권해호, 예산법률주의 도입방안연구, 국회예산결산특별위원회, 2005.10.
- 권해호 외, 예산제도 개혁방안: 국회기능 정상화를 중심으로, 국회 예산결산특별위원회, 2010.
- 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2017.
- 김배원, 예결산 제도상 국회와 정부간의 권한조정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2004.
- 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 김인철 외, 예산법률제정을 위한 헌법개정시안에 관한 연구, 국회사무처, 2017.10.
- 김종면, 준예산편성의 이슈, 한국조세연구원 재정포럼 167호, 2010.
- 김종면, 예산법률주의를 생각하다, KIPF 재정동향 제1권 제2호, 2010.
- 김지영, 프랑스 결산법연구, 국회예산정책처, 2012.12.
- 김춘순, 국가재정: 이론과 실제, 학연문화사, 2014.
- 박종규외, 주요국의 예산제도, 국회예산정책처, 2012.5.
- 박형준.김춘순, 예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서, 예산정책연구 제2권 제1호 2013. 5.
- 성낙인 외, 프랑스 예산법률주의에 관한 연구, 국회 법제실, 2007.

옥동석, 예산법률주의:의회와 정부의 관계, 예산정책지식
포럼결과보고서, 국회예산정책처, 2012.

옥동석, 예산법률주의의 두가지 의의, 예산춘추, 예산정책
처, 2011년 가을.

이원희, 예산법률주의의 도입 및 적용방안연구, 국회예산정책처, 2011.

이창수·예승우, 예산법률주의 쟁점과 과제, 국회예산정책처, 예산현안분
석 제42호, 2012.12.

장선희, 예산의 법규범성에 대한 연구, 공법학연구 제11권
제2호, 2010.

정문종, 예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구,
예산정책연구 제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012,

정종섭외, 국회의 예산법률안·결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관
한 연구, 국회사무처, 2006.

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2017.

헌법연구자문위원회, 헌법연구 자문위원회 결과보고서, 국회사무처,
2009.

헌법개정자문위원회, 헌법개정안, 국회, 2014.5.

헌법개정특별위원회 자문위원회 제1소위원회 경제·재정분과,헌법개정
특별위원회 자문보고서, 2017.10.20.

홍성방, 독일 기본법상의 재정제도, 서강법학 제11권 제1호, 2009.

Allen Schick, The Federal Budget, 3rd Edition,
Brookings Institution Press, 2007.

BUDGET OF THE U. S. GOVERNMENT: A New Foundation For
American Greatness ,Fiscal Year 2018, Office of Management and
Budget, 2017.5.

Judy Schneider, Michael L.Koempel, Congressional Deskbook The
Practical and Comprehensive Guide to Congress, SIXTH EDITION,
the Capitol Net, 2012.

Hendrik Kombichler, Julian Polster, Wolfgang Tiede, Verfassungen
Rechtschnell Erfasst, Verlag Berlin Heidelberg, 1995.