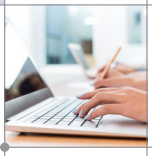
연구보고서 18-08

재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의:
재정헌법을 중심으로

2018. 12

김 종 면 · 장 용 근



한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의:

재정헌법을 중심으로

2018. 12.

김종면 · 장용근

KIPF 한국조세재정연구원

서 언

2000년대 중반의 예산제도 개혁이 2006년「국가재정법」제정으로 마무리된 이후로 우리 재정법에 대한 논의는 10여년간 예산법률주의 도입 및 이와 연관된 재정헌법 개정을 위주로 진행되었다.「국가재정법」이 주로 행정부 내부의 예산 편성 및 집행과 관리에 관한 사항을 정리한 것이라면, 그 후의 예산법률주의 등의 주제는 헌법에서 정한 사항을 변경하는 것이므로 반드시 개헌을 전제로 하는 것이다. 따라서 지난 10여년간의 재정법 논의는「국가재정법」등과 같은 행정법의 영역이 아니라 국회와 정부의 권한과 이에 따른 양자 간의 관계를 재설정하는 재정헌법의 영역에서 이루어졌다. 같은 시기에 재정뿐만 아니라 다른 주제에 대해서도 개헌의 필요성이 대두되면서 개헌의 가능성은 점차 구체화되기 시작하였다. 이에 따라 헌법 중 재정과 관련된 사안들도 실제로 개정될 수 있는 가능성이 높아져서 논의가 더욱 활성화되었고, 2017년에는 국회에서 개헌특위가 개헌안을 논의하여 결과를 보고하기도 하는 한편, 2018년 3월에는 대통령도 헌법 개정안을 발표하였다.

그러나 적어도 재정 분야에 관한 한 개헌과 관련하여 진행되어온 논의에는 일부 혼선도 있었다고 생각되는데, 행정법적인 영역에서의 예산제도 정비와는 달리 헌법 차원에서의 예산제도 개편은 예산, 헌법, 정치체제 및 정부형태, 행정학 등 이질적인 여러 분야의 전문성이 필요한 사안이었기 때문이었다고 생각된다. 분야 간 또는 학제 간에 나라의 미래를 위해 지혜를 모으기 쉽지 않다는 장애도 있었지만, 각 분야 내에서도 특정 국가나 지역에 대한 전문적 지식을 넘어 보다 넓은 범위의 국가군이나 다양한 체제 간의 상세한 비교를 하기란 역시 쉽지 않은 일이다. 따라서 예산제도에 대한 기본 사실 확인, 법이론 및 재정의 논리에 기반한 치밀한 검토, 국정의 주요 의사결정 주체로서의 국회와 정부의 관계에 대한 보다 객관적이고 보편타당

한 기준의 설정 등이 다소나마 충분하지 못한 여건에서 국가의 미래를 논할 수밖에 없었다는 아쉬움도 있었다.

예산의 결과는 수치로 표현되지만, 예산의 본질은 수치라기보다는 그러한 수치를 도출하기 위한 일련의 의사결정이라고 볼 수 있다. 예산을 통해 국정의 중요한 의사결정을 직접 내리기도 하는 한편, 결정된 정책과 사업을 효과적으로 지원하기 위한 과정을 예산이라고 할 때 국회의 관점에서나 정부의 관점에서나 국정의 성과를 위해 예산제도는 매우 중요하다. 그러므로 지금까지의 재정헌법 논의에서 다소라도 미진했던 부분을 시급히 보완하여 향후에도 우리 사회가 다시 예산제도의 개편과 재정헌법의 개정을 논하는 과정에서 정확하고 폭넓은 정보와 적절한 이론 및 논리를 기반으로 삼을 수 있도록 현 시점에서 검증하여 정리하는 것도 매우 중요한 일이라고 생각된다.

본 보고서에서 수행한 연구는 이러한 필요에 부응하여 앞으로 우리 예산제도와 이를 반영한 재정헌법을 어떠한 방향으로 개선하는 것이 바람직한지에 대한 답을 모색하고자 하는 것이며, 지난 10여년의 논의를 최대한 정리하는 한편 향후의 논의가 원활히 전개될 수 있도록 하는 초석의 역할을 할 것이라고 기대한다.

본 보고서는 본원의 김종면 박사와 홍익대학교 장용근 교수가 공동집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 김나리 전문연구원과 허윤지 연구원 등에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에서 도움을 준 논평자들에게도 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

이 보고서는 국제비교를 통하여 우리 재정법체계에의 시사점을 찾는다. 이 중 지난 10여년간 우리 재정법에 관한 논의가 대부분 예산법률주의를 위주로 진행되었고, 이를 위한 개헌의 가능성도 점차 구체화되어 가는 여건을 감안하여 재정헌법을 위주로 연구를 진행하였다. 특히 예산법률주의에 대한 지난 10여년의 논의를 나름대로 정리하고, 나아가 의회와 정부 간의 관계에서 부분수정거부권 도입과 같이 기존 논의가 생각하지 못한 새로운 대안을 제시함은 물론, 잠정예산이나 분류체계 설정 등 기존 논의가 재정헌법의 일부임을 간과한 몇 가지 문제에 대한 간략한 분석도 시도하였다.

1. 역사적 고찰: 예산제도와 민주주의

국제비교 등 비교법적 접근은 통상 공시적(共時的) 또는 횡단면적인 분석에 주로 의존하는데 우리의 연구도 이와 다르지 않다. 그러나 이에 더하여 본 보고서는 역사적, 즉 통시적(通時的) 분석을 통하여 예산제도가 지금처럼 대부분의 국가에 보편적으로 유사한 모습으로 자리잡게 된 연유에 대해 알아본다. 비교법적 방법론에 더하여 이와 같은 법제사적 접근이 필요한 이유는 연구의 초점이 헌법적 요소, 즉 의회와 행정부 간의 권한배분 구도와 이에 따른 국가 주요 의사결정 체계를 대상으로 하기 때문이다. 이에 따라 자칫 의회나 행정부 양자 중 어느 한편의 관점을 떠나서 사안별 장단을 공정하고 객관적인 기준으로 평가하기 어렵게 될 상황이 우려된다. 따라서 보다 객관적인 기준을 모색하여 설정하기 위해서 제Ⅱ장에서는 예산제도의 근원을 역사적으로 살펴보고, 예산제도가 지향해야 될 기본 원칙이 바로 민주주의의 기본원칙과 다르지 않다는 점을 확인함으로써, 논의의 중심이 국회나

정부가 아니고 국민에게 가장 도움이 되고 실익이 있는지 여부라는 것을 강조하였다.

제Ⅱ장에서 이러한 취지하에 예산제도의 역사적 근원을 살펴본 결과, 13세기 초 잘 알려진 대헌장(Magna Carta) 이래 영국에서 수 세기 동안 독자적으로 예산제도가 점증적으로 발전해오다가 19세기에 이르러서야 유럽의 여러 나라에 보편화되었고, 미국은 뒤늦게 20세기 초에 예산제도를 도입하였음을 알 수 있다. 우리가 대헌장에 주목하는 이유는 그에 포함된 다른 주요 권리와 함께, 예산이나 재정제도 역시 군주라는 독점적 권력에 대한 명문화된 견제가 제도의 가장 기본적인 가치이자 목적이기 때문이다. 즉 예산제도는 그 본질이 권력분립의 구현이며, 이는 종국적으로 어느 한쪽으로 권한이 치중되지 아니하고 군주와 의회 등 각 주체가 서로 견제하며 균형을 유지하는 것이 가장 공정하고 국민의 편익을 위주로 의사결정이 이루어지게 한다는 생각을 반영하는 것이다. 이러한 시각으로 보면, 근대적 예산제도가 내포한 가치와 원칙은 민주주의에 가깝다기보다는 민주주의와 동일하며, 예산제도는 그 자체가 민주주의 일부로서 매우 중요한 한 요소이다. 따라서 단지 효율성이나 다른 목적을 위한 개선으로 논의가 국한되는 행정법적인 성격으로서의 재정법과는 달리, 헌법적 맥락에서 예산제도의 개선을 논할 경우에는 결국 민주주의의 원칙이 각 대안의 장단을 판별하는 궁극적 기준이 될 수밖에 없다는 논지를 본 보고서는 주장하고 일관되게 준수한다.

제Ⅱ장에서는 대헌장에서 조세법률주의를 도입하여 세입과 관련된 왕권을 제약하기 시작한 이래 지출, 즉 예산에 대해서도 점차 왕권에 대한 제약이 발전하고 의회의 발전과 함께 이러한 제약도 명문화 또는 법제화되는 과정을 설명하였고, 이는 19세기 초반까지 약 5세기에 걸쳐 점증적으로 진행된 과정임을 보다 자세히 구체적 문헌 근거를 제시하며 설명하였다. 영국에 이어 미국과 프랑스는 거의 동시에 다소 늦은 18세기 말에 혁명의 과정을 거쳐 권력분립의 원칙을 구현하는 국가체제를 구축하였는데, 이는 근대적 예산의 개념이 확립되어 보편화된 19세기 후반 이전의 일이며, 몽테스키외가 3권분립 이론을 제시한 이후 최초로 이론으로만 머물렀던 권력분립의 이

념을 헌법에 담아 설립된 국가들이었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이로 인하여 참고할 만한 선례가 없던 미국은 그 이후로도 전 세계적으로도 사실상 유례가 없을 정도의 매우 강한 권력분립 구도를 헌법에서 설정하였으나, 19세기 후반에나 유럽에서 정립된 예산제도의 원칙과 개념은 18세기 말의 미국 헌법 제정 당시 전혀 고려되지 못하였고 20세기 초에 들어서야 예산제도가 설정되었기 때문에, 적어도 예산제도에 관한 한은 미국의 제도가 매우 독특하며 반드시 최선이라고 할 수 없다는 지적은 미국에서도 자주 거론된다는 점에 유의할 필요가 있다. 반면 프랑스는 혁명 이후에도 다시 왕정과 공화정을 수차 오가며 시행착오와 더불어 대안적으로 헌법과 예산제도의 몇 가지 보완을 시도한 경험이 있다. 우리가 비교법적으로 외국의 예산제도가 우리에게 줄 수 있는 시사점을 찾으면서 양 국가의 사례에 자연히 비중을 두게 되므로 특히 이러한 역사적 맥락의 차이를 유념할 필요가 있다. 일반적으로 미국은 민주주의와 대통령제의 대표적인 국가로 인식되고, 프랑스도 민주주의 발전에서 중요한 사례이기도 하며 아울러 우리와 같은 대륙법 체제의 대표적 체제이자 근대 예산제도를 완성시킨 나라로서 가장 보편적으로 여러 국가들이 채택하고 있는 예산의 원칙과 구체적 제도를 구현했기 때문이다.

역사적 고찰의 후반에는 후발 선진국인 독일 프로이센과 메이지 일본의 헌법에 대한 분석도 제시하였는데, 이는 기존 논의에서 우리 제헌헌법이 이들 헌법과 유사하며, 따라서 프로이센과 메이지 헌법에 내재되어 있는 군주, 즉 행정부나 대통령 우위의 권력구도가 지금까지 우리 헌법에 영향을 주고 있다고 간혹 제기되는 비판을 검토해보기 위해서이다. 프로이센과 메이지 일본의 헌법은 군주주권과 그에 따른 권력분립 구도를 따르며, 1860년대 초반의 유명한 프로이센의 헌법 갈등은 이와 같은 권력구도 설정에 따라 법률 특히 예산법률의 결정과 관련하여 헌법이 내포한 불확실성에 기인하였음을 설명하였다. 반면 우리 헌법은 국민주권과 그에 부응하는 권력분립 구도를 명확하게 천명하고 있기 때문에 적어도 주요 권한, 특히 예산에 있어서는 프로이센이나 메이지 일본과는 전혀 다른 설정이며, 주권소재와 권력분립

구도가 서로 부응함에 있어서도 모순되거나 흠결이 없다. 즉 프로이센과 메이지 일본의 사례는 우리 헌법, 특히 예산과 관련된 재정헌법에 영향을 줬다기보다는 오히려 양국의 사례는 지금의 우리 헌법에 대해 직접적인 시사점이 없다고 해석함이 타당하다는 것이 우리의 결론이다.

2. 예산법률주의의 기존 논거에 대한 검토

재정헌법에 대한 지난 10여년의 논의에는 예산법률주의 도입과 함께 여러 가지 이슈들이 혼재되어 있어 체계적인 분석을 어렵게 한다. 따라서 본 보고서에서는 예산법률주의의 도입이 타당한지 판별하는 데 관련된 논의와, 그 외 예산법률주의 도입의 장단을 판단하는 데 도움이 되기보다는 예산법률주의 도입과 별도로 검토 가능한 재정법의 현안들을 분리하여 분석하였다. 이에 따라 정부 증액동의권의 완화·삭제, 예산편성권의 국회 이관 등은 예산법률주의 도입에 영향을 받을 수는 있어도 예산법률주의 도입의 당위성을 논함에 있어서는 논리적으로는 무관한 사안으로 판단하였고, 따라서 보고서의 다른 장에서 이를 분리하여 분석하기로 하였다. 이에 따라 제Ⅲ장에서 기존에 제시된 예산법률주의 도입의 논거를 검토한 의견은 다음과 같다.

첫째, 예산이 법률이 되면 헌법 소원 등을 통해 국민의 권리 보장이 이루어질 수 있다는 논거가 있는데, 검토 결과 실익이 없어서 예산법률주의 도입 주장의 근거로 삼기는 어려울 것으로 보인다. 우선 예산은 법률이 된다고 하더라도 수범자가 국가기관이므로 국민에 의한 소송 제기가 불가하다. 또한 소송이 가능해도, 특정 연도에 국가재원을 예산으로 배정하는 예산법률이 아니라, 그러한 예산배정의 근거를 제공하는 수권법을 대상으로 하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 헌법 소원이 진행되더라도, 최종 판결까지는 통상 3년 정도가 소요되므로 1년이라는 기간에 유효한 한시법인 예산법률에서의 권리구제는 불가능하므로 헌법 소원은 실익이 없다고 할 것이다.

둘째, 예산과 법률의 일치성 확보를 예산법률주의의 이점으로 주장하는 논거가 있다. 그러나 이 주장은 법리적으로도, 국제적으로 보편적인 실제 사례와도 상치되므로 오히려 예산법률주의를 채택하더라도 확실하게 지양할

필요가 있다고 판단된다. 예산법률과 일반법률은 그 성격과 근본적인 취지나 목적이 서로 다르기 때문이며, 나아가 오히려 효력이 구체적이며 특정 기간으로 한정되는 예산법률에서 항구적이며 추상적 원칙을 다루는 일반법률을 제·개정할 경우 법체계의 근본 질서가 흔들릴 수도 있다는 우려가 있기 때문이다. 이 점은 중요하다고 생각하여 제Ⅲ장에 이어서 제Ⅳ장에서 별도로 자세한 검토를 제시한다.

셋째, 예산이 법률이 되면 구속력이 강화될 수 있다는 논거도 있다. 이 주장은 실익이 일부 인정되나, 일부에서 얘기한 바와 같이 비법률주의와 법률주의 간에 결정적인 차이가 있는 것은 아니라는 사실을 지적할 필요가 있다. 비록 예산이 법률은 아니나 현재도 국회가 결정한 예산은 정부에 법률과 같은 구속력이 있어서 정부가 예산에 없거나 예산금액을 초과한 지출을 할 수는 없다. 또한 국회가 결정했다고 하여 예산을 반드시 그대로 모두 집행해야 할 의무가 있는 것은 아니며, 이는 예산법률주의하에서도 그러하다는 것을 비교법적 사례를 들어 설명한다.

넷째, 이른바 "제왕적 대통령제"의 개선책으로 행정부에 재정권한이 과도하게 강하게 설정되어 있으니 이를 시정하는 방편으로 예산법률주의를 도입해야 한다는 논거가 있다. 구체적으로는 예산편성권의 국회 이관, 정부의 증액동의권의 완화 또는 삭제, 또한 위에서 얘기한 프로이센이나 메이지 일본의 영향 배제를 위해 일본과 같은 예산비법률주의를 탈피할 필요성 등의 형태로 다양하게 논지가 제기되었다. 이 중 프로이센이나 일본 헌법과의 유사성은 현재의 우리 재정헌법의 권한배분에 시사하는 바가 사실상 없음은 위에서 이미 설명하였다. 예산편성권이나 증액동의권은 사실 예산법률주의 도입 여부와는 별개의 사안으로, 이것을 근거로 예산법률주의 도입의 타당성을 논하는 것은 논리적으로 타당하지 않다고 할 것이다. 예산법률주의를 채택하였더라도 예산의 편성권이나 증액동의권에 대해서는 우리와 비슷한 구도인 나라들이 많으며, 예산이 법률인가와는 무관하게 편성권이나 증액동의권의 변경은 별개의 이슈로서 독립적으로 논의될 수 있기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 제Ⅴ장과 제Ⅵ장에서 이를 별도로 검토하기로 하며, 다만

이 두 가지 이슈에 대해서도 기존에 제기된 논거들은 그 타당성을 인정하기 상당히 어렵다는 점을 여기서 우선 밝힌다.

다섯째, 예산법률주의를 우리도 채택함이 마땅하다는 논거 중에는 우리가 대통령제 국가인 이상 예산제도도 대표적인 대통령제 국가로 거론되는 미국과 동일 또는 유사하게 바꾸는 것이 바람직하다는 논리가 있다. 그러나 제Ⅱ장의 역사적 고찰에서도 이미 미국 헌법의 엄격한 3권분립의 특성에 따른 독특한 예산제도는 오히려 민주적 원칙에 비추어 다소 후진적인 측면이 있을 수가 있으며, 실제로 예산편성권, 예산과 법률의 분리 위배, 예산의 무제한적 수정 등의 문제가 있음을 본 보고서의 여러 장에서 사례를 자세히 설명한다. 또한 미국의 예산제도는 대통령제, 의원내각제 등과 같은 정치체제와는 무관하게 전 세계에서 오직 미국만 따르는 독특한 특성이 있으므로 대통령제 여부와는 무관한 미국만의 특성일 뿐이라고 이해하는 것이 타당하다는 사실을 비교법적인 실증분석을 통해 본 보고서는 보이고 있다. 따라서 미국 제도를 참고하는 것은 대통령제와는 하등 연관이 없고, 정치체제와는 상관없이 미국 제도의 특성은 그 자체의 장단을 별도로 엄밀히 분석해야 할 것이며, 이에는 추가적인 자세한 연구가 필요할 것이나, 본 보고서에서 우선 적시한 문제점을 감안하면 미국 제도 모방의 타당성은 상당히 의문시되고 오히려 잠정적으로는 지양할 필요가 있는 것으로 판단된다.

3. 예산과 법률 분리의 필요성

제Ⅳ장에서는 예산과 법률의 일치 또는 반대로 분리의 문제를 더 자세히 검토한다. 일반법률, 더 구체적으로 수권법은 예산배정의 근거를 마련하는 법으로서 국가재원을 사용할 자격을 부여하는 것이 법률의 취지인 만큼 그 내용도 어느 이상 구체적일 수 없어 추상적이며 효력에 있어서도 항구성을 원칙으로 한다. 이에 반해, 예산법률은 수권이 이루어진 많은 대안적 정책과 사업 중에서도 특정 개별 사업에 특정 기간(1년)에 한하여 특정한 금액의 재원을 특정한 조건과 목적에 사용하도록 결정하는 한시법이자 구체성을 지향하는 법률이므로, 두 가지 법률은 근본적으로 그 성격과 취지가 다르다.

따라서 원칙적으로 예산과 법률은 일치, 즉 동일 법률에서 처리해서는 안 되며 실제로 사실상 불가능하다. 또한 미국의 사례에서와 같이 편법적으로 예산과 일반법률을 같은 법률에서 다루게 되면 1년 효력의 예산법률 안에서 항구적인 일반법률을 개정하거나 심지어 제정할 수도 있게 되는데 이는 우리 법체계의 근본적인 규율을 훼손하는 심각한 결과를 낳을 수 있다. 이와 같은 이유로 프랑스, 독일 등에서는 헌법이나 「예산조직법」에서 예산과 법률의 일치를 엄하게 금하고 있으며, 영국에서도 상원 규칙을 통해 이를 규제하고 있다.

4. 의회의 예산 수정 권한

예산법률주의에 대한 논의의 한 부분으로 그동안 국회의 예산 수정 권한, 특히 증액을 할 수 있는 권한을 확대해야 한다는 논의가 지속적으로 제기되었다는 것은 주지의 사실이며, 구체적으로는 현행 「헌법」 제57조에 규정된 정부의 증액동의권을 완화 또는 삭제해야 한다는 주장이 제기되었다. 그런데 사실 이는 예산법률주의 도입 여부와는 완전히 독립적인 별개의 사안이라는 점을 분명히 하여 향후의 재정헌법 논의에서 불필요한 혼란을 방지하고자 하였다. 이어서 본 보고서에서는 의회의 예산 조정 또는 증액에 대한 정부의 견제 장치를 법률안 의결을 기준으로 사전과 사후 제약으로 구분하여 이론적 타당성과 비교법 사례들을 검토하였다. 특히 의원내각제 체제에서는 정부의 의사에 반하여 예산을 조정하는 데에 암묵적인 한계가 있음을 감안해 주로 대통령제 국가에 집중하여 분석하였다. 이때 사전 견제 제도는 우리나라의 증액동의권과 유사하나 다만 제약의 강도만 차이가 있을 뿐 대다수의 국가에서도 규정한다는 사실을 확인하였다. 사후적 견제 장치는 의결된 예산법률안에 대한 대통령의 거부권이 일반적이며, 미국 등 몇 나라는 예산법률에도 전부거부권만 헌법이 인정함에 반해 대다수의 대통령제 국가에서는 부분거부권 또는 부분수정거부권을 인정하고 있음을 보일 수 있었다. 물론 우리나라는 현재 예산비법률주의이므로 예산이 거부권의 대상이 되지 않으나, 향후에 예산법률주의를 채택할 시에는 국회의 예산 수정에 대

한 정부의 사전 견제 권한과 함께 사후 견제 권한인 거부권을 어떻게 설정할 것인가도 고민할 필요가 있다.

특히 사후적인 부분거부권이나 부분수정거부권은 그 효력에서 사전적인 항목별 증액동의권과 같다는 사실을 고려할 때, 본 보고서에서는 의회의 예산 수정 권한에 대한 정부의 견제 권한은 기존의 논의와 같이 사전 또는 사후 견제 장치 각각을 따로 검토하는 것은 의미가 제한되고, 이보다는 사전과 사후 견제 권한의 총체적 조합이 종합적으로 의회의 예산 수정을 견제할 수 있는 효력이 얼마나 있는지 보는 것이 타당하다는 견해를 제시하였다. 이러한 견해는 비교법적 분석에서도 그 타당성을 확인할 수 있었다. 대통령제 국가들의 사례를 분석한 결과, 사전 견제가 엄격하여 정부 동의의 가능성도 인정되지 않고 의회의 예산 증액을 헌법이 바로 금지하는 경우에는 정부의 사후적인 견제 역시 상대적으로 약한 전부거부권만 부여하는 경우가 대부분이었다. 반면 사전 견제가 상대적으로 약한 경우로는 주로 예산 총액의 한도 내에서 개별 항목의 조정 및 증액 또는 신규 사업 설치의 여지를 두는 형태 등이 있었으며, 이때에는 사후 견제가 거의 예외 없이 의회의 수정을 견제하는 효과가 큰 부분거부권 또는 부분수정거부권의 형태를 취하고 있었다. 즉 사전과 사후 견제 권한의 조합이 의회의 수정 권한을 필요한 만큼 실효성 있게 견제하도록 설정함으로써 의회와 정부 간에 균형이 이루어지도록 하였음을 국제비교에서 확인할 수 있었다. 미국과 아주 소수의 국가만 제외하고는 대부분의 국가에서 의회가 개별 항목을 증액하는 데에 대해 정부가 이의를 제기하고 견제할 수 있는 권한을 부여한다는 사실에 비추어 보았을 때, 예산비법률주의를 따르기 때문에 거부권과 같은 사후 견제 수단이 없는 우리나라에서는 사전적인 항목별 증액을 금하는 현행 「헌법」 제57조의 정부동의권은 기존의 일부 주장과 달리 국회에서 부당한 증액을 시도할 경우 국민의 편익을 위해 정부가 이를 견제할 수 있는 최소한의 필수적인 견제 장치로 해석할 수 있다.

그러나 쪽지 예산 등 타당성 검토가 부실하거나 국민의 편익보다는 개별 의원의 지역구를 의식한 선심성 예산 등 국회에서의 예산 증액이 부당하다

고 할 수 있는 경우 이외에, 국회가 제의하는 예산의 수정 및 증액이 국민에게 도움이 되고 객관적인 타당성을 갖춘 경우도 물론 있을 것이다. 이 경우에 국회의 견해가 정부와 끝내 다르다면, 대의정치의 원칙상 합의체인 국회의 의견이 정부의 의견에 우선함이 당연하나, 정부가 동의하지 않는 한 예산비법률주의하에서는 국회의 의견을 관철시키는 데에는 제도상 적어도 형식적인 제약이 있다. 이러한 경우 예산법률주의하에서는 정부의 부분수정거부 및 이에 대한 국회의 재의를 인정할 경우 부당한 예산 증액은 최대한 제약하되 국회의 타당한 예산 수정은 가능해진다. 따라서 예산법률주의를 채택하고 국민의 편익을 위해 국회의 예산 수정 권한을 합리적으로 확대하면서 반대로 정부에는 예산의 부분수정거부권을 부여하는 것이 현재와 같이 사전적인 항목별 증액동의권만 설정한 경우보다는 유연하면서도 합리적인 재정 권한 배분이 될 것이라고 생각된다. 또한 이는 예산법률주의 도입의 중요한 새로운 논거로 꼽을 수도 있을 것이다.

5. 기타 권한

보고서의 제Ⅵ장은 재정 권한 중 기타 권한으로 예산편성권과 잠정예산제도 및 예산분류체계 설정의 권한을 다룬다. 예산편성권한은 국회 이관의 주장이 지속적으로 제기되어 왔는데, 이론적으로나 역사적으로나 그리고 현재 전 세계 비교법적으로나 근거가 사실 없고 단 한 건의 사례도 없으므로 더 이상의 논의가 진행되어야 하는지 의문이다. 향후에도 이 문제를 다시 논의하려면 이러한 견해를 제기하는 측에서 아주 명확한 명분과 타당성 있는 논거를 먼저 제시하여야 할 것으로 사료된다. 특히 일부에서 오해하는 바와 달리 미국 예산제도에서도 법적으로나 실질적으로나 예산 편성은 정부에서 하고 있음에 주목할 필요가 있으며, 강력한 3권분립의 특성상 예산법률안 발의는 형식적으로는 의회에서 이루어지나, 이것도 법률안의 초안이 정부가 의회에 제출하는 예산안 및 부속서류에 포함되어 실제로는 정부가 작성하는 것이고, 의회의 예산과정은 이에 대한 수정의 성격임이 명확하다고 할 것이다. 다만 의회의 수정 권한에 대해서는, 보고서에서 누차 설명하

는 바와 같이 미국의 예산 제도에서는 세계적으로 독특할 정도로 의회의 수정에 대한 제약이 사실상 없으며 민주주의의 권력분립, 이에 따른 견제와 균형의 관점에서 볼 때 이러한 구도가 과연 민주적 원칙에 부합되고 국민의 편익을 최우선으로 생각하는지에 대해서는 이론의 여지를 남기고 있다고 할 것이다.

마지막으로 제Ⅶ장은 잠정예산제도와 예산분류체계를 다룬다. 잠정예산제도는 세계적으로 주로 영연방 계열의 가예산제도와 다른 대부분 나라들의 준예산제도 정도가 있는데, 의회와 정부 간의 이견 절충이 지연되어 회계연도 개시 이전에 예산이 채택되지 못하는 경우에 임시적 정부 지출을 가능케 하는 장치이다. 특별히 복잡한 사안도 없으나 다만 미국의 예에서 볼 수 있듯이 잠정예산제도가 없는 경우에는 정치적 부담이 의회보다는 정부에 크게 작용하기 때문에 의회와 정부 간의 권력 균형에 영향을 미칠 수 있다는 사실이 중요하다. 현재 우리나라의 준예산 제도는 많은 국가에서 같은 형태로 설정하고 있으므로 대체로 무난하며 특별히 개선이 필요한 것은 아니라고 판단된다.

예산분류체계는 단순히 정부 회계의 관점에서만 중요한 것이 아니다. 국회가 의결하는 예산법률의 구속력과 예산의 집행과정에서 일어나는 정부의 재량권 행사 등 양 권한 간의 경계를 설정할 때에도 예산분류체계상에서 그 논의가 이루어지기 때문에 국회 결정의 구속력과 정부의 이·전용의 실질적 범위가 어느 선에서 결정되는지, 즉 각자 권한의 한계가 어떻게 설정되는지에 영향이 있다. 현재 우리나라 예산분류체계에는 특히 2000년대 중반 재정혁신으로 정비한 이래로 특별한 문제가 노정되지는 않는다. 그러나 향후에는 프랑스 등 일부 국가에서와 같이 예산분류체계를 설정하거나 변경할 수 있는 권한 자체가 국회와 정부 간의 관계에서 중요한 사안이 될 수도 있음을 본 보고서는 지적하고자 하였다.

6. 시사점

지난 약 10년간의 예산법률주의 도입의 논의는 그 타당성 또는 당위성의

근거로 제시된 논거들이 사실 상당히 취약하였다는 평가를 피하기 어렵다는 것을 이상의 논의를 통해 알 수 있었다. 예산법률주의 도입이 10여년간 활발히 논의되었음에도 불구하고 그 논거들이 이처럼 취약했던 것은, 생각하건대 예산제도와 관련된 여러 가지 요소들이 많고 상호 연관성도 단순하지 않아서 예산제도 전반을 균형을 잡고 이해하고 생각하기 어려웠다는 이유도 있겠지만, 한편으로는 논의되는 사안마다 중립적이고 보편적 객관성이 인정될 수 있는 판단의 기준이 정립되지 않았던 이유도 있다고 판단된다. 본 보고서의 중요한 시사점 중 하나는 예산제도의 향후 방향에 대한 논의는 국회나 정부의 관점을 떠나 주권자인 국민의 입장에서 국민의 편익에 도움이 되는지를 기준으로 판단하여야 한다는 사실을 역사적 고찰을 통해서 확인하였다는 것이다. 13세기 초반 영국의 대헌장 이래 군주의 독점적 권한을 견제하는 주요 수단으로서 의회의 의결을 통해 군주의 지출을 제약하는 형태로 예산제도가 민주주의의 일부로 발전하였고, 19세기 후반에 이르러 근대 예산제도가 유럽에서 보편화되기에 이르렀던 것이다. 즉 재정 권한이 어느 한쪽으로 편중되지 않고 가능한 한 권한이 각기 국민의 대리자인 국회와 정부 간에 분립되어 서로 견제를 함으로써 국민의 편익을 최우선시하는 균형을 이루는 것이 중요하다. 이는 바로 민주주의의 기본 원리이며, 재정 분야에서도 이러한 원칙을 따르는 것이 진정한 재정민주주의임을 다시 확인하였고, 실제로 비교법적 분석을 통해서도 대부분의 국가에서 재정권한의 설정은 이 구도에 부합되고 있다는 사실을 알 수 있었다. 예산제도의 특정한 한 측면만 놓고 평가하는 것보다는, 여러 측면이나 요소들이 서로 맞물려 국회와 정부 간에 실질적인 견제와 균형 구도를 유지하도록 하는 원칙이 논의의 기준이 돼야 한다.

보다 구체적인 시사점으로는, 국회의 예산 수정 권한에 대하여, 정부에는 증액동의권과 같은 사전 견제 권한과 거부권과 같은 사후 견제 권한이 있는데, 양자를 별도로 분석하여 평가하는 것은 큰 의미가 없고 사전과 사후 견제의 조합으로 종합적인 견제 권한이 유효하고 적절하게 국회의 수정 권한을 견제할 수 있는지 보는 것이 중요하다는 점을 밝혔다. 따라서 예산비법률주

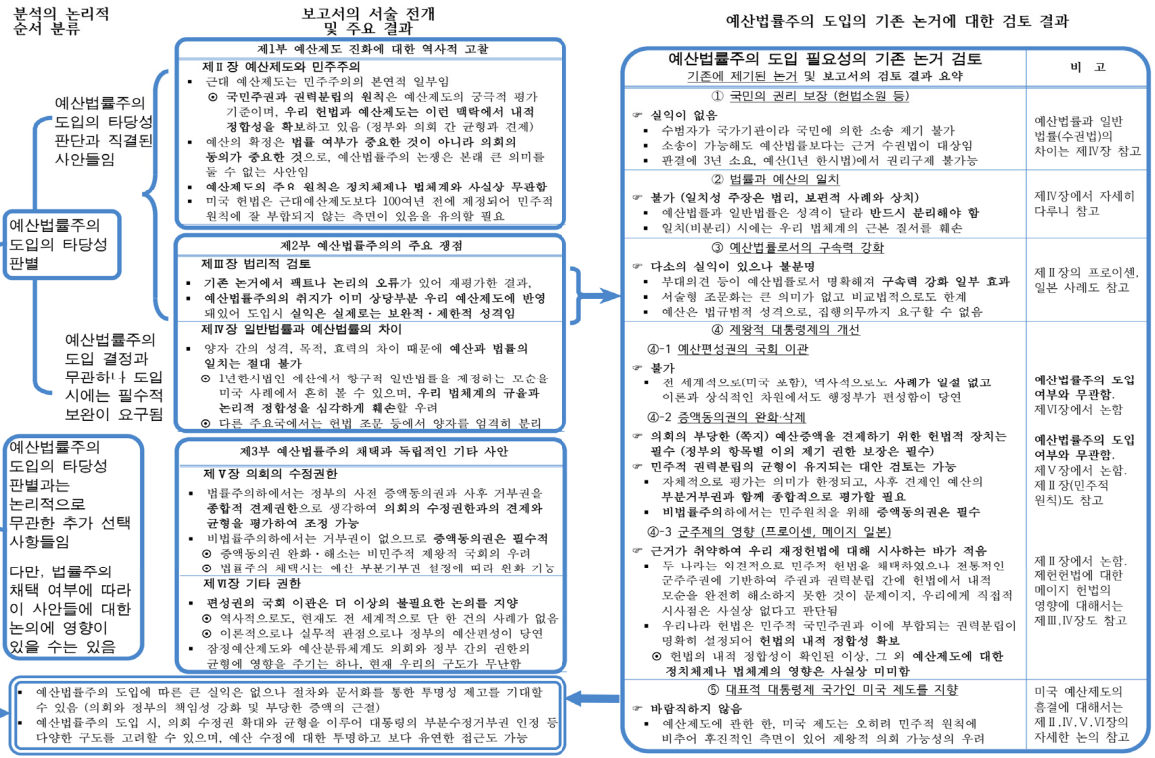
의 체제에서는 예산이 법률이 아니므로 거부권의 대상이 되지 않아 사후 견제 장치가 없게 되므로 부당한 증액을 방지하는 제도적 장치로는 헌법 57조와 같은 항목별 증액동의권이 예산비법률주의를 따르는 한에는 예산제도가 갖추어야 할 사실상 최소한의 필수 요건임을 보일 수 있었다고 생각된다. 그러나 국회의 예산수정에는 타당한 요구도 물론 있을 수 있으므로, 이러한 경우에 증액동의권과 같은 사전 견제의 제약에만 의존하기보다는 향후에 예산법률주의를 채택할 경우 대통령에게는 부분수정거부권을 부여함으로써 부당한 증액은 억제하되 타당한 수정 요구에 대해서는 보다 유연하게 국회의 영향력을 제고할 수 있는 여지를 확보하는 것이 우리가 앞으로 고려해볼 수 있는 보다 합리적이고 유연한 모습의 바람직한 대안이라고 제안한다.

또한 예산법률주의 도입은 구속력의 강화보다는 예산도 법률이 되는 이상, 주요 논의와 의사결정의 전 과정을 모두 문서화하여 공개하도록 하는 투명성의 효과가 중요하다고 생각한다. 정부와 국회 내의 의사결정 과정에서 심의의 내용이나 수정발의의 명분과 타당성, 의사결정의 절차와 과정 등이 명료하게 문서화되어 언론과 국민에게 투명하게 공개할 수 있도록 하는 것이 진정한 민주주의를 위한 예산제도의 개선 방향이라고 생각하여, 예산법률주의 도입의 중요한 실익으로 생각하고 새로운 논거의 하나로 본 보고서는 부각하고자 한다.[1)]

---

1) 요약과 시사점을 도표로 정리한 제Ⅷ장의 [그림 Ⅷ-1]을 다음에 다시 보였으니 참고 바람.

[그림 Ⅶ-1] 보고서의 서술 체계 및 주요 결과 요약



출처: 저자 작성

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 25

1. 논의의 배경 ····· 25

가. 재정헌법 조항에 관한 논의 ····· 25

나. 제기된 주요 쟁점 및 논거 ····· 26

2. 보고서의 목적 및 구성 ····· 30

제1부 예산제도 진화에 대한 역사적 고찰

Ⅱ. 예산제도와 민주주의 ····· 37

1. 근대 예산제도의 정립 과정 ····· 37

가. "예산"의 개념과 예산법률주의 ····· 37

나. 근대 예산제도의 역사적 진화 ····· 40

다. 소결 ····· 54

2. 후발 선진국의 예산제도와 예산법률주의 논쟁 ····· 55

가. 예산법률주의 논의의 국제적 현황 ····· 56

나. 후발 입헌국주 국가의 예산법률주의 사례 검토 ····· 57

다. 소결: 우리나라에의 시사점 ····· 74

제2부 예산법률주의의 주요 쟁점

Ⅲ. 예산법률주의 도입 여부에 대한 법리적 검토 ····· 85

1. 재정민주주의와 예산법률주의 ····· 85

2. 예산법률주의 도입의 기존 논거 검토 ····· 86

가. 문제의 소재 ····· 86

나. 예산의 성격에 관한 현재의 논의 ····· 86

CONTENTS

다. 예산법률주의 쟁점별 검토 ····· 87
3. 법리적 종합 검토 의견 ····· 97
가. 예산법률의 의미 ····· 97
나. 예산법률주의의 논쟁의 본질 ····· 98
다. 우리가 지향할 예산법률주의의 형태 ····· 99

Ⅳ. 예산법률주의 도입 시 필수 보완 사항: 일반법률과 예산법률의 분리 ····· 101
1. 문제의 소재: "예산과 법률의 불일치" 문제 ····· 103
2. 예산법률과 일반법률의 차이점 ····· 104
가. 목적에서의 차이 ····· 106
나. 추상성과 구체성 ····· 107
다. 특별법으로서의 문제 ····· 108
라. 형식적 차이 ····· 109
3. 비교법 사례 ····· 110
가. 대륙계 시민법체계 ····· 110
나. 영미계 보통법체계 ····· 116
다. 소결: 세출과 입법 구분의 필요성(Appropriation vs. Legislation) ··· 120

제3부 예산법률주의와 독립적인 기타 쟁점 추가적 변경 사안

Ⅴ. 의회의 수정권한 ····· 125
1. 예산법률안에 대한 부당한 수정의 제한 ····· 126
가. 증액동의권의 본질 ····· 127
나. 판단기준 ····· 128
2. 증액동의권의 완화·삭제논의 검토 ····· 130

가. 증액동의권의 완화안의 요지 ····· 130
나. 증액동의권의 완화안의 문제점 ····· 131
다. 이론적 타당성 검토 ····· 132
3. 의회 예산수정권 견제 권한의 비교법적 검토 ····· 133
가. 사전 견제 권한 ····· 133
나. 사후 견제 권한(거부권) ····· 143
다. 견제의 유효성 검토 ····· 145
4. 소결 ····· 149

Ⅵ. 기타 권한 ····· 156
1. 예산편성권 ····· 156
가. 예산법률주의하에서의 예산편성권 ····· 156
나. 개헌특위의 논의 검토 ····· 158
다. 행정부 예산편성권 타당성 검토 ····· 160
라. 비교법적 검토 ····· 161
마. 소결 ····· 168
2. 기타 권한 ····· 169
가. 잠정예산제도 ····· 169
나. 예산분류체계 및 전용범위 ····· 171

Ⅶ. 우리 재정법체계에의 함의 ····· 178
1. 주요 결과 요약 ····· 178
2. 연구의 의의 ····· 182

참고문헌 ····· 186

CONTENTS

부록 ····· 199

부록 1. 미국 예산편성권의 세부 검토 ····· 199

부록 2. 국가별 예산제도 및 예산서류의 주요 특성 ····· 220

부록 3. 대통령제 국가별 재정권한 관련 헌법 조항 ····· 264

표 목차

〈표 Ⅳ-1〉 예산법률과 일반법률의 차이 ····· 106

〈표 Ⅴ-1〉 대통령제 국가에서의 의회 예산수정권에 대한 사전 제약 ····· 142
〈표 Ⅴ-2〉 중남미 국가의 사전 및 사후 예산수정 거부권의 비교 ····· 147

〈표 Ⅵ-1〉 대륙별 대통령제 주요 국가 ····· 165
〈표 Ⅵ-2〉 대통령제 국가의 법률안 발의 및 예산편성 권한 ····· 167
〈표 Ⅵ-3〉 주요국의 예산분류체계 및 예산 전용범위 비교 ····· 172
〈표 Ⅵ-4〉 우리나라와 미국의 예산분류체계의 비교 ····· 175

CONTENTS

그림 목차

[그림 Ⅰ-1] 보고서의 서술 체계 및 논리 전개의 순서 ····· 31

[그림 Ⅱ-1] 영국과 프로이센의 정부지출 구성의 비교(군사 대 일반 지출) ····· 47
[그림 Ⅱ-2] 미국 연방정부 재정총량지표의 역사적 추이(GDP대비: 세출, 세입, 채무) ····· 47

[그림 Ⅵ-1] 미국의 예산과정(편성, 제출, 의회의 심의 · 확정) ····· 163

[그림 Ⅶ-1] 보고서의 서술 체계 및 주요 결과 요약 ····· 181

Ⅰ. 서 론

1. 논의의 배경

가. 재정헌법 조항에 관한 논의

과거 재정법에 대한 논의는 주로 행정법의 영역에서 진행되었다. 제헌 헌법 이래 헌법에서 재정과 관련된 의회와 정부의 권한과 역할에 대해 규정한 내용이 명확하여 수십년 동안 헌법의 다른 부분은 개정되어도 재정 관련 조항은 사실상 변화 없이 유지되었고, 특히 예산비법률주의라는 우리 예산제도의 특성에 대한 특별한 의문이 제기되지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 외국의 재정법을 참고할 때에도 법률적 특성이나 다른 법과의 연계 문제 등 법적인 측면이나 헌법적인 요소에 주목하기보다는 외국의 법에 담겨 있는 재정제도의 내용에 관심을 두고 분석하였다. 행정법으로서 이 당시 재정법의 대표적 사례는 우리나라의 예산제도를 규정한 1961년의 「예산회계법」과 2006년 이를 대체한 「국가재정법」을 들 수 있다.[2] 행정법으로서의 재정법은 주로 절차와 규칙 등 다루는 사안의 성격이 행정의 영역에 속하는 것임을 알 수 있다. 또한 이때의 재정법 논의는 헌법에 저촉되지 않는 범위 내에서만 진행되는 것을 당연하게 생각하였다.

이에 대비해서 재정법이 헌법의 영역으로 관심을 옮긴 것은 약 10년 전 개헌의 가능성이 언급되기 시작하면서 개헌안도 구체적으로 작성되고, 그 과정에서 재정과 관련된 많지 않은 몇 가지 사안도 개헌안에서 개정 방안이 논의되기 시작하면서부터였다. 또한 당시에 옥동석(2009), 권해호(2011) 등이 예산법률주의로의 전환을 주장하면서 헌법 개정의 일환이 아니라 독자적

2) 「예산회계법」(1961) 및 「국가재정법」(2006) 참고.

학문적 이슈로서 재정법에 관심을 갖게 되었다. 후자와 같이 헌법 전반이 아니라 개헌을 전제로 하는 재정헌법의 이슈를 분석한 연구가 그동안 많이 있으므로 이를 요약하기보다는 여기서는 그동안 발표된 대표적 개헌안을 위주로 그간 제기된 재정헌법의 문제들을 살펴보고자 한다.

제헌 헌법 이래 헌법에서 다루는 재정 관련 사항은 예산비법률주의, 국회의 심의·의결권, 정부의 예산편성권과 증액 동의권이 전부이며, 대통령의 거부권은 현재의 예산비법률주의하에서는 무의미하나 법률주의로 전환 시에는 검토해야 되는 사안이다. 최근 10년간 발표된 주요 개헌안 중 이와 같은 적은 수의 재정 관련 헌법 조항을 다룬 내용을 보면 다음과 같다. 제일 먼저 2009년의 헌법자문 연구위원회(2009) 안(이하 "성낙인 안")에서는 재정과 관련된 사안으로 예산법률주의 채택, 예산편성권의 국회 이전, 헌법 57조의 정부 증액동의권 삭제, 예산법률안에 대한 거부권 인정을 말하였다. 이어 2014년의 헌법개정 자문위원회(2014) 안(이하 "김철수 안")에서는 역시 예산법률주의를 채택하였으나 다른 사안에 대해서는 예산편성권의 행정부 유지, 정부 증액동의권유지 등 지금과 같은 내용을 얘기했고 대통령의 예산법률안도 거부권을 인정해야 한다는 견해를 밝혔다. 2016년에 발표된 대화아카데미 안(김문현 외, 2016)도 김철수 안과 재정 조항은 동일하였다. 2016년의 헌법개정국민주권회의 안(헌법개정국민주권회의 2017)도 김철수 안과 같았으나 이 과정에 참여한 일부 헌법학자는 2009년의 헌법자문 연구위원회 안을 주장하였다. 최근의 예는 2018년에 발표된 대통령 개헌안(대한민국 헌법개정안 2018)인데 김철수 안과 마찬가지로 개정안 58조에서 예산은 법률로써 정하되 다른 사항은 현행과 같은 내용을 유지하도록 하였다.

나. 제기된 주요 쟁점 및 논거

위의 논의를 요약하면 최근 10년 동안 재정법의 관심은 행정의 영역에서 헌법과 관련된 재정헌법으로 바뀌었으며, 우리 예산제도가 지금의 예산비법률주의에서 예산법률주의로 전환해야 한다는 점에서는 이견이 없는 것으로 보인다. 다른 사안에 대해서는 이견과 논쟁이 있으며, 이에는 예산편성권의

국회 이관, 정부의 증액동의권의 폐지 여부, 법률주의 채택 시 대통령 거부권의 형태가 해당된다.

그런데 본 보고서에서는 예산법률주의로의 전환도 다시 점검할 필요성을 제기하고자 한다. 예산법률주의로의 전환에 대해 어느 정도 합의가 된 것으로 지금 보이지만, 그동안 예산법률주의를 채택해야 하는 이유로 제시된 논거들을 다시 자세히 평가해야 할 필요성이 보이기 때문이다. 예산법률주의 채택 자체를 수용한다고 하더라도, 새로운 제도의 세부적인 요소들이 구체적으로 어떠한 형태로 구현될 것인가에 대해서 그동안 제시된 법률주의 도입의 논거들이 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들어 위의 쟁점 사안들에 대한 결론에도 영향을 줄 수 있다.

이러한 관점에서 예산법률주의의 이유로 제시됐던 논거들을 정리하면 아래와 같이 5개의 쟁점으로 정리할 수 있다.

① 국민의 권리 보장

예산법률주의를 채택해야만 예산이 법률의 범주로 들어오고 이를 근거로 헌법소원 등 국민이 부당한 피해로부터 보호받을 수 있는 권리 구제가 가능하다고 권해호(2011)가 제기한 논거이다. 민주주의의 근본 원칙과 현행 우리 법체계에서의 실현 가능성을 생각해봐야 하는 사안이므로 본 보고서의 제Ⅱ장과 제Ⅲ장을 통하여 여기서 제기된 이슈들을 검토하기로 한다.

② 법률과 예산의 일치

가장 자주 거론되는 법률주의 채택의 논거로 사료되며, 법률에서는 어떤 정책이나 사업을 하도록 하였는데, 예산에서는 이를 위한 재원배정을 하지 않는 경우 발생하는 “법률과 예산의 불일치” 문제를 지적하는 것이다. 즉 같은 법률이 되면 필연적으로 근거 확보(법률)와 재원배정(예산)이 같은 법률에서 일치되므로 문제가 자연스럽게 해소된다는 주장이다. 이러한 견해는 기초적인 법리적 오류에서 비롯된다는 점을 제Ⅲ장과 특히 제Ⅳ장에서 논하고 반대로 예산법률과 일반법률은 반드시 분리해야 한다는 점을 외국의 비교법 사례를 들어 설명하고자 한다.

③ 예산법률로서의 구속력 강화

이 역시 자주 거론되는 논거로서, 예산도 법률이 되면 집행을 하는 행정부와 그 담당자에게 구속력이 강해져서 국민의 대표인 의회의 결정이 예산의 집행에서도 올바로 구현될 수 있다는 견해이다. 이에 대해서는 제Ⅲ장의 법리적 검토, 제Ⅳ장에서의 예산법률과 일반법률의 성격의 차이 설명, 제Ⅵ장에서의 예산전용에 대한 논의를 통해 예산법률이라 하여 지금과 다른 수준의 구속력을 확보하는 것이 불가능하거니와 바람직하지도 않다는 점을 설명하고자 한다.

④ 제왕적 대통령제의 개선

우리나라가 과거로부터 지금까지 대통령의 권한이 너무 강하여 민주주의 구현을 저해하였고, 이를 고치고자 재정권한에서 국회의 위상을 강화해야 한다는 견해이다. 이로부터 다시 3가지 논점이 도출된다.

첫째, 대통령의 권한을 축소하고 국회의 권한을 상대적으로 강화해야 하니 예산의 편성권을 미국과 같이 국회로 이관해야 한다는 주장이 있다. 이에 대해서는 제Ⅱ장에서 근대 예산제도와 민주주의의 발전과정을 다시 살펴봄으로써 민주주의의 원칙과 적절한 견제와 균형의 모습이 어떠해야 하는지를 다시 확인하고, 제Ⅲ장을 통하여 이와 같은 민주주의의 주요 원칙들이 헌법 조문으로 구체화될 때의 법리적 측면을 다시 확인하고자 한다. 또한 제Ⅵ장에서는 법리적 검토와 아울러 비교법적 분석과 미국 예산안의 제출을 규정하는 법조문을 분석하여 편성권의 올바른 소재를 검토하고자 한다.

둘째, 정부의 권한을 축소하는 다른 방법으로 우리 현행 「헌법」 제57조의 정부 증액동의권을 삭제하거나 완화해야 한다는 주장이 제기된다. 이는 의회와 정부 간의 권한분립의 균형점을 재설정하자는 주장이 되는데, 증액동의권만을 분리하여 독자적으로 볼 사안이 아니며 다른 정부 측 견제 수단과 함께 평가하여, 정부가 의회의 증대된 권한을 계속 효과적으로 적절히 견제할 수 있는지, 그리고 국민의 관점에서 볼 때 이러한 상호 견제의 구도가 타당성이 있는지 종합적으로 검토해야

될 것이다. 본 보고서에서는 제Ⅴ장에서 의회의 예산 수정 권한과 이에 대응한 정부의 견제 권한을 자세히 보고자 한다.

셋째, 일본과 일본이 참조한 프로이센 헌법은 군주 중심적 체제였고, 우리 제헌헌법은 두 나라의 사례를 참조하여 모방한 것이기에 우리의 예산비법률주의는 "제왕적 대통령" 또는 행정부에 권한이 편중된 구도를 암묵적으로 내포한 측면이 있으므로 예산법률주의로 바꿔야 한다는 논거도 가끔 제시되었다. 제Ⅱ장에서 프로이센과 메이지 헌법에서 나타난 헌법 내에서의 주권 설정과 권력분립 간의 상호 부합성 여부의 문제를 설명하고, 제Ⅴ장 등에서 제헌헌법 기초 당시 증액동의권의 도입과 관련된 사료의 재해석을 제시함으로써 이러한 주장과 다른 견해를 제시하려고 한다.

⑤ 대표적인 대통령제 국가로서 미국 제도를 지향

우리도 대통령제 국가이니 무조건 미국과 같은 제도를 채택하여 예산에 관한 모든 권한을 국회로 이양하자는 주장이다. 그러나 모든 대통령제 국가 중에서도 미국만 유일하게 재정 관련 법조항은 물론, 실제 제도 역시 아주 특이하게 다르기 때문에, 이 주장은 단순하게는 무조건 미국 방식으로 하자는 것이지 대통령제나 정치 체제와는 무관한 주장이 된다. 즉 반박을 할 수 있는 논리 자체를 찾아보기 어렵다고 할 정도로 기본적인 논리적 타당성도 갖추지 못한 주장이다. 그럼에도 재정 관련 사안에서는 제Ⅱ장에서 미국 헌법이 시대적으로 권력분립 이론을 구현한 최초의 사례로서 이론에 치중하여 일부 측면에서는 현실성이 떨어진다는 점과 근대 예산의 개념과 제도가 보편화되기 100여년 전에 제정된 헌법이 민주적 재정 원칙과 사실 잘 부합되지 않는다는 점을 지적하고, 그 구체적 결과로 나타나는 미국 예산제도의 독특한 문제점으로 제Ⅳ장에서 예산법률을 통한 일반입법 빈발 사례, 제Ⅴ장에서 미국 예산제도에서의 의회와 정부 간의 민주적 견제와 균형의 부재 문제, 제Ⅵ장에서 역시 미국 예산제도만의 문제로 잠정예산 제도 부재로 인한 국정마비 등을 지적하고자 한다.

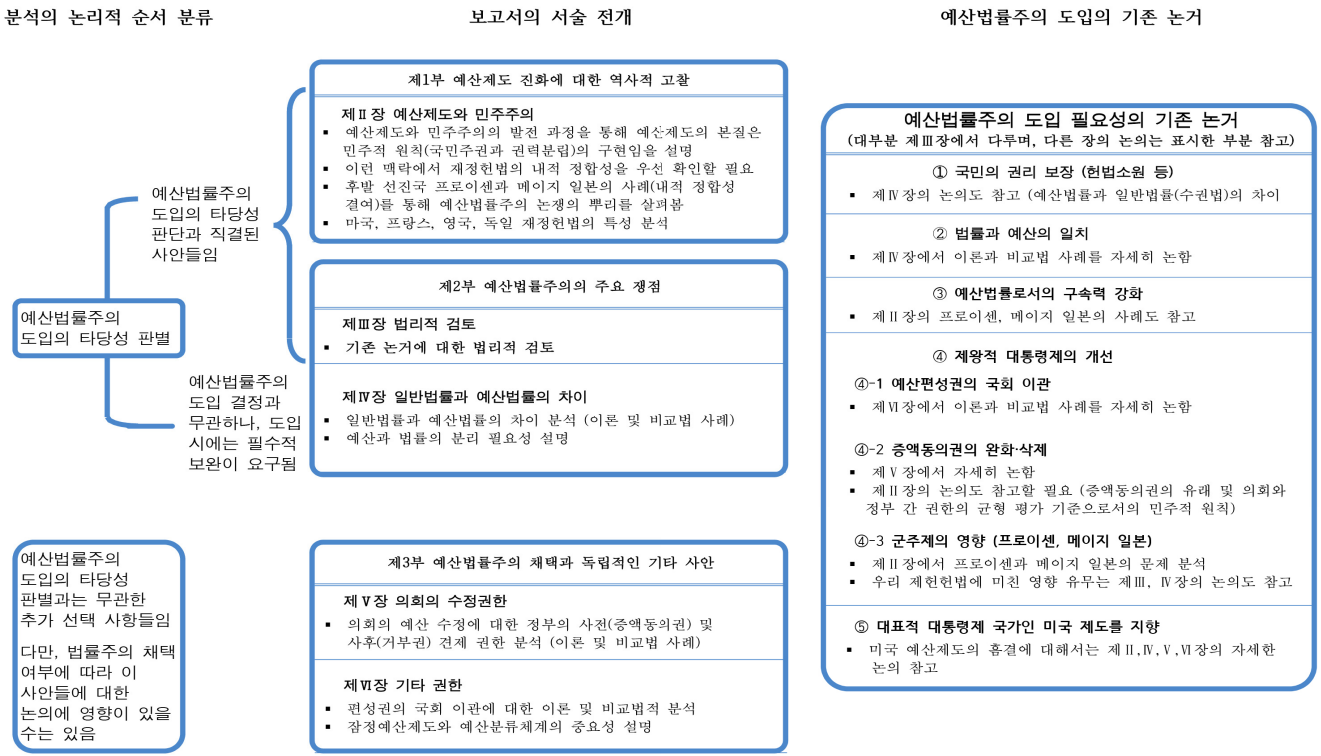
2. 보고서의 목적 및 구성

본 보고서에서는 위에 제시한 5개 쟁점에 대해 가능한 한 객관적이고 정확한 분석으로 타당성을 다시 점검하고 이에 따라 예산의 편성, 수정 및 증액동의와 같은 사전 제약 그리고 거부권 등 수정에 대한 사후 제약과 같은 쟁점에 대한 답을 찾아보고자 하며, 예산법률주의 도입 여부도 기존 논의와는 다른 시각에서 민주주의와 권력분립의 원칙에 비추어 검토하고자 한다. 이는 최근 10년간의 재정법 논의의 추세를 따라 헌법적 사안에 주목하는 것인데, 그 과정에서 정확히 헌법 소관의 문제가 아니더라도 우리 법체계에서 다룰 문제도 같이 분석함으로써 재정헌법에 국한되지 않고 재정법의 관점에서 우리 예산제도의 현안에 대한 의견을 제시하고자 한다.

보고서의 실제 작성 과정에서 위에서 얘기한 쟁점들을 봐도 알 수 있듯이 논거도 매우 다양하고 하나의 쟁점을 검토하면서도 그동안 거론된 이러한 다양한 논거는 물론, 새로이 우리가 제시하는 이론과 비교법적 실증 사례도 같이 논할 필요가 있었다. 이 때문에 여러 요소 간의 논리적 연결도 복잡하여 포괄적이고 체계적인 논의가 쉽지 않았다. 본 보고서에서는 이에 따라 논의 전개에 체계적인 순서를 설정하는 것이 필요하다고 인식하여 예산법률주의 도입 여부에 초점을 두고 논리적 중요성에 따라 다음과 같이 순서를 정하여 보고서의 체계를 설정하였다([그림 Ⅰ-1] 참고).

우선은 예산법률주의 도입 여부에 대한 답을 구하는 데 직결된 이슈들을 모아서 분석하였다. 제일 먼저 헌법과 법체계의 내적 정합성이 있는지 확인하는 것이 순서로 생각되는데, 어떤 주장이라도 이런 측면에서 주권 설정이나 권력분립 구도의 설정에 자체적 내적 모순이나 오류가 있다면 더 이상 고려할 필요가 없다. 대안으로 제시되는 재정헌법안의 내적 정합성이 확인되면 그다음에 의회와 정부 간의 균형점이 적절한 지점에 설정되었나를 검토해야 하는데, 이때의 기준은 양자 간의 상대적 위상을 가늠하기보다는 양자 모두 국민의 대리인이므로 국민 편익의 극대화라는 관점에서 보아야 한다. 즉 민주주의의 원칙에 따라 판별해야 할 것이다.

[그림 Ⅰ-1] 보고서의 서술 체계 및 논리 전개의 순서



출처: 저자 작성

이러한 기준에 따라 본 보고서의 논의는 우선 제1부와 제2부에서 예산법률주의 도입 여부에 초점을 맞춰 분류하였다. 그중에서도 민주주의와 예산제도의 관계를 재확인하고 특히 주권과 권력분립 간의 논리와 예산제도의 관계를 보기 위하여 역사적 접근방법을 주로 사용한 제Ⅱ장을 우선 제시하였다. 이 부분은 역사적 고찰로 다른 부분과 이질적인 측면이 있어서 제1부로 설정하였다. 이 부분은 우리가 재정헌법의 논의에서 주목해야 할 민주주의의 핵심적 원칙이 무엇인지 재확인하는 과정에서 우리 헌법의 내적 정합성을 확인할 수 있다.

이어서 제Ⅲ장에서는 예산법률주의 도입 자체를 놓고 타당성을 논하는데 법리적 검토를 주로 사용하였다. 예산법률주의 도입 여부에 대한 검토는 앞의 제Ⅱ장의 논의와 묶어서 제Ⅲ장을 더하여 완료되는데, 여기까지의 논의는 현행 예산제도를 실질적으로 그대로 두고 다만 예산을 법률로 하는 것에 대해 타당성이 있는지, 즉 예산제도에 대해 중립적인 견지의 "타 조건 동일(ceteris paribus)"이라는 취지의 검토라고 할 수 있다. 다만 이어서 나오는 제Ⅳ장은 예산법률주의를 채택하면 중립이 깨지는 중요한 변화가 있을 수 있기에 필수적으로 보완해야 되는 사안이다. 따라서 예산법률주의 도입 여부의 판별에는 영향을 주지 않으나, 예산도 법률이 된다면 방금 언급한 "중립"을 유지하기 위해 필수적인 이슈라서 이 부분에서 같이 논하여 제Ⅲ장과 함께 제2부에 포함하였다. 여기서는 예산과 법률의 불일치 문제로도 알려진 예산법률과 일반법률의 구분과 그 절대적 필요성을 설명한다.

그 이외에 남은 이슈들은 예산법률주의 도입을 판별하는 데 직접 관련되는 사안들이 아니라서 제3부에 묶어서 보고서를 편성하였다. 즉 이들은 예산법률주의 문제를 검토한 후 추가로 고려할 수 있는 선택적 변경의 사안들이다. 다시 강조하건대, 이들은 그동안 개헌 논의에서 예산법률주의를 앞세워 거론된 개정 사안들이지만, 논리적으로는 예산법률주의 도입 여부를 결정하는 것과 무관한 사안들이며, 이러한 사안의 결정에서도 예산법률주의 여부가 영향을 주지 않는 그야말로 독립적인 사안들이다. 개헌 등과 같은 큰 변화를 감수하는 차에, 헌법 소관은 아닐 수도 있으나 우리 예산제도에

서 고려해볼 만한 추가적인 변화들이다. 다만 이들은 예산법률주의 여부를 결정하지는 않으나 예산이 법률인지 아닌지에 따라 추가 조치가 필요할 수도 있으므로 헌법이나 법률에서 적절한 대응이 필요할 수도 있는 사안들이다.

먼저 제일 중요한 이슈로서 제Ⅴ장에서는 의회의 예산 수정 권한과 이를 견제하는 정부의 견제 권한을 조정하는 가능성을 검토한다. 정부의 증액동의권에만 주로 집중하던 이전의 논의와는 달리, 국회의 예산수정에 대한 정부의 사전 거부권과 사후 거부권으로 개념을 재설정하여 종합적으로 정부의 총체적, 종합적인 견제 권한이 유효하고 적정한지를 논할 것이다. 물론 이때의 기준도 국민의 실익이 되어야 할 것이다.

제Ⅵ장에서는 수정권 이외의 다른 선택적 예산제도의 선택적 변경 사항들로 예산의 편성권, 잠정예산(준예산) 제도, 예산의 분류체계와 전용범위 등 집행에서의 재량권 설정 문제를 논하고 제Ⅶ장에서 보고서 논의의 함의를 정리하고 마무리하기로 한다.

제1부

예산제도 진화에 대한 역사적 고찰

Ⅱ. 예산제도와 민주주의

1. 근대 예산제도의 정립 과정

가. "예산"의 개념과 예산법률주의

예산제도 및 이를 규정하는 재정법을 논하기 위해서는 예산의 정의부터 살펴보고, 특히 예산의 속성 중 핵심적인 개념이 무엇인지 짚어볼 필요가 있다. 물론 이때 예산이라 함은 한 국가의 중앙정부 예산을 칭하는 것이다.[3] 이러한 의미의 "예산"은 아래와 같은 두 가지 특성을 지닌 문서라고 정의할 수 있으며, 이는 현재 전 세계적으로 정치체제, 법률 및 행정체계, 민주화, 경제발전 등의 기준으로 볼 때 어떤 국가든 보편적으로 받아들여지는 개념이다.

① 구체적인 특정 기간(통상적으로 1년)에 대하여,[4]
② 그 기간에 발생할 것으로 예상 또는 계획되는 모든 정부지출을 명기한 문서

위의 두 요소는 예산의 주요 원칙 중 단년도주의(annuality)와 포괄성(universality)에 해당되며, 이에 더하여 단일성(unity)과 구체성(specificity) 역시 19세기 후반에 일찌기 예산의 주요 원칙으로 인지되었는데,[5] 단일성과

3) 현재 국제 비교 등에 통용되는 예산의 개념은 중앙(central 또는 national)과 지방(local 또는 sub-national) 정부를 포괄하는 의미의 정부를 대상으로 하나, 편의상 본 보고서에서는 중앙정부의 예산으로 논의를 국한한다.
4) 예산 관련 용어에서 세입과 세출이라는 용어에서 해 세(歲) 자를 쓰는 이유는 이와 같이 1년이라는 구체적 기간에 해당되는 수입과 지출이기 때문이다. 이밖에 조세나 예산 관련 용어에서는 이 글자를 사용하지 않는다.
5) 여기서 거론한 예산의 주요 원칙은 요즈음 재무행정 교과서에도 보편적으로 소개되기도

구체성의 원칙은 위에 제시한 예산의 정의에 대해서 보완적인 성격이라고 할 수 있다. 후자의 두 원칙은 ①과 ②로 정의된 문서의 투명성을 보장하기 위한 부대적 조건이기 때문이다. 따라서 본 보고서 중 예산분류체계를 논하는 부분에서 다시 설명하기로 하고, 여기서는 위에 제시한 두 가지 요건에 주목하기로 한다. 그러면 다음과 같은 질문이 자연스럽게 제기될 수 있을 것이다.

즉, 위의 ②는 일견 단순해 보이나 사실 이 조건이 요구하는 모든 정보를 한 문서(단일성)에 구체성의 원칙에 따라 모두 담는 것은 쉽지 않은 일인데,[6] 더구나 ①의 원칙에 따라 이러한 방대한 작업을 상당한 비용을 들여 매년 반복적으로 수행해야 하는 이유는 무엇인가? 예를 들어 2, 3년에 한 번 정도 또는 부정기적으로 철저하게 검토한 지출계획을 세우되 최종 문서에는 아주 세부적인 내역까지 기록할 필요가 없고, 이러한 "본계획"에 더하여 보완적인 중간 점검을 매년 수행하는 정도로 국가의 제반 사업 운영에 따른 수입과 지출을 관리할 수도 있을 것이다. 실제로 위에 제시한 근대 예산의 개념이 확립되기 이전에는 대부분의 국가들이 그러한 방식, 또는 잘해야 그만큼도 체계적이지 못한 방식으로 나라의 살림을 운용했을 것이라는 점은 독자들이 쉽게 수긍할 수 있을 것이다.

이렇게 어려운 작업을 매년 반복해서 예산안이라는 문서를 정부가 반드시 작성해야 하는 이유는 주지하듯이 예산이 국민 또는 국민의 대리인인 의회

하는데, 19세기 말에 이미 정립되어 알려져 있었다. Stourm(1917)도 이 원칙들을 구체적으로 열거하여 논리적 필요성과 함께 역사적 배경도 상세히 소개하고 있는데, 이 책은 1913년에 출간된 7판의 영문본이며 불어 원본은 7판이 1913년, 1판은 1889년에 출간되었다. 구체성의 원칙은 아직 얘기하지 않으나 pp.199-216에서 예산서의 형식과 내용, 즉 예산분류와 근거설명 등을 얘기하고 있다. 그 외 단일성(pp.166; p.216), 포괄성(예산범주는 p.146, 총액계상원칙은 p.152에서 다루며, 특히 후자의 경우는 프랑스에서 1822년에 이미 시행령으로 실시하였다고 증언), 단년도주의(pp.115-143) 등 주요 원칙들은 이미 각 원칙의 현대적 명칭을 당시에도 사용하여 설명하고 있다. 예산분류의 기준으로는 우리가 경제성질별 분류로 알고 있는 목적(품목)별 분류 기준이 얘기되고 있다.

6) 필자가 최근 우리나라, 미국, 독일, 프랑스 등 주요국의 예산 관련 문서를 검토한 결과, 정부가 매년 의회에 제출하는 예산안 및 각종 부대 서류의 분량은 국가별로 공통적으로 10,000쪽 이상의 분량이었다. 물론 그 이전에 예산안 작성 단계에서 행정부 내부적으로 검토하는 정보의 분량은 이보다 훨씬 많을 것임이 자명하다.

의 동의를 얻어야 하기 때문이다. 국민의 동의 없이는 정부가 예산안에 계획한 사업을 위한 일체의 지출을 할 수 없으므로 예산안 편성 및 제출이라는 어려운 작업을 매년 수행하지 않을 수 없다. 또한, 국민이나 그를 대표하는 의회가 승인 여부를 심의하려면 그에 필요한 방대한 분량의 상세한 정보를 예산안과 함께 제출할 수밖에 없다.

즉 근대 예산제도는 권력분립을[7] 전제로 하는 제도이다. 행정부의 권한에 대한 유효한 견제 권한이 존재하고 작동하는 상황을 암묵적으로 전제하기 때문이며, 이에 따라 현재 세계 모든 국가들에서[8] 국민주권을 위임받아 행사하는 의회에서 예산을 심의·확정하도록 하고 있다. 달리 말해서 예산제도는 민주주의 원칙, 구체적으로는 국민주권주의에 따른 권력분립과 불가분의 필연적 관계임을 알 수 있으며, 예산제도의 평가 및 개선은 예산이라

---

7) 권력은 불가분하다는 속성이 있으므로 권력분립이라는 말은 엄밀히 말해서 성립하지 않고, 그 대신 권력을 근거로 여러 가지 권한이 배분되는 권한분립이 정확한 표현이 될 것이다. 그러나 관행적으로 권력분립이라는 용어가 일반적으로 사용되므로 본 보고서에서도 이러한 표현을 사용하기로 하였다. 참고로 현재의 대한민국 헌법에서도 권력이라는 용어는 헌법 1조2항에서 주권을 정의하면서 단 한 번 사용되고, 그 외에는 권한이라는 용어를 쓰고 있다.

8) 물론 일부 소수 국가는 국민주권이 제대로 확립되지 않은 경우도 있으나, 적어도 형식적으로는 예산에 대해 국민의 대표자에게 동의를 구하고 있다. 민주적 권력분립 체제에서는 우리가 얘기한 것과 같은 예산제도가 필수적이나, 반대로 권력분립이 없다고 해서 예산제도가 반드시 없다고는 할 수 없다. 국가 권력이 분권화되지 않은 체제에서는 예산이라는 문서는 국정을 진행하는 데 있어서 필수적인 것이 아니나, 독재적인 정권이라도 민주적 제도의 모양새만이라도 유지하는 것이 집정자에게 유리할 수 있으며 실제로 그런 사례를 찾는 것은 어렵지 않다.
비교적 최근의 예를 살펴보면 나치 독일 체제는 바이마르 헌법하에서 형식적으로는 합법적으로 정권을 확보하고 운영되었으나, 집권 기간인 1933~1945년 동안 예산은 연방의회에 형식적으로 제출되었을 뿐이며, 단 한 번도 의회의 심의를 거치지 않았다(Maes 1958, p.17). 독재의 정치구도하에서는 의회의 심의라는 견제장치가 아무 의미도 없고 필요도 없었기 때문이다. 이러한 상황에서 예산이 비록 형식적으로 제출되고 확정되었다고 하더라도 통상적인 수준만큼 자세하거나 구체적이고 내실을 기하는 것이 유지되기는 힘들었을 것으로 짐작된다.
또 다른 예로는 14세기 말의 중세에도 독일(신성로마제국)의 뉘른베르크 등 몇몇 군소 영국(領國)의 기록에서 근대 예산과 유사한 형태와 내용의 문서 기록이 남아 있으나 정기적으로 작성되었다는 증거는 없다(Maes 1958, p.12). 또한 제정 러시아 말기에 서구적 개혁을 지향했던 황제(Tsar)가 국가의 수입과 지출에 대한 상세한 계획서를 작성토록 직접 챙긴 사례도 있으나 의회(Duma)가 아직 존재하지 않아 행정부의 내부적 계획에 불과했다(Stourm 1917, p.9).

는 분야 자체의 논리보다는 본 보고서에서 시도하는 바와 같이 크게는 국민주권과 권력분립의 민주적 원칙을 잣대로 삼아야 한다는 점을 알 수 있다.[9]

마지막으로, 본 절의 논의는 예산법률주의의 기원과 본질을 이해하는 데에도 도움이 된다. 의회의 본질적 기능은 입법이며, 따라서 중요한 사안에 대한 의회의 결정은 대부분 그 자체로서 곧 법률이 된다. 예산에 대한 동의라는 결정 역시 의회의 중요한 결정이므로[10] 마찬가지로 당연히 개개의 예산이 의회에서 확정되면서 모두 법률이 되는 것이다. 이것이 바로 예산법률주의이며, 예산제도의 진화 과정에서 예산법률주의가 별도의 이슈로 인지조차된 적이 없다.[11] 부연해서 강조하건대, 국민의 대표인 의회의 동의 여부가 중요한 것이지, 예산이 법률인가 아닌가의 형식적 측면은 사실 큰 의미가 없음을 이해하는 것이 중요하다.

나. 근대 예산제도의 역사적 진화

1) 권력분립 개념의 발전

근대 예산제도가 생긴 과정을 이해하려면 주권과 권력분립 등과 같은 정치적 주제들을 먼저 이해할 필요가 있다. 따라서 예산제도의 진화를 논하기 앞서 여기서는 서양 역사에서 권력분립 이론이 등장하고 발전한 과정에 대해서 잠시 보기로 한다. 또한 이 논의는 이후에 우리가 살펴볼 영국 예산제도의 발전, 미국 헌법 및 예산제도의 해석, 독일과 일본의 예산법률주의 채

9) 근대 예산제도의 존재와 성격은 주권의 소재가 국민인가 아니면 왕권이나 여타 소수·독재 세력에 있는가에 따라 결정될 수밖에 없다고 프랑스의 Stourm 교수도 예산제도에 대한 당대 최고 권위의 저서 The Budget에서 유사한 설명을 제시한다(Stourm, 1917, p.6). 동 저서는 제1~제3장에 걸쳐 17세기 영국의 명예혁명 이후 1900년대 초반까지의 영국, 프랑스, 미국 예산제도의 역사적 진화과정을 비교적 소상히 설명하고 있으므로 일독을 권한다.

10) 본 보고서에서는 예산 과정의 각 부분과 관련된 권한이 어떻게 설정되고 작동되는지에 주목하고자 한다. 그런데 대개의 경우 어느 나라든지 예산의 작성(예산안 편성)과 결정(의회의 예산 심의 및 통과)을 매우 중요한 권한이라고 인식하고 있으며, 따라서 거의 예외 없이 이를 법률이 아닌 헌법에서 규정하고 있다.

11) 독일의 형식적 예산법률주의, 일본·한국의 예산비법률주의 사례는 근대 예산제도가 이미 확립된 이후 발생한 예외적 사례이며, 다음 절에서 자세히 논하기로 한다.

택 여부에 대한 해석, 프랑스의 예산법체계 정립 등과 같은 중요한 주제의 평가에도 필요하다는 점을 독자가 이해하기 바란다.

주권은 모든 법률과 제도, 특히 조세와 예산에 대해 정당성(legitimacy)을 부여하는 궁극적 원천이다. 그런데 주권(sovereignty)이란 본래 왕권, 즉 군주주권을 의미하였으며 서구에서 권력분립의 개념이 발전하여 현재의 국민주권과 민주주의로 발전한 것은 그 후의 일이다. 고대 그리스 등 일부 예외적 사례[12] 이외에는 역사적으로 동서양의 사실상 모든 국가에서 정권과 법률의 정통성의 유일한 근거가 왕권이었음은 주지의 사실이다. 즉 권력이 국왕 1인에 집중되어 권력분립이 이루어지지 않았으므로 적어도 제도적, 형식적으로는 국왕의 결정을 견제할 장치가 없는 독재의[13] 상황이었다. 즉 전통적인 왕권체제에서 법률은 모든 권력을 쥐고 있는 왕의 권위에 근거해서 효력을 인정받았으며, 따라서 왕은 법률의 구속을 받지 않는 존재였다.[14]

주권의 소재가 국왕인지 국민인지에 따라 법률과 제도의 의미가 달라진다는 점은 조세법률주의를 보면 쉽게 이해할 수 있다. 조세법률주의는 우리나라의 경우 제헌헌법은 물론, 1900년대 초 임시정부의 헌법[15] 등에서도 확인할 수 있는데, 동서고금을 통틀어 아주 보편적으로 조세법률주의를 따랐다는 것은 어렵지 않게 확인할 수 있다. 주권이 군주주권을 의미하던 시절에 조세를 법률로 정한다 함은 조세를 왕의 권위로 일방적으로 정할 수 있고 필요에 따라 왕이 개정할 수 있다는 것을 의미하며, 조세에 관한 법률은 바로 왕의 불가역적 명령으로 해석할 수 있다. 그러나 지금과 같은 국민주권 하에서는 조세법률주의가 정반대의 의미로 해석되며, 국민의 동의 없이는

12) 서양사에서 민주주의의 효시는 통상 기원전 508년 아테네의 클레이스테네스(Κλεισθένης, Cleisthenes)가 투표제에 의한 직접민주주의 방식을 도입한 정치 개혁으로 꼽는다.

13) 獨裁는 혼자(스스로) 재가, 즉 결정을 한다는 뜻이며, 영어 autocracy의 어원 역시 고대 희랍어에서 온 동일한 의미이다(스스로(auto) 권한(kratia)을 행사함).

14) 본장의 다음 절에서 다시 살펴보겠지만, 19세기 말까지도 다른 주요 국가들과 달리 프로이센과 메이지 일본은 전통적인 왕권신수설에 따라 법률은 국왕의 권위를 근거로 한다는 원칙을 쉽게 포기하지 못하였다. 그 결과 헌법에서 예산법률주의 채택 여부가 이슈가 되었으며, 우리의 헌법에도 이와 관련된 불필요한 논란의 여지를 지금까지 남겼다.

15) 한시준(1999).

국가나 행정부가 조세를 부과할 수 없다는 뜻이 된다. 이와 같은 해석은 앞서 설명했듯이 국민주권에 기반한 권력분립 체제하에서만 가능하며 근대 예산제도 역시 마찬가지이다. 그런데 조세법률주의의 경우에는 군주주권이나 국민주권이나 어느 체제에서든지 비록 의미는 달라도 존재할 수 있는 것과는 달리 예산제도는 군주주권 체제에서는 사실 필수적인 것은 아니라는 사실은 앞의 절에서 설명하였다. 궁극적으로 근대 예산제도는 권력의 한 주체(의회)로부터 다른 권력의 주체(왕실 또는 행정부)에 견제가 가해지는 구도를 전제로 하기 때문이다.

왕권에 제약이 가해지면서 국민주권의 방향으로 민주 제도와 함께 재정 관련 제도가 진화하는 과정이 시작된 것은 잘 알려진 바와 같이 영국의 대헌장(Magna Carta)에서부터이다.[16] 1215년 영국의 존(John)[17] 왕이 25명[18] 귀족들의 압박에 못 이겨 서명한 대헌장은 63개의 조문으로 구성되었는데, 대부분 왕권을 제약하는 내용을 담고 있으므로 조문의 구체적 내용보다는 국가 권력의 분립이 명문화된 사실상 최초의 사례로서 의미가 있다.[19] 특히 법률이 국왕으로부터 비롯되는 것이 아니라 국왕 이외의 존재인 평의회(common counsel)에서 그 정통성을 인정받도록 함으로써 후일의 국민주권

16) 영국 대헌장(1215) 참고.

17) 바로 로빈 후드(Robin Hood)의 전설에 나오는 왕으로, 비열한 성품과 실정 때문에 Bad King(惡君) John이라고 불리기도 한다. 친형인 사자왕 리처드(Richard the Lionheart)가 3차 십자군 원정을 떠나 이슬람 측의 명군 살라딘(Saladin)과 싸워 이름을 날리고 귀환 길에 오스트리아에서 인질로 잡히는 동안 왕위를 찬탈하였다. 존은 국민에게서 리처드의 석방금을 모금해서 오히려 리처드를 석방하지 않는 조건으로 이 자금을 주겠다고 리처드를 구금하고 있던 신성로마제국 황제 헨리 6세에게 제의하였으나 헨리 6세가 이를 거부하였다. 리처드는 귀국 후 친동생이라 하여 존의 모든 죄를 바로 용서해주었다. 리처드 왕이 1199년 서거하자 존이 다시 왕이 되어 1216년에 사망하기까지 권좌에 있었다.

18) 대헌장 서명 이후 존왕 자신은 물론, 이후 영국의 여러 왕들이 대헌장을 번복하여 무효화하려는 시도를 반복하였으나 여의치 않았음을 역사가 증명한다. 이후에도 왕권은 시기에 따라 부침이 있었으나 1600년대 중반의 청교도혁명과 명예혁명을 계기로 결국 의회의 주도권이 확립되었다.

19) 그중 제61조는 왕이 대헌장을 준수하는지 25명으로 구성된 "평의회(common counsel)"의 감독을 받고 사안에 따라서는 평의회의 동의를 받도록 하였는데(영국 대헌장, 1215), 이에는 대헌장 12조에서 규정한 조세의 신설과 변경에 대한 동의도 포함된다(Maitland & Montague, 1915, pp.207-208). 즉 대헌장에서도 조세법률주의가 전과 같이 확인된다. 다만 그 의미가 이전과 반대로 왕의 권한을 제약하는 것으로 바뀌었다.

주의의 기반을 마련하였다.[20]

이와 같이 왕권의 제약은 1215년에 시작됐음에도 불구하고 주권은 군주주권과 동일하다는 인식은 그 후로도 지속되었으며, 특히 왕권신수설의 형태로 교회의 권위에 기대어 유지되었다. 이는 사상사적인 관점에서 군주주권을 대체할 수 있는 대안적인 주권의 개념을 오래도록 찾을 수 없었기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 군주주권의 이론이 군주주권 제약이라는 실질과 다르다는 간극이 생겼으나, 이러한 공백의 해소는 17세기 중후반에 이르러서야 이루어졌다. 영국의 왕권이 청교도혁명(영국내전)과 명예혁명을 계기로 급격히 쇠락하면서 주권의 대안적 개념이 제시되는데, 홉스(Hobbes)가 1651년에 『리바이어던(Leviathan)』을[21] 저술하면서 "만인의 만인에 대한 투쟁"과 같은 자연의 단계를 벗어나 사회질서를 정립하기 위한 사회적 합의로서 필연적으로 폭력의 행사를 독점하는 공권력 또는 주권의 근거가 도출될 수 있다고 설명하였다. 특히 이는 더 이상 신의 권위에 의존하지 않고 주권을 설명하는 사회계약설을 최초로 제시하였다는 점에서 의미가 있다.[22] 이때 물론 홉스의 이론은 군주주권을 상정하였다. 그러나 로크(Locke)는 이를 발전시켜 1689년 「통치론(Two Treatises on Government)」에서[23] 권력분립 이론을 제시하여 의회가 왕권을 견제하는 권한을 갖는 독립된 주체로 존재

20) 대헌장을 계기로 영국에서는 의회제도가 발전하여 왕실과 실질적인 권력분립의 구도를 구축해나갔으며, 이하 본문에서 설명한 바와 같이 명예혁명을 계기로 17세기 후반부터 18세기 초에 이르러서는 지금과 같이 다분히 이권(二權)분립적인 정치체계가 자리를 잡았다.

21) Hobbes(1982) 참고.

22) 영국의 청교도 혁명은 영국사에서는 보통 "내전(Cvil War)"으로 불리며 1642~1651년에 걸쳐 동족상잔의 무정부 전란 상태가 지속되고, 1649년에 국왕 찰스 1세가 처형되어 1653년에 크롬웰이 호국경(Lord Protector)으로 사실상의 군주로 집권하기까지 국가의 명확한 지도자가 없는 혼란이 지속되었다. 홉스의 저서는 이러한 역사의 전개를 직접 겪은 경험을 근거로 저술되었다는 것을 짐작할 수 있는 대목이다.
명예혁명은 1688년에 일어났으며, 같은 해에 윌리엄과 메리가 공동 군주로 등극하는 대관 선서의 내용을 의회가 법(Coronation Oath Act)으로 제정하면서 의회의 절대적인 입법권을 명문으로 확인함으로써 영국은 지금까지도 공식적으로 의회주권주의(Parliamentary Sovereignty)를 표방하는 계기가 되었다. 로크의 「통치론」은 시기적으로 홉스와 달리 군주제가 아니라 공화제를 통한 정치 체제가 가능하다는 주장을 통해 명예혁명을 이론적으로 변호하였다고 해석할 수 있다.

23) Locke(2016) 참고.

할 수 있는 이론적 근거를 마련하였다. 이권(二權) 분립 체제인 로크의 이론을 발전시켜 1748년에 몽테스키외(Montesquieu)가 「법의 정신(De l'Esprit Des Lois; The Spirit of Laws)」에서[24] 삼권분립[25] 이론을 처음으로 제시하여 유럽은 물론 당시 아직 식민지였던 미국에서까지도 지식층의 주목을 받았다.

이상 간략히 살펴본 권력분립의 역사적 발전 과정과 순서는 서구 주요국 각각의 정치체제와 예산제도의 특성이 서로 어떻게 다른가를 이해하기 위해 필요하다. 예산제도는 권력분립을 전제로 하는 것이며, 권력분립은 민주주의의 핵심 개념이자 1인이 권력을 독점하는 왕권, 즉 군주주권과는 개념의 정의상 모순이 될 수밖에 없다. 부연하면, 예산제도의 핵심은 행정부의 제안을 의회가 심의하여 동의를 한다는 것이며, 이는 1인이 독점하던 왕권과는 독립적인 권력이 분립해 나와서 왕권을 견제하며 자라온 민주주의 역사의 한 구체적 측면이다. 따라서 예산제도의 발전 과정은 필연적으로 민주주의, 권력분립의 역사적 진화와 궤를 같이할 수밖에 없다. 아래 이어지는 논의는 권력분립에 초점을 두고 예산제도의 역사적 발전을 간략히 고찰하는데, 그럼으로써 다른 국가 사례를 분석할 때 각각의 정치와 법체계의 특성을 어떻게 감안하여 우리 헌법에 대한 논의에 적용할 수 있을지 이해하는 데 도움이 될 것으로 생각한다.

---

24) Montesquieu(1914) 참고.

25) 정부의 기능이 입법, 사법, 행정의 세 분야로 구분된다는 이론은 고대 그리스의 아리스토텔레스가 저술한 「정치론」에 나오는 것으로, 당시 유럽의 지식층에서는 이미 잘 알려져 있었다. 그러나 이를 권력분립과 결부하여 생각하지 않았으며, 몽테스키외가 이를 최초로 삼권분립 이론으로 결합하여 얘기하고, 또한 분립의 구체적 장치로 법체계에서의 역할 분담을 제안하는 획기적 기여를 하였다.

2) 예산제도의 역사적 발전[26]

민주주의 중에서도 왕권에 대립하는 권력분립에 초점을 둔 이상, 우리 논의는 서양의 중세사에서 시작하게 되며, 명문화하여 왕권을 제약하는 최초의 사례로 영국의 대헌장이 시발점이 된다. 대헌장으로서 "국고권(power of the purse)"이 확립되고 의회가 왕권을 제약하는 근거가 마련되었으나, 그 이후에도 영국에서는 17세기 중반까지 수 세기 동안 이러한 권한을 예산에 적용해서 국왕의 지출을 통제하는 노력을 제도화하거나 정형화된 원칙이나 절차를 마련하지는 못하였다.[27]

물론 국왕의 지출에 대한 간섭은 사실 그 이전부터 이미 오랜 관행이기는 하였으나, 간섭의 형태나 범주 등이 정형화되고 문서화된 것은 아니었다. 즉 오래전부터, 특히 대헌장이 제정된 이후에 조세에 대해 의회의 동의가 필요하게 되면서 자연스럽게 의회가 지출에도 간여하게 되었는데, 이는 당시 대부분의 조세가 한시적이고 특정 용도에 쓰이도록 된 목적세였기 때문이다. 봉건체제하에서 국왕은 가장 큰 봉토와 재산을 가진 제일의 영주이기도 하였으며 이를 기반으로 발생하는 수입으로 왕실의 일상적인 재정소요를 충당

---

26) 영국의 예산제도 발전 과정은 주로 Stourm(1917, pp. 9-18), Willoughby et al.(1917, pp.28-46), Maitland(1908, pp.430-447)을 참고하였으며, 필요에 따라 여러 역사 자료도 참고하였다. Willoughby et al.의 내용은 시기적으로도 가장 늦게 저술되기도 했지만 Maitland에 나와 있는 내용에 크게 의존하고 있으나, 행정학과 정부론 전문가로서 예산제도에 초점을 둔 서술이며, Maitland는 법제사의 관점에서 저술하여 보다 다양하고 상세한 내용을 찾아볼 수 있다. Stourm의 저서는 1889년 불어로 1판이 출간되었으며, Maitland의 저서는 1887~1888년에 케임브리지 대학에서 행한 특강을 정리한 것이다. 따라서 두 저자는 사실상 같은 시기에 프랑스와 영국의 대표적 전문가로서 당시 알려진 정보를 취합한 것이며, Willoughby et al.은 이보다 약 20년 후에 Maitland의 저서를 주로 참고하면서 예산제도 발달사를 정리한 것으로 이해할 수 있다. 또한 Stourm의 저서는 600여 면에 걸쳐 예산제도를 설명하는 반면, Maitland의 저서는 위에 인용한 부분을 제외하고는 모두 영국의 헌법사를 다루고 있다.
Stourm(1917)은 영국 이외의 다른 국가들의 예산제도의 발달사나 특성에 대해서도 pp.19-23에서 미국과 프로이센, pp.24-49에서는 프랑스의 제도를 서술하고 있는데, 본절을 작성하면서 참고는 하였으나 그리 크게 의존하지는 않았다.

27) Stourm(1917), pp.10-11. Stourm은 지출에도 의회가 간여하는 것이 이미 오래된 관행이라고 말할 뿐이며 그 근거를 제시하지는 않고 있다. 본문의 다음 문단에 나오는 지출통제 관행에 대한 설명은 Willoughby et al.(1917)이 Maitland(1908)를 근거로 제시하였다.

할 수 있었고, 따라서 대부분의 조세는 전쟁이나 어떤 비상 상황에서만 대응에 필요한 재원을 의회에 요청하는 한시적 목적세였다.[28] 이에 따라 조세에 대해 의회가 간섭할 권한이 확립되면서 국왕이 조세를 요청하는 이유, 즉 재원의 용처에 대해서도 의회가 자연스럽게 간섭을 하게 되었고 의도된 용도 이외의 목적으로 사용하지 않겠다는 국왕의 약조를 받기까지도 하였다.[29] 다만 이것이 정형화된 요건이 되거나 문서화된 선례로 남아서 우리가 예산제도라고 생각할 수 있는 단계까지 발전한 것은 아직 아니었다.

그러나 이후에 조세를 통제하기 위해서는 궁극적으로 군주의 지출에도 체계적인 통제를 가할 필요성이 부각되면서 지출과 관련된 제도들이 하나씩 도입되어 점차 근대 예산제도의 모습을 띠기 시작하였고, 그 결과 19세기 초에 이르러 영국이 여러 국가 중 처음으로 국가 예산의 형태와 내용, 관련 절차들을 대략 갖추게 되었다. 그 배경으로는 왕실의 지출이 지속적으로 크게 증가하고, 왕실 재원으로 충당할 수 있는 일상적 지출보다 조세로 충당해야 하는 전쟁 비용이 훨씬 컸기 때문에 국왕과 의회 간의 권한 대립이 지속적으로 심화되었다는 점을 들 수 있다.[30] [그림 Ⅱ-1]을 보면 17세기 후반에는 이미 왕실의 일상적 지출(파란색)보다 군사비용(빨간색)이 더 큰 비중을 차지하게 되었으며, 후발 경제발전을 한 프로이센에서도 이러한 양상을 확인할 수 있다. 참고로 정부지출 중 군사비가 보이는 장기 패턴은 전통적으로 재정의 가장 강한 특성 중 하나로 알려져 있으며, 제국주의를 추구하지 않았던 미국의 예산에서도 확인할 수 있다. 즉 비교적 평탄한 일반지출과 달리 부정기적 간격을 두고 수행되는 전쟁 기간 중에 지출과 차입 · 부채

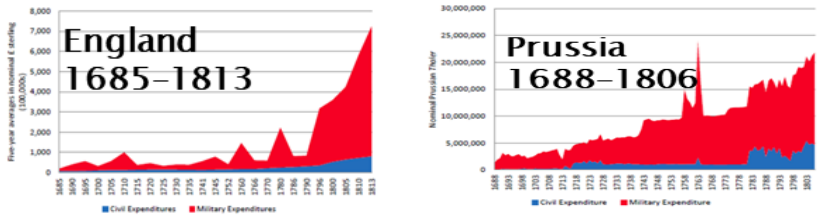
28) Willoughby et al.(1917, p.29)이 Maitland(1908, p.182)를 근거로 설명하였다.

29) 국왕과 의회와의 이러한 합의하에 조세를 신설한 최초의 사례로 Willoughby et al.(1917, p.29)은 1348년과 1353년에 스코틀랜드와의 전쟁 때문에 부과된 조세를 언급하고 있으며, 그 근거로는 Maitland(1908, p.184)를 인용하였다.

30) 17세기나 18세기에 이르러 유럽 제국은 식민지 쟁탈과 운영을 위한 막대한 군비를 지출하였는데, 그 이전에도 유럽 각국 간에 패권을 추구한 전투나 국내의 분란을 다스리기 위한 병력 운영이 끊임없이 있었다. 잘 알려진 사례로는 장미전쟁, 7년·30년·100년 전쟁 등과 같이 경제적 실익은 전혀 없으면서 국왕의 권력을 유지하거나 팽창하려는 전쟁들이 있었다. 다음 절에서 살펴볼 프로이센의 예산법률주의와 관련된 헌법 갈등 역시 빌헬름 황제가 계속 전비를 증가하는 예산안을 제출하자 1862년에 의회가 예산안을 부결하면서 발생한 것이다.

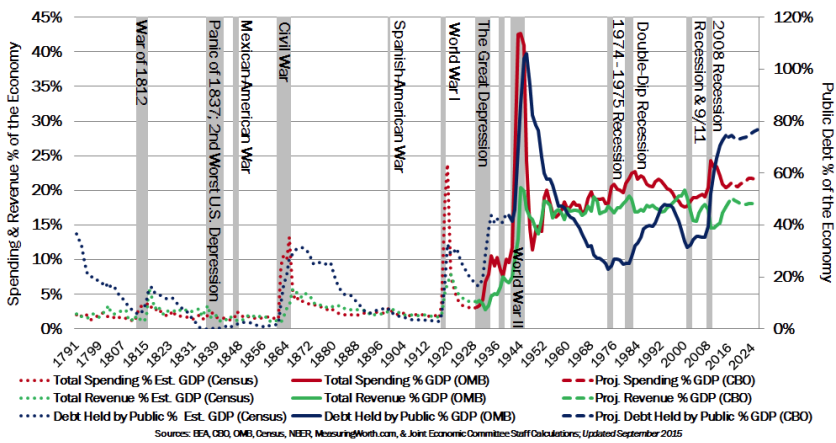
가 급증하고 평화기에는 부채상환이 이루어지는 패턴을 확인할 수 있다.

[그림 II-1] 영국과 프로이센의 정부지출 구성의 비교(군사 대 일반 지출)



출처: Krause, Philipp(2017).

[그림 II-2] 미국 연방정부 재정총량지표의 역사적 추이(GDP대비: 세출, 세입, 채무)



출처: JEC, US Congress(2015).

보다 명확하게 예산제도라는 것이 생기기 시작한 시기는 대헌장 제정 이후 4세기가 지나서였는데 찰스 1세와 그 아들인 찰스 2세의 재위 중 각각 발생한 2건의 계기가 있었다. 두 사례는 이전의 관행이나 불문 합의 등과 달리 비로소 영국에서 예산에 대한 의회의 간섭을 명문화하고 이후에도 계속 적용되는 관행이 됨으로써 절차나 원칙이 정형화 또는 제도화된 선례가 되었다. 두 경우 모두 역시나 왕이 전쟁을 위한 비용이 아쉬웠기 때문에 의

회로서는 입지가 상대적으로 유리한 상황을 배경으로 특별한 조치를 취할 수 있는 여건이 되었던 것이다.[31] 1625년에 등극한 찰스 1세는 전쟁 비용 조달을 요청하면서 바로 의회와 충돌하여 의회를 해산했으나 이듬해인 1626년 이미 진행 중인 스페인과의 전쟁을 계속하기 위해 다시 의회를 소집하고 재원의 지원을 요청하였다. 상대적으로 우월한 위치를 확보한 의회는 결국 왕의 요청을 들어주는 대신 회기 마지막 날에 (연간) 지출승인을 법률로 의결하고, 동 지출승인은 회기 중 일어난 모든 수권과 수시 지출승인까지도 포괄하여 공식적으로 최종 승인해야 한다고 의결하였다. 즉 지금의 예산승인에 해당되는 지출승인을 의회가 하도록 하며, 지출승인의 의미와 시기를 구체적으로 정한 것으로 구체화되고 명문화된 제도로서는 최초의 예산제도가 된 것이다(Stourm, 1917, p.11).

1626년의 결의안은 조세로 충당되는 공공재원 사용의 승인을 의회 회기의 마지막 날까지 최대한 늦춤으로써 왕실이 회기 개시 후 일단 왕실재원을 먼저 최대한 지출토록 하여 결국 총지출 중 왕실재원의 사용분의 비중이 가급적 크게 되도록 유도하려는 생각이었다.[32] 이에 따라 국민이 부담하는 지출을 최소화하고 그럼으로써 조세부담도 줄이려고 한 것이다. 지금도 영국은 회계연도 개시 이후에 예산안이 제출되어 의결되는 매우 독특한 예산순기를 따르고 있으며,[33] 이는 1626년의 의회 의결이 지금껏 관행적으로 준수되기 때문이다.

---

31) 시기적으로는 주로 1600년대를 말하며, 영국에서 왕권이 가장 강했던 시기는 그 직전인 1500년대 후반의 헨리 8세 재위기간이었다. 그러나 헨리 8세가 구교와 결별하여 성공회를 세운 이후 구교와 신교 추종자들 간에는 신앙을 명분으로 막대한 재산과 권력을 놓고 대립이 끊이지 않았고, 그 과정에서 왕권도 상대적으로 약화되었다. 특히 튜더가의 마지막 군주인 엘리자베스 여왕 이후의 왕들과 귀족들은 주로 구교를 지지했음에 비해 신교는 일부 귀족과 평민들이 주로 지지하였고 이들이 의회를 장악함으로써 왕실과 의회의 대립 구도는 더욱 심화되었다. 종교도 이처럼 민주 정치의 발전에서 핵심적인 요인으로 작용하였으나 본 보고서에서는 더 이상 다루지 않기로 한다.

32) 아래 소개하는 1706년의 지출수반 법안의 의원 발의 금지 의결도 1626년 결의안의 취지를 강화하려는 의도에서 비롯됐다. 즉 왕실이 요구하지 않는 지출을 의원이 발의하는 것을 최대한 단속함으로써 왕실재원의 사용을 최대화하여 조세로 충당되는 공공재원의 필요성을 최대한 억제하려고 한 것이다.

33) 영국의 예산안 제출 기한은 지금도 정해져 있지 않고 실제로 신축적으로 변동되며, 통상 회계연도 개시 4개월 후 정도에 예산안이 제출되고, 예산심의는 3일로 국한된다.

그다음으로 예산제도가 명시적으로 설립돼 지금까지 이어오는 사례로는 찰스 1세의 아들인 찰스 2세가 1665년에 역시 의회에 네덜란드와의 전쟁 자금을 조세로 충당할 것을 요청하는 과정에서 발생하였다. 의회가 국왕의 요청을 수락하는 대신 국왕이 사유로 명시한 용도 이외의 목적으로 재원을 사용하는 것을 금한다는 것을 조세를 설립하는 법률의 한 명문 조항으로 포함토록 왕이 동의한 것이다. 즉 대헌장 이래 처음으로 국왕의 권한을 의회가 제약하는 것을 공식적으로 명문화한 사례가 되었으며, 이후 의회가 지출 목적에 대한 제약을 명문으로 법률에서 조문화할 수 있는 선례가 된 것이다 (Willoughby et al., 1917, p.29; Maitland, 1908, p.433). 그런데 찰스 1세와 2세는 공교롭게도 부자가 모두 전쟁 비용 조달 때문에 임기 중 의회와의 관계가 순탄하지 않아서 결국 각각 청교도혁명과 명예혁명으로 왕권이 꺾이게 됐다는 공통점이 있다.[34] 따라서 이들 재임 기간에 생긴 예산에 관한 왕권 제약의 사례들은 의회 측의 주도권이 확인되는[35] 1688년의 명예혁명과 함께 번복이 불가능할 정도로 확고하게 자리 잡은 예산제도가 되었다.

명예혁명이 일어난 1688년에는 의회 권한이 더욱 강화된 결과 왕실의 지출에 대한 통제도 강화되었는데, 가장 중요한 조치로는 왕실재원으로 충당되는 왕실의 일반 지출에도[36] 의회가 한도를 설정하였다는 것이다. 이후에도 1700년대 말까지 왕실 지출에 대한 제약은 지속적으로 강화되어 왔으며,

---

34) 엄밀히 말해서 찰스 2세가 아니라 그 동생 제임스 2세가 명예혁명으로 권좌에서 축출되었다. 찰스 1세는 영국 내전(청교도혁명)의 결과 포로가 된 상태에서도 의회 측의 꾸준한 타협 협상을 거부하고 왕권신수의 전제왕권을 끝까지 고수하여 1649년에 영국사에서 유일하게 처형된 왕이 되었다. 크롬웰(Cromwell) 이후 다시 왕정 복고가 되어 찰스 1세의 장자 찰스 2세가 즉위하였으며, 부왕보다는 유화적이었으나 역시 의회와 그리 순탄한 관계는 아니었다. 그러나 찰스가 1685년에 사망하자 노골적으로 왕권을 강하게 내세운 동생 제임스 2세가 왕좌를 계승하여 불과 3년 만인 1688년에 명예혁명으로 권좌를 포기하고 국외 망명을 하였다.

35) 명예혁명의 결과로 의회는 의회의 절대적 입법권을 확인하는 법률을 채택하였음은 앞 절의 주석에서 설명한 바와 같다. 이는 지금까지도 영국이 표방하는 의회주권주의를 선언한 것으로, 별도의 성문헌법이 정리되지 않은 영국에서는 법률에서 다루었지만 불문헌법의 일부로 간주된다.

36) 일반 지출 목록을 Civil List라고 부르며, 주로 법관 등 독립성이 필요한 보직이나 왕실 시종의 임금 및 왕실의 일상 경비를 포함한다. 일반 관리, 즉 공무원의 임금은 포함되지 않는다.

왕실이 이러한 조세 외의 재원을 포기하는 대신 주류세 등과 같이 조세의 특정 항목을 왕실이 전용토록 부여하기도 하였다.[37] 즉 국왕이 전통적으로 상속받던 재산이나 권한으로부터의 수입을 포기하는 대신 의회가 통제할 수 있는 조세의 한 항목을 왕에게 주고, 이러한 조세 권한은 승계가 되지 않으므로 왕위 계승 시에 의회가 새로이 국왕의 수입과 지출에 대한 간여를 할 수 있도록 한 것이다. 또한 이와 더불어 이전까지 별도계리가 이루어지지 않아 혼용되던 왕실의 비용과 국가의 비용을 구분하여 별도의 회계(fund)로 설정하고, 왕실회계에 대해서도 의회가 한도를 결정하도록 하여 지출을 통제할 수 있는 기본 여건을 구축하였다(Maitland, pp.434-435).

1706년에는 예산제도의 가장 중요한 규정을 의결하고 이 내용을 1713년에 하원규칙으로 명문화하였다.[38] 이에 따르면 국고로부터의 지출을 수반하는 어떠한 의원 발의도 왕실의 동의가 없으면 금한다고 하였다. 이는 물론 예산의 편성·제출 및 수정까지도 일체의 의원 발의를 금지한 것인데, 예산뿐 아니라 다른 법률도 재원지출을 초래하는 경우라면 금지하고 있다는 점에서 우리나라 헌법57조의 증액동의 조항보다 더 강력한 규제이다. 이하 본 보고서에서 의회의 수정권한을 논하는 부분에서 다시 상세히 다룰 것이나, 여기서 우선 강조하고 싶은 점은 이 규칙은 우리나라를 비롯하여 세계 대부분의 주요국 헌법 또는 법률에서 명문화하고 있는 의회의 예산증액 금지[39]

37) 처음에는 이러한 목적세 항목을 재위기간 중 항구적으로 국왕이 사용토록 하였으나, 이후 왕실에 대한 의회의 견제를 강화하기 위하여 국왕이 정기적으로, 대개는 1년에 한 번 의회의 재승인을 받도록 하였다. 이 과정에서 단년도주의가 예산의 중요한 원칙으로 자리 잡게 되었다.

38) 영국 하원규칙(2016)과 영국 하원회의록(제15권, 1803, p.211)을 보면 1706년 12월 11일에 의결한 것으로 되어 있는데, 이는 명예혁명으로 의회가 공동 군주로 인정한 윌리엄과 메리(William and Mary)로부터 메리의 동생인 앤(Anne) 여왕이 1702년에 권좌를 계승하여 왕권이 상대적으로 이미 상당히 약화된 시기였다. 동 결의는 여왕이 사망한 1707년 이후인 1713년에 하원규칙(Standing Order; SO)에 포함되도록 의결되고(영국 하원회의록 제17권, p.417) 이후 4차례 개정되었는데, 지금까지 일부 문구만 수정되고 내용이나 취지는 변하지 않았다. 1884년에 하원에서 의사규칙에 조문번호를 부여하여 역사적으로 SO66으로 매우 잘 알려지게 되었으며, 이후 하원규칙을 다시 정리하는 과정에서 현재의 SO48이 되었다.

39) 프랑스와 독일은 헌법에서 영국과 마찬가지로 정부 동의가 없는 한 예산뿐 아니라 지출수반 법안의 발의까지도 금하고 있으며, 미국도 하원과 상원 규칙에 유사한 조항이 있으나 실효성이 낮을 뿐이다. 그 외 세계 대다수 국가의 헌법에서 강도만 다를 뿐, 이와

조항의 효시라는 점에서 매우 중요하다는 것이다.

1787년에는 예산제도를 사실상 완성하는 조치들이 취해졌다. 영국 의회가 예산제도를 구축하는 과정은 그 초기부터 사실상 주로 왕실재원과 조세기반 공공재원을 분리하는 과정으로 이해할 수 있는데, 18세기 말에 와서야 통합재원(Consolidated Fund), 즉 우리가 현재 알고 있는 일반회계를 설립하여 이 취지가 결국 달성되었다. 즉 원칙적으로 모든 국고수입과 국가지출이 이 통합재원을 통하여 이루어지도록 한 것이다.[40] 뿐만 아니라 지출을 통합회계조달(Consolidated Fund Services)과 일반공급(재원)조달(Supply Services)로 구분하도록 하였는데, 양자 다 회기 말에 의결하는 「지출승인법」(Appropriations Act; 예산)에 포함되어야 하나, 전자는 항구적 성격의 지출로서 직접지출(direct spending)이라고 불리기도 하며, 미국의 현재 의무지출과 같이 별도로 의회의 심의를 받지 않고 통합회계에서 바로 지출이 가능한 항목들을 포함한다. 다만 주로 이자비용과 법관의 임금을 포함하는 것으로, 미국의 의무지출이나 우리나라에서 얘기하는 경직성 경비와는 구성이 좀 다르고, 특히 공무원 임금은 포함하지 않는다.[41] 반면 일반공급조달은 현재 우리가 알고 있는 재량지출 항목을 주로 포괄하는 개념이다.

이상의 논의를 요약하면, 영국에서는 일찍이 13세기 초의 대헌장 이래 왕권에 대한 명문화된 제약이 등장하여 수백년간 유럽에서는 사실상 홀로 유지되었으며, 이어서 17세기에 점차 진화하여 근대 예산제도가 형성되었다. 우리가 여기서 주목하는 부분은 구체적 개별 사안의 내용보다도 일관되게 그 과정에 나타나는 원리가 국왕의 전제 권력을 의회가 견제하는 권력분립이라는 것이다. 그리하여 영국에서 수백년에 걸쳐 먼저 개발된 예산제도는 주로 18세기에 유럽의 다른 국가들에도 전파되었으며, 그 근저에 있는 더 큰 맥락의 논의인 홉스와 로크의 권력분립 이론 역시 유럽의 정치사상사에 지대한 영향을 미쳤다.[42] 그러나 마지막으로 영국 예산제도의 특성으로 지

유사하게 의회에 의한 예산 증액을 억제하고 있다. 자세한 논의는 의회의 수정권을 논하는 부분을 참조하라.

40) Willoughby et al.(1917), pp.34-35, Maitland p.440 참조.

41) Willoughby et al.(1917), pp.40-46, Maitland p.444 참조.

목할 수 있는 점은, 관행과 실용을 중시하는 특성 때문에 예산제도의 중요한 요소들을 가장 먼저 구비하면서도 정교한 형태로 정리하지는 않고 19세기 초반 정도까지 근대적인 예산제도의 형태를 대략 완성하는 데 만족하였고, 보다 정교한 체계와 논리의 구축은 이후 19세기에 주로 프랑스에서 진행되었다는 사실이다.

같은 영미계라도 미국의 정치체제, 헌법, 예산제도 등은 영국과 크게 다를 뿐만 아니라 사실상 정치체제나 법체계를 막론하고 세계 어느 나라와도 다른 독특한 체제이며, 특히 예산제도가 그렇다. 이를 이해하려면 미국 독립의 시기가 상술한 권력분립 과정과 어떠한 관계인지 보아야 한다. 무엇보다도 미국 헌법은 몽테스키외의 삼권분립 이론 제창(1748년) 이후 최초로 1787년에[43] 이에 기반하여 고안된 구체적 정치 구도를 구현하고자 했으며, 우리가 특히 주목해야 할 점은 앞의 절에서 설명한 근대 예산제도의 개념이 정립되고 보편화된 19세기 중후반에 비해 약 1세기반 먼저 제정되었다는 것이다. 즉 예산이라는 개념과 그에 따른 의사결정 권한 등을 잘 생각해볼 수 없는 상태에서 채택되어, 잘 알려져 있듯이 예산이나 관련 사항에 대한 것을 아무 것도 담지 못하고, 다만 수시로 이루어질 수 있는 세출에[44] 대해서만 헌법 1조9항, 1개 조항에서 의회의 절대적인 권한만 확인하고 있을 뿐이다.[45]

---

42) 전술하였듯이 로크의 권렵분립은 입법과 행정(왕권)의 이권분립이었으며, 따라서 이후 영국 정치체제는 지금까지도 이권분립적 성격이 강하다. 사법은 행정부에 종속적인 관계로 지속돼 왔으나, 최근 2009년에 대법원을 설립하는 등 독립성을 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 영국이나 영연방 이외의 국가들은 주로 몽테스키외가 주창한 3권분립 체제를 따르며 우리나라도 이에 포함된다.

43) 1787년에 제정된 후 각 주의 비준을 거쳐 1789년에 발효하였음.

44) 근대 예산의 정의에서 1년이라는 구체적 기간에 발생하는 지출임을 나타내는 뜻으로 한자로 歲出이라는 용어를 쓰고, 마찬가지로 1년간의 수입은 歲入이라고 표현하지 稅入이라고 쓰지 않는다. 미국 헌법과 법률을 우리말로 번역할 때의 세출은 이와 같은 1년 간의 歲出이라는 의미가 절대로 아니며, 다만 불특정 기간에 수시로 이루어지는 지출(支出)을 의미할 뿐이다. 또한 포괄범위도 정부의 전 지출과 같은 의미가 아니며, 오로지 재원사용이 집행되었다는 단순한 의미의 지출이다.

45) 영국의 증액발의 금지 조항이 채택된 1706년 이후이므로, 1787년 헌법을 제정한 미국에서도 지출에 대한 적절한 통제의 필요성을 인지하고 헌법과 상하원 각각의 의사규칙에서 영국 사례와 아주 유사한 문구로 지출을 제한하고 있는데, 왕권(행정부)의 동의가 필요한 것이 아니라 모든 지출에 대해 명문법률로써 의회가 승인하도록 되어있다. 헌법에서는 1787년 제정 당시 이런 조항이 제1조 9항으로 포함되었고, 하원은 1837년 지금의 하

또한 권력분립 구도의 설정에서도 역사적으로 참조할 수 있는 선례가 없는 상태에서 결정되어서 대통령제 국가 중에서도 제도적으로 의회의 권한이 가장 강한 사례이며, 반드시 가장 모범적인 사례라고 할 수도 없다.[46] 특히 미국의 예산제도는 정치체제를 막론하고 의회의 권한 설정에 있어서 유일무이한 독특한 경우이다. 즉 미국 제도는 3권분립이 비현실적으로 엄격하고 그러한 권력분립 구도하에서 근대예산 제도의 요건도 모르고 진화해온 예산제도이므로,[47] 이러한 독특한 체계를 다른 나라에서 참조하거나 도입하기에는 여러 면에서 부적절하다는 점을 각별히 유의해서 면밀하게 분석하고 검토해야 한다. 실제로 미국 의회조사처의 보고처럼 2000년 이래 9번을 의회가 예산결의안 채택에 실패함으로써[48] 미국은 해당 연도의 공식 예산을 확정하지 못하고 편법적으로 지출결의안 등으로 처리하여 정부 지출을 유지할 수 있었다.

이와 대조적으로 프랑스에서는 미국 헌법 발효 시기인 1789년에 프랑스 혁명으로 공화정을 시작하여 이 역시 삼권분립의 정신을 따르고자 했으나, 이후 왕정복귀와 공화정 채택을 수 차 반복하며 시행착오를 거쳐 국가의 체제와 제도를 개선한 끝에 현재의 1958년 제5공화국 헌법을 갖추었다. 즉 1789년의 혁명 이전에는 유럽에서도 가장 강한 절대왕정을 유지하였으므로 영국에 비해 예산제도 도입의 시작은 1세기 이상 늦었다.[49] 그러나 예산제

원규칙 제21조, 상원은 1850년에 지금의 상원규칙 제16조에서 이런 내용을 채택하였다(Schick 1984, pp.16-17; 미국 하원규칙, 2017, p.35; 미국 상원규정집, 2014, pp.14-16).

46) 삼권분립 체제의 사례가 전무하고 이론만 있는 상황에서 제정된 미국 헌법의 권력분립 구도는 비현실적이고 이론에 치우친 한계가 있으므로 "이론상 및 실제상 반드시 옳은 일이라 할 수 없는 것"이라고 유진오 박사도 신고헌법해의(1953, pp.108-109)에서 지적하였다. 이에 더하여 근대 예산의 개념이 정립되고 보편화된 것은 19세기였으므로 미국 헌법 제정 당시 "정부지출"은 수시로 이루어지는 지출을 의미하였지, 근대 예산에서 생각하는 "1년 간의 정부의 모든 지출"이라는 개념 설정 자체가 되어 있었다고 보기 힘들다.

47) 미국 의회에서 지출 승인에 대한 규정, 절차, 위원회 구성 등이 1789년부터 200여년 동안 어떻게 변화를 거듭했는지에 대해서는 Schick(1984)에 소상히 소개되어 있으니 참조하라.

48) Heniff(2015), pp.2-6 참고. 2000년 이후 예산결의안 채택에 실패한 예산회계 연도는 2003년, 2005년, 2007년, 2011~2015년, 2017년이다(2017년은 저자가 별도로 확인).

49) 혁명 이전 프랑스의 구체제 왕정하에서도 국민을 대표하는 기구로 삼부회(États Généraux)가 있었으나 영국과 달리 독자적 권한이 없는 왕실의 자문기구 또는 왕실의 의사를 국민에게 전달하는 기구에 지나지 않았으며 자주 소집되지도 않았다. 1302년에 처음 소집되고 1314년에 재무 관련 사항을 처음 다룬 이래 1355~1428년 동안에만 자주

도가 그리 정교하게 진화하지 않은 채 19세기 초반에 발전이 종료된 영국과 달리, 시민법 계열의 대륙법을 대표하는 국가답게 체계와 논리가 정연한 법제도로서 예산제도를 법률로 명문화하여 19세기 중후반에 이르러서는 가장 정교하게 완성된 예산제도를 법제화하였다.[50]

그 영향을 지금의 우리 행정과 법체계, 예산제도에서도 어느 정도 찾아볼 수 있는데, 이는 프랑스 제도의 영향을 받으면서도 후발 경제발전을 위해 독자적인 변형을 시도했던 프로이센(독일)과 일본(메이지 헌법)의 경로를 통해 우리 체제에도 반영된 부분이 있기 때문이라고 사료된다. 이 중 우리나라가 제헌헌법 이래 채택하고 있는 예산비법률주의와 관련된 독일과 일본의 헌법 도입 과정은 다음 절에서 검토하기로 한다.

다. 소결

이상 본 절의 논의는 권력분립, 즉 왕권에 맞서 발전해온 민주주의의 발전 과정을 간략히 살펴보고, 그 역사적 전개과정과 순서가 각 주요국 예산제도의 특성에 주는 영향을 살펴보았다. 특히 간략하나마 영국, 프랑스, 미국의 예산제도의 특징을 논하였는데, 몇 안 되는 적은 수의 사례임에도 불구하고 이들 국가들이 정치체제로는 의원내각제와 대통령제의 대표적인 국가이며, 법체계상으로 영미는 보통법과 프랑스는 대륙법의 대표적인 국가라

소집되었을 뿐, 그 외의 기간에는 1세기에 5~6회 소집되었을 뿐이다(Stourm, pp.26-30). 1789년의 프랑스 혁명 직전 소집된 마지막 삼부회는 1614년에 마지막으로 소집된 지 175년 만에 국왕이 증세를 추진할 목적으로 소집하였다.
물론 예산제도가 아니더라도 왕정하의 재정제도도 낙후되어, 프랑스 혁명 때까지도 국고 운영을 재상에게 국왕이 일임하여 위탁하는 형태였다. 재상은 국왕과 약정한 금액을 조달하면 임무가 완수되었고, 징수과정에서 발생하는 초과분은 국고에 귀속되지 않고 재상 본인이 취하는 제도였다.

50) 이에 따라 많은 유럽 국가에서 프랑스의 법체계와 예산제도를 참조하여 예산제도를 구축하였으며, 19세기 후반에 이르러서는 사실상 모든 유럽 국가들이 서로 유사한 예산제도를 갖추었다. 이에 비해 미국은 체계적인 예산제도를 뒤늦은 1921년이 되어야 도입하였고, 그 준비과정에서 1910년을 전후하여 예산제도 도입 대통령 특위에서 프랑스, 영국, 캐나다의 예산제도를 면밀히 분석한 문헌들이 남아 있다. 또한 1910년에는 대통령 특위가 당시 전 세계 모든 독립국가 39개국을 대상으로 예산제도에 대해 실시한 설문조사 결과가 동 위원회의 보고서에 자세히 수록되어 당시 예산제도의 현황을 알 수 있다.

는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 이들 국가들은 국제비교에서 우리가 참고할 만한 몇 유형의 정치체제와 법체계의 가장 대표적 특성을 대부분 포괄하고 있다는 점에서 의미가 있다고 사료된다.

또 한 가지 강조하고 싶은 점은, 이들 세 나라가 모두 예산법률주의를 채택하고 있지만[51] 위에서 간략하게나마 설명한 예산제도와 권력분립의 병행적 진화과정을 이해하면, 예산의 법률 여부가 중요한 것이 아니라 행정부가 국민의 대표인 의회의 동의를 구하였는지가 핵심적 사안임을 알 수 있다는 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 프로이센과 일본의 사례를 통해 더 자세히 검토하기로 한다.

2. 후발 선진국의 예산제도와 예산법률주의 논쟁

본 절에서 다루는 후발 선진국은 다른 주요국에 비해 상대적으로 늦은 19세기 후반에 근대화 및 경제발전을 시작한 독일과 일본이다. 특히 많은 유럽국가들과 미국에서 입헌군주제나 대통령제를 통해 국민주권이 이미 뿌리를 내린 상황에서도 이들 두 국가는 아직도 군주주권에 기반한 국가였다는 점에 주목하며, 이에 따라 군주주권을 유지하면서도 근대 예산제도를 도입하는 과정에서 예산법률주의와 관련된 이슈가 어떻게 불거졌는지 보고자 한다.

이 두 나라의 사례들이 특히 우리의 관심을 끄는 이유는 물론 이들이 우리나라 예산비법률주의의 뿌리라고 일반적으로 알려져 있기 때문이다. 일본

51) 미국(헌법 제1조 9항)과 프랑스(헌법 제34조)는 모두 헌법에서 지출이나 예산이 명문 법률에 근거해서만 이루어질 수 있다고 명시하고 있다. 반면 영국은 지출이나 예산이 법률에 근거해야 한다고 명문화된 법률이나 규칙이 없으며, 다만 하원규칙 제49조에서 공공재원의 지출에는 하원의 결의가 필요하다고 규정하고 있다(이는 지출에 대한 의회의 권한을 명시하는 조항으로서, 본문에서 소개한 1706, 1713년의 하원규칙 제48조의 정부동의권에 대응되는 개념이다. 즉 의회의 지출발의는 정부의 동의가 있어야 하는 반면, 정부의 지출은 의회의 동의가 있어야 가능하다).
이와 대조적으로 예산비법률주의의 사례를 보면, 현재 필자가 파악하기로는 우리나라, 일본, 스위스, 스웨덴, 노르웨이 등 5개 국가에서만 따르고 있는데, 이들 국가의 헌법이나 법률 어디에도 예산법률주의 채택 여부에 대해 언급된 것이 없고 다른 문헌을 통해 확인해야 한다.

은 최초의 헌법인 메이지 헌법 이래 지금까지도 예산비법률주의를 고수하는 몇 안 되는 국가 중 하나며, 우리나라 제헌 헌법도 예산비법률주의를 채택하여 지금까지 이어져 오도록 영향을 준 것으로 흔히 이야기된다. 그런데 독일의 프로이센 헌법 또한 이와 비슷하게 일본의 메이지 헌법에 영향을 주었을 것이라고 일반적으로 간주된다. 따라서 19세기 중후반에 이들 두 국가가 최초로 헌법을 제정하는 과정을 살펴보는 것은 지금의 우리 예산법률주의 논쟁에도 적용될 수 있는 새로운 깨달음을 제공하리라고 기대할 수 있을 것이다. 이 역시 주권과 권력분립이라는 관점에 초점을 두고 살펴보고자 하며, 이러한 역사적 사례 분석에 이어 다음 장에서는 예산법률주의에 대한 이론적 검토를 진행하고자 한다.

가. 예산법률주의 논의의 국제적 현황

예산정책처[52]에 따르면 OECD 국가 중 한국을 비롯한 스위스와 스웨덴과 일본은 예산비법률주의 국가로, 미국·프랑스·독일 등은 예산법률주의 국가로 분류한다. 하지만, OECD는 이러한 분류기준이 없고, 실제로 독일 등에서도 예산 법률주의나 비법률주의에 대한 학문적 논의 자체가 현재 없다.

예산법률주의 논쟁은 과거 독일의 프로이센 국가에서 예산도 법률의 형식으로 의결을 받아 집행되지만, 예산법률은 행정부를 구속하지 않는다는 형식적 법률로서의 구속력 없는 예산법률이라는 논쟁[53]에서 비롯된다. 즉, 예산법률주의 논쟁은 예산이 법률이냐 아니냐의 문제가 아니라, 법률과 동일하게 국회 의결을 거치는 예산에 법률과 같은 구속력을 인정할지 여부가 핵심이다.

---

52) 이창수·예승우(2012) 참고. 저자들이 확인한 바에 의하면 현재 OECD 국가 중 예산이 법률이 아닌 경우는 우리나라, 일본, 스웨덴, 노르웨이, 스위스의 5개 국가이며, 그 외 OECD 국가는 모두 예산법률주의를 채택하고 있다. OECD에서는 예산법률주의 여부에 대한 기준이 없으며 논의의 대상이 아니다.

53) 프로이센의 철혈재상인 비스마르크가 러시아를 침공할 때 전쟁예산을 국회가 사전동의해주지 않았는데 프로이센 헌법에는 국회가 제정한 예산법률로 확정된다고 규정하고 있었다. 이는 외견적 입헌주의라는 프로이센의 특징도 있다. 반면에 실질적 법률은 의회의 결정이 구속력이 인정되는 법률이라는 의미이다.

일본과 일본의 논쟁을 참조한 한국 등에서만 예산법률주의 논쟁이 논의되나, 일본조차도 동 논쟁은 실익이 없고 실질적으로 국민의 부담을 부당히 늘리지 않고 국민의 수요를 충족시키는 재정민주주의의 취지에 맞는 총액배분적인 예산 의결이 더 중요하다고 결론지었다고 한다.[54] 즉, 현재는 각국이 예산 또는 예산법률을 국회에서 의결을 받고 이에 대한 행정부 구속력을 인정함에 따라 과거 예산법률주의 논쟁을 촉발시켰던 예산의 법률 또는 비법률 여부에 이제는 더 이상 실질적 의미를 찾아보기 힘들게 되었다.

나. 후발 입헌국주 국가의 예산법률주의 사례 검토

1) 프로이센의 1850년 헌법

보다 구체적으로 독일과 일본의 예산법률주의 여부와 관련된 역사 중 우선 독일의 사례를 보기로 한다. 1800년대 초반의 독일은 다른 유럽 국가들과 달리 단일 국가의 형태를 아직 이루지 못하고 300여개의 영방(領邦)으로 분열된 신성로마제국으로 존재하여 발전이 낙후되었다. 신성로마제국은 명목적으로 수 세기 동안 유지되어 왔으나 실질적인 국가로 기능하지 못하였으며, 오히려 300여개 영방은 이 시기에 대다수가 각기 명문 헌법을 갖춘 사실상의 독립 국가였다. 이때 프로이센(Preußen)은 변방의 영방으로서 뒤늦게 근대화에 착수하였음에도 독일 통일을 달성하고 근대화를 이루어 현재의 독일로 이어지는 강력한 국가를 만드는 데 성공하였다.

그 일환으로 1850년에 뒤늦게 헌법을 채택하여 근대 국가의 형태를 갖추고자 했으며 이 과정에서 같은 독일계 영방인 뷔르템베르크(Würtemberg)의 헌법과 더불어 주로 벨기에의 1831년 헌법을 참고하였다.[55] 원래 프로이센

54) 2009년도 재정법학회 국제학술대회-일본, 독일, 프랑스 재정법학자 초청 세미나에서 일본재정법학회회장인 동경대 교수의 발표내용에서 인용함.

55) 실제로 벨기에의 1831헌법(벨기에 헌법, 1831)과 프로이센의 헌법(프로이센 헌법, 1850)을 비교하면 그 구성과 내용, 특히 권한의 정의 등이 서로 유사한 점이 많다.
프로이센의 1848년 및 1850년 헌법(프로이센 헌법, 1850)과 1889년의 일본 메이지 헌법(大日本帝国憲法, 1889)의 제정 과정 및 재정 조항에 관한 논의는 대해서는 Sakurai(2001; 2004)를 참고하라. 국문 자료로는 양안나(2018)가 두 입헌군주제 국가와 우리 제헌헌법의 배경과 제정과정을 상세히 다루고 있으나, 연구의 초점이 조세법률주의에 있어 예산

은 뷔르템베르크 헌법을 참고하면서 주로 같은 대륙법 계열의 대표적 국가인 프랑스 헌법을 참조하려고 하였으나, 프랑스가 당시 마침 혼란스러웠던 7월 왕정(Monarchie de Juillet; 1830~1848)이 몰락하고 이어 단명한 제2공화국(1848~1852) 체제가 들어섰으므로 그 대신 벨기에의 사례를 참고하게 되었다. 벨기에는 프랑스와 문화적으로 가까우면서도 프로이센과 같이 황제가 있는 입헌군주 국가였으므로 프로이센은 결국 벨기에 헌법을 준용하여 1848년 헌법과 이를 일부 수정한 1850년 헌법을 채택함으로써 근대적 입헌군주 국가임을 표방하였다.[56]

이때 재정조항을 보면 벨기에의 1831년 헌법은[57] 115조에서 예산은 비법률이고 결산은 법률로 한다고 하였으나, 프로이센의 1850년 헌법[58] 99조에서는 반대로 예산은 법률로써 확정한다고 명시하였다.[59] 이에 따라 프로이센의 1850년 헌법 99조는 다음과 같이 정해졌다.[60]

Artikel 99

Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden.

Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

에 관한 분석은 상대적으로 한계가 있다. 프로이센의 헌법갈등에 대한 국문 자료는 송석윤(2004)을 참고하라.

56) 프로이센의 헌법 제정은 장차 독일 통합 등 패권을 의식한 군주의 욕망도 있었지만, 사회적으로는 진보적 사상의 자유주의에 대한 국민과 의회의 요구 등 다양한 시대적 흐름을 의식한 측면도 있었다. 이에 대해서는 사학과 법제사 등에서 많이 논의되었으므로 본 보고서에서는 자세한 논의는 생략하고, 이미 언급된 국문 및 외국어 자료를 참조하기 바란다.

57) 벨기에의 1831년 헌법은 프랑스의 1791년, 1814년, 1830년 헌법, 네덜란드의 1814년 헌법, 영국의 불문헌법을 참고하여 제정되었다. 벨기에 1831년 헌법 제정 과정

58) 프로이센 헌법(1850) 참고.

59) Sakurai(2004), p.60. 벨기에 헌법(1831.2.7.) 115조에서는 "양원은 매년 결산법률을 확정하고 예산을 의결한다(Chaque année, les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget)"고 하였는데, "le budget"이라는 표현만으로는 법률을 의미하는지 여부를 확실하게 판별하기 어려우나 다른 문헌들을 통해 비법률임을 확인할 수 있다.

60) 1848년의 헌법에서는 같은 내용이 98조에 있다. 이하 해석의 편의를 위해 소개하는 영역 자료의 출처는 1894년의 미국 정치·사회과학회보 5권 8호에 게재된 영문본(프로이센 헌법 영문본, 1894)을 참고하였다.

(**Art. 99.** All income and expenditures of the State shall be estimated in advance for every year, and be incorporated in the budget.

The latter shall be annually fixed by law.)

즉 프로이센은 벨기에 헌법의 다른 측면은 상당 부분을 그대로 준용하면서도 재정조항에서 예산은 법률주의, 결산은 비법률주의를 채택하여[61] 벨기에와는 정반대의 구도로 바꾼 헌법을 채택하였다. 그러나 예산에 법률의 지위를 부여하는 이러한 결정은 불과 10여년 후인 1862~1866년에 아주 잘 알려진 프로이센의 헌법갈등을 유발하는 불씨가 되었다. 국왕이 군비(軍費) 인상을 요구하여 계속 예산이 증가하자 프로이센 의회는 예산안을 부결하여 예산이 채택되지 않은 헌정 및 국정의 위기 상황이 발생한 것이다.[62] 헌법 제99조가 예산법률주의를 명시하였으나, 헌법 제62조 1항은 입법권을 국왕과 상하 양원이 공유한다고 명시하였고, 제62조 2항과 제64조 2항은[63] 국왕과 상하 양원 등 3자 각각에게 실질적인 법률안 거부권을 인정하였기 때문이다. 적어도 이들 조항이 있는 한 문구상으로는 의회가 반대하는 예산은 물론 법률도 국왕의 의지대로 채택되기가 불가능하다는 것을 뒤늦게 알게 된 것이다.

---

61) 결산은 프로이센 1850년 헌법 제104조 2항에서 다음과 같이 절차를 규정하였으며, 현재 우리나라의 결산과 사실상 동일한 개념이다(감사원 검사 후 국회 제출로써 정부의 전년도 예산집행 책임을 면함).

Artikel 104.[2] Die Rechnungen über den Staatshaushalts-Etat werden von der Ober-Rechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschlieβlich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Ober-Rechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.

(The accounts of the state budget are assessed and certified by the Supreme Audit Court. The general account of the state budget of each year, including an overview of sovereign debt, is submitted to the Chambers with the remarks of the Supreme Audit Court for the discharge of the state government.)

62) 국왕은 이에 대응하여 국회를 해산했고, 그 상태에서 4년간 비스마르크의 주도하에 초헌법적으로 조세를 징수하고 필요한 지출을 계속하였다.

63) 프로이센 헌법(1850, 원문), Robinson(1894, 영문), 위의 자료.

Artikel 62

[1] Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

[2] Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.

[3] Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalts-Etats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt.

(Article 62

[1] The legislative power is exercised jointly by the king and by two chambers.

[2] The agreement of the king and both chambers is required to every law.

[3] Finance law drafts and state budget budgets are first submitted to the second chamber; the latter are accepted or rejected by the first chamber as a whole.)

Artikel 64

[1] Dem Könige, so wie jeder Kammer, steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen.

[2] Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden.

(Article 64

[1] The king, like any chamber, has the right to propose laws.

[2] Legislative proposals which have been rejected by one of the Chambers or by the King can not be brought forward in the same session.)

프로이센의 헌법갈등은 당대에도 국제적으로 큰 관심을 끌었던 매우 흥미로운 사건이고, 이를 비스마르크(Bismarck)가 초헌법적 대응으로 수습하고

이후 이를 정당화하려는 법학계의 여러 학설이 제시되고 라반트(Laband)가 예산 행정행위설을 내세워 법리적으로 정리한 일련의 과정은 여러 문헌과 기록을 통해 매우 잘 알려져 있다. 그러나 본 보고서에서 상세히 다룰 사안이 아니므로 더 이상은 논의는 생략하기로 한다.[64] 다만 우리가 여기서 헌법갈등에 주목하는 이유는 프로이센의 1850년 헌법이 벨기에 헌법의 예산비법률주의를 굳이 법률주의로 바꾼 이유가 무엇인가라는 질문이 있기 때문이다. 현재 우리나라에서 진행되고 있는 예산법률주의 논쟁에 대해 시사하는 바가 있을 것으로 짐작되기 때문이다.

이에 대한 답은 프로이센 헌법에서는 권력분립은 물론, 주권의 소재 역시 명확히 설정되지 않았다는 사실에서 찾을 수 있다. 이는 예산 또는 법률과 같은 사안에 대한 의사결정의 권한 설정이 불분명하였다는 것을 의미하며, 따라서 헌법갈등과 같은 사태가 언젠가는 발생할 소지가 프로이센 헌법에 본래 내재했던 것이다. 보다 구체적으로는, 위의 헌법 제62조 1항에서 보듯이 입법권이 국왕과 상하 양원에 동시에 부여되었는데[65] 이에 더하여 헌법 제45조는 행정권한은 오로지 국왕에게만 있다고 명시하고 있다. 즉 국왕에게 입법권과 행정권한 양자가 모두 부여되어 권력분립이 이루어지지 않은 군주주권의 구도가 유지되고 있다. 반면 헌법 제62조 2항과 제64조 2항은 국왕과 의회 모두에게 거부권을 인정하였으므로 국왕과 의회 간에 이견이 있을 경우 더 이상 일이 진행될 수 없는 구조이다. 일반 법률의 제정이나 개정은 이러한 중단을 감수할 수 있으나, 예산의 경우에는 정부가 모든 업무를 중단해야 하는 결과가 되는 것이다. 그러므로 대개 모든 국가의 헌법에서는 잠정예산에 관한 조항을 채택하여[66] 정부 업무가 차질 없이 연속적으로 수행될 수 있도록 하나, 프로이센의 헌법에서는 잠정예산 제도가 정의되어 있지 않아서 심각한 헌정 위기를 초래한 것이다.

---

64) 프로이센 헌법갈등의 전개와 법리적 분석은 송석윤(2004)이 함축적으로 정리하였으니 참조하라.

65) 벨기에 1831년 헌법 제26조는 프로이센 헌법 제62조 1항과 동일한 내용과 표현을 담고 있으므로, 벨기에 역시 이 점에서는 권력분립이 불분명했다고 보인다.

66) 영연방 계열 국가에서는 가예산, 우리나라를 비롯하여 그 외 대부분의 국가는 헌법에서 준예산의 형태로 잠정예산 제도를 두고 있다.

권력분립 및 권한 설정이 불분명하다는 문제와 더불어, 이와 성격이 비슷하면서도 더 심각한 문제는 주권의 소재가 불분명하다는 점이다. 프로이센의 1850년 헌법을 보면 아예 주권의 소재가 언급되지 않는다. 따라서 중요하고 시급한 의사결정에 대해 행정부(왕권)와 의회 간에 이견이 있으면 이를 궁극적으로 해결할 권한이 있는 주체가 누구인지 불명확하다. 헌법 제정에 참고가 된 벨기에의 1831년 헌법에서는 제25조에서[67] "모든 권력은 국가로부터 나오며, 헌법에서 정한 방법으로 행사한다(Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution)."라고 명시하고 있음에 비해 벨기에 헌법을 준용한 프로이센 헌법에서 주권의 소재가 아예 누락된 것은 의도적인 결정이라고 추측된다.

국왕에게 입법과 행정권을 모두 부여하여 권력분립이 불분명할 뿐 아니라[68] 국왕이 아직도 국정의 모든 권한을 갖고 있으며 주권의 소재도 언급하지 않았다는 점에서, 프로이센의 1850년 헌법은 형식적으로는 일견 의회가 대변하는 민의를 존중하면서도 사실상의 권력은 국왕에게 모두 집중되어 있는 군주주권을 내심 유지하고 싶은 군주의 의도가 담겼다고 해석할 수밖에 없는 대목이다. 즉, 예산이나 법률이 의회의 동의를 요하도록 하여 형식적으로는 의회의 입법권을 존중하는 모양새를 취하면서도 법률의 정당성은 군주의 권위로부터 나온다는 왕권신수설이[69] 아직 반영되어 있는 헌법의 모습을 볼 수 있다. 특히 군주주권주의하에서 국왕은 법률을 내리는 존재이며, 법률은 모든 국민을 구속하지만 국왕을 구속하지 못하는데, 헌법갈등의 해결과정에서 국왕과 비스마르크가 취한 초헌법적 징세와 의회에 보낸 공개 경고

67) 벨기에 1831년 헌법, 같은 자료.

68) 권력에는 불가분하다는 속성이 있으므로 엄밀히 말해서 군주주권과 국민주권이 양립할 수는 없고 분명하게 양자택일을 하여야 한다. 권력분립이 불분명하다는 평가 자체가 국민주권을 상정하는 것이며, 군주주권은 정의상 권한을 공유하지 않으므로 권력분립을 인정하는 자체가 모순이 된다.

69) Robinson(1894)이 지적하듯이 실제로 프로이센 1850년 헌법전문은 "신의 은총으로 프로이센의 국왕인 프리드리히 빌헬름(Wir Friedrich Wilhelm von Gottes Gnaden, König von Preußen …)"의 이름으로 헌법을 선포하고 있는데, 이는 프로이센 헌법과 같이 군주가 하사하는 형식의 흠정헌법에서 볼 수 있는 의례적인 표현이라기보다는 신의 권위로서 군주가 정통성을 부여받았음을 상기시키려는 의도가 반영됐다고 해석된다.

는[70] 이러한 해석을 뒷받침한다. 이러한 해석은 프로이센이나 이후 독일의 논의도 참조할 수 있지만, 보다 객관적인 관점에서 기술된 영미의 학술논문과[71] 당대의 대중매체 보도에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 프로이센 헌법을 두고 "외견적 입헌주의"라고 하는 것도 같은 맥락에서 나오는 이야기다.

결국은 군주주권과 국민주권과 같이 절대로 양립 불가능한 요소들이 프로이센의 1850년 헌법에서는 동시에 둘 다 반영되는 모순 때문에 궁극적으로 헌법갈등을 피할 수 없었다고 평가된다. 또한 의도적으로 굳이 예산법률주의를 명시한 이유 역시 의회를 존중하여 권한을 공유하려는 취지가 아니라, 군주주권론에 기반하여 예산을 법률로써 국왕이 일방적으로 제정하고 필요에 따라 변경할 수 있도록 하려는 의도가 반영된 것으로 볼 수 있다.

여기서 우리나라의 예산법률주의 논쟁에의 함의를 요약하면, 프로이센은 왕권 보전의 일환으로 예산법률주의를 채택한 것이다. 또한 군주주권이든 국민주권이든 양자 중 하나를 분명하게 택하여 주권의 소재를 명확히 하지 못하였고, 주권의 소재가 명확하였더라도 권한의 배분도 불명확하였기 때문에 국가의 중요한 의사결정인 예산승인에 실패하여 헌법갈등을 피하기 어려웠을 것이다. 예산의 법률 여부가 중요한 것이 아니라, 주권의 소재를 명확히 하고 국민주권을 설정한 이상 권력분립 원칙에 따라 주요 권한 배분이 분명하고 합리적으로 이루어져 국가의 주요 의사결정에 차질이 없도록 하는 것이 중요하다. 즉 주권과 권력분립 간에 헌법의 내적 정합성 확보가 우선되어야 한다.

---

70) 미국의 New York Times(1863.3.8.)나 뉴질랜드의 Daily Southern Cross(1863.1.3.) 같은 신문에서는 프로이센 헌법갈등의 주요 사건을 당일자로 보도하고 있다. 이 두 기사에서는 비스마르크가 의회를 방문하여 의원들을 질타하고 군주로서의 특권을 행사하여 초헌법적 조치를 취할 것이라고 경고하는 국왕의 서신을 전달했다고 보도하였다.

71) 일례로 Robinson(1894), Willoughby(1918) 등은 미국의 정치학과 법학 저널에서 프로이센 헌법갈등이 군주주권적 요소 때문에 발생하였음을 상세히 논하고 있다. Robinson은 프로이센의 1848년과 1850년 헌법 자체가 의회의 동의가 필요 없이 군주주권으로서 선포된 것으로, 군주주권론에 따르면 국왕은 이 헌법에 구속되지 않고 언제든지 초헌법적 조치를 취할 수 있다고 설명하고 있다.

2) 일본의 1889년 메이지 헌법

프로이센과 유사하게 일본은 뒤늦게 근대화를 시도하면서 그 첫 단추로 국가체제의 전면적 정비를 위해 1889년 메이지 헌법을 채택하였다. 그 배경과 구체적 동기 및 과정에 대해서는 많은 사료와 연구들이 있으므로 굳이 본 보고서에서 다루지 않고 생략하기로 하고,[72] 예산법률주의와 관련된 부분만 집중적으로 조명하여 분석하기로 한다.

일본은 헌법 제정이 곧 뒤늦은 근대화를 위한 국가체제의 정비라고 인식했는데 이는 프로이센의 선례와 동일하며, 구체적으로는 아직 군주주권에 기반한 국가체제를 유지하면서도 국민의 목소리를 반영하는 근대 국가의 모습을 갖춰야 한다는 고민이 있었다. 따라서 잘 알려진 바와 같이 메이지 헌법은 앞서 프로이센이 벨기에 헌법을 참고하였듯이 결국은 프로이센 헌법을 다시 준용하여 기초하였다. 그런데 많은 부분은 프로이센 헌법의 내용을 그대로 차용하면서도, 예산에 대해서만은 프로이센과 반대로 비법률주의를 채택하였다.

그 이유는 메이지 헌법을 기초하는 과정에 참여한 사람들[73] 중 2명이 누구인지, 그리고 그들이 각각 남긴 메이지 헌법 해설서를 보면 어렵지 않게 짐작할 수 있는데, 이 2명은 바로 메이지 헌법 기초 작업을 주도한 이토 히로부미와 독일 헌법학자 헤르만 뢰슬러(Hermann Roesler)다. 이토 히로부미가 메이지 헌법 기초를 주도했다는 것은 주지의 사실인데, 독일 헌법학자

---

72) 메이지 헌법 제정에 이르게 되는 역사적 배경과 과정에 대해서는 Akita(1967), Takii(2007), 그리고 독일의 일본법 전문가들이 독일 측 당대 기록 등을 반영하여 공동집필한 Röhl(2005) 등을 참조하였다. 일본의 온라인 국회도서관(http://www.ndl.go.jp/modern/e/index.html)에도 유용한 자료가 많으니 참조하라. 유명한 이와쿠라 사절단은 5권의 보고서(구니타케, 1878)를 남겼으나 주로 방문한 나라들의 역사, 현황, 제도 등을 요약하고 회의나 면담 일정과 논의 내용 등에 대해서는 기록이 거의 없기 때문에 메이지 유신 주역들에게 미친 영향을 연구하는 데는 그리 도움이 되지 않는다. 이토 히로부미의 자서전(Ito, 1904)은 이토의 출신 배경과 야망을 이해하는 데 도움이 된다.

73) 메이지 헌법은 극도의 보안을 유지하면서 5인의 기초위원들이 작업하였으며 그 명단은 다음과 같다. 이토 히로부미, 이노우에 고와시, 이토 미요지, 가네코 겐타로, Carl Friedrich Hermann Roesler(Akita, 1967, p.63). 이토가 위원회의 명실상부한 리더였으나 뢰슬러와 함께 실무적인 세부 분석 작업은 주로 이노우에가 한 것으로 알려져 있으며, 이토 미요지는 헌법 제정과 동시에 발표된 메이지 헌법과 「헌법의해」의 영문본을 작성한 역자이다. 뢰슬러가 남긴 관련 기록과 자료도 이토 미요지의 자료 모음에서 후일 발견되었다.

그나이스트(Gneist)와 그 제자 모세(Mosse), 그리고 비엔나의 폰 슈타인(von Stein)의 영향으로 이토에게는 헌법이 단순히 하나의 상위법이 아니라 국가의 행정과 민법과 공법 체계와 연계해서 생각해야 하며, 한 사회의 문화·역사적 정체성이 반영된 살아 있는 유기체라는 인식이 강하였다.[74] 위에 열거한 독일계 헌법학자들 이외에도 뢰슬러(Roesler)는[75] 독일의 중견 헌법학자로서 메이지 헌법 기초에 가장 큰 역할을 하였는데, 헌법의 기초 작업에 직접 참여하였다는 사실은 제2차 세계대전 초기인 1942년에 스즈키와 지메스(Suzuki & Siemes 1941a; 1941b; 1942)가 뢰슬러의 기여를 상세히 소개하기[76] 이전에는 일본에서조차 알려지지 않았으나, 이후 메이지 헌법 기초위원회의 회의록과 주요 기초위원 이노우에 고와시와 뢰슬러 간의 의견을 교환한 서신 등 다른 자료가 발견되고 관련 연구도 진행되어 뢰슬러의 기여가 확인되었다. 뢰슬러는 1878년 일본에 도착하여 외교부 자문을 하다가 이후 일본 최초의 「상법」, 「은행법」, 「주식거래법」 등을 기초하였고, 헌법 기초 작업에 참여하기 시작한 것은 1881년부터였다. 이때 이미 40대 중후반인 뢰슬러는 1860년대 초 프로이센의 헌법갈등과 그 후 독일 법학계에서의 논쟁에 대해 매우 잘 알고 있었다. 이토 히로부미가 직접 저술한 「헌법의해」(Ito 1889)와 별도로 뢰슬러도 메이지 헌법의 전문과 조문마다 상세한 해설을 붙인 헌법해설서를 작성하였는데,[77] 재정 관련 조항의 해설에서 프로이센의 헌

74) 여러 문헌이 증언하듯이 이토 히로부미는 20대 초반의 영국 유학을 경험하여 영어에 능숙하였으며 이것이 헌법 기초 작업의 주도권을 쥐게 되는 데 큰 도움이 되었다. 1860년대 초의 유학 이후 이토는 유명한 이와쿠라 사절단의 특명전권 부사 4명 중 1명으로서 1871년에서 1873년까지 미국과 유럽 주요국을 시찰하면서 헌법 제정의 작업에 참여하게 되나, 사절단의 귀국 이후에도 특명대사였던 이와쿠라 도모미나 다른 계파가 헌법 기초의 주도권을 놓고 경쟁하면서 이토는 주도적인 역할을 하지 못하였다. 그러나 1883년부터 약 1년 반 정도 헌법 기초의 후속 연구를 위해 다시 독일에 파견된 수 명의 소수 작업단의 단장으로서 그나이스트(Gneist), 모세(Mosse), 그리고 특히 폰 슈타인(von Stein) 등 헌법학자들을 만나 집중적으로 헌법과 국가론에 대해 배우게 되며, 귀국 후 헌법에 대한 일본 최고의 권위자로 인정받아 메이지 헌법 기초를 주도하게 되었다. 이 과정은 Takii(2007)와 Röhl(2005)이 독일에서 이토의 헌법 관련 면담 일정, 대상 인사들, 그리고 내용까지 상세히 소개하였으니 참조하라.

75) 이하 뢰슬러에 대한 서술은 지메스(Siemes 1962; 1968)의 논문과 저서를 주로 참고하였다.

76) 스즈키와 지메스는 1941~1942년에 3차에 걸쳐 Monumenta Nipponica에 게재된 논문에서 뢰슬러의 개인적 배경, 학문적 성향과 견해, 메이지 헌법의 방향과 구체적 조항에 미친 영향에 대해 상세하게 다루었다.

법갈등에 대해서 언급하였다. 결국 일본의 역사적, 정치적 맥락과 프로이센의 법제사를 소상히 파악하고 있던 두 헌법 전문가 간에 메이지 헌법에서 프로이센과 달리 예산비법률주의를 채택하기로 결정한 것으로 이해할 수 있다.

이토와 뢰슬러의 이러한 영향으로, 전반적으로 메이지 헌법은 주권과 권력분립에 대해서는 프로이센 헌법에서 헌법갈등을 야기했던 문제점을 인지하여 개선한 것으로 보인다. 더 자세한 설명을 위해 프로이센 헌법의 분석에서와 같이 우선 메이지 헌법의 주권과 예산 권한 관련 조항을 보기로 하자. 먼저 주권에 관한 내용을 보면, 전문에서 주권이 국왕에게 있다고 선언하고 제1조에서는 국왕이 제국을 통치한다고 하여 확실하게 군주주권을 표방하고 있다.[78] 프로이센 헌법이 주권의 소재를 명확히 밝히지 않았던 것과 대비되는 결과이다.

헌법 전문 (2문단)[79]

国家統治ノ大権ハ朕カ之ヲ祖宗ニ承ケテ之ヲ子孫ニ伝フル所ナリ朕及朕カ子孫ハ将来此ノ憲法ノ条章ニ循ヒ之ヲ行フコトヲ愆ラサルヘシ

(The right of sovereignty of the State, We have inherited from Our Ancestors, and We shall bequeath them to Our descendants. Neither We nor they shall in the future fail to wield them, in accordance with the provisions of the Constitution hereby granted.[80])

---

77) 뢰슬러의 메이지 헌법 해설서는 일본 의회도서관의 이토 미요지(1889년 헌법과 헌법의 해를 영역한 학자)의 문서 모음에서 후일 발견되었으며, Siemes(1962, pp.17-66; 1968, pp.47-252)에 전문이 그대로 수록되어 있다.

78) 프로이센 헌법과 같이 일본의 메이지 헌법도 물론 군주가 하사하는 형식의 흠정헌법이다. 그런데 헌법 1조는 일본 왕을 신격화하는 듯한 표현이 들어 있어 소수 엘리트 계층이 국왕을 대신하여 통치할 수 있는 여지를 확보하고 있다. 이에 대해서는 본 절 후반부에 다시 논의하기로 한다.

79) 일본 메이지 헌법(1889)와 Ito(1889) 참고. 일본 정부는 1889년 메이지 헌법의 공포와 함께 영문 번역본을 서방 국가 정부에 보내 평가를 구하였다. 또한 동시에 미리 준비했던 이토 히로부미의 헌법해설서 「헌법의해(憲法義解)」를 일어와 영문본(Ito, 1889)으로 동시에 출간하였다. 본 보고서에서 사용하는 메이지 헌법의 영문번역은 이 「헌법의해」 영문본에서 발췌한 것으로, 당시 일본 정부의 공식 번역문으로 봐도 무방하다. 현재 일본 의회도서관 웹사이트에서 제공되는 메이지 헌법의 영문본(www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c02.html#s2, 검색일자: 2018.2.15.)도 1889년에 이토 미요지가 번역한 것을 그대로 사용하고 있다.

第1条 大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス

(**Article 1.** The Empire of Japan shall be reigned over and governed by a line of Emperors unbroken for ages eternal.)

메이지 헌법의 주권에 대해서는 Barshay(1988)가 지적했듯이 이토와 뢰슬러 두 집필자 간에는 근본적인 이견이 있었다.[81] 뢰슬러는 프로이센의 프리드리히 빌헬름 4세나 빌헬름 1세와[82] 같이 국정운영을 일선에서 직접 주도하는 군주를 상정했던 반면, 일본 사회의 정치와 역사에 대한 현실적 인식이 예리했던 이토는 일본의 천황이 천년 이상 실권이 없이 상징적인 존재로 있었고 따라서 새로운 국가 체계를 주도할 능력이 안 되므로 프로이센과 같은 성격의 군주주권은 성공하기 어렵다는 점을 잘 알고 있었다.[83] 이에 따라 이토는 새로운 국가 체계에서 국왕을 반신격화하는 방법으로 최고의 주권은 상징적인 존재로서 그 권위를 인간사회가 감히 넘보지 못하게 하였다.

---

80) 이 문장에 나오는 1인칭 복수 대명사 We 또는 Our는 모두 대문자로 시작하므로 군주가 자신을 지칭할 때 사용하는 "royal We"로 해석해야 한다. 즉 군주가 쓰는 1인칭 단수 대명사이다.

81) 군주의 위상에 대한 이토와 뢰슬러 간의 견해 차이는 지메스(1962, pp.10-16; 1968 pp.3-15)도 Barshay와 같은 취지의 분석을 제시하였다.

82) 프리드리히 빌헬름 4세(Frederick Wilhelm IV)는 프로이센 헌법 제정을 주도한 프로이센 국왕으로서 보수적이지만 온건한 계몽군주로 평가되며 건축과 예술을 장려했다. 이어 1861년에 왕위를 계승한 동생 빌헬름 1세도 당시로서는 온건한 군주였으나 재상 비스마르크가 독일 통일을 적극적으로 추구하여 성공하는 과정에서 호전적인 강성 정책기조가 유지되었으며 집권 초기인 1862~1866년의 헌법갈등과 이에 대한 정부의 초헌법적 대응이 발생했다.

83) 특히 미국 페리(Perry) 제독이 흑선을 앞세워 개국과 동시에 불평등 통상조약을 1864년에 일본에 강요한 사건을 계기로 수백년의 에도 막부가 천황에게 통치권을 갑자기 반납한 이후의 일본은 1889년에 메이지 헌법 제정으로 국론이 정리되기 전까지는 마치 우리 구한말과도 같은 불안정한 정치 상황이었다.
실제로 Akita(1967), Takii(2007) 또는 기타 당시의 정치·사회적 여건을 기술한 문헌들을 보면 보수와 진보적인 계파들의 충돌과 정변이 계속되었으며, 향후의 새로운 국가 개혁 방향에 대해서도 독일 모델 이외에도 영국이나 프랑스 방식을 지향하는 주장도 지속적으로 제기되었다.
Akita(1967, p.61)에 의하면 국민 대다수가 영국이나 프랑스의 영향으로 주권이 국민이나 의회에 속하는 것이라고 생각하는 데에 대해 당시 엘리트 관료들의 우려가 깊었으며, 1873년에 그나이스트와 폰 슈타인을 만난 후 비로소 영불의 국민주권 체제보다는 프로이센의 군주 중심 체제가 일본에 적합하다는 이론적 근거를 찾았다며 이토가 지인에게 이것을 희소식이라고 전하는 서한을 보냈다고 한다.

즉 추상적 의미의 주권은 반신격화된 국왕의 권위에 의존하여 강력한 국정 주도권을 장악하는 체제를 구축하는 동시에, 현실에서는 이렇게 신성한 국왕의 주권을 천황을 대리한 엘리트 계층이나 관료가 행사할 수 있게 되었으며 국정운영은 이들이 제·개정하는 법률의 적용을 통해 수행하는 행정의 영역으로 간주되었다.[84]

이토와 뢰슬러 간의 이견이 해소되지 못한 또 한 가지 이유는 정치적 상황에 대한 해석뿐만 아니라 두 사람의 정치적 성향의 차이에도 기인하였다. 이토는 비스마르크가 헌법갈등에 대하여 초헌법적 징세로 대응한 사례와 같이 강력한 군주주권을 갖춘 프로이센 모형이 일본에 적합하다고 생각하였으나, 뢰슬러는 본래 비스마르크의 이러한 접근에 대해 비판적인 진보적 견해를 가지고 있었으며,[85] 이토 히로부미도 이 점을 인지하고 있었다.[86] 결국 헌법안 기초의 마지막 단계에서 고쿠타이(國體)라는 추상적 상위개념으로서의 주권을 내세워 천황을 신격화하는 헌법 전문과 제1조의 표현에 뢰슬러가 이의를 제시하기도 했으나[87] 이토와 이노우에가 이를 끝내 받아들이지 않았다. 이는 이토와 뢰슬러가 각각 남긴 헌법해설서에서도 확인할 수 있다. 이토의 「헌법의해」에서는 헌법전문과 제1조의 해설에 무려 4쪽을 할애하여 일본의 고대 건국 설화부터 당대까지의 역사를 요약하고 천황가가 태초부터 영원히 제국을 다스리는 존재로서, 국가와 정부와 국민에 대한 주권을 체화한 존재로 설명하고 있다. 이에 대비하여 뢰슬러는 이 부분에 대해 일본 정부의 공식 입장과의 충돌은 피하면서도 객관적이고 법학적인 해설만 단 1쪽 분량으로 제공하면서 군주가 군림(reign)하나 통치(govern)하지 않는다는 프랑스의 사례와는 달리 일본에서는 모든 권한이 군주에게 집중되어 있고, 특

84) 이러한 해석은 저명한 정치사상가 무라야마 마사오(Murayama, 1969)의 논문을 통해 잘 알려져 있다.

85) Siemes(1968), pp.11-12.

86) Takii(2007, p.80)에 의하면 이토는 1883년 비엔나에서 폰 슈타인 교수에게 헌법 강습을 받던 시기에 뢰슬러의 진보적 성향에 대해 알게 되었다. 뢰슬러는 폰 슈타인 교수의 제자이며, 1878년에 일본으로 건너가 1881년부터는 이미 일본 헌법안의 기초 작업을 자문하고 있었다. 참고로 모세는 그나이스트의 제자로, 나중에 뢰슬러처럼 도일하여 여러 법률 제정을 자문하였는데 막상 일본에서는 헌법 제정 과정에 참여하지 못하였다.

87) 이나다 마사츠구(稻田正次)(1962), p.248.

히 다른 일부 입헌군주제와는 달리 정부나 정부 부처의 장관은 독자적인 권한이 인정되지 않고 국왕을 보조하는 역할이라는 설명을 하였다.

주권에 대한 검토에 이어 입법권을 규정한 헌법 제5조를 보면 프로이센과 달리 입법권을 의회에는 부여하지 않고 국왕이 독점하는 군주주권 체제에 부합되도록 하였다. 즉 프로이센과 같이 국왕과 의회에 동시에 입법권을 부여하여 나중에 헌법갈등과 같은 분란이 발생할 소지를 미연에 방지하였다. 그러나 일본이 메이지 헌법을 제정한 근본적인 동기가 일본이 근대 국가라는 것을 서구 열강에게 인정받는 것이었으므로 근대 국가의 모습을 갖추기 위해서는 의회에도 입법과정에서 역할이 주어지는 모양새를 취하는 것이 중요하였다. 이 때문에 헌법 제5조에서는 입법권이 국왕에 있다고만 말하는 것에 그치지 않고, 제국의회는 이에 대해 협조적으로 돕거나 찬성한다는 "협찬(協贊)"이라는 의미가 아주 모호한 신조어를 동원하였다. 그 뜻을 보면 제국의회가 반대하거나 부결할 수 있는 여지가 없는 느낌의 한자로 만든 새 단어인데, 영문으로는 "consent"라고 번역하여 일어 원문의 어감과는 달리 통상적인 문구인 "의회의 동의"가 필요한 것처럼 보이도록 했다. 이 협찬이라는 단어는 헌법 제5조 이외에도 제37조와 제64조에도 다시 나오는데, 이 용어는 일본에서도 메이지 헌법 체제에서만 사용되고 그 이후에는 법률적 맥락에서 사용되지 않는다. 저자의 견해로는 워낙 의미가 모호하여 애당초 법률, 특히 권한 배분을 규정하는 문구에서는 사용할 수 없는 단어이기 때문이다. 한편 헌법 제37조에서는 모든 법률이 제국의회의 협찬을 거쳐야 한다고 다시 얘기하는데, 의회에 입법권을 주는 듯한 느낌만 표현하고 결국은 제5조에 담긴 내용을 재확인할 뿐으로, 의회에 확실하게 입법권을 부여하는 것은 아님을 알 수 있다. 마지막으로 법률안 제출권은 제38조를 보면 정부와 양원 모두에 권한을 인정하고 있다.[88] 이는 지금까지도 통상적으로 세계 거의 모든 국가에서 따르고 있으므로 문제가 될 소지가 없고, 군주주권 체제라고 하더라도 법률의 확정 권한이 중요한 것이지 법률안의 제출은 복수

88) 아래 인용한 메이지 헌법 일어 원문과 영역문 제5조, 제37조, 제38조의 출처는 일본 메이지 헌법; Ito(1904).

의 다양한 경로를 인정하는 것 자체가 문제가 되지 않는다.

第５条 天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ

(**Article 5.** The Emperor exercises the legislative power with the consent of the Imperial Diet.)

第37条 凡テ法律ハ帝国議会ノ協賛ヲ経ルヲ要ス

(**Article 37.** Every law requires the consent of the Imperial Diet.)

第38条 両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得

(**Article 38.** Both Houses shall vote upon projects of law submitted to it by the Government, and may respectively initiate projects of law.)

주권에 대한 견해가 달랐던 만큼 입법권에 대해서도 이토와 뢰슬러는 의견이 서로 크게 다를 수밖에 없었을 것이다. 헌법 제5조에 대한 해설을 이토는 1쪽의 분량으로 짧게 제공하였는데, 그나마 입법권이 오직 국왕에게만 있고 의회는 이에 협찬하는 것임을 간략하게 재확인하고 대부분의 해설은 이에 대한 부대의견을 주석으로 제시하였다. 그런데 이 주석의 요지는 상당히 직설적인 표현으로 최근 백년간 일부 유럽 국가에서 입법권은 본연적으로 의회에 속한다는 극단적인 이론까지 개진되었는데, 이는 불가분적 속성을 지닌 주권의 개념을 잘못 이해하였기 때문이라고 하는 주장이었다. 즉 입법권은 오직 국왕에게만 있을 수밖에 없으며, 입법 과정에서 국왕이 정부 내 측근의 자문 등 조력을 받듯이 의회의 기능도 국왕의 입법을 지원하는 것이라고 밝히고 있다. 뢰슬러의 해설은 이토의 서너 배의 분량을 할애하면서 대부분의 내용은 이토와 달리 제5조는 의회가 국왕의 입법권을 제약할 수 있는 근거를 확보하는 것임을 강조하였다. 물론 마지막에서는 입법권이 국왕에게만 부여되며, 의회는 입법 과정에서 국왕을 돕는다고 말하여 이토의 입장과 최종적으로는 부합되는 모양을 취하였지만, 뢰슬러의 해설은 대

부분을 이와 반대의 논지를 전개하는 데 초점을 두었다. 이 부분에서 뢰슬러는 차분한 법리적 논증의 형식으로 프로이센, 미국, 오스트리아, 독일의 사례도 거론하면서 최상의 권위는 법으로부터 나와야 하며 따라서 의회의 동의는 국왕의 입법권에 대한 실질적 제약으로서 의미가 있음을 강조하였다.

헌법 제37조에 대한 해설에서도 군주주권을 확립하고 의회의 권한은 애써 제약하고 싶은 이토의 속마음을 짐작해볼 수 있다. 제5조에 대한 해설에서와 마찬가지로 조문의 내용을 간략히 풀어서 재확인한 후 총 1쪽 분량의 해설의 대부분은 이토의 주석으로 이어지고 있다. 그런데 여기서 이토는 법률과 행정령의 영역을 어떻게 구분할 것인지라는 질문을 제기하고 사안의 성격에 따라 구분하는 것이 불가능하므로 국가별로 역사와 정치적 단계에 따라 정할 수밖에 없다는 주장을 제기하고 있다. 즉 필요에 따라 굳이 의회의 협찬이 필요한 법률로 처리하지 않고 정부가 일방적으로 선포할 수 있는 행정령을 사용할 수 있다는 견해를 피력함으로써 의회의 권한 확인과는 반대되는 취지로 보이는 이야기를 하고 있다. 이와 대조적으로 뢰슬러는 역시 훨씬 많은 분량의 해설을 통해 행정령 등에 대해 일절 언급하지 않고 예산 관련 권한을 발의, 심의, 확정 및 공포로 구분하여 각각의 의미와 함께 그에 따른 권한과 절차가 어떻게 정의되는지를 상세히 설명하였다.

예산에 관해서는 제64조에서[89] 규정하였는데, 예산이 법률인지 아닌지에 대한 직접적인 언급은 없고 "국가의 세입세출은 매년 예산으로서 제국의회의 협찬(協賛)을 거쳐야 한다"라고만 규정하여 제5조에서 밝힌 입법권의 배분과 일치토록 하였다.

89) 일본 메이지 헌법; Ito(1904).

第64条 国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ

2 予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後日帝国議会ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

(**Article 64.** The expenditure and revenue of the State require the consent of the Imperial Diet by means of an annual Budget.

(2) Any and all expenditures overpassing the appropriations set forth in the Titles and Paragraphs of the Budget, or that are not provided for in the Budget, shall subsequently require the approbation of the Imperial Diet.)

메이지 헌법의 제6장은 재정의 장으로 구성되는데,[90] 여기에 포함된 제62~72조의 내용은 뢰슬러가 전담하여 작성하였고, 근대 국가의 재정제도에 대한 이해가 상대적으로 낮았던 일본 측 헌법 기초위원들이 이를 그대로 수용했다.[91] 특히 프로이센의 헌법갈등을 경험하고 유사한 사태를 어떻게든 방지하려는 뢰슬러의 고심이 제64, 67,[92] 71조에서 보인다. 제64조에 대한 이토와 뢰슬러의 해설은 부분별로 설명이 얼마나 상세한지만 다르고 대부분 다루는 내용은 상당히 일치한다. 둘 다 일본의 예산은 비법률주의를 따른다는 것을 명시하고 있으며, 특히 뢰슬러는 프로이센 1850년 헌법의 제99조를 지목하여 예산은 법률로써 정한다고 한 것은 부정확한 표현이었다고 비판하면서, 그 이유로 예산에서는 의회의 동의가 중요한 것이지 법률 여부는 중요한 것이 아니라는 점을 강조하였다.

또한 이토와 뢰슬러 모두 예산은 일반 법률과 성격이 근본적으로 달라서 예산이 법률인 경우에도 예산으로 법률을 제정하거나 내용을 개정하는 것은

90) 이해의 편의를 위해 재정의 장이라고 서술하였으나, "대일본제국헌법"(일본 메이지 헌법, 1889)에서 사용된 6장의 명칭은 "회계"이다.

91) Siemes(1968), p.34 이하 위의 본문 중 인용하는 뢰슬러의 해설서도 Siemes(같은 책)에 포함되어 있으며, 메이지 헌법 조문별로 일일이 코멘트한 해설이다.

92) 67조의 내용은 본 보고서에서 다루지 않는다. 그 내용은 특정 종류의 지출에 대해서는 의회가 거부하거나 삭감하는 것을 금하는 것으로서, 정부의 정상적인 기능을 보장하기 위한 취지이다. 뢰슬러의 해설에는 세 종류의 지출이 언급되는데 헌법에서 지정한 지출, 법률에서 지정한 지출, 정부의 채무로 인한 지출 등이다.

불가하다고 명시적으로 설명하였으며, 대부분의 국가에서는 예산법률주의를 따른다는 사실도 공히 언급하고 있다. 즉 헌법갈등 이후에 진행된 예산의 성격에 대한 프로이센에서의 논의와 법률 여부에 대한 국제 사례를 정확히 파악하고 있었음을 알 수 있다. 특히 눈에 띄는 점은 제64조에 대한 해설에서 뢰슬러는 예산안의 편성에 대해서도 언급하였는데, 편성 작성의 성격 자체가 행정적(administrative)인 것으로 의회가 이러한 작업을 한다는 것은 어불성설이라고 단호하게 얘기한 부분이 현재 우리나라의 예산법률주의 논쟁에서도 귀담아 들을 만한 의견이라고 생각된다.

재정 관련 조항 중 마지막으로 제71조는 잠정예산 제도를 규정하고 있는데 전년도 예산을 시행하는 준예산 제도를 채택함으로써 의회가 예산을 채택하지 않으면 국정이 중단되어 의회가 행정부에 압박을 가할 수 있는 가능성을 배제하였다.

> **第71条** 帝国議会ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ
>
> (**Article 71.** When the Imperial Diet has not voted on the Budget, or when the Budget has not been brought into actual existence, the Government shall carry out the Budget of the preceding year.)

제71조에 대한 해설에서도 이토와 뢰슬러는 같은 설명을 하고 있으며,[93] 프로이센의 헌법위기를 사례로 들어 비스마르크가 한 것과 같이 정부가 의회의 동의 없이 징세와 지출을 하는 초헌법적 결과는 바람직하지 않으므로 합법적인 제도장치로서 헌법에 잠정예산 제도를 마련하였다고 하였다.

위의 논의에서 볼 수 있듯이 메이지 헌법은 프로이센 헌법에 비해 주권과 권력분립에서 내재적인 논리의 모순을 제거하려고 하였다. 법률과 예산에서 의회의 "협찬"이 필요하다는 다소 모호한 표현을 쓰기는 했으나, 군주주권주의하에 주권과 권력분립 구도가 상호 부합되도록 적어도 형식상으로는 내적

93) 인용한 제71조의 일·영문 및 해설의 출처는 일본 메이지 헌법(1889); Ito(1904); Siemes(1968).

정합성을 갖추어 프로이센과 같이 헌정 위기가 발생할 가능성에 대비하였다고 볼 수 있다. 그런데 우리가 여기서 눈여겨볼 점은 의회의 심의와 의결을 거치는 부분까지는 법률과 예산의 처리가 같고, 다만 의회가 부결하거나 의결한 이후의 절차가 법률과 예산 간에 조금 다를 뿐이다. 여기서도 핵심적인 차이는 의안이 부결되었을 때 법률안은 같은 회기에 다시 부의하지 못하나, 예산안은 국정이 중단되기 때문에 전년도 예산을 다시 시행하는 준예산 제도가 있다는 점이다. 그러나 여기서도 부결된 예산안을 정부의 의지대로 어떻게든 관철시키는 것이 아니라 전년도에 의회가 통과시킨 예산을 시행하는 것이다. 결국 예산법률주의의 핵심적인 사안은 의회의 동의이지, 예산이 법률인지 아닌지가 중요한 것이 아님을 메이지 헌법의 사례에서도 다시 확인할 수 있다.

다. 소결: 우리나라에의 시사점

우리나라에 유용한 시사점을 찾기 위해 먼저 위의 논의에서 중요한 사항을 요약해보기로 한다. 첫째, 예산은 대부분의 나라에서 왜 법률인지를 생각해볼 수 있다. 이미 19세기 후반 대부분의 나라에서는 예산법률주의를 따르고 있었다는 것은 주지의 사실인데, 앞서 영국의 사례에서 본 바와 같이 예산법률주의를 따르는 경우에도 반드시 예산이 법률임을 명시하지는 않았고 의회의 의결을 요한다고 하였다. 이토가 「헌법의해」에서 말했듯이 예산법률주의란 단순히 의회의 의결이므로 자동적으로 법률이라고 생각한 것이지, 의회의 주요 의사 결정이라는 것 이외에 법률로서 특별한 의미가 있는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 또한 예산을 법률이라고 하더라도 일반 법률과는 성격이 다르다는 점은 프로이센의 헌법갈등 이후 법학계의 논의를 통해 이미 정리된 이슈이며, 따라서 예산을 반드시 법률로 지정할 필요가 있는 것도 아니라는 사실은 메이지 헌법 기초 과정에서 이미 논의된 것이다. 무엇보다 프로이센의 헌법갈등, 그리고 헌법의 원칙과 법리를 잘 알고 있었던 독일의 중견 헌법학자 뢰슬러가 그의 메이지 헌법해설서에서 다시 확인했듯이, 의회의 동의가 중요한 것이지 예산의 법률 여부가 중요한 것은 아님을

알 수 있다.

둘째, 프로이센, 일본 메이지, 제헌헌법 이래 우리나라에서 제기되고 있는 예산법률주의 논쟁에서 문제의 본질이 무엇인지를 다시 생각해볼 수 있다. 프로이센과 메이지 헌법에서 예산법률주의를 논할 때, 피상적으로 보이는 정치체제나 법체계 등이 문제의 본질이 아니라 주권의 소재와 권력분립의 설정에서 헌법이 논리적 모순을 포함하지 않도록 하는 논리의 내적 정합성이 문제의 본질이다. 이러한 관점에서 착안하여, 현재 우리나라에서 진행되고 있는 예산법률주의 논쟁과 같이 재정법에 구현된 예산제도의 적절성을 평가할 때, 논의의 성격별로 다음과 같은 세 가지 영역으로 사안을 분류하여 진행하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

① 재정법의 내적 정합성 검토

헌법의 내적 정합성 : 주권의 소재(군주, 국민 등)과 권력분립 구도(입법권, 행정권 등의 소재 및 분리의 실효성) 간에 모순이 없어야 하며, 예산의 법률 여부보다는 이 단계에서는 우선 이러한 내적 정합성에 부합되는지가 중요하다.

다음으로는 헌법과 「재정제도법」(「재정조직법」) 간의 정합성을 검토할 수 있는데, 헌법과 하위법 간의 일치 여부의 문제로 접근할 수 있을 것이다.

② 권력분립 균형의 적절성 검토

헌법의 내적 정합성이 갖추어졌다면, 국민주권 체제하에서는 권력분립에 적어도 형식적 하자는 없다는 얘기, 즉 국가의 주요 권한이 배분되어 균형을 이루는 모양을 갖추었음을 의미한다. 다만 여기서 문제가 될 수 있는 것은 권한 분립이 이루어져서 견제와 균형이 이루어져도 그 균형점이 어느 한 주체에 권한이 편중되는지의 여부가 될 것이다. 즉 형식상으로는 권력분립이 견제와 균형의 구도를 이루고 있어도 실제로는 어느 한 주체의 “제왕적” 행태를 방조하는지를 검토할 필요가 있다.

예산과 관련해서 이 영역의 문제는 의회의 수정권한이나 그에 대한 제약, 정부나 다른 주체의 거부권 또는 동의권, 예산 집행에 있어서의 정부의 재량권 등과 같은 사안을 포함할 것이다.

③ 국민 편익의 개선 여부

위에 제시한 두 가지 기준에 따라 재정법에 담긴 예산제도의 정합성을 검토하면, 단순히 논리의 적용 또는 추상적인 가치를 거론하는 것만으로는 그 답을 구하기 어려운 문제들이 있을 수 있다. 기본적인 가치와 논리에 저촉되지 않는 한 이때 원용할 기준은 국민의 편익 개선과 극대화가 잣대가 돼야 할 것이다. 즉 국민에게 무슨 실익을 가져다 줄 것인지를 물어봐야 한다. 이는 피상적으로는 실용의 문제로 볼 수도 있으나, 국민주권을 채택한 이상 견제와 균형 같은 원리에도 앞서서 모든 것이 나라의 주인인 국민을 위해야 한다는 민주주의의 제일 근본적인 가치를 재삼 강조하는 것이라고 의미를 부여할 수 있다.

세 번째로 우리가 위의 논의에서 정리할 수 있는 사안은, 19세기에 헌법을 도입한 입헌군주제 국가들은 많은 경우 군주주권에서 국민주권으로 이행하는 역사적 과도기에 처해 있었다는 사실이다. 이는 아래에 우리가 도출하려는 우리나라에의 시사점과 직접 연관이 있는 것은 아니다. 그러나 헌법에서 주권과 민주주의의 근본인 권력분립 간의 논리적 일치가 얼마나 중요한지를 다시 일깨우는 역사의 교훈이며 특히 프로이센과 메이지 헌법이 우리나라 헌법체계에 미친 영향을 해석할 때 유의하여 생각해볼 필요가 있으므로 여기서 잠시 정리해보기로 한다. 유럽 국가에서 군주주권이 국민주권으로 바뀌는 데에는 13세기 초에서 19세기 말 또는 20세기 초까지 수백년이 걸렸으며, 이는 바로 권력분립을 주요 원칙으로 삼는 민주주의의 발전과정이었음을 이미 설명하였다. 이러한 오랜 전환기가 시사하듯, 주권의 개념이 군주로부터 국민에게로 전환되는 과정에서도 어느 정도의 혼란이 있었으며, 특히 많은 국가들이 처음으로 헌법을 도입한 19세기에 이러한 현상을 자주 볼 수 있다.

영국에서도 1215년 대헌장을 통해 중세 이후 역사에서 최초로 왕권을 제약하는 선례를 만들었음에도 불구하고 그 후로 왕권의 권위는 등락을 거듭하다가 16세기 초반 헨리 8세를 정점으로 쇠락하기 시작하여 17세기 중후반의 내전과 명예혁명을 계기로 비로소 의회의 권한이 확고해졌다. 그러나 이 시기에도 프랑스에서는 유명한 태양왕(Le Roi Soleil) 루이 14세의 절대왕권이 이름을 떨쳤으며, 결국 1789년 프랑스 혁명이 발발하기까지도 군주주권 체제를 유지하였다. 그런데 혁명 이후 처음으로 채택된 1791년의 헌법만 해도 왕이 주권을 위임받아 행정권과 법률안 거부권을 행사하는 입헌군제 체제였다. 이 헌법에서 아직은 주권의 소재에 대한 생각이 불분명했음은 공권(公權)을 지정한 제3장 제1조에서 볼 수 있는데, 아래에서 볼 수 있는 바와 같이 "국가(la Nation)"라는 아주 모호한 추상적 주체에 부여되어 있다.[94]

> Titre III - Des pouvoirs publics
>
> **Article 1.** - La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.
>
> (Title III - Public authorities
>
> **Article 1.** Sovereignty is one, indivisible, inalienable and imprescriptible. It belongs to the Nation; no section of the people, nor any individual, can attribute to itself the exercise whereof.)

그러나 1892년에 국왕 루이 16세를 처형하고 1893년에 채택된 두 번째 헌법에서는 제7조에서 주권이 프랑스 시민 전체에 있다고[95] 선언하여 주권의 소재를 분명하게 구체화하였다. 반면 이로부터 약 40년 후 프랑스의 사례를 참조하여 제정된 1831년의 벨기에 헌법에서는 프랑스에서 이미 채택된

94) 출처는 프랑스 1791년 헌법(영문은 저자 번역). 같은 장 제2조는 주권은 위임받은 대표자만 행사할 수 있고, 대표자는 의회와 국왕이라고 명시하고 있다. 제3조는 선출된 의회의 입법권, 제4조는 군주제 정부를 통솔하는 국왕의 행정권, 제5조는 선출된 판사들에 의한 사법권이 주권으로부터 위임된다고 명시하여 3권분립의 대의체제를 표방하고 있다.

95) "Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français." (The sovereign people is the universality of French citizens.)

국민주권을 따르지 않고 프랑스의 1791년 헌법에서와 같이 주권이 국가(la nation)에 있다고 하였다. 이는 당시의 벨기에가 헌법을 처음 도입하여 의원내각제의 모습을 따르면서도 국왕의 권위를 어떻게 설정할 것인지 아직은 모호한 생각이 그대로 반영된 것으로 해석된다.[96] 프로이센의 사례에서 설명했던 바와 같이, 실제로 이 헌법은 제26조에서 입법권을 국왕, 상원, 하원 3자가 공유토록 했으며 제29조에서는 행정권은 국왕에게 독점적으로 부여하여 프로이센과 동일한 주권과 권력분립의 모호함을 보이고 있다.[97]

이러한 헌법의 내재적 혼선은 19세기 유럽의 많은 국가에서 볼 수 있다. 대부분의 국가들이 그때까지도 군주제를 따르고 있었는데, 18세기에 유럽을 휩쓴 계몽주의 사조의 여파로 국민을 대표하는 의회주의 등 진보적인 사회적 요구를 수용하여 이 시기에 이러한 군주제 국가들이 헌법을 도입하여 입헌군주제 국가가 된 것이다. 그러나 혁명 과정을 거쳐 국민주권을 확립한 영국, 미국, 프랑스와 달리 평화적으로 체제전환을 시도한 19세기의 입헌군주제 국가에서는 국왕의 군주주권을 그대로 포기하기는 어려웠을 것으로 짐작할 수 있다. 그런데 이러한 국가들의 또 한 가지 공통점은 군주주권에 대한 생각이 남아 있어서 그런지 국민주권을 바로 인정하기보다는 추상적이고 모호한 최상위 개념의 주권을 설정했다는 공통점을 볼 수 있다. 예를 들어 입헌군주제인 네덜란드 헌법은 1800년대 초에 아직도 신의 권위로부터 주권의 정통성을 부여받고 있으며,[98] 1791년의 프랑스와 1831년의 벨기에 헌법은 국가(la nation)에 주권이 있음을 명기하고 있다. 앞서 살펴본 프로이센

96) 벨기에의 1831년 헌법은 그 해 벨기에가 네덜란드로부터 독립하면서 제정된 건국 제헌헌법이다. 벨기에는 1830년 독립을 선언하고 1831년 2월에 헌법을 채택하였는데, 이 과정에서 아직 신생국 벨기에에는 국왕이 없었으며, 레오폴드가 최초의 국왕으로 등극한 것은 1831년 7월이었다. 이에 비해 프로이센은 헌법 제정 당시 군주주권이 확실한 국왕이 존재하였으며 헌법도 군주의 권위로 하사하는 흠정헌법이므로 군주주권을 지키려는 의도가 더 강하게 내포되었다고 해석할 수 있다.

97) 참고로 벨기에의 헌법은 지금도 주권의 소재가 "국가"에 있다고 밝히고 있다. 이에 대한 논란은 1831년 헌법 제정 당시의 의미는 물론, 현 헌법에서도 주권을 어떻게 해석할 것인지를 두고 아직도 여러 의견이 개진되고 있으며, 크게는 루소(Rousseau)의 사회계약설의 취지를 따라 국민주권(popular soverignty)으로 봐야한다는 견해와 추상적인 국가주권(national sovereignty)로 봐야 한다는 설로 나뉜다(Geenens & Sottiaux, 2015).

98) Geenens & Sottiaux, 2015, p.296.

과 일본의 경우에는 주권의 최상위 개념을 헌법에서 직접 언급하고 있지 않은데, 각기 고권(高權; Hoheitsrecht)과 고쿠타이(國體)를 내세워 추상적인 최상위의 권한주체를 얘기한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 특히 고권과 고쿠타이라는 단어는 국민주권이 일찍 정착된 영미권에는 매우 생소한 개념으로서 영어로 번역 자체가 불가능하다. 그만큼 영미계 이외 국가의 헌법, 특히 19세기의 입헌군주제 국가의 헌법을 해석할 때에는 이와 같이 군주주권과 국민주권 사이에서 주권의 개념이 모호하였으며,[99] 이에 따라 권력분립의 구도 역시 불분명하거나 모순되는 경우도 많았다는 점을 유의할 필요가 있다.

이제 우리나라에의 시사점을 위의 논의로부터 도출하여 생각해보기로 하자. 제일 중요한 시사점은 과거 약 10여년간 우리나라에서 계속되어온 예산법률주의 논쟁은 사실 대부분 문제의 본질 자체를 잘못 파악하고 있었다는 것이다. 예산제도와 관련된 위의 법제사적 분석 결과를 보면, 결국 중요한 것은 국민주권주의하에서 예산은 의회의 동의 여부이지, 법률이냐 아니냐는 사실 그리 중요한 부분은 아니라는 것을 확인할 수 있었다.[100] 특히 예산법

---

99) 국가주권설에 대해서 현민은 「신고헌법해의」(유진오, 1953, p.46)에서 본 보고서와 일견 반대가 되는 취지의 해설을 제시한다. 즉 제헌헌법 제2조에 대한 해설에서 국민주권설에 대응되는 대표적 개념으로 Albrecht의 국가주권설이 있다고 설명하면서 "군주주권에 정면으로 대항함을 피하면서 군주주권을 제한하려는 목적으로" 고안된 학설이라고 하였다. 어찌 되었든 "주권은 군주에게 있는 것도 아니고 국민에게 있는 것도 아니"라는 해석은 본 보고서와 일치한다. 참고로 Geenens & Sottiaux(2015)가 설명하는 국가주권의 개념은 저자의 해석에 더 가까우며, 당시 헌법 제정은 많은 경우에 국왕이 자신의 권위를 바탕으로 하사하는 흠정헌법이었음을 봐도 군주의 권한을 유지하기 위한 의도가 더 강했을 것으로 보인다.

100) 현재의 예산법률주의 논쟁 중 "제왕적 대통령"의 문제를 제기하고 이는 군주주권에 기반한 메이지 헌법의 예산비법률주의를 그대로 수용한 제헌헌법 때문이라고 비판하는 주장도 있다. 즉, 제헌헌법을 기초한 현민 유진오 박사가 헌법에 대해서 잘 모르니 일본의 헌법을 그대로 모방하였을 것이라는 주장이다. 이러한 주장이 근거가 없음은 현민의 「헌법해의」(유진오, 1949)와 「신고헌법해의」(유진오, 1953)을 보면 알 수 있다. 현민이 두 해설서에서 제헌헌법이 채택한 정치체제와 권력분립 구도의 근거를 설명하면서 영국, 미국, 프랑스, 일본 등의 체제에 대해 정확히 이해하고 있었음을 볼 수 있으며, 주권과 권력분립에 대한 이해, 법률과 예산의 차이에 따른 예산비법률주의의 근거도 정확하게 설명하고 있다. 다만 예산법률주의를 채택했을 일반 법률과 예산법률의 차이를 사람들이 잘 이해하지 못하여 혼란이 있을 수 있다는 점을 현민이 우려하여, 예산은 일반 법률과 성격이 다르므로 반드시 법률로 할 필요가 없다는 사실을 정확히 알

률주의 이슈가 처음 제기되고 집중적으로 분석된 프로이센과 메이지 일본에서는 공통된 결론에 이르렀는데, 예산은 법률이라고 하더라도 일반 법률과 성격이 다른 것이며,[101] 반드시 법률일 필요가 없고 이보다는 의회의 동의 여부가 핵심적 사안이라는 것이다.

프로이센과 메이지 일본이 둘 다 강력한 군주주권을 유지하겠다는 같은 의도였지만 전자는 예산법률주의, 후자는 예산비법률주의를 택하였다는 사실만으로도 예산법률주의 여부가 정치체제와는 큰 연관이 없다는 사실을 알 수 있다. 그러나 이에 대해 다시 제기될 수 있는 반론으로는, 프로이센은 헌법갈등을 겪은 반면 일본은 비교적 순탄하게 메이지 헌법 하에서 강력한 군국주의가 발전했다는 점을 들어 결국 일본의 예산비법률주의가 군주주권 또는 "제왕적" 권력 구도에 유리한 것 아니냐고 물을 수도 있을 것이다. 그러나 이미 설명했듯이 두 사례의 차이는 법률주의 여부보다는 프로이센 헌법

고 예산비법률주의를 채택하여 그 후 논란의 소지를 없앤 것이라고 짐작할 수 있다. 특히 메이지 유신 이전에 일본에서는 유럽 주요국의 헌법과 주요 법률들이 이미 일어로 대부분 완역돼 있었음은 지금도 일본 의회도서관에서 확인할 수 있으며, 이토의 「헌법의해」(1889)에도 프로이센의 헌법갈등과 여러 정치체제나 주권론 등이 자주 언급되므로 현민도 이러한 자료들을 충분히 구하여 참조할 수 있는 여건이었다. 그뿐만 아니라 뢰슬러의 메이지 헌법 해설서 역시 1942년에 일본 저널에 게재되었으므로 현민이 파악하고 있었을 가능성이 상당히 높다. 마지막으로 우리가 정부의 증액동의권이라고 부르는 현행 헌법의 제57조의 내용은 메이지 헌법에 없는 내용이고 현민의 「헌법기초회고록」(유진오, 1980)에 포함된 1948년의 헌법초안초고 육필사본을 보면 나중에 추가하여 삽입된 것을 볼 수 있다. 프랑스의 1946년 4공화국 헌법에서 새로 채택된 증액동의 조항과 사실상 동일한 내용과 표현을 취하고 있으며, 현민이 「신고헌법해의」(유진오, 1953)의 부록으로 프랑스 4공화국 헌법을 번역하여 넣은 것을 보면, 제헌헌법의 기초과정에서 여러 나라의 사례와 이론을 참조하였음을 짐작할 수 있다. 특히 프랑스 4공화국 헌법 제17조 2항에서는 정부 동의의 가능성이 언급되지 않았으므로 의회의 항목별 증액과 신 항목 추가를 무조건 금하고 있는데(「신고헌법해의」에도 p.314에 프랑스 4공화국 헌법이 부록으로 포함되어 있음), 제헌헌법의 정부동의 조건은 나중에 추가되었으나 현민의 헌법초안초고를 보면 프랑스와 동일하게 정부의 동의 가능성이 없이 증액 금지만 있다는 점에서, 프랑스 사례를 참조하여 제헌헌법에 증액을 금하는 조항을 도입한 것으로 추정된다.

101) 예산법률이 일반법률과는 성격이 다르며 결국 행정규정의 성격을 띤다고 미국 헌법의 대가인 Corwin도 1935년에 이미 얘기하였다. "…appropriation acts are not "laws" in the true sense of the term, inasmuch as they do not lay down general rules of action for society at large. Rather, they are administrative regulations, and may go into detail or not, as the appropriating body - Congress - may choose." (Corwin, 1978, pp.133-134)

에 내재된 논리적 모순에 비해 일본의 메이지 헌법에서는 상대적으로 내적 정합성을 갖춘 데서 비롯됐다는 설명이 더 설득력이 있다. 또한 두 사례에서 법률주의 여부에 대한 선택은 달랐지만 두 나라 모두 예산의 승인 요건은 각 체제에서 법률 승인의 요건과 똑같이 설정했다는 사실, 즉 의회의 동의가 필요하도록 설정했다는 사실에서 법률주의 여부보다는 의회의 동의 여부를 중요시했다는 것을 확인할 수 있다. 결국 프로이센과 메이지 일본의 사례에서는 어디까지나 주권과 권력분립 구도의 정합성이 주로 문제가 된 것이지, 예산법률주의 여부가 문제의 원인이 된 것은 아니라고 판단된다.

두 번째 시사점은 예산제도의 설계와 법적 표현을 고민할 때에는 주권과 권력분립 등을 기준으로 중요한 원칙을 결정한 이후, 다음으로 정치체제나 법체계에 따라 이러한 원칙을 어떻게 구체화할 것인가를 생각하는 것이 타당한 순서라는 것이다. 특히 최근 10년간 우리나라의 예산법률주의 논쟁에서 간혹 제기됐던 바와 같이 정치체제나 법체계가 결정되면 그에 맞춰 예산제도가 달리 설계돼야 한다는 접근 방식은 지양해야 할 것이다. 정치체제나 법체계를 막론하고 예산제도는 국민주권과 권력분립의 원칙에 따라 설계되고 다만 구체적 세부내역을 정치체제나 법체계에 맞도록 다듬는 것이 바람직하다고 판단된다.[102)]

세 번째 시사점은, 적어도 우리 헌법과 예산제도는 권한의 분립에 관한 한 국민주권주의와 부합되는 내적 정합성을 갖추고 있다는 점에서, 군주 중심의 권력구도에 기초한 프로이센이나 메이지 일본 체제의 직접적인 영향은 미미하다는 것이다. 즉 군주주권 위주의 헌법인 프로이센, 메이지 일본, 기타 19세기의 일부 입헌군주제 국가와 우리나라의 헌법이 대비가 되는 부분이다. 군주주권과 국민주권 사이에서 고민하던 이런 사례와는 달리 우리는 확실하게 국민주권을 지향하고 있으며, 이에 따른 권력분립 역시 국민주권주의와 부합되어 특별히 노정된 문제가 없다. 특히 예산과 관련된 헌법 조

102) 우리가 지금까지 살펴본 영국, 프랑스, 프로이센, 메이지 일본, 그리고 분석과정에 언급됐던 미국, 네덜란드 사례들은 입헌군주제, 대통령제, 보통법, 대륙법 체계 등을 망라하나, 예산제도의 진화과정과 관련된 주요 포인트는 이러한 정치체제나 법체계의 분류와는 사실 무관하였다.

항도 권력분립이라는 근본적 민주주의의 원칙에 부합된다. 주권의 소재는 대한민국의 주권이 국민에게 있고 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 것을 확인한 제헌 헌법 제2조[103](현 헌법의 제1조 2항)에서 확인된다. 또한 국민주권주의가 필수적으로 요구하는 권력분립 구도는 입법권과 행정권 등 주요 권한이 중복됨 없이 배분되어 서로 견제하는 균형된 모습이다. 프로이센이나 메이지 일본에서 주권의 소재가 불분명하거나 군주주권주의하의 권력 구도가 지금 우리나라의 권력분립과는 다른 구도이며, 따라서 이들 국가의 사례를 우리의 현행 헌법 체계에 직접 적용하여 평가하는 접근 방식은 논리적 설득력이 부족하다고 사료된다.

103) 대한민국 제헌헌법(1948) 참고.

제2부

예산법률주의의 주요 쟁점

Ⅲ. 예산법률주의 도입 여부에 대한 법리적 검토

지금까지의 논의는 예산법률주의에 대하여 역사적 분석을 위주로 진행하여, 현재 우리 헌법은 내적 정합성이라는 측면에서는 문제가 없다는 결론을 이끌어냈다. 그렇다면 예산법률주의 논쟁에서 지금까지 제기된 문제 중 헌법상의 내적 정합성 이외의 두 영역의 문제들이 남게 될 것이다. 즉, 권력분립의 균형이 적절한지, 그리고 우리의 예산제도가 예산법률주의로 전환할 경우 국민의 편익이 개선될 것인지를 묻는 사안들을 검토할 필요가 있다. 본 절에서는 이 중 비교법 사례의 분석에 의존하지 않고 법리적 논증을 위주로 검토할 수 있는 문제를 주로 분석하고자 하며, 예산법률주의를 채택할 경우 예산법률의 규범성 확보에 따라 구속력이 개선되고 헌법적 구제의 가능성이 생긴다는 주장 등을 다루고자 한다. 또한 예산법률주의 도입에 따른 전반적 실익이 발생하는지도 논의하고자 한다.

1. 재정민주주의와 예산법률주의

앞의 논의에서 보았듯이 재정민주주의를 충실히 구현하기 위해서는 국가재정 운용의 근간인 예산을 대의기관인 국회에서 의결·확정할 필요가 있다. 예산법률주의의 취지가 국회의 의결을 의미한다고 볼 때에, 이미 우리 예산에도 법률주의의 취지가 반영되어 있다고 볼 수도 있다. 오히려 미국의 경우에는 재량지출만 대상으로 하기에 의회에서 의결되는 범위가 우리보다 좁고 재정민주주의의 원칙에 부합하는 면이 부족하다고 볼 수도 있다.

2. 예산법률주의 도입의 기존 논거 검토

가. 문제의 소재

상술한 바와 같이 현행 헌법과 예산제도가 이미 예산법률주의 취지와 부합된다고 볼 수 있음에도 불구하고 그간 개헌 논의 과정에서 예산법률주의를 도입해야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔다. 예를 들어 국회의장 산하의 헌법자문 연구위원회(2009)와 헌법개정 자문위원회(2014)가 제출한 헌법개정안(이하 '개정안')은 예산법률주의를 채택하였는데 그 취지를 아래와 같이 설명한다.

① 예산의 사업목적 및 집행기준을 법조문 형식으로 명확히 하는 등 예산의 규범력을 강화하며
② 예산과 법률의 불일치를 해소하고
③ 국민의 권리구제에 도움이 된다.

나. 예산의 성격에 관한 현재의 논의

위와 같은 예산법률주의 도입의 논거가 타당한지 살펴보기 위해 예산의 성격에 대한 법학계의 학설들을 요약하면[104] ① 훈령설, ② 법규명령설,[105] ③ 승인설(정부의 세출을 국회가 승인하는 행위라는 설), ④ 법규범설(법률은 아니나 하나의 법규범이라는 설), ⑤ 법률설(예산도 국회의 동의를 받기에 하나의 법률이라는 설) 등이 있다. 이러한 여러 가지 학설이 있음에도 예산은 수입·지출의 목적, 시기, 금액 등에 관한 준칙을 정한 것이고 국가기관이 이러한 준칙을 준수한다는 법적 구속력을 가진다는 점에서 법률과는 성격이 다른 측면이 있음에도 불구하고 하나의 법규범으로서의 성격이 있다는 법규범설이 다수설이자 판례의 입장이다.

---

104) 장용근(2015), p.243 참고.
105) 법률보다는 하위이고 법규의 효력을 갖는 법규명령이라는 주장, 나아가 예산은 국민의 일반소송 제기나 헌법재판을 통하여 다툴 수 있다고 봄(황도수, 2015).

다. 예산법률주의 쟁점별 검토

예산법률주의를 도입해야 한다는 근거로 제시된 사안들의 타당성을 여기서 검토하고자 한다. 앞의 절에서 설명한 바와 같이 법리적 정합성과 함께 궁극적으로는 국민의 편익을 증대할 수 있는 실익이 있는지 사안별로 분석하면 아래와 같다.

1) 예산의 법규범성 강화 여부

현행 예산제도에서 국회가 부대의견으로 붙이는 내용을 예산법률주의에 도입할 경우에 예산집행행위에 대한 조건이나 기한을 부가하거나 공무원의 과실을 구체화하여 책임성을 강화하는 규정을 예산안에 부가할 수 있게 된다. 즉 의회의 행정부에 통제권한은 강화되어 형식적 규범력은 강화될 수 있다. 하지만 그 강화된 규범력이 정당한 내용이 아닌 경우 국민에게 도움이 되는지는 별개의 문제로서, 프랑스나 독일에서는 헌법재판소에서 부당한 예산법률에 대해서 통제하는 제도적 장치를 두고 있다. 구체적으로, 프랑스는 공포 전에 균형재정이나 양입제출 등의 원칙 위반을 검증하는 사전적 규범통제로, 독일의 경우는 야당의원들이 유럽연합에 대한 독일의 보조금지급 예산법률을 권리구제를 위한 구체적 규범통제가 아닌 추상적 규범통제방식으로 객관적 규범통제는 허용하고 있다.

법규범설을 따를 때, 예산이 법률의 형식을 취한다고 해서 추가적인 법적 규범력이 발생하는 것은 아니다. 다만, 법률의 형식을 취하면 예산의 규범력에 대한 시비가 줄고 명확해질 수 있다는 정도의 실익은 고려 할 수 있다. 예산법률주의를 택하더라도 실질적으로 예산의 법적 효력이 강화되는 효과는 없고 형식적인 측면에서 예산의 성격에 대해 시비만 해소할 수 있다고 본다면, 굳이 법률주의를 도입하여 수십년간 이어지며 제도적 안정성을 갖춘 현행 제도를 변화시키기보다는 현행 예산의 법적 성격을 명확히 하는 방안을 모색하는 것이 타당하다.

하지만 여기서 독일에서의 논의[106]를 참조할 필요가 있는데 법률로 확정

된 예산안은 법적인 효과를 갖지만, 처분적 성격을 갖는 개별 사안을 규율하는 규정(Einzellfallregelungen)에 속하기 때문에[107] 그 법적인 효과에서는 전통적이나 일반적인 개념상 실질적인 법률이라고 이해되는 법률과는 차이가 있고 예산법률은 정부가 예상하는 수입과 지출을 적시한 예산안을 의회가 확인 또는 확정하는 효과가 있기 때문에 예산안에 계상되지 않았거나 확정된 예산금액을 초과하는 지출이나 급부, 즉 예산안에 위반되는 예산관련 행위는 모두 위법한 것으로 평가되며 예산법률은 정부에 예산집행에 대한 승인권한을 부여하는 것이다.[108] 예산기본원칙법(HGrG; Haushaltsgrundsätzegesetz) 제3조 제1항에[109] 규정되어있듯이, 예산법률은 정부가 지출을 집행하고 지출원인 행위를 할 수 있는 권한을 부여하는(ermächtigt; authorise) 일종의 수권이다. 그러나 수권과 의무부여는 다르므로 예산법률의 내용을 반드시 그대로 모두 집행토록 요구하는 의무적 성격이 아님은 자명하다.[110] 또한 예산법률은 국가조직(행정기관)별로 집행이 위임된 예산에 대해 책임을 부여하고, 이러한 책임을 확립하기 위해 행정부 내부적인 체계적 보고와 통제

106) 이하의 자료는 정문식(2017)의 재정헌법포럼회의에서의 발제자료에서 발췌한 것이다.

107) 대표적으로 Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12.Aufl., 2011, Art.110. Rn.3.

108) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.110, Rn.75f.

109) 독일 예산기본원칙법(검색일자: 2017.1.4.) 참고.

110) 이와 관련하여 주의할 것은, 예산법률주의를 도입하면 예산의 위법집행에 따른 법적 책임을 강화할 수 있다는 장점을 드는 주장이 있다(예컨대 강주영(2010, p.122)은 각주 45에서 옥동석(2004, p.267)을 근거로 제시함). 그러나 예산의 집행은 예산법률에 따르는 것이 아니라 집행의 근거가 되는 구체적이고 개별적인 각각의 법률을 근거로 하는 것이다. 따라서—미국의 경우에는 다를 수 있겠지만—독일의 경우에 예산을 잘못 집행했다는 의미는 근거가 된 개별적인 법률에 대한 위반문제가 발생하는 것이지 예산법률 자체의 위반문제가 발생하는 것이 아니다. 또한 예산을 법률의 형식으로 확정할 경우 예산과 법률의 불일치 문제를 해소할 수 있다고 주장되나(강주영, 2010, p.121; 서보건, 2010, p.135), 법률이 없는데 예산법률에 의해서 예산이 배정되었다는 이유로 예산지출을 집행할 수 있을지 의문이다. 일본에서는 후법 우선의 원칙, 법률집행의 의무 등을 이유로 예산법률만 있으면 아무런 법적 근거 없이도 지출이 인정된다고 주장하는데 영국, 미국, 프랑스, 독일에서는 그러한 효력이 인정되지 않는다(제Ⅳ장의 수권법 설명 참고). 따라서 예산과 법률의 불일치가 지출근거가 되는 법률이 없는 경우를 의미한다면, 이는 지출근거 법률의 제정에 관한 것이 문제이지 예산의 형식에 관한 문제가 핵심은 아니다. 예산과 법률의 불일치가 만일 예산수입액과 예산지출액의 불일치를 의미한다면, 국가수입이 일반 조세 관련 법률에 근거하는 한 예산안의 수입은 법적 강제력을 갖는 것이 아니기 때문에, 예산을 예산법률로 변경하더라도 수입과 지출은 언제나 불일치가 발생한다.

체제를 요구하는 등 국가기관이나 공법인의 내부적 규율을 설정하는 법적 효력이 있는 것이다.[111]

2) 예산과 법률의 일치성 확보

예산과 법률의 불일치는 다음과 같은 상황을 말한다. 어떤 정책의 근거 법률은 의결되어 있으나, 그 정책을 실제로 수행하는 데 필요한 경비가 예산에서는 확보되지 않아 정책집행이 될 수 없는 경우, 또는 반대로 예산에서는 경비가 확보되어 있으나 근거 법률이 없어서 정책이 역시 집행될 수 없는 경우를 말한다. 예산법률주의 도입의 필요성을 주장하는 측에서 이러한 두 경우를 모두 문제시하여 꾸준히 제기되어온 사안이므로 여기서 검토하기로 한다.

예산과 법률이 불일치하는 발생 원인은 다음과 같이 요약할 수 있다. 예산과 법률은 각각 별개의 형식이기도 하거니와 상호 간에 그 변경을 가할 수 없고(상호변경금지관계), 법률이 있더라도 예산에 그 비용이 계상되어 있지 않으면 법률을 시행할 수 없고 예산이 마련되어 있더라도 당해 지출을 명하는 법률이 없으면 지출할 수 없기(상호구속관계) 때문이라고 한다.[112]

현행법상 예산과 법률의 불일치 해결을 위한 대응 방안으로는 다음과 같은 방법이 가능하다. 사전적 조치로는 법률안 제출에 있어 그 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용 추계서 등을 함께 제출(「국회법」 제79조의2)하거나, 상당한 규모의 예산을 수반하는 법률안을 심사하는 경우에는 소관위원회가 미리 예결위와 협의(동법 제83조의2 제1항)토록 한다. 사후적 조치로는 예비비 지출, 추가경정예산에 의한 방법[113] 등이 존재한다.

이러한 방법으로 만족하지 않고 불일치 문제에 대한 보다 근원적인 해결책으로 예산법률주의가 주장되기도 한다. 하지만 예산법률주의와 예산-법률 불일치 문제의 해소는 별개의 문제로서, 예산법률주의를 도입하더라도 불일

111) 독일 예산기본원칙법 6a조 1항 참고. 참고 법원에 대한 예산법률의 효력에 대해서는 Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl, 2003, Art.110, Rn.34 참조.
112) 정재황(2014), pp.610-611.
113) 정재황(2014), p.611.

치 문제는 지속적으로 발생한다. 예산법률(총액배분)과 일반법률(지출행위권한수권기능)이 규율하는 내용과 목적이 다르고, 예산법률(총액배분)은 1년내지는 단기적인 한시법이고 일반법률(지출행위권한수권기능)은 영구법이며, 어느 하나가 다른 하나에 종속되지 않기 때문에 불일치 문제는 필연적으로 발생한다. 가령, 독일 등에서는 예산법률에 대해서는 '신법 우선의 원칙(후법에 대한 신법의 우월적 적용)'이 적용되지 않는다.

예산법률과 일반법률이 다른 점은 다음 장에서 자세히 다루기로 하나, 여기서 간략히 그 개요를 설명하자면, 예산법률은 구체적으로 목적과 기한과 함께 국가재원의 사용 금액을 배정하는 것이다. 이에 비해 우리가 흔히 예산의 "법적 근거"로 얘기하는 일반법률은 국가재원을 사용할 자격을 확인하는 법률로서, 구체적으로 재원을 배정하는 의사결정과는 그 성격이 다르다.[114] 이와 같이 권한을 부여한다고 하여 일반법률 중 국가재원의 사용에 관한 법률을 수권법(授權法, authorization act)이라고 부르며, 구체적 사업을 지정하는 경우도 있지만, 국가(정부)가 수행할 기능(function)을 적시함으로써 그 기능(예: 국방, 보건, 문화진흥 등)을 수행하기 위한 조직(부처 등)의 설정 및 운영 등을 암묵적으로 포함하기도 한다.[115] 따라서 적어도 법 이론상으로는 수권법에서 국가재원 사용의 권한을 먼저 인정하여 "예산의 법적 근거"를 확보한 연후에 예산법률에서 특정 목적의 사업에 대한 국가재원의 실제 배정, 즉 예산에의 계상이 이루어질 수 있는 것이다.[116] 양자를 이와 같이 구분하는 것은 수권법에서는 국가재원 사용의 타당성만을 판별하는 반면, 실제 예산의 배정은 그와 같이 수권이 이루어진 여러 목적과 사업들 간에 재원을 어떻게 배분할 것인가, 총 가용 재원과 각 목적이나 사업 간의 우선순위를 감안하여 내려야 하는 전혀 다른 성격의 의사결정이기 때문이

114) Schick(1984) 참고.

115) Heniff(2012) 참고.

116) 실제의 예산과정에서는 예를 들어 수권이 명시적으로 이루어지지 않았더라도 암묵적으로 이루어진 것으로 간주하는 경우도 많으며, 미국 예산과정에서 의무지출은 별도의 지출승인 없이 수권법 제정만으로 이루어지고, 일부 지출승인(재량지출)의 경우 수권은 암묵적으로 이루어진 것으로 간주하기도 한다. 보다 자세한 사항은 Schick(1984)와 Fisher(1979)를 참고하라.

다. 즉 수권이 당연한 사업이라도 다른 사업보다 우선순위가 낮으면 재원배정을 줄이거나 재원이 아예 배정되지 않을 수도 있는 것이 당연하고도 합리적인 결과이다. 사업별로 볼 때 우선순위의 판별 등에 대해 이의가 있을 수도 있으나, 전반적으로는 수권이 된 사업이라도 반드시 적절한 수준의 재원이 배정되는 것은 아니라는 개연성이 있는 것이며, 따라서 수권이 됐다고 하여 당해 특정 개별 사업만 놓고 다른 사업과의 균형을 생각하지 아니한 채 재원배정까지 정하려는 예산과 법률의 일치성 확보는 합리성 여부를 논하기 이전에 현실적으로 불가능하다.

다음 장의 논의에서 상세히 다루겠으나, 예산법률은 이와 같이 일반법률, 특히 수권법과 그 성격이 다르기 때문에 서로 분리해야 한다는 것이 당연하며 실제로 주요국에서는 법률이나 의회 규정 등을 통해 이러한 원칙을 명시하고 있다. 이를 통해 예산법률에서 수권법의 사안을 제·개정하는 경우를 미리 차단함으로써 법체계의 규율을 확립하려는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 법률이 아니라 의회의 자체 규정만으로 이러한 구분이 준수되는 데에는 한계가 있는 것으로 보이며, 다음 장의 미국 사례에서와 같이 1년의 한시법인 예산법률에서 영구적 성격의 일반법률을 제·개정하는 문제가 실제로 드물지 않다는 문제가 있다.[117]

예산과 법률의 분리는 이와 같이 법 이론상으로는 물론, 실제의 법체계와 예산의 정합성을 유지하는 측면에서도 매우 중요한 문제이며, 다음 장에서 더 자세한 설명을 제시하겠으나, 분리보다 오히려 일치성 확보를 주장하는 것은 법리적으로나 재원배정의 현실성이라는 측면에서나 재고해야 할 것으로 보인다.

3) 예산법률주의와 국민의 권리구제

독일의 경우도 형식적으로는 법률주의지만 실질적으로는 수범자가 국민인 일반 법률과는 달리 국가기관만이 수범자인 조직법률이기에 사실상 비법

117) 다음 장의 논의와 Schick, Fisher의 같은 논문을 참고하라.

률주의인 우리나라와 일본과 큰 차이는 없다고 보인다.[118] 하지만 이러한 특성은 단지 독일만의 문제라기보다는 예산 자체의 근본적인 특성상 국민이 수범자가 아니고 따라서 국민개개인의 권리보호를 위한 것이 아니기에 전세계(예산법률주의 및 예산비법률주의 국가 포함)를 통틀어 국민이 소송을 통해서 예산 자체를 다툴 수 있는 국가는 단 한 곳도 없다. 예산법률이 국민의 권리관계에 변동을 가져오는 것은 아니고, 오히려 당해 예산의 수권법에 따라 권리관계 변동이 생기므로 국민으로서는 수권법을 다투어야 한다. 예산은 특정인의 권리관계에 관한 사항이기보다는 수많은 이해관계가 엮이는 국민들 사이의 조정이므로, 소송보다는 정치적 합의절차를 통해서 다루는 것이 적절하다. 또한 1년 예산을 원칙으로 하는 경우 대부분의 소송이 대법원까지 3년 정도의 기간이 소요되기에, 예산집행이 끝난 후에 다투는 것은 소송의 권리구제 가능성이 없다. 다만 프랑스는 공포 전에 균형재정이나 양입제출의 원칙위반을 점검하는 사전적 규범통제로, 독일의 경우는 야당의원들이 유럽연합에의 독일의 보조금 지급 예산법률을 권리구제를 위한 구체적 규범통제가 아닌 추상적 규범통제방식으로 제기하는 객관적 규범통제는 허용하고 있고, 또한 예산법률은 조직법(Organgesetz) 내지는 기관법으로서의 성격도 가지므로,[119] 권한쟁의심판(Organstreit)의 측면에서는 연방헌법재판소에서 심사할 수 있다.

4) 국회권한이 강화된 예산법률에 대한 헌법재판소의 규범통제 강화[120]

예산법률주의의 도입에 따라 강화된 국회권한이 부당한 법률을 제정하는 경우에 대비하여 일반 법률과는 다르지만 의회권력의 남용을 방지하기 위하여 프랑스식의 규범통제제도 도입의 필요성이 있다. 프랑스 재정법 체계에

118) 권해호(2000), p.59 참조.

119) 이는 전 세계 국가들의 예외없는 특징으로서 조세법률주의와 달리 국민이 아닌 국가기관이 수범자인 국가내부규범이기에 국민이 예산에 대해서 직접 소송을 제기할 수는 없다.

120) 김지영(2017), 『2017년 재정헌법 월례조찬세미나 발표자료』, 한국조세재정연구원의 발제문을 발췌·정리한 것임.

서 또 다른 특징은 예산도 법률로 의결되기 때문에 형식적 법률로서 규범 통제의 대상이 된다는 것이다. 2008년 헌법 개정 이후 시민의 기본권에 대해서는 사후적 규범 통제가 가능해지기는 했지만, 프랑스 규범 통제는 사전적·추상적 규범 통제가 원칙이다. 따라서 예산법에 대하여 헌법위원회가 사전적·추상적 규범통제를 실제 거의 매년 해오고 있으며, 이를 통해 헌법과 조직법이 정한 바에 '당해 연도 예산법'이 반하는 경우에는 예산법의 개별 조문 또는 예산법 전체에 대해서 위헌 무효가 될 수 있게 된다.[121] 헌법위원회의 추상적 규범 통제에 관한 헌법 제61조가 1974년에 개정되어 60명 이상의 상·하원 의원에게 위헌법률심사 제청권[122]을 부여한 이후에 1989년

121) 실제 Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979의 사안에서 헌법위원회는 '1980년 예산법률' 전체에 대해서 위헌결정을 한 바 있다.

122) 프랑스 헌법위원회(Conseil constitutionnel)의 재정관련 결정 검토(대구대학교 김지영 교수가 번역제공한 자료 요약)

1. Décision n°60-8 DC du 11 août 1960. 이 판례는 처음으로 헌법위원회에 의해 일반법(loi ordinaire: 여기에서는 예산(법)을 의미)이 헌법불합치 판결을 받은 사항이다. 준조세(taxe parafiscale)의 의미에 대해서 판단.

관련 결정:

1) 과세(imposition)에 관한 결정
Décis. n°81-302 DC du 30 décembre 1981.
Décis. n°82-152 DC du 14 janvier 1983.
Décis. n°90-285 DC du 28 décembre 1990.
Décis. n°98-404 DC du 18 décembre 1998.
Décis. n°2009-578 DC du 18 mars 2009.
Décis. n°2010-52 QPC du 14 octobre 2010.

2) 수수료, 준조세, 사회보험료에 관련된 결정
Décis. n°92-311 DC du 29 juillet 1992.

2. Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971. 이 결정은 재정과 관련된 직접적인 헌법위원회의 결정은 아니지만, 이 결정을 통해 헌법블록(Bloc de constitutionnalité)과 법의 일반원칙(principes fondamentaux)이 인정됨으로써 인권선언과 제4공화국 헌법 전문 등이 헌법규범으로 포섭됨으로써 재정법에서의 법원(法原)이 확장되는 결과를 가져왔다.
3. Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974. 1974년 헌법개정으로 인해 제5공화 헌법 제61조에 규정된 헌법위원회로의 제소권한이 60인 이상의 상·하원의 의원들에게도 인정됨으로써 예산(법)이 1974년 이후로 거의 매년 헌법위원회의 합헌성 심사를 받게 되었다.
4. Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973. 이 결정은 처음으로 헌법위원회가 1789년 인권선언을 헌법블록에 포함시켜 합헌성 심사를 하였다는 점과 "법 앞의 평등"원칙에 반한 법이 위헌이라고 선언한 결정으로서 의의가 있다.
5. Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979. 동 결정은 처음으로 예산(법) 전체

과 1993년을 제외하고 의회 내 소수당은 거의 예외 없이 '당해연도 예산법'을 헌법위원회에 제소하였고, 헌법위원회는 제한적이기는 하였지만 헌법상의 일반원칙과 LOLF에 의해서 당해 예산법에 대하여 위헌 여부를 판단해오고 있다. 물론 이 경우에 헌법위원회는 국가재정에 관한 판단을 할 수 있는 전문적인 능력과 조직이 제한되어 있으므로 위헌성의 판단기준은 '타당성(l'opportunité)'이 아니라 '명백한 하자(l'erreur manifeste)'에 국한된다.[123]

5) 재정주권자인 국민의 직접민주주의 방안 보장

위에서 살펴본 논의와 더불어, 예산법률주의 도입의 논의에 앞서 예산과정에서 국민의 단순한 참여는 최종적인 정책 결정에 국민이 원하는 바가 잘 반영되지 않을 수도 있기 때문에 정책 반영에의 실효성 제고라는 취지에서 국

가 위헌이라고 결정하여 의회가 새로 예산을 의결하게 된 결정이다. 동 결정에서 헌법위원회는 "세입과 세출 균형의 원칙"과 이를 위한 세입의 확정 이전에 세출을 심의할 수 없다는 1959년 재정조직명령 제40조를 적극적으로 해석하였다. 또한 헌법이 정한 예산 절차의 위반은 위헌이라고 판단함으로써 예산과정의 중요성을 확인한 결정이다.

6. Décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994. 이 결정은 예산에 대한 합헌성 심사의 기준을 새롭게 제시하고 있다. 전통적 예산원칙의 의미를 재확인하고 예산에 있어서 새롭게 "성실성 원칙(principe de la sincérité budgétaire)"을 도입하였다. 또한 비예산화(débudgétisation), 즉 의회의 예산에 대한 통제를 회피할 목적으로 행정부가 예산에 포함하지 않거나 예산과 별도로 사업을 편성하려는 현상에 대한 제동을 건 결정이다.
7. Décision n°97-393 DC du 18 décembre 1997. 이 결정은 1996년 2월 22일 헌법 개정을 통해 사회보장예산(법)이 헌법 제34조에 포함된 이후에 나온 것으로, 사회보장예산의 영역이 공공재정의 영역으로 포섭된 것을 확인한 의미있는 결정이다. 이 결정을 통해 프랑스의 공공재정은 국가재정, 지방재정, 사회보장재정의 3요소로 구축되었다.
8. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001. 헌법위원회가 판단한 재정 관련 결정에서 가장 중요한 결정이다. 동 결정은 프랑스 제5공화국 헌정사에서 가장 획기적인 것으로 평가받고 있다. 이 결정은 1959년 1월 2일 재정조직명령이 갖는 내재적 한계, 즉 조직법적인 성격을 담은 것임에도 불구하고 헌법위원회의 합헌성 심사를 거치지 않은 결과 민주적 정당성이 결여되어 있다는 맹점을 보완하기 위해 새롭게 개정된 2001년 8월 1일자 「재정조직법(LOLF)」 전체를 조항별로 헌법위원회가 판단한 것이다. 이 결정을 통해 헌법위원회는 「재정조직법(LOLF)」의 헌법적 위상에 대해 평가하고 전통적 예산원칙들을 재확인하였으며, 헌법위원회의 판례로 정립된 예산성실성 원칙, 세출부문 사전의결 금지의 원칙 등을 포함한 「재정조직법」 규정에 정당성을 부여하였다는 데에 의의가 있다.
9. Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004. 지방자치단체의 재정고권(autonomie financière des collectivités territoriales)에 대해 판단한 결정.

123) 김지영(2013), p.507.

민의 직접참여를 전제로 한 직접민주주의의 도입을 고려해볼 수 있을 것이다.

이는 예산의 직접민주주의의 대상성에 관한 문제이다. 구체적인 제도적 장치인 국민투표는 일반적으로 영토나 기본권 등과 같은 사안을 포함하는 헌법에 대한 국민투표와 정치, 윤리 또는 사회적 사안을 다루는 국민투표 양자의 경우로 분류하여 생각해볼 수 있다. 헌법에서는 전자의 국민투표를 위한 절차가 확립되어 있으나, 후자를 다루고 있지는 않다. 후자는 주로 정당의 이데올로기와 일치하지 않는 사안들에 대해서 정당내부에서 서로 의견의 일치를 볼 수 없을 경우에 회부되는 성질을 갖는다.[124]

실제로는 국민투표는 완전한 직접민주주의도 아니다. 그 이유는 발안자의 의사나 반대자의 의사를 정확히 대변하지는 아니하나, 다른 방법에 의하여 해결되었어야 하는 국가위기의 해결과 정치과정의 공개라는 측면에서 중요한 의의를 갖는다고 할 것이다. 하지만 이러한 국론분열 상황의 문제점이 있을 수 있지만 대체로는 만족스럽다는 평가가 있다.[125]

실제로 이러한 방식으로 결정되는 안건들의 대다수는 윤리나 환경과 관련된 사안들이고, 이 밖에도 헌법, 인권(소수자 권리 포함), 재정 등과 관련된 문제들이 있다. 그러나 고용과 일반적인 경제 운용의 문제 등은 국민의 입장에서는 생활에 더 직접적인 영향이 있음에도 사실상 잘 다루지 않음으로써 이러한 방식의 국민투표는 정당이나 선거구민 등이 주목하는 사안을 다루는 제도적 장치로서는 미흡하다는 한계를 보인다.[126] 이러한 맥락에서 예산은 보다 구체적 내용이나 사업을 다룬다는 점에서 일반 경제 등과 같은 사안보다는 국민투표에 적합한 국민적 관심을 이끌 수도 있는 주제라고 사료된다. 특히 숫자와 관련된 예산안보다는 예산의 지출이 전제가 되는 대상에 관한 사안, 즉 우리의 경우 복지나 무상의료, 무상급식 사안에 대한 예산 관련 법률이 대상이 될 수 있을 것이다.

보다 구체적 방안으로는 네거티브 국민 직접민주주의의 도입 등을 고려해

---

124) 장용근(2005a), p.50 재인용. 전반적인 내용이 그러하다. 이는 주로 계급간의 문제와 재분배문제가 이에 해당할 것이다. 원 출처는 Budge(1996), p.86.

125) 이 문단은 장용근(2005a), p.51의 내용을 재인용. 원 출처는 Butler et al.(1994), p.263.

126) Budge(1996), p.91.

볼 수 있다.[127] 이탈리아의 직접민주주의 사례를 살펴보면, 우선 1970년대에 법률의 폐지를 목적으로 한 국민발안이 도입된 이후에 특별한 직접민주주의 제도로 자리 잡았다. 이는 '네거티브 직접민주주의'라고 할 수 있으며, 이러한 네거티브 국민발안은 단 한 건만을 제외하고 국민 대다수의 의견을 입법에 반영하는 데 중요한 영향력을 미치게 되었다. 그런데 다른 나라와 달리 헌법재판소는 이러한 국민발안에 대해 적극적으로 개입하여 참여자의 수가 적은 경우[128]에는 국민투표에 회부하지 않고 다시 검토하도록 함으로써 직접민주주의에서 중요한 역할을 하고 있다.[129]

이러한 점에 비추어 우리나라에서도 기존의 정치권이 이에 대한 영향력을 미치게 하기보다 헌법재판소가 이를 관할하도록 한다면 나름대로 실효성 있는 제도가 될 수 있을 것이다. 이러한 네거티브 국민발안은 예산법률주의로 전환한 경우, 또는 현재의 형식하에서도 국회의원들이 선심성 공약 혹은 부당한 예산책정이나 지출권한에 대해서 국민들이 이를 부인할 수 있는 근거규정이 될 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다. 특히 국민들이 적극적으로 예산안을 작성한다는 것은 정보와 인적 네트워크의 부족으로 사실상 한계가 있기에 소극적으로 국민들이 예산을 통제하는 방식이 더 현실적이라고 보인다.[130]

6) 소결: 예산법률주의 도입의 논거 검토 요약

예산법률주의 도입 논거로 제시되는 쟁점들에 대한 검토 결과, 현행 예산제도에 대비하여 실익이 미미하다. 예산-법률의 불일치를 해소한다는 주장에 대해서 독일이나 프랑스 등 예산법률주의 도입 국가에서도 발생하는 문제이고, 각국에서는 예산법률과 무관하게 별도의 입법 조치(우리 예산부수법안과 유사)를 통해서 불일치를 해소한다. 예산법률주의 도입으로 국민의 권리구제가 강화된다는 주장이 있으나, 예산법률주의를 도입하더라도 앞에

127) 이 문단은 장용근(2005a), p.56의 내용을 발췌·정리.
128) 전체 3분의 1의 지지를 받지 않으면 효력을 부정하고 있다.
129) Budge(1996), p.101.
130) 이 문단은 장용근(2005b), p.93의 내용을 발췌·정리.

서 검토한 바대로 국민의 권리구제가 용이해지는 효과는 없다. 예산법률주의 도입으로 예산의 규범력이 강화된다는 주장은 국회가 기존의 부대의견으로 붙이는 내용, 즉 예산집행행위에 대한 조건이나 기한의 부가나 공무원 과실의 구체화한 책임성을 강화하는 규정을 예산안에 부가할 수 있다. 다만, 예산 관련 사항을 조문으로 서술함으로써 예산의 목적, 기준 등을 명확히 할 수 있다는 장점이 있을 수 있으나, 이는 현행 헌법하에서도 개선이 가능한 사항이다. 오히려 예산법률주의 도입에 따른 단점에 대한 검토도 필요하다. 단점으로는 예산 집행의 경직성이 높아지고, 예산 확정까지의 장시간이 소요되는 경우 경제 여건 변화에 대응하는 신축적 재정운용(추가경정예산 및 수정예산, 예산 조기집행 등)을 저해한다.

3. 법리적 종합 검토 의견

가. 예산법률의 의미

예산법률은 예산, 즉 한 회계연도의 총액배분계획을 의회의 독점적인 권한인 법률을 통하여 확정하는 것을 의미하는데 이는 국회의 동의를 전제로 하는 사회적 합의를 근본적으로 의미한다.

한국에서 논의의 핵심은 국회 권한의 확대이지만 정치선진국에서 예산법률주의 논쟁의 핵심은 국회의 권한 내지는 관여의 확대와 함께 더 많이 관여한 국회가 최종 책임을 지는 것을 전제로 하는 책임 부분도 같이 강조되어야 할 것이다. 즉 권한의 확대에는 반드시 가중된 책임의 소재도 매우 중요한 문제로서 반드시 수반한다고 보아야 할 것이다.

또한 예산법률안의 제출단계에서의 의미는 예산총액의 배분계획과 그 계획안의 설명 부속서류의 제출과 단일 행정부의 제출안의 원칙이 전 세계의 통일된 원칙이다. 이와 예산심의에서 예산법률안 확정의 의미를 구분할 필요가 있다. 예산심의에서 예산법률안 확정 단계에서는 조건이나 기한, 공무원의 책임 가중 등의 집행기준의 추가를 조문 형식으로 확정하여 의회의 행

정부에 대한 구속력의 증대와 이를 기초로 한 의회의 책임성 강화 등이 심의 의결단계에서 예산법률의 주된 내용이라고 할 것이다.

결국 위에서 외국에서의 예산에 대한 국회 의결과, 국회가 의결한 예산한도와 예산기준의 행정부에 대한 구속력을 예산법률주의 논쟁의 핵심으로 본다면, 현행 우리 예산도 지출한도, 집행 기준을 규율하고 있고, 동 예산은 국회 의결을 거쳐 행정부를 구속하므로 예산법률주의 논쟁의 실익이 크지 않다고 보인다.

나. 예산법률주의의 논쟁의 본질

1) 예산법률주의 논쟁의 실질적 의미

예산의 법률 여부 자체보다는 그러한 구분에 따라 재정민주주의(재정의회주의) 실현에 영향이 있는지가 핵심이다. 이 논쟁은 독일 프로이센 국가에서 예산도 법률의 형식이나 국민의 권리에 대한 법률은 구속력이 있는데 반해 예산법률은 세습군주가 이끄는 행정부에 구속력이 없는 형식적 법률로서 실질적인 비법률주의라는 논쟁에서 비롯되었다.

결국 국민의 대표인 국회가 의결한 예산한도와 예산기준이 행정부에 대해 구속력이 있느냐가 논쟁의 핵심이었다는 점에서 본다면, 재정민주주의가 확립된 현재 국회의결이 없는 예산집행은 불가능하고, 설사 국회가 의결기한을 넘기더라도 대부분의 국가에서는 준예산이나 가예산 등 헌법상 잠정예산 제도를 둠으로써 이 논쟁은 어느 정도 해결됐다고 볼 수 있다.

2) 예산법률주의의 형식적 의미 : 조문화 또는 문서화 문제

우리나라 예산은 법률처럼 문서화된 예산총칙이 있어 이미 예산은 부분적으로 법률주의의 특징을 반영하고 있으며 다만 개별사업예산안의 비조문화와 부대의견이 의결된 예산안의 일부가 아니라는 점에서는 비법률주의적 요소를 가지고 있다. 현재는 법률과 다르기에 공포로 효력이 발생하지 않는다는 차이점이 있다.

결론적으로 현재도 예산법률주의적 특징이 부분적으로 도입되어 있고, 이를 재정민주주의적 측면에서 개선할 수 있느냐의 문제로 접근하는 것이 타당하다.

3) 정치선진국의 예산법률주의로의 개선의 실익

국가 예산을 글로 문서화하여 국민과 의원들의 이해도를 향상시키고 지출의 조건, 기한, 방법 및 공무원의 책임을 명시하고 집행기준을 마련하여 행정부 통제의 규범력을 제고하고, 현재의 쪽지예산과 같은 관행을 문서화하여 국회의 책임성을 향상시킬 수 있다. 그러나 영구법인 예산근거법률(수권법)과 한시법인 예산법률(세출법)의 구분은 엄수돼야 하며, 예산과 법률의 불일치는 지출 및 세입의 근거법률을 조정하는 방식으로 해결하여야 한다. 또한 예산과정에서 국회의 역할을 강화할지는, 특히 미국과 같이 의회의 권한이 강한 구도를 지향할지에 대해서는 조심스럽게 재고할 필요가 있다. 미국은 8개월간 심의하기에 의회주도의 예산과정을 구현한다고는 하나, 법률주의 여부와 상관없이 심의가 부실하면 결국 정부주도의 예산과정이 된다는 점에 주의할 필요가 있다는 것을 상기해야 한다. 마지막으로, 예산은 수많은 이해관계자들이 관련되기에 특정인의 권리구제를 위한 소송에 의한 구제는 적합하지 않다.

다. 우리가 지향할 예산법률주의의 형태

재량지출승인법 형태의 영미식 제도보다는 우리와 같은 형식으로 세입·세출을 포괄하여[131] 균형예산을 지향하는 독일, 프랑스 제도가 불필요한 혼란의 방지, 엄격한 부채관리 등의 관점에서 타당해 보인다. 또한 예산법률주의 도입 시 의회가 부당한 조건 기한, 공무원의 과도한 책임을 규정하는 것

131) 영미의 재량지출승인법(appropriations, 혹은 appropriation acts)은 세출 중에서도 재량지출만 심의하여 예산법률로 확정한다. 이에는 복지부문이나 사회부문 등에 소요되는 의무지출이 포함되지 않으므로 독일이나 프랑스 등 다른 나라와 같이 1년간 지출의 총계를 예산법률에서 다루지 않는다.

에 대한 통제 방법으로 우선 법률안 거부권, 프랑스처럼 헌법재판소의 법률 공포 전 야당의원들의 사전적 규범통제, 독일 헌법재판소의 추상적 규범통제 방안 등과 같이 의회의 부당한 심의권 행사에 대한 통제 방안이 필요하다.

근래에 논의되는 예산법률주의 논쟁의 핵심은 예산이 조문화된 법률이냐 아니냐의 문제가 아니고, 이미 예산법률주의의 취지는 도입되어 있고, 반드시 헌법 개정으로 예산법률이라는 용어가 들어가야 하는 것은 아니며, 공무원의 책임 등의 재정형벌의 강화나 책임 규정의 강화함으로써도 예산법률주의 도입의 필요성을 충족할 수 있다. 영국 명예혁명에서도 '대표 없이 과세 없다'는 원칙이 "조세법률주의"로 확립되었듯이 예산법률주의도 '대표의 동의 없이 지출이 없다'는 원칙으로 확립되어야 한다. 예산법률 또는 예산이 재정민주주의(재정의회주의)에 부합하는지의 여부가 논쟁의 핵심이다. 이는 본 보고서에서 여러 사안을 검토하면서 일관되게 중점을 두고 적용하는 분석기준임을 재삼 강조하고 싶다.

이러한 맥락에서, 우리나라의 예산체계는 비록 비법률주의를 칭하고 있으나, 예산법률주의의 핵심적 취지인 재정의회주의의 요소를 상당 부분 또는 대부분 이미 수용하고 있으므로 실질적으로는 예산법률주의에 이미 가까운 상황이라고 판단된다. 즉 프로이센 헌법하에서 비스마르크가 예산은 의회의 결정이 행정부를 구속하지 못한다고 주장한 것과 달리, 우리나라에서는 비록 비법률주의라고 하더라도 예산에 대한 국회의 결정은 행정부를 실질적으로 구속하므로 의회가 재정의 중요한 최종 결정을 하는 재정의회주의 구현이라는 예산법률주의의 취지가 이미 상당히 반영되어 있는 것이다. 다만 위에서 지적하였듯이 현재 예산 부대의견 등으로 처리되는 제반 조건이나 추가적 규범들의 법적 성격이 보완되고, 더불어 이 과정에서 국민의 알 권리를 충족하는 투명한 절차가 개선될 여지가 있으며, 국민의 편익을 증대하는 방향으로 이러한 보완적 조치들을 보완하는 일환으로 예산법률주의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 예산법률주의 도입 시 필수 보완 사항: 일반법률과 예산법률의 분리

예산법률주의와 관련된 논의는 사안의 성격에 따라 3개의 영역으로 중요도와 검토 순서를 생각할 수 있다. 먼저 예산법률주의 도입의 타당성 검증이 있으며, 두 번째로는 만약 예산법률주의를 도입할 경우 반드시 짚어서 대응해야 하는 사안, 마지막으로 예산법률주의 채택과는 독립적인 사안이다. 중요한 개혁을 하는 차에 더불어 고려해볼 수 있는 예산제도의 개혁을 생각하는 것이 체계적이며 타당한 순서이다. 본 보고서에서 지금까지의 논의는 첫 번째 영역의 문제로, 제 II~III장에서 다루었다. 세 번째 영역의 문제를 다음 장에서 다루기 이전에, 본 장에서는 두 번째 영역의 문제로 예산법률주의로 이행할 경우 반드시 정리해야 할 사안으로 법률의 위상을 갖춘 예산이 다른 일반 법률과 어떠한 차이가 있는지, 그리고 그러한 차이로 발생할 수 있는 문제와 대응 방안을 보기로 한다. 이는 바로 일반법률과 예산법률의 분리에 관한 문제가 된다.

일반법률과 예산법률은 성격이 다르다는 점은 이미 두 번 언급했다. 제Ⅱ장에서 설명한 바와 같이 프로이센의 헌법갈등 과정에서 예산은 형식적 법률이라는 견해가 일반화되었으며 이와 같은 예산 규범설은 메이지 헌법의 기초 당시에도 이미 충분히 인지되고 있음을 설명하였다.[132] 또한 제Ⅲ장에

132) 「헌법해의」(유진오, 1949, pp.190-191)에 나오는 다음 해설을 보면 우리 제헌헌법 기초 당시에도 예산의 형식적 규범설은 잘 알려져 있었으며 우리나라에서 예산비법률주의를 채택한 근거가 되었음을 알 수 있다(밑줄은 필자 추가).
"예산은 국가의 일년간의 총수입과 총지출의 예정표라 할 수 있는데 우리나라 헌법은 예산을 형식적 법률로 하지 않은 점을 먼저 주의하여야 한다. 구미각국에 있어서도 예산은 여러 가지 점에 있어서 법률과 구분되므로 이를 실질적 법률로는 취급하지 아니하나 형식에 있어서는 "법률"이라는 명칭을 부하여 그를 형식적 법률로 취급하는 것이 보통인데 (예, 독일 와이말 헌법 제85조 2항) 우리나라에 있어서는 형식에 있어서도 이를 법률과 구별하는 것이다."

서 예산과 법률의 불일치 문제를 분석하면서 양자의 성격이 다르다는 점이 다시 부각되었다. 그러나 이 두 경우에서 얘기하는 예산법률과 일반법률의 차이는 다른 문제라는 점을 명확히 할 필요가 있다.

첫 번째 문제는 예산법률의 성격이 형식적 법률이라 실질적으로는 비법률주의적 성격이 있다는 것으로, 이는 프로이센의 헌법갈등을 계기로 그 후로 모든 국가가 인지하고 있는 사항이다. 이는 의회와 국왕(또는 정부) 간에 예산에 대한 최종 권한이 어디에 있는지를 가리는 것으로, 결국 주권과 권력분립의 문제이다. 이에 대해서는 법률인지 여부보다 의회의 동의가 핵심인 것으로 결론이 지어진 사안이다.

두 번째 문제는 예산법률과 일반법률이 형식적이라도 법률상 동일한 지위라고 할 때, 예산법률로써 일반법률에서 다룰 문제를 결정할 수 있는지를 묻는 것이다. 즉 예산법률에서 일반법률의 한 부분을 개정할 수 있는지, 그리고 극단적인 경우에는 일반법률을 제정할 수 있는지를 생각해봐야 한다. 예를 들어 특정 연도의 예산법률에서 새로운 취약계층 지원 제도를 도입하는 조항을 포함한다면, 이는 사실상 예산법률보다는 새로운 하나의 일반법률을 제정한 결과가 되는 것이다. 특히 예산법률이 일반법률에 비해 보다 내용과 성격이 구체적이므로 특별법으로 분류될 수 있다는 점에서 예산법률이 일반법률에 우선된다는 논리를 내세워 이러한 변칙적인 입법을[133] 시도할 경우 이를 반박할 법적 근거가 취약하다는 문제가 있다.

이 문제는 첫 번째 문제와 같이 의회와 정부 간의 권력대립이 아니라, 법률과 법률 간의 상충에서 우선순위의 이슈가 된다. 즉 주권과 권력분립의 사안이 아니라 법체계의 근본 체계와 질서를 흩트려 문란하게 할 수 있다는 것이 문제의 본질이다. 이하 본 장의 논의는 이 두 번째 문제에 대한 이론

133) 이러한 변칙적 입법을 단지 비현실적인 가능성으로 일축할 수 없는 것은, 실제로 미국의 예산과정에서 수시로 빈번하게 이러한 사례가 발생하기 때문이다. Schick(1984)에 의하면 미국 의회는 1800년대 초 이후 수십년 동안 예산법률에 일반법률을 끼워넣은 편승법(riders)이 빈발하였으며 이를 억제하기 위해 위원회 구성과 권한이 수시로 개정되기도 하고 하원규칙 제21조, 상원규칙 제16조 등이 제정된 이후에도 계속 보완적으로 개정되었다. 필자가 직접 최근의 미국 예산법률을 확인한 바로는, 지금도 이와 같은 일반법률의 입법사례를 쉽게 확인할 수 있다.

적 검토와 비교법 사례를 다루기로 한다.

1. 문제의 소재: “예산과 법률의 불일치” 문제

예산법률주의하에서는 예산을 통상 세출법(歲出法; appropriation)이라고 칭하여 형식적으로 법률로 간주한다. 이는 예산을 다루는 세출법과 지출과 관련이 있더라도 일반법률로 분류되는 법률[134] 간에 근본적 차이가 있어 용어 자체를 구분하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 이러한 개념 또는 용어의 구분이 아직 없어서 이에 대한 근본적인 오해가 그간 예산법률주의 도입 및 개헌 논의에서 불필요한 논쟁을 야기하여 왔다.

구체적으로는, 일각에서는 예산법률주의를 도입하면 “예산과 법률의 불일치 문제”를 근본적으로 해소할 수 있다고 꾸준히 주장하여 왔다. 이때 “예산과 법률의 불일치”란 법률에서는 특정한 사업을 국가가 수행하도록 지정하였음에도 실제 예산에서는 동 사업의 수행을 위한 재원을 충분히 또는 전혀 배정하지 않아 사업이 법률이 정한 바에 따라 수행되지 못하는 문제를 말한다. 예산법률주의를 도입하면 “예산과 법률의 일치”가 가능해져서 이러한 문제를 근본적으로 해소할 수 있다는 것이 이러한 주장의 요지이다.

그런데 문제는 예산과 법률의 일치는 법률을 제·개정하면서 이에 소요되는 재원 금액과 용도나 기간 등의 조건을 같은 법률에 포함하여 지정하는 경우에만 가능하다는 것이다. 그러나 이러한 법률에는 아주 근본적인 법리적 오류가 있기 때문에 본 장에서 자세히 다루려고 하는 것이다.

일반법률의 경우 재원과 관련되어 다룰 수 있는 사안은 특정 사업이나 기

134) 본 절의 제목에서는 예산법률과 일반법률이라고 대칭되는 용어를 사용하였는데, 그 외에 지출승인(appropriation)과 입법(legislation) 또는 지출승인(appropriation)과 수권(authorization)의 용어로 양자를 구분하기도 한다. “appropriation vs. legislation”은 의회가 취하는 의사결정의 성격을 행위라는 측면을 강조하면서 표현한 것이고, “appropriation vs. authorization”이라고 할 때는 의사결정의 내용의 차이(재원의 구체적 배정, 권한의 부여)를 상대적으로 부각한 표현이라고 볼 수 있다. 요약하자면 예산법률과 일반법률의 구분을 얘기하는 맥락에서는 예산, 세출, 지출승인은 동의어로 해석해도 무방하여 일반법률, 법률, 입법, 수권도 서로 같은 의미의 용어로 해석할 수 있다.

능이 공공 재원을 사용할 수 있는 자격 또는 권한을 부여하는 수권(授權; authorization)에 한정된다. 반면 예산법률에서는 특정 사업이나 기능에 구체적인 용도에 따라 구체적인 기간에 구체적인 금액을 배정하는 세출(歲出; appropriation)을 다룬다. 양자가 서로 연관성은 있으나 그 성격과 내용이 전혀 다른 의사결정이기 때문에 일반법률에서 구체적 재원 배정을 해서는 안 되며, 예산법률에서 재원 사용의 자격을 다루어서도 안된다. 특히 예산법률에서 일반법률을 제정하거나 내용을 개정하는 것은 우리 법체계 전체의 논리적 규율과 정합성을 훼손하는 심각한 문제가 될 수 있다.

세출과 입법(예산 이외의 일반법률)의 이러한 차이를 정확하게 이해한다면 예산과 법률은 오히려 불일치되는 것이 당연하고, 원칙적으로 동일 법률로 다루는 것, 즉 예산과 법률이 일치하면 안 된다는 사실을 알 수 있다. 본 장에서는 이를 자세히 설명하고 이러한 원칙을 반영한 비교법 사례도 제시하고자 한다.[135]

2. 예산법률과 일반법률의 차이점

예산이 법률의 형식으로 성립한다고 하더라도, 예산법률은 다양한 측면에서 일반 법률과는 차이점이 있다. 〈표 Ⅳ-1〉에서 보듯이, 우선 형식과 의결 절차상의 차이점이 존재한다. 예산법안은 수입과 지출의 이중적 구조를 이루고 있고, 다른 법률과는 달리 의결 절차가 행정부의 편성, 의회의 심의 및 의결의 형태를 거쳐 제정되며, 그 심의 및 의결에 있어서 일정한 시간적 제한이 존재한다.

다음으로, 예산법안이 법률의 형식으로 의결되어도 법적 효력에 있어서 일반 법률과는 다른 점이 존재한다. 일반적으로 법률은 일반성과 추상성을

135) 예산과 법률의 일치 여부와 관련해서 제기할 수 있는 문제로는 국민의 권리 구제, 예산법률에 대한 헌법재판소의 규범통제 등이 있으나 이에 대해서는 제Ⅲ장에서 이미 충분히 논하였다. 따라서 본 장에서는 예산법률과 일반법률 간의 우선순위 등 법리적 상충만 다루기로 한다.

특징으로 하고, 제·개정이 되거나 효력 발생에 관한 특별한 규정이 없는 한 시간적인 제한을 받지 않는데 반하여, 예산법상의 예산승인은 개별적인 예산사업에 대하여 제한된 특정 기간에 사용할 수 있는 총액을 배정하는 행위이다.[136]

예산과 법률의 일치 문제와는 연관성이 낮으나, 역시 중요한 차이로는 〈표 Ⅳ-1〉에서 보듯이 미채택 또는 부결되면 예산법률과 일반법률의 차이는 매우 크다는 것을 볼 수 있다. 일반법률이 통과되지 않을 경우에는 그 이전의 법률 또는 제도 하에서 하던 대로 정부나 관련된 사회 주체들이 계속 업무를 수행할 수 있다. 따라서 의회 내에서 의견 조율이 미진하거나 의회와 정부 간에 이견이 있어 법률안이 부결되거나 정부가 거부권을 행사하면 법률안이 발의되지 않았던 과거와 다름없이 똑같은 상황에서 각기 그대로 업무를 계속하면 되므로 큰 파장이 있는 경우는 드물다. 또한 차후에 다시 의견 조율을 더하거나 미흡한 부분을 수정하여 법률안을 다시 발의하고 의결할 수 있는 여유도 있다. 반면 예산안이 채택되지 않은 상황에서 회계연도가 시작되면 정부는 당장 어떤 지출도 할 수 없어 국정이 사실상 마비되므로 예산법률안의 경우에는 일반법률안과 달리 제때에 신속하게 처리함이 매우 중요하다. 따라서 둘 다 법률이면서도 헌법에서 예산법률안의 처리 절차나 권한 등이 일반법률과 달리 설정되는 경우도 많은 나라의 사례에서 볼 수 있다. 이 점에 대해서는 제Ⅴ장과 제Ⅵ장에서 다시 언급하도록 한다.

---

136) 「헌법해의」(유진오, 1949, p.191)를 보면 우리가 예산법률과 일반법률을 구분함과 비슷하게, 볼드체로 필자가 강조한 세입예산에 대한 해설을 보면 수권(법령의 근거)과 세입의 의미 구분을 정확히 파악하고 있었다(밑줄 필자 추가).

"우리나라에 있어서도 예산은 단순한 총수입(세입예산)과 총지출(세출예산)의 예정표일 뿐 아니라 일단 국회의 의결을 얻은 후에는 일정한 법적 효력을 발생하여 정부를 구속하는 것인데 그 효력에 있어서는 세출예산과 세입예산은 내용을 달리한다. 즉 세출예산은 국회의 의결을 얻지 못하면 아무리 사소한 금액이라도 그를 지출할 수 없는데 반하야 세입예산은 우리나라와 같이 영구세주의를 취하고 있는 국가에서는 단순한 세입의 예정표에 지나지 않으며 따라서 정부는 이미 다른 법령으로 수입할 수 있는 것이 결정된 세입은 세입예산에 계상되지 않았드라도 그를 당연히 수입할 수 있고 또 **아무리 세입예산에 계상된 금액이라도 그를 수입할 수 있는 법령이 없을 때에는 그를 수입할 수 없는 것이다**. 단지 세입예산은 미리 그에 계상되지 않은 수입은 법령에 의하야 수입하더라도 그를 곧 그 년도의 세출에 충당할 수 없는 점에 있어서 법률적 효력이 있는 것이다."

〈표 Ⅳ-1〉 예산법률과 일반법률의 차이

차이점	예산안 내지 예산법률안	수권법 또는 일반 법률안
규율대상	국가기관에 금액을 총액으로 배분하는 구체적인 규율	일반적이고 추상적으로 규율함이 원칙(예외적으로는 처분적 법률에 한하여 구체적 규율도 가능함)
효력시한	일반 법률과 달리 회계연도마다 반드시 통과되어야 하고 원칙적으로 한 회계연도만 효력을 가지는 한시적 효력 반드시 다음 회계연도에 결산심사의 대상이 됨	법률을 폐지하기 전까지는 원칙적으로 그 효력이 영구적임
대상	국가 전반을 대상으로 국가재원 배분의 우선순위를 다룸	헌법의 경우에는 대상이 국가 전반이나 대부분의 수권법 또는 일반법률안의 대상은 부분적임
제출 주체와 절차	구체적인 수요와 총액을 파악할 수 있는 기관이 행정부이기에 편성 주체를 행정부로 제한하여 행정부가 제출하고 일반법률과 다른 수정권한이나 일반법률과 다른 절차(준예산 또는 가예산 제도)를 가지고 있음	일반적이고 추상적인 규율이 원칙이기에 헌법에서 법률안 발의권이 부여된 행정부와 의회에 모두 권한 부여
미채택·부결 시의 영향	정부는 회계연도 개시 이후 일체의 지출이 불가하므로 업무를 중단, 사회의 다른 주체들도 이의 영향을 받음	정부와 사회의 다른 주체들은 기존에 하던 대로 모든 업무를 계속할 수 있음

출처: 저자 작성

예산법률(세출)과 일반법률(입법)의 차이로 인해 양자를 구분하여 동일 법률 안에서 다루면 안 되는 이유를 더 자세히 보면 아래와 같다.

가. 목적에서의 차이

예산법률주의하에서 재정지출과 관련된 법률은 수권법(授權法)(authorization)과 세출법(appropriation; 예산법률)으로 구분 가능하며, 이 중 수권법은 일반법률의 범주에 속한다. 수권법은 그 목적이 국가가 수행하여야 하는 기능이나 사업을 지정하는 것으로서, 국가가 이를 수행하고 그에 필요한 공공재원을 사용할 수 있는 자격 또는 권한을 이로써 확인(authorize)하는 것이

다.[137] 반면 세출법은 수권이 된 사안에 대해 구체적으로 특정 기간(1년)에 특정금액을 지출할 수 있도록 재원을 배정하는 의사결정이다. 수권이 되지 않은 기능, 조직, 사업은 공공재원 사용의 근거가 없으므로 예산에 반영하여 재원을 배정할 수 없는 것이며, 반대로 수권이 되었더라도 실제로 특정 기간이나 연도에 구체적인 금액의 재원을 얼마큼 배정할 것인지는 별개의 의사결정이 된다. 즉 정부의 모든 지출에는 법리적으로 수권과 세출의 의사결정이 필요하다.[138]

그러나 수권과 세출은 근본적으로 성격이 다른 별개의 의사결정이며, "예산과 법률의 일치"에서와 같이 하나가 갖추어졌다고 해서 다른 하나도 자동적으로 보장되어야 한다는 논리는 발상 자체가 심각한 법리적 오류를 범하는 것으로서, 동일한 하나의 법률에서 다루는 것이 원칙적으로 불가한 것이다. 이에 대해서는 이후의 국제비교법 사례에서도 확인할 수 있다.

나. 추상성과 구체성

법률은 원칙적으로 항구적인 사안을 다루는 것이며, 따라서 국가 기능, 정책 등의 취지를 추상적으로 표현하는 데 그칠 수밖에 없고, 어느 수준 이상으로 기능을 구체적으로 적시하고 이에 따른 비용 등을 명시할 수 없다.[139] 반면 세출법의 내용은 기간, 대상, 금액, 기타 조건 등 모든 내용이 매우 구

---

137) 미국의 사례에서 우리가 알고 있듯이 수권법에는 의무지출 관련 제도가 포함되기도 하고 의무지출 예산을 다루는 법을 미국의 수권법으로 알고 있기도 하다. 그러나 보다 넓은 의미에서 수권법이란 의무지출 등과 같은 제도를 규정하기도 하지만, 그에 앞서 주된 목적은 국방, 보건, 치안 등 국가가 수행하여야 하는 기능을 법적으로 지정하는 것이다. 물론 이에 따라 이러한 기능에 공공재원을 사용할 수 있는 자격이 부여되는 것이다.
참고로 미국 의회의 상임위는 이와 같이 정의되는 기능에 따라 설정되어 해당 기능을 수행하는 정부 조직을 감독하며, 각 상임위 소관의 수권 사항 입법을 담당하게 된다. 또한 재량지출을 전담하는 하나의 세출위원회 이외의 모든 상임위는 분야별 수권 사항의 입법만 다루게 되므로 수권 사항인 의무지출 관련 법안만 다루고 자기 소관 분야라도 재량지출의 결정에서는 권한이 없다.

138) 수권과 세출의 정의에 대해서는 Schick(1984, p.CRS-2)에서 함축적으로 설명하고 있다.

139) 구체성의 정도에 따라 영역이 구분된다는 점에서 이는 법리적으로 법률과 행정부령의 차이와 유사한 측면이 있다.

체적이며 추상적으로 표현할 수 없다.

예를 들어 수권 사항으로 국가가 국방의 기능을 수행하여야 한다고 법률로 규정한다고 할 때, 그를 위한 조직을 규정하는 정도까지는 수권법에 포함할 수도 있을 것이다. 그러나 그에 따른 군 인력과 그들의 인건비, 그들이 사용할 병기의 종류와 가액을 항구적인 성격의 일반법률, 즉 수권법에서 지정할 수는 없다. 시대의 경과에 따라 병기의 경우에도 창과 방패, 소총과 탱크 등으로 대상이 변할 것이고, 함정도 범선, 제1차 세계대전의 전함, 제2차 세계대전의 항공모함, 현대의 핵잠수함 등 시대에 따라 지출의 대상이나 규모 등이 달라지기 때문이다. 보건의료 분야에서도 약물, 치료기법과 장비 등의 변화를 생각하면 수권법에서 이를 지정할 수 없다는 사실을 이해할 수 있을 것이다.

이러한 예에서 볼 수 있듯이 예산에서 다룰 구체적이고 세세한 사항을 수권법에 포함하는 것은 부적절하며 수권법이나 수권법이 속하는 일반법률의 조항들이 추상적으로밖에는 표현될 수 없는 것이다. 다시 한 번 확인하자면, 세출과 법률은 이렇게 명확한 차이가 있으며 하나의 같은 법률에서 다루는 것이 사실상 불가능하다고 판단된다.

다. 특별법으로서의 문제

세출의 근거를 제공하는 수권법과 비교하여 세출법은 거의 모든 경우 구체성과 최신성이라는 점에서 매년도의 예산법률은 각각 특별법의 성격이 있다. 이러한 논리를 연장하면 특별법으로서의 예산법률은 모든 일반법률에 우선하게 된다고 볼 수도 있을 것이다. 그러면 이때 예산법률에 포함된 내용을 통해 일반법률을 제정하거나 기존 일반법률의 내용을 개정할 수 있게 된다. 이는 법률 간의 우선순위와 나아가 법체계의 내적 규율이나 정합성을 훼손하는 심각한 결과를 초래할 우려가 있다. 또한 기존 법률을 바꾸지는 않더라도 예산이 최신법이자 특별법이므로 예산의 형식과 내용을 구속하는 「국가재정법」이나 다른 예산 관련 일반법률을 반드시 준수하지 않을 수도 있다는 논리도 가능하기 때문에 「국가재정법」 등과 같은 법률이 예산에 대

하여 구속력을 상실할 수도 있다.

이러한 법리적 모순을 피하기 위해서 세출법에서는 재원배정 이외의 어떠한 법적, 제도적 사안, 즉 수권법이나 더 넓게는 일반법률에 속하는 사안을 다루지 않는다는 것이 서구 모든 국가의 오랜 불문율이며, 다수 국가는 이를 헌법이나 법률, 규칙 등에 명시하고 있다. 즉 법률에서는 재원배정을 다룰 수 없고, 세출에서는 재원배정 이외의 사안을 포함할 수 없도록 함으로써 법률과 세출을 명확히 구분한 것이다. 달리 표현하자면, 예산과 법률을 같은 법률에서 다룰 수 없도록 하였다는 점에서 "예산과 법률의 일치"를 본원적으로 금하고 있다.

라. 형식적 차이

예산에서도 재원의 사용에 대한 보다 세부적인 사항을 규정할 수 있도록 현재와 같이 예산서가 표와 수치의 열거로 일관하기보다는 문장으로 서술화해야 한다는 주장도 예산법률주의 도입의 근거로 자주 거론된다. 그러나 예산을 서술형으로 풀어쓰는 것 여부가 예산법률주의와 사실 무관한 사안임은 현행 헌법하에서도 얼마든지 이를 수용할 수 있다는 점을 생각하면 알 수 있다. 앞서 제Ⅲ장에서 예산의 법규범성을 논하면서 얘기했듯이 예산의 내용을 명확히 할 수 있다는 점에서 서술형의 예산서는 긍정적으로 고려할 수 있다. 다만 서술형으로의 전환에서 더 나아가 예산법률을 조문화를 할 것인지는 다른 문제이다.

법률은 반드시 편·장·절·관·조·항·호·목의 체계로 조문화(codify)하도록 되어 있으나,[140] 세출법은 어느 나라도 조문화되어 있지 않고 현재 우리의 예산문서와 같이[141] 주로 표로 표현되거나 경우에 따라서는 같은 내용이 문

140) 조문화(codification)는 성문법 형태로 취합되고, 條와 項의 형태로 체계를 갖추어 서술됨을 요건으로 한다. 조와 항을 갖춰야 한다는 조건에 부합되지 않는 형식적 법률은 세출법의 사례가 있으며, 성문법의 요건을 충족하지 않는 예로는 영국 헌법을 들 수 있다. 흔히 알려진 바와 달리 영국 헌법은 불문법(unwritten law)이 아니라 그 내용이 거의 모두 명문화되어 있다. 다만 명문화된 내용들이 여러 문헌(Magna Carta, 권리장전 등)에 흩어진 채로 한 문서로 취합되지 않은 uncodified constitution이다.

141) 우리의 현재 예산서에서도 전문과 그밖에 필요한 부분은 서술형으로 작성되어 있다는

장의 형태로 서술되어 있을 뿐이다.[142] 즉 예산법률주의를 우리가 도입하더라도 예산법률의 내용을 반드시 조문화된 형태로 고칠 필요는 없으며, 필요한 부분은 서술형으로 바꾸어 현재 법적 효력이 명확하지 않은 부대의견의 내용 등을 담을 수 있을 것이다.

3. 비교법 사례

국제 비교는 세계 대부분의 나라를 포괄하는 대륙법, 보통법 양대 법체계의 사례를 보기로 하며, 각 법체계의 대표적인 사례로 대륙법은 독일과 프랑스, 보통법은 영국과 미국의 사례를 보기로 한다.

가. 대륙계 시민법체계

1) 독일 사례

가) 바이마르 헌법(1919년)

1919년에 제정된 바이마르(Weimar) 헌법의 제85조 3항은 당해 회계연도 이외의 지출을 금하여 예산단년도주의를 표방하고 있으며, 또한 국가의 세입과 세출에 관한 사안이 아니면 예산법률에 포함하는 것을 금지하여 법률에서 다룰 사안을 예산에서 다루지 못하도록 하였다.[143] 이는 현행 독일 헌법[144] 제110조 4항과 같은 내용이다.

점에서 일반법률의 형식을 이미 부분적으로 취하고 있다.

142) 영국, 독일, 프랑스의 예산서는 모두 실제로 재원을 배정하는 내용에서는 우리 예산서와 비슷하게 주로 표로 채워져 있다. 미국의 예산서는 표를 사용하지 않고 모든 내용을 문장으로 서술한다.

143) 제85조의 다른 항목을 보면 1항에서는 예산의 포괄성 원칙을 확인하고 있다. 2항과 3항은 예산단년도주의, 4항은 항목별 증액에 대한 상원의 동의권을 규정하고 있으며, 5항은 제74조의 내용과 함께 대통령의 법안 심의중지 요구권을 다루고 있다.

144) 독일 헌법(1949) 참고.

Artikel 85[145]

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt.

(3) Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder ihre Verwaltung beziehen.

(4) Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

(5) Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Artikel 74 ersetzt werden.

Article 85

(1) All revenue and expenditure of the Reich must be estimated for each financial year and entered in the budget.

(2) The budget shall be established by law before the beginning of the accounting year.

(3) The expenses are usually granted for one year; In special cases, they can also be granted for a longer period. Moreover, regulations in the Reich budget law are inadmissible, which extend beyond the financial year or do not relate to the income and expenditure of the Reich or its administration.

(4) The Reichstag can not increase or reinvest expenditures in the draft of the budget without the consent of the Reichsrats.

(5) The consent of the Reichsrat may be replaced in accordance with the provisions of Article 74.

---

145) 바이마르 공화국 헌법(1919) 참고. 영문본은 저자 번역.

나) 현행 법

지금 독일 예산제도는 매년 예산법률 이외에도 「예산동반법」을 제정하고 있다. 헌법 110조 3항에 따라 「예산동반법(Haushaltsbeleitgesetz)」의 취지는 법률과 예산의 분리를 준수하기 위함이며, 매년 채택되는 예산법률과는 별개의 볍률로 당해 회계연도의 재정 관련 사항 중 다른 법률들을 개정할 필요가 있을 경우에 이를 「예산동반법」이라는 명칭하에 하나의 법률로 묶어 처리한다. 즉 예산에 영향을 줄 수 있는 세법 또는 사회보장제도의 개정(세율, 수급요건, 요율 등) 등은 예산법률에서 다루지 아니하고 제반 개정 사항을 별도로 하나의 법률로 묶어 단일 법률로 제·개정하는 것이다.

한편 예산법률에는 연방정부의 수입과 지출 및 수권사항이라도 예산법률의 기간에만 적용되는 조항에 한해서 포함할 수 있다(기본법(헌법) 제110조 4항).[146] 회계연도별로만 유효한 예산법률과 달리 「예산동반법」은 일반법률이므로 이를 통해 개정된 사항은 추후 다시 개정하기 전까지 항구적으로 유효하다. 결국 독일의 경우 예산법률에서는 항구적인 내용을 다루는 입법(수권)사항을 배제하고 재원의 배정만을 다루도록 한다는 것을 확인할 수 있다.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland[147]

Art 110

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

(2) Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach

146) 기본법(헌법) 제110조의 내용은 바이마르 헌법 85조와 대체로 유사함을 확인할 수 있다.
147) 독일 헌법(1949) 참고. 영문은 독일 헌법 영문본(검색일자: 2016.10.31.) 참고.

Rechnungsjahren getrennt, gelten.

(3) Die Gesetzesvorlage nach Absatz 2 Satz 1 sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes werden gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestage eingebracht; der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, bei Änderungsvorlagen innerhalb von drei Wochen, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen.

(4) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 115 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

Basic Law (독일 연방 헌법)

Article 110

[Federal budget]

(1) All revenues and expenditures of the Federation shall be included in the budget; in the case of federal enterprises and special trusts, only payments to or remittances from them need be included. The budget shall be balanced with respect to revenues and expenditures.

(2) The budget for one or more fiscal years shall be set forth in a law enacted before the beginning of the first year and making separate provision for each year. The law may provide that various parts of the budget apply to different periods of time, divided by fiscal years.

(3) Bills to comply with the first sentence of paragraph (2) of this Article as well as bills to amend the Budget Law or the budget itself shall be submitted simultaneously to the Bundesrat and to the Bundestag; the Bundesrat shall be entitled to comment on such bills within six weeks or, in the case of amending bills, within three weeks.

(4) The Budget Law may contain only such provisions as related to

federal revenues and expenditures and to the period for which it is enacted. The Budget Law may specify that its provisions shall expire only upon promulgation of the next Budget Law or, in the event of an authorisation pursuant to Article 115, at a later date.

2) **프랑스 사례**

제4공화국 헌법(1946) 16조를 보면 2항에서 예산법률에 재원 금액 이외의 내용을 포함하는 것을 이미 금지하였다.

Article 16.[148]

L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget.

Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.

Une loi organique réglera le mode de présentation du budget.

Article 16.

The draft budget shall be submitted to the National Assembly.

This law can only include strictly financial provisions.

An organic law will regulate the presentation of the budget.

현행 법체계를 보면「예산조직법(LOLF)」제34조 2항에서는 연간 예산법률 중 세출과 관련하여 포함할 수 있는 내용을 열거하고 있는데, 그중 제7목에서 (수권 사항의 변경은) 당해연도 세출로 영향이 국한되는 내용만 허용하고 있다. 이는 독일 사례에서와 같이 예산법률에서 수권 사항을 항구적으로 변경하는 것을 금지했다는 점에서 유사하다.

148) 프랑스 헌법(1946) 참고. 영문본은 저자 번역.

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.[149]

Article 34

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

(중략)

II.-Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année:

(중략)

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année;

(후략)

Chapter II Budget act provisions.

Article 34.

The year's budget act is made up of two separate parts

(중략)

II. – In the second part, the year's budget act:

(중략)

7° May:

a) Include provisions regarding the basis of assessment, the rate and the collection procedure for taxes of all kinds that do not affect the budget balance;

b) Include provisions that directly affect the year's budget expenditure

(후략)

이상의 논의를 통하여 대륙법 체계의 대표적 사례로 꼽히는 독일과 프랑스에서는 매년 1년 단위로 제정하는 예산법률을 통해 일반법률의 내용을 항구적으로 수정하는 실질적인 법 개정을 금하고 있음을 확인할 수 있었다.

149) 프랑스「예산조직법」(2001) 참고. 영문본은 프랑스「예산조직법」 영문본(2001) 참고.

특히 이를 헌법이나 헌법에 준하는 조직법을 통해 정함으로써 하위 법률인 일반법률이나 예산법률이 준수하여 엄격히 예산과 법률을 구분하도록 하였음을 확인할 수 있었다.

나. 영미계 보통법체계

1) 영국 사례

관습과 전통을 중시하는 영국 보통법의 특성상 세출과 입법의 구분에 대한 명문은 없으나, 영국과 영연방 국가에서 오랜 불문관행으로 준수되고 있다 (Schick 1984, p. CRS-9[150]). 일례로 1702년에 영국 상원은 다음과 같이 "예산법률안(Bill of Aid or Supply)의 내용과 이질적이거나 부합되지 않는 내용의 조항을 동 법률안에 첨부하는 것은 반의회적일 뿐 아니라 헌정을 파괴하는 행위"라고 의결한 기록이 있다(Luce, 1935, p.422). 동 의결은 영국 상원규칙 53항으로 지금도 효력이 있다.[151]

> **SO53** (House of Lords)
> The annexing of any clause or clauses to a Bill of Aid or Supply, the matter of which is foreign to, and different from, the matter of the said Bill of Aid or Supply, is unparliamentary, and tends to the destruction of the constitution of this government.

2) 미국 사례

독립 이후 약 200여년에 걸친 미국 의회 역사를 보면 초기부터 세출과 법률의 차이 및 이에 따른 구분의 필요성을 인지하고 있었으며,[152] 불문관행으로 있던 이러한 내용을 1837년 하원규칙 제21조로, 또 1850년에는 상원규

150) 영국 법체계에서도 세출과 입법의 구분은 오랜 불문 규칙임은 미국 입법조사처의 자료에서도 언급되고 있다(Saturno and Yeh, 2016 참고).
151) UK House of Lords(2009).
152) Schick(1984).

칙 16조로 명문화하였다.[153]

보다 구체적으로, 하원규칙 제21조는 2항에서 세출법에 기존 법률을 개정하는(원안발의 및 수정발의) 내용의 포함 금지, 4항에서 세출위 이외의 위원회(수권 상임위)에 의한 세출발의 및 수정발의를 금지하고 있다.

Rules of the House of Representatives[154]

RULE XXI (미국 하원규칙 제21조)

RESTRICTIONS ON CERTAIN BILLS

General appropriation bills and amendments

2. ...(중략)

(b) A provision changing existing law may not be reported in a general appropriation bill, including a provision making the availability of funds contingent on the receipt or possession of information not required by existing law for the period of the appropriation, except germane provisions that retrench expenditures by the reduction of amounts of money covered by the bill (which may include those recommended to the Committee on Appropriations by direction of a legislative committee having jurisdiction over the subject matter) and except rescissions of appropriations contained in appropriation Acts.

(c) An amendment to a general appropriation bill shall not be in order if changing existing law, including an amendment making the availability of funds contingent on the receipt or possession of information not required by existing law for the period of the appropriation. Except as provided in paragraph (d), an amendment proposing a limitation not specifically contained or authorized in existing law for the period of the limitation shall not be in order during consideration of a general appropriation bill.

153) Schick(1984, pp.16-18). 그 외 Saturno and Yeh(2016)에서도 하원과 상원의 관련 규정에 대해 소개하고 있다. 미국 예산과정에서 입법과 세출의 구분에 대한 가장 상세한 해설은 미국 예산과정의 실제운영에 대한 권위자로 손꼽히는 Fisher(1979)를 참고하라.

154) 미국 하원규칙(2017) 참고.

…(중략)

Appropriations on legislative bills

4. A bill or joint resolution carrying an appropriation may not be reported by a committee not having jurisdiction to report appropriations, and an amendment proposing an appropriation shall not be in order during the consideration of a bill or joint resolution reported by a committee not having that jurisdiction. A point of order against an appropriation in such a bill, joint resolution, or amendment thereto may be raised at any time during pendency of that measure for amendment.

상원규칙 제16조 2항은 예산안에서 신규 법률안을 추가하는 수정발의를 세출위원회가 상정하는 것을 금하고 있으며, 제4항에서는 상원의원이 예산안에 일반법률을 입법하는 내용을 추가하는 수정발의를 금지하고 있다.[155]

STANDING RULES OF THE SENATE

RULE XVI (미국 상원 규칙 제16조)[156]

APPROPRIATIONS AND AMENDMENTS TO GENERAL APPROPRIATIONS BILLS

…(중략)

2. The Committee on Appropriations shall not report an appropriation bill containing amendments to such bill proposing new or general legislation or any restriction on the expenditure of the funds appropriated which proposes a limitation not authorized by law if such restriction is to take effect or cease to be effective upon the happening of a contingency, and if an appropriation bill is reported to the Senate containing amendments to such bill proposing new or general legislation or any such restriction, a point of order may be made against the bill,

155) 제16조의 내용 중 4항이 가장 효력이 있으며, 동 조항은 1877년에 추가되었다(Schick 1984, p.CRS-18). 상원규칙 16조에 언급되는 수정안은 하원 심의를 거쳐 상원에 회부된 법률안을 말한다.

156) 미국 상원 규정집(2014) 참고.

and if the point is sustained, the bill shall be recommitted to the Committee on Appropriations.

…(중략)

4. On a point of order made by any Senator, no amendment offered by any other Senator which proposes general legislation shall be received to any general appropriation bill, nor shall any amendment not germane or relevant to the subject matter contained in the bill be received; nor shall any amendment to any item or clause of such bill be received which does not directly relate thereto; nor shall any restriction on the expenditure of the funds appropriated which proposes a limitation not authorized by law be received if such restriction is to take effect or cease to be effective upon the happening of a contingency; and all questions of relevancy of amendments under this rule, when raised, shall be submitted to the Senate and be decided without debate; and any such amendment or restriction to a general appropriation bill may be laid on the table without prejudice to the bill.

미국 의회의 내부 명문 규정에도 불구하고 미국에서는 일반법률과 예산법률의 구분이 수시로 지켜지지 않는다. 그 이유를 보면 상원에서는 하원(규정 제21조 4항)과 달리 수권법에 세출을 포함하는 것을 금하는 규정이 없으며, 하원처럼 세출에 수권을 포함하는 것을 상원 규정 제16조 4항에서도 금하나 이는 예산안(general appropriations)에 국한되는 규정이다. 한시적인 사업에 한하여 법률안이 그 사업만을 다룸으로써 수권의 구체성을 확보하고, 이에 따라 관련 수권과 지출승인이 동시에 한 법률에서 이루어지는 것을 특별세출(special appropriation)이라고 하는데, 특별세출의 발의는 상원 규정에서 허용되며, 예산안보다 먼저 의결되었을 경우 예산안에 수정 사항으로 추가할 수 있다. 상원에서 이렇게 수정 의결된 예산안은 다시 하원에 회부되는데 하원 규정은 세출과 수권을 구분하지 않는 발의를 금할 뿐이므로 상원에서 회부되어온 수정안에 세출과 수권이 혼재돼 있어도 이를 반대할 근거가 없으며 이러한 내용을 의결하는 데는 문제가 없다.

이러한 편법을 통해 양원의 관련 규정에도 불구하고 미국 의회에서는 예산법률과 일반법률의 구분이 지켜지지 않는 사례가 자주 발생한다.

다. 소결: 세출과 입법 구분의 필요성(Appropriation vs. Legislation)

이상 비교법 사례의 분석에서 대륙법 계열과 보통법 계열의 대표적인 국가들, 즉 독일과 프랑스, 영국과 미국의 예산법체계에서 세출과 법률의 구분을 살펴보았다. 4개 주요국 모두에서 세출에서 수권, 즉 일반법률을 다루지 못하게 했다는 것을 확인할 수 있었으며, 대륙법 계열 국가에서는 이를 헌법이나 헌법에 준하는 위상의 조직법에서 규정할 정도로 중요하게 생각한다는 것도 알 수 있었다. 반면 보통법 계열인 영국과 미국에서는 불문관행으로 이러한 구분이 준수되다가 각각 의회의 규칙으로 명문화되었다.

여기서 우리가 특히 주의해야 할 점은, 미국의 경우 의회 규정에서 금하고 있음에도 불구하고 수권법(일반법률)에서 세출을 다루거나 반대로 세출법(예산법률)에 수권법을 포함하는 사례가 빈번한다는 것이다. 그러나 미국은 법체계가 우리와 달리 보통법 체계이므로 이러한 폐습이 법체계의 안정성을 훼손하는 정도가 심각하지 않을 수 있다. 신법이 구법을 대체하는 대륙법 체계와는 달리, 보통법 체계에서는 신법 제정으로 구법을 반드시 폐지하지 않고, 신법의 조항 중 구법와 다른 부분은 구법의 당해 조항에 우선하나, 그렇지 않은 구법의 조항은 그대로 효력을 유지하므로 신법에서는 그 내용을 굳이 다루지 않기도 한다. 따라서 우리나라와 같은 대륙법 체계에서는 하나의 법률 안에 필요한 조항이 다 있지만, 영미법 체계에서는 신법과 구법에서 아직 효력이 있는 조항들이 무엇인가를 우선 확인해야 하며, 이를 전부 모아 "조각 맞추기(patchwork)"를 해야 "현행 법"을 알 수 있다. 이러한 "조각 맞추기"가 생소한 우리나라의 대륙법 체계에서 미국과 같은 편법 입법을 하게 되면 대륙법 체계의 근간 질서를 훼손하여 큰 혼란을 초래할 우려가 있다.

우리나라에서 향후 예산법률주의로 전환하기로 결정하는 경우, 예산이 법률의 지위를 갖게 되므로 일반법률에서 다루어야 할 수권 사항을 예산법률

에서 제정하거나 개정할 수도 있는 가능성이 새로 발생하게 된다. 즉 예산법률로써 일반법률을 제정하거나 개정할 수도 있는, 영국 상원의 표현을 빌리자면 헌정이나 법체계의 규율을 파괴하는 혼선이 야기될 수도 있다.[157] 따라서 우리와 같은 대륙법 체계인 프랑스나 독일의 사례를 따라 예산법률주의를 도입하는 경우에는 미국 사례와는 달리[158] 반드시 헌법에서 법률과 예산의 구분도 명확히 할 필요가 있다.

157) 한시적 지출승인법에서 항구적 성격의 일반법률을 제·개정하여 법체계의 질서를 훼손하는 문제도 있지만, 만일 예산법률에서 일반법률을 다루는 것이 허용될 경우 투명성의 문제도 발생한다. 방대한 분량의 예산법률안을 서술형으로 작성할 경우에 그 중간에 몇 개의 조문으로 일반법률을 변경하는 "끼워넣기" 입법을 감지하기도 어려울 뿐 아니라, 이는 중요한 정보가 명확히 보이지 않게 함으로써 국민의 알 권리를 저해한다고 사료된다.

158) 위에서 설명했듯이 독일과 프랑스의 경우에는 헌법 또는 헌법에 준하는 효력의 「예산조직법」에서 예산법률과 일반법률의 분리를 명시하고 있다. 반면, 미국 의회는 상하원 각각 원내의 규칙으로 이를 정하여 스스로를 규제하는 방식을 취하였으나 실질적으로는 양 법률 분리의 취지가 거의 준수되지 않음을 설명하였다. 영국은 오랜 입법 전통과 상원규칙으로 양 법률의 분리를 규정하고 있으나, 영국계 의원내각제의 특성상 집권당의 내부규율이 강하여 헌법이 아니더라도 상원규칙은 그에 준하는 효력이 있다. 반면 미국 사례는 특정 의사결정 주체(여기서는 의회)가 자신을 구속하는 것이 현실적으로는 매우 어렵다는 사실을 보여주고 있으며, 우리나라의 경우에도 국회의 의사진행 절차 등과 같은 내부 규제보다는 헌법에서 예산법률과 일반법률의 분리를 규정하는 것이 보다 확실한 방안이라고 판단된다.

제3부

예산법률주의와 독립적인 기타 쟁점
추가적 변경 사안

Ⅴ. 의회의 수정권한

제Ⅳ장까지의 논의는 예산제도의 진화가 민주주의의 발전과 불가분의 관계에 있음을 확인하면서, 그 일환으로 의회의 가장 중요한 기능인 입법과 연관하여 예산도 하나의 법률로 간주되는 것이 우리나라를 비롯한 소수의 국가를 제외하면 세계적으로 보편적인 사실을 확인하였다. 우리나라도 예산법률주의를 도입할 것인가에 관해서는, 지금까지 제기된 예산법률주의 도입의 논거를 검토하여 그러한 주장의 타당성과 실익을 분석하였고, 이어서 만약 예산법률주의를 도입할 경우 필수적으로 취해야 할 조치로 일반법률과 예산법률을 엄격히 구분할 필요성을 설명하였다.

즉, 지금까지의 논의는 예산제도 자체에 관해서는 실질적인 변화 없이 중립적인 견지에서 예산법률주의 채택 여부만 놓고 타당성과 실익, 그리고 도입 시 보완점을 분석하였다. 본 장 이하의 논의는 예산법률주의 그 자체와 별도로, 만약 예산법률주의를 도입하는 경우, 그 과정에서 추가로 우리 예산제도에 다른 변화를 가하는 것이 타당한지를 검토하고자 한다. 즉, 의회의 예산안 수정권한, 잠정예산(준예산) 제도, 예산집행 과정에서의 재량권 등 예산제도의 주요 요소들을 지금과 다르게 변경하는 가능성을 말한다. 특히 이러한 변화들은 예산법률주의 도입의 본질에 속하는 것이라고는 할 수 없으나, 예산도 법률이 되는 상황에서는 현재의 예산비법률주의 체제하에서와는 달리 새로운 사안의 검토가 필요할 수도 있다는 점을 특히 유의해야 할 것으로 사료된다.

본 장에서는 이 중 의회의 예산안 수정권한에 대해서 논의하고자 한다. 의회의 수정권한에 대한 제약은 사전 거부권과 사후 거부권으로 분류하여 생각할 수 있는데, 전자는 의회의 수정에 대한 헌법이나 다른 법률에 의한 금지 또는 정부 동의 요건, 후자는 대통령의 법률안 거부권을 말한다. 그러

나 이러한 다분히 이론적인 분류보다는 구체적이고 효과적인 논의를 위하여 현재 우리가 채택하고 있는 헌법 제57조[159] 정부의 증액동의권을 수정하는 몇 가지 방식에 대한 검토부터 시작하면서 여러 가지 제약 방식의 타당성과 장단점을 같이 논하려고 한다.

1. 예산법률안에 대한 부당한 수정의 제한

현행 헌법 제57조는 "국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다"라고 규정하고 있다. 2017년의 대통령 개정안은 제58조 1항에서 "국회는 국가의 예산안을 심의하여 예산법률로 확정한다"고 하여 예산법률주의를 채택하면서도 제61조에서는 현행 헌법과 마찬가지로 "국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다"라고 규정하고 있다.

프랑스 제3공화국이 증액제한의 규정이 없어서 의원들의 선심성 예산 끼워넣기를 제어하지 못하여 재정이 파탄난 경험을 거울삼아 우리 제헌헌법에서 이를 방지하기 위해 채택한 규정이기에 이러한 지역구 선심성 예산 끼워넣기의 방지가 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

증액동의권은 국회의 부당한 예산수정권 제한의 문제이고, 국회에서는 "현행 헌법상의 증액동의권 조항은 삭제하고, 그 대안으로 국회가 정부가 편성한 예산안의 총액을 증가하는 경우에 정부동의를 받도록 한다"는 개정안이 주를 이루지만, 국회에서의 예산수정이 빈발하고[160] 헌법 제57조의 제약에도 불구하고 실제로 국회가 합의한 증액안을 행정부가 거부하기는 어려워서 의원들의 지역구 예산 증액을 방지할 대안이 현실적으로 없기에, 본 규정을 유지하는 것이 타당하다고 보이며 반대로 예산안의 부당한 감액 의결시 예산법률주의를 채택하는 경우 예산법률 부분거부권의 대상이 된다고 하는 것이 타당해 보인다.

159) 대한민국 헌법(1987, 현행 제10호 헌법) 참고.
160) 하연섭·유승원(2017) 참조.

하지만 국가이익 전체 차원에서 중요한 것은 수정할 수 있다. 명분이 있는 경우, 행정부가 잘못 편성한 예산은 가능하며, 타당성 조사를 거쳐 문서로 동의하는 절차를 거쳐 허용되어야 할 것이다.

비교법적으로[161] 영국은 하원규칙으로서 증액에 제약을 두고 있으며 독일도 헌법상 제약을 두고 있고, 프랑스는 아예 예산증액 관련 법률안의 발의를 헌법으로 제한하고 있다. 미국은 증액에 대한 명문 헌법상의 제약은 없지만, pay go원칙 등의 재정준칙을 통한 의회 자체적인 제약 이외에 실효성은 낮으나 의회규정에서도 증액을 제한하고 있다.[162] 또한 대통령의 법률안 거부권으로 통제할 수도 있다. 따라서 우리나라에서도 이 규정의 삭제보다는 증액내용이 무엇인지, 즉 선심성 지역구 쪽지예산과 부당한 선거공약으로 말미암은 타당성이 낮은 예산 증액이 아님을 보여줄 수 있는 한, 국민을 위해 필요한 예산인지에 더 초점을 맞추어 논의되어야 할 것이다. 헌법은 실제 국회 예산심의에서는 "장관항"만 심사하는데, 세항 내지는 세세항 단위의 "새 비목의 설치"도 언급된다. 이는 실무관행이 타당하다면 비목이라는 규정을 항으로 변경하거나 아니면 헌법규정이 맞다면 실무심사의 관행을 비목까지 확대하는 데 대한 논의도 필요하다고 보인다.[163]

가. 증액동의권의 본질

증액동의권은 실질적으로 법률제정 이후에 행해지는 법률안거부권과는 달리 예산의결 전에 이루어지는 사전적 동의 내지는 동의를 거부하는 행정부의 의회의 재정작용에 대한 통제작용이다. 이는 일반 법률은 국가 전체로 본다면 부분적인 사안들을 다루지만 예산안 내지 예산법률안은 매년 국가

161) 이 문단의 내용은 장용근(2016), pp.100-101의 내용을 발췌·정리.

162) 여기 있는 4개국 사례는 본 장의 3절에서 사전적 견제 권한의 비교법적 검토를 하면서 해당 법조문까지 상세히 소개하니 참고하라.

163) 제헌헌법(대한민국 제헌 헌법, 1948) 제91조 3항이 참조한 것으로 추정되는 프랑스 4공화국 헌법(프랑스 헌법, 1946) 제17조 2항은 물론, 현재까지 필자가 찾아본 수십 개 국가의 헌법이나 법률(참고문헌에 있는 헌법 및 법률, 규정 등)에 나오는 유사한 표현을 보면 단 한번의 예외 없이 모두 전자의 의미, 즉 개별 항목을 신설할 수 없다는 표현을 쓰고 있다.

전체의 기능을 가능하게 하는 거시적인 국가계획이기에 사후에 거부 시에는 국가가 전반적으로 마비되고 이는 국민에게 고스란히 피해가 돌아가기에 사전에 행정부가 증액요청이 타당한 경우에는 동의해주고 증액이 타당하지 아니한 경우에는 의회의 증액동의 요청을 거부하는 사전적 부분적 거부권이라고 보아야 할 것이다.

나. 판단기준

1) 본 규정의 제정취지

유진오의 「헌법해의」(1949) 자료에 의하면 프랑스제 3공화국이 증액제한의 규정이 없어서 지역구 예산 끼워넣기로 인하여 재정이 파탄난 경험을 토대로 이를 방지하기 위한 규정이기에 이러한 지역구 예산 끼워넣기의 방지가 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다.[164]

---

164) 유진오(1949), pp.192-193.

(제헌헌법 제91조 3항에 대한 유진오 박사의 해설)

"본 조 제3항은 국회에서 예산을 의결할 때에 정부의 동의없이는 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없음을 규정하였는데 이것은 우리나라 헌법은 영국의 예를 따라 예산의 제안권을 법률과 달라서 정부만이 가지고 있게 한 당연한 결과라고 할 수 있다. 불란서에서는 헌법에 이상과 같은 명문이 없었기 때문에 국회가 예산의 증가 또는 신비목의 추가를 의결할 수 있느냐에 관하야 의논이 일치하지 못하여 국회**의원이 자기가 선출된 지방민의 환심을 얻기 위하야 예산의 증액을 제안하는 일이 많어 폐해가 적지 않었으며 그것이 불란서의 의회정치가 실패한 一重大原因이 되었음**에 비추어 그와 같은 폐해를 일소하기 위하야 우리나라 헌법은 특히 본항을 설치한 것이다. 그러므로 우리나라 국회는 정부제안의 법률안에 대하여는 삭제삽입 등 자유로운 수정권을 가졌으나 예산안에 대하여는 오즉 삭감권을 가졌을 뿐으로 이것을 증액하거나 또는 신비목을 설치할 권한은 없는 것이다. 그러나 본항은 정부의 동의없이 국회가 이러한 의결을 하는 것을 금지하였을 뿐이므로 국회가 예산의 증액 또는 신비목의 설치를 정부에 건의하여 정부로 하여금 새로운 예산안을 제출케 하는 것은 하등 본조에 저촉되는 것이 아니다."

제헌헌법의 정부 증액동의권 조항은 프랑스의 1946년 4공화국 헌법에서 새로 채택된 증액동의 조항과 사실상 동일한 내용과 표현을 취하고 있다. 특히 프랑스 4공화국 헌법 제17조 2항에서는 정부 동의의 가능성이 언급되지 않았으므로 의회의 항목별 증액과 신 항목 추가를 무조건 금하고 있는데, 현민의 헌법초안초고를 보면 프랑스와 동일하게 정부의 동의 가능성이 없이 증액 금지만 있다는 점에서, 프랑스 사례를 참조하여 제헌헌법에 증액을 금하는 조항을 도입한 것으로 추정된다.

2) 국회 예산심의의 본질

국회 예산심의의 본질은 정부의 부당한 예산 삭감에 있지 실질적 예산편성권의 행사인 증액에 있지 아니하기에 본 규정은 수정이 거의 일어나지 않고, 그 예산집행에 대한 책임성을 강조하는 의원내각제와 달리 빈번한 수정이 일어나는 나라에서는 예산편성권을 가지고 그에 따른 예산집행책임을 지는 주체의 사전동의 내지는 사후적 거부권의 대상이 되고 재정준칙이나 미국의 의회 자체적인 pay go원칙에 의한 제한이 있다.

만약 본 규정을 무력화시키는 총액 내에서의 자유로운 수정이 가능하다는 주장을 관철하려면 행정부의 모든 예산집행에 대한 책임을 국회가 다 져야 하거나 그렇지 않다면 본 규정과 함께 사후적 법률안거부권의 대상이 되어야 한다고 보인다.

3) 절차적 정의의 원칙인 제3자적 정의의 관점에서의 검토

재정의 규정은 대부분이 절차적인 규정이다. 절차의 중요한 제1원칙은 제3자적 정의의 원칙으로서 누구든지 자신의 사건에 심판자가 되어서는 아니 된다라는 원칙에 있다. 이러한 원칙에서 헌법 제57조를 보면 사안의 본질이 무엇인지 명확해진다.[165]

이 규정의 취지는 일반 예산 99%의 수요자인 행정부가 제3자인 국회의 의결을 받아야 하듯이 원래의 행정부가 제출한 예산에 없는 추가로 증액된 지역구 끼워넣기(실질적으로 의회가 스스로 편성 · 제출한 예산의 심의에 대한 문제임) 예산에 대한 방지책[166]으로, 이는 정의의 절차적 원칙인 3자적 정의의 원칙상 당연한 규정이라고 보인다. 물론 의원들이 지역구 예산 끼워

165) 우리 주위에서 쉽게 볼 수 있는 적용 사례로는, 본인이 관련된 건에 대한 결정에서 본인의 참여를 배제하는 "제척사유"가 이러한 원칙을 따른다.

166) 유진오의 「헌법해의」(1949)에서 본 규정의 도입취지는 프랑스 3공화국의 의원들이 자신의 지역구 선심성 예산 끼워넣기로 인해서 국가재정상 문제가 되어 제4공화국 헌법(1946)에 들어간 조항을 본받은 것이다. 특히 1948년 제헌 당시부터 우리 증액동의권의 취지는 **정상적인 정당·의회 정치 과정에 따른 수정은 정부도 수용하고, 오로지 "선심성 예산"을 억제**하자는 것이었다.

넣기가 아닌 진정으로 국가 전체에 도움이 되는 예산을 국회의 합의된 의결로 증액한다면 정부는 사실상 동의하며 동의하여야 할 의무가 생기는 경우도 있다고 보인다.

4) 국회의원의 국가이익 우선의무적 관점

실제 이 규정의 제정 취지는 국회의원의 지역구 예산 끼워넣기 관행을 통제하기 위한 것이기에 이는 국회의원의 지역구 내지는 개인적 이익추구보다는 헌법 제46조의 국가이익 우선 의무라는 관점에서 접근이 필요하고 이러한 위험을 방지할 효과적 대안이 있다면 이 규정은 삭제도 가능하다.

5) 입법권과 행정권의 권한배분적 관점에서의 입법과목과 행정과목

이는 입법부의 역할과 행정부의 구분에 따른 당연한 귀결이다. 특히 예산법률주의를 선택한다고 하면 법률도 본질적인 중요 사항을 원칙적으로 국회가 입법과목으로 심사하여 의결하고 그 이하의 세부적인 사항은 행정부에 구체적으로 정하여 위임하듯이, 이러한 관점에서 접근한다면 현행 장관항의 입법과목과 그 이하의 행정과목의 구분은 유지되는 것이 타당하다고 보인다. 물론 공익적 요청이 있는 경우 구체적인 지시가 예외적으로 가능하다는 것은 당연한 귀결이다.

2. 증액동의권의 완화 · 삭제논의 검토

가. 증액동의권의 완화안의 요지

최근 제시된 정부 증액동의권 개정안 중 하나는, 정부의 예산 증액동의권을 예산총액동의권[167]으로 변경하고, 쪽지예산은 총액증액도 가능하지만 부

167) 국회의 헌법개정특별위원회(2018) 다수의견은 "제57조 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 얻어

당한 예산을 감액한 한도 내에서 증액하는 조정권을 통해서도 이루어지기에 사실상 쪽지예산을 막지 못하여 현재의 증액동의권 체제하에서도 실제로는 쪽지예산이 매년 이루어지기에 실효성 없는 현 조항을 폐지하고 실질적으로 예산편성권을 국회로 이전하여 국회권한을 강화하고자 한다는 주장도 있다.

이 주장의 요지는 재정민주주의의 취지를 내세워 국회의 예산수정권한을 과도하게 제약하고 있는 현행 헌법 제57조의 증액동의 조항은 폐지하고 정부가 편성한 예산안의 예산총액 범위 내에서 증액 또는 감액할 수 있도록 한다는 것이다.[168]

현행 헌법하에서 국회는 정부가 편성한 예산안에 대해 감액만 할 수 있도록 되어 있어, 국회의 예산안 심의·의결권이 사실상 매우 형식적인 것으로 전락하였고 이러한 문제점을 개선하기 위해 한편으로는 예산특수형식주의에서 예산법률주의로 전환하여 회계연도의 세입과 세출의 계획, 즉 예산에 대한 국회의 통제권을 강화하고자 하며, 다른 한편으로는 정부의 예산 증액동의권을 예산총액동의권으로 변경하고자 한다는 것이다.

나. 증액동의권의 완화안의 문제점

그러나 이러한 주장은 (복지)포퓰리즘, 쪽지예산, 지역구 이기주의 등으로 인한 국가재정건전성 악화의 가능성이 심각하게 우려되므로 예산총액을 증액할 경우에는 정부의 동의를 얻도록 하나,[169] 예산의 총액은 증액하지 않고 예산안 중 일부 예산을 삭감한 후 삭감된 금액의 한도 내에서 타당성이 낮은 다른 개별사업을 증액하거나 신규로 채택하는 경우는 통제가 불가능하다는 문제점이 있다.

또한 이는 형식적으로는 행정부에 예산편성권을 주나 실질적으로는 예산편성권을 국회로 이전하는 주장이기도 하다는 문제점이 있다.

야 한다."고 제안하고 있다.

168) 헌법개정특별위원회(2018), p.163.

169) 헌법개정특별위원회(2018), p.163에서 밝히고 있는 예산총액 증액에 대한 증액동의권 부여 방안이다.

다. 이론적 타당성 검토

1) 권력분립적 측면

재정민주주의 관점에서 의회(직선되는 의원들로 구성된 합의체)와 행정부(가장 민주적 정당성이 높은 직선의 대통령이나 정당의 실질적 리더인 총리가 최종 책임을 짐)는 양자 모두 국민으로부터 권한을 위임받는 대리인이며, 국민을 위한 재정 의사결정을 위해서는 지출을 제안하는 권한, 재가할 수 있는 권한 등 2개 권한이 명확히 설정되고 아울러 이를 분리해야 견제와 균형이 가능하다. 예산안의 편성과 심의·승인에 있어서는, 정부가 국가재원의 지출을 제안하고 국회가 이를 의결하여 결정한다. 예산의 대부분(한국의 경우 거의 99%)은 행정부가 집행하게 되므로 행정부가 예산안을 편성하는 것이 합리적이며 효율적이다. 이에 대한 검토와 승인은 행정부가 아닌 의회가 국민의 대리인으로서 수행하는 것이 "당연적 내지는 자연적 정의(natural justice)"와 민주주의적 견제와 균형 원칙에 부합한다. 반면 의회가 예산 심의과정 중 기존사업 증액 또는 신규사업 추가의 형태로 국가재원의 지출 증액을 발의하는 경우에는 정부가 이에 대해 검토하고 승인을 하도록 권한을 분리할 필요가 있다.

2) 제3자적 자연적, 정의적 관점에서의 검토 제한

즉 지출의 발의와 승인 등의 권한은 국회와 정부에 각기 고유하게 부여된 권한이 아니라, 권한 분리의 원칙에 따라 배분될 필요가 있으며 이는 법리적으로도 "당연적 내지는 자연적 정의"의 원칙에 부합한다.

지출을 제안하는 측에 결정 권한까지, 양 권한을 모두 부여할 경우 원하는 바를 혼자서 제안하고 스스로 승인하는 것은 비민주적 의사결정이 되며 비효율과 타당성이 미흡할 가능성이 높아진다. 영국, 독일, 프랑스 등 주요국과 우리 증액동의권의 사례를 보면 심의 중 의회가 발의하는 지출증액이나 신규사업 추가에 대한 검증은 예산안 제출의 경우와 반대로 정부의 역할이 된다. 이에 반하여 미국은 의회 심의 과정에서 정부의 개입이 원천적으

로 불가하고 사후에 전부거부만 가능하기에 실질적으로 정부마비를 감수하기 전에는 전부거부가 어려워 국가재원 지출 의사결정에서 견제와 균형이 불가능해질 수 있다.

3. 의회 예산수정권 견제 권한의 비교법적 검토

가. 사전 견제 권한

1) 주요국의 사전 견제 사례

의회의 예산 수정에 대한 정부의 사전 견제 권한이란 의회에서 예산안이 의결되기 이전에 의회에서의 수정에 대해 금하거나, 정부의 동의를 요하도록 하는 제도를 말한다. 우리나라에서와 같이 예산안의 수정에 대해서만 사전 견제를 하는 경우도 있으나 영국, 프랑스, 독일 등 주요국에서는 지출증가 또는 경우에 따라서는 세입감소를 수반할 수 있는 일반법률의 의원 발의도 금하거나 정부의 동의를 요건으로 한다. 특히 이러한 제약의 실효성이 상대적으로 낮은 미국에서도 예산안은 물론, 일반법률안의 의원 발의도 이러한 방식으로 제약한다. 다만 헌법이나 법률이 아니라 의회의 의사규칙으로 이러한 제약을 가하고 있기에 실효성이 낮다.[170]

가장 먼저, 그리고 가장 포괄적으로 의원의 지출증액과 관련된 모든 발의 및 수정발의를 제한한 사례로는 영국의 하원규정 제48조가 있다. 제Ⅱ장에서 이미 상세히 소개했듯이 1706년에 의결되어 1713년에 하원규정으로 채택되었으며,[171] 예산뿐 아니라 지출을 수반하는 일체의 일반법률에도 적용

170) 의회가 스스로에 가하는 제약이기 때문에 규정 자체에 예외 조항들이 많고, 조항에 위배되는 경우에도 어느 의원이 이의 제기를 해야만 의안에 이러한 제약이 적용될 수 있다. 또한 이의가 제기되어도 하원은 다수결, 상원은 3/5 다수결로 이의를 다시 부결할 수도 있다. 참고로 미국 의회는 원내 규율을 확보하기 위해 의사규칙을 근거로 이러한 방식을 활용하며, 이를 위해 제기되는 이의를 통칭하는 용어를 따서 point of order 제도라고 한다.

171) 아이러니컬하게도 동 조항의 당초 취지는 의회가 왕실의 지출을 제약하자는 것이었으나, 의원내각제를 통해 행정부의 권한이 확고하게 정립된 이후에는 정부가 의회에 재

된다. 실제로 최소한 지난 100여년간 영국의 예산 심의에서는 단 한건의 수정발의도 없었다는 것은 잘 알려진 사실이다.

> Standing Orders of the House of Commons (Public Business)[172]
>
> 48. This House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by Parliament, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, unless recommended from the Crown.

프랑스에서는 제 3공화국(1870~1940)이 의회의 방만한 운영으로 재정이 파탄났다는 것은 주지의 사실이며,[173] Stourm은 프랑스 의회에서도 이 문제의 심각성을 인지하여 1900년 3월 6일에 아래와 같은 하원 규정을 의결했다고 보고하고 있다(Stourm, 1917, p.60에 아래 실제 조문까지 인용돼 있음).

> Art. 51. As far as the budget law is concerned, no additional amendment or article tending to increase expenditures can be brought in after the three sessions which follow the distribution of the report in which the chapter in question was contained.
>
> Art. 51-Idem. No proposal either to increase salaries, annuities, or pensions, or to create new branches of service, offices, pensions, or to extend them beyond the limits set by the laws in force at the present time can be made in the form of an amendment or of an additional article of the budget.

정규율을 요구하는 제도가 되었으며, 이후 다른 나라에서 이를 참고해 도입하는 경우에도 후자의 취지로 하고 있다.

172) 영국 하원규칙(2016) 참고. 의회규정(SO)에는 공사(公事)를 다루는 public business 이외에도 특정 개인과 관련된 청원을 다루는 private business가 있음. 흔히 우리가 얘기하는 의회 의사규칙은 SO 중 public business임.

173) 후일 현민이 「헌법해의」(유진오, 1949)에서 설명한 것 말고도, 제3공화국 당대의 프랑스 예산전문가 Stourm(1917)도 그의 저서 pp.59-62에서 이를 증언하고 있다.

이 하원규정은 의회의 예산증액을 억제하는 데 실제로 아무 효과도 없었다고 Stourm이 얘기하는데, 또 한 가지 특징은 영국의 하원규정은 예산만 아니라 지출증가를 초래하는 경우 일반법률에도 적용되었음에 반해, 예산안의 증액만 대상으로 하고 있다는 점이다. 이어 반세기 후 들어선 프랑스 4공화국에서도 제17조 2항에서 역시 예산만을 대상으로 증액 발의를 금하였지만 제14조에서는 지출증가나 세입감소를 유발할 수 있는 경우 일반법률의 발의접수도 금하였다. 또한 이번에는 하원규정이 아니라 헌법(1946)에 이러한 조항을 명시하였다. 또 한 가지 특징은 제14조나 제17조나 지출증액은 정부의 동의를 구할 여지가 언급되지 않아 무조건 금하고 있다는 것이다.

Constitution de 1946, IVe République[174)]

Article 14. - Le président du Conseil des ministres et les membres du parlement ont l'initiative des lois.

Les projets de loi et les propositions de loi formulés par les membres de l'Assemblée nationale sont déposés sur le bureau de celle-ci.

Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée nationale. Elles ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses.

Article 14. - The President of the Council of Ministers and the members of the Parliament have the initiative of the laws.

Bills and legislative proposals formulated by the members of the National Assembly shall be deposited on the Bureau of the National Assembly.

The bills proposed by the members of the Council of the Republic are deposited on the Bureau of the Council and transmitted without debate to the Office of the National Assembly. They are not admissible if they result in a decrease in revenue or in the creation of expenditure.

174) 프랑스 헌법(1946) 참고. 영문은 저자 번역.

Article 17. - Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses.

Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires.

Article 17. The deputies to the National Assembly shall have the initiative of expenditure.

However, no proposal to increase planned spending or to create new expenditure may be presented during the discussion of the budget, provisional and additional appropriations.

프랑스 4공화국 헌법이 위와 같이 재정건전성을 위한 조항을 포함했음에도 불구하고 실효성은 낮았는데, 이는 제도적인 취약성보다는 4공화국의 12년간 정권(내각 교체)이 15번 바뀐 정치적 혼란이 주원인으로 보인다. 이어진 제5공화국 헌법은 제40조에서 4공화국 헌법의 제14조와 같이 지출증액이나 세입감소를 유발하는 의원 발의를 금하였다.[175] 이 역시 정부 동의의 가능성을 언급하지 않고 무조건 금지하고 있다.[176]

175) 제5공화국 헌법은 행정부의 권한을 강화하였으며, 의회는 특히 예산수정권이 제약되는 특징이 있다. 헌법 제40조의 실효성을 다른 두 조항이 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있는데, 헌법 제46조에서는 의회의 논의를 중단하고 즉각 표결토록 정부가 요구할 수 있으며 부의안은 정부원안 또는 수정안들 중 정부가 선택한다("차단 결의 조항"; le vote bloqué). 또한 헌법 제49조 3항에서는 예산법안 의결이 내각신임 대상임을 총리가 선언하면 의회가 24시간 내에 불신임안을 발의하지 않는 한 정부원안 대로 자동 확정된다("49.3" 또는 "단두대 조항"; la guillotine).

176) 2005년까지 헌법 제40조는 예산안의 개별 항목에도 적용되어서 우리나라의 증액동의권과 같은 효력이 있었다. 그러나 2001년 제정되어 2005년에 발효한 「재정조직법(LOLF)」에서 헌법 제40조의 적용 대상을 미션(Mission, 예산에 약 30여개 있는 최상위 예산분류 단계로, 우리나라 분야나 부문에 해당)으로 규정하여 의회에서 미션 내의 프로그램이나 그 하위 항목 간 조정이 가능해졌다. 그러나 이러한 조정을 위한 수정발의는 반드시 명문과 타당성 분석을 문서로 제출해야 하며, 예산 확정 이후에 반대로 정부는 프로그램 내에서 문서로 사후보고를 하는 한 하위 항목 간 지출의 조정을 할 수 있는 재량권이 있다.

Constitution du 4 octobre 1958[177]

Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Article 40.

Private Members' Bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their enactment would result in either a diminution of public revenue or the creation or increase of any public expenditure.

우리나라의 헌법 제57조는 제헌헌법 이래 거의 바뀌지 않고 있으며, (정부의) 증액동의권이라고 알려져 있다. 내용을 보면 프랑스 4공화국 헌법의 제17조 2항과 사실상 동일하며 정부 동의의 가능성만 추가되었다.[178]

대한민국헌법[179]

제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

독일 헌법 제113조도 정부의 재의요구권이라고 하여 세출증가 또는 세입감소를 초래하는 법률안에 대해 정부가 간여할 수 있도록 하였는데, 위의 다른 나라 사례에 비해 다소 복잡하며 아래와 같이 요지로 정리할 수 있다.

① 연방정부 예산안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 포함하거나 장래에 새로운 지출을 초래하는 법률안에는 연방정부의 동의가 있어야 한

177) 프랑스 헌법(1958), 프랑스 헌법 영문본(1958) 참고.

178) 현민의 「헌법기초회고록」(유진오, 1980)에 포함된 1948년의 헌법초안초고 육필사본을 보면 처음에는 의회의 증액을 제약하는 조항이 없었으나 프랑스 4공화국 헌법 제17조 2항과 동일한 내용을 초고 작성 중 나중에 추가하여 삽입하였으며, 정부의 동의 가능성 없이 증액이나 신비목 설치를 금하고 있다.

179) 대한민국 헌법(1987) 참고.

다. 세입감소를 포함하거나 장래 세입감소를 수반하는 법률안의 경우에도 같다. 연방정부는 연방의회에 이와 같은 법률안의 의결을 중지하도록 요구할 수 있다. 이때 연방정부는 연방의회에 6주 이내에 의견을 표명해야 한다.

② 법률안을 연방의회가 의결한 후 4주 이내에 연방정부는 재의결을 요구할 수 있다.

③ 제78조에 따라 법률이 성립되면 연방정부는 6주 이내에 동의할 수 있으며, 제1항 제3문과 제4문 또는 제2항을 준수한 경우에만 반대할 수 있다. 이 기간이 경과한 경우에는 동의한 것으로 간주한다.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland[180]

Art 113

(1) Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Das gleiche gilt für Gesetze, die Einnahmeminderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen. Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung über solche Gesetze aussetzt. In diesem Fall hat die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen dem Bundestage eine Stellungnahme zuzuleiten.

(2) Die Bundesregierung kann innerhalb von vier Wochen, nachdem der Bundestag das Gesetz beschlossen hat, verlangen, daß der Bundestag erneut Beschluß faßt.

(3) Ist das Gesetz nach Artikel 78 zustande gekommen, kann die Bundesregierung ihre Zustimmung nur innerhalb von sechs Wochen und nur dann versagen, wenn sie vorher das Verfahren nach Absatz 1 Satz 3 und 4 oder nach Absatz 2 eingeleitet hat. Nach Ablauf dieser Frist gilt

180) 독일 헌법(1949) 참고. 영문은 독일 헌법 영문본(검색일자: 2016.10.31.) 참고.

die Zustimmung als erteilt.

Article 113

[Increase of expenditures]

(1) Laws that increase the budget expenditures proposed by the Federal Government, or entail or will bring about new expenditures, shall require the consent of the Federal Government. This requirement shall also apply to laws that entail or will bring about decreases in revenue. The Federal Government may demand that the Bundestag postpone its vote on bills to this effect. In this event the Federal Government shall submit its comments to the Bundestag within six weeks.

(2) Within four weeks after the Bundestag has adopted such a law, the Federal Government may demand that it vote on the law a second time.

(3) If the bill has become law pursuant to Article 78, the Federal Government may withhold its consent only within six weeks and only after having initiated the procedure provided for in the third and fourth sentences of paragraph (1) or in paragraph (2) of this Article. Upon the expiration of this period such consent shall be deemed to have been given.

미국의 경우에도 지출의 증액이나 신설을 억제하는 제도들이 있는데, 헌법이나 법률에 의해 정부가 견제할 수 있는 방법이 없고 주로 상원에서 자체 규정을 통해 스스로 제약하는 방식이라서 실효성이 떨어진다. 의무지출을 포함해서 수권법의 경우, 잘 알려진 PAYGO 제도를 통해 법안에 중장기(10년, 혹은 40년) 재정중립 의무를 요구하나, 예외 조항 등으로 인하여 실효성은 한계가 있는 것으로 알려져있다. 재량지출의 경우 주로 아래의 상원 규정 제16조 1항과 3항을 통해 하원으로부터 회부된 예산법률안에 대해 항목별 증액 및 지출항목 신설을 수정발의하는 것을 금지하고 있다.[181]

181) 자체 규정을 피해 의회에서 편법증액은 다음과 같이 이루어진다(Schick, 1984, p.

STANDING RULES OF THE SENATE

RULE XVI 16 (미국 상원 규칙 제16조)[182]

APPROPRIATIONS AND AMENDMENTS TO GENERAL APPROPRIATIONS BILLS

1. On a point of order made by any Senator, no amendments shall be received to any general appropriation bill the effect of which will be to increase an appropriation already contained in the bill, or to add a new item of appropriation, unless it be made to carry out the provisions of some existing law, or treaty stipulation, or act or resolution previously passed by the Senate during that session; or unless the same be moved by direction of the Committee on Appropriations or of a committee of the Senate having legislative jurisdiction of the subject matter, or proposed in pursuance of an estimate submitted in accordance with law.

(중략)

3. All amendments to general appropriation bills moved by direction of a committee having legislative jurisdiction of the subject matter proposing to increase an appropriation already contained in the bill, or to add new items of appropriation, shall, at least one day before they are considered, be referred to the Committee on Appropriations, and

---

CRS-17).

상원상임위의 세출 수정: 대상과 기간이 명확한 일회성 지출(다년도 포함)의 경우, 수권과 세출 결정을 동일 법률에서 처리할 수 있으며, 이를 특별세출이라 지칭하며, 수권위가 세출입법을 할 수 있는 수단이 되기도 함.

상원세출위의 수정: 상원규칙에서 수권법에 세출을 포함하는 것을 금지하는 조항이 없고, 특별세출에 대한 상원 결의안이 일반세출(예산)안 심의에 선행되는 경우에 한해 세출위원회가 이를 세출(예산)법안에 반영하는 수정 발의가 가능.

하원의 세출 수정: 상원에서의 세출법안 심의는 하원 심의·결의 이후에 이루어지므로 상원에서 위와 같이 수정안을 추가한 후 하원에서 재의결하는 방식으로 하원에서 증액하지 않고 선심성 예산을 합법적으로 추가하는 편법으로 활용됨(하원에서 자체적으로 세출항목을 추가할 수 없으나, 상원의 수정안을 수용할 수는 있음).

즉, 미국과 같이 제안자(의회)가 최종 의사결정자(의회)인 경우, 이론적 검토에서 설명한 제3자적 정의에 위배되어 제도·장치가 본래의 취지대로 작동하기 어려우며 재정건전성을 훼손할 우려가 있다.

182) 미국 상원 규정집(2014) 참고.

when actually proposed to the bill no amendment proposing to increase the amount stated in such amendment shall be received on a point of order made by any Senator.

(후략)

2) 대통령제 국가의 사전 견제 사례

의원내각제 국가는 정치체계의 특성 자체가 의회가 법률안 및 예산안을 수정하는 데 제약을 가하는 효과가 있을 것이라 생각하여 이하에서는 우리나라와 같이 대통령제인 국가만을 집중적으로 검토하였다.[183] 그 결과, 〈표 Ⅴ-1〉과 같이 미국처럼 의회의 예산수정을 제약하지 않는 나라도 일부 있었으나, 대다수의 나라에서는 헌법에 강도의 차이는 있으나 의회가 예산을 수정하는 데 제약을 두었음을 확인할 수 있었다. 특히 필리핀과 파나마는 헌법 제정에서 미국의 영향을 많이 받았음에도 우리나라와 달리 항목별 증액까지도 정부가 동의할 가능성도 없이 무조건 금하였으며, 신규 사업의 도입도 불허하였다. 검토한 여러 헌법에는 우리 증액동의권과 유사·동일한 취지의 조항의 사례가 외국 헌법에도 다수 있으며, 이 중 파나마 헌법 제271조가 가장 표현이 명료하여 참고할 만한 사례로 아래에 소개하였다. 특히 제271조 2항은 예산안에 포함돼 있는 사업의 증액에 대한 제약과 별도로, 의회에서 신규사업을 추가하고자 하는 경우 이에 대해 내각의 동의가 필요함을 밝히고 있다. 3항의 내용도 특이한데, 예산안의 삭감을 통해 재원이 확보되거나 또는 정부가 동의하여 총액이 증가한 경우에도 이렇게 확보된 예산을 사용하는 것도 (신규사업이 아닐지라도) 정부의 동의를 얻도록 되어 있다.

Article 271[184]

The National Assembly may eliminate or reduce amounts of expenditures provided for in the projected Budget, except those meant

183) 제시된 표는 현재 대통령제라고 확인 가능한 모든 국가가 포함되었으며(아프리카 국가는 제외), 자세한 헌법이나 법률 조항의 내용은 국가별로 발췌하여 부록에 수록하였다.
184) 파나마 헌법(1972) 참고.

for payment of the public debt, in fulfillment of other State contractual obligations and the financing of public investments previously authorized by law.

The National Assembly may not increase expenditures described in the projected Budget, or include a new expenditure without the approval of the Cabinet Council, nor add to total revenues without the agreement of the Comptroller General of the Republic.

If, according to that which is established in this Article, total revenues are increased or portions of expenditures are eliminated or reduced, the National Assembly shall use such available monies for other expenses, or investments, after obtaining approval from the Cabinet Council.

〈표 Ⅴ-1〉 대통령제 국가에서 의회 예산수정권에 대한 사전 제약

	국가	의회의 예산 증액(또는 세입 감소)
북미	미국	헌법 내 관련 조항 없음 (하원 규칙 21조, 상원 규칙 16조에 효력이 약한 조항만 있음)
중남미	아르헨티나	헌법 내 관련 조항 없음
	볼리비아	헌법 내 관련 조항 없음
	브라질	증액 · 신설 가능하나 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시) 헌법 제166조 3항
	칠레	-세입 증액 및 삭감 불가 -지출 삭감 가능하나(증액은 불가) 제한 헌법 제67조
	콜롬비아	불가(부처 장관 서면 동의 필요) 헌법 제351조
	코스타리카	불가 헌법 제179조
	에콰도르	불가(대통령만 가능) 헌법 제135조
	과테말라	헌법 내 관련 조항 없음(「예산조직법」에도 관련 내용이 없음)
	멕시코	증액 · 신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시)
	니카라과	가능하나 제한됨(균형재정 원칙 및 재원명시) (The Law of the Budgetary Regime으로 규정) 헌법 제112조

〈표 Ⅴ-1〉의 계속

	국가	의회의 예산 증액(또는 세입 감소)
중남미	파나마	불가(내각 동의 필요) 헌법 제271조 2항
	파라과이	증액 · 신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시) 헌법에 관련 조항이 없고, 「예산조직법」에서 위의 조건 명시
	페루	불가 헌법 제79조 1항
	우루과이	불가 헌법 제215조
	베네수엘라	세입예산 한도 내에서는 조정 가능 헌법 313조
유럽	벨라루스	헌법 내 관련 조항 없음
	키프로스	불가 헌법 제80조
아시아	인도네시아	헌법 내 관련 조항 없음
	대한민국	불가 (정부 동의 필요) 헌법 제57조
	필리핀	불가 헌법 5장 제25조 1항

출처: 저자가 표에 나와 있는 21개 각국의 헌법을 참고하여 작성. 참고한 헌법 자료들은 보고서의 참고문헌에 출처를 모두 명기하였으며, 편의상 여기서는 일일이 인용서지를 적지 않음. 그 외 Curristine and Bas(2007), Santiso(2004), Blondal et al.(2003), Blondal and Curristine(2004), Curristine et al.(2009), Vammalle and Rivadeneira(2017)를 참고하였음

나. 사후 견제 권한(거부권)

예산법률에 대한 사후 견제 권한은 바로 거부권을 말한다. 물론 일반법률에도 거부권이 있는데, 예산법률에 대해서만 특이한 조건을 적용하는 것도 가능하며, 이는 헌법에서 명문으로 규정하여야 할 것이나, 사실상 모든 국가에서 예산법률에만 적용되는 거부권을 두지 않고 있다. 의원내각제 국가에서도 거부권이 있을 수는 있으나, 거부권이라는 권한의 성격 자체가 주로 대통령제에서만 필요하기 때문에 본 절의 분석은 대통령제 국가로 국한하였다.

거부권에도 몇 가지 형태가 있는데, 우선 법률안의 전부거부권을 생각할 수 있다. 이는 우리나라의 거부권같이 의회에서 통과된 법률안에 대하여 대

통령이 거부할 수 있는 권한을 말하며, 법률안의 일부에 국한하여 거부할 수 없고 법률안 전체에 대해서만 거부권 행사가 가능한 경우를 말한다. 우리나라와 미국 이외에 중남미 대통령제 국가 중에 콜롬비아, 과테말라, 파나마, 우루과이, 페루가 전부거부권만을 인정한다.

그런데 예산법률에 대해서 거부권을 행사하는 것은 미국의 경험에서도 볼 수 있듯이 정부폐쇄(government shutdown) 등 사실상 국정이 마비되기에 예산법률에 관한 한 전부거부권은 정치적 부담 때문에 실효성이 없다. 반면 예산법률주의를 따르면서도 미국과는 달리 예산에 대한 사전 견제 권한이 있는 중남미의 4개국(콜롬비아, 파나마, 우루과이, 페루)에서는 이러한 사전 견제 권한이 전부거부권을 예산에 관한 한 보완하는 사전 부분 거부권으로 작용한다고 생각할 수도 있다.

이와 대조적으로 대통령제 국가의 대다수가 법률안의 부분거부권을 인정하고 있는데, 예산에 관한 한 이는 실질적 의미의 사후적 증액동의권의 효과를 갖는다. 주요국의 사례를 우선 보면 미국은 1996~1998년 클린턴 대통령 당시에 일시적으로 부분거부권(line-item veto) 제도를 도입하여 의회에서 예산에 추가된 지역구 선심성 사업에 80여 회 적용되었다.[185] 연방정부와는 달리 미국의 주정부는 4개주만 제외하고 모두 부분거부권을 인정하고 있다는 것도 눈여겨볼 점이다. 프랑스의 사례를 보면 헌법 10조에서 대통령의 부분거부권을 인정하고 있는데, 특이하게 거부된 부분에 대해 대통령이 의회에 대안을 제시할 수도 있으나, 의회가 단순 다수결로 재의하여 통과시킬 수 있다. 독일의 경우에는 대통령에게 거부권이 없으나, 앞에 소개한 정부의 재의요구권, 즉 헌법 제113조에서 2항과 3항은 법률안이 의결된 다음에도 정부가 의회에 재의를 요청할 수 있도록 하여 실질적으로는 대안 제시가 가능한 부분수정거부권과 같다고 할 수 있다.

185) 그러나 미국 대법원이 1998년에 동 법이 헌법상 명문의 근거 규정이 없다는 이유로 위헌 판결하여 이후에는 예산에 대한 대통령의 선택적 거부권이 인정되지 않고 있다. 하지만 미국은 12개 세출법률별로 의결하므로, 대통령은 전체 예산 중 일부에 대해서 실효성은 낮지만 실질적 부분 거부가 일부 가능하기는 하다. 우리나라는 이와 달리 예산법률주의를 도입하면 예산이 하나의 법률로 처리될 가능성이 높으므로 전체거부권을 유지할 경우 그나마 미국처럼 12개 분야별로 예산을 거부할 선택도 없게 될 것이다.

그 밖에 중남미 국가를 보면 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 에콰도르, 멕시코, 니카라과, 파라과이 등 8개국에서 대통령이 예산에 대해 부분거부권을 행사할 수 있으며, 대부분 거부된 사항에 대한 대안 제시도 가능하다.[186] 또한 이들 국가의 사전 견제 권한을 보면 우리와 유사한 증액동의권을 대부분 채택하고 있으며, 특히 의회가 정부 동의 없이 신규사업을 추가하는 것은 규제하고 있다.

중남미 국가 중 대통령 거부권이 없는 국가는 코스타리카와 우루과이 2개국인데, 이들은 사전 견제로서 의회의 예산증액 발의를 금지함으로써 정부와 의회 간의 권한 균형을 유지하고 있다. 또한 브라질은 총액 내에서 의회의 예산 조정이 가능하고 과테말라는 의회의 예산 수정에 제약이 없으나, 이들을 포함하여 중남미 일부 국가들은 예산의 집행단계에서 대통령이 재량으로 삭감할 수 있는 권한을 인정함으로써 역시 의회와 대통령 간의 권한의 균형을 맞추고 있다.

필리핀의 경우 미국과 달리 예산에 대해서는 대통령의 부분거부권이 인정된다. 부분거부권을 채택한 나라에서는 대부분 일반법률과 예산법률에 대해 동일하게 적용이 되나, 필리핀은 일반법률은 미국과 같이 전부거부권만 인정되지만(헌법 6장 제27조 1항) 예산에 대해서는 미국과 달리 부분거부권을 인정한다(동 조항 2항). 즉 필리핀은 사전과[187] 사후 견제 모두 항목별로 의회의 증액을 금지하고 있다.

다. 견제의 유효성 검토

의회의 수정 권한에 대한 정부의 견제가 실질적으로 유효한지는 사전과 사후 견제 수단의 조합을 기준으로 생각하는 것이 타당하다고 보이며, 이러한 유효 견제가 정부의 권한이라면 이를 의회의 수정 권한과 대비하여 의회와 정부 간에 균형이 이루어지는지 보는 것이 필요하다. 이러한 관점에서

186) 이 중 볼리비아, 에콰도르, 니카라과, 파라과이 등 4개 국가에서는 일반법률에 대해서도 부분거부권이 인정된다.

187) 필리핀의 사전 견제(항목별 증액 금지)에 대해서는 앞의 대통령제 국가의 사전 견제 논의 참고.

지금까지 검토한 각국 사례를 다시 분석하면, 미국을 제외하고는[188] 대부분의 대통령제 국가들에서 정부가 의회의 예산 수정에 대한 적절한 견제 장치를 확보하고 있다.

중남미 국가 중 전부거부권만 있는 5개 국가들은 과테말라를 제외하고는 모두 항목별 증액 제한 및 신규사업 도입 제한 등 사전 견제가 비교적 강한 편이다. 이 중 콜롬비아와 페루는 항목별 증액이나 신규사업 설치에 대해 정부의 동의를 구하도록 한 반면, 우루과이와 페루에서는 정부의 동의를 구할 가능성도 없이 의회가 이러한 종류의 예산 수정을 하는 것을 원천적으로 금지하고 있다.

이와 대조적으로 부분거부권을 갖춘 국가에서는 대부분 상대적으로 사전 견제가 약하여 대개는 수지중립, 즉 총액을 증액하지 않는 한 부분적인 의회의 예산 조정을 허용하고 있다. 한편, 미국과 전반적으로 헌법이 유사한 필리핀에서도 예산은 일반법률과 달리 부분거부권을 인정함은 물론, 사전 견제로서 의회의 예산증액 금지를 항목별로 적용하고 있다(헌법 6장 제25조 1항).[189]

188) 미국은 정부가 의회의 예산수정을 견제하는 장치가 없다. 의회의 내부적인 통제는 의사규정에 근거하는데, 하원과 상원의 규정 사이에 허점이 있어 편법적인 증액이 수시로 이루어지고 있음은 앞에서 사전 견제 권한의 미국 사례를 다루면서 설명하였다. 즉 양원이 각각 나름대로의 통제는 하고 있으나 양원을 통틀어 총체적으로는 통제의 실효성이 없다.

189) 또한 눈여겨볼 만한 것은, 동 조항 2항은 예산법률에 일반법률을 포함하는 것을 금함으로써 예산과 법률의 분리 원칙을 헌법에서 명시하고 있다는 사실이다.

〈표 Ⅴ-2〉 중남미 국가의 사전 및 사후 예산수정 거부권의 비교

국가	대통령의 예산거부권			의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전체 거부	부분 거부	비고	
아르헨티나	○	○		증액·신설 가능하나, 수지중립 조건 (타 항목 삭감, 신규재원 명시) (신규사업 불허)
볼리비아	○	○	일반법안 및 예산법안 거부 가능. 다소 모호하나 부분거부가 가능한 것으로 보임	제약 없음
브라질	○	○		증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시)
칠레 (OECD)	○	○		불가
콜롬비아	○			불가(항목별 증액, 신규는 정부동의 요)
코스타리카	예산거부권 없음			불가
에콰도르	○	○	일반법안도 부분거부 가능	불가
과테말라	○			제약 없음
멕시코 (OECD)	○	○		증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시) 일반법안의 경우에도 신규재원이 법률로 기 확인되지 않은 지출 증액, 신설 발의 금지
니카라과	○	○	일반법안도 부분수정거부 가능	"수정가능", 균형재정 원칙 및 재원명시 (2005년 개정 헌법) 부분거부 시 대통령이 대안조문 제시 가능
파나마	○			불가(항목별 증액, 신규는 정부동의 요)
파라과이	○	○	일반법안도 부분거부 가능	증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시)
페루	○			지출 증가·신설 관련, 일반법안도 의원 발의(수정 포함) 금지(정부동의 요건도 없음) 단, 국회예산은 의원 발의 가능
우루과이	○			불가(정부동의 요건도 없음)
베네수엘라	법안 및 예산 거부권 없음 (대법원에 위헌 여부 회부만 가능)			세입예산 한도 내에서 조정 가능

출처: 저자 작성. 표에 나와있는 21개 국가별 헌법을 참고하여 작성하였으며, 사용한 헌법 자료들은 보고서의 참고문헌에 출처를 모두 명기하였으며, 편의상 여기서는 일일이 인용서지를 적지 않음. 그 외 Curristine and Bas(2007), Santiso(2004), Blondal et al.(2003), Blondal and Curristine(2004), Curristine et al.(2009), Vammalle and Rivadeneira(2017)를 참고하였음

〈표 Ⅴ-2〉에서 눈여겨볼 점은 개별 국가 사례나 개별 권한의 유사성 여부 등이 아니라, 국가별로 사전과 사후 권한을 합하여 생각해볼 수 있는 정부의 종합적, 총체적 견제 권한이 의회의 수정 권한과 대조하여 의미있는 균형을 이루고 있는지 봐야 한다는 사실이다. 이때 정부의 종합적 견제 권한을 설명하면 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-2〉를 보면 중남미 대부분의 국가는 부분거부권을 헌법에서 명시하고 있는데, 이는 사후적 견제 권한이나 그 실질적 효력에서는 사전적 증액금지 또는 정부의 증액동의권과도 같다. 따라서 부분거부권을 확보한 경우, 사전적인 견제에서는 상대적으로 엄밀한 항목별 증액의 제약이나 신규사업 제약보다는 완화된, 총액 한도 내의 조정증액이나 사업 신설을 허용할 수도 있다. 즉 사전과 사후 견제 권한을 종합적으로 평가했을 때 강력한 사전 증액금지(또는 정부동의권)나, 사후적인 부분거부권이나 거의 같은 효력이 있고, 사전과 사후의 두 가지 권한이 정부에 다 있다고 해서 반드시 그 효과가 더 커지는 것은 아니다. 실제로 부분거부권을 갖춰서 사후적 견제 권한이 강하다고 볼 수 있는 중남미 국가들은 대부분 사전 견제 권한은 총액 내 조정을 허용하는 등 상대적으로 완화된 증액 제한을 하고 있다.

이와 대조적으로 소수의 몇 개 나라에서는 전부거부권만 인정하는데, 이때 정부와 국회 간의 균형이 성립되려면 의회의 항목별 및 총액 증액이 전면적으로 금지되든지, 또는 항목별 증액 및 신규사업 채택에 대해 사전적인 정부의 견제 권한이 있어야 할 것이다. 실제 사례에서는 콜롬비아와 파나마 2개 국가에서 후자와 같은 균형을 취하고 있으며, 반면 페루와 우루과이 2개국에서는 전자의 균형, 즉 정부 동의를 구할 가능성도 없이 의회의 증액을 금하고 있어 사후적인 전부거부권과 균형을 이루고 있다.

그 외의 3개 국가는 각기 아주 독특한 사례인데, 우선 코스타리카는 예산에 대한 거부권이 없는 반면, 의회는 정부 동의를 요구할 가능성도 없이 예산의 증액을 금하고 있다. 이는 정부와 의회 간에 예산 변경과 관련된 권한에서 나름대로 서로 균형을 유지하는 구도이기는 하나, 예산의 조정 가능성이 최소화된 경직된 형태이므로 실제 필요한 조정 가능성을 원천적으로 배

제한다는 측면에서 그리 바람직하지는 않다고 사료된다.

이와 달리 베네수엘라는 의회에는 세입한도 내에서의 조정권을 인정하여 코스타리카보다는 유연성이 있으나, 정부에는 거부권을 인정하지 않아 의회가 수정 권한을 잘못 행사했을 때 정부가 이의를 제기하기 어려운 구도로, 정부와 의회 간의 균형이 성립하는지가 불명확하다. 다만, 헌법에서 명시한 원칙이나 우선순위 등에 위배되는 부분을 정부가 대법원에 회부할 수 있도록 하여 의회의 부당한 예산 수정에 대한 최소한의 견제장치는 확보하고 있다.

끝으로 과테말라의 경우 정부에는 실질적인 의미가 없는 전부거부권만 부여한 반면, 의회의 예산 수정에는 제약이 없다. 이는 예산 수정에 관한 한 견제와 균형의 구도가 깨졌다고 볼 수밖에 없으며, 헌법상으로나 그 이하 「예산조직법」까지 보아도[190] 적어도 이 부분에서는 의회의 독재적 의사결정을 제약할 장치가 없다고 평가된다.

4. 소결

본 장의 논의에서 제일 중요한 결과는 의회의 예산 수정에 대한 정부의 견제 권한인 사전적인 증액금지·동의권과 사후적인 거부권은 분리해서 각각 얘기해서는 큰 의미가 없으며, 자칫 사안의 본질을 간과할 수도 있다는 것이다. 그보다는, 사전과 사후의 정부 권한을 합친 하나의 조합으로서 정부의 견제 권한이 확보되고, 그것이 의회의 예산 수정 권한과 서로 균형을 이루는 유효한 견제 장치가 되는지 판별해보는 것이 문제의 본질이다. 즉, 의회의 예산 수정 권한에 맞서서 부당한 수정에 대해 정부가 이의를 제기할 수 있는 권한이 확보되어 있는지를 보는 것이 중요하며, 구체적으로는 의회의 (부당한) 예산 수정에 대해 선택적으로, 즉 항목별로[191] 정부가 이의를 제기

190) 과테말라의 예산제도는 프랑스와 유사하게 해당 조직법에 규정되어 있는데, 헌법과 같이 조직법에서도 의회의 예산 수정에 관한 제약이 없다(Curristine & Bas, 2007).

191) 항목별 이의 제기가 불가능하고 오직 의회가 수정한 예산안 전체에 대해서만 정부에 전부거부권만 부여되어 있을 경우 정치적 부담 때문에 거부권 행사가 사실상 어려우므로, 문제가 되는 의회의 부당한 수정 사항에 대해 실질적인 이의 제기가 불가능하다.

할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 필수적이다. 이러한 이의 제기의 방법이 없으면 제Ⅲ장과 본 장에서 설명한 제3자적 정의의 요건이 충족되지 않아 권력분립이 성립되지 않고 의회에 의한 독재적 의사 결정이 가능하게 되어, 주권자인 국민의 입장에서는 위임한 권한이 잘못 사용되는 결과가 우려된다.

이러한 정부 측 이의 제기는 시기적으로 의회의 의결 이전과 이후에 이루어질 수 있으며, 우리가 통상 이를 증액 금지 또는 정부 증액동의권이라고 사전 견제 권한으로 칭하고, 사후적인 견제 권한은 거부권이라고 칭하여 이 두 가지 정부 권한이 성격이 다른 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 그 효력에서는 두 권한이 유사하거나 사실상 동일하므로, 사전의 증액 금지·동의권과 사후의 부분(수정)거부권 중 최소한 하나의 권한을 정부가 확보하면 정부의 이의 제기가 가능해지고 민주적 권력분립 균형이 유지될 수 있다. 예산비법률주의인 현재의 우리 상황에서는 예산에 대한 거부권 자체가 없으므로 사전적인 견제 권한만이라도 확보한다는 의미에서 현재의 헌법 57조의 정부 증액동의권은 민주적 권력분립의 원칙을 지키기 위한 최소한의 논리적 필연이라는 사실을 우리 국민 누구라도 이해관계를 떠나서 수긍할 것이라고 생각한다.

그렇다면 장차 혹시 예산법률주의를 도입하는 경우에는 어떠한 대안들을 고려할 수 있을 것인지도 정부와 국회 간의 균형을 유지하는 조건을 적용해서 생각해볼 수도 있다. 특히 예산법률주의 도입과 아울러 국회의 예산 수정권이 확대되는 경우, 이에 대해 정부도 유효한 견제 장치를 갖춤으로써 예산의 결정 과정에서 국회와 정부 간에 민주주의적 균형을 확보하는 방안은 아래 우선순위별로 추진함이 바람직하다고 사료된다(복수 중복 채택 가능).

따라서 의회가 부당한 예산 수정을 할 경우에 이의 제기를 하려면 항목별 증액동의권이나 부분거부권이 필수적이다.

① 현행 증액동의권을 유지하는 경우

별도의 조치는 필요하지 않으나[192] 다만 헌법 제57조 "각항"과 "비목"의 의미가 다소 모호하므로 이를 명확히 할 필요가 있다.[193]

② 국회의 수정권을 확대하는 방향으로 가는 경우

현재의 예산분류체계상 분야(관)의 총액한도 내에서 국회의 조정권을 인정할 가능성이 높다고 예상된다. 이때 반드시 신규사업 추가(수권)에 대한 정부동의권만은 헌법에서 명확히 할 필요가 있다. 특히 프랑스와 같이 증액시 수정사항을 문서로 제출토록 절차를 강화(수정안의 타당성 및 재정효과분석 제출이 발의접수요건임)할 필요가 있다.

지금도 우리나라에서는 증액동의권이 헌법에 명시되었음에도 불구하고 정부가 구두 동의로 처리하나, 이는 동의의 대상이 불명확하여 절차적으로 하자가 있으므로 문서로 책임소재를 명확히 하여야 할 것이다.

현재의 사후 정부동의 확인문은 법적 효력이 사실 없으므로 본회의 의결 이전에 내역이 명시된 정부의 동의서 제출을 동의의 요건으로 해야 할 필요가 있다.

③ 부분거부권을 도입하는 방안

부분거부권에는 정부가 대안을 제시할 수 있는 부분수정거부권과 정부의 대안 제시가 불가능한 단순부분거부권이[194] 있는데, 대통령이 거부하고 새로운 대안을 별도로 제시하는 비효율성을 방지하려면 정부가 대안을 제시할 수 있는 부분수정거부권이 타당해 보인다.

이 경우 대통령이 제시한 대안에 대해 국회가 동의하면 단순 과반수로 채

192) 예산법률주의 도입 시 제Ⅳ장에서 설명한 바와 같이 예산법률과 일반법률의 구분을 명확히 하여 같은 법률 안에 두 가지 법률이 혼재할 수 없도록 하는 조치는 필요함. 이는 가급적 헌법에서 규정할 필요가 있음

193) 본 장의 1절에서 설명한 대로 '비목'은 '항목'의 의미로 고치는 것이 타당하다.

194) 이 경우에 예산의 한 부분에 대한 의회의 삭감이 정부의 관점에서 부당하더라도 대안 제시가 불가능하기 때문에 부분거부를 하면 그 부분 예산을 전액 삭감하는 결과가 된다. 따라서 실제로는 정부가 이러한 삭감에 대해 거부권을 행사할 수 없게 된다.

택 가능하고, 부결(국회 원안대로 통과)은 현행 전부거부권과 같이 재적 과반수 출석, 출석 2/3 찬성으로 확정된다는 절차의 도입도 고려해야 한다.

마지막으로 국회의 예산 수정에 대한 저자들의 견해를 첨언하면, 현재의 우리 예산비법률주의하의 정부 증액동의권보다는 예산법률주의를 도입하면서 예산에 대한 대통령의 부분수정거부권을 인정하는 것이 다소의 실익이 있다고 판단된다. 그 이유는 세 가지가 있다.

첫째, 위에 얘기한 대로 사전 견제 제도든 사후 견제 제도든 효력은 서로 유사하나, 이는 국회에 의한 부당한 증액을 방지함으로써 국민의 편익을 지킬 수 있다는 점에서 그러하다. 반면, 국회에서도 나름대로 정당한 증액수정 요구가 있을 수 있고 다만 그에 대해 정부와 끝내 의견이 다른 경우에는 정부 증액동의권이라는 사전 견제 제도상으로는 정부의 의지대로 사안이 마지막으로 귀결되도록 되어 있는데, 정부와 국회 모두가 국민을 대표하나 양자간에 이견이 있는 경우에는 합의체인 국회의 의사결정을 따른다는 원칙에 비추어 국회의 권한을 과도하게 제약하는 측면이 있다. 그러나 현재의 예산비법률주의 체제에서는 뚜렷한 개선책이 보이지 않는다. 반면 예산법률주의가 채택되는 경우에는 대통령의 예산 부분수정거부권을 인정하여 부당한 예산 증액은 거부하되, 국민을 위한 예산 수정은 대통령이 거부권을 행사하여 이견을 확인하였더라도, 국회가 재의하여 2/3의[195] 찬성으로 의지를 관철할 수 있는 여지가 있다. 즉 대통령에게 예산에 대한 부분수정거부권을 인정함으로써 국회의 부당한 증액은 최소화하면서도 국민을 위한 정당한 증액수정은 관철시킬 수 있게 되며, 이는 현재의 예산비법률주의하에서 불가능하고 예산법률주의의 채택을 전제로 한다.

둘째, 이미 논하였듯이 예산법률주의를 채택하면 현재 예산에 대한 부대의견으로 남는 지출의 조건, 기한, 집행에 대한 공무원의 책임 등이 보다 명

195) 국회가 재의하여 대통령이 (부분)거부한 법률안을 다시 통과시키는 경우 단순 다수결보다는 강한 의결이 필요하다고 사료되며, 본문에서는 편의상 2/3 다수결을 상정하였으나, 재의에 필요한 기준은 향후 개헌이 이 방향으로 진행되는 경우에 다시 논의되어야 할 것이다.

확하게 명시될 수 있으며, 이는 다소라도[196] 이러한 조건의 구속력을 강화하는 것이다. 그런데 지금까지 논한 증액동의권은 단지 지출 금액에 관한 것으로, 부대의견 중에 혹시라도 과도하거나 부당한 내용이 있어도 정부가 이에 대한 이의를 표명할 수 있는 뚜렷한 절차적 장치가 없었다. 그러나 예산을 법률의 형식으로 부대의견도 조문화하여 구속력을 강화할 경우, 국회에서 추가되는 조건, 기한, 집행 책임 등에 대해서도 정부가 이견이 있는 경우에 대해서는 적어도 형식적으로는 대통령이 부분수정거부권을 행사할 수 있는 대상이 되는 것이다. 이를 통해 국회와 정부는 각각의 의견을 더욱 명확히 표명하여 책임성을 제고할 수도 있고, 보다 합리적인 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 예산비법률주의하에서 정부의 증액동의권에만 의존하기보다는, 예산법률주의를 채택하고 사후적 견제 장치로서 부분수정거부권도 인정하게 되면, 전반적으로 법률주의를 도입한 이상 모든 수정발의 및 심의과정 등이 구두로 진행되기보다는 문서로서 그 사유, 타당성, 다른 의견 등을 제시하여 명확한 기록을 작성하고 차후에 언론과 국민에게 공개되는 등, 의사진행 및 심의 환경을 개선토록 할 수 있을 것이다. 특히 여기서 부분수정거부권의 사용과 관련 법률안에 대한 국회의 재의는 그 내용이 문서화가 됨은 물론, 언론과 국민에게도 더욱 명확히 공개되고 부각되어 진정한 재정민주주의 구현에 기여할 것으로 판단된다.

방금 설명한 세 가지 시사점은 관련된 법리를 연역적으로 전개하여 다시 설명하였을 때 의회의 예산수정권과 예산법률주의와 관련된 문제의 핵심적 통찰을 제시하고 이론적인 완결성도 확인할 수 있으므로[197] 다시 요약하면 다음과 같다. 우선 정부가 작성한 예산안을 의회가 얼마나 어떠한 조건과

196) 지금도 부대의견이라고 하여 정부에 대한 구속력이 없는 것이 절대로 아니므로, 부대의견이 예산법조문이 된다고 하더라도 구속력이 실제로 얼마나 더 강화될 것인지에 한계가 있다.

197) 저자들이 아는 한, 예산법률주의 여부와 증액동의권 · 거부권 등 수정권 제약과 같은 사안들의 관계를 연역적 논리전개를 통하여 그 근거를 체계화한 것은 이하의 논의가 처음이다. 그 출발점은 가장 보편적인 민주주의 원칙(국민주권, 권력분립, 견제와 균형)으로 삼았음은 여기서 제시한 논리의 타당성을 더욱 제고하는 것이라고 사료된다.

제약하에 수정할 수 있는지는 세계적으로 국가 간에 편차가 있으며, 이를 비교하여 상대적으로 의회의 권한이 강한지, 정부의 권한이 강한지 논하는 것보다 보다 객관적이고 보편적으로 수긍 가능한 기준을 적용하여 할 수 있는지를 살펴보는 것이 유익하다.

이러한 기준으로 우리는 민주주의의 기본원리인 권력분립과 이에 따른 견제와 균형, 또는 제3자적 정의를 제시하였다. 예산의 편성, 수정(심의), 의결(확정) 모두를 의사결정이라고 보고, 각 의사결정은 의회나 정부나 주권자인 국민의 대리인이므로 한 주체가 독단적으로 할 수는 없는 일이며, 국민의 입장에서 국민을 위한 결정을 하기 위해서는 대리인들 간의 견제와 이를 통한 균형이 필요하다. 따라서 정부가 작성한 예산안을 의회에서 심의하듯이, 의회가 제시한 예산증액 또는 신규사업 요구는 의회가 스스로 결정해서는 안되며, 다른 대리인인 정부가 하도록 하는 것이 증액동의권의 논리이다.

이 경우에 일반법률도 의회에서 발의하고 의회가 결국 결정하니 정부의 동의를 거치지 않고 의사결정이 가능하다는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 일반법률을 의회가 이렇게 채택하더라도 마지막 견제수단으로 대통령이나 정부의 거부권이 대통령제와 일부 의원내각제에 부여됨으로써 역시 권력분립과 견제와 균형의 원칙이 준수되는 것이다. 우리나라는 예산비법률주의를 따르므로 정부가 거부권을 행사하여 견제할 수 있는 제도적 장치가 없으므로, 예산비법률주의하에서는 헌법 제57조의 항목별 정부 증액동의권이 민주원칙 수호를 위한 절대적 필수 조건이라고 할 수 있을 것이다.

그렇다면 예산법률주의를 채택하면 지금과 같이 일반법률에 적용될 수 있는 전부거부권을 예산법률에도 적용하는 것으로 충분할 텐데, 왜 부분거부권이 예산의 경우에 필요한가라는 의문이 제기될 수도 있다. 일반법률안의 경우, 법률안 안의 한두 조문의 내용에 대해 이견이 있을 때는 부결하거나 거부하더라도 다음에 미진한 부분을 보완하여 다시 법률안을 상정하여 처리할 수 있는 다소의 여유가 있다. 이때 만약 부분거부권을 정부가 작은 일부에 대한 이견에 대한 부분거부를 하고 나머지 조문을 채택하면 이는 전체 법률안의 취지를 약화하거나 왜곡할 우려가 있어서 일반법률안에는 미국과

우리나라에서는 부분거부권을 인정하지 아니하고 전부거부권을 인정하는 것이며, 저자들도 이 점에 대해서는 의견을 같이한다. 그러나 예산법률안의 경우에는 일반법률안과 다른 특성 두 가지가 있으므로 일반법률안에 대해서는 전부거부권만 인정하더라도 예산법률안에 대해서는 반드시 부분거부권을 채택함이 마땅하다는 의견이다.

첫째, 일반법률안과 달리 예산법률안의 경우에는 문제가 되는 일부 조항 또는 항목을 거부하여 삭제하더라도[198] 전체 예산법률안에 미치는 영향이나 왜곡은 사실상 없으므로 부분거부를 통해 타당성이 결여되거나 검증을 제대로 하지 않은 신규사업의 추가를 억제하는 것은 문제가 되지 않을 것이다. 둘째, 앞서 〈표 Ⅳ-1〉에서 보았듯이 일반법률과 달리 예산법률의 미채택이나 부결, 거부 등은 정부의 국정 중단을 바로 초래하므로 일반법률과 같이 다음에 다시 보완하여 처리할 수 있는 시간적 여유가 없이 바로 사안을 처리해야 한다. 따라서 일반법률안에는 전부거부권만 인정하여 법률안 전체의 취지를 살리는 원칙이 중요한 반면, 예산법률안에는 부분거부권을 부여하여 문제가 있는 몇 항목 때문에 예산 채택이 지연 또는 무산되는 사태를 방지해야 할 것이다. 실제로 법률주의를 따르는 대다수 국가에서도 이와 같은 이유로 예산은 법률일지라도 다른 일반법률과 다른 절차, 과정, 의사결정 요건을 헌법에서 명시하는 경우가 많다.[199]

198) 부분수정거부권이 있는 경우에는 전액 삭제 대신 적절한 규모로 축소할 수도 있다. 또한 국회의 삭감에 대해 정부가 이견이 있는 경우에는 국회의 조정액보다 큰 금액으로 수정거부하여 국회의 재의를 요구할 수도 있을 것이다.

199) 다음 장에서 행정부 예산편성의 타당성 검토에 대한 논의 중, 국회는 합의체이기 때문에 의사결정이 지연되거나 무산될 수도 있으며, 의사결정이 상대적으로 신속한 행정부가 예산안을 편성함이 타당하다고 설명하였다. 이 역시 예산의 기한 내 적시 채택은 일반법률에 비해 지연이 불가하고 매우 중요하기 때문이다.

Ⅵ. 기타 권한

1. 예산편성권

가. 예산법률주의하에서의 예산편성권

예산편성권과 관련된 논쟁은 예산법률주의를 주창하는 측에서 그동안 편성권의 문제가 예산법률주의와 아주 밀접한 관계가 있는 것처럼 제기해왔기 때문에 제2부에서 다루는 것이 맞다고 생각하기 쉬울 것이다. 그러나 본 장의 논의에서 보겠지만, 미국을 제외한 전 세계 모든 국가들이 대부분 예산법률주의를 따르면서도 예산편성을 정부가 하도록 하고 있으며, 미국의 경우에도 그동안 우리나라에서는 의회가 예산을 편성하는 것으로 많은 사람들이 오해하고 있었으나 사실 미국의 법률과 실질적인 관행에서도 1921년 미국이 예산제도를 공식적으로 채택한 이래 예산편성은 정부가 담당해왔다. 따라서 지금 우리나라에서 제기되는 예산편성권의 국회 이전 가능성은 예산법률주의 도입 여부를 결정하는 데에는 하등 상관이 없는 사안으로 제2부에서 다루지 않는 것이 맞고, 예산법률주의 도입과는 독립적인 사안으로서 우리가 여기 제3부에서 검토해볼 수는 있는 것으로 분류함이 논리적으로 타당하다.

현행 헌법은 예산안심의·의결권은 국회에 부여하면서도 예산안의 편성·제출권한은 정부에 부여한다. 그러나 최근의 개헌 논의에서 예산법률주의 도입과 연계하여 예산법률주의 도입시 예산편성권(예산법률안 제출권)의 국회 이관도 일부에서는 주장하고 있다.

이 문제 역시 권력분립, 즉 분권의 관점에서 분석할 필요가 있는데, 분권의 기준에 대해서는 우선 국민을 위해 대리인으로서 업무를 잘 수행할 수 있는 기관에 주도권을 주고 주도권을 가진 기관은 막중한 책임을 지도록 하

는 것이 타당하며, 제3자인 기관에는 감시와 견제의 기능을 수행하게 하는 것이 타당하다고 볼 것이기에 이러한 관점에서 예산편성권과 예산심의권의 조정이 필요한지에 다시 검토 필요가 있다고 할 것이다.

본 절에서는 비교법적 검토 결과를 다른 장에서처럼 법률 조문까지 자세히 제시하지 않는데, 그 이유는 거의 100개에 가까운 국가의 헌법을 검토하였지만 사실상 모든 나라에서 예산안의 편성과 제출은 정부가 하도록 되어 있기 때문이다.[200] 예산이 법률인 경우에도 예산법률안의 제출은 모두 정부에서 하지만, 유일하게 미국만 예산안의 제출은 1921년의 「예산회계법」에[201] 따라 대통령이 하되, 이것이 미국 의회로 이송된 이후 입법 과정에서 다시 예산법률안으로 제출하는 것은 의회에만 권한이 주어져 있다. 이것은 엄격한 3권분립을 요구하는 미국 헌법을 준수하는 결과이며,[202] 실제로는 하원 세출위에서 나중에 발의하게 되는 예산법률안 초안도 정부가 제출하는 예산안 서류에 포함되어 있으므로, 의회가 대통령의 예산안을 받아 이를 수정하지만 모든 내용을 담아 하나의 계획을 만든다는 의미로서 편성은 정부가 한다고 보는 것이 타당하다고 사료된다.

즉 주요국 중 의회가 예산법률안 제출권을 가지는 나라는 미국이 유일하다. 이 경우에도 예외적으로 편성과 법률안 제출이 분리된 것으로, 형식적으로는 법률안 제출은 의회가 하나 편성은 정부가 한다는 것에는 이론의 여지가 없다고 판단된다. 그 외의 OECD 주요 국가들은 예산편성권과 예산법률

200) Stourm(1917, pp.53-95)도 이미 예산편성은 업무의 성격상 의회에서 수행한다는 것은 일고의 가치도 없고 행정부가 해야 한다고 19세기 말에 언급했다. 또한 이 부분에서 당시의 각국 사례를 말하고 있다.

201) 미국 예산회계법(1921) 참고.

202) 미국 헌법은 입법에 관한 모든 권한은 입법부에만 부여했기 때문에 법률안의 발의도 입법부에서만 할 수 있으며, 예산법률안도 별도로 지정된 바가 없기에 이를 따라야 한다. 참고로 법률안의 발의권은 대통령제 국가는 물론 정치체제와 상관없이 세계 모든 나라에서 의회와 정부 양자 모두에 부여하며, 오히려 프랑스 등과 같이 예산안이나 주요 정책 등에 관한 법률안은 정부만 발의할 수 있도록 헌법이 제약하는 경우도 드물지 않다. 오직 미국과 미국의 영향을 많이 받은 필리핀 헌법(1987)에서 정부에 법률안 발의권을 주지 않으나, 필리핀에서도 예산안은 대통령이 제출하게 되어 있으며(헌법 제7장제22조) 또한 미국과는 달리 일반법률안에는 전부거부권만 부여하나 예산법률안에는 부분거부권이 인정된다(헌법 제6장 제27조).

안제출권이 분리된 경우가 없으며 모두 정부 소관이다. 미국 사례는 법률안 제출권을 의회가 독점하는 특수성에 기인한 것이다. 미국의 경우에도 예산법률안 제출의 본질은 실제 예산편성권을 가진 주체가 편성한 예산의 필요성을 설명하는 부속서류를 제출하는 총액의 배분이 본질이고 심의과정에서 의회의 조건이나 기한 등의 부대의견은 예산법률안 제출 단계가 아닌 심의과정에서 심의의 본질인 총액배분의 승인과정에서의 부수적 의견이기에 우리나라에서도 예산법률안 제출권은 예산편성권을 가지는 행정부가 제출하는 것이 타당하다.

나. 개헌특위의 논의 검토

1) 2017년 특위 내 자문위 의견 검토

2017년 헌법개정특별위원회[203] 자문위의 다수의견은 2009년도 국회의장 산하의 헌법자문 연구위원회 의견(헌법자문 연구위원회 2009)과 동일한 것으로, 미국과 같이 순수한 대통령제로 개헌 시 예산편성권은 정부에 두고, 예산법률안 제출권을 국회로 이관하자는 의견이다. 정부가 예산편성안을 국회로 송부하면 이를 토대로 국회가 예산법률안을 작성 · 제출하는데 이는 국회가 정부의 예산편성을 적극 통제할 수 있게 하여 국회의 재정통제권 실질화 및 재정민주주의 강화에 기여한다는 주장이다.[204]

반면에 소수의견은 2014년도 국회의장 산하의 헌법개정 자문위원회(2014, 김철수 안)의 자문의견과 동일한 것으로서 예산편성권은 국가 전체예산의 99%를 사용하고 다년간 예산편성의 경험을 기초로 전문성을 가지고 최고의 민주적 정당성을 가진 대통령이 수반인 행정부에서 갖고, 이러한 예산편성권을 가지는 주체가 예산심의에 필요한 부속설명자료를 제출하는 작용이기에 당연히 정부형태와 상관없이 행정부가 가져야 하고 국회는 이를 심의하여 예산법률안을 확정하는 작용을 하는 것이 타당하다는 입장이다.

---

203) 동 위원회는 2017년에 주로 진행되었으나 보고서 발간은 2018년 1월이므로 참고문헌에서는 2018년을 기준으로 적시하였다.

204) 헌법개정특별위원회(2018), p.155.

2) **소결**

국회 특위의 다수의견과 같이 행정부 예산편성권을 긍정한다면 제출권을 별도로 국회로 설정할 실익이 없다. 오히려 국회가 제출하는 경우, 제출권자가 누구인지에 대한 합의(국회의장인지, 예결위인지, 각 국회의원인지)도 안 된 상태에서 제출권을 국회로 이관하는 경우, 예산법률안의 난립이 우려된다. 미국에서도 예산법률안의 제출의 본질은 실제 예산편성권을 가진 주체가 편성한 예산의 필요성을 설명하는 부속서류를 제출하는 총액의 배분이기에 실질적으로 행정부, 즉 대통령이 가진다고 보아야 한다. 다만 심의과정에서 의회의 조건이나 기한 등 부대의견의 추가가 있으나, 이는 예산법률안 제출단계가 아닌 심의과정에서 심의의 본질적인 총액배분 승인과정에서의 부수적 의견이기에 예산법률안의 제출권은 예산편성권을 가지는 행정부가 제출하는 것이 타당하다.

또한 의회가 예산법률안의 제출시 정부예산안과 다른 법률안을 제출한다면 이는 실질적으로 예산편성권을 의회가 갖는 것이기에 모순이고 의회는 예산법률안 심의권만을 갖는 것이 타당해 보인다.

정부가 예산편성안을 국회로 송부하고 이를 토대로 국회가 예산법률안을 작성·제출하게 하면 이는 국회가 정부의 예산편성을 적극 통제할 수 있게 하여 국회의 재정통제권 실질화 및 재정민주주의 강화에 기여한다는 주장도 있으나,[205] 만약 정부처럼 전 국가적 단위에서 지역구 이해와 상관없이 예산을 편성하여 예산법률안을 제출하는 것이 아니라 지역구 예산 끼워넣기나 정당별로 자신들의 부분이익을 반영한다면 과연 국민의 이익을 위한 재정민주주의에 도움이 되는지는 의문이다.

205) 헌법개정특별위원회(2018), p.155.

다. 행정부 예산편성권 타당성 검토

1) 조직의 특성 측면

조직적이고, 전문 인력이 충분하고, 신속하게 권한을 행사할 수 있고 대통령을 최종책임자로 하기에 집행책임 등의 책임소재가 명확하므로 정부에서 예산을 편성하는 것이 효율적이다. 합의제 기구인 국회는 합의가 안 되는 경우 예산법률안을 제출할 수 없어 국정이 마비되는 사태가 발생할 수 있고 우리나라도 예산심의가 선거 때를 제외하고는 매년 거의 심의기간을 넘기는 것은 합의도출 실패에 기인한 것이라는 점을 유념할 필요가 있다.[206] 실제로 각 나라는 이러한 합의제에서 오는 문제점을 보완하기 위하여 준예산이나 가예산 등 임시예산제도를 헌법에 규정하고 있는 것이다. 오히려 합의제 기관인 국회에 충분한 심의기간을 주어, 민주적 의사결정으로 이를 심의·확정하게 하는 것이 분업의 차원에서 바람직하다.

2) 재정민주주의적 관점에서의 예산편성권

선출직 국회의원의 민주적 대표성이 일견 공무원에 비해 높다고 볼 수도 있으나, 대통령을 수반으로 하는 행정부에도 과거 세습군주제하의 정부형태와는 달리 민주적 대표성을 인정할 수 있으며, 지역구 주민이 아닌 전체 국민의 입장을 대변하는 측면에서는 오히려 대통령을 수반으로 하고 다년간 예산편성의 경험을 기초로 전문성을 갖춘 행정부가 지역구 이해 관계에 상관없이 중장기적 관점에서 예산을 편성하는 것이 더 민주적 정당성(by the people보다는 for the people 측면에서)을 가질 수도 있다.

3) 국회와 행정부의 소관 사항 측면에서의 검토

국회는 일반적 추상적 기준을 정립하고, 행정부는 특정인에 관한 구체적

206) 앞의 〈표 Ⅳ-1〉에서 지적한 대로 예산법률안은 일반법률안과 달리 미채택 또는 부결시의 파장이 크기 때문에 일정에 따라 기한 내에 적시 처리되는 것이 매우 중요하다.

인 사안들을 법률에 근거해서 집행하는 기관이다. 예산안은 일반적 추상적 기준이 아닌, 구체적인 사업 등에 대한 자금 배정 계획이므로 이는 행정부가 마련하는 것이 타당하다.

라. 비교법적 검토

대부분의 국가는 헌법에서 예산법률안의 제출권 또는 편성권의 소재를 지정하지만,[207] 영국과 미국은 헌법에서 이를 밝히지 않고 단지 법률 또는 규정을 통하여 이를 명시하고 있다. 영국은 불문헌법 체제이므로, 별도로 헌법에서 다루지 않고 그 대신 하원규칙 제48조에서 정부의 예산편성권은 물론, 정부의 증액동의권도 규정하고 있다. 이 규칙은 300여년 전인 1706년에 하원 의결로 채택되었는데 상당히 포괄적 용어로 서술되어 있어 군주(행정부)의 동의가 없으면 국고에 대한 청구나 지출을 내용으로 하는 어떠한 법률안도 의원이 발의하는 것을 금하고 있으며, 이에는 법률안에 대한 의원의 수정발의도 포함된다. 이에 따르면 의원이 예산안을 발의하는 것이 금지되므로 당연히 예산의 편성권은 정부에 주어지고, 예산안에 대한 증액수정도 의원이 발의할 수 없다. 뿐만 아니라, 예산 이외에도 추가 지출을 초래할 수 있으면 일반법률도 의원에 의한 발의를 금지하므로, 효력이 예산으로 국한되지 않는 강력한 형태의 정부 증액동의권으로 알려져 있다.[208]

여기서 미국 예산제도에 대해 우리나라에서 잘 안 알려지거나 틀리게 알고 있는 사항들을 몇 가지 지적하고자 한다. 해외 사례 중 매우 중요한 경우이면서 향후 우리의 예산제도에도 영향이 있을 수 있기 때문이다. 이 내용은 김종면(2017, pp.35-36)에서 이미 소개되었고, 본 보고서의 '부록 I'에서도 자세히 다루고 있으므로 여기서는 요점만 제시한다. 우선 흔히 잘못 인식되는 바와 달리 미국에서도 전 세계의 다른 모든 나라들과 마찬가지로 예산의 편성은 국회에서 담당하지 않고 1921년의 「예산회계법」에 따라 대통령

207) 대한민국 헌법(1987) 제52조, 프랑스 헌법(1958) 제39조, 독일 헌법(1949) 제76조, 스웨덴 헌법(1974) 제4장 제4조 및 국회법(2014) 제9장 제2조 등(각 헌법과 스웨덴 국회법은 참고문헌을 참고).

208) Lienert and Jung(2004), pp.424-425 참조.

이 하도록 되어 있다.[209] 또한 연간 예산과정에서 국회에서 심의하여 입법화하는 것은 전체 예산 중 의무지출을 제외하고 일부분만 그것도 분절적인 과정으로 처리하게 된다. 예산 전체의 모습을 미의회 내의 연방예산 과정에서는 찾아볼 수 없으며, 총예산의 모습이 보이지 않고 다수의 분절된 부분만을 따로 의결하는 모습만 보이는 것도 어느 기준으로 보아도 의회가 예산을 편성한다고 부르기는 어렵다고 판단된다.[210] 미국의 예산 편성에 대한 이상의 논의를 요약하면 [그림 Ⅵ-1]과 같다.

209) 미법전(미국법전 URL 참고) 제31장 제1104조 및 제1105조. 제1105조(a)에 대한 미법전의 주석은 동 조항의 내용, 즉 대통령이 정부예산안을 편성하여 의회에 제출한다는 부분이 1921년의 「예산회계법」의 201조에 따른 것임을 명시. 참고문헌의 미국 「의회예산법」(1974)과 「예산회계법」(1921)도 참고.

210) 또한 이와 같은 여러 분야별 세출법은 단 하나의 상임위에서 모두 담당함에 유의(세출위원회가 모든 분야별 재량지출 세출법을 담당하며, 산하에 분야별 소위원회가 분야별 입법을 담당). 즉 우리나라와 같이 분야별 위원회가 당해 분야의 예산심의를 담당하지 않고 예를 들어 예결위에서 상임위의 개입을 배제하고 모든 예산을 심의·확정하는 것과 같은 형국이다.

[그림 Ⅵ-1] 미국의 예산과정(편성, 제출, 의회의 심의 · 확정)

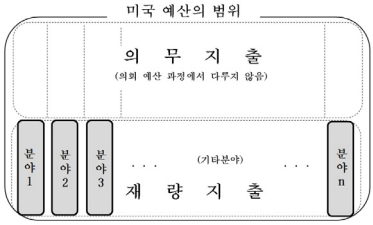
대통령(OMB)

정부예산안 편성
미법전 제31장 제1105조에 따라 왼쪽 그림과 같이 구성된 정부예산안을 대통령(OMB)이 편성.
의무지출·재량지출 등 예산 전체를 포괄하여 내역을 분야별로 편성

제출

정부예산안 제출
미법전 제31장 제1105조 (a)항에 따라 대통령이 국회에 제출할 의무.
동 조항은 아직도 유효한 1921년 「예산회계법」 제201조임(1974년 「의회예산법」에는 정부예산안 ('대통령예산') 제출이 규정되어 있지 않음)

의회



의회 예산 과정
의회 예산 과정에서 실제로 다루는 것은 재량지출 내에서의 분야별 세출법임.
예산 전체를 다루지 않으며, 따라서 엄밀히 해석하면 예산안이 의회의 예산 과정 어디에도 없고 예산안의 편성, 발의, 승인도 없음.
실제로 이루어지는 입법행위는 분야별로 재량지출만 다루는 분절된 세출법안 각각의 입법과정임

출처: 김종면(2017), p.50.

참고로, 미국 사례를 참조하여 매우 유사한 헌법을 채택한 필리핀에서도 미국과 같이 법률안은 의원 이외에 정부 측에서 발의할 수 없으나,[211] 예산에 한해서는 대통령이 예산안을 편성하여 의회에 송부하도록 헌법에서 별도로 명시하고 있다.[212] 필리핀 사례는 설혹 법률안 발의권이 정부에 없고 예산은 법률주의를 따르더라도 예산안의 편성은 정부가 하도록 헌법에서 정할 수 있다는 사실을 보여주는 것이다.

211) 필리핀 헌법(1987), 제6장 제1조.
212) 필리핀 헌법(1987), 제7장 제22조.

지금 우리의 분석은 법률안의 제출권과 예산안의 편성 및 제출권에 대한 것이다. 의원내각제 국가에서는 총리 및 장관들이 현직 의원이기 때문에 법률안 제출권이 있으므로, 정부도 법률안 제출권을 당연히 갖는다. 미국과 같이 정부에 주어지지 않고 따라서 예산안 편성·제출권의 소재도 확인해야 하는 대상은 따라서 의원내각제 국가를 확인할 필요 없이 대통령제 국가로 국한해도 된다.

대통령제 국가의 집중적인 분석은 다른 이유로도 필요하다고 보인다. 일반적으로 대통령제 국가의 대표 또는 모범적 사례로 미국을 생각하기 쉬운데, 이러한 맥락에서 우리도 대통령제이기 때문에 미국과 유사한 제도를 채택하는 것이 우리에게도 가장 좋은 제도 개선 방향이라는 주장도 있다. 그러나 미국 제도의 독특한 특성 또는 적어도 우리와 다른 점이 과연 미국 사례에서 나타나는 대통령제로서의 고유한 특성인지 아니면 대통령제와 관련되기보다는 단순히 미국이 나라들과 다른 독특한 특색인지 재확인할 필요가 있다. 이에 대한 답을 구하기 위해서 본 절에서는 대통령제 국가만을 대상으로 재설정하여 대통령제 국가끼리 비교하고자 한다. 이를 위해 아프리카를 제외하고 전 세계 총 21개의 주요 대통령제 국가를 모두 찾아서 이들의 헌법에서 규정하는 재정권한을 비교하였다. 분석대상 국가는 대륙별로 〈표 Ⅵ-1〉과 같다.

〈표 Ⅵ-1〉 대륙별 대통령제 주요 국가

북미	미국* 1개국
중남미	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레,* 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 과테말라, 멕시코,* 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라 15개국
유럽	벨라루스, 키프로스 2개국
아시아	대한민국,* 필리핀, 인도네시아 3개국
비고	– 분석 결과를 명료하게 하기 위해 의원내각제 요인이 작용할 수 있는 반대통령제 또는 이원집정부제는 제외(프랑스, 러시아 등 유럽의 다수 국가가 해당됨) – 대통령이 있는 국가들 중 헌법에서 의원이 장관을 겸직할 수 있도록 한 국가들이 제외되었으며, 주로 동유럽 국가들이 이에 해당[213] – 단, 중남미 국가들의 경우 상당수가 장관 겸직이 허용되나 뚜렷한 대통령제 국가로 일반적으로 인식되고 우리나라처럼 의원직을 휴직해야 장관이 될 수 있으므로 분석에 포함 – 아프리카에도 다수의 대통령제 국가가 있으나 분석에 포함하지 않음

주: *로 표시된 OECD 국가는 4개국임

출처: 김종면(2017), p.39. 표에 언급된 모든 국가별로 헌법에서 명기한 정부 형태와 국회의원의 정부직 겸직 허용 여부 등의 조건을 확인하여 대통령제 여부를 판별하였으며, 다른 문헌의 분류와도 대조하여 확인하였음. 이 과정에서 참고한 국가별 헌법은 본 보고서의 참고문헌에 출처를 명기하였음(국가별 참고문헌 인용은 여기서 생략함).

이들 주요 대통령제 국가의 헌법에 나타나 있는 법률안 및 예산안 제출권을 분석한 결과, 사실상 모든 대통령제 체제에서도 의원내각제 국가와 동일하게 법률안 발의권은 정부와 국회에 모두 있는 반면, 예산안 제출권은 정부에만 있다는 결과를 얻었다. 다만, 이번 분석에서도 역시 미국이 유일하면서 독특한 예외인 것으로 드러났다.

일반법률안의 경우, 미국과 필리핀 이외의 모든 국가들이 헌법에서 입법부와 행정부 모두에 발의권을 인정한다. 극소수 예외로 미국의 헌법은 의원에게만 법률안 발의권을 부여하고 행정부 측에는 불허하며, 미국을 모델 삼은 헌법을 채택하여 1946년에 독립한 필리핀에서는 헌법이 의회와 더불어

213) 본 자료의 분석에서 제외된 7개 동유럽 국가(OECD 회원국 3개 포함)들의 헌법에서도 다른 국가들과 동일한 재정권한 배분을 확인하였음. 이들 국가는 비고에서 설명하였듯이 이원집정부제로서 대통령제 국가의 특성에 초점을 두는 이 부분의 분석에서 제외하였음.

국민에게도 발의권을 인정하나 미국처럼 행정부에는 법률안의 발의권을 부여하지 않는다.

〈표 Ⅵ-2〉를 보면 예산안 편성권의 경우, 미국을 제외하고는 모든 나라의 헌법이 행정부에 예산편성권을 부여하는 것으로 확인되었다. 미국의 경우, 이미 위에서 설명한 바와 같이 예산법률안의 제출권에 대해서는 다소 불분명해 보이는 측면도 있으나, 헌법에서 이를 규정하지 않고 1921년의 「예산회계법」에서 정부(대통령)가 예산안을 제출하도록 하고 있다는 점에서, 예산의 편성은 정부(대통령)가 하되 다만 절차상 또는 형식적으로 헌법이 정한 법률안 발의권에 따라 의회가 예산법률안을 발의하고 그 이후 의회의 내부적 예산과정에서 정부가 제출한 예산안에 대한 수정 권한이 크다고 해석하는 것이 타당하다고 사료된다. 한편, 역시 예산법률주의를 따르는 필리핀에서는 정부가 법률안을 발의할 권한이 없음에도 헌법에서는 예산안의 경우 예산편성을 대통령(정부)이 하여 의회에 제출하도록 헌법에서 일반법률안과는 별도로 명시하고 있어 미국과 대비되는 양상이다.[214]

결론적으로, 재정권한의 배분에서 대통령제 국가들도 의원내각제 국가나 다른 국가들처럼 입법권은 의회와 정부에 공히 있으나 예산의 편성 및 제출은 정부가 하도록 하고 있다. 미국의 재정권한 구도는 의원내각제 국가와 다를 뿐만 아니라, 같은 대통령제 국가들과도 유일하게 다른 형국이며, 따라서 정치체제와는 무관하게 전 세계적으로도 아주 독특한 예외 사례이다. 따라서 미국과 같은 예산제도가 대통령제의 모범 사례로서 대통령제에 가장 걸맞은 제도이거나 대통령제 고유의 특성과 부합되는 제도라고 볼 수 있는 근거는 없다, 같은 대통령제라고 해서 우리가 미국식의 예산제도를 도입하는 것이 바람직하다는 논리는 심각한 '예외의 일반화'에 해당되는 오류라고 하지 않을 수 없다.

214) 필리핀 헌법 제7장 제22조.

〈표 Ⅵ-2〉 대통령제 국가의 법률안 발의 및 예산편성 권한

	국가	일반법률안 발의권	예산(법률)안 편성권
북미	미국*	의회 헌법 제1조1항	미국도 법률상으로 편성은 행정부에 일임
중남미	아르헨티나	의회, 행정부 헌법 제5장 제77조	행정부 헌법 제4장 제100조 6항
	볼리비아	의회, 행정부, 시민, 자치정부 (대법원은 특정 사항에 한해 발의권) 헌법 제162조 1항	대통령, 행정부 헌법 제158조 1항, 제172조, 제321조 3항
	브라질	의회, 행정부 헌법 제48조, 제24조	대통령, 행정부 헌법 제165조, 제166조 6항
	칠레*	의회, 대통령 헌법 제65조	대통령 헌법 제67조
	콜롬비아	의회, 행정부 헌법 제154조	정부 헌법 제200조, 제346조
	코스타리카	의회, 행정부, 선거인명부 5% 이상 시민 헌법 제123조	행정부 헌법 제177조, 제178조
	에콰도르	의회, 대통령, 선거인명부 0.25% 이상 시민 등 헌법 제134조	행정부 헌법 제147조, 제294조
	과테말라	의원, 행정부, 대법원, 과테말라 산 카를로스 대학, 최고선거재판소 헌법 제174조	대통령, 행정부 헌법 제183조
	멕시코*	대통령, 상하 양원 의원, 주(지방정부) 입법부 선거인명부 0.13% 이상 시민 헌법 제71조	행정부 헌법 제74조 4항
	니카라과	국회, 대통령, 5천명 이상 국민(특정 기관은 관련 사항 발의권) 헌법 제140조	대통령 헌법 제113조, 제150조 5항
	파나마	국회, 내각, 지방의회, 사법부 헌법 제165조	행정부 헌법 제184조 7항, 제267조
	파라과이	의회, 행정부, 국민 (대법원은 특정 사항에 한해 발의권) 헌법 제203조	행정부 헌법 제163조 2항, 제216조, 제238조
	페루	대통령, 의원, 국민 (특정 기관은 관련 사항 발의권) 헌법 제107조	대통령 헌법 제78조 1항
	우루과이	상하 양원, 행정부 헌법 제133조	대통령을 포함한 내각(행정부) 헌법 제168조, 제214조

〈표 Ⅵ-2〉의 계속

	국가	일반법률안 발의권	예산(법률)안 편성권
	베네수엘라	의회, 행정부 (사법부는 사법 관련 발의권) 헌법 제204조	대통령 헌법 제313조
유럽	벨라루스	대통령, 의원, 내각, 정부, 5만명 이상 국민 헌법 제99조	정부 헌법 제107조
	키프로스	의원, 내각 헌법 제80조	행정부 헌법 제167조
아시아	인도네시아	의회, 대통령 헌법 제5조, 제20조	대통령 헌법 제23조
	대한민국*	국회의원, 정부 헌법 제52조	정부 헌법 제54조 2항
	필리핀	의회, 국민 헌법 제6장 1조	대통령 헌법 제7장 22조

주: *은 OECD 회원국을 표시함

출처: 일부 내용은 김종면(2017)에서 발췌·정리함. 국가별 헌법에서 해당 조문을 찾아 정리하여 작성하였음. 참고한 각국 헌법은 참고문헌에 수록되어 있으며, 여기서는 국가가 많아 일일이 참고문헌 서지 인용을 하지 않음

마. 소결

예산법률주의가 반드시 의회의 예산편성권을 의미하지 않는다. 오히려 실제로는 비교법적 분석 결과 편성권이 의회에 있는 경우는 전 세계에 미국을 포함해서 단 한 국가도 없고, 역사적으로도 너무도 당연히 업무의 성격상 행정부가 담당하는 것으로 간주되었다.[215] 예산편성권을 정부로부터 국회나 다른 기관으로 이전하는 것은 사실상 더 이상 논할 가치가 없는 사안이라고 판단된다.

그럼에도 굳이 이 사안을 더 논하고자 한다면, 권한의 효율적 배분과 견

215) Stourm(1917, pp.53-95)와 뢰슬러(Siemes, 1968)의 메이지 헌법 제64조에 대한 해설에서도 예산의 편성을 행정부가 담당하는 것을 너무도 당연한 것으로 두 학자 모두 19세기말에 이미 얘기하고 있다. 한편 Stourm은 1867년의 자료를 인용하여 그 당시 미국은 정부의 단일 예산안이 없었고 각 부처의 장이 소관 예산안을 의회에 제출했다고 증언하고 있다(Stourm, 1917, p.63). 즉 1921년에 미국이 「예산회계법」을 채택하면서 예산제도를 처음으로 도입하기 이전에도 부처별로 분절되기는 했으나 역시 행정부가 예산을 편성하고 있었음을 확인할 수 있다. 또한 1921년의 미국 「예산회계법」은 예산 편성을 행정부가 담당한다고 수 차 언급하고 있으며, 이후 미국 법률에서 예산의 편성권이 언급된 적이 없으므로 편성권은 아직도 행정부(대통령)에게 있음이 자명하다.

제와 균형의 의미를 혼동해서는 안 된다. 예산편성권 이관은 권한 배분의 문제이고 이는 국민의 수요를 누가 가장 잘 파악할 수 있는가라는 민주적 효율성과 국민에게 최고의 신뢰를 받는 대통령이나 총리가 최고수반인 행정부가 책임정치적 측면에서 맡는 것이 타당하다는 점을 고려하여 판단할 필요가 있다.

즉, 행정부의 예산편성 권한에 대해 국회가 견제·균형을 맞추고자 한다면 국민적 재정수요 파악 측면에서 중요한 편성권 이관이 아닌, 국회 전문인력 확충과 더불어 정부가 수행하는 사전예산제도나 편성지침에 국회 의견반영 등으로 예산심의를 엄격히 하는 것으로 해결할 필요가 있다. 국회로 예산편성권 이관 시 국회가 예산편성-심의-감사 등을 독점하고 정부가 견제할 수 있는 방안이 없어서 오히려 불균형을 야기한다. 그리고 민주적 정당성 측면에서 국민의 신뢰가 낮아 국민들은 대통령의 예산권한 통제를 위한 국회의 권한 강화를 반대하는 이 시점에서 신뢰받지 못하는 국회의 재정권한 강화는 헌법 통치구조의 최고 원리인 민주주의원칙에 반하는 것이기에 설사 대통령 권한통제라는 민주주의의 수단인 권력통제적 측면에서는 타당성이 있다고 하여도 받아들일 수 없다고 할 것이다.

2. 기타 권한

가. 잠정예산제도

의회가 회계연도가 시작할 때까지 예산을 승인하지 못하면 정부는 법적 근거가 없기 때문에 일체의 지출을 할 수 없게 되어 국정운영에 차질이 있음을 물론, 심각한 혼란이 발생할 수 있다. 이러한 사태를 방지할 목적으로 예산이 채택되지 않았을 경우에도 정부가 임시적으로 지출을 계속할 수 있도록 헌법에서 규정하는 제도를 잠정예산(provisional budget)제도라고 한다.

잠정예산제도가 의회와 정부 간의 권력균형에서 중요한 이유는 의회가 예산을 승인하지 않을 경우 정치적 부담이 의회보다는 정부에 크게 작용하기

때문이며, 의회는 이 점을 활용하여 예산을 구실로 정부를 압박할 수 있기 때문이다. 예를 들어 예산 승인의 조건으로 의회가 원하나 정부가 반대하는 정책이나 제도 도입을 정부에 종용할 수도 있다.

잠정예산제도는 존재 여부가 중요하고 내용은 거의 모든 국가 간에 대동소이하고 간략하므로 그 사례를 여기서는 자세히 소개하지 않고 100개에 가까운 국가의 헌법에서 확인한 결과만 요약한다. 대부분의 국가는 준예산제도를 채택하고 있는데, 이는 전년도의 예산을 다시 시행하거나 전년도에 준해서 지출을 할 수 있다고 헌법이 정하는 제도를 말한다. 전년도의 예산으로 회귀한다고 하여 영어로는 reversionary budget라고 한다.

준예산을 채택하지 않은 그 외 소수 국가는 대개 영연방 국가들로서 가예산제도를 따른다. 이는 전년 예산의 일정 비율(45% 등)의 총액의 사용을 예산이 승인될 때까지 정부에 허용하는 제도로, 이의 의결을 vote on account라고 부른다. 특히 영국 및 일부 영연방 국가에서 예산의 승인은 물론, 예산안의 의회 제출 자체가 회계연도 개시 이후 수 개월이 경과한 시점에 가서 이루어지기 때문에[216] 이러한 제도가 일찍 채택되었다. 이때에도 가예산의 사용은 전년도 예산에 이미 포함되었거나 가예산의 승인 이전에 의회가 승인한 사업으로 국한되며 임의로 새로운 사업을 정부가 시작할 수는 없다.

준예산이든 가예산이든 잠정예산제도가 아예 없는 국가는 현재 미국이 사실상 유일하며, 의회가 예산을 시한 내에 채택하는 것이 약 20년에 한 번 있는 드문 일이므로, 거의 매년 정부가 모든 업무를 중단하는 정부폐쇄(government shutdown)가 발생한다.[217] 우리나라는 준예산을 실제로 시행한 경우가 아직 없으나, 의회와 정부 간의 균형을 유지한다는 관점에서 개

---

216) 제Ⅱ장에서 살펴본 1626년과 1706년의 영국 의회 의결을 참조하라. 참고로 설명하면, 예산안이 아직 수 개월 후에나 제출되는 상황에서 의회가 가예산의 사용을 승인해야 하는 상황이 매년 발생하는데, 예산안은 아직 편성되지 않았어도 정부가 의회에 재정의 전반적 여건과 주요 정책 및 그에 따른 지출소요 전망을 보고하는 것이 합당하다. 이러한 보고가 관행화된 것이 바로 사전예산제도이며, 가예산제도하에서는 필수적이나, 우리나라처럼 준예산제도를 따르는 여건에서는 투명성에 도움이 되기는 하나 필수적인 제도는 아니라고 판단된다.

217) 제Ⅳ장의 논의 특히 〈표 Ⅳ-1〉에서 지적한 일반법률과 예산법률 간의 미채택·부결 시의 효과 참고.

헌을 통해 예산제도를 개정하는 경우에도 현행과 같은 준예산제도를 유지할 필요가 있다.

나. 예산분류체계 및 전용범위

예산분류체계는 통상 예산의 회계적 측면과 연관된 문제라고 생각하여 의회나 정부나 큰 관심을 가질 사안이 아니라고 생각하기 쉽다. 그러나 실제로 의회의 권한과 정부의 권한이 어느 지점에서 서로 맞부딪혀 균형이 결정될 것인가를 살펴보면 예산분류체계의 설정이 핵심적인 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 권한의 실제 행사 범위는 의회 결정의 구속력, 정부의 재량권을 어떻게 설정하느냐의 문제가 되며, 구속력과 재량권의 범위는 예산분류체계를 이용하여 규정되기 때문이다. 재량권을 더 구체적으로 얘기하면, 법적으로 구속력이 있는 결정이라도 정부가 예산의 집행단계에서 합법적으로 의회의 결정과 다른 조정을 할 수 있는지는 전용범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 되며, 이 역시 예산분류체계상 어느 분류단계를 기준으로 할 것인가의 문제가 된다.

이러한 문제는 법률이나 문서에 나온 규정만으로 파악하는 데 한계가 있기 때문에, 이러한 규정의 조사와 병행하여 몇 개 주요국의 실제 예산서 및 부속 서류나 정보까지 참고하여 분석하였다. 따라서 우리나라 이외에 미국, 프랑스, 독일 3개국으로 분석을 국한하였다. 아래의 논의에서는 분석 결과를 요약한 표를 우선 제시하여 간략히 논하고, 이어서 3개 주요국의 특성을 설명하였다.

〈표 Ⅵ-3〉에서는 4개국의 예산분류체계가 분류 기준이나 서술방식의 차이에도 불구하고 분류 단계별 항목 수를 비교해봤을 때 서로 상당히 유사하다는 것을 알 수 있다. 즉 단계별로 분류 항목의 수가 비슷하며, 그 규모가 수십 개 또는 수백 개인 수준에서는 분류방식을 막론하고 일국의 분류 결과는 어떤 "표준적"인 모형에서 크게 벗어나기 힘들다는 사실은 수긍하기 어렵지 않다. 예를 들어 총액 바로 아래 제1단계의 분류는 분류 기준이 조직이든 정책이든 기능이든 상관 없이 국방, 교육, 보건의료, 환경 등으로 나갈

수밖에 없고, 분류 항목이 수백 개인 수준까지 내려가도 분류의 내용은 비슷하다.

그다음으로 중요한 문제는 이러한 분류체계상에서 어디서 구속력의 범주를[218] 설정할 것인가의 문제인데, 대략 항목이 600개 정도인 3단계에서 구속력의 경계가 설정되는 것을 확인하였다. 프랑스의 경우, 2005년의 예산조직법 시행 이전에는 800개 항목이 있는 단계까지 구속력이 있었으나 현재는 130여개의 프로그램 단위에 의회 결정의 구속력이 적용되므로 정부의 재량권이 그만큼 커졌다고 해석할 수 있다.

향후 예산분류체계를 개편할 경우 회계적 측면만 고려할 것이 아니라 이와 같이 의회 결정의 구속력과 정부 집행의 재량권도 같이 감안할 필요가 있다. 현재로서는 다른 주요국의 분류체계와 비교하여 여러 측면에서 대략 유사한 수준이라고 보이고 특별히 개선할 점은 그리 뚜렷하게 보이지 않으므로 지금과 같이 유지해도 무난할 것으로 판단된다

〈표 Ⅵ-3〉 주요국의 예산분류체계 및 예산 전용범위 비교

	우리나라	미국	독일	프랑스
예산 분류 체계 (명칭, 항목 수)	장(분야) 16	Function 12	Einzelplan (부처 개별예산) 24	Mission 31
	관(부문) 64	(부처)	–	Programme 130 내외
	항(프로그램) 600 이상	Program (실·산하기관)	Kapitel (실·산하기관) 400 이상	Action 600 내외
	세항 (단위사업) 2,700 내외	Activity	(Titelgruppe) (유사 Titel 群)	–
	세세항 (세부사업) 6,000~7,000	이하 훨씬 세부 내역도 의회가 적시 가능 (구속력 있음)	Titel(목적분류) 6,500 내외	–

218) 〈표 Ⅳ-3〉에서 보이는 바와 같이 각국 예산제도에서의 법적 구속력은 더 하위 단위에서 설정되기도 하는데, 본문에서 논하는 구속력은 전용범위나 다른 요건을 감안한 실질적 구속력을 기준으로 하였다.

〈표 Ⅵ-3〉의 계속

	우리나라	미국	독일	프랑스
예산안의 포괄범위 (분량)	세항	Activity (작은 활자 2단으로 1,400면)	Titel (3,000면)	Action (청서기준 6,600면)
기타 정부 제출 정보	요구시 수시 제출	평소 CBO, 세출위, 세입위 등에 수시 제출	4개월 간 세부심의 중 요구자료	황서, 주황서 등 (청서포함 14000면)
의회 확정 예산법 (구속력, 분량)	–	세입과 의무지출 제외, 재량지출만 수록 대개 프로그램 단위까지 수록되나 이보다 훨씬 세세한 재원배정 지정도 가능하며 법적 구속력이 있음. 예산법 내에 재원배정과 무관한 별개의 수권법률을 삽입하여 포함하기도 함 (1단 보통활자로 약 700면이며, 내용은 예산안의 1/4 수준)	세입과 세출 포괄 (헌법에 채무제동 준칙 포함) Titel까지 법적 구속력이 있으나, 집행단계에서 전용에 대한 제약이 매우 약해 실제 구속력은 Kapitel 단위 정도 (예산안과 동일한 형식과 분량. 내용도 사실상 동일)	세입과 세출 포괄 Action까지도 법적 효력이 있으나 구속력은 Programme까지만 있음 (정부 집행시 프로그램 한도 내 전용, 의회에 사후보고) (청서 중 성과보고서(PAP)는 심의대상이 아니며 구속력이 없음)
의회 수정에 대한 외부적 견제 장치	헌법 제57조 증액동의권	사실상 전무	기본법(헌법) 제113조 행정부의 재의요구권 (우리 증액동의권보다 약함) 의원내각제의 특성상 정부안에 크게 다른 수정이 어려움	헌법 제40조 지출의 의원발의 금지 (LOLF 47조는 수정발의 요건 명시) 제44조 수정안 거부 또는 취사선택권 제45조 가속처리 요구 제47조 70일 이상 지연시 정부안 자동확정 제49(3)조 신임 사안으로 지정시 24시간 내 정부안 자동확정

주: 음영 표시는 예산의 실제 구속력이 적용되는 분류 단위를 표시하며, 집행과정에서 행정부가 이 단위까지는 재량으로 조정하지 못하고 추가경정예산을 통해서만 변경할 수 있다. 실제 집행에서는 부득이한 경우를 제외하고는 그 이하의 세부 단위(예산안의 포괄범위)까지 되도록 의회의 심의결과를 존중한다.
미국 예산분류에서 function은 법에 규정돼 있으나, Program, Project, Activity는 정확한 규정이 없으며, 실제로 예산서에서도 제목의 양식 등 서식상으로는 분류단계의 구분은 명확하나, 같은 단계에서도 조직, 사업, 목별 분류가 혼재되어 있으며 일관성이 없음(의회에서도 수시로 OMB에 이 문제를 지적)

출처: 국가별로 최근 수년간의 실제 예산서류를 분석하여 저자가 작성. 법규정 관련 사항은 국가별로 헌법, 예산제도법 및 관련 법률과 정부령 등을 분석하여 저자가 작성하였으며, 본 보고서의 부록 2에 더 상세한 내용이 있으니 참고 바람.

1) 미국 사례

미국의 예산분류체계와 예산서류는 2017회계연도의 예산법률을 기준으로 분석하였다.[219] 우선 예산법률의 형식을 보면 서술형으로 기능, 부처, 실 단위로 재원을 배정하고 있다. 그러나 일반 법률과 같이 조·항·호·목 등의 분류체계를 따르지 않고 본 보고서와 같이 장, 절 등을 크고 작은 제목으로 나누어 전개하는 일반적인 서술 형태이므로 법률과는 모양이 확연히 다른 형식이다. 다만 총칙 등에 해당하는 부분에서는 일반 법률과 같은 조문 형식을 사용하기도 하였다.

실제 인쇄된 예산법률의 분량을 보면 약 700면인데 대부분 부처 및 실(office) 단위까지만 나타나 있다.[220] 즉 대부분의 경우는 프로그램 단위(우리 항)까지만 예산법률에 포함하고 있다.[221] 우리나라와 달리 미국은 예산법이 예산·사업분류의 어느 정도 세세한 단위까지 수록할 것인지에 대해 명시적 법률, 규정, 지침, 가이드라인 등이 없고 간혹 프로그램 이하 단위, 특히 세세항 수준 이하의 사업까지도 미국 예산법에 포함되는 사례도 있는데,[222] 이러한 세부적인 사항도 예산법률에 나오는 이상 법적 구속력이 있다.

---

219) 참고문헌에 명기한 미국 의회 예산법률 문서 웹사이트(검색일자: 2018.1.11.) 참고. 함께 적은 백악관과 의회 사이트도 예산 관련 문서가 많으니 참고.

220) 대통령 예산안은 부록(Appendix)에서 보다 세부적인 정보로 재원, 예산계정, 비목별로 관련 정보를 제공하나, 예산법률에서는 이를 대부분 생략하고 있다.

221) 건국 초기의 세출법은 매우 세세한 사안까지도 건별로 처리. 예를 들어 어느 관료가 비서를 두기 원하여 그 임무와 급여 등을 지정하여 하나의 세출법으로 처리하기도 했다. 그러나 이후 대부분 프로그램 단위로 예산법이 작성된 지 오래되었다.

222) 과거 연안 등대 운영을 일괄적으로 무인자동화를 하면서 대부분의 인력을 다른 업무로 전환했으나, 타 직종전환이 불가능한 고령 유공자 1명을 위해 예산법에서 그에게만 종신 근무와 이를 위한 급여를 지정한 이례적인 사례도 있었다.

〈표 Ⅵ-4〉 우리나라와 미국의 예산분류체계의 비교

우리나라		미국	단위별 항목의 수 (통상적 국제 사례)
장	분야	12개 기능(function)	10~20
관	부문	부처(Department, Agency)	30~60
항	프로그램	실("office")단위 사업 (Program)	500 내외
세항	단위사업	실의 1단계 밑의 사업 (Activity)	2000~3000
세세항	세부사업	실의 2단계 밑의 사업	6000~8000

출처: 두 나라의 최근 수년간의 실제 예산서와 부속서류를 분석하여 저자 작성

예산법의 구속력에 대해서는 대통령의 예산안에서는 세항, 세세항 등이 있으나, 예산법은 프로그램만 기재하는 경우 세항과 세세항에 대해서 의회가 심의과정에서 검토하였다면 최종 예산법률에 기재되지 않았다고 해서 구속력이 없는지에 대해서 미국의 예산전문가들에게 문의하였다. 의회 출신 전문가 의견은 예산안에 대한 세출위의 검토보고서가 매우 상세하며, 세출법에는 언급되지 않는 세부 사항에 대해서도 정부가 이를 존중한다는 것이었는데, 우리나라에서도 국회가 심의한 세세항 등의 단위는 법적으로는 구속력이 없어도 정부가 이를 준수하려고 노력한다는 점에서 비슷하다. 반면 미국 예산관리처(OMB) 출신 전문가들의 의견은 세출위 보고서는 법적 구속력이 없으므로, 집행단계에서 정부가 프로그램 내에 하위사업 간에 조정을 할 수 있다고 동의하였지만 예산법 확정 이후 생기는 신규사업에는 재원 배정이 불가능(수권이 되지 않은 것으로 간주)하다는 것이었다. 양 의견은 우리나라의 예산에 대해 국회와 정부로부터 얻을 수 있는 해석과 크게 다르지 않다고 판단된다.

2) 독일 사례

예산 분류체계는 「연방예산법」 제12~14조, 「예산원칙법」 제9~11조에 동일하게 규정되어 있다.[223] 우선 예산은 총예산과 개별예산(Einzelplan)으로

223) 참고문헌에 있는 독일 「연방예산원칙법」과 「연방예산법」 URL 참고(원문 및 독일 정부

구성되는데, 총예산은 개별예산을 총괄하며 재정수지, 차입계획, 부채관리 등을 포함한다. 개별예산은 부처단위와 대체로 일치하며 (FY2018예산안에)[224] 24개 개별예산이 있으며 우리 예산체계에서의 분야 정도에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 개별예산의 내용은 수입, 지출, 지출원인 행위 등을 포함하며, 부처 소관 주요 사업 및 산하 기관 등을 다룬다.

개별예산에 나오는 부처예산은 다시 아래 순서로 분류가 세분화된 내역을 제시한다. 부처예산 중 대분류는 Kapitel(장)이며, 부처 내 주요 부서 및 산하기관의 예산이 여기에 해당한다. 대략 주요 사업별 분류, 즉 우리나라의 프로그램 단위의 분류에 해당하며, FY2018 예산안에 총 400여 개의 항목이 있다. 숫자나 성격에서 우리 프로그램과 유사하다고 볼 수 있다.

Kapitel 밑의 분류단위는 Titel(목)인데, 예산의 최하단위로 목적별 분류에 따른 항목들을 수록하며, 매년 6,600개 정도가 예산에 포함되고 각각 예산설명이 제공된다. 예산설명에는 아래 내용이 있으며 이 중 특히 사업의 목적은 법적 구속력이 강조된다. Titel은 대략 우리 세부사업에 해당하며, 유사한 Titel들을 묶은 Titelgruppe은 우리 단위사업에 해당하나 반드시 설정되는 것은 아니며, 그런 경우 Kapitel 밑에 Titel을 바로 두기도 한다.

예산법률에는 Titel별로 목적, 예산(지출한도), 지출원인행위한도, 예산적요 등을 기재하는데, 이 중 예산적요는 근거법령의 제시 이외에도, 전용에 대한 지침을 포함하기도 한다. 독일 예산의 특징으로는 6,600개 정도의 Titel 중 약 5,000개가 세출이며 이 중 약 3,000개에 전용지침이 있어서 법적 구속력은 Titel까지 요구되나 실제로는 이처럼 재량적인 전용이 가능하므로 Kapitel 단위에서 실질적인 구속력이 있다는 점을 들 수 있다.[225]

3) 프랑스 사례

예산제도를 규정하는 프랑스의 「예산조직법(LOLF)」[226] 제7조 1항은 예산

제공 영문본).

224) 예산법률안과 예산법률 사례는 참고문헌의 독일 연도별 예산법률 및 서류(검색일자: 2018.1.11.) 참고

225) OECD(2015).

의 분류단위를 미션, 프로그램, 액션으로 규정하고, 미션의 설정은 정부발의 예산법안에 의해서만 신설·변경할 수 있다고 명시하고 있다. 미션은 예산분류의 최상위 단위로, 우리나라의 분야와 부문의 중간 정도에 해당되며, 현재 프랑스 예산은 31개 미션으로 구성되어 있다. 그 아래 프로그램은 130개 정도가 있으며, 우리의 분야와 프로그램의 중간 단계로 해석되고, 액션은 프로그램의 하위단위로 우리 프로그램 정도에 해당한다. 참고로 FY2016 일반예산안은[227] 516개 액션, 추가로 기금이나 다른 회계에 70여 개의 액션이 있다. 프랑스 예산서에서는 대부분 프로그램이 액션까지 수록하나, 국방, 교육·연구개발, 환급 등의 미션에서는 프로그램과 액션 아래의 분류단위 항목을 100개 정도 제시하는 경우도 있다.

사업별 분류를 택한 LOLF와 달리 2005년 이전의 「예산조직법」은[228] 조직과 비목(경상·자본지출 등)으로 분류 후 약 850개 사업으로 분류하여 거기까지도 예산의 구속력이 있다고 하였으나 LOLF 이후에는 500~600개의 액션 단위까지 구속력이 있으나 성과를 중시하는 재량권을 살리기 위해 그 위의 단계인 130여 개의 프로그램 단위가 실제로 구속력 존중이 요구되는 단위이다. 그 근거로 LOLF 제7조 2항은 입법대상, 즉 구속력이 있는 세출 의사결정 단위(입법과목)를 프로그램으로 명시하고 있다.

예산의 의결 단위는 LOLF 제43조에서 미션(mission)으로 규정하였다. 즉 미션별로 의회가 표결한 후 최종적으로 예산법안 2부(세출)을 확정하도록 하고 있다. 프로그램 내 액션 간 배정은 행정부 재량으로 조정할 수 있으나, 예산안과 승인된 예산법에 명시된 액션별 배정과의 차이에 대한 사후보고를 의회에 해야 하며, 기 제출된 성과목표 달성이 전제돼야 한다. 이는 성과를 중시하여 집행에서 정부의 자율성은 확대하되 국회의 사후감독은 강화한다는 LOLF의 도입 취지를 반영한 것이다. 다만 프로그램 내의 총 인건비목은 증액이 불가("비대칭 통제"에 따라 인건비를 다른 용도로 사용 가능하나 반대의 경우는 불허)하다.

---

226) 참고문헌의 프랑스 예산조직법(2001)과 영문본도 참고.
227) 참고문헌의 프랑스 예산 정부제출 서류 참고. 아울러 프랑스 예산법률도 참고.
228) 프랑스 예산조직령(1959) 참고.

Ⅶ. 우리 재정법체계에의 함의

1. 주요 결과 요약

본 보고서에서 다룬 내용이 비교적 다양하고 각 부분 서로 간의 연결도 복잡하여 [그림Ⅶ-1]과 같이 도식화된 형태로 보고서의 주요 결과를 요약하는 것이 효과적이라고 판단하여, 별도의 자세한 설명을 생략하고 도표로 대신한다. 사안별로 자세한 내용은 보고서의 각 장과 그 이하 다수의 절마다 각 부분의 결과와 시사점 등을 정리하여 제시하였으므로 이를 참고하기 바란다.

한편, 2018년 3월 말에 발표된 대통령 헌법 개정안 중 재정 관련 조문을 보면 본 보고서의 검토 결과와 부합된다. 우선 주권과 권력분립 간의 내적 정합성은 모순이나 중복이 없음을 쉽게 확인할 수 있으므로 여기서는 자세한 논의는 생략한다. 그 외에 재정과 관련된 주요 조항 3개는 제57조의 법률안 거부권, 제58조의 편성과 심의·확정권 및 준예산제도, 제61조의 정부 증액동의권으로, 설명의 편의를 위해 3개 조문의 내용을 아래에 그대로 인용하였다.[229)]

> **제57조** ① 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송된 날부터 15일 이내에 대통령이 공포한다.
>
> ② 대통령은 법률안에 이의가 있을 때에는 제1항의 기간 안에 이의서를 붙여 국회로 돌려보내고, 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.
>
> ③ 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

229) 대한민국 헌법 개정안(2018) 중 제57조, 제58조, 제61조의 내용을 인용하여 여기서 제시.

(이하 생략)

제58조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의하여 예산법률로 확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 예산법률안을 의결해야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산법률이 효력을 발생하지 못한 경우 정부는 예산법률이 효력을 발생할 때까지 다음의 목적을 위한경비를 전년도 예산법률에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 따라 설치한 기관이나 시설의 유지·운영
2. 법률로 정하는 지출 의무의 실행
3. 이미 예산법률로 승인된 사업의 계속

④ 예산안의 심의와 예산법률안의 의결 등에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제61조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 늘리거나 새 비목(費目)을 설치할 수 없다.

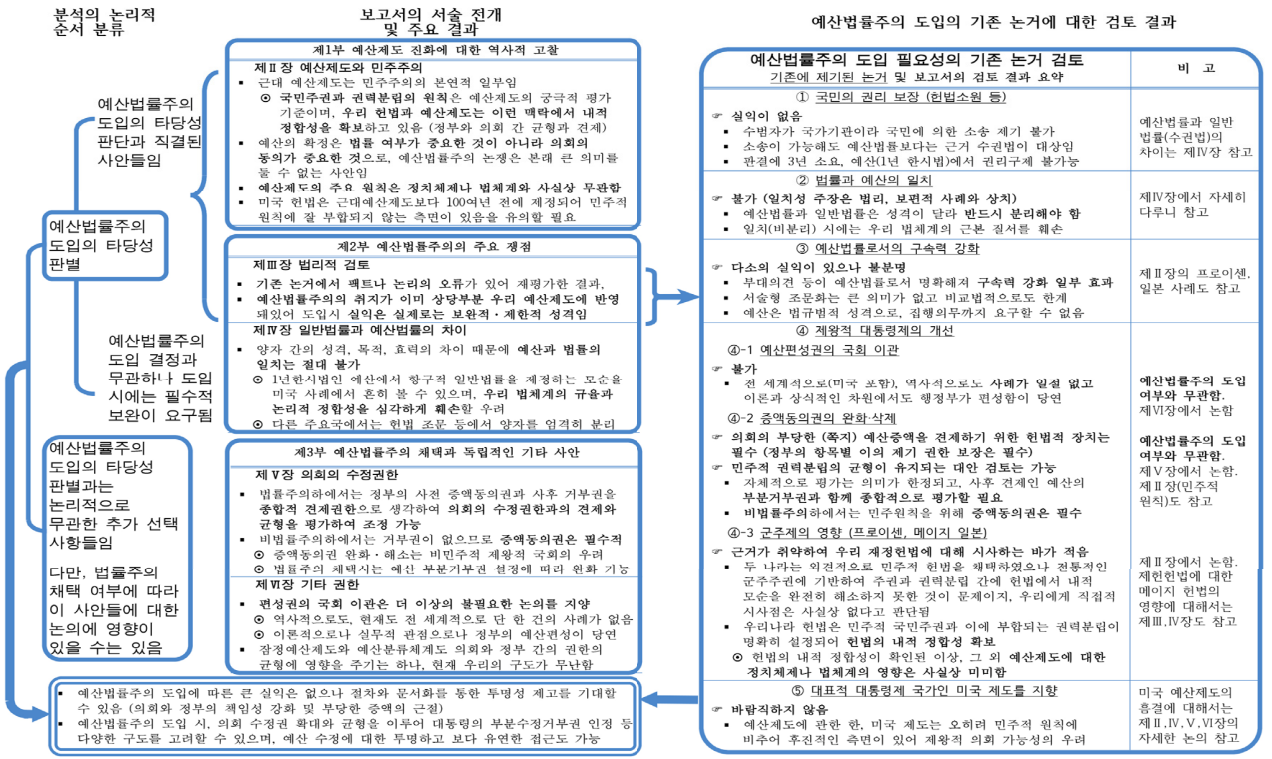
이 중 현행 헌법과 달라진 내용은 제58조 1항에서 "예산법률"을 명시하여 예산법률주의로 전환하는 것뿐이다.[230] 그런데 예산이 법률이 되면 예산비법률주의와는 달리 예산도 대통령 거부권의 대상이 되므로 제Ⅴ장에서 설명한 바와 같이 정부의 사전 및 사후 견제 권한이 유효하게 작동할 수 있는지 다시 확인할 필요가 있다. 제Ⅴ장에서 우리가 논했듯이 예산에 대해서 대통령의 거부권이 실효성이 있으려면 전부거부권은 의미가 없고 반드시 부분거부권이 필요하나, 개정안은 현행 헌법과 같이 전부거부권만 있고 부분거부권은 명시적으로 금하고 있다. 따라서 국회에 의한 예산 수정 중 부당하다고 판단되는 증액 또는 신규사업 도입에 대해서 사후 견제 권한인 거부권은 실효성이 없고, 사전 견제 권한으로서 항목별 증액금지(정부 증액동의권)과

230) 그 외 제58조 2항에서 예산안 제출 기한을 현행 헌법 제54조 2항의 90일에서 120일로 앞당겼으나, 이는 상대적으로 그리 중요한 변화가 아니다.

신규사업의 채택금지(새 비목 금지) 조항은 행정부(대통령) 측이 갖추어야 되는 필수적인 권한이 된다. 개정안은 제61조에서 제헌헌법 이래 현행 헌법까지 있어온 정부의 증액동의권 내용을 그대로 살림으로써 이러한 조건을 충족했으므로, 제Ⅴ장에서 설명한 바와 같이 의회와 정부 간의 권한배분의 균형을 유지하여 우리 헌법의 민주적 원칙을 잘 살리고 있다고 평가된다.

그 외 예산의 편성권과 심의·확정권, 잠정예산제도 등은 변화가 없으며, 이론적으로나 비교법적 사례분석을 통해서나 사실상 표준적인 예산제도의 모습을 하고 있다는 것은 이미 확인한 바와 같으며 본 보고서가 제시한 방향과 잘 부합된다고 사료된다.

[그림 Ⅶ-1] 보고서의 서술 체계 및 주요 결과 요약



출처: 저자 작성

2. 연구의 의의

본 보고서는 재정헌법과 관련되어, 특히 예산법률주의 논쟁 과정에서 최근 10년간 논의되었던 쟁점들을 포괄적으로, 그리고 체계적으로 검토하였다. 그동안 의회나 정부 측의 관점, 분야로서는 법학, 행정학, 재정학 및 재정 실무자의 관점에서 다양한 견해와 입장이 제기되어 정확하게 문제의 본질이 무엇인지 파악하거나 객관적인 기준에 따라 체계적으로 논의하는 데 한계가 있었다고 생각된다. 본 보고서에서는 가능한 한 역사, 정치, 법학, 재정분야의 지식과 경험을 종합적으로 반영하고 우리 헌법 제1조 2항에서 나라의 주인으로 명시한 국민의 입장에서 논쟁의 사안들을 검토하였다. 또한 우리 헌법이 지향하는 바와 같이 3권분립의 민주적 원칙이 예산제도에서도 중요하다는 것을 보이면서 가능한 한 이러한 기본적인 원칙에 부합되도록 예산제도의 향후 모습을 그리는 것이 중요함을 보이려고 하였다.

보고서에서 다양한 분석을 한 결과, 예산법률주의에 대해서는, 70년 전 제헌헌법을 기초한 전후로 현민이 이미 정확히 설명했듯이 예산을 비법률로 하는 비법률주의와 하나의 형식적 법률인 세출법으로 하는 예산법률주의 채택은 정치체제나 법체계와 사실상 무관한 이슈임을 알 수 있다. 특히 세출(예산법률)과 입법(일반법률)은 본래 서로 성격이 근본적으로 달라서 예산을 단지 법률이라고 칭하는 것 이외에는 사실상 도입에 따른 실익이 없거나 미미하다고 판단된다. 이는 보기에 따라서 우리나라의 예산제도가 이미 비법률주의보다는 실질적인 예산법률주의에 가까운 상황이기 때문이라고 볼 수도 있다. 즉 예산법률주의 여부 그 자체보다는 재정의회주의의 구현이 중요한 것인데, 이는 재정에 관한 주요 의사결정을 최종적으로 의회가 해야 한다는 취지이며, 의회의 최종 결정은 정부에 사용 가능한 재원의 한도를 지정한다는 의미에서 구속력이 관건이다.[231] 우리나라의 경우에 비록 형식상

231) 단, 구속력이 집행의 의무까지 의미하지 않음은 대부분의 국가에서도 보편적으로 인정한다. 또한 의회가 최종결정을 한다고 하여 예산안 편성을 하거나 제약 없이 증액수정을 하는 경우도 일반적인 것은 아니며, 의회의 권한은 정부의 차년도 지출에 대한 한도 승인이라고 할 수 있다.

으로는 예산비법률주의를 따르나 이러한 구속력이 확보되어 있으므로 재정의회주의의 가장 중요한 취지를 충족하고 있는 것이다. 그 밖에 내용의 조문화도 예산총칙에서는 구현되고 있으며, 다만 현재 부대의견으로 처리되는 부분을 보완적으로 조문화하는 방안을 생각할 수 있다.

단, 논자에 따라서 기대했던 수준은 아니지만 예산법률주의 도입에도 일부 장단은 있으니 아래와 같이 정리할 수 있다.

예산법률주의 도입 시, 가장 크게 향후 우리나라의 예산제도 발전에 기여할 수 있는 것은 투명성의 제고를 통해 궁극적으로 국민의 편익이 더욱 개선될 수 있다는 것이다. 이는 법률로서의 예산을 처리하는 전 과정에서 명백한 기록과 근거를 작성하고 이를 국민에게 공개하도록 할 명분이 강화되기 때문으로, 사실 적지 않은 실익이라고 볼 수도 있다. 수십년간 지속된 국회의 예산 삭감, 증액, 신비목 설치 등과 관련된 논란 역시 모든 수정사항에 대해 명문 기록을 남겨야 하므로 국회 심의·의결의 책임성을 강화하고 투명성을 제고하는 편익을 기대할 수 있고, 반대로 일부에서 주장하는 대로 정부가 편성한 예산에 문제가 있어 국회의 수정이 필요한 상황에서도 국민의 입장에서는 이에 대한 명백한 기록과 공개를 통해 투명하고 합당한 재원운용을 기대할 수 있게 될 것이다. 특히 스웨덴이나 프랑스의 의회 예산과정을 참고하여 분야별 심의에 대한 단계적, 복수의 수정을 배제하고 단 1회의 의결 요건을 지정하는 것이 바람직한데, 이렇게 함으로써 의결 대상의 내용이 정확히 무엇인지 의결시에는 물론 사후에라도 기록이 정확하게 남을 가능성이 높기 때문이다. 또한 국회에서의 예산수정안에 대해서는 프랑스 「예산조직법」 제47조와 같이 수정발의에는 사유와 타당성 분석 제시를 발의 접수의 필수 조건으로 지정하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

반면 예산법률주의 도입에 따른 리스크로서는 세출과 입법의 적절한 구분이 실효성 있게 보장되는 헌법 등의 법적 조치가 미흡하거나 적절치 못할 경우 우리 법체계의 근본적인 내적 질서와 규율이 흔들릴 수도 있음을 지적하였다. 일부에서 주장해온 예산과 법률의 일치라는 그릇된 목표를 버리고 예산과 법률은 불일치하는 것이 왜 중요한 원칙인지를 이해해야만 재정의

본연적이고 필수적인 역할, 즉 제한된 국가재원의 가장 효율적인 편성의 기능이 제대로 작동하고 그 결과로 국민들은 편익을 누릴 수 있을 것이다.

본 보고서에서는 그동안의 예산법률주의 논쟁 중 나온 많은 쟁점들이 사실 예산법률주의 도입 여부와는 직접 관련이 없고, 예산을 법률주의로 할 것인지 아닌지가 결정되면 그때 추가로 변경을 검토할 수 있는 사안들이라는 점을 비교적 설득력 있게 보였다고 생각한다. 이 중 가장 중요한 사안은 증액동의권인데, 증액동의권과 같은 사전 견제 권한을 그 자체만 보면 안 되고 거부권과 같은 사후 견제 권한과 연계하여 종합적으로 판단하였을 때, 의회와 정부 권한 간의 균형 유지 여부와 여러 가지 가능한 균형 구도 중 어느 것이 국민의 입장에서 가장 실익이 있는지를 보아야 한다. 본 보고서의 검토 결과는 그동안 제시되었던 증액동의권 변경의 제안들은 사실상 대부분 근거가 약하거나 타당성을 인정하기 힘들다는 것이다. 그러나 현재의 증액동의권과 같은 의회와 정부 간의 상호 견제 권한 구도가 반드시 최선이라고 할 수는 없으며, 증액동의권과 정부의 재의요구 또는 사후 거부권 등은 구체적 형태와 조합의 몇 가지 대안을 향후 합리적으로 논의하여 국민이 수긍하는 개선 방안을 도출할 수도 있을 것으로 기대한다. 본 보고서에서는 구체적 대안은 간략하게만 검토하였으나, 여러 대안의 타당성을 판별할 기준으로 예산수정과 관련된 의회의 권한과 그에 대응하는 정부의 사전 및 사후 견제 권한을 포괄하여 종합적으로 의회와 정부 양자의 권한 간에 국민의 권리와 편익을 지키기 위한 균형이 중요하다는 것을 보였다. 또한 제Ⅴ장 말미에서 이러한 논의가 법리적으로는 저자들이 아는 한 처음으로, 예산법률주의 여부와 증액동의권·거부권 등 수정권제약과 같은 사안들의 관계를 보편적인 수긍되는 민주주의 원칙(국민주권, 권력분립, 견제와 균형)으로부터 연역적 논리 전개를 통하여 도출하였다고 생각된다. 이는 학문적·정책적 논의에 대한 저자들의 독창적인 기여로 인정될 수 있기를 바라며, 이러한 이론적 논의가 앞의 법리 검토와 비교법적 분석 결과의 타당성을 더욱 제고하는 것이라고 사료된다.

본 보고서의 작성 과정에서 그동안 제기되었던 예산법률주의 도입의 필요

성에 대한 논거와 주장은 대다수가 그릇된 정보와 논리에서 비롯되었다는 사실을 다시 확인하여 지적할 수밖에 없었다는 점에 대해 저자들은 유감을 느끼며, 되도록 많은 정확한 정보와 비교법적으로도 검증된 보편적 논리를 확인하여 보고서에 담으려고 하였다. 이러한 노력이 향후 우리 재정법체계에 대한 논의가 보다 생산적이고 내실을 기하는 방향으로 가도록 기여하기를 기대한다. 또한 저자들이 도출한 구체적 검토 결과들과 합리적 분석을 위해 제시한 근본 원칙 및 분석의 순서 등과 같은 기준들이 앞으로도 민주주의와 헌법에 기초해서 우리 예산제도가 실질적으로 국민의 편익을 증대하고 발전하는 데 기여할 수 있기를 바라면서 글을 맺는다.

참고문헌

강주영, 「예산의 공법적 함의: 예산 법률주의를 중심으로」, 『동아법학』, 제48호, 동아대학교 법학연구소, 2010, pp.105~136.

구메 구니타케(久米邦武), 1878, 『특명전권대사 미구회람실기』, 1~5권, 소명출판, 2011. 정선태 역,

권해호, 「豫算法律主義에 관한 硏究」, 『자치연구』, 2호, 2000.

_____, 「예산법률주의의 도입 방안 연구」, 한국지방정부학회 2010년 학술대회자료집, 2011, pp.1~20.

김문현 · 김선택 · 김재원 · 박명림 · 박은정 · 박찬욱 · 이기우, 『대화문화아카데미 2016 새헌법안』, 대화문화아카데미, 2016.

김종면, 「재정권한 배분의 사례 및 시사점」, 『재정포럼』, 제249권, 한국조세재정연구원, 2017, pp.32~50.

김지영, 「국가재정에 있어서의 의회와 행정부 간의 이원적 형식주의와 재정민주주의에 대한 고찰 프랑스의 재정법제를 중심으로」, 『공법연구』, 제42집, 제1호, 한국공법학회, 2013, pp.489~523.

_____, 『2017년 재정헌법 월례조찬세미나 발표자료』, 내부자료, 한국조세재정연구원, 2017.

서보건, 「일본의 예산제도의 내용과 법적 성격」, 『공법학연구』, 제11권, 제2호, 2010, pp.117~143.

송석윤, 「프로이센 헌법갈등 연구」, 『서울대학교 법학』, 제45권, 제3호, 2004, pp.352~375.

양안나, 「조세법률주의의 헌정사적 검토: 프로이센과 일본의 영향을 중심으로」, 서울대학교 대학원 법학석사학위논문, 2018.

이창수 · 예승우, 「예산법률주의: 쟁점과 과제」, 『예산현안분석』, 제42호, 국

회예산정책처, 2012.
옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세재정연구원, 2004.
_____, 「재정민주주의와 국회의 재정통제권: 최근의 헌법개정 논의를 중심으로」, 국회예산결산특별위원회, 2009.
유진오, 『헌법해의』, 명세당, 1949.
_____, 『신고헌법해의』, 일조각, 1953.
_____, 『헌법기초회고록』, 일조각, 1980.
이명헌, 『독일의 재정제도』, 정책분석 11-06, 한국조세재정연구원, 2011.
장용근, 「전자민주주의의 도래와 직접민주주의의 도입 검토」, 『정책과학연구』, 제15권, 2호, 2005a, pp.25~60.
_____, 「예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구」, 현안분석 2005-재정법제 6, 한국법제연구원, 2005b.
_____, 「재정헌법규정의 개정에 관련한 재정법적 검토」, 『홍익법학』, 제16권, 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, pp.233~263.
_____, 「미래 재정 위협요인을 고려한 재정개혁 과제에 관한 연구: 법리적 검토를 중심으로」, 국회예산정책처 연구용역, 2016.
전주열, 『주요국 재정법령분석-독일 연방예산 규정』, 2017, 한국법제연구원.
정문식, 「수입감소와 지출증대에 영향을 주는 연방의회 법률에 대한 연방정부의 동의: 독일연방헌법 제113조를 중심으로」, 2017년 재정포럼 발표문, 한국조세재정연구원 주최 재정헌법포럼, 2017.
정재황, 『신 헌법입문』, 제4판, 박영사, 2014.
하연섭 · 유승원, 「예산 결정 과정에서의 국회의 역할 분석: 국회에서의 예산 증감을 중심으로」, 『2017 재정전문가 네트워크 재정법 · 제도분과 보고서』, 한국조세재정연구원, 2017.
한시준, 『대한민국임시정부 법령집』, 국가보훈처, 1999.
헌법자문 연구위원회, 『헌법자문 연구위원회 결과보고서』, 2009, http://www.n-opinion.kr/?pageid=3&mod=document&page_id=183&uid=1710, 검색일자: 2018.5.11.

헌법개정국민주권회의, 「헌법개정안」, 2017, https://roc2017.com/amendment, 검색일자: 2018.5.11.

김철수, 「헌법개정 자문위원회의 헌법개정안」, 『고시계』, 통권 689호, 고시계사, 2014, pp.193~272.

헌법개정특별위원회, 「헌법개정특위 자문위 보고서」, 2018, http://www.n-opinion.kr/?pageid=2&mod=document&page_id=183&uid=1715, 검색일자: 2018.5.11.

황도수, 「예산의 법적성질-예산법률주의 논의에 대하여」, 『일감법학』, 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015.10.

Akita, George, *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1967.

ASPB, "The Appropriations & Budget Process," https://aspb.org/wp-content/uploads/2016/05/appropsprocess.pdf, 검색일자: 2017.12.17.

Barshay, Andrew E., *State and Intellectual in Imperial Japan: The Public Man in Crisis*, Berkeley: University of California Press, 1988.

Blondal, Jon, Chiara Goretti and Jens Kromann Kristensen, "Budgeting in Brazil," *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 2003.

Blondal, Jon and Teresa Curristine, "Budgeting in Chile," *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 2004.

Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity Press, 1996.

Butler, David and Austin Ranney(eds), *Referendums around the world*, New York: Macmillan, 1994.

Corwin, Edward S., *The Constitution and What It Means Today*, rev. by Chase & Ducat, Fourteenth Edition, Princeton University Press, 1978.

Curristine, Teresa and Maria Bas, "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey," *OECD Journal on Budgeting,* 7(1), 2007.

Curristine, Teresa, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause, and Agustin Redonda, *OECD Review of Budgeting in Mexico, OECD*

Journal on Budgeting, 2009(1), 2009.

Daily Southern Cross, "The Coup d'Etat in Prussia," newspaper article, 1863.1.3.

Fisher, Louis, "The Authorization-Appropriation Process in Congress: Formal Rules and Informal Practices," *Catholic University Law Review*, 29(1), 1979, pp.50~105.

Geenens, Raf and Stefan Sottiaux, "Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution," *European Constitutional Law Review*, 11(2), 2015, pp.293~320.

Heniff, Bill Jr., "Overview of the Authorization-Appropriations Process," *CRS(Congressional Research Service) Report*, RS20371, 2012.

Heniff, Bill Jr., "Congressional Budget Resolutions: Historical Information," *CRS(Congressional Research Service) Report*, RL30297, 2015.

Hobbes, Thomas, *Leviathan*, first published 1651, Penguin Classics, 1982.

Ito, Hirobumi, *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, tr. by Miyoji Ito, 憲法義解(1889)의 영역본, 1889.

Ito, Hirobumi, *A Maker of New Japan: Marquis Ito's Experience*, tr. by Teizo Kuramata, 이토의 자서전, Gwaikokugo Kyojusho, 1904.

JEC(Joint Economic Committee), US Congress, *AN ECONOMIC HISTORY OF FEDERAL SPENDING & DEBT*, 2015, https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/c90da849-986a-41d3-ab20-77f38a393d85/20150910-jec-spendingstudy.pdf, 검색일자: 2018.1.18.

Krause, Philipp, "The origins of modern finance ministries," ODI, https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8391.pdf, 검색일자: 2017.1.27.

Lienert, Ian and Moo-Kyung Jung, *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting Special Issue*, 4(3), 2004.

Locke, John, *The First & Second Treatises on Government*, first published 1689, Pantianos Classics, 2016.

Luce, Robert, *Legislative Problems*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1935.

Maes, Karl J., "Budgeting: A Comparative Study of the Main Features of Budgetary Process in the Federal Republic of Germany and the United States," Master's Theses Paper 1422, Loyola University Chicago, 1958.

Maitland, F. W., *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1908.

Maitland, F. W. and Francis C. Montague, *A Sketch of English Legal History*(ed. James E. Colby), G. P. Putnam's Sons, 1915.

Montesquieu, Charles, *The Spirit of Laws*, tr. by T. Nugent from the french first published in 1748, Cosimo Classics, 1914.

Murayama Masao, *Thought and Behaviour in Modern Japanese Politics*, New York: Oxford University Press, 1969.

New York Times, "Constitutionalism in Prussia--The Policy of the Deputies," newspaper article, 1863.3.8.

OECD, *Budget Review: Germany, OECD Journal on Budgeting*, 2014/2, 2015.

Robinson, James Harvey, "A Brief Sketch of the Origin and Nature of the Prussian Constitution," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 5(8), suppl., pp.7~25, September 1894.

Röhl, Wilhelm(ed.), *History of Law in Japan Since 1868*, Brill. Leiden-Boston, 2005.

Sakurai, Keiko, Legal Analysis of Budget System, Yuhikaku Publishing Co. Ltd. 2001.

_____, "Analysis on Budget System," *Government Auditing Review*, 11, March 2004.

Santiso, Carlos, "Legislatures and Budget Oversight in Latin America:

Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies," *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 2004.

Saturno, James V. and Brian T. Yeh, "Authorization of Appropriations: Procedural and Legal Issues," *CRS(Congressional Research Service) Report*, R42098, 2016.

Schick, Allen, "Legislation, Appropriations, and Budgets: The Development of Spending Decision-Making in Congress," *CRS(Congressional Research Service) Report*, 84-106 GOV, 1984.

Siemes, Johannes, "Hermann Roesler's Commentaries on the Meiji Constitution," *Monumenta Nipponica*, 17(1/4), pp.1~66. 1962.

_____, *Hermann Roesler and the making of the Meiji State*, Sophia University, Tokyo, 1968.

Suzuki Yasuzo & Johannes Siemes, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 4(1), pp.53~87, 1941a.

_____, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 4(2), pp.428~453, 1941b.

_____, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 5(2), pp.347-400, 1942.

Stourm, René, *The Budget*, tr. from 7th ed. Le Budget in french (1st ed. 1889), Institute for Government Research, 1917.

Takii, Kazuhiro, *The Meiji Constitution*(일어로 2003년 출간된 *Bummei shi no naka no Meiji kempo*의 영역본), International House of Japan, 2007.

UK House of Lords, *Money Bills and Commons Financial Privileges - Constitution Committee Contents*, 2009.

Vammalle, Camila and Ana Maria Ruiz Rivadeneira, "Budgeting in Chile," *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3, OECD, 2017.

Willoughby, W. W., "The Prussian Theory of Government," *The American Journal of Internatioal Law*, 12(2), 1918.

Willoughby, William F., Westel W. Willoughby, and Samuel Mccune Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, The Institute for Government Research, 1917.

일본국회도서관, "Modern Japan in Archives," http://www.ndl.go.jp/modern/e/index.html, 검색일자: 2018.7.5.

이나다 마사츠구(稲田正次), 明治憲法成立史, 1962, p.248.

〈헌법/법률/규정〉

과테말라 헌법 1985(1993년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

국가재정법(2006년 제정), http://www.law.go.kr/법령/국가재정법/(08050,20061004), 검색일자: 2017.2.20.

국회법(2016 일부개정), http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query=%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EB%B2%95#undefined, 검색일자: 2017.2.26.

니카라과 헌법 1987(2014년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

대한민국 제헌 헌법(1948), 관보 제1호, 대한민국정부공보처, 대한민국 30년 9월 1일, 1948.

대한민국 헌법 개정안, 2018.3.26. 대통령 공고 제278호, http://moleg.tistory.com/attachment/cfile4.uf@997E99365AC2D6062C28EC.pdf, 검색일자: 2018.3.26.

대한민국 헌법 1987년, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#, 검색일자: 2017.2.20.

독일 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung; BHO), https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf, 검색일자: 2017.1.4.(독일정부 제공 영문본, Federal Budget Code, https://www.bundesfinanzministerium.de/Cont

ent/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4, 검색일자: 2017.1.4.)

독일 예산기본원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz; HGrG), https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/HGrG.pdf, 검색일자: 2017.1.4.(독일정부 제공 영문본, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-budgetary-principles-act.pdf?__blob=publicationFile&v=4, 검색일자: 2017.1.4.)

독일 헌법 1949, http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf, 검색일자: 2018.1.11.

독일 헌법 영문본 1949(2012년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf, 검색일자: 2017.2.20.

루마니아 헌법 1991(2003년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

멕시코 헌법 1917(2015년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

미국 법전, http://uscode.house.gov/browse/prelim@title2&edition=prelim, 검색일자: 2017.2.22.

미국 법전 제31장 제1104조, https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1104, 검색일자: 2017.2.21.

미국 법전 제31장 제1105조, https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1105, 검색일자: 2017.2.21.

미국 상원 규정집, *Senate Manual Containing the Standing Rules, Orders, Laws, and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*, U.S. Senate, 2014.

미국 예산회계법 1921, http://legisworks.org/sal/42/stats/STATUTE-42-Pg20.pdf, 검색일자: 2017.2.22.

미국 의회예산법 1974, http://legcounsel.house.gov/Comps/BUDGET.pdf, 검색일자: 2017.2.22.

미국 하원규칙, *Rules of the House of Representatives*, U.S. House of Representatives, 2017.

미국 헌법 1789(1992년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 검색일자: 2017.2.20.

바이마르 공화국 헌법(1919.8.11.), Verfassung des Deutschen Reichs[Weimarer Reichsverfassung](11.08.1919), http://www.documentarchiv.de/wr.html, 검색일자: 2018.2.15.

베네수엘라 헌법 1999(2009년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

벨기에 헌법(1831), Constitution de La Belgique(벨기에 1831.2.7. 헌법), https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/archive/Constitution_Belge_decretee.pdf, 검색일자: 2018.2.15.

벨기에 1831년 헌법 제정 과정, https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/foundation_and_growth/first_unitary_constitution, 검색일자: 2018.11.5.

벨라루스 헌법 1994(2004년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

볼리비아 헌법 2009, https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

브라질 헌법 1988(2015년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

스웨덴 국회법 2014, https://www.riksdagen.se/en/SysSite-Assets/07.-dokument?lagar/the-riksdag, 검색일자: 2016.10.31.

스웨덴 헌법 1974(2012년 개정), https://www.constituteproject.org/constituti

on/Sweden_2012?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokumen—-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/, 검색일자: 2017.2.20.

슬로바키아 헌법 1992(2014년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2014?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

아르헨티나 헌법 1853(1983년 제정, 1994년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

에스토니아 헌법 1992(2011년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2011?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

에콰도르 헌법 2008(2015년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

영국 대헌장 1215(1297년 법률로 제정, 2013년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/United_Kingdom_2013?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 http://www.legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9/contents, 검색일자: 2017.2.20.

영국 의회, http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills, 검색일자: 2017.2.22.

영국 하원규칙 2016, https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#48, 검색일자: 2017.2.22.

영국 하원회의록 제15권, Journals of the House of Commons v.15 (Oct. 25, 1705 to Apr. 1, 1708), https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015056560520;view=1up;seq=9, 검색일자: 2018.1.28.

영국 하원회의록 제17권, Journals of the House of Commons v.17 (Dec. 7, 1711 to Aug. 1, 1714), https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=chi.22690202;view=1up;seq=427, 검색일자: 2018.1.28.

예산회계법(1961년 제정), http://www.law.go.kr/법령/예산회계법/(00849,19611219), 검색일자: 2018.3.19.

우루과이 헌법 1966(1985년 제정, 2004년 개정), https://www.constituteproj

ect.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
우크라이나 헌법 1996(2014년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2014?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
인도네시아 헌법 1945(1959년 제정, 2002년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
일본 메이지 헌법(1889), 大日本帝国憲法, http://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j02.html, 검색일자: 2018.3.4.
일본 메이지 헌법(영문본), www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c02.html#s2, 검색일자: 2018.2.15.
칠레 헌법 1980(2015년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
콜롬비아 헌법 1991(2013년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2013?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
코스타리카 헌법 1949(2011년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
크로아티아 헌법 1991(2010년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
키프로스 헌법 1960(2013년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
파나마 헌법 1972(2004년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
파라과이 헌법 1992(2011년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
페루 헌법 1993(2009년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
폴란드 헌법 1997(2009년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.
프랑스 헌법 1958(2008년 개정), https://www.constituteproject.org/constituti

on/France_2008?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly, 검색일자: 2017.2.20.

프랑스 예산조직령 1959, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339591&categorieLien=id, 검색일자: 2017.2.22.

프랑스 예산조직법 2001, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid, 검색일자: 2017.2.22.

프랑스 예산조직법 영문본 2001, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/lolf_eng_version_082001.pdf, 검색일자: 2017.2.22.

프랑스 헌법 1791, https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791, 검색일자: 2018.10.10.

프랑스 헌법 1946, https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique, 검색일자: 2017.3.3.

프랑스 헌법 1958, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194, 검색일자: 2017.2.22.

프랑스 헌법 영문본 1958(2008년 개정), http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-ofthe-french-national-assembly, 검색일자: 2017.2.20.

프로이센 헌법(1850), Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 31. Januar 1850(프로이센국 헌법 문서, 1850.1.31.), http://www.documentarchiv.de/nzjh.html, 검색일자: 2018.2.15.

프로이센 헌법 영문본, Robinson, James Harvey, "The Constitution of Prussia of the thirty-first of January, 1850," tr. by James Harvey Robinson, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 5(8), suppl., pp.26~54, September 1894.

필리핀 헌법 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippine

s_1987?lang=en, 검색일자: 2017.2.14. 또는 http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/, 검색일자: 2017.2.20.

헝가리 헌법 2011(2013년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en, 검색일자: 2017.2.14.

〈예산 서류 (미국, 독일, 프랑스)〉

독일 연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html, 검색일자: 2018.1.11.

미국 의회 예산법률, https://www.congress.gov/115/bills/hr244/BILLS-115hr244enr.pdf, 최종 검색일자: 2018. 1. 11.

미국 의회 예산법률 문서 웹사이트, https://www.congress.gov/resources/display/content/Appropriations+for+Fiscal+Year+2018, 최종 검색일자: 2018.1.11.(백악관 사이트, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 최종 검색일자: 2018.1.11, 의회 사이트 https://www.congress.gov/115/bills/hr244/BILLS-115hr244enr.pdf, 최종 검색일자: 2018.1.11.)

프랑스 예산법률, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/loi-finances-initiale-2017-ba#resultat, 검색일자: 2018.10.31.

프랑스 예산 정부제출 서류, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2018.10.31.

프랑스 예산 정부 제출 서류(황서), Les jaunes budgétaires annexés au PLF, GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, 2018, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_grand_plan_investissement.pdf, 검색일자: 2018.10.31.

부록

부록 1. 미국 예산편성권의 세부 검토

※ 본 부록은 김종면(2017)에 실은 글 중 〈부록 3〉의 내용을 재인용한 것으로, 미국 예산편성권에 대한 미국 법률상의 내용을 독자들에게 정확히 전달하기 위해 여기 다시 실었다. 아래 내용 중 미법전과 1921년 「예산회계법」, 1974년 「의회예산법」의 원문은 독자들이 손쉽게 확인할 수 있도록 출처를 본 보고서의 참고문헌이나 참고자료에서 모두 명시하였다.

미국은 엄격한 3권분립제를 유지하는 독특한 체제로, 필리핀을 제외한 다른 대통령제 국가는 물론 전 세계적으로 법률안 및 예산법률안 발의권이 정부에 없는 유일한 사례이다. 이에 따라 예산법률안 발의와 예산안편성을 동일시하여 정부에 예산편성권이 없다고 해석하는 경우가 있다. 그러나 엄밀하게는 미국의 독특한 여건 때문에 예산법률안 발의와 예산안편성이 분리된다고 해석할 필요가 있고, 본 절에서는 그의 법적, 실질적 근거를 검토하고자 한다.

1) 미국의 정부 예산편성권의 법적 근거

미법전 제31장 제1105조는 대통령이 정부의 예산안을 편성하여 의회에 제출토록 하며 시한, 형식, 내용을 상세히 기술하며, 정부의 "예산", "예산요구", "예산안"이라는 표현들이 수차례 언급되고 있다. 동 조항에 대한 미법전의 주석에서는 (a)항의 대통령 편성 및 제출 조문이 1921년의 「예산회계법」의 제2장 제201조에 따른 것임을 밝히고 있다.

또한, 1974년의 「의회예산법」에는 대통령 예산안 제출을 규정하는 내용이 없다는 점도 유의해야 한다. 1921년 「예산회계법」에 따라 정부가 예산을 편성하다 1974년 「의회예산법」에서 편성권이 의회로 이관됐다고 흔히 알려져 있으나, 이와 달리 「의회예산법」은 의회의 예산과정을 체계화하여 보강했다고 보는 것이 법조문 등 사실과 부합되는 해석이다.

즉 1921년 법하에서도 의회의 수정 권한은 지금과 같이 특별한 제약이 없었으며, 대통령이 예산을 편성하여 의회에 제출토록 하는 것은 1921년 「예산회계법」이나 1974년 「의회예산법」이나 동일하게 1921년의 법에 따른 것이다. 요약하여, 편성권의 소재는 문리·법리상으로 처음부터 대통령에게 있었으며, 이후 변동이 없었다.

2) 의회 내의 실제 입법 절차

의회 예산과정에서 문서화된, 실체로서의 예산안이 없으며 따라서 문리상으로 의회에 의한 예산안의 편성, 제출(발의), 승인도 없다.

"예산안편성"이라는 개념에서 "예산안"은 정부예산안과 같이 예산의 범위 이내의 모든 내역을 총체적으로 포괄한다는 의미이며, "편성" 역시 전 예산 내에서 각 부분 간의 조정 및 이에 따른 분야별 한도와 총액의 조정도 포함하는 내용으로 해석하는 것이 일반적이다.

그러나 미국의 의회 예산과정에서는 이러한 내용이 담긴 문서가 없으므로 문리상으로 예산안이 존재하지 않고 따라서 예산안의 편성, 발의, 승인도 없게 된다. 그 대신 분야별로 재량지출의 편성, 발의, 승인이 이루어지나 이를 "예산안"이라고 해석하는 것은 무리이다. 특히 제Ⅱ장의 모두에서 우리가 제시한 근대 예산의 개념상 이렇게 분절된 형태의 지출승인안을 예산안이라고 할 수 없다.

또한 이와 같은 여러 분야별 「지출승인법」은 단 하나의 상임위에서 모두 담당함에 유의해야 한다. 이를 담당하는 것은 세출위원회이며, 산하에 분야별 소위원회가 분야별 세출법의 입법을 담당하게 된다. 즉 우리나라와 같이 분야별 위원회가 당해 분야의 예산을 심의하지 않는다는 점에서도 우리가

미국 제도를 따라하기에는 무리가 있다. 이때 세출위원회가 다루는 범위는 재량지출로 국한되며 총지출의 절반에 해당되는 의무지출은 세출위원회는 물론, 다른 상임위도 다루지 않고 심의 없이 자동적으로 국고로부터 "직접 지출"(direct spending)이 이루어진다.

1-1. 미국 예산편성권 관련 미법전 조항

※ 본 부록은 저자가 그동안 연구 과정 중 정리한 것으로 아직 발표 또는 출판되지 않은 자료이다. 보고서 본문에 포함하기에는 완성도가 다소 부적절하나, 근거 법조문을 직접 보고 판단할 수 있도록 독자의 편의를 위해 여기 제공한다. 마지막의 실제 미법전의 조문은 상당히 긴 분량이나, 내용을 보면 정부예산안에 포함토록 요구하는 정보의 분량과 구체적이고 상세한 내용상 정부가 예산을 편성하여 예산안을 제출하라는 의미임을 알 수 있다.

* 미국 대통령 예산, 즉 미국 정부예산안 편성 및 제출을 규정한 미법전 31장 제1104조 및 제1105조의 내용임

** 미국 법체계는 후위법이 구법 전체를 대체하지 않고, 다만 후위법의 조문 중 구법과 내용이 다른 부분이 우선하며, 구법에서 그 외 아직 유효한 부분과 후위법을 합쳐서 해석해야 함. 각 법률은 연도와 제목 또는 법률(public law) 번호로 지칭됨. 이로 인한 혼란을 피하기 위해 주요 public law 중 유효한 부분만 판별하여 다시 합쳐서 정리하여 미법전(US Code)의 체계로 별도의 분류번호를 부여하면서 계속 업데이트함.

□ 미법전 31장 제1104조[232]

○ 1921년 제정, 이후 부분적으로 수차 부분적인 표현이나 문구를 개정

○ 아래 제1104조의 법조문 인용 부분 다음에 있는 (a)항의 개정 연혁을 보면 - 원문이 관련임)

31 U.S. Code § 1104 - Budget and appropriations authority of the President

(a) The President shall prepare budgets of the United States Government under section 1105 of this title and proposed deficiency and supplemental appropriations under section 1107 of this title. To the extent practicable, the President shall use uniform terms in stating the purposes and conditions of appropriations.

(b) Except as provided in this chapter, the President shall prescribe the contents and order of statements in the budget on expenditures and estimated expenditures and statements on proposed appropriations and information submitted with the budget and proposed appropriations. The President shall include with the budget and proposed appropriations information on personnel and other objects of expenditure in the way that information was included in the budget for fiscal year 1950. However, the requirement that information be included in the budget in that way may be waived or changed by joint action of the Committees on Appropriations of both Houses of Congress. This subsection does not limit the authority of a committee of Congress to request information in a form it prescribes.

(c) When the President makes a basic change in the form of the budget, the President shall submit with the budget information showing where items in the budget for the prior fiscal year are contained in the present budget. However, the President may

232) https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1104, 검색일자: 2017.2.21.

change the functional categories in the budget only in consultation with the Committees on Appropriations and on the Budget of both Houses of Congress. Committees of the House of Representatives and Senate shall receive prompt notification of all such changes.

(d) The President shall develop programs and prescribe regulations to improve the compilation, analysis, publication, and dissemination of statistical information by executive agencies. The President shall carry out this subsection through the Administrator for the Office of Information and Regulatory Affairs in the Office of Management and Budget.

(e) Under regulations prescribed by the President, each agency shall provide information required by the President in carrying out this chapter. The President has access to, and may inspect, records of an agency to obtain information.

Historical and Revision Notes		
Revised Section	Source (U.S. Code)	Source (Statutes at Large)
1104(a)	31:16(last sentence related to preparation of budgets and appropriations).	June 10, 1921, ch. 18, § 207(last sentence related to preparation of budgets and appropriations), 42 Stat. 22; restated Sept. 12, 1950, ch. 946, § 102(e), 64 Stat. 833; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085.
	31:623.	June 23, 1913, ch. 3, § 3, 38 Stat. 75; Reorg. Plan No. 1 of 1939, eff. July 1, 1939, § 1, 53 Stat. 1423; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085.
1104(b)	31:581.	June 10, 1921, ch. 18, § 204, 42 Stat. 21; restated Sept. 12, 1950, ch. 946, § 102(c), 64 Stat. 833.
1104(c)	31:11d.	July 12, 1974, Pub. L. 93-344, § 802, 88 Stat. 330.
	31:581a.	June 10, 1921, ch. 18, § 205, 42 Stat. 21; restated Sept. 12, 1950, ch. 946, § 102(d), 64 Stat. 833.
1104(d)	31:18b.	Sept. 12, 1950, ch. 946, § 103, 64 Stat. 834; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085.
	44:3503(note).	Dec. 11, 1980, Pub. L. 96-511, § 3(a), 94 Stat. 2825.
1104(e)	31:21.	June 10, 1921, ch. 18, § 213, 42 Stat. 23; Reorg. Plan No. 1 of 1939, eff. July 1, 1939, § 1, 53 Stat. 1423; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085.

출처: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1104, 검색일자: 2017.2.21.

□ **미법전 31장 제1105조**[233]

○ 1921 제정, 이후 부분적으로 수차 개정

○ 자료 끝에 있는 (a)항의 개정 연혁을 보면 원문이 1921년으로 명기돼 있고, 이후 개정된 표현들이 상세히 들어 있으며 **1921년 「예산회계법」(67회 국회 18장)의 제201조가 원문**이라고 나와 있음.

- 동 조항은 대통령이 국회에 예산을 제출하라는 내용임(유첨 PDF 발췌 참조)

○ **법조항의 제목에 (예산의 내용과) "의회에의 제출"이 들어가 있음. 예산의 내용과 형식이 상세히 기술돼 있으며, 예산안임이 명백함**

※ 예산법안의 발의는 법안발의권이 의원에게만 있고 재량지출을 각 분야로 나누어 분야별 세출법을 입법하는 의회 예산과정 절차에 따르고, 대통령 예산안은 발의가 되지 않고, 편성 및 제출이 이루어짐. **즉 편성·제출과 이후의 발의를 구분할 필요**가 있음. **의회 내에서도 예산의 발의는 없고 분야별 재량지출의 각 세출법안의 발의만 있다는 점에도 유의**할 필요.

○ 요약하면, 전 **예산과정을 통틀어 예산안 발의가 없다는 해석이 합리적**. 예산 편성 및 제출은 대통령만 하며, 의회에서는 예산안 발의가 없음

31 U.S. Code § 1105 - Budget contents and submission to Congress

(a) On or after the first Monday in January but not later than the first Monday in February of each year, the President shall submit a budget of the United States Government for the following fiscal year. Each budget shall include a budget message and summary and supporting information. The President shall include in each budget the following:

(1) information on activities and functions of the Government.

(2) when practicable, information on costs and achievements of

233) https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1105, 검색일자: 2017.2.21.

Government programs.

(3) other desirable classifications of information.

(4) a reconciliation of the summary information on expenditures with proposed appropriations.

(5) except as provided in subsection (b) of this section, estimated expenditures and proposed appropriations the President decides are necessary to support the Government in the fiscal year for which the budget is submitted and the 4 fiscal years after that year.

(6) estimated receipts of the Government in the fiscal year for which the budget is submitted and the 4 fiscal years after that year under—

(A) laws in effect when the budget is submitted; and

(B) proposals in the budget to increase revenues.

(7) appropriations, expenditures, and receipts of the Government in the prior fiscal year.

(8) estimated expenditures and receipts, and appropriations and proposed appropriations, of the Government for the current fiscal year.

(9) balanced statements of the—

(A) condition of the Treasury at the end of the prior fiscal year;

(B) estimated condition of the Treasury at the end of the current fiscal year; and

(C) estimated condition of the Treasury at the end of the fiscal year for which the budget is submitted if financial proposals in the budget are adopted.

(10) essential information about the debt of the Government.

(11) other financial information the President decides is desirable to explain in practicable detail the financial condition of the Government.

(12) for each proposal in the budget for legislation that would establish or expand a Government activity or function, a table

showing—

(A) the amount proposed in the budget for appropriation and for expenditure because of the proposal in the fiscal year for which the budget is submitted; and

(B) the estimated appropriation required because of the proposal for each of the 4 fiscal years after that year that the proposal will be in effect.

(13) an allowance for additional estimated expenditures and proposed appropriations for the fiscal year for which the budget is submitted.

(14) an allowance for unanticipated uncontrollable expenditures for that year.

(15) a separate statement on each of the items referred to in section 301(a)(1)–(5) of the Congressional Budget Act of 1974 (2 U.S.C. 632(a)(1)–(5)).

(16) the level of tax expenditures under existing law in the tax expenditures budget (as defined in section 3(a)(3) of the Congressional Budget Act of 1974 (2 U.S.C. 622(a)(3)) for the fiscal year for which the budget is submitted, considering projected economic factors and changes in the existing levels based on proposals in the budget.

(17) information on estimates of appropriations for the fiscal year following the fiscal year for which the budget is submitted for grants, contracts, and other payments under each program for which there is an authorization of appropriations for that following fiscal year when the appropriations are authorized to be included in an appropriation law for the fiscal year before the fiscal year in which the appropriation is to be available for obligation.

(18) a comparison of the total amount of budget outlays for the prior fiscal year, estimated in the budget submitted for that year, for each major program having relatively uncontrollable outlays

with the total amount of outlays for that program in that year.

(19) a comparison of the total amount of receipts for the prior fiscal year, estimated in the budget submitted for that year, with receipts received in that year, and for each major source of receipts, a comparison of the amount of receipts estimated in that budget with the amount of receipts from that source in that year.

(20) an analysis and explanation of the differences between each amount compared under clauses (18) and (19) of this subsection.

(21) a horizontal budget showing—

(A) the programs for meteorology and of the National Climate Program established under section 5 of the National Climate Program Act (15 U.S.C. 2904);

(B) specific aspects of the program of, and appropriations for, each agency; and

(C) estimated goals and financial requirements.

(22) a statement of budget authority, proposed budget authority, budget outlays, and proposed budget outlays, and descriptive information in terms of—

(A) a detailed structure of national needs that refers to the missions and programs of agencies (as defined in section 101 of this title); and

(B) the missions and basic programs.

(23) separate appropriation accounts for appropriations under the Occupational Safety and Health Act of 1970 (29 U.S.C. 651 et seq.) and the Federal Mine Safety and Health Act of 1977 (30 U.S.C. 801 et seq.).

(24) recommendations on the return of Government capital to the Treasury by a mixed-ownership corporation (as defined in section 9101(2) of this title) that the President decides are desirable.

(25) a separate appropriation account for appropriations for each Office of Inspector General of an establishment defined under section 11(2) [1] of the Inspector General Act of 1978.

(26) a separate statement of the amount of appropriations requested for the Office of National Drug Control Policy and each program of the National Drug Control Program.

(27) a separate statement of the amount of appropriations requested for the Office of Federal Financial Management.

(28) beginning with fiscal year 1999, a Federal Government performance plan for the overall budget as provided for under section 1115.

(29) information about the Violent Crime Reduction Trust Fund, including a separate statement of amounts in that Trust Fund.

(30) an analysis displaying, by agency, proposed reductions in full-time equivalent positions compared to the current year's level in order to comply with section 5 of the Federal Workforce Restructuring Act of 1994.

(31) a separate statement of the amount of appropriations requested for the Chief Financial Officer in the Executive Office of the President.

(32) a statement of the levels of budget authority and outlays for each program assumed to be extended in the baseline as provided in section 257(b)(2)(A) and for excise taxes assumed to be extended under section 257(b)(2)(C) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

(33) a separate appropriation account for appropriations for the Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, and, included in that account, a separate statement of the aggregate amount of appropriations requested for each academy maintained by the Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency.

(34) with respect to the amount of appropriations requested for use

by the Export-Import Bank of the United States, a separate statement of the amount requested for its program budget, the amount requested for its administrative expenses, and of the amount requested for its administrative expenses, the amount requested for technology expenses.

(35)

(A)

(i) a detailed, separate analysis, by budget function, by agency, and by initiative area (as determined by the administration) for the prior fiscal year, the current fiscal year, the fiscal years for which the budget is submitted, and the ensuing fiscal year identifying the amounts of gross and net appropriations or obligational authority and outlays that contribute to homeland security, with separate displays for mandatory and discretionary amounts, including—

(I) summaries of the total amount of such appropriations or new obligational authority and outlays requested for homeland security;

(II) an estimate of the current service levels of homeland security spending;

(III) the most recent risk assessment and summary of homeland security needs in each initiative area (as determined by the administration); and

(IV) an estimate of user fees collected by the Federal Government on behalf of homeland security activities;

(ii) with respect to subclauses (I) through (IV) of clause (i), amounts shall be provided by account for each program, project and activity; and

(iii) an estimate of expenditures for homeland security activities by State and local governments and the private

sector for the prior fiscal year and the current fiscal year.

(B) In this paragraph, consistent with the Office of Management and Budget's June 2002 "Annual Report to Congress on Combatting Terrorism", the term "homeland security" refers to those activities that detect, deter, protect against, and respond to terrorist attacks occurring within the United States and its territories.

(C) In implementing this paragraph, including determining what Federal activities or accounts constitute homeland security for purposes of budgetary classification, the Office of Management and Budget is directed to consult periodically, but at least annually, with the House and Senate Budget Committees, the House and Senate Appropriations Committees, and the Congressional Budget Office.

(36) as supplementary materials, a separate analysis of the budgetary effects for all prior fiscal years, the current fiscal year, the fiscal year for which the budget is submitted, and ensuing fiscal years of the actions the Secretary of the Treasury has taken or plans to take using any authority provided in the Emergency Economic Stabilization Act of 2008, including—

(A) an estimate of the current value of all assets purchased, sold, and guaranteed under the authority provided in the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 using methodology required by the Federal Credit Reform Act of 1990 (2 U.S.C. 661 et seq.) and section 123 of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008;

(B) an estimate of the deficit, the debt held by the public, and the gross Federal debt using methodology required by the Federal Credit Reform Act of 1990 and section 123 of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008;

(C) an estimate of the current value of all assets purchased, sold,

and guaranteed under the authority provided in the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 calculated on a cash basis;

(D) a revised estimate of the deficit, the debt held by the public, and the gross Federal debt, substituting the cash-based estimates in subparagraph (C) for the estimates calculated under subparagraph (A) pursuant to the Federal Credit Reform Act of 1990 and section 123 of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008; and

(E) the portion of the deficit which can be attributed to any action taken by the Secretary using authority provided by the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 and the extent to which the change in the deficit since the most recent estimate is due to a reestimate using the methodology required by the Federal Credit Reform Act of 1990 and section 123 of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008.

(37) information on estimates of appropriations for the fiscal year following the fiscal year for which the budget is submitted for the following accounts of the Department of Veterans Affairs:

(A) Veterans Benefits Administration, Compensation and Pensions.

(B) Veterans Benefits Administration, Readjustment Benefits.

(C) Veterans Benefits Administration, Veterans Insurance and Indemnities.

(D) Veterans Health Administration, Medical Services.

(E) Veterans Health Administration, Medical Support and Compliance.

(F) Veterans Health Administration, Medical Facilities.

(38) a separate statement for the Crow Settlement Fund established under section 411 of the Crow Tribe Water Rights Settlement Act of 2010, which shall include the estimated amount of deposits into the Fund, obligations, and outlays from the Fund.

(39) the list of plans and reports, as provided for under section 1125, that agencies identified for elimination or consolidation because the plans and reports are determined outdated or duplicative of other required plans and reports.

(b) Estimated expenditures and proposed appropriations for the legislative branch and the judicial branch to be included in each budget under subsection (a)(5) of this section shall be submitted to the President before October 16 of each year and included in the budget by the President without change.

(c) The President shall recommend in the budget appropriate action to meet an estimated deficiency when the estimated receipts for the fiscal year for which the budget is submitted (under laws in effect when the budget is submitted) and the estimated amounts in the Treasury at the end of the current fiscal year available for expenditure in the fiscal year for which the budget is submitted, are less than the estimated expenditures for that year. The President shall make recommendations required by the public interest when the estimated receipts and estimated amounts in the Treasury are more than the estimated expenditures.

(d) When the President submits a budget or supporting information about a budget, the President shall include a statement on all changes about the current fiscal year that were made before the budget or information was submitted.

(e)

(1) The President shall submit with materials related to each budget transmitted under subsection (a) on or after January 1, 1985, an analysis for the ensuing fiscal year that shall identify requested appropriations or new obligational authority and outlays for each major program that may be classified as a public civilian capital investment program and for each major program that may be classified as a military capital investment program, and shall contain summaries of the total amount of such

appropriations or new obligational authority and outlays for public civilian capital investment programs and summaries of the total amount of such appropriations or new obligational authority and outlays for military capital investment programs. In addition, the analysis under this paragraph shall contain—

(A) an estimate of the current service levels of public civilian capital investment and of military capital investment and alternative high and low levels of such investments over a period of ten years in current dollars and over a period of five years in constant dollars;

(B) the most recent assessment analysis and summary, in a standard format, of public civilian capital investment needs in each major program area over a period of ten years;

(C) an identification and analysis of the principal policy issues that affect estimated public civilian capital investment needs for each major program; and

(D) an identification and analysis of factors that affect estimated public civilian capital investment needs for each major program, including but not limited to the following factors:

(i) economic assumptions;

(ii) engineering standards;

(iii) estimates of spending for operation and maintenance;

(iv) estimates of expenditures for similar investments by State and local governments; and

(v) estimates of demand for public services derived from such capital investments and estimates of the service capacity of such investments.

To the extent that any analysis required by this paragraph relates to any program for which Federal financial assistance is distributed under a formula prescribed by law, such analysis shall be organized by State and within each State by major metropolitan area if data are available.

(2) For purposes of this subsection, any appropriation, new obligational authority, or outlay shall be classified as a public civilian capital investment to the extent that such appropriation, authority, or outlay will be used for the construction, acquisition, or rehabilitation of any physical asset that is capable of being used to produce services or other benefits for a number of years and is not classified as a military capital investment under paragraph (3). Such assets shall include (but not be limited to)—

(A) roadways or bridges,

(B) airports or airway facilities,

(C) mass transportation systems,

(D) wastewater treatment or related facilities,

(E) water resources projects,

(F) hospitals,

(G) resource recovery facilities,

(H) public buildings,

(I) space or communications facilities,

(J) railroads, and

(K) federally assisted housing.

(3) For purposes of this subsection, any appropriation, new obligational authority, or outlay shall be classified as a military capital investment to the extent that such appropriation, authority, or outlay will be used for the construction, acquisition, or rehabilitation of any physical asset that is capable of being used to produce services or other benefits for purposes of national defense and security for a number of years. Such assets shall include military bases, posts, installations, and facilities.

(4) Criteria and guidelines for use in the identification of public civilian and military capital investments, for distinguishing between public civilian and military capital investments, and for distinguishing between major and nonmajor capital investment

programs shall be issued by the Director of the Office of Management and Budget after consultation with the Comptroller General and the Congressional Budget Office. The analysis submitted under this subsection shall be accompanied by an explanation of such criteria and guidelines.

(5) For purposes of this subsection—

(A) the term "construction" includes the design, planning, and erection of new structures and facilities, the expansion of existing structures and facilities, the reconstruction of a project at an existing site or adjacent to an existing site, and the installation of initial and replacement equipment for such structures and facilities;

(B) the term "acquisition" includes the addition of land, sites, equipment, structures, facilities, or rolling stock by purchase, lease-purchase, trade, or donation; and

(C) the term "rehabilitation" includes the alteration of or correction of deficiencies in an existing structure or facility so as to extend the useful life or improve the effectiveness of the structure or facility, the modernization or replacement of equipment at an existing structure or facility, and the modernization of, or replacement of parts for, rolling stock.

(f) The budget transmitted pursuant to subsection (a) for a fiscal year shall be prepared in a manner consistent with the requirements of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 that apply to that and subsequent fiscal years.

(g)

(1) The Director of the Office of Management and Budget shall establish the funding for advisory and assistance services for each department and agency as a separate object class in each budget annually submitted to the Congress under this section.

(2)

(A) In paragraph (1), except as provided in subparagraph (B),

the term “advisory and assistance services” means the following services when provided by nongovernmental sources:

(i) Management and professional support services.

(ii) Studies, analyses, and evaluations.

(iii) Engineering and technical services.

(B) In paragraph (1), the term “advisory and assistance services” does not include the following services:

(i) Routine automated data processing and telecommunications services unless such services are an integral part of a contract for the procurement of advisory and assistance services.

(ii) Architectural and engineering services, as defined in section 1102 of title 40.

(iii) Research on basic mathematics or medical, biological, physical, social, psychological, or other phenomena.

(h)

(1) If there is a medicare funding warning under section 801(a)(2) of the Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003 made in a year, the President shall submit to Congress, within the 15-day period beginning on the date of the budget submission to Congress under subsection (a) for the succeeding year, proposed legislation to respond to such warning.

(2) Paragraph (1) does not apply if, during the year in which the warning is made, legislation is enacted which eliminates excess general revenue medicare funding (as defined in section 801(c) of the Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003) for the 7-fiscal-year reporting period, as certified by the Board of Trustees of each medicare trust fund (as defined in section 801(c)(5) of such Act) not later than 30 days after the date of the enactment of such legislation.

Amendment of Subsection (a)

For contingent repeal of amendment by section 415 of Pub. L. 111-291, see Repeal on Failure To Meet Enforceability Date note below.

Historical and Revision Notes		
1982 Act		
Revised Section	Source (U.S. Code)	Source (Statutes at Large)
1105(a)(1)-(14)	31:11(a)(less (5)(words after 2d comma)).	June 10, 1921, ch. 18, § 201(a), 42 Stat. 20; restated Sept. 12, 1950, ch. 946, § 102(a), 64 Stat. 832; Aug. 1, 1956, ch. 814, § 1(a), 70 Stat. 782; Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 221(a), 84 Stat. 1169; July 12, 1974, Pub. L. 93-344, §§ 603, 604, 88 Stat. 324.
	31:19.	June 10, 1921, ch. 18, § 211, 42 Stat. 22; Reorg. Plan No. 1 of 1939, eff. July 1, 1939, § 1, 53 Stat. 1423; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085.
1105(a)(15)	31:11(d).	June 10, 1921, ch. 18, 42 Stat. 20, § 201(d)-(f), (g)(last sentence)-(i)(1st sentence); added July 12, 1974, Pub. L. 93-344, § 601, 88 Stat. 323.
1105(a)(16)	31:11(e).	
1105(a)(17)	31:11(h).	
1105(a)(18)-(20)	31:11(f).	
1105(a)(21)	31:25	Oct. 18, 1962, Pub. L. 87-843, § 304(1st par.), 76 Stat. 1097; Reorg. Plan No. 2 of 1970, eff. July 1, 1970, § 102(a), 84 Stat. 2085; Sept. 17, 1978, Pub. L. 95-367, § 5(g)(2), 92 Stat. 603.
1105(a)(22)	31:11(i)(1st sentence).	
1105(a)(23)	31:11(note).	Nov. 9, 1977, Pub. L. 95-164, § 305, 91 Stat. 1322.
1105(a)(24)	31:859.	Dec. 6, 1945, ch. 557, § 204, 59 Stat. 601.
1105(b)	28:605(last par.).	
	31:11(a)(5)(words after 2d comma).	
1105(c)	31:13.	June 10, 1921, ch. 18, § 202, 42 Stat. 21.
1105(d)	31:11(g)(last sentence).	

출처: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1105, 검색일자: 2017.2.21.

〈첨부〉 1921년 미국「예산회계법」2장 제201조: 대통령이 의회에 예산 제출, 내용 규정

SIXTY-SEVENTH CONGRESS. SESS. I. CHS. 17, 18. 1921.

CHAP. 18.—An Act To provide a national budget system and an independent audit of Government accounts, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

TITLE I.—DEFINITIONS.

SECTION 1. This Act may be cited as the "Budget and Accounting Act, 1921."

SEC. 2. When used in this Act—

The terms "department and establishment" and "department or establishment" mean any executive department, independent commission, board, bureau, office, agency, or other establishment of the Government, including the municipal government of the District of Columbia, but do not include the Legislative Branch of the Government or the Supreme Court of the United States;

The term "the Budget" means the Budget required by section 201 to be transmitted to Congress;

The term "Bureau" means the Bureau of the Budget;

The term "Director" means the Director of the Bureau of the Budget; and

The term "Assistant Director" means the Assistant Director of the Bureau of the Budget.

TITLE II.—THE BUDGET.

SEC. 201. The President shall transmit to Congress on the first day of each regular session, the Budget, which shall set forth in summary and in detail:

(a) Estimates of the expenditures and appropriations necessary in his judgment for the support of the Government for the ensuing fiscal year; except that the estimates for such year for the Legislative Branch of the Government and the Supreme Court of the United States shall be transmitted to the President on or before October 15th of each year, and shall be included by him in the Budget without revision;

(b) His estimates of the receipts of the Government during the ensuing fiscal year, under (1) laws existing at the time the Budget is transmitted and also (2) under the revenue proposals, if any, contained in the Budget;

(c) The expenditures and receipts of the Government during the last completed fiscal year;

(d) Estimates of the expenditures and receipts of the Government during the fiscal year in progress;

(e) The amount of annual, permanent, or other appropriations, including balances of appropriations for prior fiscal years, available for expenditure during the fiscal year in progress, as of November 1 of such year;

(이후 생략)

출처: http://legisworks.org/sal/42/stats/STATUTE-42-Pg20.pdf, 검색일자: 2017.2.21.
미국의 1921년「예산회계법」(미국 공법 67-13호)의 제정 과정에 대해서는 다음 사이트에 관련된 제반 문서를 포함하여 상세한 정보가 있으니 참고 바람.
https://budgetcounsel.com/public-law-67-13-budget-and-accounting-act-of-1921/

Ⅰ 미국 예산법률제도 검토

1. 미국 예산제도의 주요 특징

가. 예산 입법의 포괄 범위(〈참고1〉 자료에 맞춰 이하 설명을 color coding하였음)

□ 예산의 입법 과정에서 세입 및 의무지출은 배제되고, **재량지출만 다루며**, 또한 이는 기능별로 분절되어 **12개의 개별 세출법의 형태**로 입법화됨[234]

□ 이는 법리적으로 입법과 세출은 구분해서 처리해야 한다는 보편적 원칙에 근거

○ **입법** (legislation; "입반 법률"에 해당되는 사안) : 항구적이고 추상적이므로 구체적으로 기간·용도·금액을 지정하는 세출과는 근본적 성격이 다르기 때문

- 재정관련 입법에는 세입과 수권이 있으며, 세출법의 처리에서 다루지 않음
  - **세입** : 조세 등 사안에 관한 법률
  - **수권(authorization)** : 국가재원을 사용할 수 있는 **자격·권한을 부여**하며, 세출의 전제조건임. 이와 대비하여 세출(appropriation)은 구체적으로 국가재원을 배정하는 의사결정임. 수권은 흔히 우리가 얘기하는 지출의 "법적 근거"에 해당되며, 세출은 실제 예산배정에 해당. 수권에는 기능과 제도의 설립이 있음
  - **기능** : 국가가 수행할 기능을 적시. 미국법에서는 이로부터 정부조직

234) 즉 **최종적으로 입법되는 것은 12개의 재량지출 세출법**임. 최근에는 의회의 최종 의결 과정에서 이 중 일부 또는 전체를 통합하여 처리하는 경향이 있음. 이 경우 통합세출법을 omnibus appropriation act라고 칭함.
전통적으로 13개 기능으로 구분하여 처리하여 왔으나, FY2006~FY2007에는 11개 기능, FY2008 이후 12개 기능으로 의회가 정비하였음.

의 설치가 정의됨. 기능의 수행을 위한 재원은 주로 별도 **세출법에 의한 재량지출**로 배정

- **제도** : 주로 **의무지출**에 해당되며, **예산(세출의 입법)**에서 제외

- 입법에 해당되는 세입과 의무지출 모두 정부나 의회가 **금액을 확정할 수 없고, 다만 조건**(단가 등 수가, 조건, 자격 등)**을 법률의 형태로 지정**

○ **세출** (appropriation) : **기한**이 명시되고 **구체적으로 용도와 금액을 결정**하며, 따라서 미국 체계에서는 재량지출만 다룸(의무지출은 수권법에서 조건만 명시하고 별도의 재원배정 의사결정은 없음). 세출은 명시·암묵적으로 반드시 **수권이 전제되어야 가능**

○ **입법은 전적으로 상임위**, **세출은 세출위[235](산하 12개 기능별 소위)**에서만 다룸

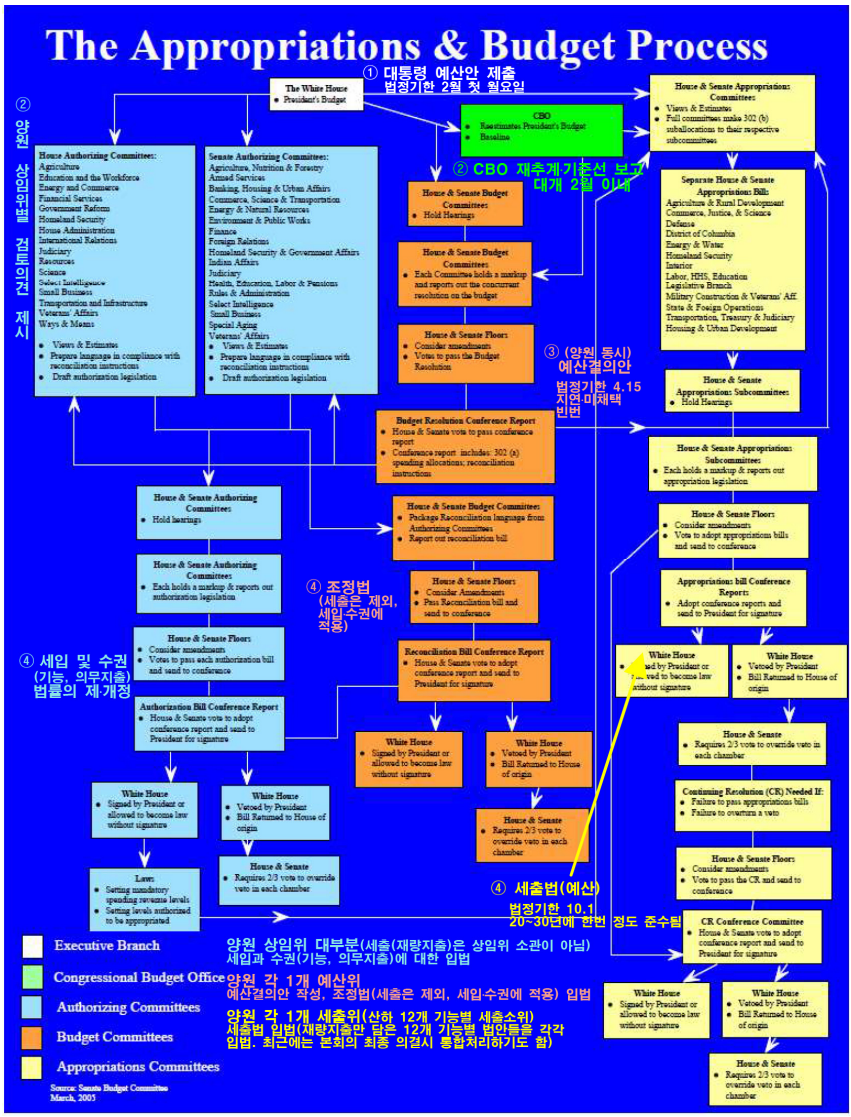
□ 의회 예산과정 초기에 **조정(reconciliation)**이 필요한 **조세·의무지출** 사안을 정하여 이후 각 **상임위에서 병행해 진행하나, 세출의 입법화와 완전히 분리해 별도처리**

※ 또한 의회 예산결의안에 의무지출 추계도 포함되나, 내부결의안이므로 법적 효력은 전무

235) 세출위도 상임위원회이나 재량지출 세출법의 입법만 다룸.

〈참고 1〉 미국의 의회 예산과정

※ 세출은 노란색 부분에만 해당, 재량지출만 입법(세입·의무지출 제외)



출처: ASPB, "The Appropriations & Budget Process," https://aspb.org/wp-content/uploads/2016/05/appropsprocess.pdf, 검색일자: 2017.12.17.

나. 정부와 의회 간 관계 (재정권한 배분)

□ 전 세계적으로 유사 사례가 없을 정도로 세출과 관련된 사실상 모든 법적 권한이 의회에 있으며, **의회를 견제할 수 있는 유효한 헌법·제도적 장치가 사실상 전무**

○ **정부에 법률안 제출권이 불허**되는 거의 유일한 국가(미국, 필리핀만 불허)

- 기타(OECD, 동구, 중남미, 아프리카, 아시아권) 국가는 모두 의회, 정부 양자에 제출권 부여
  - 영, 독, 프, 스웨덴 및 대다수 국가는 오히려 주요 공법의 의원발의를 제한
- 예산법률주의하에서는 문제가 될 수 있음(미국, 필리핀도 정부 편성·제출)

○ **헌법에 예산 조항이 없고** 의회 **지출승인권(power of the purse)**만 확인

- 1789년 제헌 당시 "예산"에 대한 근대적 개념이 없었고, 이후 하위법에서 점진적으로 예산제도를 규정
  - 구체적 **기한**(회계연도)과 **포괄성**(정부의 전 지출)을 전제하는 **근대 예산의 개념**은 19세기 후반 유럽에서 보편화되면서 각국의 예산제도가 확립
- 미국은 뒤늦게 1921년「예산회계법」도입으로 국가예산제도를 채택하였으나, 헌법이 아닌 하위 법률과 의회 내부 규정으로 되어 있으며 **의회가 재정과 관련된 법적 권한을 모두 유보**
  - 헌법이 아닌 법률, 의회 규정으로 (최신) 법률인 예산 입법을 제약하는 것은 불가능하며,
  - 오직 의회규정을 통해 일부 제약이 유효하나 규정에 근거한 의원의 명시적 반대 표명이 필요하며, 이러한 반대마저 다수결(하원 1/2, 상원 3/5)로 무산 가능

※ 의회의 지출허가권에 대응되는 **정부의 견제 권한**으로 대다수 국가에서는 **지출수반 법안의 의원발의를 금지**하고 있으나, **미국은 유사조항이 없음**

- 영, 독, 프 등은 명문 조항으로서 금지, 스웨덴 등은 재무부에 실질적 거부권 부여

- **지출의 승인과 제안(쪽지예산 등) 권한을 같은 주체가 행사함은 "견제와 균형"이라는 보편적 민주주의 원칙에 위배**됨

○ 의회권한에 대한 **정부의 유일한 견제 수단**은 헌법에 보장된 **대통령 거부권**이나 예산에 관한 정치적 부담 때문에 **실효성이 없음**

- 클린턴 행정부 때 일시적으로 부분거부권(line-item veto)이 법률로 도입됐으나 2년 만에 위헌 판정(예산법에만 적용. 일반법률은 대상이 아님)
  - 2년 간 클린턴은 82회 부분거부권을 행사. 특정 의원 지역구의 리조트 개발 지원사업 등 대부분 국정과 관련성이 낮은 **민원해결성 사업을 의회에서 "신 비목 설치"한 경우임**
  - **즉 부분거부권이나 유사한 견제장치 없이는 타당성이 결여된 사업을 의회가 임의로 추가**
- 중남미, 필리핀 등 대부분의 대통령제 국가는 미국과 달리 헌법에서 부분거부권을 명시(대부분 예산 이외에도 법률에도 적용되며, 미국 line-item veto와 달리 대통령의 수정안 제시도 가능).
- **우리나라**도 미국처럼 (전부)거부권만 인정되나, 비법률예산주의하에서는 **정부의 (사전) 증액동의권이 (사후) 부분거부권과 효력이 유사한 견제장치**

○ 의회권한에 대응하는 "최후의 수단"인 **잠정예산(우리 준예산) 제도가 미국에 없음**

다. 예산 서류·정보의 형식과 내용 (FY2017 기준)

1) 정부 제출 서류·정보

	문서정보	성격	분량	내용
공개된 정보 (인터넷, CDROM)	대통령 예산안 Budget	예산안 본문	180면	주요 정책방향 및 사업 설명(100여면 서술) 주요 거시재정지표 중장기 전망표(70면)
	Analytical Perspectives	해설서	400면	주요 가정, 개념, 이슈 해설
	Appendix	예산안 부록	1400면	부처별 예산요구 상세 제시. 세출법으로 입법화가 가능한 서술형 **법률안 형식.** 미법전 32장 제1105조에 따라 **부처별 주요 프로그램(우리 세항 또는 세세항 수준)에 대해 "가능한 한" 내역을 제시, 재원 · 예산계정, 지출권한(예산), 비목에 관한 표** 다수 포함(미법전 32장 제1109조)
	부속·부대 문서 Historical Tables	표 자료집	360면	주요 거시재정지표의 과거 시계열 통계
	Object Class Analysis	상동	100면	비목 분류별 통계
	Balance of Budget Authorities	상동	20면	지출권한 잔고(이월금)의 부처, 계정별 요약
	기타	엑셀 시트		상기 문서에 포함된 표의 통계치 제공. 또한 이러한 표의 작성에 필요한 더 세부적인 정보 제공
비공개 정보	예산안 이외 국회에 제출되는 정보(수시)	문서, 엑셀 등		미법전 31장 제1112조: 각 부처는 소관 사업에 대해 예산회계분류, 사업설명, 성과, 내역, 중기소요재원 등의 정보를 관리하고, 이를 **양원 세출위, 예산위, 세입위 및 CBO에 제공**할 의무
	의회 위원회 및 정책처 요구 자료 및 예산 심의에 필요한 보다 세부적인 자료	요구 시 수시		

출처: 미국 예산서류를 분석하여 저자가 작성, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

2) **의회의 예산 서류·정보**

(https://www.congress.gov/115/bills/hr244/BILLS-115hr244enr.pdf **참조**)

※ 이하 내용은 미국 의회와 OMB 출신 전문가들이 확인하였음

□ 예산법 (FY2017 의회 의결 및 대통령 서명으로 확정된 법률)

○ **형식**

- **서술형**으로 기능, 부처, 실 단위로 재원 배정
- 그러나 일반 법률과 같은 조·항·호·목 등의 분류체계를 따르지 않고 일반적인 서술 형태이므로 **법률과는 모양이 확연히 다른 형식**
  - 다만 총칙 등에 해당하는 부분에서는 일반 법률과 같은 조문 형식을 사용하기도 함

○ **분량 : 700면 (면당 수록 정보는 대통령 예산안 Appendix의 1/2 수준임, 즉 기재된 내용의 총분량은 예산안 Appendix 대비 약 1/4)**

○ **내용**

- 대통령 예산안 Appendix의 재원·예산계정, 비목 관련 정보는 대부분 생략
- **대부분 부처 및 실(office) 단위까지만 재원을 배정. 즉 프로그램 단위(우리 항)까지 포함**
  - 건국 초기의 세출법은 매우 세세한 사안까지도 건별로 처리. 예를 들어 어느 관료가 비서를 두기 원하여 그 임무와 급여 등을 지정하여 하나의 세출법으로 처리하기도 했음
  - 이후 대부분 프로그램 단위로 예산법이 작성된 지 오래되었음
- **예산법이 예산·사업분류의 어느 정도 세세한 단위까지 수록할 것인지에 대한 명시적 법률, 규정, 지침, 가이드라인 등은 없음**
  - 간혹 프로그램 이하 단위, 특히 **세세항수준 이하의 사업까지도 미국 예산법에 포함**되는 사례도 있음
  - 과거 연안 등대 운영을 일괄적으로 무인자동화하면서 대부분의 인력을 다른 업무로 전환했으나, 타 직종전환이 불가능한 고령 유공자 1명을 위해 예산법에서 그에게만 종신 근무와 이를 위한 급여를 지정한 이례적인 사례도 있음

□ **예산법의 구속력**(예산안에서는 세항, 세세항 등이 있으나, 예산법은 프로그

램만 기재하는 경우)

○ 의회 출신 전문가 의견 : 예산안에 대한 **세출위의 검토보고서**가 매우 상세하며, 세출법에는 언급되지 않는 세부 사항에 대해서도 **정부가 이를 존중**

○ OMB 출신 전문가 의견 : **세출위 보고서는 법적 구속력이 없으므로**, 집행 단계에서 정부가 프로그램 내에서 하위사업 간 조정을 할 수 있다고 복수 전문가가 동의

- 그러나 예산법 확정 이후 생기는 신규사업에는 재원 배정이 불가능 (수권이 되지 않은 것으로 간주)

□ 현행 예산법의 주요 문제점 : **세출법 내 수권법의 혼재**

○ 입법(수권)과 세출의 구분 필요성은 보통법 계열 영미계는 물론, 대륙법 계열 독일 법체계 등에서도 보편적으로 인정하는 주요 원칙임

○ 미국 하원과 상원도 각기 내부 규정으로 **세출법 내에 수권 사항을 다루는 것을 금하고 있음**

- 하원규칙 제21조
  - 세출법안에 수권 사항을 포함토록 하는 발의 금지(제21조 2항) : 신규사업 추가를 제약
  - 세출위원회가 아닌 수권위(상임위)의 세출 관련 사항 취급 금지(제21조 4항)
- 상원 규칙 제16조 2항, 4항, 5항 : 세출법안에서 수권 사항 포함을 금지
  ※ 상원은 하원과 달리 수권법에 세출입법을 포함하는 것을 금지하는 조항이 없으며, 편법적 증액 경로로 활용되기도 함

○ 그럼에도 매년 세출법 내에 수권법이 삽입되고 있으며, FY2017 예산에는 재원배정과 무관한 5개의 별도 법률이 포함돼 있음. 즉 **통합세출법 1개 법안 안에 다시 5개의 다른 법률이 삽입**돼 있음.

- 문제의 수권 법안들은 각각 독립법안으로서의 완벽한 형식을 취하고 있으며, 법안 명칭도 각각 부여되고 있음
  - p.261 Title IX 장학사업 再수권법
  - p.666 Title I 광부 보건혜택법
  - p.670 Title II 푸에르토 리코 관련 사회보장법 개정
  - p.671 Division N 정보사업 수권법
  - p.704 Division O 퇴역군인 고용 우대법

- 이러한 사례는 거의 매년 발생하고 있으며, **미국과 같은 법체계에서는** 법률 또는 의회 규정으로서 의회가 작성하는 **세출법의 내용과 형식의 정합성을 담보하는 것이 사실상 불가능**하다는 사실을 증명

2. 미국 대통령 예산안(FY2017) 설명

가. 기본문서 (Budget)

◇ (기본문서 제목) Budget of the U.S. Government (President's Budget으로 불림)

► 대통령의 예산메시지, 대통령의 정책적 우선순위, 부처별 예산 요약, 그리고 총괄 요약 표들로 구성([그림 1] 참고)

[그림 1] 기본문서 목차 발췌

Table of Contents

	Page
The Budget Message of the President	1
Building a Strong Economy	9
Cutting Waste, Reducing the Deficit, and Asking All to Pay Their Fair Share	23
Investing in Our Future	47
Department of Agriculture	65
Department of Commerce	71
Department of Defense	77
National Intelligence Program	85
Overseas Contingency Operations	89
Department of Education	93
Department of Energy	101
Department of Health and Human Services	107
Department of Homeland Security	117
Department of Housing and Urban Development	123
Department of the Interior	131
Department of Justice	137
Department of Labor	143
Department of State and Other International Programs	151
Department of Transportation	157
Department of the Treasury	163
Department of Veterans Affairs	169
Corps of Engineers—Civil Works	173
Environmental Protection Agency	177
National Aeronautics and Space Administration	183
National Science Foundation	187
Small Business Administration	191
Social Security Administration	195
Corporation for National and Community Service	199
Summary Tables	203
OMB Contributors to the 2013 Budget	247

주요정책

각 부처 예산

출처: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

□ The Budget Message of the President(대통령 연설)

○ 의회에 대한 서한 형식

○ 예산작성의 우선순위를 간략히 소개하고 그에 대한 당위성 등을 설명

□ 예산기조 및 주요 정책

○ 매년 바뀌는 부분으로서 주요 정책들을 큰 주제에 따라 구분하여 설명

□ 부처별 예산 설명

○ 부처별 요약으로 주요 정책과 예산사업들에 대한 요약으로 시작

○ 이전 회계연도에서부터 계속 진행되어 오고 있는 각 부처의 추진 사업 및 각 부처의 예산목표를 간략히 설명하여 의회가 예산요소들을 승낙하도록 설득함

○ 부처별로 과거 1개 연도의 실제치와 당해 연도 및 예산연도의 예측치를 포함한 총 3개 연도에 대하여 예산지출권한(Budget Authority)과 지출수준(Outlays)을 재량적 지출과 의무적 지출, 프로그램별로 분류하여 제시

□ Summary Tables

○ 총량, 부처별 재량·법정 지출규모 및 세원별 세입규모 내역, 거시경제 전망, 예산 정책의 영향 등 각종 요약표 다수 제시(〈표 1〉 참고)

〈표 1〉 미국 예산안 기본문서에서 보여주는 부처별 예산단위(예: 교육부, 에너지부)

Table S–9. Mandatory and Receipt Proposals—Continued

(Deficit increases (+) or decreases (–) in millions of dollars)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totals 2017–2021	Totals 2017–2026
Education:													
Support Preschool for All	.....	130	1,235	3,110	5,456	7,360	8,773	9,787	10,560	10,275	9,356	17,291	66,042
Enact RESPECT: Best Job in the World	.....	50	200	300	300	150	.....	.....	.....	.....	.....	1,000	1,000
Create Computer Science for All	.....	40	720	1,070	1,200	660	280	30	.....	.....	.....	3,690	4,000
Fund America's College Promise, including grants to Historically Black Colleges and Universities, Hispanic-Serving Institutions, and other Minority-Serving Institutions	.....	38	847	1,616	2,887	3,911	5,249	6,033	9,189	14,362	16,669	9,299	60,801
Enact Pell completion and reform policies	.....	65	248	238	235	255	277	307	325	336	349	1,041	2,635
Shift mandatory funds to support Pell policies	.....	–65	–248	–238	–235	–255	–277	–307	–325	–336	–349	–1,041	–2,635
Extend Pell CPI increase	.....	.....	186	920	1,721	2,600	3,528	4,492	5,522	6,609	7,746	5,427	33,324
Implement College Opportunity and Graduation Bonus Program	.....	104	307	420	600	635	668	699	731	765	801	2,066	5,730
Reform student loan Income-Based Repayment plans [2]	.....	–1,151	–2,220	–3,294	–4,294	–5,083	–5,668	–6,149	–6,713	–7,058	–7,234	–16,042	–48,864
Reform teacher loan forgiveness benefits	.....	.....	.....	.....	.....	112	249	301	322	337	358	112	1,679
Limit Federal revenue to 85 percent of total revenue at for-profit universities (loan effects)	.....	.....	.....	.....	–1	–4	1	–4	–2	3	–7	–5	–14
Reform and expand Perkins loan program	.....	–305	–795	–595	–497	–431	–404	–408	–409	–392	–339	–2,623	–4,575
Total, Education	.....	–1,094	480	3,547	7,372	9,910	12,676	14,781	19,200	24,901	27,350	20,215	119,123
Energy:													
Enact nuclear waste management program	.....	.....	56	94	107	169	267	233	317	1,115	–1,656	426	702
Reauthorize special assessment from domestic nuclear utilities [3]	.....	–208	–212	–217	–222	–227	–232	–237	–243	–248	–254	–1,086	–2,300
Allow the United States Enrichment Corporation Fund to use balances to support Uranium Enrichment Decontamination and Decommissioning	.....	472	674	394	82	.....	.....	.....	.....	.....	.....	1,622	1,622
Provide additional research and development (R&D) funding for Advanced Research Project Agency-Energy Trust	.....	8	39	102	186	304	384	371	276	174	6	639	1,850
Provide additional R&D funding for Office of Science	.....	45	45	7	3	.....	.....	.....	.....	.....	.....	100	100
Establish Southwestern Power Administration Purchase Power Drought Fund [4]	.....	–15	–15	5	–15	–2	.....	.....	.....	24	–15	–42	–33
Total, Energy	.....	302	587	385	141	244	419	367	350	1,065	–1,919	1,659	1,941

출처: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

나. 주요 부속서류

1) Analytical Perspectives

□ 연방정부 수입·지출, 연방 차입금 및 채무, 경제변수 전망 등의 주요 쟁점 사항에 대하여 상세한 설명 및 분석이 행해짐

○ 기능별/카테고리별/프로그램별 순예산권한(net budget authority) 규모(향후 10년치) 제공(관련 파일 각주 참고[236])

* 기능구분(예시): 국방, 외교, 에너지, 농업 등
* 카테고리(예시): 재량지출, 의무지출
* 프로그램(하위기능)(예시): 군사방어(Defense-Military), 원자력 에너지 방어(Atomic energy defense activities), 국방 관련(Defense-related) 등

〈표 2〉 Net Budget Authority By Function, Category, Program

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
050 National Defense:						
Discretionary:						
051 Department of Defense-Military:						
Military personnel	143,851	139,994	140,326	137,696	139,012	141,303
Proposed Legislation (non-PAYGO)	--	--	-385	-401	-415	-438
Subtotal, Military personnel	143,851	139,994	139,941	137,295	138,597	140,865
Operation and maintenance	261,415	246,346	250,041	216,330	222,448	226,505
Procurement	100,412	101,273	114,991	112,223	115,894	117,696
Research, development, test and evaluation	63,483	63,823	69,977	71,964	70,120	70,380
Military construction	8,394	5,651	7,024	7,260	7,397	6,753
Family housing	1,415	1,127	1,414	1,596	1,394	1,587
Revolving, management, and trust funds and other	2,486	2,226	1,874	616	587	591
Total, Department of Defense-Military	581,456	560,440	585,262	547,284	556,437	564,377
053 Atomic energy defense activities:						
Department of Energy	17,052	17,715	18,529	17,568	17,920	18,512
Proposed Legislation (non-PAYGO)	--	--	472	481	491	496
Subtotal, Department of Energy	17,052	17,715	19,001	18,049	18,411	19,008
Formerly utilized sites remedial action	103	102	104	106	108	109
Defense nuclear facilities safety board	28	29	29	30	30	30
Adjustments for Revised BCA Caps	--	--	--	-229	1,092	460
Total, Atomic energy defense activities	17,183	17,846	19,134	17,956	19,641	19,607
054 Defense-related activities:						
Federal Bureau of Investigation	4,899	5,277	4,928	5,099	5,201	5,253
Other discretionary programs	2,652	2,443	2,617	2,661	2,721	2,763
Total, Defense-related activities	7,551	7,720	7,545	7,760	7,922	8,016
Total, Discretionary	606,190	586,006	611,941	573,000	584,000	592,000
Mandatory:						
051 Department of Defense-Military:						
Concurrent receipt accrual payments to the Military Retirement Fund	6,337	6,197	7,572	7,522	7,538	7,626
Operation and maintenance	1,044	1,171	799	813	828	846
Procurement	--	1,101	--	--	--	--

출처: 부속서류 중 순 지출전환 요약표, https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2016-PER/pdf/BUDGET-2016-PER-9-7-1.pdf

236) https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2016-PER/pdf/BUDGET-2016-PER-9-7-1.pdf

○ 채무항목별 추계, 세입항목별 추계 및 조세지출 등에 대한 표 수록

[그림 2] 2011~2017 조세[소득세] 지출 추계 내용

Table 17–1. ESTIMATES OF TOTAL INCOME TAX EXPENDITURES FOR FISCAL YEARS 2011-2017
(In millions of dollars)

		Total from corporations and individuals							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013–17
National Defense									
1	Exclusion of benefits and allowances to armed forces personnel	13,250	14,270	14,900	15,380	12,960	12,710	13,030	68,980
International affairs:									
2	Exclusion of income earned abroad by U.S. citizens	5,550	5,400	5,800	6,140	6,430	6,740	7,050	32,160
3	Exclusion of certain allowances for Federal employees abroad	1,020	1,070	1,120	1,180	1,240	1,300	1,370	6,210
4	Inventory property sales source rules exception	3,160	3,430	3,730	4,050	4,400	4,780	5,180	22,140
5	Deferral of income from controlled foreign corporations (normal tax method)	41,410	42,000	41,810	41,770	43,020	44,240	45,180	216,020
6	Deferred taxes for financial firms on certain income earned overseas	6,180	2,510	0	0	0	0	0	0
General science, space, and technology:									
7	Expensing of research and experimentation expenditures (normal tax method)	800	3,060	5,070	6,190	6,910	7,420	7,680	33,270
8	Credit for increasing research activities	8,760	6,420	4,230	3,380	2,700	2,160	1,720	14,190

출처: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

2) Appendix

□ 예산을 구성하는 각 사업과 재원 및 성질별 지출에 관한 세부정보를 포함(각 부처 및 기관별 지출내역을 개별 사업, 세출법안 계정 단위까지 상세 설명)

○ Appendix는 부처별로 해당 기관의 예산을 다음 순서로 제시

① 2013년 세출법에 포함시키고자 하는 내용들을 각 예산항목 밑에 열거(〈표 3〉 참고)
② 프로그램들과 재원들(Program and Financing)을 표로 제시(〈표 3〉 참고)
③ 목별 분류(object classification)에 따른 분류로 제시(〈표 4〉 참고)
④ 인건비 관련 세부사항을 표로 제시(〈표 4〉 참고)
⑤ 대차대조표(Balance Sheet)
⑥ 융자 및 지급보증

※ 기관의 특성에 따라 몇몇 항목 생략되는 경우가 많고, 새로이 추가되는 경우는 몇몇 예외적인 경우

○ 세출법으로 실제 입법화가 가능한 법률안의 형식으로 서술돼 있음

〈표 3〉 (농업부 예시) 예산항목 설명 , 프로그램 및 재원 표시

DEPARTMENT OF AGRICULTURE

OFFICE OF THE SECRETARY

Federal Funds

PRODUCTION, PROCESSING AND MARKETING

OFFICE OF THE SECRETARY

For necessary expenses of the Office of the Secretary of Agriculture, [$4,550,000] *$5,051,000: Provided*, That not to exceed $11,000 of this amount shall be available for official reception and representation expenses, not otherwise provided for, as determined by the Secretary.

OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR CIVIL RIGHTS

For necessary expenses of the Office of the Assistant Secretary for Civil Rights, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR ADMINISTRATION

For necessary expenses of the Office of the Assistant Secretary for Administration, [$764,000] *$804,000*.

OFFICE OF TRIBAL RELATIONS

For necessary expenses of the Office of Tribal Relations, [$448,000] *$498,000*, to support communication and consultation activities with Federally Recognized Tribes, as well as other requirements established by law.

OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR CONGRESSIONAL RELATIONS

(INCLUDING TRANSFERS OF FUNDS)

For necessary expenses of the Office of the Assistant Secretary for Congressional Relations to carry out the programs funded by this Act, including programs involving intergovernmental affairs and liaison within the executive branch, [$3,576,000] *$3,863,000: Provided*, That these funds may be transferred to agencies of the Department of Agriculture funded by this Act to maintain personnel at the agency level[: *Provided further*, That no funds made available by this appropriation may be obligated after 30 days from the date of enactment of this Act, unless the Secretary has notified the Committees on Appropriations of both Houses of Congress on the allocation of these funds by USDA agency: *Provided further*, That no other funds appropriated to the Department by this Act shall be available to the Department for support of activities of congressional relations].

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR RESEARCH, EDUCATION AND ECONOMICS

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Research, Education and Economics, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR MARKETING AND REGULATORY PROGRAMS

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Marketing and Regulatory Programs, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR FOOD SAFETY

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Food Safety, [$770,000] *$811,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR FARM AND FOREIGN AGRICULTURAL SERVICES

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Farm and Foreign Agricultural Services, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Natural Resources and Environment, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR RURAL DEVELOPMENT

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Rural Development, [$848,000] *$893,000*.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY FOR FOOD, NUTRITION AND CONSUMER SERVICES

For necessary expenses of the Office of the Under Secretary for Food, Nutrition and Consumer Services, [$770,000] *$811,000. (Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2012.)*

Program and Financing (in millions of dollars)

Identification code 12–9913–0–1–352	2011 actual	2012 est.	2013 est.
Obligations by program activity:			
0001 Office of the Secretary	4	4	4
0002 Under/Assistant Secretaries	12	11	12
0003 Trade negotiations and biotechnology resources	1	1	1
0799 Total direct obligations	17	16	17
0802 Reimbursable program	6	10	10
0900 Total new obligations	23	26	27
Budgetary Resources:			
Unobligated balance:			
1000 Unobligated balance brought forward, Oct 1	1	1	2
1021 Recoveries of prior year unpaid obligations		1	1
1050 Unobligated balance (total)	1	2	3
Budget authority:			
Appropriations, discretionary:			
1100 Appropriation	16	16	17
1160 Appropriation, discretionary (total)	16	16	17
Spending authority from offsetting collections, discretionary:			
1700 Collected	2	5	5
1701 Change in uncollected payments, Federal sources	7	5	5
1750 Spending auth from offsetting collections, disc (total)	9	10	10
1900 Budget authority (total)	24	26	27
1930 Total budgetary resources available	25	28	30
Memorandum (non-add) entries:			
1940 Unobligated balance expiring	–1		
1941 Unexpired unobligated balance, end of year	1	2	3
Change in obligated balance:			
Obligated balance, start of year (net):			
3000 Unpaid obligations, brought forward, Oct 1 (gross)	9	8	7
3010 Uncollected pymts, Fed sources, brought forward, Oct 1	–14	–19	–24
3020 Obligated balance, start of year (net)	–5	–11	–17
3030 Obligations incurred, unexpired accounts	23	26	27
3031 Obligations incurred, expired accounts	1		
3040 Outlays (gross)	–26	–26	–29
3050 Change in uncollected pymts, Fed sources, unexpired	–7	–5	–5
3051 Change in uncollected pymts, Fed sources, expired	2		
3080 Recoveries of prior year unpaid obligations, unexpired		–1	–1
Obligated balance, end of year (net):			
3090 Unpaid obligations, end of year (gross)	8	7	4
3091 Uncollected pymts, Fed sources, end of year	–19	–24	–29
3100 Obligated balance, end of year (net)	–11	–17	–25
Budget authority and outlays, net:			
Discretionary:			
4000 Budget authority, gross	24	26	27
Outlays, gross:			
4010 Outlays from new discretionary authority	19	23	24
4011 Outlays from discretionary balances	6	3	5
4020 Outlays, gross (total)	25	26	29
Offsets against gross budget authority and outlays:			
Offsetting collections (collected) from:			
4030 Federal sources	–5	–5	–5
Additional offsets against gross budget authority only:			
4050 Change in uncollected pymts, Fed sources, unexpired	–7	–5	–5
4052 Offsetting collections credited to expired accounts	3		
4080 Additional offsets against budget authority only (total)	–4	–5	–5
4070 Budget authority, net (discretionary)	16	16	17
4080 Outlays, net (discretionary)	20	21	24
4180 Budget authority, net (total)	15	16	17
4190 Outlays, net (total)	20	21	24

The Office of the Secretary is responsible for the overall planning, coordination and administration of the Department's programs. This includes the Secretary, Deputy Secretary, Under Secretaries, Assistant Secretaries, and their immediate staffs, who provide top policy guidance for the Department; maintain relationships with agricultural organizations and others in the

출처: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

〈표 4〉 목별 분류 및 인건비 관련 사항을 표(인력개요표)로 제시

3 Object Classification (in millions of dollars)

Identification code 001–0100–0–1–801		2014 actual	2015 est.	2016 est.
	Direct obligations:			
	Personnel compensation:			
11.1	Full-time permanent	40	40	41
11.5	Other personnel compensation	1	1	1
11.9	Total personnel compensation	41	41	42
12.1	Civilian personnel benefits	9	14	15
25.1	Advisory and assistance services	14	14	14
25.2	Other services from non-Federal sources	4	4	4
25.3	Other goods and services from Federal sources	2	1	2
25.4	Operation and maintenance of facilities	13	12	13
26.0	Supplies and materials	2	2	2
31.0	Equipment	3	3	3
99.9	Total new obligations	88	91	95

4 Employment Summary

Identification code 001–0100–0–1–801		2014 actual	2015 est.	2016 est.
1001	Direct civilian full-time equivalent employment	372	401	402

출처: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget, 검색일자: 2017.12.17.

3) Historical Tables

□ 연방재정 여건, 연방수입 · 지출의 구성, 기능별 · 부처별 · BEA분류별 지출수준 규모, 예산권한(예산 내 · 외) 규모, 주 · 지방정부에 대한 연방보조금, 정부고용 등 총 17개 section의 시계열표 제공(과거 1940년부터 향후 4개년까지의 분석)

4) Object Class Analysis

□ 비목별 분류 통계 제시

II 독일 예산법률제도 검토[237]

1. 독일 예산제도의 주요 특징

가. 예산법 체계의 특성

1) 법체계의 특성

□ 프랑스과 함께 대륙법(civil law) 계열 법체계의 대표적 사례임
(우리나라도 대륙법 계열이며, 영미권은 보통법(common law) 계열)

□ 연방 국가이므로 **조직법(제도를 규정하는 법률)의 성격**이 프랑스와 달라, 연방과 주정부의 법률 간의 **형식적 통일성과 공통된 원칙을 규정**할 뿐, 제도의 구체적 내용은 조직법에 따라 제정되는 개별 법률에서 규정됨

□ 즉 프랑스는 1~2개의 조직법이 제도를 함축적으로 규정함에 비해, **독일의 제도는 여러 개의 법률에 분산**되어 정의되는 경향. 예산제도의 경우 아래와 같이 복수의 법률이 규정하고 있음

○ 기본법(Grundgesezt; GG. 1949년 제정)
- 독일의 **헌법**으로, 별도의 재정의 장을 두고 있음(제10장)
  - 제104~108조: 연방과 지방정부 간 재정에 관한 내용
  - 제109~115조: 예산 관련 원칙과 법적 규율의 기초를 다수 포함

○ 「예산원칙법」(Haushaltsgrundsätzegesetz; HGrG. 1969년 제정)
- 연방과 주정부 각자의 예산법에서 지켜야 할 원칙을 규정하는 **조직법**

237) 본 부록II의 독일 예산법률제도 및 예산서류에 대한 해설은 주로 OECD(2015)에 근거하였으며, 헌법 및 관련 법률은 참고문헌에 있는 바와 같이 독어원문이나 해석의 정확성을 기하기 위하여 독일 정부가 제공하는 영문본을 사용하였다. 다만 마지막 정리단계에서 국문명칭 등의 통일을 기하기 위하여 이명헌(2011), 『독일의 재정제도』, 정책분석 11-06, 한국조세재정연구원을 매우 유용하게 참조하였다. 독, 영, 국문 자료 간에 내용이 다르거나 자료가 명확하지 않은 부분은 모두 독일 재무부, 때로는 오스트리아 재무부에도 직접 확인하여 서술했음을 밝혀둔다. 예산서류의 구성 및 내용에 대한 분석은 해당 서류들을 모아 직접 수행하였다.

(예산에 대한 일반규정, 예산작성의 원칙과 예산서의 구조, 예산집행의 원칙, 지출-회계기록-결산작성의 원칙과 결산서의 구조, 감사와 승인, 기금과 공공법인에 대한 회계원칙의 적용범위, 연방과 주가 함께 준수해야 할 원칙 등)

○ 「**연방예산법**」(Bundeshaushaltsordning; BHO. 1969년 제정)

- **연방예산제도를 규정**하는 내용은 주로 「연방예산법」에 있으며, 조직법인 위의 「예산원칙법」을 연방정부의 예산제도에 적용하여 구체적인 제도를 제정

※ 주정부 역시 각자의 「주예산법(LHO)」를 통해 「예산원칙법」에 정해진 의무를 이행하며. 연방과 주정부들의 예산법들의 법조문체계는 공통적으로 「예산원칙법」을 따르므로 거의 동일함

○ 「경제안정 및 성장증진법」(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft; StWG. 1967년 제정)

- 재정 역할의 중점이 전통적인 '공공지출소요 충족'에서 '거시경제적 기능'으로 전환한 것을 반영하여, 거시경제적 균형, 물가안정, 고용, 대외균형, 성장을 강조하고 5년 시계의 연동형 **중기재정계획**의 법적 기초를 마련

○ 「안정위원회법」(Stabilitätsratsgesetz. 2009년 제정)

- 연방과 주정부 재정을 조율하며, 각 정부단위의 재정 위기를 예측하고 관리하는 조치를 제시할 수 있는 안정위원회 설치

○ 「115조법」(Artikel 115-Gesetz. 2009년 제정) 및 동 시행령(Artikel 115-Verordnung. 2009년)

- 헌법 제115조의 debt brake 시행을 위한 법률 및 예산의 (비구조적) 경기변동분의 구체적 산정 방식을 규정

○ 「**예산동반법**」(Haushaltsbeleitgesetz): "**법률과 예산의 분리**"를 준수하기 위함

- 매년 「연간예산법」과는 별도로 그 해의 재정정책상 중요한 다른 법률들의 개정 사항은 「예산동반법」이라는 명칭으로 하나의 법률 형태로 제정
  - 즉, 각종 세법의 개정, 각종 사회보장제도 관련 법률의 개정 사항 등을 하나로 묶어 단일 법률로 제정
- 예산법이 회계연도별로 한시적으로만 효력이 있으므로 그에 포함된 내

용도 효력이 한정적이나, 예산동반법을 통해 변경된 사항은 항구적으로, 즉 별도로 다른 변경이 있을 때가지 유효함

○ 각종 행정규칙

- 「연방예산법」에 제시된 행정규칙과 예산체계(목적별, 기능별 분류, 연방의 기술적 예산지침 등)와 관련된 행정규칙 등

2) 연방예산 관련 법제도

□ 헌법 제110조 2항에서 **예산은 법률**로 정하도록 함(예산법률주의)

○ 독일의 예산은 모법인 「예산기본법」 제5조에 근거하여 예산법률(HG; Hanshaltsgesetz)로 제정됨

□ 미국과 달리 예산은 **세입과 세출** 양자를 포괄토록 하며 **양자간 균형**을 명시(헌법 제110조 1항)

○ 헌법 제109조 3항에 연방과 주정부 예산은 원칙적으로 차입된 세입(유동성 차입, 즉 우리 재정증권 또는 한은차입 같은 경우는 제외) 없이 균형을 이루도록 명시

○ 또한 2009년에 "채무제동장치(debt brake)"를 채택하는 기본법 115조 개정, 115조법 및 동 시행령 제정을 통해 국가채무 관리를 강화하는 등 헌법 및 제반 법률에 수지균형 및 재정건전성을 강조

□ 예산제도를 규정하는 법체계가 일견 포괄적이고 체계적인 것 같으나, 세부적 정의나 규정 등에서 프랑스 사례의 精緻함에는 미치지 못하는 것으로 사료됨(프랑스의 조직법에서는 모호한 부분을 찾기 어려우나 독일의 예산제도 관련 법률에는 다소 모호하거나 일부 누락된 것으로 보이는 부분도 있음)

▫ 다른 OECD 모범사례와 달리 아직 **사전 투입통제 위주의 예산체계**이므로 6,000여 개의 항(Titel; 목적별 분류임)까지 입법되어 **경직적**임

○ 반면 집행과정에서 Kapitel(우리 프로그램 단위에 해당) **단위 내에서 Titelgruppe**(유사한 Titel을 묶은 그룹) **간에는 관행적으로 약 20%의 전용이 가능하며, Titelgruppe 이내의 Titel 단위에서는 사실상 제약없이 전용 가능**[238]

○ 다만 집행과정의 재량으로 예산의 경직성을 해소하더라도 편성, 의결 및 집행 과정에서 발생하는 **행정적 비효율성**이 있음

나. 정부와 의회 간 관계(재정권한 배분)

□ 법률안 및 예산안 발의권

○ **연방법률안 발의권은 연방정부, 하원, 상원**에 부여됨(헌법 제76조)

○ **연방예산법안은 연방정부가 편성·제출**(「연방예산법」 제29조)

- 통상 8월 말까지 제출되나, **법정 기한**은 "9월 1일 이후 하원 회기가 개시된 첫 주"임(「연방예산법」 제29조 3항)
- 예산 **통과 기한**은 "예산연도 전 회계연도 종료 이전"임(기본법 제110조 2항)

○ 「연방예산법」에는 연방정부의 수입과 지출 및 동 법이 제정하고 있는 기간에 적용되는 조항만 포함 가능(기본법 제110조 4항)

- 항구적인 내용을 다루는 **입법(수권) 사항을 배제하고 재원의 배정만**을 다루도록 한다는 점에서 본 자료의 모두에서 논한 **영미법계열에서의 입법과 세출의 분리 원칙과 일치**함

□ 예산 분류체계(「연방예산법」 제12~14조, 「예산원칙법」 제9~11조와 동일)

○ 예산은 **총예산과 개별예산**으로 구성

- 총예산은 개별예산을 총괄하며, 재정수지, 차입계획, 부채관리 등을 포함
- 개별예산은 **부처단위**와 대체로 일치하며 (FY2018예산안에) **24개 개별예산이 있으며 우리 분야 정도에 해당**) 수입, 지출, 지출원인 행위 등을 포함하고, 부처 소관 주요 사업 및 산하 기관 등을 다룸

○ 부처예산은 다시 아래 순서로 분류가 세분화된 내역을 제시

- Kapitel : 부처 내 주요 부서 및 산하기관의 예산(대략 **주요 사업별 분류**, 즉 프로그램 단위의 분류에 해당되며, FY2018 예산안에 **400여 개의 항목**이 있음. 우리 프로그램과 유사한 수준)
- **Titel** : 예산의 최하단위로 **목적별 분류**에 따른 항목들을 수록하며, 매년 **6,600개** 정도가 예산에 포함되고 **각각 예산설명이 제공**됨. 예산설명에는

238) OECD의 독일 예산제도 평가 참조(*Budget Review: Germany*, *OECD Journal on Budgeting*, v.2014 n.2 (2015)).

아래 내용이 있으며 이 중 특히 **목적은 법적 구속력**이 있음
(Titel은 대략 우리 세부사업에 해당되며, 유사한 Titel들을 묶은 Titelgruppe은 우리 단위사업에 해당되나 반드시 설정되지는 않고 Kapitel 밑에 Titel을 바로 두기도 함)

- 목적, 예산(지출한도), 지출원인행위한도, 예산적요
- 예산적요는 근거법령 제시 이외에도, 전용에 대한 지침을 포함하기도 함

※ 6,600개 정도의 titel 중 약 5,000개가 세출이며 이 중 약 3,000개에 전용지침이 있음[239]

○ 예산안은 위의 분류에 따른 내역 이외에도 세입과 세출에 대해 아래 정보를 부속 자료로 제시해야 함

- 목적별 분류 요약
- 기능별 분류 요약
- 목적·기능별 교차 분류 요약

□ 의회의 예산안 수정[240]

○ 의회의 예산안 수정에 대한 헌법이나 다른 법률에 의한 제약이 없으며, 실제로 매년 약 1,000건 정도의 수정이 발생 (다소 감소하는 추세)

- 주로 비교적 소폭의 조정이며 감액이 많음
- 심의는 대부분 하원 예산위원회의 조정관들이 담당하며 위원회는 조정관들의 최종 의견을 대부분 그대로 수용
  - 예산위원장은 최대 야당 출신 의원, 조정관들은 각 당이 추천하는 전문가로 구성
  - 조정관들에게 10여명의 보좌관이 있으나 주로 행정서무를 지원할 뿐
  - 조정관들이 약 4개월간 예산당국과 부처별 예산담당자들과 같이 예산안의 6,000여 개 항을 일일이 검토하여 조정(주로 일부 감액)

---

239) OECD, 독일 예산제도 평가 참조(*Budget Review: Germany*, *OECD Journal on Budgeting,* v.2014 n.2 (2015))

240) OECD, 독일 예산제도 평가 참조(*Budget Review: Germany*, *OECD Journal on Budgeting,* v.2014 n.2 (2015))

□ 의회의 수정에 대한 제약

○ 기본법에 행정부의 법안 거부권이 없으며,

○ 다만 지출증가를 수반하는 법안(예산안의 수정 포함)에 대해서는 **재의를 요구**할 수 있음

※ 예산안은 정부가 제출하므로, 예산안이 아니라 이에 대한 의회수정에 대해 정부가 재의요청을 할 수 있다는 것이 독일 법학자들의 해석임

- 의회가 (예산안보다) 지출을 증가하거나 수입을 감소하는 경우에 아래와 같은 아래 절차에 따라 재의를 요구할 수 있음(기본법 제113조)
  - 새로운 지출을 포함하거나 장차 신규 지출을 초래할 수 있는 법안에 대해 연방정부는 의회가 의결을 중지하도록 요구할 수 있으며, 이 경우 6주 이내에 연방의회에 의견을 제출해야 함
  - 연방의회의 법률안 의결 후 4주 이내에 연방정부의 재의 요구 가능
  - 기본법 제78조에 따라 법률안이 성립된 경우, 연방정부는 6주 내에 동의거부를 할 수 있으며 (상기 조치도 연방정부가 취해야 함), 이 기간이 경과하면 동의한 것으로 간주
- 이 조항은 1963년 지금과 같은 형태로 **도입된 이후 적용된 사례가 아직 없으므로 실효성이 다소 의문시**되며, 수정안이 여러 항목에 대한 수정을 포함할 경우 수정안 전체에 적용되는지 아니면 개개의 수정 사안별로 적용될 수 있는지도 불분명
  - 다만 1920년 이래 다수 주정부의 법률에서 유사 증액동의 조항이 있었으므로 증액되는 사안별로 행정부의 동의가 필요한 것으로 해석되기도 함
- 기본법 제113조를 행사할 권한은 행정부 내에서 재무장관에게 있다고 연방 정부 업무규정(Geschäftsordnung der Bundesregierung) 제26조 1항에서 명시

□ 잠정예산(기본법 제111조)

○ 회계연도 종료 이전까지 차년도 예산이 법률로서 채택되지 않으면, 연방정부는 동 법률이 확정될 때까지 아래와 같은 필요 지출을 할 수 있음

- 법으로 설립된 기관의 유지 및 법으로 수권된 조치(제도)
- 연방정부의 법적 책무 이행

- 이전 연도에 예산에 기 포함된 수준까지 건설, 조달, 기타 급여·서비스 제공을 위한 지출

○ 법으로 정한 조세, 관세, 기금, 타 재원 등으로 위 경비를 충당하지 못할 경우, 연방정부가 전년도 예산총액의 1/4까지 차입을 할 수 있는 권한 부여

다. 예산 서류·정보의 형식과 내용

□ 예산안과 예산법률안은 동일한 형식이며, 의회 수정 내역 이외에는 내용도 동일

○ 약 3,000면에 이르는 단일 문서이며, 6,600개 정도의 항 단위까지 적시[241]

- 이 중 약 5,000개 항목이 세출이며, 약 3,000개 세출 항목이 전용 지침 포함

※ 예산서의 구성 등은 상술한 예산분류체계와 다음 절의 예산서 설명 참조

2. 독일 예산안(FY2018) 설명

가. 기본문서

◇ 독일의 연방예산안(Haushaltsgesetz)은 예산법률, 총예산안(Gesamtplan), 예산개요(Ubersichten), 개별예산안(Einzelplan)으로 구성되어 있고, 2018년도의 경우 본문과 예산문서를 합하여 총 2981면에 달함

► 총예산만이 법률 공포에 공포되며 개별예산들은 통상 총예산과 함께 묶여서 연방재무부장관에 의해 별도로 공시(예산법률의 부속서류 성격이며 구속력이 있음)

241) OECD, 독일 예산제도 평가 참조(*Budget Review: Germany*, *OECD Journal on Budgeting,* v.2014 n.2 (2015))

□ (예산법률) 서술식으로 예산안 규모, 수입·지출, 채무이행권한 등 총 4장으로 구성되어 있음

〈표 5〉 연방예산안 법률

제1장: 일반조항

제1조: 예산안확정(Feststellung des Haushaltsplans)
제2조: 신용권한부여(Kreditermächtigungen)
제3조: 보장권한부여(Gewährleistungsermächtigungen)
제4조: 예상외 지출과 채무이행권한(Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen)

제2장: 수입, 지출 및 채무이행권한의 관리

제5조: 유연한 지출(Flexibilisierte Ausgaben)
제6조: 강화가능성, 충족가능성, 목적구속성(Verstärkungsmöglichkeiten, Deckungsfähigkeit, Zweckbindung)
제7조: 자산의 양도와 매각 및 비용상환의 포기(Überlassung und Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie Verzicht auf Auslagenerstattung)
제8조: 기금 등의 동의(Bewilligung von Zuwendungen)
제9조: 연방기관 건축방안(Baumaßnahmen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben)
제10조: 관련비용(Bezüge)
제11조: 채무이행확인(Verbriefung von Verpflichtungen)
제12조: 유동성지원, 보조금 만기 및 연금보험에 대한 연방지원(Liquiditätshilfen, Fälligkeit von Zuschüssen und Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung)
제13조: 상환, 명의변경(Rückzahlung, Titelverwechslung)

제3장: 고용 관리

제14조: 채용계획의 구속력(Verbindlichkeit des Stellenplans)

〈표 5〉의 계속

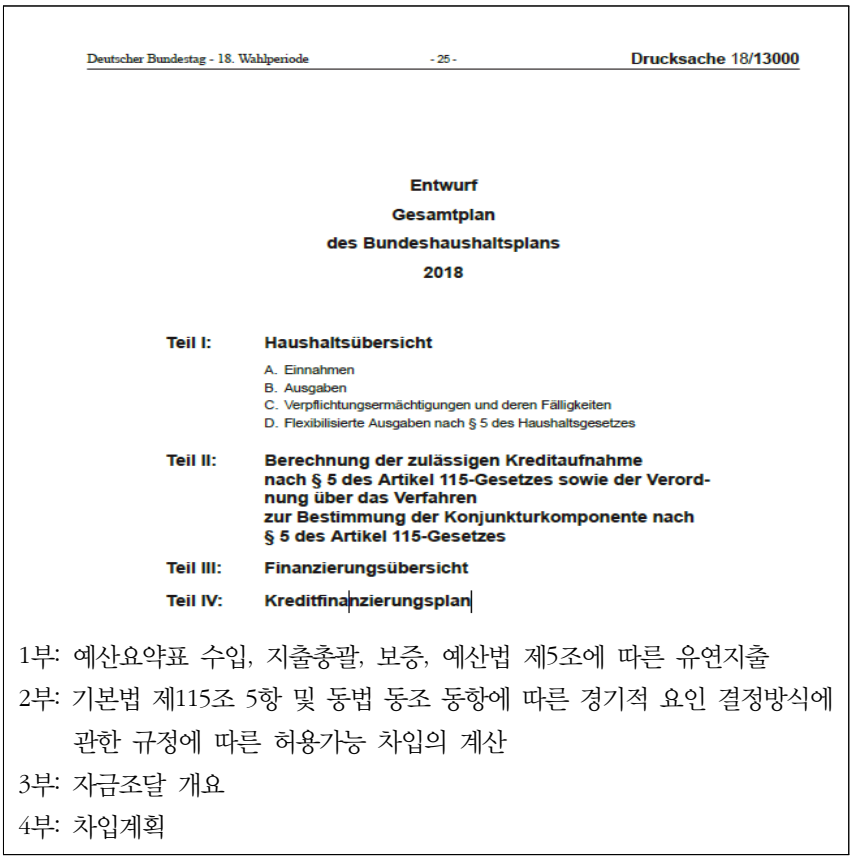
제15조: 고용의 충원(Ausbringung von Planstellen und Stellen)
제16조: 잉여인력의 충원(Ausbringung von Planstellen und Stellen für Überhangpersonal)
제17조: 대체인력의 증원(Ausbringung von Ersatzplanstellen und Ersatzstellen)
제18조: 공석의 충원(Ausbringung von Leerstellen)
제19조: 채용의 변경(Umwandlung von Planstellen und Stellen)
제20조: 인원삭감 특별규정(Sonderregelungen bei kw-Vermerken)
제21조: 잉여인력(Überhangpersonal)

제4장: 경과 및 종결규정
제22조: 지속유효(Fortgeltung)
제23조: 효력발생(Inkrafttreten)

출처: 독일연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html

□ (총예산안) 부처예산은 총예산으로 총괄되고 이는 재정수지, 채무한도, 차입계획을 보여주는 재원조달 개요로 구성
  ○ 목적별 및 기능별로 분류된 자료의 개요 등 예산의 체계적인 구성에 대한 보다 자세한 정보는 예산 부록 내에 포함
  ○ 총예산은 2018년의 경우 13쪽, 4부로 구성

〈표 6〉 2018년 독일 총예산(Gesamtplan) 구성



Deutscher Bundestag - 18. Wahlperiode - 25 - Drucksache 18/13000

Entwurf
Gesamtplan
des Bundeshaushaltsplans
2018

Teil I: **Haushaltsübersicht**
A. Einnahmen
B. Ausgaben
C. Verpflichtungsermächtigungen und deren Fälligkeiten
D. Flexibilisierte Ausgaben nach § 5 des Haushaltsgesetzes

Teil II: **Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes**

Teil III: **Finanzierungsübersicht**

Teil IV: **Kreditfinanzierungsplan**

1부: 예산요약표 수입, 지출총괄, 보증, 예산법 제5조에 따른 유연지출
2부: 기본법 제115조 5항 및 동법 동조 동항에 따른 경기적 요인 결정방식에 관한 규정에 따른 허용가능 차입의 계산
3부: 자금조달 개요
4부: 차입계획

출처: 독일연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html

□ (예산개요) 2018년의 경우 약 80쪽 총 11부로 구성
- ○ (1부) 수입, 지출 그룹별 분류 및 경제적 종류에 따른 개요
- ○ (2부) 기능 및 지출 분야 분류에 따른 개요
- ○ (3부) 교차 분류에 따른 개요(기능과 수입그룹별 분류, 기능과 지출그룹별 분류)
- ○ (4부) 수입-지출 직결 항목
- ○ (5부) 정원
- ○ (6부) 연방의 특별부과금
- ○ (7부) 연방의 20대 조세감면

○ (8부) 기타 중요 조세법규
○ (9부) 연방의 20대 재정지원 프로그램
○ (10부) PPP 프로젝트
○ (11부) 유럽연합채무

나. 부속서류

□ (개별예산) 개별예산은 총 25개로 구성되어 있으며 대부분 부처를 단위로 작성, 예상되는 수입 지출, 지출원인 행위, 부처 내 설치된 부서 및 기타 부서 등을 포함

※ 개별예산은 수입지출의 성격에 따라 장·관으로 세분하여 그룹예산안으로 재분류(예산법률의 부속서류 성격)

○ 이러한 세분은 개별부처가 하나의 예산을 갖는 행정부의 구조에 일반적으로 일치하지만 연방채무 등과 같은 정부활동의 몇몇 분야는 비부처적 기준을 다루고 있고 별개의 개별예산으로 처리

[그림 3] 2018년 개별예산 구성 예시(연방대통령부)

Anlage zur Drucksache 18/13000
(Einzelplan 01)

Entwurf

zum

Bundeshaushaltsplan 2018

Einzelplan 01

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Inhalt

Kapitel	Bezeichnung	Seite
	Vorwort zum Einzelplan	2
	Überblick zum Einzelplan	3
	Haushaltsvermerk / Hinweise zum Einzelplan	4
0101	Bundespräsident	5
0111	Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben	9
	Einnahmen-Tgr. 57 Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter	10
	Ausgaben-Tgr. 57 Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter	11
0112	Bundespräsidialamt	14
0113	Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	19
	Aufwandsentschädigungen, Besondere Personalausgaben	24
	Übersicht	
	Personalhaushalt	25

출처: 독일연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html

□ **(Kapitel)** 개별예산은 Kapitel로 세분됨

○ (Chapter 1) 부처

○ (Chapter 2) 일반세출

○ (Chapter 3 및 그 이후) 주요 분야 및 하급기관

[그림 4] 예산서 Kapitel 예시

04 Überblick zum Einzelplan

Überblick zum Einzelplan 04	Soll 2018 1 000 €	Soll 2017 1 000 €	Veränderung gegenüber 2017 1 000 €	Ausgabereste 2017 1 000 €	Ist 2016 1 000 €
Einnahmen					
Verwaltungseinnahmen	2 847	2 847	-		42 855
Übrige Einnahmen	38	38	-		1 382
Gesamteinnahmen	2 885	2 885	-		44 237
Ausgaben					
Personalausgaben	295 980	295 817	+163	13 943	283 066
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 082 949	997 345	+85 604	79 322	751 262
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	1 220 038	1 111 139	+108 899	58 235	970 752
Ausgaben für Investitionen	320 213	398 532	-78 319	126 926	285 359
Besondere Finanzierungsausgaben	-5 000	-4 823	-177		-
Gesamtausgaben	2 914 180	2 798 010	+116 170	278 426	2 290 439
davon flexibilisiert	315 803	320 218	-4 415	98 212	298 791
davon nicht flexibilisiert	2 598 377	2 477 792	+120 585	180 214	1 991 648
Flexibilisierte Ausgaben nach § 5 HG					
Aus Hauptgruppe 4 und Titel 634 .3	219 375	219 672	-297	15 072	208 481
Aus Hauptgruppe 5	65 353	58 822	+6 531	32 288	55 284
Aus Hauptgruppe 6 ohne Titel 634 .3	13 025	13 225	-200	4 370	10 970
Aus Hauptgruppe 7	6 158	16 382	-10 224	27 948	14 071
Aus Hauptgruppe 8	11 892	12 117	-225	18 534	9 985
Aus Hauptgruppe 9	-	-	-		-
Zusammen	315 803	320 218	-4 415	98 212	298 791
Verpflichtungsermächtigung im Haushalt 2018					
Verpflichtungsermächtigung	649 961				
davon fällig:					
im Haushaltsjahr 2019 bis zu	220 739				
im Haushaltsjahr 2020 bis zu	214 167				
im Haushaltsjahr 2021 bis zu	128 789				
im Haushaltsjahr 2022 bis zu	62 668				
im Haushaltsjahr 2023 bis zu	16 178				
im Haushaltsjahr 2024 bis zu	7 420				

Auszug aus Übersicht IX des Gesamtplans "20 größte Finanzhilfen des Bundes" in der Abgrenzung des 25. Subventionsberichts

Lfd. Nr.	Kapitel	Kurzbezeichnung der Finanzhilfe	Lfd. Nr. 25. Subventionsbericht (Anlage 1)	Soll 2018 Mio. €	Soll 2017 Mio. €	Ist 2016 Mio. €
1	2	3	4	5	6	7
16	0452	Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland	42	125	50	58

출처: 독일연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html

□ **(Titel)** Titel 예산이 예산편성의 최하 구분 단위가 되며 목적별 구분체계에 맞게 세입은 수입원에 따라, 지출은 목적에 따라 항 단위로 계상됨, 또한 법적 구속력은 설명(Dispositive) 부문에까지 이름

○ 설명부문은 목적(Zweckbestimmumg), 당해 회계연도에 편성된 예산액, 당해 회계연도 이후에 대한 지출의무 권한부여(Verpflichtungsermächtigung),

예산적요(Haushaltsvermerk)로 구성되어 있음

- 예산적요(Haushaltsvermerk)에는 지출의 근거가 되는 법령이 명시되거나 그 목적과 사용용도, 지출방식이 자세히 규정되며, 타 항목과 전용가능성이 명시되기도 함

○ 각각의 Titel은 5자리 항코드(3자리 분류코드+2자리 일련번호)와 3자리의 기능코드가 부여되며 각 Titel은 상위목적을 가진 Titelgruppe으로 결합될 수 있으며, 이는 상호 관련된 주제를 가진 Titel들을 검토하기 쉽게 하는 장점이 있음

[그림 5] 예산서 Titel의 예

0212 Deutscher Bundestag

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2018 1 000 €	Soll 2017 *Reste 2017* 1 000 €	Ist 2016 1 000 €
Noch zu Titel 411 17				
	Bezeichnung — 1 000 €			
	3. Internationale Zusammenarbeit der Parlamentariergruppen — 520			
	4. Sonstige Informationsreisen — 1 400			
	Zusammen — 5 200			
	Die Reisen erfolgen nach Maßgabe der vom Ältestenrat beschlossenen Richtlinien.			
411 18 -011	Reisen zum Europarat, zur Interparlamentarischen Union, NATO und Parlamentarischen Versammlung der OSZE	700	700	487
	Haushaltsvermerk: Aus den Ausgaben können auch Zuschüsse zu den Aufwendungen deutscher Ehrenmitglieder gezahlt werden. Die Gewährung von Zuschüssen ist jeweils auf einen Zeitraum von vier Jahren begrenzt.			
411 19 -011	Aufwendungen zur Nutzung des gemeinsamen Informations- und Kommunikationssystems des Deutschen Bundestages sowie für Geschäftsbedarf nach § 12 Abs. 4 Nrn. 1 und 4 Abgeordnetengesetz	7 607	7 629	5 966
	Haushaltsvermerk: Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 119 99.			
411 20 -011	Kostenerstattung für die Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn und der Berliner Verkehrsbetriebe durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages	2 220	2 197	2 203
	Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)			
684 01 -011	Geldleistungen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages	88 097	88 097	84 321
	Haushaltsvermerk: Die Mittel dürfen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden. Sie werden monatlich abgerufen.			
	Erläuterungen: Die Geldleistungen bemessen sich nach § 50 Abs. 1 und 2 Abgeordnetengesetz.			
685 01 -011	Zuschuss an Institute zur Technikfolgenabschätzung	2 635	2 635	2 065
	Verpflichtungsermächtigung — 8 909 T€			
	davon fällig:			
	im Haushaltsjahr 2019 bis zu — 1 909 T€			
	im Haushaltsjahr 2020 bis zu — 1 909 T€			
	im Haushaltsjahr 2021 bis zu — 1 909 T€			
	im Haushaltsjahr 2022 bis zu — 1 909 T€			
	im Haushaltsjahr 2023 bis zu — 1 273 T€			
	Erläuterungen: Die Ausgaben für die Vergabe von Gutachten im Zusammenhang mit TA-Projekten sind mitveranschlagt.			

출처: 독일연방정부 2018년 예산법률, https://www.bundeshaushalt.de/download.html

〈표 7〉 독일 연방예산규정 제13조 개별예산안, 총예산안, 그룹예산안

(1) 예산안은 개별예산안과 총예산안으로 구성된다.
(2) 개별예산안은 개별 행정 분야[부처]의 수입, 지출과 지출부담승인 또는 특정 분류의 수입, 지출과 지출부담승인으로 구성된다. 개별예산안은 Kapitel과 Titelgruppe으로 세분한다. Titelgruppe의 구분은 예산안의 수입지출 분류에 관한 시행규칙에서 정하는 유형에 따른다.(그룹예산안)
(3) 그룹예산안에는 다음 사항들이 구분되어 드러나야 한다.
1. 수입: 조세수입, 행정수입, 자산매각수입, 대부금의 회수, 교부금과 보조금, 차입금 수입, 다만 현금유동성 관리를 목적으로 한 대여금은 제외한다. 예비비 인출, 화폐발행수입.
2. 지출: 인건비, 기본행정관리비, 이자지출, 지방자치단체에 대한 교부금, 상환지출, 채무업무 보조금, 예비비 충당금, 투자지출
(4) 총예산안에는 다음 사항이 포함된다.
1. 개별예산안들의 수입, 지출 및 지출부담승인에 대한 요약(예산개요)

출처: 전주열(2017), 『주요국 재정법령분석–독일 연방예산 규정』, 한국법제연구원

Ⅲ 프랑스 예산법률제도 검토

1. 프랑스 예산제도의 주요 특징

가. 예산법 체계의 특성

1) 법체계의 특성

□ 독일과 함께 대륙법(civil law) 계열의 대표적 법체계를 갖추고 있으며, 독일도 프랑스 체계를 참고할 만큼 정합성·완결성이 가장 우수하다고 알려짐 (우리나라도 대륙법 계열이며, 영미권은 보통법(common law) 계열)

□ 독특하게 **3단계의 법체계**이며, **헌법, 조직법,[242] 일반법** 순으로 우선순위를 설정**(조직법은 헌법에 명시되기 때문에 일반법률에 우선함)**

2) 예산 관련 법제도

□ 헌법 제34조에서 예산은 법률로 정하도록 하며(예산법률주의),

□ (일반)예산과 사회보장예산으로 분리, 각기 별도의 조직법에 따라 처리됨[243] (이하 내용은 주로 (일반)예산의 경우로 한정. 사회보장예산의 과정, 원칙도 대부분 유사)

☞ 예산과 관련된 제도 및 의사결정 권한 등은 **헌법과 「예산조직법」**(loi organique relative aux loi des finances; LOLF)에 명시

---

242) 제도법은 프랑스어로 loi organique라고 부르며, 따라서 영어로는 organic law(조직법)로 번역되는 경우가 많음. 프랑스 정부가 제공하는 영문 번역에서는 일관되게 institutional act(제도법)라고 번역되나 본 보고서에서는 기존 번역 관행에 맞추어 조직법이라는 용어를 사용

243) 국가의 정책목표와 중기재정 운용 지침은 프로그래밍법(Programming Act; 계획법)에서 다룬다고 명시하고 있으며, 최근 이를 제도법으로 부정기적으로 채택하나 예산법 및 사회보장예산법 및 당해 조직법에 우선하는지 여부가 아직은 법리적으로 불분명함

□ 미국과 달리 예산은 **세입과 세출** 양자를 포괄(LOLF 6조)함으로써 암묵적으로 **재정의 건전성**을 지향

○ 기금, 부담금, 기여금도 예산에 포함(LOLF 제17, 19, 21조)

○ 예산안의 의회 **심의·의결 순서**는 아래와 같이 규정되어 **건전성을 담보**

- 전년도 결산안을 1독회 후 의결하기 이전에 예산안 심의 불가(LOLF 41조)
- **예산안은 세입**을 다루는 1부(세출총액과 수지, 차입·융자도 포함)를 **의결해야** 2부(세출) **심의가 가능**(LOLF 제42조)

□ **세입단년도주의** 채택(LOLF 제34조 1항 1호)

나. 정부와 의회 간 관계(재정권한 배분)

□ 현행 제5공화국의 **헌법(1958)은 국정 전반에서 행정부에 매우 강한 권한**을 부여[244]

○ 1958년에 제정 이후 2008년까지 24차 개정되었으나, 재정의 의사결정 권한과 관련된 주요 개정은 없었음

○ 「예산조직법」인 현행 LOLF(2001 제정, 2005 발효)도 정부의 권한이 강하나 이전보다는 국회의 예산수정에 대한 제약을 다소 완화

□ 법률안 및 예산안 발의권

○ 헌법 제39조

- **정부**(총리)와 **의회**(상원, 하원 의원)에게 **법률안의 발의권**을 부여
  - 정부 발의 법안은 projet, 의원 발의 법안은 proposition으로 각각 상이한 용어로 칭하여 혼동의 가능성을 배제
  - 또한 정부발의 법안은 별도의 조직법(loi organique)에서 정하는 조건에 따르도록 명시
- 다만 **예산법안과 사회보장예산법안은 정부발의** 법안으로 명시하고 하원에 먼저 제출토록 규정

---

244) 반면 이전의 프랑스 제3공화국(1870~1940)과 제4공화국(1946~58) 헌법하에서는 국정의 의사결정을 의회가 주도.

• 이때 예산법안과 사회보장예산법안은 projet라고 명시

○ 헌법 제40조(**세출 증가 및 세입 감소의 의원발의 금지**)

- 지출증가 또는 세입감소가 따르는 일체의 **법안 및 수정안**의 의원발의 금지
- 일반 법률안에 적용됨은 물론, 예산에도 적용

□ 예산안 처리의 의회절차에 대한 제약

○ 헌법 제42조

- 예산법안과 사회보장예산법안의 **제1독회는 정부안으로 함**
  • 일반법안의 경우 상임위를 통과한 안으로 1독회
  • 법률안 접수 후 6주, 타원(other house)으로부터 이송 후 4주가 경과돼야 함

○ 헌법 제45조(**법안의 가속처리**)

- 양원 간 법안에 대한 합의가 되지 않거나, 양원에서 각각 2독회 이후에도 의결이 없거나, 정부가 원할 경우에 아래와 같이 처리
  • 양원 합동위원회에 회부하며 정부가 동의하지 않은 수정안은 배제
  • 합동위원회에서도 통과되지 않으면 양원에서 각각 추가 독회 후 하원의 표결을 요구할 수 있음(합동위원회안, 하원안, 상원수정안 중 선택)

○ 헌법 제47조(**처리지연 시 대책**)

- 하원에서 예산안의 1독회 후 통과가 40일을 경과할 경우 정부는 상원으로 직접 부의하여 15일 이내에 역시 1독회 후 의결토록 하며, 이후 헌법 제45조에 따라 가속처리
- 총 **70일** 이내에 예산이 통과되지 않을 경우 **정부안을 정부령으로 확정(의결되어 부결 결정이 났으면 정부령 불가)**
  ※ 실제로 이러한 권한이 행사된 사례는 없으나, 의회를 압박하는 효과
  • 사회보장예산안에 대해서도 헌법 제47-1조에서 동일한 권한을 명시
- 반면 **정부의 예산안, 사회보장예산안 제출**이 늦어서 회계연도 시작 이전에 통과되지 못할 경우, **징세 및 기 확정된 지출을 정부령으로 시행**할 수 있음
  • LOLF 제45조는 이를 위한 세부절차를 명시(이하 **잠정예산** 참조)
  ※ 상술한 헌법 제45조, 제47조의 내용은 LOLF 제40조, 제45조에도 다시 명시

□ 예산 분류체계와 입법권한(**예산의 구속력**)

○ LOLF 제7조 1항은 예산의 분류단위를 **미션, 프로그램, 액션**으로 설정하고, **미션의 설정은 정부발의 예산법안에 의해서만 신설·변경**할 수 있다고 명시

※ **미션**은 예산분류의 최상위 단위로, 우리나라의 **분야와 부문**의 중간 정도에 해당되며, 현재 프랑스 예산은 **31개 미션**으로 구성

- **프로그램은 130개 정도**가 있으며, 우리의 **분야와 프로그램**의 중간 단계
- **액션**은 프로그램의 하위단위로 우리 **프로그램** 정도에 해당
  (FY2016 일반예산안은 **516개 액션, 추가**로 기금이나 다른 회계에 **70여 개**의 액션이 있음. 대부분 프로그램이 액션까지 제시하나, 국방, 교육·연구개발, 환급 등의 미션에 **액션 아래의 분류단위 항목을 100개 정도 제시**)

※ 사업별 분류인 LOLF와 달리 이전의 「예산조직법」은 조직과 비목(경상·자본 지출 등)으로 분류 후 약 850개 사업으로 분류

○ LOLF 제7조 2항은 입법대상, 즉 **구속력이 있는 세출 의사결정 단위(입법과목)를 프로그램으로 명시**

- 예산의 의결 단위는 LOLF 제43조에서 미션(mission)으로 규정. 즉 미션별로 표결한 후 최종적으로 예산법안 2부의 세출을 확정
- **프로그램 내 액션 간 배정**은 행정부 재량으로 조정할 수 있으나, 예산안과 승인된 예산법에 명시된 액션별 배정과의 차이에 대한 사후보고를 의회에 해야 하며, 기 제출된 성과목표 달성이 전제돼야 함

※ 이는 성과를 중시하여 **집행에서의 정부 자율성**은 확대하되 **국회의 사후감독은 강화한다는 LOLF의 도입 취지**를 반영한 것임

- 다만 프로그램 내의 총 **인건비목은 증액 불가**("비대칭 통제"에 따라 인건비를 다른 용도로 사용 가능하나 반대의 경우는 불허)

□ 의회의 수정권한

○ 헌법 제44조는 **의회와 정부에 법률안의 수정권**을 보장하나, 당해 의사진행 규칙이나 조직법(예산의 경우 LOLF)에 따른 **제약이 가능**하다고 명시

○ LOLF 제47조에서 의회의 예산 수정권한을 규정

- 헌법 제34조(예산법률주의)와 제40조(세출증액 및 세입감소 발의 금지)

의 제약대상이 미션임을 명문화. 즉 **미션 단위에서는 의회에 의한 증액, 신설 등에 대한 수정발의가 불가능**(총량과 분야·부문별 한도의 삭감만 가능)

- **반면 미션 한도 내**에서는 하위 분류인 **프로그램, 액션 간 조정 및 신설** 등 **수정이 가능**
  - 그러나 수정안은 **수정발의 사유**를 명시하고 **재정적 타당성 입증**을 포함해야 하며, 이러한 두 요건이 충족되지 않으면 **발의 접수를 명시적으로 금하고 있음**

※ 2005년 발효된 2001년 LOLF와 대조적으로, 이전의 1959년 조직법에서는 의회의 수정권한을 보다 엄격히 제한하여 기존사업(예산의 94%)은 심의없이 가부 단일표결하고 신규사업만 항목별 증액금지 조건으로 심의가 가능했음

□ 의회의 예산안 수정에 대한 견제장치

○ LOLF에서 상술한 바와 같이 의회의 일부 수정을 허용함에도 불구, **헌법은 정부가 법률안의 의회 수정을 하시라도 차단할 수 있는 강력한 2개 권한**을 부여하여 의회에 의한 수정을 견제(예산법안에도 당연히 적용 가능)

- 헌법 제44조는 아래의 경우 **법안의 수정발의를 정부가 거부**할 수 있도록 함
  - 상임위 심의가 개시된 이후에 제출되는 신규 수정발의
  - 정부는 의회가 단일 표결로 **즉각 법안을 처리하도록 요구할 수 있으며**, 이 경우 부의 안건은 **정부가 제출하거나 동의하는 수정발의만 포함토록 취사선택**할 수 있음

※ 이 조항은 아래 "단두대" 조항과 더불어 법안과 예산안 입법에서의 정부의 강력한 권한으로 잘 알려져 "le vote bloqué"(blocked vote; **차단된 의결**)이라는 별칭이 있음

- 헌법 제49조 3항(일반 법률안에도 적용 가능)
  - 정부 원안대로 예산안이 채택되도록 의회가 심의 중이더라도 정부가 하시라도 요구할 수 있는 권한이 있음
  - 이때 정부의 요구는 의회의 신임을 묻는 것으로서 의회가 24시간 이내에 **불신임 발의를 하지 않는 한 표결없이 정부 원안대로 예산이 채택됨**

※ 의회의 논의를 거두절미하고 정부 의사를 관철시킨다고 하여 **"guillotine" (단두대) 조항**으로 칭하기도 하며, **"49.3"**이라고 조문번호만으로도 얘기될 정도로 잘 알려져 있음

※ LOLF에서 미션 단위 내에서의 예산안 조정을 의회에 허용함에도 불구하고, 이마저도 헌법 제44조와 제49조 3항에 따라 **정부가 일체 또는 일부의 수정도 마음대로 불허할 수 있는 강력한 별도의 권한이 부여되어 의회의 과도한 수정을 사전 견제**. 우리가 프랑스 예산제도를 반영하여 개정할 경우, 이러한 **추가 견제장치의 설치 여부가 제도운영에 영향**을 줄 수 있음을 명심할 필요

□ 거부권: 헌법 제10조에서는 의회결정에 대한 대통령의 제한적 거부권을 명시

○ 대통령은 15일 이내에 법안을 서명·공포하거나 의회에 재의를 요청할 수 있음

- 재의되는 법안에 대한 별도의 절차나 요건이 헌법에 명시되지 않아 단순 다수결로 다시 통과될 수 있으므로 비교적 제한적 성격의 거부권으로 간주
- 법안 전체는 물론 일부 사항에 대해서도 대통령의 부분거부권이 인정됨

○ 그러나 **실제로는 거부권이 필요 없을 정도로** 상술한 대로 의회의 심의·의결 과정에서 행정부가 강력하게 개입하여 **의회를 견제할 권한을 헌법에서 보장**

□ 행정부의 조정권한(집행단계) : 헌법에서 다루지 않으며, LOLF 제12, 14조에서 다룸

○ LOLF 제12조는 행정부의 **예산의 이전용 권한**을 규정

- 동일 부처 내 프로그램 간 전용은 각 프로그램 예산별로 2%까지 가능
- 복수 부처 간 프로그램 간 이용은 동일 목적을 위한 지출인 경우 허용

○ 예산 삭감은 LOLF 제14조에서 다룸

- 재정수지를 악화시킬 수 있거나 더 이상의 의미가 없는 사업예산은 재무장관이 작성한 보고서에 근거하여 정부령으로 삭감 가능
- 이러한 예산삭감 총액은 현년도 예산의 1.5%까지 가능

※ 동일 프로그램 내 **액션 간 재배정**은 상술한 바와 같이 정부의 재량에 따르나 일부 사후보고 요건이 있음

(액션은 최종 예산법률에 포함되나 구속력은 없고 집행단계에서 변경시 보고 요건이 있음. 상술한 예산의 구속력"참조)

□ 잠정예산

○ 상술한 대로 헌법 제47조에서 다루고 있으며, 의회통과 지연의 경우와 예산안 제출이 늦어 회계연도 개시 이전에 통과되지 못하는 경우를 달리 처리함

- 의회가 예산을 70일 이내에 통과시키지 못할 경우, 정부안을 정부령으로 확정할 수 있음(실제 사례는 아직 없음. 예산안 부결 시는 정부령 불가)
- 정부의 예산안 제출이 늦어 적시 통과가 안 된 경우에는 헌법 제47조, LOLF 제45조에 따라 세입과 세출에 대한 가속처리 절차(헌법 제45조)를 의회에 요구
  - 세입에 대해서는 정부안을 가속처리하거나 전년도 세입예산에 준하여 예산통과 시까지 징수를 할 수 있도록 조치

    ※ 우리와 달리 세입 단년도주의이므로 세입예산이 없으면 징수 불가
  - 이를 통해 세입을 확보할 수 있는 법적 근거가 확보된 연후에, 정부령을 통해 임시로 지출의 법적 근거 확보
  - 이때 지출은 기 통과된, 전년도 예산에 있는 사업에 한하여 가능하며, 전년도 수준을 상회하는 지출을 금하고 있음(우리 준예산과 유사)

다. 예산 서류·정보의 형식과 내용

1) 정부제출 서류 (국회 추산으로 총 약 14,000면의 분량)

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2017.12.18. 참조(FY2017 예산안)

□ **예산안 본문 (一般靑書)** : 공식적인 **예산법률안**, 10월 첫 화요일까지 하원에 제출되며, 200~300면의 분량

○ 총론 : 경제, 재정 현황, 주요 방향 등

○ 1부 : 세입예산 (**세출총액 및 수지, 차입·융자 포함**)

○ 2부 : 세출예산
○ 예산연도 이후 발효되는 임시·항구적 조세 및 기타 분야의 법률 조문
※ 이외에도 설명자료가 별도의 "청서"보고서 형태로 제출됨
- 예산안 분석, 세수분석(1), 세수분석(2), 경제·재정 여건

□ 예산안 부속 서류
○ **靑書** : 법률상 **공식적인 예산안에 포함**되며, 10월 1일까지 제출되고, 약 40권의 보고서, 분량은 6,600면(FY2007 기준)
- **예산안 부록**
• **미션별로 세부 예산내역**을 설명하는 부록으로서, **액션(우리 프로그램) 수준까지 포함(구속력은 프로그램까지 있음)**
• **액션**도 의회의 심의·수정 대상에 포함되며, 예산 채택 후 **법적 효력**(집행 시 액션 간에는 **행정부 재량으로 조정** 가능하나 예산과 집행의 차이는 의회에 **사후보고**가 필요)
※ 기금, 재정융자회계, 기업회계, 회계거래계정 등은 별도 청서로 제출
- **성과보고서**("PAP")는 형식적으로 청서에 포함되나, 의회 수정이 불가하며 법적 구속력이 없음 : 목표, 성과 등과 함께 **예산 산정내역** 등 상세한 정보
○ 黃書 : "일반 부속서류"로서, 주로 국회 요구 정보를 수록한 다양한 방면의 정책에 관한 보고서를 총칭(예: 정부융자, 지방재정, 정부출자, 정부지원단체, 내각 보좌관 등)
○ 朱黃書 : 단일 미션 내로 국한되기 어려운 cross-cutting 정책 분야의 예산에 대한 보고서(예: 도로안전, 도시정책 등)

2) **의회의 예산서류**

□ 예산법률(FY2016 사례)
○ 예산법 본문 : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031732865, 검색일자: 2018.12.18. 참조
※ 확정 후 정부령으로 프로그램별로 재원과 인력 정원을 정함 (https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031733594 참조)

○ 세부내역 : 미션, 프로그램, 액션의 재원권한별 분류까지 배정 내역 수록
https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/loi-finances-initiale-2017-ba#resultat, 검색일자: 2017.12.18. 참조

□ 기타 의회 문서(FY2016 사례)
https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2016#.WkRJM9-WbmE, 검색일자: 2017.12.18. 참조
○ 하원 :
- 입법과정
- 예산위원회 보고서
- 미션별 검토보고서

○ 상원 :
- 입법과정
- 예산위원회 보고서
- 미션별 검토보고서(FY2016에는 누락)

2. 프랑스 예산안(FY2018) 설명

가. 기본문서

◇ (기본문서 제목) projet de loi de finances pour 2018(210~230페이지 분량)
► 기본 예산안은 서론과 2개의 본문으로 구성되며 예산기조, 정책적 우선순위, 국가의 수입과 지출의 성격, 총액, 수입과 지출의 직접적 연계, 과세표준, 세율, 징수방법 등을 설명

[그림 6] 기본문서 목차 발췌

Exposé général des motifs 7

Orientations générales et équilibre budgétaire du projet de loi de finances pour 2018 ... 8
Évaluation des recettes du budget général ... 26

Articles du projet de loi et exposé des motifs par article 27

Article liminaire : Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2018, prévisions d'exécution 2017 et exécution 2016 ... 29

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER ... 30

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES ... 30

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS ... 30
A. – Autorisation de perception des impôts et produits ... 30
Article 1er : Autorisation de percevoir les impôts existants ... 30
B. – Mesures fiscales ... 31
Article 2 : Indexation du barème de l'impôt sur le revenu (IR) sur l'inflation ... 31
Article 3 : Dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale ... 32
Article 4 : Aménagement de l'assiette de taux réduit de TVA applicable aux services de presse en ligne ... 35
Article 5 : Exonération de TVA et d'IS : services à la personne ... 36
Article 6 : Extension de l'exonération de TVA applicable aux psychothérapeutes et psychologues ... 37
Article 7 : Aménagement des modalités de calcul et de répartition de la CVAE ... 38
Article 8 : Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ... 40
Article 9 : Trajectoire de la composante carbone pour la période 2018-2022 et conséquences en matière de tarifs des taxes intérieures de consommation ... 42
Article 10 : Augmentation des seuils des régimes d'imposition des micro-entreprises ... 46
Article 11 : Mise en oeuvre du prélèvement forfaitaire unique ... 49
Article 12 : Création de l'impôt sur la fortune immobilière et suppression de l'ISF ... 64
Article 13 : Suppression de la contribution de 3% sur les revenus distribués ... 75
Article 14 : Suppression du dispositif d'encadrement de la déductibilité des charges financières afférentes à l'acquisition de certains titres de participation ... 76
Article 15 : Modification de l'assiette de la taxe sur les transactions financières ... 77
II. – RESSOURCES AFFECTÉES ... 78
A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales ... 78
Article 16 : Fixation pour 2018 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL) ... 78
Article 17 : Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ... 83
Article 18 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ... 85
B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers ... 87
Article 19 : Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public ... 87
C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux ... 90
Article 20 : Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants ... 90
Article 21 : Relèvement du plafond de recettes de la section « Contrôle automatisé » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ... 91
Article 22 : Modification du financement des trains d'équilibre du territoire via le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » ... 92
Article 23 : Fixation des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ... 93
Article 24 : Modification du barème du malus automobile (compte d'affection spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ») ... 95
Article 25 : Reconduction et actualisation du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public (compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ») ... 97

출처: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2018.10.31.

□ 서론에서는 예산안의 전반적인 방향을 소개

○ 예산기조, 정책적 우선순위 등을 설명

□ 본문 1부에서는 수입을 설명

○ 새로운 세제 개편안의 과세표준, 세율, 징수방법을 설명

□ 본문 2부는 지출을 설명

○ 당해 연도에 승인된 지출한도, 공공행정의 인건비 지출의 총량제한, 새로운 재정정책 등을 설명

□ 부록 표(예산안의 États législatifs annexés, Informations annexes 부분)

○ 부록으로 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexes), 특별회계(comptes spéciaux)의 수입, 미션(mission)과 그에 맞는 프로그램(programmes)의 지출한도 등 각종 요약표 다수 제시

- 사업의 단위인 미션은 30~32개, 하위단위인 프로그램은 100~150개로 편성
- 미션(mission)과 프로그램(programmes)의 지출한도는 투입승인(autorisation d'engagement, AE)과 지불예산(credit de paiement, CP)의 2가지로 제시
- 투입승인은 예산의 틀 내에서 법적으로 하나의 지출을 실행하기 위해 필요한 지원으로 투입승인 총액은 당해연도에 승인된 지출의 최고한도이며, 지불예산은 투입승인 총액 내에서 회계연도에 합의된 투입 가능한 최대 지출규모

  ※ 부처별 미션(mission)과 프로그램(programmes)은 입법과목, 액션과목(Titre)은 행정과목에 해당되나 2005년 LOLF 발효 이후 "행정과목"의 개념이 다소 변함(국회 심의·수정의 대상이 되나 행정부가 집행 시 변경 후 의회에 사후보고)

- 기본 예산안에 미션, 프로그램, 목 별로 재분류한 미션과 프로그램은 제시되나 액션은 나오지 않음 (부속 서류에 포함되며, 이 역시 "청서"에 포함)

[그림 7] 미션(mission)과 프로그램(programmes)의 지출한도 예시

(en euros)

Mission / Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2017	PLF 2018	LFI 2017	PLF 2018
Enseignement technique agricole	1 417 668 432	1 452 551 567	1 417 668 432	1 452 551 567
Recherche et enseignement supérieur	**27 048 557 758**	**27 606 038 591**	**26 949 398 853**	**27 667 302 025**
Formations supérieures et recherche universitaire	13 264 420 686	13 423 686 187	13 226 850 526	13 421 066 358
Vie étudiante	2 691 372 996	2 695 166 867	2 688 143 121	2 699 526 067
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	6 513 909 973	6 723 904 235	6 423 915 122	6 769 823 853
Recherche spatiale	1 466 584 352	1 621 974 119	1 466 584 352	1 621 974 119
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 706 980 867	1 763 920 387	1 712 980 867	1 736 622 455
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	769 294 301	739 621 697	794 609 301	779 742 241
Recherche duale (civile et militaire)	180 074 745	180 074 745	180 074 745	180 074 745
Recherche culturelle et culture scientifique	115 412 438	112 151 586	116 570 698	112 070 698
Enseignement supérieur et recherche agricoles	340 507 400	345 538 768	339 670 121	346 401 489
Régimes sociaux et de retraite	**6 307 910 203**	**6 332 229 261**	**6 307 910 203**	**6 332 229 261**
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 049 096 778	4 119 817 163	4 049 096 778	4 119 817 163
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	828 068 119	824 324 582	828 068 119	824 324 582
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 430 745 306	1 388 087 516	1 430 745 306	1 388 087 516
Solidarité, insertion et égalité des chances	**17 825 430 276**	**19 402 946 049**	**17 845 323 953**	**19 410 060 465**
Inclusion sociale et protection des personnes	5 701 716 503	6 520 994 819	5 701 716 503	6 520 994 819
Handicap et dépendance	10 606 027 430	11 341 292 425	10 606 027 430	11 341 292 425
Égalité entre les femmes et les hommes	29 772 326	29 871 581	29 772 326	29 871 581
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 487 914 017	1 510 787 224	1 507 807 694	1 517 901 640
Sport, jeunesse et vie associative	**725 142 965**	**887 801 924**	**728 798 663**	**888 883 919**
Sport	243 737 246	347 144 431	247 392 944	348 226 426
Jeunesse et vie associative	481 405 719	540 657 493	481 405 719	540 657 493
Missions ministérielles				
Action et transformation publiques		**220 000 000**		**20 000 000**
Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants *(nouveau)*		20 000 000		20 000 000
Fonds pour la transformation de l'action publique *(nouveau)*		200 000 000		0
Action extérieure de l'État	**3 002 067 990**	**2 999 909 014**	**3 005 749 954**	**3 000 473 905**
Action de la France en Europe et dans le monde	1 899 357 530	1 899 561 684	1 903 039 494	1 902 526 575
Diplomatie culturelle et d'influence	715 432 058	717 509 633	715 432 058	717 509 633
Français à l'étranger et affaires consulaires	387 278 402	368 437 697	387 278 402	368 437 697
Présidence française du G7 *(nouveau)*		14 400 000		12 000 000
Administration générale et territoriale de l'État	**3 099 523 891**	**2 697 445 073**	**3 106 481 758**	**2 756 915 738**
Administration territoriale	1 706 301 604	1 694 460 394	1 690 737 537	1 690 130 228
Vie politique, culturelle et associative	474 062 349	122 337 042	470 072 349	125 657 042
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	919 159 938	880 647 637	945 671 872	941 128 468
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	**3 428 425 219**	**3 322 331 055**	**3 391 096 958**	**3 434 676 604**
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (LFI 2017 retraitée)	2 266 596 101	2 117 142 865	2 232 723 858	2 225 442 865
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	508 176 180	554 989 920	505 686 547	552 989 920
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	653 652 938	650 198 270	652 686 553	656 243 819

출처: 프랑스 예산 정부제출 서류, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2018.10.31.

나. 부속서류

□ 미션별, 프로그램별 부속서(Les missions du budget général):

○ 미션별(약 30~35개), 프로그램별(약 100~150개)로 보고서가 발표되며 보고서마다 미션과 프로그램을 소개하고 담당부처, 연간성과 프로젝트의 전략, 성과목표, 성과지표, 지출한도, 지출액과 정원에 대한 첫 유로에 대한 정당화(Justification au premier euro)를 설명

- 첫 유로의 정당화(JPE)는 프로그램별 총예산, 수요 인원 또는 실제 지출된 인원에 대한 설명
- **예산사업의 최소단위인 액션**의 지출한도 등 제시
  - 지출한도는 예산안 기본문서와 마찬가지로 투입승인(autorisation d'engagement, AE)과 지불예산(credit de paiement, CP)의 2가지로 제시

[그림 8] 공공변화정책(Action et transformation publiques) 미션의 'Fonds pour la transformation de l'action publique' 프로그램의 액션 지출한도

2018 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FDC et ADP attendus
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique *(nouveau)*	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	**200 000 000**	
Total	**50 000 000**	**50 000 000**	**50 000 000**	**50 000 000**	**200 000 000**	

2018 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FDC et ADP attendus
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique *(nouveau)*	0	0	0	0	**0**	
Total	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	

출처: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2018.10.31.

[그림 9] 공공변화정책(Action et transformation publiques) 미션의 'Fonds pour la transformation de l'action publique' 프로그램 성과목표 및 지표

OBJECTIF N° 1

S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds pour la transformation de l'action publique

INDICATEUR 1.1

Efficience du fonds pour la transformation de l'action publique

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Taux de sélectivité des projets	%	SO	SO	SO	SO	33	25
Délai d'instruction moyen des projets à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection	Jours	SO	SO	SO	SO	30	20

OBJECTIF N° 2

S'assurer de l'efficacité des projets financés

INDICATEUR 2.1

Part des projets entraînant une hausse significative de satisfaction auprès des agents et des usagers

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Proportion de projets ayant généré une augmentation de la satisfaction des usagers de plus de 15 %	%	SO	SO	SO	SO	70	85
Proportion de projets ayant généré une augmentation de la satisfaction des agents de plus de 15 %	%	SO	SO	SO	SO	70	85

Précisions méthodologiques

Source des données : études qualitatives et quantitatives,

Mode de calcul :études qualitatives et quantitatives adaptées aux objectifs de chaque projet. L'existence et la pertinence d'une mesure de la satisfaction des usagers et des agents doit faire partie des critères de sélection des projets.

INDICATEUR 2.2

Retour sur investissement des projets financés

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2022 Cible
Valeur actualisée nette moyenne des projets (méthode MAREVA)	%	SO	SO	SO	SO	SO	>0

출처: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-finances-2017#.WkQy0N-WbmE, 검색일자: 2018.10.31.

□ 황서(The yellow budget attached to PLF: Les jaunes budgétaires annexés au PLF): 예산안에 첨부되는 황서는 공공정책의 큰 주제별(약 30개)로 부처별 프로그램, 미션, 지침을 설명

[그림 10] 황서 '대형 투자 계획(Grand plan d'investissement)' 주제의 미션(mission)과 프로그램(programmes)의 지출규모 예시

1. Mission « Action et transformations publiques »

(en millions d'euros)

Priorité / Action GPI	2018
AE CP	
Accélérer la transition écologique	***20***
	20
Rénovation des cités administratives (Transition écologique et énergique)	*20*
	20
Construire l'État de l'âge numérique	***200***
	0
Fonds pour la transformation de l'action publique (Modernisation des administrations)	*200*
	0
Total	***220***
	20

1.1. Programme « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » (348)

L'action 348-11, « Études », du programme 348 porte les crédits suivants au titre du Grand plan d'investissement.

Contribution au Grand Plan d'Investissement	Titre 2	Hors Titre 2	Total
Autorisations d'engagements		20 000 000	20 000 000
Crédits de paiement		20 000 000	20 000 000

출처: Les jaunes budgétaires annexés au PLF(2018), p.18.

부록 3. 대통령제 국가별 재정권한 관련 헌법 조항

[아르헨티나]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부에 부여됨

제5장 제77조(SECOND PART, TITLE 1, FIRST DIVISION)

Laws shall originate in either House of Congress, through bills introduced by their members or by the Executive Power, save for the exceptions established in this Constitution.

Bills modifying the electoral system and that of political parties shall be approved by the absolute majority of all the members of the Houses.

○ 예산법안 편성권은 행정부에 부여됨

제4장 제100조 제6항(SECOND PART, TITLE 1, SECOND DIVISION)

The Chief of the Cabinet of Ministers, who has political responsibility to the National Congress, shall have the power:

6. To send to Congress the bills concerning the Ministries and the National Budget, after previous [favorable] treatment at a Cabinet meeting and approval by the Executive Power.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제72조

No member of the Congress may receive employment or a commission from the Executive Power, without previous consent of the respective Chamber, except for permanent ranked positions.

제105조

Ministers may not be Senators or Deputies without first resigning their office as Minister.

[볼리비아]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부, 시민, 자치정부, (특정 사항에 한하여) 대법원에 부여됨

제162조 제1항

The following have the authority to initiate legislation, which the Pluri-National Legislative Assembly is obligated to process:

1. Citizens.
2. Members of the assembly in each of the Chambers.
3. The Executive Organ.
4. The Supreme Court, with respect to initiatives related to the administration of justice.
5. The autonomous governments of the territorial entities.

○ 예산법안 편성권은 대통령, 행정부에 부여됨

제158조 제1항

The attributes of the Pluri-National Legislative Assembly, in addition to those determined by this Constitution and the law are the following:

(…)

11. To approve the General State Budget presented by the Executive Organ. Once the draft law is received, it must be considered by the Pluri-National Legislative Assembly within the term of sixty days. In case it is not approved within this time frame, the draft law shall be considered approved.

제172조

The attributes of the President of the State, in addition to those established by this Constitution and the law, are the following:

(…)

To present to the Pluri-National Legislative Assembly, during the first thirty sessions, the proposed law of the General Budget of the State for the following fiscal year, and to propose, during its term, the modifications he or she considers necessary. The report on public expenses pursuant to the budget shall be presented annually.

제321조 제3항

The Executive Organ shall present to the Pluri-National Legislative Assembly, at least two months before the end of each fiscal year, the proposed law of the General Budget for the following term, which shall include all of the entities of the public sector.

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제176조

To be designated a Minister, a person must meet the following requisites: satisfy the general requirements for entering public service, be twenty five years of age

on the day of his or her nomination, not be a member of the Pluri-National Legislative Assembly, nor a director, shareholder or owner of financial entities or enterprises that have a contractual relationship or conflicts of interest with the State; not be the spouse or natural parent or related in the second degree to the acting President or Vice President of the State.

[브라질]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부에 부여됨

제48조

The National Congress shall have the power, with the sanction of the President of the Republic, which shall not be required for the matters specified in articles 49, 51 and 52, to provide for all the matters within the competence of the Union and especially on: (이하 생략)

제24조

The Union, the states and the Federal District have the power to legislate concurrently on:

I – tax, financial, penitentiary, economic and urbanistic law;

II – budget; (이하 생략)

○ 예산법안 편성권은 대통령, 행정부에 부여됨

제165조

Laws of the initiative of the Executive Power shall establish:

I – the pluriannual plan;

II – the budgetary directives;

III – the annual budgets. (이하 생략)

제166조 제6항

The bills of the pluriannual plan law, of the law of budgetary directives and of the annual budget law shall be forwarded by the President of the Republic to the National Congress, under the terms of the supplementary law referred to in article 165, paragraph 9.

○ 필요재원 확보(삭감을 포함한) 시에만 증액 가능하나 대통령 정책 방향에 부합해야 함

제166조 제3항

Amendments to the bill of the annual budget or to the bills which modify it may only be approved if:

I – they are compatible with the pluriannual plan and with the law of budgetary directives;

II – they specify the necessary funds, allowing only those resulting from the annulment of expenses, and excluding those which apply to:

a) allocations for personnel and their charges;

b) debt servicing;

c) constitutional tax transfers to the states, the municipalities and the Federal District; or

III – they are related:

a) to the correction of errors or omissions; or

b) to the provisions of the text of the bill of law

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제56조

Deputies or Senators shall not lose their mandates when:

I. invested with the office of Minister of Federal Government, Governor of a Territory, Secretary of State, Secretary of the Federal District, or Secretary of a Territory, Prefect of the Capital or head of a temporary diplomatic mission;

[칠레]

○ 일반법안 발의권은 의원, 대통령에게 부여됨

제65조

Laws may originate in the Chamber of deputies or in the Senate, by message from the President of the Republic or by motion of any of its members.

○ 예산법안 편성권은 대통령에게 부여됨

제67조

The project of the Budget Law shall be presented by the President of the Republic to the national Congress, at least three months prior to the date in which it must start to take effect; and if the Congress does not dispatch it within sixty days of its presentation, the project presented by the President of the Republic will be effective.

○ 의회가 세입 증액 및 삭감은 불가함. 지출 삭감은 가능하나 영구법이 정하고 있는 지출은 제외

제67조

The National Congress may not increase nor decrease the estimation of the revenue; it can only reduce the expenses contained in the project of the Budget Law, except those established by permanent law.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제57조

The persons that cannot be candidates to be deputies or senators are:

1. The Ministers of State;

제59조

No deputy or senator, from the moment of his proclamation by the Electoral Court can be appointed to a job, function or commission of those referred to in the previous article.

This provision does not apply in case of external war; nor does it apply to the offices of President of the Republic, Minister of state and diplomatic agent; but only the offices conferred in a state of war are compatible with the functions of deputy and senator.

[콜롬비아]

○ 일반법안 발의권은 의회 및 행정부에 부여됨

제154조

The laws may originate in either of the chambers at the proposal of their respective members, the national government, the entities stipulated in Article 156, or through popular initiative in the cases provided for by the Constitution.

○ 예산안 편성권은 정부에 부여되며 의회는 이를 승인함

제200조 제4항

It is the duty of the government to do the following in conjunction with the Congress: (...) send the budget bill of revenues and expenditures to the Chamber of Representatives.

제346조

The Government will formulate annually the Revenues Budget and Appropriations

Law which must correspond to the National Development Plan and the annual objectives of the primary balance of the non-financial public sector and will present it to Congress within the first ten (10) days of each legislature.

○ 부처 장관 서면 동의 없인 불가. 지출 감소 가능하나(증액은 불가) 국채, 정부의 기타 계약적 의무 이행, 제314조에 명시된 사업 관련 투자 제외

제351조

The Congress may not increase any of the sections of the estimated budgetary expenditures proposed by the Government or include a new section except with the written consent of the appropriate minister.

The Congress may eliminate or reduce parts of the expenditures proposed by the government with the exception of those needed for the servicing of the public debt, the other contractual obligations of the State, integral funding of the ordinary services of the administration, and the investments authorized in the plans and programs referred to in Article 341.

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제179조

The following are not qualified to be members of Congress:

(...)

8. No one may be elected to more than one public body or office, nor to one public body and one public office, if the respective terms of office overlap, even partially.

제180조

Members of Congress are prohibited from engaging in the following activities:

1. Holding public or private office or employment.

[코스타리카]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부, 국민에게 부여됨

제123조

During the ordinary sessions, the initiative to form the laws corresponds to any member of the Legislative Assembly, to the Executive Power, through the Ministers of Government and to five percent (5%) as [a] minimum, of the citizens registered in the electoral roll, if the bill is of popular initiative.

The popular initiative will not proceed when it concerns bills relative to budgetary, tax, [or] fiscal matters, [or matters] of approval of loans and contracts or acts of [an] administrative nature.

The bills of law of popular initiative must be voted definitively within the peremptory time period indicated in the law, except those of constitutional reform, which will follow the process specified in Article 195 of this Constitution.

A law adopted by the two-thirds part of the total of the members of the Legislative Assembly, will regulate the form, the requirements and the other conditions that must be fulfilled by the bills of law of popular initiative.

○ 예산법안 발의권과 편성권은 행정부에 있음

제177조

The preparation of the ordinary bill corresponds to the Executive Power through a Department specialized in the matter, of which [the] head will be appointed by the President of the Republic, for a period of six years. This Department will have [the] authority to reduce or suppress any of the amounts figuring in the preliminary drafts formulated by the Ministries of Government, [the] Legislative Assembly, [the] Supreme Court of Justice and [the] Supreme Tribunal of Elections. In the case of conflict, the President of the Republic will decide definitively. The expenditures budgeted by the Supreme Tribunal of Elections to give effectiveness to the suffrage, may not be objected to by the Department to which this Article refers.

제178조

The bill of ordinary budget will be submitted to the cognizance of the Legislative Assembly by the Executive Power, at the latest [on] the first of September of each year, and the Law of Budget must be definitively approved before the thirtieth of November of the same year.

○ 의회의 예산 증액은 세입충당방법 제시와 재정건전성에 대한 사전 평가 보고서가 있으면 가능

제179조

The Assembly may not augment the expenditures budgeted by the Executive Power, if the new revenues that should cover them are not specified, [with] previous report of the Office of the Comptroller General of the Republic on the fiscal effectiveness of them.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제111조

No Deputy may accept, after [taking] the oath, under penalty of losing their credential, office or employment of the other Powers of the State or of the autonomous institutions, except when it concerns a Ministry of Government. In this case they will be reinstated to the Assembly at the ceasing of their functions.

This prohibition does not rule [no rige] for those being called to be part of international delegations, or to those performing offices in charitable institutions, or to professors of the University of Costa Rica or of other institutions of superior education of the State.

[에콰도르]

○ 일반법안 발의권은 의회, 대통령, 국민 등에게 부여됨

제134조

The initiative to submit bills pertains:

1. To the Assembly persons, with the support of a legislative group or at least five percent (5%) of the members of the National Assembly.

2. To the President of the Republic.

3. To the other branches of the State in the framework of their jurisdiction.

4. To the Constitutional Court, the Office of the State Prosecutor, the Attorney-General's Office, the Office of the Human Rights Ombudsman, and the Office of the Attorney for the Defense of the People in the subjects that pertain to them in accordance with their attributions.

5. To the citizens who are in possession of their political rights and the social organizations that benefit from the support of at least zero point twenty-five percent (0.25%) of the citizens registered in the national voter registration list.

6. Those who submit bills in accordance with the present provisions will be able to participate in their discussion, either personally or by means of their delegates.

○ 예산법안 편성권은 행정부에 있음

제147조

The following are the attributions and duties of the President of the Republic, in addition to those stipulated by law:

8. To send the draft General Budget of the State to the National Assembly for its adoption.

제294조

Every year, the Executive Branch shall draw up the draft annual budget and the four-year budget plan. The National Assembly shall ensure that the draft annual budget and four-year budget plan are in keeping with the Constitution, the law and the National Development Plan and shall, as a result, adopt or turn them down.

○ 의회의 예산 증액 불가(지출 증액 및 세입 감소 관련 법안 발의권은 대통령에게만 있음)

제135조

Only the President of the Republic will be entitled to submit bills that levy, amend or eliminate taxes, that increase public spending or that change the country's political and administrative division.

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제113조

The following cannot be candidates to an election by universal suffrage:

6. Public servants whose appointment and recall are discretionary and those who have fixed-term contracts, unless they have resigned prior to the date of registration of their candidacy. The other public servants and teachers can submit their candidacy and shall enjoy a leave of absence without salary from the date of registration of their candidacies up to the date following the election, and if they are elected while they hold office. Performance of their duties by those who are elected to parish boards shall not be incompatible with the performance of their duties as public servants or teachers.

[과테말라]

○ 일반법안 발의권은 의원, 행정부, 대법원, 과테말라 산 카를로스 대학, 최고선거재판소에 부여됨

제174조: The Initiative of Law

The deputies of Congress, the Executive Organ, the Supreme Court of Justice, the University of San Carlos de Guatemala, and the Supreme Electoral Tribunal have initiative for the formation of the laws.

○ 예산법안 발의권은 대통령에게 있으며, 편성권은 행정부에 있음

제183조

The following are [the] functions of the President of the Republic:

(...)

j. To submit annually to the Congress, for its approval, with no less than one hundred and twenty days notice from the start of the fiscal year through the respective ministry, the bill of the budget detailing the revenues and expenditures of the State. Should the Congress not be in session, it must hold extraordinary sessions to take cognizance of the bill;

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제160조

The deputies can hold the office of a minister or functionary of the State or of any other decentralized or autonomous entity. In these cases permission must be granted to them for the period in which their executive responsibilities last. During their temporary absence, it will be proceed in accordance with the last paragraph of Article 157.

[멕시코]

○ 일반법안 발의권은 대통령, 상하 양원, 각 자치단체 입법부, 선거인명부의 0.13% 이상의 시민에게 부여됨

제71조

Article 71. The ones who have the right to propose laws or decrees are:

I. The President of the Republic.

II. The House Representatives and Senators of the National Congress

III. The State Legislatures

IV. The citizens in an equivalent number of, at least, zero point thirteen percent of the voters registration list, according to the terms set by the law.

○ 예산안 편성권은 행정부에 부여되며 의회의 승인이 필요하나 지출(expenditure budget)에 대한 승인 권한은 하원에만 부여됨

제74조 제4항

The power to annually approve the Nation's budget, after assessment, discussion and, if applicable, modification of the project submitted by the President of the

Republic; and after approval of taxes and contributions to cover such budget. The House of Representatives shall have the exclusive power to authorize multiannual expenditures for construction of infrastructure, so subsequent budgets shall include these multiannual expenditures.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제62조

No Senator or Representative shall, during the time for which he was elected, be appointed to any federal or state government office which grants emolument without a license granted by the respective House. In such case, representative duties shall be suspended for as long as their new occupation lasts. The same rule shall be applied to the substitute representatives and senators if they have been called to service. Removal from office shall be the punishment imposed on any offender of this article's rules.

[니카라과]

○ 일반법안 발의권은 국회, 대통령, 5천명 이상 국민, (특정 사항에 한하여) 관련 기관에 부여됨

제140조

The right to initiate legislation belongs to:

1. Each of the Deputies of the National Assembly who also enjoy the right to initiate decrees, resolutions, and legislative declarations.

2. The President of the Republic.

3. The Supreme Court of Justice, the Supreme Electoral Council, the Autonomous Regional Councils and Municipal Councils in matters of their competence.

4. The Deputies of the State of Nicaragua in the Central-American Parliament. In this case they only have the right to initiate laws and legislative decrees on matters of regional integration.

5. Citizens. In this case, the initiative shall have to be supported by a number no fewer than five thousand signatures. Excepted are the organic laws, tax laws, or laws of an international character and those involving amnesty and pardons.

○ 예산안은 대통령이 편성하여 국회에 제출

제113조

It is the responsibility of the President of the Republic to formulate the Bill of the Annual Budget Law which he/she shall submit to the National Assembly for its debate and approval, in accordance with the law on this matter.

제150조 제5항

The President of the Republic has the following functions:

5. To prepare the draft of the General Budget of the Republic and to present it to the National Assembly for its consideration and approval, to authorize it and publish it once it has been approved.

○ 의회의 예산증액은 이에 관한 법안발의와 함께 이를 위한 세입을 충당할 방법을 제시할 경우 가능(The Law of the Budgetary Regime으로 규정)

제112조

(...)

The National Assembly may modify the Bill of the Budget sent by the President of the Republic, but no extraordinary expenditures may be created except by law and through the creation and determination at the same time of the resources to finance it. The Law of the Budgetary Regime shall regulate this matter.

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제138조

10. To acknowledge, accept and determine the permanent absence of members of the National Assembly. In the following cases their absence is considered permanent and therefore entails the loss of membership status:

vi. Acceptance of remuneration from state, regional, or municipal funds for a position or employment in other branches of government or state enterprises, except for teaching or medical jobs. Should a member accept to hold a position in another branch of government, he/she may be reinstated as member of the National Assembly only after he/she has resigned from that other position.

[파나마]

○ 일반법안 발의권은 국회, 내각, 지방의회, 사법부에 부여됨

제165조

Laws shall be proposed:

1. if they are organic laws:
   a. by permanent committees of the National Assembly;
   b. by the Ministers of State, as authorized by the Cabinet Council;
   c. by the Supreme Court, Attorney General of the Republic, and Solicitor General of the Administration, if they refer to the enactment or amendment of national codes;
   d. by the Electoral Tribunal on matters within its jurisdiction;
2. if they are ordinary laws
   a. by any member of the National Assembly;
   b. by Ministers of State upon authorization of the Cabinet Council;
   c. by Presidents of Provincial Councils upon authorization of the Provincial Council.

○ 예산안 편성권은 행정부에 부여됨

제184조 제7항

The following functions shall be exercised by the President of the Republic with the participation of the respective Minister:

7. To send to the Legislative Branch, within the first month of the first annual session, the draft of the General Budget, unless the date of his/her inauguration coincides with the beginning of the said session. In this case, the President of the Republic shall accomplish this task within the first forty days of the same session;

제267조

The Executive Branch is responsible for planning the projected Budget of State and the National Assembly is responsible for its examination, modification, rejection or approval.

○ 의회의 지출 증액 및 항목 추가는 내각 동의 없이 불가

제271조 제2항

The National Assembly may not increase expenditures described in the projected Budget, or include a new expenditure without the approval of the Cabinet Council, nor add to total revenues without the agreement of the Comptroller General of the Republic.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능

제156조

Principal and alternate members (when the latter is performing the duty) may not accept any remunerated public employment. If this should happen, a permanent vacancy is produced in the office of principal or alternate member, whichever the case may be. Appointments as Minister, Vice-Minister, General Director or Manager of Autonomous or Semi-autonomous Entities and Diplomatic Agent are exceptions. Acceptance of any of these positions cause a temporary vacancy for the time in which the office is held. Holding the position of teacher or professor in an official or private center of education is compatible with the office of Assembly member.

[파라과이]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부, 국민, (특정 사항에 한하여) 대법원에 부여됨

제203조

The laws may have origin in any of the [two] Chambers of the Congress, by a proposal from their members; by a proposal from the Executive Power; by popular initiative or by that of the Supreme Court of Justice, in the cases and in the conditions specified in this Constitution and in the law.

The exceptions concerning the origin of the laws in favor of one or the other Chamber or of the Executive Power are, exclusively, those established expressly in this Constitution.

○ 예산법안은 행정부가 편성하여 의회에 제출

제163조 제2항

[The following] are of the competence of the departmental government:

2. to prepare [preparar] the departmental development plan, which must be coordinated with the National Development Plan, and to prepare [elaborar] the annual budgetary formulation, to be considered in the General Budget of the Nation;

제216조

The Executive Power will annually present the bill of law of the General Budget of the Nation, no later than the first of September, and its consideration by the Congress will have an absolute priority.

제238조

[The following] are duties and attributions of whoever exercises the presidency of the Republic:

14. to prepare and to present to the consideration of the two Chambers the annual bill of the National General Budget;

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제241조

To be a Minister the same requirements as for the office of Deputy are demanded. They also have, equal incompatibilities as that the established for the President of the Republic, except the exercise of teaching [docencia]. They may not be deprived of their liberty, except in the cases specified for the members of the Congress.

제235조

[The following] are unable to be candidates for President of the Republic or Vice President:

1. the members of the Executive Power, the Vice Ministers or Sub-Secretaries and the functionaries of equivalent rank, the general directors of public offices [reparticiones públicas] and the Presidents of councils, directors, managers or general administrators of the decentralized, autarchic, autonomous, binational, or multinational entities [entes], and those of enterprises with a major participation of the State,

[페루]

○ 일반법안 발의권은 대통령, 의원, 국민, (특정 사항에 한하여) 관련 기관에 부여됨

제107조

Both the President of the Republic and the congressmen have the right to initiative in lawmaking.

The same right, in matters within their competence, is also enjoyed by the other State branches, autonomous public agencies, regional and local governments, and professional associations. Likewise, citizens possess the right to initiative in accordance with the law.

○ 예산안은 대통령이 의회에 제출

제78조 제1항

The President of the Republic sends the Budget bill to the Congress each year

with a deadline expiring on August 30th.

○ 의회의 지출 증액 및 항목 추가는 불가(다만 국회 자체 예산은 예외)

제79조 제1항

Members of Congress have no initiative for creating or increasing public spending, except on matters of their budget.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제92조

The office of congressman is a full-time job. Therefore, members are prohibited from holding any other office, profession, or occupation during the time in which Congress operates.

The term of office for congressman is incompatible with any other public office, except that of minister and, with prior authorization of Congress, the participation in select committees on international affairs.

[우루과이]

○ 일반법안 발의권은 상하 양원, 행정부에 부여됨

제133조

Any bill may originate in either of the two Chambers on the proposal of any of its members or by the Executive Power through the intermediary of its Ministers, without prejudice to the provisions of paragraph 6 of Article 85 and Article 86.

The initiative of the Executive Power shall be required for any bill specifying tax exemptions or fixing minimum wages or prices for the purchase of the products or goods of public or private enterprise.

○ 예산안 편성권은 대통령을 포함한 내각(행정부)에 부여됨

제168조

The President of the Republic, acting with the respective Minister or Ministers, or with the Council of Ministers, has the following duties:

(…)

19)To prepare and submit the general budget annually to the General Assembly, in accordance with the provisions of Section XIV, and to render an itemized account of the expenditures made during the preceding year;

제214조

The Executive Power shall draft, with the assistance of the Office of Planning and Budget, the National Budget for its term of Government and shall present it to the Legislative Power within the first six months of the exercise of its mandate.

○ 의회는 예산 증액이 불가함

제215조

The Legislative Power exclusively shall pass upon the overall amount of each item, program, the objective thereof, wage scales and number of officials, and revenues, but it may not make changes that will mean greater expenditures than those proposed.

○ 의원직과 장관직 겸직 가능함

제122조

Senators and Representatives, after they have taken their seats in their respective Chambers, may not hold salaried positions under the State, the Departmental Governments, the Autonomous Entities, the Decentralized Services, or any other public agency, or perform remunerative services of any kind for them, without the consent of the Chamber to which they belong, and in all such cases their seats shall

be considered vacated by the act of accepting such a position or rendering such service.

Whenever a Senator is called to serve temporarily as President of the Republic and whenever Senators and Representatives are called to serve as Ministers or Under Secretaries of State, their legislative functions are suspended, and during such suspension their corresponding alternates shall replace them.

[베네수엘라]

○ 일반법안 발의권은 의회, 행정부에 부여되며, 사법부는 사법절차 및 사법기관 관련 법안에 대하여 발의권을 가짐

제204조

The initiative for introducing legislation belongs to:

(1) The National Executive Power.

(2) The Delegated Committee and the Standing Committees.

(3) Members* of the National Assembly, at least three in number.

(4) The Supreme Tribunal of Justice, in the case of laws relating to judicial procedures and organization. (이하 생략)

○ 일반법률안에 대해 대통령에게 부분거부권이 있음

제214조

The President of the Republic shall promulgate the law within a ten day period following the date on which the President receives it. During this period the President may, by Cabinet Ministers resolution with statement of grounds, ask the National Assembly to amend any of the provisions of the law or rescind its approval of part or all of it.

○ 예산법률주의, 예산법안 편성권은 대통령에게 부여됨

제313조

The economic and financial management of the State shall be governed by a budget approved annually by law. The National Executive shall submit the draft Budget Act to the National Assembly, at the time prescribed by the organic act. (이하생략)

○ 의회는 예산을 조정할 수 있으나 세입을 초과하는 지출 증액, 세입 감소 불가함

제313조

The economic and financial management of the State shall be governed by a budget approved annually by law. The National Executive shall submit the draft Budget Act to the National Assembly, at the time prescribed by the organic act. If the Executive Power fails for any reason to submit the budget bill within the time limit established by law, or the bill is rejected, the budget for the current fiscal year shall remain in effect. The National Assembly shall have the power to alter budget items, but shall not authorize measures leading to a decrease in public revenues or to expenses exceeding the estimated revenue amounts in the budget bill. (이하생략)

○ 의원직과 장관직 겸직 불가

제191조

Deputies of the National Assembly shall not be permitted to accept or hold public employment positions without giving up their investiture, except in teaching, academic, temporary and care-giving positions, and provided the employment is not intended to be full-time.

[벨라루스]

○ 일반법안 발의권은 대통령, 하원의원, 상원의원, 내각, 정부, 5만명 이상의 국민에게 부여됨

제99조

The right of legislative initiative shall belong to the President, members of the House of Representatives, Council of the Republic, Government, as well as to citizens who are eligible to vote, in a number of no less than 50,000, and is implemented in the House of Representatives.

○ 예산안 편성권은 정부에 부여됨

제107조

The Government of the Republic of Belarus shall:

(…) elaborate and submit to the President for further parliamentary consideration the draft national budget and an account of its implementation;

[키프로스]

○ 일반법안 발의권은 의원과 내각에 있음

제80조

1. The right to introduce Bills belongs to the Representatives and to the Ministers.

○ 대통령과 부통령에게 각각 일반법률안의 부분거부권이 있음

제51조

1. The President and the Vice-President of the Republic shall have the right, either separately or conjointly, to return any law or decision or any part thereof of the House of Representatives to the House for reconsideration.

○ 예산법안 발의권 및 편성권은 행정부에 있음

제167조

1. The Minister of Finance shall, upon receipt of the estimates of each Ministry

and of each Independent Office of the Republic, cause to be prepared in respect of every financial year a comprehensive Budget of the Republic for that year which, when approved by the Council of Ministers, shall be laid before the House of Representatives.

○ 의회의 예산 증액 불가

제80조

2. No Bill relating to an increase in budgetary expenditure can be introduced by any Representative.

[인도네시아]

○ 일반법안 발의권은 의회, 대통령에게 부여됨

제5조

(1) The President shall be entitled to submitted bills to the DPR.

제21조

DPR members shall have the right to propose bills.

○ 예산법률주의, 예산법안 편성권은 대통령에게 부여되며 의회가 이에 동의하지 않을 시, 정부는 작년과 동일한 예산 집행

제23조

(1) The State Budget as the basis of the management of state funds shall be determined annually by law and shall be implemented in an open and accountable manner in order to best attain the prosperity of the people.

(2) The bill on the state budget shall be submitted by the President for joint debate with the DPR taking into account the recommendations from the DPD.

(3) If the DPR does not agree with the bill on the state budget proposed by the President, the Government is to implement the state budget of the preceding year.

[필리핀]

○ 일반법안 발의권은 의회, 국민에게 부여됨

제6장 제1조

The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines which shall consist of a Senate and a House of Representatives, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.

○ 예산안은 대통령이 제출함

제7장 제22조

The President shall submit to the Congress within thirty days from the opening of every regular session, as the basis of the general appropriations bill, a budget of expenditures and sources of financing, including receipts from existing and proposed revenue measures.

○ 의회의 예산 증액 불가(항목별로 적용됨)

제6장 제25조 제1항

The Congress may not increase the appropriations recommended by the President for the operation of the Government as specified in the budget. The form, content, and manner of preparation of the budget shall be prescribed by law.

○ 예산법안에 일반법안의 조문 포함 금지(포함시에는 예산안에 있는 항목에 관련되어 적용되는 내용의 조문만 가능하며, 효력 또한 당해 항목이 효력이 있는 기간으로 한정)

제6장 제25조 제2항

No provision or enactment shall be embraced in the general appropriations bill unless it relates specifically to some particular appropriation therein. Any such provision or enactment shall be limited in its operation to the appropriation to which it relates.

○ 대통령의 예산법률안 부분거부권

제6장 제27조 제2항

The President shall have the power to veto any particular item or items in an appropriation, revenue, or tariff bill, but the veto shall not affect the item or items to which he does not object.

국문요약

재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로

김종면 · 장용근

지난 약 10년간 재정법 논의는 주로 예산법률주의 도입에 치중하였다. 이에 본 보고서에서는 예산법률주의 및 기타 재정헌법적인 사안에 초점을 두고 법리적 분석에 더하여 재정법의 실증적 국제비교를 통해 그동안 제기되었던 논점들을 재검토하고 향후 우리 재정헌법이 지향할 방향을 모색하였다.

그 결과 그동안의 논의는 근거로 제시된 논거들이 사실 상당히 취약하였다는 평가를 피하기 어렵다고 보인다. 예산법률주의하에서도 일부 주장됐던 바와는 달리 헌법소원이 불가능하거나 실익이 없어서 국민의 권리 구제가 강화될 가능성은 기대하기 어렵다. 예산의 법적 규범력 강화도 기대한 만큼 이루어지기는 어려운데, 이는 비법률주의하에서도 예산은 국회의 결정으로서 이미 정부에 강한 구속력을 확보하고 있기 때문이다. 예산과 법률의 일치성 확보 역시 예산법률주의 도입의 주요 논거로 거론되어 왔으나, 예산(세출승인)과 법률(수권)은 성격과 취지가 달라 오히려 엄격하게 분리되어야 한다는 것이 법 이론으로서나 비교법적으로 다른 주요국의 헌법이나 법률에서 확인 가능하므로 논거로서 설득력이 없고 오히려 주의해서 지양해야 할 것이다. 예산법률주의를 도입하면 예산편성권을 국회로 이관해야 한다는 주장은 역사적으로나 현재 전 세계적으로나 의회가 예산을 편성하는 나라는 단 한 건의 사례도 없고 이론적 근거 역시 정부편성이 타당하다고 외국 문

헌에서도 말하고 있음에 비추어 더 이상 논의를 지속할 사안인지 매우 의문시된다고 할 것이다.

예산법률주의 도입이 10여년간 활발히 논의되었음에도 그 논거들이 이처럼 취약했던 이유는, 생각하건대 예산제도와 관련된 여러 가지 요소들이 많고 상호 연관성도 단순하지 않아서 균형이 잡힌 예산제도 전반을 이해하고 생각하기 어려웠다는 이유도 있겠지만, 한편으로는 논의되는 사안마다 중립적이고 보편적 객관성이 인정될 수 있는 판단의 기준이 정립되지 않았던 이유도 있다고 판단된다. 예산제도의 향후 방향에 대한 논의는 국회나 정부의 관점을 떠나 주권자인 국민의 입장에서 국민의 편익에 도움이 되는지를 기준으로 판단하여야 한다는 사실을 역사적 고찰을 통해서 확인한 것은 본 보고서의 중요한 시사점 중 하나이다. 13세기 초반 영국의 대헌장 이래 군주의 독점적 권한을 견제하는 주요 수단으로서 의회의 의결을 통해 군주의 지출을 제약하는 형태로 예산제도가 민주주의의 일부로 발전하였고, 19세기 후반에는 근대 예산제도가 유럽에서 보편화되기에 이르렀던 것이다. 즉 재정 권한이 어느 한쪽으로 편중되지 않고 가능한 한 권한이 각기 국민의 대리자인 국회와 정부 간에 분립되어 서로 견제를 함으로써 국민의 편익을 최우선시하는 균형을 이루는 것이 중요하다. 이는 바로 민주주의의 기본 원리이며, 재정 분야에서도 이러한 원칙을 따르는 것이 진정한 재정민주주의임을 다시 확인하였고, 실제로 비교법적 분석을 통해서도 대부분의 국가에서 재정권한의 설정은 이 구도에 부합하고 있다는 사실을 알 수 있었다. 예산제도의 특정한 한 측면만 놓고 평가하는 것보다는, 여러 측면이나 요소들이 서로 맞물려 국회와 정부 간에 실질적인 견제와 균형 구도를 유지하도록 하는 원칙이 논의의 기준이 돼야 한다.

보다 구체적인 시사점으로는, 국회의 예산 수정 권한에 대하여, 정부에는 증액동의권과 같은 사전 견제 권한과 거부권과 같은 사후 견제 권한이 있는데, 양자를 별도로 분석하여 평가하는 것은 큰 의미가 없고 사전과 사후 견제의 조합으로 종합적인 견제 권한이 유효하고 적절하게 국회의 수정 권한을 견제할 수 있는지 보는 것이 중요하다는 점을 밝혔다. 따라서 예산비법

률주의 체제에서는 예산이 법률이 아니므로 거부권의 대상이 되지 않아 사후 견제 장치가 없게 되므로, 부당한 증액을 방지하는 제도적 장치로는 헌법 제57조와 같은 항목별 증액동의권이 예산비법률주의를 따르는 한에는 예산제도가 갖추어야 할 사실상 최소한의 필수 요건임을 보일 수 있었다고 생각된다. 그러나 국회의 예산수정에는 타당한 요구도 물론 있을 수 있으므로, 이러한 경우에 증액동의권과 같은 사전 견제의 제약에만 의존하기보다는 향후에 예산법률주의를 채택할 경우 대통령에게는 부분수정거부권을 부여함으로써 부당한 증액은 억제하되 타당한 수정 요구에 대해서는 보다 유연하게 국회의 영향력을 제고할 수 있는 여지를 확보하는 것이 우리가 앞으로 고려해볼 수 있는 보다 합리적이고 유연한 모습의 바람직한 대안이라고 제안한다.

또한 예산법률주의 도입은 구속력의 강화보다는 예산도 법률이 되는 이상, 주요 논의와 의사결정의 전 과정을 모두 문서화하여 공개하도록 하는 투명성의 효과가 중요하다고 생각된다. 정부와 국회 내의 의사결정 과정에서 심의의 내용이나 수정발의의 명분과 타당성, 의사결정의 절차와 과정 등이 명료하게 문서화되어 언론과 국민에게 투명하게 공개될 수 있도록 하는 것이 진정한 민주주의를 위한 예산제도의 개선 방향이며 예산법률주의 도입의 중요한 실익으로 생각하고 새로운 논거의 하나로 본 보고서는 부각하고자 한다.

Abstract

A Comparative International Analysis of Public Finance Laws: with Implications for the Korean Legal Framework for Budgeting

John M. Kim and Chang, Young-Keun

This report aims to shed light on the relationship between the legislature and the executive in budgeting, focusing on issues related to the budget-as-law debate[245] that has dominated policy and academic discourse during the last decade on the Korean legal framework for budgeting. Thus our discussion necessarily focuses on the constitutional assignation of various budget-related powers or authorities among the National Assembly and the government. Our analysis relies on both logical reasoning from constitutional first principles and empirical verification through comparative international analysis of constitutions and budgeting practices worldwide.

Where appropriate, we have also availed ourselves of historical methodology to investigate the origins of budgeting and budget systems. Our inquiry shows that the development of the legislature as an

245) Together with Japan, Switzerland, Sweden, and Norway, in Korea formally the budget does not have the status of a law. Based on claims that it will yield various kinds of benefits, the current debate in Korea has proponents arguing for a transition to a budget-as-law system like most countries in the world, which will require revisions to the Korean constitution.

institution and its formal acts of law as limiting checks on the monarch's sovereign powers since the early 13 century in England was built in no trivial part on the former's efforts to restrict the latter's spending as well as taxation, thus confirming that the development of budgeting was an important and even integral part of the evolution of democracy; and that democratic principles, especially that of checks and balances achieved through effective separation of powers, is the ultimate principle that should also guide the discourse on the appropriate balance of powers in budgeting between the legislature and government. The reaffirmation of this simple insight should contribute to re-orienting the future discourse toward a more objective, impartial basis, especially if it serves to remind potential proponents of differing viewpoints that their arguments or proposals must be judged against the benchmark of democratic principles designed to work for the benefit of the people, instead of being grounded on partisan logic rooted in allegiance to either the legislature or the government.

With democratic balance of powers as an important standard, we find through both theoretical reasoning and empirical surveys of constitutions worldwide that a transition to a budget-as-law system is unlikely to yield the sort of benefits as proponents have been wont to claim thus far. Specifically, such a transition is unlikely to strengthen the authority of the budget in terms of its legal binding power on government, for the simple reason that the budget is already quite binding upon the government even now as a non-law. Furthermore, we show that it is important to maintain strict separation of appropriation and legislation, in clear opposition to those who have argued for the benefits of merging the two within a single instance of law. Similarly, we find no merit for having the legislature draft the budget instead of the government, for the rather

conclusive reason that no single country has historically nor currently found justification to grant the legislature the privilege of drafting the budget proposal.

Regarding restrictions on the legislature's powers to amend the government's proposed budget, these can be thought of as ex ante restrictions and ex post vetos. We argue that rather than judge the two categories of restrictions separately, what matters is whether the two kinds of restrictions taken together as a whole constitute an effective and appropriate check against the legislature's proposed budget amendments. In this vein, we find that with the veto unavailable in the Korean case to the government because the budget is not a law, the current ex ante restriction against budget increases, applicable individually to each item in the budget, is actually an absolute necessity if the government is rightfully to voice its objections to budgetary increases of questionable nature. In this case, a transition to a budget-as-law system may actually be recognized as having clear merit if it also confers partial veto powers to the government. This would allow the government to raise ex post objections by exercising its right of partial vetos, which can still screen out "improper" amendments to increase spending while allowing the legislature to override the government's veto on substantive issues should differences between the two actors not be resolved amicably.

Finally, we contend that the main benefit of a transition to budget-as-law in Korea would come from greater transparency, which would allow the press and the people access to more budgetary information. This is because having the budget as a law inherently strengthens the requirement for documentation and procedural correctness in all aspects of the budget process, including decisions, reviews, proposals for amendments and their justifications, etc.

저자약력

김종면

서울대학교 경제학과 졸업
미국 The University of Chicago 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 아태재정협력센터장/선임연구위원

장용근

서울대학교 법학대학 공법학과 졸업
서울대학교 대학원 법학 석 · 박사
현, 홍익대학교 법과대학 교수

자료 수집 및 정리

김나리 한국조세재정연구원 전문연구원
허윤지 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 18-08

재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의:
재정헌법을 중심으로

발 행	2018년 12월 31일
저 자	김종면·장용근
발 행 인	김유찬
발 행 처	한국조세재정연구원
주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화	(044)414-2114(代)
홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가	12,000원
조판 및 인쇄	고려씨엔피 (02)2277-1508/9
I S B N	978-89-8191-956-6

ⓒ 한국조세재정연구원 2018 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.