

KIPF ISSUE PAPER No.83

통권  
제 83 호

# 조세재정 브리프

2019. 10. 23  
www.kipf.re.kr

## 재정헌법의 개선 방향

김종면 한국조세재정연구원 선임연구위원 jhrv@kipf.re.kr

- 1 들어가는 글
  - 2 조사 및 분석결과
  - 3 정책제언
  - 4 나가는 글
- 참고문헌





요약

- ▶ 예산법률주의 도입 논쟁에 대해 각 방안의 장단점과 논거의 타당성을 검증할 수 있는 객관적이며 보편성이 있는 기준을 제시하여 정리하였음
  - 예산제도의 역사적 기원을 분석한 결과, 예산제도는 민주주의와 마찬가지로 국민주권주의(헌법 제1조2항) 및 권력분립(헌법 제40조, 제66조4항, 제101조)의 원칙에 입각하여 국회나 정부 어느 한 편의 입장보다는 국민의 편익을 우선시하도록 진화하였음
- ▶ 현행 예산비법률주의와 정부증액동의권도 이러한 민주적 권력분립 원칙에 부합하므로 그대로 유지해도 무방하며, 예산법률주의로의 전환은 사실상 그리 큰 실익은 없음
- ▶ 예산법률주의를 채택하는 경우 국회의 예산권한을 일부 강화하고자 하는 요구를 신축적으로 수용할 수 있는 여지가 확보되나, 아래의 조치는 견제와 균형의 원칙을 지키기 위해 필수적으로 헌법에 추가할 필요
  - 예산과 법률의 엄격한 분리
  - 정부의 예산편성권 명시
  - 예산법률안에 대한 대통령의 부분거부권 확보: 국회의 증액·신설 제의를 보다 신축적으로 정부가 수용할 수 있는 여지를 제공

KIPF ISSUE PAPER

# 1 들어가는 글

▶ 배경: 개헌과 관련된 국회 예산권한 강화의 논의

- 지난 10여 년간 우리 재정법에 관한 논의는 예산법률주의 위주로 진행되었으며, 이는 개헌을 전제로 하는 것임
  - 우리 「헌법」은 제헌헌법 이래 예산비법률주의를 따르고 있으므로, 예산에도 법률과 같은 위상을 부여하는 예산법률주의로의 전환은 헌법을 개정해야 가능함
- 개헌의 가능성이 거론됨에 따라 아울러 「헌법」 제57조의 “정부증액동의권”의 완화 또는 삭제에 대한 요구도 제기되어 왔음
  - \* 헌법 제57조: 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.
- 보다 넓은 맥락에서 이는 예산 수정권한을 비롯한 국회의 예산권한 강화의 요구로 이해될 수 있음
  - 예산법률주의 논의에서도 증액동의권의 완화·삭제 이외에도 예산편성권의 국회 이관, 예산안을 포함한 법률안의 정부 발의 금지 등도 논의되었음

본 조세재정브리프는, 김중면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018. 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임



- ▶ 문제점: 제기된 주장들이 국회 또는 반대로 정부의 입장에 유리한 사례와 논리만 각각 제시하였고, 양자의 입장을 떠나 객관적이고 보편성이 있는 근거에 입각하여 그러한 주장의 타당성을 판별할 수 있는 기준은 제시하지 못하였다고 사료됨
- ▶ 김종면 · 장용근(2018)의 보고서에서는 예산제도의 역사적 기원, 법이론, 세계 각국 헌법과 예산제도법의 비교법적 분석을 통해 객관적 기준으로 국민주권과 권력분립(견제와 균형)의 충족 여부를 제시하고, 이를 적용하여 예산법률주의 관련 논의를 정리하였음. 본 자료에서는 그 중 주요 부분을 간략히 발췌하여 소개함
  - 현행 비법률주의와 정부증액동의권은 국민주권 및 권력분립에 따른 견제 · 균형의 구도를 충족하므로 그대로 유지하는 방안도 타당성이 있으며, 예산법률주의로 전환하더라도 그리 큰 실익이 있는 것은 아님
  - 예산법률주의 채택 시에는 아래의 보완적 조치를 반드시 「헌법」에 명시할 필요
    - 정부의 예산법률안 발의권 명시
    - 예산법률안에 대해서는 대통령에게 부분(수정)거부권 부여 (국회 재의 가능)
    - 법률(수권사항을 추상적, 항구적으로 명시)과 예산(구체적 기간 · 목적의 자원배정)의 철저한 분리

## 2 조사 및 분석결과

### 1. 조사개요

- ▶ 법리적 분석과 함께 역사적 문헌자료의 정치사 및 법제사적 분석, 현행 세계 각국의 헌법 및 예산제도법의 비교법적 분석을 수행 (상세한 자료, 출처 목록은 김종면 · 장용근(2018)의 참고문헌 목록 참조)
  - 역사적 문헌자료
    - 영국(중세 이래 주요 법률 및 관련 문헌, 의회 회의록, 의회사 등 기타 역사문헌), 미국(헌법, 의회 각종 기록, 기타 문헌), 프랑스(1791, 4공, 5공 헌법), 독일(프로이센, 바이마르, 현행), 일본(메이지, 현행헌법, 일본 개화기의 미 · 영 · 독 · 일 논평자료), 벨기에, 네덜란드, 스웨덴 등의 과거 및 현재의 헌법, 관련 법률, 의회규칙, 의회 회의록, 당대 및 현대의 학술 · 언론 분석 · 논평을 참고
    - 우리나라 자료: 제헌~현행 헌법, 제헌국회 회의록, 유진오 박사의 각종 해설서, 회고록, 관련 자료집 등, 한말근대법령자료집, 국회 관련 법률 등

- 비교법 분석자료
  - 전세계 다수 국가의 현행 헌법 및 예산제도법

## 2. 예산제도의 기원과 핵심 원칙

- ▶ 근대 예산제도는 영국에서 약 5세기에 걸쳐 민주주의 발전의 일환으로 점진적으로 진화하였으며, 견제와 균형의 민주주의 원칙이 예산제도 내에서도 작동하는 형태로 발전
  - 1215년 대헌장: 조세부과에 대한 왕권을 명문조항으로 제약한 최초의 사례이며, 당시의 조세는 거의 예외없이 전쟁비용 충당을 위한 1년 내외의 단기 목적세였기 때문에 조세뿐 아니라 왕실의 지출에 의회가 간섭할 수 있는 선례가 됨
  - 1348년, 1353년에 스코틀랜드와의 전쟁을 위한 조세 신설의 조건으로 조달된 재원을 다른 용도로 사용하는 것을 금하는 데 에드워드3세가 동의, 명문 조항으로 재원의 용처를 제한하는 최초의 사례가 되었음
  - 1626년 의회 결의(resolution)는 예산의 의미(포괄범주)와 시기(정기성)를 확립하는 사례가 되었음. 이에 따라 회기 마지막 날에 연중 이미 발생한 모든 지출과 지출승인을 포괄하여 당해연도의 총체적 지출승인을 의회가 다시 하도록 함
    - 이는 회계연도 개시 이후 예산이 승인되는 영국 예산의 독특한 관행을 설명하며, 가예산제도(즉 외상한도의 설정)를 영연방계 국가에서 시행하는 역사적 이유임
    - 영국 내전으로 나중에 처형된 찰스1세가 1625년에 즉위한 지 1년이 지난 시점으로 재정압박으로 왕권이 이미 매우 약화된 시점에 발생
  - 크롬웰의 공화정에서 왕정으로 복고한 이후 1665년(찰스2세)에 영란 전쟁을 위한 조세법률에 다시 재원의 용처를 제한하는 명문조항이 포함되었으며, 이후 이러한 의회의 권한은 확고부동하게 자리를 잡았음
  - 1688년의 명예혁명으로 의회가 국정의 주도권을 확보하면서 왕실의 자체수입이라도 그로부터의 지출은 의회의 승인이 필요하다는 선례가 생겼으며, 이후 약 100년간에 걸쳐 지속적으로 강화됨
    - 조세수입과 왕실의 수입을 구분할 수 있도록 별도의 회계(fund)를 설정하고, 왕실 수입으로부터의 지출도 의회의 승인을 받도록 함
    - 이후 왕실의 재산이나 왕실에 징세권이 있는 조세에 대해 통제를 점진적으로 강화
    - 1787년 각종 회계를 Consolidated Fund로 통합하여 최초로 일반회계를 도입함으로써 실질적으로 근대예산제도의 모습을 완성하였음
  - 1706년 의회 결의를 채택하여 왕실의 동의 없이는 지출을 증가하거나 수입 감소를 유발할 수 있는 일체의 의원 발의를 금하였음(예산은 물론 법률안이나 수정발의도 금지). 이 결의안은 1713년 하원 규칙으로 채택되었으며, 1884년에 SO66으로 역사적으로 유명한 조문번호가 부여되었음(현재는 SO48)
- ▶ 1706년의 결의안은 증액금지의 첫 역사적 사례로서도 의미가 있으나, 그보다 중요한 것은 지출에 대해 제안은 정부가, 심의·삭감은 의회가 하는 것으로 양자 간에 권한과 역할을 분리하였다는 것임



- North(1993년 노벨상 수상, 경제학사) & Weingast(1989)가 논하듯이, 명예혁명으로 주도권을 확보한 의회가 이전의 국왕을 대신하여 국정 의사결정의 전권을 독점하지 않고, 왕실과 의회 간에 권한과 역할을 명확히 분리하여 권력분립의 구도를 의도적으로 택한 것임
  - 왕실이 필요한 조세수입을 의회가 보장하는 대신 왕실은 의회와 시민의 제반 기본권을 보장하고 특히 경제행위에 간섭하지 않는다는 것을 보장
  - 후자는 특히 개인으로 하여금 적극적으로 자본주의적 투자를 통해 상업과 산업이 18세기 영국에서 획기적으로 발전하는 계기가 되었으며, 1694년에는 왕실의 재원차입을 위해 개별 채권자 대신 그들이 투자한 법인(영국 중앙은행)이 설립되어 왕실과의 거래를 안정적으로 관리하게 됨
- North & Weingast(1989)는 의회와 정부(왕실) 간의 권력·역할 분립을 설명하면서 예산의 편성권이 의회가 아니라 정부에 부여되는 경제학적 근거도 제시
  - 의회가 예산을 편성하는 경우, 여러 주체(의원들)의 다양·상이한 요구를 절충하여 합의를 도출해야 하는 의회의 예산안은 단일 주체가 의사결정을 하는 정부의 예산안에 비하여 비효율적이고 국민이 부담해야 하는 비용이 상대적으로 높을 수밖에 없음

▶ 이상에서 살펴본 영국의 예산제도 발달사를 보면, 근대적 예산제도가 내포한 가치와 원칙은 민주주의에 가깝다기보다는 민주주의와 동일하며, 예산제도는 그 자체가 민주주의 일부로서 매우 중요한 한 요소임을 알 수 있음

- 예산제도는 대헌장 이래 명예혁명까지 민주주의가 발달해온 일환으로 생겨난 것이며, 예산제도는 민주주의와 마찬가지로 일관되게 그 발달과정에서 부각되는 핵심 원리는 국왕의 전제 권력을 의회가 견제하는 권력분립과 상호 견제에 따른 균형임
- 즉 예산제도는 그 본질이 자체적인 권력분립의 구현임
  - 이는 종국적으로 예산에 대해서 어느 한 쪽으로 권한이 치중되지 아니하고 군주(정부)와 의회 등 각 주체가 서로 견제하며 균형을 유지하는 것이 가장 공정하고 국민의 편익을 위주로 의사결정이 이루어지게 한다는 생각을 반영하는 것임
- 최근 우리나라에서와 같이 헌법적 맥락에서 예산제도의 개선을 논할 경우에는 결국 이와 같은 민주주의의 원칙이 각 대안의 장단점을 판별하는 궁극적 기준이 될 수밖에 없다고 사료됨
  - ※ 프랑스 등 유럽 국가들은 영국의 예산제도를 참고하여 19세기 중후반에서야 예산제도를 도입하여 보편화 되었으며, 서로 다른 정부형태나 역사·문화적 영향 등을 막론하고 위에 설명한 예산제도의 핵심 원칙은 권한의 적정 배분에 따른 견제와 균형이라는 점에서 동일함
  - ※ 미국은 1900년 부근부터 20여 년의 논의를 거쳐 1921년에야 예산회계법으로써 비로소 예산제도를 채택하였음. 그러나 1787년에 채택된 미국 헌법은 예산이라는 개념조차 정립되지 않은 시기에 제정된 것으로 예산에 관한 의회와 정부 간의 통상적인 권한배분과 부합되기 어려우며, 미국 예산회계법 도입 이전에도 이 때문에 오랜 학술적, 정책적 논의가 있었던 것임
- 미국 헌법이 현실성이 이처럼 떨어지기도 하는 문제는 유진오 박사도 신고헌법해의(新稿憲法解義, 1953)에서 이미 지적하였으며, 미국의 예산제도는 권한이 의회에 과도하게 편중되어 견제와 균형의 민주주의 원칙에 오히려 잘 부합되지 않는 측면이 있다고 사료됨

### 3. 예산의 편성권 및 발의권

#### ▶ 예산편성권

- 경제이론적으로는, 여러 주체(의원들)의 다양·상이한 요구를 절충하여 합의를 도출해야 하는 의회의 예산안은 단일 주체가 의사결정을 하는 정부의 예산안에 비하여 비효율적이고 국민이 부담해야 하는 비용(예산의 총규모 등)이 상대적으로 높을 수밖에 없음(North & Weingast, 1989)
- 역사적으로나 현재의 100여 개 국가의 비교법적 검토에서도, 의회가 예산을 편성하는 사례가 단 한 건도 없으므로 예산편성권의 국회 이관은 향후 더 이상 논할 필요가 없다고 사료됨
  - 특히 영국의 명예혁명 이후로 왕실(정부)과 의회 간의 권한·역할 배분에서 정부는 제안하고 의회는 심의·삭감하는 구도가 도입되고 이후 모든 국가에서 이의 합리성을 인정하여 예산편성은 정부의 역할로 해석할 수 있음
  - 미국의 경우에도 1921년의 예산회계법에서 예산편성을 정부가 하도록 명시하였으며, 이 조항은 지금도 그대로 효력이 있음. 다만 헌법에서 법률안 발의권을 의회에만 부여했기 때문에 형식적으로 예산법률안 발의를 의회에서 하는 것임. 즉 미국의 현행 법체계에서는 예산편성은 정부가 하되 의회에서 무제한적 수정이 가능하다고 해석하는 것이 타당함

#### ▶ 법률안 발의권

- 예산법률주의하에서는 법률안 발의권의 소재도 고려할 필요가 있음
  - 전 세계 모든 국가 중 오직 미국과 필리핀(독립과정에서 미국 헌법을 상당 부분 그대로 모방) 2개국만 정부의 법률안 발의를 금하고 있음
    - ※ 그 외 사실상 세계 모든 국가의 헌법은 의회와 정부에 공히 법률안 발의권을 인정하고 있음
    - ※ 오히려 유럽의 주요 국가 중에는 예산안, 공법 등 주요 법률안의 의원 발의를 헌법에서 금하는 사례도 있음
  - 그러나 필리핀은 헌법에서 미국과 달리 정부의 예산편성권을 명시하고 있음
  - 미국의 경우에도 위의 설명과 같이 편성은 정부에서 하나, 형식상 발의 절차는 의회에서 이루어짐

### 4. 의회 예산수정(증액 및 신설)에 대한 제약

#### ▶ 법리적 근거

- 자연법(natural justice)은 보편적으로 자명한 객관적 정의를 규정하며, 보통법계열의 자연법은 아래 2개 조항으로 축약됨. 이는 권력분립 및 이에 따른 견제와 균형의 원칙과도 일치하는 것이며, 민주적 정당성의 본질을 잘 보여줌
  - Audi alteram partem: "(송사에서 판관은) 상대방 이야기도 들어보아야 한다"
  - Nemo iudex in causa sua: "누구도 자기 건에서 판관일 수 없다" (제척사유)
- 지출 또는 증액을 제안하는 측이 결정을 해서는 안 된다는 논리가 자명함
  - 이에 따라 정부가 제안하는 지출(예산안)은 의회의 심의와 승인이 필요하게 되며, 주권자인 국민의 대리인인 정부와 국회가 국민을 위한 최선의 지출계획으로서 예산을 확정하는 것임



- 의회에서 제안(지출 신설) 또는 예산을 증액하는 경우에는 주권자인 국민의 다른 대리인으로서 정부가 검증하는 것이 타당함(증액동의 또는 증액금지 조항에 해당됨)
- 이와 달리 지출을 제안하는 측에서 다른 절차없이 이를 결정하는 경우에는 독단적 결정이 되어 민주적 권력분립과 견제와 균형의 원칙을 위배하게 되며, 이는 주권자인 국민을 위한 최선의 선택일 수 없음
  - 정부가 예산을 제안하고 스스로 재가한 역사적 사례로 나찌 정권의 1933~1945년 예산과 제정 러시아 말기의 예산안(당시 의회가 존재하지 않았음) 등이 알려져 있으며, 둘 다 독재정권의 사례임
  - 예산 증액·신설에 대한 제약이 없었던 프랑스 3공화국 의회는 지역구에 선심성 예산을 남발하여 재정이 고갈된 것은 역사적으로 매우 잘 알려진 사례이며, 헌법해의(憲法解義)에서도 언급됨

▶ 예산증액에 대한 사전 제약

- 위에 언급된 영국 하원의 1706년 결의안은 예산 증액·신설 금지의 효시로서 지금도 유효함
- 역사적으로나 지금도 많은 국가에서 이의 영향을 받아 취지나 문구까지 유사한 내용으로 예산의 증액이나 신설을 억제하고 있음. 특히 보통법계 국가(영연방 및 미국)과 대륙 시민법계의 대표적인 국가(프랑스, 독일) 등에 모두 유사 조항이 있음
  - 프랑스 4공화국 헌법 제14조 및 제17조, 현행 헌법 제40조
  - 독일 기본법(헌법) 제113조
  - 미국 하원규칙 제21조(1837년 채택), 상원규칙 제16조(1850년 채택)
  - 우리나라 제헌헌법, 기타 다수 대통령제 국가

▶ 예산증액에 대한 사후 제약(거부권)

- 의회의 예산 증액 또는 신설에 대한 정부의 견제 장치로는 거부권을 들 수 있으며, 이는 의회의 의결 이후에 적용된다는 점에서 사후 제약으로 생각할 수 있음
  - 예산비법률주의인 우리나라, 일본, 스위스, 스웨덴, 노르웨이 등에는 예산안에 거부권이 적용될 수 없음
- 주로 대통령제 국가에서 거부권이 명시되어 있으며, 현재 미국이 채택하고 있는 전부거부권은 예산의 특정 일부만이 문제시될 경우에 유효한 사후 제약으로 작용할 수 없음
  - 전부거부권 하에서는 예산안 전체를 거부해야 하기 때문에 특히 임시 예산제도가 없는 미국에서는 의회보다는 행정부에 과도한 정치적 부담을 주게되므로 실제로 예산안에 대해서는 거부권 사용이 사실상 불가능함
- 반면 대다수 대통령제 국가는 미국이나 우리와 달리 부분거부권을 인정하고 있으며, 이 경우 예산안 중 문제가 되는 부분만 특정하여 거부하고 예산안은 정부가 수용하여 공표할 수 있음
  - 이때 부분거부된 부분은 의회에서 재의하여 다시 통과될 수 있으므로 사전 제약으로 증액·신설을 금지하기만 하는 경우보다 의회의 예산권한이 상대적으로 크게 확보될 수 있음

▶ 사전과 사후 제약의 종합적 유효성

- 사전 제약의 경우 일부 대통령제 국가는 예산 총액 또는 수지의 변동이 없을 경우 개별 항목의 증액이나 신설을 허용하나, 이는 개별 의원의 지역구 선심성 예산을 방지하기가 사실상 불가능하다는 문제가 있음

- 따라서 사전 견제만으로 선심성 예산을 억제하기 위해서는 영국이나 우리 헌법에서와 같이 개별 항목별로 증액을 금지하고, 신규 항목의 신설을 억제해야 하며, 예산 총량·수지, 또는 분야 단위의 증액제한(프랑스 사례)만 두는 제약은 실효성이 없음
- 그러나 후자와 같은 경우에도 사후 견제 장치로서 부분거부권이 확보되면 문제가 되는 사업예산을 특정하여 억제할 수 있으므로 예산의 내실과 건전성을 지킬 수 있음
- 이때 주로 총량의 단위로 가해지는 사전 제약은 예산의 거시적 건전성을 확보하면서 의회의 세부적 조정 가능성을 열어주는 효과가 있으며, 문제 사업예산에 가해지는 사후 부분거부권은 내용의 내실을 추구하는 등, 예산의 심의·승인 과정에서 최대한의 유연성을 확보할 수도 있음
- 실제로 중남미의 모든 대통령제 국가의 사례를 <표 1>에서 보면, 사전 또는 사후 견제장치를 따로 보면 실효성이 없는 경우가 많으나, 양자 조합의 종합적 견제 실효성을 보면 15개국 중 과테말라와 베네수엘라 2개국만 의회의 예산 증액·신설에 대한 정부의 견제 권한이 취약함

〈표 1〉 중남미 국가의 사전 및 사후 견제의 종합적 유효성

국가	사후 견제장치		사전 견제장치
	대통령의 예산거부권		의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전부거부	부분거부	
아르헨티나	○	○	수지중립 조건하에 가능하나 신규사업 불허
볼리비아	○	○	제약 없음
브라질	○	○	수지중립 조건하에 가능
칠레 (OECD)	○	○	불가
콜롬비아	○		불가(항목별 증액, 신규는 정부동의 요)
코스타리카	예산거부권 없음		불가
에콰도르	○	○	불가
과테말라	○		제약 없음
멕시코 (OECD)	○	○	수지중립 조건하에 가능
니카라과	○	○	수지중립 조건하에 가능
파나마	○		불가(항목별 증액, 신규는 정부동의 요)
파라과이	○	○	수지중립 조건하에 가능
페루	○		불가
우루과이	○		불가
베네수엘라	법안 및 예산거부권 없음 (대법원에 위한 여부 회부만 가능)		세입예산 한도 내에서 조정 가능

출처: 저자 작성, 김종면(2019)에서 재인용. 음영으로 표시한 부분은 의회의 예산수정에 대해 정부의 견제 권한이 없거나 실효성이 없는 경우를 나타냄.

- 그 외 대통령제 국가의 사례를 보아도 6개국의 7개 사례에서 미국만 정부의 견제권한이 매우 취약하며, 인도네시아와 동티모르는 포르투갈의 구 헌법의 영향을 받아 의회와 정부가 상호 실질적 거부권이 있는 독특한 사례임



〈표 2〉 기타 대통령제 국가의 사전 및 사후 견제의 종합적 유효성

국가	사후 견제장치		사전 견제장치
	대통령의 예산거부권		의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전부거부	부분거부	
미국	○		제약 없음
프랑스 (2005 이전)	○	○	불가
프랑스 (2005 이후)	○	○	미션(우리 분야/부문에 해당) 총한도 내에서 가능
대한민국	해당없음(비법률주의)		불가(항목별 증액, 신규는 정부동의 요)
필리핀	○	○	불가
인도네시아	정부·의회 합의 필요 (실질적 상호 거부권)		제약 없음
동티모르	정부·의회 합의 필요 (실질적 상호 거부권)		제약 없음

출처: 저자 작성. 김종면(2019)에서 재인용

## 5. 법률과 예산 분리의 필요성

### ▶ “예산과 법률의 불일치” 문제

- 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 말하며,
- 예산법률주의를 도입하면 예산도 법률이므로 동일 법률안에서 예산의 근거(수권)를 마련하고 재원도 배정하는 “예산과 법률의 일치”가 가능해져서 이러한 문제를 근본적으로 해소할 수 있다는 것이 예산법률주의 도입을 주장하는 주요 논거로 꾸준히 제시되었음

### ▶ 그러나 원칙적으로 예산과 법률은 일치, 즉 동일 법률에서 처리해서는 안되며, 실제로 사실상 불가능함

- 예산과 법률(수권)은 근본적으로 성격과 취지가 다르므로, 모든 국가에서 이를 엄격히 구분하고 있음
- 법이론적으로는 모든 지출에 수권(법률)과 지출승인(예산)이 필요하며, 때로 관행상 양자 중 하나가 생략되거나 묵시적으로 주어진 것으로 간주할 뿐이며, 양자를 섞어서 같은 법률에서 다룰 수는 없는 것임.
  - 일반법률, 즉 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 함. 즉 국가의 주요 기능으로 예를 들어 국방을 명시할 수 있을 뿐, 같은 법률에 구체적인 무기의 종류와 수와 단가 및 지출총액을 적시할 수 없음

- 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 법률임

### ▶ 비교법 사례

- 영국 상원 규칙 제53조(1702 의결): “예산법률안(Bill of Aid or Supply)의 내용과 이질적이거나 부합되지 않는 내용의 조항을 동 법률안에 첨부하는 것은 반의회적일 뿐 아니라 헌정을 파괴하는 행위”
- 독일 사례
  - 바이마르 헌법(1919) 제85조 제3항: 당해 회계연도 이외의 지출을 금하여 예산단년도주의를 표방하고 있으며, 또한 국가의 세입과 세출에 관한 사안이 아니면 예산법률에 포함하는 것을 금지함으로써 법률에서 다룬 사안을 예산에서 다루지 못하도록 하였음
  - 기본법(현행 헌법) 제110조 제4항: 위와 같은 내용
  - 기본법(현행 헌법) 제110조 제3항: 매년 채택되는 예산법률과는 별개의 법률로 당해 회계연도의 재정 관련 사항 중 다른 법률들을 개정할 필요가 있을 경우에 이를 ‘예산동반법’이라는 명칭하에 예산법률과 별도로 하나의 법률로 묶어 처리하도록 함
- 프랑스 사례
  - 제4공화국 헌법(1946) 제16조 제2항: 예산법률에 자원 금액 이외의 내용을 포함하는 것을 금지
  - 현행 예산조직법(LOLF) 제34조 제II항 7목: 예산법률에서 수권 사항의 변경은 당해 연도 세출로 영향이 국한되는 내용만 허용(독일 사례에서와 같이 예산법률에서 수권 사항을 항구적으로 변경하는 것을 금지)
- 미국 사례
  - 하원 규칙 제21조 제2항: 세출법에 기존 법률을 개정하는(원안발의 및 수정발의) 내용의 포함 금지, 동 제4항에서 세출위원회 이외의 위원회(수권 상임위)에 의한 세출 발의 및 수정발의를 금지
  - 상원 규칙 제16조 제2항: 예산안에서 신규 법률안을 추가하는 수정발의를 세출위원회가 상정하는 것을 금하고 있으며, 제4항에서는 상원의원이 예산안에 일반법률을 입법하는 내용을 추가하는 수정발의를 금지

### ▶ 우리가 장차 예산법률주의를 채택하는 경우, 예산법률에서 특정 제도를 신설·개정하는 법조문을 포함하는 등의 범질서 문란 사례가 발생할 수 있으므로, 예산과 법률의 분리를 「헌법」에 명시할 필요

- 실제로 미국에서 예산안에 제도나 수권에 대한 편승법(riders)을 포함하여 통과시킨 사례가 과거에 빈발하였으며, 지금도 위에 언급된 상하원의 규칙에도 불구하고 예산이 다른 법률을 포함하거나 다른 법률안에 연간 예산이 첨부되어 편법적으로 처리되는 사례가 드물지 않음



### 3 정책제언

#### (제언1) 예산비법률주의와 증액동의권의 유지

- ▶ 제헌헌법 이래 우리 헌법이 견지한 예산권한 설정(예산비법률주의와 정부 증액동의권)은 그대로 유지해도 무방하며, 예산법률주의로의 전환은 그리 큰 실익은 없음
  - 현재의 예산권한 구도는 의회와 정부 간에 권한을 배분하여 어느 한 쪽으로 편중되지 않도록 유효한 상호 견제와 이를 통한 균형을 확보하고 있음
    - 비법률주의를 고수하고 증액동의권을 완화 또는 삭제하는 경우 의회의 증액 또는 항목 신설은 거부권이라는 견제 장치가 없음. 따라서 주권자인 국민의 편익이 우선되기보다는 소수의 독단적 의사결정이 될 수 있다는 우려를 배제하기 어려움
  - 의회의 심의와 이를 통한 견제 및 최종 의결이 중요한 것이며, 법률인지 여부는 사실 큰 의미가 없음
    - 예를 들어 예산에서 승인되지 않은 지출은 비법률주의 하에서도 불가능하기 때문에 법률주의로 전환한다고 해서 예산법률의 구속력이 달라지지 않으며,
    - 예산서의 금액은 본래 지출한도의 의미이지 반드시 전액을 그대로 집행하라는 강제성이 있다고 보기는 어려움

#### (제언2) 예산법률주의 채택에 따른 조치

- ▶ 예산법률주의를 우리가 장차 채택하게 되는 경우, 의회와 정부 간에 상호 견제를 통해 국민의 편익을 지키는 견제와 균형을 구도를 유지하려면 아래와 같은 조치를 「헌법」에 추가하는 것이 필수적이라고 사료됨
  - 예산과 법률의 분리
  - 정부의 예산편성권 확보
  - 예산법률안에 대한 대통령의 부분거부권 확보: 국회의 증액·신설 제의를 보다 신속적으로 정부가 수용할 수 있는 여지를 제공

## 4 나가는 글

- ▶ 지난 10여 년간 제기된 예산법률주의 도입 및 정부증액동의권 폐지와 관련된 여러 주장과 방안에 대해, 보다 객관적인 시각에서 각 안의 타당성을 가늠해볼 수 있는 기준을 제시하였다는 데서 본고의 의의를 찾을 수 있다고 생각됨
  - 단순히 국회나 정부 어느 한 쪽의 권한 강화 또는 조정이 목적이 아니라, 주권자인 국민의 편익을 개선할 수 있는지 여부가 기준이 되어야 함을 환기시켰으며,
  - 보다 구체적으로는 각 안을 채택하였을 경우 각기 주권자인 국민의 대리인인 의회와 정부 양자 간에 예산 의사결정의 권한과 역할이 명확히 분립되고, 이를 통해 상호 견제를 할 수 있는 균형의 유지가 가능한지 확인하는 것이 각 방안의 장단점을 판별하는 일차적인 기준이 될 것임
  
- ▶ 마지막으로, 분석 과정에서 100여 개 국가의 예산 관련 헌법 조항을 살펴본 결과, 특히 예산 관련 헌법 조문의 내용이나 표현방식, 나아가 헌법의 구조나 외형적 체계 역시 다른 나라의 것을 서로 참고하였음을 알 수 있으며, 따라서 외형적·표면적 유사성만을 두고 어떤 헌법을 평가할 수 없음
  - 정부형태나 역사적 배경이 다를 수 있음에도 불구하고 사실상 모든 국가의 재정헌법은 조문의 내용과 표현은 물론 헌법의 체계나 구조까지도 서로 유사하였으며, 1700년대 초의 영국의 법률이나 상하원 규칙을 차용한 경우가 대부분임
  - 예산 관련 조문의 내용이나 표현이 유사하더라도 그 실제 효력은 헌법에서 주권의 소재(국민, 군주, 당 등)를 어떻게 설정하고 권력분립 구도를 여하히 설정하여 견제와 균형을 이루는지에 따라 다른 결과를 보일 수도 있음
  - 우리 제헌헌법과 현재까지의 헌법의 예산 조항들은 일본 메이지 헌법을 참고하였고, 이는 다시 1850년의 프로이센 헌법을 참고하였기 때문에 내재적인 “제왕적” 구도라는 비판도 제기되고 있으나,
    - 프로이센(1850) 헌법과 메이지(1889) 헌법은 모두 군주주권과 불안정한 권력분립 구도를 설정하여 예산에 대한 국민과 의회의 견제가 어려웠던 반면,
    - 우리 헌법은 제헌헌법부터 명확한 국민주권주의와 권력분립에 따른 견제와 균형을 설정하였으므로 특별히 예산 관련 조항에서 권력의 편중을 유발하는 요인을 찾기 어렵고, 실제로 다른 민주주의 국가와 그리 다르지 않음



## [참고문헌]

김종면 · 장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.

김종면, 「의회 예산수정권의 재조명」, 『재정포럼』 제272호 현안분석1, 한국조세재정연구원, 2019.2.

North, Douglass C. and Barry R. Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,” *The Journal of Economic History*, Volume 49, Issue 4, December 1989, pp. 803~832.

