

예산법률주의: 의회와 행정부의 관계

2012. 1. 26.

10:00~11:30 국회의정관 105호



포럼 순서

• 발 제

예산법률주의: 의회와 행정부의 관계

옥동석 인천대학교 동북아경제통상대학 교수 / 1

(프리젠테이션, 발제문)

• 토 론

정재룡 국회보건복지위원회 전문위원 / 32

정문중 국회예산정책처 행정예산분석팀장 / 49



예산법률주의: 의회와 행정부의 관계

옥동석 (인천대학교 교수)

1. 권력구조와 예산

□ 권력구조의 의의

- 권력구조란 국가의 통치 거버넌스로서 ‘국민적 의지’를 결정·집행·확인하는 방법
- ‘국민적 의지’의 결정구조인 권력구조는 내각책임제(parliamentarism)와 대통령제(presidentialism)를 구분할 수 있음.

- 내각책임제는 ①의회 내에서 내각 행정관들(the executive)을 선출하고, ②내각 행정관들은 의회의 신임(confidence) 하에서만 임기를 유지할 수 있음.
- 대통령제는 ①행정부(또는 내각)를 구성하고 지시하는 최고행정관(the chief executive)인 대통령을 별도의 선거로 선출하고, ②대통령과 의회 의원들의 규정된 임기는 상호 간의 신임과 무관하게 유지됨.
- 내각책임제에서는 행정부(또는 내각)와 의회가 충돌하는 경우 ‘의회의 내각불신임 → 수상의 의회해산 → 총선거’를 통해 진정한 ‘국민적 의지’를 확인하는 방법이 존재함.
- 대통령제에서는 행정부(또는 대통령)와 의회가 충돌하는 경우 ‘의회의 의결 → 대통령의 재의요구 → 의회의 재의결’의 절차를 통해 ‘국민적 의지’를 확정함.

- 1990년대 이후에는 다수의 국가들이 미국식 대통령제를 기본으로 하면서도 자국의 현실을 반영한 다양한 변형(hybrid)을 채택함.
- 대통령 재의요구(Veto)의 내용, 긴급명령 요건, 수상 지명권, 국회 해산권 등의 측면에서 다양한 내용의 변형적 형태가 등장함.

□ 법률과 예산

- 권력구조가 표현하고자 하는 ‘국민적 의지’는 법률의 형태를 띠기 때문에 매년도의 예산 또한 법률로 제정되는 것이 일반적임.
- 선진국에서 예산(budget)은 추정 수입항목과 추정 지출항목을 대비시킨 통계표 형식의 요약을 의미함.

- 예산은 법률에 의해 확정되지만, 일반적인 법률과 달리 예산편성 과정에서는 총량한도에 따른 중앙집중식 조정과정이 반드시 필요하기 때문에 일반적인 법률제정 절차와 완전히 일치할 수는 없음.

2. 내각책임제 예산과정과 의회

□ 예산편성

- 예산편성은 본질적으로 행정부 기능으로 간주되는데, 예산편성 책임을 행정부에 명확하게 부여할 때 책임이 분산되지 않기 때문임.
- 정치적 합의를 중시하고 연립정부가 보편화되어 있는 국가에서는 행정부의 책임의식을 훼손하지 않으면서 예산편성에 의회의 역할을 인정하는 경향이 1990년대 이후 점차 나타나고 있음.

□ 예산승인

- 예산승인은 편성된 예산에 대해 법적 효력을 지닌 예산권한(budget authority)을 부여하는 과정이기 때문에, 예산승인은 입법권을 가진 의회의 기본적인 기능이 됨.
- 내각책임제에서 예산승인은 행정부에 대한 의회의 신임(confidence)으로 간주되어, 의회의 예산거부 또는 예산수정은 정치적 관행에 따라 내각불신임으로 간주됨.
- 일반적으로 예산승인을 행정부에 대한 의회의 신임과 연계하는 정도가 강하면 강할수록 의회의 예산수정 범위는 더 작아짐.

□ 예산집행

- 행정부는 의회에서 승인된 예산을 반드시 집행할 의무가 있는가?
- 지출승인(appropriation)은 ‘지출이 이루어질 수 있다’는 것을 의미할 뿐 지출이 반드시 이루어져야 하는 것을 의미하지는 않음.

□ 사후평가

- 사후평가는 행정부의 예산집행에서 자금이 적법하게 사용되었는지를 감시 평가하는 과정으로서 본질적으로 의회의 역할이 더 강함.
- 영국식 내각책임제 국가에서 의회는 대부분 공공회계위원회(Public Accounts Committee)를 설치하여 범정부적 사후 성과평가에 주력함.
 - 위원장은 통상 야당에서 선출되며, 정책을 논박(challenging)하기보다는 정책의 효과성·효율성·적법성 등 수행방법을 검증함.

3. 미국 대통령제 예산과정과 의회

- 내각책임제와 달리 대통령제에서는 대통령과 의회의 의지가 서로 다를 수 있기 때문에, 예산에 대한 국민적 의지는 대통령과 의회의 상호작용에 따라 결정될 수밖에 없음.
 - 대통령제 국가에서는 시대적 상황과 대통령의 리더십에 따라 예산을 대통령이 주도하기도 하고 의회가 주도하기도 함.
- 1776년에 제정된 미국 헌법은 의회가 재정권(power of purse)을 보유한다는 규정 이외에 별다른 예산제도를 규정하지 않았으며 독립 직후에는 의회가 예산을 주도적으로 편성하였음.

- 1880년 ~ 1910년 기간중 의회주도의 연방재정이 매우 방만하고 무질서하여 미국의 정치인들은 권력분립의 대통령제에 적합한 예산제도가 무엇인지를 고민하기 시작함.
- 1921년 ‘예산회계법’을 제정하여 ①행정부에 예산실을 설치하여 예산편성권을 부여하고 예산을 총괄 조정하도록 하였으며, ②독립적 지위의 회계감사원(GAO)을 설치하여 회계감사의 의회보고를 강화함.
- 1970년대까지 예산실의 중앙통제적 조정기능이 지속적으로 강화되면서 재정운용에 대해 대통령의 우위가 보다 확고하게 되었음.
- 대통령의 예산권을 견제하고 의회의 합리적 예산심사를 강화하기 위하여, 1974년에 다음 두 가지 요소를 구비한 ‘의회예산 및 예산박탈(impoundments) 금지법’을 제정하였음.

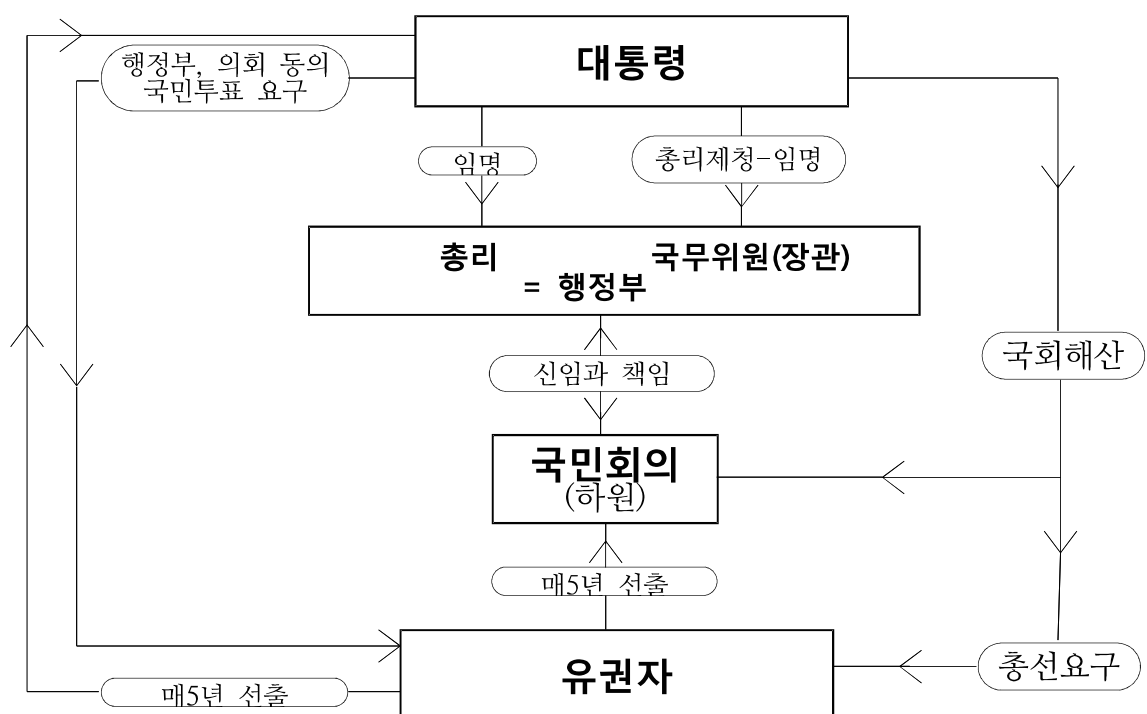
①예산위원회(Committee on the Budget)를 설치하여 예산총량뿐만 아니라 상임위원회의 소관별 한도액 등 종합적 조정기능을 구축함. ② 의회예산처(Congressional Budget Office)를 설치하여 예산안을 분석하고 여러 가지 대안들을 정리하여 의회에 제공하도록 함.

4. 프랑스 준대통령제의 예산결정과 의회

□ 준대통령제 권력구조

- 프랑스의 권력구조는 대통령제와 내각책임제의 혼합으로 대통령, 총리, 국민회의(하원)의 구성에 따라 다양한 시나리오가 가능함.

[그림 1] 프랑스의 준대통령제 권력구조



- 총리와 행정부(the Prime Minister and Government)는 국민회의에 대해 책임을 지기 때문에 다수당이 총리와 행정부를 선출함.
 - 의회 다수당의 지지를 받아 선출되는 총리는 여소야대(동거정부)의 경우가 여대야소에서 대통령이 지명하는 경우보다 훨씬 더 강력함.
- 대통령(the President)은 대내 및 대외적인 정책 모두에서 최고의 지위를 갖지만, 여소야대(동거정부)에서는 권력 대부분(총리 선택권, 국내정책통제)을 잃고 무력한 정치투쟁에 집중하게 됨.
 - 프랑스 대통령은 미국과 달리 법률안 거부권(Veto)을 갖고 있지 않으나 국민회의 해산 및 총선 요구권, 국민투표 요구권을 가짐.

□ 의회와 행정부의 관계

- 1958년의 프랑스 제5공화국 헌법은 이전의 제4공화국과 달리 의회의 권한을 약화시키기 위해 다양한 헌법상의 제도를 구비하였음.
- 의원의 국무위원 임명시 대리의원 선출
 - 국무위원으로 임명되는 국민회의 의원은 의원직을 포기해야 하고, 당해 의원직에 대해서는 대리의원(suppl ant)이 선출됨.
- 정기회 회기 제한 및 임시회에 대한 대통령과 총리의 영향력
 - 의회 각 원의 정기회 개의일수는 각각 120일을 초과할 수 없음.
 - 총리 또는 국민회의 재적의원 과반수의 요구에 따라 특정한 의사일정을 처리하기 위한 임시회가 소집될 수 있으며, 임시회 폐회 이후에는 총리만이 1개월이 지나기 전에 새로운 회기를 요구할 수 있음.
 - 임시회는 대통령의 명령에 의해 개회 및 폐회됨.

○ 의회의 입법권에 대한 제한

- 의회는 특정한 주제에 대해서만 법률을 자유로이 제정할 수 있는데, 여기에는 기본적인 자유, 시민의 지위와 시민권, 조세의무, 징집, 형사절차, 선거법 등이 해당됨.
- 의회는 특정한 주제 이외의 주제들에 대해서는 법률의 일반적 원칙과 구조만을 규정하는데, 여기에는 지방정부, 교육, 재산권, 노동조합, 사회보장 및 예산법이 포함됨.
- 앞의 두 가지 범주에 포함되지 않는 주제들에 대해서는 행정부가 규정(프랑스어로는 *réglementaire*, 영문번역으로는 *regulation*)을 자유로이 제정할 수 있음.
- 규정이 행정부 재량으로 가능한지 여부에 의문이 제기된다면 헌법위원회(Constitutional Council)의 결정에 따름.

○ 행정부 요청 의안의 우선처리

- 본회의에서는 행정부가 정하는 의사일정에 따라 정부가 요청한 의안(예산법안과 사회보장기금법안 포함)을 우선적으로 심의하고 토의하여야 함.

○ 패키지 투표(package vote, 프랑스어로는 *vote bloqué*)

- 의회가 법률안에 대한 수정을 검토하면, 행정부는 행정부가 제출하거나 또는 수락한 수정안에 대하여 그 전체 또는 일부에 대해 패키지로 투표할 것을 의회에 요구할 수 있음(헌법 제44조 제3항).

○ 불신임 투표를 조건으로 행정부 제출법안의 통과

- 총리는 행정부 제출법안에 대해 의회의 심의를 중지시키고 신임투표를 제기할 수 있는데, 국민회의가 불신임 동의안을 가결하지 않는 한 당해 법안은 통과된 것으로 간주함(헌법 제49조 제3항).

- 이 경우 국민회의가 법안을 반대하기 위해서는 24시간 이내에 불신임 동의안을 제출하고 재적의원 과반수의 의결이 있어야 함.
- 만약 불신임 동의안이 채택되면 총리는 대통령에게 행정부의 사퇴서를 제출하고, 대통령은 국민회의를 해산할 수 있음.

○ 지출증액 및 수입감소 의원발의 법안 금지

- 공공수입의 감소 또는 공공지출의 신설 및 증액을 초래하는 어떠한 의원발의 법안과 개정안은 접수될 수 없음(헌법 제40조).

○ 70일내 예산안 미의결시 공포에 의한 확정.

- 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면 정부제출 예산법안은 공포 (Ordinance)에 의해 확정됨(헌법 47조 제3항).

[표 1] 제44조 제3항과 제49조 제3항의 활용(1958-2004)

기 간	제44조 제3항	제49조 제3항	
	사용회수	사용회수	관련 법안수
1958~1962	23	7	4
1962~1967	68	0	0
1967~1968	17	3	1
1968~1973	13	0	0
1973~1978	17	2	2
1978~1981	18	6	2
1981~1986	3	13	9
1986~1988	43	8	7
1988~1993	82	38	19
1993~1997	24	3	3
1997~2002	13	0	0
2002~2004	6	1	1
합 계	327	81	48

5. 예산법률주의의 의의와 과제

□ 예산 비법률주의의 배경

- 우리나라 헌법 제40조는 국회의 입법권을 규정하고 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있는데, 이와 같은 규정 형식 때문에 예산안은 국회의 입법권 범주에 포함되지 않음.
- 우리나라 헌법은 여타 국가의 헌법과 달리 예산을 법률의 형식으로 규정한다는 명시적인 규정이 없음.
 - 예산 지출과 달리 조세에 대해서는 헌법 제59조에서 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’고 규정되어 있음.

□ 예산에 대한 규율

- 우리나라의 예산은 법률로 성립하지 않기 때문에 예산의 내용과 예산의 각종 첨부서류들은 법률적 효력을 갖지 못함.
- 지출예산이 법률로 성립하지 않기 때문에 예산과 관련되는 제반 사항들은 ‘행정규칙’으로서의 효력만을 가질 수 있을 뿐임.
- ‘행정규칙’은 행정기관이 법조의 형식으로 정립하는 일반적·추상적 규범으로서 내부효과만을 가질 뿐 대외적 구속력을 갖지 않음.
 - ① 국민의 권리의무와 직접 관계가 없는 각 행정기관의 행위기준 등을 정한 규범으로서 원칙적으로 대외적 효과를 갖지 않음.
 - ② 상위법령의 수권을 요하지 않음.
 - ③ 국민에 대하여 직접 구속력을 갖지 않음.

고 발령기관에 대하여도 구속력이 없음. ④ 수명기관이 행정규칙에 위반하여도 원칙적으로 위법이 되지 않으며, 수명기관의 행위가 행정규칙에 위반하였음을 이유로 행정소송에 의하여 그 위법성을 다툴 수 없음. ⑤ 원칙적으로 재판의 기준이 되지 않음.

- ‘예산 비법률주의’로 인하여 국회는 개별 예산사업의 집행을 규율하기 위해 ‘부대의견’이라는 결의문적 형식을 활용해 왔음.

□ 예산법률주의에 대한 논의

- ‘예산 비법률주의’에 대한 최초의 비판적 연구로서 권해호(1995)는 예산 비법률주의가 일본 제국주의의 유산임을 지적하며 독일과 일본의 군국주의가 여기에서 비롯되었다고 주장함.

- ‘예산 비법률주의’가 예산의 규범력뿐만 아니라 국회의 재정통제권을 크게 약화시킨다는 문제점을 옥동석(2004)이 본격 제기됨.
- 2005년 이후 다수의 법학자들을 중심으로 예산법률주의에 대한 논의가 이어지며, 2008년 국회의장 자문기구로 출범한 ‘헌법연구 자문위원회’가 예산법률주의의 도입 필요성을 공식 제기함.
- ‘헌법연구 자문위원회’는 예산법률주의와 함께 헌법의 ‘국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정’을 폐지할 것을 건의함.

□ 행정부와 국회의 관계

- 우리나라는 ‘예산 비법률주의’를 채택하기 때문에 국회가 의결한 예산에 대해 대통령의 거부권을 인정하지 않고 있음.

- 여소야대의 국회가 대통령 공약사업의 예산을 대폭 삭감하는 등 행정부와 심각하게 충돌하는 경우, 대통령 거부권을 인정하지 않는 ‘예산 비법률주의’는 대통령과 국회의 예산갈등을 점점 증폭시킴.
 - 현행 헌법에 의하면 국회가 특정 항목을 증액하거나 새 비목을 설치할 때에는 행정부의 동의를 구해야 하지만, 예산을 감액하거나 삭제할 때에는 행정부의 동의 없이 결정할 수 있음.
- 의회 증액요구에 대한 대통령의 거절, 대통령 편성 예산안에 대한 의회의 삭감이 충돌하는 극단적 상황은 치킨게임(chicken game).

[표 2] 치킨게임의 보수행렬표

대통령 \ 의회	양보	고집(일방 삭감)
	양 보	고집(증액 부동의)
양 보	(무승부, 무승부)	(패배, 승리)
고집(증액 부동의)	(승리, 패배)	(파멸, 파멸)

- 예산 법률주의가 채택되면 대통령과 국회의 예산갈등은 일반적인 법률처럼 ‘의회 의결 → 대통령 재의요구 → 의회 재의결’로 해소됨.

□ 예산권력구조의 과제

- 예산집행의 법적 규율을 강화하고 행정부와 국회의 예산갈등을 합리적으로 해소하기 위해서는 헌법개정시 예산법률주의를 채택하는 것이 불가피할 것으로 생각됨.

- 예산편성은 권력구조와 상관없이 반드시 행정부 고유 기능으로 간주함으로써, 행정부의 예산책임성을 명확하게 하는 것이 바람직함.
- 의회의 예산승인에서는 예산심사의 합리성 정도에 따라 의회의 예산수정에 일정한 제한을 가할 필요가 있음.
- 예산법률주의가 채택되더라도 행정부와 의회의 관계를 좌우하는 예산권력구조는 ‘대통령 거부권’, ‘의회의 예산수정범위’, ‘준예산’ 등 다양한 요소들에 의해 영향을 받기 때문에 심층적인 논의가 있어야 함.

감사합니다.

예산법률주의

- 행정부와 국회의 관계 -

옥동석 (인천대학교 교수)

<목 차>

1. 권력구조와 예산

- 권력구조의 의의
- 법률과 예산

2. 내각책임제 예산과정과 의회

- 예산편성
- 예산승인
- 예산집행
- 사후평가

3. 미국 대통령제의 예산과정과 의회

- 대통령제 예산제도의 발전
- 예산과정과 의회의 역할

4. 프랑스 준대통령제의 예산결정과 의회

- 준대통령제 권력구조
- 의회와 행정부의 관계

5. 예산법률주의의 의의와 과제

- 예산비법률주의의 배경
 - 예산에 대한 규율
 - 예산법률주의에 대한 논의
 - 행정부와 국회의 관계
 - 예산권력구조의 과제
-

1. 권력구조와 예산

□ 권력구조의 의의

- 권력구조란 국가의 통치 거버넌스로서 ‘국민적 의지’를 결정·집행·확인하는 방법으로 역사적·공간적으로 다양한 유형을 구분할 수 있음
- 삼권분립은 입법부, 행정부, 사법부를 구분하여 독립적인 권한과 책임을 부여하며 권력의 균형을 이루도록 함으로써 ‘국민적 의지’가 왜곡되지 않도록 함
 - 입법부는 법률을 제정하는 권한을, 행정부는 법률을 집행·강제(execution and enforcement)하는 권한을, 사법부는 법률을 해석하는 권한을 각각 보유함
- ‘국민적 의지’의 결정체제인 권력구조는 내각책임제(parliamentarism)와 대통령제(presidentialism)를 일반적으로 구분할 수 있음
 - 내각책임제는 ①의회 내에서 내각 행정관들(the executive)을 선출하고, ②내각 행정관들은 의회의 신임(confidence) 하에서만 임기를 유지할 수 있음
 - 대통령제는 ①행정부 구성하고 지시하는 최고행정관(the chief executive)인 대통령을 별도의 선거로 선출하고,
②대통령과 의회 의원들의 규정된 임기는 상호 간의 신임과 무관하게 유지됨
- 내각책임제에서는 내각(또는 행정부)과 의회가 충돌하는 경우 ‘의회의 내각불신임 → 수상의 의회해산 → 총선거’를 통해 진정한 ‘국민적 의지’를 확인하는 방법이 존재함
- 대통령제에서는 대통령(또는 행정부)과 의회가 충돌하는 경우 ‘의회의 의결 → 대통령의 재의요구 → 의회의 재의결’의 절차를 통해 ‘국민적 의지’를 확정함
- 입법부(또는 의회 다수당)의 의지와 행정부의 의지가 내각책임제에서는 항상 일치하지만, 대통령제에서는 서로 다를 수 있어 1980년대 이전까지 대통령제는 매우 불안정한 제도로 인식됨
 - 입법부와 행정부의 의지가 서로 일치하지 않는다는 의미에서 대통령제는 권력분립(separation of power)으로, 그렇지 않은 내각책임제는 권력융합으로 불리기도 함

- 1980년대 이전까지 안정적인 대통령제로 인식된 국가는 미국과 프랑스뿐이었는데, 이후 다수의 국가들이 대통령제를 기본으로 하면서도 자국의 현실을 반영한 다양한 변형(hybrid)을 채택함
 - 대통령과 입법부의 관계를 형성하는 다양한 요소들(예컨대, 대통령의 재의요구권(Veto), 긴급명령권, 수상 지명권, 국회 해산권 등)의 내용에 따라 다양한 변형적 형태가 등장함
- 1980년대 이후 민주체제로 전환한 다수 국가들이(라틴아메리카, 동구권, 아시아권) 내각책임제보다 강력한 리더십의 대통령제를 선호함
 - 대통령과 의회의 충돌이 합리적으로 해결될 수 있다면, 대통령제의 견제와 균형은 내각책임제보다 더 나은 사회적 결과를 낳는다는 연구도 발표되고 있음(Carey(2005), p.99-100)

□ 법률과 예산

- 권력구조가 표현하고자 하는 ‘국민적 의지’는 법률의 형태를 띠기 때문에 매년도의 예산 또한 법률로 제정되는 것이 일반적임
- 민주주의의 역사가 오래된 선진국에서는 행정부가 의회로부터 예산을 승인받기 위해서는 예산안과 함께 예산의 내용을 규정하는 법률을 동시에 의회에 제출함
 - 영미권 국가에서는 예산의 내용을 규정하는 법률을 일반적으로 ‘지출승인법(appropriation act)’이라 하는데, 이는 예산의 세부 내용을 기술하거나 또는 이의 하위 규정에 대한 기본 근거가 되는 법률임
 - ‘지출승인법’이란 명칭이 사용되지 않는 경우에는, 예산과 함께 제출되기 때문에 예산법(budget laws)이라 하는데 프랑스는 ‘lois de finances’으로 독일은 ‘Haushaltsgesetz’로 각각 지칭하고 있음

[표 1] 주요국의 예산법률주의 헌법조항

■ 미국 헌법 제 I 장 제9조

- 법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 국고로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다(No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law)

■ 프랑스 헌법 제34조 제4항

- 예산법은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 자원과 및 부담을 정한다(Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.)

■ 독일 기본법 제110조 제2항

- 예산안은 그 연한에 따라 1년 또는 다년 회계연도로 나누며 제1차 회계연도의 개시 전에 예산법에 의하여 확정되어야 한다(Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt.)

- ‘지출승인법’ 또는 ‘예산법’과 달리 예산(budget)은 정부정책을 수행하는 과정에서 나타나는 추정 수입항목과 추정 지출항목을 대비시킨 통계표 형식의 요약을 의미함
- 영미권에서 사용되는 ‘appropriation’은 일반적으로 다음 세 가지 내용의 의미를 담고 있음
 - ‘appropriation’은 지출승인(authorization to spend)의 의미를 갖는데, 이는 공적 금전을 보관하는 국고에서 금전이 인출되어도 좋다는 (법률적인) 승인을 의미함
 - ‘appropriation’은 사전(辭典)적으로 특정한 용도로 지정된 일정한 금액을 의미하는데, 이는 일정한 예산항목에 상응하는 것임
 - ‘appropriation’은 일정한 지출에 대해 부과되는 특정한 제한사항들을 의미하는데, 이들 제한은 금액의 규모, 목적, 집행방법, 기한 등에 대해 이루어짐

- 예산은 법률에 의해 확정되지만, 일반적인 법률과 달리 예산편성 과정에서는 총량한도에 따른 중앙집중식 조정과정이 반드시 필요하기 때문에 일반적인 법률제정 절차와 완전히 일치할 수는 없음

2. 내각책임제 예산과정과 의회

□ 예산편성

- 내각책임제 국가에서 예산편성은 본질적으로 행정부 기능으로 간주되는데, 그 이유는 예산편성 책임을 행정부에 명확하게 부여할 때 책임의 분산 또는 전가가 나타나지 않을 것으로 보기 때문임
 - 예산편성에 대한 논쟁은 행정부 내에서 주로 이루어지고, 관료들이 의회에서 행정부 예산안을 번복하려는 시도는 거의 없음
- 정치적 합의를 중시하고 연립정부가 보편화되어 있는 국가에서는 행정부의 책임의식을 훼손하지 않으면서 예산편성에 의회의 역할을 인정하는 경향이 1990년대 이후 점차 나타나고 있음
 - 유럽국가(특히 스웨덴)에서 많이 활용되는 사전예산(pre-budget)은 행정부의 본격적 예산편성 이전에 이루어지는 재정총량 등에 대한 의회의 승인을 의미함

□ 예산승인

- 예산승인은 편성된 예산에 대해 법적 효력을 지닌 예산권한(budget authority)을 부여하는 과정이기 때문에, 예산승인은 입법권을 가진 의회의 기본적인 기능이 됨
- 내각책임제에서 예산승인은 행정부에 대한 의회의 신임(confidence)으로 간주되어, 의회의 예산거부 또는 예산수정은 정치적 관행에 따라 내각불신임으로 간주됨
 - 행정부 예산안이 의회에서 승인되지 않아 내각불신임으로 간주되면 새로운 내각이 재구성되거나, 의회를 해산하고 총선을 실시하여 의회를 재구성함

- 내각불신임 여부는 각국의 정치적 전통에 따라 서로 다른데, 의회의 예산수정이 치욕적이라면(예컨대 수상의 봉급삭감) 아무리 사소한 것이라도 국정수행능력을 훼손하여 불신임으로 연결됨
- 의회의 예산수정 범위는 내각불신임과 연계되는 정도에 따라 다르지만, 일반적으로 내각책임제는 행정부의 예산책임성을 강화한다는 취지에서 의회의 예산수정 권한을 제한하고 있음
 - 일반적으로 예산승인을 행정부에 대한 의회의 신임과 연계하는 정도가 강하면 강할수록 의회의 예산수정 범위는 더 작아짐
 - 영국식(Westminster) 내각책임제 전통이 강한 국가에서는 의회가 예산수정 권한을 많이 가지면 가질수록 행정부의 예산책임성이 희석 또는 모호하게 된다고 인식함

[표 2] 내각책임제의 의회 예산수정권에 대한 제한

■ 독일 헌법 제113조 제①항

- 연방정부가 제안한 예산안 상의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 포함하거나 또는 장차 새로운 지출을 초래할 법률은 연방정부의 동의를 요한다.

■ 영국 하원의 규칙 제66조와 제68조

- 본 의회는 국왕이 제안하지 않는다면 통합펀드에서 지급되건 또는 의회가 제공한 금전에서 지급되건 관계없이, 공공서비스에 대한 어떠한 금액 요청도 접수하지 않으며, 또 공공수입의 출연 또는 지급에 대한 동의절차를 진행시키지 않는다.
- 본 의회는 어떠한 수입원에 대해서건 국왕에 대한 자금의 증액을 위한 요청을, 이에 따른 부채와 당해 부채의 상환조치를 언급하고 당해 요청자와 그 보증인이 이를 보장하는 방법을 제시하는, 관련 장관 또는 장관들의 증명이 없는 한 접수하지 않는다.

□ 예산집행

- 예산집행에서 제기되는 가장 중요한 의문은 ‘행정부는 의회에서 승인된 예산을 반드시 집행해야 할 의무가 있는가?’라는 것임
- 내각책임제에서는 예산권한을 규정하는 지출승인(appropriation)이 ‘지출이 이루어질 수 있다’는 것을 의미할 뿐 지출이 반드시 이루어져야 하는 것을 의미하지는 않음

□ 사후평가

- 사후평가는 행정부의 예산집행에서 자금이 적법하게 사용되었는지를 감시 평가하는 과정으로서 본질적으로 의회의 역할이 더 강함
 - 행정부에 대한 의회 감시의 주된 목적은 특정 정책과 프로그램들이 얼마나 효과적으로 수행되었는지를 평가하는 것임
 - 행정부의 내부감사는 당해 기관의 관리자를 견제하는 것이 아니라 회계와 재무보고의 증빙과 그 적법성을 확인하는 것임
- 영국식 내각책임제 국가에서 의회는 대부분 공공회계위원회(Public Accounts Committee)를 설치하여 범정부적 사후 성과평가에 주력함
 - 공공회계위원회의 위원장은 통상 야당에서 선출되며, 정책내용의 타당성보다 정책 효과성·효율성·적법성 등 수행방법을 검증함
 - 공공회계위원회와 달리 부문별 위원회에서는 의원들이 정책의 내용과 타당성을 논박(challenging)하며 정치적 견해를 적극 표명함

3. 미국 대통령제 예산과정과 의회

□ 대통령제 예산제도의 발전

- 내각책임제와 달리 대통령제에서는 대통령과 의회의 의지가 서로 다를 수 있기 때문에, 예산에 대한 국민적 의지는 대통령과 의회의 상호작용에 따라 결정될 수밖에 없음

- 대통령제 국가에서는 시대적 상황과 대통령의 리더쉽에 따라 예산을 대통령이 주도하기도 하고 의회가 주도하기도 함
- 1776년에 제정된 미국 헌법은 의회가 재정권(power of purse)을 보유한다는 규정 이외에 별다른 예산제도를 규정하지 않았으며 독립 직후에는 의회가 예산을 주도적으로 편성하였음
 - 미국 헌법은 '법률로 규정된 지출승인(appropriation)에 의하지 않고는 국고(the Treasury)로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다'고 규정하여 지출법률주의(또는 '예산법률주의')를 확립하고 있음
 - 의회내 '수입방안위원회(Committee on Ways and Means)'가 예산편성권을 행사하였는데, 재정부는 각 정부부처의 예산요청서를 일괄 취합하여 의회에 제출할 뿐 어떠한 조정기능도 행사하지 않았음
- 1880년~1910년 기간중 의회주도의 연방재정이 매우 방만하고 무질서하여 미국의 정치인들은 권력분립의 대통령제에 적합한 예산제도가 무엇인지를 고민하기 시작함
- 1921년 '예산회계법'을 제정하여 ①행정부에 예산실을 설치하여 예산편성권을 부여하고 예산을 총괄 조정하도록 하였으며, ②독립적 지위의 회계감사원(GAO)을 설치하여 회계감사의 의회보고를 강화함
 - 당시 미국의 전문가들은 영국의 재정제도를 검토하며 민주적 예산제도의 핵심을 '조세법률주의' '지출법률주의' '통합예산' '독립감사의 의회보고' 등 네 가지 요소로 인식함
- 1970년대까지 예산실의 중앙통제적 조정기능이 지속적으로 강화되면서 재정운용에 대해 대통령의 우위가 보다 확고하게 되었음
 - 재정부 예산실은 1939년에 설치된 대통령 행정실(Executive Office)로 이관 격상되었고, 모든 내용의 입법에 대해 조정기능을 행사하며 정부기관의 기능통폐합, 구조조정 등도 수행하게 됨
 - 1950, 60년대에 연방정부 프로그램들이 급속하게 증가하였는데, 정책개발 및 부처간 프로그램 조정을 강화하기 위하여 1970년 예산실은 관리예산처(Office of Management and Budget)로 승격됨

- 대통령 예산권이 강화되면서 행정부와 의회 사이에는 예산갈등이 고조되었는데, 의회내 예산절차를 개선하여 의회의 합리적 예산심사를 강화하는 방법으로 문제를 해결하고자 하였음
- 대통령의 예산권을 견제하고 의회의 합리적 예산심사를 강화하기 위하여, 1974년에 다음 두 가지 요소를 구비한 ‘의회예산 및 예산박탈(impoundments) 금지법’을 제정하였음
 - ①의회 내에 예산위원회(Committee on the Budget)를 설치하여 예산총량뿐만 아니라 각 상임위원회의 소관별 한도액 등 종합적 관점의 조정기능을 구축함
 - ②의회예산처(Congressional Budget Office)를 설치하여 예산안을 분석하고 여러 가지 대안들을 정리하여 의회에 제공하도록 함
- 1974년을 분기점으로 의회의 예산통제권이 회복되면서 비로소 미국은 대통령제 국가의 전형적 예산제도를 확립할 수 있게 됨
 - 미국은 200여년에 걸쳐 대통령제 이념에 충실한 ‘예산권력 분립’의 제도적 틀을 구축하였는데, 이는 합리적 예산운용을 위한 행정부와 입법부의 상호경쟁의 과정이었음

□ 예산과정과 의회의 역할

- 미국 헌법은 의회가 재정수입을 결정하고 또 재정지출은 법률에 의해 이루어진다고 규정하고 있지만, 1921년 예산회계법이 제정되며 의회는 행정부에 예산편성을 위임하고 있음
- 행정부가 편성한 예산은 '대통령 예산(President's Budget)'으로 불리며 의회 예산심사의 준거가 될 뿐인데, 의회의 예산수정에 관한 권한은 거의 무제한적으로 인정되고 있음
- 미국에서는 의회에서 승인한 예산항목을 행정부가 집행하지 않는 예산박탈(impoundment)에 대해 대통령이 사전에 의회의 승인을 받도록 요구하고 있음

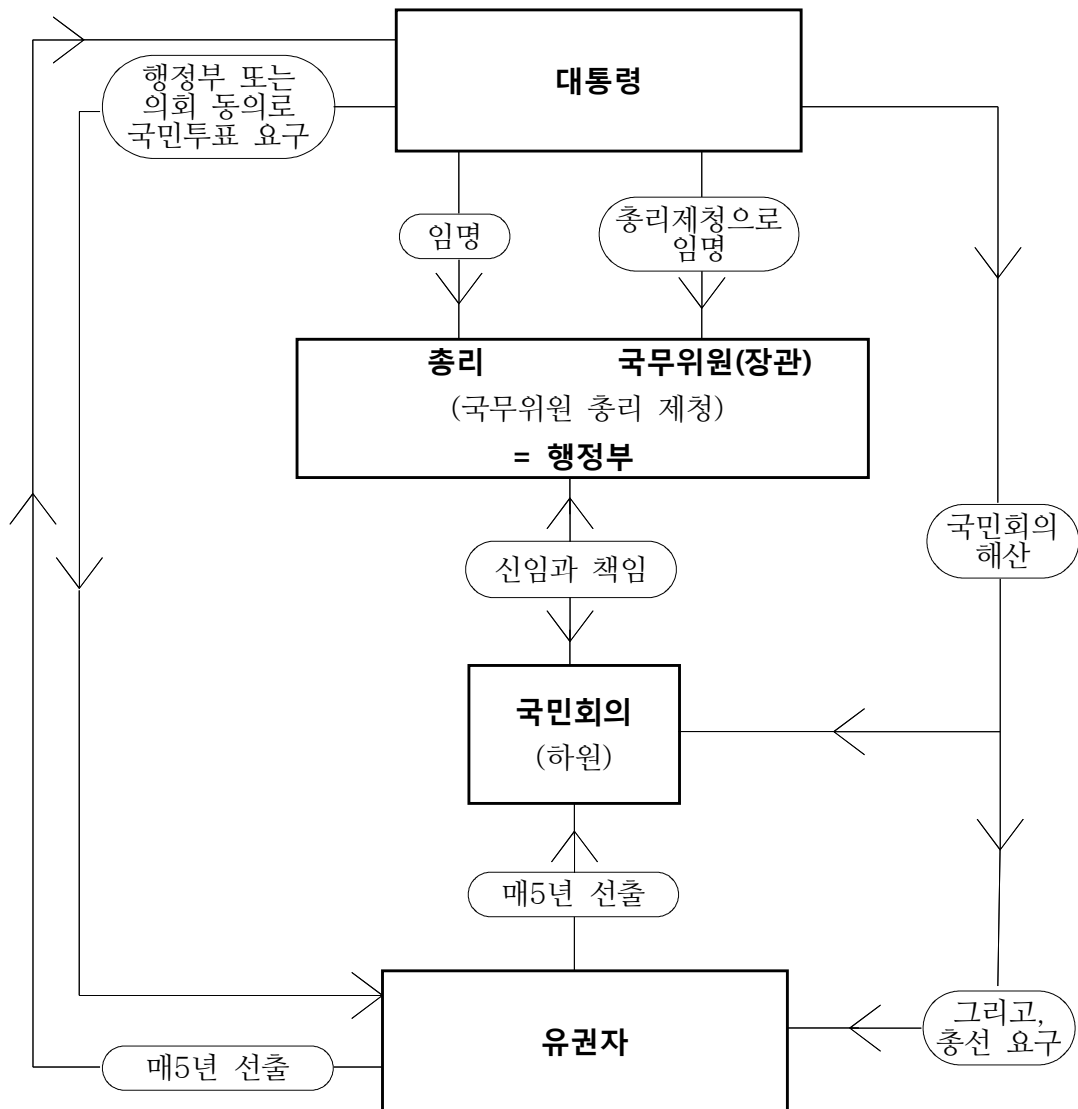
- 미국에서 예산집행의 사후평가는 회계검사원(GAO)과 의회의 지출승인위원회(Appropriations Committee)에서 이루어지고 있음
 - 입법, 재정, 감찰(legislative, fiscal, investigative oversight)에 대한 세 가지 감시기능 중 입법은 소관 상임위원회, 재정은 지출승인위원회, 감찰은 감시 및 정부개혁위원회(Oversight and Government Reform Committee)에서 각각 수행됨(Oleszek(1996), p. 301 참조)

4. 프랑스 준대통령제의 예산결정과 의회

□ 준대통령제 권력구조

- 프랑스의 권력구조는 대통령제와 내각책임제의 혼합 형태인데, 대통령, 총리, 국민회의(하원)의 구성에 따라 다양한 시나리오가 가능함
- 유권자들은 정기적으로 대통령 선거와 국회의원 선거를 할 뿐만 아니라 국민회의 해산에 따른 국회의원 선거, 대통령 요구에 따른 국민투표 등을 하게 됨
- 국민회의(the National Assembly)의 다수당은 대통령을 지지하는 정당이 될 수도 있고(1962-86, 1988-93, 1995-97) 적대적인 정당이 될 수도 있음(1986-88, 1993-95, 1997-2002)
- 총리와 행정부(the Prime Minister and Government)는 국민회의에 대해 책임을 지기 때문에 다수당이 총리와 행정부를 선출함
 - 소속 정당과 개인적·전략적 선택에 따라 대통령과 총리 사이에는 '일치성(coincidence)'과 '동거성(cohabitation)'이라는 양 극단 사이의 다양한 변형이 가능함
 - 의회 다수당의 지지를 받아 선출되는 총리는 여소야대(동거정부)의 경우가 여대야소에서 대통령이 지명하는 경우보다 훨씬 더 강력함

[그림 1] 프랑스의 준대통령제 권력구조



- 대통령(the President)은 대내 및 대외적인 정책 모두에서 최고의 지위를 갖지만, 여소야대(동거정부)에서는 권력 대부분(총리 선택권, 국내정책통제)을 잃고 무력한 정치투쟁에 집중하게 됨
 - 프랑스 대통령은 미국과 달리 법률안 거부권(Veto)을 갖고 있지 않으나 국민회의 해산 및 총선 요구권, 국민투표 요구권을 가짐

□ 의회와 행정부의 관계

- 준대통령제를 채택한 1958년의 프랑스 제5공화국 헌법은 이전의 제4공화국과 달리 의회의 권한을 약화시키기 위해 다양한 헌법상의 제도를 구비하였음
- 의원의 국무위원 임명시 대리의원 선출
 - 국무위원으로 임명되는 국민회의 의원은 의원직을 포기해야 하고, 당해 의원직에 대해서는 대리의원(suppléant)이 선출됨(헌법 제23조, 제25조)
- 정기회 회기 제한 및 임시회에 대한 대통령과 총리의 영향력
 - 의회 각 원의 정기회 개의일수는 각각 120일을 초과할 수 없음(헌법 제28조 제2항)
 - 총리 또는 국민회의 재적의원 과반수의 요구에 따라 특정한 의사일정을 처리하기 위한 임시회가 소집될 수 있으며, 임시회 폐회 이후에는 총리만이 1개월이 지나기 전에 새로운 회기를 요구할 수 있음(헌법 제29조)
 - 임시회는 대통령의 명령에 의해 개회 및 폐회됨(헌법 제30조)
- 의회의 입법권에 대한 제한
 - 의회는 특정한 주제에 대해서만 법률을 자유로이 제정할 수 있는데, 여기에는 기본적인 자유, 시민의 지위와 시민권, 조세의무, 징집, 형사절차, 선거법 등이 해당됨(헌법 제34조 제1항과 제2항)
 - 의회는 특정한 주제 이외의 주제들에 대해서는 법률의 일반적 원칙과 구조만을 규정하는데, 여기에는 지방정부, 교육, 재산권, 노동조합, 사회보장 및 예산법이 포함됨(헌법 제34조 제3항, 제4항, 제5항)
 - 앞의 두 가지 범주에 포함되지 않는 주제들에 대해서는 행정부가 규정(프랑스어로는 réglementaire, 영문번역으로는 regulation)을 자유로이 제정할 수 있음(헌법 제37조)
 - 규정이 행정부 재량으로 가능한지 여부에 의문이 제기된다면 헌법위원회(Constitutional Council)의 결정에 따름

- 행정부 요청 의안의 우선처리
 - 본회의에서는 행정부가 정하는 의사일정에 따라 정부가 요청한 의안(예산법안과 사회보장기금법안 포함)을 우선적으로 심의하고 토의하여야 함(헌법 제48조 제2항과 제3항)
- 패키지 투표(package vote, 프랑스어로는 vote bloqué)
 - 의회가 법률안에 대한 수정을 검토하면, 행정부는 행정부가 제출하거나 또는 수락한 수정안에 대하여 그 전체 또는 일부에 대해 패키지로 투표할 것을 의회에 요구할 수 있음(헌법 제44조 제3항)
- 불신임 투표를 조건으로 행정부 제출법안의 통과
 - 총리는 행정부 제출법안에 대해 의회의 심의를 중지시키고 신임투표를 제기할 수 있는데, 국민회의가 불신임 동의안을 가결하지 않는 한 당해 법안은 통과된 것으로 간주함(헌법 제49조 제3항)
 - 이 경우 국민회의가 법안을 반대하기 위해서는 24시간 이내에 불신임 동의안을 제출하고 재적의원 과반수의 의결이 있어야 함(헌법 제49조 제2항)
 - 만약 불신임 동의안이 채택되면 총리는 대통령에게 행정부의 사퇴서를 제출하고, 대통령은 국민회의를 해산할 수 있음(헌법 제12조, 제50조)
- 지출증액 및 수입감소 의원발의 법안 금지
 - 공공수입의 감소 또는 공공지출의 신설 및 증액을 초래하는 어떠한 의원발의 법안과 개정안은 접수될 수 없음(헌법 제40조)
- 70일내 예산안 미의결시 공포에 의한 확정
 - 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면 정부제출 예산법안은 공포(Ordonnance)에 의해 확정됨(헌법 47조 제3항)
- 프랑스에서는 패키지 투표(헌법 제44조 제3항)와 불신임 투표를 조건으로 한 행정부 제출법안의 통과(헌법 제49조 제3항)를 적극 활용하여 행정부의 예산권 우위가 확보될 수 있었음

[표 3] 국민회의의 제44조 제3항과 제49조 제3항의 활용(1958-2004)

기 간	제44조 제3항	제49조 제3항	
	사용회수	사용회수	관련 법안수
1958~1962	23	7	4
1962~1967	68	0	0
1967~1968	17	3	1
1968~1973	13	0	0
1973~1978	17	2	2
1978~1981	18	6	2
1981~1986	3	13	9
1986~1988	43	8	7
1988~1993	82	38	19
1993~1997	24	3	3
1997~2002	13	0	0
2002~2004	6	1	1
합 계	327	81	48

5. 예산법률주의의 의의와 과제

□ 예산 비법률주의의 배경

- 우리나라 헌법 제40조는 국회의 입법권을 규정하고 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있는데, 이와 같은 규정 형식 때문에 예산안은 국회의 입법권 범주에 포함되지 않음
- 우리나라 헌법은 여타 국가의 헌법과 달리 예산을 법률의 형식으로 규정한다는 명시적인 규정이 없음
 - 예산 지출과 달리 조세에 대해서는 헌법 제59조에서 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다'고 규정되어 있음

□ 예산에 대한 규율

- 우리나라의 예산은 법률로 성립하지 않기 때문에 예산의 내용과 예산의 각종 첨부서류들은 법률적 효력을 갖지 못함

- 우리나라의 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위로 구성되는데(국가재정법 제19조), 예산총칙을 제외한 나머지는 모두 통계표 형식으로 지출예산의 규율로 볼 수 없음
- 국가재정법 제34조에 따라 행정부가 매년 국회에 제출하는 예산안 첨부서류에 포함되어 있는 '세입세출예산사업별 설명서' '국고채무부담행위 설명서' '성과계획서' 등도 법적인 효력을 가지지 못함
- 지출예산이 법률로 성립하지 않기 때문에 예산과 관련되는 제반 사항들은, 다른 법률에서 규정되어 있지 않는 한 모두 '행정규칙'으로서의 효력만을 가질 수 있을 뿐임
- '행정의 행위형식'은 크게 행정입법, 행정행위, 행정계약으로 구분할 수 있고, 행정입법은 다시 '법규명령'과 '행정규칙'으로 구분됨
 - 행정입법으로서의 '법규명령'은 대외적으로 일반적 구속력을 갖는 행정입법임
 - ① 법률과 마찬가지로 엄격한 대외적 법적 구속력을 가짐
 - ② 원칙적으로 헌법, 법률 또는 상위법규명령의 수권을 필요로 함
 - ③ 제정 주체도 구속하는 양면적 구속력을 가짐
 - ④ 법규명령에 위반한 행위는 위법행위가 됨
 - ⑤ 재판의 기준이 됨
 - 행정입법으로서의 '행정규칙'은 행정기관이 법조의 형식으로 정립하는 일반적·추상적 규범으로서 내부효과만을 가질 뿐 대외적 구속력을 갖지 않음
 - ① 국민의 권리의무와 직접 관계가 없는 각 행정기관의 행위기준 등을 정한 규범으로서 원칙적으로 대외적 효과를 갖지 않음
 - ② 상위법령의 수권을 요하지 않음
 - ③ 국민에 대하여 직접 구속력을 갖지 않고 발령기관에 대하여도 구속력이 없음
 - ④ 수명기관이 행정규칙에 위반하여도 원칙적으로 위법이 되지 않으며, 수명기관의 행위가 행정규칙에 위반하였음을 이유로 행정소송에 의하여 그 위법성을 다툴 수 없음
 - ⑤ 원칙적으로 재판의 기준이 되지 않음
- '예산 비법률주의'로 인하여 행정부의 예산집행 의무는 회계와 계약에 관한 일반적 법령에 따라 자금을 집행하는 것에 불과하여 예산사업의 내용, 목표, 성과, 집행방법 등을 효과적으로 규율하지 못함

- 회계와 계약에 관한 일반적 법령의 위배에 대해서는 감사원의 처분요구(변상, 징계, 시정, 개선, 권고·통보)가 있으나 사업수행방법, 사업성과, 사업계획 등의 위배는 법률위반으로 간주되지 않음

※ 예산집행 관련 일반적 법률: 국가재정법, 국가회계법, 국고금관리법, 국유재산법, 물품관리법, 각종 특별회계법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방재정법 등

- ‘예산 비법률주의’로 인하여 국회는 입법권을 활용하여 개별 예산사업의 집행을 규율할 수 없기 때문에 ‘부대의견’이라는 결의문적 형식을 활용해 왔음

□ 예산법률주의에 대한 논의

- ‘예산 비법률주의’에 대한 최초의 비판적 연구로서 권해호(1995)는 예산 비법률주의가 일본 제국주의의 유산임을 지적하며 독일과 일본의 군국주의가 여기에서 비롯되었다고 주장함
- ‘예산 비법률주의’가 예산의 규범력뿐만 아니라 국회의 재정통제권을 크게 약화시킨다는 문제점을 옥동석(2004)이 본격 제기됨
- 2005년 이후 다수의 법학자들을 중심으로 예산법률주의에 대한 논의가 이어지며, 2008년 국회의장 자문기구로 출범한 ‘헌법연구 자문위원회’가 예산법률주의의 도입 필요성을 공식 제기함
 - ‘헌법연구 자문위원회’는 우리나라 행정부의 예산 재량권이 지나치게 커서 국회통제에 한계가 있기 때문에 재정민주주의 실현을 위해서는 예산법률주의의 도입이 필요하다고 판단함
 - 헌법연구 자문위원회는 국회 내 예산 및 결산제도의 합리적 운용을 위한 부대적 제도장치를 마련하며 예산법률주의를 채택하는 것이 바람직하다고 지적함
- ‘헌법연구 자문위원회’는 예산법률주의와 함께 헌법의 ‘국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정’을 폐지할 것을 건의함
 - 대통령제 국가인 미국에서는 이 조항이 규정되지 않아 미국 의회는 아무런 제한 없이 지출예산 증액 및 새 비목 설치를 할 수 있음

- 헌법연구 자문위원회는 예산법률주의를 채택하면서 이 조항을 헌법에 규정하는 경우 국회의 예산법률안 심의권이 상당히 제약을 받을 우려가 있기 때문에 이 조항의 폐지를 건의함
- ‘헌법연구 자문위원회’는 감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관하고 그 직무상 독립성을 헌법에 명시하며, 직무감찰 기능은 행정부 소속으로 하되 법률상의 기관으로 조정하는 방안을 건의함
 - 대부분의 국가들과 같이 국회의 상시적인 재정통제권을 강화하고 회계검사기능을 행정부로부터 독립시키기 위해서는 회계검사기능을 국회로 이관하는 것이 필요하다고 판단함

□ 행정부와 국회의 관계

- 우리나라는 ‘예산 비법률주의’를 채택하기 때문에 국회가 의결한 예산에 대해 대통령의 거부권을 인정하지 않고 있음
 - 대통령제 하에서 대통령과 의회의 예산갈등은 ‘대통령 거부권’과 ‘의회 재의결’의 상호작용에 의해 해소되는데, 우리나라는 ‘예산 비법률주의’ 때문에 이와 같은 해소방법을 기대하기 어려움
- 여소야대의 국회가 대통령 공약사업의 예산을 대폭 삭감하는 등 행정부와 심각하게 충돌하는 경우, 대통령 거부권을 인정하지 않는 ‘예산 비법률주의’는 대통령과 국회의 예산갈등을 점점 증폭시킴
 - 현행 헌법에 의하면 국회가 특정 항목을 증액하거나 새 비목을 설치할 때에는 행정부의 동의를 구해야 하지만, 예산을 감액하거나 삭제할 때에는 행정부의 동의 없이 결정할 수 있음
- 의회 증액요구에 대한 대통령의 거절, 대통령 편성 예산안에 대한 의회의 삭감이 충돌하는 극단적 상황은 치킨게임(chicken game)

[표 4] 치킨게임의 보수행렬표

의회 대통령	양보	고집(일방 삭감)
양보	(무승부, 무승부)	(패배, 승리)
고집(중액 부동의)	(승리, 패배)	(파멸, 파멸)

- 예산 법률주의가 채택되면 대통령과 의회의 예산갈등은 일반적인 법률처럼 ‘의회 의결 → 대통령 재의요구 → 의회 재의결’로 해소됨

□ 예산권력구조의 과제

- 예산집행의 법적 규율을 강화하고 행정부와 국회의 예산갈등을 합리적으로 해소하기 위해서는 헌법개정시 예산법률주의를 채택하는 것이 불가피할 것으로 생각됨
 - “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 헌법 제59조에 제②항을 신설하여 “예산상의 지출은 법률로 정한다”고 규정함
- 예산편성은 권력구조와 상관없이 반드시 행정부 고유 기능으로 간주함으로써, 행정부의 예산책임성을 명확하게 하는 것이 바람직함
 - 재정부 장관이 강력한 권한으로 각 부처의 지출을 통제하는 국고의 수호자가 될 때 재정지출의 합리적 편성이 가능함
- 의회의 예산승인에서는 예산심사의 합리성 정도에 따라 의회의 예산수정에 일정한 제한을 가할 필요가 있음
 - 의회 내에 합리적 예산절차가 구축되지 않아 인기영합적 사업이 남발된다면, 의회의 예산수정권에 일정한 제한을 가할 필요가 있음
- 예산법률주의가 채택되더라도 행정부와 의회의 관계를 좌우하는 예산권력구조는 ‘대통령 거부권’, ‘의회의 예산수정범위’, ‘준예산’ 등 다양한 요소들에 의해 영향을 받기 때문에 심층적인 논의가 있어야 함
 - 예산에 대한 ‘대통령 거부권’을 ‘총체적 거부권(veto in toto)’으로 할 것인가 아니면 ‘항목별 거부권(line-item veto)’으로 할 것인가?

- '의회의 예산수정범위'를 미국식으로 무제한으로 할 것인가 아니면 일정한 제한을 가할 것인가?
- 회계연도 개시 이후까지 의회의 예산승인이 이루어지지 않는 경우에 채택되는 현행의 '준예산' 제도는 적정한가?
 - ※ 국회가 헌법상의 시한을 준수하며 정상적인 절차에 따라 예산안을 의결하도록 유도하기 위해, 국회의 예산불승인시 행정부 제출 예산안이 그대로 확정되는 제도를 헌법에 규정할 필요도 있음
- 대통령의 국민투표 제안 요건에 재정 정책을 포함시킬 것인가?
 - ※ 대한민국 헌법 제72조; 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있음
- 예산권력구조와 관계없이 예산과정의 마지막 단계인 사후평가와 감사에서는 의회의 역할이 특히 강조되어야 함
 - 회계관리와 재무적 증빙에 대해서는 행정부의 내부통제에 맡겨질 수 있지만, 예산사업의 결과와 성과를 제고하는 방법에 대해서는 의회와 감사원이 주도적인 역할을 수행해야 함

예산법률주의: 의회와 행정부의 관계

정재룡

(국회보건복지위원회 전문위원)

<목 차>

I. 예산근거 법정주의의 의의

II. 미국의 예산근거 법정주의 운영현황

III. 예산근거 법정주의의 필요성

1. 예산안의 장기적·체계적 심사
2. 성과관리제도의 정착기반 확보
3. 재정민주주의의 구현
4. 정부의 편익적 예산집행 지양
5. 재정소요법률의 양산 방지
6. 다른 예산심사제도 개선방안과의 비교:
가장 포괄적·실효적 방안

IV. 예산근거 법정주의의 도입방안

1. 예산근거법의 규정범위와 규정방법
2. 예산근거 법정주의와 정부의 예산안 편성권의 관계
3. 예결위원회와 상임위원회의 관계
4. 예산근거법과 확정예산의 불일치 처리방안

V. 예산근거 법정주의의 기대효과

1. 국회의 예산권한 강화
 2. 예산안 편성·심사 및 집행의 합리화
 3. 법안비용추계제도의 활성화
-

I. 예산근거 법정주의의 의의

예산근거 법정주의는 예산의 지출이 원칙적으로 개별 법률에 근거가 있는 경우에만 지출이 가능하도록 하고, 그 법률에 지출방법에 관한 구체적 규정이 있는 경우 이를 준수하여 지출하도록 하는 것이다. 예산근거 법정주의가 도입되면 국회에서는 정부가 제출한 예산안을 심사할 때 각 사업별 예산이 법률의 근거를 확보하고 있는지가 중요한 심사기준이 되는데, 법률의 근거가 없는 예산은 삭제 당하게 된다.

국회가 예산을 승인하기 전에 먼저 개별 법률에 예산지출의 근거를 규정하는 과정을 거치게 되면 각 재정소요에 관하여 정부가 제출하는 총괄적인 예산안과는 별개로 개별적이고 독립적 차원에서 분석이 가능하게 된다. 이 경우 국회는 개별적 예산소요의 각종 조건과 내용들을 시간을 두고 충분히 심사할 수 있게 된다. 또한, 이러한 절차는 거의 모든 의원과 위원회로 하여금 국회의 헌법상 재정권 행사에 참여할 수 있게 해준다.

종래 예산근거 법정주의는 예산법률주의와 동일한 개념으로 사용되기도 했다. 예산법률주의는 예산을 법률과 동일한 효력을 갖도록 하는 개념으로서 2003년 국가재정법 초안을 입법예고할 당시에 여야 합의로 ‘예산의 효력’이라는 조명으로 예산은 법률과 동일한 효력을 가진다는 규정을 삽입하기도 했으나, 헌법상 예산형식이 법률형식과 달리 규정되고 있는 상황에서는 타당하 않다는 반론에 밀려 삭제된 적이 있다.¹⁾

예산법률주의는 예산 자체를 법률의 형식으로 의결하여 법률의 효력을 부여하는 개념인 반면, 예산근거 법정주의는 예산 자체를 법률로 만들자는 것이 아니라 확정된 예산이 지출되기 위해서는 법률의 근거가 있어야 한다는 것이기 때문에 이 양자가 동일한 개념이라고 할 수는 없다. 또한, 예산법률주의가 반드시 예산근거 법정주의를 포괄하는 개념이라고 할 수도 없다.

외국의 사례를 보면, 예산법률주의를 운영하는 국가 중 예산근거 법정주의를 명확하게 채택하고 있는 국가는 미국이 대표적이고²⁾, 독일의 경우는 예산근거 법정주의는 시행하지 않고 예산법률주의만 시행하고 있다.

1) 헌법상 예산에 법률의 효력을 부여하는 것이 금지되어 있지 않기 때문에 헌법 재해석으로 예산법률주의를 도입할 수 있다고 주장하는 견해로는 “국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구”(정중섭외, 국회예산결산특별위원회 연구용역보고서, 2005.11), “예산제도에 관한 연구”(김인철, 중앙대 법학과 박사학위논문, 1997) 등이 있다.

2) 영국의 경우도 예산근거 법정주의를 원칙으로 하고 있지만, 소액의 임시경비 등 일부 예외가 인정되고 있다. 유럽연합도 2006년 5월 일부 예외를 인정하는 예산근거 법정주의를 채택했다.

II. 미국의 예산근거 법정주의 운영현황

미국 의회가 연방사업 및 기관에 자금을 제공하는 데에는 두 단계의 입법절차가 필요하다. 각 상임위원회에서 부처나 사업이 세출의결을 받을 수 있는 권한을 부여하는 입법(예산근거법)³⁾을 먼저하고, 그 후 세출위원회에서 그 권한이 부여된 부처나 사업에 대해 지출규모를 결정하는 입법(세출예산법)을 한다. 전자는 특정 기관과 사업에 세출예산의 제공을 허락하는 일종의 허가행위로 볼 수 있고, 후자는 전자의 과정을 통과한 예산항목들 중에서 매년 특정 기관과 사업에 구체적으로 자금을 제공하는 과정으로 이해할 수 있다.⁴⁾

예산항목에서 지출승인된 자금은 예산근거법에서 규정된 제약에 따라 지출되어야 한다. 원칙적으로 세출예산법은 지출될 자금의 크기를 결정하고, 예산근거법은 자금이 사용되는 목적 및 방법을 결정한다. 그러나 이와 같은 관계가 명확하게 구분되어 있지는 않다. 의회 내에서 예산근거법은 각각의 상임위원회 소관이지만 세출예산법은 세출위원회 소관으로서, 이 두 가지의 입법과정에서 상당한 갈등이 존재한다. 예산근거법에서 직접 자금을 제공하는 지출승인이 이루어지고, 또 대부분의 세출예산법에서 자금의 지출방법들을 상세히 규정하고 있다. 예산근거법이건 세출예산법이건 자금의 지출방법에 관한 규정은 통상 ‘실체입법조항(substantive legislative provisions)’이라고 불린다.⁵⁾

19세기 하원과 상원에서 전개되었던 논쟁들을 살펴보면 의회예산과정에서 권한부여와 지출승인을 분리시킨 이유 두 가지를 알 수 있다. 하나는 실체입법을 둘러싼 갈등이 연방기관에 대한 자금의 흐름을 저해할 수도 있다고 우려하였기 때문이다. 다른 하나는 논의 중인 기관에 대한 자금 제공이 긴급하다는 이유로 의회가 지출방법에 대해 충분히 검토하지 않는 것을 우려하였기 때문이다. 앞서 살펴본 것처럼 이 두 가지 우려는 여전히 현재에도 의미를 지니고 있다. 금액의 크기를 둘러싼 견해차가 아니라 실체입법을 둘러싼 갈등은 세출예

3) 미국에서는 이를 수권법(authorization acts)이라고 한다.

4) 미국의 의회예산과정에서 권한부여-지출승인이라는 두 단계의 절차가 헌법상 규정되어 있는 것은 아니다. 오히려 이는 하원 및 상원의 의사규칙에 의해서, 경우에 따라서는 법률로써 제도화된 과정이라 하겠다. 이 두 단계 중 지출승인단계가 헌법적 연원을 갖기 때문에 보다 확고한 기반 위에서 있다고 할 수 있다. 예산에 관한 권한을 부여하는 법률이 제정되지 않았다 하더라도 자금을 제공하는 지출승인조치는 이루어질 수 있는 것이다. 국회사무처 역, 「미국의회 의사절차」(Congressional Procedures and Policy Process, Walter J. Oleszek), 2000, p.78

5) 옥동석, “예산항목별 예산권한의 법제적 개선”, 한국법제연구원 현안분석, 2005.7, 50~51쪽

산법안의 통과를 지연시키는 일반적 원인이다.⁶⁾

예산근거법은 연방의 프로그램이나 사업의 신설, 변경 또는 계속에 관한 내용을 담는다. 예산근거법은 일반적으로 어떤 프로그램이나 사업을 특정 기간 동안 행할 수 있도록 권한을 부여하고, 그 사업의 목적과 실행을 구체화하며 특별히 무제한 투입되는 사업이 아닌 이상, 그에 투입될 재원의 일정한 한도를 설정한다. 예산근거법은 일반적으로 세출예산법이 통과되기 전까지 발효하게 된다.⁷⁾

예산근거법에는 어떠한 내용의 조항도 포함될 수 있다. 기관이 주어진 의무를 수행하기 위하여 해야 하거나 또는 하지 않아야 할 일들을 규정할 수 있다. 이는 기관의 조직구조와 운영절차를 설명할 수도 있고, 당해 기관에 광범한 권한을 부여하거나 또는 보다 상세한 규정으로 운영상의 재량권을 제한할 수도 있다. 예산근거법은 획일적인 구조를 가지고 있지 않는데, 어떤 것은 1~2쪽이고 또 어떤 것은 수백 쪽에 달한다.⁸⁾

6) 현성수 외 역, 「미국연방예산론」(The Federal Budget, Allen Schick), 2005, p.244

7) 장선희 외, “행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구”, 한국법제연구원 현안분석, 2006.12, 98쪽

8) 옥동석, “예산법률주의와 국회의 예산심의”, 『법제연구』 제28호, 한국법제연구원, 2005.6, 301쪽

[표 1] 수권법의 기본특징(형태)

기관의 설립
2351조 기관의 설립 (a) 총칙 : 국가보건처(National Institutes of Health)에 AIDS 연구청을 둔다. 이 기구의 장은 청장이고, 장관이 지명한다.
임무와 기능
(b) 임무 (1) AIDS 활동에 대한 기관간의 조정 : 에이즈와 관련해 청장은 국가보건처의 각 기관이 수행하거나 지원하는 연구활동 및 기타 활동을 기획, 조정, 평가한다. 이 임무를 수행함에 있어서 청장은 각 기관의 에이즈 활동을 평가하고, 이 활동들을 주기적으로 재평가한다.
지출승인의 권한부여
(d) 자금 (1) 지출승인의 권한부여 : 그 계획에 따라 에이즈 활동을 수행할 목적으로 1994년부터 1996년까지 활동에 필요한 자금에 대한 지출승인의 권한이 부여된다.

자료: National Institutes of Health Revitalization Act of 1993, P.L. 103-143.

현성수 외 역, 전게서, p.249에서 재인용

- 주: 1. 위 발췌문은 수권의 기본적인 내용인 연방기관이나 사업의 설립, 임무와 기능(한계도 포함), 그리고 지출승인의 권한부여 등을 보여주고 있다. 이 중 앞의 두 개는 실제입법이라고 불린다.
2. 수권입법이 항상 어떤 기구의 조직을 규정하고 있는 것은 아니다. 그러나 여기의 예에서 보이는 것처럼 주요 조직 단위에 대해 규정하는 것이 일반적인 경향이다.
3. 또한, 기구의 기능을 구체적으로 적시하는 것이 일반적이다. 여기서는 그 중 몇 개만을 예시한 것이다.
4. 이 기구는 일시적(3년)이고, '필요한 자금'이라는 형태로 금액이 특정되지 않은 채 지출승인에 대한 권한을 부여받고 있다. 통상적으로 일시수권의 경우는 금액이 특정된다.

세출예산법은 조직단위와 기능들을 규정하지는 않지만 예산항목별로 자금의 지출방법을 규정하고 있다. 세출예산법을 제정하는 세출위원회는 법안과 함께 여기에 수반되는 보고서에서 많은 조건들을 명시하고 있다. 때로는 예산근거법의 내용들이 세출예산법 또는 위원회의 보고서에서 규정된 내용들과 상충되기도 한다. 심지어 법적 근거가 없는 사업에 지출승인이 이루어져 세출위원회와 여타 상임위원회 사이에서 갈등이 크게 격화되기도 하였다. 두 법률이 상충할 때에는 보다 최근의 법률이 우선하기 때문에 통상 세출예산법의 적용으로 귀결된다.⁹⁾

[표 2] 정규세출예산법의 구조

전 문
1998년 9월 30일 회계연도가 종료되는 국방부에 대한 예산 및 기타 목적의 예산에 대한 편성 미국 의회 상·하 양원은 합동으로 다음 사항을 법률로 제정한다. 1998년 9월 30일 회계연도가 종료되는 국방부 군사업무와 여타의 목적에 대해 별도의 지출 승인이 없는 경우에 다음과 같이 의결한다.
예 산
중앙정보부 퇴직 및 상해 제도 자금 중앙정보부 퇴직 및 상해 제도의 운영을 계속하기 위한 적정한 자금규모를 유지하기 위해 중앙정보부 퇴직 및 상해 제도 자금에 1억 9,690만 달러를 지원한다.
일반조항
제8020조의 국방부 가용자금은 M-1 켈빈(Carbines), M-1 장총(Grand rifles), M-14 총(rifles), .22 켈리버 총(caliber rifles), .30 켈리버 총(caliber rifles) 또는 M-1911 권총(pistols)을 폐기 또는 처분하는데 사용될 수 없다.

자료: Department of Defense Appropriations Act for Fiscal Year 1998 P.L. 105-56. 현성수의 역, 전제서, p.332에서 재인용

- 주: 1. 세출예산법안의 세 가지 주요한 구성요소는 전문, 특정계정에 대한 예산 및 일반조항이다.
2. 전문은 세출의결이 되는 회계연도를 규정한다. 별도의 표기가 없는 한, 같은 법 내의 모든 자금은 당해 회계연도의 지출원인행위에만 이용가능하다. 본문에서 더 장기의 유효기간을 규정하고 있지 않는 한, 세출예산법안의 모든 실체조항들은 회계연도 말에 만료된다.
3. 번호가 매겨지지 않은 각 문단은 개별 계정에 대한 것이다. 모든 행정기관들은 봉급과 비용을 지불하기 위해 하나의 계정을 가지고 있으며, 일부 기관들은 조달이나 특수활동을 위해 추가적인 계정을 가지고 있기도 한다. 번호가 부여되지 않은 각 문단내의 조항들은 본문에 다른 규정이 없는 한 당해 계정에만 관련된다. 의회의 승인이 있는 경우에만 계정간 자금의 이체가 가능하다.
4. 일반조항(자금사용을 제한하거나 신규 실체입법을 포함하고 있는)은 번호가 부여된 조항들이다. 이러한 조항들은 법안 내의 전체 계정에 적용된다. 상무부-법무부-내무부와 같은 몇 개의 부처를 포함하는 세출예산은 여러 개의 분리된 법안으로 구분되며, 각각의 법안마다 일반조항을 포함하고 있다.

III. 예산근거 법정주의의 필요성

1. 예산안의 장기적·체계적 심사

우선적으로 볼 때 예산근거 법정주의는 장기적인 관점에서 예산안을 편성하고자 하는 정부의 재정제도 개혁에 상응하는 조치가 될 수 있다. 정부는 종래 단년도 예산 중심에서 5년 단위의 국가재정운용계획을 중심으로 국가비전과 정책우선순위를 고려하여 중장기적 시계에서 재원을 배분하여 집행함으로써 재정운용의 합리성을 제고하는 노력을 경주하고 있고, 국가재정법의 제정을 통해서 그 법적 근거도 확보하였다. 예산총액배분 자율편성제도(하향식 예산제도)도 국가재정운용계획의 이면으로 간주할 수 있다. 즉, 국가재정운용계획이 5년의 시계 아래 국가의 재정운용을 기획하는 작업이라면, 하향식 예산제도는 매년 이루어지는 단년도 예산이 그 계획과 연계되어 편성되도록 보장하는 제도적 장치라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 정부의 국가재정운용계획과 하향식 예산제도 등 다년도 중기재정제도의 운용이 성공적으로 이루어지려면 이에 상응하는 국회의 조치가 필요한 것이다.

예산근거 법정주의가 도입되면 원칙적으로 모든 예산소요는 미리 법률의 근거를 확보해야만 하기 때문에 법률안 제출권이 있는 정부와 국회의원은 예산편성에 앞서 법률에 예산의 근거를 규정하는 입법조치가 완료되도록 노력할 것이다. 이 경우 국회는 종래 예산안이 제출된 10월초 이후에야 예산안을 심사할 수 있었으나¹¹⁾, 예산근거 법정주의가 도입되면, 정부의 총괄적 예산안이 제출되기 이전에 각 개별 법률의 입법과정에서 예산 근거 규정에 대한 심사를 통해서 연중 내내 예산을 심사하는 효과를 확보할 수 있게 되어 예산에 대한 장기적이고 체계적인 심사가 가능하게 되는 것이다.

10) 김종면, “재정혁신의 평가 및 향후 과제”, 『월간 재정포럼』, 2007.2, p.11쪽

11) 우리 국회의 예산심사기간은 헌법상 2개월에 불과하여 깊이 있는 예산심사가 원천적으로 불가능한데, 이를 외국의 경우와 비교하면, 미국은 8개월, 영국은 4개월, 일본은 3개월로서 우리의 예산심사기간이 가장 짧은 것을 알 수 있다. OECD는 국제적 경험상 의회의 예산심사에 의미가 있으려면 최소한 3개월의 기간이 필요하다고 한다.

2. 성과관리제도의 정착기반 확보

성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가 결과를 재정운영에 반영하는 제도로써, 재정사업을 통해 달성하고자 하는 성과 목표를 사전에 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발하여 성과목표와 사업시행결과를 지표에 의해 비교평가하여 그 결과를 재정운영에 환류하는 제도이다. 이제까지는 예산이 주로 투입·통제에 중점이 주어졌다면 성과관리제도가 정착된 이후에는 국민의 세금을 투입하여 추진한 사업의 최종 성과를 관리하고 제고토록 하는데 중점이 주어질 것이다.

성과관리제도와 관련해서도 예산통제를 투입중심에서 성과중심으로 전환하기 위해서는 예산집행의 통제방법에 대한 변화가 필요하다. 종래 예산의 각목명세서를 비목별 통제를 위한 수단으로 사용해 왔는데, 이제 성과평가를 위해서는 예산사업의 목적과 내용 등을 규율할 수 있는 수단이 필요하지만, 예산법률주의가 도입되지 않은 상황에서 예산서에 이러한 사항을 규정하는 것은 적절하지 않아 곤란한 문제가 발생한다. 하지만, 예산근거 법정주의를 도입하면 각 개별 법률에 예산사업의 목적, 내용, 방법, 제약 등에 대한 규율을 규정할 수 있어 이러한 문제를 해결할 수 있는 것이다.¹²⁾

3. 재정민주주의의 구현

예산근거 법정주의의 필요성은 재정민주주의의 구현이라는 보다 근본적인 측면에서 찾아볼 수 있다. 현재 헌법상 조세에 대해서는 그 종목과 세율을 법률로 정하도록 하는 조세법률주의가 확립되어 있지만, 지출에 대해서는 법률의 근거를 요구하는 예산근거 법정주의가 확립되어 있지 않기 때문에 법률의 근거가 없어도 예산만 확정되면 지출하는 데 아무런 문제가 없다.

조세법률주의와 달리 예산근거 법정주의가 시행되지 않는 것은, 국민은 납세 의무만 지고 국가기관은 징수한 세금의 사용에 대해서는 자유로울 수 있는 구조라고 할 수 있는바, 이는 재정의 전 과정을 국민의 감시·통제 하에 두고자 하

12) 옥동석, 전게서, 82쪽

는 재정민주주의의 이념에 반하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 재정민주주의가 온전히 구현되기 위해서는 정부지출의 측면에서도 조세법률주의에 상응하는 원리가 필요하다고 할 것인바, 재정민주주의는 국민으로부터 조세를 징수하는 조세법률주의와 징수한 조세를 낭비하지 않고 합당하게 지출하도록 법률로써 규율하는 예산근거 법정주의가 함께 구비되어야만 그 이념을 제대로 구현할 수 있을 것이다.

4. 정부의 편의적 예산집행 지양

종래 국회는 예산을 확정하면 항목별 금액으로만 표시되어 있는 예산을 정부에 이송하고 정부는 그 예산을 구 예산회계법(현 국가재정법) 등 소위 예산관계법이라고 불리는 법들에 입각하여 집행해 왔다. 그러나 이들 법은 그 내용의 추상적·일반적 성격으로 인해 각 개별 사업에 합당한 구체적인 집행방법을 제시해 줄 수는 없어서 예산의 집행에 있어서 많은 사항들이 정부의 재량에 맡겨졌다. 그러다보니 예산을 심의·확정한 국회의 의사가 집행과정에서 왜곡되고 무시되는 경우가 초래되기도 했다.

예산근거 법정주의가 도입되면 국회는 개별 법률에 각 사업의 구체적 집행방법에 관한 사항을 규정할 수 있게 되고, 정부는 이를 준수하여 예산을 집행하게 될 것이므로 예산집행에서 국회의 의사가 보다 존중되는 효과를 예상할 수 있다.¹³⁾ 그리고 예산근거 법정주의가 정착되면 이로 인해 이제 결산심사의 초점은 종래처럼 국회가 확정된 예산대로 썼는지 여부를 확인하는 데에 두어졌던 것에서 벗어나 성과관리제도의 취지에 부합하게 사업의 목적이나 성과가 얼마만큼 성취되었는지를 평가하는 것이 중요하게 될 것이다.

13) 물론 정부도 예산근거법의 입법과정에서 정부의 안이나 의견을 제출하여 각 사업의 집행의 효율성을 제고하기 위한 권한과 수단을 확보하기 위하여 노력할 것이다.

5. 재정소요법률의 양산 방지

최근 의원입법이 활성화되면서 재정소요법률이 양산되고 있는바, 재원의 한계로 인해 법률의 규정에도 불구하고 예산이 집행되지 못하는 사례가 급증하고 있다. 이는 결국 국민의 법에 대한 불신풍조를 조장하고 법치주의에 심각한 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 예산과 법률의 불일치가 더 이상 심화되지 않도록 하기 위해서 예산근거 법정주의를 도입하여 예산과 법률의 일치라는 대원칙 하에 모든 예산의 지출에 법률의 근거를 요구하고, 반면 재원의 뒷받침 없는 실효성 없는 입법이 양산되지 않도록 적절히 규제하는 방안을 강구할 필요가 제기되고 있다.¹⁴⁾ 그 방안으로는, 예산근거 법정주의를 도입한 이후 우리도 미국처럼 예결위원회에서 예산결의안으로 각 상임위원회 및 분야별로 지출상한선을 제시하여 상임위원회에서 예산근거법을 제정할 때 이를 준수하도록 강제한다면 재정소요법률의 양산을 방지할 수 있을 것이다.

6. 다른 예산심사제도 개선방안과의 비교: 가장 포괄적·실효적 방안

최근에 정부의 재정제도 개혁에 부응하여 국회의 예산심사제도 개선방안으로 제시되고 있는 것들을 살펴보면, 예산안을 국회 외부에서 사전심사하는 방안¹⁵⁾, 예결위원회와 상임위원회간 권한을 배분하여 장·관·항까지는 예결위원회에서, 세항 이하는 상임위원회에서 결정하는 방안, 정부의 예산편성지침의 작성에 국회가 참여하거나 정부가 제출하는 국가재정운용계획을 국회가 심사하는 방안¹⁶⁾, 국회가 예산총칙을 적극 활용하거나 그 시행세칙을 작성하는 방안 등이 있다. 이들 방안은 예산근거 법정주의와 비교하여 볼 때 대체로 당면한 여러 요구사항을 제대로 충족시키지 못하거나 별로 실효성이 크지 않은 것으로 판단된다.

14) 미국의 경우 세출예산이 법률의 형식으로 제정됨은 물론 어떤 입법이든지 연방의 재정지출을 수반하는 것은 수권입법절차와 지출승인입법절차를 거치도록 함으로써 예산의 뒷받침 없는 법률이 탄생되는 것을 원천적으로 차단하는 기능을 수행하고 있다. 장선희 외, “행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구”, 한국법제연구원 현안분석, 2006.12, 99쪽

15) 일부 유럽국가의 경우 감사원에서 예산안을 사전심사하여 국회에 의견을 제출하는 제도가 시행되고 있다. 우리의 경우 기본적으로 감사원의 대통령 소속으로 독립성이 결여되어 있기 때문에 유력한 방안이 될 수 없다.

16) 정부의 국가재정운용계획을 국회가 심사하는 방안은 그 심사의 효과가 의문시되고 국가재정운용계획과 예산안이 긴밀히 연계되는 상황에서 국회 스스로 예산심사권한을 제약하는 모순이 발생할 수 있다.

IV. 예산근거 법정주의의 도입방안

1. 예산근거법의 규정범위와 규정방법

예산근거 법정주의를 도입하면 개별 법률(예산근거법)에 예산의 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임, 연도별 한도액, 집행방법 등을 규정하게 된다. 예산근거법은 사업이나 부처의 성립과 운영조건, 기한 등을 규정하고, 사업이나 부처가 예산을 지출할 수 있는 권한을 부여하게 된다.

예산근거법의 입법과정에서 중요한 사항은 사업이나 부처가 예산을 지출할 수 있는 회계연도와 예산한도액을 규정할지 여부라고 하겠다. 회계연도와 예산한도액을 전혀 명시하지 않고 단지 그 조항의 집행에 필요한 자금이 세출의결될 수 있도록 하는 규정만을 두거나, 회계연도와 예산한도액 중 하나만을 규정하는 경우도 가능하고, 양자 모두를 규정하여 그 범위 내에서만 자금이 지출될 수 있도록 하는 경우도 가능하다.¹⁷⁾ 실제운용에 있어서는 회계연도와 예산한도액 중 하나만 명시되는 경우는 드물고 이 양자가 모두 명시되지 않거나 모두 명시되는 경우가 일반적인 방식이 될 것이다. 회계연도와 예산한도액이 모두 명시되는 경우에도 1회계연도만 규정하는 방식과 2회계연도 이상 규정하는 방식이 모두 가능하다. 법에 회계연도가 규정된 경우에는 그 회계연도가 경과하고 난 뒤에도 계속 그 법을 적용하기 위해서는 그 법을 개정하여 새로운 회계연도를 규정하여야 한다. 상임위원회 입장에서는 자주 사업이나 부처의 활동을 검토할 수 있는 기회를 확보하고 부처에 세출의결되는 자금의 규모와 관련하여 의회내에서 영향력을 확대하기 위해서 가능하면 예산근거법에 연도별 한도액을 설정하고자 할 것이다.¹⁸⁾

17) 국가가 개별 법률에 특정 사업의 예산한도액을 설정한 예로는 2005년 3월 제정한 「신행정수도 후속 대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제51조를 들 수 있다. “제51조(국가예산지출의 상한) 행정중심복합도시건설과 관련하여 정부청사 등 공공건축물의 건축(부지매입비용을 포함한다)과 행정중심복합도시 광역교통시설의 건설을 위하여 국가예산에서 지출하는 금액은 8조 5천억원(2003년도 불변가격 기준으로 산정한 금액을 말한다)을 초과할 수 없다.”

18) 미국에서 예산근거 법정주의의 운영주이를 보면, 1950년대까지는 모두 연도별 한도액이 규정되지 않아 매년 예산근거법을 개정할 필요가 없었으나 그 이후에는 연도별 한도액을 규정하는 경향이 강화되어 왔다. 국회사무처 역, 「미국의 연방예산과정」(Manual on the Federal Budget Process, Congressional Research Service), 1997.10, 146쪽

2. 예산근거 법정주의와 정부의 예산안 편성권의 관계

예산근거 법정주의의 도입이 헌법상 보장하고 있는 정부의 예산안 편성권을 침해하는 것은 아닌지에 대한 논란이 있을 수 있다. 이러한 논란을 피하기 위해서는 예산근거 법정주의가 정부의 예산안 편성권에는 아무런 제약을 가하지 않는 방식으로 운영되어야 할 것이다. 즉, 정부가 예산안을 편성할 때 예산근거법의 연도별 한도액을 초과하거나, 이보다 적은 금액을 계상하거나, 아니면 완전히 계상하지 않는 것도 허용되어야 한다. 아예 법률의 근거가 없는 예산의 편성도 가능하다.

따라서 예산근거 법정주의는 주로 국회내 예산심의과정에서 적용되게 된다. 법률에 예산의 근거를 규정하는 입법조치는 상임위원회에서 담당하고, 예결위원회는 예산안 심의에서 법률의 근거가 없는 경우에는 그 예산을 삭제하게 되고, 상임위원회가 개별 사업의 연도별 한도액을 설정한 경우에는 그 한도액을 초과하지 않는 범위내에서 세출의결할 수 있다. 또한, 정부는 법률안 제출권이 있으므로 새로운 예산근거법이 필요한 경우 그 제정안을 제출할 수 있고 이미 제정된 예산근거법에 대해서 이견이 있으면 언제든지 개정안을 제출할 수 있다.

예산근거 법정주의가 도입되면 정부도 이를 존중하여 예산을 편성하게 될 것이므로 예산근거 법정주의의 예산안 편성권에 대한 영향은 불가피한 측면이 있다. 그러나 정부의 예산안 편성권은 정보의 우위, 능률성 등을 고려하고 견제와 균형의 원리를 감안해서 국회로부터 위임된 것일 뿐 재정민주주의라는 이념에 입각해 볼 때 국회의 관여가 전혀 용인되지 않는 절대적인 것은 아니라고 할 것이다.

3. 예결위원회와 상임위원회의 관계

예산근거 법정주의가 도입되는 경우 상임위원회와 예결위원회간에 예산심의의 중복성 및 비효율성 문제를 개선할 수 있게 된다. 즉, 상임위원회는 종래처럼 예산안을 심의할 필요가 없고 연중 예산근거법을 통해서 개별 예산을 심의하게 되고¹⁹⁾ 총괄적 예산안은 예결위원회에서만 심의하게 된다. 이로써 상임위

원회와 예결위원회 사이에 예산권한이 적절하게 배분되고, 모든 의원들에게 예산권한이 제공되는 체계가 구축되어 예결위원 선임을 둘러싼 갈등이 해소될 수 있다.

또한, 정부가 5개년의 중기재정계획인 국가재정운용계획²⁰⁾을 수립하여 국회에 제출함에 따라 국회에서도 이와 병행하여 예산의 거시적 문제에 대한 깊이 있는 분석과 방향설정을 위한 방안을 강구할 필요가 있는데, 그 방안으로서 예결위원회에서 예산결의안을 채택하여 각 상임위원회에 제시할 필요가 있다. 예결위원회에서 국가재정운용계획을 참조하여 재정규모, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등을 예산결의안²¹⁾으로 제시하면 상임위원회는 이에 부합하도록 예산근거법을 개정하는 조치를 추진해야 할 것이다. 이 경우 예결위원회는 미국 의회처럼 예산결의안에 조정지침(reconciliation instruction)을 포함하여 여기에 예산근거법의 개정이 필요한 위원회, 예산근거법의 개정규모, 법 개정시한 등을 제시해야 할 것이다.

상임위원회는 연중 계속해서 예산근거법을 처리할 수 있지만 그것은 앞서 언급한 분야별 자원배분계획과 투자방향에 부합할 때에만 실효성이 있게 된다. 여기서 필수적으로 요구되는 것이 상임위원회가 처리하는 법률의 추계비용 누계점검(scorekeeping)이다.²²⁾ 상임위원회는 매년 예산결의안 의결 이전이라도 국가재정운용계획에 의해서 제시되는 5개연도 이상의 분야별 자원배분계획 및 투자방향을 참조하여 각 법률의 추계비용의 누계가 적정한 수준을 초과하지 않도록 입법상 유념해야 할 것이다.²³⁾

19) 이 경우 법안비용추계제도가 중요한 역할을 담당하게 된다. 즉, 예산의 규모가 명시되지 않은 예산근거법의 경우는 제출된 비용추계서를 가지고 예산소요와 처리방향을 심사하게 될 것이다. 미국의 경우에도 상임위원회는 총괄 예산안을 심의하지 않는다.

20) 현재 국가재정법상(제7조) 정부는 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일전 국회에 제출하도록 하고 있다. 하지만, 이것은 예산의 거시적 문제에 대한 국회의 관여를 배제하는 것이고, 이미 봄철에 총액 배분되어 편성된 예산안에 대해 국회가 나중에 크게 조정하는 것도 국가적으로 낭비적 요소가 된다. 따라서 정부는 중기재정계획을 세우고 이에 따라 매년 부처별 지출한도를 예산안편성지침에 담고 있는 만큼, 국가재정운용계획의 시안이라도 4월말에 예산안편성지침과 함께 국회에 제출하여 논의되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 박용주, “국가재정법의 시행과 국회의 역할”, 『예산춘추』 2007 봄, p.27

21) 예산결의안의 수립은 예결위원회가 주관하되, 각 상임위원회는 부처별 중기사업계획과 지출한도 등을 심사하여 예결위원회에 의견을 제시할 수 있도록 한다. 미국의 경우 10월 1일부터 시작되는 회계연도에서 매년 4월 15일까지 예산결의안이 의결되는바, 우리의 경우는 국회가 회계연도 개시 30일 전까지 예산을 의결하도록 하고 있는 헌법규정을 감안하여 6월 15일까지 의결하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

22) 미국에서 추계비용 누계 점검업무는 CBO가 담당하고 있는데, 우리 국회에서는 국회예산정책처가 담당하도록 해야 할 것이다.

23) 예결위원회에서 예산결의안 채택 이전에도 각 상임위원회에서 재정소요법안들을 처리할 수는 있지만,

4. 예산근거법과 확정예산의 불일치 처리방안

예산근거 법정주의가 성공적으로 시행되기 위해서는 국회법이나 국회규칙으로 이를 명문화하고 국회내에서 상임위원회와 예결위원회간에 이를 준수하기 위한 노력이 요구될 것이다. 하지만 처음에는 이 양 주체간에 예산권한을 둘러싼 갈등과 시행착오가 있을 수 있는바, 막상 시행과정상 예산근거법과 확정예산 사이에 불일치가 발생할 수도 있을 것이다. 예를 들면 특정 예산이 의결되었으나 예산근거법이 전혀 없는 경우, 예산근거법이 있기는 하지만 법상의 회계연도가 이미 경과하였거나 법상의 예산한도액을 초과한 경우 등을 예상할 수 있다.

이들 경우에 있어서 예산에 대한 법률우위 원칙이 확립되어 있지 않은 우리나라의 관행상 예산근거법보다는 확정예산의 효력을 인정하는 것이 혼란을 최소화하는 방법이 될 것이다.²⁴⁾ 예산근거법뿐만 아니라 확정예산도 합법적으로 성립된 국회의 의사이므로 규범간의 규준력 차이에 불구하고 최종적으로 성립된 국회의 의사를 존중하는 것이 합리적이고 현실적이라고 할 수 있을 것이다. 또한, 현실적으로 국회에서 예산이 의결되어 정부에 이송된 후에는 그 집행을 제지할 방법이 없다. 예산과 법률 사이에 초래된 불일치를 해소하기 위해서 예산이 확정된 이후에 예산근거법이 제·개정되는 것도 허용되어야 할 것이다.

만약 각 법률의 추계비용의 누계가 예산결의안에서 제시하는 위원회별 한도를 초과하게 되면 다시 개정해야 하기 때문에 재정소요입법에는 신중하게 접근할 필요가 있다. 본회의는 각 상임위원회의 재정소요입법에 대하여는 그 상정을 매년 예산결의안 채택 이후에 추진해야 할 것이다.

24) 우리나라에서 법률에 의한 예산규정력은 추상적인 차원에 그치고, 구체적인 국가활동의 수준과 내용을 결정하는 지출예산의 배정은 예산정책적 재량을 통해서 결정되고 또한 이 재량과정에서 추상적인 법령상의 규정보다는 유동적인 정치·경제적 여건 및 그에 따른 재정현실이 우선 고려되고 있다. 헌법재판소도 다수의 결정을 통해 사회적 기본권과 국가의 다른 중요한 헌법적 의무들 또는 사회적 기본권에 따른 다양한 국가의 보호의무들 상호간의 경쟁관계 속에서 국가는 현실적인 재정능력의 범위 내에서 여러 국가목표를 균형 있게 고려하여 사안마다 그에 적합한 우선순위를 결정해 나갈 수밖에 없는 데, 구체적인 예산배정의 여부와 그 크기는 법령상의 규정에 불구하고 궁극적으로 입법자나 실질적인 예산결정권자의 광범위한 재량결정에 맡겨져 있는 것으로 인정하고 있다. 이덕연, “법률과 예산 - 사회복지분야에서 국회 역할의 재정립”, 「국가재정 관련법제의 현안과 과제(I)」, 한국법제연구원, 2004.6, 11쪽.

V. 예산근거 법정주의의 기대효과

1. 국회의 예산권한 강화

우선, 예산근거 법정주의가 도입되면 국회의 예산권한이 크게 강화될 것이다. 종래 국회는 예산안이 제출된 후 약 2개월여의 짧은 기간 동안 예산안을 심사해 왔는데, 예산근거 법정주의 아래에서는 연중 내내 예산을 심사하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 특히, 예산근거법에 집행방법 등에 대해서 구체적으로 규정할 수 있기 때문에 보다 충실한 의사결정을 내릴 수 있고, 기관별·사업별로 예산집행의 재량권을 조정할 수도 있다. 총괄적 예산안의 편성에 앞서 예산근거법의 입법이 선결과제가 되기 때문에 정부의 각 부처와 기관, 이해관계자들은 예산근거법의 입법추진에 필요한 국회의 역할과 협력을 확보하기 위해 노력할 것이고 그만큼 국회의 예산권한은 강화될 것이다.

현재 우리나라에서는 예산을 법률의 하위규범으로 보면서도 법률로 예산을 변경할 수가 없고, 예산과 법률이 각각 별개로 운영되고 있다. 따라서 예산이 확정되어 정부에 이송된 후에는 이에 대한 직접적 관여수단이 국회에는 없다. 현재 활성화되고 있는 부대의견제도도 정부가 무시해버리면 그만이다. 하지만, 예산근거 법정주의 아래에서는 국회는 예산근거법의 개정을 통하여 예산집행에 직접 관여할 수 있게 되어 그만큼 국회의 권한이 강화되는 효과가 있다.

2. 예산안 편성·심사 및 집행의 합리화

예산근거 법정주의는 예산안 편성·심사 및 집행의 합리화도 도모할 수 있다. 개별 법률의 추계비용이 누계되고 이것이 예산으로 의결되는 체제이므로 예산이 깊이 있는 검토 없이 즉흥적으로 계상될 수 없고, 장기적인 계획과 심사를 거쳐 예산안이 편성될 것이다. 국회는 국가재정운용계획을 참조하여 예산결의안을 작성하면서 국가 전반적이고 장기적인 재정운용방향과 전략을 수립할 수 있고, 이는 거꾸로 정부가 예산편성과정에서 참고할 수 있는 경제 및 재정정책

의 지침이 될 것이다. 이에 따라 예산안이 보다 투명하고 합리적으로 편성되는 효과를 확보할 수 있을 것이다.

국회의 예산심사과정에서도 미리 예산근거법이 제정되지 않고는 개별 사업의 예산을 반영할 수 없으므로 막바지에 불합리한 예산을 끼워넣는 관행이 개선될 수 있을 것이다. 정부는 또한 예산의 집행에 있어서 예산근거법의 요구사항을 이행하기 위해서 노력할 것이므로 예산집행의 투명성·책임성 및 효율성이 제고될 수 있을 것이다. 만약 예산이 불법 부당하게 집행되는 경우라면 국민들의 시정요구권과 소송도 보다 쉽게 진행될 수 있을 것이다.

3. 법안비용추계제도의 활성화

현재 국회예산정책처가 담당하고 있는 법안비용추계제도는 법안의 시행 전에 미리 시행에 소요될 비용을 분석해 봄으로써 거시적으로는 국가 재정적자를 통제하고 재정운용의 건전성을 유지할 수 있도록 하며, 미시적으로는 개별 법안의 효율성을 따져 국민의 혈세가 낭비되는 것을 방지할 수 있다.

하지만, 현재는 법률의 근거가 없는 예산지출이 허용되고 있는 관계로 비용추계제도가 그 취지만큼 효과를 확보하지 못하고 있는데, 예산근거 법정주의가 도입되면 각 상임위원회는 개별 입법의 추계비용의 누계가 예산결의안이 제시하는 재원한도를 초과하지 않도록 해야 하기 때문에 입법과정에서 비용추계서는 핵심적 자료가 될 것이다. 이 과정에서 법안비용추계제도는 재원한도를 초과하여 예산지출이 불가능한 실효성 없는 법률이 제정되는 것을 예방할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 이덕만 외, “사전예산제도(pre-budget)와 국회의 예산 심의”, 『예산현안분석』, 국회예산정책처, 2004.12
2. 정종섭외, “국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구”, 국회예산결산특별위원회 연구용역보고서, 2005.11
3. 국회사무처 역, 「미국의회 의사절차」(Congressional Procedures and Policy Process, Walter J. Oleszek), 2000
4. 옥동석, “예산법률주의와 국회의 예산심의”, 『법제연구』 제28호, 한국법제연구원, 2005.6
5. 옥동석, “예산항목별 예산권한의 법제적 개선”, 한국법제연구원 현안분석, 2005.7
6. 임명현, “법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안 연구”, 『예산현안분석』, 국회예산정책처, 2004.12
7. 장선희 외, “행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구”, 한국법제연구원 현안분석, 2006.12
8. 국회사무처 역, 「미국의 연방예산과정」(Manual on the Federal Budget Process, Congressional Research Service), 1997.10
9. 박용주, “국가재정법의 시행과 국회의 역할”, 『예산춘추』 2007 봄
10. 이덕연, “법률과 예산 - 사회복지분야에서 국회 역할의 재정립”, 「국가재정 관련법제의 현안과 과제(I)」, 한국법제연구원, 2004.6
11. 현성수 외 역, 「미국연방예산론」(*The Federal Budget*, Allen Schick), 한울아카데미, 2005
12. Allen Schick, 「The Federal Budget」, 2000

예산법률주의: 의회와 행정부의 관계

정 문 중

(국회예산정책처 행정예산분석팀장)

1. 왜 예산법률주의가 화두가 되는가? 의회예산권 강화

- ✓ 현재의 예산법률주의 논의는 의회예산권의 강화라는 큰 문제의 일부 그 중에서도 의회의 예산편성권이 논의의 중심.
- ✓ 그러나 의회의 예산편성권이 모든 예산을 의회가 편성하는 것을 의미하는가? 그렇지 않다.
- ✓ 행정부가 존재하는 한 예산의 집행기관인 행정부의 전문성, 또는 행정부의 예산안편성의 용이성을 부정하기는 어려울 것. 의회가 알파부터 오메가까지 예산을 편성하는 것은 (효율성의 측면에서나 의회의 의사결정의 범위에 있어서나) 국가자원의 낭비. 따라서 경험적으로 모든 나라에서 행정부가 행정부의 예산안을 국회에 제출하고, 이를 근거로 의회의 예산작업이 진행됨.
- ✓ 미국도 의회가 예산을 편성한다고 하지만, 대통령 예산서(흔히 참고자료라고 말함)를 근거로 의회가 예산편성. 단적인 예로서 (기존사업에 기초한) 기준선전망과 (신규 및 사업변경을 포함한) 대통령예산서의 차이를 분석하고, 이를 기초로 의회예산편성의 근거가 되는 예산결의안을 작성하고 있음.
- ✓ 따라서 현실적인 의미에서 예산편성권의 강화는 예산수정권의 강화라고 볼 수 있을 것임

2. 예산법률주의는 예외적인 현상인가? 일반적인 제도

- ✓ 왜 예산수정권의 확대가 예산법률주의 논의로 귀결되는가?
우리나라의 특수한 상황
- ✓ ① 예산이 법 형식을 갖는 것은 일반적: 우리도 세법은 법률
- ✓ ② 예산이 법 형식을 갖고 있지 못한 몇 나라에서 이 논의가 대두

3. 예산법과 일반법의 차이는? 기술적인 이유로 차이 존재

- ✓ 발의 주체: 대개의 경우 예산(법)안은 행정부가 제출
- ✓ 수정 범위: 수정 범위를 제약하는 조항 운용사례 다수 존재(재정규율, 일종의 Byrd rule?)

4. 우리나라가 예산비법률주의를 택하고 있는 이유? 의회예산수정권 제한

- ✓ 예산비법률주의 하에서는 의회의 예산수정권이 약해질 것이라는 인식에 기초한 것으로 판단
 - 법률제정은 의회의 배타적인 고유권한
 - 법률제개정의 범위를 제약하는 것은 헌법밖에 없음 : 예산법률주의를 채택하는 경우 의회는 헌법의 범위 내에서 예산을 수정할 수 있음
- ✓ 그런데 우리나라의 경우는 헌법에서 의회가 정부의 동의 없이는 증액하거나 비목을 설치할 수 없도록 하고 있음: 즉, 우리나라는 예산제도는 예산비법률주의일 뿐만 아니라, 만약 예산을 법률의 형식으로 통과시키더라도 예산법률주의의 핵심 가치 중의 하나인 예산수정권 자체가 제약되고 있다는 이중의 잠금장치하에 놓여져 있음

5. 예산법률주의의 도입이 예산수정권의 강화를 의미하는가? 아니다.

- ✓ 그런데 실제로 의회가 행정부의 예산을 수정하는 범위는 정치제도 및 정치현실에 의하여 결정
 - 의원내각제하에서는 대부분 법적으로는 의회의 예산수정범위가 제약되어 있지 않으나, 의회의 예산수정은 집권당에 대한 불신으로 연결되므로 의회의 수정범위가 매우 제약적. 그러나 연립정부의 형태의 내각이 일반적일 때는 의회의 수정범위가 확대. 예: 스웨덴.
 - 대통령제 하에서는 의회의 힘이 강할수록 수정범위 증가 : 미국 증액가능, 핀란드 증액가능, 반면 대통령의 힘이 강한 브라질, 우리나라는 의회의 수정범위가 제약적

6. 예산법률주의는 의회 예산권 강화와 무관한가? 아니다.

- ✓ 예산법률주의는 의회의 예산권 강화와는 무관한 것으로 보임. 그러하지 아니함.
- ✓ 예산법률주의 제도 하의 의회의 예산수정권은 현실의 정치 관계에서 그때그때마다 변할 수 있지만, 예산비법률주의 하에서는 의회의 예산수정권은 제도에 의해서 원천적으로 제약될 것임.
- ✓ 따라서 제도적으로 예산법률주의를 확보하려는 노력은 중요

7. 우리나라는 여전히 헌법적 제약 존재. 이런 경우 예산법률주의의 의미는?

- ✓ ① 향후 헌법 개정시 반영
- ✓ ② 현재의 헌법적 제약 하에서도 사실상 운용상의 유리함을 확보하여야 함
- ✓ 예산법률주의를 취하는 경우, 존재할 수 있는 강점과 약점
- ✓ 의회가 갖는 약점: 거부권의 위력, 예산협상 과정시 대안

8. 예산법률주의 하에서 준예산제도는? 바뀌어야 할 듯

- ✓ 예산이 의회를 통과하지 않더라도 정부가 지출원인행위를 할 수 있도록 하는 우리나라의 준예산제도는 “국고에서의 자금 인출은 반드시 법에 의한 지출승인을 받아야 한다”는 예산법률주의의 일반 원칙과 맞지 않음.
- ✓ 예산법률주의 원칙 하에서는 임시예산도 의회의 승인을 받아야 함: 독일과 우리나라를 제외하고는 대부분 선진국의 임시예산은 의회의 승인대상.
- ✓ 대부분의 나라에서는 예산(법)이 성립하지 않을 경우 국가 운영에 문제 발생
- ✓ 향후 예산법률주의가 도입된다면 준예산제도가 존재할 수 있겠는가?
준예산제도에 준하는 장치가 없다면, 예산법이 통과되지 않았을 때 어떻게 할 것인가에 대한 고민 필요

9. 예산법률주의가 갖는 강점을 제도화할 필요

- ✓ 현재로서는 지출법은 헌법이 개정되어야 성립 가능
- ✓ 그러나 헌법을 개정하지 않더라도, 국가재정법과 국회법 등 관련법을 개정하여 예산과 기금운용계획을 예산법과 같은 형태로 운용하는 것은 가능

10. 예산법률주의의 장점?

- ✓ 예산사업에 대한 의회의 입장이 법률이라는 형태로 반영
특별법
신법
별칙과 제재
필요한 경우 타법 개정 가능¹
- ✓ 부대의견이 갖고 있는 문제점: 국회는 현재 부대의견이라는 형태로 국회의 예산 의지를 표현하고 있음. 그러나 때로는 행정부도 이를 적극 활용(기상청의 예)

11. 의회예산과정의 강화는 의회의 예산권한이 강화됨을 의미하면서 동시에 예산과 관련된 책임도 증가하는 과정

- ✓ 예산편성전 의회 보고와 이에 대한 의회의 동의 등 사전 합의 제도의 강화는 행정부가 자신의 예산의지를 미리 의회에 고지하고 이에 대한 의회의 동의를 사전에 확보함으로써, 본격적인 예산 심의 시에 의회의 의지 변경을 제약하는 효과를 갖고 있음