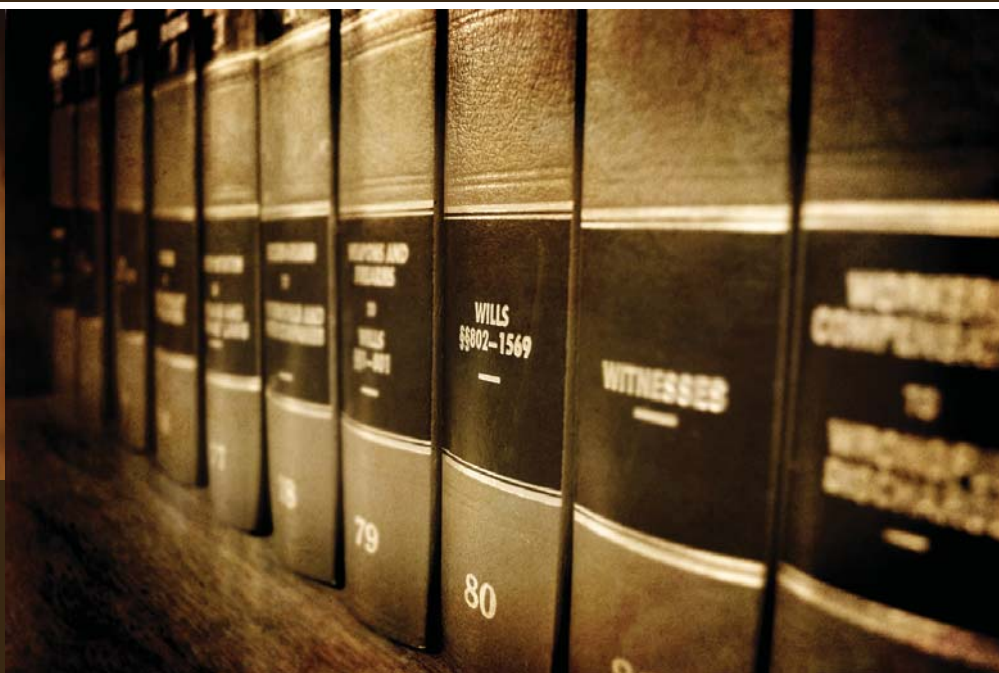


재정헌법의 현안과 전망



최 유



Korea Legislation
Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 Issue Paper 11-15-④

재정헌법의 현안과 전망

최 유

재정법제 Issue Paper 11-15-④

재정헌법의 현안과 전망

최 유

2011. 11. 30.

목 차

I. 재정헌법의 기본개념과 현안	5
1. 재정헌법의 기본개념	5
2. 재정헌법이 직면한 정치적 환경변화	8
II. 재정 헌법의 주요 쟁점	11
1. 한국 재정헌법의 흠결과 체계정비의 문제	11
2. 예산심의제도의 쟁점사항	14
1) 예산제도의 개요	14
2) 예산 관련 현안	17
3. 예산법률주의 도입여부	24
1) 예산법률주의의 개념	24
2) 예산법률주의에 관한 외국헌법례	25
3) 예산법률주의의 장단점 분석	25
4) 예산법률주의 관련 헌법쟁점	27
5) 소 결	28
4. 지출통제와 결산제도 관련 쟁점	29
1) 지출통제제도 부재	29
2) 재정준칙의 헌법화	29
3) 회계 및 결산제도의 개선	32
5. 지방재정제도	36
III. 마무리	41
참 고 문 헌	43

I. 재정헌법의 기본개념과 현안

1. 재정헌법의 기본개념

- 재정(public finance)이란 국가나 지방자치단체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 조세·부담금·기여금의 징수, 보유자산의 매각 및 국·공채 발행 등으로 필요한 재원을 조성하는 행위와 공공재와 공공서비스 등을 제공하는 지출행위 그리고 국가재산을 관리·사용·처분하는 모든 행위를 통칭.

- 재정입헌주의는 국가재정에 관한 중요한 권한들을 헌법에 정하도록 하고 있는 것. 근대 입헌주의의 발달은 의회의 조세에 관한 동의권 확보에서 비롯. 성문헌법으로 왕의 조세징수권행사를 의회의 동의로 받도록 제한. 현대에도 조세 등을 통한 재정의 형성은 국민의 재산권과 직접 연결. 또한 현대국가의 기능확대에 따라 국민의 기본권뿐만 아니라 통화, 고용, 복지 등 중요한 국가정책과 재정은 필수불가결한 관계. 특히 복지사무는 많은 재정적 수요를 발생시킴 따라서 재정과 직접 또는 간접적으로 관련되는 중요한 헌법사항들은 점차 증가함.
 - 재정입헌주의는 재정입법과 관련하여 입법자를 구속함. 입법자는 헌법상의 재정제도나 재정기준을 구체화할 수 있지만 헌법상의 권한부여를 일탈하거나 남용하는 입법은 위헌이 됨.
 - 재정관련 헌법소송이 발생할 경우에 행정부와 국회가 보유한 재정권한의 남용은 권한쟁의심판의 대상이 될 수 있음.

- 재정헌법(Finanazverfassung)이란 헌법에 규정된 재정관련 조항들을 말함. 재정헌법의 범위에 직접적으로 들어가는 조항들은 예산, 조

I. 재정헌법의 기본개념과 현안

세, 국유재산, 국가채무 등 기본적인 재정영역에서의 재정과정을 규율하는 헌법규범의 총체를 의미. 간접적으로는 재정헌법은 단순한 국고작용만이 아니라 재정정책과 관련된 사회국가, 급부국가, 조세국가로서의 거시적이고 근본적인 국가운영의 체계와 정치적 의사형성의 조직과 절차에 관한 내용들도 재정헌법의 범주에 포함.¹⁾

- 재정헌법은 국회의 재정에 관한 권한을 명문화하고 보장함. 재정이 국민에게 미치는 영향이 매우 중대하기 때문에 국민이 국가로부터 부당한 부담을 받지 않도록 국가의 중요한 재정활동을 국민의 대표자인 국회의 의결에 의하도록 하고 있다. 이를 재정국회의결주의 또는 재정국회주의라 함.
 - 재정국회주의는 재정법률주의와 재정국회의결주의의 형태로 실현. 재정법률주의란 헌법은 재정과 관련된 중요한 내용을 직접 정하면서 동시에 국가의 재정활동을 국회의 법률에 의하도록 함을 말함. 또한 재정국회의결주의에 따라서 국가의 주요한 재정에 관한 결정은 국민의 대표인 국회가 결정해야 함.
 - 재정국회주의는 결국 국민주권과 대의제민주주의 절차에 따라서 재정민주주의가 실현되는 것을 의미. 행정국가 현상에 따른 정부의 전문성과 정책의 효율성 강조는 역설적으로 국회의 재정통제권한의 강화를 요청. 국회는 이를 위해서 예산심의 및 결산감사권과 국정감사나 조사 등에서 정부의 개별적인 활동들을 직접적으로 통제함. 이러한 국정감사나 조사를 통한 국회의 행정부에 대한 직접적인 통제와 비교하여 예산심의와 의결은 광범위하고 일반적이며 간접적인 방법을 통한

1) 이덕연, “헌법과 재정법 - 재정통제체계 재정비의 관점에서”, 『재정과 헌법』, 21세기교육사, 11면.

정부정책 및 집행에 대한 통제방법이 됨.)²⁾

- 다만 재정에 대한 국회의 통제는 헌법상의 권한질서를 넘어 설 수 없는 한계를 지님. 현대국가에서 모든 재정수요를 예측하고 재정정보를 독점하는 행정부를 견제할 권한을 국회에게 주는 것과 동시에 국회에서의 정치적 이해관계를 견제할 권한을 재정입헌주의원칙에 따라 헌법은 행정부에게 제공함.
- 따라서 재정헌법의 주요 내용 중 하나는 재정에 관한 권한배분임. 즉, 재정권한은 예산편성과 심의 그리고 재정지출과 결산심사 등 중요한 재정정책과정과 성과에 대한 행정부와 국회 사이의 권한배분 및 상호통제기능이라 할 수 있음. 그런데 의회와 행정부간의 재정권한의 배분은 각 정부형태와 정당형태에 따라서 달라짐.
- 권력융합적이고 양당제적 전통을 갖는 영국식 의원내각제 정부형태에서는 재정에 관하여 의회의 통제권한은 형식화함. 이와 비교하여 유사한 의원내각제 정부형태를 갖고 있지만 다당제적 정치문화를 갖는 북부유럽에서는 의회의 심의권이 강조됨. 그리고 권력분립적이지만 제한정부사상에 기초한 미국식 대통령제에서는 집행부에 대한 의회의 재정통제권한은 막강함. 모든 대통령제 국가가 미국처럼 막강한 의회의 권한을 보유하고 있는 것은 아님. 미국이외의 대통령제국가에서는 예산과정에서 실질적인 주도권은 행정부가 갖고 의회의 동의권은 형식화되어 의회가 통법부로 전락한 국가들도 다수 존재.
- 이처럼 재정헌법의 내용은 많은 국가가 유사하면서도 그 운용에 있어서는 천차만별로 나누어짐. 외국제도를 정치문화와 함께 이해하지 않게 되면 제도상의 진면목을 알 수 없게 됨.

2) 장영수, “국회기능의 합리화 방안”, 제헌 62주년 기념 국제학술대회 논문집, 98면.

I. 재정헌법의 기본개념과 현안

따라서 우리 헌법개정에 바로 시사점을 줄 수 있는 외국재정 헌법은 사실상 찾기 힘들.

□ 최근에는 재정관련 국가사무에 관한 직접민주주의의 실현이라는 관점에서 재정민주주의라는 용어를 사용하기도 함. 즉, 재정민주주의를 실현하는 방법은 국회의결주의만이 아닌 유권자인 국민이 국가재정의 중요한 결정에 직접 참여해야 한다는 주장들이 강조됨.

○ 재정민주주의는 자칫 포퓰리즘이나 정당간의 정치투쟁에 함몰될 우려가 있기 때문에 재정입헌주의원칙상 이를 통제하기 위한 재정에 관한 직접적인 국민의 권리를 헌법이 규정해야 한다고 주장. 이론상으로는 재정민주주의의 관점에서 납세자의 권리를 기본권으로 주장.³⁾ 이를 구체화하기 위해서 지방자치법과 조례에서 지방재정공개제도와 주민참여예산제도 그리고 주민감사청구 등이 제도화함.

2. 재정헌법이 직면한 정치적 환경변화

□ 1987년 민주화 이래로 행정부와 국회 그리고 여당과 야당 사이에서 재정관련 정치적 갈등이 매년 반복적으로 나타남. 이러한 정

3) 헌법재판소는 납세자의 권리를 기본권으로 인정하지 않고 있음. “헌법상 조세의 효율성과 타당한 사용에 대한 감시는 국회의 주요책무이자 권한으로 규정되어 있어(헌법 제54조, 제61조), 재정지출의 효율성 또는 타당성과 관련된 문제에 대한 국민의 관여는 선거를 통한 간접적이고 보충적인 것에 한정되며, 재정지출의 합리성과 타당성 판단은 재정분야의 전문성을 필요로 하는 정책판단의 영역으로서 사법적으로 심사하는 데에 어려움이 있을 수 있고, 재정지출에 대한 국민의 직접적 감시권을 기본권으로 인정하게 되면 재정지출을 수반하는 정부의 모든 행위를 개별 국민이 헌법소원으로 다룰 수 있게 되는 문제가 발생할 수 있으므로, 재정사용의 합법성과 타당성을 감시하는 납세자의 권리를 헌법에 의해 보장되는 기본권으로 볼 수 없다. 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2005헌마598

치적 갈등을 관리해줄 제도적 장치의 보완이 필요. 2003년부터 2010년까지 매년 반복되어 나타나는 헌법상 예산심의기간의 미준수는 우리 정치의 실상을 단면적으로 보여줌. 즉, 우리 재정헌법규정들은 정치적 이해관계로 인해서 낮은 규범력과 실효성을 지니게 됨. 이런 정치적 상황은 자칫 의회의 기본적인 재정권한을 오히려 무력화시킬 수 있음. 이에 따라서 합의를 도출할 수 있는 의회정치문화가 요청되는 동시에 제도적으로도 예산심의나 재정관련 중요법률의 제정과정에서 의회와 행정부의 재정권한충돌을 해소할 장치가 필요함.

- 대통령제와 같이 이원적 민주적 정당성을 갖는 경우에는 각 선거 결과에 따라서 대통령과 의회가 다른 정당에 의해 장악되는 분점정부(divided government) 현상이 나타날 가능성이 높음. 분점정부에서는 여야정당간의 합의가 이루어지지 않으면 입법이나 예산안처리가 매우 어렵게 됨. 한국의 경우에도 1987년 민주화 이래로 몇 차례 여소야대 현상이 반복됨.⁴⁾ 예산심의과정이 원활하게 진행되지 못하여 준예산의 시행 일보직전에 이르게 되는 경우도 발생함. 예산관련 정치적 갈등을 제도적으로 관리해 줄 헌법상 또는 법률상 장치가 필요함.

□ 세계경제가 불황에 직면하고 있는 현재 한국에도 세계경제불황의 여파로 경제적 양극화가 확대되는 실정. 이로 인한 저소득계층의 증가는 그 어느 때 보다도 국가복지정책의 수요를 증대시킴. 복지정책은 현대국가에서 당연한 역할이지만 현실적으로는 복

4) 한국에서의 분점정부는 노태우 정부초기인 1988년부터 1989년까지 기간 동안 처음 등장하였다. 이후 분점정부는 1998년 김대중 정부 초기와 2000년 이후 집권당인 새천년민주당과 자민련의 공조체제가 무너진 이후 다시 등장하였으며, 노무현정부 및 이명박 정부의 초기까지 정부여당의 단독으로 의회의 과반수를 차지하지 못한 현상이 계속 이어졌다.

I. 재정헌법의 기본개념과 현안

지재원을 마련하기 위한 재정적 뒷받침이 선행되어야 할 것임. 그런데 동시에 세계경제의 불황은 미국을 비롯한 유럽의 국가부도사태를 우려하게 하는 일상적인 국가위험으로 자리잡고 있음.

○ 유럽의 국가부도위험의 원인 중 하나를 복지재정의 지나친 확대라 단정할 수 없지만, 현대국가재정에서는 그 규모와 질을 늘여가면서 복지를 위한 재원을 마련하고 관리해야 하는 과제가 중요시됨. 이러한 역할로 각 국의 국가채무가 늘어나는 것이 현대적 추세. 본래 국가건전성에 관하여 헌법규범은 일반적인 내용만 규정하였으나 현재 독일을 비롯하여 몇몇 유럽국가들은 구체적인 기준을 제시하는 재정준칙조항들을 헌법화 함. 우리의 경우에도 앞으로 헌법개정시 국가재정건전성에 관한 준칙을 규정할 필요가 있음.

□ 지방자치확대에 따라서 지방의 재정적 안정성을 마련할 제도적 장치가 필요함. 우리 헌법은 지방자치에 관해서 두 개의 조항밖에 두고 있지 않다.

○ 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 발전이라는 점에서 향후 헌법개정시 지방자치에 관한 헌법사항들의 내용적 보완이 요구됨. 특히 지방재정의 문제는 중앙과 지방의 사무배분에 따라서 합리적 재정적 지원이 뒷받침 되어야 함. 중앙과 지방 사이의 재정권한배분만이 아니라 국가의 균형 있는 발전과 향후 통일이후의 지역발전을 위해서 지방과 지방사이의 재정조정의 문제도 중요한 헌법사항이 됨.

Ⅱ. 재정 헌법의 주요 쟁점

1. 한국 재정헌법의 흠결과 체계정비의 문제

- 지금 헌법의 재정규정은 제헌헌법 이래로 큰 변화가 없었음. 제헌헌법이 제정될 1945년 목가적인 농경국가규모로 시작함. 현재에는 세계 12위의 경제규모로 성장함. 그럼에도 재정헌법은 달라진 것이 없음.

- 달라진 국가경제와 재정규모에 비추어 보면 재정에 관한 헌법적 원칙적이고 중요한 조항들을 갖추고 있지 못한 흠결을 지님. 즉, 우리헌법은 예산결산과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만을 두고 있을 뿐, 재정운용에 대한 헌법적 원리와 실체법적인 지침과 한계에 관한 규정은 전무하기 때문에 이를 재정맹(finanzblind)상태라 지칭함.⁵⁾
 - 그러나 반대로 헌법에 재정에 관한 실질적인 내용들의 조문들이 늘어날 경우에는 당연히 입법자를 구속하게 되어 재정 관련 입법들이 경직화됨. 따라서 현대적 상황에 대응하기 곤란화한다는 단점이 존재함. 그리고 여전히 근대헌법의 재정원칙들의 수요는 여전히 있음. 그럼에도 현대적 재정헌법의 필요성이 요청됨.
 - 근대헌법의 재정원칙 : 근대 헌법은 중요한 재정헌법규범으로 세입과 관련하여 ‘조세법률주의’와 세출과 관련한 ‘지출법률주의’, 그리고 국회의 민주적 통제가 가능하도록 하는 ‘통합예산’과 객관적이고 공정한 ‘독립감사’의 원칙 등을 규정하고 있

5) 이덕연, “재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가와 제안”, 재정법포럼 발표회 자료집, 2005, 23~24면.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

음. 이러한 내용들이 우리 재정헌법의 주요내용이 됨.

- 현대헌법의 재정원칙 : 현대헌법에서는 시장경제에서 국가경제활동의 중요성이 부각되면서 재정이 단순한 국고기능을 벗어나 재정정책이 자원배분과 소득재분배 및 경기조절 기능 등을 하게 됨. 따라서 재정규율(fiscal rule)에 관한 중요원칙들을 헌법에 규정할 것이 필요함.
- 특히 현대 재정헌법은 재정민주주의의 실현과 재정입헌주의 원칙에 따라 국회와 행정부 사이의 수평적 재정권한의 분산과 통제, 재정건전화를 유지하기 위한 지출의 한계, 지방자치단체 또는 주와 중앙정부간의 재정조정 등에 관한 내용들이 주요 헌법사항으로 논의됨.

□ 재정헌법의 내용보완을 위한 독립된 재정헌법 장(章)의 필요성 : 재정헌법의 내용보완을 위해서 헌법전의 체계상 독립된 장이 필요한지 논의됨.

- 즉, 다양한 재정원칙과 내용을 규정해야 하는 재정헌법의 중요성에 비추어 제헌헌법에서와 같이 독립된 장(章)으로 재정헌법이 구성되어야 한다는 필요성이 제기됨. 제헌헌법에서는 재정에 관한 별도의 장인 제7장을 규정함. 1962년 제5차 헌법 개정에서부터 지금과 같이 ‘국회’와 ‘정부’에 재정에 관한 조항을 분산하여 규정함.
- 독일기본법은 제10장, 일본헌법은 제7장, 스위스 헌법은 제3편 제3장에 재정헌법을 별도로 규정하고 있음. 미국과 프랑스헌법은 재정에 관한 별도의 장을 두고 있지 않음.
- 다만, 헌법전의 체계를 구성할 때 재정헌법에 관한 장을 둔다는 것이 바로 재정헌법의 내용적 충실성을 의미하지는 않음. 재정의 장을 독립적으로 구성한 일본헌법보다 프랑스헌법에

서 재정관련 조문들이 더 많이 나타남. 따라서 내용적 충실성을 위해서 독립된 장이 필수적으로 요구되는 것은 아님.

- 또한 재정을 독립적으로 구분하는 것처럼 헌법전의 편제를 국가기능상 체제를 나누게 된다면 노동이나 복지 부분에 있어서도 독립된 장의 필요성이 제기될 수 있음. 현대국가의 역할에 비추어 보면 재정만 독립된 장이 필요한 것은 아니기 때문에 헌법전의 전체적인 구성에서 논의되어야 함.

□ 재정헌법과 재정관련 법률 내용들의 체계상 구분의 문제 : 지금의 재정헌법의 내용들은 상당수는 국가재정법 등 법률의 내용과 동일함. 따라서 체계상 헌법규정 중 일부의 법률로의 하향이동이 필요하다는 주장이 제기됨.

- 헌법은 법규범상 최고의 규범으로서 입법자를 구속한다는 점에서 국가재정에 관련된 원칙적이고 중요한 권한들만을 한정적으로 헌법에 규정하고 나머지 세부적인 사항들은 국가재정법에 규정하는 것이 필요함.
- 이런 관점에서 헌법상의 예산안 제출시한과 국회의 의결시한에 관한 헌법 제54조 제2항, 예비비와 계속비에 관한 헌법 제55조의 규정들은 헌법이 아닌 국가재정법으로 규정하여야 한다고 주장이 있음.

헌법 제55조

- ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.
- ② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

- 계속비는 국가재정법 제23조에 동일한 내용으로 규정되어 있음. 그리고 예비비는 국가재정법 제22조에 같은 내용으로 규정되어 있음. 헌법규범화 할 필요성이 있는지 재검토를 요함.
- 위의 규정들이 비록 국가재정법과 내용적으로 다르지 않다는 점은 분명함. 그러나 예산안제출시한과 국회의 의결시한은 대통령제 국가에서 행정부와 국회사이의 예산심의갈등을 조정하기 위한 중요한 제도적 장치가 됨. 따라서 예산심의기간의 헌법화는 대통령제 헌법의 특징으로 이해될 수 있음.
- 그리고 예비비제도와 계속비제도의 헌법화는 일반적인 예산 원칙들에 대한 예외를 헌법으로 규정한다는 의미를 지님. 입법자가 예비비제도와 계속비제도를 폐지할 수 없을 뿐만 아니라 예외적인 제도이기 때문에 한정적으로 사용해야 한다는 헌법상의 의미를 지님. 따라서 위의 내용들을 단순히 법률사항으로만 이해할 수는 없음.

2. 예산심의제도의 쟁점사항

1) 예산제도의 개요

- 예산(budget)이란 회계연도를 기준으로 작성된 정부재정의 운용을 위한 세입 및 세출의 계획안을 말함.
- 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위로 구성됨. 세입세출예산이란 한 회계연도의 모든 수입과 지출을 말함.
- 예산은 단순히 국가의 수입과 지출에 관한 회계기술적인 명세표를 넘어서 국정전반에 걸친 중장기 정책목표를 회계연도별로 구체화하는 계획형성적인 기능이나 경기조절 등과 연결

되는 경제정책적인 기능을 하고 있음.⁶⁾

- 정부의 예산편성과 국회의 심의확정, 정부의 지출과 감사원과 국회의 결산이라는 일련의 4가지 과정이 헌법이 규정하고 있는 예산과정이 됨.

예산 과정	헌 법 규 정
예 산 편 성	헌법 제54조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전 까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결 하여야 한다.
심 의 의 결	헌법 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
지 출	없음
결 산	헌법 제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소 속하에 감사원을 둔다. 제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년 도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

- 예산원칙 : 예산원칙은 예산관련 법규정들을 지배하는 형식적인 원칙과 실질적인 원칙들을 말함.⁷⁾ 형식적인 원칙으로서 우리 헌법은 1년 예산주의와 예산비법률주의를 채택하고 있으며, 실질적인 원칙으로서 예산완전성 및 단일성의 원칙을 규정함.

6) 이덕연, 앞의 책, 34면.

7) 예산원칙에 관해서 자세한 것은 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V) - 종합보고서 -, 한국법제연구원, 2009. 참조.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

- 1년 예산주의 : 예산은 1년회계년도 단위로 편성·집행함. 헌법은 이에 대한 예외로서 계속비와 추가경정예산안제도를 둠.
- 예산비법률주의 : 예산을 법률의 형식으로 의결하는 국가도 있지만 우리의 경우에는 예산은 법적 구속력을 갖지 못하는 비법률의 형식으로 의결됨. 국회의 재정통제라는 관점에서 예산법률주의로의 전환이 주장됨.
- 예산완전성의 원칙 : 모든 수입과 지출은 총액 기준으로 예산에 산입되어야 함.
- 예산단일성의 원칙 : 모든 수입과 지출항목은 예산에 동시에 나타나야 함.
- 예산완전성의 원칙과 예산단일성의 원칙을 합쳐서 예산총계주의라 함. 즉, 예산의 본질상 국가의 모든 수입과 지출은 단일한 예산에 계상하여야 함. 이를 통해서 국가 재정행위 및 사업운영의 투명성이 담보되고 이에 대한 효율적인 통제가 가능해짐.⁸⁾
- 예산총계주의의 예외로서 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 나누어서 구별함.⁹⁾ 또한 예산총계주의의 예외로서 국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운영할 필요에서 기금을 설치함.
- 다만 일반회계와 특별회계의 예산규모보다 많은 기금을 별도로 운용한다는 것은 예산총계주의 및 투명성의 원칙의 예외가 된다. 따라서 기금에 대한 헌법상의 관련 규정이 필요함.

8) 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2008.

9) 국가재정법 제4조.

2) 예산 관련 현안

(1) 기금 등을 포함한 총세입에 대한 헌법적 근거규정 부재

□ 세입법률주의로 확장론

- 제헌헌법 이래 조세법률주의는 규정하고 있으나 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입에 관하여는 법률에 근거토로 하는 조항을 별도로 두고 있지 않음.
- 세입규모와 종류가 다양해지면서 조세이외에도 부담금, 공과금 등 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입을 법률에 근거하도록 명시할 필요가 있음. 조세 이외에도 국민에게 경제적 부담을 지우는 부담금 등의 규모가 상당한 수준이므로 헌법에 그 근거를 마련할 필요가 있음.
- 즉, 통합재정의 원칙상 총예산이 계상되어야 함에도 불구하고 현재 60여개에 달하는 기금에 관한 헌법규정은 부재함. 따라서 예산단일화의 원칙과 재정국회주의의 원칙상 기금에 대하여 총세입세출항목으로서 헌법이 포괄적으로 규정해야 함.
- 기금은 특정한 목적사업에의 지출과 연계된 특정한 자금을 자율적으로 유연하게 집행할 필요가 있는 경우에, 대개 예산과는 별도로 운용되는 세출형식임. 예산에 비해서 기금은 재량과 신축성이 다소 크게 운용되는 등 예산과 차이가 있음.
- 이러한 기금의 규모가 증가하여 현재는 일반회계와 특별회계를 합친 총 예산총계규모보다 큼. 기금은 예산과 별도로 다루게 되어 국회통제를 회피하거나 통제의 밀도를 낮게 할 우려가 있음. 또한 지나친 기금의 확대는 예산결정의 투명성과 공개성을 보장하는 수단인 ‘예산단일성의 원칙’을 해치게 됨.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

- 기금형식의 남용은 개별 사업의 단위에서는 물론이고, 단일한 예산절차 속에서 전체 예산배정의 우선순위와 완급을 통합하여 조율할 수 없게 만들어서 재정정책기조의 일관성이 유지되기 어렵게 함. 결과적으로는 자원배분의 효율성을 해치고 예산구조의 균형성과 재정정책의 효율성을 저해하는 역기능을 초래함¹⁰⁾ 따라서 개별법인 기금관리기본법이 있기는 하지만 헌법에 그 근거를 마련할 필요가 있음.
- 부담금의 결정은 법률에 의거하여 징수되기는 하지만 부가요건 등의 세부적 내용은 대부분 시행령에 위임하고 있어 행정부의 재량이 비교적 큼. 따라서 국민부담의 측면에서 그 근거와 통제에 관한 헌법적 근거가 필요함.
- 세입에 관한 헌법례

미 국	제1장 제8조(연방의회에 부여된 권한) 제1항 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다.
--------	---

- 기금을 비롯한 각종 부담금 등 조세 이외의 국민부담에 관해서도 조세법률주의처럼 헌법적 근거가 필요함.

□ 조세법률주의의 자구(字句) 수정

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

10) 2006년 헌법개정연구, 125면.

○ 어느 세목이든 세액은 과세표준에 세율이 곱해져 산출되므로 조세법정주의의 법정대상은 과세표준과 세율이어야 함. 따라서 위의 규정은 “조세의 종목과 과세표준 그리고 세율은 법률로 정한다.”라고 개정해야 한다는 의견.

□ 소결 : 국가의 경제적 역할이 증대됨에 따라서 예산 및 각종 기금의 종류와 규모가 비약적으로 증가하고 있음. 따라서 이를 포괄할 수 있는 헌법개정이 필요함. 2009년 국회 헌법연구 자문위원회 결과보고서에도 기금에 근거를 헌법에 명시하도록 연구하고 있음. 기금을 포함하여 정부는 회계연도마다 모든 세입 세출을 예산법안으로 작성하여 국회에 제출하도록 헌법이 개정되어야 한다는 의견이 제시됨.

(2) 헌법상의 예산심의기간의 연장 논의

헌법 제54조

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

○ 예산심의기간은 국회가 정부가 제출한 예산을 충분히 심의할 수 있도록 보장되어야 함. 현재 헌법은 정부가 예산안을 회계연도 90일전까지 국회제출하고 국회는 회계연도 30일전까지 의결로서 확정하도록 규정하고 있음.

○ 제헌헌법은 예산심의기간에 관해서 정부는 국회의 정기회 개회 초에 예산안을 제출하고, 국회는 회계연도 개시전까지 예산안을 의결하도록 규정하였음. 1962년의 제5차 헌법개정에서 정부의 예산안을 회계연도 개시 120일전까지로 규정하였음. 이를 다시 1972

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

년 헌법에서 심의기간을 90일로 축소함.

- 국회의 예산심의 권한의 강화를 위해서 다시 120일로 연장하자는 주장이 있음. 정부가 예산안을 회계연도 120일전까지 제출하는 것으로 헌법을 개정하자고 함.
- 다만 이러한 연장이 국회의 예산통제권한은 강화시켜주지만 정부의 예산안작성의 효율성은 저해할 필요가 있음. 또한 결산시기 또한 조정되어야 하는 문제이기 때문에 단순히 예산심의기간만으로 파악할 수는 없다는 문제점이 발생됨.
- 예산안의 의결시한이 헌법에 규정되어 있음에도 불구하고 현실 정치에서는 매년 지키지 못하는 사태가 반복되는 것을 고려하여 이를 헌법보다는 국가재정법사항으로 정하자는 주장이 있음.

□ 외국헌법례

의결기한 규정이 없 는 국가	미국(240일), 프랑스(70일), 독일(120일), 스위스, 일본 등은 예산안 제출기한을 헌법에 명시하지 않고 있음
의결기한 규정이 있 는 국가	독일 기본법 제110조 제2항은 단일 또는 다수회계연도의 예산안에 대하여 연도별로 나누어 최초 회계연도개시 이전에 예산법률로 확정하여야 한다고 규정함. 일본 헌법 제60조 제2항에서 참의원과 중의원의 의견이 일치하지 아니한 때 또는 참의원이 중의원에서 가결한 예산안을 접수한 후 국회 휴회 중의 기간을 제외하고 30일 이내에 의결하지 아니한 때에는 중의원의 의결을 국회의 의결로 한다고 규정함.

- 각 국의 예산심의기간에 비추어 보면 우리의 예산심의기간인 60일은 다소 적은 것으로 보여짐. 다만, 양원제 여부, 연방국가 성 등을 고려하여 판단해야 함.
- 자칫 예산심의기간의 확장은 국회에서의 예산투쟁기간을 늘리게 되고, 정치적 사안과 연계성이 높아질 우려도 존재함. 또한 행정부 공무원의 업무 효율성이 저해될 가능성도 있다는 단점이 존재함. 헌법상의 예산심의기간을 늘리는 것보다 예산결산특별위원회를 상임위원회 하는 것도 대안으로 제시됨.

□ 소결 : 2009년 국회 헌법연구 자문위원회 결과보고서에는 예산결산특별위원회를 상임위원회하고, 국회 예산안 제출기안 등은 삭제하자는 의견을 제시함. 특히 예산심의기간이 매년 준수되지 않는다는 점에서 이를 국가재정법으로 규정하자는 의견도 있음. 그러나 대통령제 국가의 특성상 분점정부상황이 일어날 가능성이 의원내각제국가에서보다 크며 이에 따른 예산심의갈등이 일어날 가능성이 크다는 점에서 예산심의기간과 그에 따른 준예산제도를 헌법화할 필요가 있음. 따라서 현재의 예산심의기간의 헌법화는 대통령제의 특성으로 이해할 필요가 있음. 다만 심의기간의 연장에 관한 논의는 계속 연구될 필요가 있음.

(3) 추가경정예산편성의 헌법적 규율

헌법 제57조

정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

□ 현행 헌법 제56조는 예외적인 ‘추가경정예산안의 편성’에 관해서 규정하고 있음. 그러나 우리 재정현실은 예외가 아니라 추가경정

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

예산안의 편성을 거의 매년 반복적으로 하여 관행화되어 있음.

○ 예산내용을 보면 자연재해발생의 경우를 제외하면 거의 대부분이 경기부양 또는 서민생활안정지원이라고 할 수 있음.

- 소결 : 국가재정법상의 ‘전쟁이나 대규모 자연재해의 발생’, ‘경기침체, 대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화의 발생 또는 발생우려’, 그리고 ‘법령에 의하여 지출요인이 발생하거나 증가하는 경우’ 등으로 예산에 변경을 가할 필요가 있는 때를 요건으로 정하고 있지만 사실상 그 실효성이 없음. 추가경정예산안은 일반예산에 대한 예외라는 점에서 헌법에 직접 추가경정예산 편성의 원칙과 요건을 정할 필요가 있음.

(4) 준예산제도

헌법 제54조

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

- 예산안이 국회에서 회계연도 시작 전에 통과되지 못하면 준예산이 발동됨. 헌법 제54조를 조문의 ‘준하여’라는 명칭에 기인하여 흔히 준예산이라 함. 제헌헌법의 가예산제도는 최초의 1개월에 해당되는 예산을 국회가 의결함. 이에 비해서 준예산은 국회의 의결을 필요로 하지 않고, 기간의 제한이 없음.

○ 행정의 중단을 막기 위해서 헌법은 1960년 헌법에서부터 행정부에 전년도 예산에 준하여 헌법상 3가지 항목에 관한 지

출을 허용함. 대통령제국가의 분리정부현상에서는 예산심의의 파행이 가능하기 때문에 이를 방지하고 예방하기 위하여 준예산제도가 헌법화함.

□ 외국헌법례

<p>독 일</p>	<p>제111조 [비상예산(준예산)]</p> <p>(1) 회계연도 종료시까지 차기연도 예산안이 법률로 확정되지 않으면, 차기연도 예산안의 효력발생시까지 연방정부는 다음의 필요한 모든 지출에 대한 권한을 갖는다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 법률로 설치된 시설의 유지와 법률로 정한 조치의 수행 b) 법적 근거가 있는 연방의 의무이행 c) 전년도 예산을 통해 이미 그 액수가 승인된 경우, 건축, 조달 및 그 밖의 급부속행 또는 그러한 목적을 위한 보조금의 유지. <p>(2) 특별법에 근거한 조세, 공과금 및 그 밖에 세원 또는 준비금(Betriebsmittelrücklage)으로 제1항의 지출을 충당할 수 없을 때, 연방정부는 필요한 재원의 운용을 유지하기 위하여 전년도 예산 최종액의 1/4까지 신용(Kredit) 방식으로 조달할 수 있다.</p>
<p>프랑스</p>	<p>제47조</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 의회는 조직법에서 정하는 바에 따라 예산법안을 의결한다. ② 하원에 정부제출 법안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. ③ 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. ④ 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 예산법이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에, 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급 요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. ⑤ 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.
<p>미 국</p>	<p>의회 의결에 의한 잠정예산제도(Contiuning Appropriation)</p>

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

- 미국의 경우는 주(週)단위의 잠정예산을 의회가 의결하여야 함. 독일이나 프랑스의 경우는 우리와 같은 행정부의 권한으로 준예산제도를 정함.
- 소결 : 아직까지 헌정사상 한 번도 준예산이 발동된 적은 없음. 준예산은 의회의 예산심의의결권의 예외이기 때문에 기간이나 적용범위를 한정적으로 해석하여 함. 우리의 준예산제도는 준예산의 시행범위가 헌법에 추상적으로 규정되어 있다는 점에서 법률 내지 법령에 의해서 집행할 수 있는 범위를 보다 명확하게 구체화할 필요가 있음.

3. 예산법률주의 도입여부

1) 예산법률주의의 개념

- 예산법률주의의 의미 : 정부가 제출하는 예산안은 회계연도 동안의 재정계획을 의미함. 국회는 이를 심의하고 의결하여 법적 효력을 부여함. 이는 일반적인 법률과 다른 형식으로 이해함. 그러나 외국에서는 이를 예산법이라는 형식으로 보아 하나의 법으로 간주하는 것이 바로 예산법률주의임.
- 예산의 세입부문은 본질적으로 조세나 기타 재정수입을 통하기 때문에 조세법률주의 등에 영향을 받는다. 따라서 예산법률주의의 의미는 사실상 세출예산에만 인정됨¹¹⁾ 예산안을 예산법이라 부르는 것임.
- 헌법상 예산의 법적 성격에 관해서 제헌헌법 이래로 현행헌법에 이르기까지 예산은 법률안과는 별도의 법적인 형식으로

11) 이덕연, 앞의 책, 35면.

서 이해하여 예산안을 국회가 심의·결정하도록 규정함. 이러한 예산비법률주의는 현재 한국과 일본만이 채택하고 있음. 다만 외국의 경우에도 예산법률주의의 의미는 다소 차이가 있음.

- 국회의 재정통제권을 강화시키기 위해서 예산법률주의를 도입하자는 의견이 제시됨.

2) 예산법률주의에 관한 외국헌법례

독 일	기본법 제110조(연방예산안) 제1항 연방의 모든 세입과 세출은 예산안으로 편성하여야 하며, 연방기업과 특별재산에 관하여는, 전출금 또는 전입금을 기재하면 된다. 예산의 세입과 세출은 균등하게 이루어져야 한다.
미 국	연방헌법 제1조 제9항 제7호 국고금에 법률에 의한 의회의 지출승인에 의해서만 지출할 수 있다. 또한 모든 공금의 수납과 지출에 관한 정식 명세(statement)와 회계(account)는 수시로 공표하여야 한다.
프 랑 스	헌법 제34조 제4항 재정법률(lois de finances)은 조직법률에서 정한 요건과 유보조항에 따라 국가의 재원과 부담을 정한다.
일 본	예산비법률주의를 채택함

3) 예산법률주의의 장단점 분석

- 예산법률주의 도입의 장점
 - 국민주권에 충실하게 국회의 예산통제기능을 강화할 수 있음. 특히 예산도 법률이기 때문에 미국처럼 국회가 예산편성권을 갖고 있다는 논리가 가능함.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

- 예산법과 법률의 불일치를 해소함.
 - 예산의 법률의 형식을 갖게 되면 정부의 자의적인 집행이나 예산전용이 쉽지 못하게 되어 재정운용의 책임성과 투명성이 담보됨¹²⁾
 - 예산법률에 따른 일반국민의 헌법소원 가능성을 모색할 수 있음.
- 예산법률주의 도입의 단점
- 정부의 예산운용이 경직화될 수 있음.
 - 예산법률주의의 형식을 갖는 국가들 중에서도 예산편성권을 의회가 갖는 국가가 많음. 그리고 미국의회의 예산편성권한은 미국헌정사의 특유한 제도임. 논리적으로 예산수요에 관한 정보와 예측은 예산집행기관이 행정부가 담당하여 예산안을 제출하는 것이 합리적임.
 - 예산법률에 대한 헌법소원은 인정하지 않음. 즉, 예산법률주의를 도입하더라도 예산법의 효력이 일반국민에게 미치는 것은 아님. 따라서 예산법에 대한 국민의 헌법소원 등을 불가능하며, 여전히 일반법률과 구별되는 특수한 법적 효력을 갖는 법이 됨.
 - 예산법률주의도입의 정치적 의미는 있으나 제도적으로는 현재의 예산비법률주의의 큰 차이점은 없음.
- 예산법률주의를 채택했을 경우에는 대통령법률안거부권과의 관계, 국회의 예산증액권한제한 등의 관련 문제도 함께 논의되어야 함.

12) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010, 205면 참조.

4) 예산법률주의 관련 헌법쟁점

(1) 대통령 거부권 행사

제53조

② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

□ 예산법률주의를 도입할 경우에 법률제정에 일반적으로 규정되는 대통령거부권을 예산법에도 적용할지가 문제될 수 있음.

○ 이것은 미국식 법률주의를 채택하였을 경우에 논의될 수 있음. 즉, 미국의 경우에는 1996년 위헌판결로 인해서 특별예산에 대해서만 거부권을 인정하고 개별항목 및 세출예산전체에 대해서는 거부권이 인정되지 않고 있음. 다만 잠정예산법에 대해서는 거부권행사가 가능함.

(2) 국회의 예산증액권한 제한

제57조

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

□ 이 규정은 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한하는 의미를 담고 있음. 즉, 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없음.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

제헌헌법이래로 현재까지 이 규정이 유지되고 있음.

- 이에 관한 외국헌법례를 보면 미국과 일본 헌법은 의회의 지출 예산 증액 및 새 비목 설치를 제한하는 규정을 두고 있지 않음. 이에 비해서 독일 기본법은 연방정부가 제안한 예산안상의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 포함하거나 또는 장차 새로운 지출을 초래할 법률은 연방정부의 동의를 받도록 규정하고 있음.
- 예산법률주의를 채택할 경우에 이 규정은 국회의 예산법률안심의권의 상당한 제약을 하게 됨. 또한 국회의 경우에도 지출예산이 효율적이고 성과지향적으로 확정될 수 있도록 적극적으로 수정할 수 있는 권한을 가져야 한다는 주장이 있음.
 - 그러나 국회의 독자적인 예산증액을 하지 못하도록 한 헌법 규정의 정책적 재고는 이론적이기 보다는 경험적인 측면에서 부정적이라 할 수 있음. 국회의원들은 무제한적인 삭감권한을 갖고 있기 때문에 행정부에 대한 견제와 협상이 가능함.

5) 소 결

- 예산법률주의를 도입하여 국회의 권한과 책임을 높이자는 의견이 제시됨. 다만 어떤 예산법률주의를 도입할지가 중요한 관건이 됨. 즉, 미국식 예산법률주의를 도입할 경우에는 국회의 예산편성권, 대통령거부권 등이 함께 개정되어야 함. 그렇지 않은 경우에는 예산비법률주의와의 차별성을 갖기 위해서는 다른 제도들이 함께 보완되어야 함. 즉, 예결위원회의 상임위원회나 국회내 예산 및 회계검사보조기구 등의 제도적 보완이 이루어져야 함.

4. 지출통제와 결산제도 관련 쟁점

1) 지출통제제도 부재

- 우리헌법은 예산지출을 통제할 장치를 두고 있지 않음. 즉, 영국, 미국, 독일, 프랑스 등 구미의 선진국들이 대부분 예산법률주의를 채택함에 따라서 지출도 예산법률에 따르고 있음. 즉, 예산법률주의를 채택하게 되면 예산만이 아니라 지출도 함께 법률의 형식으로 제정되게 됨. 특히 미국은 개별 지출법률을 따로 채택함. 이와 비교하여 우리의 경우에는 지출법률주의를 채택하고 있지 않음. 따라서 재정지출의 책임성과 재정운용의 효율성과 합리성 그리고 투명성을 제고시키기 위해서 지출법률주의를 도입할 필요를 주장함.
- 지출법률주의가 채택되었을 경우에는 예산법률주의의 문제가 동일하게 반복됨. 특히 미국식 제도를 따르면 예산법률이외에 지출법률을 다시 만들게 됨. 또한 예산의 내용을 통해 기존 법률의 예외인정 또는 유예적용이 가능한지에 관한 논의도 함께 이루어져야 함.

2) 재정준칙의 헌법화

(1) 재정준칙의 개념과 의의

- 국가채무 및 재정지출의 확대와 함께 재정건전성 내지 재정균형화가 요청되는 현대헌법에는 이에 관한 재정준칙조항을 둘 필요성이 증대됨. 재정 규모의 확대와 재정 자체의 지속가능성(sustainability) 문제는 물론 경제 전체의 활력 유지(viability)까지도 포

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

괄하는 준칙규정을 헌법에 둘 필요가 있다는 견해가 제시됨.

- 예산규모를 총량적으로 규제하는 것은 재정운영의 경직성을 발생시킬 우려가 있기 때문에 준칙조항들은 재정적자와 국채 규모 등을 제한하는 “균형예산규정”을 두어 국가재정운용상의 재정위기를 예방하고자 함.¹³⁾

- 각국의 헌법 내지 재정관련 법률은 이러한 재정준칙에 관해서 포괄적인 정성적 규칙, 국가채무기준(debt rules), 지출기준(expenditure rules), 재정적자기준(deficit rules), 차입규율(borrowing rules) 등에 관한 규정을 두고 있음.¹⁴⁾ 이에 따라서 우리의 경우에도 헌법이나 국가재정법에 이를 도입할 필요가 있다고 주장함.

(2) 외국헌법에서의 재정준칙

- 균형예산에 관한 외국헌법례

독일	제110조 제1항 연방의 모든 세입과 세출은 예산안으로 편성하여야 하며, 연방기업과 특별재산에 관하여는, 전출금 또는 전입금을 기재하면 된다. 예산은 세입과 세출은 균등하게 이루어져야 한다.
스위스	제126조 제1항 연방은 정해진 기한에 그 지출과 수입의 균형을 맞춘다.

- 특히 재정규율과 재정준칙은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 재정정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성(transparency) 제고, 정책의 신뢰성(credibility) 제고를 목적으로

13) 이덕연, 앞의 책, 20면.

14) 박용주, 재정헌법의 논점과 과제, 예산춘추 통권 제12호, 2008, 32면.

함. 또한 이런 준칙규정을 통해 재정지출확대에 대한 인기 영합적인 정치적 영향력을 차단시킨다는 부수적 효과도 있음.

- 다만 이러한 헌법적 제한은 재정기능의 특성에 따른 국가재정운영의 탄력성을 고려하여 법적 규율과 통제의 밀도를 갖게 됨.

(3) 국채발행 제한 등 국가채무의 한계설정

- 재정적자를 해소하는 대표적인 방법인 국채발행은 비단 우리만이 아닌 현대국가 모두의 재정규율 사항이 됨. 특히 국채발행은 그 중요성에 비추어 보아 고도의 통치행위로 보아 사법적 통제와 기타 기능적 권력통제제도들의 사각지대로 인식됨.

- 특히 고령화 사회 등에 따른 복지재정과 앞으로 소요될 통일비용 등의 필요성으로 인해서 우리의 경우에도 국가채무를 미래세대의 부담이 되지 않게 적정수준으로 유지할 필요가 있음. 따라서 국채제한에 관한 헌법규정을 둘 필요성이 제기됨.

- 국가채무에 관한 외국 헌법례를 보면 다음과 같다.

독 일	독일기본법은 제115조 제1항은 장래의 회계연도에 있어서 지출이 될 수 있는 신용차금, 담보의 제공, 보증 및 특수보증은 그 한도액이 결정되어 있거나 결정될 수 있는 연방법률에 의한 권한위임이 요구된다. 신용차금으로부터의 수입은 예산안 중에 계상된 투자지출의 총액을 초과해서는 아니되며, 전반적인 경제적 균형의 교란을 방지하기 위해 필요한 경우에 한하여 예외가 허용된다. 그 밖의 세부사항은 연방법률로 정한다.
미 국	연방헌법은 국가의 신용으로 금전을 차입하는 것을 연방의회의 권한으로 규정함. 일본헌법은 국가가 채무를 부담할 경우 국회의 의결을 거치도록 규정하고 있다.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

EU	마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 통해 유럽경제통화동맹(EMU)에 참여하기 위해서는 일반정부 국가채무를 GDP 대비 60% 상한을 초과하지 않도록, 그리고 재정수지 적자의 GDP 비율이 매년 3% 이내로 관리되어야 한다는 것을 조건으로 제시하고 있음.
----	---

(4) 소 결

- 재정준칙의 헌법화요청은 국가재정위기상황에 대응한 제도적 보완이라 할 수 있음. 재정준칙의 헌법상의 도입은 입법자에게 특별한 명령을 내리게 됨. 즉, 입법자는 재정관련 입법을 할 때 헌법에 규정된 재정준칙의 구속을 받게 됨. 헌법상의 재정준칙을 어기는 내용의 법률을 제정했을 경우에는 권한쟁의심판을 제기할 수 있게 됨. 따라서 헌법상의 재정준칙은 입법내용을 경직화시킬 수 있게 됨. 즉, 아직 우리의 경우에 재정위기 상황이 급박한 것은 아니기 때문에 국가재정법 등의 법률에서 재정준칙을 구체화하는 입법적 실험을 하는 것이 선행되어야 할 것으로 판단됨.

3) 회계 및 결산제도의 개선

제97조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

제99조

감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

(1) 결산제도 개요

- 결산은 일회계연도의 기간동안 국가의 실제 세입세출예산의 집행성과를 표시한 확정된 계수를 의미.
 - 현행 헌법은 결산에 관해서 감사원이 대통령과 차년도 국회에 보고하도록 하고 있음. 제헌헌법에서는 결산안을 국무회의의 의결사항으로 하여, 정부가 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도 국회에 제출하도록 하고 있음. 1962년 제5차 개헌헌법에서 지금과 같이 감사원에 의한 결산제도를 규정하고 있음.
 - 결산에 관한 정부의 책임성을 높이기 위해서는 정부가 결산을 국회에 제출하도록 헌법에 규정할 필요가 있다. 현재의 국가재정법은 5월 31일까지 결산서를 국회에 제출하고 있음. 원활한 예산심의를 위해서 이 제도를 활용하여 조기결산제도를 확립할 필요성이 발생.
 - 국가회계기준에 관한 헌법규정을 두고 있지 않음. 회계기준을 헌법에 두는 국가는 없음. 다만 국가채무에 관한 논의가 활발하게 진행되는 가운데 국가채무를 확립할 회계기준에 관한 내용을 헌법에 담을지 논의됨. 그러나 회계에 관한 기준과 통계는 여러 측면에서 가능한 것이기 때문에 다양한 필요성에 따른 회계기준과 통계에 관한 내용은 법령에 규정할 문제임.

□ 결산에 관한 헌법례

독 일	제114조(회계보고, 회계감사) 제1항 연방정부의 책임을 면하기 위하여, 연방재무장관은 이듬해 회계 연도 중에 총수입과 총지출 및 과년도의 자산과 부채에 관하여 연방하원과 연방참사원에 결산보고를 하여야 한다.
--------	--

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

일본	제90조 제1항 국가의 수입·지출의 결산은 모두 매년 회계감사원이 검사하고 내각은 다음 연도에 그 검사보고와 함께 국회에 제출하여야 한다.
스위스	제126조 제1항 연방은 정해진 기한에 그 지출과 수입의 균형을 맞춘다.

(2) 감사원의 회계감사권한 국회이전의 문제

- 제헌헌법에서는 제95조에서 국가의 수입·지출결산에 대한 검사는 심계원에서 하였으며 그 조직은 법률로 위임하였고 법률에서 대통령 소속으로 규정되어 있었음. 지금의 감사원은 1962년 제5차 헌법개정에서 도입됨.
 - 감사원은 피검사기관인 대통령 소속하에 있기 때문에 ‘통제자와 피통제자 분리의 원칙’의 위반이 아닌가 하는 의문이 발생함. 따라서 결산기관인 국회로 회계감사권한을 이전해야 할지가 헌법개정사항으로 논의됨.
 - 감사원의 중립성을 확보하기 위해서 현재와 같이 행정부 내 존치하는 방안, 중앙선거관리위원회와 같이 독립기관화 하는 방안, 그리고 회계검사기능을 국회로 이관하는 방안이 제시됨. 현재와 같이 감사원이 행정부내에 있는 경우에는 대통령에 의한 중립성 훼손이 문제되지만 회계검사와 직무감찰을 종합적으로 할 수 있다는 장점이 있음. 독립기관화 하는 경우에도 업무의 성격상 정치적 중립성 논란은 계속될 수 있음.
 - 회계검사기능을 국회로 이전하는 경우에는 국회의 재정통제 권한은 강화되는 반면에 행정부와 의 대립과 정치적 소용돌이에 본격적으로 휘말릴 수 있다는 단점이 존재함.

□ 감사기관의 외국입법례

미국	<p>회계검사기관을 헌법에 규정하지 않고 법률로 의회에 설치하였음</p> <p>1921년 예산회계법에 근거하여 회계감사원(GAO; General Accountin Office)를 설립함. 입법부 소속기관이지만 감사의 독립성을 위해 그 기관장은 상원의 인준을 받아 대통령이 임명하며 그 임기는 15년 단임제임.</p> <p>2004년 책임정치의 구현이라는 이상을 강조하기 위해서 기관명칭을 정부책임무원(Government Accountability Office)로 바꿈.</p>
독일	<p>헌법 제114조(회계보고, 회계감사) 제2항 각 구성원들이 사법적 독립을 향유하는 연방회계감사원은 결산을 담당하고 예산집행 및 경제운용의 경제성과 적정성을 심사한다. 연방회계감사원은 연방정부뿐만 아니라 연방하원과 연방참사원에도 직접 연례 보고를 하여야 한다. 그 밖의 연방회계감사원의 권한은 연방법률로 정한다.</p>
프랑스	<p>헌법 제47-2조 제1항 회계감사원은 의회의 정부활동에 대한 감시를 보좌한다. 회계감사원은 정부의 재정법률 시행, 사회보장재정법률적용 및 공공정책 평가에 대한 의회와 정부의 감시를 보좌한다. 회계감사원은 공적 보고서를 통하여 대국민 홍보에 기여한다.</p> <p>제2항 공공기관의 회계는 적법하고 엄정하다. 공공기관의 회계는 그 운영, 자산 및 재정상황의 결과를 충실히 반영한다.</p>
일본	<p>헌법 제90조 제1항 국가의 수입·지출의 결산은 모두 매년 회계감사원이 검사하고 내각은 다음 연도에 그 검사보고와 함께 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>제2항 회계감사원의 조직 및 권한은 법률로 정한다.</p>

- 대개의 국가들이 최고 회계검사기관에 관한 내용을 헌법이 아닌 법률에 규정한 경우가 많음. 호주, 영국, 태나다, 뉴질랜드, 미국, 덴마크, 스위스의 경우 최고 회계검사기관을 헌법기관으로 규정함.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

(3) 소 결

- 현재 헌법구조에서 감사원의 국회이전은 체계에 맞지 않음. 즉, 정부통제를 위해서 감사원을 국회로 이전하는 경우에 현재와 같이 감사원장의 임명권자를 대통령으로 하는 것은 정부체계에 맞지 않음. 그리고 기능적으로 감사원의 회계검사기능만을 국회로 이전할 경우에 감사업무와 관련하여 정부와 국회사이의 충돌이 자연적으로 예상됨. 감사원의 소속을 대통령으로부터 독립시키는 독립기관화도 우리 헌정 현실에 맞지 않음. 감사원의 결산심사를 다시 확인할 수 있는 국회내의 기관에 대한 제도적 보완이 요청됨.

5. 지방재정제도

제117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

(1) 지방재정제도의 개요

- 지방자치제도의 시작 : 1987년 헌법의 규정에 따라서 1995년 지방의회의원선거와 지방자치단체장 선거의 시작으로 풀뿌리 민주주의의가 본격적으로 시작됨. 1987년 헌법에는 지방자치단체에 관한 내용은 두 개의 조문뿐임. 앞으로 지방자치에 관한 헌법상의 보완이 요청됨.
- 지방자치제도의 성격 : 지방자치제도와 관련된 헌법개정방향을 설정하기 위해서 지방분권화가 계속 강조되는 추세속에서 어떤 지

방자치제도를 선택할지가 문제됨. 미국과 독일은 연방국가라는 특성속에서 지방자치제도가 성립됨. 우리의 경우에는 중앙집권제 국가의 틀을 기본적으로 갖고 있다는 것이 지방분권의 한계로 작용함.

(2) 중앙과 지방 사이의 재정권한 배분

- 중앙의 사무들이 지방으로 이전하면서 재정권한도 함께 이전될 필요가 있다는 점이 논의됨. 즉, 현행 헌법상 지방자치단체의 자주재정권은 지방자치단체의 전권한성 및 자기책임성의 보장을 위해서 당연히 보장된다고 해석되지만 이에 관한 명시적인 규정을 들 필요가 있는지 논의됨.
- 제헌헌법에서는 제96조에서 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하고 재산을 관리하도록 규정하였음. 1962년의 제5차 개헌헌법에서 지금의 조항과 같은 내용으로 규정됨.

□ 외국헌법례

미국	연방헌법은 자주재정권을 구체적으로 명시하고 있지는 않지만, 제4장 주 상호간의 관계에서 해석상 이를 인정할 수 있음.
독일	기본법은 제28조 제2항에서 법률의 범위 내에서 인정되는 자치권의 보장에는 재정적 자기책임의 토대를 마련하는 것도 포함된다고 명시함.
프랑스	헌법 제72-2조에서 지방자치단체에게 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 처분할 수 있는 재원의 보유 및 조세징수권 등을 규정함.
일본	헌법 제94조에서 지방공공단체에게 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권능을 규정함.

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

스 위 스	헌법 제47조에서 주의 자치권에 관하여 명시적으로 규정함.
-------------	----------------------------------

- 지방세에 관한 지방의회의 자주 결정권을 명문화할 필요가 있다는 견해가 있음
 - 지방세의 경우 법률을 정하는 국회의원들과 함께 지방의회의원들도 납세자의 대표가 된다는 점에서 지방세의 세율은 지방의회가 결정하게 하는 것이 타당하다고 주장함. 지방세의 경우에는 위임의 형식이더라도 조세법률주의의 예외를 설정할 필요가 있다는 것임.
 - 비록 헌법상의 명시적 규정여부에 따라서 자주재정권 보장이 이루어지는 것이 아니며, 법률로서 구체화되는 것이지만 헌법에 이를 명시할 필요는 있다는 견해가 있음.
 - 이와 반대로 독일의 경우는 연방국가의 특성상 이를 명시하고 있지만 우리의 경우에는 지방자치법의 규정만으로 충분하다는 견해가 있음. 또한 조세법률주의와의 관계에서도 지방자치재정권의 헌법규범화는 부정적으로 파악됨.
 - 소결 : 이론상 지방자치단체의 자주재정권은 지방자치단체의 전권한성 및 자기책임성의 보장을 위해서 당연히 보장된다고 해석되지만 명시적인 규정으로 이를 보장할 필요가 있음. 특히 중앙사무가 지방으로 이전될 때에는 그에 상응하는 재정도 함께 이전되도록 하는 원칙규정이 필요함. 우리 지방자치제도는 연방국가와 달리 중앙집권적 국가형태라는 헌법적 제한을 갖기 때문에 지방자치단체의 자주재정권은 조세법률주의 등 법률에 저촉되지 않는 한에서만 인정됨.

(3) 지방재정 조정제도

- 지방재정조정제도는 재정과 관련한 사무·지출·수입에 대한 국가와 지방사이 그리고 지방과 지방사이의 분배를 규정하는 제도임. 특히 독일 등에서는 사회국가원리에 따라 지방과 지방사이의 분배를 실시하다는 차원의 협의의 지방재정조정제도를 실시함.
 - 국가와 지방사이를 수직적 지방조정제도라 하고 지방과 지방사이의 배분을 수평적 지방조정제도라 함.
 - 현행 헌법은 지방자치단체간의 균형이나 불균형 조정에 관한 조항을 두고 있지 않음. 이에 대해서는 역대헌법들도 마찬가지임. 그러나 지방자치제도가 활성화됨에 따라 각 지방간의 행정적 또는 재정적 격차가 발생할 우려가 존재함. 특히 통일 이후 독일의 경험에 비추어 본다면 남한과 북한 사이의 격차는 상당기간 존재할 것으로 예상됨.
 - 외국헌법례

독일	<p>기본법 제107조(재정조정)</p> <p>제1항 주의 조세수입과 소득세 및 법인세 수입에 관한 주의 배당액은 그 조세가 주 영역내의 재정관청에 의해 징수(지역적 수입)되는 때에는 각 주에 귀속된다. 법인세와 근로소득세에 관한 지역적 수입의 한계와 종류 및 그 분배범위에 관한 세부사항은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.</p> <p>제2항 이러한 법률은 지방자치단체(지방자치단체연합)의 재정수요와 재정능력을 고려하여 주 사이의 상이한 재정능력이 적절한 균형을 유지하도록 보장해야 한다. 조정을 요구할 수 있는 주의 조정청구권과 조정에 응해야 할 조정의무에 관한 요건 및 조정금부액의 기준은 법률로 정해야 한다. 동 법률은 급부능력이 적은 주에 대하여는 일반적인 재정수요를 충당시켜주기 위해 연방의 재원으로부터 교부금이 지급(보충교부금)되도록 규정할 수 있다.</p>
----	--

II. 재정 헌법의 주요 쟁점

프 랑 스	헌법 제72-2조 제5항 법률에 지방자치단체 간 평등을 촉진하기 위한 조정조항(dispositifs de péréquation)을 둔다.
스 위 스	헌법 제129조(조세조화) 제1항 연방은 연방·주·기초단체의 직접세의 조화에 관한 원칙을 정한다. 연방은 그 조화를 이루기 위한 주의 노력을 고려한다. 제2항 과세의 조화는 납세의 의무·과세 대상·세금계산 기간·세금에 관한 절차와 형법을 포괄한다. 과세표(barèmes)·세율 및 특히 면세 범위는 조세조화의 대상에 포함되지 아니한다. 제3항 연방은 부당한 세제혜택을 근절하기 위한 법률을 제정할 수 있다.

- 독일의 경우에는 사회국가원리에 따라서 그리고 프랑스의 경우에는 주간의 평등을 위해서 주간조정제도를 두고 있음. 우리의 경우에도 지방자치단체와 지역간의 불균형을 해소하기 위해서 조정에 관한 근거를 헌법에 둘 필요가 있다고 주장함.

- 소결 : 전국의 균형적인 발전과 통일 이후 남북의 현저한 경제적 격차를 고려한다면 우리헌법의 경우에도 지방자치단체간의 재정 조정제도가 필요함.

Ⅲ. 마무리

- 현재 헌법의 근대적 재정원칙들에 근거하여 새로운 현대적인 재정원칙들을 도입할 필요가 있음. 재정민주주의 원칙에 따른 국회의 재정권한을 존중하면서 재정입헌주의에 따른 재정법치주의를 강화할 필요성이 제기됨.
- 특히 형식화하는 국회의 재정권한을 실질화할 필요가 있는 것과 동시에 우리 대통령제의 약점인 분리정부현상을 감안하여 국회와 정부의 재정충돌현상을 방지하거나 해결할 제도적 보완이 요청됨.
- 복지국가현상에 따른 많은 재정적 수요를 충당할 재원마련과 함께 국가채무의 증가를 방지할 헌법준칙에 대한 연구의 필요성이 제기됨.
- 균형있는 지방발전과 통일이후의 남북지역간의 경제적 격차를 조정할 수 있는 방안이 지방자치에 관한 헌법규정에서도 규정될 필요가 있음.

참 고 문 헌

- 강태혁, 『한국예산제도론』, 을곡출판사, 2010.
- 김정훈 외 5인, 『헌법과 재정』, 한국조세연구원, 2010.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.
- 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2010.
- 김세진, 『재정법제연구사업 종합보고서(2004~2008)』, 한국법제연구원, 2008.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2010.
- 이덕연, 『재정과 헌법』, 21세기교육사, 2007.
- 법제처, 『헌법주석서Ⅲ』, 법제처, 2010. 3.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2010.
- 최 광, 「헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정방향」, 재정학연구, 2008.
- 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2010.
- 헌법연구자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서』, 2009. 8.