

재정법제 연구 09-14-①-3

## 주요국가의 재정법제 연구 (Ⅲ)

- 프랑스의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -

A Study on the Legislative System on Public Finance in France

연구자 : 전학선(한국외대 법학전문대학원 교수)

Jeon, Hak-Seon

2009. 7. 31.

## 국문 요약

프랑스는 1958년 시민혁명을 거치면서 근대국가로 탄생하였고, 유럽에서 최초로 성문헌법을 가진 국가이다. 시민혁명을 통하여 국민주권을 확립하였고, 이러한 시민혁명의 발단가운데 하가 국가 재정과 관련된다고 볼 수 있다. 국가 재정은 곧 국민들의 재산권과 관련이 되고 중요한 문제가 돼서 헌법마다 국가 재정과 관련하여 중요한 규정을 두고 있다.

프랑스 예산제도는 1814년 왕정복고기부터 서서히 발달하여 제3공화국기 및 제4공화국에서 확립되었다고 할 수 있다. 프랑스 예산제도는 이상주의적인 프랑스 국민성을 잘 반영하고 있는 제도로서 그 원리는 납세자 대표만이 재정의 향방을 자유롭게 주권적으로 결정할 수 있다는 이상에서 비롯된 것이다.

프랑스는 최근에 국가 경제의 어려움으로 실업률이 속출하고 특히 유럽통합으로 인하여 국가 재정과 관련하여 새로운 개혁이 필요하게 되었다. 따라서 국가 재정법제와 관련하여 새로운 개혁을 시도하고 있다. 1958년 제5공화국 들어서 재정에 관한 기본법이라 할 수 있는 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 제정하여 시행하였으나 2001년 대폭적인 개정을 하여 재정에 관한 조직법률을 시행하고 있고, 2008년 7월에는 헌법개정을 통하여 재정법제를 개혁하였다. 이 외에도 국가 재정과 관련하여 1996년 헌법개정을 통하여 사회보장 재정법제를 개혁하였다.

프랑스는 재정에 관한 조직법률 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법, 동 법 제45조에 규정된 법률로 규정을 하고 있다. 특이한 것은 프랑스의 경우 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있다는 점이다. 다른 국가의 경우 예산의 경우에는 법률주의를 위하고 있어 예산을 법률의 형태로 의결하는

경우가 많으나 결산의 경우에도 법률의 형태로 하도록 하는 것은 프랑스의 독특한 제도라 할 수 있다.

프랑스에서 예산을 구성하는 데는 몇 가지 원칙이 적용된다. 예산을 구성하는데 있어서 예산 단년주의(l'annualité), 보편성(l'universalité), 단일성(l'unité), 특별성(la spécialité), 균형성(l'équilibre), 진실성(la sincérité)이 요구된다.

종합적으로 프랑스 재정법제의 특징을 보면 다음과 같다.

첫째, 예산과 결산을 정부가 주도하고 있다는 점이다. 현행 제5공화국 헌법은 과거 의회의 불신으로 의회의 역할을 약화시켰고 그에 따라 예산과 결산에 있어서 의회의 역할을 크게 약화시켰다는 점이다. 예산 법률안의 발의권을 정부에게만 부여하고 있고, 공공재정에 관한 국회의원의 입법권도 제한되어 있으며, 일괄투표로 정부가 모든 수정안을 토론없이 표결에 회부할 수 있도록 하는 등 정부의 우월적 지위를 인정하였다. 이러한 정부의 우위를 없애고 의회의 재정에 있어서 통제를 강화하기 위하여 2001년도에 재정법제에 대한 개혁을 시도하였던 것이다.

둘째, 국민의회의 우선적 권한이다. 예산법률안의 경우 정부는 우선적으로 국민의회에 회부하도록 되어 있다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되고 상원은 간접선거로 선출되므로 국민의회가 상원과 비교하여 더 정당성을 가지고 있다고 보고 국민의회에 우선권을 부여하고 있는 것이다.

셋째, 결산제도의 법률주의이다. 예산의 경우에는 법률주의 채택하여 예산안을 법률로 매년 국회를 통과하도록 하는 국가가 많으나 프랑스는 결산의 경우에도 법률의 형태로 국회를 통과하도록 하고 있다. 이러한 결산법률주의는 의회의 재정통제권을 강화하는 역할을 한다고 할 수 있다.

※ 키워드 : 프랑스 헌법, 예산, 재정부, 회계법원, 공공재정

## Abstract

Public finance is a field of economics concerned with paying for collective or governmental activities, and with the administration and design of those activities.

Budgetary institutions and the budgetary process fulfill several important functions. These include setting priorities in the allocation public resources; planning to achieve policy goals; establishing financial control over inputs to ensure compliance with rules; managing operations with fiscal prudence, efficiency, and integrity; and ensuring accountability to taxpayers. In France, the finance minister and the prime minister together determine the overall allocations of the spending departments. These limits are considered binding for the rest of the process. Here, the finance minister has a strong role as agenda setter in the budgeting process.

At the legislative stage, the delegation approach gives large agenda setting powers to the executive over parliament. One important instrument here is a limit on the scope of amendments parliamentarians can make to the executive's budget proposal. In France, amendments can not be proposed unless they reduce expenditures or create a new charge on public revenues.

The fiscal year runs from 1 January to 31 December.

In accordance with the conditions and within the limits set by this constitutional bylaw, the budget acts determine, for one fiscal year, the nature, amount and grant of the State's resources and charges, together with the resulting budget and financial balance. These acts take into account a defined economic equilibrium as well as the objectives and results of the programmes that they determine.

The fiscal year covers a calendar year.

The following are deemed to be budget acts:

- 1) The year's budget act and the supplementary budget acts;
- 2) The budget review act;
- 3) The acts provided for in Article 45.

Finance Acts shall determine the revenue and expenditure of the State in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.

Social Security Financing Acts shall lay down the general conditions for the financial equilibrium thereof, and taking into account forecasted revenue, shall determine expenditure targets in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.

Programming Acts shall determine the objectives of the action of the State. The multiannual guidelines for public finances shall be established by Programming Acts. They shall be part of the objective of balanced accounts for public administrations.

The provisions of this article may be further specified and completed by an Institutional Act. Government Bills shall be discussed in the Council of Ministers after consultation with the Conseil d'État and shall be tabled in one or other of the two Houses. Finance Bills and Social Security Financing Bills shall be tabled first before the National Assembly.

The French Court of Audit (in French Cour des comptes) is a quasi-judicial body of the French government charged with conducting financial and legislative audits of most public institutions and some private institutions, including the central Government, national public corporations, social security agencies (since 1950), and public services (since 1976). The Court is essentially a cross between a court of exchequer, comptroller general's

office, and auditor general's office in common-law countries.

The Court's three duties are to conduct financial audits of accounts, conduct good governance audits, and provide information and advice to the French Parliament and Administration. The Court verifies the good form of accounting and the proper handling of public money. Established in 1807, the Court is the successor to the Paris Court of Finances under the monarchy, or Ancien Régime, and had inherent jurisdiction to audit all public accounting officials and agencies. The Court of Audit is independent from the legislative and executive branches of Government. However, the 1946 and 1958 French constitutions made it the Court's duty to assist the Cabinet and Parliament in regulating government spending.

**※ Key Words : Constitution of France, Budget, Minister of Finance,  
The French Court of Audit, finances publiques**

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 의의 .....	13
제 2 절 연구의 방법 .....	15
제 2 장 프랑스 국가재정의 역사와 법적 근거 .....	17
제 1 절 프랑스 국가재정의 역사 .....	17
I. 예산의 개념 .....	17
II. 프랑스 재정법제 역사 .....	20
제 2 절 재정에 관한 법적 근거 .....	22
I. 헌 법 .....	23
II. 1789년 인권선언 .....	35
III. 재정에 관한 조직법률 .....	36
IV. 사회보장 재정법률(loi de financement de la sécurité sociale) .....	49
제 3 장 예산구성의 원칙 .....	51
제 1 절 예산 단년주의 .....	51
I. 원 칙 .....	51
II. 예 의 .....	52
III. 헌법재판소 결정 .....	54

제 2 절 보편성 .....	55
I. 원 칙 .....	55
II. 예 의 .....	55
III. 헌법재판소 결정 .....	61
제 3 절 단일성 .....	61
I. 원 칙 .....	61
II. 예 의 .....	62
제 4 절 특별성 .....	66
I. 원 칙 .....	66
II. 예 의 .....	67
제 5 절 균형성 .....	67
제 6 절 진실성 .....	69
제 4 장 프랑스의 예산법 .....	73
제 1 절 프랑스 예산법률주의 역사 .....	73
제 2 절 예산법의 종류 .....	75
I. 예산법률 .....	76
II. 추가경정예산 .....	79
III. 결산법률 .....	80
제 3 절 예산의 작성 .....	81
I. 행정부 내 일반적 입법절차 .....	81
II. 예산작성 일정 .....	95
제 4 절 의회의 예산법률안의 심의와 표결 .....	98



I. 일반적 법률안에 대한 의회 내 입법절차 .....	98
II. 예산법률의 심사의 의결 .....	111
제 5 장 재정에 관한 통제 .....	121
제 1 절 의회에 의한 통제 .....	121
I. 의회의 재정통제권 .....	121
II. 2001년 재정개혁에 있어서 의회의 통제강화 .....	124
제 2 절 사법적 통제 .....	131
I. 헌법재판소에 의한 통제 .....	131
II. 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제 .....	137
제 6 장 결 론 .....	141
참 고 문 헌 .....	145
[부 록]	
프랑스 헌법 재정관련 주요 조항 .....	153
재정에 관한 조직법률 .....	159

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 의의

우리나라에서 연말이 되면 항상 국민들에게 익숙해 있는 것 가운데 하나가 국회의 예산안에 관한 의결에 있어서 국회의 대치와 이에 따른 예산안 처리의 지연이다. 매년 예산안 처리와 관련하여 여야가 항상 연말이면 예산안에 대하여 서로 이견을 조율하고 합의를 함으로써 다음 년도의 국가 예산을 확정짓는 것이다. 국가의 재정은 세입·세출계획인 예산을 통하여 이루어지고 예산은 회계연도단위로 편성되어 시행된다. 따라서 국가의 재정과 관련하여 예산은 국가를 운영하는데 있어서 중요한 요소로써 자리 잡고 있다.

일반적으로 재정이라 함은 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 필요한 재원을 조달하고 재산을 관리·사용·처분하는 일체의 해위를 말한다. 재정작용은 그 성질상 집행작용이지만, 국민의 재산권 등 그 권리·의에 미치는 영향 때문에, 현대 민주국가에서는 재정에 관한 중요사항은 의회의 의결을 거치도록 하는 의회의결주의를 원칙으로 하고 있다.<sup>1)</sup> 즉 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하는 등 재정의 중요한 사항은 헌법에서 정하도록 하는 재정입헌주의를 채택하고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의를 채택하고 있다. 이러한 국회의 재정에 관한 권한은 연혁적으로

1) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 891면; 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 812면.

2) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008, 1367면.

조세승낙권→지출승낙권→예산확정권의 순서로 발전하여 왔다.<sup>3)</sup> 국회의 재정에 관한 권한은 그 성질에 따라 입법적 권한과 집행적 권한으로 나눌 수 있고, 그 용에 따라 수입에 관한 권한과 지출에 권한으로 나눌 수 있으며, 그 강제성 여부에 따라 재정권력작용과 재정관리작용으로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우에는 헌법에서 조세법률주의(헌법 제59조), 국회의 예산안의 심의·확정권(헌법 제54조, 제56조), 결산심사권(헌법 제99조), 계속비에 대한 의결권(헌법 제55조 제1항), 예비비 지출·승인권(헌법 제55조 제2항), 국채동의권(헌법 제58조 전단), 예산 외의 국가부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조 후단), 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(헌법 제60조 제1항), 긴급재정·경제처분에 대한 승인권(헌법 제76조 제3항)에 대하여 규정하고 있다.

재정에 관한 헌법상의 규정은 각국마다 다르다고 할 수 있는데, 이는 각 국가의 역사적 경험과 시대적 상황의 차이에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 프랑스는 일찍이 1789년 시민혁명을 통하여 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 탄생시켰는데, 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 세운 가장 큰 이유 가운데 하나가 시민들의 재산권 보장이었다. 프랑스의 1789년 인권선언 제17조가 재산권에 관하여 규정하고 있는데,<sup>4)</sup> 국가 재정확보가 국민들의 세금을 통하여 확보된다는 점에서 재산권과 국가재정은 긴밀한 관계가 있다고 할 수 있다. 프랑스의 경우 1년 예산이 1822년에 10억 프랑(약 1억 5250만 유로)을 넘어섰고, 2004년에는 1조 8610만 프랑(약 2840억 유로)으로 나타나는 등 프랑스 국가예산은 계속 증가하고 있다.<sup>5)</sup> 재정에 관한 법제는 정부형태

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009, 923-924면.

4) 이에 관해서는 전학선, 프랑스 인권선언에 나타나 재산권의 현대적 의미, -현대공법이론의 제문제-, 천봉석중현박사화갑기념논문집, 2003, 1447면 이하 참조.

5) Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Les finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2007, p.5.

가 대통령제인가 의원내각제인가에 따라 달라질 수 있는데,<sup>6)</sup> 이원정부제를 취하고 있는 프랑스에서 재정에 관한 법제가 어떻게 이루어져 있는가를 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법

프랑스는 1958년 시민혁명을 거치면서 근대국가로 탄생하였고, 유럽에서 최초로 성문헌법을 가진 국가이다. 시민혁명을 통하여 국민주권을 확립하였고, 이러한 시민혁명의 발단가운데 하나가 국가 재정과 관련된다고 볼 수 있다. 국가 재정은 곧 국민들의 재산권과 관련이 되고 중요한 문제가 돼서 헌법마다 국가 재정과 관련하여 중요한 규정을 두고 있었다.

프랑스는 1789년 시민혁명을 거치면서 봉건시대를 역사속으로 하고 근대 입헌주의 국가를 구축하였다. 근대 입헌주의 국가를 이룩하면서 유럽에서 최초로 근대적 성문헌법전을 가지게 된 프랑스는 국민주권의 시대를 개막하였음에도 불구하고 왕정을 다시 겪는 등 다양한 형태의 권력구조 모습을 보여 왔다. 프랑스 혁명 이후 공화국의 형태를 띠면서 대통령제와 의원내각제를 경험하였을 뿐만 아니라 군주제도 경험하는 등 다양한 정부형태의 경험을 한 프랑스는 제5공화국까지 15번의 헌법(기본규범, *texte fondamental*)을 가졌다.<sup>8)</sup> 이러한 여러 형태의 헌법을 가지면서 국가 재정과 관련하여 이미 일찍이 법률 속으로 국가 재정에 관한 사항을 끌어들이 법제화하기 시작하였다.

그러나 최근에는 국가 경제의 어려움으로 실업률이 속출하고 특히 유럽통합으로 인하여 국가 재정과 관련하여 새로운 개혁이 필요하게

6) Jürgen von Hagen, *Budgeting institutions for better fiscal performance*, in *Budgeting and budgetary institutions*, Edition by Anwar Shah, The world bank, 2007, p.44.

7) 프랑스의 정부형태에 관해서는 전학선, *프랑스의 정부형태*, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6, 35면 이하 참조.

8) 전학선, *유럽헌법과 프랑스 헌법개정*, 유럽헌법연구 창간호, 2007. 6, 67면.

되었다. 따라서 국가 재정법제와 관련하여 새로운 개혁을 시도하고 있다. 1958년 제5공화국 들어서 재정에 관한 기본법이라 할 수 있는 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 제정하여 시행하였으나 2001년 대폭적인 개정을 하여 발효하고 있고, 2008년 7월에는 헌법개정을 통하여 재정법제를 개혁하였다. 이 외에도 국가 재정과 관련하여 1996년 헌법개정을 통하여 사회보장 개정법제를 개혁하였다.

따라서 본 연구에서는 헌법에 나타나 있는 재정관련 법제를 살펴 보면서, 그 구체적인 실행법인 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)을 살펴 보면서, 이러한 헌법과 법률들에 나타나 있는 재정법제를 살펴보고자 한다.

## 제 2 장 프랑스 국가재정의 역사와 법적 근거

### 제 1 절 프랑스 국가재정의 역사

#### I. 예산의 개념

일반적으로 예산이라 하면, 1회계년도에 예상되는 총세입과 총세출을 총괄적으로 계상·편성하여 국회의 의결을 얻은 국가재정작용의 준칙규범을 말한다. 따라서 예산은 한 회계연도를 단위로 편성되는 세입과 세출이 예정계획서이기도 하다. 예산상의 뒷받침이 없는 국가장용이란 상상할 수 없기 때문에 국가의 통치기능에서 예산은 매우 중요한 의미를 가진다.<sup>9)</sup>

프랑스에서 예산은 불어의 고어이며, ‘작은 주머니’란 뜻을 가지는 bouge, bougette라는 단어가 영국으로 건너가 ‘국왕의 주머니’이며 ‘왕족의 금고’를 지칭하는 재정적인 의미를 지닌 채, 다시 프랑스로 돌아왔다고 한다. 그러나 예산이라는 단어가 재정적인 의미로 사용되기 시작한 것은 프랑스 혁명을 거치고 난 19세기 초이다.<sup>10)</sup>

1789년 인권선언도 제13조에서 ‘공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다’라고 하여 공동납세에 관하여 규정하고 있고, 제14조에서 ‘모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다’라고 하여 시민들의 조세에 대한 동의권을 보장하고 있으며, 제15조에서는 ‘사회는 모든 공무원에게 책임을 물을 수 있는 권리를 가진다’라고 하고 있으나 예

9) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2009, 897면.

10) 윤광재, 프랑스의 국가재정운용과 재정개혁에 관한 연구, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004 봄호, 278면.

산이라는 단어는 사용하고 있지 않다. 1789년 인권선언은 17개 조항으로 구성이 되어 있는데, 그 내용을 보면, 제1조에서 인간의 자유와 권리 그리고 평등에 대해서 규정하고 있으며, 제2조에서 재산권, 결사의 자유, 신체의 자유, 저항권을 규정하고 있고, 제3조는 국민주권, 제4조는 자유와 이러한 자유를 향유하는 데에 있어서의 한계를, 제5조는 법률에 의한 유해한 행위 금지, 제6조는 평등의 원칙을, 제7조는 신체의 자유를, 제8조는 죄형법정주의를, 제9조는 무죄추정의 원칙을, 제10조는 종교와 사상의 자유를, 제11조는 언론·출판의 자유를, 제12조는 공권력의 공익을 위한 행사를, 제13조는 납세의 의무를, 제14조는 조세법률주의를, 제15조는 공무원에 대해서, 제16조는 권력분립에 대해서, 그리고 제17조는 재산권 보장에 대해서 각각 언급을 하고 있다.<sup>11)</sup> 17개 조문 모두가 시민들의 기본권 보장에 관한 규정이며, 또한 재정과 관련된 조문은 제13조와 제14조 등으로 많은 편이나 예산이라는 단어를 직접적으로 사용하고 있지는 않고 있다.

1789년 시민혁명 이전의 앙시앵 레짐 정치체제 하에서는 세출과 세입의 승인을 기본으로 하는 재정제도에 대한 개념이 없었기 때문이다. 다시 말해, 영국에서는 의회민주주의의 확립을 거치면서 국민의 대표자에게 재정주권을 부여하고 있었지만 프랑스에서는 영국과는 달리 절대왕권이 강화되어 조세권을 행사하고 있었고 프랑스 혁명을 거치면서 국민의 대표자가 재정주권을 행사하게 되었다. 19세기 국민의 회가 조세권과 재정운영권의 감독권을 소유하게 되었으며, 장(chapitre)에 의한 예산승인, 지출명령자와 공공회계사의 분리 등이 적용되었다. 그 결과 1815년부터 1875년 사이에 예산관련 법이 점차적으로 재정되었으며, 제3공화국 하에서 예산의 개념이 완성되었다.

프랑스에서 예산의 개념을 둘러싼 재정주권(souveraineté financière)은 정치적 발전과 함께 민주주의에 대한 합의점이 되었다. 즉, 민주주의

---

11) 전학선, 프랑스 헌법재판소와 기본권보장, 외법논집 제9집, 2000. 12, 432면.

개념이 점차적으로 확산되면서 국민의 대표기관에서 예산을 심의·의결하는 것은 다른 국가에 있어서도 공통적인 현상이며 지방자치단체에 있어서도 동일한 사항이다. 또한 재정주권에 대한 기본인식의 확산과 혁명에 따른 시대적 환경이 엄격한 예산제도를 가능하게 하였고, 공공회계는 의회에서 의결된 국가의 재정활동에 대한 합법성 통제를 허용하는 것으로 인식되었다.

그러나 점차적으로 20세기에 들어오면서 다른 국가와 유사하게 예산제도의 엄격성이 변화하기 시작하였는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 행정기술의 향상과 경제적·사회적 활동에 따른 행정부의 역할 증대에 상응하는 예산액의 증가다. 국가의 경제·사회적 활동에 따른 금액이 전체 예산금액의 3분의 1 수준에 이르게 되었다. 둘째, 예산의 전문성과 복잡성, 재정과 경제의 연관성, 정책집행의 강화, 경제활동의 발달 등이 예산운용에 있어서 국가의 역할을 증대시켰다. 셋째, 국가가 산업·상업적 활동을 수행하면서 엄격한 예산의 통제를 벗어나 私法의 규정 하에 놓이게 되는 특별회계가 설치되기 시작하였다. 넷째, 사회보장기금은 예산에 포함되지 않으며 각종 기금을 관리하는 기관은 비록 독립적이고 자유로운 운영이 보장되어 있다 하더라도 국가의 통제를 받는 상황이 발생하기 시작하였다. 다섯째, 국가는 예산의 승인없이 감독·통제하고 있는 신용기관을 통해 부족한 재원을 확충하고 있었다. 여섯째, 유럽공동체가 본격적인 활동을 하면서 예산은 유럽연합의 조약이나 지시를 받게 되었다. 특히 마스트리치 조약이 발효되면서 예산규범이 엄격하게 적용되고 있어 재정적자는 국내 총생산의 3%를 초과할 수 없으며 부채는 국내 총생산의 60%를 초과할 수 없게 되었다. 일곱째, 국가와 예산의 통제 하에 있던 공공기관이 다른 기관으로 신설되거나 민간위탁에 의한 서비스 제공이 이루어지면서 없어지게 되었다.<sup>12)</sup>

12) 윤광재, 전계논문, 278-279면.



## II. 프랑스 재정법제 역사

프랑스 대혁명의 직접적인 원인은 정부의 재정과탄에서 찾을 수 있다. 조세제도의 결함, 과세의 불평등, 租稅請負제도와 같은 징세체제의 악폐 등이 재정과탄의 주된 요인이었고, 여기에 궁정의 낭비, 미대륙에서의 영·불간의 7년 전쟁, 미국 독립전쟁에 대한 경비원조가 추가되었다. 루이 16세 치하에서 공채는 급격히 증가하여 이자만도 연 3억 루브루로서 국가 예산의 절반을 상회하였다. 이러한 문제를 다루기 위해 1788년 8월 8일 루이 16세는 170여년동안 중단되었던 삼부회를 소집하였으나, 문제를 해결하지 못한 채 혁명에 이른 것이다. 혁명 후 1789년 인권선언 제13조와 제14조에서 국민의 대표자에 의한 조세와 그 지출에 대한 통제와 당위성을 선언하였고, 헌법에서도 조세의 부과 징수와 그 지출에 대한 의회의 권한이 확정되었다.<sup>13)</sup>

그 다음에 1791년 헌법은 공공재정의 원리를 채택하였다. 제3편 제2장 제10조에서 ‘국민은 *liste civile*에 의하여 왕위의 영광을 위하여 납부한다. *liste civile*은 와의 교체시마다 전 재위기에 대한 금액을 입법부가 정한다’라고 규정하였고, 과세 및 지출에 대해서도 ‘공공지출의 결정, 공공조세의 결정, 조세의 성질, 조세의 할당, 조세의 기간 및 징수형태의 결정, 왕국의 *département*에 직접적인 배분, 공공수입전부에 대한 사용·목적 감시, 결산 검사’ 등을 규정하였다.

1791년 프랑스 헌법의 규정으로 예산제도는 정비되었지만 아직 제도적으로 완성된 것은 아니었다. 예산법이라는 입법에 의한 예산통제가 처음으로 프랑스에 출현한 것은 정부의 지위가 높아진 1799년의 공화 8년 헌법이었다. 동 헌법은 제45조에서 ‘정부는 수입 및 지출의 금액을 정하고, 매년 법률이 정하는 바에 따라 구가의 수입과 지출을

13) 권혜호, 실질적 재정민주주의의 실현을 위한 예산법률주의, 공법연구 제24권 제4호, 1996. 6, 494-495면.

행한다'라고 하였다. 그러나 당시의 불안한 정치 상황 하에서 입법부는 정부의 제안에 대하여 찬부만을 표명하는 정도였지 이 사상의 실현은 루이 18세의 헌법을 기다리지 않으면 안되었다.<sup>14)</sup>

1814년의 헌법은 구체제적 사고와 근대입헌주의 사상의 타협으로 나타났다. 집행권은 왕민이 행사하게 되고 왕의 집행권은 국정운영에 있어서 커다란 결정권을 가지게 되었지만 입헌적 전통 또한 무시되지는 않았다. 이 헌법도 *liste civile* 제도를 채택하였지만, 예산제도에 대해서는 그 외에 조세의 창설, 징수가 의회 양원의 동의와 군주의 재가가 있어야만 하고 토지세는 1년세로 동의된다는 내용만이 규정되었다. 따라서 당시 정부가 다음 년도의 예산과 지난 년도의 결산서를 매년 제출해야 한다는 것은 헌법에 규정되지 못하였다. 그 후 나폴레옹의 실각으로 의회는 이러한 내용을 법으로 정하여 정부활동을 규제하였다. 이러한 배경에는 '조세나 과징금은 국가의 필요, 그 불가피한 수요를 위해서만 창설할 수 있다. 이 원칙으로부터 귀결되는 것은 다음 사항이다. 조세의결은 반드시 조세가 국가의 필요를 위하여 요구되는 것인가를 확인하는 권리..... 자금의 사용 용도를 감독할 권리 및 동意的 용도 외로 사용하지 못하도록 학 권리를 가진다'고 하여 지출 동意的권이 과세동意的권의 필연적 귀결이라는 생각이 깔려 있었다. 실제 예산을 법률로 정하는 것에 대하여 군주정의 신봉자였던 재무장관 Roy와 Garnier가 의회에 그 반대 의견을 제출하였다. 이들의 주장은 지출에 대한 통제권은 집행권에 속하는 것으로써 이것을 법으로 정하는 것은 헌법이 인정하는 집행권한을 침해하는 것이라고 주장하였다. 그러나 1871년 3월 25일 법률은 '모든 경비는 각 부을 위하여 정한 총액을 초과할 수 없다. 각 부의 장관은 그 정액 외의 지출을 할 수 없다'고 규정하여 가 부처별로 경비 총액이 정해지게 되었다. 이러한 지출 통제는 예산법으로 제정되었다. 예산법은 국가의 세출 목적·금액

14) 김인철, 예산제도에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위논문, 1997, 76면.

을 법률로 정하고, 프랑스의 헌법적 전통인 1년세주의와 함께 지출통제의 수단이 되었다. 예산법은 매년 조세의 징수를 인가하고 세출통제를 규정하는 구조를 위하고 있다.

지출통제를 위한 예산분류제는 제3공화국 초기인 1871년 9월 16일 법률에 의하여 제도화되기 시작하였으며, 1875년 제3공화국 헌법에 의하여 모든 세입세출 예산이 의회의 의결을 거쳐 예산법으로 제정되기에 이르러 프랑스의 예산법률주의는 완성되었다. 그리고 이 시기 중에 생성된 프랑스의 예산제도는 기타 여러 나라의 모범이 되었다.<sup>15)</sup>

결국 프랑스 예산제도는 1814년 왕정복고기부터 서서히 발달하여 제3공화국기 및 제4공화국에서 확립되었다고 할 수 있다. 프랑스 예산제도는 이상주의적인 프랑스 국민성을 잘 반영하고 있는 제도로서 그 원리는 납세자 대표만이 재정의 향방을 자유롭게 주권적으로 결정할 수 있다는 이상에서 비롯된 것이다. 그러나 이 제도도 왕정복고기에 시작하였다는 역사적 제약 때문에 대혁명기와 같이 의회가 재무행정권까지 장악하여 행정기관을 부속기관화 하여 집행을 하는 형태를 취하지 않았다. 즉, 행정권이 구체적 처분권을 가진 것을 전제로 하여 예산제안의 지위를 용인하고 예산제도를 구축하였다. 이 제도는 처음부터 다른 나라에 모범으로 되었기 때문에 영국을 예산제도의 ‘창시국’이라 하면, 프랑스는 예산제도의 ‘완성국’이라 말하기도 한다.<sup>16)</sup>

## 제 2 절 재정에 관한 법적 근거

프랑스에서 공공재정에 관한 부분은 공법의 한 분야로 인식되고 있다. 이는 국가 재정이 관련정책이라든가 기구 등이 헌법이나 행정법에 의하여 규율되기 때문이다.<sup>17)</sup>

15) 김인철, 전계논문, 76-77면.

16) 권혜호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006. 10, 50면.

17) Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques., Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992, p.16.

프랑스에서 재정에 관한 법제는 헌법과 법률에서 그 근거를 찾을 수 있다. 현행 프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 예산법률주의를 규정하고 있고, 국가재정과 관련하여 예산법률의 의회 표결과 관련하여 일반 법률과는 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정과 관련하여 절차적인 면과 내용적인 면을 규정하고 있다. 이와 더불어서 헌법적 가치를 인정받은 1789년 인권선언도 국가 재정과 관련한 조문을 가지고 있으며, 재정과 관련하여 일반적인 사항을 규정하고 있는 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이 있다.<sup>18)</sup>

## I. 헌 법

### 1. 현행 헌법조문

프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 많은 조항들을 가지고 있다. 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로 정하도록 하고 있고, 동조 제4항에서는 “재정법률들은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있으며, 동조 제5항은 “사회보장 재정법률들은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다”라고 규정하고 있다.

이 외에도 다음과 같은 조항을 두고 있다.

#### ○ 제34조 제7항

공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에

---

18) 이 외에도 유럽연합법이나 보통법률, 명령 등이 있다.

포함된다.

○ 제39조 제2항

정부제출 법안은 행정최고재판소의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

○ 제40조

국회의원 제출 법률안 또는 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

○ 제42조 제2항

헌법개정안, 재정법률안, 사회보장 재정법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 의회의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 다른 의회에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

○ 제42조 제4항

전항은 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장 재정법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-2조

회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.

○ 제48조 제3항

재정법률안과 사회보장 재정법률안, 다음 항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된지 최소한 6주 이상된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담을 초래하는 조약, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

○ 제72-2조

지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.

지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.

지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법으로 정한다.

국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.

법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

2. 1996년 2월 22일 헌법개정

1995년에 프랑스는 사회보장제도의 균형을 맞추기 위해서 사회보장제도의 개혁을 추진하였다. 당시 총리이던 알랭 쥐페 총리(Alain Juppé)는 사회보장제도의 대 개혁을 선언하였다. 그러면서 상황의 긴급성이 이유로 1995년 12월 30일 수권법률(loi d'habitation)을 통하여 정부에게 사회보장의 재정에 대한 개혁을 준비하기 위한 긴급조치를 할 수 있도록 4개월의 기간을 부여하였다. 이에 따라 1996년 1월 24일 두 개의 법률명령(ordonnance)을 발동하였다. 하나는 구호조치에 관한 것이고, 다른 하나는 과세기준의 확대를 통하여 사회적 적자 경감 창구 개설에 관한 것이었다. 이는 당시 사회보장과 관련된 두 문제를 해결하고자 하는 것이었다. 하나는 사회적 적자에 관한 것이고 다른 하나는 회계의 불균형에 관한 것이었다. 이러한 상황을 개선하기 위하여



1996년 헌법을 개정하였고, 이를 시행하기 위하여 조직법률을 제정하였으며, 세 개의 법률명령이 발동되었다.<sup>19)</sup>

1996년 2월 22일 헌법개정은 헌법의 3개 조문을 개정하는 것을 내용으로 하고 있다. 제34조에 “사회보장 재정법률들은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.”라는 항을 새로 추가하였다. 원래 헌법 제34조는 입법자가 법률로 사회보장의 일반적인 원칙을 규정하도록 하였었다. 그러나 정부가 헌법개정과 관련하여 개정하고자 개정안을 처음 제안한 것은 단지 지출에 대한 통제만을 허용하고자 하는 것이었다. 그러나 국회에서 논의과정에서 정부의 개정안은 수정되었는데, 수입에 대한 통제도 규정하게 되었고, 회계법원(Cour des Comptes)의 관여도 추가되었다. 따라서 사회보장 재정법률은 사회보장의 재정 균형에 관한 일반적인 요건들을 정하여야 하고 국회가 수입과 지출을 통제할 수 있도록 하였다. 또한 헌법 제34조는 ‘법률들(les lois)’이라 하여 하나의 법률이 아닌 복수의 여러 법률들이라 하고 있다. 이는 사회보장 재정법률이 하나가 아니라 여러 개일 수 있기 때문이었다. 그러나 처음에 정부는 사회보장 재정과 관련하여 수치의 정확성을 해치지 않기 위하여 회계년도에 사회보장 재정법률이 여러 개일 것을 원하지 아니하였는데, 이루지 못하였던 것이다.

제34조와 더불어서 제39조도 개정되었다. 원래 제39조가 재정법률안의 경우에는 상원과 국민의회 가운데 국민의회에 먼저 제출되도록 규정하고 있었고, 사회보장 재정법률안의 경우에는 규정이 없었으나, 사회보장 제도개혁과 더불어서 사회보장 재정법률에 관한 사항을 헌법에 규정하면서, 사회보장 재정법률안도 일반 재정법률안과 마찬가지로 상원보다 국민의회에 우선적으로 제출되도록 하였다.

---

19) Etienne Douat et Xavier Badin, Finances publiques, 3e éd., PUF, 2006, p.323.

마지막으로 제47-1조가 새로이 규정되었다. 제47조는 절차에 관한 규정으로 사회보장 재정법률의 입법절차에 관한 것으로 다음과 같이 규정되었다.

“의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제를 하는데 보좌한다.”

이 헌법개정은 사회보장(*securité sociale*)의 재정에 관한 사항을 법률로 정하도록 하기 위한 것이었다. 이는 사실 1993년 헌법개정자문위원회가 보고서에서도 의견을 개진한 바 있는 사항이었다.

프랑스 헌법 제34조는 법률사항들을 열거하고 있다. 사회보장의 재정에 관한 사항도 이 프랑스 헌법 제34조 소정의 법률사항 속에 포함시키는 개정을 한 것이다. 즉 이 개정으로 사회보장 재정법률들이 사회보장의 재정적 균형의 일반적인 조건들을 정하도록 하고, 조직법률로 정해진 조건과 유보하에서 지출을 설정하도록 규정하는 새로운 조항을 제34조에 추가하였다. 지출설정에 있어서의 조건과 유보를 조직법률에 맡긴 이유로 상원의 보고서는 헌법개정의 반복을 방지하기 위한 것이라고 설명하고 있다.<sup>20)</sup>

20) 정재황, 프랑스 1958年 (現行)憲法の改正, 법학연구 제2권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2000. 2.

### 3. 2003년 3월 28일 헌법개정

2003년 3월 28일 프랑스 상원과 국민의회는 합동의회에서 헌법개정을 하였는데, 지방분권 강화를 위한 헌법개정이었다.

프랑스는 나폴레옹 시대에 중앙집권적인 국가 형태를 강조하면서 도(département)와 시(commune)를 만드는데 그치다가 7월 왕정으로 끝났다. 그 후 1831년과 1833년에 도의회 의원 선거와 시의회 의원 선거를 시작하였다. 그 후 19세기 말인 1871년에 도와 1884년 시에 대한 큰 변화를 가져왔다.<sup>21)</sup>

이러한 가운데 제5공화국 들어와서 2003년 3월 28일 헌법 제72-2조를 신설하면서 지방재정에 관한 규정을 신설하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.
- ② 지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.
- ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.
- ⑤ 법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

---

21) Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd., Sirey, 2009, p.253.

2003년 3월 28일 헌법개정의 중요한 목표는 지방민주주의를 발전시키고, 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하고, 프랑스의 해외 지방자치단체의 지위의 다양성을 고려하는 것을 내용으로 하고 있다. 이러한 헌법적 개혁조치의 실행은 이미 1982년부터 정부가 적극적으로 추진해온 중앙으로부터 지방으로의 권한의 이양과 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 권한배분에 관한 분권정책이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적과 함께 국가 개혁의 요청으로부터 나오게 되었다.<sup>22)</sup>

지방재정에 관한 헌법조문을 신설하여 지방에 재정권을 이양하는 내용을 담고 있으나, 이에 대하여 그 내용이 너무 막연하다는 비판이 있다.<sup>23)</sup> 즉 제72-2조 제3항이 ‘지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.’라고 하고 있는데, 조직법률로 어느 정도까지 정할 수 있는가 하는 것이 불분명하다는 것이다. 또한 재정자치와 지방자치단체간의 평등을 위한 조정 조항을 법률에 두도록 하고 있으며, 지방자치단체들이 법률이 정하는 범위 안에서 과세기준과 세율을 정할 수 있도록 하고 있고, 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반하도록 하고, 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반하도록 하고 있다.<sup>24)</sup>

#### 4. 2008년 7월 23일 헌법개정

2008년 7월 21일 프랑스 상원과 국민의회는 합동의회에서 헌법개정에 필요한 의결정족수에 1표 더 많은 539표의 찬성으로 헌법을 개정

22) 전훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 2005. 6, 295면.

23) Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, op. cit., p.269.

24) 지방재정제도에 관해서는 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] - 프랑스 -, 한국법제연구원, 2008. 6. 참조.

하는데 성공하였다. 이번 헌법개정은 2007년 당선된 사르코지 대통령의 개혁의지가 담겨있는 것으로, 24번의 헌법개정 가운데 가장 큰 변화를 가져오는 개헌이었다. 100여개의 헌법조문 가운데 50여개의 조문에 대하여 개정을 한 것으로 정치체도와 각종 제도에 많은 변화를 가져 왔다. 이번 헌법 개정은 2007년 5월 사르코지 대통령의 당선으로 어느 정도 예견이 되었다고 할 수 있으나, 예상보다도 더 큰 폭으로 헌법이 개정된 것이라 할 수 있다.<sup>25)</sup> 이번 개정으로 정부형태와 관련하여서도 대통령의 권한이 강화되는 쪽으로 개정이 이루어져 프랑스 정부형태 연구에도 변화가 있을 수밖에 없게 되었다. 즉 대통령의 임기가 5년으로 횡수 제한 없이 연임이 가능하였으나, 이번 헌법 개정으로 5년 1회 중임으로 제한되게 되었음에도 불구하고, 대통령이 필요할 경우 의회에 출석하여 정부정책에 대하여 발언을 할 수 있게 하는 등 대통령의 권한을 강화하였다. 동시에 의회의 권한을 강화하여 대통령의 주요 공직자 임명에 있어서 거부권을 행사할 수 있게 하였다. 이와 더불어 국가 재정에 있어서 여러 가지를 개정하는 헌법개정이었다.<sup>26)</sup>

2008년 7월 헌법개정에서 제34조에 새로운 조항을 추가하였다. 즉 “공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다.”라고 헌법에 규정하여 공공재정에 있어서 방향설정이 프로그램적 법률에 의하여 구체화된다고 하면서 공공재정의 회계균형을 명시적으로 규정을 두게 되었다. 이에 따라 다년도 재정계획을 법제화하여 2009년 예산편성부터 적용하였다. 이와 더불어 다년도 재정계획을 세웠는데, 2009년-2012년 재정계획에 관한 법률(loi n° 2009-135 du

25) 2007년 프랑스 대통령 선거에 관해서는 전학선, 2007년 프랑스 대통령 선거와 인터넷, 외법논집 제27집, 2007. 8, 167면 이하 참조.

26) 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2, 267-268면.

9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)을 제정하여 시행하고 있다.

또한 제42조의 경우에도 재정에 대하여 규정이 없던 것을 신설하여 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장제도 자금조달법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 원의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 타원에서 이송된 법률안에 대해 토론하도록 하였다.

제47조와 제47-1조에서 회계법원에 대하여 규정하던 것을 폐지하고, 이에 관하여 제47-2조를 신설하였다. 제47-2조는 제1항에서 “회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서 “공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.”라고 규정하고 있다.

제48조도 개정되었는데 기존에는 개정에 관한 규정이 없었으나, 제48조를 전면개정하면서 제3항에서 “재정법률안과 사회보장 재정법률안, 다음 항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된 지 최소한 6주 이상 된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.”라고 하여 재정법률에 대하여 우선적으로 의사일정에 등록될 수 있도록 하였다.

제49조 제3항은 표현을 구체적으로 바꾸는 개정이었다. 즉 “수상은 의안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 의안 제출 후 24시간 이내에 전항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채

택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.”라고 규정되었던 것을 “수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.”라고 개정하였다. 즉 제49조 제3항의 경우 2008년 7월 이전에는 모든 안건이 대상이었으나 그 대상을 좁혀서 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안으로 한정하고 있다.

제70조도 개정되었다. 제70조는 경제사회환경위원회(Conseil économique, social et environnemental)에 관한 규정이다. 경제사회환경위원회는 헌법 제11장에 규정되어 있는 헌법기관으로 지문기관이라 할 수 있다. 경제사회환경위원회는 2008년 7월 23일 헌법개정 이전에는 경제사회위원회였으나, 그 명칭을 환경문제도 함께 다룬다는 취지로 경제사회환경위원회로 변경하였다.

경제사회환경위원회는 정부의 요구에 따라 정부제출 법률안, 법률명령(ordonnance)안 또는 명령안과 더불어서 의원제출 법률안에 대한 의견을 표명한다. 경제사회환경위원회는 양원에 법률안과 명령안에 대한 자신들의 의견을 표명할 수가 있는데, 이 때 이를 위하여 한명의 위원을 지명할 수 있다. 위원장은 위원회 구성 초기에 위원들이 비밀투표로 선출한다. 위원회는 231명의 위원들로 구성되는데 그 가운데 163명은 다양한 단체들에 의하여 임명되고 68명은 정부에 의하여 임명된다. 위원의 임기는 5년이며 수당은 국회의원 수당의 3분의 1을 넘지 못하도록 되어 있다.

2008년 7월 이전에는 헌법 제70조가 “정부는 경제 또는 사회와 관련된 모든 문제에 대해 경제사회위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제 또는 사회와 관련된 모든 계획 또는 모든 정부제출의 프로그램적 법률안은 경제사회위원회에 회부하여 의견을 얻는다.”라고 규정하고 있었으나, “정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 정부제출 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.”라고 개정하였다. 이러한 개정에 의하여 경제사회환경위원회가 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대하여 자문을 할 수 있는 근거가 되어, 경제사회환경위원회가 공공재정과 관련된 자문기구로서의 역할을 수행하게 된다.

## II. 1789년 인권선언

성문 헌법 이 외에 프랑스 헌법재판소가 헌법적 규범력을 인정하고 있는 1789년 인권선언에도 재정에 관한 내용이 있다. 사실 1789년 프랑스 인권선언이 법적 효력에 대해서 이를 인정하는 견해와 부인하는 견해가 있었던 것은 사실이다. 프랑스 제3공화국 당시에 에스멩과 까레 드 말베르그는 헌법에 명시되지도 않고 또한 1789년 인권선언은 단지 원칙들을 선언하는 것이 불과하다고 하면서 그 법적 효력을 부인하였었다. 이에 반하여 오리우라든가 뒤기같은 학자들은 1789년 인권선언이 개인의 권리들을 선언하고 있으며 이러한 규범들은 헌법적 가치를 가진다고 하였던 것이다.<sup>27)</sup>

27) 이에 대하여 자세한 것은 Jean Morange, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, PUF, 1993, - 변혜철 역, 1789년 인간과 시민의 권리선언, 탐구당, 1999, 102면 이하 참조.



프랑스 헌법재판소는 1973년 12월 27일 인정과세(Taxation d'office)에 대한 위헌심판에서<sup>28)</sup> 처음으로 1789년 인권선언에 대하여 언급을 하였던 것이다. 이 결정에서 헌법재판소는 “위 조항은 1789년 인권선언과 헌법 前文에서 엄숙하게 확인된 법 앞의 평등원칙에 위반된다.”라고 하여 1789년 인권선언이 헌법적 가치를 가지는 규범임을 명확히 하였다.<sup>29)</sup>

1789년 인권선언은 제13조에서 ‘공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다’라고 하여 공동납세에 관하여 규정하고 있고, 제14조에서 ‘모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다’라고 하여 시민들의 조세에 대한 동의권을 보장하고 있으며, 제15조에서는 ‘사회는 모든 공무원에게 책임을 물을 수 있는 권리를 가진다’라고 하여 국가 회계에 대한 통제를 할 수 있도록 하고 있다.

### Ⅲ. 재정에 관한 조직법률

#### 1. 재정에 관한 조직법률의 성격

프랑스 헌법 제34조는 “재정법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원과 부담을 정한다. 사회보장 자금조달법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.”라고 하여 재정에 관한 사항을 조직법률로 정하도록 하고 있다.

프랑스에서 의회가 제정하는 규범으로서 법률가운데 헌법에서 특히 조직법률로 규정하도록 요구하는 사항에 대해서는 반드시 조직법률로

28) C.C. 73-51 DC, 27 décembre 1973, R., p.25.

29) 전학선, 프랑스 헌법재판소와 기본권보장, 외법논집 제9집, 2000. 12, 431면.

정하여야 한다. 헌법상 조직법률로 규정하도록 열거한 사항만을 조직법률로 규정하는 것은 대개의 경우 공권력의 조직이라든가 기능에 관한 사항이다.

조직법률은 헌법에서 조직법률로 정하도록 규정한 사항에 대해서만 조직법률로 정하도록 하고 있는 것으로 특별한 원칙은 없다. 즉 헌법이 조직법률로 규정한 것이 조직법률인 것이다.<sup>30)</sup> 헌법에서 조직법률로 정하도록 한 것은 보통법률과 비교하여 더 안정적이고 더 보장을 요하는 사항인 것이다.<sup>31)</sup>

조직법률은 보통법률과는 다른 특별한 입법절차를 거치도록 되어 있다. 조직법률은 법률안의 심의 전에 최소한 15일의 숙고기간을 정해놓고 있다. 또한 상원에 관계되는 조직법률의 경우를 제외하고는 최종적으로 조직법률안을 국민의회가 최종적으로 조직법률안을 채택할 수 있도록 재적의원 과반수의 찬성을 얻도록 하고 있다. 또한 위헌법률심판을 담당하는 헌법재판소의 위헌심사를 의무적으로 받도록 되어 있다.

조직법률에 대해서는 프랑스에서 헌법과 보통법률의 중간에 위치하는 규범력을 가진다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

따라서 프랑스에서 재정에 관한 법률을 조직법률로 정하도록 한 것은 그 중요성을 인정하고 있는 것이라 할 수 있다.

## 2. 내 용

프랑스에서 재정에 관한 일반법률은 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de

---

30) Jean-Pierre Camby, Quarante ans de lois organiques, RDP, 1998, p.1686.

31) Michel Debré, Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, in Doc pour servir, Doc. Fr. 1987, vom.2, p.340.

32) Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8e éd., Montchrestien, 2008, p.113.

finances)이다. 이 법률은 재정에 관한 일반법으로 이 법률에서 국가의 예산에 관한 전반적인 사항이 규정되어 있다.

재정에 관한 조직법률은 총 6편로 구성되어 있는데, 제1장(제1조)은 예산법률에 관하여 규정하고 있다. 제1조 제1항이 “예산법률이 국가의 세입과 세출의 성격과 금액배정 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 예산법률은 설정된 경제의 균형목표와 예산법률로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다”라고 규정하여 재정에 관한 조직법률이 재정에 관한 일반법률임을 규정하고 있으며, 아울러 경제균형과 더불어 세부사업의 목표와 성과를 고려함으로써 재정에 관한 일반원칙을 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 제2장(제2조부터 제31조까지)은 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하고 있는데, 제3조는 세입예산의 과목에 대하여 규정하고 있고 제5조는 세출예산의 과목에 대하여 규정하고 있다. 제2장 제2절에서는 예산 승인의 성격과 효력에 관하여 규정하고 있는데, 동일한 부처에서 사업 간에 승인된 예산의 2%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 예산의 전용을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 제13조는 추가경정예산에 관하여 규정하고 있고, 제15조는 계속비에 대하여 규정하고 있다. 제3장(제32조부터 제37조까지)은 재정법률의 내용과 제출에 대하여 규정하고 있는데, 제1절은 진실성의 원칙(Du principe de sincérité)에 관하여 규정하고 있고, 제2절은 예산법률의 내용에 관하여 규정하고 있다. 제4장(제38조부터 제47조까지)은 재정법률안의 심사와 표결에 관하여 규정하고 있는데, 재무부 장관은 수상의 감독 하에 국무회의의 심의를 거쳐 예산법률안을 작성하도록 되어 있다. 제5장(제48조부터 제60조)은 공공재정에 관한 정보와 통제에 관하여 규정하고 있고, 제6장(제61조부터 제68조까지)은 조직법률의 발효와 적용에 관하여 규정하고 있다.

## 재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

### 제1장 예산법

#### 제2장 국가의 수입과 지출

제1절 예산의 세입과 세출

제2절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제3절 수입의 배분

제4절 국고금의 수입과 지출

제5절 국가의 회계

#### 제3장 예산법의 내용과 제출

제1절 진실성의 원칙

제2절 예산법의 내용

#### 제4장 예산법안의 심사와 표결

제1절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제2절 결산법률안

제3절 공통규정

#### 제5장 공공재정에 관한 정보와 통제

제1절 정보

제2절 통제

#### 제6장 조직법률의 발효와 적용

### 3. 2001년도의 개혁

#### 1) 개혁의 내용

프랑스의 국가예산회계제도의 개혁은 수십 년간의 정치·행정환경의 변화 속에 큰 흐름을 차지하였던 신자유주의, 지방분권화에서 비

못되었다. 물론 여러 가지 분야에 있어서 변화가 있었지만 무엇보다도 공공재정분야에서 입법적 권한의 증대의지가 표출되었다는데 있다. 이와 더불어서 같은 시기에 공공지출과 수입이 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 시민들의 알고자 하는 욕구는 자연스럽게 공공자금을 어떻게 통제할 것인가에 대한 관심으로 모아지게 되었고, 따라서 시민들은 자연스럽게 의무적 선불금의 사용에 관심을 피력하게 되었다. 여기에서 국가예산회계제도 개혁의 두 가지 재정적 논리가 도출된다. 즉, 재정적 투명성과 예산과 공공회계(계좌)의 관독을 쉽게 해 줄 수 있는 정치적 측면에서의 배려와 공공기금의 관리 성과와 효과성, 합리성 제고 및 공공자금 관리 칩 통제에 기반을 두는 경제적 측면에서의 고려가 그것이다.

이러한 배경 하에 1990년 초 예산부와 내무부는 개혁을 시도하게 되었고, 마침내 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)을 제정하게 되었다. 같은 배경 하에 공공지출과 의회 통제 위원회(Group de Travail sur l'Efficacité de la Dépense Publique et le Contrôle Parlementaire) 위원장인 디디에 미고(Didier Migaud)가 국회의원에게 (국회 상하 양원과 정부가 합의해야 할 일로서) 국가를 위한 새로운 재정구조를 제안하였다. 예산법률의 적용만을 의미하는 것이 아니라 보다 광범위하게 국가개혁의 기초인 공공재정을 위한 새로운 사회계약으로서의 프랑스 재정공법(droit public financier)의 역사를 통해 볼 때, 1959년의 법률명령은 정부의 역할을 강화하려는데 목적이 있었던 반면 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 상하의원들의 주도력 내지 통제권한을 강조하고 있다.<sup>33)</sup>

---

33) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12, 13-14면.

2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 전면적으로 개정하는 내용으로 프랑스 재정에 관한 내용과 체계를 전반적으로 개혁하는 것이라 할 수 있다. 이는 단순한 예산과정을 수정하는 것에 지나는 것이 아니라 정치적·행정적인 시각에서 근본적인 변화를 가져오는 국가개혁이라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

결국 법의 적용 등을 통해 나타나는 문제점을 어떻게 소화할 것인가가 오늘날의 과제가 되고 있다. 즉, 정부의 책임성 문제가 제기되고 있는데, 이는 정치·행정적 조직 전체를 현대화해야 하는 것으로 프랑스 국가를 새로운 경제적·사회적 환경에 적응시키는 방향에서 해답을 찾아야 할 것으로 보고 있다. 이러한 맥락에서 프랑스 공공관리는 수단의 논리(logiques de moyens : 할당된 자산금애에 관심)에서 성과(결과)의 논리(une logique de résultat : 기업의 철학/도달하여야 할 목표에 관심)로 대체되고 있는 것이다. 성과의 논리는 프랑스 공공관리에 큰 변화를 야기시키게 되었고, 국가예산회계제도의 새로운 틀을 제시하게 되었다. 따라서 예산제도개혁은 다음과 같은 방향에서 추진되었다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회(국민의회 - Assemblée nationale)의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하여야 한다는 것이다. 프랑스는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 의회의 보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도를 모색하게 되었다. 그 동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식 하에 예산의 효율성을 달성하기 위해 예산을 사업별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과를 도출하여야 한다는 것이다. 여기에서 상원

34) Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001, p876-877.

(Sénat)의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다.

둘째, 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그 동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 성과에 대하여 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 더군다나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임서의 약화를 초래하였기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출 성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하며, 사업은 공익과 기대하는 성과 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보하여야 한다는 것이다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영자의 재량권을 확대한다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향한다. 재정법은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화한다. 이를 위하여 재정법의 권한범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화한다. 예산통일성원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대하여 엄격한 구분을 한다. 예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회내의 재정위원회 역할을 강화한다.<sup>35)</sup>

## 2) 2001년 재정법 개혁의 필요성

2001년 재정에 관한 조직법률의 개정은 국가개혁을 원하는 정치인들뿐만이 아니라 1959년 1월 2일 법률명령의 재정에 관한 절차에 대

35) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12, 14-16면.

한 개정을 바라는 재정 전문가들에 의하여 원하는 사항이었다.<sup>36)</sup>

2001년 재정법제의 개혁의 필요성이 대두되어 대폭적인 개혁이 있었는데, 이러한 개혁의 필요성은 국민의회의원인 디디에 미고 의원의 국회 제안설명서에 잘 나와 있다. 이를 보면 다음과 같다.<sup>37)</sup>

국가재정조직법의 총체적인 개혁: 재정의 효율성 제고와 의회 재정 통제권 행사의 보장

이미 국가재정조직법 개정의 유리한 환경이 형성되었음을 알 수 있다. 특히 레이몽 포르니(Raymond Forni) 하원의장의 적극적인 지지와 참여는 법 개정의 유리한 환경을 구체화시켰고, 2000년 7월에 제출된 재정에 관한 조직법률 개정안 심의에 박차를 가하는 계기가 되었다. 하원의사규칙 제31조와 재경위원회 앙리 엠마누엘리(Henri Emmanuelli) 위원장의 요청에 따라 재정에 관한 조직법률 개정안은 특별위원회의 심의에 회부되었다. 포르니 하원의장은 동 특별위원회에 친히 참석하여 국가재정조직법 개정에 지대한 관심을 표명하였다. 포르니 의장의 특별위원회 출석은 법 개정작업에 무게를 더해주었을 뿐만 아니라 심의과정이 시종일관 평정을 잃지 않고, 모두가 책임의식을 갖고 심의에 임하는 자세를 갖게 하였다. 특별위원회 동료 위원들 또한 소속 정파에 관계없이 국가이익을 앞세우면서 이러한 분위기를 형성하는데 기여했음을 첨언하고자 한다.

특별위원회의 검토작업은 충분한 시간을 갖고 진지하게 이루어졌다. 조직법률은 법체계상 헌법과 일반 법률의 중간에 위치하는 것으로서, 헌법 제46조 제2항은 조직법률의 중요성에 비추어 충분한 검토가 이루어질 수 있도록 그것이 정부발의든 또는 의원발의든 조직 법안이 의회에 제출된 지 최소한 15일이 경과한 후에야 심의·표결할 수 있다

36) Lucile Tallineau, Quarante ans de proposition de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, RFFP, n°73, janvier 2001.

37) 국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6, 13-18면.



고 규정하고 있다. 이번 재정에 관한 조직법률 개정안은 법안제출 이후 7개월에 걸쳐 검토가 이루어졌다.

따라서 국가재정조직법 개정안은 특별위원회의 검토사항을 반영하고 있다. 특별위원회는 국가재정조직법 개정안을 검토하는 과정에서 3명의 정부각료, 회계법원장 그리고 2명의 전직 재경부 장관의 자문을 구했다. 특별위원회는 또한 공무원 노조대표들의 의견도 청취하였다. 이는 포르니 하원의장이 언급한 바대로 우리가 소망하는 국가재정제도의 현대화는 전체 공무원들과 함께 할 때 가능한 것이고, 이들을 배제시키고는 불가능한 일이기 때문이다. 또한, 본인은 고위직 공무원들과 국가재정조직법 개정안에 대해 장시간의 열띤 토론회를 수차례 가졌고, 이러한 토론회는 법안 검토과정에서 매우 유익했음을 덧붙이고자 한다.

이와 같은 다양한 의견수렴의 덕분으로 특별위원회는 재정의 효율성을 제고시킬 수 있는 수단을 정부에 제공할 절대적인 필요성 - 프랑스는 재정제도의 선진화에 매우 낙후되어 있어 의회와 정부가 그 필요성을 전적으로 공감하고 있다 - 과 의회에서 심의·확정된 세입·세출예산이 의회의 의도대로 제대로 집행되는지 여부에 대한 민주적 통제장치의 확보 필요성을 적절히 충족시키는 균형있는 재정제도 개혁안을 입안할 수 있었다.

#### (1) 국가재정의 효율성 제고

국가재정제도의 선진화와 재정운용 담당자들의 책임제 확립을 위해 재정에 관한 조직법률 개정안에 다음과 같은 중요한 조항들을 도입하였다.

첫째, 재정에 관한 조직법률 개정안 제7조는 엄격한 예산 항목주의 대신 부처별 주요사업제도를 도입하였는 바, 이것은 재정제도의 선진화를 이룩하는 핵심요소이다. 이러한 부처별 주요사업제도의 도입은

행정기관은 물론 외부 감독기관뿐만 아니라 무엇보다도 제1차적으로 의회로 하여금 재정운용 현황을 보다 쉽게 파악할 수 있게 해준다. 이것은 국가예산집행기관이 준수해야 할 전체 예산계상 항목의 수를 종래 850여개에서 150개, 최대 200여개로 축소시킴으로써 가능해진다. 주요사업은 예산을 목적별로 재구성하는 바, 이는 지출 성질별로 예산을 표시하는 투입중심 예산구조에서 성과지표를 통해 성과측정이 가능한 목표와 성과중심 예산구조로의 전환을 가능하게 해준다.

둘째, 재정에 관한 조직법률 개정안 제4조는 지출항목을 보다 더 실체적으로 분류함으로써 예산서의 이해도를 높이는 데 기여한다. 이와 같은 지출항목의 분류방식은 지출내용을 한눈에 알 수 있게 해주기 때문이다. 단, 인건비 지출 항목은 예외이다. 인건비 지출 항목에는 지출상한액이 설정된다. 이는 인건비부문의 지출 남용을 방지하기 위해서이다. 국회가 인력충원예산의 한도를 설정하고, 이를 부처별로 할당하는 것은 공공분야 인력관리의 실질적인 유연성을 부여하고, 인력 현황을 정확히 파악하기 위함이다(동 법안 제31조).

이처럼 재정운용담당자의 책임제 도입을 통해 주요사업별 총액예산제도와 예산집행의 자유재량권이 허용된다고 해서 이것이 곧 재정운용담당자에게 ‘백지수표’를 위임하는 것은 결코 아니다. 사업책임자들은 오히려 연간사업계획서를 통해 예산요구를 정당화해야 하고(동 법안 제38조), 연간사업실적보고서를 통해 사업성과를 사후적으로 보고해야 한다(동 법안 제46조).

또한, 주요사업별 총액예산제도의 도입이 의회의 예산법안 수정권한을 약화시키는 것은 아니다. 의회의 예산법안 수정권한은 이미 재정에 관한 조직법률 개정안에 포함되어 있고, 주요사업별 예산법안 표결도 헌법 제40조에 위배되지 않는 범위에서 모든 예산과목의 수정 또는 조정을 가능케 한다.

의회의 예산법안 수정권한이 보다 더 합리적으로 행사될 수 있도록 새로운 예산분류 체계가 도입되었다. 즉, 예산법안의 표결단위(l'unité de vote)인 임무(mission)와 사업단위(l'unité de spécialité)인 주요사업(programme)을 구분한 것이 그것이다. 이러한 새로운 분류체계는 의회가 지출승인의 한도를 지키는데 도움이 된다. 또한 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산액을 변경할 수 있고, 모든 지출에 대해 다년도 예산배분이 가능해짐에 따라 이월조치가 최소화된다.

재정운용을 개혁하고, 국가 총부담 규모를 더 잘 파악할 수 있도록 국가예산회계제도에 관해서도 다양한 의견들이 검토되었는바, 의회 예산배분의 근간이 되고 이를 수치로 표현한 현금주의 예산회계 방식과 발생주의 회계방식을 병행하기로 의견이 집약되었다.

실질적인 국가예산회계제도를 발전시킴으로써 내실있는 결산법을 수립할 수 있다. 정부와 행정관서는 몇몇 민주국가들에서처럼 성과지표가 첨부된 행정목표를 설정하고 그 이행에 대해 의회와 국민들을 상대로 책임을 진다. 사업추진을 위해서는 다년간 사업계획에 반영된 총액예산을 배분받는다. 행정관서는 인건비 지출항목을 제외하고는 배분된 예산의 집행에서 재량권을 갖는다. 이는 행정기관이 의회의 통제 하에 최상의 자원배분을 할 수 있도록 하기 위해 사업간 예산의 대체가 가능하기 때문이다.

행정부에 예산집행의 재량권이 부여되었다고 해서 이것이 곧 의회 재정통제권의 약화를 의미하는 것은 아니다. 예산집행의 유연성을 부여받는 만큼 예산집행기관은 의회에 그 실적을 구체적으로 보고해야 할 의무를 지니기 때문이다. 의회는 이를 통해 세입과 세출 그리고 그 집행결과의 효율성을 실질적으로 감독함으로써 건전한 재정운용에 기여하게 된다.

(2) 의회 재정통제권 행사의 보장

의회 재정통제권 행사의 보장과 관련하여 제시된 세가지 방안은 첫째, 의회예산심의·확정권의 회복, 둘째, 예산법의 이해도와 정확성 제고, 셋째, 연중 상시적인 의회 재정통제기능 행사로 대별된다.

① 의회 예산심의·확정권의 회복

의회 예산심의·확정권의 회복은 예산과 관련한 의회의 감독범위를 확대시키는 동시에 행정부가 의회의 예산심의·확정 사항을 충실하게 집행하는 것을 의미한다. 이와 같은 목적달성을 위해 다양한 방안들이 검토되었다.

첫 번째 방안은 국가에 의한 채무보증, 국고차입(차입계획을 예산법에 첨부시킴), 국세 이외의 각종 부담금(taxes parafiscales), 공공기관의 차입 등을 의회 예산결정의 범주에 편입시키는 것이다. 각종 기부금 수입의 경우 이를 예산법에 삽입하기가 곤란하다면 적어도 의회에 관련 사항을 통보하도록 한다.

두 번째 방안은 의회가 심의·확정한 예산법 규정을 정부가 변경할 수 있도록 허용하는 주된 절차들을 폐지하거나 절차의 적용을 엄격하게 하는 것이다. 의회가 심의·확정한 예산법 규정 가운데 정부가 관련규정을 변경할 수 있는 것으로는 예비비, 총액예산 및 다년도 예산의 운용과 전용 및 이용에 관한 것들이다.

세 번째 방안은 그동안 예산의 경직성을 초래하고, 의회 예산권을 훼손하는 것으로 간주되어 온 법정지출이라는 개념자체를 폐지하는 것이다.

네 번째 방안은 정부가 긴급경제재정명령 조치를 취할 때 상·하양원 재정위원회의 의견을 듣도록 하는 것이다.

## ② 예산법의 이해도와 정확성 제고

예산법의 이해도와 정확성 제고를 위해 다음과 같은 규정들이 고려된다.

수년전부터 헌법재판소(Conseil Constitutionnel)<sup>6)</sup>의 결정에서 나타나기 시작한 예산의 정확성의 원칙은 국가재정조직법 개정안에 반영되어 모든 예산법안과 결산법안에 적용될 것이다. 또한 향후 예산법안이 각 부처 주요사업별로 작성됨으로써 예산법의 이해도 제고에 기여하게 될 것이다. 이는 의회가 더 이상 과거처럼 추상적인 항목으로 구성된 투입수단 중심의 예산법안이 아닌 주요사업들로 구성된 구체적인 임무중심의 예산법안을 두고 예산심의를 하기 때문이다. 여기서 임무는 그 목표와 성과간에 논리적인 연결성을 지니고 있다.

정부가 의원들의 예산관련 질의서에 답변할 때 과거와는 달리 답변시한이 재정에 관한 조직법률 개정안에 명시된 것도 의원들의 예산법안 심의에 도움이 될 것이다. 의회의 사업승인에 따른 상세한 자금배정 일정에 관한 사항도 의회에 통보되어야 한다.

행정부에 예산집행상의 유연성을 부여하는 대신 의회의 사후통제가 강화된다. 이는 정부가 결산법안 제출시 예산사용을 정당화시키는 연간실적보고서 제출을 통해 구체화된다. 결산법안 심의시에는 회계법원의 역할이 강화된다. 회계법원에 의한 결산법안의 합법성 선언은 동 법안의 실질적인 확인작업과 예산법 집행결과 보고를 통해 이루어지기 때문이다. 끝으로 국고차입에 대해서도 의회의 통제가 강화된다.

## ③ 연중 상시적인 의회재정통제기능 행사

연중 상시적인 의회재정통제기능 행사란 예산과 관련한 의회의 활동이 예산법안 및 추가경정예산법안 표결에만 국한되지 않고 광범위한 분야에 걸쳐 연중 확대되는 것을 의미한다.

결론적으로 본 국가재정조직법 개정안은 국가재정개혁과 의회의 재정통제권 강화라고 하는 두 가지 목표를 지향하는 것이다.

#### IV. 사회보장 재정법률(*loi de financement de la sécurité sociale*)

프랑스 헌법은 사회보장과 관련하여 사회보장의 재정조달에 관한 법률에 관하여 헌법에서 명시적으로 규정을 하고 있는 것이 특징 가운데 하나이다. 사회보장 재정법률은 사회보장법전(*Code de la sécurité social*)에 포함되어 규정되고 있는데, 사회보장 재정법률의 경우에도 재정법률과 마찬가지로 헌법에서 명시되어 있다. 1996년 2월 22일 헌법개정에 의하여 사회보장체제의 변혁이 있었는데, 1996년 2월 22일 헌법개정으로 사회보장 재정법률에 관하여 헌법이 일반 재정법률과는 별도로 직접적으로 사회보장 재정법률에 대하여 언급을 하고 있다.

1996년까지는 사회보장 예산이 의회에서 별도로 투표되거나 의결되지 않고 국가 사회예산(*budget social de Nation*)이라는 형태로 예산법률의 추록으로 의회에 통보되곤 하였다. 그러나 150억 유로 이상의 적자가 국가 예산으로 충당되는 등 사회보장 예산의 중요성을 인식하여 1996년 2월 22일 헌법개정을 하였던 것이다.<sup>38)</sup>

---

38) Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 30e éd., LGDJ, 2007, p.804.

## 제 3 장 예산구성의 원칙

프랑스에서 예산을 구성하는 데는 몇 가지 원칙이 적용된다. 예산을 구성하는데 있어서 예산 단년주의(l'annualité), 보편성(l'universalité), 단일성(l'unité), 특별성(la spécialité), 균형성(l'équilibre), 진실성(la sincérité)이 요구된다.

### 제 1 절 예산 단년주의

예산 단년주의는 예산을 편성함에 있어서 예산을 1회계년도마다 편성하게 하는 것으로, 프랑스에서 점점 더 민감하면서 논쟁의 대상이 되는 원칙이다.<sup>39)</sup>

#### I. 원칙

프랑스에서는 예산을 1년 단위로 수립하도록 되어 있어 예산 단년주의가 적용되고 있다. 재정에 관한 조직법률 제1조 제2항이 '회계 년도는 민사 년도에 따른다' 하여 1월 1일 시작하여 12월 31일 종료하도록 하고 있고 제6조 제2항이 '예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다'라고 하여 예산 단년주의를 규정하고 있다. 따라서 예산 단년주의가 적용되고 있다.

예산 단년주의는 매년 1년 단위로 예산을 작성하고 집행하는 것이다. 프랑스는 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 법률의 형식으로 연말에 국회의 의결을 거친다. 예를 들어 2009년도 예산법률의 경우 'Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009'의 명칭으로 법령이 붙여져서 의결된다. 예산이 의회에 의하여 매 회계연도

---

39) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances publiques, 2e éd., Dalloz, 2007, p.58.

마다 법률의 형식으로 가결되고 정부가 매 년도 이를 집행하게 된다. 따라서 1년 단위로 예산이 작성, 집행됨으로써 주기적인 특징을 가지고 있으며, 미리 예산안을 작성하여야 한다는 특징이 있다. 또한 예산을 작성하여 국외가 가결하는 데는 매년도 마다 특성을 가지고 있게 된다. 이와 더불어 집행기간이 1년이라는 제한이 가해진다.

## II. 예 외

1년 단위로 예산을 수립하고 집행하는데 있어서 예외가 있는데, 대표적인 경우가 추가경정예산의 경우다. 추가경정예산의 경우에는 예산 단년주의에 대한 예외라고 볼 수 있는데, 1년 동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인이라든가 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항, 법 제6조에 규정된 각 조세 감면액 평가, 예산상 각 세입의 증감 평가, 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액, 예산균형표로 작성된 예산균형의 일반적 요소의 규정, 법 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인, 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가, 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액, 예산법과 모든 국가 이익으로 형성되는 부담금의 부과에 의한 수입의 평가에 의하여 초과수당이 적용되는 형태는 추가경정예산법률에 의하여 회계연도 중에 수정할 수 있다. 또한 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액이라든가, 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액, 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액, 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액, 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항, 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인.



허가의 요건을 정하는 사항도 회계연도 중에 추가경정예산법률에 의하여 수정될 수 있다.

회계연도도 12월 31일을 종점으로 하여 종결되지만 예외적으로 추가로 집행되는 경우가 있다. 법 제28조 제2항에 의하여 국가행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)이 정하는 바에 따라, 예산상 수입과 지출은 회계연도를 초과하여 출납정리기한 동안에 회계처리를 할 수 있고, 이 기간은 회계연도 종료 후 20일을 초과할 수 없다. 추가경정예산법이 회계연도의 마지막 달에 공포된 경우에는 이 법이 명시하는 수입과 지출의 운용은 이 추가된 기간동안에 집행될 수 있는 것이다.

재정에 관한 조직법률은 제15조에서 ‘예산배정에 관한 조항에 따라, 당해연도에 승인된 세출예산과 사용승인액의 상한은 다음연도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다.’라고 하여 세출예산과 사용승인액의 상한에 대해서는 다음 년도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다고 하여 회계연도가 종료되면 원칙적으로 예산 단년주의를 선언하고 있다. 그러나 년도 말에 불용액(여유재원)이 발생한 특정 주요사업의 예산배정액은 재경부 장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 이월할 수 있으며, 다음연도 예산에 증액분을 반영시킨다. 다만, 동 이월조치에서 인건비 예산은 증액시킬 수 없도록 하고 있다. 또한 년도 말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 자금배정액은 재경부 장관과 관련 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 다음과 같은 요건으로 이월할 수 있다.

1. 이월되는 주요사업의 인건비 목에 기재된 세출예산은 동 사업의 당초 인건비 세출예산의 3% 한도내에서 증액할 수 있다.
2. 이월되는 주요사업의 여타의 목에 기재된 세출예산은 이월된 사업과 동일한 목에 기재된 당초 세출예산 전체의 총 3%의 한도내

에서 증액할 수 있다.

연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 세출예산은 재경부장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적을 가진 주요사업으로 이월한다. 다만 이월 예산액은 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없도록 하고 있다. 이월에 대한 부령은 예산배정액 또는 자금배정액의 여유분이 확인된 연도 다음해 3월 31일까지 공포하도록 하고 있다.

이와 관련하여 헌법 제34조가 조직법률로 국가의 재원과 부담을 정한다고 규정하고 있는데, 법 제15조가 이러한 헌법 조항에 위배되는 것은 아닌 가하는 것이 헌법재판소의 위헌심판대상이 되었는데, 헌법재판소는 결국 조직법률로 정하는 것이라고 하면서 합헌결정을 하였다.<sup>40)</sup>

### Ⅲ. 헌법재판소 결정

헌법재판소는 예산의 예산 단년주의와 관련하여 몇 번의 결정을 하였다.<sup>41)</sup> 그 가운데 1960년 8월 11일 1960년 추가경정예산법률에 대한 위헌선언에서 예산과 관련하여 예산 단년주의에 위반된다고 하여 위헌선언을 하였다. 이 결정에서 프랑스 헌법재판소는 특별세 징수는 매년 의회의 허가를 받아야 한다고 하면서 수신료가 앞으로 회기 중에 의회에 의하여 수정될 때, 새로운 세율에 의하여 결정되는 수신료는 다음의 예산법에서 주어진 허가 후에만 징수될 수 있다고 하는 것은 예산 단년주의에 위반된다고 하였다.<sup>42)</sup>

40) CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

41) CC n° 60-8 DC du 11 août 1960; CC n° 78-95 DC du 27 juillet 1978; CC n° 81-133 DC du 30 décembre 1981; CC n° 98-406 DC du 29 décembre 1998; CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

42) CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

## 제 2 절 보편성

### I. 원 칙

예산에 있어서 보편성 원칙은 국가 총지출을 국가 총 수입으로 충당한다는 것으로 총 수입과 총 지출이 일치한다는 것이다. 예산에 있어서 보편성 원칙은 국가 회계의 투명성을 확보하고 의회의 효율적인 통제를 강화하고자 하는 것이다.<sup>43)</sup>

재정에 관한 조직법률 제6조는 ‘예산은 1 회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다. 예산은 총수입을 세입으로 하고, 총지출을 세출로 한다. 세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다’라고 하여 보편성을 규정하고 있다.

예산의 보편성 원칙에서 중요한 두 가지 원칙이 파생된다. 수입과 지출이 상쇄없이 총액에 의하여 규정된다는 비상쇄(non-compensation)와 수입이 특별 지출 재정에 영향을 받지 아니하고 모든 수입은 예산에 등록된 지출 모두에 사용된다는 비배당(non-affectation)이 그것이다.

### II. 예 외

보편성 원칙의 하나로 원용되는 비배당은 실제 예산 운영에 있어서 불편함과 비효율적이라는 이유로 재정에 관한 조직법률에서 많은 예외를 인정하고 있다.

재정에 관한 조직법률 제16조가 ‘특정한 수입은 특정한 지출에 직접 배정할 수 있다. 이 배정액은 부속예산 또는 특별회계의 형태를 띠거나, 또는 일반예산, 부속예산 혹은 특별회계의 특별회계절차의 형식을 갖는다.’라고 하여 예외를 규정하고 있다. 재정에 관한 조직법률

43) François Chouvel, Finances publiques 2009, 12e éd., Gualino, 2009, p.31.

에서는 몇 가지로 나누어서 예외를 인정하고 있다.

### 1. 기부금(les fonds de concours)

기부금은 공익적 지출에 협조하기 위하여 법인 또는 자연인이 기부하는 면세자금 또는 국가에 귀속되는 유증(遺贈) 또는 기부로 조성된다.

기부금은 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexe) 또는 해당 특별회계의 수입에 계상된다. 동 기부금은 재정부 장관의 부령에 의해 관련된 주요사업의 예산에 추가로 배정된다.

기부금 수입은 예산법에 의하여 산정·평가된다. 이 법 제34조 제6호의 규정에 따른 지출과 부담액의 상한은 기부금으로 승인될 수 있는 예산액을 포함한다.

기부금은 기부 당사자의 의도에 맞게 사용되어야 한다. 이를 위하여 국가행정최고법원의 심의를 거친 명령(décret)으로 기부금에 의하여 승인된 예산의 사용규칙을 정한다.

국가기관이 정기적으로 제공한 역무의 급부로부터 발생한 수입은 재정부 부령으로 동 수입의 사용절차를 정할 수 있다. 기부금에 관한 규칙은 당해 수입에도 적용된다. 당해 절차로 승인된 예산은 해당부서에 배정된다.

세출예산환수는 재정부 장관의 부령으로 다음 수입에 적용할 수 있다.

세출예산에서 불법적 또는 임시적으로 지불된 금액의 국고환수로부터 발생하는 수입

예산의 지출로 인한 국가기관간 양도에서 발생한 수입

### 2. 부속예산(le budget annexe)

부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는

사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재경부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

### 3. 특별회계(les comptes spéciaux)

특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

1. 특별배정회계
2. 상거래회계
3. 통화운용회계
4. 재정협력회계

특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정한 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업별로 세분된다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

#### 4. 특별배정회계(les comptes d'affection spéciale)

특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니

하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재정부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재정부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재경위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

#### 5. 상거래회계(les comptes de commerce)

상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·융자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재정부 장관의 국민의회와 상원 재경위원회 보고 방식

- 회계운용의 일반적인 요건

#### 6. 통화운용회계(Les comptes d'opérations monétaires)

통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

#### 7. 재정협력회계(Les comptes de concours financiers)

재정협력회계에는 국가가 동의한 융자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 데크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.



### Ⅲ. 헌법재판소 결정

프랑스 헌법재판소는 보편성과 관련하여 위헌결정을 하였다. 1993년 12월 16일 근로와 직업, 직업형성에 관한 5년법률(Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle) 결정에서 사회보장 자금의 제출을 충당하기 위하여 일반예산에 등록된 국가 수입을 배당하는 것은 보편성 원칙에 위배된다고 하였다.<sup>44)</sup> 1995년 예산법률에 대해서도 보편성에 위반된다고 하여 위헌선언을 하였다.<sup>45)</sup>

## 제 3 절 단일성

### I. 원 칙

예산단일성의 원칙이란 예산에 대한 통제와 국가재정에 대한 국민의 이해를 용이하게 하기 위해서 예산은 구조면에서 국가의 세입·세출을 단일의 회계(일반회계)로 통일하여야 함을 요구하는 원칙으로서 공개성의 원칙, 명료성의 원칙에서 파생된 원칙이며 회계통일의 원칙, 예산단일주의라고도 불린다.

즉, 단일성의 원칙은 세입·세출 모두를 단일 문서에 게재하는 것을 의미하는 것으로 영국에서는 세입에 관한 법률과 경비충당법은 별도의 의결물이고 특히 후자는 목적별로 수권 의결되나 프랑스에서는 이러한 체제를 부정한다. 만약 예산이 역무, 기관별 또는 수입과 지출을 분리하여 작성된다면 전체적 심의가 곤란할 뿐만 아니라 수요를 초과하는 과정이 있거나 초기 심의 단계에서 필요성이 적은 세출 비목의 의결을 하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 단일성의 원칙은 이와 같

44) CC n° 93-328 DC du 16 décembre 1993.

45) CC n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

은 불합리성을 피하기 위한 원칙으로 한번 성립되면 단일 분서의 의결 유무가 재정의 명백을 결정하고 의회 재정권은 여기에 집약적으로 표현되는 것이다.<sup>46)</sup>

프랑스의 재정에 관한 조직법률 제6조 제3항이 ‘세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다’라고 하여 단일성의 보여주고 있다.

단일성 원칙은 보편성 원칙과 더불어 헌법재판소에 의하여 재정법의 기본 원칙으로 인정되고 있다.<sup>47)</sup>

## II. 예 외<sup>48)</sup>

### 1. 부속예산(le budget annexe)

부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수

46) 권해호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006. 10, 51면.

47) CC n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

48) 단일성과 보편성은 그 성격상 혼재될 수가 있어 예외가 유사하나, 위의 보편성에 대한 예외를 다시 한번 서술하여 준다.

입과 지출로 구분한다.

이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재정부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

## 2. 특별회계(les comptes spéciaux)

특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

1. 특별배정회계
2. 상거래회계
3. 통화운용회계
4. 재정협력회계

특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정된 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업별로 세분된다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

### 3. 특별배정회계(les comptes d'affection spéciale)

특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재경부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재경부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재경위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

#### 4. 상거래회계(les comptes de commerce)

상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·용자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재정부 장관의 국회의회와 상원 재경위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

#### 5. 통화운용회계(Les comptes d'opérations monétaires)

통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

#### 6. 재정협력회계(Les comptes de concours financiers)

재정협력회계에는 국가가 동의한 용자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 데크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

## 제 4 절 특별성

### I. 원 칙

예산에 있어서 특별성의 원칙이란 의회가 예산을 승인할 때 총체적으로 하는 것이 아니라 지출의 대상에 따라 구분하여 특정되어야 한다는 것이다.

재정에 관한 조직법률 제7조는 ‘국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의·확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실·국 관련 임무(mission)로 구성된다. ....세출예산은 주요사업

별 또는 예비금별로 용도가 한정된다'라고 규정하여 예산구성에 있어서 특별성을 규정하고 있다.

## II. 예 외

재정에 관한 조직법률은 특별성에 대한 예외규정을 두고 있다. 제11조에서 우발적이고 예측 불가능한 지출에 대한 예비금으로 심의·확정된 예산은 필요한 경우에, 재경부 장관의 보고서에 근거하여 의결된 시행령에 따라 주요사업별로 배정하도록 하고 있으며, 급여로 심의·확정된 예산은 재경부 부령에 따라 주요사업별로 배정한다. 재경부 부령에 의해서만 인건비 목(目)으로 심의·확정된 예산을 증액할 수 있도록 하고 있다.

또한 제12조에서 전용(virements)을 통하여 동일한 부처의 주요사업간에 예산배정을 변경할 수 있으며, 전용이 가능한 세출예산의 누적액은 각각의 주요사업에 대하여 매년도 예산법에 의하여 심의·확정된 예산의 2%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 상한비율은 관련되는 각 주요사업에 대하여 인건비 목으로 심의·확정된 세출예산에도 동일하게 적용된다.

이와 더불어 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산의 배정액을 변경할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우, 특정한 목적으로 이와 같이 이용된 예산은 당초의 주요 사업의 단위 사업들과 일치되게 사용하여야 한다. 이러한 이용을 통하여 관련 부처 간에 승인 받은 사용액의 배정을 변경할 수 있다.

## 제 5 절 균형성

예산에 있어서 균형성 원칙은 과거에는 신성하고 불가침의 원칙으로 여겨졌으나, 실제로는 충실히 존중되었다고 보기는 어렵다. 특히

1890년부터 1914년까지 예산은 균형적으로 제출되고 의회에서 표결되었으나, 실질적으로 큰 적자인 상태로 집행되었다. 예산에 있어서 균형성은 정치적 목적으로 많이 이용되기도 하지만 더 이상 허황된 것만은 아니고 최근에는 유럽연합과 특히 단일 통화를 이유로 중요한 원칙으로 여겨지고 있다. 예산에 있어서 균형성은 경제적 균형과 재정적 균형을 모두 포함하는 개념으로 인식되고 있다.<sup>49)</sup> 프랑스 헌법재판소도 예산의 균형성을 기본 원칙 가운데 하나로 인정하고 있다.<sup>50)</sup>

재정에 관한 조직법률도 여러 조문을 통하여 예산의 균형성을 보여주고 있다.

재정에 관한 조직법률 제1조는 ‘이 조직법률이 규정하는 바에 따라, 매 회계연도의 예산법으로 국가의 세입과 세출의 성격·금액·배분 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다’라고 하여 예산과 재정의 균형성과 경제 균형성을 규정하고 있다. 제13조도 ‘긴급한 경우에는, 국민의회와 상원 재경위원회의 자문을 거쳐 최근의 예산법이 정한 예산의 균형에 영향을 주지 아니하는 범위 안에서 행정최고법원(Conseil d'Etat)의 의견에 기초하여 의결된 선지급명령(Décrets d'avance)으로 추가예산(crédits supplémentaires)을 심의·확정할 수 있다.’라고 하여 예산의 균형성을 선언하고 있으며, 제14조 I도 ‘해당연도의 예산법이 정한 예산균형의 악화를 방지하기 위하여 재경부 부령으로 예산을 취소할 수 있다.’라고 하여 예산의 균형성을 나타내고 있다. 또한 제34조도 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정을 예산법 제1부에 포함시키도록 하고 있으며, 제2부에는 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정을 포함할 수 있도록 하고 있다.

---

49) Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Les finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2007, p.77-78.

50) CC n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.



이 외에 재정의 균형성에 대해서도 몇몇 규정을 두고 있는데, 제33조가 ‘세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 수입과 세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다.’라고 하여 재정의 균형성을 규정하고 있다. 이 외에도 제37조가 ‘결산법률은 재정수지표에 나타나 있는 해당연도의 재정균형의 실현을 지원하는 국고금의 최종수입액과 지출액을 확정한다.’고 하여 재정의 균형성에 대하여 규정을 두고 있으며, 제34조도 재정의 균형성에 대하여 규정하고 있다.

헌법재판소는 2002년 12월 27일 2003년 예산법률 사건에서 예산의 균형성과 관련하여 ‘2003년도 회기 중에 예산법률의 균형성이 예산에서 벗어나는 경우 정부가 의회에게 추가경정예산법률을 회부하여야 한다’라고 하면서 예산의 균형성을 준수하여야 할 1차적인 책임은 정부에게 있다고 하였다.<sup>51)</sup> 그러면서도 다음해인 2003년 12월 29일 2003년도 추가경정예산법률 사건에서는 위의 표현을 그대로 원용하면서 이에 덧붙여서 유효한 기간에 추가경정예산안의 발의가 안되는 경우 동 법률에 대한 합헌성 통제는 효과가 없다고 하였다.<sup>52)</sup>

## 제 6 절 진실성

예산에 있어서 진실성 원칙은 2001년도 재정법제 개혁에서 등장하기 시작한 원칙이라 할 수 있다. 진실성 원칙은 정치적으로 야당이 정부를 예산편성에 있어서 비난하는 경우에 자주 원용되는 원칙이다. 진실성을 이유로 헌법재판소에 위헌심판청구가 시작된 것은 1993년부터 라고 할 수 있다. 이 당시에 2차 동거정부(cohabitation)가 시작되었는데, 야당은 우파 행정부에게 민영화 수입 180억 프랑을 예산법에

51) CC n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

52) CC n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

포함시키라고 주장하였다. 이러한 것을 이유로 1993년도 추가경정예산법률안에 대하여 헌법재판소에 위헌심판이 청구되었으나 헌법재판소는 이를 기각하였다.<sup>53)</sup> 그 후 야당은 1993년도 말에 1994년도 예산법률에 대하여 진실성이 결여되었다는 이유로 헌법소원을 청구하였는데, 헌법재판소는 1959년 조직법률 제15조에 의하여 사회보장 재정적자는 예산정책을 통하여 감축하는 것이 아니라 조세 정책을 통하여 감축하는 것이라고 하면서 기각하였다.<sup>54)</sup> 다음 해에 국회의원들은 또 다시 진실성을 이유로 1995년 예산법률안에 대하여 위헌심판을 청구하였는데, 민영화에 의한 수입이 정부가 예상하는 것만큼(550억 프랑) 크지 않고 지출은 최소화되었고 감소하고 하고 있다고 주장하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 기각하면서도 국회의원들의 권리를 인정하는 듯한 결정을 하였다. 즉 정부가 공공재정에 있어서 주도적인 역할을 하는 것이고 다만 재정과 예산에 있어서 법적인 한계를 벗어나지 않는 범위에서 재량을 가지고 있다고 하였다.<sup>55)</sup> 2년 후 1996년 말에 국회의원들이 1997년 예산법률에 대하여 위헌심판을 청구하였으나 헌법재판소에 의하여 기각되었고,<sup>56)</sup> 1997년 말에 1998년 예산법률에 대하여 위헌심판 청구가 되었으나 기각되었다.<sup>57)</sup> 1997년 결정에서 헌법재판소는 예산의 진실성은 단지 목표인 것이고 법조문에 의하여 형성되는 규율과 예산 원칙들에 대한 보장은 헌법재판소가 하는 것이라고 하였다. 결국 헌법재판소는 예산의 단일성 원칙에 대한 침해는 위헌으로 하면서도 예산법과 사회보장 재정법사이의 부조화에 대해서는 청구인들이 해당 법률이 종국적으로 확정되기 전에 위헌 주장을 할 수 없다는 것이었다. 이 결정에 의하여 헌법재판소는 진실성을 이유로 위

53) CC n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

54) CC n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.

55) CC n° 93-351 DC du 29 décembre 1994.

56) CC n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.

57) CC n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

헌을 선언할 수는 없다는 것을 명확히 하였다.<sup>58)</sup>

그 후 2001년 재정법에 관한 조직법률에 대한 개혁에서 진실성에 관한 내용이 삽입되었고, 그 후 자연스럽게 국회의원들이 이를 원용하면서 위헌심판을 청구하게 된 것이다.

재정에 관한 조직법률 제27조가 ‘국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다.’고 하고 있으며, 제32조가 ‘예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다’라고 규정하고 있고, 제33조가 ‘세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입과 세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다’라고 규정하여 진실성에 대하여 규정하고 있다.

그러나 위 조항들의 적용과 관련하여 몇몇 조문들은 2005년 1월 1일 이후 적용이 되어 2006년 예산법류부터 적용되는 것이었다. 이와 관련하여 사회당 국회의원들은 2005년 결산법률에 대하여 위헌심판을 청구하였다. 이에 대해 2006년 7월 13일 결정에서 헌법재판소는 동 조항들은 2006년 1월 1일 이후 재정법률부터 적용되는 것이므로 효력이 없다고 하면서 각하하였다.<sup>59)</sup>

58) Etienne Douat et Xavier Badin, Finances publiques, 3e éd., PUF, 2006, p.246.

59) CC n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006.

## 제 4 장 프랑스의 예산법

### 제 1 절 프랑스 예산법률주의 역사

예산이라 함은 일회계년도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위이다. 이러한 예산에는 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다. 실질적 의미의 예산이란 일회계년도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력을 인정하고 있다. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입·세출의 견적뿐만이 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다.<sup>60)</sup> 따라서 예산법률주의라 함은 예산의 형식을 법률의 형식으로 하는 것을 말한다. 즉 세입을 구성하는 조세는 ‘조세법률주의’로 하고, 세출 쪽도 ‘지출법률주의’로 운영되어 국가와 지방의 재정, 즉 재정은 세입·세출 모두 그 자체가 법률로써 운용되어지는 것이 아니라 법률로써 운용되는 재정운영방식을 의미하는 것이다. 즉 재정이 다른 법률의 도움을 받아 운용되어지는 것이 아니라 예산 그 자체가 법률됨을 말하는 것이다. 세입을 구성하는 조세법률주의가 각각의 세법이 법률인 것과 마찬가지로 재정을 이루는 세입·세출 양쪽의 모두 법률로써 균형을 갖추게 되는 것이고 비로소 민주주의의 기존원리인 법치

60) 김철수, 전거서, 1393면.

주의가 시작되는 것이다.<sup>61)</sup>

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음 해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법률에서 정한 조건과 그 유보 조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

프랑스에서 예산을 법률형식으로 취하고 있는 것은 그 역사적인 유래에 의한다. 프랑스는 1789년 프랑스 혁명 이후 영국의 재정제도를 도입하여 조세법률주의를 취하고 있는 것이다. 프랑스에서 전제군주는 조세 및 지출에 대하여 무제한적 권한을 행사하였다. 15세기에서 18세기에 걸치는 동안 국왕은 일종의 입법의회라고 할 수 있는 삼부회를 거의 소집하지 않았으며, 왕은 그가 원하는 모든 자금을 사용할 절대적인 권한이 있다고 선언하였다. 따라서 의회가 국민의회의 승인없이 세금을 부과할 수 없다는 원칙을 확립하기 위하여 혁명이 필요하였던 것이다. 그러나 혁명 후 프랑스 국민의회는 조세를 부과하고 지출을 승인하는 자신의 권한을 제한하지 않았다. 1791년 포고에서 ‘의회는 스스로 국가의 회계를 검사하고 감사하여야 한다’고 선언하였다. 왕정복고 후 1814년 헌법에서는 과세에 대한 의회의 법률에 의한 동의규정은 있었지만 지출에 대한 통제규정은 없었다. 세출에 대한 통제는 의회와 왕의 투쟁의 결과로 성립된 것이었다. 그 성립의 근거는 납세자야말로 세금의 용도를 결정할 권리를 가진다는 논리였다. 그러나 당시 왕은 조세의 지출결정권은 집행권자인 왕에게 속하는 것이라고 강변하였다. 이와 같은 논쟁이 있는 상황에서 지출에 대한 통제의 실효성을 확보하는 것은 의회의 단순한 의결만으로는 달성

---

61) 권혜호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006. 10, 3면.

될 수 없기 때문에 법률이 가지는 구속력을 사용할 수밖에 없었다. 결국 의회가 각 행정부처에 대한 지출액을 한정하기 시작한 것은 1819년 3월 25일 법률에 의한 것이었다.<sup>62)</sup>

## 제 2 절 예산법의 종류

프랑스에서 재정관련 법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(*loi de finances de l'année*)로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률이다. 예산법률은 크게 두 개의 부분으로 나누어 구성되는데, 첫 번째는 예산법률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분이고, 두 번째 부분은 수권법률(*loi d'habilitation*)과 관련된 부분이다. 두 번째는 추가경정예산법률(*lois de finances rectificatives*)로 회기 중에 예산을 변경하는 법률이다. 세 번째는 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(*loi de règlement*)이고, 네 번째는 일종의 특별법률(*lois spéciales*)으로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.<sup>63)</sup>

재정에 관한 조직법률 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법, 동 법 제45조에 규정된 법률로 규정을 하고 있다. 특이한 것은 프랑스의 경우 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있다는 점이다. 다른 국가의 경우 예산의 경우에는 법률주의를 위하고 있어 예산을 법률의 형태로 의결하는 경우가 많으나 결산의 경우에도 법률의 형태로 하도록 하는 것은 프랑스의 독특한 제도라 할 수 있다.

62) 이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004. 3, 89-92면.

63) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institution politique*, 22 e éd., Montchrestien, 2008, p.732.

## I. 예산법률

매년 국회에서 의결하는 예산법률은 크게 두 부분으로 나뉘는데 제 1부는 다음으로 구성된다.

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액

제2부는 다음으로 구성된다.

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
4. 이 법 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액

5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
  - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
  - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
  - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
  - d) 재정협약에 관한 동의
  - e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
  - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정

당해연도 예산법안에는 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부한다. 이 보고서에는 당해연도 예산법안의 작성의 기초가 되는 가정, 방법과 예측결과에 대한 제시도 포함된다. 이 보고서는 해당 연도와 그 이전 연도에 있어서 국가 재정의 능력과 필요성에 의한 세계잉여금의 이동을 포함한다. 이는 제8조 제2항에 규정된 조치를 지적하면서 프랑스의 대유럽연합 정책에 따른 증명을 한다. 이 보고서에는 예산법안 제출연도 이후 최소한 4년간의 세입·세출 및 공공기관의 자산변동에 관한 전망치를 제시하고 설명한다. 이 전망치는 세부분야별로 국가회계 협약에 따라 작성되며 프랑스의 유럽연합에 대한 책무, 경우에 따라서는 유럽연합 설립조약에 기초한 프랑스에 대한 권고사항도 반영한다.

이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자 군별 해설부록



2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속 서류
- 4-bis 의회에 의하여 투표된 일반예산의 세출에 있어서 총체적 상한액의 집행을 보장하는 조치. 이것은 개별적으로 제한된 지출계획, 인건비에 관한 지출예산 비율, 그 외 다른 항목의 지출예산 비율을 포함한다.
5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.
  - a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
  - b) 재정지출의 평가
  - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
  - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
  - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예상 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
  - f) 제5조 II에 규정된 공공서비스를 위한 보조금 수혜 기관과 현 상황대비 변동의 정당한 사유에 의하여 지급되는 인건비 지수의 제시

6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.
7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

국가의 세입을 다른 법인에게 일부 또는 전부 배정하는 행위는 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

국가의 수입과 지출에 영향을 주는 예산법안의 각 규정은 당해연도 및 그 다음연도에 미치는 효과를 계량화하여 평가한다.

## II. 추가경정예산

추가경정예산은 이미 성립된 예산을 변경하는 것이다.

추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 동 법안의 조문을 정당화하는 경제·예산상 상황진전에 대한 보고서
2. 제안된 세출의 수정을 상세히 서술한 해설부록
3. 시행령으로 변경된 전출입내역 및 현연도 세출 집행내역을 정리한 표

추가경정예산법만이 재정에 관한 조직법률 제34조 I 제1호·제3호 내지 제10호 및 II 제1호 내지 제6호에 명시된 당해연도 예산법의 규정을 회계연도 중에 수정할 수 있다. 필요한 경우에는 추가경정예산은 최근의 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 사항을 비준한다.

추가경정예산법에는 재정에 관한 조직법률 제34조 I 제6호와 제7호에 명시한 규정이 포함되어야 한다.

추가경정예산법은 당해 예산법률과 동일한 형태로 일부 또는 전부의 내용을 제출한다. 재정에 관한 조직법률 제55조의 규정은 추가경정예산법에 적용된다.

### Ⅲ. 결산법률

결산법률은 예산의 최종 수입액과 지출액 및 예산에서 발생하는 결과치를 확정한다. 결산법률은 재정수지표에 나타나 있는 해당연도의 재정균형의 실현을 지원하는 국고금의 최종수입액과 지출액을 확정한다. 또한 결산법률은 재정에 관한 조직법률 제30조에 의하여 확인된 세입과 세출의 집행결과를 승인한다. 결산법률은 예산집행의 회계결과를 대차대조표에 기재한 뒤 동 대차대조표와 부속서류를 승인한다.

필요한 경우, 결산법률을 통하여 당해연도 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 내용을 비준하고, 관련된 각 주요사업(programme) 또는 준비지원금에 대하여 공식적으로 입증된 불가항력적 상황에서 발생한 명백한 예산초과를 승인하고, 지출되지 않았거나 이월되지 아니한 예산을 취소시며, 관련된 각 특별회계에 대하여, 확정된 결손금의 한도에서 승인한 결손금을 증액한다. 또한 다음연도로 이월되지 아니한 특별회계의 잔액을 확정하고, 각 특별회계에서 발생한 이익과 손실에 대한 회계감사를 한다. 결산법률에는 공공재정 관리에 대한 의회의 보고와 통제 및 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임제도에 관한 모든 규정을 포함할 수 있다.

## 제 3 절 예산의 작성

프랑스는 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에, 매년 예산이 법률의 형태로 국회를 통과한다. 또한 법률안 제출권이 정부와 의회에 있기 때문에 정부도 법률안을 발의할 수 있다. 그러나 예산법률은 정부만이 발의할 수 있기 때문에 예산법률안을 정부가 발의하는 경우 일반적인 입법절차를 준수하면서 예산법률안 준비에 있어서 일반 법안 작성과 다른 측면을 살펴본다.

### I. 행정부 내 일반적 입법절차<sup>64)</sup>

#### 1. 법령안의 작성

##### 1) 법령안 작성자

법령안은 원칙상 주무장관(ministres responsables)이 작성한다. 법령안이 한 장관에 의해 작성되는 경우도 있고, 둘 이상의 장관에 의해 작성되는 경우도 있다. 일정한 경우에는 내각사무처(secrétariat général du Gouvernement) 자신이 법령안을 작성한다. 행정최고재판소는 주무장관의 요청을 받은 경우 법령안을 작성할 수 있다(행정소송법전 제112-2조 제4항).

##### 2) 법령안의 구성

법령안을 작성하는 경우에는 법률안에는 이유서(exposé des motifs), 명령안에는 일정한 경우 제출보고서(un rapport de présentation)가 첨부되어야 한다.

64) 박균성, 김재광, 전학선, 정하명, 홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10, 57-68면을 인용하면서 2008년 7월 23일 개정 헌법내용을 반영하여 수정하였음.

법률안에는 항상 이유서가 첨부되어야 한다. 이유서에는 법률안이 의회에 제출되는 이유, 입법정신 및 입법목적이 포함된다. 이유서는 원칙상 조문별로 간단히 작성한다. 다만, 긴 법률안에 있어서는 장별로 작성될 수 있다. 기존의 법률조항을 개정하는 경우에는 그로 인한 변경사항의 성질 및 효력을 명확히 기술하여야 한다.

수상이 서명하는 명령(데크레와 아레떼)안에는 항상 수상에 대한 제출보고서가 첨부되어야 한다. 이 보고서는 당해 명령안이 제출되는 이유와 규정의 성질을 명확히 하여야 한다. 경우에 따라서는 기존의 규정을 개정하게 된 이유와 개정규정의 경제성을 설명하여야 한다. 그리고 중요한 규정의 내용을 명확히 하여야 한다. 기존의 법에 중대한 변경을 가져오는 데크레의 제출보고서는 내각사무총장의 결정에 의해 당해 데크레와 함께 관보에 공표될 수 있다. 그리고 수상에 대한 보고서의 공표는 간혹 명문의 규정에 의해 의무적인 것으로 된다(1997년 1월 30일 통첩(이하 “1997년 통첩”이라 한다) 1.2.2.).

법률안 또는 명령안의 이유서 또는 제출보고서에는 당해 법령안의 집행에 필요한 새로운 수단에 대한 평가 및 이용자에게 요구되는 새로운 절차에 있어서 제안된 조치의 영향에 대한 분석이 첨부되어야 한다. 그리고, 중요한 법령안에는 입법영향평가서를 첨부하도록 하고 있다.<sup>65)</sup> 영향평가의 실행 여부의 결정은 수상실 및 내각사무총장의 주재하에 열리는 부처간 입법계획작성회의에서 행해진다. 사전영향평가서는 법령안을 작성하는 부처에서 작성하며 법령안 제출시 첨부된다.

65) 1998년 통첩에서는 법률안, 행정최고재판소의 동의를 거친 데크레안에 있어서는 입법영향평가가 의무적이었다. 그런데, 입법영향평가가 형식화되고 행정에 과도한 부담을 주는 결과를 야기하였다. 그리하여 2003년 통첩은 법률안과 행정최고재판소의 동의를 거친 시행령이 자동적으로 입법영향평가의 대상이 되는 것이 아니라 입법안의 성격 및 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별하고, 어떠한 항목과 어떠한 방식에 의해 입법영향평가를 할 것인지를 결정하도록 하였다(박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007. 11, 24-25면).

## 2. 관계부서와의 협의

작성된 법령안은 그 법령안의 집행과 관련이 있는 장관, 달리 말하면 법령에 부서(contreseing)하는 장관의 의견을 들어야 한다. 필요한 경우에는 관계부처의 대표로 구성되는 행정각부위원회(un comité interministériel)<sup>66)</sup> 또는 행정각부회의(une réunion interministérielle)<sup>67)</sup>가 수상청의 주재하에 개최된다.

입법영향평가서는 부처간 협의회에 의해 검토·보완된다. 부처간협의회에서 평가서를 검토한 후에 내리는 조치는 다음과 같다 : ① 사전평가의 보완결정, ② 이해관계인의 의견청취 및 자문의견 청취의 결정, ③ 법령안의 변경결정.

관계장관이 제안된 법령안의 전부 또는 일부에 대하여 관계부처간에 합의에 이르지 못하는 경우에 수상이 조정한다. 내각사무처는 조정회의에 필요한 서류의 작성을 담당한다. 내각사무처는 새로운 법령의 집행으로부터 도출될 수 있는 결과, 기존의 다른 법령과의 일관성 또는 헌법에의 위반여부 등에 관한 구체적인 검토를 행하고 모든 자문절차가 준수되었음을 점검한다.

국무회의의 심의를 거치는 법령안은 내각사무처에 제출되며 내각사무처가 행정최고재판소에 심사를 요청한다. 그 이외의 명령안에 있어서는 내각사무처는 원칙상 절차의 종결시에만 개입한다. 이 경우 법령안이 행정최고재판소의 심사를 받아야 하는 경우에도 관계장관이 직접 심사를 요청하고 부서하는 장관의 동의를 받는다. 이들 명령에 있어서 내각사무처는 행정최고재판소의 심사절차에 반드시 참가하여

66) 행정각부위원회는 원칙상 수상에 의해 주재되고(일정한 경우 특정 장관에게 위임될 수 있다) 관계장관(예외적으로 장관대리인이 참석하는 경우가 있다)이 참가하는 회의이다. 행정각부위원회는 상설인 것과 상설이 아닌 것이 있다.

67) 행정각부회의는 여러 부처의 검토가 필요한 주제(법령안 포함)를 다루기 위하여 개최되는데, 통상 내각사무처국장 또는 수상비서실에 의해 주재되고 관계장관을 대표하는 공무원이 참가한다.

야 하는 것은 아니다. 그러나, 내각사무처의 개입이 요청되는 경우가 적지 않다. 특히 명령과 관계있는 장관들이 법령안의 전부 또는 일부에 관하여 합의에 이르지 못하는 경우에는 수상이 조정에 나서게 되고 이 경우에 내각사무처가 개입하게 된다.

내각사무처는 사무총장, 국장, 8명의 팀장으로 구성된다. 8개의 팀이 행정각부를 나누어 담당하게 된다. 팀은 여러 부처를 담당하기 때문에 팀에 의해 법령안에 관한 부처간 이해가 조정되는 효과를 가져온다.

내각사무처는 법령안의 위헌성을 심사한다. 내각사무처는 헌법위원회에서 법률의 위헌성이 다투어질 때 법률의 합헌성을 옹호하는 역할을 수행한다.

### 3. 경제사회환경위원회의 자문절차

경제사회환경위원회는 다음과 같이 법령안에 대하여 자문한다 : ① 정부의 요구에 따라 경제사회환경위원회는 정부제출 법안·법률명령안·명령안 및 경제사회환경위원회에 회부된 의원발의 법안에 대한 의견을 개진한다. ② 정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

### 4. 행정최고재판소(Conseil d'Etat)의 심사절차

#### 1) 행정최고재판소의 심사를 받는 법령안

통상 중요한 법령안에 대하여는 행정최고재판소의 자문을 받는다. 행정최고재판소에 의한 법령안의 심사는 의무적인 경우와 임의적인

경우가 있다.

헌법상 다음의 법령안은 행정최고재판소의 심사를 받아야 한다 : 법률안, 오르도낭스안, 1958년 헌법이전에 법률에 규정되었지만 1958년 헌법에 의해 명령사항이 된 규정을 개정하는 명령안.

법령상 명문의 규정에 의해 행정최고재판소의 심사를 받아야 하는 데크레는 행정최고재판소의 심사를 받아야 한다. 일반적으로 법률안 작성시에 다음과 같은 시행명령(데크레)은 행정최고재판소의 자문을 받는 명령으로 제정한다는 것을 규정하여야 한다 : ① 실체규정을 규정하는 시행명령 ② 법률규정을 보완하고 구체화하는 시행명령, ③ 시민의 권리와 의무에 영향을 미치는 규정을 규정하는 시행명령, ④ 사람의 기본권과 관계있는 시행명령, ⑤ 사회권 및 노동권과 관계있는 시행명령, ⑥ 재산제도, 물권 및 시민의 민사상 또는 상업상의 의무와 관계있는 시행명령, ⑦ 공공단체의 조직과 운영, 공공시설법인의 창설, 그들의 구성규칙의 변경에 관한 시행명령(통첩 1.6.).

행정최고재판소의 의견을 받은 후 제정된 데크레의 개정도 행정최고재판소의 자문이 의무적인 경우에는 행정최고재판소에 자문을 받아야 하지만 행정최고재판소에의 자문이 의무적이 아닌 경우에는 행정최고재판소의 자문을 받음이 없이 단순한 데크레로 가능하다.

행정최고재판소의 자문의견이 의무적인 경우에 행정최고재판소의 의견을 받지 않고 제정된 법령은 무권한의 하자있는 위법한 법령이 된다(통첩 3.2).

## 2) 심사요청기관 및 심사요청절차

국무회의의 심의를 거쳐야 하는 법령안(법률안, 헌법 제38조에 의해 제정되는 오르도낭스, 헌법 제37조 제2항에 근거한 데크레, 국무회의에 제출되어야 하는 행정최고재판소의 심사를 받아야 하는 데크레)은 수상만이 행정최고재판소에 자문을 요청하고 자문절차를 수행할 수



있다(통첩 3.1.6.1.). 사전의 의무적 자문절차가 이행되지 않은 경우 법령안은 행정최고재판소에 송부될 수 없다. 긴급한 경우를 제외하고는 내각사무처에 의한 행정최고재판소에의 법령안의 송부는 장관회의에 의 제출 적어도 4주전에 행하여져야 한다(통첩 3.1.6.2.).

내각사무처는 시행명령의 목록 및 공포예정일 및 영향평가서가 첨부되지 않은 경우에는 법령안을 행정최고재판소에 송부하지 않는다.

행정최고재판소에의 제출이 내각사무처의 권한에 속하는 경우를 제외하고는 관계장관이 행정최고재판소에 자문을 요청한다(통첩 3.3.).

행정최고재판소에 자문을 요청하는 경우 다음과 같은 서류가 첨부되어야 한다 : ① 자문요청서 ② 제목과 보고서가 첨부된 법령안. 법상 요구된 경우 영향평가서. ③ 수상 또는 수상비서실의 주재하에 열렸던 행정각부간 위원회 또는 회의 결과 내려진 결정서 또는 관계장관의 동의서 사본 ④ 법령안에서 언급된 자문기관의 의견서 ⑤ 정부위원으로 지명될 수 있는 각 행정기관의 공무원의 성명, 지위, 근무처 주소 및 전화번호 ⑥ 법령안의 디스켓(통첩 3.3.).

행정최고재판소에 제출되기 전에 행정각부 사이에 합의가 있어야 한다. 합의에 도달하지 못한 경우에는 그 이유를 기술하여야 한다(통첩 3.5.3.).

관계장관의 제안에 의해 제정되는 데크레는 행정최고재판소의 회의에 정부위원(Commissaires du Gouvernement)의 자격으로 참석할 지위를 갖는 공무원을 지명하여야 한다(1963년 7월 30일 제63-766 명령 제 25조). 또한, 장관은 특정업무에 관한 토론에 참석할 수 있는 공무원을 지명할 수 있다. 지명되는 공무원은 행정기관의 의견을 대표하기에 충분한 지위를 가져야 한다. 그는 소속기관을 대표한다. 그는 관계서류 전체를 완벽하게 파악하고 있어야 한다. 장관회의의 심의를 받는 데크레안과 법률안에 있어서는 내각사무처 공무원이 행정최고재판소의 검토에 참가하여 정부측 대표로서 정부위원의 개입의 일관성을

유지한다. 여러 부처에 관련이 있는 법령안에 있어서는 주무장관이 조항별로 또는 일정 조항그룹별로 정부위원을 임명하여야 한다(통첩 3.5.3.).

내각사무처의 팀장(chargé de mission)은 항상 행정최고재판소에 법령을 제출하는 정부위원이 된다. 그는 행정최고재판소에서의 절차의 진행을 점검하고 부닥치는 어려움을 지적할 수 있다.

### 3) 행정최고재판소에서의 법령심사

행정최고재판소에는 소송부, 행정부, 보고 및 연구부가 있는데, 법령안은 행정부에서 심사한다. 행정부에는 내무국, 재정국, 공토목공사국 및 사회국이 있다. 해당국의 장은 제출된 법령안에 대한 보고관을 임명한다. 보고관은 법령안을 검토한 후 보고서를 소속행정국에 제출하여 소속행정국이 심사하고 일정한 경우에는 전체회의의 심사를 받는다.

국서원은 법령안의 심사기관에 그치는 것이 아니라 법령안의 작성에도 참여한다.

#### (1) 보고관의 검토

① 보고관은 먼저 제출된 법령안과 관련서류를 개관한 후에 법령안 심사의 긴급성을 고려하여 법령안 검토가 긴급한 경우 최단기간내에 행정부 회의에 상정하고 긴급하지 않은 경우에는 주무정부위원과 협의하여 심사일정을 정한다.

② 서류의 적법성 검토 : 법령안에 첨부되는 이유서(법률안의 경우), 보고서(테크레의 경우) 또는 영향평가서가 제대로 첨부되었는지를 확인하고 첨부되지 않은 경우에는 보완을 요구한다. 또한, 보고관은 관계장관 및 다른 자문기관의 협의를 거쳤는지를 확인한다.

③ 사전검토 : 정부위원과 회의를 하기 전에 다음과 같은 사전검토를 행한다. i) 행정최고재판소에의 제출의 법적 근거 검토. ii) 관계장

관 사이의 의견의 일치 여부 iii) 법령안 제출절차의 적법성. 특히 협의 및 자문절차를 거쳤는지가 확인된다. iv) 법령안에서 언급된 법령 및 문서의 진정성 검토 v) 법령안의 내용상의 주된 문제의 검토. 우선 현행법령과 대비하여 새로운 법령안의 필요성을 검토한다. 다음으로 법적인 문제 즉, 법령안의 위헌성, 명령안의 법률 및 법의 일반원칙에의 위반 여부, 국제법 및 유럽연합법에의 합치 여부, 법률과 명령 사이의 관할구분의 준수 여부 및 부서에 관한 규정의 준수 여부를 검토한다. 그리고 법령안의 대상, 제안된 조치의 적절성, 실행의 가능성, 법질서와의 정합성에 관한 타당성을 검토한다. vi) 법령의 효력발생조건 검토. 시행일, 법령의 시행을 위하여 필요한 추가조치, 경과조치의 필요성 등을 검토한다.

④ 정부위원과의 회의. 보고관은 정부위원과의 회의를 주재한다.

⑤ 사전보고관(*pré-rapporteur*)의 임명. 중요한 법령안에 있어서 행정기관은 법령안이 확정되기 몇 주전에 권한있는 행정국의 장에게 행정최고재판소 위원 1명을 그 법령안의 사전보고관으로 임명해줄 것을 요청하는 경우가 있다. 사전보고관은 행정각부간회의에 참석하여 법령안의 법적 문제에 대하여 의견을 제시한다.

⑥ 행정각부 파견 행정최고재판소 법령팀. 장관은 행정최고재판소의 부원장에게 행정최고재판소 위원이 그들의 행정업무를 지원해줄 것을 요청할 수 있고 지원하는 행정최고재판소 위원들이 팀을 구성할 것을 요청할 수 있다. 후자의 경우 팀장은 장관과 행정최고재판소 부원장의 합의하에 지명된다. 행정각부에 파견된 행정최고재판소 위원 또는 법령팀은 행정각부의 법령안 작성에 자문한다. 행정국의 장은 행정각부에 설치된 행정최고재판소 법령팀에게 법령안의 검토를 맡길 수 있고 또는 그들로 하여금 보고관을 지원하도록 할 수 있다. 보고관은 행정최고재판소 법령팀이나 법령자문을 행하는 위원과 법령안 검토에 관하여 협의하여야 한다.

⑦ 보고관 사이의 협의. 보고관은 법령안에 관하여 다른 보고관과 협의할 수 있다.

(2) 법령안 작성

법령안의 검토가 끝난 경우 보고관은 그 자신의 법령안을 작성한다. 행정기관과의 협의 결과 수정에 합의한 경우 당해 법령안에 수정할 사항을 반영하고 의견이 합치하지 않는 경우 그 자신의 의견이 반영된 법령안을 작성한다. 중요한 법령에 상당한 수정이 가하여진 경우에는 행정부에서의 심의가 열리기 전에 행정부의 대표에게 새롭게 작성한 법령안을 송부할 것이 권고되고 있다.

법령안을 작성함에 있어 보고관은 법령안의 문장의 수준, 법적인 엄격성 및 정부의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 필요한 내용상의 수정을 고려한다. 문체는 간결하여야 하고 표현은 해석상의 어려움을 제기하지 않도록 명확하여야 한다. 예를 들면, 유사한 용어를 병용하는 것보다 한 용어를 반복하여 사용하는 것이 권고되고 있다. 기술적인 용어는 행정각부의 아레떼에 의해 확정된 용어를 사용하여야 한다.

(3) 행정부(la section administrative)에 의한 심사

보고관은 긴급한 경우를 제외하고는 행정부에서 심의가 열리기 적어도 8일전에 보고할 문서, 출석하게 할 정부위원, 예상되는 심의시간을 확정한다.

보고관은 그가 작성한 새 법령안과 보고서를 긴급한 경우를 제외하고는 심의 일주일전 행정부 비서실에 제출하여야 한다. 행정부에서 심의가 열리기 전에 행정부의 장은 보고관을 불러 법령안의 심의에 관하여 보고를 받을 수 있다.

법령안에 거부 의견을 제시하는 경우를 제외하고 법령안의 검토는 두 부분을 포함한다 : 하나는 개괄적 보고와 전반적 논의, 다른 하나

는 조항별 검토이다. 법령안의 검토결과 법령안의 전부 또는 일부가 파기되어야 한다는 결론에 도달하고 그것이 정부에 의해 수용되지 않은 경우 보고관은 그 이유서를 작성하여야 한다. 경우에 따라서는 법령안에 대하여 수용의견을 제시하면서도 보다 신중한 검토를 할 것 또는 다른 법령을 개정할 것을 권고할 수 있다.

#### (4) 전체회의(l'assemblée générale)에 의한 심의

행정최고재판소 전체회의는 1963년 7월 30일 제63-766호 명령 제21조에서 정하는 중요한 법령안에 대하여 심의할 수 있다.

보고관은 행정부의 안을 작성하여 필요한 경우 이유서와 함께 전체회의를 위하여 비서실에 제출한다. 보고관은 이와 함께 전체회의에서 논의될 주요한 법상 또는 사실상의 문제에 관한 서류를 작성한다. 보고관은 전체회의에 제출할 보고서를 작성함에 있어서는 자신의 의견을 제시하는 것이 아니라 행정국의 의견을 제시한다. 다만, 보고관은 전체회의에서의 심의 중 개인적인 의견을 제시할 기회를 갖는 것이 일반적이다.

보고관은 전체회의 전에 전체회의를 주재하는 행정최고재판소 부원장에게 행정국의 장과 함께 법령안에 대한 검토를 보고한다.

#### (5) 특별위원회의 검토

특별위원회는 권한있는 장관에 의해 법령안 검토의 긴급성이 통보되고 수상의 특별한 결정에 의해 명백히 확인된 예외적인 경우에 법률안 또는 법률명령안을 검토할 권한을 갖는다. 이 경우 특별위원회의 의견은 행정부와 전체회의의 의견을 대체한다.

보고관은 24시간 또는 몇 일로 정해지는 부원장이 정하는 검토기간을 준수하여야 한다. 따라서 이 경우 보고관은 서류 작성에 관한 지침의 구속을 받지 않는다.

특별위원회는 법령안 심리후 전체회의에 검토결과를 송부할 수 있다.

(6) 법령안 검토결과의 통보

보고관은 법령안의 검토결과를 정부위원에게 설명하고 검토결과와 관련서류를 정부에 송부한다. 행정최고재판소는 법령안 심사후 원안을 그대로 수용할 수도 있고, 수정법령안을 제안할 수도 있다. 행정최고재판소는 법률문제(위헌성, 체계적 정합성 포함) 뿐만 아니라 합목적성의 문제도 심사한다.

법령안에 대한 검토의견이 송부되는 경우 이유가 제시되어야 한다.

(7) 긴급절차

법령안이 긴급한 경우 행정최고재판소의 부원장은 관계 국장에게 이 사실을 주지시키고, 해당 국장은 당해 법령안에 긴급처리표시를 하여 우선적으로 신속하게 심사하는 것으로 한다. 행정최고재판소에서 의 심사는 통상 3주 정도 걸리는데, 긴급한 경우 1주 정도 걸쳐 심사가 완료되기도 한다.

긴급절차는 극히 예외적으로만 채택된다.

4) 행정최고재판소 의견의 효력

원칙상 행정최고재판소의 의견은 정부를 구속하지 않지만 실제에 있어서 행정최고재판소의 의견은 특히 법적인 부분에 있어서는 정부에 의해 존중된다. 또한, 행정최고재판소의 심사를 거쳐야 하는 데크레에 있어서는 강한 구속력을 갖는다. 즉, 행정최고재판소에 제출된 안과 행정최고재판소가 채택한 안 사이에 차이가 있는 경우에 정부는 정부의 최초안과 행정최고재판소안 중에서 선택하여야 하며 행정최고재판소의 심사를 다시 받지 않고는 제3의 안을 채택할 수 없다.

법령안의 수정이 필요한 경우에 다음과 같은 세 가지 해결방법이 있다 : ① 행정최고재판소에 의한 법령안의 심사중 변경의 필요성이

제기된 경우 제출된 법령안에 통합될 것을 요구할 수 있다. ② 행정최고재판소의 심사후 일부 세부적인 오류를 고쳐 행정최고재판소의 안을 채택하고자 하는 경우에 내각 사무처는 행정최고재판소의 검토팀장과 수정의 사소함에 비추어 행정최고재판소 안에 직접 수정을 가하는 것이 가능한지를 협의한다. ③ 상기 수정안이 행정최고재판소에 의해 수용되지 않는 경우에는 행정최고재판소에 정식으로 재심사를 요청하여야 한다(3.7.1.).

다만, 예외적으로 명문의 규정이 있는 경우 정부는 행정최고재판소의 의견을 따라야 한다(3.7.2.).

#### 5. 행정최고재판소 및 경제사회환경위원회 이외 조직의 자문절차

##### 1) 의무적 자문절차

이 절차는 법령이 자문절차를 거칠 것을 규정하고 있지만 행정기관이 그 의견에 구속되지 않는 경우를 말한다. 자문절차를 거치지 않은 새로운 규정이 추가된 경우 당해 법률안은 위법하다(통첩 1.8.1.).

##### 2) 임의적 자문절차

임의적 자문절차는 법령에서 이에 관하여 규정하는 경우와 법령의 규정이 없이 권한있는 기관이 자발적으로 구하는 자문절차가 있다(통첩 1.8.2.).

##### 3) 동의를 요하는 자문절차

동의를 요하는 자문절차는 법령에서 이를 명시적으로 규정하여야 하는데, 행정기관은 자문기관의 의견에 따라야 한다. 자문기관은 그의 의견에 법령안의 변경을 포함시킬 수 있다(통첩 1.8.3.).

4) 제안에 기초한 결정절차

결정권을 갖고 있는 기관은 제안이 있어야 결정할 수 있으며 제안이 마음에 들지 않는 경우에는 새로운 제안을 요청하거나 결정을 보류하여야 한다(통첩 1.8.4).

6. 국무회의의 심의

1) 내각 사무총장 및 내각사무처의 역할

장관회의의 의사일정의 준비는 내각 사무총장에 의해 행해진다. 따라서, 장관회의에 제출되는 법령안은 전부 사전에 내각사무처에 송부되어야 한다. 이들 법령안이 행정최고재판소에 제출되어야 하는 경우에는 내각사무처가 이를 담당한다. 내각사무처는 장관회의에 제출되는 법령안에 대한 부서를 받는 일을 담당한다(통첩 3.1.1.).

내각사무처는 법령안을 검토하는 권한을 갖는데 특히 위헌성에 대한 검토를 행한다(통첩 3.1.6.2.).

2) 장관회의의 심의를 거쳐야 하는 법령안

다음의 법령안은 장관회의의 심의를 거쳐야 한다 : ① 법령안(헌법 제39조) ② 헌법 제38조에 규정된 오르도낭스 ③ 법규적 성격의 테크레의 경우 법령에 명시적 규정이 있는 경우, 또는 법령안이 다루는 주제가 중요한 주제인 경우 또는 이전에 장관회의에서 심의된 테크레를 개정하는 경우(통첩 3.1.3.).

3) 내각사무처에의 송부

법령안을 작성한 장관은 다음과 같은 사항을 첨부하여 내각사무처에 이를 송부하여야 한다. : ① 법률에 있어서는 이유서, 오르도낭스 및 테크레에 있어서는 제출보고서. 일정한 경우 1995년 11월 21일 통



첩에서 규정하고 있는 영향평가서 ② 관계 장관 및 정무장관의 목록 ③ 관계장관 및 정무장관의 동의서 사본 또는 수상청에서 열렸던 행정각부간 위원회 또는 회의 결과 내려진 결정서, ④ 행정최고재판소에 대한 정부위원으로 지명될 수 있는 공무원의 성명, 지위, 주소 및 전화번호, ⑤ 법률안에 의해 필요하게 된 시행명령목록과 이들 시행명령의 공포예정일, ⑥ 자문기관의 의견서, ⑦ 국내법화하는 유럽연합 지침의 목록.

#### 4) 국무회의에의 상정

행정최고재판소의 의견이 송부되어 온 경우 수상비서실과 내각사무처는 공동으로 장관회의에 부의할 날짜를 정하는데 이 단계에서 주무장관은 법률의 각 시행명령의 기본적 방향을 제시하여야 한다(통첩 3.1.6.4.).

### 7. 서명 및 부서

#### 1) 대통령의 행위에 대한 부서

법률의 공포, 오르도낭스 및 장관회의에서 심의된 데크레는 대통령이 서명하여야 한다. 이 경우에 수상의 부서를 받고 일정한 경우에 주무장관(les ministres responsables)의 부서를 받아야 한다. 주무장관이 라 함은 당해 법령을 준비하고 집행할 주된 책임을 지는 장관(복수일 수 있음)을 말한다(통첩 4.1.1.).

#### 2) 수상의 행위에 대한 부서

수상의 행위는 일정한 경우 그 집행을 담당하는 장관의 부서를 받는다(헌법 제22조). 집행담당장관은 상기 주무장관과는 다른 개념이다. 집행을 담당하는 장관은 이 행위의 집행이 반드시 포함하는 법규적 또는 개별적 조치에 대해 서명하거나 부서할 권한이 있는 자를 말한다(4.1.2.).

## 3) 부서절차 담당기관

법률, 장관회의의 심의를 거친 데크레 및 헌법 제37조 제2항의 적용에 의해 제정된 데크레에 있어서 부서를 받는 절차는 내각 사무처가 담당한다. 그 이외의 경우에는 관계법령의 주무장관이 요구되는 부서를 받는 절차를 담당한다(통첩 4.4.).

## 4) 부서촉진절차

부서를 받는데 너무 오랜 기간이 걸리는 것에 대처하기 위하여 동시부서절차(Contreseings simultanes)(통첩 4.4.2.)와 부서촉진절차(recueil accelere des contreseings)(통첩 4.4.3.)가 존재한다.

## II. 예산작성 일정

예산법률안의 제출시기는 재정에 관한 조직법률에서 정하고 있다. 우리나라의 경우에는 헌법 제54조에서 규정하고 있는 반면 프랑스에서는 이를 조직법률에서 규정하고 있다. 재정에 관한 조직법률 제39조에 의하여 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째 주 화요일까지는 제출하도록 되어 있다. 제출된 예산법률안은 즉시 재경위원회의 심의에 회부된다. 다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출하도록 되어 있다.

프랑스에서 국가예산은 국무회의의 심의를 거쳐서 수상의 감독 하에 재정부 장관이 작성하도록 되어 있다. 국가에 따라서 예산을 국회가 작성하는 경우도 있으나, 프랑스에서는 정부가 예산법률을 작성하도록 되어 있다. 프랑스가 예산법률주의를 취하고 있으므로 예산도 법률의 형식으로 국회가 제정하도록 되어 있으므로, 일반 입법절차를 준수하도록 되어 있다. 그러나 예산법률안의 경우에는 법률안 제출권

이 정부에게만 있다. 이는 일반 법률안 제출권이 정부와 의회에게 있는 프랑스에서 예산법률안에 대해서는 정부에게만 제출권을 부여하고 있는 것이 특징이다.

### 1. 1월과 2월

매년 1월과 2월 사이에 재정부 장관은 예산편성을 위한 초안을 작성한다. 그러나 이는 재정부 장관이 독자적으로 하는 것이 아니라 수상의 감독 하에 국무회의의 심의를 거쳐서 하도록 되어 있다. 따라서 수상은 1월과 2월 중에 각 부에 공문을 보내 다음 년도의 사업목적에 대한 예산편성지침을 작성하여 보낸다. 지출부서와 예산실 간의 양자 회의를 통하여 예산 계획안이 작성이 되면, 수상은 예산실 장관과 협의하여 예산정책 방향을 결정하여 각 부처의 장관에게 통보하고 예산 편성 지침을 마련하는 것이다.

이러한 일정은 상황에 따라 달라질 수 있는데, 예를 들어 1997년에 자크 시락 대통령이 국민의회를 해산하였으므로 수상의 공문은 1997년 6월 26일에서야 보내졌다. 반면에 2005년에 공직자 수를 줄이기 위한 예정으로 하는 중요한 예산편성은 2005년 2월 8일에 보내졌다. 수상의 각 부에 보내는 공문은 점점 더 빠른 시기에 발송되는 추세로 되고 있다. 예를 들어 2007년도에는 1월 19일에 발송되었다.<sup>68)</sup> 수상의 예산편성은 각 부의 보고를 통하여 수정된다.

### 2. 3월과 4월

이 시기에 모든 부서에 예산편성지침이 발송되어 각 부처는 경상경비를 산출한다. 각 부처는 통보된 예산편성지침에 의거하여 경상경비를 산출하고 이를 점검한다.

---

68) Etienne Douat et Xavier Badin, Finances publiques, 3e éd., PUF, 2006, p.251.

### 3. 5월과 6월

5월 경에 각 부처에서는 추계하는 경상경비의 규모를 확정하고 신규경비를 심의한다. 이 때 5월 중순 경에 제1차 예산심의를 한다. 예산실은 경상경비의 규모를 정하고 세입추계를 감안하여 신규 사업의 범위와 자금조달 방안을 각 부처와 협의한다. 제1차 예산심의를 하고 나면 제1차 예산회의의 심의를 거쳐 결정된 사업의 우선 순위와 예산 허용 한도액을 각 부처에 통보한다. 사업 우선 순위와 예산 허용 한도액을 통보 받은 각 부처는 통보받은 예산 허용 한도액의 범위 내에서 경상경비를 재검토하고 신규 사업 경비를 추계한다. 그 이후에 예산지침토론회가 개최되어 예산액 상한지침서신을 발송하기 전에 정부의 차기연도 예산 수립 방향을 제시한다.

### 4. 7월과 10월 사이

7월 초에 예산액 상한지침 서신이 발송된다. 수상 명의로 각 부처별, 항목별로 작성되어 구체적인 내용과 각 사업의 상한액을 수록한 예산액 상한지침서신이 발송되는 것이다. 예산액 상한지침서신이 발송되고 나면 7월 중순과 8월 중순 사이에 제2차 예산회의가 열린다. 예산액 상한지침서신을 통보받은 각 부처는 예산실과 각 부처간 예산 한도액과 지출에 대한 재조정을 목적으로 제2차 예산회의에 참석함으로써 각 부처에 대한 예산 허용액의 최종적 결정이 내려지며, 세입규모의 추계도 다시 이루어진다. 그리고 나면 8월과 9월 사이에 정부예산안이 확정된다. 예산 허용 한도액의 최종 결정에 따라 각 부처는 최종 예산안을 작성하고 재정정책을 결정하게 된다. 그 후 10월 첫째 화요일까지 의회의 예산법률안이 제출된다.

의회의 다음연도 예산법안 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회가 있는 4/4분기 중에 국가경제발전과 공공재정정책에 관한 보고서를 제

출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

1. 이 법 제50조의 보고서 작성 이후 경제변동 실적에 대한 분석
2. 프랑스의 대유럽연합 정책에 따른 경제·예산정책의 거시 방향 서술
3. 국가 세입 및 주요 기능별로 분류된 세출에 대한 중기재정 전망
4. 다음연도 예산법안에 계획된 임무(mission)·주요사업(programme) 및 성과지표의 목록

이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

## 제 4 절 의회의 예산법률안의 심의와 표결

### I. 일반적 법률안에 대한 의회 내 입법절차<sup>69)</sup>

현행 프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태를 의원정부제, 의원집정부제, 반대통령제, 준대통령제, 혼합정부 등으로 다양하게 불리웠다. 프랑스에서도 혼합정부형태(régime mixte), 반의회제(régime semi-parlementaire) 혹은 반대통령제(régime semi-présidentiel) 등으로 불리우고 있다. 그러나 그 명칭이야 어찌되었든 프랑스의 경우는 미국식의 대통령제와 영국식의 의원내각제가 혼합된 정부형태로서 프랑스 특유의 정부형태를 가지고 있는 것이다.

프랑스는 과거 루소(J-J Rousseau)가 법률은 일반의지의 표현(expression de la volonté générale)이라고 하여 법률을 절대화한 것에 영향을 받아서 법률이라는 것은 잘못 만들어질 수 없다는 사상이 지배적이었다. 특히 1789년 인권선언 제6조도 “법률은 일반의지의 표현이다. 모든 시민은 누구나 자신이 직접 혹은 그 대표자를 통하여 법률의 제정에 참

69) 박균성, 김재광, 전학선, 정하명, 홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10, 68-77면.

여할 권리를 가진다.....”라고 하여 이를 선언하고 있다. 따라서 과거 프랑스에서는 법률이 국민들의 기본권을 침해한다는 것을 생각하지 못하였다. 법률이란 국민들의 대표기관인 의회가 제정하는 규범이므로 국민들에게 해를 끼치는 내용, 즉 위험적인 요소를 가지고 있다는 것은 생각할 수 없었던 것이었다. 특히 1789년 프랑스 시민혁명이 성공을 거두고 국민들의 대표기관인 의회를 구성하게 되자 의회는 그 전성기를 맞이하게 된다. 프랑스 혁명을 거친 후에 다시 혁명과 또 이에 대한 반동이 일어나면서 의회는 의회주권(souveraineté parlementaire) 주의라고 불릴 만큼 의회의 전성시대를 구가하게 된다.

제4공화국 헌법에 의하면 하원인 국민의회는 행정부에 비하여 우월적인 지위를 가졌으며, 이러한 우월적인 지위는 행정부의 불안정과 하원해산권 행사의 곤란성으로 인하여 더욱 심화되었다. 또한 이러한 하원의 우월성은 상원에 대하여서도 마찬가지였으며, 양원간 이러한 불균형은 그 자체가 제도의 본질에 반하는 것은 아니라 할지라도 국민 의회의 권한을 강화하는데 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 이러한 국민 의회의 우월성은 선거인단에 대한 국민의회 독립성 보장에 의해 더욱 명백해지고 있다. 국민의회 의원은 5년 임기로 선출되면, 국민 의회 의원을 제한하거나 견제할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 없으며, 국민의회 의원은 여론으로부터도 영향을 받지 아니하며 의정활동에서 배타적 자유를 향유하였다. 이러한 의회의 우월성은 의회주권주의에 이르게 되었으며, 의회주권은 의회에 의한 일종의 주권찬탈이라 볼 수 있을 것이다. 의회주권을 법적 관점에서 보면, 의회주권은 법률주권의 관념으로 볼 수 있다. 즉, 법률을 통하여서는 모든 것을 행할 수 있으며, 법률사항의 영역에 대하여는 아무런 제한이 없으며, 법률에 대한 심사는 마치 대역범죄를 범하는 것과 같이 간주될 수 있기 때문에 법률은 어떠한 규범적 심사의 대상이 될 수 없는 것이었다. 이러한 제도는 결국 집행권을 마비시키게 되었으며 입법권에 대해서도 과도한

부담을 지게 하는 결과를 초래하였다.

따라서 현행 제5공화국 헌법 제34조는 의회의 입법권을 제한하여 일정한 사항만을 법률로 규정할 수 있도록 하였고 나머지는 행정부가 명령으로 규정하도록 하고 있다.

프랑스에서는 의회를 통과한 규범만이 법률(loi)이 되고 나머지는 법률이라는 용어를 사용할 수 없다. 프랑스는 과거 의회주권주의에 대한 반동으로 헌법에서 법률로 정할 수 있는 것을 제한해 놓고 있다. 따라서 헌법에서 정한 것만 법률로 규정할 수 있고 나머지는 명령으로 규정해야 한다. 법률로 규정해야 하는 것은 시민의 권리 및 공적 자유의 행사를 위하여 시민에게 부여된 기본적 보장·국방을 위하여 시민에게 과하여진 시민의 신체상 및 재산상의 의무, 개인의 국적·신분 및 능력·부부재산제·상속 및 증여, 중죄 및 경죄의 결정과 이에 과하는 형벌·형사소송절차·일반사면·새로운 재판기관의 창설 및 사법관의 신분, 모든 성질의 조세의 기준·세율·징수의 태양 및 통화발행제도, 국회 및 지방의회의 선거제도, 각종의 공공단체의 창설, 국가의 공무원 및 군인에게 인정되는 기본적 보장, 기업의 국유화 및 공기업에서 사기업으로의 기업소유권의 이전, 국방의 일반조직, 지방공공단체의 자유로운 행정·그 권한 및 재원, 교육, 소유권, 물권과 민사상 및 상사상의 채무에 관한 제도, 노동법, 노동조합법 및 사회보장법, 예산법이다.

### 1. 법률안 제출권

프랑스의 입법절차에서 법률안 제출권은 국회의원과 정부가 가지고 있다. 따라서 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있도록 되어 있는데, 프랑스에서도 정부발의 법률안이 의원발의 법률안보다도 압도적으로 많은 비율을 차지하고 있다. 이와 더불어서 법률안에 대한 수정권도 국회의원과 정부에게 있다.

정부가 법률안을 발의할 때에는 아무런 제한이 없는데 반하여 국회의원이 법률안을 발의할 때에는 제한이 따른다.

정부와 국회의원이 법률안에 국회에 상정되면 수정안을 제출할 수 있는 것이다. 그러나 국회의원이 수정안을 제출하는 경우 혹은 법률안을 제출하는 경우에는 제한이 있다. 즉 국회의원이 제출한 법률안 혹은 수정안이 국고수입의 감소나 또는 국고지출의 증가 혹은 그 항목을 신설하는 것인 경우에는 수리되지 않는다. 또한 의원이 제출한 법률안 또는 수정안이 헌법 제38조에 따라 인정된 위임에 반하는 것이 입법절차 중에 명백하게 나타난 경우에는 정부만이 그 수리를 거부할 수 있었다. 그러나 2008년 7월 헌법개정으로 2009년 3월 1일 부터는 정부뿐 만이 아니라 법률안이 등록된 의회의 의장도 수리를 거부할 수 있도록 하였다. 또한 심의가 개시된 이후 정부는 그 이전에 위원회에 회부되지 아니한 모든 수정안의 심사에 반대할 수 있다.

프랑스에서는 법률안 수정권이 정부에게도 있기 때문에 의원입법에 있어서도 행정부가 충분히 행정부의 견해를 반영할 수가 있다. 이는 헌법 제44조에서 정부에게도 입법절차에서 수정권을 부여하고 있는 것으로 의회에 대한 불신에서 기인한 것이라 볼 수 있다.

국회의원이 제출한 법률안은 의장단 또는 이를 위하여 의장단이 위임한 일정한 의원에게 회부된다. 헌법 제40조에 법률안이 위반되어 명백하게 수리가 불가능한 경우에는 법률안의 수리는 거부된다. 여타의 경우에는 법률안의 수리는 공개회의에 보고된다(국민의회 규칙 제 81조).

제출된 모든 법률안의 인쇄, 배포되고 심의를 위하여 의회의 특별위원회에 또는 상임위원회에 회부된다(국민의회 규칙 제83조).

정부제출 법률안도 의회가 최종적으로 의결하기 전까지는 철회할 수 있다. 의원제출 법률안의 제안자 또는 처음 서명한 의원은 그 법률안이 제1 독회에서 가결될 때 까지는 어느 때나 그 법률안을 철회



할 수 있다. 공개회의에서 심의중인 법률안이 철회되었을 때 다른 의원이 그 법률안을 재제출하면 계속 심의된다. 의회에 의하여 부결된 의원제출법률안은 1년 이내에 다시 제출될 수 없다(국민의회 규칙 제 84조).

## 2. 위원회 회부와 본회의 심의

법률안이 접수되면 정부나 의회의 요구로 특별위원회에 송부되고, 아무런 요구도 없으면 상임위원회에 송부된다. 위원회를 거치게 되면 본회의에 회부되는데, 의원발의 법률안의 경우에는 위원회에서 수정된 후 법률안이 본회의의 심의대상이 되는데 반하여 정부제출 법률안의 경우에는 위원회의 수정의견의 유무와 상관없이 항상 원안이 심의대상이 된다.

본회의에서 법률안에 대하여 표결을 하는데, 국민의회와 상원이 동등하게 표결권을 가지고 있다. 따라서 프랑스에서 국민의회와 상원이 입법절차에서 동등한 권한을 가지고 있다고 볼 수 있는데, 예외가 몇 가지 있다. 상원과 국회의회의 견해가 일치하지 않는 경우 수상의 중재로 양원동수위원회(*commission mixte paritaire*)에서 처리하는데, 위원회에서 합의된 법률안은 양원에 회부되고, 양원합동위원회에서도 처리되지 않는 법률안의 경우에는 국민회의에 회부한다.

### 1) 위원회 회부

의장은 의장단에 제출된 모든 정부제출법률안 및 의원제출법률안을 심의하기 위하여 설치된 특별위원회 및 상임위원회에 회부한다. 상임위원회가 그 소관에 속하지 않는다고 결정하거나 두 개 이상의 상임위원회 사이에 소관 권한에 대한 논쟁이 있는 경우 의장은 정부, 의원 법률안의 제안자, 관계위원회의 위원장에 한하여 의견을 진술하고 토론을 한 후 우선적으로 특별위원회의 설치를 제안한다. 이 제안이

거부되면 의장은 소관문제를 의회의 심의회 회부한다(국민의회 규칙 제85조).

위원회의 보고자 지정 및 위원회의 보고자의 제출, 인쇄, 배부는 국민의회가 헌법이 정하는 바에 따라서 정부제출 법률안 및 의원제출 법률안을 심의할 수 있는 기간 내에 행해져야 한다. 또한 동 보고자는 국민의회 의장단의 결정으로 심의되고 본회의의 완전한 회의록의 부록으로 발행될 수 있다. 국민의회에 먼저 제출된 정부제출 법률안 및 상원을 경유하여 이송된 의안에 대한 보고서는 가결, 부결 또는 수정으로 결론을 내린다. 이 보고서의 제출 전에 의장을 경유하여 위원회에 제출된 수정안은 보고서의 부록에 첨부하여야 한다. 의원제출 법률안에 대한 보고서는 통일된 조문으로 종합된 의안으로 결론을 맺는다. 위원회에 제출된 수정안 및 먼저 접수된 법 原文에 대한 위원회의 수정안은 헌법 제40조의 어느 하나 사항에 저촉되면 수리되지 않는다. 위원회에 제출된 수정안의 수리 불가능에 대한 판단은 위원장이 하며, 불확실한 경우에는 위원회의 위원장단이 한다. 위원회의 수정안의 수리 불능에 대한 판단 여부는 제92조에 정한 절차에 따라 행한다. 의원제출 법률안과 수정안의 당사자는 위원회의 토론에 참가할 수 있다. 정부는 당연히 참가할 권리를 가진다(국민회의 규칙 제86조).

정부제출 법률안 또는 의원제출 법률안의 의견청취를 위하여 관련 위원회에 법률안을 회부한 경우에는 관련 위원회는 소관위원회의 심의에 표결권 없는 발언권을 가지고 참석할 권한이 있는 보고자를 지명한다. 마찬가지로 소관위원회의 보고자는 의견청취를 위한 관련 위원회의 심의에 표결권없는 발언권을 가지고 참석할 권한을 가진다(국민의회 규칙 제87조).

헌법 제44조 제2항의 유보 하에 위원회의 위원장과 보고자는 위원회에 사전에 제출되지 않았던 수정안을 본회의의 심의에 회부 또는 거부시킬 것인가에 대하여 결정할 수 있다. 위원장과 보고자의 의견

이 일치하지 않는 경우에는 위원회의 의견을 묻는다. 위원회의 위원장 및 보고자가 수정안에 대하여 본회의의 심의에 회부하기로 인정하는 경우에는 수정안에 대해서 위원회의 이름으로 의견을 제시할 수 있다(국민회의 규칙 제88조).

## 2) 본회의 의사일정에의 기재

정부제출 법률안의 경우 제출된 의회의 의장단 회의에서 조직법률에서 정한 규정을 위반하고 있다고 인정하는 경우에는 의사일정에 등록될 수 없다. 만약에 의장단과 정부 사이에 의견이 일치하지 않는 경우에는 관계 의회 의장 또는 수상이 헌법재판소에 청구하여 결정하게 하는데 헌법재판소는 7일 이내에 결정한다(헌법 제39조).

정부제출 법률안 및 의원제출 법률안은 헌법 제48조 제1항의 규정의 적용 또는 국민의회 규칙 제48조에서 정하는 바에 따라 본회의의 의사일정에 기재한다.

수상은 정부의 우선적 상정요구를 의장에게 제출한다. 의장은 소관 상임위원장에게 이 사실을 통지하며 가장 가까이에 개의되는 의장단 회의에 이 사실을 통지한다.

정부가 헌법 제48조에서 규정하고 있는 권한에 따라 특별한 자격을 이유로 하나 또는 그 이상의 우선적 의안을 부가, 철회 또는 산입을 함으로써 의사일정의 수정을 요구하는 경우에는 의장은 즉시 본회의에 이 사실을 통보한다.

의원제출 법률안의 보통적 의사일정에 기재되는 소관 위원회의 위원장 또는 교섭단체의 장의 요구로 의장단회의에서 작성된다(국민의회 규칙 제89조).

## 3) 제1독회에서의 법률안의 심의

국민의회 규칙에서 명백히 장한 경우, 특히 불신임 동의 수리불능여부, 선결문제, 정부제출 법률안을 국민투표에 회부하는 동의안, 제91

조에서 정하고 있는 위원회에 반송 또는 제95조에서 정하고 있는 유보동의 및 수정안의 경우를 제외하고는 어떤 의안 또는 의원제출 법률안도 제안자가 그 의안에 부여한 목적 또는 자격이 어떠하든지 간에 먼저 그 의안이 국민의회 규칙이 정하는 바에 따라서 소관 위원회에서 보고서를 작성하지 않으면 심의 또는 표결에 회부할 수 없다(국민의회 규칙 제90조).

정부제출 법률안 및 의원제출 법률안의 심의는 필요한 경우 정부에 대한 의견 청취, 소관 위원회의 보고서 제출 및 경우에 따라서는 의견청취를 위한 관련 위원회의 보고서에 대한 의견청취로 시작된다.

일반토의에서 발언권은 기재되어 있는 발언자에게 중처진다. 의원제출 법률안의 제안자 또는 최초의 서명자에 한하여 발언의 우선권을 가진다.

반송동의안이 가결되는 경우에는 헌법 제48조 제1항에 의하여 우선적 의안이면 정부, 우선적 의안이 아니면 의회는 위원회가 새로운 보고서를 제출해야 할 일자와 시간을 정한다. 정부는 이 의안이 여타의 기재되어 있는 안건에 대하여 의사일정에 우선권을 갖도록 요구할 수 있다.

동의안이 부결되거나 제출되지 않는 경우에는 당연히 정부제출 법률안 또는 의원제출 법률안인 경우 위원회의 의안에 대한 축조심의가 이루어진다(국민의회 규칙 제91조).

정부 또는 모든 의원은 언제든지 의원제출 법률안, 보고서, 수정안이 헌법 제40조에 위배되는가에 대하여 이의를 제기할 수 있다.

재정·일반경제·계획위원회의 사무국은 의원제출 법률안 및 보고서에 대한 수리불능 여부를 판단한다. 사무국은 어느 때고 수리불능의 이의를 제출할 수 있다.

재정·일방경제·계획위원회의 사무국의 결정이 있을 때까지 입법 절차는 그 상태에서 정지된다. 동 위원회는 의원제출 법률안의 제안

자, 보고서의 보고자의 의견을 청취하며 그 견해에 대한 정부의 의견을 요구할 수 있다.

수정안에 대해서는 제98조 제6항이 정하는 바에 따라 수리불능 여부를 판단한다.

동일한 절차에 따라서 예산법안에 관련된 조직법률의 규정에 대해서 이의를 제기할 수 있다(국민의회 규칙 제92조).

의원제출 법률안을 회부받은 위원회가 이 법률안을 부결시키거나 심사보고서를 제출하지 않으면 의장은 일반토의 직후에 본회의에 의결을 요구할 수 있다(국민의회 규칙 제94조).

축조심의를 각 조항을 순서대로 행한다.

심의중인 의안의 축조심의 및 수정안으로 정부 또는 위원회에서 제안한 새로운 조문에 대한 위원회 및 의원의 발언은 제54조 제5항의 유보 하에 5분을 초과할 수 없다.

각 조항에 대한 수정안은 순서대로 제100조에서 정하는 바에 따라 심의, 표결한다. 이어서 각 조문은 각각 별도로 표결한다.

심의의 순서를 변경할 목적으로 조문 또는 수정안의 심의를 유보하고자 하는 주장은 언제든지 할 수 있다.

정부 및 소관 위원회는 당연히 이 유보를 요구한다. 여타의 경우에는 의장이 결정한다.

의장은 심의의 편의상 또는 소관 위원회의 요구로 관련된 1개 또는 수개의 조문 또는 수정안을 위원회에 다시 회부할 것인가를 결정할 수 있다.

의장은 심의를 어떻게 계속할 것인가를 결정한다.

단일조문으로 된 법률안의 표결이전에 추가적인 조문이 제출되지 않으면, 단일 조문에 대한 표결은 법률안의 전체에 대한 표결로 본다. 어떠한 추가적인 조항도 이 표결이 행해진 이후에는 수리될 수 없다(국민의회 규칙 제95조).

헌법 제44조 제3항의 규정은 법률안의 표결방식에 한하여 국민의회 규칙 제2부의 제4장 및 제6장의 규정에 대한 예외로 적용된다. 법률안의 심의는 제2장, 제4장 및 제6장의 규정에서 정하는 바에 따라서 시행된다(국민의회 규칙 제96조).

헌법 제69조를 적용하여 경제사회환경위원회에 제출된 정부제출 법률안 또는 의원제출 법률안에 대한 위원회의 의견을 국민의회에 설명하기 위하여 위원회의 위원 1인을 지명한 때에는 경제사회환경위원회의 위원장은 국민의회 의장에 이 사실을 통보한다.

경제사회환경위원회의 위원은 국민의회의 소관 위원회의 보고자가 의견을 진술한 후에 그의 의견을 진술한다.

경제사회환경위원회 위원의 의견청취를 위하여 정해진 시간에 그에 끝 이어 발언권을 하락할 의장의 명령에 따라 경위장이 그를 본회의장에 안내한다. 경제사회환경위원회 위원이 진술이 끝난 후에는 동일한 절차에 따라 위원회의 위원은 본회의장 밖으로 안내된다(국민의회 규칙 제97조).

정부와 정부제출 법률안을 회부받은 소관 위원회, 의견제시를 위한 관련 위원회 및 의원은 국민의회 사무국에 제출된 법률안에 대한 수정안을 제출할 권한을 가진다.

수정안은 문서로 작성되고 제안자의 1인 이상이 서명하며 의회의 사무국 또는 위원회에 제출되어야 한다.

수정안에는 간단한 이유서를 첨부하여야 한다. 수정안은 사무국을 경유하여 소관 위원회에 이송되어 인쇄, 배포된다. 단, 수정안의 인쇄, 배포가 없다고 하여 공개회의에서 수정안에 대한 심의가 중단될 수는 없다.

수정안은 단일조문을 대상으로 하는 것에 한하여 수리될 수 있다. 반대안은 심의중인 법률안에 조문마다 수정하는 형식으로 제출된다. 재수정안은 수정안의 의미에 반하지 않는 범위내에서만 수리된다. 재

수정안은 더 이상 수정될 수 없다. 수정안, 반대안, 재수정안의 수리여부는 의장이 결정한다.

수정안 및 재수정안은 대상이 되는 법률안에 유효하게 적용되는 거용에만 수리될 수 있고, 부가적 조문에 관해서는 정부제출 법률안 및 의원제출 법률안의 범위 내에서만 수리될 수 있다. 이의가 있는 경우, 심의에 앞서서 수리가능여부문제를 의회의 의결로 결정한다. 이 경우에 수정안의 제안자, 반대발언자, 위원회 및 정부만이 발안할 수 있다.

수정안의 가결이 헌법 제40조에 저촉되는 결과를 가져올 것이 명백한 경우에는 의장은 이 수정안의 수리를 거부한다. 의문이 있는 경우 의장은 재정·일반경제·계획위원회의 위원장 또는 일반 보고자 또는 이를 위하여 지명된 사무국의 구성원 1인과 협의한 후에 결정한다(국민의회 규칙 제98조).

수정안은 관계되는 법률안의 심의 후에 심의하여 이 법률안의 표결 그리고 일반적으로 핵심이 되는 사안 이전에 표결한다.

의장은 사무국에 제출된 수정안에 한하여 심의에 회부한다.

의회는 본회의에서 심사를 거부한 수정안 및 정부가 헌법 제44조 제2항을 이유로 수정안의 심의를 거부한 수정안인 경우에 토의 개시 전에 위원회에 제출되지 아니한 수정안에 대해서는 심의를 하지 아니한다.

수정안이 경합되는 경우에는 다음의 순서로 심의한다 ; 삭제 수정안, 제출된 법률안의 취지와 가장 거리가 먼 수정안, 추가 수정안

정부 또는 소관 위원회에 의하여 제출된 수정안은 동일한 목적을 갖는 의원이 제출한 수정안에 대하여 심의에 있어서 우선권을 가진다. 이 경우에 발언권은 수정안을 제안한 모든 자에게 주어지며 이들 수정안 전체에 대하여 1회 표결로써 의결한다.

서로 배타적인 수개의 수정안이 경합하는 경우에는 의장은 이들 수정안을 일괄하여 심의에 회부한다. 수정안의 제안자는 수정안을 순서

대로 표결하기 전에 순서대로 발언권을 가진다(국민의회 규칙 제100조).

법률안 전체에 대한 표결이 시작되지 전에 의회는 정부 또는 어느 한 의원의 요구로 법률안 전체 또는 일부에 대한 재심의를 할 것인지를 여부를 결정할 수 있다.

정부 또는 소관 위원회의 요구로 당연히 법률안을 재심의를 한다. 또한 소관 위원회가 재심의를 승인한 때에도 동일하다(국민의회 규칙 제 101조).

정부는 의장에게 통고함으로써 일반심의를 종료 전까지 헌법 제45조에 의하여 긴급을 선언할 수 있다. 의장은 즉시 이 사실을 본회의에 보고한다(국민의회 규칙 제102조).

#### 4) 단순절차

국회의장과 정부, 소관 위원회의 장이나 교섭단체 장은 의장단회의에서 법률안에 대해서 단순절차를 요구할 수 있다.

이러한 요구는 조문이 아직 위원회에서 심의되지 않았다는 소관 위원회의 장에 의하여 요구된 경우에만 수리된다.

생략절차는 의장단회의에서 어떠한 반대도 없는 경우에 고려된다(국민의회 규칙 제103조).

토론생략절차의 요구는 국회에 보고되고 정부에 통보된다.

생략절차의 대상이 되는 법률안은 제91조 제4항과 제7항, 제128조 제2항의 발의의 대상이 되지 않는다.

반대는 국회의장에게 신청하는데 이것은 정부와 소관 위원회에 통보된다.

### 3. 헌법재판소의 위헌심사

법률안이 본회의를 통과하게 되면 대통령이 공포하는데, 대통령이 공포하기에 앞서 의무적으로 위헌심사를 받아야 하는 경우가 있다.



프랑스의 법률은 조직법률과 보통법률이 있는데, 의회가 제정하는 규범으로서 법률가운데 헌법에서 특히 조직법률로 규정하도록 요구하는 사항에 대해서는 반드시 조직법률로 정하여야 한다. 헌법상 조직법률로 규정하도록 열거한 사항만을 조직법률로 규정하는 대개의 경우 공권력의 조직이라든가 기능에 관한 사항이다. 조직법률은 보통법률과는 다른 특별한 입법절차를 거치도록 되어 있다. 조직법률은 법률안의 심의 전에 최소한 15일의 숙고기간을 정해놓고 있다. 또한 상원에 관계되는 조직법률의 경우를 제외하고는 최종적으로 조직법률안을 국민의회가 최종적으로 조직법률안을 채택할 수 있으며 재적의원 과반수의 찬성을 얻도록 하고 있다. 또한 위헌법률심판을 담당하는 헌법재판소의 위헌심사를 의무적으로 받도록 되어 있다. 조직법률안이 의회를 통과하면 공포되기 전에 필수적으로 헌법재판소의 위헌심사를 받아야 하는 것이다. 보통법률의 경우에는 청구인들의 청구가 있는 경우에 한하여 위헌심사를 하나 조직법률의 경우에는 의무적인 것이다. 이는 조직법률 자체가 공권력의 조직 또는 권한에 관계되는 것이기 때문에 사전적 위헌심사를 하는 프랑스 위헌법률심판에서 청구인들의 청구가 없는 경우 통제가 안되고 권력분립원칙이 깨질 수 있기 때문인 것이다. 조직법률은 그 특성상 헌법과 보통법률의 사이에 위치하는 규범력을 가진다고 본다.<sup>70)</sup>

따라서 조직법률은 반드시 헌법재판소의 위헌심사를 거친 후에 공포하도록 되어 있다.

보통법률의 경우 헌법재판소에 대통령, 수상, 양원의장 또는 60인 이상의 국회의원이 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하면 헌법재판소에 이에 대하여 위헌심판을 한 후에 공포하여야 한다.

---

70) 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008. 12.

## II. 예산법률의 심사의 의결

### 1. 정부에 의한 예산법률안 제출

프랑스 의회는 매년 예산법률(loi de finances de l'année)을 의결하고 있다. 이 예산법률은 정부만이 제안할 수 있다. 프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 정부에게 있는데, 예산법률의 경우에는 다른 법률들과는 달리 정부만이 제출권을 가지고 있고 국회의원들에게는 인정되고 있지 않다.

다음 해 예산법안과 사회보장예산법안에 대한 의회의 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회기에 의무적 사회보장공제 총액과 그 변동비용을 구분한 보고서를 제출한다. 이 보고서에는 현연도와 향후 2년 동안, 정부가 계획한 법률 또는 명령의 각 규정에 대한 재정평가를 포함한다. 이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

### 2. 국민의회에 제출

예산법률은 다른 법률들과는 달리 국민의회에 우선적으로 회부되도록 하고 있다. 다른 법률들은 상원이나 국민의회 가운데 하나에 회부할 수 있으나 예산법률은 반드시 국민의회에 우선적으로 회부하도록 하고 있는 것이다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되는 국회의원으로 구성되기 때문에 간접선거로 선출되는 상원의원으로 구성된 상원보다 국민적 정당성이 더 있기 때문에 예산법률의 경우 상원보다 하원에 반드시 먼저 회부하도록 하고 있는 것이다. 예산법률안을 국민의회에 우선적으로 제출하도록 하는 것은 1814년 헌장에서 처음으로 채택되기 시작하여, 1875년 헌법과 1946년 헌법이 채택하였고 현행 제5공화국 헌법이 채택하고 있다. 그러나 보통의 경우 국민의회가 예산법안에 대하여 심사를 하면, 상원도 곧바로 위원회에서

심의를 착수한다.

### 3. 국회의 불수리

헌법 제40조는 국회의원들의 경우에도 법률안에 대한 수정권을 가지고 있으나 국회의원들의 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다. 수정안뿐만 아니라 공공재원의 감소 또는 공공부담의 신설 내지 증가를 수반하는 의원발의 법안은 수리될 수 없도록 하고 있다.

따라서 국회 심의과정에서 국회의원들이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 하는 수정은 할 수 없도록 하고 있다.

불수리 대상으로서의 법률안 또는 수정안은 의원이 발의한 것에 한정되며, 행정부 또는 수상이 발의한 것은 제외된다. 국민의회에서 불수리 청구는 행정부에 의하여 행하여지는 것이 일반적이지만 재무위원회(*la commission des finances*)와 국민의회 의원에 의하여 행하여질 수도 있다. 법률안에 대한 불수리가 청구된 경우 또는 청구된 불수리에 대하여 이의가 있는 경우에는 재무위원회가 발안자와 행정부의 의견을 들은 후 불수리여부를 결정한다. 수정안에 대한 불수리가 청구된 경우는 국민의회 의장이 재무위원회 위원장이나 보고자 또는 의회사무처의 자문을 거쳐 불수리 여부를 결정한다. 상원의 경우도 이와 유사하게 진행된다. 불수리가 결정되면 당해 법률안은 접수될 수 없으나, 접수결정이 나면 입법절차가 진행되어 행정부는 다룰 수가 없다.<sup>71)</sup>

이러한 불수리 제도는 국회의원들이 위협하게 재정에 영향을 미치게 하는 것을 방지하기 위한 것으로 1900년 국민의회 의사규칙에서 비롯되었다. 그 후 1946년 헌법이 헌법에서 규정하기 시작하여 지금에 이르고 있는 것이다. 이러한 불수리 제도는 잘 적용되지 않고 있는데, 이러한 불수리에 대한 통제는 보통 의회 내의 입법절차에서 이

---

71) 박인수, 행정국가와 입법권, 공법연구 31집 제2호, 2002. 12, 83면.

루어진다. 즉 위원회에서 이루어지거나 혹은 수정안 접수 또는 공개 회의에서 이루어진다. 불수리 혹은 수리 결정에 불복하는 경우 다툼 방법이 있는가에 대해서는 없다고 보아야 한다. 이러한 문제와 관련하여 1977년 7월 20일 헌법재판소는 결정을 한 바 있다. 1977에 국회는 시 상호간 협력에 관한 지방자치법전 개정 법률(Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7)을 통과시켰다. 이에 국민의회 의원들은 동 법률이 헌법 제40조에 위배된다고 위헌심판을 청구하였다. 이에 헌법재판소는 헌법 제40조에 근거하여 헌법재판소가 불수리 여부에 대하여 판단을 할 권한이 없다고 결정을 하였다.<sup>72)</sup>

오늘날 불수리제도는 그렇게 남용된다고 볼 수는 없다. 즉 국회의원들이 입법단계에서 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 법안에 대해서는 입법을 자제하고 있는 것으로 보인다.<sup>73)</sup>

#### 4. 심사와 의결 절차

##### 1) 일반 절차

당해연도 예산법안의 심의와 표결을 위하여, 국민의회와 상원의 재정위원회와 관계 위원회는 매년 7월 10일 이전에 정부에 질문서를 보낸다. 정부는 늦어도 10월 10일까지 서면으로 답변한다.

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다. 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따른다.

즉 동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안은 양원에서 차례로 심의한다. 제40조와 제41조의 적용과

72) CC n° 77-82 DC du 20 juillet 1977.

73) Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 30e éd., LGDJ, 2007, p.783.

관계없이 모든 수정안은 비록 간접적이라도 제출된 또는 이송된 법률안과 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다. 양원간의 이견으로 인하여 정부제출 법안 또는 의원발의 법안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회후 양원의장회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상 또는 의원발의법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다. 정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다. 양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 전 항에서 정하는 바에 따라 가결되지 아니하면, 정부는 상원과 국민의회에서 각기 다시 독회를 한 후 국민의회에서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 국민의회는 양원동수위원회에서 작성한 의안 또는 국민의회에서 의결한 의안을 경우에 따라서는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심의할 수 있다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다. 예산법률안은 정부의 요구가 있는 경우 우선적으로 의사일정에 등록된다.

## 2) 예산법률안과 추가경정예산법률안에 관한 절차

당해 연도 예산법률안은 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째 주 화요일까지는 제출·배부한다. 예산법안은 즉시 재경위원회의 심

의에 회부된다.

다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출·배부한다(법 39조).

국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다.

상원은 예산법안 접수 후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다.

국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다.

상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다.

이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 이 법 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다(법 40조).

매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다(법 41조).

매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다(법 42조).

세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다.

국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다.

예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의표결로 한다.

부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다(법 43조).

매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률 명령을 공고한 직후, 정부는 다음 사항의 시행령을 의결한다.

1. 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정
2. 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

위의 시행령은 이 법 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다.

예산배정에 관한 시행령으로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다(법 44조).

헌법 제47조 제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.
2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

당해 연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

당해 연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

이 명령의 공포로, 당해 연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

헌법 제47조 제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한 최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다(법 46조).

### 3) 결산법률안에 관한 절차

결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다(법 46조). 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없으므로 결산법안에 대한 제출과 의회의 1회독은 다음해의 예산법률절차에서 중요한 역할을 한다.

결국 예를 들어 2009년도를 가정해 보면 다음과 같다.

- 2009년 6월 1일 이전 - 2008년도 결산법률안의 제출
- 2009년 6월 - 2010년 예산관련 토론
- 2009년 9월 - 2008년 결산법률안에 대한 1회독에서 투표
- 2009년 10월 - 2010년 예산법률안에 대한 공개 토론



#### 4) 사회보장 재정법률에 대한 예외

사회보장 재정법률에 대해서는 헌법이 다음과 같이 별도의 규정을 두고 있다.

제34조 제5항에서 ‘사회보장 재정법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상 수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다’고 하고 있고, 제39조 제2항에서 ‘제부제출 법안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다.’고 하고 있다.

또한 헌법 제47-1조는 일반 재정법률과 다르게 국회의 의결절차를 규정하고 있다. 즉 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다. 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법제45조에 따른다. 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

#### 5. 수상의 책임

헌법 제49조 제3항이 재정법률에 대한 정부의 책임에 대하여 규정하고 있다.

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 제49조 제2항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채

택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

이 내용은 2008년 7월 헌법개정으로 수정된 것으로 2008년 7월 전에는 ‘수상은 국무회의의 심의를 거친 후 의안의 표결에 관하여 국민의회에 대하여 정부의 책임을 질 수 있다. 이 경우 의안제출 후 24시간 이내에 제출된 불신임동의가 전향에서 정한 바에 따라 가결된 경우를 제외하고 이 의안은 채택된 것으로 간주된다.’ 내용이었으나 개정된 것이다. 2008년 7월 헌법개정으로 그 이전에는 수상의 모든 의안에 대하여 책임을 지는 것으로 규정하던 것을 제한하여 예산법률안과 사회보장 재정법률로 제한을 하였다.

재정법률안 또는 사회보장 재정법률안과 더불어서 다른 법률안에 대하여 1년에 한법 헌법 제49조 3항을 적용할 수 있도록 한 것은 이러한 것을 남용하여 국회의 수정권을 제한하는 것을 방지하고자 하는 것이다.<sup>74)</sup>

이러한 제도는 프랑스에서 정부가 국민의회에 투표없이(상원은 적용되지 않는다 - 상원에 대하여 적용되지 않고 국민의회에만 적용된다는 것이 중요하다<sup>75)</sup>) 통과시킬 수 있는 것으로 국회의 안정적 절대다수가 없는 상황에서 정부의 안정을 기할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.

재정법률 혹은 사회보장 재정법률과 관련하여 적용될 수 있는 상황은 3가지일 것이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우와 불신임이 발의되어 부결된 경우 그리고 불신임이 발의되어 가결된 경우이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우에는 법률안이 채택된 것으로 간주된다. 불신임이

74) Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008, p.585.

75) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, 22 e éd., Montchrestien, 2008, p.696.

발의되어 부결된 경우에도 법률안은 가결된 것으로 간주된다. 그러나 불신임이 발의되어 가결된 경우에는 그 법률안은 부결된 것으로 인정되며, 정부는 그에 대해 책임을 지고 사퇴한다.<sup>76)</sup>

제5공화국 들어서 2008년 전까지 헌법 제49조 제3항이 이용된 것은 83번이었으나 이를 통하여 정부가 책임을 진 것은 한번도 없다. 그러나 2008년 헌법정으로 많은 변화가 올 수도 있는데, 1958년 이후 안정된 권력구조에 큰 변화가 올 수도 있는 것이다.<sup>77)</sup> 그러나 현재 국회의 다수당의 지지를 받는 대통령 체제에서는 헌법 제49조 제3항이 큰 기능을 하지 못한다는 견해도 있다.<sup>78)</sup>

---

76) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 2e éd., Sirey, 2008, p.469.

77) Michel Lascombe, Le gouvernement et la révision constitutionnelle ; un oublié très présent, La Semaine juridique, éd. G., 2008, I, 173.

78) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Sirey, 2008, p.555.

## 제 5 장 재정에 관한 통제

현대사회에서 국가의 재정은 그 중요성 점점 더 강조되고 있고 이와 더불어서 국가 재정에 대한 통제의 명확성과 투명성이 요구되고 있다.

재정의 민주적 통제를 위하여 종래는 사회의 우위성을 헌법·재정관계법규에 규정하고 있었으나, 그에 따르지 못하고 행정부의 우위성은 세월이 흐름에 따라 점차 뚜렷해지고 있다. 이것은 의회의 권한이 위축되어 가는 것을 의미한다. 이와 같이 재정 운영면에서 행정부의 비중과 권한이 강화되는 반면, 의회의 지위가 상대적으로 약화됨은 현재의 정치·경제체제 또는 그것에 의하여 규정되어 있는 재정의 현대적 성격에 따른 것으로 자본주의 제국가에 공통된 현상이다.<sup>79)</sup>

국가 재정에 관한 통제는 의회에 의한 통제와 사법적 통제가 있다.

### 제 1 절 의회에 의한 통제

#### I. 의회의 재정통제권

연혁적으로 볼 때, 의회의 재정통제권은 입법권보다 먼저 획득되었다. 예컨대 영국의 경우 과세동의의 원칙이 확립된 것은 1297년에 소집된 의회라고 할 수 있다. 당시 에드워드 1세는 전쟁 수행중이어서 막대한 전쟁수행비용을 충당하려고 1296년에 동의없이 새로운 관계의 부과를 시도하여 상인과 귀족들의 반발을 샀다. 다음 해인 1297년 의회의 지도자들은 대헌장을 개정하여 과세동의권을 분명하게 할 것을 주장하였으며, 이것이 이른바 1297년 대헌장이다. 이후 선출된 의회대표가 법적인 과세동의권을 가진다는 것이 영국의 헌법적 전통으로 자

79) 김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 17면.

리잡게 된다. 이 이후 영국에서는 의회가 입법권을 추가적으로 획득하면서 조세법률주의 및 지출에 대한 입법적 통제가 확립되게 되었다.<sup>80)</sup>

따라서 프랑스에서도 의회의 재정통제가 이루어지고 있다. 제4공화국 이후 의회에 대한 불신으로 의회의 권한이 약화된 면이 있으나 국민의 대표기관으로서 국회의 재정통제권은 중요한 기능을 한다고 할 수 있다.

의회에 의한 재정통제는 의회가 예산법률과 결산법률에 대하여 의결함으로써 재정에 관하여 통제를 할 수 있다.

국민의회와 상원의 재경위원회는 예산법의 집행을 감시·통제하고 공공재정에 관한 모든 사항을 평가한다. 이 업무는 위원회의 위원장, 대표보고의원(Rapporteur général) 및 권한을 위임받은 특별보고의원(Rapporteur spécial)과 매년 목적과 정해진 기간동안 의무적으로 임명된 위원회의 위원 한명 혹은 여러 명에게 위임된다. 당해 업무를 위하여 이들은 문서 및 현장조사를 실시하고 유용하다고 판단되는 청문을 실시한다. 국가방위와 국내외 안전에 관한 비밀, 사법상 예심재판의 비밀(secret de l'instruction)과 의료상 비밀의 경우를 제외하고는 위원회가 요구하는 재정·행정적 모든 정보와 서류 및 행정기관의 감독기관이 작성한 보고서는 동 위원회에 제공되어야 한다. 상원과 국민议회의 재경위원회 위원장과 대표보고의원이 청문이 필요하다고 인정하는 자는 이에 응하여야 한다. 청문의 대상이 된 자는 제2항에 명시된 요건을 유보하고 직업상 비밀의 의무가 면제된다(조직법률 제57조).

이와 더불어 평가감독소위원회를 의회 내에 두고 있다. 1999년부터 설치되기 시작한 평가감독소위원회에 대해서는 재정에 관한 조직법률에서도 규정을 두고 있다.

재정에 관한 조직법률 제59조가 “평가감독소위원회(mission de contrôle et d'évaluation)의 활동에서 이 법 제57조에 의해 요청한 자료가 수집

---

80) 정중섭, 황승흠, 황성기, 국가재정에 관한 국회의 기능강화 방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2005. 11, 34면.

의 어려움 때문에 합리적인 기간내에 제출되지 않는 경우, 국민의회와 상원 재정위원회의 위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제60조가 “평가감독소위원회가 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다.”라고 규정하고 있다.

평가감독소위원회는 매년 상반기 중 국회 재정위원회<sup>81)</sup>에 설치되고 일정 수의 공공정책들에 대한 심층적인 조사를 실시한다. 의회의 예산통제기능을 제도화할 목적으로 설립된 평가감독소위원회는 의회의 역할과 행정부의 기능의 변화를 실현시킬 수 있는 프랑스 의회의 중요한 요소로 평가되고 있다. 프랑스 의회는 평가감독소위원회를 통해 과거 정치적 의지의 부족으로 소홀했던 의회의 예산통제기능을 회복하고 공공지출의 평가작업을 본격적으로 추진하고 있다. 프랑스 의회는 의회의 예산통제기능을 ‘예산집행 내용의 분석을 통해 예산의 효율적인 사용을 보장하는 것’이라 정의하고, 예산의 낭비와 불필요한 지출을 방지하는데 그 목표를 두고 있다. 아울러 공공지출의 평가는 특정의 공공정책이 최적의 비용으로 의도한 목표를 달성했는지 여부를 결정하는 것으로, 의회의 예산통제기능과 별개가 아니라 서로 밀접하게 연관되어 있음을 강조하고 있다. 평가감독소위원회는 조사활동의 객관성과 공정성을 보장하고, 야당의 적극적인 참여를 위해 야당출신 의원을 제무위원장과 함께 공동의장으로 임명한다. 또한 해당부처 장관들을 대상으로 의회조사활동이나 청문회를 실시했던 과거 의회 전통과는 달리 각 부처 실무자들을 대상으로 조사활동을 한다.<sup>82)</sup>

이와 더불어서 사회보장 재정법률 평가감독소위원회(*la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*)가

81) 프랑스 국회의 재정위원회에 관해서는 Irène Bouhadana, *Les commissions des finances des Assemblées parlementaires en France ; origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, 2007 참조.

82) 김영일, 프랑스의 예·결산 심의제도, 국회보, 통권 416호, 2001. 6, 137-138면.

있다. 문화위원회에 속해있는 사회보장 재정법률 평가감독소위원회는 2004년 만들어진 위원회로 사회보장법전에 의하여 만들어진 위원회로 사회보장 재정관련 조사를 한다.

## II. 2001년 재정개혁에 있어서 의회의 통제강화

프랑스에서 2001년 재정개혁의 필요성은 의회의 재정통제권의 강화였다. 이를 위하여 대대적인 개혁을 단행하였고, 그 후에 40년 이상 적용되던 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 개정하여 새로운 재정에 관한 조직법률을 제정하였다. 따라서 2001년 의회통제를 강화하는 재정개혁의 필요성을 살펴본다.<sup>83)</sup>

### 1. 공공지출의 효율성 향상에 의회가 기여하지 못함

#### 1) 예산과정의 투명성 결여

정부가 의회에 제출한 자료들은 난해하여 의원들의 이해를 어렵게 하고 있다. 동 자료들은 의원들의 이해를 돕기 보다는 정부의 입장을 정당화하는 알리바이로 기능하는 경우가 대부분이다. 공공재정에 관한 자료는 내용상으로는 자산과 부채, 기관별로는 중앙정부, 지방자치단체, 사회보장기금, 기타 공공기관별로 세분화되어 있지 않다. 또한, 동 자료들 중 예산회계제도를 통해 재정동향은 알 수 있으나 미결제 사항(채무, 미납금)과 미래의 부담(투자감가상각, 예상지불 부담액)은 알 수 없고, 국유재산에 관한 정보도 없다.

예산기관은 예산안을 교묘하게 포장하여 공공채무를 적게 보이게 하고, 의회의 예산심의를 제대로 할 수 없게 하려하고 있다. 국가재정조직법상 지출은 지출담당자의 승인이 있는 후 회계처리됨으로 회계

83) 국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6, 1-7면.

상 다양한 조작을 가능케 한다. 즉 채무를 줄이기 위해 인위적인 수단으로 지불조치를 연기시키는 것이 그 한 예라고 할 수 있다. 이러한 결함으로 인해 미지불이나 장래의 채무를 확인하는데 어려운 점이 있다.

## 2) 의회 예산심의 행태의 문제점

의회는 지난 40년간 정부지출에 관해 매우 느슨한 통제를 해왔다. 프랑스는 전통적으로 결산 보다는 예산의 지출에 더 중요성을 부여해왔다. 그 결과 결산을 토대로 예산을 승인한 예가 없다. 또한, 부처별 예산심의는 지출의 증대를 초래하였고, 장관의 영향력은 예산을 증액시키는 능력에 달려 있었다. 의원의 입장에서 '증액되는 예산은 좋은 예산이고 감액되는 예산은 나쁜 예산'이라는 인식이 팽배해 있어 국민의 세금으로 무엇을 할 것인가는 중요하지 않았다. 또한, 계속사업과 신규사업 예산의 분류는 이미 심의를 통과한 계속사업의 재심의 를 덜어주는 장점이 있으나 매년 예산심의가 전체 예산의 10% 미만인 신규사업에 치중됨으로써 예산 전체에 대한 심의를 할 수 없다는 문제점이 있었다.

## 3) 의회에서 심의·확정된 예산에 관한 집행과정에서의 왜곡

정부는 의회가 심의·확정한 예산액과 그 용도를 집행과정에서 변경시킬 수 있는 중요한 권한을 가지고 있다. 1996년의 경우 정부가 이·전용한 액수는 전체 예산의 17%에 달했다. 정부가 행사하는 이러한 예산변경 권한은 비록 합법적이라 하더라도 그 규모를 볼 때 비판의 여지가 있다. 또한, 정부는 의회의 예산심의를 회피하기 위해 다양한 테크닉을 구사해 왔다. 그 실례로 「선지출명령」을 들 수 있다. 정부는 선지출명령을 통해 의회의 예산 심의·확정전이라도 재정지출을 할 수 있다. 정부가 예산의 선지출명령을 실행하기 위해서는 위급한



상황의 도래와 의회가 승인한 예산의 불균형이 초래되지 않아야 한다는 조건이 갖추어져야 한다. 그러나 정부가 내세운 위급한 상황이란 단지 주장에 불과한 것일 뿐만 아니라 정부의 선지출명령은 대부분의 경우 예산안표결 전에 이미 예견되었던 지출수요에 대처하기 위한 것이었다. 이와 함께 정부의 선지출명령은 이로 인한 소요예산의 집행이 지연되거나 아예 불용되는 경우도 있어 비판의 대상이 되기도 했다.

## 2. 의회의 공공지출 감독 의지와 평가 수단의 결여

### 1) 의회의 형식적인 공공지출 감독

#### (1) 의회의 공공지출 감독권한

의회 재경위원회의 특별보고자들은 예산집행의 적합성 여부를 감독하기 위해 현장조사를 실시할 권한을 가지고 있다. 특별보고자들은 또한 관련 청문회를 개최할 수 있고, 재경위원회에 사실보고서를 제출한다. 의회는 예산의 집행과 재정수지 현황에 관련된 자료들을 1995년 이후 매월 정기적으로 재무부로부터 제공받고 있다. 회계법원은 매년 회계감사보고서를 발간하고, 동 보고서는 의회의 예산통제에 근거자료로 활용되고 있다. 이 보고서는 본예산과 추경예산의 집행내역을 담고 있고, 의회가 심의·확정한 예산을 제대로 집행했는지 여부에 관한 비판적인 분석을 포함하고 있다. 회계법원은 의회의 요청에 따라 의회의 모든 피감독기관을 상대로 감사를 실시할 수 있고, 재경위원회 간사가 결산과 관련하여 작성한 질의서에 서면으로 답변한다.

#### (2) 미흡한 감독 권한의 활용

프랑스 의회는 전통적으로 예산을 통과시키면 그 집행에 대한 감독에는 소홀하였다. 프랑스는 영·미 국가와는 달리 공공지출이 항상 여론의 지지를 받았다. 그 비용이 얼마이든 비판의 대상이 된 적이 없었

다. 이러한 상황 하에서 의회가 공공지출의 통제를 효과적으로 하기란 쉽지 않았다. 특히 프랑스 제5공화국의 정치제도는 야당이 공공지출의 통제를 할 수 없게 하였고, 여당은 그럴 엄두조차 내지 못하게 하였다. 그것은 예산의 통제가 정부정책을 비판하는 것으로 비칠까 두려웠기 때문이었다. 따라서 프랑스 정치권은 여당의 당론 지배와 의회 고유의 정부감시 기능 사이의 적절한 균형을 찾지 못했다.

2) 의회는 공공지출의 효율성을 평가할 처지에 있지 못함.

공공정책의 평가와 공공지출의 감독은 상호보완 관계에 있다. 그러나 의회는 공공지출을 감독할 중요한 권한을 가졌으면서도 공공정책을 평가할 능력이 결여되어 있다.

#### (1) 평가수단의 부족

- a) 영향평가의 부족: 의회는 정책영향 평가기구를 갖지 못함으로써 특히 법안소요비용 산정을 할 수 없다.
- b) 세제모형의 결여: 의회는 정부와 달리 세제모형을 갖고 있지 않다. 따라서 의회가 세제개혁을 시도할 경우 정부의 세제모형에 의존할 수밖에 없다. 때문에 의회는 독자적으로 심층적인 세제개혁을 심의할 수 없는 입장이다.
- c) 과도하게 비밀리에 취급되는 감독보고서: 정부 부처는 내부 또는 외부 감사를 일상적으로 받고 있다. 그런데 이러한 감사보고서가 의회에 일체 제출되지 않고 있다.
- d) 비효율적인 공공정책 평가기구: 의회는 1996년 4월 공공정책 평가를 목적으로 상·하 양원 공동정책 평가기구를 설립했다. 그러나 이 기구는 3년간 단지 두 편의 보고서를 낸 정도로 활동이 비효율적이었다. 비효율의 원인은 운영과정상의 경직성, 기구의 불안정성(소속의원의 잦은 교체), 재경위원회와의 업무중복 그리고

자체 평가활동을 위한 예산의 미비 등을 들 수 있다.

(2) 공공정책의 평가는 필수적임

a) 공공정책 평가작업의 퇴보는 우려할 만한 수준: 공공정책의 평가는 정책의 목적달성 여부를 가리기 위해 우선 관련 목표가 설정되고, 유사한 정책의 목적이 보다 경제적으로 달성될 수 있는지를 판별하기 위해 정책 소요 비용의 추정이 전제되어야 한다. 문제는 이 두 분야에서 프랑스 행정이 우려할 만큼 퇴보된 수준에 머물러 있다는 점이다. 분석회계의 부재는 집행하는 정책의 실질비용 측정을 어렵게 하고 있다. 또한, 집행되는 사업이나 정책의 비용을 알 수 없는 것은 행정기관이 정책수단의 지표들을 갖고 있지 않기 때문이다. 영국에서는 각 부처가 의회에 활동보고서 제출을 의무화하고 있는 반면, 프랑스에서는 이와 같은 보고가 이루어지지 않고 있다. 프랑스의 예산절차는 예산이 수단이라는 논리에 근거하여, 결과를 토대로 예산을 심의하는 접근방식(성과주의에 근거한 예산 심의 방식: 역자주)을 어렵게 하고 있다. 그 결과 예산심의절차는 공공정책 평가의 장애요인이 되고 있다.

b) 변화가 반드시 요청됨: 건전재정의 확립과 재정수요의 감축에 대한 요구가 높아지고 있으며 여전히 높은 수준의 조세를 부담하고 있는 현실은 프랑스의 공공지출 관리방식을 개혁할 것을 요구하고 있다. 특히, 재정긴축 시기에는 예산절감을 이룩해야 하고, 공공지출의 효율성에 근거해서 예산을 재조정할 수 있어야 한다. 사업의 효율성을 유지 또는 증대시키면서 공공지출을 억제하는 것은 국가의 활동 영역과 방식 그리고 해당기관의 조직을 규율하는 법제도에 대한 재검토를 요구한다. 공공기관에 부여된 이와 같은 임무들을 재검토하는 것은 공공지출의 효율성 평가와 재정의 투명화정책을 통해 이루어질 수 있다.

### 3. 의회의 공공지출 감독과 평가를 위한 국가개혁의 필요성

여기에 제시된 개혁안들은 공공지출의 효율성을 제고시키기 위해 1983년에 설립된 영국 하원 부설 감사원(National Audit Office)의 사례를 참조하여 마련된 것이다. 공공지출의 효율성은 조세부담과 재정적자 감축을 위해 긴요한 과제이다. 의회의 공공지출 감독과 공공정책의 평가임무를 강화시키는 것은 국가의 기능 그 자체를 개혁하는데 필요한 자극제가 될 것이다.

#### 1) 연중 상시감독체제의 확립

- 매년 의회재정위원회에 평가및감독소위원회를 설치하여 4~5개 부분에 중점적인 조사를 실시하고 정·관계 예산책임자들을 상대로 청문회를 실시해야 한다.
- 재정위원회 특별보고자들의 감독권한을 여타 위원회 특별보고자들에게도 부여해야 한다. 현장실사는 상기 두 부류의 특별보고자들이 공동으로 실시하고 대표보고자가 업무를 조정토록 하며 재정위원회에 보고서를 제출토록 한다.
- 결산의결을 예산안 심사보다 앞당기면서 예산집행에 대한 감독을 강화시킨다.
- 회계법원과의 연계를 강화시킨다. 회계법원의 연례 업무계획서에 의회의 감사요구사항들을 포함시킨다.
- 예산관련 위원회 특별보고자들의 현장실사와 평가및감독소위원회의 청문회 준비과정에 회계법원 법관들의 조력을 얻도록 한다.
- 재정위원회가 요구한 각종 감사를 회계법원으로 하여금 실시케 하고 그 결과를 동위원회에 보고케 한다.

2) 공공지출의 평가

- 신규사업에 논의를 집중하기보다는 전체 예산의 90% 이상을 차지하는 계속사업들의 평가를 강화한다.
- 평가자와 평가대상 정책책임자들을 대상으로 청문회를 실시하여 평가결과를 토론한다.
- 효율적인 활동수단들을 제공하도록 한다. 즉, 재경위원회가 각종의 모형 작성을 할 수 있도록 동 위원회에 관련 예산을 배정하고, 재정관련 자료실을 설치할 것과 재경부 자료실에 접근할 수 있도록 해야 한다.

3) 민주적 토론의 활성화

- 평가및감독소위원회 업무를 투명하게 실시하여야 한다. 즉, 감독 및평가청문회를 언론에 공개하고, 동 소위원회의 주례 회의를 의회 TV채널을 통해 중계하여야 한다. 또한 평가결과를 책자로 발간하여야 한다.
- 야당의 권리를 신장시켜야 한다. 즉, 재경위원장과 더불어 야당의 원으로 하여금 평가및감독소위원회 공동위원장을 맡게 하여야 한다. 동 소위원회의 주례 청문회 준비과정에 야당을 참여시켜야 한다. 또한 현장실사를 여야간사가 공동으로 실시하게 하여야 한다.

4) 예산권의 행사방식 개혁

- 경제·재정의 기본방향에 대한 토론을 활성화하여야 한다. 매년 재경위원회에서 중기재정계획(3년 단위)을 심의하고, 회계법원과 정부가 제출한 결산보고서를 토대로 본회의에서 예산기본방향에 관한 토론을 실시하여야 한다.

## 제 2 절 사법적 통제

사법적 통제는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의한 통제와 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제가 있다.

### I. 헌법재판소에 의한 통제

#### 1. 헌법재판소의 권한<sup>84)</sup>

프랑스 헌법재판소는 헌법에서 일반 사법법원과는 독립하여 제7장 제56조에서부터 제62조까지에서 독립된 헌법기관으로 규정되어 있다. 프랑스 헌법재판소는 위헌법률심사권 이외에도 여러 가지 권한을 가지고 있다.

##### 1) 사법적 권한

첫째로 프랑스 헌법재판소는 헌법 제61조에 근거하여 조직법률(loi organique)과 보통법률(loi ordinaire), 그리고 의회규칙(règlements des assemblées parlementaires)과 국민투표를 통한 법률(loi référendaire)에 대한 사전적 위헌심사권한을 가지고 있다. 조직법률은 공권력의 조직에 관해 헌법의 시행에 관한 것으로서 헌법과 보통법률의 중간에 있다고 볼 수가 있는데, 조직법률은 의무적으로 반드시 위헌법률심사를 거치도록 되어 있다. 의회규칙은 우리나라의 국회법에 해당하는 것으로서 이 규칙도 반드시 위헌심사를 거치도록 되어 있다. 또한 2008년 7월 헌법개정으로 국민투표 법률가운데 국회의원이 발의한 국민투표법률도 의무적 위헌심사의 대상이 되었다. 보통법률은 청구권자의 청구가 있어야 만이 위헌심사를 할 수가 있게 되어 있는데, 청구권자가 대통

84) 전학선, 프랑스에서의 헌법의 수호, 헌법학연구 제14권 제3호, 2008. 9, 201-203면.

령, 수상, 국회의원회 의장, 상원의장 그리고 60인 이상의 국회의원들이다.

두 번째로는 국제조약에 대한 위헌심사이다. 우리나라와는 달리 국제조약에 대해서도 명문으로 헌법에서 헌법재판소가 위헌심사를 할 수 있다고 규정을 하고 있는 것이다.<sup>85)</sup>

세 번째로 헌법 제60조에 근거하여 국민투표(référendum)에 대하여 적법성을 감독할 권한을 가지고 있다.

네 번째로 선거에 관한 것으로서, 헌법 제58조와 제59조에서 대통령 선거와 국회의원회(Assemblée nationale) 의원선거, 상원(Sénat) 의원선거에 관여할 권한을 부여하고 있는데, 대통령선거의 합법성을 감독하고 선거에 대한 이의를 심사하며 선거결과를 선언하다. 또한 국회의원회 의원선거와 상원 의원선거의 적법성에 대하여 심사를 한다.

다섯 번째로, 대통령의 유고나 궐위에 대하여 이를 확인할 권한이 헌법 제7조에 의하여 헌법재판소에 부여되어 있다.

여섯 번째로, 헌법 제37조 제2항과 제41조에 기한 법률사항과 법규명령사항의 구분에 관하여 심사할 권한이 헌법재판소에 있는 것이다. 프랑스 헌법은 제34조에서 법률로 정해야 할 사항들에 대하여 일괄적으로 규정을 하고 있는데, 그 가운데에는 공민권(droits civiques)에 관한 규정들, 공적 자유(libertés publiques)의 행사를 위한 기본적 보장 규범들을 포함하고 있으므로 법률사항과 법규명령사항간의 구분 심사를 통해서 어떠한 사항이 헌법 제34조의 공민권 또는 공적 자유에 속하는 기본권에 해당되어 법률에 규정되어야 하는가를 헌법재판소가 판단하게 되어 있는 것이다. 따라서 의원발의 법률안이나 수정안 대하여 수상이나 해당 국회의장이<sup>86)</sup> 헌법재판소에 청구하여 규범의 성격을 판단해 달라고 요청하면 헌법재판소가 이의 성격을 판단하게 되는

85) 이에 관해 자세한 것은 전학선, 프랑스에서 국제법과 헌법재판, 공법학연구 제9권 제1호, 2008. 2, 275면 이하 참조.

86) 2008년 7월 헌법 개정 전에는 정부만이 불수리를 선언할 수 있었으나 헌법개정으로 정부 또는 국회의장이 불수리를 선언할 수 있도록 하였다.

데, 헌법재판소가 법규명령이라고 판단하면 이 사항은 법규명령으로 정하게 되는 것이다. 이러한 법률의 법규명령화를 비법률화(délégalisation)<sup>87)</sup> 라고 부르기도 한다. 이와 더불어 2008년 7월 헌법 제39조를 개정하여 정부제출 법률안에 대하여 해당 의회 의장단이 조직법률에 위반된다고 하면 그 법률안은 회기에 등록될 수 없도록 하였는데, 회장단과 정부의 견해가 일치하지 않는 경우에는 해당 국회의장이나 수상이 일주일 이내에 헌법재판소에 그 결정을 청구할 수 있도록 하였다.

일곱 번째로 2008년 7월 23일 헌법개정으로 신설된 헌법 제61-1조에 의하여 행정최고재판소(Conseil d'Etat)나 대법원(Cour de cassation)은 구체적 사건에 있어서 재판 중에 헌법상 보장되는 기본권을 침해하는 입법조항에 대하여 헌법재판소에 위헌심판을 청구할 수 있다. 이는 사후적 규범통제를 시행하는 것으로 구체적 규범통제를 채택한 것이다.

여덟 번째로, 1999년부터 누벨칼레도니(Nouvelle-Calédonie) 의회가 제정한 규범(loi du pays)에 대하여 사전적 규범통제를 할 수 있다(헌법 제77조).

## 2) 자문에 관한 권한

프랑스 헌법재판소는 헌법 제16조에 근거하여 국가비상시 예외적 상황에 관해서 대통령의 자문에 응할 권한이 있는 것이다. 즉, 공화국의 제도, 국가의 독립, 영토의 보전 또는 국제조약의 집행이 중대하고 직접적으로 위협을 받으며, 헌법상 공권력의 정상적인 기능이 중단되는 경우에 대통령은 수상, 양원의장 및 헌법재판소의 공식적이 자문을 거친 후 당면상황에 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(헌법 제16조 제1항, 제3항). 또한 2008년 7월 헌법개정으로 제16조 제6항을 신설하여 헌법재판소가 대통령의 비상대권 행사에 대한 통제를 할 수 있도록

87) Louis Favoreu, La délégalisation des textes de formes législative par le Conseil constitutionnel, in Le juge et le droit public - Mélanges Marcel Waline, L.G.D.J., 1974, p.429.



되었다. 비상대권이 행사된 후 30일 후에, 수상과 국민의회나 상원 의장 또는 60인 이상의 국회의원들이 헌법재판소에 비상대권의 행사요건 충족여부에 대하여 심사를 청구할 수 있고, 헌법재판소는 가장 빠른 기간 안에 공개적으로 견해를 발표하여야 한다. 비상대권 행사 기간이 60일을 넘으면 헌법재판소가 자동적으로 비상대권 행사요건 충족여부를 심사하여 공개적으로 견해를 밝히도록 하였다. 결국 60일이 지나면 헌법재판소가 자기제소권(auto-saisine)을 통하여 청구 없이도 대통령에 비상대권에 대하여 심사할 수 있도록 하였다.<sup>88)</sup>

## 2. 헌법재판소의 통제 기능

헌법재판소에 의한 재정에 관한 통제는 1974년 위헌법률심판권이 60인 이상의 국회의원들에게도 부여되면서, 그 이전에는 주로 예산법률안에 정부의 의도와는 다르게 국회의원들에 의하여 수정되는 조문에 의한 통제를 통하여 정부를 보호하고자 하는 것이라면, 1974년 이후에는 국회의원뿐만 아니라 정부에 의하여 조직법률에 위배되는 예산법률에 대한 통제도 강화하는 측면으로 나타나고 있다.<sup>89)</sup>

예산이 법률의 형식으로 국회의 의결을 거치기 때문에 예산법률은 위헌법률심판의 대상이 된다. 실제로 연말에 다음 년도의 예산법률이 헌법재판소에 위헌법률심판이 청구되어 위헌결정이 나기도 하는데, 2005년 12월 29일 헌법재판소는 2006년 예산법률에 대하여 일부위헌결정을 하였다.<sup>90)</sup>

프랑스는 사전적 규범통제를 실시하는 대표적인 인식되었는데, 2008년 7월 헌법개정으로 구체적 규범통제를 병행하게 되었다. 그러나 사

---

88) 프랑스 헌법재판소의 위헌법률심판에 있어서 자기제소권과 심판범위에 관해서는 전학선, 프랑스 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000. 8, 379면 이하 참조.

89) Code administratif, 31e éd., Dalloz, 2008, p.1930.

90) CC. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

전적 규범통제에 있어서 청구인이 대통령, 수상, 국회의 양원 의장과 60인 이상의 국회의원들이다. 따라서 예산법률이 법률의 형식으로 매년 통과되기 때문에 프랑스에서는 예산법률에 대하여 위헌심판 청구를 할 수 있어 헌법재판소가 예산통제에 있어서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 특히 프랑스 헌법재판소도 직권심리가 적용되어 청구되지 아니한 조문에 대한 심판도 가능하고 청구되지 아니한 이유를 판단근거로 할 수 있다.<sup>91)</sup> 따라서 헌법재판소가 예산법률에 대하여 위헌심판이 청구되면 예산법률 전체에 대하여 위헌심판을 할 수 있다.

예산과 관련하여 프랑스에서 재정에 관한 조직법률이 있고 매년 예산이 법률의 형태로 제정되는데, 프랑스 헌법재판소는 보통법률의 형태인 예산법률이 재정에 관한 조직법률에 위배되어서는 안된다고 하였다. 즉 헌법이 예산법률은 조직법률에서 정한 조건 안에서 규정되어야 한다고 하고 있으므로 보통법류인 예산법률은 재정에 관한 조직법률을 위배해서는 안된다고 하면서 예산법률에 대한 위헌심사에서 심판의 기준이 되는 규범으로 조직법류도 인정하고 있는 것이다.<sup>92)</sup>

### 3. 헌법재판소의 사례<sup>93)</sup>

1996년 말에 프랑스 정부는 1996년을 위한 추가경정예산법률안을 국민의회(Assemblée nationale)에 제출하였다. 프랑스는 예산안이 우리나라와는 달리 매년 법률의 형태로 상정되기 때문에 의회가 법률제정절차에 따라 처리를 하고 있다. 따라서 국민의회가 이를 심의하였는데, 심의과정에서 예산법률안에 대한 국민회의의 제1회독 때, 정부는 국민의

91) 물론 사후적 규범통제에서는 구체적인 입법과 관례가 나와야 알 수 있지만, 2008년 헌법개정 전에 사전적 규범통제에서는 헌법재판소가 청구되지 않은 조문에 대한 심판도 하고 있다. 자세한 것은 전학선, 프랑스 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000. 8, 379면 이하 참조.

92) CC n° 60-8 DC du, 11 août 1960.

93) 전학선, 프랑스에서 위헌법률심사청구의 취하 - 1996년 12월 30일 n°96-386 1996년 추가경정예산법률 사건을 중심으로, 헌법학연구, 제10권 제3호, 2004. 9. 554-555면.

회로 하여금 스페인 전쟁참가 군인들에 대하여 舊 전투병으로서의 지위를 향유할 수 있도록 하는 수정안을 채택하도록 하였다. 말로(Malraux) 수정안이라고 명명된 이 예산법률안은 많은 국민의회의원들로부터 비난을 받는 법률안이 되었는데, 특히 장 루이 보몽(Jean Louis Beaumont)이 수장으로 있는 프랑스민주연합(UDF, Union pour la démocratie française)에 의하여 많은 비판을 받았다.

청구인들의 주장은 절차적인 면에서 이 법률안이 예산편승(cavalier budgétaire)<sup>94)</sup>에 해당되어 하자가 있다고 하였고, 내용적인 면에서 이 법률이 공화국 법률에 의하여 인정된 기본원칙(principe fondamental reconnu par les lois de la République)에 위반된다는 것이었다.

이에 헌법재판소는

“- 법률 제55조에 관하여

헌법재판소에 청구된 법률 제55조는 공중보건법전(code de la santé publique) 제791-10조를 수정하고 있다. 이 조항은 보건에 관한 평가 공무원에게 과학적 또는 기술적 기능을 향시 또는 간헐적으로 수행할 사법상의 계약공무원을 모집할 권한을 부여하고 있다. 이러한 조항이 국가의 재원과 부담을 결정하는 것은 아니다. 이 조항이 공공재정에 있어서 의회를 통제하고 조사할 목적이 아니며, 공무원에게 재정적 책임을 부과할 목적도 아닌 것이다. 이 조항이 재정적 특징을 가지는 조항도 아니다. 결국 이 조항은 위에서 언급된 1959년 1월 2일 법률명령(ordonnance)의 제1조의 제5항에서 규정된 의미에서 직업을 창설하거나 전환하지 않는 것이다. 따라서 제55조는 재정법

94) 예산편승(cavalier budgétaire)이란 종래 의회가 예산법률의 채택을 촉진시키기 위하여 예산법률의 본질에 반하는 규정을 삽입시키는 것으로 위헌적인 것이다. 예산편승에 해당되어 위헌으로 선언된 경우는 C.C. n°73-51 DC, 27 décembre 1973; C.C. n°76-74 DC, 28 décembre 1976; C.C. n°94-351 DC, 29 décembre 1994 등 여러 차례가 있다.

률의 목적에 어긋나는 것이다. 그러므로 이 조항은 헌법에 위반되는 절차에 따라서 채택된 것이다.

- 법률 제59조에 관하여

법률 제59조는, 기관력에 근거한 결정의 유보아래, 지역연대성 조세 제도 창설을 위한 프랑스령 폴리네시아(Polynésie)의 지역의회의 1994년 12월 8일 n°94-142 심의를 유효하게 하고, 이러한 것에 기초하여 적법한 범위 내에서 위의 심의를 적용하여 프랑스령 폴리네시아 지역에 의하여 인정된 조세를 유효하게 하고자 하는 것이다. 헌법 제 74조 제2항은 다음과 같이 규정하고 있다. “해외영토의 지위는 특히 그 고유제도의 권한을 확정하는 조직법률로 확정되고, 개정은 관련 해외영토의회의 자문을 거친 후에 조직법률로 확정된다.” 만약에 입법자가, 자격을 갖추고 있으면서, 기관력에 근거한 결정을 존중하고 또한 일반적 이익의 목적을 존중하면서 지역 기구에 의하여 결정된 조항을 유효하게 할 수 있는 권한이 있다면, 모든 상황에서 앞에서 언급된 헌법조문을 적용하면서, 단지 프랑스령 폴리네시아 자치지위에 관한 1996년 4월 12일 법률 제5조와 제6조를 적용하여 지역 기구의 권한을 부과하는 조직법률을 통해서만 할 수 있었을 것이다. 따라서 법률 제59조는 헌법에 위반되는 절차에 따라서 채택되었다.”

라고 하면서 1996년을 위한 추가경정예산법률안에 대하여 위헌결정을 하였다.

## II. 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제

18076년에 창설된 회계법원은 국가 재정에 관한 사법기능을 담당하는 국가기관이다. 회계법원의 성격에 대해서는 다양한 견해가 있었으나 헌법재판소가 행정법원의 성격을 인정하였다.<sup>95)</sup>

95) CC n° 2001-448 DC du, 25 juillet 2001.

## 1. 회계법원의 조직

회계법원은 1명의 수석재판장(Premier président)이 원장이 된다. 회계법원에는 7개의 부(chambres)가 있는데, 각 부는 각각 영역을 달리하여 업무를 분장하고 있다. 각 부는 약 30여명의 판사들로 구성된다.

## 2. 회계법원의 권한

회계법원은 다음의 권한을 가진다.

- 의회의 정부활동의 통제를 보좌
- 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제
- 공공정책에 대한 평가
- 공적인 보고서를 통한 시민들에게의 정보전달
- 공공기관에 대한 감사

회계법원에 의하여 국가 재정에 대한 통제가 이루어지고 있다.

헌법 제47조 제6항에 의한 회계법원(감사원)의 의회에 대한 보좌업무에는 특히 다음 사항이 포함된다.

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가업무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재정위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수업무
2. 회계법원(감사원)이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재정위원회가 요구한 모든 조사의 실시. 당해 조사의 결과는 조사요구의 신청 후 8개월 이내에 이를 요청한 위원회에 의무적으로 통보한다. 동 위원회는 조사결과에 대한 공표를 결정한다.

3. 전년도 집행결과에 관련한 이 법 제48조의 보고서의 제출시 첨부되는 예비보고서의 제출
4. 결산법률안 제출시 이전 연도 집행실적 및 관련회계보고서를 첨부한 보고서의 제출. 이 보고서에는 특히 임무(mission) 및 주요사업(programme)별로 세출예산을 분석한다.
5. 국가회계의 정확성·진실성 및 성실성에 대한 증명서. 이 증명서는 결산법률안에 첨부하며 시행된 확인보고서를 첨부한다.
6. 예산법안의 제출에 첨부되는 보고서에 행정기관이 시행한 세출예산의 전출입에 대한 사항도 첨부한다. 전출입 금액은 예산법으로 미리 승인을 받아야 한다.

제1항 제3호·제4호 및 제6호에서 규정한 보고서에는 관련 장관의 답변을 첨부할 수 있다.

회계법원의 연간 보고서는 국회의원과 상원의 논의의 대상이 될 수 있다(조직법률 제58조).

재정법원법전(Code des juridictions financières) 제L111-1조 제1항은 “회계법원은 공적 회계관의 회계를 심사한다”라고 규정하여 회계에 대한 심사를 재판기능의 제1의 기능으로 직접 명시하고 있다. 또한 이처럼 위 규정에서 “회계관의 회계”를 심사하도록 명시하여 위에서 언급한 대로 재정명령관과 회계관의 분리원칙에 따라 회계법원이 심사대상으로 하는 것은 재정명령관의 행위가 아니라 회계관의 회계임을 명시하고 있다. 회계법원이 국가의 회계관이 행한 회계에 대해 재판하며 공공회계에서의 수입과 지출의 적법성을 판단하는 이러한 통제업무를 수행함에 있어서 회계법원은 진정한 재판기관으로서 활동한다고 평가되고 있다.

회계에 대한 재판통제에 있어서 회계법원의 관할은 원칙적으로 국가적 차원의 기관이나 단체이다. 즉 회계법원은 국가기관이나 국가적

공공단체에 대해 그 회계에 대해 심사한다. 지방자치단체와 그 지방의 공공단체에 대해서는 각 지방에 설치되어 있는 지방회계원(*Chambres régionales des comptes*)<sup>96</sup>에서 그 회계의 적법성을 심사하게 된다. 다만, 회계법원은 지방회계원의 심사결정에 대해 항소심으로 기능한다.

회계법원은 원칙적으로 회계관이 아닌 재정명령관 등의 재정행위에 대해서는 심사하지 않는다. 그러나 재정명령관이 사실상의 회계관(*comptable de fait*)으로서 행한 회계에 대한 심사는 이루어진다. 사실상의 회계관리(*gestion de fait*)란 공금의 수입, 지출을 집행할 법적 권한이 없는 사람에 의하여 이루어진 회계나 회계관이라 할지라도 자신의 회계권한을 넘어서는 범위에서 행한 회계관리를 말한다. 다시 말해서 회계관리권한이 없는 사람이 기만행위로 또는 관리를 금하는 법규정을 무시하고 행한 위법한 회계관리를 사실상의 회계관리라고 한다. 예를 들어 재정명령관인 시장이 회계지출을 한 경우 등이 사실상의 회계이다. 이러한 사실상의 회계에 대해 회계법원이 그 회계를 행한 사람에 대해 사실상의 회계관으로 선언하게 되면 그의 회계에 대한 심사를 회계법원이 행하게 된다(재정법원법전 L131-2조). 따라서 예를 들어 시장 등 재정명령관(*ordonnateur*)에 대해서도 회계법원이 사실상의 회계관으로 인정한 경우에는 그의 회계에 대해 회계법원이 심사를 하게 된다. 사실상의 회계에 대한 심사도 재판적 기능의 심사이다.<sup>97)</sup>

---

96) 윤광재, 프랑스 지방회계원에 대한 연구, 감사논집, 2000. 12, 223면 이하 참조.

97) 정재황, 프랑스의 감사원제도에 관한 연구, 세계헌법연구 제13권 제1호, 2007. 6, 447-448면.

## 제 6 장 결 론

각국의 재정법제는 그 국가의 역사와 경험 그리고 정체, 사회 문화를 담고 있다고 할 수 있다. 국가의 재정은 과거 자유방임시대에는 작은 정부가 최선이었으므로 국민생활에 미치는 영향이 적었으나, 상대적으로 복지국가에서는 국가 재정이 국민생활에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다.

프랑스는 행정의 효율성을 위하여 의회가 재정에 관여하는 것을 자제하였으나, 현재에는 의회의 통제를 강화하는 방편으로 나가고 있다.

프랑스 현행 헌법은 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 세입세출 예산 법률주의를 규정하고 있다. 또한 제34조 제7항에서 프로그램 법률에 의하여 다년간 공공재정에 대하여 정할 수 있도록 하였으며, 제39조 제2항에서는 예산법률의 경우에는 국민의회에 우선적으로 제출하도록 되어 있다. 그 외에도 헌법에서 재정에 관하여 많은 규정을 두고 있다. 프랑스에서 재정헌법(Constitution financière)의 근거는 헌법과 헌법재판소 판례를 통하여 찾을 수 있고, 위헌법률심판의 근거규범과 재정에 관한 조직법률이 재정헌법의 근거가 될 수 있다.<sup>98)</sup>

프랑스는 국가 재정의 어려움으로 인하여 1789년 시민혁명이 발발하였다는 견해가 있을 만큼 국가재정의 중요성을 체험한 국가라고 할 수 있다. 따라서 국가 재정의 중요성을 인식하고 이에 대하여 국민의 대표기관인 의회가 제정하는 법률로써 예산을 작성하고, 예산뿐만이 아니라 결산도 법률로써 작성하도록 되어 있다.

특히 국가 재정 상태에 따라서 다변하는 사회 현상을 해결하기 위하여 중요한 개혁들을 하였는데, 특히 1996년 헌법개정을 통하여 사

98) Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français, 2e éd., PUF, 2006, p.276.



회보장 재정법률에 대하여 헌법에서 직접 규정을 두고 있다. 사회보장에 의한 국가 적자가 늘어나면서 이에 대한 해결책이 필요하게 되었고, 결국 헌법 개정을 통하여 이를 해결하고자 한 것이었다. 또한 2001에는 재정법제에 근본적인 개혁을 시도하여 의회의 통제를 강화하는 법률개정을 단행하였다.

프랑스도 재정 상태가 악화되는 상황에서 이를 극복하기 위하여 근본적인 법제 개혁을 단행한 것이다. 국가 재정에 있어서 개선의 필요성을 느끼면 헌법을 개정하면서도 이를 실행하고 있는 것이다.

프랑스 재정법제의 특징을 보면 다음과 같다.

첫째, 예산과 결산을 정부가 주도하고 있다는 점이다. 현행 제5공화국 헌법은 과거 의회의 불신으로 의회의 역할을 약화시켰고 그에 따라 예산과 결산에 있어서 의회의 역할을 크게 약화시켰다는 점이다. 예산법률안의 발의권을 정부에게만 부여하고 있고, 공공재정에 관한 국회의원의 입법권도 제한되어 있으며, 일괄투표로 정부가 모든 수정안을 토론없이 표결에 회부할 수 있도록 하는 등 정부의 우월적 지위를 인정하였다. 이러한 정부의 우위를 없애고 의회의 재정에 있어서 통제를 강화하기 위하여 2001년도에 재정법제에 대한 개혁을 시도하였던 것이다.

둘째, 국민의회의 우선적 권한이다. 예산법률안의 경우 정부는 우선적으로 국민의회에 회부하도록 되어 있다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되고 상원은 간접선거로 선출되므로 국민의회가 상원과 비교하여 더 정당성을 가지고 있다고 보고 국민의회에 우선권을 부여하고 있는 것이다.

셋째, 결산제도의 법률주의이다. 예산의 경우에는 법률주의 채택하여 예산안을 법률로 매년 국회를 통과하도록 하는 국가가 많으나 프랑스는 결산의 경우에도 법률의 형태로 국회를 통과하도록 하고 있다. 이

러한 결산법률주의는 의회의 재정통제권을 강화하는 역할을 한다고 할 수 있다.

프랑스는 헌법에서 재정에 관한 조항을 다양하게 두어 국가재정에 있어서 투명성과 효율성을 확보하고자 하고 있다. 우리나라의 경우 헌법에서 재정에 관한 조항이 상대적으로 적어 정당성에 있어서 많은 논란이 있을 수 있다. 특히 국가의 재정운용과 관련하여 예산법률주의의 채택을 주장하는 경우도 있는데, 예산법률주의의 도입도 그 장단점을 잘 분석하여 도입여부를 결정하여야 할 것이다. 특히 정부형태와 관련하여 우리나라는 대통령제를 취하고 있다고 보는 견해가 다수인데, 예산법률주의의 취하는 경우에는 이에 따른 다양한 논의가 가능하다. 예를 들어 예산법률에 대하여 대통령의 법률안 거부권은 인정될 수 있는 것인가, 혹은 그 통제는 어디까지 인정되어야 할 것인가 하는 점 등이 논의되어야 할 것이다.

이와 더불어 예산에 대하여 투명성과 효율성을 확보하는 측면에서 예산지출에 대하여도 헌법에서 규정을 할 필요가 있다고 본다. 우리 헌법은 제40조에서 ‘입법권은 국회에 속한다’라고 하고 있고, 제54조가 국회의 예산안 심의 호가정권에 대하여 규정하고 있으나, 예산지출에 대한 규정은 없다. 예산지출에 대한 통제를 보다 효율적이고 투명하게 한다는 측면에서 예산지출에 대한 규정을 둘 필요가 있다.

또한 프랑스는 지방분권화와 관련하여 2003년 3월 28일 헌법개정을 통해 지방분권화를 강화하였다. 헌법개정을 통하여 지방자치단체들의 과세권과 재정권한의 확대를 헌법에서 직접 규정하고 이에 따라 관련 법령들을 개정하였다. 따라서 지방분권을 위하여 헌법적 근거를 마련한 것이다. 우리나라의 경우에도 지방분권과 관련하여 헌법에서 그 규정을 둘 필요가 있다. 특히 우리 헌법은 지방자치제와 관련하여 헌법조항이 너무 간략하여 이를 더 구체적으로 확대할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009
- 권해호, 실질적 재정민주주의의 실현을 위한 예산법률주의, 공법연구 제24권 제4호, 1996. 6
- 권해호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006. 10
- 김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007
- 김영일, 프랑스의 예·결산 심의제도, 국회보, 통권 416호, 2001. 6
- 김인철, 예산제도에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위논문, 1997
- 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008
- 박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007. 11
- 박균성, 김재광, 전학선, 정하명, 홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10
- 박인수, 행정국가와 입법권, 공법연구 31집 제2호, 2002. 12
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009
- 윤광재, 프랑스 지방회계원에 대한 연구, 감사논집, 2000. 12

- 윤광재, 프랑스의 국가재정운용과 재정개혁에 관한 연구, 한국행정 연구 제13권 제1호, 2004 봄호
- 이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004. 3
- 전학선, 프랑스 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000. 8
- 전학선, 프랑스 헌법재판소와 기본권보장, 외법논집 제9집, 2000. 12
- 전학선, 프랑스 인권선언에 나타나 재산권의 현대적 의미, -현대공법이론의 제문제-, 천봉석중헌박사화갑기념논문집, 2003
- 전학선, 프랑스에서 위헌법률심사청구의 취하 - 1996년 12월 30일 n° 96-386 1996년 추가경정예산법률 사건을 중심으로, 헌법학연구, 제10권 제3호, 2004. 9
- 전학선, 프랑스의 정부형태, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6
- 전학선, 유럽헌법과 프랑스 헌법개정, 유럽헌법연구 창간호, 2007
- 전학선, 2007년 프랑스 대통령 선거와 인터넷, 외법논집 제27집, 2007. 8
- 전학선, 프랑스에서 국제법과 헌법재판, 공법학연구 제9권 제1호, 2008. 2
- 전학선, 프랑스에서의 헌법의 수호, 헌법학연구 제14권 제3호, 2008. 9
- 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008. 12
- 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2
- 전 훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 2005. 6

- 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] - 프랑스 -, 한국법제연구원, 2008. 6
- 정재황, 프랑스 1958년 (현행)헌법의 개정, 법학연구 제2권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2000. 2
- 정재황, 프랑스의 감사원제도에 관한 연구, 세계헌법연구 제13권 제1호, 2007. 6
- 정종섭, 황승흠, 황성기, 국가재정에 관한 국회의 기능강화 방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2005. 11
- 허영, 한국헌법론, 박영사, 2009
- 홍성방, 헌법학. 현암사, 2009
- François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances publiques, 2e éd., Dalloz, 2007
- Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008
- Irène Bouhadana, Les commissions des finances des Assemblées parlementaires en France ; origines, évolutions et enjeux, LGDJ, 2007
- Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001
- Jean-Pierre Camby, Quarante ans de lois organiques, RDP, 1998
- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Sirey, 2008
- François Chauvel, Finances publiques 2009, 12e éd., Gualino, 2009
- Code administratif, 31e éd., Dalloz, 2008

- Michel Debré, Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, in Doc pour servir, Doc. Fr. 1987, vom.2
- Etienne Douat et Xavier Badin, Finances publiques, 3e éd., PUF, 2006
- Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français, 2e éd., PUF, 2006
- Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd., Sirey, 2009
- Louis Favoreu, La délégalisation des textes de formes législative par le Conseil constitutionnel, in Le juge et le droit public - Mélanges Marcel Waline, L.G.DJ., 1974
- Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques,, Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992
- Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, 22 e éd., Montchrestien, 2008
- Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 30e éd., LGDJ, 2007
- Michel Lascombe, Le gouvernement et la révision constitutionnelle ; un oublié très présent, La Semaine juridique, éd. G., 2008
- Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Les finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2007
- Jean Morange, La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, PUF, 1993, - 변해철 역, 1789년 인간과 시민의 권리선언, 탐구당, 1999

Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 2e éd., Sirey, 2008

Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8e éd., Montchrestien, 2008

Lucile Tallineau, Quarante ans de proposition de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, RFFP, n°73, janvier 2001

Jügen von Hagen, Budgeting institutions for better fiscal performance, in Budgeting and budgetary institutions, Edition by Anwar Shah, The world bank, 2007

부 록



[부 록]

프랑스 헌법 개정관련 주요 조항

(2008년 7월 23일까지 개정된 헌법)

○ 제34조

법률은 다음 사항을 규정한다.

- 시민적 권리 및 공적 자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장; 자유, 다원주의, 미디어의 독립; 국방을 위해 시민에게 과하여진 신체 및 재산상 의무.
- 국적, 개인의 신분 및 법적 능력, 부부재산제, 상속 및 증여.
- 중죄 및 경죄 및 위법행위의 결정과 그에 대한 형벌, 형사소송절차, 사면, 새로운 심급의 법원 설치와 사법관의 지위에 관한 규정.
- 모든 조세의 과세기준 · 세율 · 징수방식, 화폐발행제도.

법률은 다음 사항에 대해서도 규정한다.

- 의회, 지방의회, 재외프랑스인의 대표부, 지방자치단체의 심의회 구성원의 선거위임과 선거기능의 행사조건.
- 공공기관의 설립.
- 국가의 일반공무원 및 군공무원의 신분보장.
- 기업의 국유화 및 공기업의 민영화.

법률은 다음사항의 기본원칙을 정한다.

- 국방조직.
- 지방자치단체의 자유행정 · 권한 · 자원.

[부 록]

- 교육.
- 환경보존.
- 재산권 · 물권 · 민간채권 · 상업채권.
- 노동권. 노동조합권. 사회보장권.

재정법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의  
재원과 부담을 정한다.

사회보장 자금조달법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에  
따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안  
하여 지출의 용도를 정한다.

프로그램적 법률은 국가활동의 목적을 정한다.

공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다.

공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목  
적에 포함된다.

본 조항은 조직법률로 구체화되고 보완될 수 있다.

○ 제39조 제2항

정부제출 법안은 행정최고재판소의 의견을 청취하고 국무회의에서  
심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법  
률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단  
체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

○ 제40조

국회의원 제출 법률안 또는 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출  
의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

○ 제42조 제2항

헌법개정안, 재정법률안, 사회보장 재정법률안의 경우 양원 중 처음  
제출된 의회의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하

고, 다른 독회에서는 다른 의회에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

○ 제42조 제4항

전항은 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장 재정법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

[부 록]

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-2조

회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.

○ 제48조 제3항

재정법률안과 사회보장 재정법률안, 다음 항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된지 최소한 6주 이상된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담을 초래하는 조약, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할

양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

○ 제72-2조

지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.

지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.

지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.

국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.

법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

## 재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

2001. 8. 1. 제정

2005. 7. 13. 개정

### 제 1 장 예산법

### 제 2 장 국가의 수입과 지출

제 1 절 예산의 세입과 세출

제 2 절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제 3 절 수입의 배분

제 4 절 국고금의 수입과 지출

제 5 절 국가의 회계

### 제 3 장 예산법의 내용과 제출

제 1 절 진실성의 원칙

제 2 절 예산법의 내용

### 제 4 장 예산법안의 심사와 표결

제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제 2 절 결산법률안

제 3 절 공통규정

### 제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

제 1 절 정 보

제 2 절 통 제

### 제 6 장 조직법률의 발효와 적용

## 제 1 장 예산법

제 1 조 ①이 조직법률이 규정하는 바에 따라, 매 회계연도의 예산법으로 국가의 세입과 세출의 성격·금액·배분 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 매 회계연도 예산법은 설정된 경제의 균형목표와 이 법으로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다.

②회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

③예산법은 다음 법률을 포괄한다.

1. 당해연도 예산법 및 추가경정예산법
2. 결산법
3. 이 법 제45조에 규정된 법률

## 제 2 장 국가의 수입과 지출

제 2 조 ①국가의 수입과 지출은 예산상 세입과 세출 및 국고금의 수입과 지출을 포함한다.

②공공사업자에게 위임된 서비스 요율의 결정은 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 요건에 의해서만 제3자에게 직접 부과될 수 있다. 부담금의 부과는 공공사업을 위임받은 자에 한해 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 규정에 따라 허용될 수 있다.

### 제 1 절 예산의 세입과 세출

제 3 조 국가의 세입예산은 다음을 포함한다.

1. 각종 조세

2. 국가의 산업과 상업 활동, 국유재산, 재정활동에 따른 경상수입 및 기타 자산과 권리에 따른 경상수입, 국가가 제공한 용역에 대한 수입, 사회보장분담금 운용수입과 사회보장적립금 운용수입, 벌금, 국고 거래외의 공적·사적기관의 납입금, 국채발행수입 이외의 국고운용수입
3. 민간출연금
4. 기타 경상수입
5. 차입금과 선급금의 상환금
6. 국가의 국유지 양도와 재정활동으로 인한 수입, 기타 자산과 권리에 대한 수입
7. 기타 예외적으로 발생한 수입

제 4 조 국가가 제공한 역무에 대한 수수료는 재정부령으로 결정·징수된다. 행정최고법원의 심의를 거친 명령은 해당연도의 예산법으로 확정되지 아니하면 무효가 된다.

제 5 조 I. 국가의 세출예산은 다음 목(目: titres)별로 구분한다.

1. 독립기관예산(dotations des pouvoirs publics)
2. 인건비
3. 운영비
4. 국채이자
5. 투자비
6. 이전비(dépenses d'intervention)
7. 재정운용비용(국고거래비용)

II. ①인건비는 다음을 포함한다.

- 급여(rémunérations d'activité)
- 사회보장분담금
- 각종 수당



[부 록]

②운영비는 다음을 포함한다.

- 인건비 이외의 운영비
- 공공서비스 부담을 위한 보조금

③국채이자는 다음을 포함한다.

- 양도성 국채 이자
- 비양도성 국채 이자
- 기타 재정부담금

④투자비는 다음을 포함한다.

- 국가 유형고정자산 투자비
- 국가 무형고정자산 투자비

⑤이전비는 다음을 포함한다.

- 가계이전비
- 기업이전비
- 지방자치단체 이전비
- 소송비용

⑥재정운용비는 다음을 포함한다.

- 차입금과 선급금
- 전출금
- 출자금

제 6 조 ①국가의 예산상 세입과 세출은 수입과 지출 예산으로 재편한다.

②예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다. 예산은 총수입을 세입으로 하고, 총지출을 세출로 한다.

③세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다.

④국가수입중 일정금액은 지방자치단체와 유럽연합에 조세면제·감면 및 평준화에 따른 손실을 보전해 주기 위하여 직접적으로

이들에게 할당될 수 있다. 이러한 할당은 그 목적과 금액을 명확하게 하여야 하고, 정밀하고 명확한 방식으로 평가되어야 한다.

## 제 2 절 예산 심의 · 확정 의 성격 과 범위

제 7 조 I. ① 국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의 · 확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실 · 국 관련 임무(mission)로 구성된다.

② 임무는 특정 공공정책을 관장하는 주요사업(programme)들을 포괄한다. 임무는 정부가 제안하는 예산법의 규정에 의해서만 창설될 수 있다.

③ 특정임무는 독립기관 예산을 포괄한다. 각 독립기관은 하나 혹은 수 개의 예비금(dotation)을 가지고, 동 예비금은 다음 두 종류로 구분된다.

1. 재난에 대비한 우발적 지출 또는 예측할 수 없는 지출에 대비한 경비
2. 예산의 의결시 세부사업별로 명확히 배분할 수 없는 보상에 대한 예비금

④ 주요사업은 소관부처의 하나 또는 수 개의 세부사업(actions)을 집행하기 위한 세출예산으로 구분한다. 세부사업은 공익적 목적, 기대결과 및 평가가 가능하도록 정확히 목표와 연계되어야 한다.

II. ① 세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다.

② 주요사업 또는 예비금의 세출예산은 이 법 제5조에 따라 목(目)별로 분류한다.

③ 세출예산의 목별 분류는 선언적 규정의 성격을 지닌다. 다만, 각 세항 사업별 인건비의 목(目)에 대하여 심의 · 확정된 세출예산은 이 성질별 지출금액의 최고 한도액을 의미한다.

III. 이 법 제7조 I 제2호의 예비금 세출예산을 제외하고, 목별 인건비로 심의·확정받은 세출예산은 국가가 지급하는 공무원 인건비승인액의 상한과 합쳐되어야 한다. 동 상한은 부처별로 세분한다.

IV. ①심의·확정된 세출예산은 각부 장관이 집행한다.

②세출예산은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제11조·제12조·제13조·제14조·제15조, 제17조·제18조 및 제21조의 규정에 의하여 변경될 수 있다.

③부처간에 승인된 공무원 정원배정은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제12조 II에 명시된 규정에 의하여 변경될 수 있다.

제 8 조 ①세출예산은 예산배정(autorisation d'engagement)과 자금배정(crédits de paiement)으로 구성된다.

②예산배정은 예산지출의 상한액을 구성한다. 투자비 지출의 경우 예산배정은 추가 소요액이 없이 사업계획을 수립하여 집행할 수 있는 예산전체를 포괄한다. 국가가 제3자에게 그의 실현이나 유지·탐사·경영과 마찬가지로 투자 재정에 관한 총체적 임무를 부여하는데 있어서 상대방에 기인한 활동에 속하는 예산배정은 계약체결 연도 이후 법적 예산 전체를 포괄한다.

③자금배정은 예산배정액의 한도내에서 체결한 의무를 이행하기 위하여 1년 동안 지출명령을 할 수 있거나 지급할 수 있는 상한액을 의미한다.

④인건비 예산의 경우 예산배정액은 자금배정액과 동일하다.

제 9 조 ①지출은 이 법 제10조와 제24조의 규정에 의한 경우를 제외하고는, 심의·확정된 세출예산의 범위 내에서만 가능하다.

②다음연도에 지출이 예상되는 세출예산의 지출요건은 예산법으로 정한다.

③인건비 세출예산액은 한도가 정해진다.

제10조 ①국고채무부담행위·상환·반환·감면 기타 국가가 승인한 보증채무 예산은 정산된다. 이들 예산은 세출 한도액을 정한 주요 사업(programme)중 세부 사업별(action)로 구분하여 승인을 받는다.

②정산의 대상이 되는 예산의 지출액은 필요한 경우 승인된 예산액을 초과하여 지출할 수 있다. 이 경우 재정부 장관은 초과 이유와 연말까지 집행전망에 대하여 국회의원과 상원의 재정위원회에 보고한다.

③정산의 대상이 되는 예산의 초과액은 가장 가까운 시기에 제정되는 예산법으로 세출의 승인을 받는다.

④제1항에 규정된 예산은 이 법 제12조 및 제13조의 규정에 의한 이·전용 또는 제15조의 규정에 의한 세출 이월의 대상이 되지 아니한다.

제11조 ①우발적이고 예측 불가능한 지출에 대한 예비금으로 심의·확정된 예산은 필요한 경우에, 재정부 장관의 보고서에 근거하여 의결된 시행령에 따라 주요사업별로 배정한다.

②급여로 심의·확정된 예산은 재정부 부령에 따라 주요사업별로 배정한다. 재정부 부령에 의해서만 인건비 목(目)으로 심의·확정된 예산을 증액할 수 있다.

제12조 I. 전용(virements)을 통하여 동일한 부처의 주요사업간에 예산배정을 변경할 수 있다. 전용이 가능한 세출예산의 누적액은 각각의 주요사업에 대하여 매년도 예산법에 의하여 심의·확정된 예산의 2%를 초과할 수 없다. 상한비율은 관련되는 각 주요사업에 대하여 인건비 목으로 심의·확정된 세출예산에도 동일하게 적용된다.

II. 이전(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산의 배정액을 변경할 수 있다. 이 경우, 특정한 목적으로 이와같이 이용된 예산은 당초의 주요 사업의 단위 사업들과 일치되게 사용하여야 한다. 이러한 이용을 통하여 관련 부처간에 승인받은 사용액의 배정을 변경할 수 있다.

III. 전용과 이용은 국민의회와 상원의 재경위원회 및 기타의 관련 위원회에 보고한 후, 재경부 부령으로 집행한다. 전용 또는 이용된 세출예산의 결산액은 이 법 제54조 제4호를 적용하여 작성되는 보고서에 첨부하는 특별보고서로 작성한다.

IV. ①예산법에서 정하지 아니한 주요사업에 대하여는 전용 또는 이용을 할 수 없다.

②다른 목에서 인건비 목으로는 어떠한 전용 또는 이용도 할 수 없다.

제13조 ①긴급한 경우에는, 국민의회와 상원 재경위원회의 자문을 거쳐 최근의 예산법이 정한 예산의 균형에 영향을 주지 아니하는 범위 안에서 행정최고법원(Conseil d'Etat)의 의견에 기초하여 의결된 선지급명령(Décrets d'avance)으로 추가예산(crédits supplémentaires)을 심의·확정할 수 있다. 선지급명령으로 세출예산을 취소하거나 추가 세입을 확정하는데, 그 누적액은 당해연도 예산법이 승인한 세출예산의 1%를 초과할 수 없다.

②상·하 양원의 재정위원회는 동 명령안이 통지된 날부터 7일 이내에 총리에게 의견을 통보한다. 동 명령의 서명은 상·하 양원 재정위원회의 의견이 접수되거나 상기 기한이 종료된 후에만 할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 세출예산의 수정사항에 대해서는 의회에 지체없이 예산법안을 제출하여 그 비준을 요청한다.

④ 긴급하고 국익에 필수불가결한 경우에는, 국회의원과 상원의 재정위원회에 통고하고 국가자문행정최고법원의 의견을 구한 후, 국무회의에서 의결하는 선지급명령으로 추가예산을 편성할 수 있다. 당해 세출예산의 비준에 관련한 예산법안은 즉시 또는 가장 가까운 차기 의회 개회시 제출한다.

제14조 I. ① 해당연도의 예산법이 정한 예산균형의 악화를 방지하기 위하여 재정부 부령으로 예산을 취소할 수 있다. 사업목표를 상실한 예산은 제1항과 동일한 절차를 거쳐 시행령으로 취소할 수 있다.

② 위 예산 취소와 관련된 모든 시행령은 공포되기 이전에 국회의원과 상원의 재정위원회와 기타 관련위원회에 보고한다.

③ 동조와 제13조에 의하여 시행령으로 취소된 세출예산의 누적액은 예산법으로 확정된 예산의 1.5%를 초과할 수 없다.

II. 추가경정예산법안으로 취소가 제안된 기왕의 세출예산은 동 법안이 제출된 날부터 효력을 발생하는 날까지 또는 헌법 제62조제1항에 의하여 당해 취소를 금지하는 헌법평의회의 재결이 있는 날까지 그 세출예산에 대하여 예산배정 또는 지출명령을 할 수 없다.

III. 예산의 집행을 불가능하게 하는 목적이나 효력을 가진 모든 행위는 그 성격여하를 막론하고, 상원과 국회의원의 재정위원회에 보고되어야 한다.

제15조 I. 예산배정에 관한 조항에 따라, 당해연도에 승인된 세출예산과 사용승인액의 상한은 다음연도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다.

II. ① 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 특정 주요사업의 예산배정액은 재정부 장관과 관련장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 이월할 수 있으

며, 다음연도 예산에 증액분을 반영시킨다. 다만, 동 이월조치에서 인건비 예산은 증액시킬 수 없다.

②제21조의 규정에 따라, 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 자금배정액은 재경부 장관과 관련 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 다음과 같은 요건으로 이월할 수 있다.

1. 이월되는 주요사업의 인건비 목에 기재된 세출예산은 동 사업의 당초 인건비 세출예산의 3% 한도내에서 증액할 수 있다.
2. 이월되는 주요사업의 여타의 목에 기재된 세출예산은 이월된 사업과 동일한 목에 기재된 당초 세출예산 전체의 총 3%의 한도내에서 증액할 수 있다.

III. ①이 법 제17조 II의 규정에 따라 승인되고 또한 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 세출예산은 재경부 장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적을 가진 주요사업으로 이월한다.

②제1항의 이월 예산액은 상기 조항을 기초로 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없다.

③이 법 제15조의 III을 적용한 지출예산의 이월은 II의 제1호와 제2호에서 정하고 있는 한도액에 포함되지 아니한다.

IV. 이월에 대한 부령은 예산배정액 또는 자금배정액의 여유분이 확인된 연도 다음해 3월 31일까지 공포한다.

### 제 3 절 수입의 배정

제16조 특정한 수입은 특정한 지출에 직접 배정할 수 있다. 이 배정액은 부속예산 또는 특별회계의 형태를 띠거나, 또는 일반예산, 부속예산 혹은 특별회계의 특별회계절차의 형식을 갖춘다.

제17조 I. 일반예산, 부속예산 또는 특별회계로 예산배정할 수 있는 특별한 절차에는 기부금(fonds de concours), 용역제공수입(attributions de produits) 및 세출예산환수(rétablissement de crédits) 등의 절차가 있다.

II. ①기부금은 공익적 지출에 협조하기 위하여 법인 또는 자연인이 기부하는 면세자금 또는 국가에 귀속되는 유증(遺贈) 또는 기부로 조성된다.

②기부금은 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexe) 또는 해당 특별회계의 수입에 계상된다. 동 기부금은 재정부 장관의 부령에 의해 관련된 주요사업의 예산에 추가로 배정된다.

③기부금 수입은 예산법에 의하여 산정·평가된다. 이 법 제34조 제6호의 규정에 따른 지출과 부담액의 상한은 기부금으로 승인될 수 있는 예산액을 포함한다.

④기부금은 기부 당사자의 의도에 맞게 사용되어야 한다. 이를 위하여 국가행정최고법원의 심의를 거친 명령(décret)으로 기부금에 의하여 승인된 예산의 사용규칙을 정한다.

III. 국가기관이 정기적으로 제공한 역무의 급부로부터 발생한 수입은 재정부 부령으로 동 수입의 사용절차를 정할 수 있다. 기부금에 관한 규칙은 당해 수입에도 적용된다. 당해 절차로 승인된 예산은 해당부서에 배정된다.

IV. 세출예산환수는 재정부 장관의 부령으로 다음 수입에 적용할 수 있다.

1. 세출예산에서 불법적 또는 임시적으로 지불된 금액의 국고환수로부터 발생하는 수입
2. 예산의 지출로 인한 국가기관간 양도에서 발생한 수입



제18조 I. ①부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖 추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재 화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조 성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

②부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정 에 의하여서만 가능하다.

II. ①부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예 산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

②이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운 영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채 증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

③이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목으로 승인된 예산 에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

④회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경 우에는, 재경부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산 을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

⑤이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용 은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

제19조 ①특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

1. 특별배정회계
2. 상거래회계

3. 통화운용회계

4. 재정협력회계

②특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제20조 I. ①여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

②특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정한 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

II. ①각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업 별로 세분된다.

②이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

제21조 I. ①특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

②경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

③연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

II. ①예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원 될 수 없다.

②회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러 하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

③회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과 하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재 경부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재경부 장관은 먼저, 국 민의회와 상원의 재경위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예 산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

④연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계 의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

제22조 I. 상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수 적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입· 세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계 에서는 재정투자·융자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

II. ①모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격 에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

②각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

③예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격

- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한  
재경부 장관의 국민의회와 상원 재경위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

제23조 통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 수입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

제24조 ①재정협력회계에는 국가가 동의한 융자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

②재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

③융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 테크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

④융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

⑤만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

## 제 4 절 국고금의 수입과 지출

제25조 국고금 수입과 지출은 다음의 거래로 발생한다.

1. 국가 유동자산의 변동
2. 국가가 발행한 모든 종류의 어음 할인과 입금
3. 보증인이 기탁한 자금의 관리
4. 국채 및 기타채의 발행·전환·관리·상환. 당해 거래에서 귀속되는 국고금의 수입과 지출은 발행가액의 인상 및 인하분을 포함한다.

제26조 이 법 제25조에 명시된 거래는 다음 각호의 규정에 따라서 시행한다.

1. 국가 유동자산은 매년도 예산법에서 정한 일반 또는 개별적 연간 승인액에 일치하게 투자한다.
2. 이 법 제25조제3호에 명시된 보증인에게 결손금 부담을 동의하게 할 수 없다.
3. 예산법의 명시적인 규정을 제외하고는, 지방자치단체와 소속공공기관은 국가에 속하는 모든 유동자산을 등록하여야 한다.
4. 국채의 발행, 전환 및 관리는 당해연도 예산법이 부여한 일반 또는 개별적 승인과 일치하게 시행한다. 예산법의 명시적 규정이 없는 경우에는 국채는 유로(euro)화로 발행한다. 국채는 조세감면의 대상이 될 수 없다. 국가 또는 공법상 법인이 발행한 채권은 공공지출의 지불수단으로 사용될 수 없다. 국채는 발행계약에 따라 상환된다.

## 제 5 절 국가의 회계

제27조 ①국가는 예산상 수입·지출회계와 국가의 거래 전체에 대한 일반회계를 관리한다.

②국가는 주요사업내(programme)에서 시행하는 단위사업(action)의 내용분석을 위한 회계를 작성한다.

③국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다.

제28조 ①수입·지출예산은 다음 원칙에 따라서 회계처리 한다.

1. 수입은 당해연도 예산에 계상하며 수입징수관(comptable public)이 현금을 수납한다.

2. 지출은 당해연도 예산에 계상하며 지출관(comptables assignataires)이 지출한다. 모든 지출은 승인받은 날짜에 구속받지 않고, 관련된 연도의 세출예산에 계상되어야 한다.

②국가행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)이 정하는 바에 따라, 예산상 수입과 지출은 회계연도를 초과하여 출납정리기한 동안에 회계처리를 할 수 있고, 이 기간은 회계연도 종료 후 20일을 초과할 수 없다. 추가경정예산법이 회계연도의 마지막 달에 공포된 경우에는 이 법이 명시하는 수입과 지출의 운용은 이 추가된 기간동안에 집행될 수 있다.

③임시계정에 산정했던 수입과 지출은 늦어도 추가적 기간이 만료되는 날에 는 확정계정에 기록되어야 한다. 예외적으로 이 날짜에 확정계좌에 산입되지 아니한 수입운용의 상세내역은 이 법 제 54조제7호에 명시된 부록에 게재한다.

제29조 국고금의 수입과 지출은 거래별로 국고금계정에 계상한다.

국고금 운영으로부터 발생하는 예산적 성격의 수입과 지출은 이

[부 록]

법 제28조의 규정에 의하여 계상한다.

제30조 ① 국가의 일반회계는 권리와 의무에 대한 확인의 원칙에 기초한다. 거래는 지출일 또는 수납일과는 무관하게 실제 거래의 집행을 고려하여 계상한다.

② 국가의 일반적인 회계에 관한 원칙은 그 행위의 특수성이 인정되는 경우에 만, 기업에 적용되는 회계원칙과 구별된다.

③ 제2항의 회계원칙은 예산법이 명시한 요건에 따라서 자격을 갖춘 공무원 신분 또는 민간 위원들로 구성된 위원회 의견을 구한 후 결정한다. 동 위원회의 의견서는 국회의원과 상원 재정위원회에 보고한다.

제31조 국가회계의 관리와 작성을 담당하는 재무관은 이 법 제27조 내지 제30조의 원칙과 규칙의 준수를 감시한다. 재무관은 특히, 회계의 기록과 진실성을 담보하고 절차를 준수하여야 한다.

### 제 3 장 예산법의 내용과 제출

#### 제 1 절 진실성의 원칙

제32조 예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다.

제33조 세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입과 세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다.

## 제 2 절 재정법의 내용

제34조 매년도 예산법은 다음과 같이 2부로 구성한다.

I. 예산법의 제1부는 다음 사항들을 포함한다.

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액
10. 예산법과 모든 국가 이익으로 형성되는 부담금의 부과에 의한 수입의 평가에 의하여 초과수당이 적용되는 형태

II. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함한다 .

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액



4. 이 법 제15조 Ⅱ 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액
  5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
  6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
  7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
    - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
    - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
    - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
    - d) 재정협약에 관한 동의
    - e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
    - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정
- Ⅲ. 매년도 예산법률에는 이 법 제34조 I의 제1호·제5호·제6호·제7호 및 제8호와 Ⅱ의 제1호·제2호 및 제3호에 명시된 규정을 포함하여야 한다.

제35조 ①이 법이 정하는 각종의 예외규정을 제외하고는 추가경정예산법만이 이 법 제34조 I 제1호·제3호 내지 제10호 및 Ⅱ 제1호 내지 제6호에 명시된 당해연도 예산법의 규정을 회계연도 중에 수정할 수 있다. 필요한 경우에는 추가경정예산은 최근의 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 사항을 비준한다.

②추가경정예산법에는 이 법 제34조 I 제6호와 제7호에 명시한 규정이 포함되어야 한다.

③추가경정예산법은 당해 예산법률과 동일한 형태로 일부 또는 전부의 내용을 제출한다. 이 법 제55조의 규정은 추가경정예산법에 적용된다.

제36조 국가의 세입을 다른 법인에게 일부 또는 전부 배정하는 행위는 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제37조 I. 결산법률은 예산의 최종 수입액과 지출액 및 예산에서 발생하는 결과치를 확정한다.

II. 결산법률은 재정수지표에 나타나 있는 해당연도의 재정균형의 실현을 지원하는 국고금의 최종수입액과 지출액을 확정한다.

III. 결산법률은 이 법 제30조에 의하여 확인된 세입과 세출의 집행결과를 승인한다. 결산법률은 예산집행의 회계결과를 대차대조표에 기재한 뒤 동 대차대조표와 부속서류를 승인한다.

IV. 필요한 경우, 결산법률을 통하여

1. 당해연도 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 내용을 비준한다.

2. 관련된 각 주요사업(programme) 또는 준비지원금에 대하여 공식적으로 입증된 불가항력적 상황에서 발생한 명백한 예산초과를 승인하고, 지출되지않았거나 이월되지 아니한 예산을 취소시킨다.

3. 관련된 각 특별회계에 대하여, 확정된 결손금의 한도에서 승인한 결손금을 증액한다.

4. 다음연도로 이월되지 아니한 특별회계의 잔액을 확정한다.

5. 각 특별회계에서 발생한 이익과 손실에 대한 회계감사를 한다.

V. 결산법률에는 공공재정 관리에 대한 의회의 보고와 통제 및 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임제도에 관한 모든 규정을 포함할 수 있다.

## 제 4 장 예산법안의 심의와 표결

제38조 총리의 통할 하에, 재경부 장관은 국무회의에서 의결할 예산법안을 준비한다.

### 제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제39조 ①이 법 제50조와 제51조에 명시된 서류를 포함한 당해연도 예산법률안은 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째주 화요일까지는 제출·배부한다. 예산법안은 즉시 재경위원회의 심의에 회부된다.

②다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출·배부한다.

제40조 ①국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다.

②상원은 예산법안 접수후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다.

③국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다.

④상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다.

⑤이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

⑥의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 이 법 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.

제41조 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다.

제42조 매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다.

제43조 ①세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다.

②국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

③일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다.

④예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의표결로 한다.

⑤부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다.

제44조 ①매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률명령을 공포한 직후, 정부는 다음 사항의 시행령을 의결한다.

1. 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정

2. 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

②위 ①항의 시행령은 이 법 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산

지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다.

③예산배정에 관한 시행령으로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다.

제45조 ①헌법 제47조제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.

2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

②당해연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

③당해연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

④이 명령의 공포로, 당해연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

⑤헌법 제47조제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산 범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한

최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다.

### 제 2 절 결산법률안

제46조 결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다.

### 제 3 절 공통규정

제47조 ①헌법 제34조 및 제40조에 의하여 세출예산에 대한 수정법안은 임무(mission)별로 한다.

②모든 수정법안은 그 이유를 적시하고 이를 증명하는 서류를 첨부하여야 한다.

③이 법의 규정에 일치하지 아니하는 수정법안은 접수될 수 없다.

## 제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

### 제 1 절 정 보

제48조 ①의회의 다음연도 예산법안 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회가 있는 4/4분기 중에 국가경제발전과 공공재정정책에 관한 보고서를 제출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

1. 이 법 제50조의 보고서 작성 이후 경제변동 실적에 대한 분석
2. 프랑스의 대유럽연합 정책에 따른 경제·예산정책의 거시 방향  
서술
3. 국가 세입 및 주요 기능별로 분류된 세출에 대한 중기재정 전망

[부 록]

4. 다음연도 예산법안에 계획된 임무(mission) · 주요사업(programme) 및 성과지표의 목록

②이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제49조 당해연도 예산법안의 심의와 표결을 위하여, 국민의회와 상원의 재정위원회와 관계 위원회는 매년 7월 10일 이전에 정부에 질문서를 보낸다. 정부는 늦어도 10월 10일까지 서면으로 답변한다.

제50조 ①당해연도 예산법안에는 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부한다. 이 보고서에는 당해연도 예산법안의 작성의 기초가 되는 가정, 방법과 예측결과에 대한 제시도 포함된다. 이 보고서는 해당 연도와 그 이전 연도에 있어서 국가재정의 능력과 필요성에 의한 세계잉여금의 이동을 포함한다. 이는 제8조 제2항에 규정된 조치를 지적하면서 프랑스의 대유럽연합 정책에 따른 증명을 한다. 이 보고서에는 예산법안 제출연도 이후 최소한 4년간의 세입 · 세출 및 공공기관의 자산변동에 관한 전망치를 제시하고 설명한다. 이 전망치는 세부분야별로 국가회계 협약에 따라 작성되며 프랑스의 유럽연합에 대한 책무, 경우에 따라서는 유럽연합 설립조약에 기초한 프랑스에 대한 권고사항도 반영한다.

②이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

제51조 당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자 군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입 · 세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입 · 세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역

4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류
  - 4-bis 의회에 의하여 투표된 일반예산의 세출에 있어서 총체적 상한액의 집행을 보장하는 조치. 이것은 개별적으로 제한된 지출 계획, 인건비에 관한 지출예산 비율, 그 외 다른 항목의 지출예산 비율을 포함한다.
5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.
  - a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
  - b) 재정지출의 평가
  - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
  - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
  - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예상 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
  - f) 제5조 II에 규정된 공공서비스를 위한 보조금 수혜 기관과 현 상황대비 변동의 정당한 사유에 의하여 지급되는 인건비 지수의 제시
6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따



[부 록]

라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.

7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

제52조 ① 다음 해 예산법안과 사회보장 재정법안에 대한 의회의 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회기에 의무적 사회보장공제 총액과 그 변동비용을 구분한 보고서를 제출한다.

② 이 보고서에는 현연도와 향후 2년 동안, 정부가 계획한 법률 또는 명령의 각 규정에 대한 재정평가를 포함한다.

③ 이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제53조 추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 동 법안의 조문을 정당화하는 경제·예산상 상황진전에 대한 보고서
2. 제안된 세출의 수정을 상세히 서술한 해설부록
3. 시행령으로 변경된 전출입내역 및 현연도 세출 집행내역을 정리한 표

제54조 결산법률안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 일반세입예산에 대한 상세한 설명
2. 주요사업(programme)별, 예비금별 승인된 세출예산액, 확인된 세출예산 최종금액의 상세 설명 부록. 승인된 세출예산의 목별 설명서가 첨부된 차액의 명시, 요청한 세출예산의 수정액 명시 및 협력기금의 추산액과 실제 집행액의 차액 명시.
3. 이 법 제51조제3호의 협약에 따라서 국가예산의 세입결산액과 세출결산액의 설명서 부록. 각 주요사업의 경우에 제5조제5호의 지출을 재정지원하기 위한 세출예산 지출액 및 미집행액 사유서

4. 당해연도의 예산법상 예상금액과 과거 결산법에서 확인된 집행결산액과의 차액을 주요사업별로 표시한 매년도 성과보고서
  - a) 목표, 기대 및 실적치 그리고 관련 지표와 경비
  - b) 불가항력을 이유로 예외적으로 인정된 예산초과가 있는 경우에는, 세출예산 및 집행결산액의 전출입에 대한 목별 사유서
  - c) 이 법 제51조 제5호 e)의 양식에 따라 실제 고용인원의 배정 상황 및 관련 경비를 명시한 고용승인서. 같은 양식에 따라 고용인원의 증감을 입증하는 조치와 이에 연관된 관련 경비
  - d) 제5조 II에 규정된 공공서비스를 위한 보조금 수혜 기관에 의하여 효과적으로 지급되는 인건비 제시
5. 각 부록예산과 특별회계에 있어서는 징수액과 지출의 최종액 수, 승인된 세출예산 또는 승인받은 결손액, 세출예산 요구액과 결손액의 수정치를 주요 사업(programme)별, 예비금별로 설명한 상세부록자료
6. 이 법 제27조 제2항의 규정에 따라 회계처리의 결과를 명시한 해설 부속자료
7. 국가의 재무제표에서 제외된 채무에 대한 평가와 더불어 제8조 제2항에서 규정한 회계 트레뜨망(traitements) 가운데 회계의 수지균형·결산·대차대조표 회계결산 등을 포함한 국가의 일반회계. 여기에는 회계연도 중에 적용되는 회계방법과 규정의 변화를 명시하는 설명서를 첨부한다.

제55조 국가의 수입과 지출에 영향을 주는 예산법안의 각 규정은 당해연도 및 그 다음연도에 미치는 효과를 계량화하여 평가한다.

제56조 이 법에 의해 규정된 데크레(décret)과 아레테(arrêté)는 관보에 게시한다. 국가의 방위·국내외 안전 또는 외교상 비밀사항을

제외하고는 동 데크레와 아레테의 이유를 설명하는 보고서도 관보에 게시한다.

## 제 2 절 통 제

제57조 ①국민의회와 상원의 재경위원회는 예산법의 집행을 감시·통제하고 공공재정에 관한 모든 사항을 평가한다. 이 업무는 위원회의 위원장, 대표보고의원(Rapporteur général) 및 권한을 위임받은 특별보고의원(Rapporteur spécial)과 매년 목적과 정해진 기간동안 의무적으로 임명된 위원외의 위원 한명 혹은 여러 명에게 위임된다. 당해 업무를 위하여 이들은 문서 및 현장조사를 실시하고 유용하다고 판단되는 청문을 실시한다.

②국가방위와 국내외 안전에 관한 비밀, 사법상 예심재판의 비밀(secret de l'instruction)과 의료상 비밀의 경우를 제외하고는 위원회가 요구하는 재정·행정적 모든 정보와 서류 및 행정기관의 감독기관이 작성한 보고서는 동 위원회에 제공되어야 한다.

③상·하 양원의 재경위원회 위원장과 대표보고의원이 청문이 필요하다고 인정하는 자는 이에 응하여야 한다. 청문의 대상이 된 자는 제2항에 명시된 요건을 유보하고 직업상 비밀의 의무가 면제된다.

제58조 ①헌법 제47조 제6항에 의한 회계법원(Cour des comptes)의 의회에 대한 보좌업무에는 특히 다음 사항이 포함된다.

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가업무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재경위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수 의무
2. 회계법원이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재경위원회가 요구한 모든 조사의 실시. 당해 조사의 결

과는 조사요구의 신청 후 8개월 이내에 이를 요청한 위원회에 의무적으로 통보한다. 동 위원회는 조사결과에 대한 공표를 결정한다.

3. 전년도 집행결과에 관련한 이 법 제48조의 보고서의 제출시 첨부되는 예비보고서의 제출
  4. 결산법률안 제출시 이전 연도 집행실적 및 관련회계보고서를 첨부한 보고서의 제출. 이 보고서에는 특히 임무(mission) 및 주요사업(programme)별로 세출예산을 분석한다.
  5. 국가회계의 정확성·진실성 및 성실성에 대한 증명서. 이 증명서는 결산법률안에 첨부하며 시행된 확인보고서를 첨부한다.
  6. 예산법안의 제출에 첨부되는 보고서에 행정기관이 시행한 세출예산의 전출입에 대한 사항도 첨부한다. 전출입 금액은 예산법으로 미리 승인을 받아야 한다.
- ②제1항 제3호·제4호 및 제6호에서 규정한 보고서에는 관련 장관의 답변을 첨부할 수 있다.
- ③회계법원의 연간 보고서는 국민의회와 상원의 논의의 대상이 될 수 있다.

제59조 평가감독소위원회(mission de contrôle et d'évaluation)의 활동에서 이 법 제57조에 의해 요청한 자료가 수집의 어려움 때문에 합리적인 기간내에 제출되지 않는 경우, 국민의회와 상원 재정위원회의 위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다.

제60조 평가감독소위원회가 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다.

## 제 6 장 조직법률의 발효와 적용

제61조 ① 이 법이 공포된 날로부터 3년의 기한 내에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가기관이 한 보증은 별도의 허가를 받아야 한다.

②2004년 12월 31일에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가보증에 대한 요약부록집은 2004년도 결산법률안에 첨부되어야 한다.

제62조 I. 이 법 제15조 II의 규정은 2005회계연도의 경상지출 예산과 자금배정에 적용할 수 있고, 이 중 일부 예산은 이월될 수 있다.

II. 제15조 III의 규정은 이 법과 2005회계연도 말까지 적용 가능한 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제19조제2항의 요건으로 승인된 예산에 적용할 수 있다.

제63조 별도의 입법 규정이 없는 경우, 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제4조를 적용한 동 조직법률의 공포 이후의 두 번째 되는 해에 징수된 세금은 2005년 8월 2일까지는 과표·세율 및 부과방식을 제정한 날부터 징수될 수 있다.

제64조 ①이 법 제46조의 만기기한과 제54조제7호의 규정은 이 법이 공포된 4년 이후의 예산집행에 관한 결산법률안에 최초로 적용할 수 있다.

②과거연도 결산법률안은 늦어도 당해 예산집행연도 다음해 6월 30일까지 제출·배포된다.

제65조 ①이 법 제14조·제25조·제26조(제3호를 제외한다)·제32조·제33조·제36조·제39조 제2항·제41조·제42조·제49조·제

50조·제52조·제53조·제55조·제57조·제58조(제4호 및 제5호를 제외한다)·제59조·제60조 및 제68조 규정은 2002년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

②제4호를 제외한 제48조의 규정은 2003년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

③제26조제3항의 규정은 2004년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

제66조 I. 2005년 예산법안에는 이 법이 신설한 규정에 따라서 일반세출예산을 작성한 서류를 첨부한다.

II. 2006년도 예산법안을 준비하는 중에, 정부는 이 법 제7조에 명시된 임무(mission)와 주요사업(programme)에 대하여 정부가 예정한 항목을 국민의회와 상원 재정위원회에 보고한다.

제67조 ①「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호는 이 법 제61조, 제66조의 규정에 따라 2005년 1월 1일에 폐지된다. 그러나 이 법률명령의 규정은 2005년 1월 1일전의 예산법에 여전히 적용된다.

②이 법은 제61조, 제62조, 제63조, 제64조, 제65조 및 제66조 및 제67조 제1항 후단을 제외하고는 2005년 1월 1일에 발효한다.

제68조 필요한 경우에, 이 법의 시행을 위하여 행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)을 발할 수 있다.