

재정법제 자료 10-12-18

「

」 가

2010. 10. 29.

전문가회의 일정

◇ 일 시 : 2010년 10월 29일 (금) 15:00-18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

주 제 : 예산법률주의에 관한 비교법적 논의의 쟁점분석

발 표 : 김세진 박사(한국법제연구원 부연구위원)

토 론 : 강기홍 교수(경상대학교 법과대학)

김진곤 교수(광운대학교 법과대학)

정문식 교수(한양대학교 정책과학대학)

정상우 교수(인하대학교 사범대학)

임언선 박사(국회입법조사처 재정금융팀)

최병권 서기관(국회 운영위원회)

최승필 교수(한국외국어대학교 법학전문대학원)

(이상 가나다 순)

목 차



()

I. 연구의 배경	9
II. 헌법개정을 통한 예산법률주의	10
1. 현행 헌법상의 예산의 법적 성격	10
2. 헌법해석을 통한 예산법률주의	13
3. 소 결	17
III. 예산법률주의의 의의 및 기대효과	19
1. 예산법률주의의 의의	19
2. 예산법률주의의 기대효과	20
3. 예산법률주의의 문제점	22
4. 예산법률주의의 장단점에 대한 허와 실	23
5. 정부형태와 예산법률주의의 상관성(권력구조)	25
IV. 예산법률주의 논의시 고려사항	26
1. 예산법률의 형식	26
2. 예산에 관한 책임	28
3. 입법정책적인 제안	29
V. 예산법률주의를 통한 재정민주주의의 실현	33



◎ 토론 문 (강기홍)	37
◎ 토론 문 (김진곤)	43
◎ 토론 문 (정문식)	47
◎ 토론 문 (정상우)	51
◎ 토론 문 (임언선)	55
◎ 토론 문 (최병권)	59
◎ 토론 문 (최승필)	65

()

I.

국회는 2008년 7월 헌법연구 자문위원회 설치 및 운영에 관한 규정을 제정하여, 헌법개정의 필요성, 개정방향 및 개정사항에 대하여 심도 있게 연구하고 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 국회의장의 자문에 응하기 위한 헌법연구 자문위원회를 설치하고 그 보고서를 2009년에 결과보고서를 제출하였다.

결과보고서 중 재정에 관한 부분을 본다면 첫째, 재정에 관한 별도의 장을 신설하여 국회와 정부의 장에 분사되어 있는 재정관련 사항을 체계적으로 규정하고 ① 재정권한은 국회의결로 행사해야 하고, ② 모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, ③ 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙을 명시하도록 하고 있다. 둘째, 지출 근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제권 강화 등을 위해 예산법률주의하자는 것이다. 셋째는 국회중심의 회계검사권으로서 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관하며 국회소속 하에 회계검사기관을 설치하는 것이다. 넷째, 기금과 결산의 근거를 헌법상 명시, 다섯째, 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 하는 세입법률주의, 여섯째, 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제, 일곱째, 헌법적으로 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 제한하는 규정의 신설 여덟째, 지방자치권의 보장을 위해 자주재정권을 헌법상 명시할 필요성은 인정되나 헌법상 조세법률주의 조항과의 저축 소지 등의 문제점 또한 예상되므로 신중한 검토라는 유보적 입장 등을 그 주요 내용으로 볼 수 있다.¹⁾

1) 국회의장자문기구 헌법연구자문위원회 결과 보고서 2009. 8, 헌법연구자문회 233-247면.

이 중 현재 논의하고자 하는 것은 예산법률주의에 관한 도입여부에 관한 것이다. 우리의 예산비법률주의가 프로이센헌법을 참조한 일본 구헌법(명치헌법)의 영향으로 도입된 연혁을 가지고 있고, 예산법률주의가 의회중심국가의 재정과 예산에 관련된 헌법제도의 일반적 형태로 자리매김하고 있다. 물론 예산법률주의 도입을 통해 종래에 발생하였던 세입과 세출의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 문제가 해소될 수 있다는 것, 예산집행에 대한 국회의 통제가 보다 실질화 될 수 있다는 것, 기존의 복잡한 예산법체계를 종합 조정할 수 있다는 것 등의 많은 장점이 있다.²⁾ 그러나, 예산법률주의를 채택할 경우 예산집행의 신속성을 제한할 수 있다는 것과 예산관행과 상충하는 데에 따른 불안감발생우려 등의 문제점이 제기되기도 한다.³⁾

따라서 예산을 법률로 할 것이냐 비법률로 할 것이냐의 문제는 대부분의 의회중심의 민주국가에서 필연적으로 이루어져야 하는 원칙이라기보다는 그 국가의 처해있는 정치형태, 정치관행, 예산형태, 예산관행 등을 참조하여 고려해야 할 문제로 볼 수 있을 것이다.

II.

1. 현행 헌법상의 예산의 법적 성격

(1) 예산비법률주의의 내용

현재 우리나라에서는 예산의 법적 성격과 관련하여, ‘예산비법률주의’를 채택하고 있는 것으로 다수설은 파악하고 있다. 그 이유는 현행 헌법상의 예산 관련 규정방식에서 찾을 수 있는데, 우선 현행 헌법

2) 정종섭 외 2005, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구, 예산결산위원회, 70면.

3) 국회의 재정통제기능 강화를 위한 예산심의제도 개선방안에 관한 연구, 입법연구논문집, 국회사무처, 2006년, 188면.

제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하고 있고, 이와 별도로 제 54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 또한 헌법 제 59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 따라서 헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도로 규정되어 있고, 또한 예산지출에 대해서는 조세와 달리 법률로 규정한다는 내용이 없는 관계로, 예산은 법률과는 다른 성격의 것으로 파악되고 있다. 이를 예산비법률주의 내지 예산특수의결주의라고 부른다.

현행 헌법 하에서 예산의 법적 성격 및 특성에 관한 종래의 논의를 정리해보면, 예산과 법률의 차이점은 다음의 도표와 같이 정리될 수 있을 것이다.

< 표 > 예산과 법률의 차이점

구 분	법 률	예 산
제출권자	행정부, 국회의원	행정부
제출기한	무제한	회계연도 개시 90일전
심의기한	무제한	회계연도 개시 30일전
심의범위	무제한	증액 및 신비목 설치 불가
대통령 거부권	적용됨	적용되지 않음
효력발생요건	대통령의 서명 및 공포 필요	대통령의 서명 및 공포 불필요
시간적 효력	원칙적으로 다년도	원칙적으로 단년도
대인적 효력	국가기관, 국민에 대한 구속력 인정	국가기관 내부적 관계
상호관계	예산편성의 효력 없음	법률 규정의 변경 불가

우리나라 실정법은 예산을 법률과 구별하고 있다.

예산의 법적 성격 및 특성, 예산통제에 관한 현행 헌법의 기본태도 등에 관한 기존의 논의를 정리해보면, 대개 현행 예산제도의 문제점

들을 극복하기 위해서는 현재의 예산비법률주의를 예산법률주의로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

(2) 예산의 성질에 대한 논의

우리나라 헌법상의 예산에 관한 규정이나 예산의 성격에 대한 논의는 일본의 헌법과 그에 대한 논의에서 직접적인 영향을 받았다. 따라서 우리의 현재 예산제도와 예산의 성질에 대하여 살펴보기 위해서는 일본의 논의를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

일본에서 전개되어온 예산의 성질에 대한 논의는 예산을 행정부의 행정행위로 파악하는 예산행정행위설, 예산을 독립적인 국법의 형식으로 파악하는 예산국법형식설, 예산을 국회에서 입법하는 법률과 성질이 동일하다는 예산법률설이 있다.

일본에서 전개된 예산의 성질에 관한 논의를 보면, 이른바 예산비법률주의라는 것이 명치헌법 시기에 제기된 천황주권설에 기반한 예산행정행위설에 연원을 두고 있다는 것이 분명하다. 이는 행정국가를 운영하고자 했던 비스마르크 시대 프로이센의 예산논쟁에서 따온 것이기도 하다.⁴⁾ 즉 법률과 예산을 별개로 보는 예산비법률주의라는 것은 연혁적으로 볼 때 기본적으로는 국민의 대표기관인 의회의 통제없이 행정부가 자의적으로 예산을 집행하고자 하는 의도가 숨어있는 것으로 볼 수 있다.

우리나라 제헌헌법에 이른바 예산비법률주의적인 시각이 도입된 동기는 유진오를 비롯한 당시의 헌법제정자들이 특정국가체제에서 비롯된 논의를 보편적 헌법원리로 오해하고 이를 무비판적으로 수용하였기 때문이다. 이후에 예산비법률주의라 이름붙여진 행정국가적인 예산이해는 헌법개정에서도 별다른 도전을 받지 않았고, (몇몇 예외는 있지만) 헌법학계에서도 본격적인 검토가 이루어지지 못했다. 예산비법

4) 옥동석, “재정민주주의와 지출승인법”, 한국조세연구원, 2004, 153면

률주의적인 헌법해석은 이후 한국 헌정사에서 권위주의 정치체제의 이해관계와 맞물리면서 학리적인 헌법해석론을 넘어서 우리나라의 예산제도의 설계와 운영을 지배하는 가장 핵심적인 구성원리로 작용하였다. 즉 권위주의적 집권세력은 강한 행정부와 약한 국회를 원하였고, 예산에 대한 행정부의 우위를 의미하는 예산비법률주의적 헌법해석론은 이들에게 자신의 입장을 정당화해주는 논리로 받아들여졌을 것이다. 우리에게 직접적 영향을 주었던 일본에서조차 예산을 법률의 일종의 보는 예산법률설이 강력하게 대두되었다.

어찌되었건 이와 같은 19세기적인 행정국가적 발상은 제2차대전 이후에 그 발상지라 할 수 있는 독일에서조차 더 이상 유지되지 않고 국민주권원리에 기초한 재정민주주의 원리에 충실한 예산법률주의로 전환된 마당에, 필요에 의해 이를 수입한 일본 그리고 이를 무비판적으로 받아들인 한국에서 오늘날까지 다수설의 위치를 차지하고 있다.

2. 헌법해석을 통한 예산법률주의

헌법 개정 없이 예산법률주의가 가능하다는 소수의 주장은 다음과 같은 이유를 들고 있다.

(1) 기존 논의의 문제점

기존의 논의들은 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론과 입법론을 혼동하고 있다는 점에서 큰 오류를 범하고 있다고 한다. 즉 예산제도에 관한 헌법의 태도를 예산비법률주의와 예산법률주의라고 하는 단순한 이분론으로 분석한 뒤, 현행 헌법상의 태도를 예산비법률주의라고 단정하여 이것의 문제점을 극복하기 위해서 예산법률주의로 전환해야 한다는 논리를 기본적으로 채택하고 있는 것이다. 이러한 접근방법은 매우 도식적인 형태로서, 현행 헌법이 채택하고 있는 예산제

도의 의미를 왜곡할 가능성이 있다. 따라서 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론을 통해서도 국회의 재정통제권강화라고 하는 규범적 목표를 달성할 수 있다. 만약 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론을 통해서도 국회의 재정통제권 강화가 달성될 수 있다고 한다면, 기존의 예산비법률주의 v. 예산법률주의의 구분은 실익이 없게 된다.

(2) 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론의 준거원칙

현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론을 전개함에 있어서 준거점으로 삼아야 할 원칙은 다음과 같은 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 국회의 헌법상 지위 및 재정통제권이다. 국회는 국민대표기관으로서, 국가운영의 핵심원리는 의회주의라고 할 수 있다. 또한 비록 재정작용이 전통적으로 전형적인 행정작용에 해당한다고 하더라도, 재정은 기본적으로 국민이 납부하는 조세를 기반으로 한다는 점에서 국민의 대표기관인 국회가 재정운영에 대한 통제권을 주도적으로 행사하지 않으면 안된다. 이것이 바로 재정에 대한 의회의결주의를 의미한다. 연혁적으로 볼 때, 예컨대 영국 의회의 경우 국왕과의 관계에서 자신의 존재의미와 지위를 획득해 나가는 과정은 바로 국왕의 재정에 대한 통제권을 획득하는 과정이었다. 우리나라 헌법도 재정에 대한 의회의결주의를 기본원칙으로 채택하고 있다.

둘째, 우리 헌법상의 통치구조의 기본원리 중의 하나인 권력분립의 원칙이다. 권력분립의 원칙은 통치기관들간의 견제와 균형을 통해서 국민의 자유와 권리를 보장하려는 원칙이다. 현행 헌법상의 예산제도에 이러한 견제와 균형을 원리가 반영되어 있다. 따라서 현행 헌법상의 예산제도를 해석함에 있어서도 견제와 균형을 원리라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

(3) 국회의 재정통제권 강화를 위한 해석론

현행 헌법상의 예산관련 규정들을 살펴 볼 때, 예산은 법률의 특수한 형태로 이해하는 것이 가능하다. 이것은 현행 헌법이 예산비법률주의를 채택하고 있다는 것을 말하는 것은 아니다. 즉 예산은 법률의 특수한 형태로서 예산의 특수성을 감안해서 법률제정절차와는 별도의 부가적인 절차들을 마련하고 있는 것으로 이해하는 것이다. 따라서 현행 헌법은 예산법률주의의 큰 틀 내에서 다만 예산의 특수성을 감안한 별도의 부가적인 혹은 특수한 절차들을 마련하고 있는 것으로 해석하는 것이다.

만약에 위와 같은 기본전제가 가능하다면, 국회의 재정통제권 강화를 위한 다음과 같은 해석론을 전개할 수 있다.

첫째, 행정부는 예산안을 법률안의 형태로 제안되어야 하고, 국회도 법률제정의 형태로 의결해야 한다. 다만 예산법안이 갖고 있는 특수성을 감안해서, 일반적인 법률제정절차와는 다른 절차가 적용된다고 해석된다. 예컨대 제출기한, 심의기한, 심의범위에 있어서 일반적인 법률제정절차와는 다른 절차를 적용하는 경우가 여기에 해당한다. 예산안을 법률안과 동일한 차원의 것으로 해석하는 경우에 등장하는 문제점은 현행 헌법이 법률안과는 달리 예산안 제출권자를 행정부에만 국한시키고 있고, 예산안에 대해서는 대통령의 거부권이 적용되지 않는 것을 어떻게 설명할 것인가의 문제이다. 이 문제는 위에서 언급하였듯이, 권력분립원칙상의 견제와 균형의 원리로 설명하는 것이 가능하다. 즉 법률안의 경우에는 제출권이 행정부와 국회의원 모두에 인정되는 반면에, 대통령의 거부권 행사가 가능하다. 하지만 예산안의 경우에는 제출이 가능한 것은 행정부에 국한되지만, 그 대신 대통령의 거부권이 적용되지 않고 국회의 의결로서 확정된다. 따라서 일반적인 법률안과 예산안에 있어서 제출권자 및 대통령의 거부권 적용 가능 여부와 관

련하여 이러한 차별성을 두고 있는 것은 바로 견제와 균형의 원리를 반영하기 위한 것으로 해석하는 것이다.

예산안의 경우에 대통령의 거부권을 반드시 적용해야 할 논리적 필연성은 존재하지 않는다. 그 이유는 다음과 같다.

i) 현행 헌법 제57조는 “국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 제도가 건국헌법 당시부터 채택된 이유는 입법부와 행정부의 재정권한을 균형잡으려는 의도에서이다.

ii) 예산안에 대해서도 대통령의 거부권이 적용되어야 한다는 주장의 배경에는, 대통령이 정치력을 발휘하기 어려워 국회와 극단적으로 대치하고 있는 상황에서는, 국회가 행정부의 기능을 마비시킬 정도로 예산안을 크게 삭감하여 확정할 위험성이 존재할 수도 있다는 것이다. 하지만 재정에 대한 국회통제권의 역사적, 헌법적 의미를 감안할 때, 예산안을 크게 삭감하는 것 자체도 허용되어야 한다. 물론 이 경우 국정운영의 마비를 우려할 수 있지만, 현행 헌법은 이에 대비하는 장치를 갖고 있다. 즉 현행 헌법 제54조 제3항은 준예산제도를 채택하고 있는 것이다.

둘째, 행정부는 예산안을 법률안의 형태로 제안되어야 하고, 국회도 법률제정의 형태로 의결하는 경우, 예산법안의 의결은 사업승인과 지출승인 두 가지를 포함한 포괄승인으로 해석한다. 현행 헌법 제56조는 추가경정예산에 관한 규정인데, 기존의 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 제출하는 추가경정예산도 반드시 법률안의 형태로 제출하도록 한다. 한편 여기서 지출승인의 경우에는, 지출의 기본틀 내지 비목과 비목총액에 대한 승인을 의미한다. 그리고 비목의 구체적인 내용은 대통령령에서 규정할 수 있도록 위임입법의 가능성은 열어 둔다. 여기서 비목의 구체적인 내용과 금액의 설정을 대통령령에서 규정하

도록 제한을 가하는 것은 각 기관의 예산전용을 막기 위한 장치라고 할 수 있다. 따라서 예산전용을 하기 위해서는 예산지출에 관한 대통령령을 개정해야지만 가능하다. 물론 여기에는 위임입법의 한계원리인 포괄위임입법금지의 원칙이 적용된다.

셋째, 예산안이 법률안의 형태로 제안되고 의결되는 경우에는, 예산법안에 대한 위반은 법률위반의 문제로 해결할 수밖에 없다. 따라서 이 경우에는 현행 헌법상의 탄핵소추제도라든지 징계제도를 통해서 규율할 수 있다. 결국 예산법안에 대한 위반이 법률위반의 문제로 해결될 수 있으면, 결과적으로 예산결산이 강화될 수밖에 없을 것이다.

넷째, 예산안도 법률안과 마찬가지로 공포되어야 한다. 왜냐하면 예산안도 법률안의 형태로 의결되기 때문이다. 공포절차는 예산정보의 공개 등 예산에 대한 국민의 민주적 통제를 위해서도 필수적이다. 예산안을 법률안과 동일한 형식 및 절차에 의하는 경우에는, 예산입법안 예고제도의 형태로 미리 행정부가 예산안을 국민에게 공개하고, 국민은 이에 대한 의견을 제시할 수 있는 절차를 마련할 수 있을 것이다.

3. 소 결

많은 학자나 실무계에서 예산법률주의와 예산비법률주의를 논하고 또한 그 장단점을 비교하여 설명하고 있는 것이 현실이다. 하지만 예산법률주의를 논하면서 단지 예산을 ‘법률’의 형식으로 의회가 의결하는 것을 말한다는 것으로 매우 짧게 설명하고 있으며, 그 개념적 징표가 구체적으로 어떻게 형성되어야 하는 것인지에 대하여 그다지 상세한 설명은 하지 않고 있다. 예산법률주의와 예산비법률주의가 가장 근본적인 차원에서 구별이 되는 점은 물론 그 의결형식이 법률인지 여부이다. 그렇지만 예산비법률주의를 취한다고 하더라도 예산은 일정한 규범력을 지니고 있는 것으로 해석하며, 이 점은 일본이 예산비법률

주의를 취하면서 그 효력을 설명하기 위하여 승인설, 규범설, 법률설 등의 이론으로 구성하는 것에서도 확인할 수 있다.

따라서 예산법률주의는 단지 예산을 법률의 형식으로 의결하는 것 이상의 의미를 갖는 것으로 파악하여야 하고, 이것은 재정민주주의의 실현과 결부시켜 이해할 필요가 있을 것으로 생각한다. 왜냐하면 예산의 편성, 심의 및 의결, 집행 그리고 결산 등의 과정을 순차적으로 파악해 보았을 때에 예산의 편성은 대체로 정부의 권한으로 수궁하면서 그 심의 및 의결과정에서 대의기관인 의회가 어떤 구체적 시스템으로 예산의 모습을 확정지을 것인지를 심사하고 통제하는 것이 그 중핵을 이룬다는 점 때문이다. 따라서 어느 정도의 수준에서 의회가 통제를 가할 수 있는가(예산의 추가, 삭제, 변경의 범위 등)는 예산법률주의 또는 예산비법률주의와 어느 정도 상관성을 내포하고 있는 것이다.

현행 헌법은 제40조에 국회의 입법권을 명시적으로 밝힌 후 제54조에서 예산안 심의·확정권을 규정하였다. 그런데 여기서 현행 헌법이 예산과 관련하여 법률주의를 취한 것인지 아니면 비법률주의를 선택한 것인지가 우선적으로 밝혀져야 한다. 만약 현행 헌법이 예산법률주의 또는 비법률주의에 대하여 구체적인 언급이 없다 라고 보면, 헌법해석에 의하여 두 가지 입법적 선택은 모두 가능할 수 있게 된다. 이에 대하여 현행 헌법이 예산비법률주의를 채택하고 있다는 입장에서 되면 단지 헌법해석에 의하여 입법자가 헌법개정 없이 예산법률주의를 구체화할 수 없다.

헌법 제54조에서 예산편성권은 ‘정부’에 독점되어 있고 예산에 대한 심의·확정권은 의회에 주어져 있다. 예산과 관련된 규정에 해당하는 헌법 제55조, 제56조, 제57조 그리고 제58조를 체계적으로 해석해 본다면 우리는 ‘예산비법률주의’를 채택한 것으로 평가할 수 있다. 예산법률주의를 선택할 것인지 예산비법률주의를 취할 것인지는 헌법정책적 문제에 해당하지만, 현행 헌법은 이미 관련 규정에서 ‘예산비법률주

의'를 채택한 것이다. 따라서 관련 헌법규정의 구체적 해석에 기초하여 예산을 법률의 형식으로 취할 수는 없는 것으로 보아야 한다. 다시 말해서 헌법개정절차를 거치지 않고서는 '예산법률주의'를 정당화할 근거는 없게 되는 것이다.

III.

1. 예산법률주의의 의의

예산이라 함은 一會計年度에 있어서 국가의 세입세출의 예정계획을 내용으로 하고, 국회의 의결로써 성립하는 법규범의 일종으로 정의되고 있다. 한 국가의 예산성립 과정을 예산편성 - 예산심의 - 예산결산·심사의 과정으로 구분할 때, 예산편성은 행정부가, 예산심의 및 예산결산심사는 입법부인 의회가 담당하는 것이 일반적이다.

하지만 입법부인 의회가 담당하는 예산심의 및 예산·결산심사도 전자가 사전통제인 반면에 후자는 사후통제라는 점에서 그 기능 및 성격이 달라질 수 있다.

우리나라에 있어서 예산성립 과정의 특징들로서는 예산특수의결주의, 예산일년주의, 총계예산주의, 단일예산주의 등을 들 수 있다. 또한 예산성립 과정에 있어서 행정부와 입법부간의 관계라는 관점에서 보면, 우리나라는 행정부가 중심이 되는 유형에 해당한다고 할 수 있다.

우리나라에 있어서 국회의 예산통제기능 및 권한강화를 위한 합리적이고도 효과적인 방안들로 제시되고 있는 것들 중의 하나가 바로 예산법률주의의 채택이다.

예산법률주의란 예산이 법률로 의결되고 법률로 공포되는 것을 말한다. 즉 예산을 법률형식에 의해 의결하는 것이다. 일반적인 법률제정절차와 마찬가지로 예산안도 정부가 제안을 하고, 국회에서는 일반 법률과 동일한 절차에 따라서 입법을 하게 된다. 물론 여기서 예산안

의 경우에는 일반 법률과는 달리 별도의 부가적인 절차를 추가할 수 있다. 예산이 법률의 형식으로 의결되기 때문에, 일반 법률과 마찬가지로 법규적 효력을 갖게 된다. 따라서 예산과 법률의 근본적인 차이점은 존재할 수 없고, 다만 일반 법률에 대한 예산법률의 특수성만이 설명되거나 인정될 수 있을 것이다.

예산법률주의가 국회의 예산통제기능 및 권한강화를 위한 개선방안으로 제안되는 근본취지는 재정에 대한 민주적 통제를 어떻게 하면 충실하게 구현할 것인가라는 맥락에 있다고 할 수 있다.

2. 예산법률주의의 기대효과

예산법률주의를 채택하는 경우에는 다음과 같은 긍정적인 효과가 발생할 것으로 예측된다.

첫째, 종래에 발생하였던 세입과 세출의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치문제가 해소될 수 있다. 예컨대 종래의 예산의결체에 의하면, 예산과 법률이 별개의 형식으로 의결되기 때문에, 예산이 의결된 후에도 새로운 과세나 기존세의 변경 등은 세법의 제·개정에 의한 별도의 입법이 있어야 했다. 그러나 예산법률주의를 채택하는 경우에는, 예산법의 제정에 의하여 세법을 동시에 개정할 수 있기 때문에 별도의 입법이 불필요하게 된다. 이렇게 하면 세출과 세입의 연계입법으로 세출규모에 따라 세법을 개정하는 量出制入의 원리가 제도적으로 보장되고, 국민의 조세부담능력에 따라 세출규모를 조정하는 상호순환과정이 입법의 방법으로 제도화된다.

둘째, 예산정보의 공개는 예산에 대한 민주적 통제의 관점에서 필수적이다. 그런데 기존의 예산의결주의에서는 예산이 법률이 아니기 때문에, 예산내용에 대한 공식적인 접근이 허용되지 않았다. 예산이 기본적으로 국민이 납부하는 세금에 의해서 조성된다는 점에서, 예산정

보의 비공개는 재정민주주의에 반하는 것이었다. 예산이 법률로 제정 되면, 예산입법과정의 공개과정이라든지 입법예고제도 등을 통하여 국회에 제출된 정부의 예산내용을 사전에 파악하여 국회의 입법과정에 의견제시 등의 방법에 의하여 참여할 수 있게 된다.

셋째, 예산법률주의를 채택하는 경우에는 예산집행에 대한 통제가 보다 실질화 될 수 있게 된다. 종래의 예산의결주의 하에서 야기된 예산집행통제의 공동화, 형식화 현상이 사라지게 된다. 그리고 정부의 예산절감이나 집행유보 등의 편의적인 예산집행은 예산법률의 위임이나 그 개정이 없이는 불가능하게 된다. 그리고 예산집행이 예산법률에 근거하여 행해지기 때문에, 예산집행의 문제는 법적 문제가 되고, 정부와 국회간의 정치적 공방 등은 사라지게 된다.

넷째, 현행의 예산법체계는 세법체계, 예산회계법체계, 특별회계법체계, 기금관리법체계, 지방재정법체계 등 매우 복잡하다. 또한 이들 법체계는 소관부서의 이해에 따라 새로이 신설되는 등 그 복잡성이 더욱 심화되고 있다. 그런데 이러한 현행 예산법체계는 기존의 예산의결주의에 의해서는 상호간의 조정이 불가능하였다. 하지만 예산이 법률로 제정되는 경우에는, 이들 예산법체계는 매년 제정되는 예산법에 의하여 전체를 종합 조정하여 관계 법률의 제개정이 가능하게 된다.

다섯째, 예산법률주의를 채택하게 되면, 예산에 대한 법률의 종속현상을 불식시킬 수 있다. 현행 법률 중 상당수의 법률이 예산충당의 필요 또는 예산권한 등을 포함하고 있는데, 이러한 법률의 입법목적의 달성을 위해서는 예산의 충당이 필수적이다. 예산수반 법률은 비법률인 예산에 의하여 그 입법목적의 달성여부가 좌우되기 때문에, 실제로는 법률이 아닌 예산이 법률을 지배하는 모순을 낳게 되는 것이다. 이것은 예산안 편성권을 행사하는 행정부가 입법을 지배하는 현상을 초래하게 된다. 예산법률주의를 채택하게 되면, 일반법에서는 예산의

수권을 규정하고, 예산법은 일반법의 수권규정에 의하여 예산의 지출 한도 등을 규정함으로써 이러한 모순을 제거하게 된다.

여섯째, 기존의 단일안건주의에 의한 예산의결은 예산심사의 졸속과 강행, 이에 대한 대응과정에서의 정치집단의 정쟁도구화 등의 폐단을 낳았다. 그런데 이러한 폐단은 예산법률주의에 의하는 경우 다양한 분리입법 또는 의결방식에 의하여 방지될 수 있다.

3. 예산법률주의의 문제점

예산법률주의가 갖는 위와 같은 의의나 기대효과에도 불구하고, 문제점은 다음과 같이 두 가지 관점에서 지적될 수 있다.

첫째, 선심성 예산증액의 문제점이 야기될 수 있다. 예산입법과정에서 국회의원들이 선거구민을 위한 선심성 예산증액을 할 위험성이 상당히 높다. 실제로 영국이나 프랑스, 미국 등에서도 이러한 폐해로 인한 방지책을 예전부터 도입해 왔다. 우리나라에서는 건국헌법부터 국회예산증액에 대한 정부동의제를 채택해 왔다. 예컨대 현행 헌법 제57조는 “국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 제도가 건국헌법 당시부터 채택된 이유가 입법부와 행정부의 재정권한을 균형 잡으려는 의도에서 채택된 것이지만, 결과적으로는 이 제도가 국회의 예산의결과정에서 국회의원의 선심성 예산증액을 차단하는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 예산법률주의를 채택하는 경우 예산입법에 있어서 ‘끼워넣기’의 폐단이 발생할 수 있다. 즉 끼워넣기는 직접 예산의 대상이 아닌 사항을 예산법의 수정을 통하여 예산법에 끼워넣는 방법이다. 따라서 이것을 막을 수 있는 구체적인 제도가 마련되어야 할 것이다.

4. 예산법률주의의 장단점에 대한 허와 실

국가재정행위와 관련하여 “예산법률주의”를 취하고 있는 독일의 경우를 살펴보면 예산이 정부(Regierung)의 제출과 의회(Bundestag)의 의결을 거치면서 법률(Bundeshaushaltsgesetz)의 형식으로 형성된다는 점에서 우리와 어느 정도 달리 구조적 체계를 가질 가능성은 열려 있다. 그런데 예산이 법률의 형식을 갖추고 의회의 의결이 있다고 해서 그 예산법률이 국민에 대한 관계에서 직접적 효력을 미치게 되어 구체적이고 개별적인 권리를 형성시키지는 않는다. 또한 예산법률은 국가조직 간에 일정한 규범의 강제력이 미치게 되고, 각 국가기관에 1년이라는 회계연도 내에 예산집행의 권한을 부여하는 수권법의 성격을 갖게 된다. 그러므로 각 기관의 예산집행은 그 수권법의 규정에 따라 개별법에 명시된 구체적 조항에 근거하여 현실적 지출이 이루어진다. 이와 같은 점에 기초하여 보면 다음과 같은 사항을 도출할 수 있다.

첫째, 예산법률은 의회의 의결을 거치기 때문에 형식적 의미(im formellen Sinn)에서 ‘법률’이라고 칭할 수 있으나, 실체적 의미(im materiellen Sinn)에서는 법률이 아니다.⁵⁾ 이 의미는 비록 예산이 법률의 형식을 구비하고 있기는 하지만 그것은 예산안이 개별적으로 자세하게 기술된 부속서(지출명세서 등) 등이 첨부된 통일체로서 법률을 구성하고 있다는 것이다.

둘째, 예산법률주의가 채택되면 이 법률에 따른 집행을 위반하는 경우에 구체적인 징계 또는 공직자에 대한 탄핵조치 등이 이루어질 수 있어 책임성 강화에 이바지할 수 있다고 하지만 이 또한 달리 평가될

5) Ekkehart Stein/ Gotz Frank, Staatsrecht, 19. Aufl., § 10 IV. 법률이라고 부르는 것은 실체적 의미와 형식적 의미를 모두 포함한다. 형식적 의미의 법률은 그야말로 의회의 의결절차를 거친 규범을 말하며, 실체적 의미의 법률은 구속력 있는 행위규범으로 정립된 규범을 말한다.

수 있다. 왜냐하면 예산법률 그 자체는 회계연도 내에 집행해야 할 최고한도를 정하고 그 구체적 실행계획을 집대성한 것이므로 개별적 집행은 다른 근거법률에 기초하여야 하므로, 예산법률의 위반이 아니라 오히려 구체적인 집행근거법령의 위반으로 위법행위를 하게 되는 것이다. 따라서 이러한 집행근거법령의 위반 여부에 대한 평가가 더 실질적으로 책임성의 문제를 거론할 수 있고, 그 총액의 범위를 넘어서는 경우처럼 직접적으로 예산법률을 위반하지 않는 한 그 예산법률의 위반으로 책임을 물을 소지는 극히 낮아진다.

셋째, 예산법률은 형식상 “법률”에 해당하므로 그것이 헌법에 위반되는 사항을 규정하여 그 집행의 근거가 될 여지가 있을 경우에 규범통제의 대상이 될 여지는 있으나, 다음과 같은 한계가 있다. 독일에서 예산법률과 관련하여 당시 헌법재판소가 정당에 대한 국고보조금의 집행근거를 연방예산법률에 둔 것이 기본법과 합치되지 않는다고 밝히면서 규범통제의 대상이 될 수 있는 규범으로 보았다.⁶⁾ 이 사안은 독일 기본법 제93조 제1항 제2호에 규정한 ‘추상적 규범통제’ 절차로 심사한 것으로서 연방예산법률에 대하여 규범통제를 실시할 수 있음을 밝힌 것이다. 이런 점에서 정부가 구체적 예산안을 작성하면서 헌법에 위반되는 사항을 포함하여 그 집행의 근거로 삼을 수 있게 하는 경우에 일정한 통제를 가할 수 있는 길이 법률이라는 형식에 의하여 이루어져 있기 때문에 이 절차로서 판단될 수 있었다. 특히 예산법률이 갖는 조직법적 내지 수권법적 성격 때문에 ‘구체적 규범통제’나 ‘헌법소원’의 대상이 될 여지는 예외적인 경우에 있다. 그런데 우리의 경우에 독일과 달리 추상적 규범통제절차를 두고 있지도 않다는 점에서 보면, 이런 절차에 의한 통제는 불가능하다. 그러나 권한쟁의심판 등의 절차에 의하여 통제가 시도될 가능성은 개방적이라 볼 수 있다. 이와 같은 사례는 극히 이례적인 일이며, 이러한 통제의 가능성이 무조건적

6) BVerfGE 20, 56.

으로 예산법률주의의 우월성을 징표하는 것도 아니다.

이와 같은 몇 가지 측면에서 보면, 예산법률주의가 의회의 법률제정 형식을 거쳐 민주적 정당성을 확보한다는 외양적 관점에서는 수긍할 수 있으나, 그것 자체가 모든 문제를 해결하는 것은 아니라고 평가할 수 있다.

5. 정부형태와 예산법률주의의 상관성(권력구조)

정부형태(권력구조)와 예산법률주의는 어떠한 상관관계를 지니고 있는가? 정부형태는 크게 입법부와 행정부의 상호 관계를 중심으로 대통령제와 의원내각제로 분류되는데, 대통령제 내지 의원내각제라는 권력구조적 측면이 예산의 형식을 필수적으로 좌우하는 것은 아니다. 미국의 대통령제는 지출에 대하여 법률의 형식을 갖추도록 하고 있는데 반하여, 의원내각제를 취하는 일본은 예산비법률주의를 채택하고 있다. 이것은 의원내각제이면서 예산법률주의를 취하는 독일, 영국 등과도 다르다. 또한 프랑스의 경우에도 이른바 이원정부제(이원집정부제) 정부형태를 취하고 있으나 우리와 달리 예산법률주의를 취하고 있다.

예산의 형식과 관련하여 헌법에서 구체적으로 밝히고 있지 않은 경우에는 입법자가 법률의 형태로 규정할 수도 있으나, 이것 자체가 헌법정책적 사안에 해당하므로 헌법이 명시적으로 규정한 바가 있으면 그 사항은 헌법개정 사안에 해당한다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 예산의 형식은 반드시 정부형태와 직결되어 있는 것은 아니다.

예산이 법률의 형식으로 확정되어 공포되는 경우에도 예산은 일반 법률과 상당히 다른 차원에서 논의될 여지가 있다. 그 제안과 의결절차가 조금 더 다른 형식과 절차에 따라 진행될 가능성이 많다는 점이다(일반 법률처럼 동일하게 예산법률에 대하여도 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 것인가 등등). 비록 예산법률주의를 취하더라도 예산

의 편성은 대체로 정부에 전적으로 맡겨져 있다는 점에서 그러하다. 특히 오늘날 국가의 기능과 활동영역이 날로 확장되어 가고 있는 상황에서 적극적 배려행정, 급부국가적 행위양식들이 증가하면서 예산에 관한 문제는 집행부의 전문성에 기초하여 인적·물적 조직에 의하여 뒷받침되어야 하는 상황이다. 그러므로 입법행위를 담당하는 의회가 이 부분의 모든 사항을 관장하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 하지만 의회가 재정민주주의의 실현을 위하여 엄격한 방법으로 사전 및 사후통제권을 행사하는 것은 당연히 요청되고 실현해야 할 과제에 속한다.

IV.

이상의 외국의 예산안과 예산법률문제를 통해 우리 헌법상 예산문제를 다룰 때 참고하거나 고려할 수 있는 몇 가지 문제를 도출해 볼 수 있다.

1. 예산법률의 형식

(1) 형식적 예산법률주의

먼저는 예산법률주의의 개념이다. 일반적으로 예산법률주의를 논할 때⁷⁾ 먼저 예산제도에 관한 존재형식을 예산법률주의와 예산비법률주의로 구분하고, 다시 예산법률주의는 (영국, 미국, 프랑스의 예를 들며) 실질적 의미와 (독일의 예를 들며) 형식적 의미로 구분한다.⁸⁾ 우리나라의 예산제도는 일본과 함께 예산비법률주의에 속하는 것으로 평가

7) 여기서는 가장 최근, 그리고 포괄적으로 예산법률주의를 다루고 있는 장용근, 예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토, 헌법학연구 제12권 제3호, 2006, 215-255를 기본으로 참조.

8) 권해호, 앞의 논문, 489-506도 이러한 기본입장과는 큰 차이가 없다.

된다. 그런데 이에 앞서 재정민주주의 실현을 위하여 예산법률주의로의 개정을 주장하는 입장들조차도 정확하게 예산법률주의가 어떤 것을 의미하는지를 분명하게 밝히지는 않고 있다. 그들은 주로 우리 헌법상 예산과 법률의 형식에 있어서 차이점을 언급하며 일본의 이론을 차용하거나 또는 이를 모방한 우리나라 교재들의 내용을 언급한 후에, 헌법개정을 통한 예산법률주의만을 주장하고 있을 뿐이다. 예산법률주의를 주장하는 견해의 결론은 대략적으로 결국 헌법 제54조상 “예산”을 “예산법”으로 의결하도록 개정하자는 것에 불과하다.⁹⁾

(2) 실질적 예산법률주의에서의 개헌의 문제

그러나 위에서 살펴본 바에 따라 비교해 보자면, 단적인 예로 미국에서의 예산법률주의와 독일에서의 예산법률주의는 상당한 차이를 보인다. 미국에서는 모든 정책과 관련하여 세입법률과 세출법률을 의회에서 제정한다. 개별 국가정책마다 의회가 예산을 위한 세입과 예산지출을 위한 세출법률을 제정하는 것이다.¹⁰⁾ 독일의 경우 일반 법률은 우리와 동일하게 의회에서 제정하나, 예산에 관해서는 전체를 하나로 묶어서 1년을 단위로 세입과 특히 세출에 대한 승인을 법률로 확정한다. 만일 미국식의 실질적 예산법률주의를 따른다면 우리나라 입법체계 자체가 대대적으로 변경되어야 하기 때문에 이는 결코 단순한 헌법개정만의 문제를 의미하지는 않는다. 독일식 형식적 예산법률주의를 따른다면 예산의 확정만 법률의 형식으로 바꾸면 되는 것이기 때문에 헌법개정은 상대적으로 어려운 문제가 아니다. 따라서 구체적으로 예산법률주의를 주장하는 견해는 그것이 어떤 입장에 있는 것인지를 명확하게 밝힐 필요가 있다.¹¹⁾

9) 예컨대 예산법률주의의 장점을 상당히 상세하게 논하고 있는 장용근, 앞의 논문, 234도 결국은 결론에서는 이와 같이 설명하고 있는 것으로 보인다.

10) 미국연방정부의 예산절차에 관한 전반적인 개관은 강승식, 앞의 책, 177-218 참조.

11) 권혜호, 앞의 논문, 504-505; 장용근, 앞의 논문, 234는 단순히 헌법 제54조, 제

(3) 형식적 예산법률주의의 실질적 의미

독일식의 예산법률주의를 따른다면 예산은 현재와 다른 점이 거의 없고, 다만 국회의 의결형식이 법률로 바뀌는 것을 의미하게 된다.¹²⁾ 그러나 이러한 입장이라면 예산을 예산“법”의 형식으로 바꾸는 것이 실질적으로 어떤 의미가 있을 것인가에 대해 고려해 보아야 한다. 독일의 예산법률과 우리나라의 예산은 형식에 있어서는 차이가 있을지 몰라도, 실질적인 의미에 있어서는 큰 차이를 보이고 있지 않기 때문이다.¹³⁾ 앞에서 언급한 내용들을 볼 때, 독일에서 예산을 법률로 확정한 것이나 그 성격이 형식적 법률이 된 것은 모두 역사적 경험으로부터 비롯된 것이며, 또한 단순한 형식적 법률의 성격만을 인정하는 주장도 어느 정도 극복되었다. 실제로 중요한 것은 의회에서 의결되는 예산의 형식이 아니라 예산의 경제성이나 효율성 또는 투명성 등을 보장함으로써 국민에게 불합리하고 부당한 부담을 지우지 않도록 재정 책임을 지는 헌법기관이 노력하는 것이다.

2. 예산에 관한 책임

예산헌법에 있어서 핵심은 먼저 예산책임을 누가(어떤 국가기관이) 질 것인가 하는 점이다. 미국에서는 예산에 대한 책임을 의회가 더욱

56조, 제57조를 개정하면 된다고 언급하고 있다. 하지만 미국식의 예산법률주의를 따른다면 일반적인 법률제정절차 자체가 예산집행을 요구하기만 하면 예산법률을 제정해야 하므로 이에 관하여 일반적인 입법절차와 예산을 필요로 하는 모든 정책 법률의 입법절차로 구분하자는 의미인지 명백히 그 입장을 밝히지는 않고 있으며, 정종섭, 앞의 책, 944도 예산법률주의의 장점을 언급하고 있지만, 미국식의 예산법률주의인지 독일식의 예산법률주의인지 불분명하기는 마찬가지이다.

12) 예컨대 장선희, 예산의 법규범성에 관한 연구, 공법학연구 제6권 제3호, 2005, 225-249가 이러한 입장인 것으로 보인다.

13) 이 때문에 장선희, 앞의 논문, 244-245도 결론에 있어서 결코 긍정적인 것으로 보이지 않는다.

강하게 진다. 독일의 경우는 이와 달리 예산운용의 실제에 있어서는 편성부터 집행까지 정부가 지지만, 예산확정과 재정통제를 통한 근본적인 (정치적) 책임은 국민의 대표인 의회(주로 연방의회)가 진다. 이는 대통령제와 의회정부제라는 양 국가의 정부조직구성에 있어서 차이 때문에 발생하는 것으로서, 근본적으로 예산에 대한 책임을 국민의 대표인 의회가 진다는 점에서는 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 만일 예산에 대한 책임을 국민의 대표로서 민주적 정당성이 큰 국회에게 더 부여하고 싶다면, 입법정책적으로는 독일식의 예산법률주의보다 미국식의 예산법률주의로의 개정이 더 바람직할 것이다.

미국식의 예산법률주의를 따르지 않고 독일식의 예산법률주의를 의미한다면, 예산의 형식적인 측면에서 예산을 법률의 형식으로 확정한다는 것은 실제 큰 의미가 없다.¹⁴⁾ 그럼에도 법률의 형식을 주장한다면 의회의 행위를 가능한 법률의 형식으로 통일하는 점에서 의미가 있을 수 있을 것이다.

3. 입법정책적인 제안

예산법률주의가 많은 학자들에 의해서 재정민주주의를 위해서 반드시 필수요소라고는 말 할 수는 없다. 독일의 형식적 예산법률주의가 왜곡되어 일본으로 도입되면서 법률과 구별된 형식으로 예산이 확립되었고, 별 고찰 없이 이러한 제도가 다시 우리나라에 도입되었다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 실질적으로 우리에게는 큰 의미가 없는 일본식 예산과 법률의 구별논쟁까지 단순히 소개되고 있는 것은, 예산제도에 있어서 왜곡의 가중 내지 오류의 가중으로 비쳐질 수 있다.

14) 예산에 대한 최종책임을 의회가 부담한다는 의미에서 법률형식에 의한 의결이나 단순한 결정형식의 의결은 모두 의회민주주의 내지 의회유보원칙 측면에서 큰 차이가 없기 때문이다. 이에 대해서 의회유보원칙과 법률유보원칙을 구분하지 않는 입장은 말할 것도 없고, 양자를 구분하는 입장이라도 마찬가지이다.

15) 장용근, 앞의 논문, 220.

이와 달리 예산과 법률의 구별에 관한 불필요하고 소득이 없는 논쟁을 접어두고, 앞에서 살펴보았던 예산법률 문제를 기반으로 우리 예산제도의 민주적 통제 강화, 투명성의 확보, 예산의 경제적 운영을 목표로 정책적인 입장에서 시사점을 찾아본다면, 다음과 같이 크게는 정치문화적 측면과 제도적인 측면에서 정리할 수 있을 것이다.

(1) 정치문화적 고려

먼저 예산에 관한 기본적인 결정권한과 책임을 누가 질 것인지 정해야 한다. 기존에 행정부의 예산편성에 대한 권한을 인정하되 근본적으로는 국회가 국민의 대표기관으로서 정치적 책임과 최종적인 결정권을 유지할 것인지, 아니면 실질적으로 국회가 (미국의 경우처럼) 더욱 강력한 예산권한을 가지도록 확대할 것인지를 정해야 한다. 대통령제라는 형식적 측면에서만 본다면 미국식 의회의 실질적 권한강화를 주장할 수도 있겠지만, 이와 관련해서는 다시 전제조건으로서 미국과 같은 의회의 실질적인 예산권한을 실현할 수 있는 물적·인적 하부구조의 구축이 대대적으로 요구될 것이다. 반대로 독일처럼 정당정치적 성격이 강하고 실제로 의회정부제적 요소가 강한 점을 고려한다면 현재의 기본적인 예산권한에 관한 틀에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 이는 법적으로 옳고 그름의 문제라기보다는 정치(문화)적으로 어떤 것을 선택할 것인지에 대한 가치판단의 문제라고 할 수 있다.

(2) 제도적 고려

미국식으로 의회의 실질적인 예산권한의 강화를 방향으로 결정한다면, 이를 실현하기 위한 사회적인 인적·물적 인프라의 개선과 보충뿐만 아니라, 법적으로도 헌법과 법률상 대대적인 개정작업이 요구된다. 하지만 독일식의 정부와 의회의 예산에 관한 권한분배를 기준으로 한다면 법적인 측면에서는 다음과 같은 점을 대략적으로 고려해 볼 수 있다.

① 헌법적 측면

예산의 형식을 법률로 하는 것이 중요하다면 헌법 제54조 이하의 해석을 통해서 예산을 법규범과 같은 것으로 보는 것은 문리적 해석상 한계가 있다. 이 때문에 만일 헌법개정이 필요하다면 헌법 제54조 제1항을 다음과 같이 개정하는 것을 고려해 볼 수 있다. “국회는 국가의 예산안을 심의하고 법률로 확정한다.” 즉 현행 조문에 “하고 법률로”만 삽입하면 된다. 이는 헌법개정을 가능한 최소화하는 것을 지향한 입장에서 대안제시인 것이다.¹⁶⁾

그러나 예산에 대한 국회의 의결이 법률과 구별된 형식을 취하더라도 의회유보원칙 측면에서 큰 문제가 없고, 예산을 법률로 제정하는 것이 실질적으로 큰 의미가 없다면 현재대로 헌법규정을 유지하는 것도 크게 문제될 것은 없는 것으로 보인다.

② 법률적 측면

재정민주주의에 대한 그 동안 학계의 요구와 1997년 외환위기 이후 재정규모의 확대, 사회경제적 여건변화에 따른 필요 및 국가예산회계 시스템의 새로운 체계수립을 위하여 국가재정의 투명성과 건전재정확립이라는 목표로 2006년 국가재정법이 제정되었다. 전반적인 입법정책적인 측면에서 기본적인 방향을 언급하자면, 앞에서 언급된 모든 국가의 공통적인 예산원칙에 관한 내용들이 가능한 잘 실현될 수 있도록 개정이 필요하다는 점이다.

물론 예산원칙은 상호 경합하고 충돌하는 측면도 있기 때문에 이를 모두 반영한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 비교법적 연구를 통해 살펴본 예산헌법의 핵심은 예산법률의 형식이나 효과보다는 예산

16) 헌법개정을 최소화하려는 것은 헌법개선을 필요한 만큼 최소화하여 과도한 헌법 개정으로 말미암는 단점을 보완하려는 것이다. 이 점에 관해서는 Kloepfer, *Perspektiven der Verfassung* 참조.

원칙이 어떻게 실현되는가에 있다는 것을 주의해야 한다. 우리 예산제도에 관한 논의도 더 이상 예산의 형식에 관한 예산법률주의가 아닌 예산의 실질에 관한 예산원칙의 실현과 개선여부를 위한 법률개정 내지 제도개선이 더 우선되고 심도있게 논의되어야 한다는 것이다.

여러 가지 예산원칙들 중에 특히 더 많은 연구가 필요할 것으로 보이는 것이라면 예산의 경제성과 효율성이라 할 수 있다. 예산수립과 확정 그리고 결산 등에 있어서 예산의 경제성과 효율성에 관한 원칙이 확립되고 재정통제를 통해 규율될 수 있도록 제도개선과 법률개정이 앞으로는 가장 필요하다고 판단된다.¹⁷⁾

독일의 경우, 예산법률주의란 연방예산을 법률로 확정한다는 형식적 의미이다. 본래 독일에서 예산법률은 국민의 대표인 의회로부터 군주의 예산권한을 지키기 위한 이론으로서 발전하였지만, 의회민주주의 내지 의회정부제도가 정착하면서 연방의회에 예산권한이 인정되고, 연방정부의 예산안작성권한이 헌법적으로 확립되면서 예산법률의 형식적 의미는 상실되었다.

오히려 더 중요한 것은 예산에 관한 연방의회의 본래 예산권한이 존중되고, 예산이 갖는 헌법적 의미가 제대로 실현되도록 운용되기 위한 여러 가지 예산원칙들이 어떻게 준수될 것인지 여부이다.

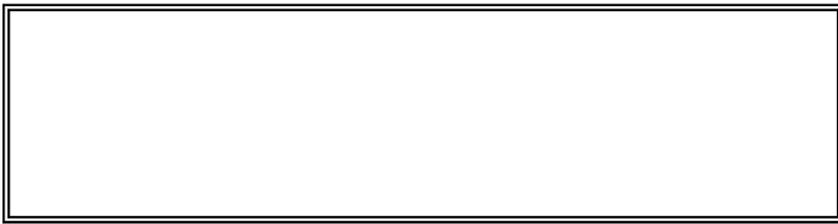
우리나라의 경우에도 단순히 예산의 확정을 법률의 형식으로 한다는 점에서 예산법률주의를 주장한다면 재정조항에 관한 헌법개정은 큰 의미가 없을 것이다. 더 중요한 것은 ‘예산에 관한 국회와 대통령의 권한관계를 어떻게 규정할 것인지’, ‘국가예산의 효율적이고 긍정적인 기능발휘를 위하여, 실제운영에 있어서 통제를 어떻게 강화할 것인지’ 하는 점이다.

비교법적으로 예산법률제도에 관한 내용을 통해서 확인할 수 있는 것은, 앞으로 재정민주주의에 대한 예산제도에 관한 논의는 예산법률

17) 이와 관련하여 감사원 또는 국회를 통한 예산운용의 경제성과 효율성에 대한 재정통제문제는 제외한다.

의 형식보다는 예산원칙의 수립과 이에 대한 실현에 더욱 초점이 맞추어져야 한다는 점이다.

V.



토 론 문

독일 기본법상 예산법률주의

강기홍 (경상대학교 법과대학 교수)

I. 일반론

1. 기본법 규정

2차 세계대전 후(1949년) 제정된 독일 기본법은 제110조 제1항에서 “연방의 모든 수입과 지출은 매 회계연도별로 견적하여 예산으로 편성되어야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동조 제2항 제1호는 “예산은 회계연도의 개시 전에 법률로 정하여야 한다”라고 요구하고 있다. 동 규정은 1969년 5월 12일의 제20차 개정에 의하여 기본법 제110조 제1항 제1호에서 “연방의 모든 수입과 지출은 예산계획(Haushaltsplan)으로 편성되어야 한다”, 제2항 제1호에서는 “예산계획은 일회계연도 또는 다회계연도별로 분리되어 회계연도가 개시되기 전에 예산법률(Haushaltsgesetz)을 통해 확정된다.”고 개정되었다. 동 규정이 지금까지 동일한 내용으로 지속되고 있는 바, 연방의 예산은 법률의 형식으로 확정하고 있다.

2. 연방의회의 예산안 및 결산 심의절차¹⁾

1) 연방의회의 예산안 심의절차

연방정부는 예산안을 편성하여 회계연도 전 7월 1일까지 먼저 연방참사원에 제출한다. 연방참사원이 3주 이내에 의견을 결정하여 정부

1) 국회운영위원회 수석전문위원실, 주요국의 의회제도(2004), 351면 이하. 2. 권해호, 예산법률주의 도입 방안 연구, 국회예산결산특별위원회(2005), 55면 이하.

에 이송하면 내각은 연방참사원의 수정안 및 이에 대한 내각의 의견을 첨부하여 10월 5일까지 예산안을 연방의회에 제출하게 된다. 이후 재무부 장관은 의회에 참석하여 예산계획에 대한 설명을 하게 된다. 이때 재무부 장관은 예산법안의 내용과 더불어 종합적인 경제발전과 관련하여 재정·경제 상황과 미래의 예측되는 경제발전에 대한 보고도 함께 수행하게 된다(재무보고: Finanzbericht). 예산안에 대한 의회심사는 다른 여타 법률안과 같이 기본적으로 본회의에서의 제1독회, 담당위원회심사, 본회의에서의 제2독회, 제3독회를 거쳐 이루어진다.

예산안 심의는 먼저 본회의에서 일반토의를 하는 제1독회 후 예산위원회에 이송된다. 현재 예산위원회는 각 정당 출신의원 31명으로 구성되어 있어 소회의와 같은 것으로, 예산위원회 위원장은 전통적으로 제1야당의 의원이 된다. 이것은 반대당이 정부지출의 통제자로서의 효과적인 역할을 할 수 있다는 논거에서이다. 예산위원회에서 예산안은 각 항목마다 정밀하게 심의된다.

예산안심사의 중심은 예산위원회(Budget Ausschuss)에 회부됨으로 본격적으로 이루어진다. 예산위원회에서는 예산안 심의를 위해 각 부처를 관할하는 위원회로부터 보고서 및 권고안을 받게 된다. 예산위원회는 매 의회가 시작될 때에 예산의 각 분야별로 보고위원들을 임명하는데, 이들은 1년 단위가 아닌 전체 임기동안 특정분야의 예산에 대하여 지속적으로 책임을 지게 된다. 예산위원회의 심사가 끝난 후 본회의에서의 제2독회, 제3독회 과정에서는 예산위원회의 권고안이 특별한 이유가 없는 한 그대로 채택된다.

회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 의회에서의 예산심의는 대개 9월부터 이루어지는데, 기본법에서는 연방하원이 새로운 회계연도가 시작하기 전에 다음연도 예산을 통과시키도록 규정하고 있으나 실제로는 1949년 이후 동 규정이 준수된 적은 없다. 이러한 상황에서 연방정부는 예산안이 의결될 때까지 법률상 지출의무가 있는 지출 및

현상유지를 위해 필요한 지출 및 관련재원을 마련할 수 있는 과도기적 예산조치가 인정된다.

2) 연방의회의 결산 심사절차

연방정부가 예산법에 규정된 각 항목들의 지출에 대한 회계검사는 연방회계검사원(Bundesprüfungshof)이 담당한다. 연방회계감사원은 결산과 관련 결산보고서를 연방정부에 먼저 제출된다. 예산위원회 및 동위원회 소속의 결산소위원회(Audit sub-committee)는 정부의 의견과 함께 결산보고서를 제출받는다. 다음으로 예산위원회는 연방의회 본회의에서 결산관련 사후보고를 수행하게 된다. 동 검사원은 입법부, 사법부, 행정부 어디에도 예속되지 않는, 재판관과 같은 독립성을 가진 최고연방기관이다. 연방회계검사원장은 행정부·입법부·사법부로부터 독립하여 결산이 종료된 후 검사결과를 요약한 의견서(Bemerkungen), 보고서(Bericht), 각서(Denkschrift)를 연방의회에 제출하게 된다.

II. 예산법률주의의 목적

독일에서 예산법률주의의 중심에는 ‘예산에 관한 주인은 의회다.’라는 관념이 강하게 작용하고 있다. 이는 헌법제정권자의 의지라고 할 수 있다. 연방의회의 “예산권(Budgetrecht)”(기본법 제110 참조)은 *의회민주주의*의 원리에 기초하고 있는 것이다.²⁾ 즉 국민은 대표를 통해 자신의 주권을 행사하는 바, 국민의 대표인 의회는 행정부가 그의 사업과 관련하여 지출하게 되는 재원을 결정할 수 있는 권한을 갖는다는 것이다. 그리하여 의회법률이 아닌 대통령령, 총리령 혹은 부령의 형태로 예산을 결정할 수도 있지 않느냐 하는 발상에 대한 판단은 궁극적으로 헌법의 핵심가치인 의회민주주의 원리와 상충할 수가 있는 것이다.

2) 이 같은 관념은 이미 바이마르헌법 제85조에 그 기초를 두고 발전한 것이다.

한편, 일반법률의 제출을 연방상원, 연방의회에게 각각 허용하는 것과 달리, 예산계획(Haushaltsplan)의 제출은 연방정부에 독점시키고 있다. 즉 연방정부에게 예산계획에 대한 제안독점권(Initiativmonopol)을 규정해 놓고 있다.³⁾ 예산을 집행할 권한이 행정부에 있는 반면, 그것의 밑그림을 그리고 통제하는 것은 연방의회의 몫이라는 권력분립의 원리가 작동되기 때문이다. 특히 우리에게 시사하는 바는, 연방정부가 예산이 소요되는 법률안을 제안할 때는 법안의 제안단계에서부터 연방 기획재정부가 참여하여 예산법 제정 후 집행되는 과정에서 이해당사자간, 즉 연방, 주정부, 지방자체단체간의 재정부담으로 인한 갈등을 사전에 예방한다는 점이다. 나아가 예산안과 관련을 갖는 전문단체(협회 등)들의 참여도 기본적으로 허용하고 있다는 것이다.⁴⁾

III. 예산법률의 효과

1. 내부효(연방정부에 대한 효과)

연방헌법재판소는 예산법률이 일차적으로 연방행정부 내부에서는 효력(Innenwirkung)을 갖는다는 점에 대해서는 명확히 하고 있다. 즉 연방정부에게는 예산법률이 정하고 있는 예산계획에 대한 지출을 할 수 있는 권한이 있다고 판시하고 있다.⁵⁾ 반면에 연방정부는 예산이 지출되는 각각의 목적에 구속되고, 예산법률이 정하는 총액을 넘어선 지출이 금지된다.⁶⁾ 그러나 예산법률은 일반법으로서의 성질을 갖기 때문에 특별법이 이와 다른 규정을 둘 경우에는 특별법이 앞서게 된다.⁷⁾

3) 국가가 조약을 체결함으로써 동조약을 국내적으로 실현하기 위해 법안을 제출하는 경우에도 연방정부에게 제출독점권이 인정된다는 견해가 있다(Jarass/Pieroth, GG, Art. 76 Rn. 3).

4) Maunz · Dürig, GG, Art. 76 Rn. 11 f., Band V(2006).

5) BVerfGE 20, 56/89 f.

6) BVerfGE 45, 1/34.

7) Siekmann, in: Sachs(Hrsg.) GG, 3. Aufl.(2003), Art. 110 Rn. 36 f.

이에 반해 예산계획(Haushaltplan)에 따라 행정부가 특정의 급부를 위한 지출을 반드시 해야 한다는 의무가 부과되는 것은 아니라고 보고 있다.⁸⁾ 이 외에 연방정부의 예산에 관한 권한 및 의무는 예산법의 보칙(zusätzliche Vorschriften)⁹⁾에 규정되는 경우가 많은 데, 예를 들면, 연방정부의 인력감축에 대한 의무, 연방의 신용제도 이용 등이 그 예가 된다(기본법 제115조 1항 참조). 예산법률의 이 같은 작용 때문에 연방헌법재판소는 예산법률을 추상적 규범통제의 대상이 된다고 판시하고 있다.¹⁰⁾

2. 외부효(국민의 권리주장 대상 여부)

내부효와는 달리, 예산법률이 외부효(Außenwirkung)을 갖는지에 대해서는 명확하지가 않다. 즉 동법률에 의거하여 자신의 권리가 침해되었다고 주장하는 제3자가 자신의 권리구제를 주장할 수 있는지. 만약 예산법률의 보칙에 외부효를 갖는다고 규정되어 있다면, 이는 제3자와의 관계에 있어 효력을 갖는다고 보고 있다.¹¹⁾ 그러나 만약 동법률이 예산계획(Haushaltsplan)을 확정하고 있다면, 동 법률은 기본적으로 외부효를 갖지 않는다고 학설은 보고 있다.¹²⁾ 그 근거는, 제3자는 예산법률에 근거하여 특정 이익을 주장할 수 없다는 것이다.¹³⁾ 그러나 여

8) 다수설: Heintzen, in: von Münch/Kundig(Hrsg.), GG III, 5. Aufl.(2005), Art. Art. 110 Rn. 32; Pechstein, VerwaltungsArchiv 1995, S. 359 ff.

9) 여기에는 연방의 수입 및 지출, 그리고 이들과 관계된 집행기간(시기)과 관련된 사항만을 규정할 수 있다고 명시하고 있다(기본법 제110조 4항 참조. 이른 바 Bepackungsverbot-부담규정금지). 다수설은 이 Bepackungsverbot에 위반하는 예산법률은 무효가 된다고 한다(Jarass/Piero, GG, 9. Aufl.(2007), Art. 110 Rn. 9).

10) BVerfGE 20, 56/89 ff.; 79, 311/326.

11) Vgl. Jarass/Piero, GG, 9. Aufl.(2007), Art. 110 Rn. 16.

12) Siekmann, in: Sachs(Hrsg.) GG, 3. Aufl.(2003), Art. 110 Rn. 24 f.; Kisker, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl.(2005), S. 247).

13) BVerfGE 1, 299/307; 38, 121/125; BVerwGE 104, 220/222.

기에도 예외는 인정하고 있는 바, 가령 예를 들어, 연방의회가 예산법률에 적절한 법적 근거를 두지 않고, 제3자와 관계가 있으면서 외부관계에 일정한 효과를 발생시키는, 보조금의 지출을 임의로 사제 혹은 감축하였다면, 이는 위법한 것이 되어 제3자에게는 권리구제를 받을 수 있을 가능성이 있다는 것이다.¹⁴⁾

〈참고문헌〉

- Bryde, in: von Münch(Hrsg.), GG III, 2. Aufl.(1983)
- Heintzen, in: von Münch/Kundig(Hrsg.), GG III, 5. Aufl.(2005)
- Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl.(2007)
- Kisker, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl.(2005)
- Maunz/Dürig, GG, Bd. V(2006)
- Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), HStR, Bd. III(1988)
- Siekmann, in: Sachs(Hrsg.) GG, 3. Aufl.(2003), Art. 110 Rn. 36 f.
- BVerfGE 1, 299/307; 20, 56/89 ff.; 38, 121/125; 45, 1/34; 70, 324/355;
79, 311/326
- BVerwGE 58, 45/48; 104, 220/222

14) Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl.(2007), Art. 110 Rn. 16.

토 론 문

예산법률주의에 관한 비교법적 연구

김진곤 (광운대학교 법과대학 교수)

1. 예산법률주의와 의회민주주의의 관계

앞서 논의된 바 있는 예산법률주의의 논의는 궁극적으로 국가의 살림살이에 대한 계획을 어떻게 규모 있게 설계하고, 보다 유효 적절하게 지출하여 국가의 일반적 과제를 충실하게 실현하도록 하는가에 있다. 그러므로 예산에 대한 통제와 절차는 오늘날 팽창하고 있는 국가의 일반적 과제의 인식과 그에 대한 수용 및 포섭으로 인하여 점점 국가의 재정수요를 압박하고, 한정된 조세수입 등을 통하여 효율적으로 과제수행을 달성하고, 낭비되는 자원 없이 밀도 높은 통제 아래 국가지출이 가능하도록 하는 데 있다.¹⁾ 이와 같은 목적을 염두에 둔 국회의 예산통제는 그것이 법률의 형식에 의한 승인절차로 이루어지건 아니면 단순한 의결에 의한 승인으로 절차를 마감하건 제 각각 장단점을 갖고 있다. 무조건적으로 ‘예산법률주의’의 우수성과 그로 인한 공무원(집행권력)에 대한 강한 책임성 확보가 가능하다는 논리로만 설명되기엔 너무나 많은 문제들이 앞에 산적해 있다. 왜냐하면 절차적 측면에서 ‘예산안 편성’은 정부의 독점권이 대체로 비교법적으로도 수용되고 있는 처지라서 ‘의회의 밀도 높은 통제’가 뒷받침되지 않는다면 예산법률주의가 가져올 이익은 지극히 낮기 때문이다. 보다 앞서

1) 이러한 논의의 연장선상에서 예산의 한계로 말미암아 이른바 “민간자본의 유인”에 대한 논의가 전개되고 있다. 따라서 국가의 수입 및 지출에 대한 모든 논의는 거시적으로 경제정책과 연관되고, 국가의 재정·금융정책 등과도 긴밀하게 닿아 있다.

논의되어야 할 점은 ‘의회’가 어떤 절차적 과정에서 ‘집행부’와 긴밀성을 갖춘 협조체제를 구축할 것인지에 관심을 두지 않을 수 없다. 의회가 예산안 심의·확정에 임하여 ‘정보의 비대칭성’ 때문에 적절하고도 합리적인 재정통제를 할 수 있는 실질적 능력 및 가능성 자체가 현저하게 떨어져 있다. 이 부분에 대한 이해가 전제되지 않고, 무조건 예산법률주의가 보다 많은 이익을 가져다 줄 것이라고 보는 것은 그다지 설득력 있는 논리로 이해되지는 않는다. 우리는 어떤 방법과 수단을 통하여 의원의 전문성을 제고할 것인지를 고민하여야 한다. 또한 이를 위하여 의원들에게 전문적 진단과 처방을 제시할 수 있는 전문인력의 배치와 지원은 당연히 전제되어야 하는 논제이다.

2. 예산결산특별위원회 및 소위원회 등의 통제

현행 ‘예산비법률주의’ 아래에서 예산의 통제가 이성적이고도 세밀하게 이루어지기 위해서는 이들 위원회의 실질적 운영과 통제가 있어야 한다. 예산결산특별위원회는 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사할 권한과 의무를 지고 있다(국회법 제45조). 그런데 이 위원회가 보다 실질적이면서 전문성을 갖추고서 세밀한 통제를 가하기 위해서는 위원의 임기를 1년으로 하는 것은 제도운영의 실질과 멀어지는 감을 준다. 보다 장기의 안정적 업무수행이 가능하도록 하여야 하며, 집행부에 대하여 다양한 방법으로 ‘정보’를 획득할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 또한 이와 더불어 각 소위원회의 활동에 대하여 이른바 ‘국민적 통제’가 가능할 수 있게 언론사나 각종 시민단체에 그 공개가 철저히 이루어져야 한다.²⁾ 소위원회의 예산안 심사가

2) 현재결 2000. 6. 29. 98헌마443, 판례집 제12권 1집, 886면 이하 참조. 이 사안은 소위원회 중 계수조정위원회의 회의를 시민단체에 공개하지 않은 것과 관련하여 알 권리 등의 측면에서 논의한 것이다. 이 사안은 예산안의 심의과정에 대한 우리의 현주소를 그대로 보여주는 사례에 해당하고, 아직도 이 부분에 대한 인식은 낮은 수준에 머물러 있다. 앞으로 지속적으로 논의되고 검토되어야 할 사안으로서 ‘국회의 자율권’에 대한 한계는 이러한 사안에서 보다 적극적으로 나타난다는 점은 재

가장 ‘정치적’으로 해결될 여지가 많은 절차적 과정에 해당하므로 외부적 감독과 통제가 부가될 수 있도록 주변환경을 치밀하게 정비하여야 한다. 그 심의과정을 국민에게 투명하게 노출시키는 것이 바로 대의민주주의의 실현에 이바지 하는 것이며, 예산안이 합리적 결정에 토대를 둔 것이라는 것을 입증해 줄 수 있는 것이다. ‘밑실예산’은 정치적 흥정으로 끝나고, 국민을 위한 ‘투명예산’은 국가의 재무건전성이나 국가의 우선적 과제에 대하여 동시대인들에게 인식을 공유할 근거를 정당화시켜 준다.

3. 정 리

현행 헌법체계 아래서 헌법개정이 이루어지지 않고서 바로 ‘예산법률주의’를 택할 수는 없는 구조이다. 그렇다면 향후 헌법개정이 전제된다고 가정한다면, ‘예산법률주의’ 그 자체만 헌법정책적으로 채택하였다고 하여 재정민주주의가 손쉽게 얻어질 수 있을 것으로 보아서는 안 된다. 왜냐하면 오히려 예산법률주의를 입법적으로 도입하였다고 하더라도 그것이 실제 구체적 입법(법률)으로 형성되는 과정에서 상당한 체계부조화 내지 왜곡이 일어날 우려도 있기 때문이다. 예산안의 편성과 심의 등은 많은 부분에서 그 나라의 경제정책 등과 연결되어 있는 관계로 인하여 경제의 거시적 질서를 제대로 파악할 수 있는 지위에서 접근을 시도하여야 할 것으로 본다. 우리 제도변경에 앞서 현실의 문제점을 정확하게 진단하고, 그 처방이 부분적 개선으로 가능한 것인지도 눈여겨 볼 대목이다.

고해 보아야 할 것이다. 이 사안을 뒤집어 보면, 의회가 스스로 재정민주주의의 실현을 부정하는 모습을 보여주고 있다.

토 론 문

독일의 예산법률주의가 우리에게 주는 시사점

정문식 (한양대학교 정책과학대학 교수)

1. 헌법개정논의와 관련된 예산법률주의

2009년 8월 헌법연구자문위원회 결과보고서에 따르면,¹⁾ 독일헌법의 편제를 언급하며 예산법률주의를 규정할 것을 주장하고 있다. 예산법률주의는 실질적 의미와 형식적 의미로 구분할 수 있는데, 비교법적으로 형식적 예산법률주의에 속하는 독일과 예산비법률주의에 속하는 일본의 경우를 제시한 것은 무척이나 흥미롭다. 이러한 주장은 실질적 예산법률주의까지 요구하는 것은 아닌지 의문이다. 만일 미국식의 실질적 의미의 예산법률주의를 주장하는 것이 아니라면, 결국 결론에 있어서는 대략적으로 헌법 제54조의 “예산”을 “예산법”으로 개정하자는 주장과 다름이 없기 때문이다.

물론 미국식의 실질적 예산법률주의를 주장하게 되는 것은 우리나라의 예산관련 입법체계(시스템) 자체가 완전히 새롭게 개혁되어야 한다는 것을 의미한다. 단순한 헌법개정의 문제가 아니라 그에 따른 국회에서의 예산수립을 위한 장기적인 인적·물적 인프라구축과 비용 마련이 더 큰 문제다. 따라서 헌법연구 자문위원회도 그러한 예산제도에 있어서 대변혁을 고려하지 않았다면, 동 위원회가 의미하는 바는 실질적 예산법률주의가 아닌 형식적 예산법률주의라고 추정된다.

하지만 독일의 예산법률은 우리나라의 예산과 비교할 때 형식에서는 차이가 있지만, 실질적인 의미에서는 큰 차이가 없다. 그렇다면 헌법연

1) 헌법연구 자문위원회 결과보고서, 233-237면.

구 자문위원회의 주장은 형식은 헌법개정이지만, 예산에 관한 장을 독립적으로 마련한다는 것 외에 실질적인 개헌의 의미는 찾기가 어렵다.

2. 예산법률주의 논의에 있어서 고려되어야 할 문제

1) 예산에 관한 근본적인 책임소재

대통령제인 미국헌법체제에서는 예산에 대한 책임을 상대적으로 의회가 가지는 반면에, 의원내각제인 독일헌법체제에서는 정부가 실질적인 운용을 담당하고 예산확정과 결산에 관한 기본적인 정치적 책임을 의회가 담당한다. 국민의 세금을 통해 조성된 예산이라면 국민의 대표로서 민주적 정당성을 갖는 국회에서 책임을 지는 것이 타당하겠지만, 효율적인 예산운용의 현실적 필요성 측면에서는 정치적 압력으로부터 보다 자유로운 정부에게 실질적인 책임을 지우는 것도 결코 문제되지는 않는다.

2) 정치문화적 상황

의회와 정부간 예산책임에 관한 문제를 정하는데 있어서 고려되어야 할 것은 정부와 의회 양 기관 중에 어떤 기관이 현실적으로 예산 운용에 관한 여건이 제대로 마련되어있는지 판단해야 한다.

개인적으로는 정부에게 예산에 관한 실질적인 책임을 인정하고 의회는 정치적인 책임과 통제를 하는 것이 현실적으로 합리적이라 생각한다.

3. 구체적인 제도적 대안

독일식의 형식적 예산법률주의를 채택하고, 정부에게 예산에 관한 실질적 책임을 인정하며, 국회에는 정치적 책임과 통제를 할 수 있도록 방향을 정한다면, 다음과 같이 제도적 측면에서 제안을 해 볼 수 있다.

1) 헌법적 측면

예산의 형식을 법률로 하기 위하여 헌법 제54조의 해석만으로는 문리적 해석상 한계가 있다. 따라서 헌법 제54조 제1항을 “국회는 국가의 예산안을 심의하고 법률로 확정한다” 즉, 현행 조문에 “하고 법률로”만 삽입한다. 헌법개정을 가능한 최소화하는 것을 지향한 입장에서 대안제시이다.

예산에 대한 국회의 의결이 법률과 구별된 형식을 취하더라도 의회유보원칙 측면에서 큰 문제가 없고, 예산을 법률로 제정하는 것이 실질적으로 큰 의미가 없다면 현재대로 헌법규정을 유지하는 것도 크게 문제될 것은 없다.

2) 법률적 측면

2006년 제정된 국가재정법은 국가재정의 투명성과 건전재정확립에 어느 정도 기여한 것으로 보인다. 다만 조금 더 개선하는 방향에서 독일헌법상 확립된 구체적인 예산원칙에 관한 내용들을 참고하여, 국가재정법 체제에서 잘 실현될 수 있도록 세부적인 개정이 필요할 수 있다. 예컨대 여러 가지 예산원칙들 중에 예산의 경제성과 효율성이 중요한 문제라 판단되며, 이를 개선·발전시킬 수 있는 구체적인 조문구축과 수립이 필요하다고 판단된다.

토 론 문

정상우 (인하대 사회교육과 교수)

1. 논의의 체계

- 현행 헌법 하에서 예산법률주의를 채택할 수 있을지 확실 대립이 있다.
 - 다수설은 예산과 법률을 구별하는 예산비법률설 또는 예산국법형식설을 취한다. 예산은 법률과는 구별되는 독자적인 법형식이라는 견해이다.
 - 이와 달리 현행 헌법해석 하에서 예산법률주의의 채택이 가능하다고 보는 견해도 있다(=예산법률설)
 - 예산국법형식설을 취하는 경우에도 장기적으로는 헌법개정을 통해서 예산법률설을 지향해야 한다는 견해도 다수 존재한다.
 - 결국 헌법 개정을 통한 헌법 해석을 통한 예산법률주의가 보다 우월하고 필요하다는 견해가 다수인 듯하다.

- ‘예산법률주의’의 의미와 내용
 - 예산법률주의를 취하는 경우에도 예산법률주의의 형태에 관해서는 인식의 차이가 있다.
 - 그러나 헌법개정이든 헌법해석이든 예산법률주의를 취하는 경우에도 예산안을 실질적으로 작성하는 것은 정부가 된다(미국이나 독일이나 마찬가지). 다만 의회가 “얼마나 더” 강력한 권한을 갖는지는 국가마다 다소 차이가 있게 된다.

□ 예산법률설의 채택 필요성이 있는지? 헌법개정이 필요한지는 논의의 체계가 다른 문제이다.

- 현행 법체계, 그리고 예산국법형식설 하에서 예산법률설의 장점이 모두 보완이 된다면 예산국법형식설의 운영으로 예산법률설과 예산국법형식설은 실질적으로 차이가 없게 된다. 그러나 보완 운영이 불가능하고 예산법률설만의 장점이 여전히 있다면 헌법해석이든 헌법개정이든 예산법률설로 전환할 필요가 있게 된다.

2. 예산법률설과 예산국법형식설의 비교

□ 예산법률설의 장점

- 국민주권에 충실하여 민주적 정당성을 강화한다: 재정입헌주의와 재정민주주의의 실현
- 국회의 예산통제 기능의 강화: 예산의 수립과 집행에 효율성과 정당성 확보
- 재정민주주의의 실현: 예산입법과정에 보다 광범위하게 통제와 참여가 가능
- 자의적인 집행이나 예산전용의 예방, 부패방지
- 법률 개정이 별도로 요구되지 않아 법률의 개정이 용이
- 예산의 졸속 심사와 강행 예방, 재정상의 낭비와 잘못된 집행에 대한 사법적 통제
- 예산과 법률의 불일치 해결
- 예산 분식의 예방
- 기본권 보호 강화, 사법적 통제 강화
- 다만 국회의원의 선심성 예산증액이 발생할 수 있으므로 현행과 같이 행정부의 동의 제도 필요(헌법 제57조 참조)

- 예산국법형식설로 보완 가능 여부
 - 민주적 정당성 강화 방안: 국회의 권한 강화 필요
 - 사법적 통제는 여전히 어려움
 - 자의적인 집행과 예산 전용 방지책 필요
 - 예산의 졸속 심사 예방책 필요
 - 예산과 법률의 불일치 해소 방안 필요(추가경정 또는 법률개정 등)
- 예산국법형식설에 대한 예산법률설의 장점이 인정된다면 적극적으로 도입이 필요
- 이 단계에서 헌법해석론으로 해결할지 헌법개정론으로 해결할지 논의가 필요함

3. 기타 논의 사항

- 예산법률주의를 취하는 경우 여전히 예산안은 정부가 작성하되, 이를 검증할 국회의 기능이 대폭 보장되어야 함
- 결산을 위한 국회의 기능은 감사원의 법적 지위와 관련하여 논의 되어 지지만, 감사원이 현재대로 존치되는 경우에도 국회의 감사 기능은 강화될 필요가 있음
- 미국과 독일의 예산법 형식과 내용을 검토할 필요가 있음

토 론 문

예산법률주의에 대한 논의

임언선 (국회입법조사처 재정금융팀 박사)

예산에 대한 법률주의와 비법률주의의 차이는 예산에 대한 본질을 ‘국가의 수입과 지출’이라는 형식적·외면적인 것으로 볼 것이냐, 아니면 ‘국가의 수입과 지출에 대한 국민의 동의와 승인’이라는 실질적이며 내면적인 것으로 볼 것이냐에 대한 것이다. 이는 ‘국가를 중심으로 볼 것이냐, 국민을 중심으로 볼 것이냐’의 차이인 것이다.

전자의 경우 예산이 정치적·경제적·재정적으로 대단히 중요한 것이므로 효율성을 확보하기 위하여 국가 기관인 국회와 정부만 구속하는 “예산”으로서도 충분하나, 후자의 경우에는 예산의 정치적·경제적·재정적 측면의 중요성 위해 ‘국민의 동의와 승인’이라는 법적 성격이 더욱 중요하므로 예산이 법으로 구성되어 있어야 한다는 것이다.

우리나라와 같이 예산비법률주의를 취하는 국가에서는 예산이 국회와 정부, 즉 국가 기관만을 구속하고 국민과는 법적으로 단절된 대내적 효력만을 가지기 때문에 국민은 예산 제도 자체로부터 제외되어 조세의 부담자로서의 의무만을 지고, 특히 예산 지출에 대하여 직접적인 권리 주장을 할 수 없는 제 3자적 지위에 머물고 있다. 또한 국가기관은 예산에 대하여 잘못이 있더라도 예산 자체가 법률이 아니기 때문에 법적 책임을 지지 않고 행정적·정치적 책임만 지고 있는 실정이다.

이러한 문제가 있는데도 불구하고 우리나라는 1948년 정부 수립 이후 현재까지 예산비법률주의에 의한 예산제도를 채택하여 시행해 왔

다. 이와 같이 국민에게 불리한 제도가 도입되어 정착된 배경은 독일의 법제를 도입한 일본의 법제를 아무런 연구나 비판 없이 그대로 답습한 우리의 무지에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

현재의 예산제도는 국회와 정부만을 구속하고 국민의 지위를 인정하지 않는다는 점에서 국민주권 원리에 부합하지 않는다는 점 외에도 국민의 최종적인 재정통제가 없기 때문에 법이나 제도 자체에 다음과 같은 문제가 있음을 유의할 필요가 있다

첫째, 국회가 재정문제에 대하여 자의에 빠지거나 역으로 자신의 기능을 충분히 발휘하고 있지 못하고 있다는 점과, 둘째, 국회와 정부의 재정을 둘러싼 유착 가능성, 셋째, 국회가 정부를 통제하지 못하는 경우 강력한 행정국가의 출현 등이 그것이다.

법제도상 국가 기관만의 재정운영은 국민이라는 거대한 제어력을 배제하고 있기 때문에 합헌이라는 미명아래 변칙적인 재정운영의 위험성이 상존하고 있다. 그러므로 재정제도와 관련하여 우리나라가 긴급히 대처해야 할 점은 예산법률주의의 실현으로 국회의 정상적 기능회복, 국민의 민주의식 고양, 국회와 행정부간의 예산을 둘러싼 유착 및 담합 금지책의 강구, 행정국가 출현에 따른 위험방지 등이라 할 수 있다.

현행 재정제도에 대한 근본적인 잘못은 국회가 국가의 모든 재정사항에 관하여 의결을 하고 정부의 집행을 감독한다는 재정의회주의 자체가 곧 재정민주주의의 전부인 것으로 오해하고 국민을 재정통제 기능에서 완전히 배제한 데 있다.

재정 의회주의는 우리나라와 같은 예산비법률주의의 경우에도 국가(정부)의 권력을 제한하고자 하는 권력분립 원칙의 실현이라는 고전적 목적은 어느 정도 달성될 수 있었다. 그러나 국회와 정부, 즉 국가 기관만을 구속하고 국민을 배제하는 현재의 예산제도는 실제 비용부담자인 국민의 권리를 충분히 주지 못한다는 결함이 분명해졌으므로 현

법개정을 통한 예산법률주의의 채택이 긴요한 것이다.

현재까지 우리나라 재정(예산)제도의 경우에는 주권자인 국민을 배제한 채 국회가 재정처분의 최고기관으로 되어 왔다. 그러한 의미에서 현재의 “예산”제도는 그 자체가 근본적으로 헌법 원리에 배치됨은 물론이고 그 동안 국회와 정부의 재정에 대한 실제 운용이 진실로 국민의 의사에 따라 국민을 위하여 운용되어 왔는지를 검증할 필요가 있다.

실질적인 예산법률주의의 채택은 우리나라 재정운용의 중심을 행정부에서 국회로 이관시키고 예산에 법률적 효력을 부여함으로써 예산집행의 해명책임을 강화하고 예산을 법률의 형태로 제정함으로써 예산사업의 실질적 효과를 개선하는 계기가 될 것이다. 특히 국회가 일방적으로 예산을 삭감하는 경우에 나타날 수 있는 국정과탄을 대비하기 위해서도 예산법률주의의 채택은 필요하다고 볼 수 있다.

그러나 예산법률주의를 채택하여 국회의 재정통제권을 강화하는 데에는 매우 중요한 전제조건이 필요하다. 그것은 국회가 예산 및 결산심사에 대해 국민적 신뢰를 확보하는 것이다. 국회의 예산심사제도가 합리적이지 못하면 국회의 재정통제권 강화는 국가재정의 방만한 운용을 초래하여 국가발전에 걸림돌이 될 수 있기 때문이다.

예산법률주의로 전환되기 위해서 우선 국회 내에서의 준비가 필요하다고 생각된다. 우선 국회예산정책처의 예산 및 결산에 대한 권한 강화와 자체 내의 조직 강화가 필요하다고 볼 수 있다. 국회입법조사처 역시 미국의 CRS와 같이 조직을 확대하고 그 역할을 다각화 할 필요가 있다. 또한 결산에 대한 감사가 필요하므로 국회 내에 회계감사처가 필요할 것으로 보인다.

그리고 예산법률주의를 실시하던 예산비법률주의를 실시하던 예산편성권에 대한 권리는 행정부가 지니게 되겠지만, 예산비법률주의 하에서 보다는 예산법률주의 하에서 국민의 눈과 법률의 규제 하에서

예산이 집행되게 되므로 행정부는 예산 지출에 더욱 조심하게 된다는 것 하나만으로도 예산법률주의의 성과라고 할 수 있을 것이다.

재정민주주의란 재정운용에 국민들의 뜻을 반영하여 조정하는 절차를 말한다. 예산법률주의의 원칙이 헌법에 확립된다는 것은 재정민주주의를 구현하고자하는 국민의 열망이 반영된 것을 의미한다. 서구의 선진국들은 예산법률주의를 수백 년 전에 확립하였지만, 우리나라는 이에 대한 경험이 없기 때문에 시행착오를 줄일 수 있도록 지금부터 충분한 논의와 준비가 필요할 것으로 본다.

토 론 문

예산법률주의의 도입 필요성

최병권 (국회 운영위원회 서기관)

1. 들어가며

우리나라 헌법은 국회의 입법권과 예산권을 각각 헌법 제40조와 제54조에서 별도로 규정하고 있어, 국회의 의결로 확정되는 예산의 법적 성격을 어떻게 보느냐에 따라 예산비법률설과 예산법률설 등이 주장되고 있다. 이 토론문에서는 양 학설에 대한 설명과 이에 대한 입장은 생략하고, 우리나라 재정현실에서 예산법률주의의 제도적 도입이 필요한 사유를 간략하게 설명하고자 한다.

2. 예산법률주의의 도입 필요성

현행 우리나라 예산제도 하에서도 국회가 예산심의 확정권한을 가지고 있기 때문에 별도의 예산법률주의의 도입 실익이 없다는 견해도 있으나, 필자는 예산법률주의에 대하여 재정민주주의적 측면, 예산이외의 법률 조문 형식을 통한 재정 통제 필요성, 건전 재정의 유지·관리 측면 등을 통해 그 필요성을 역설하고자 한다.

가. 재정민주주의적 측면

재정민주주의는 국민주권에 기초한 공동체 내에서 필요한 재정은 공동체 구성원이 스스로 부담하여야 할 권리이자 의무이고 따라서 이는 주권자인 국민이 스스로 결정하는 사항으로 대의민주주의에서는 이를

국민의 대표자인 의회에 그 권능을 부여하여야 한다는 의미를 갖고 있다.

하지만, 현재 우리나라의 예산 과정의 현실은 예산은 법률과 달리 정부가 편성하고 국회심의를 그 통제를 위하여 행정영역에 참여하는 하나의 절차라는 인식의 오류가 국회의 예산심의권을 상당부분 축소되어 있고, 예산이 법률이 아닌 예산의 형식으로 되어 있어 국회에서 결정한 예산의 규범력이 정부의 예산집행과정에서 거의 무시되고 있는 사례가 허다하다. 예를 들면, 국회의 예산심의 과정에서 그 타당성이 인정되지 않아 삭제된 사업도 예산집행과정에서 정부 예비비를 통해 행정부 자의적으로 사업을 추진하는 사례가 적지 않고, 광범위한 이·전용 등을 통해 신규사업을 추진하거나, 사업물량을 자의적으로 조정하는 등 예산의 규범력이 매우 저조한 현실이다.

따라서 국회의 ‘예산심의권’이 정부의 ‘예산편성권’에 기속되어 예산과정이 행정부 우위로 이루어지는 우리나라 재정 현실에서 재정주권이 납세자인 국민 또는 그 대표인 의회에게 있다는 점을 확인하고 실질화하여 재정민주주의의 이념을 정착시키기 위해서는 다음과 같은 측면에서 예산법률주의의 제도적인 정착이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 예산법률주의가 도입되면, 예산의 규범성과 예산집행의 책임성을 제고할 수 있을 것으로 보이는데, 비록 직접적인 벌칙조항을 두지 않아도 국회에서 삭제된 사업을 행정부가 자의적으로 추진하거나, 무분별한 이·전용을 통하여 신규사업을 추진하는 등의 행정편의적인 예산집행 행태가 개선될 것으로 보인다.

둘째, 예산법률주의의 도입은 예산과정에 대한 참여자들의 인식 개선을 기대할 수 있을 것으로 생각되는데, 예산을 ‘예산법률’로 의결한다는 것은 예산이 근본적으로 행정영역이 아닌 입법영역이라는 것을 명확하게 인식하여 국회의 예산심의가 그 통제를 위하여 행정영역에 참여하는 하나의 절차가 아니고 헌법에서 예산편성권을 정부에게 부

여한 것은 예산의 전문성과 특수성을 고려한 기능적인 측면에 기인한 것으로 행정부의 신성불가침한 권한이 아니므로 재정민주주의적 측면에서 국회가 예산의 충실한 심의를 위하여 예산편성 시부터 예산편성 지침 및 중기재정계획, 부문별·부처별 실링 등에 대한 국회의 보고 및 관여가 상호 원활하게 이루어지는 계기를 제공할 것으로 보인다. 또한, 현행 행정부 중심의 일련의 예산과정이 입법부 중심의 예산과정으로 재설계될 필요성이 있는데, 이 중 국회의 예산심의기간¹⁾을 60일에서 90일 정도로 연장하는 등 의회의 예산심의 기간을 충분히 설정할 필요가 있으며, 정부가 독점하고 있는 예산 및 결산에 대한 raw data 등의 정보를 적절한 국회의 예산심의를 위하여 국회에 제공할 필요가 있다.

이와 같은 의회 중심의 예산과정을 통하여 동 과정의 공개성이 제고될 수 있는데, 이는 다양한 이해관계자들의 참여의 계기를 만들어 국회의 예산 공론화 과정을 통하여 재정민주주의의 이념을 정착하고 이를 발전시키는 데에 많은 기여를 할 수 있는 것으로 보인다.

나. 예산이외의 법률 조문 형식을 통한 재정 통제 필요성

예산안은 각 회계별·항목별 수입과 지출을 나타내는 계수로 이루어져 있기 때문에 예산안 집행 및 관리에 대하여 계수 이외에 법률의 형식으로 이를 규율할 필요가 있으나, 예산이 법률 조문 형식으로 나타내는 데에는 예산의 총괄적인 규율을 의미하는 예산총칙 이외에는 그 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다.

이에 대해 매년 국회는 예산안을 통과시키면서 예산 집행 및 관리상 필요한 부분을 계수가 아닌 서술 방식으로 부대의견을 첨부하고 있으나, 부대의견이 법률상 효력을 가지고 있지 못하고 사후에 정치

1) 주요국 의회의 예산심의기간을 보면, 미국 240일, 영국 120일, 독일 120일, 프랑스 70일 등임.

적 책임만을 추궁할 수 있고 실제 준수 여부를 모니터링하고 있지 못하기 때문에 예산의 규범력 및 책임성 확보에 어려움을 겪고 있다.

따라서 예산법률주의가 도입되면, 예산안의 계수 이외에 필요한 사항을 조문화하고 이와 같은 내용이 법률의 형식으로 통과되면, 국회의 예산 심의를 통해 작성된 부대 의견 등의 규범력이 강화되어 헌법에서 부여한 국회의 예산 심의 확정권이 실질화 될 수 있으며, 이를 근거로 이해당사자인 제3자가 이의 준수여부를 보다 철저하게 확인하고, 만약 행정부에서 자의적으로 이를 준수하지 않는다면 이를 법원에 청구할 수 있는 권한을 행사할 수 있을 것으로 보인다.

또한, 예산법률주의의 도입으로 예산안 형식이 예산과목별 금액 중심에서 예산 집행 기준, 보조금 교부 원칙, 예산집행의 전제 조건 등을 명문화함으로써 예산의 명료성을 제고할 수 있을 것이다. 예산은 차년도 상황을 예측하여 계상하는 것이기 때문에 언제나 당해연도의 환경에 따라 사정변경 혹은 계획 변경의 필요성이 제기될 수 있고, 일정한 조건을 충족하여야만 예산이 목적하는 바를 달성할 수 있는 경우가 있으므로, 별도 서술문 형식의 기술 없이는 중요한 예산집행 기준, 전제조건, 사정변경에 따른 대응 등을 알 수가 없으며, 현재까지는 대부분의 경우, 행정부의 재량에 맡겨져 있었으나, 예산법률주의가 도입되면, 이와 같은 사항을 규정함으로써 헌법에서 부여한 국회의 예산심의 확정권을 실질화하고 예산집행의 책임성을 제고할 수 있는 계기가 되고 예산 집행에 대한 예측 가능성이 제고되어 예산에 대한 명료성이 획기적으로 개선될 것으로 생각된다.

다. 건전재정의 유지·관리 측면

재정건전성의 개념은 중장기적으로 재정수지 균형을 맞추는 원칙 또는 재정수지 균형을 맞추어가려는 실질적인 조치 혹은 노력으로 정의할 수 있으나, 행정부의 입장에서는 재정건전성의 원칙보다는 임기

중 경기 부양, 대선 공약 등의 이행 등을 사유로 국가채무를 통해 재정지출을 확대하려는 유혹을 쉽게 떨쳐버릴 수가 없는 정치 환경에 노출되어 있다. 이와 같은 맥락에서 우리 정부는 매년 국가재정운용계획을 작성하면서 매년 전년도 계획과 달리 국가채무의 추세치 자체를 상향 조정하고 있어 국회의 법률적 통제 이외에는 만성적으로 국가채무의 이자 및 원금상환이 누적되는 적자재정의 악순환에 빠져 미래세대의 부담을 증대시키는 결정을 제어할 만한 적절한 견제수단은 찾기 어려울 것으로 보인다.

또한, 당초 예상한 세수보다 더 많이 징수되어 일반회계 잉여금이 증대하는 경우 이와 같이 증대한 잉여금으로 국채발행을 감소시키기 보다는 추경 재원 등으로 활용하려는 유혹에 노출되어 있으며, 정부는 때때로 세수 증대보다는 정부보유 주식의 확충 및 유지 등을 통하여 관련 회사의 지배력을 유지하려는 경향도 있는데, 예를 들면, 2006년도 당시 세입예산에는 기업은행의 주식매각 수입이 계상되어 있었으나, 주식시장 상황이 안 좋다는 이유로 이를 매각하지 아니하고 다음연도 세입예산에도 이를 계상하지 않고 현재까지 기업은행 주식(정부 보유지분 65.1%)을 유지하여 기업은행 행장 등의 인사에 개입하여 퇴직 공무원의 낙하산 인사 통로 등으로 활용하고 있다.

이와 같이 정부는 재정건전성 확보를 위한 노력을 해태할 수 있는 유인들이 상존하고 있는데, 건전 재정 확보를 위해서는 국가채무 계획·관리 규율 및 세수 증대시 채무 상환 등의 세부사항을 예산의 일부분으로 조문화하여 법률로써 국회에서 통과시킬 필요성이 있는 것으로 보인다.

토 론 문

예산법률주의로 이행

최승필 (한국의국어대학교 법학전문대학원 교수)

우리나라와 일본의 경우 예산법률주의를 시행하고 있지 않음. 따라서 예산법률주의로의 이행은 검토할 필요가 있음. 그러나 현재의 예산안 심의의 과정은 법률에 준하고 있어 국회의 통제를 강화하겠다는 차원이라면 예산법률주의로 이행할 심각한 필요성은 느껴지지 않음.

다만 예산의 민주적 통제 및 책임성의 제고라는 점에서, 그리고 법률의 제정절차와 같이 일반국민의 참여를 통한 실질적 참여민주주의의 확립이라는 점에서는 긍정적인 효과가 있다고 판단.

그러나 예산의 법률로의 이행에 대해서는, 일종의 반대논리로 주장될 수 있는 사항으로서, 다음의 몇 가지 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임

예산이 법률로 이행할 경우 몇 가지 쟁점으로는

- 예산과 관련한 국회조직의 기능강화 필요
 - 예산안 제출을 국회에서 심의만을 하는 것이 아닌 직접 국회에서 예산안을 제출할 수 있음. 그러나 현재 국회 예산정책처의 기능은 제한적임. 이를 확대 개편할 필요가 있음
 - 심의의 측면에서도 예산안 심의의 경우 법률과 동일하게 심의해야 하므로 이를 보좌할 수 있는 예산정책처의 기능 확대가 전제조건임. 아울러 효율적인 예산안 심의와 통제를 위해서는 기존의 감사원에서 수행하고 있는 예산과 관련된 감사기능의

일부를 이관 받거나 혹은 공동 수행이 가능하여야 함

- 예산과 관련하여 여야간의 정치적 분쟁시(예컨대 4대강 사업의 경우) 예산결정이 늦어지게 됨. 이 경우 특정사업목적이 아닌 생존권과 관련된 보조금 지급 및 지원사업의 경우 수혜자 측의 어려움이 예상. 왜냐하면 예산안의 경우 일괄적으로 처리 타결됨에 따라 한 가지 분쟁소지가 있는 예산안상의 문제는 전체 예산안 통과에 영향을 줄 수 있음. 따라서 예산을 긴급성 예산과 통상 예산으로 나누어 처리하는 것이 바람직
- 법률로 이행할 경우, 국민이 예산의 문제로 특정한 수혜를 받지 못한 경우 헌법소원이 가능. 현재로는 예산만 가지고는 소송이 불가. 그러나 예산이 법률로 이행할 경우 법률위반이므로 소송의 대상이 됨. 따라서 소송이 발생할 경우에 대한 대비도 필요
- 예산이 법률로 이행할 경우 탄력적 예산의 사용에 제한을 받게 됨. 따라서 예산의 수정에 있어서 법률과는 차별화된 수정 및 조정장치가 필요. 이는 예산법에 대한 법적성격의 부여와도 연관
- 예산이 법률로 이행할 경우 예산법과 일반법률과 과연 동일한 법적성질을 부여할 것인가가 문제를 고려할 필요. 구체적인 예산을 일반추상적인 법률과 동일한 법적성질을 가진 실체로 보기는 어려움. 예산법에 대한 특별한 법적성격의 부여문제를 검토할 필요
- 예산에 대한 사법적 통제와 관련하여, 예산법에 위배된 예산의 집행의 경우 취소 또는 무효화 할 수 있을 것인가의 문제를 외국의 입법례를 통해 검토할 필요. 일단 한정된 재원이 이미 집행이 되어 사용되었으며, 만약 예산의 집행과 관련한 일반 국민이 행정청의 집행의사결정 과정상의 문제를 인지하지 못한 경우에는 신뢰보호의 원칙상 동 자금을 회수하는 것이 매우 어려움. 따라서 이

에 대한 법적 검토 역시 고려할 필요가 있음

- 예산이 법률화될 경우 행정부는 적극적인 행정을 펼치기 보다는 저예산주의와 복지부동으로 이행할 가능성이 있음. 문제를 만들면 복잡해지므로 소극적인 자세로 전향할 가능성이 있음. 따라서 이에 대한 사항도 검토할 필요
- 예산법이 있을 경우 예산법은 최고 한도만을 규정하고 하위에 대통령령의 형식으로 예산의 구체적 내용을 규정할 것인가? 아니면 미국이나 여타 국가의 경우처럼 예산법에 모든 항목을 적시할 것인가?
- 예산법에 실질적인 법률사항의 내용을 포함시키는 경우, 즉 예산에 법률로서 규정해야 할 내용을 포함시킴으로써 법률의 입법과정을 우회하는 경우가 발생할 경우를 대비할 필요
- 법률과 예산법의 충돌시 어느 것을 우선할 것인가? 집행예산이 없으면 법률이 집행될 수 없으므로 실질적으로 예산법이 우선하지 않겠는가? 그런데 일반 추상적인 법률이 구체성을 가지고 있는 기술적 법률인 예산법에 추월당할 경우 이에 대한 법리적 문제는?