

예산심의기간의 비교법적 연구

최 유



재정법제 연구 11-15-①

예산심의기간의 비교법적 연구

최 유

예산심의기간의 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on a Period
of Budget Approval Process

연구자 : 최 유(초청연구원)
Choi, You

2011. 6. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 예산심의기간은 국회에서 예산심의가 이루어지는 기간. 우리 헌법은 제54조 제2항에서 ‘예산심의기간’을 회계연도 개시 90일전부터 30일전까지인 60일로 규정함. 미국의회는 사실상 예산편성권을 갖고 있으며, 영국식의 의원내각제 국가에서는 예산편성권은 내각의 존속적인 권한임. 다만 사실상 내각편성에 다수당이 참여하기 때문에 의회의 예산심의는 형식화됨.
- 그러나 우리 헌법체제에서는 예산심의기간을 특정시점과 특정기간으로 한정하여서 정부의 예산편성권과 국회의 예산심의권이 엄격히 분리되어 있음. 또한 국회 단독으로의 예산증액을 헌법이 제한하고 있기 때문에 예산심의권의 한계는 바로 예산편성권이 됨.

II. 주요 내용

- 매년 예산심의기간은 정치적 이유에서 지켜지지 않고 있음. 또한 이를 준수시키기 위한 법적인 장치들도 미비함. 정부의 예산일정은 국가재정법에 단계별로 시한이 정해져 있지만 국회의 예산일정은 정치적 자율성에 맡겨져 있음.

그러나 예산심의기간 운용에 있어서 국회의 자율성이 역기능으로 나타나고 있음.

- 매년 반복되는 예산심의기간의 도과로 인하여 우리 예산심의기간인 60일이 과도하게 짧다는 주장이 반복되어 제기되고 있지만 OECD통계를 보면 예산안 제출은 다음 회계연도 시작 전 90일, 예산의결은 다음 회계연도 시작 전 30일인 국가가 다수를 차지하고 있음.
- 예산심의기간에 영향을 줄 수 있는 요인으로는 정치환경적 요인 - 정부체제, 국가체제, 의회구성형태 - 과 예산절차 내부적인 요인 - 사전예산제도 도입, 예산심의대상 항목수, 제출법안 수, 의회의 예산수정권한 등 - 이 있음.
- 한국의 경우에는 대통령제이면서 중앙집권제이고 단원제 국회를 갖고 있음. 따라서 정치환경적 요인을 보면 비교적 단순한 예산심의제도를 갖고 있음. 또한 내부적으로도 예산심의대상 항목수가 적은 편이며, 단일한 예산안으로 의결되고 있음. 그리고 의회의 예산수정권한도 제한되어 있다는 점에서 제도적으로 비교적 간단한 예산심의절차를 구성함. 따라서 예산심의기간을 연장할 제도적 이유는 비교법적으로는 찾아보기 힘들.
- 우리의 경우에 예산심의기간의 미준수 문제는 의회의 현실 정치가 가장 큰 원인이 됨. 이런 장애요인을 해소하기 위해서는 조기결산제도의 확립과 국정감사기간의 조정이 필

요함. 이후 관행이나 국회규칙의 형태로 국회예산심의기간에 관한 일정표가 제시될 필요가 있음. 또한 사전예산제도를 도입하여 국가재정법이 예정한 Top-Down 방식의 예산편성에 맞는 예산심의제도를 구현하여야 함.

Ⅲ. 기대효과

- 이 연구는 우리 예산제도를 개선하는데 입법적인 자료를 제공함.
- 예산제도에 관한 다른 연구에 자료를 제공함.

▶ 주제어 : 예산심의제도, 예산심의기간, 잠정예산, 사전예산제도, 예산심의제도의 한계

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- This research discusses the budgetary powers of legislatures under different of government. This study compares the extent to which law is designed to specify budget players and processes with a particular focus on 13 OECD member countries (or more counties).


II . Current Legal System and Its Problems

- Four generic stages (Prepares budget, Approves annual budget, Controls implementation of the budget, Independent audit) of annual budget processes can be identified.
- The timetable for parliamentary discussion partly depends on the nature of the legal obligations to submit the draft budget by a certain date, limit budget debate time in parliamentary committees and adopt the budget before the beginning of the new fiscal year.
- Parliamentary debate time on the draft annual budget may be limited by law, parliamentary regulations, or not at all. In France such restrictions are embodied in the Constitution.

- In comparative perspective, the period of budget approval process is not of short duration in the case of Korea. In conclusion, a Schedule of budget approval process in parliament and Pre-budget system is needed in order to reform the budget system.

III. Lessons from Other Countries

- It is to be hoped that this report will contribute to improve the budget review system.
- This study on the budget system would provide with legal research materials for other study on the budget system.

 **Key Words** : Budget approval process, Budget review period, Provisional Budget, Pre-budget system, Limits of the budget review system

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적과 필요성	11
제 2 절 연구범위와 방법	13
제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점	17
제 1 절 우리 예산제도의 개관	17
I. 예산심의기간의 개념과 기능	17
II. 우리 헌법상 예산제도의 변화와 예산심의기간	26
제 2 절 우리 예산심의기간 운용의 문제점	32
I. 예산심의기간의 운용 현황	32
II. 우리 예산심의기간의 문제점	46
제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교	51
제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석	51
I. 예산심의기간에 영향을 주는 제도적 요인	51
II. 예산심의기간 규정의 법적근거 현황	56
III. 각 국의 예산심의기간 현황	68
IV. 각 국 의회의 예산심의의결의 구조적 형식	75
V. 각 국 의회의 예산수정권한	86

제 2 절 주요국의 예산심의기간 관련제도	93
I. 영 국	93
II. 캐나다	96
III. 독 일	99
IV. 미 국	103
V. 프랑 스	107
VI. 일 본	111
VII. 스웨 덴	114
제 4 장 예산심의기간 제도개선 의 시사점	119
제 1 절 충분한 예산심의기간의 확보	119
I. 법개정을 통한 예산심의기간 연장논의	119
II. 단계별 예산심의기간의 준칙화	124
III. 예산심의기간과 국정감사기간의 조정	128
제 2 절 예산심의기간의 실질적 연장을 위한 사전예산심사제도의 도입	130
I. 사전예산제도의 의의	130
II. 사전예산제도와 예산심의기간의 관계	131
III. 사전예산제도와 위원회간의 역할분담 조정	135
제 5 장 결 론	139
참 고 문 헌	141

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

헌법은 제54조 제2항에서 ‘예산심의기간’을 새로운 회계연도 개시 90일전부터 30일전까지인 60일 동안의 기간으로 규정하고 있다. 이런 헌법규정에도 불구하고 예산심의기관인 국회는 대통령선거가 있었던 2002년을 제외하고는 2000년 이후부터 작년인 2010년까지 헌법상 최종시한인 12월 2일을 준수한 적이 없다.

일차적으로 예산심의기간은 국회의 재정권한을 보장하기 위한 헌법적 장치이다. 충실한 예산심의를 위해서 헌법은 예산심의기간을 명문으로 규정하고 있다. 충실한 예산심의를 위해서 예산심의가 일정기간 연장되어 진행되는 것을 헌법위반으로까지 볼 수는 없을 것이다. 그러나 우리 국회의 예산심의실태는 정치적인 이유에서 때대로 예산심의자체가 지연 내지 방치되는 경우를 매년 보이고 있다. 바로 작년인 2010년도의 경우에도 야당의 불참 속에서 예산심의를 여당은 단독처리하였다. 매년 이런 현상이 반복되는 것이 바로 우리 예산심의제도의 현실이라 할 수 있다. 우리 예산제도는 헌법에 규정된 절차이지만 그 운용은 정치적인 문제들에 종속되어 있다.

본질적으로 의회에서의 예산심의와 의결은 고도의 정치적인 과정이라 할 것이다. 따라서 예산심의기간에 관한 헌법규범의 형식적인 준수만을 강조할 수는 없다. 그렇지만 국회법과 선거법 등 정치적 과정을 규정하는 법들에서 볼 수 있듯이, 정치적 의사결정 과정은 최대한 자율적 합의에 근거하지만 그 기본적인 절차와 방법을 헌법과 법률이 규정하게 된다. 법제도를 통하여 의사결정과정의 공정성 및 소수자에 대한 배려 그리고 절차의 효율성이 담보될 수 있다. 특별한 예외적인 사정이 없는 한 이러한 절차와 방법이 준수되도록 법제도와 절차가

설계되어야 하고 정치적 운용에 있어서도 이를 존중하고 보장하는 정치문화가 자리잡아야 한다.

우리 예산제도를 보면 정부의 예산과정은 국가재정법에 의해서 각 단계별 시한까지 엄격히 규정되어 있는 반면에 국회의 예산과정은 국회법에 기본적인 순서만이 규정되어 있을 뿐 시한을 규정하고 있지는 않다. 행정과는 달리 국회에서의 예산심의와 의결과정은 정치적 성격을 갖는다. 이런 정치적 성격을 최대한 반영하여 국회법은 정치권의 자율적인 합의에 예산심의기간의 준수를 맡겨놓고 있는 것이다. 그러나 현실에서는 국회의 자율성이 순기능으로서 작동하는 것이 아니라 예산심의의 지연, 거부, 단독처리라는 역기능적인 모습이 주로 나타나고 있다. 우리 국회의 정치적 자율성만을 믿고 존중하기에는 그 제도적 역기능이 한계점에 도달한 것은 아닌지 연구되어야 할 것이다.

예산심의기한의 도과는 예산집행을 위한 준비기간을 짧게 하고, 지방자치단체의 예산일정 및 심지어는 헌법상의 준예산제도라는 비상적 조치를 가동시켜야 하는 원인이 될 수 있다. 따라서 예산심의기간을 지킬 수 있게 하는 제도에 관한 법적 보완이 연구될 필요가 있다.

이런 문제의식에서 이 보고서는 법적 절차로서 우리 예산심의과정을 ‘예산심의기간’이라는 소재로 살펴보고자 한다. 예산심의기간은 예산심의과정의 기본적인 형식을 이루는 ‘틀’이 된다. 논리적으로는 예산심의기간이 짧은 경우에도 효율적인 기간 사용으로 효과적인 예산심의가 가능할 수 있다. 반대로 예산심의기간이 다른 국가와 비교해서 길다고 하여서 반드시 충실하고 정확한 예산심의가 담보된다고 볼 수도 없게 된다. 예산심의제도의 핵심은 형식인 예산심의기간의 길이의 문제라기보다는 예산심의의 실질을 이루는 내용적 요소들 즉, 국회가 정부예산안을 대상으로 하여 무엇을(예산심의 대상), 얼마만큼(예산항목, 의회의 예산안수정의 가능범위), 어떻게(예산의결의 절차와 방법) 심의할지가 중요한 요소라 볼 수 있다.

이 보고서는 본격적인 예산제도에 관한 선행연구로서 예산심의기간에 관한 기초적인 헌법자료와 그리고 제도에 대한 통계적 분석을 제공하여 앞으로 우리 예산심의제도를 보다 효율적으로 개선하기 위한 연구에 도움이 되고자 한다. 예산심의기간이 예산심의제도의 핵심은 아니어도 기본적인 형식, 즉 틀이 된다는 점에서 예산심의제도를 개선하기 위한 연구의 기초적 연구라 할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구범위와 방법

이 글은 궁극적으로는 예산제도에 관한 합리적 제도개선을 찾는 것을 목적으로 하면서 예산심의제도의 법제개선을 위한 여러 방안 중에서 예산심의 기간(time)의 적정한 확보와 예산일정의 각 단계별 적시 선택(timing)에 관한 연구에 한정하고자 한다.

너무 짧은 예산심의기간은 내용의 운용을 어렵게 만들 수 있게 될 것이다. 또한 예산심의기간의 운용에 아무런 준칙이 없다면 그 제도적 안정성이 낮아질 개연성이 클 것이다. 경우에 따라서 내용이 형식을 결정한다는 측면에서 볼 때, 내용적 요소들을 검토해보면 그 정치체제에 적당한 예산심의기간이 도출될 수도 있을 것이다. 그러나 현실적으로 아직 주어진 정치적 환경을 고려하여 절대적 기준으로서의 적당한 예산심의기간을 도출할 수 있게 하는 연구는 아직 법학적 측면에서는 진행된 바 없다. 다만 외국제도와의 상대적인 비교를 통해서 우리에게 주는 시사점을 찾을 필요가 있게 된다.

그동안 재정민주주의의 확립이라는 관점에서 예산심의기간을 포함하여 국회의 예산심의권을 실질화 시키기 위한 연구가 끊임없이 진행되어 왔다. 최근의 연구는 국회의 재정민주주의 권한의 재정립이라는 관점에서 진행되고 있다. 이러한 연구들은 국회의 예산심의권 강화에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 국회의 예산권한을 실질화시키기 위해서

다양한 법제개선방안을 제시하고 있다. 예산법률주의의 도입을 기본적인 과제로 하여서 사전예산제도의 도입, 예산결산위원회의 상설화 등을 주로 요청하고 있다.¹⁾ 보다 넓은 범위에서는 국정감사제도의 개선을 비롯하여 국회 내의 토론과 투표방식의 개선, 야당의 역할 및 권한 등에 대한 논의도 함께 이루어지고 있다.

그 중에서 특히 국회의 예산심의권과 관련하여 예산심의기간과 관련된 대표적인 연구들은 다음과 같다. 2006년의 정종섭·황승흠·황성기 교수는 ‘국회의 예산법률안·결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구’라는 보고서를 발간하였다.²⁾ 이 보고서는 예산법률주의의 도입과 예산심의절차를 규정하는 개별 법률을 만들 것을 제안하고 있다. 또한 국회예산정책처에서 2010년에 나온 옥동석 교수의 ‘국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 - 국회법 및 국회예산법[가칭]을 중심으로 -’라는 연구보고서에서도 예산법률주의의 도입과 예산절차를 규율할 가칭 국회예산법의 제정필요성을 주장하고 있다.³⁾

본 보고서에서는 예산심의절차와 관련된 개별법률의 제정보다는 현재의 우리 예산심의기간제도를 중심으로 하여 연구를 진행하고자 한다.⁴⁾ 예산심의기간의 법적 근거와 기간, 우리 예산심의기간의 장애요

-
- 1) 한국법제연구원에서는 예산심의와 관련하여 꾸준히 연구를 진행하여 왔다. 대표적으로 장용근, 「예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2005; 정선희·전광석·김배원·박중수, 「행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구」, 한국법제연구원, 2006; 홍성방 등, 「주요국가의 재정법제 연구(I)~(V)」, 한국법제연구원, 2009 참고.
 - 2) 정종섭·황승흠·황성기의 연구보고서, 「국회의 예산법률안·결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구」, 국회예산결산특별위원회, 2006. 11.
 - 3) 옥동석, 「국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 제고방안 연구 - 국회법 및 국회예산법[가칭]을 중심으로 -」, 국회예산정책처, 2010. 12.
 - 4) 예산법률주의의 도입문제는 이미 본연구원에서 각 국의 헌법례를 검토한 바 있으며 종합보고서가 나온 상태이기 때문에 별도로 연구하지 않는다. 예산법률주의를 도입할 경우에는 예산심의기간은 예산법률의 제정기간이 된다. 예산법률주의를 도입할 경우에 예산법을 일반법률제정절차와 동일하게 할지 아니면 법률제정 또는 개정절차와 다른 특별한 절차로 규정할지에 따라서 예산심의기간에 영향을 줄 수 있다. 예산법률주의를 채택한 국가들 중에서도 일반법률절차와 동일하게 하는 국가

인 등에 관해서 우리법제와 외국법제를 비교하고자 한다.⁵⁾

우리 예산심의기간의 적절한 설계를 위해서 반드시 비교법제 연구가 필요한 것은 아니다. 다만 현재 예산심의기간에 관한 다수의 연구들에서는 외국의 사례들이 소개되어 우리의 제도와 비교되고 있다. 대표적으로 미국, 독일, 영국 등 우리보다 예산심의기간이 긴 국가들의 제도가 우리의 예산심의기간과 비교되고 있다. 그러나 각 국의 예산심의기간은 주어진 국가조건에 맞추어서 발전해 온 것이기 때문에 제도만의 단순 비교대상은 아니라 할 것이다. 미국의 경우에 8개월이라는 예산심의기간을 갖지만 이 기간 동안 미국의회는 정부예산안에 관한 제한 없는 수정이 가능하기 때문에 사실상 예산심의기간은 예산편성기간의 성격도 함께 갖는다. 이처럼 의회가 강력한 예산권한을 갖게 된 것은 미국 특유의 제한정부사상의 발현과 연방정부의 오래된 적자문제로부터 파생할 것임을 이해할 수 있다. 다른 대통령제 국가에서의 예산심의기간은 미국과는 다른 함의를 갖게 된다.

본 연구에서는 OECD가 수집한 통계와 외국법제 분석을 통해서 우리 법제에 주는 시사점을 찾아보고자 한다. 적절한 예산심의기간을 결정하는 변수를 제도외부와 내부로 나누어 봤을 때, 정치환경적인 변수는 제도 외부적인 변수로서 국가체제, 정부형태, 의회구성형태, 정당체제, 정치문화 등에 영향을 받게 된다. 예산심의제도 내부적으로도 사전예산심의제도의 활용, 예산심의 항목, 예산심의관련 위원회의 권한배분 등이 예산심의기간에 영향을 주는 변수라 할 수 있다. 이 보고서는 이런 내용들에 관해서 외국입법례들의 자료와 통계를 소개하고 간단하게나마 우리에게 주는 시사점을 찾고자 한다.

와 다른 절차에 의하는 국가로 나누어지고 있다. 예산법률주의에 관해서 자세한 것은 김세진, 「예산법률주의에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2010. 3. 참조.

5) 비교법적인 방법을 사용한 연구 중에서 가장 주목할 업적은 2004년에 OECD에서 나온 이안 리너트(Ian Lienert)와 정무경의 연구라 할 수 있다. Ian Lienert · Moo-Kyung Jung, OECD Journal on Budgeting - Volume Issue 3: Special Issue - The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, 2004.

이 보고서의 바탕이 된 OECD의 2001년 조사통계는 남미국가들이 포함되어 2007년에 보완되었다.⁶⁾ 이 보고서는 이러한 자료들을 바탕으로 하여 우리 예산심의제도의 문제점을 개선하기 위한 본격적인 연구의 전제적 연구로서 예산심의기간에 한정하여 예산심의기간과 관련된 제도들을 정리해보고자 한다.

6) 예산제도에 관한 각 국의 현황 및 통계에 관한 2007년 OECD 통계는 OECD 홈페이지인 <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>에서 검색해 볼 수 있다. 이 자료들은 'OECD국가들의 예산제도 비교'라는 제목으로 한국조세연구원 재정분석센터팀이 2009년에 번역하여 소개하고 있다. 정책분석 09-05, 'OECD국가들의 예산제도 비교', 한국조세연구원 재정분석센터, 2009. 9.

제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

제 1 절 우리 예산제도의 개관

I. 예산심의기간의 개념과 기능

1. 예산심의기간의 개념

‘재정’은 정부의 경제활동을 말한다. 재정의 내용을 수입과 지출로 나누어서 국가재정의 기본계획으로 형식화하고 규범력을 부여한 것이 바로 ‘예산’이다. 우리는 1년을 회계연도의 단위로 사용하기 있기 때문에 예산은 1년 단위의 국가재정계획을 뜻한다.⁷⁾

예산제도는 예산을 중심으로 편성, 심의, 집행, 결산의 4단계로 이루어진다. 예산의 편성과 집행은 정부가 심의와 결산은 국회가 맡고 있다. 특히 예산심의는 행정부가 작성한 예산안을 입법부가 심사하고 법적 효력을 부여하는 정치 과정이면서 법적인 과정이다. 국회는 헌법상의 예산심의권을 행사하여 정부가 편성하여 제출한 국가재정의 기본계획인 ‘예산안’을 매년 헌법이 정한 기간 동안 주기적으로 심의하고 의결하여 확정한다. 정부가 자의적으로 국가예산을 낭비하지 못하도록 국회는 예산안 심사와 의결로 정부를 감독한다. 또한 국회의 예산 심의를 통한 예산액수의 배정은 국회가 국가정책의 우선순위와 필요성을 결정하여 행정부를 조정하는 역할을 한다.

예산심의기간은 이러한 예산심의가 진행되는 시간적 단위가 된다. 규범적으로 예산심의기간은 정부의 예산안제출 시점부터 국회의 예산

7) 일반적으로 예산은 1년을 회계연도로 하여 계획되고 집행된다. 계속비 제도, 중장기 계획 등 다년도 재정계획을 세우는 경우가 있지만 일반적으로 예산은 예산단년도(annual basis)의 원칙상 연도별로 1년을 단위로 하여 계획되고 운용된다. 특히 우리의 경우에도 1년 예산주의의 예외로 계속비제도를 두고 있다. 우리의 중장기계획은 법적 구속력을 갖고 있지 않고 있다.

안 최종의결시점까지이다. 이를 헌법에 규정하는 국가들도 있으며, 법률이나 의사규칙에 규정하는 국가들도 있다. 규정하는 형태도 다양하다. 정부제출 시한을 정하지 않는 국가들도 있으며, 의회의 의결시를 특정하지 않는 국가들도 있다.⁸⁾ 우리의 경우에는 헌법이 직접 정부의 예산제출시한과 국회의 의결제출시를 규정하고 있다.

그런데 그 운용에 있어서는 관행과 정치적 합의에 따라서 실제로 의회가 예산심의활동을 하는 기간은 다를 수 있다. 즉, 규범적 기간과 실제운용기간이 다를 수 있다. 그리고 예산심의가 반드시 본예산심의 기간에만 이루어지는 것은 아니다. 즉, 예산안이 편성되는 과정에서 경제적 예측이나 전망에 관해서 사전예산을 승인하는 국가들도 있으며, 예산심의기간을 광의로 해석하면 이러한 사전예산에 대한 심의기간도 모두 예산심의기간에 포함될 수 있다.

현대 국가체계에서 예산심의의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 예산 과정은 정치학이나 행정학 그리고 재정학적인 발전과 함께 다양한 목적을 위해서 운용되고 있다.⁹⁾ 예산심의는 기본적으로 정책을 형성하

8) 의회의 의결시한이 규정이 없을 경우에는 논리적으로 회계연도 전일까지가 의회의 예산안 의결시한이 된다.

9) 세입과 세출에 관한 이러한 법적 한도를 기준으로 하여 예산은 국가목표를 실행하는데 필요한 구체적인 국가정책들의 자금계획이 된다. 예산은 특정한 국가목표와 관련이 있으며, 예산제도자체만으로도 경제성장, 고용, 소득재분배, 경기조절 기능을 하게 된다. 이를 예산의 경제학적·재정학적 의의라 할 수 있다. 예산의 다양한 현대적 의미와 모습은 다음과 같이 표현될 수 있다.

- 예산은 한정된 자원을 배분하고자 하는 정책결정과정으로서 조직의 목표달성을 위한 계획을 화폐단위로 표시한 것이다.
- 예산은 조직의 업무를 효과적·효율적으로 수행하는데 필요한 자금을 조달하고 사용하는 것에 관한 의사결정과정이다.
- 예산은 자원배분에 관련된 이해관계자들이 권력투쟁을 통해 자신의 이익을 극대화하는 정치과정이다.
- 예산은 정책의 우선순위를 정하는 의결결정으로서 가장 적절한 공공부문 규모를 결정하는 연습이다.
- 예산은 정치과정을 통해 인간의 다양한 목표를 달성하기 위한 재무자원의 분배 노력이다.
- 예산은 조직의 책임자가 회계연도 동안 수행코자 하는 내용을 자금이라는 숫자

고, 행정을 감독하는 역할을 한다. 즉, 조세, 성인지, 복지 등 국가재정정책의 기획 및 집행에서의 성과와 효율성 등의 다양한 예산제도와 정책프로그램들의 성과와 평가가 예산심의기간 동안 검증되어 다음 회계연도의 예산배정에 반영된다.

이렇게 현대 국가에서 더욱 복잡하고 중요해진 예산심의를 위해서는 충분한 예산심의기간이 확보되어야 하며 그 기간은 효율적으로 사용되어야 한다.

2. 예산심의기간의 기능과 과제

1) 권력분립적 기능과 과제

일반적으로 예산제도는 예산을 중심으로 예산편성, 국회심의, 예산집행, 결산 등의 4단계 과정으로 이루어진다.¹⁰⁾ 권력분립이라는 관점에서 정부는 편성과 집행을, 국회는 예산의 심의와 결산을 나누어서 진행하여 서로간의 견제와 균형관계를 유지한다. 예산의 4단계 과정 중 예산심의를 정부의 예산안을 검토하고 승인하여 법적 구속력과 한도를 설정하는 단계가 된다. 국회의 예산안에 관한 심의와 의결권한은 입법권과 함께 의회가 보유하고 있는 대표적인 헌법상의 권한이 된다.

실질적으로 예산심의제도는 정부와 국회 사이의 법적 과정이면서 동시에 정치적 과정이 된다. 예산심의기간동안 정부와 국회는 상호통제적인 역할과 상호협력적인 역할이 교차된다. 궁극적으로는 견제와 협력이라는 두 국가기관 사이의 상호작용을 통해서 국가예산이 낭비

로 표현한 업무계획서이다.

- 예산은 의회가 행정부를 통제하는 수단이다.
 - 예산은 정책목표를 달성하기 위한 의회의 쌍방향적 제약이다.
- 위의 내용은 윤성식, 「예산론」, 나남출판, 2003, 29~31면에서 인용

10) 예산의 4단계 과정이외에 외부 감사기관에 의한 독립적 감사를 예산과정의 다섯 번째 과정으로 분류하는 견해도 있다. 이안 리너트 외1인, 앞의 책, 38면. 참조.

되지 않고 효율적으로 국민을 위해서 쓰일 수 있도록 할 것이 당연히 요청된다.

헌법은 예산심의기간과 예산편성기간의 차등을 두고 있으며 예산심의기간을 한정하고 있다. 미국을 제외한 대통령제 국가에서는 예산안 편성권한을 갖는 정부가 예산제도와 관련된 정보와 권한을 주도한다. 국회의 예산심의제도는 정부예산안을 국민의 대표로서 국회가 확인하고 승인하는 과정이다. 국회의 예산심의권은 편성권과 구별되어 본질적으로 정부의 예산편성을 확인하는 과정이 된다. 예산편성은 정부부처의 예산수요를 확인하고 기획하는 단계이다. 예산집행은 정부가 하기 때문에 예산수요에 대한 정확한 정보는 정부가 보유할 수 밖에 없다. 따라서 예산편성권한을 우리 헌법은 정부에게 주고 있다. 국회의 예산심의권한은 정부의 예산편성 내용을 심의하는 권한이 된다. 국회가 직접 예산을 편성할 수 없다는 점이 바로 예산심의권의 한계가 된다. 다만 예산심의과정을 통해서 정부가 제출한 예산수요가 정책적으로 타당한 것이지 심사하고 확인할 권한을 국회는 갖게 된다. 예산편성권과 예산심의권의 구별이 바로 국가의 재정작용에 있어서 권력분립원칙의 발현이라 할 수 있다.

헌법은 제54조 제2항에서 예산심의와 의결에 관해서 ‘60일’이라는 심의기간을 한정하고 ‘회계연도개시 30일전까지’라는 한정된 의결시한을 특정하고 있다. 그리고 헌법상 정부의 예산편성권한을 존중한다는 차원에서 국회의 예산수정권한을 전면적으로 부여하지는 않고 있다.

즉, 국회가 무제한적인 예산심의와 예산수정권한을 갖는다는 것은 헌법상 부여된 정부의 예산편성권이 유명무실하게 될 위험성을 내포한다. 따라서 헌법은 국회에게 예산편성권이 아닌 심의권을 부여하여 국회는 예산안과 예산심의를 전면거부 할 수도 없으며 특히 예산안을 국회단독으로 전면증액 할 수 없도록 하고 있도록 헌법은 단독증액권의 제한을 명문화하고 있다. 우리 헌법은 제57조에서 ‘국회는 정부의

동의없이 정부가 제출한 지출예산의 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다'고 규정하여 국회가 단독으로 예산을 증액할 수 없도록 예산수정권한을 일부 제한하고 있다.

국회가 예산수정권한을 갖는 것은 재정민주주의의 당연한 결과이지만 국회는 본질적으로 정치적 기관이다. 당파적이며 인기영합적인 이해관계에 따른 예산수정은 자칫 국가재정의 안정성과 건전성을 해칠 수 있게 된다. 헌법은 그런 이유에서 국회의 예산수정권한을 일부 제한하여 정부의 동의를 요건으로 하고 있다. 예산수정권한의 상호견제장치를 헌법은 예정하고 있는 것이다.

예산과정 중에서 국회가 정부를 견제하는 기능은 그동안 결산과정에서 강조되어 왔다. 국회는 결산을 통해서 정부의 예산집행의 합법성과 효율성을 통제하고 정치적으로 법적인 책임을 추궁하였다. 그렇지만 결산과정은 사후통제라는 한계를 갖고 있다. 이런 한계점 때문에 현대국가에서 국회의 예산심의와 의결권한은 국가재정에 관한 국회의 사전통제절차로서 그 중요성이 새롭게 강조되고 있다. 그동안의 형식적인 예산심의에서 벗어나 실질적인 예산심을 위해서 예산심의기간의 충분한 확보방안이 요청되고 있다.

어느 정도의 예산심의기간 동안 어떤 예산기준과 절차와 방식을 통하여 정부와 국회의 재정권한을 배분할지는 현대국가의 중요한 재정권력분립의 내용이 된다.

2) 법치주의적 기능과 과제

국회의 예산심의·의결권은 정부의 재정권력에 대한 법치주의적 한계를 설정하여 정부의 재정행위를 국회가 감독하고 통제한다는 것을 의미한다. 예산심의기간의 법치주의적 의미는 예산안에 법적인 효력을 부여하는 기간이 된다는 것과 동시에 그 자체가 예산안을 성립하는 법절차의 일부가 된다는 것이다.

국회의 예산심의와 의결권의 행사는 ‘예산안’이라는 국가계획에 법적 효력을 부여한다.¹¹⁾ 법치주의원칙에 따라서 예산의 집행은 국회의결한 한도에서 이루어져야 한다. 즉, 계속비와 중장기계획 등 1회계연도 원칙의 예외를 제외하면 국회는 매년 주기적으로 정부가 제출한 예산안을 심의하고 의결하여 국가재정계획에 법규범적 효력을 부여한다.

예산은 세입과 세출의 총계획이지만, 세입의 경우에는 조세법률주의에 따른다. 조세법률주의원칙에 따라서 국회는 영구법으로서 세법을 제정하거나 개정하여 세입의 법적 근거를 마련한다. 그래서 예산은 세입계획으로서의 중요성 보다는 1회계연도라는 기간 동안의 ‘세출의 한도’를 법적으로 구속한다는 의미가 상대적으로 더욱 강조된다. 예산을 통해서 국가재정의 지출한도 총액과 지출항목들의 내용에 법적인 구속력이 발생한다.

제도적으로 예산의 법적 구속력의 범위는 예산심사의 구체성에 따라서 총액승인과 내용승인으로 나누어 질 수 있다.¹²⁾ 총액승인은 세입과 세출의 총한도에 관해서만 의회의 결의사항이 효력을 발하는 것이고 내용승인은 총액뿐만 아니라 예산항목에 관해서도 의회의 결의사항의 구속력이 효력을 발하게 하는 제도이다. 다만 총액승인인 경우에도 예산심의 때에는 개별항목에 대해서도 조사를 하게 된다. 그리고 내용승인인 경우에도 예산집행의 신축성을 부여하기 위한 예산

11) 예산법률주의를 채택하지 않을 경우에도 예산은 법규범으로서의 성격을 갖는다. 예산의 법규범적 성격은 국가기관만을 구속한다. 즉, 예산은 국민에 대한 권리와 의무를 직접 발생시키지는 않는다. 예산법률주의를 채택한 독일의 경우에도 예산의 법규범적 성격은 대국민적 효력을 갖는 것이 아니라 국가의 지출에 대한 내부적인 수권규범으로 인식된다. 김세진, 앞의 보고서; 한수용, 「헌법학」, 법문사, 2010, 1104면.

12) 본래 예산심의는 예산의 구체성의 정도에 따라서 총액승인예산과 내용승인예산으로 나누어질 수 있다. 이러한 분류는 상대적 개념이지만 예산의 법적 구속력을 어디에까지 미치고, 예산승인 이후의 전용과 이용제도에 따라서 예산의 법적 구속력의 의미를 다르게 판단할 수 있게 된다. 윤성식, 앞의 책, 209면.

의 전용 또는 이용절차를 넓게 인정할 경우에는 총액승인과의 차이는 상대적으로 적어지게 된다.¹³⁾

예산은 예산총액과 예산항목에 법적 구속력을 발생시키는 것과 동시에 법적 원리로서 예산원칙의 법규범화 과정이라 볼 수 있다.¹⁴⁾ 공개성, 명료성, 통일성의 예산원칙들은 법원칙이 되어 예산운용의 합법성을 판단하는 기준이 된다. 예산원칙은 국가의 독점적이고 일반적인 재정행위를 제한하는 법원칙이 된다.

다만 이러한 예산원칙들이 지켜지지 않았을 경우에 이를 사후에 통제하는 방법은 제한되어 있다. 국회가 승인한 예산이 집행되지 않았을 경우에 행정부 내부통제 이외에 외부에서 규제할 수 있는 절차는 헌법재판소의 권한쟁의를 들 수 있다.¹⁵⁾ 국회의 경우에 감사원의 보고를 받아서 결산심사를 하게 되지만 사후적으로 정치적 책임을 묻거나 경우에 따라서 탄핵소추나 형사고발만을 할 수 있을 뿐이다.

13) 위의 책, 209~210면.

14) 예산원칙은 공개성(publicity), 명료성(clarity), 완전성(comprehensiveness), 통일성(unity), 명세성(specification), 사전의결(prior authorization), 한시성(periodicity), 정확성(accuracy) 등의 고전적 원칙과 행정부책임의 원칙, 투명성의 원칙, 안정성의 원칙, 성과의 원칙 등 현대적 원칙들이 있다. 이러한 예산원칙들을 예산과정에서 민주주의적 참여와 책임을 담보하기 위한 원리가 된다(김세진, 「주요국가의 재정법제 연구(V) - 종합보고서 -」, 한국법제연구원, 2009, 115~130 참조).

우리 국가재정법은 제16조에서 다음과 같이 예산원칙을 규정하고 있다.

제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. <개정 2010.5.17>

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 제27조제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

15) 예산법률주의가 도입된다고 하여도 예산법률이 국민에게 직접 예산에 책정된 항목으로부터 급부를 청구할 권리와 정부의 의무를 부과하는 것은 아니다. 한수용, 앞의 책, 1105면.

또한 예산심의기간이 지켜지지 않은 채, 예산안이 통과되었을 경우에 이를 통제할 방법이 있는지 문제될 수 있다. 아직 예산안심의의 절차나 방법, 기간도과 등의 문제로 헌법재판소에 권한쟁의가 제기된 바는 없다.¹⁶⁾

예산심의기간 등 국회의사일정에 대한 협의는 본질적으로 정치적 협상의 대상이라는 점, 이를 지키지 않았을 경우에 강제할 방법을 헌법이나 법이 두고 있지 않다는 점 등을 논거로 하여 국회의 자율성을 고려하여 헌법상의 예산심의기간을 훈시규정으로 본다는 점에서 현재 예산심의기간의 도과문제를 권한쟁의심판의 대상으로 볼 수는 없을 것이다. 다만 국회나 야당의 예산심의활동이 전혀 인정되지 않아서 예산심의권이 형해화될 경우에는 물론 국회의 권한을 침해하는 것이고 이는 권한쟁의심판이 대상이 될 수 있을 것이다.

3) 민주주의적 기능과 과제

국회의 예산심의·의결권은 중요한 국가정책이 국회에서 논의되고 결정되어야 한다는 재정민주주의적 당위성을 국회권한의 형식으로 표현한 것이라 볼 수 있다. 권력분립적 관점과 법치주의적 관점만이 아니라 예산심의는 민주주의적 관점에서 예산이라는 재원을 정치적으로 배분하는 정치적 행위라는 의의를 갖는다. 즉, 예산심의는 정치의 핵심적 영역에서 경제적 기본결정을 하는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 정부의 예산안을 심의·확정하는 것은 어느 국가정책을 어떤 규모에서 어떻게

16) 헌법재판소는 2009년의 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 전부개정법률안’사건에서 질의·토론 절차가 위법하여 국회의원의 심의·표결권을 침해하였으며, 국회의원이 법률안 표결절차에서 표결의 자유와 공정이 현저히 저해되고 그로 인해 표결 결과의 정당성에 영향을 미쳤을 개연성이 있는지 명부 및 다수결의 원칙에 위배되어 국회의원의 표결권을 침해하였는지의 여부가 문제되었을 경우에 이를 국회의원권한의 침해로 보았다. 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라 8·9·10(병합) 전원재판부 판결 참조. 아직 예산심의와 관련해서는 야당위원의 표결권 침해가 문제된 바는 없다.

17) 한수웅, 앞의 책, 1104면.

시행할지를 세입과 세출의 형식으로 배분하는 과정이 된다. 정부 및 국회에서 결정된 국가정책이 효율적으로 집행될 수 있도록 인적·물적 토대를 마련하기 위한 재정적 방법과 모여진 재원을 어떻게 배분할지를 결정하는 과정이 예산심의에서 논의된다. 국회는 크게 보아서 예산편성 기준, 예산안 총괄 검토, 개별 사업비를 예산심의시 검토하게 된다.¹⁸⁾

이러한 과정은 법적인 절차를 따르지만 그 의미는 정치과정으로서의 본질을 갖는다.¹⁹⁾ 즉, 국가정책의 결정과 예산의 배정은 국회에서의 민주적 토의와 합의에 따라서 결정이 된다. 사회내의 다양한 예산수요가 국회를 통해서 반영되어 국가정책이 결정된다. 현대국가에서 국가행위의 모든 단계는 이를 근거할 법적 근거가 있어야 하며 재정적 측면에서 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 이러한 근거법률제정과 예산배정의 확정권한이 바로 국회의 예산심의권이라 할 수 있다.

정부예산이 편성되고 국회에서 심의되며 의결되는 최종확정시점까지 각 단계별 예산과정들에서 여러 이해당사자들 - 정치인, 행정관료, 이익집단, 시민단체 등 - 이 참여할 수 있지만 가장 다양한 형태의 정치적 협상과 타협이 이루어져야 하는 시점이 바로 국회예산심의시라 할 수 있다. 행정부의 예산편성과정이 비교적 폐쇄적인 것에 비해서 국회의 예산심의과정은 상대적으로 공개적이어야 한다. 국회의 예산절차에서 민주적 논의는 정부단계에서보다 더욱 활발히 진행되어야 하기 때문이다. 그러기 위해서 필수적으로 요청되는 것이 충분한 예산심의기간이다. 예산심의기간은 정부로부터 국회가 예산관련 자료와 설명을 듣고 이를 국민에게 알리고 공론화시키는 기간이 된다.

18) 예산편성과 관련해서는, 예산편성의 방향, 예산편성의 전제, 기준단가, 예산 과목 등이 세부적으로 검토되어야 하며, 예산안 총괄과 관련해서는 예산안 규모, 자원배분, 예산관련 부수 법안들이 검토되어야 한다. 그리고 주요 신규사업과 장기적으로 진행된 계속사업들이 사업비 검토사항에 포함된다. 더 세부적인 기준은 윤영진, 「새 무재행정학」, 대영문화사, 2010, 168~169면 참조.

19) 강태혁, 「한국예산제도론」, 율곡출판사, 2010, 13면

예산심의기간의 효율적인 사용을 위해서는 대부분의 예산관련 정보를 보유하고 있는 행정부가 적시에 예산정보를 국민과 국회에 제공하여야 한다. 국회 내부적으로는 예결특위 및 상임위원회 소속 국회의원들의 예산심의를 위한 전문성이 제고되어야 한다. 또한 예산심의의 전문성을 보좌할 인적·물적 지원이 필수적으로 요청된다. 이러한 제도적 요청이 집중되는 기간이 바로 예산심의기간이라 할 수 있다.

II. 우리 헌법상 예산제도의 변화와 예산심의기간

1. 헌법상 국회 예산권한의 변화

역사적으로 보면 우리 헌법에 규정된 재정제도 조항들의 큰 틀은 제헌헌법 이래로 유사하게 이어져 오고 있다. 우리 재정제도는 대통령제적 정부형태와 중앙집권제 그리고 단원제라는 국가형태의 기본틀을 전제로 마련되었다. 그런데 제헌헌법은 국회의 의결을 요구하는 가예산제도 등의 의원내각제적 요소를 가미하고 있었다.

의원내각제 정부형태이었던 1960년 헌법에서도 제94조 제1항에 규정되어 있던 예산심의를 제헌헌법과 같은 내용이었다. 다만 제헌헌법부터의 의원내각제적 요소가 1962년 헌법을 기점으로 대통령제적 요소로 전환되었다. 지금의 헌법은 제5차 개정헌법인 1962년 헌법의 규정을 따르고 있다.

[표-1] 역대 헌법의 국회예산심의권 근거규정

제헌헌법	제41조 국회는 예산안을 심의결정한다.
1962년 헌법	제50조 제1항 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다
1987년 헌법	제54조 제1항 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

우리 헌법은 다른 국가 헌법에서는 많이 찾아 볼 없는 예산안제출 시한과 국회의결시한을 명문으로 규정하고 있다. 이렇게 예산심의기간을 특별히 헌법에 규정할 경우에는 국회의 예산심의권한을 보다 명확히 보장하는 동시에 정부에게도 예산안제출시한의 부담과 예산집행의 안정성을 보장해줄 수 있다는 장점이 발생한다. 뒤에 통계에서 볼 수 있듯이 한국이외에도 국회와 정부사이의 재정권한의 배분과 통제를 명확하게 하기 위해서 예산심의기간 규정을 두는 국가들이 있다.

2. 헌법상 정부예산제출시기와 국회의결시기의 변화

예산안제출 및 국회의결시한규정에 관한 규정은 제헌헌법이래로 몇 차례 개정을 거쳤다. 제헌헌법은 예산안의 국회제출 시한을 ‘정기회 개회 초’로 규정하고 있었으며 국회의 의결시한을 ‘회계연도 개시전’까지로 하고 있었다. 그 당시 정기국회는 12월 20일에 집회하였다.²⁰⁾ 회계연도는 1951년도에 제정된 재정법에 따라서 4월 1일 개시하였다.²¹⁾ 따라서 제헌헌법의 예산심의기간은 100일 남짓한 기간이 되었다.

정부 예산안 제출시점은 제5차 개정헌법 제50조 제2항에서 정부의 예산안 제출 기한을 ‘회계연도 개시 120일’로 규정한 이후에 1972년 헌법에서 회계연도 개시 90일전으로 단축하여 지금의 헌법에까지 이르고 있다.

[표-2] 역대 헌법의 예산안 제출시기 근거규정

제헌 헌법	제91조 제1항 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계년도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기회개회초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다. 제94조 제1항 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다.
----------	---

20) 제헌헌법 제34조 제1항

21) 재정법 제2조

1962년 헌법	제50조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.
1972년 헌법	제89조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.
1987년 헌법	제54조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

현행 헌법과 1972년 헌법은 1962년 헌법보다 예산심의기간이 30일 더 짧다. 이른바 ‘유신헌법’인 1972년 헌법에서 국회가 실질적으로 예산안을 심의할 수 있는 기간이 30일 축소된 것은 예산안심의의 효율성 제고나 예산안편성기간 중요성 인식 등으로 이해할 수 있지만, 유신헌법이 입법부와 사법부에 비해 절대적인 권한을 행사하는 제왕적 대통령제를 채택하고 있었다는 점과도 무관하지 않은 것으로 해석된다.

국회의 예산안의결시한은 1962년 헌법과 1972년 헌법 모두 국회의결시한은 ‘회계연도 개시 30일전’으로 하고 있다. 이것은 회계연도가 시작되기 앞서서 예산집행을 위한 준비기간을 고려한 것으로 평가된다.²²⁾

3. 헌법상 가예산/준예산제도의 변화

예산심의기간의 도과와 바로 연결되는 제도가 바로 임시예산 내지 준예산제도이다. 예산심의가 법정기한까지 이루어지지 않았을 경우를 대비하여 헌법은 비상적인 임시예산으로서 가예산 내지 준예산제도를 두고 있다.

22) 강태혁, 앞의 책, 113면.

제헌헌법의 가예산제도는 국회의 의결이 필요하였다. 이에 비해 1960년 헌법에 도입된 준예산제도는 일정한 지출에 관해서 국회의 의결을 필요로 하지 않는다. 또한 가예산제도는 한달이라는 일정한 시간적 제한이 있었다. 다만 가예산에는 예산의 내용에 관한 제한은 없었다. 이와 비교하여 준예산은 정부에게 지출의무가 있는 최소한의 경비만을 지출할 수 있는 등 지출항목이 헌법으로 정해져 있다.

준예산제도는 1962년 헌법과 1980년 헌법에서 일부수정을 거쳤다. 1962년 헌법은 준예산제도가 예산안심의기간 이내에 의결되지 못한 경우에 정부가 준예산을 집행할 수 있는 것으로 규정하고 있지만 1980년 헌법은 준예산이 집행되는 시기를 명확하게 규정하여 ‘새로운 회계연도가 시작’되는 때부터 준예산이 집행되는 것으로 하고 있다. 또한 준예산에 포함되는 항목에 관해서 1962년 헌법은 제50조 제3항 제1호는 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비를 규정하고 있었다. 1980년 헌법에서는 위의 항목을 삭제하고 ‘법률상 지출의무의 이행’으로 이 부분을 대체하고 있다. 지금의 준예산제도는 1980년 헌법 규정과 일치하고 있다.

[표-3] 역대헌법의 가예산/준예산 제도의 변화

제헌헌법	제94조 제2항 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 일개월 이내에 가예산을 의결하고 그 기간내에 예산을 의결하여야 한다.
1960년헌법	제94조 제2항 국회가 전항의 기간내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도예산에 준하여 세입의 범위내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무있는 경비 3. 전년도예산에서 승인된 계속비사업

<p>1962년 헌법</p>	<p>제50조 제3항 ③전항의 기간안에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위안에서 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비 2. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비
<p>1980년 헌법</p>	<p>제90조 제3항 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속
<p>1987년 헌법</p>	<p>제54조 제3항 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

4. 국정감사제도의 변화

우리 헌법상의 예산심의기간을 연구할 때, 예산심의기간 및 준예산제도의 변화와 함께 고려해야 하는 것이 우리나라 특유의 국정감사제도라 할 수 있다. 제헌헌법에서부터 실시되었던 국정감사는 1972년 헌법과 1980년 헌법에서는 폐지되었지만 1987년 헌법에서 다시 부활하여 다시 시행하고 있다.

[표-4] 우리헌법상의 예산심의기간과 국정감사 변천사²³⁾

	예산심의 기간	국정감사 유무	비 고
1948년 헌법	100일	운영	
1960년 헌법	3개월	운영	양원제(민의원, 참의원) 민의원의 선결권이 있으며 참의원에서 20일내에 의결하지 않으면 민의원이 재의·의결
1962년 헌법	3개월	운영	
1972년 헌법	2개월	폐지	상임위 예비심사 폐지
1980년 헌법	2개월	폐지	84년부터 상임위 예비심사 부활
1987년 헌법	2개월	운영	

우리 예산심의기간은 법률상 규정되어 있는 국정감사기간과 시기적으로 중복되어 있어서 실질적으로는 심의기간이 단축되는 효과를 갖고 있다. 위의 표에서 보듯이 예산심의기간을 60일로 단축한 1972년 헌법에서는 국정감사를 폐지하였기 때문에 사실상 예산심의기간은 이론상 그 이전과 마찬가지로 최장 60일까지로 가능하였다.

지금의 예산심의기간은 국정감사기간과 중복되기 때문에 사실상의 예산심의기간의 운용은 국정감사 이후인 1개월 정도로 축소되어 있는 실정이다. 결과적으로 지금의 1987년 헌법체제가 우리 헌정사상 가장 짧은 예산심의기간을 갖고 있다.

23) 권오성 외1인, 「의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구」, KIPA 연구보고서 2009-21, 표3-1 예산심의제도의 변천, 39면에서 인용

제 2 절 우리 예산심의기간 운용의 문제점

I. 예산심의기간의 운용 현황

1. 국회의 예산심의과정 개관

우리 예산제도는 대통령제와 중앙집권제적 형태의 예산순기를 갖고 있다. 1회계연도 동안의 예산전체 과정인 예산순기(budget cycle)의 법적 근거는 헌법이다. 국가재정법과 국회법은 헌법규정들을 더욱 구체화시키고 있다. 아래의 표-5는 예산순기의 내용과 법적 근거를 보여주고 있다.

[표-5] 우리 예산순기²⁴⁾와 법적 근거

기 본 4단계 절차	제출시한	내 용	법적 근거
행정부의 예산편성	전년도 12월 31일	국가재정운용계획 수립지침 중앙관서 장에게 통보	국가재정법 제28조
	1월 말	중기사업계획서 제출 신규 사업 및 주요 계속사업 계획서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)	
	2~4월	국가재정운용계획 시안 작성	
	4월 30일	예산안편성지침 및 지출한도 통보 (기획재정부 → 각 중앙관서)	국가재정법 제29조 제1항
	5~6월	각 부처 예산요구서 및 성과계획서 작성	
	6월 30일	각 부처 예산요구서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)	국가재정법 제31조 제1항

24) 「한국의 재정 2010」, 매일경제신문사, 2010, 110면의 표를 재구성함.

제 2 절 우리 예산심의기간 운용의 문제점

기 본 4단계 절차	제출시한	내 용	법적 근거
	7월 초순 ~8월 중순	대통령 1차 보고 및 1차 기획재정부 심의 (예산실 소관예산담당과, 예산심의회)	국가재정법 제32조
	8월 초순 ~중순	장·차관 협의회, 시도지사 협의회 및 대통령 2차 보고	
	8월 말	문제점 사업 심의 (예산실 소관예산담당과, 예산심의회)	
	9월 초	재정정책자문회의 및 당정협의회와 대통령 3차(최종) 보고	
	9월 말	정부 예산안의 확정	
	10월 2일	예산안 국회제출	헌법 제54조 제2항, 국가재정법 제33조
국회의 예산심의 와 의결	10월~ 12월 2일	정부 시정연설	국회법 제84조 제1항
		소관 상임위원회 예비심사	국회법 제84조 제1항, 제2항, 제6항
		예산결산특별위원회 종합심사 (공청회-제안설명-전문위원 검토보고- 종합정책질의-부별심사-예산안조정 소위원회 심사-전체회의 의결)	국회법 제84조 제2항, 제3항, 제5항
		본회의 심의의결	헌법 제54조 제2항

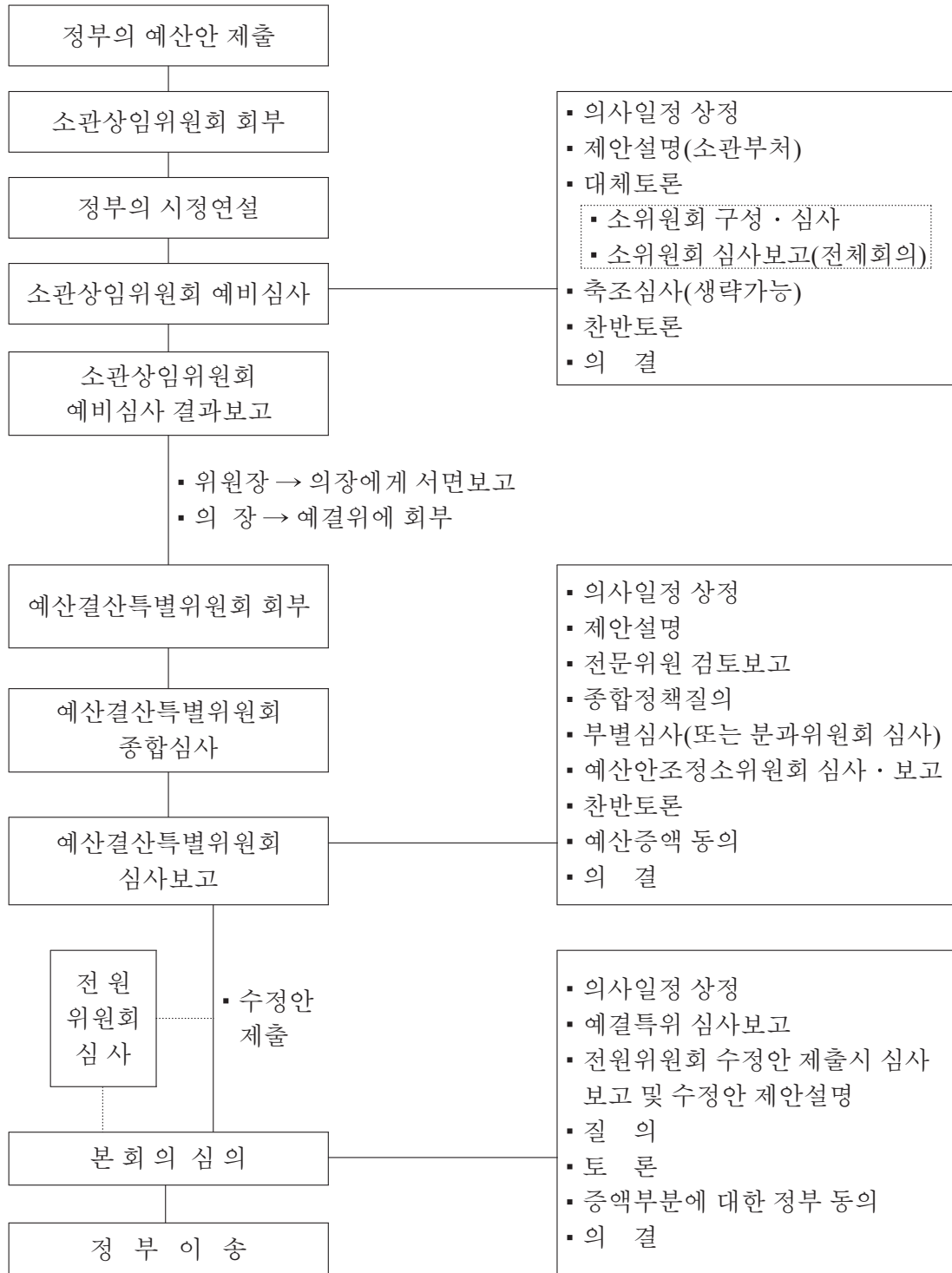
제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

기 본 4단계 절차	제출시한	내 용	법적 근거
행정부의 예산집행	1월~ 12월	예산배정 및 예산재배정	국가재정법에 근거
		지출원인 행위와 지출	
		예산 집행의 신축성 유지 (이·전용, 이체, 이월, 계속비)	
		기금집행의 신축성 유지	
		예비비 승인(5월 31일까지 제출)	
감사원과 국회의 결산 및 평가	2월 28일	중앙관서, 결산보고서 작성 기획재정부 제출	
	4월 10일	국가결산 보고서, 대통령 승인 후 감사원 제출	국가재정법 제59조
	5월 31일	국가결산 보고서 국회제출	국가재정법 제60조

이처럼 우리의 경우에도 예산과정은 정부의 예산편성, 국회의 예산 심의와 의결, 행정부의 예산집행, 감사원과 국회의 결산 및 평가, 이렇게 4단계로 이루어진다. 정부의 예산일정은 국가재정법과 국가재정법 시행령에 시한을 정하여서 법으로 명시하고 있다.

예산심의는 국회의 예산과정에 속한다. 국회에서의 예산과정은 국회법에 그 순서만 정해져 있을 뿐 시한은 국회의 자율에 맡겨져 있다. 즉, 정부시정연설, 소관 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회 종합심사, 계수조정위원회, 본회의 심의의결이라는 순서만 정해져 있을 뿐이다. 오직 시한에 관한 규정은 본회의에서의 심의 확정이 회계연도 개시 30일전에 이루어져야 한다는 헌법 제54조 제2항의 규정밖에 없다.

[표-6] 국회의 예산심의 과정 개요



국회에서의 예산심의의 법적 근거는 기본적으로 국회법 제84조에 규정되어 있다. 먼저 정부의 예산안이 국회에 제출되면, 본회의에서 정부는 ‘시정연설’을 하게 된다. 대통령은 국정의 각 부문별 역점사업의 운영방향 등을 국회본회의에서 연설한다.

이후 정부가 국회에 제출한 예산안은 소관상임위원회에서 ‘예비심사’를 거치게 된다. 소관 상임위원회는 심사결과를 국회의장에게 보고한다. 상임위원회의 예비심사에 예산결산특별위원회는 구속되지 않는다. 다만 예산결산특별위원회는 상임위원회의 예비심사를 존중하여야 한다. 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치한 경우에는 상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 보통 상임위원회의 예비심사는 일주일 정도의 기간으로 실시되고 있다.

예비심사 이후에 국회의장은 예산안과 상임위원회의 보고서를 예산결산특별위원회에 회부하게 된다. 이후 예산결산특별위원회는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 들은 후 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회 심사 및 찬반토론을 거쳐서 표결을 하게 된다. 예산결산위원회의 심사가 종료된 후에 본회의에 부의하게 된다.

국회의 예산심사과정에 있어서 심사순서는 이처럼 국회법에 정해져 있지만 각 순서마다의 시한은 국회법이나 국회규정에 정해진 바가 없다. 국회법은 제84조 제6항에서 의장이 예산안을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다고 규정하고 있다.

이처럼 행정부의 예산일정이 국가재정법에 의해서 표준화되어 있는데 반해서 국회의 예산일정은 국회의 정치성과 자율성이 반영되어 비교적 자유로운 공간이 되어 있다.

2. 예산심의기간의 도과와 사유

헌법상의 예산심의기간은 국회에서 근 10년 동안 사실상 준수되지 않고 있다. 2002년 대통령 선거를 앞두고 여야합의로 예산안이 조기에 통과된 이후 지금까지 예산심의기간은 매년 지켜지지 않고 있다.

예산심의기간이 지켜지지 않는 주된 이유는 여당과 야당 사이의 정치적 대립이라 할 수 있다. 정치적 대립은 예산심의와 관련된 주제에만 한정된 것은 아니며 예산안 이외의 정치투쟁이 포함된다. 정기국회를 예산국회라 일컫지만 국정감사, 추경예산, 결산심사, 인사청문회 등이 예산심사에 선행하여 진행되고 있다. 즉, 예산안과 직접적인 관련이 없는 정치현안이 예산심의를 지연시키는 경우가 많다. 예산심의기간의 운용은 정치적 현실 차원에서 각 정파의 정치적 이익을 위하여 진행된다. 익숙하게 보아온 예산심의기간의 운용은 정쟁으로 예산심의가 지연된 후, 다음 회계연도 개시에 임박해서 여당의 이른바 ‘날치기 통과’에 의해서 겨우 예산안이 의결되는 모습이라 할 수 있다.

[표-7] 2002년 이후 예산의결 현황

국회	예산 연도	예산안 의결 일자	여야간의 정치적 쟁점 및 특이점
16	2003	2002.11.8.	16대 대선 앞두고 서둘러 처리 법정시한 내 처리
	2004	2003.12.30	한-칠레 자유무역협정 신행정수도 건설 특별법 불법 대선자금수사, 특검법 놓고 여야 대치
17	2005	2004.12.31	국가보안법, 사립학교법 등 4대 쟁점 법안 놓고 여야 대립

제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

국회	예산 연도	예산안 의결 일자	여야간의 정치적 쟁점 및 특이점
	2006	2005.12.30	야당(한나라당), 사립학교법 반대 장외투쟁 헌정 사상 처음으로 국회 제1야당(한나라당) 불참 속 예산안 처리
	2007	2006.12.27	한나라당 남북협력기금 출연금 축소 등 사립학교법 재개정 문제로 여야 대치 국회예산조정 사상 가장 많은 1조 4000억원 삭감
	2008	2007.12.28	17대 대선에도 불구하고 낙장 처리
18	2009	2008.12.13	종부세 등 부자 감세로 여야 대치 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결
	2010	2009.12.31	4대강 사업으로 여야 대치 법정처리 시한까지 상임위별 예산안 심사가 완료 되지 못함 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결
	2011	2010.12.8	청목회 수사, 민간인 사찰 특검 놓고 여야 대립 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결

헌법이 특별히 예산심의기간을 규정하고 있지만 그 법적 성격은 훈시규정이라 할 수 있다. 헌법은 예산심의기간 안에 국회에서 예산안이 의결되지 않은 경우에 심의와 의결을 강제할 수 있는 직접적인 제도를 갖추고 있지 않고 있다. 다만 헌법은 새로운 회계연도인 1월 1일까지 예산안이 의결되지 않은 경우에는 제54조 제3항에 이해서 준 예산제도를 시행하도록 규정하고 있을 뿐이다. 본질적으로 예산심의기간은 국회의 고유한 자율영역이기 때문에 사법심사가 직접 개입될 여지가 적은 영역이 된다.

즉, 헌법상의 예산심의기간은 훈시규정의 역할만을 하고 있을 뿐이며 이를 보완할 법제도를 갖추고 있지 않고 있다. 헌법이외의 국가재정법, 국회법 등의 법률규정에도 정부가 예산안을 국회에 제출하지

않거나 국회의 예산안처리가 지연되었을 때 등 예산순기가 일정대로 진행되지 않았을 때에 이를 보완할 제도를 두고 있지 않다.

예산심의기간이 잘 지켜지지 않는 현실을 고려하여 2009년 발간된 국회의 헌법연구 자문위원회의 결과보고서에서는 예산심의기간규정을 헌법에서 삭제하고 법률규정화 하자는 이른바 ‘예산심의기간 헌법무용론’도 제시된 바 있다.²⁵⁾

3. 정기국회 동안 국회예산결산특별위원회의 활동현황

상임위원회의 예비심사나 본회의에서의 의결과 비교해보면 국회 예산심의활동의 중심은 예산결산특별위원회의 역할이라 할 수 있다. 현대 국회가 위원회 중심주의로 운용되고 있다는 점은 예산심의에도 마찬가지라 할 수 있다. 예산심의의 활성화는 예산결산특별위원회의 활성화와 맥을 같이 한다. 따라서 예산심의기간 중 가장 중요한 기간을 꼽는다면 상대적으로 국회예산결산특별위원회의 활동기간이라 할 수 있다.

그러나 실제의 예산결산위원회의 활동일정은 매년 달르고 정해진 기준이 없기 때문에 제도적 안정성을 찾아보기 힘들다. 정기국회의 시작은 물론이며, 국정감사기간과 그 이후의 본격적인 예산심사에 이르기까지 매년 다른 일정으로 예결특위의 예산심의가 진행되고 있다. 중요한 것은 이러한 일정들이 모두 헌법상의 예산심의기간인 60일을 제대로 활용하지 못하고 있다는 실정이다. 아래의 [표-8]은 2002년부터 2010년까지의 예산결산특별위원회의 활동내용이다.

25) 위의 보고서는 ‘예산법률주의를 도입할 경우 예산안 제출 기한, 국회의 심사 기한 등을 헌법에 규정할 필요는 없으며, 「국회법」 또는 재정 관련 기본법인 국가재정법에 규정하는 것이 바람직함.’이라는 의견을 제시하고 있으며, 최종연구 결과로 예산심사기간을 헌법에서 삭제하고 국회법 또는 국가재정법에 규정하여야 한다고 보았다. 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 2009, 150~151면.

[표-8] 2002년~2008년까지의 정기국회시 예산결산위원회 활동 현황

국회	예산 연도	국정감사 일정	예산결산특별위원회 활동내역 (일자)			예결위 활동기간	
						총 심의 기간 ²⁶⁾	실제 활동일 ²⁷⁾ (전체/계수)
16	20003	9. 16 ~ 10. 4	9월	12-13	추경예산안심사	12일	10일 (5/5)
			10월	21-24, 28	결산심사		
				29-30	종합심사		
				31	부별심사 - 경제부처		
			11월	1	부별심사 - 경제부처		
				1-2	부별심사 - 비경제부처		
				4-8	계수소위		
	8	본회의 의결					
	20004	9. 22 ~ 10. 11	10월	15	개의 추경예산안심사	49일	22일 (13/9)
				16, 20, 23	추경예산안심사		
				27-31	결산심사		
			11월	3-6, 10	결산심사		
				12-14	부별심사 - 경제부처		
				17-19	부별심사 - 비경제부처		
20-21, 25, 27				예산안심사			

26) 예산안이 예결위에 상정된 날로부터 의결일까지의 기간

27) 국회 회의록상 예산심의에 사용한 예산안편성보고, 예산안공청회, 종합정책질의, 부별심사, 계수소위활동 등 예결위의 실제 활동 기간(개의일과 본회의 의결일을 제외함)

제 2 절 우리 예산심의기간 운용의 문제점

국회	예산연도	국정감사 일정	예산결산특별위원회 활동내역 (일자)			예결위 활동기간	
						총 심의 기간	실제 활동일 (전체/계수)
			12월	2, 5, 8	예산안심사		
				19-24, 26, 28-29	계수위심사		
				30	본회의 의결		
17	2005	10. 4 ~ 10. 22	9월	14-17	결산심사	33일	27일 (7/20)
			11월	19	예산안공청회		
				29-30	종합질의		
			12월	1-2	부별심사 -경제부처		
				3-4	부별심사 -비경제부처		
				3-4, 6	결산심사		
				6-9, 15-30	계수소위		
				31	본회의 의결		
	2006	9. 22 ~ 10.11	9월	1, 5-7	결산심사	47일	25일 (8/17)
			11월	4	예산안공청회		
				7-8, 10-11, 14-15	추경예산안 심사		
				14-15	종합질의		
				17-18	부별심사 - 경제부처		
				21-22	부별심사 - 비경제부처		
				23	세입예산안 보고		
				25	개의		
				25, 28-30	계수소위		

제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

국회	예산연도	국정감사 일정	예산결산특별위원회 활동내역 (일자)			예결위 활동기간							
						총 심의 기간	실제 활동일 (전체/계수)						
			12월	1-2, 5-9, 12, 19, 20-21, 23, 30	계수소위								
				30	본회의 의결								
	20007	10.11 ~11.1		9월	1, 4-8, 29	결산심사	35일	18일 (8/10)					
				11월	6	예산안공청회							
					23-24	종합정책질의							
					27-28	부별심사 -비경제부처							
					29-30	부별심사 -경제부처							
				12월	1	부별심사 -경제부처							
					1, 4-8 12-13, 26-27	계수소위							
					27	본회의 의결							
				20008	10.17 ~ 11.2				9월	3,4,6-7,10,17	결산심사	47일	19일 (6/13)
										20	개의		
	11월	6	예산안공청회										
		12-14	종합질의										
		15	부별심사 -경제부처										
		16	부별심사 -비경제부처										
		19-23, 26, 30	계수소위										
	12월	3-7, 28	계수소위										
		28	본회의 의결										

제 2 절 우리 예산심의기간 운용의 문제점

국회	예산연도	국정감사 일정	예산결산특별위원회 활동내역 (일자)			예결위 활동기간			
						총 심의 기간	실제 활동일 (전체/계수)		
1 8 대	2 0 0 9	10. 6. ~10.24	9월	5	개의 예산안편성보고	25일	20일 (9/11)		
				8-9, 10-12, 17	추경예산안 심사				
				23-26, 30	결산심사				
			10월	1-2	결산심사				
			11월	11	예산안공청회				
				19-21	종합질의				
				25-26	부별심사 -경제부처				
	27-28	부별심사 -비경제부처							
	12월	1-10, 13	계수소위						
		13	본회의 의결						
	2 0 1 0	10. 5 ~ 10.23	9월	16	개의			25일	11일 (11/02 ⁸)
				18, 23	예산안편성보고				
				18, 23-29	결산심사				
			12월	2	공청회				
7-9				종합질의					
10-11				부별심사 - 비경제부처					
12, 14-15				부별심사 - 경제부처					
17				개의					
31	본회의 의결								

28) 2009년의 경우에는 예산안맞기금운용계획안조정소위원회를 구성하지 못함

제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

국회	예산연도	국정감사 일정	예산결산특별위원회 활동내역 (일자)			예결위 활동기간	
						총심의기간	실제 활동일 (전체/계수)
	2011	10. 4 ~ 10.22	9월	1	개의	31일	18일 (12/6)
				13-14	예산안편성보고		
				13-17, 27-30	결산심사		
			10월	1	결산심사		
				11월	15		
			17, 19, 22-24		종합정책질의		
			25-26		부별심사 - 경제부처		
			29-30		부별심사 - 비경제부처		
			12월	2-7	계수소위		
				8	본회의 의결		

우리 헌법상의 예산심의기간은 60일임에도 불구하고 실제 예산심의에 사용하는 기간은 불과 30일 정도에 불과하다. 정기국회에서는 결산심사, 추경예산심사, 국정감사 등의 기간이 예산심의와 중복되어 진행되고 있다.

국회 회의록에 따르면 2003년부터 2010년까지 예산결산특별위원회에서 예산심을 한 실제 일수는 평균 18.9일에 불과하다. 여기에 개의일 및 의결일과 함께 16개 상임위원회의 예비심사가 각각 대체적으로 2~8일 동안이라는 점을 감안하면 실제 전체 예산심의기간은 23~29일에 불과하다.²⁹⁾ 이는 60일이라는 헌법상의 기간 중에서 1/3에서 1/2 남짓 되는 기간만을 활용하고 있다는 것이다.

예결위에서의 예산심의기간이 가장 짧은 해는 2002년도이다. 2002년의 예산심사기간은 10일이었다. 2002년은 대통령선거를 진행하기 위

29) 2010년을 기준으로 국회 회의록을 살펴보면 국회운영위원회는 2일, 법제사법위원회는 6일, 외교통상위원회는 5일 등의 기간 동안 예산안에 대한 예비심사를 하였다.

해서 여야간의 합의로 예산심의기간을 간소하게 진행하였다. 예결위에서 예산심의기간이 가장 긴 해는 2004년도이었다. 2004년의 예산안심의기간은 총 27일이었다. 이후 2005년과 2010년에는 여야가 예산안의결을 위한 합의를 이루지 못하다가, 준예산제도가 시행되기 바로 직전인 12월 31일에 이르러서야 겨우 예산안이 의결되었다. 또한 2008년부터 2010년까지는 3년 연속하여 제1야당의 불참 속에서 여당 단독으로 예산안이 처리되고 있는 실정이다.

예산심의기간이 국회의 각 정파간의 자율적 합의에 맡겨져 있지만 실제로는 이러한 합의조차 지켜지지 않고 있는 실정이다. 여야간의 예산심의일정에 대한 합의는 형식적이어서 현실적인 신뢰도는 낮다고 볼 수 있다. 그리고 2003년에 조기결산이 도입되었지만 매년 결산과 국정감사에 쫓기어서 예산심의기간은 합의된다. 즉, 정기국회기간 중 9월과 10월은 결산과 국정감사로 실제 예산심의를 할 수 없는 기간이 된다. 여기에 추가경정예산이 늦게 편성되거나 때에 따라서 인사청문회가 진행되는 경우에는 예산심의기간은 더욱 적은 기간 동안 진행될 수밖에 없는 형편이다.

[표-9] 2011년 예산안 심의 진행³⁰⁾

2011년	여야가 합의한 일정	실제 예산심의 활동 기간
상임위원회 심사	11월 11일	각 상임위별로 상이함
예결특위 종합정책질의	17-22일	11월 15일 공청회

30) 국회는 2011년 회계연도의 예산심의를 2010년 11월 11일에 시작하였다. 국회의 각 상임위원회는 11일부터 예산안심사를 시작하였다. 이러한 상임위원회의 예비조사와 별도로 예산결산특별위원회는 17일부터 22일까지 종합정책질의를 할 예정이었다. 이후 23일과 24일은 경제부처에 관한 부별심사를 하고, 이후 25일과 26일은 그 이외의 부처에 대한 부별심사를 할 예정이었다. 예산액수를 실제로 결정하게 되는 계수조정위원회를 11월 29일부터 12월 1일까지 마친 후 12월 2일에 국회 본회의에서 예산안에 대한 의결을 할 예정이었다. 12월 2일은 헌법이 정하고 있는 예산안 처리 법정시한이었다.

제 2 장 우리 예산제도의 현황과 문제점

2011년	여야가 합의한 일정	실제 예산심의 활동 기간
		17일, 19일, 22-24일 종합정책질의
부별심사 (경제부처)	23-24일	25-26일
부별심사 (비경제부처)	25-26일	29-30일
계수조정위	29-1일	12월 1일 구성, 2-7일 활동 12월 8일 예결위 의결
본회의 처리	12월 2일	12월 8일 본회의 의결 한나라당 단독 통과
	20일 정도의 전체일정	회의록 상 18일 소요됨

II. 우리 예산심의기간의 문제점

1. 헌법상 예산심의기간의 과소성

우리의 경우에는 전체적인 예산심의기간이 다른 국가와 비교하여 비교적 짧다는 지적이 있다.³¹⁾ 외국의 경우를 보면 미국 240일, 영국 120일, 독일 120일, 프랑스 70일 등으로 주요국 의회의 심의기간에 비하여 비교적 짧은 기간이 국회심의기간으로 정해져 있다는 분석이다. 그런 점에서 예산안의 제출시기를 회계연도 개시 120일 전으로 변경하여 보다 심도 있는 국회의 예산심의가 이루어지도록 하고자 하는 입법안이 현재 국회에 제출되어 있다.

또한 우리 국가의 예산규모는 2011년 기준으로 309조가 되었다. 이것은 예산회계법 제정 당시인 1961년에 비하여 현재 우리의 재정규모 (일반회계 기준)는 3천배가 넘는 규모이다. 예산만이 아니라 각종 기금 및 재정운용계획, 조세지출예산서, 성인지예산서 등이 국회의 예산

31) 이하의 각국의 예산심의기간은 이주영 의원대표발의 국가재정법 개정 제안이유중에서 인용하였다.

심의기간동안의 심의대상에 포함되어 심사범위가 질과 양 모두에서 비약적으로 증가하였다.³²⁾

32) 국가재정법 제34조에는 예산안의 첨부서류를 다음과 같이 규정하고 있다.

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. <개정 2010.5.17, 2011.3.30>

1. 세입세출예산 총계표 및 순계표
2. 세입세출예산 사업별설명서
3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서
4. 국고채무부담행위설명서
5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
6. 예산정원표와 예산안편성기준단가
7. 국유재산의 전전년도말에 있어서의 현재액과 전년도말과 당해 연도말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서
8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
9. 성인지 예산서
10. 조세지출예산서
11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 당해 기관의 장의 의견
12. 삭제 <2010.5.17>
13. 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서 이 밖에도 회계연도 90일 전까지 다음의 서류가 국회에 제출되어야 한다.

국가재정법 제 9 조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

1. 제92조에 따른 국가보증채무관리계획
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서

[본조신설 2010.5.17]

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요 항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

② 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

따라서 예산심의기간인 60일을 90일로 늘려야 한다는 주장과 함께 이를 위한 국가재정법 개정안도 국회에 제출된 상태이다. 그런데 뒤에서 보듯이 각 국의 예산심의기간에 관한 통계를 보면 가장 많은 예산심의기간에 관한 입법례는 회계연도 개시 전 3개월 전 제출과 회계연도 개시 1개월 전 의회의결이라 할 수 있다. 또한 같은 대통령제 국가인 프랑스를 보더라도 한국보다 경제와 예산심의규모가 더 큰 국가이지만 우리와 예산심의기간상의 큰 차이는 보이지 않고 있다. 우리의 예산심의기간이 비교법적으로 과소하게 짧은 기간인지는 보다 엄밀한 검토가 필요하다.

2. 예산심의기간의 미활용

실제 국회의 예산심의기간은 앞서 본 바와 같이 대체적으로 30일밖에 활용되지 못하고 있는 실정이다. 헌법상 주어진 60일을 제대로 활용하지 못하고 있다.

우리의 경우에 예산심의기간을 실제로 짧게 하는 원인은 헌법상의 심의기간 자체에서 발생하는 것이 아니라 오히려 정기국회의 운영방식이라 할 수 있다. 즉, 정부가 10월 2일 예산안을 제출한 후, 바로 상임위원회의 예비심사가 이루어지는 것이 아니라 국정감사를 거치거나 다른 일정에 의해서 예산심의가 늦추어지고 있다.

2010년의 경우에는 국무위원후보자에 관한 인사청문회를 실시한 후, 11월 중순이 되어서야 일부 상임위원회에서는 예산안심사가 시작되었다. 2009년에도 국정감사기간이 늦추어지면서 예산안심사는 11월 중순이 되어야 시작되었다. 이런 현상은 2008년도에도 마찬가지이었다. 매년 정기국회의 개원이 지연되면서 이후의 일정이 함께 지연되고 있다. 법률인 국정감사법에 규정된 20일 동안의 국정감사기간은 잘 지켜지면서 헌법상 규정되어 있는 예산심의기간은 제대로 지켜지지 않고 있는 실정이다. 매년 10월에 예산심의가 시작되어야 함에도 불구하고

국정감사 등을 이유로 11월 중순이 되어서야 예산심의가 시작되기 때문에 실제 헌법상의 예산심의기간은 그 운용에 있어서 사실상 반토막이 난 상태라 할 수 있다.

따라서 예산심사기간과 결산심사 및 국정감사 등의 다른 제도들 사이에서 기간의 조정이 필요하다.

3. 예산심의기간운용의 정치적 종속성

우리 예산심의기간은 예산심의제도의 껍데기 즉, 형식이 된다. 예산심의기간 동안 어떻게 예산심의가 이루어지는지 실질적 절차에 관한 규정들은 모두 국회자율에 맡겨져 있다. 그런 점에서 예산심의기간의 운용은 정치권에 백지위임된 상태라 할 수 있다. 그런데 우리 예산심의기간의 운용은 합리적이고 충분한 예산심을 위한 기간이 아니라 각 정당들의 이해관계에 따른 정치적 전략에 종속되어 있다는 문제점을 갖는다. 특히 개별의원들 간의 합리적인 토의와 합의보다는 각 정당의 당리당략에 따라서 예산심의기간이 운용된다는 것이 우리 예산심의기간운용의 특징이라 할 수 있다.

예산결산위원회 구성 또한 정치적 논리에 사로잡혀 있다. 50명으로 구성되는 예산결산특별위원회는 개별 의원들의 예산심사에 필요한 전문적인 능력에 따라서 구성되는 것이 아니라 200명 정도의 지역구 의원들이 임기동안 한 번씩 돌아가면서 예결위 위원으로 활동할 수 있도록 구성되고 있다. 이러한 나눠먹기식 예결위 구성과 의원들의 전문성 부족이 예산심의기간을 더욱 형식화 시키는 원인이 된다.

4. 예산심의기간운용의 비준칙성

예산심의기간이 지연되는 가장 중요한 원인은 정치적인 것에만 있다고 볼 수는 없다. 비록 예산심의가 정치적 과정이지만 이를 통제할 법적 절차와 규정이 마련되어야 한다. 따라서 예산심의기간을 규정하

는 법규정에 관한 검토가 필요하다.

특히 예산심의기간 동안의 예산결산위원회 활동일정은 정치적 합의에 백지로 위임되어 있다. 비록 그 이유가 정치적 자율성을 존중한 것이지만 그 역기능에 대해서는 아무런 제도적 장치가 없는 실정이다. 우리 예산심의제도는 정치권의 자율적인 합의가 잘 지켜지지 않을 경우를 대비하지 않고 있다. 즉, 예산심의제도에서 ‘규범의 부족’ 현상이 발생하고 있다. 안정적인 예산심의일정을 위해서는 일정한 준칙이 합의되도록 절차가 마련될 필요가 있다.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

I. 예산심의기간에 영향을 주는 제도적 요인

1. 서론

일반적으로 예산제도는 각 나라마다 비슷한 일정을 갖는다. 예산편성, 예산심의, 예산집행, 예산결산으로 이어지는 과정은 어떤 국가형태이든 대체적으로 동일하다.

예산심의제도의 영향을 주는 요인 중 하나가 예산심의기간이다.³³⁾ 예산심의기간이 과도하게 짧을 경우에는 예산심의권을 형식화시킬 우려를 낳게 된다. 반대로 예산심의기간이 과도하게 긴 경우에는 예산편성권을 제한하게 된다.

더불어서 예산심의제도에 영향을 주는 요인들 중 일부는 직접적으로 예산심의기간에도 영향을 주게 된다. 예산심의기간을 설정하는데 영향을 주는 변수들은 예산심의제도의 외부요인과 내부요인으로 나누어 볼 수 있다. 국가체제, 정부형태, 의회형태, 정당구조 등의 정치환경적 배경은 외부요인이라 할 수 있다.

경제규모가 크고 국가의 재정활동이 활발한 국가에서는 상대적으로 적은 국가보다 긴 예산심의기간이 필요할 것이다. 또한 국가체제와 정치체제 그리고 정치문화적 환경에 의해서도 예산심의기간이 영향을

33) 예산심의회에 영향을 주는 요인들은 다양하게 제시되고 있다. 예산에 관한 행정부의 권한, 입법부의 내부조직, 의원의 이해관계 등을 제시하는 학자가 있으며, 당파성 변수, 정치 체제 변수, 제도·시간적 변수, 정부 및 지식 변수, 의원의 전문성 및 안정성 변수, 행정부의 국회에 대한 통제 의도 변수, 구조적 변수, 예산심의 담당자들의 행태 변수 등이 제시되고 있다. 윤영진, 앞의 책, 170~171면.

받게 된다. 이런 변수들은 정치환경적 요인이라 할 수 있다.

이와 구별하여 예산심의절차의 구조적 요인들은 내부적인 변수가 된다. 구체적으로 예산심의를 하는 위원회의 구조와 특성, 의회의 수정권한과 수정정도, 사전예산심의제도 도입 등이 기간을 결정하는 내부적인 변수가 된다.

2. 정치환경적 요인

대통령제, 의원내각제 등 유사한 정치체제에서도 각국이 직면한 정치환경이 다르기 때문에 예산심의제도의 정치적 의의와 효과는 다르게 된다. 대통령제 또는 의원내각제 그리고 제3의 정치체제에서의 예산심의의 정치적 의미와 운용이 다른 것은 물론이며 같은 체제에서도 각기 구별되는 특징을 갖게 된다.

대통령제의 형태 중에서도 의회의 재정권한을 강조하는 미국은 의회가 예산심의는 물론이며 실질적인 예산편성권한을 갖게 된다. 이에 반해서 의회의 재정개입을 회의적으로 판단한 프랑스의 예산제도는 강력한 정주주도형 예산제도를 갖게 된다. 따라서 미국은 8개월이상의 예산심의기간을 갖게 되며 프랑스는 70일이라는 한정된 기간에서 예산심의가 이루어진다.

대통령제인 경우에는 대통령과 의회로 나누어지는 이원적인 민주적 정당성 때문에 분리 정부현상에 따른 정치적 갈등 상황이 나타날 수 있는 요인은 의원내각제보다 크다. 이와 비교하여 대통령의 임기제에 따른 행정부의 안전성은 의원내각제보다 적다고 할 수 있다. 이런 정치환경에서 예산합의를 이끌어 낼 수 있는 요인이 의원내각제에 비해서 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 이 점에서 대통령제의 전형인 미국의 경우처럼 사실상 예산편성권까지 갖고 있는 의회의 강력한 예산권한은 오히려 예외적인 제도라고 할 수 있다.³⁴⁾

34) 의회가 강한 예산권한을 갖는 것에 대해서는 두 가지 상반된 입장이 가능하다.

미국은 양대정당에 기초한 대통령제이기 때문에 정치적 운용의 안정성이 크지만 20세기 들어서 계속되는 여소야대의 분리정부현상에 직면하고 있다. 즉, 대통령소속정당과 하원 내지 상원의 다수당이 다르기 때문에 예산일정이 원만히 진행되지 못할 수 있는 정치적 배경을 갖추고 있다.

대통령제 또는 제3의 정치유형으로 분류되는 프랑스의 경우에는 미국보다 복잡한 정부형태를 지니고 있음에도 불구하고 의회에서 예산심의가 이루어지지 않을 경우에 정부가 정부명령으로서 예산안을 통과시킬 정도의 강력한 권한을 헌법이 정부에게 부여하고 있다.

의원내각제보다는 대통령제가 엄격한 권력분립을 따르고 있기 때문에 대통령제 헌법에서 예산심의기간 등 예산절차의 구체적인 내용을 명문화하는 경우를 더 많이 볼 수 있다.

의원내각제의 경우에는 양대정당제를 기반으로 하는 영국식의 웨스트민스터체제와 북부유럽의 다당제적 합의에 기초를 둔 의원내각제 그리고 그 이외의 지역의 의원내각제 사이에서의 예산제도는 다른 성격을 갖게 된다. 영국식 의원내각제가 아닌 다른 의원내각제 국가들의 경우에는 대통령제와 유사하게 1개월(그리스)에서 5개월(이스라엘)까지 다양한 예산심의기간을 보여주고 있다.

특히 영국식의 웨스트민스터체제인 의원내각제 국가들은 양당제적인 정당제에 기인하여 예산을 둘러싼 정치적 갈등요인은 적은 편이다. 그런 이유에서 영국의회에서의 예산심의는 사실상 회계연도 시작한 후에 진행되며 그 기간도 한 달에 불과하다.

의원내각제 국가들의 경우에도 절대다수당이 없는 연립정부인 경우에 특히 소수당 연합인 경우에는 의회와 정부사이의 예산심사에서 정

부정적 견해들은 의회의 예산권한 강화는 의회 특성상 지역구의원 중심의 세출 증액이 발생하여 행정부 예산안을 누더기(bombarding)로 만들 가능성이 있다고 한다. 한편 긍정적 견해들은 재정 권한에 대한 의회의 감시권이 약할수록 재정민주주의가 후퇴할 수 있다고 경고한다. 의회의 예산권한 강화는 행정부의 지출에 대해서 강력한 통제를 함으로써 행정부의 책임을 강화할 수 있다는 장점이 있다는 것이다.

치적 갈등이 일어날 가능성이 크다. 그런 경우에 심지어는 내각과 의회해산이라는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 그러한 극단적인 갈등 결과 자체가 일종의 예산합의를 이끄는 중요한 요인이 된다. 의원내각제에서 예산심의의 거부나 부결은 곧 내각불신임으로 받아들여진다. 따라서 예산심의제도는 고도의 정치적 협상과정이 된다. 그 결과로 다당제에 기초한 독일 및 북부유럽의 정당체제에서의 의원내각제는 정당간의 합의는 예산심의만이 아니라 예산편성 등 전체의 예산일정에서 중요한 역할을 한다.

[표-10] 정치체제와 예산심의권한의 관계

<p>의회 우월형</p>	<p>미국의 경우, 의회가 중심이 되어 예산안을 편성한다. 엄격한 삼권분립제를 기반으로 하여 의회는 입법권을 행사하여 행정부에서 제출한 각종 정책을 국민의 입장에서 검토하여 수정한다. 재량지출에 비해서 의무지출의 범위가 64%정도이기 때문에 실제로 의회의 재정권한에 대한 효과성과 효율성이 문제시됨. 대통령의 거부권 등 예산심의 과정이 너무 복잡해짐. 따라서 예산과정의 효율성이 떨어짐.</p>
<p>내각 우월형</p>	<p>영국의 경우, 내각이 제출한 예산안의 수정이나 거부는 곧 내각에 대한 불신임의 표시가 되기 때문에 의회의 예산심의과정에서 실질적 수정이 일어나는 경우는 드물다</p>
<p>행정부 우월형</p>	<p>프랑스와 같이 대통령에게 국가권력이 집중되는 예산통제유형, 강력한 관료제 행정국가 강한 정부역할을 강조하게 되면 의회의 예산통제기능은 유명무실하게 됨.</p>

그리고 연방제 국가의 예산심의와 중앙집권제 국가의 예산심의는 다른 특징을 갖게 된다. 연방제 국가 중, 미국은 상원이 각 지방의 대표성을 갖고 있으며, 예산심의권한이 상원과 하원에 동등하게 부여된다. 독일식의 연방제에서는 하원이 예산결정권을 갖는다. 의회의 구성

형태가 양원제일 경우에는 당연히 단원제보다 복잡한 예산심의절차를 거치게 된다. 전체적인 예산심의기간만이 아니라 각 원에서의 심의기간이 따로 규정될 수 있다. 또한 양원의 대립시에 예산심의기간의 도과를 방지하기 위한 예산안결정권이 어느 한 원에 주어지게 된다.

3. 의회내부적인 요인

이와 함께 예산제도의 구체적이며 세부적인 내용들도 예산심의기간에 영향을 준다.

첫째, 전체적인 경제규모가 클수록 그리고 의회가 의결하는 일반예산과 특별예산 등이 총정부지출에서 차지하는 비중이 높을수록 긴 예산심의기간이 필요하다. 현대 국가는 기금은 물론이며 예산 이외의 정부지출행위에 대해서 의회의 승인이 필요하다. 이런 예산외적인 정부지출이 크면 예산심의기간은 오히려 짧아져야 한다. 또한 이런 예산외적인 부분들을 포함하여 통합예산을 사용하게 되면 예산심의기간은 늘어나야 한다.

둘째, 의회가 분석하고 심사하여야 하는 예산 항목의 종류와 수에 따라서 예산심의기간의 장단이 결정될 수 있다. 이는 의회가 예산안을 어느 범위까지 분석하고 승인해야 하는지와 직결된다.

현실적으로는 모든 국가재정작용에 대해서 승인할 수 없기 때문에 한정된 기간 동안 중요한 국책사업에 집중하여 예산심의가 이루어지도록 제도개선을 고려하는 국가들도 있다.

셋째, 의회의 예산수정권한과 그 제한에 따라서 예산심의기간의 장기와 단기가 결정될 수 있다. 예산수정권한은 법에 정해진 것과 실제 운용이 다를 수 있다.

넷째, 의회의 예산안의결 방법에 따라서 긴 예산심의기간이 필요한 경우도 있게 된다. 예산안에 대한 의결이 하나의 예산 또는 예산법률

로 일괄승인 되는 경우도 있으며, 여러 개의 예산안 또는 예산법률로 나누어져서 개별승인 되는 경우도 있게 된다. 개별승인 되는 경우에 개별법률의 수가 많아지면 자연히 긴 예산심의기간이 필요하다.

다섯째, 중장기예산제도 및 사전예산제도 실시여부에 따라서 예산심의기간이 적정한 수준이 결정될 수 있다. 즉, 본예산심사 이전에 경제전망이나 총액예산선이 결정된다면 본예산심의기간을 효과적으로 사용할 수 있게 된다.

여섯째, 의회의 예산관련 사항을 보좌할 수 있는 전문기구가 충분한 경우에는 예산심의기간은 보다 효과적으로 사용될 수 있다.

이하의 비교법적인 분석에서는 이런 관점에서 각 국의 예산심의제도를 OECD 통계에 비추어서 예산심의기간과 관련 제도를 소개해 본다.

II. 예산심의기간 규정의 법적근거 현황

의회와 정부의 예산권한은 헌법, 법률, 규칙 등 다양한 형태의 규범으로 명시되고 배분된다. 의회와 정부의 예산권한을 헌법으로 정한 국가도 있으며, 이를 법률로 정한 국가들도 있다. 법률로 정한 국가들 사이에서도 예산에 관한 기본법을 채택한 국가들이 있으며, 병렬적으로 여러 법률들이 예산제도의 한 부분씩 규정하고 있는 국가들도 있다.

예산제도에 관한 여러 내용 중에서 예산심의기간 등 예산순기를 법으로 규정하는 국가들도 있는 반면에 이를 내부 규칙으로 정하거나 아무런 규범적 근거 없이 관행에 의해서 규정하는 국가도 있다. 법률로 정하는 국가들의 예산관련 법체계는 다양하다.³⁵⁾

- 예산과정만을 규정하는 예산기본법을 두는 국가 : 프랑스, 스페인
- 연방국가의 특성에 따라서 연방법은 예산원칙을 제시하고 각 주별로 예산법을 두는 국가 : 독일

35) 이안 리너트 외1인, 앞의 책, 40~41면.

- 여러 단행법들에 의해서 연방예산제도가 규정되는 국가 : 미국
- 소수의 주요 법률들에 의해서 예산제도가 규정되는 국가 : 호주, 일본, 한국 등
- 법률없이 의회규정으로 예산 체계를 규정하는 국가 : 노르웨이
- 법률없이 행정부 규정으로 예산 체계를 규정하는 국가 : 덴마크

노르웨이나 덴마크 등의 예외를 제외하고는 아래의 표에서 보듯이 대다수의 국가들은 성문헌법의 일부 조항, 소수의 법률 그리고 행정부 및 의회의 규칙 등이 하나의 체계를 이루어서 예산체계가 규정된다.

아래의 표는 OECD가 2007년에 28개국의 예산순기의 법적 근거를 조사한 것이다.³⁶⁾ 예산순기를 헌법 또는 법률이나 의회와 행정부의 내부 규칙으로서 규정한 국가들의 경우에도 실제 운용과 법적 효과에는 차이가 있게 된다.

[표-11] 예산제도의 법적 근거(OECD 2007년 조사, 국가순서는 알파벳순)

예산제도의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거 없음
아르헨티나		o		
오스트렐리아	o	o	o	
오스트리아	o	o		
벨기에		o	o	
브라질	o			
캐나다			o	o
칠 레	o	o		

36) <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>에서는 세계 각 국의 예산운용과 절차에 관한 OECD의 조사 내용을 볼 수 있다. 이하의 OECD 조사와 통계도 여기에서 발췌하였다.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

예산제도의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거 없음
코스타리카	0	0	0	
체 코		0		
덴마크	0		0	
핀란드	0	0		
프랑스		0		
독 일	0	0		
영 국			0	
그리스		0	0	
헝가리		0		
아이슬란드		0		
아일랜드	0	0		
이스라엘		0		
이탈리아	0	0		
일 본	0	0		
룩셈부르크	0	0	0	
멕시코		0		
네덜란드		0	0	
뉴질랜드		0		
노르웨이			0	
페 루	0	0		
폴란드	0	0	0	
포르투갈		0		

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

예산제도의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거 없음
슬로바키아				o
슬로베니아	o	o	o	
스페인	o		o	
스웨덴		o		
스위스	o	o	o	
터 키	o	o		
미 국	o	o	o	
베네주엘라		o	o	
한 국	o	o		

[표-12] 예산규정의 법적 근거에 관한 통계

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>에서 조사함)

예산의 형태 또는 구조 그리고 의회의 예산권한을 규정한 법전 근거는 어디인가?	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 48개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
헌 법	36개국	37.1%	12개국	40.0%
법 률	83개국	85.6%	24개국	80.0%
내부규칙	41개국	42.3%	10개국	33.3%
법적 근거 없음	2개국	2.1%	2개국	6.7%

[표-13] 예산순기의 법적 근거

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>에서 조사함)

예산순기의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거없음
아르헨티나			o	
오스트렐리아			o	
오스트리아	o	o		
벨기에		o	o	
브라질	o			
캐나다				o
칠 레		o	o	
코스타리카		o	o	
체 코		o		
덴마크	o		o	
핀란드	o	o	o	
프랑스		o		
독 일		o		
영 국			o	
그리스	o			
헝가리		o		
아이슬란드	o		o	
아일랜드			o	
이스라엘		o		
이탈리아		o		

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

예산순기의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거없음
일 본		0		
룩셈부르크		0	0	
멕시코			0	
네덜란드	0	0	0	
뉴질랜드			0	
노르웨이			0	
페 루	0	0		
폴란드	0	0	0	
포르투갈		0		
슬로바키아		0		
한 국	0	0		

[표-14] 예산순기의 법적 근거에 관한 통계

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>에서 조사함)

예산순기는 어느 규범에 규정되어 있는가?	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 48개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
헌 법	41개국	42.3%	12개국	40.0%
법 률	73개국	75.3%	20개국	66.7%
내부규칙	45개국	46.4%	15개국	50.0%
법적 근거 없음	2개국	2.1%	1개국	3.3%

예산에 관한 규정이 헌법에 있더라도 예산순기를 헌법규정화하고 있는 국가들은 많지 않다. 이러한 국가들로는 한국을 비롯하여 오스트레일리아, 브라질, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 네덜란드, 페루, 폴란드, 스페인, 터키, 베네주엘라 등이 있다.

위의 통계를 보면 헌법에 예산의 기본적 형태와 구조를 규정하는 국가들이 전체 조사 국가 중 37.1%로 나타나고 있다. 특히 예산순기를 헌법에 규정하는 국가들은 42.3이다. 예산형태나 예산순기를 법률로 규정하는 국가들이 85.6%나 75.3%를 차지하고 있다.

여러 국가의 헌법은 예산과 관련하여 다음과 같은 내용들을 헌법화하고 있다.

- 정부의 예산제출시기
- 의회의 예산안 의결시기
- 의회의 예산안 수정 권한과 그 제한
- 잠정예산제도(가예산/준예산제도)
- 양원제 국가인 경우에 하원과 상원의 예산심의권한 배분

특히 예산순기를 비롯한 예산절차를 헌법을 비롯하여 법률로 법규범화 하는 경우에는 다음과 같은 장점을 갖게 된다.

- 일시적인 규칙보다 ‘영속적인’ 규칙을 확립하게 된다.
- 특히 예산체계를 법률화하는 것은 입법부 또는 행정부가 가진 정치적 권력의 남용을 법률로써 제약할 필요성이 있었을 경우에는 더욱 요구된다.
- 여러 국가들은 예산체계를 개혁하기 위해서 예산 체계를 법률화한 경우가 있다.³⁷⁾

37) 이안 리너트 외1인, 앞의 책, 80면. 이 밖에도 이 보고서에서는 예산체계를 법률로 규정하는 목적은 다음과 같다고 설명하고 있다.

- 예산에 관한 규칙에 충분한 권위를 부여

반면 예산체계를 법률로 규정하더라도 잘 지켜지지 않는 경우가 많기 때문에 예산관련 법률 내용은 자발적으로 합의되는 ‘자기 강제적인’ 법률만으로 한정하고 자율적으로 준수하기로 한 합의를 잘 지키는 것이 강제적인 법제만큼이나 유효하다는 지적이 있다.³⁸⁾

정부의 예산안제출시기를 헌법에 정하는 국가들은 네덜란드, 덴마크, 멕시코, 스페인, 터키, 폴란드, 핀란드, 그리스 등이다.

[표-15] 정부의 예산제출시기와 의회의 의결시기를 헌법에 정한 국가

국 가	헌법규정	비 고
오스트리아	제51조 제3항 연방정부는 국민회의에 다음 회계연도에 대한 연방재정법안을 늦어도 연방재정법이 해당하는 회계연도가 시작하기 10주 전에 제출하여야 한다. 예외적으로 연방정부는 연방재정법안을 다음 회계연도와 그다음 회계연도 회계연도에 대해서도 연도별로 따로 국민회의에 제출할 수 있다. 제51a조 제3항 국민회의가 회계연도에 연방재정근본법을 의결하지 못하면 상한선이 정해졌던 지난 회계연도의 상한선이 계속 적용된다.	예산안 제출시기(10주전)와 의결시기(회계연도내)를 규정
아일랜드	제17조 제1항 1. 회계 연도에 대한 국가의 세입 세출 예산을 본 헌법 제28조에 따라 하원에 제출후 하원은 해당 예산을 가능한 빠른 시일 내에 심의한다.	심의기간은 불확정기한

- 예산 원칙을 법전에 편입
- 예산 체계에 관하여 헌법적 요청을 상술
- 예산 체계의 개혁 - 급진적 또는 점진적으로
- 입법부와 행정부가 가진 재정적 권한을 명시
- 거시경제 안정에 기여
- 예산 체계의 투명성을 제고

38) 위의 책, 37면.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국 가	헌법규정	비 고
네덜란드	<p>제65조 정부가 추진할 정책을 요약한 성명서는 매년 9월 셋째 주 화요일에 소집되거나 또는 법률에서 정하는 바와 같이 그 이전에 소집되는 의회의 양원합동회의에서 국왕 또는 국왕의 대리인이 발표한다.</p> <p>제105조 제2항 일반 세출입 예산을 포함하는 법안들은 매년 헌법 제65조에 명시된 기일에 국왕 또는 국왕의 대리인이 의회에 제출한다.</p>	예산안제출 시기(9월 셋째 주 화요일)만 규정
덴마크	제45조 다음 회계연도의 재정법안은 해당 회계연도가 개시되기 적어도 4개월 전에 국회에 제출되어야 한다.	예산안제출 시기(4개월)만 규정
그리스	<p>제79조 제3항 예산안은 의사 규칙에 따라 재무 장관이 10월 첫 월요일에 관할 국회 상임위원회에 제출하여 토론된다. 재무 장관은 위원회의 의견을 고려하여 늦어도 회계연도가 시작되기 40일 전에 예산안을 국회에 제출하여야 예산안은 의사 규칙에 따라 총회에서 토론 및 표결된다. 이 때 국회의 모든 정치 분파들이 자신의 견해를 표현할 수 있도록 기회를 보장해야 한다.</p>	예산안제출 시기(40일전)만 규정
핀란드	제83조 의회는 한 번에 한 회계연도의 국가 예산을 결정한다. 그것을 핀란드 법령집에 공포한다. 국가 예산에 관한 정부안과 그에 관한 기타 제안은 다음 회계연도가 시작되기 훨씬 전에 의회에 제출한다. 예산안의 추가 및 철회에는 제71조의 규정이 적용된다. 의원은 예산안을 토대로 예산 발의를 통해 국가 예산에 포함될 세출안이나 기타 결장안을 제출할 수 있다. 의회 재정위원회의 관련 보고서가 발행되면, 예산은 의회 본회의에서 1번의 독회로 채택된다. 의회의 예산안 심의에 관한 세부사상은 의회절차규칙에서 정한다. 국가 예산 공포가 새 회계연도를 넘어 지연되면, 의회가 정한 방식으로 정부의 예산안이 가예산으로 적용된다.	예산안 제출 시기는 불확정기한, 의결시는 회계연도 시작전.

국 가	헌법규정	비 고
아이슬란드	<p>제35조 의회는 매년 10월 1일, 또는 그 날이 공휴일인 경우 다음 평일에 정기회를 소집하고, 의원 임기가 더 일찍 경과되거나 의회가 해산되지 않는 한 다음 해의 동일 일자까지 계속 회기가 지속된다. 의회 정기회의 개최일은 법률로 변경할 수 있다.</p> <p>제42조 국가의 수입과 지출에 관한 보고가 포함된 다음 회계연도의 예산안은 의회의 각 정기회 소집시 제출한다.</p>	예산안 제출 시기(10월)만 규정
멕시코 ³⁹⁾	<p>제74조 하원이 독점하는 권한은 다음과 같다.</p> <p>제4항 연방정부가 제출한 예산안을 검토, 심의하고, 경우에 따라 수정하여 수정안을 충당하려면 부과해 야할 세금을 승인한 후 연방지출예산을 매년 승인할 뿐 아니라 전년도 공공회계를 조사한다. 연방정부는 9월 8일까지 세입법안과 연방지출예산안을 하원에 제출하되, 해당 장관이 그것을 제출한다. 하원은 11월 15일까지 예방지출예산을 승인한다. 제83조에 규정된 날짜에 취임한 연방정부는 12월 15일까지 세입법안과 연방지출예산안을 하원에 제출한다. 기밀성이 필수로 간주되고 대통령의 서면 승인을 받아 장관이 포함 시킨 것이 아니면 어떤 기밀 항목도 예산에 포함하지 못한다. 공공회계 조사의 목표는 재정 관리 결과의 조사하고, 재정 관리 결과가 예산에 규정된 기준에 맞는 지 확인하며, 프로그램에 포함된 목표를 실현하는 것이다. 하원의 공공회계 조사시 연방의 최고 감사기관이 지원한다. 그 조사 결과 수입 또는 지출 금액과 각각의 할당액이 차이가 나거나, 수입 또는 지출이 정확 하거나 정당하지 않으면, 법률에 따라 책임을 묻는다. 전년도 공공회계는 6월 10일까지 연방하원에 제출한다. 세입법안과 연방지출예산안뿐 아니라 공공회계의 제출 기간은 정부가 하원이나 상임위원회의 의견에 따라 충분한 이유를 제시하여 요청하면 연장될 수 있는데, 어떤 경우든 해당 장관이 그 요청 이유를 설명하기 위해 하원이나 상임위원회에 출석해야 한다.</p>	예산안제출 시기(9월 8일)와 회의의결 시기 (11월 15일)을 규정함.

39) 멕시코의 경우에 OECD의 2007년 통계에는 예산심의일정이 내부규정에 있는 것으로 나오지만 헌법에 직접 규정되어 있다.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국 가	헌법규정	비 고
스페인	<p>제134조</p> <p>제3항 정부는 전년도가 종료하기 적어도 3개월 이전에 예산을 하원에 제출하여야 한다.</p> <p>제4항 예산법이 당해 회계연도의 1일전에 승인을 얻지 못한 경우에는 새로운 예산의 승인을 받을 때까지 전 년도의 예산이 자동적으로 연장되는 것으로 해석한다.</p>	<p>예산안제출 시기는 3개월 전, 의회의 의결 시기는 회계연도 개시전</p>
터 키	<p>제162조 국무회의는 일반 및 추경예산 초안과 국가예산 추정액이 포함된 보고서를 회계연도 개시 전 최소한 75일 이전에 터키 국민회의에 제출하여야 한다.</p> <p>예산 초안과 보고서는 예산위원회에서 검토되며 예산 위원회는 40명의 위원으로 구성된다. 이 위원회의 구성에 있어 국민회의 내 다양한 정당 교섭단체와 무소속 의원의 비례가 고려되어야 하며 집권당 또는 연립 집권당의 의원에게 최소 25석이 할당되어야 한다.</p> <p>예산 위원회가 55일 이내에 채택해야 하는 예산 초안은 그 이후 국민회에서 검토되며 회계연도 시작 전에 확정되어야 한다.</p> <p>터키 대국민회 의원은 각각의 예산 전체에 대해 총회에서 개최되는 논의과정에서 부처 및 추경예산에 관한 의견을 제시한다. 개정에 관한 다양한 공청회 및 동의를 재청되어야 하며 별도의 논의 없이 투표에 상정된다.</p> <p>예산 법안에 대한 본회의 논의 기간 중 터키 대국민회의 의원은 지출 증가 또는 수입 삭감을 발생시키는 제안을 할 수 없다.</p>	<p>예산안 제출시기는 75일전이며 의결시기는 회계연도 개시전.</p>
폴란드	<p>제222조 국무회의는 회계연도 개시 전 늦어도 3개월내에 다음 회계연도의 예산안을 하원에 제출하여야 한다. 예외적인 경우 예산안을 그 후에 제출할 수 있다.</p> <p>제219조</p> <p>제4항 국가예산 또는 임시예산이 회계연도 개시일에 발효되지 않은 경우 국무회의는 예산안에 따라 국가 재정을 운용한다.</p>	<p>예산안제출 시기는 3개월전이며 확정시기는 회계연도 개시전.</p>

국 가	헌법규정	비 고
	제225조 하원에 예산안이 제출된 날로부터 4월 이후에도 그것이 채택되지 않거나 서명을 받기 위하여 공화국대통령에게 제출되지 않은 경우 공화국대통령은 14일이 경과되기 이전에 하원의 임기 단축을 명할 수 있다.	
프랑스	제47조 제2항 국민의회에 정부제출 법안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. 제3항 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출법안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.	예산안제출 시기를 명시하지는 않지만 의회의 심의기간을 70일로 한정함.
한 국	제54조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.	예산안제출 시기(90일전)와 의회의결 시기를 명시함.

이 중에서 특히 예산심의기간을 헌법에 직접 규정하고 있는 국가들은 한국, 프랑스⁴⁰⁾, 멕시코, 폴란드, 터키 등 주로 대통령제 국가들이다. 행정부와 입법부의 재정권한을 명백히 구분하기 위해서 대통령제의 국가들에서 예산심의기간을 헌법화하는 경우가 많다. 미국, 독일, 일본, 스웨덴, 뉴질랜드는 법률에 예산심의기간에 관한 근거규정이 있으며, 노르웨이, 캐나다 영국은 의회규정이나 관행에 따른다.

각 국의 사례에서 볼 수 있듯이 예산심의기간을 반드시 헌법화할 필요는 없을 것이다. 예산심의기간에 관한 규정이 헌법이나 법률에 규정되어 있어도 예산절차의 진행은 각 정당의 자율적인 합의에 따라서 진행되는 정치적 절차라는 성격 때문에 예산순기를 정한 법규정들

40) 프랑스의 경우에 OECD의 2007년 통계에는 예산심의일정이 법률에 규정된 것으로 나오지만 프랑스헌법의 해석상 의회에게 회계연도 개시전에 70일이라는 예산심의기간을 주어야 하기 때문에 사실상 예산안제출시기는 회계연도 개시전 70일이라 할 수 있다.

은 특별한 내용이 없는 한 본질상 훈시규정으로 해석된다. 따라서 예산심의기간이 지켜지지 않았을 경우에도 이를 강제하거나 사법심사의 대상으로 삼기 어렵다는 특징이 있다.

따라서 그 실효성은 적지만 예산심의기간의 헌법화는 정부와 국회 사이의 예산정치를 규범화하여 헌법준수의무를 발생시키며 권한관계를 분명히 할 수 있기 때문에 정치적 갈등이 잦은 국가에서는 필요한 규정이 된다.

Ⅲ. 각 국의 예산심의기간 현황

[표-16] 2007년 OECD 보고서상 여러 국가의 예산심의기간
(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> 참고)

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
아르헨티나	대통령제 연방제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월
오스트리아	이원집정부제 연방제 양원제	2개월 전	1개월 전	1개월
오스트레일리아	웨스민스터체제 연방제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월
벨기에	의원내각제 연방제 양원제	2개월 전	-	(최소) 2개월
브라질	대통령제 연방제 양원제	4개월 전	-	(최소) 4개월

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
캐나다	웨스민스터체제 연방제 양원제	1개월 전	3개월 후	4개월
칠 레	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	2개월 전	1개월
코스타리카	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 후	1개월 전	8개월
체 코	대통령제 양원제 중앙집권제	3개월 전	1개월 전	2개월
덴마크	의원내각제 중앙집권 단원제	4개월 전	1개월 전	3개월
핀란드	대통령제 중앙집권제 단원제	4개월 전	1개월 전	3개월
프랑스	이원정부제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
독 일	의원내각제 연방제 양원제	5개월 전	1개월 전	4개월
영 국	웨스민스터체제 중앙집권제 양원제	1개월 후	3개월 후	2개월

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
그리스	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	1개월 전	1개월
헝가리	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
아이슬란드	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
아일랜드	이원정부제 중앙집권제 양원제	1개월 전	2개월 후	3개월
이스라엘	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	3개월 후	5개월
이탈리아	대통령제(간선) 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
일 본	의원내각제 중앙집권제 양원제	2개월 전	-	(최소) 2개월
룩셈부르크	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
멕시코	대통령제 연방제 양원제	4개월 전	1개월 전	3개월

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
네덜란드	의원내각제 중앙집권제 양원제	3개월 전		(최소) 3개월
뉴질랜드	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	2개월 후	4개월
노르웨이	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 후	2개월
페 루	대통령제 중앙집권제 단원제	5개월 전	4개월 전	1개월
폴란드	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
포르투갈	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
슬로바키아	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
슬로베니아	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월
스페인	의원내각제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
스웨덴	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
스위스	회의제 연방제 양원제	4개월 전	-	(최소) 4개월
터 키	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
미 국	대통령제 연방제 양원제	8개월 전	-	(최소) 8개월
베네주엘라	대통령제 중앙집권제 단원제	2개월 전	1개월 전	1개월
한 국	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월

위의 표는 OECD소속 국가들을 중심으로 하여 OECD가 각 국에 설문문을 받아서 실제 예산심의기간을 비교한 표이다. 가장 긴 국가는 미국과 코스타리카이다. 8개월의 예산심의기간을 갖고 있다.

예산심의가 가장 짧은 국가는 오스트리아, 칠레, 그리스, 페루 등의 국가들이다. 이들 국가는 1개월의 예산심의기간을 갖고 있다.

실제 예산심의를 규정하는 기간을 나타내기 때문에 법정기간과 차이가 존재한다. OECD의 통계를 보면 예산심의를 위해서 정부가 회계연도 시작 전에 제출하는 기간의 평균이 나와 있다.

[표-17] 정부의 예산안제출시기 통계⁴¹⁾

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
7개월 전	-	-	1개국	3.3%
5개월 전	-	-	1개국	3.3%
4개월 전	12개국	12.4%	4개국	13.3%
3개월 전	36개국	37.1%	15개국	50.0%
2개월 전	26개국	26.8%	6개국	20.0%
1개월 전	11개국	11.3%	2개국	6.7%
회계연도 기준일	1개국	1.0%		
1개월 후	2개국	2.1%	1개국	3.3%

[표-18] 의회의 예산안 통과시기 통계

(http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx 참고)

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사 중 미응답 9개국)	전체 조사국 중 백분율
4개월 전	1개국	1.0%	-	-
3개월 전	2개국	2.1%	-	-
2개월 전	4개국	4.1%	-	-
1개월 전	45개국	46.4%	17	56.7%
회계연도 기준일	12개국	12.4%	-	-
1개월 후	4개국	4.1%	-	-
2개월 후	3개국	3.1%	1	3.3%
3개월 후	8개국	8.2%	2	6.7%

41) <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>, 39번째 질문, 예산안에 대한 의회의 승인단계에서 기간에 관한 설문내용 참조.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사 중 미응답 9개국)	전체 조사국 중 백분율
4개월 후	2개국	2.1%	-	-
5개월 후	1개국	1.0%	-	-

예산심의기간은 짧게는 30일에서 길게는 240일 까지 각 국가들의 정치·경제적 환경에 따라서 다양한 형태를 보이고 있다. 앞서 본 바와 같이 헌법에 심의기간을 규정하는 국가들도 있으며 법률로 정하는 국가들도 있다. 앞서 본 바와 같이 심지어는 예산심의기간을 법정화 하지 않는 국가들도 있다.

위의 통계를 보면 실제 예산심의기간의 운용에 있어서는 회계연도 개시 이후에 예산안이 제출되는 영국이나 캐나다와는 달리 미국의 경우에는 회계연도를 기준으로 최소 6개월 전에 예산안이 의회에 제출된다. 이런 기준에 의하면 덴마크, 핀란드, 독일, 노르웨이 등은 4개월 전에 제출되며, 프랑스, 스페인 대한민국, 일본, 스웨덴 등은 3개월 정도 전에 제출된다.

OECD가 조사한 95개국의 통계를 보면 회계연도 개시 3개월 전에 예산안이 국회에 제출되는 경우가 37.1%로서 제일 많은 비율을 보이고 있다. 우리의 경우에도 정부 예산안이 10월 2일까지 국회에 제출되어야 하기 때문에 이에 해당된다.

의회의 예산안 통과시기도 대체로 회계연도 개시 1개월 전이 46.4%로 압도적으로 많다. 우리의 경우도 12월 2일이 법정준수시한이기 때문에 여기에 속한다. 회계연도 개시 이후 1개월을 예산집행을 위한 준비기간으로 규정하고 있는 입법례가 가장 많다. OECD 국가들을 대상으로 조사한 통계에서도 예산안 제출시기는 회계연도 개시 3개월 전인 국가가 가장 많았으며, 예산안 의결시한은 회계연도 개시 1개월 전인 국가가 가장 많았다.

IV. 각 국 의회의 예산심의의결의 구조적 형식

1. 의회와 예산관련 위원회의 구성형태

양원제와 단원제의 의회 내에서 예산심의와 관련한 예산위원회와 상임위원회의 권한형태에 따라서 예산심의기간은 결정될 수 있다. 우리의 경우에 단원제이기 때문에 비교적 양원제 국가들 보다 예산심의 절차가 단순하다. OECD 국가들 중에서 대표적인 단원제 국가들은 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등의 북부유럽국가들이다.

양원제 국가들 사이에서도 양원에게 동등한 권한을 부여한 국가 - 미국, 아르헨티나, 이탈리아 등 - 가 있으며 영국처럼 주로 하원에 예산심의권한을 주는 국가들이 있으며 일본, 프랑스, 독일처럼 양원이 의견이 일치하지 않을 때 하원에 결정권을 주는 국가들이 있다.

[표-19] 2007 OECD통계 32와 33질문으로 표를 구성함.

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>)

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회 가총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
아르헨티나 (동등형 양원제)			0	0								

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
오스트렐리아 (동등형 양원제)								o				
오스트리아 (하원 심사형 양원제 ⁴²⁾)			o									
벨기에 (하원 심사형 양원제)					o							
브라질 ⁴³⁾ (동등형 양원제)	o	o	o	o							o	o
캐나다 ⁴⁴⁾ (동등형 양원제)											o	o

42) 양원제이지만 하원만이 예산안을 심사함.

43) 상원과 하원의 의원들 중에서 공동으로 구성된 하나의 세입위원회와 몇 개의 세출위원회가 예산심의를 함.

44) 각 원의 재정상임위원회에서 정부의 사전예산에 관한 심의와 권고가 예산심의라 할 수 있음.

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

국가명	위원회 구성 형태												
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타		
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	
칠 레 ⁴⁵⁾ (동등형 양원제)												0	0
코스타리카 (단원제)	0	0											
체 코 (하원 심사형 양원제)					0								
덴마크 (단원제)	0												
핀란드 (단원제)	0												
프랑스 (독특한 하원 우선형 양원제 ⁴⁶⁾)			0	0									

45) 하원과 상원에서 공동으로 구성된 특별지출위원회가 예산심사를 함.

46) 하원이 예산안을 처음에 검증하고, 이후에 상원과 의견이 일치하지 않을 때에는 상원과의 합동위원회에서 결정이 안날경우에 하원이 결정함.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
독 일 (하원 결정형 양원제 ⁴⁷⁾)	○	○										
영 국 (하원 심사형 양원제)							○					
그리스 (단원제)	○											
헝가리 (단원제)							○					
아이슬란드 (단원제)	○											
아일랜드 (하원 결정형 양원제)					○							
이스라엘 (단원제)												
이탈리아 (동등형 양원제)	○	○										

47) 하원과 상원이 모두 예산안심사를 할 수 있고, 의견이 일치하지 않을 경우에는 하원의 의견을 따름.

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회 가총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
일 본 (하원 결정형 양원제)	○	○										
룩셈부르크 (단원제)	○											
멕시코48) (하원 심사형 양원제)											○	○
네덜란드 (역할분리형 양원제49))							○					
뉴질랜드50) (단원제)											○	
노르웨이 (연합형 양원제51))					○							

48) 하원에는 지출과 관련하여 공공회계와 예산위원회와 수입과 국가채무와 관련된 재정과 공공신용위원회가 있음. 상원에는 단지 재정과 공공신용위원회만 있다. 상원은 지출뿐만 아니라 세입 및 국가채무수준을 결정할 수 있지만, 하원에만 있는 예산위원회가 재정증가와 부분별 배분에 관한 최종 결정권이 있다.

49) 하원은 예산안을 수정하고, 상원은 예산안을 거절할지 아니면 승인할지를 결정함.

50) 일반 내각의 위원회가 예산관련 문제들을 결정함.

51) 양원제이지만 예산안심사는 하원과 상원이 전원 출석하여 실시함.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
페 루 (단원제)	○											
폴란드 (하원 결정형 양원제)	○					○						
포르투갈 (단원제)	○											
슬로바키아 (단원제)	○											
슬로베니아 (단원제)	○											
스페인 ⁵²⁾ (하원 결정형 양원제)											○	○
스웨덴 (단원제)					○							
스위스 (동등형 양원제)	○	○										

52) 각 원에서 하나의 위원회씩 예산심의를 하고 보고서를 전체 회의에 제출함.

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

국가명	위원회 구성 형태											
	단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)		단일 예산위원회 (개별지출 영역논의 시에는 각 상임위에서 참석)		단일 예산위원회 가총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정		각 상임 위원회에서 결정. 예산 위원회가 없거나 조언적 역할만 함.		공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.		기 타	
	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원	하원	상원
터 키 (단원제)			0									
미 국 (동등형 양원제)					0	0						
베네주엘라 (단원제)	0		0		0		0		0			
한 국 (단원제)					0							

OECD의 설문은 단일예산위원회 제도를 둔 국가들을 다시 상임위원의 의견을 따를 필요가 없는 형태와 개별배분시 상임위 위원들이 참석하는 형태로 나누어 규정하고 있다. 그 다음으로 단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정하는 형태의 구조와 오히려 각 상임위원회 또는 어느 한 상임위원회에서 결정하는 구조로 나누어서 각 국의 현황을 보고받아 통계표를 작성하였다.

단일의 예산결산위원회를 두는 국가들이 전체 국가들을 대상으로 조사해서 40.2%에 이르고 OECD국가중에서 40.0%에 이르고 있다. 우

리의 경우에는 상임위원회의 심사는 예비심사임에도 불구하고 사실상 예산배정의 효과가 있다는 점에서 OECD 통계에는 세 번째 항목에 분류되어 있지만 실제로는 단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 계수조정소위가 배분을 결정한다는 점에서 첫 번째 항목에 해당된다고 할 수 있다.

[표-20] 예산심의 관련 위원회의 구성에 관한 통계
(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> 참고)

예산심의 관련 위원회제도의 형태		전체 국가 대상	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
단일 예산위원회 (상임위의 권고적 의견에 반드시 따를 의무없음)	하원	39	40.2%	12	40.0%
	상원	15	15.5%	4	13.3%
단일 예산위원회 (개별지출영역논의시에 는 각 상임위에서 참석)	하원	25	25.8%	3	10.0%
	상원	12	12.4%	1	3.3%
단일 예산위원회가 총수입과 지출 및 배분을 결정하고 상임위는 개별배정을 결정	하원	25	25.8%	5	16.7%
	상원	9	9.3%	1	3.3%
각 상임위원회에서 결정. 예산위원회가 없거나 조언적 역할만 함.	하원	12	12.4%	-	-
	상원	4	4.1%	-	-
공식적인 위원회가 관여하지 않고 예산의 측면을 고려하여 위원회가 선택함.	하원	6	6.2%	3	10.0%
	상원	3	3.1%	3	10.0%

예산심의 관련 위원회제도의 형태		전체 국가 대상	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
기 타	하원	11	11.3%	-	-
	상원	7	7.2%	-	-

2. 예산심사항목수와 사전예산제도의 도입여부

예산안에 포함되어 있는 항목수가 많을 경우에는 예산심의기간이 상대적으로 길어져야 될 개연성이 높아진다. 그러나 OECD 통계를 보면 그러한 연계성은 적다. 예산시의기간이 가장 긴 미국보다 예산안의 항목수가 많은 국가들이 상당수 있다. 예산심의기간이 4개월인 독일의 경우에는 예산안의 항목수가 6,000개로 나타나고 있다. 13,000개인 스페인과 34,583개인 터키의 경우에는 예산심의기간은 3개월이다. 이에 비해서 한국의 경우에는 2007년도 기준으로 90개로 보고되어 있다.

미국의 경우에는 하나의 지출예산법률이 의회에서 의결되는 것이 아니라 최소 13개의 지출예산법률이 제정되기 때문에 장기의 예산심의기간의 필요성이 반증된다.

[표-21] 예산심사항목수와 사전예산제도 도입국가의 현황조사

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>,

2007 OECD 통계 37번과 38번 질문으로 표를 구성함)

	예산심사 항목수 (2007년기준)	사전총액의결제도 (예산선) 도입여부	지출예산법률안 개수 ⁵³⁾
아르헨티나	9	비도입	-
오스트렐리아	175	비도입	2개

53) 2007년도 OECD 통계에서는 빠짐. 2003년 통계를 인용함.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

	예산심사 항목수 (2007년기준)	사전총액의결제도 (예산선)도입여부	지출예산범률안 개수
오스트리아	1800	비도입	1개
벨기에	394	비도입	-
브라질		비도입	-
캐나다	200	비도입	4개 또는 5개
칠 레		비도입	-
코스타리카	50	비도입	-
체 코	1000	도입	1개
덴마크	1300	비도입	1개
핀란드	476	비도입	1개
프랑스	133	도입	1개
독 일	6000	비도입	1개
영 국	1000	비도입	1개
그리스	700	비도입	1개
헝가리	900	도입	1개
아이슬란드	1096	비도입	1개
아일랜드	861	비도입	1개
이스라엘	1479	비도입	-
이탈리아	1500	비도입	1개
일 본	603	비도입	3개
룩셈부르크	0	도입	-
멕시코	110	도입	1개

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

	예산심사 항목수 (2007년기준)	사전총액의결제도 (예산선) 도입여부	지출예산법률안 개수
네덜란드	200	비도입	1개
뉴질랜드	800	비도입	23개
노르웨이	1400	도입	1개
페 루	10	도입	-
폴란드	200	도입	1개
포르투갈	742	비도입	1개
슬로바키아	1000	비도입	-
슬로베니아	8500	도입	-
스페인	13000	도입	1개
스웨덴	500	도입	1개
스위스	1090	비도입	1개
터 키	34583	비도입	1개
미 국	1514	도입	13개
베네주엘라	99	도입	-
한 국	90	비도입	1개

대표적으로 스웨덴이 도입한 것으로 알려진 사전예산제도는 스웨덴 이외에도 체코, 프랑스, 헝가리, 룩셈부르크, 독일, 노르웨이 페루, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 미국, 베네주엘라 등이 도입한 것으로 OECD 조사에는 나와 있다. 그러나 영국, 독일 등도 중장기재정계획을 통해서 사전예산제도를 실시하고 있다.

[표-22] 사전예산제도 도입국가 통계
(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> 참고)

사전예산제도 도입국가	국가 수 (총 97개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
도입	40	41.2%	9	30.0%
비도입	57	58.8%	21	70.0%

V. 각 국 의회의 예산수정권한

1. 규범상 의회의 정부예산안 수정권한의 내용

의회의 예산안 수정권한이 크게 되면 예산안심의기간이 더욱 길게 필요할 개연성이 높다고 볼 수 있다. 아르헨티나, 덴마크, 핀란드, 독일 등은 의회의 예산수정권한에 제한이 없다. 그러나 이론적으로는 예산편성권과의 구별을 이유로 전면적인 예산심의는 할 수 없다.

또한 예산안의 총액안에서 수정가능한 국가들로는 대통령제 국가들인 브라질, 체코, 멕시코, 폴란드 등이 조사되었다.

또한 의회는 세입이나 지출의 감액만 가능한 국가로는 캐나다, 영국 등의 웨스트민스터체제가 조사되었지만 사실상 정부예산이 관행적으로 수정 없이 통과되고 있다.

이 밖에도 의회가 정부예산안을 승인 내지 거절만 할 수 있는 국가들은 OECD 국가 중에서 그리스만인 것으로 조사되었다.

한국의 경우에는 정부의 동의를 조건으로 하여 의회가 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 있도록 헌법 제57조가 규정하고 있기 때문에 기타부분에 해당되어 있다.

[표-23] 의회의 정부예산안 수정권한의 내용 현황
 (http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx,
 OECD 2007년 설문 제40번째 질문)

국가명	의회가 제한없이 수정 가능	예산안의 총액안에서 수정가능	의회는 세입이나 지출의 감액만 가능 (의회는 각항을 증액하거나 새로운 비목을 설치할 수 없는 경우)	의회는 정부예산안을 승인 내지 거절만 할 수 있는 경우	기 타
아르헨티나	o				
오스트렐리아					o
오스트리아	o				
벨기에	o				
브라질		o			
캐나다			o		
칠 레					o
코스타리카					o
체 코		o			
덴마크	o				
핀란드	o				
프랑스					o
독 일	o				
영 국			o		
그리스				o	
헝가리	o				
아이슬란드	o				

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

국가명	의회가 제한없이 수정 가능	예산안의 총액안에서 수정가능	의회는 세입이나 지출의 감액만 가능 (의회는 각항을 증액하거나 새로운 비목을 설치할 수 없는 경우)	의회는 정부예산안을 승인 내지 거절만 할 수 있는 경우	기 타
아일랜드					0
이스라엘					0
이탈리아	0				
일 본					0
룩셈부르크	0				
멕시코		0			
네덜란드	0				
뉴질랜드	0				
노르웨이	0				
페 루		0			0
폴란드		0			
포르투갈	0				
슬로바키아	0				
슬로베니아					0
스페인					0
스웨덴	0				
스위스	0				
터 키					0
미 국	0				
베네주엘라					0
한 국					0

이러한 의회의 예산안 수정권한에 대한 통계를 보면 OECD 내부적으로는 53.35%에 해당하는 국가의 의회는 전면수정권한을 보유하고 있다. 이는 OECD 국가 중에서 의원내각제 국가가 많다는 영향을 받은 결과로 할 수 있다. 전체 국가를 대상으로 한 조사에서는 의회의 전면수정권한은 33%에 이른다.

예산안의 총액안에서 수정 가능한 권한을 보유한 의회는 전체 국가를 대상으로 한 조사에서는 25.8%에 이르며, OECD 국가 중에서는 20%에 이르고 있다.

[표-24] 의회의 예산수정권한 통계

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> 참고)

의회의 예산수정권한	전체 국가 대상	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
의회가 제한없이 수정 가능	32	33.0%	16	53.35%
예산안의 총액안에서 수정가능	25	25.8%	6	20.0%
의회는 세입이나 지출의 감액만 가능(의회는 각항을 증액하거나 새로운 비목을 설치할 수 없는 경우)	12	12.4%	5	16.7%
의회는 정부예산안을 승인 내지 거절만 할 수 있는 경우	10	10.3%	3	10.0%
기 타	16	16.5%		

위의 표들이 보여주는 의회의 권한보유와 상관없이 실제 의회의 예산심의에서는 아래의 OECD의 조사에서 보듯이 의회가 실제로 정부의 예산안을 수정한 비율은 극히 제한적임을 알 수 있다.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

영국과 일본은 조사당시에 정부예산안 그대로 통과하여서 총변화량이 0%이며, 독일의 경우에도 당시 회계연도 대비 1.1%의 증가만이 나타나 있다.

[표-25] 의회의 정부예산안 수정 정도

(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>,
OECD 2007년 설문 제41번을 표로 만들)

국가명	정부의 예산안에 관한 의회의 수<1정 비율							
	당시의 회계연도와 비교				이전의 회계연도와 비교			
	총변화량 (5)	증가	감소	불변	총변화량	증가	감소	불변
아르헨티나	2.2			o	<3			o
오스트렐리아								
오스트리아	미미			o	미미			o
벨기에	<1	o			<1			
브라질		o				o		
캐나다	N/A				N/A			
칠 레								
코스타리카	150		o		300			o
체 코	1~2			o	1~2			o
덴마크	0.4	o			0.1	o		
핀란드	0.1	o			0.1	o		
프랑스			o		1			
독 일	1.1	o			0.04		o	
영 국	0				0			
그리스								
헝가리	0.01		o		0.01	o		

제 1 절 각 국의 예산심의기간 관련제도 현황분석

국가명	정부의 예산안에 관한 의회의 수<1정 비율							
	당시의 회계연도와 비교				이전의 회계연도와 비교			
	총변화량 (5)	증가	감소	불변	총변화량	증가	감소	불변
아이슬란드	2.6	o			0.6	o		
아일랜드	0				0			
이스라엘	0							
이탈리아	10	o			10	o		
일 본	0			o	0			o
룩셈부르크	0				0			
멕시코	2.5				2.1			
네덜란드	약1	o			약1	o		
뉴질랜드	0				0			
노르웨이	0			o	1			o
페 루	0.007			o	0.003	o		
폴란드	0.83	o			1.81	o		
포르투갈	0.001	o			0.02	o		
슬로바키아	1	o			1	o		
슬로베니아	0				0			
스페인	0				0			
스웨덴	0				0			
스위스	0.13	o			0.21		o	
터 키	0.04	o			0			o
미 국								
베네주엘라	0~5	o			45~50	0		
한 국	0.59		o		7.72	o		

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

위의 조사를 기초로 한 아래의 통계를 보면 대체적으로 현대 의회에서 예산심의는 정부 예산의 삭감보다는 증액하는 비율이 더 높다는 것을 보여주고 있다.

현대 의회에서 예산심의시 국회의 역할은 정부 예산안의 삭감보다는 적극적인 정책형성 기능이 위의 통계가 반영된 것이라 볼 수 있다. 이런 측면에서 예산심의기간의 충분한 확보나 효율적인 활용은 더욱 중요한 법적 과제가 되고 있다.

[표-26] 국회의 정부예산안 수정 정도에 관한 통계
(<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> 참조)

총예산에서 국회의 예산수정 변화량 (%)		전체 국가	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
현재의 회계연도와 비교	전체지출 증가	27	27.8%	12	40.0%
	전체지출 감소	17	17.5%	3	10.0%
	변화없음	12	12.4%	4	13.3%
	해당사항 없음	6	6.2%	-	-
	미응답	35	36.31%	11	36.7%
이전의 회계연도와 비교	전체지출 증가	27	27.8%	10	33.3%
	전체지출 감소	13	13.4%	2	6.7%
	변화없음	12	12.4%	5	16.7%
	해당사항 없음	7	7.2%	-	-
	미응답	38	39.2%	13	43.36%

제 2 절 주요국의 예산심의기간 관련제도

I. 영 국

1. 예산순기를 규정하는 법체계

영국은 불문법체계 국가의 전통을 갖지만 예산제도는 여러 제정법에 의해서 규정되어 있다.⁵⁴⁾ 의원내각제의 전통은 의회와 내각의 통합 및 예산심의를 형식화 하게 한다. 따라서 예산순기는 그리 중요한 내용이 아니며 법률이 아닌 의회의 의사규정에 근거한다. 영국을 비롯한 영연방의 의원내각제 국가들인 웨스트민스터(Westminster) 체제에서는 보통 예산순기를 의회규정에 두고 있다. 예산순기가 특정한 입법목적에 의해서 제도화되었다기보다는 오랜 의회의 관행이 쌓여서 의회규정으로 규범화되었다.

2. 예산순기

의회는 정부의 예산편성단계에서부터 참여하지만 정부의 예산안은 회계연도(4월 1일~3월 31일)의 개시 이후에 의회에 제출된다. 의사규정 54번은 하원에서의 예산안 심의 기산을 매회기, 즉 의회 연도 당 3일로 제한하고 있다. 3일 동안의 예산안에 대한 토론은 단지 요식행위로 축소되어 있었다. 즉, 회계연도 개시 이후 3개월 가량의 심의기간이 소요되지만 실제 의회에서의 의결되는 일정은 3일에 불과하다.

54) 영국은 Exchequer and Audit Departments Acts 1866 and 1921, Parliament Acts 1911 and 1949, National Loans Act 1968, National Audit Act 1983; Audit Commission Act 1998, Local Government Acts, Devolution Acts 1998 (notably for Scotland and Wales), Government Resources and Accounts Act 2000 등의 제정법들이 예산제도와 관련된 내용을 담고 있다. 이 밖에도 Code for Fiscal Stability adopted by the House of Commons, Standing Orders of the House of Commons, Official documents of the government e.g. economic and fiscal and fiscal strategy reports, Government Accounting issued by H.M. Treasury 등의 규정과 명령 또는 의사규칙에 의해서 예산체계가 규정되어 있다.

[표-27] 영국의 예산순기 일정 도표(한국조세연구원, 「주요국의 예산제도」, 2009, 64면에서 인용)

시 기	예산과정	주요내용
전년도 11월	Pre-BudgetReport	- 재무부에서 Pre-Budget Report를 제출(경제운영방향 및 세입관련 부분에 대한 보고를 통하여 의회의 의견 및 여론을 수렴)
3월초	예산연설 (Budget speech)	- 재무장관의 예산연설과 함께 예산안에 대한 본격적 심의 시작 - 재정정책 및 거시경제 전망을 포함한 전체 경제운영방향(Economic and Financial Strategy Report)과 세입예산 위주로 보고 - Red Book으로 불리는 재정 및 예산보고서(Financial Statements and Budget Report)함께 제출 - Red Book에는 세입과 세출의 3년간 법정경비에 대한 상세한 설명과 재량적 지출에 대한 개략적인 방향을 소개함.
3월중	재무위원회심의	- 예산연설 및 Red Book에 대한 2~3주의 토론진행 - 토론 후 재정법안에 대한 특별위원회(Standing Committee on the Finance Bill)를 구성하여 주로 세입과 관련된 Finance Bill을 작성 후 채택
4~5 월중	본세출예산서 작성 (Main Estimatie)	- 우리나라 예산과정에 있어 정부의 예산안 제출에 해당 - 의회에서 논의된 사항을 고려하여 각 부처가 재무부 장관에게 소관 세출예산을 제출하면 재무부가 Main Estimate를 작성하여 의회에 제출 - 각 부처는 향후 3년간 지출계획에 대한 내역, 정책 목표, 과제 등이 포함된 부처별 보고서를 발간 및 대외공표
5월말~ 7월초	부처별 위원회 심사	- 제출된 예산안에 대해 소관 부처별 위원회에서 심사 진행

시 기	예산과정	주요내용
	(Departmental Selected Committee)	<ul style="list-style-type: none"> - 과거 세입위원회와 세출위원회가 있었으나 폐지, 현재는 본회의 심의이며 심의기간이 짧으므로 세출검토가 아니라 공공정책 검토에 주력 - 실질적인 예산의 수정은 없으며 새 정책 및 기존 정책에 대한 대안 제시에 중점 - 제도적으로 삭감은 가능하나 총액 증가 및 내역조정은 불가능
7월중	예산의 확정	<ul style="list-style-type: none"> - 하원 본회의 의결을 거쳐 국고기금법 및 연간 세출 예산법(Appropriation Act)의 형식으로 상원의 가결과 국왕의 동의를 얻어 최종 성립 - 회계연도 개시는 4월 1일이나 예산확정은 7월에야 이루어지므로 이 기간중에는 초예산의 3분의 1을 차지하는 잠정예산(Votes on Accounts) 내에서 집행

3. 양원제의 특성과 예산심의 관련 위원회 구조

예산안심의회는 주로 하원에서 이루어진다. 상원에서의 절차는 형식적이다. 따라서 양원제라고 해서 예산심의기간의 큰 영향을 주지는 않는다. 예산심의회는 각 상임위원회별로 이루어진다. 예산관련 특별위원회를 두고 있지 않다.

4. 의회의 수정권한

의회는 정부예산안을 실제에 있어서 수정할 수 없다. 의원내각제 형식에 따라서 예산안에 대한 심의보다는 정부의 편성이 중요하다. 의회의 예산안심의회는 요식적인 형태에 불과하다. 1921년 이후 한 번도 예산안이 수정이 없었다.⁵⁵⁾

55) 한국조세연구원, 「주요국의 예산제도」, 2009, 64면.

5. 예산심의기간을 도과한 경우의 절차

실제의 예산운용에서 예산안 제출이 회계연도 이후인 경우가 많기 때문에 정부 각 부처와 헌법기관들은 오래 관행에 따라서 하원이 승인하는 잠정예산(vote on account)에 의해서 세출예산법이 운용된다. 잠정예산은 회계연도가 시작되기 4~5개월 전에 하원에서 승인된다. 사실상 전체예산의 40~50%정도가 승인된다.

6. 특 징

양대정당제를 기반으로 한 영국의 의원내각제에서는 예산편성시에 내각과 다수당이 충분한 합의를 하기 때문에 예산심의는 형식화되어 있다. 예산제도에서의 정부통제기능은 결산심사에서 강조된다. 따라서 정부의 예산안 제출 이후 3개월이라는 예산심의기간동안의 의회활동 중요성은 상대적으로 적다. 영국의 예산심의기간 3개월은 구체적 심사라기보다는 전반적인 국가정책에 대한 토론기간이라 할 수 있다.

II. 캐나다

1. 예산순기를 규정하는 법체계

의원내각제국가인 캐나다는 영국식의 웨스트민스터체제의 특징이 나타나 있다.⁵⁶⁾ 즉, 예산순기에 관한 성문법적인 근거는 없다. 전체적인 예산절차는 제정법, 규정, 관례에 의해서 예산준비 및 채택, 의회 보고 등의 절차가 진행된다.⁵⁷⁾ 회계연도 규정은 재정시행법 제2조에

56) 위의 보고서, 41면.

57) 캐나다 예산관련 주요 법률은 재정시행법(Financial Administration Act 1985:FAA), 감사법(Auditor General Act 1977:AGA), 연방-지방 재정제도법(The Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act 1985) 등이 있다. 이 밖에도 Standing Orders of the House of Commons, Rule of the Senate, Regulation issued by the Treasury Board Secretariat and

규정되어 있지만 예산 준비 및 의회제출을 위한 계획 등 그 밖의 절차는 법에 규정되어 있지 않고 있다.⁵⁸⁾ 의회의 예산권한은 헌법에 규정되어 있지만 실질적으로는 정부가 독자적으로 예산을 제출하며, 예산절차를 주도하고 있다.

2. 예산심의일정

회계연도(4월 1일 개시)는 FAA 제2조에 명시되어 있으나, 예산 순기는 법에서 정한 바가 없다. 예산안 제출, 의회 심의·승인 기한도 법으로는 정해져 있지 않다. 관행상 회계연도 1개월 전에 제출되고 3개월 이후에 예산안은 승인된다. 그런 점에서 예산심의기간은 3개월 정도로 소개되고 있다. 실제 예산심의에 있어서 영국과 마찬가지로 의회에서의 사전예산협회가 강조되고 예산심의는 형식적으로 진행된다.

[표-28] 캐나다의 예산순기 도표(이안 리너트 외 1인, 앞의 책, 211면에서 인용)

9월 말	하원 재무위원회(standing committee on finance)가 예산정책에 대한 공청회 시작. 예산 전 자문 과정 시작
10월 중순	재무부 장관이 재무위원회에 정부의 전체적인 예산정책 테마에 대해 발표하고 정부의 경제 및 재정 업데이트(Economic and Fiscal update)가 발표됨
12월 초	재무위원회가 예산 전 자문(사전예산자문)에 대한 보고서를 발표함
2월 말	재무부 장관은 예산을 공식적으로 'Budget'을 의회에 제출 재무위원회 사무국 위원장은 'Main Estimates'을 의회에 제출함. 상임위원회는 예산안에 대한 심사 시작

by the Department of Finance 등의 예산체계와 관련된 규정들이 있다.
58) 이안 리너트 외1인, 앞의 책, 206면.

3월 말	재무위원장이 각 부서 및 기관별 계획 및 우선순위(The Reprints on Plans and Priorities : RPP)에 대한 보고서 발표. 의회는 6월 말까지 잠정예산 허용.
4월 1일	회계연도 시작
5월 말	상임위원회가 예산안에 대한 보고서 제출 하원특별위원회 'Estimates' 심사 보고서 제출
6월 말	의회 'Estimates'를 승인하여 예산안 승인

3. 양원제적 특성과 예산심의 관련 위원회제도

캐나다의 경우에는 하원은 5년에 한 번씩 선거로 선출된다. 상원의 경우에는 정부 및 캐나다 각지에서 선출된 사람들에 의해 임명된다. 헌법에 의해서 하원이 예산관련 문제에서 강력한 영향력을 발휘한다. 헌법은 제53조에서 “국세 수입의 일부를 사용하거나 여하한 세금 또는 부과금을 부과하기 위한 법안은 연방하원에서 발의해야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 제54조에서 “국세 수입 일부의 사용 또는 세금 혹은 부과금의 징수를 위해 표결, 결의 청원 또는 법안이 발의된 회기 중에 연방총독의 교서를 통해 연방하원에 우선적으로 권고되지 않은 여하한 목적을 위해, 연방 하원이 이와 같은 표결, 결의, 청원 또는 법안을 채택 내지 가결하는 행위는 법적으로 인정되지 않는다.”고 규정하고 있다. 상원은 재정위원회가 예산안 사전협의를 참여하게 된다.

재정위원회는 내각과 예산안에 대한 사전협의를 하며, 예산심의기간 동안에는 각 상임위원회가 예산심을 한다. 각 상임위는 5월말까지 심의결과를 보고해야 한다. 그렇지 않으면 심의가 완료된 것으로 간주된다. 20일간의 하원에서 심의할 때 19번째 날은 반드시 야당질의에 의무적으로 할애된다. 이후 표결하게 된다.

4. 의회의 예산수정권한

수정 권한은 법에 근거가 있지만 매우 제한적이다. 의회는 정부의 예산안을 전부 또는 일부 삭감하여 승인할 수 있고, 거부할 수도 있다. 의회는 새로운 지출 프로그램을 제한하거나, 증액할 수 없다.

5. 예산심의기간을 도과한 경우의 절차

회계연도가 4월 1일에 시작되지만 예산안은 전통적으로 6월 말에 의회에서 승인된다. 법적인 근거가 없음에도 불구하고 관행상 의회는 정부가 회계연도 시작부터 6월말까지 잠정예산(interim supply)을 사용할 수 있도록 허용한다.

6. 특 색

영국에서와 같이 예산심의보다는 예산편성에서의 사전협약이 중요하게 된다. 다만 다른 점은 하원에서의 토의기간이 관행으로 규정되어 있으며, 특히 상임위원회에서의 심사보고기간이 한정되어 있다. 즉, 5월말까지 상임위에서 심의결과가 보고되지 않으면 심의가 완료된 것으로 간주하고 하원의 토론이 시작된다. 그리고 하원에서의 20일 동안의 토론기간 중 19번째 날에는 반드시 야당이 질의할 수 있도록 하고 있다.

Ⅲ. 독 일

1. 예산순기를 규정하는 법체계

연방헌법에는 제104a조부터 제115조까지의 제10장이 바로 ‘재정’에 관한 장이다. 그런데 예산안제출시기와 의결시기에 관한 헌법규정은

없다. 연방헌법의 특성에 따라서 연방과 주정부의 사이 그리고 양원제의 특성에 따라서 하원과 상원 사이에 예산권한의 배분을 상세히 규정하고 있다. 연방법률은 예산체계에 대한 기본원리를 규정하고 있으며 예산순기는 예산기본법(HGrG)에 규정되어 있다.⁵⁹⁾

2. 예산순기

연방헌법 제110조 제3항과 독일 정부예산규칙(BHO) 제30조에 따라서 연방예산법안 초안을 예산안 초안과 함께 회계연도(1월 1일) 이전인 9월 1일까지 상원과 하원에 동시에 제출해야 한다. 실제로는 재무장관이 하원의 9월 회기, 늦어도 1주 전인 8월말에 제출하게 된다. 예산초안과 함께 5년간의 중기 거시경제계획과 재정전략이 제출된다(HGrG 50조). 120일정도의 기간 동안 예산안이 토의된다.

[표-29] 독일의 예산순기 도표(한국조세연구원 주요국의 예산제도 96면에서 인용)

일 정	내 용
12월	- 각 연방당국에 예산 및 중기재정계획의 준비를 위한 회람(Circular) 송부
3월	- 예산요구서를 부처별로 작성하여 재무부(BMF) 제출 - 재무부와 부처 간 예산안 조정(실무적 차원)
5월	- 중기 경제 및 재정수지 전망 - 중기재정계획 작성
6월	- 예산안에 대한 장관급 조정 - 정부예산안 및 중기재정계획의 내각 결정

59) 경제적 안정과 성장 촉진법(Law to Promote Economic Stability and Growth 1967; StWG 1967), 예산원칙에 관한 법(Law on Budgetary Principles 1969; Haushaltsgrundsatzgesetz, HGrG 1969) 연방예산규정(Federal Budget Code ; BHO) 등의 법률과 Regulations of Implementing the Federal Budget Codes, Rules of the Bundestag, Rules of the Bundestrat 등의 의회규칙들이 예산절차와 관련된 내용을 담고 있다.

일 정	내 용
8월	- 상, 하원에 정부 예산안 제출 - 의회의 예산안 심의
9월	- 1st reading, in BT(하원) - 1st debate in BR(상원) - 하원 예산위원회의 심의 시작
11월	- 단기 경제 및 재정수지 전망 - 하원 예산위원회의 최종 심의 - 2nd, 3rd reading in BT
12월	- 2nd debate in BR - 예산법 공포
	예산집행

3. 양원제적 특성과 예산심의관련 위원회제도 구조

상원과 하원을 거치며 대략 4개월 정도의 예산심의가 진행 된다 엄격한 예산법률주의에 따라서 일반 법률들과 같이 3독회에 걸쳐서 양원에서 예산안은 심사된다. 예산초안은 동시에 상원과 하원에 제출된다. 연방하원의 예산안 의결에 관해서 상원은 이의를 제기할 수도 있으나 연방 하원에서 의결 정족수 이상이 결의하면 이러한 이의는 거부된다.

연방상원의 제1독회에서 예산안을 제출 받은 6주 이내에 예산안에 대한 의견을 제시하여야 한다. 하원의 제1독회에서는 재무장관이 예산연설을 하게 되고 의원들은 의견을 제시한다. 이 때 예산안은 주로 예산위원회(Hanshaltsausschuss)에서 심사를 하게 된다.

연방 하원의 제2독회는 연방 상원이 내놓은 의견에 대한 절충과정이다.⁶⁰⁾ 연방정부에 대한 부처별 예산안 심사가 이 때 시작된다. 연방 하원의 제3독회에서는 표결을 통해 승인된 예산안은 다시 상원에 회부된다. 연방상원의 제2독회에서는 헌법 제77조에 따라 하원이 제시

60) 한국조세연구원, 앞의 주요국의 예산제도, 98면.

한 예산을 상원이 거부할 경우 3주 이내에 중재위원회에 회부하여야 하며 연방하원은 필요한 경우 중재위원회의 수정안을 표결할 수 있다. 상원의 동의는 요구되지 않지만 상원은 2주 이내에 반대 입장을 표명할 수 있다. 반면 하원은 다수결에 의해서 수정된 예산안을 거부할 수 있다.

4. 의회의 수정권한

독일 헌법에서는 의회의 수정 권한을 엄격하게 제한하고 있다. 정부가 제안한 예산 지출 증가가 반드시 수반되는 법령이거나 또는 앞으로 새로운 지출을 수반할 가능성이 있는 법령의 경우 정부의 동의를 얻어야 한다. 정부 수입의 하락을 수반하는 법령에 대해서도 비슷한 조항이 적용된다. 또한 정부는 이러한 법안에 대한 연방 상원의 표결 연기를 요구할 수 있다. 헌법 제113조는 정부가 법령에 대한 동의를 보류할 수 있는 기간을 6주로 제한하고 있다.

5. 예산심의기간을 도과한 이후의 절차

연방헌법 제111조에서 예산안이 회계연도 말까지 채택되지 못한 경우 헌법에 따라 연방정부는 의회의 승인 없이 필요한 부분에 한하여 지출할 수 있는 권한이 있다.

여기에 해당되는 경우는 법령에 근거한 기관을 유지하거나 현행법에 따라 인가된 정부조치를 수행하거나 연방의 법적 의무사항을 충족시키기 위해서나 정부사업을 진행하거나 전년도 예산안에서 이미 승인받은 양도 사항을 이행하기 위한 경우 등이 있다.

6. 특 징

연방국가에 기인하여 상원과 하원을 오가는 복잡한 예산구조를 갖고 있다. 이를 위해서 4개월이라는 비교적 장기의 예산심의기간을 독

일은 제도화하고 있다. 미국과 다른 점은 상원과 하원의 예산심의기간을 일정하게 제한하고 있다는 점이다. 그리고 실질적으로는 하원에 결정권을 부여하고 있다.

IV. 미 국

1. 예산순기를 규정하는 법체계

1789년에 제정된 연방헌법은 재정에 관해서 예산법률주의를 규정한 비교적 적은 내용의 규정만을 두고 있다.⁶¹⁾

예산순기는 법률로 규정되어 있다. 미국은 가장 오래된 대통령제 국가로서 다른 대통령제 국가와는 비교하여 의회의 예산권한이 강하다. 이것은 헌법상 재정권한구조에 근거한 것이 아니라 연방법률로서 예산개혁을 한 결과라 할 수 있다.

본래 행정부 예산안의 제출 절차와 예산안의 내용을 규정하는 연방법률은 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act; U.S. code 제31장 11절)이었다. 이후 의회의 예산과정 및 CBO 설립을 규정하고 있는 1974년의 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)에서 예산절차를 근본적으로 새롭게 구축하여 의회의 예산권한을 대폭 강화시켰

61) 헌법 제 7 조(세입안, 입법절차, 대통령 거부권)

① 세입 징수에 관한 모든 법률안은 먼저 하원에서 제안되어야 한다. 다만, 상원은 이에 대해 다른 법률안에서와 마찬가지로 수정안을 발의하거나 수정을 가하여 동의할 수 있다.

제 8 조(의회의 권한)

① 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반 복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만, 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 걸쳐서 통일적이어야 한다.

② 합중국의 신용으로 금전을 차입한다.

제 9 조(의회의 제한)

⑦ 국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여만 지출할 수 있다. 또한 모든 공공의 수납과 지출에 관한 정식 명세(statement)와 회계(account)는 수시로 공표하여야 한다.

다.62) 의회의 예산순기는 이 법률에 규정되어 있다. 이 밖에도 미국의 회의 예산권한은 누적된 연방적자를 해소하기 위한 과정에서 계속 강화되고 있다. 이 밖에도 예산집행에 관해서는 결손방지법(Antideficiency Act; U.S. Code 제31장 13절 및 15절)과 국가채무를 해소하기 위한 여러 법률들이 예산과정에 적용된다.63)

2. 예산순기

대통령제 국가의 특성에 따라서 의회와 정부 사이에 엄격한 권력분립으로 인한 예산대립을 종종 볼 수 있다. 예산절차는 여러 법률에 의해서 복잡한 형태를 지니고 있다. 미국의회는 전세계적으로 가장 긴 8개월의 예산편성과 심의의결기간을 갖는다.

[표-30] 미국 예산순기 도표

미국 법전 제2부 제17A장 제1조 제631항	
2월 첫째 월요일	대통령이 예산안을 제출한다.
2월 15일	CBO가 예산위원회에 보고서를 제출한다. 의회가 예산을 제출한 뒤 적어도 6주 이내 : 위원회들이 견해와 예산을 예산위원회에 제출한다.

62) 강화된 의회의 권한은 조정수단으로서 전체예산을 포괄하는 예산결의안, 전문적 기초로서의 권한위임 그리고 지출승인으로서 세출예산제도 등의 3가지제도를 도입하여 강화되었다. 장선희 외 3인, 앞의 보고서, 76면.

63) 미국의 예산체계를 이루는 주요한 법률로는 Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985, Budget Enforcement Act 1990 and 1997, Government Performance and Results Act 1993, Inspector General Act 1990; Federal Manager's Financial Integrity Act 1982; Chief Financial Officers Act 1990, Federal Credit Reform Act 2004, GAO Human Capital Reform Act 1994, Federal Financial Management Improvement Act 1996 등이 있다. 이 밖에도 Rules of the House of Representatives, Rules of the Senate, "Preparation, Submission and Execution of th Budget", Circular A-11 of the Office of Management and Budget(OMB) 등의 의사규칙 내지 규정들이 예산체계와 관련되어 있다.

미국 법전 제2부 제17A장 제1조 제631항	
4월 15일	의회가 다가오는 회계연도에 대한 전체 예산 비용(지출)과 예산 수입을 설립하는 ‘예산결의’에 대한 행동을 완료한다.
5월 15일	연간 세출예산법안이 하원에서 논의될 수 있다.
6월 10일	하원 세출예산 위원회가 세출예산심의를 완료한다.
6월 15일	의회가 프로그램 및 예산 결의안과 부합하는 조세의 변경을 허가하는 ‘조정 입법(reconciliation act)’을 통과시킨다.
6월 30일	하원이 연간 세출예산법안에 대한 행동을 완료한다. 의회는 최대 13개의 일반세출예산법안의 입법완료
10월 1일	회계연도가 시작된다.

3. 위원회 구조와 양원제적 특성

미국에서의 예산심의에 관련되는 위원회는 예산위원회, 세출위원회, 수권위원회(소관 상임위원회)와 세입위원회가 있다. 예산위원회는 예산결의안에 관여하며 예산결의안이 통과되면 예산결의안의 내용대로 총 on-budget 예산권한과 지출을 세출위원회와 수권위원회에게 배분한다. 세출위원회는 재량지출과 관련해서 연간 세출법을 심사하고, 의무지출부분은 각 수권위원회가 수권법을 심사한다. 세입에 관해서는 하원의 경우에 세입위원회가 상원의 경우에는 재정위원회가 심사한다.

독일 등의 다른 연방국가와는 달리 미국 연방제는 재정권한에 관해서 상원과 하원이 동일한 권한을 보유하고 있다. 양원의 의견이 다를 때 이를 조정하기 위한 강제조항을 두고 있지 않다. 따라서 양원의 합의가 있기 전까지는 의회의 예산절차가 끝나지 않는다. 이것이 미국에서의 예산심의를 특징이며 현실적으로 예산절차를 복잡하게 만드는 원인 중 하나로 지적된다.

4. 의회의 수정권한

미국 의회는 행정부의 예산안에 구속을 받지 않는다.⁶⁴⁾ 사실상 예산 편성권한을 의회가 갖는다. 특히 의무지출이 아닌 재량지출인 경우에는 양원 모두 제한 없는 수정권한을 갖고 있다. 의무지출도 의회의 법률에 의해서 결정된다. 미국의 의회는 예산준칙을 통해서 정부의 예산안을 수정한다. 본래 의회에서 예산심의가 길게 이루어지는 이유 중 하나는 재정적자 문제에 관한 원인과 대책에 대한 민주당과 공화당사이의 의견충돌로 인한 것으로 볼 수 있다. 그 결과 미국은 재정 관련 법률에 PAYGO 원칙⁶⁵⁾, Point of Order 제도⁶⁶⁾, Byrd rule⁶⁷⁾ 등 여러 가지의 예산준칙들이 규정되어 있어서 예산준칙에 관한 또는 예산준칙에 의한 심사도 예산심의의 중요한 내용이 된다.

5. 예산심의기간을 도과한 이후의 절차

의회가 예산안을 의결하지 못한 경우에는 임시예산이 의결되어야 한다. 의회가 임시예산을 의결하지 못하면 정부가 폐쇄될지도 모른다는 점에서 가장 엄격한 잠정예산제도를 두고 있다. 회계연도가 시작되기 이전인 9월말까지 세출예산 법안이 통과되지 못하면, 의회가 일정 기간을 정한 임시예산(continuing resolutions)을 승인하여 정부가 운

64) 앞의 「주요국의 예산제도」, 31면.

65) PAYGO 제도는 1990년의 BEA에서 처음 도입되어 1994년에 상원 예산결의안으로 도입되어 있다. 의무지출 및 세입법안 제·개정시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 요건을 말한다. 자세한 것은 김도승 외 2인, 「미국 재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2010. 참조.

66) 법안 심의 과정에서 의원 단 1인이라도 법안의 내용이 point of order(의사진행규정) 요건에 위배된다고 이의를 제기할 수 있으며 해당 법안은 이때 자동 폐기된다. 이 때 위원회 의장이 이에 동의하지 않으면 자동적으로 본회의 단순 다수결 투표로 인해서 결정된다.

67) 법정 지출이나 감세 법안이 5년을 경과하여 재정수지를 악화시킬 수 없도록 한 원칙을 말한다. 앞의 「주요국 예산제도」, 22면 참조.

용도록 한다. 만약 의회에서 임시예산에 승인되지 않는 경우에는 ‘인명의 안전과 연관된 긴급 사태나 재산, 국가 안보를 책임지는 기관들’을 제외하고는 세출예산이 없는 모든 기관들은 폐쇄되게 된다.

6. 특 징

미국 예산제도의 가장 큰 특징은 예산편성권한이 의회에게 있다는 것이다. 정부의 예산편성이 최종적인 것이 아니며 의회는 무제한하게 예산을 수정할 수 있다. 즉, 예산편성과 의회의 심의가 사실상 구별되지 않는 구조를 갖고 있다. 우리의 경우에는 헌법상 예산편성권과 예산심의권이 구별되고 있기 때문에 우리와 차이가 존재한다.

8개월의 예산심의일정이 각 단계별로 의회예산법 등 법률에 명시되어 있다. 그러나 동등한 예산권한과 절차를 갖고 있는 양원을 오가는 복잡한 예산절차와 최소 13개의 세출법률제정에 의해서 현실적으로 법이 규정한 예산일정을 지키지 못하고 있다. 그리고 양원 사이에 의견이 일치하지 않거나 예산일정이 지켜지지 않았을 경우에 이를 강제하는 규정을 두고 있지 않고 있다.

요약컨대 미국의 예산일정은 우리와 같이 정치적 합의에 의존하고 있다. 8개월이라는 예산심의기간 동안 의회는 사실상 예산편성을 하고 양원을 오가는 복잡한 합의과정 속에서 최소 13개의 세출법률을 제정한다.

V. 프랑스

1. 예산순기를 규정하는 법체계

대통령제 국가인 프랑스는 1958년 헌법에 의하여 행정부에 강한 예산권한들이 부여되어 있다. 정부의 예산안제출시한은 헌법에 없지만 실질적으로는 70일의 예산안심의기간이 헌법에 규정되어 있다. 헌법

이외에는 국가재정에 관한 기본법이라 할 수 있는 재정조직법(*loi organique du 1er aout 2001, Organic Budget Law: LOLF 2001*)이 있다. 국회의 예산순기는 LOLF에 규정되어 있다. 프랑스의 조직법은 법규범이 헌법과 일반 법률의 사이의 위치한다.⁶⁸⁾ 이 밖에 상하원의 의회규칙에도 예산심의에 관한 내용이 규정되어 있다.⁶⁹⁾

2. 예산일정

예산기본법 제39조의 규정에 의해서 국가 예산안 초안은 회계연도인 1월 1일이 개시되기 전인 10월 첫 번째 화요일 이전에 의회에 제출되어야 한다. 70일정도의 심의기간을 갖는다.

[표-31] 프랑스의 예산순기 도표(앞의 주요국의 예산제도, 85면에서 인용)

일 정	예산과정	주요 내용	관련 기관
1~2월	수상이 각 부처 장관에게 예산 편성지침 서신 (<i>lettre de cadrage</i>) 발송, 이는 예산 전략 관련 정부 세미나 이후 직후 발송	수상은 예산실 장관과 협의하여 예산정책방향을 결정하여 각 부처의 장관에게 통보하고 예산편성지침을 마련	수상→ 각부처 장관
3~4월	선행업무 (<i>Travaux préalables</i>)	1. 경제 구조 회의 재정 책임 장관들과 여러 부처들의 장관이 모여 경제 및 재정전망에 대해 논의	재정담당 장관과 각 부처 장관
		2. 성과 관련 회의 예산실 장관과 각 부처 장관들은 예산안에 포함된 정책적 성과 목표와 지침을 정하기 위해 논의	예산담당 장관과 각 부처 장관

68) 위의 보고서, 84면.

69) 이순우 외 1명, 「프랑스 재정법」, 한국법제연구원, 2009, 30면.

제 2 절 주요국의 예산심의기간 관련제도

일 정	예산과정	주요 내용	관련 기관
		3. 예산지침 회의 예산지침과 이에 따른 각 부처 업무에 대한 논의	각 부처
5~7월	정책전 조정(Arbitrage politique)	수상이 예산액 상한지침서신(lettres-pal-fonds)을 6월에 각 부처에 발송. 이 서신에는 미선별 예산안과 부처별 예산액상한선을 설정	수상
	예산편성 방향 논의(Débat d'orientation budgétaire)	6월 말까지 다음의 보고서를 상원 및 하원에 제출 - 국가경제 및 재정에 관한 보고서 - 예산집행 관련 예비 보고서 ※ LOLF는 국회가 예산질의를 7월 10일까지 하도록 규정	각 부처→의회
7~9월	예산안 종료 (Finalization du budget)	예산 배정 및 예산안 종료 - 프로그램별, 기능별, 세부사업별, 업무별 예산관련 논의	행정부
		성과 관련 업무 - 성과목표와 지침; 대상 정의	
10~12월	예산심의 (Le débat budgétaire)	10월 첫째 화요일까지 국회에 재정법안(PLF)을 다음의 첨부문서와 함께 제출해야 함. - 의무지출에 관한 보고서 - 경제, 사회 및 재정 전망 보고서 - 황서 - 정책 통합 문서 ※ LOLF는 국회의 예산질의에 대한 답변을 행정부가 10월 내에 하도록 규정.	각 부처→의회
의회 심의 기한	예산법안 제출 후 70일	기한 내 의결이 이루어지지 못하는 경우 정부안대로 대통령령으로 시행하는 것이 가능	

3. 양원제적 특성과 예산심의 관련 위원회 제도

양원에 연간 예산안이 제출될 때에는 4년간의 중기 거시경제 계획 및 재정 전략이 함께 제출된다. 헌법상 예산안초안은 하원에 제출되며 양원에서 예산안이 의결되어야 하지만 토론한 때의 시간은 차별이 있게 된다. 즉, 헌법 제47조에 따라서 하원에서는 40일 이내에 심사하고, 상원에서는 LOLF 제40조에 따라서 20일의 심의기간을 갖는다. 그 다음 단계에서 양원에서의 의견이 일치하지 않는 경우에는 정부는 상·하원 각기 7인으로 구성된 동수위원회(*commission mixte paritaire*)를 소집하여 합의를 도출한다. 이후 하원과 상원의 순서로 표결을 거쳐서 예산안이 확정된다.

4. 의회의 수정권한

헌법 제40조에 의해서 의회가 새로운 지출을 창출하거나, 국가 전체 지출을 늘리거나 세입을 줄이기 위한 개정안을 제안하는 것은 허용되지 않는다. 프랑스 헌법은 의회의 재정개입을 부정적으로 보았으나 1994년 이후에는 헌법 제40조를 재해석하는 등 의회의 예산권한을 강화하고 있다.

5. 예산심의기간을 도과한 이후의 절차

예산안이 12월 31일까지 채택되지 않으면 헌법 제47조와 제47-1에 의해 임시 국가예산 및 사회보장 재정을 위한 임시법을 채택할 수 있는 권한을 정부가 갖는다. LOLF 제45조에 따라서 국가예산 및 지출은 전년도 정책에 따라 운용된다.

의회의 의결을 필요로 하지 않는다는 것이 특징이다.

6. 특 징

의회에서 예산기간을 준수하지 않을 경우에는 정부명령으로 예산안에 법적 효과가 부여된다. 이런 점에서 비교법적으로 행정부가 가장 강력한 재정권한을 갖고 있다. 특히 예산심의기간의 준수를 위해서 하원과 상원의 예산심의기간을 헌법과 법률로 정하고 있다.

VI. 일 본

1. 예산순기를 규정하는 법체계

일본헌법의 제7장은 재정에 관한 장이다. 재정에 관한 장은 제83조부터 제91조까지 모두 9개 조문을 싣고 있다. 헌법은 예산심의기간을 직접 규정하지는 않는다. 예산순기는 공공재정법(Public Finance Act 1947)과 국회법(1947)에 규정되어 있다.

2. 예산일정

헌법과 국회법에 따라서 정부는 중의원에 예산안을 제출한다. 국회법 제41조는 각 원에서 정부가 제출한 예산제안서를 심사할 목적으로 상임위원회인 예산위원회를 둘 것을 규정하고 있다.

국회법 제51조에서는 예산위원회가 전반적인 예산에 관한 공청회를 열어야 하며, 관계당사자의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다. 예산수정의 동의는 정부가 허락하여야 한다. 그리고 중의원의 예산위원회에서 예산안을 승인한 후, 그 수정안은 중의원 본회의에서 투표에 붙여진다. 여기서 승인된 예산은 다시 참의원에서 동일한 절차를 걸치며 심의된다. 두 원이 예산안에 대해서 다른 의견을 가질 경우에는 협의위원회를 통한 조정절차를 거치게 된다.

[표-32] 일본의 예산순기 도표(권오성 외1인, 181면에서 인용)

일 정	내 용
1월 하순	- 내각의 예산제출 - 정부의 4연설 시정방침연설(내각총리대신) 외교연설(외무대신) 재정연설(대장대신) 경제연설(경제기획청장관) - 각 당 대표질문(중의원 · 참의원)
2월초 ~ 3월초	- 중의원 예산위원회 예산심사 제안설명청취 (1일) 총괄질문 (6일간) 공청회 (2일간) 일반질문 (5일간) (필요시 집중심의 2일간) 분과회 (2일간) 마무리 총괄질의 (1일간) 토론 찬성/반대 의결 - 중의원 본회의 의결
3월 중	- 참의원 예산위원회 예산심사 (중의원 절차와 유사) - 참의원 본회의 의결
4월 1일	- 회계연도 개시
10월 ~ 12월	- 임시국회소집 및 보정예산회의

3. 양원제적 특성과 예산심의 관련 위원회 구조

정부의 예산제출에 있어서 중의원이 우선권을 갖는다. 중의원과 참의원이 중의원의 심사와 다른 의견을 갖게 될 때에는 헌법 제60조 제 2항은 양원의 의원으로 구성된 협의위원회에서 예산안을 심사하게 하

고 있다. 만약 협의위원회에서도 합의에 이르지 못하거나 참의원이 중의원으로부터 예산안 수령 후 30일 이내에 최종결정을 내리지 못할 경우에는 중의원의 결정이 참의원의 결정에 우선한다.

중의원과 참의원에 상임위원회인 예산위원회에서 예산안을 심사한다.

4. 의회의 수정권한

국회법 제57조 제2항에 의하면 의회는 예산안을 수정할 권리를 지닌다. 중의원 의원 중 최소한 50명이나, 참의원 의원 중 최소한 20명이 예산 수정안에 동의를 한 경우에만 예산안을 수정할 수 있다. 예산안 수정에 대한 양적 제한은 법으로 존재하지는 않고 있다. 그러나 논리적으로 예산안 수정권한이 무제한일 경우에는 예산편성권한이 의미가 없게 된다. 따라서 국회는 내각이 제안한 예산을 크게 수정할 권한은 없다고 보는 것이 일반적이다.⁷⁰⁾ 의원내각제의 특성상 관습적으로 행정부의 예산안이 심각한 수정이나 변경없이 승인되고 있으며, 만약 예산안을 국회가 거절할 경우에는 정부의 불신임으로 간주하게 된다.⁷¹⁾

5. 예산심의기간을 도과한 이후의 절차

공공재정법 제30조는 다가오는 총선거와 같은 이유로 일반예산이 4월 1일까지 승인받을 수 없다고 예산되는 경우에는 내각은 정부업무의 중단을 막기 위해 그 회계연도의 일정부분을 차지하는 잠정예산을 준비할 수 있다. 국회가 일반예산을 승인하면 잠정예산을 무효가 되지만 잠정예산에 근거를 둔 지출이나 계약은 일반예산에 근거를 둔 것으로 간주된다.

70) 이안 리너트 외 1인, 앞의 책, 322면.

71) 위의 책, 같은 면.

6. 특 징

영국 등과 마찬가지로 의회는 예산심의를 형식적으로 진행한다. 내각이 제출한 예산안을 수정한 경우는 거의 없다. 우리와 같이 예산비법률주의를 채택하고 있다. 이 점에서 한국의 예산심의권 약화가 일본의 영향이라는 견해가 있다. 일본의 경우, 의원내각제적 특성과 오랫동안 자유민주당이 집권을 해왔다는 점이 예산심의의 형식화에 주된 원인으로 볼 수 있다.

VII. 스웨덴

1. 예산순기를 규정하는 법체계

헌법은 예산순기를 직접규정하고 있지는 않고 있다. 예산일정에 관해서는 1974년의 의회법, 1996년에 국가예산법과 1998년에 국가차입·채권관리법에서 규정하고 있다. 스웨덴을 비롯한 북부유럽의 경우에 스웨덴과 핀란드는 예산법이 있는 반면에 덴마크와 노르웨이는 예산과정을 주관하는 특별을 법령을 갖고 있지 않다. 북유럽의 정치문화는 다당제적 정치적 구성과 합의 도출이 가장 중요한 가치가 되어, 제정법보다는 각 정당의 의회에서의 합의가 더 중요한 예산운용의 지침이 된다.⁷²⁾

스웨덴 특유의 지출한도의 승인과 구체적 항목 심사로 나누어지는 두 단계의 예산과정은 예산법 도입이전에 시행되었다가 예산법으로 제도화되었다.

2. 예산순기

의회법에서 회계연도의 시작을 1월 1일로 하고 정부는 해당 회계연도의 예산안을 9월 20일까지 제출하도록 명시하고 있다.

72) 위의 책, 398면.

그 전에 춘계재정정책법안이 4월 15일까지 의회에 제출된다. 이를 사전예산이라 이른다. 춘계재정정책법안은 현재의 경제상황과 중기경제전망 등 거시경제에 바탕을 둔 재정정책적인 고려 등이 포함되어 있다.⁷³⁾ 이 법안은 6월 중순경에 공식적인 가이드라인으로서 의회에서 의결된다.

9월에 총선거가 있는 때가 많기 때문에 이에 대한 대비책으로서 9월 20일 제출마감일에 예산안이 제출되지 않으면 새로운 정부가 내각에 취임한 후 10일 이내에 늦어도 11월 15일 이전에는 제출하도록 의회법에 명시되어 있다.

스웨덴의 두 단계 예산과정은 1990년대 중반에 도입되었다. 정부는 4월에 경제 및 예산 정책에 대한 가이드라인의 제안을 제출한다. 9월에 재정위원회에서의 준비를 거쳐 의회는 t+3년도의 지출 한도를 먼저 결정한다. 이후 다음 회계연도에 대한 27개 지출 부문의 자금 할당을 확정한다. 의회는 또한 국가 수입 추계치를 작성한다. 이후 11월 20일 경까지 전문화된 위원회가 각 지출 부문 내의 세출 간 상세한 자원 배분에 대해 논의한다. 이후 최종 결정은 주로 12월 중순에 이루어진다.

[표-33] 스웨덴의 예산순기 도표(박정수, 「선진국재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점」, 2007, 131면에서 인용)

일 정	내 용
1월	각 부처들은 현년도의 소관 지출분야와 세출예산에 대한 예측 및 검토 작업 진행
2월	예산편성 기초작업 계속 집행기관 등 공공기관 : 정부에 연차보고서와 예산요구서 제출

73) 박정수, 「선진국재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점」, 2007, 132면.

제 3 장 주요국가의 예산심의기간 비교

일 정	내 용
3월	경제정책과 예산정책 목표 등에 대한 협의를 진행 핵심내용을 내각회의서 합의함 감사원 : 감사보고서 정부 제출
4월	준계재정정책법안과 중앙정부의 연차보고서 의회 제출 의회는 준계재정정책법안 심의 (1단계 사전예산심의)
5월	부처별 편성작업 진행 의회는 계속해서 준계재정정책법안 심의
6월	의회는 준계재정정책법안을 의결하여 예산안 잠정치 결정
7월	재무부 EU 예산 작업진행
8월	스웨덴 예산작업 진행
9월	예산안 의회 제출
10월	의회는 예산안 심의
11월	의회는 총지출상한, 지출분야별 금액, 정부세입에 대한 의결 (2단계 3년간의 총지출한도액과 세출분야별 지출액 결정)
12월	각 부처는 산하 집행기관의 세출예산과 관련한 지침제시 의회는 정부 세출예산안 의결 (3단계 개별 세출안 결정)

3. 양원제적 특성과 예산심의 관련 위원회제도

스웨덴의 경우에 단원제 국회이므로 양원제적 특성은 갖고 있지 않다. 북부유럽의 덴마크, 노르웨이, 핀란드 모두 단원제 국회를 갖고 있기 때문에 양원제의 복잡한 예산과정을 거치지 않아도 된다.

정부가 제출한 본예산안은 10월에 재정위원회에 제출된다. 재정위원회는 3년간의 총지출한도액과 이를 27개 세출분야별로 배정한 조정안

을 11월 중순까지 본회의에 제출한다. 이후 본회의는 한번의 표결로서 11월말까지 27개 세출분야별 세출예산을 배정하는 의결을 한다. 이후 각 분야별 분과위원회에서 각 세출예산에 대한 심의를 한다. 이때 각 분과위원회는 소관지출분야 내의 개별 세출예산을 조정할 수는 있지만 이미 결정된 분야별 재정한도는 유지하여야 한다. 이후 27개의 세출안은 하나의 예산안으로 본회의에 보고되고 각각의 조정의견에 대해서 개별적으로 표결하고 본회의에서 최종승인을 얻게 된다.

4. 의회의 수정권한

스웨덴의 의회법에서는 재정위원회가 예산에 관한 핵심적인 권한을 갖고 있다. 재정위원회는 국회의 위임에 의해서 국가 수입, 예산 조정, 정부 회계, 감사 및 행정 효율성을 포함하여 통화, 신용, 채무와 공공재정에 대한 광범위한 권한을 행사한다.

스웨덴 의회는 정부의 예산안에 대해서 무제한의 수정을 가할 수 있지만 현실적으로 강한 제약이 있다고 한다. 최근 몇 년간 의회는 정부가 제출한 예산초안을 거의 변경하지 않았다.⁷⁴⁾

실제로 다당제 국가에서 정부는 예산편성단계에서부터 1~2개의 주요정당과 협의하여 예산안을 작성하고 심사를 받기 때문에 의회의 예산심의단계에서는 큰 수정이 이루어지지 않게 된다.

5. 예산심의기간을 도과한 이후의 절차

다음 해의 예산안이 회계연도 안에 국회에서 채택되지 않은 경우는 실제에 있어서 매우 드물다고 한다.⁷⁵⁾ 스웨덴은 헌법에서 국가 예산에 대한 최종 승인이 예산기간 전까지 이루어지지 않을 경우에는 의

74) 이안 리너트 외 1인, 앞의 책, 424면.

75) 위의 책, 417면.

회가 예산이 도입되기 이전까지의 기간에 해당하는 세출을 승인하도록 규정하고 있다.

6. 특 징

사전예산제도를 도입하고 있으며 Top-Down 방식에 의거한 총액예산 및 예산배정과 개별 세출예산심의를 분리해 놓고 있다. 따라서 3단계 예산심의구조를 갖고 있다는 것이 특징이다.

따라서 예산심의기간이 2개월 정도의 전기와 다시 3개월 정도인 후기로 분리되어 있다. 각 예산기간마다 명확한 역할분담이 이루어지고 있다는 것이 특징이다.

제 4 장 예산심의기간 제도개선 의 시사점

제 1 절 충분한 예산심의기간의 확보

I. 법개정을 통한 예산심의기간 연장논의

1. 우리 예산심의기간의 비교법적 위치와 예산심의기간 연장논의

우리 헌법상 60일로 특정되어 있는 예산심의기간이 충분한 예산심의를 위해서 부족하다는 지적이 반복적으로 제기되고 있다.⁷⁶⁾ 이러한 주장들은 대개 1972년 헌법이전과 같이 정부예산제출 시한을 30일 앞당겨서 예산심의기간을 90일로 하자는 의견이다.

OECD통계에서는 다수의 국가들이 우리의 경우처럼 예산심의기간을 60일로 하고 있다. 그러나 앞서 본 통계치가 우리 예산심의기간을 연장하는데 반대되는 직접적인 논거라 할 수는 없을 것이다. 다만 다양한 국가들에서 볼 수 있듯이 60일이라는 예산심의기간이 비교법적으로는 가장 많은 수의 국가가 채택하고 있으며 매우 짧은 기간은 아니라는 것을 반증하고 있다.

매년 예산심의기간이 도과되는 현상이 반복되는 것의 주된 이유는 정치적 요인이라 할 수 있다. 우리는 미국처럼 정치적 합의에 예산심의기간의 운용을 전적으로 맡기고 있다. 따라서 오히려 예산심의기간을 준수시킬 수 있는 제도적 장치의 도입필요성이 제기된다.

우리의 정치적 조건은 대통령제이면서 중앙집권제이고 단원제 국회를 갖고 있다. 예산심의절차에 있어서도 의회의 수정권한이 제한되어 있으며, 예산항목이나 예산법률의 수가 많지 않다. 따라서 우리 예산심의제도는 비교적 복잡하지 않은 구조로 나타난다.

76) 임인규, '예산심의의 실질화를 위한 제도개선이 필요하다'. 예산춘추, 2008년 봄호, 30면

현재의 예산심의제도의 개선방안에 관해서는 기간의 연장보다는 정치적 장애요인들을 제거하는 것이 더 중요한 과제라 할 수 있다. 이 점에서 2003년부터 도입된 조기결산제도의 확립과 국정감사기간의 조정이 더욱 필요할 것이다.

그럼에도 현실적으로는 예산심의기간의 연장논의가 국회를 중심으로 이루어지고 있다. 현재의 예산심의기간 연장논의는 매년 예산심의기간을 지키지 못한 채 형식화되어 있는 국회의 재정민주주의권한을 강화시키자는 목적을 갖고 있다. 입법론적으로 예산법률주의를 채택하면서 ‘국회예산법(가칭)’⁷⁷⁾ 또는 ‘예산법률안심사및결산법률(가칭)’⁷⁸⁾ 등을 제정하거나 국회법 내지 국가재정법을 개정하자는 내용의 연구보고서들이 있다. 현재 국회에는 국가재정법 개정안 제출되어 있다.⁷⁹⁾

정부의 예산제출 기한을 30일 연장할 필요가 있다는 견해는 다음과 같은 근거에서 주장된다.

첫째, 외국의 기간과 비교하면 우리의 60일간의 예산심의기간이 매우 짧다.

77) 대표적으로 앞의 옥동석의 연구보고서 참조.

78) 대표적으로 앞의 정중섭·황승흠·황성기의 연구보고서 참조.

79) 2010년 6월 8일 의안번호 8556으로 이주영의원을 대표로 하여 국가개정법 일부 개정법률안이 발의되었다. 예산심의기간관련 개정내용은 아래의 표와 같다.

현 행	개 정 안
제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.	제30조(예산안편성지침의 국회보고) 정부는 제29조제1항에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안편성지침과 제29조제2항에 따른 중앙관서별 지출한도를 각 중앙관서의 장에게 통보하기 10일 전까지 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.
제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.	제33조(예산안의 국회제출) ----- ----- 회계연도 개시 120일 전까지 -----.

둘째, 90일에 60일로 축소된 1972년에는 예산규모가 1.3조원에 불과했으나 현재에는 300조원이 넘고 있다. 따라서 예산심사기간의 연장이 필요하다.

셋째, 현재 결과적으로 예산확정기한을 초과하는 경우가 매년 반복되고 있기 때문에 이를 해소하기 위한 예산심의제도 개혁이라는 측면에서 예산심의기간의 연장이 필요하다는 것이다.

이처럼 예산심의기간에 관한 연장론과 연장불필요론이 맞서는 가운데 위헌론까지 제기되고 있다. 즉, 법률개정으로 예산심의기간을 연장하는 것이 자칫 헌법의 위반은 아닌지 검토할 필요가 있다는 것이다.

2. 예산심의기간 연장의 위헌여부

우리의 경우에는 정부의 예산제출시한을 헌법이 명시하고 있다. 비교법적으로 예산심의기간은 국회와 정부간의 예산권한을 배분하는 의미가 있기 때문에 이를 헌법화하는 국가들이 적지 않음을 앞에서 본바 있다. 특히 우리의 경우에는 60일이라는 국회의 예산심의기간을 헌법이 직접 특정한 기간으로 한정하고 있기 때문에 예산심의기간을 연장하기 위해서는 헌법개정절차를 거쳐야 한다는 의견이 있다.⁸⁰⁾

생각건대 이러한 헌법개정이 필요하다는 입장은 자칫 예산심의권한이 예산편성권을 제한할 수 있다는 점을 강조한다.

즉, 우리 헌법이 예산제출시한을 특정하고 있는 것은 국회의 예산심의권만이 아니라 정부의 예산편성권을 헌법상 보장한다는 의미도 갖게 한다. 헌법상 예산심의기간의 특정은 단순히 국회의 권한설정만은 아니며 대통령제라는 우리 정부체제의 특성상 예산편성의 주도권을 정부가 갖게 하고 과도한 예산심의를 억제하기 위한 제도적 장치라는 것이다. 특히 예산제도의 전체적 측면에서 예산편성과 예산심의기간

80) 권오성 외1인, 앞의 보고서, 4면.

의 배분은 행정부와 국회의 예산권한배분으로서 정부의 예산편성권한을 제한하지 않는 한도내에서보다 능률적인 국회활동을 위한 기간으로 설정되어야 한다는 것이다.

현실적으로 예산심의기간의 설정은 정부예산안의 적정한 국회제출시한은 편성, 지출, 결산 등의 전체 예산순기의 과정속에서 파악되어야 한다. 정부의 예산안제출시기의 문제는 감사원의 회계감사, 국회의 국정감사 등과 관련되기 때문에 전체적인 헌법상의 예산과정을 무시하고 예산심의기간만을 단순하게 늘리는 것은 예산편성이나 결산기간이 단축되어 다른 문제점을 나올 수 있다는 것이다.

이에 반대하는 합헌론은 다음의 주장을 하고 있다.

충분한 예산 심의기간의 확보는 결과적으로 국회의 예산심의·의결권을 강화시킨다는 점에서 재정민주주의를 확립하는데 필요하다. 현대 국가에서는 대체적으로 정부를 통제할 수 있는 국회의 예산심의권한이 강조되고 있는데 예산심의기간의 확대는 국회의 재정통제권을 강화할 수 있는 중요한 방안이라는 것이다.⁸¹⁾ 그 이유로서 다음과 같은 논거들이 주장되고 있다.

첫째, 법률로서 회계연도 개시 전 120일 전 제출의무를 정부에게 부과하는 그 자체가 국민의 기본권침해와 직접 관련된 것이 아니기 때문에 제도의 설계상의 문제이지 위헌론까지 논의할 필요는 없다는 것이다. 헌법은 예산제출시한을 회계연도 개시 90일전‘까지’로 규정하여 국회에게 최소한의 예산심의기간을 보장하고자 한 것이지 정부의 제출권한을 특정일로 한정 한 것은 아니라는 것이다. 정부는 90일전까지 예산안을 제출할 의무만 있다는 것이다.

둘째, 회계연도 개시 전 120일 전 제출의무를 통해서 보다 장기간의 예산법률안심의가 가능해져 오히려 민주적 정당성을 갖고 있는 대의

81) 아래의 논거들은 정종섭 외2인, 앞의 보고서, 32면에서 인용함.

기관인 국회의 예산심의·의결권이 강화될 수 있다는 점이다.

120일 전 제출의무를 정부에 부과하게 되면, 보다 철저한 예산법률안심의가 가능하게 될 것이고, 오히려 정부 차원에서도 이에 대비하는 차원에서 예산편성단계에서의 예산법률안 준비과정에 만전을 기하게 되어 사실상 압력을 가할 수 있다는 점을 염두에 둔다고 한다면, 국회의 재정통제권을 강화하는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 실무적으로 30일 정도 예산법률안 심의기간을 늘인다고 해서 정부 차원의 부담이 커지는 것도 아니라는 점이다.

이러한 주장은 예산심의기간의 연장을 곧바로 위헌으로 보는 것은 오히려 국회의 재정통제권의 기본취지에 반하는 해석일 수 있다는 점을 강조한다.⁸²⁾ 예산심의기간의 헌법화는 부실한 예산심의와 준예산제도의 성립을 방지하기 위한 제도적 장치로 이해된다. 따라서 예산심의기간을 단축하는 입법은 위헌으로 이해될 수 있지만 기간을 늘리는 것은 위헌이 아니라는 주장이다.

3. 예산심의기간 연장의 실효성 문제

이러한 연장론에 대해서 예산심의기간의 연장이 곧바로 위헌은 아니라고 하더라도 기간연장이 실질적으로 충실한 예산심의를 하는데 실효성을 주지 못한다는 관점에서 주장되는 부정적인 견해들도 있다.

첫째, 예산심의기간의 연장은 현재와 같은 정당간의 예산투쟁 기간만 길어지고 되고, 경제 예측의 정확도가 낮아지는 등 부정적 효과가 커지게 될 수 있다.⁸³⁾

둘째, 예산안 심의 지체는 다른 정치적 사안들의 문제 때문에 발생한다. 따라서 기간이 길어진다고 하여 심사가 강화되는 것도 아니다.

82) 위의 보고서, 32~33면.

83) 앞의 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 151면.

비교법적으로 대통령제, 중앙집권제, 단원제를 채택하고 있는 우리 국가체제에서 60일이라는 예산심의기간은 결코 짧은 것이 아니다. 오히려 현행 예산안 심의기간 동안 심도 있는 심사를 하는 제도적 보완이 요청된다.

셋째, 현실적으로 결산심사와 국정감사기간의 중복 및 지연의 문제가 예산심의기간을 단축시키는 주요한 제도적 장애가 된다. 따라서 이러한 장애요인들을 제거한 후 예산심의기간의 연장논의가 진행되어야 할 것이다. 이러한 문제가 선행적으로 해결되지 않는 상태에서 정부의 예산안제출기한만을 30일 앞당기는 것은 충분한 예산심의기간을 확보하는데 실효성이 없다는 것이다.

결론적으로 비록 헌법개정사항이지만 예산심의기간의 연장론 자체가 위헌이라 할 수는 없을 것이다. 다만 예산심의기간을 연장하기 위한 헌법이나 법률개정은 논리적으로 국정감사나 결산심사가 먼저 예산심의기간보다 선행하도록 제도적 보완이 이루어진 이후에 논의되어야 할 것이다.

II. 단계별 예산심의기간의 준칙화

1. 예산심의기간 준칙의 법적 근거

현재 우리 헌법상 예산심의기간은 헌법화되어 있다. 앞서서 비교법적으로 본 바와 같이 반드시 예산심의기간의 헌법화가 필요한 것은 아니다. 다만 예산심의기간은 대통령제 국가에서 의회와 행정부 사이의 예산정치의 갈등을 해소하기 위한 사전예방적 장치가 되고, 의회에 예산의결시를 헌법으로 명령한다는 의의가 여전히 존재한다. 역설적으로 잘 지켜지지 않기 때문에 삭제의 대상이 되는 것이 아니라 잘 지켜지지 않는다는 정치운용의 문제점을 지적하는 것만으로도 헌법화하여 예산심의기간을 규정할 의의가 발생하게 된다.

충분한 예산심의를 위해서 예산심의기간을 법률개정으로서 연장하는 방법과 함께 고려해 보아야 할 것이 예산심의일정의 준칙화이다. 정부의 예산편성단계와는 달리 예산심의기간은 그 구체적인 일정이 백지 위임되어 있는 상태이다. 예산심의기간이 항상 부족한 것은 바로 예산심의기간의 시작이 늦어진다는 점에서 연유하고 있다. 예산심의기간의 안정적인 운용을 위해서는 예산심의일정을 준칙화할 필요가 존재한다.

예산심의일정의 준칙화는 그 내용을 국회법 내지 국가재정법에 규정하거나, 예산심의에 관한 특별법을 제정하는 방법을 생각해볼 수 있다. 법이외의 수단으로는 영국에서처럼 국회규칙으로 제정한 후 이를 운용한 후, 관행 내지 성문법화 시키는 방법 등이 있다.

예산심의일정의 준칙화는 법률, 관행 등 다양한 법적 근거로 이루어진다. 미국의 경우에는 훈시규정으로서 법률에 예산심의의 일정이 규정되어 있다. 앞서 본 바와 같이 법률로 일정을 규정하는 경우보다는 국회의 관행으로 하여 이를 운용하는 국가들이 더욱 많다. 독일의 경우에는 예산법률주의를 예산안작성에도 채택하여 3독회제를 실시하고 있다.

강행규정을 두는 입법례도 프랑스와 멕시코에서 볼 수 있다. 우리의 경우에 프랑스에서와 같이 일정 단계에 시한을 지키지 않을 경우에 예산심의를 의제시키는 규정을 두기 위해서는 헌법적 결단이 필요하다. 이것은 자칫 국회의 예산심의권한을 형해화할 수 있기 때문이다. 그리고 강행규정으로 할 경우에는 반드시 캐나다와 같이 야당의 예산심의기간을 제도적으로 충분히 보장하여야 할 것이다.

예산안의 정부제출기한과 국회의결규정과 더불어 법률상 국회 내에서 진행되는 예산심의 일정을 법규범으로 정할 필요가 있다.

영국과 캐나다와 같이 예산심의기간의 일정이 오랜 관행으로 굳어져 국회규칙으로 확립되게 하는 것이 오히려 이를 국회가 자율적으로 준수시킬 수 있는 제도적 장점을 갖게 한다.

2. 예산심의기간 준칙의 제도적 효과

국회에서 예산 심의일정을 준칙으로 정할 경우에는 다음과 같은 장점을 갖는다.

- 첫째, 국회심의일정의 예측가능성 제공
- 둘째, 국회심의기간의 실질적 연장 효과 제공
- 셋째, 예산심의기간 준수 효과 제공

그러나 국회의 자율성을 고려한다면 이러한 심의일정은 다음과 같은 문제점을 갖게 된다.

- 첫째, 의사일정에 관한 국회의 자율성 및 탄력성 침해
- 둘째, 일정을 지키지 않을 경우에 이를 강제하기 어렵다는 한계

예산과정은 국가운영을 위한 필수적이면서 일반적인 과정이다. 다른 정치의제보다 우선적으로 논의되어야 할 정치과정이다. 이에 대한 준수는 국회 스스로의 자발적인 도움이 요청된다. 국회 스스로 국회법이나 국회규칙으로 예산심의일정을 정한다면 국회의 자율성을 침해하는 것으로 보기는 어려울 것이다. 또한 예외사유와 절차 등의 규정을 둔다면 예산심의일정에 탄력성도 보장할 수 있을 것이다. 문제는 이렇게 예산심의일정을 미리 준칙화 시키더라도 국회가 이를 지키려는 의지와 합의가 없다면 위의 일정은 아무런 의의를 갖지 않는다는 점에 있다. 그렇지만 비록 강제성은 없는 훈시규정의 형식을 갖춘다고 할지라도 매년 반복되는 국회의 예산심의기간 도과의 행태를 그냥 방치하기 보다는 예산심의기간을 준칙화하여 국회 스스로를 압박할 필요가 있다는 점에서 심의일정의 준칙화가 갖는 의의를 발견할 수 있을 것이다.

예산심의일정은 우선 최근 몇 년간 진행되어 온 현재의 예산심의 일정을 고려하면 아래와 같은 표준적인 일정이 제시될 수 있다.

[표-34] 국회 예산심의기간 일정의 예시

일 정	국회의 예산심의활동	법적 근거
9월 1일	정기국회 개원	국회법 제4조
9월 10일 ~ 30일	국정감사	국정감사 및 조사에 관한 법률 제2조
10월 2일	정부 예산안 제출	헌법 제54조 제2항
10월 3일 ~ 10일	상임위원회 예비심사	국회법 또는 국회규칙으로 제정
11월 10일 ~ 17일	예결특위 종합정책질의 11월 10일 공청회 이후 종합정책질의	
11월 17일 ~ 24일	부별심사 - 경제부처 - 비경제부처	
11월 25일 ~ 12월 1일	계수조정위원회	
12월 2일	본회의 예산안의결	

장기적으로는 국정감사와 결산심사기간을 조정 한 이후에는 9월부터 예산심사를 할 수 있게 되어 60일을 충분히 활용할 수 있게 된다. 또한 스웨덴의 2단계 사전예산심의를 도입할 경우에는 상반기의 일정을 고려하여 예결위의 종합심사기간이 조정될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 예산심의기간과 국정감사기간의 조정

1. 중복운용의 문제점

1972년 헌법은 국정감사를 폐지하면서 예산심의기간을 단축하였다. 반면에 지금의 헌법은 국정감사를 부활하면서 예산심의기간은 1972년 헌법과 동일하다. 현재 국정감사 및 조사에 관한 법률상 국정감사는 매년 9월 10일부터 20일간 진행된다. 따라서 법률상의 중복은 없지만 사실상 정기국회 시기인 9월말이나 10월에 국정감사가 실시됨에 따라 예산심의기간이 사실상 한 개월 남짓 밖에 되지 않는다는 문제점이 발생한다. 따라서 국정감사를 예산심의기간 이전에 실시할 수 있다면 예산심의기간을 실질적인 기간이 확충되게 된다. 국정감사는 한국에만 있고, 선진외국에는 없는 독특한 제도이다. 앞으로 국회가 연중 상시 개회 체제로 변한다면, 국정감사일을 전반기로 옮김으로써, 가을국회 때는 의원들이 예산심의를 집중하도록 함으로써 실질 심사기간을 확충할 수 있다.⁸⁴⁾

정기국회에서의 국정감사는 한국의회에 특유한 권한이다. 특히 정기국회를 시작하면서 국정감사를 실시하기 때문에 국정감사는 사실상 예산심의기간을 단축하는 효과를 갖게 된다.

그런 이유에서 충분한 예산심의기간을 확보하기 위해서 국정감사시기의 조정내지 국정감사 폐지론이 주장된다. 예산안심사는 헌법에 직접 시기가 규정되어 있는 사항인데 반해서 국정감사는 헌법상의 의무사항이 아니라 법률상 제도이기 때문에 예산심의기간이 우선되어야 한다는 것을 근거로 하고 있다.

84) 권오성 외1인, 앞의 보고서, 51면.

2. 개선방안

국회의 예산안 심사에서 ‘잃어버린 10월’을 찾기 위해서는 ‘국정감사 및 조사에 관한 법률’ 중 제2조의 국정감사시기를 개정하는 것이 충분한 예산심의기간을 확보하기 위한 방법이 될 수 있을 것이다.⁸⁵⁾ 이때에는 두 가지 개정안을 생각해볼 수 있다.

첫째, 국정감사시기를 정기국회 이전으로 변경하는 것이다. 즉, 정기국회 기간외의 기간으로 정하거나 적어도 정기국회 시작 이전에 국정감사를 완료하는 방법이 있을 수 있다.⁸⁶⁾

둘째, 약칭 국정감사법 제2조가 규정하고 있는 9월 10일부터 실시한다는 원칙을 준수하도록 할 필요가 있다. 현재 동법 제2조의 단서조항은 특별한 사유를 규정하고 있지 않은 채 본회의 의결만 있으면 시기를 변경할 수 있도록 하고 있다. 따라서 위의 단서조항에 천재지변, 국가위난 등의 시기변경 사유를 제한적으로 규정하여 본회의의결에 의한 시기변경을 제한할 필요가 있다.

국정감사의 내용에 있어서도 상임위원회의 부서별 사전예산심의와 상임위원회별로 진행되는 국정감사를 더욱 연계시키는 방안이 고려되어야 할 것이다. 국정감사는 입법사항, 재정사항, 행정 및 정책사항, 사법행정사항 등의 모든 분야를 대상으로 한다. 그리고 국정감사는 사업별로 심사하기 보다는 기관별로 한다는 점에서 국정감사 자료를 예산심사에 연계시키는 방안은 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 국정감사를 효율적으로 사용하여 예산심의에 활용하는 방안에 관한 연구가 진행되어야 할 것이다.

85) 국정감사및조사에관한법률 제2조 제1항 국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 9월 10일부터 20일간 감사를 행한다. 다만, 본회의의 의결에 의하여 그 시기를 변경할 수 있다.

86) 임동진 외 1인, 「국정감사 및 조사제도의 효율화방안 연구」, 한국행정연구원, 2010, 74면.

제 2 절 예산심의기관의 실질적 연장을 위한 사전예산심사제도의 도입

I. 사전예산제도의 의의

예산심의기간의 실질적인 활용을 위해서 사전예산제도를 도입하자는 의견이 제시되고 있다.⁸⁷⁾ 사전예산(Pre budget)은 일반적으로 회계연도 마다 나오는 예산 보고서와 별개로 본예산심사 전에 경제 전망치를 포함하는 별개의 보고서 내지 예비예산안을 말한다. 사전예산제도는 경제전망, 재정목표, 총지출한도(총량) 및 분야별 자원배분 등을 담은 사전예산서를 본예산심의에 앞서 심의하는 제도이다.

사전예산제도는 다음과 같은 장점을 갖는다.

- 공개적인 예산논의를 통한 투명도 제고와 참여증진
- 의회의 통제 및 전문가활용의 기회제공
- 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정의 분리
- 국가채무관리 등 국가재정목표의 설정의 기회

예산보고서의 형태로 사전예산심사제도를 실시하는 국가는 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 캐나다, 브라질 등이다. 영국은 1997년부터 경제전망 보고서인 사전예산보고서를 의회에 제출한다. 스웨덴의 경우에는 예산을 두 번 심사한다는 표현을 쓰고 있다. 스웨덴의 2단계 예산심의제도를 도입하자는 주장이 제기되고 있다.⁸⁸⁾ 스웨덴 의회는 행정부의 예산편성단계에서 행정부가 제안하는 재정총량의 수준을 결정한다.⁸⁹⁾ 행정

87) 이원희, ‘국회의 예산안 『사전심의제도』 도입 방안 연구’, ‘2009년도 재정의 성과 제고를 위한 과제’ 학술발표대회 발표문, 한국행정학회, 2009, 236면, 김도승, ‘사전 예산 도입 논의에 대한 공법적 검토’, 미국헌법연구 제22권 제1호, 미국헌법학회, 2011. 31면.

88) 스웨덴 헌법은 제9장에 재정권이라는 표제로 재정에 관한 내용을 헌법화하고 있다. 모두 14개 조항으로 이루어져 있다. 헌법에는 예산심의기간에 관한 내용은 없다.

89) 옥동석, 앞의 연구보고서, 5면.

부는 이러한 의회가 승인한 총량의 범위 안에서 특정 부문 또는 프로그램 등의 지출을 결정한다. 의회가 재정총량의 수준을 결정하는 것은 사전예산심의로서의 성격을 갖게 된다. 또한 우리의 경우와 비추어 본다면 이것은 사실상 예산편성단계에 참여하는 것을 뜻하며 동시에 예산심의를 Top-down 방식으로 실현하고 있다는 것을 말한다.

실질적인 예산심의기간이 1개월에 불과한 캐나다의 경우에도 의회는 행정부의 예산편성단계에 일부 참여한다. 즉, 행정부가 예산안을 제출하기 수개월 전에 이미 ‘경제 및 재정현황(economic and fiscal update)’이 의회의 재정위원회에 제출되고 청문회가 실시된다.

그 밖에 미국, 프랑스와 독일에서는 중장기 예산계획으로 사전예산심의제도를 두고 있다. 우리의 경우도 정부는 2007년 이후 중기재정운용계획을 예산안과 함께 의무적으로 국회에 제출하고 있지만 여기에 대한 국회에서의 논의는 적게 나타나고 있다.

그렇지만 사전예산심의제도와 예산심사기간이 결정적으로 연관성을 갖고 있지는 않는 것으로 나타난다. 사전예산심의는 본예산심의에 앞서서 별도의 기간동안 논의되기 때문에 사전예산심의를 도입한다고 해서 반드시 본예산심기간에 영향을 주는 것은 아니다. 다만, 사전예산심의를 할 경우에 예산결산특별위원회와 상임위원회간의 역할분담이 분명해지고, 여야간의 예산총액 및 경제전망치에 대한 분석과 토론이 정기국회시에만 집중되지 않기 때문에 우리의 경우에 사전예산심사제도의 도입이 실질적으로 예산심의기간을 연장시킬 수 있는 효과를 가질 수 있게 될 것으로 예상된다.

II. 사전예산제도와 예산심의기간의 관계

사전예산심사제도의 활성화는 예산심의기간의 효율성을 높이는 방안이 된다. 즉, 10월 이후의 본예산심사 이전에 국가예산편성단계에서

의회가 참여하거나 사전에 가(假)심사를 하여서 본 심사를 준비할 수 있게 하는 것이다.

구체적으로 우리의 경우에도 국가재정법 제정이래로 정부의 예산편성 방식이 Top-down 제도⁹⁰⁾로 변화한 것에 맞추어 국회에서의 예산심의도 상반기에 예산총액을 의결하고 하반기에 구체적인 예산배분을 정하는 스웨덴식의 두 단계의 예산심의제도를 하자는 주장도 있다.⁹¹⁾ 2007년 국가재정법은 예산편성방식을 Top-Down식 예산제도로 변경하였다. Top-Down식 예산편성제도는 현행 단년도 예산편성방식과는 달리 재정당국이 경제사회 여건변화와 국가발전전략에 입각한 5개년 자원배분계획(국가재정운용계획)에 근거하여 연도별 재정규모, 분야별·중앙관서별·부문별 지출한도를 제시하여 정책과 우선순위에 입각한 전략적 자원배분을 도모하는 것이다. Top-Down 예산제도는 하향식 예산제도라기 보다는 Top의 역할과 Down의 역할이 분리된 분업식 예산제도라는 지적이 있다.⁹²⁾ 즉, 중앙예산기구와 사업부처간의 분업화를 강제하는 예산제도이다. 즉, 중장기 예산제도는 향후 정책변화가 없다는 전제 하에서 지출기준(baseline)을 설정하는 것이다.

[표-35] 예산편성방식의 변화

	부처별 상향식(Bottom-up)	총액배분 하향식(Top-down)
과정	각 사업 → 분야별 부처별 → 예산총액	예산총액 → 분야별 부처별 → 각 사업
특징	단년도 예산관리 기획 개별 사업 위주,	다년도 예산관리 거시적 전략 위주,

90) Top-down 제도는 중앙예산기관이 사전적으로 지출총액을 결정하고 전략적 자원 배분을 위한 분야별 부처별 지출한도(Ceiling)를 설정한 다음, 위의 지출한도 내에서 각 부처가 사업별로 재원을 배분하는 예산편성 방식이다.

91) 배득중, ‘예산심의제도, 빅뱅을 모색할 때다’, 국회보, 2006. 11., 82~83면.

92) 위의 글, 82면.

	부처별 상향식(Bottom-up)	총액배분 하향식(Top-down)
	통제위주 미시적 관리 단기재정운용	거시적 도는 중범위적 중기재정운용
단점	중기 재정 전략 수립 어려움	정부 재정 전략 통제장치 취약
대응	사업별 대응	전략적 재정 배분 대응

이러한 예산편성방식의 변경에 따라서 예산심의도 이에 따라서 변화되어야 한다는 것이다. 통제위주로부터 기획위주로, 미시적 감시로 부터 거시적, 중범위적 감시로, 단기적 관리로부터 중장기적 관리로 변화해야 한다.⁹³⁾ Top-Down 예산편성은 외국의 사례에서 많이 볼 수 있다. 미국의 경우는 예산편성지침과 함께 부처별 예산한도액(ceilings)을 통보하여 부처의 과중한 예산요구를 차단하고, 영국의 경우는 기술한 바와 같이 공공지출추계시스템을 가동하며, 일본에서도 각 부처의 예산요구서를 개산요구서와 순정요구서의 2단계로 나누어 협의와 절충과정을 거친다. 이를 통해서 중장기재정운용계획이 효과를 발휘하게 된다.

특히 국가재정법상의 국가운용계획을 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 참여정부는 재정이 수반되는 국가정책의 비전과 방향을 설정하고 재정투자계획을 제시하기 위해 국가재정운용계획 수립을 국정과제로 채택하였다. 국가재정운용계획은 이전의 중기재정계획과 유사하다. 그러나 전자가 내부 참고자료로만 활용하였다면, 2004년 10월 최초로 제정된 ‘2004~2008년 국가재정운용계획’은 공식적으로 국회에 제출되었다. 다만 이 당시에는 의무에서 제출된 것은 아니었다.

이후 2007년이 국가재정법이 개정되어서 국가재정법 제7조 제1항에 따라서 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 또한 운용 기본방향, 중기재정전망, 통합재정수지 등을 국가재정운용계획에 포

93) 위의 글, 80면.

함해야 할 사항으로 국가재정법은 구체적으로 명시하게 되었다. 이를 통해서 국가재정운용계획은 재정건전성을 체계적으로 관리하고 중장기 전망하에 국가재원을 전략적으로 배분하며, 재정수지 국가채무 등 총량 목표를 제시하고자 하였다.

다만 국가재정운용계획은 국회에 예산안과 함께 회계연도 90일 전에 제출되어 예산심의의 참고자료로서의 역할만을 하고 있다. 즉, 법적·사실적 구속력이 없고 사후 검증과정이 미흡해 정부의 책임성이 결여되어 있다. 또한 국가재정법이나 국회법 상에 이에 대한 국회의 검토나 심의 절차가 없다. 그리고 주로 전망 위주로 구성되어 있다는 점에서 본래 국가재정법이 의도한 목적인 예산 심의 과정의 참고자료로서도 실질적인 영향을 주지 못하고 있다.

그런 이유에서 2010년 4월 국가재정법 개정내용을 보면 2010~2014 국가재정운용계획은 지출 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 재정수입 증가율 및 근거, 통합재정수지, 국가채무의 증감 등에 대한 전망과 근거 및 관리계획, 전년도에 수립한 국가재정운용계획의 평가 분석보고서 중장기 기금재정관리계획 국가채무관리계획 등을 포함하여서 제도적 보완이 일부 이루어 졌다. 사실상 국가재정운용계획안에 의해서 예산안편성지침 및 부처별 지출한도가 결정되고 각 개별 부처의 예산안은 이러한 지침과 제출한도 내에서 편성되기 때문에 국회의 단년도 예산심의는 사실상 국가재정운용계획에 기속될 수밖에 없다.⁹⁴⁾ 따라서 이를 사전예산제도로서 활용할 방법을 모색할 최소한 법적 근거가 발생하였다고 볼 수 있다.

이렇게 사전예비심사 제도가 도입될 경우에는 국회의 예산심의가 장기적인 관점의 예산계획을 심의하는 절차와 당년도 예산을 심의하는 절차로 이원화될 필요가 있다는 점이 주목된다. 예산계획의 심의 절차가 당년도 예산심의보다는 논리적으로 볼 때 선행되어야 한다.

94) 임인규, 앞의 글, 29면. 장용근, 앞의 보고서, 63면.

즉, 회계 연도 상반기에 예결특위에 의한 예산계획 심사가 완료될 필요가 있으며 이를 기초로 하여 당년도 예산안이 심사되어야 한다. 따라서 국가재정법이나 국회법을 개정하여 국회에서 사전예산심의로서 예산총액 내지 예산한도액 또는 지출기준선에 대한 평가를 사전에 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

다만 사전예산제도는 현실적으로 경제를 전망하는 국가재정운용계획의 불확실성과 부정확성 및 중장기 계획에 대한 법적 기속력 부여의 어려움⁹⁵⁾ 등의 제도적 한계를 갖고 있다. 따라서 앞으로 사전예산제도를 도입하기 위해서는 거시경제 전망 및 세입과 국가채무 등의 재정총량에 대한 정확한 예측과 추정을 할 수 있도록 제도와 전문인력을 보완하고 각 부처별 중장기계획과 1년 단위의 예산안 및 국가재정운용계획이 연계될 수 있는 방안을 보완하여 제도적 실효성을 높여야 할 것이다.⁹⁶⁾

Ⅲ. 사전예산제도와 위원회간의 역할분담 조정

사전예산심사가 도입되기 되면 예산결산특별위원회와 상임위원회의 역할분담이 분명해지게 된다. 예산결산특별위원회는 예산총량을 담당하고 각 상임위원회는 예산결산특별위원회가 배정한 지출한도 내에서 소관부처의 예산을 다시 심의하게 된다. 사전예산제도를 운용하는 스웨덴이 대표적으로 이러한 역할분담을 하고 있다.

따라서 사전예산심사가 도입될 경우에는 자연히 예산결산특별위원회와 상임위원회의 심의순서총액에 대한 심사순서가 우선이 되어야 하기 때문에 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심의순서가 바뀌어져야 할 것이다. 예산결산특별위원회의 총액심사와 분야별 배분심사

95) 중장기 계획에 기속력을 부여하는 국가는 많지 않다. 이탈리아가 법률로 이를 기속하며, 포르투갈, 스웨덴, 미국은 운영규정으로 이를 기속한다. 프랑스, 독일, 일본, 한국 등은 중기재정계획에 기속력을 부여하지 않는다.

96) 앞의 「한국의 재정 2010」, 157면.

가 종료되면 각 상임위원회에서는 사업별로 심사가 진행되어야 한다.

예산심의는 현재 국정감사 이후, 예산결산특별위원회의 총액심사 및 분야별 배정 → 상임위원회의 사업별심사 → 본회의 의결의 순서로 진행된다.

비록 예산결산특별위원회가 제16대 국회부터 상설화 되었지만, 예산심사에 관한 전문성을 지니지 못하고 실질적인 기능을 수행하는데 어려움이 있다. 1년 임기제와 겸임하도록 하고 있어서 의원들이 재정전문성을 높일 수 없다는 문제점이 발생한다.⁹⁷⁾ 따라서 전문성 제고를 위해서는 예산결산위원회를 상임위원회로 전화되어야 할 것이 주장되고 있다.⁹⁸⁾ 그러나 예산결산위원회의 상임위원회는 헌법이 예정하는 특정기간동안의 예산심의라는 원칙을 어길 수 있으며, 실질적으로도 현재에 이미 상설화되어 활동하고 있다는 점이 상설화에 반대하는 논거라 할 수 있다.

예산결산특별위원회의 상설화 논의는 사전예산심사제도를 도입함으로써 예산결산특별위원회와 각 상임위원회간의 역할분담이 분명해지기 때문에 상설화 논의는 다른 이론적 배경을 갖게 된다. 그리고 사전예산심사제도의 도입은 상임위원회의 예비심사제도의 비효율성의 문

97) 제45조(예산결산특별위원회)

- ① 예산안·기금운용계획안 및 결산(세입세출결산 및 기금결산을 말한다. 이하 같다)을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
- ② 예산결산특별위원회의 위원수는 50인으로 한다. 이 경우 그 선임은 교섭단체소속의원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 의장이 행한다.
- ③ 예산결산특별위원회의 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원총선거후 처음 선임된 위원의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기개시후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임 또는 개선된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- ④ 예산결산특별위원회의 위원장은 예산결산특별위원회의 위원중에서 임시의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.
- ⑤ 제44조제2항 및 제3항의 규정은 예산결산특별위원회에 적용되지 아니한다.
- ⑥ 제41조제3항 내지 제5항, 제48조제1항 후단 및 제2항의 규정은 예산결산특별위원회의 위원장의 선거 및 임기등과 위원의 선임에 관하여 이를 준용한다.

98) 권오성 외1인, 앞의 보고서, 2009, 7면.

제를 개선할 수 있는 방법이 된다. 현재의 예산심사에서는 사실상 상임위원회의 예비심사과정이 예결위의 예산심사와 중복되거나 반복되는 문제점이 발생하기도 한다. 즉, 현재의 제도는 같은 심의절차를 상임위와 예결위에서 각각 거치도록 하고 있기 때문에 중복심사의 문제점이 나타난다. 또한 현재 상임위의 예비심사 결과는 구속력이 없기 때문에 상임위가 신중히 정부예산안을 심사할 동기가 없다고 볼 수 있다. 오히려 상임위는 소관 부처별 예산안을 심의하기 때문에, 국가 전체의 상황을 고려하면서 예산을 심의하기가 어렵다. 그 결과 상임위는 지역구 현안 등에 대한 예산반영을 요구하기 위하여 증액 요청을 하는 경우가 많다. 이처럼 상임위원회에서 예산통제가 실질적으로 이루어지지 않으며 매년 반복적으로 예산의 증액만이 이루어지고 있는 실정이라면 상임위원회의 예비심사제도를 재검토할 필요가 있게 된다.

예산·결산심의위원회는 거시예산검토 및 예산과목의 하한선의 설정을 하고, 상대적으로 미시적 분야 및 개별사업분야에 전문성을 갖고 있는 각 상임위원회는 분야별 예산심의를 하게 되면 예산심의의 효율성을 증대될 것으로 예상된다. 구체적으로는 예산·결산위원회는 예산과목 중 장(章)-관(款)-항(項)까지의 예산조정을 담당하고, 그 이하인 세항(細項)-세세항(細細項)-목(目) 등의 예산조정은 해당 상임위원회에서 자체적으로 하는 방안이 제시된 바 있다.⁹⁹⁾

99) 장용근, 앞의 연구보고서, 66면.

제 5 장 결 론

우리 예산심의기간은 헌법에서 60일로 정하고 있다. 비교법적인 관점에서 우리처럼 새로운 회계연도 개시 3개월 이전에 제출하여 1개월 이전까지 예산심의를 하는 예산제도를 갖는 국가들이 가장 많다. 따라서 비교법적으로는 현재의 예산심의기간이 과도하게 짧다고 할 수 없다.

예산심의기간의 헌법화는 모든 헌법에 필수적으로 요청되는 사항은 아니다. 그러나 몇몇 국가들은 예산심의기간에 관한 헌법조항을 갖고 있다. 따라서 우리만의 독특한 제도는 아니다. 특히 대통령제 국가의 헌법에서는 예산심의기간은 정치갈등을 최소화시키거나 규범적 준거점이 될 수 있다는 점에서 헌법화 하는데 그 의의를 찾을 수 있다. 따라서 정당정치가 복잡하고 의회에서 타협과 협상이 잘 이루어지지 않는 정치문화를 갖는 국가일수록 예산심의기간을 헌법으로 명확하게 규정할 필요가 있게 된다.

우리 예산심의기간의 문제점은 규범적인 것이라기 보다는 정치운용적인 면에서 찾을 수 있다. 헌법상 주어진 60일이라는 예산심의기간도 충분히 활용하지 못하고 있다. 제도개선방법으로는 먼저 충분한 예산심의기간을 확보하기 위해서 국정감사기간과 예산심의기간이 일정부분 중복되는 것을 해소하여야 한다. 또한 국회의 예산심의기간일정도 국회법 또는 국회관례상의 준칙을 정하는 것이 예산심의기간운용의 안정화를 기할 수 있는 방법이 된다.

덧붙여서 예산심의기간의 효율적인 사용방법으로서 논의될 수 있는 것이 바로 사전예산심의기간의 활용이다. 우리의 경우에도 이를 도입하여 예산총액에 관해서 먼저 예산결산특별위원회가 심사하고 각 부문별 예산심사는 각 상임위원회가 맡는 것이 효율적인 예산심의방법이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

[단행본]

- 강태혁, 한국예산제도론, 율곡출판사, 2010.
- 국회도서관, 세계의 헌법 I, 2010.
- _____, 세계의 헌법 II. 2010.
- 기획재정부 예산실 편, 2010 한국의 재정, 매일경제신문사, 2010.
- 신무섭, 재무행정학, 대영문화사, 2009.
- 조규상, 재정민주주의 - 재정주권과 나라살림의 진일보, 리북, 2009.
- 알랜 쉬크, 현성수 · 국경복 · 김승기 · 정문종 · 이양성 옮김, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005.
- 오건호, 대한민국 금고를 열다. 레디앙, 2010.
- 윤성식, 예산론, 나남출판, 2003.
- 윤영진, 새 재무행정학, 대영문화사, 2010.
- 하연섭, 재정학의 이해, 다산출판사, 2008.
- 한국조세연구원 역, OECD국가 예산 체계의 법적 구조에 관한 국제 비교, OECD 예산저널 특별호(한국어판) Volume 4, No. 3. 2007.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2010.

[연구보고서 및 세미나 자료집]

- 권오성, 강정식, 의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구, KIPA 연구보고서 2009-21

참 고 문 헌

- 권해효·김정부·안중범·옥동석, 예산제도 개혁방안: 국회기능 정상화를 중심으로, 국회예산결산특별위원회, 정책연구개발과제, 2010.12.
- 국회예산결산특별위원회, 『국가재정법 시대와 국회의 역할』 세미나, 2006. 11.
- _____, 『재정건전성 제고를 위한 국회 재정통제 강화방안』 세미나, 2010. 4. 21.
- 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V) - 종합보고서 -, 재정법제 연구 09-14-1-5, 2009.
- _____, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 재정법제 연구 10-12-5, 한국법제연구원, 2010.
- 김도승, 국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안 - 프랑스 공공재정계획법률을 중심으로 -, 재정법제 연구 10-12-1, 한국법제연구원, 2010.
- 박정수, 선진국 재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점, 2007.11.
- 옥동석, 재정민주주의와 국회의 재정통제권: 최근의 헌법개정 논의를 중심으로, 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제, 2009.11.
- _____, 국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 - 국회법 및 국회예산법[가칭]을 중심으로, 국회예산정책처, 2010. 12.
- 이만우, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004.
- 장선희·전광석·김배원·박종수, 행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구, 현안분석2006-36, 재정법제 13, 한국법제연구원, 2006.

- 장하진·정창수, 5년 중기재정계획의 문제점과 개선방안, 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제, 2010. 12.
- 정종섭·황승흠·황성기, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한연구, 국회예산결산특별위원회연구용역보고서, 2005. 11.
- 정종섭·황승흠, 국회의 예산법률안·결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회연구용역보고서, 2006. 11.
- 한국조세연구원, 주요국의 예산편성 방식, 재정연구실 재정분석센터, 2004. 12.
- _____, 선진국의 재정규모 결정방식 비교·분석 - 한국형 Fiscal rule을 위한 기초연구 -, 재정연구실 재정분석센터, 2005. 9.
- _____, 주요국의 재정조직 운용실태, 재정분석센터 재정제도팀, 2007. 9.
- _____, OECD국가들의 예산제도 비교, 재정분석센터, 2009. 9.
- _____, 주요국의 예산제도, 재정분석센터, 2009. 10.
- _____, 헌법과 재정, 한국조세연구원, 2010. 12.

[학위논문]

- 임인규, 예산심의의 실질화를 위한 헌법정책적 연구, 건국대학교 박사학위논문, 2008.

[일반논문]

- 강주영, 예산의 공법적 함의, 동아대학교 법학연구소, 동아법학, 제48호 2010.8

참 고 문 헌

- 박석희, 국회 예산심의과정의 실태와 특징, 한국행정학회, 한국행정학회 2009년도 재정의 성과 제고를 위한 과제 2009.10
- 배득중 · 권오성 · 강정석, 의회 예산심의제도의 국제비교를 위한 기초연구: 현황과 연구동향, 한국행정학회 2009년도 재정의 성과 제고를 위한 과제 2009.10
- 오영균, 예산총액배분자율편성제도 예산제도와 국회예산심의에 관한 연구: 사전예산제도도입을 통한 국회심의권강화를 중심으로, 한국공공관리학보 제21권 제3호, 2007. 9.
- 이원희, 국회의 예산안 『사전심의제도』 도입 방안 연구, 한국행정학회, 한국행정학회 2009년도 재정의 성과 제고를 위한 과제 2009.10

[외국 문헌]

- Barry Anderson, INTERNATIONAL SYMPOSIUM on THE CHANGING ROLE OF PARLIAMENT IN THE BUDGET PROCESS, 8-9 October 2008 Korel Thermal Hotel, Afyonkarahisar The Changing Role of Parliament in the Budget Process, OECD Journal on Budgeting Volume 2009/1
- Paul Posner and Chung-Keun Park, Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting Volume 7 -No. 3
- Robert Keith, Introduction to the Federal Budget Process, CRS Report for Congress, Order Code 98-721 GOV
- Ian Lienert, Role of the Legislature in Budget Processes, INTERNATIONAL MONETARY FUND Fiscal Affairs Department, April 2010

Ian Lienert · Moo-Kyung, Jung, OECD Journal on Budgeting - Volume
Issue 3: Special Issue - The Legal Framework for Budget Sys-
tems: An International Comparison, 2004.