

준예산의 범위에 관한 법제 연구

김세진·전학선
정문식·이정희



재정법제 연구 11-15-⑥

준예산의 범위에 관한 법제 연구

김세진 · 전학선 · 정문식 · 이정희



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

준예산의 범위에 관한 법제 연구

Legislative Research of the Scope of the Provisional Budget

연구자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Se-Jin

전학선(한국외국어대학교 교수)

Jeon, Hak-Seon

정문식(한양대학교 교수)

Jeong, Mun-Sik

이정희(한국행정연구원 부연구위원)

Lee, Jeong-Hee

2011. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 우리헌법은 재정입헌주의의 원칙에 따라 재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 규정하고 있으며, 재정의회주의에 따라 국회는 국가의 예산안을 심의 확정하되 회계연도개시 30일 전(12월2일)까지 이를 의결하여야 하며, 헌법상 처리시한을 넘기고도 새로운 회계연도가 개시(1월1일)될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 일부경비에 대해 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있음(헌법 제54조).
- 국회의 예산안 심의확정시한을 헌법에 명시하고 이를 지키지 못할 만일의 경우에 대비하여 임시방안을 마련하고 있으며, 이를 국가예산 실무상 준예산이라 부르고 있음.
- 헌법에 명확한 근거를 두고 있으면서 헌정사상 한 번도 활용된 적인 없는 제도인 반면, 해마다 관심과 고려의 대상으로 반복하여 의제화되는 매우 독특한 현안임.
- 헌법과 국가재정법에 기본적인 원칙만 규정되어 있음. 국가재정법 조항은 헌법의 내용의 단순 반복이며, 준예산 집행대상과 절차 등에 대해 보다 진전된 내용을 반영하고 있지 못함.

II. 주요 내용

□ 독일

- 독일연방헌법 제110조 제1항 제1문 전반부에 따르면, 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함된다. 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로 분리되거나, 연도별로 분리되거나 할 수 있으며, 회계연도가 시작되기 전에 예산법률로 확정됨(제110조 제2항). 그러나 예산법률이 반드시 회계연도 시작 전에 확정되지 못할 수도 있음.
- 이러한 경우를 대비하여 헌법 제111조는 합헌적인 예산법률이 확정되고 공포될 때까지 연방정부에게 예산법률의 근거 없이 일정하게 제한된 범위내에서 예산집행을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있음.
- 독일의 비상예산조항은 의회가 제정한 일반법률이나 비상예산법률이 없는 경우 보충적으로 적용되는 것으로서, 헌법상 지출과 수입에 관하여 일정한 한계를 가지고 있음.

□ 프랑스

- 헌법과 재정에 관한 조직법률에서 정한 기한 내에 의회가 의결을 하지 못하면 법률명령으로 집행을 하게 되는데, 제5공화국 들어서 지금까지 한번도 법률명령(Ordonance)에 의한 예산이 집행된 적은 없음.
- 프랑스에서는 예산법률주의를 취하면서 정부에게 예산집행을 위하여 권력분립에 예외되는 입법권인 법률명령권을 부여하여

강하게 예산을 집행할 수 있게 하고 있으며, 동시에 수상이 예산법률안을 자신의 신임과 연계하여 의회에서 통과될 수 있도록 하고 있음. 이는 예산에 있어서는 의회와의 관계에서 정부에게 강력한 권한을 부여하고 있는 것이라 할 수 있음.

□ 미 국

- 예산불성립시 미국에는 새 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 처리되지 않으면 자동으로 준예산을 집행하도록 하는 제도가 없고 정부폐쇄 사태를 막기 위해 의회가 특정기간에 한해서만 운용되는 잠정예산(Continuing Resolution) 집행 법안을 처리해 본예산 통과 때까지 정부 기능이 유지될 수 있도록 하고 있음.
- 잠정예산은 의회의 결의가 있어야만 집행이 가능하고 기간도 대개 1주일 정도로 짧음. 이때 간혹 정치적 갈등에 따라 잠정 예산마저 성립되지 않은 경우가 있으며 이때 연방정부가 폐쇄됨.

Ⅲ. 시사점

- 회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 못할 경우에 대비한 임시예산제도는 그 나라 특유의 문화와 정치경험을 토대로 발전되어 실제운영은 매우 다양함.
- 변화하는 국민의 다양한 요구를 수용해야 하는 예산 집행이 전년도 예산을 기준으로 최소한의 국가기능유지만 해야 하는 준예산으로는 사실상 정상적인 국가기능이 마비됨. 이를 다소나마 해결하기 위해서는 현행 헌법상의 준예산집

행대상경비의 틀은 유지하되 구체적 내용의 입법을 통해 보완해야 할 것임.

▶▶ 주제어 : 헌법, 국가재정법, 국회와 행정부, 예산불성립, 준예산

Abstract

I . Background and Purpose

- Our constitution defines important matters of finance in accordance with the principle of the financial constitutionalism. And the National Assembly shall deliberate and decide upon the national budget bill according to the principle of the financial parliamentarism. But it shall decide upon it within thirty days before the beginning of the fiscal year (on December 2). If the budget bill is not passed by the beginning of the fiscal year (on January 1), though the constitutional deadline for passing a new national budget bill has been passed, the Executive may, in conformity with the budget of the previous fiscal year, disburse some of the funds until the budget bill is passed by the National Assembly (Article 54 of the Constitution).

- The Constitution clearly states the deadline of the deliberation and the decision on a new national budget bill. Also it prepares a temporary measure just in case the National Assembly cannot meet the deadline. This is called the Provisional Budget in the national budget.

- The Constitution and the National Finance Act lay down the ground rules. The National Finance Act does not reflect the progressive contents to an object of execution, procedures, and the like for the Provisional Budget, but it is only simply repeating the constitution.

II. Overview

- Germany

- According to the first sentence of paragraph 1 of the Article 110(1) of the Constitution of the Germany, all federal revenues and expenditures are to be included in the budget bill. The budget bill is separable for each fiscal year, for many fiscal years, or it can be separated by year. And it is settled to the budget act before the beginning of the fiscal year (Article 110(2)). But it may not be settled to the budget act before the beginning of the fiscal year.
- Article 111 of the constitution authorizes the federal government to spend the budget that is limited in scope within the certain restriction on spending without any other budget acts until the budget act is legislated and proclaimed it to be constitutional.

- France

- If the budget bill is not passed within the time limits, which is established by laws of the organization for the finance and the

constitution, it may be spent by Ordonance. Never have Ordonance been used since the Fifth Republic.

- Because the Executive is endowed with the right of Ordonance that is a legislative power, as an exception of the separation of power for budgeting, it may disburse funds by the principle of budget legislations in France. At the same time, the budget bill is linked with the confidence of the prime minister of France and passed by the National Assembly along with it. It means that the Executive is more powerful than the National Assembly in the budget.

United States

- In case of the failure of the National budget, if the budget bill is not passed by the beginning of the fiscal year, the United States may not disburse the Provisional Budget. Only they maintain functions of the government until the budget bill is passed by the National Assembly, through the execution bill of Continuing Resolution, which is operated over a specified period against the government closed.
- The continuing resolution can only disburse under the resolution of the National Assembly, which is valid for a week. If the continuing resolution is not passed in accordance with the political conflicts, the federal government is to be closed.

III. Improvement

- The Provisional budgetary system, which is prevent against the bill is not passed by the beginning of the fiscal year, is operated in various ways in the respective countries under their own cultural and political experiences.

- The execution of the budget should accommodate a diversity of national opinions. Because of the provisional resolution that is decided with the budget of the previous fiscal year, it can only maintain the minimal function of the government. Thus it could be paralyzed that the normal functions of the state in fact. To resolve this matter for the future, we have to keep the shape of the subject for the provisional budget in constitution, and compensate the details of it through the legislation.

➤ **Key Words** : the Constitution, the National Finance Act, the National Assembly and the Executive, the failure of the National budget, Provisional Budget

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 배경	17
제 2 절 연구의 내용	18
제 2 장 미국의 잠정예산제도	21
제 1 절 서 론	21
제 2 절 미국 연방정부의 세출의결과정	22
1. 기본적인 틀	22
2. 대통령의 예산안	31
3. 예산결의안	33
4. 수권법안과 세출법안	40
5. 예산조정	43
제 3 절 잠정예산제도	46
1. 의 의	46
2. 잠정예산제도의 성격 변화	50
3. 잠정예산 하의 예산의 구조	54
제 4 절 잠정예산 불성립에 따른 정부폐쇄	56
1. 정부폐쇄의 발생원인	56

2. 정부폐쇄 사례	59
3. 정부폐쇄의 영향	62
4. 정부폐쇄의 사회적 비용	68
제 5 절 잠정예산제도의 개혁 논의	70
1. 개 설	70
2. 자동잠정예산안	73
제 6 절 소 결	79
제 3 장 독일의 비상예산제도	85
제 1 절 서 론	85
제 2 절 비상예산규정에 관한 역사적 배경과 전개과정	87
1. 프로이센 헌법상황	88
2. 프로이센 예산충돌	90
3. 헌법적 해결책의 부재	91
4. 주헌법상 규정	93
5. 독일연방공화국헌법	93
제 3 절 독일연방헌법상 비상예산규정의 의미	95
1. 예산법률 부재 시 예산집행문제 해결	95
2. 사전예산원칙과의 관계	98
3. 예산초과 및 예산외 지출과 비상예산	98
4. 전체 경제균형의 필요성과 비상예산	101
5. 신용인수 또는 보증인수와 비상예산	102
6. 입법비상사태와 비상예산	102

제 4 절 예산법률 부재 시 비상예산법률과 그 밖에 법률상 대안	103
1. 비상예산법률	103
2. 비상예산법률의 법적 효과	108
3. 그 밖에 예산지출에 관한 법적인 수권	110
제 5 절 비상예산제도의 전제요건으로서 예산법률 불성립기간의 성립	111
1. 예산성립의 지체	111
2. 예산충돌	112
3. 예산법률 부재의 책임	113
4. 그 밖에 비상예산조항의 적용 가능성	114
제 6 절 비상예산제도의 내용	115
1. 비상예산집행권한	115
2. 비상예산집행의 시간적 한계	119
3. 비상예산 지출에 있어서 권한의 내용	122
4. 비상예산충당을 위한 예외적인 신용부담	141
제 7 절 비상예산제도 위반	148
1. 비상예산조항 위반	148
2. 비상예산조항체제 하에서 다른 헌법조항의 위반	148
3. 사후 예산법률에 의한 위헌성의 치유가능성	149
4. 일반법률에 근거한 지출	149
5. 위반의 효과	150
제 8 절 비상예산제도에 관한 절차적 통제의 가능성	150
1. 권한쟁의심판	150

2. 추상적 규범통제	151
3. 연방과 주간 쟁송	151
제 9 절 사후 예산법률제정	151
1. 예산법률의 소급효 원칙	151
2. 예외적인 장래효	153
제10절 비상예산제도의 실제	154
1. 일반적인 경우로서 잠정적 예산집행	154
2. 행정부 내부에서 집행	155
제11절 소 결	156
제 4 장 프랑스의 법률명령	159
제 1 절 서 론	159
제 2 절 프랑스 예산법률주의	159
1. 프랑스 예산법률주의 역사	159
2. 예산법의 종류	161
3. 예산작성 일정	167
제 3 절 프랑스의 정부형태	170
1. 대통령과 수상에 의한 행정부 구성	171
2. 의회의 내각불신임	173
3. 대통령과 수상간의 권한다툼	176
4. 수상의 부서권	177
5. 대통령의 국가긴급권	178
6. 대통령의 국민투표 회부권	179
7. 대통령의 의회 해산권	181

제 4 절 프랑스 정부조직	182
1. 정부조직의 비법정주의	182
2. 내 각	183
3. 내각사무처	183
4. 수상주재 내각회의	184
5. 국무회의	184
제 5 절 의회의 예산법률안의 심의와 표결	185
1. 예산법률의 심사의 의결	185
2. 수상의 책임	193
제 6 절 예산법률의 불성립	194
1. 의회가 기한 내에 의결하지 않은 경우	195
2. 정부의 예산법률 미제출의 경우	200
3. 헌법재판소에 의하여 위헌선언된 경우	200
제 7 절 소 결	202
제 5 장 우리나라 준예산제도	207
제 1 절 현행법상 예산의 성립절차	207
1. 예산안의 제출	207
2. 예산안의 심의	208
3. 예산안의 의결 및 공고	209
4. 예산의 불성립	210
제 2 절 헌법상의 준예산제도의 연혁	211
1. 예산안의 심의·확정과 준예산 조항의 변천	211
2. 준예산 조항의 실제 운용사례	214

3. 소 결	216
제 3 절 현행 준예산 제도에 관한 헌법적 의미와 법제개선 방안	218
1. 준예산제도에 관한 헌법적 의미	218
2. 준예산제도를 위한 법제개선 방안	220
제 6 장 결 론	225
참 고 문 헌	229

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

우리 헌정사상 예산안이 회계연도 개시 이전에 통과되지 않은 적은 없었으나, 법정 기한 내에 예산안이 통과된 경우는 매우 드물었던 것으로 나타났다. 회계연도 개시 직전까지 통과가 불투명했다가 최후의 단계에서 극적으로 예산안이 가결된 경우가 여러 번 있었다. 특히 지난 2009년에는 국회 예산결산특별위원회의 의결조차 12월 31일에 행하여지면서, 준예산의 편성의 현실화 가능성이 어느 때 보다 높았다. 이 과정에서 이른바 ‘날치기’로 통과된 예산에 대한 논란과 더불어 준예산 편성에 대한 관심과 우려가 제고되기도 했다.

우리사회에서 준예산은 헌법에 명확한 근거를 두고 있으면서 헌정사상 한 번도 활용된 적이 없는 제도인 반면, 해마다 관심과 고려의 대상으로 반복하여 의제화되는 매우 독특한 현안으로서 자리잡아 왔다. 그럼에도 준예산에 대한 논의는 그간 우리 학계 특히 법학계에서 대단히 부족했던 것 또한 사실이다.¹⁾ 준예산 편성 가능성이 커질 때마다 우리 사회가 보이는 우려와 불안의 실체는, 준예산 편성으로 인해 겪게 될 국가재정지출의 파행에 대한 걱정 이외에, 준예산을 실제로 어떻게 운용할 것인지에 대한 제도적 시스템 구축이 거의 되어 있지 않다는 점에서 기인하는 것으로 보인다.

준예산에 대한 연구가 부족한 것은 아마도 준예산이 한 번도 실현된 바가 없고, 예산안을 통과시키지 못할 경우 감수해야 할 정치적 부담 등을 감안할 때 준예산이 현실화될 가능성이 매우 낮게 판단하는 인식이 주된 영향을 미친 것으로 보인다.

1) 준예산 문제에 대해 교과서적인 주요 논문으로는, 정해방, “현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론”, 일감법학 제20호, 2011.8.

그러나, 언젠가는 이러한 관례가 깨어지고 회계연도 개시 전까지 새 해 예산안이 확정되지 못할 수가 있다. 바람직한 현상은 아니지만 그동안의 예산안 국회처리 과정을 살펴보면 이러한 우려가 현실화될 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 예산안이 회계연도 개시 전까지 의결되지 못할 경우를 대비하여 우리헌법이 예상하고 있는 준예산제도에 대해서 헌법규정 외에 이를 구체화할 실정법의 규정도 이를 보완할 법적연구도 전무한 실정이다.

제 2 절 연구의 내용

우리헌법은 재정입헌주의²⁾의 원칙에 따라 재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 규정하고 있으며, 재정의회주의에 따라 국회는 국가의 예산안을 심의 확정하되 회계연도개시 30일전(12월2일)까지 이를 의결하여야 하며, 헌법상 처리시한을 넘기고도 새로운 회계연도가 개시(1월1일)될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 일부경비에 대해 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있다(헌법 제54조). 즉, 국회의 예산안 심의확정시한을 헌법에 명시하고 이를 지키지 못할 만일의 경우에 대비하여 임시방안을 마련하고 있으며, 이를 국가예산 실무상 준예산이라 부르고 있다.

준예산이란 우리헌법 제54조의 “전년도예산에 준하여 집행할 수 있다”는 규정에서 ‘준하여’란 표현에 초점을 맞추어 붙여진 이름이다. 회계연도 개시 전까지 예산안이 확정되지 못한 경우 임시적으로 사용할 수 있는 예산의 명칭에 관해서는 임시예산, 잠정예산, 준예산 등 여러가지 명칭이 사용되고 있다.³⁾

헌법과 국가재정법에 기본적인 원칙만 규정되었고 구체적인 입법미비로 실체가 없는 제도이고 사실상 현재 입법미비 상황에서 시행하기

2) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010, 1305-1307면.

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2006, 846면; 김철수, 앞의 책, 1347면.

어려운 것으로 보인다. 국가재정법 조항은 헌법의 내용의 단순 반복이며, 준예산 집행대상과 절차 등에 대해 보다 진전된 내용을 반영하고 있지 못하다.

본 연구에서는 미국, 독일, 프랑스의 유사한 준예산제가 있는지 있다면 어떻게 운영되고 있는지 법령상의 규정이 있는지 등을 조사한 뒤, 헌법상 준예산제도에 대한 의미와 제도보완의 시사점을 도출하고자 한다.

이 연구의 외국제도 연구 중 제2장의 미국은 이정희 박사님(한국행정연구원), 제3장 독일은 정문식 교수님(한양대학교), 제4장의 프랑스는 전학선 교수님(한국외국어대학교)께서 집필해 주셨다.

제 2 장 미국의 잠정예산제도

제 1 절 서 론

대통령제 하의 정치체제에서는 매년 행정부서와 입법부 간의 예산 게임의 과정 및 결과는 각자에게 존재하는 인센티브와 양자 간의 관계의 게임의 법칙에 영향을 받는다. 법제도의 특성에 따라 확립되는 게임의 법칙 아래 행정부와 입법부는 상호작용하며 행정부 수반을 배출한 정당과 의회의 다수당이 다른 경우 정치적인 편익과 비용에 대한 인센티브는 행정부와 입법부의 협력보다 갈등을 일으키는 방향으로 작용하게 된다.⁴⁾ 이러한 갈등이 극한에 치달을 경우 예산이 예산 회기 시작 시점에 불성립하게 되는 상황이 발생하게 되는데, 이때 예산안에 대한 합의에 도달하는데 실패하는 비용은 정치적, 행정적, 사회적인 측면에서 매우 다양하고 공공 서비스의 생산 및 전달에도 영향을 미쳐 시민들에게도 중요한 함의를 가진다. 따라서 정치적인 갈등이 행정의 기본이 되는 예산과정을 파괴하는 지나친 사회적 비용을 발생하지 않고 혹 예산이 불성립한 상황이 발생한 경우도 행정이나 사회에 지나친 비용을 발생시키지 않도록 하는 법적 및 제도적 장치를 강구할 필요가 있다.

이 장은 이러한 관점에서 미국의 사례를 검토하여 우리나라의 상황에 적용할 교훈을 찾아보는 것을 목적으로 한다. 미국은 대통령과 의

4) 이런 상황을 대통령제에 고유한 정치구조로서 분점정부(divided government)라고 표현하며 대통령제에서 대통령은 의회해산권을 갖지 못하기 때문에 의회 안에 반대당이 다수를 차지하게 되면 정치적 입지가 축소된다. 역사적으로 볼 때 대통령제 통치구조를 채택한 많은 나라의 연방정부 및 주정부에서 대부분의 기간이 이러한 정치적 갈등 상태로 머물고 있다. 이 현상에 대하여 견제와 균형에 대한 시민 사회의 요구를 반영한 것으로 보인다. 분점정부의 반대인 통합정부(unified government)의 경우 한 정당이 행정부와 입법부를 장악함으로써 견제를 받지 않게 됨으로써 국민의 권리를 침해하는 입법을 할 수 있다는 데 대한 시민들의 견제의식이 작용한다는 설명, 시민들이 지역적인 이익과 국가적인 이익에 대한 다른 선호를 갖는다는 설명 등이 제시되고 있다.

회, 의회의 다수당과 소수당 사이의 정치적 갈등이 심화되어 본예산이 성립하지 못하는 경우 잠정예산제도(continuing resolution, continuing appropriations)를 채택하고 있다. 회계연도 개시(매년 10월 1일) 전까지 정기예산을 확정하기 어려우면 의회에서 일정기간의 잠정예산을 편성하여 정부 기능에 이상이 없도록 한다. 미국은 세출예산법이 13개이고 이것들이 회계연도 개시 전일까지 의회를 모두 통과하는 경우가 드물어 잠정예산이 빈번하게 사용되고 있다. 이때 대통령과 의회 다수당, 의회의 다수당과 소수당의 정치적 갈등이 심화되는 경우 잠정예산이 성립하지 못하여 정부의 예산집행이 필수불가결한 인원과 사업을 제외하고 불가능해지는 정부폐쇄(government shutdown)이 발생하게 된다.

아래에서는 본예산 불성립시의 예산집행을 잠정예산제도와 정부폐쇄시 예산을 중심으로 더 자세히 살펴본다. 먼저 미국의 예산안 심의 과정, 세출의결과정에 대하여 살펴보며 이 과정에서 예산이 불성립되는 현상이 자주 발생하는 이유를 검토한다. 이후 미국이 채택하고 있는 잠정예산제도에 대하여 이 제도의 역사적 변천과정을 검토하고 정치적 갈등의 극대화로 잠정예산이 채택되지 못한 정부폐쇄의 상황을 검토하고 잠정예산에 대한 제도개혁안으로 제시되고 있는 자동잠정예산안에 대하여 살펴본 후 우리나라의 예산불성립시 예산제도인 준예산제도에 주는 시사점을 도출해본다.

제 2 절 미국 연방정부의 세출의결과정

1. 기본적인 틀

(1) 헌법과 예산법

미국의 헌법 제1조 9항은 “법에 의한 지출안이 아닌 경우, 어떠한 돈도 재무부로부터 나올 수 없다”고 규정되어 있다. 헌법초안자들은

정부를 운영하는 권력으로부터 정부의 재원을 조절하는 권력을 분리하는 것을 매우 중요하게 생각했다. 이는 영국의 민주주의 역사로부터 유래된 것이며 미국의 헌법 입안자들이 입법부가 국가활동의 기초인 공적 자금의 지배권을 강조하는 것이 국민의 권리를 보호하는데 도움이 된다고 생각한 결과로 보인다.

현재 미국 연방정부 예산안을 규율하는 제도적 원형은 1974년 의회 예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)에 완성되었고 이 법에 의해 현재의 미국 연방 예산심의 과정의 주요 제도들이 도입되었다. 이 법이 입법화된 배경을 검토하면 1930년대 뉴딜 정책에 따른 사회보장(Social Security)의 시작과 1960년대 위대한 사회(Great society) 정책에 따른 Medicare, Medicaid 정책으로 수권위원회(authorizing committees)는 기존에 존재하지 않았던 형태인 정부가 의무적으로 또 지속적으로 지출해야 하는 사업과 이를 법적으로 뒷받침하는 법안에 대하여 수권하게 된다. 이러한 프로그램은 당해연도의 지출뿐 아니라 지속적으로 정부의 지출을 일으키는 것으로서 이러한 지출을 의무지출(entitlement, mandatory spending, direct spending)로 부르며 이 지출은 세출위원회(appropriation committee)의 매년의 세출심사를 받지 않는다. 이런 정부의 의무적 지출이 1970년대에 이르러 정부 예산의 큰 부분을 차지하게 되고 1975년에는 매년 새롭게 심사를 받는 재량적 지출(discretionary spending)의 액수를 넘어 서게 됨에 따라 이런 지출에 대해서 법적으로 규율해야 할 필요성이 증가하게 되었다.

동시에 이 시기에 의회와 대통령간의 권력관계에서 헌법이 부여한 대통령의 권한에 대한 해석차가 발생하였다. 1970년대 초기에 의회와 Nixon 행정부사이에는 법에 의해 의회가 대통령이 지출해야 된다고 지정해 놓은 지출에 대해 대통령이 지출을 회피할 수 있는 권한(im-poundment)이 있는지에 대해 헌법적 해석에 대치를 보였다. Nixon 대

통령은 행정부가 사회서비스 지출에 대해 지출하지 않을 권한(impoundment)을 주장한 반면 의회는 지출에 대한 전통적인 전적인 권한을 주장하였다.⁵⁾

이런 배경 하에 의회는 1974년 의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act: CBICA 이하 예산법)의 제정을 통해 세출을 전체적으로 심사하는 방안과 대통령의 예산집행 거부에 대한 문제를 해결하고자 하였다. 법의 핵심은 의회는 대통령에게 제한된 시간동안 지출을 거부할 수 있는 권한을 준다는 것이다. 다만, 의회가 예산 집행연기(deferral) 찬성하지 않는 결의안을 통과시킨 경우, 입법적 거부권인 경우는 제외한다. 반면에 의회가 또한 재정 배분을 취소하는 결의안을 통과시키지 않는다면, 대통령이 프로그램 자체를 취소하거나 철회할 수는 없다.

1974년 예산법은 새로운 의회 기관과 예산심사에 대한 입법 절차를 추가 하였다. 예산법에 따라 상·하원 의회는 예산상임위원회(budget committees)를 만들어 예산심사 과정 전체를 규율하도록 하였다. 예산법에 따라 또한 의회예산처(Congressional budget office: CBO)를 설립 하여, 대통령부의 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)와 유사하게 독립적으로 의회가 독자적인 예산 관련 자료 및 정보를 확보할 수 있게 되었다.

또한 1974년 예산법은 재정 정책을 결정하기 위한 신속입법(fast-track)의 입법적 수단으로 예산결의안(budget resolution)과 조정안(reconciliation)이라는 제도를 만들었다. 이 두 가지 제도는 다른 법안과 달리 예산안의 경우 특별히 빠른 심사과정을 거치도록 하는 특별규정이 라고 할 수 있다.

5) 법원은 이 이슈가 제기되었을 때, 대통령이 이런 재원 지출을 거부하는 헌법적 혹은 법적 권한에 대해 부정적 입장을 보였다. 예를 들어 Train vs. City of New York 420 U.S. 35같은 판례가 있다.

예산결의안은 의회가 연방정부의 재정정책을 위한 전체적인 청사진을 구성하도록 한다. 상하원 동시에 결의되는 결의안이며 법안과 달리 대통령에게 승인 혹은 거부를 위해 제출되지 않는다. 하원에서는 의원 간의 논쟁을 일부 제한하고 예산결의안을 검토하는 반면(fast-track 절차), 상원은 예산결의안에 대하여 상원의원들이 그들의 원하는 한 발언할 기회를 보장한다. 그러나 상원도 예산결의안에 대해 의안심사 방해(filibuster)를 할 수 없다. 1974년 예산법은 예산안이 짧은 기간 내에 아젠다로 발전하는 fast-track 과정을 허용함으로써 의회에서, 특히 상원에서 소수당의 심사 및 견제를 약화시키고 다수당의 빠른 심사를 보장함으로써 이들의 권력을 증가시켰다고 할 수 있다.

조정안(reconciliation)이란 예산결의안이 여러 차례 결의될 때 예를 들어 첫 번째 결의안에서는 단순히 권고하고, 회계연도 개시일에 근접하여 두 번째 결의안이 다른 내용을 결의했을 때⁶⁾ 두 번째 예산결의안의 새로운 예산 우선권에 대한 의회 내의 위원회가 법안의 내용을 조정하도록 하는 법안을 말한다. 조정안이 확립됨에 따라 새로운 예산결의가 의회에서 통과될 경우 예산위원회와 개별 위원회는 조정안을 담고 있는 예산결의에 맞추어 기존의 법안과 지출프로그램을 수정해야 하는 법적 의무를 안게 되었고 이후 의원들에 의하여 정상적인 입법과정보다 예산결의안을 통하여 법안을 개정하는 관례가 생김으로써 정상적인 입법과정보다 조정안의 중요성이 커지는 현상이 발생하였다.

1974년 예산법 이후는 크게 4개의 시기로 구분된다. 먼저, 1974년부터 1980년까지, 예산법의 입법과 조정과정이 본격적으로 사용되기 시작한 시기 사이로, 의회의 예산심사과정은 재정 정책 및 재정 적자의 결과에 대해서는 중립적이었다. 의회는 일단 만들어진 재정 정책을 집행하였다. 이 기간에 재정적자 문제가 서서히 사회문제화 되기 시

6) 1974년의 예산법은 초기에는 예산결의가 본문의 예와 같이 두 차례 결의되도록 규정되어 있었다.

작하였다. 1980년에서 1996년까지에 의회는 조정안을 통한 예산심의 및 입법 전통이 제도화된 시기이다. 1980년 조정안이 제도화됨에 따라 그림 1이 보여주듯이 조정안이 두 번째 예산결의와 유사한 역할을 하게 되었다. 이 시기에 의회는 적자감축(deficit reduction)에 중점을 둔 시기이다. 상원은 이 시기동안 상원에서 적자를 악화시키는 법률안의 경우 예산결의에 의한 조정안 의결을 하지 못하도록 권고하였다. 세 번째 시기는 1996년 조정과정에 대한 의회의 재해석으로 예산결의안에 의한 입법안 및 예산 조정이 광범위하게 허용된다는 해석이 받아들여졌다. 재해석결과, 조정은 일반적으로 국가의 재정 균형을 강화시키는지 악화시키는지와 관계없이 예산 관련된 모든 정책 변화에 적용 가능하게 되었다. 이를 통해 의회는 상대적으로 재정 정책을 수행하는 강력한 도구를 가지게 되었다. 마지막 시기는 2007년부터 시작하는데, pay-as-you-go rule 예산 결의안을 채택하고 조정안을 적자감축의 경우에만 사용할 수 있다는 원칙을 다시 받아들인 시기이다.

미국의 헌법 및 예산법률은 예산과정에서 의회의 역할을 강조하였고, 예산안 심의 과정을 다양한 의회의 통제방안을 복잡하고 상세하게 규정하고 있다. 주요 예산법률들의 명칭과 주요 내용이 아래 표에 제시되고 있다.

[표 1] 미국의 주요 연방 예산 관련법

1789년 미국 헌법 (The United States Constitution 1789)

1905년 하자방지법 (The Anti-Deficiency Act 1905)

1921년 예산회계법 (The Budget and Accounting Act 1921)

1차 세계대전의 증가한 재정관리에 대한 요구에 따라 의회는 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)를 제정함으로써 행정부서의 예산 과정을 합리화하였다. 이 법안으로 인해 독립부서로서 오늘날의 관리예산처(Office of

Management and Budgeting: OMB), 감사원(Governmental Accounting Office: GAO)가 만들어졌고, 매년 행정부가 의회에 예산안을 제출하는 제도가 확립되었다

1974년 의회예산 및 집행거부통제법 (The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974)

현대적 예산과정 체계를 마련하고, 상원과 하원에 예산위원회를 설립하였다. 또한 대통령의 지출거부권 등 권한에 대한 의회의 심사를 가능하게 하였다.

1978년 감사관법 (The Inspector General Act 1978)

1980년 예산조정법안 (Reconciliation Bill)

처음에는 예산과정이 시작할 때 예산을 조정할 수 있도록 제정되었다. 예산 조정은 특히 재정적자를 감축하기 위한 것이고 이를 위하여 관련 위원회를 지정하여야 한다.

1982년 연방재정건전화법 (The Federal Manager's Financial Integrity Act 1982)

1985년 균형예산 및 긴급적자통제법, 그램-루드만-홀딩법 (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985, Gramm-Rudman-Holdings Bill)

재정적자를 감축하기 위하여 매년 고정된 목표를 설정하고, 다음 회계연도에 허용된 최대한의 적자 규모 내로 적자의 폭을 줄이지 못할 경우 지출예산을 당초에 설정된 적자 목표에 따라 자동적으로 삭감하도록 하는 예산과정 강제 관리의 규정을 둔 강제몰수(Sequestration) 제도를 설립하였다.

1990년과 1997년의 예산집행법 (The Budget Enforcement Acts, 1990 and 1997)

재정적자를 입법적인 방법으로 통제하려고 했던 그램-루드만-홀딩법을 대체 하였으며, 지출상한을 도입하였으며, 이와 함께 PAYGO 준칙, 대출 및 간접지출의 제한을 두었다.

1990년 수석재무관법 (The Chief Financial Officers Act 1990)

1990년 연방신용개혁법 (The Federal Credit Reform Act 1990)

1993년 포괄예산조정법 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)

1990년의 지출 우선 순위를 수정하고 집행 조항을 확대하였다.

1993년 정부성과관리법 (The Government Performance and Results Act 1993)

1994년 정부관리개혁법 (The Government Management Reform Act 1994)

1996년 연방재정관리개선법 (The Federal Financial Management Improvement Act 1996)

1996년 균형예산법 ((Balanced Budget Act)

1993년의 지출 우선 순위와 집행 조항을 확대하였으며, 회계연도 2002년의 균형예산을 계획하였다.

(2) 세입위원회와 세출위원회

영국의 의회와 왕과의 권력 다툼 과정에서 1640년 대 의회민주주의 이 확립되고 1641년 의회는 세금 정책을 결정하는 권한을 가진 세입위원회(Committee on Ways and Means)를 만들었다. 미국의 건국자들도 초기에 영국의 사례를 따라 세입세출위원회(Ways and Means Committee)를, 입법과정을 거쳐 상원에서는 재정위원회(Finance Committee)를 구성하였다. 당시 초기에는 임시 위원회(ad hoc committee)였으며 세입과 세출을 모두 책임지는 형태로 세입세출위원회(Ways and Means and Finance Committee)는 국가재정 정책에 대한 총체적인 관할권을 가져 세금과 지출 모두를 다뤘다. 이후 세입위원회와 세출위원회(appropriation committee)는 분리되었으며 세입위원회는 조세정책(tax policy)만을 담당하게 되었다.

세출위원회의 경우, 미국 남북전쟁 이후 증가된 재정관리의 요구에 따라 2개의 재정관련 위원회로 만들어졌다. 전쟁 후에 의회는 재정관리대상에서 세입부분과 지출부분에 대한 권한을 분리하는, 권력의 분산을 추구하고자 하였다. 지출이 제대로 이뤄지는지 감독하기 위해, 하원은 1865년 세출위원회(Appropriation Committees)를 만들었으며, 상원도 1867년 독립된 세출위원회를 만들었다. 세출예산 법안(appropriation bills)은 정부 운영을 위한 재원을 지출할 수 있는 권한을 재무부에 부여한다. 같은 시기에 의회는 지출 권한을 좀더 세분화하는 규정을 채택했다.

즉, 세출법안은 기존에 만들어진 정부프로그램에 재정을 배분하는 법안으로 새로운 프로그램을 만들 수는 없도록 되고, 정부가 새로운 프로그램을 개발하거나 기존에 존재한 프로그램을 개선할 경우는 수권법안(authorizing, reauthorizing bills)를 의결하도록 제도를 개선하였다. 수권위원회(authorizing, legislation committees)는 새로운 프로그램의 입법적 활동(authorizing), 기존 프로그램의 수정(reauthorizing), 목적 수행을 상실한 프로그램의 종료(terminating)에 관한 일을 하였다. 수권위원회는 법안을 본회의에 상정하고 세출예산 법안은 법안의 프로그램에 대한 지출의 구체적 수준을 조정한다.

(3) 예산위원회

1974년 예산법에 의해 신설된 상하원 예산위원회는 예산결의안 작성하여 세입, 세출의 전체적인 증가, 주요 부문 간 거시적 예산배분, 예산의 전체적인 방향성을 결정한다. 예산결의안에 의하여 세출위원회의 소위원회는 예산안심의의 방향성을 확인할 수 있다. 또한 대통령의 예산안요구에 대한 청문회를 열고, 예산제도, 예산과정에 대한 개혁안을 제안한다. 이러한 공식적인 기능 외에 예산위원회는 세출소위원회의 예산안 추가요구에 대한 의원 개인들의 본회의상에서의 발언요구, 의사진행요구 등에 대한 사전적이면서 비공식적인 의견조율의 장으로 활용되기도 한다. 즉 예산안이 입법화하는 과정에 대한 총괄적인 책임을 지는 위원회로서 의회의 복잡한 의사진행을 원활하게 진행하도록 하는 역할을 부여받았다. 또한 예산위원회는 의회예산처(Congressional Budget Office)에 대한 관할권을 가진다.

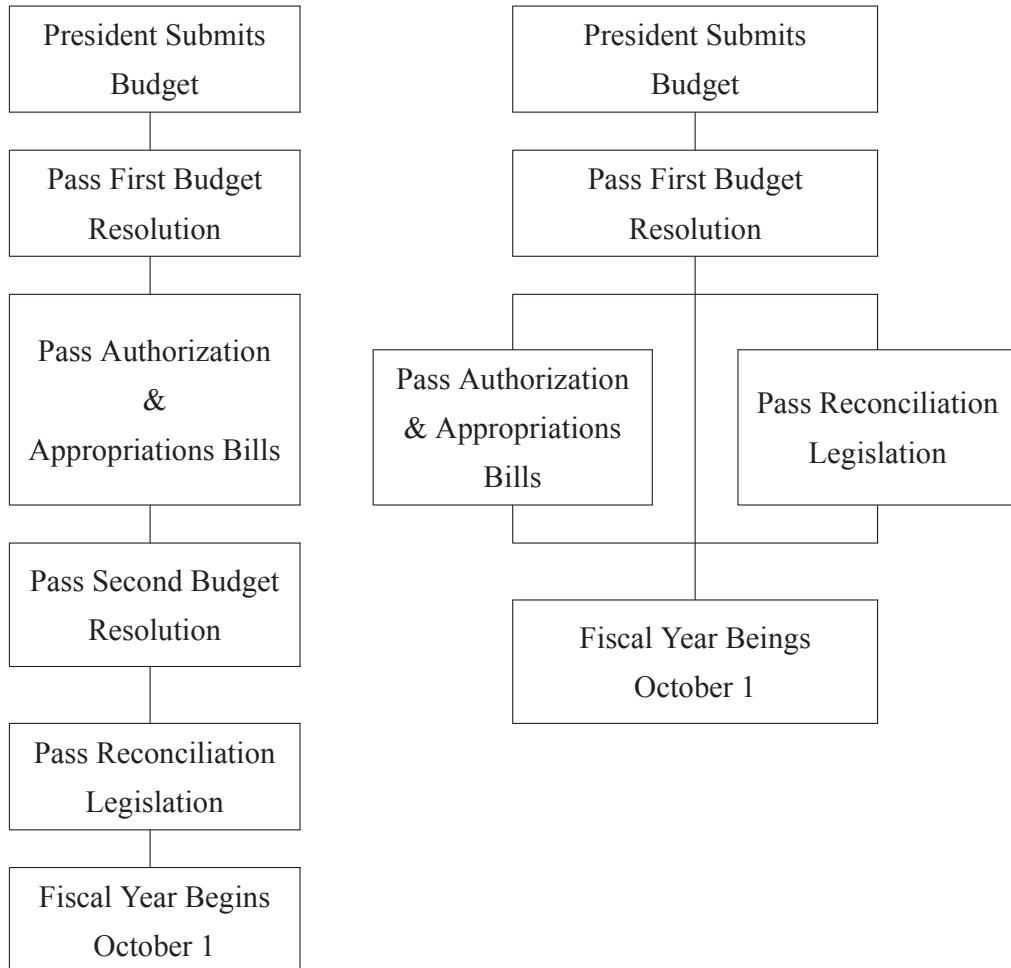
(4) 예산심의과정

1974년 예산심사의 기본적 틀이 확립된 후의 미국 연방의회 예산심의의 기본적인 일정이 표 1에 제시되어 있고 1980년 이후 미국의 예

산심의의 기본일정을 표 2가 보여주고 있다. 복잡한 예산심의 활동들은 크게 대통령의 예산안 제출 및 의회의 검토, 의회의 예산결의안 (budget resolution) 의결, 수권법안(authorization bill) 통과, 세출법안(appropriation bill) 통과, 그리고 예산 조정안(reconciliation bill) 통과라는 전형적인 단계로 구분할 수 있다. 아래에서는 이러한 기본적인 틀 아래 현재 미국 연방정부의 예산심의 과정을 단계적으로 검토한다.

[그림 1] 전형적인 미국의 예산심의과정

1974년 까지의 전형적인 예산심의과정 1980년 이후의 전형적인 예산심의과정



[표 2] 미국 연방의회 예산심의 주요 일정

매년 2월 첫번째 월요일	대통령이 행정부 예산안을 하원에 접수시킴
6주 후	의회예산처가 예산위원회에 예산 예측치를 제출
4월 15일	예산결의안 통과
5월 15일	하원 세출위원회가 세출법 심의 시작
6월 15일	세출위원회의 보고서 작성 완료
6월 30일	하원 본회의에서 세출법 승인
7월 15일까지	대통령이 회기중간 수정안(Mid-session Review) 제출
7월 31일	상원 본회의에서 세출법 승인
9월 30일	세출법 최종통과(final passage)
10월 1일	새 회계연도 시작

*1974년 의회 예산 및 집행거부통제법(The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974) § 300에서 회계연도 내의 의회 예산 과정에 관한 일정을 규정하고 있음

2. 대통령의 예산안

미국 연방정부의 경우 일반적인 예산과정을 살펴보면 먼저 행정부가 예산안을 편성하고 이를 의회에 제출하는 단계를 거친다. 행정부 예산안에 대한 아이디어는 연방 정부의 행정부서의 각 기관에서부터 시작한다. 행정부 예산편성작업은 매년 정부 기관의 정책결정자이 행정부 예산 제출을 위한 자료들을 조합하는 작업에서 시작하여 내년도 2월 경에 의회에 행정부 예산안으로 제출되면서 마무리된다. 의회심사과정에 상당한 기간이 소요되고 내년도에 예산이 집행되므로 예산편성은 예산 주기를 따라 예산집행이 시작되기 약 1년 반전에 시작한다고 할 수 있다.

OMB는 3-4월 경에 행정부서에 예산계획 지침을 발행하는 것으로 과정을 시작한다. 가이드라인은 행정부 프로그램의 우선순위와 전체적인 지출 수준에 대한 윤곽을 보여준다. 그런 다음 부서장들은 bottom-up 방식으로 예산을 편성한다. 6-7월에 OMB는 집행기관에 기관들이 어떻게 예산 데이터와 자료들을 제출하는지에 대한 세부안을 제공해주는 지침(circular)을 제공한다. OMB의 데드라인에 맞춰, 9월에 정부기관은 OMB에 제출한 예산안을 만든다. 이후 11월까지 OMB는 대통령 우선순위, 프로그램 성과, 그리고 얼마나 재원이 재정 정책에 따라 사용되었는지에 따라 기관의 제출한 예산안을 검토한다. 부처는 OMB에 그들의 의견들을 제기하고 지속적으로 의견을 개진한다. 이런 결정에 따라 OMB는 행정부 예산안을 포함하여 제안서에 대한 전체적인 권고사항들을 종합한다. 그리고 11월 후반, OMB는 제안된 예산 정책들을 대통령 보고하고 대통령과 백악관 수석고문들은 제안서를 수정하도록 한다.

그 후 OMB는 “passback”이라 불리는 백악관의 결정을 각 기관에 돌려보낸다. OMB는 보통 모든 행정기관에 동시에 그들의 예산 요청사항에 대한 결정에 대해 발표한다. 기관들과 OMB는 의회에 제출할 제출자료를 검토한다. 이런 예산자료는 기관이 의회의 위원회에 예산 요구에 대해 설명하는데 도움이 된다. 의회에 제출하기 위해 미국정부간행물실(Government Printing Office)은 행정부 예산안을 발간한다. 여기에는 행정부 예산안과 정치적 우선순위, 기관의 전체적인 예산안 등을 포함한다.

2월 첫째 주 월요일에 대통령은 의회에 예산안을 제출한다. 중요한 점은 미국의회는 행정부 예산안을 채택이나 거부하지 않는다는 점이다. 의회는 그들의 예산안을 만들고, 이는 행정부 예산안과 유사할 수도 아닐 수도 있다. 의회는 행정부 예산안을 다른 많은 제안들처럼 취급할 수도 있고 단지 참고자료로만 활용할 수도 있다.

3. 예산결의안

대통령이 행정부서의 예산안을 제출한 이후, 상·하원 예산위원회(House and Senate Budget Committee)는 예산심의를 시작한다. 대통령이 예산안을 발표한 초반에는, OMB의 장은 일반적으로 기자회견을 한다. 당일 의장과 상·하원 예산위원회의 장 또한 이에 대응하여 기자회견을 한다. 대통령의 예산안에 대한 반응은 일반적으로 정당의 입장에 따라 다르다.

(1) 공청회

상·하원 예산위원회는 공청회를 개최한다. 의회예산처(CBO)의 장은 대개 1월 예산위원회에 예산경제전망 (Budget and Economic Outlook) 보고서를 제출하여 예산심의를 위한 정보를 제공한다. OMB의 장과 재무부 장관은 정부내각의 멤버를 대표하여 행정부의 의사를 설명하며 또한 외부 전문가도 참석하여 의견을 개진한다. 그리고 예산위원회가 공청회를 개최하는 동안, 의회의 다른 위원회 또한 행정부 예산안에 대해 공청회를 개최한다. 예산위원회는 다른 상임위원회의 평가 (views and estimates)을 제출하도록 허용한다. 예산위원회가 다른 위원회가 제시하는 재정 정책을 검토하고 예산심의 과정에 반영한다.

(2) 예산결의안 초안 작성

그 후 예산위원회는 예산 결의안 작성을 시작한다. 이는 예산심의를 위한 구체적인 입법적 과정을 시작하기 전에, 연초에 의회가 국가재정정책 전체의 방향에 대해 논쟁할 수 있는 개념적 틀을 제공한다. 또한 동시에 의회가 많은 재정 활동의 전체적 효과의 큰 그림을 볼 수 있는 기회를 제공해 준다.

예산 결의안은 국가 재정 정책의 전체적 청사진을 그린다. 예산결의안은 예산기능(budget function)에 관한 분류에 따라 정책의 우선순위를 간략하게 설명하는 형식이다.⁷⁾ 그 후의 채택된 다른 입법인 수권 입법이나 세출입법이 세부항목을 결정하고 실제로 지출하고 세금을 거둘 수 있는 권한을 집행부서에 부여한다. 예산결의안은 동시결의안(concurrent resolution)으로 의회는 승인 혹은 거부권 행사 결정을 위해 대통령에게 결의안을 제출하지 않는다.⁸⁾ 의회는 예산의결안을 후에 정부에 재정지원하는 법안의 절차를 명확히 하기 위해 채택한다.

(3) 예산결의안 의결

3월-4월에 예산위원회의 의장은 위원회 구성원과 협의하여, 예산결의안에 대해 보통 초안 - chairman's mark라고 불리는 - 을 작성한다. 의장은 예산위원회와 상·하원의 다수당의 지지를 유지하면서 의장의 정책적 목표에 가능한 한 합치하도록 하는 예산의결안을 도출하는 것을 시도한다. 예산위원회는 chairman's mark를 심사하거나 종종 수정하기 위한 markup이라 불리는 회의를 개최한다.

예산위원회의 예산결의안 초안이 확정되면 상하원으로 보내지고 상·하원은 각각 예산결의안을 심사한다. 하원에서는 예산의결안을 논쟁과 수정이 제한된 신속화 된(fast-track) 규칙 하에서 진행하고 상원에서는 예산법상 규정으로 필리버스터를 제한하여 신속성을 확보한다. 예산법은 상원에서 수정사항을 논의하는 시간도 제한한다. 모든 수정에 대한 토론시간은 50시간이고, 일단 상원이 논의할 50시간 안에 상원위원들은 수정사항을 이를 인지하고 수정사항을 제안한다. 상원은 이 수

7) 예산결의안의 형식은 예산기능의 분류를 사용하는데 안보, 외교, 에너지 등 20개의 예산분류체계를 갖고 있다.

8) 상하원이 합동의 결의한 결의안 중 합동결의안(joint resolution)은 법안으로서 대통령에게 전달되고 대통령은 승인 또는 거부한다. 반면 동시결의안(concurrent resolution)은 법으로서의 효력이 없고 대통령에게 전달되지 않는다.

정안에 대해 논쟁 없이 빠르게 투표한다. 예산결의안에 대해 위원회가 그들의 일을 마치면, 예산법은 하원에서 5시간과 상원에서 10시간으로 합동위원회 보고서에 대한 논쟁시간을 제한한다.

이런 점에서 예산법은 재정정책의 의회예산심사를 신속화 하는 동시에 소수파의 의안진행 방해를 막는 방식으로 다수당의 권력을 강화한다. 다양한 시간제한을 통하여, 예산법은 하나의 상원 다수당이 사원이 채택할 수정사항을 결정하도록 하며, 하나의 다수당이 의결안을 통과시킬 수 있다. 그 결과, 예산의결안은 다수당의 재정 정책을 발전시키게 된다.

예산결의안이 채택된 날짜에 대한 기록이 표3에 제시되어 있다. 다수당과 소수당의 의견합의가 이루어지지 않는 경우 예산결의안은 마감일을 지나 결의되는 상황이 발생한다. 이럴 경우 이후의 예산심의 과정이 동시에 늦어지면서 예산이 불성립되는 상황이 발생한다.

[표 3] 예산결의안 채택일

회계연도	의결일자	마감일 이후의 날자
1976	May 14	1
1977	May 13	0
1978	May 17	2
1979	May 17	2
1980	May 24	9
1981	June 12	28
1982	May 21	6
1983	June 23	39
1984	June 23	39
1985	October 1	139
1986	August 1	78

제 2 장 미국의 잠정예산제도

회계연도	의결일자	마감일 이후의 날자
1987	June 27	73
1988	June 24	70
1989	June 6	52
1990	May 18	33
1991	October 9	176
1992	May 22	37
1993	May 21	36
1994	April 1	0
1995	May 12	27
1996	June 29	75
1997	June 13	59
1998	June 5	51
1999	not adopted	...
2000	April 15	0
2001	April 13	0
2002	May 10	25
2003	not adopted	...
2004	April 11	0
2005	not adopted	...
2006	April 28	13
2007	not adopted	...
2008	May 17	32

Heniff and Murray (2008), Congressional Budget Resolutions; Selected Statistics and Information Guide, CRS Report RL30297, table 2, p.14 and figure 1, p.15
수정

(4) 예산지출의 성격에 따른 입법과정

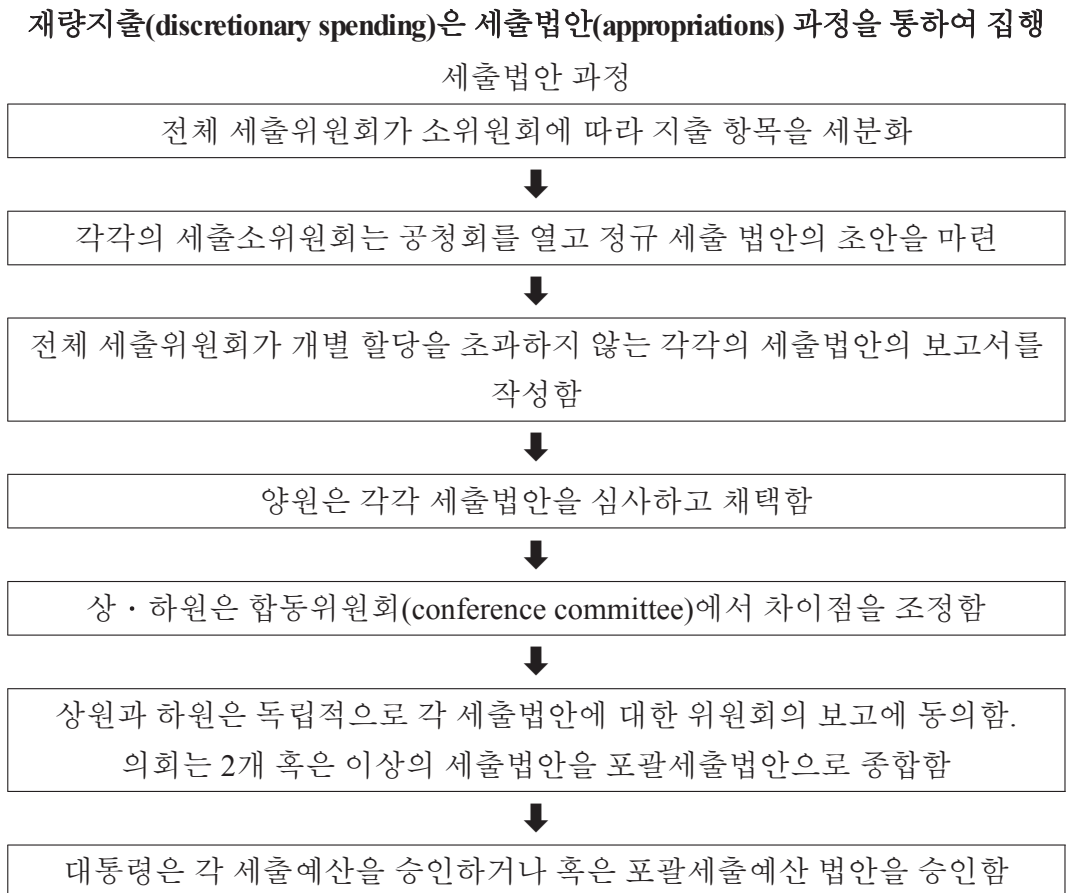
이상의 내용을 간략히 정리하면 아래의 표와 같다. 여기서 유의할 점은 예산안 입법과정에서 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)이 다른 과정을 거친다는 점이다.

재량지출(discretionary spending)은 일반적인 세출법안(appropriations) 과정을 통하여 전체 세출위원회가 소위원회에 따라 지출 항목을 세분화하고, 각각의 세출소위원회는 공청회를 열고 정규 세출 법안의 초안을 마련하고 전체 세출위원회가 개별 할당을 초과하지 않는 각각의 세출법안의 보고서를 작성하여 양원은 각각 세출법안을 심사하고 채택한다. 상·하원은 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정하고 상원과 하원은 독립적으로 각 세출법안에 대한 위원회의 보고에 동의하여 2개 혹은 그 이상의 세출법안을 포괄세출법안으로 종합하여 의결한다. 이후 대통령은 각 세출예산을 승인하거나 혹은 포괄 세출예산 법안을 사인한다.

의무지출(mandatory spending), 세입, 부채한도(debt-limit)는 정규 입법과정과 조정과정을 통하여 예산안이 심의된다. 일단 입법과정을 통하여 각 입법위원회는 공청회를 열고 관련된 입법을 심사하거나 법안 초안을 작성하고 각 위원회는 의무지출 혹은 세입 입법을 해당 상·하원에 보고한다. 이때 (1) 의원회 판단하에 직접 지출이 지출 한도를 초과하지 않도록 하고, (2) 세입이 예산안의 최저선 아래에 있어서는 안되며, (3) 상원의 PAYGO 준칙을 위반하여서도 안된다. 양원은 개별적으로 의무지출 혹은 세입 법안을 심사하고 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정한다. 상원과 하원은 독립적으로 각 의무지출 혹은 세입 법안에 대한 보고에 동의하고 의결하면 대통령은 각 의무지출 혹은 세입 입법안이 법률이 되는 것을 승인한다.

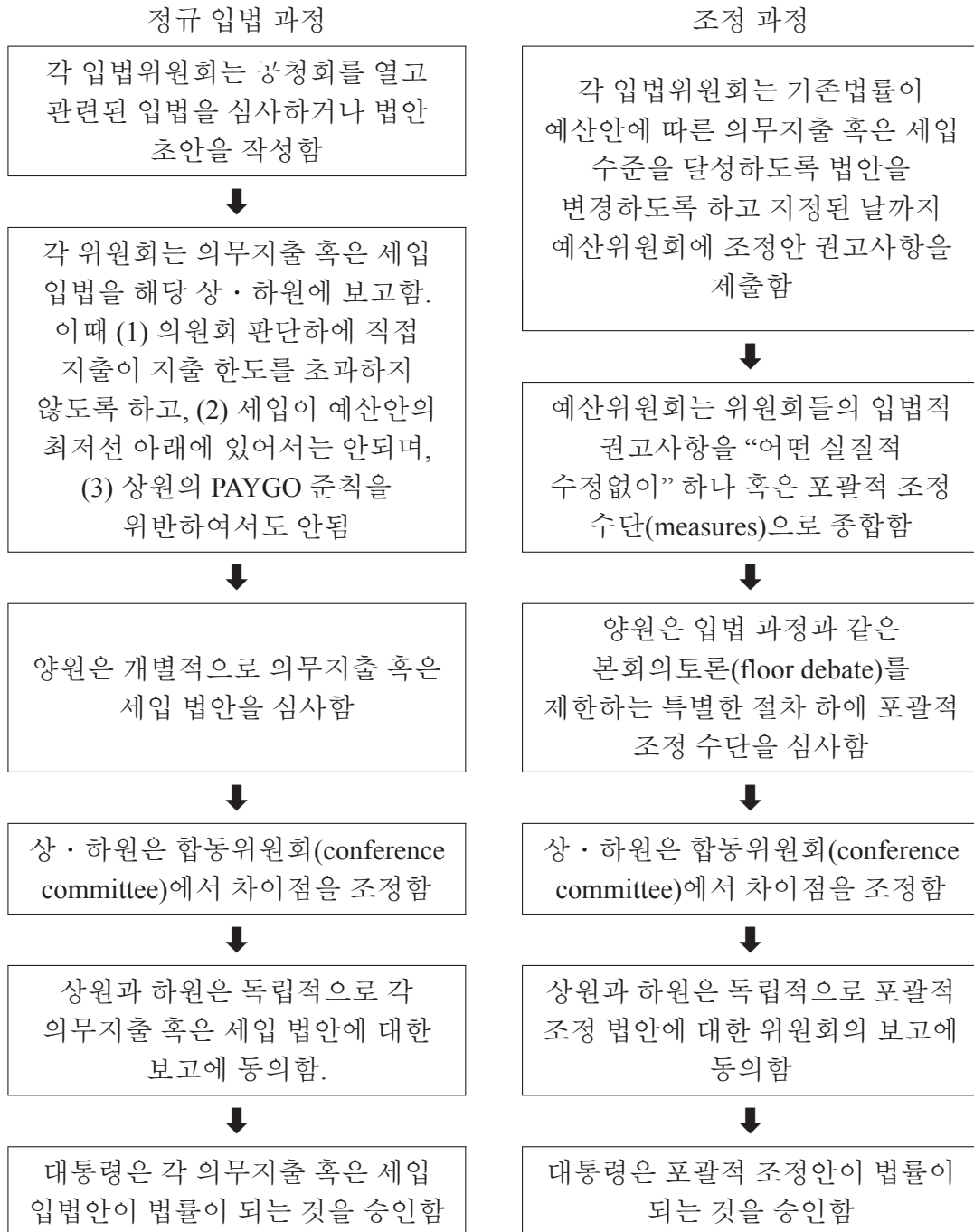
동시에 조정(reconciliation) 과정을 거친다. 각 입법위원회는 기존법률이 예산안에 따른 의무지출 혹은 세입 수준을 달성하도록 법안을 변경하도록 하고 지정된 날까지 예산위원회에 조정안 권고사항을 제출한다. 예산위원회는 위원회들의 입법적 권고사항을 “실질적 수정없이” 하나 혹은 포괄적 조정 수단(measures)으로 종합한다. 양원은 일반 입법 과정에서 사용되는 본회의토론(floor debate)를 제한하는 특별한 절차 하에 포괄적 조정 수단을 심사한다. 이후 상·하원은 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정하고 상원과 하원은 독립적으로 포괄적 조정 법안에 대한 위원회의 보고에 동의하고 의결한다. 대통령은 포괄적 조정안이 법률이 되도록 사인한다.

[그림 2] 의회예산법에 따른 재량지출 입법 과정



[그림 3] 의회예산법에 따른 의무지출, 세입, 부채한도 입법 과정

의무지출(mandatory spending), 세입, 부채한도(debt-limit)는 정규
입법과정이나 조정과정을 통하여 집행



4. 수권법안과 세출법안

(1) 세출안의 수권과 입법

앞서 살펴보았듯이 예산법 규정은 의회가 프로그램을 위한 재원을 책정하기 전에 의회가 프로그램을 만드는 법을 제정할 것을 규정하고 있다. 이런 규정은 수권법(authorization law)이 정부의 프로그램을 생성, 연장, 수정하도록 하고 세출법(appropriation law)이 기존 프로그램을 지원하고 입법적으로 새로운 프로그램을 생성하지 못하도록 하는 것을 의미한다. 수권은 두 가지 종류가 있는데 프로그램 지출에 정확한 액수를 책정하는 경우 “확정적인 수권(definite authorization)”이라 부른다. 반면에 어떤 수권법안은 “필요로 하는 만큼의 양”을 책정한다. 이를 “불확정적인 수권(indefinite authorization)”이라 부른다. authorization 법에 포함된 이런 수준들은 appropriation committees에게 프로그램에 제공하는 세출예산 법안을 위한 재원 책정수준에 대한 가이드라인을 제공한다. 그러나 appropriation Committees는 특정 절차적 페널티를 초래함 없이 책정액보다 적게 공급한다.

지출안 수권은 영구적일수도 오직 특정한 회계연도만 한정될 수도 있다. 수권법이 일정한 기간을 전제로 수권하였고 그 기간이 끝났을 때 의회는 재수권(reauthorization)할 수 있으며, 또한 단순히 추가적인 지출을 결의함으로써 간단히 프로그램을 연장할 수 있다. 의회가 프로그램에 대한 수권은 만료된 이후 프로그램에 대해 지원되었을 때, 이를 비수권지출(unauthorized appropriation)이라고 부른다. 비수권지출은 근래 증가하는 추세이며 이 경우 한번 만들어진 프로그램의 경우 세출법안이 수권법안을 대체하는 역할을 하게 된다. 이는 이런 방식으로 입법과정에서 거쳐야 하는 다양한 과정을 우회할 수 있기 때문인 것으로 보이는데 이에 대응하여 상원은 의회규칙(Senate Standing

Rule) 개정을 통해 세출입법안에 “rider”라 불리는 새로운 프로그램을 생성하는 조항을 포함하는 것을 금지하는 조치를 취하였다.

회계연도 시작인 10월 1일전까지 세출예산 법안의 승인과정을 끝내야 한다. 근래 승인은 개별적 세출예산 법안들이 아닌 일괄(omnibus)적 세출예산 법안에 의존한다. 이런 과정은 의회가 수정사항을 제안하고 국가 재정 정책을 지지할 기회를 줄이고 세출위원회의 자의적인 예산배분 경향을 강화한다. 일괄법안이 여러 사회프로그램을 포함하기 때문에, 의회 구성원은 특정 프로그램에 대해 초점을 맞추기 힘들고 정당리더십에 의지하여 투표하기 쉽다.

모든 일반세출법들은 세출이 이루어진 회계연도를 지칭하는 전문, 계정별 세출예산, 그리고 일반조항이라는 세 가지의 표준적인 형태를 갖추고 있다. 세출의 기본단위는 계정(account)으로서, 세출법에서 각 번호가 부여되지 않은 문단은 단일계정이며, 본문에서 넓은 범위에 적용하도록 규정하고 있지 않는 한, 문단 내에 있는 모든 조항들은 당해 계정에만 적용된다. 숫자가 부여되지 않은 계정들은 재무부에 의해 유지되는 정부전체 계정의 재원이다. 자금의 지출을 통제하는 법률(예를 들어 지출은 세출예산을 초과할 수 없고, 단지 세출예산의 목적을 위해서만 사용되어야 한다)은 각각의 계정에도 적용된다. 이와 같이 계정은 지출의 규모와 목적을 모두 제한한다.

특별한 계정에 적용되는 조항들 이외에, 각각의 세출법은 세출법의 모든 계정에 적용되는 일반조항을 포함하고 있다. 둘 이상의 부처를 포괄하는 하나의 세출법은 제명에 따라 다시 세분될 수 있으며, 각각의 세출법마다 일반조항을 보유한다. 일반조항은 제명이나 법의 제일 마지막에 숫자가 매겨진 조항의 형태로 나타난다. 대부분의 일반조항들은 제한(세출예산 사용에 대한 제한)이나 일부 예산을 특정한 용도에 사용하도록 용도지정하는 것과 같은 입법(법률의 개정)을 포함하고 있다. 대부분의 일반조항들은 매년 거의 수정없이 다시 법률로 제정된다.

자금의 사용가능기간을 특정하지 않은 세출예산은 단년도 세출예산이다. 자금은 오직 전문에 명시된 회계연도에만 지출원인행위를 할 수 있다. 전문에 명시된 회계연도 말까지 지출원인행위가 이루어지지 못하면 자금은 실효된다. 때때로 의회는 이용가능기간을 2년 이상으로 연장하는 다년도 세출예산을 편성하기도 하며, 자금이 지출되어질 때까지 이용가능한 상태로 유지되도록 규정함으로써 무기한 세출예산을 편성하기도 한다. 무기한 자금은 지출원인행위가 이루어지지 않았다 할지라도 무한히 미래로 이월될 수 있다.

(2) 수권위원회와 세출위원회 심사

수권위원회(authorizing committees, legislative committees)는 세출에 대한 지출을 승인하는 입법안을 의회에 제출한다. 수권은 재무부로부터 재원을 제공하는 것이 아니므로 프로그램에 대한 지출에 대해 최종적 의회의 행동을 구성하는 것이 아니다. 그러나 수권위원회의 수권이 요식적인 과정에 그치는 것은 아니다. 수권위원회가 특정자격을 충족시키는 수혜자를 위한 재정지원 지출(entitlement program)을 수권하는 경우 이 수권은 지속적인 재정에 대한 효과를 갖고 매년 추가적인 지출을 받지 않았도 된다는 의미에서 수권입법은 지출입법의 역할까지 겸하게 된다. 현재 연방정부 지출의 대부분을 차지하고 있는 사회복지, 의료(Medicare, Medicaid)지출이 이러한 형태를 띠고 있는데 이는 비재량적 지출로서 매년도의 세출입법의 예산배분을 받지 않음으로 다른 형태의 통제를 고안해야 하는 필요성이 있고 이에 대하여 의회는 조정안(reconciliation) 제도를 활용해왔다.

세출위원회를 통해 상정되는 세출예산법안은 연방정부와 재무부가 정부운영을 위한 재량적 지출로서 재정적 의무를 초래하는 어떤 업무에 지불할 수 있는 권한을 준다. 예산결의안이 세출위원회(appropriation committees)에 재정의 전체적 배분권한을 넘겨주면 세출위원회는 세출

위원회 법조문을 따 302(b) 할당이라고 하는 12개의 소위원회에 예산을 다시 배분하는 작업을 한다. 소위원회에 소속된 위원 누구나 소위원회에 대한 예산배분에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 소위원회로의 일차적인 예산배분이 예산배분에 미치는 중요성을 고려해보면, 상하원의 위원장이 예산배분에 매우 중요한 역할을 하며 세출위원회에 28명의 상원의원들과 66명의 하원의원만이 다른 위원들에 비하여 중요한 영향력을 행사한다는 것을 알 수 있다. 따라서 위원장직과 위원직은 정당 입장에서 매우 중요한 자원이며 정당리더쉽은 이를 확보하기 위하여 정치적인 영향력을 동원한다.

이후 상하원은 세출예산법안을 만든다. 하원은 헌법적 조항이 appropriation을 언급한 것이 아닐지라도 모든 세입 측정이 하원에 기원한다는 헌법적 규정에 따라 당연한 권한으로 보고 먼저 세출법안을 만든다. 상원의 세출위원회는 전통적으로 하원에서 통과된(House-passed) 법안을 수정한다. 이 과정에서 의회의 다른 구성원, 특히 상하원의 세출위원회 위원들과 의회의 다른 리더들에 의해 제출된 세출 요구에 대해 검토한다. 이들의 요구에 대해 특정 목적에 예산을 배분하는 - “earmark” fund - 에 대한 재원 지정이 늘어나고 있는데 이에 따라 earmark의 사용을 제한하기 위한 개혁이 시도되고 있다. 2007년 8월, 의회는 세출위원회의 과정 공개를 요구하는 법률인 Honest Leadership and Open Government Act of 2007을 통과시켜 예산과정의 공개를 통하여 earmark 과정의 투명성을 가져오는 제도를 도입하였다.

5. 예산조정

의회는 예산의결안을 통해 법을 개정하는 효과를 가진 신속절차(fast-track) 법안인 조정법안을 만들 수 있다. 예산의결안은 의회가 대통령에게 제시하지 않고 따라서 입법적 효과를 가지지 못하기 때문에 의

회의 내부에만 효력을 가진다. 반면에, 의회가 승인 혹은 거부를 위해 대통령에 조정안을 제시함으로써 영구적인 법개정의 효과를 갖는다.

(1) 조정안의 범위

예산법은 예산결안이 예산 권한, 재정지원혜택 권한, 신용 권한, 세입, 공공채무의 법령 제한, 혹은 이들의 조합의 변화, “적자 감축”을 달성하기 위한 지시사항을 포함하여 이들을 구체적으로 명시하도록 설명하고 있다. 이러한 예산결의안을 기존의 법과 일치시키기 위해 또한 예산결의안이 상임위원회들의 결정과 일치시키고 조정하기 위해 예산결의안은 재량적 지출에 관한 법, 세법, 국가채무한계라는 세 가지 항목에 대하여 조정 지시사항을 포함할 수 있다. 예산결의안은 이런 세 가지 항목의 조정을 위해 회계연도에서 3가지 조정안을 만들어 낸다. 예를 들어 예산결의안이 하나의 위원회에 권한 내에서 지출과 세금 변화 모두를 권고하도록 지시하면, 예산법은 위원회가 지출에서 세금까지 전체액수의 1/5까지 변경하는 것을 허용한다. 이런 규정이 지출과 예산의 조정을 어느 정도로 가능하게 하기 때문에, 이를 “fungibility rule”이라 부른다. 이런 규정은 세입위원회(Ways and Means Committee)에 매우 유리하게 적용된다. 예산결의안의 조정 지시사항은 위원회가 일반적인 입법 과정으로 특정 프로그램으로부터 지출을 줄이거나 특정 방법으로 세입을 늘리는 것을 달성하도록 하는 등의 입법 절차를 회피할 수 있는 방법으로 역할을 할 수 있기 때문에 세입위원회가 용이하게 사용할 수 있는 방안이다.

(2) 조정안에 대한 위원회의 반응

만약 예산결의안이 위원회에 조정 지시사항을 포함하면, 각 위원회는 예산위원회에 의견 및 정책제안을 제출할 수 있다. 개별위원회의

정책제안에 대하여 예산위원회는 내용을 변경할 수 없고 단순히 위원회들의 보고서를 모아 의회 전체를 대표하는 조정안을 만든다. 만약 위원회가 예산의결안의 조정 지시사항에 동조하지 않다면, 운영위원회(rule committees)가 이를 중재하여 하원본회의가 조정 지시사항에 의해 구체화된 변화를 달성하기 위한 수정사항을 검토하도록 한다. 조정안은 개별위원회에서 제출된 법률조정안이 내용상의 큰 변화 없이 합쳐져 본회의에 상정되는 것으로 이는 일반 입법절차에 비하여 매우 신속하고 간단한 절차라고 할 수 있다. 더욱이 예산법은 상원에서 중요성에 비해 매우 짧은 시간인 20시간 내 조정 법안을 마무리하도록 하고 있다. 이런 제한은 조정 법안이 심도있게 토론되지 않고 신속하게 입법화되는 결과를 초래한다. 조정안안의 문자는 수백 페이지의 길이로 되어 있고 다양한 주제와 권한을 담고 있기 때문에 조정안에 대한 의원들의 통제가능성이 적고 이에 대한 의회의 권한을 강화할 필요가 생겼다.

(3) Byrd Rule's limits

Byrd Rule는 조정안의 심사, 통제의 강화를 위한 해결책으로 제시되었다. (예산법 313 (b)) Byrd Rule는 상원이 조정안으로부터 “관련없는(extraneous)” 것으로 여겨진 내용을 제거하는 것을 허용한다. Byrd Rule 아래서, 조정안을 고려하는 동안, 상원의원은 법안과 수정사항에 관련 없는 논의진행을 할 수 없다. 상원의원은 질문을 명확하게 표현해야 한다. 일반적인 의사진행규칙은 전체 법안의 어떤 내용이라고 의원은 문제제기할 수 있고 수정사항을 제기할 수 있다. 그러나 Byrd Rule은 조정안의 경우 특수한 절차이므로 특정한 논의를 구체화하고, 논의와 관련없는 법안이나 수정사항에 대한 일반적인 지적을 허용하지 않는다. 이는 상원의원들이 전체 법안에 대해 정치적 표현을 통해 오직 지지층에 호소하는 불필요한 의사진행을 하는 관행을 막는다. Byrd

Rule은 “관련없는”이라는 용어의 의미를 구분하여, 조정안과 관련 있는가에 대해 판단한다.⁹⁾

제 3 절 잠정예산제도

1. 의 의

앞서 살펴보았듯이 연방정부의 예산심의과정은 예산법의 개정, 의회 규칙의 개정, 관례의 형성 등으로 인해 매우 복잡한 절차를 형성하게 되었다. 이러한 과정을 통해 정상적인 정치 상황에서는 예산법안이 회계연도 시작일인 10월 1일까지 마무리된다. 그러나 많은 경우 10월 1일이라는 기한을 지키지 못한다. 의회의 예산심사과정에 대한 제도가 역사적 진화에 의해 복잡함에 따라 본예산심의가 예산회기 시작일 전에 마무리되지 못하는 경향에 따라 미국에서는 잠정예산이 활용되었다. 잠정예산은 새로운 회계연도의 개시일인 10월 1일까지 세출예산 법안(appropriation bills)이 의회에서 통과되지 않고, 대통령에 의해 승인되지 않았을 때, 연방기관에 일시적으로 자금을 제공하는, 임시 지출 법안(stopgap spending bills)이다. 잠정예산은 새로운 회계연도 개시일까지 13개의 세출예산 법안(appropriation bills)을 통과시키는 것이 의회나 대통령에게 매우 비정상적인 일이기 때문에 일상적으로 발생한다.¹⁰⁾ 잠정예산안은 1876년에 제도화되었으며 1977년 10월 1일로

9) 예산에 미치는 영향이 없는 경우, 법적인 구속이 없는 내용(non-binding), 위원회의 소관사무가 아닌 경우, 예산의 변경이 중요성이 현저히 떨어지는 경우, 예산결의안이 제안한 기간 이외의 기간에 관한 내용인 경우, 사회복지예산(social security)과 관련된 내용인 경우, 국가채무가 늘어나는 사항의 경우이다.

10) 세출법안은 13개로 구성되며 13개의 일반세출예산법에 의하여 행하여지는데, 상·하 양원 세출위원회의 13개 소위원회가 각각을 관할하며 전체세출위원회에 지출수준에 대한 권고를 한다. 전체 예산규모에 영향을 주는 여타의 법안들(조세, 자격법안)과 마찬가지로 세출예산법안은 상·하 양원에 개별 상정된다. 회계연도 개시까지 일반세출예산법안을 통과시키지 못할 경우, 의회는 “잠정결의안(continuing resolution)”을 채택하여 일정 기간동안 자금을 제공한다.

회계시작일이 바뀐 이후 단 3차례만 시행되지 않은 해(FY1989, 1995, 1997)가 있을 정도로 일반적인 예산과정의 한 요소로 정착되었다.

잠정예산안은 다른 지출입법들과 유사하게 1974년 의회예산법의 제 302조와 제602조의 절차를 통해 예산결의안으로 시작된다. 예산결의안이 채택된 후 세출총액은 상·하 양원의 세출위원회로 (그리고 지출권한이 있는 다른 위원회) 할당되며, 세출위원회는 이를 13개 소위원회에 재할당한다. 상·하원은 세출예산법안의 심의시 세출예산법안에 제시된 지출과 각 소관 소위원회별 할당규모가 일치하는지의 여부를 비교한다. 예산결의안에 제시된 정책을 위반할 가능성이 있다는 이유에서 세출예산법안의 심의가 저지되는 경우도 있으나, 대부분의 경우 세출예산법안은 제302조(혹은 제602조)의 재할당을 준수하고 있다. 물론 이런 과정은 본예산에 비하여 약식의 과정만을 거친다. 잠정예산은 상하원의 공동결의안 중 합동결의안(joint resolution)으로 법적으로 일반법안과 동일한 효력을 갖는다. 즉 의회의 의결과 대통령의 비준 및 공포에 의하여 법적 효력을 갖게 되고 어떤 경우에는 대통령에 의하여 거부될 수도 있다.

잠정예산안은 개별 세출법안에 대응되는 개별 위원회의 예산을 대상으로 할 수도 있으며 종합세출법안에 대응되는 형식으로 전체 세출 예산을 포함하는 종합적인 잠정예산의 형태를 띠 수도 있다. 잠정예산은 일반세출법안이 수권법안과 세출법안이 분리되어 세출법안에 수권의 내용이 담길 수 없는 제약이 있는데 반하여 수권과 세출이 동시에 이루어질 수 있다. 이러한 이유로 잠정예산에 실체법안을 담는 경향이 나타나고 있다.

잠정예산이 통과되면 행정기관은 24시간 내에 세출예산 법안이 대체되기 전까지의 회계연도 내 정부기관을 위한 지출 계획을 세워야 한다. 잠정예산의 사용기간, 잠정예산의 사용기간이 잠정예산법안에 규정되어 있고 1차 잠정예산안 기한이 경과하도록 본예산안이 성립되지 않으면 2차 잠정예산안을 제정하여야 한다.

[표 4] 잠정예산의 현황

	잠정예산안의 수	잠정예산안의 기간
1999	6	20
2000	7	60
2001	21	80
2002	8	100
2003	8	140
2004	5	120
2005	3	63
2006	3	90
2007	4	135
2008	4	90
2009	2	160

잠정예산은 일반예산과 달리 임시적인 성격을 가지므로 예산의 지출한계를 일반예산에 비하여 최종적으로 규정할 수 없다. 따라서 일반예산의 지출수준에 비추어 어느 수준으로 결정할 것인가의 문제가 있다. 일반적으로 잠정예산은 지난 해의 예산, 대통령의 요청액, 상하원의 일부의 위원회에서 통과된 예산법안 - 하원 통과 결의안(House-passed appropriation) 혹은 의회 통과 법안(Senate-passed bill)이 대통령의 동의를 아직 받지 못한 경우 - 등을 기준으로 하여 사용할 수 있는 자금의 최대액을 정한다.

이때 잠정예산은 집행에 제약이 있어 전년도에 지출된 예산수준을 넘어서는 안되며, 새로운 사업 또는 항목에 지출해서도 안된다는 원칙이 있다. 즉, 잠정예산은 전년도 예산의 수준이나 이하의 수준에서

결정된다. 대부분의 경우 전년도 예산이나 올해 일부 통과된 상 하원 예산 중 작은 규모의 예산의 일정 지출 비율이라는 단순한 공식에 의해 결정된다. 이런 공식을 Michel Rule이라고 한다. 이는 이전의 공화당 소속 미국 하원의 소수당 원내총무(minority leader)였던 Robert Michel 이 잠정예산의 지출수준을 결정하는 하나의 방법으로 제안하고 명명했기 때문이다. 잠정예산은 단기간에 적용되는 잠정적인 예산이므로 의회도 세부사업의 내용 및 필요재원을 검토하기보다 일반예산을 기준으로 일률적인 비율을 적용하는 관례를 채택한 것으로 보인다.

그러나 일반적인 상황과 달리 행정부와 입법부, 여당과 야당이 극단적으로 대립할 경우 이러한 관례는 무용지물이 된다. 예를 들어 회계연도 1996년의 예산심의과정에서 사회복지 프로그램 지출 비중에 대해 대통령과 의회 사이의 의견에 큰 차이가 있던 경우 Michel Rule은 쉽게 포기되었다. 1996년 회계연도의 잠정예산안에서 일부 연방기관에 대하여 상하원 모두 예산을 배정하지 않았음에도 불구하고 전년도 지출 수준의 90%이상 지출할 수 있도록 규정하였다. Bill Clinton 대통령이 거부권을 행사한 두 번째 잠정예산안은 일부 연방기관의 경우 전년도 수준의 60%이상의 수준에서 재정지출하도록 규정하였다. 4번째의 잠정예산의 경우 의회가 재정 삭감하는 경우에도 전년도 수준의 75%로 정부기관에 재정지원하도록 하였다. 이후의 잠정예산안들은 의회가 예산배정을 하지 않은 연방기관에 대하여 전년도 75% 수준으로 재정지출하도록 규정하고 다른 기관들은 Michel Rule을 따랐다. 즉, 1996년 회계연도 동안 나머지 10개의 잠정예산은 75%의 재정삭감의 협정과 Michel Rule에 의해 결정된 지출 수준의 혼합으로 이루어졌다. 이러한 현상은 당시 잠정예산이 성립되지 못하여 정부폐쇄가 발생한 일과 함께 잠정예산과 관련된 관례가 매우 불안정함을 보여준다.

2. 잠정예산제도의 성격 변화

1970년대와 1980년대에는 잠정예산은 13개의 세출예산안 중 하나 또는 몇 개의 세출예산을 대체하는 역할만을 담당하였다. 그러나 입법부와 행정부의 대립이 커지면서 1987, 1988년에는 잠정예산이 13개의 세출예산안 전체를 대체하면서 과거의 보조적인 역할에서 일반예산을 대신하는 역할로 성격이 변화하게 되었다. 잠정세출의안은 지난 10여년 동안 그 중요성을 더해 왔으며, 그 범위 역시 과거에 비해 상당히 광범위해졌다.

Schick(2007)은 잠정세출결의 성격의 세 가지 중대한 변화로 공식에 의한 계속비율의 사용에서 구체적인 수권 및 세출규정 포함, 실체법안의 포함, 장기화 경향을 지적한다. 첫째, 잠정세출결의안이 계속비율(continuation rate)을 초과한 수준에서 자금제공을 하는 경우가 빈발하였다. 즉, 최근의 일부 잠정결의안은 정규세출예산법안의 전문을 포함하거나, 상원이나 하원을 통과한 법안 또는 합동위원회에서 합의된 사항을 반영함으로써 정규세출법안을 포함시키기도 한다. 일부는 정규세출법안에서와 마찬가지로 특정 사업이나 계정에 대한 구체적인 금액을 지정하기도 한다.

둘째, 잠정결의안은 점차 실체입법의 목적으로 이용되어 왔다. 이는 부분적으로 하원에서는 잠정결의안이 일반세출법안으로 간주되지 않는다는 사실에 기초한 것이다. 이에 따라 세출의결과 수권입법이 개별의안이어야 한다는 규정이 적용되지 않아 비교적 용이하게 입법할 수 있다. 이러한 심의방식은 회기 말기에 자금이 신속히 제공되지 않으면 연방부처의 운영을 정지하여야 한다는 위협과 함께 잠정결의안이 실체입법을 위한 수단으로 이용되는 조건이 되었다. 의원들은 점차 용이한 입법을 가능하게 하는 잠정예산을 이용하여 입법하는 경향이 나타났다. 이런 지적은 표5에서 확인할 수 있다. 85년 레이건 행정

부와 의회가 갈등이 빚고 이 갈등 상황에서 정치적 전략으로 잠정예산에 정상적인 입법과정을 거치지 않은 실체법을 포함한 이래 잠정예산의 성격이 달라진 현상이 두드러진다.

[표 5] 잠정예산의 종합세출예산법률화 경향 (FY1977-FY2011)

회계연도	법률안 번호	시행일	법률안 페이지 수	잠정예산에 대한 공식 적용 여부	세출예산 법안의 수
1978	P.L. 95-205	12-09-1977	2	부적용	2
1979	P.L. 95-482	10-18-1978	4	부적용	1
1980	P.L. 96-123	11-20-1979	4	적용	5
1981	P.L. 97-12	06-05-1981	2	적용	8
1982	P.L. 97-161	03-31-1982	1	적용	4
1983	P.L. 97-377	12-21-1982	95	적용	7
1984	P.L. 98-151	11-14-1983	19	적용	5
1985	P.L. 98-473	10-12-1984	363	부적용	9
1986	P.L. 99-190	12-19-1985	142	부적용	8
1987	P.L. 99-591	10-30-1986	391	부적용	13
1988	P.L. 100-202	12-22-1987	451	부적용	13
1992	P.L. 102-266	04-01-1992	8	적용	10
2007	P.L. 110-5	02-15-2007	53	적용	9
2011	P.L. 112-10	04-15-2011	98	적용	12

Tollestrup. (2011). Duration of Continuing Resolutions in Recent Years, CRS Report RL32614, table 1, p.5 수정

셋째, 일부 잠정결의안은 정규세출예산법안이 입법화되기까지 임시적인 자금조달이 아니라 전체 회계연도의 자금을 조달하기도 하였다.

이러한 경우, 잠정결의안이 당해 연도의 종합세출예산법이 되었다. 1980년대 이후로 잠정결의안은 종종 회계연도 중간이나 또는 한 회계연도 전체의 자금지출을 제공하는데 사용되어 왔으며, 잠정결의안의 범위는 초기보다 훨씬 확대되어 왔다. 전통적인 잠정결의안은 일반세출예산을 받지 못한 사업과 기관들을 열거한 간결하고 임시적인 법안으로, 잠정적인 자금지출비율(보통 전년도 세출예산이나 대통령의 요구액 보다 낮은)을 제공하고, 수 일이나 수 주 이내에 완료될 예정으로 되어있고, 임시적이라는 특성으로 인해 필요한 일부 기술적인 조항들을 포함하고 있다. 이와 대조적으로 일부 최근의 잠정결의안은 일반 세출법안의 모든 자금이나 많은 자금이 한 회계연도 내내 유효한 종합법률이며, 일반세출법률과 동일한 방식으로 각 회계별로 예산규모를 정하며, 상당히 많은 양의 실체법규를 가지고 있으며, 일반세출법안에서 통상적으로 볼 수 있는 다른 많은 조항들을 포함하고 있다.

[표 6] 잠정예산의 장기화 경향 (FY1998-FY2011)

회계연도	잠정예산의 수	총 지속일	평균지속일	만기일
1998	6	57	9.5	11-26-1997
1999	6	21	3.5	10-21-1998
2000	7	63	9.0	12-02-1999
2001	21	82	3.9	12-21-2000
2002	8	102	12.8	01-10-2002
2003	8	143	17.9	02-20-2003
2004	5	123	24.6	01-31-2004
2005	3	69	23.0	12-08-2004
2006	3	92	30.7	12-31-2005
2007	4	365	91.3	09-30-2007

회계연도	잠정예산의 수	총 지속일	평균지속일	만기일
2008	4	92	23.0	12-31-2007
2009	2	162	81.0	03-11-2009
2010	2	49	39.5	12-18-2009
2011	8	365	45.6	9-30-2011
총합	87	1,815	—	—
일년평균	6.2	129.6	29.7	—

Tollestrup. (2011). Duration of Continuing Resolutions in Recent Years, CRS Report RL32614, table 2, p.7 수정

전통적인 잠정결의안은 불과 몇 쪽에 지나지 않지만, 종합법안의 잠정결의안은 수 백쪽에 달할 수도 있다. 몇 해 동안 의회는 일련의 간결하고 전통적인 잠정결의안을 제정하였는데, 각각의 잠정결의안이 임시변통의 자금을 제공하며, 최종적인 종합 잠정결의안은 한 회계연도의 잔여기간 동안의 자금을 제공한다. 이러한 종합법률은 사실상 일반세출법안을 제정하는 매개체가 된다.

잠정결의안이 종합법안화 된 제도적 조건을 정리하면 첫째, 하원의 선례에 의하면, 잠정결의안은 일반적인 세출법안이 아닌 것으로 간주되었다. 이에 따라 세출법률에 있어서 수권과 세출안 제정과 같은 입법과정에 대한 일반 규칙이 적용되지 않는다. 이에 따라 어떤 내용이든 의사진행상 이의제기를 받지 않고 잠정결의안에 포함될 수 있었다. 둘째, 행정부 폐쇄라는 급박한 위협은 다수당과 소수당 사이의 정치적 갈등을 최소화하는 압력으로 작용하였다. 이에 따라 일반적인 상황에서는 법률이 될 수 없었을 법률이 제정되는 상황이 연출될 수 있었다. 셋째, 종합잠정결의안은 의회의 위원회에서가 아닌 백악관과 의회의 영수회담에서 조정되어진다. 각 측이 선호하는 사업들 중 일

부가 포함된다는 조건하에 상대방이 원하는 조항들을 받아들이는 과정에서 상당한 주고받기가 존재한다. 이에 따라 의회 내에서 새로운 사업이 통제되기 보다는 재정적 지출이 생기는 확대된 프로그램이 포함된 팽창된 잠정결의안인 산출되기 쉽다.

3. 잠정예산 하의 예산의 구조

전통적인 잠정결의안의 구조는 비교적 간단하다. 일반세출법안과 달리 예산집행 권한을 행사할 수 있는 구체적인 액수 및 용도를 지정하지 않고 일정한 비율(continuation rate)만 제시하는 경우가 대부분이다. 전형적인 공식은 앞서 언급한 Michel Rule에 따라 전년도 예산 배정과 올해의 위원회가 본회의에 보고한 예산보고, 상원이나 하원에서 통과된 예산의 크기 중 적은 예산을 선택하는 방식이다. 예산의 사용 용도로는 잠정예산안에 전년도에 시작된 사업이나 프로그램 및 이와 관련된 채무보전활동에 한정되고 새로운 프로젝트의 개시를 금지하는 조항을 포함한다. 종합법률화 된 잠정예산의 경우 이러한 전통적인 의회의 관례에서 벗어나 구체적인 사용용도를 정하고 본예산의 형식과 내용을 포함하여 예산의 크기를 전형적인 공식 이외의 방식으로 입법화한다는 사실은 전술한 바와 같다.

전통적인 잠정예산안은 보통 “such amounts as are necessary”, “rate for operations”와 같은 포괄적인 규정과 새로운 사업을 위한 예산배정을 금지하는 조항으로 간단하게 이루어지므로 구체적인 판단을 위해 OMB는 구체적인 예산배분지침을 배포한다. 예를 들어 OMB는 Bulletin No.10-13로 2010년 10월 1일부터 12월 3일까지 적용되는 잠정예산에 대하여 다음과 같은 예산배분지침을 각 부처에 전달하였다.

예시: 잠정예산에 따른 부처의 예산배분 지침 중 일부 (OMB Bulletin No.10-13)

1. What is the annualized, full-year amount provided by the continuing resolution (CR)?

The FY 2010 level:

- .take the full year amount enacted in the appropriations acts making funds available for FY 2010 (i.e., FY 2010 enacted appropriations net of any rescissions);
- .add only the supplemental appropriations amounts from: Section 601 of chapter 6 of title I of the Supplemental Appropriations Act, 2010 (P.L. 111-212) allowing for a transfer to the Immigration Emergency Fund in the Department of Homeland Security; (이하 중략)
- .add or subtract transfers mandated by law (only “shall transfer”, not “may transfer”).

2. What is the amount of the automatic apportionment under a CR?

Calculate the amount automatically apportioned (whole dollars) through the period ending December 3, 2010 (and any extensions of that period) by multiplying the **annualized amount provided by the CR** by the lower of:

- .the **percentage of the year** covered by the CR (rounded to the nearest hundredth for H.R. 3081, use $64 \text{ days} / 365 \text{ days} = 17.53 \text{ percent}$); or
- .the **historical seasonal rate** of obligations for the period of the year covered by the CR (see exhibit 123 of OMB Circular No. A-11).

3. How should the phrase “project or activity” be applied in determining the CR level?

In the context of determining the rate for operations under the CR, OMB has interpreted the term “project or activity” to refer to the total appropriation, that is, the OMB budget account level.

(이하 상세한 사업, 프로그램별 지침은 생략)

부처들은 이 지침에 따라 재량적 지출의 경우 기존의 지속되는 사업의 경우 전년도나 상하원 일부에서 통과된 예산안을 기초로 이에 일년대비 잠정예산의 지속일의 비율을 곱하여 예산을 산정, 집행하고 의무지출의 경우 기존의 수권법에 근거하여 사업을 진행하고 지출활동을 수행한다. 물론 이 원칙에 대한 예외가 상당히 존재하며 이러한 예외에는 특별한 패턴이 존재하지 않는다.

제 4 절 잠정예산 불성립에 따른 정부폐쇄

1. 정부폐쇄의 발생원인

의회의 예산심사과정에 대한 제도가 역사적 진화에 의해 복잡함에 따라 본예산심의가 예산회기 시작일 전에 마무리되지 못하는 경향에 따라 잠정예산이 활용되었으나 이 또한 다수당과 소수당 사이의 정치적 타협의 존재를 전제한다. 이때 예산을 둘러싼 행위자들 간의 정치적 갈등이 심해져 합의가 도출되지 못하는 경우 잠정예산조차 성립되지 못하는 상황이 발생한다. 연방정부에서 잠정예산안이 성립되지 못할 경우 예산부족(funding gap)이 발생하고 예산배정 및 예산집행이 불가능해져 정부폐쇄가 발생하게 된다.

행정부와 입법부 사이에 재정정책에 대한 견해의 차이가 극단적인 갈등으로 치달을 때 정부폐쇄가 발생하게 되기 쉽다. 구체적으로 정

부폐쇄는 의회와 대통령이 회계연도 개시일까지 정규 세출예산 법안을 승인하지 않거나 또한 의회과 대통령이 잠정예산을 통해 임시적 예산집행(stop-gap funding)에 동의하지 않을 경우 발생한다. 이런 점에서 정부폐쇄가 발생하는 근본원인은 미국의 헌법이 행정부와 입법부 사이의 견제와 균형을 통치구조를 갖고 있기 때문이라고 할 수 있다.

이때 잠정예산안 불성립에 따른 정부폐쇄는 1980년 이후라는 점을 주목할 만하다. 1980년 이전에도 잠정예산안 통과와 실패에 따라 예산집행이 중단되는 경우가 발생하였으나 이때까지 많은 연방정부기관은 예산불성립기간동안 비필수적 운영 및 의무를 최소화하고, 의회가 정부기관이 폐쇄되는 것을 의도하지는 않을 것을 믿으면서 세출예산안이나 잠정예산이 통과되기를 기다리면서 전년도 예산에 준하여 정부운영을 지속했다.

그러나 1981년 법무장관인 Benjamin Civiletti은 1870년대 통과되었고 1905년과 1906년에 대폭 개정됐던 예산결함방지법(Anti-deficiency law, 31 U.S.C. 1342)을 재평가하여, 세출예산 법안이 없으면 정부 운영을 못한다는 원칙을 확립하였다. 헌법에는 “법에 의해 지출(appropriation)이 결정되기 때문에, 재무부에서는 어떠한 재원도 나올 수 없다”고 되어 있으므로 공무원과 계약자는 만약 지출안이 통과되지 않으면 자금을 지출할 수 없다는 것이다. 매우 제한된 조건하에서 정부가 수행하는 정책에 대한 재원이 필요하면, 정부는 계약을 하거나 다른 의무(obligation)를 수행하는 것이 헌법 하에서 가능하다. 예산결함방지법(Anti-Deficiency law)은 이 조건을 제시하는데, “인간의 생명의 보호나 재산권 보호와 관련된 긴급상황”을 이런 예외적 지출의 가능한 경우로 규정하고 자원지원서비스(voluntary service)의 수락, 공무원의 고용 등은 금지하고 있다. 그러므로 예산결함방지법은 일반적으로 기관이 세출예산 법안 없이 계속된 정부활동을 하는 것을 금지하고 있다고 할 수 있다. 또한 예산결함방지법은 “정부의 어떤 기관도 회계연도내 의회에

의한 지출결의안을 초과하여 지출하여서는 안된다”고 규정하고 있다. 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)도 유사한 취지로 “인간의 생명의 보호나 재산권 보호와 관련된 긴급상황”에는 정부의 운영을 위한 기본적인 활동이 포함되지 않는다고 규정하고 있다.

카터 행정부는 예산불성립(funding gap)에 대해서 예외조항과 함께 예산결합방지법의 정확한 해석을 통해 두 가지 의견을 주장하였다. 첫째, 예외사항과 관련하여서는 정부부처의 장은 예산안이 승인될 때까지 기관의 운영을 공식적으로 유예함으로써 예산결합방지법을 지켜야하며, 둘째, 예산안이 없는 동안, 예외사항은 오직 “수행해야할 기능과 인간 생명의 보호나 재산권 보호와의 합리적이고 명확한 관계”일 때만 허용된다. 이러한 주장에 따라, “인간 생명의 보호나 재산권 보호와 관련된 긴급상황”이라는 조항에 “인간 생명의 보호나 재산권 보호에 즉각적으로 위협하지 않는 계속되고, 정기적인 정부의 활동을 포함하지 않는다”고 명확히 하였다. 이후 긴급한 정부 기능의 범주에 대해서는 일부 수정되었지만, 잠정예산과 세출예산 법안(appropriation bills) 통과 실패는 정부폐쇄(government shutdown)를 일으킨다는 원칙은 확립된 원칙으로 유지되고 있다.

이러한 법적 규율이 확립된 이래 현재 임시적 혹은 전년도(full-year)의 세출예산 법안이 통과되지 않을 때, 예산불성립(funding gap)이 발생하면, 정부활동에 영향을 주는 대규모의 연방정부의 폐쇄(shutdown)가 시작된다. 이는 비필수적인 인원(non-emergency personnel)의 일시해고(furlough)¹¹⁾와 정부활동 및 서비스 단축을 포함한다. 매년 의무적으로 지출 행위가 이루어지는 정부의 사회복지 재정 지원 혜택 등 외에 법에 의해 지원받는 프로그램 모두 funding gap에 영향받는다.

11) 보통 자금 부족으로 인한 노동자의 일시 해고를 의미하나 연방정부의 경우 임금은 사후 지급되거나 운영비 지출을 할 수 없어 기관운영을 잠시 중단하는 것을 의미한다.

2. 정부폐쇄 사례

1981년 이래 미국 연방정부는 다섯 번의 정부폐쇄를 경험하였다. 4 번의 경우는 연방정부폐쇄가 공휴일에 짧은 기간 동안 발생하여 국민들에게 직접적인 영향을 미치지 않았다면 1996년의 연방정부폐쇄는 한 달간의 기간동안 실제로 연방정부의 공공서비스가 중단됨으로써 시민들에게 매우 큰 피해를 끼쳤다.

(1) 레이건 행정부 시기의 정부폐쇄(1981, 1984, 1986)

레이건 행정부와 민주당의 의회를 1982년 예산안에 대하여 대립하여 1982년에 대한 예산안을 1981년 9월 말까지 새해 본 세출예산안이 의회를 통과할 수 없게 되자 10월 1일부터 1차 잠정예산안으로 예산을 집행하기 시작하였다. 1차 잠정예산안의 시한이 11월 22일까지였는데 2차 잠정예산안에 당시 민주당은 사회보장예산을 줄일 수 없다고 주장하여 대통령의 요구액보다 많은 예산을 배정하였는데 레이건 대통령이 자신이 요구한 예산액보다 많다는 이유로 거부권을 행사하였다. 40만명의 연방공무원이 점심시간 이후 귀가조치 되었으나 몇 시간 후 레이건 대통령이 새로운 잠정예산안에 사인하여 다음 날 공무원들이 출근하도록 하였다. 그 결과 11월 23일 전연방정부가 휴무하였고 대통령은 긴급명령권을 발동하여 필수적인 요직에 근무하는 공무원들은 근무하도록 명령하여 정부가 완전히 마비되는 사태를 막았다. 11월 23일 의회와 대통령이 타협하여 12월 15일까지 한도를 둔 제2차 잠정예산안에 합의하여 사태를 수습하였다. 그러나 12월 15일에도 예산법이 성립하지 않아 세 번째로 1982년 2월 15일까지의 잠정예산이 성립되었다. 결국 1982년 9월까지 13개의 세출예산법안 중 3개의 세출예산법안이 의회를 통과하지 못하여 1년 동안의 전체 예산

집행이 본예산이 아닌 잠정예산으로 집행되는 이례적인 현상이 발생하였다.

1984년 10월 4일 의회가 잠정예산안 결의에 실패하여 50만명의 연방공무원이 휴가를 가도록 조치되었다. 휴가는 반나절(half-day)에 불과하였으나 정부가 추가적으로 지출해야 하는 비용(back payment)이 \$65 million에 달한다고 추계된다. 1986년 10월 17일 유사한 형태의 잠정예산안 결의 실패가 발생하여 50만명의 연방정부 공무원이 반나절 휴가 조치되었고 이에 따른 추가 비용이 \$62 million에 달한다고 추계된다.

(2) 부시 행정부 시기의 정부폐쇄(1990)

부시행정부에서도 정부폐쇄가 발생하였다. 이 사실이 시민들의 큰 관심을 받지 못한 이유는 1990년의 정부폐쇄가 미국의 공휴일인 콜롬버스 데이 연휴에 발생했기 때문이다. 당시 민주당은 연방정부의 재정적자를 줄이기 위하여 고소득자들에 대한 추가소득세를 부과하려고 하였고 이에 대응하여 부시대통령은 증세법안에 대하여 거부권을 행사하였다. 거부권 행사에 따라 예산안불성립이 이루어졌고 1990년 10월 6일 잠정예산 부재에 따라 연방공무원들이 휴가 조치되었고 이에 따른 추가 비용이 \$1.7 million에 달하는 것으로 추계되었다. 대부분의 연방공무원들은 연휴기간이 이미 휴가를 계획하고 있었기 때문에 큰 피해는 발생하지 않고 지나갈 수 있었다. 민주당은 대통령의 의지에 굴복하여 증세법안을 철회하는 것으로 갈등이 마무리되었다.

(3) 클린턴 행정부 시기의 정부폐쇄(1995, 1996)

미국역사상 가장 길고 심각한 정부폐쇄는 클린턴 행정부 시절에 발생하였다. 실제로 클린턴 행정부 시절에 회계연도 개시 전까지 잠정예산마저 의회에서 확정하지 못하여 1995년, 1996년에(1995.11.14-19와 1995.12.16-1996.1.6) 정부가 폐쇄된 적이 있다. 1994년 중간선거에서 의

회를 장악한 공화당은 1995년 예산편성 과정에서 의료지원(health care), 사회복지정책 예산, 교육, 환경보호를 위한 예산을 대폭 줄이고 감세를 추진하는 세출법률안을 승인했다. 민주당 출신인 클린턴 대통령은 행정부의 정책방향과 배치되는 세출법률안에 거부권을 행사했고, 다수당이었던 공화당이 수의 힘을 통해 의회에서 잠정예산을 편성했으나, 클린턴 대통령이 이에 대해 거부권을 행사하였고 거부권을 무력화할 원내 2/3의 의원수를 확보하지 못한 공화당의 원내총무인 킹그리치는 예산안을 제출하지 않음으로써 연방정부가 2회에 걸쳐 ('95.11. 14-11.19, '95.12.16-'96.1.6) 폐쇄되었다.

정부가 폐쇄되어 정부의 일상적인 계약이나 지출원인행위가 불가능해졌고, 필수요원을 제외한 모든 연방공무원은 일시해고되었다. 1995년 11월 80만명의 연방공무원이 일시 해고되었고, 일반 외래환자 진료와 질병에 대한 정보제공, 비자와 여권 발급 업무 등이 중단되었으며 재판도 연기되었다. 다만 생명의 안전과 재산권 보호에 즉각적 위협을 초래하는 상황인 긴급상황(emergency situation)에 필요한 기본적인 지출과 국가안보, 국민건강, 항공관제, 감호시설 분야에 근무하는 필수요원의 업무경비는 예외로 하여 최소한의 국가기능은 유지할 수 있었다.

(4) 오바마 행정부 시기 정부폐쇄 위기(2011.9)

2011회계연도는 2010년 10월에 시작돼 2011년 9월말로 끝나는데 미국의 2011년 회계연도가 절반이나 지났지만 2011년 4월까지 예산안이 의회를 통과하지 못해 잠정예산에 의존해 정부가 활동하였다. 의회는 예산안 법안을 처리하지 못한 채 2011회계연도가 시작되는 상황이 닥치자 잠정예산을 통과시켰으며 지금까지 총 6차에 걸쳐 잠정예산법안을 의결하였다. 1차에서 4차 잠정예산법은 전년도 회계연도 예산에 준해 같은 규모로 예산이 집행되도록 했으나 올해 3월초 2주간 지속

되는 5차 잠정예산은 지출규모를 40억달러 삭감하고, 3월 중순 처리된 6차 3주 기간의 잠정예산에는 60억달러를 삭감하는 내용을 포함하였다.

정부폐쇄에 대한 위협은 오바마 행정부가 미국행정부가 이전에 정해진 부채한도에 도달함에 따라 새로운 부채한도(debt limit)의 증액을 시도하고 이에 대하여 의회의 다수당인 공화당 내부의 소수 강경파인 tea party 소속 의원들이 적극적으로 반대하여 잠정예산이 성립되지 못할 위협에 처하면서 가시화되었다. 정부폐쇄의 사회적 비용 및 정치적 위협을 고려한 오바마 대통령이 굴복하여 극적으로 합의에 도달하여 2012년 예산안이 통과될 수 있었다.

3. 정부폐쇄의 영향

(1) 정부폐쇄 발생 시 공무원 고용 관계

이때 연방정부의 필수적인 기능은 지속해야 할 필요가 있으므로 필수적인 공무원(essential employee)은 업무를 지속하며, 이때 어느 범위의 정부기능 및 공무원을 필수적으로 볼 것인지, 어느 범위의 업무를 비필수적인 기능 및 공무원으로 볼 것인지를 문제가 발생한다. 정부폐쇄 시 연방정부는 대다수의 연방공무원을 강제적으로 휴가조치되는데 관리예산처(OMB)는 행정부의 기능 중 어떤 범위까지 유지되고 어떤 범위까지 중단되는지 결정하는 가이드라인을 제시한다. OMB Circular No. A-11 가이드라인은 행정기관에 일반적으로 받아들여진다. 예를 들어, 인사처(Office of Personnel Management: OPM)은 웹사이트에 정부기관이 정부폐쇄시에도 해고되지 않는 “예외(excepted)” 직위(일시해고에 해당하지 않는)를 결정하기 위하여 OMB의 가이드라인을 이용하기를 권고하고, 이전의 OMB의 권고사항의 수정안을 제공한다. 이런 문서들과 기타 OMB의 자료들은 또한 각각의 입법 자료로도 활용된다.

구체적으로 OMB는 정부폐쇄에 따른 예산부족(funding gap) 동안 정부기관이 어떻게 준비하고 운영해야하는지에 대한 지침을 제공하고 있다. OMB Circular No. A-11에서는 (1) 법에 의하지 않은 의무 발생 금지와 (2) “정부기관 기능의 순차적 종료를 위해 필수적인” 의무 발생은 허가하나 그러나 어떤 지출(예, 급여)도 금지한다는 세출예산안이 없을 경우에 관한 2개의 원칙을 세워두고 있다. 이는 법에 의거하지 않은 지출뿐만 아니라 지출원인행위까지 금하는 것을 의미한다. 이에 따라 공무원 보수지급의 근거가 되는 공무원의 근무자체가 금지된다.

이 지침은 또한 정부기관이 정부폐쇄를 대비하여 미리 계획을 마련하여 정부폐쇄시 이에 따라 운영을 하도록 지시하고, 이를 OMB에 제출할 것을 명하고 있다. 이 대응매뉴얼은 수정할 때마다 OMB에 제출해야 한다. 정부기관이 매뉴얼을 만들기 위해 예산안 중단상태 동안 기관이 운영에 필수적인 활동(essential activities)과 비필수적인 활동(non-essential activities)이 무엇인지를 결정하기 위해 법무부(Department of Justice)의 의견과 지침을 참고해야 한다. 정부폐쇄 대응 매뉴얼이 포함해야하는 주요내용은 다음과 같다.

- 정부폐쇄를 시행하기 위한 시간의 측정: 최대 반나절까지 정부폐쇄가 완료되어야 한다.
- 계획이 실행되지 전에 정부기관에 존재하는 고정인력의 수
- 정부폐쇄시 정부기관이 계속 “보유(retained)”하는 있는 전체 인력의 수(해고인원은 포함하지 않음)를 2개의 그룹으로 구분하여 표시: (1) 국방, 법 집행에 종사하거나 혹은 의료서비스 활동의 직접 부서에 종사하는 인력, (2) 매년 세출예산안 외에 다른 재정적 지원을 받는 인력
- 위의 2가지 기준에서 일시해고에서 “면제(exempt)”가 아닌, 생명과 재산을 보호하기 위해, “보유”해야 할 추가 인력의 전체 수

일반적으로, 지침은 일시해고되는 인력을 “해고(released)”로 표현하고, 일시해고되지 않은 인력을 “보유(retained)”나 “해고제외(exempt)”라고 표현한다. OMB의 지침은 또한 정부기관이 법률 및 인사관리처 (Office of Personnel Management: OPM)의 규정의 적용에 따라 인력을 일시해고 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 정부폐쇄시 필수적인 행정인원(essential employees)은 해고되거나 강제적으로 휴가를 보내지 않고 계속 업무를 수행한다. 과거의 경우 국립공원이 폐쇄되고, 여권발급업무가 중단되었다.

(2) 정부폐쇄 시 행정부의 재정지출

1) 연방 공무원에 대한 임금 지출

정부폐쇄의 즉각적인 영향은 특정 연방 공무원들의 “일시해고”이다. 특정 공무원은 일시해고의 대상이 아니다. 국회의원(Members of Congress), 대통령, 대통령 지명인(presidential appointee), 특정 입법부 직원, 그리고 “예외”인 연방공무원 등이다. 정부폐쇄동안 근무를 해야 하는 “예외”의 공무원은 (1) 그들이 인간 생명 보호나 재산권 보호와 관련된 긴급한 업무수행과 관련되고, (2) 정부 운영을 위한 연속적 업무에 관여하고 있고, (3) 일시해고의 제외된 다른 기능을 수행하고 있기 때문에, 법에 의해 일시해고로부터 예외 된 공무원이다. 정부폐쇄 일시해고는 서비스의 중단으로 여겨지지 않으며, 일반적으로 근속(seniority)을 유지한다. 즉, 일시해고는 유급휴가의 성격을 갖는다. 역사적으로 정부폐쇄에 영향을 받는 연방공무원들은 그들의 급여를 소급하여 받는다.

정부폐쇄기간 동안, 입법부서 활동에 대한 재정지원의 지출결의안이 없다면, 의회나 행정부로부터 재정지원을 받는 의회 공무원들은 보수를 받지 못한다. 정부폐쇄동안 의회 공무원이 업무를 계속해야한다는 필요사항에 관한 결정사항이 고용 권한이 된다. 군인 및 군무원들은 강제휴가조치를 받지 않으나 정상적으로 월급이 지급되지 않을 수 있다.

2) 예외 활동과 공무원의 예

예외적 활동과 공무원에 대한 이전의 결정이 향후 정부폐쇄 시의 활동에 대해 법적인 효력이 있지는 않다. 그러나 이전의 경험이 OMB와 정부기관의 결정에 영향을 미친다고 할 수 있겠다. OMB Memorandum(1981)은 “예외적 활동의 예”를 규정하였다. 1996년 정부폐쇄시 효력을 발휘한 이 보고서에서는 다음과 같이 설명한다.

정부폐쇄의 시작 단계에 정부기관은 생명과 재산의 보호와 다른 활동의 단계적 삭감을 위해 필요한 활동과 같이 법에 의해 규정된 활동을 계속한다. 정부기관이 계속적으로 할 수 있는 활동의 기본적인 예는 다음과 같다.

- ① 국가의 안전 제공, 국가의 방위나 생명과 재산의 안전에 필수적인 외교의 수행 등을 포함
- ② 복지프로그램(benefit program)과 no-year, multi-year하의 계약의 이행이나 다른 목적을 위한 다른 재원으로부터 유지되는 활동 등 계약 의무의 수행 제공
- ③ 생명과 재산의 보호하기 위한 일정 수준의 필수적 활동의 수행
 - a. 입원환자의 의료와 왜래 환자의 응급 의료
 - b. 공공 의료와 안전을 계속 보장하기 위한 필수적 활동, 음식과 약품의 사용, 위험물질 사용의 안전을 포함
 - c. 항공과 다른 교통수단 안전한 기능의 지속성과 교통시설(transport property)의 보호
 - d. 국경과 연안의 보호와 감시
 - e. 연방 토지, 건물, 수로, 장비, 그리고 다른 공공재산의 보호
 - f. 범죄자 및 구류중인 다른 사람들의 관리
 - g. 법의 집행과 범죄 수사
 - h. 응급상황과 재난 구호

- i. 돈과 은행시스템에 필수요소의 보호를 위한 활동, 재무부의 납세활동을 포함
- j. 전력 공급 보장과 전력 배급 유지를 위한 활동
- k. 지적재산권(research property) 보호 유지를 위한 필수적 활동

이런 필수적인 기능을 계속하기 위해 필요한 인력을 유지하고 서비스를 수행해야 한다. 정부폐쇄가 발생한 1996년에는 국토안전부(Department of Homeland Security)와 교통안전청(Transportation Security Administration: TSA)이 존재하지 않아 이에 대하여 명시적인 규율은 없으나 매뉴얼의 내용을 검토하면 이 두 기관의 경우 정부폐쇄시에도 예외적인 운영이 인정되는 정부의 필수적인 기능 및 조직으로 파악할 수 있을 것이다.

3) 공공서비스에의 영향

회계연도 1996년의 2번의 정부폐쇄는 정부의 활동과 공공에 광범위한 영향을 미쳤다. 아래의 예시들은 의회 공청회, 뉴스미디어, 기관 보고서 등에 보고된 것이다.

- 보건(Health). 국립의료센터의 새로운 입원환자 수용불가; 국립질병센터의 질병감시 중지; 질병관련 핫라인 중지; 609개 지역의 유독성 폐기물 수거 중지와 이로 인한 2,400 명의 공해 방지 사업을 위한 기금인 수퍼펀드 노동자 일시해고
- 법 집행과 공공 안전
- 공원, 박물관, 기념관
- 비자, 여권
- 재향군인 복지(American Veterans)
- 연방정부 계약자들

먼저 미국의 공적 연금인 복지급여(Social Security)의 경우 복지급여 자체는 계속해서 지급되고 수표가 발급되겠지만 복지급여에 대한 새로운 신청이나 신청에 대한 수속은 당분간 중단될 수밖에 없다. 다른 사회복지프로그램인 식품바우처(food stamp) 발급이 중단되고 소매업자들의 현금지급신청을 처리할 수 없다. 국세청(IRS)는 세금환급 업무를 중단하고 소득세 환급금을 납세자에게 보낼 수 없다. 국립공원, 야생보호지의 경우 폐쇄되고 이용이 중단될 것이다. 이미 국립공원 내에 입장하여 하이킹하고 있는 관광객들은 즉시 퇴장할 것을 요청받을 것이다. 방문객안내센터는 즉각 폐쇄된다. 단, 공원경찰 인력은 남을 것이다. 국립 박물관, 기념관 등은 폐쇄된다. 농림부의 업무 중 식품안전검사는 지속될 것이나 농촌개발(rural development) 프로그램과 농업 신용대출(farm credit and loan programs)은 중단된다.

소방업무의 경우 공무원이 아닌 소방자원봉사 구조팀의 경우 업무가 중단될 가능성이 크다. 국방의 경우 현역(active duty members)는 평상시와 동일한 업무수행을 할 것이나 정상적인 보수를 지급받을 수 없다. 국방부(Department of Defence)의 절반 정도의 공무원은 업무를 수행하고 절반 정도는 휴가조치될 것으로 보인다. 치안, 사법, 검찰업무의 경우 지속된다. 교통안전국, 항공안전국(Air traffic control, TSA security personnel), 해안경찰(Coast Guard)의 역할은 지속될 것이나 여권신청 및 수속은 불가능하다.

우편업무의 경우 미국의 우정국(U.S. Postal Service)은 자체 재원을 가지고 운영되므로 정부예산의 중단에 불구하고 지속될 수 있을 것이다.

4) 법정 지출 프로그램(mandatory spending program)에의 영향

세출예산 법안이외에 수권법률 만에 의해 재정지원을 받는 프로그램 - 예를 들어, 정부재정지원 프로그램(entitlement programs) 등 - 은 정부폐쇄의 영향을 받지 않는다. 예를 들어, 수혜자에게 지불하기 위

해 필요한 재원이 자동적으로 가능하고, 영구적인 세출예산을 따르더라도, 지불은 매년 세출예산행위에 의해 제공되는 재원에 기반한 프로그램일 경우 이런 상황에서 예산부재기간 동안 만약 세출예산이 공무원 급여에 대한 집행을 허용하지 않는다면, 법정 지출 프로그램이 기능을 계속 유지할 수 없을 것이다. 1981년 GAO의 보고서에 따르면, 최소한 이런 공무원은 일시해고에 속해서는 안된다고 하고 있다. 이는 이런 프로그램의 집행을 계속해야하는 권한은 정부재정지원 형식(entitlement formula)에 따라 정부의 지출을 계속할 수 있는 의회의 지침에 간접적으로 내포되어 있다고 판단되기 때문이다. 즉, 이런 부분의 고용에 대한 급여의 재원은 예산불성립(funding gap)동안 예산결합방지법(Anti-Deficiency law)의 예외사항이 된다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 회계연도 1996년의 정부폐쇄기간 동안 사회보장국(Social Security Administration: SSA)은 공무원 급여의 재원 부족으로 복지재정 지출을 하지 못하는 상황이 발생하였다. 이는 정부폐쇄에 대한 확립된 일률적인 기준이 존재하지 않아 혼란이 쉽게 발생한다는 것을 보여준다.

4. 정부폐쇄의 사회적 비용

정부폐쇄가 매우 큰 사회적 비용을 일으킬 것은 쉽게 예상할 수 있다. 미국의 클린턴 정부는 1995년 11월 14일부터 20일까지 지속된 정부폐쇄가 연방정부에 발생시킨 비용을 추계하여 발표하였다.¹²⁾

먼저 연방정부는 국세청의 세금추징업무 중단으로 \$400 million의 세입감소가 발생하였고 유급휴가에 따라 업무수행은 진행되지 않고 지급한 임금지급분 \$400의 합계인 총 \$800 million의 직접적인 손실이 발생하였다.

12) Hearings before the Subcommittee on Civil Service of the Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives, 104 Congress, Dec 6 and 14, 1995

공공서비스의 중단에 따른 비용은 다양한 형태를 가졌다. 의료보험(Medicare)의 경우 40만명의 새로운 의료보험 자격자들이 신청수속이 진행되지 못했고, 복지프로그램인 사회보험(social security)의 경우 약 11만명의 새로운 자격자들에 대한 수속이 진행되지 못했고 21만명의 새로운 사회보장 자격증이 발급되지 못했고, 26만명의 사무소 방문이 불가능했다. 콜센터가 폐쇄되어 80만건의 전화를 통한 문의에 대한 설명이 불가능하여 막대한 불편이 초래되었다. 국립건강연구소(National Institute of Health, NIH)의 임상센터가 폐쇄되어 특정한 환자들에 대한 보건서비스가 중단되었고 질병통제센터, 질병예방센터의 폐쇄에 따라 질병에 대한 관리업무가 중단되고 측정하기 어려운 피해가 발생하였다.

전국에 산재하는 609개의 폐기물처리, 독성물처리 센터가 폐쇄되었고 환경보호기금 사무도 중단되어 2400명의 공무원이 휴가조치되었다. 치안, 형사 분야의 경우도 주류, 담배류, 총기류, 화학류에 대한 신청 및 처리가 중단되어 3500여 건의 파산처리가 중단되었으며 치안 및 형사 분야 인원충원업무가 중단되었다. 국경관리업무에 400명을 새로 고용하려고 했던 계획이 무산되었고, 아동학대관련 사건들 처리도 연기되었다. 보훈처(US Veterans)의 경우 의료와 복지에서부터 대출업무까지 전반의 다양한 보훈서비스가 중단되었다. 8만건의 여권 발급업무가 중단되었고 8만건의 비자업무가 중단되었다. 이에 따른 여객업의 타격에 수백만불의 비용이 발생했을 것으로 추계된다. 국립공원의 경우 2백만명의 관광객들이 관광을 마치지 못하고 귀가하였고 이에 따른 국립공원 입장료 수입 감소분은 수백만달러에 이른다. 정부보증대출(Government-backed Loans)으로 모기지대출(FHA mortgage loans)이 중단되어 \$800 million의 대출이 중단되었고 이는 약 만개의 가구에 영향을 미친 것이다.

이외에 정부에 대한 신뢰 등 비경제적인 사회적 비용은 매우 크다고 할 것이다.

제 5 절 잠정예산제도의 개혁 논의

1. 개 설

정부폐쇄에 따른 갈등과 이에 따른 사회적 비용이 지나치다는 지적이 지속적으로 제시되고 있고 대안적인 정치제도의 필요성에 대하여 지속적인 토론이 이루어져왔다. 제도적 대안들로 통치구조의 변경을 전제로 한 이론적인 논의와 현실적인 통치구조를 인정하고 현재의 제약하에 제도적 보완책으로 ‘자동적인 잠정예산안’(automatic continuing resolutions) 논의가 존재한다.

이론적으로 가능한 제도적 대안을 망라하면 다음과 같다. 가장 급진적인 접근은 정부구조를 통합하는 것이다. 예산불성립과 정부폐쇄는 의원내각제 정부에서는 드물다. 이는 특히 Westminster형의 민주주의로, 결정적인 예산은 내각에서 합의되고, 의회는 1-2개월을 예산을 논쟁하고 집행한다. 대통령제는 Madisonian 정부형태로서 미국 정부의 스타일이다. 정부가 분절된 경우(divided government), 예산과정의 중단은 자주 반복되고, 피할 수 없는 것처럼 보인다.

다른 대안은 예산과정과 의회의 조직을 단순화하는 것이다. 현재 상하원, 예산결의, 수권입법, 세출입법 등 중첩된 가외적 기능과 조직구조는 매년 많은 중복적 행동을 이끈다. 이를 재정적 기준으로 권한과 예산위원회를 재조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이는 하나의 위원회가 각 주요기능에 따른 권한과 재원을 모두 가질 수 있게 한다. 이론상으로 이런 개혁의 가장 좋은 점은, 현재 위원회, 정부기관, 이해관계간의 선임권(seniority right)과 기존의 관계에서 발생할 수 있는 문제를 예방해준다는 점이다.

세 번째로 예산주기를 변경하여 예산과정을 일찍 시작하는 방안을 고려해볼 수 있다. 일찍 예산과정을 일찍 시작한다면, 만약 행정부와

입법부가 불일치를 보일 경우, 이에 대해 토의할 수 있는 시간적 여유가 더 생기고 마지막 결정의 급박성을 낮출 수 있을 것이다.

헌법 제1조와 예산결합방지법을 현재와 같이 지나치게 엄격하게 해석하지 않고 넓게 해석하는 방법도 고려할 수 있다. 세출예산 법안은 한 해에 제한하거나 매년 세출법안에 투표하기 위한 의회가 반드시 필요한 것은 아니라고 해석할 여지가 있다. 이런 법해석이 가능하다면 기관 관리자가 향후 재원으로부터 더 유연하게 자금을 빌려올 수 있고, 이전 계획을 수행하고, 시장지향적 압력에 의해 제한된 자금으로부터 자유롭게 사용할 수 있으며, 결과와 효과의 신뢰할만한 측정으로 위원회에 감사받기 위한 성과를 문서화할 수 있을 것이다.

빠른 예산안 처리를 위한 개인적인 인센티브를 개발하는 방안도 논의되고 있다. 대통령이나 의원들이 예산안 처리가 늦어지면 개인적인 불이익을 받는 방안이 제시된다. 예산안처리에 개인적 인센티브를 결부시키는 방안은 2011년 하원에서 상징적인 법으로 통과시킨 정부폐쇄방지법(Government Shutdown Prevention Act 2011)의 한 축으로 포함되어 있다. 이 법은 대통령이나 의원들이 정부폐쇄기간 동안 임금을 받지 못하도록 규정하고 있다. 이법은 4월 8일이라는 한시적인 조건에 대응한 상징적인 법에 지나지 않아서 실제로 구체적인 효력이 발생하지는 않았다.

[표 7] 정부폐쇄방지법안(Government Shutdown Prevention Act 2011)

<p>112th CONGRESS, 2011년 4월 1일 하원 통과 (H. R. 1255)</p> <p>AN ACT</p> <p>To prevent a shutdown of the government of the United States, and for other purposes.</p> <p>Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,</p>

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the “Government Shutdown Prevention Act of 2011”.

SEC. 2. FUNDING THE GOVERNMENT FOR THE REMAINDER OF FISCAL YEAR 2011.

- (a) Deadline for Consideration of Legislation Funding the Government for the Remainder of Fiscal Year 2011.--If the House has not received a message from the Senate before April 6, 2011, stating that it has passed a measure providing for the appropriations for the departments and agencies of the Government for the remainder of fiscal year 2011, the provisions of H.R. 1, as passed by the House on February 19, 2011, are hereby enacted into law.
- (b) Publication of Act.--In publishing this Act in slip form and in the United States Statutes at Large pursuant to section 112 of title 1, United States Code, the Archivist of the United States shall include after the date of approval, if applicable, an appendix setting forth the text of the bill referred to in subsection (a).

SEC. 3. TREATMENT OF CERTAIN PAYMENTS TO MEMBERS OF CONGRESS AND THE PRESIDENT.

- (a) Treatment of Members During a Government Shutdown.--The Secretary of the Senate and the Chief Administrative Officer of the House, respectively, shall not disburse to each Member or Delegate the amount of his or her salary for each day that--
 - (1) there is more than a 24-hour lapse in appropriations for any Federal agency or department as a result of a failure to enact a regular appropriations bill or continuing resolution; or
 - (2) the Federal Government is unable to make payments or meet obligations because the public debt limit under section 3101 of title 31, United States Code, has been reached.
- (b) Treatment of the President During a Government Shutdown.--The President shall not receive a disbursement of basic pay for any period in which--

- (1) there is more than a 24-hour lapse in appropriations for any Federal agency or department as a result of a failure to enact a regular appropriations bill or continuing resolution; or
- (2) the Federal Government is unable to make payments or meet obligations because the public debt limit under section 3101 of title 31, United States Code, has been reached.

이상의 논의들은 사실 단순히 이론적으로만 가능한 것으로 실제 미국의 현재의 통치구조를 고려할 때 현실성이 없는 것으로 보인다. 가장 현실적인 방안은 아래에서 검토하는 자동잠정예산안인 것으로 보인다.

2. 자동잠정예산안

(1) 의 의

자동잠정예산안(Automatic Continuing Resolution: ACR)은 정부폐쇄에 대해 가장 일반적으로 제안되는 해결책이다. 간단하게 말하여 이는 세출예산 법안이 통과되지 않을 때 정부기관은 이전에 결정된 “회귀(reversionary)” 수준, 즉 과거의 예산수준의 지출 권한을 부여받는다. 업무범위도 적극적인 미래지향적인 새로운 프로그램이 아닌 이전에 승인된 프로그램과 활동에 한한다. 이러한 자동잠정예산안에 관한 행정 절차를 포함한 법을 “정부폐쇄방지법률(Government shutdown prevention act)”으로 규정할 수 있을 것이다. 이 법적 규율 하에서 세출예산법안통과의 실패는 정부폐쇄를 일으키지 않고, 의원들은 늦더라도 예산안통과를 할 것으로 기대된다. 자동잠정예산안은 1997년 극단적인 정치적 갈등과 오랜 기간의 정부폐쇄가 사회적 갈등과 비용을 일으킨 후 입법부와 행정부에 의하여 검토되고 미국사회에서 광범위한 공감대를 형성하였다고 한다. 이에 따라 예산과정 개혁의 하나의 의안으로 지속적으로 제시되고 있다(GAO 1986, Saturno and Heniff 2002).

자동잠정예산안을 설계하는데 있어 가장 중요한 문제는 지속해야하는 활동의 범위와 이를 위한 재정적 자원의 원천을 확보하는데 있다. 자동잠정예산안 도입에 대해 넓은 범위에서 비공식적으로 동의하였다고 하였으나 중요한 문제로 자동잠정예산의 예산의 크기 및 허용 수준(acceptable level)에 대하여 다양한 견해가 제시되고 있다.

(2) 자동잠정예산안의 설계

자동잠정예산안을 설계할 때 고려해야할 두 가지 변수는 예산의 수준과 자동잠정예산안이 지속되는 기간이다. ACR procedure에 관한 가장 일반적인 문제는 만약 영보다 더 큰 경우 재정의 회귀 수준이 얼마인가 하는 것이다. 제안안들을 살펴보면 다음의 대안들이 있다.

- 현재 수준(지난해 명목적 재원)
- 현재 운영 수준(작년보다 증가한 비용을 포함)
- 입법적 절차에 따른 다양한 단계로부터 제안된 법 - 대통령, 위원회, 행정부, 등등
- 이런 수준의 일정한 비율

이상의 의견 중 예산의 수준과 관련하여서 가장 보편적인 의견은 과거의 수준, 전년도에 수준에 일정한 비율을 적용하는 방법이다. 즉 전년도의 예산에 80% 또는 70%를 적용하여 정부의 폐쇄를 막고 정상적인 잠정예산안보다는 적은 정도의 예산을 지급한다는 것이다. 이 경우 행정기관은 기존에 운영중인 프로그램을 중단하지 않는 수준에서 지속적인 기관운동을 할 수 있되 일반예산 또는 정상적인 잠정예산보다는 긴축적인 운영을 해야할 것이다.

자동잠정예산안이 지속될 수 있는 기간에 관하여도 한 달, 예산회기 전체, 또는 기한의 제한없는 수준까지 등 다양한 의견이 존재한다.

(3) 자동잠정예산안에 대한 찬반의견

정부폐쇄가 지나치게 많은 사회적 비용을 일으킨다는 시각에서 자동잠정예산안을 제안하며 자동잠정예산안이 형성되면 의회와 대통령은 마지노선을 염두에 두고 심한 긴장 속에서 협상을 하지 않아도 되는 이점이 있다고 주장한다. 앞서 살펴보았듯이 정부폐쇄가 현실화되었을 때 발생하는 정부의 세수감소 뿐 아니라 공공서비스의 잠정 중지로 시민들에게 발생하는 비용을 고려할 때 이러한 문제제기는 타당성을 가진다. 이러한 직접적인 비용뿐 아니라 정부폐쇄는 정부가 효율적으로 행정을 운영하는 능력에 대한 회의를 시민들에게 심어줌으로써 정부에 대한 신뢰도를 감소시키는 문제를 발생시키며 이는 장기적으로 시민과 행정의 관계에 악영향을 미치고 공공성을 악화시킬 수 있다. 정부폐쇄는 또한 대통령과 의회에 매우 긴급하고 중요한 압력으로 작용하여 실제 더 많은 시간을 투입하여 검토하여야 하는 예산안의 경우도 촉박한 시간의 한계 내에서 빨리 처리해야 하는 조건으로 작용하게 된다. 이런 점을 고려할 때 자동잠정예산안이 정부폐쇄는 막고 행정이 지속되도록 해주는 제도가 될 수 있다.

이러한 주장에 대하여 자동잠정예산안의 문제점에 대한 지적도 지적되고 있다. 이는 대통령과 의회의 상호관계의 게임의 룰을 변경시키는 것으로써 찬성론자들의 주장들은 상당히 피상적인 논의에 불과하다는 것이다.

먼저, 자동잠정예산안이 성립될 경우 이는 의회와 대통령이 합의에 도달하지 않아도 되는 상황이 되어 양자 모두에게 협상에 적극적으로 임하지 않아도 되는 인센티브로서 작용하게 될 것이라는 지적이다. 이에 따라 일반 세출예산법안에 대한 정치적 타협 또는 잠정예산에 대한 협상은 더 늦어지게 되고 심지어 이루어지지 않을 수도 있다. 정부폐쇄는 매우 큰 사회적 비용을 일으키는 것이 사실이나 한편 이는

의회와 대통령에게 반드시 정치적 타협을 이루어야 하는 압력으로 작용한다. 이런 압력이 더 이상 존재하지 않게 되는 경우, 즉, 기존의 예산에 기초하여 일정한 수준의 재정지출이 이루어질 경우 구태여 협상을 타결해야하지 않아도 되기 때문이다. 이런 점에서 자동잠정예산안은 의회나 대통령의 책임회피의 빌미가 될 수도 있다. 경제학적 관점에서 단순한 게임이론을 적용해볼 경우 만약 협상가가 자동잠정예산에 의한 회귀수준의 재정지출이 다른 협상가가 제안한 대안보다 자신이 선호했던 수준과 근접하면 그 협상가는 세출예산이 늦춰지는 것에 불만이 없고 오히려 찬성하게 될 인센티브를 가지게 되며 이럴 경우 일반세출예산이나 잠정예산은 무기한 연기될 가능성이 있다. 물론 이런 분석은 매우 단순하며 대부분의 협상가들은 지출에 대해 복잡한 선호를 가지고 있으며, 장기간의 안목으로 다시 상호협상하게 될 것이다. 하지만 단기적으로 이러한 메커니즘이 존재할 가능성은 부인할 수 없다.

이러한 메커니즘은 미국의 경우 현재 재정지출을 축소하고자 하는 공화당의 입장을 고려할 때 더욱 심각하다. 즉 공화당의 입장에서는 자동잠정예산의 공식이 전년도의 예산에 일정부분에 해당하여 자동잠정예산이 성립할 경우 자동적으로 재정지출을 축소하는 결과를 가져올 경우 자동잠정예산이 자신들의 정치적인 이념과 일치하므로 고의적으로 자동잠정예산안을 고수할 가능성이 농후하다. 예를 들어 자동잠정예산안이 기존의 예산의 80%에 해당할 경우 공화당은 세출예산안 타결을 고의적으로 회피함으로써 자신들의 정치적인 목적인 재정지출 삭감을 달성할 수 있다. 이는 정상적인 정치적 메커니즘에 의한 행위가 아닌 제도적인 허점을 이용한 정치적 행동이라고 할 수 있겠고 이런 약점이 존재하는 한 자동잠정예산안은 치명적인 약점을 지녔다고 평가할 수 있다. 이는 대통령이 제안한 예산수준의 일정수준이라는 공식을 사용할 경우도 비슷한 문제를 일으킨다. 대통령의 경우

자신이 생각하는 예산수준을 자동잠정예산안을 통하여 달성하고 의회와 정치적인 타협을 회피할 수도 있다.

자동잠정예산안의 공식에 의거한 예산배분도 중요한 결함을 갖고 있다고 하겠다. 기존의 의회의 심사의 경우 프로그램이나 사업에 대하여 중요성과 긴급성 등을 고려하여 다양한 이해관계자들이 참여한 정상적인 정치과정을 통하여 예산배분이 이루어진다. 반면 자동잠정예산안의 경우처럼 모든 사업을 일률적으로 취급하고 일률적인 공식을 적용하여 동일한 비율로 예산을 줄이는 방식은 이러한 의회의 정치적 역할을 무력화시키는 것이라고 볼 수 있다. 하나의 공공서비스가 실현되기 위하여 매우 다양한 이해관계자들이 의사결정과정에 참여하여 결정을 내리므로 예산삭감의 경우도 관련있는 대부분의 사람들이 참여함으로써 결정해야할 것이다. 공식위주의 예산결정은 이러한 의회민주주의의 예산배분 정신에 어긋나는 것이라고 볼 수 있다.

자동잠정예산안은 현재의 미국의 예산시스템과 충돌을 일으킨다는 지적도 있다. 현재 미국의 PAYGO시스템에서는 지속적인 프로그램 지출(direct spending)과 재량경비(discretionary spending)를 구별하여 다르게 취급하고 있다. 보통 잠정예산의 경우 재량적 지출로 판단할 수 있으나 자동잠정예산안의 경우 지속적인 프로그램 지출로 취급될 것이다. 왜냐하면 현행 미국법상 정상적인 세출예산안이 아닌 형태로 지출에 대한 법적인 권한을 부여받았으므로 행정부의 재량적인 예산집행이 이루어지기 힘들기 때문이다. 이런 경우 PAYGO 원칙을 적용하면 동일한 사업이 재량적 지출과 경상적 지출 사이에 혼란이 발생하게 되고 사실상 PAYGO 원칙이 붕괴될 가능성이 있다는 지적이 있다.

(4) 자동잠정예산법안에 대한 최근의 입법화 움직임

자동잠정예산안에 대한 논의가 학계에서 이론적인 차원에서 지속적으로 논의가 되었으나 실제로 의회에서 구체적으로 검토된 사례는 비

교적 적은 것으로 보인다. 이상의 자동잠정예산안을 설계하는데 제기 되는 주요 이슈로는 자동잠정예산안을 한시법으로 할 것인지 영구적인 법안으로 만들 것인가, 예산의 수준의 기준을 어떻게 결정할 것인가, 자동잠정예산안에 어떤 활동까지 인정할 것인가, 자동잠정예산안의 효력에 기한을 둘 것인가 등이다.

최초로 의회에서 논의된 것은 1991년 예산과정개혁법안(H.R. 298, Budget Process Reform Act)이었고 1996년의 105차 의회는 1997년 예산안에 1998년 예산에 한정된 자동잠정예산조항을 포함하였고(S.672) 상하원을 통과하였으나 클린턴 대통령은 이 법에 대하여 거부권을 행사하였다. 의회는 자동잠정예산안 조항을 삭제한 법안을 제출하여 법안으로 통과시켰다. 상원은 1997년 예산안에 대하여 전년도 98%의 지출수준을 보장하는 자동잠정예산안에 대한 논의를 하였다. John McCain과 Kay Hutchison은 이 제안의 주요 지지자들이었다. 클린턴 대통령이 거부권을 행사하면서 밝힌 주된 이유는 이 법안에 의하여 무한정 자동잠정예산안이 성립할 수 있을 경우 자신이 계획하고 의회지도자들과 협의를 한 예산합의(budget summit)의 내용과 달리 상당한 예산지출의 삭감이 이루어진다는 점이었다. 자동잠정예산안을 통하여 의회의 다수파가 대통령의 거부권 등의 권한을 피하면서 자신들의 정치적인 목표를 달성할 수 있다는 우려 때문이었다. 1998년 106차 의회는 전년도 예산안과 대통령이 제안한 예산안과 비교하여 적은 예산을 자동으로 인정하는 자동잠정예산법안(H.R. 853 and S. 558)을 검토하였으나 상원은 논의를 중단하였고 하원은 우여곡절 끝에 법안화에 실패하였다. 이후 H.R. 342 (Stearns), H.R. 638 and H.R. 1916 (Gekas), H.R. 987 (J. Peterson), H.R. 1326 (Bunning), H.R. 1372 (Cox), H.R. 1537 (Meek), H.R. 1785 (Kleczka), H.R. 1912 (T. Davis)의 하원의 법안들과 S. 228, S. 547 (McCain)과 S. 396 (Mikulski) 등의 상원의 법안들이 지속적으로 제안되었으나 번번히 법제화에 실패하였다.

지속적인 관심과 시도에도 불구하고 자동잠정예산안이 쉽게 법제화하지 못하는 이유는 공식에 의거한 예산수준의 결정이 의회나 대통령의 권한을 침해한다는 측면이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 이는 의회의 예산편성권한에 대한 의원들의 자부심과 의지가 강한 정치문화 속에서 쉽게 받아들여지기 힘든 요소인 것으로 보인다.

제 6 절 소 결

우리나라도 미국과 같이 대통령제를 채택하고 있고 이에 따라 대통령 소속 정당과 의회의 다수당이 다른 경우가 많으며 이에 따라 의회의 예산갈등이 심각한 경우가 많고 이런 상황에서 향후 준예산제도의 시행이 필요하다는 국민적 공감대가 형성된 경우 준예산제도에 관한 입법안을 작성할 필요가 있으며 이때 미국의 잠정예산은 대통령제라는 통치구조의 유사성으로 인해 하나의 참고자료가 될 수 있을 것으로 보인다.

이런 점에서 미국의 잠정예산제도는 크게 두 가지 측면에서 우리나라에 시사점을 줄 수 있을 것이다. 첫째, 미국의 상황은 우리나라의 예산불성립시 준예산을 편성하는 기준으로 고려해볼 수 있을 것이다. 미국의 경우 일반세출예산에 비하여 잠정적인 특별한 예산으로 잠정예산과 정부폐쇄시 필수적인 예산집행이라는 두 단계가 존재한다고 할 수 있다. 의회에서 세출법안이 최종적으로 통과되기 전단계에 전년도 예산에 일정비율에 합의된 잠정예산과 잠정예산이 성립되지 못할 경우 정부의 최소기능만 남겨놓는 형태의 예산집행이 이루어진다. 이때 우리나라는 준예산의 예산범위 결정에 잠정예산이 과거의 예산에 준하여 일정한 비율의 예산수준을 채택하는 것을 고려하여 예산불성립이 발생할 시 준예산 편성의 기준으로 삼을 수 있을 것이다. 이때 일반적인 잠정예산의 경우 의회의 의결을 거치고 정부폐쇄의 경우 예산이

불성립되었다는 점을 고려할 때 잠정예산은 우리나라 준예산의 최대치로서 기준이 될 수 있고 정부폐쇄시 필수적인 정부예산은 우리나라 준예산의 최소치로서 기준이 될 수 있을 것이다. 달리 말하면, 정부폐쇄시 필수적인 정부의 업무와 필수적인 인력에 대한 기준으로 준예산 집행시 필수적인 업무와 인력을 판단해 볼 수도 있고 준예산의 경우 국회의 의결을 필요로 하지 않으므로 좀 더 확대된 범위의 예산까지 포함할 수 있을 것이나 잠정예산의 경우는 국회의 의결이 있으므로 잠정예산에 비하여 비슷하거나 확대된 수준의 예산, 정부의 활동을 보장할 수는 없을 것이다. 이런 점에서 미국의 두 가지 형태의 예산불성립시의 예산은 우리나라 준예산제도 시행에 범위로 사용할 수 있을 것이다.

구체적으로 입법론적 차원에서 준예산제도에 대한 기본법을 제정할 경우, 준예산제도의 취지나 입법적인 배경을 고려하고 미국의 잠정예산제도나 정부폐쇄시 예산의 범위를 고려하여 준예산의 크기와 예산수준을 예상할 수 있을 것이다. 먼저 헌법상 제54조 제3항에 따라 헌법이나 법률에 의해 설치된 기관이나 시설유지 이외의 각종 사업은 신규·계속 여부를 불문하고 추진이 불가능하다고 봐야하고, 입법 취지상 준예산이 의회해산 등 비상상황을 전제로 도입된 제도이므로, 관련 헌법규정에 대해서는 엄격한 해석이 불가피하다고 보며 이에 따라 준예산은 ‘최소한의 국가기능을 유지’하는 수준에서 집행된다고 봐야 할 것이다. 미국의 잠정예산과 정부폐쇄시 예산의 최대치와 최소치의 사이의 일정한 수준이 법규정과 입법취지에 부합한다고 할 때 준예산을 집행하더라도 비교적 적은 범위의 국가기능에 한정하고 사회복지·육아·주택 등 서민생활 지원 사업, 국가의 투자 사업으로서 R&D, SOC, 농업, 중소기업 지원 등, 지자체에 대한 국고보조사업, 재해대책 관련 경비 등은 일반 예산안이 통과될 때까지는 잠정적으로 중단된다고 봐야 할 것이다. 물론 이러한 범위는 시민들의 참여와 대의기관인 국회의 정치과정 및 입법과정에서 구체화되어야 하겠다.

둘째, 미국의 예산불성립에 따른 정부폐쇄는 대통령제 하에서 의회와 대통령이 대립할 때 어떤 정치과정을 거쳐 갈등이 해소되는가라는 측면에서 우리나라 대통령과 의회의 관계, 예산정책을 둘러싼 갈등 해소 방안 마련에 시사점을 준다. 의회가 예산안을 제때 의결하지 않는다고 정부가 폐쇄되는 사태가 발생할 수 있는 곳은 주요 선진국 가운데서는 미국이 유일하다. 이처럼 본예산 또는 잠정예산의 성립은 예산집행을 위해 필수적이며, 어떤 형식으로건 의회의 예산의결이 없으면 정부폐쇄로 이어지는 것은 납세자인 국민을 대표한 의회가 예산안을 통과시키지 않는 한 정부가 세금을 함부로 건드릴 수 없다는 원칙에 바탕을 두고 있다. 이는 국민의 대의기관인 의회의 승인이 없는 상태에서 행정부가 자동적으로 이전 회계연도 예산과 같은 규모의 준예산을 편성해 임의로 국민의 세금을 쓰는 것을 용인할 수 없다는 인식이 예산시스템을 지배하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 예산시스템에서 정치적 갈등이 극한으로 치달아 잠정예산이 성립하지 못하고 일견 국가기능이 마비되는 양상인 정부폐쇄가 발생하여 그 충격이 매우 크기 때문에 일견 비효율적인 것으로 보이고 이에 대하여 자동잠정예산안 등 개혁안이 제시되고 있기도 하다. 즉, 우리나라와 같은 준예산을 채택하는 나라들은 의회가 예산안을 통과시키지 않아도 최소한의 국가운영은 가능하지만 미국의 경우 국가기능이 완전히 마비될 수 있기 때문에, 그 충격이 미국의 경우가 더욱 심한 경우이다.

그러나 이러한 예산시스템이 준예산제도를 가진 나라에 비하여 반드시 비효율적이라고는 할 수는 없다. 정부폐쇄가 발생하거나 발생할 가능성이 커지는 경우 대개의 경우 정부폐쇄에 따른 시민들에 대한 불편이 정치적 압력으로 작용하여 대통령과 의회 다수당은 예산정책에 대하여 타협할 수 밖에 없는 상황이 만들어진다. 정부폐쇄시 시민들이 여론과 의회 지도자에게 보내는 메시지 등을 통하여 정치적 대

치 상황의 책임에 대한 규명 및 정치적 타협에 대한 요구를 표시하고 이에 대하여 반응함으로써 예산정책에 대한 타협이 이루어지는 과정 자체가 민주적인 과정이며 예산과정이라고 해석할 경우 정부폐쇄에서 발생하는 비용은 이러한 정치과정이 작동하기 위한 비용으로 해석할 수 있는 여지가 있다.

이에 반하여 우리나라의 경우 준예산제도가 실제로 시행된 역사적 경험이 없는 상황에서 준예산제도의 시행을 현실적인 대안으로 고려하지 않고 있다. 대통령과 의회, 혹은 의회 내의 다수당과 소수당은 12월 2일이라는 예산심의의결 시점을 준수하지 못하고 12월 31일이라는 예산시작 시점이 다가옴에 따라 반드시 예산안을 통과시켜야 하는 압력 속에서 정치적 갈등이 의회 내의 폭력과 날치기통과라는 후진적인 방식에 의하여 해소되고 있다.

즉, 유사한 통치구조 하에서 정치적 갈등해소 방식이 미국의 경우, 대통령과 의회의 갈등, 의회 내의 다수당과 소수당의 갈등이 예산안 불성립, 정부폐쇄, 시민의 불편과 여론의 악화, 정치인들에 대한 비난과 정치적 압력, 대통령과 정당, 의원들 간의 정치적 타협이라는 과정을 통하여 해소되는데 비하여, 우리나라의 경우 대통령과 의회의 갈등, 의회 내의 다수당과 소수당의 갈등이 의회 내의 폭력행사로 마무리되는 형태이다. 이런 점을 고려할 때 미국식의 정부폐쇄에 따른 국가기능 중 상대적으로 필수적이지 않은 기능의 잠정적 중단과 시민과 여론의 비난이라는 메커니즘이 사실 정치적 과정의 한 양식이며 이때 발생하는 사회적 비용과 우리나라에서 의회 내에서 폭력이 발생함에 따른 정부의 신뢰하락, 정치에 대한 불신 등에 따른 사회적 비용을 냉정하게 비교해볼 필요가 있다. 우리나라는 단기적으로 정부기능 마비에 따른 비용은 없으나 정치과정이 제대로 진행되지 않으며 의회민주주의가 성숙하지 못하고 민주적인 방식으로 갈등을 해결하고 있지 못하다. 이런 문제점을 해결하는 정치적 제도로서 준예산제도를 미국

의 잠정예산과 정부폐쇄의 메커니즘을 완화된 형태로 도입함으로써 현재의 폭력적인 후진적인 정치과정이 정치적 갈등, 국가기능의 일부 중지, 시민과 언론에 의한 책임소재 규명 및 민주적 토론, 시민과 여론에 의한 대통령과 정당에 대한 정치적 압력, 대통령과 의원들이 정치적 압력에 대한 굴복, 정치적 타협이라는 예산정치 메커니즘을 제도화하는 방안을 고려해볼 수 있겠다.

제 3 장 독일의 비상예산제도

제 1 절 서 론

예산이 의결기간 내에 확정되지 않았을 경우 이를 대비하는 우리나라 준예산제도와 가장 유사한 경우로 볼 수 있는 것은 독일의 비상예산제도이다. 먼저 독일헌법상 규정은 다음과 같다.

제111조 [비상예산(준예산)]

- (1) 회계연도 종료시까지 차기연도 예산안이 법률로 확정되지 않으면, 차기연도 예산안의 효력발생시까지 연방정부는 다음의 필요한 모든 지출에 대한 권한을 갖는다.
 - a) 법률로 설치된 시설의 유지와 법률로 정한 조치의 수행
 - b) 법적 근거가 있는 연방의 의무이행
 - c) 전년도 예산을 통해 이미 그 액수가 승인된 경우, 건축, 조달 및 그 밖에 급부의 속행 또는 그러한 목적을 위한 보조금의 유지.
- (2) 특별법에 근거한 조세, 공과금 및 그 밖에 세원 또는 준비금(Betriebsmittelrücklage)으로 제1항의 지출을 충당할 수 없을 때, 연방정부는 필요한 재원의 운용을 유지하기 위하여 전년도 예산 최종액의 1/4까지 신용(Kredit) 방식으로 조달할 수 있다.

독일의 비상예산제도는 헌법상 규정내용이 우리 헌법상 조문내용과 유사한 측면이 있지만, 헌법현실에 있어서는 예외적 성격을 가지는 비상예산제도를 일반적인 경우처럼 사용하고 있으면서도 큰 정치적·국가적 혼란 없이 이를 안정적으로 장기간 운영해 오고 있다. 헌법규정의 유사성에도 불구하고 헌법현실에 있어서 운영상 차이점 때문에

그 원인이 어디에 있는지, 또는 그 운영에 있어서 현실은 어떠한지에 관한 연구의 필요성이 크다.

독일에서 연방예산의 편성권한은 연방정부에 있지만, 연방예산을 법률로 확정하고 예산집행을 승인하는 예산권한(Budgethoheit)은 연방의회에 있다. 그러나 연방의회가 여러 가지 (정치적·사실상의) 이유로 회계연도 시작 이전에 예산법률제정에 실패할 경우에도, 예산법률이 없다는 이유로 국가예산의 집행을 중지하고 국가사무를 중단할 수는 없다. 예산법률이 회계연도 시작 이전에 확정되지 않은 경우 의회의 예산권한을 무시하지 않고 다른 한편 예산법률 없이 국가사무집행을 유지하기 위한 국가예산의 운영체제가 필요하다. 독일헌법은 이를 제 111조에서 비상예산제도(Nothaushaltrecht)로 규정하고 있다. 여기서는 먼저 이에 관한 역사적 배경을 다루고, 비상예산조항이 다른 헌법규정들과의 관계 속에서 가지는 의미 등에 대한 내용을 다룰 필요가 있다. 비상예산은 새로운 회계연도의 시작부터 예산법률의 불성립 시까지 지속되는 소위 예산부재기간(etatlose Zeit) 동안만 잠정적으로 시행되는데, 그 밖에 다른 대안은 없는지도 알아본다.

비상예산의 내용에 있어서는 먼저 비상예산제도의 실시에 관한 조건을 살펴보고, 비상예산제도의 구체적인 내용에 있어서 먼저 비상예산집행 권한의 행사에 관한 문제를 다룬다. 비상예산집행제도는 예산고권을 가지는 의회의 의결을 거치지 않은 것이기 때문에 의회의 예산고권을 보장한다는 측면에서 당연히 일정한 제한이 따르는데, 먼저 시간적 제한은 어떤 것이 있는지 살펴 볼 필요가 있다. 그 밖에 지출에 관한 내용으로서 어떤 것이 있는지 살펴 볼 필요가 있는데, 독일헌법 제111조 제1항에서는 구체적으로 법률에 근거한 시설의 유지 및 법률이 정한 처분의 집행, 법적 근거가 있는 연방의 의무이행, 전년도 예산법률에서 승인을 얻은 건축, 조달 및 급부의 계속 등 세 가지 요건을 규정하고 있다. 국가 지출의 측면뿐만 아니라 수입의 측면에서

도 재원의 부족을 해결하지 못한 경우에, 예외적으로 국가채무를 통한 수입에 관한 근거조항을 두고 있는데, 이에 관한 내용의 이해도 필요하다.

비상예산제도가 잘 운영되기 위해서는 이에 관한 위반 시 제재와 통제, 이를 해결하기 위한 절차 등도 중요하다. 이 때문에 비상예산제도를 위반한 경우는 어떤 제재가 가해지는지, 이에 대한 사법적 통제는 어떻게 이루어지는지에 대해서 살펴본다. 예산법률이 회계연도 개시 후 사후적으로 연방의회에서 의결·확정될 때 비상예산제도는 더 이상 효력을 발휘하지 못하는데, 이에 관한 문제들을 살펴본다. 마지막으로 독일 비상예산제도의 실제 운영에 관한 여러 가지 내용들도 살펴본다.

제 2 절 비상예산규정에 관한 역사적 배경과 전개과정

정부가 제시한 예산안을 의회가 의결하고 법률로 확정하는 데 있어서 갈등과 충돌은, 국민들에 대한 과세를 법률로 근거지우는 조세법률주의와 더불어 국가에 있어서 군주와 의회 간 주권소재의 충돌문제, 그리고 근대국가 내 입헌주의 체제를 정립하는데 있어서 가장 핵심적인 문제가 무엇인가를 단적으로 표출하는 대표적인 사안이다.¹³⁾ 1848년 독일의 시민혁명과 소위 프랑크푸르트헌법의 실시가 불발로 끝나고 입헌군주가 지배하고 있던 근대 독일의 역사적 상황에서도, 예산법률(또는 예산)의 부재에 관한 문제는 19세기 후반부 왕을 중심으로 한 행정부와 의회 간 관계에 대한 제도적·국가법적 논쟁의 핵심적 주제가 되었다.¹⁴⁾ 여기서는 독일의 근대화·현대화 과정의 헌법에서 나타나는 예산규정들의 변화를 통해 그러한 의회와 행정부 간의

13) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.1.

14) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.9.

권력분립 상황과 예산권한에 관한 민주주의 원칙의 확립 과정을 살펴본다.

1. 프로이센 헌법상황

1850년 프로이센헌법 제99조는 “모든 국가의 수입과 지출은 매년 사전에 견적되고 국가예산이 되어야 한다. 후자는 법률로 확정된다”고 규정하였다. 프로이센헌법 제109조는 “기존의 세금과 부과금은...지속되며...현행 헌법에 위반되지 않는 모든 법률과 개별법률, 명령은...법률로 개정되기 전까지 유지된다”고 규정하였다. 그러나 프로이센헌법이 제정되고 나서 이미 첫 번째 예산안이 기간 내에 법률로 확정되지 않았다. 그럼에도 프로이센 정부는 프로이센헌법 제109조의 규정을 근거로, 세금과 부과금을 통한 수입은 지속하면서 국가수입에 대한 정부의 처분권한을 인정하는 내용을 1850년 12월 16일 결정(Beschluss)으로 정하였다.¹⁵⁾

이 결정에는 예산법률이 의회에서 기간 내에 확정되지 않을 때, 전년도에서 지속적으로 이루어졌던 지출은 새로운 회계연도에서 계속 집행될 수 있으며, 정부의 법적인 의무에 근거하거나 특별한 국가의 이익이 있을 때에는 예외적으로 예산안에 포함된 내용의 지출을 집행할 수 있다는 내용을 담고 있었다. 당시 프로이센 의회는 이러한 정부의 결정이 헌법에 규정되지 않은 행정부의 예산집행에 관한 내용을 인정함으로써, 헌법상 행정부의 권한을 행정부의 의결로 확장한 것이라고 비난했다. 그러나 프로이센 행정부는 이후 이 결정에 근거하여 예산법률이 확정되지 않을 때마다 잠정적인 예산집행을 실시하였다.¹⁶⁾

이러한 상황은 국민주권 측면에서 민주적 정당성을 갖는 의회가 정부를 압도했던 당시 영국이나 프랑스와 달리, 특히 예산 측면에서는

15) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.21.

16) Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.18f.

기존의 왕정에 기반을 둔 행정부를 극복하지 못했던 독일 의회의 상황을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다. 이전까지 독일은 연방국가이면서 각 주의 주권이 상당히 강력하게 인정되던 시기였고, 국가(연방과 주)의 지출을 국민이 부담하는 조세를 통해 해결하는 것이 아니라, 기본적으로 연방 내지 주의 자체 재정을 통해 해결하였다. 다만 행정부 자체 재정으로 지출을 해결하지 못할 때, 주민들에게 조세를 부과하고, 이 때 의회(각 계층의 대표)에게 동의 내지 승인을 구하는 방식을 사용하고 있었다. 이 때문에 지속적으로 조세가 부과되는 현대적 의미의 재정국가에서와 달리, 독일에서 부과되는 조세는 항상 시기적으로 제한적인 부담금이었다. 따라서 의회는 국가예산에 대한 전체적인 승인권한을 가질 수 없었고, 조세부담에 대해서만 일정한 승인권한을 행사할 수 있었을 뿐이다. 이 때문에 독일에서 의회는 국가예산에 대해서 구조적으로 일정한 제한된 권한만 행사할 수 있었던 것이다.¹⁷⁾

그런데 프로이센헌법 제109조에 따르면 수입은 조세를 통하여 지속적으로 유입되는데 반하여, 예산은 제99조에 따라 매년 새롭게 의회가 확정하게 되었다. 헌법적으로 본다면 의회의 예산권한이 확장된 것처럼 보이나 실제로는 조세에 관한 의회의 매년 승인권한이 조세법률의 제정 시에만 인정되어 상대적으로는 의회가 재정에 관한 권한을 상실한 것을 의미한다. 조세에 관해서는 의회가 매년 법률을 통해 통제하는 것이 아니면서, 예산에 대해서는 매년 확정을 해야 하기 때문이다. 특히 예산확정을 의회가 이루어내지 못하더라도 아무런 대안이 없기 때문에 행정부는 지속적으로 유입되는 수입을 가지고 지출사무를 수행할 수 있었다. 물론 의회는 조세법률에 대한 개정 등을 통해 행정부를 압박할 수도 있었지만, 실제에 있어서는 이러한 조세법률의 개정을 위해서는 당시 왕의 동의가 필요했기에 쉽지 않은 것이었다.¹⁸⁾

17) 이에 대해서는 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.10 참조.

18) 프로이센헌법 제62조에 근거하면 왕과 귀족으로 구성된 상원, 일반 시민의 대표

어쨌든 예산법률(확정)의 부재 시 예산집행에 관한 해결책이 없다는 문제는 프로이센에서 헌법적으로 해결되지 못한 채 지속되고 있었다.¹⁹⁾

2. 프로이센 예산충돌

이러한 예산에 관한 의회와 정부 간의 충돌은 1862년에 최고조에 이르렀는데, 수상이 된 비스마르크가 황제 빌헬름 1세의 군대개혁(Heeresreform) 의중을 파악하고, 이를 실현하기 위해 엄청나게 증가된 국방부예산을 포함시켜 예산안을 제출하면서 시작되었다. 의회는 국민이나 의회의 의사와는 관계없이 왕의 의사만 중시 여겨 일방적으로 작성된 예산안에 대하여 이를 법률로 확정하기를 거부했고, 행정부는 국가사무는 중단될 수 없다는 비스마르크의 주장에 따라 1866년까지 4년간 의회가 확정한 예산법률 없이 예산집행을 강행하여²⁰⁾ 국가경제와 재정을 운영하였다. 이러한 행정부와 의회 간 예산에 관한 힘겨투기는 1866년 프로이센이 오스트리아와의 전쟁에서 승리하고 프로이센의 정치적 안정을 확고하게 이루게 되자 상황이 정리되었다. 프로이센의 의회구성이 행정부에 우호적인 다수로 바뀌었고, 그 동안 (비스마르크도 포함하여) 예산법률의 근거 없이 집행된 국가예산의 집행에 대한 헌법위반(Verfassungsbruch)이라는 비난과 예산집행에 관한 면책을 인정하는 소위 면책법률(Indemnitätsgesetz)을 의회가 제정하면서 법적으로는 일단락되었다.²¹⁾

로 구성된 하원 모두 합의해야 법률을 제정 내지 개정할 수 있었다.

19) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.11.

20) 본래 초기에는 행정부는 의회 모두, 의회의 승인 없이는 특히 지출을 집행할 수 없다고 보았다. 그러나 비스마르크가 “국가생활은 일순간도 중단될 수 없기 때문에 (weil Staatsleben auch nicht einen Augenblick stillstehen kann)” 행정부와 의회가 예산에 관하여 의견이 일치되지 않고, 예산불확정에 관한 헌법적인 흠결에도 불구하고 예산을 집행할 수 있다고 보아 예산집행을 강행하였다. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.III, 3.Aufl., 1988, S.309f.

21) 이를 일반적으로 프로이센의 예산충돌(Budgetkonflikt)이라고 일컫지만, 다른 한편 헌법충돌(Verfassungskonflikt)이라고도 일컫는다. 이에 대한 상세한 내용에 대해서는

3. 헌법적 해결책의 부재

그러나 헌법적인 측면에서는 여전히 예산법률이 없는 상태를 어떻게 평가할 것인지 또는 해결할 것인지 결론짓지 못하고, 당시 프로이센의 정치현실을 통해 해결하도록 남겨 놓았다. 이는 1871년 독일제국헌법(Reichsverfassung)에서도 그대로 반영되어 의회가 정부의 예산안을 거부하거나 예산확정을 미루면 어떻게 규율할 것인지에 관하여 아무런 규정도 두지 않았다. 헌법은 국가예산에 관한 법률상 확정과 집행의 문제를 완벽하게 규율하지 않고, 당시 정치상황에 그 해결을 미룬 것이다.²²⁾

전통적인 입헌군주제 하에서 예산에 관한 의회와 정부 또는 군주간의 대립상황을 바라본 라반트(P. Laband)는, 국가예산의 지출에 대한 결정과 그에 따른 행정부에 대한 권한부여(Ermächtigung)에 관하여, 최종적인 결정권한은 실질적인 권리 측면에서 볼 때 본래 행정부에 있는 것으로 보았다. 따라서 의회가 제정하는 예산법률이란 단순히 정부가 제출한 예산안을 확인 내지 확정하는 형식적인 의미만 갖는 것이며, 박수로써 동의를 표시하는 권한 정도로만 평가하였다.²³⁾ 예산법률로 확정된 예산안은 정부의 통치행위 내지 국가운영행위이며, 다른 일반적인 법률처럼 특정한 구속력을 가지는 실질적인 법률이 아니라 단지 결정만 의회에서 했을 뿐 특별한 의미는 없는 형식적인 법률이라고 본 것이다(형식적 법률로서 예산: Haushalt als formelles Gesetz).²⁴⁾

Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.III, 3.Aufl., 1988, S.305ff., 헌법적 문제와 관련해서는 S.333ff., 이에 대한 해결상황은 S.348ff. 참조.

22) 다만, 1871년 독일제국헌법에서는 황제에게 입법기능이 인정되지 않고, 연방상원과 연방하원이라 할 수 있는 제국의회(Reichstag)에게만 입법권이 인정되었다는 점이 프로이센 헌법상황과 다른 점이라 할 수 있다. Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.12.

23) Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7.Aufl., 1919, S.428f.

24) 당시에는 형식적 의미의 법률과 실질적 의미의 법률에 관한 구별이 프로이센의

1919년 바이마르공화국헌법에서도 예산법률 부재 시에 관한 규정은 찾아볼 수 없다. 본래 바이마르공화국헌법 초안에는 오늘날 헌법 제 111조와 유사한 조항이 포함되어 있었으나, 이에 관한 상세한 논의과정에서 비상예산제도에 관한 조항은 삭제되었다. 예산법률 부재 시에 관한 규정을 삽입하려는 연방의회에서의 주장이 다수를 확보하지 못했기 때문이다.²⁵⁾

그러나 정치현실에 있어서는 예산법률의 부재 시를 규율하는 헌법 규정이 없음에도 불구하고 (회계연도 시작 전에 또는 회계연도가 시작되었음에도) 일반적으로 나타나는 예산법률의 부재 상황은 잠정적인 예산집행에 관한 법률을 따로 제정하거나 비상예산법률(Nothaushaltsgesetz) 내지 비상명령(Notverordnungen)²⁶⁾을 제정하여 해결해 나갔다. 이 때 비상예산법률은 정식 예산법률과 마찬가지로 의회의 의결을 거쳐 제정되었고, 정부가 행정을 유지하고 사무를 수행하며, 법적인 의무를 수행하는데 필요한 예산을 지출할 수 있도록 권한을 부여하였다. 그 당시 학계에서는 비상예산법률이 확정되지 않은 경우에는, 예산안에 포함된 내용 중에서 예산법률의 부재 동안 정부가 국가운영과 행정집행의 의무를 이행하기 위하여 고정적인 예산, 앞으로 의회의 허가를 통해 지출이 가능할 것으로 예상되는 예산만을 집행해야 한다

예산총돌이나 균주와 의회의 주권다툼에 있어서 의미가 있었으나, 오늘날 법률에 관한 형식적·실질적 의미를 구분하는 것은 큰 의미가 없는 것이다. Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.110, Rn.9f.

25) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.1. 바이마르공화국 헌법 제정 당시 상황에 대해서는 Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.16ff. 참조.

26) 비상명령에 대한 헌법적 근거는 바이마르공화국헌법 제48조 제2항에 근거하는데, “제국대통령은 독일제국 내에서 공공의 안녕과 질서에 중대한 장애가 발생하거나 발생할 우려가 있을 때, 공공의 안녕과 질서의 회복을 위하여 필요한 조치를 취하며, 필요한 경우에는 병력을 사용할 수 있다. 이 목적을 위하여 제국대통령은 잠정적으로 제114조, 제115조, 제117조, 제118조, 제123조, 제124조 및 제153조에 규정된 기본권의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다”고 규정하고 있다(김효전, 바이마르공화국 헌법 번역과 본문, 헌법학연구 제4집 제3호, 1998, 449면 참조).

고 이해되었다.²⁷⁾ 이 때 의회의 의사로서 추정할 수 있는 예산이란, 일반적으로 제국의회 제2독회(Lesungen)에 제출된 예산안의 내용에서 그 근거를 찾았다.²⁸⁾

4. 주헌법상 규정

바이마르공화국헌법과 달리 그 당시 많은 주헌법에서는 예산법률 부재 시를 규율하는 헌법규정들을 마련하였다. 주로 예산법률 부재 시 주정부의 권한을 명확하게 규정하였는데, 한편으로는 정부의 예산집행권한을 인정하면서도 다른 한편으로는 정부의 집행권한을 제한하는 내용을 이룬다. 그 당시 1920년 프로이센 주헌법 제64조는²⁹⁾ 오늘날 독일연방공화국헌법 제111조와 가장 유사한 내용을 규정하고 있다.

5. 독일연방공화국헌법

헤른김제 헌법초안에는 입법권한의 내용으로서 현행 독일헌법 제 111조 제1항에 해당하는 내용의 비상예산규정을 두고 있었다. 다만 현행 독일헌법 제111조 제2항에 해당하는 내용의 국가채무 인수에 관한 권한은 그 당시에는 존재하지 않았다. 제헌위원회(Parlamentarischer

27) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.25.

28) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.1.

29) 제64조: 회계연도 종료 시까지 차기연도 예산안을 법률로 확정하지 못하면, 예산법률의 발효 시까지 국무부는 이하의 내용에 대한 권한을 가진다.

1. a) 법적으로 유지되고 있는 조직의 유지와 법적으로 의결된 조치의 집행을 위하여
b) 법적인 근거가 있는 국가의 의무를 이행하기 위하여
c) 전년도 예산안을 통해 이미 지출이 승인된 건축, 조달 그 밖에 급부를 지속하거나, 동일한 전제조건 하에서 건축, 조달 그 밖의 급부를 계속 지원하기 위하여 필요한 모든 국가의 지출.
2. 제1호의 지출이 특별법에 근거한 조세, 부과금을 통한 수입과 그 밖에 재원에 근거하여 충족되지 않는 한, 매 3개월 마다 당해 전년도 예산총액의 1/4을 초과하지 않는 범위 내에서 국고증권(Schatzanweisungen).

Rat)의 재정위원회(Finanzausschuss)는 전 프로이센 재정부장관이자 담당보고위원(Berichterstatter)인 홉커아쇼프(Höpker-Aschoff)의 제안을 받아들여 비상예산조항을 헌법에 규정하였다. 이 조항은 내용적으로 1920년 프로이센 주헌법 제64조와 동일하다. 이 조항은 지출 측면에서만 본다면 프로이센 주헌법의 조항내용이 변경됨이 없이 제헌위원회 전제회의에서 헌법 제111조 제1항으로 수용된 것이다.

그 밖에 수입부분과 관련한 제111조 제2항의 내용은, 제헌위원회 위원장의 요구에 따라 영국관할 신탁지역을 담당하던 독일제국감사원(Rechnungshof des Deutschen Reiches für die britische Zone)이 재정제도에 관한 의견을 표명한 것으로부터 기인한다. 이 의견표명 중에는 경제운영의 유지를 위해 필요한 경우에만 신용을 인수하도록 허용하자는 내용과 운영예비금(Betriebsmittelrücklage)에 관한 내용을 담고 있었다. 결국 재정위원회는 예산법과 예산제도의 현대적 발전에 상응하는 규정을 두는 것에 대해 찬성하였고, 이 초안은 제헌위원회의 편집위원회(Redaktionsausschuss)뿐만 아니라 최고위원회(Hauptausschuss)에서도 그 대로 통과되어³⁰⁾ 지금과 동일한 규정으로 확정되었다.³¹⁾ 독일헌법 제111조는 1969년 대대적인 재정헌법개정과 2006년과 2009년 소위 연방주의헌법개정에도 불구하고 지금까지 변함없이 유지되고 있는 헌법 조문 중의 하나다.³²⁾

30) 헌법 제111조의 제헌위원회에서 수용과정에 대해서 상세하게는 v.Doemming/ Füsslein/ Matz, JÖR NF Bd.1, 1951, S.810ff. 참조.

31) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.4.

32) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.2. 프로이센헌법의 전통을 뛰어넘어 특히 라반드의 형식적 의미의 법률이론에 직접 근거하여 규정되어 의회주의적 헌법체제 하에서는 이질적인 요소로 평가되었음에도, 지금까지 변함없이 유지되고 있다는 점에서 헌법 제111조는 주목할 만하다. Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.42, Fn.164.

제 3 절 독일연방헌법상 비상예산규정의 의미

1. 예산법률 부재 시 예산집행문제 해결

(1) 예산법률 부재 시 국가예산 집행의 문제

독일연방헌법 제110조 제1항 제1문 전반부에 따르면,³³⁾ 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함된다. 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로 작성할 수 있으나, 연도별로 분리하여 회계연도가 시작되기 전에 예산법률로 확정된다(제110조 제2항).³⁴⁾ 그러나 예산법률은 종종 회계연도 시작 전에 확정되지 못할 수도 있다. 예컨대 예산법률의 입법과정 중에 여야 간 정치적 타협의 불발 내지 어려움으로 인하여 의결시기를 넘기거나, 예산법률의 형식적·실질적 내용의 위헌성으로 인하여 무효가 되는 경우, 혹은 총선거를 치르고 새로운 정부가 구성되어 차기 회계연도 예산법률을 사실상 기간 내에 의결할 수 없었던 경우 등을 상정할 수 있는 것이다.

이러한 경우를 대비하여 헌법 제111조는 예산법률이 확정되고 공포될 때까지 연방정부에게 예산법률에 근거함이 없이 일정하게 제한된 범위 내에서 합헌적인 예산집행을 할 수 있도록 헌법에 직접 근거한 권한을 부여하고 있다. 헌법 제111조는 헌법 제110조에 규정된 소위 예산안의 사전원칙(Grundsatz der Vorherigkeit)이 지켜지지 않아서 예산법률의 부재가 발생하고, 이 때문에 예산집행 근거법률의 부재 시에도 잠정적으로 예산집행을 정당화할 수 있는 독립적인 수권근거(Ermächtigungsgrundlage)를 헌법차원에서 마련하고 있는 것이다. 헌법 제111조

33) 헌법 제110조 제1항: 연방의 모든 수입과 지출은 예산안(Haushaltsplan)에 포함되며, 연방운영기업과 특별재산(Sondervermögen)에 대해서는 단지 전입금(Zuführungen)이나 전출금(Ablieferungen)만이 포함된다. 예산안의 수입과 지출은 균형을 이룬다.

34) 헌법 제110조 제2항: 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로, 연도별로 분리하여, 첫 번째 회계연도가 시작되기 전에 예산법률(Haushaltsgesetz)로 확정한다. 예산안의 일부에 대하여 회계연도를 분리하여, 장기간 효력을 미친다고 규정할 수 있다.

제1항은 예산집행의 근거법률이 없더라도 국가의 경제유지사무와 필수적인 국가지출을 정당화하고 유지하기 위한 근거를 규정하고 있다. 예산수입은 주로 조세법률을 통해 해결되지만, 만일의 경우에 발생할 수 있는 예산부족을 신용인수(Kreditaufnahmen)를 통해서 해결하도록 제111조 제2항에서 규정하고 있다.³⁵⁾ 이 양자를 통틀어 연방의 비상예산제도(Nothaushaltsrecht)라고 할 수 있다.³⁶⁾

(2) 국가의 지속적인 기능 유지와 재정에 관한 민주주의 원칙 유지

헌법 제111조는 두 가지 기능을 고려한 것으로 평가할 수 있다. 첫째 현실적인 측면에서 지속적인 현재의 국가지출을 유지하고 가능한 신용인수를 통해서 국가수입의 필요성을 해소하려는 것이다.³⁷⁾ 다만, 비상예산제도는 예산법률의 부재 시라는 잠정적(이고 예외적)인 상황을 해소하기 위한 것이기 때문에 가능한 의회와 정부에게 예산법률의 제정을 위해 노력하도록 필요한 압력을 가하는 정도에서만 규정되어야 한다.³⁸⁾ 이를 국가유지기능 또는 예산경제의 유지기능이라고³⁹⁾ 할 수 있다.

둘째로 독일헌법 제111조는 이론적인 측면에서 의회의 전통적인 예산권한(Budgetrecht)이⁴⁰⁾ 형해화되는 것을 방지하기 위하여, 의회의 승인 없이 이루어지는 잠정적인 예산집행에 일정한 한계를 설정한 것이다. 의회의 승인을 통한 민주적 정당성의 부재를 헌법적으로 보충해 준다는 측면에서 보면 제111조는 정당성기능을 가진다고 할 수 있다.⁴¹⁾ 이 때문에 행정부의 잠정적인 예산집행에 대한 수권의 범위는,

35) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.14.

36) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.1.

37) Kisker, in: Kirchhof/Isensee, HStR Bd.IV, 2.Aufl., 1999, §89, Rn.42.

38) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.4.

39) Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, Bd.II, Art.111, Rn.8.

40) 의회는 예산권을 통하여 국가의 지출에 대한 정부의 권한을 정기적으로(매년) 부여하면서 정부의 정책을 통제하고 영향력을 행사할 수 있다. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd.I, 2011, §26, Rn.243.

41) Kroll, DÖV, 2004, S.986(989).

국가사무 이행의 연속성을 보장하기 위하여 반드시 필요한 것으로 평가될 뿐만 아니라 의회의 의사와도 합치되는 것으로 추정되는 필수적인 국가수입과 국가지출 부분에만 한정된다.

예산법률 부재 시 집행될 수 있는 지출을 엄격하게 규정해 놓으면 다른 한편으로는 예산법률의 신속한 의결과 제정에 기여할 수도 있다. 시간이 지날수록 정당하게 지출하거나 수입할 수 있는 예산의 범위가 줄어들고 제한되므로, 그 밖에 국가수입과 국가지출에 관한 예산집행을 가능하도록 하기 위해서 되도록 관련 헌법기관들(연방의회, 연방정부 등)이 예산법률 제정에 적극적으로 노력할 것이기 때문이다.⁴²⁾

의회민주주의 발전 역사를 보면, 예산을 집행하고 이를 통해 정책을 형성하는 행정부와, 예산안 작성과 의결에 관한 재정고권을 주장하는 의회 사이에서 가장 핵심적이고 첨예한 대립으로 나타나는 갈등문제는 국가재정에 관한 문제였다. 이는 영국의 의회로부터 시작하여 독일의 프로이센, 미국의 최근 재정위기와 관련된 대통령과 의회의 충돌, 한국의 최근 상황에 이르기까지 과거뿐만 아니라 현재에도 마찬가지이다.

정치체제와 관련된 국가구조적인 측면에서 보면, (대통령과 의회가 서로 대립적인 전통적인 대통령제 정부 보다 상대적으로) 의원내각제 정부 하에서는 (정당을 통한 내각과 의회다수파의 통합으로 인해) 행정부와 의회의 대립각이 상당히 무디어졌다. 그럼에도 불구하고 헌법규범으로서 제111조 비상예산조항은 현실에서 자주 발생하는 예산법률 부재 시 예산 집행문제를 규율하고, 행정부와 의회 사이에 권력분할에 있어서 균형을 유지하도록 하기 때문에 의회민주주의 측면에 있어서 이론적으로 뿐만 아니라 실질적으로, 상당히 또한 여전히 중요한 의미를 가진다.⁴³⁾

42) Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.3; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.3. 그러나 이 문제와 관련하여 헌법 제111조가 의회에게 부담을 주거나 예산법률을 제 때에 제정하지 못한 것에 대한 제재로서 기능한다고 보는 것은 다른 문제다. 예컨대 로씨(Rossi, DÖV 2003, S.313(318ff.))는 비상예산조항이 의회에 대한 제재적 성격(Sanktionscharakter)을 갖는다고 평가한다.

43) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.4.

2. 사전예산원칙과의 관계

헌법 제110조 제2항 제1문은 예산법률제정에 관련된 헌법기관들이 예산안을 새로운 회계연도가 시작되기 전에 확정하도록 의무를 부과하고 있다. 비상예산조항은 예산안확정에 관련된 이런 헌법기관들의 책임을 면제하는 것이 아니다. 비상예산조항과 헌법 제110조 제2항 제1문을 연결시켜 해석한다면, 헌법 제110조 제2항 제1문의 사전예산주의는 원칙이고, 제111조의 비상예산은 예외조항의 성격을 가지고 있음을 알 수 있다.⁴⁴⁾

비상예산조항의 법적인 효과는 예산법률의 부재로 말미암은 사실상의 예산부재라는 상황으로부터 발생함과 동시에 그러한 예산부재에 대처하는 것이다. 비상예산에 따른 예산집행은 원칙적으로 새로운 회계연도가 개시되고 새로운 예산법률이 공포될 때까지 단기간 내에 이루어질 수밖에 없고, 헌법 제110조 제2항 제1문의 사전예산원칙은 그러한 단기간 내에 모든 예산관련헌법기관이 가능한 한 빠른 예산법률의 확정에 협력하도록 의무를 부과하는 것이다. 비상예산제도는 이러한 재정헌법상 원칙이 제대로 이루어지지 않았을 때를 대비하는 예외적인 성격을 가지는 것이다.⁴⁵⁾

3. 예산초과 및 예산외 지출과 비상예산

(1) 제111조와 제112조의 구별

헌법 제111조의 비상예산은 예산법률 부재 시 예산집행에 관한 비상권한(Notkompetenz)을 규율하고 있는 반면, 헌법 제112조는⁴⁶⁾ 실제

44) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.6.

45) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.5; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.4.

46) 헌법 제112조: 예산초과(Überplanmäßige) 및 예산외(außerplanmäßige) 지출은 연방

예산집행이 예산법률에 규정된 내용을 초과하여 예산법률에 규정된 내용으로는 달성할 수 없는 경우 또는 예산법률에서 규정하지 않았던 내용의 지출 등이 발생한 경우에 예산에 관한 비상권한을 규정한 것이다. 헌법 제111조의 비상예산권한은 연방정부에 인정되는 반면에 헌법 제112조의 예산초과 및 예산외 지출에 대한 비상승인권한(Notbewilligungsrecht)은 연방재정부장관에게 인정된다는 점에서 양자는 차이가 있다.⁴⁷⁾ 또한 제111조는 예산법률 부재 시에 연방정부에게 상대적으로 광범한 예산집행권한을 부여하고 있는 반면, 제112조는 예산초과 지출이나 예산외 지출에 관하여 개별적으로 연방재정부장관의 승인을 받도록 한다는 점에서도 차이가 있다.⁴⁸⁾

(2) 비상예산집행체제 하에서 제112조의 적용가능성

문제는 예산법률 부재로 말미암아 비상예산을 통해 제한된 내용의 국가지출과 국가수입이 운영되고 있는 상황에서도 헌법 제112조 예산초과 또는 예산외 지출에 관한 비상권한을 이중적으로 적용할 수 있는가 하는 점이다. 예컨대 국가기능의 유지와 경제활동을 위하여 필요한 예산을 집행할 뿐만 아니라, 새롭게 인정된 정치적 내지 사회적 프로그램을 실현하는데 있어서 더 많은 예산지출이 발생한다면, 이는 비상예산권한의 사용과 함께 예산외 지출 또는 예산초과 지출이 발생하는 경우가 나타날 수 있는 것이다.

비상권한의 이중적 사용에 대해서는 두 가지 문제를 먼저 생각해 볼 수 있다. 하나는 비상예산조항에 근거한 국가예산의 지출 시기에 예산초과에 해당하는지 아니면 예산외 지출에 해당하는지를 판단할 수 있는 기준으로서 확정된 예산안이나 예산법률이 존재하지 않는

재정부장관의 동의가 필요하다. 동의는 예측할 수 없었고 불가피한 필요가 있는 경우에만 할 수 있다. 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

47) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.6.

48) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.35.

다는 것이다. 그럼에도 불구하고 예산초과와 예산외 지출에 관한 판단을 비상예산 상황에서도 평가할 수 있는가 하는 점이다. 이에 대해서는 독일에서 학계의 견해가 나뉜다.

먼저 비상예산 상황이라 할지라도 국가기능의 지속적인 유지를 위해서 필수적인 지출이, 예컨대 전년도 예산이나 예상했던 예산지출을 상당히 초과하여 발생했다면 예산초과에 해당하고, 예측할 수 있었던 예산지출의 범위를 넘는 예산지출요소가 발생한다면 이는 예산외 지출로서 역시 제112조의 예산집행을 통해 해소되어야 한다는 것이 긍정론의 입장인데 판례와 다수견해에 해당한다.⁴⁹⁾ 또한 긍정론은 지출의 필요성에 대한 예상이나 전망이 불확실한 경우에도 (전년도 예산 법률이나 예산안이 아닌) 헌법 제111조 자체가 예산초과 지출 또는 예산외 지출에 대한 확정을 하는데 있어서 판단기준이 될 수 있다고 본다.⁵⁰⁾ 이에 대한 반대견해는 제112조는 예산초과 내지 예산외를 판단할 수 있는 예산법률이 존재하는 상태에서 적용할 수 있는 것으로서, 비상예산체제 하에서는 이를 판단할 수 없다거나,⁵¹⁾ 비상예산체제 하에서 예산외 내지 예산초과조항까지 적용할 경우 행정부가 의회의 예산에 관한 권한을 무시하고 남용할 위험이 있다고 본다.⁵²⁾

둘째로, 연방정부가 예산집행 시 비상예산제도뿐만 아니라 예산초과 내지 예산외 지출권한이라고 하는 비상권한을 이중으로 사용할 경우, 연방정부는 연방의회의 예산승인 없이 장기간 재정을 운용하는 위험에 빠지게 될 수 있다는 문제점도 생각해 보아야 한다. 다만, 연방정부가 연방의회의 승인 없이 재정운용을 하여 의회의 예산권한을 침해

49) 예컨대 BVerfGE 45, 1(37); Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.112, Rn.10; Jarass, in: Pieroth/ders., GG, 11.Aufl., 2011, Art.112, Rn.1; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.112, Rn.8; Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.112 Rn.15 등 참조. 그 밖에 다수견해에 대해서는 Fischer, VerwArch 2007, S.543(550), Fn.33 참조.

50) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.6

51) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.112, Rn.104.

52) Kisker, in: Kirchhof/Isensee, HStR Bd.IV, 2.Aufl., 1999, §89, Rn.45; Sasse, JZ 1973, S.189(191f.).

하고 연방행정부의 예산집행권한을 확장·남용할 수 있는 위험이 존재하는 것도 사실이지만, 국가기능을 유지하는데 필수적인 지출이라면 비상예산 집행 시에도 예산초과 내지 예산외 지출은 가능하다고 본다.⁵³⁾ 따라서 헌법 제112조는 비상예산체제 하에서 적용하지 않는 것이 원칙이라 할 수 있지만, 예외적으로 연방과 주의 존속과 유지상황, 국민의 생명과 건강보호 등이 위험에 처할 수 있는 경우에 허용될 수 있다고 본다.⁵⁴⁾

4. 전체 경제균형의 필요성과 비상예산

비상예산의 집행 시에도 원칙적으로 헌법 제109조 제2항에⁵⁵⁾ 따른 전체적인 경제균형의 필요성을 고려해야 한다. 연방정부는 비상예산으로서 필요한 것일 뿐만 아니라, 전체적인 경제적 균형성을 유지하기 위해서 필요한 것인지를 고려하여 비상예산을 지출하거나 신용수입을 집행해야 할 의무가 있는 것이다.

하지만 제111조에 따른 비상예산을 잠정적으로 집행 하면서, 전체적인 경제적 균형성을 고려한다는 이유로 비상예산의 한계를 위반하는 것까지 인정하는 것은 아니다.⁵⁶⁾ 전체적인 경제의 균형이 무너지는 것을 방지하기 위하여 과도한 지출을 집행하거나 과도한 신용수입을 인수하는 것이 요구된다 할지라도, 가능한 헌법 제111조의 비상예산

53) BVerfGE 45, 1(37); Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12.Aufl., 2011, Art.111, Rn.5; Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.35; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.32.

54) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.36.

55) 헌법 제109조 제2항: 연방과 주는 예산기율(Haushaltsdisziplin)의 유지를 위하여 유럽공동체조약 제104조에 근거한 유럽공동체 법률행위로부터 말미암는 독일연방공화국의 의무를 공동으로 이행하며, 그 범위 내에서 전체적인 경제균형의 필요성을 고려한다.

56) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.8; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.30. 이에 대해서 경제적 균형성 때문에 비상예산체제 하에서 지출에 관하여 행정부의 재량을 인정할 수 있다는 견해는 Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.9.

범위 내에서 수입과 지출이 제한되어야 한다.⁵⁷⁾

5. 신용인수 또는 보증인수와 비상예산

헌법 제115조 제1항⁵⁸⁾ 전반부의 보증인수, 신용인수 및 그 밖의 담보제공에 관한 권한과 관계 없이, 헌법 제111조의 비상예산은 연방정부의 독립적인 권한을 규정하고 있다. 제115조 제1항의 신용은 의회가 제정한 법률상 근거에 의하여 인수될 수 있는 반면에, 제111조 제2항에 근거한 신용인수는 헌법조문 자체에 근거하여 이루어질 수 있는 점에서 차이가 있다. 따라서 적용에 있어서도 비상예산체제 하에서는 헌법 제111조 제2항이 헌법 제115조 제1항보다 먼저 적용된다.⁵⁹⁾

6. 입법비상사태와 비상예산

예산법률의 부재를 해소하거나 종료시키기 위하여, 헌법 제81조의⁶⁰⁾ 입법비상사태 하에서도 예산법률을 제정할 수 있는지에 대해서는 이를

57) 물론 이 때는 앞에서 언급한 제112조의 예산초과나 예산외 지출의 경우는 여기에 포함되지 않는 것으로 본다. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.8.

58) 제115조 제1항: 장래 회계연도에 지출할 신용인수, 보증인수, 보증 및 그 밖에 담보제공은 상한이 특정되거나 특정할 수 있는 연방법률의 수권을 필요로 한다.

59) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.66.

60) 제81조: (1) 제68조(연방수상의 신임요구)의 경우 연방의회가 해산되지 않았을 때, 연방정부가 긴급한 것이라고 표시하였음에도 불구하고 연방의회가 법률안을 거부했을 때, 연방정부가 연방상원의 동의를 얻어 법률안을 제출하면, 연방대통령은 입법비상사태를 선언할 수 있다. 연방수상이 제68조의 신임과 결부시켰음에도 법률안이 거부되었을 때도 동일하다. (2) 입법비상사태 선언 후 연방의회가 그 법률안을 새롭게 거부하거나 연방정부가 수용할 수 없는 법률안으로 의결하면, 연방상원이 동의했을 때에만 법률이 성립한다. 연방의회가 동법률안을 재송부 후 4주 내에 의결하지 못했을 때도 동일하다. (3) 연방수상 임기 중 연방의회가 거부한 다른 법률안은 입법비상사태의 첫 번째 선언 후 6개월 이내에 제1항과 제2항에 따라 의결될 수 있다. 동일한 연방수상의 임기 중 기간이 만료되면 그 밖의 입법비상사태 선언은 불가능하다. (4) 제2항에 따라 성립된 법률은 본 헌법을 개정할 수 없으며, 전부 또는 일부 헌법의 효력이나 적용을 배제할 수 없다.

인정하는 것이 일반적인 견해이다.⁶¹⁾ 따라서 입법비상사태 하에서 의회가 예산법률을 확정하면 이때부터 비상예산체제는 중단되는 것이다.

제 4 절 예산법률 부재 시 비상예산법률과 그 밖에 법률상 대안

1. 비상예산법률

(1) 비상예산법률의 헌법적 근거: 예산부재 시 일반적 입법권한 행사를 통한 해결

1) 헌법적 차원에서 예산법률부재를 해결하는 헌법 제111조의 비상예산제도

비상예산제도는 한편으로는 예산법률의 확정이 지체됨에 따라 행정부가 예산집행을 할 수 없어 국가기능이 중단되는 문제를 해결하기 위한 목적과 다른 한편으로는 행정부의 잠정적인 예산집행기간 동안에도 민주주의 원칙에 따라 특히 의회 다수파에게 주어진 예산권한의 형해화를 방지하기 위한 목적으로 규정된 것이다.⁶²⁾ 예산법률이 확정되지 않으면 행정부는 법률의 수권 없이 예산을 집행할 수 없기 때문에 국가기능을 발휘할 수 없다. 국가(행정부)는 법률에 규정되었거나 국민들에 의해 적극적으로 요구되는 급부를 이행해야 할 의무가 있음에도, 예산법률이 확정되지 않았다는 이유로 지출의 집행이나 급부의 이행을 거부하는 것은 결코 간단한 문제가 아니다. 다른 한편 국가의 기능과 국민에 대한 국가의 의무로서 지출만 너무 강조하다 보면, 예

61) 대표적으로 Feuchte, AöR 1972, S.538(561); Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111, Rn.5; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.10; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.29; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.88ff 등 참조. 이에 반대하여 제111조를 제81조에 앞서는 특별규정으로 해석하는 견해로는 대표적으로 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.64; Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, Bd.II, Art.111, Rn.13 등 참조.

62) 앞의 제3절, 1, (2) 참조.

산에 관한 의회의 승인권한이 무시될 수 있으며, 이는 오히려 (재정) 민주주의원칙에 반하는 것이 될 수 있다.

헌법 제111조는 이러한 모순상황과 민주주의 원칙을 헌법차원에서 직접 해결하기 위해 규정된 것이다. 즉, 예산법률이 없음에도 불구하고 (법률이 아닌) 헌법이 직접 행정부에게 잠정적인 예산집행권한을 부여함으로써 한편으로는 민주주의 원칙의 예외에 대한 정당성을 부여하고, 다른 한편으로는 잠정적인 예산집행을 제한적으로 인정함으로써 국가의 예산경제와 법치국가적·사회국가적 기능을 지속적으로 효율성 높게 발휘하도록 하는, 과도적·잠정적 제도인 것이다.⁶³⁾

2) 법률적 차원에서 예산법률부재를 해결하는 비상예산법률

예산안 확정이 헌법 제110조 제2항 제1문에 규정된 기간 이후로 미루어진다면, 예산법률의 부재상황은 입법자가 일반적인 입법권한에 근거하여 비상예산법률(Nothaushalgesetz)을 제정함으로써 해소할 수도 있다. 비상예산법률은 독일의 현행헌법 제111조의 내용이 없었던 바이마르공화국헌법 체제 하에서도 예산법률의 부재상황을 정치현실로 해결하려고 사용되었던 방법이다. 비상예산법률은 일반적인 예산법률 확정 시 요구되는 조건들, 예컨대 예산의 완전성(Vollständigkeit)과 단일성(Einheit), 총액원칙(Bruttoprinzip), 물적·시간적 특수성(Spezialität), 예산의 명확성과 진실성, 사전원칙과 1년주의 등을⁶⁴⁾ 만족시키지 않아도 인정되었으며, 특정할 수 있고 급박하며 피할 수 없는 국가지출을 개별적으로 승인하는 법률이었다. 이는 현재 독일연방공화국헌법 체제가 성립되고 시작된 때부터 실제로 활용되었던 방법이고, 학계에서도 광범하게 인정되고 있다.⁶⁵⁾

63) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.7.

64) 예산법률의 각 원칙에 관한 구체적인 내용에 대해서 상세하게는 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 2010, 65-74면 참조.

65) 물론 이에 대한 비판적인 견해도 있는데 예컨대 Rossi, DÖV 2003, S.313(318ff.).

독일연방헌법재판소는 소위 예산초과(Haushaltsüberschreitung)결정에서⁶⁶⁾ 예산안과 분리하여 독립적으로 의결되는 추가예산안(Nachtragshaushaltsplan)뿐만 아니라 보충예산안(Ergänzungshaushaltsplan)도 긴박한 상황에서는 법률을 통해 사전에 확정될 수 있다고 인정하였다. 다만 독일연방헌법재판소는 보충예산안에 대한 명칭이나 개념을 일관되게 사용하지 않고 있다. 예컨대 잠정적 예산집행에 관한 법률(Gesetz über die vorläufige Haushaltsführung), 예산관련법률(Vorschaltsgesetz), 부분예산법률(Teilhaushaltsgesetz), 잠정 부분예산안(vorläufige Teilhaushaltsplan), 추가예산법률(Zusatzhaushaltsgesetz) 등의 용어를 엄격한 구분 없이 유사하게 사용하고 있다.⁶⁷⁾

(2) 비상예산법률과 헌법상 비상예산조항

1) 비상예산법률제정에 관한 헌법적 금지의 부재

헌법 제111조의 비상예산조항 자체는 비상예산법률의 제정을 금지하지 않는다.⁶⁸⁾ 또한 비상예산조항은 의회의 예산에 관한 권한을 축소하는 것으로 해석되거나, 예산법률을 확정짓지 못했다고 의회에 부담을 주는 성격으로 이해되어야 하는 것도 아니다.⁶⁹⁾ 오히려 제111조의 목적은 (예산법률)입법자의 의지로 추정되는 최소한의 재정(형성)의지에 근거하여 현재 집행되고 있는 재정을 경제적으로 운영하는 것이 가능하도록 하는 것이다.⁷⁰⁾ 따라서 입법자의 현실적인 의사가 비상예산법률의 제정을 통해 나타났다고 하더라도, 제111조는 이러한 입법자의 의사에 반하는 것은 아니다.

66) BVerfGE 45, 1(34)

67) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.11.

68) Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12.Aufl., 2011, Art.111, Rn.3; Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.5.

69) 물론 이에 대한 반대적인 입장은 Rossi, DÖV 2003, S.313(318ff.).

70) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.12.

헌법 제110조 제4항⁷¹⁾ 제2문의 규정도 비상예산법률과 모순되지 않는다. 예산법률의 규정이 차기 예산법률의 공포와 함께 효력을 상실한다고 규정하더라도, 회계연도의 종료 이후 기간 동안 지출수권을 다른 방식으로 규정하는 것을 금지하지 않기 때문이다. 정부는 제110조 제2항 제1문의 기간이 경과한 경우에 정부는 예산집행을 헌법 제111조의 근거하여 집행하든지, 비상예산법률의 제정을 기다리고 이에 근거하여 예산을 집행하든지 두 가지 방법 중 하나를 선택할 수 있다. 입법자의 입장에서는 비상예산법률을 의결하거나 정부에게 헌법 제111조에 근거하여 예산을 집행하도록 정할 수 있다. 그러나 반대로 기간 내 예산법률의 확정이 불가능한 경우에 입법자에게 비상예산법률을 제정하도록 의무를 부과하는 것은—최소한 연방차원에서는—헌법 제111조의 규정 때문에 인정하기 어렵다.

2) 비상예산조항과 비상예산법률의 보충성

비상예산에서 ‘비상(Not)’이란 용어가 의미하는 바와 같이 비상예산조항이나 비상예산법률은 말 그대로 비상시에만, 즉 예산안에 관한 의회의 결정이 성립되지 않았을 때에만 인정되는 것이기에, 의회가 예산안을 확정하면 비상예산조항이나 비상예산법률은 효력을 잃게 된다. 이 때문에 헌법상 비상예산조항은 일반적인 입법권에 대하여 보충적 성격을 갖게 된다.⁷²⁾ 따라서 비상예산조항이나 비상예산법률을 적용하기 전에 예산의 집행에 관하여 의회의 일반법률에 의한 수권은 가능하다. 즉 의회는 항상 입법권을 행사하여 예산에 관한 권한을 행사할 수 있고, 예산법률을 확정함으로써 비상예산법률이나 비상예산조항의 효력을 중단시킬 수 있다.

71) 제110조: (4) 예산법률에는 예산법률 적용기간 동안 연방의 수입과 지출에 관련된 규정만 포함된다. 차기 예산법률의 공포와 함께 효력을 상실한다거나, 제115조에 따른 권한은 추후에 효력을 상실한다고 예산법률에 규정할 수 있다.

72) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.49.

이렇게 본다면, 전체적으로 다음과 같은 정리가 가능하다. 의회는 예산법률을 확정하지 못했을 때, 일반적인 입법권을 행사하여 예산집행에 관한 특정 내용을 승인할 수 있다. 일반적인 입법권 행사가 아닌 비상예산법률의 제정을 통해 특정 예산에 관한 승인을 할 수 있으며, 헌법 제111조의 비상예산조항이 허용하고 있는 수권의 범위와 (더 넓게 혹은 더 좁게 상관없이) 달리 규정할 수 있다.⁷³⁾ 다만 비상예산법률은 바이마르공화국에서 종종 사용되었지만, 1949년 현행 독일헌법체제 하에선 1950년⁷⁴⁾ 단 1회만 사용되었다.

(3) 비상예산법률 및 비상예산조항과 일반적인 예산법률의 관계

헌법 제109조 제2항에 따라 연방과 주 전체에 걸친 경제적 균형성을 고려하여 (예산의 완전성과 단일성원칙에 근거하여) 예산법률에는 일반적으로 국가재정에 대한 입법자의 전체국가적인 형량(Gesamtabwägung)이 나타나 있지만, 비상예산조항이나 비상예산법률에는 그러한 국가 전반에 걸친 경제적 균형성에 관한 고려 내용이 나타나지 않을 수 있다. 비상예산법률은 국가지출사무와 관련하여 (예산법률)입법자의 의사를 (사전에) 반영하는 것이며, 그 내용은 입법자가 특히 중요하거나 급박한 것으로 판단한 것이나, 전반적으로 장래 예산법률에 포함될 지출내용 중에서 필수적인 일부 내용에 대한 사전승인으로 볼 수 있는 것들이기 때문이다.

그러나 사후에 성립되는 예산법률에는 비상예산법률에서 인정한 승인내용을 담고 있어서, 비상예산조항의 집행이나 비상예산법률의 집

73) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.50; Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111 Rn.10; 그러나 이에 대해서 반대하는 견해는 Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art.111, Rn.7; Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.5 등.

74) Gesetz über die vorläufige Haushaltsführung der Bundesverwaltung im Rechnungsjahr 1950, v. 23. 6. 1950, BGBl. I S.219

행에서 고려되지 않은 경제적 균형성에 대한 입법자의 형량은 결국 최종적으로 예산법률에서 반영된다. 따라서 비상예산법률이나 비상예산조항이 국가 전체에 관한 경제적 균형을 요구하는 헌법 제109조 제2항과 충돌하는 것은 아니다.⁷⁵⁾

2. 비상예산법률의 법적 효과

(1) 시간적 효력

내용적으로 전반적이든지 아니면 개별적이든지 간에 비상예산법률은 한시적인 효력을 갖는 것이 원칙이기 때문에, 비상예산법률의 효력이 다하고, 그 사이에 정식 예산법률의 확정이 이루어지지 않거나 새로운 비상예산법률의 제정도 이루어지지 않으면, 헌법 제111조는 아무런 제한 없이 적용될 수 있다.

(2) 내용적 효력의 범위

비상예산법률이 헌법 제111조의 적용에 어떤 법적 효과를 미칠 수 있는지는, 입법자가 비상예산법률을 통해 입법형성의 범위를 어떻게 정했는지에 따라 다르다. 여기서는 크게 비상예산법률의 규정 범위가 넓은 경우와 좁은 경우로 구분해서 살펴보기로 한다.

1) 비상예산법률의 규정범위가 포괄적일 때

비상예산법률이 시간적으로는 제한적으로 규정되어 있지만, 내용적으로는 규정의 범위가 포괄적이며 세부사항에 관한 기준 등을 거의

75) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.65. 이와 관련하여 경제성장 시기에는 비상예산조항에 근거한 국가지출은 상당히 소극적이기 때문에 수요의 과잉이나 인플레이션을 억제하는 방향으로 긍정적으로 작용하는 것으로 평가될 수 있다. 다만 경제불황 시기에 경제활성화를 위하여 비상예산조항에 근거하여 국가지출을 늘이고, 신용수입을 확대할 수 있는지에 대해서는 부정적으로 평가할 수 있을 것이다. 이에 대한 내용은 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.65 참조.

완벽하게 규정하고 있다면, 정부가 헌법 제111조에 근거하여 보충적으로 예산을 집행할 수 있는 가능성은 상당히 배제된다.⁷⁶⁾

그럼에도 불구하고 비상예산법률의 시행 중에 예산초과 내지 예산외 재정수요가 발생한다면 일반적으로 헌법 제112조를 통해 해결할 수 있는 길이 열려있다.⁷⁷⁾ 입법자의 재정권한과 헌법 제112조의 선택 가능성을 고려한다면, 비상예산법률에서 지출권한을 헌법 제111조에 규정된 것과 마찬가지로 상당히 엄격하게 규정할 수도 있다. 비상예산법률은 일반적인 예산법률과 마찬가지로 법적인 국가사무와 관련하여 규정된 지출들, 특히 청구이행을 위한 지출을 방해하는 것이 아니기 때문에 예산법률과 유사한 내용을 포함할 수 있다. 이는 헌법 제111조에서 도출되는 것이 아니라, 국가사무를 이행해야 하는 재정의 무에 근거하여 헌법 제104a조의⁷⁸⁾ 지출부담권한에서 도출되는 것이다.

76) Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111 Rn.10. 물론 비상예산조항을 통해서도 입법자의 예산권한이 제한되어서는 안 된다고 주장하는 반대견해도 있다. 예컨대 Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art.111, Rn.7.

77) 이에 대해서는 제3절, 3, (2) 참조.

78) 제104a조: (1) 연방과 주는 이 기본법에 달리 정함이 없는 한, 사무집행에 발생하는 지출을 분리하여 부담한다. (2) 주가 연방의 위임을 받아 사무를 집행함에 발생하는 지출은 연방이 부담한다. (3) 금전지급을 내용으로 하며 주가 집행하는 연방법률은, 금전지급의 전부 또는 일부를 연방이 부담하도록 정할 수 있다. 연방이 비용의 절반이나 그 이상을 부담하도록 규정한 법률은 연방위임을 통해 집행된다. (4) 제3자에 대한 금전급부, 금전가치가 있는 물건의 급부 또는 그와 유사한 서비스를 제공하도록 주의 의무를 규정하거나, 주가 자치사무로서 또는 제3항 제2문에 따라 연방위임사무를 통해 집행하는 연방법률은, 그로부터 발생한 지출을 주가 부담하는 경우에는 연방상원의 동의를 필요하다. (5) 연방과 주는 각 행정청에 발생한 행정비용을 부담하고, 상호간 원활한 행정책임을 진다. 자세한 내용은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다. (6) 연방과 주는 독일의 초국가적(supranationalen) 또는 국제법상 위반에 대하여 국내법상 권한과 업무분담에 따라 책임을 진다. 유럽연합이 1개 주 이상에 걸친 재정수정(Finanzkorrekturen)을 명한 경우에는 연방과 주가 15:85의 비율로 부담한다. 이 경우에 모든 주는 일반적인 분배규정에 맞게 35/100을 연대하여 부담하고, 50/100은 부담을 초래한 주가 수령한 재원의 한도에 맞게 부담한다. 자세한 내용은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다.

2) 비상예산법률의 규정범위가 개별적일 때

비상예산법률이 전반적으로 효력을 갖지 못하고 단지 개별적인 지출사무에 관한 승인내용만 담고 있다면, 이를 보완하는 헌법 제111조에 근거한 예산집행은 허용되며, 동시에 현재 진행되고 있는 지출을 해결해야 하는 필요성도 고려해야만 한다. 만일 비상예산법률이 이 모든 내용을 담고 있었다면, 헌법 제111조에 근거한 예산집행은 배제된다. 여기서는 아주 신중한 해석이 요구된다. 만일 그러한 비상예산법률이 제정된 이후에 특정 국가지출과 관련된 논쟁 때문에 온전한 예산법률의 확정이 이루어지지 못한다면, 비상예산법률의 규정은 논란이 되는 예산집행에 관해서는 부정적이고(negativ) 지출을 배제하는 성격을 가질 수 있기 때문이다.

3. 그 밖에 예산지출에 관한 법적인 수권

헌법 제110조 제2항 제1문에 규정된 기간 내에 예산법률의 제정이 이루어지지 않으면 그 밖에 국가지출을 허용하는 법적 권한을 다른 법률, 특히 연방예산령(Bundeshaushaltsordnung: BHO)에 포함시킬 수 있다. 연방예산령 제18조 제3항은⁷⁹⁾ 차기 회계연도 내지 차차기 회계연도의 예산법률이 제 때에 확정되지 못하거나 공포되지 못했을 경우, 신용에 관한 권한(Kreditermächtigungen)의 지속적인 효력(Weitergeltung)을 규정하고 있고, 제45조 제1항⁸⁰⁾ 제2문은 전년도 예산법률에서 청

79) 제18조: (3) 제2항 제1호에 따른 (지출)권한은 차기 회계연도 종료 시까지 효력이 있고, 차차기 회계연도의 예산법률이 적시에 공포되지 않은 경우에는 이 (차차기 회계연도) 예산법률의 공포 시까지 효력이 있다. 제2항 제2호에 따른 권한은 현재 진행 중인 회계연도의 종료 시까지 효력이 있고, 차기 회계연도의 예산법률이 적시에 공포되지 않은 경우에는 차기 예산법률의 공포 시까지 효력이 있다.

80) 제45조: (1) 재정지출과 청구이행에 관한 권한은 예산안에 표시된 목적을 위해서만 인정되고, 지출과 권한행사가 장기화 되는 경우에는 회계연도의 종료 시까지만 집행되거나 행사될 수 있다. 행사되지 않은 청구권의 이행권한은, 차기 회계연도의 예산

구되지 않은 의무이행권한의 지속적인 효력을 규정하고 있다.

제 5 절 비상예산제도의 전제요건으로서 예산법률 불성립기간의 성립

1. 예산성립의 지체

헌법 제111조의 비상예산제도는 한 회계연도의 종료 시까지 차기 회계연도의 예산안이 법률로 확정되지 못했을 것을 전제요건으로 규정하고 있다. 이러한 상황은 가장 먼저 예산성립이 지체되는 경우를 생각해 볼 수 있으며, 이는 두 가지 경우로 구별해서 볼 수 있다. 첫 번째는 이미 연방정부가 예산안을 수립하지 못하거나,⁸¹⁾ 의회의 의결을 완료하지 못하거나, 새로운 회계연도가 시작할 때까지 예산법률의 공포(Verkündung)를 하지 못하여 예산법률이 아직 효력을 발생하지 못한 경우이다. 이를 예산의 지체(Verspätung, Verzögerung)라고 할 수 있다.⁸²⁾ 두 번째는 이미 공포된 예산법률이 연방헌법재판소의 결정에 따라 위헌결정을 받게 됨에 따라 무효가 되고, 이 때문에 헌법 제111조 제1항에 규정된 의미의 예산안 확정이 이루어지지 않았을 경우이다. 이론적으로 확정된 예산법률의 위헌문제는 보통 추상적 규범통제 방식으로 제기되어 연방헌법재판소에서 이에 관하여 결정할 수 있다. 그러나 연방헌법재판소가 긴급하게 사안을 해결하려고 특별한 노력을 기울이지 않는 한, 현실적인 헌법재판절차기간을 고려하면 현행 예산법률의 종료이전에 연방헌법재판소의 최종결정이 내려지기는 어렵다. 그리고 이러한 경우는 1949년 독일연방헌법 제정 이후로는 아직 한 번도 없었다.⁸³⁾

법률이 적시에 확정되지 않았을 경우에, 차기 예산법률의 확정 시까지 효력이 있다.

81) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.16.

82) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.15.

83) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.17.

2. 예산충돌

(1) 예산충돌의 의미

예산성립에 관하여 연방정부와 연방의회가 각각 자체적인 이유로 확정과정을 지체하는 경우 이외에도, 정부와 의회 간 예산에 관한 의견충돌 때문에 예산법률의 확정이 지체되는 진정한 예산충돌(echter Etatkonflikt)의 경우가 있다. 물론 의원내각제 정부형태에서 독일 연방 정부는 연방의회 다수파의 지지를 바탕으로 구성된다. 그러나 예산문제와 관련하여 연방정부 예산안에 대하여 연방의회 다수파가 이를 지지하지 않는다면 예산법률은 확정될 수 없기 때문에 연방정부와 연방의회 간 갈등과 충돌이 발생할 수 있는 것이다.⁸⁴⁾ 이 때는 연방정부가 의식적으로 장기간 제111조의 비상예산권한(및 헌법 제112조와 관련한 권한)을 활용하게 된다. 이러한 예산충돌은 또한 헌법 제67조의⁸⁵⁾ 건설적 불신임이 실패한 후 연방정부가 의회의 다수파 의사에 반하여 계속하여 통치하려는 경우나, 제68조의⁸⁶⁾ 소수정부가 성립된 상황에서 의회에 대항하여 행정부의 의사를 실현하려는 상황에서도 발생할 수 있다.⁸⁷⁾

84) 가장 대표적인 경우가 1972년의 예산충돌이며, 이에 관해서는 Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975 참조.

85) 제67조: (1) 연방의회는 재적의원 과반수로 후임자를 선출하고, 연방대통령에게 연방수상의 해임을 요구함으로써만 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다. 연방대통령은 이 요청에 따라야 하고 당선자를 임명해야 한다.

(2) 발의와 투표 사이에는 48시간의 간격을 둔다.

86) 제68조: (1) 신임을 요구하는 연방수상의 요청이 연방의회 재적의원 과반수의 찬성을 얻지 못하면, 연방대통령은 연방수상의 제안 후 21일 내에 연방의회를 해산시킬 수 있다. 연방의회가 재적의원 과반수로 다른 연방수상을 선출하면 의회해산권은 즉시 소멸한다.

(2) 요청과 투표 사이에는 48시간의 간격을 둔다.

87) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.29.

(2) 예산충돌의 실제: 1972년 예산충돌

1972년 4월 27일 사회민주당(SPD) 브란트수상 시절 야당은 헌법 제 67조에 근거한 건설적 불신임을 시도하였으나, 절대과반수인 249표에 2표 모자라는 247표밖에 얻지 못하여 실패하고 말았다. 또한 당시 연방대통령, 연방의회, 연방상원에 대한 개별적인 예산안은 연방의회에서 통과되었으나, 4월 28일 연방수상에 대한 예산안은 찬성 247표, 반대 247표, 기권 1표로서 확정짓지 못하였다. 그러자 연방수상이었던 브란트는 헌법 제111조와 제112조에 따라 잠정적인 비상예산권한을 행사할 것을 선언하고 집행하였다. 이 후 6월 7일 새롭게 예산안확정절차를 밟을 것을 연방의회에서 의결하였고, 연방수상은 헌법 제68조를 통해 연방의회에 신임을 요구했으나 실패하여 의회는 해산되었다. 결국 11월 19일 총선을 통해 연방의회와 연방정부가 새롭게 구성되고, 1972년 12월 29일에야 1972년 예산법률이 연방의회에서 확정되었다.⁸⁸⁾

3. 예산법률 부재의 책임

예산법률이 확정되지 않은 책임을 누가 져야만 하는가에 대해서는 특별히 누가 대표적으로 책임을 져야 한다고 말할 수 없을 뿐만 아니라, 누구의 책임으로 인한 것인지는 비상예산조항의 집행요건으로서 중요하지 않다.⁸⁹⁾ 헌법 제111조는 혼란 없는 국가행정의 유지를 위한 것이지 특정 국가기관의 행태에 대한 규제를 목적으로 한 것이 아니기 때문이다.

88) 이에 관한 내용은 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.17; Sasse, JZ 1973, S.189; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.14f, 등 참조.

89) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.111, Rn.13.

헌법 제111조의 전제요건을 갖추었는지와 관련하여 예산법률의 부재가 얼마 동안이나 지속되고 있는지의 여부도 큰 의미가 없다.⁹⁰⁾ 헌법기관들이 예산법률의 확정을 위해 가능한 한 노력해야 한다는 것은 이미 헌법 제110조 제2항 제1문으로부터 도출되는 것이다. 다만 헌법 제111조를 통해 인정된 예산집행수권의 기준이 예산부재의 기간이 늘어나면서 (예산법률 확정을 통해 실현되는) 적극적인 정치형성 기능에 점점 부정적인 것으로 평가될 수 있을 때, 관련 헌법기관들은 가능한 예산법률의 확정을 위해 노력해야 할 의무가 있다고 보게 된다.⁹¹⁾

4. 그 밖에 비상예산조항의 적용 가능성

입법자가 내용적으로 (마치 일반적인 예산법률처럼) 포괄적이고 완성된 비상예산법률을 제정했을 경우에는 헌법 제111조의 전제요건이 이루어졌다고 보기 힘들다.⁹²⁾ 비상예산조항은 비상예산법률에 대해서 보충적인 성격을 갖기 때문이다.⁹³⁾

마지막으로 비상예산조항은 회부(Verweisung)의 방식으로 적용될 수도 있다. 예컨대 (국가정보원 등 예산의 구체적인 내용을 밝힐 수 없는 예산과 관련하여) 대략적인 예산액이 (의회 내에서 구성되는) 특별한 협의회 승인이 있어야만 집행될 수 있는 경우에도, 비상예산조항의 적용 시에는 비상예산조항에 관한 내용을 준수하여 협의회에 승인을 받아 집행되도록 회부되어야 한다.⁹⁴⁾

90) Lange, Der Staat 1972, S.313(326); Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.13.

91) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.31.

92) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.32.

93) 앞의 4, (1), 2), ② 참조. 그 밖에도 Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.111, Rn.10 참조.

94) Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.6; Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111 Rn.8.

제 6 절 비상예산제도의 내용

1. 비상예산집행권한

(1) 비상예산조항의 권한부여와 효과

비상예산조항은 연방정부에게 일정 범위 내에서 예산지출을 집행하고 신용을 인수하도록 권한을 부여하고 있다. 연방헌법재판소는 이와 관련하여 특히 헌법 제111조의 예외적인 성격을 강조하였다.⁹⁵⁾ 그에 따르면 비상예산조항이 정부에 대하여 예산집행의 권한을 부여한 것이 예산집행에 대한 입법자의 승인권한을 대체하는 것이 아니며, 입법자의 승인권한을 회피하도록 돕는 것도 아니다. 오히려 단기적인 시각에서 본다면 예산법률의 부재 시 단순한 잠정적 예산집행을 가능하도록 돕는 것이다.⁹⁶⁾ 의회의 예산에 관한 승인권한이 원칙적인 것(Regel)으로 인정된다면 그러한 연방헌법재판소의 견해는 타당한 것이다. 그에 따라 뒤늦게 사후에 제정된 예산법률도 회계연도의 개시 시점까지 소급하여 효력이 발생하는 것으로 이해되는 것이다.⁹⁷⁾

비상예산조항은 예산법률의 부재 기간 동안 형성적으로 권한을 부여하는 것이다. 이러한 측면에서 비상예산조항은 의회의 예산승인을 잠정적으로 대체(vorübergehende Ersetzung)한다고⁹⁸⁾ 표현하는 것도 타당하다. 무엇보다 헌법 제111조에 근거하여 인정된 국가지출이나 인수된 신용의 종류나 액수에 관하여 사후에 의회가 예산에 관한 승인권한을 행사하고, 헌법 제111조가 이 때문에 최종적으로 권한을 부여

95) BVerfGE 45, 1(32f.).

96) Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd.I, 2011, §26, Rn.285.

97) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.34.

98) BVerfGE 20, 56(90).

한 것으로 효력을 발생시킨다면, 이러한 대체효과는 더욱 분명하게 나타난다.⁹⁹⁾

(2) 예산집행권한의 수범자

1) 예산집행권한자로서 연방정부

비상예산의 집행권한을 부여받는 수범자(Adressat)는 연방정부(Bundesregierung)이다. 헌법조문 자체는 정부를 강조함으로써, 독일연방공화국(BRD)헌법은 바이마르공화국 헌법과 달리 단순히 예산법률이 확정되지 않은 비상예산체제 하에서는 (의회에 대하여) 행정부에게 비상예산(권한)이 있음을 규정하고 있다.

2) 제1항과 제2항의 연방정부의 의미

헌법 제111조 제1항의 연방정부를 단순히 문언 그대로만 해석하면 연방정부는 내각(Kabinet)을 의미하는 것으로서, 구체적인 예산집행에 관하여 매번 내각이 집행여부를 결정해야 한다는 뜻이다. 그러나 이는 연방예산의 양과 항목, 그 규모 등을 생각할 때 객관적으로 불가능한 일이다. 따라서 비상예산법률 안에 포함된 수많은 지출의 종류를 고려하고, 예산지출의 집행을 담당하는 각각의 연방 행정청이나 담당부서들에게 예산집행의 권한이 부여된 것으로 합목적적인 해석을 한다면, 헌법 제111조 제1항의 연방정부는 연방내각을 의미하는 것이 아니라 연방행정(Bundesverwaltung), 즉 연방의 행정부 전체(gesamte Exekutive)를 의미하는 것이다.¹⁰⁰⁾

그러나 헌법 제111조 제1항의 연방정부와 제2항의 연방정부는 동일한 의미가 아니다. 제1항의 연방정부가 연방 행정부 전체인 반면, 신

99) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.82.

100) 대표적으로 Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.35. 이에 대하여 행정부 전체가 아닌 연방정부(Bundesregierung)로만 이해하는 견해는 대표적으로 Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111 Rn.1.

용인수를 통해 국가의 수입을 결정하는 제2항의 연방정부는 단어 그대로 연방내각을 의미하는 것으로 이해되어야 한다.¹⁰¹⁾

3) 연방정부 예산집행의 실제 책임자로서 연방재정부장관

비상예산체제 하에서 연방행정부 전체에 잠정적인 예산집행권한이 부여되었다 하더라도 모든 부서가 아무런 기율 없이 지출에 관한 예산집행을 할 수는 없다. 이 때문에 연방재정부장관(Bundesminister der Finanzen: BMF)은 헌법상 한계를 최대한 존중하며 일관되고 균형 잡힌 비상예산집행을 보장하기 위하여 연방예산령(BHO) 제5조에¹⁰²⁾ 근거하여 잠정적 예산집행에 관한 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)을 제정한다. 이 행정규칙에 따라 각각의 재정운영부서(mittelbewirtschaftende Stellen)는 자신들의 관할범위 내에서 헌법 제111조 제1항에서 부여한 권한을 행사할 수 있다. 연방정부사무규칙(GeschOBReg) 제15조 제1항에¹⁰³⁾ 근거하여 잠정적인 예산집행에 관하여 부처 간 이견이 있을 때는 연방장관회의에서 이를 해결한다.

헌법 제111조 제1항의 수범자인 연방정부에게 인정된 예산집행권한이 실제로는 연방재정부장관에 의해서 조정된다는 점에서 의문이 들 수 있다. 또한 헌법 제86조 제1항에 따르면 연방행정을 통한 법률의

101) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.18; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.36.

102) 제5조: 연방재정부장관은 본 법령과 잠정적이고 최종적인 예산집행과 경제운영을 위해서 일반행정규칙(allgemeine Verwaltungsvorschriften)을 제정할 수 있다.

103) 제15조: (1) 연방정부는 일반적인 국내 또는 외교, 경제, 사회, 재정 또는 문화적 의미가 있는 모든 사무, 특히 아래와 같은 사무에 대해 심의하고 의결하기 위하여 소집된다.

- a) 모든 법률안,
- b) 모든 연방정부의 명령안,
- c) 특별한 의미가 있는 경우에는 그 밖에 명령안,
- d) 연방정부의 법률안에 대한 연방상원(Bundesrat)의 견해,
- e) 헌법과 본 법령이 규정하고 있는 법률과 관련된 사안,
- f) 연방장관 간 견해차이; 주무장관에게 중대한 의미를 가지거나 상당한 재정적 의미가 있는 사무에 있어서, 재정계획안, 예산법률안, 예산안에 관한 견해차이.

집행 시에는 연방정부가 합의제기관(Kollegialorgan)으로서 일반적인 행정규칙을 제정한다는 원칙에 대해서도, 헌법 제111조 제1항의 경우에는 연방재정부장관에게 행정규칙제정권한을 부여한다는 것은 하나의 예외를 이룬다. 이 때문에 헌법 제111조는 연방정부에 잠정적인 예산 집행 권한을 부여했는데, 실제로는 연방재정부장관이 이 권한을 행사한다는 점에서 헌법과 맞지 않으며, 헌법적으로는 연방예산의 잠정적인 집행에 관한 행정규칙의 제정에 있어서는 연방재정부장관이 아니라 연방정부가 더 정확하다는 주장도 제기되기도 한다.¹⁰⁴⁾

(3) 재정수입에 관한 결정권자로서 내각인 연방정부

헌법 제111조 제2항에 근거하여 신용을 통한 재정수입을 할 것인지, 한다면 어느 정도 범위에서 재정수입을 마련할 것인지에 대한 결정은 내각인 연방정부(Bundesregierung)가 결정해야 한다.¹⁰⁵⁾ 이는 결정(Entscheidung)이라고 하는 것의 의미에서 그 근거를 찾아야 한다. 헌법 제111조 제1항은 내용적으로 제한적이고 다양한 다른 규정들에 근거하여 정해지거나 전년도 예산안의 처분을 제한적으로 집행하는 행정부의 행위를 예산법상 행정부가 공동으로 집행(Mitvollzug)한다고 볼 수 있다. 그러나 헌법 제111조 제2항에 따른 신용인수에 관한 결정은 원칙적으로 새로운, 헌법 제110조 제4항 제2문의 가능한 수권을 넘어서 장래에 부담적인 영향력을 미치는 재정정책적인 분수령(Weichenstellen)으로서 의미를 갖는다. 따라서 이러한 결정의 책임을 책임 있는 기관에게 합리적으로 결부시키기 위하여 내각인 연방정부는 합의체(Kollegium)로서 독립하여 스스로 결정해야 한다.¹⁰⁶⁾

104) 대표적으로 예컨대 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.19.

105) 이에 대해서 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art.111, Rn.9에서는 연방재정부장관이 결정하고 내각에 보고할 수 있다고 본다.

106) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.36. 다만 신용인수의 결정여부는 내각에서 하지만, 신용인수의 실행은 연방유가증권관리법(Bundeswertpapierverwaltungsgesetz)

2. 비상예산집행의 시간적 한계

(1) 특정되지 않은 시간적 범위

헌법 제111조 제1항은 연방정부에게 예산법률의 부재가 시작되는 시점, 즉 예산안이 확정되지 않았음에도 새로운 회계연도가 시작되는 시점부터 정식의 예산법률의 효력발생 시점까지 지출을 이행하도록 권한을 부여하고 있다. 예산안이 확정되지 않은 새로운 회계연도의 시작은 일정하게 정해져 있지만, 사후에 제정될 예산법률의 확정 시점은 일정하게 정해져 있지 않다. 새로운 예산법률이 확정되는 시점은 불분명한데, 효력은 당해 예산법률의 회계연도 시작점부터 소급하여 발생하는 것도 문제이다.¹⁰⁷⁾ 따라서 시간적 효력과 관련하여 잠정적인 예산집행의 권한부여는 새로운 예산법률의 공포(Verkündung) 시까지 인정되는 것이다.¹⁰⁸⁾ 헌법 제111조 제2항의 재정수입과 관련된 권한부여의 경우도 마찬가지이다.¹⁰⁹⁾

(2) 시간적 범위의 한계

비상예산조항은 잠정적인 예산집행을 할 수 있는 시간적 범위를 명확하게 제한하지 않았다. 그러나 헌법 제111조를 통한 집행권한의 부여는 제 때에 예산안의 확정이 이루어지는 일반적인 경우에 대해서 예외적 성격을 갖기 때문에, 비상예산조항을 근거한 예산집행은 헌법적인 측면에서 보았을 때 원칙적으로 단기간 내에 이루어지는 것이 바람직하다.¹¹⁰⁾

제6조 제4항 제2문에 근거하여 연방재정부장관이 집행한다. Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.49.

107) 이에 대해서는 제9절, 1. 참조.

108) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.15.

109) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.37.

110) BVerfGE 45, 1(32f.).

헌법 제110조 제2항 제1문에서 규정하고 있는 사전예산주의 원칙 때문에 잠정적인 예산집행이 장기간 이루어지기 위해서는 예외적인 특별한 사유들, 예컨대 한 회계연도에 여러 번의 연방의회선거가 있었다든지 하는 특별한 상황이 있어야만 한다.¹¹¹⁾ 이러한 요건들로서 예컨대 제2차 세계대전 패전 후 연합군에 의한 독일의 분할신탁통치 또는 새로운 연방헌법 제정 등으로 인한 1949년과 1950년의 정치적 상황 등을 열거할 수 있다. 이러한 상황에서는 헌법 제정 이후에 발생한 현실에서도 알 수 있듯이, 회계연도 종반이나 심지어는 회계연도가 이미 경과한 후에 예산법률이 뒤늦게 확정될 수도 있는 것이다. 다만 회계연도가 이미 경과한 후에 예산법률이 확정되는 때에도 헌법 제111조에 따른 정부에 대한 잠정적인 예산집행권한은 새롭게 시작된 예산법률 부재 시에도 인정될 수 있다.¹¹²⁾

(3) 연방정부 책임에 근거한 장기간 비상예산집행

헌법 제111조의 수권에 있어서 시간적 범위의 외적인 한계는 의회의 예산에 관한 권한을 보장하는 헌법 제110조 제2항 제1문의 사전예산주의 원칙에서 도출할 수밖에 없다. 예컨대 특별한 이유도 없이 상당한 기간 동안 정부가 비상예산조항을 근거로 예산을 집행하고 이러한 집행에 대하여 한 참 후에 의회의 통제를 받으려고 예산안제출을 지체하는 경우, 또는 의회의 통제를 거부하면서 헌법 제111조의 최종 수권적인 효과를 남용하기 위한 목적으로 예산안을 제출하지 않는 경우에는 헌법 제110조 제2항 제1문에 근거한 연방정부의 헌법상 의무에 위반되는 것이다.¹¹³⁾

111) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.13.

112) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.38.

113) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.39.

다만 연방정부가 제110조 제2항 제1문에 근거한 기한 내에 예산안을 제출할 의무를 위반하였다 하더라도, 헌법 제111조에 근거하여 예산안을 잠정적으로 집행할 수 있는 권한 자체를 상실하게 되는 것은 아니다. 비상예산조항은 지속적이고 현재적인 예산지출의 문제를 해소하려는 현실적이고 불가피한 필요성을 고려한 헌법조항이기 때문이다. 따라서 헌법 제111조의 비상예산집행권한을 거부하는 것을 연방정부에 대한 하나의 제재수단으로 파악하는 것은 적절치 않은 헌법해석이다.¹¹⁴⁾

(4) 연방의회 책임에 근거한 장기간 비상예산집행

예산법률이 (정치적이든 그 밖의 이유이든지) 연방의회 내부 사정 내지 연방의회에게 책임을 물을 수 있는 이유 때문에 확정되지 않을 수도 있다. 이 때에도 연방의회에 제출된 예산안의 존부와 관련 없이 헌법 제111조는 적용될 수 있다. 다만 이 경우에는 예산법률의 부재 기간이 비상예산조항의 시간적 범위 여부에 큰 영향력을 미치지 못한다. 그러나 이러한 상황에서도 예산법률 확정에 책임있는 헌법기관들은 헌법 제110조 제2항 제1문에 근거하여 장기간 예산법률이 확정되지 못하는 문제를 해결하도록 노력해야 한다.¹¹⁵⁾ 예산법률의 불확정에 책임 있는 헌법기관으로서 연방의회의 해태 내지 특정한 행태는 헌법 제110조 제2항 제1문에 위반될 수 있다. 그러나 의회의 태도가 어떠하든지, 이는 헌법 제111조에 근거하여 예산집행권한을 행사하는 재정담당기관의 위헌성 여부를 판단하는데 특별한 영향을 미치지 않는다. 즉, 연방의회의 책임으로 예산법률의 확정이 늦어지는 경우에 장기간 비상예산집행에 관한 위헌성 여부는 결국 헌법 제111조에 따라 권한을 행사하는 연방정부의 행태에만 근거하여 판단하게 된다.¹¹⁶⁾

114) 연방정부에 대한 하나의 제재수단으로 보는 견해는 Rossi, DÖV 2003, S.313(318ff.).

115) Karehnke, DÖV 1976, S.361(364).

116) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.39.

3. 비상예산 지출에 있어서 권한의 내용

의회의 예산권한을 보장하면서도 예산집행의 필요성을 충족하기 위하여 규정된 헌법 제111조 제1항은 내용적으로 일정한 예산지출의 범위만을 인정하고 있다. 이전 회계연도의 포함된 예산항목이라고 이를 모두 집행하는 것도 아니며, 당해 회계연도가 시작되었어도 아직 의결된 적이 없는 예산안의 내용을 집행하는 것도 아니다. 비상예산조항을 통해 예산을 집행하기 위해서는 다음과 같은 일정한 내용적 전제요건을 충족시켜야 한다.

(1) 법률상 존속하는 시설의 유지

1) 법률상 존속하는 시설유지의 의미

헌법 제111조 제1항 제a호 전반부는 행정부에게 법률에 근거하여 설치된 시설의 유지를 위한 지출은 집행할 수 있다고 권한을 부여하고 있다. 이 때 “시설(Einrichtung)”의 개념은 넓게 이해되어야 하며, 예컨대 행정청(Behörde), 법원(Gerichte), 기관(Institute), 건축물(Bauanlagen)이나 연방에 속한 시설물(Gerätelager) 등을 모두 포함한다고 본다.¹¹⁷⁾ 그러나 시설의 성립이나 유지, 존속 등에 연방이 조직적으로나 재정적으로 전혀 관여하지 않는 민영 건물이나 시설물 등은 여기에 포함되지 않는다.¹¹⁸⁾ 또한 이 때 시설에는 시설의 목적에 기여하는 인적(personellen) 행정자원(Verwaltungsmitteln)뿐만 아니라 물적인(sächlichen) 행정자원도 포함된다.¹¹⁹⁾

“법률(gesetzlich)상” 시설이란 시설의 존속과 그 유지가 특정 법률에 근거할 것을 의미하는데, 이는 법률에 직접 규정된 경우 이외에도 법

117) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.41.

118) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.24.

119) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.22.

률에 근거한 규정들을 통해 구성된 경우까지 포함한다. 시설이 특정 법률에 근거한 명령이나 행정규칙에 근거하든지, 전년도 예산법률에 규정되어 있는 경우도 법률상 시설에 포함되는 것으로 이해한다. 물론 이 때 법률은 연방예산과 관련된 것이므로 연방법률만을 의미하는 것이다.¹²⁰⁾

법률에 근거하여 존속하는(bestehen) 시설이기 때문에 ‘이미 시설이 존재할 것’을 요구하는지에 대해서는 명확한 해답이 없는 상황이다. 다만 예산집행권한의 부여는 현실적인 시설의 유지에 제한되기 때문에, 실제로 이미 존재하는 시설과 관계된 것만은 분명하다.¹²¹⁾ 다만 법률에 근거하여 존속하는 것이란, 그 존립이 법률에 근거한 것을 의미하는 것이기 때문에 시설의 존립에 관한 입법자의 의사가 어떤 것인지가 더 중요하다.¹²²⁾

“유지(Erhaltung)”한다는 것은 이미 파손되거나 사용된 물적 자원을 대체하는 것과 채우는 것, 지원·교체 등을 통해 흠결된 인원을 보충하거나 지명하는 것도 포함한다. 그러나 새로운 물적 자원을 구입하거나, 새롭게 인원을 선발하거나 인원을 감축하는 것은 여기에 포함되지 않는다.¹²³⁾ 이전 예산법률에서 승인이 법적으로 확정되었던 지출은 잠정적인 예산집행에 있어서 시설의 유지라는 의미 속에 포함되는데 긍정적인 영향을 미치게 된다. 이와 달리 아직 확정되지는 않았지만 정부가 제출한 또는 의회의 의결을 기다리고 있는 예산안에 전년도 보다 적은 예산액 배정이 예정되어 있거나 인원선발 계획을 취소하거나 다른 인원을 감축하는 내용이 포함되었을 경우에, 연방정부는 이를 판단기준(Beurteilungsmaßstab)으로 삼아 예산을 집행해야 한다. 의

120) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.42; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.47, 등 참조.

121) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.43.

122) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.111, Rn.22.

123) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.24.

회가 이미 예산안의 특정 지출에 대해서 반대의 의사를 표시한 경우에도 이와 마찬가지로이다.¹²⁴⁾

2) 법률상 시설유지를 위한 예산집행의 헌법적 정당성

법률상 시설의 유지를 위해서 예산법률 없이도 잠정적인 예산집행이 인정될 수 있는 이유는, 입법자가 이러한 시설들을 유지하는 것을 이미 연방법률의 형식으로 동의했다고 볼 수 있기 때문이다. 민주주의적인 측면에서 비상예산조항은 충분한 정당성을 가지며, 주권자인 국민의 주권에 연결된 것이다. 의회가 재정지출이 요구되는 특정 시설이나 기관을 법률을 통해 존립시켰을 경우, 의회는 그러한 재정지출에 대한 의미를 인식하고 있는 것이며, 이를 유지하기 위하여 의회와 정부는 노력해야 하는 것이고, 의회와 정부의 의사가 의심스러울 때는 시설유지를 위해 비상예산을 사용할 수 있는 것으로 해석할 수 있다.¹²⁵⁾

다른 한편, 일반적인 예산확정 절차를 볼 때, 법률상 존속하고 있는 시설의 유지비용은 특별한 사정이 없는 한 예산안에 포함되고, 이 예산안이 예산법률로 확정되면, 행정부는 시설유지를 위한 예산집행을 수행한다. 즉, 헌법 제111조 제1항 제a호의 법률상 시설유지를 위한 예산집행은 (예산)입법자의 일반적인 의사를 예단(Präjudizierung)한 것으로 이해될 수 있다.¹²⁶⁾

(2) 법률에 따라 결정된 조치의 이행

1) 법률에 따라 결정된 조치의 의미

헌법 제111조 제1항 제a호 후반부에 따르면, 법률에 따라 결정된 조치를 이행하기 위하여 잠정적인 예산집행을 할 수 있다. 이 때 조치

124) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.44.

125) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.23.

126) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.23.

는 입법자가 예산법률의 부재가 시작되기 전에 결정했던 모든 조치들을 의미한다.¹²⁷⁾ 여기서 결정의 주체로서 입법자는 제111조 제1항 제a호 전반부와는 달리 예산입법자(Haushaltsgesetzgeber)를 의미하는 것이 아니라, 일반적인 사안에 관하여 결정을 내린 입법자(Sachgesetzgeber)를 의미한다.¹²⁸⁾ 만일 법률의 결정 주체로서 예산입법자를 의미한다면 이는 이미 회계연도 종료로써 더 이상 효력이 없는 기존 예산법률의 실질적인 집행이 발생할 수 있기 때문이다.¹²⁹⁾ 제111조 제1항 제a호 전반부의 “법률상 시설의 유지”와 후반부의 “법률에 따라 결정된 조치의 이행” 간에 차이점은, 전반부는 단지 기존 시설의 유지에 초점이 맞추어져 있다는 것이다.¹³⁰⁾

법률상 시설의 경우와는 달리 이미 전년도 예산법률에 포함되었던 재원이라고 해서 법률에 따라 결정된 조치에 포함되지는 않는다. 기간이 만료되고 효력이 종료된 예산법률은 장래 회계연도에 효력을 미칠 수 없고, 조치의 집행을 위한 근거가 될 수 없기 때문이다.¹³¹⁾

2) 예산법률 부재 시 법률에 따라 결정된 조치의 이행

이미 법률에 따라 결정된 조치가 아니라, ‘예산법률의 부재기간 동안’ 법률에 따라 결정된 조치의 경우에도, 헌법 제111조 제1항 제a호의 후반부에 근거하여 잠정적인 예산집행의 권한을 행사할 수 있는지 논란이 될 수 있다. 물론 이 때도 행정부의 예산집행이 의회의 예산권한에 부담이 될 것을 걱정할 필요는 없다. 행정부의 집행은 결국 ‘의회가 제정한’ 법률에 따라 결정된 조치이기 때문이다.

127) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.25.

128) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.45.

129) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.25. “법률상 결정된 조치”의 개념과 범위와 관련하여 기존의 예산법률에 포함되었으면 충분하다는 견해도 있다. 예컨대 Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.26.

130) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.45.

131) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.25.

그러나 입법자는 예산법률을 통해 연방의 전체 예산경제에 관한 매년 회계를 평가하는 반면에, 지출을 새롭게 증가시키는 일반 법률에는 재정정책적인 고려가 예산법률만큼 사려 깊고 정확하게 반영되어 나타나는 것은 아니다. 한 번 제정된 일반 법률에 근거한 재정은 매년 예산안 확정 시마다 일반적인(ordentlich) 것으로 평가되며, 그 액수도 증가할 수 있기 때문이다. 입법자가 예산법률이 확정되지 않은 시기에 일반 법률(제정 내지 개정 등)을 통해 재정지출을 야기하는 조치를 발생시키고, 행정부가 헌법 제111조 제1항 제a호 후반부에 근거하여 이를 집행함으로써 국가재정에 부담이 증가하는 것은, 예산경제의 효율적 운용 면에서도 결코 바람직한 것은 아니다. 이 때문에 입법자는 법률을 통해 일정한 조치를 취하더라도 가능한 한 예산안에 규정된 내용에 부합하도록 노력하며, 가능한 예산법률로 결정하도록 노력하는 것이 재정헌법적 측면에서 요구된다고 할 수 있다. 예산안과 예산법률을 통해서만 입법자는 전체적인 국가재정의 상황을 파악하고, 지출이 반드시 필요한 새로운 조치들의 재정충당 가능성을 평가할 수 있기 때문이다. 재정헌법 규범적으로는 예산법률 부재 시에 법률로 결정된 조치의 예산집행은 큰 문제가 되지는 않지만, 전체적인 국가재정의 효율적·경제적 운용의 측면에서 재정헌법 정책적으로는 가능한 예산법률 부재가 시작되기 이전에 결정된 조치들로 제한하는 것이 바람직하다.¹³²⁾

3) 이 행

헌법 제111조 제1항 제a호 후반부의 예산집행권한은 법률에 따라 결정된 조치들에 관련된 것이며, 이러한 조치들의 이행여부는 행정부의 재량에 속한다. 조치에 대한 주관적 권리, 예컨대 공무원임금에 대한 청구권 등은 법률에 따라 결정된 조치의 이행에 포함되는 것이 아

132) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.26.

나라, 제111조 제1항 제b호의 법적 근거가 있는 연방의 의무에 포함되는 것이다.¹³³⁾

법률에 따라 결정된 조치이면 그 이행은 연방의 예산재원을 가지고 실현될 것이기 때문에, 구체적인 결정에 대해서 연방 스스로 집행할 것인지, 아니면 주가 또는 (예컨대 고용되었거나 행정원조를 통한) 제3자가 집행할 것인지는 큰 문제가 되지 않는다. 물론 여기서도 법률은 제111조 제1항 제a호의 전반부처럼 연방법률을 의미한다.¹³⁴⁾

4) 법률에 의해 결정된 조치이행의 헌법적 정당성

법률상 시설의 유지 경우와 마찬가지로 이해할 수 있다. 연방법률에 근거한 것은 입법자의 의사에 근거한 것이기 때문에 민주주의적 관점에서 헌법적 정당성이 인정될 수 있다. 예산법률의 확정과정에서도 결국 법률에 의해 결정된 조치를 이행하는데 필요한 비용은 예산안에 포함될 것이며 집행될 것이기 때문에, 예산입법자의 의사를 예단한 것이라는 점에서도 헌법적 정당성이 인정된다.¹³⁵⁾

(3) 법적 근거가 있는 연방의 의무이행

1) 주관적인 청구권에 근거한 연방의 의무

헌법 제111조 제1항 제b호에 따라 법적으로 근거가 있는 연방의 의무를 이행하기 위하여 재정지출은 집행될 수 있다. 법적으로 근거가 있는 의무(rechtlich begründeter Verpflichtungen)란 연방에 대해 제기된 모든 청구권(Ansprüchen)을 의미하며, 그 근거가 법률이든, 행정계약이든, 국제법상 조약이든 또는 국가의 배상책임이든 상관없다.¹³⁶⁾ 법

133) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.46.

134) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.25.

135) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.23.

136) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.27; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.27; Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, Art.111, Rn.13.

적인 청구권의 근거는 헌법 제111조 제1항 제a호 후반부의 법률에 따라 결정된 조치의 집행과 공통부분을 이를 가능성이 존재한다.¹³⁷⁾

다만 제b호의 표현상 연방의 의무가 반드시 사법적으로 실현할 수 있어야(*gerichtlich durchsetzbar*) 함을 요구한다고 해석하는 것은 무리가 있기 때문에, 법적인 근거가 있는 연방의 의무는 반드시 사법적으로 실현할 수 있어야 함을 전제로 한다고 보기는 어렵다.¹³⁸⁾ 그러나 연방 정부가 이행해야 하는 의무가 개인의 주관적 급부권(*subjektives Leistungsrecht*)과 관련이 없고 순전히 객관적인 국가의 의무이행(*Erfüllung allein objektivrechtlicher Verpflichtungen*)이라면, 이는 법적 근거가 있는 연방의 의무이행에 포함되지 않는다. 객관적 성격의 연방의무가 집행해야 할 것이라면, 일반적으로 특정 법률상 특정 조치에 따른 결정에 근거하는 것이기 때문에 오히려 제111조 제1항 제a호 후반부의 법률에 따른 조치에 포함되는 것이다.

2) 객관적 성격의 연방의무

헌법 제109조 제2항에 따라 전체 경제의 균형을 고려해야 할 헌법상 의무는 제111조 제1항 제b호에 포함되지 않는다. 제109조 제2항의 의무는 객관적인 법으로서의 성격을 갖기 때문이다. 다른 한편 전체 경제의 균형을 고려해야 할 의무는 잠정적인 예산집행에 있어서 지출 권한을 부여하지도 않는다. 그러한 의무는 법적으로 불명확하고(*unbestimmt*) 정부에게 상당한 판단여지(*Beurteilungsspielräume*)를 인정하기 때문이다.¹³⁹⁾ 전체 경제의 균형을 유지하기 위한 목적의 재정지출 프로

137) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.47.

138) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.27. Fn.104. 이와 달리 사법적으로도 실현할 수 있어야 한다는 주장은 대표적으로 Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.26. 다만 재미있는 것은 슈바르츠(Schwarz)는 그뢰플(Gröpl)도 사법적 실현가능성을 인정하는 견해로 표시하고 있다. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.26, Fn.84.

139) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.29; Schwarz, in: v.Mangoldt/

그럼은 일반적으로는 헌법 제112조의 예산초과를 야기할 수도 있기 때문에 당연히 의회의 승인을 필요로 한다.¹⁴⁰⁾

3) 의무의 이행

헌법 제111조 제1항이 현재뿐만 아니라 장래 회계연도에도 지출을 가져올 수 있는 의무도 수용하고 부담하도록 권한을 부여했는지에 대해서는 헌법 제111조 제1항 제b호 자체만 가지고는 해결할 수 없다.¹⁴¹⁾

그러나 헌법 제111조 제1항 제b호를 통한 연방정부의 의무이행에 대하여, 재정부족을 이유로 이를 거부하거나 연기할 수는 없다. 이는 법치국가원칙에서 도출되는 것으로서, 국가는 법률을 통해 또는 국가가 체결한 계약을 통해 특정 내용에 구속된다면 그 효력을 인정해야 한다. 이미 확정되었거나 존재하고 있는 국가의 의무이행을 거부하는 것은 소급효금지원칙과 신뢰보호원칙에 반하는 것이다. 특히 예산(법률)의 부존재를 이유로 이러한 국가의 의무이행을 거부하는 것은 법치국가에 대한 신뢰 자체를 붕괴시키는 것이기 때문에, 헌법 제111조 제1항 제b호는 행정부에게 법적인 근거가 있는 연방의 의무이행을 실현하도록 지출재정을 연방정부에 지급하는 것이다.¹⁴²⁾

헌법 제111조 제1항 제b호에 의해 행정부에 부여된 예산집행권한은 제1항 제a호 후반부처럼 (일반적인 방식이 아닌 특별한 방식으로) 대외적(대국민적) 효과를 가지는 법률과의 관계에서 예산의 봉사기능(dienende Funktion)을 표현하고 있는 것이다.¹⁴³⁾

Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.26.

140) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.49.

141) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.50.

142) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.27.

143) 여기서 봉사기능이란, 국민에게 대외적 효력을 가지는 법률이 실제적으로 개인의 권리를 실현하는 것을 돕는데 있어서 예산이 재정적인 책임을 진다는 측면에서 예산의 기능을 표현한 것으로 보인다. 이와 달리 Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl. 2008, Art.111, Rn.9에서는 일반법률의 우위(Vorrang der allgemeinen Gesetze)를 나타낸 것이라고 기술하기도 한다.

(4) 전년도 예산법률에서 승인을 얻은 건축, 조달 및 급부 등의 계속

1) 전년도 예산법률에서 승인을 얻은 건축과 조달 등 투자사업

전년도에 시작되었지만, 일반 법률에는 규율되어 있지 않고, 그렇다고 이에 대한 청구권도 보장되지 않은 프로젝트들은 비상예산집행에 있어서 어떻게 할 것인지 문제다. 일반법률에 규정되어 있는 경우라면 법률에 근거하여 청구권을 가질 수 있기 때문에, 헌법 제111조 제1항 제b호에 법적인 근거가 있는 지출로 해결될 수 있다.¹⁴⁴⁾ 그러나 법률에도 특별히 규정되어 있지 않고, 프로젝트 수행에 관한 법적인 청구권도 없다면 이러한 사안들은 계속해서 미정인 상태로 남아있게 된다. 헌법 제111조 제1항 제c호는 이러한 사안들, 즉 잠정적인 예산집행의 권한을 전년도 예산법률에서 승인을 얻었던 건축, 조달 그리고 그 밖에 급부에 관하여 이를 유지하고 지원을 보장(Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen oder Weitergewährung von Beihilfen)하기 위한 지출까지 확대하고 있다.¹⁴⁵⁾

여기서 건축(Bauten)과 조달(Beschaffungen)은 연방예산령(BHO) 제24조에 따른 건축조치(Baumaßnahmen)와 대규모 조달작용 등으로서, 주로 연방의 투자조치(Investitionsmaßnahmen)들을 의미하는데 군사부분의 사업도 여기에 포함된다.¹⁴⁶⁾ 이러한 건축과 조달사안은 일반적으로 장기간에 걸쳐 이루어지는 사업들로서 매년 예산안에서 그 지출한도가 정해지게 된다. 이러한 사업들은 일단, 한 회계연도에서 예산지출이 시작되면, 장래 회계연도에서도 그 지출은 지속적으로 이루어져야 한다. 물론 지출의무의 근거가 예산법률에 근거하는 경우에는, 한 번

144) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.28, Fn.110. 이 때문에 제111조 제1항의 제b호와 제c호 간에 공통부분이 발생할 가능성은 완전히 배제되지 않는 것이다.

145) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.28.

146) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.51.

예산법률에 삽입되고 장래 지출이 가능성이 높고 확정적이라 할지라도, 그 사업이 반드시 예산집행가능상태(etatreif)에 도달한 것이라고 할 수는 없다. 특히 예산법률이 기간 내에 확정되지 않는 경우에는 그러한 사업들은 예산계획에 따른 충당이 어렵게 된다. 따라서 헌법 제111조 제1항 제c호는 이러한 사업들의 지출충당문제를 해결하기 위해 규정된 것이다. 일단 한 번 예산법률을 통해 확정된 사업은 그 장래지출에 대한 정당성을 추정받는 것이고, 이를 통해 연방이 투자사업의 중단을 통해 입게 될 손실을 방지하게 된다.¹⁴⁷⁾

2) 그 밖의 급부와 지원

그 밖의 급부와 지원은 연방이 연방직접 담당하는 행정 외에, 공법상 정당성이 인정된 특정 목적들을 달성하기 위한 전체 행정부의 재정담당부서에 지급하는 금전지급(Geldzahlungen)을 의미한다. 그 밖의 급부(sonstige Leistungen)에 대한 예산집행의 권한이 인정되는 경우는 상당히 넓게 해석될 수 있으며 소위 임의적인 지원계획(freiwillige Förderprogramme)들이 여기에 속한다.¹⁴⁸⁾

여기에서 “이러한 목적의 지원(Beihilfen für diese Zwecke)”을 위해 재정지출이 인정되면 그 범위는 더욱 넓어진다. “지원(Beihilfen)”은 연방행정부 외 재정집행 부서에 할당된 분배금(Zuweisungen)으로서 예컨대 연방예산령 제23조 및 제44조에 규정된 보조금(Zuwendungen)과, 그 밖의 다른 법률 등에서 규정된 보조금(Subventionen)과 재정지원(Finanzhilfe) 등을 의미한다.¹⁴⁹⁾

건축과 조달을 위한 지원이 제3자에 대한 보조금 등의 형태로 구체화되고, 이러한 보조금을 통해 건축조치가 이행되고 조달이 실시된다.

147) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.28.

148) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.29.

149) 보조금과 재정지원 등에 관한 명칭은 그 밖에도 Zuweisungen, Zuschüsse 등 다양하게 사용된다.

반면에 “그 밖에 급부를 위한 지원”은 그 밖의 급부에 관한 물적 범위에 대한 불명확성과 지원 대상자의 인적 범위에 대한 불명확성까지도 함께 연결하는 포괄적인 개념이 된다.¹⁵⁰⁾

이렇게 그 밖에 급부를 위한 지원이라는 포괄적인 개념을 사용하고 있는 것은, 주로 지출을 통해 이루어지고 법적으로 상당히 복잡한 현대 사회복지국가 예산경제의 특징 때문이다. 사회복지예산분야는 현대 국가에서 점차 그 비율이 높아지고 있는데, 예산법률이 없다는 이유로 이에 대한 지출을 갑자기 중단하는 것은 신뢰보호원칙과 국가배상 책임이라는 법적 문제뿐만 아니라, 국민들에 대한 지원제도에 대한 재정적 피해와 상당히 큰 사회적 혼란을 야기할 수 있기 때문이다.¹⁵¹⁾

3) 엄격해석의 원칙

그 밖에 급부를 위한 지원의 불명확성 때문에 잠정적인 예산집행의 권한이 남용되지 않도록 하기 위해서는, 건축, 조달 그리고 그 밖의 급부의 “유지”를 위해서만, 그리고 지원의 “계속적인 보장”을 위해서만 지출이 인정되도록 잠정적인 예산집행권한을 제한하는 것이 더욱 중요해진다. 이러한 지속성의 필요는 직접적으로는 헌법 제111조 제1항 제c호의 “전년도 예산을 통해 그 액수가 이미 승인”되었다는 조문 자체에서 도출할 수 있다. 따라서 허용되는 지출의 물적인 범위는 전년도 예산안에서 나타난 입법자의 지출의사로 제한되어야 한다. 물론 그러한 입법자의 지출의사는 바로 직전년도의 예산안에 포함되어야만 나타나는 것은 아니고, 이전 예산안 중에 하나의 예산안에 포함되어 있어도 충분하다. 이는 “전년도 예산안들 중에(den Haushaltsplan eines

150) 이 때문에 그 밖에 급부를 위한 지원은 일정하게 확정하기 어려운 두 개의 일 반조항이 복합적으로 구성되어 있다고 비판되기도 한다. Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art.111, Rn.20.

151) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.29.

Vorjahres)”라는 조문 상 표현을 통해 도출할 수 있다.¹⁵²⁾

또한 이 때 지출의 한도가 이전 회계연도의 액수에 의해서 제한되는 것도 아니다. 연방정부는 지출의 항목이 헌법 제111조 제1항 제c호에 해당하면, 지출에 있어서 전년도 예산액, 특히 월별 예산액의 한도에 제한을 받는 것은 아니다. 다만 전년도 예산의 재원승인 범위 내에 있는 내용적인 목적규정(Zweckbestimmungen)과 설명규정(Erläuterungen) 등은 정확하게 존중해야 한다. 이러한 목적조항과 설명규정들이 계획을 충분히 구체적으로 나타내고 있지 않다면, 의회에서 활용했던 경제계획, 지침 또는 그 밖에 보충적인 보고서 등도 참고해야 한다. 어떤 조치를 위해서 의도된 지출은 내용변경을 통해서 전년도에 의회가 승인했던 한계를 초과해서는 안 된다.¹⁵³⁾

행정부는 전년도 승인된 내용에 근거하여 집행을 시작해야 한다. 재정지출의 집행권한을 아직 행사하지 않은 것은 큰 문제가 되지 않는다. 그 밖에 건축조치와 조달을 유지한다는 것은, 예컨대 연방예산령 제54조 제1항에¹⁵⁴⁾ 규정되었듯이, 잠정적인 예산집행이 시작되기 이전에 이미 건축이나 조달사무의 부과를 통해서 그 집행이 시작된 것을 전제로 한다.¹⁵⁵⁾

152) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.29.

153) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.53; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.99f.

154) 제54조: (1) 건축조치는 소규모의 조치가 아닌 한, 상세한 계획안과 경비산정안이 제출되어야만 시작될 수 있다. 설계도와 비용산정에 있어서 변경이 크지 않을 때만 제24조에 규정된 요건들과 달리 규정될 수 있고, 그 밖에 예외조치에 대해서는 연방재정부장관의 승인이 있어야 한다.

(2) 대규모 조달과 대규모 개발계획은 충분한 자료에 근거해야 한다. 제1항 제2문을 준용한다.

155) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.54; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.31. 반드시 전년도 예산법률에서 승인된 내용부터 집행해야 하는 것은 아니라고 보는 견해도 있다. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.27.

(5) 지출의 목표성과 필수성

1) 목표성

헌법 제111조 제1항의 각 항목에 대한 지출권한은 상호 구별되기도 하고, 서로 중복되기도 한다. 항목 간에 무엇이 앞서고 무엇이 뒤에서인지 특별한 위계질서는 발견되지 않는다.¹⁵⁶⁾ 지출권한을 부여할 수 있는 각 항목은 언급된 목적을 달성하기 위하여 반드시 필요한(nötig) 지출내용이라는 측면에서는 동일하다. 즉 객관적으로도 한 번 시행되었던 목적의 달성에 도움이 될 뿐만 아니라, 주관적으로도 그 목적을 달성하기 위하여 이행되어야 하는 지출만이 허용되는 것이다. 이를 목표성(Finalität)이라 한다.¹⁵⁷⁾

2) 필수성

필수적(nötig)이라는 의미는 첫째, 지출을 통해 추구하는 목적을 달성할 수 있어야 한다(geeignet: 적합성). 둘째, 지출이 그 특성상 필요한(erforderlich) 경우, 즉 헌법 제111조 제1항 제a호 내지 제c호의 내용에 포함되며, 만일 이를 이행하지 않는 경우 의무위반이나 손해가 발생할 수 있는 경우를 의미한다(객관적 필요성).¹⁵⁸⁾ 셋째, 정상적인 예산경제운영의 보장을 위해서 지출을 미룰 수 없는 경우를 의미한다(시간적 필요성).¹⁵⁹⁾

특히 비상예산제도에 있어서 규정들간 관계에서 지출을 미룰 수 없다(unaufschiebbar)는 의미는 지출의 뒤늦은 집행은 아무런 결과를 얻어낼 수 없거나 거의 목적달성을 이룰 수 없게 되는 경우를 일컫는

156) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.55.

157) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.56.

158) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.19.

159) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.20.

것이다.¹⁶⁰⁾ 이 때 뒤늦은 시점 혹은 나중에 지출이 이루어진다는 것은 장래 예산법률이 확정되는 때 지출이 이루어짐을 의미한다. 지출을 연기하게 되면 공동체 차원의 중대한 피해를 야기하게 되는 경우도 마찬가지이다.

헌법 제112조 제2항의 불가피성기준(Unabweisbarkeitskriterium)과 달리 지출의 지연불가성(Unaufschiebbarkeit)에 대한 판단을 할 때에는, 개별적인 지출에 대하여 의회의 승인을 제 때에 얻어낼 수 있는가에 대해 물음을 던지는 것이 아니다. 단지 지출을 예산법률의 확정 시까지 미룰 수 있는가만을 가지고 판단하는 것이다. 헌법 제111조 제1항은 제a호 내지 제c호에 구체적으로 규정되어 있는 특정의 급박한 지출을 기본적으로 의회의 승인 없이도 지출할 수 있다는 것에 기초를 두고 있다. 그렇다고 해서 이러한 근거가 어떤 지출의 지연불가성을 세심하게 심사하지 않아도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 의회의 예산권한은 이러한 세심한 심사를 요구할 수 있다.¹⁶¹⁾

(6) 헌법 제111조 제1항의 엄격한 해석

1) 헌법조문의 불명확성

헌법 제111조 제1항 제a호 내지 제c호는 헌법조문 체계상 본문 이하의 각호로 규정되어 있고 개별적인 법적 용어의 구체적인 해석이 가능함에도 불구하고, 잠정적인 예산집행으로 허용되는 지출목적의 범위를 확정하는 데는 상당히 불명확하다. 국가행정의 내용적 범위 설정에는 명확성이 반드시 필요한데, 특히 제c호가 지출목적의 범위 설정에 불명확성을 강하게 나타내고 있다.¹⁶²⁾

160) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.19.

161) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.57.

162) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.58.

2) 제111조의 의미와 목적

제111조 제1항의 법적 개념이 불명확하다고 해서 지출권한에 관한 해석을 넓게 해도 된다는 의미는 결코 아니다. 동 조항의 의미와 목적은, 의회의 예산권한의 행사를 과도하게 예단하지 않고 신속한 예산법률의 확정을 포기할 만한 이유를 만들지도 않으면서, 연방정부가 질서정연한 국가행정을 유지하도록 가능케 하고, 국가의 의무위반이나 국가에게 과도한 손해가 발생하지 않도록 하는 것이다. 이러한 의미와 목적을 고려한다면, 이미 지출의 지연불가성이라고 하는 전제에서 볼 수 있듯이, 집행권한의 근거를 주장하는데 있어서는 소극적인 자세가 필요하다. 따라서 헌법 제111조는 현재의 국가상황(현상)을 유지하는 것 이상도 이하도 아닌 정도로 잠정적인 예산집행을 이루도록 권한을 부여하는 것으로 이해되어야 한다.¹⁶³⁾

3) 예산안에 나타난 입법자의 의사

구체적인 상황에 있어서는 제111조 제1항에 언급된 지출목록에 해당한다고 하더라도, 현재 예산안 논의과정에서 의회가 거절의 의사표시를 분명히 했거나 그 때문에 예산법률이 확정되지 못했던 내용의 지출은 그 종류나 그 액수에 관계없이 비상예산조항을 통해서 지출이

163) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.59; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.1. 그러나 이에 대하여 비록 헌법 제111조 제1항의 열거된 내용이 예산법률 부재 시에 행정부에게 예산집행에 관하여 실질적으로 새로운 정치적 형성여지를 부여하는 것은 아니지만, 그렇다고 해서 단순히 현상태의 행정유지만을 위한 것도 아니라고 보는 견해도 있다. 예컨대 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.110, Rn.30. 전년도 예산법률과 예산안으로부터 근거지을 수 있는 내용이라면 새로운 프로그램에 대해서도 예산집행을 할 여지가 있고, 현상유지의 경우에도 양적인 증가가 가능하다고 볼 수도 있다는 것이다. 특히 현상유지라는 것은 예산법적 내지 예산경제적 측면에서 보았을 때 전년도 예산액 정도의 집행을 의미하는 것이 아니라, 국민의 입장에서 안정성과 신뢰보호를 위한 예산집행의 연속성이 보장되는 것을 의미하는 것이기 때문에 단순한 현재 행정상태의 유지만이라고 볼 수는 없다는 것이다. 이에 대해서는 뒤에 제6절, III, 9 참조.

이행되어서는 안 된다.¹⁶⁴⁾ 이 경우에는 헌법 제111조에 전제되어 있는 입법자의 승인의사가 없는 상황이기 때문이다.¹⁶⁵⁾ 반대로 아직 의결되거나 확정되지 않은 예산안에 포함되어 있는 지출은 헌법 제111조를 해석하는데 있어서 적절한 근거가 될 수 있다.¹⁶⁶⁾

(7) 의무이행권한, 보증, 담보제공

1) 의무이행권한(Verpflichtungsermächtigung)

헌법 제111조는 지출의 이행이 허용되는 한, 당해 회계연도에 지출해야 하는 (청구에 대한)의무(Verpflichtungen)를 이행하도록 행정부에게 권한을 부여하고 있으며 이를 의무이행권한의 부여(Verpflichtungsermächtigung)라고 한다. 이 때 의무이행권한은 일반법률에서 법적으로 개념정의 되었는데, 연방예산령 제6조에 따르면 “장래 회계연도에 지출에 관한 급부의무를 이행하도록 부여한 수권”으로서, 장래 회계연도에 금전지급을 이루게 하는 지출에 대한 권한을 의미한다.¹⁶⁷⁾ 현대 국가에서 거대한 국가사업들은 장기간 이루어지는데 반해서, 예산은 매년 회계연도를 기준으로 확정되어야 하는 예산 1년주의 원칙과의 갈등을 해소하기 위하여 규정된 것이다. 이러한 장기간 사업의 이행 의무에 관한 수권은 미리 전년도 예산법률에서 규정하고 그 나머지 이행에 관한 지출충당은 그 후 차기 회계 연도 예산에서 예산입법자의 처분가능성에 의해서 결정되고 이루어지도록 요구하는 것이다.¹⁶⁸⁾

그러나 모든 의무이행권한이 비상예산제도 하에서 잠정적인 예산집행의 범위에 포함되는 것은 아니다. 의무이행권한 중에서도 이미 만

164) Siekmann, in: Sach, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111, Rn.14; Schuppert, in: Umbach/ Clemens, GG, Bd.II, Art.111, Rn.14.

165) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.60.

166) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.61.

167) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.110, Rn.34.

168) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.31.

료된 전년도 예산법률에 규정된 의무이행권한은¹⁶⁹⁾ 이에 포함될 수 있지만, 행정부가 비상예산제도를 활용하면서 새롭게 창설한 의무이행권한은 이에 포함되기 어려울 것이다.¹⁷⁰⁾

헌법 제111조 제1항은 지출에 관한 수권만 인정하고 있기 때문에 의무이행권한에 대해서는 헌법해석을 통해 해결하는 수 밖에 없다. 헌법에 명시적으로 규정되지 않은 내용을 유추해석을 통해 해결할 수도 있으나, 입법자의 예산권한을 제한하고 행정부에 잠정적인 예산집행권한을 인정하고 있는 비상예산조항의 해석에 있어서는 그러한 유추해석이 입법자의 예산권한의 축소와 행정부의 집행권한의 강화를 가져올 수 있기 때문이다. 이것은 헌법제정자가 의도했던 바라고 하기는 어렵다. 그래서 의회는 이러한 문제를 법률로 해결하기 위해 연방예산령 제45조 제1항 제2문에서 이를 규정하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 비상예산조항은 연방행정부에게 헌법 제111조 제1항에 규정된 조건을 충족하는 지출의 경우에만 집행하도록 권한을 부여한 것이지, 새로운 의무이행권한을 창설하여 사용하도록 한 것은 아니다.¹⁷¹⁾

지출을 직접적으로 곧바로 이행할 것인지, 아니면 먼저 일정한 의무에 근거하고 나중에 집행할 것인지에 대해서는 헌법 제111조의 기능 측면에서 판단해야 한다. 어떤 결정이든 현재 국가행정의 필요성과 의회의 예산권한 사이에 적절한 조정이 보장될 수 있도록 일관되게 판단해야 정당화 될 수 있는 것이다.¹⁷²⁾

그 밖에 헌법 제111조 제1항의 지출권한은, 장래 회계연도에 발생할 지출에 포함될 수 있는 의무를 허용된 범위 내에서 이행하도록 권한

169) 이와 관련된 구체적인 내용에 대해서는 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.32 참조.

170) 이에 관한 구체적인 내용에 대해서는 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.33 참조.

171) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.34.

172) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.62.

을 부여한 것으로 유추하여 해석할 수 있다. 이런 측면에서 헌법 제 111조를 통해 이행될 수 있는 의무란 당해 회계연도에 지출근거가 있는 의무를 의미하는 것이다. 현재 진행되는 국가행정의 유지 필요성과 의회의 예산권한을 중재하는 헌법 제111조가 특정 내용의 목적을 허용할 수 있다면, 그 목적을 위한 지출은 필요한 것으로 인식될 수 있다. 따라서 헌법 제111조의 구성요건에 해당하는 의무가 필수적인 것이라면, 그러한 평가는 장래 그에 상응하는 지출을 위한 의무에 대해서도 인정될 수 있다. 이러한 연유로 예산입법자의 판단에 대한 예견을 최소화하려는 목적이 특히 의무이행에 대해서는 부정적으로 나타나는 것만은 아니다.¹⁷³⁾

이미 종료된 회계연도에 청구되지 않았던 의무라 하더라도, 이에 대한 이행권한은 연방예산령 제45조 제1항 제2문에서 규정하고 있듯이 현재 진행 중인 회계연도에도 계속적으로 효력을 갖는다.¹⁷⁴⁾

2) 보증과 담보

헌법 제111조 제1항은 보증이나 담보 또는 다른 종류의 모든 담보에 대해서는 이를 보장하는 권한까지 부여하고 있지는 않다. 물론 헌법 제110조 제4항 제2문에 근거하여 계속해서 효력을 가지는 권한을 활용할 수는 있다.¹⁷⁵⁾

(8) 지출의 한도

헌법 제111조 제1항은 제2항과는 달리, 예컨대 매월 전년도 예산액의 1/12까지만 지급될 수 있다는 식의 지출의 한계를 규정하고 있지는 않다. 따라서 전년도 예산법률에 규정된 개별적인 항목들도 헌법

173) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.63.

174) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.64.

175) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.65.

제111조 제1항의 요건이 갖추어지면 전년도 액수를 초과해서 지출될 수도 있다.¹⁷⁶⁾

(9) 결 론

헌법 제111조 제1항에서 헌법이 의도하는 바는, 예산법률이 마련되어 있지 않은 시기에든 국가의 활동과 예산집행이 중단 없이 지속되도록 보장하는 것이다. 제1항은 열거적으로 지출 목적과 대상을 규율하여 실질적으로 새로운 정치적 내용을 형성할 여지는 없다. 이는 이미 헌법 제110조 제2항 제1문에서 재정투입과 관련된 국가의 영향력 행사는 예산법률을 통한 의회의 정당성을 거치도록 요구하고 있기 때문이다. 이 때문에 일반적으로 비상예산제도는 단순히 국가의 현재상태 유지를 위한 행정에 한정된다고 평가한다.¹⁷⁷⁾

그러나 반대견해는¹⁷⁸⁾ 잠정적인 예산집행의 경우 일반적인 상황에서 실제로 상당히 많은 예산집행 상의 문제가 발생했고, 연방정부도 단순히 소극적이고 무기력한 재정집행대리인의 역할만 한 것은 아니었다고 주장한다. 또한 일반 국민 편에서 보면, 예산법률 부재 시에도 새로운 국가지출이 이루어지고 있으며, 그 한도는 전년도 액수에 제한되는 것도 아니다. 물론 이러한 지출은 모두 이전 예산법률에 근거한 것들이다. 따라서 비상예산제도는 안정성과 신뢰보호원칙 측면에서 예산법상의 지속성을 보장(haushaltsrechtliche Kontinuitätsgewahr)하는 것이라고 본다.

176) Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 11.Aufl., 2011, Art.111, Rn.2; Siekmann, in: Sach, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111, Rn.13.

177) 예컨대 Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.59; Schwarz, in: v.Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.1; Siekmann, in: Sach, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111, Rn.23 등.

178) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.30.

4. 비상예산충당을 위한 예외적인 신용부담

(1) 원칙: 현재 수입을 통한 지출충당

국가수입의 대부분은 조세와 부과금 관련 법률에 근거한 수입권한(Ertragskompetenz)에 따라 연방으로 대부분 귀속한다. 이 때 법률의 효력은 기본적으로 특정한 기간이 정해져 있지 않다. 따라서 전년도에 미리 재원을 거두어들이는 것은 정부의 특별한 수권을 필요로 하는 것이 아니다. 예산안에 산정된 예산총액은 단지 고지하는 성격을 가질 뿐이고 어떤 특별한 권한을 부여하는 효과를 갖는 것은 아니다. 예산안에 제시된 액수는 법적인 효과가 없는 것으로서 실제 필요한 지출보다 초과될 수도 있고 미달될 수도 있는 것이다. 따라서 예산법률의 부재 시 헌법 제111조 제1항이 허용한 지출은 일반적인 국가의 수입으로 충분히 충당될 수 있다.¹⁷⁹⁾

물론 이 때 국가의 수입은 조세 등을 통한 수입 이외에 국가의 영리활동을 통한 수입, 국유재산처분 등을 통한 수입, 연방은행의 상환비용, 이자수익, 그 외 연방의 배당수익 등을 모두 포함한다. 전년도 예산에서 지출 후 남은 비용(Ausgaberes)도 연방예산령 제45조 제3항에 따라 연방재정부장관의 승인을 얻어 지출의 충당에 사용할 수 있다. 다만 이 때 남은 비용은 전년도 예산에 계상되었던 예산안의 내용에 맞게 지출하여야 한다.¹⁸⁰⁾

(2) 우선 사용할 수 있는 수입원

헌법 제111조 제2항은 연방정부에게 경제운영의 유지를 위해서 필요한 재원을 전년도 집행된 최종 예산총액의 1/4까지 신용(Kredit)의 방

179) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.67.

180) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.38.

식으로 차입할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 이미 헌법 제110조와 제115조를 통해 신용에 관해서는, 일반적인 국가수입으로 충분히 충당할 수 없을 때에만 예산의 재정충족을 위해서 요청된 경우에 인정될 수 있다는 일반원칙이 정립되어 있다. 따라서 헌법 제111조 제2항은 이러한 원칙을 잠정적인 예산집행의 기간 동안에도 적용할 것을 확인하고 있는 것이다.¹⁸¹⁾ 헌법 제111조 제2항에 근거하여 신용이 인정된다 하더라도, 다음과 같은 내용의 수입이 지출충당을 위해 먼저 집행되어야 한다(신용수입의 보충성).¹⁸²⁾

첫째, 법률에 따라 조세(Steuer)와 부과금(Abgabe)으로 거두어들인 수입으로 지출이 이루어져야 한다. 조세와 부과금으로 거두는 연방의 수입은 매년 예산과정이나 예정 액수와 관련 없이 일정하지 않고 상황에 따라 변한다. 다만 특정 조세가 특정 목적을 위한 지출에 구속성을 가진다면, 이러한 조세로부터 말미암은 수입은 그 목적에 따른 지출만이 인정된다.¹⁸³⁾

둘째, 조세와 부과금 외에 법률에 따라 거두어들인 그 밖의 재원으로 구성된 수입으로 지출을 충당해야 한다. 이 수입에는 국가기업운영을 통한 수입과 같은 지속적인 수입, 연방자산의 매매를 통한 수입 같은 단발적 수입, 연방은행(Bundesbank)의 이익지불(Gewinnabführung), 국가의 출자자산(Beteiligungsvermögen)으로부터 말미암은 배당수익(Dividende)이나 이익배당(Gewinnanteile), 그리고 전년도 예산법률에 근거하여 계속해서 인정되는 신용권한에 따른 신용수입 등도 여기에 모두 포함된다(헌법 제115조 제1항, 제110조 제4항 제2문, 연방예산령 제18조 제3항 등).

181) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.68.

182) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.38.

183) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.38.

셋째, 운영재정준비금(Betriebsmittelrücklage)으로 지출을 충당해야 한다. 연방예산령 제62조는¹⁸⁴⁾ 독일연방은행에 지불강화준비금(Kassenverstärkungsrücklage)을 예치하도록 명령(당위“soll”)을 규정하고 있다. 그러나 이 명령이 충분히 이루어지지 않더라도 특별한 법적인 제재나 효과가 나타나는 것은 아니다. 또한 현존하는 준비금의 사용은 관할 기관의 재량에 속한다. 헌법 제111조 제2항은 단지, 준비금이 존재하는 경우에는 지출충당을 위해 신용을 인수하기 전 이 준비금을 먼저 사용해야 함을 규정하고 있는 것이다.¹⁸⁵⁾

(3) 헌법 제111조 제2항에 근거한 신용수권(비상신용수권)

1) 기존수입으로 인한 지출충당의 부족

앞에서 언급한 수입으로 잠정적인 예산집행의 범위 내에서 이루어지는 지출을 충당하지 못한다면, 헌법 제111조 제2항은 연방정부(헌법 제111조 제2항의 권한부여 대상)에게 ‘직접’ 재정신용과 지불신용(Finanz- und Kassenkrediten)을 인수할 수 있는 권한을 부여함으로써 지출문제를 해결하도록 규정하고 있다.¹⁸⁶⁾ 여기에는 헌법 제115조 제1항처럼 일반적으로 신용인수에 필요한 특별한 연방법률상 신용권한(Kreditermächtigung)의 근거를 필요로 하지 않는다.¹⁸⁷⁾ 비상예산조항 체제 하에서 사용할 수 있는 신용수권은 전년도 예산법률에 근거가 있는지 여부에 따라 크게 기존의 신용수권과 새로운 신용수권으로 구분할 수 있다.¹⁸⁸⁾

184) 제62조: 신용수권(Kreditermächtigung)을 사용하지 않고 적정한 재정지불운영을 유지하기 위하여 가능한 정기적인 예산재정(Haushaltsmitteln) 수입을 통해 독일연방은행(Deutsche Bundesbank)에 지불강화준비금(Kassenverstärkungsrücklage)을 적립해야 한다.

185) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.69.

186) Feuchte, AöR 1972, S.538(539ff.); Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.11.

187) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.70.

188) 여기에서 신용수권의 구분은 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111,

2) 기존의 신용수권(Altermächtigungen)

기존의 신용수권이라 할 수 있는 것은 헌법 제115조에 따라 전년도 예산법률에 규정되어 있는 신용인수에 관한 수권을 의미한다.¹⁸⁹⁾ 여기에는 연방예산령 제18조 제3항 제2문의 지불강화 신용수권(Ermächtigungen für Kassenverstärkungskredite)과 제18조 제3항 제1문의 재정신용수권(Ermächtigungen für Finanzierungskredite)도 여기에 포함된다.¹⁹⁰⁾ 다만 이러한 신용수권들은 헌법 제111조 제2항에서 직접 도출된 신용권한이라고 볼 수 없다. 또한 앞에서¹⁹¹⁾ 언급했듯이 이러한 신용수권은 비상신용수권의 행사 전에 먼저 행사되어야 한다.¹⁹²⁾

3) 새로운 또는 비상신용수권(Neu- bzw. Notermächtigungen)

비상신용수권이란 헌법 제111조 제2항에 근거하여 비상예산집행체제 하에서 지출충당을 위하여 가교적으로 신용을 인수할 수 있는 권한이다.¹⁹³⁾ 진정한 의미의 비상예산조항에 근거한 신용권한이라 할 수 있다. 이 때 신용의 개념은 다른 방식으로는 충당할 수 없는 예산지출의 재정을 금전의 인수(Aufnahme von Geld), 전통적인 방식으로는 대부(Darlehen)를 통해 해소하는 것을 의미한다.¹⁹⁴⁾ 따라서 모든 경제적 의미의 신용을 의미하는 것이 아니라 재정신용과 지불강화신용의 인수만을 의미하는 것이다.¹⁹⁵⁾ 행정채무(Verwaltungsschulden)나 국가의

Rn.39ff.의 내용을 기초로 한다.

189) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.39.

190) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.40.

191) 제6절, IV, 2.

192) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl. 2008, Art.111, Rn.7; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.39.

193) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.39.

194) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.42.

195) 이에 관한 상세한 내용은 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn. 41 참조.

보증행위(Gewährleistungen) 등은 여기에 포함되지 않는다.¹⁹⁶⁾

(4) 신용수권의 행사 시기

헌법 제111조 제2항에서 규정한 비상신용수권을 언제 사용할 수 있는가에 관하여, 경제운영의 유지가 필요할(Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlich) 경우라고 할 수 있다. 따라서 행정부가 새로운 정치적 형성을 위해서 적극적으로 행사할 수 없다. 다른 수입재원으로는 지출충당이 충분하지 않고, 수입의 시기가 예산법률의 확정 이후 등으로 미루어질 경우 돌이킬 수 없는 손해가 발생하는 경우 등에만 행사할 수 있을 것이다. 이 때 연방재정부장관은 신중한 예산운영에 관한 예측을 바탕으로 이러한 행사시기를 판단해야 한다.¹⁹⁷⁾ 다른 한편 충당하려고 하는 지출이 헌법 제111조 제1항의 열거된 내용에 포함되지 않는다면 지출될 수 없기 때문에, 이러한 지출을 위한 신용의 인수도 인정될 수 없을 것이다.¹⁹⁸⁾

(5) 헌법 제111조 제2항에 근거한 신용인수의 최고액

헌법 제111조 제2항은 비상예산집행 시 국가수입으로 허용되는 (비상신용수권으로 인정할 수 있는) 신용인수액의 절대적인 제한액수를 “전년도 예산안 최종액의 1/4”까지로 설정해 놓고 있다. 신용수입의 한도액을 결산(Haushaltsrechnung)이 아닌 예산안(Haushaltsplan)과 관련시킨 것은, 전년도 예산에서 실제로 지급된 지출(실제지출: Istausgaben)이 아니라 예산예정(Haushaltssoll)이 중요함을 분명하게 나타낸 것이다.¹⁹⁹⁾ 이 때 지출을 근거로 하더라도 예산균형(Haushaltsausgleich)의 원칙 때

196) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.42.

197) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.43.

198) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.36.

199) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.111, Rn.43.

문에 이 액수는 모든 수입액에 상응하게 된다.²⁰⁰⁾

헌법이 규정한 최고한도액은 헌법 제111조 제1항에 의해 허용되는 지출을 제한하려고 하는 측면에서 볼 때, 또한 헌법 제110조 제2항 제1문에서 허용하고 있는 단기간의 잠정적 예산집행의 기간을 고려할 때 상당히 많은 것으로 보인다.²⁰¹⁾ 그렇기 때문에 한도액은 어떤 경우에도 초과해서는 안 된다.²⁰²⁾

그 밖에도 헌법 제111조 제2항의 신용인수에는 “경제운영의 유지에 필수적인 재원을 위해서” 인정되어야 한다는 제한이 따른다. 따라서 제111조 제2항은 일정하게 총액에 따른 제한된 범위 내에서 경제운영의 유지에 필요한 재원을 마련하기 위하여, 그리고 지출충당을 위하여 필요한 수입을 위하여 신용을 인수하도록 허용하고 있는 것이다.²⁰³⁾ 경제운영의 유지를 위해 필요한 재원의 총액이나 예상되는 수입에 대한 총액을 정확히 산정하기는 어렵기 때문에, 연방정부는 주기적으로 이를 평가하고 예측하도록 위임받았다고 할 수 있다.²⁰⁴⁾

헌법 제111조 제2항에서 직접 도출되는 요건들 외에도, 연방정부의 신용인수는 잠정적인 예산집행에 있어서 헌법 제109조 제2항에 따라 연방전체의 경제적 균형을 고려해야 하는 헌법적 제한을 받는다. 물론 이는 상당히 광범한 판단여지가 있는 것이기 때문에 다른 요건들과는 달리 연방정부의 신용인수에 큰 영향을 미칠 수 있는 것은 아니다.²⁰⁵⁾

200) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.46.

201) 그러나 신용인수의 최고한도액이 절대액수가 아니라 전년도 예산액수에 따라 변화하는 상대적 액수로 반영되기 때문에 실제로 엄청난 속도로 증가하는 국채증가에 있어서도 적절하다는 평가도 있다. 예컨대 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.47. 신용인수의 최고한도액이 높게 책정된 이유는 역사적인 배경들을 여러 가지로 고려하는 가운데 제헌위원회가 혼란에 빠져 편집상 실수한 것이라고 평가하는 견해도 있다. 예컨대 Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.61.

202) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.71.

203) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.72.

204) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art.111, Rn.17.

205) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.74.

(6) 구헌법 제115조 제1항 제2문의 적용문제

독일연방헌법 제115조는 2009년 7월 29일 헌법개정을 통해 기존의 제1항 제2문과 제3문이 삭제되었다. 구헌법 제115조 제1항 제2문은 “신용을 통한 수입은 예산안에 규정된 투자를 위한 지출의 총합을 초과할 수 없으며, 단지 전체 경제균형의 교란을 방지하기 위하여 예외가 허용될 수 있다”고 규정하였다. 이 때문에 얼마 전까지만 해도 구헌법 제115조 제1항 제2문의 신용인수의 엄격한 제한을 헌법 제111조 제2항의 신용인수에도 적용할 수 있는지가 논란이 되었다.²⁰⁶⁾

구헌법 제115조 제1항 제2문은 잠정적인 예산집행 상황에서 직접 적용되는 것은 아니다. 구헌법 제115조 제1항은 연방법상 근거가 있는 신용인수에 관한 내용에 적용되는 것이지, 헌법 제111조 제2항의 신용인수 자체에 직접 적용되는 것이 아니기 때문이다. 또한 구헌법 제115조 제1항 제2문은 예산안에 규정된 투자지출과 관련된 반면, 잠정적인 예산집행은 예산법률의 부재를 나타내는 것으로서 조문 자체에서 직접 그에 상응하는 기준을 도출해내기는 어렵다. 뿐만 아니라 헌법 제111조는 한편에서는 현재적인 국가재정지출의 유지 필요성과 다른 한편에서는 가능한 의회의 예산권한 보장하려는 가운데 일정한 조정을 추구하는 것이기 때문에, 구헌법 제115조 제1항으로 이를 조정할 수 있는지도 의문이다.

그러나 연방정부가 잠정적인 예산집행의 범위 내에서, 예상할 수 있고, 예산안에 이미 규정되었을 수도 있는 투자지출의 범위를 수용한다면, 그에 따라 예산법률제정자인 의회는 구헌법 제115조 제1항 제2문의 한계를 유지하기 위해서 투자지출의 최고한도를 규정하는 것이 필연적이라고 판단할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 예견적 판단은

206) 이에 관한 상세한 내용은 Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn. 44f. 참조.

외적이고 객관화 할 수 있는 중대요인으로부터 충분히 정당화될 수 있는 것이 아니기 때문에, 구헌법 제115조 제1항 제2문은 잠정적인 예산집행의 기간 동안에도 적당하게 적용될 수 있는 것이다. 이는 구헌법 제115조 제1항 제2문 후반부의 “전체적인 균형경제의 교란을 방지하기 위한” 예외적인 경우도 동일한 이유로 적용될 수 있다.²⁰⁷⁾

제 7 절 비상예산제도 위반

1. 비상예산조항 위반

예산법률이 확정되지 않은 잠정적인 예산집행 기간 동안 연방정부가 헌법 제111조에 규정된 수권의 범위를 넘어서 지출을 이행한다거나, 수입에 있어서 보충성원칙을 지키지 않았거나 전년도 지출액의 1/4을 넘어 신용을 인수한 경우에는 헌법 제111조에 위반된다. 또한 헌법 제111조 제1항에 열거되지 않은 지출을 이행하거나, 제2항에 포함되지 않은 신용을 인수한 경우도 마찬가지이다. 그 밖에 개별적으로 적용될 수 있는 비상예산법률이나 헌법 제112조에 근거한 주무장관의 동의를 통해서 정당화 될 수 없는 지출들도 발생할 수 있는 것이다. 그러나 비상예산제도에 위반되는 지출이나 신용은 위헌이다.²⁰⁸⁾

2. 비상예산조항체제 하에서 다른 헌법조항의 위반

비상예산조항에 근거하여 예산을 집행하는 상황에서 헌법 제110조에 따른 예산안의 지출규모를 초과하는 경우나 헌법 제112조 예산초과의 경우 연방재정부장관(BMF)의 권한을 위반하게 되는 경우도 위

207) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.44; Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111, Rn.11; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.75.

208) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.23.

헌으로 평가할 수 있다. 예컨대 헌법 제112조 예산초과의 경우 예산 초과에 관한 연방정부의 법률안에 대하여 연방의회가 거절하고 이를 연방의회에서 다시 인정받는 것이 어려울 것이 확실함에도 불구하고, 연방재정부장관이 그러한 내용을 잠정적인 예산집행을 통해 이용하는 것은 위헌이라고 볼 수밖에 없다.²⁰⁹⁾

3. 사후 예산법률에 의한 위헌성의 치유가능성

사후에 제안된 예산안이 권한을 초과한 비상예산집행 내용에 상응하는 지출권한을 포함할 경우에는, 위헌적 내용의 집행이 사후 예산 법률을 통해 합헌적인 근거를 가질 수 있을 때에만 헌법위반상황은 해소될 수 있다. 그러나 재정지출기관 집행행위의 위헌성은 그러한 사후적인 예산법률을 통해서도 해소되지 않는다.²¹⁰⁾

4. 일반법률에 근거한 지출

국민들에 대하여 직접적(대외적) 효과를 가지는 법률들, 행정행위나 주와 국민 간 행정계약 등이 지출에 상당한 부담을 주는 급부를 규정하고 있는 경우에는—대외적 관계에 있는 급부 자체와 마찬가지로—지출이 규정을 위반했는지, 아니면 법률 등 자체가 위헌인지와 관련하여 비상예산조항이 아무런 영향을 미치지 않는다. 헌법 제111조에 의한 예산집행에 관한 수권은 국가조직법적으로 (국가기관) 내부관계에만 영향을 미치기 때문이다.²¹¹⁾ 연방예산령 제3조 제2항의²¹²⁾ 규정에서도 이러한 내용을 도출할 수 있다.

209) Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12.Aufl., 2011, Art.111, Rn.5.

210) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.77.

211) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.78.

212) 연방예산령 제3조: (2) 예산안은 청구 또는 의무이행을 근거짓거나 취소시키지 않는다.

5. 위반의 효과

기본적으로 비상예산조항에 근거한 예산집행에 있어서 헌법 제111조에 위반되는 조치들은 위헌이라고 할 수 있는데, 조치의 법형식에 따라서 약간의 차이가 있을 수 있다. 예컨대 일반적인 법률에 근거한 조치가 헌법 제111조를 위반한 경우에 근거법률은 당연히 위헌 무효이다.²¹³⁾ 행정행위가 비상예산조항의 위반여부가 문제가 될 때에는 헌법위반이 명백하지 않는 한 위헌무효라고 할 수 없고, 이의신청(Widerspruchsverfahren) 이후에 취소소송 등을 고려할 수 있다.²¹⁴⁾

제 8 절 비상예산제도에 관한 절차적 통제의 가능성

1. 권한쟁의심판

잠정적인 예산집행 기간 동안 비상예산집행권한의 과부족에 대한 법적인 분쟁이 발생하는 경우에 이는 헌법 제93조 제1항 제1호에 따라 연방기관쟁송(Bundesorganstreit)으로 해결할 수 있다.²¹⁵⁾ 비상예산집행을 이행하는 근거법률이 연방법률일 경우에는 상황에 따라서 연방의회, 연방정부, 연방상원, 연방대통령 등에게 기관쟁송의 청구권한이 주어질 수 있다고 보는 견해가 있다.²¹⁶⁾ 그러나 이에 대해서 의회가 제정한 연방법률이 어떻게 헌법 제111조에 위반될 수 있는지에 대해 상당히 회의적인 견해도 있다.²¹⁷⁾

213) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.58.

214) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.60.

215) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl. 2008, Art.111, Rn.8.

216) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.58.

217) 예컨대 Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl. 2008, Art.111, Rn.11, Fn.49.

2. 추상적 규범통제

연방정부 내지 연방장관이 제정한 법규명령(Rechtsverordnungen)이 헌법 제111조에 위반되는지 여부가 문제될 때에는 행정법원법 제47조 제1항에 따른 규범통제가 불가능하기 때문에, 추상적 규범통제(abstrakte Normenkontrolle)를 통해서 해결할 수 있다.²¹⁸⁾ 법규명령의 위헌이 확정되면 무효가 된다.

3. 연방과 주간 쟁송

연방과 주간 쟁송의 가능성에 대해서는, 어떤 측면에서 연방행정부 가 헌법 제111조를 위반했다는 것을 주가 주장할 것인지, 또는 연방이 주에 대한 의무를 위반했다는 것을 주장할 것인지가 분명하지 않다는 의문이 있다. 특히 연방과 주는 헌법 제109조 제1항에 근거하여 독립적으로 예산을 집행하는데, 연방의 예산집행에 있어서 그러한 상황을 상정하기 어렵기 때문에 연방과 주간 쟁송(Bund-Länder Streit)은 여기에 해당될 가능성은 적은 것으로 보인다.²¹⁹⁾

제 9 절 사후 예산법률제정

1. 예산법률의 소급효 원칙

회계연도가 시작되고 나중에 예산법률이 제정되면, 이는 헌법 제110조 제2항 제1문의 예산사전주의 원칙에 맞지 않는 것이다. 그러나 헌

218) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.59.

219) Gröpl, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, BK, Art.111, Rn.56; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.78. 그러나 이에 대한 반대견해는 대표적으로 Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.23 참조. 다만 슈바르츠도 어떤 상황에서 연방과 주간 쟁송이 가능한지에 대해서는 구체적으로 밝히고 있지 않다.

법 제111조 제1항에 따르면, 차기 예산법률의 “효력발생 시까지” 비상 예산제도가 운영될 수 있기 때문에, 사후에 제정된 예산법률은 헌법 제111조와 아무런 충돌이 없는 합헌적인 것이 된다.

그런데 예산법률은 소급해서 회계연도의 시작부터 효력을 갖게 되는 것이 몇 가지 문제를 야기할 수 있다. 예산안은 회계연도 전체에 걸친 내용을 포함하고 있는 것일 뿐만 아니라, 현재 진행되고 있는 회계연도와도 연결되어야 하기 때문에, 예산안 자체가 소급해서 효력을 갖는 것은 큰 문제가 없다.²²⁰⁾ 그런데 사후에 제정된 예산법률이 소급하여 효력을 발생하면서 이미 집행된 비상예산집행 시의 지출 등에 대해서 내용을 포함하고 있지 않거나, 이와 반대되는 내용을 담고 있는 경우에는 비상예산조항을 통해 집행된 모든 지출이 예산법률과 맞지 않아 위법이라는 모순이 발생한다. 즉 예산법률의 소급효과 관련하여 비상예산조항을 통한 예산운영이 정당성을 상실할 수 있는 가능성이 발생하는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 새로운 예산안의 수권범위는 기본적으로 헌법 제111조에 근거하여 실현된 잠정적인 예산집행 기간 동안의 모든 지출도 포함하게 되는 것으로 본다.²²¹⁾ 이를 통해 예산법률 부재 시 집행된 국가지출은 사후에 예산법률에 따른 지출이 되는 것이다. 잠정적 예산집행 기간 동안 인수된 신용도 사후적으로 예산법률의 신용에 관한 권한에 포함된 것으로 평가할 수 있다.²²²⁾

비상예산법률(Nothaushaltsgesetz)에 근거한 잠정적 예산집행의 경우에도 동일한 논리가 적용될 수 있다. 사후에 확정된 예산안의 지출내용에는 비상예산법률의 규정에 따라 집행된 지출도 포함하는 것으로 본다.²²³⁾

220) Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.14.

221) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.80.

222) Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art.111, Rn.17.

223) Kroll, DÖV, 2004, S.986(987); Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.81.

2. 예외적인 장래효

그럼에도 불구하고 사후에 제정된 예산법률이 헌법 제111조 제1항에 근거하여 지급된 지출의 종류나 액수에 관하여 또는 헌법 제111조 제2항에 근거하여 인수한 신용의 액수에 관하여 이를 인정하지 않고 그에 상응하는 수권도 부여하지 않을 수 있다. 이런 경우에는 헌법 제111조를 통해 부여된 예산집행에 대한 권한은 그 자체로서 최종적인 수권으로서 효력을 가지는 것으로 본다.²²⁴⁾ 이 때 비상예산조항에 근거한 잠정적 예산집행은 소위 추가예산(Nachtragshaushalt)으로서 성격을 가지는 것으로서, 헌법 제111조 제1항에 의해서 직접 헌법적 근거를 가지며 장래적으로 예산법률을 통해 해소될 수 있는 것이다.²²⁵⁾ 따라서 이러한 지출과 신용인수도 합헌적이라고 할 수 있다. 다만 이렇게 예산법률을 통해 인정되지 않은 지출을 사후적으로 초과예산으로 보기는 어렵다. 초과예산은 헌법 제112조에 따른 수권을 필요로 하는데, 잠정적인 예산집행은 헌법에 직접 근거하여 이행된 지출이기 때문이다.²²⁶⁾

반대로 연방정부가 헌법 제111조의 권한을 넘어서서 지출하거나 신용을 인수하였지만 사후에 예산법률에서 이를 인정하고 포함시킨 경우에는, 앞에서 언급한 것처럼 사후적으로 위헌상황이 해소될 수 있다(위헌적인 예산집행에 대한 치유효과).

224) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl. 2008, Art.111, Rn.8; Karehnke, DÖV 1976, S.361 (365); Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.14; Siekmann, in: Sach, GG, 5.Aufl., 2009, Art.111, Rn.11 등.

225) 물론 이 때 비상예산조항을 근거로 집행된 지출이나 신용인수가 제111조의 전제조건을 충족시키지 못했을 때에는 제111조에 근거한 합헌적인 조치라고 보기는 어렵다. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.111, Rn.14.

226) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.82.

제10절 비상예산제도의 실제

1. 일반적인 경우로서 잠정적 예산집행

예산법률의 사전원칙은 실제 그 운영에 있어서 엄격하게 지켜지고 있지 않다. 예컨대 1970년부터 1979년까지 예산법률은 한 번도 회계연도 이전에 의결된 적이 없고, 오히려 1972년 예산법률은 당해연도 12월 29일에 의결되었으며, 1980년대에 와서야 1983년부터 1990년 예산이 회계연도 이전에 법률로 확정되었다.²²⁷⁾ 1990년대에는 (독일통일의 영향 때문에?) 1991년과 1995년, 1999년 예산법률이 회계연도에 확정되었고, 2000년대에는 다시 2003년부터 2006년 예산법률, 2008년부터 2010년 예산법률 역시 당해 회계연도에 확정되었다.²²⁸⁾

독일연방헌법재판소는 1977년 판결에서, 예산법률은 독일연방공화국의 설립 이후부터 평균적으로 대략 반년 정도 늦게 확정되었다고 인정하였다.²²⁹⁾ 1949년과 1950년 예산법률의 경우에는 회계연도가 지난 1950년과 1951년 확정되기도 하였다. 독일연방헌법재판소의 엄격한 판결이 있는 후로는 지금까지 연방예산법률의 절반정도가 회계연도 이전에 확정되고 있는 상황인 것이다. 따라서 헌법 제111조는 아직도 재정헌법분야에 관한 헌법현실에서 상당히 중요한 의미를 가지고 있다.

비상예산제도로써 헌법 제111조의 적용과 예산확정의 지연은 순전히 국가예산의 지체(Etatverzögerung)로부터 말미암은 것이다. 그러나 1972년 예산법률의 확정 지체는 진정한 의미의 예산충돌(Haushaltskonflikt) 상황이었다. 연방의회에서 과반수 다수를 확보하지 못한 연방정부는 고

227) 이에 관해서는 Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.12; Piduch, Bundeshaushaltrecht, Art.111, Rn.7 도표 참조.

228) 이에 대해서는 Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., Art.110, Rn.57

229) BVerfGE 45, 1(33).

의로 헌법 제112조(예산초과)의 권한과 함께 헌법 제111조의 잠정적인 예산집행의 권한을 장기간 사용하였기 때문이다.²³⁰⁾

헌법상 비상입법제도를 활용하여 포괄적인 비상예산법률(Nothaushaltsgesetz)을 제정하고 활용한 경우는 지금까지 1950년밖에 없다.

2. 행정부 내부에서 집행

헌법현실적으로는 잠정적인 예산집행을 이행하는 행정부 내부에서 현실도 의미가 있다. 헌법 제111조 제1항이 연방의 행정부 전체에 권한을 부여하는 반면에, 연방재정부장관은 연방예산령 제5조에 따라 행정규칙(잠정적인 예산집행에 관한 최고연방청 회람: Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden über die vorläufige Haushaltsführung)을 제정한다. 이 행정규칙에서 실질적으로 각 부처별 예산집행부서(mittelbewirtschaftenden Stellen)가 어떤 방식으로 헌법 제111조 제1항의 수권에 근거한 비상예산집행을 실시할 수 있는지 규정하고 있다. 이 행정규칙은 소위 연방장관으로부터 독립된 최고 연방행정청(ministerialfreie oberste Bundesbehörde)의²³¹⁾ 활동까지도 구속력을 미치고 있다. 이 행정규칙에 규율을 받는 수범자들은, 이 행정규칙에 근거하여 자신들의 관할 사무영역에서 그 밖에 명령(Anordnungen)을 발할 수 있다.²³²⁾

내용적으로는 일반적으로 전년도 예산안이나 예산계획서에 당해 항목의 견적평가근거에 일정한 백분율의 할당(주요항목에 대한 비율)을 배정함으로써, 예컨대 어떤 예산항목에 관해서 1월 1일부터 4월 30일까지는 전년도 예산의 30/100까지만 인정함으로써 지출을 통제하게 된

230) 1972년 예산충돌에 관하여는 Sasse, JZ 1973, S.189ff.; Fricke, DVBl 1975, S.604f.; Theiß, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S.14f. 등 참조.

231) 연방정부에 소속되지 않지만 연방최고행정청에 속하는 것으로는 예컨대 연방대통령사무처, 연방의회행정사무처, 연방상원행정사무처, 연방헌법재판소사무처 등을 들 수 있다.

232) Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.111, Rn.86.

다. 이러한 백분율에 기초한 지출의 제한에 대해서 연방재정부장관은 헌법 제111조 제1항의 헌법적 한계가 유지되는 한 일정한 예외를 허용할 수도 있다.²³³⁾ 만일 이러한 한계를 넘어가는 경우에는 헌법 제 112조가 적용된다.

종료된 회계연도의 예산안과 아직 예산안이 확정되지 않은 예산계획서에 충당표시 내지 강화표시(Deckungs- oder Verstärkungsvermerke)가 되어 있는 경우에, 이는 실무에서 헌법 제111조 제1항 제a호 내지 제c호에 근거한 잠정적인 예산집행 기간 동안 반드시 실행되는 것을 의미한다.²³⁴⁾

헌법 제111조 제1항에 근거하여 이행되는 지출은, 제1항을 일반적·합목적적으로 해석했을 때, 아직 확정되지 않았지만 확정될 것으로 예상할 수 있는 당해 회계연도 예산계획서에 상응하는 항목에 기장된 내용들이다.²³⁵⁾

제11절 소 결

전반적으로 우리 헌법상 준예산제도 규정인 헌법 제54조 제3항은 독일의 비상예산제도와 비교하여 볼 때, 헌법조문 자체에 있어서는 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 다만 독일의 경우보다 우리 헌법조항이 준예산 집행에 관하여 조금 더 엄격한 것으로 평가할 수 있고, 이는 독일과 우리나라의 정부체제에 관한 차이에서 비롯되어 행정부의 권한을 조금 더 제한하는 방향으로 규정된 것이라고 볼 수 있다. 준예산 집행 시 국가수입부분에 대해서도 헌법상 규정이 없지만, 추가경정예산조항 등 다른 헌법조항을 통해 충분히 해결할 수 있기 때문에 특별한 문제가 있는 것은 아니다.

233) Piduch, Bundeshaushaltrecht, Art.111, Rn.2.

234) Piduch, Bundeshaushaltrecht, Art.111, Rn.15.

235) Piduch, Bundeshaushaltrecht, Art.111, Rn.10.

입법정책적으로는 준예산의 집행에 관한 법률을 제정하는 것이 권고될 수 있다. 준예산집행에 관한 법률을 제정함으로써, 행정부의 준예산집행에 관한 지침을 제공할 수 있고, 준예산집행에 관한 재정민주주의 측면에서 국회의 승인권한을 사전적·간접적으로 행사할 수 있으며, 사후에 헌법재판소나 법원의 준예산집행에 관한 사법적 통제에 일정한 판단기준 내지 참고기준을 제공할 수 있다는 기능과 장점이 있기 때문이다. 물론 이러한 준예산집행에 관한 법률의 제정은 헌법적으로 반드시 요구되는 것이 아니다. 국회가 정치적 능력을 발휘하여 회계연도 이전에 예산을 확정한다면, 굳이 예외적인 상황인 준예산제도를 실시할 필요는 없기 때문이다. 이론적으로나 실무적으로 예외적인 상황을 일반적인 상황으로 이용하는 것보다 정치적 능력을 발휘하여 원칙적인 상황을 유지하는 것이 더욱 바람직하기 때문이다.

제 4 장 프랑스의 법률명령

제 1 절 서 론

현대 국가에서 예산은 국가라든가 지방자치단체의 활동을 보장하고 정치를 하는데 있어서 필요한 자금을 관리하는 것이며 사회 여러 집단의 이해관계를 조정하는 기능을 한다고 할 수 있다. 이러한 국가의 예산은 국가를 운영하는데 있어서 반드시 필요한 것이라 할 수 있다.

의회가 행사하는 정부예산의 심의라든가 확정 권한은 민주주의에 있어서 국민의 대표기관인 의회의 본질적인 권한 가운데 하나라고 할 수 있다. 그러나 의회가 가지는 이러한 예산관련 권한을 그 기한을 지키지 못하여 발생한 문제를 고려해 볼 필요가 있다.

의회가 일정한 시점까지 차기 년도의 국가 예산을 확정하지 못하면 정부가 예산집행이 어렵기 때문에 이에 대하여 잠정적으로 집행을 할 수 있도록 하고 있는 것이다. 그러나 이러한 잠정예산이 어디까지 집행이 가능한가를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 프랑스의 경우를 살펴봄으로써 시사점이 있는가를 살펴본다.

제 2 절 프랑스 예산법률주의

1. 프랑스 예산법률주의 역사

예산이라 함은 일회계년도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위이다. 이러한 예산에는 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다. 실질적 의미의 예산이란 일회계년도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은

국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력을 인정하고 있다. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입·세출의 견적뿐만이 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다.²³⁶⁾ 따라서 예산법률주의라 함은 예산의 형식을 법률의 형식으로 하는 것을 말한다. 즉 세입을 구성하는 조세는 ‘조세법률주의’로 하고, 세출 쪽도 ‘지출법률주의’로 운영되어 국가와 지방의 재정, 즉 재정은 세입·세출 모두 그 자체가 법률로써 운용되어지는 것이 아니라 법률로써 운용되는 재정운영방식을 의미하는 것이다. 즉 재정이 다른 법률의 도움을 받아 운용되어지는 것이 아니라 예산 그 자체가 법률됨을 말하는 것이다. 세입을 구성하는 조세법률주의가 각각의 세법이 법률인 것과 마찬가지로 재정을 이루는 세입·세출 양쪽의 모두 법률로써 균형을 갖추게 되는 것이고 비로소 민주주의의 기준원리인 법치주의가 시작되는 것이다.²³⁷⁾

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

프랑스에서 예산을 법률형식으로 취하고 있는 것은 그 역사적인 유래에 의한다. 프랑스는 1789년 프랑스 혁명 이후 영국의 재정제도를 도입하여 조세법률주의를 취하고 있는 것이다. 프랑스에서 전제군주

236) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008, 1393면.

237) 권해호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006. 10, 3면.

는 조세 및 지출에 대하여 무제한적 권한을 행사하였다. 15세기에서 18세기에 걸치는 동안 국왕은 일종의 입법의회라고 할 수 있는 삼부회를 거의 소집하지 않았으며, 왕은 그가 원하는 모든 자금을 사용할 절대적인 권한이 있다고 선언하였다. 따라서 의회가 국민의회의 승인 없이 세금을 부과할 수 없다는 원칙을 확립하기 위하여 혁명이 필요하였던 것이다. 그러나 혁명 후 프랑스 국민의회는 조세를 부과하고 지출을 승인하는 자신의 권한을 제한하지 않았다. 1791년 포고에서 ‘의회는 스스로 국가의 회계를 검사하고 감사하여야 한다’고 선언하였다. 왕정복고 후 1814년 헌법에서는 과세에 대한 의회의 법률에 의한 동의규정은 있었지만 지출에 대한 통제규정은 없었다. 세출에 대한 통제는 의회와 왕의 투쟁의 결과로 성립된 것이었다. 그 성립의 근거는 납세자야말로 세금의 용도를 결정할 권리를 가진다는 논리였다. 그러나 당시 왕은 조세의 지출결정권은 집행권자인 왕에게 속하는 것이라고 강변하였다. 이와 같은 논쟁이 있는 상황에서 지출에 대한 통제의 실효성을 확보하는 것은 의회의 단순한 의결만으로는 달성될 수 없기 때문에 법률이 가지는 구속력을 사용할 수밖에 없었다. 결국 의회가 각 행정부처에 대한 지출액을 한정하기 시작한 것은 1819년 3월 25일 법률에 의한 것이었다.²³⁸⁾

2. 예산법의 종류

프랑스에서 재정관련 법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(*loi de finances de l'année*)로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률이다. 예산법률은 크게 두 개의 부분으로 나누어 구성되는데, 첫 번째는 예산법률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분이고, 두 번째 부분은 수권법률(*loi d'habilitation*)과 관련된

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

부분이다. 두 번째는 추가경정예산법률(lois de finances rectificatives)로 회기 중에 예산을 변경하는 법률이다. 세 번째는 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(loi de règlement)이고, 네 번째는 일종의 특별법률(lois spéciales)으로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.²³⁹⁾

재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances) 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법, 동 법 제45조에 규정된 법률로 규정을 하고 있다. 특이한 것은 프랑스의 경우 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있다는 점이다. 다른 국가의 경우 예산의 경우에는 법률주의를 위하고 있어 예산을 법률의 형태로 의결하는 경우가 많으나 결산의 경우에도 법률의 형태로 하도록 하는 것은 프랑스의 독특한 제도라 할 수 있다.

(1) 예산법률

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

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 재정에 관한 조직법률 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액

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

7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액

제2부는 다음으로 구성된다.

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
4. 재정에 관한 조직법률 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액
5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
 - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
 - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
 - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
 - d) 재정협약에 관한 동의
 - e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
 - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정

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

이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자 군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류
- 4-1. 의회에 의하여 투표된 일반예산의 세출에 있어서 총체적 상한액의 집행을 보장하는 조치. 이것은 개별적으로 제한된 지출계획, 인건비에 관한 지출예산 비율, 그 외 다른 항목의 지출예산 비율을 포함한다.
5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별

세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.

- a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
 - b) 재정지출의 평가
 - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
 - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
 - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예상 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
 - f) 제5조 II에 규정된 공공서비스를 위한 보조금 수혜 기관과 현 상황대비 변동의 정당한 사유에 의하여 지급되는 인건비 지수의 제시
6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.
7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

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

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

(2) 추가경정예산

추가경정예산은 이미 성립된 예산을 변경하는 것이다.

추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

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

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

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

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

(3) 결산법률

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

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

3. 예산작성 일정

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

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

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

(1) 1월과 2월

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

이러한 일정은 상황에 따라 달라질 수 있는데, 예를 들어 1997년에 자크 시락 대통령이 국민의회를 해산하였으므로 수상의 공문은 1997년 6월 26일에서야 보내졌다. 반면에 2005년에 공직자 수를 줄이기 위한 예정으로 하는 중요한 예산편성은 2005년 2월 8일에 보내졌다. 수상의 각 부에 보내는 공문은 점점 더 빠른 시기에 발송되는 추세로 되고 있다. 예를 들어 2007년도에는 1월 19일에 발송되었다.²⁴⁰⁾ 수상의 예산편성은 각 부의 보고를 통하여 수정된다.

(2) 3월과 4월

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

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

(3) 5월과 6월

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

(4) 7월과 10월 사이

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

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

출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

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

이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제 3 절 프랑스의 정부형태

프랑스에서 매년 예산이 법률형태로 의회를 통과하여야 하기 때문에 행정부와 의회와의 관계를 펴 볼 필요가 있다. 행정부와 의회와의 관계를 살펴보는 것이 정부형태이기 때문에 프랑스의 정부형태에 관한 특징을 이해하여야 한다.

현행 프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태는 이원정부제, 이원집정부제, 반대통령제, 준대통령제, 혼합정부제 등으로 다양하게 불렸다. 그러나 그 명칭이야 어찌되었든 프랑스의 경우는 미국식의 대통령제와 영국식의 의원내각제가 혼합된 정부형태로서 프랑스 특유의 정부형태를 가지고 있는 것이다.

프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태는 의원내각제를 기초로 해서 만들어졌다는 점은 프랑스 학자들도 인정하고 있다. 의원내각제를 기초로 대통령제를 가미한 형태라고 할 수 있다. 따라서 프랑스의 정부형태는 의원내각제적 요소와 대통령제적 요소를 모두 가지고 있는 정부형태가 된다. 의원내각제적 요소라 할 수 있는 것은 국민들의 직접

선거로 선출되는 국민의회 앞에서 행정부가 책임을 지게 되는 내각불신임제도를 두고 있으며, 또한 대통령에 의한 의회해산제도를 두고 있다. 대통령이 일정한 권한을 행사할 때에는 수상과 장관의 부서를 받도록 되어 있다.²⁴¹⁾

프랑스 정부형태에서 대통령제적 요소라고 할 수 있는 것은 대통령이 국민들의 직접·보통선거로 선출이 된다는 것이다. 따라서 대통령이 국민들에 의하여 직접 선출됨으로 인하여 대통령은 의원내각제에서의 수상과는 다른 지위를 가지게 된다. 또한 대통령이 수상을 임명하며 군통수권을 가지고 있고 국무회의(*conseil des ministres*) 주재권 등을 가지고 있다는 점 등이 대통령제적 요소라고 할 수 있다.

1. 대통령과 수상에 의한 행정부 구성

프랑스 정부형태 연구에 있어서 가장 흥미로운 점 가운데 하나가 대통령과 수상의 존재이다. 각자가 서로 일정한 권한을 가지고 존재하기 때문에 둘 사이에 협력과 혹은 긴장관계가 형성될 수 있기 때문이다.

프랑스에서 대통령이 수상을 임명하도록 되어 있다(프랑스 헌법 제 8조 제1항). 대통령이 수상을 임명할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한 다든가 하는 제한이 전혀 없으므로 대통령의 수상임명권은 재량권이라 할 수 있다. 따라서 대통령이 수상을 임명하는 경우 정치적인 역학관계를 고려하여 임명하게 된다. 또한 대통령이 수상을 임명할 때 반드시 국회 다수당의 수장을 임명할 의무도 없다. 대통령은 재량을 가지고 임의대로 수상을 임명할 수가 있는 것이다. 예를 들면 1962년도에 퐁피두가 수상에 임명될 때, 퐁피두는 국회의원도 아니었고 국회 다수당의 일원도 아니었다.

241) 이에 대하여 자세한 것은 전학선, 프랑스의 정부형태, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6, 35면 이하.

따라서 일반적인 경우에는 대통령이 국회의원 다수의 지지를 받고 있는 경우에는 수상을 임명하는 경우에 크게 제약을 받지 않는다. 대통령이 거의 재량적으로 수상을 임명할 수 있다. 이러한 경우에 수상은 대통령의 권한 행사에 최대한 협력을 하게 될 것이며 대통령은 강력한 권한을 행사하게 된다. 그렇다면 이러한 모습은 강력한 대통령제의 모습을 보이게 되는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 동거정부 하에서는 사정이 다르다. 동거정부 하에서는 현실적으로 대통령이 의회 다수파의 수장을 수상에 임명하였다. 제1차 동거정부 시기인 1986년도에는 좌파인 미테랑이 우파인 자크 시락을 수상에 임명하였으며, 제2차 동거정부 시기인 1993년도에는 역시 미테랑 대통령이 우파인 발라뒤르를 수상에 임명하였고, 제3차 동거정부인 1997년도에도 자크 시락 대통령이 좌파인 리오넬 조스팽을 수상에 임명하였다.

동거정부 하에서는 대통령이 명목상의 수상임명권을 가지고 있다고 보아도 과언이 아닌데, 이러한 경우에는 의원내각제에서 국가원수의 수상임명권과 유사하다고도 볼 수 있다.²⁴²⁾

프랑스 헌법 제8조에 따라 대통령이 수상을 임명하도록 되어 있으며, 헌법의 명문상 다른 제한이 없는 것으로 해석된다. 그러나 헌법 제49조 제1항이 “수상은 국무회의의 심의를 거친 후에 국민의회에 대하여 정부의 시정방침이나 또는 경우에 따라서는 일반정책의 선언에 관하여 책임을 진다”라고 규정을 하고 있어, 이러한 헌법 제49조 제1항을 근거로 수상을 임명하면 국민의회에 신임을 묻도록 되어 있는 것이 아닌가 하는 논의도 있다. 그러나 헌법조문의 해석상 반드시 국민의회의 신임을 얻어야 한다는 것으로 해석될 수 없으며, 헌법 제49조 제1항은 수상의 임명과 관련되는 것이 아니라 국민의회 앞에서의

242) 성낙인, 프랑스 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망, 헌법학연구, 제4집 제2호, 1998. 10. 157면.

책임에 관한 것으로 해석되며,²⁴³⁾ 헌법 제49조 제1항에 의한 국민의회에서의 신임은 의무가 아니라 수상의 재량이라고 보고 있다.²⁴⁴⁾ 실제로 국민회의에서의 신임여부를 묻는 것을 조각 후 며칠 후에 하는 경우가 있었으나 어떤 경우는 조각 후 몇 개월 후 혹은 몇 년 후에 하거나 아니면 아예 하지 아니하는 경우도 있었다. 예를 들면, 1997년 6월 4일의 쥘스퐁 정부는 며칠 후에 신임을 물었으며, 1988년 5월 10일의 미셸 로카르(Michel Rocard) 정부는 2년 8개월 후인 1991년 1월 16일 걸프전 사태 때 신임을 물었으며, 1991년 5월 15일의 에디트 크레송(Edith Cresson) 정부는 아예 국민회의의 신임을 묻지 아니하였다.

또한 대통령은 수상의 제청에 따라 국무위원을 임명하도록 되어 있다(프랑스 헌법 제8조 제2항). 따라서 대통령이 순수하게 자신의 의지대로 내각을 구성할 수는 없고 반드시 수상의 제청에 의하여 장관을 임명하도록 되어 있는 것이다. 그러므로 의회 다수파와 대통령이 대립이 되는 동거정부 하에서는 내각이 결국 수상에 의하여 구성된다고 볼 수 있다. 대통령은 다수파의 대표자인 수장과 타협의 산물로서 나타나다고 볼 수 있다.²⁴⁵⁾

2. 의회의 내각불신임

의회에 의한 내각불신임은 의원내각제에서 대표적인 의회에 의한 대정부견제수단이다. 프랑스는 제 3 공화국과 제 4 공화국을 거치면서 잦은 불신임동의권이 발동되어서 정부불안으로 이어졌고 그 결과 정부의 평균수명이 6개월도 안되었다. 그 결과 의회에 의한 불신임동의안 상정을 제 4 공화국보다 더 까다롭게 하고 있다.

243) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 27e éd., 2008, p.467.

244) Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 30e éd., LGDJ, 2007, p.647.

245) 전학선, 개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의, 헌법학연구 제12권 제4호, 2006. 11, 541-543면.

수상은 국정운영계획 또는 일반정책선언과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 정부의 책임을 진다.

헌법 제49조 제2항에 의하여 국민의회는 불신임 동의안 표결을 통해 정부의 책임을 추궁할 수 있다. 불신임 동의안은 국민의회 재적의원의 10분의 1이 서명하여야만 수리할 수 있다. 불신임 동의안이 제출되면 그로부터 48시간이 경과한 후에만 표결할 수 있다. 불신임 동의안에 찬성하는 투표만 집계되며, 국민의회 재적의원의 과반수 이상의 찬성이 있을 경우에만 가결된다. 각 의원은 동일한 정기회기 중에 4개 이상, 동일한 임시회기 중에 2개 이상의 불신임 동의안에 서명할 수 없다. 이러한 국민의회 불신임은 국민의회가 직권으로 행하는 것으로 남용을 방지하기 위하여 동의안 서명에 제한을 하고 있다. 이러한 서명 횟수 제한에는 다음의 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안은 해당되지 않는다.

또한 헌법 제49조 제3항에 의하여 수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

재정법률안 또는 사회보장 재정법률안과 더불어서 다른 법률안에 대하여 1년에 한번 헌법 제49조 제3항을 적용할 수 있도록 한 것은 이러한 것을 남용하여 국회의 수정권을 제한하는 것을 방지하고자 하는 것이다.²⁴⁶⁾

이러한 제도는 프랑스에서 정부가 국민의회 투표없이(상원은 적용되지 않는다 - 상원에 대하여 적용되지 않고 국민의회에만 적용된

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

다는 것이 중요하다²⁴⁷⁾) 통과시킬 수 있는 것으로 국회의 안정적 절대 다수가 없는 상황에서 정부의 안정을 기할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.

재정법률 혹은 사회보장 재정법률과 관련하여 적용될 수 있는 상황은 3가지일 것이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우와 불신임이 발의되어 부결된 경우 그리고 불신임이 발의되어 가결된 경우이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우에는 법률안이 채택된 것으로 간주된다. 불신임이 발의되어 부결된 경우에도 법률안은 가결된 것으로 간주된다. 그러나 불신임이 발의되어 가결된 경우에는 그 법률안은 부결된 것으로 인정되며, 정부는 그에 대해 책임을 지고 사퇴한다.²⁴⁸⁾

제5공화국 들어서 2008년 전까지 헌법 제49조 제3항이 이용된 것은 83번이었으나 이를 통하여 정부가 책임을 진 것은 한번도 없다. 그러나 2008년 헌법개정으로 많은 변화가 올 수도 있는데, 1958년 이후 안정된 권력구조에 큰 변화가 올 수도 있는 것이다.²⁴⁹⁾ 그러나 현재 국회의 다수당의 지지를 받는 대통령 체제에서는 헌법 제49조 제3항이 큰 기능을 하지 못한다는 견해도 있다.²⁵⁰⁾

따라서 프랑스에서는 국민의회가 내각에 대하여 불신임권을 가지고 있으며, 제 4 공화국에서 나타나는 국민의회 불신임동의권의 남용을 방지하고자 헌법에서 합리적인 제한을 두고 있다. 이렇게 국민의회가 불신임동의를 채택하는 경우에는 내각은 연대책임을 지고 사퇴하여야 한다.

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

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

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

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

3. 대통령과 수상간의 권한다툼

프랑스 정부형태의 특징 중에 하나가 대통령과 수상의 공존이라 할 수 있다. 대통령과 수상이 실질적으로 권한을 행사하기 때문에 대통령과 수상의 권한이 충돌하는 경우도 발생할 수 있다. 대통령이 의회의 다수파에 의하여 지지를 받고 있는 상황에서는 대통령과 수상의 권한분배문제가 그리 크게 부각되지 않을 것이다. 왜냐하면 대통령과 수상이 상호 협력과 조정을 통하여 국정운영을 하게 되기 때문이다. 그러나 대통령이 의회의 다수파에 의하여 지지를 받지 못하고 동거정부가 탄생하면 대통령과 수상의 권한문제가 크게 대두가 될 수 있는 것이다.

프랑스 헌법 제5조는 “대통령은 헌법준수를 감독한다. 대통령은 중재에 의하여 공권력의 정상적인 기능과 국가의 연속성을 보장한다. 대통령은 국가의 독립과 영토의 보존 그리고 조약 준수의 보장자이다”라고 규정하여 대통령이 국정 전반에 대하여 지휘를 하는 것과 같이 규정하고 있다. 그러나 또한 헌법 제20조 제1항은 “행정부는 국가의 정책을 결정하고 인도한다”라고 규정하고 있으며, 헌법 제21조 제1항에서는 “수상은 행정부의 활동을 지휘한다”라고 규정하고 있다. 따라서 헌법 제5조와 제20조, 제21조를 해석·적용하는데 있어서 대통령과 수상의 권한이 어디까지인가가 명확하지가 않다.

동거정부 이전에는 대통령의 우월성으로 인해 대통령이 국정을 주도하여 행정부의 국가정책결정·수행권을 규정한 헌법 제20조가 실효성을 많이 가지지 못하였으나 동거정부의 출현으로 그 실효성을 찾게 되었다고 보았다. 또한 마찬가지로 동거정부가 아닌 상황에서는 대통령이 국민의회의 다수파의 지지를 확보하여 우월한 상황이므로 대통령은 중재자, 공권력의 정상적 기능의 보장자로서의 권한을 규정한

헌법 제5조를 원용할 필요가 적으나, 동거정부에서는 대통령의 권한을 방어하기 위하여 헌법 제5조에 의존할 필요가 생긴다. 또한 헌법 제5조와 제20조에 따라 그 분배를 모색하여 대통령은 국가의 독립성 등 중요한 국가이익에 관한 사항을 관할하고 행정부는 통상적인 국가 사무를 관장한다고도 볼 수 있으나, 대통령은 상대적으로 중요하지 않은 사항에 대해서도 개입할 수 있을 것이다. 이는 헌법상의 이러한 조문들이 추상적이고 구체성을 띠고 있지 않기 때문에 발생하는 문제인 것이다.²⁵¹⁾

4. 수상의 부서권

프랑스 헌법은 대통령이 일정한 행위를 할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하고 있다. 프랑스 헌법 제19조는 대통령의 수상임명권(프랑스 헌법 제8조), 국민투표부의권(프랑스 헌법 제11조), 국민의 회해산권(프랑스 헌법 제12조), 비상대권(프랑스 헌법 제16조), 의회교서권(프랑스 헌법 제18조), 조약에 대한 위헌심사제청권(프랑스 헌법 제54조), 헌법재판관임명권(프랑스 헌법 제56조), 위헌법률심사제청권(프랑스 헌법 제61조) 이외의 권한을 행사할 때에는 수상의 부서를, 경우에 따라서는 관계 장관들의 부서를 필요로 하고 있다. 따라서 대통령이 위에서 열거한 권한 이외의 권한을 행사할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하기 때문에 수상의 동조 없이는 국정을 운영해 나아갈 수가 없다고 보아도 과언은 아니다.

수상의 부서가 없이도 권한 행사가 가능한 위의 권한들도 많은 제한이 따른다. 예를 들면 수상임명권도 의회 다수파의 지지를 받는 사람을 임명할 수밖에 없는 제한이 있고, 국민의회를 해산하고자 할 때

251) 정재황, 프랑스 혼합정부제의 원리와 실제에 대한 고찰, 공법연구, 제27집 제3호, 1999. 6. 60면.

와 비상대권을 행사할 때에는 반드시 수상의 자문을 거치도록 하고 있다.

프랑스에서 수상이라는 자리는 가장 어려운 자리이면서 살아있는 모순덩어리(contradiction vivante)²⁵²이기도 하다. 프랑스 헌법은 어떤 면에서는 수상에게 개인적인 특징을 부여하지 않고 있으며, 국민들로부터 선거로 선출되어 정당성을 가지는 대통령과 국회의원들 사이에서 정당성을 부여받지도 않은 수상의 역할에 대하여 명확하게 대통령과의 권한분배를 규정하고 있지 않고 있기 때문이다.

5. 대통령의 국가긴급권

국가적 위기상황이 발생하였을 때 이를 극복하기 위하여 대통령에게 부여하는 특별한 권한. 헌법 제16조가 이를 규정하고 있다. 국가긴급권이 발동되기 위해서는 공화국의 제도, 국가의 독립, 영토의 보전, 국제협약의 집행 등이 중대하고 직접으로 위협받는 상황이 발생하고 헌법상의 공권력의 정상적인 기능 수행이 중단되었을 때 발동될 수 있다. 국가긴급권을 발동하기 위해서는 수상, 양원의장, 헌법재판소의 자문을 반드시 거쳐야 한다. 그리고 대통령은 교서(message)로서 국민들에게 즉시 이를 알려야 한다. 국가긴급권의 발동은 헌정생활의 정상적인 진행이 잠정적으로 중단되는 것을 의미하며 이는 곧 대통령의 권한의 확장을 의미한다. 이에 따라서 대통령이 국가긴급권을 수행하는 한도 내에서 헌법상 다른 기관은 대통령에 종속된다고 볼 수 있다. 국가긴급권이 발동되면 의회는 당연히 소집되고, 이 기간 동안에는 국민의회가 해산될 수 없다. 국가긴급권은 1961년 알제리 사태 때 발동된 적이 있다.

252) Jean Gicquel, Droit constitutionnel et les institutions politiques, 20 éd., Montchrestien, 2005, p.619.

6. 대통령의 국민투표 회부권

프랑스에서 대통령의 권한 가운데 하나가 국민투표 회부권이었는데, 이에 대하여 2008년 헌법개정으로 변화가 있다.

프랑스는 대통령은 국회 회기 중에 정부의 제안에 따라 혹은 양원의 공동제안에 따라 관보에 공고하는 방법으로 공권력의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 국민투표에 회부할 수 있도록 하고 있으며, 국민투표가 정부의 제안으로 조직되었을 때 정부는 각각의 국회에서 토론에 회부할 것을 선언한다. 국민투표가 법률안을 채택하였을 때에는, 대통령은 국민투표 결과가 공포된 날로부터 2주일 안에 법률을 공포하도록 하고 있었다. 그러나 2008년 7월 헌법개정으로 국민투표의 대상이 되는 법률이 확대되어 ‘국가의 경제·사회정책의 개혁에 관계되’는 법률에서 ‘국가의 경제·사회 혹은 환경 정책에 관계되’는 으로 확대되었다. 따라서 대통령이 수상의 제안이나 양원의 공동제안으로 공권력의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회 혹은 환경정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 국민투표에 회부할 수 있도록 하고 있다.

이와 더불어 2008년 7월 헌법 제11조 개정을 통하여 기존의 대통령의 국민투표회부권에다 의회도 국민투표에 회부할 권한을 부여하였다. 이는 처음의 정부가 제안한 헌법개정안에는 없었으나 국민의회에서 1회독 하는 과정에서 제안된 내용이다. 국민투표의 대상이 되는 법률은 대통령이 행사할 수 있는 내용과 동일한 사항으로 제한되는데 공권력

의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회 혹은 환경정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 선거권자 10분의 1이상의 지지와 국회의원 5분의 1 이상의 제안으로 국민투표에 회부할 수 있도록 하였다. 대통령이 제안하는 국민투표 법률은 정부제출 법률안의 형식을 취하는데 반하여 국회의원들이 회부하는 국민투표 법률안은 의원제출 법률안의 형식을 취하도록 하였다. 그러나 그 내용에 있어서 한계를 설정하고 있는데, 국회의원들이 회부한 국민투표 법률안은 공포된 지 1년 이내의 법률에 대하여 폐지하난 것을 내용으로 하는 국민투표 법률안은 제안될 수 없도록 하였다. 이는 대통령이 제안하는 국민투표 법률안에 대해서는 제한이 없으나 국회의원들이 제안하는 국민투표 법률안에 대해서만 제한을 두고 있는 것이다. 국민투표 법률안의 제안 조건과 헌법재판소에 의한 통제에 대해서는 조직법률로 규정하도록 하였고, 국회의원 제출 국민투표 법률안이 조직법률에서 정한 기간 안에 국민의회와 상원에서 심사가 이루어지지 않는 경우에는 대통령이 이를 국민투표에 회부할 수 있도록 하여 국회의 심사지연으로 인한 폐해를 대통령이 방지할 수 있도록 하였다. 만약에 국민투표에 회부된 국회의원 제안 국민투표 법률안이 국민투표에서 찬성을 얻지 못하면, 국민투표가 실시된 날로부터 2년 이내에는 동일한 주제에 관한 국민투표 법률안이 국민투표에 회부될 수 없도록 하였다. 이러한 2년 내에 동일한 주제에 관한 국민투표 회부 금지는 대통령이 국민투표를 제안하는 경우에는 적용되지 않고 국회의원들이 제안하는 국민투표 법률안에만 적용되도록 하였다. 이는 결국 국회의원들이 국민투표를 남용하는 것을 방지하기 위한 것이라 할 수 있다.²⁵³⁾

253) 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판의 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2, 288-289면.

7. 대통령의 의회 해산권

프랑스는 전통적으로 양원제를 채택하고 있다. 프랑스 의회는 상원(Sénat)과 국민의회(Assemblée nationale)로 구성되어 있다. 양원제 전통을 꾸준히 이어오고 있는 프랑스에서 대통령의 국회해산권의 대상이 되는 의회는 국민의회이다.

국민의회 의원은 국민들의 직접선거로 선출되며, 임기 5년으로 577명으로 구성되어 있다. 국민의회 의원 선거제도는 소선거구제로 555명의 본토 지역구 대표와 22명의 해외영토 대표로 구성되는데, 1회전에서 유효투표의 과반수 득표자 있으면 당선되며, 이에 해당 후보가 없을 때에는 1주일 후 12.5%이상 득표자를 대상으로 하여 2차 투표를 실시하여 상대 다수 득표자가 당선자가 된다. 상원 의원은 임기 6년으로 2분의 1씩 3년마다 간접선거로 선출된다. 유권자가 국민의회 의원(députés), 레지옹 의회의원(conseillers régionaux), 도의회 의원(conseillers généraux), 시의회의원(conseillers municipaux) 대표자로 구성되며, 도를 선거구로 하여 선출된다. 상원의원 3명 이하는 2회전 다수대표제로 실시되며, 4명 이상은 비례대표제로 실시된다. 해외영토 대표(12인)는 해외 영토 의회 의원들에 의하여 비례대표로 선출된다.

상원과 국민회의 두 의회 가운데 국민회의만을 해산할 수 있도록 하는 것은 여러 가지 요인으로 해석될 수 있다. 상원은 간접선거를 통하여 선출되는 의회인데 반하여 국민의회는 국민들의 직접선거로 선출되는 의회라는 점과 입법절차에 있어서도 상원과 국민의회를 비교하여 국민의회가 조금 더 우월적 권한을 가지고 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 대통령의 의회해산권이 입법부를 견제하고자 하는 수단이라는 측면을 고려할 때 국민의회만이 해산의 대상이 되는 것은 국민의회가 내각 불신임권을 가지고 있기 때문일 것이다.²⁵⁴⁾

254) 전학선, 프랑스의 의회해산제도, 공법학연구 제12권 제3호, 2011. 8, 215면.

제 4 절 프랑스 정부조직

1. 정부조직의 비법정주의

정부조직에 관하여 기본적인 사항을 헌법과 법률에서 엄격히 규정하는 것을 정부조직 법정주의라고 한다면 정부조직에 관하여 대통령에게 폭 넓은 재량권을 부여하여 기본적인 사항을 명령으로 규율하도록 하는 것을 정부조직 비법정주의라고 할 수 있다. 프랑스의 경우에는 정부 각 부처의 명칭이라든가 숫자 권한 등을 데크레로 정하도록 되어 있다. 법률의 영역에 관하여 규정하고 있는 헌법 제34조가 정부조직에 관하여 규정하고 있지 않기 때문에 헌법 제8조에 의하여 그 이외의 사항은 데크레로 규정할 수 있기 때문이다.

연혁적으로는 1789년 프랑스 혁명 직후인 1791년 4월 27일과 5월 25일자 입법적 성격을 가지는 데크레가 정부조직에 관하여 장관의 숫자를 6명으로 정하고 각부의 권한을 상세하게 확정하였다. 이러한 정부조직을 헌법이나 법률로 정하는 원칙은 혁명력 1년 헌법, 혁명력 3년 헌법(제150조), 집정관 시대, 1848년 헌법(제66조), 1940년 Vichy 체제하에서 제정된 1940년 7월 11일 법률 등에서 엄격한 법정주의를 채택하고 있었다. 특히 1848년 헌법 제66조는 ‘각료의 숫자 및 권한은 입법권이 정한다’라고 규정함으로써 법정주의를 명시하고 있었다. 그러나 실제로는 1849년 6월 8일 데크레에 의하여 정부조직이 행해졌다는 점에서 사실상 헌법에 규정된 법정주의는 지켜지지 않았다. 또한 제3공화국 하에서 1900년 4월 13일 재정법 제356조를 보충하는 1920년 6월 20일 법률 제8조에서는 ‘부처의 청설과 부처간의 권한 이양은 법률로 정해야 한다’라고 규정하고 있었다. 그러나 이 규정 또한 헌정의 실제에 있어서는 지켜지지 않았으며 해방과 더불어 1945년 11월 24일 법률로 폐지되었다. 결국 프랑스에서 정부조직에 관한 기본원칙

은 1789년 혁명 이후 오늘날에 이르기까지 약 10여년의 기간을 제외하고는 정부조직 비법정주의를 고수하고 있다고 볼 수 있다.²⁵⁵⁾

2. 내 각

내각은 행정부의 구성단위로서 대통령의 데크레에 의하여 그 구성이 결정된다. 행정 각부의 장을 ministre라고 하는데, ministre는 ministre d'État, ministre, ministre délégué, secrétaire d'État로 구분할 수 있다. 그 지위와 역할에 따라 서열은 ministre d'État, ministre, ministre délégué, secrétaire d'État 순이라 할 수 있다. 2007년 사르코지 대통령의 경우 행정부를 1명의 국무장관과 14명의 장관 그리고 22명의 차관으로 구성하였다. 넓은 의미의 장관은 법적으로는 평등한 관계이다.²⁵⁶⁾ 그러나 그 내용을 보면 임명에 있어서 약간의 사실적 차이를 볼 수 있다.

3. 내각사무처

수상의 지시를 장관들에게 전달하고 정부제출 법률안이나 데크레의 적법성을 통제하고 입법분야에서 정부와 의회의 공조를 조화시키는 기구이다. 수상의 지휘 하에 있는 기구로 새로운 행정부가 들어서면 각 부처 권한배부 데크레를 준비하고, 각부처간 회의 일정을 잡고 입법절차와 명령제정절차에서 집행부의 집행을 관할한다. 내각사무처장 (secrétaire général du gouvernement)은 전통적으로 행정최고재판소 재판관 가운데 선택된다. 보통의 경우 정권이 바뀌더라도 내각사무처장은 바뀌지 않는 경우가 많은데, 예를 들어 마르소 롱(Marceau Long)은 1975년부터 1982년까지 내각사무처장을 하였다. 이러한 안정성이 정부 정책의 지속성을 유지시켜주는데 일조를 하고 있다.

255) 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, 480면.

256) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Sirey, 2008, p.483.

4. 수상주재 내각회의

수상이 주재하는 각료회의이다. 제5공화국 하에서 대통령이 집행부를 장악하면서 내각회의는 사실상 그 기능을 상실하였으나, 1986년-1988년 간 및 1993년-1995년 등의 동거정부 하에서는 내각회의가 다시 활성화되곤 하였다. 국무회의가 헌법상 기관으로서 정례화되어 있음에 비하여 내각회의는 헌법상 기관도 아닐 뿐만 아니라 정기적으로 회의가 개최되는 것도 아니다. 다만 동거정부라는 특수한 상황 하에서 정파를 달리하는 대통령 주재의 국무회의에 대한 사전 조율과 준비기관으로서의 기능을 하는 정도다.

5. 국무회의

정부의 중요정책을 심의하는 기관으로 대통령이 주재한다. 정부의 여러 심의기관 중에서 국무회의는 대통령을 비롯하여 수상과 각료가 참석하는 정부의 공식적인 집단적 성격의 기구로서 헌법상 지위를 부여받은 유일한 기관이다. 제 3 공화국의 헌법적 법률에서 채택된 이래 정착되어온 국무회의는 제 4 공화국과 제 5 공화국을 거치면서 현재에 이르고 있다. 프랑스 제 5 공화국 정부형태를 반대통령제, 의원정부제 혹은 혼합정부제라 하는 바, 국무회의도 미국식 대통령제 하에서의 국무회의처럼 비헌법기관이 아니며 의원내각제에서처럼 수상에 의하여 주재되는 것도 아닌 것이다. 국무회의는 법률명령(ordonnance)과 데크레(décret)에 대하여 심의를 하며, 정부제출법률안도 행정최고재판소(Conseil d'État)의 의견을 청취한 후 국무회의의 심의를 거친다. 또한 수상은 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회 앞에 정부의 시정방침 또는 경우에 따라서는 일반정책의 선언에 관해 정부의 책임을 제기한다. 12일 이내의 계엄은 국무회의에서 채택된 데크레를 통해서 발동

된다. 이외에 행정최고재판소 재판관이라든가 대사 등 헌법 제12조 제3항과 제4항에서 규정하고 있는 중요 공직자들은 국무회의에서 임명되도록 하고 있다.

제 5 절 의회의 예산법률안의 심의와 표결

1. 예산법률의 심사의 의결

(1) 정부에 의한 예산법률안 제출

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

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

(2) 국민의회에 제출

예산법률은 다른 법률들과는 달리 국민의회에 우선적으로 회부되도록 하고 있다. 다른 법률들은 상원이나 국민의회 가운데 하나에 회부할 수 있으나 예산법률은 반드시 국민의회에 우선적으로 회부하도록 하고 있는 것이다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되는 국회의원들로 구성되기 때문에 간접선거로 선출되는 상원의원들로 구성된 상원보다 국민적 정당성이 더 있기 때문에 예산법률의 경우 사

원보다 하원에 반드시 먼저 회부하도록 하고 있는 것이다. 예산법률안을 국민의회에 우선적으로 제출하도록 하는 것은 1814년 헌장에서 처음으로 채택되기 시작하여, 1875년 헌법과 1946년 헌법이 채택하였고 현행 제5공화국 헌법이 채택하고 있다. 그러나 보통의 경우 국민의회가 예산법안에 대하여 심사를 하면, 상원도 곧바로 위원회에서 심의에 착수한다.

(3) 국회의 불수리

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

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

불수리 대상으로서의 법률안 또는 수정안은 의원이 발의한 것에 한정되며, 행정부 또는 수상이 발의한 것은 제외된다. 국민의회에서 불수리 청구는 행정부에 의하여 행하여지는 것이 일반적이지만 재무위원회(*la commission des finances*)와 국민의회 의원에 의하여 행하여질 수도 있다. 법률안에 대한 불수리가 청구된 경우 또는 청구된 불수리에 대하여 이의가 있는 경우에는 재무위원회가 발안자와 행정부의 의견을 들은 후 불수리여부를 결정한다. 수정안에 대한 불수리가 청구된 경우는 국민의회 의장이 재무위원회 위원장이나 보고자 또는 의회사무처의 자문을 거쳐 불수리 여부를 결정한다. 상원의 경우도 이와 유사하게 진행된다. 불수리가 결정되면 당해 법률안은 접수될 수 없으나, 접수결정이 나면 입법절차가 진행되어 행정부는 다룰 수가 없다.²⁵⁷⁾

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

이러한 불수리 제도는 국회의원들이 위협하게 재정에 영향을 미치게 하는 것을 방지하기 위한 것으로 1900년 국민의회 의사규칙에서 비롯되었다. 그 후 1946년 헌법이 헌법에서 규정하기 시작하여 지금에 이르고 있는 것이다. 이러한 불수리 제도는 잘 적용되지 않고 있는데, 이러한 불수리에 대한 통제는 보통 의회 내의 입버절차에서 이루어진다. 즉 위원회에서 이루어지거나 혹은 수정안 접수 또는 공개회의에서 이루어진다. 불수리 혹은 수리 결정에 불복하는 경우 다툼 방법이 있는가에 대해서는 없다고 보아야 한다. 이러한 문제와 관련하여 1977년 7월 20일 헌법재판소는 결정을 한 바 있다. 1977에 국회는 시 상호간 협력에 관한 지방자치법전 개정 법률(Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7)을 통과시켰다. 이에 국민의회 의원들은 동 법률이 헌법 제40조에 위배된다고 위헌심판을 청구하였다. 이에 헌법재판소는 헌법 제40조에 근거하여 헌법재판소가 불수리 여부에 대하여 판단을 할 권한이 없다고 결정을 하였다.²⁵⁸⁾

오늘날 불수리제도는 그렇게 남용된다고 볼 수는 없다. 즉 국회의원들이 입법단계에서 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 법안에 대해서는 입법을 자제하고 있는 것으로 보인다.²⁵⁹⁾

(4) 심사와 의결 절차

1) 일반 절차

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

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

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

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

즉 동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안은 양원에서 차례로 심의한다. 제40조와 제41조의 적용과 관계없이 모든 수정안은 비록 간접적이라도 제출된 또는 이송된 법률안과 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다. 양원간의 이견으로 인하여 정부제출 법안 또는 의원발의 법안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회후 양원의장회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상 또는 의원발의법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다. 정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다. 양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 전 항에서 정하는 바에 따라 가결되지 아니하면, 정부는 상원과 국민의회에서 각기 다시 독회를 한 후 국민의회에서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 국민의회는 양원동수위원회에서 작성한 의안 또는 국민의회에서 의결한 의안을 경우에 따라서는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심의할 수 있다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가

회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다. 예산법률안은 정부의 요구가 있는 경우 우선적으로 의사일정에 등록된다.

2) 예산법률안과 추가경정예산법률안에 관한 절차

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

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

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

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

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

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

이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

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

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

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

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

국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

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

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

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

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

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

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

예산배정에 관한 명령으로 확정된 예산은 재정에 관한 조직법률에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다(법 44조).

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

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.

2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

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

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

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

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

3) 결산법률안에 관한 절차

결산법률안은 재정에 관한 조직법률 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다(법 46조). 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전

에는 심의될 수 없으므로 결산법안에 대한 제출과 의회의 1회독은 다음해의 예산법률절차에서 중요한 역할을 한다.

결국 예를 들어 2009년도를 가정해 보면 다음과 같다.

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

4) 사회보장 재정법률에 대한 예외

사회보장 재정법률에 대해서는 헌법이 다음과 같이 별도의 규정을 두고 있다.

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

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

2. 수상의 책임

헌법 제49조 제3항이 재정법률에 대한 정부의 책임에 대하여 규정하고 있다.

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 제49조 제2항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

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

재정법률안 또는 사회보장 재정법률안과 더불어서 다른 법률안에 대하여 1년에 한번 헌법 제49조 제3항을 적용할 수 있도록 한 것은 이러한 것을 남용하여 국회의 수정권을 제한하는 것을 방지하고자 하는 것이다.²⁶⁰⁾

이러한 제도는 프랑스에서 정부가 국민의회에 투표없이(상원은 적용되지 않는다 - 상원에 대하여 적용되지 않고 국민의회에만 적용된

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

다는 것이 중요하다²⁶¹⁾) 통과시킬 수 있는 것으로 국회의 안정적 절대 다수가 없는 상황에서 정부의 안정을 기할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.

재정법률 혹은 사회보장 재정법률과 관련하여 적용될 수 있는 상황은 3가지일 것이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우와 불신임이 발의되어 부결된 경우 그리고 불신임이 발의되어 가결된 경우이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우에는 법률안이 채택된 것으로 간주된다. 불신임이 발의되어 부결된 경우에도 법률안은 가결된 것으로 간주된다. 그러나 불신임이 발의되어 가결된 경우에는 그 법률안은 부결된 것으로 인정되며, 정부는 그에 대해 책임을 지고 사퇴한다.²⁶²⁾

제5공화국 들어서 2008년 전까지 헌법 제49조 제3항이 이용된 것은 83번이었으나 이를 통하여 정부가 책임을 진 것은 한번도 없다. 그러나 2008년 헌법정으로 많은 변화가 올 수도 있는데, 1958년 이후 안정된 권력구조에 큰 변화가 올 수도 있는 것이다.²⁶³⁾ 그러나 현재 국회의 다수당의 지지를 받는 대통령 체제에서는 헌법 제49조 제3항이 큰 기능을 하지 못한다는 견해도 있다.²⁶⁴⁾

제 6 절 예산법률의 불성립

예산법률이 회기 시작 전에 효력을 발하지 않는 경우는 세 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 의회가 기한 내에 예산법률안을 의결하지 않

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

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

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

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

는 경우이고, 두 번째는 정부가 기한 내에 예산법률안을 제출하지 않는 경우이고, 세 번째는 헌법재판소가 예산법률에 대하여 위헌선언을 하는 경우이다.²⁶⁵⁾

1. 의회가 기한 내에 의결하지 않은 경우

프랑스에서도 의회가 예산법률을 의결하도록 되어 있는데, 정부는 회계연도 전해의 10월 첫째 화요일까지 의회에 예산법률안을 의회에 제출하여야 하며, 국민의회에 정부제출 예산법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따르도록 하고 있다.

즉 동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안은 양원에서 차례로 심의한다. 헌법 제40조와 제41조의 적용과 관계없이 모든 수정안은 비록 간접적이라도 제출된 또는 이송된 법률안과 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다. 양원간의 이견으로 인하여 예산법률안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회 후 양원의장회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다. 정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다. 양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 전 항에서 정하는 바에 따라 가결되지 아니하면, 정부는 상원과 국민의회에서 각기 다시 독회를 한 후 국민의회에서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 국민의회는 양원동수위원회에서

265) Henry Michel Crucis, Finances publiques, 2e éd., Montchrestien, 2009. p.152.

작성한 의안 또는 국민의회에서 의결한 의안을 경우에 따라서는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심의할 수 있다.

그러나 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령(ordonnance)으로써 발효될 수 있다.

이외 관련하여 재정에 관한 조직법률 제40조가 규정을 하고 있는데, 국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다. 상원은 예산법안 접수후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다. 국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다. 상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다. 이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다. 의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 재정에 관한 조직법률 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.

프랑스에서 법률명령은 세가지 종류가 있는데, 헌법 제38조에 의한 법률명령과 헌법 제47조에 의한 법률명령 그리고 헌법 제74-1조에 의한 법률명령이 그것이다.

프랑스에서 법률명령은 법률과 행정입법의 중간에 위치하는 법규범을 의미하며, 헌법 제38조 제1항에서는 “정부는 그 강령을 실시하기 위하여 일정기간에 대해 통상 법률의 소관사항에 속하는 조치를 법률명령으로서 정하는 승인을 국회에 요구할 수 있다”라고 하여 법률명령제도를 규정하고 있다. 즉, 그것은 헌법에 의한 수권, 의회에 의한 수권 또는 국민에 의한 수권에 의거하여 법률사항에 개입하여 법률을 개폐할 수 있는 행위이며 국가원수의 정치적 의견을 실제에 반영하는

조치라고 할 수 있다. 일반적으로 법률명령은 의회의 입법영역에 속하는 사항을 정부가 의회의 위임에 의거하여 제정하는 명령이라는 점에서 그러한 위임입법이 행해지기 위해서는 다양한 요건이 헌법상 요청되고 있다. 즉, ①의회의 수권이 정부에 부여되어야 한다. ②제안권은 정부에 속하며 의회 스스로 법률사항에 관한 권한을 위임하는 수권법률(*loi d'habilitation*)을 발의할 수 없다. ③수권기간은 무한정일 수 없으며 반드시 일정기간을 수권법률에 명시하여야 한다. ④위임의 대상사항을 규정하여야 한다. ⑤법률명령의 제정에서는 정부는 사전에 행정최고재판소의 의견을 청취할 의무가 있다. ⑥법률명령의 국무회에서 제정되어야 한다. ⑦수권법률에서는 수권기간과 아울러 추인의 정부제출 법률안을 의회에 제출하는 기간을 규정할 필요가 있다. 만약 이 기간 내에 추인의 정부제출 법률안의 제출이 없으면 법률명령은 무효가 된다. ⑧수권기간 만료에 즈음하여 법률의 영역에 속하는 사항을 대상으로 하는 법률명령은 이후 법률 이외의 형식으로는 개정할 수 없다. ⑨수권 기간 중 의회가 위임사항에 관하여 입법을 하는 것은 허용되지 않으며, 이러한 사태가 입법절차 중에 명확히 되지 않은 경우 정부는 불수리의 항변으로 대항할 수 있다.²⁶⁶⁾

그러나 헌법 제47조 예산법률절차에 있어서 법률명령은 헌법 제38조의 법률명령과는 구별되는 것으로,²⁶⁷⁾ 의회의 수권법률도 필요없다. 이러한 법률명령을 통하여 의회가 예산법률안을 의결하지 못하는 경우 예산이 집행될 수 있도록 하고 있는 것이다. 법률명령으로 예산법률이 확정되게 되면 의회의 예산관련 권한은 사라지는 것이라 할 수 있다. 헌법 제47조에 의한 법률명령의 발동은 일종의 통치행위(*actes de Gouvernement*)라 할 수 있다.²⁶⁸⁾ 프랑스 행정최고재판소(*Conseil d'Etat*)

266) 전학선, 프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구, 공법학연구 제12권 제1호, 2011. 2, 212면.

267) François Chouvel; *Finances publiques*, 12e éd., Gualino, 2009, p.85.

268) Jacques Buisson, *Finances publiques*, Dalloz, 2009, p.61.

판례를 통하여 확립된 통치행위이론은 프랑스의 역사적 산물이라 할 수 있다. 일반적으로 통치행위라 함은 국가기관의 행위의 적법성을 법원이 심사하는 국가에서 고도의 정치적 성격을 띠는 국가행위 내지 국가적 이해에 직접 관계되는 사항을 대상으로 하는 국가행위라고 하여 법원의 합법성 심사에서 제외되는 행위를 말한다. 프랑스에서 통치행위를 인정하는 근거를 실정법에서 찾는 견해도 있었으나 지금의 대다수의 학자들이 행정최고재판소 판례에서 그 근거를 찾고 있다. 통치행위에 대한 행정최고재판소의 최초의 판례는 1822년 5월 1일 라피트판결이다.²⁶⁹⁾ 동판결은 나폴레옹이 그 일족인 보르게즈(Borghèse) 공작부인에게 허여한 연금에 대하여 연체이자의 지급거부처분에 대한 소송이었다. 이에 대하여 행정최고재판소는 ‘라피트의 주장에 대한 판단권은 오로지 정부에 속하는 정치적 문제라고 하여 각하하였다. 현재 판례상으로 통치행위가 인정된 행위들을 보면, 정부의 대의회 관계에 관한 행위로서 입법작용에 집행부가 참여함에 있어서 집행부에 의하여 결정된 행위라든가 의회의 결정의 예비적 성격만을 가지는 정부의 결정 혹은 헌법상 권한과 입법기능의 행사의 관계에 영향을 미치는 대통령의 결정 등이 그것이다. 또한 프랑스와 외국과의 국제관계에 관한 영역이 전반적으로 통치행위로 인정되고 있다.

만약에 법률명령에 의하여 집행이 되는 경우에도 예산법률안과 마찬가지로 정부는 명령(décret)으로 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정과 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정을 의결한다. 이 명령은 재정에 관한 조직법률 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다. 예산배정에 관한 명령으로 확정된 예산은

269) CE 1 mai 1922. Laffitte, Rec. (1821-1825)

재정에 관한 조직법률에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다 (재정에 관한 조직법률 제44조).

그러나 제5공화국 들어서 법률명령으로 예산법률안이 확정된 경우는 없다.²⁷⁰⁾

프랑스에서 예산법률이 의회에서 의결되지 못하여 법률명령에 의하여 집행된 적이 없는 것은 프랑스 정부형태와 관련이 있다고 할 수 있다. 즉 의회와 행정부와의 관계에 기인하여 의회가 헌법에서 정한 기한 내에 예산법률안을 의결하지 못하는 상황이 발생하지 않은 것이라 할 수 있다.

프랑스 이원정부제는 임기가 보장되는 대통령을 국민들이 직접선거로 선출하면서도 수상을 비롯한 내각을 의회의 신임위에 구성하게 함으로써 내각과 국회가 동일한 정파로 구성되게 하고 있다.

의회의 신임위에 행정부가 구성되기 때문에 행정부가 작성한 예산법률안에 대하여 의회가 부결하지 않기 때문이다. 의회의 다수파가 행정부까지 장악하는 정부형태인 이원정부제에서는 법률명령으로 예산법률을 처리할 필요가 없기 때문이다. 또한 헌법 제49조 제3항이 ‘수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 제49조 제2항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.’라고 하여, 수상이 국민의회에 대하여 예산법률안과 수상의 책임을 연계하여 물을 수 있으므로 예산법률안이 통과될 가능성이 많다.

결국 프랑스에서 예산에 대하여 의회가 예산법률을 찬성하지 않으면 법률명령으로 할 수 있고, 헌법 제49조 제3항에 의하여 국민의회

270) Jean-Luc Albert et Luc Saïdj, Finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2009, p.336.

가 수상의 정부책임을 연계하여 해임의결을 하지 않는 한 예산법률을 의결한 것으로 간주하도록 하고 있으므로 정부가 강력한 권한을 가지고 있다고 할 수 있다.

2. 정부의 예산법률 미제출의 경우

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

이러한 경우 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

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

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

3. 헌법재판소에 의하여 위헌선언된 경우

프랑스에서는 예산안이 법률의 형태로 국회에서 의결되기 때문에 헌법재판소의 위헌심사의 대상이 된다. 2008년 헌법개정을 통하여 구

체적 규범통제를 도입하기 전까지는 사전적 규범통제만을 하고 있던 프랑스는, 대통령과 수상 그리고 양원 의장에게만 위헌법률심판 청구권을 부여하고 있다가 1976년 헌법개정을 통하여 60인 이상의 국회의원에게도 위헌법률심판청구권을 부여한 이후로는 거의 매년(1989년, 1993년, 2007년, 2008년, 2009년 예산은 예외²⁷¹⁾) 자동적으로²⁷²⁾ 예산법률안에 대하여 위헌심판청구가 되었다.²⁷³⁾

당해연도 예산법률안이 헌법재판소(Conseil constitutionnel)의 위헌결정으로 인하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우,²⁷⁴⁾ 정부는 즉시 해당연도 예산법률안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법률안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

예를 들어 1980년 예산법률(Loi de finances pour 1980)의 경우 헌법재판소가 전부 위헌결정을 하였다.²⁷⁵⁾ 국민의회 의장과 60명의 국민의회 의원들이 1979년 12월 20일 1980년 예산법률에 대하여 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 1979년 12월 24일 1980년 예산법률에 대하여 전부 위헌결정을 하였다. 그러자

271) Jean-François Picard, Finances publiques, 2e éd., Litec, 2009. p.6.

272) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances publiques, 3e éd., Dalloz, 2010, p.111.

273) 프랑스의 위헌법률심판제도에 관해서는 전학선, 프랑스에서 헌법재판소에 의한 헌법에 대한 위헌심사, 토지공법연구 제54집, 토지공법학회, 2011. 8; 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판의 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2; 전학선, 프랑스에서 국제법과 헌법재판, 공법학연구 제9권 제1호, 2008. 2; 전학선, 프랑스에서 헌법재판소와 의회와의 관계, 세계헌법연구, 제11권 제1호, 2005. 6; 전학선, 프랑스에서 위헌법률심사청구의 취하, 헌법학연구, 제10권 제3호, 2004. 11; 전학선, 프랑스의 헌법재판소와 기본권보장 외법논집 제9집, 2000; 전학선, 프랑스의 위헌법률심사의 결정유형과 그 효력, 판례실무연구 제4권, 2000. 9; 전학선, 프랑스의 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000. 8; 전학선, 프랑스에 있어서의 입법절차에 대한 위헌심사, 공법연구 제27집 제3호, 1999. 6,

274) 실제로 1980년 예산법률안 전체가 헌법재판소에 의하여 위헌선언되었다. CC, n°79-110 DC 24 décembre 1979.

275) C.C. n°79-110 DC du 24 décembre 1979.

정부는 다시 ‘정부에게 1980년 현재의 조세를 허가하는 법률(*loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants*)’을 국민의회에 제출하여, 1979년 12월 27일 국민의회에서 토론과 표결을 거쳤고 다음날인 28일 상원에서의 토론과 표결도 거쳤다. 이 법률안에 대하여 다시 1979년 12월 28일 60명의 국민의회 의원과 60명의 상원의원이 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하였는데, 이에 대하여 헌법재판소는 이틀 후인 1979년 12월 30일 합헌결정을 하였고, 다음 날인 12월 31일 관보에 게재되어 공포되었다. 동 법률은 하나의 조문으로 되어 있는데, 그 내용은 ‘1980년 예산법률이 효력을 발할 때까지 국가나 지방자치단체 또는 공공기관이나 공공단체의 조세나 소득, 수입의 징수는 법령에 적합하게 1980년도에 계속 집행된다. 특별조세의 징수도 허용된다. 동 법률은 국가의 법률로써 집행된다.’라고 규정하고 있다.

또한 헌법재판소가 일부 위헌을 선언하는 경우도 있었는데, 일부 위헌의 경우에는 예산법률안에서 해당 조항만 삭제되고 공포되어 예산법률이 효력을 발할 수 있게 된다. 예를 들어 2011년도 예산법률(*loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011*)의 경우에도 헌법재판소가 제41조와 제43조, 제150조, 제166조, 제196조, 제197조에 대하여 위헌선언을 하여²⁷⁶⁾ 이 조항들은 효력을 발하지 못하고 예산법률이 공포되었다.

제 7 절 소 결

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음 해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법률에서 정한 조건과 그 유보

276) C.C. n°2010-622 DC du 28 décembre 2010.

조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

프랑스에서 예산은 법률형태로 매년 국회가 예산법률안을 의결하여야만 예산을 집행할 수 있도록 되어 있다.

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

국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다. 상원은 예산법안 접수 후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다. 국민의회가 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다. 상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다. 이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다. 의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 재정에 관한 조직법률 제45조의 규정에 따라 법률명령(*ordonnance*)에 의하여 시행될 수 있다.

국민의회에 정부제출 예산법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다.

만약에 법률명령에 의하여 집행이 되는 경우에도 예산법률안과 마찬가지로 정부는 명령으로 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주

요사업별 또는 예비금별 예산배정과 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정을 의결한다. 이 명령은 재정에 관한 조직법률 제 51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다. 예산배정에 관한 명령으로 확정된 예산은 재정에 관한 조직법률에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다.

결국 헌법과 재정에 관한 조직법률에서 정한 기한 내에 의회가 의결을 하지 못하면 법률명령으로 집행될 하게 되는데, 제5공화국 들어서 지금까지 한번도 법률명령에 의한 예산이 집행된 적은 없다.

이는 프랑스의 정부형태, 즉 의회와 행정부와의 관계에 기인한 것이라 할 수 있는데, 수상은 대통령이 임명하지만 의회의 신임위에 정부가 구성되기 때문에 수상을 비롯한 정부는 의회의 다수파와 일치하게 된다. 따라서 정부가 제출한 예산법률안을 의회가 기한 내에 의결하지 않는 경우가 발생하지 않게 된다는 것이다. 물론 프랑스의 경우 오랜 의회 경험과 대화와 타협을 통한 정치를 통하여 의회가 합리적으로 운영된다는 점도 있고 이와 더불어 정부형태에 기인하는 면도 있다 할 것이다.

또한 헌법 제49조에 근거하여 수상은 예산법률안의 국회의결을 위하여 자신의 신임을 연계하여 국민의회 예산법률안을 회부할 수 있다. 수상은 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 법률안 제출 후 24시간 이내에 국민의회 재적 10분의 1 이상 의원의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 수상에 대한 불신임 동의안이 가결되지 않으면 법률안은 채택된 것으로 간주된다.

이처럼 프랑스에서는 예산법률주의를 취하면서 정부에게 예산집행을 위하여 권력분립에 예외되는 입법권인 법률명령권을 부여하여 강하게 예산을 집행할 수 있게 하고 있으며, 동시에 수상이 예산법률안

을 자신의 신임과 연계하여 의회에서 통과될 수 있도록 하고 있다. 이는 예산에 있어서는 의회와의 관계에서 정부에게 강력한 권한을 부여하고 있는 것이라 할 수 있다.

제 5 장 우리나라 준예산제도

제 1 절 현행법상 예산의 성립절차

1. 예산안의 제출

정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출해야 한다(헌법 제54조 제2항). 예산안의 제출은 정부의 권한에 속하는 것이다. 즉, 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 제출하여야 한다(국가재정법 제28조). 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다(국가재정법 제29조 제1항, 헌법 제89조 제4호). 기획재정부장관은 국가재정법 제7조의 규정에 따른 국가재정 운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다(국가재정법 제29조 제2항). 부연하면, 각 중앙관서의 장은 국가재정법 제29조에 따른 예산편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(국가재정법 제31조 제1항). 그러한 예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다(국가재정법 제31조 제2항). 기획재정부장관은 국가재정법 제31조 제1항의 규정에 따라 제출된 예산요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다(국가재정법 제31조 제3항).

이상으로 정부는 국가재정법 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻어 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다(국가재정법 제32조). 즉, 기획재정부장관은 국가재정법 제29조 제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회결산특별위원회에 보고하여야 한다(국가재정법 제30조).

2. 예산안의 심의

정부가 국회에 제출한 예산안은 소관상임위원회에 회부하여 예비심사를 하고 그 결과를 의장에게 보고하여야 한다. 이 경우에 예산안에 대해서 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. 의장은 예산안과 그 보고서를 첨부하여 이를 예산결산위원회에 회부하고 그 심사가 종료한 후에 본회의에 부의한다(국회법 제84조). 물론 국회에 제출하는 예산안에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다. ① 세입세출예산 총계표 및 순계표, ② 세입세출예산사업별 설명서, ③ 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행사항에 관한 명세서, ④ 국고채무부담행위 설명서 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 현재액 추정에 관한 명세서, ⑧ 국가재정법 제8조 제2항의 규정에 따른 성과계획서, ⑨ 성인지 예산서, ⑩ 조세지출 예산서 ⑪ 국가재정법 제40조 제2항 및 제41조의 규정에 따라 독집기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 당해 기관의 장의 의견, ⑫ 국가재정법 제91조의 규정에 따른 국가채무관리계획, ⑬ 회계와 기금간 또는 회계 상호간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류이다.

의장은 예산안을 예산결산특별위원회에 회부하고, 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사 내용을 존중한다. 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산각 항의 금액을 증가하거나 새 비용을 설치할 경우에는 소관상임위원회와 협의하여야 한다(국회법 제84조). 예산결산위원회는 예산안에 대하여 공청회를 개최하여야 하고, 다만 추가경정예산안의 경우에는 위원회 의결로 이를 생략할 수 있다(국회법 제84조의 3).

한편, 정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다(국가재정법 제40조 제1항). 또한 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액 한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다. 나아가 정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국회회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 한다(국가재정법 제41조).

3. 예산안의 의결 및 공고

국회는 회계연도 개시 30일전까지 예산안을 의결하여야 한다(헌법 제54조 제2항). 예산안의 확정은 예산결산위원회의 심의를 거친 후 국회본회의에서 의결로 확정한다(국회법 제45조). 예산에 대하여 폐지, 삭감은 가능하지만, 정부의 동의 없이 예산안의 증액수정 또는 신비목 설치할 수 없다(헌법 제57조). 국회는 이미 조약 또는 법률로 규정된 세출은 삭감할 수 없고, 또 정부가 수정동의를 하는 경우에 본회의 또는 위원회의 동의를 얻어야 한다(국회법 제90조 제2항). 국회의원이 예산안의 수정동의를 하는 경우에는 50인 이상의 찬성이 필

요하다(국회법 제90조 제2항). 국회의원이 예산안의 수정동의를 하는 경우에는 50인 이상의 찬성이 필요하다(국회법 제95조 제1항 단서). 국회는 예산안의 전부에 대해서 거부 할 수 없고, 일부수정만이 가능하다. 예산안을 거부하면 정부의 재정지출이 불가능하기 때문에 전부의 거부는 허용될 수 없고, 예산안은 가급적 법정기일 내에 심의 의결하여야 한다.

그리고 국회가 의결한 예산은 정부에 이송하여 대통령이 이를 공고한다. 예산의 공고는 전문을 붙여서 대통령이 서명하고 국무총리와 관계국무위원이 부서하여 관보에 게재하여야 한다(법령등 공포에 관한 법률 제8조, 제11조 참조).

4. 예산의 불성립

국회가 예산을 부결한 경우, 예산안의 의결이 일정기간 안에 의결되지 못한 경우와 같이 국회의 소집이 불가능하여 예산이 적기에 의결되지 못하는 경우에 정부의 재정관리행위를 중단할 수밖에 없다. 이와 같이 예산이 불성립되는 경우에 정부의 재정활동을 유지하기 위해서는 준예산 제도를 채택하여 운영하고 있다.

예산이 회계연도 개시 전까지 국회에서 의결되지 아니한 경우에 예산안이 확정되는 일정기간 동안 재정활동에 필요한 경비지출을 허용하기 위해서 잠정적으로 만든 예산을 말한다.

헌법 제54조 제3항에서는 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ① 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ② 법률상 지불의무의 이행, ③ 이미 예산안으로 승인된 사업의 계속의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있는 준예산제도를 시행한다. 이러한 준예산은 일정범위 안에서 전년도 예산에 준하여 집행하는 권한을 정부에게 부여하는 것이다.

이러한 준예산의 특징은 회계연도 개시 이전까지 예산안의 채택 실패시 임시적으로 정부지출의 근거를 확보하여 정부기능의 지속성을 담보토록 하는 소위 임시예산, 잠정예산(provisional budget)의 일환으로서 준예산 제도에 대해 우리 헌법이 마련해 둔 근거규정이라고 할 수 있다. 국가의 예산안이 국회를 통해 심의·확정되어야 한다는 대원칙을 일시적으로 우회하면서도 의무지출 및 최소한의 국가기능을 유지하기 위한 사업에 국한하여 정부가 전년도 예산에 준해 국가재원을 사용할 수 있도록 한 취지라고 할 수 있다.

1960년 6월 15일 제5차 헌법개정에 의해서 도입된 제도이지만, 현재까지 운용된 실적은 없다.

제 2 절 헌법상의 준예산제도의 연혁

1. 예산안의 심의·확정과 준예산 조항의 변천

(1) 제헌 헌법

제41조 국회는 예산안을 심의 결정한다.

제91조 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기회 개회 초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다.

특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출결산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다

제94조 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내에 가예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다.

(2) 제3차 개헌 제94조

국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다.

국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 전연도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다.

1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비
2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무있는 경비
3. 전연도 예산에서 승인된 계속사업비

전항의 경우에 민의원의원총선거가 실시된 때에는 정부는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2월 이내에 예산을 심의 결정하여야 한다. 이 경우에 제39조제2항 단서의 기간은 10일로 한다.

(3) 제5차 개헌 제50조

① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 전항의 기간 안에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 세입의 범위 안에서 전연도 예산에 준하여 지출할 수 있다.

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

(4) 제7차 개헌 제89조

- ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
- ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- ③ 제2항의 기간 안에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 세입의 범위 안에서 전연도 예산에 준하여 지출할 수 있다.
 - 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

(5) 제8차 개헌 제90조

- ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
- ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전연도 예산에 준하여 집행할 수 있다.
 - 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
 - 2. 법률상 지출의무의 이행
 - 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

(6) 현행 제54조

- ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
- ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.
 - 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
 - 2. 법률상 지출의무의 이행
 - 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

2. 준예산 조항의 실제 운용사례

제헌헌법시기에는 첫째, 국회가 예산을 처리해야 할 법적시한에 대해 회계연도 개시 전 일정기간의 준비기간을 명시하지 않고 늦어도 회계연도 개시 전까지 의결하도록 하고 있다. 둘째, 예산불성립시의 임시예산의 형태로 소위 가예산제도를 활용한다. 셋째, 가예산은 정부가 편성하여 국회에 제출하고 국회는 회계연도개시 전까지 의결한다. 넷째, 가예산의 규모 및 시한은 1개월 이내로 하고 그 기한 내에 국회는 예산을 의결해야 한다. 다섯째, 당해 연도 예산이 성립되면 가예산은 별도의 조치 없이 당해 연도 예산에 흡수된다.

이 규정에 근거하여 1948년부터 1960년까지는 6차례 가예산이 의결 집행된 바 있으며²⁷⁷⁾ 정부는 통상 연간예산액의 12분의 1에 해당되는 가예산을 편성하여 회계연도 말일에 국회에 제안 설명을 하고 국회는

277) 연도별 예산 성립 국회의결일

이를 의결하였으며, 기준이 되는 예산액에 대해서는 다소 논란이 있었으나 정부가 제출한 새해예산안을 기준으로 하였다.²⁷⁸⁾ 국회는 가예산제도의 규정에 충실하게 1개월의 시한 내에 예산을 의결하는 관행을 만들었다. 그러나 가예산 제도는 회계연도 개시 후 1개월이 지나도 예산이 의결되지 못할 경우에는 아무 방법도 제시하지 못하는 불완전한 제도였다.

1960년 4.19 학생의거에 의한 정변으로 성립된 제2공화국은 제3차 개헌에 의해 정부형태가 의원내각제로 바뀌면서 준예산제도는 첫째 회계연도개시 일정기간 전에 국회가 예산을 처리해야 할 법적 시한을 명시하지 않은 것은 제헌헌법의 경우와 같다. 둘째 임시 예산의 형태로 가예산 대신에 소위 준예산제도를 도입하였다. 셋째 가예산과 달리 준예산은 국회의 의결을 요하지 않으며 예산이 성립되지 않고 새 회계연도가 시작되면 정부는 즉시 집행할 수 있다. 넷째 준예산 으로 집행할 수 있는 경비의 대상과 범위는 헌법에 열거된 세 가지 유형의 경비로 하되 전년도예산을 기준으로 제한되며, 국회가 언제까지 새해 예산을 의결해야 할지는 국회의 자율적인 판단과 관행에 맡겨져 있다. 다섯째 가예산의 경우와 마찬가지로 당해 연도의 예산이 성립되면 준예산은 별도 조치 없이 당해예산에 흡수된다.²⁷⁹⁾

회계연도	회계기간	국회의결일
1949	4.1-3.31	4.30
1950	"	4.22
1951	"	4.30
1952	4.1-3.31	4.18
1953	"	4.30
1955	55.7.1-56.12.31	7.31

정해방, “헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론”, 일감법학 제20호, 2011.8.

278) 한국개발연구원, 한국재정40년사 제1권(1990), 114-115쪽(1952년 가예산제안 설명), 223쪽(1955년 가예산제안 설명)참조.

279) 제2공화국의 의원내각제 정부형태에서 특별한 의미가 있다. 즉, 당시 제3차 개헌헌법에 의할 경우 회계연도 개시 전 예산안 불성립은 내각총사퇴 또는 의회해산 요건이 될 수 있었다. 이에 따라 통상적으로 예견될 수 있는 회계연도 개시 전 예

1961년 5.16 군사정변으로 출범한 제3공화국은 제5차 개헌에 의해 정부형태가 대통령제로 바뀌었으나 예산불성립시의 임시예산제도형태로서의 준예산제도의 틀은 그대로 유지되었으며 현행헌법인 제9차 개정헌법도 이를 그대로 이어받고 있다. 다만 준예산이 활용되는 회계연도개시 전단계로서 국회가 회계연도개시 일정기간 전에 예산을 처리하도록 하는 법정시한제도가 새로이 도입되어 현재까지 이어지고 있다.

첫째, 국회가 예산을 처리해야 할 법정시한을 회계연도개시 30일 전 즉, 우리나라 회계연도기준으로 12월 2일로 설정하였다. 둘째, 의원내각제에서 대통령제로 정부형태가 변경되었음에도 불구하고 임시예산제도형태로서의 준예산제도는 그대로 유지되었다. 셋째, 준예산의 집행절차, 준예산으로 집행할 수 있는 경비의 대상과 범위, 당해연도 예산성립시의 준예산의 효력 등 준예산제도의 내용은 변화가 없었다.

3. 소 결

우리 헌법상 준예산제도는 이미 제헌헌법 제94조에²⁸⁰⁾ 규정된 소위 가예산제도로부터 기인하고 있다. 가예산제도는 당시 영국, 프랑스, 벨기에 등에서 운영되는 것을 모방한 것으로서, 이들 국가들은 가예산의 운영기간을 1개월 이상으로 규정하고 있었지만 제헌헌법에서는 1개월로 규정하였다. 이는 “영불식과 일본식제도를 절충한” 것이다.²⁸¹⁾ 다만 가예산 사용기간인 1개월 이내에도 국회의 예산에 대한 의결이

산불성립, 내각에 대한 불신임결의간주, 국회해산의 비상사태가 되고, 총선거실시에 따라 새로운 국회가 구성되어 다시 정부가 예산안을 제출하고 이를 국회가 확정하기 위해서는 최소 3~4개월이 소요됨에 따라 국회의 의결을 전제로 하는가 예산제도를 폐지하고 국회의결 없이 최소한의 국가기능을 유지할 수 있는 준예산제도의 도입이 불가피했을 것이다. 정해방, 앞의 논문, 475면.

280) 제94조: 국회는 회계연도가 개시되기까지 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다.

281) 유진오, 헌법해의, 1949, 277면.

이루어지지 않는 경우에는 아무런 규정이 없는데, 이때에는 당해 연도의 예산원안을 집행하는 것으로 해석하고 있었다.²⁸²⁾

제헌헌법상 가예산제도는 1960년 제2공화국 헌법(제3차 개헌) 제94조에서²⁸³⁾ 준예산제도로 바뀌었고, 1962년 제3공화국 헌법(제5차 개헌) 제50조 제3항에서²⁸⁴⁾ “세입의 범위안에서” 준예산을 운영하도록 약간의 조문 내용이 변화된 채 규정하고 있다.²⁸⁵⁾ 준예산제도로 바뀐 취지나 내용에 대해서는 많은 내용을 찾기가 어렵다. 다만 문헌에서는 준예산이란 용어 대신 “임시예산”이란 용어를 사용하였고,²⁸⁶⁾ 예산확정이 안 된 상황에서는 “전년도 예산을 답습하는 제도를 채택”한 것으로 평가하기도 한다.²⁸⁷⁾

문제는 이러한 준예산제도는 현실에 있어서 1960년 제정 이후에 한번도 실시된 적이 없어서²⁸⁸⁾ 실제 제도를 운영하고자 할 때, 앞으로 실시하는 것이 첫 번째 사례가 된다는 점이다. 제도의 첫 번째 운영은 아무리 이론적으로 잘 무장하고, 실무적으로 잘 준비해도 많은 예

282) 유진오, 앞의 책, 276면. 유진오 박사는(앞의 책, 276-277면) 구 바이에른주헌법이나 구 일본헌법 처럼 전년도 예산을 실행하는 것은 국회의 권한을 무시하는 것이고, 변화하는 재정상태에 부합하지 않는다는 이유로 이를 거부하고 있다.

283) 제94조: 국회는 회계연도가 개시되기까지 예산을 의결하여야 한다. 국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도 예산에 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. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비

전항의 경우에 민의원의원총선거가 실시된 때에는 정부는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2월 이내에 예산을 심의결정하여야 한다. 이 경우에 제39조 제3항 단서의 기간은 10일로 한다.

284) 제50조 제3항: 전항의 기간 안에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위안에서 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다.

285) 이 “세입의 범위안에서”라는 표현은 다시 제5공화국 헌법(제8차 개헌)에서는 삭제되었다.

286) 예컨대 김기범, 헌법강의, 1963, 279면; 문홍주, 한국헌법, 1965, 404-405면 등.

287) 예컨대 김기범, 앞의 책, 279면.

288) 정영화, 헌법 제54조, (법제처) 헌법주석서 III, 제2판, 2010, 236면.

상치 못한 시행착오를 겪을 수밖에 없는 운명을 안고 있다. 그렇다고 준예산제도 실시 준비를 소홀히 할 수는 없고, 이를 위한 가능한 철저한 대비가 요구된다.

제 3 절 현행 준예산 제도에 관한 헌법적 의미와 법제개선 방안

1. 준예산제도에 관한 헌법적 의미

(1) 정부형태 측면에서 준예산제도의 헌법적 필요성

정부형태와 관련된 측면에서 본다면, 대통령제를 중심으로 한 우리나라 정부형태 하에서 현실적으로도 1987년 제6공화국(제9차 개헌) 이후 그 동안 국회에서 여대야소가 지배적이었다. 예산의 속성상 정치과정임을 부인할 필요는 없지만 우리 국회의 예산처리시기는 전적으로 정치쟁점과 연계되어 있었다.²⁸⁹⁾

그렇다면 국회의 예산확정에 관한 권한을 형해화시키지 않으면서도, 행정부에 의한 예산집행이라는 국가사무 수행의 현실적 필요성을 헌법적으로 만족시키기 위하여, 준예산제도는 그 자체로 헌법적 필요성이 있다.

(2) 차기회계연도를 위한 예산불성립: 원칙적으로 행정부의 준예산 시행의 정당성 제공

앞서 살펴본 외국제도 중에서는 우리 헌법 제54조 제3항이 독일헌법 제111조 제1항과 유사하게 규정되어 있다. 독일에서 차기 회계연도를 위한 예산법률의 흠결이나 불성립이 위헌이 아닌 것처럼, 우리나라에서도 예산확정의 부재, 즉 예산불성립 자체가 최소한 헌법적인

289) 정해방, 앞의 논문, 표3 참조.

측면에서는 위헌이나 무슨 대단한 국가위기상황을 야기하는 것으로 볼 수 없다. 행정부의 예산안제출이 지체된 것이 아니라면, 국회에서 정치력 부재나 무능 또는 극단적인 충돌로 인한 예산불성립은 오히려 행정부가 헌법 제54조 제3항에 근거한 준예산제도를 실시하도록 헌법적 정당성을 제공하는 것이다. 물론 행정부가 의회의 통제를 피하고 예산을 집행하려는 의도로 예산불성립을 야기한 경우에는 그러하지 못하다.

(3) 행정부의 준예산제도 실시

행정부의 원인에 기하지 않은 예산의 불성립으로 행정부가 준예산제도를 실시할 수 있는 헌법적 정당성을 획득했다고 해서, 행정부가 준예산제도를 시행함에 있어서 많은 재량이 인정되어 자유롭거나 아무런 제한이 없는 것이 아니다. 명시적으로는 헌법 제54조 제3항 각호의 열거적인 예산지출의 한계가 규정되어 있다. 제3항 본문에 “전년도 예산에 준하여”라고 하는 집행기준은 엄격하게 행정부의 준예산집행을 제한하고 있는 것이다.

(4) 준예산실시의 위헌성 평가기준

기본적으로 재정민주주의 측면에서 의회의 예산권한을 인정한다면, 예산이 확정되지 않은 준예산집행 상황에서 국가의 현상태를 유지하는 행정을 넘어서 지출예산을 집행하는 것은 정당화되기 어려울 것이다. 그러나 의도하지 않았거나 예측할 수 없었던 긴급한 지출이 필요한 상황이라면, 그러한 경우까지 지출을 배제하는 것은 어려울 것으로 보인다. 물론 그 한계나 경계가 어디인가 하는 것은 구체적인 상황에 따라 개별적으로 평가될 수 밖에 없을 것이다.

먼저 행정부의 준예산제도 실시가 헌법에 위반되는가 여부는 헌법 제54조 제3항의 명시적인 기준에 위반되는지 여부만으로 평가할 수

있을 것이다. 그러나 구체적이고 개별적인 사안으로 접근해가면 헌법 조문 자체만으로는 행정부의 준예산제도 실시에 대한 위헌성 평가 기준을 판단하기가 쉽지 않다. 그렇다고 헌법 제54조 제3항에서 규정하고 있는 불명확한 위헌경계선을 오가는 행정부의 준예산집행 조치들을 국가사무의 지속적인 집행이 중요하다는 이유로 방관하는 것도 문제이다. 또한 반대로 행정부의 준예산집행에 대하여 의회의 예산권한을 근거로 의회가 쉽게 개입하도록 인정한다거나 사법권에 의한 통제를 통해 해결하려고 하는 것도 쉽지 않을 것이다. 이 때문에 헌법 제54조 제3항의 내용과 기준들을 한편으로는 구체화하면서, 다른 한편으로는 국회의 예산권한을 행사하는 방법이 있다면, 그것은 국회의 입법권행사를 통해서 행정부의 준예산 집행에 관한 일반법률의 제정이 라고 할 수 있다.

2. 준예산제도를 위한 법제개선 방안

(1) 현행 법률규정에 대한 평가

현재 국회의 입법권을 행사하여 준예산에 관하여 규정한 것은 국가재정법 제55조가 있다. 다만 국가재정법 제55조 제1항은 예산불성립 시에는 “헌법 제54조 제3항의 규정에 따라 예산을 집행”한다고 헌법 제54조 제3항을 그대로 인용하고 있을 뿐이다. 그러나 국가재정법 제55조 제2항은 준예산으로 집행된 예산은 “당해 연도의 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 따라 집행된 것”으로 간주하는, 집행된 준예산의 효력에 관한 규정을 두고 있다. 준예산체제 하에서 집행된 예산 지출의 내용이 사후에 예산성립과 함께 발생할 수 있는 모순가능성을 입법적으로 해결한 것이다. 준예산의 구체적인 집행내용에 관한 구체적인 입법이 없지만, 국가재정법 제55조 제2항은 앞으로 준예산집행

과 관련하여 조금은 합리적이고 적절한 내용을 포함하고 있는 조항이라고 볼 수 있다.

(2) 준예산제도 실시에 관한 법률의 제정 필요성

1) 입법권 행사의 정당성

입법적으로 더욱 필요한 것은 준예산제도의 구체적인 실시에 관한 내용이다. 헌법 자체로만 보면 준예산제도의 실시는 행정부에게 위임된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 한편으로는 헌법에서 행정부에 준예산제도를 위하여 위임한 내용을 의회유보원칙에서 뿐만 아니라 헌법의 구체화란 측면에서도 법률로 규정하는 것은 입법자에게 위임되어 있다고 볼 수 있다. 다른 한편 준예산제도의 본래 취지가 예산불성립 시 예산에 관한 국회의 결정 없이도 국가사무의 연속성을 유지하기 위하여 행정부에게 예산집행을 헌법적으로 인정하는 것이기 때문에, 국회의 예산에 관한 권한을 준예산 집행 시에도 보충적으로 반영할 수 있도록 한다는 측면에서 준예산제도 실시에 관한 법률을 제정할 수 있다.²⁹⁰⁾

2) 행정부의 준예산집행권한 침해가능성과 사법적 통제

물론, 국회가 예컨대 가칭 ‘준예산집행에 관한 법률’을 제정해서, 헌법 제54조 제3항에서 규정하고 있는 행정부의 권한을 축소하는 방향으로 규율할 수 있다. 이러한 행정부의 준예산집행권한 침해가능성에 대해서는 헌법 제111조 제1항 제4호, 헌법재판소법 제61조 및 제62조 제1항 제1호에 근거하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구함으로써 보호받을 수 있을 것이다. 반대로 행정부의 준예산집행이 국회의 예산권한을 위반한 것으로 의심될 때에는 국회가 헌법재판소에 권한쟁

290) 정문식, 독일의 비상예산제도 제3장 참조.

의심판을 청구함으로써 국회의 예산권한을 보장받을 수 있을 것이다.

행정부의 준예산집행은 보통 행정부 내 중앙관서 등에 예산을 배당하고 집행하는 것으로 이루어질 것이기 때문에 국민 개인의 기본권을 직접 침해할 가능성은 없을 것으로 보이며, 이 때문에 헌법소원심판 가능성도 없을 것으로 보인다.

행정부의 준예산집행행위가 헌법이나 법률에 직접 위반된다거나, 또는 집행행위가 위헌이나 위법은 아니지만 정치적으로 책임을 져야 하는 상황이라면, 국회는 준예산집행의 책임자로서 대통령 내지 국무총리 혹은 기획재정부장관 등에 대한 탄핵소추를 의결하거나(헌법 제65조), 대통령에게 준예산집행 책임에 대한 국무위원의 해임을 건의할 수 있다(헌법 제63조).

3) 준예산집행에 관한 법률의 기능

국회가 준예산집행에 관한 법률을 제정하는 경우, 준예산집행에 관한 법률은 다음과 같은 세 가지 기능을 가질 수 있다.

첫째, 준예산집행에 관한 법률은 행정부의 준예산집행에 관한 구체적인 지침을 제공하는 기능을 하게 될 것이다. 국회가 준예산집행에 관한 법률을 통해 준예산집행에 관한 지침이나 기준 등을 더욱 구체적으로 규정한다면 이는 행정부의 준예산 집행에 관한 사무적 부담을 경감시키게 될 것이다.

둘째로 준예산집행에 관한 법률은 국회의 승인이 없는 상황에서도 예산집행에 대한 국회의 승인효과를 가져다 줄 것이다. 준예산집행에 관한 법률을 통해서 행정부의 예산집행에 사전적으로 정당성을 제공할 수 있을 뿐이다.

셋째, 준예산집행에 관한 법률은 행정부의 준예산집행에 관한 위헌성 내지 위법성을 판단하는데 있어서 판단기준 내지 참고기준으로 작

용할 수 있다. 준예산집행에 관한 행정부의 조치가 헌법재판소 내지 법원의 심판대상으로 제기되었을 때, 준예산집행에 관한 법률은 이러한 사법권의 위헌성 내지 위법성 판단에 일정한 판단기준 또는 참고 기준으로서 기능할 여지가 충분한 것이다.²⁹¹⁾

291) 정문식, 독일의 비상예산제도 제3장 참조.

제 6 장 결 론

1. 복지정책에 대한 정당 간 견해 차이에 따른 타협 없는 갈등의 연속, 정치적 불안정과 국회의 무능 등으로 또 다시 준예산제도의 실시가 논의될 수 있는 가능성이 점점 증가한다면, 앞으로는 헌법에서 정한 기간 내에 예산이 확정되지 않는 상황에 대해서도, 조금 더 냉정하고 침착하게 정치적 위기를 극복하고 대비하는 차원에서 준예산제도를 실시할 것이 진지하게 요구된다.

2. 선진국과 개발도상국의 예산제도를 검토하여 제시한 결과에 따르면 연구의 대상이 된 국가들 중에 41%를 차지한 나라들은 회계연도까지 예산안의 의결되지 않을 경우 전년도 예산안에 기초하여 예산을 집행했고, 16%에 달하는 나라들은 행정부에서 제출한 예산안에 기초하여 예산을 집행하였으며 26%의 국가들만이 특별한 입법적 과정을 거치도록 하고 있다. 예를 들어 캐나다, 영국, 그리고 미국과 같은 국가에서, 입법부는 지출안을 허용하기 위해 특별 수단을 시행하여야 한다. 반면 볼리비아, 칠레, 수리남(Suriname)에서는 회계연도 개시일까지 입법부의 승인이 나지 않을 경우 행정부의 예산안이 집행된다. 아르헨티나, 콜롬비아, 포르투갈, 스페인, 우간다, 베네수엘라같은 나라들은 전년도에 승인된 예산안을 약간 조정을 하거나 조정없이 사용한다.

예산불성립시의 예산제도는 OECD국가와 Non-OECD국가 간에는 큰 차이점이 있는 것으로 보인다. OECD국가의 대략 40%는 예산안이 승인되지 않았을 때 계속적 지출을 위하여 입법과정을 필요로 한다. 반면, Non-OECD는 한 국가도 이러한 입법과정을 필요로 하지 않는다. Non-OECD의 가장 많은 부분(약 60%)을 차지한 방식은 계속적 지출을 위하여 전년도 예산을 사용하는 것이었다. 이는 OECD국가에서 1/4

정도 사용하는 것과 비교된다. OECD국가에서는 오직 15%만이 예산안이 승인되지 않았을 때 행정부의 예산안을 사용하는데, 이는 Non-OECD 국가의 약 30%와 비교된다. 흥미롭게도, OECD국가의 19%는 회계연도 개시까지 세출예산안이 승인되지 않았을 경우의 계속적 지출에 대한 명문규정이 없으며, 이는 Non-OECD국가의 8%와 비교된다.

이런 점을 볼 때 일반적으로, Non-OECD국가는 행정부 예산안이나 전년도 예산안을 채택함으로써 지출의 확실성을 증가시키고, 가장 최근의 정치적으로 합의된 예산안이라고 가정된 전년도 예산안을 채택함으로써 정치적 갈등을 회피하고 행정의 연속성, 효율성 및 행정부의 의사를 반영한 예산을 집행하는 것으로 볼 수 있겠다. 대조적으로, OECD국가는 다양한 시스템을 가지고 있으며 많은 국가에서 예산정책에서 입법부의 권한 및 리더십을 강조하고 행정부는 통제받는 입법부 중심의 체도를 갖고 있으며 이에 따라 정치 과정에서 예산정치가 현실적으로 작동하고 예산배분에 대한 정치적 갈등이 쉽게 발현되는 특징을 갖는다.

이는 정치적 갈등 비용이 현실화되기 쉽다는 의미와 새로운 회계연도의 지출안의 불확실성이 존재한다는 비효율성이라는 측면과 예산정책에 대한 정치적 책임성에 대한 시민에 의한 통제라는 민주성 제고라는 양면적 성격을 갖는 것으로 보인다.

3. 회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 못할 경우에 대비한 임시 예산제도는 그 나라 특유의 문화와 정치경험을 토대로 발전되어 실제 운영은 매우 다양하다. 우리 역사상의 준예산 제도란 정치투쟁 등 사유로 국회가 정상적이지 못할 경우를 대비한 것이므로 국회의결 없이 집행할 수 있는 우리의 제도는 여소야대가 자주 나타날 수 있는 대통령제 국가에서 더욱 필요한 제도라 할 수 있다. 준예산제도를 실시하는데 있어서 국회의 입법작용을 통하여 예컨대 준예산집행에 관한 법

를을 제정을 통해 행정부에게 준예산집행의 지침을 제공하고 또 이를 명확히 하고, 이를 통해 국회의 예산집행에 관한 예산권한을 행사할 수 있는 통로를 마련하며, 준예산집행조치가 사법적으로 문제가 되었을 때 위헌성 내지 위법성을 판단할 수 있는 기준을 마련해 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 고대원, 강철준, 미국 연방예산과정에 관한 연구, 한국의회발전연구회, 2004.
- 국회사무처, 미국의 연방예산과정, 예산정책자료 제97-01호, 1997.
- 권해호, 예산법률주의의 도입방안 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006.10.
- 기획재정부 예산실편, 2010 한국의 재정, 매일경제신문사, 2010.
- 김종면, 준예산 편성의 이슈, 재정포럼, 한국조세연구원, 2010.
- 김철수, 학설판례 헌법학(중), 박영사, 2009.
- 김철수, 헌법개정, 회고와 전망, 대학출판사, 1986.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
- 김철수편, 입법자료교재 헌법, 박영사, 1980.
- 박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007. 11.
- 박균성, 김재광, 전학선, 정하명, 홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10.
- 박인수, 행정국가와 입법권, 공법연구 31집 제2호, 2002. 12.
- 성낙인, 프랑스 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망, 헌법학연구, 제4집 제2호, 1998. 10.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2006.

참 고 문 헌

- 신영수, 재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제 연구, 한국법제연구원, 2005.
- 이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004.3.
- 이순우/김지영 옮김, 프랑스재정법, 한국법제연구원, 2009.
- 일본 참의원예산위원회조사실편, 2006년도 재정관계자료집, 일본 국립인쇄국, 2006. 2.
- 전학선, 주요국가의 재정법제연구(Ⅲ): 프랑스의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009. 7.
- 정해방, 현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론, 일감법학 제20호, 2011.8.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제1권, 1990.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제3권, 1990.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제7권, 1991.
- 현성수/국경복/김승기/정문중/이양성 옮김, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005.
- 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(Ⅰ): 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009.

외국문헌

미 국

- Brass, Clinton T. (2010). "Interim Continuing Resolutions (CRs): Potential Impacts on Agency Operations". *CRS Report for Congress*.

- Brass, Clinton T. (2011). “Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects”. *CRS Report for Congress*.
- Dauster, William G. (2008). “The Congressional Budget Process”. Garrett Elizabeth et. al. ed. *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*. p 4-38.
- Dorotinsky, Bill. (2008). “A Note on What Happens if No Budget is Passed before the Fiscal Year Begins”. *Legislative oversight and budgeting: a world perspective*. p 111-115.
- Gressle, Sharon S. (2002). “Shutdown of the Federal Government: Causes, Effects, and Process”. *CRS Report for Congress*.
- Keith, Robert. (2000). “Preventing Federal Government Shutdowns: Proposals for an Automatic Continuing Resolution”. *CRS Report for Congress*.
- Meyers, Roy T. (1997). “Late Appropriations and Government Shutdowns: Frequency, Causes, Consequences, and Remedies”. *Public Budgeting & Finance*. 17(3), p 25 - 38.
- Office of Management and Budget. (1980). *Shutdown of Agency Operations Upon Failure by the Congress to Enact Appropriations*.
- Office of Management and Budget. (1981). *Agency Operations in the Absence of Appropriations*.
- Office of Management and Budget. (2010). *Circular No. A-11: Preparation, Submission, and Execution of the Budget*.
- Schick, Allen. (2007). “The Congressional Budget Process”. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*.

참 고 문 헌

- Streeter, Sandy. (1997). “Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices”. *CRS Report for Congress*.
- Streeter, Sandy. (2008). “The Congressional Appropriations Process: An Introduction”. *CRS Report for Congress*.
- Streeter, Sandy. (2011). “Continuing Resolutions: Latest Action and Brief Overview of Recent Practices”. *CRS Report for Congress*.
- Tollestrup, Jessica. (2010). “Omnibus Appropriations Acts: Overview of Recent Practices”. *CRS Report for Congress*.
- Tollestrup, Jessica. (2011). “Duration of Continuing Resolutions in Recent Years”. *CRS Report for Congress*.
- Tollestrup, Jessica. (2011). “Federal Funding Gaps: A Brief Overview”. *CRS Report for Congress*.
- United States Government Accountability Office. (1986). “Appropriations: Continuing Resolutions and an Assessment of Automatic Funding Approaches”. *GAO/AFMD-86-16*.
- United States Government Accountability Office. (2009). “Continuing Resolutions: Uncertainty Limited Management Options and Increased Workload in Selected Agencies”. *GAO-09-879*.

독 일

- Brockmeyer, Hans Bernhard, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf(Hrsg.), GG, 12.Aufl., 2011, Art.111.
- Feuchte, Paul, Der Nothaushalt - ein Instrument der Politik?, AöR 1972, S.538ff.

- Fischer, Roger, Handeln in fremdem Interesse, VerwArch. 2007, S.543ff.
- Gröpl, Christoph, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof(Hrsg.), BK, Bd.15, Art.111.
- Heintzen, Markus, in: v.Münch/Kunig(Hrsg.), GG, Bd.3, 5.Aufl., 2003, Art.111.
- Heun, Werner, Dreier(Hrsg.), GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.111.
- Jarass, Hans D., in: ders./Pieroth, GG, 11.Aufl., 2011, Art.111.
- Karehnke, Helmut, Parlamentarisches Budgetrecht, vorläufige Haushaltsführung durch die Bundesregierung und Notbewilligungsrecht des Bundesminister der Finanzen für Haushaltsüberschreitungen, DÖV 1976, S.361ff.
- Kisker, Gunter, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), HStR Bd.IV, 2.Aufl., 1999, §89, S.235ff.
- Kroll, Thorsten, Das Teilhaushaltsgesetz: Ein verfassungskonformes Instrument im Zusammenspiel zwischen exekutivischem Gestaltungsdrang und parlamentarischem Budgetrecht, DÖV 2004, S.986ff.
- Kube, Hanno, in: Maunz/Dürig(Hrsg.), GG, Bd.VII, Art.111 (Stand: 2007)
- Lange, Klaus, Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der parlamentarischen Budgetbewilligung, Der Staat 1972, S.313ff.
- Maunz, Theodor, in: ders./Dürig(Hrsg.), GG, Bd.VI, Art.111 (Stand: 2005)
- Reimer, Ekkehart, in: Epping/Hillgruber(Hrsg.), GG, 2009, Art.111.
- Rossi, Matthias, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S.313ff.

참 고 문 헌

- Sasse, Christoph, Haushaltsvollzug ohne Haushlat?, JZ 1972, S.189ff.
- Schuppert, Gunnar Folke, in: Umbach/Clemens(Hrsg.), GG, Bd.II, 2002, Art.111.
- Schwarz, Kyrill-A., v.Mangoldt/Klein/Starck(Hrsg.), GG, Bd.3, 6.Aufl., 2010, Art.111.
- Siekmann, Helmut, in: Sachs(Hrsg.), GG, 5.Aufl., 2009, Art.111.
- Theiß, Hermann, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975.

프랑스

- François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances publiques, 3e éd., Dalloz, 2010.
- Jean-Luc Albert et Luc Saïdj, Finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2009.
- Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008.
- Irène Bouhadana, Les commissions des finances des Assemblées parlementaires en France ; origines, évolutions et enjeux, LGDJ, 2007.
- Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001.
- Jacques Buisson, Finances publiques, Dalloz, 2009.
- Georges Burdeau, Francis Hamon, et Michel Troper, Droit constitutionnel, 26 éd., LGDJ, 1999,
- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Sirey, 2008.
- François Chauvel, Finances publiques 2009, 12e éd., Gualino, 2009.

- Henry Michel Crucis, Finances publiques, 2e éd., Montchrestien, 2009.
- Michel Debré, Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, in Doc pour servir, Doc. Fr. 1987, vom.2.
- Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français, 2e éd., PUF, 2006.
- Etienne Douat et Xavier Badin, Finances publiques, 3e éd., PUF, 2006.
- Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd., Sirey, 2009.
- Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques,, Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992.
- Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, 22e éd., Montchrestien, 2008.
- Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 30e éd., LGDJ, 2007.
- Michel Lascombe, Le gouvernement et la révision constitutionnelle ; un oublié très présent, La Semaine juridique, éd. G., 2008, I, 173.
- Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Les finances publiques, 6e éd., Dalloz, 2007
- Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 2e éd., Sirey, 2008.
- Jean-François Picard, Finances publiques, 2e éd., Litec, 2009