

재정법제 연구 09-14-□□

국회 부대의견의 법적 성격에 관한 연구

A Study on the Legal Issuing in the Incidental
Opinion of the Parliament

연구자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Se-Jin

장영수(고려대 법학전문대학원 교수)

Chang, Young-Soo

차진아(서울시립대 법학전문대학원 교수)

Cha, Jin-A

2009. 10. 31.

국문 요약

최근 국회의 위상과 역할에 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서 부대의견의 증가라는 현상은 국정운영의 실무뿐만 아니라 법학, 특히 헌법학에서 주목해야 할 사항이라고 할 수 있다.

부대의견이란 주로 국회의 위원회에서 많이 이용되고 있는 것으로서 위원회에서 공식적으로 의결된 것과는 별개로 국회의원들이 자신의 견해를 공식적 의결에 부수하여 제시하는 형태를 취하고 있다. 이러한 부대의견이 점차 증가하면서 이를 둘러싼 현실적 문제들 또한 증가하고 있다.

다수파의 견제에 의하여 자신의 의견을 공식 의결에 반영시키지 못한 소수파 의원들이 부대의견을 적극적으로 활용하게 됨에 따라 부대의견의 법적·사실적 구속력이 문제되는가 하면, 부대의견의 오남용에 대한 우려도 등장하고 있다. 하지만 다른 한편으로는 국회의 부대의견에 주목하면서 이를 존중하지 않은 정부의 태도를 비난하는 언론 보도가 나오는 등 부대의견에 대한 이해는 더욱 흥미 속에 빠져들고 있는 상황이다.

이 논문은 부대의견에 대한 정확한 분석과 정리의 필요성에서 출발하여 부대의견의 의미와 기능, 문제점과 개선방향 등에 대한 종합적 검토를 통하여 앞으로 부대의견이 계속 활용되어야 할 것인지, 부대의견이 정상적으로 존중되기 위하여 갖추어야 할 요건은 무엇인지 등에 대한 신중하고 깊이 있는 고찰을 시도한 것이다.

이미 국회의 부대의견이 국회와 정부의 관계 속에서 차지하는 역할과 비중이 적지 않은 상황임에도 불구하고 아직까지 부대의견을 직접적으로 다루고 있는 연구결과는 찾아보기 어렵다. 또한 우리나라와는 정치체제 및 국회-정부의 관계가 상이한 외국의 사례를 토대로 우리나라 국회의 부대의견을 설명하기에 적합하지 않은 점이 있다는 것도

부대의견에 대한 접근을 어렵게 만드는 요소의 하나이다.

이런 점들을 고려하여 본 논문에서는 지금까지 우리나라의 국회에서 의결된 각종 부대의견들의 분석과 정리를 중심으로 부대의견의 개념과 성격, 기능, 효력 및 문제점들을 단계적으로 정리하였다. 먼저 부대의견의 개념을 분명히 하고, 그 법적 성격과 기능을 밝혔으며(제2장), 부대의견의 법적 성격과 기능에 대한 이해를 구체화하기 위해서는 부대의견의 구체적 유형에 대한 분석(제3장)을 시도하였다.

이러한 검토를 통한 부대의견의 성격과 기능에 대한 이해를 전제로 부대의견의 법적 효력과 사실상의 기속력(제4장)에 대하여 고찰하였고, 이를 구체화하는 가운데 부대의견을 둘러싼 논란이 가장 많이 전개되고 있는 영역인 예산안의 의결과정을 중심으로 예산·결산의 성격과 그에 대한 국회 부대의견의 성격(제5장)을 검토하였다. 그리고 최종적으로 이러한 논의를 전체적으로 정리하면서 국회 부대의견의 합리적 조정을 위한 대안(제6장)을 생각해 보았다.

무엇보다 부대의견의 법적 근거를 마련함으로써 한편으로는 부대의견의 성격과 효력을 명확하게 하고, 다른 한편으로는 부대의견의 범위와 한계를 설정함으로써 오남용의 위험을 차단할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 입법론적으로 부대의견의 입법화 방식에 대해서는 국회법에 근거조항을 마련하는 방법, 국가재정법 등에 특별규정을 두는 방법 등 다양한 대안이 제시될 수 있을 것이다.

※ 키워드 : 부대의견, 국회의결, 국가재정, 예산심의, 국정통제

Abstract

As the status and role of National Assembly has got more interests in recent years, the phenomenon(increase of incidental opinion) is the subject worthy of receiving attentions from not only state administration but also law, especially constitutional law.

Incidental opinion which is suggested as the congressman's individual opinion annexed to the official resolution is widely-used by the Board of the National Assembly. The more the incidental opinion is written, the more complicated the problems relating to it becomes.

The congressmen of small opposition parties who weren't able to reflect their opinion in the official resolution due to the check of majority positively comment additionally, and the legal and factual binding force of incidental opinion is questioned with the serious concern of its misuse or abuse being raised. However the attitude of government neglecting the incidental opinion of National Assembly is criticized by public opinion. So it is thrown into confusion to understand the incidental opinion of National Assembly.

This article starts from the necessity of accurate analysis and arrangement. By reviewing the meaning, function, problems and reform measures etc. of incidental opinion comprehensively, I try to investigate profoundly with careful consideration the matter which is the essential factor to make the incidental opinion working at normal condition and if the incidental opinion shall be used in future etc.

Although the important role of incidental opinion by National Assembly between the Parliament and Government is not underestimated, the study direct on the incidental opinion is still hard to find. Besides, the political

system and the relationship between parliament and government of Korea and other countries is more or less different, so that we cannot explain the incidental opinion of National Assembly on the basis of foreign cases.

Considering these points, this article phases with the concept, character, function, effect and problems of incidental opinion laying stress on the analysis and arrangement of various incidental opinions resolved by Korean National Assembly up-to-now. The obvious concept of incidental opinion is clearly defined with its legal character and function being investigated(the 2nd chapter), and the concrete category of real incidental opinions is analyzed in order to embody the understanding of its legal character and function(the 3rd chapter).

On the premises of understanding the character and function of incidental opinion through this investigation, the legal force and factual binding force is investigated(the 4th chapter), and the character of budget and settlement and the incidental opinion of National Assembly on the budget and settlement to limit the field of the problem into the process of budget draft resolution which generates a lot of controversy(the 5th chapter). Finally, the reform measures to rationally adjust the incidental opinion of National Assembly is suggested(the 6th chapter).

Through establishing the legal ground of incidental opinion, on the one hand, the character and effect of incidental opinion is understood clearly and accurately, on the other hand, the danger of its misuse and abuse can be restricted by establishing clear-cut lines of scope and limits of incidental opinion. Finally, on the establishing the legal grounds of incidental opinion can be various alternative proposal, providing the general

ground clause at National Assembly Law or special clause at National Finance Law.

※ Key Words : Incidental Opinion, Resolution of National Assembly, National Finance, Budget Review, Control on the State Administration

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 문제상황: 국회 부대의견의 현황과 문제점	13
제 2 장 부대의견의 개념과 법적 성격 및 기능	19
제 1 절 부대의견의 개념과 인정배경	19
I. 부대의견의 개념	19
II. 부대의견의 탄생배경과 적용범위	22
III. 부대의견의 적용범위 확대에 따른 문제상황	24
제 2 절 부대의견의 법적 성격	25
I. ‘부대의견’의 법적 근거의 부재와 그 문제점	25
II. 국회의 비공식적 의견으로서의 부대의견	26
제 3 절 부대의견의 기능과 그 문제점	27
I. 국회의 ‘공식 의결’과 ‘부대의견’의 역할 분화	27
II. 부대의견의 활성화를 통한 국회의 기능 강화	28
III. 부대의견의 비공식적 성격과 그로 인한 문제점	31
제 3 장 부대의견의 구체적 유형분석	33
제 1 절 권고적 성격의 부대의견	33
I. 권고적 성격의 부대의견의 비중과 역할	33

II. 사례1: 방위비 분담 특별협정에 대한 부대의견	34
III. 사례2: 농촌 지역 경찰의 과출소 체제 전환에 관한 부대의견	36
제 2 절 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의견	37
I. 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의견의 비중과 역할	37
II. 사례1: 불법시위 참가단체의 보조금 지원 제한에 관한 부대의견	38
III. 사례2: 해군기지 건설사업에 관한 부대의견	41
IV. 사례3: 자동차 세제지원에 대한 부대의견	43
제 3 절 조건제시형 부대의견	44
I. 조건제시형 부대의견의 비중과 역할	44
II. 사례1: 여성기업종합지원센터 건립예산 지원에 관한 부대의견	46
III. 사례2: 목재 펠릿보일러 보급사업에 관한 부대의견	47
IV. 사례3: 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견	48
제 4 장 부대의견의 법적 효력과 사실상의 기속력	51
제 1 절 법외적 의사표시 수단으로서의 부대의견	51
I. 문제상황: 부대의견의 기속력에 대한 혼란	51
II. 부대의견의 기속력에 대한 국회 내의 시각차	52
III. 부대의견의 법적 근거 부재와 법적 기속력의 부재	53
제 2 절 국회와 행정부의 관계에서 나오는 사실상 기속력	54
I. 국회의 국정통제기관으로서의 지위	54
II. 국회의 국정통제권과 이를 통한 행정부의 견제	55

III. 부대의견을 통한 행정부의 견제와 그 실효성	57
제 3 절 부대의견의 오남용 문제와 그에 대한 대책	59
I. 부대의견의 구속력에 대한 혼선과 그 파급효	59
II. 부대의견을 통한 과도한 개입과 그 파급효	60
III. 부대의견의 오남용 문제에 대한 대책 마련의 어려움과 그 원인	61
제 5 장 예산·결산의 성격과 그에 대한 국회 부대의견의 성격	63
제 1 절 현행법상 예산·결산의 방식과 범형식	63
I. 헌법상의 예산비법률주의(특별형식주의)와 그 배경	63
II. 정부에 의한 예산안의 편성	64
III. 국회의 예산·결산에 대한 심의·의결	66
제 2 절 예산안의 심의과정과 부대의견의 제출	68
I. 상임위에 의한 예산안의 심의과정과 부대의견의 제출	68
II. 예산결산특별위원회에 의한 예산안 심의와 부대의견의 처리	69
III. 예산안에 대한 본회의 의결과 부대의견	70
제 3 절 예산안에 대한 국회 부대의견의 성격과 문제점	71
I. 예산안에 대한 부대의견의 일반적 특징	71
II. 부대의견을 통한 예산통제의 필요성과 효율성	72
III. 예산안에 대한 과도한 부대의견의 문제점	74
제 6 장 국회 부대의견의 합리적 조정을 위한 대안	77
제 1 절 전제: 부대의견의 법적 근거의 마련	77

I. 부대의견의 요건과 효력에 대한 구체적 준거의 필요성	77
II. 법적 근거의 마련을 통한 부대의견의 실효성 강화	78
III. 법적 기준의 마련을 통한 부대의견의 적용범위의 합리화	79
제 2 절 부대의견에 대한 법조항의 방향과 내용	80
I. 국회법의 개정을 통한 법적 근거의 마련	80
II. 국가재정법 등에 특별규정을 둘 가능성	81
III. 부대의견에 대한 근거조문의 예시	82
제 3 절 부대의견에 관한 법조항의 실효적 운용의 방향	83
I. 국회의 본안 의결과 부대의견 의결의 적절한 연계	83
II. 부대의견을 통한 과도한 조건 결부 등의 자제	84
III. 부대의견의 오남용에 대한 통제의 가능성	85
제 7 장 결 론	87
< 참고 문 헌 >	89

제 1 장 문제상황: 국회 부대의견의 현황과 문제점

민주주의가 오늘날과 같은 형태로 발전해 오는 과정에서 의회의 역할은 매우 특별한 것이었다. 근대초 군주세력과 귀족세력, 시민세력이 대립하고 있던 상황에서 의회는 시민세력의 대표로서 군주세력 및 귀족세력에 맞서 싸워야 했으며, 시민혁명을 통해 군주세력과 귀족세력이 몰락하고 민주주의가 관철된 이후에는 주권자인 국민의 일차적 대표자로서 정치의 중심에 서게 되었다.¹⁾

우리나라에서도 국회의 위상은 민주화의 진전에 따라 크게 강화되었다. 물론 1948년 정부수립 직후에는 제헌국회의 정치적 비중이 매우 높았지만, 이승만 정부가 점차 독재화되면서 국회의 권위와 위상은 계속 위축되었고, 1961년 5·16 군사쿠데타 이후에는 국회의 지위가 더욱 약화되었다. 그러던 것이 1987년 민주화 이후에는 점차 국회의 권위와 위상이 강화되는 모습을 보이고 있는 것이다.²⁾

그러나 다른 한편으로는 최근 거듭되고 있는 국회의 파행적 운영으로 인하여 국민의 국회에 대한 신뢰가 적지 않게 훼손된 것도 간과할 수 없다. 여야의 타협 없는 극단적 대립과 대결은 국민들이 여당과

1) 이런 의미에서 의회는 민주정치의 중심에 있는 것으로 평가된다. 역사적으로 의회가 근대 민주정치의 발전과정에서 핵심적 역할을 했을 뿐만 아니라, 의회주의를 통해 발전된 대의제 민주주의가 오늘날까지도 국민의사의 민주적 수립 및 이를 통한 국가질서의 형성을 위해 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가되는 것이다. 의회주의의 역사적 발전에 관하여는 P.Badura, *Die Parlamentarische Demokratie*, in: J.Isensee/P.Kirchhof(Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, 2.Aufl., 1995, S.953-986(963ff.) 참조.

2) 이러한 국회의 위상 강화는 무엇보다 권력분립의 실질화가 진전되고, 그에 상응하여 행정부에 대한 국회의 국정통제기능이 강화된 것과 맥을 같이 하고 있다. 즉, 현대의 행정국가화 경향에 따라 비대해진 행정부의 권한이 오남용되는 것을 막기 위한 국회의 국정통제기능이 민주화 이후에 크게 강화되었고, 이를 통하여 국회의 위상이 상대적으로 강화될 수 있었던 것이다. 이에 관하여는 장영수, 국회의 기능 활성화와 제어, *공법연구 제32집 제5호(2004.6)*, 113-138쪽 참조.

야당을 모두 불신하게 만들었으며, 수시로 반복되는 정치개혁에도 불구하고 개선은 보이지 않는다는 비판이 인구에 회자되고 있다.

그럼에도 불구하고 최근 국회 내에서의 여야 대립은 더욱 격화되고 있으며, 그로 인한 갈등도 커지고 있다. 이러한 상황은 국회의 기능 저하로 나타나게 되며, 국회 내에서 여야의 합의가 어려워짐에 따라 변칙적인 타협이 오히려 증가하는 현상을 낳기도 한다.³⁾

이런 상황에서 국회의 공식적 의결과는 별도로 작성된 부대의견이 점차 증가하는 현상이 나타나고 있다. 부대의견이란 주로 국회의 위원회에서 많이 이용되고 있는 것으로서 위원회에서 공식적으로 의결된 것과는 별개로 국회의원들이 자신의 견해를 공식적 의결에 부수하여 제시하는 형태를 취하고 있다.⁴⁾

이러한 부대의견이 점차 증가하면서 이를 둘러싼 현실적 문제들 또한 증가하고 있다. 다수파의 견제에 의하여 자신의 의견을 공식 의결에 반영시키지 못한 소수파 의원들이 부대의견을 적극적으로 활용하게 됨에 따라 부대의견의 법적·사실적 구속력이 문제되는가 하면, 부대의견의 부대에 대한 우려도 등장하고 있다. 하지만 다른 한편으로는 국회의 부대의견에 주목하면서 이를 존중하지 않은 정부의 태도를 비난하는 언론보도가 나오는 등⁵⁾ 부대의견에 대한 이해는 더욱 혼

3) 최근 국회 내에서 벌어지는 여당과 야당의 첨예한 대립은 국회의 기능 저하를 야기하고 있다. 국회 내에서 여당과 야당이 서로를 견제하는 것은 정부와 여당이 함께 움직이는 정당국가적 현실 속에서는 오히려 긍정적으로 평가될 수 있다(정당의 기능으로서의 권력분립적 기능 - 이에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 269쪽 참조). 그러나 이러한 견제가 정상적인 범주를 벗어나서 극단적인 대립으로 치닫게 될 경우에는 최근 우리나라의 국회가 보여주었듯이 민생법안들이 국회의 의결을 거치지 못해 장시간 잠자게 되는 등의 부작용이 크게 나타나는 것이다.

4) 물론 부대의견도 국회의 의결을 거쳐서 채택된다. 그러나 공식적인 의안이 아닌 부대의견으로 채택된다는 점에서 그 의미와 비중이 큰 차이가 있을 뿐만 아니라 의원들의 부대의견에 대한 관심 또한 차이가 있을 수밖에 없다. 그로 인하여 소수파 의원들이 부대의견의 형식으로 자신들의 주장을 위원회의 의결에 부수하여 첨부할 것을 요구하여 관철되는 예가 드물지 않게 발생하는 것이다.

5) 물론 이러한 언론보도는 이해관계인의 주장을 전달하는 형식을 취하는 경우가 일

미 속에 빠져들고 있는 상황이다.

이러한 상황은 부대의견에 대한 정확한 분석과 정리의 필요성을 높여주고 있다. 부대의견이 더욱 증가하기 전에 부대의견의 의미와 기능, 문제점과 개선방향 등에 대한 종합적 검토를 통하여 앞으로 부대의견이 계속 활용되어야 할 것인지, 부대의견이 정상적으로 존중되기 위하여 갖추어야 할 요건은 무엇인지 등에 대한 신중하고 깊이 있는 고찰이 필요한 것이다.

이하에서는 이러한 문제의식에 기초하여 부대의견의 개념과 성격 및 효력의 문제를 심층적으로 분석하고자 한다. 이미 국회의 부대의견이 국회와 정부의 관계 속에서 차지하는 역할과 비중이 적지 않은 상황임에도 불구하고 아직까지 부대의견을 직접적으로 다루고 있는 연구결과는 찾아보기 어렵다. 또한 우리나라와는 정치체제 및 국회-정부의 관계가 상이한 외국의 사례를 토대로 우리나라 국회의 부대의견을 설명하기에 적합하지 않은 점이 있다는 것도 부대의견에 대한 접근을 어렵게 만드는 요소의 하나이다. 이런 점들을 고려하여 본 논문에서는 지금까지 우리나라의 국회에서 의결된 각종 부대의견들의 분석과 정리를 중심으로 부대의견의 개념과 성격, 기능, 효력 및 문제점들을 단계적으로 정리하고자 한다.

이를 위해서는 가장 먼저 부대의견의 개념을 분명히 하고, 그 법적 성격과 기능을 밝히는 작업이 선행되어야 할 것이다(제2장). 특히 국회가 광범위하게 사용하고 있는 - 최근에는 지방의회 등에서도 점차 그 적용이 확대되고 있는 - 부대의견이 어떻게 생겨났으며, 어떤 경우

반적이다. 예컨대 제주의 민·군 복합형 항만건설을 주문하는 국회의 부대의견이 제대로 지켜지지 않는다는 점에 대한 제주도민의 불만을 전달하는 언론보도나, 방위비분담금을 미군기지 이전비용으로 전용하지 않도록 요구한 부대의견이 지켜지지 않는 것에 대한 참여연대, 민변 등의 기자회견을 전달하는 언론보도 등을 통하여 부대의견을 지키지 않는 것에 대해 비판적인 시각을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

에 사용되고 있는지를 정리하면서 부대의건의 법적 성격과 기능을 정리하는 것이 필요할 것이다.

부대의건의 법적 성격과 기능에 대한 이해를 구체화하기 위해서는 「부대의건의 구체적 유형에 대한 분석」(제3장)과 이를 연계하여 검토하는 것이 필요하다. 현재까지 국회의 부대의건은 크게 3가지 유형으로 분류될 수 있다. 권고적 성격의 부대의건과 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의건, 그리고 조건제시형 부대의건이 그것이다. 이러한 각 유형의 특성 및 구체적 사례에 대한 검토를 통해 부대의건의 성격과 기능이 정확하게 파악될 수 있을 것이다.

이러한 검토를 통해 부대의건의 성격과 기능에 대한 정확한 이해가 전제되었을 때, 「부대의건의 법적 효력과 사실상의 기속력」(제4장)에 대한 심층적 고찰이 가능하게 된다. 즉, 부대의건이 현행법상 근거가 없는 비공식적 의견이고 그렇기 때문에 법적 구속력을 갖는 것으로 보기 어려움에도 불구하고 국회는 부대의건의 구속력을 사실상 요구하고 있으며, 국회와 행정부의 특수한 관계로 인하여 이러한 사실상의 기속력이 대부분 관철되고 있는 것이다. 그리고 이러한 상황은 필연적으로 부대의건의 오남용이라는 문제와도 연결된다.

현재 부대의건이 가장 많이 등장하고 있으며, 부대의건을 둘러싼 논란이 가장 많이 전개되고 있는 영역은 예산안의 의결과정이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 부대의건에 대한 심층적 분석을 위해서는 「예산·결산의 성격과 그에 대한 국회 부대의건의 성격」(제5장)을 밝히는 것이 필요하다. 이는 현행법상 예산·결산의 방식과 법형식에 대한 이해를 기초로 예산안의 심의과정에서 제출되는 부대의건들의 성격과 기능에 대해 다각도로 고찰함으로써 가능하게 될 것이다.

그리고 이러한 논의를 전체적으로 정리하면서 「국회 부대의건의 합리적 조정을 위한 대안」(제6장)을 생각해보는 것이 가능할 것이다. 무

엇보다 부대의견의 법적 근거를 마련함으로써 한편으로는 부대의견의 성격과 효력을 명확하게 하고, 다른 한편으로는 부대의견의 범위와 한계를 설정함으로써 오남용의 위험을 차단할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 입법론적으로 부대의견의 입법화 방식에 대해서는 국회법에 근거조항을 마련하는 방법, 국가재정법 등에 특별규정을 두는 방법 등 다양한 대안이 제시될 수 있을 것이다.

제 2 장 부대의견의 개념과 법적 성격 및 기능

제 1 절 부대의견의 개념과 인정배경

I. 부대의견의 개념

국회는 회의체 기관이기 때문에 그 의사를 결정하기 위해서는 일정한 의결이 필요하다. 이는 국회의 본회의뿐만 아니라 위원회의 경우도 마찬가지이다. 위원회도 다수의 국회의원으로 구성되는 회의체이기 때문에 그 의견을 결정하기 위해서는 일정한 절차에 따른 의결을 필요로 하는 것이다.⁶⁾

그런데 현행법상 국회의 의결을 위해서는 일정한 의안을 전제로 하며, 국회법상 특별한 법적 구속력을 갖는 의안들은 그 의결에 특별한 형식을 부여하는 것이 일반적이다. 예컨대 법률안의 발의⁷⁾나 예산안

6) 이러한 회의체 기관은 이른바 집단적 대표기구로서 일정한 장점과 단점을 보여준다. 즉, 구성원들의 다양한 의견을 수렴하는 가운데 내려지는 의결을 통해서만 회의체 기관의 의사를 결정할 수 있다는 점은 신중한 의사결정 및 민주적 의사결정이라는 점에서는 장점이 되지만, 결정의 신속성과 효율성이라는 측면에서는 단점이 될 수 있는 것이다. 이러한 집단적 대표와 개인적 대표의 구별 및 각각의 특징에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 159쪽 참조.

7) 국회법 제79조 (의안의 발의 또는 제출)

- ① 의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다.
- ② 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다.
- ③ 의원이 법률안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 당해 법률안에 대하여 그 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재한다. 다만, 발의의원이 2인 이상인 경우에는 대표발의의원 1인을 명시하여야 한다.
- ④ 의원이 발의한 법률안중 국회에서 의결된 제정법률안 또는 전부개정법률안을 공포 또는 홍보하는 경우에는 당해 법률안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

과 결산에 대한 심의, 8) 인사청문회에 의한 임명동의안의 심사⁹⁾ 등에

8) 국회법 제84조 (예산안·결산의 회부 및 심사)

① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

③ 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당등의 방법으로 그 기간을 정한다.

④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.

⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

⑦ 삭제 <2003.2.4>

⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

9) 인사청문회법 제4조 (임명동의안등의 심사 또는 인사청문)

① 인사청문특별위원회 또는 소관상임위원회(이하 “위원회”라 한다)의 임명동의안 등에 대한 심사 또는 인사청문은 국회법 제65조의2의 규정에 의한 인사청문회를 열어, 공직후보자를 출석하게 하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다.

② 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.

대해서는 특별한 요건을 정하고 있으며, 이를 통해 그 효력에 상응하는 절차적 정당성을 확보하도록 하는 것이다.

하지만 국회의 의결 중에서는 독자적인 사안에 대한 의결이 아니라 기존에 내려진 의결에 덧붙여지는 부대의건이 있다. 즉, 국회의 본회의 또는 위원회에 제출된 안건에 대해 국회의 공식적 입장을 결정하고, 그럼으로써 법적 효력을 부여하는 의결이 아니라, 이와 같은 의결에 부수하여 국회의 입장을 보충적으로 제시하는 의견이 부대의건인 것이다.¹⁰⁾

이러한 부대의건은 우리나라뿐만 아니라 외국의 의회에서도 비교적 폭넓게 활용되고 있는 것으로 알려져 있다. 미국의 경우, 각종 위원회의 법안심사보고서와 관련하여 규칙위원회를 제외한 위원회 위원들은 법안의 의결시에 2일 이내에 보충의견·소수의견 또는 부대의건을 제출하여 보고서에 첨부할 수 있도록 허용하고 있다.¹¹⁾ 또한 독일이나 일본 등의 의원내각제 국가에서는 부대의건이 상당히 폭넓게 활용되고 있다.

10) 국회에서 발간된 의회대사전(1992)에서는 ‘부대결의(附帶決議)’라는 항목에서 다음과 같이 설명하고 있다:

“표결은 가부 어느 한쪽의 의사를 표시하는 것으로 이에 조건을 붙여서는 안된다. 부대결의란 의원이 표결에 조건을 붙여서 찬성이나 반대의 의견을 표시하는 것을 말하는데, 표결의 기본원칙 중에는 이와 같은 부대결의를 금지하고 있다. 부대결의를 하게 되면 문제 자체에는 찬성을 하나 조건에는 반대하게 됨으로써 의결이 되지 않을 뿐 아니라 가령 조건부로 의결되었다 하더라도 그 의결은 조건의 성취여부가 판명될 때까지는 확정되지 아니하는 불합리성이 있으므로 표결에는 조건을 붙일 수 없는 것이다. 간혹 이와 같은 결의를 하는 경우가 있겠으나 이것은 법률적 효과를 수반하는 것이 아니라 이른바 정치적인 것으로서 실현여부는 집행기관의 의사에 달려 있는 것이다. 즉, 이 안의 운용을 담당하는 행정부에 대하여 희망, 요망, 권고 등의 의사를 표명하기 위한 수단이며 그 효과는 행정부를 구속하지 아니하고 다만 국회의 의사로서 존중되어야 한다는 정치적 의미가 있을 뿐이다. → 의결, 조건부표결의 금지”

11) 이에 관하여는 국회운영위원회 수석전문위원실, 주요국의 의회제도, 2004.8, 26쪽 참조.

그러나 우리나라 국회의 부대의견은 의원내각제 국가와 상이한 정치적 기초 위에 있기 때문에 독일이나 일본 등과 직접 비교하기 어려우며, 미국의 경우에도 우리나라와 같은 방식의 부대의견을 활용하고 있는 것은 아니라고 보인다.

II. 부대의견의 탄생배경과 적용범위

우리나라 국회에서 부대의견이 사용되기 시작한 시점을 정확하게 확인하기는 어렵지만,¹²⁾ 2002년 무렵부터는 부대의견의 사용이 급격하고 증가하고 있는 것으로 나타난다. 특히 최근에는 부대의견의 적극적인 활용에 대한 국회의 의지가 더욱 강하게 드러나고 있으며, 공식적인 의결에 못지 않은 정도로 부대의견을 적극적으로 이용하고 있다.

이처럼 국회에서 부대의견의 활용이 점차 활성화되고 있는 이유는 크게 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 부대의견이 가장 많이 등장하는 예산 및 결산의 경우, 국회가 예산안의 의결과는 별도로 의결된 예산의 구체적인 운용방식에 대한 조건을 붙이기 위하여 법적으로 정해진 예산안의 의결과는 별도로 부대의견을 채택함으로써 예산의 집행에 보다 깊이 관여하려는 태도가 나타난다.¹³⁾

둘째, 일종의 정치적 타협으로 부대의견의 채택을 양해하는 경우가 있다. 즉, 국회의 다수파가 자신의 의견을 위원회 또는 본회의의 공식

12) 국회의사무처에서 발간한 국회선례집(2000)에 따르면 1966년에도 세입세출에 관한 국회의 부대의견이 있었다고 한다. 이에 관하여는 국회의사무처, 국회선례집, 2002, 212쪽 참조. 그러나 당시에는 부대의견의 활용빈도가 높지 않았으며, 부대의견의 실질적 비중 또한 높지 않았기 때문에 부대의견의 역할이나 비중, 문제점 등에 대해서는 큰 관심이 없었던 것으로 보인다.

13) 이는 특히 예산결산특별위원회에 의한 예산안의 검토에 앞서서 일차적으로 예산안을 검토하는 각종 상임위원회에서 예산안의 의결과 관련하여 상당히 광범위한 부대의견을 제시하는 방식으로 나타난다.

적인 의결이라는 형태로 관철시키면서 소수파의 주장에 대해서는 - 그것이 다수파의 의견과 양립될 수 없는 것이 아니라면 - 부대의견이라는 형식으로 채택하는 것을 허용함으로써 다수파와 소수파의 타협이 이루어지는 것이다.

셋째, 일정한 제도의 도입에 대해서는 합의가 이루어졌지만 이를 위한 절차나 방법 등에 대해서는 이견(異見)이 정리되지 않아서 공식적인 의결의 형태로 정리되지 못한 경우에 전자는 국회의 위원회 또는 본회의의 의결로 정하고 후자는 부대의견의 형식으로 제시하는 경우가 있다. 이 경우 부대의견은 아직 다수의 완전한 합의에 이른 것은 아니지만 적어도 다수가 강력하게 반대하는 것은 아니어야 할 것이다.

넷째, 국회 내에서 핵심적 쟁점으로 다루어지지 않은 사안에 대하여 부대의견이 첨부될 수 있다. 즉, 핵심적 쟁점으로 다루어지면서 충분히 검토된 사안에 대해서는 다수의견과 소수의견의 대립을 통하여 찬반이 분명해지고, 그에 따라 위원회 또는 본회의의 의결이 행해질 것이지만, 다수의 의원들이 관심을 덜 가지는 부수적 문제에 대해서 일부 의원들이 부대의견의 형식으로 채택할 것을 제안할 경우에는 깊이 있는 검토 없이 이를 채택하는 경우도 있다는 것이다.

이처럼 부대의견이 인정되는 배경이 다양하듯이, 부대의견의 법적 성격이나 기능 또한 다양할 수 있다. 그러나 부대의견이라는 하나의 개념으로 묶을 수 있기 위해서는 일정한 공통분모를 중심으로 이를 정리하는 것도 필요할 것이다.¹⁴⁾

14) 즉, 부대의견의 인정배경이 다양하고, 그에 따라 부대의견의 내용과 방식 또한 상당한 차이를 보이고 있다 할지라도, 이들을 묶어서 부대의견이라는 이름으로 부르는 것은 이들 사이에 존재하는 공통점이 차이점보다 크다는 것을 전제하는 것이며, 이러한 공통점에 초점을 맞추어서 부대의견의 개념을 정리하는 것이 필요할 것이다.

Ⅲ. 부대의건의 적용범위 확대에 따른 문제상황

지금까지 사용되고 있는 국회의 부대의건은 “위원회 또는 본회의의 공식적인 의결에 부수하여 제시되는 의견으로서 법적 효력은 갖지 못하는 비공식적 의견”이라고 정의될 수 있다. 즉, 국회에서 공식적인 의결과 별도로 제시되는 부대의건은 사실상 법적 근거를 가지고 있지 못한 비공식적인 의견이다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 오늘날 국회에서 널리 이용되고 있는 것이기도 하다.

이러한 부대의건에는 기묘한 점이 있다. 부대의건은 비공식적 의견이기 때문에 국회의 위원회 또는 본회의의 공식적인 의결로 채택되지 못한 것이지만, 예산안의 의결 등과 같은 공식적인 의결에 부수하여 첨부되고 있다는 점이다. 이러한 기묘한 구조가 부대의건은 공식적인 국회 의결로서 법적 구속력을 가지지는 못하지만 국회의 - 공식적인 의결과 연계되는 - 의견으로서 - 특히 행정부에 대하여 - 사실상의 구속력을 가질 수 있게 만드는 것이다.¹⁶⁾

15) 현행법상 국회의 부대의건을 명시적으로 근거지우는 법령은 존재하지 않는다. 특히 국회법에서는 국회의 공식적인 의결을 위해서는 재적과반수의 출석과 출석과반수의 찬성이 필요함을 명시하고 있다. 그런데 부대의건은 국회의 공식의결이 아니기 때문에 이러한 요건과 무관하게 제시될 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

국회법 제54조 (위원회의 의사·의결정족수) :

위원회는 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

국회법 제109조 (의결정족수) :

의사는 헌법 또는 이 법에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

16) 반면에 국회 내부의 의사진행 또는 안전처리의 방향 등과 관련하여 부대의건이 채택되는 경우가 있는데, 이러한 경우에는 그 구속력이 문제되는 경우가 오히려 더 많다. 예컨대 최근 문제되었던 변호사시험법에서 예비시험제도를 도입할 것인지의 문제를 해결하는 대안으로서 2013년까지 예비시험제도를 유보한 이후 그때 가서 다시 논의하는 것으로 부대의건을 제시한 것에 대해서 강용석 의원이 “부대의건이란 국회 속기록에만 기록이 남는 것으로 전혀 강제성이 없는 의견에 불과한 것”이라고 말하면서 법안에 부칙을 달거나 수정 동의안을 제출하는 등의 대안이 필요하

이러한 부대의견의 사실상의 구속력에도 불구하고, 부대의견에 대해서 법적 근거가 없다는 점은 부대의견의 요건이나 효력 등에 대해 명확한 기준이 존재하지 않고, 결과적으로 국회는 부대의견의 요건에 크게 신경쓰지 않으면서 광범위하게 부대의견을 활용할 수 있게 된다.

이처럼 어떤 경우에 그리고 어떤 내용을 부대의견으로 제시할 수 있고, 또 어떤 것은 부대의견으로 적절하지 않은지에 대한 기준이 명확하지 않을 경우에는 필연적으로 오남용의 문제가 제기될 수밖에 없다. 그리고 이러한 문제는 국회에서 공식적인 의결과는 별도로 부대의견이라는 형식의 비공식적 의견을 첨부하는 이유가 무엇인지, 그리고 그것을 정당한 것으로 평가할 수 있는지에 대한 검토로 연결되지 않을 수 없다.

제 2 절 부대의견의 법적 성격

I. ‘부대의견’의 법적 근거의 부재와 그 문제점

민주주의와 더불어 헌법을 구성하는 양대 기본원리로 꼽히는 법치주의 원리에 따르면, 국가의 모든 활동은 헌법과 법률에 그 근거를 가지고 있어야 한다. 물론 개별적인 국가작용 하나 하나를 위해서 헌법과 법률을 따로이 만들 수는 없지만, 적어도 일반적인 근거규정은 필요한 것이다. 이런 의미에서 법률유보의 원칙은 법치주의의 중요한 구성요소이다.¹⁷⁾

다고 주장한 것(한겨레신문 2009.4.17. 기사 - http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/350150.html - 최종방문 2009.10.10)은 국회 내부의 안전처리와 관련한 부대의견의 사실상 구속력이 매우 약함을 시사하는 것으로 이해될 수 있다.

17) 법률유보의 원칙에 대해서는 김민호, 법률유보의 한계와 위임입법, 공법연구 제 28집 제4-2호(2000.6), 209-223쪽; Fritz Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.Ⅲ, 1988, S.315-349 참조.

법률유보의 원칙에 따른 행정의 합법률성의 요청은 특히 구속력 있는 국가작용에 대해서는 필수적인 것으로 인정된다. 법적 근거가 없는 상태에서 국가작용의 강제력을 인정할 경우에는 그 오남용을 통제하기 어려울 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 법률유보이론의 발달과정에서도 침해유보가 가장 먼저 인정되었던 것이기도 하다.¹⁸⁾

이런 맥락에서 볼 때, 국회의 부대의견이 그 법적 근거를 가지지 못하고 있다는 것은 법체계상 상당히 심각한 문제라고 할 수 있다. 법이론적으로 볼 때, 법적 근거가 없는 국회의 부대의견은 법적 구속력을 가질 수 없다. 그렇다면 법적 구속력이 없는, 단지 말 그대로의 ‘의견’에 불과한 부대의견이 과연 왜 인정되어야 하는 것인지부터 문제될 수 있는 것이다.¹⁹⁾

II. 국회의 비공식적 의견으로서의 부대의견

국회의 부대의견은 법적 근거가 없는 비공식적 의견이며, 그에 따라 법적 구속력은 없는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 부대의견을 둘러싼 논란이 끊이지 않는 것은 부대의견을 내는 국회의 권위 내지 위상 때문이라고 할 수 있을 것이다.

물론 국회의 공식적 의결이 되지 못했다는 점에서 부대의견이 국회의 의사를 공식적으로 대변하는 것으로는 보기 어렵다. 하지만 다수가 부대의견의 채택에 반대하지 않았다는 점에서 국회의 입장을 어느 정도 반영하고 있으며, 그로 인하여 부대의견에는 이를 발의 내지 직

18) 법률유보이론의 역사적 발달에 관하여는 송동수, 중요사항유보설과 의회유보와의 관계, 토지공법연구 제34집(2006.12), 99-119쪽; 이병훈, 법률유보와 위임입법 - 입법 국가의 변천과 동요, 헌법학연구 제7권 제3호(2001.10), 88-110쪽 참조.

19) 이러한 문제제기는 현재와 같이 부대의견이 활성화되어 있는 상황에서 전혀 현실과 맞지 않는 것으로 여겨질 수 있다. 그러나 이 문제는 부대의견의 정당성 내지 앞으로의 발전방향에 대한 검토에 있어서는 꼭 짚고 넘어가야 할 문제라고 할 수 있다.

접 찬성한 일부 의견들의 견해뿐만 아니라 부대의견을 첨부시킨 위원회 또는 본회의의 권위를 공유하는 측면이 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 국회의 부대의견이 갖는 법적 성격 내지 효력은 매우 부정적으로 평가될 수밖에 없다. 엄밀하게 법적으로 평가할 때, 부대의견은 국회의 (일부) 의원들이 임의로 작성하여 첨부한 의견에 불과하며 어떠한 공식적 효력 내지 법적 구속력도 가질 수 없는 것이다.

그럼에도 불구하고 부대의견이 갖는 사실상의 파급효를 무시할 수 없다는 데 문제의 복잡성이 존재한다. 부대의견은 국회의 공식적 의결이 갖는 법적 구속력은 갖지 못하지만, 부대의견의 발의자인 의원들이 국정감사와 조사를 비롯한 다양한 국정통제권의 주체가 되며, 그 권한들을 사용하여 부대의견의 이행 여부를 따지게 될 경우에는 “법적 구속력이 없는 부대의견이기 때문에 고려하지 않았다”는 식으로 대응하기는 곤란할 것이기 때문이다.²⁰⁾

결국 부대의견은 법적 구속력은 없지만 사실상의 구속력은 상당한 정도로 발휘하고 있다고 볼 수 있으며, 부대의견의 문제점 및 개선방향을 검토하기 위해서는 먼저 부대의견이 어떤 긍정적 측면과 부정적 측면을 가지고 있는지에 대한 분석과 평가가 필요하게 될 것이다.

제 3 절 부대의견의 기능과 그 문제점

I. 국회의 ‘공식 의결’과 ‘부대의견’의 역할 분화

국회에서 법안이나 예산안 등과 관련하여 공식적 의결을 함과 동시에 부대의견을 달고 있는 경우가 점차 확대되고 있다. 이처럼 공식적인 의결 이외에 부대의견을 첨부하는 이유는 어디에 있는가?

20) 더구나 국회에서 예산안의 심의와 관련하여 전년도 국회의 부대의견에 대한 조치현황 등에 대한 자료를 요구하는 예가 있기 때문에 이러한 대응은 사실상 불가능하다고 보아야 할 것이다.

그것은 일차적으로 국회의 공식 의결이 갖는 한계를 부대의견을 통해 보완할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 예컨대 법률을 제정 또는 개정함에 있어서 법조문의 내용으로 삽입하기 어려운 사항을 부대의견을 통해 밝힘으로써 법적용에 일정한 방향을 제시하고자 하는 경우가 있는가 하면,²¹⁾ 예산안에 대한 의결과정에서 정부의 예산집행과 관련한 구체적인 요구사항을 담기 위해서 부대의견을 첨부하는 경우가 있다.²²⁾

이렇게 볼 때, 국회의 부대의견은 국회의 공식 의결과는 구별되는 기능을 하고 있으며, 결과적으로 국회의 공식 의결과 부대의견이 각기 담당하는 역할이 다르다고 말할 수 있다. 전자는 실정법이 정한 절차와 방식에 따라 의결을 하면서 공식적인 법적 효력을 발생시키는 반면에, 후자는 공식적 의결의 법적 효과가 미치지 못하는 사항에 대한 비공식적 의견표명과 이를 통한 사실상의 기속력 발생을 가능케 하는 것이다.

II. 부대의견의 활성화를 통한 국회의 기능 강화

부대의견의 활성화는 국회의 기능 강화에 기여한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있는 측면이 있다.²³⁾ 이러한 측면은 특히 행정학자들에 의해 강조된 바 있으며, 국회의 재정정책과 관련하여 부대의견을 적극적으로 활용하도록 제언하는 학자도 있다:

21) 이에 관하여는 장재형, 최근 공증 관련 개정법률(안)에 대한 분석과 검토, 인권과 정의 제390호(2009.2), 168-201(191)쪽 참조.

22) 실제로 예산안에 대한 부대의견은 대부분 이런 의도를 가지고 있는 것으로 평가된다. 국회는 예산안에 대해서 삭감할 수 있지만 증액할 수 없으며, 예산에 대한 의결권을 가지고 있으며 예산의 집행은 정부에 맡겨져 있다. 이런 상황에서 예산심의에 관여하는 국회의 위원회들이 예산안에 대해 의결함과 동시에 예산이 집행에 대한 구체적인 요청 내지 지침을 부대의견의 형식으로 담아내는 것이다.

23) 특히 국회의 정부에 대한 재정통제를 강조하는 입장에서는 부대의견의 활성화를 매우 강조하는 경향이 나타난다.

“현재 우리나라 국회는 재정집행에 관한 일반적 규율을 ‘부대의견’으로 의결하고 있다. 부대의견은 예산안과 함께 의결되기 때문에 사실상 법률과 같은 의결 형식을 거친다고 할 수 있다. 그런데 이러한 ‘부대의견’이 행정부 내에서는 거의 구속력을 가지지 못한다. 행정부 내에서 제반 규정은 시행령, 시행규칙, 예규, 규정, 지침 등에 반영되어야 그 구속력을 발휘할 수 있는데, ‘부대의견’은 극히 일부 조항만 기획예산처의 ‘세출예산집행지침’에 반영되고 있을 뿐 전반적으로 무시되고 있기 때문이다.

그런데 지출의 규범성을 확보할 수 있는 지출승인법을 제정하여 예산법률주의를 채택하는 것이 당장 현실적으로 어려운 일일 수도 있다. 예산의 비법률주의는 해방이후 지금까지 우리나라에서 오랫동안 고착화되어 왔기 때문에, 이에 대한 막연한 불안감이 있는 것 또한 현실이다. 그렇다면 국회가 현행의 ‘부대의견’ 제도를 보다 활성화하는 것이 적절한 대안이 될 수 있다. 중요한 예산사업에 대한 지출방법을 규율할 수 있는 내용을 부대의견에 충분히 기술하는 것이다.

부대의견을 활성화함과 동시에 예산사업의 비목별 제한을 대폭 완화시켜 줄 필요가 있다. 이는 예산집행자의 재량권을 확대함과 동시에 예산사업의 목적에 대한 해명책임성을 강화할 수 있을 것이다. 예산사업에 대한 부대의견 활성화의 효과가 가시화되면 부대의견의 구속력을 강화시키기 위해 부대의견을 집대성하여 ‘예산집행세칙’이라는 별도의 대통령령을 발간할 수 있을 것이다. ‘예산집행세칙’ 등으로 부대의견의 구속력을 강화시키면 결국 이는 예산법률주의가 채택되는 실익을 확보하게 된다.”²⁴⁾

24) 옥동석, 차기정부 5년간 재정운용규모 및 재정절감방안(국회 예산결산특별위원회 연구보고서), 2007, x iii쪽 이하(130쪽 이하도 참조).

이러한 주장에서 나타나는 것처럼 부대의견을 적극적으로 활용함으로써 국회의 기능 강화에 도움이 되는 부분이 있다는 점도 간과될 수 없다.²⁵⁾ 그러나 일방적으로 부대의견의 긍정적 측면만을 강조하는 것에도 문제는 있다. 부대의견의 오남용 문제 등에 대해서는 도외시하면서 부대의견의 구속력 강화만을 일방적으로 강조하고 것도 설득력이 떨어지는 것이다. 부대의견이 꼭 필요하고 유용한 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 있다는 점을 고려하여 이를 판단할 수 있는 객관적 기준의 마련이 현실적으로 필요한 것이다.

25) 예컨대 2008년 10월 28일 국회 기획재정위는 당시의 금융위기 가능성에 대한 우려를 불식시키기 위하여 은행지급보증동의안을 통과시키면서 이에 대하여 6개 항목의 부대의견에 합의했다. 이러한 부대의견은 한편으로 정부의 요청에 따라 은행 지급보증을 허용하는 대신에 정부가 은행의 건전성에 대해 철저한 관리·감독을 하도록 함으로써 은행지급보증에 따른 국가적 손실의 발생을 예방하기 위해 적절한 요구인 것으로 인정될 수 있는 것이다.

* 국내은행이 비거주자로부터 차입하는 외화표시 채무에 대한 국가보증동의안에 대한 부대의견

1. 정부는 지급보증이 보증대상은행(이하 ‘은행’이라 한다)의 만기도래 채무 상환과 수출 중소기업 지원 등 실물경제 활성화를 위해 필요한 경우에만 사용될 수 있도록 하고, 이번 지원을 바탕으로 실물경제에 유동성이 원활히 공급되도록 하여 가계 및 기업의 금융부담이 최소화 되도록 한다.
2. 정부는 은행에 대하여 건전성과 유동성 등 경영상황에 대한 자료를 제출받아 점검하고, 외화자산 매각 등 은행들의 자구노력 상황과 신용도 등을 고려하여 필요한 경우 보증 수수료율과 보증한도를 차별화한다.
3. 정부는 은행으로 하여금 임·직원의 연봉, 스톡옵션 등 보수체계를 합리화하고, 주주에 대한 적정 배당 수준을 유지하도록 하는 등의 경영합리화방안을 마련하도록 하는 한편, 지급보증시 체결하는 양해각서(MOU) 위반 시 관련자 문책, 보증한도 축소 및 보증 수수료 인상 등의 제재조치를 통하여 그 이행을 확보한다.
4. 정부는 보증채무의 대지급이 발생할 우려가 있는 경우 ‘국가보증채무관리규칙’(기획재정부령)에 따라 충당금 지급 등 적절한 조치를 하고, 대지급 발생 시에는 민법에 의거하여 구상권을 행사하며, 경영진에 대하여 책임을 묻는다.
5. 정부는 주요 선진국 등과의 국제공조 강화를 통하여 근본적인 시장안정을 위해 노력한다.
6. 정부는 은행별 보증 규모, 운용 현황 및 자구노력 등 MOU 추진상황 등을 지속적으로 점검하여 그 결과를 분기별로 국회에 보고하는 것을 원칙으로 하되, 필요시 국회의 요청이 있을 경우 즉시 보고한다.

Ⅲ. 부대의견의 비공식적 성격과 그로 인한 문제점

부대의견의 인정배경에서 살펴본 바와 같이 국회에서 다수파와 소수파가 대립하는 가운데 적절한 타협의 수단으로 부대의견을 활용하는 것이 무조건 잘못된 것이라고 말하기는 어렵다. 더구나 최근 국회에서 보여주는 것처럼 여야가 극단적인 대립으로 치닫는 상황을 막기 위해 부대의견의 허용이 필요하다면 이를 반대하기는 더욱 어려운 것이다. 또한 예결위의 경우처럼 예산안의 의결과 관련한 국회의 통제 권한을 강화하기 위하여 부대의견을 첨부하는 것을 무조건 부정적으로 평가하기도 어렵다.²⁶⁾

그러나 입법부인 국회에서 법적 근거와 무관하게 부대의견을 남발하는 것은 결코 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 이미 오래 전부터 부대의견을 이용하면서 그에 대한 법적 근거나 기준을 마련하지 않았다는 점은 접어 두더라도 국회의 공식적인 의결과는 달리 부대의견에 대해서는 그 체계적 일관성을 관리하는 것이 어렵다는 점에서 자칫 부대의견 상호간의 충돌과 모순이 발생하게 될 가능성도 배제하기 어렵다.

이런 점들을 고려할 때, 당장 국회의 부대의견을 전면 금지하는 것은 아니라 할지라도 이를 합리적으로 조정·조율하는 작업은 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 이와 관련하여 크게 세 가지 과제를 먼저 해결하는 것이 필요할 것이다.

첫째, 부대의견의 법적 근거를 두는 것이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 부대의견의 현황을 정확하게 파악하고, 부대의견의 유형에 따라 어떤 이유로 어떠한 내용의 부대의견을 낼 수 있는지를 명확하게 하

26) 이러한 부대의견의 긍정적 역할에 관하여는 아래의 『제3장 제3절 Ⅲ. 사례2: 목재 펄릿보일러 보급사업에 관한 부대의견』의 예를 참조.

여야 할 것이다. 또한 이를 기초로 부대의견의 공식적인 결정절차를 법제화하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 부대의견의 인정기준을 명확하게 하는 것이 요청된다. 때로는 부대의견의 내용이 현실에 맞지 않는 무리한 요구를 담고 있는 경우도 있으며, 설령 부대의견의 내용 자체는 나름의 근거가 있는 것이라 하더라도 다른 법령상의 요구와 충돌될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

셋째, 수많은 부대의견들의 체계적 정리와 상호 모순의 방지를 위한 전담부서가 국회 내에 설치될 필요가 있다. 국회의 부대의견이 단일창구를 통해 제시되는 것이 아니라 각 위원회와 본회의에서 일정한 기준 없이 제시되고 있기 때문에 이를 통일적으로 관리·조정하는 것이 필요한 것이다.

제 3 장 부대의견의 구체적 유형분석

제 1 절 권고적 성격의 부대의견

I. 권고적 성격의 부대의견의 비중과 역할

부대의견 중에서는 행정부에 대하여 일정한 사항을 권고하는 내용을 담고 있는 것들이 있다.

예컨대 2007년 예산의 부대의견에서는 공적자금상환기금에 대하여 “공적자금 채무재계산시 금융기관이 부담가능한 규모 등 여러 상황을 면밀히 검토하여 재정과 금융기관의 부담금액을 합리적으로 재검토할 것”을 권고한 바 있으며, 2007년 결산의 부대의견에서는 경찰청에 대하여 “경찰청은 농촌지역에서의 현재 지구대 체제를 파출소 체제로 전환하여 농촌 지역의 특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위해 예산과 인력을 확보하는 방안을 기획재정부와 연구·검토한다.”고 하였다.²⁷⁾

또한 2008년 예산의 부대의견에서는 행정자치부에 대하여 “행정자치부는 비영리민간단체 지원 사업 추진에 있어 지원단체 선정시 정치적 고려를 배제하고, 지원단체에 대한 사후점검을 실시하는 등 제도적으로 사업추진 관련 제도를 보완하고, 향후 점진적으로 동 사업의 축소·폐지를 검토한다.”고 하였고, 과학기술부에 대하여 “과학기술부는 국채발행으로 지원하는 민항기국제공동개발용자사업을 '09년도부터 용자 이차보전 사업으로 전환하는 방안을 검토하도록 한다.”고 하였다.

그리고 2009년 예산의 부대의견에서도 통일부에 대하여 “통일부는 교역·경제협력 보험사업의 법적 근거가 미약하므로, 장기적으로는 경

27) 이에 관하여는 아래의 『제3장 제1절 III. 사례2: 농촌 지역 경찰의 파출소 체제 전환에 관한 부대의견』 참조.

협업자가 직접 수출보험에 가입하는 방안을 검토한다.”고 하는 등의 권고적 부대의건이 있었다.

그밖에도 국회가 행정부에 대하여 일정한 사항을 검토하도록 권고하는 내용의 부대의건들은 적지 않다.²⁸⁾ 이러한 유형의 부대의건은 해당분야의 예산집행과 관련하여 일정한 결론을 먼저 내려놓고 그에 부합되는 구체적 활동을 요구하는 정도는 아니지만, 국회가 제시한 기준을 신중하게 검토하여 가부간의 결정을 내리도록 하는 것이다.

이러한 권고적 성격의 부대의건은 국회가 제시한 활동들을 일방적으로 강제하는 것은 아니라는 점에서 비교적 온건한 의견제시로 이해될 수 있지만, 그렇다고 사실상의 구속력이 사라지는 것은 아니다. 다만, 행정부의 입장에서는 이러한 권고적 성격의 부대의건이 가장 부드럽게 요청하는 방식이라는 점, 그리고 현실적 상황에 따라 그러한 권고를 받아들이지 못할 경우에도 대응하기가 수월하다는 점 등으로 인하여 가장 선호되고 있는 것으로 보인다.

II. 사례1: 방위비 분담 특별협정에 대한 부대의건

2007년 3월 2일 국회 통일외교통상위원회는 7차 방위비 분담 특별협정 비준동의안에 대한 의결에서 법안심사소위원회의 원안대로 이를 가결함과 동시에 법안심사소위원회에서 제안한 부대의건도 함께 가결하였다.

28) 그러나 현실적으로 권고적 성격의 부대의건과 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의건의 구별이 항상 명확한 것은 아니다. 비록 표현은 온건하게 하여 의견상 권고적인 것으로 느낄 수 있지만, 그 내용은 일정한 사항에 대하여 매우 강력한 요청을 담고 있는 경우도 있기 때문이다. 예컨대 2008년 예산에 대한 부대의건 중에는 “건설교통부는 별내선(서울 지하철 8호선 연장) 사업의 ‘08년도 타당성조사 및 기본계획 수립을 위한 예산이 원활히 집행될 수 있도록 현재 추진 중인 광역철도 지정기준 등에 관한 제도개선 결과에 따라 광역철도로 추진하는 방안을 적극 모색한다.”는 내용이 있었다. 표현상 광역철도의 추진을 직접적으로 요청한 것은 아니지만, 그 의미내용은 사실상 그렇게 해석될 수 있는 것이다.

법안심사소위원회는 “정부는 종래의 입장을 반복하여 방위비분담금이 기지이전비용으로 집행되고 있음을 시인하였는 바, 분담협정과 연합토지관리계획협정(LPP)이 별개임에도 불구하고 분담금으로 기지이전비용을 충당하는 것은 불합리함은 물론 국민 정서상 납득하기 어려우므로 미측과 협의를 통해 개선방안을 강구하여야 할 것”이라는 부대의견을 첨부했으며, 통일외교통상위원회는 이러한 부대의견을 붙여서 방위비 분담 특별협정에 대한 비준동의안을 가결한 것이다.

이와 관련하여 당시부터도 이러한 부대의견이 구속력을 가질 수 있는지에 대하여 논란이 있었으며, 국회 통일외교통상위원회의 관계자는 방위비 분담금의 미2사단 이전비용 전용을 금지한 부대의견과 관련, “국회가 정부에 촉구하는 효력이 있다”고 밝혔으나 ‘부대의견’의 성격상 정치권 권고 이상의 실제 효력을 발휘하기 힘들 것이라는 지적도 있었다.²⁹⁾

관련되는 국회 회의록을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 국회에서는 이 문제에 관하여 “한미 동맹과 관련된 국익을 고려하여 원안대로 의결하였으나 동시에 방위비 분담금 예산이 국회에 확정된 후 동의안이 제출되는 방위비 부담협정 비준동의안 제출의 절차상의 문제를 시정하고, 분담금을 기지이전비용으로 사용하는 점에 대하여 미 측과 협의하여 개선할 것 등을 부대의견으로 의결”한 것으로 이해될 수 있는 것이다.³⁰⁾

29) 이에 관하여는 <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=71447#> (최종 방문 2009.10.10) 참조. 또한 민주당 최재천 전의원도 부대의견에 대한 비판적 의견을 개진한 바 있었다(http://www.e-sotong.com/blog/blog_view.asp?SCHVALUE=&PAGESET=20&SDATE=&syecar=&smonth=&C_CNMBER=&TOTALNUMBER=316&VIEW_OK=Y&B_BNUMBER=12030700002022103749&PAGE=11 - 최종방문 2009.10.10).

30) 이에 관하여는 제267회 국회(임시회) 통일외교통상위원회회의록 제2호(2007.4.12), 62쪽 참조.

그러나 국회의 부대의견에도 불구하고 결과적으로 방위비 분담금이 미군기지의 신축에 사용되었고, 이를 둘러싸고 시민단체의 반발이 적지 않았다.³¹⁾

Ⅲ. 사례2: 농촌 지역 경찰의 파출소 체제 전환에 관한 부대의견

국회는 2007년 결산에 대한 부대의견에서 경찰청에 대하여 “경찰청은 농촌지역에서의 현재 지구대 체제를 파출소 체제로 전환하여 농촌지역의 특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위해 예산과 인력을 확보하는 방안을 기획재정부와 연구·검토”하도록 부대의견을 제시한 바 있었다.

이러한 국회의 부대의견은 파출소를 통폐합하여 출범하였던 지구대 체제가 적어도 농촌의 현실에 잘 맞지 않는다는 인식에 기초한 것이라고 할 수 있다. 이미 오래 전부터 지구대 체제의 문제점에 대해서 논란이 적지 않았지만, 특히 인구에 비해 지역이 넓은 농촌의 경우에는 파출소를 지구대로 개편하면서 지역 주민들과의 친밀도가 떨어지고 치안의 확보에도 도움이 되지 않는 등 문제가 적지 않았던 것으로 지적된다.³²⁾

그 결과 이미 2005년 당시부터 일부지역에서는 지구대를 파출소로 환원시켜서 운영하는 사례들이 있었다.³³⁾ 파출소를 지구대로 개편한

31) 이에 관하여는 평화와 통일을 여는 사람들의 기자회견문(http://www.spark946.org/bugsboard/index.php?BBS=s_news&action=viewForm&uid=1442&page=1); 참여연대 평화군축센터의 방위비분담금 미군기지이전 비용 전용에 관한 국민감사청구(<http://blog.peoplepower21.org/Peace/30711>) 등 참조.

32) 지구대로의 개편 결과 근무하는 직원들의 소속감과 책임감이 떨어졌고, 농촌지역 주민들은 과거 파출소에 대해서 가지고 있던 정서적인 유대감이나 친밀감이 약화되는 등의 부작용이 적지 않았다고 한다.

33) 예컨대 옥천경찰서에는 2005년부터 이러한 변화를 시도한 것으로 전해진다. 이에 관하여는 동양일보 2005.9.28 기사(<http://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno>

것이 도시지역의 경우에는 어느 정도 부합되는 측면이 있으나 농촌지역에는 잘 맞지 않는다는 인식이 있었고, 이러한 비판에 따라 국회의 부대의견이 제시된 것으로 이해될 수 있다.

이러한 국회의 부대의견은 비교적 시의적절한 측면이 있었고, 실제로 이후 많은 농촌지역에서 과출소의 부활이 이어지게 되었다.³⁴⁾

제 2 절 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의견

I. 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의견의 비중과 역할

부대의견 중에서 양적으로 가장 많은 비중을 차지하는 것은 행정부에 대하여 구체적이고 직접적인 요청을 담고 있는 부대의견이다.

예컨대 2007년 예산의 부대의견 중에서는 금융감독위원회에 대하여 “과징금 납부와 관련하여 국민의 권익 보장 및 체납된 과징금에 대해 가산금을 징수하도록 법령에 명시적으로 규정하고 있는 가산금 징수와의 형평을 도모하기 위해 환급가산금 지급에 대한 근거 규정을 마련할 필요성이 있으므로 관련 법률을 개정할 것”을 요청하였고, 국가균형발전특별회계와 관련하여 “제주도 동홍천 및 광령천 수계 저류지 설치사업은 제주도 재해대책을 위한 필수 사업이므로 소요사업비 153 억원을 별도로 증액하지 않는 대신 총액으로 편성된 하천재해예방사업에 반드시 반영토록” 요구하였다.

=46533 - 최종방문 2009.10.10) 참조.

34) 영남일보의 2009년 7월 15일 보도에 따르면 지역주민들이 “지구대 체제로 운영될 때에는 야간에 절도 등 긴급사건이 발생해도 거리가 워낙 멀어 신고할 엄두를 내지 못했다”고 말하면서 “하지만 과출소로 전환된 후 경찰이 동네주변을 항상 순찰하고 있어 주민 입장에서는 안심이 될 뿐만 아니라 범죄예방효과도 높다”고 말한 것으로 전해진다. (<http://www.yeongnam.com/yeongnam/html/yeongnamdaily/society/article.shtml?id=20090715.010010722400001> - 최종방문 2009.10.10)

2008년 예산의 부대의건에서는 감사원에 대하여 “감사원은 ‘08년 예산안 및 기금운용계획안 심의시 문제점이 지적된 사업에 대하여는 부처별 정기감사시 이를 포함하여 감사하도록 한다.”고 요청한 바 있으며, 방위사업청에 대하여 “방위사업청이 추진 중인 제주해군기지 사업예산은 민군복합형 기항지로 활용하기 위한 크루즈선박 공동활용 예비타당성 조사 및 연구용역을 완료하고 그 결과를 토대로 제주도와 협의를 거쳐 집행한다.”고 구체적인 예산집행의 방식을 요청하기도 하였다.

2009년 예산의 부대의건에서는 기획재정부에 대하여 “기획재정부는 디지털예산회계시스템 운영 및 관리와 관련하여, 외부전문인력이 포함된 TF팀 운용을 통해 디지털예산회계시스템을 재점검하고 필요시 객관적 외부평가 용역을 실시하며, 그 결과 등을 2010년 예산안 심사시 국회 예산결산특별위원회에 보고한다.”고 명시하여 구체적인 요구를 담기도 하였으며, 방위사업청에 대해서는 “방위사업청은 흑표사업에 대한 철저한 원가검증 및 대당 단가 인하 등 효율적인 추진방안 마련 후, 사업추진 전에 그 결과를 국회에 보고하도록 한다.”고 요청하기도 하였다.

특히 예산과 관련하여 이러한 직접적 요청들이 부대의건의 대다수를 차지하고 있는 것은 이를 통하여 국회가 예산안의 의결뿐만 아니라 예산의 집행에 대해서도 보다 깊이 관여하고 통제하려는 경향을 보이기 있기 때문이라고 할 수 있다.³⁵⁾

II. 사례1: 불법시위 참가단체의 보조금 지원 제한에 관한 부대의건

국회 예결위는 2007년 예산에 대한 의결에서 ‘민간단체 지원예산’ 100억원을 승인하면서 “정부가 지원단체를 결정할 때 불법시위에 참

35) 이러한 경향은 최근 제시된 2010년의 예산에 대한 부대의건에서도 계속되고 있으며, 정부의 예산집행시 일정한 사항을 고려하도록 상당히 구체적이고 강력한 요청을 담고 있다.

여한 ‘전력’이 있는 단체에 대해선 지원을 제한해야 한다”는 ‘부대의견’을 달았다.

이러한 부대의견이 만들어진 배경으로는 당시 불법·폭력시위가 심각한 수준에 이르렀다는 사회적 공감대가 형성되었고, 그로 인하여 이를 억제할 수 있는 조치가 필요하다는 인식이 확산된 것을 들 수 있다. 이미 2006년 11월에 정부가 불법·폭력시위와 관련된 시민·사회단체의 보조금 지원 중단을 지시한 바 있으며,³⁶⁾ 국회의 부대의견 또한 이와 보조를 맞춘 것으로 이해될 수 있다.

이러한 국회의 부대의견의 내용은 정당한 것으로 인정될 수 있다. 불법·폭력시위에 대한 적절한 제재가 필요한 상황에서 보조금의 지급을 제한하도록 한 것은 합리적 근거를 갖고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 문제는 과연 이러한 사항을 부대의견으로 결정하는 것이 옳은지, 아니면 보조금의 지급 등과 관련한 법률규정의 정비를 통하여 법적 구속력을 갖는 입법의 형식으로 명문화하는 것이 타당한지에 있다.

그것은 무엇보다 보조금 지급의 기준이 정부의 임의에 맡겨지는 것보다는 법적 기준에 구속되도록 하는 것이 필요하다는 원칙적 요청과 맞물려 있다. 현재로서는 대부분의 보조금지급에 관한 구체적 기준이 관련 행정청의 내부 고시에 의해 결정되고 있지만, 그 정당성에 대해서는 논란이 적지 않다.³⁷⁾ 더구나 보조금 지급의 배제는 일종의 기본

36) 행정자치부는 지난해 농민·시민 단체를 중심으로 한·미 자유무역협정(FTA) 반대시위가 갈수록 심해지자 지난해 11월 각 시·도에 ‘지방자치단체의 민간(사회단체) 보조금 지원 관련 유의사항’이라는 공문을 보내 한·미 FTA에 반대하는 시민·사회단체에 대한 보조금 지원 중단을 지시했다. 이에 관하여는 문화일보 2007. 1. 5 기사(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20070105010308430600020> - 최종방문 2009. 10.12) 참조.

37) 보조금의 지급과 관련하여 비영리민간단체지원법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 제정되어 있으나, 이는 일반규정의 역할을 담당하고 있으며 구체적인 지원의 기준과 방법에 대해서는 개별 보조금의 유형에 따라 관련 행정관청의 고시 등을 통해 정해지는 예가 일반적인 것이다.

권제한으로도 볼 수 있기 때문에 법적 구속력이 없는 부대의견보다는 법률상 근거를 마련하는 것이 법치주의의 요청에 부합한다고 볼 수 있을 것이다.³⁸⁾

38) 기존의 민간단체 지원에 관한 논의가 보조금 지급의 기준 내지 방식, 액수 등을 중심으로 논의된 반면에 보조금 지급의 제한에 대해서는 상대적으로 논의가 많지 않았던 점을 지적할 수 있으며, 특히 이와 관련한 법적 근거의 마련에 소홀했던 점은 비판의 대상이 된다. 실제로 비영리민간단체지원법은 제12조에서 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여 보조금의 환수를 규정하고 있을 뿐, 보조금지급의 배제사유에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 반면에 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제30조는 보조사업자가 법령의 규정에 위반한 경우에 보조금 교부결정의 취소를 가능케 하고 있으나 역시 기준의 명확성이 부족하다고 평가된다.

비영리민간단체지원법 제12조 (보조금의 환수 등)

- ① 행정안전부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 그가 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때에도 또한 같다.
- ② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국제채납처분 또는 지방채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제30조 (법령위반등에 의한 교부결정의 취소)

- ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장의 처분에 위반한 때 및 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때에는 보조금의 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.
- ② 중앙관서의 장은 간접보조사업자가 간접보조금을 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정에 위반한 때에는 보조사업자에 대하여 그 간접보조금에 관련된 보조금에 대한 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.
- ③ 제19조의 규정은 제1항과 제2항의 규정에 의하여 교부결정을 취소한 경우에 이를 준용한다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제31조 (보조금의 반환)

- ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되어 있을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금의 반환을 명하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조의 규정에 의하여 확정된 경우에 이미 교부된 보조금이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다.
- ③ 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의하여 반환명령을 한 경우에 그 보조금의 교

Ⅲ. 사례2: 해군기지 건설사업에 관한 부대의견

국회 예결위는 2008년 예산에 대한 의결에 있어서 방위사업청이 요청한 제주해군기지사업 예산 174억원에 대하여 “방위사업청이 추진 중인 제주해군기지 사업예산은 민군복합형 기항지로 활용하기 위한 크루즈선박 공동활용 예비타당성 조사 및 연구용역을 완료하고 그 결과를 토대로 제주도와 협의의 거쳐 집행한다.”고 구체적인 집행방식에 대한 부대의견을 제시하였다.

이러한 국회의 부대의견은 해군의 군항건설 필요성과 제주도의 민항건설 필요성을 동시에 해소하는 방법으로 민군복합형의 항만을 건설하도록 요청한 것이며, 이는 일견 예산의 효율적 활용을 위한 최선의 대안으로 인정될 수도 있다. 그러나 이러한 방식의 부대의견은 몇 가지 문제점을 안고 있다.

첫째, 정부가 제출한 예산에 대해 국회는 삭감할 수 있으며 그 용도를 일방적으로 변경할 수는 없다. 이는 예산의 편성권과 심의·의결권을 각기 정부와 국회가 분장하는 가운데 권력분립적 기능을 수행할

부결정의 취소가 제30조 제2항의 규정에 의한 것인 때에는 부득이한 사정이 있다고 인정된 때에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 반환의 기한을 연장할 수 있다.

④ 제2항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 해당 보조사업의 당초 목적을 달성하고, 자체 노력에 의하여 예산을 절감한 경우에는 그 초과액을 반환하지 아니하고 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업(신규사업 등 대통령령으로 정하는 사업을 제외한다)에 사용할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 반환하지 아니한 초과액의 사용명세서(과목별로 금액 및 구체적 이유 등을 포함하여야 한다)를 초과액을 사용한 날부터 1개월 이내에 해당 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

⑤ 기획재정부장관은 지방자치단체가 제4항 및 제6항을 위반하여 초과액을 사용하거나 보조사업자 또는 간접보조사업자가 중복 또는 과도하게 보조금 예산을 신청하여 교부받은 경우에는 다음 회계연도의 해당 세출예산 편성 시 이를 고려하여야 한다.

⑥ 제4항에 따라 유사한 사업에 초과액을 사용하는 데 필요한 요건은 대통령령으로 정한다.

수 있도록 하기 위한 것이다.³⁹⁾ 그런데 국회가 부대의건을 통해 사실상 예산의 용도를 변경한 것과 같은 결과를 낳게 될 경우에는 그것이 헌법적 문제를 야기할 수 있다.

둘째, 정부가(이 사안의 경우에는 방위사업청이) 국회의 부대의건을 수용하여 민군복합형 항만을 추진하는 것으로 정책을 변경할 경우에 그 타당성 검토를 위한 충분한 시간적 여유를 가질 수 있을 것인지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 실제 군항의 건설로 예정되어 있던 사업을 민군복합형으로 변경할 경우의 타당성 검토, 예산상의 변동 등에 대해 충분한 시간적 여유를 갖지 못할 경우라면 차라리 예산배정을 1년 늦추고 검토를 선행하는 것이 합리적일 수도 있을 것이다.

셋째, 제주도의 민군복합형 항만건설의 추진과정에서 실제로 나타나고 있는 바와 같이 협의과정상의 문제로 인하여 오히려 갈등이 돌출될 수 있다는 문제점도 지적될 수 있다. 국방부는 국회의 부대의건에 따라 예비타당성 조사를 완료한 후 제주도에 협의를 요청했고, 제주도는 8가지의 협의조건을 제시하고 협의 절차를 마무리했다.⁴⁰⁾ 하지만 제주도가 예비타당성 조사보고서 발간 즉 후제공 등 당연히 수행되어야 할 사항까지 협의조건으로 포함시키는 것은 물론 주민갈등에 대한 해결도 없이 서둘러 협의를 완료한 것이 지역주민들의 불만을 야

39) 이에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 1143쪽 참조. 헌법 제57조에서 “國會는 政府의 同意 없이 政府가 제출한 支出豫算 各項의 金額을 增加하거나 새 費目을 設置할 수 없다.”고 명시한 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

40) 제주도는 협의조건으로 해군기지 사업계획, 지역발전 지원대책, 공군전략기지 미 배치, 모슬포 알뜨르 비행장 양여시기와 방법, 기타 필요한 사항에 대해 국방부와 제주도 및 해당 지역주민간의 양해각성 작성에 관한 협의가 조속히 추진, 정부와 제주도간 협약(MOU)을 빠른 시간 내에 체결·이행할 것을 요구했다. 또 민군복합형 관광미항 건설 추진방향과 지역발전사업에 대한 효율적인 지원 조율을 위해 정부차원의 지원협의체를 조속히 구성·운영하고, 지역중합발전계획 수립 후 국고지원사업에 대한 공동확보 노력과 함께 지역중합발전계획에 반영된 국고지원 사업비와 예비타당성 조사에서 제시한 사업비(국비)는 정부 책임하에 지원해 줄 것으로 요청했다. 이에 관하여는 제민일보 2008.10.2 기사(<http://www.jemin.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=208129> - 최종방문 2009. 10.12) 참조.

기하여 해군기지에 대한 반대운동이 벌어졌던 것이다.

이런 몇 가지 문제점을 고려할 때, 제주도의 민군복합형 항만건설에 관한 국회의 부대의견은 법적으로나 사실적으로나 최선의 선택은 아니었다고 평가될 수 있을 것이다.

IV. 사례3: 자동차 세제지원에 대한 부대의견

국회 기획재정위는 2009년 4월 27일 전체회의에서 자동차산업 활성화를 위해 노후차량의 교체시 개별소비세와 취득세 및 등록세를 감면하는 내용의 조세특례제한법 개정안을 처리하였고, 이 개정안은 법사위원회와 국회 본회의를 통과하여 확정되었다.

이 개정안은 1999년 12월31일 이전에 등록된 노후자동차를 2009년 4월12일 현재 소유하는 자가 신차 구매 전후 2개월 내에 폐차 또는 양도하는 경우에 적용되는 것으로 정부는 이 규정을 올해 말까지 신차를 구입하는 자에 한정해 적용하기로 방침을 정했다.⁴¹⁾ 하지만 국회 기획재정위는 개정안에 향후 노사관계 선진화, 구조조정 등 자동차업계의 자구노력에 대한 종합평가를 올해 정기국회 개최 이전까지 시행해 세제지원의 조기 종료 여부를 검토해야 한다는 부대의견을 첨부했다. 즉, 자동차 업계의 자구노력이 부족할 경우 연말 이전이라도 이 제도의 시행을 중단할 필요가 있다는 점을 명시한 것이다.

이러한 국회의 부대의견이 첨부된 이유는 자동차업계에 대한 세제 지원이 과연 적절한 것인가에 대한 비판이 적지 않았다는 점과 무관하지 않다. 즉, 자동차업계의 구조조정 노력이 어느 정도 성과를 거뒀다는 평가도 있지만, 쌍용차, 기아차 등 노사관계 선진화의 측면에서

41) 이러한 결정은 사실상 자동차의 신차 구매를 촉진하기 위한 것으로서 자동차업계에 일정한 특혜를 주는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 일방적인 지원이 되지 않도록 자동차 업계에서도 이에 상응하는 자구노력이 있어야 한다고 요청되었던 것이다.

는 많은 문제가 있다는 지적도 있기 때문에 이른바 ‘채찍없는 당근’만 준다는 비판도 있었던 것이다.⁴²⁾

실제 이러한 세제지원을 언제까지 지속할 것인가에 관하여 쌍용차 노사갈등 등이 크게 문제되면서 정기국회 이전에 중단될 것이라는 보도가 간간히 흘러나왔지만, 정부는 자동차가 성장률에 미치는 영향이 예상보다 큰 것으로 나타나자 태도를 바꾼 것으로 알려졌다. 특히 지난 6월 말로 승용차 개별소비세 인하 조치가 종료됨에 따라, 노후차에 대한 세제지원마저 조기 종료하면 회복세를 보이던 경기가 다시 하락할 수 있다는 정부의 불안감이 크게 작용한 것으로 전해졌다.⁴³⁾

결국 정부는 노후차 세제 지원을 연말까지 지속해야 한다는 쪽으로 입장을 바꾸었고, 그로 인하여 국회의 부대의건은 사실상 자동차업계의 자구노력을 촉진하는 엄포에 그치게 되었다. 이러한 경우 국회의 부대의건이 갖는 구속력은 상징적인 것에 지나지 않는 것으로 평가될 수밖에 없을 것이다.

제 3 절 조건제시형 부대의건

I. 조건제시형 부대의건의 비중과 역할

공식적인 국회의 의결이 아니며, 그로 인하여 법적 효력이 인정되지 않는 부대의건에서 행정부의 예산집행을 위한 조건을 구체적으로 제시하는 것은 일반적이라고 하기는 어렵다. 그러나 최근 이러한 유형의 부대의건이 상당히 증가하고 있다.⁴⁴⁾

42) 이에 관하여는 연합뉴스 2009.7.29 기사(<http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2009/07/28/0301000000AKR20090728160000002.HTML> - 최종방문 2009.10.12) 참조.

43) 이에 관하여는 연합뉴스 2009.7.29 기사(<http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2009/07/28/0301000000AKR20090728160000002.HTML> - 최종방문 2009.10.12) 참조.

44) 어떤 의미에서는 이러한 조건제시형 부대의건이 직접적 요청을 내용으로 하는 부대의건보다도 정부에 더 큰 부담이 될 수 있을 것이다. 이러한 부대의건이 광범

2008년 예산의 부대의견에서는 “정부는 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정」의 보완대책으로 편성한 관련 예산 3,895억원(세부사업은 별표와 같음)에 대해서는 동 협정이 국회에서 비준될 때까지 그 집행을 유보한다.”고 명시함으로써 부대의견을 통해 예산의 실질적 집행에 조건을 제시한 바 있으며, 과학기술부에 대하여 “과학기술부는 이공계인력관리특별지원사업을 추진함에 있어서, 과학기술인공제회 출연금의 운용방안과 특별공로금의 지급대상 범위를 과학기술계 출연연구기관에 한정하는 방안에 대하여 법적 보완장치를 명확히 마련하여 국회 예산결산특별위원회 보고 후 시행하도록 한다.”고 명시한 바 있다.

2009년 예산의 부대의견 중에는 외교통상부에 대하여 “외교통상부는 재미동포연구소 지원 사업에 관하여 UC 리버사이드 대학과 양해각서(MOU)를 체결한 이후에 예산을 집행한다.”고 명시함으로써 역시 예산집행을 위한 구체적 조건을 제시한 바 있다.

또한 2009년 추경예산의 부대의견 중에는 “지식경제부와 산림청은 ‘그린홈 100만호 사업’중 바이오 목재 펄릿보일러 보급사업과 ‘산림바이오매스 활용 촉진사업’의 목재 펄릿보일러 보급사업을 추진함에 있어 중복과 낭비요인이 없도록 서로 협의하여 사업을 추진하여야 한다.”고 명시하는 등의 방식으로 역시 예산집행 내지 사업추진의 방식 내지 조건을 제시하였고, 나아가 “정부는 비정규직의 정규직전환 관련 예산(세부사업은 별표와 같음)에 대해서는 2011년 6월 30일까지 예산의 범위내에서 지원하되, 비정규직의 정규직 전환 관련 규정이 포함된 관계 법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 그 집행을 유보한다.”고 명시함으로써 많은 논란을 낳기도 하였다.

이와 같은 조건제시형 부대의견은 국회가 부대의견을 통해 행정부의 예산집행에 가장 깊숙히 관여하는 수단이 될 수 있다. 그러나 국

위하게 활용될 경우에는 정부의 활동에 대한 관여의 범위가 훨씬 더 확장될 수 있기 때문이다.

회가 정부의 활동에 대하여 통제권을 가져야 한다는 당위성에는 동의한다 하더라도 관여의 범위와 한계 및 이와 관련한 법적 근거에 있어서는 논란의 소지가 적지 않다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

II. 사례1: 여성기업종합지원센터 건립예산 지원에 관한 부대의견

2007년 국회의 예산안 심의과정에서 여성기업종합지원센터와 관련하여 건립예산 38억 2천만원을 의결하면서 예결위는 “중소기업청 소관 일반회계의 여성기업육성사업 중 여성기업종합지원센터와 관련하여서는, 한국여성경제인협회 뿐만 아니라 참여를 원하는 단체에게도 참여 기회를 주는 조건으로 집행하도록 한다.”는 부대의견을 붙인 바 있다.

이와 관련하여 한국여성경제인협회에서는 중소기업청의 지원계획에 의거 2006년 11월 20일 센터매입건물주와 129억원에 매입하기 위한 MOU를 체결하였고, 동년 12월 8일 건물매입을 위한 계약금 12억9천만원(2006년 예산)을 지급하였으며, 2007년 2월 28일 잔금을 치르기로 매입계약을 체결한 바 있었다. 그런데, 예결위 부대의견에 대한 중소기업청과 한국여성경제인협회 간의 예결위 부대의견에 대한 해석의 차이로 인해 확보된 예산이 미집행되고 있어 계약기간 내에 잔금을 집행하지 못할 경우 계약이 파기되어 결국 계약금 12억9천만원의 손실이 발생하게 될 것이라는 문제가 제기된 바 있었다.⁴⁶⁾

이와 관련하여 중소기업청과 한국여성경제인협회 사이에 의견이 대립되었던 부분은 “한국여성경제인협회 뿐만 아니라 참여를 원하는 단체에게도 참여 기회를 주는 조건으로 집행”한다는 부대의견의 의미를

45) 특히 현재와 같이 아무런 법적 근거가 없는 상태에서 과도한 조건을 제시하는 것은 권력분립에 반하는 것이 될 수도 있다.

46) 이에 관하여는 한나라당 박순자 의원의 홈페이지 설명내용(http://www.sj1004.com/bbs/bbs/board.php?bo_table=sj6&wr_id=39&page=1 - 최종방문 2009.10.12) 참조.

어떻게 해석할 것인가에 있었다. 즉, 중소기업청에서는 재단 이사의 구성과 관련하여 정관에 5개 여성단체에 이사직을 부여해야 한다고 주장하였고, 한국여성경제인협회 측에서는 이에 대하여 센터 참여는 이사직 부여가 아니라 사업 참여와 센터 건물 활용 등을 의미하며, 또한 한국여성경제인협회가 36억원을 분담하므로 참여 여성단체도 그에 상응하는 분담을 하여야 한다고 해석하였던 것이다.

이 문제에 대한 구체적 해결을 어떻게 할 것이냐의 문제를 잠시 접어두고 생각할 때, 국회의 부대의견이 다양하게 해석될 수 있는 표현을 사용함으로써 인하여 갈등의 진원지가 되었다는 점 자체가 매우 중요한 문제를 야기하였음을 지적할 수 있다. 즉, 부대의견의 해석을 둘러싸고 발생하는 문제들에 대해서는 부대의견을 의결한 국회도 일정한 책임을 공유해야 할 것이며, 부대의견이 법적 근거와 효력을 수반하지 않는 비공식적 의견이라는 이유만으로 책임을 벗어나기는 어려울 것이기 때문이다.⁴⁷⁾

Ⅲ. 사례2: 목재 펠릿보일러 보급사업에 관한 부대의견

2009년 추경예산의 부대의견 중에는 “지식경제부와 산림청은 ‘그린홈 100만호 사업’ 중 바이오 목재 펠릿보일러 보급사업과 ‘산림바이오매스 활용 촉진사업’의 목재 펠릿보일러 보급사업을 추진함에 있어 중복과 낭비요인이 없도록 서로 협의하여 사업을 추진하여야 한다.”고 명시한 바 있다.

목재 펠릿보일러는 목재 등의 성분을 잘게 부수어 압축성형한 입자를 연료로 사용하는 보일러로서 높은 열량을 발생시키면서도 CO²발생을 거의 제로 상태로 억제할 수 있는 신재생에너지로서 최근 각광을

47) 그런 의미에서 국회의 부대의견도 공식적인 의결과 마찬가지로 엄격하게 통제될 필요성이 있다고 인정된다.

받고 있는 것이다.⁴⁸⁾ 이러한 펠릿보일러는 비교적 널리 알려져 있지 않은 새로운 형태의 제품이지만, 환경 문제와 에너지 문제 해결에 도움이 된다는 점에서 정부에서 그 보급을 위한 지원을 적극적으로 모색하고 있는 것도 합리적 근거가 있는 것으로 평가될 수 있다.

그런데 지식경제부에 의한 목재 펠릿보일러 보급사업과 산림청에 의한 목재 펠릿보일러 보급사업은 서로 중첩되는 부분이 있기 때문에 국회에서 지식경제부와 산림청이 이를 협의하여 중복과 낭비가 없도록 요구한 것은 정당한 것이라 평가될 수 있다.

물론 이러한 문제는 정부 부처들의 협의를 통해 사전적으로 조율되는 것이 보다 바람직할 것이지만, 이 사안의 경우처럼 사전적 조율 없이 국회에 예산이 신청되었을 경우, 국회가 일방적으로 어느 한쪽의 예산만을 인정하고 다른 쪽의 예산을 삭감하는 대신에 양 기관의 협의를 통해 합리적으로 사업을 추진하도록 하는 대안을 제시한 것은 합리적 판단이라고 평가될 수 있을 것이다.⁴⁹⁾

IV. 사례3: 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견

국회의 2009년 추경예산에 대한 부대의견 중에는 비정규직의 정규직 전환과 관련한 예산의 지원에 대해서 예산의 집행을 “비정규직의 정규직 전환 관련 규정이 포함된 관계 법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 그 집행을 유보”하도록 명시한 바 있다.

이러한 부대의견은 이미 편성되어 있는 예산의 집행을 불가능하게 함으로써 비정규직을 정규직으로 전환하고도 정부의 전환지원금을 받

48) 목재 펠릿 보일러에 대한 구체적 설명에 관하여는 http://www.konetic.or.kr/?p_name=konetic_in&sub_page=quest_view&SEQ=599 (최종방문 2009.10.12) 참조.

49) 그런 의미에서 이 사례는 국회의 정부에 대한 재정통제의 효율성이 잘 나타난 경우라고 할 수 있다.

지 못하는 사태를 유발하게 만들었다.⁵⁰⁾ 이 부대의견은 비정규직법 개정안을 6월 국회에서 반드시 처리하겠다는 의지를 담은 것이었지만 여야가 최대 쟁점인 비정규직법 시행 유예기간을 놓고 입장차를 좁히지 못함에 따라 의도하지 않았던 결과가 발생한 셈이다.

그러나 이에 대하여 민주당 김상희 의원이 국회 입법조사처에 “정규직 전환 지원금이 부대의견을 이행하지 않거나 법적 근거 없이도 집행이 가능한지”에 대한 법률 해석을 의뢰했고, 입법조사처는 6일 관련 답변을 보내왔다. 김상희 의원실이 공개한 답변 자료에 따르면 입법조사처는 “(국회의 예산안 심의에 대한) 부대의견은 법률적 효과를 수반하는 것이 아니며 그 운영을 담당하는 국가기관에 대하여 희망, 요망, 권고, 경고 등의 의사를 표명하기 위한 수단으로 그 효과는 행정부를 구속하지 아니한다”고 밝혔다.⁵¹⁾

이러한 입법조사처의 해석은 부대의견을 법적 근거 및 법적 효력이 없는 비공식의견으로 정의한 것과 기본적으로 같은 의미를 담고 있는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 국회가 부대의견의 구속력을 담보하기 위하여 부대의견이 얼마나 실행되었는지에 대한 자료제시까지 요구하는 상황에서 특정 사안에 대해서만 법적 구속력이 없다고 강조하는 것은 일관성을 잃은 것이라 하지 않을 수 없다.

50) 기획재정부에 따르면 2009년 7월 1일부터 비정규직을 정규직으로 전환한 기업에 대해 근로자 1인당 사회보험료 7만원을 포함해 매월 25만원의 전환지원금을 최대 18개월간 지급하는 방안을 시행할 방침이었다고 한다. 이는 여야가 지난 4월 국회에서 추가경정예산안을 처리할 때 비정규직의 정규직 전환을 촉진하기 위해 올해 1천250억원, 내년 5천460억원, 2011년 2천95억원 등 모두 8천805억원을 투입해 전환지원금을 지급하는 방안이 합의한 것에 따른 것이다. 이에 따라 대략 23만2천명의 비정규직이 혜택을 볼 것으로 예상됐다. 그런데 당시 여야는 비정규직 관련 법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 집행을 유보한다는 부대의견을 달았고, 그것이 지원금을 집행하는데 족쇄로 작용하게 되었던 것이다.

51) 국회 입법조사처의 이 문제에 대한 답변서의 구체적 내용에 관하여는 김상희 의원 홈페이지(http://cleankim.kr/board_html/board_view.asp?BCODE=report&page=4&number=1386) (2009.10.1 최종방문) 참조.

제 4 장 부대의견의 법적 효력과 사실상의 구속력

제 1 절 법외적 의사표시 수단으로서의 부대의견

I. 문제상황: 부대의견의 구속력에 대한 혼란

앞서 검토한 여러 유형의 부대의견 및 이들을 둘러싼 논란과 갈등에서 나타나듯이 부대의견의 의미와 구속력에 대해서 상당히 큰 시각차가 나타나고 있다는 점이 눈길을 끈다. 특히 일반시민들뿐만 아니라 부대의견을 제시하는 국회에 소속된 국회의원들 중에서도 부대의견의 구속력을 사실상 부정하는 의견이 적지 않게 나왔다는 점은 주목을 요한다.

일응 부대의견의 법적 구속력이 인정되기 어렵다는 점에 대해서는 일단 폭넓은 견해의 일치를 발견할 수 있는 것으로 보인다. 물론 일부 시민단체와 언론 등에서 국회의 부대의견을 준수하도록 촉구하는 경우는 상당히 많다. 그러나 국회와 정부의 책임있는 위치에 있는 인물들이 국회의 부대의견이 법적 구속력을 갖지는 않는다는 점을 명확히 한 예가 많이 발견되며, 이러한 주장에 대해 강력한 반론이 제기되지 않고 있다는 점은, 적어도 부대의견의 법적 구속력 부재에 대해 묵시적 동의가 있음을 추정케 한다.

그러나 법적 구속력이 없을 뿐 사실상의 구속력에 대해서는 국회와 정부 모두가 적극적으로 부인하지 않고 있다. 오히려 국회는 예산결산특별위원회의 예산안심의와 관련하여 전년도 부대의견의 처리상황에 관한 자료를 요구하는가 하면, 기획재정부의 관계자가 “부대의견은 법률안처럼 구속력은 없지만, 사실상 정부가 지켜야 할 범위를 규정

한 문서”라고 설명했다는 기사가 보도되기도 하였다.⁵²⁾

이처럼 부대의견의 법적 구속력 부재와 사실상 구속력 사이의 기묘한 관계가 성립되는가 하면, 사안에 따라 부대의견의 구속력이 강력하게 나타나는 경우가 있는 반면에 상대적으로 부대의견의 구속력이 애초부터 약하게 평가되는 경우도 있는 것이다.⁵³⁾

II. 부대의견의 구속력에 대한 국회 내의 시각차

부대의견의 구속력을 둘러싼 이해의 혼란을 더욱 심화시키고 있는 것은 국회 내에서 부대의견의 구속력에 대해 시각차가 존재하는 것이다.

일단 국회의원들은 기본적으로 부대의견의 사실상 구속력을 상당히 크게 평가하는 것으로 보인다. 물론 부대의견이 공식적인 의결과 동일한 법적 효력을 갖는다고 생각하지는 않겠지만, 국회의 부대의견이 법적 효력이 없는 것이기 때문에 행정부의 호의적인 검토에 의존할 뿐이고, 부대의견이 관철되지 않더라도 어쩔 수 없다는 생각은 별로 없는 것으로 보이는 것이다.

그것은 무엇보다 국회가 예산안의 처리과정에서 각 상임위에서 제시된 부대의견을 종합하여 정부에 전달하고, 전년도 예산과 관련한 정부의 부대의견 조치결과 및 향후계획 등을 보고하도록 요구하는 태도에서 드러난다.⁵⁴⁾ 즉, 부대의견을 사실상 정부에 대한 구속력을 갖는 지침으로 취급하고 있는 것이다. 이렇게 보면 부대의견이 국회의 비공식적 의사표시 수단이라는 성격이해가 오히려 혼란스러워지기도 한다.

52) 이에 관하여는 조선일보 2008.10.28 기사(<http://www.chosun.com/cp/edaily/200810/28/20081028000370.html> - 최종방문 2009.10.12) 참조.

53) 예컨대 앞서 언급된 변호사시험법에 대한 부대의견의 경우가 그러하다.

54) 이에 관하여는 국회 예산결산특별위원회 > 자료실_기타자료 > 예·결산 요구자료.hwp 참조.

하지만 앞서 살펴본 바와 같이 국회의원들 스스로가 부대의견은 구속력이 없다는 점을 강조하는 예도 드물지 않게 나타난다. 변호사시험법의 부대의견에 대해 민주당 박영선 의원과 한나라당 이한성 의원이 부대의견의 법적 구속력 부재를 문제삼았던 점이나 비정규직의 정규직 전환에 관한 지원금과 관련하여 민주당 김상희 의원이 심지어 국회의 부대의견을 무시하고 지원금을 급부하도록 촉구한 것은 부대의견이 갖는 한계를 적나라하게 보여주는 것이라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 부대의견의 법적 근거 부재와 법적 구속력의 부재

부대의견이 법적 구속력을 갖지 못하지만 상당한 정도의 사실상 구속력을 갖는다는 점에 대해서는 큰 이견이 없다. 하지만 경우에 따라서는 부대의견의 사실상 구속력에 대해서도 논란이 일고 있다. 그것은 크게 두 가지 원인에서 비롯된다.

첫째, 일반적으로 인정되고 있는 것처럼 부대의견은 법적 근거를 가진 공식적 의결이 아니라 국회의 비공식적 의사표시 수단이라는 특징을 갖는다.⁵⁵⁾ 그 결과 법적 구속력이 인정되지 않을 뿐만 아니라 부대의견의 요건과 기준 등이 매우 불명확해지고 있는 것이다.

둘째, 부대의견의 적용범위가 지나치게 광범위하다. 그로 인하여 적용영역에 따라 부대의견의 사실상 구속력조차 차이를 보일 수밖에 없는 경우들이 생겨나는 것이다. 이러한 둘째 원인은 첫째 원인과 밀접한 관련을 갖는 것이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 입법에 관한 권한을 가지고 있는 국회에서 부대의견의 법적 근거를 마련하지 않았고, 그 결과 부대의견의 구체적 기준과

55) 그렇기 때문에 국회의 위원회 또는 본회의의 의결을 거친 부대의견이라 하더라도 법적 효력을 갖지 못하는 것으로 평가되는 것이다.

범위를 정하지 않은 채 그 적용을 계속 확대해 나가는 것이 바람직한 것인지는 매우 의심스럽다.

제 2 절 국회와 행정부의 관계에서 나오는 사실상 기속력

I. 국회의 국정통제기관으로서의 지위

국회는 입법기관임과 동시에 국정통제기관으로 인정된다. 국회가 국정통제기관으로서 중요한 역할을 하게 된 것은 현행헌법이 대통령제 정부형태를 채택하고 있다는 사실과 무관하지 않다. 의원내각제에서와는 달리 대통령제 하에서는 정부와 의회가 구성의 단계에서 각기 독립되어 있을 뿐만 아니라⁵⁶⁾ 활동에 있어서도 원칙적으로 독립성을 갖는다.⁵⁷⁾ 그 결과 집행영역에 있어서 정부는 국회의 의사와 무관하게 정책을 형성하고 집행할 수 있기 때문에 국회가 이를 통제할 필요성도 더욱 커지는 것이다.

물론 국가작용을 입법, 집행, 사법으로 나누어 각기 다른 국가기관이 담당하도록 하는 삼권분립 자체가 통제의 측면을 가지고 있다고 생각할 수 있다. 특히 군주에게 모든 국가권력이 집중되어 있던 절대군주제로부터 입법권과 사법권이 분리·독립되어 입헌군주제 내지 제

56) 의원내각제 국가에서와는 달리 대통령선거와 국회의원선거가 각기 실시됨으로써 대통령과 국회가 모두 국민으로부터 직접 정당성을 부여받고 있으며, 그 결과 정부와 국회는 - 의회의 다수파에 의하여 내각이 구성되는 의원내각제와는 달리 - 그 구성에서부터 각기 독립적이다. 이러한 독립성의 측면은 의회의 내각불신임권과 내각의 의회해산권이 인정되어 그 존속에 있어서도 의회와 내각이 상호의존적인 의원내각제와는 달리 대통령제 하에서는 의회와 정부가 원칙적으로 서로의 존속 자체에 직접 영향을 미칠 수 없다는 점으로 연결된다.

57) 그렇기 때문에 대통령제 정부형태에서는 상호견제의 측면에서 정부의 '법률안거부권'을 인정하더라도 정부의 '법률안제출권'은 인정되지 않는 것이 일반적이다. 현행헌법 제52조에 의해 인정되고 있는 정부의 법률안제출권이 대통령제와는 이질적인 의원내각제적 요소로 지칭되는 것은 그 때문이다.

한군주제로 발전하는 과정은 이러한 측면을 잘 보여주고 있다.

하지만 민주국가에서의 현대적 권력분립론에 따를 때, 권력분립에 의해 나누어진 국가권력들은 단순히 분리되어 독자적으로 활동하는 것이 아니라 일정한 경우에는 공화·협동을 통하여 공동의 목적달성을 꾀하고, 때로는 견제·균형을 통하여 권력의 오·남용을 방지한다. 국회의 정부에 대한 통제는 이런 맥락에서 볼 때, 국가권력 상호간의 견제를 대표하는 것이라 할 수 있다.⁵⁸⁾

더구나 오늘날에는 행정국가화 경향에 따라 집행부가 비대해지는 현상이 일반화되고 있다. 집행부의 인적·물적 조직과 전문성이 입법부와 사법부를 압도하는 현상이 나타나고 있는 것이다. 이에 대한 효율적인 대응을 위해서도 정부에 대한 통제의 필요성은 더욱 강조될 수밖에 없으며, 국회의 국정통제는 - 사법부에 의한 행정통제와 더불어 - 행정국가화에 대한 균형추로서도 중요한 의미를 갖는 것이다.

물론 국회는 정부에 대한 통제기능만을 담당하는 것은 아니며, 사법부에 대한 통제기능도 수행한다. 예컨대 법관 및 헌법재판소 재판관에 대하여 국회가 탄핵소추를 의결할 수 있는가 하면, 국정감사권 및 국정조사권을 통하여 사법행정에 대하여 통제하는 것도 가능하다. 하지만 국회의 국정통제의 핵심은 역시 정부에 대한 통제기능이라고 보아야 할 것이다.

II. 국회의 국정통제권과 이를 통한 행정부의 견제

국회의 권한을 분류하는 기준 내지 방식은 매우 다양하기 때문에 어떤 기준도 절대적인 것으로 보기는 어렵다. 이처럼 분류기준이 상

58) 이러한 맥락에서 볼 때, 국회의 정부통제는 대통령제 정부형태 하에서 - 그것도 대통령의 다른 국가기관에 대한 상대적 우위가 인정되고 있는 현행헌법 하에서 - 대통령을 수반으로 하는 집행부에 대한 통제의 필요성이 다른 어떤 국가기관에 대한 통제보다도 절실하다는 점 때문에 특별한 의미를 갖는 것이다.

이해지면서 국회의 국정통제권에 속하는 권한이 무엇인지에 대한 견해 또한 적지 않은 차이를 보이고 있다.

예컨대 탄핵소추권, 국정감사·조사권, 긴급명령과 긴급재정경제처분·명령에 대한 승인권, 계엄해제요구권, 국방 및 외교정책에 대한 동의권, 일반사면에 대한 동의권, 국무총리·국무위원의 해임건의권, 국무총리·국무위원 등의 국회출석요구 및 질문권을 국회의 국정통제권으로 분류하는 학자⁵⁹⁾가 있는가 하면, 대정부견제권이라는 분류 하에서 국무총리임명동의권, 국무총리·국무위원 등의 출석요구권 및 질문권, 국무총리·국무위원 해임건의권, 긴급명령, 긴급재정·경제명령 및 처분에 대한 승인권, 계엄해제요구권, 선전포고 및 국군해외파견·외국군주둔에 대한 동의권, 일반사면에 대한 동의권으로 정리하는 학자⁶⁰⁾도 있다. 그밖에 탄핵소추의결권, 국정감사 및 조사권, 정책통제권을 통제기능으로 분류하는 학자도 있다.⁶¹⁾ 이처럼 국회의 권한에 대한 분류뿐만 아니라 국정통제권에 속하는 권한이 무엇인지에 대해서도 학자들 사이에 의견이 분분한 상황이다.

이와 같은 현상은 무엇이 국정통제권인지에 대한 엄격한 기준을 세우기 어렵기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 엄격한 기준의 필요성이 크지 않기 때문이기도 하다. 왜냐하면 어떤 의미에서는 국회의 모든 권한이 국정통제적 기능을 담당하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 예컨대 대부분의 학자들이 국정통제권과 구별하는 입법권조차도 국정통제적 기능을 할 수 있다는 점은 명백하다. 중요한 사항을 정부가 독자적으로 행하지 못하고 법률에 근거해서만 하도록 하는 것이 이미 정부에 대한 통제적 의미를 담고 있는 것이다.

59) 권영성, 헌법학원론, 2009, 906쪽 이하.

60) 김철수, 헌법학신론, 2009, 1136쪽 이하.

61) 허영, 한국헌법론, 2009, 902쪽 이하.

이런 넓은 의미에서 볼 때, 국회의 권한은 대부분 국정통제의 기능을 수행한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 좁은 의미의 국정통제권(즉 국정통제를 목적으로 창설된 권한)과 넓은 의미의 국정통제권(즉 권한의 본질은 다른 기능에 있으나 부수적으로 국정통제적 기능도 수행할 수 있는 권한)은 구별될 수 있을 것이며, 이런 맥락에서 볼 때, 좁은 의미의 국정통제권에 속하는 것으로는 국정감사·조사권, 국방 및 외교정책에 관한 동의권, 일반사면에 대한 동의권, 긴급명령과 긴급재정경제처분 및 그 명령에 대한 승인권, 계엄해제요구권, 국무총리·국무위원 등의 국회출석요구 및 질문권, 국무총리·국무위원에 대한 해임건의권, 탄핵소추권 등을 들 수 있을 것이다.

좁은 의미의 국정통제권을 다시 몇 가지 유형으로 나누면, 국정감사·조사권처럼 정부의 활동에서 나타나는 문제점들을 조사·감사함으로써 통제하는 것, 정부의 활동에 대한 각종 동의권, 승인권을 통해 국정을 통제하는 것, 그리고 집행부 구성원에 대한 직접적인 인적 통제에 해당되는 것들로 분류하는 것이 가능하다. 예컨대 국무총리·감사원장 등에 대한 임명동의와 검찰총장 등에 대한 인준절차, 국무총리·국무위원 등에 대한 해임건의, 대통령·국무총리·행정각부의 장 등에 대한 탄핵소추 등은 세 번째의 유형에 해당될 것이다.⁶²⁾

Ⅲ. 부대의견을 통한 행정부의 견제와 그 실효성

이처럼 국정통제에 관한 다양한 권한을 헌법상 부여받고 있는 국회가 부대의견이라는 비공식적 방식을 동원해서 행정부를 견제하는 것

62) 그밖에 예산·결산에 대한 심의·의결권 등과 같은 재정에 관한 권한도 국회의 대정부통제에 활용될 수 있을 것이다. 하지만 재정에 관한 권한은 정부에 대한 통제 이외에 국가경제 및 국가기관들의 재정적 수요와 지출 등 다양한 문제에 대한 종합적인 고려 하에 행사되어야 할 것이므로 역시 넓은 의미의 국정통제권에는 속하지만, 좁은 의미의 국정통제권에는 포함되지 않는 것으로 보아야 할 것이다.

이 필요한가에 대해서 의문이 제기될 수 있다.

그러나 현재 국회와 행정부 사이의 조직과 인력 및 전문성 등에서 나타나는 심각한 불균형을 고려한다면, 그리고 국정감사나 조사 등을 통한 좁은 의미의 국정통제권이 갖는 한계를 인식한다면, 국회가 기존의 국정통제권 이외에 또 다른 행정부 견제수단을 확보하고자 하는 태도를 충분히 납득할 수 있다. 국회의 부대의견도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 문제는 부대의견이 행정부의 견제를 위해 얼마나 효과적인지, 또 그러한 효과성은 어디로부터 나오는지에 있다.⁶³⁾

지금까지 국회의 부대의견 활용 및 이를 통한 행정부 견제를 검토해보면, 부대의견이 대부분 사실상의 구속력을 가지며, 이를 통해 행정부 견제에도 효과적이었다는 점을 부인하기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 이러한 부대의견의 효과성이 법적 근거를 두지 않고 있다는 것과 연계하여 복잡한 문제를 야기하고 있다는 점은 간과될 수 없다.

입법부인 국회가 부대의견의 법적 근거 마련에 소극적인 이유는 무엇일까? 그것은 아마도 법적 근거를 둘 경우에 나타나는 장점과 단점을 동시에 감수하는 것보다는 비공식적 의견인 현상태를 유지할 경우에 - 국회의 입장에서 - 법적 근거를 둘 경우의 장점과 유사한 효과를 가져오면서 그 단점은 배제할 수 있다는 고려가 있지 않을까 생각된다.

부대의견의 법적 근거를 마련하게 될 경우에는 부대의견 자체가 국회의 공식적인 의견이 되고, 행정부에 대한 법적 구속력을 갖게 된다는 점은 명백히 장점이다. 반면에 이러한 법적 근거를 둘 경우에는 부대의견이 인정되는 범위와 한계의 문제가 반드시 뒤따르게 된다. 즉, 국회가 부대의견을 의결하는 데에도 일정한 제약이 뒤따르게 된다는 것이다.

63) 즉, 부대의견의 효과가 사실상 크지 않거나, 부대의견의 효과가 바람직하지 않은 요인으로부터 나오는 것이라면 부대의견의 정당성은 크게 훼손될 수밖에 없는 것이다.

반면에 현재와 같이 비공식적 의견의 방식으로 부대의견을 제시할 경우에는 법적 구속력이라는 장점을 포기하는 대신에 부대의견을 첨부하기 위한 법적 요건과 기준 및 한계라는 제약도 동시에 벗어나게 된다. 그것이 현재와 같은 비공식적 의사표시방식으로서의 부대의견을 이용할 때 나타나는 장점이자 단점인 것이다.

그런데 국회와 행정부의 관계에서, 그것도 예산안의 심의·의결이라는 특수한 상황에서 나타나는 사실상의 구속력은 법적 구속력에 못지 않을 정도로 매우 강력하게 나타난다. 이 점을 고려할 때, 국회가 부대의견에 대해서 굳이 법제화를 통하여 법적 구속력을 부여하려 애쓰지 않는 이유가 쉽게 짐작될 수 있다. 하지만 이런 사실은 부대의견이 규범적으로 문제를 안고 있으며, 오남용 문제에 크게 노출되어 있다는 점을 반증하는 것이기도 하다.

제 3 절 부대의견의 오남용 문제와 그에 대한 대책

I. 부대의견의 구속력에 대한 혼선과 그 파급효

국회가 부대의견의 법제화를 회피함으로써 법적 구속력의 포기과 더불어 부대의견의 법적 요건과 기준 및 한계조차도 사실상 우회하게 되었다는 점은 몇 가지 심각한 문제를 낳고 있다.

가장 먼저 지적될 수 있는 것은 부대의견의 오남용 문제이다. 어떤 사항에 대해서 부대의견이 제시될 수 있는지에 대한 요건이나 기준이 없으므로 그때그때 정치적 이해관계에 따라 부대의견이 제시될 가능성이 얼마든지 존재할 뿐만 아니라 그에 대한 통제방법 또한 마땅치 않은 것이다.⁶⁴⁾

64) 앞서 검토된 바와 같이 최근의 추경예산 부대의견에서 “정부는 비정규직의 정규직전환 관련 예산(세부사업은 별표와 같음)에 대해서는 2011년 6월 30일까지 예산

이와 관련하여 부대의견의 경우에는 공식적인 의안과는 달리 책임의 소재가 명확하지 않다는 점이 문제될 수 있다. 즉, 법률안을 발의할 경우에는 대표발의한 의원의 이름을 비롯하여 그 법률안의 발의에 찬성한 의원들의 실명이 모두 기록되며, 이를 통하여 누가 그 법률의 제정·개정에 적극적으로 참여하였고 그에 대한 일차적 기여 또는 책임을 자신의 것으로 하게 될 것인지가 분명하다. 반면에 부대의견의 경우에는 비공식적 의사표시이기 때문에 책임의 소재도 불명확한 경우가 많은 것이다.

나아가 부대의견의 법적 근거가 존재하지 않음으로 인하여 부대의견 위반시의 문제가 매우 복잡해진다는 점도 문제로 지적된다. 물론 지금까지 행정부는 국회의 부대의견을 최대한 존중하는 태도를 취해 왔으며, 부대의견 위반의 문제가 전면에 부각된 예는 많지 않다. 그러나 상황에 따라 부대의견이 관철되지 못할 경우가 발생될 수 있으며, 이럴 때 국회와 행정부 사이의 갈등을 어떻게 해결할 것인지에 대하여 아무런 구체적 기준이 없는 것이다.⁶⁵⁾

II. 부대의견을 통한 과도한 개입과 그 과급효

국회의 부대의견은 최근 들어 지속적으로 증가하고 있다. 이처럼 부대의견이 증가하면서 부대의견의 오남용 문제 또한 증가하게 되는 것은 필연적이다. 특히 부대의견을 통해 국회가 행정부의 활동에 과도하게 개입하는 예들이 증가하면서 이를 둘러싼 논란이 점차 가열되고 있다.

의 범위내에서 지원하되, 비정규직의 정규직 전환 관련 규정이 포함된 관계 법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 그 집행을 유보한다.”고 명시한 것은 예산집행의 실효성과 관련하여 적지 않은 문제를 내포하고 있는 것으로 비판받고 있다.

65) 특히 부대의견의 내용이 정당한 것임에도 불구하고 행정부에서 이를 무시하였을 경우에는 더욱 복잡한 문제가 발생될 것이다.

앞서 검토한 예 가운데서 제주도의 민군복합형 항만 건설에 관한 부대의견의 경우 국회가 부대의견을 통해 사실상 예산의 용도를 변경한 것은 정부의 예산편성권에 대한 과도한 개입이라는 비판을 받을 수 있다는 점이 지적된 바 있다.⁶⁶⁾

또한 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견에서 예산의 집행을 “비정규직의 정규직 전환 관련 규정이 포함된 관계법률의 제·개정이 국회에서 확정될 때까지 그 집행을 유보”하도록 하였던 것도 많은 논란을 낳았으며, 심지어 국회의원 스스로 부대의견은 법적 구속력이 없으니 예산을 그대로 집행하라는 주장을 하게 되었던 것도 부대의견이 적절치 않았음을 반증하는 것으로 해석될 수 있다.⁶⁷⁾

그밖에도 부대의견이 그 요건에 대한 일정한 기준 없이 대폭적으로 증가하게 되면서 과도한 개입이 문제되는 예는 점차 늘고 있으며, 이러한 사례들은 부대의견의 오남용 문제에 대한 우려를 크게 자극하고 있는 것이다.

Ⅲ. 부대의견의 오남용 문제에 대한 대책 마련의 어려움과 그 원인

부대의견의 오남용에 대한 우려는 제기되고 있지만, 현재의 상태에서 문제를 해결하기는 매우 어려운 상황이다. 그것은 무엇보다 부대의견이 공식적으로는 법적 구속력을 갖지 않는 의견표명에 불과하기 때문이다.

이러한 부대의견의 문제상황은 과거 행정작용과 관련하여 많은 논란의 대상이 되었던 권력적 사실행위와 유사한 점이 있다. 권력적 사

66) 앞의 『제3장 제2절 Ⅲ. 사례2: 해군기지 건설사업에 관한 부대의견』 참조.

67) 앞의 『제3장 제3절 Ⅳ. 사례3: 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견』 참조.

실행위는 공권력의 행사를 통하여 행해지지만 직접적으로 사실상의 결과만을 가져오는 행위형식으로서 ‘공권력행사’에 해당하기는 하나, 그 자체로서 법률효과를 발생시키지 않는다는 점에서 그에 대한 법적 구제수단과 관련하여 많은 논란이 있었던 것이다.⁶⁸⁾

물론 국회의 부대의견과 행정관청의 권력적 사실행위 사이에는 중요한 차이가 있다. 무엇보다 그 대상이 국회의 부대의견의 경우에는 정부의 기관인 반면에 권력적 사실행위의 경우에는 일반국민이 된다. 그렇기 때문에 권력적 사실행위에 대해서 행정소송을 비롯한 구제수단의 적용대상으로 인정하고 국가배상 등의 방법으로 손해를 전보할 수 있도록 하는 것이 가능하지만 국회의 부대의견에 대해서는 그러한 방식으로 오남용의 문제를 해결하기 곤란한 것이다.

그렇기 때문에 국회의 부대의견에 대해서는 오남용에 대한 사후적 대책 마련보다는 오남용의 발생 자체를 막을 수 있는 예방적인 조치 내지 기준과 지침의 마련이 더 중요하다고 할 수 있다.

68) 이에 관하여는 박균성, 행정법론(상), 2008, 430쪽 이하 참조.

제 5 장 예산·결산의 성격과 그에 대한 국회 부대의견의 성격

제 1 절 현행법상 예산·결산의 방식과 범형식

I. 헌법상의 예산비법률주의(특별형식주의)와 그 배경

현재 국회의 부대의견이 가장 많이 이용되고 있는 것은 예산과 결산의 심의과정이다.⁶⁹⁾ 그것은 현행법상의 예산·결산의 방식 내지 범형식과도 무관하지 않다.

현행헌법은 미국, 독일 등과 같은 예산비법률주의를 채택하지 않고 예산특별형식주의를 채택하고 있다. 이는 예산이 법률과 같은 방식으로 국회에서 의결되어 법률로서의 구속력을 갖는 대신에 예산안이라는 특별형식을 취함으로써 행정편의를 도모하는 한편 예산의 대외적 구속력은 다소 가볍게 생각하는 경향에서 비롯되었다.

그러나 오늘날에는 행정국가화 현상에 의한 행정의 전문화, 복잡화 및 이에 대응하는 국회의 전문성 확보의 어려움 등으로 인하여 행정부의 활동에 대한 국회의 실질적 통제에 어려움이 더욱 커지고 있기 때문에 선진외국의 예에 따라서 재정통제를 중심으로 한 대정부통제기능의 강화에 초점을 맞추고 있는 상황이다.

69) 물론 예산·결산 이외의 영역에서도 부대의견이 사용되는 경우가 있다. 예컨대 1995년 12월 1일 제14대 국회 제117회 정기회 제15차 본회의에서 『대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정비준동의안』에 대하여 『정부는 이 협정에 의한 방위비 분담을 집행함에 있어서 주둔군지위협정(SOFA)의 개정에 관한 한·미간의 교섭 진행상황을 국회에 보고하여야 한다』는 부대의견을 붙여 동의하였으며(국회사무처, 국회선례집, 2000, 278쪽), 이후에도 유사한 방식으로 부대의견이 활용된 예들이 있다.

그렇기 때문에 재정통제의 중심에 있는 예산과 결산에 대한 국회의 심의·의결에 대하여 한편으로는 매우 신중한 검토와 결정이 요청되며, 다른 한편으로는 보다 강력한 효력이 요청된다. 이를 위하여 예산법률주의를 도입하는 것이 바람직하다는 주장은 최근 헌법개정논의와 관련하여 비교적 폭넓은 공감대를 형성하고 있다.

하지만 현행헌법 하에서는 예산 및 결산의 심의·의결에 있어서 국가재정법 및 국회법에 따른 절차와 기준을 따르는 것이 필요하며,⁷⁰⁾ 정부가 제출한 예산안 및 결산에 대하여 국회가 정기국회 중에 예산결산특별위원회를 중심으로 검토하고 조정하며 최종적인 결정을 내리는 것이다.

II. 정부에 의한 예산안의 편성

예산안은 국가재정법 따라 다음과 같은 여러 단계를 거쳐서 만들어진다.

첫 단계는 준비 단계로서 예산안의 편성과 관련하여 각 중앙관서의장이 중기사업계획서를 제출하고,⁷¹⁾ 기획재정부장관이 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 차년도 예산안 편성지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하고,⁷²⁾ 국회에도 보고⁷³⁾하며, 대규모사업

70) 국가재정법에서는 정부에 의한 예산안의 편성 및 예산의 집행에 관한 사항을 주로 규율하고 있으며, 국회에서의 예산안 심의·의결 및 결산심사에 관하여는 국회법 제84조 이하에 정하고 있다.

71) 국가재정법 제28조 (중기사업계획서의 제출)

각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

72) 국가재정법 제29조 (예산안편성지침의 통보)

- ① 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

73) 국가재정법 제30조 (예산안편성지침의 국회보고)

에 대한 예산편성의 경우에는 예비타당성조사⁷⁴⁾를 하는 등의 사전적인 준비작업이 행해진다.

두 번째 단계는 예산안의 편성 단계로서 각 중앙관서의 장이 소관 사업과 관련된 예산요구서를 기획재정부 장관에게 제출하면,⁷⁵⁾ 기획재정부장관은 이에 기초하여 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어서⁷⁶⁾ 국회에 제출⁷⁷⁾하는 것이다.

기획재정부장관은 제29조 제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

74) 국가재정법 제38조 (예비타당성조사)

- ① 기획재정부장관은 대통령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
- ③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

75) 국가재정법 제31조 (예산요구서의 제출)

- ① 각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 예산요구서에는 대통령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 예산요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다.

76) 국가재정법 제32조 (예산안의 편성)

기획재정부장관은 제31조 제1항의 규정에 따른 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.

77) 국가재정법 제33조 (예산안의 국회제출)

정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

세 번째 단계는 예산안의 수정 단계로서 예산안을 국회에 제출한 이후에도 부득이한 사유가 있는 경우에는 국무회의의 심의를 거친 이후 대통령의 승인을 얻어 수정예산안을 국회에 제출할 수 있다.⁷⁸⁾

Ⅲ. 국회의 예산·결산에 대한 심의·의결

정부의 예산안 편성과정에 못지않게 복잡한 것이 국회의 심의·의결과정이다. 비록 국회법에서는 비교적 간단하게 규정하고 있지만,⁷⁹⁾

78) 국가재정법 제35조 (국회제출 중인 예산안의 수정)

정부는 예산안을 국회에 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 수정예산안을 국회에 제출할 수 있다.

79) 국회법 제84조 (예산안·결산의 회부 및 심사)

- ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.
- ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.
- ③ 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당등의 방법으로 그 기간을 정한다.
- ④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.
- ⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

그 실제 진행과정은 매우 복잡하며, 그로 인하여 예산결산특별위원회가 상설화되어 있음에도 불구하고 매년 예산안에 대한 확정일이 정해진 기한을 넘기는 일이 되풀이되고 있는 것이다.

특히 국회의 부대의견과 관련하여 주목되는 것은 국회법 제84조 제5항에서 예산결산위원회가 예산 및 결산에 관한 소관상임위원회의 예비심사를 존중하도록 명시하고 있는 점이다. 비록 예산결산위원회가 예산 및 결산 문제에 관한 폭넓은 권한을 가지고 있다고 하지만 실제 그 구성원들이 각기 별개의 상임위원회에 소속되어 있기 때문에 소관상임위에서 제시한 의견들을 무시하고 예산 및 결산에 대한 심사를 하기는 곤란한 것이다.⁸⁰⁾

그런 가운데 각각의 상임위에서 그 소관업무와 관련하여 중앙행정기관들의 예산편성 및 집행에 대해 직접적으로 관여할 수 있는 기회로 부대의견을 폭넓게 활용하는 경향이 나타나고 있는 것이다.

⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

⑦ 삭제 <2003.2.4>

⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

국회법 제84조의2 (기금운용계획안·기금결산의 회부 등)

① 국회는 『국가재정법』 제68조 제1항의 규정에 의하여 제출된 기금운용계획안을 회계연도개시 30일전까지 심의·확정한다.

② 제1항의 기금운용계획안, 『국가재정법』 제70조제2항의 규정에 의한 기금운용계획의 변경 및 동법 제73조의 규정에 의한 기금의 결산에 관하여는 예산안 및 결산에 관한 제84조의 규정을 준용한다.

국회법 제84조의3 (예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회)

예산결산특별위원회는 예산안 및 기금운용계획안에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 추가경정예산안 또는 기금운용계획변경안의 경우에는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

80) 물론 방대한 예산안을 한정된 시간에 세밀하게 검토하기 위해서는 소관상임위의 예비심사가 필요하며, 소관상임위가 각기 담당하는 중앙행정기관들의 사업의 타당성 여부에 대해서 더 잘 판단할 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

제 2 절 예산안의 심의과정과 부대의견의 제출

I. 상임위에 의한 예산안의 심의과정과 부대의견의 제출

상임위에 의한 예산안의 심의과정은 예결위에 의한 심의를 위한 예비심사의 성격을 갖는다. 이처럼 상임위의 심사와 예결위의 심사가 이원화됨에 따라 그로부터 발생하는 부작용이 적지 않다는 지적은 이미 오래 전부터 계속되고 있다.⁸¹⁾

이처럼 상임위와 예결위의 심의가 중복되는 가운데 업무의 구분이 분명하지 않아 중심심사로 인한 시간과 인력의 낭비가 지적되는가 하면, 상임위를 통과한 예산안을 예결위에서 삭감할 수 있다는 점 때문에 상임위에서는 오히려 예산의 증액에 더 신경쓰는 기현상도 드물지 않다. 2008년의 예산심의에서도 정부가 제출한 270조원(기금 포함)의 예산안에 대해 전체 상임위가 증액한 액수가 10조원에 달했던 것으로 알려지고 있다.⁸²⁾

이처럼 상임위의 예산심의가 난맥상을 보이는 이유는 무엇보다 선심성 지역예산을 확보하기 위한 의원들의 노력에 있는 것으로 지적된다. 그러나 상임위에 의한 예산심의에서 그 액수의 조정에 가려서 눈에 덜 띠지만, 그에 못지않은 중요성을 가지고 있는 것이 부대의견이라고 할 수 있다.

81) 이에 관하여는 이영조, 한국 국회의 예산안 심의 실태분석, 한국행정논집 제14권 제1호(2002), 1-23(17이하)쪽 참조.

82) 미국의 경우에는 우리와는 반대로 의회의 예산위원회가 정부안을 토대로 예산총액을 결정한 뒤 이를 토대로 각 위원회가 세부적 예산안을 만든다. 이와 관련하여 인천대 옥동석 교수는 “우리도 예결위가 우선 톱-다운 방식으로 총액을 정한 뒤 상임위가 우선순위를 정해 그 내에서 예산을 정하도록 하는 미국 방식 도입을 검토해 볼 수 있다”고 말했다(중앙일보 2008.12.8 기사 http://article.joins.com/article/article.asp?ctg=10&Total_ID=3410302&cloc=home|sonagi|sonagi_article - 최종방문 2009.10.12.).

국회의 각 상임위는 소관업무에 대한 예산안을 심사한 결과에 부대의견들을 첨부하여 예결위로 보낸다. 2009년 예산안에 대한 각 상임위의 부대의견들을 보면, 국방위원회의 경우 “방위사업청은 ’09년도 오뚜기사업 추진 내용에 포천시 일동면 길명리 전차진입램프 설치를 포함하여 추진하도록 한다.”는 부대의견을 제시하였는가 하면, 교육과학기술위원회는 “국립대에 엘리베이터를 설치할 것”을 부대의견으로 첨부하기도 하였다. 지식경제위원회에서는 “일반회계 중 바이오의료기기 원천기술개발사업의 경우 계속과제 지원예산을 조정하여 신규과제에 30억원을 증액지원하도록 할 것”이라는 부대의견이 나왔고, 국토해양위원회에서는 “2012 여수엑스포의 성공적 개최를 위하여 남해고속도로와 여수국가산단진입도로의 연계방안에 대한 용역 그리고 설계변경을 검토하여 2010년도 예산안에 반영될 수 있도록 적극 검토할 것”이라는 부대의견이 첨부되었다.

물론 이러한 부대의견들이 모두 문제있는 것이라고 단언하기는 어렵다. 그러나 부대의견이 의결되는 과정에서도 예산의 증액과 유사한 고려가 있을 수 있다는 우려 때문에 신중한 접근이 요구되는 것이다. 같은 맥락에서 예산의 집행과 관련하여 지방자치단체와의 협의를 거치도록 요구한 부대의견들이 상당히 많이 있었다는 점도 눈길을 끌고 있다.

II. 예산결산특별위원회에 의한 예산안 심의와 부대의견의 처리

예결위는 각 상임위에 의한 예산안의 예비심사 결과를 토대로 정부의 예산안에 대한 설명을 들은 후에 질의와 응답을 통해 예산안에 대한 검토를 한다. 2009년 예산안 심의의 경우에 예결위는 2008년 11월 27일 구성되어 12월 1일부터 심의에 착수해서 12월 13일 예산안에 대

하여 의결하였다.

정부가 제출한 예산안에 대하여 각 상임위에서 삭감한 것은 원칙적으로 반영되었으나, 증액의 경우에는 상임위 증액사업 중 자체감액을 통해 재원을 마련한 사업은 원칙적으로 반영하되, 경상경비 증액은 최대한 억제한 것으로 보고되었으며, 결과적으로 4조 941억원의 삭감과 3조 9,553억원의 증액을 통하여 최종적으로는 1,388억원이 삭감되었다.⁸³⁾

이러한 예산안의 증액 또는 삭감과 더불어 예결위는 각 상임위에 의하여 첨부된 부대의견을 총 56개로 정리하였다. 이 숫자도 결코 적지 않은 것이지만, 각 상임위에 의해 제시되었던 숫자에 비하면 절반도 채 되지 못하는 것이라고 할 수 있으며,⁸⁴⁾ 이는 적절치 못한 부대의견의 문제점을 국회 내에서도 인식하고 있음을 반증하는 것으로 해석될 수 있다.

Ⅲ. 예산안에 대한 본회의 의결과 부대의견

오늘날 국회의 운영은 본회의 중심이 아닌 위원회 중심으로 이루어지고 있다. 이는 집단적 대표⁸⁵⁾인 국회이지만 그 운영의 효율성을 최대한 확보하기 위하여 본회의보다는 위원회를 중심으로 업무의 전문성 및 신속성을 높이하고자 하는 것이다.

이러한 위원회 중심주의의 결과 본회의는 여야 간에 특별히 첨예한 대립이 있는 안건이 아닌 한 위원회의 결정을 확인하는 형식적 절차

83) 국회 예산결산특별위원회 > 자료실_발간자료 > 5장 예산-II~IV.hwp, 746쪽 참조.

84) 각 상임위에 의해 예결위에 제출된 부대의견의 숫자는 국회운영위원회 0개, 법제사법위원회 9개, 정무위원회 5개, 기획재정위원회 8개, 외교통상통일위원회 11개, 국방위원회 10개, 행정안전위원회 16개, 교육과학기술위원회 7개, 문화체육관광방송통신위원회 16개, 농림수산식품위원회 4개, 지식경제위원회 3개, 보건복지가족위원회 21개, 환경노동위원회 6개, 국토해양위원회 5개, 여성위원회 7개로 총 126개에 달한다.

85) 개인적 대표와 집단적 대표의 구별에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 159쪽 참조.

에 지나지 않는다. 이는 또한 예산안의 경우도 마찬가지로서 예결위를 통과한 예산안에 대한 본회의의 의결은 국회 전체의 의견을 확인하는 절차로서의 의미 이상을 갖지 못하고 있다.

이러한 본회의 의결의 성격상 예산안에 대한 부대의견에 대해서도 본회의에서 이를 다시금 걸러내거나 조정하는 것은 기대하기 어렵다. 결국 예결위를 통과한 부대의견은 국회의 본회의에서도 그대로 확정되는 것이다.

제 3 절 예산안에 대한 국회 부대의견의 성격과 문제점

I. 예산안에 대한 부대의견의 일반적 특징

예산안에 대한 각 국회의 부대의견에 있어서는 몇 가지 특징적인 점을 확인할 수 있다.

첫째, 국회는 부대의견을 국회의 예산안 의결권의 일부로 생각하는 경향이 점차 강해지고 있다. 즉, 국회가 예산안에 대한 심의·의결권을 행사함에 있어서 단순히 예산안의 승인 또는 불승인만을 결정하는 것이 아니라 일정한 조건을 달아서 승인한다는 생각을 가지고 있는 것이다.⁸⁶⁾

둘째, 예산안과 관련한 부대의견들은 매우 강력한 요청을 담고 있는 경우가 많으며, 이러한 경향도 더욱 강해지고 있다. 즉, 예산승인권을 지렛대로 해서 정부의 활동에 대해 직접적인 통제를 강화하려는 태도가 확연히 나타나고 있는 것이다.⁸⁷⁾

86) 이러한 경향은 최근 예산안과 관련한 부대의견이 양적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 내용에 있어서도 매우 다양한 요구들을 담고 있다는 점에서 쉽게 확인될 수 있다.

87) 예컨대 부대의견에서 정부의 조치를 권고하는 것을 넘어서 “반드시” 조치를 취하고 그 결과를 국회에 보고하도록 요청하는 부대의견이 특히 예산안과 관련해서

셋째, 국회의 부대의견이 어느 정도 관철되었는지를 사후적으로 관리하려는 태도가 강해지고 있다. 예산안의 심의과정에서 전년도 예산안의 부대의견들이 어떻게 시행되었는지를 확인하려고 하는 것뿐만 아니라 개별적인 부대의견 안에서 구체적인 시행조치 이후에 국회에 보고하도록 요구하는 경우도 점차 증가하고 있는 것이다.⁸⁸⁾

이러한 국회의 태도를 무조건 부정적으로 평가할 이유는 없다. 행정 국가화 경향으로 인하여 조직과 인력 및 전문성에서 상대적으로 약화된 국회가 재정통제권을 통하여 국정통제기능을 활성화시키는 것도 나름의 의미가 있는 것으로 평가될 수 있기 때문이다.

그러나 문제는 역시 구체적이고 명확한 기준이 존재하지 않는다는 점, 그리고 그로 인하여 야기되는 여러 불합리성에 있다. 국회의 부대의견과 관련된 문제들은 결국 법적 근거의 미비 및 그로 인하여 야기되는 요건과 기준 및 한계의 불명확성으로 집약될 수 있을 것이다.

II. 부대의견을 통한 예산통제의 필요성과 효율성

예산에 대한 부대의견의 긍정적 기능은 무엇보다 예산안에 대한 심의·의결을 통한 국회의 정부에 대한 재정통제를 강화시키는 데에서 찾을 수 있다.

현재 국회의 부대의견이 많은 복잡한 문제들과 연계되어 있는 배경에는 현행의 예산제도가 예산법률주의가 아닌 예산특별형식주의를 채

드물지 않은 것이다.

88) 2008년도 예산안에 대한 부대의견 중에는 “정부는 공공기관간의 인건비 격차에 대한 합리적 개선방안을 마련하여 국회에 보고하고 이를 ‘09년도 예산안에 반영한다.”는 것과 “과학기술부는 이공계인력관리특별지원사업을 추진함에 있어서, 과학기술인공제회 출연금의 운용방안과 특별공로금의 지급대상 범위를 과학기술계 출연연구기관에 한정하는 방안에 대하여 법적 보완장치를 명확히 마련하여 국회 예산결산특별위원회 보고 후 시행하도록 한다.”는 것처럼 국회에의 보고를 요구하는 예가 점차 증가하고 있는 것이다.

택하고 있다는 점이 크게 작용하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 예산특별형식주의는 예산의 대외적 구속력을 한정함으로써 특히 예산의 집행과 관련한 편의성을 고려한 것이지만, 이러한 방식의 예산운용이 정당화될 수 있는 단계는 이미 오래 전에 지났다고 할 것이며, 선진외국의 예에 따라 예산법률주의를 채택하는 것이 바람직할 것이다.⁸⁹⁾

그러나 현재와 같이 예산법률주의가 채택되지 않은 상황에서는 미국의 경우처럼 지출승인법과 같은 방식으로 국회가 정부의 재정활동에 대해 광범위하게 통제할 수 있도록 하는데 어려움이 많다.⁹⁰⁾ 이런 상황에서 단지 정부가 편성한 예산안에 대해서 금액만을 증감하는 심의·의결은 통제의 효과가 한정될 수밖에 없기 때문에 구체적인 예산집행의 방식, 조건 등과 관련하여 국회가 부대의견을 제시함으로써 예산의 집행에 대해서도 직접적인 통제를 가할 수 있도록 하는 것이다.

그런 의미에서 부대의견의 긍정적 측면은 앞서의 유형분석을 통해서도 일부 확인할 수 있었다. 예컨대 2009년 추경예산 중의 목재 펄릿보일러 보급사업에 관한 부대의견은 지식경제부에 의한 목재 펄릿보일러 보급사업과 산림청에 의한 목재 펄릿보일러 보급사업은 중복되는 점을 적절하게 지적하고, 양 기관의 협의를 통하여 중복과 낭비가 없도록 요구한 것으로서 정당한 것이라 평가될 수 있다.⁹¹⁾

특히 최근에는 예산심사에서 감사원의 구체적인 의견을 사전적으로 받는 방안도 거론되고 있다. 지난 추경예산에 대해 논의되었던 사항

89) 물론 예산법률주의의 채택을 위해서는 헌법을 개정해야 하는 어려운 과정을 거쳐야 하지만, 최근 헌법개정논의가 진행되는 가운데 예산법률주의를 강조하는 목소리가 높아지고 있다는 점에도 주목할 필요가 있을 것이다. 예산법률주의에 관하여는 장용근, 예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토, 헌법학연구 제12권 제3호(2006.9), 215-255쪽; 옥동석, 예산법률주의와 국회의 예산심의, 법제연구 통권 제28호(2005.6), 281-310쪽 참조.

90) 지출승인법에 관하여는 옥동석, 예산법률주의와 지출승인법, 공공경제 제9권 제2호(2004), 217-251쪽 참조.

91) 이에 관하여는 앞의 『제3장 제3절 III. 사례2: 목재 펄릿보일러 보급사업에 관한 부대의견』 참조.

으로서 감사원이 예산 항목별로 ‘집행 유의사항’을 전달하면 국회가 이를 받아서 예산안에 부대의견(가이드라인)을 다는 방식이다. 예산안 항목을 크게 몇 개로 분류한 뒤 항목별로 예산을 어떻게 집행하는지를 명시한다. 예산안 부대의견은 준(準)법률적 효력을 갖기 때문에 국회의 구속력이 그만큼 커지게 된다는 것이다.⁹²⁾

Ⅲ. 예산안에 대한 과도한 부대의견의 문제점

최근 국회는 예산안에 대한 부대의견에 대해 매우 큰 의미를 두고 있는 것으로 보인다. 예산안 부대의견은 준법률적 효력을 갖는다는 말이 나오는 것도 이와 무관하지 않을 것이다. 그러나 예산안에 대한 부대의견이건 그밖의 의안에 대한 부대의견이건 과도한 부대의견은 바람직하지 않다.

앞서 살펴본 바와 같이 부대의견의 내용이 명확하지 못하여 해석을 둘러싼 갈등을 야기한 경우가 있는가 하면,⁹³⁾ 부대의견이 사실상 예산의 용도변경과 같은 결과를 야기함으로써 문제되는 예도 있다.⁹⁴⁾ 물론 그보다는 긍정적인 기능을 하는 부대의견들이 훨씬 많은 것은 분명하지만, 그렇다고 문제 있는 부대의견들을 걸러내기 위한 노력의 중요성을 간과할 수는 없는 것이다.

특히 예산안에 대한 국회의 의결이 미치는 파급효에 따라 각 상임 위에서도 예산 항목의 증감에 대해서뿐만 아니라 부대의견의 첨부에 매우 적극적인 상황이기 때문에 이러한 부대의견들 중에서 어떤 것을 정당한 것으로 수용할 것인지의 문제도 결코 간단하지는 않다. 그러

92) 이에 관하여는 동아일보 2009.4.4. 기사([http://news.donga.com/fbin/moemum?n=politics\\$a_702&a=v&l=3&id=200904040103](http://news.donga.com/fbin/moemum?n=politics$a_702&a=v&l=3&id=200904040103) - 최종방문 2009.10.12) 참조.

93) 이에 관하여는 앞의 『제3장 제3절 II. 사례1: 여성기업종합지원센터 건립예산 지원에 관한 부대의견』 참조.

94) 이에 관하여는 앞의 『제3장 제2절 III. 사례2: 해군기지 건설사업에 관한 부대의견』 참조.

므로 부대의견들의 긍정적 기능을 제대로 살리기 위해서라도 어떤 사항에 대해 어떤 내용으로 부대의견을 제시할 수 있는지에 대한 기준은 마련되어야 한다. 예컨대 국회법과 국회규칙을 통해 부대의견을 달기 위한 요건과 절차에 대해 정하고, 이러한 부대의견을 관보에 게재하는 등의 방법으로 부대의견을 객관화하기 위한 노력이 필요할 것이다.

제 6 장 국회 부대의견의 합리적 조정을 위한 대안

제 1 절 전제: 부대의견의 법적 근거의 마련

I. 부대의견의 요건과 효력에 대한 구체적 준거의 필요성

부대의견의 양적 증가 및 그 결과로서 발생하는 부대의견의 오남용 문제에 대한 가장 효과적인 대응방안은 부대의견의 요건과 기준을 명확하게 정하는 것이라고 할 수 있다.

부대의견은 말 그대로 ‘부대’의견이기 때문에 본안에 대한 의결에 부수하는 것이다. 그러므로 본안에 대한 의결과 별도로 부대의견에 대해서 국회의 위원회 또는 본회의에서 의결을 할 경우에는 그러한 부대의견이 본안에 대한 의결과 어떤 관계에 있는지, 그리고 그러한 부대의견이 구체적으로 어떤 효력을 갖는지에 대해서 명확하게 할 필요가 있다.

먼저 부대의견의 요건과 관련하여 구체적 준거로 다음과 같은 몇 가지 사항이 제시될 수 있다.

첫째, 부대의견의 제안은 국회법에 의한 발의요건의 예외를 인정할 수 있지만,⁹⁵⁾ 의결을 위해서는 국회법상 의결정족수⁹⁶⁾를 충족시켜야 한다.

95) 국회법상 의안의 발의를 위해서는 10인 이상의 찬성이 있어야 한다. 하지만 이미 발의된 의안에 부수하는 부대의견에 대해서 꼭 이와 같은 요건을 요구하는 것은 적절하지 않을 수 있기 때문에 부대의견의 발의요건은 완화시키는 것이 필요할 것이다.

96) 부대의견에 대한 의결 요건을 본안에 대한 의결 요건과 별도로 정하는 것은 적절치 않다. 비록 부대의견이 본안에 대한 의결에 부수하는 것이지만 지금까지 활용되고 있는 부대의견의 실질적 파급효를 고려할 때, 부대의견의 의결요건은 본안에 대한 의결과 같은 기준을 적용하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 부대의견은 본안의 의결을 보충하는 것이며, (위원회 또는 본회의의) 본안에 대한 의결권 범위를 벗어나는 것이어서는 안 된다.

셋째, 부대의견의 내용은 관련기관의 권한을 과도하게 제약하거나 과도한 부담을 주는 것이어서는 안 된다.

또한 부대의견의 효력과 관련하여 몇 가지 유형화가 필요할 수 있다. 예컨대 부대의견을 통해 정부에 대해 본안의 의결과 관련된 사항에 대하여 구속력 없는 권고를 내용으로 하는 부대의견, 일정한 보고의무를 부과하는 내용의 부대의견, 본안의 의결에 따른 집행작용을 위한 조건이나 집행의 방식에 대한 기준을 제시하는 부대의견 등이 각기 구별될 필요가 있다는 것이다.

이러한 구별은 부대의견에 법적 구속력을 부여할 것인지의 여부 및 구속력의 정도와 관련된 것이며, 강력한 효력을 발하는 부대의견의 경우에는 그 요건 또한 더욱 강화되도록 함으로써 부대의견의 오남용 문제를 완화시킬 수 있을 것이다.⁹⁷⁾

II. 법적 근거의 마련을 통한 부대의견의 실효성 강화

국회법 등에 부대의견의 법적 근거를 마련하게 될 경우에는 부대의견의 실효성이 강화될 수 있다.

이와 관련하여 먼저 분명히 하여야 할 점은, 부대의견 활용의 편의성이 곧 실효성은 아니라는 점이다. 국가작용의 실효성은 무엇보다도 정당한 국가목적의 달성에 얼마나 효과적이냐를 기준으로 판단되어야 한다.⁹⁸⁾ 그런 의미에서 부대의견의 실효성은 부대의견을 통한 행정작

97) 또한 국회의 입장에서 스스로 그 효력의 차이를 인지하는 가운데 적절한 유형의 부대의견을 활용하는 것이 부대의견의 효율성 확보에 도움이 될 것이다.

98) 이에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 960쪽 이하; P. Häberle, Effizienz und Verfassung, AöR 98(1973), S.625-635(631) 참조.

용의 통제 내지 구체적이고 적절한 기준과 지침을 제시함으로써 행정작용의 합리화에 기여하는 것에서 찾을 수 있다.

부대의견의 법적 근거가 마련될 경우에는 부대의견의 요건과 효력 등이 보다 명확하게 정리될 것이며, 이를 통하여 국회는 행정부에 대해 보다 확실하게 요구사항을 전달할 수 있고, 행정부는 부대의견에 따른 구속력의 범위를 정확하게 파악하고 그에 상응하는 조치를 취할 수 있을 것이다.⁹⁹⁾

물론 부대의견이 법제화될 경우에는 국회 내부에서의 일정한 합의만으로 손쉽게 부대의견을 제시하는 관행이 바뀔 수 있으며, 이는 국회의 부대의견 활용의 편의성을 감소시킬 수 있다. 그러나 이러한 편의성보다는 부대의견의 기능 자체를 제대로 정립하고, 국가작용의 효율성을 강화시킨다는 측면에서 부대의견의 실효성이 더 중요하다고 평가될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 법적 기준의 마련을 통한 부대의견의 적용범위의 합리화

부대의견의 법적 근거를 마련하고 이를 통하여 법적 요건과 효과 등에 대한 구체적 기준을 제시할 경우에는 부대의견의 적용범위 또한 합리화될 것으로 기대할 수 있다.

기존의 부대의견 가운데는 과도한 개입을 내용으로 하는 것이 문제된 경우가 드물지 않다. 이러한 문제를 사전예방적으로 차단시키고 부대의견의 합리적인 활용을 위해서는 법적 근거를 마련하면서 법적 요건 등을 명확하게 하는 것이 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

99) 이처럼 법적 기준을 통해 예측가능성을 확보하고, 기준의 객관성과 공정성을 담보하는 것이 법치주의의 기본적 요청이라고 할 수 있다. 법치주의에 관하여는 장영수, 헌법학, 2009, 182쪽 이하 참조.

예컨대 앞서 검토되었던 민군복합형 항만건설에 대한 부대의견¹⁰⁰⁾은 본안에 대한 의결권의 범위를 벗어난 것으로 판단될 수 있으므로 이에 관한 요건을 명문화함으로써 사전적으로 예방될 수 있을 것이다. 또한 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견¹⁰¹⁾의 경우에는 집행에 대한 과도한 제약으로 인정될 수 있으므로 이에 관한 요건을 명문화할 경우에는 역시 사전적 예방이 가능할 수 있을 것이다.

물론 법규정을 마련하는 것만으로 부대의견의 오남용이 충분히 억제될 것으로 기대하기는 어려운 점이 있다. 부대의견의 내용과 방식 등이 워낙 다양한 반면에 법규정은 추상적일 수밖에 없으므로 모든 경우에 맞는 구체적 기준을 제시하는 것은 사실상 불가능할 것이기 때문이다. 그러나 부대의견의 법적 기준이 마련된 경우와 그렇지 않은 경우의 차이는 결코 작지 않을 것이다.

제 2 절 부대의견에 대한 법조항의 방향과 내용

I. 국회법의 개정을 통한 법적 근거의 마련

오늘날 국회의 부대의견을 광범위하게 활용되고 있다. 가장 많은 주목을 받는 것은 예산안에 대한 부대의견이지만, 그밖에도 법률안에 대한 부대의견이나 동의안에 대한 부대의견 등도 계속 증가하고 있는 것이다.

이러한 상황에서 특정 분야의 부대의견에 대해서만 법적 근거를 마련하는 것은 적절치 못할 것이기 때문에 일단 국회법에서 부대의견

100) 앞의 『제3장 제2절 III. 사례2: 해군기지 건설사업에 관한 부대의견』 참조.

101) 앞의 『제3장 제3절 IV. 사례3: 비정규직의 정규직 전환 지원예산의 집행에 관한 부대의견』 참조.

전체에 대한 근거규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 즉, 국회법에서 의안에 대한 의결과 더불어 이에 대한 부대의견을 첨부할 수 있는 가능성을 명시하고, 그러한 부대의견의 요건과 효과를 일반적으로 규정하는 것이 필요할 것이다.

물론 국회법의 성격상 부대의견에 대한 상세한 규정을 두기는 어려울 것이다. 그렇기 때문에 기술적인 사항에 대해서 국회규칙 등으로 위임하는 것도 생각해볼 수 있다. 하지만 국회규칙만으로 부대의견에 대해 정하는 것보다는 국회법에 그 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

조문의 위치는 국회법 제85조와 제86조 사이에 삽입하는 것이 적절할 것으로 보인다. 위원회에서 의안에 대한 검토를 마치고 체계·자구에 대한 심사를 위해 법제사법위원회에 회부하기 직전에 부대의견에 대해서 결정하도록 하는 것이 부대의견의 성격과 부합할 것이기 때문이다.¹⁰²⁾

II. 국가재정법 등에 특별규정을 둘 가능성

부대의견 중에서 예산안에 대한 부대의견은 양적으로 많을 뿐만 아니라 일정한 공통분모를 가지고 있다는 점에서 이들에 대한 특별규정을 둘 가능성도 고려해볼 필요가 있다.

예산안에 대한 부대의견은 예산의 집행에 관한 것을 내용으로 하므로 한편으로는 국회의 예산심의·의결권과의 연계 속에서 국회의 예산통제권을 실효적으로 행사하는 방식으로 구체화될 수 있을 것이며,¹⁰³⁾

102) 물론 법률안이 아닌 의안에 대해서도 부대의견이 붙을 수 있지만 국회법의 체계상 상임위의 법률안 검토 이후 법제사법위원회에 의한 체계·자구의 수정, 또는 예산안의 경우 상임위의 검토 이후 예산결산특별위원회의 심사로 이어지기 때문에 일단 상임위 검토의 최종단계에서 부대의견에 대한 의결을 할 수 있도록 규정화하는 것이 적절할 것이다. 다만, 예결위나 본회의에서의 부대의견에 대한 의결권은 본안에 대한 의결권에 수반하는 것으로 보아야 할 것이다.

103) 예컨대 국회는 예산안에 대한 부대의견을 통하여 예산의 집행에 관한 구체적

다른 한편으로는 이러한 국회의 부대의견이 예산에 관한 헌법 및 법률상의 원칙에 위배되지 않도록 구체화되어야 할 것이다.¹⁰⁴⁾

이런 의미에서 예산에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 국가재정법 내에 예산에 대한 국회의 부대의견에 대한 법적 근거를 마련하는 것도 가능할 수 있다. 다만, 현행 국가재정법은 예산에 대한 국회의 심의·의결 절차에 관한 것보다는 정부 내에서의 예산안 편성과정을 중심으로 구성되어 있기 때문에 부대의견만 국가재정법에서 규정하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다.

결국 예산안에 대한 부대의견을 국가재정법에서 특별히 규정하기 위해서는 국회법과 국가재정법을 전체적으로 조정하면서 국가재정법 내에서 정부의 예산편성뿐만 아니라 국회의 예산에 대한 심의·의결에 관한 규정도 함께 두는 방향으로 양 법률이 개정되어야 할 것이다.

Ⅲ. 부대의견에 대한 근거조문의 예시

국회법을 개정하여 부대의견의 법적 근거를 마련할 경우에는 부대의견을 달기 위한 요건과 절차, 그리고 부대의견의 효력 및 한계 등에 대해서 구체적인 내용을 담고 있어야 할 것이다. 이를 법조항의 형식으로 정리하면, 예컨대 다음과 같은 내용의 법조항으로 만들어질 수 있을 것이다.¹⁰⁵⁾

조건이나 기준을 제시할 수 있는 것으로 법적 근거를 마련할 수 있을 것이며, 이 경우 예산에 대한 국회의 부대의견은 사실상의 구속력을 넘어서 법적 구속력을 갖게 될 것이다.

104) 무엇보다 예산에 대한 국회의 부대의견이 예산의 사실상 변경을 가져오는 내용이 되지 않도록 하여야 할 것이며, 예산에 관한 여러 원칙들(국가재정법 제3조, 제16조 등 참조)과 충돌하지 않아야 할 것이다.

105) 물론 부대의견의 요건이나 절차를 좀 더 간단하게 규정하거나, 좀 더 엄격하게 규정하는 것도 가능하다. 그러나 그동안 광범위하게 활용되던 부대의견에 대하여 엄격한 요건과 절차를 통하여 일시에 강력한 제한을 가하는 것보다는 큰 부담을 느끼지 않을 정도의 요건과 절차를 요구하되, 이를 반드시 거치도록 하는 것이 현실적으로는 더 중요하다고 할 수 있을 것이다.

국회법 제85조의2 (부대의견의 첨부)

- ① 국회의 위원회 또는 본회의는 그 의결에 부대의견을 첨부할 수 있다.
- ② 부대의견의 발의를 위하여 위원회의 경우 1인의 동의와 1인 이상의 재청이 필요하며, 본회의의 경우 위원회의 의결 또는 10인 이상의 의원에 의한 발의가 필요하다. 부대의견의 의결을 위해서는 국회법 제54조 또는 제109조에 따른 의결정족수를 충족시켜야 한다.
- ③ 부대의견은 본안의 의결을 보충하는 것으로서 본안에 대한 의결권 범위를 벗어나지 못하며, 관련 기관의 권한에 대한 과도한 제약이나 과도한 부담을 야기하지 않아야 한다.
- ④ 부대의견은 관련 기관에 대한 권고, 보고의 요청, 또는 집행의 방식이나 조건에 대한 지침 등을 내용으로 할 수 있다. 관련 기관은 부대의견에 따른 조치의 결과를 국회에 보고하여야 한다.

제 3 절 부대의견에 관한 법조항의 실효적 운용의 방향

I. 국회의 본안 의결과 부대의견 의결의 적절한 연계

부대의견의 법적 근거를 만들 경우에도, 단지 법제화만으로써 부대의견의 모든 문제가 눈 녹듯이 사라질 것으로 기대하기는 어렵다. 그 동안의 부대의견에 관한 국회의 관행이 하루아침에 바뀌기는 어려울 것이기 때문이다.

그러므로 부대의견이 법제화된 이후라 하더라도 부대의견에 관한 올바른 실무관행이 정착되도록 많은 노력이 기울여져야 할 것이며, 이는 무엇보다 법조항의 적절한 운용과 연결되어야 할 것이다. 특히

국회의 위원회나 본회의에서 본안에 대한 의결과 부대의견에 대한 의결을 적절하게 연계하는 것은 매우 중요하다.¹⁰⁶⁾

부대의견의 핵심은 무엇보다 본안에 대한 의결을 보완하는데 있다. 특히 예산에 대한 부대의견의 경우, 정부가 편성한 예산을 승인하거나 감액하는 결정만으로 그칠 경우에는 예산의 집행에 대한 통제가 사실상 불가능하게 되며, 결국 예산의 확보에는 어려움이 있을지라도 확보된 예산의 집행에는 아무런 제약이 존재하지 않는 문제가 발생될 수 있기 때문에 부대의견을 통해 예산의 집행에 대해서도 국회가 일정한 가이드라인을 제시하는 것은 필요하다고 인정된다.

그러나 문제는 본안에 대한 의결권의 범위를 넘는 부대의견이 출현할 가능성이다. 과거에도 그런 사례가 없지 않았으며, 부대의견의 법적 근거와 효력이 국회법의 개정을 통해 확보될 경우에도 유사한 사례가 발생할 가능성이 완전히 배제되지는 않을 것이기 때문이다.

앞서 제시된 근거조문의 예처럼 국회법 안에서 부대의견이 본안에 대한 의결권의 범위를 벗어나지 못하도록 명시할 경우에는 부대의견의 내용과 관련하여 조금 더 신중한 태도를 기대할 수 있을 것이지만, 반면에 부대의견의 법적 구속력이 보다 강화된다는 측면에서 의결권 범위를 넘는 부대의견이 등장할 경우의 파급효도 더 커진다는 점을 간과할 수 없을 것이다.

II. 부대의견을 통한 과도한 조건 결부 등의 자제

기존의 부대의견에 있어서는 여러 가지 구체적인 조건을 결부시키는 예가 상당히 많았다. 특히 2009년 각 상임위에서 제출한 부대의견을 보

106) 그러나 적절한 연계는 어디까지나 본안의 의결을 부대의견을 통해 보완하는 방식이 되어야 하며, 본안의 의결범위를 넘어서는 부대의견이 제시되는 것은 곤란하다고 보아야 할 것이다. 특히 예산안의 집행과 관련하여 특정지역, 특정사업에 대한 배려를 요구하는 등의 부대의견은 결코 정당화되지 못할 것이다.

면, 지나칠 정도로 구체적인 문제에 대해서 부대의견을 달고 있고, 그로 인하여 객관성과 공정성에 대한 의문을 야기하는 경우도 적지 않았다.

다행스럽게도 예결위를 통하여 정리된 이후 부대의견들의 숫자가 상임위에 의해 요청된 것들의 절반 이하로 줄었으며, 특히 적절치 못한 조건들과 결부되어 있는 부대의견들이 대부분 걸러진 점을 확인할 수 있다. 그러나 국회법 등에서 부대의견에 대한 법적 근거와 기준을 마련하는 경우에도 이처럼 과도한 조건과 결부될 가능성을 완전히 배제하기는 어려운 것이 사실이다.

이와 관련하여 무엇이 과도한 조건인지를 법률에서 미리 정하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇기 때문에 과거의 사례들을 고려하여 국회 규칙에서 부대의견의 기준에 관하여 보다 상세한 규정을 두는 것도 고려될 수 있을 것이다. 특히 최근의 입법평가이론의 성과를 반영하여 부대의견의 기준을 마련해 보는 것도 적극적으로 검토할 만하다.¹⁰⁷⁾

Ⅲ. 부대의견의 오남용에 대한 통제의 가능성

지금까지의 국회 부대의견은 비공식적 의견이라는 그늘 속에서 법적 구속력을 포기하는 대신에 법적 규제도 함께 피할 수 있었던 것이 사실이다. 공식적인 의결로서 법적 구속력을 갖는 경우에는 그 절차적 또는 내용적 정당성에 대한 사법심사라도 생각해볼 수 있지만, 비공식적 의견에 대해서는 그조차도 불가능했던 것이다.

그러나 국회법 개정을 통해서 부대의견의 법적 근거를 마련하여 이를 양성화시킬 경우에는 한편으로 부대의견의 긍정적 측면을 활성화시킬 수 있다는 장점을 가질 수 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는

107) 입법평가에 관하여는 C.Bohret/G.Konzendorf(박영도, 장병일 역), 입법평가 입문, 2007; H.Schaffer(박영도, 김영아 역), 법률평가와 입법평가 2, 국가실무와 경제와 관한 국내 및 외국가실무협보고, 2008; 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 2008; 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 2007 참조.

부대의견의 부정적 측면을 법적 기준과 절차에 따라서 억제할 수 있다는 점에서도 매우 커다란 변화를 가져올 수 있을 것이다.

법적 기준을 벗어난 부대의견에 대한 절차적 통제는 일차적으로 국회 내부에서 행해져야 할 것이다. 즉, 국회 스스로가 부대의견으로서의 요건과 기준에 부합되지 않는 부대의견을 배제하여야 하는 것이다. 그러나 국회의 통제가 충분치 못한 경우, 또는 기준과의 합치 여부에 논란이 있는 경우에는 권한쟁의심판 등의 방식으로 사법적 통제에 의하여 문제를 해결할 수 있는 가능성도 열려 있다고 할 것이다.

제 7 장 결 론

비록 현재로서는 법적 근거를 가지고 있는 것은 아니지만, 국회의 부대의견은 이미 우리 국회가 정부에 대해 각종 요구를 전달하는 방식의 하나로 자리를 잡은 상황이다. 그러나 법적 근거 없이 행해지는 국회의 부대의견이 안고 있는 문제점도 적지 않다. 그렇기 때문에 한편에서는 부대의견의 활성화를 주장하기도 하지만, 이에 대한 비판도 적지 않은 것이다.

이러한 부대의견의 문제점을 해결하기 위해서는 무엇보다 부대의견의 법적 근거를 마련함으로써 법적 구속력이 없는 비공식적 의견이라는 허울을 깨고 부대의견을 양성화하는 것이 바람직하다. 특히 예산과 관련한 부대의견이 많이 등장하고 있는 상황을 고려할 때 헌법개정을 통한 예산법률주의의 채택도 문제해결에 도움이 될 것이지만, 국회법 등의 개정을 통하여 부대의견의 법적 근거를 마련하는 것이 현재로서는 가장 중요하고 현실적인 대책이 될 것이다.¹⁰⁸⁾

하지만 국회에서 국회법 개정을 서두르지 않을 경우에는 정부에 국회의 부대의견을 나름을 구분하여 대응하기 위한 기준을 마련하는 것도 차선책으로서 검토될 수 있을 것이다. 비록 그런 기준의 마련과 적용 과정에서 국회와의 마찰이 불가피할 수 있지만, 정부의 적극적 대응을 통해서 한편으로는 국회에서 부대의견을 제시하는 것이 좀 더 신중해질 수 있을 것이며, 다른 한편으로는 국회가 스스로 법적 근거를 마련하도록 촉구하는 의미도 가질 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 이러한 모든 문제가 국회와 정부의 문제로 축소해석되어서는 안 된다. 이러한 모든 문제는 크게 볼 때 주권자인 국민의 문제이

108) 물론 국회법에서 부대의견의 근거를 두게 될 경우에는 그 부대의견의 법적 구속력에 대한 명시적 규정 이외에 부대의견의 요건과 한계에 대해서도 함께 명시적 기준을 제시하는 것이 필요할 것이다.

제7장 결 론

며, 국민을 어떻게 설득할 것인가를 항상 염두에 두고 문제해결의 방향을 정하는 것이 필요할 것이다. 아무리 내용적으로 정당한 제도나 정책이라도 국민의 지지와 신뢰를 받을 수 있을 때 비로소 안정적으로 확립될 수 있을 것이기 때문이다.

< 참고문헌 >

국내문헌

- 국회사무처, 국회선례집, 2002.
- 국회운영위원회 수석전문위원실, 주요국의 의회제도, 2004.8.
- 권영성, 헌법학원론, 2009.
- 김민호, 법률유보의 한계와 위임입법, 공법연구 제28집 제4-2호(2000.6), 209-223쪽.
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 2008.
- 김철수, 헌법학신론, 2009.
- 박균성, 행정법론(상), 2008.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 2007.
- 송동수, 중요사항유보설과 의회유보와의 관계, 토지공법연구 제34집 (2006.12), 99-119쪽.
- 옥동석, 예산법률주의와 지출승인법, 공공경제 제9권 제2호(2004), 217-251쪽.
- 옥동석, 차기정부 5년간 재정운용규모 및 재정절감방안(국회 예산결산특별위원회 연구보고서), 2007.
- 이병훈, 법률유보와 위임입법 - 입법국가의 변천과 동요, 헌법학연구 제7권 제3호(2001.10), 88-110쪽.
- 이영조, 한국 국회의 예산안 심의 실태분석, 한국행정논집 제14권 제1호(2002), 1-23쪽.

< 참고 문헌 >

장영수, 헌법학, 2009.

_____, 국회의 기능활성화와 제어, 공법연구 제32집 제5호(2004.6), 113-138쪽.

장재형, 최근 공증 관련 개정법률(안)에 대한 분석과 검토, 인권과 정의 제390호(2009.2), 168-201(191)쪽.

허영, 한국헌법론, 2009.

C.Bohret/G.Konzendorf(박영도, 장병일 역), 입법평가 입문, 2007.

H.Schaffer(박영도, 김영아 역), 법률평가와 입법평가 2, 국가실무와 경제와 관한 국내 및 외국의 경험보고, 2008.

외국문헌

Badura, Peter: Die Parlamentarische Demokratie, in: J.Isensee/ P.Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2.Aufl., 1995, S.953-986.

Häberle, Peter: Effizienz und Verfassung, AöR 98(1973), S.625-635.

Ossenbühl, Fritz: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.III, 1988, S.315-349.