재정법제 연구 09-14-□□-5

주요국가의 재정법제 연구〔Ⅴ〕

- 종합보고서 -

김 세 진

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

주요국가의 재정법제 연구(Ⅴ)

- 종합보고서 -

The Comparative Study on Legal Systems on Public Finance of Several Countries

- The Overall Review -

연구자 : 김세진(부연구위원)

Kim, Se-Jin

2009. 10. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

주요국가에서의 재정관련 법률과 예산체계에 관한 법적 근거는 매우 다양하다. 예를 들면, 연간 예산과정에 관한 법률이 입법부의 권한에 관해서 간단히 언급한 국가도 있고, 이에 반하여 예산과정에 관한 모든 과정에 관한 구체적인 법률을 포함하는 경우도 있다. 많은 국가에서는 헌법에 재정에 관한 입법부와 행정부가 담당하는 일반적인 역할에 관한 몇 가지 핵심적인 사항들을 규정하고 있다. 독일과 일본의 경우 헌법에서 한 개 장을 할애하여 규정하고 있기도 한다.

재정에 관한 법률은 각국의 헌법·정치·제도·법 및 문화적 환경에 맞게 변경될 필요가 있다. 모두에게 적절한 재정에 관한 법적 공식과 체계가 존재하는 것은 아니다.

각 국의 재정 관련 법률들은 매우 다양한 원인을 가지고 규정되어 왔다. 주요한 원인으로서 첫째, 재정위기를 겪은 결과 예산개혁을 도입하기 위해서, 둘째로는 입법부와 행정부의 권력 균형을 변화시키기 위해서, 셋째는 거시경제적 재정 안정성을 제고하기 위해서, 마지막으로는 예산제도에서의 투명성과 책임을 제고하기 위해서이다. 이러한 목적들을 가지고 다양한 모습의 헌법적, 정치적 그리고 각 국의 고유한 제도와 결합되어 있다.

재정과 관련하여, 특히 예산과정에서의 입법부 및 행정부의 명확한 기능적 책임은 물론, 고전적인 예산원칙 및 새로운 예산원칙을 통해 우리의 재정관련 헌법과 법률에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 고전적 원칙으로 적격성의 원칙, 예산 단년도의 원칙, 예산완전성의 원칙, 예산 단일성의 원칙, 예산 한정성의 원칙, 예산 엄밀성의 원칙과 현대적 원칙으로 행정부 책임의 원칙, 투명성의 원칙, 안정성의 원칙, 성과의 원칙이 있다. 이 중 예산 적격성의 원칙, 완전성의 원칙, 책임

성의 원칙은 한 나라의 헌법에 포함되기에 충분할 만큼 중요하여 특정한 헌법 조항에 포함되어야 하며, 그 조항은 중앙 및 지방정부 모두의 입법부, 행정부, 사법부 및 기타의 헌법적 기관의 역할을 규정해야 할 것을 내용으로 하고 있다.

※ 키워드 : 재정헌법, 국가재정법, 입법부와 행정부, 예산원칙, 외부감사

Abstract

There are various legal grounds about finance bills and the budgetary system. For example, there are some nations of which the authority of the legislature is simply mentioned in regulations about the annual budget process. In contrast, other nations prescribe all the regulations about the annual budget process. Most nations prescribe essential particulars about the role of the legislature and the administration on finance bill. German and Japan give one chapter of the constitution to these particulars.

Finance and budget bills are needed to be modified to nations' own constitutions, politics, institutions, laws and cultural factors. There exist no one legal formula or system about finance which can be adequate to all.

Every nation's finance bills have been described as very various reasons. As essential causes, they were described, at first, to introduce of the budget reform after a financial crisis, secondly, to change the balance of power between the legislature and the administration, thirdly, to improve the macro economic Stability, additionally, to promote the Transparency and Accountability on budgetary system. For these various reasons, finance bills are combined with nations' own constitution, politics and institutions.

In traditional and modern budget principles, especially in accountability of the legislature and the administration, there are implications for our constitutions and regulations about budget. The traditional principles include principles of authoritativeness, annual basis, universality, unity, specificity, balance about budget. There are some principles of Accountability, Transparency, Stability, Performance about budget in modern principles. Among them, the principle of budget Authoritativeness, Uni-

versality, Accountability are important enough to be contained in national constitutions. Therefore they should be included as provisions in the constitution, prescribing the role of the legislature, the administration, the judicature and other constitutional institutions of central government and locals'.

※ Key Word : The Finance Constitution, The national Finance Act, The legislature and the administration, Budget principle, External audit

목 차

국 문 요 약 ····· 3

Abstract ····· 5

제 1 장 서 론 ····· 9
Ⅰ. 연구의 목적 ····· 9
Ⅱ. 연구의 범위 ····· 10

제 2 장 헌법상의 재정조항 ····· 13
제 1 절 재정관련 조항의 헌법적 의의 ····· 13
Ⅰ. 재정의 개념 ····· 13
Ⅱ. 헌법적 의의 ····· 14

제 2 절 재정관련 조항의 변천 ····· 16
Ⅰ. 현 황 ····· 16
Ⅱ. 재정조항의 변천 ····· 18
Ⅲ. 소 결 ····· 26

제 3 절 헌법상 재정관련 조항의 내용 ····· 28
Ⅰ. 국회와 행정부의 재정에 관한 권한 ····· 28
Ⅱ. 재정입법과 조세법률주의 ····· 29
Ⅲ. 예산과 결산심사 ····· 34

제 3 장 주요국가 재정제도와 시사점 ····· 51
제 1 절 개 설 ····· 51
제 2 절 주요국가의 재정제도 ····· 54

Ⅰ. 독 일 ····· 54
Ⅱ. 오스트리아 ····· 70
Ⅲ. 프랑스 ····· 81
Ⅳ. 일 본 ····· 94

제 3 절 시사점 ····· 104

제 4 장 OECD 국가의 재정원칙 ····· 109
제 1 절 적격성의 원칙 ····· 110
Ⅰ. 입법부의 권한 ····· 110
Ⅱ. 입법부와 행정부 권한 ····· 111

제 2 절 고전적 원칙들 ····· 115
Ⅰ. 예산 다년도의 원칙 ····· 115
Ⅱ. 예산 완전성의 원칙 ····· 116
Ⅲ. 예산 단일성의 원칙 ····· 119
Ⅳ. 예산 한정성의 원칙 ····· 119
Ⅴ. 예산 엄밀성의 원칙 ····· 120

제 3 절 현대적 원칙들 ····· 122
Ⅰ. 행정부 책임의 원칙 ····· 122
Ⅱ. 투명성의 원칙 ····· 127
Ⅲ. 안정성의 원칙 ····· 129
Ⅳ. 성과의 원칙 ····· 130

제 5 장 결 론 ····· 131

참 고 문 헌 ····· 135

제 1 장 서 론

Ⅰ. 연구의 목적

현대국가는 법에 의하여 국민에게 재정적 부담을 지우고, 국민으로부터 징수된 세금에 의하여 국민의 공통된 바람인 국민 개개인의 인간의 존엄을 실현하는 존재로도 표현할 수 있다. 그러한 한에서 공적 재정을 '국가의 신경계통'이라고도 표현할 만큼 재정사항은 한 국가의 기본법인 헌법의 중요부분이 된다.[1)]

헌법에 관한 재정조항은 국가의 예산, 재산, 채무 관련 경제영역 및 조세 관련 기본질서영역에서의 재정 과정과 재정 질서를 규율하는 헌법 규범의 총체를 의미한다. 재정 질서는 국가 기능에서 중심적인 역할을 차지한다. 재정운용에 관한 정치적·정책적 결정을 법적으로 포착하는 과제의 측면에서 보면 우리의 현행 헌법은 그 실체적 내용이 매우 미비한 상태이다. 현행 헌법은 재정운용에 관해 실체적 내용면에서 규율을 결여하고 있음은 물론 절차상으로도 미비점이 많다. 특히 헌법과 국가재정법·지방재정법·국가회계법 등 여타 법률과의 연계에서 통합성이 결여되어 있다.[2)]

우리나라 현행 헌법의 많은 조항들이 9차의 헌법 개정 과정에서 크고 작은 변화를 겪은 것과는 대조적으로 재정관련 조항들은 1948년 제헌 헌법 이후 큰 변화없이 그대로 유지되어 왔다.

따라서, 이 연구의 목적은 정치 현안으로 헌법 개정이 논의가 될 때, 또한 향후 헌법 정책적인 발전방향을 모색할 때 참고할 수 있는 기초자료로서 활용하기 위해 주요국가인 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 재정관련 헌법과 법률의 체계와 특징을 살펴보았다.

---

1) 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(Ⅰ)-독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 11-12면.
2) 최 광, 시장경제와 정부재정-헌법적 고찰, 한국조세연구원, 2008.

물론, 그 동안 예산법률주의나 재정준칙 등의 개별적 연구 등에서 외국 입법례에 대한 소개와 비교가 있어 왔지만, 재정관련 헌법 조항은 각 국의 국가형태, 정부형태, 역사적 배경과 관습, 정치관행, 법 문화 등과의 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 각 국에 대한 종합적인 연구가 필요하다고 생각되었다.

또한, 단순한 비교법적인 연구를 통한 모범 '모델'을 발견하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 그리고 다소 한정된 국가별 특징을 가지고 우리의 재정헌법의 개정방향과 범위 및 구체적인 대안을 제시하는 것에 대해서는 한계가 있고, 재정관련 헌법과 법률이라는 넓은 범위로 인해 전체구도와 본질적인 내용에 관해서는 다루지 못하고 있다.

그러므로, 구체적 문제인 독자적인 장의 설치나, 실체적인 규정의 명문화, 감사원의 기능 재편 등의 쟁점별 문제에 대해서는 이후의 연구로 미루고자 한다.

Ⅱ. 연구의 범위

제2장에서는 우리 헌법상의 재정조항에 관해 살펴본다. 우리나라는 헌법 제54조 제2항에서 행정부가 예산안의 편성권을 보유한다고 명확하게 규정되어 있다. 그리고 예산안의 승인권은 헌법 제54조 제1항에 의거하여 입법부가 보유한다. 우리나라 헌법은 국회의 예산안 심의에 대해 일정한 제한을 두고 있다. 이는 '예산증액 및 신비목설치 금지' 조항으로서 헌법 제57조에 규정되어 있다. 그리고 조세의 종목과 세율은 법률로 정하는 조세법률주의를 채택함으로써 이에 대한 국회의 권한을 인정하고 있다. 헌법 제66조 제3항에 '행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다'고 규정되어 있기 때문에 예산의 집행권은 당연히 행정부에 속한다. 예산의 사후보고와 감사에 대한 규정은 헌법 제99조에서, '감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과

차년도 국회에 그 결과를 보고하는' 것으로 규정되어 있다. 감사원은 헌법의 제4장 제2절 행정부에 포함되어 있고 소속은 대통령에 있지만 그 업무의 성격상으로는 독립되어 있다. 헌법 9차 개정까지의 각 조항에 대한 변천을 살펴보고, 헌법상 재정관련 조항에 관한 내용을 살펴본다.

제3장에서는 이 연구는 종합보고서로서 4편의 연구에서 수행되었던 주요국가인 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 재정관련 헌법과 법률의 체계와 특징에 대해 요약 및 종합하고자 한다. 이를 통한 시사점을 도출한다.

제4장과 5장에서는 많은 국가들에서 재정개혁, 예산개혁을 거치면서 오랜 기간 법률을 견인해 온 예산원칙[3]의 발전을 소개하며 개선방향을 살펴보고자 한다.

3) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007.

제 2 장 헌법상의 재정조항

제 1 절 재정관련 조항의 헌법적 의의

Ⅰ. 재정의 개념

1. 재정의 의의

국민경제를 운용하고 있는 주체는 가계와 기업, 정부로 구분할 수 있다. 정부는 가계와 기업으로부터 거두어들인 조세수입 등을 기반으로 하여 공공재와 공공서비스의 제공을 위해 지출활동을 하게 되는데 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 재정이라고 표현할 수 있다. 즉, 재정활동은 정부가 수행하는 경제활동을 총칭하는 개념으로서 화폐단위로 표시될 수 있는 정부의 수입·지출활동을 의미한다.

구체적으로 정부가 조세(국세와 지방세)·부담금·기여금의 징수, 보유자산(주식, 부동산 등)의 매각 및 국·공채 발행 등으로 조성한 재원을 바탕으로 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 지출활동을 하게 되는데 이러한 수입과 지출활동을 모두 포괄하는 개념이 재정활동이다.[4)]

2. 재정의 기능

재정의 기능은 자원배분(효율성:efficiency)[5)], 소득분배(형평성: equity)[6)], 그리고 경제안정 및 성장(안정적 경제성장:economic stabilizationa and

4) 대한민국 재정, 국회예산정책처, 2009.

5) 정부는 공공재, 외부효과 등 시장실패가 존재하는 경우 시장에 개입하여 자원의 효율적 배분을 위한 조정역할을 수행한다. 국방 등의 공공재를 생산·제공하거나 세금의 부과, 보조금의 지급을 통해 사회적으로 바람직한 수준으로 시장활동을 조정하기도 한다.

6) 정부는 조세제도, 사회보장 지출 등을 통해 소득 재분재 기능을 수행한다. 누진적 소득세제의 운영과 저소득층에 대한 보조금 지급 및 공영주택과 같은 공공서비스 제공 등은 소득재분배를 통하여 형평성을 증진하는 역할을 수행한다.

growth)[7] 등 세가지로 구분할 수 있다. 이러한 재정의 기능은 국민경제에서 재정시 수행하는 역할을 보여주고 있을 뿐만 아니라, 재정활동의 총체적 성과를 평가하는 기준이 됨은 물론 개별적인 조세정책과 재정지출의 타당성을 판단하는 준거가 되기도 한다.[8]

Ⅱ. 헌법적 의의

이와 같이, 국가재정이란 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 필요한 재원을 조달하고 재산을 관리・사용・처분하는 일체의 행위를 말한다.[9] 특히 현대 민주국가에서 재정은 국가경비의 단순한 수입과 지출의 관리차원을 넘어 국민의 인간으로서 존엄과 가치의 실현 및 기본권보장이라는 국가적 책무의 수행을 위한 물적 기초가 된다. 또한 재정은 대외적으로 국력의 실제적인 표현일 뿐만 아니라 국민경제의 성장을 위한 자원의 적정배분과 경제안정 등 국가정책 수행을 위한 중요한 수단이기도 하다.

즉, 국가재정은 국가의 존립을 위하여 반드시 필요한 것이지만, 궁극적으로는 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 국가의 물적 수단인 한편 국민경제의 관리수단이라는 점에 그 중요성이 있다.

더욱이 재정은 조세를 바탕으로 하는 국가재정의 수입과 그 지출 및 통제는 국민의 재산권과 경제활동 등에 지대한 영향을 미친다. 국가재정의 수입은 대부분 국민이 부담하는 조세로 충당하는데, 비록 주권자인 국민이 조세부담에 동의한다고 할지라도 조세의 부과 및 징수는 국민의 재산권 및 경제활동의 자유 등 기본권적 인권에 대한 침

7) 정부는 조세와 재정지출을 통해서 경기를 조절하고 고용・물가・국제수지 등을 안정적으로 유지하는 역할을 수행한다. 또한 인적자원・R&D・사회기반시설 투자 등을 통해 장기적인 국가의 성장동력을 확충하기도 한다.

8) Richadrd, A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 1989.

9) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 891면.

해를 수반하므로 이에 대한 근거를 헌법에 규정할 필요가 있다.

아울러 국가재정 특히 예산의 결정과정은 정부관료・정당・정치인・이익집단 등 많은 참여자의 이해와 갈등이 집중되는 정치의 중심과정이 되고, 그 지출도 국민의 생존권, 환경권 등 기본적 인권보장에 직접적인 영향을 미치고 있다. 이처럼 국가의 재정지출이 국민경제에 미치는 영향을 고려한다면 재정지출에 관한 기본적인 결정도 헌법에 규정되어야 한다.

그러므로, 국가재정은 국민의 기본적 인권보장을 위한 물적 보장수단이면서도 침해적 속성이 있고, 재정의 중심인 예산과정이 정치적인 이해와 갈등의 조정과정이므로 국민통합의 차원에서도 헌법사항이 아닐 수 없다.

이러한 이유로 현대 민주국가에서는 재정에 관한 기본적인 사항을 「헌법」에 규정하고 있다. 오스트리아의 연방 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)은 연방과 주 사이의 재정관계를 규율한다고 그 목적을 밝히고 있지만, 실제로는 연방이 주도적 권한을 가지고 있음을 나타내고 있다. 프랑스의 「제5공화국헌법」은 조세법률주의와 세입・세출예산 법률주의를 규정하고 있다(제34조제2항 및 제5항 등). 그리고 「독일헌법」은 제10장에서, 「일본헌법」은 제7장에서 '재정'을 각각 독립된 장으로 규정하고 있다.

현행 우리나라 「헌법」은 '제3장 국회', '제4장 정부'에 분산 규정되어 있다. '제3장 국회'에는 국회의 예산안 심의・확정, 정부의 예산안 제출, 준예산제도, 계속비・예비비・추가경정예산안・국고채무부담행위・조세법률주의 등을 규정하고 있다. '제4장 정부'에는 결산의 국무회의 심의, 감사원의 세입・세출 결산검사 결과의 국회보고 등을 규정하고 있다.

제 2 절 재정관련 조항의 변천

Ⅰ. 현 황

우리나라는 헌법 제54조 제2항에서 행정부가 예산안의 편성권을 보유한다고 규정되어 있다. 그리고 예산안의 승인권은 헌법 제54조 제1항에 의거하여 입법부가 보유한다. 우리나라 헌법은 국회의 예산안 심의에 대해 일정한 제한을 두고 있다. 이는 '예산증액 및 신비목 설치 금지' 조항으로서 헌법 제57조에 규정되어 있다. 그리고 조세의 종목과 세율은 법률로 정하는 조세법률주의를 채택함으로써 이에 대한 국회의 권한을 인정하고 있다. 승인된 예산의 집행에 대해서는 명시적 규정이 없으나, 헌법 제66조 제3항에 '행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다'고 규정되어 있기 때문에 예산의 집행권은 당연히 행정부에 속한다. 예산의 사후보고와 감사에 대한 규정은 헌법 제99조에서, '감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하는' 것으로 규정되어 있다. 감사원은 헌법의 제4장 제2절 행정부에 포함되어 있고 직무상 독립된 헌법기관으로 되어 있다.

이렇게 우리 헌법은 독립된 재정의 장은 두고 있지 않고, 여러 곳에서 재정에 관한 규정을 두고 있다.

제 3 장 국 회

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

제55조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

제 4 장 정 부

제 2 절 행정부

제 2 관 국무회의

제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. ~3.(생 략)
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. ~17.(생 략)

제 4 관 감사원

제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.
제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

Ⅱ. 재정조항의 변천

1. 예산안의 심의·확정, 준예산

(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 동의없이는 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 의무 있는 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. 계속비·예비비

(1) 제헌 헌법 제93조

① 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.

(2) 제5차 개헌 제51조

① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

(3) 제7차 개헌 제90조

① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

(4) 제8차 개헌 제91조

① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.
② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

(5) 현행 제55조

① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.
② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

3. 추가경정 예산안

(1) 제5차 개헌 제52조

예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는, 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

(2) 제7차 개헌 제91조

예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

(3) 제8차 개헌 제92조

정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

(4) 현행 제56조

정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

4. 지출예산 각 항 증액과 새 비목설치 금지

(1) 제헌 헌법 제91조

국회는 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다.

(2) 제5차 개헌 제53조

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

(3) 제7차 개헌 제92조

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

(4) 제8차 개헌 제93조

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

(5) 현행 제57조

국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

5. 국채모집, 국고채무부담 계약의 의결

(1) 제헌 헌법 제92조

국채를 모집하거나 예산외의 국가의 부담이 될 계약을 함에는 국회의 의결을 얻어야 한다.

(2) 제5차 개헌 제54조

국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는, 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

(3) 제7차 개헌 93조

국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

(4) 제8차 개헌 제94조

국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

(5) 현행 제58조

국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

6. 조세법률주의

(1) 제헌 헌법 제90조

조세의 종목과 세율은 법률로써 정한다.

(2) 제5차 개헌 제55조

조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

(3) 제7차 개헌 제94조

조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

(4) 제8차 개헌 제95조

조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

(5) 현행 제59조

조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

7. 감사원의 직무

(1) 제헌헌법 제95조

국가의 수입 지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다.

(2) 제5차 개헌 제92조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰

(3) 제7차 개헌 제71조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰

(4) 제8차 개헌 제72조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령소속하에 감사원을 둔다.

(5) 현행 제97조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

Ⅲ. 소 결

제3차 헌법개정시 재정조항의 개정내용은 크게 두 가지가 있다. 우선, 건국헌법에서 도입한 가예산제도를 준예산제도로 변경하였다. 둘째, 예산심의 중 민의원의 총선거가 실시될 경우 정부는 예산안을 다시 제출하여야 하며, 심의기간을 민의원 집회일로부터 2개월로 한정하였다.

가예산제도를 준예산제도로 변경한 것을 재정민주주의 측면에서 보면 국회의 예산권 행사를 제약하는 것이다. 이는 당시의 정부형태가 내각과 의회의 융합을 특성으로 하는 내각책임제이었음을 고려하더라도 입법부와 행정부 간의 권력 불균형을 심화시킨 개헌이라 할 수 있다. 그 밖에 재정에 관한 장의 내용을 유지하면서 그 장의 순서를 제7장에서 제10장으로 변경하였다.

제5차 헌법개정에 따른 예산조항은 이전에 비하여 대폭적인 개정이 이루어졌다. 우선, 체계면에서 제1·2공화국 헌법에서는 독립된 재정장에 규정되었던 예산규정을 별도의 장에 두지 않고 분산하여 규정하였다.

또한, 심계원을 감사원으로 변경하고, 감사원에 관한 규정을 제3장(정치기구) 제2절(정부) 제4관(감사원)에 두었으며, 제4관 제94조에 감사원의 결산검사 및 보고를 규정하면서 국회와 함께 대통령에게도 결산검사보고를 의무화하고 있다.

그 밖의 규정은 모두 제3장 정치기국 제1절 국회 편으로 규정을 옮겨 내각책임제가 대통령제로 변경되는데 따른 조문을 정리하고, 예산제도의 변경을 가져오는 조문이 추가되었다.

따라서, 제2공화국 헌법의 예산조항에서 달라진 주요내용은 첫째, 예산을 예산안으로 변경하고, 의결 대신에 심의·확정이라는 용어를 사용하여 「헌법」 제50조제1항에서 국회는 예산안을 심의·확정한다는 독립된 항을 두었다.

둘째, 정부의 예산안의 제출시한을 회계연도 개시 전 120일로 하고 국회의 예산안 의결시한을 회계연도 개시 전 30일로 하여 국회의 심의를 보장하고 정부의 예산집행 준비를 위한 시간을 보장하였다. 마지막으로 추가경정예산제도를 도입하였으며 그 밖에는 조문순서만 달리 배열하였다.

제3차 헌법개정으로 다소 합리적으로 정비되었던 예산조항은 제7차 헌법개정, 소위 유신헌법의 제정으로 다시 퇴보하였다. 당시 「헌법」제89조제2항에서는 정부의 예산안 제출시한을 회계연도 개시 전 120일이던 것을 회계연도 개시 전 90일로 하여 정부의 예산작성기간을 늘리는 대신 국회의 예산안심의기간을 종전의 90일에서 60일로 30일을 단축하였다.

또한, 조문의 편제면에서도 유신헌법은 예산조항이 포함된 국회를 제5장 정부(제4절 감사원) 다음인 제6장에 위치하였다.

제8차 헌법개정시에 예산조항의 내용수정은 없었다. 다만, 조문의 편제가 달라졌을 뿐이다.[10]

유신헌법 제6장 국회 편에 제89조부터 제94조까지 배열되어 있던 예산조항을 제4장 국회 편에 제90조부터 제95조까지 배치하였다. 한편, 회계검사는 제3장(정부) 제2절(행정부) 제4관(감사원)에 제47조로 규정하여 조문의 순서가 바뀌었다.

10) 김인철, 해설 국가재정법, 동강사, 2007, 36-39면.

제9차 헌법개정은 지금까지 헌법개정 작업 중 가장 민주적인 절차에 의해서 국회 주도로 이루어진 헌법개정이었으나 예산제도에 대한 관심은 부족하였다. 제9차 헌법개정에 따른 현행 헌법상의 예산관련 조항은 내용상 종전과 별차이가 없으며, 다만 조문의 배열순서만 달라졌다.

제헌헌법에서는 헌법상 재정관련 조항이 「재정」이라는 독립된 장에 규정되었으나 제3차 개정헌법에서 결산심사규정이 「감사원」편에 규정된 외에 나머지 규정은 모두 「국회」편으로 옮겨서 규정되었다. 제헌헌법 이후 5차례에 걸쳐 재정조항에 관한 개정이 있었는데, 이는 모두 재정조항의 개정을 목표로 한 것이 아니라 정치상황의 변화에 따른 헌법개정에 수반된 것이었다.

제 3 절 헌법상 재정관련 조항의 내용

Ⅰ. 국회와 행정부의 재정에 관한 권한

우리 헌법은 제3장 국회와 제4장 정부에서 재정에 관한 국회와 행정부의 권한을 규정하고 있다.

국회의 재정에 관한 권한으로, 재정입법권, 예산안심의·확정권, 국회의 정부재정행위에 대한 동의권과 승인권으로 ① 기채동의권, ② 예산외의 국가부담이 될 계약체결에 대한 동의권, ③ 재정적 부담이 있는 조약체결에 대한 동의권, ④ 예비비지출에 대한 승인권, ⑤ 긴급재정·경제처분에 대한 승인권, ⑥ 기금에 대한 국회의 통제권이 있고, 마지막으로 결산심사권이 있다.

재정에 관한 대통령의 권한으로는 ① 예산안제출권, ② 추가경정예산안제출권, ③ 예비비지출권, ④ 긴급재정·경제처분권 등이 있다. 대통령은 정부의 수반으로서 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출할 권리와 의무가 있다. 또 예산성

립 후에 생긴 사유로 인해 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성할 권리와 의무가 있다. 그 외에 계속비·예비비·기채 및 예산외국가부담계약 등에 관해서도 정부가 발안하여 국회의 의결을 얻어서 집행하게 된다. 그리고 예산안이 새로운 회계연도가 개시될 때까지 의결되지 못한 때에는 정부는 일정한 경비를 전년도예산에 준해서 집행할 수 있는데, 준예산에 관한 권한도 가지고 있다.

정부는 재정에 관한 권한을 가지고 있으나, 이들 재정은 궁극적으로는 국민의 경제적 부담이 되기 때문에 이를 가능한 국회의 통제를 받고 있다.[11]

Ⅱ. 재정입법과 조세법률주의

1. 재정법률주의

(1) 재정입헌주의

재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 정하도록 하고 있는바, 이를 재정입헌주의라고 한다. 재정입헌주의는 재정민주주의 또는 재정국회주의라고도 하는데, 이는 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하려는 것이다. 따라서 재정에 관한 중요한 사항은 국회의 법률에 의하도록 하고, 그 외에 재정에 관한 행정부의 집행에 관하여도 국회의 의결 내지 동의를 필요로 하고 있다. 특히 조세에 관하여 우이 헌법 제59조는 조세법률주의를 선언하고 있다. 이것은 형식적 성질로 보아 일반입법권의 내용에 속하는 것이나, 국민의 의무와도 관련되어 있다(제38조). 재정에 관하여서는 국회의결주의를 채택하고 있다.

---

11) 김철수, 헌법학(하), 박영사, 2009, 1739면.

(2) 국가재정법률주의

국가의 예산・기금・결산・성과 관리 및 국가채부 등 재정에 관한 사항을 효율적이고, 투명한 재정운용과 건전재정을 위하여 국가재정법을 제정하였다.「정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하였다」(국가재정법 제7조)

(3) 재정국회주의

국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 하였다(국가재정법 제13조, 제33조, 제68조1항). 국회의 예・결산 심사기능을 강화하기 위하여 예・결산 첨부서류를 확대하고(법 제34조, 제58조, 제59조) 추경의 편성사유를 제한하고(법 제89조) 결산을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하도록 하였다.

국회는 이들 예산・결산・기금관리 등을 심사・감사하여 재정의 민주성을 보장하고 있다.

(4) 재정민주주의

재정국회주의에 대해서 재정민주주의[12]를 주장하는 이론도 나오고 있다.[13] 재정국회주의가 대표민주제원리에 따라 국민의 의사에 구속됨이 없이 국회에서만 결정되는데 대한 반발이 있다. 이들은 유권자인 인민이 국가재정에 직접 참여해야 한다는 주장이다. 이들은 납세자가 국회의 재정입법권에 참여하며 올바른 예산의 사용을 요구할 수 있는

12) 김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 13-20면 참조.

13) 김영천, 헌법상 현대복지국가의 재정민주주의에 관한 연구, 서울대 석사학위논문, 1985, 참조.

납세자의 권리가 인정되어야 한다고 주장한다. 그러나 헌재는 재장사용의 합법성과 타당성을 감시하는 납세자의 권리를 부정하고 있다.[14] 국가재정법은 국민의 시정요구권을 규정하고 있다. 「국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리 주체와 계약 그 밖에 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리 주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다. 시정요구를 받은 장은 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다」(국가재정법 제100조)

2. 조세법률주의

(1) 의 의

헌법은 제59조에서 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다」라고 하여 조세법률주의를 선언하고 있다. 조세법률주의의 원칙은 영미법에서 발달한 개념으로 「대표 없이는 조세 없다」는 원칙이 명시하는 바와 같이 조세의 부과는 법률의 형식에 의하여 국회의 의결을 거칠 것을 요하는 주의를 말하는 것으로서 실질적 조세법률주의를 뜻한다.[15] 조세

14) 청구인들은 위헌적인 차별을 야기하는 특별정원제도를 위한 특별예산을 책정하는 것은 국회의 재정입법권의 범위에 포함될 수 없어 올바른 예산의 사용을 요구할 수 있는 납세자의 권리를 침해하는 것이라고 주장한다. 살피건대, 헌법상 조세의 효율성과 타당한 사용에 대한 감시는 국회의 주요책무이자 권한으로 규정되어 있어(헌법 제54조, 제61조), 재정지출의 효율성 또는 타당성과 관련된 문제에 대한 국민의 관여는 선거를 통한 간접적이고 보충적인 것에 한정되며, 재정지출의 합리성과 타당성 판단은 재정분야의 전문성을 필요로 하는 정책판단의 영역으로서 사법적으로 심사하는 데에 어려움이 있을 수 있다. 게다가 재정재출에 대한 국민의 직접적 감시권을 기본권으로 인정하게 되면 재정지출을 수반하는 정부의 모든 행위를 개별 국민이 헌법소원으로 다툴 수 있게 되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 청구인이 주장하는 재정사용의 합법성과 타당성을 감시하는 납세자의 권리를 헌법에 의해 보장되는 기본권으로 볼 수 없으므로 그에 대한 침해의 가능성 역시 인정될 수 없다(헌재 2005.11.24 선고, 2005헌바579등, 헌재판례집 제17권 2집, 481면 이하; 헌재 2006.3.30 선고, 2005 헌마 598, 헌재판례집 2제18권 1집(상), 447면 이하).

15) 헌재 1994.6.30 선고, 93헌바9, 헌재판례집 제6권 1집, 631면 이하.

법률주의는 반드시 국민의 대표기관인 국회가 제정하는 법률에 근거하게 하여 근대행정의 기본원리인 법치주의의 실현에 그 목적이 있음은 물론, 국민의 재산권을 보호하는 동시에 법률생활의 안정을 기하려는 데 그 의의가 있다.

조세법률주의는 과세요건의 명확성을 요청한다. 조세법률주의의 이념은 과세요건을 법률로 규정하여 국민의 재산권을 보장하고 과세요건을 명확하게 규정하여 국민생활의 법적 안정성과 예측가능성을 보장하는 것이다.[16]

(2) 조세법률주의의 내용

1) 내 용

① 조세요건법률주의

조세법률주의는 조세의 종류와 근거가 법률에 의하여 정하여져야 한다는 것을 요구하며, 또 납세의무자・과세물건・과세표준 및 세율의 대강이 법률에 정해질 것을 요구한다. 이는 조세요건 등의 법정주의 원칙이라고도 할 수 있으며 입법면에서의 요청이다. 나아가 조세면에서의 실질적 법치주의까지도 의미한다고 보아야 한다.

② 조세법치행정

조세행정청은 법률이 규정하는 바에 따라서 엄격하게 조세를 부과하고 징수하지 않으면 안 된다. 즉 조세행정의 합법률성의 원칙으로

16) 헌재는 “조세법률주의는 과세요건법정주의와 과세요건명확주의를 그 핵심적 내용으로 하고 있는데, 과세요건명확주의는 과세요건을 법률적으로 규정하였다고 하더라도 그 규정내용이 지나치게 추상적이고 불명확하면 이에 대한 과세관청의 자의적인 해석과 집행을 초래할 염려가 있으므로 그 내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 것을 말한다.”고 하고 있다. “비록 과세요건이 법률로 명확히 정해진 것일지라도 그것만으로는 충분한 것이 아니고 조세법의 목적이나 내용이 평등권이나 재산권 등 기본권 보장의 헌법이념과 이를 뒷받침하는 헌법상 요구되는 제원칙에 합치되어야 한다”고 하고 있다. 헌재 2003.4.24 선고, 2002헌가6, 헌재판례집 제15권 1집, 340면 이하

이것은 집행면에 있어서의 요청이다. 조세법률주의의 원칙은 엄격하게 해석・적용되어야 한다.

③ 조세평등주의

조세법률은 조세평등주의가 보장되어야 한다.

2) 조세와 준조세

조세란 국가 또는 공공단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화를 말하며, 따라서 조세라는 형식의 명칭을 갖지 않더라도 실질적으로 강제적 과징의 성질을 가지는 것은 이에 포함하고 법률의 형식에 의하여야 한다고 해석하여야 할 것이다. 이렇게 보면 사용료・수수료・전매품가격・철도요금 등은 조세가 아니다. 그러나 이것들은 국민의 자유의사에 의한 승인에 기초를 운 것이므로 지방자치법은 조례로써 징수할 수 있도록 규정하고 있다(법 제139조).

부담금, 수수료, 사용료 등은 조세라는 명칭이 붙어 있지 않지만, 조세법률주의의 적용을 받는다.

(3) 조세법률주의의 예외

조세법률주의란 원칙적으로 조세는 법률로 정하고 명령 등으로써는 정할 수는 없는 것을 의미한다. 그러나 복잡하게 변화하는 경제현실에서 일일이 법률로 제정할 경우 과제대상의 적정한 결정이 어려워 이로써 국민간의 공평과세를 깰 수도 있기에 예외적으로 행정입법에의 위임을 인정하고 있는 실정이다. 또 지방세에 관한 조례에의 위임과 조약 및 긴급재정・경제명령에 의한 예외가 있다.[17]

17) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2009, 1028-1029면 참조.

Ⅲ. 예산과 결산심사

1. 예 산

(1) 예산의 의의와 본질

1) 예산의 개념

예산(budget, Budget)이라 함은 1회계연도에 있어서 국가의 세입・세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위형식이다. 예산에도 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다.

실질적 의미의 예산이란 1회계연도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 세입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 극 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력이 인정된다. 따라서 예산에서 중요한 의의를 갖는 것은 세출예산이다.

형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입・세출의 견적 분만 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다. 법 제2장은 총칙・예산안의 편성, 예산의 집행, 결산으로 구성되어 있다(국가재정법 제2장). 예산은 예산총칙・세입세출예산・계속비・명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다(동법 제19조).

2) 예산의 성질

예산을 법률과 별개의 형식으로 할 것인가 아니면 예산도 법률의 형식으로 할 것인가에 관하여 각국의 입법례는 서로 다르다. 우리나

라는 예산을 법률의 형식으로 하는 영국·미국·독일·프랑스 등의 다수예에 따르지 아니하고, 예산을 법률과 다른 특수형식으로 하고 있는 일본·스위스 등의 소수예에 따르고 있다. 즉 우리 헌법은 제40조의 국회의 입법권과는 별도로 제54조에서 국회의 예산심의권을 규정함으로써 법률과 예산의 형식을 구별하고 있으며, 1년예산주의·총계예산주의·단일예산주의 및 영구세주의를 채택하고 있다.

예산과 법률의 형식이 구별되어 있는 경우에는 예산의 성질이 문제되는바, 이에 대해서는 학설이 대립되고 있다.[18] 현행헌법의 해석으로는 일반적으로 법형식설로 보고 있다.

---

18) ① 훈령설이란 예산은 단순한 견적이 아니고 그 자체가 행정청에 내리는 국가원수의 훈령이라고 보는 것이다. 그 구속력은 국회의 의결을 거친 뒤 국가원수가 재가공포하기 때문에 발생한다고 본다. 이것은 예산행정설이라고도 한다. ② 승인설은 예산의 법적 성격을 부인하고 예산안의 제출은 어디까지나 행정행위로서 국회에 대한 의사표시에 지나지 않는다고 한다. 예산은 국회가 정부에 대하여 세출의 승인을 하는 것이라고 한다. 이 설에 의하면 예산은 국회가 정부의 행위에 대하여 사전승인을 해 줌으로써 정부의 지출책임을 해제하는 수단이라고 한다. ③ 법형식설(법규범설)은 예산을 법률과 병립하는 국법의 한 형식으로 본다. 즉 예산은 한 회계연도에 있어서 국가의 재정행위의 준칙으로서, 주로 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고 국회의 의결에 의해 정립되는 국법의 한 형식을 말한다고 한다. 이 설이 승인설과 다른 것은 i) 예산을 단순한 세입·세출의 견적서로 보는 것이 아니라 정부의 행위를 규율하는 법규범이라고 보아 정부에 대한 예산의 구속성을 강화한 것과 ii) 예산은 어떠한 경우에도 국회의 의결을 거치지 않으면 성립되지 않는다는 점이다. ④ 예산 법률설은 입법권은 국회에 있고 예산의 본질 또는 재정의 민주화를 고려한다면 예산은 법률이어야 한다고 한다. 즉 예산은 국가기관을 구속하고 국민을 구속하지 않는다는 이유로 예산과 법률과의 구별을 주장하지만, 법의 역할은 대 피치자관계의 규정에 한정할 필요가 없고, 실제로도 공무원의 사무는 법률사항으로 명시되어 그것을 행정조직으로 정하고 있는 것이다. 또 예산의 효력은 1년에 한정되어 법률과 같이 영속성이 없다고 하지만, 법률에도 한정적인 것이 있으며 또 국회가 의결한 예산은 단순한 계수의 확정이 아니라 규제효력을 갖는 규범의 확정으로 보지 않을 수 없다고 한다. 그리하여 예산도 법률의 형식으로 의결되어야 한다고 주장한다. ⑤ 판례는『국회가 의결한 예산 또는 국회의 예산안 의결은 헌법소원의 대상이 된다고 볼 수 없다. 예산도 일종의 법규범이고 법률과 마찬가지로 국회의 의결을 거쳐 제정되지만 예산은 법률과 달리 국가기관만을 구속할 뿐 일반국민을 구속하지 않는다. 가사 예산이 정부의 재정행위를 통하여 국민의 기본권에 영향을 미친다고 하더라도 그것은 관련 법령에 근거한 정부의 구체적인 집행행위로 나타나는 것이지 예산 그 자체나 예산안의 의결행위와는 직접 관련성이 없다』고 보고 있다.

3) 예산과 법률

① 예산과 법률과의 차이

예산도 일종의 법규범이고 예산과 법률 모두 국회의 의결을 거쳐 제정된 점에서 동일하지만, 우리 헌법은 제40조에서 입법권을 국회에 속하게 하는 한편, 제54조에서는 국회에 예산심의·확정권을 부여하여 양자를 각각 별개의 국가행위형식으로 규정하고 있으므로 다음과 같은 여러 가지 차이가 생긴다.

형식상의 차이로 헌법은 영·미·불·독일 등과 같은 예산법률주의를 택하지 않고 예산과 법률을 별개의 국가행위형식으로 하고 있다(제40조, 제54조). 따라서 예산은 법률과는 다른 「예산」이란 독자적인 특수한 형식을 취하고 있다. 법률은 일반성이 있는데 대하여 예산은 구체적이다.

절차상의 차이로는 첫째, 예산은 정부에만 제출권이 있고 국회에는 제출권이 없다. 이에 반하여 법률은 정부와 국회 양자가 제출권을 가진다. 둘째, 예산안의 심의에 있어서 국회는 정부가 제출한 예산안의 범위 안에서 삭감할 수는 있으나 지출예산각항의 금액을 정부의 동의 없이 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(제57조). 그러나 정부제출의 법률안에 대해서는 정부의 동의없이 국회가 수정·증보할 수 있다. 셋째, 법률안은 공포되어야 효력이 발생하므로 공포가 효력발생요건이나, 예산안은 단지 관보로써 공고하도록 되어 있으므로 공고가 효력발생요건이 아니다(제53조 참조). 넷째, 법률안과 달리 국회는 예산심의를 전면 거부할 권한이 없으며, 대통령도 법률안거부권행사(제53조 2항)와 같이 국회에서 통과 된 예산안을 국회에 환송하여 재심요구하는 등 거부권을 행사할 수는 없다.

효력상의 차이로 첫째, 예산은 1회계연도 사이에만 그 효력을 가지는 데 대하여, 법률은 개폐되지 아니하는 한 영속적인 효력을 가진다.

둘째, 예산은 국가기관을 구속할 뿐이고, 법률과 같이 일반국민을 구속하는 것은 아니다. 셋째, 예산은 국회의 의결로 성립하고 국회의 의결은 정부의 재정행위를 구속하지만, 정부의 수입·지출의 권한과 의무는 예산 자체에 의하는 것이 아니고 별도의 법률로 규정된다.

② 예산과 법률 상호간의 관계

예산과 법률은 별개의 법형식이요, 또한 별개의 성립하고 또 대상도 다르기 때문에 양자는 형식적으로나 실질적으로도 그 성질과 효력을 달리한다. 따라서 예산을 가지고 법률을, 법률을 가지고 예산을 변경할 수 없다. 이것은 예산법률주의를 채택하고 있는 나라에서도 같다. 왜냐하면 양자는 성립요건을 달리하기 때문이다.

예산은 입법권을 구속하는가, 법률은 예산안을 구속하는가, 또 법률은 국회의 예산심의권을 구속하는가의 문제이다. 첫째로 세출예산은 비록 예산으로서 성립하여 있다고 하더라도 그 경비의 지출을 명하는 또는 인정하는 법률이 없는 경우에는 정부는 지출을 할 수 없다. 둘째로 어떤 법률에 의하여 경비의 지출이 인정되고 명령되었다고 하더라도 그 지추의 실행에 요하는 예산이 없으면 실제의 지출행위는 할 수 없다고 할 것이다. 그러나 조세법률주의에 따라 법률의 근거가 있는 한 세입예산을 초과하거나 예산에 계상되어 있지 않은 항목의 수납도 가능하다. 셋째로 국회가 예산을 필요로 하는 법률을 성립시켜 둔 경우에는 국회의 예산심의권은 법률에 의한 제한을 받는다고 할 것이다.

예산과 법률이 불일치하는 경우도 발생한다. 성립예산 중에 인정되어 있는 지출사항에 대해 그 예산의 집행을 명하는 법률이 불성립한 경우에는 예산의 실행이 불가능하다. 또 어떤 경비의 지출을 국가에 의무화하고 있는 법률은 성립하였으나 예산이 성립하지 않는 경우에는 법률의 집행이 불가능해진다. 이러한 양자의 불일치는 앞서 밝힌

대로 우리 헌법하에서는 양자가 상이한 형식으로서 그 제출권자, 제출 및 성립시기, 심의절차 등에 있어서 차이가 있기 때문에 발생한다.

예산과 법률이 다른 것이라고 하더라도 다 같이 국회의 의결에 의하여 성립하는 것이며 국가의 의사의 표명이기에 그 불일치는 가능한 한 지양 내지 제거되지 않으면 안 되며, 따라서 이에 관여하는 국회 및 정부의 양 기관은 당연히 이 양자의 일치에 노력하여야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 이들 양자를 별개의 국가행위형식으로 하고, 나아가 대통령제를 취하고 있기 때문에 이러한 요청은 더욱 절실하다.[19]

따라서 사전적으로는 첫째로, 정부가 법률안과 예산안을 제출함에 있어서 양자의 불일치가 발생하지 않도록 노력하여야 할 것이다. 즉 모든 세출을 가능한 한 예산안에 반영하고 근거법령과 예산안을 동시에 제출하며, 정부의 국회출석발언권 기타 국회에 대한 상호견제권 등의 광범한 활용을 통해 절차적으로 조정하여야 할 것이다. 현재 예산과 법률간의 불일치를 막기 위한 예비적 방안으로 국회법은 「정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다」고 하고 「의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안에 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다」고 하고 있다(국회법 제79조의2). 기획재정부 소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회의 협의를 거쳐야 한다(국회법 제83조의2). 그런데 예산을 필요로 하는 법률이 성립한 경우에 정부는 법률집행을 위하여 반드시 예산조치를 하여야 할 것인가가 문제된다. 통설적 견지에서는 국회의 의견에 우위가 인정되기 때문에 정부는 법률을 성실

19) 김철수, 헌법학(하), 박영사, 2009, 1678-1680면.

하게 집행하는 의무를 지는 이상, 법률집행을 위하여 필요한 경비는 반드시 예산에 계상할 의무를 진다고 할 것이다.

둘째로, 의원입법에 의한 예산과 법률과의 불일치를 없애기 위하여서는 영국과 같이 예산을 수반하는 의원입법을 금지하거나 그러한 법률안의 발안권을 정부에 전속시키는 것이 가장 이상적이나, 우리 헌법상으로는 불가능한 것이기에 미국과 같은 예산을 수반하는 입법은 정부・세출위원회 간에서 조정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

그러나 예산과 법률의 불일치현상이 발생한 경우의 사후조치로서 정부, 특히 재무당국은 ⅰ) 추가경정예산조치를 취하건, ⅱ) 그 법률의 시행시기를 늦추는 조치, ⅲ) 예비비 지출 ⅳ) 기타 예산운용에 일시 전용하는 등 해결책을 생각할 수 있겠다.

4) 예산의 효력

시간적으로는, 예산은 1회계연도 내에서만 효력이 있다. 이를 예산일년주의라고 한다. 다만 헌법은 예산일년주의에 대한 예외로서 계속비제도를 두고 있다(제55조 1항). 예산은 법률과 달라서 일반국민을 구속하는 것이 아니고 국가기관만을 구속한다. 예산은 일단 국회의 의결을 얻은 후에는 법적 효력을 발생하여 정부의 재정행위를 구속하는데, 그 효력에 있어서 세출예산과 세입예산은 그 내용을 달리한다.

첫째, 세출예산은 정부를 구속하는 법적 구속력을 가진다. 즉 세출예산은 지출의 목적・금액・시간의 3가지 점에서 정부를 구속한다(국가재정법 제45조, 제46조). 따라서 국회의 의결을 얻지 못하면 아무리 사소한 금액이라도 그것을 지출할 수 없고 항목의 유용을 할 수 없다.

둘째, 세입예산은 우리나라에서와 같이 영구세주의를 취하는 국가에서는 세입예정표 이사의 효력을 가지지 않는다. 즉 이것은 특정회계연도에 있어서 세출을 지급할 수 있는 재원을 표시하고 세입을 통관할 수 있는 편의를 제공할 뿐, 정부에 대해 그 예산에 근거해서 직접 세입을 징수할 수 있는 기능을 부여하거나 또는 세입예산의 범위 내

에서만 수입금을 징수하도록 하는 의무를 부과하는 것도 아니다. 왜냐하면 조세 기타의 국가세입은 따로 법령이 정하는 바에 의해서 징수 또는 수납하도록 되어 있고 또 세입의 액수도 당해연도의 경제사정 등에 의해서 일정하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 예산에는 계상되어 있을지라도 그것을 징수할 수 있는 법률의 근거가 없으면 정부도 그것을 징수할 수 없다. 이 점이 예산법률주의에 입각하고 있는 영·미·불·독일 등의 예산제도와 다른 점이다. 다만 세입예산에 미리 계상되지 않은 수입은 법률에 근거하여 수입하였을지라도 그것을 당해 연도의 세출에 충당할 수 없다는 점에서 법적 효력이 있다. 세출예산이 법률이 예정하는 세출액의 상한을 초월하는 경우도 있다. 그러한 경우에는 법률의 한도 내에서만 예산을 집행할 수 있다.

이와 같이 예산은 법적 효력을 가지고 있으나 그것은 법률과 조약보다는 하위에 있다고 볼 수 있으므로 예산으로서 법률을 개정할 수는 없는 것이다. 예산 전체가 성립하지 않는 경우 정부는 잠정예산을 편성하여 집행할 수 있다.

(2) 예산의 원리

정부는 ① 재정건전성 확보를 위하여 최선을 다하여야 하며 ② 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 하고 ③ 재정을 운영함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 하고 ④ 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 위하여 노력하여야 하고 ⑤ 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다(국가재정법 제16조).

한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다(동법 제17조). 국가의 세출은 국채·차입금 이외의 세입을 그 재원으로 한다(법 제18조). 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다. 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계와 특별회계로 구분한다(동법 제 21조).

(3) 예산의 성립

1) 예산안의 편성・제출・심의・확정・공포

① 예산안의 편성・제출

예산안은 매 회계연도마다 정부가 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 하며(제54조 2항), 예산안의 제출권은 오직 정부에게만 있고 국회에는 없다. 정부가 예산편성지침을 내린 것을 국회예산결산위원회에 보고하여야 한다(국가재정법 제30조). 정부가 예산안을 제출하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(제89조 4호). 예산은 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 국회에 제출한다(국가재정법 제32조). 국회에 예산안을 제출하는 경우에는 필요한 서류를 첨부하여야 한다(국가재정법 제34조). 제출기일을 이와 같이 법정하고 있는 것은 예산심의기간의 부족으로 인한 부실한 심의와 준예산의 시행을 막기 위한 것이다(국회법 제84조).

② 예산안의 심의・수정・확정

예산안은 소관상임위원회에 회부하고 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. 의장은 예산안과 그 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다(국회법 제84조).

의장은 예산안을 예산결산특별위원회에 회부한다. 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사 내용을 존중한다. 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비용을 설치할 경우에는 소관상임위원회와 협의하여야 한다(국회법 제84조). 예산결산특별위원회는 예산안에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만,

추가경정예산안의 경우에는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(국회법 제84조의3). 국회는 의결로써 일정한 사업에 대하여 예비타당성 조사를 요구할 수 있다(국가재정법 제38조).

정부가 제출한 예산안은 회계연도개시 30일 전까지 국회의 의결로써 확정되는데(제54조 2항), 예산안의 심의·확정에 있어서는 국회예산결산위원회의 심의를 거친 후 국회본회의에서 의결로 확정한다(국회법 제45조). 법률과 달리 국회는 예산안에 대한 폐지·삭감(소극적 수정)은 할 수 있으나, 정부의 동의 없이 원안의 증액수정 또는 신비목설치(적극적 수정)는 할 수 없다(제57조). 그리고 국회는 이미 조약 또는 법률에서 규정된 세출은 삭감할 수 없다. 또한 정부가 예산안의 수정동의를 할 때에는 본회의나 위원회의 동의를 얻어야 하며(국회법 제90조 2항), 의원이 할 때에는 의원 50인 이상의 찬성이 있어야 한다(법 제95조 1항 단서).

이에 관련하여 국회는 예산안을 전부 거부할 수 있는가가 문제된다. 예산안을 부결하면 그 다음 해의 재정적 지출이 불가능하기 때문에 예산안에 대한 전부거부는 인정될 수 없으며, 일부수정만이 가능하다. 정부는 예산안을 국회에 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 수정안을 국회에 제출할 수 있다(국가재정법 제35조). 또한 가능한 한 법정기일 내에 심의·통과시켜야 할 것이다.

③ 예산의 공고

국회가 의결한 예산은 정부에 이송되어 대통령이 공고한다. 예산의 공고는 전문을 붙여 대통령이 서명하고 국무총리와 관계국무위원이 부서하여 관보에 게재함으로써 한다(법령등공포에관한법률 제8조, 제11조 참조).

2) 임시예산과 계속비・예비비제도・국가채무부담행위

① 임시예산(잠정예산・준예산)

예산안은 정부가 회계연도개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 되어 있으며, 국회는 회계연도가 개시되기 30일 전까지 이것을 의결하여야 한다(제54조 2항 후단). 그러나 국회가 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안을 의결하지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ⅰ) 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지・운영, ⅱ) 법률상 지출의무의 이행, ⅲ) 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위하여 전년도예산에 준하여 집행할 수 있다(제54조 3항).

② 계속비

헌법은 매년 예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 한다는 1년예산주의를 원칙으로 하고 있다. 그러나 정부가 특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제55조 1항)라고 하여, 그 예외를 인정하고 있다.

계속비라 함은 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구사업의 경비에 관하여 미리 일괄하여 국회의 의결을 얻고, 이것을 변경할 경우 외에는 다시 의결을 얻을 필요가 없는 경비를 말한다. 이는 수년간 계속되는 사업, 예컨대 국가의 대규모 공사・계획 등이 일단 착수된 후에 중도에서 국회의 의결을 얻지 못함으로 인하여 중지케 되는 것을 방지하고자 한 것이다. 또한 계속비는 경비총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻어야 한다(국가재정법 제23조). 계속비의 지출연한은 그 회계 연도부터 5년 이내로 한다. 필요하면 국회의 의결을 거쳐 그 연한을 연장할 수 있다(국가재정법 제23조).

③ 예비비

예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있다(국가재정법 제22조). 이 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하며, 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다(제55조 2항). 예측할 수 없는 예산 외의 지출이란 예산을 편성할 때에는 전혀 예기치 못한 사건이 발생하여 필요하게 된 지출을 말하고, 예산초과지출이란 예산에 일정한 금액을 계상하였으나 나중에 사정변경으로 인하여 부족이 생겼기 때문에 지출하는 것을 말한다.

예비비의 지출에 관해 국회의 승인을 얻도록 한 것은 정부의 부정지출과 낭비를 통제하려는 데 목적이 있으며, 만일 국회의 승인을 얻지 못한 경우에는 지출행위의 효력에는 영향이 없지만 정부는 정치적 책임을 지게 된다. 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 승인을 얻어야 한다(동법 제52조).

④ 명시이월비

세출 예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 년도에 이월하여 사용할 수 있다(동법 제24조).

⑤ 국고채무부담행위

국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻어야 한다(동법 제25조).

⑥ 성인지(性認知) 예산서

예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서를 작성하여야 한다(동법 제26조).[20]

(3) 예산의 변경

예산은 회계연도 개시 30일 전까지 국회에서 의결되어야 하며, 그 때까지 의결되지 않으면 임시예산을 일정한 범위 안에서 지출할 수 있다. 그러나 예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 정부가 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다(제56조). 이러한 경우에는 정부가 예산안을 편성할 때에 미리 예비비를 두어 예산성립 후에 일어나는 예비지출에 대비시키고 있으나, 그것으로써 충족되지 않을 경우를 위하여 예산에 세입지출의 추가를 할 수 있게 한 것이다. 이 추가경정예산안의 제출시기와 심의기간에 대한 헌법상의 제한은 없다. 그러나 국가재정법은 추가경정예산안의 편성을 제한하고 있다. ① 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 ② 경기침체·대량실업 등 대내외여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 ③ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우에만 추가경정예산안을 편성할 수 있다(동법 제89조). 추가경정예산안의 심의는 본예산심의와 같은 절차와 방법에 의한다. 추가경정예산안의 집행 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.[21]

---

20) 김세진, 양성평등 구현을 위한 성인지 예산제도에 관한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2008 참조.

21) 김철수, 헌법학(하), 박영사, 2009, 1684면.

2. 결산심사

(1) 결산심사의 법적 성격

국회의 결산심사에 관하여 헌법은 「감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.」(제99조)고 규정하고 있다. 국가의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계심사를 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 두고 있기 때문에(제97조) 결산감사는 감사원의 전유권한인지 국회는 결산에 대하여 심사권을 가지고 있는지 학설이 대립되고 있다.[22]

초기에는 감사원의 기능을 중시하고, 국회에의 보고를 접수하는 것으로 생각되었다. 그 결과 국회의 결산심사는 옳게 기능하지 않아 비판이 많았으며 감사원의 국회이관이 논의되기도 하였다. 현재 국회는 결산심사의 강화를 위하여 예산결산특별위원회의 활동을 활성화하고, 효율적인 지원을 위하여 국회예산정책처를 만들어 국가의 결산을 연구분석·평가하게 하였다.

국회의 결산심사는 국회의 예산심사의 자료로써 이용되는 것으로 결산심사는 예산심사를 위한 feedback 작용을 하는 것으로 보아야 하며, 감사원의 보고는 전문기관에 의한 정보제공으로 보아야 할 것이다. 재정의회주의의 요청으로서 결산심사는 민주적 정당성을 부여하는 것으로 국회의 의결이 필요할 뿐 아니라 시정조치를 요구하고 정치적 책임을 추궁하는 방법이 되어야 할 것이다.[23]

---

22) ① 보고설은 국회에서의 결산제출을 본질적으로 보고로 보고 있다. 그 근거로는 결산은 의결안건이 아니고 보고안건이기 때문에 국회에서 심사미료의 경우에도 다음 회기에 다시 제출되지 않고 계속 심의되며 결산은 세입·세출예산을 집행한 결과에 불과하고 내용적으로는 이미 확정된 것임을 들고 있다. ② 의결설은 국회에 보고하여야 한다는 것은 단순한 보고 아니고 이를 심사하여 이를 시정할 것인가 아니할 것인가를 의결하지 않으면 안 된다고 보고 있다. 결산의 승인 또는 불승인을 내용의 책임추궁의 의미를 부여하는 것이다. 이는 국회의 결산심사의 중요성을 강조하고 차년도예산심사와 연결할 수 있다고 생각한다. 이것은 정부의 정치적 책임 추궁의 근거로 보게 된다고 한다.

23) 결산에 관해서는 김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안,

(2) 결산심사과정과 처리결과

1) 결산심사방법

국회는 감사원의 검사를 거친 결산을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구한다(국회법 제128조의2).

2) 정부의 결산제출

기획재정부장관은 회계연도마다 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 각각 제출하여야 한다(국가재정법 제59조).

3) 감사원의 결산검사

감사원은 제출된 결산과 첨부한 서류를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다(국가재정법 제60조).

4) 결산의 국회제출

정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다(국가재정법 제61조).

5) 국회심의

현행국회법은 결산을 예산안과 마찬가지로 상임위원회가 결산심사를 하고 그 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의하여 의결하도록 하고 있다(국회법 제84조).

6) 결산심사의 결과처리

결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구

한국법제연구원, 2007 참조.

하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다(2003.2.4 신설) (국회법 제82조2항).

3. 기금관리

(1) 기금에 대한 국회의 권한

국회는 재정에 관한 권한을 가지는데 이에는 기금에 관한 권한도 포함되어 있다. 국회법은 기금운용계획안을 심의·확정할 권한을 규정하고 있다. 기금관리기본법은 예산회계법과 같이 폐지되고 국가재정법으로 통합되었다. 국가재정법 제 4장은 기그에 관하여 규정하고 있다.

(2) 기금운용계획안의 국회제출

기금운용계획은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다. 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분한다. 기금운용계획안을 정부는 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다(국가재정법 제68조).

(3) 기금운용계획안의 첨부서류

정부 또는 기금관리 주체는 기금운용계획안과 기금운용계획변경안을 국회에 제출하는 경우에는 ① 기금조성계획 ② 추정대차대조표 및 추정손익계산서 ③ 수입지출계획의 총계표 및 주요항목별 내역서 ④ 성과계획서 ⑤ 기금과 회계 간 또는 기금상호간 여유재원의 전출·전입 명세서 ⑥ 기금운용 계획안 등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류를 첨부하여야 한다.

(4) 국회의 심의

국회의 심의는 예산안심의에 준하는 절차를 밟아 심의한다. 의장은 이 안을 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회의 예비심사를

거친 뒤 그 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다. 예산결산위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다(국회법 제84조). 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나, 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다(국가재정법 제69조). 기금운용계획안에 대해서 예산결산위원회는 공청회를 개최하여야 한다(국회법 제84조의3). 국회는 운용계획안을 회계연도 개시 30일 전까지 심의·확정한다(국회법 제84조의2).

(5) 기금결산제출

기획재정부장관은 기금관리주체가 제출한 결산보고서에 다라 자금결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. 기획재정부장관은 대통령의 승인을 얻은 기금결산서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 각각 제출하여야 한다. 감사원은 기금결산을 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다. 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

(6) 기금결산의 심사

국회는 결산심사의 예에 따라 기금결산을 심사할 수 있다(국회법 제84조). 기금결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과 국회에 보고하여야 한다(국회법 제84조 2항 후문).

제 3 장 주요국가 재정제도와 시사점

제 1 절 개 설

독일의 경우 재정헌법은 연방국가를 구성하는 핵심문제이기[24] 때문에 정치적으로 매우 중요한 의미를 가진다. 기본법의 재정헌법규범들은 연방국가질서의 중추적 지주(支柱)를 이룬다. 재정헌법은 '전체국가'(Gesamtstaat)와 '구성국가들'(Gliedstaaten)이 국민경제의 '수익'(Ertrag)에 정의롭게 참여하게 하는 재정질서를 확보하여야 한다.[25] 구성국가는 충분한 재정확보를 기반으로 해서만 자신의 국가성을 발현할 수 있기 때문에 국민경제의 수익에 대한 참여는 연방국가가 기능하기 위한 필수적 전제를 이룬다.[26] 연방국가의 헌법이 연방과 지방(支邦)들의 재정적 요구를 규율하지 않으면, 연방국가를 구성하는 지방들이 마음대로 처리할 수 있는 재정원(財政源)을 무질서하게 압류하려는 위험이 사실화될 수도 있다. 형편이 좀더 나은 경우라 하더라도 연방과 재정력이 풍부한 지방들이 재정력이 취약한 지방에 대하여 정당화 될 수 없는 불이익을 가하는 재정원배분에 합의할 수도 있다. 그리고 형편이 좀 더 나쁜 경우에는 시민들에게 과중한 부담을 지우는 잠재적 수익원을 둘러싸고 치열한 경쟁이 벌어질 수도 있다. 물론 독일은 우리나라와는 달리 연방국가 구조를 취하고 있기 때문에 재정문제에 대한 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는 없다. 그러나 재정

24) W. Gerloff, *Die Finanzgewalt im Bundesstaat*, 1948, S. 28. 이를 K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl.(1991), S. 104(Rdnr. 254)는 "재정제도는 연방국가질서에 있어서 결정적인 중요성을 갖는다. 연방국가질서의 작용은 궁극적으로는 연방과 지방이 원칙적으로 재정상 상호 독립되어 있다는 데에 달려 있다."라고 표현한다.

25) BVerfGE 55, 274(300).

26) BVerfGE 72, 330(388).

문제의 근원으로 종종 지적되고 있는 항구적인 예산팽창, 그에 따른 재정수지적자 및 국가채무급증 등의 현상은 한 국가에 국한되지 않는 공통점을 가진 현상이며, 그러한 한에서 독일의 재정문제에 대한 대처방안은 우리 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

오스트리아는 제2차 세계대전 이후 지속적인 경제성장으로 말미암아 1990년대부터는 1인당 국민소득이 세계 최상위에 속하는 국가로 성장하여 선진국 대열에 올랐으나, 사회복지국가 실현을 위한 방만한 연방재정운용과 과도한 재정적자로 말미암아 2000년대에 들어서는 국내외적으로 효율적인 국가재정운용에 대한 압력을 받아왔다. 이 때문에 효율적인 연방예산운용을 통한 건전한 국가재정을 도모하고, 이를 통해 새로운 경제성장과 사회복지국가모델을 실현하려고 2007년부터 시작하여 2013년까지 법적인 제도를 정비하는 중이다. 대한민국은 1960년대부터 지속적인 경제발전을 통해 2009년에는 세계 경제 20위권에 드는 것으로 평가받고 있다. 그러나 2008년부터 시작된 세계적인 경제위기 상황 속에서 지속적인 경제성장과 사회복지국가정책 확충이라는 두 마리 토끼를 잡으려다보니, 어느덧 국가부채는 엄청난 숫자로 증가하게 되었다. 이러한 가운데 국가재정운용에 있어서 새로운 변화를 모색하는 오스트리아의 재정상황에 대한 헌법적 측면의 비교연구는, 유사한 상황에 직면하여 문제해결방안을 모색하는데 많은 시사점을 줄 수 있다.

프랑스는 1958년 시민혁명을 거치면서 근대국가로 탄생하였고, 유럽에서 최초로 성문헌법을 가진 국가이다. 시민혁명을 통하여 국민주권을 확립하였고, 이러한 시민혁명의 발단가운데 하가 국가 재정과 관련된다고 볼 수 있다. 국가 재정은 곧 국민들의 재산권과 관련이 되고 중요한 문제가 돼서 헌법마다 국가 재정과 관련하여 중요한 규정을 두고 있다. 프랑스 예산제도는 1814년 왕정복고기부터 서서히 발달

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

프랑스는 최근에 국가 경제의 어려움으로 실업률이 속출하고 특히 유럽통합으로 인하여 국가 재정과 관련하여 새로운 개혁이 필요하게 되었다. 따라서 국가 재정법제와 관련하여 새로운 개혁을 시도하고 있다. 1958년 제5공화국 들어서 재정에 관한 기본법이라 할 수 있는 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 제정하여 시행하였으나 2001년 대폭적인 개정을 하여 재정에 관한 조직법률을 시행하고 있고, 2008년 7월에는 헌법개정을 통하여 재정법제를 개혁하였다. 이 외에도 국가재정과 관련하여 1996년 헌법개정을 통하여 사회보장 재정법제를 개혁하였다. 프랑스는 재정에 관한 조직법률 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법, 동 법 제45조에 규정된 법률로 규정을 하고 있다. 특이한 것은 프랑스의 경우 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있다는 점이다. 다른 국가의 경우 예산의 경우에는 법률주의를 위하고 있어 예산을 법률의 형태로 의결하는 경우가 많으나 결산의 경우에도 법률의 형태로 하도록 하는 것은 프랑스의 독특한 제도라 할 수 있다.

일본은 현재 재정악화의 상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있는 실정이다. 따라서 일본의 기본적인 재정제도에 관한 법제도적인 고찰과 헌법개정 속에서 나타난 개정방향을 살펴봄으로서 우리의 재정제도에 대한 제개정에 참고가 되고자 하는데 있다.

제 2 절 주요국가의 재정제도

Ⅰ. 독 일[27]

1. 기본법상의 재정제도

재정헌법[28]의 중심문제는 특정의 과제와 그 과제로부터 발생하는 재정적 부담을 특정의 과제수행자에게 할당하고 그러한 재정적 부담을 전체 공적 수입에서 충당하는 것이다. 더 나아가서 연방국가에서 재정헌법은 전체국가와 구성국가들의 정치적 비중을 결정한다. 그리고 제1차 세계대전이 결과 생겨난 경제적 상황들 때문에 제 지방의 재정수요보다 라이히의 재정수요가 우위를 점하게 되었다. 제2차 세계대전 이후에도 유사한 현상이 재현되었다.

공적 과제와 그에 대한 자금조달을 어떤 형식과 어느 정도로 할 것인가에 대한 정치적 기본결정이 개별적 과제와 그 수행자들 상호간의 서열을 결정하는 것은 아니다. 재정헌법의 관점에서 볼 때 모든 공적 과제와 그 수행자는 원칙적으로 등가(等價)이다. 그러한 평가만이 연방적 국가질서라는 헌법의 기본결정과 지방과 지방자치단체에 의해 국가과제를 수행하도록 한 헌법의 기본결정과 일치한다. 이러한 정치적 긴장관계가 성립하여 있는 장(場)에서 재정헌법은 상호관계를 충족시키고 '연방우호적 태도의 원칙'(Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens)[29]을

---

27) 이하는 홍성방, 주요국가의 재정법제 연구(Ⅰ) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009를 요약한 것임.

28) 재정헌법을 "공적 재정관리, 즉 연방국가의 분배를 포함하는 국가적 재정고권, 전체경제의 평형에 대한 의무를 포함하는 국가예산제도 및 조세제도의 기본질서에 관련된 제 헌법규범의 총체"로 정의하며, 많은 학자들이 이에 동의하고 있다. 이 글에서도 재정헌법을 이러한 의미로 이해한다. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 1012.; Br. Schmidt-Bleibtreu/Fr. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl.(1980), S. 1012.

29) BVerfGE 4, 15(140). 연방우호적 태도의 원칙은 불문헌법의 원칙으로서 흔히 '연방충성'(Bundestreu)으로도 불리어진다. 이 요청에 따르면 헌법은 전체국가와 구성

고려하는 해결책을 찾지 않으면 안 된다.

그러한 목적을 달성하기 위해서는 끊임없이 변화하는 정치적 목표에 적응하는 것을 용이하게 하는 신축적 규정이 요구된다. 과제수행자의 재정수요는 결코 고정된 질서 속에 최종적으로 규정될 수 없는 성격을 가진다. 어쩌면 최종적인 재정균형은 그 자체로서 논리적 모순일지도 모른다. 일정한 시간적 간격을 두고 재정문제는 정치적·경제적 상황의 변화에 적응할 수 있도록 새롭게 결정되지 않으면 안 된다. 그리고 이를 위해서는 재정헌법에 적합한 절차규정과 방향정립자료가 확정되어야 한다. 따라서 그에 상응하는 '심사조항'(Revisonskalusel)은 필수적이고 지극히 중요한 재정헌법의 구성부분이다. 그러나 재정결정은 단순입법에 의하여 가능할 수 있어야 한다. 따라서 그러한 부분을 개정절차가 어렵도록 헌법에 고정시켜놓으면 연방국가의 재정체계를 불균형에 이르게 하고 경직시킬 수도 있다.[30]

기본법은 제104a조 내지 제109조에서 연방과 지방 사이에 재정고권을 구분하고 있다.

(1) 과제 및 비용분담

기본법 제104a조 제1항은 공적 과제의 수행에 필요한 재정조달을 지배하는 원칙을 규정하고 있다. 동 조항에 따르면 기본법에 달리 규정한 바가 없는 한 연방과 지방은 각자의 업무수행에 따른 비용을 각각 부담한다. 이 규정의 의도는 공적 업무의 수행에 대한 책임의 소재를 명확히 하고 재정조달의 명확성을 기하려는 데 있다. 지출부담은

국가에 대하여 국법상의 의무를 외관상 정확하게 이행할 것을 요구할 뿐만 아니라 연방우호적인 선린관계(善隣關係)를 부단하게 추구하고 확립할 것도 요구한다. 즉 연방적대적 태도는 그 일방당사자가 형식적인 실정법을 원용한다 할지라도 위헌일 수 있다(K. Hesse, 주 1, S. 108, Rdnrn. 268ff.). 이 원칙에 대하여 더 자세한 것은 H. W. Bayer, *Die Bundestreu*, 1962; H. Bauer, *Die Bundestreu*, 1992 참조.

30) K. M. Hettlage, : Art. "Finanzverfassung und Finanzverwaltung", in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 606.

업무책임에 종속되어야 하며, 이에 대한 예외는 기본법만이 허용할 수 있다. 연방과 지방은 각자의 업무를 수행함에 있어 헌법상 독립적이다.

연방에 의해 위임된 지방행정의 경우(기본법 제85조)에 지방은 연방업무를 수행하는 것이기 때문에 그에 소요되는 비용은 연방이 부담하여야 한다. 그러나 연방과 지방의 행정청에서 소요되는 행정비용은 연방과 지방이 각각 부담하여야 한다. 행정비용은 행정권한에 종속된다.

그러나 이에는 기본법 제104a조 제3항과 제104b조 제1항에 예외가 규정되어 있다. 기본법 제104a조 제3항에 따르면 (예컨대 주택보조비와 교육장려비와 같은) 금전급부에 관한 연방법률을 지방이 집행하는 경우 연방은 - 연방참사원의 동의를 요하는(제104a조 제4항) - 단순법률에 의해 그 급부비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. 법률의 집행에 대한 비용을 연방이 2분의 1 이상 부담하는 경우 그러한 법률의 집행은 연방의 지시를 받는 위임행정이 된다.

다음으로, 기본법 제104b조 제1항은 기본법이 그 입법권을 부여하는 한도 내에서 연방으로 하여금 전체적인 경제적 불균형을 피하기 위한 경우와 연방 내 경제적 능력의 차이를 없애기 위한 경우 및 경제성장을 촉진하기 위한 경우에 지방 또는 지방자치단체(지방자치단체조합)에 의한 특히 중요한 투자를 위해서 각 지방에 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다. 기본법 제104b조 제1항에 따라 연방이 지방에 대하여 필요한 재정적 지원을 하는 경우 자세한 내용, 특히 촉진될 투자의 종류는 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률이나 연방예산법에 근거한 행정협정으로 정한다. 그 경우 급부기간은 한정적이며, 해당 급부는 그것이 사용된 방법에 따라서 정기적으로 갱신되어야 할 뿐만 아니라, 재정지원은 그 지원비율이 매년 감소되도록 계획되어야 한다(기본법 제104b조 제2항). 기본법 제104b조 제2항의 수용과정에서는 정치적으로 많은 논란이 있었다. 그러나 이 조항은 도시건설에 대한 재정지원, 병원에 대한 재정지원, 근거리교통에 대한 재정지원, 사회적

약자를 위한 주택건설에 대한 재정지원 및 주거 내에서의 에너지절약 조치에 대한 재정지원을 위하여 커다란 의미를 가진다. 그러나 제104b조 제1항 때문에 공행정의 중요한 부문영역에서 업무책임에 대한 지출책임의 구속원칙은 의미를 상실하게 된다.

기본법 제109조 제1항에 따르면 연방과 지방은 각자의 예산운용에 있어 상호 자주적이고 독립적이다. 그러나 1969년 이래 이에 대해서는 중요한 예외가 있으며, 그것은 기본법 제91a조에 따른 공동사무와 기본법 제91b조에 따른 교육사업과 연구의 증진과 관련된 협력이다. 이 두개의 예외규정은 연방 전체에 대하여 의미를 가지는 중요한 지방업무에 대하여 연방과 지방의 공동으로 계획하고 재정을 조달하기 위한 것이다. 2006년 기본법 개정으로 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축이 삭제되기까지 기본법 제91a조 제1항은 연방과 지방의 공동사무로서 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축(제1호), 지역 경제구조의 개선(제2호) 및 농업구조와 연안보호(沿岸保護)의 개선(제3호)을 규정하였다. 이러한 모든 공동사무에 대하여 연방법률은 공동사무의 특별한 목표와 범위 및 연방과 전체의 지방에게 동일한 투표수가 주어지며 4분의 3의 다수결로써 결정되는 계획위원회를 통한 윤곽계획의 수립을 규정하고 있다. 그리고 현재까지 연방과 지방의 합의를 강제하는 이러한 절차는 환영할만한 것으로 평가되고 있다.

또한 기본법 제91b조는 교육정책과 연구의 증진이 전체 연방영역에 대하여 가지는 중요성 때문에 연방의 협력을 필요로 하도록 규정하고 있다. 교육계획에 있어서의 협력은 1975년의 행정협정으로 규범화되었으며, 그 주된 내용은 직업교육, 교육체제와 직업체제 간의 구조문제 및 교사실업에 대한 것이었다. 그러나 정치적 이유 때문에 실제로 효과는 제한적이었다. 그에 반하여 기본법에 따를 때 지방의 전속적인 권한사항인 학술연구 계획의 증진에 있어서의 연방의 협력은 효과적인 것이었다. 1975년의 “연구증진에 관한 윤곽협정”에서 연방과 지

방의 포괄적 협력과 국가적 중요성을 가지는 연구시설에 대한 연방의 재정지원을 규정하였다.

그러나 2006년 기본법개정을 통하여 기본법 제91b조는 교육계획보다는 주로 연구의 증진에 치중하는 쪽으로 개정되었다. 즉 연방과 지방은 고등교육기관 이외의 연구시설과 연구계획, 고등교육기관의 과학 프로젝트 및 연구(이에는 모든 지방의 동의가 요구됨) 및 대규모 과학시설을 포함한 고등교육기관의 시설의 증진이 국가적 중요성이 있는 경우 상호 협력할 것을 합의할 수 있다(동 제1항). 그러나 교육과 관련해서는 연방과 지방의 상호협력은 국제적 비교와 관련 보고서 및 권고초안에 대한 교육체계 이행의 평가에 한정시키고 있다(동 제2항).

(2) 조세입법

하나의 통일된 법영역과 경제영역에서 동질적인 경쟁관계와 동질적인 생활관계를 창출하기 위해서는 중요한 조세가 통일적으로 규율되고 어디에서나 세율이 같아야 한다. 그렇기 때문에 근대 연방국가에서 조세입법권은 전반적으로 전체국가에 속한다. 또한 전체국가로부터 구성국가나 지방자치단체에 교부되는 조세에 대한 조세입법권도 전체국가에 속하여야 한다. 연방법에 의하여 지방자치단체가 세율을 독자적으로 정할 수 있는 조세(토지세, 영업세)의 경우에만 세율의 차이가 있을 수 있다. 그에 따라 기본법 제105조는 연방은 관세와 재정전매에 관한 전속적 입법권을 가지며(제1항), 그 이외의 다른 세입 중 전부 또는 일부가 연방에 귀속하거나 제72조 제2항의 요건이 존재하는 때에는 그에 관한 경합적 입법권을 가진다고 규정하고 있다. 이는 실제로 연방영역 내에서의 균등한 생활여건의 조성이나 전체국가적 이익을 위한 법적·경제적 통일성의 유지를 위해서 필요한 경우에는(기본법 제72조 제2항) 모든 조세를 연방법률로 규정할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 연방의 입법권한은 일반조세법, 특히 조세절차법을 포함한다.

연방의 조세입법권우위의 범위 내에서 지방과 지방자치단체는 '조세징수권'(Steuerfindungsrecht)을 가진다. 지방은 지역적 사항과 관련되고 전통적으로 지방자치단체에 의하여 징수되어온 지역소비세와 지출세에 대한 전속적 입법권을 가지며, 부동산 취득에 대한 세율을 결정할 권한을 가진다(기본법 제105조 제2a항). 지역소비세와 지출세에 속하는 조세로는 예컨대 유흥세, 주세(酒稅), 축견세(畜犬稅), 어업세 등이 있다.

(3) 조세분배

조세고권, 즉 조세를 징수할 권리와 조세수입이 궁극적으로 귀속되는 지역공동체의 수익고권은 구별되어야 한다. 조세분배에 관한 헌법규정들은 공적 업무의 수행자가 스스로 조세권자로서 특정 조세를 징수하는가 여부를 고려하지 않고 공적 업무의 수행자에게 그 공적 과제의 수행에 적절한 재정수단을 보장하고자 한다. 조세분배의 문제는 재정헌법의 핵심문제이다.[31]

연방과 조세수입 전체의 3분의 2 이상을 차지하는[32] 대규모조세인 소득세, 법인세 및 판매세는 연방과 지방의 공동조세이다(기본법 제106조 제3항 제1문). 소득세와 법인세의 수입(소득세의 경우에는 지방자치단체지분을 제한 후에 - 기본법 제106조 제5항)에 관하여는 연방과 지방이 반분(半分)한다(기본법 제106조 제3항 제2문). 판매세에 관한 연방과 지방의 몫은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 확정된다(기본법 제106조 제4항). 이 세 가지 공동조세는 전체 조세수입의 대략 76%에, 연방과 지방의 조세수입의 84%에 해당된다.

연방, 지방 및 지방자치단체에 조세수입을 분배하는 기본법의 규정은 그 범위가 넓으며 복잡하게 되어 있다. 기본법 제106조 제1항에 따르면

31) K. M. Hettlage, : Art. "Finanzverfassung und Finanzverwaltung", in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 610.

32) K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl. (1991), S.105(Rdnr. 256).

관세, 지방과 지방자치단체에 귀속되지 않는 소비세, 도로운송세, 자본거래세, 보험세, 어음세, 1회에 한한 재산세 및 부담의 조정을 위한 조정세, 유럽공동체 범위 내에서 과하는 공과는 연방에 귀속된다. 그러나 유럽공동체 범위 내에서 과하는 공과는 종국적으로는 유럽공동체 금고에 귀속된다. 그리고 독일의 판매세에 대한 유럽공동체의 몫은 독일의 판매세에 대한 유럽공동체의 연방 몫에서 부담된다.

그에 반하여 재산세, 상속세, 자동차세, 연방과 지방에 공동으로 귀속되지 않는 거래세, 맥주세 및 도박장의 공과는 지방에 귀속된다.

기본법은 공동조세수입에 대한 연방과 지방의 몫을 둘러싼 연방과 지방간의 정치적 논쟁을 조세연합의 유일한 유동적 부분으로서의 판매세에 대한 몫에 제한하고 있다. 판매세에 대한 몫을 할당하기 위해서 기본법 제106조 제3항은 다음의 두 가지 원칙을 정해놓고 있다. ① 연방과 지방은 통상수입(通商收入)의 범위 내에서 각기 필요한 지출을 충당할 동등한 청구권을 가진다. 이 때 지출의 범위는 여러 해에 걸친 재정계획을 참작해서 정한다(동 제1호). ② 연방과 지방의 충당요구는 공정한 조정이 이루어지고, 납세의무자의 과중한 부담이 회피되고 또 연방영역에서의 생활수준의 균형이 보장되도록 상호 조정되어야 한다(동 제2호). 기본법 제106조 제4항에 따라 연방과 지방의 수입·지출의 비율이 근본적으로 변경될 경우에는 판매세에 대한 연방과 지방의 몫은 새롭게 정해져야 한다.

기본법은 지방자치단체에 대하여 각 지방이 주민의 소득세납부를 근거로 한 소득세의 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야 할 몫(15%)을 분배하고 있다. 이를 제외한 나머지 소득세수입은 연방과 지방에 각각 반분(半分)한다. 그밖에도 지방자치단체와 지방자치단체연합은 지방재정법에 정하여진 자세한 규정에 따라 소득세와 법인세에 대한 지방 몫으로부터 일정 부분을 받는다(기본법 제106조 제5항). 마지막으로 기본법은 지방자치단체에 대하여 실물세(토지세, 영업세)와

지역적 소비세 및 사치세의 수입을 귀속시키고 있다(기본법 제106조 제6항).

각 지방의 담세력은 2단계의 재정조정을 통해서야 겨우 지방평균의 95%에 도달할 정도로 커다란 차이가 있다. 첫 단계에서는 재정이 취약한 지방에게 연방이 보충적 할당을 하는 식으로 수직적 조정이 이루어진다. 이때 판매세 수입에 관한 지방의 몫(4분의 3)은 주민수(住民數)에 비례하여 각 지방에 귀속된다. 그리고 지방몫의 일부, 최고 4분의 1 한도 내에서 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률(재정조정법)에 의하여 지방세와 소득세 및 법인세로부터의 주민당(住民當) 수입이 지방평균 이하인 지방에 대한 추가몫이 규정될 수 있다(기본법 제107조 제1항). 둘째 단계에서는 재정력이 강한 지방과 재정력이 취약한 지방간에 재정력의 격차를 더욱 좁히기 위해 지방 사이에서 수평적 조정이 행해진다. 이를 위하여 1969년 8월 28일 연방법률인 재정조정법[33]이 제정되어 시행되고 있었으나 독일연방헌법재판소는 1986년 6월 24일 이 법률의 중요부분인 제2장을 기본법 제107조 제2항과 합치되지 아니한다는 이유로 위헌선언하고 입법자에 대하여 늦어도 1988 회계연도 개시 전까지 새로운 입법을 할 것을 명하였다.[34]

(4) 공공의 근거리여객운송을 위한 지방에 대한 특별지원

1993년 신설된 기본법 제106a조는 기본법 제104a조 제1항에 대한 예외를 규정하고 있다. 동 조는 연방철도의 사영화(私營化)와 1996년 1월 1일부터 철도에 의한 근거리여객운송을 지역화한 것과 밀접한 관계가 있다. 이 영역에서는 경영비용적자가 발생한다.[35] 따라서 경영비용적자에 대한 재정조정을 하려는 것이 동조의 목적이며, 이는 전철에 의한 근거리여객운송을 포함하는 공적인 근거리여객운송과 관련된다

33) BGBl. I S. 2354.
34) BVerfGE 72, 330ff.
35) BT-Drs. 12/6280, 9.

(제1문). 자세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정해지는 바(제2문), 특히 동 법률은 지급되는 액수와 지방에 대한 분배방법 등을 규정하여야 한다. 연방의 조세수입으로부터 지방에 지급되는 일정액은 제107조 제2항의 수평적 재정조정에서 지방의 재정력을 산정하는데 고려되지 않는다(제3문).

(5) 재정행정

오래 전부터 연방국가에서 조세·관세행정은 전체국가와 구성국가간의 권력문제에 속한다. 그래서 대부분 다양한 종류의 조세에 대하여 두 단계 또는 세 단계로 조세행정이 분리되어온 것이 일반적이라 할 수 있다. 기본법심의과정에서 우선 기본법제정회의는 통일적인 연방재정행정을 유지할 것을 의결하였다. 그러나 점령군 측의 강력한 반대로 연방과 지방간에 재정행정을 분담할 수밖에 없었다. 재정행정은 1969년의 재정개혁법률들에 의하여, 특히 기본법 제108조의 개정과 1977년의 '공과금법'(Abgabenordnung = AO)에 의하여 비로소 최종적인 형태를 완성하였다. 1969년의 재정개혁은 재정행정이 분리되어 있음에도 불구하고 전체 연방영역 내에서 조세법의 균일한 적용을 보장하려는 것이었다. 그리고 이러한 목적은 기본법 제108조의 개정과 기본법 제108조에 근거한 1975년 3월 18일의 재정행정법(Finanzverwaltungsgesetz)에 의하여 대체로 달성되었다.

관세, 재정전매 및 (수입품판매세를 포함하는) 소비세는 연방재정청에 의하여 징수되며(관세행정), 연방조달청장은 지방정부의 협조 하에 임명된다. 그 밖의 조세는 지방재정청이 관할하며, 지방조달청장은 연방정부의 심리를 거쳐 임명된다. 연방재정행정과 지방재정행정에 대한 자세한 사항, 그 조직 및 그들 사이의 협력에 대해서 규율하는 법으로 재정행정법이 있다. 조세법의 균일한 적용을 위하여 실제적인 의미를 가지는 것은 공동조세(소득세, 법인세 및 판매세)의 경우 지방

재정청에 의한 연방위임행정이다. 이처럼 지방이 연방의 위임행정을 수행하는 경우에는 기본법 제85조[36]의 제 원칙이 적용된다. 이들처럼 중요한 조세의 경우에는 통일적인 법집행・재량행사를 보장하기 위하여 연방재무장관에게 지시권이 있으며, 통일적인 법집행・재량행사에 의하여 중요한 경영심사가 가능하다.

조세행정에서 어느 정도의 가동성(可動性)을 가능하게 하기 위하여 기본법 제108조 제4항에 따라 조세행정에 있어서 조세법의 집행이 현저히 개선되거나 수월해질 때에는 연방법률로써 연방재정청과 지방행정청의 협력을 규정할 수 있다.

또한 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의하여 연방조세, 지방조세, 지방자치단체조세를 위한 통일적 조세절차법도 마련될 수 있다. 통일적인 조세절차법은 1977년 공과금법이 제정됨으로써 완성되었다. 또한 재정사법작용도 절차법에 속한다.[37]

2. 기본법상의 예산제도

기본법은 제110조 내지 제115조에서 연방의 예산운용에 관한 일반원칙들을 규정하고 있다.

---

36) 기본법 제85조 : "① 지방이 연방의 위임에 따라 연방법률을 집행할 때에는, 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 다른 규정이 없는 한 행정청의 설치는 지방의 사항이다. 연방법률에 의하여 지방자치단체 및 지방자치단체연합이 그의 업무를 위임하는 것은 허용되지 않는다. ② 연방정부는 연방참사원의 동의를 얻어 일반행정규칙을 제정할 수 있다. 연방정부는 공무원과 사무직원의 일괄적 연수를 규정할 수 있다. 중급행정청의 장은 연방정부의 동의를 얻어 임명된다. ③ 지방행정청은 관할 연방최고행정청의 지시에 따른다. 그 지시는 연방정부가 긴급한 경우라고 인정하는 경우를 제외하고는 지방최고행정청에 대해 행해져야 한다. 지시는 지방최고행정청에 의해 집행되어야 한다. ④ 연방의 감독은 집행의 합법성과 합목적성에 미친다. 연방정부는 이 목적을 위하여 보고와 서류의 제출을 요구할 수 있고 모든 행정청에 수임자를 파견할 수 있다."

37) K. M. Hettlage, : Art. "Finanzverfassung und Finanzverwaltung", in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 614.

(1) 예산의 원칙

1) 일반론

예산의 원칙은 수십년의 경험에 의하여 획득된 요청이다. 예산의 원칙은 예컨대 공개성의 원칙, 완전성의 원칙, 단일성의 원칙에서 보듯이 상호 관련되어 있다. 이른바 '어용신문(기자)부조비'(Reptilienponds)[38]는 합법적인 회계검사를 받지 않는 행정부수장의 거마비처럼 이들 원칙에 합치되지 않으나 아마도 근절되지는 않을 것으로 생각된다.[39]

예산의 제 원칙에 대한 평가는 상반적이다. 이를 과대평가하는 측에서는 '개념적으로 표현된 세계적인 효력을 가진 인식'(begriffllich formulierte Erkenntniss von Weltgeltung)[40]이라고 하나, 이를 과소평가하는 측에서는 '법해석으로부터 도출되는 개념규칙'(begriffliche Regeln, aus Rechtsinterpretationen abgeleitet)[41]이라고 한다.

기본법 제110조로부터 다음과 같은 예산의 원칙들을 도출할 수 있다.

2) 단일성의 원칙, 일년성의 원칙, 시간적 구속성의 원칙

1961년 이후 역년(曆年)과 일치하는 당해 회계연도에 예상되는 수입, 지출 및 필요한 채무부담은 모두 하나의 예산안에 포함되어야 한다. 이는 회계연도를 분리하기만 하면 예산은 여러 해에 걸쳐 편성될 수도 있다는 것을 의미한다. 하나의 행정예산·재정예산 내에 있는 부문들의 경우도 같다.

단일성의 원칙은 연방기업과 특별재산의 경우에는 그 전출금 또는 전입금만이 예산안에 기재되는 것만을 필요로 한다는 사실에 의하여

38) Bismarck는 하노버 왕과 헤센 선제후로부터 압류한 재산을 그가 비밀리에 관리한 것을 비판한 자들을 '사악한 신문기자'라고 불렀다 한다(H. Görg, Haushaltsrecht, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 954).

39) H. Görg, Haushaltsrecht, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 954.

40) K. Heinig, *Das Budget*, Bd. I,-III, 1949-1952, Bd. 1, S. 15.

41) Recktenwald, *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*, S. 23. 여기서는 H. Görg, Haushaltsrecht, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 954에서 재인용.

완화된다. 즉 연방우편과 연방철도와 같은 독립재산의 수입과 지출은 예산안에 속하지 않으며, 다만 그 전입금과 전출금이 연방예산안에 기재될 뿐이다.

시간적 구속성의 원칙은 차기 회계연도에 '필수적'(geborene) 이월가능성과 '선택적'(gekorene) 이월가능성에 의하여 제한된다. 필수적 이월가능성은 투자를 위하여 중요하고 실제적인 의미가 있다.

3) 완전성의 원칙[42] 또는 총액주의[43]

문제되는 기간에 대하여 예상할 수 있는 한 모든 부문은 총액으로, 즉 수입과 지출을 분리시켜 기입되어야 한다. 따라서 수년도에 걸쳐 미리 국회의 승인을 얻은 지출(계속비)도 예산안에 포함되어야 한다. 계속비의 경우에는 매해 당해 회계연도에 지출될 액수를 예산안에 포함시켜야 하며, 이 경우에는 '만기원칙'(das Fälligkeitsprinzip)이 적용된다.

4) 전체해결의 원칙

모든 수입은 모든 지출을 해결하는 수단으로 사용되어야 한다. 법률에 규정이 없거나 예산안에 예외가 허용되어 있지 않은 한 수입을 특정목적을 위하여 사용하는 것은 제한된다.

특정조세가 특정 조세납부자에게만 부과되는 경우 이 원칙이 침해되는 경우가 있으며, 이러한 관련에서 특정 형태의 공과가 가지는 문제점이 명확하게 들어나고 있다.[44]

---

42) E. A. Piduch, *Bundeshaushaltsrecht*, Loseblatt, Stand: Januar 1981; Schmidt-Bleibtreau/Klein, (주 11), Art. 110 Rdn. 12의 용어.

43) Fr. Klein, Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: E. Benda/W.Maihofer/H.-J. Vogel(Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1984, S. 893의 용어.

44) Fr. Klein, Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: E. Benda/W.Maihofer/H.-J. Vogel(Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1984, S. 893.

5) 사전결정의 원칙

예산안은 회계연도 개시 전에 의결되어야 한다.[45] 모든 헌법기관은 예산이 규칙적으로 전년도 회계연도가 오료되기 전에 통과될 수 있도록 협력할 의무를 진다.[46]

6) 예산진실의 원칙과 예산명확성의 원칙

예산안은 진실한 사정을 은폐하는 항목을 포함해서는 안 되며,[47] 예산안은 최선의 지식과 양심을 근거로 편성되어야 한다.[48]

7) 경제성의 원칙, 절약의 원칙, 사항적 구속의 원칙, 예산균형의 원칙

예산안의 편성과 집행에는 연방이나 지방의 공적 과제 수행에 필수적인 지출과 채무부담만이 고려된다.

경제성의 원칙과 절약의 원칙은 예산원칙법과 연방예산법에서 특히 강조되고 있다. 재정적으로 중요한 의미를 가지는 적절한 조치를 위해서 이익-비용-조사방법이 사용되어야 한다.

사항적 구속(특수성)의 원칙은 예산안에 특정된 목적을 위해서 그리고 그러한 목적이 존속하는 한에서만 지출과 채무부담을 해도 된다는 원칙이다. 동일한 장(章) 내에서 특정의 인건비는 상호적으로 또는 일방적으로 호환(互換)될 수 있다. 그밖에도 행정적으로나 사항적으로 관련이 있는 경우에는 예산안 내에서 상호적으로 또는 일방적으로 호환될 수 있다고 선언될 수 있다.

수입과 지출은 균형을 이루어야 한다는 예산균형의 원칙은 헌법상의 명령이다(기본법 제110조 제1항 제3문). 그러나 이 원칙은 순 형식적인

45) F. Neumark, ,*Der Reichshaushaltsplan*, 1929, S. 284 참조.
46) BVerfGE 54, 1(33).
47) G. Schmölder, *Probleme des öffentlichen Budgets*, 1964, S. 76.
48) E. A. Piduch, *Bundeshaushaltsrecht*, Loseblatt, Stand: Januar 1981; Art. 110 Textziffer 25.

원칙이다.[49] 왜냐하면 지출이 계상되어 있는 한 수입은 '신용차금'(Kredit)에 의하여 마련될 수 있다. 그러나 예산안 중에 계상된 투자지출총액을 넘을 수 없다(기본법 제115조 제1항 제2문). 예산균형에 대한 의무는 연방재무장관이 진다. 즉 연방재무장관은 균형예산을 편성하도록 노력하여야 하며, 연방정부는 연방의회에 균형예산을 제출하여야 한다. 연방의회도 수입과 지출을 변경함에 있어 균형을 창출해야 한다. 연방헌법재판소는 규범통제 과정에서 수입회계와 지출회계가 일치하는지 여부를 심사할 수 있다. 그러나 경기변동에 따르는 적자를 균형시키기 위한 준비금은 예산균형의 원칙에 위반되지 않는다. 그러한 준비금은 경기를 활성화하기 위한 목적을 가지기 때문이다.

(2) 예산의 편성・확정・집행, 회계검사

개별예산안과 전체예산으로 구성되는 예산안초안은 연방과 지방에서 개별예산안을 편성할 권한이 있는 장관과 그 밖의 행정청의 제안을 기초로 재무장관에 의하여 편성된다. 예산안초안을 근거로 연방정부와 지방정부는 예산법초안과 예산안초안을 결정한다. 이러한 두 과정에서 재무장관은 이의를 제기할 수 있는 권한이 있다. 연방의 경우 예산법초안과 예산안초안은 재정보고서와 함께 회계연도 개시 전에 연방참사원에 송달되고 연방의회에 제출되어야 한다. 연방과 지방에서 예산안은 법률에 의하여 확정된다. 그러나 함부르크에서는 시민전체의 결정으로 확정된다.

예산안의 확정과정에서 연방의회는 연방정부의 동의 없이는 연방정부가 제안한 예산안상의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하거나 또는 수입감소를 포함하거나 수입감소를 초래할 법률을 의결할 수 없으며,[50] 연방정부는 연방의회가 그러한 법률의 의결을 연기하도록

49) 이에 대하여는 K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 1249f. 참조.

50) 이 규정은 영국법의 모델을 따른 것이라 한다.

요구할 수 있다. 이 경우 연방정부는 6주 내에 연방의회에 대해 입장을 표명해야 한다(기본법 제113조 제1항). 그럼에도 불구하고 그러한 법률이 연방의회에서 의결된 경우 연방정부는 4주 내에 연방의회에 대하여 재의결을 요구할 수 있다(기본법 제113조 제2항). 그러나 연방정부는 연방의회의 다수의 신임에 의존하기 때문에 헌법현실에서 연방정부의 동의권은 사실상 영향력을 발휘하지 못하는 것으로 평가되고 있다.[51]

예산은 연방행정청과 지방행정청이 집행한다. 예산의 집행에 있어서 연방재무장관은 특별한 지위를 가진다. 즉 예산 외의 지출과 예산초과지출은 연방재무장관의 동의를 필요로 한다(기본법 제112조 제2문). 새로운 회계연도가 시작되기 전에 예산법률이 적시에 통과되는 것이 바람직하기는 하지만 그것이 사실상 보장되는 것은 아니다. 따라서 회계연도의 종료시까지 차년도의 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않은 경우에는 연방정부는 그 법률의 시행시까지 ① 법률로 설치된 시설을 유지하고 법률로 의결된 조치를 수행하기 위하여, ② 법적 근거가 있는 연방의 의무를 수행하기 위하여 그리고 ③ 전년도의 예산안에 의해 그 액수가 이미 승인된 경우의 건축, 조달 및 그 밖의 급부를 계속하기 위하여 또는 이들 목적을 위한 원조를 지속하기 위하여 필요한 모든 경비를 지출할 권한을 갖는(기본법 제111조 제1항) 바, 이를 이른바 긴급예산권이라 한다.[52]

또한 특별법에 근거를 갖는 조세, 공과 및 그 밖의 재원 또는 사업용 적립금으로부터의 수입이 긴급예산의 지출을 충당하지 못할 경우에 연방정부는 그 경제운용을 유지하기 위해 필요한 자금을 전년도 예산안의 최종총액 4분의 1의 액까지 차입하여 융통할 수 있다(기본법 제11조 제2항). 전년도 예산안의 최종총액 4분의 1은 강행규정이기

51) K. M. Hettlage, Sp. 613.
52) 긴급예산권의 한계에 대하여는 BVerfGE 45, 1(31) 참조.

때문에, 예컨대 1981년처럼 예산안이 회계연도 후반기에야 통과되는 경우에는 정부운용에 커다란 문제가 생길 수 있다.[53]

회계연도가 종료되면 연방정부와 지방정부는 모든 수입과 지출에 관해 그리고 과년도(過年度)의 자산과 채무에 관해 책임면제를 위해 결산보고를 해야 하며(재정통제), 그에는 독립된 회계검사원의 회계검사가 따른다(기본법 제114조 제1항). 연방회계검사원은 결산과 더불어 예산집행 및 경제운용의 경제성과 적정성을 심시하여 매년 연방의회와 연방참사원에 직접 결산보고를 해야 한다(기본법 제114조 제2항).

연방회계검사원이 효율적으로 회계검사를 할 수 있도록 하여야 한다는 주장과 함께 회계검사원이 가능하면 조기(早期)에 행정부의 예산집행에 개입할 수 있도록 하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이에 대하여는 집행에 참여하지 않은 기관만이 법관의 독립성을 가지고 심사할 수 있다는 것을 근거로 독립적인 회계검사에 막대한 위험을 야기시킬 수도 있다는 반대견해도 있다.

(3) 공 채

기본법은 재정제도에 관하여 마지막으로 신용제공에 대한 윤곽규정을 두고 있다. 기본법 제115조에 따르면 장래의 회계연도에 있어서 지출이 될 수 있는 신용차금(信用借金), 담보제공 또는 그 밖의 보장들은 그 최고액이 결정되어 있거나 결정될 수 있는 연방법률에 의한 수권(授權)을 필요로 하며, 신용차금으로부터의 수입은 예산안 중에 계상(計上)된 투자지출 총액을 넘을 수 없다. 그러나 경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서는 예외가 허용된다.

이 조항에서 사용된 투자는 미시경제적으로 고찰할 때 국민경제의 생산수단을 유지·증가·개선하는 모든 조치를 의미한다. 따라서 방어목적을 위한 조치는 예산체계라는 의미에서의 투자에 속하지 않는다.

53) Fr. Klein, S. 895 참조.

그러나 이 조항에 대하여는 사실상 연방의 전체지출의 대략 15%를 차지하는 투자를 제한하는 데에는 이 규정이 별로 효력이 없을 뿐만 아니라 경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서 예외가 허용된다는 표현은 지나치게 일반적으로 표현되었다는 비판이 있다.

Ⅱ. 오스트리아[54)]

1. 오스트리아의 재정상황

(1) 공공지출의 확대

근대 공동체의 외적인 존속을 방위하며 공동체 내부의 질서를 유지하고, 경제활동에 있어서 소극적인 입장을 취했던 국가의 의미는 현대에 와서 완전히 변하였다. 국가는 가장 거대한 급부의 제공자이며, 재화의 용역의 주요한 소비자로 변모하였다. 가장 중대한 고용창출을 통하여 국민경제와 사회복지에 가장 중요한 영향력을 행사하는 운영주체로 바뀐 것이다. 오스트리아의 경우도 국가의 공공지출부분은 제2차 대전 이후 국내총생산의 12%에 불과하던 것이 2004년에는 50%(연방 20%, 주 8%, 지방자치단체 7%, 사회보험단체 15%)에 이르렀다.[55)]

1960년대 경제위기와 1970년데 석유파동으로 인해 국가는 적극적으로 경제안정과 고용창출에 개입하였고, 국가 인프라구조를 위한 공공설비투자 확대뿐만 아니라 사회복지국가 실현이라는 새로운 국가사무가 창출되면서 국가예산의 확대와 국가채무의 증가는 피할 수 없는 현실이다. 그러나 이러한 국가의 노력에도 불구하고 경제성장률의 둔화, 새로운 사회문제의 출현으로 국가예산으로 해결할 수 있는 부분에 대한

54) 이하는 정문식, 주요국가의 재정법제 연구(Ⅱ) - 오스트리아의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009를 요약한 것임.

55) Fleischmann, “Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick”, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.9 Tabelle 1 참조.

한계가 나타났다. 뿐만 아니라 예산정책의 운영에 있어서도 재량의 폭이 점차 좁아지게 되었다. 그 이유는 첫째 공공부분의 예산지출이 변동 없이 점차 고정적으로 확정되며, 둘째 유럽연합 회원국으로서 예산운영의 효율화와 균형적이고 건전한 국가재정유지라는 의무도 준수해야 하기 때문이다.

(2) 공공지출의 구조

공공부분에서 재정지출은 크게 사회와 경제의 기능발휘를 위한 기반으로서 법질서, 공공안녕과 질서유지를 위한 질서유지사무, 국민과 기업의 경제적 활동을 위한 서비스 부분에 있어서 인프라구축에 해당하는 공급사무, 노령과 질병, 실업이나 재해예방 등의 사회보장사무, 완전고용과 경기부양을 위한 경제안정사무 등으로 구별할 수 있다.

이러한 공공부분의 재정지출에 있어서는 약간씩 변화가 생기기 시작했다. 1980년대 이후 국가의 국가예산을 통한 경기조정이나 경제발전을 위한 정책적인 조절은 그 효과가 점점 감소하기 시작했다. 뚜렷한 경제성장 없이 사회보장부분에서의 지출 때문에 만성적인 재정적자의 증가를 피할 수 없게 되었다. 국가인프라를 위한 공급사무는 점차 그 필요성이 감소되고 있을 뿐만 아니라, 나머지도 대부분 민간부분에 그 사무를 이양하는 과정 중에 있기 때문이다. 따라서 국가는 특별한 수입의 증가 없이 엄청난 지출의 증가를 부담해야 하는 딜레마에 빠지게 되었다.

(3) 재정충당

공공지출에 대한 재정충당은 주로 조세와 부과금에 의존하며, 이는 전체 국가수입의 86.5%에 해당한다. 그 밖에도 국가재산의 이자수입이나 배당금 등도 있으며, 수입상 부족이 발생할 경우에는 융자나 차관 등을 통하여 보충한다. 주요한 조세로는 첫째 간접세로서 생산세와

수입세(Importabgaben), 수익세와 재산세로서는 수입세(Einkommensteuer), 근로소득세, 법인세, 이자수익세 등이 있다. 그 밖에 사회납부금으로는 실업보험료, 연금보험료, 의료보험료, 산업재해보험료 등이 있다.

조세행정은 연방이 주로 담당하고 주와 지방자치단체에 재정조정을 통해 일정 부분을 분배하며, 사회부과금은 사회보장주체들이 담당한다.

오스트리아의 조세와 부과금의 특성은, 첫째 높은 조세비율이라는 점이다. 수입에 대하여 조세가 차지하는 비율은 약 43%에 해당한다. 둘째 조세비율 자체가 높은 대신 계층간 누진효과는 상대적으로 적은 편이다. 하위 20%의 국민은 평균세금부담액보다 33%를 적게 부담하고, 상위 10%의 국민은 평균세금부담액보다 38% 많은 액수를 부담한다. 이 때문에 응능부담주의는 강한 편이 아니다.

(4) 공공채무

오스트리아의 국가채무는 1970년대 이후 증가하기 시작하여 채무규모는 2004년 기준으로 약 300조에 다달았으며, 유럽연합내 상위 채무국가에 속하는 정도이다. 특히 국가채무규모가 천문학적으로 커지면서 이에 대한 이자부담은 경제성장률을 넘어서는 것으로서 예산문제에 있어서 가장 큰 골칫거리로 등장하였다. 현재는 국가채무의 비율은 국내총생산의 60% 이하로 낮추는 것을 주요한 국가목표로 삼고 있다.

(5) 재정주체로서 연방국가 구조

공공부분 재정주체는 연방, 주, 지방자치단체, 사회보험담체 등으로 구분할 수 있다. 전체 공공지출에서 연방이 차지하는 비율은 40%, 주는 16%, 지방자치단체는 14%, 사회보험단체는 약 30% 정도에 이른다. 연방은 조세확정과 조세부과에 대한 권한을 가지며, 국가수입에 중요한 역할을 하지만, 주와 지방자치단체간 주요한 공공사무를 수행하는데 있어서 긴밀한 협력관계를 이루어야만 효율적인 재정지출을 할 수 있다.

원칙적으로 연방과 주, 지방자치단체와 사회보험단체들은 개별적으로 비용을 충당하는 원칙을 정해놓고 있지만, 연방과 주, 또는 주 상호간, 연방이나 주와 지방자치단체간 적절한 재정조정을 통하여 상호 비용을 부담하고 협력한다. 예컨대 주택문제는 연방이 비용을 주로 부담하고, 사회복지나 문화시설 등에 있어서는 주가 부담을, 손실보상에는 연방, 주, 지방자치단체가 함께 이를 충당하는 것이다. 그 밖에도 오스트리아는 1980년대 고속도로재정주식회사, 산업지주회사 등의 설립을 시작으로 주식회사, 공법상 영조물, 국가재정에서 독립된 특수한 조직체들을 구성하여 연방에서 분리된 형태의 공공부분 재정을 운영하고 있다.[56]

(6) 예산정책에 있어서 미래과제

오스트리아의 예산정책에 관한 미래의 해결과제로는 첫째 균형적인 전체예산의 운영을 중심으로 공공적자를 회복하기 위하여 예산을 정비해야 하는 것이다. 둘째 공공예산지출의 현실을 인식하여 새로운 사회복지국가모델을 형성하여 사회국가실현의 구조를 개선하는 것이다. 셋째 경제성장과 고용증진에 도움이 되는 방향으로 예산정책을 지향하는 것이다. 넷째 공공행정의 현대화와 효율화를 통하여 경영학적 차원에서 혁신을 이루고 예산의 낭비를 방지하는 것이다.

2. 유럽법상 회원국의 예산운영에 관한 원칙

(1) 원 칙

27개국으로 구성된 유럽연합은 각 회원국이 경제발전을 위해서만 예산정책을 수립한다면 적자재정이 주를 이루며, 유럽중앙은행에 대하여도 저금리정책을 유지하도록 압력을 행사할 수 있고, 결국 통화

56) 예컨대 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.26 Tabelle 7 참조.

정책에 있어서도 안정성을 확보하기 어렵기 때문에 단일한 통화를 중심으로 한 경제공동체의 성립은 어렵게 된다.[57] 따라서 유럽연합은 기본적으로 안정된 통화공동체를 유지하기 위하여 각 회원국에게 건전한 국가재정을 요구하고, 안정지향적 예산운용을 할 것을 주문하고 있다. 이에 대한 구체적인 해석기준으로서 중요한 것은 가격안정이다.

이러한 안정지향정책만큼이나 중요한 것이 지속적인 상호접근이다. 구체적으로는 고도의 물가안정, 안정적인 재정상태의 유지, 유로의 정상적인 등락폭 유지, 경제통합 정도와 이자율에서의 지속성 등이 중요한 4대 기준이 된다(유럽공동체조약 제121조 제1항).

(2) 과도한 적자의 회피

안정지향적 예산정책과 유럽연합의 지속적 유지를 위하여 회원국이 예산원칙을 준수했는지를 판단하는 기준으로서 국가예산 측면에서 중요한 소위 “과도한 재정적자(übermäßige öffentliche Defizite/excessive government deficits)”의 회피원칙이다.[58]

(3) 예산원칙준수의 감시

회원국의 예산원칙준수를 통제하기 위하여, 유럽위원회가 주도권을, 유럽이사회과 판단권을 가지고 일정한 절차에 따라 회원국의 예산정책과 운영을 감시한다. 먼저 유럽위원회는 심사를 위한 기준으로서 적자기준은 국내총생산액 대비 적자는 3%, 국내총생산 대비 공공부분의 채무는 60%를 넘어서면 안된다. 물론 적자에 대해서도 상당하고 지속적으로 적자기준이 감소하거나 기준치에 접근하는 경우, 예외적이고 잠정적인 적자기준의 초과는 예외로 한다. 또한 국가채무가 기준치를 넘었을 때에도 충분히 감소하여 만족할만한 정도로 기준치에 접근한 경우에는 예외로 한다.

57) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd. II, Art.104(2000), Rn.1.
58) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.18.

이러한 적자기준과 채무기준을 가지고 예산원칙위반에 대한 의심이 있는 경우 위원회가 각각 회원국에 대하여 보고서를 작성하며, 경제재정위원회가 이에 대한 의견을 제출하고, 구체적인 내용에 대해서는 이사회가 통제절차를 진척시킬 것인지 중단할 것인지를 결정한다.

(4) 예산원칙위반에 대한 제재수단

회원국이 과도한 재정적자를 회피하지 않아 예산원칙을 위반한 경우 첫째 이사회가 권고하거나 권고내용을 공개할 수 있다. 둘째 이사회의 권고를 따르지 않는 국가에 대하여 일정한 조치를 취하도록 요구(통지)할 수 있다. 그래도 이사회의 요구를 이행하지 않으면 일정한 제재조치로서 채권과 유가증권 발행이전에 일정한 정보를 공개하거나, 유럽투자은행에 대한 대출정책의 재검토 등을 요청할 수 있다.

(5) 제재의 종료와 구제수단

회원국이 이사회의 권고나 제재 등의 결정을 수용하는 경우 통제절차는 종료되며, 위원회나 이사회의 결정에 대한 구제수단으로는 부작위소송이나 조약위반소송 등의 제도가 있다.

(6) 과도한 재정적자절차에 관한 의정서

유럽위원회와 유럽이사회의 예산원칙준수에 대한 회원국 감시와 통제절차를 구체적으로 규정한 것이 과도한 재정적자절차에 관한 의정서이다. 이 의정서는 각 회원국의 국내법 조항보다도 우선적으로 적용된다는 점에서 헌법개정의 효과가 있다. 오스트리아의 경우에는 과도한 재정적자를 피하기 위하여 연방, 주, 지방자치단체간 협약을 체결하여 협의체제(Konsultationsmechanismus)를 구축하고 있다. 또한 오스트리아 안정협약(Stabilitätspakt)을 맺고 연방과 주, 지방자치단체 간에 예산집행에 있어서 협력을 꾀하고 있다.

3. 오스트리아 연방헌법상 재정구조

(1) 일반론

오늘날의 법적인 상황은 기본적으로 1986년 11월의 연방헌법을 통해 이루어진 것이다. 재정헌법개혁의 본질적인 내용은 포괄적인 새로운 조문화작업, 연방재정부장관의 지위강화(특히 제51a조 제2항, 연방재정법 제51조), 예산집행에 있어서의 유연성, '재정채무'(Finanzschulden)의 개념적인 규정, 예산집행에 관한 의회의 참여강화(예컨대 제51c조) 등을 통하여, 재정헌법에 있어서의 법적인 분산을 정리하는 것이었다.

오스트리아 연방의 예산원칙은 그것의 헌법적 근거를 연방헌법(B-VG) 제42조와 제51조 내지 제51c조에 두고 있다. 아울러 유럽연합 회원국의 예산원칙에 관한 규정들에 의해서도 영향을 받는다.

(2) 연방예산법

연방헌법상의 재정에 관한 조항에 근거한 수 많은 일반법률 중 가장 중요한 것은 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz: BHG)이며, 이 법률은 법규명령의 제정에 관한 일련의 수권내용을 포함하고 있다(예컨대 제7조 제6항, 제73조 제1항, 제89조 제1항, 제90조 제7항, 제91조 제3항, 제92조 제4항 등). 헌법의 예산관련 조항들(예컨대 제51a조 제2항, 제51b조 제3항)과 헌법규정을 집행하는 연방예산법의 조항들(예컨대 제51조 제3항, 제4항, 제53조, 제61조 이하)은 연방재정부에게 예산법률상의 처분(budgetrechtliche Verfügungen)을 발할 수 있는 중요한 권한들을 많이 부여하고 있다.

1년 예산은 우리나라와 달리 매년 연방재정법(Bundesfinanzgesetz)으로 제정된다. 이 예산법도 예산관련 조항들을 담고 있으며, 연방재정부의 특별권한들(제51b조 제4항)에 관하여 규정하고 있다. 연방재정법은 숫자로 규정된 예상수입의 편성이면서, 숫자로 확정된 지출승인권한이라는 점에서 특수한 법적 성격을 갖는다.

(3) 예산편성 원칙

예산은 1년 예산주의, 예산단일원칙, 예산총계원칙, 총예산원칙, 진정예산원칙들을 기준으로 편성된다.

(4) 예산편성절차

예산편성은 먼저, 연방예산법에 따른 내용에 따라 연방재정부장관이 각 예산집행국가기관의 계획을 바탕으로 예산안을 수립한다. 연방재정부장관은 예산안을 연방정부에 제출하면, 연방정부는 연방의회에 이를 제출하고, 이 예산안에 대하여 의결한다. 예산의 내용은 일반예산과 조정예산으로 구성되며, 수입과 지출을 분리하여 편성한다. 수입과 지출에 관한 내용은 사전견적지표(Voranschlagsansätze)를 통해 나타내며, 그룹, 장, 절, 조, 항 등의 목차순서로 구성되어 있고, 이 목차에 따라 기관별로 그 다음에는 사항별로 편성한다.

(5) 연방재정법률 흠결시 재정

연방헌법은 보통 '예산위기'(Budgetkrisen)라고 불리는 상황을 대비하기 위한 규정들을 두고 있다. 예산위기란 연방정부가 연방예산안을 기간 내에 제출하지 않았거나(제51조 제2항), 회계연도가 개시되기 전에 연방의회가 연방재정법을 기간 내에 의결하지 않았을 때를 의미한다. 첫째 연방정부가 연방예산안을 기간 내에 제출하지 않았을 때(제51조 제4항)는 '연방의회의원의 신청'을 통하여 예산안을 연방의회에 제출할 수 있다. 연방정부가 후에 연방재정법률안을 제출할 경우, 연방의회는 연방정부의 예산안을 심의할 것인지를 결정할 수 있다. 이 규정은 예산이 없는 상태, 특히 정부의 위기로 인해 발생할 수 있는 상태를 방지하기 위한 것이며, 이는 연방정부에게 인정된 권한을 연방의회에 넘긴, 일종의 양도(Devolution)라고 할 수 있다. 연방의회 의

원의 신청은 '최종적인' 연방재정법률이나 '잠정적인 조치'의 내용을 담을 수 있다. 둘째 회계연도가 개시되기 이전에 연방의회가 연방재정법률을 의결하지 않으면 연방헌법은 연방정부가 자동적 예산조치(automatisches Budgetprovisorium)를 취하거나, 연방법률상 예산조치(bundesgesetzliches Budgetprovisorium)를 취하도록 규정하고 있다(제51조 제5항).

(6) 연방의 재정업무

헌법 제51조 제6항은 통일된 원칙에 따라 예산집행에 관한 상세한 규정을 연방법률에 의해 정하도록 규정하고 있으며, 연방예산법은 수입과 지출재정업무를 규율하고 있다(제37조 내지 제54조). 질적인 또는 양적인 예산초과와 관련해서는 헌법 제51b조와 연방예산법 제41조에 규정되어 있으며, 예산집행에 있어서는 헌법 제51a조와 연방예산법 규정에 따라 연방재정부가 중요한 지위를 점하고 있다.

(7) 재정헌법률

오스트리아의 연방 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)은 연방과 주 사이의 재정관계를 규율한다고 그 목적을 밝히고 있지만, 실제로는 연방이 주도적 권한을 가지고 있음을 나타내고 있다. 재정헌법률 제3조 제1항에 따르면 "연방과 주(지방자치단체) 사이의 과세권한(Besterungsrechte)과 비과세수익권한(Abgabenerträge)을 배분"에 관한 규율은 연방의 입법권한이다.[59] 연방과 주(지방자치단체) 사이의 과세권한 등의 배분은 구체적인 과세재정조정법률(Finanzausgleichsgesetz)을 통해 이루어진다. 각 주는 연방상원을 통하여 이 재정조정법률이 제정되는 것을 지연시킬 수는 있지만, 근본적으로 방해할 수는 없다.

59) Wiederin, Grudlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich, in: Vogdandy/Villalón/Huber(Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd.I, 2007, §7, Rn.88.

재정헌법률에 명시적으로 규정되지는 않았지만, 재정조정법률의 제정은 연방과 주, 지방자치단체 간 협상의 결과로서 이루어지고, 그 효력이 4년간 유지된다는 것은 오스트리아의 정치적 관례다. 연방재정법률은 보통 주나 지방자치단체의 부과금종류보다 적은 수의 부과금을 규정하고 있다. 그렇다고 해서 그 책임을 모두 연방이 부담하는 것은 아니다. 소위 조세자치(Steuerautonomie)라고 하는 것은 주에게 완전히 인정되지 않는다.

재정헌법률 제2조에 따르면 모든 지역단체, 즉 그것이 연방이든, 주이든 또는 지방자치단체든지에 관계없이 각각의 행정주체는 자신의 사무이행으로부터 말미암는 비용을 스스로 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 이러한 원칙은 재정헌법률 제2조와 제4조의 규정에 의해서 다시금 수정되고 있다. 이에 따르면 부담 배분에 따라 합의가 이루어지고, 각각 지역단체 급부능력의 한계를 초과하지 않는다면, 연방과 주의 입법권은 달리 규정할 수 있는 것이다.

4. 연방예산법의 운영

(1) 주체와 권한

연방의회는 기본적으로 통일된 원칙에 따라 예산관련 법률을 제정하고, 특정한 경우에는 필요한 예산조치들을 취할 수도 있다. 연방정부는 연방재정법률을 통하 1년 예산편성에 중요한 역할을 한다. 감사원은 예산집행 이후 회계검사를 통한 결산보고서를 작성하고, 재정업무를 통제한다.

(2) 연방재정부장관의 지위와 권한

오스트리아의 예산운용에 있어서 연방재정부장관은 연방의 예산집행에 관한 책임을 부담하며, 예산관련명령을 제정하고, 연방의회와의 재정업무협력을 위하여 특정한 자료제출의 의무를 부담하며, 예산편

성과 집행에 연방기관간 분쟁이 발생하면 이를 중재하며, 일정한 연방예산법관련 조치에 대해 동의권한을 갖는다. 그러나 일반적으로 연방예산법이나 연방재정법에 규정된 경우 외에는 연방재정부장관의 동의를 얻어 예산집행이 가능하다. 예를 들면 예상외 집행필요가 발생하거나 예산지출의 제한이 필요한 경우, 장기간 채무이행을 통해 발생되는 예산에 대한 부담(사전재정부담)의 경우에 법률에서 예정한 경우가 아니라면 연방재정부장관의 동의를 얻어 집행한다.

(3) 절 차

연방예산안은 먼저 예산수립지침에 따라 예산집행기관들이 예산안을 개별적으로 편성한다. 이를 수합하여 연방정부에서 연방재정부장관의 책임 하에 예산안이 편성된다. 편성된 예산안은 연방의회 심의를 거쳐 연방재정법률 형식으로 의결된다. 연방재정법률은 원칙적으로 1년간 회계연도에만 효력을 미치는 한시법이며, 원칙적으로 월별 예산별로 집행된다. 예산집행의 효율적, 합법적 운영은 연방재정부장관이 정기적인 보고서작성을 통해 통제한다. 결산은 회계연도가 끝난 후 3월이 되면 감사원이 연방회계결산서를 작성하고, 연방재정부장관이 의견을 제출한 후, 이에 대해 연방의회에서 9월까지 법률의 형식으로 승인한다.

5. 오스트리아 재정헌법의 개혁

(1) 오스트리아 재정헌법 개혁의 목적과 단계

2000년부터 지속적으로 제기되어 온 재정부분에 대한 개혁논의는 금존적으로 효율적인 예산운용을 통해 건전한 국가재정을 꾀하며, 이를 통해 경제발전의 원동력과 새로운 사회복지국가모델을 실현하는 것이다. 1단계는 2007년부터 재정헌법을 개정하여 2009년부터 효력을 발생시키며, 2단계는 2013년부터 효력을 발생하게 된다.

(2) 구체적인 내용

먼저 1단계의 내용은 예산의 목적에 지속가능한 체계화된 예산수립과 실질적인 남녀평등을 추가하였다. 둘째 연방의회의 재정과 예산관련 법률제정에 있어서 연방상원으로부터 독립되고 강화된 배타적인 입법권한을 갖는 것이다.[60] 셋째 중장기(4-6년)적인 효력을 갖는 연방재정기준법률제도를 마련하여, 매년 예산법률은 연방재정기준법률의 내용을 위반하지 못하도록 규제하는 것이다. 2단계의 내용은 예산집행의 새로운 원칙들 즉, 효과지향성, 투명성, 효율성, 가능한 신뢰할 만한 재정상황의 설명 등을 규범화하는 것이다.

Ⅲ. 프랑스[61]

1. 프랑스 재정법제의 법적 근거

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

60) Koller, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Poctas, Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts, 2.Aufl., 2008, S.329.

61) 자세한 것은 전학선, 주요국가의 재정법제 연구(Ⅲ)-프랑스의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원, 2009 참조.

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

프랑스에서 재정관련 법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(loi de finances de l'année)로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률이다. 예산법률은 크게 두 개의 부분으로 나누어 구성되는데, 첫 번째는 예산법률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분이고, 두 번째 부분은 수권법률(loi d'habilitation)과 관련된 부분이다. 두 번째는 추가경정예산법률(lois de finances rectificatives)로 회기 중에 예산을 변경하는 법률이다. 세 번째는 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(loi de règlement)이고, 네 번째는 일종의 특별법률(lois spéciales)로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.[62]

프랑스에서 재정에 관한 일반법률은 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이다. 이 법률은 재정에 관한 일반법으로 이 법률에서 국가의 예산에 관한 전반적인 사항이 규정되어 있다.

재정에 관한 조직법률은 총 6편로 구성되어 있는데, 제1장(제1조)은 예산법률에 관하여 규정하고 있다. 제1조 제1항이 “예산법률이 국가의 세입과 세출의 성격과 금액배정 빛 기타 이에 수반되는 예산과 재정의

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

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

2. 예산구성의 원칙

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

(1) 단년주의

예산 단년주의는 예산을 편성함에 있어서 예산을 1회계 년도마다 편성하게 하는 것으로, 프랑스에서 점점 더 민감하면서 논쟁의 대상이 되는 원칙이다.[63]

(2) 보편성 원칙

예산에 있어서 보편성 원칙은 국가 총지출을 국가 총 수입으로 충당한다는 것으로 총 수입과 총 지출이 일치한다는 것이다. 예산에 있어서 보편성 원칙은 국가 회계의 투명성을 확보하고 의회의 효율적인 통제를 강화하고자 하는 것이다.[64]

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

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

(3) 단일성 원칙

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

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

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

예산단일주의라고도 불린다.

즉, 단일성의 원칙은 세입・세출 모두를 단일 문서에 게재하는 것을 의미하는 것으로 영국에서는 세입에 관한 법률과 경비충당법은 별도의 의결물이고 특히 후자는 목적별로 수권 의결되나 프랑스에서는 이러한 체제를 부정한다. 만약 예산이 역무, 기관별 또는 수입과 지출을 분리하여 작성된다면 전체적 심의가 곤란할 뿐만 아니라 수요를 초과하는 과징이 있거나 초기 심의 단계에서 필요성이 적은 세출 비목의 의결을 하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 단일성의 원칙은 이와 같은 불합리성을 피하기 위한 원칙으로 한번 성립되면 단일 분서의 의결 유무가 재정의 명백을 결정하고 의회 재정권은 여기에 집약적으로 표현되는 것이다.[65]

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

단일성 원칙은 보편성 원칙과 더불어 헌법재판소에 의하여 재정법의 기본 원칙으로 인정되고 있다.

(4) 특별성 원칙

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

재정에 관한 조직법률 제7조는 '국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의・확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실・국 관련 임무(mission)로 구성된다. .....세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다'라고 규정하여 예산구성에 있어서 특별성을 규정하고 있다.

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

(5) 균형성 원칙

예산에 있어서 균형성 원칙은 과거에는 신성하고 불가침의 원칙으로 여겨졌으나, 실제로는 충실히 존중되었다고 보기는 어렵다. 특히 1890년부터 1914년까지 예산은 균형적으로 제출되고 의회에서 표결되었으나, 실질적으로 큰 적자인 상태로 집행되었다. 예산에 있어서 균형성은 정치적 목적으로 많이 이용되기도 하지만 더 이상 허황된 것만은 아니고 최근에는 유럽연합과 특히 단일 통화를 이유로 중요한 원칙으로 여겨지고 있다. 예산에 있어서 균형성은 경제적 균형과 재정적 균형을 모두 포함하는 개념으로 인식되고 있다.[66] 프랑스 헌법재판소도 예산의 균형성을 기본 원칙 가운데 하나로 인정하고 있다.[67]

재정에 관한 조직법률도 여러 조문을 통하여 예산의 균형성을 보여주고 있다.

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

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

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

규정을 예산법 제1부에 포함시키도록 하고 있으며, 제2부에는 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정을 포함할 수 있도록 하고 있다.

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

(6) 진실성 원칙

예산에 있어서 진실성 원칙은 2001년도 재정법제 개혁에서 등장하기 시작한 원칙이라 할 수 있다. 진실성 원칙은 정치적으로 야당이 정부를 예산편성에 있어서 비난하는 경우에 자주 원용되는 원칙이다. 진실성을 이유로 헌법재판소에 위헌심판청구가 시작된 것은 1993년부터 라고 할 수 있다. 이 당시에 2차 동거정부(cohabitation)가 시작되었는데, 야당은 우파 행정부에게 민영화 수입 180억 프랑을 예산법에 포함시키라고 주장하였다. 이러한 것을 이유로 1993년도 추가경정예산법률안에 대하여 헌법재판소에 위헌심판이 청구되었으나 헌법재판소는 이를 기각하였다. 그 후 야당은 1993년도 말에 1994년도 예산법률에 대하여 진실성이 결여되었다는 이유로 헌법소원을 청구하였는데, 헌법재판소는 1959년 조직법률 제15조에 의하여 사회보장 재정적자는 예산정책을 통하여 감축하는 것이 아니라 조세 정책을 통하여 감측하는 것이라고 하면서 기각하였다. 다음 해에 국회의원들은 또다시

진실성을 이유로 1995년 예산법률안에 대하여 위헌심판을 청구하였는데, 민영화에 의한 수입이 정부가 예상하는 것만큼(550억 프랑) 크지 않고 지출은 최소화되었고 감소하고 하고 있다고 주장하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 기각하면서도 국회의원들의 권리를 인정하는 듯한 결정을 하였다. 즉 정부가 공공재정에 있어서 주도적인 역할을 하는 것이고 다만 재정과 예산에 있어서 법적인 한계를 벗어나지 않는 범위에서 재량을 가지고 있다고 하였다. 2년 후 1996년 말에 국회의원들이 1997년 예산법률에 대하여 위헌심판을 청구하였으나 헌법재판소에 의하여 기각되었고, 1997년 말에 1998년 예산법률에 대하여 위헌심판 청구가 되었으나 기각되었다. 1997년 결정에서 헌법재판소는 예산의 진실성은 단지 목표인 것이고 법조문에 의하여 형성되는 규율과 예산 원칙들에 대한 보장은 헌법재판소가 하는 것이라고 하였다. 결국 헌법재판소는 예산의 단일성 원칙에 대한 침해는 위헌으로 하면서도 예산법과 사회보장 재정법사이의 부조화에 대해서는 청구인들이 해당 법률이 종국적으로 확정되기 전에 위헌 주장을 할 수 없다는 것이었다. 이 결정에 의하여 헌법재판소는 진실성을 이유로 위헌을 선언할 수는 없다는 것을 명확히 하였다.[68]

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

재정에 관한 조직법률 제27조가 '국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다.'고 하고 있으며, 제32조가 '예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다'라고 규정하고 있고, 제33조가 '세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입과

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

세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다'라고 규정하여 진실성에 대하여 규정하고 있다.

그러나 위 조항들의 적용과 관련하여 몇몇 조문들은 2005년 1월 1일 이후 적용이 되어 2006년 예산법류부터 적용되는 것이었다.

3. 재정에 대한 통제

재정에 대한 통제는 크게 의회에 의한 통제와 사법적 통제로 구분할 수 있다.

(1) 의회에 의한 통제

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

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

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

재정에 관한 조직법률 제59조가 “평가감독소위원회(mission de contrôle et d'évaluation)의 활동에서 이 법 제57조에 의해 요청한 자료가 수집의 어려움 때문에 합리적인 기간내에 제출되지 않는 경우, 국민의회와 상원 재정위원회의 위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제60조가 “평가감독소위원회가 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다.”라고 규정하고 있다.

평가감독소위원회는 매년 상반기 중 국회 재정위원회에 설치되고 일정 수의 공공정책들에 대한 심층적인 조사를 실시한다. 의회의 예산통제기능을 제도화할 목적으로 설립된 평가감독소위원회는 의회의 역할과 행정부의 기능의 변화를 실현시킬 수 있는 프랑스 의회의 중요한 요소로 평가되고 있다. 프랑스 의회는 평가감독소위원회를 통해 과거 정치적 의지의 부족으로 소홀했던 의회의 예산통제기능을 회복하고 공공지출의 평가작업을 본격적으로 추진하고 있다. 프랑스 의회는 의회의 예산통제기능을 ‘예산집행 내용의 분석을 통해 예산의 효율적인 사용을 보장하는 것’이라 정의하고, 예산의 낭비와 불필요한 지출을 방지하는데 그 목표를 두고 있다. 아울러 공공지출의 평가는 특정의 공공정책이 최적의 비용으로 의도한 목표를 달성했는지 여부를 결정하는 것으로, 의회의 예산통제기능과 별개가 아니라 서로 밀접하게 연관되어 있음을 강조하고 있다. 평가감독소위원회는 조사활동의 객관성과 공정성을 보장하고, 야당의 적극적인 참여를 위해 야당출신 의원을 제무위원장과 함께 공동의장으로 임명한다. 또한 해당부처 장관들을 대상으로 의회조사활동이나 청문회를 실시했던 과거 의회 전통과는 달리 각 부처 실무자들을 대상으로 조사활동을 한다.[69]

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

이와 더불어서 사회보장 재정법률 평가감독소위원회(la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale)가 있다. 문화위원회에 속해있는 사회보장 재정법률 평가감독소위원회는 2004년 만들어진 위원회로 사회보장법전에 의하여 만들어진 위원회로 사회보장 재정관련 조사를 한다.

(2) 사법적 통제

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

1) 헌법재판소에 의한 통제

헌법재판소에 의한 재정에 관한 통제는 1974년 위헌법률심판권이 60인 이상의 국회의원들에게도 부여되면서, 그 이전에는 주로 예산법률안에 정부의 의도와는 다르게 국회의원들에 의하여 수정되는 조문에 의한 통제를 통하여 정부를 보호하고자 하는 것이라면, 1974년 이후에는 국회의원뿐만이 아니라 정부에 의하여 조직법률에 위배되는 예산법률에 대한 통제도 강화하는 측면으로 나타나고 있다.[70]

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

프랑스는 사전적 규범통제를 실시하는 대표적인 인식되었는데, 2008년 7월 헌법개정으로 구체적 규범통제를 병행하게 되었다. 그러나 사전적 규범통제에 있어서 청구인이 대통령, 수상, 국회의 양원 의장과 60인 이상의 국회의원들이다. 따라서 예산법률이 법률의 형식으로 매년 통과

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

되기 때문에 프랑스에서는 예산법률에 대하여 위헌심판 청구를 할 수 있어 헌법재판소가 예산통제에 있어서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 특히 프랑스 헌법재판소도 직권심리가 적용되어 청구되지 아니한 조문에 대한 심판도 가능하고 청구되지 아니한 이유를 판단근거로 할 수 있다. 따라서 헌법재판소가 예산법률에 대하여 위헌심판이 청구되면 예산법률 전체에 대하여 위헌심판을 할 수 있다.

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

2) 회계법원에 의한 통제

회계법원에 의하여 국가 재정에 대한 통제가 이루어지고 있다.

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

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가임무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재경위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수의무
2. 회계법원(감사원)이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재경위원회가 요구한 모든 조사의 실시. 당해 조사의 결과는 조사요구의 신청 후 8개월 이내에 이를 요청한 위원회에 의무적으로 통보한다. 동 위원회는 조사결과에 대한 공표를 결정한다.
3. 전년도 집행결과에 관련한 이 법 제48조의 보고서의 제출시 첨부되는 예비보고서의 제출

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

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

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

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

회계에 대한 재판통제에 있어서 회계법원의 관할은 원칙적으로 국가적 차원의 기관이나 단체이다. 즉 회계법원은 국가기관이나 국가적 공공단체에 대해 그 회계에 대해 심사한다. 지방자치단체와 그 지방의 공공단체에 대해서는 각 지방에 설치되어 있는 지방회계원(Chambres régionales des comptes)에서 그 회계의 적법성을 심사하게 된다. 다만,

회계법원은 지방회계원의 심사결정에 대해 항소심으로 기능한다.

회계법원은 원칙적으로 회계관이 아닌 재정명령관 등의 재정행위에 대해서는 심사하지 않는다. 그러나 재정명령관이 사실상의 회계관(comptable de fait)으로서 행한 회계에 대한 심사는 이루어진다. 사실상의 회계관리(gestion de fait)란 공금의 수입, 지출을 집행할 법적 권한이 없는 사람에 의하여 이루어진 회계나 회계관이라 할지라도 자신의 회계권한을 넘어서는 범위에서 행한 회계관리를 말한다. 다시 말해서 회계관리권한이 없는 사람이 기만행위로 또는 관리를 금하는 법규정을 무시하고 행한 위법한 회계관리를 사실상의 회계관리라고 한다. 예를 들어 재정명령관인 시장이 회계지출을 한 경우 등이 사실상의 회계이다. 이러한 사실상의 회계에 대해 회계법원이 그 회계를 행한 사람에 대해 사실상의 회계관으로 선언하게 되면 그의 회계에 대한 심사를 회계법원이 행하게 된다(재정법원법전 L131-2조). 따라서 예를 들어 시장 등 재정명령관(ordonnateur)에 대해서도 회계법원이 사실상의 회계관으로 인정한 경우에는 그의 회계에 대해 회계법원이 심사를 하게 된다. 사실상의 회계에 대한 심사도 재판적 기능의 심사이다.[71]

Ⅳ. 일 본[72]

1. 일본의 재정헌법의 의의와 내용

(1) 재정헌법조항의 의의

일본헌법 제7장 재정편은 국가작용 중 특히 중요한 재정에 관한 기본적 내용을 규정하고 있다.

---

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

72) 이하는 서보건, 주요국가의 재정법제 연구(Ⅲ) - 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009를 요약한 것임.

재정은 국가가 그 임무를 다하기 위한 활동을 위해 필요로 하는 재력을 입수 관리하고 사용하는 활동을 의미한다. 수입이나 지출의 절차와 같이 형식적 경리절차에 관한 것을 회계라고 하며, 조세의 부과, 징수, 전매권의 행사와 같이 국가의 경제의 실체에 관한 것을 재정(협의)이라고 하지만, 일반적으로 양자를 포함하여 재정이라고 부른다[73].

헌법상 재정에 관한 기본적인 사고는 근대헌법에서 재정의 일반 원칙인 소위 재정입헌주의, 즉 국가의 재정에 대해서는 국민대표기관인 의회가 관여하고, 의회에 의한 통제를 하여야 한다는 원칙(이 원칙은 재정이 국민의 생활에 직접적으로 영향을 미친다는 것과 재정의 통제를 통해서 행정 내지 넓게는 정치에 대한 통제가 실효적이라는 것에 있다)을 확립하고 강화하는 것에 있다.

재정에 관한 헌법규정의 존재의의에 대해서 재정에 관한 헌법의 모든 규정은 재정민주주의, 재정국회중심주의라는 기본적으로 통치구조의 측면을 가지는 동시에 기본적 인권의 보장에 깊은 관련을 가지고 있다고 평가되고 있다. 그것은 조세법률주의가 국회의 권능이라는 통치기구에 관한 측면과 납세자의 권리보장이라는 인권보장의 의미가 동시에 있는 것이다. 통치기구는 국민의 권리보장을 위해 존재한다는 일본국헌법에서 보면 당연한 요청이라고 할 수 있으며, 재정규정의 기본적 사상은 국민재정주의에 있다고 평가된다[74].

(2) 재정헌법조항의 일반원칙과 재정법규

재정헌법조항의 일반원칙은 첫째, 국회에 의한 재정통제이다[75]. 의회제도는 국가재정에 대해 국민을 대신하여 감독하고 통제하는 것으로부터 나온 것이므로 재정에 대한 국회의 감독권능은 국회가 보유하는 많은 권능 중에서도 법률의 의결권과 함께 가장 중요한 것이다.[76]

73) 伊藤正巳, 憲法, 弘文堂 1999. 472項.
74) 碓井光明『憲法と財政』法学教室, 2000年 233号 82頁.
75) 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利 □□憲法II〔第3版〕□□ 有斐閣 2001年, 127-129頁.
76) 野中ほか・前掲書, 129頁.

둘째는 재정입헌주의의 원칙이다[77]. 재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙은 국가의 재정처리권한을 국민대표기관인 의회의 의결에 의해 이루어지도록 하는 것으로, 재정에 대한 통제를 의회의 권한으로 두는 것이며, 이는 근대헌법에 있어서 재정제도의 기본원칙이다.

국가의 재정은 국민의 부담에 직접 관련되는 것이며, 국민에게 부담이 되는 재정을 국민의 감시 아래에 두는 것은 민주적인 재정제도에 있어서는 불가결한 것이며, 국가의 재정에 대한 국민의 감시는 행정에 대한 민주적 통제에 의해서 보다 실효성을 가지는 것이다. 재정입헌주의의 원칙은 이러한 일반적인 재정에 있어서 민주주의(재정민주주의)의 또 다른 표현이도 하다.[78]

일본헌법상 재정관련헌법조항은 제7장 재정에서 국회에 의한 재정통제를 철저히 하려는 입장을 취하고 있으며, 그 외 개별적 재정헌법의 조항(84조～91조)을 통하여 재정에 관한 내용을 규정하고 있다. 그 외 기타 재정관련법규[79]로서 재정법, 회계법, 국유재산법, 물품관리법, 국가의 채권의 관리 등에 관한 법률, 보조금 등에 관한 예산의 집행의 적정화에 관한 법률, 각종 특별회계법 등의 개별법을 두고 있다.

(3) 재정처리의 일반원칙

1) 재정민주주의의 원칙과 재정입헌주의

일본 헌법 제83조는 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 근거하여 이를 행사하지 않으면 아니된다고 규정하여 재정처리의 기본원칙을 규정하고 있다. 헌법 제83조에 대해서는 제84조 이하에서 구체화되어 있다.

---

77) 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂 □□注釈日本6国憲法下巻□□ 青林書院、昭和63年 (浦部執筆部分)、1301頁

78) 佐藤正己의 경우, 재정민주주의, 재정입헌주의, 재정국회중심주의의 단어를 구별하지 않고, 같은 의미로 표현하고 있다, 伊藤正巳, 憲法, 473項.

79) 小村武 □□予算と財政法〔三訂版〕□□ 新日本法規 2002年, 8-19頁.

한편 위에서 본바와 같이 재정민주주의는 재정입헌주의로 불려진다. 헌법 제83조는 재정에 관한 국가의 활동이 국회의 의결에 근거하여 이루어져야 한다는 재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙을 규정한 것이다. 제83조의 규정은 헌법 하에서 재정에 관한 처리의 기본원칙을 정한 것으로 이하의 규정을 포괄하는 본장의 총칙적 규정으로서의 의미를 가진다.

2) 재정을 처리할 권한

재정처리의 일반원리를 다룬 제83조에서 국가의 재정을 처리할 권한은 국가의 재정작용을 하기 위해 필요한 각종의 권한을 말한다. 따라서 국민에 대한 명령강제의 요소를 가진 재정상의 권력작용을 하는 권한 뿐만 아니라 재정관리상의 권한도 포함한다. 이는 일체의 재정처리 권한이 국회의 의결에 근거로 하여야 한다는 것을 밝히는 것이다. 즉 조세의 부과·징수, 금전의 차입, 국비의 지출, 국가의 재산의 관리 등 모든 국회의 의결에 따라야 하며, 또한 국가의 재정정책의 기본원칙 등에 대해서도 국회의 의결에 따라 이루어져야 한다.

3) 국회 의결의 의미

국회의 의결에 따라 재정처리권한을 행사하도록 하고 있는 것은 반드시 국가의 재정작용에 속하는 모든 행위에 대해서 개별적으로 국회의 의결이 필요로 한다는 취지는 아니다. 그것은 각종 다양한 재정작용의 성질에 따라 어떤 경우에는 법률을 제정함으로서 일반적 추상적으로 정하고, 어떤 경우에는 각각 개별의 행위에 대해서 개별적 구체적으로 정하여 국회가 재정처리의 기준을 정해야 한다는 것을 의미한다.

4) 재정국회중심주의에 관한 몇 가지 문제

재정국회중심주의에 관해서 몇 가지 쟁점 되는 부분을 살펴보면, 첫째, 경제안정과 증대하는 행정수요에 부응하기 위해 정부는 사업투자

특별회계로부터 출자, 우편적금 등에서 모은 자금운용부 자금, 간이보험의 간이보험자금 등을 재원으로 하여 공사·공단 그 외의 법인 사업에 투자융자를 하고 있다. 이렇게 국가가 특정한 행정목적을 달성하기 위해 국가자금을 출자·융자하는 재정투융자에 대해서 국회 의결[80]의 대상으로 하여야 한다는 것이 논의되고 있다. 둘째, 보조금에 대한 국회의 통제를 위하여 재정민주주의의 관점에서 문제가 지적되고 있다[81].

(4) 조세법률주의

헌법 제84조에서는 새롭게 조세를 부과하거나 또는 현행의 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다고 규정하여, 조세의 신설 및 변경은 법률의 형식에 따라야 하므로 국회의 의결을 필요로 한다는 소위 조세법률주의의 원칙을 정하고 있다. 이는 재정국회중심주의 원칙을 수입 면에서 구체화한 것으로 볼 수 있다.

(5) 예산제도

예산은 한 회계연도에서 국가의 재정행위의 준칙이며, 이는 단순한 세입세출은 견적표가 아니라, 정부의 행위를 규율하는 법규범이다. 이러한 예산에 대해서 헌법은 내각이 매회계년도의 예산을 작성하여 국회에 제출하고, 그 심의를 받아 의결을 거쳐야 하도록 하고 있다.

국가의 재정에 대한 국회의 감독은 헌법상 예산이라는 형식으로 되도록 되어 있다. 헌법은 예산의 작성 제출권을 내각에 전속시키고(73조 제5호), 국회의 의결을 받기 전에 먼저 중의원에 제출하도록 하고 또한 중의원의 의결이 우선된다. 예산의 종류에는 본예산, 보정예산(추가예산, 수정예산), 잠정예산이 있다.

80) 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1309頁.
81) 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1310頁

예산은 일회계연도마다 작성되어 그 회계연도에 한하여 효력을 가지는 것이 원칙이다. 회계연도의 길이를 일년으로 할 것인가 그 이상으로 할 것인가에 대해서는 헌법은 직접적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 국회의 상회를 매년 소집할 수 있도록 한 것(헌법 제52조) 결산을 매년 회계검사원이 검사하도록 한 것(헌법 제90조) 헌법의 규정의 취지에서 본다면 회계연도를 매년 일년으로 할 것을 예정하고 있다고 해석된다.

연도구분의 원칙에 대한 예외로서 일본은 계속비의 제도를 인정하고 있다.

계속비의 제도는 남용될 경우, 국회의 재정통제가 공동화 되어 버릴 수 있는 우려가 있으므로, 현행 헌법상 계속비의 제도를 언급하지 않지는 않다.

예산의 법적 성격에 대해서 歐美에서는 일반적으로 예산과 법률를 구별하지 않는 것에 대해서 일본에서는 학설사적으로 보면 훈령설(예산은 천황이 행정청에 부여하는 훈령이라는 설), 승인설(예산은 의회의 세출의 승인을 주는 수단이라는 설), 법규범설(예산을 가지고 법률과 같은 국법의 한 형식이라고 보는 설)로 발전되어 왔다. 승인설이 통설이다.

국회의 예산수정권에는 감액수정(원안에 대해서 폐지 삭감을 하는 것), 증액수정(원안에 새로운 항을 추가하거나 또는 원안의 항에 있는 금액을 증액하는 것)이 있다.

(6) 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결

1) 국비의 지출과 그 의결

헌법 제85조는 국비를 지출하거나 또는 국가가 채무를 부담 할 때에는 국회의 의결에 따르도록 하고 있다. 이 규정은 국회중심재정주의, 재정민주주의의 원칙을 지출면에서 구체화한 것이다.

여기서 말하는 국비의 지출이란 재정법상 「국가의 各般의 수요를 충족하기 위한 현금의 지불」(제2조1항)을 의미한다.

국회의 지출에 대한 국회의 의결방식은 헌법상 예산의 의결의 형식으로 이루어진다.

2) 국고채무부담행위와 그 의결

「국가가 채무를 부담한다」라는 것은 국가가 재정상의 수요를 충족하기에 필요한 경비를 조달하기 위해 채무를 지는 것을 말한다. 국가가 채무를 부담하는 것은 장래 그 변제를 위해 국비를 지출하는 것이 됨으로 국민의 부담이 되기 때문에 국회의 의결을 필요로 하는 것이다.

헌법은 국비의 지출에 대해서 국회의 의결이 예산의 방식으로 이루어지도록 규정하고 있지만, 국가의 부담채무에 대한 국회의 의결에 대해서는 다른 규정을 두고 있지 않다.

(7) 공공재산의 지출 및 이용의 제한

헌법 제89조는 공금 그 외의 공공의 재산은 종교상의 조직 혹은 단체의 사용, 편익 혹은 유지를 위해 또는 공공의 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애의 사업에 대해 이를 지출하거나 또는 그 이용에 제공되어서는 아니된다 하여 종교상의 조직 단체에 국가가 재정적 원조를 하지 않음에 따라 헌법 제20조가 규정한 정교분리원칙을 재정적인 면에서 근거를 가지는 것이다. 또한 공공의 지배에 속하지 않는 교육이나 복지사업에 대해서도 국가의 재정적 원조를 하지 않는 것을 규정하고 있다.

(8) 예비비

헌법 제87조는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 국회의 의결에 근거하여 예비비를 설치하고 내각의 책임으로 이를 지출할

수 있도록 하고 있다. 또한 모든 예비비의 지출에 대해서는 내각은 사후에 국회의 승낙을 얻도록 규정하고 있다.

즉, 헌법은 예견하기 어려운 사정 때문에 예산의 견적을 초과한 예산초과지출과 새로운 목적을 위한 예산외지출의 필요에 따라 예비비의 제도를 두고 있다.

예비비를 두는 방법에 대해서 헌법상 명문의 규정은 없지만, 재정법에서 내각은 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다(재정법 제24조)고 하며, 예비비도 매년도의 예산에 있어서 규정되어야 하다고 한다. 따라서 예비비는 국회의 의결은 예산의 의결로 이루어진다.[82] 또한 예비비의 의결은 일정한 금액을 예비비로서 계상하는 것의 승인에 있어서 예비비를 지출하는 것은 용인되지 않는다.

(9) 재정헌법상 재정감독제도

1) 결산의 심사와 내각의 재정보고

결산은 예산과는 달리 법규범성을 가지지는 않는다.

결산제도는 예산에 의해 세워진 세입세출의 예정준칙이 현실의 수지로서 적정한 것인가를 검토하고, 이에 따라 예산 집행자인 내각의 책임을 명백히 함과 동시에 장래의 재정계획이나 예산편성을 위해 둔 것이다.

헌법은 제90조에서는 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계검사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출하도록 하고 있으며, 회계검사원의 조직 및 권한은 법률에서 이를 정한다. 결산의 심사를 회계검사원의 검사와 국회의 심사에 맡기고 있다.[83]

82) 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1342頁.
83) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 334頁.

헌법 제91조는 내각은 국회 및 국민에 대해서 정기적으로 적어도 매년 일회, 국가의 재정상황에 대해서 보고한다고 규정하고 있다. 소위 재정상황공개의 원칙을 정하고 있다.

2) 회계검사와 회계검사원

헌법 제90조 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계검사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출해야 한다. 이를 위해서 회계검사원의 조직 및 권한은 법률에서 정하도록 하고 있다.

회계검사원의 지위는 국가나 공단 사업단 등의 결산, 보조금의 검사를 하는 헌법상의 독립기관이다(헌법 제90조). 결산은 각 회계연도말에 회계검사원이 이를 검사한다. 회계검사원은 그 권한의 성질상, 내각에 대해서 독립된 지위를 가질 필요가 있다. 헌법이 회계검사원을 헌법상 기관으로 정하고 있는 것은 이것이 행정권에 대해서 독립의 지위에 있는 기관이라는 것을 나타내는 것이다.

3. 재정법의 구조와 원리

(1) 재정에 관한 기본개념과 기본원칙

재정법은 국가의 재정에 관한 기본법이며, 예산의 종류, 작성과 집행등에 대해서 규율한 법이다. 현행 재정관리작용에 관한 기본법인 재정법 제1조가 국가의 예산 그 외의 다른 재정의 기본에 관해서는 이 법률이 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다[84].

예산통제・회계경리상의 기본원칙으로는 회계연도독립주의의 원칙, 예산단년도주의, 회계통일의 원칙, 총계예산주의, 재정관리처분의 원칙을 기본으로 하고 있다.

84) 小村武 □□予算と財政法〔三訂版〕□□ 新日本法規, 2002年, 38頁.

재정운영상에서는 국채에 관한 원칙에서는 공채의 발행과 건설공채의 원칙, 과징금 등의 법정주의, 국비분담법률주의[85], 채권의 면제 등의 제한에 관한 규정, 재산상황의 국민 및 국회에의 보고 등을 규정하고 있다.

(2) 예산제도와 결산제도

예산의 내용에는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 繰越明許費[86] 및 국고채무부담행위가 있다(재정법 제16조). 즉 현행법상, 예산의 형식으로 정해진 사항은 세입세출의 준칙만이 아니라 그 이외의 재정행위에 관한 규제를 포함하고 있다.

결산은 그 성질상 예산과 같이 국회의 의결에 의해 성립되어 정부의 재정활동을 규율하는 규범성 있는 것이 아니라, 사전에 국회의 의결에 의해 성립한 예산을 정부가 재정법, 회계법 등이 정한 규정에 따라 집행한 실적을 국회에 대해서 하는 사후적 보고이다.

4. 일본 재정헌법의 개혁

일본은 장기불황에 따른 재정 적자로 인하여 주요 선진국 중 최악의 재정 상태에 놓이게 된다. 최악의 재정악화라는 재정상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있는 실정이다. 이러한 문제의식 속에서 재정악화라는 사회현상을 극복하려는 노력은 헌법개정작업이라는 방향으로 진행 중이며, 그 작업 속에서 재정에 관한 근본적인 법률적 해결방안 등이 제시되고 있다. 헌법조사회에서 밝힌 재정헌법과 조항과 지방재정에 관한 개정의견의 주요 내용은 재정에 관해서 국회에 의한 재정통제를

85) 이에 대해 国費分賦法律主義라고 표현하기도 한다, 杉村章三郎□□財政法□□〔新版〕有斐閣,1982, 70頁:小村武 □□予算と財政法〔三訂版〕□□ 新日本法規, 2002年, 43頁.

86) 우리나라의 명시이월비에 해당

포함하여 재정민주주의, 건전재정주의, 공공의 재산의 지출제한 및 회계검사원, 그리고 지방재정에 대한 개정에 대해서 주로 이루어지고 있다.

제 3 절 시사점

(1) 독일의 경우 우리나라와는 달리 연방국가 구조를 취하고 있기 때문에 재정문제에 대한 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는 없을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 독일기본법상의 제도를 살펴보면서 다음과 같이 현행헌법상의 재정관련조항들을 개선하는 것이 바람직하다는 생각을 하였다. 우선, 재정헌법이 헌법에서 가지는 비중을 고려할 때 재정관련 조항을 현행헌법처럼 국회와 정부 장(章)에 산재(散在)시켜놓지 말고 독립된 장을 두어 통일적으로 규율하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 다음으로는, 현행헌법 제54조 제1항의 "국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다"라는 절차규정 외에 독일기본법 제110조 제1항 제1문 "연방의 모든 수입과 지출은 예산안으로 편성되어야 한다"처럼 헌법에 예산안에 포함되어야 할 사항을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다고 생각된다. 그렇게 함으로써 대부분 예산과는 별도로 운용됨으로써 예산통일성의 원칙의 근간을 해칠 수 있는 세출형식인 기금이 가지는 형식오용의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 셋째로, 현행헌법 제58조는 "국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다"고 규정하여 국채발행에 국회의 의결을 얻도록 하고 있을 뿐 그 상한에 대하여는 규정하고 있지 않다. 전세계적인 경제성장률의 구조적인 둔화의 추세 속에서 재정정규모의 확대가 필요한 우리의 재정여건상 정부는 국민의 반발을 초래할 우려가 있는 조세증대보다는 국채발행을 통한 재원조달을 선호할 가능성이 크다. 그러나

국채는 결국 국민의 부담으로 돌아간다. 이에 대해서는 원칙적으로 신규로 발행하는 국채의 규모가 투자목적의 지출총액을 넘지 못하도록 하되, 다만 전체 경제의 균형이 교란되는 것을 방지하기 위한 예외를 인정하고 있는 독일기본법 제115 조항이 하나의 시사점을 제공한다고 생각한다. 마지막으로는, 지방자치제의 원뜻이 실현될 수 있도록 지방자치단체의 재정이 확보될 필요가 있다. 따라서 지방자치단체의 재정확보수단을 헌법에 명문화시킬 필요가 있을 것으로 보이며, 이를 위해서는 “지방자치단체는, 각 지방이 주민의 소득세 납부를 근거로 한 소득세의 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야할 몫을 받는다”라고 규정하고 있는 기본법 제106조 제5항 제1문, 실물세의 수입을 지방자치단체에 귀속시키고 있는 기본법 제106조 제6항 제1문 전단 및 공동조세의 수입전체에 대한 각 지방의 몫 중에서 지방입법에 의하여 확정되는 일정비율을 지방자치단체에 배정하도록 하고 있는 기본법 제106조 제7항 제1문이 참고가 될 것이다.

(2) 오스트리아의 재정법제에 관한 내용과 최근의 재정헌법에 관한 개혁을 통해서, 기본적으로 오스트리아의 재정법제의 지향점은 예산의 효율적 운용에 있다는 것을 알 수 있다. 이는 현대국가의 예산이 경제발전과 사회복지국가실현에 중대한 영향을 미치는 그 기능을 인식하면서도, 다른 한편 점점 규모가 확대되는 예산을 효율적으로 운용하지 않을 때 오히려 방만한 예산운용은 경제발전도 사회복지국가실현도 이룰 수 없다는 인식에 기초한 것으로 보인다. 경제발전과 사회복지국가실현을 지향하는 우리나라의 경우에도 이러한 오스트리아의 인식은 동일하게 인정될 수 있기 때문에, 예산운영의 효율성을 지향하는 기본적인 방향은 바람직한 것이다.

문제는 이러한 예산의 효율적 운영을 누가 책임질 것인가 하는 점이다. 오스트리아의 경우 헌법개정을 통해서 입법적인 측면에서는 연방

의회의 배타적 입법권한의 범위를 넓힘으로써 예산관련 법규범제정에 연방상원과의 협력부담으로부터 벗어났다. 또한 이러한 예산관련 법규범제정권한에서 나타나는 예산부분의 권한은 연방예산법률을 통해서 연방정부, 특히 연방재정부장관의 예산운용에 있어서 권한을 확대할 것으로 예상된다. 이러한 연방재정장관의 권한확대는 예산운용에 있어서 유연함을 제공함과 동시에 연방재정부장관의 통제책임도 커질 것으로 보인다. 잘못된 예산운용의 결과는 연방정부의 실정으로 나타날 것이고, 이는 다시 연방의회 의원선거를 통해 국민적 정당성을 상실할 수 있기 때문에, 연방의회로부터 권한을 위임받은 연방정부라도 정부유지에 대한 책임 때문에 스스로 예산운용에 대한 통제를 강화할 것이다. 예산의 효율적 운영을 위해 연방정부로 조금씩 이양된 권한은 결국 정부에 대한 책임을 지는 연방의회가, 최종적으로는 국민들의 선거에 의해 의회가 책임을 지는 것이다.

이는 행정부와 의회의 성립이 독립적인 우리나라 정부형태 상황에서는 그대로 작용하기가 어렵다. 대통령제국가인 미국의 경우에는 대통령선거를 통해 그러한 예산운용에 대한 책임을 정부에게 물을 수 있다. 단임제 대통령제에서 행정부는 예산운용에 대한 책임으로부터 상당히 벗어나 있는 것이 가장 큰 문제이다. 그렇다면 예산과 관련된 재정권한을 예산의 효율적 운영을 위하여 행정부에게 조금 더 준다는 것은 더욱 신중할 필요가 있다. 행정부가 예산운영의 효율성을 빌미로 예산운영에 대한 책임은 더 지지 않으면서, 권한만 가져간다면 경제발전도 사회복지국가의 새로운 정립도 실패할 수 있기 때문이다. 이와 같은 이유 때문에 오스트리아 연방재정부장관의 예산과 관련된 집행과 통제권한 뿐만 아니라, 유연성조항을 통한 행정부처의 예산운용의 재량권한도는 대통령중심제인 우리 정부형태에서는 조심스럽게 접근해야 할 문제이다.

(3) 프랑스 재정법제는 다음과 특징을 나타내고 있다.

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

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

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

(4) 일본의 장기불황으로 인한 재정악화의 원인은 재정 지출의 급속한 증가, 급속한 고령화 등으로 사회보장비 지출의 지속적 증가, 급격한 감세 조치, 국채발행 누증에 따른 금융 불안, 중앙 재정 악화로 지방 재정의 연쇄적인 재정악화 등 다양하게 들 수 있으며, 이러한 재정상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있다는 이웃의 현실의 우리와 유사한 점을 찾을 수 있다. 일본의 기본적인 재정제도에 관한 법제도적인 고찰과

헌법개정 속에서 나타난 개정방향을 살펴봄으로서 우리의 재정제도에 관한 내용을 정비함에 있어서 참조하여야 할 것이다. 특히, 일본이 재정헌법관련조항을 포함하여 재정에 관한 실질적인 민주화를 위해서 많은 변화의 노력을 하고 있는 점은 주목할 만하다.

우선, 재정민주주의의 측면에서 보면, 일본은 상당히 관료중심적인 행정조직체계를 갖추고 있으며, 이에 국민들의 민주주의의 열망에 따라 재정민주주의에 대한 실질화를 위한 재정정보의 공개, 공회계제도의 정비, 재정상황보고의 헌법규정화, 명확한 책임규정, 결산보고의 적극적 활용은 변화하는 일본의 모습을 볼 수 있다. 재정의 민주주의를 위해 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치도 우리도 고려하여야 할 것이다. 다음으로 국회에 의한 기본적인 재정통제의 활성화의 측면에서 보면, 국회에 의한 재정통제의 충실화를 위해 예산편성과정에서 국회에 의한 점검을 위한 기본원칙의 헌법명문화, 국회에서 예산심사의 충실화, 국회통제를 구체적으로 현실화하기 위한 회계검사원의 기능강화와 독립성의 강화 등은 국가에 대한 국민에 의한 기본적 통제의 원칙을 다시 한번 확립하는 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 지방재정의 확충의 측면에서 보면, 고령화와 중앙과 지방의 격차로 인한 지방자치제도의 본질적 어려움을 해결하기 위한 지방재정제도를 활성화하기 위해서 지방공공단체의 과세자주권, 세재원의 이양 지방공공단체의 재정력 격차의 시정과 재원보장을 위한 재정제도의 개편 노력은 우리의 지방자치 시대가 본격 시작된 지 15년이 지났으나, 지방재정 자립도는 2008년 전체 세금 중 지방세가 차지하는 비율은 지방자치 시대가 시작된 첫해인 1995년(21.2%)과 비교해 0.2% 포인트 오르는 데 그치는 등 지방재정이 계속해서 열악한 실정이고 이를 해결하기 위해 지방재정 자립도를 높이기 위한 지방소득세·소비세 도입을 추진하고 있는 우리의 현실에서 볼 때 일본의 헌법개정을 통한 지방재정의 확충을 위한 노력은 진정한 지방자치의 실현을 위해서 참고하여야 할 것이다.

제 4 장 OECD 국가의 재정원칙

유럽의 대륙국가들에서는 오랜 기간 동안 몇 가지 '고전적'인 원칙이 예산과정 및 그와 관련된 법률들을 견인해 왔다. 이것들은 주로 사전 예산과정과 관련 있는 즉, 예산안 편성 및 채택에 관한 원칙들이다. 최근에는, 몇몇 앵글로-색슨 국가들이 특히 사후 예산과정[87]과 관련 있는 원칙들을 법제화하였다. 책임성, 투명성, 안정성 및 성과의 원칙을 강조하는 가운데, 예산 보고 요건, 그 중에서도 특히 예산 결과에 대하여 입법부에 대한 행정부의 보고에 초점을 맞춘 입법이 이루어졌다. 예산관련 법률의 10가지 원칙은 이와 같은 사정들을 감안하여 추출된 것으로 ①적격성의 원칙[88], 고전적 원칙으로 ②예산 단년도의 원칙[89], ③예산 완전성의 원칙[90], ④예산 단일성의 원칙[91], ⑤예산 한정성의 원칙[92], ⑥예산 엄밀성의 원칙[93], 그리고 현대적 원칙으로 ⑦행정부 책임의 원칙[94], ⑧투명성의 원칙[95], ⑨안정성의

87) 하지만, 반드시 이에 국한되지는 않는다.

88) 어느 기관에 의사결정의 권한이 주어져 있는가에 대한 예산과정의 각 단계를 표시되어 있다. 예산과 관련된 사안에서의 입법부의 우위는 이 원칙과 불가분의 관계에 있다.

89) 예산 권한은 12개월의 기간에 걸쳐 주어진다. 연간 예산은 그 예산의 대상이 되는 회계연도가 개시되기 전에 발표되어야 한다. 모든 거래는 1회계연도에 걸친 효과를 기준으로 측정된다.

90) 모든 수입 및 지출은 총액기준으로 예산에 포함된다. 수입은 특정 재정 수입 항목에 할당되지 않는다. 지출은 수입에 의해서 상쇄되지 않는다.

91) 예산은 모든 수입 및 지출 항목에 대해서 동시에, 그리고 동일한 문서에서 제출되어야 하며, 그런 행태로 승인되어야 한다.

92) 수입과 지출은 어느 정도 상세하게 예산(예측)안에 나타나야 한다. 지출을 위한 권한(세출)은 특정 목적의 지출에 관하여 법적 구속력이 있는 최대값을 표시하여야 한다.

93) 예산 지출은 예산 수입 및 기타의 금융 조달과 균형을 이루어야 한다. '균형'의 의미는 명확히 정의되어야 한다.

94) 행정부는 행정부의 책임을 어떠한 방식으로 완수할 것인가에 대해 입법부에 설명하여야 한다. 행정부 내부에서, 예산 관리자의 책임은 명확하게 정의되어야 한다. 독립적인 외부 감사기관이 적어도 일년에 한 번 예산집행에 관하여 입법부에 보고

원칙[96], ⑩성과의 원칙[97]이 있다.

이러한 원칙들이 재정관련 법률에 규정되는 것이 적합하다. 특별히, 이 중 예산 적격성의 원칙, 완전성의 원칙, 책임성의 원칙은 한 나라의 헌법에 포함되기에 충분할 만큼 중요하여 특정한 헌법 조항에 포함되어야 하며, 그 조항은 중앙 및 지방정부 모두의 입법부, 행정부, 사법부 및 기타의 헌법적 기관의 역할을 규정해야 함을 포함하고 있다.

제 1 절 적격성(Authoritativeness)의 원칙

10가지 원칙 중에서 가장 중요한 원칙이 적격성의 원칙이다. 이 원칙은 예산과정에서 의사결정권이 입법부 및 행정부의 적합한 기관에 주어져야 함을 강조한다. 주어진 권한에 기초하여, 각각의 기관은 다시 그 권한을 하위의 주체에 위임할 수 있다.

Ⅰ. 입법부의 권한

입법부가 있는 모든 민주국가 및 비민주국가[98]의 입법부는 공공의 재산과 관련된 사안에서 가장 우월한 권위를 가진다. 하지만 예산과 관련된 사안에서 '입법부 우위'의 의미는 조건부의 우위이다. 일반적으로 그 의미는 선출된 국민의 대표자들이 아래에 열거하는 것과 같은 권한을 가진다[99]는 의미로 한정된다.

하여야 한다.

95) 다양한 국가기관의 역할은 명확하다. 예산에 관한 재무적 정보 및 비재무적 정보를 시의적절하게 공표해야 한다. 예산 법률에서 사용되는 용어는 명확하게 정의되어야 한다.

96) 예산과 공공부채와 관련된 목표는 정기적으로 갱신되는 중기 예산 구조의 맥락에서 정해져야 한다. 조세의 세율, 과세표준 및 기타 사용료 등은 가능한 안정적이어야 한다.

97) 예산 프로그램의 예측 값과 최근의 실제 결과 값을 예산을 통해 보고하여야 한다. 효율성, 경제성 및 효과성의 원칙이 '성과'와 관련이 있다.

98) 예를 들면, 중국과 같은 국가를 말한다.

99) 그리고 입법부의 입법 기능을 통해서 그 권한을 행사한다.

1. 연간 예산을 승인할 권한

예산에 대한 승인은 새로운 회계연도가 개시되기 전에 이루어져야 함을 예산 체계 법률로서 규정해야 한다.

2. 예산 집행에 관하여 입법부에 보고하도록 할 권한

이를 통해, 의회에 의한 '통제'가 가능해진다. 입법부는, 최고의 권한을 가진 기관으로서, 행정부가 예산연도 중에 제공해야만 하는 예산 집행에 관한 주기적 보고의무를 법으로 규정하여야 한다. 입법부를 본인(principal)으로 그리고 행정부를 대리인(agent)으로 하는 본인, 대리인 모델에서, 예산 실행의 임무와 주기적인 보고의 임무는 행정부에 맡겨져 있다. 입법부는 회계연도의 종료 이후에 자신의 '대리인'이 예산 집행에 관한 보고서를 준비하도록 입법을 통해 요구해야 한다. 법률은 이러한 보고/회계자료를 국민을 대표하는 (선출)기관인 입법부의 이익을 따르는 외부기관이 감사하도록 규정하여야 한다.[100]

예산 권한의 어떤 측면이 헌법에 포함될 수 있는가?

Ⅱ. 입법부와 행정부 권한

입법부가 가진 '우위'의 범위에 관하여 법적 구속력이 있는 규범을 확립하는 일은 쉽지 않다. 이는 정부 형태, 선거제도 및 법 문화를 포함하여 행정부와 입법부 사이의 권력 다툼에 영향을 미치는 여러 가

100) 단지 몇 개의 예산 원칙들만이 헌법에 포함될 수 있다면, 주로 어떠한 예산 원칙들을 법률에 규정해야 할까? 또 어떤 원칙들이 주로 규정(행정부가 공포하는 규정이든 입법부가 공포하는 규정이든)에 포함되어야 할까? 이러한 의문들은 예산과정에 관한 입법부의 주된 관심사가 무엇일까를 생각해봄으로써 그 답을 구할 수 있다. 입법부의 주된 관심사는 첫째, 입법부의 예산 승인 과정을 관장하는 규칙이고 둘째, 행정부로부터 예산 집행에 관한 보고를 받아야 하는 입법부의 필요성이다. 입법부는 꼭 필요한 예산 원칙 및 절차는 1차적 법률에 포함되도록 해야 한다. 이와 대조적으로 외부 감사는 헌법으로 규율되어야 할 사안이며, 그에 관한 상세한 내용은 법률로 규정할 수 있다.

지 요소들의 영향을 받는다. 어쨌든, 헌법이 최소한 다음과 같은 사항을 포함하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 개별 국가들은 아래에서 언급한 조항들보다 더 많거나 혹은 더 적은 수의 조항을 헌법에 편입시킬 수 있다. 예산제도에 관한 '헌법적 규칙'과 '법령 조항' 사이의 경계는 애초에 불명확하다. 설사 그와 같은 경계선이 명확하다고 할지라도, 어떤 나라가 예산 법률에 관하여 국제적으로 합의한 표준에 맞추어 자국의 헌법을 개정하리라고는 기대할 수는 없다. 오직 매우 중요한 정치적 중요성을 가지는 사안들만이 헌법개정이라는 의제에 들어갈 수 있는 것이다.[101]

1. 조세법률주의

이는 조세 수입은 입법부로부터의 권한 위임 없이는 징수할 수 없으며 사용할 수도 없음을 암시한다. 여기에 예산 완전성의 원칙을 생각할 때, 조세에 의하지 아니하는 수입 역시 법률에 의한다고 헌법으로 규정해야 한다. 연간 예산은, 예산으로 수립한 재정 수입을 달성하기 위한 목적으로, 입법부만이 조세 및 기타의 재정 관련 법률을 변경할 수 있음을 알려주는 대표적인 사례이다. 만약 세법이 행정부로 하여금 추정 예산 수입을 부과 및 징수할 수 있는 항구적인 권한을 행정부에 부여하지 않고 있다면, 연간 예산 법률은 다음 12개월의 기간에 대해서 세금 부과 및 징수의 권한을 연장해 주어야 한다.

2. 지출법률주의

보편적으로 받아들여지는 민주주의 가치 중 하나는 행정부는 국민이 선출한 대표자들의 허락 없이 공공의 재산을 지출할 권한을 가지고 있지 않다는 것이다. 그러므로 연간 예산을 통한 입법부의 연간

101) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007, 170-175.

총지출액에 대한 승인은 물론 세출예산 법률을 통해 승인한 세부적인 지출 내역도 재정정책 전략과 일관성을 유지할 수 있도록 법률로 규정하여야 한다.

행정부와 입법부 사이의 예산 관련 권한의 균형 역시 헌법으로 다루어야 할 사안이다. 이러한 균형이 헌법으로 규정될 수 있는 영역은 최소한 두 가지가 있다. 첫째, 입법부가 행정부에서 제출한 예산안을 변경할 수 있는 범위와 둘째, 입법부가 승인한 예산에 대해서 행정부가 변경 및 줄일 수 있는 범위이다. 이 두영역에 대해 국제적 합의와 같은 법률적 표준은 없다. 만약 헌법으로 규정되지 않았다면, 다음의 중요한 영역을 1차적 법률을 통해 규정하여야 한다.

3. 입법부의 수정 권한

하나의 극단적인 방법은 입법부에 예산을 수정할 수 있는 무제한의 권한을 부여하는 것이다. 그러나 안정성의 원칙에 따라, 재정정책은 통화정책 입안자들 및 시장으로 하여금 단기적 재정정책에 어떠한 급진적인 변화도 없을 것이라는 확신을 심어줄 것을 목적으로 하여 중기 전략의 틀 속에서 수립되어야 한다. 만약 입법부가 무제한의 수정 권한을 가지고 있다면, 무책임한 입법부가 잘 짜인 중기 재정 전략을 수정해버릴 수도 있다. 또 다른 극단적인 방법은 법률의 입법을 통하여 입법부에게서 모든 수정 권리를 박탈하는 것이다. 그러나 이렇게 한다면 국민이 선출한 대표자들에게 지출에 대한 의사결정 권한을 부여 한다는 민주주의의 원칙과 어긋나는 결과를 가져오게 된다. 만약 예산 수립과 관련된 모든 권한이 정치적인 행정부 내의 소수의 사람들(대개의 경우 내각)에게 집중된다면, 국민들은 그렇게 적은 수의 사람들이 그토록 커다란 권한을 행사한다는 사실에 반대하게 될 것이다. 그러므로 만약 매우 제한된 수정 권한을 가진 입법부와 전혀 수

정권한이 없는 입법부 사이에서 헌법적 선택을 해야 하는 경우라면, 민주주의의 원은 행정부는 의회로부터 신임을 받아야 한다는 또 다른 헌법 조항을 요구하게 될 것이다. 그러한 헌법 조항이 존재한다면, 의회 및 국민은 행정부를 불신임함으로써 행정부의 예산 관련 의사결정에 대한 불만을 표시할 수 있게 된다.

4. 유연한 예산집행을 위한 권한의 위임

의회는 그러한 필요성이 발생할 경우, 승인된 지출 예산에서 '사소한'사항을 변경할 수 있는 권한을 행정부에 위임할 수 있다. 입법부가 그러한 유연성이 필요하다고 결정한다면, 입법부는 예컨대 행정부에게 소액의 지출 명목이 정해지지 않은 예비비를 설정해 주고 재무부(혹은 그에 상응하는 부처)의 관리하에 사용할 수 있도록 허락할 수 있다. 그 예비비가 사용되어야 한다면, 재무부는 적어도 일정 한도 이하의 소액에 대해서는 다시 의회의 허락을 받지 않고, 예비비로부터 예산 권한을 구체적인 예산 항목으로 이전할 수 있는 것이다. 이런 분야를 관장하는 국제적인 규범은 없다. 일반적으로는 변경시켜야 할 금액이 클수록, 승인을 위해서는 더 높은 수준의 권한이 요구된다. 해당 법률은 큰 금액에 대해서는 입법부의 승인을 받아야 한다는 점과 행정부가 위임받은 권한데 의거하여 생긴 변경 사항은 주기적으로 보고해야 하며 모든 변경 사항을 완전하게 보고해야 함을 규정해야 한다. 회계연도 말에 예비비의 초기 설정 금액, 최후의 설정 금액 및 실제로 사용한 금액 사이에 완전한 조정이 이루어질 수 있도록 법률로 규정하여야 한다.

5. 지출 권한의 취소

'입법부'가 채택한 예산을 완전하게 관철시키려면, 입법부는 구체적인 세출 항목들을 행정부가 취소하거나 연기할 수 없도록 제한 할 수

있다. '입법권 우위'의 원칙을 만일 문자 그대로 받아들인다면 행정부는 예산으로 할당된 금액을 모두 사용해야만 할 것이며, 이는 다시 말하면 세출예산 법률상의 모든 개별항목들은 지출의 상한이 됨과 동시에 하한이 될 것이다. 이 원칙이 철저하게 지켜진다면, 예산 권한의 모든 감소 혹은 연기에 대해서 일일이 입법부의 승인을 받아야 할 것이다. 그와 같은 법률적 제약은 예산과정에 상당한 경직성을 가져올 것이다. 게다가 이 원칙은 예산을 실행하다 보면 세입예산상의 특정 수입이 예측보다 적게 발생하는 일은 부지기수로 생긴다는 점을 고려하지 않은 것이다. 이 분야에서 생각할 수 있는 가능성 있는 규범은 행정부가 일정한 비율에 도달하기 전까지는 예산 권한을 삭감할 수 있는 권한을 보유하도록 법으로 정하는 것이다. 정해진 특정한 한도를 넘는 예산 권한의 축소 혹은 연기에 대해서만 의회의 승인을 받도록 하는 것이다. 혹은, 지출 상한을 정해진 세출이하로 재조정할 수 있는 무제한의 권한을 행정부가 가질 수 있도록 법률로써 정할 수도 있다. 단 경제적 환경이 그와 같은 재조정이 필요하도록 변화한 경우에 한하여야 할 것이다. 어떤 방식을 택하든지, 행정부 책임의 원칙에 따라 행정부는 입법부에 보고하여야 한다.

제 2 절 고전적 원칙들

Ⅰ. 예산 다년도(Annual basis)의 원칙

이 원칙은 예산 및 중기 예산 예측이 매년 제공되어야 함을 요구한다. 법률로 회계연도를 명시하여야 한다. 동 법률은 또한 의회에 제출되는 예산 관련 문서는 이전 연도들의 예산 결과의 추정치와 그러한 추정의 기준이 된 연도의 추정 결과를 포함하도록 규정하여야 한다. 동 법률은 입법부는 수입 및 지출에 관한 연간 총계[102]를 먼저 승인

102) 경우에 따라서는 정부가 제안한 중기 예산의 총계

하고 나서 세출예산의 상세한 지출 내역에 대해서 승인할 것을 명시할 수도 있다.

법률로 예산 권한이 12개월의 기간에 걸쳐 부여되는 것임을 우선 규정해야 하겠지만, 그러한 권한의 성격 및 그에 대한 예외사항 역시 법률로 규정하여야 한다. 특히 동 법률은 다음의 사항을 규정하여야 한다.

(1) 조세 및 기타의 수입 항목을 부과할 수 있는 권한이 항구적인 것인지 혹은 12개월간만 유효한 것인가의 여부

(2) 어떤 지출 권한은 항구적으로 부여되는 것인지의 여부(예를 들어, 후생 복지 프로그램은 다른 개별법에 의해 승인된다): 연간 한도가 법적으로 구속력 있는 것인지 아니면 계약이나 기타의 구속력 있는 제도에 따라 예산의 규모와 상관없이 지불해야만 하기 때문에 그것을 이유로 하여 연간 한도를 초과하여 지출할 수도 있는 것인지의 여부에 따라, 예산 체계 법률로써 세출예산의 다양한 범주들을 정의할 수 있다.

(3) 예산 권한의 회계연도 말 이월

(4) 차기 회계연도의(예상) 예산 권한으로부터의 차입

Ⅱ. 예산 완전성(Universality)의 원칙

이 원칙은 모든 수입과 지출은 총액 기준으로 예산에 산입되어야 함을 의미하는 원칙이다. 예산 완전성의 원칙(principle of comprehensiveness)은 매우 중요하여 그 원칙의 일정 부분은 헌법에 포함되어야만 할 정도이다.[103]

최소한 지방정부의 독립적인 수입 부과 권한 및 지출 권한에 대해서는 헌법으로 규정하는 것이 바람직하다. 이는 헌법에 연방정부가 헌법에 규정되어 있는지 혹은 단일정부가 규정되어 있는지의 여부에

103) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007, 176-178면.

따라 중대한 차이가 있을 것이다. 연방국가의 경우에는, 국가적 수준 이하의 정부에 부여된 예산에 있어서의 자치권의 크기가 규정되어야만 한다. 공유하는 모든 조세제도 및 정부 간 이전지출에 관한 제도를 포함하여 예산과 관련된 중앙정부 및 지방정부 간의 관계에 관한 헌법 조항을 법률로 상세하게 규정하여야 한다. 국가 전체의 예산 목표, 정책 및 절차를 조정하기 위해서, 정부 간 조정 방법 혹은 조정 기간에 대해서도 법률로 확립하여야 한다.

헌법 또는 예산 관련 법률로, 모든 수입이 집계되고 모든 구체적 지출이 이루어지는 통합 조세 기금의 설치를 규정함으로써, 수입 공동계산의 원칙을 법체계에 편입시켜야 한다. 하나의 재무부 계좌를 일반적인 경우에는, 중앙은행에 유지함으로써, 그러한 개념이 현실화된다.[104] 모든 수준의 정부에 예산상의 자치권이 주어지는 연방국가에서는, 각 수준의 정부들의 지출이 이루어지는 자체적인 통합 조세 기금을 가질 것이다.

전 국가적인 재정 전력이 일반에 공표되도록 만드는 법률이 필요하다. 국가적 수준 이하 정부들의 규모가 중요한 경우에는, 그 정부들의 재무 상태가 중앙정부와 통합하고 그에 대한 회계자료 및 재정 전략이 공표되어야 한다. 이는 중앙 예산당국이 모든 수준의 정부들이 직면하고 있는 재정적 위험을 포함하여, 과거와 미래의 국가적인 재정 상황을 완전히 파악할 수 있도록 보장하기 위하여 필요한 제도적 장치이다. 각 정부 간 재정적 관계에서는 다른 무엇보다도 모든 예산 통합의 책임과 국가적인 예산정책 수립의 책임을 맡는 조정 기관을 지정해야 한다. 통합된 정부예산의 주요 총계(수입, 지루, 잔액, 차입)가 중앙정부와 다양한 하위정부들 사이에 명확하게 구분되고 나뉘어질 수 있도록 법률로써 규정하여야 한다. '일반정부' 예산자료(사후

104) 단일한 재무부 계좌 (이 계좌는 특정한 지출 항목들을 위한 하위계좌를 가질 수 있다)의 운영에 관한 세부사항에 대해서는 규정에 위임할 수 있다.

및 사전자료 모두)를 통합하기 위한 장치들도 법률로 규정되어야 한다. 예산 완전성의 원칙의 예외사항은 예산 법률 체계 또는 별도의 법률에 포함되어야 하며, 특히 다음의 예외사항이 중요하다.

1. 예산 외 기금

보편성의 원칙을 보호하기 위해서는, 정부와 입법부가 예산 외 기금의 설립을 엄격하게 제한하는 것이 중요하다. 필요한 경우에는 각각의 기금이 기금의 지배구조와 입법부에 대한 의무적 보고 요건[105]을 규정하는 별도의 법률에 의하여 설립되어야 한다. 동 법률은 법률적 특정한 수입을 징수할 수 있는 권한을 부여할 수 있으며 특정한 목적만을 위해 그 특별기금을 사용할 수 있도록 규정할 수 있다.

2. 총액주의의 예외

수입에 있어서는 만약 법률로 규정된다면 예산에 대한 추정은 오직 순액기준으로만 표시되도록 하여야 한다. 예를 들어, 수입 항목으로 예산에 포함된 부가가치세는 투입물에 대해 지불된 부가가치세 환급의 순액으로 표시될 것이다. 지출에 있어서는 수입과 상계 처리를 하기 위해서는 법적 근거가 확보되어 있어야 하며 순액 기준을 사용해야만 하는 정당성이 있어야 한다.[106] 특히 수입의 유보와 관련하여 해당 정부기관은 연간 예산에서 예상수입을 현실적으로 추정하여야 할 강력한 동기를 부여받게 될 것이며, 예측한대로 모든 수입을 징수하기 위해서 최선을 다하게 될 것이다. 의회는 연간 예산의 총지출[107]을 승인하는 대신, 의회는 연간 예산의 순지출에 대해서만 승인하게 될

105) 사전 보고 및 사후 보고

106) 어떤 사람들은 정부기관이 스스로 거둬들인 수입을 자체적으로 유보할 수 있어야 하며 자체적인 목적을 위해 사용할 수 있어야 한다고 주장하고, 그 근거는 그렇게 하는 것이 수입을 극대화할 수 있는 가장 효과적인 방법이기 때문이라고 한다.

107) 예산의 비조세 추정 수입에서 사용료 내역

것이다. 추정 예산을 초과하여 징수된 수입의 지출에 대해서는 반드시 의회의 승인을 받아야 할 것이다.

Ⅲ. 예산 단일성(Unity)의 원칙

이 원칙에 따르면 예산은 모든 수입 및 지출 항목을 동시에 나타내야 한다. 그러나 연간 예산 법률로써 의회의 승인을 받은 수입 및 지출이 연간 예산의 이면에 있는 재정 전략에서는 총수입과 총지출의 부분집합에 불과한 것일 수도 있다. 이는 주로 자치적인 국가적 수준 이하의 정부, 순액기준 세출예산 혹은 예산 외 기금과 같은 예산 완전성의 원칙의 예외 때문에 발생하는 일이다. 따라서 행정부가 의회에 제출하는 연간 예산 관련 문서의 한 부분으로, 거시적 재정 전략에서 수입 및 지출 총계인, 국가적 회계 기준의 총계가 연간 예산으로 승인된 수입 및 지출과 어떻게 관련되어 있는 가를 보여주는 표를 준비하도록 법률로 규정하여야 한다.

Ⅳ. 예산 한정성(Specificity)의 원칙

이 원칙은 수입과 지출은 예산에서 어느 정도 상세한 내용으로 승인되어야 한다는 원칙이다. 수입에 있어서는 법률은 각 수입이 속하는 넓은 범주를 정의하여야 한다. IMF의 정부 재정 통계 지침(Government Finance Statistics Manual, IMF, 2001a)을 이 원칙에 대한 지침으로 사용할 수 있다. 그 지침은 다양한 종류의 조세 수입 및 기타의 수입(사용료, 재산세 등)을 체계적으로 분류하고 있다.

지출에 있어서는 법률은 세출예산의 범주, 법적 근거, 성격 및 지속기간을 규정하여야 한다. 이 원칙과 관련하여 예산 법률은 다음과 같은 특성을 가져야 한다.

첫째, 고정 세출예산과 다른 법률이나 계약적 장치들[108]로 인하여 추정 예산과 상관없이 그것을 초과할 수도 있는 제한이 없는 세출예산을 구분하여야 한다. 법률은 입법부에 대한 정기 보고를 통해 제한이 없는 세출예산이 왜 지정된 금액을 초과하였는지를 소명하도록 규정하여야 한다.

둘째, 현금, 발생 혹은 서약과 같은 세출예산에 대한 법적 근거를 규정해야 한다. 동 법률은 현금기준 및 발생(혹은 약속)기준 모두에 의한 지출 추정에 대해서 연간 예산법률로 승인을 받도록 허락(또는 규정)해야 한다.

셋째, 순액기준 세출예산과 총액기준 세출예산을 구분하고 특정한 목적을 가진 수입 항목을 표시해야 한다.

넷째, 다년 혹은 무제한의 지속기간을 가진 세출예산을 표시하여야 한다. 특정한 장기적인 계획을 요하는 투자와 같은 세출예산은 다년 기준으로 승인을 받은 것이 더 나으며, 적어도 다년간에 걸친 지출 약속[109]만큼은 다년 기준으로 승인을 받아야 한다.

Ⅴ. 예산 엄밀성(Balance)의 원칙

1. 균형예산 원칙

이 원칙은 예산 지출이 예산 수입과 같아야 함을 의미하는 원칙이다. 이 원칙이 단지 들어오고 나가는 현금이 동일함을 의미하는 현금주의 회계에서의 의미에 그치지 않도록, (1) 수입으로부터 나오는 현금 수취와 (2) 소비할 수 있는 예산권한에 의한 현금 지출을 구분하는 것이 중요하다.

108) 예를 들어, 가계에 대한 사회보장 혜택을 요구하는 법률, 정부가 해당 부채에 대한 책임을 지도록 되어 있는 채권채무 계약

109) 연간 현금 지출의 한도가 규정되어 있을 수도 있다

경제학적 용어를 빌려서 말한다면, 이 원칙은 지출은 예산 수입 및 기타의 금융조달과 균형을 이루어야 함을 의미한다고 표현할 수 있다. 법률은 수입, 지출 및 균형의 의미를 정의해야 하며, 처음의 두 항목에 대한 한도는 의회가 승인하도록 규정하여야 한다.

2. 재정 준칙

이 규칙은 안정적인 물가 수준, 안정적인 경제 성장 및 환율 변동의 최소화 등의 거시경제적 안정을 위해 필요한 것으로 이해된다. 재정정책이 통화정책상의 목표와 일관성을 가지기 위해서는 확고한 재정적 목표에 대한 의지가 요구된다. 특히 정부 부채 수준을 억제해야 하며, 재정 적자를 화폐 발행을 통해 해결하는 것은 피해야 한다. 재정 준칙이 법률로 명시되어야 한다고 주장하거나, 심지어는 헌법으로 규정되어야 한다고 주장하는 사람들도 있다. 이러한 시각을 가진 사람들은 입법부가 매년 절제된 예산을 채택하도록 강제하기 위해서는 헌법적 권위가 필요하다고 주장한다. 반면 정량적인 규칙을 법률에 포함시키는 것을 반대하는 주장들도 그 설득력이 있다.[110]

110) 첫째, 만약 재정의 균형과 정부 부채의 목표가 항구적으로 고정된다면, 정책 입안자들은 재량권을 발휘하여 재정정책을 수립할 기회를 박탈당하게 된다. 특히 불리한 재정적 충격이 있을 때는, 재정 적자 및 공공 부채에 관한 수량적 중기 목표로부터의 일시적 이탈과 같은 반순환적 재정정책도 정당화될 수 있다. 두 번째, 중기 재정정책 목표에 대한 신뢰할 수 있는 공약은 정치적 합의를 필요로 한다. 한 입법부의 임기는 단지 수년간에 불과하기 때문에, 보다 효과적인 방법은 중기 재정정책에 관한 구속력 없는 정치적 합의를 끌어내고 경제적, 사회적 및 정치적 상황의 전개에 비추어 주기적으로 갱신해 나가는 것이다. 세 번째, 법적 구속력이 있는 규칙에는 허점이 있을 수 있다. 재정적인 거래들은 특정한 개념, 특정한 예산연도, 특정한 예산 주체들에게만 적용되는 규칙의 외곽에서 이루어질 수 있다. 당해 연도의 규칙 '준수'를 위해 한 해에 해당하는 거래를 다른 연도로 옮기거나, 규칙 회피를 위해 예산의 내부거래를 예산 경계 밖으로 옮기는 '창의적인 회계'가 사용되어 왔다. 또한 동 규칙에 대해 허용되는 예외들이 남용되고 있다. 예를 들어 '긴급'지출이 발생하는 빈도가 법률이 의도한 수준보다 훨씬 빈번하게 된다. 네 번째, 정량적 목표가 법률로 규정된다면 법관에 의해 강제되어야 한다. 그러나 경제적인 여건은 동

제 3 절 현대적 원칙들

Ⅰ. 행정부 책임(Accountability)의 원칙

재정적 책임성에 관한 법률은 입법부에 대한 사전 및 사후 책임을 구분하여 규정할 수 있다. 첫 번째 책임은 행정부에서 의회가 검토할 수 있도록 예산안으로써 제공해야 하는 것은 무엇이냐 하는 것이다. 두 번째 책임은 일단 예산이 집행된 후에 행정부가 제공해야 하는 정보와 관련이 있다. 이러한 분야 외에도, 행정부 책임의 원칙과 관련되는 최소한 두 가지 사항이 있다. 특히, 행정부 내에서의 책임 그리고 외부 감사기관의 역할이 그것이다. 아래에서 설명하는 책임은 법률 혹은 규칙을 통해 규정되어야 하며, 외부 감사기관에 관하여서는 헌법으로 규정되어야 한다.[111]

1. 입법부에 대한 행정부의 정치적 책임

입법부에 대한 행정부의 예산 관리에 관한 정치적 책임은 법률로 규정되어야 한다. 입법부에 대한 책임이 개인적인 책임[112]인가 혹은 내각에 의한 책임인가는 헌법이 명시적 혹은 암시적으로, 개인적인 책임을 규정하고 있는지 혹은 집단적인 책임을 규정하고 있는지에 따라 달라진다. 예산 관련 책임에 과한 법률은 다음과 같은 요건에 대한 규정을 포함하여 모든 헌법적 규범을 해석해야 한다.

규칙을 무시할 것을 요구하는 상황에서 선출직이 아닌 법관이 재정정책을 강제한다는 것은 민주적이지 못하다. 동 규칙이 준수되지 않는 경우라도 법적인 경로를 통한 법관에 의한 강제에 대하여 실효성의 문제가 제기되기 때문에 실무적으로 법과에게 의탁하여 규칙의 준수를 요청하는 일은 좀처럼 발생하지 않는다. 다섯 번째, '항구적인'법령에 의한 제한이라도 한시적 법률의 제정으로 간단하게 제거되고 만다. 여섯 번째로, 위법행위에 대한 제재는 단지 서류상으로만 존재할 뿐이다. 정치적인 이유에서 실제로 규칙을 적용하는 것은 어렵다 등의 주장이 있다.

111) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007, 182면.

112) 예를 들어, 재무부장관의 책임

첫째로, 정부 혹은 재무부 장관은 입법부에 예산안을 지정된 날까지 다시 말해 새로운 회계연도가 개시되기 최소한 3개월 전까지 제출해야 한다. 행정부가 최초의 예산안을 준비할 배타적인 권한을 가지고 있다는 점을 규정하는 것이 바람직할 수도 있다.

둘째, 예산은 입법부에 특정 일시까지 제출되어야 하며, 그 날짜는 헌법으로 규정해도 좋다. 그 날짜는, 입법부가 충분한 시간을 가지고 예산안을 검토할 수 있도록 새로운 회계연도의 시작까지 충분한 여유를 가지는 것이 좋다. 새로운 회계연도가 개시되기 전에 예산안이 채택되어야 한다는 요건과 그것이 지켜지지 않았을 상황에 대처할 수 있는 법률적 조항은 책임 있는 재정 관리를 위해 특별히 중요한 것으로 여겨진다. 그러므로 헌법은 적어도 연간 예산 법률의 채택 시기에 관하여 최소한 일반적인 조항을 규정하게 되며 상세한 내용은 법률에서 규정한다.

셋째, 사전 예산안에 부속하는 보고서들.

넷째, 정부 혹은 재무부 장관은 예산 집행에 관한 감사를 거친 결과물을 지정된 날짜까지 입법부에 제출해야 하며, 그 날짜는 차기 연도의 예산안 제출시한보다는 늦지 않아야 한다.

다섯째, 입법부는 모든 정부 요원, 정치적 임명자 혹은 공무원을 호출하여 예산 예측 및 예산 결과에 대해서 구두 또는 서면으로 답변하게 할 수 있다.

2. 입법부에 대한 행정부의 보고

예산제도 법률은 또한 사후 예산 실행 보고서 및 재정 회계자료의 범위와 내용을 규정해야 한다. 보고서 및 회계자료는 외부 감사인의 연간 보고서[113]에 부속되어 회계연도 종료 후 특정 날짜까지 제출되

113) 연간 예산 보고사항은 다음과 같다. ①중기재정전략, 재정정책 목표, 예측 수입, 예측 지출, 예측 예산 잔액, 다음 회계연도 이후의 최소 2년간의 예측 공공부채, ②연간 예산에 도입된 새로운 정책들에 대한 명확한 소명, ③각각의 수입에 지출 프로그램에 대한 주석이 포함된, 과거 2년간의 실제 수입 및 지출과 현재 연도에 대

어야 한다. 마지막 기한은 규정되어야 한다. 12개월은 관대한 표준이며, 6개월이 모범관행이다. OECD모범 관행 및 재정 투명성에 대한 IMF의 좋은 관행 규약(IMF, 2001b)에 모든 예산 보고에 대해 실현가능한 최소한의 법적 규범이 제시되어 있다.

OECD 모범 관행에 나타나는 기타의 예산 정보 및 주기적 보고가 법률적 요건이 될 수 있다. 법률에 포함되었다 할지라도, 관계당국은 해당 표준을 즉각적으로 준수하지는 않기로 선택할지도 모른다. 요구되는 보고서를 작성할 행정부의 능력이 제한되어 있거나 입법부가 자세한 정보를 받아야 할 필요성을 느끼지 못하는 개발도상국 혹은 이행기에 있는 국가의 경우 특히 그러하다. 성과주의 예산제도를 채택하고 있는 OECD국가들조차도, 입법부가 지나치게 많은 정보를 받아볼 위험이 있다고 생각하는 국가도 있다. 성과와 관련된 정보는 어디까지나 전통적인 재무적 정보를 보충하는 성격의 것이기 때문이다. 각 부처에 연간 성과 보고서를 작성하는 것과 같은 법적인 요건을 부과하기 전에, 분별력 있는 선택이 먼저 이루어져야 한다. 의회가 필요로 하는 정보와 내부관리의 목적으로 필요한 정보 사이의 구분이 필요하다. 후자의 경우는 법률이 아닌 규칙으로 제정된다.

3. 정치적 행정부에 대한 예산 관리자의 책임

행정부 내부에서, 상위의 정치적 관료에 대한 예산 관리자의 책임은 명확하게 정의될 필요가 있다.[114] 행정부 내부에서 공무원의 책임이

한 갱신된 예측치에 대한 비교 정보, ④모든 중대한 편차에 대해 설명이 부가된, 보다 이른 시기의 예산 보고서에 포함되었던 동일 기간에 대한 예측과의 조정, ⑤ 항구적인 법률로 권한이 부여된 수입 및 지출에 대한 소명. 이러한 내용은 중기 재정 전략에 들어있는 예산 총계에 산입되어야 한다. ⑥ 예측의 기초가 되는 경제적 가정 및 재정적 위험에 대한 소명과 논의. 만약 수량적으로 중요하다면, 세출, 우발적 채무 및 준재정적 활동도 논의되어야 한다. 이외에도 분기보고사항, 중간보고, 연말회계자료 등이 제시되어 있다.

114) 이 책임을 법률에 포함시키는 것이 반드시 요구되는 것은 아니다.

법률로 규율되어야 할 것인가 여부는 입법부가 행정부의 예산 준비 및 예산 실행에 개입하기를 원하는 정도에 달려 있다. 만일 행정부의 기본적인 책임 요건이 법률로 규정된 후에 입법부가 행정부가 채택된 예산을 준비 및 실행하는 것을 완전히 신뢰하게 된다면, 입법부는 행정부 조직 내부의 모든 문제를 행정부 스스로에게 위임할 수 있다. 이러한 경우에는 행정부가 스스로 체계화를 위해 공무원과 정치적 행정부에서 일하는 정치적으로 임명된 공무원의 역할, 책임, 권리에 대한 규정을 포함한 내부 규정을 공포할 것이다.

사용자로서의 정부와 근로자로서의 공무원 간의 고용에 관한 계약에 의한 모든 합의는 민간부문의 근로자에게 동일하게 적용되는 일반적인 고용관련 법률에 의해 관리될 것이다. 그러나 만약 공무원에게 특별한 지위[115]를 부여하기 위한 정치적 선택이 이루어진다면, 공무원법이 필요하게 될 것이다.[116]

입법부는 법률을 통해 공무원의 수와 급여를 통제할 수 있다고 생각할지도 모른다. 만약 입법부가 연간 예산이라는 차원에서 충분한 자금을 지원해 온 정부정책의 결과에 더 많은 관심을 가지고 있다면 행정부가 그러한 결과를 인적자원을 사용해서 달성하든 비인적자원을

115) 예를 들어, 공직에서 요구되는 충성 및 전문성에 대한 대가로 평생고용 및 혜택의 보장과 같은 것을 말한다.

116) 행정법은 행정부 내부에서 법적 책임성을 확보하기 위한 장치를 설정하려는 행정부의 자유를 제약한다. 오랜 역사적 전통으로 어떤 나라의 헌법은 행정법이 각 부처에 임용된 공무원들의 의무와 역할을 명시하도록 규정하고 있다. 공법과 사법을 명확하게 구분하는 나라들이 특히 이 경우에 해당한다. 그에 따라, 그런 나라들의 헌법은 공법이 공무원의 권리, 지위, 복무, 충성 의무에 대해 명시할 것을 규정하고 있으며(1949년 독일 헌법), 더 나아가 공무원과 군인을 구분할 것을 명시하고 있다(1958년 프랑스 헌법). 만약 이러한 헌법적 요건들이 경직성을 수반하는 공직에 관한 법률로 이어진다면 정치적 행정부나 행정적 행정부는 효과적인 예산 관리를 위해 필수적인 임금 유연성을 확보하지 못할 수도 있다. 공무원의 급여 및 기타의 고용 조건에 대한 헌법적 혹은 법률적 규범이 없는 나라들은 선출직 고위 공무원으로 구성된 정치적 행정부(장관)에 대해, 고급 관료의 법적 책임성이 명시된 법적 구속력이 없는 계약을 맺을 수 있 유연성을 확보할 수 있다.

투입해서 달성하든 그 자체에는 관심을 가지지 않을 것이다. 중요한 것은 결과 자체일 뿐 그 결과를 달성하기 위해 고용한 수단이 아니기 때문이다. 이와 대조하여, 만약 입법부가 공무원의 급여가 '지나치게 높다'거나 '지나치게 많다'거나 '지나치게 적은'수의 공무원이 있다고 생각한다면, 입법부는 연간 예산이라는 맥락에서 공무원의 수 및 급여 수준에 대한 승인을 선택할 것이다. 공무원법을 채택함으로써 혹은 연간 예산에 공무원의 수에 대한 부속서류를 첨부하도록 요구함으로써, 입법부는 스스로가 정치적으로 결정한 목표를 달성할 수 있다.

4. 최고 감사기관의 권한, 역할 그리고 책임

최고 감사기관에 대해서는 헌법으로 규정되어야 하기 때문에 입법부에 정해진 날짜까지 감사보고서를 제출해야 하는 헌법적 요건을 포함하여, INTOSAI(세계감사원장회의)의 가이드라인을 따르는 것이 바람직할 것이다. 외부감사에 관한 법률은 외부 감사기관의 권한, 역할 및 책임을 상세하게 다루어야 한다. 외부 감사 법률은 주로 INTOSAI의 헌법적 규범을 다루어야 한다. 외부 감사 법률에 대한 최소한의 규범들은 다음과 같은 것이다.[117]

첫째, 제도, 재정, 관리 및 운영상의 독립이다. 감사 대상 기관에 대한 외부 감사기관의 독립성을 법률로 확보하여야 한다. 행정부로부터의 독립은 가능한 최대한 완벽을 기하여야 한다.

둘째, 외부 감사기관의 기관장, 부기관장 및 직원의 임명이다. 당해 기관의 기관장, 부기관장의 임명에 있어서 입법부가 주된 역할을 하여야 하며 그 기관장은 외부의 간섭을 받지 않고 자유롭게 직원을 채용, 승진, 해고할 수 있어야 한다.

셋째, 업무인 감사의 종류에 관한 것이다. 최소한 재무 관리와 결산에 대하여 합법성 및 규칙 준수에 대한 감사를 실시하여야 한다. 재무

117) "Lime Declaration", INTOSAI, 1997 및 Manual on Fiscal Transparency, IMF, 2001.

계정에 대한 인증을 실시하는 것은 바람직하다. 내부 감사의 효율성이 검토되어야 한다. 성과 감사인 효율성, 경제성 및 효과에 관해서는 보다 높은 수준이 요구된다. 이상의 감사는 비재무 성과와 관리를 포괄할 수 있다.

넷째로, 외부 감사기관과 입법부 및 행정부와의 관계이다. 후자에 대한 전자의 책임이 규정되어야 한다. 외부 감사기관의 연간 작업 프로그램의 전반이 자율적으로 결정되고 입법부의 승인을 받아야 한다고 법으로 규정할 수 있다.

다섯째, 보고 의무이다. 연간 보고서를 작성하여 회계연도 종료 후 9개월 이내에 입법부에 우선 제출하여야 한다. 연간 보고서, 그리고 입법부가 요구하는 다른 특별 보고서는 공표되어야 한다. 예외 상항은, 예를 들면, '국방의 목적을 위한 경우'와 같이 한정되어야 한다.

여섯째, 조사권에 관한 것이다. 법은 외부 감사기관이 그 역할을 수행하기 위해서 필요한 모든 서류와 정보에 대한 접근권을 부여하여야 한다.

일곱째, 감사 보고서에서 제시된 권고안에 대한 후속 검토이다. 법률이나 규정은 감사 보고서가 제기한 문제들에 대하여 행정부 구성원이 대응해야 하는 의무에 관하여 상술하여야 한다. 의회 위원회에 대하여 행한 행동의 서면 응답은 흔히 규정되는 절차이다.

Ⅱ. 투명성(Transparency)의 원칙

투명성과 연관된 법적 책임 이외에, 법률로써 규정하여야 하는 재정 투명성의 또 다른 측면으로 특히 국가의 역할 규명과 관련된 측면이 있을 것이다.

1. 공공부문에서의 명확한 역할 분담

IMF 재정 투명성 규약은 정부부문이 나머지 공공부문 및 경제부문과 구분되어야 한다고 규정한다. 법으로써 이러한 구분을 명확히 함에

있어서 예산법 및 정부, 준정부, 비정부기구의 조직에 관한 사항을 포함하는 특정 법률이 필요하다.

각기 독립적인 차원에 있는 정부 기관을 위한 법적 구조는 부분적으로 공법이 사법과 구분되는지 여부에 따라 달라진다. 준자율적 기관의 종류는 (1) 자체 이사회 없이 정부부처의 통제를 직접 받는 기관[118], (2) 자체 이사회가 있고 정부부처의 통제를 직접 받는 기관[119], (3) 정부부처의 간접적인 통제를 받는 기관[120]이 있을 수 있다.

위에서 설명한 기업형이 아닌 정부기관의 개략적인 구조 내에서, 여타의 다른 변수들을 추가로 적용해 볼 수 있다. 예를 들어, 기관은 활동의 성격(행정, 규제, 연구 등)이나 활동 영역(보건, 초등교육, 중등교육, 고등교육, 방위 등)을 기준으로 분류할 수도 있다. 공기업의 설립에는 회사법이 적용된다.

첫째, 상업 활동에 대한 국가의 참여는 경우이다. 국가가 기업을 국유화하거나 민간부문의 수행이 보다 바람직한 활동을 포기하는 경우, 새로운 입법 또는 기존 법률의 개정이 필요하다. 정부 소유의 기업은 국가회계에서 정의된 '일반 정부'의 범위에서 제외된다.[121]

둘째, 정부기관의 지위명시를 명시해야 한다. '일반 정부'안에서 여러 가지 다양한 유형의 준 자율적 기관이 존재한다. 이들 기관 중 일부는 법에 의해서 수립되는 반면, 다른 기관들은 반드시 법적 실체를

118) 여기에 속하는 기관은 자체의 법인격을 보유하지 않는다. 기관의 장은 소속 정부부처를 통하여 장관에게 보고한다. 그러나 여기에 속하는 기관은 회계를 자체적으로 처리하고 필요한 자금의 전체 혹은 대부분을 정부예산에서 조달받는다.

119) 여기에 속하는 기관은 위의 부류에 속하는 기관과는 달리 자체의 법인격을 보유한다. 기관의 장은 그 이사회에 보고하며, 이사회는 소속 정부부처를 통하여 장관에게 보고한다.

120) 여기에 속하는 기관들은 정부 정책의 관점에서 볼 때 중요성이 상대적으로 떨어진다. 보고 요건 및 세입 보유 능력의 관점에서 이런 기관에는 보다 많은 자율성이 보장된다. 이 부류에 속하는 기관은 자체의 법인격이 있으며 이사회를 보유한다.

121) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007, 188-189면.

갖추지 않아도 좋은 경우도 있다. 어떤 방식을 택하든, 여러 가지 다양한 종류의 정부 기관을 정의하기 위하여 구조적 법률이 요구된다.

셋째, 명시적 보조금과 암묵적 보조금이 있다. 공기업이 투명하지 않은 방식으로 행하는 예산외 정부 활동이 포괄적으로 입법부에 보고될 수 있도록 연간 예산에 관한 논의의 맥락 안에서 법률로 규정하여야 한다. 마찬가지로 조세 지출과 준 재무활동에 대한 의회 보고 역시 법률로써 규정되어야 한다.

넷째, 우발적 채무이다. 법은 명백한 우발적 채무에 대한 의회 보고를 규정하여야 한다. 법은 또한 중요하다고 알려진 예를 들어, 정부의 채무 보증과 같은 우발적 채무를 계량화하여 규정하여야 한다. 현금주의 회계제도하에서 혹시 발생할지 모르는 채무 불이행에 따라 정부 예산이 부담하는 직접비용은 예산에 기록되지 않는다. 연간 예산에서 보증 제공에 따르는 비용을 정량화하는 기법을 적용할 수 있다. 특히 어떤 국가가 발생주의 회계원칙을 채택하기로 결정한다면 핵심 요소들을 법으로써 규정할 수 있다.

2. 예산 정보의 공개

포괄적인 재정 관련 정보의 공포는 법적 의무여야 한다. 특별 보고서[122]의 시한 및 시기는 연간 예산 보고서와 마찬가지로 법으로 규정되어야 한다.

Ⅲ. 안정성의 원칙

법률은 예산 및 국가채무 목표가 정규적으로 갱신되는 중기 예산주고의 맥락 속에서 구현되도록 규정하여야 한다. 이와 같은 틀에 대한 정

122) 예를 들어, 선거전 보고서, 예산전 보고서, 장기 보고서

부의 약속은 세율과 과세 표준 및 기타의 비용이 상대적으로 안정될 것을 요구한다. 따라서 연간 예산 추정치가 입법부에 제시될 때, 법률은 예산연도 다음 연도들에 대한 예측 또한 제시되어야 한다고 규정하여야 한다. 이와 같은 중기 재정 구조는 재정정책에 대한 보다 장기적인 전략(전체적인 균형, 총수입, 총지출)의 관점에서 입법부로 하여금 12개월 예산 예측을 고려할 수 있도록 허용한다. 법률은 중기 예측이 입법부에 의해서 공식적으로 채택되어야 한다고 규정할 수 있다. 특히, 총지출에 대한 법적인 구속력이 있는 중기 한도가 매년 갱신된다면 입법부는 재정 관리상의 책임성을 준수하겠다는 강력한 신호를 보낼 수 있다.[123]

Ⅳ. 성과[124](Performance)의 원칙

여러 국가들에서 예산 성과가 점점 더 강조되어 왔다. 일반적으로 효율성은 인간 상호 작용의 평가에 있어서 가장 중요한 기준으로 간주된다. 그러나 한편, 법적 원칙으로 삼는 것을 반대하는 법학자들은 효율성을 비판하여 왔다.

어떤 나라가 성과주의 예산제도를 시행할 의지가 있고 능력도 있다면 예산 투명성에 관한 OECD의 모범 관행에 수록된 보다 높은 수준의 규범을 목표로 삼아야 할 것이다. 특히, 행정부로 하여금 연간 예산 보고의 맥락 안에서 과거의 성과 관련 정보와 예측 정보를 입법부에 제공하도록, 그리고 예산 관리자들로 하여금 예산이 집행된 뒤에 입법부에 성과를 보고하도록 규정할 수 있다. 이와 같은 예산 체계를 구현하기 위해서는 외부감사법, 또는 행정법이나 고용 관련법의 개정이 필요할 수도 있다.

123) 다음의 두 단계에서 예산 총액과 상세한 예상치에 대해 의회의 승인을 요구할 수 있다. 첫째, 잔액, 총수입 및 총지출을 채택할 수 있다. 두 번째 단계에서, 법률은 상세한 세출 내역이 승인되어야 한다고 규정할 수도 있다.

124) 효율성(Efficiency), 경제성(Economy), 효과성(Effectiveness)의 원칙이라고도 한다.

제 5 장 결 론

예산과정에서의 입법부 및 행정부의 명확한 기능적 책임은 물론, 고전적인 예산원칙 및 새로운 예산원칙을 지침으로 우리의 재정관련 헌법과 법률을 검토할 수 있을 것이다. 이 중 예산의 책임성에 관한 원칙은 입법부에 대한 행정부의 구체적인 정치적 책임과 보고에 관한 기준, 외부감사의 독립성에 관한 것 등은 앞으로 우리 제도에 관한 개선방향을 제시한다고 생각된다.[125]

앞에서 살펴본 주요국가에서의 재정관련 법률과 예산체계에 관한 법적 근거는 매우 다양했다. 예를 들면, 연간 예산과정에 관한 법률이 입법부의 권한에 관해서 간단히 언급한 국가도 있고, 이에 반하여 예산과정에 관한 모든 과정에 관한 구체적인 법률을 포함하는 경우도 있다.

많은 국가에서는 헌법에 재정에 관한 입법부와 행정부가 담당하는 일반적인 역할에 관한 몇 가지 핵심적인 사항들을 규정하고 있다. 독일과 일본의 경우 헌법에서 한 개 장을 할애하여 규정하고 있기도 한다. 연방국가의 경우에는 연방 수준의 헌법이나 법률과는 별도로 주정부의 헌법이나 법률이 채택되는 것이 일반적이다. 이에 비하여 독일의 경우 연방법이 예산과 회계제도에 있어서 국가 차원에서의 일관성을 요구하고 있다. 연방법에서 채용하는 예산원칙은 주 법률에서도 규정하고 있다. 결과적으로 국가적으로 통일된 예산법으로 전 국가의 정부기관들의 예산보고를 통제할 수 있는 것이다. 이 연구에서는 다루지 않았지만, 덴마크와 노르웨이 의회는 연간 예산과정을 규율하는 공식적인 법규를 채택한 적이 한 번도 없고, 행정부와 의회의 재정에 관한 권한 규정이 이를 대신하고 있다.

125) 선진국의 재정제도 발전 역사를 살펴볼 때, 재정 책임성을 확립하기 위해 입법부가 반드시 확보하여야 할 네 가지 제도적 요소는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립감사의 의회보고 등으로 나타난다. 최 광, 앞의 보고서, 179면.

정치적 변수 또한, 국가별 재정제도의 특징을 설명해 주는 주요한 요인이었다. 과거 혹은 현재의 정부형태는 각 국의 재정관련 법률에 많은 영향을 미치고 있는 것이다. 행정부와 입법부의 권력분립의 정도는 특히 예산 관련 법률에 있어서의 각 국의 차이를 설명하는 데 중요한 요인이 된다. 입법부와 행정부의 권한이 분리되는 대통령제 정부형태는 대개 행정부를 통제하기 위해서 재정관련 법률이 수립된다. 양당제의 의원내각제 국가에서는 이와는 정반대의 입장이다. 강력한 행정부를 가진 국가에서는 오히려 의회의 권한이 미미하다. 행정부가 입법부보다 우세하기 때문에 예산관련 법률은 행정부의 권한을 강화시키는 경향이 있다.

다른 정치제도들 역시 재정관련 법률이 각국별로 상이한 이유를 설명할 수 있다. 복수정당과 연립정부로 구성되는 비례대표제 선거제도를 채택하고 있는 국가의 경우, 경제 및 예산프로그램을 의회에 제시하는 정당을 규율하는 관습이 있다면, 입법부가 법규를 통해서 여러 규칙들을 수립할 필요성이 감소된다. 이런 국가들은 비록 법적인 구속력은 없지만 정부의 운신의 폭을 제한하는 '합의'에서 목표를 명시하는 경우가 많다. 이러한 합의를 다른 나라들에서는 법으로 규정하는 정량적 재정준칙과 비교해 볼 수 있다. 또한 일단 확정되면 정부의 재정 및 예산의 목표가 공개되기 때문에 다른 나라들에서는 법률로 정하기도 하는 책임성의 요건 중 일부분의 역할을 수행하기도 한다. 그러나 이러한 합의는 법률과는 달리 내각제의 정부형태에서는 의회가 존속하는 한도내에서만 유효할 수 있다.

재정과 예산관련 법률은 각국의 헌법・정치・제도・법 및 문화적 환경에 맞게 개혁되어야 한다. 모두에게 적절한 재정에 관한 법적 공식과 체계가 존재하는 것은 아니었다.[126]

126) Ian Lienert, Moo-Kyung, Jung, The Legal Framework fot Budget System: an international comparison, OECD, 한국조세연구원 역, 2007.

재정위기에 대한 대응 방안으로서 예산개혁을 도입한 국가들은 새로운 법률들을 채택해서 주요한 변화를 이끌어냈다. 일부 국가에서는 입법부가 먼저 예산원칙들에 대해 논의를 시작하고 그 다음 순서로, 예산법률이 수정되거나 제정된다. 또 다른 국가에서는 이러한 순서가 뒤 바뀌는 경향이 있다. 일단 재정개혁이 도입되고, 이것은 실험적인 단계에서 행해지는 것일 수도 있다. 그 다음 단계에서 새로운 재정제도나 절차가 제대로 기능한다고 여겨지면 법률의 개정이 뒤따라 올 수 있다.

또 재정관련 법률들은 거시적 개정상황을 더욱 잘 통제하기 위해서 도입되기도 한다. 특히 재정적인 지속 가능성을 위협한다고 여겨지는 재정적자를 줄이기 위해서 도입되는 것이다. 그러나 이러한 관점에서 정량적 재정준칙을 법률에 포함시켜 본 결과는 대체로 부정적인 것이었다. 일본 및 미국에서는 그러한 법률이 모두 시효가 만료되어 효력이 정지되었다. 일본의 경우, 동 법률은 12개월 남짓한 기간 동안만 운용되었을 뿐이다. 일부EU 구가들이 예산적자와 부채 문제를 해소할 목적으로 거의 법률에 가까운 초국가적 기구의 규칙을 준수해 보았으나 별다른 효과를 볼 수 없었다.[127]

이렇게 각 국의 재정 관련 법률들은 매우 다양한 원인을 가지고 규정되어 왔다. 주요한 원인으로서 첫째, 재정위기를 겪은 결과 예산개혁을 도입하기 위해서, 둘째로는 입법부와 행정부의 권력 균형을 변화시키기 위해서, 셋째는 거시경제적 재정 안정성을 제고하기 위해서, 마지막으로는 예산제도에서의 투명성과 책임을 제고하기 위해서이다. 이러한 목적들을 가지고 다양한 모습의 헌법적, 정치적 그리고 각 국의 고유한 제도와 결합되어 있었다.

127) 정문식, 앞의 보고서 참조.

참 고 문 헌

[국내문헌]

김배원, 예・결산 제도상 국회와 정부 간의 권한 조정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2004.

김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007.

김성수, 국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제, 사법행정, 1994, 4・5・6.

김영천, 헌법상 현대복지국가의 재정민주주의에 관한 연구, 서울대 석사논문, 1985.

김인철, 豫算制度에 관한 硏究, 중앙대학교 법학박사 학위논문, 1997.

김철수, 憲法學, 박영사, 2009.

박형수, 재정준칙의 도입에 대한 검토,「월간재정포럼」, 2007. 3.

옥동석, 예산법률주의의 의의와 입법과제, 국가재정 관련법제의 현안과 과제, 한국법제연구원, 2004. 12. 15.

_____, 예산의 법적 성격, 국가재정 관련법제의 현안과 과제, 한국법제연구원, 2004.

유진오, 헌법기초회고록, 일조각. 1980.

유 훈, 재정법, 서울대출판부, 1993

이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005. 10.

장선희, 예산의 법적 성격, 국가재정 관련법제의 현안과 과제, 한국법제연구원, 2004.

장용근, 예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2005.

최 광, 시장경제와 정부재정 - 헌법적 고찰 -, 한국조세연구원, 2008.

_____, 한국개발연구원, 한국재정 40년사, 제1권~제6권 1991.

차진아, 조세국가의 헌법적 근거와 한계, 공법연구 제33집 제4호, 2005. 6.

홍성방, 의회주의의 본질과 현대적 의의, 한림법학 Forum 제1권, 1991.

_____, 헌법학, 현암사, 2000.

이안 리너트, 정무경, OECD국가 예산 체계의 법적 구조에 관한 국제비교, OECD · 한국조세연구원 역, 2007.

성낙인, 헌법학, 법문사, 2009.

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

이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의 · 확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004. 3.

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2009.

[외국문헌]

Schick, Allen, *The Federal Budget; Politics, Policy, Process*, Brookings Institution, 2000.

Keith, Robert and Allen Schick, *Manual on the Federal Budget Process*, CRS Report for Congress, 98-720 GOV, Congressional Research Service, The Library of Congress, 1998.

Görg, H.: Art. “Finanzverfassung, Finanausgleich”, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975)

Hensel, A.: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, 1922.

Lerche, P.: Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: *Festschrift für Friedrich Berber*, 1973,

Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980.

Koller, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Poctas, Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts, 2.Aufl., 2008.

Mayer, Bundes-Verfassungsrecht, 4.Aufl., 2007.

Schäffer, Die österreichische Finanzverfassung in Weigel ua (Hrsg), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik (FS Weber), 1986

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

François Chouvel, Finances publiques 2009, 12e éd., Gualino, 2009

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

碓井光明,『財政制度』ジュリスト 1192号 有斐閣 2001年

碓井光明,『憲法と財政』法学教室 233号 有斐閣 2000年

木村琢麿,『財政投資の現代的変容(上)－国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説』自治研究 79巻 2号 2003年

河野一之, □□新版 予算制度 第2版□□ 学陽書房 2003年

櫻井敬子, □□財政の法学的研究□□ 有斐閣 2001年□□教育と財政: 財政法叢書 23□□, 日本財政法學會 敬文堂 2007年

□□福祉と財政の法理: 財政法叢書12□□, 日本財政法學會 龍星出版 1996年

□□社會保險の財政法的檢討 : 財政法叢書21□□, 日本財政法學會, 龍星出版, 2005年

□□社會保障と財政: 財政法叢書17□□, 日本財政法學會, 龍星出版, 2001年

□□財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2□□, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年

□□財政法の基本課題:財政法叢書2□□, 日本財政法學會, 勁草書房 2005年