

재정법제 연구 10-12-□□

예산법률주의에 관한 비교법적 연구

김 세 진

예산법률주의에 관한 비교법적 연구

Research on Foreign Legislations on the Legal Form of Budget

연구자 : 김세진(부연구위원)

Kim, Se-Jin

2010. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 예산의 법적 성격 및 특성, 예산통제에 관한 현행 헌법의 기본태도 등에 관한 기존의 논의를 정리해보면, 대개 현행 예산제도의 문제점들을 극복하기 위해서는 현재의 예산비법률주의를 예산법률주의로 전환해야 한다고 주장함.
- 이를 위하여 주요국의 예산법률주의 채택 및 구현 현황을 파악하여 우리나라 현실과 비교하여 어떠한 방식의 예산법률주의 채택이 현실성이 있는지 여부 및 어떠한 요건이 우리나라 재정현실과 차이가 있는지 등을 분석하여 현행의 예산제도의 문제점을 개선하고, 재정민주주의를 구현하기 위해서는 예산법률주의가 필수적 요소인가에 대해 살펴보고자 함.

II. 주요 내용

- 미국
 - 연방헌법 제8조 제1항은 “의회는 조세를 부과·징수할 권한을 가진다”고 규정하고, 제9조는 “어떠한 금전도 법률에 의한 세출 승인에 의하지 않는 이상 재무성으로부터 인출될 수 없다”고 규정하고 있음. 미국의 경우 재정권한은 행정부가 아니라 기본적으로 의회에 있음. 미국의 예산법제는 결국은 행정부와 의회의 재정에 관한 역할과 또 그 역할에 따른 책임의 배분이 특징임.

□ 독일

- 독일은 의회의 역사가 가리키듯이 재정수단에 대한 의회의 동의권은 의원내각제 정부형태가 관철되기 위한 가장 중요한 수단임. 예산안작성에 대해서는 정부가 권한을 가지고 있으며, 예산안의 제출은 정부의 중심권한에 속함.
- 예산에는 대외적 효력이 결핍되어 있지만 연방과 지방에서 예산안은 예산법률(형식적 의미의 법률)에 의하여 확정되고 그 부록으로서 공포됨. 법률에 의한 예산안의 확정은 국회의 예산권(예산고권)의 표현임.

□ 프랑스

- 프랑스 현행 헌법은 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 세입세출 예산 법률주의를 규정함.
- 프랑스는 재정에 관한 조직법률 제1조 제3항이 예산법률의 종류를 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법, 동 법 제45조에 규정된 법률로 규정함. 프랑스의 경우 예산에 대한 결산도 법률의 형태를 취하고 있음. 또한 회계법원과 헌법재판을 통한 사법적 통제의 대상이 됨.

□ 일본

- 일본헌법은 제83조를 통하여 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 따라 이를 행사하여야 한다는 기본원칙을 정함과 동시에, 특히 주요한 자원취득 작용인 조세의 부과·징수는 법률에 근거하여야 함(헌법 제84조)과 재정지출이 국회의 의결에 의하여야 함을 규정하고 있음(헌법 85조).

- 일본은 예산비법률주의의 형식을 취하고 있고, 우리의 예산제도는 일제치하 감정기의 영향으로 일본에서 많은 영향을 받음.

Ⅲ. 기대효과

- 헌법상 재정조항개정논의와 관련하여 정부와 국회의 역할에 대한 방향제시 및 추가적인 세부방안 도출의 기초자료로 활용됨.
- 예산을 법률로 할 것이냐 비법률로 할 것이냐의 문제는 대부분의 의회중심의 민주국가에서 필연적으로 이루어져야 하는 원칙이라기보다는 그 국가의 처해있는 정치형태, 정치관행, 예산형태, 예산관행 등을 참조하여 고려해야 할 문제로 볼 수 있을 것임.

▶▶ 주제어 : 예산법률주의, 예산비법률주의, 행정부와 의회의 역할과 책임, 재정민주주의

Abstract

I . Background and Purpose

- The budget is the Key government document of any democratic government Where policy objectives are reconciled and implemented in concrete terms. It is the source of much information for the supreme audit institution and society to evaluate government operations and hold the relevant government actors accountable for their performance.
- Recently, We discussed in budget law through the Constitutional amendment. This review examined about the law of budget systems in 4countries. The aim of this study is to find to improvement of the current budget systems.

II . Overview

- The law underlying central government budget systems may be articulated in a number of sources as either constitution or legislation. 4countries of this study of the budget system is regulated by the constitution, one main budget law and a number of internal regulations. There are several variations, however. France, an organic budget law specifying the schedule and procedures by which the budget should be prepared,

approved, executed and accounted for, and final accounts submitted for approval. In Germany there is a law regulating both the federal and subnational governments.

- The sharing of financial competence between administration and parliament is to be decided by interactive negotiations of the organs concerned. And the outcome of sharing of financial competence should be affected not only by the constitution, laws or legal institutions of each country, but also by political constellation. So the centroid of financial competence between administration and parliament would be shifted according to political situations and power balance.

III. Improvement

- The realization of financial democracy doesn't include a predominance of one organ. The point is that how proper the competence sharing between administration and parliament would be, mainly for a desirable structure of the state suited to each segment of financial function, and that what kind of substantive, adjective and organizational legislation administration and parliament need to carry out their tasks.
- This study will be use the basic argument about the budget law in Constitution amendment.

➤ **Key Words** : legislation-based budget, the competence of budget compilation, financial democracy

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 배경	15
제 2 절 연구의 목적 및 내용	17
제 2 장 미 국	21
제 1 절 미국의 연방예산제도 개관	21
1. 서 설	21
2. 연방예산절차의 개요	22
3. 예산관련 연방조직의 구성	24
제 2 절 대통령예산안	31
1. 1921년 예산회계법가 대통령예산안 제도의 도입	31
2. 대통령예산안의 기능	32
3. 예산안 제출절차	33
4. 예산편성과 행정부내 조정기능	35
제 3 절 의회예산절차	38
1. 법적 근거	38
2. 의회와 행정부의 상호작용	39
3. CBO의 역할	41

4. 예산결의안의 채택	42
5. 세출법안절차	51
6. 세입 및 국가채무입법의 절차	53
제 4 절 예산집행과 적자통제(재정건전성)	54
1. 균형예산 및 긴급재정적자통제법에 의한 GRH절차	54
2. 예산집행법에 의한 강제조정절차	55
제 5 절 소 결	56
제 3 장 독 일	59
제 1 절 독일헌법상 국가예산	59
1. 국가예산의 의미	59
2. 국가예산과 관련된 역사적 발전	61
3. 의회의 예산승인권한의 의미	63
4. 예산의 기능	64
제 2 절 예산에 관한 원칙	65
1. 예산의 완전성과 단일성(Vollständigkeit und Einheit)	66
2. 총액원칙(Bruttoprinzip)	67
3. 물적·시간적 특수성(Spezialität)	68
4. 예산의 명확성과 진실성	69
5. 예산 공개원칙	70
6. 예산의 사전원칙과 1년주의	71
7. 형식적 균형성(Ausgeglichenheit)	72
8. 경제성과 절약성	72
9. 포장금지원칙	73

제 3 절 예산과정	74
1. 연방정부의 예산안 수립과 제출	75
2. 연방법률을 통한 예산안 확정	76
3. 예산집행	80
4. 재정통제: 결산과 감사, 면책	83
5. 평 가	86
제 4 절 예산계획(안)과 예산법률의 관계	87
1. 형식적 법률로서 예산안: 예산안과 예산법률의 통일성	87
2. 예산법률의 기능	87
3. 예산법률의 법적 성격	88
4. 예산법률의 법적 효과	90
제 5 절 소 결	93
제 4 장 프랑스	101
제 1 절 프랑스 예산의 의의와 역사	101
1. 예산의 개념	101
2. 예산법률주의의 역사	104
제 2 절 재정에 관한 조직법률	106
1. 재정에 관한 조직법률의 성격	106
2. 내 용	107
3. 2001년도의 개혁	109
제 3 절 예산구성의 원칙	118
1. 예산 단년주의	118
2. 보편성	122

3. 단일성	128
4. 특별성	133
5. 균형성	134
6. 진실성	136
제 4 절 예산과정	138
1. 예산법의 종류	138
2. 예산작성	144
3. 예산법률의 심사의 의결	147
4. 사법적 통제	157
제 5 절 소 결	163
제 5 장 일 본	165
제 1 절 일본의 예산제도의 개괄적 내용	166
1. 예산의 의의와 종류	166
2. 예산의 내용	169
3. 예산의 작성	170
4. 예산의 집행	172
5. 결산세출의 이월	174
6. 결 산	174
제 2 절 현행 예산제도의 도입배경	176
1. 프로이센헌법의 영향	176
2. 명치헌법의 예산제도-예산의결제의 시행-	178
3. 일본 헌법상 예산관계법안의 성립경위	181

제 3 절 예산의 법적 성격과 그 적용	183
1. 예산의 법적 성격	183
2. 예산과 법률의 불일치	187
3. 국회의 예산수정권	188
4. 예산의 구속력에 대해서	190
제 4 절 소 결	191
1. 법률과 예산의 불일치가 생기는 요인 등	191
2. 법률과 예산의 불일치에 대한 국회와 내각의 책무	192
제 6 장 예산법률주의 도입을 위한 몇 가지 제언	195
제 1 절 헌법개정을 통한 예산법률주의	195
1. 현행 헌법상의 예산의 법적 성격	195
2. 헌법해석을 통한 예산법률주의	199
3. 소 결	203
제 2 절 예산법률주의의 기대효과	204
1. 예산법률주의의 장·단점	204
2. 예산법률주의의 장·단점에 대한 허와 실	206
제 3 절 예산법률주의 논의시 고려사항	208
1. 예산법률의 형식	208
2. 예산에 관한 책임	210
3. 입법정책적인 제안	212
제 7 장 결 론	217

참 고 문 헌 219

【부 록】

[부록 1] 독일연방헌법 예산조항 223
[부록 2] 프랑스의 재정에 관한 조직법률 229

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

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

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

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

이 중 이 연구는 예산법률주의 도입여부에 관한 것이다.

현재 우리나라에서는 예산의 법적 성격과 관련하여, ‘예산비법률주의’를 채택하고 있는 것으로 다수설은 파악하고 있다. 그 이유는 현행 헌법상의 예산 관련 규정방식에서 찾을 수 있는데, 우선 현행 헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하고 있고, 이와 별도로 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 또한 헌법 제59조는 “조세의 종목과세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 따라서 헌법에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도로 규정되어 있고, 또한 예산지출에 대해서는 조세와 달리 법률로 규정한다는 내용이 없는 관계로, 예산은 법률과는 다른 성격의 것으로 파악되고 있다. 이를 예산비법률주의 내지 예산특수의결주의라고 부른다. 우리나라 실정법은 예산을 법률과 구별하고 있다.

우리의 예산비법률주의가 프로이센헌법을 참조한 일본 구헌법(명치헌법)의 영향으로 도입된 연혁을 가지고 있고, 예산법률주의가 의회중심국가의 재정과 예산에 관련된 헌법제도의 일반적 형태로 자리매김하고 있다. 예산의 법적 성격 및 특성, 예산통제에 관한 현행 헌법의 기본태도 등에 관한 기존의 논의를 정리해보면, 대개 현행 예산제도의 문제점들을 극복하기 위해서는 현재의 예산비법률주의를 예산법률주의로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

물론 예산법률주의 도입을 통해 종래에 발생하였던 세입과 세출의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 문제가 해소될 수 있다는 것, 예산집행에 대한 국회의 통제가 보다 실질화 될 수 있다는 것, 기존의 복잡한 예산법체계를 종합 조정할 수 있다는 것 등의 많은 장점이 있다.²⁾ 그러나, 예산법률주의를 채택할 경우 예산집행의 신속성을 제

247면.

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

한할 수 있다는 것과 예산관행과 상충하는 데에 따른 불안감발생우려 등의 문제점이 제기되기도 한다.³⁾

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

제 2 절 연구의 목적 및 내용

과거 소극적 자유방임국가 시대의 예산은 단순히 국고관리 기능에 머물렀으나, 현대 민주적 복지국가에서는 국가 정책을 실현하기 위한 중요한 수단이 되었다. 따라서 예산이 어떻게 결정되고 재정권을 누가 행사하는 가는 중대한 헌법적 사항이라 할 수 있다.

정치와 예산은 상호 제약적인 상호관계에 있다. 한편으로는 예산안의 범위와 구성은 전체 정치에 의하여 규정되며, 다른 한편으로는 달성될 수 있는 수입은 정치적으로 활동할 수 있는 영역을 제한한다. 그 액수만으로도 국가예산은 경제생활에 대하여 커다란 비중을 차지하는 요인이다. 그밖에도 국가예산은 재정 외적 목적, 즉 경기조종을 위하여 도구로 투입될 수도 있다. 국가예산은 최근에는 수많은 사회국가적 지불의무 때문에 또한 중요한 정치적 형성수단으로 되었다.⁴⁾ 그렇기 때문에 예산안은 정당하게도 ‘한 국가의 예언서’(das Schicksalsbuch der Nation)로 표현되기까지 한다.⁵⁾ 오늘날도 일반적으로 ‘예산안’(Haushaltsplan, Budget, Etat)은 “일정한 미래의 시기를 위하여 계획된 지출과 요구되는 수입을 원칙적으로 구속력을 가지는 예산으로

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

4) BVerfGE 79, 311(329) 참조.

5) K. Stern, (주 21), S. 1189.

하여 그것을 규칙적인 시간적 간격 내에서 총괄적으로 예상한 것”⁶⁾으로 정의된다.

국회의 예산심의권의 실효성 확보 및 재정민주주의적 관점에서 예산법률주의에 관한 논의가 활성화되고 있으므로 예산법률주의에 대한 논의사항과 주요국 사례를 중심으로 하는 체계적인 연구가 필요하다. 현재의 예산제도 개혁과 국회 예산심의권의 실효성 확보를 위해서는 예산법률주의가 필요조건인지 여부에 대한 검토가 필요할 것이다.

우리 헌법은 예산비법률주의의 입장을 채택하고 있다는 통설에 대하여 현행 헌법도 예산법률주의로 해석될 수 있다는 소수설의 입장 등 예산법률주의를 둘러싼 다양한 입장의 검토가 필요하다. 헌법개정 없이 해석론적으로 현재의 헌법 하에서 예산법률주의 채택이 가능한지 여부 또는 개헌에 의해서만 예산법률주의를 채택할 수 있는지 여부 등을 명확히 할 필요가 있다.

예산법률주의가 헌법상 재정민주주의 원리의 필연적 귀결 또는 재정 개혁 및 국회 예산심의권의 실효성 확보를 위한 필요조건이라면 헌법개정을 전제로 한 경우의 예산법률주의 도입 방안과 현행 헌법 하에서 예산법률주의의 도입 방안을 구체적으로 연구할 필요가 있다.

이를 위하여 주요국의 예산법률주의 채택 및 구현 현황을 파악하여 우리나라 현실과 비교하여 어떠한 방식의 예산법률주의 채택이 현실성이 있는지 여부 및 어떠한 요건이 우리나라 재정현실과 차이가 있는지 등을 분석하여 향후 예산법률주의 채택에 대한 청사진 혹은 우리나라의 독자적인 모델⁷⁾개발이 필요한지 등을 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 위에서 적시한 논의를 바탕으로 현행의 예산제도의 문제점을 개선하고, 재정민주주의를 구현하기 위해서는 예산법률주의가 필수적 요소인가에 대해 살펴보고자 한다.

6) F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, 1929, S. 8. 여기서 H. Görg, Art. “Haushaltsrecht”, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 949ff.(949)에서 재인용.

7) 예산비법률주의를 전제로 한 점증주의적 예산제도 개선 등을 말한다.

본 연구는 비교법학적 방법론을 채택한다. 예산법률주의에 관한 논의를 위해서는 외국의 법제를 참조하지 않을 수 없다. 외국의 법제를 살펴봄에 있어서는 예산법률주의에 대한 개념적 징표, 행정부의 의회의 책임성, 예산법률주의의 상관성 등을 살펴보도록 한다.

외국의 법제는 미국, 독일, 프랑스 일본 4개국을 분석하여 각 국의 특징을 살펴 본 뒤, 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 장 미 국

제 1 절 미국의 연방예산제도 개관⁸⁾

1. 서 설

미국의 예산법제에 있어서 예산법률주의는 특히 세출예산과 세입예산에서 두드러지게 나타난다. 물론 세입·세출예산이 작성·의결되기 이전에 예산결의안이 양원 공동결의안(concurrent resolution)의 형식으로 채택되지만 그 자체로서는 법으로서의 효력이 없고 단지 예산의 전체 범위에 관한 하원과 상원의 동의가 성립한 데에 불과하다. 어떤 특정한 프로그램이나 사업에 예산이 지출되기 위해서는 그러한 프로그램이나 사업에 예산이 투여될 것을 허용하는 수권입법(Authorization)이 있어야 하고, 다시 이렇게 수권받은 프로그램이나 사업에 재원의 지출을 승인하는 세출입법이 있어야 구체적으로 예산이 집행될 수 있다. 물론 지출의 재원이 될 세입의 확보를 위해서는 세입에 관한 입법이 있어야 함은 당연하다. 특히 세출입법은 상·하원 세출위원회의 13개 소위원회별로 개별 법안을 입안할 수 있고 법률로서 통과된다. 이렇게 통과된 세출법률들은 일반입법과 마찬가지로 대통령에게 보내져 공포의 절차를 밟게 된다.

미국의 예산법제에 있어서의 예산법률주의란 이렇듯 수권입법과 세출입법에 의하여 예산결의안의 내용이 구체적으로 실현되는 모습에서 찾아볼 수 있다. 이러한 체계의 장점은 예산과 법률의 불일치 문제⁹⁾가 원천적으로 차단될 수 있다는 점에 있다. 미국에서는 하원과 상원

8) 미국의 예산제도의 연구는 장선희 외, 행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국입법례 연구(한국법제연구원, 2006) 중 미국부분을 인용한 것이다.

9) 박중수, 예산과 법률의 불일치 방지를 위한 입법적 방안, 토지공법연구 제27집, 2005. 9, 290면 이하.

의 의원이면 누구나 법안을 제안할 수 있는데, 어떤 입법이든지 연방의 재정지출을 필요로 하는 법안은 수권절차(Authorization)와 지출승인절차(Appropriation)를 거쳐야 한다. 지출승인이 없는 수권이란 아무런 의미가 없다.¹⁰⁾

수권법안(Authorization Bill)은 연방의 프로그램이나 사업을 신설, 수정 또는 계속에 관한 내용을 담는다. 이러한 법안은 일반적으로 어떤 프로그램이나 사업을 특정 기간동안 행해질 것을 수권하며, 그 사업의 목적과 실행을 구체화하고 특별히 무제한 투여사업이 아닌 이상, 이에 투여될 재원의 일정한 한도를 설정한다. 수권법안은 일반적으로 지출법안이 통과되기 전까지 발효하게 된다.

반면에 지출법안(Appropriation Bill)은 매해 수권된 프로그램이나 사업에 대하여 재원을 조달하는 내용을 담는다.

미국의 의회예산절차에서는 예산결의안에서 정한 큰 범주의 테두리 내에서 할당된 세출을 각 세출위원회에서 13개 소위원회 별로 검토하여 별도 법률의 형식으로 세출예산을 승인하기 때문에 이 부분에 있어서 예산법률주의라고 말할 수 있다. 이것의 기반이 되는 예산결의안은 비록 의회의 상·하원 공동결의이지만 법률은 아니며 따라서 법으로서의 효력도 부인된다. 그렇지만 이후 행해질 수권입법과 세출입법의 기반이 되고 그 범위를 설정하기 때문에 의회예산절차 중 핵심적 내용이라고 평가되고 있다.

2. 연방예산절차의 개요

미국의 연방헌법은 예산법률주의를 채택하고 국고에 대한 통제권을 의회에 부여하고 있다. 미국의 예산제도는 행정부에서 작성된 예산이 의회에서 심의되고 확정되어¹¹⁾ 이를 사업집행기관에서 집행한 후 감

10) SASFAA, Legislative Guide, 2003. 6, p. 3.

11) 건국초부터 1920년대초까지는 행정부의 각 부처들이 예산요구서를 정부의 세입

사를 받는 절차로 이루어진다. 예산의 편성은 대개 회계연도의 개시 일인 매년 10월 1일의 18개월 전인 그 전년도 봄부터 시작된다. 대통령의 예산 및 재정에 관한 지침이 작성되어 OMB의 세부지침과 함께 각 부처에 시달되고 이에 따라 각 부처는 예산안에 포함될 사업계획과 소요자금을 추정하여 예산요구서를 7~9월 경에 OMB에 제출한다. 이때부터 OMB는 요구된 각각의 사업내용을 검토하고 외부전문가의 자문을 들어가며 부처의 요구를 조정하게 되고 이렇게 조정된 예산은 부속서류를 첨부하여 이듬해 2월 첫 번째 월요일까지 의회에 제출한다.

행정부가 작성한 예산안이 의회에 제출되면 의회는 이를 검토하여 4월 15일까지 의회의 예산결의안을 작성한다. 의회의 예산위원회를 중심으로 작성되는 예산결의안 속에는 예산의 전반적인 내용, 즉 회계연도별 세입과 세출의 한도액, 적자 또는 흑자의 규모, 국가채무의 규모 등과 위원회별 세출예산한도액 등이 검토되어 첨부된다. 위원회별로 할당된 한도액을 시초로 하여 세출위원회와 그 13개 소위원회는 세출예산법안을 작성하며 의회는 청문회를 개최하고, 하원의 세출위원회에서 의결된 안은 전체회의에서 하원의 안으로 작성되고 다시 상원에서 같은 절차를 밟아 최종 의회의 안으로 확정된다. 확정된 의회의 세출예산법안은 대통령에게 보내져서 거부권이 행사되지 않으면 회계연도개시일부터 그 효력을 발한다.

세출예산법의 내용에 따라 각 부처는 사업계약을 체결하거나 계약된 내용에 따라 지출을 하게 된다. 집행과정에서도 당초 예측보다 세입이 부족하거나 지출이 늘어나서 적자가 커질 가능성이 있게 되면 일정액에 대해 지출정지를 하거나 사업계획을 취소하기도 한다. 사업을 추진하는 과정에서도 OMB와 수시로 협의가 이루어지며 회계처리와 감사업무 등과 관련해서는 회계감사원의 지시와 감독을 받는다.

추계서와 함께 형식적으로 재무성장관을 경유하는 방식으로 의회에 제출하였고 이렇게 제출된 예산요구서들은 개별적으로 심의되거나 의결되어 통합적인 국가예산은 존재하지 않았었다.

이상과 같은 과정들은 추상적인 헌법규정에 근거하여 산만하게 이루어지다가, 1921년 예산회계법이 제정됨으로써 처음으로 체계적인 제도가 완성되었다. 그 후, 1974년 의회예산및집행정지통제법이 제정되어 의회의 예산과정과 CBO의 설치 등이 이루어지게 되었다. 그리고 이후에는 재정적자해소를 위해 1985년 균형예산및재정적자통제법과 1990년 예산집행법 등이 마련되어 지출을 늘리거나 수입을 줄이는 입법 활동 등에 대한 제한이 가해지게 되었다.

3. 예산관련 연방조직의 구성

연방예산과정에 관여하는 기관들을 각각 행정부 소속과 의회 소속으로 나누어 고찰하면 다음과 같다.

(1) 행정부 소속기관

1) 예산관리처(OMB)

OMB는 대통령의 예산준비과정을 보좌하며, 행정부의 각 기관의 행정활동의 감시업무를 담당한다. 대통령의 지출계획을 수입하는 일을 보좌하며 기관 프로그램, 정책, 절차 등의 효율성을 평가하고 기관들 간의 경쟁적 기금을 계산하여 예산의 우선순위를 정한다. OMB는 행정기관들의 보고서, 규칙, 증언 등을 확인하고, 대통령예산안과 행정부의 정책에 일치하는 입법을 제안한다. 또한 정부조달, 재정운영, 정보, 규정정책 등을 감시하고 조율한다. 각 분야에서 OMB의 행정경영을 개선하며 행정메카니즘이 보다 더 잘 운영되고 보다 나은 직무수행을 할 수 있도록 하여 일반국민의 불필요한 부담을 감소시키는 역할을 수행한다.¹²⁾

12) 31 U.S.C. 503.

2) 대통령

대통령은 미연방정부 예산안과 추가경정세출예산안을 작성한다.¹³⁾ 대통령은 지출·추계지출예산서와 예산안 및 세출승인요구안과 함께 제출된 보고서의 내용과 순서를 정하며 이 요구안에 그에 관한 정보도 포함시킨다.¹⁴⁾ 대통령은 행정부가 통계청 정보의 배포, 공개, 분석 등을 할 수 있도록 관련규정을 제정하고 프로그램을 개발하여야 한다. 이를 위하여 OMB에 정보 및 규제 사무국장을 둔다.¹⁵⁾ 대통령은 매년 2월의 첫 번째 월요일까지 다음 회계연도의 연방정부 예산안, 이른바 대통령예산안을 의회에 제출하여야 한다. 또한 대통령은 예산안 제출 후에 제정된 법률에 의하여 필요하거나 공공복리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 추가경정세출예산안을 의회에 제출할 수 있다. 대통령은 추가경정세출예산안이 본예산에 포함되지 못한 이유를 설명하여야 하며, 사유서를 첨부하여야 한다. 또한 필요한 경우에는 권고안도 함께 작성하여 첨부한다.¹⁶⁾ 대통령은 연방정부의 경제성과 효율성을 개선시키기 위하여 각 기관의 조직·활동 및 수행방법, 기관의 세출승인, 특정사업에 대한 활동의 할당, 업무의 재편에 관해 필요한 변화를 결정하기 위하여 각 기관에 대하여 행하는 연구와 동변화에 대한 권고안을 의회에 제출하여야 한다.¹⁷⁾ 세입세출에 관한 의회의 위원회들의 요구가 있으면 대통령은 동 위원회에 정보와 지원을 제공하여야 한다. 의회 위원회의 요구에 따라 당초 감사관실에 의하여 요청된 세출승인예산액관련 정보도 위원회에 제출하여야 한다. 의회 위원회, 회계감사원장 또는 CBO의 요구에 따라 재무성장관, OMB 및

13) 31 U.S.C. 1104(a).

14) 31 U.S.C. 1104(b).

15) 31 U.S.C. 1104(d), (e).

16) 31 U.S.C. 1107.

17) 31 U.S.C. 1111.

각 행정기관의 장은 정보의 소재 및 이용가능한 재정·예산 및 사업에 관한 정보를 제공하며, 실행가능한 한도에서 위 재정·예산 및 사업정보에 관한 요약표를 작성하여 위원회·회계감사원장 및 CBO가 필요하다고 판단한 관련정보를 작성하여야 한다. 또한 집행기관에 의하여 수행되거나 그 위임을 받아 수행된 사업평가서를 제공한다.¹⁸⁾

(2) 의회 소속기관

1) 연방회계검사원(GAO)

우리나라와는 달리 미국의 회계검사원은 행정부가 아닌 의회 소속 기관이며 회계감사원은 의회소속이며 의회의 감시권 혹은 조사무기라고 불리는 독립기관이다.¹⁹⁾ 즉, 의회의 소속이지만 원래 회계감사기능이 행정부인 재무성의 것이었으므로 처음부터 회계검사원이 의회의 소속이 되는 것에 대해서 반발도 많았다. 그러나 의회가 독립적인 회계감사기구를 두어 행정부를 견제하고자 한 의도대로 회계검사원은 의회의 소속이 되었으며, 여기에 대해서는 아직도 권력분립상 논란²⁰⁾이 많은 형편이다. 어쨌든 미국의 회계검사원은 우리나라 감사원과는 달리 직무감찰 기능은 적고, 미국의 대표적인 독립국가기관이다.²¹⁾

18) 31 U.S.C. 1113.

19) 연방회계검사원은 정보자유법(Freedom of Information Act (FOIA): 5 U.S.C. 552)의 적용대상이 아니지만, 회계감사원의 정보공개정책은 회계감사원의 기능과 직무가 의회에 대해 기본적인 책임을 지는 기관인만큼 당해 법률의 목적에 따르도록 하고 있다. 일반국민에 대한 정보공개활동을 수행함에 있어서 정보의 적절한 공개의 수위를 조정하는 데에 적합한 정책을 모색중이다.

20) 대표적으로 BOWSHER v. SYNAR, 478 U.S. 714 (1986) 등의 사례가 있다.
<http://tufte.net/jerod/law/outlines/cases/478US714.html>에서 개요등 참조.

21) 회계감사원은 연방정부가 납세자들의 돈을 어떻게 쓰는지 조사한다. 회계감사원은 의회와 환경보호기관, 국방부, 건강복지부와 같은 행정기관의 장에 대하여 정부의 효율성이나 대국민성에 대한 조언을 한다. 회계감사원은 연방정부의 프로그램을 평가하고 법률적 의견을 제출한다. 회계감사원이 의회에 대하여 보고서를 제출할 때에는 조치에 대한 권고도 한다.

회계검사원은 원장²²⁾과 부원장을 둔다. 원장은 상원의 자문과 동의를 받아 대통령이 임명한다. 원장과 부원장이 궐위된 때에는 위원회를 구성하여 대통령에게 후임자를 추천한다. 원장의 임기는 15년이며 중임할 수 없다.²³⁾

회계검사원은 정부기관의 회계감사를 할 권한과 직무를 가진다. 원장은 필요한 경우에는 회계검사원의 임무와 권한을 수행하기 위한 규정을 제정하고 또 그의 권한과 임무를 소속공무원에게 위임할 수 있다.²⁴⁾ 또한 원장은 각 정부기관에 대하여 당해기관의 재무거래, 조직, 활동 및 권한 등에 대한 정보를 요구할 수 있으며 이러한 요구를 받은 기관은 정보를 제공하여야 한다.²⁵⁾

회계검사원이 제출하는 보고서초안은 연방금융기관조사협의회(FIEC), 연방준비제도이사회(FRB), 연방예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC)에 대하여 30일 동안 위 기관들의 의견제시를 위하여 제출되어야 한다. 의견제시를 위한 보고서초안이 해당기관에 송부될 때 원장은 의회, 의회의 각 위원회, 의원의 요구에 따르거나 또는 상원 정무위원회, 하원정무위원회의 요구에 따라 보고서초안을 작성하여야 한다.²⁶⁾

22) 원장은 회계검사원의 임무와 권한을 수행하기 위한 규칙을 제정할 수 있고, 그의 임무와 권한의 수행에 필요하다고 인정한 경우에는 소속공무원에게 그 임무를 위임할 수 있다. 또한 감사 및 결산확인을 할 경우에는 증인에게 선서하게 할 수 있다(31 U.S.C. 711).

23) 31 U.S.C. 703(b).

24) 31 U.S.C. 712.

25) 31 U.S.C. 716. 상당한 기간 내에 이러한 정보가 제출되지 않으면 원장은 조사의 사유와 기록조사권한을 명시한 서면으로 자료제출을 해당기관의 기관장에 대하여 요구한다. 자료제출요구를 받은 날로부터 20일 이내에 답변을 하여야 하며, 답변서에는 미제출 자료와 그 사유가 적시되어야 한다. 만일 위의 기간 내에 답변이 없는 경우에는 원장은 대통령, 예산관리처장, 법무부장관, 당해 기관장, 그리고 의회에 대하여 이 사항에 관한 보고서를 제출할 수 있다. 또한 원장은 자료제출에 관한 민사소송을 워싱턴 컬럼비아특별구 지방법원에 대하여 제기할 수 있다. 다만 원장은 이러한 제출된 정보에 대하여 자료를 제출한 기관과 동일한 주의의무로서 비밀준수의무를 진다. 또한 불법적인 사인의 프라이버시권 침해를 방지하도록 정보관리의 무도 지도를 규정한다.

26) 31 U.S.C. 718.

감사원장의 최종보고서에는 해당기관의 의견제시내용에 따른 보고서 초안상의 소견, 권고안, 결론의 중요한 변화에 대한 기술을 하며, 보고서초안의 내용변화의 사유와 의견제시기간 중 제출된 해당기관의 의견을 포함한 보고서초안이 있어야 한다. 이러한 감사원 보고서는 정기회기가 시작할 때 의회에 대하여 제출되며, 대통령이 요구할 때에는 대통령에 대하여도 제출된다.²⁷⁾

무엇보다 회계감사원장은 의회예산처장, 각 장관, 예산관리처장의 협력을 받아, 현재의 재정·예산 및 사업정보에 관한 목록 및 그에 관한 정보체계의 구축과 유지와 동 목록 및 정보체계 내용의 요약을 하도록 하며, 요청이 있으면, 의회의 위원회와 위원이 목록상의 정보의 원천으로부터 정보를 취득하는 것을 지원하며, 요청이 있을 때 의회의 위원회와 의원이 목록상의 정보의 원천으로부터 취득한 정보를 평가하는 것에 대한 실행가능한 한도에서의 지원을 제공한다.²⁸⁾

마지막으로 회계감사원장은 연방정부의 모든 결산을 확정하며 감사원장이 최종 확인하는 모든 정부채무의 상황을 감독한다.²⁹⁾

2) 의회예산처(CBO)

의회예산처는 1974년 의회예산및지출금지통제에관한법률³⁰⁾에 의하여 1975년 2월 24일부터 직무를 개시하였다. 의회예산처는 처장이 운영하며, 처장의 사고나 궐위시 직무를 대행하고 처장이 부여하는 직무를 수행하는 부처장 1인을 둔다.³¹⁾ 처장은 상하원 예산위원회가 제

27) 31 U.S.C. 719.

28) 31 U.S.C. 1113.

29) 지출확인공무원과 각 기관의 장은 지출공무원, 기관의 장이 행할 자금의 지급과 확인목적을 위하여 확인공무원에게 제출된 증빙서류에 대하여 감사원장에게 결정을 요청할 수 있으며, 이러한 결정은 결산의 확정시에 최종적인 성격을 갖는다.

30) Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

31) 처장의 임기는 4년이며 대통령선거 전년도 1월 3일에 임기가 만료된다. 임기만료전의 공석에 임명된 처장의 임기는 전임자의 잔임기간 재임한다. 부처장은 해임되지 않는 한 처장의 임기가 종료될 때까지 재임한다. 처장은 상원 또는 하원의 결의안에 의하여 해임될 수 있다.

출한 권고안에 대한 심사를 거쳐 하원의장 및 상원임시의장이 임명한다. 이 권고안은 직무수행의 적합성에 근거하며 당파는 묻지 않는다. 부처장은 처장이 임명한다.

처장은 연방행정부의 각 부처와 기관, 그 소속기관 및 연방규제기관이나 규제위원회로부터 정보, 자료, 추계서 및 통계자료를 직접 확보할 수 있는 권한을 가진다. 처장은 또한 이들 기관의 장과 협정하여 보상을 하거나 하지 않거나 하여 해당기관의 설비와 시설 및 인력을 이용할 권한도 가진다. 이들 기관의 장에게도 설비, 시설, 인력을 의회예산처장에게 제공할 권한이 부여된다.³²⁾

의회회기기간동안 심사되거나 법제화될 수 있는 소득세, 토지세, 증여세, 소비세, 원천징수세 같은 세입입법에 관하여 의회예산처는 합동조세위원회가 제공하는 세입추계만을 사용하여야 한다. 이 세입추계는 해당 회기동안 의회예산처를 통하여 이를 요구하는 하원 또는 사원의 모든 위원회에 전달되어 당해위원회가 세입추계를 의결하는 데에 사용할 수 있게 되어야 한다. 상하원의 예산위원회가 관련된 모든 추계를 의결한다. 의회예산처의 활동을 위하여 충분한 세출예산이 매 회계연도별로 의결된다.³³⁾ 의회예산처의 직무와 기능은 아래의 다섯개 항목이 열거되어 있다.

- ① 예산위원회에 대한 지원: 의회예산처는 상하원의 예산위원회의 활동에 필요한 정보를 제공하는데, 신규예산지출권한 또는 조세지출을 인가하거나 규정하는 예산안, 세출승인법안, 기타 법안에 대한 정보, 세입 및 수입, 추정세입 및 수입과 세입여건의 변화에 대한 정보, 예산위원회가 요구하는 관련 정보 등을 제공한다.³⁴⁾

32) 2 U.S.C. 601.

33) 2 U.S.C. 601.

34) 2 U.S.C. 602(a).

② 세출·세입·재정위원회에 대한 지원: 상하원 세출위원회, 하원의 세입위원회와 상원의 재정위원회의 요청이 있으면, 해당위원회의 활동에 도움이 되는 모든 정보를 제공하여야 한다.³⁵⁾

③ 다른 위원회와 의원들에 대한 지원: 상하원의 기타 위원회들 또는 의회합동위원회의 요청 또는 상원이나 하원의 의원의 요청이 있으면 최대한 관련 정보를 제공하여야 한다.³⁶⁾

④ 위원회와 합동위원회에 대한 의회예산처직원의 파견: 상하원 예산위원회의 요청이 있으면, 처장은 그 지원을 위하여 상하원의 예산위원회에 의회예산처직원을 일시적으로 파견한다. 또한 기타 위원회 및 의회합동위원회의 요구가 있으면 직접관련되는 소관업무를 담당하는 직원을 일시적으로 파견할 수 있다.³⁷⁾

⑤ 예산위원회에 대한 보고: 매년 2월 15일까지 처장은 상하원의 예산위원회에 그 해 10월 1일에 시작하는 회계연도의 재정정책에 관한 보고서를 제출하여야 한다. 이 보고서는 총세입, 총 신규예산지출수권, 총지출규모에 대한 대안, 다음 회계연도의 대통령제출예산안에 근거하고 있는 추정경제소요와 규모변경을 고려할 때에는 현행법하의 조세지출규모를 포함하도록 한다. 또한 의회예산법의 제 257조 (b)(2)(A)에 규정된 기준선까지 확대될 것이 추정되는 각 사업과 1985년 균형예산및긴급재정적자통제법의 제257조 (b)(2)(C)에 따라 확대될 것으로 추정되는 소비세에 대한 예산지출권한과 그 지출의 규모에 대한 설명서도 포함한다.

35) 2 U.S.C. 602(b).

36) 2 U.S.C. 602(c).

37) 2 U.S.C. 602(d).

의회예산처의 재정정책에 관한 보고서에는 1회계연도의 국가예산우선순위에 대한 토론내용과 신규예산지출권한 및 예산지출 배정상의 대안이 포함되어야 한다. 그 배정은 주요사업 및 기능별로 이루어진 배정을 말하며 배정의 변경이 증대한 국가수요를 어떻게 충족시키고 미국의 균형성장 및 발전에 어떠한 영향을 미칠지를 고려하여야 한다.

또한 의회예산처장은 수시로 업데이트된 재정정책에 관한 보고서를 예산위원회에 제출한다. 처장은 상하원의 세출위원회와 협의하여 매년 1월 15일까지 당해 회계연도(전년 10월 1일부터 금년 9월 30일까지)에 세출권한승인권한이 법으로부터 부여되지 않았으나 자금을 받은 모든 사업과 활동, 당해 회계연도에 세출승인권한이 법으로부터 부여된 모든 사업과 활동에 관한 보고서를 제출하여야 한다.³⁸⁾

제 2 절 대통령예산안

미국에서 대통령예산안 제도가 도입된 것은 1921년 예산회계법³⁹⁾의 결과이다. 이 법은 1974년 의회예산및지출금지통제법⁴⁰⁾과 더불어 대통령으로 하여금 통합예산안을 의회에 제출하도록 수권하고 동시에 의무지우고 있다.⁴¹⁾

1. 1921년 예산회계법가 대통령예산안 제도의 도입

이 법 이전까지는 각 부와 각종 독립규제위원회(이른바 ‘Agency’) 등으로 분산된 행정조직에 맞추어 예산시스템도 각 행정단위별로 구성되어 있었다. 즉, 집행부를 구성하는 각 행정단위들은 그들 나름의

38) 2 U.S.C. 602(e).

39) Budget and Accounting Act of 1921.

40) Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

41) 이하의 내용은 Bill Heniff Jr., Overview of the Executive Budget Process, CRS Report RS20175, 2003. 7. 28. 참조.

예산추계요구서(estimates)를 작성하여 제안하였고, 이것들이 모여져 의회의 지출승인법안(Appropriation Bill)의 기초가 되었다. 연방재무성(Treasury)은 각 행정단위들이 제출한 예산추계요구서를 단순수합해서 하나의 문서로 만들어 (아무런 변경 없이) 의회에 전달했기 때문에 단순한 추계서 수집기관에 불과하였다. 1865년부터 1921년까지 운영된 이러한 시스템하에서 대통령이 가질 수 있는 영향력이란 매우 미미한 것에 불과하였다. 예산은 거의 전적으로 직접 각 독립규제위원회와 의회(경우에 따라서는 의회내 위원회)간의 교섭에 의하여 결정되었다. 거시적 안목하에서의 조정이란 실제상 이루어질 수 없었다. 그러나 이러한 상황은 제1차 세계대전이 끝나고 재정적자가 중대문제로 두드러지게 되면서 급격한 변화를 맞이하게 되었다. 그 중심에는 1921년 예산회계법이 서있다.⁴²⁾

2. 대통령예산안의 기능

대통령이 의회에 제출하는 통합예산안은 독립규제위원회들과 각 부의 서로 다른 예산추계서들을 조정하여 행정부의 단일한 예산안으로 만드는 역할을 한다. 이러한 통합예산안제도를 도입한 주된 목적은, 첫째, 서로 다른 행정기관간에 중복된 과제수행을 피하고 재정지출의 우선순위를 설정하기 위하여 각 예산추계요구서를 조정하는 것이었다.

42) 다만 동법은 몇 가지 한계도 가진다는 지적을 받는다. 예산지출을 세금과 세입을 직접 관련시키지 못하고 있고, 이 때문에 예산지출이 세입예산과 상당히 일치하지 않으며 이것은 예산적자를 부추기게 된다. 더욱이 의회가 예산을 정하는 권한을 가지고 있음에도 불구하고 독립적인 예산제안은 규정하고 있지 않기 때문에 의회는 대통령의 연간 예산을 예산조정 베이스로 이용할 수밖에 없다. 이러한 규정은 의회가 예산에 관하여 대통령의 예산기획에 대한 철저하고 독립적인 심사를 할 수 있는 적절한 스텝들도 가지지 못하여 예산과정에 있어서 조연이 되게 만든다. 마지막으로 이 법에 의하면 대통령이 의회가 할당한 예산임에도 불구하고 프로그램을 종료하거나 연기함으로써 대통령이 지출금지를 할 수 있는 권한을 가지게 된다. 결국 대통령이 이러한 권한의 남용에 제동을 거는 입법들, 특히 1974년 예산과지출금지통제법률이 제정되게 된다.

나아가 둘째, 각 행정기관들의 요구를 예산안이 의회로 넘어가기 전에 대통령이 미리 검토하도록 함으로써 이 단계에서 이미 중요한 경제적 관점을 반드시 고려하도록 엄격하게 강제하여 의회단계에 가서 뒤늦게 예산안이 축소되는 것을 피하는 효과도 있었다. 마지막으로 통합된 예산안을 대통령이 의회에 제출하도록 함으로써 예산에 관한 대통령의 의회에 대한, 나아가 국민에 대한 책임⁴³⁾을 더욱 강하게 근거지울 수 있는 효과도 가져왔다.

3. 예산안 제출절차

대통령은 매년 1월의 첫번째 월요일과 2월의 첫번째 월요일 사이에 다음회계연도의 연방정부예산안을 의회에 제출하여야 한다. 대통령이 그 예산서로 작성하여 제출하는 문서에 관한 내용이나 형식은 대통령이 정하도록 법률에서 위임하고 있다. 각각의 예산안에는 예산교서와 그 요약본 그리고 정부의 기능과 활동에 관한 사항, 정부사업의 성과와 비용에 관한 사항, 정보의 유형별 분류, 세출승인과 지출에 관한 개략적인 정보의 조정 등에 대한 정보를 첨부하여야 한다.⁴⁴⁾

43) 각 독립규제위원회들은 대통령에게 예산요구서를 제출함으로써 널리 그 책임성으로부터 제외되어 진다.

44) 31 U.S.C.1105(a). 첨부하여야 하는 정보는 조문에 상세히 열거되어 있으며 그것은 다음과 같다. (1) 정부의 기능과 활동에 관한 사항, (2) 가능한 범위안에서 정부사업의 성과 및 비용에 관한 사항, (3) 정보의 유형별 분류, (4) 세출승인안과 지출에 대한 개략적인 정보의 조정, (5) 대통령이 정부활동 지속을 위하여 필요하다고 인정하는 향후 5년동안의 추계지출서 및 세출승인안, (6) 예산안 제출 당시 효력이 있는 법률과 수입을 증대시키기 위한 예산안상의 계획에 의한 향후 5개년에 대한 추계세입, (7) 직전 회계연도의 세출승인·지출예산 및 세입, (8) 금번 회계연도의 추계된 지출·세입·세출승인 및 세출승인요구안, (9) 직전 회계연도 종료시점에서의 연방정부의 재정상태, 금번 회계연도 종료시점에서 예상되는 연방정부의 재정상태와 예산안에 따라 재정조치가 행해졌을 경우 다음 회계연도 종료시점에서 예상되는 연방정부의 재정상태를 고려한 대차대조표, (10) 연방 채무에 관한 중요한 정보, (11) 그 외 대통령이 국가의 재무상태를 설명하는데 있어 필요하다고 인정하는 연방재정상태에 관한 정보, (12) 정부의 활동 및 기능을 확대하거나 신설하는 법률에 의하여 예산안에 계상된 각각의 계획에 대하여, 다음 회계연도에 이러한 계획을

대통령은 예산안 및 그 첨부자료를 제출할 때에는 그 자료가 제출되기 전 금번회계연도에 변경된 사항에 대한 보고서를 첨부한다.⁴⁵⁾

대통령은 또한 매년 7월 16일 이전까지 다음회계연도의 예산안에 대한 추가요약서를 의회에 제출하여야 하며, 이 요약서에는 다음 회계연

수행하기 위하여 계상된 세출승인 및 지출금액과 다음 회계연도 이후 4회계연도동안 이러한 계획을 수행하기 위하여 필요한 세출승인의 추계액, (13) 다음 회계연도의 추계지출 및 세출승인안이 부족한 경우, 추가 재원의 한도액, (14) 다음 회계연도의 예측 및 통제불가능한 지출의 한도액, (15) 1974년도 의회예산법 제301조제a항제1호 내지 제5호에 규정된 사업 각각에 대한 분류서, (16) 1974년도 의회예산법 제3조제a항제3호의 규정에 의한 다음 회계연도 조세지출예산의 규모. 다만, 이 경우 현재 상황에서 예산안상의 계획이 행하여질 때, 그에 따라 변화되는 경제적 요인을 고려하여야 한다., (17) 직전회계연도 세출승인법상에 지출원인행위를 할 수 있는 세출승인이 수권되고 다음 다음회계연도에 대해서도 세출수권이 있는 각 사업상의 증여·계약 및 기타 지불에 대한 다음 다음회계연도에 대한 세출승인추계에 대한 정보, (18) 상대적으로 불가피한 지출이 소요되는 직전 회계연도의 세출예산액과 실제 지출액의 비교자료(주요사업별로 분류), (19) 직전 회계연도의 세입예산액과 실제 세입액의 비교자료 및 주요 세입원천별로 세입예산액과 실제 세입액의 비교자료, (20) 위 18과 19에 의하여 비교된 개별 금액간의 차액에 대한 설명과 분석자료, (21) 마약통제·식량지원·인도적 지원·성차별해소 및 환경문제 등 전국적인 평균수준유지를 위하여 편성되는 수평적 예산(a horizontal budget)은 국가기상사업법제5조의 규정에 의한 국가기상사업 및 기상학과 관련된 사업, 각 기관 사업의 특징과 세출승인액, 추계 목표와 재정소요, (22) 예산권한과 예산수권안, 실제 지출과 실제지출안 및 기관별 사업 및 임무단위로 표시한 국가 재정수요에 대한 자세한 구조, 사업 및 임무에 대한 자료에 따른 정보, (23) 1970년 직업의안전및건강에관한법률과 1977년 탄광의안전및건강에관한연방법률에 따른 세출승인에 대한 개별 세출계정, (24) 대통령이 필요하다고 인정하는 정부투자기관에 의한 국고자금 회수에 대하여 재무부에 대한 권고안, (25) 1978년 감찰법 제11조제2항의 규정에 의한 감찰관과 관계되는 사업에 대한 개별 세출계정, (26) 국가마약통제계획에 의한 사업과 관련되고 국가마약통제국이 요구한 세출승인금액에 관한 사업별 설명서, (27) 연방재무관리국이 요구한 세출승인금액에 관한 사업별 설명서, (28) 1999 회계연도 이후, 제1115조의 규정에 의한 통합예산에 대한 연방정부실행계획, (29) 강력범죄방지신탁기금의 세출승인금액에 관한 사업별 설명서, (30) 1994년도 연방인력구조조정법 제5조 규정에 부합하기 위하여 현재 기관별 정규직 직위 규모와 감축 계획, (31) 대통령령의 수석재무관(the Chief Financial Officer)이 요구한 세출승인 금액에 관한 사업별 설명서, (32) 1985년도 균형예산및긴급재정적자통제법 제257조(b)(2)(A)에 규정된 기준선과 동법 제275조(b)(2)(C)에 규정된 물품세를 확대하는 경우 개별 사업의 예산수권 및 지출액 규모에 관한 보고서, (33) 재무부산하 조사국 범죄수사관학교와 법의학연구실조직의 세출관련 사업별 세출계정이 포함되어야 한다.

45) 31 U.S.C. 1105(b).

도의 당초예산안과 대비한 세출과 세입 추계치의 실질적 변동사항 및 재평가, 예산안제출후 예산상 강제되는 중요한 지출원인행위, 기타 제출된 자료들의 최신정보, 또한 대통령 자신이 필요하다고 인정하는 연방정부의 재정상태, 지출원인행위, 지출수요, 기능별 예산 및 기능별 추계에 대한 최신의 추가적 정보에 대한 사항이 포함된다.⁴⁶⁾ 그리고 다음 회계연도 이후의 4개년 회계연도에 대하여 법에 의한 의무적 지출사업의 지출추계에 대한 정보, 다음 회계연도에서 이월될 추계잔액의 장래지출계획에 관한 정보도 포함한다. 또한 매년 7월 16일 이전에 현재의 적정정보를 감안하여 대통령이 필요하다고 인정하는 다음회계연도의 추정예산지출과 추정세입 및 예산수권상의 변동에 관한 설명서를 의회에 제출하여야 한다. 이러한 변화가 이미 제출된 예산안에 포함된 정보에 미치는 영향에 대하여도 보고하여야 한다.⁴⁷⁾

4. 예산편성과 행정부내 조정기능

(1) 조정기능의 주체

행정부내 (예산)조정 주체는 연방재무성이 아니라, 1921년 예산회계법에 의해 창설된 예산실(Bureau of the Budget)인바, 예산실은 본래 연방재무성에 소속되어 있었지만, 1939년부터 대통령실(Executive Office of the President) 직속기관으로 소속을 변경하여 그 기능을 강화하고 있으며, 1970년부터는 그 명칭도 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)로 개칭하였다. OMB의 장은 대통령 직속기관으로서 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 대통령의 지휘를 받아 예산관리업무를 수행한다.⁴⁸⁾

46) 31 U.S.C. 1106(a).

47) 31 U.S.C. 1106(b).

48) 31 USC §502; 박중수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 2003. 7, 한국 법제연구원, 76면 이하.

행정부내 조정절차는 지속적으로 변화해왔지만 그 본질적 내용은 다음과 같다. 예컨대 1986년도(1985. 10. 1. ~ 1986. 9. 30.) 예산은 1984년에 행정부에 의해 준비되어 1985년에 의회에서 심의·의결하게 되는데, 일반적으로 예산편성작업은 새로운 회계연도의 개시일인 매년 10월 1일의 18개월 전인 그 전년도의 봄부터 시작된다. 즉, 연초에 대통령과 OMB는 예산편성의 목표와 방향(예산편성지침)을 설정하여 각 부처와 독립규제위원회들에 시달하면, 각 행정단위들은 7~8월경 예산안에 포함될 사업계획과 자금소요를 추정하여 상세한 예산추계요구서를 예산관리처에 제출한다. 이렇게 제출된 예산추계요구서에 대하여 OMB는 그 해 가을에 검토위원회를 구성하여 외부전문가의 자문을 거쳐 요구된 각각의 사업내용을 검토하고 각 부처의 요구를 조정하게 된다. 행정부내 예산조정절차의 핵심은 바로 여기에 있다. 이렇게 검토되어진 예산추계요구서들은 다시 각 행정단위들에 보내지고 동시에 대통령에게도 제출되며, 대통령은 12월에 최종 예산안을 확정한다. 그 기간 동안 각 부처 등 행정단위들에게는 대통령에 대한 최종 의견제출의 기회가 부여된다. 대통령은 확정된 예산안을 그 다음해 2월초까지 의회에 제출한다.

이러한 일반적인 예산과정에 대한 예외는 정보기관예산과 국방성예산에 대하여 허용되고 있다. 국방성예산의 경우 다른 일반적인 경우와 가장 중요한 차이는 모든 예산검토에 앞서 합동참모부(Joint Chiefs of Staff, JCS)에 의한 프로그램계획이 선행된다는 점과 예산검토와 국방예산의 (내부적) 확정에 있어서 예산관리처와 국방성 수뇌와의 밀접한 관계에 있다. 국방성의 예산추계요구서 수립에 있어서의 중요한 차이는 국방예산에 있어서 적용되고 있는 이른바 ‘프로그래밍계획예산시스템(Programming-Planning-Budgeting System, PPBS)’에서 일부 찾을 수 있다.⁴⁹⁾

49) 모든 연방기관에 대하여 획일적으로 PPBS를 적용하던 것은 1971년에 종식되었다. 이에 대해서는 Heun, *Das Budgetrecht im Rerierungssystem der USA*, 1989, S. 28 참조.

(2) OMB의 조정역할

만약 어떤 독립관청이 합리적인 수준을 넘는 예산요구를 하면 물론 OMB에 의해서 세밀한 삭감이 가해지긴 하겠지만, 결과에 있어서 당해 독립관청에 대한 지출승인은 더 적정한 증액률을 요구한 다른 독립관청의 지출승인보다 큰 폭으로 증가하는 것을 볼 수 있다. 전체적으로 매 회계연도의 예산변경은 여러 가지 요소에 달려있는데, 그러한 요소에는 경제적 여건 외에도 행정청 대표자의 정치적 직감과 수완 및 직업정신, 행정부내 및 의회에 대한 연계성, 여론과 로비에 의한 뒷받침, 정책우선순위와 대통령에 의한 뒷받침 등이 속한다.

독립관청의 예산요구에 대하여 단호한 삭감조치가 일차적 타당성심사를 할 주무부서가 아니라 OMB에 의해서 이루어진다는 것을 보면 행정부내 예산절차에 있어서의 OMB의 위상을 여실히 보여준다고 말할 수 있다. 단지 놀라운 것은 OMB가 널리 각 부서를 통괄해 포괄적으로 (특정 목적을 위해서는 아니지만) 예산금액항목을 축소시킬 수 있다는 점이다. OMB의 이러한 역할은 경제전체적 관점과 거시적 우선순위결정의 우위의 측면에서는 부합하지만, 이른바 대통령의 수족인 OMB가 예산을 수단으로 하여 행정작용을 미세조정하는 것과는 부합하지 않는 면이 있다.

이와 같은 개별 예산요수에 대한 직접적인 영향력 외에도 OMB의 입법명료화기능이라는 간접적 효과도 점차 그 중요성을 더해가고 있다. 이는 본래 예산통제의 관점에서 반영된 것인데, 이에 따르면 각 주무부서와 독립관청의 모든 법(제·개정)안과 의회입법계획에 대한 모든 의견제출은 OMB의 사전심의와 동의를 요한다. OMB는 이러한 법률통제를 통해 이미 사전적 시점에 예산증액시도를 차단할 수 있다.

그러나 예산에 대한 대통령과 OMB의 통제가 전혀 흠결이 없는 것은 아니다.⁵⁰⁾ 즉, 의회예산요구와 사법부예산요구는 아무런 심의·검

50) L. Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 1985, S. 226 ff.

토의 기회를 거침이 없이 그대로 대통령예산에 수용된다. 또 몇몇 독립관청은 OMB 및 대통령의 심의·검토에서 제외되어 있기도 하다. 또한 몇몇 독립관청들에 대하여 OMB와 의회에 동시에 예산요구서를 제출하도록 하는 규정들도 대통령의 결정여지를 제한하고 있다. 그밖에 대통령은 예산편성에 있어서 수권프로그램으로 구성된 이른바 ‘통제불가(uncontrollables)’ 사항에 대해서는 사실상 영향력을 행사할 수 없다. 여기에서 예산의 역할은 수권입법에 의해 필요로 하는 지출을 추계하는 데에 그친다. 그러한 경우 실질적 법률은 그 (지출)승인을 자동적으로 수반한다. 그러나 대통령에게는 동시에 이 법률의 개정을 제한할 가능성이 열려있다. 그밖에 이른바 예산외(off-Budget) 행정기관과 사업은 개념상 예산편성과과정에서 영향받지 않는다.

대통령예산안은 1차적으로 전체 집행부의 내적 조정과 의회에서의 전체 예산절차의 기초를 형성하는 데에서 그 의미를 찾을 수 있다. 왜냐하면 예산의 심의·확정과 개별 세출예산안(Appropriation Bill)은 대통령의 예산안으로부터 출발하기 때문이다.

제 3 절 의회예산절차

1. 법적 근거

1921년 예산법은 집행부의 통일된 예산 구축에 집중하였다. 의회에서는 오로지 다양한 세출예산안이 대통령예산에 기초하여 의결되었다. 예산적자를 추산하거나 명시적 우선순위결정을 허용하는 등의 의회내적 조정은 행해지지 않았다. 늘어나는 재정적자와 세출예산안 의결의 잦은 지연 및 닉슨의 예산집행정지(Impoundment)정책은 1974년 □□의회예산 및 예산집행정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act, CBICA)□□에 의해 의회내 예산절차의 근본적인 개혁을 가져

왔다. 이 법은 예산절차를 근본적으로 새롭게 구축하였다.⁵¹⁾ 이 분야에서 발전은 여기에서 그치지 않고, 오늘날까지 미국 의회내 일반적 결정절차가 그간 비교할 수 없을 만큼 지속적인 변화선상에 놓여 있는 것과 마찬가지로 계속 변화하고 있다. 의회내 예산절차는 3가지 중요한 요소에 의해 특징지워지는 바, ① 조정수단으로서 전체 예산을 포괄하는 예산결의안, ② 전문적 기초로서의 권한위임 및 ③ 지출승인으로서의 세출예산이 그것이다.

2. 의회와 행정부의 상호작용

미국의 예산과정은 크게 보아 대통령과 의회에 의한 이원적 작용이 특징적인데, 우선 OMB의 활동을 통해 대통령예산안이 마련되어 의회에 제출되고, 그것을 원형으로 하여 의회는 법률로써 세출예산법을 의결한다. 결국 예산에 관한 핵심적 권한인 심의·의결은 의회에 있되, 대통령예산은 당해연도에 있어서의 정책프로그램과 의회에 요구하는 각종 입법조치와 세입·세출의 견적 등을 제시하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 대통령예산안은 법적 구속력을 갖지 않는다.⁵²⁾ 다만 의회예산절차를 시작하게 하는 효과가 있으며, 대통령이 추구하는 예산목표에 대한 근거자료를 제공해주는 역할을 수행한다. 대통령이 그의 예산안을 제출한 후에는 OMB와 유관 행정기구에서는 의회 위원회 심사전에 예산안을 분석·검토한다. 개별 연방행정기관도 예산입법이 형성되감에 따라 의회의 청문회에서 각자의 특별한 예산요구를 정당화하고 설명할 수 있다. 연방행정기관들은 주로 자신들이 제안한 지출증액 또는 삭감에 초점을 맞춘 문서자료를 각원의 세출소위

51) 심지어 20세기의 가장 중요한 개혁이라고까지 일컬어지고 있다. 이에 대해서는 119 Cong. Rec. 39348 (1973).

52) CRS Report for Congress, Overview of the Executive Budget Process, Order Code RS20175, 2003. 7. 28, p. 1.

(appropriations subcommittees)에 제출한다. OMB는 연방행정기관에게 어떤 자료이든 의회에 제공하기 전에 OMB를 통하여 명백히 할 것을 요구함으로써, 연방행정기관의 예산 정당화자료 및 청문회에서의 증언 등 부속 제출자료들이 대통령의 정책과 부합함을 보장할 수 있어야 한다.⁵³⁾

대통령은 매해 7월 15일까지 그의 예산안에 대한 ‘Mid-Session-Review’를 제출하여야 한다. 이를 통해 의회에 대통령예산이 제출된 2월 15일 이래 생겨난 경제여건의 변화를 반영하고 의회가 제기한 각종 입법행위의 결과 및 대통령이 편성한 예산안에 영향을 미치는 다른 요소 등을 반영하여 예산안을 업데이트하게 된다. 대통령은 연중에 언제든지 예산 요구사항을 수정할 수 있다.⁵⁴⁾

OMB는 “Statements of Administration Policy”를 넘으로써 의회예산절차에 있어서 행정부의 입장이 전달되도록 의사소통의 역할을 담당한다. 또한 대통령과 그의 보좌기관은 예산입법과정에 영향을 미치기 위해 의회지도자들과 협상을 벌이는 것이 일반적이다. 이러한 협상에는 예산정책전반에 관한 것뿐 아니라 개별 사업(프로그램)의 상세한 부분도 포함할 수 있으며, 의회심의절차 중 어느 시점에서든 행해질 수 있다. 다른 여타의 입법에서와 마찬가지로 대통령은 의회를 통과한 세출법(appropriation acts)과 의회에 의해 발효한 여타의 예산입법에 대하여 서명할 수도 있고 비토할 수도 있다.

매해 예산결정과정에 관한 예산순기를 정리하면 다음과 같다.⁵⁵⁾

53) CRS Report for Congress, Overview of the Executive Budget Process, Order Code RS20175, 2003. 7. 28, p. 2.

54) “Mid-Session-Review”에 대한 상세한 내용에 대해서는 CRS Report 98-768, The President’s Budget: Requirement for a Mid-Session-Review 참조.

55) 이에 대해서는 Bill Heniff Jr., The Congressional Budget Process Timetable, CRS Report 98-472 GOV, 2003. 7. 17, p. 1. 참조.

시 한	내 용
2월 첫째 월요일	대통령 예산서 제출
2월 15일	의회예산처 예산위원회에 보고서 제출
대통령 예산안제출후 6주이내	각 위원회, 예산위원회에 『검토 및 추계서』 제출
4월 1일	상원예산위원회 예산공동결의안 보고
4월 15일	의회, 예산공동결의안 심사완료
5월 15일	하원, 연차세출승인법안 심의가능
6월 10일	하원세출위원회 최종 연차세출승인법안 보고
6월 15일	의회, 조정입법에 대한 심의완료
6월 30일	하원, 연차세출승인법안에 대한 심의완료
10월 1일	회계연도 개시

3. CBO의 역할

의회예산과정상 중요한 역할을 하는 기구는 CBO인데 CBO는 1974년 의회예산및예산집행정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)에 의해 설치되었고, 주로 행정부에서 사업예산을 제출하면 그 수요를 판단하고 예산투입규모, 투자시기, 요청한 법적 근거 등을 분석하고 예산의 전제가 되는 거시경제지표를 분석·전망하며, 경기예측을 통한 세입변동, 실업수당 수요 및 이자율 예측을 통한 이자 지급 소요판단 등을 전망한다. 아울러 수권(authorization)법안에 대한 심사권한을 가진다. 대통령으로부터 예산안이 제출되면 의회는 재량적 경비에 관하여 당해연도의 지출권한을 부여하기 위한 세출예산법의 성립에 관한 심의를 한다. 사업내용을 담고 있는 일반법률은 세출예산법에 의해 수권받게 된다. 반면 의무적 경비에 관해서는 일반법률이 성립하면 자동적으로 예산권한이 지출권한이 부여되므로 세출예산법의 성립을 요하지 아니한다.⁵⁶⁾

56) 신해룡, 미국의회의 예산심사, 국회보.

4. 예산결의안의 채택

(1) 예산결의안의 성격과 효력

예산결의안은 의회의 내적 조정수단이다. 예산결의안은 의회의 의안 중 양원의 동의를 요하는 이른바 ‘공동결의안(concurrent resolution)’⁵⁷⁾의 형식으로 행해지지만 대통령의 거부권의 대상이 되지 않는 다. 그에 따라 공동결의안은 의회를 내부적으로 구속할 따름이며 대외적 효력은 없고 그러한 한에서 법률로서의 효력도 없게 된다. 예산결의안은 일종의 절차기술적 지침으로서 이 공동결의안에 대한 위반행위는 규칙위반지적(point of order)에 의해서 무효화될 수 있으며, 예산결의안의 준수는 첫째, 명시적으로 만장일치의 동의에 의하여, 둘째 다수결에 의하여, 셋째 의사규칙 적용정지(suspension of the rules)에 의하여, 넷째 규칙위반지적의 명시적인 유예에 의하여, 다섯째 (아무런 규칙위반지적을 제기하지 않음으로써) 암묵적으로 포기될 수 있다. 따라서 예산결의안은 특별히 엄격한 조정수단은 아니다.

(2) 예산결의안의 작성절차

의회는 매년 4월 15일까지 그 해 10월 1일에 시작하는 회계연도(다음회계연도)의 예산공동결의안에 대한 의결을 완료하여야 한다.⁵⁸⁾ 의

57) 미국의회에서의 절차는 의안의 종류에 따라 크게 양원 중 일원의 단순의결(simple resolution), 양원의 공동의결(concurrent resolution), 양원의 공통의결이면서 동시에 대통령의 거부권의 대상이 되는 합동의결(joint resolution) 및 법안(Bill)로 나뉜다. 합동의결과 법안의 경계는 유동적이며 실무상 그리 큰 중요성을 갖지는 않는다. 이에 대해서는 Richard S. Beth, Bills, Resolutions, Nominations and Treaties: Origins, Deadlines, Requirements and Uses, CRS Report 98-728 GOV, 2003. 8. 4.; Richard S. Beth, Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind Is Used, CRS Report 98-706 GOV, 2004. 12. 7.; Richard C. Sachs, Introducing a House Bill or Resolution, 98-458 GOV, 2004. 12. 8. 참조.

58) 작성시한의 법정에도 불구하고 거의 지켜지지 않는 것이 현실이다.

회예산처에서는 매년 1월경에 경제 및 예산전망을 작성하면, 이를 근거로, 2월에 대통령이 제출한 예산을 검토하여 이를 예산위원회에 제출한다. 미국연방법전 제31편 제1105조(a)항에 따라 대통령이 예산안을 제출한 후 6주 이내 또는 예산위원회가 요구한 기한 내에, 하원 및 상원의 각 위원회는 그 권한 또는 기능에 속하는 내용과 관련되는 제시내용들에 대한 검토 및 추계서(위원회가 의결한)를 해당 하원 및 상원의 예산위원회에 제출하여야 한다. 합동경제위원회는 1946년 고용법의 목표에 부합하는 재정정책에 관한 권고안을 상하원의 예산위원회에 제출한다. 하원규칙의 개정에 영향을 주는 절차와 안건에 대한 심사에 관해서는 만약 하원 예산위원회가 하원규칙의 개정에 영향을 미치는 절차와 안건이 들어있는 예산공동결의안을 보고하면, 그때부터 5일 이내(하원 휴회일을 제외)에 그 설명서와 함께 동 공동결의안이 규칙위원회에 회부되어야 한다. 규칙위원회는 위와 같이 회부된 공동결의안의 절차나 안건을 삭제 또는 수정하거나 수정안들을 공동결의안과 함께 보고할 권한이 있다고 규정한다. 또한 하원과 상원의 각 위원회가 행정부가 제출한 중대한 예산상 또는 재정적 영향을 가져오는 입법제안서를 심사하거나, 주정부·지방정부·인디언자치정부에 중대한 예산상의 영향을 주거나 민간부문에 중대한 영향을 주는 연방 사업의 시행, 수정 또는 재수권을 규정하는 법안을 심사할 경우에는 해당 법률안에 대한 검토 및 추계서를 각 상원 또는 하원의 예산위원회에 제출하여야 한다(이상 제301조). 상·하원예산위원회의 권한에 속하는 법안과 결의안 및 이에 대한 수정안이 동 위원회에 의하여 보고되지 않으면(또는 폐기된 것으로 심사되지 않으면), 동 위원회의 권한에 속하는 사안을 다루고 있는 법안·결의안·수정안·동의안 또는 합동보고서는 해당하는 양원의 본회의에서 심사될 수 없다.

예산공동결의안을 작성하는 상·하원의 예산위원회는 공청회를 개최하고, 의원, 연방부처와 청, 일반국민 및 해당 국가조직의 적합한 대표자들로부터 증언을 들어야 한다.

상·하원 예산위원회는 공동결의안 심사시 합동경제위원회의 의원들이 제출한 보고서에 제시된 단기와 중기목표에 대한 권고안을 동결의안의 일부분으로 심사할 수 있다. 공동결의안 보고서에서는 예산위원회가 제시한 권고안상의 목표들을 달성하기 위하여 결의안상의 세입추계와 예산지출권한 규모 및 지출규모가 어떻게 구성되어야 하는 지에 대한 검토를 포함하여 권고안에 대한 검토결과를 수록할 수 있다.⁵⁹⁾

그 외에 공동결의안이 첨부된 심사보고서에는 ㉠ 주정부와 지방정부에 대한 연방지원 규모의 상당규모 변동시 그 설명서, ㉡ 결의안에 의하여 권고되고 있는 연방세입규모의 주요세원간 배정사항, ㉢ 대통령이 제출한 예산서 및 결의안상에 투자로 분류되는 총연방예산지출액 및 GDP의 배분에 대한 정보, 자료 및 대비내용, ㉣ 건설비·수리비 및 임차비로 나누어서 본 공공건물들에 대한 예산지출권한의 추정규모 및 지출추정규모, ㉤ 위원회가 타당하다고 생각하는 예산 및 재정정책과 관련한 기타 내용 등이 포함될 수 있다.

그 외에 실업을 감소목표의 달성, 경제전망 등에 대해서도 공동결의안을 채택하는데, 경제전망은, 1개이상의 경제적 및 기술적 전망에 근거한 금액과 규모가 제시된 1회계연도에 대한 공동결의안·수정안 및 관련 양원합동보고서(conference report, 양원합동위원회의 협상결과보고서)의 경우 상원에 상정하여 심사할 수 없다. 그리고, 예산공동결의안에 대한 합동보고서에 첨부되는 합동설명서(joint explanatory statement)

59) 심사보고서의 필수내용은, ㉠ 공동결의안에 제시된 각 회계연도상의 총 신규예산지출권한·총지출·총세입·흑자 또는 적자 규모와 대통령제출 예산안이 제시하는 규모와의 비교, ㉡ 주요 기능별 분류를 위하여, 재량금액과 의무지출금액으로 분리한 내용이 포함된 총 신규예산지출권한 및 총지출에 대한 추계서, ㉢ 결의안상 내용들의 근간이 되는 경제전망 및 심사결과 대안이 될 수 있는 경제전망과 목표, ㉣ 결의안에 대한 위원회 의결시 그 의결의 근거내용과 방안을 소개하는 정보, 자료 및 대비내용, ㉤ 주요 항목 및 기능별 분류에 의한 대통령제출 예산안과 결의안상의 조세지출(조세지출예산) 추계규모, ㉥ 위원회 배정(allocation) 등이다.

에는 일반화된 경제전망(common economic assumptions)을 제시하여야 하며, 동 설명서와 보고서의 내용은 동 전망에 근거하여야 하고, 기술적 불일치시에 제안되는 양원 이견사항조정협약에 따른 모든 수정안들(합동설명서에 수록된)도 동 전망에 근거하여야 한다. 변경되는 경제조건 또는 기술적 추계에 의하여 주기적인 재추계의 대상이 되는 1974년 의회예산법의 제3장 및 제4장상의 공동결의안은 일반화된 경제 및 기술전망에 근거하여야 한다.

하원예산위원회는 예산공동결의안의 준비·심사 및 시행에 있어 다른 위원회의 권한 및 기능과 관련 있는 모든 내용들에 대하여 소관위원회와 협의하여야 한다.

규칙위반지적(point of order) 대상이 되는 사회보장사항에 관한 규정이 있는데, 공동결의안이 적용되는 때 회계연도에 있어 사회보장수입의 잉여(사회보장지출을 초과하는 수입)를 감소시키는 결의안(또는 결의안에 대한 수정안, 동의안 또는 합동보고서)은 상원에서 심사될 수 없다.⁶⁰⁾ 사회보장수혜와 관련된 소득세 부과사항에 대한 조항이 변경되지 않는 경우, 『1986년 내국세법』 제1장의 어떠한 수정도 사회보장세입액에 영향을 미치는 형태로 처리될 수 없다고 규정한다.

상하양원은 이들을 토대로 합동결의안을 작성한다. 예산공동결의안은 예산관련입법의 심사전에 채택하여야 한다.

(3) 예산결의안의 구성과 내용

1) 행정부와의 상호작용

대통령은 2월 첫째 월요일까지 예산안을 의회에 제출한다.⁶¹⁾ 이에 따라 CBO는 2월15일까지 경제 및 예산 전망을 예산위원회에 제출한

60) James V. Saturno, Points of Order in the Congressional Budget Process, CRS Report 97-865 GOV, 2005. 5. 19.

61) 31USC 1105(a).

다. 대통령예산안은 비록 법률로서의 효력은 없지만 연방의 수입과 지출에 대한 포괄적 검토이며 대통령에 의해 추천된 프로그램안들을 포함하고 있어 앞으로 이루어질 의회와의 상호작용의 출발점이라고 말할 수 있다.

대통령이 예산안을 제출한지 6주 이내에 의회 각 위원회들은 그들의 관할영역에 대한 지출과 수입의 “전망과 예측(views and estimates)”을 하원과 상원의 예산위원회에 제출하여야 한다. 이러한 각 위원회의 전망과 예측들은 다른 루트를 통해 얻어진 정보들과 함께 나중에 각 예산위원회에 의해 예산에 대한 공동결의안이 작성되고 각 원에 제출할 때 사용된다. 그밖의 정보들은 예산위원회에 의해 보고서와 청문 증언들로부터 수집된다. 이러한 정보들에는 예산과 경제에 관한 계획, 프로그램(사업)계획, 예산우선순위 및 기타 CBO, OMB, 연방준비은행, 행정부 소속기관들로부터의 정보들이 포함된다.

비록 법률로서의 효력을 갖지 않지만, 예산결의안은 의회내 예산절차의 핵심부분이다. 예산결의안은 공동결의안(concurrent resolution)으로서 예산우선순위에 관한 하원과 상원의 동의를 의미하며, 이후 이루어질 의회의 모든 예산행위를 위한 변수들을 정의하는 기능을 한다. 예산결의안에서 동의된 결정을 실행하기 위해 필요한 지출, 수입 및 국가채무에 관한 법률들은 이후 개별적으로 효력을 발하게 된다.

2) 예산결의안의 내용

예산결의안은 크게 세 가지의 내용을 포함한다. 첫째, 예산에 대한 종합적 내용을 담고 있는 세입 및 세출예산 한도액과 기능별 할당액 부분이고, 둘째, 이러한 한도액을 지키기 위하여 이미 확정된 세입, 세출 예산 사업을 다시 조정하는 내용을 포함하는 세입세출예산의 조정조치관련부분, 셋째, 의회의 의견 및 기타사항부분이다.

예산공동결의안에서는 10월 1일에 시작하는 다음회계연도 및 계속되는 적어도 4년의 각 회계연도에 대한 다음과 같은 규모를 제시해야

한다. 신규예산지출권한 및 지출 총액, 해당사항이 있는 경우, 세출위원회가 보고하는 법안과 결의안에 의한 증감규모를 감안한 총연방세입, 예산흑자 및 적자, 총 규모의 배정(allocation)을 토대로 한 주요기능별 분류에 의한 신규예산지출권한 및 지출, 국가채무(public debt)⁶², 상원의 시행의결에 따른, 결의안상의 다음회계연도 및 계속되는 4회계연도 각각에 대한 「사회보장법」 제2장에 규정된 노인, 유족, 장애인보험사업의 지출액, 상원의 시행의결에 따른, 결의안의 다음회계연도 및 계속되는 4회계연도 각각에 대한 「사회보장법」 제2장(그리고 「1986년 내국세법」의 관련 조항)에 규정된 노인, 유족, 장애인보험사업의 수입액을 그 규모로 한다. 공동결의안상에서는 동조에서 규정하는 흑자 및 적자 총액의 산정이나 이 장에서 규정된 여타 흑자 및 적자 총액 산정에 있어, 「사회보장법」 제2장 및 「1986년 내국세법」 관련 조항에서 규정하고 있는 노인, 유족, 장애인보험사업의 지출 및 수입 총액을 포함할 수 없다.

기타로 예산공동결의안에는, 「1946년 고용법」 제4조(b)에 규정된 실업을 축소목표에 대한 의회의 의견, 동법 제310조에 의한 조정지침(reconciliation directives), 의회가 조정법안 또는 조정결의안이나 동법 제301조(b)항에 따라 보고되는 공동결의안상의 양자 모두에 대한 심의를 완료할 때에만, 해당 회계연도의 신규예산지출권한 또는 신규의무적 지출권한을 규정하는 법안 및 결의안이 상정될 수 있다는 절차사항, 동법의 목적 달성을 위하여 필요한 경우 예산과 관련된 다른 의사절차 또는 기타 사항, “적자산정에 따른 채무증가”를 제시하고자 하는 경우 각 회계연도의 국가채무한도(미국연방법전 제31편 제3101조, public debt limit)에 산입되는 채무액을 공동결의안에 제시한다. “연방퇴직신

62) 국가채무(public debt)란 재무성 또는 연방은행이 민간이나 다른 자금 및 계정으로부터 차입한 누계금액을 말하는데, 여기에는 연방정부의 다른 기관(agency)이 차입한 금액이 포함되지 않는다. 법령상 전체 국가채무 한도가 있다.

탁자금잔액의 공표”를 제시하고자 하는 경우 그 잔액을 공동결의안에 제시하여야 한다.

그밖에 위원회 배정, 총규모와 여타 규모들의 입법을 통한 수정을 위해 관련되는 상원에서의 절차를 제시할 수 있다. 다만, 이러한 입법 수정은 결의안이 적용되는 첫 번째 회계연도 또는 전체회계연도의 적자를 증가시키지 않고, 결의안 채택후 제정된 다른 입법과 함께 고려시에도 적자를 증가시키지 않아야 한다. 또한 하원에서 세입세출균형원칙(pay-as-you-go)⁶³⁾ 실현을 위한 의사절차, 직접대부재원 지출원인행위규모 및 우선대부보증약정 규모도 표시한다.

3) 재량지출과 직접지출

재량지출(discretionary spending)⁶⁴⁾은 10월 1일 새로운 회계연도가 시작하기 전까지 완료되어야 하는 당해 회계연도의 행위를 포함한다. 직접지출⁶⁵⁾이나 수입에 관한 법률의 변경도 당해연도 예산행위의 일부분이 될 수 있다. 만약 이러한 변경이 당해연도 예산결의안의 재정정책을 실현함에 직접적으로 연관된다면 이른바 조정절차(reconciliation process)가 사용될 수 있다. 이러한 조정은 대부분의 경우 예산결의안에 예정한 순서에 따라 이루어진다. 직접지출이나 수입에 관한 법률의

63) 1990년 예산집행법에서 처음 도입된 것으로, 직접지출 또는 직접수입에 영향을 미치는 모든 입법이 매 회계연도에 있어 예산중립적이어야 한다는 것을 요구하고 있다. 다시 말하면, 의회에서 세입을 줄이거나 직접지출을 늘리는 새로운 입법을 할 때는 이를 상쇄할 수 있는 세입증대 또는 지출감축입법을 하여 예산집행법에서 정하고 있는 재정적자나 흑자규모를 늘리거나 줄이는 결과를 초래하지 못하도록 강제하고 있는 규정이다. OMB와 CBO는 2002년 9월 31일전에 채택된 모든 입법의 5개년간의 예산효과를 추계하고 있다. 만약 추계결과 당해 입법이 해당 회계연도기간에 적자증가를 가져오고 흑자를 감축시킬 것으로 나타나면, 직접지출사업에 대한 예산자원을 취소시키는 세입세출균형원칙(PAYGO) 달성을 위한 강제관리가 발동된다.

64) 재량지출이란 기존 법률에 의해 의무지워지는 지출이 아니라 의회가 선택한 금액내에서 당해 회계연도 세출을 통해 사용가능해지는 지출을 말한다.

65) 직접지출이란 의무적 지출 또는 수권(entitlement)지출이라고도 하며, 법률에 의해 의무지워진 지출을 말한다.

수정과 같은 다른 예산입법은 조정절차, 국가채무의 한계나 수권입법 등과는 별개이며, 매해 예산싸이클에 직접적으로 연관되지 않는다. 그러나 그와 같은 입법은 어느 회계연도에서든 (의회)예산행위의 필요한 부분이 될 수 있다.

의회는 매년 4월 15일까지 그해 10월 1일에 시작하는 회계연도(다음회계연도)의 예산결의안에 대한 의결을 완료하여야 한다. 불과 몇 페이지에 불과한 예산결의안은 예산을 기능⁶⁶⁾별로 구분한다. 이 기능들은 예산권한(budget authority), 지출(outlays), 직접차입채무(direct loan obligations), 제1 및 제2 차입보증채무 등 다섯 가지로 구분되며, 각각은 다시 당해 회계연도와 차후 3개 회계연도별로⁶⁷⁾ 작성된다. 이러한 수치들 앞에는 세입전망과 위에 언급한 5가지 카테고리의 총합 및 예상되는 결손이 기록된다. 이 중 지출(outlays)은 단순한 정보적 가치를 가짐에 불과한 반면 예산절차에 있어서는 1차적으로 예산권한(budget authority)⁶⁸⁾의 크기가 보다 중요하다. 왜냐하면 세출예산법안은 지출에 대하여 승인하는 것이 아니라, 우리말로써는 채무부담행위라고 번역할 수 있는 예산권한에 대해서만 승인하는 것이며, 예산권한은 다음 회계연도를 넘어가는 채무부담행위에 제한되지 않는 특징을 가진다. 오히려 어떠한 지출도 예산권한(채무부담수권) 없이는 행해질 수 없다. 다음 연도 이후의 회계연도에 대한 예산결의안의 그 밖의 내용들은 당해 승인연도 말까지만 의회를 구속하며, 따라서 본질적으로 단지 정보수단으로서만 기능한다. 위 21개 기능들은 여러 위원회, 특히 세출예산법안이 송부되는 양원 세출예산위원회의 13개 소위원회에만 맞

66) 현재 대략 21개의 기능으로 구분된다.

67) 예컨대 1986년도 예산결의안은 당해연도인 1985년과 1986년~1988년의 해당 수치들을 포함하게 된다.

68) U.S. General Accounting Office에서 발간한 “A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process”에 의하면 예산권한이란 법률에 의한 권한으로서 채무를 부담할 수 있는 수권으로서 즉시 또는 장래에 세출을 초래할 사항을 말한다.

추여 국한되는 것은 아니다. 나아가 21개 기능들은 각 부서의 분장과 직접적인 관련을 갖는 것도 아니다.

(4) 예산결의안의 수정

1회계연도에 대한 예산결의안이 합의된 후와 회계연도 종료전 어느 때라도 상하원은 가장 최근에 합의한 회계연도에 대한 예산결의안을 개정 또는 재확인하는 공동결의안을 채택할 수 있다(§304).

(5) 예산결의안과 조정절차⁶⁹⁾

예산공동결의안에 조정지침을 포함한다. 모든 회계연도에 대한 예산공동결의안상의 조항 및 내용의 효력발생을 위하여 필요한 범위안에서 그 공동결의안에 총액(total amount)을 명시하여야 한다. 그리고 해당 위원회가 수정사항을 의결하여 권고안을 내도록 조정지침을 내려야 한다. 결의안상의 총액에 의하여 세입이 수정되도록 하고, 해당 소관위원회가 세입법, 세입법안, 세입결의안의 수정을 의결하여 권고안을 내도록 조정지침을 포함하여야 한다. 결의안상의 총액에 의하여 국가채무의 법적 한도가 수정되도록 하고, 해당 소관위원회가 그 수정을 위한 권고안을 내도록 조정지침을 포함하여야 한다. 공동결의안에는 이상에서 표시된 문제들에 대한 종합적 조정지침을 명시하여야 한다.

수정된 배정·기능별 규모 및 총액은 동법 제301조에 따른 예산공동결의안상의 배정, 기능별 규모 및 총액으로서 심사되어야 한다.

다만, 하원의 경우 조정법안 또는 조정결의안에 대한 수정안이 적어도 다른 특정한 예산지출에서 동일 규모의 감축을 가져오지 않거나 특정한 연방세입의 동일규모 증가 등을 가져오지 않거나 양자의 증감

69) James V. Saturno, *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report for Congress, RS20095, p. 3.

합계가 상계(여러 회계연도 동안에 걸쳐)되지 않는 경우로서, 수정안이 조정법안 또는 조정결의안(가장 최근에 합의된 예산공동결의안에 제시된 조정지침이 적용되는 회계연도에 대한)이 규정하고 있는 지출규모를 초과하여 특정 예산증가지출을 증가시킬 가능성이 있는 경우나 수정안이 조정법안 또는 조정결의안(가장 최근에 합의된 예산공동결의안에 규정된 조정지침이 적용되는 회계연도 동안의)이 규정하고 있는 세입규모에 미달하여 다른 특정 연방세입을 감소시킬 가능성이 있는 경우에 해당하면 이를 상정하여 심사할 수 없다. 그러나, 신규예산지출권한 또는 신규의무적지출권한을 규정하는 조항을 삭제(strike)하는 동의안은 상정할 수 있다.

또한 상원의 경우 조정법안 또는 조정결의안에 대한 수정안이 적어도 다른 특정한 예산지출에서 감축을 가져오지 않거나 특정 연방세입의 증대가 없고, 양자의 증감합계가 상쇄(여러 회계연도에 걸쳐)되지 않는 경우로서, 수정안이 조정결의안에 제시된 조정법안 또는 조정결의안과 관련되는 조정지침에 규정된 지출절감규모 보다 적은 예산지출절감을 가져올 가능성이 있는 경우나 수정안이 조정법안 또는 조정결의안과 관련되는 지침에 규정된(여러 회계연도 동안에 걸쳐) 세입증가규모 보다 적은 연방세입증가를 가져올 가능성이 있는 경우에 해당하면 이를 상정하여 심사할 수 없다.

5. 세출법안절차

예산결의안이 채택되면 세출법안절차가 진행된다. 세출법안은 하원 세출위원회에서 13개 소위원회별로 작성·심의한다.⁷⁰⁾ 이들 법안은 그 후 세출위원회 및 본회의에서 심의된다. 매해 세출법안절차는 13개

70) James V. Saturno, *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report for Congress, RS20095, p. 4.

세출법안을 통해 재량지출사업에 대하여 재원을 조달한다. 하원은 모든 세출법안을 6월 30일까지 가결하며, 하원을 통과하면 법안은 상원에 송부되어 심의받는다. 어쨌든 의회는 세출법안을 10월 1일 다음 회계연도가 시작하기 전까지 발효시켜야 한다. 만약 그렇지 않다면 이로 인해 영향받는 사업에 대하여 임시재원(interim funding)을 계속결의안(continuing resolution)을 통해 조달하여야 한다. 관례적으로는 세출법안은 하원에서 작성·심의하고, 다른 입법에서와 마찬가지로 상원에 의해 수정될 수 있다.

상원과 하원의 세출위원회는 각각 13개 소위원회로 구성되어 있으며, 각각의 소위원회는 세출법안을 작성할 책임을 갖는다. 세출법안은 목적과 금액에 의해 구속받는다.

세출법안이 목적에 의해 구속받는다함은 상원과 하원은 일반적으로 개별 관청이나 사업을 위한 세출을 심의하기에 앞서 수권(authorization)을 필요로 하기 때문이다. 여기서 수권이란 관청이나 사업의 신설, 계속 또는 수정하는 입법을 의미하며, 그러한 목적을 위한 세출의 실행을 수권하는 내용을 담고 있다. 수권은 일시적일 수도 있고 계속적일 수도 있으며, 일반적일 수도 있고 특별사항일 수도 있다. 그러나 수권 입법은 그 스스로 관청이나 사업을 위한 재원을 조달하는 기능을 하지 않는다. 그러한 기능은 세출법안이 담당한다.

세출법안이 재원조달의 금액에 구속받는 것은 몇 가지 단계로 나타난다. 개별 항목이나 사업에 있어서 조달재원은 수권입법에서 권고된 수준에 제한될 수 있다. 또한 1991회계연도부터 2002회계연도까지 세출예산법(appropriations acts)에서 제공된 재량지출은 재량지출한도(discretionary spending cap)에 의해 제한되었다. 최종적으로는 세출위원회에 제출된 예산결의안에서 행해진 예산할당(allocations)이 예산법 Sec. 302(a)하에서 세출법안의 한계를 제공해주는바, 이는 하원과 상원에서

의 입법심의과정에서의 규칙위반지적(points of order)을 통해 절차적으로 강화될 수 있다.⁷¹⁾

나아가 예산법 Sec. 302(b)는 하원과 상원의 세출위원회로 하여금 예산결의안에서의 예산할당을 각각의 소위원회에 재할당할 것을 요구한다. 이러한 재할당은 예산결의안이 채택된 후 가능한 한 지체없이 행해져야 한다. 각각의 세출소위원회는 단일의 일반 세출법안을 작성할 수 있기 때문에 예산할당의 재할당절차는 자동적으로 13개 소위원회별 세출법안의 지출수준을 결정하게 된다. Sec. 302(b)에 의해 재할당된 예산을 초과하는 입법이나 그 수정은 규칙위반지적의 대상이 된다. 세출위원회는 위원회와 본회의에서의 심의에 영향받은 지출우선순위에 있어서의 변화를 반영하기 위하여 세출입법과정중 재할당내용을 다시 수정할 것을 제기할 수 있다. 이렇게 의회에 의해 조정된 세출법안은 대통령에게 송부되고, 여기에 대통령이 서명하면 법률로서 성립한다.

6. 세입 및 국가채무입법의 절차

예산결의안은 세입의 전체 수준에 대한 지침을 제공하지만 그 구체적인 구성에 대해 말하지는 않는다. 세입의 입법적 통제에 관해서는 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee)와 상원의 재정위원회(Finance Committee)의 관할이다. 예산결의안에서 동의된 세입수준은 최저한으로서의 의미를 가지며, 세입입법의 심의를 제한하여 세입을 동수준 이하로 감액시키는 기능을 수행한다. 게다가 연방수정헌법 제 7조제1항은, 비록 다른 입법의 경우와 마찬가지로 상원이 수정을 가하겠지만, 모든 세입법안은 하원에서 제안될 것을 요구한다. 세입입법은, 비록 세입관련 규정이 종종 조정입법에 포함되는 일이 있긴 하지만, 언제든지 심의될 수 있다.

71) James V. Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview, CRS Report for Congress, RS20095, p. 5.

예산결의안은 또한 예산정책을 반영하는 국가채무의 적절한 수준을 특정하는 역할도 수행한다. 수권된 국가채무의 어떠한 변경도 법률규정에 의해 행해져야 한다.⁷²⁾

제 4 절 예산집행과 적자통제(재정건전성)

미국의 예산법제상 재정권한의 분배와 기관간의 역할관계에 관한 문제는 재정건전성의 측면에서도 엿볼 수 있다. 여기에 중요한 내용을 담고 있는 것은 1985년 균형예산및긴급재정적자통제법과 1990년 예산집행법이다.

1. 균형예산 및 긴급재정적자통제법에 의한 GRH절차

최근의 예산집행절차는 그동안 1985년 균형예산 및 긴급적자통제법의 일부로 자리해왔고 계속 수정되어 왔다. 이 법률은 재정적자를 해소하고 균형예산을 실현하기 위하여 제정된 것으로 상원의원들의 이름을 따서 소위 Gramm-Rudman-Hollings법⁷³⁾이라고도 한다. 이 법에서는 적자의 최대한을 설정하고 있다. 1991년까지 재정적자목표치를 달성하지 못하면 자동공식에 의해 지출이 삭감되도록 정하고 있다. 또한 적자규모를 강제하고 의회의 예산강제절차를 강화함으로써 의회예산과정에 많은 변화를 가지고 온 법률이다.

그러나 이 법률은 실제 재정적자가 목표범위를 벗어났을 때 취할 방법이 없어 재정적자문제에 결국 실패하고 말았다. 게다가 이 자동적 삭감을 시행하는 절차에 대하여 대통령과 의회가 합의하지 못할 경우 감사원장이 대통령에게 당해연도 재정적자목표치를 달성하게 하기 위해 필요한 삭감액수를 제안하도록 규정하고 있었는데, 연방대법

72) Robert Keith/Bill Heniff Jr., CRS Report RS21519, Legislative Procedures for Adjusting the Public Debt Limit: A Brief Overview.

73) 줄여서 'GRH법'이라고 한다.

원은 이러한 규정은 의회소속인 감사원장이 대통령에게 예산삭감을 제안함으로써 행정부기능을 행사하는 것이 되므로 헌법상 원칙인 권력분립원칙에 위배되어 위헌이라고 보았다.⁷⁴⁾ 이에 의회는 1987년 이 법을 개정하여 모든 예산회수 내지 취소권한을 대통령소속의 OMB에 부여함으로써 위헌요소를 제거하였다. 이에 따라 OMB는 매년 대통령 예산에 의회에 제출될 때까지 일률적 예산자동삭감조치에 대한 예비 보고서를 작성하여 발표하게 되었다. 이 보고서에는 전망되는 연도별 재정적자액과 항목별 재량지출액이 포함되고 필요시 재정적자목표액과 항목별 지출한도액의 조정안도 포함하였다.

2. 예산집행법에 의한 강제조정절차

그러나 GRH절차에도 불구하고 재정적자는 계속 늘어나 1990년 봄 연방재정적자는 GRH법에서 정한 적자상한을 거의 100억 달러를 초과하게 되었다. 1990년 말에는 그 초과적자를 제거하기 위해서 85억 달러의 강제조정이 필요하다고 추산되었다. 이렇게 불어난 적자에 대처하기 위하여 1990년 말 일괄예산조정법⁷⁵⁾이 제정되었다. 이 새로운 예산집행법은 기존의 GRH시스템을 두 가지 독립적 장치로 효과적으로 대체하게 되었다.⁷⁶⁾ 그 하나는 Sec. 251에 규정된 지출한도(spending cap)로서 재량지출을 목표수준까지 제한하는 장치이고, 다른 하나는 Sec. 252에 규정된 PAYGO('pay-as-you-go')절차⁷⁷⁾로서 새로운 입법에 의한 세입과

74) *Bowsher v. Syner*, 478 U.S. 714, 1986.

75) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990.

76) 이 법은 2002회계연도말까지 적용되었다.

77) 지금은 폐기된 1990년 예산집행법의 규정에 의한 것으로서 이에 의하면 모든 의무지출사업(entitlement)이나 조세부담증가를 담는 입법은 반드시 재원조달규정을 포함하여야 한다. 이는 새로운 세입을 징수하거나 기존의 의무지출사업을 삭감하는 것은 새로운 의무지출사업이나 세법규정의 개정에 대하여 대가를 지불하여야 함을 의미한다. 따라서 예산집행법의 Pay-Go규정하에서는 의무지출사업이나 세입의 변경은 재정적자에 중립적일 것을 요구하게 된다. 이에 대해서는 CHN Glossery of Federal Budget Terms, p. 3 참조.

직접지출의 수준을 변경하는 것을 제한하는 장치이다.⁷⁸⁾ 이 두 경우 모두 의회의 회기 말이 지난 후 대통령의 예산회수 또는 취소명령 (sequester order)에 의해 실시된다. 만약 해당 입법이 발효되면 위 두 장치에 의해 설정된 한계를 위반하게 될 경우에는, 대통령은 당해 범주 속의 비면제 지출프로그램의 전면적 지출삭감을 발동하여야 한다. 물론 이러한 장치의 공식적 시행은 대통령의 명령에 의해, 즉 예산결의안에 제시된 지출과 세입의 할당과 총액을 법이 정한 한계와 부합하도록 강제함으로써 이루어지지만, 의회도 이러한 조치를 시행하기 위해 규칙위반지적을 사용할 수 있다. 비록 위와 같은 법규상의 한계는 2002회계연도를 마감하면서 폐기되었지만, 의회는 예산결의안을 통해 예산한계를 설정하거나 강제하는 방법을 계속 사용하고 있다.⁷⁹⁾

제 5 절 소 결

연방헌법 제8조 제1항은 “의회는 조세를 부과·징수할 권한을 가진다”고 규정하고, 제9조는 “어떠한 금전도 법률에 의한 세출승인에 의하지 않는 이상 재무성으로부터 인출될 수 없다”고 규정하고 있다.⁸⁰⁾ 결국 미국의 경우 재정권한은 행정부가 아니라 기본적으로 의회에 있다.⁸¹⁾ 이 점은 우리 헌법과 차이를 보이는 중요한 대목이다.⁸²⁾

78) Bill Heniff Jr., Budget Enforcement Procedures: Senate's Pay-As-You-Go(PAYGO) Rule, CRS Report RL31943, 2003. 6. 2.; Robert Keith/Bill Heniff Jr., PAYGO Rules for Budget Enforcement in the House and Senate, CRS Report RL32835, 2005. 5. 3.

79) James V. Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview, CRS Report for Congress, RS20095, p. 5.

80) 미연방예산과정을 규정하는 기본법률로는 의회예산및지출금지통제에관한법률(Congressional Budget and Impoundment Control Act), 1985년 균형예산및긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985), 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990) 등이 있다.

81) James V. Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview, CRS Report for Congress, RS20095, p. 1.

82) 로널드 레이건이 1986년 11월 8일 한 라디오 연설에서 미합중국 국민에게 한 연설에서도 이 점이 잘 나타나고 있다. “여러분이 아시는 바와 같이 미국의 선조들은

미국의 경우는 재정권한을 의회에 부여하고, 의회에서 행해지는 여러 재정관련 의회행위들의 절차가 중요하게 된다. 연방헌법에는 이에 관한 상세한 절차규정을 두고 있지 않지만 1921년 예산회계법을 필두로 한 여러 개별법률들에서 이러한 절차들을 상세히 규정하고 있는 것이다. 미국의 경우 행정부에서 예산을 편성하여 이른바 ‘대통령예산’이라는 이름으로 의회에 제출하지만, 이는 법률의 규정에 의하여 의회에서의 예산싸이클이 시작하기 위한 단초가 되기 위한 선행작업에 불과하며, 연방헌법이 대통령에게 부여한 권한이라고 볼 수는 없다. 따라서 대통령예산이 의회에 제출되면 의회는 이를 바탕으로 다시 새롭게 의회 스스로의 예산안인 예산결의안을 상하원 공동결의안 형식으로 다시 만드는 것이다. 일반적으로 대통령예산안은 그대로 의회의 예산결의안으로 옷만 바뀌입는 것이 아니라, 이보다 축소된 범위내에서 예산결의안이 되어 채택되는 것이 관례라고 한다.

미국의 경우는 이상 본 바와 같이 세출예산이 법률의 형식으로 제정됨은 물론 어떤 입법이든지 연방의 재정지출을 수반하는 것은 수권입법절차와 지출승인입법절차를 거치도록 함으로써 예산의 뒷받침 없는 법률이 나타나는 것을 원천적으로 차단하는 기능을 수행하고 있다.

미국의 경우는 대통령이 제출한 예산안을 의회가 양원 공동으로 의결하지만(예산결의안) 이것은 법률이 아니며 이 예산결의안의 내용이 되는 세입과 세출이 각각 세입입법과 세출입법으로 각 소관 위원회에서 법안으로 통과될 때 비로소 법률의 효력을 가지는 예산이 탄생하게 된다.

미국의 예산법제의 특징은 결국은 행정부와 의회의 재정에 관한 역할과 또 그 역할에 따른 책임의 배분인 것이다.

재정권력을 가장 중요한 입법부의 책임으로 인식하였습니다. 만약 이 권력이 남용된다면 이는 우리 조국에게 매우 중대한 결과를 초래할 것입니다. 우리의 재산권에 대한 위협은 물론 국가의 막대한 재정적자를 가져올 것이고, 궁극적으로는 우리의 경제안정과 조국의 안보를 보장하지 못하게 될 것입니다. 바로 이것이 왜 우리가 예산절차를 개혁하여야 하는지에 대한 이유입니다.” 이에 대해서는 http://www.rules.house.gov/archives/bud_proces.htm 참조.

제 3 장 독 일⁸³⁾

독일의 경우를 살펴보는 것은, 실제 예산에 관한 행정부와 의회의 권한관계 내지 운용 등의 측면에서 우리나라는 독일의 상황과 더 유사하다고 여겨지기 때문이다.

구체적으로 독일의 소위 재정헌법(제104a조 내지 제115조) 중에서 예산헌법이라고 할 수 있는 제109조 내지 제115조를 논의 대상으로 하되, 전반적으로는 예산법률주의의 근거조항인 제110조를 중심으로 논의하도록 한다.⁸⁴⁾

제 1 절 독일헌법상 국가예산

1. 국가예산의 의미

(1) 국가예산의 개념

국가예산이란 행정부가 수립하고, 의회가 형식적인 법률의 형태로 의결하여, 특정기간(회계연도) 동안 체계적·개별적으로 정해진 모든 국가 수입과 지출 및 그에 대한 권한의 부여를 의미한다.⁸⁵⁾ 이 때문에 국가예산은 행정부와 의회라는 헌법기관 간의 국가정책실현을 위한 재원에 관한 문제로서 정치적 사안이자 헌법적 사안이라고 이해할 수 있다.⁸⁶⁾ 독일에서 국가예산이란 연방예산과 주예산으로 구별할 수 있고, 이는 원칙적으로 각각 독립적으로 편성되는 것이다(제109조 제1항).

83) 정문식, 독일헌법상의 예산법률주의-독일연방헌법 제110조를 중심으로-, 주요국의 예산법률주의 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3.26.

84) 독일재정헌법상 예산에 관한 전반적인 최근내용은 홍성방, 주요국가의 재정법제 연구(I)-독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 2009 참조.

85) Heintzen, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR Bd.V, 3.Aufl., 2007, §120, Rn.1.

86) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.2.

독일헌법 제109조는 한편에서 국가예산에 관한 ‘연방과 주의 관계’를 규율하고 있고, 다른 한편에서 ‘연방예산’에 관련된 문제를 다루고 있다. 그러나 1969년 대대적인 연방재정헌법관련 조항들의 개정 이후 연방과 주의 예산법체계가 거의 단일화되었다. 이러한 단일화는 전체국가적인 조세연합(Steuerverbund)으로서 연방국가체제에 적합한 것으로 평가되고 있다.⁸⁷⁾

(2) 국가예산 의미의 변화

정치상황이나 경제상황이 변화하면서 국가예산도 더 이상 단순하게 평가하거나 판단할 수 없을 정도로 의미가 변화했음을 간과해서는 안 된다. 예컨대 국가예산은 입헌군주주의 하에서 군주의 예산집행과 의회의 예산집행승인 간의 권력통제 내지 균형관계로 다루어졌는데, 오늘날 의회민주주의 정부체제 하에서는 정부 및 의회 내 여당의 예산 수립과 예산승인에 대한 야당의 견제관계에서 다루어지고 있다. 또한 국가예산은 엄청난 양적 증가 때문에 일별하여 다루기가 어려운 사무로 변해가고 있다. 다른 한편 국가사무의 민영화 내지 분권화 등에 따라 이와 관련된 재정은 더 이상 국가예산을 통해 다루어지거나 통제되지 않기도 한다.⁸⁸⁾ 이는 의회가 더는 정부의 예산운용 효율성이나 경제성을 보장할 수 있는 감시자로서 역할을 다 할 수 있는 상황에 있지만은 않다는 것을 말해준다. 또한 국가전체적인 경제규모에 있어서 지속적이며 엄청난 국가채무의 증가, 국가예산 보다 민간경제부분 내지 국가예산에 포함되지 않는 공공경제부분의 중요성 등 때문에 재정헌법개혁 주장에 대한 회의론이 제기되기도 한다.⁸⁹⁾

87) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.6.

88) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.3.

89) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.7.

2. 국가예산과 관련된 역사적 발전

(1) 1850년 프로이센헌법

영국과 프랑스에 비해 시민혁명이 늦게 시작되고 입헌군주주의 하에 있던 독일에서, 지출승인권한으로서의 예산권은 수입과 지출의 견적제도인 예산과 이에 대한 의회의 과세승인권을 기초로 한다. 그 전에 예산은 군주(정부)의 절대적이고 통일적인 재정행정에 속하는 것으로 인식되었다가, 19세기 초가 되어서 지출에 대한 견적을 의회가 요구하고, 다른 한편 국가의 과세에 대한 승인도 요구하게 되었다. 이러한 경향은 그 형식과 정도, 시간 등에는 차이가 있었으나 독일연방 전체의 각 개별 주에서 일반적인 현상으로 발전하였다.

전반적으로 강력한 입헌군주제 하에 있던 독일연방 중에서—프랑스와 1831년 벨기에헌법(제115조)의 모델을 따라서—1850년 프로이센헌법(제99조90)이 처음으로 예산에 관한 군주와 신분계층대표 간 합의를 법률로 확정하도록 규정하였다.⁹¹⁾ 하지만 독일에서 최초의 시민헌법이라고 할 수 있는 1849년 파울스키르헤헌법(제102조)은 기본권 조항을 두고 있었지만, 예산에 대해서는 단순한 의회의 의결방식을 따랐다. 또한 당시 독일 내 대부분의 주에서는 국가예산이 모두 개별적으로 운영되고 있는 상황이었으며, 특히 독일 남부 여러 주에서는 여전히 헌법상 예산법률에 관한 규정을 두고 있지 않았기 때문에, 이때부터 프로이센 예산법률(Etatgesetz)의 법적 성격에 관한 논란은 시작되었다.⁹²⁾

90) 제99조: 모든 국가의 수입과 지출은 매년 사전에 견적되고 국가예산이 되어야 한다. 후자는 매년 법률로 확정된다.

91) Heun, in: Dreier, GG, Bd.III, 2.Aufl., 2008, Art.110, Rn.1.

92) Stern, Staatsrecht II, S.1192; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, III, 3.Aufl., 1988, S.333ff.

(2) 헌법충돌(Verfassungskonflikt) 이후 예산의회주의의 확립

1862년 왕과 하원 간 국가예산에 대한 합의가 실패하자, 수상이던 비스마르크는 국가생활은 잠시도 지체될 수 없다며 예산 없이 프로이센 군대의 확장을 진척시켰다(소위 헌법충돌).⁹³⁾ 그러나 이러한 예산충돌 내지 헌법충돌은 1866년 새롭게 프로이센 제국의 의회구성이 바뀌고, 새로 구성된 의회가 1862년부터 1866년 사이의 예산법률 없이 집행된 정부예산에 대한 면책을 인정하는 면책법률(Indemnitätgesetz)을 제정하면서 해결되었다.⁹⁴⁾ 이러한 의회의 승인은 비록 예산집행 이후에 소급적으로 예산집행에 대한 정당성을 인정한 것이지만, 의회가 예산에 관한 것을 결정한다는 예산의회주의 원칙이라는 측면에서 상당히 중요한 것이다.

이 때문에 1850년 프로이센헌법의 규정은 1871년 독일제국헌법(제69조)에도 거의 그대로 전승되어 독일제국예산은 법률로 확정되도록 규정되었지만, 왕은 더는 예산확정에 있어서 권한을 행사하지 못하게 되었고, 제국상원(Reichsrat)과 제국의회(Reichstag)만이 예산을 법률로 확정할 수 있도록 예산확정의 주체가 변하였다. 1919년의 바이마르공화국헌법(제85조)도 이러한 규정을 전수하였다. 제국상원은 제국의회의 결의에 대한 거부권이 아닌 이의제기권(Einspruchsrecht)만을 인정받았고(제85조 제3항), 제국의회는 2/3 다수로 이를 기각할 수 있었다(제74조 제3항, 제4항).

(3) 제2차 세계대전 이후 독일헌법

현행 독일헌법 제110조는 먼저 바이마르공화국헌법 제85조를 그대로 수용했다가, 1969년 대대적인 연방재정헌법개혁을 거친 후 지금까지 그

93) 당시 비스마르크와 헌법충돌에 관한 상세한 내용은 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, III, 1988, S.305ff. 참조.

94) 헌법충돌의 해결책이 되었던 면책법률의 제정상황과 의미 등에 대해서는 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, III, 1988, S.351ff. 참조.

형태를 대체로 유지하고 있다. 2005년 또 다시 대대적인 재정헌법조항의 개정이 있었으나 이때는 주로 조세관련 조항들이 개정대상이었다. 예산헌법은 세계적인 경제위기 상황에서 국가채무의 증대에 따른 문제들을 해결하고자, 다른 한편으로는 유럽연합체제에서 국가예산운용의 건전성을 유지하고자 2009년 소위 제2차 연방주의개혁(Föderalismusreform II)에 따라 제109조와⁹⁵⁾ 바이마르공화국 예산법질서에 기반을 두었던 제115조의 내용이 대폭 개정되고, 제109a조가 신설되었다.⁹⁶⁾

3. 의회의 예산승인권한의 의미

(1) 의회민주주의의 핵심

독일연방헌법재판소는 “하나의 경제계획이며 동시에 법률형식으로 국가주도적 공권력행사인 예산계획에 대한 결정은 정치의 핵심영역에 관한 경제적인 근본결정”이기 때문에 의회민주주의 헌법체제에서 입법자의 예산승인권한은 특별한 의미를 갖는다고 강조했다.⁹⁷⁾ 또한 의회의 예산권한은 “의회의 정부통제에 있어서 본질적인 제도 중 하나이며, 법치국가적 민주주의를 형성하는데 있어서 결정적”이라고 실시했다.⁹⁸⁾ 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 오늘날 의회정부제도 내에서 정부에 대한 통제권한은 실제로 의회가 아닌 정부를 구성하지 못한 야당에 의해서 수행되고 있음을 간과해서는 안 된다.

(2) 민주적 정당성 부여

의회의 예산권한은 다른 한편 예산에 관한 민주적 정당성을 부여한다. 독일헌법 제110조는 최종적인 예산확정을 의회에서 결정하도록 요

95) 독일헌법 제109조 제3항은 제143d조 제1항에 따라 2020년부터 효력을 발생한다.

96) 이에 대해서는 Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.115, Rn.54ff.(2009) 참조.

97) BVerfGE 45, 1(31f.).

98) BVerfGE 70, 324(356).

구함으로써, 특히 민주적인 의회유보원칙을 실현하고 있다. 객관적·내용적 측면에서 본다면 의회가 확정된 예산법률은 재정효과를 가지는 국가행위에 대하여 헌법 제20조 제2항에서 요구하고 있는 민주적 정당성을 부여하고 있는 것이다.⁹⁹⁾ 결국 의회의 예산승인은 민주적 법치국가의 헌법질서 측면에 있어서도 본질적인 요소인 것이다.¹⁰⁰⁾

4. 예산의 기능

(1) 일반적 기능

독일에서는 예산의 기능에 관하여 일반적으로 네 가지 정도가 언급되고 있다.¹⁰¹⁾ 예산은 국가의 필요를 나타내고, 이러한 필요를 충족시키기 위한 계획, 협력 등을 조정하는 기능을 한다(재정정책적 기능). 예산은 국가의 구체적인 프로그램 내지 정책을 나타내고 실현하는 기능을 한다(정치적 기능). 국가가 예산을 수립하고 확정하고 집행하는 것은 무한정 가능한 것이 아니라 일정한 한계를 가지며, 예산은 이러한 국가의 예산집행에 대한 한계를 정하는 기능을 한다(통제기능/법적 기능). 예산은 엄청난 경제적 규모를 가지고 집행되기 때문에 거시경제적으로 큰 효과를 발휘할 수 있다(경제정책적 기능).¹⁰²⁾

(2) 국가(조직)법적 기능

그러나 이러한 예산의 기능은 국가조직법 측면에서는 큰 의미를 갖지 않기 때문에 국가법적인 측면에서 발휘될 수 있는 기능들은 달리

99) Hillgruber, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 5.Aufl., 2005, Art.110 Abs.1, Rn.4.

100) Heun, Art.110, Rn.6.

101) 이에 관해서는 Stern, S.1195f. 및 각 기능별로 상세하게는 Gröpl, in: Dolzer/Walshoff/Graßhof, BK, Art.110(2001), Rn.38ff.; Heintzen, Staatshaushlat, Rn.15ff. 참조. 그 밖에 예산기능에 관해서 국가채무부담의 제한기능(verschuldungsbegrenzende Funktion)이나 재정조정기능(Finanzausgleichsfunktion)에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.45f. 참조.

102) 나머지 세 가지 기능을 전통적인 기능으로, 경제적 기능을 현대적인 예산의 기능으로 보는 입장은 Hillgruber, Art.110, Rn.10.

주장되기도 한다.¹⁰³⁾ 예컨대 예산은 국가 전체의 수입과 지출을 수립하고 승인하는 과정을 통해 국가기관(예컨대 정부와 의회) 간의 협력기능(Koordinationsfunktion), 지출승인을 통해 국가의 유도기능(Staatslenkungsfunktion), 의회의 의결을 통한 정당성부여기능(Legitimationsfunktion), 예산의 공개를 통한 정보제공기능(Informationsfunktion),¹⁰⁴⁾ 국가전체의 정치적 통제와 예산자체를 기준으로 재정통제를 한다는 의미에서 이중적 통제기능(doppelte Kontrollfunktion) 등이 언급된다.

제 2 절 예산에 관한 원칙

독일에서 연방국가예산은 절차적인 측면에서 연방정부가 수립한 예산안을 연방의회가 심사하고 법률로 확정한다. 그러나 앞에서 언급한 예산의 기능들이 제대로 발휘될 수 있도록 예산을 실체법적인 측면에서 내용적으로 평가하기란 쉽지 않다. 예산원칙이란, 자칫 형식적 의미에 머무를 수 있는 의회의 예산권한 행사가 내용적인 측면에서도 효과적으로 그 기능이 발휘될 수 있도록 하기 위해서,¹⁰⁵⁾ 또한 그 동안의 학문적 연구나 예산집행의 결과 등을 통해서 확립된 예산안수립과 확정에 관한 원칙들을 의미한다. 예산원칙은 헌법(조문과 해석)을 통해 도출해 낼 수 있으며, 실정법인 예산원칙에 관한 법률(Haushaltsgrundsatzegesetz: HGrG)에 명시적으로 규정되어 있기도 하다.¹⁰⁶⁾ 예산원칙은 학자들마다 약간씩 달리 주장되고 있으나, 여기서는 일반적으로 인정되고 있는 원칙들만을 다루도록 한다.¹⁰⁷⁾

103) 이에 대해서는 Heun, Art.110, Rn.12 참조.

104) 이에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.44 참조.

105) Gröpl, Art.110, Rn.77. 물론 여기서 의미하는 내용적인 측면이란 예산수립에 있어서 예산항목과 같은 구체적인 실질적 내용을 의미하는 것은 아니고, 예산수립과정에서 예산형성에 일정한 형식적 요건 측면에서 효과를 미치는 것을 의미한다. Gröpl, Art.110, Rn.82.

106) 헌법과 예산기본원칙법상 예산원칙들이 연방과 주의 예산에 미치는 효력 등에 대해서는 구체적으로 Gröpl, Art.110, Rn.78ff. 참조.

107) 기본적으로는 Heintzen, Staatshaushalt, Rn.25ff. 참조. 예산원칙을 다룬 우리나라

1. 예산의 완전성과 단일성(Vollständigkeit und Einheit)

예산의 완전성이란 예상되는 국가의 수입과 지출, 의무부담권한(Verpflichtungsermächtigung) 등 국가의 모든 예산관련 행위들은 예산안에 포함되어야 한다는 것이다. 예산의 단일성이란 국가예산은 단일한 하나의 예산에 포함되어야 한다는 것이다. 예산의 완전성이 ‘모든’ 국가의 수입과 지출에 초점이 맞추어져 있다면, 단일성은 그러한 국가의 수입과 지출이 ‘단일한(하나의)’ 예산으로 편성되어야 한다는 것을 강조하는데 초점이 있다. 모든 국가의 수입과 지출을 하나의 예산으로 편성한다면, 의회는 예산을 일목요연하게 알 수 있고 재정통제가 용이하며,¹⁰⁸⁾ 이로써 예산기율(Haushaltdisziplin)을 효과적으로 유지할 수 있으며, 특별예산이나 기금 등의 형성을 어렵게 함으로써 기본적으로 의회의 예산고권(Budgethoheit)을 보장하는데 기여한다. 뿐만 아니라 예산의 투명성이 보장됨으로써 국민들에 대한 공적 부과금의 평등부담원칙과 (본질적으로는) 법치민주국가원리의 형성에도 기여한다고 평가된다.¹⁰⁹⁾

예산의 단일성과 완전성은 국가가 비밀예산이나 비밀기금들을 통해 의회의 통제 없이 예산운영을 하는 것을 방지함으로써 예산의 투명성을 보장하는 것이다. 따라서 특별회계나 기금, 부수예산(Nebenhaushalt) 등 완전성을 위반하는 것은 원칙적으로 인정되지 않는다. 그러나 객관적이고 합리적인 이유가 있고 연방의회의 예산고권을 침해하지 않는다면 예산의 완전성에 반하더라도 부수예산이나 특별회계는 인정될

문헌으로는 김성수, 예산법상의 기본원칙과 재정법의 과제, 헌법판례연구 제5권, 2003, 441-451면 참조.

108) Gröpl, Art.110, Rn.104.

109) BVerfGE 55, 274(303); 82, 159(179); 91, 186(201f.). 이러한 연방헌법재판소의 평가에 대하여 능력에 따른 조세부담이나 특별부과금 등을 근거로 한 비판에 관하여는 Gröpl, Art.110, Rn.96 참조.

수 있다. 이 때문에 독일헌법 자체에서도 연방운영기업(Bundesbetriebe)이나 특별재산(Sondervermögen) 등을 인정하고 있다(제110조 제1항 제2문).¹¹⁰⁾ 또한 연방직접 공법인(bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts)의¹¹¹⁾ 예산도 예외에 해당한다.¹¹²⁾ 단일성에 대한 예외로는 부분예산(Teilhaushalt)이나 행정의 효율성을 위한 민관협업체(public-private-partnership), 민영화 등을 열거할 수 있다. 이러한 예산의 단일성과 완전성에 반하는 재정운용은 언제나 예외적으로, 그 운용의 정당성이 객관적으로 인정될 때에만 가능한 것이지만,¹¹³⁾ 실제로는 (특히 예산의 단일성원칙에 반하는) 여러 가지 예외 형태들이 많이 나타나고 있다.¹¹⁴⁾

2. 총액원칙(Bruttoprinzip)

총액원칙은 소요되는 부과금과 징수비용 등을 공제한 순수한 수입만을 계상하는 순예산주의(Nettoprinzip)에 상대되는 것으로서, 모든 수입과 지출을 분리하여 모든 액수가 예산에 나타나야 한다는 것이다(예산기본원칙법 제12조 제1항, 연방예산령(Bundshaushaltsordnung: BHO) 제15조 제1항). 이는 예산의 완전성원칙과 헌법 제110조 제1항 제1문 후반부를 반대해석함으로써 도출되는 것으로, 헌법상 원칙으로 이해하는 것이 독일의 다수견해다.¹¹⁵⁾

110) 연방운영기업의 예로는 연방출판사(Bundesdruckerei), 특별재산의 예로는 민영화 정도가 문제되는 연방철도(Bundesbahn), 연방우체국(Bundespost) 등을 들 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 Gröpl, Art.110, Rn.97ff. 참조.

111) 예컨대 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit), 연방고용인보험청(Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), 프로이센문화재단(Stiftung Preußischer Kulturbesitz) 등이 여기에 해당한다.

112) 이에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.101 참조.

113) Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.110, Rn.52.

114) Siekmann, Art.110, Rn.54.

115) 대표적으로 Gröpl, Art.110, Rn.111, Fn.457에 열거되어 있는 문헌들 참조. 반대견해로는 Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11.Aufl., 2008, Art.110,

물론 총액원칙의 예외로 인정되는 것들로써는 조세혜택의 형태로 지급되는 국가보조금이나 채무상환(Tilgung), 신용인수의 순량견적(Nettoveranschlagung aufgenommener Kredite) 등을 열거할 수 있다.¹¹⁶⁾ 다만 신용인수의 순량견적은 헌법 제115조 제2항 제1문(과거 제1항 제2문)에서 신용인수가 아닌 “신용수입(Einnahmen aus Krediten)”으로 표현되며, 수입에 포함시키지 않도록 함으로써 제110조에 대한 특별법으로서 정당화될 수 있다.

3. 물적·시간적 특수성(Spezialität)

예산은 국가의 수입과 지출을 전체총량(Gesamtsbetrag)만으로 표시해서는 안 되고, 구체적·개별적인 항목별로 표시해야 한다는 헌법상 원칙으로서 개별견적(Einzelveranschlagung)원칙이라고도 표현된다.¹¹⁷⁾ 이는 독일헌법 제110조 제1항 제1문에서 수입과 지출이 독일어 원문으로는 모두 복수로 표현되어 있다는 것과 민주주의원리의 내용인 본질성이론(Wesentlichkeitslehre)에서 그 근거를 찾을 수 있다.¹¹⁸⁾ 물적(sachliche) 특수성이란 의회가 승인한 재원은 특정된 목적을 위해서 특정한 양에 제한되어 지출되어야 한다는 것이다. 시간적(zeitliche) 특수성이란 예산재원의 사용이 회계연도 내에 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 물론 물적 특수성의 경우 준비금을 통한 이중적 충당의 가능성으로 인해(예산기본원칙법 제15조 제2항), 시간적 특수성의 경우 예산의 이월(예산기본원칙법 제15조 제1항) 등으로 인해 철저히 유지된다고는 할 수 없다.¹¹⁹⁾

Rn.12a; Hillgruber, Art.110, Rn.42; Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art.110, Rn.33.

116) 그 밖의 예외에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.112f.; Heintzen, Staatshaushalt, Rn.31 등 참조.

117) Gröpl, Art.110, Rn.105.

118) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.34

119) Heun, Art.110, Rn.24.

특수성원칙이 헌법상 원칙임에 대해서는 논란의 여지가 없지만, 어느 정도 예산을 개별적으로 또는 구체적으로 상세하게 표시해야 하는가 하는 정도의 문제는 논란이 된다. 예산을 너무 상세하고 세밀하게 표시하면 오히려 의회가 예산의 내용을 파악하는 것을 힘들게 할 수 있어서 소위 단순견적(Einfachveranschlagung)원칙에 위배되기 때문이다. 따라서 특수성원칙의 위반여부는 예산이 너무 단순하거나 또는 반대로 너무 자세하게 작성되어 의회가 예산의 내용을 일목요연하게 일별하기 어렵거나, 구체적으로 행정부의 사무를 통제하거나 조정하는 것을 어렵게 할 정도인가를 판단기준으로 삼을 수 있을 것이다.¹²⁰⁾

4. 예산의 명확성과 진실성

예산내용은 객관적으로 이해할 수 있을 정도로 명확해야 한다는 요구가 예산의 명확성원칙이며, 수립된 예산내용은 술책이나 왜곡 등이 없는 사실이어야 한다는 것이 예산의 진실성원칙이다. 이러한 원칙은 헌법의 해석상 그리고 법치국가원리에서 말미암는 일반적인 명확성원칙, 이행가능성과 투명성 등에서 도출되는 것으로서,¹²¹⁾ 연방의회가 예산에 관련된 재정책임을 명확히 인식하고 재정통제를 가능하도록 하기 위한 것으로서 이해된다.¹²²⁾

특히 1969년 재정헌법개혁 이후 예산수립에 관한 여러 가지 일반법률상 규정들을 통해 연방예산과 주예산은 체계적으로 일목요연하게 비교될 수 있을 정도로 명확해 졌다.¹²³⁾ 예산은 앞으로 국가의 재정에 대한 예측과 판단을 전제로 하기 때문에 완전한 진실성을 요구할 수는 없지만 적어도 합리적 평가에 의해서 현실화된 예산견적의 내용을

120) Gröpl, Art.110, Rn.107.

121) Gröpl, Art.110, Rn.114.

122) Heun, Art.110, Rn.21.

123) Gröpl, Art.110, Rn.116; Heintzen, Staatshaushalt, Rn.37.

담고 있어야 한다. 수입이나 지출 모두 또는 예산수립과정에서 중복된 오류로 인한 예산내용은 인정될 수 없다(소위 가중적 판단오류금지: Verbot qualifizierter Fehlprognosen).¹²⁴⁾ 그러나 행정부의 예산집행경험상 모든 행정계획이 완벽하게 이행되기가 어렵고, 특히 연말에는 예산부족 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에, 실무에 있어서는 예산축적을 위하여 일부러 예산수립과정에서 지출부분을 명확하게 표시하지 않는 소위 “대략적 지출감소(globale Minderausgaben)”가 문제된다.¹²⁵⁾

5. 예산 공개원칙

예산공개원칙은 예산을 의회에서 공개적으로 논의하고 결정해야 한다는 것으로서, 예산에 관련된 논쟁과 협의를 공개하는 의회민주주의의 본질적 요소라고 할 수 있다. 공개적인 논의를 통해 충돌하는 모든 이해관계의 조정이 가능하며, 예산의 투명성 뿐만 아니라 민주적 정당성도 제고시킬 수 있다.¹²⁶⁾ 이러한 예산공개원칙은 예산에 대한 재정통제에 있어서도 인정되어, 재정통제의 결과로서 연방감사원은 감사결과를 매년 보고서 형식으로 의회에 제출하고, 공보를 통해 출간한다.

다만 국가정보관련기관들, 예컨대 연방헌법수호국(Bundesamt für Verfassungsschutz), 연방정보부(Bundesnachrichtendienst) 등 정보기관 예산에 대해서는 예산위원회의 소위원회 중 하나인 소위 신뢰위원회(Vertrauensgremium)가 비공개로 협의한다(연방예산령 제10a조). 이 점에 대해서 연방헌법재판소는 국가의 공익을 위하여 민주주의 원칙 하에서도 특별하고 필연적인 이유 때문에 비밀기금을 허용할 수 있음을 인정했다.¹²⁷⁾

124) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.39.

125) 이에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.118 참조.

126) Gröpl, Art.110, Rn.131.

127) BVerfGE 70, 324(358).

6. 예산의 사전원칙과 1년주의

예산은 기본적으로 회계연도가 시작되기 전에, 그 기간은 1년을 원칙으로, 분리하여 수립되고 확정되어야 한다. 1년주의 원칙은¹²⁸⁾ 시민계급과 군주 간의 예산에 관한 투쟁이 1850년 프로이센헌법(제99조 제2항)에서 1년으로 확정된 이후 전통으로 여겨졌지만, 의회민주주의 정부체제에서는 반드시 요구되는 것은 아니다. 이 때문에 헌법(제110조 제2항 제2문)에서도 예산의 일부에 대해서는 장기적인 예산작성을, 예산기본원칙법 제9조 제1항에서는 예산안을 2년 단위로 작성(소위 2년예산: Doppelhaushalt)할 수 있는 가능성을 인정했다. 물론 이때도 예산은 년도 별로 구별되어야 한다. 다만 이러한 다년간의 예산은 시간이 경과될수록 예측의 부정확성이 증가하기 때문에 문제가 될 수 있다.¹²⁹⁾

연방예산령 제30조는 연방정부의 예산제출기간을 9월 1일 이후 첫 번째 의회개시일이 속한 주(in der ersten Sitzungswoche)까지로 규정하고 있다. 그러나 실제로는 연방정부가 기간 내에 예산안을 수립하지 못할 뿐만 아니라 연방의회도 회계연도 시작 전에 예산확정을 하지 못하여 사전원칙을 잘 지키지 않고 있다.¹³⁰⁾ 비록 사전원칙을 지키지 못한 예산은 위헌이나 무효가 아니라 소급해서 효력을 발휘할 뿐이라고

128) 1년주의(Jährlichkeit)와 구별되는 것으로서 1년성(Jährigkeit) 또는 시간적 구속성(zeitliche Bindung)이 언급된다. 1년성 내지 시간적 구속성이란 예산집행은 예산연도 내에서만 이루어져야 한다는 것으로서, 예컨대 행정부가 예산안에 계획된 지출권한이나 의무부담권한을 의회에 요구하기 위해서는 회계연도 내에 해야 한다는 것이다. 이에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.126 참조.

129) 이에 대해서는 Gröpl, Art.110, Rn.124 참조.

130) 예컨대 1980년까지 연방의회는 한 번도 제대로 기간 내에 예산법률을 제정한 적이 없으며, 1980년 이후 연방헌법재판소의 엄중한 경고 이후에 예산법률이 기간 내에 확정되었지만, 여전히 1981(7월), 1982(2월), 1991(6월), 1995(6월)년 예산법률은 확정이 늦어졌고, 1999년, 2003년부터 2006년까지 예산법률, 2009년과 2010년 예산법률이 회계연도에 들어와서 확정되었다. 이에 대해서는 Siekmann, Art.110, Rn.57 참조.

인정하고, 합헌적인 예산법률이 없는 시기에도 비상예산(Nothaushalt)을 통하여 운영할 수 있다고 할지라도(헌법 제111조), 기본적으로 연방정부나 연방의회 모두의 실무상 능력대응이 헌법상 정당화되기는 힘들 것이다. 다만 4년 마다 시행되는 총선을 통해 연방정부를 구성하는 다수당이 변경될 경우에는 그러한 능력도 정당화 될 수 있을 것이다.¹³¹⁾

7. 형식적 균형성(Ausgeglichenheit)

독일헌법 제110조 제1항 제2문에 따르면 예산은 수입과 지출이 균형적이어야 한다. 이는 실질적인 의미에서 지출이 수입을 초과할 수 없다는 의미가 아니라 예산계획상 즉, 예상지출은 예상수입을 초과해서는 안 된다는 형식적인 의미를 갖는다. 따라서 예산집행 결과, 수입이 지출보다 많게 된 경우에는 신용감축, 채무상환 또는 경기조정준비금(Konjunkturausgleichsrücklage) 비축 등을 통해 해소하고, 지출이 많게 된 경우에는 헌법 제112조의 예산초과를 통해 해결할 수 있다.

그러나 신용 등을 통해서 예산지출의 부족을 해결할 수 있다고 해도, 그것을 원칙적으로 인정하면 예산균형원칙은 의미를 상실할 뿐만 아니라, 예산의 진실성원칙도 그 효과를 달성하기 어렵게 된다. 따라서 예산의 균형성을 형식적인 의미로 이해하거나 모든 국가기관에 대한 진지한 절약성(Sparsamkeit) 요구라고¹³²⁾ 이해할지라도, 신용인수를 통한 충족은 가능한 예외적인 것으로 인정해야 한다.¹³³⁾

8. 경제성과 절약성

경제성(Wirtschaftlichkeit)과 절약성(Sparsamkeit)은 독일헌법 제114조 제2항 제1문에 규정된 것으로서, 절약성은 주어진 목표(결과)를 달성

131) Gröpl, Art.110, Rn.129.

132) BVerfGE 1, 144(161).

133) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.44.

하기 위하여 최소한의 재원을 사용해야 하고(최소원칙: Minimalprinzip), 경제성은 주어진 재원으로 최대한의 결과를 달성해야 한다는 요구를 의미한다(최대원칙: Maximalprinzip). 경제성은 최적화(Optimierung) 내지 효율성(Effizienz; Effektivität) 또는 필요성(Notwendigkeit)을 의미하는 것이지 경제성 그 자체를 의미하는 것은 아니다.¹³⁴⁾

경제성과 절약성은 제114조에서 연방감사원의 심사기준으로서 언급된 것이기 때문에 재정통제기준으로서 의미를 갖는다. 그러나 연방정부가 예산집행에 있어서 효율성이나 절약성을 고려하지 않는다면 사후에 이를 통제한다는 것은 큰 의미가 없기 때문에 예산집행의 행위규범으로서도 의미를 갖는다. 뿐만 아니라 예산수립과 확정 과정에서도 경제성을 고려하지 않는다면, 예산집행이나 예산통제에서 경제성 심사를 한다는 것은 무의미하게 될 것이다. 그 밖에도 공공복리와 예산의 합리성 측면 등을 고려한다면, 결국 경제성은 예산통제뿐만 아니라 예산수립과정부터 인정되어야 하는¹³⁵⁾ “재정헌법 특유의 심사기준(genuin finanzverfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab)”이라¹³⁶⁾ 할 수 있을 것이다.

9. 포장금지원칙

독일헌법 제110조 제4항 제1문은 예산법률의 내용에 관하여 일정한 제한을 규정하고 있는데 그것이 바로 소위 포장금지원칙(Bepackungsverbot)이다. 예산법률의 규정은 연방의 수입이나 지출과 관련된 내용만을 포함할 수 있다는 것이 물적 또는 내용적 포장금지(sachliche Be-

134) Gröpl, Art.110, Rn.141f.

135) 이에 대한 상세한 내용은 Gröpl, Art.110, Rn.140 참조.

136) Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55(1996), S.190(217).

packungsverbot)이며, 예산법률은 회계연도 내에서 관련된 예산내용만 포함시킬 수 있다는 것이 시간적 포장금지(zeitliche Bepackungsverbot)이다. 이는 본래 의회가 군주의 거부권 등을 회피하기 위하여 예산에 일정한 조건을 내거는 것을 방지할 목적으로 규정된 것이었기 때문에 오늘날 의회민주주의 정부체제 하에서는 큰 의미가 없어졌다.¹³⁷⁾ 다만 예산법률 내용의 명확성이나 예산과 무관한 내용들을 배제함으로써 신속한 예산확정절차에 기여한다는 측면에서 의미가 있을 뿐이다.¹³⁸⁾

물론 제110조 제4항 제2문에서는 시간적 포장금지원칙의 예외로서 예산법률의 효력을 회계연도에 제한하지 않는 경우와 신용인수의 경우를 상정하고 있다. 다만 물적 혹은 내용적 포장금지원칙의 예외로서 예산과 관련 없는 실체법적 성격을 갖는 규정을 포함시킬 수 있는가에 대해서는 긍정하는 입장과¹³⁹⁾ 부정하는 입장으로¹⁴⁰⁾ 나뉘고 있다.

제 3 절 예산과정

헌법에 규정된 조문을 따라 국가기관이 예산과 관련하여 예산제도를 수행하는 것을 예산과정(Haushaltskreislauf)이라 한다. 여기서는 크게 예산안의 수립, 예산안의 확정, 예산집행, 그리고 결산과 감사 및 면책 네 단계로 나누어 살펴보기로 한다.¹⁴¹⁾

137) Stern, Staatsrecht Bd. II, S.1253. 다만 우리나라의 경우 법률상 근거가 없지만 실무상 국회에 의해서 많이 사용되고 있는 소위 ‘부대의견’의 경우에, 독일의 포장금지원칙 측면에서 본다면 문제가 될 수도 있을 것이다.

138) Heun, Art.110, Rn.41.

139) 예컨대 Hillgruber, Art.110, Rn.114; Gröpl, Art.110, Rn.53f.도 이러한 입장에 있는 것으로 보인다.

140) 예컨대 BVerfGE 38, 121(125); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 10.Aufl., 2009, Rn.9; Siekmann, Art.110, Rn.88; Stern, Staatsrecht Bd. II, S.1253

141) 이러한 절차구분은 절대적인 것은 아니며, 예컨대 Gröpl, Art.110, Rn.68ff.는 예산의 수립과 확정, 예산의 집행, 예산의 결산과 감사, 면책 등으로 구분하기도 한다.

1. 연방정부의 예산안 수립과 제출

(1) 연방정부의 독점적 예산안 수립권한

일반적인 입법절차와는 달리 예산안은 연방정부만이 독점적인 제출권을 갖는다. 이는 헌법상 명시적으로 언급된 것은 아니지만, 헌법 제 110조 제3항과 제 113조 제1항의 해석을 통해 인정될 수 있다. 뿐만 아니라 구체적인 예산안수립을 위한 인적 물적 자원 측면에서도 연방정부만이 행정력을 동원하여 예산안을 수립할 수 있는 위치에 있다는 실제적인 이유에서도 예산안수립에 관한 연방정부의 독점권은 정당화될 수 있다.¹⁴²⁾ 연방정부의 예산안수립에는 연방재정부장관이 중심적인 역할을 수행하며,¹⁴³⁾ 예산안 수립과정은 크게 필요예산신청(Bedarfsanmeldung)과 예산협의(Haushaltsverhandlungen) 둘로 구분할 수 있다.

(2) 필요예산신청

연방재정부에서 행정 각부로 예산안수립을 위한 기초자료들, 소위 예산견적서(Voranschlag)를 송부하도록 회람공문(Rundschreiben)을 발송하면서 예산안수립과정은 시작된다. 이에 따라 행정부 각 부서의 독자적인 예산집행을 책임지는 부서의 예산담당자들은 자신들의 관할영역에서 1년간 얼마나 수입이 가능한지, 사무수행을 위한 지출은 어느 정도 예상되는지 등을 구체적으로 작성하여 행정 각부의 최고 예산담당자에게 송부하고, 행정 각부는 각각 하위 부서의 예산견적을 수합하여 전체예산을 연방재정부에 송부한다.

142) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.61.

143) 예산안수립과정에서 연방재정부의 역할에 대해서는 Seikel, DÖV 2000, S.525(526ff.) 참조.

(3) 예산협의

필요예산신청을 통해 수합된 예산계획은 보통 수입과 지출 사이에 불균형을 이루기 때문에, 행정 각부의 예산담당자들과 연방재정부의 예산담당자가 각 항목별로 예산조정을 협의한다(예산협의). 이러한 예산협의과정에는 기본적으로 연방의회의 예산위원회와 연방감사원의 감사위원들이 참여한다.¹⁴⁴⁾ 행정 각부의 부서별 예산책임자들과 연방재정부의 관련 예산담당자가 기본적으로 예산의 목적과 그에 따른 필요한 액수에 관하여 정당성 등을 논의하고 인정여부를 결정한다. 여기서 합의점을 찾지 못하면 행정 각부의 부서별 최고책임자들이 이와 관련하여 협의하고, 여기서도 합의하지 못할 경우에는 소위 쟁점사안(Differenzpunkten)을 가지고 행정 각부의 장관들이 협의한다. 합의하지 못한 예산계획에 대해서는 연방정부가 최종적으로 예산안과 예산법률안을 의결하여 결정한다.

이러한 예산협의과정에서 개별적인 예산계획은 빠짐없이 논의되며, 경제적으로 또는 정치적으로 중요한 논쟁사안이 될 수 있는 예산계획에 대해서는 장관들이 연방정부차원에서 결정하게 된다. 실제로 연방의회의 예산위원회와 연방감사원의 감사위원들까지 참여하여 모든 연방예산계획이 다루어지고, 최종적으로 연방정부에 의해 결정된다는 측면에서 예산협의과정의 의미는 실질적으로 상당히 크다고 할 수 있다.¹⁴⁵⁾

2. 연방법률을 통한 예산안 확정

(1) 연방의회의 독점적 예산확정권

예산안수립이 연방정부의 독점적 권한이라면, 연방법률을 통한 예산안 확정은 연방의회의 독점적 권한이다. 예산안수립과정에서 연방재정

144) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.62.

145) Gröpl, Art.110, Rn.70.

부장관의 역할이 중요했던 것처럼, 예산안 확정과정에서는 연방의회의 예산위원회(Haushaltsausschuß)가 예산조정의 수호자로서, 경합하는 행정각부의 이해관계 중재자로서 중요한 역할을 한다(연방의회규칙 제95조). 연방의회 본회의에서 예산안에 대한 제1차 독회(Lesung)를 마치면, 예산안은 예산위원회에 회부되고, 예산위원회는 연방감사원의 도움을 받아 예산안에 대한 심사를 대신한다.¹⁴⁶⁾ 각 상임위원회는 예산위원회의 심의결과에 대해 주로 보고를 받는 것이 원칙이다.

(2) 예산안변경

연방의회의 예산권한이란 단순히 예산안에 대하여 비준권한만 갖는 것이 아니라 예산안에 대한 변경권한도 가지고 있으며 최종적으로 의결하는 것이다. 따라서 연방의회는 예산안에 대한 변경도 가능하다. 그러나 연방의회가 연방정부의 예산안을 변경하려면 연방정부의 동의를 받아야 한다(제113조). 다만 실제로 연방정부가 연방의회의 다수의견에 대해 동의하지 않은 경우는 현행 독일연방헌법체제 하에서는 한 번도 없었다. 이러한 의회의 실질적 권한은 연방의회의 다수와 간 연합을 통해 연방정부를 구성하는 의회정부제형태에서는 당연한 것이기도 하다. 물론 연방의회가 실제로 변경할 수 있는 연방정부의 예산액수는 사실상 많지 않다.¹⁴⁷⁾

(3) 예산법률의 특수형태: 추가예산과 보완예산

예산법률의 특수형태로는 추가예산(Nachtragshaushalt)과 보완예산(Ergänzungshaushalt)이 있다. 추가예산과 보완예산은 본예산보다 후에 수립되었으나 회계연도 이전에 연방의회의 의결을 거친 것으로서 본예산

146) Hufeld, Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd.III, 3.Aulf., 2005, §56, Rn.26.

147) 예컨대 2006년 예산안의 경우 예산총액이 2500억 유로 정도였는데, 이 중에 연방의회가 10억 유로 정도의 예산액을 변경하였을 뿐이다. Heintzen, Staatshaushalt, Rn.64.

과 함께 구성되는 단일한 예산으로서, 예산 통일성원칙을 유지하게 된다. 연방정부의 예산안이 연방의회에 제출되고 연방의회에서 의결이 있기 전 추가되는 예산이 보완예산이며(연방예산령 제32조), 연방의회의 의결을 통해 예산법률이 확정된 후에 추가되는 예산변화는 추가예산이다. 추가예산에 대해서는 새롭게 예산확정절차가 진행되기 때문에(연방예산령 제33조) 실무에서 선호하는 편은 않는다. 보완예산인 경우에도 새로운 예산안을 수립하는 것보다 수정된 부분에 대한 추가목록 등을 첨부하는 것으로 대신하는 것이 일반적이다. 다만 연방의회 본회의 제1차 독회가 끝나고 이미 예산위원회에 예산안이 송부된 경우에는, 실무상 보통 본회의를 거치지 않고 예산위원회에 직접 개정 내용을 송부한다. 이러한 실무상 운용은 연방의회의 입법절차위반이라는 위헌문제가 제기될 수 있기 때문에, 별로 중요하지 않은 예산변경에 대해서만 보완예산목록의 송부가 인정된다.¹⁴⁸⁾

(4) 예산초과

그 밖에 예산과 관련된 특수한 절차로는 예산초과지출(Überplanmäßige Ausgaben) 및 예산외지출(außerplanmäßige Ausgaben)과 비상예산(Nothaushalt)을 들 수 있다. 비상예산은 시간적인 촉박함이나 업무의 과중함 때문에 예산수립이나 예산확정절차가 제때(회계연도 전)에 이루어지지 않은 경우에도, 국가의 필요비용에 관한 지출이 지속적으로 이루어져 국가나 정부의 기능이 안정적으로 유지되도록 하기 위한 것이다(제111조). 잠정적으로 필요한 예산만을 집행하며 현상태를 유지하는 것이 주요한 목적이기 때문에 새로운 국가사무나 계획을 실시하기 위한 지출은 불가능한 것으로 본다.¹⁴⁹⁾

148) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.65.

149) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.68.

독일헌법 제112조의 예산초과 내지 예산외지출은 예산에 관한 예측이나 경제사정이 변하였을 때 이를 교정할 수 있는 연방재정부장관의 보충적 비상권한(subsidiäre Notkompetenz)이다.¹⁵⁰⁾ 예산초과에 관한 권한사용에 대해서는 연방의회에 대하여 연방정부가 책임을 진다. 따라서 연방정부는 예산부족상황을 연방재정부장관을 통해 예산초과지출로 해결할 것인지, 추가예산으로 해결할 것인지 아니면 차기년도로 예산지출을 연기할 것인지를 결정할 수 있다. 다만 예산초과지출로 해결할 때에는 연방재정부장관이 최종적인 결정권한을 행사한다.

예산초과와 예산외지출은 구성요건측면에서 “예측할 수 없고(unvorhergesehen)” “불가피한(unabweisbar)” 경우이어야 하며, 여기에 판단여지는 인정되지 않는다.¹⁵¹⁾ 예측할 수 없었다는 것은 예상할 수 없었다(unvorhersehbar)는 의미가 아니다.¹⁵²⁾ 아울러 불가피하다는 의미도 추가예산으로 할 것인지 예산초과로 할 것인지 선택의 여지가 없다는 것을 의미한다. 공공분야 고용창출(Planstellen)이나 경기부양책, 연방기업의 자본증자(Kapitalerhöhung)¹⁵³⁾ 등은 예산초과의 정당한 근거가 되지 못한다. 예산초과에 있어서 헌법 제112조는 양적인 한계를 설정하지 않고 있다. 그러나 초과되는 예산충당을 위한 신용인수(Kreditaufnahme)의 한계에 대해서는 헌법 제115조가 규율하기 때문에, 연방재정부장관은 이에 반하여 함부로 신용인수를 통해 예산충당을 할 수는 없다.¹⁵⁴⁾

(5) 엄격한 해석원칙

연방의회의 의결을 거치지 않고 집행되는 이러한 특수한 예산제도는 연방정부 내지 연방재정부장관의 권한과 책임 하에서 시행되는 것

150) BVerfGE 45, 1(LS 3.).

151) BVerfGE 45, 1(29, 39).

152) BVerfGE 45, 1(LS 5).

153) BVerfGE 45, 1(45).

154) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.70f.

이기 때문에 자칫 의회의 예산권한을 형해화시킬 수 있다. 따라서 예산초과와 비상예산의 전제요건에 관하여는 엄격한 해석이 적용되며, 연방정부가 이에 관하여 권한행사를 위반하거나 남용하였다고 판단될 경우에는 권한쟁의심판(Organstreitverfahren)을 통해 연방헌법재판소의 평가를 받는다.¹⁵⁵⁾

(6) 연방상원(Bundesrat)

연방예산의 확정에 있어서 연방상원의 역할은 일반적인 입법절차와 비교해 볼 때 상대적으로 적은 편이다. 예산법률은 연방상원이 연방 의회의 결정에 동의해야 법률로 확정되는 동의법률(Zustimmungsgesetz)이 아니라, 연방의회의 결정에 대해서 이의제기만을 할 수 있는 이의제기법률(Einspruchsgesetz)이기 때문이다. 예산법률 확정에서 이렇게 연방상원의 역할이 상대적으로 적은 이유는 먼저, ‘연방’예산이므로 주의 이해관계를 대표하는 연방상원에게 상대적으로 적은 권한을 부여해도 수평적 권력분립원칙상 헌법적으로 크게 문제되지 않기 때문이다. 그 밖에도 이미 다른 헌법조항(제104a조 내지 제108조)에서 연방상원은 재정에 관한 입법권한·행정권한·수입고권(Ertragshoheit) 측면에서 주의 이해관계를 충분히 반영할 수 있기 때문이다.¹⁵⁶⁾

3. 예산집행

(1) 예산집행의 책임

예산집행은 행정부의 고유사무(Hausgut)에 해당한다. 예산법률은 또한 연방정부에게 예산지출의 권한(Ermächtigung)을 부여한 것이지 의무(Verpflichtung)를 부과한 것이 아니다. 따라서 예산지출이 연방의회

155) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.67.

156) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.62.

에 의해 승인되었다 하더라도 경제적이고 효율적인 예산집행의 책임은 여전히 행정부에게 있다.

(2) 예산집행절차

예산집행절차는 개별 예산재원의 분배로부터 시작된다.¹⁵⁷⁾ 예산분배는 연방재정부의 권한이다. 비록 예산집행에 관한 의회의 승인이 있기는 했지만, 이러한 의회승인과 관련 없이 연방재정부장관이 독자적으로 정부 내에서 예산지출을 통제하려는 의도를 가지고 예산긴축정책(Erübrigungspolitik)을 펴는 것은 인정되지 않는다.¹⁵⁸⁾ 연방재정부장관은 예산재원을 행정 각부의 장관에게 이관하고, 각부 장관은 다시 이를 개별 예산항목별로 예산지출의 책임이 있는 담당부서에 이관한다. 각부와 예산담당 부서들은 이관 받은 예산재원이 완전히 소진되도록 분배하지 않고, 회계연도 중에 개별적으로 필요할 경우를 대비하여 어느 정도의 예비비(Reserve)는 남겨두고 분배한다.¹⁵⁹⁾

예산담당 공무원은 분배된 예산재원을 예산재원의 종류, 목적규정, 상한액수, 처분권한, 지출기한 등을 고려하여 운용한다. 예산은 예산집행이 요구되는 구체적인 행정활동의 경우에 필요성(Notwendigkeit), 경제성과 효율성 등의 원칙(연방예산령 제6조 및 제7조)에 따라 집행되어야 한다.

(3) 예산집행에 관한 연방의회의 권한

예산집행과 관련하여 헌법적으로 중요하게 문제되는 것은 예산집행시 연방의회의 개입권한(Mitwirkungbefugnis)이다. 연방정부의 예산집행에 관하여 연방의회가 개입하는 것은 비록 권력분립원칙상 문제가 될

157) Gröpl, Art.110, Rn.72.

158) BVerfGE 45, 1(38).

159) Gröpl, Art.110, Rn.72. Fn.292.

수도 있지만, 이러한 개입이 견제와 균형의 측면에서 특정 영역에 대해서만 또는 예외적인 경우에만 인정된다면 크게 문제되지는 않을 것이다.¹⁶⁰⁾ 이와 관련하여 실무에서 의미 있게 다루어지는 것은 소위 승인유보(Sperrvermerk)제도이다(연방예산령 제22조¹⁶¹⁾).¹⁶²⁾ 승인유보는 단순승인유보(einfacher Sperrvermerk)와 가중승인유보(qualifizierter Sperrvermerk)로 구분할 수 있다.

단순승인유보는 특별한 이유로 이행될 수 없거나 지급될 수 없는 지출을 유보한다(gesperrt)고 연방의회가 정하고, 이러한 지출을 나중에 이행할 때에는 사전에 연방재정부장관의 동의를 요구하는 것이다(연방예산령 제36조¹⁶³⁾ 제1항). 단순승인유보는 연방의회의 고유권한인 예산지출승인권한을 연방재정부(장관)에 위임하는 것이기 때문에 헌법

160) Gröpl, Art.110, Rn.74.

161) 제22조(승인유보): 특별한 이유로 바로 이행될 수 없거나 의무부담이 발생하지 않은 지출에 대해서는, 예산안에서 유보되었음(gesperrt)으로 표시할 수 있다. 의무부담권한(Verpflichtungsermächtigungen)의 경우에도 마찬가지다. 예외적으로 승인유보(Sperrvermerk)를 통해서, 지출이나 의무부담권한의 청구에 대해서는 연방의회의 승인(Einwilligung)을 요구한다고 정할 수 있다.

162) 연방예산령(BHO)에도 관계규정이 없지만 실무상 종종 사용되며, 승인유보와 구별되는 제도로써 논의되는 것이 소위 동의유보(Zustimmungsvorbehalt)이다. 동의유보는 집행내역에 관한 조정은 결정하지 않고 예산 내 액수조정(Umschichtungen)과 관련하여 처음부터 특정 대안을 마련해 놓고, 이를 실행할 때에는 연방재정부의 동의를 받도록 하는 것이다. 이러한 동의유보는 예산법상 특수성원칙에 위반이라는 비판이 따르지만(Hillgruber, Art.110, Rn.73), 예산액수의 조정에 관해서 대안을 정해놓고 연방정부에 집행권한을 부여하는 것이기 때문에 연방의회의 예산권한을 위임한 것은 아니라는 긍정적인 평가도 있다(Heintzen, in: Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl, 2003, Vorb.Art.110-115, Rn.9). 독일 예산법상 승인유보는 우리나라 예산심의에서 실질적으로 자주 사용되고 있는 부대의견과 동일한 것으로 보기는 어렵다. 승인유보는 예산 자체는 인정하는 것이나 그 집행에 있어서 전제요건 측면에서 연방재정부 내지 연방의회의 승인을 요구하는 것이나, 부대의견은 차기 예산작성에서 국회의 의사를 반영하도록 조건을 표시하고, 차기예산심의에서 사실상의 효과를 발휘하는 조건이라고 볼 수 있기 때문이다.

163) 제36조(유보의 해제): 법률이나 예산안에서 유보되었다(gesperrt)고 표시된 지출이나 그러한 지출을 위한 의무부담은 연방재정부의 사전동의(승인)에 의해서만 할 수 있다. 제22조 제3문의 경우 연방재정부는 연방의회의 승인을 구해야 한다.

제110조 제2항 제1문에 위반된다는 비판이 따른다.¹⁶⁴⁾ 그러나 단순승인유보는 예산 자체에 대해서는 이미 승인한 것이며, 다만 집행에 있어서 연방재정부의 책임을 담보로 한 것이기 때문에 예산에 관한 연방의회의 승인권한을 연방정부에 위임했다고 보기는 어려울 것이다.

가중승인유보는 유보된 지출을 연방재정부가 동의하고자 할 때, 연방의회의 사전승인도 함께 얻도록 정한 것이다. 가중승인유보는 예산 집행에 연방의회의 승인을 요구한 것이므로 연방의회의 예산권한을 연방재정부에 위임한 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 이러한 연방의회의 승인은 법률의 형식으로 이루어진 것이 아니기 때문에 예산법률주의에 위반되고, 의결기관인 연방의회가 아니라 심의기관인 예산위원회의 결정에 의한다는 측면에서 의회유보원칙에도 위반된다는 비판을 피할 수 없다.¹⁶⁵⁾ 그러나 예산위원회의 결정 내용이 예산의 수준이나 구조 등 그 정도 측면에서 볼 때 본회의(Plenum)의 본질적인 결정권한을 침해한 것이 아니라면, 가중승인유보도 허용될 수 있는 것으로 보는 것이 다수 견해다.¹⁶⁶⁾ 입법정책적으로는 본회의가 아닌 예산위원회가 결정할 수 있음을 연방예산령에서 직접 규정하는 것도 생각해 볼 수 있고, 의회의 효율적인 통제라는 측면에서 특수성원칙에 위반되지 않는 다른 유연한 통제수단은 없는지 고려해 볼 필요도 제기된다.¹⁶⁷⁾

4. 재정통제: 결산과 감사, 면책

(1) 재정통제의 의미

재정통제는 예산과정의 마지막 단계로서 법률로 확정된 예산이 적법하게 경제적으로 집행되었는가를 평가하는 것이다. 재정통제는 국

164) 대표적으로 Hillgruber, Art.110, Rn.70.

165) Hillgruber, Art.110, Rn.72.

166) 예컨대 Heintzen, Vorb.Art.110-115, Rn.13

167) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.75.

민에게 급부 없이 부과되고 국민으로부터 징수된 조세의 사용을 그 심사대상으로 하고 있기 때문에 민주국가원리나 공화국가원리 측면에서 반드시 시행되어야 하는 중요한 단계라고 말할 수 있다.¹⁶⁸⁾

(2) 재정통제의 주체

재정통제는 연방정부에서 예산에 관한 책임을 지는 연방재정부나 예산을 집행하는 각 행정부서의 감독기관을 통한 내부통제와 주로 연방감사원(내지 연방의회, 연방상원)을 통한 외부통제로 구분할 수 있다. 연방감사원은 최고 연방행정청(oberste Bundesbehörde)으로서 입법부(연방의회, 연방상원)나 행정부(연방정부)에도 속하지 않지만, 기능적으로는 연방의회의 정치적 재정통제를 재정(전문)적인 측면에서 지원하는 지원 내지 보조기관(Hilfsorgan)으로 볼 수 있다.¹⁶⁹⁾ 연방감사원은 연방재정부의 결산보고서를 심사하기도 하지만 그 밖에 독립적으로 연방정부의 예산운용에 있어서 경제성도 심사할 수 있다(제114조). 다만 연방감사원의 재정통제는 그 효과에 있어서 법적 구속력을 갖지 못하고, 연방감사원은 예산운용의 문제점 등에 대해서 행정처분 등을 내릴 수 없기 때문에, 실질적으로 연방감사원의 재정통제는 예산운용에 대한 가치평가의 성격만을 가질 뿐이다.¹⁷⁰⁾

(3) 통제대상과 심사시기

연방감사원은 예산집행을 주로 심사대상으로 삼지만, 예산법률도 심사대상으로 삼아 예산법률상 예산원칙 위반여부와 위헌여부를 판단할 수 있다. 그러나 연방감사원의 평가는 예산법률의 효력에는 아무런 영

168) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.84.

169) Hufeld, Bundesrechnungshof, Rn.1ff.

170) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.91.

향을 미치지 못하며,¹⁷¹⁾ 이 때문에 연방감사원은 “검이 없는 기사(Ritter ohne Schwert)”라고 표현되기도 한다.

예산통제는 원칙적으로 사후(ex post)통제이지만 통제의 효율성을 높이기 위해 가능한 예산집행과 가까운 시점에서 행사하는 것이 타당하고, 이를 통해 재정통제로 인한 예산집행의 장애에 대한 효과도 확대시킬 수 있다. 예산집행과 관련된 경제성심사에 있어서는 예산집행의 종료를 기다리지 않고 연방감사원(Bundesrechnungshof)이 심사시기를 정할 수 있고(연방예산령 제94조 제1항), 중대한 재정적 영향을 미칠 수 있는 조치에 대해서는 예산이 집행되는 과정에서 경제성심사도 가능하며(연방예산령 제89조 제1항 제2호), 행정기관에 경제성강화를 위한 조치를 권고할 수도 있다(연방예산령 제97조 제2항 제4호). 그러나 연방정부는 연방감사원의 권고를 거부할 수 있기 때문에, 실제로 연방감사원은 사전협의나 권고를 적극적으로 하지 않는다.¹⁷²⁾

(4) 결과보고와 면책

연방감사원은 연방정부의 결산에 대해 감사를 마친 후 연방의회와 연방상원에 보고한다. 또한 감사결과에 대한 연방감사원의 견해(Bemerkungen)를 표시한다(연방예산령 제97조).

연방감사원의 결과보고를 바탕으로 연방의회와 연방상원은 연방정부의 예산집행에 대해 면책(Entlastung) 결정을 내린다. 연방의회와 연방상원은 독립하여 면책결정을 내리지만, 이때의 면책결정은 법적 효과를 갖지 않고 정치적 의미만을 가질 뿐이다. 따라서 면책결정을 거부하더라도 특별한 문제가 발생하는 것은 아니다. 실제로 면책논의는 의회에서 별로 인기가 없다. 면책대상이 이미 수년 전의 예산집행에

171) BVerfGE 20, 56(96).

172) Gröpl, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, HStR Bd.V, 3.Aufl., 2007, §121, Rn.53f.

관한 문제이며, 예산집행담당자들도 대부분 이미 교체된 상태일 가능성이 높고, 여론도 무심한 경우가 많기 때문이다. 따라서 면책은 예산과정이 완전히 종료되었음을 나타낼 뿐이지 정치적 의미를 크게 갖는 것은 아니다.¹⁷³⁾

5. 평 가

실제로 회계연도가 시작되기 전 제때에 연방정부의 예산안이 확정되는 것 자체가 쉽지 않고,¹⁷⁴⁾ 연방감사원의 감사에 이은 최종적인 연방정부에 대한 연방의회의 면책도 2000년도 이후에는 회계연도가 끝난 후 약 2-3년이나 소요되기 때문에, 실제 감사대상이 된 회계연도에 대한 예산집행결과는 사회적으로 큰 이슈가 되지 못하고 있는 상황이다.¹⁷⁵⁾ 그러나 이러한 예산과정의 반복을 통해 예산남용이 확인된다면 차기예산 확정 시 이를 방지할 수 있으며, 이와 관련하여 법적인 강력한 조치는 없지만 예산심사과정에서 이루어지는 사실상 내지 비공식적인 교정효과를 무시할 수는 없다.¹⁷⁶⁾ 다만 연방의회에서 형성된 다수파가 연방정부를 구성하기 때문에, 연방의회 자체를 통한 연방정부의 예산안에 대한 통제를 더는 기대하기 어렵고, 예산의 수호자로서 연방의회의 역할도 과거처럼 크지 않을 것이다. 다만 연방정부를 구성하지 못한 야당의 견제와 예산과정의 공개 등을 통한 여론형성은 그러한 약점들을 어느 정도 보충해 줄 수 있을 것이다.

173) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.96.

174) 단적인 예로 2010년 독일연방정부의 예산안은 2009년 12월 16일 연방정부가 의결했고, 2010년 3월 19일이 되어서야 연방의회에서 의결되었으며, 3월 26일 연방상원에서 동의하였다.

175) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.58.

176) Heintzen, Staatshaushalt, Rn.59.

제 4 절 예산계획(안)과 예산법률의 관계

1. 형식적 법률로서 예산안: 예산안과 예산법률의 통일성

헌법 제110조 제2항 제1문은 독일헌법의 전통을 따라 예산계획(안)(Haushaltspaln)을 예산법률(Haushaltsgesetz)로 확정하도록 요구하고 있다. 예산안은 회계연도 내의 수입과 지출을 상호 비교하여 설정해 놓은 것이다. 예산법률은 예산안을 의회가 확정된 형식적인 법률이다. 따라서 일반적으로 예산법률의 법적 성격이라고 할 때는 법적으로 확정된 예산안을 의미하는 것이다.¹⁷⁷⁾ 예산안과 예산법률은 개념적으로 또는 사실상 구별할 수 있지만, 법적으로는 예산안과 예산법률이 하나의 통일체를 이루며, 예산안은 개별안들과 첨부서류, 설명서 등을 포함한 부속물로서 전체법률의 일부분을 이룬다.¹⁷⁸⁾ 이 때문에 예산법률은 “예산안의 외투(Mantel des Plans)”라고도 표현된다.¹⁷⁹⁾ 예산법률의 핵심은 예산안이며, 그 밖에 예산안과 관련된 관련 규정들을 포함하고 있다.

2. 예산법률의 기능

(1) 예산에 대한 민주적 정당성 부여

예산법률은 의회의 예산승인권한에서 이미 언급한 대로 행정부의 예산집행에 대한 민주적 정당성을 부여하는 기능을 갖는다.¹⁸⁰⁾ 이 때 민주적 정당성은 국가예산에 대한 의회의 최종적인 책임을 의미한다.

177) Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art.110, Rn.21.

178) BVerfGE 20, 56(91); 38, 121(126).

179) Heinig, Das Budget, Bd. I, 1949, S.300.

180) Hillgruber, Art.110, Rn.56.

그러나 정기적으로 구성이 바뀌는 의회가 예산에 대하여 장기적으로 무한정 책임을 질 수 없기 때문에, 의회의 책임은 시간적으로 회계연도에 따라 제한된 책임만을 의미한다.

(2) 행정부에 대한 통제

예산법률은 예산안의 구속력을 선언하는 의회의 도구 내지 제도로서, 행정부를 통제하는 기능이 있다.¹⁸¹⁾ 그러나 의회의 예산안에 대한 형성 내지 변경권한은 실제로 크지 않다. 예산에 있어서 처분 내지 형성권한은 수입부분이 아닌 주로 지출부분에 대해서만 가능하며, 그것도 사실상 또는 법률상 의무로 말미암는 필수적인 지출을 제외하면 대략 전체지출예산의 20% 정도에 대해서만 처분권한 내지 형성권한을 활용할 수 있기 때문이다.¹⁸²⁾ 그 밖에도 예산수반법률(Haushaltsbegleitgesetz)을 통해서 급부청구권은 축소되거나 제한될 수 있으며, 지출에 대한 법적인 승인 의무도 감소될 수 있으므로 입법자는 예산법률 외에도 일반 법률들을 통해 축소된 예산형성권한을 다시금 회복하고자 시도하는 경우가 많다.¹⁸³⁾

3. 예산법률의 법적 성격

(1) 형식적 법률(formelles Gesetz)로서 예산법률

예산법률은 먼저 형식적인 의미에서 입법자인 연방의회가 헌법에 규정한 입법절차에 따라 의결한 것으로서 의회법률(Parlamentsgesetz)이다. 예산법률은 형식에 있어서 단순한 의회의 의결(승인이나 동의 등)과는 구분된다. 또한 의회의 위임을 받아 구체적으로 행정부가 제정

181) Gröpl, Art.110, Rn.52.

182) Hillgruber, Art.110, Rn.57.

183) 이에 관한 구체적인 사례에 대해서는 Siekmann, Art.110, Rn.19 참조.

하며 국민의 권리와 의무에 영향을 미칠 수 있는 법규명령(Rechtsverordnung)과도 구분된다.¹⁸⁴⁾

예산법률은 또한 조직법(Organengesetz)으로서의 성격을 갖는다.¹⁸⁵⁾ 조직법으로서 예산법률의 수범자는 일반 국민이 아니라 개별적인 행정기관이기 때문에 소위 대외적 효력(Außenwirkung)이 없고, 특히 제3자인 개인에게 청구권이나 의무를 발생시키지 않는다.

(2) 쟁송대상으로서 예산법률

예산법률은 조직법적 성격을 갖기 때문에 권한쟁의심판(Organstreit)에 있어서 연방헌법재판소의 심사대상이 될 수 있다. 또한 형식적 의미의 법률이기 때문에 추상적 규범통제의 대상도 될 수 있다. 그러나 개인의 권리의무관계에는 직접적인 영향을 미치지 않기 때문에 구체적 규범통제나 헌법소원심판의 대상이 되기는 어렵다.¹⁸⁶⁾

(3) 실질적 법률(materielles Gesetz)로서 예산법률

형식적인 법률로서 예산법률의 법적 성격에 대한 주장은 전통적인 입헌군주제 하에서 의회와 군주의 대립상황을 기반으로 이론을 구성했던 라반트(P. Laband)의 견해를 따른 것이다. 지출권한은 행정부에 있기 때문에 의회의 예산법률이란 단순히 예산을 확인 내지 확정(Feststellung)하는 형식적인 의미만 가지며, 예산법률로 확정된 예산안은 정부의 통치행위 내지 국가운영행위이며, 예산법률은 일반적인 다른 법률들처럼 특정한 구속력이 있는 법률이 아니라는 것이다.¹⁸⁷⁾ 입법권한을 가진 입법자가 헌법에 규정된 절차에 따라 제정한 법률로만 형식적

184) Stern, Staatsrecht, II, S.1204.

185) Stern, Staatsrecht, II, S.1203.

186) Hillgruber, Art.110, Rn.76; Stern, Staatsrecht, II, S.1209.

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

법률을 이해한다면, 입법자는 자신의 권한 밖에 있는 (예컨대 행정권이나 사법권에 속하는) 문제들을 법률로써 규율할 수 없는 것이다.¹⁸⁸⁾ 라반트가 예산법률의 성격에 대하여 형식적 법률개념을 사용한 것은, 군주와 의회의 예산에 관한 합의(권한문제)에 있어서 군주의 권한을 옹호하고 의회의 예산문제결정권한을 제한하려는 의도였던 것이다.

그러나 제2차 대전 이후 현행 독일헌법은 국민주권을 기반으로 하고 있으며, 헌법에 따라 입법권, 행정권, 사법권은 국가권력을 행사할 뿐이다. 또한 독일헌법 제110조 제2항과 제3항도 예산확정권한을 정부가 아닌 의회에게 있는 것으로 분명하게 규정하고 있다. 그 밖에 독일헌법체계 내에서 형식적·실질적 의미에 따른 이분법적인 법률의 구분도 큰 의미를 갖지 않게 되었다.¹⁸⁹⁾ 따라서 예산법률은 더는 특수한 법률이 아니라 다른 법률과 같은 법률(*Gesetz wie jedes andere*)로 이해될 수 있으며, 어느 정도 법적인 효과를 갖기 때문에 기존에 군주에 대한 의회의 예산개입권한을 제한하려는 라반트식 (단지) 형식적 법률개념은 극복되었다고 할 수 있다.¹⁹⁰⁾ 그런데 여기서 더 나아가 실질적인 법률의 개념을 권리의무관계를 창설하는 것뿐만 아니라 구속력을 포함하는 것으로 이해한다면, 예산법률도 실질적인 법률이라는 주장이 제기될 수도 있다.¹⁹¹⁾

4. 예산법률의 법적 효과

법률로 확정된 예산안은 법적인 효과를 갖지만, 이 때 법적인 효과는 전통적·일반적 개념에 따른 실질적 법률이 가지는 법적인 효과와는 다른 것이다. 예산은 일반적인 법률로서 추상적·일반적(*abstrakt-generell*)인

188) Schmitt, *Verfassungslehre*, 9.Aufl., 1993, S.151f.

189) Stern, *Staatsrecht*, II, S.561f.; Degenhart, *Staatsrecht I*, 25.Aufl., 2009, Rn.126.

190) Heun, Art.110, Rn.9.

191) Gröpl, Art.110, Rn.53.

규정이 아니라 개별사안을 규율하는 규정(Einzelfallregelungen)이기 때문이다.¹⁹²⁾

(1) 행정부의 예산안에 대한 확정(Feststellung)

먼저 예산법률은 정부의 예산안을 확인 내지 확정하는 효과를 갖는다. 이 때문에 예산안에서 예정하지 않았거나 예산을 초과하는 지출이나 급부, 즉 예산안위반은 위법인 것이다. 예산법률의 법률유보원칙에서도 연방정부가 예산법률의 근거 없이 스스로 예산지출을 집행할 수 없다. 다만 헌법에 규정된 (제111조의 긴급예산, 제112조의 예산초과) 경우에 연방재정부장관의 긴급승인권한에 따른 예외는 가능하다.

(2) 예산집행에 대한 승인(Bewilligung)

예산법률은 정부에게 예산집행에 대한 승인권한을 부여한다. 이는 정부가 예산안에 규정된 예산만을 지출할 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 지출승인권한의 부여는 독일헌법 제110조가 아니라 제111조와 제112조의 반대해석을 통해서 도출해 낼 수 있다.¹⁹³⁾ 이 때 승인은 지출의무까지 의미하는 것은 아니다. 예산기본원칙법(HGrG) 제3조 제1항에 따르면, 예산안은 행정권에게 지출을 이행하고 급부의무를 수행할 수 있도록 권한을 부여한 것이지(ermächtigt) 지출을 하도록 의무를 부여한 것은 아니다.

예산법률은 정부에게 예산집행에 있어서 승인을 부여한 것이지, 예산수입에 대한 권한을 부여한 것은 아니다. 예산수입은 개별적인 조세나 부과금 등 관련 법률들을 통해 가능하다. 이런 이유에서 예산법률상 수입은 회계연도에 예상되는 수입을 의미할 뿐이다.

192) 대표적으로 Brockmeyer, Art.110. Rn.3.

193) Hillgruber, Art.110, Rn.59.

(3) 대외적 효력(Außenwirkung)의 부재

예산안은 국가조직(행정기관) 내부에서 효력을 갖는 것이지, 국민에 대한 대외적 효력을 갖는 것이 아니다. 따라서 예산안을 통해 개인의 청구권이 인정된다거나 개인의 의무가 해소되는 것은 아니다. 이는 예산기본원칙법 제3조 제2항에도 명문으로 규정되어 있지만, 국가기관의 재정이라는 예산의 본질적인 특성에 의해서도 도출될 수 있다.¹⁹⁴⁾

그러나 일부 견해에 따르면,¹⁹⁵⁾ 예산법률은 원칙적으로 국가기관이나 공법인의 내부관계를 규율하는 법적 효력을 갖지만,¹⁹⁶⁾ 헌법규정 자체로는 예산법률에 대외적 효과를 갖는 규정을 포함시킬 수 없는 것은 아니며, 구체적인 경우에는 해석을 통해서 국민에 대하여 효력을 발휘하는 대외적 효과도 인정할 수 있다고 본다.

(4) 우선적용효력의 부재

예산법률을 통해 개인의 청구권이 인정될 수는 없지만, 반대로 다른 법률상 인정 되는 청구권이 예산법률에 지출근거가 없다는 이유로 부정되지는 않는다. 개인의 청구권은 예산법률을 고려하여 인정되는 것이 아니다. 이러한 측면에서 예산법률(상 예산안의 수치들)이 다른 일반적인 법률보다 하위 또는 후순위의 효력을 갖는다(Subordination)고 주장할 수 있을 것이다.¹⁹⁷⁾ 또한 법적 효과와 관련하여 예산법률은 예산수립과 관련된 법률들(예컨대 연방예산령(BHO), 예산기본원칙법(HGrG))에 대하

194) BVerfGE 20, 56(92); 38, 121(126). Stern, Staatsrecht II, S.1208; Siekmann, Art.110, Rn.35.

195) Gröpl, Art.110, Rn.55ff.; Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.3, 5.Aufl, 2003, Art. 110, Rn.33; Heun, Art.110, Rn.31.

196) 법원에 대한 예산법률의 효력에 대해서는 Heintzen, Art.110, Rn.34 참조.

197) Hillgruber, Art.110, Rn.66; Siekmann, Art.110, Rn.36.

여 신법의 위치에 있지만, 신법우선의 원칙이 적용되지 않는 예외적인 경우에 해당한다.¹⁹⁸⁾

그러나 이러한 주장에 대해서도 헌법은 명시적으로 예산법률의 하위를 인정하지 않고, 제3자에 대해서만 효력을 발휘하지 못할 뿐이지 국가기관에 대해서는 여전히 구속력을 가지며 후퇴하지 않는다는 반론이 있다.¹⁹⁹⁾

(5) 한시적 효력

원칙적으로 예산법률은 1년의 회계연도 동안에만 효력을 갖는다. 비록 예산법률의 주된 효력기간은 1년이지만 그 밖의 국가기관 간 예산에 관한 분쟁이나 예산지출의 정당성, 재정통제와 관련된 법적 분쟁 등에 대해서는 여전히 근거기준으로서 효력을 미친다는 점에서, 예산법률의 한시적 효력을 절대적으로 1년이라고만 보기는 어렵다.²⁰⁰⁾

제 5 절 소 결

예산안과 예산법률은 기본법 제93조 제1항 제2호의 의미에서 법이다.²⁰¹⁾ 따라서 예산안과 예산법률이 기본법에 합치 여부에 대하여 의견대립이나 의문이 있을 경우에는 연방헌법재판소가 결정한다. 예산은 경제계획이자 동시에 법률의 형식을 취하고 있는 국가영도적 고권행위, 즉 계획기간 동안 정치의 중심영역들이 활동하는데 필요한 경제적 기본결정이다.

예산안은 의회의 정부통제와 정치형성의 본질적 수단이다. 의회의 예산동의권과 회계통제권은 의회에게 재정적 측면에서 국가활동의 모

198) Siekmann, Art.110, Rn.26.

199) Gröpl, Art.110, Rn.57.

200) Siekmann, Art.110, Rn.26

201) BVerfGE 20, 56(89f.); 38, 121(127).

든 단계를 판단하고 감독할 수 있는 가능성을 부여한다. 의회의 예산 동의권과 회계통제권은 의회가 특히 그것을 수단으로 정부를 조종할 수 있는 ‘황금고삐’(der goldene Zügel)이다. 동시에 국가예산안에 대한 결정은 정치의 중심영역에 대한 경제적 기본결정이다.²⁰²⁾ 국가예산안에 대한 결정은 국가 내에서의 부담과 급부를 가시적(可視的)인 것으로 만들어주며 - 바로 그 때문에 예산안의 단일성과 완전성이 요구된다 - 그러한 것을 통해서 ‘분배적 정의’((iustitia distributiva)의 실현에도 기여한다.²⁰³⁾

의회의 역사가 가리키듯이 재정수단에 대한 의회의 동의권은 의원 내각제 정부형태가 관철되기 위한 가장 중요한 수단이다.²⁰⁴⁾ 이러한 것은 오늘날에도 예산논쟁이 가지는 커다란 의미에서 표현되고 있다. 그러나 예산안작성에 대해서는 정부가 권한을 가지고 있다. 국가영도의 중심에는 구체적인 정치목표와 그들 사이의 우선순위에 대한 결정이 자리하며, 그 결정은 사용할 수 있는 재원을 다양한 공적 과제에 분배하는 것으로 표현된다. 이러한 일은 일차적으로 예산안에 의하여 수행된다. 그러므로 예산안의 제출은 정부의 중심권한에 속한다.

기본법은 제109조 내지 제115조에서 연방의 예산운용에 관한 일반 원칙들을 규정하고 있다. 현재 기본법상의 예산헌법은 2006년 신설된 제109조 제5항을 제외하고는 1969년 재정개혁의 결과 개정된 내용이다. 현행 예산관련 규정들은 국가예산은 국가재정의 충당을 위해서 중요할 뿐만 아니라 전체경제에도 의미를 가지기 때문에 경제를 총체적으로 조정하기 위해서도 투입될 수 있다는 영국의 경제학자 케인즈(J. M. Keynes)의 견해를 고려하기 위한 헌법적 전제를 마련한 것이었다.

202) BVerfGE 79, 311(328f.).

203) BVerfGE 82, 159(179) 참조.

204) 의회제의 본질에 대해서는 홍성방, ‘의회주의의 본질과 현대적 의의’, 『한림법학 Forum』 제1권(1991), 1-12쪽 참조.

연방예산안은 “경제계획이자 동시에 법률의 형식을 취하는 국가영도적 고권행위이며, 계획기간의 범위 내에서 정치의 중심영역에 대한 경제적 기본결정”이다.²⁰⁵⁾ 예산안과 예산법률은 일체를 이룬다. 비록 예산법률과 예산안은 각각 따로 표결되고 개별예산안들은 연방법률공보에 공포되지는 않지만, 모든 개별예산안, 첨부물 그리고 설명서를 포함하는 예산안은 예산법률의 본질적인 구성요소이다.²⁰⁶⁾ 역으로 예산법률은 예산안의 ‘외장’(外裝, Mantel)로 표현된다.

예산안에는 정치적 기능, 법적 기능, 재정정책적 기능, 통제기능 그리고 경제정책적 기능 등 다섯 가지 기능이 있다. 예산안의 정치적 기능은 예산안은 객관적인 숫자로 표현된 의회 다수와 의회 다수에 의하여 지지되는 정부의 정치적 행위강령이라는 것을 의미한다. 예산안의 법적 기능은 예산안과 예산법률이 정부와 의회를 구속하는 것에서 추론된다. 예산안의 재정정책적 기능은 공적 예산운용을 합리적으로 사전에 주어진 규칙과 엄격한 체계 하에 두는데 있다. 이러한 견해와는 달리 재정경제적 기능을 질서기능으로 이해하지 않고 수요충족기능과 동일한 것으로 이해하는 견해도 있다. 법적 기능과 연관성을 가지는 예산안의 통제기능은 예산이 연방의회, 연방참사원 그리고 연방회계검사원에 의하여 연방정부를 통제하는데 척도가 된다는 것을 의미한다. 마지막으로, 예산안의 경제정책적 기능은 예산이 사회·경제정책적인 형성수단이라는 것을 의미한다.

예산에는 대외적 효력이 결핍되어 있지만 연방과 지방에서 예산안은 예산법초안에 대한 3독회²⁰⁷⁾를 거쳐 예산법률(형식적 의미의 법률)

205) BVerfGE 45, 32; 79, 311(328f). 법률에 의하여 확정되는 예산안은 종종 ‘예산중의 예산’(Plan der Pläne), 즉 국가과제에 대한 일종의 한 해의 기본결정으로 이해된다. 법률에 의하여 확정되는 예산안의 경우 법률의 형식을 취하는 통치행위라는 바이마르시대로부터 전래되는 이론은 이러한 견해에 도움을 주었다((P. Badura, 주 15, S. 743).

206) BVerfGE 20, 56(91); 38, 121(126).

207) 독회는 원칙적으로 공개된다. 공개에 대한 예외는 매년 새롭게 심사되어야 한다

에 의하여 확정되고 그 부록으로서 공포된다(그러나 함부르크에서는 시의회의 결정으로 확정된다).²⁰⁸⁾ 법률에 의한 예산안의 확정(기본법 제110조 제2항 제1문)은 국회의 예산권(예산고권 Haushaltshoheit)의 표현이다.

예산이 의회에서 법률로 확정되는 데에는 역사적·정치적 근거가 있고, 예산안이 가지는 고도의 정치적 중요성 때문에 의회에서 법률로 예산을 확정하는 것이 계속되고 있는 것이다. 1066년 노르만족이 영국을 정복한 후 성립된 영국왕정에서 왕은 포괄적인 국가권력을 행사하는 것이 허용되지 않았고 특별한 ‘권원’(Rechtstitel)을 통해서 정당화되어야 하는 소수의 ‘고권’(Regalien)만을 행사할 수 있었다. 특히 왕은 독자적으로 ‘신민들’(Untertanen)에게 조세를 부과할 수도 없었다. 따라서 왕은 세금을 징수하기 위해서는 당사자 전원의 동의를 얻어야 했다. 그러다가 의회가 성립되면서 왕은 조세징수에 당사자 전원의 동의대신 국민의 대표인 의회의 동의를 얻게 되었고, 그것이 역사적으로는 예산이 의회에서 법률로 확정되는 계기가 된 것이다. 의회는 조세승인권 뿐만 아니라 조세사용에 대한 회계검사권까지 가지고 있

(BVerfGE 70, 324, 358f.). 모든 의원은 예산안시안을 판단할 고유한 권한이 있다 (BVerfGE 70, 324, 356). 의원의 질문에 대하여 연방정부는 정확하게 완전하게 답변하여야 한다. 미국의 예에 따라 예산위원회 외에도 해당 위원회를 당연히 참여토록 하는 것을 고려해볼만하다. 연방참사원에는 동의할 의무가 있는 자료가 있는 경우에 이의를 제기할 권한만 있다(H. D. Jarass, 주 61, Art. 110 Rdn. 10).

208) 예컨대 K. M. Hettlage, S. 11은 이를 다음과 같이 표현하고 있다. “예산법률은 제3자의 청구권이나 구속력의 근거가 되는 규범이 아니다. 이 이야기는 공권과 사권 및 공의무와 사의무에 똑같이 적용된다. 따라서 예컨대 조세가 예산법률에 규정되어 있다는 이유만으로 조세가 징수될 수 있는 것은 아니다. 거꾸로 조세가 예산안에 수입으로 잡혀 있지 않다 하더라도 국가에 대해서는 구속력이 당연히 발생하여야 한다. 예산법률의 법적 효력은 적확하게 권한부여로, 즉 특정의 목적을 달성하기 위하여 필요한 특정의 지출을 하는데 대한 정부에 대한 수권으로 표현된다. 예산안에 의한 수입권자 측에서 볼 때 예산법률은 예산안에 계상된 액수를 징수할 의무의 근거가 되지 않는다. 그렇게 할 의무는 특별한 법률, 특히 공과법에 의해서만 근거지어질 수 있다. 똑 같은 이야기가 특정의 지출을 할 정부의 의무에도 적용된다. 집행권은 예산안을 집행함에 있어 입법권의 집행위원회가 아니다.”

었다. 그런데 의회는 이러한 통제권을 확실히 하기 위해서 처음에는 장관에게 형법적 책임을 물었다. 그러나 후일 장관의 의회에 대한 책임은 정치적 책임으로 변경되었기 때문에, 이러한 책임을 확실히 하기 위하여 의회는 그 통제수단으로 조세승인권을 사용하였다. 즉 왕이 의회의 정치적 희망을 충족시켜줄 때까지 의회는 법률에 의하여 예산을 통과시키지 않는 방법을 사용하였으며, 그것이 예산안이 의회에서 법률로 확정되는 정치적 근거가 되었다.

연방정부가 제출한 예산안시안은 그에 상응하는 정부의 정책방침이다. 예산안이 거부됨으로써 행정부가 지출에 대한 수권을 거부당하는 것은 정부의 정책방침이 거부당하는 것이다. 그렇게 되면 정부로서는 두 가지 대안 중에서 하나를 택할 수밖에 없다. 첫 번째 대안은 새로운 예산안시안을 편성하여 그것을 입법기관이 동의하도록 시도하는 방법이다. 그러나 정부가 지출에 대한 수권을 받을 수 없는 경우도 있다. 그러한 경우에 민주주의원리는 연방정부가 사퇴하고 지출에 대한 수권을 받을 수 있는 정부가 구성될 것을 요구한다. 의회가 정부의 정책방침에 대한 지출권한을 거부하는 경우에 정부가 잠정적인 예산집행권에 대한 규정을 가지고 통치하는 것은 비민주적이다.

연방헌법재판소에 따르면 예산법률과 예산안은 기본법 제93조 제1항 제2호의 의미에서 법이다. 그 이유는 예산안은, 정당에 대한 특별자금에 대한 항(項)처럼, 그 이상의 법률규정이 없더라도 행정에 대하여 급부할 것을 일반적으로 수권하고 있는 부분에서는 최소한 실질적 법률의 성격을 가지고 있기 때문이다.²⁰⁹⁾ 그러나 지금까지 지배적인 학설에 따르면 예산법률은 전적으로 형식적 법률이다. 즉 예산법률은 일반적으로 구속력 있는 법규를 포함하고 있지 않고 모든 국가지출²¹⁰⁾에 대한 (지출의무가 없는) 행정내부의 수권근거만을 내용으로 한다.

209) BVerfGE 20, 90f.

210) BVerfGE 38, 121(126).

예산입법은 예산운용에 직접 관계가 없는 모든 결정으로부터 자유로워야 하며, 이에 기본법 제110조 제4항 제1문의 ‘예산외 사항포함 금지원칙’(Grundsatz der Bepackungsverbot)이 기여한다.²¹¹⁾

예산법률의 임무는 예산을 단순히 확정하는 것에서 다하지 않는다. 예산법률은 동시에 개산(概算)된 재원에 대한 승인, 즉 이 재원을 예산안에 확정된 목적을 위하여 지출하는데 대한²¹²⁾ 정부에 대한 수권²¹³⁾을 포함한다. 2005년 총 2540억 유로의 연방예산에서 지출된 중요영역과 그 백분율은 방위분야 약 9%, 건설과 교통분야 약 9%, 연방채무상환 약 17% 그리고 사회급여 약 48%이다.

예산법률에 대한 결정을 함에 있어 의회는 연방헌법재판소의 재정에 영향을 주는 판결을 존중하여야 한다. 판결이 직접 또는 간접으로 연방이나 지방의 일반예산의 수입측면이나 지출측면 또는 사회보험의 예산에 현저하게 영향을 미치는 경우 연방헌법재판소의 판결은 재정에 영향을 주는 판결이 된다. 그러한 재정에 영향을 주는 판결은 공무원의 공직에 적절한 부양비 지급의 경우에(기본법 제33조 제5항),²¹⁴⁾ 재산권 영역에서(기본법 제14조) 그리고 특히 인간의 존엄보호, 생명보호 및 건강보호의 경우에 최소한의 국가적 급부를 요구하는 기본권 보호의무의 영역에서 존재한다.

211) 예산법률에는 연방의 수입·지출과 예산법률에 의해 의결된 기한에 관한 조항만이 규정되어야 한다(기본법 제110조 제4항)는 예산외 사항포함금지 원칙은 원래 입헌국가의 국법에서 의회가 군주로 하여금 예산안의 통과와 더불어 그 밖의 실질적 결정을 강요하지 못하도록 하는 의미를 가졌다. 오늘날의 조건 하에서는 예산외 사항포함금지 원칙은 재정경제적 결정과 실질적 결정의 분리에 기여한다. 최근 불충분한 재정자원을 극복하는 과정에서 연방의 지출에 영향을 주는 의무부과를 내용으로 하는 법률을 실질적으로 개정하는 것과 예산법률의 통과를 결부시키는 관행이 성립되었다.

212) BVerfGE 20, 56(90f.).

213) Th. Maunz, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL Heft 14(1956), S. 37ff.(38)에 따르면 “19세기 독일인의 지배적 생각으로는 정부에 대한 국민대표기관의 지시가 아니라, 지출하고 지급의무를 부과하며 공과를 징수하라는 정부에 대한 수권이었다”

214) BVerfGE 8, 1(21ff.); 44, 249(267); 81, 363(381f.); 99, 300(322).

연방헌법재판소의 재정에 영향을 주는 판결은 예산관련사항에서 의회의 결정의 자유를 현저하게 제한할 수 있다. 그러나 전체적으로 보면 연방헌법재판소의 판결은 민주적으로 정당화된 의회의 예산자주성을 고려하고 있다. 입법자의 예산정책 적 내지는 재정적 논거와 함께 그의 그 밖의 예산법상의 형성여지는 널리 인정된다. 재정에 영향을 주는 판결은 공적 예산을 지나친 부담으로부터 보호하는 것이 요구되는 고려에서 항상 커다란 역할을 하고 있다.

제 4 장 프랑스²¹⁵⁾

제 1 절 프랑스 예산의 의의와 역사

1. 예산의 개념

일반적으로 예산이라 하면, 1회계년도에 예상되는 총세입과 총세출을 총괄적으로 계상·편성하여 국회의 의결을 얻은 국가재정작용의 준칙규범을 말한다. 따라서 예산은 한 회계연도를 단위로 편성되는 세입과 세출이 예정계획서이기도 하다. 예산상의 뒷받침이 없는 국가장용이란 상상할 수 없기 때문에 국가의 통치기능에서 예산은 매우 중요한 의미를 가진다.²¹⁶⁾

프랑스에서 예산은 불어의 고어이며, ‘작은 주머니’란 뜻을 가지는 bouge, bougette라는 단어가 영국으로 건너가 ‘국왕의 주머니’이며 ‘왕족의 금고’를 지칭하는 재정적인 의미를 지닌 채, 다시 프랑스로 돌아왔다고 한다. 그러나 예산이라는 단어가 재정적인 의미로 사용되기 시작한 것은 프랑스 혁명을 거치고 난 19세기 초이다.²¹⁷⁾

1789년 인권선언도 제13조에서 ‘공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다’라고 하여 공동납세에 관하여 규정하고 있고, 제14조에서 ‘모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다’라고 하여 시민들의 조세에 대한 동의권을 보장하고 있으며, 제15조에서는 ‘사회는 모든 공무원에게 책임을

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

216) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2009, 897면.

217) 윤광재, 프랑스의 국가재정운용과 재정개혁에 관한 연구, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004, 278면.

물을 수 있는 권리를 가진다'라고 하고 있으나 예산이라는 단어는 사용하고 있지 않다. 1789년 인권선언은 17개 조항으로 구성되어 있는데, 그 내용을 보면, 제1조에서 인간의 자유와 권리 그리고 평등에 대해서 규정하고 있으며, 제2조에서 재산권, 결사의 자유, 신체의 자유, 저항권을 규정하고 있고, 제3조는 국민주권, 제4조는 자유와 이러한 자유를 향유하는 데에 있어서의 한계를, 제5조는 법률에 의한 유해한 행위 금지를, 제6조는 평등의 원칙을, 제7조는 신체의 자유를, 제8조는 죄형법정주의를, 제9조는 무죄추정의 원칙을, 제10조는 종교와 사상의 자유를, 제11조는 언론·출판의 자유를, 제12조는 공권력의 공익을 위한 행사를, 제13조는 납세의 의무를, 제14조는 조세법률주의를, 제15조는 공무원에 대해서, 제16조는 권력분립에 대해서, 그리고 제17조는 재산권 보장에 대해서 각각 언급을 하고 있다.²¹⁸⁾ 17개 조문 모두가 시민들의 기본권 보장에 관한 규정이며, 또한 재정과 관련된 조문은 제13조와 제14조 등으로 많은 편이나 예산이라는 단어를 직접적으로 사용하고 있지는 않고 있다.

1789년 시민혁명 이전의 앙시앵 레짐 정치체제 하에서는 세출과 세입의 승인을 기본으로 하는 재정제도에 대한 개념이 없었기 때문이다. 다시 말해, 영국에서는 의회민주주의의 확립을 거치면서 국민의 대표자에게 재정주권을 부여하고 있었지만 프랑스에서는 영국과는 달리 절대왕권이 강화되어 조세권을 행사하고 있었고 프랑스 혁명을 거치면서 국민의 대표자가 재정주권을 행사하게 되었다. 19세기 국민의 회가 조세권과 재정운영권의 감독권을 소유하게 되었으며, 장(chapitre)에 의한 예산승인, 지출명령자와 공공회계사의 분리 등이 적용되었다. 그 결과 1815년부터 1875년 사이에 예산관련 법이 점차적으로 재정되었으며, 제3공화국 하에서 예산의 개념이 완성되었다.

프랑스에서 예산의 개념을 둘러싼 재정주권(souveraineté financière)은 정치적 발전과 함께 민주주의에 대한 합의점이 되었다. 즉, 민주주의

218) 전학선, 프랑스 헌법재판소와 기본권보장, 외법논집 제9집, 2000. 12, 432면.

개념이 점차적으로 확산되면서 국민의 대표기관에서 예산을 심의·의결하는 것은 다른 국가에 있어서도 공통적인 현상이며 지방자치단체에 있어서도 동일한 사항이다. 또한 재정주권에 대한 기본인식의 확산과 혁명에 따른 시대적 환경이 엄격한 예산제도를 가능하게 하였고, 공공회계는 의회에서 의결된 국가의 재정활동에 대한 합법성 통제를 허용하는 것으로 인식되었다.

그러나 점차적으로 20세기에 들어오면서 다른 국가와 유사하게 예산제도의 엄격성이 변화하기 시작하였는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 행정기술의 향상과 경제적·사회적 활동에 따른 행정부의 역할 증대에 상응하는 예산액의 증가다. 국가의 경제·사회적 활동에 따른 금액이 전체 예산금액의 3분의 1 수준에 이르게 되었다. 둘째, 예산의 전문성과 복잡성, 재정과 경제의 연관성, 정책집행의 강화, 경제활동의 발달 등이 예산운용에 있어서 국가의 역할을 증대시켰다. 셋째, 국가가 산업·상업적 활동을 수행하면서 엄격한 예산의 통제를 벗어나 私法의 규정 하에 놓이게 되는 특별회계가 설치되기 시작하였다. 넷째, 사회보장기금은 예산에 포함되지 않으며 각종 기금을 관리하는 기관은 비록 독립적이고 자유로운 운영이 보장되어 있다 하더라도 국가의 통제를 받는 상황이 발생하기 시작하였다. 다섯째, 국가는 예산의 승인없이 감독·통제하고 있는 신용기관을 통해 부족한 재원을 확충하고 있었다. 여섯째, 유럽공동체가 본격적인 활동을 하면서 예산은 유럽연합의 조약이나 지시를 받게 되었다. 특히 마스트리치 조약이 발효되면서 예산규범이 엄격하게 적용되고 있어 재정적자는 국내 총생산의 3%를 초과할 수 없으며 부채는 국내 총생산의 60%를 초과할 수 없게 되었다. 일곱째, 국가와 예산의 통제 하에 있던 공공기관이 다른 기관으로 신설되거나 민간위탁에 의한 서비스 제공이 이루어지면서 없어지게 되었다.²¹⁹⁾

219) 윤광재, 전계논문, 278-279면.

2. 예산법률주의의 역사

이상과 같이, 예산이라 함은 일회계년도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위이다. 이러한 예산에는 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다. 실질적 의미의 예산이란 일회계년도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력을 인정하고 있다. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입·세출의 견적뿐만이 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다.²²⁰⁾ 따라서 예산법률주의라 함은 예산의 형식을 법률의 형식으로 하는 것을 말한다. 즉 세입을 구성하는 조세는 ‘조세법률주의’로 하고, 세출 쪽도 ‘지출법률주의’로 운영되어 국가와 지방의 재정, 즉 재정은 세입·세출 모두 그 자체가 법률로써 운용되어지는 것이 아니라 법률로써 운용되는 재정운영방식을 의미하는 것이다. 즉 재정이 다른 법률의 도움을 받아 운용되어지는 것이 아니라 예산 그 자체가 법률됨을 말하는 것이다. 세입을 구성하는 조세법률주의가 각각의 세법이 법률인 것과 마찬가지로 재정을 이루는 세입·세출 양쪽의 모두 법률로써 균형을 갖추게 되는 것이고 비로소 민주주의의 기본원리인 법치주의가 시작되는 것이다.²²¹⁾

220) 김철수, 전거서, 1393면.

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

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음 해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법률에서 정한 조건과 그 유보 조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.²²²⁾

프랑스에서 예산을 법률형식으로 취하고 있는 것은 그 역사적인 유래에 의한다. 프랑스는 1789년 프랑스 혁명 이후 영국의 재정제도를 도입하여 조세법률주의를 취하고 있는 것이다. 프랑스에서 전제군주는 조세 및 지출에 대하여 무제한적 권한을 행사하였다. 15세기에서 18세기에 걸치는 동안 국왕은 일종의 입법의회라고 할 수 있는 삼부회를 거의 소집하지 않았으며, 왕은 그가 원하는 모든 자금을 사용할 절대적인 권한이 있다고 선언하였다. 따라서 의회가 국민의회의 승인없이 세금을 부과할 수 없다는 원칙을 확립하기 위하여 혁명이 필요하였던 것이다. 그러나 혁명 후 프랑스 국민의회는 조세를 부과하고 지출을 승인하는 자신의 권한을 제한하지 않았다. 1791년 포고에서 ‘의회는 스스로 국가의 회계를 검사하고 감사하여야 한다’고 선언하였다. 왕정복고 후 1814년 헌법에서는 과세에 대한 의회의 법률에 의한 동의규정은 있었지만 지출에 대한 통제규정은 없었다. 세출에 대한 통제는 의회와 왕의 투쟁의 결과로 성립된 것이었다. 그 성립의 근거는 납세자야말로 세금의 용도를 결정할 권리를 가진다는 논리였다. 그러나 당시 왕은 조세의 지출결정권은 집행권자인 왕에게 속하는 것이라고 강변하였다. 이와 같은 논쟁이 있는 상황에서 지출에 대한 통제의 실효성을 확보하는 것은 의회의 단순한 의결만으로는 달성될 수 없기 때문에 법률이 가지는 구속력을 사용할 수밖에 없었다. 결국

222) 프랑스 예산의 역사에 관해 상세한 것은, 한동훈, “프랑스 재정법제의 역사적 전개”, 주요국의 예산법률주의 워크숍 자료집, 81-109면, 한국법제연구원, 2010.2 참조

의회가 각 행정부처에 대한 지출액을 한정하기 시작한 것은 1819년 3월 25일 법률에 의한 것이었다.²²³⁾

제 2 절 재정에 관한 조직법률

1. 재정에 관한 조직법률의 성격

프랑스 헌법 제34조는 “재정법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원과 부담을 정한다. 사회보장 자금조달법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.”라고 하여 재정에 관한 사항을 조직법률로 정하도록 하고 있다.

프랑스에서 의회가 제정하는 규범으로서 법률가운데 헌법에서 특히 조직법률로 규정하도록 요구하는 사항에 대해서는 반드시 조직법률로 정하여야 한다. 헌법상 조직법률로 규정하도록 열거한 사항만을 조직법률로 규정하는 것은 대개의 경우 공권력의 조직이라든가 기능에 관한 사항이다.

조직법률은 헌법에서 조직법률로 정하도록 규정한 사항에 대해서만 조직법률로 정하도록 하고 있는 것으로 특별한 원칙은 없다. 즉 헌법이 조직법률로 규정한 것이 조직법률인 것이다.²²⁴⁾ 헌법에서 조직법률로 정하도록 한 것은 보통법률과 비교하여 더 안정적이고 더 보장을 요하는 사항인 것이다.²²⁵⁾

조직법률은 보통법률과는 다른 특별한 입법절차를 거치도록 되어 있다. 조직법률은 법률안의 심의 전에 최소한 15일의 숙고기간을 정

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

224) Jean-Pierre Camby, Quarante ans de lois organiques, RDP, 1998, p.1686.

225) Michel Debré, Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, in Doc pour servir, Doc. Fr. 1987, vom.2, p.340.

해놓고 있다. 또한 상원에 관계되는 조직법률의 경우를 제외하고는 최종적으로 조직법률안을 국민의회가 최종적으로 조직법률안을 채택할 수 있으며 재적의원 과반수의 찬성을 얻도록 하고 있다. 또한 위헌법률심판을 담당하는 헌법재판소의 위헌심사를 의무적으로 받도록 되어 있다.

조직법률에 대해서는 프랑스에서 헌법과 보통법률의 중간에 위치하는 규범력을 가진다고 볼 수 있다.²²⁶⁾

따라서 프랑스에서 재정에 관한 법률을 조직법률로 정하도록 한 것은 그 중요성을 인정하고 있는 것이라 할 수 있다.

2. 내 용

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 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 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 재정에 관한 일반원칙을 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 제2장(제2조부터 제31조까지)은 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하고 있는데, 제3조는 세입예산의 과목에 대하여 규정하고 있고 제5조는 세출예산

226) Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8e éd., Montchrestien, 2008, p.113.

의 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.

재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

제 1 장 예산법

제 2 장 국가의 수입과 지출

제 1 절 예산의 수입과 세출

제 2 절 예산 심의 · 확정 의 성격과 범위

제 3 절 수입의 배분

제 4 절 국고금의 수입과 지출

제 5 절 국가의 회계

제 3 장 예산법의 내용과 제출

제 1 절 진실성의 원칙

제 2 절 예산법의 내용

제 4 장 예산법안의 심사와 표결

제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제 2 절 결산법률안

제 3 절 공통규정

제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

제 1 절 정보

제 2 절 통제

제 6 장 조직법률의 발효와 적용

3. 2001년도의 개혁

(1) 개혁의 내용

프랑스의 국가예산회계제도의 개혁은 수십 년간의 정치·행정환경의 변화 속에 큰 흐름을 차지하였던 신자유주의, 지방분권화에서 비롯되었다. 물론 여러 가지 분야에 있어서 변화가 있었지만 무엇보다도 공공재정분야에서 입법적 권한의 증대의지가 표출되었다는데 있다. 이와 더불어서 같은 시기에 공공지출과 수입이 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 시민들의 알고자 하는 욕구는 자연히 공공자금을 어떻게 통제할 것인가에 대한 관심으로 모아지게 되었고, 따라서 시민들은 자연히 의무적 선불금의 사용에 관심을 피력하게 되었다. 여기에서 국가예산회계제도 개혁의 두 가지 재정적 논리가 도출된다. 즉, 재정적 투명성과 예산과 공공회계(계좌)의 관독을 쉽게 해 줄 수 있는 정치적 측면에서의 배려와 공공기금의 관리 성과와 효과성, 합리성 제고 및 공공자금 관리 칩 통제에 기반을 두는 경제적 측면에서의 고려가 그것이다.

이러한 배경 하에 1990년 초 예산부와 내무부는 개혁을 시도하게 되었고, 마침내 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique

n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)을 제정하게 되었다. 같은 배경 하에 공공지출과 의회 통제 위원회(Group de Travail sur l'Efficacité de la Dépense Publique et le Contrôle Parlementaire) 위원장인 디디에 미고(Didier Migaud)가 국회의원에게 (국회 상하 양원과 정부가 합의해야 할 일로서) 국가를 위한 새로운 재정구조를 제안하였다. 예산법률의 적용만을 의미하는 것이 아니라 보다 광범위하게 국가개혁의 기초인 공공재정을 위한 새로운 사회계약으로서의 프랑스 재정공법(droit public financier)의 역사를 통해 볼 때, 1959년의 법률명령은 정부의 역할을 강화하려는데 목적이 있었던 반면 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 상하의원들의 주도력 내지 통제권한을 강조하고 있다.²²⁷⁾

2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 전면적으로 개정하는 내용으로 프랑스 재정에 관한 내용과 체계를 전반적으로 개혁하는 것이라 할 수 있다. 이는 단순한 예산과정을 수정하는 것에 지나지 않는 것이 아니라 정치적·행정적인 시각에서 근본적인 변화를 가져오는 국가개혁이라 할 수 있다.²²⁸⁾

결국 법의 적용 등을 통해 나타나는 문제점을 어떻게 소화할 것인가가 오늘날의 과제가 되고 있다. 즉, 정부의 책임성 문제가 제기되고 있는데, 이는 정치·행정적 조직 전체를 현대화해야 하는 것으로 프랑스 국가를 새로운 경제적·사회적 환경에 적응시키는 방향에서 해답을 찾아야 할 것으로 보고 있다. 이러한 맥락에서 프랑스 공공관리는 수단 의 논리(logiques de moyens: 할당된 자산금애에 관심)에서 성과(결과) 의 논리(une logique de résultat: 기업의 철학/도달하여야 할 목표에 관심)

227) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12, 13-14면.

228) Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001, p876-877.

로 대체되고 있는 것이다. 성과의 논리는 프랑스 공공관리에 큰 변화를 야기시키게 되었고, 국가예산회계제도의 새로운 틀을 제시하게 되었다. 따라서 예산제도개혁은 다음과 같은 방향에서 추진되었다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회(국민의회-Assemblée nationale)의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하여야 한다는 것이다. 프랑스는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 의회의 보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도를 모색하게 되었다. 그 동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었던 인식 하에 예산의 효율성을 달성하기 위해 예산을 사업별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과를 도출하여야 한다는 것이다. 여기에서 상원(Sénat)의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다.

둘째, 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그 동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 성과에 대하여 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 더군다나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임서의 약화를 초래하였기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출 성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하며, 사업은 공익과 기대하는 성과 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보하여야 한다는 것이다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영

자의 재량권을 확대한다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향한다. 재정법은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화한다. 이를 위하여 재정법의 권한 범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화한다. 예산통일성원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대하여 엄격한 구분을 한다. 예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회 내의 재정위원회 역할을 강화한다.²²⁹⁾

(2) 2001년 재정법 개혁의 필요성

2001년 재정에 관한 조직법률의 개정은 국가개혁을 원하는 정치인들뿐만이 아니라 1959년 1월 2일 법률명령의 재정에 관한 절차에 대한 개정을 바라는 재정 전문가들에 의하여 원하는 사항이었다.²³⁰⁾

2001년 재정법제의 개혁의 필요성이 대두되어 대폭적인 개혁이 있었는데, 이러한 개혁의 필요성은 국민의회의원인 디디에 미고 의원의 국회 제안설명서에 잘 나와 있다. 이를 보면 다음과 같다.²³¹⁾

국가재정조직법의 총체적인 개혁: 재정의 효율성 제고와 의회 재정 통제권 행사의 보장

이미 국가재정조직법 개정의 유리한 환경이 형성되었음을 알 수 있다. 특히 레이몽 포르니(Raymond Forni) 하원의장의 적극적인 지지와 참여는 법 개정의 유리한 환경을 구체화시켰고, 2000년 7월에 제출된 재정에 관한 조직법률 개정안 심의에 박차를 가하는 계기가 되었다. 하원의사규칙 제31조와 재정위원회 앙리 엠마누엘리(Henri Emmanuelli) 위

229) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12, 14-16면.

230) Lucile Tallineau, Quarante ans de proposition de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, RFFP, n°73, janvier 2001.

231) 국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6, 13-18면.

원장의 요청에 따라 재정에 관한 조직법률 개정안은 특별위원회의 심의에 회부되었다. 포르니 하원의장은 동 특별위원회에 친히 참석하여 국가재정조직법 개정에 지대한 관심을 표명하였다. 포르니 의장의 특별위원회 출석은 법 개정작업에 무게를 더해주었을 뿐만 아니라 심의과정의 시종일관 평정을 잃지 않고, 모두가 책임의식을 갖고 심의에 임하는 자세를 갖게 하였다. 특별위원회 동료 위원들 또한 소속 정파에 관계없이 국가이익을 앞세우면서 이러한 분위기를 형성하는데 기여했음을 첨언하고자 한다.

특별위원회의 검토작업은 충분한 시간을 갖고 진지하게 이루어졌다. 조직법률은 법체계상 헌법과 일반 법률의 중간에 위치하는 것으로서, 헌법 제46조 제2항은 조직법률의 중요성에 비추어 충분한 검토가 이루어질 수 있도록 그것이 정부발의든 또는 의원발의든 조직 법안이 의회에 제출된 지 최소한 15일이 경과한 후에야 심의·표결할 수 있다고 규정하고 있다. 이번 재정에 관한 조직법률 개정안은 법안제출 이후 7개월에 걸쳐 검토가 이루어졌다.

따라서 국가재정조직법 개정안은 특별위원회의 검토사항을 반영하고 있다. 특별위원회는 국가재정조직법 개정안을 검토하는 과정에서 3명의 정부각료, 회계법원장 그리고 2명의 전직 재정부 장관의 자문을 구했다. 특별위원회는 또한 공무원 노조대표들의 의견도 청취하였다. 이는 포르니 하원의장이 언급한 바대로 우리가 소망하는 국가재정제도의 현대화는 전체 공무원들과 함께 할 때 가능한 것이고, 이들을 배제시키고는 불가능한 일이기 때문이다. 또한, 본인은 고위직 공무원들과 국가재정조직법 개정안에 대해 장시간의 열띤 토론회를 수차례 가졌고, 이러한 토론회는 법안 검토과정에서 매우 유익했음을 덧붙이고자 한다.

이와 같은 다양한 의견수렴의 덕분으로 특별위원회는 재정의 효율성을 제고시킬 수 있는 수단을 정부에 제공할 절대적인 필요성 - 프

프랑스는 재정제도의 선진화에 매우 낙후되어 있어 의회와 정부가 그 필요성을 전적하고 공감하고 있다 - 과 의회에서 심의·확정된 세입·세출예산이 의회의 의도대로 제대로 집행되는지 여부에 대한 민주적 통제장치의 확보 필요성을 적절히 충족시키는 균형있는 재정제도 개혁안을 입안할 수 있었다.

1) 국가재정의 효율성 제고

국가재정제도의 선진화와 재정운용 담당자들의 책임제 확립을 위해 재정에 관한 조직법률 개정안에 다음과 같은 중요한 조항들을 도입하였다.

첫째, 재정에 관한 조직법률 개정안 제7조는 엄격한 예산 항목주의 대신 부처별 주요사업제도를 도입하였는 바, 이것은 재정제도의 선진화를 이룩하는 핵심요소이다. 이러한 부처별 주요사업제도의 도입은 행정기관은 물론 외부 감독기관뿐만 아니라 무엇보다도 제1차적으로 의회로 하여금 재정운용 현황을 보다 쉽게 파악할 수 있게 해준다. 이것은 국가예산집행기관이 준수해야 할 전체 예산계상 항목의 수를 종래 850여개에서 150개, 최대 200여개로 축소시킴으로써 가능해진다. 주요사업은 예산을 목적별로 재구성하는 바, 이는 지출 성질별로 예산을 표시하는 투입중심 예산구조에서 성과지표를 통해 성과측정이 가능한 목표와 성과중심 예산구조로의 전환을 가능하게 해준다.

둘째, 재정에 관한 조직법률 개정안 제4조는 지출항목을 보다 더 실제적으로 분류함으로써 예산서의 이해도를 높이는 데 기여한다. 이와 같은 지출항목의 분류방식은 지출내용을 한눈에 알 수 있게 해주기 때문이다. 단, 인건비 지출 항목은 예외이다. 인건비 지출 항목에는 지출상한액이 설정된다. 이는 인건비부문의 지출 남용을 방지하기 위해서이다. 국회가 인력충원예산의 한도를 설정하고, 이를 부처별로 할당하는 것은 공공분야 인력관리의 실질적인 유연성을 부여하고, 인력현황을 정확히 파악하기 위함이다(동 법안 제31조).

이처럼 재정운용담당자의 책임제 도입을 통해 주요사업별 총액예산 제도와 예산집행의 자유재량권이 허용된다고 해서 이것이 곧 재정운용담당자에게 ‘백지수표’를 위임하는 것은 결코 아니다. 사업책임자들은 오히려 연간사업계획서를 통해 예산요구를 정당화해야 하고(동 법안 제38조), 연간사업실적보고서를 통해 사업성과를 사후적으로 보고해야 한다(동 법안 제46조).

또한, 주요사업별 총액예산제도의 도입이 의회의 예산법안 수정권한을 약화시키는 것은 아니다. 의회의 예산법안 수정권한은 이미 재정에 관한 조직법률 개정안에 포함되어 있고, 주요사업별 예산법안 표결도 헌법 제40조에 위배되지 않는 범위에서 모든 예산과목의 수정 또는 조정을 가능케 한다.

의회의 예산법안 수정권한이 보다 더 합리적으로 행사될 수 있도록 새로운 예산분류 체계가 도입되었다. 즉, 예산법안의 표결단위(l'unité de vote)인 임무(mission)와 사업단위(l'unité de spécialité)인 주요사업(programme)을 구분한 것이 그것이다. 이러한 새로운 분류체계는 의회가 지출승인의 한도를 지키는데 도움이 된다. 또한 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산액을 변경할 수 있고, 모든 지출에 대해 다년도 예산배분이 가능해짐에 따라 이월조치가 최소화된다.

재정운용을 개혁하고, 국가 총부담 규모를 더 잘 파악할 수 있도록 국가예산회계제도에 관해서도 다양한 의견들이 검토되었는바, 의회 예산배분의 근간이 되고 이를 수치로 표현한 현금주의 예산회계 방식과 발생주의 회계방식을 병행하기로 의견이 집약되었다.

실질적인 국가예산회계제도를 발전시킴으로써 내실있는 결산법을 수립할 수 있다. 정부와 행정관서는 몇몇 민주국가들에서처럼 성과지표가 첨부된 행정목표를 설정하고 그 이행에 대해 의회와 국민들을 상대로 책임을 진다. 사업추진을 위해서는 다년간 사업계획에 반영된 총액예산을 배분받는다. 행정관서는 인건비 지출항목을 제외하고는

배분된 예산의 집행에서 재량권을 갖는다. 이는 행정기관이 의회의 통제 하에 최상의 자원배분을 할 수 있도록 하기 위해 사업간 예산의 대체가 가능하기 때문이다.

행정부에 예산집행의 재량권이 부여되었다고 해서 이것이 곧 의회 재정통제권의 약화를 의미하는 것은 아니다. 예산집행의 유연성을 부여받는 만큼 예산집행기관은 의회에 그 실적을 구체적으로 보고해야 할 의무를 지니기 때문이다. 의회는 이를 통해 세입과 세출 그리고 그 집행결과의 효율성을 실질적으로 감독함으로써 건전한 재정운용에 기여하게 된다.

2) 의회 재정통제권 행사의 보장

의회 재정통제권 행사의 보장과 관련하여 제시된 세가지 방안은 첫째, 의회예산심의·확정권의 회복, 둘째, 예산법의 이해도와 정확성 제고, 셋째, 연중 상시적인 의회 재정통제기능 행사로 대별된다.

① 의회 예산심의·확정권의 회복

의회 예산심의·확정권의 회복은 예산과 관련한 의회의 감독범위를 확대시키는 동시에 행정부가 의회의 예산심의·확정 사항을 충실하게 집행하는 것을 의미한다. 이와 같은 목적달성을 위해 다양한 방안들이 검토되었다.

첫 번째 방안은 국가에 의한 채무보증, 국고차입(차입계획을 예산법에 첨부시킴), 국세 이외의 각종 부담금(taxes parafiscales), 공공기관의 차입 등을 의회 예산결정의 범주에 편입시키는 것이다. 각종 기부금 수입의 경우 이를 예산법에 삽입하기가 곤란하다면 적어도 의회에 관련 사항을 통보하도록 한다.

두 번째 방안은 의회가 심의·확정한 예산법 규정을 정부가 변경할 수 있도록 허용하는 주된 절차들을 폐지하거나 절차의 적용을 엄격하

게 하는 것이다. 의회가 심의·확정한 예산법 규정 가운데 정부가 관련규정을 변경할 수 있는 것으로는 예비비, 총액예산 및 다년도 예산의 운용과 전용 및 이용에 관한 것들이다.

세 번째 방안은 그동안 예산의 경직성을 초래하고, 의회 예산권을 훼손하는 것으로 간주되어 온 법정지출이라는 개념자체를 폐지하는 것이다.

네 번째 방안은 정부가 긴급경제재정명령 조치를 취할 때 상·하양원 재경위원회의 의견을 듣도록 하는 것이다.

② 예산법의 이해도와 정확성 제고

예산법의 이해도와 정확성 제고를 위해 다음과 같은 규정들이 고려된다.

수년전부터 헌법재판소(Conseil Constitutionnel)6)의 결정에서 나타나기 시작한 예산의 정확성의 원칙은 국가재정조직법 개정안에 반영되어 모든 예산법안과 결산법안에 적용될 것이다. 또한 향후 예산법안이 각 부처 주요사업별로 작성됨으로써 예산법의 이해도 제고에 기여하게 될 것이다. 이는 의회가 더 이상 과거처럼 추상적인 항목으로 구성된 투입수단 중심의 예산법안이 아닌 주요사업들로 구성된 구체적인 임무중심의 예산법안을 두고 예산심의를 하기 때문이다. 여기서 임무는 그 목표와 성과간에 논리적인 연결성을 지니고 있다.

정부가 의원들의 예산관련 질의서에 답변할 때 과거와는 달리 답변시한이 재정에 관한 조직법률 개정안에 명시된 것도 의원들의 예산법안 심의에 도움이 될 것이다. 의회의 사업승인에 따른 상세한 자금배정 일정에 관한 사항도 의회에 통보되어야 한다.

행정부에 예산집행상의 유연성을 부여하는 대신 의회의 사후통제가 강화된다. 이는 정부가 결산법안 제출시 예산사용을 정당화시키는 연간실적보고서 제출을 통해 구체화된다. 결산법안 심의시에는 회계법

원의 역할이 강화된다. 회계법원에 의한 결산법안의 합법성 선언은 동 법안의 실질적인 확인작업과 예산법 집행결과 보고를 통해 이루어지기 때문이다. 끝으로 국고차입에 대해서도 의회의 통제가 강화된다.

③ 연중 상시적인 의회재정통제기능 행사

연중 상시적인 의회재정통제기능 행사란 예산과 관련한 의회의 활동이 예산법안 및 추가경정예산법안 표결에만 국한되지 않고 광범위한 분야에 걸쳐 연중 확대되는 것을 의미한다.

결론적으로 본 국가재정조직법 개정안은 국가재정개혁과 의회의 재정통제권 강화라고 하는 두 가지 목표를 지향하는 것이다.

제 3 절 예산구성의 원칙

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

1. 예산 단년주의

예산 단년주의는 예산을 편성함에 있어서 예산을 1회계년도마다 편성하게 하는 것으로, 프랑스에서 점점 더 민감하면서 논쟁의 대상이 되는 원칙이다.²³²⁾

(1) 원 칙

프랑스에서는 예산을 1년 단위로 수립하도록 되어 있어 예산 단년주의가 적용되고 있다. 재정에 관한 조직법률 제1조 제2항이 ‘회계 년

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

도는 민사 년도에 따른다' 하여 1월 1일 시작하여 12월 31일 종료하도록 하고 있고 제6조 제2항이 '예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다'라고 하여 예산 단년주의를 규정하고 있다. 따라서 예산 단년주의가 적용되고 있다.

예산 단년주의는 매년 1년 단위로 예산을 작성하고 집행하는 것이다. 프랑스는 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 법률의 형식으로 연말에 국회의 의결을 거친다. 예를 들어 2009년도 예산법률의 경우 'Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009'의 명칭으로 법명이 붙여져서 의결된다. 예산이 의회에 의하여 매 회계연도마다 법률의 형식으로 가결되고 정부가 매 년도 이를 집행하게 된다. 따라서 1년 단위로 예산이 작성, 집행됨으로써 주기적인 특징을 가지고 있으며, 미리 예산안을 작성하여야 한다는 특징이 있다. 또한 예산을 작성하여 국외가 가결하는 데는 매년도마다 특성을 가지고 있게 된다. 이와 더불어 집행기간이 1년이라는 제한이 가해진다.

(2) 예 외

1년 단위로 예산을 수립하고 집행하는데 있어서 예외가 있는데, 대표적인 경우가 추가경정예산의 경우다. 추가경정예산의 경우에는 예산 단년주의에 대한 예외라고 볼 수 있는데, 1년 동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인이라든가 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항, 법 제6조에 규정된 각 조세 감면액 평가, 예산상 각 세입의 증감 평가, 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액, 예산균형표로 작성된 예산균형의 일반적 요소의 규정, 법 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인, 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가, 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액, 예산법과 모든 국가 이

익으로 형성되는 부담금의 부과에 의한 수입의 평가에 의하여 초과수당이 적용되는 형태는 추가경정예산법률에 의하여 회계연도 중에 수정할 수 있다. 또한 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액이라든가, 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액, 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액, 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액, 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항, 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항도 회계연도 중에 추가경정예산법률에 의하여 수정될 수 있다.

회계연도도 12월 31일을 종점으로 하여 종결되지만 예외적으로 추가로 집행되는 경우가 있다. 법 제28조 제2항에 의하여 국가행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)이 정하는 바에 따라, 예산상 수입과 지출은 회계연도를 초과하여 출납정리기한 동안에 회계처리를 할 수 있고, 이 기간은 회계연도 종료 후 20일을 초과할 수 없다. 추가경정예산법이 회계연도의 마지막 달에 공포된 경우에는 이 법이 명시하는 수입과 지출의 운용은 이 추가된 기간동안에 집행될 수 있는 것이다.

재정에 관한 조직법률은 제15조에서 ‘예산배정에 관한 조항에 따라, 당해연도에 승인된 세출예산과 사용승인액의 상한은 다음연도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다.’라고 하여 세출예산과 사용승인액의 상한에 대해서는 다음 년도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다고 하여 회계연도가 종료되면 원칙적으로 예산 단년주의를 선언하고 있다. 그러나 년도 말에 불용액(여유재원)이 발생한 특정 주요사업의 예산배정액은 재정부 장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 이월할 수 있으며, 다음연도 예산에 증액분을 반영시킨다. 다만, 동 이월조치에서 인건비 예산은 증액시킬 수 없도록 하고 있다. 또한 년도 말에 불용액(여유재원)이 발

생한 주요사업의 자금배정액은 재정부 장관과 관련 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 다음과 같은 요건으로 이월할 수 있다.

- 1) 이월되는 주요사업의 인건비 목에 기재된 세출예산은 동 사업의 당초 인건비 세출예산의 3% 한도내에서 증액할 수 있다.
- 2) 이월되는 주요사업의 여타의 목에 기재된 세출예산은 이월된 사업과 동일한 목에 기재된 당초 세출예산 전체의 총 3%의 한도내에서 증액할 수 있다.

연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 세출예산은 재정부 장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적을 가진 주요사업으로 이월한다. 다만 이월 예산액은 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없도록 하고 있다. 이월에 대한 부령은 예산배정액 또는 자금배정액의 여유분이 확인된 연도 다음해 3월 31일까지 공포하도록 하고 있다.

이와 관련하여 헌법 제34조가 조직법률로 국가의 재원과 부담을 정한다고 규정하고 있는데, 법 제15조가 이러한 헌법 조항에 위배되는 것은 아닌 가하는 것이 헌법재판소의 위헌심판대상이 되었는데, 헌법재판소는 결국 조직법률로 정하는 것이라고 하면서 합헌결정을 하였다.²³³⁾

(3) 헌법재판소 결정

헌법재판소는 예산의 예산 단년주의와 관련하여 몇 번의 결정을 하였다.²³⁴⁾ 그 가운데 1960년 8월 11일 1960년 추가경정예산법률에 대한 위헌선언에서 예산과 관련하여 예산 단년주의에 위반된다고 하여 위헌선언을 하였다. 이 결정에서 프랑스 헌법재판소는 특별세 징수는 매년

233) CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

234) CC n° 60-8 DC du 11 août 1960; CC n° 78-95 DC du 27 juillet 1978; CC n° 81-133 DC du 30 décembre 1981; CC n° 98-406 DC du 29 décembre 1998; CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

의회의 허가를 받아야 한다고 하면서 수신료가 앞으로 회기 중에 의회에 의하여 수정될 때, 새로운 세율에 의하여 결정되는 수신료는 다음의 예산법에서 주어진 허가 후에만 징수될 수 있다고 하는 것은 예산 단년주의에 위반된다고 하였다.²³⁵⁾

2. 보편성

(1) 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.²³⁶⁾

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.

(2) 예외

보편성 원칙의 하나로 원용되는 비배당은 실제 예산 운영에 있어서 불편함과 비효율적이라는 이유로 재정에 관한 조직법률에서 많은 예외를 인정하고 있다.

235) CC n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

236) François Chauvel, Finances publiques 2009, 12e éd., Gualino, 2009, p.31.

재정에 관한 조직법률 제16조가 ‘특정한 수입은 특정한 지출에 직접 배정할 수 있다. 이 배정액은 부속예산 또는 특별회계의 형태를 띠거나, 또는 일반예산, 부속예산 혹은 특별회계의 특별회계절차의 형식을 갖춘다.’라고 하여 예외를 규정하고 있다. 재정에 관한 조직법률에서는 몇 가지로 나누어서 예외를 인정하고 있다.

1) 기부금(les fonds de concours)

기부금은 공익적 지출에 협조하기 위하여 법인 또는 자연인이 기부하는 면세자금 또는 국가에 귀속되는 유증(遺贈) 또는 기부로 조성된다.

기부금은 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexe) 또는 해당 특별회계의 수입에 계상된다. 동 기부금은 재정부 장관의 부령에 의해 관련된 주요사업의 예산에 추가로 배정된다.

기부금 수입은 예산법에 의하여 산정·평가된다. 이 법 제34조 제6호의 규정에 따른 지출과 부담액의 상한은 기부금으로 승인될 수 있는 예산액을 포함한다.

기부금은 기부 당사자의 의도에 맞게 사용되어야 한다. 이를 위하여 국가행정최고법원의 심의를 거친 명령(décret)으로 기부금에 의하여 승인된 예산의 사용규칙을 정한다.

국가기관이 정기적으로 제공한 역무의 급부로부터 발생한 수입은 재정부 부령으로 동 수입의 사용절차를 정할 수 있다. 기부금에 관한 규칙은 당해 수입에도 적용된다. 당해 절차로 승인된 예산은 해당부서에 배정된다.

세출예산환수는 재정부 장관의 부령으로 다음 수입에 적용할 수 있다.

세출예산에서 불법적 또는 임시적으로 지불된 금액의 국고환수로부터 발생하는 수입

예산의 지출로 인한 국가기관간 양도에서 발생한 수입

2) 부속예산(le budget annexe)

부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재정부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

3) 특별회계(les comptes spéciaux)

특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

- ① 특별배정회계
- ② 상거래회계

③ 통화운용회계

④ 재정협력회계

특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다. 여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정된 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업별로 세분된다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

4) 특별배정회계(les comptes d'affection spéciale)

특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재정부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재정부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재정위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

5) 상거래회계(les comptes de commerce)

상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·용자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액

- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재정부 장관의 국민의회와 상원 재경위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

6) 통화운용회계(Les comptes d'opérations monétaires)

통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

7) 재정협력회계(Les comptes de concours financiers)

재정협력회계에는 국가가 동의한 융자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 데크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

(3) 헌법재판소 결정

프랑스 헌법재판소는 보편성과 관련하여 위헌결정을 하였다. 1993년 12월 16일 근로와 직업, 직업형성에 관한 5년법률(Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle) 결정에서 사회보장 자금의 제출을 충당하기 위하여 일반예산에 등록된 국가 수입을 배당하는 것은 보편성 원칙에 위배된다고 하였다.²³⁷⁾ 1995년 예산법률에 대해서도 보편성에 위반된다고 하여 위헌선언을 하였다.²³⁸⁾

3. 단일성

(1) 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, 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 역부, 기관별 또는 수입과 지출을 분리하여 작성된다면 전체적 심의가 곤란할 뿐만 아니라 수요를 초과하는 과정이 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 문서의 의

237) CC n° 93-328 DC du 16 décembre 1993.

238) CC n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

결 유무가 재정의 명백을 결정하고 의회 재정권은 여기에 집약적으로 표현되는 것이다.²³⁹⁾

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.²⁴⁰⁾

(2) 예 외²⁴¹⁾

1) 부속예산(le budget annexe)

부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

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

240) CC n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

241) 단일성과 보편성은 그 성격상 혼재될 수가 있어 예외가 유사하나, 위의 보편성에 대한 예외를 다시 한번 서술하여 준다.

이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재정부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

2) 특별회계(les comptes spéciaux)

특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

- ① 특별배정회계
- ② 상거래회계
- ③ 통화운용회계
- ④ 재정협력회계

특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정한 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업별로 세분된다.

이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

3) 특별배정회계(les comptes d'affection spéciale)

특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재정부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재정부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재정위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

4) 상거래회계(les comptes de commerce)

상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·용자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재정부 장관의 국민의회와 상원 재정위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

5) 통화운용회계(Les comptes d'opérations monétaires)

통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

6) 재정협력회계(Les comptes de concours financiers)

재정협력회계에는 국가가 동의한 용자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 테크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

4. 특별성

(1) 원 칙

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 주요사업

별 또는 예비금별로 용도가 한정된다'라고 규정하여 예산구성에 있어서 특별성을 규정하고 있다.

(2) 예 외

재정에 관한 조직법률은 특별성에 대한 예외규정을 두고 있다. 제11조에서 우발적이고 예측 불가능한 지출에 대한 예비금으로 심의·확정된 예산은 필요한 경우에, 재정부 장관의 보고서에 근거하여 의결된 시행령에 따라 주요사업별로 배정하도록 하고 있으며, 급여로 심의·확정된 예산은 재정부 부령에 따라 주요사업별로 배정한다. 재정부 부령에 의해서만 인건비 목(目)으로 심의·확정된 예산을 증액할 수 있도록 하고 있다.

또한 제12조에서 전용(virements)을 통하여 동일한 부처의 주요사업간에 예산배정을 변경할 수 있으며, 전용이 가능한 세출예산의 누적액은 각각의 주요사업에 대하여 매년도 예산법에 의하여 심의·확정된 예산의 2%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 상한비율은 관련되는 각 주요사업에 대하여 인건비 목으로 심의·확정된 세출예산에도 동일하게 적용된다.

이와 더불어 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산의 배정액을 변경할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우, 특정한 목적으로 이와 같이 이용된 예산은 당초의 주요 사업의 단위 사업들과 일치되게 사용하여야 한다. 이러한 이용을 통하여 관련 부처 간에 승인 받은 사용액의 배정을 변경할 수 있다.

5. 균형성

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.²⁴²⁾ 프랑스 헌법재판소도 예산의 균형성을 기본 원칙 가운데 하나로 인정하고 있다.²⁴³⁾

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 I 도 ‘해당 연도의 예산법이 정한 예산균형의 악화를 방지하기 위하여 재정부 부령으로 예산을 취소할 수 있다.’라고 하여 예산의 균형성을 나타내고 있다. 또한 제34조도 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 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 몇몇 규정을 두고 있는데, 제33조가 ‘세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입

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

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

과 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.

헌법재판소는 2002년 12월 27일 2003년 예산법률 사건에서 예산의 균형성과 관련하여 ‘2003년도 회기 중에 예산법률의 균형성이 예산에서 벗어나는 경우 정부가 의회에게 추가경정예산법률을 회부하여야 한다’라고 하면서 예산의 균형성을 준수하여야 할 1차적인 책임은 정부에게 있다고 하였다.²⁴⁴⁾ 그러면서도 다음해인 2003년 12월 29일 2003년도 추가경정예산법률 사건에서는 위의 표현을 그대로 원용하면서 이에 덧붙여서 유효한 기간에 추가경정예산안의 발의가 안되는 경우 동 법률에 대한 합헌성 통제는 효과가 없다고 하였다.²⁴⁵⁾

6. 진실성

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 헌법재판

244) CC n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

245) CC n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

판소는 이를 기각하였다.²⁴⁶⁾ 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 감축하는 것이라고 하면서 기각하였다.²⁴⁷⁾ 다음 해에 국회의원들은 또 다시 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.²⁴⁸⁾ 2년 후 1996년 말에 국회의원들이 1997년 예산법률에 대하여 위헌심판을 청구하였으나 헌법재판소에 의하여 기각되었고,²⁴⁹⁾ 1997년 말에 1998년 예산법률에 대하여 위헌심판 청구가 되었으나 기각되었다.²⁵⁰⁾ 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.²⁵¹⁾

246) CC n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

247) CC n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.

248) CC n° 93-351 DC du 29 décembre 1994.

249) CC n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.

250) CC n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

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

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 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. 이와 관련하여 사회당 국회의원들은 2005년 결산법률에 대하여 위헌심판을 청구하였다. 이에 대해 2006년 7월 13일 결정에서 헌법재판소는 동 조항들은 2006년 1월 1일 이후 재정법률부터 적용되는 것이므로 효력이 없다고 하면서 각하하였다.²⁵²⁾

제 4 절 예산과정

1. 예산법의 종류

프랑스에서 재정관련 법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(*loi de finances de l'année*)로서 매년마다 국가의 세입과 세출

252) CC n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006.

에 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.²⁵³⁾

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.

(1) 예산법률

매년 국회에서 의결하는 예산법률은 크게 두 부분으로 나뉘는데 제1부는 다음으로 구성된다.

- 1) 일년 동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
- 2) 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
- 3) 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
- 4) 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
- 5) 예산상 각 세입의 증감 평가

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

- 6) 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
- 7) 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
- 8) 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
- 9) 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액

제2부는 다음으로 구성된다.

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

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

이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

- 1) 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자 군별 해설부록
- 2) 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
- 3) 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
- 4) 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속 서류

의회에 의하여 투표된 일반예산의 세출에 있어서 총체적 상한액의 집행을 보장하는 조치. 이것은 개별적으로 제한된 지출계획, 인건비에 관한 지출예산 비율, 그 외 다른 항목의 지출예산 비율을 포함한다.

- 5) 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출

추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.

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

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

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

(2) 추가경정예산

추가경정예산은 이미 성립된 예산을 변경하는 것이다.

추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

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

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

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

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

(3) 결산법률

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

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

2. 예산작성

프랑스는 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에, 매년 예산이 법률의 형태로 국회를 통과한다. 또한 법률안 제출권이 정부와 의회에게 있기 때문에 정부도 법률안을 발의할 수 있다. 그러나 예산법률은 정부만이 발의할 수 있기 때문에 예산법률안을 정부가 발의하는 경우 일반적인 입법절차를 준수하면서 예산법률안 준비에 있어서 일반 법안 작성과 다른 측면을 살펴본다.

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

프랑스에서 국가예산은 국무회의의 심의를 거쳐서 수상의 감독 하에 재정부 장관이 작성하도록 되어 있다. 국가에 따라서 예산을 국회가 작성하는 경우도 있으나, 프랑스에서는 정부가 예산법률을 작성하도록 되어 있다. 프랑스가 예산법률주의를 취하고 있으므로 예산도 법률의 형식으로 국회가 제정하도록 되어 있으므로, 일반 입법절차를 준수하도록 되어 있다. 그러나 예산법률안의 경우에는 법률안 제출권이 정부에게만 있다. 이는 일반 법률안 제출권이 정부와 의회에게 있는 프랑스에서 예산법률안에 대해서는 정부에게만 제출권을 부여하고 있는 것이 특징이다.

(1) 1월과 2월

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

이러한 일정은 상황에 따라 달라질 수 있는데, 예를 들어 1997년에 자크 시락 대통령이 국민의회를 해산하였으므로 수상의 공문은 1997년 6월 26일에서야 보내졌다. 반면에 2005년에 공직자 수를 줄이기 위한 예정으로 하는 중요한 예산편성은 2005년 2월 8일에 보내졌다. 수상의 각 부에 보내는 공문은 점점 더 빠른 시기에 발송되는 추세로 되고 있다. 예를 들어 2007년도에는 1월 19일에 발송되었다.²⁵⁴⁾ 수상의 예산편성은 각 부의 보고를 통하여 수정된다.

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

(2) 3월과 4월

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

(3) 5월과 6월

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

(4) 7월과 10월 사이

7월 초에 예산액 상한지침 서신이 발송된다. 수상 명의로 각 부처별, 항목별로 작성되어 구체적인 내용과 각 사업의 상한액을 수록한 예산액 상한지침서신이 발송되는 것이다. 예산액 상한지침서신이 발송되고 나면 7월 중순과 8월 중순 사이에 제2차 예산회의가 열린다. 예산액 상한지침서신을 통보받은 각 부처는 예산실과 각 부처간 예산 한도액과 지출에 대한 재조정을 목적으로 제2차 예산회의에 참석함으로써 각 부처에 대한 예산 허용액의 최종적 결정이 내려지며, 세입규모의 추계도 다시 이루어진다. 그리고 나면 8월과 9월 사이에 정부에

산안이 확정된다. 예산 허용 한도액의 최종 결정에 따라 각 부처는 최종 예산안을 작성하고 재정정책을 결정하게 된다. 그 후 10월 첫째 화요일까지 의회의 예산법률안이 제출된다.

의회의 다음연도 예산법안 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회가 있는 4/4분기 중에 국가경제발전과 공공재정정책에 관한 보고서를 제출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

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

이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

3. 예산법률의 심사의 의결

(1) 정부에 의한 예산법률안 제출

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

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

(2) 국민의회에 제출

예산법률은 다른 법률들과는 달리 국민의회에 우선적으로 회부되도록 하고 있다. 다른 법률들은 상원이나 국민의회 가운데 하나에 회부할 수 있으나 예산법률은 반드시 국민의회에 우선적으로 회부하도록 하고 있는 것이다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되는 국회의원들로 구성되기 때문에 간접선거로 선출되는 상원의원들로 구성된 상원보다 국민적 정당성이 더 있기 때문에 예산법률의 경우 상원보다 하원에 반드시 먼저 회부하도록 하고 있는 것이다. 예산법률안을 국민의회에 우선적으로 제출하도록 하는 것은 1814년 헌장에서 처음으로 채택되기 시작하여, 1875년 헌법과 1946년 헌법이 채택하였고 현행 제5공화국 헌법이 채택하고 있다. 그러나 보통의 경우 국민의회가 예산법안에 대하여 심사를 하면, 상원도 곧바로 위원회에서 심의에 착수한다.

(3) 국회의 불수리

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

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

불수리 대상으로서의 법률안 또는 수정안은 의원이 발의한 것에 한정되며, 행정부 또는 수상이 발의한 것은 제외된다. 국민의회에서 불수리 청구는 행정부에 의하여 행하여지는 것이 일반적이지만 재무위원회 (la commission des finances)와 국민의회 의원에 의하여 행하여질 수도

있다. 법률안에 대한 불수리가 청구된 경우 또는 청구된 불수리에 대하여 이의가 있는 경우에는 재무위원회가 발안자와 행정부의 의견을 들은 후 불수리여부를 결정한다. 수정안에 대한 불수리가 청구된 경우는 국민의회 의장이 재무위원회 위원장이나 보고자 또는 의회사무처의 자문을 거쳐 불수리 여부를 결정한다. 상원의 경우도 이와 유사하게 진행된다. 불수리가 결정되면 당해 법률안은 접수될 수 없으나, 접수결정이 나면 입법절차가 진행되어 행정부는 다룰 수가 없다.²⁵⁵⁾

이러한 불수리 제도는 국회의원들이 위협하게 재정에 영향을 미치게 하는 것을 방지하기 위한 것으로 1900년 국민의회 의사규칙에서 비롯되었다. 그 후 1946년 헌법이 헌법에서 규정하기 시작하여 지금에 이르고 있는 것이다. 이러한 불수리 제도는 잘 적용되지 않고 있는데, 이러한 불수리에 대한 통제는 보통 의회 내의 입법절차에서 이루어진다. 즉 위원회에서 이루어지거나 혹은 수정안 접수 또는 공개회의에서 이루어진다. 불수리 혹은 수리 결정에 불복하는 경우 다룰 방법이 있는가에 대해서는 없다고 보아야 한다. 이러한 문제와 관련하여 1977년 7월 20일 헌법재판소는 결정을 한 바 있다. 1977에 국회는 시 상호간 협력에 관한 지방자치법전 개정 법률(Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7)을 통과시켰다. 이에 국민의회 의원들은 동 법률이 헌법 제40조에 위배된다고 위헌심판을 청구하였다. 이에 헌법재판소는 헌법 제40조에 근거하여 헌법재판소가 불수리 여부에 대하여 판단을 할 권한이 없다고 결정을 하였다.²⁵⁶⁾

오늘날 불수리제도는 그렇게 남용된다고 볼 수는 없다. 즉 국회의원들이 입법단계에서 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 법안에 대해서는 입법을 자제하고 있는 것으로 보인다.²⁵⁷⁾

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

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

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

(4) 심사와 의결 절차

1) 일반 절차

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

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

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

는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심의할 수 있다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다. 예산법률안은 정부의 요구가 있는 경우 우선적으로 의사일정에 등록된다.

2) 예산법률안과 추가경정예산법률안에 관한 절차

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

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

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

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

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

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

이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

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

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

매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다(법 42조).

세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다.

국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다.

예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의표결로 한다.

부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다(법 43조).

매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률명령을 공고한 직후, 정부는 다음 사항의 시행령을 의결한다.

- ① 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정
- ② 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

위의 시행령은 이 법 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다.

예산배정에 관한 시행령으로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다(법 44조).

헌법 제47조 제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국회의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.
2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국회의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

당해 연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

당해 연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

이 명령의 공포로, 당해연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

헌법 제47조 제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한 최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다(법 46조).

3) 결산법률안에 관한 절차

결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다(법 46조). 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없으므로 결산법안에 대한 제출과 의회의 1회독은 다음해의 예산법률절차에서 중요한 역할을 한다.

결국 예를 들어 2009년도를 가정해 보면 다음과 같다.

- 2009년 6월 1일 이전 - 2008년도 결산법률안의 제출
- 2009년 6월 - 2010년 예산관련 토론
- 2009년 9월 - 2008년 결산법률안에 대한 1회독에서 투표
- 2009년 10월 - 2010년 예산법률안에 대한 공개 토론

4) 사회보장 재정법률에 대한 예외

사회보장 재정법률에 대해서는 헌법이 다음과 같이 별도의 규정을 두고 있다.

제34조 제5항에서 ‘사회보장 재정법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상 수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다’고 하고 있고, 제39조 제2항에서 ‘제부제출 법안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다.’고 하고 있다.’고 하고 있다.

또한 헌법 제47-1조는 일반 재정법률과 다르게 국회의 의결절차를 규정하고 있다. 즉 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다. 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터

20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법제45조에 따른다. 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

(5) 수상의 책임

헌법 제49조 제3항이 재정법률에 대한 정부의 책임에 대하여 규정하고 있다.

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 제49조 제2항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

이 내용은 2008년 7월 헌법개정으로 수정된 것으로 2008년 7월 전에는 ‘수상은 국무회의의 심의를 거친 후 의안의 표결에 관하여 국민의회에 대하여 정부의 책임을 질 수 있다. 이 경우 의안제출 후 24시간 이내에 제출된 불신임동의가 전항에서 정한 바에 따라 가결된 경우를 제외하고 이 의안은 채택된 것으로 간주된다.’ 내용이었으나 개정된 것이다. 2008년 7월 헌법개정으로 그 이전에는 수상의 모든 의안에 대하여 책임을 지는 것으로 규정하던 것을 제한하여 예산법률안과 사회보장 재정법률로 제한을 하였다.

재정법률안 또는 사회보장 재정법률안과 더불어서 다른 법률안에 대하여 1년에 한법 헌법 제49조 3항을 적용할 수 있도록 한 것은 이

러한 것을 남용하여 국회의 수정권을 제한하는 것을 방지하고자 하는 것이다.²⁵⁸⁾

이러한 제도는 프랑스에서 정부가 국민의회의 투표없이(상원은 적용되지 않는다 - 상원에 대하여 적용되지 않고 국민의회에만 적용된다는 것이 중요하다²⁵⁹⁾) 통과시킬 수 있는 것으로 국회의 안정적 절대다수가 없는 상황에서 정부의 안정을 기할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.

재정법률 혹은 사회보장 재정법률과 관련하여 적용될 수 있는 상황은 3가지일 것이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우와 불신임이 발의되어 부결된 경우 그리고 불신임이 발의되어 가결된 경우이다. 법률안이 국민의회에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우에는 법률안이 채택된 것으로 간주된다. 불신임이 발의되어 부결된 경우에도 법률안은 가결된 것으로 간주된다. 그러나 불신임이 발의되어 가결된 경우에는 그 법률안은 부결된 것으로 인정되며, 정부는 그에 대해 책임을 지고 사퇴한다.²⁶⁰⁾

제5공화국 들어서 2008년 전까지 헌법 제49조 제3항이 이용된 것은 83번이었으나 이를 통하여 정부가 책임을 진 것은 한번도 없다. 그러나 2008년 헌법정으로 많은 변화가 올 수도 있는데, 1958년 이후 안정된 권력구조에 큰 변화가 올 수도 있는 것이다.²⁶¹⁾ 그러나 현재 국회의 다수당의 지지를 받는 대통령 체제에서는 헌법 제49조 제3항이 큰 기능을 하지 못한다는 견해도 있다.²⁶²⁾

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

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

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

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

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

4. 사법적 통제

(1) 헌법재판소의 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.²⁶³⁾

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 일부위헌 결정을 하였다.²⁶⁴⁾

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 통과되기 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.²⁶⁵⁾ 따라서 헌법재판소가 예산법률에 대하여 위헌심판이

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

264) CC. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

265) 물론 사후적 규범통제에서는 구체적인 입법과 판례가 나와야 알 수 있지만, 2008년 헌법개정 전에 사전적 규범통제에서는 헌법재판소가 청구되지 않은 조문에

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 보통법률인 예산법률은 재정에 관한 조직법률을 위배해서는 안된다고 하면서 예산법률에 대한 위헌심사에서 심판의 기준이 되는 규범으로 조직법률도 인정하고 있는 것이다.²⁶⁶⁾

1996년 말에 프랑스 정부는 1996년을 위한 추가경정예산법률안을 국민의회(Assemblée nationale)에 제출하였다.²⁶⁷⁾ 프랑스는 예산안이 우리나라와는 달리 매년 법률의 형태로 상정되기 때문에 의회가 법률제정 절차에 따라 처리를 하고 있다. 따라서 국민의회가 이를 심의하였는데, 심의과정에서 예산법률안에 대한 국민의회의 제1회독 때, 정부는 국민의회로 하여금 스페인 전쟁참가 군인들에 대하여 舊 전투병으로서의 지위를 향유할 수 있도록 하는 수정안을 채택하도록 하였다. 말로(Malraux) 수정안이라고 명명된 이 예산법률안은 많은 국민의회의원들로부터 비난을 받는 법률안이 되었는데, 특히 장 루이 보몽(Jean Louis Beaumont)이 수장으로 있는 프랑스민주연합(UDF, Union pour la démocratie française)에 의하여 많은 비판을 받았다.

청구인들의 주장은 절차적인 면에서 이 법률안이 예산편승(cavalier budgétaire)²⁶⁸⁾에 해당되어 하자가 있다고 하였고, 내용적인 면에서 이

대한 심판도 하고 있다. 자세한 것은 전학선, 프랑스 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000. 8, 379면 이하 참조.

266) CC n° 60-8 DC du, 11 août 1960.

267) 전학선, 프랑스에서 위헌법률심사청구의 취하 - 1996년 12월 30일 n°96-386 1996년 추가경정예산법률 사건을 중심으로, 헌법학연구, 제10권 제3호, 2004. 9. 554-555면.

268) 예산편승(cavalier budgétaire)이란 총재 의회가 예산법률의 채택을 촉진시키기 위하여 예산법률의 본질에 반하는 규정을 삽입시키는 것으로 위헌적인 것이다. 예산편승에 해당되어 위헌으로 선언된 경우는 C.C. n°73-51 DC, 27 décembre 1973; C.C. n°76-74 DC, 28 décembre 1976; C.C. n°94-351 DC, 29 décembre 1994 등 여러 차례가 있다.

법률이 공화국 법률에 의하여 인정된 기본원칙(*principe fondamental reconnu par les lois de la République*)에 위반된다는 것이었다.

이에 헌법재판소는

“- 법률 제55조에 관하여

헌법재판소에 청구된 법률 제55조는 공중보건법전(*code de la santé publique*) 제791-10조를 수정하고 있다. 이 조항은 보건에 관한 평가 공무원에게 과학적 또는 기술적 기능을 향시 또는 간헐적으로 수행할 사법상의 계약공무원을 모집할 권한을 부여하고 있다. 이러한 조항이 국가의 채용과 부담을 결정하는 것은 아니다. 이 조항이 공공재정에 있어서 의회를 통제하고 조사할 목적이 아니며, 공무원에게 재정적 책임을 부과할 목적도 아닌 것이다. 이 조항이 재정적 특징을 가지는 조항도 아니다. 결국 이 조항은 위에서 언급된 1959년 1월 2일 법률 명령(*ordonnance*)의 제1조의 제5항에서 규정된 의미에서 직업을 창설하거나 전환하지 않는 것이다. 따라서 제55조는 재정법률의 목적에 어긋나는 것이다. 그러므로 이 조항은 헌법에 위반되는 절차에 따라서 채택된 것이다.

- 법률 제59조에 관하여

법률 제59조는, 기관력에 근거한 결정의 유보아래, 지역연대성 조세 제도 창설을 위한 프랑스령 폴리네시아(*Polynésie*)의 지역의회 1994년 12월 8일 n°94-142 심의를 유효하게 하고, 이러한 것에 기초하여 적법한 범위 내에서 위의 심의를 적용하여 프랑스령 폴리네시아 지역에 의하여 인정된 조세를 유효하게 하고자 하는 것이다. 헌법 제74조 제2항은 다음과 같이 규정하고 있다. “해외영토의 지위는 특히 그 고유제도의 권한을 확정하는 조직법률로 확정되고, 개정은 관련해외영토의회의 자문을 거친 후에 조직법률로 확정된다.” 만약에 입법자가,

자격을 갖추고 있으면서, 기관력에 근거한 결정을 존중하고 또한 일반적 이익의 목적을 존중하면서 지역 기구에 의하여 결정된 조항을 유효하게 할 수 있는 권한이 있다면, 모든 상황에서 앞에서 언급된 헌법조문을 적용하면서, 단지 프랑스령 폴리네시아 자치지위에 관한 1996년 4월 12일 법률 제5조와 제6조를 적용하여 지역 기구의 권한을 부과하는 조직법률을 통해서만 할 수 있었을 것이다. 따라서 법률 제 59조는 헌법에 위반되는 절차에 따라서 채택되었다.”

라고 하면서 1996년을 위한 추가경정예산법률안에 대하여 위헌결정을 하였다.

(2) 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제

18076년에 창설된 회계법원은 국가 재정에 관한 사법기능을 담당하는 국가기관이다. 회계법원의 성격에 대해서는 다양한 견해가 있었으나 헌법재판소가 행정법원의 성격을 인정하였다.²⁶⁹⁾

1) 회계법원의 조직

회계법원은 1명의 수석재판장(Premier président)이 원장이 된다. 회계법원에는 7개의 부(chambres)가 있는데, 각 부는 각각 영역을 달리하여 업무를 분장하고 있다. 각 부는 약 30여명의 판사들로 구성된다.

2) 회계법원의 권한

회계법원은 다음의 권한을 가진다.

- 의회의 정부활동의 통제를 보좌
- 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제

269) CC n° 2001-448 DC du, 25 juillet 2001.

- 공공정책에 대한 평가
- 공적인 보고서를 통한 시민들에게의 정보전달
- 공공기관에 대한 감사

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 평가업무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재경위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석 요구 준수 의무
- ② 회계법원(감사원)이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민 의회와 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)²⁷⁰에서 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

270) 윤광재, 프랑스 지방회계원에 대한 연구, 감사논집, 2000. 12, 223면 이하 참조.

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.²⁷¹⁾

제 5 절 소 결

프랑스 예산제도는 1814년 왕정복고기부터 서서히 발달하여 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. 이외에도 국가 재정과 관련하여 1996년 헌법개정을 통하여 사회보장 재정법제를 개혁하였다.

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

프랑스 현행 헌법은 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 세입세출 예산 법률주의를 규정하고 있다. 또한 제34조 제7항에서 프로그램 법률에 의하여 다년간 공공재정에 대하여 정할 수 있도록 하였으며, 제39조 제2항에서는 예산법률의 경우에는 국민의회에 우선적으로 제출하도록 되어 있다. 그 외에도 헌법에서 재정에 관하여 많은 규정을 두고 있다. 프랑스에서 재정헌법(Constitution financière)의 근거는 헌법과 헌법재판소 판례를 통하여 찾을 수 있고, 위헌법률심판의 근거규범과 재정에 관한 조직법률이 재정헌법의 근거가 될 수 있다.²⁷²⁾

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.

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

이러한 예산원칙이 헌법적 통제와 회계법원의 통한 사법적 심사의 대상이 된다는 점도 프랑스만의 특별한 점이다.

272) Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français, 2e éd., PUF, 2006, p.276.

제 5 장 일 본

국민이나 주민의 기본적 인권을 보장하고 이를 실현하기 위하여 그 존재가 헌법상 긍정되는 국가나 지방공공단체는 이를 위한 행정활동에 필요한 ① 재원을 취득하고 ② 관리·운용하며 ③ 지출·충당할 권리를 부여받고 있다. 국가나 지방공공단체의 이 같은 작용은 일반적으로 재정이라고 불린다. 이 같은 재정은 국가나 지방공공단체가 실시하는 행정의 질 및 양, 따라서 국민이나 주민의 기본적 인권 수준을 결정하는 중요한 위치에 있음과 동시에 국가나 지방공공단체의 재정활동은 막대한 금전이나 물자의 유통으로 국민이나 주민의 사경제활동에 중대한 영향을 미치는 점에서 재정권한의 수권과 통제는 국정이나 지방정치의 핵심이라 할 수 있는 지위에 놓여 있다.

이 같은 재정에 관하여 일본국 헌법은 「국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 따라 이를 행사하여야 한다」(헌 83조)는 기본원칙을 정함과 동시에, 특히 주요한 재원취득 작용인 조세의 부과·징수는 법률에 근거하여야 함(동 84조)과 재정지출이 국회의 의결에 의하여야 함을 규정하고 있다(동 85조). 또한 지방자치법에서도 14개 항목에 걸쳐 지방의회의 권한(의결사항) 중, 지방공공단체의 재정에 관한 사항으로서 조례에 지방세 조례를 포함하여 8개 항목을 규정함과 동시에(지방자치법 96조 1항 제1호~8호), 별도 제9장 재무(208조 이하)를 두고 재정처리에 관한 규정을 두고 있다.

우리의 예산제도는 일제치하 감정기의 영향으로 일본에서 많은 영향을 받은 바 있으므로, 일본의 예산제도의 개괄적 내용과 역사적 성립과정을 통하여 예산제도의 의미를 살펴본다.

특히, 예산제도의 쟁점인 예산법률주의에 관한 부분을 중심으로 살펴본다.²⁷³⁾

273) 福家俊朗, 한국·일본·대만의 예산법률주의에 관한 논의, 한국법제연구원 워크

제 1 절 일본의 예산제도의 개괄적 내용

1. 예산의 의의와 종류

재정은 행정활동의 물질적 기반이나 수단을 제공하고 그 실효성을 담보하며 국민의 기본적 인권보장과 실현에 이바지함에 재정의 의의가 있다. 이 같은 재정전체와 재정 개개의 내용(작용)의 특징에 맞춘 법제도가 규정되어 있다. 재정활동은, 우선은 그 전체가 궁극적인 목적을 달성하기 위하여 하나로 통합된 계획에 따라 시행될 필요가 있다. 그 계획이 예산이다. 그 예산은 국회나 지방의회의 심의와 의결을 거쳐야 하고(헌 86조) 특히 세출예산은 세출과목에 따라 세출한도를 기속하여 국가나 지방공공단체의 재정에 대하여 일정한 법적(구속적) 기준이 된다. 또한 예산집행의 결과는 결산으로서 국회나 지방의회의 심의나 인정을 받아야 한다(헌 90조, 지자 233조 3항).

다음으로 이 같은 예산을 가능하게 하는 재원의 취득은, 일반적으로 조세의 부과·징수에 의하여 이루어진다. 조세는 이를 부과하고 징수하기 위해서는 법률이나 조례의 명확한 근거를 필요로 한다(헌 84조, 지자 233조, 지방세법 3조 참조). 이는 조세법률주의 또는 조세조례주의라고 불린다.

예산에 근거하는 세출은 재정법·회계법 및 지방자치법 등에 따라 시행되며 행정활동에 필요한 재산의 관리·처분은 상기 법률에 추가하여 국유재산법에 따라 시행된다. 이처럼 국가나 지방공공단체의 재정은 예산과 법률에 근거하여 시행됨과 동시에 통제를 받도록 되어 있다.

이처럼 예산은 주로 국가의 현금 수지에 관한 건적계획이며 예산준칙이다. 사전에 국회의 심의와 의결을 거친 다음 특히 세출예산 등 국가의 행정활동에 필요한 경비의 지출계획은 대략 그 경비를 지출하

습 자료집, 2010.3.19, 63면 참조.

는 部局別, 경비의 지출대상의 성질별 및 경비의 목적별로 분류된다.²⁷⁴⁾ 다시 말하자면 세출예산에 관해서는 각각의 府省 「소관」 및 「조직」으로 구분되고 그 밑으로 「항」, 「목」으로 구분된다. 「항」은 목적별 구분이고 「목」은 사용용도별 구분이다. 이미 지적한 바와 같이 국회의결의 대상이 되는 것은 세입세출예산 모두 「항」까지 이다. 예산은 이 같은 구분에 따라 지출방법이나 지출한도를 규제하는 법적 효력을 가지게 되는 점에 실질적인 의의가 있다.

예산이란 한 회계연도에서 국가의 재정행위(주로 세입세출)의 준칙이다(협의의 예산개념 내지 실질적 의미의 예산). 그것은 단순한 세입세출은 건적표가 아니라, 정부의 행위를 규율하는 법규범이다.

이에 대해서는 헌법상 제86조의 예산의 정의로서 세출세입 이외에 국고채무부담행위 등 지출부담행위의 권한부여를 포함한 의미로 파악해야 한다는 견해도 있다(광의의 예산개념). 이 견해에 따르면 일반적인 견해에 따르면 국고채무부담행위를 예산이라는 의결로 가능하다는 것에 대한 설명이 곤란하다는 비판을 전제로 하고 있다.²⁷⁵⁾

그러나 국고채무부담행위에 대해서 의결로 충분하다는 것은 일치된 견해로 예산의 정의에 국고채무부담행위를 포함하지 않아도 헌법 제 85조의 해석론으로서 법률이 아닌 의결로 충분하다는 것을 도출하면 충분하다고 본다. 또한 세출세입예산에 의해 당해연도의 지출부담행위의 권한이 부여되는 것은 당연한 전제로 생긴 것이며 예산의 정의와 그 효과는 구별할 수 있다. 원래 법률의 규정에 따라 예산 가운데

274) 이 복잡하고 막대한 세입세출예산의 내용을 명확하게 하고 국회의 심의나 예산 집행을 능률적으로 하기 위하여 세입예산에 대해서는 각각의 府省 「주관」으로 구분하고 그 밑으로 「부」「관」「항」「목」으로 나눈다. 세출예산에 대해서는 각각의 府省 「소관」 및 「조직」으로 구분되고 그 밑에서 「항」「목」으로 나누어진다. 「항」은 목적별 구분이고 「목」은 사용용도별 구분이다. 국회의결의 대상은 세입세출예산 모두 「항」까지이다.

275) 通説的な予算の定義に対して問題提起をしているのは, 甲斐素直 □□予算・財政監督の法構造□□, 信山社, 2001.

에 세출세입예산이외의 요소를 포함하는 것은 가능하며, 발생주의적 예산을 중시한다면 광의의 개념이 중요할 것이다. 그러나, 헌법상의 최소한의 요청으로서 현금주의적 예산개념을 설정할 수 있다는 의미에서 협의의 예산의 의의를 상실된다. 따라서 협의의 예산(고유한 의미에서의 예산)과 광의의 예산(재정법상의 예산 내지 형식적 의미에서의 예산-국가의 세입세출의 준칙은 예산이라는 형식으로 정립된다는 것)을 구별하고 나서 헌법 제86조에서 말하는 예산은 협의의 예산으로 해석하는 것이 일반적인 견해이다.²⁷⁶⁾

이러한 예산에는 일반회계예산과 특별회계예산, 보정예산과 잠정예산이 있다.

국가의 세입세출은 주로 일반회계이며, 국가가 특정의 사업을 하는 경우나 특정의 자금을 보유하고 그 운영을 하는 경우 등 특정한 세입을 가지고 특정의 세출에 맞춰 일반의 세입세출과 구별하여 정리할 필요가 있는 경우에 한해 법률로서 특별회계를 설치할 수 있도록 하고 있으며(재정법 제13조 제2항), 이 특별회계의 예산이 특별회계예산이라 부른다.

보정예산은 예산성립 후에 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비의 부족을 보충하는 외, 새로운 사정에 따라 특히 긴급하게 필요로 한 경비의 지출 등을 하기 위해서 필요한 예산의 추가를 하는 경우 혹은 예산에 추가이외의 변경하는 경우에 내각이 새롭게 작성하여 국회에 제출하는 예산이다(재정법 제29조는 추가예산과 수정예산을 합하여, 보정예산이라 한다). 잠정예산은 예산의 공백이 생기지 않도록 하기 위해 예산이 신연도개시전에 성립하지 않는 것이 명백하게 예견되는 경우 내각이 잠정적으로 일정기관에 걸쳐 예산을 작성하고 국회에 제출할 수 있도록 하는 것이다(재정법 제30조 제1항).²⁷⁷⁾

276) 木村琢麿, 予算・会計改革に向けた法的論点の整理, 会計検査研究 No29(2004.3) 54頁.

277) 사정에 따라 신연도전에 예산이 성립하지 않은 경우도 있을 수 있다. 명치헌법

2. 예산의 내용

예산은 일회계년도에 있어서 국가의 세입세출의 예측적 견적을 내용으로 하는 국가의 재정행위의 준칙이다. 예산의 내용에는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 繰越明許費²⁷⁸⁾ 및 국고채무부담행위가 있다(재정법 제16조). 즉 현행법상, 예산의 형식으로 정해진 사항은 세입세출의 준칙만이 아니라 그 이외의 재정행위에 관한 규제를 포함하고 있다. 그 중 예산총칙은 세입 세출 예산 이하 총괄적 규정 외 공채 또는 차입금의 한도액, 공공사업비의 범위, 일본은행의 공채인수 및 차입금 차입의 한도액, 대장성 증권 및 일시차입금차입의 한도액, 국고채무부담행위의 한도액 등을 정하고 또는 예산의 집행에 있어서의 준칙을 규정한다(재정법 제22조).

예산은 그 성격상 국회에 의한 민주적 통제와 함께 그 실효성이 담보되어야 한다. 그 때문에 복잡하고 방대한 규모의 예산에 관해서는 몇 가지 원칙을 세워 이에 따라 예산을 작성하고 집행하도록 하고 있다.

이 같은 원칙에는 국가의 세입·세출 각각의 그 전부를 예산에 계상해야 하는 (가)총계예산주의(재 14조, 회 2조), 일회계연도의 예산을 단일의 것으로 해야 하는 (나)단일예산주의(총예산주의, 재 13조 참조), 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로 충당해야 한다고 하는 (다)회계연도 독립의 원칙(재 12조), 예산은 질서정연하게 분류되어 계통적으로 정리되어 일정한 규정 하에서 편성되어야 한다는 (라)예산통일의 원칙, 또한 (마)예산의 사전의결의 원칙(헌 86조)이나 (바)예산공개의 원칙(헌91조, 재 46조) 등이 있다.

또한 상기 회계연도 독립의 원칙(재 12조)과 관련하여, 재정법 4조 1항에서도 「국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원

은 이러한 경우에는 정부는 전년도 예산을 승계할 수 있도록 하였지만, 현행 헌법은 이것을 인정하지 않고 있고. 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1336頁.
278) 우리나라의 명사이월비에 해당

으로 해야 한다. 단 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원에 대해서는 국회의결을 거친 금액의 범위 내에서 공채를 발행 또는 차입할 수 있다』고 하는 규정을 두고 있는데 이 규정은 재정의 항구평화주의를 실현하는 것임과 동시에 건전재정의 유지원칙을 규정한 것이다. 또한 이와 동시에 국회에 의한 민주적 통제나 그 실효성을 담보하고자 하는 취지임은 조세가 소위 일년세 방식으로 부과·징수되는²⁷⁹⁾ 영국과 같은 재정국회주의의 오랜 민주주의 전통을 가진 국가의 예에서도 이해할 수 있을 것이다.

3. 예산의 작성

(1) 편성절차

헌법 제73조의 내각의 직무로서 제5호에서 예산을 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있고, 또한 헌법 제86조에서 내각은 매회계연도의 예산을 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있으므로 예산을 편성하여 국회에 제출하는 것은 내각이다.

1) 예산편성의 방법

예산은 국정운영상의 재정적 기반이며 국민의 부담이나 국민경제에도 큰 영향을 미치는 것으로 정치적 경제적으로 큰 의미를 가지는 것이므로 그 편성에 신중을 기하기 위해 두 가지 단계로 이루어진다.

279) 주지하는 바와 같이 이 때문에 『잠정징수법』(Provisional Collection of Taxes Act 1913)이 필요불가결하였다. 또한 현행법은 Provisional Collection of Taxes Act 1968(An Act to consolidate the Provisional Collection of Taxes Act 1913 and certain other enactments relation to the provisional collection of taxes or matters connected therewith.)이다. 참고로 이 일년세주의는 영국에서는 일본과 같이 『세입을 계산하여 세출을 조정한다』라는 원칙이 아니라 『세출을 계산하여 세입을 조정한다』고 하는 원칙으로 되어 있다. 항구세주의를 채택하고 있는 일본의 경우, 따라서 세수권적 권한을 독점하는 재무성이 예산편성 주도권을 가지고 있다. 민주당은 『官에서 政으로』라고 하는 공약을 들어 세입청을 설치하고 정치주도의 예산편성으로 개혁하고자 하고 있다.

우선 예산의 기초와 윤곽을 개괄적으로 정하는 단계로 이를 ‘豫算의 概定’이라고 하며, 개괄적으로 결정된 수를 ‘概算’이라 한다.

다음 단계는 개산을 기초로 하여 상세한 수를 넣어서 예산의 구체안을 정하는 단계이다.

2) 概算요구와 결정

각성과 각청은 재무성에 예산요구, 概算을 요구하고, 재무성은 제출된 각성각청의 개산요구에 대해 사정을 실시한다(재정법 제18조).

3) 예산의 작성

개산의 각의(우리나라의 국무회의에 해당)결정이 있으면, 각성각청의 장은 그 결정된 개산을 기초로 하여 예정경비요구서, 계속비요구서, 조월명허비요구서 및 국고채무부담행위요구서를 작성하여 재무대신에게 송부한다. 또한 재무대신은 개산결정에 근거하여 세입세출명세서를 작성한다.

(2) 국회제출

예산에 대해서 각의 결정을 거친 후 이를 국회에 제출한다. 법률안이 중의원 참의원의 의원으로부터 제출하는 것과 달리 예산을 국회에 제출하는 것은 내각뿐이다. 이를 내각의 예산제안권이라 한다.

(3) 국회심의

헌법 제60조는 예산은 먼저 중의원에 제출하여야 한다고 규정하여 예산은 먼저 중의원에 제출되어 심의를 거친다. 이를 豫算先議權이라 한다. 이후 제출된 예산안은 예산위원회의 심사를 거쳐 본회의에 회부되며, 본회의에서는 예산위원장으로 부터 예산심의의 경과와 위원회 결정의 보고를 듣고 토론후 채택후 예산이 의결된다.

4. 예산의 집행

(1) 집행절차-배부

예산은 국회에서 심사를 거쳐 그 의결을 통해서 성립된다. 예산이 성립되면 국회로부터 내각에 대한 예산집행권한이 부여되지만, 그 집행은 전체적으로는 각성과 각청의 장의 책임으로 이루어진다. 이 때문에 내각은 어떠한 형태로든 각성과 각청의 장에 대해서 그 집행해야하는 예산을 배분한다. 예산을 배분하는 것을 예산의 배부라고 한다(재정법 제31조).

예산배부의 법적 성격은 내각이 각성과 각청의 장에 대해서 내각의 훈령으로 성립한 예산의 집행을 명령하는 행위이므로 예산의 배부에 있어서는 그 과목과 금액 등의 책임 범위를 명확하게 해야 한다. 각성과 각청의 장에게 배부된 세출예산, 계속비 및 국고채무부담행위 중 공공사업비 그 외 재무대신이 지정한 경비에 관한 것에 대해서는 각성각청에서 지출부담행위를 하기 전에 그 실시계획을 작성하고 재무대신에 송부하여 그 승인을 받도록 하고 있다(재정법 제18조).

(2) 목적외 사용의 금지

배부된 예산은 각성과 각청의 장이 세출예산 및 계속비에 대해서 각항에 정해진 목적외에는 사용할 수 없다(재정법 제32조).

세입예산은 당초의 계획대로 집행하는 것이 이상적이지만, 예산편성 후에 정세의 변화, 계획의 변경 등에 따라 당초 예산대로 실행할 수 없는 경우 혹은 실행하는 것이 적절하지 않는 경우도 있다. 이러한 경우 국회의 의결과 법령의 범위내에서 科目 상호간 혹은 부국 등 조 직상호간에서 예산을 조절하는 것이 인정된다. 이것이 移用과 流用이다(재정법 제33조).

이용도 유용도 본질적으로는 예산의 구분을 변경하여 경비를 융통하는 의미이지만, 제도적으로는 이용은 다른 조직 간 또는 다른 항목 간에 있어서 융통이며 유용은 각항의 안의 목간에서 경비의 융통이므로 이용은 예산의 목적에 변경을 가져오는 것임에 대해서 유용은 항의 목적 범위내에서 행정과목사이의 이동에 불과하다.

(3) 예비비사용절차-관리 및 사용, 국회의 사후승낙

국회의 승낙을 구하는 절차에 대해서는 재정법 제36조 3항이 내각은 예비비를 가지고 지불한 총조서 및 각성과 각청의 조서를 다음의 常會에서 국회에 제출하여 그 승낙을 구하여야 한다고 규정하고 있다.

다음의 상회란 그 회계연도 경과 후의 국회로 한 것은 시기가 늦어져 국회에 의한 통제가 형해화 할 우려가 있고 또한 임시회에서는 일반적으로 그 회기도 짧고 또한 특별한 목적을 위해 열리는 것이므로 이 승낙을 구하기에는 부적절하다는 등의 이유로 인한 것이다.

또한 특별회에 대해서는 그것이 상회와 중복된다면, 여기서는 상회로서 다루어야 한다.²⁸⁰⁾

헌법 제85조 2항의 국회의 승낙은 예비비의 지출이 부당하지 않았다고 하는 국회의 판단과 그 확인을 내용으로 하는 의사의 표시이다. 국회는 예비비의 지출이 적당하지 않았다고 판단될 때는 승낙을 주지 않는 취지의 결의를 할 수 있다. 그러나, 이 불승낙은 내각의 예비비 지출을 부당하다고 그 책임 묻는 의사표시이며, 이미 이루어진 지출행위의 효력에는 어떠한 영향을 미치는 것은 아니다.

또한 이 경우의 국회의 승낙은 지출의 효력에 영향을 주는 것이 아니라, 일반적으로 반드시 양의원의 일치한 의결을 필요로 한 것은 아니라고 해석된다.

280) 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、1345頁.

예비비의 지출에 대해서 내각은 사후에 국회의 승낙을 받도록 하고 있다(헌법 제87조 제2항). 승낙을 받지 못한 경우라도 이미 이루어진 지출의 법적효과에 영향은 없고, 내각의 정치책임의 문제가 발생하는데 그친다.²⁸¹⁾

또한 예비비의 사용 등에 대해서 승낙을 구하는 의안은 먼저 중의원에 제출되는 것이 관례이다. 제출된 의원은 결산행정감시위원회의 심사에 부쳐져, 그 보고를 하고 본회의에서 위원회의 보고를 받고 승낙할 것인지를 결정한다. 승낙을 하는 의결을 한 후 참의원에 송부된다.

5. 결산세출의 이월

재정법 제42조 본문은 세출예산의 경비의 금액은 이를 다음연도에 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 매년회계연도의 세출예산의 경리의 금액은 회계연도내에서 사용종료하여야 하는 것을 규정하고 있다. 이는 세출예산의 성질과 회계연도독립의 원칙의 당연한 귀결이다.

일회계연도독립의 원칙을 그 대로 운영하는 것은 비경제적이며 비효율적이므로 재정법은 회계연도독립의 원칙에 대해서 예외를 인정하여 일정한 조건에서 세출예산의 경비의 금액을 다음연도에 이월해서 사용하도록 하여 국가의 경제의 경제적, 효율적인 집행을 기대하고 있다.

6. 결산

(1) 결산보고서등의 제작과 세입세출결산의 작성

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.

281) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 334頁.

예산의 집행실적인 결산을 예산계획과 비교하거나 수년간의 경향치를 보거나, 결산결과에 따른 재정상태, 사무사업의 실적내용, 효과를 분석, 평가함에 따라 이미 이루어진 예산집행이 주어진 조건에서 최적으로 이루어졌는가를 심사판정하고 잘못이 있으면 바르게 잡는 것뿐만 아니라 이미 장래의 재정계획의 내용을 보다 한층 더 확실하게 하고 장래의 재정집행을 보다 적정한 것으로 하는 것이 결산제도가 담당하는 중요한 역할이다.

이러한 결산제도는 우선 各省各廳의 장은 매회계연도 재무대신이 정하는 바에 따라 관련된 세입세출의 결산보고서 및 국가의 채무에 관한 보고서를 작성하여 재무대신에게 보내야 한다(재정법 제37조).

다음은 재무대신은 세입결산명세서 및 세출의 결산보고서에 근거하여 세입세출의 결산을 작성한다(재정법 제38조).

(2) 회계검사원에의 송부

내각은 세입세출결산에 세입결산명세서, 각성각청의 세출결산보고서 및 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여 다음연도 11월 30일까지 회계검사원에 송부한다(재정법 제39조).

(3) 국회제출

내각은 회계검사원의 검사를 거친 세입세출결산을 국회에 제출하여 심의를 거친다. 재정법은 다음연도의 국회의 정기회에 제출하도록 하고 있다. 이 취지는 정기회는 헌법의 규정에 따라 매년 1회 소집되기 때문에 임시회와 달리 국회의 기본적인 활동의 장소이므로, 결산과 같이 매년 제출되는 것을 심사하기에는 가장 적합하다고 판단되는 취지에서이다(재정법 제40조).

제 2 절 현행 예산제도의 도입배경²⁸²⁾

1. 프로이센헌법의 영향

1850년의 프로이센 헌법 제99조 제2항은 국가의 지출(예산)은 매년, 법률에 의해 이를 확정한다고 규정하고 있었고, 이러한 법률은 국왕과 지방의회 상하의원의 동의를 필요로 하는 형태였다. 1862년 비스마르크의 군비확장을 위한 예산안이 하원에서 부결되는 바람에 하원의 동의없이 상원의 의결만을 거쳐 예산을 집행하는 사태가 벌어지게 되는데 이것이 유명한 프로이센의 헌법분쟁이다. 여기서 국왕과 국민대표 사이에 합의가 이루어지지 않을 경우 의회의 동의를 없더라도 국왕에게 그 이후에 조세를 징수하고 지출할 권한이 있다고 합리화한 것이 비스마르크의 이른바 흠결설이다.

프로이센 헌법논쟁을 거친 후에 P.Laband가 모든 국가권력은 군주에게 유보되어 있고 다만 그 행사가 헌법에 의하여 제한된다는 군주제 원칙으로부터 국민대표기관은 행정행위의 하나인 예산안을 확정함에 있어 입법자의 자유를 가지고 행동하는 것이 아니라 행정적인 구속하에서 행동하며²⁸³⁾, 예산은 단순히 수지의 견적에 불과하고 따라서 여기서의 법률은 실질적 의미의 법률=법규는 아니다. 본래는 행정작용인 것을 의회의 의결=형식적 의미의 법률에 의해 확정하고 있는 것에 불과하다. 예산이 행정작용인 결과, 법률의 실시나 국가제도의 유지에 필요한 세출의 거부가 위법이 되고 또한 예산불성립의 경우에도 의회의 사후승인을 조건으로 하여 정부에 의한 지출이 인정되는 등

282) 이하는 서보건, 일본의 예산제도에 관한 역사적 논의의 전개-일본의 예산비법률주의, 주요국의 예산법률주의, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 2 참조.

283) 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I)-독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원 58-59면.

의회의 예산의결권이나 예산의 법적 구속력은 공허화 되게 된다고 보았다.²⁸⁴⁾ 예산에 대한 ‘형식적 의미의 법률’이라는 해석이 가해져 실정 헌법상의 내용이 아니라 예산행정설을 뒷받침하기 위한 ‘국회의 지위와 국민의 권리를 부인하는 헌법해석’에 의한 것이다.²⁸⁵⁾

그 결과 독일에서는 법률의 이중개념, 즉 『실질적 의미의 법률』과 『형식적 의미의 법률』 이론을 취하여, 그 중 ‘예산법’ 중 세출부분에 대하여는 ‘형식적 의미의 법률’, 즉 법률이 아닌 것으로 해석하였다.

그러한 예산법에 대한 비법률주의적 해석은 후의 바이마르공화국과 나치스정권에까지 영향을 미치게 된다.

프로이센 헌법분쟁 이후 라반트의 사상이 지배하던 시기에 1882-1883년에 걸쳐 伊藤을 포함한 일본의 관료들이 31개 황실제도, 내각제도, 의회제도, 지방제도 등 31개항목에 달하는 광범위한 조사를 하기 위해 유럽에 가게 되어 조사를 하게 된다. 당시 19세기 독일 입헌군주제의 헌법사상의 기본특징은, ‘군주주의 원리’, ‘국왕지배제’ 군주의 ‘적극적 중립성’ 등 군권주의, 반의회주의적인 헌법사상을 이었던 것이다. 또한 프로이센헌법을 모델로 하면서도, 거기에 포함된 자유주의, 민주주의적인 요소를 최대한 삭제하여 헌법을 제정하라는 것이었다.²⁸⁶⁾

284) 只野雅人, 予算の拘束力, *ジュリスト増刊憲法の争点*, 有斐閣, 2008.12., 296頁.

285) 라반트의 해석에 의하면 『예산법』이 세출부분은 ‘법이 아닌 것(Nicht-Recht)’으로 해석되어 그 부분을 권해호는 『Laband gap』이라고 부른다. 권해호, 예산법률주의 도입 방안 연구, 국회예산결산특별위원회 2005년 용역보고서, 2005. 10. 240면.

286) 伊藤가 독일황제 빌헬름 1세를 만났을 때, 이 독일황제는, 먼저 일본정부가 너무 급격하게 개혁을 추진하고 있는 점에 대해, 특히 독일에서는 귀족이 중요한 역할을 하고 있는 데 비추어, 일본정부의 귀족(華士族)약화정책은 곤란을 초래할 지도 모른다고 우려를 표시했다. 그리고, 입헌제에 관해서는, 국회개설은 일본의 天皇에게 기뻐할 만한 일이 아니며, 할 수 없이 국회를 개설한다고 해도, 어떤 경우라도, 國費의 徵收에 국회의 허락을 필요하게 하는 “下策”은 취해서는 안되며, 만일 그 권한을 국회에 양보하면, 그것은 곧 내란의 근원이 됨을 알아야 할 것이라고 충고했다. 김창록, 日本에서의 西洋 憲法思想의 受容에 관한 研究-[大日本帝國憲法]의 制定에서 [日本國憲法]의 ‘出現’까지 -, 서울대학교 박사학위논문, 1994.

2. 명치헌법의 예산제도-예산의결제의 시행-

구헌법(명치헌법)도 회계를 표지로 하는 장을 가지고 있었다. 내용은 재정입헌주의의 원칙을 규정한 조항은 없었지만, 조세법률주의의 원칙, 예산에 대한 의회협찬의 원칙, 국채 및 예산외 국고부담계약에 대한 의회협찬의 원칙, 결산의 의회제출 등이 규정되어 있었다.

그러나, 구헌법은 외견적 입헌주의 헌법으로서의 기본성격을 가지고 있었으므로, 재정에 관해서도 입헌주의 대한 많은 다양한 제약을 규정하고 있었다. 주요한 내용으로는 첫째, 조세법률주의에 관해서는 보상에 속하는 행정상의 수수료 및 그 외의 수납금은 그 예외로 하고(구 헌법 제62조 제2항) 행정상의 수수료 그 외의 보상적 수납금이라면 실질적으로 조세와 같은 것이라도 모두 법률에 의하지 않고 부과·징수할 수 있도록 하였다.

둘째, 국가의 세입세출은 매년예산에 대해 제국의회(의)의 협찬을 거치도록 하고 있었지만(구헌법 제64조 제1항), 소위 既定費(천황의 대권에 근거하는 행위의 결과로서 필요한 경비, 예를 들어 관리의 봉급 등)·法律費(법률의 제정에 의해 지출을 필요로 하는 세출, 예를 들어 恩級費)·義務費(법률상 정부의 지출의무에 속하는 세출을 말하며 예를 들어 국채의 이자)에 대해서는 의회는 정부의 동의 없이 폐지 삭감할 수 없고(구헌법67조) 또한 상당한 액수 이내의 황실비에 대해서는 의회의 협찬을 필요로 하지 않는다(구헌법66조)고 규정된 것 등 의회의 예산의결권에는 중대한 제약이 규정되어 있었다.

셋째, 사전에 의회의 협찬을 거치지 않고 국고잉여금을 예산초과지출 또는 예산외 지출에 해당하는 책임지출(구헌법 제64조 제2항), 긴급한 경우에는 칙령에 의해 재정상 필요한 처분을 할 수 있도록 하는 소위 긴급 재정처분의 제도(구헌법제70조), 예산불성립의 경우에는 전년도

예산을 당연히 답습하는 예비시행의 제도(구헌법제71조)와 같이 의회의 예산의결권에 대한 예외를 의미하는 제도도 인정되어 있었다.

이렇듯 의회의 예산결산권의 범위는 제한적이며, 재정에 관한 의회의 권한이 약해진 것은 단순히 재정에 대해서 뿐만 아니라, 일반적으로 정부에 대한 의회의 권한에서 비교한다면 의회의 지위가 낮아 그 권한이 약화된 것의 표현일 것이다.²⁸⁷⁾

이러한 구헌법은 프로이센의 영향과 직접적으로는 법률고문인 헤르만 퇴슬러²⁸⁸⁾에 의해 구체화되었다. 퇴슬러는, 1878년 법률고문으로 일본에 와 1893년 귀국할 때까지 [大日本帝國憲法] 제정자들의 조언자로 헌법제정에 큰 영향을 미쳤다.

1887년 8월에 [甲案], [乙案]과 퇴슬러의 [日本帝國憲法草案]을 검토하여 [夏島草案]을 작성하였고, 그 후 몇 번의 수정을 거쳐서 1888년 4월에 헌법초안이 안성되었다.²⁸⁹⁾

「갑안」, 「을안」 성립전에는 예산이 「법률」(의 성격)로 의결되어야 한다는 것이 입헌제의 방향으로 생각되어 헌법 기초에 앞서 재무부에 대하여 회계관계 참고제안을 받아 본 바, 「법률」로 하는 것이 당연하다는 의견이었으나, 1887년 1월 독일인 법률고문인 퇴슬러에게 「재정권을 정부가 장악하는 방법」을 7가지에 걸쳐 질의한 결과 그의 재정제도 전체에 관한 포괄적 답변을 얻었으며, 결과적으로 헌법초안 「갑안」,

287) 佐藤功 □□憲法(下) [新版] □□ 有斐閣, 1087-1088頁.

288) 퇴슬러는, “법의 원천은 단지 국민의 생명일 뿐, 국민의 의지가 아니다”라고 하면서, 사회계약론에 입각한 국민주권론을 비역사적인 허구라고 비난하는 등, 프랑스혁명 이후의 사태에 대해 강한 반감을 표시한 보수주의자였다. 김창록, 앞의 논문, 1994.

289) 伊藤, 伊東, 金子 3인이 기밀유지를 위해 夏島(나쓰시마)에 있는 伊藤의 별장에서, 伊藤의 위촉을 받아 작성된 井上の [甲案], [乙案]과 퇴슬러의 [日本帝國憲法草案]을 검토하여 [夏島草案]을 작성했다. 이것에 대해 井上和 퇴슬러가 각각 문제점을 지적하여 수정의견을 제출했고, 그것을 참고로, 10월에 井上를 포함한 伊藤 이하 4인이 [10월초안]을 완성했다. 다시 그것에 대한 井上の 의견을 토대로, 1888년 2월에 伊藤 이하 4인이 회합하여 [2월초안]을 작성했으며, 그것에 약간의 가필·수정을 가해, 4월에 헌법초안을 완성, 睦仁에게 제출했다 김창록, 앞의 논문, 1994.

「을안」에 결정적 영향을 미쳐 「예산법(豫算法)」이라는 생각은 버리게 되어 「갑안」, 「을안」 양안 모두 「법률」이 아닌 「예산」으로 의결한다는 전제가 되었다. 결국, 「예산법」이 아닌 「예산」으로 의결하는 것 자체는 특별한 귀결이 아니라 각국의 예산법의 제도적 외형을 특수정치 목적 때문에 ‘의회의 의결’ 형식만을 수용한 것이다.²⁹⁰⁾

이러한 견해에 대해 일본 내에서는 명치헌법상 예산을 의회가 승인이나 의결이 아니라, 협찬의 방식을 취하고 있었으므로 예산을 법률 형식이 아니라 예산이라는 독특한 법형식을 취한 것이며 예산분쟁을 미리 회피하기 위해 긴급재정권(구헌법 제70조)를 규정하는 등 이론적으로는 프로이센 헌법에 비해 완성도가 높은 것으로 보기도 한다.

결국 예산에 대한 의회의 협찬이라는 제도는 통치구조전체의 가운데에서 의회가 어느 정도 예산조치에 대해서 실질적으로 관여하는가를 고찰하여야 하는데, 예산에 관해서는 정부와 의회에 권한이 나누어져 있고, 특단의 규정이 없는 한 정부와 의회가 상호협조가 되지 않을 경우 예산분쟁의 발생을 제도상 저지할 수 없는 협조구조이므로 예산의 의결형식이 단의일의결인가 법률인가 예산이라는 독특한 형식에 있는가 관계없이 입헌군주제하에서 예산제도로서의 연속성으로 이해해야 한다는 것이다.²⁹¹⁾

290) 당초 1882~1889년 명치헌법이 제정되기까지 독일 헌법상 ‘예산법’을 ‘예산’으로 변형하는 과정에서 이등박문등 관련인사들은 이 제도의 본질의 중요성을 너무나 잘 알기 때문에 일본의 민주화를 겁낸 당시로서는 최선의 선택을 했던 것이고, 이후 이를 집행하는 大藏省 측에서도 그러한 바탕위에서 지금까지도 집행하는 것으로 보기도 한다. 권해호, 헌법개정과 법률주의, 국회 정책세미나, 2009년 12월 28일; 권해호, 전계서, 201면.

291) 이 논자의 견해에 따르면, 예산을 법률형식으로 취한 프로이센의 제도가 우연하게 탄생한 것은 독일제도가 일본에 영향을 크게 미친것에 비하여 의외라고 평가한다. 그 이유로 뷔르템베르크의 제도(Königreich Württemberg)에서는 의회는 예산을 의결하는 형식이었는데, 이것이 프로이센헌법제정할 때 당시 가장 진보적으로 평가되는 벨기에 헌법을 모방하였는데, 벨기에 헌법 제115조가 매년 의회는 결산법을 제정하고 예산을 의결한다고 규정하여 예산법률주의를 취하였고, 제도의 변경임에도 아무논의가 없었다는 것을 그 추측의 예로 든다. 櫻井敬子, 豫算制度의 法的考

3. 일본 헌법상 예산관계법안의 성립경위

예산을 포함한 재정의 헌법조항이 결과적으로 전쟁에 활용되었다는 제국주의에 대한 반성과 재정입헌주의의 확립으로 인하여, 현행 헌법이 국회의 통제의 제한을 배제하고 재정민주주의를 확립하고 또한 국가의 재정은 주권자인 국민의 대표인 국회라는 최고의 유일한 의결기관의 권능에 속하도록 한 것은 국회의 권한이 확대 강화된 현대의 의미에서 본다면, 당연한 결과로 볼 수 있다.²⁹²⁾

제2차 세계대전에서 패전 후 포츠담선언을 수락하고 헌법 개정이 문제된 1945년과 46년경의 헌법의 『예산』에 대한 의견은 두 가지로서, 일본 국내의 『송목초안(松木草案)』은 명치헌법의 예산 의결제도를 유지하려고 한 반면 점령국측의 의견은 『예산의결제』를 강하게 비판한 것이었다. 이어 맥아더 사령관은 일본 정부 당국에 지시사항으로써, 『입법부는 선거민을 완전히 대표하는 것으로, 예산의 항목을 삭감, 증가 또는 삭제 또는 신항목을 제안할 수 있는 완전한 권한을 갖도록 할 것. 예산은 입법부의 명시적인 동의없이 성립할 수 없도록 할 것. 입법부는 재정상의 조치에 관한 전권(sole authority)을 가질 것』 등의 3개 항의 반영을 지령하였고, 그 내용은 1946년 7월 일본의 점령관리를 위하여 연합각국의 위원들로 구성된 『극동위원회』에 의하여 서도 그대로 확인되었다.

이에 기초하여 일본안(3월 2일안)이 작성되었고, 그 후 일본안을 기초로 하여 헌법개정초안요강(3월 6일안)이 국민에게 공표 대일본제국 헌법 개정안은 일본국 헌법으로 공포되었다. 구헌법의 개정시 예산의 법적 성격에 대하여 입법부인 의회가 예산을 의결하는 이상 예산으로

察, 會計檢査研究 28, 2003.9., 27-28頁.
292) 佐藤功 □□憲法(下) [新版] □□ 有斐閣, 1087-1088頁.

하지 않고 법률로 하는 것이 가장 타당하다고 생각된다. 그렇게 되면 국민에 대한 국가의 의사표시의 효과를 갖게 되고 정부 기타 기관도 이에 대하여 충분한 구속력이 있게 된다는 주장이 있었으나, 결과적으로 헌법 제86조는 예산『법률』주의를 배척되고, 현행과 같은 예산관계조항이 예산의 법적 성격에 대한 부분은 빠진 채 국회의 의결주의만 강조되어 제정되었다.²⁹³⁾

그 후 현재에 이르기까지 예산에 관해서는 많은 논의가 있어오고 있다. 특히 헌법개정작업에 관해서는 헌법의 재정편을 중심으로 기본적인 내용에 대한 헌법개정논의가 있다. 그 대표적인 것인, 재정민주주의 확립과 이를 위한 재정민주주의의 실질화방안, 건전건전주의의 명문화, 예산단년도주의의 수정, 국회에 의한 재정통제의 강화와 그 일환으로 국민재정주의를 위한 일본판 의회예산국(CBO)를 설치, 양원의 예산결산의 역할분담, 회계검사의 강화와 회계검사원의 국회의 부속기관화 등 많은 부분에 대해서 논의를 하고 있다.

앞서 본바와 같이 일본의 제도는 독일의 제도에 영향을 받은 것으로, 입헌군주제인 명치헌법에서 민주제인 일본 헌법으로 개정이 이루어졌지만 예산제도에 관해서만은 예산훈령설에서 승인설, 다시 예산법규법설(일면 범형식설, 통설) 등의 순으로 발전하고 있는 실정이다.

‘그럼에도 불구하고 법을 개정하는 주체의 정치세력이 예산에 대하여 국민주권을 전제로 한 법률주의를 채택하지 않는 것은 국가 위주의 정치가와 관료층의 세력이 더 강하기 때문이며, 그들의 입장에서 보면 『예산』으로부터 국민을 배제시킴으로써 정치적 해결이 용이한 예산의 비법률주의의 유지는 무엇보다도 바꿀 수 없는 커다란 장점이 있기 때문이다’라는 비판을 받고 있다.²⁹⁴⁾ 그럼, 일본에서 논의되는 예

293) 권해호, 예산법률주의 도입 방안 연구, 2005. 10, 국회예산결산특별위원회 2005년 연구용역보고서 82-84면.

294) 권해호, 앞의 논문

산의 법적 성격과 예산의 형식과 구속력에 대한 논의를 통하여 과연 비법률주의를 채택하고 있는지 살펴보도록 하자.

제 3 절 예산의 법적 성격과 그 적용

우리나라 헌법상의 예산에 관한 규정이나 예산의 성격에 대한 논의는 제헌헌법당시에서부터 일본의 관행과 그 이론이 영향을 받아, 법적 성격에 대해서는 주로 일본의 논의를 참고하고 있다. 따라서 우리의 이론과 동일한 것으로 볼 수 있다.²⁹⁵⁾

일본에서 전개되어온 예산의 성질에 대한 논의²⁹⁶⁾는 예산을 천황이 행정청에 부여하는 훈령이라는 훈령설, 행정부의 행정행위로 파악하는 파악하는 예산행정행위설, 예산을 독립적인 국법의 형식으로 파악하는 예산국법형식설, 예산을 국회에서 입법하는 법률과 성질이 동일하다는 예산법률설이 있다. 현재 명목상 군주의 형태를 취하고 있으므로 훈령설의 논의는 없으므로 제외한다.

1. 예산의 법적 성격

(1) 예산행정행위설

이 견해의 주요 내용은 예산의 수립은 행정부의 행정계획에 해당하는 행정행위이고 이는 법으로서의 성질을 가지지 않는다고 한다. 즉, 행정부가 예산의 계획을 편성하여 의회에 제출하는 것은 의회로 하여금 그 예산의 지출(=세출)에 대하여 승인을 하여 달라는 의사표시에 지나지 않는 것으로 본다. 이로 인하여 승인설이라고도 불린다. 따라서 의회가 예산에 대하여 의결하는 것은 행정부의 1년간의 세출에 대

295) 정중섭 외 2005, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구, 예산결산위원회, 77면.

296) 최근에는 헌법상 국회의 예산의결에 대한 법적 성격의 문제는 국회가 어떤 법형식인가라는 예산의 '법형식'적 성격의 문제로 보는 견해도 있다.

한 승인이고, 의회가 제정하는 법률과는 성격을 달리하는 것이라고 한다. 이는 美濃部達吉의 『예산이란 국회가 정부에 대하여 1년간의 행정계획을 승인하는 의사표시이고, 전적으로 국회와 정부간에만 효력을 가진다』(美濃部達吉, 『日本國憲法原論』(1952), 39면)과 伊藤博文의 『憲法義解』(1937)에서도 예산은 법률과 다른 것이며, 의회의 의결을 거친다고 하여 모두 법률이 아니라, 본래 법률과 다른 성질의 것이라고 한다. 이 견해는 예산의 법규범성을 부정한다는 점에서는 훈령설의 잔존이라고 할 수 있다.

예산을 행정행위라고 보는 이 견해에 의하면 예산과 법률은 엄격하게 구별된다. 예산은 본질에서 법적 성격을 가지지 않는다고 하여 예산법률주의를 본질적으로 부정한다. 의회는 입법을 하듯이 예산에 대하여 독자적인 권한을 가질 수 없고, 행정행위를 단순히 인정하는 것으로 본다. 이에 의하면, 법률과 예산을 다음과 같이 구별하여 이해한다.

첫째, 법률은 국민에 대한 국가의 의사표시이지만 예산은 행정부에 대한 의회의 의사표시이다. 둘째, 법률은 국가와 국민간에 효력을 가지고 쌍방의 권리의무를 구속하는 것이지만, 예산은 행정부와 의회간에 효력을 가지는 것으로 의회와의 관계에서만 행정부를 구속하는 것이다. 셋째, 법률은 영속성을 가지고, 후에 법률에 의해서만 변경이 가능하고 그러한 경우이외에는 영속성을 상실하지 않는 것이 원칙이지만, 예산은 1년을 한도로 1회계연도안에서만 효력을 가진다. 넷째, 법률은 종래의 법규를 변경하는 효력을 가지지만, 예산은 법규변경의 효력을 가지지 않는다.²⁹⁷⁾

(2) 예산국법형식설(법규범설)

예산의 국가의 재정행위의 준칙으로서 국회의 의결에 따라 정립되는 법규범 즉, 예산을 1회계연도에 있어 행정행위의 준칙, 주로 세입

297) 정종섭 앞의 논문 78;樋口陽一外、前掲書, 1331頁.

세출에 대하여 예정하고 있는 준칙을 내용으로 하고(실질적 의미의 예산), 국회의 의결을 거쳐 성립되는 국법형식(형식적 의미의 예산)이라고 한다. 이러한 학설을 주장한 대표적인 학자가 宮澤俊義이며(宮澤俊義, 『憲法略說』(1942)), 명치헌법하에서는 소수설이었으나, 오늘날에는 통설이다. 예산이 법규범이라고 하는 이유로서는 첫째, 예산이 정부를 구속하는 것은 명백하며, 이에 반한 지출은 위법인 이상 예산도 법규범으로서의 효력을 가진다는 것 둘째, 예산은 일반국민을 구속하는 것이 아니라, 국가기관만을 구속하는 것이지만, 국가권력만을 대상으로 한다고 하여 법규범이 부정되는 것은 아니다. 셋째 예산은 일회계연도만의 효력밖에 없다고 하지만, 일반 법률에도 그 효력이 일정기간 만에 한하는(한시법)도 있다는 것 등의 점을 든다. 단 이설은 예산의 법규범성을 인정하지만, 그 제안권이 내각에 존속하며 의결에 대해서도 일반법률과 다른 내용이 규정되어 있으므로 헌법은 예산을 법률과는 별개의 국법형식이라고 해석한다.

그 특징으로서는 첫째, 예산은 1회계연도별로 의결하는 국가의 재정행위로서 세입세출이다.

둘째, 이 재정행위는 단순히 세입세출의 견적서에 지나지 않는 것이 아니라 행정부의 행위를 규율하는 준칙이다. 셋째, 이와 같이 예산이 준칙인 이상 의회의 의결에 의하여 성립되지 않으면 안 되는 것이다. 그렇다고 하여 예산이 법률과 동일한 것은 아니다. 예산은 1회계연도의 국가의 재정행위를 규율하는 특수한 성격을 가지는 점에서 법률과 구별된다.²⁹⁸⁾

(3) 예산법률설

예산법률설은 예산은 나라의 살림살이에 관한 재정지출이므로 국민주권원리에 의할 때 의회가 입법권과 동시에 재정권가지고 행사하여

²⁹⁸⁾ 정종섭, 앞의 논문 79; 樋口陽一外、前掲書, 1332-1333頁.

야 한다는 것을 기초로 하여 예산은 법률이어야 한다고 본다. 대표적인 견해로는 小嶋和司가 있다. 헌법에서 예산의 의결을 법률과 별개로 정하고 있는 것은 명치헌법의 잔재로 남아있는 것이고, 이를 따로 정할 필요가 없으며, 이러한 규정이 있어도 이는 일반 법률에 대하여 예산이라는 법률의 의결에 대한 규정으로 해석할 수 있으므로 현행 헌법상으로도 예산을 법률과 같이 보아도 하자가 없다고 한다.

이 견해는 다른 외국의 예와 마찬가지로 헌법의 예산조항이 예산법률주의를 정한 것으로 해석하고 그렇게 해석하는 것이야 말로 재정민주주의의 원칙에 한층 더 적합한 주장하는 것이다. 즉, 헌법 제7조 제1항은 ‘헌법개정, 법률, 정령 및 조약’의 공포를 정하면서 예산을 제외하고 있다. 법규범설에 따르면 예산의 공포는 필요하지 않지만, 재정민주주의의 관점에서 보면 예산의 공포는 필요하지 않다고 할 수 없고, 결국 헌법은 예산을 법률로서 규정하는 것을 전제로 하고 있다고 해석해야 한다는 것이다. 또한 74조가 정한 ‘법률 정령의 서명 연서’에 관해서도 같다는 것 등의 점이 그 논거가 된다.

따라서 이 견해에 따르면 법규범설이 지적하는 법률과 예산의 의결 형식의 차이에 관해서는 예산의 정립절차의 원칙은 제59조 제1항 ‘법률안은, 이 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는, 兩議院에서 가결되었을 때 법률로 된다’이 되며, 제60조 ‘예산은, 미리 중의원에 제출하지 않으면 안된다’는 규정은 59조 제1항에서 말하는 이 헌법에 특별한 규정이 있는 경우에 해당한다고 해석하는 것이다. 또한 이 견해를 취하는 실익으로서 법률과 예산의 불일치의 문제나 국회의 예산수정권의 한계의 문제가 발생할 여지가 없어진다는 것을 든다.

그러나, 예산 오로지 행정내부의 문제로서 파악하는 명치헌법적 발상을 버리고, 그 법규범성을 강조하려고 하는 의도는 정당하게 이해되어야 하나, 다른 한편 법률설이 그 장점으로 드는 법률과 예산의

불일치의 문제나 예산수정권의 문제는 예산의 법규성을 전제로 하는 한 그것을 법률과는 별개의 국법형식으로 파악된 경우에도 충분히 설명가능하며 법률설을 취하지 않으면 해결할 수 없는 문제는 없다고 비판을 받게 된다.

또한 공포의 문제에 대해서도 헌법상 그것에 대신하는 유효한 제도가 있다면, 예산의 공포를 불요라고 하더라도 즉시 재정민주주의의 원칙으로도 파악할 수 있는 것은 아니다. 헌법 제91조는 재정상황에 대해서 적어도 매년 1회 국민에게 보고해야 하며, 예산에 대해서는 이 규정을 가지고 공포에 대신하고 있다고 볼 수 있다.

반대로 예산을 법률 그것이라고 해석한 경우에는 내각에만 발안권이 전속하고, 일반의 법률보다도 성립요건이 완화된 예산에 의해(예산은 경우에 따라서는 중의원의 의결만으로 성립할 수 있다, 헌법 제60조 제2항) 일반의 법률을 개정할 수 있는 불합리가 생기게 된다.

예산의 법규범성을 인정하는 것과 그 형식이 법률이어야 한다는 것과는 별개의 문제이며, 발안권의 귀속 및 의결수단의 중요한 차이에도 불구하고 예산을 법률로 해야 하는 이유는 존재하지 않는다는 것이다.

2. 예산과 법률의 불일치

헌법상 예산과 법률과의 범형식 및 입법절차가 다르기 때문에 예산과 법률과의 사이에 불일치가 발생하는 경우가 있다. 예산과 법률의 불일치의 경우의 경우로서는 예산조치의 뒷받침을 필요로 하는 법률이 성립하고 있지만, 그 집행에 필요한 예산이 성립하고 있지 않은 경우와 어느 목적을 위해 예산이 성립하고 있지만, 그 예산의 집행을 할 수 있는 법률이 불성립한 경우의 두 가지 경우가 있다.

예산법규범설에서는 예산과 법률과는 본래 일치되어야 하는 것으로 내각은 법률을 성실하게 집행하지 않으면 안되는 이상, 법률에 동반

하여 경비가 예산에 포함되어 있지 않은 경우에는 보정예산 등의 조치를 취해야 하는 의무가 있다고 해석한다.²⁹⁹⁾

예산법률설에서는 예산은 예산법으로서 제정됨에 따라 후법우위의 원칙에 따라 이 문제를 해결할 수 있다고 한다. 즉, 내각은 예산법이라는 법률을 집행할 의무를 지고 있음에 따라 법률과 예산법의 불일치는 해결할 수 있다고 한다.³⁰⁰⁾

3. 국회의 예산수정권

예산의 의결권을 가지는 국회가 예산에 대해서 어디까지 수정권을 가지는가가 문제로 된다. 예산의 수정에는 감액수정(원안에 대해서 폐지 삭감을 하는 것), 증액수정(원안에 새로운 항을 추가하거나 또는 원안의 항에 있는 금액을 증액하는 것)이 있다.

명치헌법 하에서는 증액수정에 대해서는 할 수 없는 것으로 해석되어, 감액수정에 대해서도 일정한 세출에 대해서는 정부의 동의 없이는 폐지 삭감할 수 없다고 규정하고 있었다.

일본헌법 하에서는 예산의 감액수정에 대해서는 명치헌법 제67조와 같이 국회의 예산심의권을 제한하는 규정을 두고 있지 않으며, 또한 재정국회중심주의의 원칙이 확립하고 있기 때문에 국회의 수정권에 제한이 없다고 해석하고 있다. 적어도 감액수정에 관한한 국회는 자유롭게 이를 할 수 있다는 점에서는 대부분의 학설은 일치하고 있다. 감액수정에 관해서는 내각의 발안권을 적극적으로 침해하는 것이 아니므로 예산의결권의 당연한 내용으로서 인정되는 것으로 해석되기 때문이다.

한편 증액수정에 대해서는 명치헌법하에서와 같이 내각의 발안권을 침해하는 것이라는 이유에서 이를 부정하는 설(미노베)도 있지만 대부

299) 佐藤功 □□憲法(下) [新版] □□ 1147頁.

300) 野中ほか □□憲法Ⅱ [第3版] □□ 333頁; 小沢隆一, 予算に関する議決形式, ジュリスト 増刊憲法の争点, 有斐閣, 2008.12., 294-295頁.

분의 학설은 국회가 재정처리의 최고의결기관이라고 하는 헌법의 취지로부터 증액수정도 긍정된다. 또한 현행법의 규정에서도 증액수정을 전제로 한 것이 있다(재정법 제19조 및 국회법 제57조의 3). 따라서 국회가 증액수정을 할 수 있는 것에 대해서는 오늘날은 일반적으로 승인되고 있는 것으로 보아도 좋다. 단 증액수정에 어떠한 한계가 있는가에 대해서는 학설의 대립이 있다.

증액수정에 대해서 예산법규범설의 입장에 있는 대표적 학설은 어느 정도의 증액수정은 가능하지만, 예산발안권을 내각에 전속시키는 것이기 때문에 예산의 동일성을 훼손하는 많은 수정은 인정되지 않는다고 본다. 학설상 이설이 유력하며 정부도 일관하여 이러한 입장을 취하고 있다. 정부의 통일된 견해는 국회의 예산수정권에 대해서는 그것이 어느 범위에서 이루어질 수 있는가는 내각의 예산제안권과 국회의 심의권의 조정의 문제이며 헌법의 규정으로부터 보면 국회의 예산수정은 내각의 예산제안권을 훼손하지 않는 범위에서 가능하다고 본다.

예산법률설에서는 예산이 법률이라는 것이 당연한 결과로서 국회가 예산을 자유롭게 수정할 수 있다고 해석한다.³⁰¹⁾ 이 견해는 내각의 발안권을 이유로 증액수정에 한계가 있다고 주장하는 것은 구헌법하의 ‘발안없으면 수정권없다’는 것과 연관되는 것이며, 또한 국회는 예산 전체를 부결할 수 있으므로 부분적 증액수정을 할 수 없다고 해석하는 것은 불합리하다고 본다. 예산의 동일성 등의 기준은 추상적이며 불명확하고 증액수정의 한계를 확정할 수 없다고 국회는 예산의 의결에 대해서 무제한적인 권한을 가지고 있다고 해석해야 한다고 주장한다. 예산은 국회의 의결이 있고 나서 비로소 성립하는 것으로 일본헌법은 국회의 예산의결권에 어떠한 제약도 두고 있지 않으므로 내각의 발안권만을 이유로 이에 한계를 도출하는 것은 형식적인 것에 불과하

301) 野中ほか, 憲法Ⅱ [第3版], 331頁.

다고 본다. 또한 예산법률안을 따를 경우 예산수정권의 한계라는 문제는 법률안에 대한 국회의 수정권에 어떠한 한계도 없는 이상, 대개 발생할 여지가 없는 것이다.³⁰²⁾ 특별회계예산 및 정부관계기관 예산에 대해서 그 총액을 증액하는 수정이 이루어지는 경우가 있다.³⁰³⁾

4. 예산의 구속력에 대해서

예산은 통상 일년회계연도에서 국가의 재정행위의 준칙으로 성질상 계수를 내용으로 하고 있고 국가와 국민의 관계를 직접 규율하는 것은 아니라고 하지만, 국가의 세입세출에 관한 단순한 견적표 또한 아니라고 본다. 예산 중 세입세출에 대해서는 세입기관에게 예산에 정해진 세입금을 원칙으로 징수 수납하고 혹은 연도 중에 그 절차를 완료하도록 의무를 부과하고 있는 점에서 법적 효력을 도출해낼 수 있다. 또한 재정법 조세법의 규정이 있는 이상 예산의 법적 구속력을 부정해야 할 이유는 없다. 그러나 예산의 법적 구속력의 근거는 예산 자체에 있는 것이 아니라, 이들 법률규정에서 의해서 요구되는 것이다. 유럽에서는 예산을 법률로서 처리하는 것이 대부분이므로 통상의 법률과 다른 부분은 있지만, 예산이 법률인한 그것이 법적 구속력을 가지는 것은 명백하다. 그러나, 일본헌법 제86조에 따르면 예산은 법률과 다른 예산이라는 형식으로 의결된 경우, 예산의 구속력의 근거를 법률에서 구해야 하는가, 그렇다면 국회에 의한 예산의 의결에 어떠한 의미가 있는 것일까가 논의되고 있다.

예산의 구속력을 논하는 의미는 국회에 의한 예산의 의결이 단순한 계수의 확정이 아니라 규제적 효과를 가진 규범의 확정이라는 것을 명확하게 하는 점에 있다. 법형식설과 법률설도 예산의 구속력을 둘러싼 양설의 사이에는 대답은 없다.

302) 樋口陽一外、前掲書、1338-1339頁.

303) 第16回国会(昭和28年7月17日)、第22回国会(昭和30年6月8日).

법형식설은 국회에 의한 예산의결의 의의를 인정하면서 법률에는 없는 예산의 특수성을 설명하려고 하지만, 예산을 법률과는 별개의 법형식으로 파악하는 결과 그 구속력의 근거를 어디서 구할 것인가는 난점이다. 이를 극복하기 위해서 예산법률설이 설명되기도 한다.³⁰⁴⁾

제 4 절 소 결

이렇게 일본은 명치헌법 이래 이어져 온 헌법관행에 따라 예산법률주의에 대한 진지한 논의보다는 법적 성격의 테두리에서 법률적 성격을 인정하려는 단계에 있다.

현재까지 일본의 학설과 이론상 법률주의와 비법률주의의 차이에 대한 간단한 설명은 있으나, 최종적으로는 예산의 법적 성격으로 결론을 내리고 있다.

현실적으로 일본은 ‘예산법’이나 ‘예산’을 구분해서 따질 실익이 희박해 진다³⁰⁵⁾고 보고 있다.³⁰⁶⁾

그럼 여기서 ① 법률과 예산의 불일치가 어떤 경우에 생기고 그것이 왜 문제이며 ② 불일치가 생긴 경우 그 해석이나 해결방법에 관하여 예산과 법률의 쌍방에 대하여 권한과 의무를 가지는 국회와 내각의 책무에 관하여 검토하여 보고자 한다.

1. 법률과 예산의 불일치가 생기는 요인 등

법률과 예산은 이미 지적인 바와 같이 헌법상 그들의 헌법상의 제정절차에 관하여 소정의 규정을 두고 있으며 제출권 및 의결권의 두 가지 점에서도 상이하다.

304) 只野雅人, 予算の拘束力, ジュリリスト増刊憲法の争点, 有斐閣, 2008.12., 296-297.

305) 권해호, 헌법개정과 법률주의, 국회 정책세미나, 2009년 12월 28일

306) 권해호, 앞의 발표문.

우선 법률안은 원칙적으로 국회(중의원 및 참의원) 의원이 제출권을 가지는 것으로 해석되지만 예산안의 제출권은 내각에 전속되어 있다(73조 5호).

다음으로 둘 다 원칙적으로 국회 즉, 중의원과 참의원의 양원의 의결에 따라 성립되지만 양원의 의결이 다를 경우, 성립요건 및 절차를 달리 하고 있다. 즉 법률안에 대해서 중의원이 가결하고 참의원에서도 이와 다른 의결을 한 경우, 중의원의 출석의원의 3분의 2 이상의 다수결로 다시 가결한 때에는 법률로서 성립된다(59조 2항). 하지만 예산에 대해서는 중의원에 선의권이 인정됨과 동시에(60조 1항) 참의원에서도 중의원과 다른 의결을 한 경우, 법률이 정하는 바에 따라 양원의 협의회를 거치고도 의견이 일치되지 않을 때 또는 참의원이 중의원이 가결한 예산을 받은 후 국회 휴회 중의 기간을 빼고 30일 이내에 의결하지 않은 때에는 중의원의 의결이 국회의 의결로 간주된다(동조 2항).

그렇다고 한다면 (1)법률은 제정되었지만 그 법률을 집행하기 위한 예산이 성립하지 않은 경우나 (2)예산은 성립하였지만 그 지출의 근거가 되는 법률이 제정되지 않는 경우가 생길 수 있다. 단 혹시 예산의 법적 성질을 법률 그 자체로 본다면 「후법은 선법에 우선한다」는 원칙에 따라 예산과 법률의 불일치는 법이론상 또는 형식적으로는 생기지 않는다. 하지만 해결하여야 할 실질적인 문제는, 내각 및 국회는 양자를 일치시키거나 조정할 책임이 있다고 하는 점이다.

2. 법률과 예산의 불일치에 대한 국회와 내각의 책무

우선 법률이 성립하였음에도 불구하고 예산이 성립하지 않은 경우가 있다. 당해 법률을 집행하기 위해서는 예산의 재정조치가 필요함에도 불구하고 예산이 성립하지 않았으므로 법률을 실행할 수가 없다. 예를 들어 ① 경비지출을 동반하는 법률이 성립하였지만 그 경비를

계상한 예산이 성립하지 않은 경우, ② 국회가 내각이 제출한 법률안을 수정하여 예산을 동반하는 내용으로 수정하였지만 그에 맞는 예산의 증액수정에 응하지 않는 경우, ③ 법률안은 내각이 제출한대로 가결하였지만 예산안에 대해서는 삭감, 감액하여 가결한 경우 등을 가정할 수 있다.

이러한 경우 내각은 성립된 법률을 실시·집행할 의무(헌 73조 1항)가 있다. 그 때문에 내각은 예산과 법률을 실질적으로 일치시키기 위하여 ① 보정예산, ② 예비비의 지출, ③ 경비의 流用 등에 따라 처리하거나, ④ 문제된 법규를 개정·폐지하는 등의 방법으로 대처하여야 한다. 단 국회에는 내각의 보정예산을 승인하여야 할 법적 의무는 없지만 주권자인 국민의 대표의회로서 내각총리대신을 지명한 국회가 이 불일치를 수수방관하는 것은 헌법이 예정하는 바가 아니다. 따라서 국회도 불일치를 해결하기 위한 책임을 지어야 한다. 예를 들면 보정예산 등을 승인하지 않을 경우에는 법률을 수정하거나 경우에 따라서는 내각불신임 결의로 총사직 등을 요구하여 중의원 해산과 총선거에 따라 국민의 의사를 확인하여야 할 것이다(헌 69조 참조).

다음으로 예산이 성립되었음에도 불구하고 법률이 성립되지 않은 경우이다. 예를 들어 예산에 대해서는 중의원의 우위가 강하므로 예산은 성립하였으나 법률은 참의원에서 부결되어 중의원에서 특별다수결의 요건에 미치지 못하여 성립되지 못한 경우이다.

이 경우에도 주권자인 국민의 대표의회이며 내각총리대신을 지명한 국회가 이 불일치를 수수방관하는 것은 헌법이 예정하는 바가 아니다. 이런 의미에서 예산에 맞는 법률을 제정하여야 할 법적 의무가 있다는 뜻은 아니지만 국회는 불일치를 해결하기 위한 적절한 입법 등을 행할 의무가 있다.³⁰⁷⁾ 물론 예산을 지출하는 근거가 되는 법률이

307) 참고로 미국은 당시의 너슨 정권이 의회가 제정한 세출예산법(appropriation act)의 집행을 유보(impoundment)하였기 때문에 의회는 1974년 의회예산 및 집행유보통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)을 성립시켜 상하

존재하지 않으므로 내각은 지출할 수가 없다. 따라서 내각도 불일치를 해결하기 위하여 법률을 국회에 제출하여 조기에 성립을 요구하여야 할 것이다.

지금까지 검토한 바와 같이 법률과 예산의 불일치가 생길 수 있는 현실적인 가능성을 부정할 수는 없다. 예산의 법적 성격을 특수국법 형식설로 설명하든 법률설로 설명하든 불일치가 초래하는 실질적인 문제 상황은 같으며 어느 설이 결정적으로 뛰어나다는 결론을 내리기는 힘들다. 어느 설에 의하더라도 법률과 예산의 불일치가 생길 수 있으므로³⁰⁸⁾ 그 문제를 실제로 해결하여야 하는 점에 있어서는 거의 차이가 없다고 할 수 있다.

이 결론은 헌법상 내각과 국회가 『협동』하여 통치활동에 관계함이 예정되어 있다는 점에서 도출된다. 이것이 국회의 다수의원에 의하여 선출되고 지지되는 의원내각제가 의미하는 바일 것이다.³⁰⁹⁾ 또한 법률과 예산의 불일치가 문제되는 것은 양자가 표리의 관계(상호 규정적이고 공동의 관계)에 있는 『사항』에 관해서이지만 그 양자는 우열을 가릴 수 없는 헌법적 정당성을 가지고 있다. 따라서 이미 검토한 바와 같이 양자의 불일치가 초래하는 현실적인 문제를 해결할 방법이 헌법상에 존재하고 그 같은 방법에 따라 신속하고 적절하게 문제를 해결하는 것이 일본의 특징이다.

양원에 세출위원회, 재정(세입)위원회와는 별도의 위원회(Budget Committee)를 신설하였다. 이와 동시에 예산편성을 보좌하는 기관으로서 의회예산국(CBO: Congressional Budget Office)을 설치하여 의회는 행정관리예산청에 대항할 수 있는 독자적인 예산분석기관을 가짐과 동시에 세출예산법의 집행에 대한 대통령의 유보권한에 제재를 가함으로써 집행부에 대한 예산통제의 회복을 도모하였다(森毅『米国の連邦政府における内部統制について』(Discussion Paper No. 2006-J-8 日本銀行金融研究所 9페이지 참조. www.imes.boj.or.jp/japanese/jdps/2006/06-J-08.pdf).

308) 예산법률설에 따르면 그 때마다 사후의 국회의결을 우선하여(후법이 선법에 우선한다) 『형식적』으로는 발생하지 않지만 『실질적』으로는 발생한다.

309) 일본국 헌법이 채택하고 있는 의원내각제에 의한 이 점이 대통령제를 채택하여 국회와 대통령 쌍방이 경우에 따라서는 『양보할 수 없는』 민주적 정통성을 부여받는 통치기구와 다른 점일 것이다.

제 6 장 예산법률주의 도입을 위한 몇 가지 제언

제 1 절 헌법개정을 통한 예산법률주의

1. 현행 헌법상의 예산의 법적 성격

(1) 예산비법률주의의 내용

예산을 법률과 별개의 형식으로 할 것인가 아니면 예산도 법률의 형식으로 할 것인가에 관하여 각국의 입법례는 서로 다르다. 우리나라는 예산을 법률의 형식으로 하는 미국·독일·프랑스 등의 다수예에 따르지 아니하고, 예산을 법률과 다른 특수형식으로 하고 있는 일본·스위스 등의 소수예에 따르고 있다.³¹⁰⁾ 즉 우리 헌법은 제40조의 국회의 입법권과는 별도로 제54조에서 국회의 예산심의권을 규정함으로써 법률과 예산의 형식을 구별하고 있다.³¹¹⁾

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

< 표 > 예산과 법률의 차이점

구 분	법 률	예 산
제출권자	행정부, 국회의원	행정부
제출기한	무제한	회계연도 개시 90일전
심의기한	무제한	회계연도 개시 30일전

310) The Legal Framework for Budget Systems: an international comparison, 조세연구원 (2004).

311) 김철수, 헌법학(중), 박영사, 2009, 404면.

제 6 장 예산법률주의 도입을 위한 몇 가지 제언

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

(2) 예산의 성질에 대한 논의

예산과 법률의 형식이 구별되어 있는 경우에는 예산의 성질이 문제 되는 바, 이에 대해서는 학설이 대립하고 있다.

1) 훈령설

훈령설이란 예산은 단순한 건적이 아니고 그 자체가 행정청에 내리는 국가원수의 훈령이라고 보는 것이다. 그 구속력은 국회의 의결을 거친 뒤 국가원수가 재가공포하기 때문에 발생한다고 본다. 이것은 예산행정설이라고도 한다.

2) 승인설

이 설은 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)

이 설은 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 예산을 단순한 세입·세출의 견적서로 보는 것이 아니라 정부의 행위를 규율하는 법규범이라고 보아 정부에 대한 예산의 구속성을 강화한 것과, 예산은 어떠한 경우에도 국회의 의결을 거치지 않으면 성립되지 않는다는 점이다.

4) 예산법률설

이 설은 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 피치사관계의 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 확정이나 규제효력을 갖는 규범의 확정으로 보지 않을 수 없다고 한다. 그리하여 예산도 법률의 형식으로 의결되어야 한다고 주장한다.

5) 판례

우리 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 국가

기관만을 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 한다.³¹²⁾

6) 소 결

우리나라 헌법상의 예산에 관한 규정이나 예산의 성격에 대한 논의는 일본의 헌법과 그에 대한 논의에서 직접적인 영향을 받았다.

일본에서 전개되어온 예산의 성질에 대한 논의는 앞서 살펴본 바와 같이³¹³⁾ 예산을 행정부의 행정행위로 파악하는 예산행정행위설, 예산을 독립적인 국법의 형식으로 파악하는 예산국법형식설, 예산을 국회에서 입법하는 법률과 성질이 동일하다는 예산법률설이 있다.

일본에서 전개된 예산의 성질에 관한 논의를 보면, 이른바 예산비법률주의라는 것이 명치헌법 시기에 제기된 천황주권설에 기반한 예산행정행위설에 연원을 두고 있다는 것이 분명하다. 이는 행정국가를 운영하고자 했던 비스마르크 시대 프로이센의 예산논쟁에서 따온 것이기도 하다.³¹⁴⁾ 그리고 이를 무비판적으로 받아들인 한국에서 오늘날 까지 다수설의 위치를 차지하고 있다.

우리나라 제헌헌법에 이른바 예산비법률주의적인 시각이 도입된 동기는 유진오를 비롯한 당시의 헌법제정자들이 특정국가체제에서 비롯된 논의를 보편적 헌법원리로 오해하고 이를 무비판적으로 수용하였기 때문이다. 이후에 헌법개정에서도 별다른 도전을 받지 않았고, 학계에서도 본격적인 검토가 이루어지지 못했다.

312) 헌재 2006.4.25 선고, 2006헌마409, 헌재공보 제115호, 20면 이하.

313) 제5장 참조.

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

2. 헌법해석을 통한 예산법률주의

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

(1) 기존 논의의 문제점

기존의 논의들은 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론과 입법론을 혼동하고 있다는 점에서 큰 오류를 범하고 있다고 한다. 즉 예산제도에 관한 헌법의 태도를 예산비법률주의와 예산법률주의라고 하는 단순한 이분론으로 분석한 뒤, 현행 헌법상의 태도를 예산비법률주의라고 단정하여 이것의 문제점을 극복하기 위해서 예산법률주의로 전환해야 한다는 논리를 기본적으로 채택하고 있는 것이다. 이러한 접근방법은 매우 도식적인 형태로서, 현행 헌법이 채택하고 있는 예산제도의 의미를 왜곡할 가능성이 있다. 따라서 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론을 통해서도 국회의 재정통제권강화라고 하는 규범적 목표를 달성할 수 있다.³¹⁵⁾ 만약 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론을 통해서도 국회의 재정통제권 강화가 달성될 수 있다고 한다면, 기존의 예산비법률주의 v. 예산법률주의의 구분은 실익이 없게 된다.

(2) 현행 헌법상의 예산제도에 관한 해석론의 준거원칙

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

첫째, 국회의 헌법상 지위 및 재정통제권이다. 국회는 국민대표기관으로서, 국가운영의 핵심원리는 의회주의라고 할 수 있다. 또한 비록 재정작용이 전통적으로 전형적인 행정작용에 해당한다고 하더라도, 재

315) 정종섭 외, 국회의 예산법률안 결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006.11.

정은 기본적으로 국민이 납부하는 조세를 기반으로 한다는 점에서 국민의 대표기관인 국회가 재정운영에 대한 통제권을 주도적으로 행사하지 않으면 안된다. 이것이 바로 재정에 대한 의회의결주의를 의미한다. 연혁적으로 볼 때, 예컨대 영국 의회의 경우 국왕과의 관계에서 자신의 존재의미와 지위를 획득해 나가는 과정은 바로 국왕의 재정에 대한 통제권을 획득하는 과정이었다. 우리나라 헌법도 재정에 대한 의회의결주의를 기본원칙으로 채택하고 있다.

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

(3) 국회의 재정통제권 강화를 위한 해석론

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

만약에 위와 같은 기본전제가 가능하다면, 국회의 재정통제권 강화를 위한 다음과 같은 해석론을 전개할 수 있다.³¹⁶⁾

316) 정중섭 외, 국회의 예산법률안 결산의 심사에 관한 법률 입법방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2006.11.

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

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

- i) 현행 헌법 제57조는 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 제도가 건국헌법 당시부터 채택된 이유는 입법부와 행정부의 재정권한을 균형잡으려는 의도에서이다.
- ii) 예산안에 대해서도 대통령의 거부권이 적용되어야 한다는 주장의 배경에는, 대통령이 정치력을 발휘하기 어려워 국회와 극단적으로 대치하고 있는 상황에서는, 국회가 행정부의 기능을 마비시킬 정도로 예산안을 크게 삭감하여 확정할 위험성이 존재할 수도

있다는 것이다. 하지만 재정에 대한 국회통제권의 역사적, 헌법적 의미를 감안할 때, 예산안을 크게 삭감하는 것 자체도 허용되어야 한다. 물론 이 경우 국정운영의 마비를 우려할 수 있지만, 현행 헌법은 이에 대비하는 장치를 갖고 있다. 즉 현행 헌법 제54조 제3항은 준예산제도를 채택하고 있는 것이다.

둘째, 행정부는 예산안을 법률안의 형태로 제안되어야 하고, 국회도 법률제정의 형태로 의결하는 경우, 예산법안의 의결은 사업승인과 지출승인 두 가지를 포함한 포괄승인으로 해석한다. 현행 헌법 제56조는 추가경정예산에 관한 규정인데, 기존의 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 제출하는 추가경정예산도 반드시 법률안의 형태로 제출하도록 한다. 한편 여기서 지출승인의 경우에는, 지출의 기본틀 내지 비목과 비목총액에 대한 승인을 의미한다. 그리고 비목의 구체적인 내용은 대통령령에서 규정할 수 있도록 위임입법의 가능성은 열어 둔다. 여기서 비목의 구체적인 내용과 금액의 설정을 대통령령에서 규정하도록 제한을 가하는 것은 각 기관의 예산전용을 막기 위한 장치라고 할 수 있다. 따라서 예산전용을 하기 위해서는 예산지출에 관한 대통령령을 개정해야지만 가능하다. 물론 여기에는 위임입법의 한계 원리인 포괄위임입법금지의 원칙이 적용된다.

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

넷째, 예산안도 법률안과 마찬가지로 공포되어야 한다. 왜냐하면 예산안도 법률안의 형태로 의결되기 때문이다. 공포절차는 예산정보의 공개 등 예산에 대한 국민의 민주적 통제를 위해서도 필수적이다. 예산안을 법률안과 동일한 형식 및 절차에 의하는 경우에는, 예산입법안

예고제도의 형태로 미리 행정부가 예산안을 국민에게 공개하고, 국민은 이에 대한 의견을 제시할 수 있는 절차를 마련할 수 있을 것이다.

3. 소 결

예산법률주의의 도입을 주장하는 많은 연구에서 예산법률주의와 예산비법률주의를 논하고 있고 또한 그 장단점을 비교하여 설명하고 있다.

하지만 예산법률주의를 논하면서 단지 예산을 ‘법률’의 형식으로 의회가 의결하는 것을 말한다는 것으로 매우 짧게 설명하고 있으며, 그 개념적 징표가 구체적으로 어떻게 형성되어야 하는 것인지에 대하여 그다지 상세한 설명은 하지 않고 있다. 예산법률주의와 예산비법률주의가 가장 근본적인 차원에서 구별이 되는 점은 물론 그 의결형식이 법률인지 여부인 것이다. 그렇지만 예산비법률주의를 취한다고 하더라도 예산은 일정한 규범력을 지니고 있는 것으로 해석되는 것이 다수설이다.

따라서 예산법률주의는 단지 예산을 법률의 형식으로 의결하는 것 이상의 의미를 갖는 것으로 파악하여야 하고, 이것은 행정부와 입법부의 역할과 책임의 분배와 결부시켜 이해되어야 한다. 왜냐하면 예산의 편성, 심의 및 의결, 집행 그리고 결산 등의 과정을 순차적으로 파악해 보았을 때에 예산의 편성은 행정부 권한이며 그 심의 및 의결 과정에서 대의기관인 의회가 어떤 구체적 시스템으로 예산의 모습을 확정지을 것인지를 심사하고 통제하는 것이 그 중핵을 이룬다는 점 때문이다. 따라서 어느 정도의 수준에서 의회가 통제를 가할 수 있는가(예산의 추가, 삭제, 변경의 범위 등)는 예산법률주의 또는 예산비법률주의와 어느 정도 상관성을 내포하고 있는 것이다.

현행 헌법은 제40조에 국회의 입법권을 명시적으로 밝힌 후 제54조에서 예산안 심의·확정권을 규정하였다. 그런데 여기서 현행 헌법이 예산과 관련하여 법률주의를 취한 것인지 아니면 비법률주의를 선택

한 것인지가 우선적으로 밝혀져야 한다. 만약 현행 헌법이 예산법률주의 또는 비법률주의에 대하여 구체적인 언급이 없다고 한다면, 헌법해석에 의하여 두 가지 입법적 선택은 모두 가능할 수 있게 된다. 이에 대하여 현행 헌법이 예산비법률주의를 채택하고 있다는 입장에서 되면 단지 헌법해석에 의하여 입법자가 헌법개정 없이 예산법률주의를 구체화할 수 없다.

헌법 제54조에서 예산편성권은 ‘정부’에 독점되어 있고 예산에 대한 심의·확정권은 의회에 주어져 있다. 예산과 관련된 규정에 해당하는 헌법 제55조, 제56조, 제57조 그리고 제58조를 체계적으로 해석해 본다면 우리는 ‘예산비법률주의’를 채택한 것으로 평가할 수 있다. 예산법률주의를 선택할 것인지 예산비법률주의를 취할 것인지는 헌법정책적 문제에 해당하지만, 현행 헌법은 이미 관련 규정에서 ‘예산비법률주의’를 채택한 것이다. 따라서 관련 헌법규정의 구체적 해석에 기초하여 예산을 법률의 형식으로 취할 수는 없는 것으로 보아야 한다. 다시 말해서 헌법개정절차를 거치지 않고서는 ‘예산법률주의’를 정당화할 근거는 없게 되는 것이다.

제 2 절 예산법률주의의 기대효과

1. 예산법률주의의 장·단점

현재까지 논의된 예산법률주의의 개념은 예산이 법률로 의결되고 법률로 공포되는 것을 말한다. 즉 예산을 법률형식으로 의결하는 것이다. 예산안은 정부가 제안을 하고, 국회에서는 일반 법률과 동일한 절차에 따라서 입법을 하게 된다. 물론 여기서 예산안의 경우에는 일반 법률과는 달리 별도의 부가적인 절차를 추가할 수 있다. 예산이 법률의 형식으로 의결되기 때문에, 일반 법률과 마찬가지로 법규적 효력을 갖게 된다. 따라서 예산과 법률의 근본적인 차이점은 존재할

수 없고, 다만 일반 법률에 대한 예산법률의 특수성만이 설명되거나 인정될 수 있을 것으로 설명하고 있다.

그리고 또한 예산법률주의를 채택하는 경우에는 다음과 같은 긍정적인 효과가 발생할 것으로 설명한다.³¹⁷⁾

첫째, 국민주권에 충실하여 재정입헌주의와 재정민주주의를 실현하고 국회의 예산통제기능을 강화하여 예산의 수립과 집행에 있어 효율성과 정당성을 확보하게 한다.

둘째, 예산을 법률로 정함으로써 예산과 법률의 불일치를 용이하게 해소하고, 예산을 의결하고 이를 집행하기 위한 법률의 제정이라는 2종의 의결을 할 필요가 없어진다.

셋째, 예산법률의 경우에는 입법과정에 대한 통제와 참여처럼 예산입법과정에서 통제와 참여가 가능해져 재정민주주의를 실현할 수 있다.

넷째, 예산법률의 경우에는 이의 자의적인 집행이나 예산전용이 쉽게 행해지지 못하게 되어, 재정운용에서의 효율과 부패방지를 기할 수 있다.

다섯째, 예산법률은 예산법에 의하여 통합되므로 예산과 관련된 개별입법을 복잡하게 하지 않아도 되며, 관련 법률의 개정이 용이하게 된다.

여섯째, 예산법률의 경우에는 법률제정의 과정을 거치기 때문에 예산심사의 졸속과 강행을 효과적으로 방지할 수 있다.

일곱째, 예산법률의 경우에는 부당한 집행에 대하여 위법의 책임을 물을 수 있어 재정상의 낭비와 잘못된 집행을 효과적으로 통제할 수 있다.

그러나, 그 단점으로는 예산법률주의에서는 국회의원들의 정치적 이해관계에 따른 선심성 예산증액이 발생할 수 있으므로 이에 대한 대책³¹⁸⁾이 필요하다.

317) 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2009, 1044면.

318) 헌법 제57조의 예산증액에 대한 행정부의 동의제도를 말한다.

2. 예산법률주의의 장·단점에 대한 허와 실

이러한 예산법률주의의 장단점에 관하여 살펴볼 필요가 있다. 먼저 예산법률의 형식이 미국과 같은 형식인지 혹은 독일과 같은 형식인지가 불분명하다. 국가재정행위와 관련하여 “예산법률주의”를 취하고 있는 독일의 경우를 살펴보면 예산이 정부(Regierung)의 제출과 의회(Bundestag)의 의결을 거치면서 법률(Bundeshaushaltsgesetz)의 형식으로 형성된다는 점에서 우리와 어느 정도 비슷한 구조적 체계를 가질 가능성은 열려 있다. 그런데 이러한 독일의 예산은 법률의 형식을 갖추고 의회의 의결이 있다고 해서 그 예산법률이 국민에 대한 관계에서 직접적 효력을 미치게 되어 구체적이고 개별적인 권리를 형성시키지는 않는다. 또한 예산법률은 국가조직 간에 일정한 규범의 강제력이 미치게 되고, 각 국가기관에 1년이라는 회계연도 내에 예산집행의 권한을 부여하는 수권법의 성격을 갖게 된다. 그러므로 각 기관의 예산집행은 그 수권법의 규정에 따라 개별법에 명시된 구체적 조항에 근거하여 현실적 지출이 이루어진다. 이와 같은 점에 기초하여 보면 다음과 같은 사항을 도출할 수 있다.³¹⁹⁾

첫째, 예산법률은 의회의 의결을 거치기 때문에 형식적 의미(im formellen Sinn)에서 ‘법률’이라고 칭할 수 있으나, 실체적 의미(im materiellen Sinn)에서는 법률이 아니다.³²⁰⁾ 이 의미는 비록 예산이 법률의 형식을 구비하고 있기는 하지만 그것은 예산안이 개별적으로 자세하게 기술된 부속서(지출명세서 등) 등이 첨부된 통일체로서 법률을 구성하고 있다는 것이다.

319) 정문식, 독일헌법상의 예산법률주의-독일연방헌법 제110조를 중심으로-, 주요국의 예산법률주의 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3.26.

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

둘째, 예산법률주의가 채택되면 이 법률에 따른 집행을 위반하는 경우에 구체적인 징계 또는 공직자에 대한 탄핵조치 등이 이루어질 수 있어 책임성 강화에 이바지할 수 있다고 하지만 이 또한 달리 평가될 수 있다. 왜냐하면 예산법률 그 자체는 회계연도 내에 집행해야 할 최고한도를 정하고 그 구체적 실행계획을 집대성한 것이므로 개별적 집행은 다른 근거법률에 기초하여야 하므로, 예산법률의 위반이 아니라 오히려 구체적인 집행근거법령의 위반으로 위법행위를 하게 되는 것이다. 따라서 이러한 집행근거법령의 위반 여부에 대한 평가가 더 실질적으로 책임성의 문제를 거론할 수 있고, 그 총액의 범위를 넘어서는 경우처럼 직접적으로 예산법률을 위반하지 않는 한 그 예산법률의 위반으로 책임을 물을 소지는 극히 낮아진다.

셋째, 예산법률은 형식상 “법률”에 해당하므로 그것이 헌법에 위반되는 사항을 규정하여 그 집행을 근거가 될 여지가 있을 경우에 규범통제의 대상이 될 여지는 있으나, 다음과 같은 한계가 있다. 독일에서 예산법률과 관련하여 당시 헌법재판소가 정당에 대한 국고보조금의 집행근거를 연방예산법률에 둔 것이 기본법과 합치되지 않는다고 밝히면서 규범통제의 대상이 될 수 있는 규범으로 보았다.³²¹⁾ 이 사안은 독일 기본법 제93조 제1항 제2호에 규정한 ‘추상적 규범통제’ 절차로 심사한 것으로서 연방예산법률에 대하여 규범통제를 실시할 수 있음을 밝힌 것이다. 이런 점에서 정부가 구체적 예산안을 작성하면서 헌법에 위반되는 사항을 포함하여 그 집행을 근거로 삼을 수 있게 하는 경우에 일정한 통제를 가할 수 있는 길이 법률이라는 형식에 의하여 이루어져 있기 때문에 이 절차로서 판단될 수 있었다. 특히 예산법률이 갖는 조직법적 내지 수권법적 성격 때문에 ‘구체적 규범통제’나 ‘헌법소원’의 대상이 될 여지는 예외적인 경우에 있다. 그런데 우리의 경우에 독일과 프랑스와는 달리 추상적 규범통제절차를 두고 있지도 않다는

321) BVerfGE 20, 56.

점에서 보면, 이런 절차에 의한 통제는 불가능하다. 그러나 권한쟁의심판 등의 절차에 의하여 통제가 시도될 가능성은 개방적이라 볼 수 있다. 이와 같은 사례는 극히 이례적인 일이며, 이러한 통제의 가능성이 무조건적으로 예산법률주의의 우월성을 징표하는 것도 아니다.

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

제 3 절 예산법률주의 논의시 고려사항

이상의 외국의 예산안과 예산법률문제를 통해 우리 헌법상 예산문제를 다룰 때 참고하거나 고려할 수 있는 몇 가지 문제를 도출해 볼 수 있다.³²²⁾

1. 예산법률의 형식

(1) 형식적 예산법률주의

먼저는 예산법률주의의 개념이다. 일반적으로 예산법률주의를 논할 때³²³⁾ 먼저 예산제도에 관한 존재형식을 예산법률주의와 예산비법률주의로 구분하고, 다시 예산법률주의는 (영국, 미국, 프랑스의 예를 들며) 실질적 의미와 (독일의 예를 들며) 형식적 의미로 구분한다.³²⁴⁾ 우리나라의 예산제도는 일본과 함께 예산비법률주의에 속하는 것으로 평가된

322) 정문식, 독일헌법상의 예산법률주의-독일연방헌법 제110조를 중심으로-, 주요국의 예산법률주의 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3.26.

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

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

다. 그런데 이에 앞서 재정민주주의 실현을 위하여 예산법률주의로의 개정을 주장하는 입장들조차도 정확하게 예산법률주의가 어떤 것을 의미하는지를 분명하게 밝히지는 않고 있다. 그들은 주로 우리 헌법상 예산과 법률의 형식에 있어서 차이점을 언급하며 일본의 이론을 차용하거나 또는 이를 모방한 우리나라 교재들의 내용을 언급한 후에, 헌법개정을 통한 예산법률주의만을 주장하고 있을 뿐이다. 예산법률주의를 주장하는 견해의 결론은 대략적으로 결국 헌법 제54조상 “예산”을 “예산법”으로 의결하도록 개정하자는 것에 불과하다.³²⁵⁾

(2) 실질적 예산법률주의에서의 개헌의 문제

그러나 위에서 살펴본 바에 따라 비교해 보자면, 단적인 예로 미국에서의 예산법률주의와 독일에서의 예산법률주의는 상당한 차이를 보인다. 미국에서는 모든 정책과 관련하여 세입법률과 세출법률을 의회에서 제정한다. 개별 국가정책마다 의회가 예산을 위한 세입과 예산지출을 위한 세출법률을 제정하는 것이다.³²⁶⁾ 독일의 경우 일반 법률은 우리와 동일하게 의회에서 제정하나, 예산에 관해서는 전체를 하나로 묶어서 1년을 단위로 세입과 특히 세출에 대한 승인을 법률로 확정한다. 만일 미국식의 실질적 예산법률주의를 따른다면 우리나라 입법체계가 자체가 대대적으로 변경되어야 하기 때문에 이는 결코 단순한 헌법개정만의 문제를 의미하지는 않는다. 독일식 형식적 예산법률주의를 따른다면 예산의 확정만 법률의 형식으로 바꾸면 되는 것이기 때문에 헌법개정은 상대적으로 어려운 문제가 아니다. 따라서 구체적으로 예산법률주의를 주장하는 견해는 그것이 어떤 입장에 있는 것인지를 명확하게 밝힐 필요가 있다.³²⁷⁾

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

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

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

(3) 형식적 예산법률주의의 실질적 의미

독일식의 예산법률주의를 따른다면 예산은 현재와 다른 점이 거의 없고, 다만 국회의 의결형식이 법률로 바뀌는 것을 의미하게 된다.³²⁸⁾ 그러나 이러한 입장이라면 예산을 예산“법”의 형식으로 바꾸는 것이 실질적으로 어떤 의미가 있을 것인가에 대해 고려해 보아야 한다. 독일의 예산법률과 우리나라의 예산은 형식에 있어서는 차이가 있을지 몰라도, 실질적인 의미에 있어서는 큰 차이를 보이고 있지 않기 때문이다. 앞에서 언급한 내용들을 볼 때, 독일에서 예산을 법률로 확정하는 것이나 그 성격이 형식적 법률이 된 것은 모두 역사적 경험으로부터 비롯된 것이며, 또한 단순한 형식적 법률의 성격만을 인정하는 주장도 어느 정도 극복되었다. 실제로 중요한 것은 의회에서 의결되는 예산의 형식이 아니라 예산의 경제성이나 효율성 또는 투명성 등을 보장함으로써 국민에게 불합리하고 부당한 부담을 지우지 않도록 재정 책임을 지는 헌법기관이 노력하는 것이다.

2. 예산에 관한 책임

예산헌법에 있어서 핵심은 먼저 예산책임을 누가 질 것인가 하는 점이다. 미국에서는 예산에 대한 책임을 의회가 더욱 강하게 진다. 독일의 경우는 이와 달리 예산운용의 실제에 있어서는 편성부터 집행까지 정부가 지지만, 예산확정과 재정통제를 통한 근본적인 정치적 책

제56조, 제57조를 개정하면 된다고 언급하고 있다. 하지만 미국식의 예산법률주의를 따른다면 일반적인 법률제정절차 자체가 예산집행을 요구하기만 하면 예산법률을 제정해야 하므로 이에 관하여 일반적인 입법절차와 예산을 필요로 하는 모든 정책법률의 입법절차로 구분하자는 의미인지 명백히 그 입장을 밝히지는 않고 있으며, 정중섭, 앞의 책, 944도 예산법률주의의 장점을 언급하고 있지만, 미국식의 예산법률주의인지 독일식의 예산법률주의인지 불분명하기는 마찬가지이다.

328) 예컨대 장선희, 예산의 법규범성에 관한 연구, 공법학연구 제6권 제3호, 2005, 225-249.

임은 국민의 대표인 의회, 주로 연방의회가 진다. 이는 대통령제와 의회정부제라는 양 국가의 정부조직구성에 있어서 차이 때문에 발생하는 것으로서, 근본적으로 예산에 대한 책임을 국민의 대표인 의회가 진다는 점에서는 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 만일 예산에 대한 책임을 국민의 대표로서 민주적 정당성이 큰 국회에게 더 부여하고 싶다면, 입법정책적으로는 독일식의 예산법률주의보다 미국식의 예산법률주의로의 개정이 더 바람직할 것이다.

미국식의 예산법률주의를 따르지 않고 독일식의 예산법률주의를 의미한다면, 예산의 형식적인 측면에서 예산을 법률의 형식으로 확정한다는 것은 실제 큰 의미가 없다.³²⁹⁾ 그럼에도 법률의 형식을 주장한다면 의회의 행위를 가능한 법률의 형식으로 통일하는 점에서 의미가 있을 수 있을 것이다.

예산에 관해서는 입법부와 행정부의 역할과 책임에 관한 것이므로, 이는 입법부의 절차적, 기관적 역량 뿐만 아니라 예산안 및 관련서류의 포괄성이 또한 중요하며 이에 따라 입법부의 예산수정권한 또한 달라질 것이다. 대부분의 국가에서는 입법부가 정부의 예산안을 수정하기 위한 정형적, 법적 권한을 보유하고 있지만, 이를 사실상으로 사용함에 있어서는 재정원칙이나 강제적 지출을 포함한 여러 가지 이유에 의해 제약을 받을 수 밖에 없다. 더욱이 예산형성단계에서의 협상 등으로 인해 입법부의 사실상의 수정의 폭은 더욱 줄어들게 된다.³³⁰⁾

또한 법률안거부권과 같이 대통령의 예산안거부권이 같은 것인가? 하는 문제도 입법부의 예산수정권한에 대한 행정부가 그러한 수정을 거부할지도 역시 중요한 문제이다. 거부권의 형태는 일괄거부권인 입

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

330) Budgeting Practice and Procedures in OECD Countries, 2009

법부에 의해 통과된 예산을 행정부가 전부 거부하는 것이고, 부분거부권은 행정부가 예산안의 개별항목을 거부하는 것인데 부분거부권이 훨씬 적극적인 형태의 행정부 권한이다.

대부분의 국가에서는 일괄거부권이든 부분거부권이든 입법부가 승인한 예산에 대해 행정부에 거부권을 인정하지 않고 있다.³³¹⁾

이렇게 예산법률에 관한 문제는 단순히 법률로 의결하는 문제이상의 의미로 행정부와 입법부의 예산에 관한 역할과 책임을 어떻게 할 것인가의 문제이다.

3. 입법정책적인 제안

예산법률주의가 많은 학자들에 의해서 재정민주주의를 위해서 반드시 필수요소라고는 말 할 수는 없다. 독일의 형식적 예산법률주의가 왜곡되어 일본으로 도입되면서 법률과 구별된 형식으로 예산이 확립되었고, 별 고찰 없이 이러한 제도가 다시 우리나라에 도입되었다.³³²⁾ 그럼에도 불구하고 실질적으로 우리에게 큰 의미가 없는 일본식 예산과 법률의 구별논쟁까지 단순히 소개되고 있는 것은, 예산제도에 있어서 왜곡의 가중 내지 오류의 가중으로 비쳐질 수 있다.³³³⁾

이와 달리 예산과 법률의 구별에 관한 논의는 지금에 있어서는 그리 중요한 문제가 아니므로, 앞에서 살펴보았던 예산법률 문제를 기반으로 우리 예산제도의 민주적 통제 강화, 투명성의 확보, 예산의 경제적 운영을 목표로 정책적인 입장에서 시사점을 찾아본다면, 다음과 같이 크게는 정치문화적 측면과 제도적인 측면에서 정리할 수 있을 것이다.

331) 대통령제 국가인 멕시코와 미국은 행정부의 일괄거부권을 인정하고 있다.

332) 장용근, 앞의 논문, 220.

333) Budgeting Practice and Procedures in OECD Countries, 2009

(1) 정치문화적 고려

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

(2) 제도적 고려

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

1) 헌법적 측면

예산의 형식을 법률로 하는 것이 중요하다면 헌법 제54조 이하의 해석을 통해서 예산을 법규범과 같은 것으로 보는 것은 문리적 해석

상 한계가 있다. 이 때문에 만일 헌법개정이 필요하다면 헌법 제54조 제1항을 다음과 같이 개정하는 것을 고려해 볼 수 있다. “국회는 국가의 예산안을 심의하고 법률로 확정한다.” 즉 현행 조문에 “하고 법률로”만 삽입하면 된다. 이는 헌법개정을 가능한 최소화하는 것을 지향한 입장에서 대안제시인 것이다.

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

2) 법률적 측면

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

물론 예산원칙은 상호 경합하고 충돌하는 측면도 있기 때문에 이를 모두 반영한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 비교법적 연구를 통해 살펴본 예산헌법의 핵심은 예산법률의 형식이나 효과보다는 예산원칙이 어떻게 실현되는가에 있다는 것을 주의해야 한다. 우리 예산제도에 관한 논의도 더 이상 예산의 형식에 관한 예산법률주의가 아닌 예산의 실질에 관한 예산원칙의 실현과 개선여부를 위한 법률개정 내지 제도개선이 더 우선되고 심도있게 논의되어야 한다는 것이다.

여러 가지 예산원칙들 중에 특히 더 많은 연구가 필요할 것으로 보이는 것이라면 예산의 경제성과 효율성이라 할 수 있다. 예산수립과

확정 그리고 결산 등에 있어서 예산의 경제성과 효율성에 관한 원칙이 확립되고 재정통제를 통해 규율될 수 있도록 제도개선과 법률개정이 앞으로는 가장 필요하다고 판단된다.³³⁴⁾ 그리고 예산법률과 관련해서는 행정부 책임의 원칙³³⁵⁾이 실현되는 것이 더욱 중요한 문제이다.

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

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

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

비교법적으로 예산법률제도에 관한 내용을 통해서 확인할 수 있는 것은, 앞으로 재정민주주의에 대한 예산제도에 관한 논의는 예산법률의 형식보다는 예산원칙의 수립과 이에 대한 실현에 더욱 초점이 맞추어져야 한다는 점이다.

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

335) 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V), 122-126면 참조.

제 7 장 결 론

예산은 예산안이든 혹은 예산 법률의 형태이든 의회가 최종적으로 예산을 승인하는 권한을 의미한다. 하나의 경제계획이며 동시에 법률 형식으로서 국가주도적 공권력행사인 예산계획에 대한 결정은 정치의 핵심영역에 관한 경제적인 근본결정이기 때문에 의회민주주의 헌법체제에서 입법자의 예산승인권한은 특별한 의미를 갖는다. 또한 의회의 예산권한은 “의회의 정부통제에 있어서 본질적인 제도 중에 하나이며, 법치국가적 민주주의를 형성하는데 있어서 결정적”인 것이다. 또한 의회의 예산권한은 다른 한편 예산에 관한 민주적 정당성을 부여한다. 결국 의회의 예산승인은 민주적 법치국가의 헌법질서 측면에 있어서도 본질적인 요소인 것이다.

예산의 편성과 심의·의결 그리고 결산은 한 나라의 정치적 풍토와 문화적 배경을 토대를 기반으로 하여 이해되어야 할 것이다. 그렇다면 오늘날 우리나라의 예산비법률주의는 어떠한 문제점을 지니고 있는가? 이 물음은 한편으로 예산비법률주의 제도 그 자체가 지닌 한계일 수도 있고, 다른 한편으로 그 제도적 운영의 미숙과 그에 대한 전문성의 부족 등에서 오는 것으로 답해질 수 있다. 그 가운데 예산의 편성과과정에서 지나친 권력분립의 원리만 강조한 채 의회와 긴밀한 협조체제를 수용하여 예산의 구성항목과 소요를 사전에 협의체를 통하여 조율하고 큰 밑그림을 그리는 작업이 부족한 것이 현실이다. 의회는 단지 정부에 의하여 제출된 예산안의 승인 여부만을 결정짓는 수동적이고 소극적인 국가기관을 넘어 정보교환과 협력하는 동반자적 지위를 가질 필요성이 대두된다. 또한 정부의 예산편성작업의 기초, 통계분석과 정확한 수치분석 등을 뒷받침할 수 있도록 폭넓은 인적·물적 조직이 갖추어진 전문적 예산관련 조직을 구축할 것이 요청된다.

그리고 예산의 사전적 통제와 더불어 사후적 지출검사에 관련된 전문 조직이 보장될 필요가 있다.

위와 같은 조직적 측면의 보강과 구축 외에도 정부는 예산편성에 즈음하여 예산원칙을 엄격하게 준수하여 예산에 대한 신뢰와 국가재정의 적정한 운영이 이루어지도록 하여야 한다. 지나치게 예산항목 간 전용을 허용하는 경우에는 ‘예산안 분식’을 통하여 의회를 허수아비로 만들 우려가 제기될 수도 있기 때문이다. 결국 예산비법률주의 체계에서도 국가의 재정이 그 합목적성과 합법성을 함께 갖추기 위해서는 의회의 의결절차에서 정책적 사안에 대한 투명한 공개와 예산안 편성의 구체성이 확보되어야 하고, 그 과정이 국민의 감시와 정보공개라는 방법으로 투명화되어야 한다.

재정민주주의는 국민주권에 기초한 공동체 내에서 필요한 재정은 공동체 구성원이 스스로 부담하여야 할 권리이자 의무이고 따라서 이는 주권자인 국민이 스스로 결정하는 사항으로 대의민주주의에서는 이를 국민의 대표자인 의회에 그 권능을 부여하여야 한다는 의미를 갖고 있다.

이와 같이, 예산비법률주의 도입이 재정민주주의의 실현에 있어서 필수적인 요소는 아니다. 그러나 예산비법률주의의 도입 및 기타 재정에 관한 헌법 개정을 통해 재정민주주의와 재정건전성을 제고시킬 수 있으며 이는 좀 더 구체적인 예산비법률의 도입형식, 예산비법률의 법적 효과, 사법적 통제의 범위 등이 함께 연구되고 논의되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 국회 법제실, 『프랑스 예산법률주의에 관한 연구』, 2007.
- 권해호, 『예산법률주의에 관한 연구』, 부산대학교 법학박사 학위논문, 1993.
- _____, 실질적 재정민주주의를 위한 예산법률주의, 공법연구 제24집 제4호, 1996.
- 김성수, 예산법의 기본원칙과 재정법의 과제, 헌법판례연구 5, 2003.
- 오연천, “국회와 정부간 재정권한배분의 합리적 조정방안,” 제헌60주년 기념 학술대회, 2008년 7월 21일, 국회도서관 대강당, 국회, 2008.
- 옥동석, 재정민주주의와 국회의 재정통제권-최근의 헌법개정 논의를 중심으로, 2009. 11.
- 장선희, 예산의 법규범성에 관한 연구, 공법학연구 제6권 제3호, 2005, 225-249.
- 장용근, 예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토, 헌법학연구 제12권 제3호, 2006, 215-255.
- 정종섭 외, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회, 2005. 11.
- 헌법연구 자문위원회(2009), 『결과보고서』, 국회의장 자문기구.
- _____, 『참고자료 I』, 국회의장 자문기구.
- _____, 『참고자료 II』, 국회의장 자문기구.

참 고 문 헌

김세진 외, 주요국가의 재정법제 연구-재정관련 헌법조항을 중심으로, 2009.

주요국의 예산법률주의, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010.2.26, 2010. 3.26

한국·일본·대만의 예산법률주의에 관한 논의, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2010. 3.19.

2. 외국문헌

Allen Schick(2000), The Federal Budget, Brookings Institution Press

CRS(1998), Manual on the Federal Budget Process, CRS Report for Congress

OECD(2004), The Legal Framework for Budget Systems, OECD Journal on Budgeting

OECD(2009), Budgeting Practice and Procedures in OECD Countries

부 록

[부록 1]

독일연방헌법 예산조항

제109조 [연방과 주의 예산운용]

- (1) 연방과 주는 각각 예산운용에 있어서 자주적이며 상호 독립적이다.
- (2) 연방과 주는 예산기율(Haushaltsdisziplin)의 유지를 위하여 유럽공동체조약 제104조에 근거한 유럽공동체 법률행위로부터 말미암는 독일연방공화국의 의무를 공동으로 이행하며, 그 범위 내에서 전체적인 경제균형의 필요성을 고려한다.
- (3) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 신용수입(Einnahmen aus Krediten) 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 경기상승과 하락 시 정상적 상황에서 벗어난 경기변동의 영향을 모두 고려한 규정, 국가가 통제할 수 없고 국가재정을 심각하게 훼손하는 자연재해 또는 특별한 비상사태에 대비한 예외규정(Ausnahmeregelung)을 정할 수 있다. 예외규정의 경우에는 그에 상응하는 상환규정(Tilgungsregelung)을 둔다. 제115조는 연방예산에 대한 상세한 규정을 정하며, 신용수입이 명목적인 총국내생산의 0.35/100를 초과하지 않을 때 제1문에 부합한다. 주는 주 헌법상 권한에 따라 주 예산의 상세한 내용을 규율하며, 신용수입이 인정되지 않을 때 제1문에 부합한다.
- (4) 예산법, 경기변동에 따른 예산운용 및 다년간 재정계획에 관하여 연방과 주에 공통적으로 적용되는 원칙들을 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 수립할 수 있다.
- (5) 예산기율유지를 위한 유럽공동체조약 제104조와 관련된 유럽공동체의 제재조치에 대해서는 연방과 주가 각각 65 대 35의 비율로

부담한다. 주 부담부분의 35/100는 주 전체가 연대하여 각 주의 주민 수대로 부담하고, 주 부담부분의 65/100는 주가 원인발생에 대한 책임정도에 따라 부담한다. 자세한 내용은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다.

제109a조 [예산부족상황]

- 예산부족상황을 피하기 위하여 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로,
1. 공동위원회(Gremium)를 통한 연방과 주의 예산운용에 대한 지속적인 감시(안정위원회(Stabilitätsrat)),
 2. 예산부족상황 발생위험에 대한 확인을 위한 조건과 절차
 3. 예산부족상황 회피를 위한 개선프로그램(Sanierungsprogramm)의 수립과 집행을 위한 원칙을 규정할 수 있다. 안정위원회의 결정과 기본적인 심의문서는 공개한다.

제110조 [연방예산입법]

- (1) 연방의 모든 수입과 지출은 예산안(Haushaltsplan)에 포함되며, 연방운영기업과 특별재산(Sondervermögen)에 대해서는 단지 전입금(Zuführungen)이나 전출금(Ablieferungen)만이 포함된다. 예산안의 수입과 지출은 균형을 이룬다.
- (2) 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로, 연도별로 분리하여, 첫 번째 회계연도가 시작되기 전에 예산법률(Haushaltsgesetz)로 확정한다. 예산안의 일부에 대하여 회계연도를 분리하여, 장기간 효력을 미친다고 규정할 수 있다.
- (3) 제2항 제1문에 따라 제출된 법안, 예산안과 예산법률의 수정안은 연방의회에 제출하고 동시에 연방상원에 송부하며, 연방상원은 법안에 대하여 6주 내에, 수정안에 대하여 3주 내에 입장을 표시할 수 있다.

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

제111조 [비상예산(준예산)]

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

제112조 [예산초과]

예산초과(Überplanmäßige) 및 예산외(außerplanmäßige) 지출은 연방재정부장관의 동의가 필요하다. 동의는 예측할 수 없었고 불가피한 필요가 있는 경우에만 할 수 있다. 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

제113조 [지출증액이나 수입감소에 관한 법률]

- (1) 연방정부 예산안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 포함하거나 장래 새로운 지출을 수반하는 법률은 연방정부의 동의가 필요하다. 수입감소를 포함하거나 장래 수입감소를 수반하는 법률의

경우에도 같다. 연방정부는 연방의회가 그러한 법안의 의결을 중지할 것을 요구할 수 있다. 이 때 연방정부는 6주 내에 연방의회에 견해를 표명한다.

- (2) 연방정부는 연방의회가 법안을 의결한 후 4주 내에, 재의결하도록 요구할 수 있다.
- (3) 제78조에 따라 법률이 성립되면 연방정부는 6주 내에 동의할 수 있으며, 제1항 제3문과 제4문 또는 제2항에 따른 경우에만 거부할 수 있다. 이 기간이 지나면 동의한 것으로 본다.

제114조 [회계감사, 책임면제]

- (1) 연방재정부장관은 연방정부의 책임면제를 위하여 연방의회와 연방상원에 모든 수입과 지출 및 자산과 채무에 관한 결산을 차기 회계연도에 보고한다.
- (2) 연방감사원(Bundesrechnungshof) 위원들은 사법적(richterliche) 독립성을 가지며, 결산 및 예산과 경제운용의 경제성과 합법성을 심사한다. 연방감사원은 연방정부를 제외하고 연방의회와 연방상원에 매년 직접 보고한다. 그 밖에 연방감사원의 권한은 연방법률로 정한다.

제115조 [신용인수, 보증인수]

- (1) 장래 회계연도에 지출할 신용인수, 보증인수, 보증 및 그 밖에 담보제공은 상한이 특정되거나 특정할 수 있는 연방법률의 수권을 필요로 한다.
- (2) 수입과 지출은 기본적으로 신용수입 없이 균형을 이룬다. 신용수입이 명목적인 총국내생산의 0.35/100를 초과하지 않으면 이 원칙에 부합한다. 정상적 상황을 벗어난 경기변동의 경우 경기상승과 하락 시 부수적으로 예산에 대한 효과를 모두 고려한다. 제1문

내지 제3문에서 허용된 신용상한을 벗어난 사실상 신용인수부분은 통제계좌(Kontrollkonto)에 포함시키며, 명목상 총국내생산의 1.5/100를 초과하는 부담은 경기변동에 따라 다시 상환한다. 자세한 내용, 특히 대규모 재정운용을 위한 수입과 지출의 해소, 경기안정 상황에서 경기발전을 고려한 매년 순신용인수(Nettokreditaufnahme)의 상한선 측정을 위한 절차, 규제한계를 벗어난 사실상 신용인수부분의 통제와 균형은 연방법률로 정한다. 국가가 통제할 수 없고 국가재정을 심각하게 훼손하는 자연재해나 특별한 비상사태의 경우에는 연방의회 재적의원 과반수 의결로 이 신용상한선을 초과할 수 있다. 이 의결은 상환계획과 함께 효력을 미친다. 제6문에 따라 인수된 신용은 적정한 기한 내에 상환한다.

[부록 2]

프랑스의 재정에 관한 조직법률
(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001
relative aux lois de finances)

2001. 8. 1. 제정

2005. 7. 13. 개정

제 1 장 예산법

제 2 장 국가의 수입과 지출

제 1 절 예산의 세입과 세출

제 2 절 예산 심의 · 확정 의 성격과 범위

제 3 절 수입의 배분

제 4 절 국고금의 수입과 지출

제 5 절 국가의 회계

제 3 장 예산법의 내용과 제출

제 1 절 진실성의 원칙

제 2 절 예산법의 내용

제 4 장 예산법안의 심사와 표결

제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제 2 절 결산법률안

제 3 절 공통규정

제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

제 1 절 정 보

제 2 절 통 제

제 6 장 조직법률의 발효와 적용

제 1 장 예산법

제 1 조 ① 이 조직법률이 규정하는 바에 따라, 매 회계연도의 예산법으로 국가의 세입과 세출의 성격·금액·배분 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 매 회계연도 예산법은 설정된 경제의 균형목표와 이 법으로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다.

② 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

③ 예산법은 다음 법률을 포괄한다.

1. 당해연도 예산법 및 추가경정예산법
2. 결산법
3. 이 법 제45조에 규정된 법률

제 2 장 국가의 수입과 지출

제 2 조 ① 국가의 수입과 지출은 예산상 세입과 세출 및 국고금의 수입과 지출을 포함한다.

② 공공사업자에게 위임된 서비스 요율의 결정은 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 요건에 의해서만 제3자에게 직접 부과될 수 있다. 부담금의 부과는 공공사업을 위임받은 자에 한해 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 규정에 따라 허용될 수 있다.

제 1 절 예산의 세입과 세출

제 3 조 국가의 세입예산은 다음을 포함한다.

1. 각종 조세
2. 국가의 산업과 상업 활동, 국유재산, 재정활동에 따른 경상수입 및 기타 자산과 권리에 따른 경상수입, 국가가 제공한 용역에 대한 수입, 사회보장분담금 운용수입과 사회보장적립금 운용수입, 벌금,

국고 거래외의 공적·사적기관의 납입금, 국채발행수입 이외의 국고운용수입

3. 민간출연금
4. 기타 경상수입
5. 차입금과 선급금의 상환금
6. 국가의 국유지 양도와 재정활동으로 인한 수입, 기타 자산과 권리에 대한 수입
7. 기타 예외적으로 발생한 수입

제 4 조 국가가 제공한 의무에 대한 수수료는 재정부령으로 결정·징수된다. 행정최고법원의 심의를 거친 명령은 해당연도의 예산법으로 확정되지 아니하면 무효가 된다.

제 5 조 I. 국가의 세출예산은 다음 목(目: titres)별로 구분한다.

1. 독립기관예산(dotations des pouvoirs publics)
2. 인건비
3. 운영비
4. 국채이자
5. 투자비
6. 이전비(dépenses d'intervention)
7. 재정운용비용(국고거래비용)

II. ① 인건비는 다음을 포함한다.

- 급여(rémunérations d'activité)
- 사회보장분담금
- 각종 수당

② 운영비는 다음을 포함한다.

- 인건비 이외의 운영비
- 공공서비스 부담을 위한 보조금

부 록

③ 국채이자는 다음을 포함한다.

- 양도성 국채 이자
- 비양도성 국채 이자
- 기타 재정부담금

④ 투자비는 다음을 포함한다.

- 국가 유형고정자산 투자비
- 국가 무형고정자산 투자비

⑤ 이전비는 다음을 포함한다.

- 가계이전비
- 기업이전비
- 지방자치단체 이전비
- 소송비용

⑥ 재정운용비는 다음을 포함한다.

- 차입금과 선금금
- 전출금
- 출자금

제 6 조 ① 국가의 예산상 세입과 세출은 수입과 지출 예산으로 재편한다.

② 예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다. 예산은 총수입을 세입으로 하고, 총지출을 세출로 한다.

③ 세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다.

④ 국가수입중 일정금액은 지방자치단체와 유럽연합에 조세면제·감면 및 평준화에 따른 손실을 보전해 주기 위하여 직접적으로 이들에게 할당될 수 있다. 이러한 할당은 그 목적과 금액을 명확하게 하여야 하고, 정밀하고 명확한 방식으로 평가되어야 한다.

제 2 절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제 7 조 I. ① 국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의·확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실·국 관련 임무(mission)로 구성된다.

② 임무는 특정 공공정책을 관장하는 주요사업(programme)들을 포괄한다. 임무는 정부가 제안하는 예산법의 규정에 의해서만 창설될 수 있다.

③ 특정임무는 독립기관 예산을 포괄한다. 각 독립기관은 하나 혹은 수 개의 예비금(dotation)을 가지고, 동 예비금은 다음 두 종류로 구분된다.

1. 재난에 대비한 우발적 지출 또는 예측할 수 없는 지출에 대비한 경비

2. 예산의 의결시 세부사업별로 명확히 배분할 수 없는 보상에 대한 예비금

④ 주요사업은 소관부처의 하나 또는 수 개의 세부사업(actions)을 집행하기 위한 세출예산으로 구분한다. 세부사업은 공익적 목적, 기대결과 및 평가가 가능하도록 정확히 목표와 연계되어야 한다.

II. ① 세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다.

② 주요사업 또는 예비금의 세출예산은 이 법 제5조에 따라 목(目)별로 분류한다.

③ 세출예산의 목별 분류는 선언적 규정의 성격을 지닌다. 다만, 각 세항 사업별 인건비의 목(目)에 대하여 심의·확정된 세출예산은 이성질별 지출금액의 최고 한도액을 의미한다.

III. 이 법 제7조 I 제2호의 예비금 세출예산을 제외하고, 목별 인건비로 심의·확정받은 세출예산은 국가가 지급하는 공무원 인건비 승인액의 상한과 합쳐되어야 한다. 동 상한은 부처별로 세분한다.

IV. ① 심의·확정된 세출예산은 각부 장관이 집행한다.

부 록

② 세출예산은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제11조·제12조·제13조·제14조·제15조, 제17조·제18조 및 제21조의 규정에 의하여 변경될 수 있다.

③ 부처간에 승인된 공무원 정원배정은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제12조 II에 명시된 규정에 의하여 변경될 수 있다.

제 8 조 ① 세출예산은 예산배정(*autorisation d'engagement*)과 자금배정(*crédits de paiement*)으로 구성된다.

② 예산배정은 예산지출의 상한액을 구성한다. 투자비 지출의 경우 예산배정은 추가 소요액이 없이 사업계획을 수립하여 집행할 수 있는 예산전체를 포괄한다. 국가가 제3자에게 그의 실현이나 유지·탐사·경영과 마찬가지로 투자 재정에 관한 총체적 임무를 부여하는데 있어서 상대방에 기인한 활동에 속하는 예산배정은 계약체결 연도 이후 법적 예산 전체를 포괄한다.

③ 자금배정은 예산배정액의 한도내에서 체결한 의무를 이행하기 위하여 1년 동안 지출명령을 할 수 있거나 지급할 수 있는 상한액을 의미한다.

④ 인건비 예산의 경우 예산배정액은 자금배정액과 동일하다.

제 9 조 ① 지출은 이 법 제10조와 제24조의 규정에 의한 경우를 제외하고는, 심의·확정된 세출예산의 범위 내에서만 가능하다.

② 다음연도에 지출이 예상되는 세출예산의 지출요건은 예산법으로 정한다.

③ 인건비 세출예산액은 한도가 정해진다.

제10조 ① 국고채무부담행위·상환·반환·감면 기타 국가가 승인한 보증채무 예산은 정산된다. 이들 예산은 세출 한도액을 정한 주요 사업(*programme*)중 세부 사업별(*action*)로 구분하여 승인을 받는다.

② 정산의 대상이 되는 예산의 지출액은 필요한 경우 승인된 예산액을 초과하여 지출할 수 있다. 이 경우 재정부 장관은 초과액의 이유와 연말까지 집행전망에 대하여 국민의회와 상원의 재정위원회에 보고한다.

③ 정산의 대상이 되는 예산의 초과액은 가장 가까운 시기에 제정되는 예산법으로 세출의 승인을 받는다.

④ 제1항에 규정된 예산은 이 법 제12조 및 제13조의 규정에 의한 이·전용 또는 제15조의 규정에 의한 세출 이월의 대상이 되지 아니한다.

제11조 ① 우발적이고 예측 불가능한 지출에 대한 예비금으로 심의·확정된 예산은 필요한 경우에, 재정부 장관의 보고서에 근거하여 의결된 시행령에 따라 주요사업별로 배정한다.

② 급여로 심의·확정된 예산은 재정부 부령에 따라 주요사업별로 배정한다. 재정부 부령에 의해서만 인건비 목(目)으로 심의·확정된 예산을 증액할 수 있다.

제12조 I. 전용(virements)을 통하여 동일한 부처의 주요사업간에 예산배정을 변경할 수 있다. 전용이 가능한 세출예산의 누적액은 각각의 주요사업에 대하여 매년도 예산법에 의하여 심의·확정된 예산의 2%를 초과할 수 없다. 상한비율은 관련되는 각 주요사업에 대하여 인건비 목으로 심의·확정된 세출예산에도 동일하게 적용된다.

II. 이전(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산의 배정액을 변경할 수 있다. 이 경우, 특정한 목적으로 이와같이 이용된 예산은 당초의 주요 사업의 단위 사업들과 일치되게 사용하여야 한다. 이러한 이용을 통하여 관련 부처간에 승인받은 사용액의 배정을 변경할 수 있다.

III. 전용과 이용은 국민의회와 상원의 재정위원회 및 기타의 관련위원회에 보고한 후, 재정부 부령으로 집행한다. 전용 또는 이

용된 세출예산의 결산액은 이 법 제54조 제4호를 적용하여 작성되는 보고서에 첨부하는 특별보고서로 작성한다.

IV. ① 예산법에서 정하지 아니한 주요사업에 대하여는 전용 또는 이용을 할 수 없다.

② 다른 목에서 인건비 목으로는 어떠한 전용 또는 이용도 할 수 없다.

제13조 ① 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. 선지급명령으로 세출예산을 취소하거나 추가 세입을 확정하는데, 그 누적액은 당해연도 예산법이 승인한 세출예산의 1%를 초과할 수 없다.

② 상·하 양원의 재정위원회는 동 명령안이 통지된 날부터 7일 이내에 총리에게 의견을 통보한다. 동 명령의 서명은 상·하 양원 재정위원회의 의견이 접수되거나 상기 기한이 종료된 후에만 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 세출예산의 수정사항에 대해서는 의회에 지체없이 예산법안을 제출하여 그 비준을 요청한다.

④ 긴급하고 국익에 필수불가결한 경우에는, 국민의회와 상원의 재정위원회에 통고하고 국가자문행정최고법원의 의견을 구한 후, 국무회의에서 의결하는 선지급명령으로 추가예산을 편성할 수 있다. 당해 세출예산의 비준에 관련한 예산법안은 즉시 또는 가장 가까운 차기 의회 개최시 제출한다.

제14조 I. ① 해당연도의 예산법이 정한 예산균형의 악화를 방지하기 위하여 재정부 부령으로 예산을 취소할 수 있다. 사업목표를 상실한 예산은 제1항과 동일한 절차를 거쳐 시행령으로 취소할 수 있다.

② 위 예산 취소와 관련된 모든 시행령은 공포되기 이전에 국민의회와 상원의 재정위원회와 기타 관련위원회에 보고한다.

③ 동조와 제13조에 의하여 시행령으로 취소된 세출예산의 누적액은 예산법으로 확정된 예산의 1.5%를 초과할 수 없다.

II. 추가경정예산법안으로 취소가 제안된 기왕의 세출예산은 동 법안이 제출된 날부터 효력을 발생하는 날까지 또는 헌법 제62조제1항에 의하여 당해 취소를 금지하는 헌법평의회의 재결이 있는 날까지 그 세출예산에 대하여 예산배정 또는 지출명령을 할 수 없다.

III. 예산의 집행을 불가능하게 하는 목적이나 효력을 가진 모든 행위는 그 성격여하를 막론하고, 상원과 국민의회의 재정위원회에 보고되어야 한다.

제15조 I. 예산배정에 관한 조항에 따라, 당해연도에 승인된 세출예산과 사용승인액의 상한은 다음연도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다.

II. ① 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 특정 주요사업의 예산배정액은 재경부 장관과 관련장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 이월할 수 있으며, 다음연도 예산에 증액분을 반영시킨다. 다만, 동 이월조치에서 인건비 예산은 증액시킬 수 없다.

② 제21조의 규정에 따라, 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 자금배정액은 재경부 장관과 관련 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 다음과 같은 요건으로 이월할 수 있다.

1. 이월되는 주요사업의 인건비 목에 기재된 세출예산은 동 사업의 당초 인건비 세출예산의 3% 한도내에서 증액할 수 있다.

2. 이월되는 주요사업의 여타의 목에 기재된 세출예산은 이월된 사업과 동일한 목에 기재된 당초 세출예산 전체의 총 3%의 한도내에서 증액할 수 있다.

Ⅲ. ① 이 법 제17조 Ⅱ의 규정에 따라 승인되고 또한 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 세출예산은 재경부 장관과 관계 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적을 가진 주요사업으로 이월한다.

② 제1항의 이월 예산액은 상기 조항을 기초로 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없다.

③ 이 법 제15조의 Ⅲ을 적용한 지출예산의 이월은 Ⅱ의 제1호와 제2호에서 정하고 있는 한도액에 포함되지 아니한다.

Ⅳ. 이월에 대한 부령은 예산배정액 또는 자금배정액의 여유분이 확인된 연도 다음해 3월 31일까지 공포한다.

제 3 절 수입의 배정

제16조 특정한 수입은 특정한 지출에 직접 배정할 수 있다. 이 배정액은 부속예산 또는 특별회계의 형태를 띠거나, 또는 일반예산, 부속예산 혹은 특별회계의 특별회계절차의 형식을 갖춘다.

제17조 I. 일반예산, 부속예산 또는 특별회계로 예산배정할 수 있는 특별한 절차에는 기부금(fonds de concours), 용역제공수입(attributions de produits) 및 세출예산환수(rétablissement de crédits) 등의 절차가 있다.

Ⅱ. ① 기부금은 공익적 지출에 협조하기 위하여 법인 또는 자연인이 기부하는 면세자금 또는 국가에 귀속되는 유증(遺贈) 또는 기부로 조성된다.

② 기부금은 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexe) 또는 해당 특별회계의 수입에 계상된다. 동 기부금은 재경부 장관의 부령에 의해 관련된 주요사업의 예산에 추가로 배정된다.

③ 기부금 수입은 예산법에 의하여 산정·평가된다. 이 법 제34조 제6호의 규정에 따른 지출과 부담액의 상한은 기부금으로 승인될 수 있는 예산액을 포함한다.

④ 기부금은 기부 당사자의 의도에 맞게 사용되어야 한다. 이를 위하여 국가행정최고법원의 심의를 거친 명령(décret)으로 기부금에 의하여 승인된 예산의 사용규칙을 정한다.

III. 국가기관이 정기적으로 제공한 역무의 급부로부터 발생한 수입은 재정부 부령으로 동 수입의 사용절차를 정할 수 있다. 기부금에 관한 규칙은 당해 수입에도 적용된다. 당해 절차로 승인된 예산은 해당부서에 배정된다.

IV. 세출예산환수는 재정부 장관의 부령으로 다음 수입에 적용할 수 있다.

1. 세출예산에서 불법적 또는 임시적으로 지불된 금액의 국고환수로부터 발생하는 수입
2. 예산의 지출로 인한 국가기관간 양도에서 발생한 수입

제18조 I. ① 부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주업무로 수행한다.

② 부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

II. ① 부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

② 이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

③ 이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

부 록

④ 회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재정부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

⑤ 이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

제19조 ① 특별회계(*comptes spéciaux*)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

1. 특별배정회계
2. 상거래회계
3. 통화운용회계
4. 재정협력회계

② 특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제20조 I. ① 여하한 성격의 트레뜨망(*traitements*)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

② 특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정된 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

II. ① 각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(*mission*)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업별로 세분된다.

② 이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

제21조 I. ① 특별배정회계(*comptes d'affection spéciale*)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다.

이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

② 경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

③ 연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

II. ① 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

② 회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

③ 회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재정부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재정부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재경위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

④ 연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

제22조 I. 상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·융자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

Ⅱ. ① 모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

② 각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

③ 예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재정부 장관의 국회의회와 상원 재정위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

제23조 통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

제24조 ① 재정협력회계에는 국가가 동의한 융자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

② 재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

③ 융자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 융자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 행정최고법원의 심의를 거친 데크레에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

④ 융자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

⑤ 만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

제 4 절 국고금의 수입과 지출

제25조 국고금 수입과 지출은 다음의 거래로 발생한다.

1. 국가 유동자산의 변동
2. 국가가 발행한 모든 종류의 어음 할인과 입금
3. 보증인이 기탁한 자금의 관리
4. 국채 및 기타채의 발행·전환·관리·상환. 당해 거래에서 귀속되는 국고금의 수입과 지출은 발행가액의 인상 및 인하분을 포함한다.

제26조 이 법 제25조에 명시된 거래는 다음 각호의 규정에 따라서 시행한다.

1. 국가 유동자산은 매년도 예산법에서 정한 일반 또는 개별적 연간 승인액에 일치하게 투자한다.
2. 이 법 제25조제3호에 명시된 보증인에게 결손금 부담을 동의하게 할 수 없다.
3. 예산법의 명시적인 규정을 제외하고는, 지방자치단체와 소속공공기관은 국가에 속하는 모든 유동자산을 등록하여야 한다.
4. 국채의 발행, 전환 및 관리는 당해연도 예산법이 부여한 일반 또는 개별적 승인과 일치하게 시행한다. 예산법의 명시적 규정이 없는 경우에는 국채는 유로(euro)화로 발행한다. 국채는 조세감면의 대상이 될 수 없다. 국가 또는 공법상 법인이 발행한 채권은 공공

지출의 지불수단으로 사용될 수 없다. 국채는 발행계약에 따라 상환된다.

제 5 절 국가의 회계

제27조 ① 국가는 예산상 수입·지출회계와 국가의 거래 전체에 대한 일반회계를 관리한다.

② 국가는 주요사업내(programme)에서 시행하는 단위사업(action)의 내용분석을 위한 회계를 작성한다.

③ 국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다.

제28조 ① 수입·지출예산은 다음 원칙에 따라서 회계처리 한다.

1. 수입은 당해연도 예산에 계상하며 수입징수관(comptable public)이 현금을 수납한다.

2. 지출은 당해연도 예산에 계상하며 지출관(comptables assignataires)이 지출한다. 모든 지출은 승인받은 날짜에 구속받지 않고, 관련된 연도의 세출예산에 계상되어야 한다.

② 국가행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)이 정하는 바에 따라, 예산상 수입과 지출은 회계연도를 초과하여 출납정리기한 동안에 회계처리를 할 수 있고, 이 기간은 회계연도 종료 후 20일을 초과할 수 없다. 추가경정예산법이 회계연도의 마지막 달에 공포된 경우에는 이 법이 명시하는 수입과 지출의 운용은 이 추가된 기간동안에 집행될 수 있다.

③ 임시계정에 산정했던 수입과 지출은 늦어도 추가적 기간이 만료되는 날에 는 확정계정에 기록되어야 한다. 예외적으로 이 날짜에 확정계좌에 산입되지 아니한 수입운용의 상세내역은 이 법 제54조 제7호에 명시된 부록에 게재한다.

제29조 국고금의 수입과 지출은 거래별로 국고금계정에 계상한다. 국고금 운영으로부터 발생하는 예산적 성격의 수입과 지출은 이 법 제28조의 규정에 의하여 계상한다.

제30조 ① 국가의 일반회계는 권리와 의무에 대한 확인의 원칙에 기초한다. 거래는 지출일 또는 수납일과는 무관하게 실제 거래의 집행을 고려하여 계상한다.

② 국가의 일반적인 회계에 관한 원칙은 그 행위의 특수성이 인정되는 경우에 만, 기업에 적용되는 회계원칙과 구별된다.

③ 제2항의 회계원칙은 예산법이 명시한 요건에 따라서 자격을 갖춘 공무원 신분 또는 민간 위원들로 구성된 위원회 의견을 구한 후 결정한다. 동 위원회의 의견서는 국회의원과 상원 재정위원회에 보고한다.

제31조 국가회계의 관리와 작성을 담당하는 재무관은 이 법 제27조 내지 제30조의 원칙과 규칙의 준수를 감시한다. 재무관은 특히, 회계의 기록과 진실성을 담보하고 절차를 준수하여야 한다.

제 3 장 예산법의 내용과 제출

제 1 절 진실성의 원칙

제32조 예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다.

제33조 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. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다.

제 2 절 재정법의 내용

제34조 매년도 예산법은 다음과 같이 2부로 구성한다.

I. 예산법의 제1부는 다음 사항들을 포함한다.

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액
10. 예산법과 모든 국가 이익으로 형성되는 부담금의 부과에 의한 수입의 평가에 의하여 초과수당이 적용되는 형태

II. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함한다 .

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
4. 이 법 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액
5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항

6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
 7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
 - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
 - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
 - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
 - d) 재정협약에 관한 동의
 - e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
 - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정
- Ⅲ. 매년도 예산법률에는 이 법 제34조 I의 제1호·제5호·제6호·제7호 및 제8호와 II의 제1호·제2호 및 제3호에 명시된 규정을 포함하여야 한다.

제35조 ① 이 법이 정하는 각종의 예외규정을 제외하고는 추가경정예산법만이 이 법 제34조 I 제1호·제3호 내지 제10호 및 II 제1호 내지 제6호에 명시된 당해연도 예산법의 규정을 회계연도 중에 수정할 수 있다. 필요한 경우에는 추가경정예산은 최근의 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 사항을 비준한다.

② 추가경정예산법에는 이 법 제34조 I 제6호와 제7호에 명시한 규정이 포함되어야 한다.

③ 추가경정예산법은 당해 예산법률과 동일한 형태로 일부 또는 전부의 내용을 제출한다. 이 법 제55조의 규정은 추가경정예산법에 적용된다.

제36조 국가의 세입을 다른 법인에게 일부 또는 전부 배정하는 행위는 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제37조 I. 결산법률은 예산의 최종 수입액과 지출액 및 예산에서 발생하는 결과치를 확정한다.

II. 결산법률은 재정수지표에 나타나 있는 해당연도의 재정균형의 실현을 지원하는 국고금의 최종수입액과 지출액을 확정한다.

III. 결산법률은 이 법 제30조에 의하여 확인된 세입과 세출의 집행 결과를 승인한다. 결산법률은 예산집행의 회계결과를 대차대조표에 기재한 뒤 동 대차대조표와 부속서류를 승인한다.

IV. 필요한 경우, 결산법률을 통하여

1. 당해연도 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 내용을 비준한다.
2. 관련된 각 주요사업(programme) 또는 준비지원금에 대하여 공식적으로 입증된 불가항력적 상황에서 발생한 명백한 예산초과를 승인하고, 지출되지 않았거나 이월되지 아니한 예산을 취소시킨다.
3. 관련된 각 특별회계에 대하여, 확정된 결손금의 한도에서 승인한 결손금을 증액한다.
4. 다음연도로 이월되지 아니한 특별회계의 잔액을 확정한다.
5. 각 특별회계에서 발생한 이익과 손실에 대한 회계감사를 한다.

V. 결산법률에는 공공재정 관리에 대한 의회의 보고와 통제 및 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임제도에 관한 모든 규정을 포함할 수 있다.

제 4 장 예산법안의 심의와 표결

제38조 총리의 통할 하에, 재정부 장관은 국무회의에서 의결할 예산법안을 준비한다.

제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제39조 ① 이 법 제50조와 제51조에 명시된 서류를 포함한 당해연도 예산법률안은 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째주 화요일까지는 제출·배부한다. 예산법안은 즉시 재경위원회의 심의에 회부된다.

② 다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출·배부한다.

제40조 ① 국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다.

② 상원은 예산법안 접수후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다.

③ 국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다.

④ 상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다.

⑤ 이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

⑥ 의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 이 법 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.

제41조 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다.

부 록

제42조 매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다.

제43조 ① 세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다.

② 국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

③ 일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다.

④ 예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의표결로 한다.

⑤ 부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다.

제44조 ① 매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률명령을 공고한 직후, 정부는 다음 사항의 시행령을 의결한다.

1. 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정

2. 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

② 위 ①항의 시행령은 이 법 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다.

③ 예산배정에 관한 시행령으로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다.

제45조 ① 헌법 제47조제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.

2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

② 당해연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

③ 당해연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

④ 이 명령의 공포로, 당해연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

⑤ 헌법 제47조제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산 범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한 최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다.

제 2 절 결산법률안

제46조 결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다.

제 3 절 공통규정

제47조 ① 헌법 제34조 및 제40조에 의하여 세출예산에 대한 수정법안은 임무(mission)별로 한다.

② 모든 수정법안은 그 이유를 적시하고 이를 증명하는 서류를 첨부하여야 한다.

③ 이 법의 규정에 일치하지 아니하는 수정법안은 접수될 수 없다.

제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

제 1 절 정 보

제48조 ① 의회의 다음연도 예산법안 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회가 있는 4/4분기 중에 국가경제발전과 공공재정정책에 관한 보고서를 제출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

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

② 이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제49조 당해연도 예산법안의 심의와 표결을 위하여, 국민의회와 상원의 재경위원회와 관계 위원회는 매년 7월 10일 이전에 정부에 질문서를 보낸다. 정부는 늦어도 10월 10일까지 서면으로 답변한다.

제50조 ① 당해연도 예산법안에는 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부한다. 이 보고서에는 당해연도 예산법안의 작성의 기초가 되는 가정, 방법과 예측결과에 대한 제시도 포함된다. 이 보고서는 해당 연도와 그 이전 연도에 있어서 국가재정의 능력과 필요성에 의한 세계잉여금의 이동을 포함한다. 이는 제8조 제2항에 규정된 조치를 지적하면서 프랑스의 대유럽연합 정

책에 따른 증명을 한다. 이 보고서에는 예산법안 제출연도 이후 최소한 4년간의 세입·세출 및 공공기관의 자산변동에 관한 전망치를 제시하고 설명한다. 이 전망치는 세부분야별로 국가회계 협약에 따라 작성되며 프랑스의 유럽연합에 대한 책무, 경우에 따라서는 유럽연합 설립조약에 기초한 프랑스에 대한 권고사항도 반영한다.

② 이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

제51조 당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자 군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류 4-bis 의회에 의하여 투표된 일반예산의 세출에 있어서 총체적 상한액의 집행을 보장하는 조치. 이것은 개별적으로 제한된 지출계획, 인건비에 관한 지출예산 비율, 그 외 다른 항목의 지출예산 비율을 포함한다.
5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.
 - a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
 - b) 재정지출의 평가

부 록

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

제52조 ① 다음 해 예산법안과 사회보장 재정법안에 대한 의회의 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회기에 의무적 사회보장공제 총액과 그 변동비용을 구분한 보고서를 제출한다.

② 이 보고서에는 현연도와 향후 2년 동안, 정부가 계획한 법률 또는 명령의 각 규정에 대한 재정평가를 포함한다.

③ 이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제53조 추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

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

제54조 결산법률안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 일반세입예산에 대한 상세한 설명
2. 주요사업(programme)별, 예비금별 승인된 세출예산액, 확인된 세출예산 최종금액의 상세 설명 부록. 승인된 세출예산의 목별 설명서가 첨부된 차액의 명시, 요청한 세출예산의 수정액 명시 및 협력기금의 추산액과 실제 집행액의 차액 명시.
3. 이 법 제51조제3호의 협약에 따라서 국가예산의 세입결산액과 세출결산액의 설명서 부록. 각 주요사업의 경우에 제5조제5호의 지출을 재정지원하기 위한 세출예산 지출액 및 미집행액 사유서
4. 당해연도의 예산법상 예상금액과 과거 결산법에서 확인된 집행결산액과의 차액을 주요사업별로 표시한 매년도 성과보고서
 - a) 목표, 기대 및 실적치 그리고 관련 지표와 경비
 - b) 불가항력을 이유로 예외적으로 인정된 예산초과가 있는 경우에는, 세출예산 및 집행결산액의 전출입에 대한 목별 사유서
 - c) 이 법 제51조 제5호 e)의 양식에 따라 실제 고용인원의 배정상황 및 관련 경비를 명시한 고용승인서. 같은 양식에 따라 고용인원의 증감을 입증하는 조치와 이에 연관된 관련 경비
 - d) 제5조 II에 규정된 공공서비스를 위한 보조금 수혜 기관에 의하여 효과적으로 지급되는 인건비 제시
5. 각 부록예산과 특별회계에 있어서는 징수액과 지출의 최종액수, 승인된 세출예산 또는 승인받은 결손액, 세출예산 요구액과 결손액의 수정치를 주요 사업(programme)별, 예비금별로 설명한 상세 부록자료
6. 이 법 제27조 제2항의 규정에 따라 회계처리의 결과를 명시한 해설 부속자료
7. 국가의 재무제표에서 제외된 채무에 대한 평가와 더불어 제8조 제2항에서 규정한 회계 트레뜨망(traitements) 가운데 회계의 수치

부 록

균형·결산·대차대조표 회계결산 등을 포함한 국가의 일반회계. 여기에는 회계연도 중에 적용되는 회계방법과 규정의 변화를 명시하는 설명서를 첨부한다.

제55조 국가의 수입과 지출에 영향을 주는 예산법안의 각 규정은 당해연도 및 그 다음연도에 미치는 효과를 계량화하여 평가한다.

제56조 이 법에 의해 규정된 데크레(décret)과 아레테(arrêté)는 관보에 게시한다. 국가의 방위·국내외 안전 또는 외교상 비밀사항을 제외하고는 동 데크레와 아레테의 이유를 설명하는 보고서도 관보에 게시한다.

제 2 절 통 제

제57조 ① 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.

② 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.

③ 상·하 양원의 재경위원회 위원장과 대표보고의원이 청문이 필요하다고 인정하는 자는 이에 응하여야 한다. 청문의 대상이 된 자는 제2항에 명시된 요건을 유보하고 직업상 비밀의 의무가 면제된다.

제58조 ① 헌법 제47조 제6항에 의한 회계법원(Cour des comptes)의 의회에 대한 보좌업무에는 특히 다음 사항이 포함된다.

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가업무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재정위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수업무
2. 회계법원이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재정위원회가 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.

② 제1항 제3호·제4호 및 제6호에서 규정한 보고서에는 관련 장관의 답변을 첨부할 수 있다.

③ 회계법원의 연간 보고서는 국민의회와 상원의 논의의 대상이 될 수 있다.

제59조 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

부 록

위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다.

제60조 평가감독소위원회가 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다.

제 6 장 조직법률의 발효와 적용

제61조 ① 이 법이 공고된 날로부터 3년의 기한 내에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가기관이 한 보증은 별도의 허가를 받아야 한다.

② 2004년 12월 31일에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가보증에 대한 요약부록집은 2004년도 결산법률안에 첨부되어야 한다.

제62조 I. 이 법 제15조 II의 규정은 2005회계연도의 경상지출 예산과 자금배정에 적용할 수 있고, 이 중 일부 예산은 이월될 수 있다.
II. 제15조 III의 규정은 이 법과 2005회계연도 말까지 적용 가능한 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제19조제2항의 요건으로 승인된 예산에 적용할 수 있다.

제63조 별도의 입법 규정이 없는 경우, 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제4조를 적용한 동 조직법률의 공포 이후의 두 번째되는 해에 징수된 세금은 2005년 8월 2일까지는 과표·세율 및 부과방식을 제정한 날부터 징수될 수 있다.

제64조 ① 이 법 제46조의 만기기한과 제54조제7호의 규정은 이 법이 공포된 4년 이후의 예산집행에 관한 결산법률안에 최초로 적용할 수 있다.

② 과거연도 결산법률안은 늦어도 당해 예산집행연도 다음해 6월 30일까지 제출·배포된다.

제65조 ① 이 법 제14조·제25조·제26조(제3호를 제외한다)·제32조·제33조·제36조·제39조 제2항·제41조·제42조·제49조·제50조·제52조·제53조·제55조·제57조·제58조(제4호 및 제5호를 제외한다)·제59조·제60조 및 제68조 규정은 2002년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

② 제4호를 제외한 제48조의 규정은 2003년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

③ 제26조제3항의 규정은 2004년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

제66조 I. 2005년 예산법안에는 이 법이 신설한 규정에 따라서 일반세출예산을 작성한 서류를 첨부한다.

II. 2006년도 예산법안을 준비하는 중에, 정부는 이 법 제7조에 명시된 임무(mission)와 주요사업(programme)에 대하여 정부가 예정한 항목을 국민의회와 상원 재경위원회에 보고한다.

제67조 ① 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호는 이 법 제61조, 제66조의 규정에 따라 2005년 1월 1일에 폐지된다. 그러나 이 법률명령의 규정은 2005년 1월 1일전의 예산법에 여전히 적용된다.

② 이 법은 제61조, 제62조, 제63조, 제64조, 제65조 및 제66조 및 제67조 제1항 후단을 제외하고는 2005년 1월 1일에 발효한다.

제68조 필요한 경우에, 이 법의 시행을 위하여 행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)을 발할 수 있다.