재정법제 Issue Paper 13-18-②

예산순기의 변화에 따른 문제점 및 개선방안에 대한 분석

홍 종 현

Korea Legislation Research Institute

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 Issue Paper 13-18-②

예산순기의 변화에 따른 문제점 및 개선방안에 대한 분석

연구자: 홍 종 현

2013. 05. 31.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 Issue Paper 13-18-②

예산순기의 변화에 따른 문제점 및 개선방안에 대한 분석

연구자: 홍 종 현

2013. 05.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

[재정법제연구요약]

○ 검토할 주요 문제

1. 국가재정법 및 국회법 등 개정에 따른 예산순기의 변화
2. 헌법 제54조와 국가재정법의 불일치에 대한 검토
3. 예산심의기간을 연장하는 국가재정법에 대한 사법심사 가능성
4. 예산안 등 자동부의조항(국회법 제85조의3)에 대한 평가

○ 18대 국회 회기가 종료하고 19대 국회로 넘어오는 과정(2012~2013년)에서 국회법과 국가재정법 등이 순차적으로 개정되면서 재정제도를 개선하고자 하는 법제 정비가 이뤄졌음.

○ 그 중에서 가장 대표적인 변화는 국가재정법에서 정부의 예산안 제출시한을 회계연도 개시 120일 전으로 단계적으로 앞당기고, 그 만큼 국회의 예산심의기간을 연장하며, 만약 11월 30일까지 위원회 심의를 마치지 못하면 자동적으로 본회의에 부의·상정하여 12월 2일까지 예산안을 의결한다는 국회법의 개정내용임.

○ 예산절차는 입법절차와 다른 성격의 다양한 예산참여자들이 참여하는 복합적인 성격을 갖고 있음.

- 의원입법, 정부입법에 따라서 유형화되는 입법절차와 달리 예산절차는 매년 정기적으로 정부, 국회 그리고 국회 안에서도 상임위원회와 예산·결산특별위원회 그리고 정부 안에서도 재정당국인 기획재정부와 각 부처 그리고 지방자치단체장의 의견수렴절차와 감사원의 회계감사 등 다양한 통로를 통하여 국민의 의사를 반영하고 일반국민의 이익을 실현하기 위한 단계적 과정 내지 절차를 거치도록 예정되어 있음.

○ 그러므로 예산심의기간을 변경하는 것은 이를 종합적으로 고려하여 정부와 국회의 예·결산 순기에 어떤 변화가 일어날 수 있는지를 예측하고 전반적인 예산처리과정에서의 업무부담과 일정 등을 재조정하여야 하는 후속조치가 뒤따라야 함.

○ 이러한 상황에서 단계적으로 예산제출시한을 앞당기는 내용으로 개정된 국가재정법은 단지 '헌법과 법률의 불일치'라는 차원에서 위헌인지 합헌인지를 검토할 문제가 아닐 수 있음.

- 예산심의기간을 연장하고 단축하는 것 자체가 문제라기보다는 이를 통하여 예산심의권이 형해화되는지 혹은 국회의 예산심의가 충실하게 이뤄질 것이라고 기대되는 실질적인 성과가 실현되어 헌법정신에 부합할 수 있는지가 중요함.

○ 그러나 명시적인 헌법규범에 위배되는 내용의 법률규정은 위헌의 가능성이 높고, 이러한 법적 규율이 헌법에 위배되지 않는다는 정당성을 소명하여야 하는 책임 내지 의무(Darlegungspflicht)는 그 규정을 마련한 국가기관이 스스로 입증부담을 지게 된다는 점과 아울러 그 동안 국회의 예산처리과정에서 보인 실무관행(헌법상 규정된 예산처리기한 미준수, 쪽지예산 등)을 고려해 본다면 예산심의기간을 연장한다고 하여 과연 충실한 예산심의를 기대할 수 있겠는가 하는 우려가 심각하게 제기되고 있음.

○ 국가재정법이 헌법에 위반되는지 여부에 대한 판단 내지 결정권은 헌법재판소가 최종적이고 유권적인 해석기관이므로 이에 대한 판단은 일단 유보한다 하더라도, 만약 국가재정법 개정 이후에도 국회의 예산안심의가 정파간의 갈등이나 대립 때문에 부실하게 이루어진다면, 그에 대한 국민들의 비판은 더욱 가혹하게 이뤄질 것임을 예측할 수 있음.

○ 만약 국가재정법이 헌법에 위반된다면 이에 대하여 헌법재판소는 규범통제권을 행사하여 위헌법률을 무효로 확인할 수 있어야 함. 그러나 우리나라 헌법재판제도의 특성상 구체적 규범통제제도를 취하고 있으므로 국가재정법은 위헌법률심판(헌법 제107조 제1항)의 대상이 되기 어렵고, 국가재정법으로 인한 기본권 침해의 직접성을 인정하기 어려우므로 헌법소원을 청구하기도 어려움.

○ 다만, 국가재정법 개정으로 인한 정부의 예산안편성권을 침해하거나 침해할 현저한 위험이 있다는 이유로 권한쟁의심판은 가능할 것으로 판단됨.

○ 그리고 국회법 제85조의3(예산안 등 자동부의)에 대한 논란으로서 동법 개정 당시에 채택한 부대의견을 헌법적 관점에 따라서 평가해 보면, “국가재정법 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재(10월 2일까지)보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하고, 2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련법률이 개정되지 아니하는 경우에는 국회법 중 예산안 등 본회의 자동부의 관련 규정 시행일을 개정하여 연장한다”는 부대의견에서 제시된 선행조건이 충족된 것으로 보임.

○ 국회는 입법형성권을 갖고 있기 때문에, 만약 필요하다고 판단되면 국회법을 다시 개정하여 제85조의3(자동부의조항)을 삭제하거나 그 시행일을 연장하는 방향으로 개정할 수 있음.

○ 그러나 정부 측에서 부대의견에 제시된 선행조건을 충족하지 못하였기 때문에 자동부의조항의 시행일을 연장하여야 한다는 주장은 입법절차와 법제관리실무 등을 고려할 때 그 타당성을 인정받기 어려움.

목 차

Ⅰ. 분석의 배경 ····· 1

Ⅱ. 현행법상 예산순기의 체계적 분석 ····· 3

1. 예산순기에 대한 법적 규율의 의의 ····· 3

2. 국가재정법 및 국회법 등 개정에 따른 정부의 예산편성구조 변화 ··· 6

3. 국회의 운영일정과 예산순기의 관계 ····· 9

Ⅲ. 헌법 제54조와 국가재정법의 불일치 문제 ····· 14

1. 위헌론의 내용과 주요 논거 ····· 14

2. 합헌론의 내용과 주요 논거 ····· 17

3. 국회 예산심의·의결절차를 둘러싼 정치적 논란과 비판적 여론 ··· 21

Ⅳ. 국가재정법에 대한 사법적 심사가능성 ····· 25

1. 국가재정법의 특수성과 우리나라 사법심사의 구조 ····· 25

2. 법률에 대한 권한쟁의심판의 의의와 기능 ····· 27

3. 국가재정법에 대한 권한쟁의심판의 가능성과 한계 ····· 29

Ⅴ. 국회법 제85조의3(자동부의조항)에 대한 헌법적 평가 ····· 32

1. 국회법(소위 국회선진화법)의 개정 및 자동부의 조항의 도입배경 ··· 32

2. 자동부의조항이 실제 적용될 경우에 예측되는 문제점 ····· 34

3. 국가재정법을 개정한 것이 자동부의조항을 도입할 때 국회에서 채택한 부대의견을 충족시키는지 여부에 대한 논란 ····· 36

Ⅵ. 결론 : 재정민주주의를 실현하기 위한 예산순기의 조정 ···· 41

참 고 문 헌 ····· 45

Ⅰ. 분석의 배경

○ 제18대 국회는 지난 2012년 5월 25일 국회법(이른바 '국회선진화법')을 개정하여, 예산안 등에 대한 위원회의 심사기한을 매년 11월 30일까지로 하고, 심사를 마치지 아니한 경우 그 다음날에 본회의에 바로 부의하도록 하면서, 예산안을 심의하기 위한 시간을 충분히 확보하기 위하여 예산안이 현재보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 '부대의견'으로 채택하였음.

○ 제19대 국회에서 2012년 6월 13일 김현숙 의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」, 2012년 6월 20일 우윤근 의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」, 2012년 7월 13일 주승용 의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」은 각각 제311회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회 전체회의(2012. 9. 12)에 상정되어 제안설명과 수석전문위원의 검토보고를 마치고 대체토론을 거친 후, 제4차 기획재정위원회 전체회의(2012. 9. 20)에 상정되어 대체토론을 거친 후 경제재정소위원회에 회부됨.

○ 위 3건의 법률안을 심사한 결과, 주승용의원이 대표발의한 법률안은 계속 심사하되, 나머지 2건의 법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 이를 1개의 법률안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하기로 함.

○ 2013년 4월 30일 국회 본회의에서 국가재정법 일부개정법률안(의안번호 1904749, 기획재정위원장 대안)이 전격적으로 통과되었음.

○ 그 주요내용은 "정부의 예산안 및 이와 관련된 국가재정운용계획 등 재정 관련 자료의 국회 제출시기를 현재의 회계연도 개시 '90일 전까지'에서 '120일 전까지'로 앞당기되, 2014년에 제출되는 2015

년 예산안 등의 제출일은 현행대비 10일 앞당기고, 그 다음해는 추가로 10일, 그 다음해는 추가로 10일을 각각 앞당겨 최종 30일을 앞당기도록 하고, 정부는 2015년부터 매년 2월까지 당해연도 예산안의 이전년도 국회 조기제출과 관련한 성과를 평가점검하여 국회에 보고하고, 국회는 이를 토대로 필요한 조치를 취하여야 한다"는 것임.

○ 이와 관련하여 헌법 제54조 제2항은 "정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다"고 규정하여 정부의 예산안편성권과 국회의 예산심의·의결권을 구분하고 예산안 제출 및 의결시한을 각각 규율하고 있는데, "정부의 예산안 및 이와 관련된 국가재정운용계획 등 재정 관련 자료의 국회 제출시기를 헌법에 규정된 회계연도 개시 '90일 전까지'에서 '120일 전까지'로 앞당기는 국가재정법 개정안은 헌법에 위반되는 것은 아닌지" 논란이 제기되고 있음.

○ 또한, 국가재정법 개정안의 시행일을 2014년 1월 1일로 정하여 정부가 2015년도 예산안을 국회에 제출할 때부터 시한을 앞당기도록 한 것이 국회법 제85조의3(자동부의조항)을 통과시킬 때 채택한 부대의견을 충족시키는지, 만약 그렇지 않다면 국회법 자동부의조항의 시행일을 연장하여야 한다는 논의가 진행중에 있음.

○ 이러한 상황에서 국가재정법과 국회법상 규정된 예산절차와 기한 등에 대하여 헌법적 관점에서 재정민주주의의 이념에 부합하는지 그리고 정부와 국회의 예산권한 사이의 적정하고 합리적인 관계를 반영하고 있는지 등을 검토하고 이에 대하여 우리 헌법재판소가 사법적 심사 내지 통제를 할 수 있는지를 아울러 함께 검토할 필요성이 제기되고 있음.

○ 이러한 논점들을 종합적으로 고려하여 정부(재정당국)의 예산안 편성과 국회의 예산·결산심사 사이의 합리적인 관계를 모색하고, 예산절차를 국민의 재정주권, 즉 재정운영에 대한 국민의 선호와 의사를 반영하고 실현시키기 위해 정부와 국회가 상호 협력하고 견제하는 이상적인 대화구조로 개선하는 방안을 제시하고자 함.

Ⅱ. 현행법상 예산순기의 체계적 분석

1. 예산순기에 대한 법적 규율의 의의

○ 정부와 국회의 협력과 견제로 연속되는 예산절차는 회계연도를 기준으로 하여 분절되는 특징을 갖고 있음.

○ 예산절차는 (내년도 예산) 편성 - 심의·의결 - (올해 예산) 집행 - (작년 예산) 결산의 단계로 이어지게 되는데, 1·3단계는 정부가 그리고 2·4단계는 국회가 맡고 있음. 특히, 예산심의·의결은 정부가 편성한 예산안을 국회가 심사하면서 정부의 세입·세출 권한의 정당성을 부여하는 정치적 절차인 동시에 국가를 규율하는 법적 절차로서의 이중적 의미를 갖고 있음.

○ 따라서 예산심의기간 동안 정부와 국회는 상호 통제 및 협력의 역할이 교차되고, 이는 예산낭비를 방지하고 효율적으로 국민의 기본권을 보장하기 위해 예산이 집행될 수 있도록 실질적인 예산심의기간이 확보되어야 한다는 헌법적 요청이 있음.

○ 이를 위하여 현행 헌법 제54조와 개정 이전의 국가재정법 제33조에서는 “예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 회개연도 개시 30일 전까지 의결”하도록 규정하고 있는 바, 예산안심의기간은 60일이었음.

○ 한편, 국회는 2012년 5월 국회법을 개정하여 예산안이 헌법 상 주어진 확정시기를 넘겨 의결되는 사례를 방지하기 위하여 예산안 등의 본회의 자동부의 규정(제85조의3 및 제106조의2 제10항)을 신설하고[1], 국회법 개정규정 발효의 선행조건으로 국가재정법 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 부대의견[2]을 첨부하였음.[3]

○ 이러한 의견의 기저에는 "국가재정의 규모가 점차 커지고 예산형식이 다양해짐에 따라 국회의 예산심의업무부담이 증가하였고, 이를 통하여 국회는 미시적 사업조정뿐만 아니라 거시적·중장기적 관점에서 재정운용의 방향을 결정할 수 있어야 한다는 점 등을 고려하여 예산안 심의기간을 늘려서라도 예산안을 체계적으로 심의할 시간을 확보하여야 한다"는 요청이 자리잡고 있음.

○ 기존의 국가재정운용계획 및 예산안의 편성 및 심의절차는 다음과 같은 절차에 의하고 있음.

---

1) 국회법 제85조의3(예산안등 본회의 자동부의 등) ① 위원회는 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안(이하 "예산안 등"이라 한다)과 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 한다.
② 위원회가 예산안등과 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안을 포함한다)에 대하여 제1항에 따른 기한 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 그 다음 날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우에는 그러하지 아니하다.

2) "여·야간에 정부의 의견을 들어 국가재정법 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재(10월 2일까지)보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하고, 2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우에는 국회법 중 예산안 등 본회의 자동부의 관련 규정 시행일을 개정하여 연장한다."

3) 국회법 부칙에서 "이 법은 2012년 5월 30일부터 시행한다. 다만, 제85조의3 및 제106조의2 제10항의 개정규정은 2013년 5월 30일부터 시행한다"고 규정하여 동 조항의 시행기일을 1년 유예하였다.

› 예산안편성의 순기

기 간	사 항	비 고
전년도 12월 말까지	국가재정운용계획 수립지침 통보	
1월 31일까지	중기사업계획서 제출 (각부처→기획재정부)	총사업비 500억원 이상인 사업에 대하여는 별도의 타당성 심사
4월 30일까지	다음년도 부처별 지출한도 및 예산안 편성지침 시달 (기획재정부→각부처)	예산안편성의 기본방향 및 주요비목의 단위·단가
5월 ~ 6월	예산집행실태 점검 (기획재정부) 예산요구서 작성 (각부처)	
6월 30일까지	예산요구서 제출 (각부처→기획재정부)	
7월 ~ 9월	분야별 요구수준 분석 및 심의방향 마련 예산안 작성 (예산심의회 운영)	소관부처의 의견수렴 시·도지사 협의 당정협의 (정당설명회) 대통령보고 예산자문회의
9월 말	국무회의 심의 및 예산안 확정	
10월 2일까지	국회제출	

› 국회의 예산심의 과정

기 간	사 항	비 고
9월10~ (20일간)	· 국정감사 - 예산안 심의자료 수집 등을 위한 국정감사	· 본회의 의결에 의하여 실시시기 변경가능
~ 10월 2일	· 정부예산안 국회제출	· 회계연도 개시 90일 전(헌법제 54조 제2항)
10월초 · 중순	· 시정연설, 소관상임위원회 예비심사 - 소관상임위원회 회부 - 정부의 시정연설	
10월말 ~ 11월초순	· 예산안에 대한 상임위 예비심사	· 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
11월 초	· 소관상임위원회의 예비심사보고서 제출	
11월 초 · 중순 ~ 12월	· 예산편성기준(예산안편성지침) - 예산안의 예산결산특별위원회 회부 - 예산안에 대한 예산결산특별위원회 종합심사 · 소관상임위원회 동의 - 삭감세출예산 각항 증액 - 새 비목 설치 · 본회의 심의 · 확정 및 이송 - 예산안 본회의 심의 · 확정 - 예산이송 및 예산안증액 동의 요구 - 예산이송	· 소관상임위원회의 예비심사보고서 첨부 · 제안설명, 검토보고, 종합정책질의, 부별심사(분과위 심사) 소위심사, 찬반토론, 위원회 의결순으로 진행 - 본회의 구두동의 후 이를 서면으로 보완

2. 국가재정법 및 국회법 등 개정에 따른 정부의 예산편성구조 변화

○ 국가재정법의 주요 개정내용은 다음과 같음.

- 정부는 '국가재정운용계획'을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 함(안 제7조 제1항).
- 기획재정부 장관은 '재정 관련 자료'의 제출을 매년 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 함(안 제9조의2).
- 정부는 대통령의 승인을 얻은 '예산안'을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 함(안 제33조).
- 정부는 '기금운용계획안'을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 함(안 제68조 제1항).

○ 단, 90일을 120일로 급격하게 변경하는 것은 정부에 큰 부담이 될 수 있다는 점을 고려하여 "2014년에 제출되는 국가재정운용계획, 재정 관련 자료, 예산안, 기금운용계획안에 대해서는 "120일"을 "100일"로, 2015년에 제출되는 국가재정운용계획, 재정 관련 자료, 예산안, 기금운용계획안에 대해서는 "120일"을 "110일"로 본다"는 특례규정을 두어 매년 단계적으로 예산심의기간을 연장함.

○ 그리고 이에 따라 재정관련법률도 다음과 같이 개정됨.

- 「국유재산법」 제9조 제3항 중 "90일"을 "120일"로 한다.
- 「부담금관리기본법」제6조의2 제2항 중 "90일"을 "120일"로 한다.
- 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제12조의2 제1항 중 "90일"을 "120일"로 한다.

○ 이러한 내용을 종합적으로 고려해 본다면, 행정부에서 예산안을 편성하여 국회로 제출하는 시점이 30일 앞당겨지게 되어 회계연도 개시 120일전(9월 2일)까지 국회에 제출하여야 함.

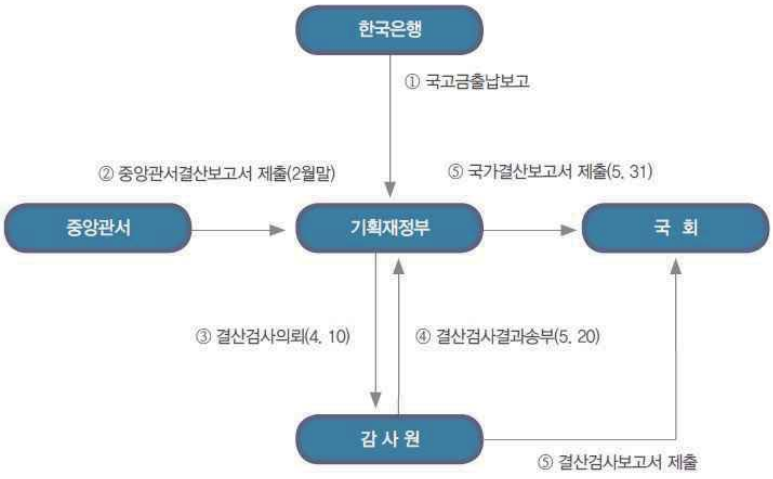
○ 문제는 단순히 국회의 예산심의일정이 30일 늘어나는 데 그치는 것이 아니라, 정부의 예·결산처리절차도 이에 맞춰서 조정해야 한다는 것임. 우선 예산편성절차에 있어서,

- 정부는 재정당국인 기획재정부를 중심으로 예산편성을 하고 있으나, 이 과정에 다양한 참여주체들이 존재하고, 복합적인 프로세스를 거치게 됨.
- 기획재정부에서 국가재정운용계획수립지침을 통보하면 각 부처별로 중기사업계획서를 제출함(1월말).
- 이를 조정하기 위한 국가재정전략회의(4월말 혹은 5월초)를 개최하고 6월까지 분야별 공개토론회 및 국가재정운용계획보고서를 작성하며 각 부처의 예산요구서 제출이 이뤄짐.
- 그리고 예산안에 대한 각 지자체(시·도지사)의 의견을 수렴하고, 당·정협의를 거치며, 재정정책자문회의와 국무회의 등을 거쳐 대통령의 승인을 얻는 등의 절차를 거쳐야 함.

○ 이와 동시에 정부는 작년도 예산집행내역을 '결산'하는 절차를 진행함. 이를 위하여 출납정리를 완료(1.15)하고, 총 세입·세출부를 마감하는 출납폐쇄절차를 밟음(2.10).

○ 그리고 각 중앙부처(관서)에서 결산보고서를 기획재정부에 제출(2.28)하고, 기획재정부에서는 이를 종합정리하여 감사원에 결산검사를 의뢰(4.10)하면 감사원은 그 검사결과를 기획재정부에 송부(5.20)함. 정부는 이를 국무회의 심의를 거쳐서 5월말까지 국회에 제출하여야 함.[4)]

정부의 결산과정

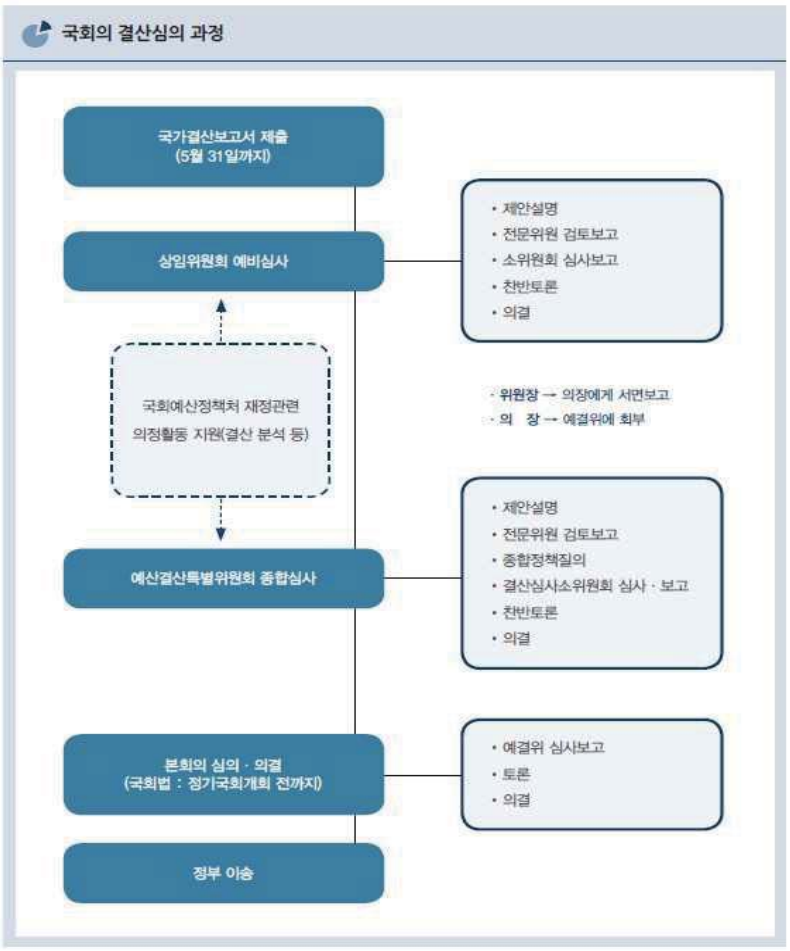


○ 예·결산 처리절차는 - 소송절차와 유사하게 - 다양한 예산참여자들이 협력하여 연속적으로 이뤄지는 행위이므로, 재정당국은 이들의 의견을 잘 조율하고 국민의 의사와 이익을 반영하여 예산안을 편성하기 위해 노력하여야 함. 따라서 주어진 기간 내에 이를 잘 수행할 수 있도록 적정한 편성기한이 보장되어야 함.

4) 국회는 6~8월에 결산심사를 하고 정기회 개회 전(9.1)에 이를 완료하여야 한다.

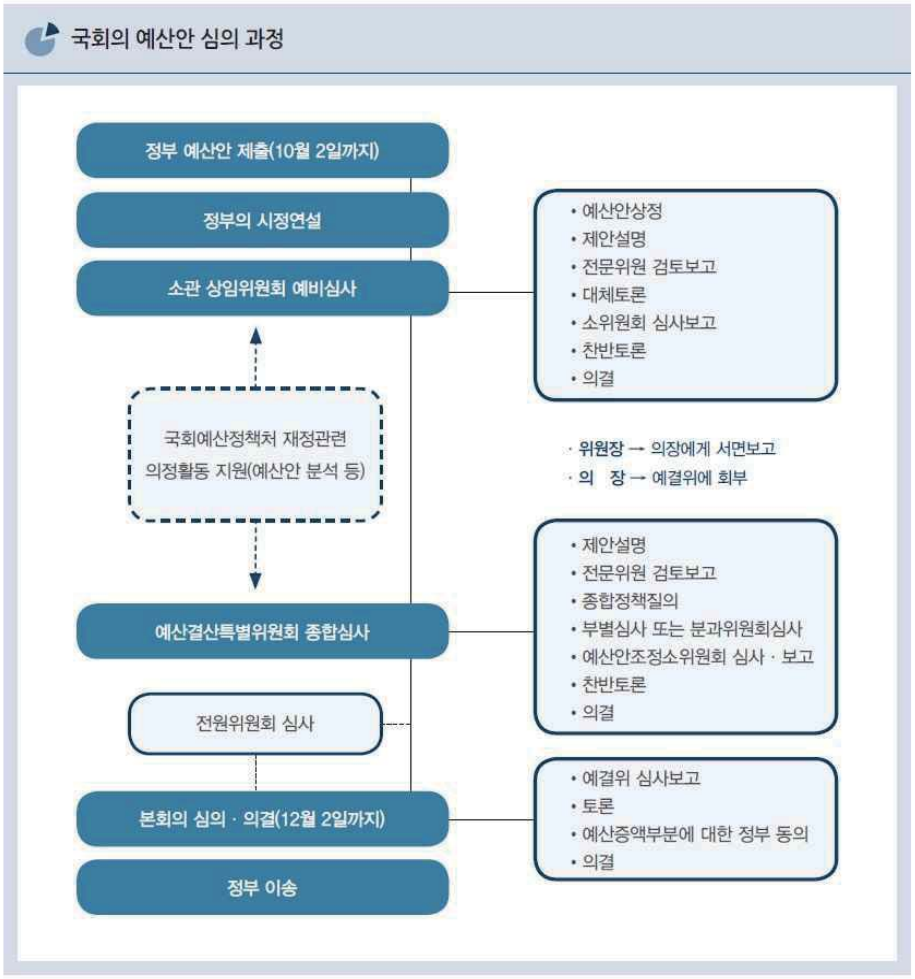
3. 국회의 운영일정과 예산순기의 관계

○ 이와 같이 정부는 전년도 집행한 결산자료를 감사원의 회계검사를 거쳐서 5월말까지 국회에 제출하도록 되어 있고, 국회법상 국회는 결산심사를 정기회 개회 전까지 완료하도록 되어 있음.[5)]



5) 이러한 조기결산제도(국회가 정기회 개회 전까지 결산을 의결하도록 하는 제도)는 2003년 국회법에 먼저 도입되었고, 2007년부터 국가재정법에 정부의 결산제출기한(5월 31일)을 규정한 바 있다. 초기에는 결산심의기한이 잘 지켜지지 않았지만, 최근에는 국회도 결산심의기한을 비교적 준수하고 있는 모습을 보이고 있다.

○ 그리고 예산안이 제출되고 난 이후 국회의 심사일정은 다음과 같은 절차를 거침. 정기국회에서 예산안 심의에 집중하기 위하여 '국회법'과 '국정감사 및 조사에 관한 법률'을 개정한 바 있음.[6)]



6) 2003년 '국회법' 개정을 통하여 정기회 기간 중에는 원칙적으로 예산안 처리에 부수하는 법률안만을 상정하도록 하고, '국정감사 및 조사에 관한 법률'을 2012년 개정하여 "국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만, 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다"고 규율하고 있다. 그러나 2012년에도 이는 지켜지지 못하였고 대선정국으로 인하여 10월이 되어서야 국정감사를 실시한 바 있다.

○ 이와 같은 법적 규율 외에도 현실적으로 국회는 특별한 사유가 없는 한 짝수달에만 열리고, 특히 하반기에는 6월 국회 다음에는 관행적으로 8월 하순에 평균 10일정도 열리고 바로 9월 정기국회로 넘어가고 있음. 그러다가 9~10월은 국정감사를 하면서 여·야간 대치상태가 지속되다가 10~11월 예산심의는 충실하게 이루어지지 못하는 경향이 있었음.

○ 이로 인하여 헌법상 국회는 회계연도 개시 30일전까지 예산안을 의결하여야 하지만 2000년 이후 이러한 헌법상 기한이 준수된 경우는 2003년이 유일한 사례임.

<2000년 이후 예산안 제출 및 국회 의결일자 현황>

회계연도	예 산 안 처 리			
	정부제출	예결위 의결	본회의 의결	예산심의기간
2000	99. 10. 2	99.12.18	99.12.18	78일
2001	00. 10. 2	00.12.26	00.12.27	77일
2002	01. 9. 28	01.12.21	01.12.27	81일
2003	02. 10. 1	02.11. 8	02. 11. 8	49일
2004	03. 9. 30	03.12.30	03.12.30	92일
2005	04. 10. 25	04.12.31	04.12.31	68일
2006	05. 9. 30	05.12.30	05.12.30	91일
2007	06. 9. 30	06.12.27	06.12.27	88일
2008	07. 10. 1	07.12.28	07.12.28	89일
2009	08. 10. 2	08.12.13	08.12.13	73일
2010	09. 10. 1	09.12.31	09.12.31	92일
2011	10. 10. 1	10.12. 8	10. 12. 8	69일
2012	11. 9. 30	11.12.31	11.12.31	93일
2013	12. 9. 28	12.12.31	13. 1. 1	96일

○ 이와 같이 국회의 결산심사 및 예산심사는 매우 복잡하고 충실한 심의를 요하는 복합적인 과정임. 특히, 오늘날 행정국가화 경향에 맞추어 국회의 예산심의의 전문성을 제고하기 위한 다양한 개선 방안이 논의되고 있으며, 예산심의기간을 연장하고자 하는 논의도 그 일환으로 논의된 것임.

○ 헌법상 국회의 예산심의기간은 “회계연도 개시 90일전”부터 “회계연도 개시 30일전”까지 60일간으로 규정되어 있으나, 앞장의 표 <2000년 이후 예산안 제출 및 국회 의결일자 현황>에서 볼 수 있는 바와 같이 국회는 헌법상 규정된 예산심의확정기한을 지키지 않고 관행적으로 연장하였음. 즉, 현실적으로 예산심의기간은 거의 매해 헌법에서 정한 기한을 도과하여 60일이 아니라 거의 70~90일에 육박하고 있으나, 국회의 예산심의가 충실하게 이루어져 왔다고 평가되지는 못하고 있음.

○ 재정법과 재정현실을 종합적으로 고려하여 볼 때 국가재정법의 개정으로 예산심의기간을 연장하는 것은 자기목적적인 것이거나, 기존의 예산처리일정(관행)을 합법화한다는 의미로 전락하여서는 안 되고, 이를 통하여 국회가 예산심의를 충실히 할 수 있는 법제도적 여건을 마련한다는 의미로서 이해될 필요가 있음.

○ 그리고 이와 더불어 “국정감사 및 조사에 관한 법률”을 2012년도에 개정하여 정기회 개시 이전부터 국정감사를 시작하고 정기회는 예산심의에 충실한 기간으로 만들고자 하는 노력이 결부되어야 하지만 안타깝게도 대선정국이라는 이유로 19대 국회 첫해(2012년도)부터 지켜지지 않았음.

○ 또한 현재 국회는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사의 2단계 심사구조를 갖추고 있지만 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사는 모두 세부사업위주의 미시적·단편적

심사에 머무르고 있는 실정임. 즉, 재정운용의 큰 틀을 결정하는 총량적·거시적 심사기능은 부재하며 상임위원회의 예산안 예비심사결과는 사실상 기속력이 없어 형식화되는 현상이 나타나고 있음.[7)]

○ 국회 예산결산특별위원회가 정기회 기간 동안 실제 예산심의를 위해 활동한 기간을 추적해 보면, 더욱 심각한 문제가 나타남. 예결위의 심의기간과 실제 활동일을 의사록을 통해 확인해 보면 2003년 12일/10일, 2004년 49일/22일, 2005년 33일/27일, 2006년 47일/25일, 2007년 35일/18일, 2009년 47일/19일, 2009년 25/20일, 2010년 25/11일, 2011년 31/18일 등에 지나지 않음.[8)]

○ 결론적으로, 예산심의기간을 연장하여 국회의 예산심사권을 실질화하고자 하는 논의는 이와 결부된 절차법적 관점의 개선노력이 병행되어야 하고, 이를 위하여 국정감사기간과 예산심의기간의 조정, 단계별 예산심의기간의 준칙화, 국회 내에서 상임위원회와 예산결산특별위원회의 합리적인 역할분담 등이 종합적으로 조정될 필요가 있음.

7) 상임위원회의 증액사업은 예결위를 기속하지 않기 때문에 대부분 예결위 심사과정에서 반영되고 있지 않으며, 이에 따라 상임위원회는 소관부처의 옹호자가 되어 증액위주의 심사를 하는 경향이 있다.

8) 이에 대하여는 최유, 『예산심의기간의 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2011, 40~44쪽 참조.

Ⅲ. 헌법 제54조와 국가재정법의 불일치 문제

1. 위헌론의 내용과 주요 논거

○ 예산안 제출시기에 관한 헌법 규정은 예산에 관한 권한을 정부와 국회에 적정하게 분배한 결과이므로 헌법의 명시적 위임 없이 법률로써 그 시기를 앞당기는 것은 권력분립원리와 법률유보론의 측면에서 헌법에 위배된다는 논란이 있음.

○ 권력분립의 측면

- 헌법은 예산의 편성권과 심의·확정권을 정부와 국회에 적절히 분배하고 있음.
- 헌법에서 규정하고 있는 예산안 제출시기는 정부의 예산편성권과 국회의 예산 심의·확정권의 균형을 고려한 결과임.
- “헌법 제54조가 적어도 회계연도 90일전‘까지’ 제출하라는 규정으로 이보다 더 앞당기는 것으로 조율할 수 있다는 해석”은 다른 재정관련 헌법규정과의 합리적 해석의 관점에서 살펴보면, 정부의 예산안 제출권을 형해화할 수 있는 소지가 있고, 이는 예산의 편성, 심의, 집행, 그리고 결산을 둘러싼 헌법상 권력분립과 예산민주주의의 엄격한 통제 메커니즘을 도외시하고 국회의 예산 심사권만을 고려한 해석이므로 헌법의 예산에 관한 사려 깊은 통제와 균형의 메커니즘을 무너뜨릴 가능성을 내포하고 있음 (국민대 정철 교수).

○ 법률유보의 측면

- 헌법은 예산안 제출시기를 직접 규정하면서 ‘법률이 정하는 바에 의하여’와 같은 문언을 배제하고 있음.

- 헌법은 예산안 제출시기에 대하여 입법형성의 여지를 인정하고 있지 아니하므로 헌법 문언과 다른 내용의 법률개정은 위헌임.
- 헌법에 규정이 없으면 몰라도 헌법에서 명시적으로 규정을 둔 이상 헌법이 정한 주기에 맞추는 것이 헌법정신에 맞음(숭실대 고문현 교수).

○ 헌법의 최고규범성 측면

- 정부가 예산안 제출시기를 헌법 문언보다 앞당긴 법률 개정에도 불구하고 헌법에 따라 예산안을 제출한 경우 헌법의 최고규범성에 비추어 그 효력을 부인할 수 없음.[9]
- 예산안 제출시기를 앞당기는 법률 개정은 헌법의 최고규범성을 도외시한 것으로서 그 논의의 실익이 없음..
- 국가재정법의 예산안 제출시기는 개정된 국회법에 맞출 것이 아니라, 헌법에 맞추어야 함(건국대 홍완식 교수).
- 국가재정법도 헌법의 하위법률로서 헌법에 위배되지 않는 범위 내에서만 입법화되고 개정될 수 있음(서강대 임지봉 교수).

---

9) 극단적으로 다음과 같은 상황을 생각해볼 수도 있을 것이다. 기획재정부 장관이 개정된 국가재정법에서 규율하고 있는 회계연도 개시 120일 전에 국회에 예산안을 제출하지 않고, 헌법에 규정된 회계연도 개시 90일 전에 국회에 예산안을 제출하는 것이 헌법우위의 원칙에 부합한다고 주장하고, 대통령과 국무총리 그리고 각 부처장관 등도 이에 동조하고 있다. 이에 국무회의 의결을 거쳐서 예산안을 10월 2일에 국회에 제출하였다고 한다면 국회는 이에 대하여 어떻게 대응할 수 있을까? 국회는 국무위원의 해임건의권(헌법 제63조)을 행사하거나, 탄핵소추를 발의(헌법 제65조)할 수 있을 뿐이다. 물론, 전자의 경우에는 정부에서 이미 회계연도 개시 90일전에 제출하기로 입장을 정했고, 대통령이 국회의 해임건의에 법적으로 구속되지 않으므로 특별히 문제되지 않을 것이고, 후자의 경우에는 헌법재판소에서 탄핵사유의 정당성을 검토하게 될 텐데, “법률(국가재정법)에 위배되지만 헌법에 위배되지 않는 행위”를 두고 탄핵사유에 해당한다고 판단할 수 있을지 의문이다. 이렇게 되면 국가재정법 자체에서 위반시의 제재규정도 없는 상태에서 그 실효성은 거의 없고 규범력은 없는 단순한 선언규정으로서 사문화될 가능성이 높아지게 된다. 물론 국회는 대정부질의권, 국정감사 내지 국정조사 등을 통해 정치적 공세와 사실상의 압박을 가할 수 있을 것이다.

- 현행 헌법 제54조의 개정이 수반되지 않는 한, 행정부의 예산안 제출시기를 앞당기는 관련 법률의 개정은 허용되지 않는다고 봄이 상당함 (법무법인 율촌, 강석훈・전환진 변호사).

○ 현실적으로 국가재정 규모확대 및 첨부서류 증가[10], 의무・재량지출 구분 등 신규제도 도입, 외부감시 강화 등으로 인하여 정부의 예산편성업무 부담이 확대되었고, 정부가 예산편성을 위해 헌법상 보장된 최소한의 필수적 절차소요기간임을 감안한다면 예산안 편성기간을 단축하는 것은 정부의 예산안편성권에 심각한 제약을 초래할 수 있음.

○ 비교법적 검토를 하더라도, 선진국의 경우에는 대체로 우리나라보다 긴 예산심의기간을 갖고 있으므로 우리나라도 예산심의를 충실하게 하기 위해 그 기간을 연장하여야 한다는 견해도 있음.

<예산심의기간에 대한 해외 사례>[11]

국 가	회계연도	예산안 제출 마감	예산안 의결	심의기간
한 국	1월 1일	회계연도개시 90일전	회계연도개시 30일전	60일
프랑스	1월 1일	10월 첫째 주 화요일	12월 중반	약 70일
스웨덴	1월 1일	9월 20일	12월 15일	90일
영 국	4월 1일	4월 중	8월 5일 전	약 120일
미 국	10월 1일	2월 첫째 주 월요일	회계연도 개시 전	약 240일

10) 연금・보험사업 기금 등 총 11개 기금에 대한 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 국가보증채무관리계획, 공기업 중장기재무관리계획 등

11) 이에 대하여는 주영진, 『국회법론』, 국회사무처, 2011, 66~72쪽 참조 ; 그리고 참고로 영국의 예산안 심의는 세입예산을 위주로 이루어지며, 세출예산은 2012년의 경우 3월과 7월 두 번에 걸쳐 약 1개월 동안 심의된다.

○ 그러나 예산심의기간을 '헌법'에 정하는 국가는 오스트리아, 아일랜드, 네덜란드, 덴마크, 그리스, 핀란드, 아이슬란드, 멕시코, 스페인, 터키, 폴란드, 프랑스, 한국 등이 있는데, 이 중에서 헌법과 별도로 법률에서 예산심의기간을 규정하더라도 동일한 기간을 규정할 뿐, 헌법이 정한 예산심의기간을 법률로써 연장한 국가의 사례는 아직 보고된 바 없음.

○ 2008년에 작성된 OECD 통계[12]를 보면 회계연도를 1년 단위로 하는 국가 중에서 예산안을 회계연도 개시 3개월 전에 제출하는 국가가 조사대상국 중 15개국(50%)임.

- 예산안을 회계연도 개시 2개월 전에 제출하는 국가 : 6개국(20%)
- 예산안을 회계연도 개시 4개월 전에 제출하는 국가 : 4개국(13.3%)
- 예산안을 회계연도 개시 1개월 전에 제출하는 국가 : 2개국(6.7%)

○ 그리고 예산심의를 확정하는 기한이 회계연도 개시 1개월 전인 국가가 17개국(56.7%)임.

○ 따라서, 우리의 예산심의기간인 60일이 주요 OECD 국가들에 비하여 과소하다고 볼 수 없음.

2. 합헌론의 내용과 주요 논거

○ 헌법 제54조의 체계적 지위, 문언적 의미 등을 고려할 때 이는 국회의 예산 심의·확정권 보장을 목적으로 한 규정으로서, 예산안의 국회 제출시기를 앞당기는 내용으로 국가재정법을 개정하더라도 헌법 규정의 취지에 반하지 않는다는 합헌론도 있음.

12) http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx 39번째 질문내용

○ 문언적 해석

- 예산안 제출시기를 ‘회계연도 개시 120일 전까지’로 국가재정법을 개정하는 것은 헌법 문언(‘회계연도 개시 90일 전까지’)의 해석상 그 범위에 포함됨.[13)]

- 만약 헌법 제54조 제2항에 규정된 ‘회계연도 개시 90일 전까지’에 대한 해석에 있어서 “~까지”라는 표현의 의미를 ‘늦어도’ 또는 ‘최소한’으로 해석한다면 이는 의회의 예산심의기간을 최소한 60일 이상 보장하기 위한 것이기 때문에 이를 법률로 확대하고 이로 말미암아 정부의 예산안편성기간이 다소 줄어든다고 해도 위헌이라 할 수 없음.

○ 역사적 해석

- 예산안의 국회 제출시기 및 심의기간에 관한 헌법 규정이 1962년 이래 ‘국회에 관한 장’에 위치하고 있었던 사실을 보면, 헌법에서 정한 ‘회계연도 개시 90일 전까지’라는 기간은 국회의 예산심의기간 확보를 위한 ‘최소한의 요건’으로 보이므로 헌법이 규정하고 있는 60일이라는 국회의 예산심의기간을 법률로 줄이는 것은 위헌이라고 할 것이지만, 그 기간을 늘리는 것은 그 자체만으로 위헌이라고 보기는 어려움.

---

13) 그러나 이러한 논리를 철저히 따를 경우에는 국가재정법에서 정부는 ‘회계연도 개시 330일 전까지’ 예산안을 제출하도록 하고, 국회는 ‘회계연도 30일 전까지’ 예산안을 심의·확정하도록 개정하는 것도 얼마든지 가능하게 될 것이기 때문에, 이와 같이 국회의 재정권한을 강화하고 정부의 예산안편성권을 제약하는 것이 과연 권력분립원리에 부합할 수 있을지 의문이라는 문제제기가 존재한다. 따라서 이러한 견해에 따르더라도 예산의 편성권과 심의·확정권을 정부와 국회에 분배하고 있는 헌법의 취지에 비추어 볼 때, 정부의 예산편성기간을 축소함으로써 정부의 예산편성권을 심대하게 – 그 실질을 형해화할 정도로 - 제약한다면, 예산안 제출시기를 앞당기는 법률개정은 입법재량을 일탈한 것으로서 위헌이라고 보는 것이 합리적일 것이다. 이와 유사한 견해로는, 국경복(기획재정위원회 수석전문위원), 『국가재정법 개정안 검토보고서』, 대한민국 국회 기획재정위원회, 14쪽 참조.

- 제정헌법부터 1972년 유신헌법 전까지 예산안 제출시기를 연혁적으로 살펴보는 경우에도 법률상 예산안의 국회 제출시기를 '회계연도 개시 120일 전까지'로 개정하는 것이 정부의 예산편성권을 형해화할 정도에 이른다고 보기 어려움.
- 즉, 국가재정법 개정을 통하여 예산심의기간을 90일로 늘리는 것은 1972년 유신헌법 개정을 통하여 국회의 재정권한을 약화시키고 유명무실하게 하고자 했던 잘못을 바로잡고 국회의 재정기능을 회복·정상화하기 위한 첫 조치로서 이해할 수 있음.

<헌법 연혁에 따른 예산안 제출 및 심사기한>[14]

헌법 연혁	정부의 예산안 제출기한	국회의 예산안 심사기한	예산안 심사기간
1957년 ~ 1962년	국회 정기회 개회초	회계연도 개시전	120일
1963년 ~ 1971년	회계연도 개시 120일전	회계연도 개시 30일전	90일
1972년 ~ 현재	회계연도 개시 90일전	회계연도 개시 30일전	60일

○ 체계적 측면

- 예산안 제출시기 및 심의기간에 관한 헌법규정(제54조)은 '국회에 관한 장'에 위치하고 있다는 점에서 국회의 예산심의·확정권 보장을 목적으로 한 규정으로 해석하는 것이 합리적임.
- 예산안 제출시기를 앞당기는 법률 개정은 국회의 예산 심의·확정권의 실질적인 보장을 목적으로 한다는 점에서 헌법의 취지에 반하지 않음.

14) 1957년 이전에는 회계연도가 1월 1일부터 12월 31일까지가 아니었다. 당시에는 일본 헌법 및 재정법의 영향으로 인하여 4월 1일에 회계연도가 개시되던 관행을 따랐다. 그러나 1957년 재정법 개정으로 회계연도가 연도기간과 동일하게 규정되었고, 이 표에서는 1957년부터만 수록하였다.

○ 의회유보와 입법형성의 자유(입법재량)

- 의회유보[15]의 관점에서 보면, 헌법 문언에 “법률로 정한다”는 명시적 위임이 없다는 이유만으로 입법형성의 여지가 없다고 볼 수 없고, 예산안 제출시기를 앞당기는 법률개정을 할 때에도 헌법에서 정부의 예산편성권을 보장하고 있는 취지를 존중하여 입법재량을 행사하면 됨.[16]

○ 이외에도 국가재정법을 제정하면서 Top-Down예산제도와 국가재정운용계획을 도입하였고, 2007년 예산편성기간을 180일에서 210일로 1개월 연장[17]하였다는 점, 국가재정운용계획 수립으로 다년

15) 의회 스스로 법률로 규정할 사항에 대하여 스스로 결정할 수 있다는 것으로서, 이는 본질성이론과 중요사항유보설을 통하여 오늘날 법률유보론을 구체화한다.

16) 의회유보(본질성 이론)에 따른다 하더라도 입법형성권은 무제한으로 인정되는 것이 아니라 헌법적 한계 내에 놓이게 된다. 특히 헌법이 명시적으로 규정하고 있는 객관적인 규정에 위반되는 내용의 법률을 만드는 것은 엄격하게 제한되고 있는 것이고, 만약 이를 위반하는 법률이 만들어진다면 이는 위헌이다. 헌법에서 명시적·객관적으로 규정하고 있는 예를 들면 다음과 같은 것을 들 수 있다. (헌법 제41조 국회의원의 수는 200인 이상으로 한다 / 제42조 국회의원의 임기는 4년으로 한다 / 제47조 정기회의 임기는 100일을 임시회의 회기는 30일을 초과할 수 없다 / 제48조 국회는 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다 / 제67조 대통령은 선거일 현재 40세에 달하여야 한다). 이와 같은 명시적인 헌법규정에 반하는 법률이 제·개정된다면 이는 헌법에 위반된다고 판단할 수 있는 것이다. 제42조를 구체화하는 법률에서 국회의원은 국민의 대표로서 민주적 정당성이 강력하게 인정되어야 하므로 국회의원의 임기를 헌법상 보장한 취지를 고려하여 최소한 4년 이상 보장하라는 취지라고 하면서 국회법과 공직선거법 등을 개정하여 국회의원의 임기를 대통령(5년)보다 장기로 하여야 한다든가, 제67조의 의미를 대통령의 직무수행을 위한 연륜과 통찰력을 갖추기 위해서 최소한 40세에 달하여야 한다는 취지로 해석하여 이를 공직선거법에서 규율하는 내용을 보다 강화하여 선거일 현재 만60세에 달하여야 대통령 후보가 될 수 있다는 규정을 마련한다면 이는 권력분립의 원리 위배 내지는 피선거권 침해 등을 이유로 하여 헌법에 위반된다는 점을 쉽게 인정할 수 있을 것이다.

17) 각 부처에서 기획재정부로 (중기)사업계획서를 제출하는 기한을 당초 2월말에서 1월말로 앞당겼기 때문에, 재정당국인 기획재정부에서 실제로 예산안을 편성할 수 있는 기간은 “2월말~9월말(당초)”에서 “1월말~9월말(변경)”로 바뀌었다. 그리고 국가재정법 시행령 제2조는 국가재정운용계획 수립지침을 전년도 12월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하도록 하기 때문에 사실상 전년도 12월 말부터 예산안 편성작업이 시작되기 때문에 실질적인 편성기간은 240일에 이른다고 볼 수도 있다.

도 재정계획에 연동하여 예산안이 편성되고 있다는 점, 재정정보통합시스템(dBrain)의 도입으로 예산안편성과정이 신속・정확해진 점 등을 고려하면, 예산안제출시기를 30일 앞당긴 것으로 인하여 정부의 예산안 편성업무에 막대한 지장이 초래된다고 판단하기 어려운 측면도 있음.[18]

3. 국회 예산심의・의결절차를 둘러싼 정치적 논란과 비판적 여론

○ 이와 같이 헌법에 규정된 예산제출기한과 예산처리기한 그리고 국가재정법이 달리 규정된 것에 대한 평가는 다르게 나타남.

○ 위헌론은 “현대 행정국가화 현상에 따라서 국회의 예산심의기능이 중요하다는 점을 인정하면서도 헌법상 명문규정이 있는 이상 이에 위반되어서는 안 된다”는 점을 고수하고 있고, 합헌론은 “헌법의 명문규정과 반드시 일치하지 않더라도 국가재정법은 - 헌법 제54조가 국회편에 규정되어 있음에 비추어 볼 때 - 국회의 예산심사권을 실질화하고 재정통제기능을 확보하고자 하는 취지를 실현하기 위한 것이므로 헌법에 위반되지 아니한다”는 논지로 요약할 수 있음.

---

18) 이러한 현실적 여건의 변화, 특히 기술적 수단의 발전 등으로 말미암은 전문화된 행정의 효율성에 힘입어 예산편성기간이 30일 감축되더라도 예산편성권을 행사함에 있어서 큰 문제가 되지 않을 것이라는 지적이 일반적이다. 그러나 예산은 그 본질상 내년도의 세입과 세출의 예상치를 전망하여 그 수입 및 지출계획을 반영하고 있으므로 예측의 정확성이 그 무엇보다도 중요한데, 그 기초자료 중 가장 중요한 지표는 경제성장율이고 이는 분기별 경기동향자료에 기초하여 예측하게 된다. 9월 2일에 제출하게 될 경우 2/4분기까지의 자료를 바탕으로 하여 예산안을 편성하지만, 10월 2일에 제출하게 될 경우에는 3/4분기까지의 동향을 분석하여 예산안을 편성하게 되므로 한편으로는 세수예측의 정확성(현실합치성)을 제고할 수 있고, 다른 한편으로는 (국회예산심의에서 이뤄질) 예산액 삭감에 대비한 예산요구의 극대화 및 이로 인한 예산낭비의 위험성을 통제할 수 있다.

○ 결국 국가재정법을 개정하여 회계연도 개시 120일 전까지 예산안을 제출하도록 변경하는 것은 무엇보다도 헌법 제54조 제2항의 해석에 따라 합헌 여부에 대한 판단이 달라지게 됨.

- 예산심의기간을 연장하고 단축하는 것 자체가 문제라기보다는, 이를 통하여 예산심의권이 형해화되는지 혹은 실질적으로 기대되는 성과가 헌법정신에 부합할 수 있는지가 중요함.
- 이는 재정제도의 실제 운용과정에서 그 규정의 규범력이 올바르게 실현될 수 있는지의 문제로서 파악되어야 함.
- 즉, 정부의 예산안 편성에 소요되는 기한을 30일 감축하고 국회의 예산심의기간을 그만큼 연장할 경우에 나타나는 득실에 대한 정확한 판단에 기초하여 정부가 예산편성업무를 처리함에 있어서 큰 업무부담 없이 예산안 편성기한을 감축시킬 수 있고, 국회의 예산심의기간 연장이 긍정적 효과를 가져올 수 있다는 점이 소명되어야만 국가재정법은 합헌으로 인정될 수 있음.[19]
- 만약 이러한 국가재정법 개정이 관철된 이후에도 국회의 예산심의가 충실하지 못하게 될 경우에는 오히려 더 큰 비난의 여론이 대두될 수 있을 것임. 즉, 국가재정법 개정 이후에도 국회의 예산안심의가 정파간의 갈등이나 대립 때문에 부실하게 이루어진다면, 그에 대한 국민들의 비판은 더욱 가혹해질 것임.

○ 이러한 헌법적 판단기준에 비추어 볼 때 실제 우리나라 국회에서 예산심의업무를 처리하는 관행을 고려하여 보면 예산심의기간을 90일로 연장하였다고 하여 바로 국회의 예산심사기능이 실질화될 수 있을 것으로 당장 평가하기에는 다소 어려운 점이 있음.

---

19) 논증이론(Argumentationstheorie)에 따르면 헌법에 반하는 법률규정으로 개정하고자 하는 입법자 스스로 국민에 대하여 그 정당성을 소명할 의무(Darlegungspflicht)를 부담하게 된다.

○ 가장 최근의 2013년도 추경예산을 심의하는 과정에서도 쪽지예산을 통하여 상임위원회에서 지역구의 예산을 증액하는 문제가 자주 지적되고 있음.[20] 이는 관료의 이익극대화 논리에 기반한 행정부의 예산낭비행태를 통제하여야 할 국회가 스스로 대의제의 기본원칙을 망각하고 - 일반 국민의 이익과 의사를 추구하는 것이 아니라 - 지역의 부분이익을 위하여 예산심의를 하고 있다는 것을 방증하는 것임.

○ 그리고 다수결의 원리에 입각하여 국회운영·의사진행을 하면서 그 전제이자 한계인 소수자의 보호 내지 존중을 무시하고 예산안을 강행처리하는 문제도 정치적 비난의 대상이 되고 있음.

- '여대야소'의 정국상황에서는 의장직권상정을 막기 위한 야당의 의장석 점거 그리고 이를 관철시키기 위한 여당의 물리적 힘을 동원한 강행처리로 이어지게 되어 연말이 되면 언론에 오르내리게 되고,

- '여소야대' 정국에서는 정부가 편성한 예산안을 처리해주지 않고 끝까지 견제하여 대통령제의 장점인 안정적 국정운영이 실종되고 대통령이 스스로 도저히 업무를 추진할 수 없다고 토로하는 상황이 발생하기도 하였음.

○ 이와 같은 예산심사를 둘러싼 정치적 논란과 비판적 여론을 타개하기 위하여 제19대 국회 차원에서 - 박근혜 대통령의 공약사항으로도 포함되어 있던 내용인 - 재정제도 개혁논의가 적극적으로

20) 2013년도 4월 임시회의 마지막 날인 5월 7일에 추경예산심의는 극적으로 타결되었다. 그 과정에서 소위 '쪽지예산'을 통하여 각 상임위원회에서 증액한 예산액을 예산결산위원회에서 삭감하고 그 중 1/4을 수용하는 과정 그리고 위로성 예산으로 과학벨트가 좌절된 지방자치단체에 예산을 배정하는 처리과정 등에 대하여는 2013. 5. 7. 연합뉴스 기사(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/05/07/0200000000AKR20130507176600001.HTML?input=1179m) 참조.

진행되었고, 『국회 예산·재정개혁특위(위원장 새누리당 김광림 의원)』가 구성되어 2013년 4월 30일 첫 전체회의를 통하여 예산안 심사제도를 개선하기 위한 논의에 착수함.

- 특위에서는 매년 정기국회에서 되풀이됐던 졸속·밀실 심사논란, 국회의원들의 '쪽지예산'을 원천적으로 차단하는 제도개혁을 모색하고,
- 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하여 예결위 위원들이 상임위원을 겸하는 문제를 해소하고, 예·결산심사의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고자 함.
- 이외에도 수도권과 비수도권 사이의 재정격차를 해소하고 각 지방자치단체의 재정을 확충하여 재정건전성을 제고하는 문제 그리고 지난해 말 현재 부채가 약 500조원에 이르는 공공기관의 재정구조 개선 등 해결하기 어려운 난제[21]를 해결하여야 함.

○ 특위는 이를 해결하기 위하여 한편으로는 적정한 기간 내에 합리적인 재정제도의 개선방안을 찾아야 하고, 다른 한편으로는 다양한 이해관계자의 입장차를 조화롭게 조정하고 민주적 절차를 통하여 합의를 도출해야 하는 이중의 부담을 지고 있음.[22]

---

21) 지방자치단체의 재원확보와 재정건전성 문제는 복지수요의 확대와 맞물려 지방자치단체 사무분담의 증가에도 불구하고 그 재원은 의존재원, 특히 국고보조금을 교부하여 지방비 매칭에 따른 부담 때문에 재정문제가 심각하게 제기되고 있다. 그리고 지난 정부에서 다양한 국책사업을 수행하면서 공공기관을 사업주체로 하여 공공기관의 부채규모가 매우 크게 증가하였다. 그러나 국가회계법 개정으로 IMF의 GFSM 2001에 의거하여 산정할 경우 이들 역시 재정의 범위에 포섭되기 때문에 국회와 정부는 공공기관의 부채문제를 중요하게 다루어야 것이다. 그리고 국민연금, 건강보험 등의 재정문제도 기금고갈논란과 더불어 중요하게 다루어져야 한다.

22) 이는 국회와 정부, 예산결산특별위원회와 다른 상임위원회, 중앙정부와 지자체 그리고 지자체 내에서도 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체 등 상호간에 다양한 방식으로 이해관계의 차이가 나타날 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 국가재정법에 대한 사법적 심사가능성

1. 국가재정법의 특수성과 우리나라 사법심사의 구조

○ 국가재정법은 정부의 예산편성과 집행 및 결산과정에 대한 법적 규율을 하는 국가재정에 관한 기본법으로서, 기존의 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 2006년 최초로 제정되었음.

○ 재정법은 국민의 자유와 권리를 제한·규율하는 법규*(Rechtsatz)*적 성격을 갖는 법규범이 아니기 때문에, 역사적으로 실질적 법률이 아닌 형식적 법률에 해당하는 것으로 보았고 정부의 지출행위에 대한 의회의 승인과정을 규율하는 정치적 성격을 강조하여 대체로 사법심사에서 배제하고자 하였음.

○ 이와 같이 비스마르크의 예산투쟁 당시의 이중적 법률개념*(Paul Laband)*에 기초하는 (프로이센 - 바이마르 공화국 - 일본 제국헌법으로 이어지는) 법이론에 따라서 국가재정법을 이해하고, 재정법은 (실질적 의미의) 법률이 아니라고 이해하는 견해도 여전히 적지 않게 존재하고 있음.

○ 그러나, 오늘날 국민의 자유와 권리를 제한하는 - 이른바 법규적 효력(외부적 효력)을 갖는 - 법률만을 실질적 의미의 법률이라고 이해하는 견해는 더 이상 타당하지 않음.[23]

○ 규범통제(위헌법률심사)의 가능성에 대하여

- 독일과 프랑스 등에서는 예산법(Haushaltsrecht, loi de finances)에 대한 위헌심사를 하고 있고, 이는 헌법재판소의 재정통제기능으로서 중요한 헌법적 의미를 갖는 것으로서 다뤄지고 있음.

---

23) 정부조직법, 국가인권위원회법, 한국은행법과 같은 조직법률도 - 비록 국민의 자유와 권리를 제한하지 않더라도 - 법규범이라는 점을 부인할 수 없는 것이다.

- 우리나라 사법심사 구조는 대법원을 최고법원으로 하는 일반법원과 헌법심판을 담당하는 헌법재판소로 이원화되어 있고, 규범통제권한은 헌법 제107조 제1항과 제2항에서 법률에 대한 위헌심사는 “헌법재판소”에게 부여하고, 명령·규칙에 대한 위헌·위법심사권은 “대법원”에게 부여하고 있음.
- 이러한 규범통제제도에 있어서 ‘구체적 사건성’을 전제하여 재판의 전제가 되는 법률에 대하여만 위헌법률심사가 가능하기 때문에 국가재정법에 의거한 분쟁사건에 대하여 원고와 피고가 일반법원에서 법률적 쟁송을 다투는 경우는 상정하기 어려우므로 현행법상 규범통제제도를 통하여 국가재정법을 심사할 수 있는 가능성은 매우 희박함.
- 독일은 구체적 규범통제 외에 추상적 규범통제제도를 채택하고 있고, 프랑스는 사전적 규범통제제도를 원칙으로 하고 있었기 때문에 재정법 내지 예산(법)에 대한 규범통제가 작동할 수 있었던 것으로 평가됨.

○ 헌법소원의 가능성에 대하여

- 헌법소원제도 역시 국민의 기본권 침해의 직접성이 인정되어야 하는 바, 국회와 정부 사이의 재정권한의 다툼으로 말미암아 이를 인정하기는 어려운 점이 있음.
- 독일에서는 재정법 혹은 예산법에서 사회보장수급권과 관련하여 일반 국민의 사회적 기본권을 보장하기 위한 구체적 급부청구권으로 해석될 여지가 있으면, 예외적으로 - 해석을 통하여 - 기본권을 보장하기 위하여 국민의 직접적인 급부청구권을 인정하고 이를 변경·축소하는 경우에는 기본권을 직접 침해하는 것으로 이론구성을 하고 있으나, 우리나라에서는 아직 이러한 해석론을 원용하여 판시한 사례는 없음.

○ 탄핵심판을 통한 헌법심의 가능성에 대하여

- 기획재정부 장관이 개정된 국가재정법에서 규율하고 있는 회계연도 개시 120일 전에 국회에 예산안을 제출하지 않고, 헌법에 규정된 회계연도 개시 90일 전에 국회에 예산안을 제출하는 것이 헌법에 합치한다고 주장하고, 대통령과 국무총리 그리고 각 부처장관 등도 이에 동조하고 있으며, 이에 국무회의 의결을 거쳐서 예산안을 10월 2일에 국회에 제출하였다고 한다면 국회는 이에 대하여 어떻게 대응할 수 있는가?
- 국회는 국무위원의 해임건의권(헌법 제63조)을 행사하거나, 탄핵소추를 발의(헌법 제65조)할 수 있을 뿐임. 물론, 전자의 경우에는 정부에서 이미 회계연도 개시 90일전에 제출하기로 입장을 정했고, 대통령이 국회의 해임건의에 법적으로 구속되지 않으므로 해임하지 않는다 하더라도 문제되지 않고, 후자의 경우에는 헌법재판소에서 탄핵사유의 정당성을 검토하게 될 텐데, “법률(국가재정법)에 위배되지만 헌법에 위배되지 않는 행위”를 두고 탄핵사유에 해당한다고 판단할 수 있을지 의문임.

○ 결국 우리나라의 현행법상 가능한 사법구제제도는 권한쟁의심판(헌법 제111조 제1항 제4호, 헌법재판소법 제61~67조)이 유일함.

2. 법률에 대한 권한쟁의심판의 의의와 기능

○ 기존의 선례에 비추어 본 법률에 대한 권한쟁의심판

- 권한쟁의심판의 결정례에 비추어 보면, 법안심사과정에서 권한쟁의심판을 청구하는 것은 어려움.
- 1998년도 김대중 대통령이 총리서리임명행위와 감사원장서리임명행위와 관련하여 국회 다수당이었던 야당이 권한쟁의심판을

청구한 바 있었으나, 당시에는 권한쟁의심판당사자능력을 좁게 인정하였고, 제3자 소송담당이라는 개념을 통하여 다수당 소속 국회의원에게는 권리보호이익을 부정하여 '각하'시킨 바 있음.

- 그 이후에 국회의원과 국회의장 사이의 권한쟁의심판사건에서 당사자능력에 대한 판례변경을 통하여 이를 넓게 인정하고 권한침해여부에 대한 본안판단을 하였음.

- 헌법재판소는 언론법 사건(헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8등 결정)에서 입법절차상의 권한침해가 발생한 경우에는 권한쟁의에 의하여 위헌법률심판과 같은 효력을 발하기 곤란하다는 점을 고려하여 권한침해의 위헌성은 인정하면서도 그 결과로 만들어진 법률에 대해서는 위헌선언을 하지 않은 바 있음.

- 국회에서 법안을 통과시키고 공포한 이후에 1) 대통령이 법률안 거부권을 행사하거나 2) 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하지 않을 것으로 기대하거나 3) 설령 정부가 권한쟁의심판을 청구한다 하더라도 헌법재판소가 법률(또는 법률제정행위)에 대하여 무효확인결정을 내리지 못할 것이라고 예상하였다면 이러한 전례가 있기 때문일 것으로 추정됨.

○ 언론법 결정(헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8등)을 둘러싼 헌법학계의 논의현황

- 대체로 학자들은 "입법절차상의 흠결이 있었고, 이로 인하여 국회의원의 법안심의권이 침해되었다는 점을 확인하였음에도 불구하고, 그 결과물인 법률은 위헌무효라고 할 수 없다(유효하다)"는 헌법재판소 결정논리상의 문제점을 지적하고 있음.[24]

24) 이에 대하여는 임지봉, "입법절차상의 흠결과 법률의 효력 : 헌법재판소 미디어법 관련 권한쟁의심판사건 결정의 헌법적 문제점", 『법과 사회』 38권, 법과사회이론학회 2010, 69~93쪽 참조.

- 이에 대하여 권한쟁의심판절차에서 법률제정행위에 대한 무효확인결정을 내릴 때에는 위헌법률심판과 실질적으로 중첩되는 경우에 해당한다는 견해[25]가 유력하게 제기되고 있음.

3. 국가재정법에 대한 권한쟁의심판의 가능성과 한계

○ 당사자능력 및 당사자적격의 인정가능성

- 헌법재판소법 제61조(청구사유) 제1항에 따르면 “국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에는 해당 국가기관 또는 지방자치단체는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다”고 하면서 제2항에서는 “제1항의 심판청구는 피청구인의 처분 또는 부작위(不作爲)가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만 할 수 있다”고 규정하고 있음. 그리고 동법 제62조 제1항 제1호는 “국가기관 상호간의 권한쟁의심판”을 “국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회 상호간의 권한쟁의심판”으로 명시하고 있음.
- 따라서 ‘국회’와 ‘정부’는 상대방의 처분 또는 부작위로 인하여 자신의 헌법상 또는 법률상 권한이 침해되거나 침해될 가능성이 있을 때, 즉 권한의 존부 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있음.

---

25) 이에 대하여는 우리나라 헌법재판소제도 하에서도 추상적 규범통제제도로서 운용될 소지가 있다는 견해로는 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012, 1430~1431쪽 ; 그리고 권한쟁의심판은 본래 과반수의 평의로 결정을 내리게 되지만, 부수적 규범통제로서 국회의 법률제정행위를 무효로 판단하는 것은 실질적으로 위헌확인결정이므로 헌법재판소법 제47조 제2항에 의거하여 재판관 6인의 찬성으로 해석할 수 있다는 견해로는 차진아, “권한쟁의심판과 위헌법률심판의 충돌에 관한 고찰”, 『헌법학연구』 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009. 3, 381~422쪽 참조.

○ 대상적격 : 피청구인의 처분 또는 부작위의 존재

- 법률안 제출단계에서의 권한쟁의심판청구는 각하될 가능성이 높음. 왜냐하면 의원입법은 아니지만 정부의 법률안제출행위에 대하여는 '처분'에 해당하지 않으므로 부적법 각하결정(헌재 2005. 12. 22. 2004헌라3 결정) 을 내린 사례가 있기 때문임.
- 그러나 국회가 제·개정한 법률이 국회의원 또는 소수 야당의원의 권한을 침해하거나 지방자치단체의 자치권을 침해할 수 있으므로 법률내용의 위헌성이 권한쟁의심판의 대상이 됨.
- 이미 헌법재판소는 종합부동산세법에 대한 지방자치단체와 국회 간의 권한쟁의심판(2006. 5. 25. 2005헌라4 결정)에서 "법률에 대한 권한쟁의심판도 허용되나, 다만 권한쟁의심판은 법률 그 자체가 아니라, 법률의 제정행위를 그 심판대상으로 해야 할 것이다"라고 판시한 바 있음. 그러나, 피청구인의 처분을 '법률 그 자체'가 아니라 '법률제정행위'라고 하더라도 법률의 내용 그 자체에 의하여 청구인의 헌법상 또는 법률상 권한이 침해되었는지가 실체적 심판대상이라는 점에서 헌법재판소는 법률의 위헌여부에 대하여 판단할 수밖에 없음.

○ 청구기간 등 기타의 요건

- 청구기간은 그 사유가 있음을 안 날로부터 60일 이내에, 그 사유가 있은 날로부터 180일 이내에 청구해야 함(법 제63조).
- 따라서 국가재정법 개정안이 본회의에서 의결되고 정부로 이송되어 공포한 날로부터 기산할 수 있을 것이므로 정부는 그로부터 60일 이내에 권한쟁의심판을 청구할 수 있음.[26]

---

26) 1회의 법률제정행위에 대한 권한쟁의심판의 청구기간 기산점을 다룬 헌재 2006. 5. 25. 2005헌라4(판례집 18-1하, 28, 36-37) 판시에 따르면 다음과 같다. "법률의 제

- 이외에도 권한의 침해 또는 현저한 침해위험의 가능성이 있는 경우에만 권한쟁의심판청구가 가능함.

○ 미디어법, FTA, 예산안처리과정 등에서 국회의장과 국회의원 상호간의 권한쟁의심판이 다투어질 때 권한침해를 확인하면서도 무효확인을 할 수 없기 때문에 기각이라고 판시한 이유는 “국회의 입법권 존중”이라는 논거와 “국회법을 위반한 것에 그칠 뿐 그 하자가 헌법규정을 위반하는 등 법률안가결선포행위를 취소 또는 무효로 할 정도에 해당한다고 보기 어렵다”고 보았기 때문임.

○ 그러나 이 사안은 국가재정법 개정안이 통과될 경우에 “명시적인 헌법규정에 근거한 정부의 예산안편성권(헌법상의 권한)”을 침해하거나 침해할 현저한 위험이 있기 때문에 - 위헌론에 따를 경우에는 - 헌법재판소에서 무효확인결정(법 제66조)을 내릴 가능성이 매우 높은 사례로 평가할 수 있음.

○ 사법적 심사 내지 통제 이외에 정치적으로 해결할 수 있는 방안으로서 대통령의 법률안거부권 행사가능성을 검토할 수 있음.

- 법안 본회의 통과 이후 15일 이내에 대통령은 법률안거부권 행사 가능함. 이는 대통령의 재량에 따라 행사할 수 있는 권한임.
- 법률안거부권의 행사요건은 특별한 제한이 없으므로 대통령은 법률안에 대하여 위헌 또는 공익에 반한다는 이유로 또는 현실적으로 그 집행이 불가능하거나 현저하게 불합리하다고 판단되는 경우에는 법률안거부권을 행사할 수 있음.[27]

정에 대한 권한쟁의심판의 경우, 청구기간은 법률이 공포되거나 이와 유사한 방법으로 일반에게 알려진 것으로 간주된 때부터 기산되는 것이 일반적이다. 일정한 법률안이 법률로 성립하기 위해서는 국회의 의결을 거쳐 관보에 게재·공포되어야 하고, 이로써 이해당사자 및 국민에게 널리 알려지는 것이기 때문이다.”

Ⅴ. 국회법 제85조의3(자동부의조항)에 대한 헌법적 평가

1. 국회법(소위 국회선진화법)의 개정 및 자동부의조항의 도입배경

○ 개정된 국회법(소위 국회선진화법)은 2012년 2월 27일 제306회 국회(임시회) 제1차 국회운영위원회에서 상정 및 제안설명하고, 4월 17일 제2차 국회운영위원회에서 대체토론을 거쳤으며, 법사위 심사를 거쳐 결국 5월 2일 국회운영위원회 위원장 대안으로 본회의에서 수정·의결되어 5월 25일 공포되었음.

○ 국회법의 주요 개정내용은 다음과 같음.

- 첫째, 의장의 직권상정 요건을 강화하여 국가비상사태 이외에는 직권상정의 여지를 최소화함.
- 둘째, 법안 등 각종 안건은 상임위원회에서 숙려기간 후 30일이 경과하면 자동상정된 것으로 간주하여 국정의 지연을 막고 의안을 조속히 처리할 수 있도록 함.
- 셋째, 위원회에서 쟁점안건의 조정을 위하여 여야동수로 6인 안건조정위원회를 설치·운영함.
- 넷째, 위원회에서 회부된 안건에 대하여 전체 재적의원의 5분의 3 이상의 요구가 있으면 신속처리대상안건(fast-track)으로 지정하고 그 안건을 60일 이내에 처리하지 못하면 본회의에 자동 상정하도록 함.

---

27) 법률안에 대한 위헌성의 의심이 있음에도 불구하고, 대통령은 헌법재판소에 의한 심사가능성 등을 염두에 두거나 정치적 고려에 따라서 그 법률안에 대하여 이의를 제기하지 않는 것도 가능함.

- 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우에 본회의에서 무제한 토론(filibustering)을 실시할 수 있음.
- 의장석 또는 위원장석을 점거한 의원에 대한 징계안은 바로 본회의에 부의하여 의결하도록 하고, 질서문란행위와 관련된 징계를 받은 경우 수당 등의 감액수준을 강화함.
- 예산안 등과 세입예산안 부수 법률안 심사는 매년 11월 30일까지 마치지 아니하면 본회의에 회부된 것으로 간주함.

○ 이는 18대 국회에서 빚어진 폭력적 충돌사태(몸싸움)를 방지하기 위해 국회의장의 직권상정요건을 강화하고 의회에서 운영되는 심의절차 등을 개선하기 위한 제도적 개선노력으로서 국회법을 개정한 것임.

○ 이는 기존 국회법과 의회운영규칙에서 직권상정의 요건을 엄격하게 제한하지 않고 폭넓게 인정하였음에도 불구하고, 과거 국회에서는 대통령이나 집권여당이 다수의석을 차지하고도 자제하여 직권상정을 한 회기 또는 한 의장 임기에 많아도 그저 한 두 번 정도 사용하지 않았던 데 비해서, 18대 국회에서는 정국이 경색되는 경우마다 정부와 여당은 의장의 직권상정을 통해서 문제를 해결하려 했고, 이로 인하여 국회 내에서 여·야간의 충돌이 빈번하게 발생했음. 18대 국회는 결자해지 차원에서 국회법을 개정하여 19대 국회에서부터는 폭력적 방법으로 갈등을 증폭시키지 말고 건전한 토론과 대화·타협으로 민생문제를 해결할 수 있는 합리적 절차를 만들고자 하였음.

○ 이에 대하여 소수정당과 소수의원들의 의견을 존중하지 않고 다수의 의사대로 강행처리하고자 하는 근본적 원인을 해결하지 않고 외부로 나타나는 물리적 충돌현상만을 억제하려고 한다는 비판도 날카롭게 제기되었음.

2. 자동부의조항이 실제 적용될 경우에 예측되는 문제점

○ 국회법 제85조의3(예산안 등 자동부의)은 동법 제85조의2에 규정된 의안조기처리제도와 더불어 국정지연을 방지하고 국회의 의사절차를 여·야간의 합의를 통해 처리할 수 있도록 합리화하기 위해 새로이 도입한 중요한 제도적 변화임.

○ 그러나 이를 실제 적용할 경우에 예상되는 현실적 문제점들이 있기 때문에 그 시행일은 1년 유예하여 국회법 부칙[2012.5.25 제11453호]에 "이 법은 2012년 5월 30일부터 시행한다. 다만, 제85조의3 및 제106조의2 제10항의 개정규정은 2013년 5월 30일부터 시행한다"고 규정하고 부대의견을 첨부한 바 있음.[28)]

○ 자동부의조항이 실제 적용될 경우에 예상되는 문제점은 국회에서 - 특히 소수당 측에서 - 60일 이내에 예산안을 충분히 심의하고 검토하여 국회의 재정통제기능 및 대정부통제기능을 실질적으로 수행하지 못하고 일정에 쫓겨서 형식적 심사에 그치고 본회의에 부의하게 될 수도 있다는 우려임.

---

28) "대체토론 과정에서 일부 수정의견이 있어 간사 간에 협의한 결과 안건신속처리제와 관련하여서는 7월 및 8월 폐회기간을 감안해서 법사위 체계·자구 심사기간을 확보하기 위하여 안 제85조의2 제3항 중 '60일'을 '90일'로 수정하기로 하였습니다. 아울러 예산안 등 및 세입예산안 부수법안 본회의 자동회부제도와 관련하여서는 예산안을 심도 있게 심사하기 위한 적정한 심사기간의 확보를 위해서 국가재정법 등 관련 법률 개정이 필요하다고 보아서 안 제85조의3과 안 제106조의2 제10항은 그 시행일을 "2013년 5월 30일"로 수정하도록 하였습니다. 다만 여야간에 정부의 의견을 들어 국가재정법 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재(10월 2일까지)보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하고, 2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우에는 국회법 중 예산안 등 본회의 자동회부 관련 규정 시행일을 개정하여 연장한다는 부대의견을 붙이기로 하였습니다." 이에 대하여는 제306회 국회운영위원회 회의록 제2호 (http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/306/pdf/306aa0002b.PDF) 5~6쪽.

- 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 2000년도 이후 - 2003년도를 제외하고는 - 헌법에 규정된 예산처리기한(12. 2)을 도과한 경우가 대부분인 상황에서 제85조의3이 적용될 경우에는 예산안이 11월 30일까지 상임위와 예결위에서 심의·의결이 완료되지 않을 경우 자동적으로 본회의에 상정·표결될 경우에는 다수당(여당)의 입장에 따라서 예산안을 확정하게 될 것임.

- 현실적으로 정부가 국회에 예산안을 제출하면 각 상임위원회에서 아무리 안 봐도 한 달은 예산안을 심사하게 될 것이고, 예결위로 넘기면 예결위에서 또 한 달 가량 심의하다가 안 되면 본회의에 올라가서 표결에 붙이는 방식으로 예산안심의일정이 진행되는데, 이러한 예산절차 내지 재정시스템 속에서는 여당이든 야당이든 국회의 가장 중요한 재정통제기능을 실질화할 수 없고, '수박 겉핥기'식의 형식적 졸속심사에 그칠 우려가 제기됨.

- 즉, 다수당에서 의도적·전략적으로 예산심사절차에 성실하게 임하지 않고 예산안심의를 지연시키다가 본회의로 넘기게 되면 12월 2일 24시까지만 필리버스터가 가능하고, 그 이후에는 본회의에서의 무제한 토론도 제약할 수밖에 없는 상황에 이르게 되면 국회의 예산안심의는 무력화되고 정부에서 편성한 원안대로 통과되는 '날치기 사태'와 유사하게 진행될 수도 있음.

○ 이러한 점을 고려하여 국회법 통과시에 동 조항의 시행일을 유예하여 2013년 5월 30일로 1년 유예하였고, 부대의견을 채택한 바 있음. 결국 2013년 4월 30일 국가재정법 개정안이 본회의에서 의결되었고, 2014년도에 제출하는 2015년도 예산안부터 매년 10일씩 총 30일을 단계적으로 제출기한이 앞당겨지게 되었음. ('14년 9월 22일 / '15년 9월 12일 / '16년 9월 2일)

3. 국가재정법을 개정한 것이 자동부의조항을 도입할 때 국회에서 채택한 부대의견을 충족시키는지 여부에 대한 논란

○ 이는 2013년 4월 30일 국회 본회의에서 국가재정법을 개정하면서 2012년 5월 제18대 국회에서 의결된 국회법(소위 '국회선진화법') 제85조의3(자동부의조항)을 도입하면서 채택한 부대의견에 대한 의미와 법적 구속력에 대한 해석을 둘러싸고 제기된 정치적 논란에 대한 법적 검토임.

○ 문제의 제기 1 : 선행조건의 충족여부

- 2013년 5월 30일부터 국회법 제85조의 3을 시행하도록 특별히 부칙에 규정을 마련한 이유는 2013년도부터 정부가 현재보다 조기에 2014년도 예산안을 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하기 위한 것이었으므로,
- 2014년도부터 2015년도 예산안을 조기에 제출하도록 국가재정법을 개정한 것은 국회법 부대의견 전단(前段)에 따른 예산안의 조기제출 관련 선행조건이 이행된 것으로 볼 수 없음.

○ 문제의 제기 2 : 법률개정의 의미

- 국가재정법 개정안이 내년(2014년 1월 1일)부터 시행되므로 부대의견 후단(後段)에서 정한 조건(2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우)을 충족함.
- 따라서, 국회법 중 예산안 등 본회의 자동부의 관련 규정 시행일을 다시 개정하여 2014년부터 적용되도록 그 시행일을 연기하거나 유예하여야 할 것임.

○ 부대의견의 법적 의의와 법적 성격

- 부대의견은 의원내각제 국가인 영국, 독일, 일본 등에서 널리 활용되고 있고, 대통령제 국가인 미국에서도 각종 위원회의 법안심사보고서와 관련하여 규칙위원회를 제외한 위원회의 위원들은 법안의결시 2일 이내에 보충의견, 소수의견 또는 부대의견을 제출하여 보고서에 첨부할 수 있음.
- 우리나라 국회에서 부대의견이 사용되기 시작한 시점을 정확하게 확인하는 것은 어렵지만 2002년 무렵부터 국회에서 부대의견을 사용하는 빈도가 급격하게 증가함.[29)]
- 국회의 부대의견은 법적 근거와 구속력이 없고 공식적인 의결에 부수하여 제시되는 비공식적인 의견이지만, 사실상의 구속력은 상당히 발휘되고 있음.[30)]
- 따라서 국회의 부대의견은 법규범이 아니므로 이를 준수하지 않았다고 하여 '위법'의 문제는 발생하지 않음. 단, 정부는 국회의 의사를 가급적 존중하고자 하는 경향을 보임.

○ 쟁점 1 (부대의견 前段)에 대한 검토

- 일부견해에 의하면 "2014년도 예산안이 아닌 2015년도 예산안부터 조기 제출되므로 이는 국회법 부대의견에 따른 예산안의 조기제출 관련 선행조건이 이행된 것으로 볼 수 없다"고 주장함.
- 부대의견은 "여야간에 정부의 의견을 들어 국가재정법 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것"을 규정하고 있을 뿐임.

---

29) 2000년도에 국회사무처에서 발간한 국회선례집에 따르면 1966년 세입세출에 관한 국회의 부대의견이 있었다고 한다. 이에 대하여는 국회사무처, 『국회선례집』, 2002, 212쪽 참조,

30) 이에 대하여는 김세진 · 장영수 · 차진아, 『국회 부대의견의 법적 성격에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2009. 10, 26쪽 이하 참조.

- 만약, “2013년부터 정부가 2014년도 예산안을 국회에 조기제출하는 것을 선행조건으로 하여 국회법 제85조의3을 시행”하고자 하는 취지였다면,
- 부대의견은 “예산안이 현재보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하고”라는 표현이 아니라 “2014년도 예산안이 2013년도부터 현재보다 조기에 제출되도록 하는 것을 선행조건으로 하고”라고 구체적으로 명시하였어야 함.
- 즉, 특정 연도의 예산안을 시작 시점으로 명시하지 않은 이상 2014년도 예산안부터 조기에 제출하였어야 한다는 요구는 타당하지 않음.[31]
- 혹은 아예 처음부터 국회법 부칙에서 시행일을 특정 일자로 규정하기보다는 특정한 사실의 발생과 관련시키는 방식을 채택했어야 함.[32] 국회법 부칙에서 “이 법은 2012년 5월 30일부터 시행한다. 다만 제85조의 3 및 제106조의2 제10항의 개정규정은 2013년 5월 30일부터 시행한다”라고 규정한 것으로는 “동 조항을 시행하기 위하여 국가재정법 등 관련 법률의 개정이 선행되어야 한다”는 견련성이 규범적으로 명확하게 드러나지 않음.

31) 이는 “상대방이 알고 있거나 상대방에게 표현되지 않은 동기의 착오는 상대방에게 주장할 수 없다”는 법해석의 일반원칙에 비추어 보더라도 그 주장의 타당성을 인정하기 어려울 것이다.

32) 법률의 시행일을 정하는 방식은 1) 공포한 날부터 즉시 시행하게 하는 방식, 2) 공포한 날로부터 일정한 유예기간을 두어 시행하는 방식, 3) 특정 일자부터 시행하게 하는 방식, 4) 특정한 사실의 발생과 관련시키는 방식, 5) 규정 또는 적용대상 등에 따라 시행일을 달리 정하는 방식, 6) 시행일을 하위법령에 위임하는 방식 등이 있다. 이에 대하여는 국회 법제실, 『2011 법제실무』, 2011, 516~520쪽 참조.

- 따라서 2013년 5월 국가재정법을 개정하여 (2014년부터 2015년도 예산안을) 현재보다 예산안이 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것이 부대의견 전단에 명시적으로 기술한 선행조건에 위배된다고 보기 어려움.

○ 쟁점 2 (부대의견 後段)에 대한 검토

- 이는 부대의견 후단에 기술된 “2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우에는 국회법 중 예산안 등 본회의 자동부의 관련 규정 시행일을 개정하여 연장한다”는 의미가 “관련 법률이 개정된다는 의미는 법률 개정안이 (국회에서) 의결되고 (정부에서) 공포된 이후 실제 시행될 것까지를 의미하는가?”의 문제임.
- 일부의 견해에 의하면 “국가재정법 개정안이 내년(2014년 1월 1일)부터 시행되므로 2013년 5월 30일 이전에 국회에서 의결되더라도 국가재정법이 개정되었다고 할 수 없다”고 주장하나, 이는 법률개정의 의미를 시행일과 혼동한 것으로 보임.
- 법제실무상 소위 국회선진화법의 정식명칭은 국회법(제43차 일부개정 2012. 5. 25. 법률 제11453호[33])이고, 이는 “상임위 상정·의결 - 법사위 체계자구심사 - 본회의 상정·의결 - 정부이송 - 공포 - 시행”의 입법절차[34]에 따라서 개정되었음.

---

33) 국회법의 표기방법은 법제처 법률지식정보시스템 참조.

34) 문제된 국회법 입법절차에 대하여는 국회의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_S1Z2X0D2X2L4O1Q5C0B63J2K0I6F1) 참조.

- ○ 상임위(국회운영위원회) 상정 및 처리 : 2012년 4월 17일 (위원회안 가결)
- ○ 법사위 체계자구심사 : 4월 17일 회부 / 5월 2일 상정 및 처리 (수정가결)
- ○ 본회의 : 5월 2일 상정 및 의결 (수정안 : 황우여 의원, 김진표 의원 외 28인)
- ○ 정부이송 : 5월 14일
- ○ 공포 : 5월 25일 (공포번호 11453)
- ○ 시행일 : 5월 30일 (부칙)

- 따라서 국회 입법실무와 법제처의 법령관리체계 등을 고려해 볼 때 '법률이 국회에서 의결되고 정부로 이송되어 공포된 날'을 법률개정일로 보는 것이 옳음.[35]

- 즉, 2013년 4월 30일 국회 본회의에서 의결되었고, 정부이송 후 15일 이내에 공포되는 실무관행을 고려한다면 2013년 5월 중순 혹은 늦어도 5월말 이전에 <제41차 국가재정법 일부개정 2013. 5. O. 법률 OOOOO호>라는 명칭으로 공포될 것이므로 "2013년 5월 30일까지 국가재정법 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우"라는 부대의견 후단을 충족하였다고 볼 수 없음.

35) 이는 헌법재판소의 결정례(참고자료)에서도 확인된다. 즉, <유예기간이 있는 법령에 대한 헌법소원에서 청구기간의 기산점>에 관한 헌법재판소 결정례 (헌재 1996. 3. 28. 93헌마198, 판례집 8-1, 241, 251)에서 "법률의 시행에 유예기간을 두고 있는 경우에도 유예기간과 관계없이 당해 법령이 공포·시행되는 시점에 이미 기본권의 침해를 받는 것으로 보아야 하므로..."라고 판시한 바 있고, <법령에서 영업의 자유를 제한하는 규정을 신설하고 유예기간을 둔 경우의 기본권침해 시점>을 검토한 헌법재판소 결정례(헌재 2003. 1. 30. 2002헌마516 전원재판부)에서도 "종래 합법적으로 영위하여 오던 직업의 행사를 유예기간 이후 금지하는 법규정의 경우, 이미 이 법규정의 시행에 의하여 청구인의 종래 법적 지위가 유예기간의 종료 후에는 소멸되는 권리로 청구인에게 불리하게 구체적으로 형성되는 것이기 때문에, 유예기간이 경과한 후에 비로소 기본권에 대한 침해가 발생하는 것이 아니라, 이미 법규정의 시행 당시에 청구인의 기본권이 현실적·구체적으로 침해되는 것이다. 헌법소원심판절차에서 청구기간에 관한 규정은 '개인의 권리구제'라는 측면과 '법적 안정성'이라는 측면이 적절한 조화가 이루어지도록 해석·적용되어야 하는 것인데, 일정한 유예기간을 두는 경과규정에 있어서 청구기간의 기산점을 '기본권침해의 사유가 있은 날', 즉 '기본권의 침해를 받은 때'가 아니라 '유예기간의 종료시점'으로 파악하는 것은 헌법재판소법 제69조 제1항의 법문에 반하는 법률해석이자 개인의 권리구제에 일방적으로 집착하여 법적 안정성을 해치는 결과를 가져오는 법률해석으로서, 법치국가의 관점에서 그 타당성을 인정하기 어렵다"고 한 내용 참조.

Ⅵ. 결론 : 재정민주주의를 실현하기 위한 예산순기의 조정

○ 18대 국회 회기가 종료하고 19대 국회로 넘어오는 과정(2012~2013년)에서 국회법과 국가재정법 등이 순차적으로 개정되면서 재정제도를 개선하고자 하는 법제 정비가 이뤄졌음.

○ 그 중에서 가장 대표적인 변화는 정부의 예산안 제출시한을 회계연도 개시 120일 전으로 단계적으로 앞당기고, 그 만큼 국회의 예산심의기간을 연장하며(국가재정법), 만약 11월 30일까지 위원회 심의를 마치지 못하면 자동적으로 본회의에 부의·상정하여 12월 2일까지 예산안을 의결한다는 것(국회법)임.

○ 예산절차는 입법절차와 다른 성격의 다양한 예산참여자들이 참여하는 복합적인 성격을 갖고 있음. 즉, 의원입법, 정부입법에 따라서 유형화되는 입법절차와 달리 예산절차는 매년 정기적으로 정부, 국회 그리고 국회 안에서도 상임위원회와 예산·결산특별위원회 그리고 정부 안에서도 재정당국인 기획재정부와 각 부처 그리고 지방자치단체장의 의견수렴절차와 감사원의 회계감사 등 다양한 통로를 통하여 국민의 의사를 반영하고 일반국민의 이익을 실현하기 위한 단계적 과정 내지 절차를 거쳐야 함.

○ 그러므로 예산심의기간을 변경하는 것은 이를 종합적으로 고려하여 정부와 국회의 예·결산 순기에 어떤 변화가 일어날 수 있는지를 예측하고 전반적인 예산처리과정에서의 업무부담과 일정 등을 재조정하여야 하는 후속조치가 뒤따라야 함.

○ 이러한 상황에서 단계적으로 예산제출시한을 앞당기는 내용으로 개정된 국가재정법은 단지 '헌법과 법률의 불일치'라는 차원에서 위헌인지 합헌인지를 검토할 것은 아님. 즉, 예산심의기간을 연장

하고 단축하는 것 자체가 문제라기보다는 이를 통하여 예산심의권이 형해화되는지 혹은 국회의 예산심의가 충실하게 이뤄질 것이라고 기대되는 성과가 실현되어 헌법정신에 부합할 수 있는지가 중요함.

○ 그러나 명시적인 헌법규범에 위배되는 내용의 법률규정은 위헌의 가능성이 높고, 이러한 법적 규율이 헌법에 위배되지 않는다는 정당성을 소명하여야 하는 책임 내지 의무(Darlegungspflicht)는 그 규정을 마련한 국가기관이 스스로 입증부담을 지게 되는데, 과연 국회가 그 동안 예산처리과정에서 보인 실무관행(헌법상 규정된 예산처리기한 미준수, 쪽지예산 등)을 고려해 본다면 예산심의기간을 연장한다고 하여 과연 충실한 예산심의를 기대할 수 있겠는가 하는 우려가 높아짐.[36]

○ 국가재정법이 헌법에 위반되는지 여부에 대한 판단 내지 결정권은 헌법재판소가 최종적이고 유권적인 해석기관이므로 이에 대한 판단은 유보한다 하더라도, 만약 국가재정법 개정 이후에도 국회의 예산안심의가 정파간의 갈등이나 대립 때문에 부실하게 이루어진다면, 그에 대한 국민들의 비판은 더욱 가혹해질 것임.

---

36) 소위 '국회선진화법'에 따라서 가장 최근에 처리된(2013. 5. 8.) 추가경정예산안 심의과정에서도 국회법은 지켜지지 않았다. 예산・결산특별위원회는 각 상임위원회에 5월 3일 오후 5시까지 심사를 완료하고 추경예산안 심의결과를 보낼 것을 요구했으나 기획재정위원회와 안전행정위원회는 이를 상정하지 않고 그 다음 날인 6일 오전에야 전체회의를 열어 추가경정예산 심의안을 상정하였다. 이와 같은 상황이 반복되어 여・야는 예산안 심의가 지연되고 있다는 이유로 여・야 원내대표가 합의하여 의사일정 및 예산안처리일정을 법정기한보다 지연하고 자동부의조항의 예외를 적용하는 행태가 반복된다면 과연 이를 두고 여・야가 합의하여 국회에서 충실한 예산심의를 하는 것으로 평가할지 아니면 헌법의 규범력을 약화시키고 실효성 없는 국가재정법과 국회법 규정을 만들어 지키지 못할 약속을 남발하였다고 평가할 것인지는 앞으로 어떻게 국회의 예산심사가 이뤄지느냐에 달린 문제라고 할 것이다. 2013년도 추경예산안 심의과정을 둘러싼 논란에 대하여는 2013년 5월 17일 조선일보(정원석 기자) "추경예산 심의, 국회선진화법 위반?" (http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/05/07/2013050702256.html) 참조.

○ 따라서 국회는 예산순기를 조정하는 문제를 접근함에 있어서 우선 시간적 측면에서는 『국회법』과 『국가재정법』상 규율된 결산절차와 예산절차 등에 대한 규정과 국정감사기간을 『국정감사 및 조사에 관한 법률』에서 정하고 있는 기간을 준수하기 위해 노력하여 국회 내에서의 의사절차를 합리적으로 운영하여야 함.

○ 이와 더불어 국회의 예산심의권을 실질화하여 재정통제기능을 정상화하겠다는 취지를 살리기 위한 법제도적 개선방안을 병행하여 예산순기를 조정하는 문제가 실제적인 성과로 이어질 수 있도록 재정민주주의를 구현하는 재정제도를 실현하여야 할 것임.

○ 만약 국가재정법이 헌법에 위반된다면 이에 대하여 헌법재판소는 규범통제권을 행사하여 위헌법률을 무효로 확인할 수 있을 것임. 그러나 우리나라 헌법재판제도의 특성상 위헌법률심판과 헌법소원을 청구하기는 어려울 것임. 단, 정부의 예산편성권을 침해하거나 침해할 현저한 위험이 있으므로 권한쟁의심판은 가능할 것임.

○ 그리고 국회법 제85조의3(예산안 등 자동부의) 개정 당시에 채택한 부대의견을 평가해 보면, 국가재정법 개정으로 말미암아 그 선행조건이 충족된 것으로 보임.

○ 국회는 입법형성권을 갖고 있기 때문에, 필요하다고 판단되면 국회법을 다시 개정하여 제85조의3(자동부의조항)을 삭제하거나 그 시행일을 연장할 수 있음.[37] 그러나 부대의견에 제시된 선행조건을 충족하지 못하였기 때문에 그 시행일을 연장하여야 한다는 주장은 입법절차와 법제관리실무 등을 고려할 때 타당성이 부족함.

---

37) 실제로 국회는 2013년 5월 7일 국회운영위원장의 제안으로 국회법 일부개정법률안(의안번호 1904870)을 상정하여 국회법상 예산안 등의 본회의 자동부의 관련규정 시행일을 현재의 2013년 5월 30일에서 2014년 5월 30일로 연기하는 내용의 국회법 부칙을 개정하고자 하고 있다. 이에 대하여는 국회 의안정보시스템 참조.

참 고 문 헌

국회 법제실,『2011 법제실무』, 2011.

국회 사무처,『국회선례집』, 2002.

김세진・장영수・차진아,『국회 부대의견의 법적 성격에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2009.

임지봉, “입법절차상의 흠결과 법률의 효력 : 헌법재판소 미디어법 관련 권한쟁의심판사건 결정의 헌법적 문제점”,『법과 사회』38권, 법과사회이론학회 2010, 69~93쪽.

주영진,『국회법론』, 국회사무처, 2011.

차진아, “권한쟁의심판과 위헌법률심판의 충돌에 관한 고찰”,『헌법학연구』제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009. 3, 381~422쪽.

최 유,『예산심의기간의 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2011.

한수웅,『헌법학』, 법문사, 2012.

2013년 5월 7일. 연합뉴스 <추경도 ‘쪽지예산’…상임위 민원 5천억 끼워넣기>

http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/05/07/0200000000AKR20130507176600001.HTML?input=1179m

2013년 5월 17일 조선일 <추경예산 심의, 국회선진화법 위반?>

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/05/07/2013050702256.html)

제306회 국회운영위원회 회의록 제2회

http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/306/pdf/306aa0002b.PDF

헌재 2006. 5. 25. 2005헌라4

헌재 1996. 3. 28. 93헌마198

헌재 2003. 1. 30. 2002헌마516

OECD 자료 : http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx