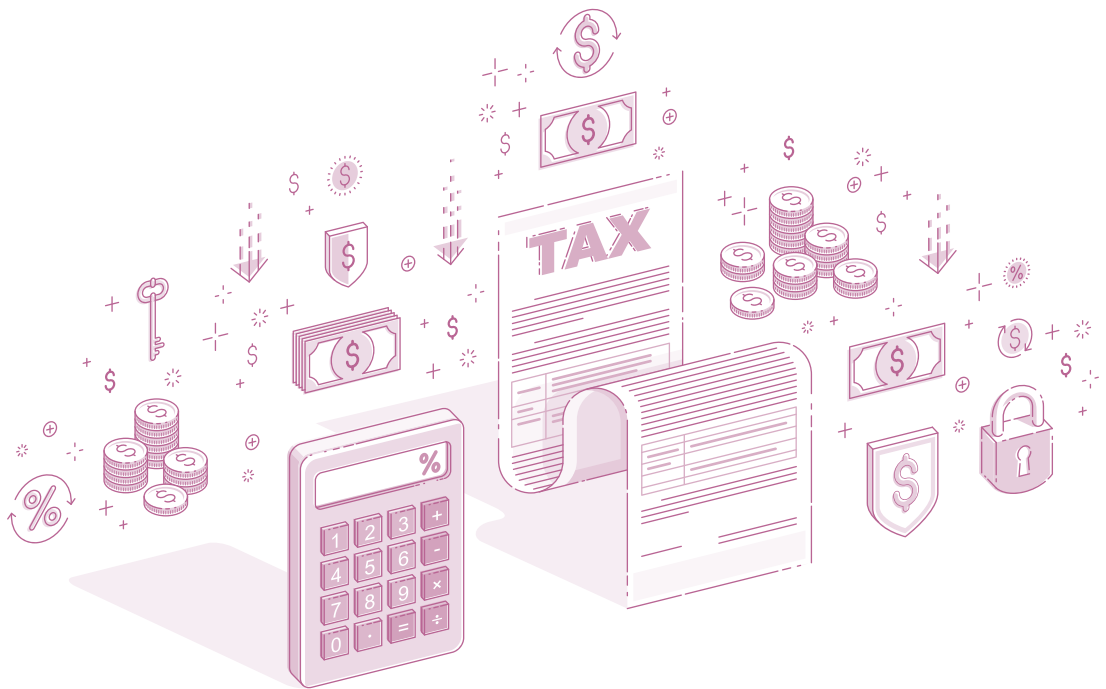


의회행정부 관계와 예산권한 배분에 관한 연구

예산법률주의 도입론은 어떤 권한을 누가 가질 것인가라는 관점이 아니라 공적
재원이라는 공익을 추구하는 데 가장 중요한 수단을 어떻게 민주적이면서 효율적으로
사용되도록 전체 재정 제도를 발전시킬 것인가의 관점에서 이루어져야 한다.

전주열(한국법제연구원 재정혁신지원실 부연구위원)



I. 연구의 목적과 필요성

1. 이러한 문제점은 이미 2006년 한국법제연구원 보고서에서 지적된 바 있다. 장선희 외, 행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구, 2006, 한국법제연구원, 125~126면: "재정민주주의의 실현에 있어서 [...] 국회와 행정부 어느 일방에 우월적 지위가 예정되어 있는 것은 아니다. [...] 보다 정확한 쟁점은 국가의 재정기능을 세분화하여 각 기능에 적합하게 국가기능구조를 형성하는 작업에 있어서 국회와 행정부간에 어떠한 기능분담을 할 것인가, 그리고 국회와 행정부는 자신에게 부여된 과제를 수행하기 위하여 어떠한 실제법적·절차법적 그리고 조직법적 형성이 필요한가의 문제이다."

현행 우리 헌법은 국회에 관해 규정한 제3장에서 예산에 관한 사항을 규정하고 있다. 일반 법률에 대한 제출과 의결에 대한 규정(제53조)에 이어 예산의 심의·확정에 대해 규정(제54조)하고 이어서 계속비, 예비비(제55조), 추가경정예산(제56조), 국회의 지출예산 증액 조건 즉, 정부의 증액동의권(제57조), 국채 및 부담 계약에 대한 국회 사전 의결조건(제58조), 조세법률주의(제59조)를 차례로 규정하고 있다.

기존의 예산법률주의 도입론에서 주로 다루어진 내용은 예산 형식을 법률화하는 것에 대한 당위를 주장하는 논의가 주를 이루며, 이 당위론을 뒷받침하는 논거로는 예산과 재정에 관해 민주주의 이념을 구현하여야 한다는 주장이 주로 제기되었다. 한편 예산을 법률 형식으로 하게 되면 그렇지 않았던 기존의 제도와 어떻게 달라지는 것인가에 대해서는 주로 다른 나라의 사례가 많이 소개되었다. 물론 예산을 이미 법률의 형식으로 운용하고 있는 다른 나라의 사례 자체가 예산 형식의 법률화 논의를 주장하는 근거로 활용되기도 하였다.

그러나 예산법률주의를 도입할 것인지 여부 자체가 논의의 핵심이 되는 것은 다음과 같은 이유에서 타당하지 않다. 첫째, 예산법률주의의 핵심을 기존과 같이 예산의 형식을 법률로 바꾸는 것으로 이해하는 전제에서는 예산 제도의 실질적 변화 논의가 빠져 있기 때문이다.¹ 즉 예산 제도를 어떻게 개혁할 것인지와 별개로 형식을 바꾸는 것을 도입 논의의 핵심으로 하는 것은 타당하지 않다. 지난 헌법개정안에서 다루어진 것처럼 우리가 예산의 형식을 법률로 바꾼다는 것은 헌법개정의 가능성을 포함하는 것인데, 헌법을 개정하면서까지 도입하고자 하는 것이라면 형식뿐 아니라 개정의 내용, 효과가 예정된 가운데 실질적 변화에 대한 논의가 함께 이루어지는 것이 타당하다.

둘째, 예산을 법률의 형식으로 운용하고 있는 다른 나라들, 즉 우리 담론의 용어로 표현한다면 예산법률주의 도입 국가들의 예산 제도는 나라마다 아주 큰 차이가 있다. 그렇기 때문에 예산법률주의 도입 자체가 어떤 정형화된 예산 제도를 도입하는 것으로 이어질 수 없다. 본 연구에서 살펴보는 나라들 가운데 미국, 독일과 프랑스는 모두 예산을 법률의 형식으로 의결하고 있다. 그러나 예산 제도의 내용은 서로 매우 다르다. 따라서 예산법률주의의 도입이 곧바로 어떤 나라식의 예산 제도를 도입하는 것으로 이어질 수 없다.

예산법률주의 도입 논의의 핵심이 기존에는 예산의 형식을 법률로 바꿀지 여부, 또는 이를 계기로 특정한 나라의 예산 제도를 도입해야 하는 당위론에 있었다면 앞으로는 형식과 더불어 예산 제도의 내용을 함께 논의하는 것이 타당하다. 법학에서 예산 제도를 논하는 궁극적인 목적이 예산이라는 공적 권력의 수단에 대한 정의를 구현하기 위한 것이라면 더욱 그러하다. 제도의 내용을 어떻게 구성하느냐에 따라 권력을 더 효과적으로 견제할 수 있으며, 권력에게 맡겨진 임무가 더 효율적으로 수행될 수도 있기 때문이다.

II. 연구의 방법과 구성

1. 의회·행정부 관계에 대한 연구

예산법률주의 논의를 예산 제도 실질에 관한 논의로 보면, 예산 제도 현황에 대한 연구가 그 핵심적 내용이 된다. 예산 제도는 예산 절차에서 각 권력 주체가 갖는 권한의 배분 현황으로 이해할 수 있다. 예산법률주의 담론에서는 의회와 행정부 간에 각자가 무엇을 결정할 것인지가 권한 배분의 쟁점이 된다. 예산 절차에서 의회와

행정부가 갖는 각자의 권한은 양자가 예산과 별개로 갖는 권력 및 그로부터 인정되는 일반 권한의 맥락과 분리할 수 없다.

흔히 예산법률주의를 통해 예산이 법률의 형식으로 운용되면, 의회가 더 많은 권한을 갖게 되는 것으로 이해하는데 이 부분은 법률 제정권이 의회의 권한이라는 전제를 바탕에 두고 있다. 이러한 논리가 완결성을 가지려면 의회가 행정부와 의 관계에서 갖는 법률 제정권을 먼저 이해하는 것이 필요하다. 오늘날 권력분립의 현상과 이론이 변했기 때문에 의회의 법률 제정권이 행정권력과의 관계에서 얼마나 배타적으로 인정되는지에 따라서 예산법률주의 도입을 통한 의회의 권한 강화 논리의 설득력이 달라지게 된다.

뿐만 아니라 각 나라의 의회와 행정부 간의 권력 관계가 어떻게 구성되어 있는지에 따라 해당 국가에서 예산을 법률로 운용하는 것의 의미를 다르게 이해하게 된다. 요컨대 예산법률주의에서 논의되는 다른 나라의 권한 배분 현황의 의미를 정확히 이해하기 위해서는 예산을 매개로 하지 않은 일반 권한 관계에서 의회와 행정부가 어떻게 역할 구분을 하고 있는지를 비교하여 이해하는 것이 필요하다. 각 나라에서 의회와 행정부 간의 권력 관계와 권한 구분이 어떠한가를 종합적으로 이해하기 위한 효과적인 방법으로 본 연구는 연혁적 연구방법을 채택하였다.

2. 권력 관계 특징에 대한 연혁적 연구

본 연구는 우리나라에서 예산법률주의 도입 논의가 제기되는 중요한 배경으로서 제헌 헌법에서 예산의 형식을 법률이 아닌 것으로 채택한 역사적 사실에 먼저 주목하였다. 이른바 ‘예산법률주의’ 도입 논의로 일컬어지는 우리나라에서의 예산의 의결 및 운용 형식에 대한 논란이 지속될 수밖에 없는 중요한 원인은 우리 헌법이, 많은 외국 헌법례와 달리 예산을 법률로 하고 있지 않다는 점에 있다. 우리 헌법의 이러한 특징을 역사적으로 연구함으로써, 제도의 흥결로 지적되는 문제의 발단을 명확히 하고자 하였다. 연혁적 연구 방법은 비단 한국 법제사뿐 아니라 각 나라의 의회·행정부 권력 관계를 파악하기 위해서도 사용되었다.

일본, 독일, 프랑스 및 미국의 예산권한 배분 현황의 함의를 밝히기 위해, 본 연구는 각 나라의 의회·행정부의 일반 권한 관계를 먼저 연구하였는데, 이를 위해 각 나라에서 권력 관계가 형성되는 과정을 연혁적으로 살펴보고자 하였다. 예산권한의 배분은 일반 권한 관계의 맥락 속에 있다고 전제할 때, 일반 권한 관계의 형성이 나라마다 어떤 역사적 경험을 통해 이루어졌는가를 이해하면 각 권력 주체의 역할과 기능을 종합적으로 조망할 수 있다고 보았기 때문이다. 또한 이러한 이해가 필수적으로 전제되어야만 구체적인 예산 제도의 차이와 나라별 특징이 갖는 함의를 정확히 이해할 수 있다고 보았기 때문이다.

III. 결론

본 연구에서는 예산의 형식과 예산법의 실질과의 관계가 나라마다 다양하다는 점을 확인하였다. 예산을 법률의 형식으로 운영한다는 것의 의미는 법률의 의미가 무엇인지에 따라 달라지게 된다. 법률의 의미는 본질적 개념에서부터 나라마다 그 의미가 완전히 같지 않다. 의회가 갖는 역할과 의미가 각 나라의 역사에 따라 다르고, 의회가 법률제정권을 얼마나 배타적으로 갖는지도 나라마다 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

이른바 예산법률주의 도입 여부라는 법적 쟁점을 계기로 국가별 예산 권한 배분 현황의 다양성을 확인한 본 연구를 통해, 예산법률주의를 일의적 개념으로 정의할 수 없다는 것과 예산의 형식이 재정에 관한 민주주의 구현과 필연적 연관을 갖는다고 할 수 없다는 결론을 도출할 수 있다.

예산의 형식을 법률로 바꾸는 것은 필연적으로 의회와 행정부 간의 예산권한 배분을 변경하는 것을 의미한다. 그러나 이러한 권한 배분의 변경이 반드시 어느 권력 주체에게 더 많은 권한을 배분하는 문제이거나, 어느 권력 주체에게 유리한 방향으로 제도를 변경하는 결과를 예정하고 있는 것은 아니다. 위 여러 나라의 제도에서 밝힌 바와 같이 예산을 법률로 운영하고 있는 나라들 가운데, 정치적 권력 관계와 법적 권한 관계에 따라 예산 절차의 중요한 쟁점을 다양한 방식으로 해결하고 있기 때문이다.

재정 운용의 효율성과 민주적 정당성은 어느 하나를 택일할 수 있는 성질의 원리가 아니다. 두 원리가 서로 충돌하는 관계에 있는 것만은 아니기 때문이다. 우리 헌정 질서 안에서 각 기관의 전문성과 고유한 기능에 맞게 양자를 가장 잘 구현할 수 있는 예산 제도를 구성하는 것이 예산법률주의, 즉 예산의 법률화라는 계기를 통해 추구해야 하는 목적이 되는 것이 타당하다. 예산법률주의 도입론은 어떤 권한을 누가 가질 것인가라는 관점이 아니라 공적 재원이라는 공익을 추구하는 데 가장 중요한 수단을 어떻게 민주적이면서 효율적으로 사용되도록 전체 재정 제도를 발전시킬 것인가의 관점에서 이루어져야 한다.

이러한 담론의 전환을 위해, 재정 운용 제도의 일반법이라고 할 수 있는 「국가재정법」과 재정에 관한 감독과 통제를 위한 인프라라고 할 수 있는 공공회계의 기본법인 「국가회계법」 등 재정 제도 전반에 대한 종합적인 통찰이 필수적이다. 이를 위해서는 재정에 관한 권한, 권력 관계 등 공법적 연구뿐 아니라, 재정을 경제학적 관점에서 연구하는 것, 세입 제도 등 실제 재정의 흐름에서 발생하는 법률관계의 해결, 효율적이고 합리적인 활용을 위한 운용 기술에 관한 연구 등 다양한 관점의 연구가 종합적으로 동원될 필요가 있다.

다른 한편으로 예산의 형식이 재정에 관한 민주주의 구현, 즉 재정민주주의와 필연적 연관관계를 맺고 있는 것은 아니다. 즉 예산을 법률의 형식으로 운영하는 것 자체가 그렇지 않은 경우보다 더 민주적인 것은 아니다. 예산 권한의 실질적 배분이라는 법적 설계의 구현 형태에 따라 민주적 이념의 실현이 좌우된다. 그러나 이 명제가 곧 예산의 형식이 갖는 중요성이 낮다는 것을 의미하는 것이 아니다. 재정민주주의의 실질적 실현을 위해 구체적인 법적 개선을 논의하여야 하고, 그 논의 결과에 따라 가장 적합한 예산의 형식도 함께 논의되어야 할 것이다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
<의회·행정부 관계와 예산권한 배분에 관한 연구> 전문을 볼 수 있습니다.