

CFE REPORT
:: CFE Report ::

2025. 5. 15.

국회와 행정부의 예산권력 분립: 한국의 새로운 균형에 대하여

옥 동 석

(열린사회포럼 이사장 / 전 한국조세재정연구원장)

〈요 약〉

서구 여러 나라에서 재정운용의 핵심적 이슈는 근대 국가가 출범한 이후 시대별로 많은 변화를 보이고 있다. 절대왕정에서 근대 국가로 전환하던 초기, 조세부담을 경감하기 위해서는 의회에서 예산을 심의 의결하고 수지균형의 원칙을 준수해야 한다는 것이 중요한 과제였다. 그런데 19세기에 들어와 미국과 프랑스에서는 의회가 재정운용에서 중심적인 역할을 수행하면서 오히려 방만하고 기만적인 재정 운용이 이루어지고 있다는 사실을 깨닫기 시작하였다. 이러한 문제를 해결하고자 미국은 1920년대에 행정부 중심의 예산제도를 확립하였고, 프랑스는 1950년대에 들어와서야 의회의 예산권력을 사실상 무력화하는 헌법 개정을 단행하였다.

1960년대 이후에는 서구의 모든 국가들이 행정부 중심의 예산제도를 운용하면서, 특히 완전고용을 위해서는 재정적자를 적극 수용해야 한다는 케인스식 재정운용을 채택하였다. 이는 결과적으로 1970년대의 두 차례 석유위기 속에서 인플레이션과 실업이 동시에 증가하는 스태그플레이션, 또 복지지출과 국가채무의 증가로 재정의 지속가능성을 위협하는 경제적 위기를 맞이하였다. 이를 반성하면서 1980년대부터는 의회가 엄격한 재정준칙을 행정부에 가할 필요성을 인식하기 시작하였다. 2000년대에 들어와서는 많은 전문가들이, 재정운용에서 모든 경쟁적 요구들의 갈등을 원만히 해결하여 사회적 번영을 구가하기 위해서는, 정치적 제도뿐만 아니라 의회와 행정부 사이의 적정한 예산권력 분립을 중요한 수단으로 인식하기 시작하였다.

점차 많은 학자들은 재정위기를 겪는 국가들과 그렇지 않은 국가들을 비교하며 의회와 행정부 사이의 예산권력 분립이 어떠한 방향으로 전개되어야 하는지 모범적 관행(Best Practice)들을 탐구하기 시작하였다. OECD 국가들 뿐만 아니라 라틴아메리카, 아시아 국가들에 대한 다양한 사례연구들을 통해 예산권력 분립의 적정 방향이 모색되기 시작하였다. 이들의 대체적인 결론은 ①의회는 전략적 논의를 통해 예산총량과 분야별 재정배분을 주도하고, ②행정부는 예산에 대한 모든 경쟁적 요구들을 일정한 원칙에 따라 체계적으로 검토하여 예산을 편성하고, ③의회는 사후적 결산심사에서 세부사업들의 효율성과 효과성, 적법성 등을 심사하며 행정부를 견제해야 한다는 것이다.

서구 국가들의 오랜 역사적 경험들 그리고 전 세계 주요국들로부터 추출된 유용한 사례들은 현재의 한국에 대한 시사점이 매우 크다. 한국은 1987년 대통령 직

선제 이후 많은 분야에서 정치적 민주화가 이루어졌는데, 2000년대부터는 점점 더 많은 정치적 요구와 갈등들이 예산 및 재정운용과 관련하여 나타나고 있다. 복지지출의 증가, 지역균형발전의 요구, 연구개발 예산의 확대, 교육 예산의 조정 등 예산의 분야 및 부문별 배분뿐만 아니라 대규모 개발사업, 공공요금 인하, 생필품 가격안정 등 구체적인 세부사업에 대한 예산편성이 점점 더 많이 정치적인 주목을 받기 시작하였다. 이 과정에서 국회의 예산권력을 강화해야 한다는 요구가 끊임없이 제기되고 있다.

국회의 예산권력을 강화해야 한다는 요구는 여야를 불문하고 제기되고 있는데, 이들은 한결같이 ‘예산법률주의의 도입’과 ‘완전한 미국식 예산제도의 도입’을 핵심적 논거로 삼고 있다. 예산법률주의를 도입함으로써 예산을 입법권의 범주로 간주하여, 행정부의 예산편성권을 사실상 무력화하고 국회의 예산편성 개입을 강화해야 한다고 주장한다. 또 헌법에서 재정권을 의회의 권한으로 명시하고 있는 미국의 대통령제 예산제도를 채택하는 것이 필요하다고 주장한다. 그런데 이들의 논거는 대부분 1788년 당시의 미국 헌법, 제2차 세계대전 이전의 독일과 일본의 헌법 논의 수준에 머무르고 있다.

본 연구는 오랜 시행착오 속에서 재정민주주의를 발전시켜온 OECD 국가들의 역사적 경험, 그리고 각국이 추구해야 할 모범적 관행에 대한 국제적 비교 연구들을 기반으로 한국의 예산권력 분립이 추구해야 할 모범적 방향을 제안하고자 한다. 본 연구는 예산주기를 예산편성, 예산승인, 예산집행, 결산심사의 네 가지 단계를 구분하여 주요 선진국들의 관행과 한국을 폭넓게 비교하고자 하였다. 이들 각각의 비교는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 예산편성은 전세계 모든 국가들에서 행정부가 주도하고 있다. 그런데 영국, 독일, 프랑스 등 주요국들에서는 의회가 예산의 증액 또는 세입감소 법안을 제안하지 못하도록 하는 사실에 주목할 필요가 있다. 한국의 국회는 이들 국가와 달리 예산근거법의 제정 및 개정(예타면제 입법 포함)에 아무런 제한을 받지 않는다. 물론 미국은 의회가 무제한적 예산권력을 보유하고 있는데, 이는 전 세계적으로 유일한 사례임을 명심할 필요도 있다. 더구나 OECD 국가들의 의회는 재정총량과 분야별 재정배분을 실질적으로 주도하고 있는 데도 불구하고, 한국의 국회는 오히려 재정준칙 입법을 반대해 왔다는 점도 주목할 필요가 있다.

둘째, 예산승인은 민주주의 국가에서는 당연히 의회의 권한이다. 그런데 한국의 국회에서 이루어지는 행정부 예산안의 수정은 전 세계적으로 유례가 없을 정도로 매우 과도하다고 할 수 있다. 더구나 한국에서는 국회의 일방적 예산감액이 가능하여 여소야대 국회에서는 국정혼란이 나타날 수도 있다. 일반적으로 의원내각제 국가에서는 의회의 예산수정이 의회 해산으로 이어질 수 있기 때문에 극히 제한적으로 이루어지며, 프랑스의 의원정부제 하에서도 의회의 예산권력은 사실상 무력화되어 있기 때문에 의회의 예산수정은 거의 이루어지지 않는다.

셋째, 예산집행은 당연히 행정부에서 이루어져야 하기에 의회는 개입하지 않아야 한다. 그리고 의회의 예산승인은 ‘지출이 이루어질 수 있다’는 것을 의미할 뿐 지출이 반드시 이루어져야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 그만큼 행정부의 예산집행에 대해 상당한 재량권을 인정하고 있는 것이다. 또한 OECD 국가들 대부분에서는 의회의 예산승인이 입법과목과 행정과목을 구분하여 이루어지고 있다. 그런데 한국에서는 이러한 관행이 제대로 정착되지 않고 있는데, 이는 국회의 반발을 두려워하는 행정부가 그 재량권을 행사하는데 주저하기 때문으로 생각된다.

넷째, 결산검사는 의회의 고유한 기능으로서, 이 기능이 얼마나 활성화되어 있는지 여부가 재정민주주의의 핵심이라 할 수 있다. 결산심사에서는 개별 사업의 선택에 대한 정치적 논란이 아니라, 사업의 집행에서 효과성·효율성·적법성이 얼마나 잘 준수되고 있는지를 주로 감시해야 한다. 이러한 논의를 정책감사라 할 수 있는데, 정책감사의 결과는 예산편성에 충분히 환류될 수 있어야 할 것이다. 유감스럽게도, 한국 국회의 결산검사에서는 이러한 기능을 전혀 기대할 수 없다.

본 연구는 예산주기의 네 가지 단계에서 발견한 문제점을 기초로 한국의 예산권력 분립에 대한 방향을 정립할 수 있도록 모두 다섯 가지의 과제를 제안하고자 한다. 첫째, 국회 주도의 예산총량 및 분야별 재정배분을 명문화하는 것이다. 둘째, 국회의 예산소요 또는 세입감소 입법을 금지하는 관행을 확립할 수 있어야 한다. 셋째, 입법과목과 행정과목을 엄격하게 구분하여 예산에 대한 국회의 소관과 행정부의 소관을 명확하게 분리할 필요가 있다. 넷째, 매년도 국회의 예산의 결에서 국회의 예산수정 절차를 명문화하여 소위 쪽지예산에 대한 언론의 감시가 충분히 이루어질 수 있어야 한다. 다섯째, 국회의 결산위원회를 분리하여 그 기능을 활성화함으로써 정책감사가 제대로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

* 본 연구의 초안은 한국재정학회 춘계 정기학술대회(2024.03.29)에서, 또한 재정헌법제도연구회가 한국재정학회(2024.08.23), 한국행정학회(2024.11.15), 한국공법학회(2025.01.24)와 공동으로 개최한 정책세미나에서 발표한 바 있다. 당시에 유익한 토론을 해주셨던 모든 분들에게 깊이 감사드린다.

〈목 차〉

프롤로그

I. 머리말

II. 논의의 배경 - 기존의 논의

1. 한국의 재정헌법 논의
2. 국제적 비교제도에론 연구

III. 예산편성 단계

1. 주요 선진국들의 사례
2. 한국의 현황

IV. 예산승인 단계

1. 주요 선진국들의 사례
2. 한국의 현황

V. 예산집행 단계

1. 주요 선진국들의 사례
2. 한국의 현황

VI. 결산심사 단계

1. 주요 선진국들의 사례
2. 한국의 현황

VII. 한국의 예산권력 분립 기본방향

1. 국회 주도의 예산총량 및 분야별 재정배분
2. 국회의 예산소요 또는 세입감소 입법 금지
3. 입법과목과 행정과목의 엄격한 구분
4. 국회 예산수정 절차의 명문화
5. 국회 결산위원회 분리 및 기능 활성화

참고 문헌

〈부록 1〉 프랑스의 연례예산법(Lois de finances)

〈부록 2〉 독일의 연례예산법(Das jährliche Haushaltsgesetz: HG)

〈부록 3〉 미국의 수권법(authorization act)과 지출승인법(appropriation act)

〈부록 4〉 국회의 2023년도 예산안 심의결과(단위:건수)

〈부록 5〉 국회의 연도별 세입세출예산 수정 현황

프롤로그

1910년대 미국은 제왕적 의회가 주도하는 재정운용에 대해 근본적인 회의를 하기 시작하였다. 이 때 미국 식자층에서는 영국, 프랑스 등 전 세계 주요 국가들의 예산제도를 폭넓게 연구하면서, 미국 대통령제의 권력분립에 가장 적합한 예산제도가 무엇인지 걱정적인 논의를 시작하였다. 다음 인용문은 프랑스 예산제도를 이해하기 위해 1913년에 영어로 번역 발간한 르네 스톰(René Stourm)의 「예산(Le Budget)」 서문이다. 이는 당시 미국인들의 문제의식을 엿볼 수 있는데, 현재의 한국에 주는 시사점은 대단히 의미심장하다고 볼 수 있다. 미국이 이러한 문제의식 하에서 단행했던 행정부 예산제도의 도입과정은 옥동석, 「권력구조와 예산제도」, 2015, 21세기북스, 제4장에 자세히 설명되어 있다.

〈Stourm, René, Le Budget, 1913, 미국 번역본 서문에서〉

여러 면에서 프랑스의 경험은 영국보다 미국의 경험에 더 유사했다. 최초의 프랑스 공화국은 미국의 독립선언 직후 불과 몇 년 만에 설립되었다. ... 프랑스 혁명은 미국의 봉기와 마찬가지로 -적어도 정부와 관련되는 한- 행정권에 대한 반란의 형태를 취했다. 프랑스와 미국에서는, 영국과 같이 행정부가 또는 행정부의 예산편성 부서가 입법부의 통제를 받는 점진적 민주주의의 발전이 나타나지 않았다. 이들 국가에서는 왕정에 대해 급작스럽고 단호한 반란이 일어났고, 스스로 민주적인 통제를 주장하며 권위에 대한 폭력적 전복이 나타났다. 이러한 전복의 과정에서 행정당국은 국민의 대의기관으로 -행동보다는 심의를 위해 고안되었던- 완전히 대체되었다. 국민들의 마음속에서 행정당국은 억압적인 세금과 자의적 행정조치를 행사하는 잔인하고도 무책임한 통치자였기 때문이었다. ...

이것은 미국에서도 일어난 일이었다. 영국 국왕의 공식적 대표자들을 쫓아냈을 때, 사람들은 입법부를 민주주의의 수호자로서 의지하였다. 이 대의기관은 모든 것을 할 수 있었다. ... 프랑스와 미국의 “아버지들”은 어떤 대가를 치르더라도 자유를 확보하기로 현명하게 결정하였다. 그런데 이들은 제도를 설계할 때 정부를 효율적으로 만드는데 필요한 것들에 대해 거의 생각하지 않았다. 결국 달성되었던 목표 중 하나는 행정부의 비효율성이었다. ...

강력한 행정과 민주적 통제를 조화하려는 프랑스의 투쟁에서 미국 시민들은 많은 교훈을 얻을 수 있다. ... 독단적인 군주의 의심할 수 없는 악에 시달리며, 제3신분은(Third Estate) 그의 권위를 억제하고 파괴하는 데 온 힘을 쏟았다. 그런데 이것이 일단 달성되고 나니 프랑스 국민들은 무책임한 위원회들의 정부를 대신 발견하였다. ...

절대왕정을 대신한 대중의회가 민주주의에 많은 기여를 했지만 효율적인 행정에는 거의 기여하지 못했다는 점을 인정해야 한다. 독재자들의 사악함은 압도되었지만, 다른 악들이 생겨났다. '포크바렐(pork barrel)'에 대한 국왕의 집착을 대신하여, 지방의 굶주린 정치인들이 나타났다. 프랑스 혁명의 민주주의에 대한 엄청난고도 지속적인 공헌에 의문을 제기하지는 않지만, 국가에 팽배하던 사치와 낭비의 부담은 결코 가벼워졌다고 말할 수 없다는 사실을 우리는 깨닫지 않을 수 없다.

May 11, 1917.

CHARLES A. BEARD.

Ph.D., Professor of Politics in Columbia University.

I

머리말

- 일반적으로 헌법은 ‘국민들의 권리와 의무’ 그리고 ‘국가 의지’의 결정 방법을 규정하는데, 자유민주주의 국가에서 ‘국가 의지’는 입법부, 행정부, 사법부의 ‘견제와 균형(check and balance)’이라는 권력분립으로 결정되고 있음.
 - ▶ 권력분립의 근간은 입법부인 국회가 법률을 제정하고, 행정부가 법률을 집행하며, 사법부가 법률을 해석하는 체제를 말함.
 - ※ 사법부가 법률 해석 기능을 가질 때 다수결로 결정되는 법률의 비(非)-일관성이 해소될 수 있음.
- ‘국가 의지’를 결정하는 전형적인 형태로는 의원내각제(parliamentarism)와 대통령제(presidentialism)를 대별할 수 있는데, 전자는 의회의 신임에 기반하는 내각을 통해 후자는 의회와 대통령의 상호작용을 통해 ‘국가 의지’가 결정됨.¹⁾
 - ▶ 의원내각제는 의회에서 내각을 선출하고 내각은 의회의 신임(confidence) 하에서만 기능하는데, 내각이 의회로부터 불신임을 받으면 내각은 의회를 해산하여 총선을 통해 의회를 재구성함으로써 ‘국가 의지’를 확인함.
 - ▶ 대통령제는 국민들이 행정부의 장(the chief executive)인 대통령을 선출하고 대통령과 의회의 임기는 상호 간의 신임과 무관하게 보장되며, ‘국가 의지’는 의회 의결, 대통령 거부권, 의회 재의결 등 상호작용에 의해 확정됨.
 - ※ 의원내각제에서는 내각과 의회가 융합되어 있기에, 대통령제를 권력분립(separation of power)의 제도로 간주하기도 함.
 - ▶ 대통령제에서 ‘총리의 의회 신임제’, 대통령의 ‘의회 해산권’, ‘거부권’, ‘입법 의제 주도권’, ‘입법 명령권’ 등의 구비 형태에 따라 다양한 형태의 하이브리드(또는 준대통령제)가 존재함.
- ‘국가 의지’는 입법과 예산으로 표현되는데, 전 세계 거의 모든 국가들에서 예산과정은 입법과정과 서로 다른 형태로 역사적 발전을 해 왔음.
 - ▶ 거의 모든 국가들에서 행정부는 예산을 편성하고, 국회가 심의 승인하며, 행정부가 집행한 후, 국회가 사후검사하는 체제가 채택되는데, 사법부는 예산 제도에 관한 법률을 해석할 뿐 매년도 예산에 대해서는 개입하지 않음.

1) Carey(2005), pp.91~92 참조.

- 예산과정이 입법과정과 다른 형태로 발전한 근거는, 국가재정에서는 이해집단들의 약탈에 따른 ‘공유지의 비극’이 나타나고 한정된 자원으로 목표를 극대화하는 ‘효율성(또는 효과성) 가치’가 중요하기 때문임.
 - ▶ 법률과 달리 예산은 특정 계층과 집단에 차별적 혜택을 제공하면서도 그 (조세)부담은 전 국민들에게 보편적으로 귀착되기에 ‘공유지의 비극’이 나타나는데, 이를 타개하려면 하향식(top-down) 중앙집중식 조정과정을 필요로 함.
 - ※ 예산의 집행은 그 총량과 집행기간의 제약 속에서 이루어지기 때문에 최적 선택의 논리가 일반적 입법에 비해 훨씬 더 강하게 작용함.
- 예산이 법률과 구분되는 이러한 특징들 때문에 수장(首長)을 중심으로 ‘하향식 지휘명령’이 작동하는 행정부와 의원들의 수평적 관계 속에서 ‘상향식 이해조정’이 이루어지는 의회가 서로 분업 조화하는 형태로 예산절차가 발전해 왔음.
 - ▶ 전문성에 의한 체계적 의사결정은 행정부가 더 우월하고, 국민들의 요구를 반영하는 순응성은 의회가 더 우월할 수 있음.
 - ▶ 예산을 집행하는 행정부는 세부사업에 대해 더 많은 정보들을 보유하고, 의회는 거시적이고 전략적 관점의 정책논의에 더 많은 장점을 가지고 있음.
- 예산과정은 예산편성, 예산승인, 예산집행, 결산검사 등 네 가지 단계의 주기(cycle)로 구분되는데, 각 단계별로 국회와 행정부의 장단점을 살펴 각국의 개별 사정에 적합한 예산권의 최적분배를 -예산의 권력분립을- 모색할 필요가 있음.
- 예산의 권력분립에 대한 비교제도론적 연구는 1990년대 이후에 등장하고 있는데, 여러 시행착오 속에서 오랫동안 민주주의를 발전시켜온 OECD 국가들의 역사적 경험을 중요한 준거로 삼아야 할 것임.
 - ▶ 영국, 미국, 프랑스는 18세기에 혁명을 통해 의회가 국가의 절대적 권력주체로 -제왕적 의회- 등장한 이후 여러 시행착오 속에서 재정민주주의를 발전시킨 소중한 경험을 갖고 있음.
 - ▶ 1990년대 재정준칙을 의무화하는 마스트리히트(Maastricht) 조약 체결 이후, 많은 경제학자들은 OECD 국가들에 대한 다수의 실증적 연구를 통해 예산과정의 중앙집중화가 재정의 지속가능성을 제고한다는 결론을 얻게됨.
- 한국은 1948년 헌법 제정 이래로 행정부 예산권한이 국회를 압도하였으나, 2000년대에 들어와 국회의 예산권 강화 요구가 거세지면서 행정부의 예산편성권까지 국회로 이관해야 한다는 헌법 개정 요구가 나타나고 있음.

- ▶ 2000년대 이후 국회의 예산수정 건수(세부사업과 내역사업)는 엄청나게 증가하고 있는데, 금액 기준으로는 2~4% 수준이지만 세부사업 건수로는 10~15% 수준임(<부록 5> 참조).
- 한국은 대통령제임에도 불구하고 ‘국회가 예산안을 확정’하고(헌법 제54조)또 ‘예산 비(非)법률주의’를 채택함으로써 대통령의 예산 거부권을 인정하지 않아 대통령과 국회의 극한적 예산갈등을 방지해 왔음.
 - ▶ 한국의 재정헌법은 ‘증액 및 신비목 설치 금지’(헌법 제57조)를 채택하여 예산의 증액을 행정부의 일방적 권한으로 예산의 감액을 국회의 일방적 권한으로 각각 간주함으로써 국회와 행정부의 예산합의를 중용하는 방식이었음.
 - ▶ 한국의 재정헌법은 여소야대 국회에서 극한적 예산갈등이 있을 때 심각한 결함을 갖고 있지만, 1948년 이후 2024년까지는 국회와 행정부가 증액과 감액을 적절히 타협하는 관행을 줄곧 유지해 왔음.²⁾
- ※ 의원내각제에서는 국회와 행정부 사이의 예산갈등이 최종적으로 의회해산과 총선으로 해결되고 있음.
- 본 연구는 의회와 행정부 사이의 예산권 분배에 대해 전 세계적으로 발전된 보편적 관행들을 살펴보면서 한국의 적정 제도가 무엇이 되어야 하는지를 제안하고자 함.
 - ▶ 절대 왕조를 벗어나 근대적 예산제도의 경험이 가장 오래된 대표적인 국가 들로는 미국, 영국, 프랑스, 독일을 들 수 있는데 이들의 역사와 헌법 규정 들을 비교 분석하면서 적절한 예산제도를 모색함.³⁾
 - ▶ 예산제도에 대한 전 세계적인 보편적 관행을 이해할 수 있는 ‘영연방 의회 협의회(CPA, Commonwealth Parliamentary Association)’ 발간자료인 McGee(2007)를 참조함.
 - ▶ OECD 국가들의 경험에 바탕하여 예산과정에서의 의회 역할에 대한 모범관행(Good Practice)을 정리한 Lienert(2010), Lienert(2013a), 그리고 2010년 한국을 방문하여 의견을 제시하였던 Lienert(2013b)가 준거가 될 수 있음.

2) 2024년 12월 3일의 비상계엄 선포에서 윤석열 대통령은 국가 본질 기능과 주요 사업에 대한 국회의 일방적 예산삭감을 그 한 가지 이유로 들었다. 한국 재정헌법의 이러한 결함에 대해서는 십수년 전부터 전문가들에 의해 지적되었는데, 특히 옥동석(2011) 참조.

3) 미국, 영국, 프랑스의 예산제도 발전과정에 대한 설명은 옥동석(2015) 참조, 이들에 대한 간략한 약술은 한국재정정보원의 월간지, 「나라재정」, 2023년 5월, 6월, 7월호에서 필자가 집필한 ‘현실 속 재정제도 이야기’ 참조.

II

논의의 배경 - 기존의 논의

1. 한국의 재정헌법 논의

(1) 한국 재정헌법의 중요한 특징

- 대한민국 헌법의 재정조항은 10여개에 달하는데, 주요 민주주의 국가들과 비교할 때 가장 두드러진 특징으로는 ‘예산 비(非)법률주의’와 ‘증액 및 신비목 설치 금지’를 들 수 있음.
 - ▶ 헌법의 10여개 재정조항들은 ‘국회의 예산안 심의·확정’, ‘행정부의 예산안 편성’, ‘증액 및 신비목설치 금지’, ‘준예산’, ‘계속비’, ‘예비비’, ‘국채의 국회의결’, ‘조세법률주의’, ‘결산검사’ 등임.
- ‘예산 비(非)법률주의’란 매년도 예산을 법률이 아닌 형식으로 확정하는 것인데, 한국, 일본, 스위스, 스웨덴 등을 제외한 전 세계 거의 모든 국가들은 매년도 예산을 ‘연례예산법(annual budget law)’ 또는 ‘지출승인법(appropriation act)’으로 입법함.⁴⁾⁵⁾
 - ▶ 프랑스와 독일에서는 매년도 예산에 법적 형식을 부여한 ‘연례예산법(Lois de finances; Das jährliche Haushaltsgesetz)’으로, 영국과 미국에서는 ‘지출승인법’의 형태로 제정하고 있음.
 - ▶ 한국에서 ‘예산 비(非)법률주의’ 근거는 국회의 예산심의 확정 조항(제54조)과 국회의 입법권 조항(제40조)이 별도로 규정되고, 조세법률주의(제59조)와 달리 지출에 대해서는 법률로 규정한다는 조항이 없다는 것에 있음.⁶⁾
 - ▶ ‘예산 비(非)법률주의’는 일본의 헌법 이론을 수용한 것인데, 이의 근원은 1862년 프로이센의 예산논쟁으로 비스마르크(Otto von Bismarck)가 의회 동의 없는 지출을 가능하도록 동원한 헌법적 해석이었음.⁷⁾
 - ▶ 일본은 독일의 헌법 이론에 따라 1889년 ‘대일본제국헌법’에서 의회가 예산을 ‘협찬(協贊)’하도록 규정하였으나, 1946년 ‘일본국헌법’에서는 의회가 예

4) 한국, 일본, 대만, 스위스, 노르웨이, 스웨덴 등은 예산을 법률이 아닌 형식으로 승인하는데, Kim(2024) 참조.

5) appropriation act는 세출법으로 번역되기도 하지만, appropriation은 ‘지출의 승인’, ‘할당된 금액’, ‘예산의 항목’을 복합적으로 의미하기에 세출이라는 번역은 부적절하다고 필자는 판단함.

6) 김철수(2010), pp.1341~1345 참조.

7) 독일의 예산논쟁에 대해서는 김인철(1997), pp.91~114 참조.

- 산을 ‘의결’하도록 하면서 굳이 ‘예산법률주의’를 채택할 실익이 없다고 판단함.
- ▶ 한국의 제헌헌법에서도 예산의 ‘심의·확정’을 의회의 권한으로 명확하게 규정하였기에 ‘예산법률주의’를 채택할 실익이 없다고 판단하였음.
 - ※ 제헌헌법 기초자 유진오는 ‘예산은 수치로 표현되는 통계표이기에 법률과 구분된다. 구미(歐美) 각국에서는 예산이 실질적으로 법률이 아닌데도 형식적으로 법률이라는 명칭을 부여한다. 우리 헌법은 실질과 형식을 일치시켜 예산을 법률과 구분한다.’고 설명함.⁸⁾
- ‘증액 및 신비목설치 금지’는 “국회는 (행)정부의 동의 없이 (행)정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”는 헌법 제57조를 의미하는데 영국, 프랑스, 독일은 유사한 조항을 구비하고 있음.
 - ▶ 영국은 1706년 의회의 의사규칙에서, 독일은 1949년 기본법(헌법)에서, 프랑스는 1958년 헌법에서 이러한 조항을 구비하고 있지만 미국과 일본은 이를 규정하지 않고 있음.

(2) 재정헌법에 대한 논쟁

- 1948년 제헌헌법 이래로 50여년간 한국의 법학자들은 ‘예산 비(非)법률주의’에 대해 어떠한 의문도 제기하지 않았는데, 권해호(1993)와 김인철(1997)은 예산을 법률로 제정해야 할 필요성을 강력하게 제기하였음.
- ▶ 권해호(1993)는 부산대 법학박사 학위논문에서 ‘예산 비법률주의’가 두 차례의 세계대전을 일으킨 독일과 태평양 전쟁을 도발한 일본 군국주의에서 비롯된 법 이론임을 지적하며 ‘예산법률주의’의 당위성을 최초로 주장함.
- ▶ 김인철(1997)은 중앙대 법학박사 학위논문에서 권해호의 내용을 보다 심층적으로 탐구하며 19세기 후반 독일의 예산논쟁(Budgetkonflikt)과 일본의 헌법제정과정에서 ‘예산 비법률주의’의 채택과정을 자세히 설명하였음.
- 옥동석(2004), 옥동석(2011), 옥동석(2015)은 영국, 미국, 프랑스의 재정민주주의 발전과정을 역사적으로 조명하며 예산과정에서 의회 역할에 -특히 ‘예산 비법률주의’와 ‘증액 및 신비목설치 금지’와 함께- 대해 자세히 논의하였음.
- ▶ 옥동석(2004)은 ‘예산 비법률주의’와 ‘증액 및 신비목설치 금지’로 인해 한국 국회의 예산권한이 미국에 비해 매우 열악함을 지적하며 예산법률주의의

8) 유진오(1952), pp.270~271 참조. 당시 유진오 박사는 미국의 예산제도에 대해서는 제대로 이해하지 못하고 있었음.

도입 필요성을 주장하였는데, 옥동석(2015)에서 이 입장을 철회하였음.

※ 한국조세재정연구원의 보고서, 옥동석(2004)에서 근대적 재정제도는 ‘조세 법률주의’, ‘지출법률주의(또는 예산법률주의)’, ‘통합예산’, ‘독립감사의 의 회보고’의 네 가지 요소로 구성된다는 사실을 강조하고 있음.

▶ 옥동석(2011)은 예산법률주의 도입의 실질적 효과를 ‘예산항목의 실질적 규 율’과 ‘국회 예산의결에 대한 대통령 거부권’이라는 두 가지 측면에서 조명 하며 ‘예산 비(非)법률주의’ 하에서 적절한 해결 필요성을 논의함.

※ ‘예산 비법률주의’가 의원내각제인 일본에서는 별 문제가 없으나 대통령제 인 한국에서는 국회와 행정부 사이의 예산갈등을 증폭시킬 수 있음.

▶ 옥동석(2015)은 미국, 영국뿐만 아니라 프랑스의 예산제도 발전과정을 역사 적으로 조명했는데, 미국이 대통령제 예산제도의 유일한 전형은 아니기에 한국은 행정부 우위의 예산제도를 그대로 유지할 필요성을 강조하였음.

※ 옥동석은 의회의 예산권한이 행정부보다 우위에 있을 때 재정운용이 방만 하게 되었던 1920년대 이전의 미국, 1960년대 이전의 프랑스 경험을 지 적하며 행정부 우위의 예산제도 필요성을 강조함.

● 2000년대 이후 국회의 예산권한을 강화해야 한다는 정치권의 인식이 확산되 면서 국회의 헌법개정 논의에서 예산법률주의를 도입해야 한다는 주장이 빠지 지 않고 등장하기 시작하였음.

▶ 매 국회마다 헌법개정에 대한 국회의장 자문기구가 설치되었는데, 2008년 ‘헌법연구자문위원회’, 2014년 ‘국회 헌법개정자문위원회’, 2017년 ‘국회 헌 법개정특별위원회 자문위원회’는 모두 예산법률주의의 채택을 건의함.

※ 2003년에는 국회의 예산권한 강화 요구에 따라 국회예산정책처가 설립됨.

▶ 2018년 3월 문재인 대통령은 헌법개정안을 국회에 제출하였는데, 여기서는 ‘예산법률주의’를 도입하였지만 많은 논란이 있었던 ‘행정부 예산편성권’과 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항은 그대로 유지하였음.

※ 문재인 대통령의 헌법개정안은 2018년 5월 국회 본회의 표결에 부쳐졌으 나 야당의 전면불참으로 자동 폐기되었음.

▶ 2018년 이후 국회에서는 예산법률주의를 넘어 행정부의 예산편성권을 폐지 하여 국회의 예산권한을 더욱 강화해야 한다는 주장도 제기되기 시작함.

※ 2023년 1월 국회는 ‘헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회’를 구성하였 는데, 야당 출신의 김진표 국회의장은 미국식 대통령제를 본받아 의회가 예산권을 직접 보유할 필요성을 강조함.⁹⁾

9) 예산편성권을 국회로 이관해야 한다는 주장은 2011년 여당 출신의 박희태 국회의장도 마찬

- 김종면·장용근(2018)은 전세계 주요 국가들의 예산제도에 대한 방대한 조사와 함께 예산법률주의의 관련 쟁점들을 논의하였는데, 재정헌법의 구조가 국가별로 매우 다양한 형태로 존재하고 있음을 강조함.
- ▶ 한국조세재정연구원에서 발간한 김종면·장용근(2018)은 예산법률주의의 관련 쟁점들을 국민의 권리보장, 법률과 예산의 일치, 예산법률로서의 구속력 강화, 제왕적 대통령제의 개선, 미국식 대통령제 지향이라는 법적 관점에서 조명함.

2. 국제적 비교제도론 연구

(1) 재정제도와 재정성과

- 유럽 통화동맹을 위해 1992년에 체결된 마스트리히트 조약은 많은 학자들이 각국의 재정제도와 재정성과 사이의 관계에 관심을 갖는 계기를 제공하였음.
- ▶ 12개 회원국들은 5가지 정책준칙을(인플레이션, 공공채무, 재정적자, 환율, 이자율) 합의하였는데, 이들 중 가장 논란이 되었던 것은 일반정부 재정적자 GDP 3%, 정부채무 GDP 60%인 재정준칙이었음.
- ▶ 동일한 경제적 불황에서 재정적으로 어려움을 겪는 국가와 그렇지 않은 국가들이 구분되면서, ‘왜 일부 국가들에서는 공공채무가 막대하게 누적되고 있지만 다른 국가들에서는 그렇지 않은가?’라는 의문이 제기되었음.
- 1990년대에 신자유주의적 공공부문 개혁이 전 세계적 관심사가 되면서 유럽 이외의 뉴질랜드, 호주, 미국 등에서 이루어진 재정개혁의 성과도 재정제도에 대한 새로운 통찰을 제공하였음.
- ▶ 전통적 재정관리는 부정과 오류를 방지하기 위한 적법절차(due process)를 강조하였지만, 신자유주의적 재정개혁은 재정제도를 통해 의사결정자들에게 적절한 유인을 제공함으로써 올바른 정책결과(outcome)를 얻어내고자 함.¹⁰⁾

가지로 제기하였음.

10) 신자유주의적 재정개혁에 대해서는 Schick(1998) 참조.

- Haan and Sturm(1994)은 국가별 재정성과의 차이를 초래하는 요인들을 파악하기 위해 1990년대 초반의 많은 실증적 연구들을 크게 네 가지 유형으로 구분하였음.¹¹⁾
 - ▶ 첫째, 정치적 변수들에 따라 재정성과가 좌우되는데 정치적 불안정성(정권교체 가능성)이 높고 정치적 양극화(정치적 이념의 차이)가 심할수록 공공채무가 더 높다는 사실을 실증함.
 - ▶ 둘째, 집권당 내부에서 정치적 압력을 행사하는 이익집단들의 수가 많아질수록 재정적자와 정부채무는 더 증가함을 실증함.
 - ※ 의원내각제에서 일당정부보다 연립정부가 될수록, 또 연립정부의 정당 수가 더 많을수록 각 정당이 지지자들에게 이익이 되는 지출을 더 많이 보장하기 위해 로그롤링에 전념하여 정부지출 증가로 편향됨.
 - ▶ 셋째, 좌파 정부는 정부지출 증가와 재정적자 수용에서 우파 정부보다 더 적극적이라는 사실이 일반적으로 실증될 수 있지만, 예외적인 사례들도 일부 존재함.
 - ※ 특히 독일에서는 정당의 이념적 색깔이 정부채무 증가와 직접 연계되지는 않았지만, 대체적으로 유럽 국가들에서 GDP대비 정부지출 비중이 좌파 정부에서 더 높은 경향이 있는 것으로 확인되었음.
 - ▶ 넷째, 예산주기 내에서 재정규율을 준수하도록 하는 재정제도들이 재정안정에 필수적 조건이라는 것인데, 이는 이후 여러 연구들로 확인되며 상당한 설득력을 확보하였음.
 - ※ Von Hagen(1992)은 유럽연합 국가들의 재정제도 특성 지표들을 사용하여 재정제도가 재정성과에 미치는 영향에 대해 최초의 포괄적인 실증 분석을 시도하였음.¹²⁾
 - ※ Von Hagen(1992)은 ① 행정부의 예산편성, ② 행정부와 입법부의 관계, ③ 집행단계, ④ 예산의 투명성, ⑤ 수치적 목표의 존재, ⑥ 다년간 예산제도의 존재 등을 구분하여 재정제도를 지수화하며 재정성과와의 연관성을 평가하였음.
- 1990년대 초반의 많은 연구들을 통해, 경제학자들은 재정제도의 헌법적 기능은 재정에 대한 모든 경쟁적 요구들의 갈등을 원만히 해결하는 정치적 과정에 있다는 정치학자 월더브스키(Aaron Wildavsky)의 통찰을 확인함.¹³⁾

11) Haan and Sturm(1994) 참조. 네 가지 유형 각각에 대한 참고문헌들은 원문을 참조.

12) Von Hagen(1992) 참조.

13) Wildavsky(1986), p.7 참조.

- 재정제도란 국가재정의 공유지를 놓고 다투는 수많은 이익집단들의 -이들을 대표하는 정치인들의- 경쟁적 갈등을 해소하여 상호이익을 -국익 또는 공익- 실현하는 질서이기에 재정제도는 본질적으로 정치제도와 연관되어 있음.
- 국가재정의 핵심적 특징이 ‘공유지의 비극’에 있다는 사실이 확인되면서,¹⁴⁾ 어느 공유지와 마찬가지로 국가재정에서도 그 이용자들의 -이익집단과 이들을 대표하는 정치인들의- 수가 많아질수록 공공지출은 과도하게 늘어남을 확인함.
 - ▶ 예산과정에 개입하는 정치인들의 수가 증가할수록 정부지출, 재정적자, 국가채무가 과도하게 증가한다는 사실이 유럽 국가들과 OECD 국가들에서 실증적으로 확인됨.¹⁵⁾
 - ▶ 한 사회의 이념, 인종, 언어, 종교적 분열 또는 파편화(fragmentation)는 한쪽 진영의 사람들이 다른 쪽 진영의 세금 부담을 무시하는 경향을 만들어 재정 공유지 문제를 더욱 심각하게 만들.
- 점차 학자들은 어느 공유지에 대한 해결책과 마찬가지로 재정 공유지 문제를 해결하기 위해서는, 예산 의사결정자들이 국가재정에 대한 포괄적 식견을 가질 수 있도록 위계적 중앙집중화(centralization)가 필요하다고 인식함.
 - ▶ 보다 위계적인 중앙집중적 예산절차가 재정규율을 더 엄격하게 준수한다는 Von Hagen(1992)의 가설은 이후 더 많은 실증적 연구들에 의해 지지를 받기 시작하였음,¹⁶⁾
 - ※ 개별 국가에 -벨기에, 스웨덴, 독일 등- 대한 연구에서도, 그리고 급격한 재정위기를 극복하는 과정에서도 -1950년대 프랑스, 1990년대 스웨덴- 예산과정 중앙집권화 노력이 재정규율의 확립에 중요하다는 사실이 밝혀짐.
 - ※ 1990년대 후반 중부 및 동부 유럽 국가들의 체제 전환 과정, 그리고 중남미와 아시아 국가들에서도 예산과정의 중앙집중화가 재정적자를 감소시킨다는 사실이 확인되었음.
 - ※ 아르헨티나와 미국의 주정부들에 대한 실증적 연구에서는 하위 정부들에서도 이러한 사실이 성립함을 확인할 수 있었음.

14) 재정의 공유지적 특성을 잘 설명하고 있는 논문으로는 Von Hagen(2008) 참조.

15) Von Hagen(2008) 참조.

16) 다양한 실증적 연구들의 참고문헌은 Von Hagen(2008), pp.473~474 참조.

- Von Hagen(2008)에 의하면, 예산과정의 중앙집권화를 위해서는 ①예산과정에서 지배적인 역할을 하는 재정부 장관의 존재, ②예산권한에서 행정부의 전략적 우위가 보장되어야 한다는 사실을 강조함.¹⁷⁾
 - ▶ 재정에 대해 가장 포괄적인 견해를 보유하는 재정부 장관이 예산편성과 예산집행에서 지출부서 장관들에 대해 전략적 특권을 보유함으로써 이들을 선별적으로 제재하며 강제할 수 있어야 함.
 - ▶ 행정부는 입법부의 예산승인 단계에서 예산 의제의 설정 권한을 보유하면서 과도한 수정이 이루어지지 않도록 전략적 우위를 확보해야 함.

(2) 예산권력의 분립

- 1990년대에 재정제도가 재정성과를 좌우한다는 많은 연구들이 이루어지면서 2000년대 이후에는 예산과정에서 의회 역할에 -또는 입법부와 행정부의 예산권력 분립 형태- 대한 모범적 관행을 모색하는 연구들이 발간되기 시작함.
- McGee(2007)는 전 세계 국가들의 예산제도와 관행을 비교적 상세하게 서술하였는데, 영연방 국가들이 그 모범적 관행을 파악할 수 있도록 ‘영연방 의회 협의회(CPA, Commonwealth Parliamentary Association)’에서 발간되었음.
 - ▶ 예산편성, 예산승인, 예산집행, 예산평가의 4단계 예산주기별로 영연방 국가들의 예산제도와 관행뿐만 아니라 미국 대통령제에 대한 설명도 상당 부분 포함하고 있음.
- Lienert and Jung(2004), Lienert(2010), Lienert(2013a)는 OECD 국가들의 예산제도에 대한 광범한 조사를 바탕으로 예산과정에서 의회의 역할에 대한 모범적 관행(Good Practice)을 제시하고자 하였음.
 - ▶ Lienert and Jung(2004)는 OECD 각국의 예산제도 관련 법률들을 조사하며 그 구조와 원칙, 그리고 예산주기별 법률 조항들의 내용을 비교 정리하였음.
 - ※ 조사한 국가들로는 캐나다, 프랑스, 독일, 일본, 한국, 뉴질랜드, 북유럽 4개국, 스페인, 영국, 미국임.
 - ▶ Lienert(2010)는 예산과정에서 의회가 수행해야 할 역할의 모범적 관행을, Lienert(2013)는 예산제도 법률 체계의 모범적 관행을 정리하고 있음.

17) Von Hagen(2008), p.471 참조.

- 특히 Lienert(2013b)는 한국 국회예산정책처가 2010년에 개최한 세미나에 참여하여 한국이 미국 의회의 예산제도와 관행을 채택하려는 것에 대해 강한 우려를 표명하였음.
- ▶ “(한국 국회의원들은) 미국의 의회가 아주 강한 예산권한을 가지고 있다는 점을 지적하며, 한국의 국회도 예산권한을 강화해야 한다고 강력하게 주장했다. 하지만 나는 미국의 의회 예산제도를 그대로 모방하는 것에 대해 우려를 표시하였다. …(중략)… 내 생각으로는, 한국이 미국의 예산제도를 본받기보다는 더 나은 모델로 생각되는 다른 국가의 제도를 배우는 것이 나을 것 같다. …(중략)… 이 세미나를 통해 한국의 국회 예산정책처 직원들은 의회예산제도에 대한 국제적인 관행을 이해할 수 있게 되었다.”

III

예산편성 단계

1. 주요 선진국들의 사례

(1) 행정부의 예산편성권

- 전 세계 모든 국가들에서 -미국만 예외- 예산편성은 행정부의 독점적 기능으로 간주되는데, 그 책임을 행정부에 명확하게 부여할 때 설명책임(accountability)이 제고되고 책임의 분산 또는 전가가 나타나지 않기 때문임.¹⁸⁾
 - ▶ 재정부 장관이 강력한 권한으로 각 부처의 지출을 통제하는 국고의 수호자가 될 때 재정지출의 체계적 관리가 가능함.
 - ▶ 예산편성은 경영자, 관리자적 관점에서 이루어져야 하기 때문에 다양한 정치적 이익들을 조정하는 의회가 개입하는 경우는 거의 없음.
 - ※ 행정부 예산편성 과정에 의원들이 지역구 이익을 전달 반영하는 경우가 있지만, 이는 정치적 타협에 의해 비공식적으로 이루어지고 있음.
- 미국은 1788년 헌법에서 예산권을 의회의 권한으로 명시하여 20세기 초반까지 의회가 직접 예산을 편성하였으나, 이를 반성하면서 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)을 제정하여 행정부에 예산편성을 위임하였음.¹⁹⁾
 - ▶ 미국 헌법은 예산권(power of purse)을 의회의 권한으로 분명하게 규정하고 있는데, 헌법의 지출승인(appropriation) 조항(Article 1, Section 9, Clause 7)을 근거로 하고 있음.
 - ※ 미국 헌법(Article 1, Section 9, Clause 7)은 “법률로 규정된 지출승인(appropriation)에 의하지 않고는 국고로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다.”고 규정함.
 - ▶ 19세기 말 재정이 극단적으로 방만하게 운용되었는데, 당시 예산확보에 혈안이 된 정치인들의 모습을 ‘주인이 소금에 절인 돼지고기를 던져주면 노예들이 서로 다투는 모습’에 비유하여 포크바렐(pork barrel) 용어가 등장함.²⁰⁾
 - ▶ 1921년의 예산회계법에 따라 행정부 내에 예산실이 설치되고, 정부업무의 효율성과 효과성을 감시하는 회계검사원이 설치되었음.

18) McGee(2007), pp.7~8; Lienert(2010), p.2 참조.

19) 1921년 미국 예산제도 개혁과정에 대해서는 옥동석(2015), 제4장 참조.

20) Burkhead(1956), p.11 참조.

- ※ 대통령 직속의 “경제성·효율성 위원회(Commission on Economy and Efficiency)”가 채택한 ‘정부서비스의 경제성과 효율성(Economy and Efficiency in the Government Service)’이라는 정책에 근거함.
- ▶ 행정부 예산편성제도가 확립됨으로써 정치인들의 독직, 부패를 타파하고 경쟁입찰을 통해 기업과 정부 사이의 관계가 보다 평등하고 공정한 관계로 전환할 수 있었음.
- 프랑스는 1789년 대혁명 이후 의회에 예산편성권을 부여하였는데, 이후 공화정이 부활한 제3공화국(1870~1940)과 제4공화국(1946~1958)에서 의회가 무분별한 예산편성을 자행하자 제5공화국(1958~현재)은 이를 사실상 무력화하였음.²¹⁾
 - ▶ 1791년의 헌법 제1조는 의회에 재정권을 부여함.
 - ※ “공공지출을 규정하고, 그 성격·금액·징수방법 등의 결정을 포함하여 조세를 부과하는, 정부부처에 대한 직접 기여금을 공유하고 공공자금의 지출을 통제하며 회계기록을 확인하는, 배타적인 권리를 입법부에 부여한다.”
 - ▶ 나찌 독일에 항복한 프랑스 제3공화국에서는, 개별 의원들에게 지출증가와 세입감소를 제안할 수 있는 권한을 무제한적으로 부여하여 포퓰리즘적 정책들이 무분별하게 도입되었음.
 - ▶ 1958년 드골(De Gaulle)은 프랑스의 정치적 난국이 의회의 과도한 권한에서 비롯한다고 확신하며, 제5공화국에서 대통령의 권위를 재구축하고 행정부의 권한을 강화하며 의회의 주도권을 약화시키는 새로운 헌법적 균형을 모색함.
 - ▶ 2001년 예산조직법(LOLF)을 개정하여 1958년 헌법에서 무력화된 의회의 예산권한을 일부 회복하고자 하였음.
 - ※ 2001년 예산조직법에서는 프로그램 예산제도, 성과주의 예산제도, 중기재정계획, 발생주의 회계기준 등을 도입하며 의회의 심의권을 강화하였음.

(2) 예산편성의 근거법

- 일반적으로 특정한 기관 또는 사업에 예산을 편성하기 위해서는 매년도 ‘연례예산법’ 이전에 ‘예산근거법’이 입법되어야 하는데, 이는 예산편성 권한을 수여(授與)한다는 의미에서 ‘수권법(授權法, authorization act)’이라고도 함.

21) 프랑스의 공화국별 예산제도 발전과정에 대해서는 옥동석(2015) 참조.

- ▶ ‘수권법’은 정부기관들이 특정한 예산사업을 할 수 있도록 일종의 허가증을 부여하는 것임.
- ‘연례예산법’이 영국, 미국에서는 지출승인법(appropriation act) 형태로 제정되고 프랑스, 독일에서는 예산(Budget)에 법적 형식을 부여한 ‘연례예산법’ 형태로 제정됨.
 - ▶ ‘지출승인법’은 예산항목별로 금액, 집행방법, 집행목적, 예산권한, 제약사항 등을 서술하는 법률을 의미하는데, 미국 행정부는 대통령 예산을 의회에 제출할 때 이의 기본적인 내용을 제공함.²²⁾
 - ※ 미국의 예산은 모두 10~13개의 지출승인법들로 구성되는데, 이의 예시적 내용은 <부록 3> 참조.
 - ▶ 예산(Budget)은 다음 연도의 수입, 지출을 대비하여 정리한 통계표 또는 설명서인데, 프랑스와 독일은 의회에 제출하는 예산에 대해 예산법(Lois de finances; Das jährliche Haushaltsgesetz)이라는 명칭을 부여함.
 - ※ 프랑스와 독일의 ‘연례예산법’은 <부록 1>, <부록 2>에서 설명하고 있는데, 한국 예산안(국가재정법 제19조의 예산과 제34조의 첨부서류) 내용과 대동소이함.
- ‘예산근거법’과 ‘연례예산법’(또는 지출승인법)이라는 두 가지 입법 절차의 구분은 중세 시대 영국 의회에서 비롯된 것으로 알려지는데, 매년도 예산에 대한 의회의 합의를 보다 합리적으로 도출하고자 하였기 때문임.²³⁾
 - ▶ ‘예산근거법’을 통해 행정부는 매년도 예산편성의 개략적인 감을 잡을 수 있고, 또 매년도 예산편성이 줄속으로 이루어지는 것을 방지하기 위해 사전에 예산편성이 가능한 사업들을 미리 결정해 둘 필요가 있음.
 - ▶ 한국은 ‘예산 비(非)법률주의’ 원칙으로 인하여 행정부 편성 예산안이 ‘연례예산법’의 명칭을 갖고 있지 않으나, ‘예산근거법’에 기반하여 매년 예산을 편성함.
- ‘연례예산법’을 행정부가 독점적으로 발의하는 것이 행정부의 예산편성권인데, 의회는 매년도 예산편성 이전에 ‘예산근거법’을 제정하는 방법으로 행정부의 예산편성 과정에 간접적으로 개입할 수 있을 것임.

22) Schick(2008), p.101 참조.

23) Schick(2008), p.191 참조.

- 미국을 제외한 대부분의 국가들은 의회의 무분별한 예산근거법(또는 수권법) 입법을 방지하기 위해 헌법에 이를 금지하는 규정을 구비하고 있음.
 - ▶ 영국 의회는 1706년 의사규칙(standing orders)에서 “재정부담이 발생하는 어떠한 법안 또는 결의도 내각을 통한 동의가 접수될 때까지는 의회 내에서 검토 자체를 금지한다”는 원칙을 확립함.
 - ※ 성문헌법이 없는 영국에서는 의회 의사규칙이 사실상 헌법의 기능을 수행
 - ▶ 1949년의 독일 기본법(헌법) 제113조에서는 지출을 초래하는 법률 또는 수입을 감소시키는 법률에 대해 연방 행정부의 동의를 요한다고 규정함.
 - ※ “연방정부가 제안한 예산안의 지출을 증액하거나, 또는 새로운 지출을 포함하거나 향후 초래하는 법률은 연방정부의 동의를 요한다. 이는 수입 감소를 포함하거나 향후 초래하는 법률에 대해서도 동일하다.”
 - ▶ 1958년에 제정된 프랑스 헌법 제40조에서는 “공공재원의 감소 또는 공공지출의 신설 또는 증가를 수반하는 의원 발의법률안 및 개정안은 접수될 수 없다”고 규정하는데, 이는 1946년 헌법에 비해 훨씬 강화된 내용임.
 - ※ 1946년 프랑스 제4공화국 헌법 제17조 “국회의원은 지출 제안권을 가진다. 그러나 예산, 잠정 또는 추가경정예산의 심의에서는 지출각항의 증액 또는 신설에 대한 어떠한 제안도 제안될 수 없다.”
- 미국에서는 수권법 제정에 대해 의회에 아무런 제한을 두지 않지만, 의회내 예산절차에 대한 법률 그리고 의사규칙들을 통해 의회의 예산권한이 무분별하게 남용되는 것을 방지하고자 노력함.
 - ▶ 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)을 제정하여, 의회 내에 예산총량과 분야별 재정배분을 담당하는 예산위원회(Budget Committee)를 설치하고 재량지출과 의무지출을 구분하여 상임위원회별 역할을 부여하고 있음.
 - ※ 기능별 상임위원회가 의무지출을 소관하고, 재량지출에 속하는 예산항목들은 지출승인위원회(Committee on Appropriations)가 소관함.
 - ※ 의회의 예산심사 기능을 지원하도록 의회예산처(Congressional Budget Office)를 설치하였는데, 재정부담을 수반하는 법률에 대해 객관적인 비용추계서를 작성하도록 하였음.
 - ▶ 1980년대 이후 미국 의회는 의무지출에 대해 페이고(Pay-As-You-Go) 원칙, 재량지출에 대해 지출한도(ceiling) 원칙을 입법함으로써 예산편성을 스스로 제한하고 있음.

- ※ 1985년의 ‘균형예산 및 재정적자 긴급통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)’, 1990년의 ‘예산강제법(Budget Enforcement Act)’, 2011년의 예산통제법(Budget Control Act) 등

(3) 예산편성의 내용

- 예산(안)은 체계적으로 분류된 예산항목들의 총합인데, 개별 예산항목에는 추정된(estimated) ‘금액’뿐만 아니라 서술적 내용을 포함할 수 있음.
 - ▶ 미국에서는 예산항목에서 집행기관, 집행목적, 집행내용, 집행상 의무와 제한 등 자금의 지출방법들을 서술적으로 설명하는 내용을 ‘실질조항(substantive provisions)’이라고 함.²⁴⁾
- 미국에서는 매년도 예산안을 뒷받침하는 지출승인법(appropriation act)이 방대하게 제정되는데, 여기에는 예산항목별 금액 이외에 다양한 실질조항들이 규정되고 있음(〈부록 3〉 참조).
 - ▶ 미국에서는 매년도 지출승인법의 기본적인 내용을 행정부가 의회에 제공하고, 의회의 ‘지출승인위원회’가 이들을 소관함.²⁵⁾
- 프랑스, 독일에서는 행정부가 의회에 제출하는 예산 서류들이 한국과 매우 유사한데, 미국과 달리 예산항목별로 서술적 내용을 제한적으로 규정하고 있음.
 - ▶ 독일에서는 예산항목에 대한 간단한 설명이, 프랑스에서는 예산에 추가하여 제출하는 성과보고서가 ‘실질조항’ 기능을 한다고 할 수 있음(〈부록 1〉과 〈부록 2〉 참조).

(4) 사전예산과 의회

- 1990년대 이후 정치적 합의를 중시하고 연립정부가 보편화되어 있는 국가에서는 -대표적으로 스웨덴- 사전예산(Pre-Budget)으로 불리는 2단계 의회 승인절차를 채택하였음.
 - ▶ 여러 정파의 연립정부가 보편화되어 있는 의원내각제 국가에서는 1990년대 이후 의회가 다음 연도의 예산전략, 예산총량 및 분야별 배분의 기본방향을 예산안 제출 이전에 제시하는 사전예산 제도를 도입하고 있음.

24) 미국에서는 금액 이외의 예산집행 내용을 ‘substantive legislation’ 또는 ‘substantive provisions’라고 부른다. Schick(2008), pp.194~196 참조.

25) 미국의 지출승인법과 수권법의 내용에 대해서는 옥동석(2017), pp.21~34 참조.

※ 의원내각제에서 연립정부 출범시 각 정파들은 명시적인 예산협약을 체결하고 있음.

- ▶ 스웨덴은 1994년부터 2002년까지 사전예산에서 엄격한 지출한도를 결정하였으나, 사전예산이 또 다른 예산승인 절차가 되는 것을 회피하고자 2002년 이후에는 구체적인 한도액보다 예산정책들을 중심으로 논의하고 있음.²⁶⁾

- 의회는 매년도 예산편성이 지나치게 낙관적으로 이루어지지 않도록 행정부를 견제하기 위하여, 예산편성에서 사용되어야 할 거시경제 변수들에 대한 판단을 제시하는 방법으로 예산편성에 개입하기도 함.²⁷⁾

(5) 재정준칙과 의회

- 한국에서는 예산총량에 대한 수치적 한도를 일반적인 재정규칙들(fiscal rules)과 구분하여 ‘재정준칙’이라는 용어를 사용하는데, 전 세계 대부분의 국가들에서 의회는 재정준칙을 법률 또는 여타 형태로 강제하고 있음.
 - ▶ “재정준칙(fiscal rule)은 재정정책의 장기적인 제약으로서 예산총량에 대한 수치적 한도이다. ... (일반적으로 재정준칙은) 입법 및 재정운용에서 고정된 목표치의 규칙들...” (IMF, Fiscal Rules at a Glance, March 2017, p.8)
 - ▶ “재정준칙은 왜곡된 유인을 교정하고 특히 호황에서 과도한 지출에 대한 압력을 방어하여 재정책임성과 재정의 지속가능성을 제고하고자 한다.”(IMF, Fiscal Rules Dataset)
- 재정준칙을 어겼다고 하여 정부와 정치권에 가할 수 있는 사법적 제재는 사실상 존재하지 않지만, 이를 입법하는 이유는 이를 통해 정치적 책임을 보다 명시적으로 용이하게 추궁할 수 있기 때문임.
 - ▶ 재정준칙은 정치인과 국민들 사이에 아무런 계약이 존재하지 않는, 또는 불완전계약에 의한 ‘본인-대리인 문제’를 해결하는 장치
- 독일은 1969년 매우 획기적인 재정준칙을 헌법에서 규정하였는데, 2023년 헌법재판소에서 초유의 예산안 위헌판결이 내려지며 상당한 논란이 지속되고 있음.

26) Lienert(2010), p.3 참조.

27) McGee(2007), p.15 참조.

- ▶ 1969년 헌법 개정에서 ①균형예산 원칙의 확립, ②GDP대비 0.35% 기본적 채무부담 허용, ③경기대응용 0.35% 채무부담 허용, ④국가채무 변제용 관리계정 설치, ⑤비상상황에서의 예외적 채무부담 허용, ⑥재정안정위원회 설치, ⑦사법적 통제(권한쟁의심판의 청구) 등을 규정
- ※ 박종화 기자, “獨, 초유의 예산안 위헌 사태…‘예산위기’ 선언 가능성도,” 이데일리, 2023.11.21.
- ※ 김종화 기자, “독일서 존폐 논란인 ‘국가부채 제동장치’,” 뉴스속 용어, 아시아경제, 2024.01.02.

(6) 재정기본법의 지위

- 프랑스에서는 재정기본법으로서 ‘재정법에 관한 조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)’이 존재하는데, 이의 지위는 헌법보다 낮지만 일반법보다 높기 때문에 일반법보다 엄격한 의회 의결요건이 적용됨.
- ▶ 프랑스, 스페인, 포르투갈의 영향을 받는 국가들에서는 헌법에서 공공재정이 ‘조직법’으로서 일반 법률보다 채택 절차가 더 까다로운 상위 법률의 지위를 가짐.
- 브라질의 ‘예산제도법’은 일반 법률보다 우선하며 일반 법률에 의해 수정될 수 없는데, 이 법의 위반에 대한 제재는 독립 법원 또는 별도의 ‘재정범죄법(fiscal crimes law)’에 의해 뒷받침되고 있음.
- ▶ ‘예산제도법’의 채택은 의회의 각 원에서 절대 과반수로 이루어지며, 이를 개정하려면 의회의 2/3 다수가 필요함.
- ▶ ‘예산제도법’에는 일부 재정지표들(예컨대, 순수입 대비 순공공부채 비율; 순수입 대비 인건비 비율)에 대한 수치적 한도 그리고 하위 정부들의 차입한도와 같은 세부 조항들이 포함되어 있음.

2. 한국의 현황

- 입법권은 국회에 속하기에(헌법 제40조) 한국 국회는 매년도 예산편성을 의무화하는 예산근거법 또는 예산소요 입법에 대해 아무런 제한을 받지 않고 있음.
- ▶ 21대 국회에서 발의한 재정관련 계류 법안 497건의 총 재정부담은 418.6조 원으로 2023년도 예산의 65.5%에 달하는 등 점차 심각해지고 있음.
- ※ 동아일보, “여야 재정지출 법안 497건, 통과땐 총 418조원 든다,” 2023. 04.18.

- ▶ 국회법에서는 국회의 각 위원회가 예산소요 또는 세입감소의 안전 또는 의안을 발의하는 경우 국회예산정책처의 비용추계서를 감안해야 한다고 규정하지만(국회법 제58조, 제79조의2, 제79조의3), 사실상 실효성이 없음.
 - ▶ 또한 국회법에서는 예산 관련 법률안에 대해 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 하지만(국회법 제83조의2), 그 협의가 엄격하지 않음.
- 예산근거법에서 특정한 기관 또는 사업의 예산편성을 의무화하는 것은 연도별로 이루어져야 할 행정부의 예산편성, 국회의 심의·확정을 침해하는 것이기에 이들을 권고적 조항으로 해석하는 것이 바람직함.²⁸⁾
- ▶ 연금, 보험 등 사회보장제도에서는 수급자의 수급 안정성을 위해 예산근거법(수권법)에서 금액을 명시적으로 규정할 필요가 있지만, 그 이외의 일반적 예산근거법에서 예산편성을 의무화하는 것은 예산편성 재량권을 훼손할 것임.
- 또한 한국 국회는 (예비)타당성조사 면제 입법을 통해 특정 사업의 채택을 기정사실화 한 후 행정부 예산편성을 요구하는 사례들이 증가하고 있는데, 이는 행정부의 예산편성권을 침해한다고 할 수 있음.
- ▶ (예비)타당성조사의 면제 범위는 국가재정법에 규정되어 있는데, 특정한 사업에 대한 면제 입법이 점차 증가하며 예산사업 선택에 대한 행정부의 재량권을 사실상 침해하고 있음.
 - ※ 동아일보, “재정낭비 막으려 도입한 예타, 文정부 면제사업 106조 ‘사상 최대’”, 2022.03.03.
 - ※ 접경지역(인구 50만)을 경유하는 대도시 광역철도 예타면제 ‘국가재정법’ 개정안; 달빛철도 예타면제 관련 ‘달빛고속철도건설법’ 제정; 경찰병원 분원 설치 예타면제 ‘경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법’ 개정 등
 - ▶ (예비)타당성조사는 공공사업에서 복잡하게 얽힌 국민들의 이익과 손해들을 과학적으로 분석하여 일반 국민들이 이해할 수 있도록 하는 소통 수단이기 에, 예산과정에서 매우 중요한 절차임.
- 의회가 예산의 증액 또는 세입감소 법안을 제안하지 못하도록 하는 영국, 독일, 프랑스의 경험을 적극 수용하려면, 우리 국회도 행정부 동의 없이 예산근거법 또는 예산소요 법률을 입법하지 못하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있음.

28) 전통적인 예산원칙인 ‘단년도 예산주의’는 매 임기와 매 회기의 국회 예산심의권을 존중하고자 채택되었던 원칙임.

- ▶ “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”는 헌법 제57조를 매년도 예산심의뿐만 아니라 일반적인 입법에 대해 적용하는 것으로 확대 해석할 필요가 있음.
 - ▶ 예산근거법 또는 예산소요 법률의 입법 금지는 ‘사전적 거부’인데, 사후적 거부가 국회와 행정부의 예산갈등을 증폭시켜 국정 마비를 초래할 수 있기에 사전적 거부가 보다 유효한 방법이 될 수 있음.
- 한국의 예산안은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담 행위 등 5가지로 구성되고 이들 대부분은 예산 금액을 기술하는데, 예산항목별 실질조항은 행정부가 수립하는 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’에 위임되고 있음.²⁹⁾
 - ▶ 행정부의 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’에서 개별 예산항목의 실질조항을 수용할 수 있도록 개선할 필요가 있음.
 - ※ 한국의 예산은 프랑스, 독일 등의 연례예산법 형태와 매우 유사한데, 예산항목별 실질조항 규정이 매우 간단한 형태의 독일을 벤치마킹할 필요가 있음(〈부록 1〉 참조).
 - ※ 프랑스에서는 매년도 예산 프로그램의 성과에 대한 보고서를 ‘연례 예산집행법(annual Budget Execution Act)’ 부록으로 제출하여 의회의 공식 승인을 받음.
 - 매년 한국의 행정부는 예산안과 함께 5년 단위의 재정총량과 분야별 재정배분에 대한 내용을 담은 국가재정운용계획을 제출하지만 국회의 의결사항은 아니기에 그 내용이 행정부의 매년도 예산편성을 구속한다고 할 수는 없음.
 - ▶ 만약 국회가 국가재정운용계획을 의결한다면 이의 신뢰도는 크게 향상될 수 있어 사전예산 제도가 실질적으로 확립됨.
 - IMF(2017)는 전 세계 92개국의 재정준칙 상황을 소개하면서, 한국은 재정준칙의 실질적 요건들을 충족하지 않기에 재정준칙이 없는 국가로 간주하고 있음.
 - ▶ “전 세계 92개국이 재정준칙을 운용하고 있고, 선진국 중 한국, 터키만 재정준칙 도입 경험이 없어”(기획재정부, 보도자료, 2020. 10. 5)

29) 한국의 실질조항에 대한 자세한 논의는 옥동석(2017), pp.9~21 참조.

IV

예산승인 단계

1. 주요 선진국들의 사례

(1) 의회 내 예산심의

- 예산승인은 행정부가 편성한 예산안에 대해 사실상의 법적 효력을 부여하는 과정이기 때문에 입법권을 가진 의회의 기본적인 기능이 됨.
- 예산은 총량 범위 내에서 중앙집중식 조정을 필요로 하기 때문에, OECD 국가의 약 40%가 의회에서 예산위원회(budget committee)를 설치하여 재정 상황을 전체적으로 조명하고 각 상임위원회의 예산심의를 감독 조율하도록 함.³⁰⁾
 - ▶ 예산위원회는 예산심의를 부문별 상임위원회에 할당하고, 전체적인 재정체계에 부합하는 방법으로 일관성을 유지하며 일정한 심사기준과 다양한 권고사항들을 정리할 수 있어야 함.
- 예산편성에 대한 논쟁은 행정부 내에서 이루어지며 관료와 이익집단들이 의회 내에서 행정부 예산안을 번복하려는 시도는 미국을 제외하고는 거의 없음.³¹⁾

(2) 의원내각제의 예산수정

- 영국 등의 전형적 의원내각제에서 예산승인은 내각에 대한 의회의 신임으로 간주되기에 의회의 예산거부 또는 예산수정은 내각불신임과 의회 해산 그리고 총선으로 이어질 수 있음.
 - ▶ 의회의 예산수정 범위는 내각불신임과 연계되는 정도에 따라 다르지만, 일반적으로 의원내각제는 행정부의 예산책임성을 강화한다는 취지에서 의회의 예산수정 권한을 사실상 제한하고 있음.
 - ※ 내각불신임 여부는 각국의 정치적 전통에 따라 서로 다른데, 의회의 예산수정이 치욕적이라면(예컨대 수상의 봉급삭감) 아무리 사소한 것이라도 불신임으로 연결됨.³²⁾

30) Lienert(2010), p.14 참조.

31) McGee(2007), pp.7~8 참조.

32) McGee(2007), pp.49~50 참조.

- ▶ 의회의 예산수정은 의회 해산으로 이어질 수 있기 때문에 의원들은 예산수정을 사실상 꺼려하게 됨.
- 독일은 의원내각제이지만 연립정부의 전통이 강하여 의회의 예산의결을 신임과 연계시키는 정도가 약하며, 의회의 예산수정 요구에 대해 내각이 동의하는 경우도 빈번하기에 영국만큼 엄격하게 제한된다고 할 수는 없음.³³⁾
 - ▶ 독일 역시 의회가 행정부 예산안을 수정하는 경우 내각불신임으로 간주되어 의회를 해산할 수 있음.
- 영국, 독일, 프랑스의 의회는 예산의 증액 또는 세입감소를 위한 법안을 행정부의 동의 없이 입법할 수 없다는 헌법상의 규정을 두고 있는데, 이는 예산권 거법(수권법) 뿐만 아니라 매년도 예산법 승인에서도 마찬가지로 적용됨.
 - ▶ 영국은 회계연도가 개시된 이후에 지출승인법을 채택하는데, 이는 의회의 예산수정 권한이 전혀 없기 때문에 가능한 일임.³⁴⁾
- 일본의 헌법에서는 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 구비하지 않고 있을 뿐만 아니라 의회의 예산안 수정을 내각 불신임으로 간주하는 의원내각제 일반의 제도 또는 관례가 명시적으로 규정되어 있지 않음.
 - ▶ 예산안 수정을 내각 불신임으로 간주하는 헌법상의 조항은 없지만, 일본에서는 의회가 행정부 예산안을 수정한 사례가 거의 없는 것으로 알려지고 있음.
 - ▶ 4·19 혁명 직후 한국의 1960년 의원내각제 헌법에서는 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항(제91조)과 함께 법정기한 내 ‘예산안 불의결시 내각불신임 간주’ 조항(제71조)이 명시되어 있었음.

(3) 대통령제 미국의 예산수정

- 미국의 대통령제에서는 ‘대통령 예산(President's Budget)’을 의회 예산심사의 준거로 삼을 뿐이며, 의회의 예산수정에 관한 권한은 거의 무제한적으로 인정되고 대통령은 거부권(veto)으로 저항할 수 있음.
 - ▶ 예산의 확정에는 일반적인 법률과 마찬가지로 ‘의회 의결→대통령 거부권→의

33) OECD(2012) 참조. 이 조사에 의하면, 독일에서는 의회가(행정부의 동의 하에) 예산을 수정하는 무제한적 권한을 가지고 있고 또 예산의결은 반드시 신임투표와 연계되는 것은 아님.

34) Lienert(2010), p.4 참조.

회 재의결'의 절차에 따라 이루어짐.

- 헌법의 규정에 따라 연방정부에서는 '총체적 거부권(veto in toto, package veto)'이 인정되기에 특정한 예산항목들이 개별적으로 거부될 수는 없음.
 - ▶ 클링턴 대통령 시절 '귀표예산(earmarks)'을 방지하고자 항목별 거부권이 입법되었으나 1998년 대법원에서 위헌 판결을 받았는데, 이후 의회에서는 이의 필요성을 인정하는 법안들이 계속 발의되고 있음.
 - ▶ 미국에서 '귀표예산(earmarks)'은 '정치적 이익을 위한 예산사업'으로서, 국가 전체의 보편적 이익보다 특수한 지역이나 집단의 편파적 이익을 위해 개별 의원들이 짚한 예산으로 '포크바렐(pork barrel)'로도 종종 불리움.
- 연방정부와 달리 미국 주정부들에서는 주의회 예산의결에 대해 주지사가 '항목별 거부권(line-item veto)'을 행사할 수 있는데, 2021년 현재 미국 50개 주 중 44개 주에서 예산에 대해 항목별 거부권이 인정되고 있음.³⁵⁾

(4) 이원정부제 프랑스의 예산수정

- 프랑스 제5공화국의 이원정부제(또는 준대통령제)에서는 의회 입법에 대하여 대통령이 재의요구(demander une nouvelle délibération)를 할 수 있으나, 의회 과반의 재의결로 확정되기에 일반적으로 거부권(veto)이라 할 수는 없음.
 - ▶ 프랑스 대통령은 입법에 대한 재의요구 외에도 의회해산권, 국민투표권, 긴급조치권(decree)을 보유함.
- 프랑스에서는 행정부가 편성한 예산안이 의회에서 그대로 통과될 수 있도록 다양한 헌법적 장치들을 구비하여 의회의 예산권을 사실상 무력화함.
 - ▶ 이들 헌법적 장치들은 블록투표, 신임투표 연계 의결, 지출증액 및 수입감소 금지, 법률명령(ordonnance)에 의한 예산확정을 들 수 있는데(〈표 1〉 참조), 이들 외에도 의회 권한을 제한하는 다양한 헌법 규정들이 있음.³⁶⁾

35) The Council of State Governments(2021), p.70 참조.

36) 의회의 회기 제한, 의회 입법권의 제한 영역 규정, 의회 운영에서의 행정부 우위 보장, 의회 위원회 수의 제한, 행정부의 의안 심의절차 개입 등이 있음. Knapp and Wright(2006), pp.142~149 참조. 프랑스는 1789년 대혁명 이후 약 170여년간 지속적으로 정치적 혼란을 겪었는데, 의회의 권한을 제한하는 소위 드골헌법이 1958년에 제정되면서 정치적 안정을 구가할 수 있었음.

〈표 1〉 행정부 예산편성권 보장을 위한 프랑스 헌법의 장치들

구분	내용	헌법 조문
블록투표 (vote bloqué)	행정부는 언제든지 행정부가 원하는 개정사항만을 포함한 전체 예산안을 일괄 투표하도록 요구할 수 있음.	제44조 제3항
신임투표 연계 의결	행정부는 신임투표를 -의회해산으로 이어지는- 연계하며 행정부가 제안하는 예산 및 사회보장기금 관련 법안의 통과를 압박할 수 있음.	제49조 3항
지출증액 및 수입감소 금지	정부의 지출을 증가시키거나 수입을 감소시키는 개별 의원의 제안을 금지함.	제40조
법률명령에 의한 예산확정	의회는 심의기간 70일을 준수하며 예산을 의결해야 하는데, 만약 이 기간을 준수하지 못하면 행정부는 법률명령(ordinance)으로 예산을 확정할 수 있음.	제47조

▶ ‘신임투표 연계 의결’을 요구하는 제49조 제3항은 행정부가 의회에 대항하기 위해 보유하는 가장 강력한 무기로 알려져 있는데, 국회가 불신임안을 가결하지 못하면 행정부의 법안(또는 예산안)이 통과된 것으로 간주됨.

※ 행정부 의안에 반대하는 의원들은 24시간 이내에 불신임 동의안을 제출해야 하고, 신임투표에서 의원이 기권하면 행정부를 신임한 것으로 간주됨.

※ 의원들은 불신임에 따른 의회해산을 우려하여 소극적으로라도 행정부 정책을 지지하게 되는데, 2023년 3월 마크롱 대통령이 연금개혁법 통과를 위해 이 조항을 활용하였음.

- 프랑스에서는 2001년 예산조직법(Loi Organique relative aux Lois de Finances - LOLF)을 개정하여 의회의 예산권한을 강화하는 조치들을 채택하였으나 예산안의 내용에 대한 것으로서 의회의 수정권한을 도입한 것은 아님.³⁷⁾

(5) 예산항목의 실질조항에 대한 수정

- 영국, 프랑스, 독일 등에서는 예산법안 내에 실질조항의 내용이 미미하기 때문에 이에 대한 의회의 수정이 거의 없음.
- 미국에서는 매년 지출승인법이 방대하게 제정되기 때문에 예산항목의 실질조항에 대한 의회의 수정은 얼마든지 가능하지만 실질적으로 많지는 않을 것임.

37) Lienert(2023)의 Box 3.2 참조.

- ▶ 미국에서 매년도 지출승인법의 기본적인 내용은 행정부가 의회에 제공하기 때문에 현실적으로 의회의 수정이 그렇게 많지는 않을 것으로 생각됨.³⁸⁾

(6) 준예산과 가예산

- 회계연도 개시 이후까지 의회의 예산승인이 이루어지지 않는 경우의 해결방안으로는 ‘준예산(reversion budget)’과 ‘가예산(interrim budget)’이 있는데, 이는 행정부와 의회의 예산협상에 대한 준거로서 협상의 유인을 제공할 것임.
- 거의 모든 국가들은 회계연도 개시 이후에 정부폐쇄를 회피하기 위하여 준예산 제도를 구비하고 있는데, 이에 대한 명확한 내용이 법률로 규정되어야 함.
 - ▶ 일반적으로 준예산은 ①전년도 예산의 1/12을 월 단위 예산으로 집행하는 방법, 또는 ②행정부가 제안한 예산이 한정된 기간 동안 효력을 발휘하는 방법(핀란드, 독일, 일본)으로 구비되고 있음.³⁹⁾
 - ▶ 준예산이 전년도 예산을 기준으로 할 때에는 ‘기존 정책을 기준’으로 할 수 있는데, 이 경우 예산집행을 인정하는 예산항목의 내용 및 기간별 집행비용 등이 법률로 규정되어야 할 것임.
- 미국은 회계연도 개시 이후에 일체의 지출권한이 사라지는 ‘가예산’ 제도를 채택하고 있는데, 미국 클린턴 행정부는 의회를 압박하기 위해 정부폐쇄 과정에서 의회에 대한 예산집행을 가장 먼저 배제하였음.

2. 한국의 현황

- 예산안 심의는 소관별 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회 종합심사를 거쳐 본회의에서 의결되는데, 예결위의 계수조정 소위원회 심사가 국회의 예산안 수정에서 핵심적인 역할을 수행함.
- 헌법 제54조는 국회가 회계연도 개시 30일 전까지 의결하도록 규정하고 있는데, 국회법에서는 본회의 의결기한 준수를 위해 위원회의 심의기간을 제한하고 자동부의 제도를 도입함.

38) Schick(2008), p.101 참조.

39) Lienert(2010) p.5 참조.

- ▶ 국회법 제85조의3에 의하면, 위원회가 예산안 등과 세입예산안 부수 법률안에 대하여 매년 11월 30일까지 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 다음 날에 본회의에 자동 부의된 것으로 본다고 규정함.
- ※ 예산안 자동부의제를 폐지하는 국회법 개정안이 2024년 11월 28일 국회를 통과하였으나, 최상목 대통령 권한대행이 거부권을 행사하여 2025년 1월 8일 국회 재표결에서 폐기되었음.
- ▶ 본회의에 자동 부의되는 경우에도 교섭단체 대표, 예결위 간사 등이 행정부와의 비공식적 협의를 통해 예산안을 수정하고 있음.
- 국회의 예산심의를 종료되면 본회의에서 ‘○○년도 예산안에 대한 수정안’에 대해 의결이 이루어지는데, 이는 <표 2>와 같이 ①예산총칙안 수정안, ②세입세출예산안 수정안, ③계속비 수정안, ④기타 등으로 구성됨.
- ▶ ‘④기타’ 중 부대의견은 유일하게 서술적 형태로 정리되어 있는데, 이들은 사업내용에 대한 국회의 요구사항으로서 법적 구속력은 없음.

<표 2> 행정부 예산안에 대한 국회 수정안

장(章) 구분		주 요 내 용	건 수	쪽 수	
예산총칙안 수정안		· 증액 및 감액 심사로 나타난 각종 금액의 변경 · 일부 내용의 수정	5	3	
세입세출예산안 수정안		· 세입예산안 조정내역	감 액	19	1
			증 액	18	1
		· 세출예산안 조정내역	감 액	670	49
			증 액	1,151	80
계속비 수정안		· 계속비 사업별 연부액 변경	14	2	
기 타	항목 및 내역 변경 등	· 목변경, 단위사업 변경, 내역변경, 세부사업 (세세항) 명칭 변경, 내역사업(세사업) 명칭 변경, 사업방식 변경	81	6	
	부대의견	· 사업내용에 대한 국회의 각종 요구사항 등	57	8	
합계			2,015	150	

자료: 대한민국 국회, 「2017년도 예산안에 대한 수정안」, 발의연월일: 2016. 12. 3.

- 전 세계적으로 미국을 제외하면, 한국 국회의 예산수정은 유례가 없을 정도로 매우 광범위하고 과도하게 이루어지고 있음.
 - ▶ <표 2>에서 보듯이 국회 수정안 150쪽 중 대부분인 129쪽이 세출예산안 조정인데, 이들은 세부사업(세세항), 내역사업(세사업) 등에 대한 조정임
 - ▶ 2023년도 예산안 수정내용을 보면, 세부사업 수정(신설, 증액, 감액)은 446건, 내역사업 수정(신설, 증액, 감액)은 988건으로 합계 1,434건이 수정되었음(<부록 3> 참조).
 - ▶ 세부사업의 증액과 감액을 기준으로 국회의 연도별 수정 내용을 살펴보면, 금액 기준으로는 2~4% 수준이지만 세부사업 건수로는 10~15% 수준임(<부록 5> 참조).
 - 대통령제에서 헌법 제57조와 ‘예산 비법률주의’가 결합된 형태는 한국이 전 세계적으로 유일한데, 이는 지출예산 증액권을 행정부에 일방적으로 부여하고 감액권을 국회에 일방적으로 부여하며 정치적 합의를 중용하는 방식임.
 - ▶ 헌법 제57조는 국회가 지출예산의 증액에 대해서는 행정부의 동의를 필요로 한다는 것이기에, 감액은 행정부 의지와 무관하게 일방적으로 할 수 있는 것으로 해석됨.
 - 국회가 특히 ‘여소야대’로 구성되면 야당은 행정부의 동의 없이 행정부 역점 사업들을 일방적으로 삭감할 수 있기 때문에 야당과 정부·여당의 극한적 예산 대립을 방치하여 국정위기까지 초래될 수 있음.
 - ▶ 행정부·여당은 야당이 요구하는 사업을 증액 또는 반영할 수 없다고 맞설 수 있으나 극단적 대립 상황에서는 큰 의미가 없음.
 - 현재 한국에서는 국회 내부의 예산절차, 그리고 준예산에 대한 자세한 내용을 규정하는 법률이 존재하지 않음.
 - ▶ 미국은 의회 내부의 예산과정을 1974년의 ‘의회예산 및 지출유보 금지법 (Congressional Budget and Impoundment Control Act)’으로 규정하고 있는데, 한국 국회에서는 국회 내부의 예산절차를 규정하는 법률이 없음.
 - ▶ 한국 헌법은 준예산 제도를 도입하고 있는데, 준예산에 대한 세부적 내용을 규정하는 구체적인 법률이 마련되어 있지 않음.
- ※ 헌법 제54조 제3항에 의하면, 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지
 ①헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ②법률상 지출의무의 이행, ③이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있음.

V

예산집행 단계

1. 주요 선진국들의 사례

(1) 행정부의 예산집행

- 국회의 예산승인을 통해 행정부는 사실상 법적인 예산권한을 갖고 정책을 집행할 수 있게 되는데, 예산집행은 기본적으로 행정부의 소관임.
- 예산집행 단계에서 의회가 개입할 수 있는가에 대한 가장 우선적 의문은, ‘의회가 승인한 예산을 행정부가 반드시 집행할 의무를 지는가?’라는 것임.
- 일반적으로 예산권한을 부여하는 국회의 예산승인은 ‘지출이 이루어질 수 있다’는 것을 의미할 뿐 지출이 반드시 이루어져야 하는 것을 의미하지는 않는데, 이는 권력분립의 미국에서도 일반적인 견해임.⁴⁰⁾
 - ▶ 예산권한은 국회의 지시로서 국가의 활동 자체를 추동하는 것은 아닌데, 원칙적으로 예산승인 자체는 정부가 어떤 수단을 집행하도록 강제하는 것은 아님.
- 미국은 1974년 의회예산법에서 의회가 승인한 예산항목을 행정부가 집행하지 않는 ‘지출유보(impoundment)’에 대해 대통령이 사전에 국회의 승인을 받도록 요구함.
 - ▶ 예산운용상 ‘impoundment’가 필요하다면 -예산항목별 예산권한이 그 집행에 충분하지 않는 경우 등- 대통령은 ‘예산취소(rescission)’를 요청하는 공문을 의회에 발송하고 의회가 40일 이내에 승인하지 않으면 이를 집행해야 함.
 - ▶ 대통령은 의회에 ‘예산연기(deferral)’를 요청할 수도 있는데, 의회 양원 중 어느 한 원이 이에 반대하는 결의안을 통과시키면 대통령은 당해 예산을 집행해야 함.
- 예산에서 법적 청구권(claims)을 부여하는 수급권(entitlements)은 ‘의무지출(mandatory spending)’로 분류되어 예산집행의 법적 의무가 존재하는 것으로 간주되지만, 법 개정이 얼마든 가능하기에 사실은 정치적 의무라 할 수 있음.

40) McGee(2007), p.84 참조. 여기서는 Michael Foley(1989), *The Silence of Constitutions*, St Martin's Press, New York, p.50 을 근거로 제시함.

- ▶ 수급권의 경우 예산근거법에서 급여를 수령하는 자격요건, 지불금액의 계산 공식, 지불일정 등이 명시되는데 사회보장, 실업수당, 가족수당, 장애수당 등 특정 인구집단에 대한 이전지출(transfer)이 여기에 해당됨.

(2) 예산집행에 대한 의회의 기능

- 거의 모든 국가들에서 의회는 예산집행을 행정부에 위임하는데, 의회가 예산 집행, 지출통제, 회계에 직접 관여하는 것은 극히 예외적인 현상으로 간주됨.
 - ▶ 의회는 행정부의 집행내용을 보고하도록 요구할 수는 있지만, 집행 진도의 지속적인 보고, 예산집행과 부처의 성과에 대한 연말 보고, 그리고 연중에 이루어지는 일반적인 경제 및 재정보고 등에 한정되어야 할 것임.⁴¹⁾
 - ▶ 전 세계에서 극히 예외적으로, 미국에서는 정부부처 감찰관이 의회에 보고하도록 하여 내부감사와 외부감사의 구분을 모호하게 한다는 비판을 받음.⁴²⁾
- 예산항목들은 의회가 결정하는 ‘입법과목(vote)’과 행정부가 재량적으로 결정하는 ‘행정과목’을 구분할 수 있는데, 입법과목의 이용(移用)에 대해서는 의회의 동의와 승인을 받아야 하며 행정과목의 전용(轉用, virement)은 행정부 재량임.
- 프랑스에서 예산항목 분류체계는 미션-프로그램-액션으로 구분되는데, 32개 미션들은 ‘입법과목’으로서 의회 표결이 이루어지고 각각의 미션에서 승인된 예산을 행정부는 124개 프로그램별로 배분하기에 ‘행정과목’으로 간주되고 있음.⁴³⁾
 - ▶ 의회의 심의, 결산검사에서는 미션별 프로그램들이 제시되고 있지만, 의회의 결정은 미션별로 이루어짐.
 - ▶ 프로그램별 예산은 경제적 성격에 따라 목(titre, 目)별 구분이 이루어지는데, 비목별 구분은 인건비 등 일부를 제외하고는 행정과목으로 간주됨.
 - ※ 목별 구분은 대목(大目)과 소목(小目)으로 구분할 수 있는데, 대목은 모두 7개로서 공공기관 교부금, 인건비, 운영비, 국가채무부담, 투자지출, 이전지출, 재정운용지출 등과 같음.
 - ※ 대목별 구분에서는 한도가 정해지는 인건비를 제외하고는 참고적인 성격을 가지기에 전용이 가능함.⁴⁴⁾

41) McGee(2007), p.87 참조.

42) Lienert(2010), p.13 참조.

43) ‘예산법에 대한 조직법’ 제43조는 미션별 의회 표결을, 제44조는 예산법 확정 후 행정부의 프로그램별 예산배분을 각각 규정하고 있음. 김은경(2012), pp.95~96 참조.

2. 한국의 현황

- 국가재정법 제46조와 제47조는 예산항목 분류체계에서 장-관-항을 ‘입법과목’으로 그 이하의 세항-세부사업 및 비목 분류를 ‘행정과목’으로 간주하며 예산의 이용(移用)과 전용(轉用)을 구분하고 있음.
 - ▶ 국가재정법 제47조에서 규정하는 예산의 이용(移用)은 중앙관서의 장이 예산항목 중 장-관-항 상호 간에 금액을 조정하는 것인데, 반드시 국회의 의결을 얻어야 하기 때문에 이들은 ‘입법과목’이 됨.
 - ▶ 국가재정법 제46조는 예산의 전용(轉用)을 규정하고 있는데, 이는 세항 또는 목의 금액을 조정하는 것으로서 국회의 의결을 필요로 하지 않기 때문에 ‘행정과목’이 됨.
- 한국에서는 자격조건이 부여되는 복지지출 성격의 사업에서도 매년도 예산에 반영되어 있는 금액까지만 유효하며, 세입감소가 있는 경우에도 예산집행의 유보(또는 억류)는 행정부의 재량으로 간주되고 있음.
 - ▶ 국가재정법 제7조에 따라 의무지출은 ‘법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출’과 ‘이자지출’로 규정되는데, 사회보장급여는 대부분 공단 등 공공기관에서 정부예산과 무관하게 집행됨.
 - ※ 국가재정법 시행령에서는 ①지방교부세, ②지방교육재정교부금, ③법률에 따라 지출의무가 정해지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출, ④이자지출 그리고 ⑤국제조약과 국제법규에 따른 지출로 의무지출을 규정함.
 - ※ 김태완(2013)은 한국에서는 지출대상, 지출공식이 행정부의 재량에 의해 좌우되는 경우가 많아 의무지출과 재량지출의 구분이 모호하다는 점을 지적하고 있음.

44) ‘예산법에 대한 조직법’ 제5조 및 김은경(2012), p.50 참조.

VI

결산심사 단계

1. 주요 선진국들의 사례

- 예산주기의 마지막 단계인 결산심사는 예산항목들이 법률과 그들의 규정 목적에 따라 적절하게 집행되었는지 점검하는 절차로서, 의회는 일반적인 회계감사를 포함하여 결산심사를 주도해야 함.
 - ▶ 결산심사를 통해 의원들은 지적사항들을 예산편성에 피드백(feedback)하는 중요한 역할을 수행할 수 있음.
 - ▶ 일부 국가들(특히 프랑스어권 또는 스페인어권)에서는 의회가 예산집행법(Budget Execution Law)를 제정하며 결산을 승인함.⁴⁵⁾
- 행정부에 대한 독립적인 외부감사를 위해 거의 모든 국가들은 감사원장(Auditor-General)을 임명하고 있음.
- 영연방 국가들에서는 의회에 공공회계위원회(Public Accounts Committee)를 설치하여 감사원장과 긴밀한 관계를 유지하면서 범정부적인 사후적 성과평가에 -또는 정책감사- 주력하고 있음.⁴⁶⁾
 - ▶ 공공회계위원회는 정책 내용의 타당성보다는 정책의 효과성·효율성·적법성 등 그 수행방법에 대해 검증하고 있음.
 - ※ 공공회계위원회가 정치적 공방의 장이 되지 않도록 그 위원장은 통상 야당에서 선출되고 있음.
 - ▶ 공공회계위원회와 달리 부문별 상임위원회에서는 의원들이 정책 자체의 내용과 타당성을 논박(challenging)하며 정치적 견해를 적극 표명함.
- 공공회계위원회의 업무 범위를 정치논쟁이 아닌 정책감사에 한정하는 것은 의회가 재정운용을 효과적으로 감시하는데 성공할 수 있는 중요한 요소인데, 만약 그렇지 않다면 의회의 감시는 정치적 투쟁의 장으로 전락할 수밖에 없음.
- 미국에서 예산집행의 사후평가는 회계검사원(GAO)과 의회의 지출승인위원회(Appropriations Committee)에서 이루어지고 있음.

45) Lienert(2010), p.17 참조.

46) McGee(2007), pp.104~106 참조.

- ▶ 입법, 재정, 감찰(legislative, fiscal, investigative oversight) 중 입법은 소관 상임위원회, 재정은 지출승인위원회, 감찰은 감시 및 정부개혁위원회(Oversight and Government Reform Committee)에서 각각 수행됨.
- 프랑스에서는 예산 프로그램 각각의 성과에 대한 연도별 보고서가 ‘예산집행법’의 부록으로 의회에 제출되어 공식 승인을 받음.

2. 한국의 현황

- 국정감사와 국정조사는 상임위원회에서 수행되지만 정치적 공방의 장이 되면서 의원들은 정책감사보다 언론을 의식한 발언 등에 치중하고 짧은 기간 동안 모든 대상기관들을 감사해야 하는 제약 등으로 그 실효성을 담보하기 어려움.
 - ▶ ‘국정감사 및 조사에 관한 법률’에 의하면 국정감사는 정기회에서 30일 이내의 기간을 정하여 실시하고, 국정조사는 특정 사안에 대하여 특별위원회 또는 상임위원회가 실시하도록 하고 있음.
- 국회의 결산심사는 결산을 승인하여 행정부의 재정집행 책임을 해제시키는 정치적 의미를 갖는데, 위법 또는 부당한 사항이 있을 때 국회는 시정을 요구하고 행정부는 이를 지체 없이 처리하여 국회에 보고해야 함.
 - ▶ “결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.”(국회법 제84조 제2항).
- 결산심사는 시정요구, 부대의견, 감사요구 등으로 구분되는데 시정요구와 감사요구는 위법 또는 부당한 사항들에 대하여, 부대의견은 행정부에 대한 건의 사항들을 담고 있음.

〈표 3〉 회계연도별 결산심사의 유형별 현황

구분	2019회계연도	2020회계연도	2021회계연도	2022회계연도
시정요구	1,613	1,846	1,394	1,889
부대의견	19	21	21	26
감사요구	4	4	-	1

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「결산 심사보고서」, 각년도 참조.

〈표 4〉 회계연도별 결산 시정요구사항 및 조치현황

구분	유형별 시정요구사항						합계 (a)	조치결과		
	변상	징계	시정	주의	제도 개선	(중복)		조치 완료(b)	조치중	조치율 (b/a)
2019	-	1	233	498	991	110	1,613	1,346	267	83.4
2020	-	2	220	521	1,175	72	1,846	1,506	340	81.6
2021	-	-	77	448	931	62	1,394	1,159	235	83.1
2022	-	2	213	594	1,186	106	1,889	1,425	464	75.4

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「회계연도 결산 심사보고서」 참조.

VII

한국의 예산권력 분립 기본방향

- 본 장의 내용은 한국의 현행 대통령제가 유지된다는 전제 하에서 정리한 내용이지만, 의원내각제가 채택되더라도 예산 권력분립의 기본적인 방향은 그대로 채택될 수 있을 것임.
- ▶ 4·19 혁명 직후 1960년 의원내각제 헌법에서는 법정기한 내 ‘예산안 불의 결시 내각불신임 간주’ 조항(제71조)과 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항(제91조)이 규정되었음을 유념할 필요가 있음.

1. 국회 주도의 예산총량 및 분야별 재정배분

- 현재 한국 국회는 재정준칙을 입법하지 않아 예산총량을 행정부의 임의적 재량에 방치하는데, 예산총량은 국회가 여야 합의로 제시하는 것이 바람직함.
 - ▶ 윤석열 정부와 여당은 GDP대비 관리재정수지 비율 -3%를 재정준칙으로 제안하였으나, 국회 다수당인 민주당은 ‘사회적경제기본법’을 함께 입법할 것을 요구하며 재정준칙 입법을 사실상 반대
 - ※ 조선비즈, “巨野 버티기에 총선까지… 표류 길어지는 재정준칙 법제화,” 2023.08.17.
 - ▶ 예산총량에 대한 재정준칙은 일반 법률보다 더 엄격하게 적용될 필요가 있기 때문에, 현행 헌법 하에서는 ‘국회법’에서 재정준칙을 규정하고 그 개정에는 강화된 의결요건(예컨대, 2/3)을 적용하는 것이 바람직함.
- 만약 헌법을 개정한다면 장기재정전망과 재정준칙에 대한 조항을 규정하고, 또 재정기본법(예컨대 국가재정법)에 대해서는 강화된 의결요건이 적용되는 프랑스식 조직법 형태를 채택할 필요가 있음.
 - ▶ 장기재정전망과 재정준칙에 대한 헌법 조문 예시: “국회는 국가 재정의 지속가능성을 위하여 50년 이상의 장기재정전망에 기초하여 10년 단위의 재정총량 한도를 법률로 규정하여야 한다. 이 한도를 규정하는 법률을 개정하고자 할 때에는 국회 3분의 2 찬성이 필요하다.”
- 분야별 재정배분에 대한 5년 단위의 계획인 국가재정운용계획은 매년 행정부가 작성하여 국회에 제출하는데, 국회의 의결을 거치도록 함으로써 행정부의 임의적 재량에 방치하지 않고 그 신뢰성을 제고하는 것이 바람직함.

- ▶ 분야별 재정배분은 소관 상임위원회별로 구분되어, 소관 예산한도 내에서 증액과 감액의 의견이 페이고(Pay-As-You-Go) 형식으로 동시에 제시되어야 할 것임.

2. 국회의 예산소요 또는 세입감소 입법 금지

- 현재 한국에서는 여타 선진국들과 달리 예산소요 및 세입감소에 대한 입법이 국회에 무제한적으로 허용되고 있는데, 이는 행정부의 예산편성권을 실질적으로 침해할 우려가 있음.
- 헌법 제57조의 제정 취지를 감안하여 이 조항을 매년도 예산심의에 한정하지 않고 예산근거법에 확대 적용되는 것으로 헌법적 해석을 할 필요가 있는데, 이 경우 예비타당성조사 면제 입법도 제한될 수 있을 것임.
 - ▶ ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항이 한국에서는 예산근거법에 적용되지 않은 이유는 ‘예산 비(非)법률주의’의 영향 때문인데, 이의 제정 취지를 적극 감안한다면 매년도 예산안뿐만 아니라 예산근거법에도 적용될 수 있을 것임.
 - ※ 헌법 제57조의 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”에서 ‘제출한’을 과거형에 한정하지 않고 ‘제출하는’으로 적극 해석할 필요.
 - ▶ 제헌헌법 제정 당시 헌법 제57조의 제정은 “(국회는) 국민의 부담을 경(經)하게 하는 그 곳에만 치중하는 것이지 ... 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지”라는 설명이 있었음.⁴⁷⁾
 - ▶ 국가재정법 이외의 개별 입법에서 (예비)타당성조사를 면제하는 입법은 행정부의 세부사업들에 대한 예산편성권을 침해하는 것이며, ‘지출예산 각항의 금액을 증가’시키는 것으로 간주될 수 있을 것임.
 - ※ 사회보장제도의 수급권을 제외하고는 예산근거법의 예산편성을 권고적 조항으로 해석하는 것이 바람직함.
- 헌법 제57조의 제정 취지를 보다 적극적으로 반영하려면 ‘국회법’에서 “국회는 행정부의 동의 없이 행정부가 제출하는 지출예산 각항의 금액을 증가하는 법률을 채택할 수 없다.”고 규정하는 것이 바람직함.

47) 제헌 국회에서의 유진오 박사 설명으로 옥동석(2024), p.113 참조.

- 만약 헌법을 개정한다면 현행 헌법 제57조를 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출하는 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”고 개정하여 매년도 예산심사 뿐만 아니라 일반 입법에도 확대 적용해야 함.
- ▶ 또는 프랑스 헌법의 조문 ‘공공재원의 감소 또는 공공지출의 신설 또는 증가를 수반하는 의원 발의 법률안 및 개정안은 접수될 수 없다.’를 그대로 규정할 수도 있을 것임.

3. 입법과목과 행정과목의 엄격한 구분

- 예산항목을 ‘입법과목’과 ‘행정과목’으로 구분하는 것은, 국회가 의결하는 법률과 행정부가 결정하는 시행령이 구분되는 것과 같은 원리로 볼 수 있음.
- ▶ 예산항목의 분류체계인 ‘장-관-항-세항-세부사업’에서 장-관-항은 ‘입법과목’으로서 국회의 의결대상이 되지만, 그 하위의 세항-세부사업은 ‘행정과목’으로서 행정부가 재량적으로 결정할 수 있도록 해야 함.
- 헌법 제57조의 ‘지출예산 각항’은 장-관-항의 예산분류 체계에서 ‘입법과목’인 ‘항’을 의미하는데도, 기획재정부는 헌법 제57조의 각항을 예산항목의 최하위 단위인 세부사업으로 해석하며 세부사업별로 증액 동의를 하고 있음.
- ▶ 지출각항을 항(프로그램) 단위로 인식해야 한다는 사실은 제헌헌법 당시의 예산서에서도 명확하게 드러남.⁴⁸⁾
- ▶ 국회 역시 행정부의 증액 동의 대상을 프로그램(항) 단위가 되어야 할 것을 요구하고 있음.⁴⁹⁾
- 예산항목을 입법과목과 행정과목으로 엄격하게 구분한 후 국회는 입법과목에 대해서만 심사하고, 그 하위의 행정과목에 대한 심사의견은 ‘부대의견’으로 간주하여 행정부의 재량권을 최대한 인정하는 것이 바람직함.
- ▶ 행정과목(세부사업 등)에 대한 의회의 수정을 행정부가 수용하는 것은 지금까지 행정부의 관행이었지만, 정당한 사유가 있는 경우 이를 거부하는 것은 법적으로 아무런 문제가 없을 것임.
- ※ 국회가 수정한 행정과목들에 대해 행정부가 반드시 수용해야 할 의무로 간주하였기 때문에 오히려 예산갈등이 증폭된다고 할 수 있음.

48) 옥동석(2024), p.122 참조.

49) 국회예산정책처(2024), p.8 참조.

- ▶ 국회 수정안(〈표 2〉 참조)에서 세출예산안 조정내역은 모두 세부사업, 내역사업인데 이들을 부대의견으로 간주한다면 이들에 대한 논란은 결산심사에서 정치적으로 해소될 수 있을 것임.
- ※ 국회가 제시한 부대의견들을 정부가 거부하는 경우에는 그 사유를 문서로 소상히 밝혀 설명책임(accountability)을 추궁할 수 있어야 함.
- 입법과목과 행정과목을 엄격하게 구분한다면, 여소야대의 국회에서도 ‘헌법 제57조’와 ‘예산 비법률주의’가 결합된 우리 재정헌법의 결함이 -여야의 극한적 대립의 문제- 심각하게 부각되지 않을 것임.
- ▶ 여소야대 국회에서 거대 야당이 예산을 일방 삭감할 수 있는 항목은 프로그램 단위인 각항에 한정될 것이고, 행정부는 프로그램의 성과지표에 따라 이를 가장 적절하게 달성하는 세부사업 또는 내역사업을 재량적으로 편성해야 함.
- 만약 헌법을 개정한다면 입법과목과 행정과목의 구분을 명확하게 하기 위해, 헌법 제54조의 제2항을 “대통령은 회계연도마다 입법과목과 행정과목을 구분한 예산안을 편성하여 ...”로 개정할 수 있을 것임.

4. 국회 예산수정 절차의 명문화

- 한국 국회의 행정부 예산안에 대한 수정내용은 대부분 행정과목인 세부사업과 내역사업에 집중되고 있는데 이는 의원들이 증·감액을 통해 지역구 예산을 나눠 갖는 관행을 보여주고 있음.
- ▶ 의원들이 장·관·항의 정책기능별 예산배분보다 세부사업에 더 관심이 많은 것은 과연 바람직한 행태라 할 수 있을 것인가!
- ‘정치적 이익을 위한 예산사업’은 한국에서는 곧잘 ‘쪽지예산’으로 불리었는데, 이는 국회 예산심사에서 공식적인 검증 없이 밀실에서 구두로 반영되는 선심성 끼워넣기 증액예산이라는 언론의 비판이 거셌.
- ▶ 다른 한 편으로는 국회의 예산증액은 서면질의 등을 통해 이루어지기 때문에 공식 절차를 거친 증액예산을 ‘쪽지예산’이라고 비하하는 것은 옳지 않다는 반론도 제기되고 있으나, 국회의 서면질의와 행정부의 체계적 예산편성 절차를 동등하게 대비할 수는 없음.

- 미국에서는 ‘정치적 이익을 위한 예산사업’을 ‘귀표예산(earmarks)’이라 하는데, 관리예산처(OMB)는 경쟁절차 또는 전문성에 기반하여 사업예산을 공정하게 배분하는 행정부의 법적 헌법적 책임을 우회하려는 편법으로 규정함.
 - ▶ 2007년 미국 의회는 ‘귀표예산’의 투명성을 제고하고자 이의 공개 규칙을 채택하며 공식화하였는데, 2011년에는 귀표예산을 금지하는 의회규칙을 채택하기도 하였음.
 - ▶ 미국에서 ‘귀표예산’에 대한 논란은 지금도 계속되고 있지만 그 내용을 투명하게 공개하여 양성화한다는 원칙에는 변함이 없음.
- 영국, 독일, 프랑스에서는 미국과 달리 의회 내에서 추가되는 ‘귀표예산’을 원천 금지하고 있음.
 - ▶ “의회의 수정권한에 대한 제한은 재정 건실화와 지속가능한 재정상태를 달성하는 데 도움이 된다. 만약 선출된 의원들이 지속가능한 재정상태의 달성과 유지를 통해 국익에 봉사하기보다 특정한 지출을 늘려 그들의 유권자들을 위해 주로 봉사한다면 입법부의 수정권한에 대한 공식적인 제한 부과는 정당하다.”⁵⁰⁾
- 한국에서도 귀표예산 방지를 위한 제도적 장치를 마련해야 하는데, 국회의 예산수정에 대한 자세한 내용을 -증액과 감액에 대한 요구 국회의원들, 행정부 동의 여부 등- 언론에 공개하여 국민적 여론을 통한 감시가 이루어질 수 있어야 함.
 - ▶ 현행의 의사결정 방식은 국회 내에서 행정부 동의가 구두로 이루어지고 본회의 의결과 함께 예산이 확정되어 국민적 감시를 받을 시간적 여유가 부족함.
 - ▶ 국민적 여론을 통한 감시에는 상당한 시간이 소요되겠지만, 준예산 제도의 내용을 적절히 규정한다면 국회와 행정부의 협의는 상당히 가속화될 수 있음.
- 국회가 요구하는 예산의 감액과 증액에 대한 내용 -입법과목에 대한- 그리고 행정부 동의 여부에 대해 명문화된 절차를 마련하여 국민적 감시의 대상이 되도록 해야 함.
 - ▶ 행정과목에 -세부사업, 내역사업 등- 대한 국회의 조정의견은 부대의견으로 간주되어야 하고, 행정부가 이러한 부대의견을 거부할 때에는 그에 대한 의견을 분명하게 문서화하여 그 근거를 남겨야 정치적 책임의 추궁이 용이함.

50) Lienert(2010), p.12 참조.

- 만약 헌법을 개정한다면 제57조에 “국회가 지출예산 각항의 금액에 대한 수정을 정부에 제출하면, 정부는 증액에 대한 동의 여부와 함께 감액에 대한 재의요구를 할 수 있다. 감액에 대해 국회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같이 의결할 때에만 감액이 확정된다.”는 조항을 신설할 필요가 있음.

5. 국회 결산위원회 분리 및 기능 활성화

- 국회 예산결산특별위원회를 예산위원회와 결산위원회로 분리하고, 결산위원회가 여야간 정치적 공방의 장이 아닌 정책감사의 장이 될 수 있도록 영연방 국가들의 ‘공공회계위원회’ 방식을 벤치마킹하여 운영할 필요가 있음.
 - ▶ 정치적 공방은 개별 상임위원회에서, 정책적 심사는 결산위원회에서 이루어질 수 있는 국회 운영 체제를 구축하여(위원장 자격요건 제한 등) 정책적 심사가 실질적으로 심화될 수 있어야 함.
 - ※ 시정요구 및 부대의견이 정책감사의 성격을 띠고 사업집행에 대한 실질적인 개선이 이루어질 수 있어야 함.
 - ※ 현행 부대의견은 대부분 ‘강구한다’ ‘노력한다’ ‘마련한다’ ‘유념한다’ 등 일반적 내용으로서 보다 구체적인 대안을 국회가 제시할 수 있을 때 정책감사 본연의 취지가 구현될 수 있을 것임.
- 결산위원회의 임무를 예산의 성과(산출과 결과)를 극대화할 수 있도록 정책집행의 효율성과 효과성을 제고하는 것으로 명시함.
 - ▶ 결산위원회는 특정한 정책의 적절성에 대해서는 의문을 제기하지 않아야 하는데, 이는 상임위원회의 권한임.
 - ※ 질의응답의 수준은 정책집행의 개선을 위해 정무직인 장관이 아닌 실국장 등 공무원을 대상으로 해야 함.
 - ▶ 시정요구 및 부대의견은 예산집행에 대한 문제 자체를 기술하는 차원을 넘어 문제의 원인을 파악하여 그 개선방안을 제시할 수 있어야 할 것임.
- 여야간 정치적 공방의 장이 되는 국정감사와 별개로, 정책의 효과성·효율성·적법성을 심사하며 정책감사의 장이 될 수 있는 결산위원회 결산심사를 연중 개최하는 방안을 강구할 필요가 있음.

참고 문헌

- 권해호(1993), “예산법률주의에 관한 연구,” 법학박사 학위논문, 부산대학교 대학원 법학과.
- 국회예산정책처(2024), “국회의 예·결산 심의권 강화방안,” 2024. 3.
- 김은경(2012), 「프랑스의 재정」, 한국조세재정연구원.
- 김인철(1997), “예산제도에 관한 연구,” 법학박사 학위논문, 중앙대학교 대학원 법학과.
- 김종면, 장용근(2018), 「재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로」, 한국조세재정연구원.
- 김철수(2010), 「헌법학신론」, 제20전정신판, 박영사.
- 김태완(2013), “우리나라 의무지출 현황 및 정책과제,” 「예산정책연구론」, 제2권 제2호, 2013년 11월, 국회예산정책처, pp.135~164.
- 옥동석(2011), “예산법률주의의 두 가지 의의,” 「예산춘추」, vol. 24, 국회예산정책처, pp.83~89.
- 옥동석(2015), 「권력구조와 예산제도」, 21세기북스.
- 옥동석(2017), “예산법률주의와 재정사업의 책임성,” 「예산정책연구」, 제6권 제1호, 2017년 5월, 국회예산정책처, pp.1~39.
- 옥동석(2024), “대한민국 근대 예산의 출발,” 「예산정책연구」, 국회예산정책처, pp.97~131.
- 유진오(1952), 「신고(新稿) 헌법해의」, 일조각.
- 이명현(2011), 「독일의 재정제도」, 정책분석 11-06, 한국조세재정연구원.
- 장용근(2023) 편저, 「재정헌법개정에 관한 연구」, 한국조세재정연구원.
- Burkhead, Jesse(1956), Government Budgeting, New York.
- Carey, John M.(2005), “Presidential versus Parliamentary Government”, Handbook of New Institutional Economics, 2005, Springer, 91-122.
- The Council of State Governments(2021), The Book of the States, U.S.A.
- Haan, de Jakob and Jan-Egbert Sturm(1994), “Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community,” Public Choice, No. 80, pp.157-172.
- IMF(2007), Fiscal Rules at a Glance, March 2017.
- Kim, John M.(2024), “The Origin of Budgeting,” OECD Journal on

Budgeting, Vol 2024, Issue 1.

- Knapp, Andrew and Vincent Wright(2006), The Government and Politics of France, 5th edition, Routledge.
- Lienert, Ian and Moo-Kyung Jung(2004), The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, Special Issue, OECD Journal on Budgeting, Vol. 4, No. 3(한국어 번역본, 이안 리너트, 정무경, 「OECD국가 예산체계의 법적 구조에 관한 국제비교」, 2007, 한국조세재정연구원).
- Lienert, Ian(2010), “Role of the Legislature in Budget Processes,” Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Lienert, Ian(2013a), “The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems,” in The International Handbook of Public Financial Management, edited by Allen, Richard, Richard Hemming, and Barry H. Potter, pp.63~83.
- Lienert, Ian(2013b), “과연 한국은 미국 의회의 관행을 받아들여야 하는가?” 「재정포럼」, 제209호, 2013년 11월호, 한국조세재정연구원, pp.60~66.
- McGee, David G.(2007), The Budget Process: A Parliamentary Imperative, Commonwealth Parliamentary Association with Pluto Press.
- McMurtry, Virginia A.(2010), “Item Veto and Expanded Impoundment Proposals: History and Current Status,” Congressional Research Service.
- OECD(2018), “OECD Budget Practices and Procedures Survey”, Budgeting Databases, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/public-finance-and-budgets-database.html>.
- Schick, Allen(1998), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank, 1998(한국어 번역본, 옥동석 번역, 「현대적 공공지출 관리: 예산편성 및 분석 방법론」, 국회예산결산특별위원회, 2020).
- Schick, Allen(2008), The Federal Budget, Revised Edition, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

- Von Hagen, Jürgen(1992), “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities,” Economic Papers, No. 96, Commission of the European Communities.
- Von Hagen, Jürgen(2008), “Political Economy of Fiscal Institutions,” in Barry R. Weingast and Donald A. Wittman, eds., The Oxford Handbooks of Political Economy, Oxford University Press, Chapter 26.
- Wehner, Joachim(2006), “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions,” Political Studies, Vol. 54, No. 4, pp.767~785.
- Wildavsky, Aaron, 1986, Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes, Second Revised edition.

부록 1

프랑스의 연례예산법(Lois de finances)

- 프랑스는 ‘예산에 관한 조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)’에 따라 매년도 예산법이 작성됨.⁵¹⁾
 - ▶ 매년도 예산법의 공식 명칭은 2023 회계연도의 경우 ‘2023년도 예산에 대한 2022년 12월 30일의 법률 No. 2022-1726(LOI n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023(LOIS))’임.
- 예산법은 전문(article liminaire), 제1부, 제2부, 부록(états législatifs annexés)으로 구성됨.
 - ▶ 전문에서는 재정수지, 총지출, 총수입의 2021~2027년의 실적치와 전망치를 부문별로 구분하여 통계표 형태로 제시하고 있음.
 - ▶ 제1부(제1조~제130조)는 ‘수지균형을 위한 일반 조건들(Conditions Générales de L'équilibre Financier)’로서 조세 등 세입의 성격, 총액, 과세표준, 세율, 징수방법 그리고 재원과 지출의 균형에 대한 조항들을 포함함.
 - ▶ 제2부(제131~214조)는 ‘공공정책수단과 특수조항들(Moyens Des Politiques Publiques et Dispositions Spéciales)’임
 - ※ 미션별 예산항목과 그 성과에 대한 승인들(제131조~제134조), 예비비(제135조), 정원한도(제136조~제139조), 전기이월(제140조), 예산관련 부수 법안들의 개정에 관한 내용(제141조~제214조) 등임.
 - ▶ 부록은 예산법 조문들(제130조, 제131조, 제132조, 제133조, 제134조, 제135조)에 대한 보충적 설명자료들로서 모두 7개 부분(A~G)으로 구분됨.
- 매년도의 예산법(안)과 함께 행정부는 7가지의 예산관련 문서들을 추가로 의회에 제출함.⁵²⁾
 - ▶ 이들은 ①세입세출의 평가(évaluation des voies et moyens), ②조세 및 부담금 보고서(Rapport sur les prélèvements obligatoires), ③경제, 사회, 재정에 대한 보고서(Rapport économique, social et financier),

51) 프랑스의 매년도 예산법은 직역하면 재정법이 되어야 할 것이지만 한국의 독자들에게는 재정법이 재정제도를 설명하는 한국의 ‘국가재정법’으로 오해될 수 있음. 따라서 예산법으로 번역하는 것이 더 타당할 것임.

52) 김은경(2012), pp.62~63 참조.

④공공지출 보고서(Rapport sur la dépense publique), ⑤연도별 성과보고서(Rapport annuel de performances), ⑥각 프로그램에 연계된 성과보고서, ⑦회계감사원 보고서(Rapport de la Cour des comptes), ⑧유사정책 검토/Documents de politique transversale) 및 황색예산(jaunes budgétaires)

- 예산법 제2부의 일부 조문들은(2023 회계연도의 경우, 제131조~제140조) 예산관련 문서들 중 ‘⑤연도별 성과보고서’와 ‘⑥각 프로그램에 연계된 성과보고서’에 대해 법적 효력을 부여하고 있음.
 - ▶ 예컨대, 예산법 제131조는 “각부 장관에게는 본 법의 부록 B에서 열거한 미션별로 2023년 일반예산에서 지출원인행위와 자금지출을 각각 € 575,839,794,785, € 577,037,760,396를 승인한다.”고 규정함.
 - ※ ‘부록 B(État B)’는 예산항목들을 미션 및 프로그램으로 분류한 통계표를 제시함.
- ‘⑤연도별 성과보고서(Rapport annuel de performances)’와 ‘⑥각 프로그램에 연계된 성과보고서’는 미션별로 구분된 예산항목의 결과를 달성하기 위해 실현해야 할 행동계획과 관련 성과, 정규고용에 상응하는 고용체계(Schéma d’mplois en équivalents temps plein travaillés)를 포함한 정부부처들의 고용에 대한 인력승인과 지불한도에 대한 잠정 총예산, 프로그램과 연계된 운영조직들 사이의 예비예산 재배분에 대한 재정조직화체계(schéma d’rganisation financière) 등으로 구성됨.⁵³⁾

53) 김은경(2012), p.70 참조.

부록 2

독일의 연례예산법(Das jährliche Haushaltsgesetz: HG)

- 독일 기본법(헌법)은 연방예산을 법률로 확정해야 한다는 예산법률주의를 명문화하고 있으며, 매년의 예산법은 연례예산법(HG)으로 불리움.
 - ▶ “단년도 또는 다년도 회계연도에 대한 예산은 제1차 년도 개시 전에 연도별로 구분되어 법률로서 확정되어야 한다.”(독일 기본법 제110조, 제2항 제1문).
 - ▶ 2023년도 연례예산법의 공식 명칭은 “2023 회계연도의 연방예산 확정에 관한 법률(Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023)”임.
- 연례예산법은 ‘본문’과 ‘연방예산(Bundeshaushaltsplan)’으로 구성되는데, ‘본문’은 ‘예산총칙’에 해당하고 ‘연방예산’ 표지에는 “위의 (연례예산)법은 다음과 같이 집행된다. 이는 연방법률 관보에 고시될 예정이다.”를 명시하여 법적 효력을 부여하고 있음.⁵⁴⁾
 - ▶ 11쪽의 25개 조문으로 구성된 ‘본문’은 예산총량에 대한 일반적 승인(제1부), 수입·지출·지출원인행위의 관리(제2부), 공무원 정원 및 인원(제3부), 경과규정(제4부) 등으로 구분되는데, 한국의 예산총칙에 해당한다고 볼 수 있음.
 - ※ 제1부(제1조~제4조)는 예산의 총규모, 차입금, 정부보증 등 총량규모의 한도, 조건, 분류, 대상 등을 규정
 - ※ 제2부(제5조~제13조)는 수입, 지출, 지출원인행위 등 예산항목의 집행에 관련된 사항들을 규정
 - ※ 제3부(제14조~제22조)는 직급 및 정원에 관한 내용으로서 인원의 조정에 관한 규정
 - ※ 제4부(제23조~제25조)는 경과규정
 - ▶ 3,203쪽으로 구성된 ‘연방예산’은 총예산(Gesamtplan), 예산개요(Übersichten), 개별예산(Einzelplan)으로 구성됨.
 - ※ 총예산은 개별예산의 요약취합표, 차입한도 계산, 차입액 구성을 보여줌.
 - ※ 예산개요는 수입과 지출의 분야별·기능별 분석, 공무원 정원, 특별부담금, 조세감면 및 중요 조세규정, 중요 보조금, 민관협력사업 등 정보를 제공
 - ※ 개별예산은 정부기관별 수입지출 및 차입, 조세수입 그리고 예산항목들을 규정하고 있음.

54) 독일 예산은 이명현(2011)을 참조하여 2023 회계연도 자료에 대해 업데이트하였음.

- <표 A-1>은 정부부처인 경제·기후변화부(Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)의 개별예산인 항(Titel)을 예시하고 있음.
- ▶ 예산항목의 명칭은 ‘해양경제의 경쟁력 제고’인데, 이는 그 상위의 예산항목인 ‘0901 장(Kapitel)’인 ‘혁신·기술 및 신 모빌리티’에 포함되며, 5자리 분류코드(683 13)와 3자리 기능코드(165)가 부여되어 있음.
- ▶ 예산항목은 사용목적, 연도별 실적과 예산액, 지출원인행위 승인액, 유의사항, 비고 등을 설명하고 있는데, 예산항목별 지출 근거가 되는 법령, 목적, 용도 및 지출방식에 대한 자세한 설명, 타항목 전용가능성 등이 명시되어 있음.
- ※ 예산항목의 체계는 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz, HGrG) 제10조와 제11조, 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung, BHO) 제13조와 제14조에서 규정되고 있음.
- 연방 재정부는 연례예산법을 공포할 때 연방예산법 제5조에 따라 ‘예산관리회람(Haushaltsführungsroundschreiben)’을 공포하는데, 이는 ‘최종 예산 및 경제관리에 대한 행정규칙’으로 행정부의 예산관리에 대한 상세한 지침을 제공하며 연례예산법의 하위 시행령으로 법적 구속력을 가짐.⁵⁵⁾

<표 A-1> 독일 연방예산의 지출예산항목 예시

항-기능	목적(Zweckbestimmung)	2023예산 (천유로)	2022예산 (천유로)	2021실적 (천유로)
683 13 -165	<p>해양경제의 경쟁력 제고</p> <p>지출의무 권한부여 (Verpflichtungsermächtigung).....1,060천유로 이 중 2024회계연도 한도.....380천유로 2025회계연도 한도.....340천유로 2026회계연도 한도.....340천유로</p> <p>유의사항(Haushaltsvermerken): 1. 추가 지출은 절감액의 최대 1,000천유로까지 예산항목 892 10에 대해 허용된다. 2. 연방예산법(BHO) 63조 제3항 제2문에 따라, 출판물과 기타 정보사항들은 적절한 가격을 받거나 무료로 제3자에게 제공할 수 있다.</p>	1,400	1,400	267

55) 이명현(2011), p.86 참조.

<p>비고(Erläuterung):</p> <p>본 자금은 해양경제를 위한 연방정부 기관들을 지원하는 데 주로 사용된다. 특히 여기에는 전국해양회의의 조직 및 관련 업무 준비가 포함된다. 전국해양회의의 의결사항 및 해양산업에 관한 독일 연방하원의 결의안을 집행하는 개별적 사업들에서는, 독일 해양경제의 경쟁력을 제고하는 프로젝트와 정책들에 자금이 집행된다.</p> <p>이러한 방식에 따라, 정책집행의 다음 경비가 지출될 수 있다.</p>							
<table><tr><th>용도</th><th>천유로</th></tr><tr><td>연구, 보고서, 해양기술 국가 마스터플랜(NMMT, Nationalen Masterplans Maritime Technologien), 전문가 행사, 행사비용을 포함한 전문적 정보 및 문서</td><td>1,000</td></tr></table>		용도	천유로	연구, 보고서, 해양기술 국가 마스터플랜(NMMT, Nationalen Masterplans Maritime Technologien), 전문가 행사, 행사비용을 포함한 전문적 정보 및 문서	1,000		
용도	천유로						
연구, 보고서, 해양기술 국가 마스터플랜(NMMT, Nationalen Masterplans Maritime Technologien), 전문가 행사, 행사비용을 포함한 전문적 정보 및 문서	1,000						

자료: Haushaltsgesetz 2023, Einzelplan 09, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, p.20 참조

부록 3

미국 수권법(authorization act)과 지출승인법(appropriation act)

- 재정사업에 대한 수권(授權)은 의회의 입법권 행사를 나타내기 때문에, 의회는 수권법에서 모든 형태의 내용을 수권으로 규정할 수 있음.
 - ▶ 수권은 획일적인 구조를 가지고 있지 않는데, 내용이 많고 적음에 따라 제목(title) 또는 장(chapter)으로 구분되고 대부분의 수권법은 조(section)로 구분되어 있음.
 - ※ 수권법은 한두 쪽에 불과할 수도 있고, 또는 그 내용이 매우 길어 수백 쪽에 달하기도 함.
- 수권법은 일반적으로 두 가지 요소를 구비하는데 ①연방기관 또는 프로그램에 대한 운영상 내용과 조건들을 규정하는 실질조항(substantive provisions), ②구체적인 금액으로서 지출승인(appropriation) 권한을 수여(授與)하는 것임.
 - ▶ <표 A-2>는 미국 수권법의 사례로서, NIDIS(National Integrated Drought Information System; 국가통합가뭄정보시스템) 프로그램의 설치 및 지출승인의 수권(授權)을 보여줌.

<표 A-2> 수권법(Authorization Acts)의 전형적인 특징들

기관 또는 프로그램의 설치
제3조 NIDIS 프로그램 (a) 총칙 - 장관의 소관 하에, 국립대양대기청의 국가기상서비스와 기타 적절한 기상 및 기후 프로그램 내에 국가통합가뭄정보시스템을 설치한다.
의무와 기능
(b) 시스템 기능 - 국가통합가뭄정보시스템은 (1) 효과적인 가뭄조기경보시스템을 제공하고, (2) 가뭄조기경보시스템을 지원하는 연방정부 연구를 조정하고 실질적으로 통합하며, (3) 기존의 예측 및 평가 프로그램들과 협력사업들 위에 구축된다.
지출승인의 수권
제4조 지출승인의 수권 - 이 법률을 시행하기 위하여 다음의 지출승인을 수권한다 (1) 2007 회계연도에 \$11,000,000; (2) 2008 회계연도에 \$12,000,000;

- (3) 2009 회계연도에 \$13,000,000;
- (4) 2010 회계연도에 \$14,000,000;
- (5) 2011 회계연도에 \$15,000,000; 그리고
- (6) 2012 회계연도에 \$16,000,000.

자료: National Integrated Drought Information System Act of 2006, P.L. 109-430, December 20, 2006.

- 각주: 1) 이 요약문은 수권(권한부여)의 기초 요소들, 연방기관 또는 프로그램의 설치, 당해 기관의 의무 및 기능(제약사항 포함) 규정, 지출승인의 수권 등을 예시하고 있다. 이들 중 첫 번째 두 가지는 본문 중에서 실질입법(substantive legislation)으로 불리운다.
- 2) 수권입법(authorizing legislation)이 당해 기관의 조직방법을 항상 규정하는 것은 아니지만, 일반적인 추세는 중요한 법적 조직단위를 규정하는 것이다.
- 3) 당해 기관의 기능들을 자세히 설명하는 것이 일반적인 추세이기도 하다. 본 예시에서 “시스템의 기능들”에 대한 내역들은 다른 여타의 많은 수권들에 비해 상대적으로 간단하다.
- 4) 위 사무실에 대해서는 고정금액으로 한시적인 (6년간의) 수권이 주어졌다. 일반적으로 수권은 고정금액으로 다년도로 주어지는데, 수권의 기간 동안 대개 증가한다. 어떤 경우에는 수권이 “필요한 만큼의 금액(such sums as may be necessary)”으로 이루어진다.

- 지출승인법은 ① 지출승인이 이루어지는 회계연도를 지정하는 입법조항(enacting clause), ② 계정단위별 지출승인, 그리고 ③일반조항의 3가지로 구성되는데, <표 A-3>은 교통부 장관실의 지출승인법을 예시하고 있음.
 - ▶ <A-3>의 윗부분에서 회계연도와 함께 지출승인을 편성한다는 문장이 있는데 이들이 입법조항임.
 - ▶ 계정단위별 지출승인에서는 당해 항목에 적용되는 여러 가지 활동 및 프로젝트들, 그리고 당해 계정에만 적용되는 실질적인 제한사항으로서 특수조항들을 설명함.
 - ※ 계정단위별 지출승인은 <A-3>에서 ‘제목 I’과 ‘제목 II’의 내용으로 각각 표현되어 있음.
 - ▶ 당해 지출승인법 전체 또는 여러 계정들에 공통적으로 적용되는 제한사항들은 ‘일반조항(general provisions)’으로서 서술됨.
 - ※ <A-3>의 ‘제목 III’은 일반조항을 규정하고 있음.

〈표 A-3〉 일반적인 지출승인법의 구조

공법(Public Law) 105-66
제105기 의회

법률(An Act)

로서 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부(Department of Transportation)와
관련기관들(related agencies) 그리고 여타 목적들을 위한 지출승인을 편성한다.

*미국의 상원과 하원은 소집된 회기에서 법률로서, 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의
교통부와 관련기관들 그리고 여타 목적들을 위하여, 달리 지출승인으로 편성되지 않은 국고부
(Treasury)의 자금으로 다음 금액들을 지출승인으로 편성한다.*

제목 I(TITLE I)

교통부(DEPARTMENT OF TRANSPORTATION)

장관실(OFFICE OF THE SECRETARY)

봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)

장관실의 필요한 비용을 위하여 \$61,000,000, 이들 중 \$40,000을 초과하지 않는 금액은 공
식적인 접대 및 대표를 위한 경비로서 장관의 부처내 배분결정에 따라 사용가능하다. 단, 법률의
다른 규정에도 불구하고 본 지출승인에는 이용자 수수료를 수취한 금액으로부터 \$1,000,000까지
추가 가능하다.

(중략)

교통행정서비스센터(TRANSPORTATION ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER)

교통행정서비스센터의 운영원가(costs)와 자본세출(outlays)의 필요경비(expenses)는
\$121,800,000을 초과하지 않으며 교통부에 제공되는 지출승인으로부터 조성된다. 단, 이들 서비
스는 교통부 내의 기관들에게 경쟁적으로 제공되어야 한다. 또한 단, 운영경비에 대한 앞의 제약
은 비교통부 기관들에게는 적용되지 않는다. 또한 단, 본 법률에서 교통부 기관들에게 편성된 어
떠한 예산도 교통수단 행정관의 승인 없이 교통행정서비스센터로 이전되지 않아야 한다. 또한
단, 본 법률로 조성된 모든 사업, 예산활동, 하위활동 및 프로젝트에 대해서는, 그 금액과 대상이
상원과 하원의 지출승인위원회에 보고되어 승인되지 않는 한, 어떠한 부과금도 부과될 수 없다.

(중략)

제목 II(TITLE II)

관련기관들(RELATED AGENCIES)

(중략)

제목 III(TITLE III)

일반조항(GENERAL PROVISIONS)

제301조. 회계연도 중 교통부에 편성된 지출승인은 법률(5 U.S.C. 5901-5902)에서 승인된
바에 따라 항공기의 수선유지, 승용차와 항공기의 임대, 해외의 교통부 공무를 위한 자동차 보험
가입, 그리고 관련되는 유니폼 또는 수당 등에 충당된다.

(하략)

자료: Public Law 105-66, Department of Transportation Appropriations Act for Fiscal
Year 1998, October 27, 1997(111 Stat. 1425-1451).

● 계정단위별 지출승인을 예시하면 <표 A-4>와 같음.

<표 A-4> 지출승인항목(예산항목)의 구조

제 I 장(TITLE I) - 법무부(DEPARTMENT OF JUSTICE)
연방수사국(FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION)
봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)

미국에 대한 범죄의 탐지(detection), 조사(investigation), 기소(prosecution)를 위한 연방수사국의 필요경비는 \$2,750,921,000이다. 여기에는 당해 회계연도의 일반적인 구입가격 제한과 상관없이 3,094대를 초과하지 않는, 이들 중 2,270대는 오직 대체용이며, 경찰형 승용차의 구입과 승용차의 임대; 항공기의 획득·리스·유지·운영; 그리고 보안이 유지되어야 할 예기치 않은 비상사태에 대비하여 법무부 장관(the Attorney General)의 책임과 승인 하에 또 그 지시에 따라 지출되는 \$70,000을 초과하지 않는 금액 등이 포함된다. 필요경비 중 \$50,000,000을 초과하지 않는 금액은 자동 자료처리·정보통신·기술적 조사장비에 그리고 \$1,000,000을 초과하지 않는 금액은 첩보활동에 1999년 9월 30일까지 사용가능하다. 필요경비 중 \$221,050,000을 초과하지 않는 금액은 테러대비 조사, 해외첩보활동, 국가안보에 관련되는 여타 활동으로 편성된다. 필요경비 중 \$98,400,000을 초과하지 않는 금액은 지출될 때까지 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$10,000,000을 초과하지 않는 금액은, 강력범죄, 테러, 조직범죄, 마약조사와 관련한 활동을 협력하는 주·지방정부의 법률단속기관들(law enforcement agencies)과 맺은 계약상 또는 취소가능한(reimbursable) 협약으로 발생하는 비용을 선급하는데 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$1,500,000은 범죄법무정보서비스실(Criminal Justice Information Services Division)의 재배치와 자동지문인식에만 사용되는 독립된 사무실을 유지하는데 사용가능하다. 단, \$45,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 접대 및 대표 비용으로 사용된다. 또한 단, 본 법률의 어떠한 자금도 탄도이미지(ballistics imaging equipment) 장비와 유사한 장비를 연방출연금 또는 보조금으로 획득한 주·지방정부에게, 주·지방정부가 당해 장비를 반납하거나 또는 당해 출연금과 보조금을 연방정부에 반납할 것을 동의하지 않는 한, 이들 장비를 제공하기 위해 사용될 수 없다.

- 주 1) 표의 전체 문단은 단일의 지출승인항목이 된다. 문단의 모든 조항들은 오직 본 항목에만 적용된다.
2) 문단의 첫 번째 부분은 자금이 제공되는 목적과 지출승인 총금액(\$2,750,921,000)을 명기한다. 실질적으로 모든 지출승인은 확정 금액이다. 계정 전체에는 묶음의 금액(lump sum)이 제공되지만, 법안에 수반되는 위원회 보고서와 기타 서류들에서 지출승인으로 조성되는 구체적 활동들을 명기한다.
3) 본 문단의 나머지 부분은 특정 목적에 대한 용도지정과 지출승인의 자금사용을 제한하는 두 개의 단서조항으로 구성된다.

자료: Public Law 105-119, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998, November 26, 1997(111 Stat. 2440-2526). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

- 지출승인법의 모든 항목들에 적용되는 일반조항(general provisions)은 제목 또는 끝 부분에서 숫자가 매겨진 조문으로 표시되는데, <표 A-5>는 일반조항을 예시하고 있음.

<표 A-5> 일반조항의 유형별 예시

제한사항
<p>제715조. 본 법에 의해 지출승인된 그 어떠한 자금도 낙태를 위한 지급, 또는 연방공무원 의료급여 중 낙태에 대한 급여 또는 보험을 제공하는 그 어떤 보건정책과 연관되는 행정비용에 충당되지 않아야 한다.</p> <p>제716조 제715조의 내용은 태아가 출산 예정이더라도 산모의 생명이 위험에 처한다면 또는 임신이 강간 또는 근친상간에 의해 이루어졌다면 적용되지 않아야 한다.</p>
내용입법
<p>제828조 어떠한 법률 조문에도 불구하고 산모는 연방 건물 또는 연방 자산의 그 어떤 장소에서도 자신의 애기에게 모유를 수유할 수 있다. 비록 그 장소에 산모와 애기가 다른 조건으로 허가되었다 할지라도 ...</p> <p>제840조 1998년의 연방사업 및 물품 개혁법 제4(b)조의 끝 부분에 다음의 새로운 문단을 추가하여 개정한다.</p> <p>“(5) 회계연도 초일에 정규직 공무원 100명 미만의 행정기관들. 당해 기관이 정부기능에 본질적이지 않은 활동을 수행하며 민관경쟁을 계획할 때에는 제2조가 적용되어야 한다.”</p>
법정부 적용
<p>제809조. 본 법 또는 다른 법에서 당해 회계연도에 지출승인한 그 어떠한 금액도, 상원이 특정한 자리에 지명된 자를 인준하지 않기로 결정한 이후에는 그 지명자에 대해 그 자리에 취임하는데 드는 비용을 지급하지 않아야 한다.</p>

- 각주: 1. 일반조항들은(조문번호가 붙여진) 당해 「지출승인법」의 모든 항목들에 적용된다. 일부 「지출승인법」은 제목으로 구분되는데, 이들은 별도의 「지출승인법」으로 간주될 수 있다. 이 경우에는 일반 조항들은 그것이 포함된 특정한 제목의 내용에만 적용된다.
2. 일반조항의 수는 지난 20년간 크게 증가하였다. 그 대부분은 제한사항 또는 내용입법이며 많은 내용이 매년 개정되고 있다.
3. 제한사항들은 일반적으로 위 표에서 표시된 문장, “그 어떠한 자금도 ... 충당되지 않아야 한다”와 유사하게 시작한다. 제한사항 일부는 낙태를 위한 지출승인 자금의 사용, 특정 사항에 대한 내용 등 보편적인 정책사항과 연관된다.
4. 내용입법은 종종 ‘어떠한 법률 조문에도 불구하고’와 같은 말로 시작한다. 본 문구의 목적은 이 새로운 입법에 반하는 어떠한 내용의 기존 법률도 명시적으로 무효화하는 것이다. 어떤 경우에는 본 조문에서 언급된 기존 법률을 직접 개정하기도 한다.

5. 매년도의 재무부 「지출승인법」은(제110회 의회에서는 ‘재무서비스와 정부의 일반 「지출승인법」’으로 다시 명명된) 모든 지출승인과 모든 연방기관에 적용되는 범정부적 조문들을 포함한다. ‘본 법 또는 다른 법에서’라는 문구를 유의해야 한다.

자료: Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, the Judiciary, the District of Columbia, and Independent Agencies Appropriation Act for Fiscal Year 2006, P.L. 109-115, November 30, 2005.

부록 4

국회의 2023년도 예산안 심의결과(단위: 건수)

부처명	세부사업				내역사업			
	신설	증액	감액	합계	신설	증액	감액	합계
대통령 비서실 및 국가안보실	0	0	0	0	0	0	6	6
대통령 경호처	0	0	0	0	0	0	0	0
국회	0	3	0	3	10	10	1	21
국가인권위원회	0	0	0	0	1	0	0	1
법무부	0	0	7	7	5	8	17	30
법제처	0	0	3	3	0	0	3	3
고위공직자범죄수사처	0	0	0	0	0	0	0	0
감사원	0	0	1	1	0	0	6	6
대법원	0	0	1	1	0	4	1	5
헌법재판소	0	0	4	4	0	0	0	0
국무조정실 및 국무총리비서실	0	1	1	2	2	1	3	6
국가보훈처	1	7	2	10	22	5	1	28
공정거래위원회	0	0	1	1	0	1	0	1
금융위원회	1	3	2	6	0	1	0	1
국민권익위원회	0	0	0	0	0	0	0	0
개인정보보호위원회	0	0	0	0	0	2	0	2
기획재정부	2	16	14	32	33	3	1	37
국세청	0	0	5	5	0	0	1	1
관세청	0	3	3	6	1	0	4	5
조달청	0	0	2	2	0	1	0	1
교육부	3	7	1	11	9	16	2	27
과학기술정보통신부	4	11	20	35	18	14	4	36
방송통신위원회	0	1	1	2	1	5	0	6
원자력안전위원회	0	0	0	0	0	0	2	2
외교부	0	3	0	3	0	3	5	8
통일부	0	1	0	1	2	6	3	11
민주평화통일자문회의	0	0	0	0	0	2	0	2
국방부	1	1	5	7	16	3	14	33
방위사업청	6	0	15	21	4	0	5	9
병무청	0	0	0	0	0	2	1	3
5.18민주화운동진상규명조사위원회	0	0	0	0	0	0	0	0
행정안전부	1	18	6	25	0	0	2	2

부처명	세부사업				내역사업			
	신설	증액	감액	합계	신설	증액	감액	합계
인사혁신처	1	0	0	1	0	0	0	0
경찰청	0	0	0	0	10	10	14	34
중앙선거관리위원회	0	0	1	1	0	0	2	2
소방청	0	4	0	4	0	0	0	0
진실.화해를위한과거사정리위원회	0	0	0	0	0	0	0	0
문화체육관광부	3	2	4	9	68	37	28	133
문화재청	6	1	0	7	2	12	3	17
농림축산식품부	4	20	5	29	5	9	0	14
해양수산부	2	3	0	5	30	16	0	46
농촌진흥청	2	0	0	2	1	2	0	3
산림청	0	2	1	3	11	7	0	18
해양경찰청	0	0	1	1	1	2	1	4
산업통상자원부	16	11	3	30	19	32	2	53
특허청	0	2	2	4	0	1	0	1
중소벤처기업부	0	4	1	5	11	16	4	31
보건복지부	5	13	5	23	28	23	2	53
식품의약품안전처	0	2	0	2	2	6	0	8
질병관리청	1	1	0	2	2	2	7	11
환경부	1	8	4	13	86	68	5	159
고용노동부	3	8	8	19	6	7	6	19
기상청	0	1	1	2	0	1	0	1
국토교통부	5	65	14	84	51	16	7	74
행정중심복합도시건설청	4	3	3	10	0	0	0	0
새만금개발청	1	0	0	1	0	0	0	0
여성가족위원회	0	0	1	1	3	11	0	14
합계	73	225	148	446	460	365	163	988

자료: 국회예산정책처, 「2023년도 예산안 심의결과」, 2023.1.

부록 5

국회의 연도별 세입세출예산 수정 현황

연도	정부안(A)		증액(B)		감액(C)		합계(B+C)	
	금액	세부사업 (건수)	금액	세부사업 건수	금액	세부사업 건수	금액	세부사업 건수
2025	579,139	8,382	0.1 (0.00)	5 (0.06)	4,369 (0.75)	447 (5.33)	4,369 (0.75)	452 (5.39)
2024	548,905	8,400	5,349 (0.97)	759 (9.04)	4,239 (0.77)	269 (3.20)	9,588 (1.75)	1,028 (12.24)
2023	525,232	8,392	22,399 (4.26)	644 (7.67)	13,663 (2.60)	262 (3.12)	36,062 (6.87)	906 (10.80)
2022	493,579	8,369	9,257 (1.88)	659 (7.87)	5,160 (1.05)	282 (3.37)	14,417 (2.92)	941 (11.24)
2021	455,158	7,933	8,359 (1.84)	692 (8.72)	3,637 (0.80)	386 (4.87)	11,996 (2.64)	1,078 (13.59)
2020	424,473	7,624	11,046 (2.60)	724 (9.50)	8,410 (1.98)	442 (5.80)	19,456 (4.58)	1,166 (15.29)
2019	400,363	7,319	5,699 (1.42)	699 (9.55)	6,293 (1.57)	352 (4.81)	11,992 (3.00)	1,051 (14.36)
2018	367,949	7,009	5,064 (1.38)	671 (9.57)	4,367 (1.19)	351 (5.01)	9,432 (2.56)	1,022 (14.58)
2017	334,789	6,788	9,578 (2.86)	25 (0.37)	4,705 (1.41)	48 (0.71)	14,283 (4.27)	73 (1.08)
2016	329,909	7,029	3,233 (0.98)	574 (8.17)	2,471 (0.75)	347 (4.94)	5,704 (1.73)	921 (13.10)
2015	321,521	7,190	4,234 (1.32)	624 (8.68)	2,967 (0.92)	366 (5.09)	7,201 (2.24)	990 (13.77)
2014	311,070	7,897	3,387 (1.09)	602 (7.62)	4,765 (1.53)	291 (3.68)	8,152 (2.62)	893 (11.31)
2013	297,514	6,718	5,097 (1.71)	647 (9.63)	4,205 (1.41)	308 (4.58)	9,301 (3.13)	955 (14.22)
2012	283,215	7,780	3,929 (1.39)	605 (7.78)	4,457 (1.57)	313 (4.02)	8,386 (2.96)	918 (11.80)
2011	264,463	7,722	2,942 (1.11)	442 (5.72)	3,312 (1.25)	231 (2.99)	6,253 (2.36)	673 (8.72)
2010	253,355	7,825	4,715 (1.86)	499 (6.38)	2,735 (1.08)	406 (5.19)	7,450 (2.94)	905 (11.57)
2009	248,337	8,130	4,264 (1.72)	506 (6.22)	4,647 (1.87)	329 (4.05)	8,911 (3.59)	835 (10.27)
2008	220,712	6,216	1,956 (0.89)	411 (6.61)	2,728 (1.24)	313 (5.04)	4,685 (2.12)	724 (11.65)
2007	202,272	8,227	2,234 (1.10)	386 (4.69)	3,554 (1.76)	347 (4.22)	5,787 (2.86)	733 (8.91)

주1) ()안의 숫자는 정부안(A) 대비 백분율.

주2) 2017년의 증액(B), 감액(C), 합계(B+C)는 일반회계만을 나타내는데 특별회계 통계는 가용하지 않았음.

자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템; 열린재정(재정정보공개시스템)의 연도별 사업정보