

「국가재정법」상 추가경정예산 편성 제한 규정의 법적 성격과 의미에 관한 고찰

정 해 방*

목 차

- | | |
|------------------------------------|--|
| I. 서 론 | 2. 「국가재정법」 등 재정관계법의 입법
논의 과정 |
| II. 외국의 추가경정예산 관련 입법례와
운용사례 | 3. 소 결 |
| 1. 미 국 | IV. 현행 「국가재정법」 추가경정예산 편성
제한 규정에 대한 법리적 검토 |
| 2. 일 본 | 1. 「국가재정법」상 추가경정예산 관련
규정의 합헌성 여부 |
| 3. 영 국 | 2. 현행 추가경정예산 제도하에서 예상
되는 정부·국회의 행동 |
| 4. 독 일 | 3. 소 결 |
| 5. 프랑스 | V. 결 어 |
| 6. 소 결 | |
| III. 우리나라 추가경정예산 관련 법 규정
의 변천과정 | |
| 1. 헌법 및 재정 관계법상의 변천과정 | |

I. 서 론

최근 고유가가 지속되고 경기가 둔화됨에 따라 정부는 추가경정예산 편성을 통해 서민생활 안정과 경제 활성화를 추진하고 있다.¹⁾ 그러나 2006년 12월에 제정된 현행 「국가재정법」은 추가경정예산의 편성 요건을 매우 엄격하게 제한하고 있어서, 현재와 같은 단순한 경기 둔화 상황에서는 정부가 추가경정예산을 편성할 수 없다는 주장도 제기되고 있

* 건국대학교 법과대학 교수

1) 관계부처 합동(2008. 6. 8), “근로자·자영업자 등을 위한 고유가 극복 종합대책”.

다.²⁾ 즉 「국가재정법」 제89조는 “정부는 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 2. 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다.”고 규정하고 있어, 정부의 추가경정예산 편성 요건을 대폭 제한하고 있는 것이다. 이러한 규정은 재정운용의 중요한 원칙 중의 하나인 재정 건전성을 유지하기 위한 취지를 가지고 있는 것이지만,³⁾ 재정의 여유재원이 충분한 경우⁴⁾에도 국민생활 안정 등을 위한 추가경정예산을 편성할 수 없다고 하는 것이 과연 합리적인가 하는 의문이 발생할 여지가 있다.

한편, 우리 「헌법」 제56조는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”고 규정하여 추가경정예산의 편성 권한을 폭넓게 정부에 부여하고 있는데, 그 하위법인 「국가재정법」에서 정부가 실질적으로 추가경정예산을 편성할 수 없을 정도로 그 요건을 제한하고 있는 것은 위헌의 소지가 있다는 주장도 제기되고 있다.⁵⁾

이에 본 논문은 「국가재정법」상 추가경정예산 편성요건 제한 조항에 대한 법리적 검토를 통해 이러한 논란들의 당부를 판단하고자 한다. 이러한 판단은 현재의 경제 상황에서 정부가 추가경정예산 편성과 관련한 정책적 판단의 법적 범위와 한계는 무엇이며, 이를 추진할 구체적인 방법은 무엇인지에 대한 실천적인 해답을 줄 것으로 생각된다. 한편

2) YTN, 2008. 4. 22, “한나라당, 추경편성 법적으로 불가능”.

3) 「국가재정법」은 ‘제5장 재정건전화’에서 제89조 ‘추가경정예산안 편성의 제한’을 규정하고 있다.

4) 2007년 대규모 초과세수가 발생하여 2008년 6월 30일 현재 4.9조원 수준의 재정 여유자금이 존재하고 있다.

5) 매일경제(2008. 5. 1일자 6면) “이석연 법제처장, 추경편성 제한은 위헌” 기사 참고.

본 논문은 차제에 추가경정예산 편성과 관련된 논쟁과 불확실성을 예방하기 위한 입법 정책적 제언도 시도해 보고자 한다.

이를 위해 본 논문은 우선 추가경정예산 편성과 관련된 외국의 법제 및 운용사례와 우리나라에 있어서 추가경정예산 관련 제도의 법적 변천과정 및 「국가재정법」 입법 과정을 살펴볼 것이다. 그리고 현행 「국가재정법」상 추가경정예산 편성요건 제한 규정의 합헌성 여부를 고찰한 후, 현행 법·제도 하에서 정부 및 국회가 추가경정예산 편성과 관련하여 어떠한 조치와 판단을 할 수 있는지를 논의해 보고자 한다.

II. 외국의 추가경정예산 관련 입법례와 운용사례⁶⁾

여기에서는 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 주요 국가의 추가경정예산 편성 관련 법제 및 운용사례를 살펴봄으로써 추가경정예산과 관련한 외국의 경향을 파악해 보기로 한다.⁷⁾

1. 미 국

미국은 「예산회계법」(Budget and Accounting Act of 1921)에 추가경정예산 편성의 법적 근거를 규정하고 있다. 미국 연방법전 제31편 제1107조에 의하면, “대통령은 예산안 제출 후에 제정된 법률에 의하여 필요하거나, 공공복리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 추가경정세출예산안을 의회에 제출할 수 있다. 대통령은 추가경정세출예산안이 본예산

6) 이 부분 논의와 관련하여 한국조세연구원 재정분석센터(2008. 5) 및 한국법제연구원 재정법제센터(2008. 5)의 내부자료를 참고하였음을 밝혀 둔다.

7) 주요 외국의 재정 관련 법령 체계에 대한 일반적인 논의는 한국법제연구원(2003), “재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구”를 참조하기 바란다.

에 포함되지 못한 이유를 설명하여야 하며, 사유서를 첨부하여야 한다.”라고 하고 있다. 추가경정예산은 대통령이 요청하는 경우에만 가능하며, 추가경정예산 편성 요건은 “예산안 제출 후에 제정된 법률에 의하여 필요”한 경우와 “공공복리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우”로서 정책적 판단의 여지가 폭넓게 인정되고 있다.⁸⁾ 행정부가 제안한 추가경정예산안에 대한 타당성 여부는 의회에서 최종 심의·확정된다.⁹⁾ 이에 따라 추가경정예산의 편성 여부, 규모, 내용 등은 법적 제약의 대상이 아닌, 정책적 판단의 영역에 속하는 것으로 되어 있다.

이러한 제도하에서 미국은 본예산 이외에 추가경정예산을 연례적으로 편성하고 있는 것으로 보인다. 미국은 1990~1999년 기간 중 34차례에 걸쳐 추가경정예산을 편성하였으며, 2000~2007년 기간 중에는 22차례의 추가경정예산을 편성한 바 있다. 또한 추가경정예산 편성의 주요

〈1990~2007년 중 미국의 추경편성 횟수〉

연도	횟수	연도	횟수	연도	횟수	연도	횟수	연도	횟수
1990	2	1991	3	1992	4	1993	4	1994	8
1995	2	1996	7	1997	1	1998	1	1999	2
2000	2	2001	2	2002	2	2003	3	2004	3
2005	5	2006	4	2007	1	-	-	-	-

* 자료: 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)

8) 추가경정예산 편성 요건 중 “공공복리에 의한 필요”는 예산 편성과 관련한 연방정부와 주정부 간의 권한 배분에 관한 판례에 의해 연방정부의 권한으로 인정된 것이다. 즉, 판례를 통해 연방정부의 예산편성 권한의 범위를 방위비 등 연방의 공통적 기능에 대한 지출뿐 아니라 주민들의 공공복리에 관한 사항까지 확장하였고, 『예산 회계법』에서 이를 성문화하였다. 따라서 “공공복리” 규정은 입법부에 대한 행정부의 추가경정예산안 편성권의 범위를 나타냄과 동시에 주정부에 대한 연방정부의 예산권의 범위를 나타낸다고 볼 수 있다.

9) Allen Schick 지음, 현성수·국경복·김승기·정문중·이양성 옮김, 『미국연방예산론』, 한울아카데미, 2005, 328면. 추가경정예산안은 정규예산안의 처리과정과 유사한 과정에 따라 처리되나, 정규예산안에 비해 더 많은 조정과정을 거친다.

사유로는 자연재해에 따른 복구 지출이 가장 많았고, 테러 대응 등 전쟁 및 분쟁 관련 지출도 상당히 많았다.

2. 일 본

일본은 「재정법」 제29조에 추가경정예산¹⁰⁾ 편성의 법적 근거를 두고 있다. 동 조항은 “내각은 다음에 열거하는 경우에 한정하여 예산 작성의 절차에 준하여 보정예산을 작성, 국회에 제출할 수 있다.”고 하여 추가경정예산 편성의 사유를 제한하고 있다.¹¹⁾ 그러나 추가경정예산을 편성할 수 있는 경우를 “① 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비의 부족을 보충하는 것 이외에, 예산 작성 후에 생긴 사유에 근거해 특별히 긴요한 경비의 지출(당해 연도의 국고 내 이환에 그치는 것을 포함한다) 또는 채무의 부담을 실행하기 위해 필요한 예산을 추가하는 경우, ② 예산 작성 후에 발생한 사유에 근거하여 예산에 추가 이외의 변경을 실시하는 경우”라고 하여 실제 운용 과정에서 상당한 정책적 재량을 인정하고 있다. 즉, 예산 작성 후에 발생한 사유로 인한 긴요한 경비인 경우 보정예산을 편성할 수 있는 것이다.¹²⁾ 그리고 의원내각제를 채택하고 있는 일본의 경우, 행정부의 보정예산은 의회에서 별다른 수정 없이 통과되는 것이 일반적인 것으로 보인다.

10) 일본에서는 추가경정예산을 보정예산이라고 한다.

11) 일본 「재정법」상 보정예산 관련 조항은 제2차 세계대전 기간 중 전비 등을 위한 추가경정예산 편성을 남용함에 따라 재정 파탄을 초래했던 경험에 대한 반성에 기초하여 규정된 것으로, 추가경정예산 편성을 제한하려는 취지를 가지고 있다. 예컨대 일본 「재정법」은 추가경정예산 편성 사유로 들고 있는 동법 제29조 제1항상의 “경비의 부족”이 “예산 작성 후에 생긴 사유”에 기인해야 한다는 제한을 두고 있다.

12) 보정예산에 관한 재정법 제29조 가운데 제1항은 예산의 추가(추가예산)로 불리우고, 제2항은 예산의 수정이라고 하여 엄격한 의미에서는 법적 요건이 상이하나, 실제 운용에 있어서는 거의 같은 조건에서 허용되고 있다.

일본은 이른바 ‘잃어버린 10년’ 기간의 초기 및 중반부인 1992~1999년 중 모두 9차례에 걸쳐 누적 규모 116조엔에 달하는 보정예산 편성을 통한 경기부양을 시도한 바 있는데, 그 주된 내용은 건설국채 발행을 통한 공공투자 사업이라고 할 수 있다.¹³⁾ 일본은 경기 회복세에 들어선 최근에도 2006년 및 2007년에 재해대책비, 의무적 경비, 국채정리기금특별회계 이월 등을 위해 각각 한 차례의 보정예산을 편성하였다.

3. 영 국

영국은 「정부재원 및 회계법」(Government Resources and Accounts Act 2000)에 추가경정예산 편성과 관련한 특별한 규정을 두지 않고 있으나, 1년에 두세 차례(겨울, 봄, 여름) 정례적으로 추가경정예산을 편성하고 있다. 추가경정예산 편성 사유에 있어서도 특단의 경제·사회적 여건 변화 등에 국한하지 않고 각 기관의 경비 부족 등 재정운영상의 필요까지도 인정되고 있다. 각 기관에서 재무성에 예산 요구를 하면, 재무성이 각 부처의 요구안을 종합·조정하여 분기별로 의회에 추가경정예산안을 제출한다. 이러한 추가경정예산안은 의원내각제 통치구조의 특성상 대부분 거부되지 않고 통과되고 있다.

영국은 2006~2007 회계연도 중 겨울과 봄철에 총 2차례 추가경정예산을 편성한 바 있으며, 2007~2008 회계연도 중에도 겨울과 봄철에 총 2차례 추가경정예산을 편성하였다.

13) 9차례 보정예산 편성 누적 규모 116.4조엔 중 사회간접자본 정비 등 공공투자사업은 56%인 65.5조엔이며, 건설국채 발행 규모는 총 43.8조엔, 일반재정지출을 위한 적자 보전용 국채 발행은 14.3조엔이었다.

4. 독 일

독일은 「독일연방예산법」(Bundeshaushaltsordnung, BHO) 제33조의 추가제안제도(Nachtragsvorlage)를 통해 추가적 재정 수요에 대응하고 있다. 동 조항은 “예산법률과 예산안에 대한 추가는 연방예산법 제1편과 제2편에 상응하도록 적용되어야 한다. 초안은 예산회계연도 말까지 제출하여야 한다.”고 하여 예산의 추가제안이 본예산의 편성·심의 절차와 동일한 형식과 절차를 따르도록 하고 있다. 그러나 동 조항은 예산의 추가제출과 관련한 형식과 절차를 규정한 조항으로 실체적 요건을 규정하고 있지는 않다. 이에 따라 예산안의 추가 제출의 필요성에 대한 판단은 행정부의 ‘의무에 적합한 재량’(das pflichtmäßige Ermessen)의 영역에 속하는 것으로 간주되고 있다.¹⁴⁾

최근 독일의 추가경정예산 편성 사례를 보면, 2006년에는 추가경정예산을 편성하지 않았으나, 2007년에는 아동 보육 수준 향상을 위한 특별기금 조성 및 연방정부의 순차입 감소를 통한 재정 건전성 강화를 목적으로 추가경정예산을 편성하였다.

5. 프 랑 스

프랑스는 「재정에 관한 조직법」(Loi organique relative aux lois de finances, No 2001-692) 제35조에 「추가경정재정법」에 관한 규정을 두고 있다.¹⁵⁾ 동 조항은 “① 이 법이 정하는 경우를 제외하고는 「추가경정재정

14) 이와 관련하여 독일 연방헌법재판소는 추가제출의 필요성에 대하여 “연방정부는 예산법률이 전혀 고려하지 않은 사실적인 필요를 너무 낮게 평가했거나 새롭게 발생했음을 입증한다면, 연방정부에 대하여는 「기본법」 제110조 제3항의 기준에 따른 예산에 대한 변경 제시를 제출해야 할 의무가 생긴다.”고 판시하였다.(BVerfGE 45, 1)

15) 프랑스는 예산을 「재정법」으로, 추가경정예산을 「추가경정재정법」의 형식으로

법』으로 …… 당해연도 『재정법』의 규정을 회계연도 중에 수정할 수 있다. ② 『추가경정재정법』에는 제34조 I 부 제6호와 제7호에 명시한 규정이 포함되어야 한다. ③ 『추가경정재정법』은 당해 재정법률과 동일한 형태로 일부 또는 전부의 내용을 제출한다.”고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 동 조항은 추가경정예산의 가능성, 형식, 포함해야 할 사항 등을 규정한 것으로, 추가경정예산 편성의 필요성, 요건 등 실체적 내용에 대하여는 행정부에 광범위한 재량을 부여하고 있다.

6. 소 결

이상에서 살펴본 외국의 추가경정예산 관련 입법 및 운영 사례를 볼 때, 다음과 같은 공통적 사실을 확인할 수 있다.

첫째, 대부분의 국가에서 추가경정예산제도를 헌법이 아닌 재정법 단계에서 규정하고 있다.

둘째, 추가경정예산 관련 법 규정은 주로 추가경정예산의 형식과 절차를 규정하고 있고, 추가경정예산 편성의 실체적 요건에 대하여는 규정이 없거나(프랑스, 독일), 매우 포괄적이고 불확정적인 개념을 사용(미국, 일본)하고 있다. 이에 따라 추가경정예산 편성의 필요성, 내용 등에 대하여 폭넓은 정책적 재량을 부여하고 있다.

셋째, 추가경정예산 제도를 운영함에 있어서는 경제·사회적 변동에 따라 본예산에 대하여 매우 빈번하게, 연례적으로 추가·경정을 가하고

운영한다.

16) 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강, 2007, 782-783면.

『재정에 관한 조직법』 제34조 매년도 『재정법』은 2부로 구분하여 구성한다.

I. 『재정법』의 제1부는 다음 사항들을 포함한다.

6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용승인 상한액

7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.

있는 것으로 보인다.¹⁷⁾ 영국의 경우와 같이 경비의 부족 등 일반적인 재정운영상의 필요에 따라 분기별·정례적으로 추가경정예산을 편성하는 경우도 있다.

III. 우리나라 추가경정예산 관련 법 규정의 변천과정

여기에서는 우리나라의 헌법 및 재정 관계법에 있어서 추가경정예산 관련 법 규정의 변천과정을 살펴보고, 『재정건전화 특별법(안)』 및 『국가재정법』 입법과정에서 추가경정예산 관련 조항 논의 내용을 검토한다.

1. 헌법 및 재정 관계법상의 변천과정¹⁸⁾

우리나라의 법체계에 있어 추가경정예산 관련 법 규정은 재정법(1951~1961년)¹⁹⁾ 제정에서 비롯된다. 당시 『재정법』 제23조는 “① 정부는 예산 편성 후에 생긴 사유로 인하여 필요불가피한 경비, 국고채무부담행위나 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비에 부족이 생긴 경우에 한하여 예산 편성의 절차에 따라 추가예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. ② 정부는 전 항의 경우 이외에 예산 성립 후에 생긴 사유로

17) OECD, “Budget Practices and Procedures Survey”, 2007. OECD 국가들의 재정운용과 관련한 설문조사 결과를 살펴보면, OECD 각국은 연평균 3회 수준(2006년 3.03회, 2005년 2.97회) 추경을 편성하고 있으며, ‘새로운 정책의 실시, 법적 의무의 이행, 세입전망 및 세출추계 오차, 재정간 자금이체 필요성’ 등 다양한 사유에 따라 추경을 편성하고 있는 것으로 나타났다.

18) 이 부분 『재정법』 및 『예산회계법』 제·개정 연혁과 관련된 논의는 한국개발연구원, “한국재정 40년사 제3권 재정관련 법령 및 주요 정책자료”, 1990 및 한국법제연구원, “재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구”, 2003, 27-29면을 참고하였다.

19) 『재정법』은 일본의 『재정법』과 『회계법』을 참고하여 부산 임시정부 시절에 제정·공포되었으며(1951년 9월 24일, 법률 제217호), 추가예산과 경정예산을 구분하는 등 일본의 입법례를 답습한 것으로 보인다.

인하여 기히 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 그 경정예산
을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”라고 규정하였다. 동 조항은 “예산편
성 후에 생긴 사유”라는 시간적 제한, “필요불가피한 경비, 국고채무부담
행위나 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비에 부족이 생긴
경우”라는 내용적 제한, “예산편성의 절차에 따라”라는 절차적 제한을
두어 정부의 무분별한 추가경정예산 편성을 제한하고 있다. 다만, 동
조항은 제1항의 추가예산과 제2항의 경정예산을 구분하여, 경정예산에
대하여는 추가예산에 부과된 내용적·절차적 제한을 규정하지 않음으
로써 제한의 정도를 보다 완화하고 있는 것을 볼 수 있다.

『재정법』은 1961년 군사 정변 이후 국가재건최고회의에서 『예산회계
법』(1961~2005년)²⁰⁾으로 대체되는데, 『예산회계법』에서 추가경정예산
편성 요건은 보다 완화된 형식으로 규정되었다. 『예산회계법』 제31조²¹⁾
는 “정부는 예산안 성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에
변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에
제출할 수 있다.”고 규정하고 있어, 『재정법』상의 추가경정예산 편성의
내용적·절차적 제한을 완화 또는 삭제하고 있다. 그리고 『재정법』과
달리 추가예산과 경정예산의 구분 없이 추가경정예산안에 대해 통일적
으로 규정하고 있음도 볼 수 있다. 이러한 법 조문 형식은 1961년 『예산회
계법』 제정 이후 2005년 동법이 폐지될 때까지 그대로 유지되었다.

한편 우리나라는 주요 외국의 입법례와는 달리, 추가경정예산 편성
관련 조항이 헌법에 명시되어 있다는 특징을 가지고 있다. 추가경정예산
편성 관련 조항이 헌법에 반영되기 시작한 것은 1961년 군사정변 이후
성립된 제5차 개헌헌법(1962년)부터이다. 제5차 개헌헌법 제52조는 “예

20) 『예산회계법』은 『재정법』의 운영상의 결함을 시정하기 위해 재무부 및 ‘재정회계제
도개혁위원회’의 개정안을 토대로 국가재건최고회의의 의결을 거쳐 1961년 12월
19일 법률 제849호로 공포되었다.

21) 1989년 예산회계법 개정 시부터는 제33조에서 추가경정예산안을 규정하였다. 다만
법조문 규정 형식은 동일하게 유지하였다.

산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는, 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”고 규정하였다. 그리고 이러한 헌법 규정은 1980년 제8차 개헌헌법에서 추경편성 요건이 보다 완화되는 방향으로 변화를 겪게 된다. 제8차 개헌 헌법 제92조에서는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”고 규정하여 추가경정예산 편성의 시간적 제한을 삭제하였다.²²⁾

이와 같이 우리나라의 추가경정예산 관련 법 규정은 정부의 정책적 판단 재량이 확대되는 방향으로 변화해 왔다고 볼 수 있다. 이것은 한국 정치의 전개 과정에서 국회에 대해 정부의 권한을 확대하려는 움직임과 급변하는 경제·사회에 신속히 대응하기 위한 정책적 필요성이 함께 작용한 결과라고 판단된다.

이러한 법적·제도적 환경 속에서 우리나라는 1992~2007년까지 총 18회의 추가경정예산을 편성하였는데,²³⁾ 추가경정예산 편성의 사유는 주로 재해대책, 세수 실적에 따른 지방교부금 정산, 경기침체에 따른 경기 활성화 대책, 실업대책 등 서민생활 안정화 대책 등에 기인하고 있음을 알 수 있다.²⁴⁾

22) 제8차 개헌헌법에서 추가경정예산 편성 요건을 완화한 것은 당시의 헌법 규정이 추가경정예산 관련 규정이 국가재정 운영에 경직성을 초래한다는 판단에 따른 것이다. “헌법연구반 보고서”에 따르면, “(가) 현행 규정에 의하면 추가경정예산 사유를 예산 성립 후에 발생한 사유로 한정하고 있다. 따라서, 당초 예산 편성 시에 발생한 사유로 이미 검토되었으나 전반적인 재정전망 또는 재정정책적인 고려 때문에 제외시켰던 경우에는 재정전망 또는 정책 판단에 변화가 있을 때에는 추가경정예산에 이를 반영할 수 없”게 됨에 따라, “(나) 추가경정예산안 제출 사유를 헌법에서 제한함으로써 국가재정 운영에 경직성이 생기게 된다.”고 하고 있다. 법제처, “헌법연구반 보고서”, 1980, 296-299면.

23) 1948년부터 2007년 기간 중에는 총 90회, 연평균 1.5회의 추가경정예산을 편성하였다. 한국전쟁이 발발한 1950년에는 7차례의 추가경정예산을 편성하였으며, 『국가재정법』이 시행된 2007년에는 1994년 이후 최초로 추가경정예산을 편성하지 않았다. 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』, 1990 및 기획재정부, 『2008 나라살림』, 2008, 538-565면.

〈1992~2006년 중 추가경정예산 편성 현황〉

연 도	추경규모(억원)	편 성 사 유	재 원
1992	3,017	교부금, 신보출연	세계잉여금
1994	3,480	농어촌 지원	농특세 신설
1995	18,932	재해 대책 등	세수 증가분
1996	8,607	재해 대책, 교부금	세계잉여금, 세수 증가분
1997	△ 8,722	세수 부족, 교부금	세계잉여금, 세수 감액
1998(1차)	△13,632	세수 부족, 금융구조조정	세수 감액 등
(2차)	138,944	경기 활성화, 재해 대책, 교부금	한은잉여금, 주식매각, 국채발행 등
1999(1차)	8,093	실업 대책	한은잉여금 등
(2차)	27,381	서민생활 안정, 재해 대책	세수 증가분, 세계잉여금, 한은잉여금, 주식 매각 등
2000	22,623	서민생활 안정, 교부금	세계잉여금, 한은잉여금
2001(1차)	50,555	재해 대책, 교부금	세계잉여금, 한은잉여금
(2차)	16,440	경기 활성화	이자불용액 등
2002	41,431	재해 대책, 교부금	이자불용액, 주식 매각, 세계잉여금, 한은잉여금
2003(1차)	44,775	경기 활성화, 교부금	세계잉여금, 한은잉여금, 세수 증가분 등
(2차)	30,000	재해 대책	국채 발행
2004	24,512	서민생활 안정, 교부금	세계잉여금, 국채 발행 등
2005	48,555	세수 부족 등	세수 감액, 세계잉여금, 국채 발행 등
2006	21,549	재해 대책, 교부금	세계잉여금, 국채 발행

2. 「국가재정법」 등 재정관계법의 입법 논의 과정²⁵⁾

1997년 말 IMF 외환위기를 계기로 재정관계법상의 추가경정예산 관

24) 기획예산처, 『한국의 재정, 어제 오늘 그리고 내일』, 2007, 326면.

25) 기획예산처(2007), 앞의 책, 322-331면.

런 조항은 정부의 재량을 축소하는 방향으로 논의되기 시작했다. 이는 재정 건전성과 국가채무 논란이 지속되면서, 매년 연례적으로 편성되어 온 추가경정예산이 재정규율과 재정 건전성을 위협하는 요인으로 지적된 데 따른 것이다. 이러한 논의는 1999~2004년 기간 중 『재정건전화특별법(안)』 등의 입법 논의 과정과 2005~2006년의 『국가재정법』 등의 입법 과정에서 제기되었다.

가. 「재정건전화 특별법(안)」에 대한 입법 논의 과정

1997년 말 발생한 IMF 외환위기 극복 과정에서 재정 건전성이 악화되자 건전재정을 회복해야 한다는 주장이 정치권·학계에서 대두되었다. 이러한 요구에 따라 여야 정치권은 2000년 이후 의원 입법의 형태로 기존의 『예산회계법』, 『기금관리기본법』을 전면 개정하는 한편, 『재정건전화법』을 제정하기로 합의하였다.(2000년 12월) 이에 따라 당시 여당(민주당)에서는 「재정건전화를 위한 특별조치법(안)」을, 야당(한나라당)에서는 「국가채무 축소와 재정적자 감축을 위한 특별조치법(안)」을 마련하였다. 이 두 법은 모두 추가경정예산 편성 요건을 구체화하여 제한하는 규정을 두었으나,²⁶⁾ 입법 당시의 특수한 경제·재정 여건을 고려한 ‘한시법’ 형태로 추진함에 따라²⁷⁾ 추가경정예산 편성에 대한 제한도 한시적

26) 「재정건전화를 위한 특별조치법」 제4조(추가경정예산편성의 제한) 정부는 예산회계법 제33조의 규정에 불구하고 균형재정이 달성될 때까지는 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다.

1. 대규모 자연재해가 발생한 경우
2. 심각한 경기침체 등 대내·외 여건의 급격한 변화가 발생한 경우
3. 국민생활의 안정을 위해 재정지출이 시급히 필요한 경우
4. 법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 예산 성립 후에 발생하거나 증가하는 경우

『국가채무 축소와 재정적자 감축을 위한 특별조치법』 제9조(추가경정예산 편성의 제한) 정부는 재정균형이 달성될 때까지는 추가경정예산을 편성할 수 없다. 다만, 대통령 긴급명령 등 헌법과 법률에 정한 비상사태 및 공황 등 경기침체와 대량실업 발생의 경우에는 예외로 한다.

인 것을 전제로 논의되었다고 볼 수 있다.

한편, 이 두 법률안은 2001년 1월부터 4월까지 총 14차례에 걸친 여야 간 협의에도 불구하고 핵심 쟁점에 대한 견해 차이로 2001년 말 이후 더 이상 논의가 진전되지 못하다가 제16대 국회의 임기 만료와 함께 2004년 5월 자동 폐기되었다.

나. 「국가재정법」 입법 논의 과정

정치권의 「재정건전화 특별법」 제정 논의 중단 후 정부는 「예산회계법」, 「기금관리기본법」 등 재정관계법을 정비하여 재정에 관한 기본법으로서 「국가재정법」 제정을 추진하였다. 이 과정에서 「재정건전화 특별법」에서 논란이 된 추가경정예산 편성 요건의 제한 규정도 다시 논의되기 시작하였다.

정부가 제출한 「국가재정법(안)」 제75조는 “정부는 예산 성립 후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다. 1. 대규모 자연재해가 발생한 경우, 2. 경기침체 등 대내·외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 3. 국민생활의 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우, 4. 법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”라고 규정하였다.²⁸⁾

27) 「재정건전화를 위한 특별조치법」 부칙 제2조는 “이 법은 2005년 12월 31일까지 효력을 가진다.”고 규정하고 있으며, 「국가채무 축소와 재정적자 감축을 위한 특별조치법」은 부칙 제2조를 통해 “이 법은 재정수지가 균형을 이루는 시기까지 적용하며 국가채무에 관하여는 국내총생산의 5%에 달할 때까지 적용한다.”라고 규정하여 법률의 효력 발생기간을 한정하고 있다.

28) 행정부가 한시법이 아닌 「국가재정법(안)」에 헌법과의 충돌 가능성이 있는 추가경정예산 편성 제한 조항을 포함시킨 것은, 그 동안의 「재정건전화 특별법」 논의 과정을 존중함으로써 국회 논의 과정에서 불필요한 논쟁을 피하고자 함과 동시에, 그 동안의 추가경정예산 제도 운영 경험에 비추어 볼 때 “국민생활의 안정” 등 정부가 제출한 4가지 요건이면 제도 운영에 지장이 없을 것이라는 판단에 따른 것이라 생각된다.

동 조항은 『예산회계법』상 추가경정예산의 편성 요건을 4가지의 경우로 엄격하게 한정하는 한편, 조문형식도 『예산회계법』상의 추가경정예산 편성 “가능 근거”를 “원칙 금지”로 바꾸고 조문의 위치도 종래 “예산 章”에서 “재정 건전화 章”으로 변경함으로써 입법 취지를 명확히 하였다.

당시 야당이었던 한나라당의 대안은 정부안보다 추가경정예산 편성 요건을 더욱 엄격하게 규정하였다. 한나라당의 대안은 “① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다. 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 2. 경기침체 등 대내·외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 3. 법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”로 추경편성 요건을 축소하고, “② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 추가경정예산에 편성될 항목 경비를 미리 배정하거나 집행할 수 없다. ③ 기획예산처장관은 당해 연도 예산심의 당시 국회에서 삭감한 재원을 추가경정예산안에 편성할 수 없다. 다만, 전쟁이나 대규모 자연재해, 경기침체 등 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하여 국민생활의 안정을 위하여 당해 예산이 반드시 필요한 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하여 행정부에 대하여 추가적인 재량 축소 및 의무 부여를 시도하였다.

정부(안)과 한나라당(안) 간의 핵심 쟁점은 “국민생활의 안정”을 추가경정예산 편성 요건에 포함시킬 것인가에 있었는데, 국회 논의 과정에서 “국민생활 안정” 항목을 삭제하는 대신, “대내·외 여건의 중대한 변화”의 한 예로서 “경기침체” 이외에 “대량실업”을 추가하는 방향으로 절충되었다. 이에 따라 현재 『국가재정법』은 추가경정예산 편성 요건을 “1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 2. 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”로 규정하게 되었다.

3. 소 결

이상에서 우리나라 헌법과 재정 관계법상의 추가경정예산 관련 규정의 변천 과정을 살펴보았는바, 그 함의는 다음과 같다.

우선, 우리나라의 경우 헌법 개정 과정에서 추가경정예산 관련 조항을 헌법에 명시하는 한편, 추가경정예산 편성 요건을 완화함으로써 추가경정예산 편성과 관련한 정부의 정책적 재량 범위는 더 넓어지게 되었다. 이것은 경제·사회의 변화에 신속한 정책 대응이 필요하다는 점을 고려한 결과라고 볼 수 있다.

이러한 헌법상의 변천 과정과는 달리, 재정 관계법상의 추가경정예산 관련 조항은 IMF 경제위기 이후 재정 건전성 회복을 위해 정부의 추가경정예산 편성 요건을 매우 엄격하게 제한하는 방향으로 변화하였다. 즉, 헌법에서 추가경정예산 편성을 정부의 재량 사항으로 규정한 것과 달리, 「국가재정법」은 정부의 추가경정예산 편성을 원칙적으로 금지하고 예외적인 경우에 한하여 허용하는 형식으로 규정하였다. 특히, 입법 당시의 특수성을 감안한 한시적 조치로서 추가경정예산 편성 제한을 추진한 「재정건전화 특별법」 제정 논의와는 달리 「국가재정법」에서 추가경정예산 편성 제한을 항구적 형식으로 규정함에 따라, 현행법의 문리상으로는 재정 건전성이 확보된 경우에도 추가경정예산을 편성하기 어렵게 되었다.

이와 같이 헌법상의 가능 조항이 하위법에서 원칙 금지 조항으로 규정됨에 따라, 현재의 법적 상황은 헌법과 재정 관계법 간에 법적 체계 불일치가 발생하고 있다. 그리고 법 현실 면에 있어서도, 경제·사회 여건 변화에 신속한 대응의 필요성이라는 헌법상 취지와 재정 건전성 회복이라는 재정 관계법상의 취지가 충돌을 일으켜 추가경정예산 제도의 운영에 있어 혼란을 야기하고 있다.

〈헌법 및 재정 관계법상 추가경정예산 관련 조항의 변천 추이〉

기간	헌 법	재 정 관 계 법
1948~ 1950	규정 없음	규정 없음
1951~ 1961	규정 없음	(재정법 제23조) ① 정부는 예산 편성 후에 생긴 이유로 인하여 필요 불가피한 경비, 국고채무부담행위나 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비에 부족이 생긴 경우에 한하여 예산편성의 절차에 따라 추가예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. ② 정부는 전 항의 경우 이외에 예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 기히 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 그 경정예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.
1962~ 1980	제52조 예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 정부는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. ²⁹⁾	(예산회계법 제31조) ① 정부는 예산 성립 후에 생긴 이유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. ³⁰⁾ ② 전 조 및 전 항의 규정에 의하여 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출함에 있어서는 제29조에 규정된 예산안 첨부서류의 전부 또는 일부를 생략할 수 있다.
1980~ 2006	제92조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. ³¹⁾	위와 같음 ³²⁾
2007~ 현재	위와 같음	(국가재정법 제89조) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다. 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 2. 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 ② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

29) 제7차 개헌(1972. 12. 27) 시 제5차 개헌헌법의 규정 내용은 유지한 채 조문 위치가 제52조에서 제91조로 변경되었다.

30) 『예산회계법』 제정(1961. 12. 19) 당시에는 “① 정부는 …… 이미 성립된 예산안에 변경을 가할 필요가 있을 때에는……”이라고 규정하였으나, 동법 제1차 개정(1962. 12. 7) 시 ‘예산안’을 ‘예산’으로 수정하였다.

31) 제9차 개헌(1987. 10. 29) 시 제8차 개헌헌법의 규정 내용은 유지한 채 조문 위치가

IV. 현행 「국가재정법」 추가경정예산 편성 제한 규정에 대한 법리적 검토

지금까지 추가경정예산 편성 관련 외국의 입법례 및 우리나라에 있어서 헌법과 재정 관계법상의 추가경정예산 관련 규정의 변천과정을 살펴 보았다. 이러한 논의의 기초 위에 현행 「국가재정법」상 추가경정예산 관련 조항의 법적 성격과 의미를 어떻게 이해해야 하는지, 그리고 정부와 국회가 이를 어떻게 운영할 것인지에 대해 검토해 보기로 한다.

1. 「국가재정법」상 추가경정예산 관련 규정의 합헌성 여부

가. 위헌론

위헌론은 「국가재정법」 제89조가 「헌법」 제56조에 위반되며, 따라서 입법적 개선 조치가 필요하다는 견해이다. 그 논리는 다음과 같다.

첫째, 「국가재정법」 제89조는 행정부의 헌법상의 권한을 침해하고 있어, 예산의 편성 및 심의·확정과 관련된 헌법상의 권력분립 원칙을 위반하고 있다. 즉 우리나라 「헌법」 제54조는 예산안의 편성과 제출은 정부의 권한으로, 심의와 의결은 국회의 권한으로 하고 있고,³³⁾ 「헌법」 제56조는 이러한 권한 배분이 추가경정예산안을 편성하는 경우에도 동일함을 확인하고 있다. 이와 같이 「헌법」 제54조와 제56조가 정부의 추가경정예산안 편성 권한을 인정하고 있음에도 불구하고 「국가재정법」이 정부의 추가경정예산안 편성을 실질적으로 봉쇄한다면, 「국가재정법」은

제92조에서 제56조로 변경되었다.

32) 「예산회계법」 제12차 개정(1989. 3. 31) 시 규정 내용은 유지한 채 조문 위치가 제31조에서 제33조로 변경되었다.

33) 헌법 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

정부의 헌법상의 권한을 침해한 것이 된다.

둘째, 「국가재정법」 관련 조항은 법 체계 면에서 위임입법의 한계를 일탈하였다. 정부의 추경안 편성권이 헌법상의 권한이라고 한다면, 헌법의 하위법인 재정 관계법은 정부의 추가경정예산안 편성과 관련한 절차와 형식을 규정할 수 있을지언정 추가경정예산안 편성의 가능성 여부를 규정하는 것은 불가능한 것이다. 외국의 입법례에서 재정 관계법에서 추가경정예산 편성 관련 절차와 형식만을 규정하거나 실체적 요건을 매우 폭넓게 규정하고 있는 것은 이러한 맥락이라고 볼 수 있다.

셋째, 「국가재정법」 제89조는 입법 정책적 측면에서 비효율적이다. 동조의 입법 취지인 재정 건전성 회복 문제는 입법적 규율로 해결하는 것이 불가능하거나 바람직하지 않다. 재정 건전성의 회복 등 재정운용 방향에 대한 논의는 경제·사회 여건에 대한 정책적 판단을 통해 추구되어야 할 것이며, 재정 건전성이 어느 상황에서나 유일하게 추구해야 하는 재정운용의 목표가 될 수도 없을 것이기 때문이다. 따라서 재정 건전성 문제는 입법을 통한 일반적인 규율로 규정하기보다는 정부와 국회의 정책 논쟁으로 해결되어야 하며, 특정한 상황이라도 한시적인 특별법 제정으로 해결되어야 하는 것이다. 무리하게 입법을 통해 재정운용 방향을 규율하려고 한다면, 자원배분의 비효율성을 초래하거나, 법 조항의 규범력 저하를 가져올 가능성이 크다.

이와 같이 「국가재정법」 제89조가 헌법상 관련 조항에 위반된다고 하면, 「국가재정법」 제89조의 입법적 개선 조치가 필요할 것이다. 입법적 개선 조치의 내용은 「국가재정법」 입법 논의 과정에서 제기된 바와 같은 추가경정예산 편성 요건의 범위 문제가 아닌, 편성 요건 제한 자체를 삭제하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

나. 합헌론

합헌론은 「국가재정법」상 추가경정예산 편성 제한 규정이 헌법상의

관련 규정에 위반되지 않았다는 견해이다. 따라서 「국가재정법」에 대한 입법적 개선조치는 불필요하며, 현행 「국가재정법」 취지에 부합하도록 재정 운용을 하여야 한다. 다만, 합헌론은 그 논리에 있어 「국가재정법」 제89조의 규범력을 인정하는 견해와 동 규정을 선언적 규정으로 이해하는 견해로 나누어 볼 수 있다.³⁴⁾

(1) 합헌론 1 : 규범적 규정론

이 견해는 「국가재정법」 제89조가 효력 면에서 완전한 규범력을 갖고 있으며, 헌법과의 관계에 있어 위임입법의 한계를 일탈하지 않았다는 견해이다. 그 논리는 다음과 같다.

첫째, 「국가재정법」 제89조는 「헌법」 제56조를 구체화한 것이고, 구체화의 내용과 정도에 있어 입법 재량의 범위를 일탈하지 않았다. 즉, 「헌법」 제56조는 정부의 추가경정예산 편성의 가능성을 규정한 것인데, 「국가재정법」은 이를 받아 정부가 어떠한 조건 하에서 추가경정예산을 편성할 수 있는지를 구체화한 것이지 정부가 추가경정예산을 편성할 수 없다고 한 것이 아니므로 헌법과 「국가재정법」은 상호 모순되지 않는다.

둘째, 설령 「국가재정법」이 헌법 규정과는 달리 정부의 추가경정예산 편성과 관련하여 원칙 금지 형식의 서술을 하였다 하더라도, 이는 재정

34) 국회입법조사처와 한국재정법학회가 공동 주최한 학술 세미나(2008. 6. 3)에서는 「국가재정법」 제89조가 「헌법」 제54조에 위반하지 않으며, 완전한 규범력을 가지고 있어 행정부를 규율한다는 견해가 상당 부분 주장되었다. 반면, 세미나 주제 발제를 한 김승열 법제처 법제심의관은 “추가경정예산안 편성의 제한”이라는 발제문을 통해 “「국가재정법」 제89조를 해석함에 있어서 추가경정예산의 편성 자체를 제한하여 국회에 제출하지도 못하는 것으로 본다면 이는 「헌법」이 인정하는 범위와 관련하여 문제가 있으며”, “현행 헌법상 「국가재정법」 제89조를 권고 기준으로 볼 수는 있으나, 이를 강제력을 가진 규정으로 해석할 수는 없을 것”이라는 주장을 하고 있다. 국회입법조사처·한국재정법학회, “재정운용의 법적 규율과 추가경정예산”, 2008, 14-15면.

건전성 유지를 위하여 무분별한 추가경정예산 편성을 남발해서는 안 된다는 점을 강조한 것이고 정부의 추가경정예산 편성을 원천 봉쇄한 것이라고는 볼 수는 없다.

셋째, 국가의 예산은 본예산이 주가 되는 것이고 추가경정예산은 본예산에 대한 부수적인 것이므로, 부수적인 부분에 대하여 입법 정책적 목적에서 일정한 제한을 가한다고 하여 이를 위헌이라고 보기는 어렵다.

이러한 견해에 입각할 때, 정부는 『국가재정법』에 열거된 경제·사회적 조건하에서만 추가경정예산을 편성할 수 있고, 그 외의 경우에는 이를 편성할 수 없다. 정부가 『국가재정법』에 열거되지 않은 사유로 추가경정예산안을 편성했을 경우에는 국회가 이를 부결시켜야 한다.

(2) 합헌론 2 : 선언적 규정론

이 견해는 『국가재정법』 제89조가 헌법과의 관계에 있어 문제가 없다고 보지만, 동 조항의 규범력을 부인한다. 즉, 동 조항은 재정 건전성을 유지하기 위해 정부가 무분별한 추가경정예산 편성을 해서는 안 된다는 주의적·선언적 규정인 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 『국가재정법』 제89조는 정부가 추가경정예산을 편성할 수 있는 경우를 매우 엄격하게 열거하고 있기는 하지만, “대·내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우”라는 불확정 개념을 사용하고 있어 정부의 정책적 판단 재량을 폭넓게 인정하고 있다. 정부는 경제·사회 여건을 검토하여 “대·내외 여건에 중대한 변화”라고 판단할 경우에는 추가경정예산을 편성할 수 있다. 다만, 정부는 경제·사회 여건을 검토할 때 동 조항의 취지인 재정 건전성을 훼손하지 않도록 신중을 기할 의무를 질 뿐이다.

둘째, 이와 같이 『국가재정법』 제89조의 규범력을 부인한다면, 동 조항이 『헌법』 제56조에 위배된다고 주장하기는 어렵다. 『국가재정법』 제89조의 규정 형식에도 불구하고 정부에 폭넓은 정책판단의 재량이

인정된다면, 정부로서는 「헌법」 제56조가 인정한 추가경정예산 편성권에 대한 침해를 당했다고 볼 수 없기 때문이다.

셋째, 행정부가 「국가재정법」 제89조에 위반하여 추가경정예산을 편성할 경우, 이를 막을 강제수단이 없다. 물론 국회가 정부의 추가경정예산안을 부결시킬 수는 있으나 이는 예산안 심의라는 국회의 정책적 판단의 결과이지, 국회가 정부의 추가경정예산 편성 자체를 봉쇄할 수는 없는 것이기 때문이다.

이 견해에 의할 때 정부는 경제·사회 여건 및 재정 상황에 대한 신중한 고려를 하여 추가경정예산안을 편성할 수 있으며, 국회 또한 예산안 심의·의결권에 의해 정부의 추가경정예산안의 당부에 대해 독자적인 판단을 할 수 있게 된다.

2. 현행 추가경정예산 제도하에서 예상되는 정부·국회의 행동

앞에서 「국가재정법」 제89조의 위헌성 여부에 대한 가능한 논리들을 검토해 보았다. 현행법의 해석론에 관한 결론을 내리기에 앞서, 현행 「국가재정법」 규정 하에서 정부 및 국회가 추가경정예산 편성 및 심의와 관련하여 실제로 어떻게 행동할 수 있을지에 대해 생각해 보기로 하자. 이 부분 논의는 「국가재정법」 제89조를 현실적으로 어떻게 해석하는 것이 바람직한지에 대한 시사점을 줄 것이다.

가. 정부의 추가경정예산 편성 단계

정부가 현행 「국가재정법」상 추가경정예산 편성 요건 해당 여부가 애매한 경우, 예컨대 국민생활 안정을 위해 추가경정예산을 편성하려고 하는 경우를 상정해 보자. 이 경우, 정부는 위헌론의 입장에서 「국가재정법」 제89조의 효력을 부인하면서 추가경정예산을 편성하는 방법과, 합헌론의 입장에서 추가경정예산안 편성 행위가 「국가재정법」상의 요건

에 해당된다고 주장하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

먼저 위헌론의 입장에서 「국가재정법」의 효력을 부인하는 방법은 추가경정예산안과 함께 동법 개정안을 국회에 제출하거나, 「헌법」 제 111조상의 권한쟁의심판³⁵⁾을 신청하는 방안을 생각할 수 있으나, 실제로 정부가 이러한 행동을 취할 가능성은 전혀 없다. 왜냐하면 추가경정예산이란 집행 시기를 감안할 때 시급히 처리해야 할 사안인데, 국회와 충돌하면서 시간을 요하는 법률 논쟁을 할 수는 없을 것이기 때문이다. 또한 정부가 「국가재정법」 제89조의 위헌성을 주장한다고 하더라도 합헌성 추정의 원칙³⁶⁾상 동 조항의 법적 효력은 여전히 존재하는 것이며, 따라서 정부의 행위는 위법한 행위가 되는 자가당착에 빠지고 말 것이기 때문이다.

결국 정부는 현재의 경제·사회 여건이 「국가재정법」 제89조상의 “대내·외 여건의 중대한 여건 변화”에 해당된다고 주장하면서 추가경정예산을 추진하는 방법을 택할 것이며,³⁷⁾ 다만 이 경우 정부는 국회의 구성 상황을 고려하여 구체적인 방안을 판단할 것이다. 즉 여대야소(與大野小)의 경우에는 여당과의 사전 협의를 전제로, 여소야대(與小野大)의 경우에는 추가경정예산 필요성에 대한 정치권의 공감대를 전제로 추가경정예산을 추진할 것이다.

나. 국회의 추가경정예산 확정 단계

정부가 제출한 추가경정예산안에 대해 국회는 어떠한 판단을 할 수

35) 「헌법」 제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다. 1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌 여부 심판, 2. 탄핵의 심판, 3. 정당의 해산 심판, 4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판, 5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판.

36) 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2008, 1301면.

37) 최근 「고유가 극복 종합대책」(2008. 6. 8) 추진을 위한 추가경정예산안 편성 시, 행정부는 합헌론에 입각하여 경제·사회 여건이 “대내·외 여건의 중대한 변화”에 해당함을 주장한 바 있다.

있을지 생각해 보자. 입법권과 예산안 심의·확정권을 가지고 있는 국회가 「국가재정법」 제89조 자체의 위헌론을 주장할 가능성은 없다. 국회의 판단에 있어서 중요한 것은, 정부가 제출한 추가경정예산안을 어떠한 논리로, 얼마나 심의·조정할 것인가이다. 이 경우 국회의 구성 상황, 예산안 심의·확정권의 범위 등이 주된 고려 요인이 될 것으로 보인다.

우선, 국회 구성이 여대야소인 경우에는 정부의 추가경정예산안이 「국가재정법」 제89조 요건에 적합하다고 판단한 후, 추경안 내용의 적정성에 대한 심의에 착수할 것이다. 왜냐하면 국회의 의사를 최종 결정할 여당은 정부와의 사전 협의를 전제로 “대내·외 여건의 변화”를 해석할 것이기 때문이다. 물론 야당은 필요 시 정부의 추가경정예산 편성이 「국가재정법」 제89조의 요건을 충족시키지 못한다는 주장을 할 수는 있으나, 국회의 의사로서 채택되기는 어렵다.³⁸⁾ 반면, 정부와 국회가 대립 관계를 형성하기 쉬운 여소야대의 경우에는, 정부가 정치권의 공감대를 고려하여 추가경정예산안을 제출하였다고 하더라도 정치상황에 따라 정부의 추가경정예산안이 「국가재정법」 제89조상의 요건에 해당되지 않는다고 주장할 가능성이 있다.

이때 국회는 추가경정예산안 전체를 부결시킬 수 있는가? 이것은 추가경정예산 편성 요건의 해석 문제가 아니라 일반적으로 국회의 예산 심의권의 범위가 어떠한가의 문제이다. 추가경정예산에 대한 심의권을 보기에 앞서 본예산에 대한 국회의 심의권 범위를 살펴보자. 이와 관련하여 국회는 본예산안에 대한 일부 수정은 가능하나, 예산안 전체를 거부할

38) 이와 관련한 사례로 일본의 2007년도 보정예산 편성을 들 수 있다. 일본 내각이 편성한 2007년도 보정예산안에 대해 야당이 다수를 차지하고 있는 일본 참의원은 보정예산의 내용이 총선 대책의 일환이라는 점, 사업의 성격상 차년도 본예산에 반영할 사안이라는 점 등을 들어 부결시킨 반면, 여당이 다수를 차지하고 있는 중의원에서는 이를 가결시켰다. 중의원과 참의원의 의사가 달라짐에 따라 양원의 의견을 조정하는 양원협의회가 열렸으나 의견 조정에 실패하였고, ‘예산안 의결에서 중의원 우월’을 규정하고 있는 일본 헌법에 따라 중의원 의결이 국회 의결로 되어 일본의 2007년도 보정예산이 성립되었다.

수는 없다고 본다. 현행 헌법 규정상 일부 예산 항목의 폐지·삭제·감액(소극적 수정권) 및 지출 예산 각 항의 금액 증가 및 새 비목 설치(적극적 수정권)는 가능하나,³⁹⁾ 예산안 전체를 거부하는 것은 불가능하다. 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안 전체를 의결하지 않을 경우에는 예산 불성립이 되어 「헌법」 제54조 제3항상의 준예산 편성 사유가 될 것이다.⁴⁰⁾

그러나 추가경정예산안은 본예산과 달리 전체를 부결할 수 있다고 본다. 그 이유는, 첫째 추가경정예산은 본예산의 일부로서,⁴¹⁾ 추가경정예산안 전체를 거부한다고 하더라도 본예산 전체를 거부한 것과 같은 문제는 발생하지 않기 때문이다. 둘째, 회계연도 개시 이후에 제출되는 추가경정예산의 성질상 본예산에서와 같은 의결 기간의 한계가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 여소야대의 경우 국회와 정부가 대립하게 되면 국회는 정부의 추가경정예산안이 「국가재정법」 제89조상의 요건을 충족하지 못한다는 이유로 심의 자체를 거부하거나, 심의는 진행하되 추가경정예산안 전체를 부결시킬 수 있을 것이다.⁴²⁾

39) 다만 국회가 예산안에 대해 적극적 수정을 하기 위해서는 행정부의 동의를 얻어야 한다. 「헌법」 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

40) 「헌법」 제54조 ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

41) 추가경정예산은 정외상 본예산에 변경을 가하는 것(「헌법」 제56조)이며, 실제 재정 운영에 있어 추경예산의 집행 및 결산이 본예산과 통합적으로 이루어진다는 점 등은 추경예산이 본예산의 일부분이라는 점을 보여준다.

42) 이때 정부가 국회의 심의·의결 행위에 대해 헌법상 문제 제기를 하기는 어렵다. 또한 극단적인 경우이기는 하지만, 여대야소라도 국회와 정부가 대립하여 동일한 상황이 발생할 수 있으며, 의원내각제와 달리 대통령제하에서는 별다른 해결방법이 없다고 할 것이다.

3. 소 결

지금까지 「국가재정법」 제89조의 위헌성 여부와 관련한 이론적 검토와 함께 동 규정하에서 정부와 국회가 현실적으로 어떠한 판단을 하게 될 것인지에 대해 살펴보았다. 여기에서는 이러한 논의의 기초 위에 「국가재정법」 제89조의 법적 성격 및 입법적 개선방향에 대한 논의를 정리해 보고자 한다.

가. 「국가재정법」 제89조의 해석론

앞에서 「국가재정법」 제89조의 위헌성 여부 및 법적 효력과 관련하여 세 가지 가능한 논리들을 검토해 보았으며, 각각의 논리들은 모두 일면의 타당성을 갖고 있다고 본다. 그러나 선언적 규정론에 입각하여 법을 해석하는 것이 보다 현실적이며 바람직한 결론을 유도할 수 있다고 본다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 추가경정예산 편성 요건을 규정하고 있는 「국가재정법」 제89조 제1항 2호는 “경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우”라고 하여 매우 포괄적이고 불확정적인 개념을 사용하고 있다. 더욱이 “대내·외 여건 변화”가 현실적으로 발생한 경우뿐만 아니라 장래 “발생할 우려가 있는 경우”까지 포함시킴으로써 사실상 추가경정예산 편성 여부는 행정부의 정책적 판단에 맡겨져 있다.⁴³⁾

둘째, 「국가재정법」 제89조는 재정 건전화의 위해 예산이 추가되는 경우만을 상정하여 예외적으로 정부의 추가경정예산 편성을 허용하고 있으나, 이 조항을 엄격히 해석하면 경제·사회 여건의 변화에 따라

43) 이는 입법 과정에서 재정 건전화의 강력한 의지를 표시하기 위해 원칙적으로 추가경정예산 편성 금지 형태를 취하고 있기는 하나, 실제로는 행정부의 광범위한 재량에 맡김으로써 입법부와 행정부의 입장을 절충하였다고 볼 수 있다.

예산 총액 범위 내에서 내역을 조정하거나 재정지출을 축소하는 경우에도 추가경정예산 편성이 불가능하게 된다. 이는 재정 건전화라는 입법 취지에 명백히 반하는 불합리한 결과를 가져온다.

셋째, 『국가재정법』 제89조의 규범력을 인정하기 위해서는 동 조항을 강제할 직접적인 법적 수단이 존재하여야 할 것인데, 이러한 수단이 없다. 물론 국회는 정부의 추가경정예산안이 『국가재정법』 제89조 요건을 충족하지 못했다고 판단했을 경우에는 예산 심의 과정을 통해 추가경정예산안 전체를 부결할 수는 있을 것이나, 이는 (합법적으로) 편성되어 제출된 추가경정예산안에 대한 심의·조정의 결과이지, 정부의 (부당한) 추가경정예산안 편성 행위에 대한 통제 수단이라고 볼 수는 없을 것이다. 『국가재정법』 제89조에 대한 직접적인 강제 수단이 없는 상황에서는, 동 조항을 정부가 추가경정예산안을 편성할 때 재정 건전성 유지라는 입법 취지를 존중할 것을 촉구하는 주의적·선언적 의미로 해석하는 것이 법 현실에 보다 부합한다고 볼 수 있다.⁴⁴⁾

넷째, 법률 해석 및 집행의 사회적 효율성 측면에서 볼 때에도, 『국가재정법』 제89조를 선언적 규정으로 해석하는 것이 바람직한 결과를 가져올 수 있다. 규범적 규정론에 입각하여 정부의 추가경정예산 편성 범위를 제한한다면, 위헌론에 입각하여 『국가재정법』 제89조의 위법성 여부를 다룬다면 하는 것은 불필요한 형식논리로 귀결될 우려가 있다. 이보다는 선언적 규정론에 입각하여 정부로 하여금 추가경정예산안 편성을 허용하되, 정부의 추가경정예산안에 대하여 국회 심의 과정을 통해 결론을 내는 것이 보다 바람직할 것이다. 또한, 이러한 접근을 할 때 신축적 재정운용이라는 추가경정예산 제도의 취지와 재정 건전성

44) 현행 법 규정에는 이와 같이 법적 강제수단을 구비하지 않은 규정들이 많다. 예컨대, 우리 「헌법」 제54조는 “② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.”라고 규정하고 있으나, 이를 지키지 않는 것이 관행화되고 있다. 이 경우에도 선언적 의미로 해석해야 할 것이다.

유지라는 「국가재정법」 제89조의 취지가 균형 있게 논의될 수 있을 것이다.

나. 입법적 개선 방향

이상과 같이 「국가재정법」 제89조를 선언적 규정으로 이해할 때에는 「헌법」과 「국가재정법」 사이의 체계 부조화 문제나 추가경정예산 제도의 운영상의 문제는 발생하지 않게 된다. 이에 따라 별도의 「헌법」 및 「국가재정법」의 입법적 개선 조치는 불필요할 것이다. 그러나 위헌론 및 규범적 규정론 역시 상당한 논리를 갖추고 있음을 감안할 때, 실제 법 해석 및 집행에 있어 혼란과 불필요한 논란이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 입법적 개선 조치가 이루어져야 할 것이다.

이러한 입법적 개선 방향으로, 「헌법」 제56조를 삭제하고 「국가재정법」 제89조를 변경하는 것이 필요하다고 본다. 「헌법」 제56조는 추가경정예산 편성이 「헌법」 제54조상의 예산안 편성권에 포함된다고 볼 때 불필요한 조항이라고 할 수 있다. 추가경정예산 제도가 「헌법」에 규정되기 이전인 1961년 이전에도 연례적으로 추가경정예산 편성이 이루어졌으며, 외국의 입법례에 있어 헌법에 추가경정예산 제도를 규정하지 않고도 아무런 문제 없이 추가경정예산 제도를 운영하고 있는 것 등은 동 규정이 필수적인 것이 아니라는 점을 의미한다. 반면, 추가경정예산 제도가 헌법에 규정됨에 따라 다른 헌법상의 제도 및 하위법률 상의 제도와 관련하여 체계상의 혼란을 야기할 가능성이 있다. 이러한 점들을 고려할 때, 헌법에서는 추가경정예산 관련 조항을 삭제하고 재정 관계법 단계에서 추가경정예산 제도를 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

다음으로, 재정 관계법에서 추가경정예산 제도를 규정함에 있어 신축적 재정운용의 필요성이라는 추가경정예산 제도의 취지와 추가경정예산 편성의 남용을 억제해야 한다는 필요성이 균형 있게 반영되어야

할 것이다. 이를 위해서는 『국가재정법』 “제2장 예산”에 추가경정예산 제도의 내용, 절차, 형식 등 일반적인 사항을 규정하고, 동법 “제5장 재정 건전화”에 추가경정예산 편성을 남용하지 말 것을 촉구하는 주의적·선언적 규정을 설치하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결 어

이상에서 『국가재정법』 제89조상의 추가경정예산 편성의 제한과 관련하여 전반적인 검토를 해 보았다. 외국의 추가경정예산 관련 입법례 및 운용사례, 그리고 우리나라의 관련 법제의 변천 과정을 살펴봄으로써, 추가경정예산과 관련한 우리나라의 법제가 외국과 달리 헌법에 추가경정예산 편성을 명시하면서도 그 하위법인 『국가재정법』을 통해 이를 매우 엄격하게 제한하는 독특한 구조를 갖고 있음을 보았다. 이러한 법제를 어떻게 해석해야 할 것인가와 관련하여 해석론적 접근과 아울러 실제 국회와 정부의 가능한 행동에 대해 검토해 보았으며, 결국 『국가재정법』 제89조를 정부가 추가경정예산을 편성할 때 재정 건전성 유지를 위해 신중을 기할 것을 촉구하는 주의적·선언적 규정으로 이해하는 것이 바람직하고, 국회는 정부가 제출한 추가경정예산안에 대한 독자적인 정책 판단을 통해 경우에 따라서는 추가경정예산안 전체를 부결할 수도 있음을 주장하였다. 아울러 현행 법제의 해석과 적용에 있어 불필요한 혼란을 예방하기 위해서는 헌법에서 추가경정예산 관련 규정을 삭제하고 『국가재정법』에서 이를 규정하되, 신축적 재정운영과 재정 건전성 유지라는 재정이 추구하는 가치들을 균형 있게 반영하는 방향으로 개선하여야 함을 제시하였다.

생각건대, 『국가재정법』이 규율하고 있는 재정이라는 영역은 매우 복잡한 경제·사회 여건을 판단하고 국가발전 전략에 부합하도록 다양

한 정책 수단들을 우선순위에 따라 평가하여 반영하는, 고도의 정책적 판단을 필요로 하는 영역이다. 이러한 영역에 대해 일반적인 입법적 규율을 통해 정책방향을 규정하는 것은 근본적으로 불가능하며, 설령 가능하다고 하더라도 바람직한 결과를 도출하기 어렵다고 본다. 바람직한 정책방향에 대한 판단은 국회와 정부가 정책 논쟁을 통해 이루어져야 할 것이다. 그리고 정치적인 영역을 규율하는 법률은 정책 판단의 실체적인 내용의 제한보다는 정부와 국회에 폭넓은 정책판단의 재량을 부여하되, 정책 판단을 할 때 준수해야 할 규칙과 절차, 형식 등을 규율하는 것이 바람직할 것이다. 또한 실체적 내용을 규율할 정책적 필요가 있는 경우라 하더라도, 정책 판단 시 고려해야 하는 요소들을 예시하고 정부와 국회가 입법 취지를 존중할 것을 촉구하는 선언적 규정 형식을 취하는 것이 법 적용에 있어 불필요한 혼란을 피할 수 있을 것이다. 앞으로 국가재정 운영에 있어서 『국가재정법』에 대한 합리적인 해석과 재정관계 법제의 입법적 개선을 기대해 본다.

(투고일 2008년 7월 15일, 심사일 2008년 7월 23일, 게재확정일 2008년 8월 1일)

주제어 : 추가경정예산, 국가재정법, 재정 건전성

[Abstract]

A Study on the Legal Aspect of Provisions Related to Supplementary Budgets

— Focusing on Article 89 of the National Fiscal Act —

Hae-Bang Chung*

This paper discusses how the legal provisions related to supplementary budgets should be interpreted. In this regard, other country cases on the legislation and application of legal provisions related to supplementary budgets are analysed, and Korea's historical changes in the legislation of budget laws are studied. In contrast to other country cases, in Korea, legal provisions for formulating a supplementary budget are stated in the constitution. However, the National Fiscal Act, a law governed by the constitution, states that supplementary budgets can only be formulated in exceptional circumstances. This provision was introduced after the financial crisis of 1997, to strengthen the institutional mechanisms for ensuring fiscal soundness.

Due to such discordance that exists in the legal system, confusions in interpretation as to the circumstances under which a supplementary budget can be formulated, are arising. Some argue that the provisions in the National Fiscal Act, differently from the constitution that allows the formulation of supplementary budgets, stipulates that supplementary budgets cannot be formulated in reality and is therefore unconstitutional (unconstitutionality). Others argue that the National Fiscal Act stipulates the detailed circumstances under which a supple-

* Professor, College of Law, Konkuk University

mentary budget can be formulated, and is therefore, constitutional (normative determinism). Some also argue that the National Fiscal Act stipulates provisions of a warning nature to ensure fiscal soundness when formulating supplementary budgets, and is therefore, constitutional (declarative determinism).

Nevertheless, the government and the national assembly, which operate the supplementary budget system would not argue that the provisions in the National Fiscal Act are unconstitutional. The government, with the assertion that a supplementary budget needs to be formulated under the current economic situation, will submit a supplementary budget proposal to the national assembly. The national assembly will then review the supplementary budget proposal, in terms of whether it is in accordance with the provisions in the National Fiscal Act, or the adequacy of the details in the supplementary budget proposal.

Taking into account the actual behavior of the government and the national assembly, this study argues and demonstrates that the provisions regarding supplementary budgets in the National Fiscal Act should be interpreted in the aspect of declarative determinism. Managing public finance requires a high level of policy decision making, and such policy decisions should be made through policy discussions between the government and the national assembly, rather than by laws and legal provisions.

In addition to this demonstration, this study also discusses the need for amending or revising the constitution and the National Fiscal Act in order to resolve the existing discordance in the legal system, i.e., provisions regarding supplementary budgets should be deleted from the constitution as in other country cases, and provisions in the National Fiscal Act limiting the circumstances under which supplementary budgets can be formulated should be mitigated.

Key Words : Supplementary Budget, National Fiscal Act, Fiscal Soundness