

현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론

정 해 방*

목 차

I. 서 론	3. 독일
II. 우리나라 임시예산관련 법규정의 변천	4. 프랑스
1. 제헌헌법 시기	5. 일본
2. 제3차 개헌에 의한 제2공화국 시기	IV. 현행헌법상 예산법정처리시한 및 준예산
3. 제5차 개헌에 의한 제3공화국 시기	규정에 대한 해석 및 입법론
이후 현재	1. 헌법상 예산처리시한
III. 외국의 임시예산 관련 입법례와 운용사례	2. 임시예산으로서의 준예산제도
1. 미국	V. 결 론
2. 영국	

I. 서 론

매년 연말이 되면 국가의 새해 예산안이 헌법이 정한 법정기일인 12월 2일까지 국회통과가 될 정치적 논란이 제기된다. 정부여당은 법정시한 내 처리를 주장하고 이를 야당에 촉구하지만 야당은 들은 척도 않는다. 우리나라 국회운영의 관행상 국회의 예산안처리는 그 자체보다 다른 정치적 쟁점들과 연계하여 합의처리를 요구하는 야당의 주장을 얼마나 수용하고 절충하느냐가 선결되어야 하기 때문이다. 이러한 정치적 타협이 이루어지지 않으면 정부여당은 새해 예산안의 단독처리를 강행하게 되고 국회구성상 이것이 여의치 않으면 어떻게든 연말까지 타협하여 새로운 회계연도 개시 전까지는 가까스로 국회통과가 이루어지는 것이 예산안처리를 둘러싸고 매년 반복되는 가을 정기국회의 운영모습이라

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

할 수 있다.

언젠가는 이러한 관례가 깨어지고 회계연도 개시 전까지 새해 예산안이 확정되지 못할 수가 있다. 바람직한 현상은 아니지만 그동안의 예산안 국회처리 과정을 살펴보면 이러한 우려가 현실화될 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 예산안이 회계연도 개시 전까지 의결되지 못할 경우를 대비하여 우리헌법이 예상하고 있는 준예산제도에 대해서 헌법규정 외에 이를 구체화할 실정법의 규정도 이를 보완할 법적연구도 전무한 실정이다.

우리헌법은 재정입헌주의¹⁾의 원칙에 따라 재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 규정하고 있으며, 재정의회주의에 따라 국회는 국가의 예산안을 심의 확정하되 회계연도개시 30일전(12월2일)까지 이를 의결하여야 하며, 헌법상 처리시한을 넘기고도 새로운 회계연도가 개시(1월1일)될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 일부경비에 대해 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있다.(헌법 제54조) 즉, 국회의 예산안 심의확정시한을 헌법에 명시하고 이를 지키지 못할 만일의 경우에 대비하여 임시방안을 마련하고 있으며, 이를 국가예산 실무상 준예산이라 부르고 있다.

준예산이란 우리헌법 제54조의 “전년도예산에 준하여 집행할 수 있다”는 규정에서 ‘준하여’란 표현에 초점을 맞추어 붙여진 이름이다. 회계연도 개시 전까지 예산안이 확정되지 못한 경우 임시적으로 사용할 수 있는 예산의 명칭에 관해서는 임시예산, 잠정예산, 준예산 등 여러 가지 명칭이 사용되고 있다.²⁾ 임시예산(Provisional Budget)이란 용어가 가장 쉽게 의미를 전달할 수 있는 적절한 용어라고 생각되나 본고에서는 각국의 제도를 총칭하는 일반명사로 임시예산이라는 용어를 사용하고, 각국의 특정제도용어는 고유명사로 이해하되, 그동안 예산실무상 및

1) 김철수, 헌법학신론(박영사, 2010), 1305-1307쪽.

2) 성낙인, 헌법학(법문사, 2006), 846쪽; 김철수, 앞의 책, 1347쪽.

언론용어상 많이 사용되어 온 준예산이란 용어를 우리나라 현행 헌법상의 임시예산제도의 형태를 의미하는 고유명사로 사용하기로 한다.³⁾

매년 지켜지지도 않는 예산안국회처리시한을 왜 입법자들은 헌법에 규정함으로써 입법기관인 국회 스스로가 헌법을 위반하고 있다는 비난을 받을까? 처리시한을 정해 의결‘하여야 한다’고 의무규정을 둔 취지는 무엇이며 이 규정의 법적 성격과 효과는 무엇일까? 논란이 많은 헌법상의 처리시한을 삭제하고 이를 하위 법률에 규정하자는 주장은 타당한가? 헌법상의 처리시한규정이 실제 예산심의확정과정에서 어떠한 역할을 하였는가? 순기능은 무엇이며 역기능은 무엇이었는가?

1960년 제3차 개헌 시 연도 내 예산불성립시의 임시예산으로 준예산제도가 도입된 이후 다행히 현재까지는 예산안이 연내에 통과되지 못한 사례는 없다. 왜 이런 관례가 성립되었을까? 이러한 관례는 앞으로도 계속해서 유지될 수 있을까? 언젠가 임시예산의 활용이 불가피할 경우가 생긴다면 우리의 준예산제도는 잘 작동될 수 있을까? 이를 위해서는 현행제도를 어떻게 해석해야 하며 어떤 준비가 필요할까? 특히 재정민주주의의 측면에서 국회와 정부의 입장이 조화될 수 있는 해석이 가능할까? 나아가서 양자의 입장이 조화될 수 있는 입법적 보완은 우리문화에 맞게 어떻게 이루어져야 할까?

본 논문은 위와 같은 의문에 대한 실천적인 해답을 시도해 보고자 한다. 이를 위해 본 논문은 우선 우리나라에 있어서 예산안처리시한 및 예산불성립시의 임시예산 제도의 법적 변천과정 및 운용사례를 살펴보고 이와 관련하여 외국의 법제 및 운용사례도 간략히 살펴 볼 것이다. 이를 토대로 우리 현행법상 동 제도에 대한 합리적인 해석론과 입법론을 제시해 보고자 한다.

3) 임시예산의 유형으로서 국회의 의결이 필요 없는 준예산과 국회의 의결을 요하는 잠정예산 또는 가예산으로 구분하기도 하나 실제로 여러 가지 다양한 형태의 임시예산이 있을 수 있으므로 국회의결절차유무만을 기준으로 임시예산의 유형을 정하는 것은 적절하지 않다.

II. 우리나라 임시예산관련 법규정의 변천

여기에서는 우리나라의 헌법 및 재정관계법에 있어서 임시예산 관련 법규정의 변천과정과 실제운용경험을 살펴보고자 한다. 제도내용상 크게 구분되는 제헌헌법(제1공화국), 제3차 개헌(제2공화국), 제5차 개헌(제3공화국)이후로 나누어 검토한다.

1. 제헌헌법 시기⁴⁾

우리나라의 법체계에 있어 임시예산관련 법규정은 ‘헌법’ 제정에서 비롯된다. 1948년 7월 17일 제정된 제헌헌법 제7장 재정 제94조는 “국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산을 의결하고 그 기한 내에 예산을 의결하여야 한다.”라고 규정하였다. 그리고 가예산의 구체적 절차 및 효력에 관하여 재정법⁵⁾은 제24조에서 “국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산이 의결되지 못할 때에는 정부는 1개월 이내의 가예산을 편성하여 국회에 제출하여야 한다. 가예산은 당해 연도의 예산이 성립될 때에는 실효로 하고 이에 의한 지출 또는 채무의 부담이 있을 때에는 당해 연도의 예산에 의한 것으로 간주한다.”라고 규정하였다.

이 시기의 임시예산관련 법제도내용을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 국회가 예산을 처리해야 할 법적시한에 대해 회계연도 개시 전 일정기간의 준비기간을 명시하지 않고 늦어도 회계연도 개시 전까지 의결하도록

4) 이 부분 임시예산관련 법규정 변천과정자료는 한국개발연구원, 한국재정 40년사 제3권 재정관련 법령 및 주요 정책자료(1990), 4-9쪽 참조.

5) 1951.9.24. 제정 법률 제217호, 동법은 1961.12.19. 예산회계법의 제정으로 폐지되었다.

하고 있다. 둘째, 예산불성립시의 임시예산의 형태로 소위 가예산제도를 활용한다. 셋째, 가예산은 정부가 편성하여 국회에 제출하고 국회는 회계연도개시 전까지 의결한다. 넷째, 가예산의 규모 및 시한은 1개월 이내로 하고 그 기한 내에 국회는 예산을 의결해야 한다. 다섯째, 당해 연도 예산이 성립되면 가예산은 별도의 조치 없이 당해 연도 예산에 흡수된다.

이 규정에 근거하여 1948년부터 1960년까지는 6차례 가예산이 의결 집행된 바 있으며 예산이 성립된 국회의결일은 아래 <표 1>과 같다. 정부는 통상 연간예산액의 12분의 1에 해당되는 가예산을 편성하여 회계연도 말일에 국회에 제안 설명을 하고 국회는 이를 의결하였으며, 기준이 되는 예산액에 대해서는 다소 논란이 있었으나 정부가 제출한 새해예산안을 기준으로 하였다.⁶⁾ 국회는 가예산제도의 규정에 충실하게 1개월의 시한 내에 예산을 의결하는 관행을 만들었다. 그러나 가예산 제도는 회계연도 개시 후 1개월이 지나도 예산이 의결되지 못할 경우에는 아무 방법도 제시하지 못하는 불완전한 제도였다.

<표 1> 연도별 예산 성립 국회의결일

회계연도 ⁷⁾	회계기간	국회의결일
1949	4.1-3.31	4.30
1950	"	4.22
1951	"	4.30
1952	4.1-3.31	4.18
1953	"	4.30
1955	55.7.1-56.12.31	7.31

6) 한국개발연구원, 한국재정40년사 제1권(1990), 114-115쪽(1952년 가예산제안 설명), 223쪽(1955년 가예산제안 설명)참조.

7) 우리나라 회계연도개시일은 당초 4.1.이었으나 1954.1.23. 재정법개정으로 1955회계연도부터 7.1.로 변경되었다. 그 후 1956.6.27. 재정법개정으로 1957회계연도부터 1.1.로 변경되어 현재에 이르고 있다. 이러한 변경과정에서 1955회계연도는 1년 6개월간이며 1956회계연도는 없다.

2. 제3차 개헌에 의한 제2공화국 시기

1960년 4.19 학생의거에 의한 정변으로 성립된 제2공화국은 제3차 개헌에 의해 정부형태가 의원내각제로 바뀌면서 임시예산관련 법규정도 변천을 겪게 된다. 즉, 제2공화국헌법 제10장 재정⁸⁾ 제94조는 “국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무 있는 경비 3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비”라고 규정하였다.

제2공화국은 1961년 5.16 군사정변으로 단명으로 끝났지만 이 시기의 임시예산 관련 법제도는 현행제도와 직접 연결되므로 그 내용을 정리해 보기로 하자. 첫째 회계연도개시 일정기간 전에 국회가 예산을 처리해야 할 법적 시한을 명시하지 않은 것은 제헌헌법의 경우와 같다. 둘째 임시예산의 형태로 가예산 대신에 소위 준예산제⁹⁾를 도입하였다. 셋째 가예산과 달리 준예산은 국회의 의결을 요하지 않으며 예산이 성립되지 않고 새 회계연도가 시작되면 정부는 즉시 집행할 수 있다. 넷째 준예산으로 집행할 수 있는 경비의 대상과 범위는 헌법에 열거된 세 가지 유형의 경비로 하되 전년도예산을 기준으로 제한되며, 국회가 언제까지 새해 예산을 의결해야 할지는 국회의 자율적인 판단과 관행에 맡겨져 있다. 다섯째 가예산의 경우와 마찬가지로 당해 연도의 예산이 성립되면 준예산은 별도 조치 없이 당해예산에 흡수된다.¹⁰⁾

8) 제2공화국헌법은 일부개정형식을 취하였으므로 제94조의 조문숫자의 변경은 없었으나 체제개편에 따라 ‘재정’장은 제7장에서 제10장으로 옮겨졌다(김철수, 헌법개정, 회고와 전망(대학출판사, 1986), 454쪽 ‘부록’ 역대헌법 참조).

9) 준예산이란 용어는 ‘전년도예산에 준하여 집행할 수 있다.’라는 표현에 유래함은 전술한 바와 같다.

제2공화국 국회는 양원제였으며 단 한차례 예산을 회계연도 개시 전에 처리(1960년 12월 8일 민의원, 12월 28일 참의원의결)하였을 뿐이며 준예산제도는 활용될 여지가 없었다. 다만 임시예산제도형태로 준예산제도를 채택한 것은 제2공화국의 의원내각제 정부형태에서 특별한 의미가 있다. 즉, 당시 제3차 개헌헌법에 의할 경우 회계연도 개시 전 예산안 불성립은 내각총사퇴 또는 의회해산요건이 될 수 있었다.¹¹⁾ 이에 따라 통상적으로 예정될 수 있는 회계연도 개시 전 예산불성립, 내각에 대한 불신임결의간주, 국회해산의 비상사태가 되고, 총선거실시에 따라 새로운 국회가 구성되어 다시 정부가 예산안을 제출하고 이를 국회가 확정하기 위해서는 최소 3~4개월이 소요됨에 따라 국회의 의결을 전제로 하는 가예산제도를 폐지하고 국회의결 없이 최소한의 국가기능을 유지할 수 있는 준예산제도의 도입이 불가피했을 것이다.¹²⁾

10) 준예산의 효력에 대해선 당시 재정법 제24조가 헌법개정내용을 반영하여 즉시 개정되지 못하였지만 그 취지상 동일하게 해석해야 할 것이다. 그 후 재정법을 대체하여 제정된 예산회계법(1961.12.19. 제정 법률 제849호)은 제32조에서 이를 명시하고 있다.

11) 제3차 개헌 헌법 제71조 ① 국무원은 민의원에서 국무원에 대한 불신임결의안을 가결한 때에는 10일 이내에 민의원 해산을 결의하지 않은 한 총사직하여야 한다. ② 국무원은 민의원이 조약비준에 대한 동의를 부결하거나 신연도 총예산안을 그 법정기일 내에 의결하지 아니한 때에는 이를 국무원에 대한 불신임의결로 간주할 수 있다. 동법 제94조 ③ 전항의 경우에 민의원의원총선거가 실시된 때에는 정부는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2개월 이내에 예산을 심의 의결하여야 한다. 이 경우에 제39조 제3항 단서의 기간(참의원의 예산안처리기한 20일)은 10일로 한다.

12) 그렇다고 하여 현재의 준예산제도의 의미에 대해 제2공화국의 도입배경을 근거로 “의회해산을 전제로 하여 도입된 제도이며 입법미비로 구체적인 실체가 없다”는 주장은 다소 과장되었다고 생각한다(필자기고, “예산안처리 안되어 생긴 손실 국회가 책임질건가?”, 국정브리핑, 2005.12.22., 1쪽). 왜냐하면 제2공화국헌법하에서 법정기일 내 예산불성립은 무조건 불신임으로 연결되어야 하는 것은 아니므로 국회가 해산되지 않는 경우도 가능하며, 현행 헌법상의 준예산제도는 후술하는 바와 같이 충분히 그 의미를 가지고 있기 때문이다.

3. 제5차 개헌에 의한 제3공화국 시기 이후 현재

3.1 임시예산관련 법제도

1961년 5.16 군사정변으로 출범한 제3공화국은 제5차 개헌에 의해 정부형태가 대통령제로 바뀌었으나 예산불성립시의 임시예산제도형태로서의 준예산제도의 틀은 그대로 유지되었으며 현행헌법인 제9차 개정 헌법(1987년 10월 29일)도 이를 그대로 이어받고 있다. 다만 준예산이 활용되는 회계연도개시 전단계로서 국회가 회계연도개시 일정기간 전에 예산을 처리하도록 하는 법정시한제도가 새로이 도입되어 현재까지 이어지고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 제3공화국헌법 제3장 통치기구 제1절 국회¹³⁾ 제50조에서 “② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 … 국회에 제출하고, 국회는 회계연도개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 전항의 기간 내에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위 안에서 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 1. 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비 2. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비”라고 규정하였다. 또한 현행헌법도 제54조에서 “② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 … 국회에 제출하고, 국회는 회계연도개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도에 준하여 집행할 수 있다. 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3.

13) 제헌헌법 이래 예산에 관한 헌법규정은 별도의 ‘재정’ 장에서 규정하였으나 제3공화국헌법부터 통치기구 국회부문규정으로 이동되어 현재에 이르고 있다.

이미 예산으로 승인된 사업의 계속”이라 규정하고 있다. 한편 예산불성립시의 예산집행과 그 효력에 관해 현행 국가재정법(2006년 10월 4일 제정 법률 제8050호) 제55조는 “① 정부는 국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 헌법 제54조 제3항의 규정에 의거하여 예산을 집행하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 집행된 예산은 당해연도의 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.”¹⁴⁾라고 규정하고 있다.

약간의 법규정상의 자구수정은 있었지만 제5차 개헌 이후 현행헌법까지 이어지고 있는 예산불성립시의 임시예산관련규정의 내용을 정리하여 보면 다음과 같다. 첫째, 국회가 예산을 처리해야 할 법정시한을 회계연도개시 30일 전 즉, 우리나라 회계연도기준으로 12월 2일로 설정하였다.¹⁵⁾ 둘째, 의원내각제에서 대통령제로 정부형태가 변경되었음에도 불구하고 임시예산제도형태로서의 준예산제도는 그대로 유지되었다. 셋째, 준예산의 집행절차, 준예산으로 집행할 수 있는 경비의 대상과 범위, 당해연도 예산성립시의 준예산의 효력 등 준예산제도의 내용은 변화가 없었다.¹⁶⁾

14) 2006년 국가재정법제정에 의해 흡수폐지 된 예산회계법(1961.12.19. 제정) 제32조도 같은 내용으로 규정되어 있었다.

15) 제5차 개헌시 이렇게 바꾼 이유는, 첫째 국회에서 예산이 의결된 후 그것을 집행하기에 앞서서 상당한 준비기간이 필요하고, 둘째 회계연도개시 30일 전까지 국회가 예산을 의결하도록 함으로써 30일간의 여유를 두어서 늦어도 회계연도 개시일까지는 본예산안이 의결될 수 있도록 하려는 것이었다(한국개발연구원, 한국재정40년사 제7권(1991), 331쪽).

16) 입법자가 예상한 것 같지는 않지만 법규정상의 자구수정에 따라 실제내용의 변경이 있다고 볼 수 있을지 논의될 수 있는 사항은 다음 세 가지 경우이다. 첫째, 준예산을 집행할 수 있는 시기에 관해 제5차 개정헌법은 회계연도개시 전 30일이 지나면 가능한 것으로, 제7차 개정헌법(현행헌법)은 새로운 회계연도개시 시부터 가능한 것으로 서로 다르게 규정하고 있다. 입법과정상의 착오로 생각되나 집행절차를 규정한 예산회계법 제32조는 회계연도 개시 전까지 예산이 의결되지 못한 때 준예산을 집행하도록 규정함으로써 이를 해결하고 있었다. 둘째, 준예산대상이 되는 경비 중 이미 예산으로 승인된

〈표 2〉 헌법상 임시예산 관련조항의 변천 추이

제헌헌법 (48.7.17.)	제3차 개정헌법 (60.6.15.)	제5차 개정헌법 (62.12.26.)	제9차 개정헌법 (87.10.29.)
제94조 ① 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다.	제94조 ① 제헌과 동 ③ 전항의 경우에 민의원 의원 총선거가 된 때에는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2개월 이내에 예산을 심의 결정하여야 한다.	제50조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 ... 국회에 제출하고 국회는 회계연도개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.	제54조 좌동
제94조 ② 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산안을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다.	제94조 ② 국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비 3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비	제50조 ③ 전항의 기간 내에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위 안에서 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다. 1. 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비 2. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비	제54조 ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도예산에 준하여 집행할 수 있다. 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 2. 법률상 지출의무의 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

3.2 제도운영과 평가

실제로 제도도입 이후 준예산제도가 시행된 경우는 한 번도 없었다. 이는 제5차 개정헌법에서 도입한 국회의 예산처리시한(12월 2일)이 큰 역할을 하였다고 볼 수 있다. 예산처리시한제도가 도입되어 시행된 1964년 국회부터 1970년대 초 국회까지의 초창기엔 예산처리시한이 잘 지켜지지 않았다('64;12.1, '65;12.4, '66;12.8, '67;12.28, '68;12.2, '69;12.22, '70;12.19, '71;12.2, '72;12.2 국회의결).

‘계속사업비’, ‘계속비’, ‘사업의 계속’ 사이에 의미상의 차이가 있는지? 셋째, 준예산의 집행에 있어서 세입에 의한 제한을 받는지? 둘째, 셋째 문제에 대해서는 후술한다.

그러나 1972년 10.17 대통령특별선언으로 시작된 소위 권위주의정부(박정희 정부, 전두환 정부) 시기에는 항상 헌법상시한인 12월 2일이 지켜졌다. 이는 능률 및 효율의 중시, 국회구성의 여대야소 및 정부주도 국회운영 등 여러 요인이 있겠으나 헌법위반사태에 의한 정부의 정통성 시비에 대한 우려도 한몫을 하지 않았나 생각된다. 국회예산안처리는 군사작전 하듯이 법정시한 내에 수행되었다.

1987년 제9차 개헌으로 대통령직선제로 복귀하면서 민주화요구 등 사회전반적인 변화로 정치 환경의 큰 변화를 가져왔다. 국회구성이 여소야대인 경우가 자주 나타나게 되었다. 이러한 변화를 반영하듯 노태우 정부부터 예산의 법정처리시한을 넘기는 경우가 많았다. 노태우, 김영삼, 김대중 정부로 이어지면서 그래도 1990년대 말까지는 정기국회회기가 종료되는 12월 20일 전에는 예산을 의결하는 관행이 형성되기도 하였다. 그러나 이러한 관행은 2000년대에 접어들면서 깨어지기 시작했다. 예산처리를 위해 연말에 새로운 임시국회를 소집하고 새로운 회계연도 개시 직전에 가까스로 예산을 의결하는 새로운 관행이 형성되었다. 다행히도 아직까지 임시예산안으로서의 준예산이 집행된 적은 없다.

위에서 살펴본 바와 같이 예산처리시한을 중심으로 실제 국회가 예산을 처리한 시기의 변화과정에서 다음과 같은 함의를 찾을 수 있다.

첫째 헌법상의 예산처리시한제도가 준예산집행이라는 비정상적인 사태를 막는 최소한의 완충역할은 충분히 하여 왔다.

둘째 국회의 실제 예산처리시기의 변화와 추이를 보면 바람직하지는 않지만 가까운 장래에 준예산집행이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다.

셋째 예산의 속성상 그것이 정치과정임을 부인할 필요는 없지만 우리 국회의 예산처리시기는 전적으로 당시의 정치쟁점과 연계¹⁷⁾되어 있으

17) 예컨대 2005년 말에는 사립학교법 일방처리가 쟁점이 되어 당시 야당인 한나라당의 불참 속에 예산이 처리됨. 반면 정치쟁점이 모두 미루어지는 대통령선거시기에는 11월 중 국회의결 됨.

므로 이를 감안하여 우리의 임시예산관련 법제도를 설계할 필요가 있다.

〈표 3〉 국회의 연도별 예산처리시기 추이

구분	연도	의결일	비고
박정희 정부	'73	12. 2.	여대야소
	'74	12. 1.	
	'75	12. 2.	
	'76	12. 2.	
	'77	12. 2.	
	'78	11. 14.	
	'79	12. 1.	국회해산
	'80	—	
전두환 정부	'81	12. 2.	여대야소
	'82	12. 2.	
	'83	12. 2.	
	'84	12. 1.	
	'85	12. 2.	
	'86	12. 2.	
노태우 정부	'87	10. 30.(대선)	여소야대
	'88	12. 2.	
	'89	12. 19.	여대야소
	'90	12. 18.	
	'91	12. 3.	
	'92	11. 20.(대선)	
김영삼 정부	'93	12. 7.	여대야소
	'94	12. 2.	
	'95	12. 2.	
	'96	12. 13.	
	'97	11. 18.(대선)	
김대중 정부	'98	12. 9.	여소야대
	'99	12. 18.	
	'00	12. 27.	
	'01	12. 27.	
	'02	11. 8.(대선)	

노무현 정부	'03	12. 30.	여소야대
	'04	12. 31.	여대야소
	'05	12. 30.	여소야대
	'06	12. 27.	
	'07	12. 28.(대선)	여소야대
이명박 정부	'08	12. 13.	여대야소
	'09	12. 31.	
	'10	12. 8.	

주: []는 법정기한을 지키지 못한 경우임

Ⅲ. 외국의 임시예산 관련 입법례와 운용사례¹⁸⁾

각 나라의 예산제도는 정부형태, 정치문화 및 관습을 토대로 역사적으로 변천 형성되어 왔기 때문에 이를 단순히 비교하기에는 어려움이 있다. 국회에서의 예산처리절차 및 시한 그리고 회계연도개시 전 예산불성립시의 임시예산제도도 예외가 아니다. 법적으로 제도화되어 있기도 하지만 관습적 운영에 의존하기도 한다.

OECD가 회원국 30개 나라에 대해 조사한 바에 의하면¹⁹⁾ 국회의 예산처리 완료시점을 회계연도개시 30일 전으로 하고 있는 나라가 한국을 포함 15개 국으로 50%를 차지하여 정부형태를 불문하고 압도적이었다. 그 다음으로는 법적 혹은 관습적 예산처리시한을 회계연도개시 전으로 하는 경우이나 이는 예산의 성격에서 오는 당연한 처리시한이라 할 수

18) 김중면/박노옥, 재정지출 의사결정체계 연구 분석, 기획예산처 정책자문연구용역 (2006. 12.) 31-35쪽 참조; 우리나라를 포함한 OECD 주요 10개 국가들의 사례비교에 관해서는 OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No.3(2004), The Legal Framework for Budget Systems, Part IV, Case Studies of Selected OECD Countries, 155쪽 이하 참조.

19) 한국조세연구원 재정분석센터, “OECD국가들의 예산제도비교”, 정책분석 09-05 (2009.9.), 161, 166쪽.

있다.²⁰⁾ 또한 법적 혹은 관습적 예산채택시한이 지켜지지 않을 경우를 대비해서 사용할 수 있는 임시예산제도에 대해서 대다수의 OECD국가들은 제도적 장치를 마련하여 두고 있으나 그 형태는 다양하다. 임시예산의 사용에 국회의 의결을 요하는지, 기준이 되는 예산은 전년도예산인지 정부가 제출한 새해예산안인지, 지출할 수 있는 경비의 범위와 지출시한은 어떻게 할 것인지 등에 따라 다양하며 특정한 유형으로 수렴되고 있지도 않으며 실제로 어떤 유형에 해당되는지 판단하기 어려운 경우도 많다. 여기에서는 국회의 예산처리시한, 임시예산의 결정절차와 지출범위 등을 중심으로 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 국가의 임시예산관련 법제 및 운용사례를 살펴봄으로써 우리나라 제도의 해석 및 입법적 보완을 위해 참고하고자 한다.

1. 미국

미국은 1974년 ‘의회예산법’(Congressional Budget Act)에서 의회에서 의 예산심의과정에 대한 상세한 일정을 규정하고 있으나 13개의 세출예산법이 모두 통과 되어야 하는 예산처리 시한에 대한 규정은 없으며 관습상 예산처리시한은 회계연도개시가 된다. 실제로 새로운 회계연도가 개시되어도 예산이 채택되지 않는 경우가 자주 발생하나 미국의 경우 매우 예외적으로 다른 OECD와 달리 임시예산에 대한 법규정이 없다.

새로운 회계연도가 개시²¹⁾될 시점까지 세출예산법이 채택되지 않을 경우 의회가 “계속결의(Continuing Resolutions)”를 채택하여 문제를 해결하고 있다.²²⁾ 즉, 전년도의 예산요율 또는 대통령예산안의 요율에 기초

20) 소위 Westminster국가들(웨스트민스터헌장에 의한 영연방국가들)은 호주를 제외하고는 회계연도개시 수개월 후에 국회에서 예산이 통과되는 관습을 갖고 있다.

21) 미국의 경우 새 회계연도 시작은 10월 1일이다.

22) 1세기 이상 동안 시행되어 온 계속결의는 초기보다 훨씬 확대되고 복잡한 형태로 발전되고 있으며 실제로는 임시세출법(continuing appropriations for fiscal year...)형

하여 정부의 필수불가결한 지출이 이루어질 수 있도록 의회결의를 통해 조치한다. 만약 의회가 결의를 채택하지 않거나 결의의 효력기간이 만료 되면 연방정부의 운영은 중단된다. 연방정부폐쇄사태(Shutdown)가 발생하는 것이다. 대통령제의 미국은 상이한 정당이 입법부와 행정부를 지배하고 있는 경우가 자주 나타나므로 이러한 가능성은 항상 열려 있다.

임시세출법은 통상 1주일 단위로 시한을 정해 운영하며 수차에 걸쳐 결의를 계속하는 경우도 있다. 신규 사업은 금지하고 기 계속 중인 사업은 새 회계연도에 축소될 계획이 없는 한 전년도수준의 지출이 가능하도록 한다.

미국은 예산심의절차가 매우 복잡하고 입법부와 행정부간의 예산을 둘러싼 마찰이 빈번하여 거의 매년 미국 특유의 임시예산제도인 Continuing Resolutions가 활용된다. 최근 30여 년간 세출예산법 13개 모두가 회계연도 개시 전에 통과된 경우는 '77년, '89년, '95년, '97년 등 몇 차례에 불과하며, 정치적 대립이 심할 경우 의회에서 통과된 임시세출법에 대해 대통령이 비토권을 행사함으로써 연방정부 폐쇄사태가 발생하는 경우도 자주 발생한다.²³⁾ 연방정부가 폐쇄되면 정무직, 국회의원, 군인 등을 제외한 연방정부 공무원이 무보수 휴가상태에 들어가게 된다.

2. 영국²⁴⁾

영국은 의회의 예산심의기한에 대해 법에 규정이 없으며 의회의 규정 즉 의사규칙(Standing Orders)에서 이를 구체화 하고 있다. 의사규칙에

태로 통과된다(Allen Schick, 현성수/국경복/김승기/정문종/이양성 옮김, 미국연방예산론(한울아카데미, 2005), 328-330쪽 참조).

23) 미국의 경우 우리나라와는 달리 세출예산법에 대해 대통령의 거부권이 인정된다.

24) 보다 자세한 영국의 예산일정에 대해서는 홍승현/권나현, “영국의 재정제도”, 정책분석 10-02(조세연구원 재정분석센터, 2010.12.), 70쪽 이하 참조.

의하면 예산지출에 관한 하원의 토론이 3일로 제한되며 하원은 8월 5일까지 예산지출안에 대한 토론을 완료해야 한다. 이 시기는 새로운 회계연도가 시작된 지 3개월 이상이 지나버린 시점이다.²⁵⁾

내각책임제 또는 수상정부제라는 영국의 의원내각제 명칭이 시사하듯 바와 같이 영국은 예산심의과정을 내각이 주도하며 입법부에 대한 행정부의 예산안제출시한도 없고 이는 재무부의 재량에 맡겨져 있다. 통상 정부의 예산안제출은 회계연도개시 직전에 이루어진다.

이러한 임시예산의 상례화에 따라 영국의회는 매년 회계연도개시 4-5개월 전에 정부가 제출한 임시예산을 승인(Vote on Account)함으로써 지출의 법적권한을 부여하고 있다. 영국은 매년 연례적으로 11월에 동계 추정예산안이 제출 처리되는데 이 시기에 임시예산의 승인도 이루어진다. 의회는 토론 없이 이 권한을 부여하고 있다. 결국 영국은 회계연도개시 전 예산불성립이라는 비정상적인 경우에 대비한 임시예산제도가 아니라 Westminster국가들의 관습이라 할 수 있는 회계연도개시 후 수개월이 지나서 예산이 통과되는 상황에 맞춘 일상적인 예산과정으로 정착된 제도로 이해해야 할 것이다.

3. 독일

영국의 경우와는 매우 대조적으로 독일은 헌법에 새로운 회계연도가 개시되기 전에 연간 예산을 채택할 것을 규정하고 있다.²⁶⁾ 예산이란 특정 회계연도의 국가지출에 대해 권한을 부여하는 것이므로 회계연도 개시 전에 확정되어야 하며 독일에서는 이를 사전결정의 원칙이라 하여 예산 원칙의 하나로 다루어지고 있다.²⁷⁾ 그러나 실제운영상 이 원칙이 잘 지켜

25) 영국의 경우 새 회계연도 시작은 4월 1일이다.

26) 독일연방헌법 제110조 제2항 및 제111조 제1항 참조.

27) 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I): 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로(한국

지지 않고 예산불성립에 따른 임시예산제도가 자주 활용되고 있다.

독일은 헌법상에 상세하게 임시예산제도를 규정하고 있는 바²⁸⁾ 이를 긴급예산권(Nothaushaltsrecht)이라 한다. 즉, 회계연도의 종료시까지 차 년도의 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않은 경우 연방정부는 예산법 률이 발효될 때까지 1. 법률에 의하여 설치된 시설을 유지하고 또한 법률이 정한 처분을 실행하기 위하여 2. 법률상 연방에 속하는 의무를 이행하기 위하여 3. 전년도의 예산에서 이미 승인을 얻은 범위 내에서 건축, 조달 및 그 밖의 사안을 계속하거나, 또는 이러한 목적에 대하여 보조를 계속하기 위하여 필요한 일체의 경비를 지출할 권한을 갖는다. 또한 재정수입이 이러한 비용을 충당하기에 모자라는 부분에 대해서는 진행 중인 사업의 수행을 위해 행정부는 전년도 예산의 최종 총액의 4분의 1액수에 달할 때까지 차입할 수 있다.

독일의 임시예산제도인 행정부의 긴급예산권은 의회의 의결 없이 전 년도 예산을 기준으로 새로운 예산법이 성립할 때까지 집행할 수 있으며 지출 가능한 대상경비는 헌법에 구체적으로 열거되어 있다. 흔히 독일의 임시예산제도를 우리나라 헌법규정과 규정방식이 유사하다고 하여 우 리나라 임시예산제도의 명칭이라고 볼 수 있는 준예산으로 분류하는 경우가 있으나 이는 적절치 않다. 내용상 공통점이 많다고 하여 우리 특유의 명칭을 임시예산제도의 한 유형으로 사용할 수는 없기 때문이다.

4. 프랑스

프랑스는 독일의 경우와 마찬가지로 새로운 회계연도가 개시되기 전 에 연간예산을 채택할 것을 헌법에 규정²⁹⁾하는 입법례에 속할 뿐만 아니

법제연구원, 2009.7.), 79쪽.

28) 독일연방헌법 제111조.

29) 프랑스헌법 제47조.

라 구체적인 일정까지도 헌법에 규정한 매우 드문 사례이다. 행정부의 예산의회제출시기는 법률로 규정³⁰⁾하면서 의회심의일정은 헌법에 규정을 두고 있다. 즉, 연간 국가예산법률안의 첫 번째 독회는 법안제출 후 하원은 40일 이내(상원은 15일 이내)에 완료되어야 하며, 의회양원은 70일 이내에 예산에 대한 최종 결정을 내려야한다. 1996년 개정된 헌법은 국가재정과 밀접한 관련성이 있는 사회보장재정법률안의 결정에 대해서도 시한(50일)을 규정하고 있다.³¹⁾

프랑스 제3공화국과 제4공화국하에서 1월 1일³²⁾에 예산이 채택되지 않는 사례가 빈번했고 이러한 문제를 해결하기 위해 1개월 시한의 임시예산³³⁾을 의결하는 방식이 활용되기도 하였다.³⁴⁾ 그러나 보다 근본적인 문제해결을 위해 1958년 이전까지 전혀 통제가 되지 않았던 의회에서의 예산심의시한을 헌법 개정에 반영한 것이다. 그밖에도 재정에 관한 조직법률 제4장은 예산법안의 심의와 표결에 관해 지나치리만큼 자세한 규정을 두고 있다.³⁵⁾ 우리나라 국회의 예산처리절차에 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

프랑스헌법은 예산처리시한을 규정함과 아울러 이것이 지켜지지 않을 경우에 대비한 임시예산제도로써 정부가 계속 운영되도록 정부는 정부제출 예산법률안을 법률명령(Ordonance)으로 공포할 수 있는 권한을 준다(프랑스헌법 제47조 제3항). 이 경우의 임시예산으로 지출할 수 있는 범위는 전년도 예산에서 승인된 것과 동일한 조건하에 공공서비스 제공에 필수불가결한 최소한의 규모가 되어야 한다(재정에 관한 조직법

30) 재정에 관한 조직법률 제39조는 10월 첫 번째 화요일로 규정하고 있다.

31) 프랑스헌법 제47-1조.

32) 프랑스와 독일의 회계연도 개시 시기는 우리나라와 같이 1월 1일임.

33) 우리나라 제헌헌법시기의 가예산제도와 유사함.

34) 이순우/김지영 옮김, 프랑스재정법(한국법제연구원, 2009.11.), 131쪽 참조.

35) 전학선, 주요국가의 재정법제연구(III): 프랑스의 재정관련 헌법조항을 중심으로(한국법제연구원, 2009.7.), 114-117쪽 참조.

를 제45조 제5항). 결국 프랑스의 임시예산제도는 내용상으로는 독일과 유사하다고 볼 수 있으나 예산법안처리절차를 통해 그 활용이 가급적 제한될 것으로 예상되며, 실제로 정부는 법률명령을 발동하는 절차를 밟지 않고 의회에서 법안의 의결을 항상 얻었다.³⁶⁾

5. 일본

일본헌법은 재정에 관해 별도의 장을 두고 있으나 예산처리시한이나 예산불성립시의 임시예산에 대해 아무런 규정이 없고, 예산 기타 재정에 관한 기본법인 재정법에 임시예산의 형태로 잠정예산을 규정하고 있다. 즉, 재정법 제30조는 “① 내각은 필요에 따라서 1회계연도 중의 일정기간에 걸친 잠정예산을 작성하고 이를 국회에 제출할 수 있다. ② 잠정예산은 당해연도 예산이 성립했을 때에는 실효하는 것으로 하고, 잠정예산에 기한 지출 또는 그에 기한 채무의 부담이 있는 때에는, 이를 당해연도의 예산에 기해서 반환하는 것으로 본다.”라고 규정하고 있다.

일본의 잠정예산은 국회의 의결을 거쳐 집행된다는 점에서 우리나라 제헌헌법시기의 가예산제도와 유사하다고 볼 수 있다. 제헌헌법시기의 가예산에 대한 절차와 효력을 규정한 우리 재정법 제24조가 일본 재정법을 참고하여 만들어졌기 때문에 법규정방식도 매우 비슷하다. 다만 가예산이 1개월의 시한을 제한한 반면 잠정예산은 시한의 제한 없이 여러 차례도 가능하다.

이러한 규정에 의해 실제 일본에서는 자주 잠정예산이 활용되고 있다. 예산이 성립되지 않을 경우 3월말 경 내각은 잠정예산을 제출하고 의회는 이를 의결한다.³⁷⁾ 잠정기간은 의결시마다 다르며 통상 10일에서 50일간이다. 정치상황에 따라 잠정예산의 사용은 매우 가변적이나 1990

36) 이순우/김지영 옮김, 앞의 책, 133쪽.

37) 일본의 회계연도 시작은 4월 1일이다.

년대에는 자주 사용되었으나, 2000년대 들어서는 의회의 예산처리가 회계연도 개시 전에 이루어지는 추세이다.³⁸⁾

Ⅳ. 현행법상 예산법정처리시한 및 준예산규정에 대한 해석 및 입법론

지금까지 우리나라에 있어서 헌법과 재정관계법상의 임시예산 관련 규정의 변천과정과 이에 관한 외국의 입법례를 살펴보았다. 또한 제도운영의 실제 모습에 대해서도 간단히 살펴보았다. 이러한 논의의 기초 위에 우리나라 현행법상 관련조항의 법적 성격과 의미를 어떻게 이해해야 하는지, 그리고 국회와 정부가 이를 바람직하게 운영하기 위해 어떠한 입법적 보완이 필요할 것인지에 대하여 검토해 보기로 한다.

1. 헌법상 예산처리시한

1.1 해석론

헌법 제54조 제2항은 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 규정형식이 “하여야 한다.”라고 하여 의무규정형식을 취하고는 있으나 이를 강제할 수단도 없으며, 이것이 지켜지지 않고 회계연도가 넘어갈 경우의 임시예산제도로서 준예산을 규정하고 있기 때문에 법적의무가 있다고 보기는 어렵고 훈시적 규정으로 보아야 할 것이다.³⁹⁾ 정부가 예산안제출시한인 회계연

38) 일본의 예산 및 잠정예산 성립일자에 대해서는 참의원예산위원회조사실편, 2006년도 재정관계자료집(일본 국립인쇄국, 2006. 2), 188-189쪽 참조.

도개시 90일 전(10월 2일)까지 국회에 예산안을 제출하지 않은 경우는 어떻게? 마찬가지로 해석해야 할 것이다. 왜냐하면 처리시한을 규정한 취지가 국회의 예산심의기간 보장 및 정부의 예산집행준비기간 보장에 있기 때문이다. 결국 입법부와 행정부가 헌법상 시한규정을 통해 예산화정과 집행에 서로 협력할 것을 선언적으로 규정한 것이라 볼 수 있다.

법적시한일이 공휴일과 겹치거나 연휴에 걸쳐 있는 경우 시한날짜를 어떻게 보아야 하는가? 민법의 규정에 따라 그 익일로 본다는 의견도 있고, 반대로 그 전일로 보아야 한다는 의견도 있다.⁴⁰⁾ 법적처리시한이 법률효과를 결정하는 효력규정일 경우에는 이것이 중요한 의미를 가지나 훈시규정의 취지에 따라 법적시한일은 공휴일여부와 관계없이 10월 2일, 12월 2일로 고정되어 있다고 보는 것이 타당하다. 실제로 국회의 예산처리는 공휴일여부와 관계없이 이루어지며 12월 2일 이내 처리라는 상징적 의미가 더 중요하다고 생각되기 때문이다. 다만 정부의 예산제출은 제출공문과 첨부예산서류로 이루어지는바 통상 공문서접수는 공휴일에는 관계공무원이 출근하지 않으므로 현실적으로는 10월 2일 이전 근무일에 접수할 수밖에 없을 것이다.⁴¹⁾ 그러나 연휴 등으로 어려움이 있을 경우 공휴일이라 하더라도 제출할 수 있고 관계공무원은 이를 위해 서로 협력해야 할 것이다.⁴²⁾

국회가 헌법상 예산처리시한을 넘기는 것이 상례화 함에 따라 국회의 헌법위반을 지나치게 강조하는 것은 훈시규정이라는 규정의 법적 성격에 비추어 바람직하지 않다. 오히려 입법자가 의도⁴³⁾한 예산처리시한의

39) 김철수, *학설판례 헌법학(중)*(박영사, 2009), 411쪽.

40) 기획재정부 예산실편, 2010 한국의 재정(매일경제신문사, 2010), 124-125쪽 참조.

41) 2006년의 경우 9월 30일 제출.

42) 우리나라는 9월 말, 10월 초의 추석연휴와 예산안제출시기가 겹치는 경우가 많아 많은 물량의 예산안서류인쇄 등에 소요되는 시간으로 실무자들이 추석연휴가 즐겁지 않은 경우가 많다. 예산 서류의 전산접수 등 제도개선이 필요하나 그 전이라도 접수방법 및 시기를 융통성 있게 운영할 필요가 있다.

43) 각주 16) 참조.

의미를 충분히 이해하는 것이 중요하다. 특히 예산집행준비의 중요성이 강조되어야 한다. 중앙정부의 경우 국회의 예산확정 후 국무회의심의를 거쳐 예산공고, 집행계획수립, 분기별 예산배정계획 및 월별자금계획 작성 등 정상적인 집행준비에 약 30일이 소요되는데 예산안처리지연은 준비부실로 인한 잦은 계획변경 등 눈에 보이지 않는 부작용과 비효율을 가져온다. 지방자치단체와 공공기관 등은 국회에서 확정되지도 않은 정부보조금, 출연금 등을 기준으로 편법적으로 자체예산을 편성할 수밖에 없다. 지방자치단체는 지방자치법 제127조 제2항에 따라 12월 17일(기초자치단체는 12월 22일)까지 자체예산을 확정해야하고, 각 공공기관들은 연말까지 이사회 등을 거쳐 자체 새해예산을 확정해야 하기 때문이다. 이 경우 지자체는 4~7월경 추경편성을 통해, 출연기관, 투자기관, 보조기관 등 공공기관들은 1~3월 이사회를 다시 개최하여 확정된 국가 예산내용을 반영하게 되는데 이로 인해 불필요한 행정력이 낭비될 뿐만 아니라 사업추진이 길게는 6월 이상 지연되는 결과를 초래한다.

1.2 입법론

1.2.1 예산처리시한의 존치여부

먼저 잘 지켜지지도 않는 예산처리시한을 헌법에 규정할 필요가 있는냐는 회의론이다. 필요하다면 헌법이 아니라 법률에 규정하면 된다는 주장도 이에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 다음과 같은 이유로 현행 헌법상의 처리시한을 존치시키는 것이 타당하다고 생각한다.

첫째 제3공화국헌법의 설계자들은 제헌헌법하의 가예산제도 활용이 예외현상이 아니라 실제로 자주 발생하는 것을 보고 이에 대한 대책으로 헌법상 처리시한규정을 신설하였다.

둘째 앞에서 살펴본 바와 같이 동조항은 15년 이상 잘 작동되었으며 작동이유에 대해서는 일부 비판적 시각이 있을 수 있지만 어쨌든 예산집

행의 예측가능성에 기여하였다.

셋째 OECD각국의 예에서 보듯이 법적이든 관습적이든 예산처리시한을 회계연도개시 30일 전으로 운영하고 있는 나라가 압도적인 점을 감안할 때 그 합리성을 인정할 수 있고, 예산과정에서 국회와 정부가 서로 존중 협력해야 한다는 정치적 의미를 고려할 때 헌법규정으로 존치시키는 것이 상징적 의의가 있다고 생각한다. 회의론도 처리시한의 필요성을 부정하는 것이 아니라 그 실효성에 대한 문제제기일 것이다.

1.2.2 예산처리특별절차의 도입검토

다음은 잦은 여소야대 등 정치여건의 변화로 예산의 연말처리가 상례화 되고 있는데 대한 입법적 보완방안에 대해 생각해 보기로 하자. 그동안의 예산처리과정을 보면 12월 2일 시한을 넘기는 관행이 완전히 자리 잡게 된 것은 임기 중 내내 제1당이 한 번도 과반수의석을 차지하지 못했던 김대중 정부 때였다. 이러한 관행은 노무현 정부를 거쳐 여대야소인 이명박 정부⁴⁴⁾에까지 이어지고 있다. 자연과학상의 운동법칙인 관성의 법칙이 사회현상의 경우에도 그대로 적용되는 예이다. 간헐적인 법적시한 경과는 바람직하지는 않지만 용수철처럼 복원력에 의해 원래대로 돌아갈 수 있다. 하지만 늘어져버린 용수철처럼 현재의 예산처리 관행은 이미 복원력을 상실하였다고 볼 수밖에 없다. 실제로 최근의 국회는 의사일정을 정하면서 예산안심의의 핵심절차인 예산결산특별위원회 운영일정을 11월 중순부터 시작하고 있는 바 이는 12월 2일 처리시한의 준수의를 의심하게 한다. 따라서 우리의 경우에도 이러한 문제해결을 위해 프랑스가 헌법에까지 도입한 예산안심의일정제도를 우리 실정에 맞게 도입할 필요가 있다.

44) 다만 이명박 정부에선 12월 말까지 가던 처리시기를 보다 앞당기는 시도가 이루어지고 있으나 처리시한일인 12월 2일로의 복귀시도는 아니다(국회의결일: '08년 12.13, '09년 12.31, '10년 12.8).

이를 위해서는 아래의 전제에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다. 첫째, 흔히 정기국회는 예산국회라고 부르듯이 가을의 정기국회는 새해예산안 심의에 최우선을 두고 운영되어야 한다. 2003년 2월 국회법개정⁴⁵⁾취지에 따라 정기국회의 법률안처리는 원칙적으로 다음연도 예산안처리에 부수하는 법률안에 한한다. 둘째, 국가의 합리적 운영을 위해서 회계연도개시 30일 전에는 새해 예산이 확정되어야 한다. 이의 준수를 위해 국회와 정부는 최대한 협력하여야 한다. 셋째, 예산처리가 정상적으로 시한 내에 이루어지지 못할 때에는 다른 정치쟁점과 분리하여 예산 및 부수법률만을 처리하는 특별한 절차가 필요하다. 예산이란 사용시기가 있는 만큼 일정 시점을 정하여 새해예산에 대한 국회의 확정적 의사를 민주적 방법으로 결정할 수밖에 없으며 정치적 쟁점은 이를 전제로 진행한다.

위와 같은 논의를 토대로 국회의 예산심의절차를 보완하는 방안은 12월 2일 시한경과와 12월 31일 경과(준예산집행사유)사이에 “예산처리 특별절차”를 도입하는 것이다. 즉, 예산결산특별위원회가 12월 2일까지 예산수정안을 마련하지 못하면 정부예산안은 자동으로 본회의에 상정된다. 새해예산과 직접 연계되어 있는 세법, 특별회계 및 기금법 등 예산 부수법률⁴⁶⁾도 자동 상정된다. 원내교섭단체들은 의안발의절차에 따라 수정안을 제출하고 필요시 정부도 수정안을 제출한다. 예산부수법률을 먼저 처리하고 이를 반영한 예산수정안을 12월 9일(통상 정기국회 회기 만료일)까지 최종 표결처리한다. 이러한 내용을 국회법 제84조의 예산안심사규정을 개정하여 반영한다. 만약 정부원안과 다수의 수정안이 모두 부결된다면 어떻게 될까? 본예산은 그 성격상 국회는 수정할 수는 있지만 단순히 거부만 하는 부결은 할 수 없다고 봐야 할 것이다.⁴⁷⁾

45) 국회법 제93조의2 제2항 “정기회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음연도의 예산안처리에 부수하는 법률에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”

46) 예산부수법률의 범위는 예산편성의 직접적인 전제가 된 경우로 한정해야 한다.

47) 김철수, 학설판례 헌법학(중)(박영사, 2009), 411쪽.

이 경우는 불성립상태로 보아 국회는 어떤 형태로든 새로운 수정안을 만들어 확정 시켜야 한다.

우리나라 예산처리과정은 예산내용자체보다 다른 정치쟁점과 연계되어 처리되는 경향이 유독 강하다. 바람직하지는 않지만 이러한 현실 정치의 전제하에 “예산처리특별절차”가 받아들여질 수 있을지 생각해 볼 필요가 있다. 국회구성이 여대나 야대나 쟁점이 예산내용이나 다른 정치적 쟁점이나 등 경우에 따라 다양한 견해가 제기될 수 있겠지만, 예산처리과정에서 견제자로서 주도적 역할을 수행하는 야당에게 예산처리연의 부담으로부터 벗어날 수 있는 명분을 줄 수 있다. 다만 여소야대의 경우 여당의 입장에서 예산만의 분리처리의 장점은 있으나 지나친 예산 삭감공세에 시달릴 수 있다. 그러나 국회에서의 예산조정의 실질은 인기 없는 삭감보다 이해관계가 확실한 증액이 관심사일 수밖에 없으며, “예산처리특별절차”가 발동되면 명분이 확실한 내용만 각 교섭단체의 책임하에 수정안을 제시해야 하므로 여당에서 크게 우려할 이유는 없다.

2. 임시예산으로서의 준예산제도

임시예산제도는 활용되지 않고 제도로서만 존재하는 것이 이상적이다. 제헌헌법시 자주 사용되었던 가예산제도 대신 1960년 준예산제도를 도입한 후 지난 50년 동안 한 번도 사용되지 않았다는 사실만으로도 그 이유야 어쨌든 입법자의 목적은 달성된 것이다. 90년대에 접어들면서 준예산제도는 예산당국 내부 실무단계에서 가끔 검토하던 수준이었으나, 2000년대 들어서는 언론의 관심을 받게 되었고, 최근에는 정부차원의 대책을 구체적으로 논의하는 단계에 이르렀다.

그동안 국회의 예산처리 일정추이를 보면 조만간 준예산집행이 현실화할 우려가 있다. 반면 헌법규정 외에 헌법취지를 반영하여 구체적인 집행대상과 범위를 정하여야 할 국가재정법은 제55조에서 아무런 내용

없이 헌법규정을 반복하고 있을 뿐이다. 이러한 입법의 미비가 준예산집행에 대한 우려⁴⁸⁾로 준예산사태를 예방하는 효과가 있으므로 국회와 정부는 구체적 입법을 피하고 있는지도 모른다.

이제는 우리 준예산제도의 구체적 해석기준과 입법적 보완방안을 마련해야 할 시기라고 생각된다. 다만 이것이 준예산제도의 활용을 촉진하는 역할을 해서는 안 된다.

2.1 해석론

준예산제도는 이유가 어떠한 국회가 회계연도 개시 전까지 예산을 의결하지 못한 비상적 시기에 국회의 예산심의확정권을 넘어서 정부가 한시적 예외적으로 집행하는 것이다. 따라서 재정의회주의라는 헌법의 취지에 비추어 국회의 예산심의확정권을 존중하여 정부의 준예산 집행 범위는 최소한의 국가기본기능을 유지하는 한도에서 필요최소한으로 인정하도록 엄격하게 해석하여야 한다. 이러한 기본적인 해석원칙에 따라 우리 헌법 제54조 제3항 및 국가재정법 제55조를 살펴보면 다음과 같다.

2.1.1 정부의 준예산집행권과 효력

새로운 회계연도 개시시점까지 예산안이 의결되지 못할 경우 1월 1일 0시부터 별도의 조치 없이 정부의 준예산집행권이 발생하며 국회에서 예산이 확정되는 시점에 자동적으로 실효된다. 준예산집행권에 근거해서 집행된 예산은 당연히 확정된 예산에 흡수될 것이며, 국가재정법 제55조 제2항에서 이러한 준예산 집행의 효력을 주의적으로 규정하고 있다.

여기서 문제가 되는 것은 준예산집행권 발생시점이전에 정부는 준비를 위한 행위를 어느 범위까지 할 수 있느냐이다. 예산의 집행을 위해서

48) 국회의 입장에서 준예산집행은 예산확정권의 일부가 정부로 넘어간다고 볼 수 있다.

는 집행지침, 배정계획수립, 예산배정 등이 선행되어야 하는데 준예산집행권이 발생하지도 않은 시점에서 국무회의를 거쳐 이러한 준비행위를 할 경우 논란이 될 수 있다. 단순한 사실행위가 아닌 법적 의미를 가진 준비행위는 이론상 준예산집행권이 발생한 시점 이후에 가능하다고 해석해야 할 것이다. 입법적 보완이 필요한 사안이다.

2.1.2 준예산 집행기준이 되는 예산

국회의 의결 없이 정부에 집행권을 부여하는 준예산제도의 취지상 국회의 의사가 이미 확정적으로 표출된 전년도 예산을 기준으로 해야 할 것이다. 헌법이 규정한 “전년도 예산에 준하여”라는 표현은 이러한 의미를 담고 있다. 그러나 기준이 될 전년도예산의 의미를 재정의회주의에 맞게 보다 구체화할 필요가 있다. 첫째 국회에서 의결된 최종예산(추경이 있을시엔 추경)이 기준이다. 예비비사용, 이전용 등은 고려대상이 아니다. 둘째 전년도예산과 새해예산안의 물량과 단가를 비교하여 적은 물량, 낮은 단가를 적용한다. 모든 세출예산은 물량과 단가의 표현이며 정부가 새해에 축소하거나 없앨 계획이 있는 경우 새해예산안이 기준이 된다. 셋째 세입예산은 준예산의 대상이 아니다. 경비의 집행 즉 지출만이 준예산의 대상이다. 현행헌법 이전의 헌법은 ‘세입의 범위 안에서’라는 문구를 갖고 있었으나 이는 특별한 의미를 갖는다고 볼 수 없어 현행 법에서는 삭제되었다. 왜냐하면 세입 없이 지출이 이루어질 수 없는 당연한 내용을 규정한 것이기 때문이다. 여기서 문제가 될 수 있는 것은 전년도 세입예산상의 차입한도에 따라 차입할 수 있느냐이다. 국회의 승인이 없다는 점에서 부정적으로 해석해야 할 것이다. 그러나 회계마다 연간 월별 수입구조가 다르고 차입의준규모의 비중이 클 경우 및 준예산집행이 장기화될 경우에는 문제가 될 수 있다. 앞서 본 독일의 사례를 참고하여 입법적 보완이 필요하다고 본다.

2.1.3 집행대상이 되는 경비의 범위

2.1.3.1 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지 운영 국가기능 유지를 위해 기 설치된 기관 또는 시설의 유지 운영을 위한 경비가 1차적인 준예산집행대상이다. 헌법이나 법률에 의해 설치되었다 함은 헌법이나 법률에 명시적인 설치근거가 있는 경우⁴⁹⁾뿐만 아니라 법률에 명시적인 위임근거가 있는 경우⁵⁰⁾도 포함된다. 문제는 법률에 명시적인 위임근거 없이 하위법령에 의해 설치된 경우이다. 위원회, 기획단, 추진단 등의 이름으로 수십 개가 운영되고 있다. 헌법의 취지상 이들은 배제된다고 본다.

유지운영비란 기관 또는 시설의 기능을 유지하기 위해 소요되는 인건비 등 경상적 성격의 경비를 말한다.⁵¹⁾ 인건비와 관련해서는 실무 집행상 기술적인 문제가 많이 발생할 것으로 예상되나 앞에서 제시한 준예산 집행기준이 되는 예산의 원칙을 가지고 판단하면 될 것이다. 다만 신규 인력임용과 관련해서는 미국의 정부폐쇄의 예를 들어 그것이 기존인력 중 퇴직 이직자를 대체하기 위한 인력임용도 배제해야한다는 주장이 제기될 수 있다는 우려가 있다.⁵²⁾ 미국과 달리 의회의 의결을 요하지 않는 준예산제도하에서는 집행기준예산원칙이 지켜지는 한 보다 융통성 있게 대체를 위한 신규임용은 가능하다고 보아야 할 것이다.

49) 출자, 출연, 보조를 받는 공공기관 중 개별 법률에 명시적인 설치근거가 있는 경우가 많다. 다만 준예산집행대상경비 여부는 유지운영비요건에 의해 많이 제한될 것이다.

50) 예컨대 정부조직법에서 대통령령에 위임된 부속기관과 특별지방행정기관이 이에 해당된다.

51) 우리나라 예산사업 분류상으로는 인건비, 기본경비, 사업비 등의 개념을 사용하고 있으나 준예산집행대상을 판단함에 있어서는 이러한 분류기준에 역매일 필요는 없다.

52) 김종면, “준예산 편성의 이슈”, 재정포럼(한국조세연구원, 2010.5.), 30쪽.

2.1.3.2 법률상 지출의무의 이행

국채원리금 상환처럼 법률상 지출의무의 이행임이 명백한 경우도 있지만 분명하지 않은 경우도 많다. 지출의무의 근거가 되는 법률규정 형식만을 기준으로 하기도 어렵다. 지출의무의 이행시기가 정해져 있고 이를 경과하면 지연이자 등 추가적인 지출소요가 발생하는 경우,⁵³⁾ 지급의무이행의 상대방이 개별 법률에 의해 청구권 또는 수급권을 갖는 경우,⁵⁴⁾ 국가와 지방자치단체간의 재원배분원칙에 의거한 법정교부금 등이 여기에 해당한다고 해석된다. UN, PKO 등 국제조약 및 협약에 의한 의무분담금은 대부분 지출시기 조정이 가능하므로 제외되는 것으로 봐야 할 것이다.

2.1.3.3 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

이 항목은 우리 헌법 표현상으로는 ‘계속사업비’, ‘계속비’, ‘사업의 계속’으로 변천되어 왔으나 일반적으로 현행 헌법 제55조가 규정하고 있는 계속비와 동일하게 제한적으로 해석되고 있다. 계속비제도는 사업 기간과 연부액을 미리 국회의 의결을 받아 수년에 걸쳐 지출하는 예산형식으로서 단연도 예산원칙에 충실한 우리나라 예산운영에서는 일부 도로건설 사업을 중심으로 매우 제한적으로 운영되고 있다. 따라서 실제 이 조항에 근거해서 준예산으로 집행할 대상은 별로 없다. 입법자가 헌법 조문상 연결되어 있는 제54조와 제55조의 표현을 구태여 구분한 것은 이 항목이 계속비 외의 어떤 경우를 예상하고 있다고 볼 수 있다. 실제 각종 공사는 수년에 걸쳐 이루어지고 이들 사업의 총사업비가 관리되고 있으며 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 제21조는 장기계속계약제도를 인정하고 있다. 그렇다고 이러한 경우를 모두 이 항목에 해당된다고 해석하기는 어렵다. 구체적인 범위에 대한 입법적 보완이 필요하다.

53) BTL지급금, 국가배상금 등이 이에 해당한다.

54) 국가유공자연금, 국민기초생활보장법에 의한 생계급여 등.

2.2 입법론

2.2.1 국가재정법 개정방향

위에서 살펴본 바와 같이 현행법상의 준예산제도는 실제 작동하게 되면 논란이 될 사항이 많다. 적법한 사전준비행위의 범위, 세입확보에 있어서 차입허용범위, 집행대상경비의 범위와 관련된 헌법상 열거조항의 구체적 의미 등 몇 가지 중요한 사항에 대해서만 문제제기를 하였다. 이러한 문제들을 포함하여 예상될 수 있는 쟁점들을 해결할 수 있는 입법적 보완책을 조속히 마련하여 국가재정법 제55조를 개정해야 할 것이다. 구체적 법률개정안을 마련함에 있어서는 독일의 경험사례에 대한 선행연구가 많은 참고가 될 것이라고 생각한다.

준예산에 대한 입법적 보완방안은 국회와 정부 간에 정치적 논란을 불러일으킬 가능성이 큰 사안이다. 방치하는 것이 오히려 낫다고 생각할 수도 있지만 이제는 제도보완을 서둘러야 할 때다. 이 과정에서 대전제가 되어야 할 원칙은 “재정의회주의”와 “국가기능의 지속성 확보”의 조화이다. 이러한 원칙에 따라 국회와 정부가 서로 상대방의 입장을 우선적으로 고려한다면 의외로 쉽게 합의에 도달할 수 있을지도 모른다.

2.2.2 헌법상 준예산조항 개정검토

끝으로 우리 헌법상 준예산제도 자체의 타당성에 관한 의견을 제시해 보고자 한다. 회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 못할 경우에 대비한 임시예산제도는 그 나라 특유의 문화와 정치경험을 토대로 발전되어 실제운영은 매우 다양하다. 미국의 Continuing Resolution은 유사사례를 찾아볼 수 없는 미국특유의 제도이다. Westminster국가들을 대표하는 영국의 Vote on Account는 임시예산제도이라기보다는 예산확정과정의 또 다른 절차로 이해되어야 한다. 대륙법계 전통을 갖고 있는 독일, 프랑스, 일본, 한국을 비교하여 보면, 국회의 사전의결을 얻는 방법⁵⁵⁾으로

제헌헌법시기의 한국의 가예산, 일본의 잠정예산, 제5공화국 이전의 프랑스제도와 국회의 의결 없이 제한된 경비만을 집행하는 방법으로 한국의 준예산, 독일의 Nothaushaltsrecht, 프랑스의 Ordonance로 대별하여 볼 수 있다. 재미있는 사실은 우리나라와 프랑스가 헌정운영경험을 토대로 비슷한 시기에 현행 제도를 도입하였고 “활용되지 않는 임시예산제도”라는 이상을 실현하고 있다는 사실이다.⁵⁶⁾ 또한 임시예산제도란 정치투쟁 등 사유로 국회가 정상적이지 못할 경우를 대비한 것이므로 국회의결 없이 집행할 수 있는 우리의 준예산제도는 여소야대가 자주 나타날 수 있는 대통령제 국가에서 더욱 필요한 제도라 할 수 있다. 우리헌법의 기초자들도 제헌헌법 논의과정⁵⁷⁾에서 회계연도개시전 예산 미확정시 “내각은 전년도 예산을 시행한다.”라고 하여 현행 준예산의 입장이었다. 그러나 한편으로는 변화하는 국민의 다양한 요구를 수용해야 하는 예산집행이 전년도 예산을 기준으로 최소한의 국가기능유지만 해야 하는 준예산으로는 사실상 정상적인 국가기능이 마비된다. 이를 다소나마 해결하기 위해서는 현행 헌법상의 준예산집행대상경비의 틀은 유지하되 구체적 내용을 정할 법률위임조항을 헌법에 신설함으로써 국가재정법을 통해 보다 융통성 있는 설계가 가능하도록 할 필요가 있다.

55) 의회의 의결을 얻는 임시예산제도는 통상 새해예산안을 기준으로 지출할 수 있는 경비의 종류에도 제한이 없다.

56) 흔히 우리제도가 헌법상 규정방식이 독일과 유사하여 독일법에서 유래된 것으로 설명되나, 입법자의 의도가 무엇이었는지는 모르겠으나 실제 현실은 프랑스와 가장 유사하다.

57) 유진오씨 헌법초안을 비롯하여 모든 초안이 동일함(김철수편, 입법자료교재헌법(박영사, 1980), 11-34쪽 참조); 신규예산 통과시까지 전년도예산을 자동연장 하는 대표적 헌법례는 스페인임.

V. 결 론

이상에서 회계연도 개시 전까지 국가예산이 성립되지 못할 경우에 대비한 임시예산 관련 제도에 대한 전반적인 검토를 해 보았다. 먼저 우리나라의 임시예산 관련 법제의 변천과정과 운용경험을 살펴보았으며, 외국의 관련 입법례 및 운용사례도 기존의 연구 및 조사 자료를 통해 정리하여 보았다. 그리고 이러한 기초자료를 토대로 우리의 현행 임시예산 관련 제도의 발전방향을 찾아보고자 하였다. 특히 헌법상의 처리시한을 넘기고 회계연도 개시 전까지 예산 성립이 이루어지지 못하는 경우의 중간단계에 소위 “예산처리특별절차”의 도입을 제시하여 보았다.

원래 우리 헌법이 예상하고 있는 정상적인 국회의 예산처리는 헌법이 정한 처리시한인 12월 2일이 지켜지고 준예산집행이라는 임시예산제도는 사문화되는데 있다고 할 수 있다. 지난 50여 년 동안 이러한 기대는 충족되어 왔다. 그러나 최근의 정치현실은 자꾸만 준예산집행이란 비정상상태로 나아간다는 우려를 금할 수 없다. 그렇다고 예산과정의 본질상 정치권만 탓한다고 해결될 일이 아니다.

이를 위해서는 첫째 헌법상 예산처리시한의 의미와 중요성에 대한 이해가 절대적으로 필요하다. 부득이한 사정으로 처리시한을 경과하는 경우가 생기더라도 다음해에 곧장 원래대로 돌아가려는 복원력이 생기기 때문이다. 둘째 최근 상실된 복원력의 회복을 위해서는 민주적의사결정절차로서 새로운 “예산처리특별절차”가 도입되어야 한다. 정치쟁점에 대한 논란을 일시적으로 중지할 수 있는 명분을 줄 수 있기 때문이다. 셋째 만일의 사태가 오지 않는 것이 좋겠지만 만약을 대비하여 준예산제도의 절차와 내용을 보완하려는 노력이 조속히 이루어져야 한다. 제도보완과정에서 국회와 정부 간의 상호이해가 보다 촉진될 것이기 때문이다. 금년 정기국회의 예산처리가 법정시한 내에 이루어지기를 기대하며 아

올리 관련법제의 입법적 개선을 바란다.

(투고일 2011년 7월 31일, 심사일 2011년 8월 12일, 게재확정일 2011년 8월 16일)

주제어 : 임시예산, 준예산, 잠정예산, 가예산, 정부폐쇄

참고문헌

1. 단행본

- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
- 김철수, 헌법개정, 회고와 전망, 대학출판사, 1986.
- 김철수, 학설판례 헌법학(중), 박영사, 2009.
- 김철수편, 입법자료교재 헌법, 박영사, 1980.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2006.
- 이순우/김지영 옮김, 프랑스재정법, 한국법제연구원, 2009.
- 일본 참의원예산위원회조사실편, 2006년도 재정관계자료집, 일본 국립인쇄국, 2006. 2.
- 전학선, 주요국가의 재정법제연구(III): 프랑스의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009. 7.
- 현성수/국경복/김승기/정문중/이양성 옮김, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005.
- 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I): 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009.
- 기획재정부 예산실편, 2010 한국의 재정, 매일경제신문사, 2010.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제1권, 1990.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제3권, 1990.
- 한국개발연구원, 한국재정40년사 제7권, 1991.
- OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No.3(2004), The Legal Framework for Budget Systems.

2. 논문

김종면, “준예산 편성의 이슈”, 재정포럼, 한국조세연구원, 2010.

김종면/박노옥, “재정지출 의사결정체계 연구 분석”, 기획예산처 정책자문연구용역, 2006.

정해방, “예산안처리 안되 생긴 손실 국회가 책임질건가?”, 국정브리핑, 2005. 12.

한국조세연구원 재정분석센터, “OECD국가들의 예산제도비교”, 정책분석 09-05, 조세연구원 재정분석센터, 2009.

홍승현/권나현, “영국의 재정제도”, 정책분석 10-02, 조세연구원 재정분석센터, 2010.

[Abstract]

A Study on the Legal Provisions Related to Provisional Budgets

—Focusing on Article 54 of the Korean Constitutional Law—

Hae-Bang Chung*

This paper discusses how the legal provisions related to provisional budgets should be interpreted. In this regard, other country cases on the legislation and application of legal provisions related to provisional budgets are analyzed, and Korea's historical changes and experiences in the legislation of constitutions and budget laws are studied.

Legal provisions for executing a provisional budget are stated in the constitution in Korea. The constitution stipulates that the National Assembly shall decide upon the budget bill within 30 days before the beginning of the fiscal year and if the budget bill is not passed by the beginning of the fiscal year, the Executive may, in conformity with the budget of the previous fiscal year, disburse funds for some limited purposes until the budget bill is approved by the National Assembly. However, the National Finance Act states that provisional budgets can only be executed in compliance with the provisions of the constitution.

Until now, the government and the National Assembly, which operate the provisional budget system, have overlooked this legal shortfall. Taking

* Professor of Law School, Konkuk University.

into account the actual behavior of the government and the National Assembly, this study argues and demonstrates that the provisions regarding provisional budgets in the constitution should be interpreted in the aspect of fiscal democracy.

In addition to this demonstration, this study also discusses the need for amending or revising the constitution and the National Finance Act including National Assembly Act in order to resolve the existing problems in the legal system, i.e., provisions regarding special budget resolutions procedures should be enacted in the National Assembly Act as in other country cases such as France and provisions in the constitution limiting the circumstances under which provisional budgets can be executed should be mitigated.

Key Words : Provisional Budget, Continuing Resolution, Vote on Account, Government Shutdown

