

## 헌법상 재정의회주의의 규범내용

정 극 원\*

### < 목 차 >

- I. 머리말
- II. 헌법상 조세에 관한 기본원칙
- III. 예산안심의 · 확정권
- IV. 결산심사권
- V. 그 밖의 정부의 재정행위에 대한 동의권 · 승인권
- VI. 맺음말

### I. 머리말

‘대표 없는 과세 없다(No taxation without representation).’ 조세법률주의의 원칙을 천명한 이 사상<sup>1)</sup>은 1215년 영국의 대헌장(Magna Carta)에서 비롯되어, 1689년 영국의 권리장전, 1776년 미국 버지니아 권리장전 및 1789년 프랑스의 인권선언 등을 거쳐 원칙적으로 확립된 후 오늘날 세계 각국의 헌법에서 채택되고 있다. 근대국가이든 현대국가이든 국가를 유지·존속하기 위하여서는 재원을 필요로 한다. 예외적으로 자원이 풍부한 국가는 이를 통하여 국가가 스스로 일부의 재원을 마련하는 경우도 있지만, 일반적으로 국가의 유지·존속을 위하여 필요로 하는 재원을 국민으로부터 조달하여야 한다. 그것이 바로 국왕의 세금징수였고 오늘날의 조세이다. 조세는 공권력 또는 강제력을 동원하여 대가 없이

\* 대구대학교 DU인재법학부 교수.

1) 즉 조세를 행하는 사람들은 그것을 행하기도 하고, 그것의 이용을 통제하기도 해야 한다는 것이다. 국민대표는 조세를 수행하는, 또는 세금을 지불하는 국민들의 대표였으며, 그들이 조세에서 승인한 것이 그들의 위임자 자신에 의하여 수행되었다. 카를 슈미트/김효진 옮김, 「헌법과 정치」, 산지니, 2020, 173면.

징수하는 재원이라는 점에서, 자본주의적 사유재산에 반하는 성질을 가진다. 국가의 재원조달과 사유재산 보장의 대칭적 모순을 조정하기 위해서 헌법에서 조세의 부과는 사전에 국민의 대표기관인 의회의 동의를 받도록 규정하고 있다. 나아가 조세를 통하여 마련한 재정집행에 있어서도 국가가 자의적으로 행하는 것이 아니라 국민의 대표기관인 국회의 승인과 통제를 받도록 하고 있다. 이른바 국가의 재정에 관하여서는 국회가 그 권한을 갖는 재정의회주의이다.<sup>2)</sup>

우리 헌법에는 이와 같은 국회의 재정에 관한 권한으로서, 조세법률주의(제59조), 예산안의 심의·확정권(제54조), 추가경정예산의 심의·확정권(제56조), 계속비와 예비비에 대한 의결·승인권(제55조), 기채동의권(제58조 전단), 예산 외에 국가의 부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조 후단), 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(제60조 제1항), 결산심사권(제99조) 및 긴급재정경제처분에 대한 승인권(제76조 제3항) 등 여러 규정을 두고 있다. 국가는 국가기관의 유지, 정책의 수행 및 국민에 대한 급부의 제공 등을 위하여 막대한 재원을 마련하여야 하는데, 이는 기본적으로 조세라는 국민의 부담을 통하여 이루어지게 된다. 국민의 대표로서 국회는 이와 같은 헌법상의 권한을 통하여 국가의 재원마련에 있어서의 국민부담에 대한 민주성을 확보할 뿐만 아니라 정부의 재정지출에 대하여서도 합리적 통제를 한다.<sup>3)</sup>

국회가 가지는 헌법상의 주된 권한으로는 입법권, 재정권, 헌법기관구성권 및 국정통제권 등이 있는데, 재정권은 입법권과 더불어 가장 전통적인 국회의 권한이다.<sup>4)</sup> 오늘날 현대국가가 지향하는 급부국가 및 복지국가는 국민에게 다양한 급부의 제공은 물론 노령복지연금, 아동수당, 아동부양수당, 가족수당, 특별아동부양수당, 실업수당 등 현금지급의 영역을 대폭적으로 넓혀가고 있다. 특단의 경우이기는 하지만 2020년 1월 21일 우리나라에서 처음으로 발생한 코로나

2) 이처럼 재정에 관한 중요사항은 의회의 의결을 거치도록 하고 있다는 점에서 이를 재정의회주의라 하거나(성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2019, 1144면) 또는 의회의결주의(권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010, 898면; 심경수, 『헌법』, 법문사, 2020, 442면; 이동훈, 『헌법강의』, 동방문화사, 2019, 600면) 및 재정민주주의(김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2013, 1384면; 정영화, “헌법 제54조”, 한국헌법학회 편, 『헌법주석 [국회, 정부]』, 경인문화사, 2017, 223면)라고도 한다.

3) 국가의 재정사항을 결정하고 집행하기 위해서는 집행부와 입법부 간에 견제와 균형의 메카니즘이 반드시 형성되어야만 재정에 있어서의 민주성이 확보될 수 있는 것이다. 김지영, “국가재정에 있어서의 의회와 행정부 간의 이원적 형식주의와 재정민주주의에 대한 고찰”, 『공법학연구』 제42집 제1호(한국공법학회), 2013. 10, 493면.

4) 성낙인, 전거서, 476면.

19가 국민의 생활경제를 거의 마비하게 만들자 국가는 전 국민에게 5월 10일부터 재난기본소득 100만원(4인 가족 기준)을 지급하겠다고 한다. 현금지급은 수급자의 실질적 복지실현과 부의 재분배의 효과로 나타나는 것이지만, 그 특성상 지출만 있고 수입은 없는 일방적 구조라는 점에서 결국은 어떻게 그 재원을 마련하느냐에 직면하게 된다. 이에 소요되는 막대한 비용을 이미 마련하고 있거나 국민경제 여건이 이를 뒷받침해줄 수 있다면 문제는 없지만, 그렇지 않다면 국민의 세금과 국채의 발행 등을 통하여야 한다. 어느 방법이든 결국은 국민의 부담증가로 이어지거나 아니면 후세대의 부채로 떠넘기게 된다. 국가부채의 증가는 고스란히 현재 또는 미래의 국민의 부채가 되어 국민의 경제생활은 물론 국가의 장래에까지 큰 영향을 미치게 된다. 국회의 재정권의 행사는 단순히 국민부담에 대한 민주적 통제를 넘어 이제 국가와 국민생활의 미래를 결정하는 것이 되었다. 본고는 이와 같은 국회의 재정권에 대한 헌법규범의 구체적 인 내용을 살펴보고, 그 내용을 체계적으로 정리함으로서 국회의 재정권에 대한 헌법인식의 확산 및 보편화에 기여하고자 하는 데에 있다.

## II. 헌법상 조세에 관한 기본원칙

### 1. 조세법률주의

조세라 함은 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 재원조달의 목적으로 과세권을 발동하여 일반국민으로부터 반대급부 없이 강제적으로 부과·징수하는 과징금이다.<sup>5)</sup> 조세는 공권력 또는 강제력을 사용하여 대가 없이 징수하므로 개별적 수익과 대응하지 않는 무상의 재원이다.<sup>6)</sup> 조세는 이와 같이 그 성질상 국민 개개인에 대한 재산권의 침해로 전제로 하는 것이므로 반드시 국민의 대표인 국회가 제정한 법률에 의하여 부과하여야 한다는 것이 조세법률주의이다.<sup>7)</sup> 조세는 국민의 재산권 내지는 경제활동에 매우 민감한 영향을 미치기 때

5) 현재 1991. 11. 25. 91헌가6.

6) 정영화, 전계서, 223면.

7) 조세법률주의는 '법률에 의한 행정의 원칙'을 재무행정의 영역에 적용한 것이다. 권영성, 전계서, 901면.

문에 의회주의 초기부터 대의기관으로 하여금 정부의 조세정책에 적극적으로 관여할 수 있도록 하였다.<sup>8)</sup> 헌법 제59조에는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 하여 조세법률주의를 규정하고 있다. 따라서 조세의 부과·징수는 반드시 법률로써 해야 하며, 법률에 근거가 없으면 국가는 조세를 부과·징수할 수 없다.<sup>9)</sup> 조세법률주의는 헌법 제38조에서 “모든 국민은 법률에 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.”는 국민의 납세의무와 사유재산권 보호의 취지를 규정한 것으로서, 과세요건법정주의와 과세요건명확주의를 그 핵심적인 내용으로 하며,<sup>10)</sup> 소급과세금지도 이에 해당한다. 과세요건법정주의는 납세의무자, 과세대상, 과세표준, 세율 등의 과세요건과 조세의 부과 및 징수절차를 법률로써 규정해야 한다는 원칙이다. 그렇다 하더라도 과세요건은 극히 전문기술적인 판단을 필요로 하는 경우가 많으므로,<sup>11)</sup> 그러한 경우의 위임입법에 있어서는 기본적인 조세요건과 과세기준이 법률에 의하여 정하여지고 그 세부적인 내용의 입법을 하위법규에 위임한 경우 일률적으로 헌법상 조세법률주의에 위반되는 것은 아니다.<sup>12)</sup> 이에 반하여 과세요건명확주의는 조세분야에 ‘법률의 명확성원칙’의 구체적 표현으로서,<sup>13)</sup> 과세요건을 법률로서 정하였다고 하더라도 그 규정내용이 지나치게 추상적이고 불명확하면 과세관청의 자의적인 해석과 집행을 초래할 염려가 있으므로 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 원칙이다.<sup>14)</sup> 따라서 입법자는 조세에 관한 법규정의 제정에 있어서 법의 문장과 내용을 명확하게 규정하여야만 한다. 즉 조세법률주의가 지배하는 조세법의 영역에서는 경과규정의 미비라는 명백한 입법의 공백을 방지하고 형평성의 왜곡을 시정하는 것은 원칙적으로 입법자의 권한이고 책임이지 범문의 한계 안에서 법률의 해석·적용하는 법원이나 과세관청의 몫은 아니게 된다.<sup>15)</sup> 그러므로 조세법규의 해석에 있어 유추해석이나 확장해석은 허용되지 아니하고 엄격히 해석하

8) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2009, 895면.

9) 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2015, 1145면.

10) 헌재 1995. 7. 21. 92헌바27등.

11) 조세법의 주된 규율대상인 경제적 현상은 천차만별이고 생성·변화가 무성하기 때문에, 조세법률주의의 원칙을 고수한다고 하더라도 법률로써 조세에 관한 모든 사항을 빠짐없이 완결적으로 규정하기는 곤란하다. 권영성, 전게서, 902면.

12) 헌재 2002. 6. 27. 2000헌바88.

13) 한수웅, 전게서, 1143면; 또는 과세요건의 명확성원칙이라고도 한다. 정영화, “헌법 제59조”, 한국헌법학회 편, 『헌법주석 [국회, 정부]』, 경인문화사, 2017, 295면.

14) 권영성, 전게서, 900면; 성낙인, 전게서, 455면.

15) 헌재 2012. 5. 31. 2009헌마123.

여야 하는 것은 조세법률주의에 비추어 당연한 것이다.<sup>16)</sup> 물론 과세요건의 지나친 구체화와 명확화는 규율대상의 개별적인 고유함과 특수함을 고려하는 것을 어렵게 만드는 결과를 가져오지만,<sup>17)</sup> 국민 부담을 전제로 하는 조세의 특성상 그 명확성과 예측가능성의 확보를 위하여 느슨하게 적용되어서는 안 되는 것이다. 조세법률주의의 이념은 결국 과세요건을 국회가 제정한 법률로 명확하게 규정함으로써 국민의 재산권을 보장하과 동시에 국민의 경제생활에 있어서 법적 안정성과 예측가능성을 보장하기 위한 것이라는 점에서,<sup>18)</sup> 더욱 엄격하게 적용되어야 하는 것이다.

소급과세금지 는 헌법 제13조 제2항(모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.)에 따라 이미 완성된 과세요건 사실에 대하여 새로운 세법에 의하여 소급하여 과세해서는 안 된다는 원칙을 말한다. 소급과세금지의 원칙은 헌법상 신뢰보호의 원칙과도 직접적으로 연계 되는데,<sup>19)</sup> 국세기본법 제18조 제3항(세법의 해석이나 국세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석이나 관행에 의한 행위 또는 계산은 정당한 것으로 보며, 새로운 해석이나 관행에 의하여 소급하여 과세되지 아니한다.)과 지방세기본법 제20조 제3항(이 법 및 지방세관계법의 해석 또는 지방세 행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석 또는 관행에 따른 행위나 계산은 정당한 것으로 보며 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 과세되지 아니한다.)에 명문으로 규정하고 있다. 조세법률주의 그 입법의 규정의 방식에 있어서 의회가 매 년도마다 새로이 조세의 부과·징수에 관한 법을 제정해야 하는 일년세주의와 의회가 일단 조세에 관한 법률을 제정하면 별도의 규정이 없는 한 영구적으로 적용되는 방식의 영구세주의가 있는데, 헌법 제59조의 조세법률주의는 영구세주의를 규정한 것이라 하겠다.

## 2. 조세평등주의

조세평등주의는 조세법률주의와 함께 조세법의 기본원칙으로서,<sup>20)</sup> 조세입법

16) 헌재 1996. 6. 29. 95헌마41.

17) 한수웅, 전게서, 1146면.

18) 헌재 1999. 3. 25. 98헌가11; 2002. 12. 18. 2002헌바27등.

19) 성낙인, 전게서, 456면.

20) 헌재 2001. 8. 28. 99헌바54.

을 함에 있어서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 법을 제정하여야 할 뿐만 아니라, 조세법의 해석·적용에 있어서도 모든 국민을 평등하게 취급하여야 하는 의무를 말한다.<sup>21)</sup> 조세평등주의는 조세정의의 실현을 목적으로 하는 것으로 입법자뿐만 아니라 행정까지도 구속하는 원칙이다.<sup>22)</sup> 조세의 부과에 있어서 실질과세의 원칙과 응능부담의 원칙을 그 내용으로 한다. 실질과세의 원칙은 경제적 실질에 따라 능력에 맞는 공평한 부담을 과하려는 과세입법 및 세법적용의 원칙이며,<sup>23)</sup> 응능부담의 원칙은 담세능력에 따른 과세(담세능력존중)원칙이다.<sup>24)</sup> 조세의 부담은 공동체 구성원이 모두 부담하여야 하므로 담세능력을 가지고 있는 국민은 예외 없조세를 부담하여야 하고 담세능력이 없는 국민은 다른 형태로 공동체에 기여하는 것이 조세부담에서 요구되는 공평의 원리에 부합한다.<sup>25)</sup> 그러므로 조세는 부과와 징수를 납세자의 담세능력에 상응하여 공정하고 평등하게 할 것을 요구하며 합리적인 이유없이 특정의 납세의무자를 불리하게 하거나 우대하여서는 안 된다.<sup>26)</sup> 담세능력에 따른 과세는 한편으로는 동일한 소득은 동일하게 과세될 것을 요청하는 ‘수평적 조세정의’,<sup>27)</sup> 및 다른 한편으로는 소득이 다른 사람들간의 공평한 조세부담의 배분을 요청하는 ‘수직적 조세정의’로 나눌 수 있다.

### 3. 조세법률주의의 예외

법률의 적용에 있어서는 예외가 있듯, 조세법률주의에도 예외가 있는데, 조례에 의한 지방세의 세목규정, 조약에 의한 협정세율 및 긴급재정경제명령·처분에 의한 조세부과에 등이 이에 해당한다. 이 경우에는 헌법위반이 발생하지 않는다. 예컨대, 헌법이 보장한 자치권에 기하여 제정된 지방자치단체의 조례로써

21) 헌재 1989. 7. 21. 89헌마38.

22) 조세평등주의는 정의의 이념에 따라 ‘평등한 것은 평등하게’ 그리고 ‘불평등한 것은 불평등하게’ 취급함으로써 조세법의 입법과정이나 집행과정에서 조세정의를 실현하려는 원칙이라고 할 수 있다. 헌재 1989. 7. 21. 89헌마38.

23) 성낙인, 전게서, 458면.

24) 권영성, 전게서, 899면; 한수웅, 1146면.

25) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2014, 1069면.

26) 헌재 1997. 10. 30. 96헌바24.

27) 예를 들어 가족의 부양으로 인하여 납세자에게 발생하는 필요적 부양경비는 납세자의 담세능력을 감소시키므로, 입법자는 조세정의의 원칙에 위배되지 않으려면, 자녀와 부모 등에 대한 부양의무를 담세능력의 판단에 있어서 고려해야 한다. 한수웅, 전게서, 1146면.

소유권보존등기에 대한 등록세의 면제대상이 되는 아파트의 범위를 종전보다 축소하여 정한 것은 조세법률주의의 취지에 위반하는 것이라 볼 수 없다고 한다.<sup>28)</sup> 왜냐하면 조례는 헌법이 명시적으로 인정한 지방자치단체의 자치규정의 하나이고, 조례로써 하되 지방세법에서 규정한 지방세부과에 관한 일반적 기준의 범위 내에서 정하도록 되어 있고, 헌법이 보장하는 지방자치제도의 활성화를 위해 필요한 것이기도 하기 때문에 위헌이 아니다.<sup>29)</sup> 조약에 의한 세율의 조정은 관세법에 근거하여 외국과의 협정세율로 정할 수 있도록 규정하고 있으며, 합헌이라고 보는 것이 통설이다. 헌법 제76조에는 대통령의 긴급재정경제명령·처분에 대하여 규정하고 있는데, 이는 법률의 효력을 가지게 되어 조세법률주의의 예외로 적용된다.

### Ⅲ. 예산안심의·확정권

#### 1. 예산안의 편성과 제출

예산안의 편성은 정부의 몫이다. 예산(budget)이란 1회계연도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정계획을 내용으로 하고, 국회의 의결로 성립하는 법규범의 일종을 말한다.<sup>30)</sup> 예산안이란 헌법과 국가재정법에 근거하여 정부가 국회의 심의·의결을 받기 위하여 일정한 형식에 따라 편성하여 제출한 다음회계년도 국가재정의 일반적 계획서이다.<sup>31)</sup> 정부가 제출한 계획서가 국회의 심의·의결을 거쳐 확정되면 형식적 의미의 예산이 된다. 즉 예산은 한 회계연도에 정부가 할 수 있는 세출의 준칙과 이에 충당할 재원인 세입에 대하여 국가가 정부에 재정권을 부여하는 국법의 한 형식이다.<sup>32)</sup> 예산과정과 관련하여 헌법 제54조 제1항에는 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.”라고 하여 국회에 예산심의·확정권(예산의결권)을 부여하고 있다.<sup>33)</sup> 제2항에는 “정부는 회계연도마다

28) 대판 1989. 9. 29. 88누11957.

29) 김백유, 「헌법학(Ⅰ)」, 도서출판 조은, 2010, 843면.

30) 권영성, 전계서, 903면.

31) 정호영, 「국회법」, 법문사 2012, 459면.

32) 성낙인, 전계서, 462면.

33) 우리 헌법은 예산을 재정입헌주의와 재정민주주의의 원칙에 따라 민주적 통제를 하도록

예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전 까지 이를 의결하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 형식적 의미의 예산으로 확정되기까지 편성, 제출, 심의 및 의결의 과정을 거치게 되는데, 예산안의 편성과 제출은 정부의 권한에 속하고, 심의와 의결은 국회의 권한으로 구분된다. 예산은 총액으로 계정하게 되는데, 국민경제의 총량과 정책집행의 방향타입과 동시에 국민의 조세부담을 가늠하는 척도가 된다는 점에서 국민들에게 있어서는 초미의 관심사로 작용한다.<sup>34)</sup>

국회의 의결을 그 성립요건으로 하는 예산안은 국가재정법에서 정한 일정한 형식을 갖추어야 한다. 국가재정법 제19조에는 “예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비와 국가채무부담행위를 총칭한다.”라고 하고 있다. 예산총칙에는 세입세출예산의 규모, 계속비, 명시이월비와 국가채무부담행위에 관한 총괄적 규정과 국채 또는 차입금의 한도액, 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액, 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항을 규정한다.<sup>35)</sup> 세입·세출예산은 그 수입과 지출을 관할하는 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관내에서 일반회계-특별회계로 구분한다. 이러한 구분 후 세입예산은 성질별로 장·관·항으로 구분하고 세출예산은 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별 장·관·항으로 다시 구분한다.<sup>36)</sup> 일반적으로 예산이라고 할 때에는 이 세입·세출예산을 총칭한다.<sup>37)</sup> 계속비는 공사나 제조 및 연구사업에 있어서 그 완성에 수년을 요하는 경우 소요경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수 년도에 걸쳐서 지출할 수 있는 경비를 말한다.<sup>38)</sup> 명시이월비는 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에는 특히 그 취지를 세입·세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 받아 다음연도에 이월하여 사용할 수 있다.<sup>39)</sup> 그 성질상 회계연도독립의 원칙에 대한 예외가 되는 것이다. 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계

하고 있다. 손형섭, “예산제도 통제에 관한 법적 연구”, 『공법연구』 제41집 제1호(한국공법학회), 2012. 10, 112면.

34) 참고로 2020년 우리나라 예산액은 총512.3조이다. 이는 2019년의 470조에 비하여 총42.3조 원이 늘어난 슈퍼예산이다.

35) 국가재정법 제20조.

36) 국가재정법 제21조.

37) 정호영, 전계서, 462면.

38) 국가재정법 제23조.

39) 국가재정법 제24조.



속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.<sup>40)</sup> 국가의 채무부담은 금전급부, 물품의 급부 및 노무 등 서비스 급부가 있는데, 여기서 채무는 금전적 채무를 부담하는 것을 말한다.<sup>41)</sup>

헌법 제54조 제2항에 따라 예산안의 편성권한을 가진 정부는 국가재정법이 정한 절차에 따라 예산안을 편성하게 된다. 예산안은 헌법 제54조 제1항에서 보는 바와 같이 기한에 맞추어야 하는 것이다. 그 주요내용을 보면 1월말까지 각 중앙관서의 장은 신규 및 주요계속사업계획서의 기획재정부장관에 제출(국가재정법 제28조), 매년 4월 30일까지 기획재정부장관에 의한 다음연도 예산편성지침의 각 중앙관서의 장에게 통보(국가재정법 제29조 제1항), 6월 30일까지 각 중앙관서의 장에 의한 다음연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국가채무부담행위요구서의 기획재정부장관에 제출, 회계연도 90일 전 까지(10월 2일) 기획재정부장관에 의하여 편성되고 국무회의의 심의를 거친 예산안의 국회에 제출의 과정을 거친다(국가재정법 제33조). 이러한 일련의 과정을 거쳐 정부에서 예산안이 국회에 제출되는 때에 다음 해의 국가의 예산총액은 국민들에게 알려지게 된다.

예산편성은 명확성, 사전의결 및 단일 원칙이 적용된다.<sup>42)</sup> 따라서 정부는 예산안의 편성에 있어서 첫째, 정부는 1회계연도마다 예산을 편성하여야 하는 일년예산주의, 둘째, 각 회계연도에 지출할 경비를 그 연도의 세입으로 충당하여야 하는 회계연도 독립주의, 셋째, 국가의 세입·세출을 합하여 하나의 예산으로 통합하여 편성하는 단일예산주의(회계통일주의) 및 국가의 모든 세입과 세출을 예산에 계상하여 편성하는 예산총계주의 등의 기본원칙에 따라야 한다.<sup>43)</sup>

40) 국가재정법 제25조.

41) 정호영, 전거서, 464면.

42) 이상적인 예산제도를 실현하기 위한 원칙으로는 첫째, 예산의 내용이 명확하여야 하며(명확성의 원칙) 나아가 국민에게 공개되어야 하고(공개성의 원칙), 둘째, 예산집행은 사전에 국회의 의결을 받은 후 그 범위 내에서 집행해야 하며(사전의결의 원칙), 셋째, 세입, 세출을 하나의 예산으로 계상하고, 양자간의 특정한 관계를 만들어서는 안 된다(단일 원칙). 서보건, “일본헌법상 재정헌법조항의 내용과 헌법개정논의”, 『영남법학』 제30호, 2010. 3, 14면 이하.

43) 한수웅, 전거서, 1161면.

## 2. 예산안의 심의·확정권

헌법 제54조 제1항에 따라 국회는 정부에서 제출된 예산안을 심의·확정한 다.<sup>44)</sup> 국회에서의 예산의 심의는 1) 정부의 시정연설의 청취, 2) 상임위원회의 예비심사, 3) 예산결산특별위원회의 종합심사, 4) 예산안 및 예산부의법안 등의 본회의 자동부의, 5) 본회의 심의·확정의 단계를 거친다. 예산안이나 추가경정 예산안<sup>45)</sup>이 국회에 제출되면 국회는 정부로부터 국정의 각 부문별 역점 운용방향 등에 관한 대통령의 시정연설을 본회의에서 들으며, 예산안의 국회심사절차는 이 단계부터 시작된다(국회법 제84조 제1항 후단).<sup>46)</sup> 그 다음단계는 상임위원회의 예비심사인데, 의장은 예비심사를 위하여 각 소관상임위원회에 그 심사기간을 지정하여 회부하고, 기간 내 심사를 마치지 못한 경우에는 예산결산특별위원회의 심사가 종료되기 전까지 심사기간을 연장할 수 있으나 이유 없이 그 기간 내 심사를 못하는 경우에는 의장이 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다(국회법 제86조 제6항). 따라서 상임위원회의 예비심사는 시간적 제약을 받게 된다. 예산안에 대한 위원회의 심사가 종료되면 심사보고서를 장성하여 의장에게 보고하고, 이로써 상임위원회의 예비심사는 종료된다(국회법 제84조 제1항). 그 다음단계는 예산결산특별위원회의 종합심사이다. 상임위원회의 예비심사가 종료되면 의장은 소관상임위원회의 심사보고서를 첨부하여 예산안을 예산특별위원회에 회부한다(국회법 제8조 제2항). 예산특별위원회의 심사·의결대상은 회부된 예산안 그 자체이지만, 수관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 한다(국회법 제84조 제5항).<sup>47)</sup> 다음단계로는 2012년. 5. 25 개정된 국회법 제85조의3에 따라 위원회는 예산안 및 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년

44) 국회는 이를 통하여 국가행위의 모든 단계를 재정적 측면에서 사전에 확정하고 감독하는 가능성을 부여받는다라는 점에서, 대정부 통제 및 정치적 형성을 위한 중요한 장치가 된다. 참조 한수웅, 전게서, 1160면.

45) 추가경정예산은 예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 예산에 변경을 기할 필요가 있을 때에 편성하여 국회에 제출하는 것으로서, 본예산의 심의와 같은 절차와 방법에 의하는 것이므로 별도의 기술을 생략한다.

46) 정부의 시정연설은 대통령이 행하는 것이 원칙이며, 국무총리가 대독하는 경우도 있다.

47) 국회의 예산안 심의과정에서 상임위원회의 심사내용이 예산결산특별위원회의 종합심사과정에서 존중되지 못하는 경우가 발생하자, 제13대 국회법개정(1991. 5. 31)에서 예산결산특별위원회가 상임위원회의 심사내용을 존중하도록 명문화하고, 제16대 국회의 제2차 국회법 개정시(2003. 2. 4) 소관상임위원회의 심사내용 중 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치할 경우, 협의하도록 되어 있던 것을 동의를 얻도록 하여 상임위원회의 예산안 심사권이 최대한 존중되도록 하였다. 정호영, 전게서, 475면.

11월 30일까지 마쳐야 하며(제1항), 그 기한까지 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 다음 날(12월 1일)에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 규정하였다(제2항).<sup>48)</sup> 이와 같은 절차를 다 거치고서 마지막 단계가 국회 본회의에서의 심의·확정이다. 의장은 예산결산특별위원회의 심사보고가 있은 후 예산안을 본회의에 부의하면, 상례적으로 토론을 거치게 되는데 ‘실시 중인 무제한토론, 계속 중인 본회의, 제출된 무제한토론의 종결동의에 대한 심의 절차 등은 12월 1일 밤 12시에 종료’(국회법 제106조의2 제10항)하고 의결하고 확정한다. 국회는 회계연도 30일 전에 의결하여야 하는데, 국회에서 의결된 예산안은 예산으로 확정되고 정부에 이송한다.

### 3. 예산안심의·확정권의 제약과 현실적 문제

국회가 가지는 예산의 심의·확정권은 초기에는 대정부통제기능에 중점이 있었으나 점차 행정의 능률화로 중점이 전환되었고, 최근에는 정책에 따른 재원의 합리적인 배분에 중점을 두는 경향을 띠고 있지만,<sup>49)</sup> 여러 가지 제약이 있고 현실적인 문제도 발생하고 있다. 그 제약으로는 첫째, 국회는 예산안에 대하여 발언권이 없으며, 둘째, 예산안에 대해 폐지·삭감은 할 수 있지만, 정부의 동의 없이 증액수정 또는 신비목은 설치할 수 없으며(헌법 제57조), 셋째, 조약이나 법률에서 규정한 세출(법률비)와 채무부담행위(의무비)는 삭감하지 못하며, 넷째, 예산이 수반되는 국가적 사업의 법률이 존재하고 정부가 이를 위한 예산안을 제출한 때에는 삭감하지 못하며, 다섯째, 국회가 예산안에 대한 심의를 거부하면 국가의 재정지출이 불가능하기 때문에 전면거부는 인정되지 않는 등의 제약이 있다.<sup>50)</sup>

국회의 예산의결권에 수반하는 현실적인 문제로서는 첫째, 이른바 ‘쪽지예산’이다. 쪽지예산이란 국회의 예산심의 과정에서 의원들이 ‘자기지역구 예산’을 편성하여 달라며 예산결산특별위원회 위원장 등에게 보낸 쪽지가 반영된 것을 말한다. 쪽지예산은 예산안에 대한 계수조정이 이루어지는 예산결산특별위원회

48) 이는 매년 예산 심사를 둘러싸고 전개된 파행적 국회운영을 과감히 개선하고자 하는 취지로 보아 매우 타당한 입법이라 평가되고 있다. 정호영, 전게서, 475면.

49) 성낙인, 전게서, 468면.

50) 이에 대한 참조는 권영성, 전게서, 906면; 김백유, 전게서, 848면; 성낙인, 전게서, 470면.

의 종합심사 중에 주로 일어난다. 일반적으로 예산안의 예비심사에서는 예산을 증액하는 경우가 많고 계수조정 단계에서는 현실적으로 조정해 삭감하게 되는데, 이 단계에서 국회의원들은 예산결산특별위원회 위원장이나 계수조정소위원회 위원들에게 자신의 지역구 관련 예산을 요청하는 쪽지를 보낸다.<sup>51)</sup> 쪽지예산의 반영은 불요불급한 공공예산을 그 만큼이나 삭감하게 되는 문제가 발생한다. 쪽지예산을 성공시킨 의원은 자신의 지역구에서 ‘힘있는 의원’으로 평가받을 수 있어 다음의 선거에서 유리하기 때문에 그 규모가 점점 늘어나는 추세이다. 이러한 폐단을 없애기 위하여서는 예산심의과정을 투명하게 공개하는 것도 방법이 된다. 이렇게 함으로써 예산심의과정 비합리성을 제거하고 국민으로부터의 공론형성이 가능하게 된다. 둘째, 예산안의 국회 본회의 의결기한을 넘겨서 의결하는 것을 들 수 있다. 국회에서의 예산안 의결의 법정시한은 회계연도 개시 전 30일, 즉 12월 2일이다. 우리의 헌정사에 보면 기한 내의 예산안의 통과는 많지 않았다. 예산안을 하나의 정쟁의 도구로 삼았기 때문이다. 우리의 경우 이에 대비하여 준예산제도(헌법 제54조 제3항)를 활용할 수 있지만, 국가기능의 약화로 적체적소의 정책의 실현을 어렵게 하는 문제가 발생한다.<sup>52)</sup> 헌법 실현의 점에서 보더라도 그 누구보다도 헌법을 준수하여야 하는 국회가 헌법에 정한 기한 내의 처리를 하지 않음으로서 국민들에게 ‘헌법은 안 지켜도 되는 것’이라는 부정적 효과를 유발하는 점에서 더욱 심각한 문제가 된다.

## IV. 결산심사권

### 1. 결산검사와 결산심사

국회는 정부의 예산집행결과의 적부에 대하여 심사권을 가진다. 이에 대하여

- 
- 51) 최근에는 휴대전화 문자나 SNS 등을 이용하게 되면서 ‘문자예산’ 혹은 ‘SNS예산’이라고도 부른다.
- 52) 예컨대, 미국의 섯다운(Shutdown)에서 보는 바와 같이 미국의 경우 의회에서 예산안 합의에 실패하면 미 연방정부 부분적 업무정지 상태에 돌입한다. 섯다운에 들어가면 정치권이 예산안에 합의할 때까지 200만명의 미국 공무원 중 군인, 경찰, 소방, 우편, 항공 등 국민의 생명 및 재산 보호에 직결되는 ‘핵심 서비스’에 종사하는 필수 인력을 제외한 연방 공무원 80만~120만명이 강제 무급휴가를 떠나게 된다. 남은 공무원들은 업무에도 불구하고 예산안이 의결되어야 보수를 받게 된다.

여러 규정을 두고 있다. 헌법 제99조에는 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.”라고 규정하고 있고,<sup>53)</sup> 국가재정법 제61조에는 “정부는 …감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 국회법 제128조의2 “국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 즉 정부의 예산집행에 대한 결산에 있어서는 그 검사는 감사원이 그 심사는 국회가 가지는 구도이다. 헌법은 국회에 대한 ‘감사원의 결산검사보고의무’의 형식으로 결산심사권을 간접적으로 규정하고 있는 것이다.<sup>54)</sup> 국회의 심의에 앞서 정부가 작성한 결산을 독립기관인 감사원의 검사를 거치도록 하고 있는 것은 결산내용을 작성자 이외의 제3자가 검증하고 확인하는 취지 외에 회계상의 전문기관에 의한 검사가 국회의 심의에 앞서 중요한 참고자료가 되기 때문이다.<sup>55)</sup> 국회의 결산심사는 국민의 대표기관인 국회가 예산의 집행내용을 검토하고 비판함으로써 향후 정부의 예산편성이나 집행에 반영토록 하고 국가재정운용에 대한 정부의 정치적 책임을 묻는 것으로서,<sup>56)</sup> 사후적 통제의 실효를 거두기 위한 것이다.<sup>57)</sup>

## 2. 국회 결산심사의 절차

국회의 결산심사절차는 형식적인 면에서 예산심사절차와 같다. 정부가 감사원의 결산검사를 거쳐 국회에 결산을 제출하면 국회는 이를 본회의에 보고하고 1) 각 상임위원회의 예비심사를 거친 후, 2) 예산결산특별위원회의 종합심사, 3) 본회의의 의결의 절차를 거친다. 국회법 제84조 제1항에는 “예산안과 결산은 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다.”라고 규정하여 상임위원회에 예비심사의 권한을 부여하고 있다. 이는 심사절차의 다단계화와 안건내용에 대한 구체적 심사를 이루게 하

53) 차년도국회를 보고대상으로 하는 이유는 국회가 재정민주주의의 원칙에 따라 예산확정권과 결정권을 가지는 기관이라는 점에서 정부에 대한 의회주의적 통제를 충실히 하도록 하기 위한 것이다. 김종철, “헌법 제99조”, 한국헌법학회 편, 『헌법주석 [국회, 정부]』, 경인문화사, 2017, 920면.

54) 한수웅, 전게서, 1163면.

55) 정호영, 전게서, 482면.

56) 상계서, 484면.

57) 이에 대해서는 권영성, 전게서, 908면; 성낙인, 전게서 473면; 한수웅, 전게서, 1163면.

는 것으로서 다른 나라에서는 유례가 드문 우리 국회의 독특한 절차이다.<sup>58)</sup> 다음으로 예산결산특별위원회에서의 종합감사인테, 상임위원회에서의 예비심사서의 회부에 따라 시작된다. 예산결산특별위원회의 종합심사는 결산의 가장 중심적인 단계로 이어서 있게 되는 차년도 예산안심사에도 광범위한 영향을 미치게 된다. 종합심사에서는 국회법 제84조에 따라 국무총리의 인사, 기획재정부장관의 제안설명, 감사원장의 결산검사보고, 기획재정부장관의 집행현안보고, 예결특위 전문위원의 검토보고 등의 절차를 거쳐 표결을 거쳐 심사가 종료되면 본회의에 심사보고를 한다. 결산심사의 마지막 단계로 본회의에서 일반적으로 예산결산특별위원회가 송부한 결산심사보고안을 원안대로 채택하게 된다.

### 3. 결산심사권의 실질화

국회의 결산검사의 문제점으로는 첫째, 단순한 계수상의 일치여부 또는 적법성을 형식적으로 심사하는데 그치는 점, 둘째, 사업성과에 대한 분석이 제대로 되지 않는 점, 셋째, 결산결과가 예산에 반영되지 않고 있다는 점이 지적되어 왔다.<sup>59)</sup> 이에 국회결산심사의 형식성을 극복하고 실효성을 확보하기 위하여 제 16대 개정국회법(2003. 2. 4) 제84조 제2항 후단 “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 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.”라고 규정하여 결산심사결과의 시정요구권을 제도화하였다. 이밖에도 국회의 예산 및 결산의 전문성을 제고하기 위하여 2003년부터 ‘국회예산정책처’를 설치·운영하고 있다. 이러한 제도를 통한 결산심사권의 실질화에 기여하는 하나의 제도적 장치라는 점에서 큰 의미를 갖는 것이지만, 무엇보다도 국회의원 개개인의 인식의 전환과 스스로의 능력의 향상을 통한 국가재정의 건실화를 꾀하는 것이 최상의 방법이라 하겠다. 예산과 결산은 한 나라의 살림이고 한 나라의 경제발전을 좌우하는 것이라는 점에서 국회의원이 가지는 여러 개의 의정활동 중 하나로 생각하는 것이 아니라 의정활동의 가장 핵심적 권한으로 생각하여 더욱 전문성을 제고하기 위한 끊임없는 노력을 다하여야 할 것이다.

58) 정호영, 전계서, 485면.

59) 상계서, 484면.

## V. 그 밖의 정부의 재정행위에 대한 동의권·승인권

### 1. 기채동의권

헌법에는 국채를 모집하는 경우에는 국회의 의결을 얻도록(헌법 제58조 전단) 규정하여 국가채무부담의 절차를 규정하고 있으나 실제적 내용에 대한 제한은 없다.<sup>60)</sup> 국가가 또는 금융상의 필요에 의해 국채를 발행하는 것을 기채라고 하는데, 국채는 국가가 국고의 세입부족을 보충하기 위하여 빚을 지는 재정상의 채무이다. 국가가 채무를 지게 되면 국가는 스스로 경제활동을 할 수 없는 것이므로 결국은 조세 등의 방식으로 국민에게 부담이 전가되게 된다. 따라서 국민의 대표기관인 국회가 국민을 대신하여 동의의 방식으로 통제하는 것은 당연하다. 국채발행에 필요한 국회의 의결은 국채를 발행하기 전에 얻어야 하는 사전의결이다.<sup>61)</sup> 국채의 모집에 대한 국회의 동의는 기채를 할 때마다 얻을 수도 있고, 개괄적인 예정총액에 대하여 일시에 얻는 것도 가능하다.<sup>62)</sup>

### 2. 예산 외에 국가의 부담이 될 계약체결에 대한 동의권

국가가 예산 외에 국가의 부담이 되는 계약을 체결할 때에는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다(헌법 제58조 후단). 예컨대, 외국차관의 정부지불보증행위, 외국인의 장기고용계약 및 장기대차계약 등 2회계연도 이상에 걸쳐 채무를 부담하는 계약을 예산 외에 국가의 부담이 될 계약이다. 이는 사법상의 계약의 일종이지만 부담을 초래하는 것이므로, 예산 외에 국가의 부담이 될 계약체결의 주체인 정부가 그 계약체결에 국회의 동의절차를 거치지 아니하는 경우 그에 대한 국회의 동의권이 침해되는 것이다.<sup>63)</sup>

60) 이처럼 헌법규범이 있다는 것은, 권력유지만을 위하여 불합리한 선택을 할 수 있는 입법자의 결정에 대하여 최소한 규범적인 측면에서 일정한 제한을 가하고 문제를 해결할 수 있는 공동체적 기준을 제시할 수 있음을 의미한다. 정문식, “독일헌법상 국가채무제한”, 『공법연구』 제41집 제3호(한국공법학회), 2012. 10, 227면.

61) 정종섭, 전거서, 1096면.

62) 권영성, 전거서, 909면.

63) 헌재 2008. 1. 17. 2005헌라10.

### 3. 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권

조약은 국가에 국제법 법률관계를 설정하기 위한 문서에 의한 합의를 말한다. 조약이 체결·비준되면 국내법과 동일한 효력을 가지게 되며, 국민의 권리·의무와 국가재정에 상당한 영향을 미치게 된다. 헌법 제60조 제1항 후단 “국회는 … 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”라고 하여 국회의 동의권을 규정하고 있다(헌법 제60조 제1항 후단). 조약의 체결에 대한 국회의 동의는 사전동의이다. 국회는 이로써 정부에 대한 민주적 통제라고 하는 동의제의 원래의 목적을 달성함과 동시에 재정적 부담에 대한 통제를 하게 된다.<sup>64)</sup>

### 4. 예비비지출에 대한 승인권

헌법 제55조 제2항에는 “예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.”라고 규정하고 있다. 예비비란 예측하기 어려운 세출예산의 부족을 충당하기 위하여 예산에 계상되는 비용을 말한다. 예비비는 일반예산과 달리 지출을 위한 목적의 총액으로만 계정하기 때문에 그 사용에 있어서는 집행부의 재량에 맡겨지고 있다. 따라서 그 구체적·개별적 지출이 있는 후에 국회의 승인을 얻어야 한다. 사후의 승인이라는 점에서 국회의 승인을 얻지 못한 경우에도 지출행위 그 자체의 효력에는 영향이 없지만 그에 대한 정부의 책임은 추궁할 수가 있다.

### 5. 긴급재정경제처분·명령에 대한 동의권

헌법 제76조 제1항에는 “대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의

64) 동의권은 원칙적으로 사전동의를 말하며 승인권은 사후승인을 뜻하는데, 정부의 중요 재정행위에 대한 동의, 승인권 국회의 재정기능이기는 하지만 동시에 국회의 통제기능적인 성격도 아울러 가진다. 허영, 전거서, 902면.



효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이처럼 긴급재정경제 처분·명령은 국회의 의결사항 내지 승인사항인 재정행위를 사전에 국회의 승인을 얻지 아니하고 할 수 있는 긴급처분이다. 1993년 8월 12일에 전격 시행된 금융실명제가 바로 대통령의 이 권한의 행사로 이루어진 것이다. 긴급경제재정 처분·명령은 제3항에 “지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.”라고 하여 승인을 얻도록 하고 있지만, 국회의 의한 재정의결의 원칙(재정의회주의)에 대한 중대한 예의를 의미하는 것이며, 입헌주의에 대한 중대한 예외이므로, 서구민주국가에서는 이를 인정하지 않는 것이 일반적인 경향이다.<sup>65)</sup> 긴급재정경제처분·명령에 대한 통제수단은 국회의 승인을 통하여 이루어진다. 국회의 승인을 얻지 못하면 그 때부터 효력을 상실하고, 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다(헌법 제76조 제4항). 국회의 승인권에는 수정승인권도 포함된다.

## VI. 맺음말

역사적으로 보면 국민으로부터 선출된 의원으로 구성하는 의회가 국민을 대신하여 국가의 정책을 결정하는 의회주의는 국왕의 과도한 세금징수에 대한 견제 및 저항으로 탄생하였다. 오늘날 의회(국회)는 권력분립주의에 따라 입법권을 주된 임무로 하고 있지만, 그 기원에서 보는 바와 같이 재정에 관한 권한도 매우 중요하다. 그렇다 하더라도 국회의원 모두가 입법전문가 또는 재정전문가일 수는 없다. 국민의 대표로서의 국회의원은 국민 전체의 대표로서 국민의 의사를 국정에 반영하고 이를 통하여 국가의 정책이 국민의 권리신장과 복지향상을 이루게 하도록 하여야 한다. 그것이 국민의 대표로서의 국회의원에게 주어진 최우선 임무이다. 헌법상에 국회의 권한으로서 입법권, 재정권, 헌법기관구성권 및 국정통제권 등을 규정하고 있다. 그 중에서도 국회의 재정권에 대하여 상세하고도 구체적인 여러 규정을 두고 있다. 현대국가의 지향하는 급부국가 또는 복지국가는 조세의 수입만으로는 충당되지 않는 지출의 대폭적인 증가를 가져왔다. 복지국가를 지향하는 한 정부가 국민의 생활과 복지향상을 위하

65) 권영성, 전거서, 902면.

여 여러 가지의 정책수단을 동원하기도 하지만 각종 수당의 명목으로 현금지급을 지향하고 있다. 이러한 막대한 지출에 상응하는 재원을 마련하지 못한다면 이는 결국은 부메랑이 되어 곧바로 국민의 부담으로 돌아오게 될 뿐만 아니라 국가경제 부실의 직격탄이 된다. 정부의 지출의 증대에 맞물려서 국민의 대표로서의 재정권을 가진 국회의원들도 선거에서의 당선을 목적으로 예산증대에 묵시적 또는 적극적으로 동조하게 된다. 해마다 급증하는 국가예산의 증대는 그러한 것의 방증이라 할 것이다. 정부가 재정지출을 증대하면 할수록 그에 비례하여 국민의 부담은 증가하게 되는 것이다. 헌법상 국회에 재정에 관한 여러 권한을 부여한 것은 국민의 부담증가에 대한 민주적 통제를 실현하기 위한 제도적 장치인 것이다. 그것이 바로 재정의회주의의 채택한 본질적인 이유이다.

국회에 부여된 조세법률주의는 국가의 부당한 과세권행사로부터 국민의 재산권을 보장하고 국민생활의 법적 안정성을 보호하는 것을 그 이념으로 한다. 헌법상에 조세법률주의를 규정한 것도 이러한 이유이다. 문제는 국가의 재정수입이 늘어나지 않는 경제적 상황에도 정부가 과도하게 지출을 증가시키면(이미 그러한 경향을 가속화시키고 있다), 결국은 과중한 조세부과와 국가부채에 의하여 해결하게 된다. 이 경우 조세법률주의는 그 원래의 이념에서 벗어나 오히려 이를 조세부과의 정당한 장치로 활용된다. 정부가 조세수입을 늘리기 위하여 종합부동산세의 시중가격 반영률을 대폭 상향함으로써 국민의 세부담이 대폭 증가되었다. 앞으로 주택에 대한 재산세의 경우에도 반영률을 높게 되면 재산은 그대로인데 세금은 기하급수적으로 상승하게 되어 소득이 없는 경우에 조세납부로 인하여 사실상 재산권박탈의 결과를 초래하게 되어 자본주의적 질서를 무너뜨리게 된다. 국회는 국가에 의한 조세부담증가를 엄격하게 통제하여야 한다. 나아가 국회는 국가채무의 한계치를 정하여 그 이상을 넘어서지 않도록 하는 방안을 마련하여야 한다. 예컨대 독일기본법 제115조 제2항에는 “명목 국내총생산의 1.5퍼센트의 한계가치를 초과하는 부담은 경제상황에 맞추어 환원시켜야 한다.”라고 규정하여 헌법으로 통제하고 있는데, 입법을 통하여 이러한 제도를 구축할 필요가 있다고 하겠다. 국가채무의 계속적인 증가는 국가존속의 문제가 되기 때문이다. 국회는 예산안의 심의·확정 및 결산과정에서도 형식성에 치중하는 것이 아니라 그 타당성 및 사업성과의 분석을 치밀하게 검토하여 국민의 세금으로 만들어지는 예산이 낭비 없이 적재적소에 사용될 수 있도록 감시·통제하여야 한다. 국회의원이 반드시 예산전문가일 수는 없지만,

헌법에 예산과 재정에 관하여 여러 개의 조항을 두고 있는 의미를 실현할 수 있도록 능력을 배양하는데 노력을 아끼지 않아야 할 것이다.

투고일 : 2020.5.7. / 심사완료일 : 2020.6.9. / 게재확정일 : 2020.6.12.

[참고문헌]

- 권영성, 헌법학원론. 법문사, 2010.
- 김백유, 헌법학( I ), 도서출판 조은, 2010.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2019.
- 심경수, 헌법, 법문사, 2020.
- 이동훈, 헌법강의, 동방문화사, 2019.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014.
- 정호영, 국회법, 법문사 2012.
- 한수용, 헌법학, 법문사, 2015.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2009.
- 카를 슈미트/김효전 옮김, 헌법과 정치, 산지니, 2020.
- 
- 김종철, “헌법 제99조”, 한국헌법학회 편, 「헌법주석 [국회, 정부]」, 경인문화사, 2017.
- 김지영, “국가재정에 있어서의 의회와 행정부 간의 이원적 형식주의와 재정민주주의에 대한 고찰”, 「공법학연구」 제42집 제1호(한국공법학회), 2013.
- 서보건, “일본헌법상 재정헌법조항의 내용과 헌법개정논의”, 「영남법학」 제30호, 2010.
- 정영화, “헌법 제54조”, 한국헌법학회 편, 「헌법주석 [국회, 정부]」, 경인문화사, 2017.
- \_\_\_\_\_, “헌법 제59조”, 한국헌법학회 편, 「헌법주석 [국회, 정부]」, 경인문화사, 2017.
- 정문식, “독일헌법상 국가채무제한”, 「공법연구」 제41집 제3호(한국공법학회), 2012.

[국문초록]

## 헌법상 재정의회주의의 규범내용

정 극 원\*

재정의회주의는 국가의 재정에 관하여서는 국회가 그 권한을 갖는 것을 말한다. 헌법에는 이와 같은 국회의 재정에 관한 권한으로서, 조세법률주의(제59조), 예산안의 심의·확정권(제54조), 추가경정예산의 심의·확정권(제56조), 계속비와 예비비에 대한 의결·승인권(제55조), 기채동의권(제58조 전단), 예산외에 국가의 부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조 후단), 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(제60조 제1항), 결산심사권(제99조) 및 긴급재정경제처분에 대한 승인권(제76조 제3항) 등을 규정하고 있다. 국회는 국민의 대표로서 국회는 이와 같은 헌법상의 재정에 관한 권한을 통하여 국가의 재원 마련에 있어서의 국민부담에 대한 민주성을 확보할 뿐만 아니라 나아가 정부의 재정지출에 대하여서도 합리적 통제를 하게 된다.

조세는 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 재원조달의 목적으로 과세권을 발동하여 일반국민으로부터 반대급부 없이 강제적으로 부과·징수하는 것이므로, 그 성질상 국민 개개인에 대한 재산권의 침해를 전제로 하게 된다. 따라서 반드시 국민의 대표인 국회가 제정한 법률에 의하여 부과하여야 한다는 것이 조세법률주의이다. 문제는 국가재정수입은 늘어나지 않는 경제적 상황에서도 정부가 과도하게 지출을 증가시키면, 결국은 국민의 과중한 조세부과로 이어지게 된다. 이 경우 조세법률주의는 오히려 조세부과의 정당한 장치로 활용된다. 국회는 국가에 의한 조세부담증가를 엄격하게 통제하여야 한다.

국회는 예산안의 심의·확정권과 결산심사권을 갖는다. 국회는 이를 통하여 대정부통제기능을 수행한다. 그러나 심사기간의 한정, 예산의 타당성의 검증 및 결산에서의 사업성과의 분석에는 한계가 있다. 국회는 예산안의 심의·확정 및 결산과정에서도 형식성에 치중하는 것이 아니라 그 타당성 및 사업성과의 분석을 치밀하게 검토하여 국민의 세금으로 만들어지는 예산이 낭비 없이 적재적소

\* 대구대학교 DU인재법학부 교수.

에 사용될 수 있도록 감시·통제하여야 한다. 국가채무의 증가는 오늘날 세계 각국에서 문제가 되고 있다. 국회는 국가채무의 한계치를 입법으로 정하여 그 이상을 넘어서지 않도록 하는 방안을 마련하여야 한다. 독일기본법상의 국가채무한계제도는 하나의 참고자료가 된다.

주제어 : 재정의회주의, 조세법률주의, 예산, 결산심사권, 국가채무한계제도

[Abstract]

## Norms of Finance Democracy in Constitution

Jeong, Kuk-Won\*

Finance democracy signifies the National Assembly has a right in regard with national finance. Constitution prescribes these rights of the National Assembly over it such as a principle of no taxation without law: types and rates of taxes determined by Act (Article 59), deliberation and decision on the budget bill (Article 54), deliberation and decision on a supplementary revised budget bill (Article 56), the approval of continuing disbursements and a reserved fund (Article 55), the concurrence of national bonds (the first half of Article 58), the concurrence of contracts able to incur financial obligations on the State (the second half of Article 58), the right to consent to the conclusion and ratification of treaties which will burden the State with financial obligation (the 1st paragraph of Article 60), and the right to inspect the closing of accounts of revenues and expenditures and the right to approve the urgent financial and economic actions by President (the 3rd paragraph of Article 76). The National Assembly as the representative of the people secures democracy with regard to the burden of the people in preparation of the national finance and also executes a rational control of the government's financial expenditures through these rights concerning national finance in constitution.

Taxes themselves premise the infringement of the property rights of individuals of the people since the subject of governmental power such as the central government or local governments impose and collect taxes by force against the people without a benefit in return in execution of right to impose taxes for the supply of finance. Accordingly, it is the principle of no taxation without law that means taxes must be imposed by Act enacted by the

---

\* Prof. Daegu University.

National Assembly as the representative of the people. The thing is that when the government increases expenditures excessively in an economic situation which the national financial income is not stretching, it may be eventually connected to an excessive imposition of taxes to the people. In that case, the principle mentioned above can be used as a legitimate device for the imposition of taxes. The National Assembly must restrain an increase of the burden of taxes strictly.

The National Assembly has the right to deliberate and decide on the budget bill and the right to inspect the closing of accounts. It executes restrictions against the government through these rights. However, there is a limitation in the examination on the validity of the budget and the analysis of the business performance in the closing accounts due to a time limit of the review period. The National Assembly must supervise and control the budget made of the people's taxes to be used in the right place without squander as it closely reviews the analysis of the validity and the business performance when conducting deliberation and decision on the budget bill and in review of the closing accounts instead of attaching weight to the formality. Today, an increase of nation debit has been problematic throughout all countries in the world. The National Assembly must prepare a method in which it determines the national debt limit with legislation that it may not go beyond the limit. The National Debt Limit system in the German basic law can be a reference.

Key words : finance democracy, principle of no taxation without law, the budget,  
the right to inspect the closing accounts,  
the national debt limit system