

예산불성립시의 임시예산 제도의 개선방안에 대한 비교연구  
: COSMOS Corporation 사례연구 방법을 중심으로\*

A Study on Improving the Provisional Budget System for Non-Establishment of  
Budgets: Focus on the Case Study of COSMOS Corporation

Chun Soon Kim\*\*, Dong Kyu Lee\*\*\*

Department of Seokdang Honors, Dong-A University, 225 Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, 602-760, Korea

**Abstract**

The purpose of this study is to discuss the necessity and limitation of the provisional budgets system and to find a proper point of balance. For this purpose, various cases in America and Germany will be reviewed with a focus on the structure of the budgets as well as their reviews and approval. Also in this study, we will examine what kind of measures are taken in case of budget is not established to ensure continuity in the nation's operation and how such measures acquire democratic justification. It is also the aim of this study to clarify the interpretation of Korea's constitution and examine possible measures to be taken to overcome various problems in planning and appropriating the provisional budget. The main study method will be documentary reviews of literature on provisional budgetary systems in Korea and other countries. To be more specific, various academic papers, books, policy reports, and relevant laws and regulations will be reviewed in order to examine how budget planning and approval are carried out, and, in case of non-establishment of budget, what kind of measures are taken to ensure operational continuity. For this purpose, we will examine the operation of the provisional budget system of Korea and review the cases of Germany, where the constitution provides for the provisional budget system, and America, where there is no relevant statutory law but the problems are solved successfully by means of a continuing resolution or by other means.

**Key words:** provisional budgets, case study of COSMOS corporation, non-establishment of budgets

---

\* 이 연구는 주저자의 연구 참여로 실무적으로 부족한 부분을 수정·보완하였으며, 연구 논문으로 논의를 확장하였음을 밝힙니다. 또한, 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

\*\* First author. E-mail. ck33289@naver.com

\*\*\* Corresponding author. Tel. +82-51-200-8717. E-mail. schema209@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Nov. 22, 2013 / Revised: Dec. 20, 2013 / Accepted: Mar. 13, 2014

### 국문초록

이 연구는 임시예산(Provisional Budgets)<sup>1)</sup> 제도의 필요성과 그 한계를 논의하고 적절한 균형점을 모색하기 위해서, 주요국가인 미국과 독일의 사례를 중심으로 예산의 편성과 심의의 절차를 살펴보고 만일 예산이 성립되지 않는 경우 어떠한 조치를 취함으로써 국가 운영의 계속성을 유지하며, 그 과정에서 민주적 정당성을 확보하고 있는지를 검토한다. 그리고 국내 헌법규정의 해석을 보다 명확히 하고 임시예산을 편성·집행함에 있어서 발생할 수 있는 문제점을 극복하는 방안을 모색하고자 한다. 본 연구는 문헌조사를 통해 국내외 임시예산제도에 관한 자료를 검토한다. 임시예산제도에 관한 국내외의 학술 논문과 도서 자료, 정책 보고서, 관련 법령 등을 바탕으로 예산의 편성과 심의 과정이 어떠한지, 그리고 만약 예산이 성립하지 않는 경우 어떠한 조치를 취하면서 국가 운영의 계속성을 유지하는지를 파악한다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 국내의 임시예산제도의 운영에 대한 논의와 함께, 임시예산을 헌법에서 규정하고 있는 독일의 사례와 임시예산에 대한 법규정이 따로 없으나 계속결의안(continuing resolution) 등을 채택하여 문제를 해결하는 미국의 사례를 중심으로 논의하고자 한다.

**주제어:** 임시예산, COSMOS Corporation 사례연구, 예산불성립

## 1. 문제제기

한국의 현행 헌법은 회계연도 독립의 원칙을 취하고 있는바, 이에 의한다면 회계연도 개시일인 1월 1일까지 예산이 성립되지 못하는 경우에는 원칙적으로 국가의 재정행위는 중단되어야 할 것이다. 따라서 우리의 헌법을 비롯한 각국의 헌법은 이러한 사태를 피하기 위하여 다양한 임시예산 제도를 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 헌정 사상 회계연도 개시 이전에 예산이 통과되지 않은 경우는 아직 없으나, 법정 기한 내에 예산이 통과되는 경우가 드물다. 특히 2011년 이후로는 계속하여 회계연도가 종료되기 직전인 12월 31일에 다음 회계연도의 예산이 통과되는 등 예산이 적시에 성립되지 못할 우려가 있는 상황이 자주 발생하였다. 향후 예산이 회계연도 개시 이전까지 통과하지 못하는 경우가 발생하였을 때 혼란이 발생하지 않도록 준예산제도를 보다 명확히 규정할 필요가 있다고 보인다.<sup>3)</sup> 따라서, 헌법 및 헌법과 동일한 내용을 규정하고 있는 국가재정법상의 준예산 관련 규정이 가지고 있는 문제점과 그에 대한 개선방안을 검토하여 둘 필요가 있다.

구체적으로는, 첫째, 사항적인 문제로서 헌법 제54조 제3항 각호에서 규정하고 있는 사항들을

- 1) '임시예산'이란 회계연도 개시 전일까지 예산이 의회에서 의결되지 않는 경우, 일정기간 동안 정부가 필수적 경비를 잠정적으로 사용할 수 있는 예산으로서 국가에 따라 '준예산', '가예산', '잠정예산' 등의 각기 다른 형태로 존재한다. 이 글에서 '임시예산'이란 준예산, 가예산 등 국가마다 상이한 모습으로 존재하는 다양한 형태의 임시예산을 포괄하는 개념으로 사용한다.
- 2) 우리의 헌법에서 규정하고 있는 임시예산제도는 준예산으로서, 이는 헌법 제54조 제3항 각호가 정하고 있는 ① 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ② 법률상 지출의무의 이행, ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위하여 필요한 경비는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 것이다.
- 3) 헌정사상 아직까지 준예산 제도에 관하여 문제가 발생한 경우는 없으나, 대통령제형의 정부형태를 취하고 있는 미국의 경우에 비추어 보아 대통령과 의회의 정치적 대립 등의 이유로 예산이 성립되지 못할 가능성을 부정할 수는 없다.

구체화시킬 필요가 있는지, 그러한 필요성이 인정된다면, 어떠한 기준으로 구체화시켜야 하는지를 검토하여야 할 것이며, 둘째, 절차적인 문제로서 준예산의 편성·집행 과정을 규정할 필요성과 재정의회주의와 관련하여 국회가 준예산의 편성·집행과정에 관여할 수 있는 가능성이 존재하는지를 검토하여야 할 것이다. 마지막으로, 준예산의 편성·집행과정에 있어서 헌법에 위반되는 상황이 발생할 가능성은 없는지, 그러한 경우에 사법적으로 통제가 가능한지를 검토하여야 할 것이다.<sup>4)</sup>

임시예산제도의 필요성과 그 한계를 논의하고 적절한 균형점을 모색하기 위해서, 본 연구는 주요국가인 미국과 독일의 사례를 중심으로 예산의 편성과 심의의 절차를 살펴보고 만일 예산이 성립되지 않는 경우 어떠한 조치를 취함으로써 국가 운영의 지속성을 유지하며, 그 과정에서 민주적 정당성을 확보하고 있는지를 검토한다. 그리고 국내 헌법규정의 해석을 보다 명확히 하고 임시예산을 편성·집행함에 있어서 발생할 수 있는 문제점을 극복하는 방안을 모색하고자 한다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 국내의 임시예산제도의 운영에 대한 논의와 함께, 임시예산을 헌법에서 규정하고 있는 독일의 사례와 임시예산에 대한 법규정이 따로 없으나 계속결의안(continuing resolution) 등을 채택하여 문제를 해결하는 미국의 사례를 중심으로 논의하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 예산의 개념 및 성격

예산이라 함은 1회계연도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위형식이다[1]. 이러한 예산은 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산으로 구분된다. 실질적 의미의 예산이란 1회계연도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 세입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금 지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적과 그 지출의 시기를 한정하며 그 금액의 최고한도를 확정하고, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있다는 점에서 절대적 구속력이 인정된다. 따라서 예산에서 중요한 의미를 갖는 것은 세출예산이다[2]. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산으로서, 단순히 세입·세출의 견적뿐만 아니라 국가재정법에 따른 예산을 의미한다. 이러한 형식적 의미의 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 모두 포괄한다(국가재정법 제19조).

4) 준예산에 관한 헌법과 국가재정법의 규정은 그의 비상적 성격에 비추어 보다 구체화되어 있어야 할 필요가 있다. 즉 실제로 준예산을 편성하여야 하는 상황에서 어떠한 비용이 헌법 제54조 제3항에 해당하는지 판단할 수 있도록 하는 기준 내지 지침이 있어야 할 것이며, 정부가 언제부터 어떠한 절차에 따라 준예산을 편성하여야 하는지에 대한 규정이 있어야 할 것이다. 그리고 이러한 절차의 형성에 있어서 재정의회주의의 원칙을 실현시킬 수 있는 방법을 설정하여야 할 것이다.

우리 헌법은 제40조의 국회의 입법권과는 별도로 제54조에서 국회의 예산심의권을 규정함으로써 법률과 예산의 형식을 구별하고 있는 일본·스위스 등의 예산비법률주의를 취하는 소수 국가의 예를 따르고 있음에 반하여, 영국·독일·프랑스·미국 등의 다수국가는 예산을 법률의 형식으로 규정하는 예산법률주의를 취하고 있다[3]. 예산을 어떠한 형식으로 할 것인지에 관한 입법주의로는 예산을 법률과 별개의 형식으로 규율하는 예산비법률주의와 법률과 동일한 형식으로 규율하는 예산법률주의가 있으며, 각국은 그들의 헌정사적 배경에 따라 이 중 하나의 방식을 취하고 있다.

예산법률주의를 취하는 국가에서는 예산과 법률이 동일한 형식을 취하므로 예산의 법적 성격이나 그 효력 역시 법률과 동일하다고 파악할 수 있을 것이나, 예산비법률주의를 취하는 우리의 경우에 예산의 법적 성격은 어떠한지 나아가 법률과 비교하여 어떠한 효력을 인정할 것인지에 대하여 논의가 있다[2]. 첫째, 훈령설에 의하면 예산은 단순한 건적이 아니라 그 자체가 행정청에 내리는 국가원수의 훈령으로 파악하는 견해이다. 그 구속력은 국회의 의결을 거친 뒤 국가원수가 재가·공포하기 때문에 발생한다고 본다. 둘째, 승인설은 예산의 법적 성격을 부인하고 예산안의 제출은 어디까지나 행정행위로서 국회에 대한 의사표시에 지나지 않으며, 예산은 국회가 정부에 대하여 제출의 승인을 하는 것이라고 한다. 이 설에 의하면 예산은 국회가 정부의 행위에 대하여 사전승인을 함으로써 정부의 지출책임을 해제하는 수단이 된다. 마지막으로 법형식설은 예산을 법률과 병립하는 국법의 한 형식으로 보는 견해이다. 즉 예산은 한 회계연도에 있어서 국가의 재정행위의 준칙으로서, 주로 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고 국회의 의결에 의해 정립되는 국법의 한 형식을 말한다고 한다. 이 견해가 승인설과 다른 것은 예산을 단순히 세입·세출의 건적서로 보는 것이 아니라 정부의 행위를 규율하는 법규범이라고 보아 정부에 대한 예산의 구속성을 강화한 것과, 예산은 어떠한 경우에도 국회의 의결을 거치지 않으면 성립되지 않는다고 하는 점이다. 국내의 판례(서울-춘천 고속도로민간투자시설사업관련 2006년도 예산안 의결 위헌 확인)에 따르면 “예산은 일종의 법규범이고 법률과 마찬가지로 국회의 의결을 거쳐 제정되지만 법률과 달리 국가기관만을 구속할 뿐 일반국민을 구속하지 않는다. 국회가 의결한 예산 또는 국회의 예산안 의결은 헌법재판소법 제68조 제1항 소정의 공권력의 행사에 해당하지 않고 따라서 헌법소원의 대상이 되지 아니한다.”라고 판시하고 있다(헌법재판소 2006. 4. 25. 선고, 2006 헌마 409).

국내 학계에서는 훈령설과 승인설은 예산의 법률성을 부인하고 행정기관에 폭넓은 권한을 부여함으로써 예산에 대한 통제의 가능성을 축소하기 때문에 자유민주주의 헌법하에서는 수용되기 어렵다고 주장한다. 이는 과거 민주주의가 확립되는 과정에서 군주가 가지고 있던 예산에 관한 권한을 민주주의의 범주 안에 포섭시키기 위한 이론으로서 학설사적 의미만을 가지고 있다는 것이다. 현재 이러한 견해들은 거의 주장되지 않고 있다. 따라서 비록 법률과 동일한 형태를 갖추고 있지는 않지만 예산 또한 법률과는 병렬적인 국법의 한 형식으로 파악하여 규범력을 인정하는 법형식설이 현행헌법의 해석론으로 타당하다고 할 것이다. 이에 대하여 예산의 본질 또는 재정의 민주화를 고려하여 예산이 법률의 형식을 갖추어야 한다는 견해 또한 제기되고 있으나, 예산과 법률을 명시적으로 구별하여 규정하고 있는 현행 헌법 하에서의 해석론으로는 받아들이기 어렵다고 보인다.

## 2. 헌법상 예산조항의 연혁

전체적으로 예산의 편성 및 심의와 관련된 헌법규정 내용은 정부가 예산을 편성하여 국회에 제출하여야 하는 시한과 임시예산에 관한 규정에서 변화가 있었다는 것을 알 수 있다. 제헌헌법에서는 정부는 12월 20일에 개최하는 정기회 개최 초에 예산안을 국회에 제출하고, 국회는 회계연도가 개시(4월 1일)되기까지 의결하여야 한다고 규정되어 있었으나, 제5차 개헌에서는 정부는 예산안을 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다고 하여 의결시한을 30일 앞당기고 있었다. 이러한 규정은 제7차 개헌에서 정부의 예산안 제출시한을 90일전까지로 늦춘 것 외에는 다른 변화 없이 현재까지 유지되고 있다. 임시예산제도의 측면에서는 제헌헌법에서의 가예산이 제3차 개헌에서 준예산으로 변경되었으며, 준예산에 포함될 예산 항목 또한 명시되었는데, 이 규정은 현재까지 큰 변화 없이 존속하고 있다. 가예산제도를 준예산제도로 변경한 이유에 대해서 당시 내각책임제개헌안 기초위원회의 개헌안 제안이유설명서에서는 “내각책임제에 있어서는 빈번한 국회의 해산이 예정되는 까닭에 회계연도가 개시되기까지 예산의 의결이 불가능한 경우가 있으므로 현행헌법의 가예산제도보다는 서독헌법의 전례에 따르는” 조치가 효과적이라고 생각했기 때문이라고 설명하고 있다. 제4대국회 제35회 국회임시회의 속기록 제33호(부록), 1960. 6. 10(임종훈, 2010: 6 각주 2)에서 재인용). 당시의 개정 전 헌법 제71조제2항에서는 “국무원은 민의원이 조약비준에 대한 동의를 부결하거나 신년도 총예산안을 법정기일 내에 의결하지 아니한 때에는 이를 국무원에 대한 불신임의결로 간주할 수 있다.”고 규정하고 있었다. 즉, 예산관련 헌법규정은 정부가 예산안을 편성해서 일정한 시점까지 국회에 제출하면 국회는 회계연도 개시 일정 시점 전까지 의결하여야 한다는 것을 기본으로 하여 제헌헌법에서부터 현재에 이르고 있다고 볼 수 있다.

<Table 1> Changes of Constitution in Relation to Budget Compilation and Deliberation

구분	내용
제헌헌법 (1948. 7. 17)	제41조 국회는 예산안을 심의 결정한다. 제91조 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기회 개최 초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다. 제94조 ① 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. ② 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 일 개월 이내에 가예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다.

<Table 1> Changes of Constitution in Relation to Budget Compilation and Deliberation(Continue)

구분	내용
제3차 개헌 (1960. 6. 15)	제41조 동일함 제91조 동일함 제94조 ① 국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산안을 의결하여야 한다. ② 국회가 전조의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때 까지 다음 각호의 경비를 전년도예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의무 있는 경비 3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비 ③ 전항의 경우에 민의원총선거가 실시된 때에는 정부는 다시 예산안을 제출하여야 하며 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2월 이내에 예산을 심의결정하여야 한다. 이 경우에 제39조제3항 단서의 기간은 10일로 한다.
제5차 개헌 (1962. 12. 26)	제50조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 전항의 기간 안에 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 지출의무가 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비
제7차 개헌 (1972. 12. 27)	제89조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 제2항의 기간 안에 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 지출의무가 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비
제8차 개헌 (1980. 10. 27)	제90조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. 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

※ Source: [4] 채수정.

### 3. 재정권한 분배

우리 헌법이 재정의회주의를 채택하고 있는 결과 국회는 국민의 대표기관으로서 국가의 예산안을 심의·확정할 권한을 갖고 있으나, 예산안을 편성하여 국회에 제출하는 권한은 정부에게만 부여되어 있다(헌법 제54조 제2항). 즉 국회는 법률안과 다르게 헌법상 예산안에 대해서는 발의

권이 없다. 다만, 예산안 편성과 관련하여 국회가 관여할 수 있는 여지는 국가재정법에 의하여 기획재정부장관이 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보한 ‘예산안 편성지침’을 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 되어 있는데서 발견할 수 있다(국가재정법 제30조). ‘예산안 편성지침’을 통하여 국회는 다음 연도 예산안 편성의 기본 방향과 정도를 알 수 있는 것이다. 한편 국회가 예산에 대한 심의·확정권을 가지고 있다고 하여도 여기에는 일정한 한계가 있다. 즉 국회는 정부가 제출한 예산안을 심의하면서 정부의 동의 없이 지출예산 각항의 금액을 증가시키거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 함으로써(헌법 제57조) 국회의 예산안 심의권에 일정한 한계를 설정하고 있다. 그리고 헌법에 명문규정은 없으나, 예산의 집행작용은 그 성격상 당연히 행정작용에 속하기 때문에 정부가 담당한다고 볼 것이다. 다만, 국회는 그 집행결과의 적부에 대해서 결산심사권을 통하여 심사할 권한을 가진다. 즉 감사원이 매년 세입·세출의 결산을 검사하고 그 결과를 차년도 국회에 보고하면(헌법 제99조), 국회는 이를 심사하여 위법이나 부당한 사항이 발견된 때에는 의결로 정부나 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구할 수 있다(국회법 제84조 제2항).

결국 우리 헌법상 예산에 관하여 정부와 국회 간에 권한이 배분된 결과를 살펴보면, 예산안의 편성과 확정된 예산의 집행에 관한 권한은 정부에 부여하고, 예산안을 확정하는 권한과 예산이 집행된 이후에 그 적부를 점검하는 결산심사에 관한 권한은 국회에 부여하고 있다. 그리고 예산안에 대한 국회의 심의·확정권도 정부의 동의 없이는 지출예산 각항의 금액을 증가시키거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 함으로써(헌법 제57조) 삭감위주로 예산안에 대한 심의가 이루어지도록 한계를 설정하고 있다[4].

한편 국회에서의 연도별 예산처리시기를 살펴보면 다음의 표(이하 <Table 2> 참조)와 같다. 이 표에서 알 수 있는 바와 같이 2000년 이후에는 회계연도 개시직전에 예산이 확정되는 경우가 많이 있었다. 헌법 제54조 제2항에서 규정하고 있는 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결되어야 한다는 ‘예산사전의결의 원칙’이 준수되고 있지 않는 것이다.

<Table 2> Budgeting Process Time in the National Assembly by Year

연도	의결일	비고
1990	12. 18.	민자당 주도의 법안 통과에 대한 여야 대립 <sup>5)</sup>
1991	12. 3.	세법개정을 통한 세입삭감 공방, 세출삭감 규모, 삭감항목 및 삭감방식에 대한 여야의 갈등 <sup>6)</sup>
1992	11. 20. (대통령선거)	-
1993	12. 7.	쌀시장 개방과 안기부법 개정에 대한 여야 대립 <sup>7)</sup>
1994	12. 2.	12.12 관련자 기소유예처리에 대한 여야 갈등 <sup>8)</sup>
1995	12. 2.	-
1996	12. 13.	예산안 삭감 및 예산항목조정에 대한 여야 갈등 <sup>9)</sup>
1997	11. 18. (대통령선거)	-
1998	12. 9.	야당이 제2건국위 지원 예산 등의 예산에 대한 삭감 방침을 고수하며 여야 대립
1999	12. 18.	정치개혁입법과 ‘옷로비’ 특검 수사범위 확대에 대한 여야 갈등 <sup>10)</sup>
2000	12. 27.	예산안 삭감 및 보류에 대한 여야 갈등 <sup>11)</sup> .
2001	12. 27.	국회 예결위 계수조정소위 구성문제에 대한 여야 대립 <sup>12)</sup> . 예산안 증액 및 삭감에 대한 여야 갈등 <sup>13)</sup> ; 특히 사회간접자본 추가 투자, 생산성 복지 관련 예산, 남북협력기금, 정부기관 특수활동비 등의 삭감폭에 대한 의견차이 <sup>14)</sup>
2002	11. 8. (대통령선거)	-
2003	12. 30.	한나라당이 노무현 대통령의 특검 법안 거부권 행사에 반발하여 국회등원을 거부 <sup>15)</sup> , 예산안조정소위 위원장직을 놓고 한나라당과 민주당이 대립 <sup>16)</sup>
2004	12. 31.	국회 예결특위 결산소위원회장직, 심사 순서와 일정 문제를 놓고 여야 대립 <sup>17)</sup> . 정부와 여당의 경기활성화 대책으로 내놓은 종합투자계획(‘한국형 뉴딜’)과 예산편성의 적절성에 대한 야당의 반대 <sup>18)</sup> 및 예산삭감 방침 고수 <sup>19)</sup>
2005	12. 30.	감세법안과 종합부동산세제의 연계 처리 여부에 대한 여야 갈등 <sup>20)</sup> . 예산삭감규모에 대한 여야 대립, 남북협력기금 책정에 대한 갈등 <sup>21)</sup>
2006	12. 27.	사학법 재개정안에 대한 여야 대립 <sup>22)</sup>
2007	12. 28. (대통령선거)	예산삭감규모에 대한 대립, 대선 이후의 예산안 처리 <sup>23)</sup>
2008	12. 13.	세수감소 대책 마련 및 ‘부자 감세’ 철회에 대한 민주당의 요구, 13개 상임위원회의 세출예산 증대 요구, 종합부동산세의 장기보유 과세기준, 법인세 소득세 감면 사안에 대한 여야 갈등 <sup>24)</sup>
2009	12. 31.	4대강 예산에 대한 여야 갈등
2010	12. 8.	4대강 예산에 대한 여야 갈등 <sup>25)</sup>
2011	12. 31.	한미자유무역협정(FTA) 강행처리에 대한 여야 갈등, 디도스 사건에 따른 예산안 심사 지연, 예산안 증액에 대한 여야 갈등 <sup>26)</sup>
2012	2013. 1. 1.	복지 예산 확충을 위한 국채 발행 규모, 제주해군기지 건설 예산 및 전반적인 예산안 규모에 대한 여야 갈등 <sup>27)</sup>
2013	2014. 1. 1.	국정원개혁법안 및 외국인투자촉진법안 등에 대한 여야 갈등

5) 민자당이 임시국회에서 각종 법안을 강행처리한 데 대한 항의로 평민당이 정기국회 등원에 장기간 응하지 않음으로써 새해 예산안이 시한을 넘겨 부별심사 없이 단 3일 간의 졸속심의 끝에 12월 18일 표결 처리되었다(연합뉴스. 1993. “예산안 법정시한과 과거 사례”, 12. 2).

6) 야당은 세법개정을 통한 세입삭감 요구하고, 민자당은 세출삭감을 주장하였다(연합뉴스. 1991. “예산안 2일 처리위해 막판 진통”, 12. 2).

7) 처리시한 다툼 후인 7일 밤 9시 표결로 처리되었다(연합뉴스. 1996. “예산안 법정시한과 임시예산”, 12. 2).

이는 예산과는 관계없는 다른 안건에 대한 정당간의 의견 대립이 예산안에 대한 의결까지 영향을 미치는 경우가 많다는 사실에 기인하는 것으로서 이를 해결하기 위해 2012년의 국회법개정을 통하여 위원회는 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안(이하 "예산안등"이라 한다)과 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 하며, 예산안등과 세입예산안 부수 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안을 포함한다)에 대하여 11월 30일까지 심사를 마치지 아니한 때에는 그 다음 날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 간주하는 규정(국회법 제85조의3)을 신설하여 2014년부터 시행될 예정이다.

### III. 연구 설계

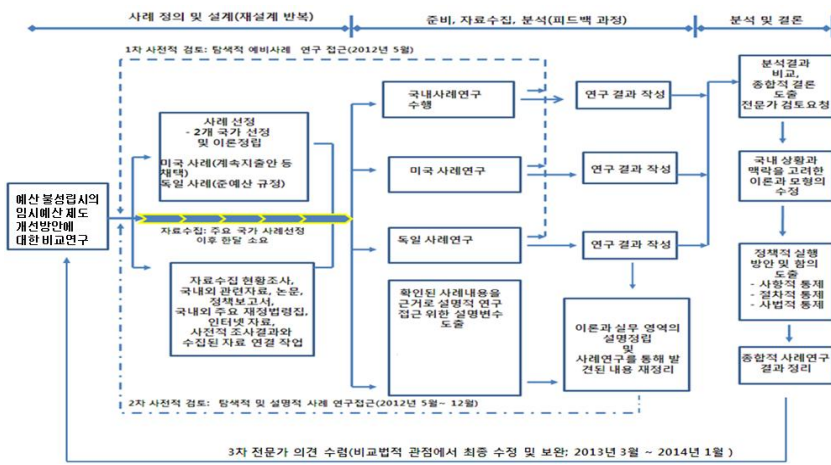
#### 1. 국가별 사례선정 이유

- 8) 제1야당인 민주당이 검찰의 12.12 관련자 기소유예처리에 항의해 장외투쟁을 벌이면서 12월 2일 밤 8시 30분 본회의 개의를 선포한 후 30여초 만에 통과시켰다(연합뉴스. 1996. "예산안과 법정시한과 준예산", 12. 2).
- 9) 계수조정작업에서 신한국당은 정부예산안 가운데 일부 항목을 조정할 수 있으나 원안대로 통과시키자는 입장이며, 국민회의와 자민련은 예산액 순삭감을 주장. 여야는 특히 가덕도 신항만 건설비, 부산 아시아 경기장 진입도로 건설비 등과 관련단체 사업비 증액 등 야당측이 지역편중 예산, 대선용 선심 사업비라고 주장하는 예산항목조정을 놓고 첨예하게 대립하였다(연합뉴스. 1996. "새해 예산안 법정시한내 처리될까", 12. 1).
- 10) 연합뉴스. 1999. "국회 처리 기다리는 주요 민생법안", 12. 1
- 11) 한나라당은 국정원 예산, 남북협력기금, 새만금 간척사업 등에서 예산 삭감 또는 보류를 주장하는 반면, 민주당은 농어가 부채대책, 사회간접자본 투자 확대, 실업대책비 등에서 증액하고 재해대책예비비, 국채이자 등에서 비슷한 규모를 삭감할 것을 주장하였다(매일경제. 2000. "예산안 처리 불발...이번주 처리에는 합의", 12. 21).
- 12) 한국일보. 2001. "예산안처리 회기 넘길 듯", 12. 4
- 13) 민주당은 재정지출 확대를 통한 내수진작을 위해 5조원의 증액을 요구하고 있으나 한나라당은 삭감을 추진 하였다(연합뉴스. 2001. "예산안 법정시한 또 넘겨", 12. 2).
- 14) 연합뉴스. 2001. "예산안 법정시한 또 넘겨", 12. 2
- 15) 서울경제. 2003. "내년 예산안 처리시한 못지켜", 12. 1
- 16) 파이낸셜뉴스. 2003. "새해예산안 시한 넘길 듯", 12. 1
- 17) 매일경제. 2004. "예결특위, 심사순서·자리배분 氣싸움만", 12. 1
- 18) 연합뉴스. 2004. "예결위 예산적절성, 뉴딜정책 논란", 12. 1
- 19) 한겨레. 2004. "정기국회 끝나가는데 올해도 벼락치기 예산안", 12. 7
- 20) 한국경제. 2005. "또다시 시한 넘기는 예산안 처리", 12. 1
- 21) 서울경제. 2005. "새해 예산안 처리 법정시한 넘겨", 12. 2
- 22) 내일신문. 2006. "한나라, 다시 사학법 텃에 걸리나", 12. 5
- 23) 동아일보. 2007. "정쟁에 밀린 예산안 올해도 '역시나'", 12. 8
- 24) 동아일보. 2008. "예산안 대립 격화...올해도 법정시한 넘겨", 12. 1
- 25) 서울신문. 2010. "4대강 대치...예산국회 또 파행 위기" 12. 5
- 26) 동아일보. 2011. "덩달아 길잃은 예산안...여야 혼돈에 심사 뒷전", 12. 8
- 27) 문화일보. 2013. "국채발행 규모-제주해군기지 예산 '막판 진통'. 여야, 7000억 규모 합의", 2012. 12.27. 경향신문 "정부·여당 '국채 발행' 이견...새해 예산안 처리 해 넘기나", 1. 1

본 연구는 문헌조사를 통해 국내외 임시예산제도에 관한 자료를 검토한다. 임시예산제도에 관한 국내외의 학술 논문과 도서 자료, 정책 보고서, 관련 법령 등을 바탕으로 예산의 편성과 심의 과정이 어떠한지, 그리고 만약 예산이 성립하지 않는 경우 어떠한 조치를 취하면서 국가 운영의 계속성을 유지하는지를 파악한다. 국내외 임시예산제도 운영에 관한 사례를 수집 및 비교 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 특히, 해외의 임시예산제도의 운영 사례를 검토하여 정책적 시사점을 도출하고, 국내 사례에 도입 및 적용 가능성을 파악한다. 본 연구에서는 독일과 미국의 사례를 중심으로 우리나라의 사례와의 비교를 논의한다. 그리고 비교법적인 고찰을 통해 국회 재정권 측면에서 우리나라의 임시예산제도를 검토하고 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다. 미국의 경우에는 실제로 예산이 확정되지 않아 임시예산을 운용하였던 사례가 있어 실제로 어떠한 경우에 임시예산이 편성되는지 및 그 절차와 운용의 실례를 보여 줄 수 있을 것이며, 독일은 우리 헌법상의 준예산제도의 바탕이 되었던 국가로서 우리와 유사한 구조를 가지고 있는 독일헌법 제111조의 해석론을 살펴보는 것은 우리 헌법상의 준예산제도를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

## 2. 사례연구

본 연구는 COSMOS Corporation 사례연구 방법을 준수하였다. 다중사례 연구의 다른 형태인 비교사례연구 방법을 준수하였으며, 비교법적 관점에서 분석의 단위는 각 국가들 간의 예산성립 및 임시예산편성 권한과 관련된 헌법, 관련 재정법률 등이다. 예산편성권, 예산심사권, 편성된 예산안에 대한 수정가능성, 임시예산 관련 규정, 임시예산 편성의 주체, 임시예산 승인의 주체, 임시예산 편성 범위, 임시예산에 대한 통제(내용 및 절차) 등을 중심으로 논의하고자 한다. 사례정의 및 설계단계, 준비, 자료수집, 분석단계, 분석 및 결론 도출단계를 설정하여 사례연구를 진행하였다.



<Figure 1> Flow Chart of the Study

※ Source: COSMOS Corporation 사례연구방법을 준수하여 해당 사례연구에 적합한 분석 흐름도 재구성.

## IV. 주요 국가별 사례분석

2007년 OECD가 회원국 30개 국가에 대해 조사한 바에 의하면 국회의 예산처리 완료시점을 회계연도개시 1월 전으로 하고 있는 나라가 우리나라를 포함한 15개국으로 50%를 차지하고 있으며,<sup>28)</sup> 또한 법적 혹은 관습적 예산채택시한이 지켜지지 않을 경우를 대비하여 사용할 수 있는 임시예산제도에 대하여 대다수의 OECD국가들은 제도적 장치를 마련하여 두고 있으나 그 형태는 다양하다. 즉, 우리나라와 같이 전년도 예산이 한시적으로 효력을 갖도록 하는 국가가 11개국으로 OECD 회원국의 36.7%를 차지하나, 그 외에도 정부가 제출한 예산안이 그대로 효력을 갖도록 하거나, 정부가 제출한 예산안이 일시적으로 효력을 갖도록 하는 국가들이 있으며, 의회의 투표에 의한 일시적인 조치를 취하도록 하거나 의회의 동의 없는 지출을 허용하지 않는 국가들 또한 존재하는 등 그 형태가 다양하고 특정한 유형으로 수렴되고 있지도 않으며 실제로 어떤 유형에 해당되는지 판단하기 어려운 경우도 많다.<sup>29)</sup>

### 1. 우리나라 예산불성립시의 대응

우리의 경우 예산안의 편성권은 정부에게 있으며, 국회는 이를 심사함에 있어서 원칙적으로 감액만 가능하며, 정부의 동의 없이 증액을 할 수 없다. 예산이 불성립되는 경우에 대하여는 헌법 제54조제3항에서 일정한 사항에 대하여 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있으며, 국가재정법 제55조제2항에서는 준예산으로 집행된 예산은 당해 연도 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 간주하도록 하고 있다.

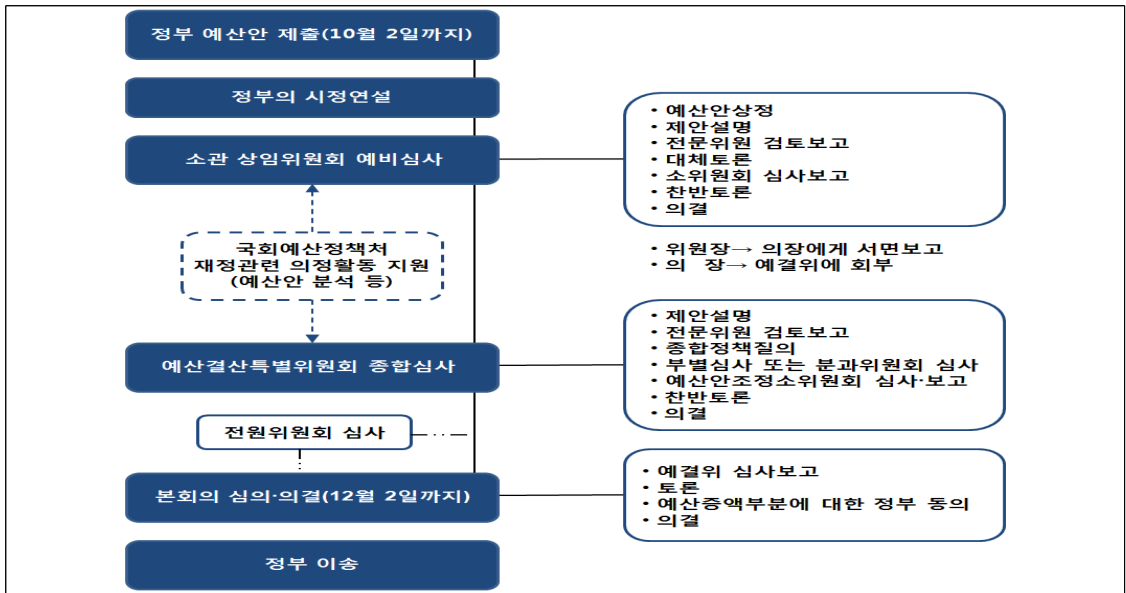
국회의 소집 불가능 등에 따라 예산이 회계연도 개시 전까지 의결되지 못하는 경우에는 정부의 재정행위는 중단될 수밖에 없다. 예산안이 국회에서 통과되지 않는 경우에는 국회와 정부, 또는 여당과 야당 간의 정치적 책임문제가 등장하게 된다. 이에 대하여 예산안의 작성과 제출은 정부의 권한에 속하기 때문에 예산안을 의결하지 않는 것은 정부불신임과 같은 효과를 가지게 된다는 견해(김철수, 2009: 412)가 있으나, 대통령제를 취하는 우리 헌법에 있어서는 법적인 구속력이 없는 사실상의 정치적 영향력이라고 보아야 할 것이다.<sup>30)</sup> 이와 같이 예산이 불성립되는 경우에 우리 헌법은 일정한 경비에 대하여는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있는 준예산제도를 채택하고 있다. 즉, 새로운 회계연도가 개시될 때까지 국회가 예산안을 의결하지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ① 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ② 법률상 지출의무의 이행, ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위하여

28) OECD가 회원국들을 상대로 실시한 설문조사의 결과보고서인 “the 2007 Survey of Budget Practices and Procedures”에서의 분석이다[21].

29) 우리나라와 같이 전년도 예산이 일정기간 효력을 갖는 것으로 분류된 국가는 오스트리아, 벨기에, 체코, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 영국이 있으며, 독일의 경우는 핀란드, 헝가리, 일본과 같이 행정부의 예산이 잠정적으로 효력을 갖는 국가로 분류되어 있다[21].

30) OECD의 설문조사에서 우리나라는 예산안에 대한 의결이 정부에 대한 신임투표의 성격을 갖지 않는 국가로 분류되어 있다[21].

필요한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다(헌법 제54조제3항). 이에 따라 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 확정될 때에는 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 본다(국가재정법 제55조제2항). 그러나, 임시예산으로서 집행되는 경비의 구체적인 내용에 대해서는 보다 명확한 기준의 설정이 필요하다고 여겨진다[5].



<Fig 2> Budget Bill Deliberation Procedure in the National Assembly

※ Source: 국회예산정책처(2012: 63).

## 2. 미국

미국헌법은 제1조제9항에서 “법에 의한 세출승인안이 아닌 한, 어떠한 자금도 재무부로부터 나올 수 없다”고 규정하고 있는 등 재정에 관한 권한을 의회에 부여하고 있으나, 예산의 편성에 관한 특정한 절차를 규정하고 있지는 않다. 그러나 “의회는 ... 그에 관한 절차를 결정할 권한이 있다”고 규정한 미국헌법 제1조제5항에 근거하여 상·하 양원은 예산과 예산관련 입법에 대한 규정과 규칙들을 발전시켰다[6]. 그 중에서도 1921년 예산회계법(the Budget and Accounting Act, 이하 ‘예산회계법’이라 한다)과 1974년 의회 예산 및 지출거부통제법(the Congressional Budget and Impoundment Control Act, 이하 ‘의회예산법’이라 한다)의 두 개의 법률이 예산성립절차의 기본적인 틀을 형성하고 있다.

&lt;Table 3&gt; Budget Bill Deliberation Procedure in U. S.

시한	내용
2월 첫째 월요일	대통령의 예산안 제출
2월 15일	의회예산처의 예산위원회에 대한 보고서 제출
대통령 예산안 제출후 6주 이내	각 위원회의 예산위원회에 대한 검토 및 추계서 제출
4월 1일	상원 예산위원회의 예산공동결의안 보고
4월 15일	의회의 예산공동결의안 심사 종료
5월 15일	하원의 연간세출승인법안 심사 개시
6월 10일	하원세출승인위원회의 최종 연간세출승인법안 보고
6월 15일	의회의 조정입법에 대한 심의 종료
6월 30일	하원의 연간세출승인법안에 대한 심의 종료
10월 1일	회계연도 개시

※ Source: [7].

예산회계법은 대통령으로 하여금 연방정부의 연간예산안을 의회에 제출하도록 하는 등 예산과 재정정책에 대한 의회의 관여에 대한 법적인 근거를 마련하였으며, 예산결의안에 대한 양원의 공동결의를 통하여 의회의 예산에 대한 결정이 양원의 협력작용에 의하여 이루어지도록 하였고, 나아가 예산처(the Bureau of the Budget)<sup>31)</sup>와 감사원(the General Accounting Office)<sup>32)</sup>을 설치하여 이들이 연방정부의 주요한 회계감사 기관으로서 의회를 지원하도록 하였다. 의회 예산법은 의회에서의 예산성립 절차에 대한 법적인 기틀을 형성하였으며, 의회의 예산에 대한 결정절차를 간소화하기 위하여 연간예산안에 대한 양원공동결의를 규정하였다. 또한 이 법은 행정부와는 독립적으로 의회에 예산관련 정보를 제공하기 위한 기관으로 의회예산처(the Congressional Budget Office)를 설립하도록 하였다. 이외에도 미국의 예산제도 관련 주요법률들의 내용은 다음과 같다[7].

1905년 예산결함방지법(The Anti-Deficiency Act of 1905)

1978년 감사관법(The Inspector General Act of 1978)

1980년 예산조정안법(Reconciliation Bill)

1982년 연방재정건전화법(The Federal Manager's Financial Integrity Act of 1982)

1985년 균형예산 및 긴급적자통제법(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)<sup>33)</sup>

1990년과 1997년의 예산집행법(The Budget Enforcement Acts of 1990 and 1997)<sup>34)</sup>

1990년 수석재무관법(The Chief Financial Officers Act of 1990)

31) 1970년에 the Office of Management and Budget(OMB)으로 재조직되었다, 이하에서는 관리예산처라 한다.

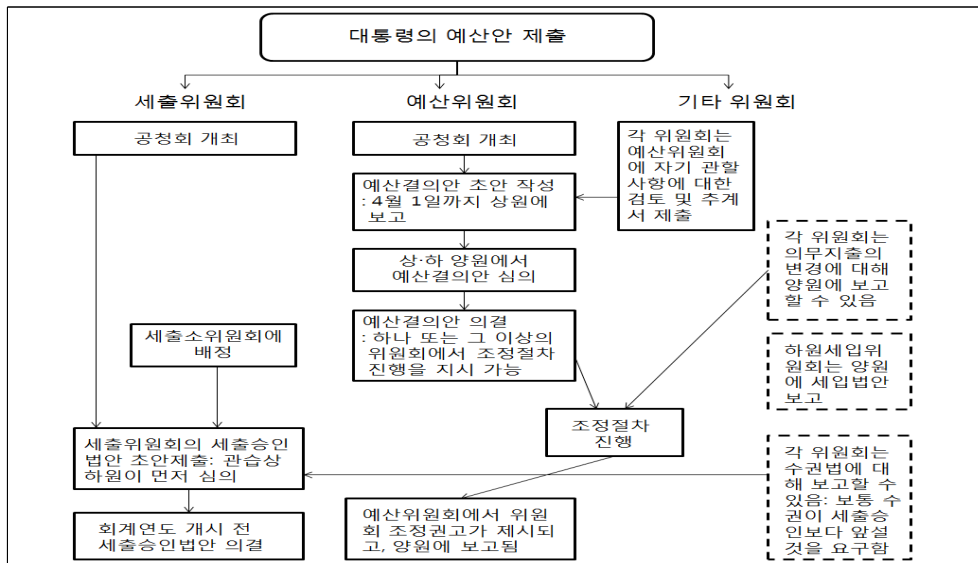
32) 2004년에 the Government Accountability Office로 개칭되었다.

33) 이 법의 주요내용은 재정적자를 감축하기 위하여, 매년 고정된 목표를 설정하고 다음 회계연도에 허용된 최 대한의 적자규모 내로 적자의 폭을 줄이지 못할 경우 지출예산을 당초에 설정된 적자 목표에 따라 자동적으로 삭감하도록 하는 예산과정 강제관리의 규정을 둔 강제몰수제도를 도입한 것이다.

34) 재정적자를 입법적인 방법으로 통제하려고 했던 그램-루드만-홀딩법을 대체하는 것으로서, 지출상한을 도입하고 대출 및 간접지출의 제한을 두었다.

- 1990년 연방신용개혁법(The Federal Gredit Reform Act of 1990)
- 1993년 포괄예산조정법(Omnibus Budget Recondiliation Act of 1993)
- 1993년 정부성과관리법(The Government Performance And Results Act of 1993)
- 1994년 정부관리개혁법(The Government Management Reform Act of 1994)
- 1996년 연방재정관리개선법(The Federal Financial Management Improvement Act of 1996)
- 1996년 균형예산법(Balanced Budget Act of 1996)

미국의 경우에는 예산안의 편성권은 일차적으로 정부에게 있으나, 이는 의회에서 예산안을 의결함에 있어서 중요한 참고자료로서 기능할 뿐이며, 의회는 대통령의 예산안을 참고하여 독자적인 예산안을 편성하고 의결한다. 따라서 우리의 경우와 마찬가지로 예산안을 감축시키는 소극적인 수정이 가능함은 물론 나아가 우리의 경우와는 달리 예산안을 증액하거나 새로운 항목을 설정하는 등의 적극적 수정 또한 가능하다. 이러한 예산안의 심의·의결에 있어서 미국의 상원과 하원은 대등한 권한을 가지고 있다. 예산에 있어서 재량지출과 의무지출은 그 성립과정을 달리하는 바, 즉 재량지출에 있어서는 예산결의안의 의결 후 연방정부 등에게 세출을 할 수 있는 권한을 부여하는 수권입법을 하고, 그 목적에 대한 세출승인의결을 하여야 한다. 이에 대하여 의무지출의 경우에는 그 지출의 내용이 각각의 법률에 의하여 규율되므로, 원칙적으로 해당 법률의 개정절차를 거쳐야 하나, 조정절차를 통하여 예산안의 심의와 함께 진행되는 경우도 있다.



<Fig 3> Budget Bill Deliberation Procedure in the U. S.[8]

※ Source: [8]의 재구성.

미국의 예산 성립절차는 특정 단체의 영향을 배제하기 위하여 상당히 복잡하게 규정되어 있는 바, 이에 따라 예산이 확정되지 못하는 경우가 빈번하게 있어 왔으며, 그러한 경우에는 간략

한 절차를 통하여 의결되는 계속적 세출승인법에 의하여 잠정적으로 예산을 집행하게 된다. 이러한 임시예산의 규모는 전년도에 지출된 예산수준을 넘어서는 안 되며, 새로운 사업 또는 항목에 지출해서는 안 된다는 원칙이 있으며, 따라서 대부분의 경우 전년도 예산이나 그 해 일부 통과된 예산 중 작은 규모의 예산에 대한 일정비율이라는 단순한 공식에 의하여 결정된다. 그러나 계속적 세출승인법에 의한 임시예산은 대통령의 비준 및 공포에 의하여 효력을 발생하게 되는 것으로서 이러한 임시예산안이 성립되지 못하는 경우에는 정부폐쇄에 이르게 된다.

회계연도가 시작된 이후에도 정규세출승인법안과 임시예산안이 통과되지 못하여 세출에 관한 권한이 흠결되는 사태가 미국역사상 자주 있어왔다. 이러한 상황을 예산부족(funding gaps)이라고 부르며, 아직 입법화되지 못한 세출승인법안의 수에 따라 예산부족은 연방정부의 몇 개의 기관에만 영향을 미치거나 거의 대부분의 정부기관에 영향을 미치게 된다[9]. 예산부족은 회계연도의 개시 시에 발생하기도 하지만, 임시예산(또는 정규세출법안)의 기간이 만료되고 즉시 후속적인 임시예산이 성립되지 못하는 경우에도 발생하므로, 한 회계연도 안에 다발적으로 예산부족이 발생하는 때도 있다[10][11]. 최근 미국에서 예산부족이 발생하였던 사례는 다음의 표와 같다[12].

<Table 4> Funding Gaps in U. S. since 1977

회계연도	대통령	다수당		개시일	기간	종료일
		상원	하원			
1977	포드	민주당	민주당	76. 9. 30. 목요일	10일	76. 10. 11. 월요일
1978	카터	민주당	민주당	77. 9. 30. 금요일	12일	77. 10. 13. 목요일
				77. 10. 31. 월요일	8일	77. 11. 9. 수요일
				77. 11. 30. 수요일	8일	77. 12. 9. 금요일
1979	카터	민주당	민주당	78. 9. 30. 토요일	17일	78. 10. 18. 수요일
1980	카터	민주당	민주당	79. 9. 30. 일요일	11일	79. 10. 12. 금요일
1981	카터	민주당	민주당	-	-	-
1982	레이건	공화당	민주당	81. 11. 20. 금요일	2일	81. 11. 23. 월요일
1983	레이건	공화당	민주당	82. 9. 30. 목요일	1일	82. 10. 1. 토요일
				82. 12. 17. 금요일	3일	82. 12. 21. 목요일
1984	레이건	공화당	민주당	83. 10. 11. 목요일	3일	83. 11. 14. 월요일
1985	레이건	공화당	민주당	84. 9. 30. 일요일	2일	84. 10. 3. 수요일
				84. 10. 3. 수요일	1일	84. 10. 5. 금요일
1986	레이건	공화당	민주당	-	-	-
1987	레이건	공화당	민주당	86. 10. 16. 목요일	1일	86. 10. 18. 토요일
1988	레이건	민주당	민주당	87. 12. 18. 금요일	1일	87. 12. 20. 일요일
1989	레이건	공화당	민주당	-	-	-
1990	부쉬	민주당	민주당	-	-	-
1991	부쉬	민주당	민주당	90. 10. 5. 금요일	3일	90. 10. 9. 화요일
1992	부쉬	민주당	민주당	-	-	-
1993	부쉬	민주당	민주당	-	-	-
1994	클린턴	민주당	민주당	-	-	-
1995	클린턴	민주당	민주당	-	-	-
1996	클린턴	공화당	공화당	95. 11. 13. 월요일	5일	95. 11. 19. 일요일
				95. 12. 15. 금요일	21일	96. 1. 6. 토요일
2013	오바마	민주당	공화당	2013. 9. 30. 월요일	16일	2013. 10. 17. 목요일

※ Source: [12] 추가 및 재구성.

예산부족상황이 발생하는 경우, 평상시 근무인원의 일시적인 해고, 연방기관의 활동과 급부의 감축 등을 포함하여 그에 의하여 영향을 받는 활동이 중단되는 정부의 폐쇄가 발생한다. 사회보장과 같이 연간세출승인법이 아닌 다른 법률에 의하여 재원이 마련되는 사업들 또한, 그 사업의 시행이 세출승인을 받아야 하는 다른 연방기관의 활동에 의존하고 있는 때에는, 예산부족의 영향을 받게 된다[11].

1980년 이전에도 임시예산안 통과와 실패에 따라 예산집행이 중단되는 경우가 발생하였으나 이때까지 많은 연방정부기관은 예산불성립기간 동안 비필수적 운영 및 의무를 최소화하고, 의회가 정부기관이 폐쇄되는 것을 의도하지는 않을 것이라고 신뢰하여 세출예산안이나 임시예산이 통과되기를 기다리면서 전년도 예산에 준하여 정부운영을 지속하였다[13]. 그러나 1981년 예산결합방지법에 대한 재평가를 통하여 세출예산법안이 없으면 정부 운영을 못한다는 원칙이 확립되었다. 헌법에는 “법에 의한 지출승인이 아닌 한, 어떠한 자금도 재무부로부터 나올 수 없다”고 되어 있으므로 공무원 및 정부와 계약을 체결한 사인들도 만약 세출승인법안이 통과되지 않으면 보수를 지급받을 수 없다는 것이다[14]. 예산결합방지법은 또한 법에 의하여 수권된 범위를 초과하는 자발적인 급부의 수령 등도 금지하며, 다만 생명의 안전과 재산을 보호하기위한 긴급 상황에 대한 경우에만 예외를 인정한다. 예외가 인정되는 긴급 상황에는 중단되더라도 생명의 안전이나 재산의 보호에 직접적인 위협이 되지 않는 일상적인 정부활동은 포함되지 않는다고 할 것이므로, 이에 의하면 일반적으로 연방정부의 기관은 세출승인 없이는 지속적인 정부활동을 할 수 없게 된다[11][15]. 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)도 유사한 취지로 “인간의 생명의 보호나 재산권 보호와 관련된 긴급 상황”에 정부의 운영을 위한 기본적인 활동이 포함되지 않는다고 규정하고 있다. 이후 긴급한 정부 기능의 범주에 대해서는 일부 수정되었지만, 정부기관들은 세출승인 절차의 지연으로 인하여 언제 세출승인에 대한 흠결이 발생하는지에 관계없이, 세출에 대한 승인이 없으면 비필수적인 업무를 중단하고 비필수적인 인력들을 일시적으로 해고한다[9].

미국의 정부폐쇄 사례는 다음과 같다. 1981년 이래 미국 연방정부는 여섯 번의 정부폐쇄를 경험하였다. 회계연도 1981, 1984, 1986 및 1990년에 있었던 4번의 정부폐쇄는 그 기간이 공휴일 등의 짧은 기간 동안 발생하여 국민들에게 직접적인 영향을 미치지 않았으나, 1996년의 정부폐쇄는 한 달의 기간 동안 실제적으로 연방정부의 공공기능이 중단됨으로써 국민들에게 큰 피해를 미쳤다. 1994년 중간선거에서 의회를 장악한 공화당은 1995년 예산편성과정에서 의료지원, 사회복지정책 예산, 교육, 환경보호를 위한 예산을 대폭 줄이고 감세를 추진하는 세출승인법안을 승인하였다. 민주당 출신인 클린턴 대통령은 행정부의 정책방향과 배치되는 세출승인법률안에 거부권을 행사했고, 다수당이었던 공화당이 수의 힘을 통해 의회에서 임시예산을 편성하였으나, 클린턴 대통령이 이에 대해 다시 거부권을 행사하였다. 그러나 거부권을 무력화할 원내 2/3의원수를 확보하지 못한 공화당이 예산안을 제출하지 않음으로써 연방정부가 2회에 걸쳐 폐쇄되었다[7].

첫 번째는 1995년 11월 14일부터 19일까지로서, 약 800,000명의 연방공무원을 일시적으로 해고하였다. 이는 1995년 9월 30일에 의결되었던 계속결의안의 기한이 만료되었으나 대통령이 두 번째의 계속적 결의안과 공적 부채 한도를 확대하려는 법안에 대하여 거부권을 행사함으로써

야기되었던 것이다. 회계연도 1996년에 발생하였던 두 번째의, 그리고 미국 역사상 가장 장기간 지속되었던 정부폐쇄는 1995년 12월 16일에 시작되어 대통령과 의회가 새로운 예산결의안에 합의한 1996년 1월 6일에 종료되었으며, 1996년 1월 2일 기준으로 약 284,000명의 연방공무원이 일시적으로 해고되어 있었고, 약 475,000명의 필수적 지위에 있는 공무원들은 급여 없이 그 직무를 계속수행하고 있었다[15].

1996년의 정부폐쇄 기간 동안 정부의 활동은 광범위한 영향을 받았으며, 의회와 언론 등에서 파악한 사례들 중 일부를 살펴보면 다음과 같다[15].

① 보건: 국립보건원의 의료센터(the National Institutes of Health Clinic Center)에 새로운 환자들이 입원할 수 없었으며, 질병관리본부(the Centers for Disease Control and Prevention)의 AIDS, 신종플루 등 질병의 확산현황에 대한 정보의 수집이 중지되었다. 국립보건원의 질병관련된 긴급직통전화 또한 연결될 수 없었으며, 609 곳의 유독성 폐기물의 수거작업이 중지되었고, 이로 인하여 2,400명의 노동자가 일시적으로 해고되었다.

② 사법집행, 공공 안전: 알코올 담배 화기국(the Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms)에 의한 총기의 허가절차 등이 지연되었으며, 3,500건 이상의 파산절차가 중단되었다. 또한 400명의 국경관리대원의 모집을 포함한 연방사법경찰관의 채용 및 채용시험이 취소되었으며, 비행청소년에 대한 원호 또한 중단되었다.

③ 공원, 박물관, 기념관: 368곳의 국립공원이 폐쇄되어 700,000명의 관광객이 감소하여, 국립공원 인근의 지역에서는 약 1일당 1,420,000불의 관광수익손실을 입었다. 또한 국립 박물관과 기념관이 폐쇄되어 약 200,000명의 방문객이 감소하였다.

④ 비자, 여권: 1일당 20,000에서 30,000건의 비자신청이 중단되었으며, 200,000건의 미국여권 발급신청 또한 진행되지 못하였다. 이를 통하여 미국의 관광업과 항공운수회사들은 수십만 불의 손해를 감수하여야 하였다.

⑤ 연방정부의 계약: 워싱턴 인근지역에서 체결된 총 18,000,000,000불의 계약 중에서 3,700,000,000불의 계약(약 20% 이상)이 예산부족의 영향을 받는 연방기관에 의하여 체결된 것이었고, 국립표준기술원(the National Institute of Standards)은 1996. 1. 1.부터 시행하기로 예정 되어있던 전구와 전등에 대한 새로운 기준을 실시하지 못하였다. 그리고 연방정부와의 계약에 의하여 고용되었던 피용자들은 모두 보수 없이 일시적으로 해고되어야 하였다.

가장 최근에 있었던 정부폐쇄는 미국 국민의 건강보험 가입을 의무화하는 이른바 ‘오바마 케어’ 즉, 환자보호 및 부담적정보장법(the Patient Protection and Affordable Care Act: PPACA)의 시행을 위한 재원 조달방법을 비롯한 미국 정부의 재정적자를 해소하기 위한 방안에 대하여 공화당과 민주당의 의견이 충돌하면서 일어났으며, 2013. 10. 16. 한시적으로 회계연도 2014년의 임시예산과 국가 부채 한도를 증액하는 것에 합의함으로써 종료되었다. 앞서 본 바와 같이 정부의 폐쇄는 일부 정부기능에 대해서는 광범위한 영향을 미치지만, 다른 일부의 정부기능에 대해서는 큰 영향을 미치지 않는다. 언론에 의하여 지적된 사항들의 일부를 살펴보면 다음과 같다. 금융 기업인 스탠다드 앤 푸어(S&P)에 따르면 2013년의 정부폐쇄로 인하여 미국 GDP에 미치는 피해액이 240억 달러에 이른다고 한다. 또한 예산 GDP 성장률은 3%에서 2.4%로 하락하였다. 연방 공무원 중에서 80만 명은 일시적으로 해고되었으며, 재량 지출로 재정 지원을 받는 사

업들 또한 일시적으로 중단되었다[16]. 미국 내 항공운항은 정상적으로 유지되었으며, 여권 및 비자관련 업무 또한 그 수수료에 의하여 재원을 충당할 수 있었으므로 계속적으로 유지되었다. 나아가 재외공관들의 활동 또한 제한을 받지 않았다. 사회보험과 의료보험 및 실업급여의 지급 또한 영향을 받지 않았으나, 새로운 신청에 대한 처리는 다소 지연되었다. 그러나 모든 국립공원은 폐쇄되었으며 국립보건원의 의료센터에 새로운 환자들이 입원할 수 없었으며, 질병관리본부의 업무 또한 제한되었다[17].

정부폐쇄는 의회의 승인 없이는 정부의 지출행위를 허용할 수 없다는 미국 헌법상의 원칙에 의한 것으로서 정부의 핵심적인 기능의 유지를 목적으로 하는 행위만 허용이 되나 이에 대한 비용은 원칙적으로 소급적으로 당해 연도의 예산안이 확정된 이후에 지출되도록 하는 것이다. 따라서 우리의 임시예산과 관련하여서는 정부폐쇄의 경우에 허용되는 정부활동의 범위를 참고할 여지도 있을 것이나, 이의 범위는 지나치게 협소하여 우리 헌법의 규정과 맞지 않는다는 문제점이 있다. 또한 임시예산의 경우에는 원칙적으로 신규의 사업을 개시하는 것을 제외한 모든 정부활동을 허용하지만, 그 예산의 규모의 측면에서 일률적인 제한을 가하는 것으로서 정부의 일정활동에 대해서 전연도의 예산에 준하는 예산의 집행을 허용하는 우리의 경우에 직접적으로 적용할 것은 아니라고 여겨진다. 결론적으로 미국의 임시예산제도를 우리의 준예산제도의 해석에 적용할 여지는 많지 않다고 할 것이다.

### 3. 독일

독일헌법 제110조<sup>35)</sup>는 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함되며, 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로 작성할 수 있으나, 연도별로 분리하여 회계연도가 시작되기 전에 예산법으로 확정되어야 한다고 규정하고 있다. 예산안은 일 년 또는 다년간의 회계연도에 있어서의 수입과 지출을 대비시켜 놓은 것으로서 예산법을 통하여 확정된다[18].<sup>36)</sup> 예산안 자체만으로는 국가기

35) 독일헌법 제110조

- ① 연방의 모든 수입과 지출은 예산안으로 편성되어야 한다. 연방기업체와 특별재산에 관하여는 전출금 또는 전입금만을 포함시키면 된다. 예산의 수입과 지출은 균형이 유지되어야 한다.
- ② 예산안은 일회계연도 또는 다회계연도가 개시되기 전에 예산법으로 확정된다. 예산안의 각 부분에 관해 기한이 상이한 것은 회계연도별로 분리되어 적용되는 것으로 규정될 수 있다.
- ③ 제2항 1문에 의한 예산안과 예산법률 및 예산안의 변경에 관한 제안은 참사원에 이송함과 동시에 의회에 제출된다. 참사원은 6주내에, 수정제안의 경우에는 3주내에 그 제안에 관한 태도를 표명할 수 있다.
- ④ 예산법률에는 연방의 수입·지출과 예산법률에 의해 의결된 기한에 관한 조항만이 규정되어야 한다. 예산법률은 그 범조항이 차기 예산법률의 공포와 더불어 비로소 효력을 상실하거나 제115조에 의한 수권의 경우에는 그보다 늦게 효력을 상실한다고 규정할 수 있다.

36) 예산안은 회계연도 내의 수입과 지출을 상호 비교하여 정리하여 둔 것이고, 예산법은 의회가 예산안을 확정하여 성립시킨 형식적인 법률이다. 따라서 일반적으로 예산법률의 법적 성격은 법적으로 확정된 예산안을 의미하는 것으로 이해된다. 이러한 예산안과 예산법은 개념적으로 또는 사실적으로 구분될 수 있으나 법적으로는 예산안과 예산법이 하나의 통일체를 이루며, 예산안은 개별안들과 첨부서류, 설명서 등을 포함한 부속물로서 전체 예산법의 일부를 이룬다[18].

관이나 국민들에게 어떠한 권리나 의무를 발생시키지 않는다. 그러므로 예산안이 성립되지 않았다고 하여 정부가 필요한 지출을 할 수 없는 것은 아니며 다만 사전적 승인이 결여되었다는 것을 의미할 뿐으로서, 이것이 적법하지 않다면 의회에 대하여 정치적인 책임을 부담하여야 한다[19].

독일의 경우에는 정부가 예산안을 편성한다는 점에서는 다른 국가들의 경우와 동일하나, 예산안의 편성과정에서 연방재무성장관의 영향력이 상당히 크다는 점을 그 특징으로 들 수 있다. 예산안이 비록 연방의회와 연방참사원에 동시에 제출되기는 하지만, 예산안의 심의에 있어서는 연방의회가 중심적인 역할을 하며, 예산안에 대하여 소극적 수정은 가능하지만 지출을 증가시키거나 새로운 지출을 추가하려는 경우 등에는 정부의 동의를 얻도록 하고 있다.

<Table 5> Budget Process in Germany as of 2006

일정	내용
2004. 12.	각 연방부처에 예산(2006) 및 중기재정계획(2005-2010)의 준비를 위한 회람 송부 - 예산상황에 대한 평가 - 예산요구서 제출 요청(3월 초) - 예산작성의 지침
2005. 3.	예산안을 연방부처별로 작성하여 연방재무성에 제출 연방재무성과 연방부처 간 예산안의 조정
2005. 5.	중기재정계획 및 세입전망 작성
2005. 6.	내각 전체회의에 정부 예산안 상정 및 최종의결
2005. 8.	연방의회와 연방참사원에 정부 예산안 제출 연방의회의 예산안 심의
2005. 9.	연방의회의 제1차 독회 연방참사원의 제1차 심의 예산위원회의 심의 시작
2005. 11.	차년도 경기전망 및 세입전망 분석 예산위원회의 최종심의 연방의회의 제2, 제3차 독회
2005. 12.	연방참사원의 제2차 심의 예산안 최종 심의, 공표
2006. 1.	예산집행

※ Source: [19].

독일헌법 제110조제2항제1문에 의하면 예산안은 회계연도가 시작되기 전에 예산법으로 확정되어야 한다. 그러나 과거 독일의 헌법현실에서는 이러한 원칙이 지켜지지 않은 경우가 자주 있었으며, 이는 정치적인 갈등 보다는 예산안과 같이 방대한 작업에서는 계산과 심의에 상당히 많은 시간이 소요된다는 점에 기인한 것이다[19]. 물론 예산이 회계연도가 시작되기 전에 확정되어야 한다는 예산의 사전의결의 원칙이 지켜지지 아니하였다는 이유만으로 정부의 행위가 헌법적대적인 것으로 평가되는 것은 아니다. 그러나 정부는 가능한 한 회계연도 종료 전까지 예산안을 제출하여 모든 의회의 기관들이 전회계연도의 종료 전까지 그를 적시에 의결할 수 있도록 하여야 하며, 나아가 예산안이 전회계연도의 종료 전에 적법하게 의결될 수 있도록 협력하여야 하는 것은 모든 헌법기관의 의무이다[19].

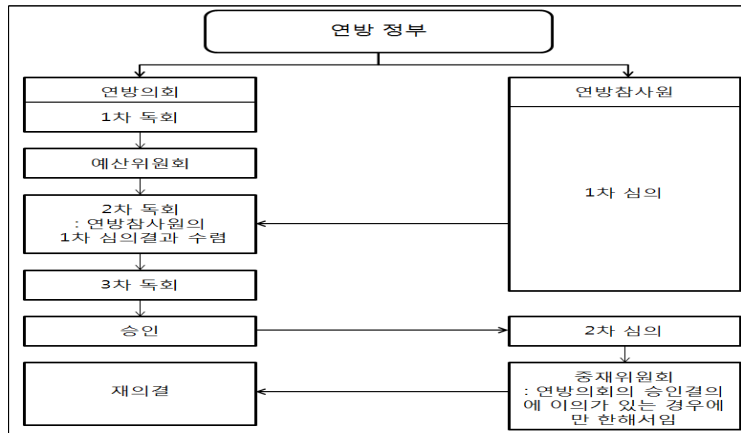
독일헌법의 입안자들은 예산안에 대한 의결이 적시에 이루어지지 못할 가능성을 고려하고 있었다. 독일헌법 제110조제2항제1문의 규정에 반하여 새로운 예산안이 적시에 효력을 발생하지 못하는 경우, 그러한 위기의 상황에서 의회의 예산권이 무시당하는 위험이 발생하는 것을 회피하기 위하여 독일헌법 제111조를 규정하였던 것이다. 즉 이 규정은 예산의 사전의결의 원칙이 지켜지지 않은 경우의 법적 효과를 규정하고 있는바, 이를 통한 연방정부에의 수권은 항구적인 수권으로서, 형성적으로 권한을 부여하는 것이다. 이러한 측면에서 긴급예산권은 의회의 예산승인을 잠정적으로 대체한다고 표현하는 것도 타당하다. 따라서 사후에 의결되어 회계연도의 초일로 소급하여 효력을 갖는 예산은 원칙적으로 그 기간 동안의 임시적으로 행하여진 지출을 포함하게 되는 것이다. 나아가 의회가 그 동안에 행하여진 지출에 대하여 동의하지 않는다고 하여도 그러한 지출이 헌법에 반하는 것은 아니다. 그렇다고 하여 위의 규정이 행정부에 대하여 의회의 예산안에 대한 의결이 없는 경우에 예산 없이도 국가를 운영할 수 있는 알리바이를 제공하는 것은 아니다. 독일헌법 제110조는 의회예산권을 보장하고 있으며, 따라서 예산안은 법률로써 확정되어야만 한다. 즉, 독일헌법 제111조는 입법자에게 예산에 대한 임시적 의결권을 부여한 것이 아니며, 다만 예산이 예외적으로 적시에 의결될 수 없는 경우에 발생하는 예산공백상태에 예산의 집행을 가능하게 하는 한시적인 예외상황을 헌법에 규정하여 둔 것에 불과하다. 정부가 도저히 예산법률의 성립에 도달할 수 없는 경우에는 사퇴하거나 신임투표를 실시하여야 할 것이며, 이는 서구 의회민주주의의 영향이라 할 수 있다[19].

독일 헌법 제111조에서는 회계연도의 종료시 다음 회계연도의 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않는 경우에 정부는 예산법률이 시행될 때까지 법률에 의하여 설치된 시설의 유지 및 법률로 의결된 조치를 수행하기 위하여 필요한 지출, 법률에 기한 연방의 직무를 수행하기 위한 지출 및 전년도의 예산에 의해 그 액수가 이미 승인된 지출 등의 비용을 집행할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이렇듯, 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산법이 의회에서 의결되지 못하거나 이미 공포된 예산법이 연방헌법재판소의 위헌 결정에 따라 무효가 된 경우 등에 정부에 의하여 편성·집행되는 예산을 비상예산(Nothaushalt)<sup>37)</sup>이라 한다. 나아가 비상예산권을 행사하기 위해서는 예산이 불성립하였다는 사실 이외에 긴급한 상황임이 인정되어야 한다. 이러한 긴급한 상황은 첫째, 예견되지 않은 것이어야 하며, 둘째, 회피가능성이 없는 것이어서 중대한 국가적 이익을 침해하지 않고서는 어떠한 지출이 더 이상 시간적으로 지연될 수 없는 경우에만 인정된다[20]. 비상예산의 내용에 있어서는 독일 헌법 제111조제1항 각호에 규정되어 있는 법률상 존속하는 시설의 유지, 법률에 따라 결정된 조치의 이행 등과 같은 사항에 한하여 그 지출이 허용된다고 할 것이다. 어떠한 비용이 여기에 해당하는지에 대해서는 논의의 여지가 있으나, 원칙적으로 의회의 예산권 행사를 과도하게 제한하지 않으면서 연방정부로 하여금 국가행정을 유지하도록 하며, 국가의 의무위반이나 국가에게 과도한 손해가 발생하지 않도록 하는 독일 헌법 제111조의 목적과 예산안에 나타난 입법자의 의사를 고려하여 엄격하게 해석하여야 한다[20].

비상예산의 집행 시에도 원칙적으로 독일헌법 제109조제2항에 따른 전체적인 경제균형의 필요성을 고려하여야 한다. 연방정부는 비상예산으로서 뿐만 아니라, 전체적인 균형성을 유지하

37) 이는 긴급예산이라고도 번역되며, 독일 헌법 제111조의 규정에서 볼 수 있는 바와 같이 그 내용은 우리 헌법상의 준예산과 유사하다고 할 수 있다.

기 위하여 필요한 것인지를 고려하여 비상예산을 지출하거나 차입(Kreditaufnahme)을 해야 할 의무가 있는 것이다. 하지만 독일헌법 제111조에 따른 비상예산을 잠정적으로 집행하면서, 전체적인 경제적 균형성을 고려한다는 이유로 비상예산의 한계를 위반하는 것까지 인정하는 것은 아니다. 전체적인 경제의 균형이 무너지는 것을 방지하기 위하여 과도한 지출을 집행하거나 과도한 차입이 요구된다 할지라도, 가능한 독일 헌법 제111조의 비상예산의 범위 내에서 수입과 지출이 제한되어야 한다.



<Fig 4> Budget Deliberation Procedure in Germany

※ Source: [19].

입법부와 행정부가 상호의존적인 관계에 있는 의원내각제 국가의 특성상 대통령제 국가에 비하여 예산이 불성립되는 경우가 흔하지는 않을 것이나, 독일 또한 그에 대비한 긴급예산권에 관한 규정을 헌법에 두고 있으며, 그 구조는 우리의 준예산에 대한 헌법규정과 상당히 유사하다. 독일에서의 긴급예산권에 대한 논의는 그 내용의 구체화를 위한 방향에 집중되어 있으며, 국가의 예산이 성립되지 못하였다는 상황의 특수성에 기초하여 국가기능의 유지라는 목적을 위하여 필수적이고 지체할 수 없어야 한다는 것을 그 기준으로 삼아야 한다고 결론짓고 있다. 이러한 독일에서의 해석론은 의원내각제형태와 대통령제 형태라는 정부형태의 차이를 떠나 우리의 준예산제도에 대한 해석론으로 받아들일 수 있는 여지가 크다고 할 것이며, 나아가 기존의 세입으로 긴급예산의 재정을 충당할 수 없는 경우에 인정되는 예외적인 신용인수에 관한 규정 또한 검토의 필요성이 있다고 여겨진다.

#### 4. 소결

이상의 비교결과를 검토하면, 미국과 독일 국가는 자신들의 고유한 헌정사를 배경으로 하여 예산 및 임시예산제도를 발전시켜 왔는데, 비교대상국가의 숫자가 한정되어 정부 형태와 임시예산에 대한 내용적 규율 사이에 일반적인 원칙성을 인정하기는 어렵다고 판단된다. 다만 절차적 규율과 관련하여서는 임시예산을 편성하여야 한다는 상황적 배경에 비추어 행정부에게 임시

예산의 편성·집행의 권한을 부여하는 것이 보다 일반적이라 보인다. 대통령제를 취하고 있는 미국은 의회가 예산편성·승인의 권한을 가지고 있으므로, 임시예산의 편성 또한 의회에 의하여 이루어지나 이는 대통령의 거부권행사의 대상이 되므로 임시예산이 확정되지 못하여 정부폐쇄에 이르는 경우가 있음은 앞서 본 바와 같다. 따라서 우리의 준예산제도를 검토함에 있어서도 정부형태를 떠나 실질적으로 해석론에 참고할 수 있는지의 여부를 기준으로 주요 국가별의 입법례를 살펴보아야 할 것이다. 미국, 독일 국가들의 예산관련제도들은 그 정부형태와 헌정사에 따라 다양한 형태로 발전하여 왔으므로 그 형태가 매우 다양하다고 할 수 있을 것이다. 그 중에서 미국과 독일을 중심으로 한 각국에서 예산의 성립절차와 예산이 성립되지 않는 경우에 대한 대응 방법을 도식적으로 간략히 정리하면 다음과 같다.

<Table 6> Comparison of Budget and Provisional Budget Preparation among Countries

구분		한국	미국	독일	
예산	예산편성권	정부	의회	정부	
	예산심사권	의회	의회	의회	
	편성된 예산안에 대한 수정가능성	소극적 수정만 가능	가능	소극적 수정만 가능[21]38)	
임시예산	임시예산 관련규정 (헌법, 재정법 등)		없음	헌법 제111조	
	임시예산 편성의 주체		정부	의회	
	임시예산 승인의 주체		없음	정부	
	임시예산 편성 범위		전년도 예산에 준하여 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, 2. 법률상 지출의무의 이행, 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비를 집행할 수 있음	전년도에 지출된 예산수준을 넘어서는 안 되며, 새로운 사업 또는 항목에 지출할 수 없음	1. 법률로 설치된 시설을 유지하고 법률로 의결된 조치를 수행하기 위하여, 2. 법적 근거가 있는 연방의 직무를 수행하기 위하여, 그리고 3. 전년도의 예산안에 의해 그 액수가 이미 승인된 경우의 건축 조달 및 그 밖의 급부를 계속하기 위하여 또는 목적을 위한 원조를 지속하기 위하여 필요한 일체의 지출을 할 수 있음
	임시예산에 대한 통제	내용 <sup>39)</sup>	사항	있음	있음
			규모	있음	있음
		절차	없음	없음	

38) 앞서 본 바와 같이 독일은 연방 정부의 동의를 얻어야 적극적 수정을 할 수 있는 바, 이를 바탕으로 OECD의 조사결과에서 독일은 적극적 수정이 가능한 국가로 분류되고 있다(한국조세연구원, 2009: 161).

39) 임시예산의 내용에 대한 통제는 어떠한 항목에 대해 임시예산을 편성할 수 있는지(사항), 그 항목에 대하여 얼마만큼의 예산을 배정할 수 있는지(규모)로 구성되어 있다.

## V. 논의 및 결론

### 1. 내용적 구체화 관점

헌법 제54조제3항 각호의 해석에 있어서 국가재정법의 규정을 참고할 수 있을 것이다. 즉, 국가재정법 제7조제2항제4호의2에서 규정하고 있는 의무지출<sup>40)</sup>은 헌법 제54조 제3항 제2호의 법률상 지출의무의 이행을 위한 경비에 해당하고, 국가재정법 제7조제2항제4호의3이 규정하고 있는 재량지출 중 경직성 재량지출은 일견 헌법 제54조제3항제1호의 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영을 위한 경비에 해당하여 각각 임시예산으로 집행이 가능하며, 재량지출 중 비경직성 재량지출(국방 등 국가기능 유지 예산 제외)은 임시예산의 범위에 해당하지 않는다고도 이해할 수 있을 것이다.<sup>41)</sup> 그러나 이 또한 하나의 기준이 될 수 있을 뿐으로서, 임시예산이 실시되는 경우의 혼란을 방지하기 위해서는 준예산에 의하여 집행이 가능한 항목을 사전에 구체적으로 규정하여야 할 필요성이 있다고 여겨진다.

헌법 제54조제3항의 내용을 구체화시킴에 있어서는 각 호의 사유가 서로 중첩되어 적용될 수 있으며, 그 규정순서에 따른 우열관계 또한 없다는 점을 고려하여야 할 것이며, 구체적으로 어떠한 사항이 준예산 제도의 목적인 국가기능의 유지를 위하여 필요한 것(필요성)으로서 지체 없이 이행되어야 하는 것(긴급성)인지를 고려하여 판단하여야 할 것이다. 나아가 구체적으로 어떠한 항목의 비용이 임시예산에 포함되는 것인지에 대한 판단은 소관 정부부처에서 판단할 것이나, 그에 대한 기준이 되는 사항<sup>42)</sup>은 국회의 논의를 통하여 법률로써 형성되는 것이 국회재정권확보를 위하여 바람직하다고 할 것이다. 또한, 준예산으로 집행될 수 있는 예산의 규모는 결산을 기준으로 하는 것이 가장 정확하다고 할 것이나, 결산은 그 다음 회계연도에 확정되는 것으로서 준예산의 편성과는 시차가 있으므로 확정된 예산을 기준으로 하는 것이 일응 타당하다고 여겨진다.

결론적으로, 준예산을 편성함에 있어서는 그 지출이 헌법 제54조 제3항 각호의 목적을 달성하기 위하여 필요하고 긴급한 것으로 제한되어야 한다는 점과, 이는 전년도에 확정예산을 그 상한으로 한다는 것을 나타내는 조항을 신설할 필요가 있다는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

40) 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며 이에 대하여 국가재정법 시행령 제2조제4항에는 “① ‘지방교부세법’에 따른 지방교부세, ‘지방교육재정교부금법’에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여 지고 법령에 따라 지출규모가 정해지는 지출, ② 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출, ③ 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출”이라고 규정하고 있다.

41) 이 기준에 따르면, 2014년의 예산 355.8조원 중 약 60%인 213조원정도가 준예산의 대상으로 잠정 집계될 수 있다.

42) 예를 들어, 준예산을 편성함에 있어서는 국가기능의 유지를 위하여 필수적이고 지체할 수 없는 지출에 해당하여야 한다는 점을 고려하여야 한다는 것과 그 규모는 전 회계연도의 확정예산을 기준으로 한다는 사항 등이 될 것이다.

## 2. 절차적 구체화 관점

준예산제도를 미국의 임시예산과 정부폐쇄의 메커니즘을 완화된 형태로 도입함으로써 예산 정치 메커니즘을 제도화하는 방안을 고려해 볼 수 있다는 견해가 제기되고 있으며[7], 또 다른 견해로는 예산을 다른 정치쟁점과 분리하여 예산 및 부수법률만을 처리하는 특별한 절차를 신설하여야 한다는 견해가 있다[22]. 이 중 12월 2일 시한경과와 12월 31일 경과(임시예산집행사유) 사이에 “예산처리특별절차”를 도입하여 예산과 그 부수법률만을 처리하는 특별한 절차를 신설하여야 한다는 견해는, 2012년의 국회법 개정을 통하여 현행 예산 처리절차에 반영되어 있다. 즉 이에 의하면, 예산결산특별위원회가 11월 30일까지 예산안을 심의·의결하지 못하면, 정부예산안과 그 예산안에 관계되어 있는 세법, 특별회계 및 기금법 등 예산부수법률안이 12월 1일에 자동적으로 본회의에 부의된다(국회법 제85조의 3).

헌법상 국회가 예산안을 의결하여야 하는 시한은 12월 2일이나, 현재까지 이 시한이 지켜지지 않는 경우가 빈번했다. 하지만 전술한 것처럼 최근 국회법 개정으로 국회에서의 예산안 의결시기가 앞당겨질 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 의결정족수가 미달되거나 여야합의로 심의기간을 연장하는 경우 등의 이유로 예산안 의결시기가 지연될 수 있는 가능성은 여전히 존재한다. 따라서 정부는 12월 2일을 경과한 특정 시점에 준예산편성이 불가피하다고 판단하는 경우에 앞서의 준예산 대상의 구체화기준에 따라 준예산편성 준비작업을 시작하여야 할 것이다. 이러한 준예산 편성절차에 대해서 법에 규정이 되어있지 않으나, 이는 실질적으로 다음 회계연도의 예산의 일부분을 미리 편성하는 것이라 볼 수 있으므로, 이에 준하여 생각한다면, 다음과 같은 절차를 참고할 필요가 있을 것이다. 즉 기획재정부장관은 준예산편성지침을 일정 시점까지 각 중앙관서의 장에게 통보하고(국가재정법 제29조제1항 참조), 이를 국회에 보고하여야 한다(국가재정법 제30조 참조). 위의 편성지침에 따라 각 중앙관서의 장이 그의 소관에 속하는 준예산요구서를 기획재정부장관에게 제출하면(국가재정법 제31조제1항 참조), 기획재정부장관의 수정 또는 보완요구를 거친 준예산요구서를 바탕으로 준예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻는 절차를 거칠 것이다(국가재정법 제31조제3항, 제32조 참조). 그러나 이러한 과정은 현행 국가재정법의 규정을 근거로 한 가정적인 절차일 뿐이므로, 이러한 준예산의 편성절차에 관한 상세한 입법이 있어야 할 것으로 보이며, 나아가 이러한 절차를 형성함에 있어서 재정의회주의를 확보할 수 있는 다른 방안은 없는지가 검토되어야 할 것이다.

## 3. 사법적 통제의 가능성 관점

헌법재판소는 국회가 의결한 예산 또는 국회의 예산안 의결이 헌법소원의 대상이 될 수 없음을 분명히 하고 있다(헌법재판소 2006. 4. 25. 선고 2006헌마409). 준예산의 경우에도 예산과 마찬가지로 국가기관을 구속할 뿐이고, 일반 국민을 구속하는 것이 아님은 동일하다 할 것이므로 헌법소송이나 항고소송의 대상이 될 수는 없다. 그러나 정부가 준예산을 편성·집행함에 있어서 헌법 제54조제3항의 규정을 위반한 사항에 대하여 준예산을 편성·집행하거나 전년도 예산액의 한계를 초과하는 예산액을 편성·집행하는 경우 등에는 국회의 예산심의권에 대한 침해가 있다

고 할 수 있다. 따라서 국회는 정치적인 책임을 추궁하는 외에 국회의 예산심의권에 대한 침해 또는 침해의 위험을 이유로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 여겨진다(헌법재판소법 제61조 참조). 나아가 대통령 등의 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반한 것이라 하여 탄핵의 소추를 의결할 수도 있을 것이나(헌법재판소법 제48조 참조), 이는 직접적인 통제的方法是 아니라 할 것이다. 결론적으로 예산은 국가 재정행위의 기본을 이루는 것이라는 점에서 그의 편성과 심의절차는 가능한 그 신속성과 함께 민주적 정당성을 동시에 담보할 수 있는 방향으로 구성되어야 할 것이다.

<Table 7> Conclusion and Discussion

구분	내용적 구체화 관점	절차적 구체화 관점	사법적 통제 가능성 관점
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준예산으로 집행 가능한 사항, 집행 가능한 범위에 대하여 구체화 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준예산 편성의 시기 및 절차에 대한 규정의 부존재</li> <li>• 민주적 정당성 확보를 위하여 준예산 편성·집행에 대한 국회의 관여 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준예산을 편성·집행하거나 전년도 예산액의 한계를 초과하는 예산액을 편성·집행하는 경우 등에는 국회의 예산심의권에 대한 침해가 있음</li> </ul>
검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법 제54조제3항의 해석 시, 국가재정법 규정 참고할 수 있음. 단, 국가재정법 규정은 하나의 기준일 뿐이며, 준예산 집행 가능한 항목을 사전에 구체적으로 규정해야 할 필요가 있음.</li> <li>• 준예산 포함 가능성 판단은 소관 정부부처에서 판단할 것이나, 그 기준이 되는 사항은 국회의 논의를 통해 법률로 형성되는 것이 요구됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준예산 편성절차 실행 시점과 과정에 대한 입법 형성 필요함.</li> <li>• 입법 형성 시, 준예산안 편성지침의 국회 보고, 확정된 준예산안의 즉시 국회보고 절차 포함 요구됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회는 정치적인 책임을 추궁하는 외에 국회의 예산심의권에 대한 침해 또는 침해의 위험을 이유로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있음</li> </ul>
대안 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준예산을 편성함에 있어서는 필요성과 긴급성을 고려하여야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획재정부장관은 준예산 편성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보함.</li> <li>• 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장이 제출한 준예산요구서를 바탕으로 준예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 준예산안은 즉시 국회에 보고되어야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회는 정치적 책임을 추궁하는 이유 외에 국회의 재정권에 대한 침해 또는 침해의 위험을 이유로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 여겨짐.</li> </ul>

우리나라의 예산 성립절차는 그 일정에 있어서 구체적인 시한을 규정하고 있고, 국회에서 대통령 시정연설의 여부와 관계없이 소관 상임위원회에서의 심의가 가능하도록 규정하고 있는 등 절차의 신속성을 담보하기 위한 규정을 두고 있으며, 2012년 5월의 국회법 개정을 통하여 예산

안 등에 대한 위원회의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 하고, 심사를 마치지 아니한 경우 해당 의안은 그 다음날에 본회의에 바로 부의된 것으로 보는 규정을 신설하는 등의 조치를 통하여 준예산 편성의 가능성을 상당부분 감소시킨 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 예산이 성립되지 못한 경우에 대비한 준예산제도의 구체적인 내용 및 편성절차에 대한 규율필요성은 여전히 존재한다. 준예산은 국가의 예산이 성립되지 못하였다는 비상적인 상황에서 인정되는 것이라는 특수성을 고려한다면, 준예산관련 법률규정은 가능한 상세한 내용을 담고 있어야 그 적용에 있어서 혼란을 피할 수 있을 것이라 여겨진다. 또한, 현행의 법규정에 의한다면, 국회는 준예산에 대해서는 사후적, 간접적으로만 관여할 수밖에 없는데, 이에 대한 민주적 정당성을 확보하기 위한 방안도 강구되어야 할 것이다.

## References

- [1] Kim, Chun Soon. 2012. *National Finance: Theory and Practice*. Seoul: Parkyoungsa.
- [2] Kim, Chul Soo. 2009. *Theory·Precedents, Constitutional Law*. Seoul: Parkyoungsa.
- [3] Kwon, Yeung Seung. 2010. *Constitutional Law Theory*. Bobmunsa.
- [4] Im, Jong Hun. 2010. *The Study on the Legal Character of Article 54 of the Constitution: Focus on the Allocation of the Government and Procedural Rules*. National Assembly Budget Office.
- [5] Oh, Se Il. 2011. Improvement Subject of Constitution Arbitration Clause. *Budget Pending Issue Analysis*. 40: 44-45.
- [6] Lynch, M. S. 2009. *The Budget Resolution and Spending Legislation*. CRS Report for Congress.
- [7] Kim, Se Jin, Hawk Son Jeon, Sik Moon, and Jeong Hee Jeong. 2011. *Legislation Study about Extent of Provisional Budget*. Korea Legislation Research Institute.
- [8] Saturano, James V. 2011. *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- [9] Streeter, Sandy. *Continuing Appropriations Act: Brief Overview of Recent Practices*. CRS Report Congress.
- [10] Keith, Robert. 2008. *Federal Funding Gaps: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- [11] Brass, Clinton T. 2010. *Shutdown of the Federal Government: Causes, Process, and Effects*. CRS Report for Congress.
- [12] Tollestrup, Jessica. 2011. *Federal Funding Gaps: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- [13] U. S. General Accounting Office. 1981. *Funding Gaps Jeopardize Federal Government*

- Operations*. Mar. 3.
- [14] U. S. Dept. of Justice. 1980. *Funding Gaps Jeopardize Federal Government Operations*. April 25.
- [15] Kosar, Kevin R. 2004. *Shutdown of the Federal Government: Causes, Effects, and Process*. CRS Report for Congress.
- [16] Song, D. H. 2013. *Situation that Becoming to American Federal Government Shutdown*. International Center for Strategic Studies Study Report.
- [17] <http://www.wjla.com/articles/2013/09/government-shutdown-2013-list-of-service-affected-94692.html>(2014. 2. 10).
- [18] Kim, S. J. 2010. *Comparative Law Research about Budget Legal Principle*. Korea Legislation Research Institute.
- [19] Kirchhof, Paul. 1999. *Handbuch des Staatsrechts, Band IV Finanzverfassung: Bundesstaatliche Ordnung, Zweite, durchgesehene Auflage*, C. F. Müller Juristischer Verlag.
- [20] Mangoldt Klein Stark. 2010. *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3*, Verlag Franz Vahlen München, Schwarz.
- [21] Korea Institute of Public Finance. 2009. *Comparison with Budget System around OECD World Countries*. Korea Institute of Public Finance.
- [22] Hae, Bang Chung. 2011. A Study on the Legal Provisions Related to Provisional Budgets: Focusing on the Article 54 the Korean Constitutional Law. *Ilkam Law Review*. 20: 469-505.

**참고문헌 (References in Non-roman Script)**

- [1] 김춘순. 2012. *국가재정: 이론과 실제*. 서울: 박영사.
- [2] 김철수. 2009. *학설·판례 헌법학(중)*. 서울 박영사.
- [3] 권영성. 2010. *헌법학원론*. 서울: 법문사.
- [4] 임중훈. 2010. 헌법 제54조의 법적 성격에 대한 고찰: 정부의 예산편성 및 제출절차규정에 대한 법적 성격을 중심으로. 서울: 국회예산정책처.
- [5] 오세일. 2011. 헌법 재정조항의 개선과제. *예산현안분석*. 40: 44-45.
- [7] 김세진·전학선·정문식·이정희. 2011. *준예산의 범위에 관한 법제 연구*. 서울: 한국법제연구원.
- [16] 송대한. 2013. *미국 연방정부 섯다운 사태*. 서울: 국제전략센터 연구보고서.
- [18] 김세진. 2010. *예산법률주의에 관한 비교법적 연구*. 서울: 한국법제연구원.
- [21] 한국조세연구원. 2009. *OECD국가들의 예산제도 비교*. 서울: 한국조세연구원.
- [22] 정해방. 2011. 현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론. *일감법학*. 20: 469-505.

---

**김춘순:** 미국 코넬대학교에서 석사학위(MS in Labor relations)를 마치고, 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 의회예산제도지수의 구축과 영향요인에 관한 연구)를 취득하였다. 제8회 입법고시를 거쳐 공직에 입문한 후, 국회사무처 기획예산담당관, 총무과장, 국제국장을 역임하였으며, 국회정무위 및 예결위 전문위원과 국회예산정책처 예산분석실장을 거쳐, 현재 국회예산결산특별위원회 수석전문위원으로 재직 중이다. 주요관심분야는 국가재정과 정책분석이다. 저서로는 『국가재정: 이론과 실제』(2012: 박영사)가 있으며, 주요논문으로는 ‘의회예산제도지수의 구축에 관한 연구’, ‘독립재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구’, ‘의무지출예산의 추이와 결정과정분석’ 등이 있다. 학회활동으로는 현재 정책분석평가학회와 공공관리학회 부회장과 한국회계학회 기획총괄위원장으로 활동 중이다(ck33289@naver.com).

**이동규:** 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010.8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법 변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).