

누구를 위한 재정제도 개편인가



김 중 권

- 교육부 사학분쟁조정위원회 위원
- 헌법재판소 연구위원
- 법무부 행정소송법개정위원회 위원
- 한국공법학회 회장(제35대)·고문
- 현) 중앙대학교 법학전문대학원 교수(공법학)

여의도에서 개헌 논의가 급속히 진행되고 있다. 향후 정치 일정이 불확실하다는 점에서 개헌 논의가 어떤 결과를 낳을지에 대해 심각한 우려가 제기된다. 특히 헌법상의 재정제도와 관련해 예산법률주의, 예산편성권의 국회 귀속, 증액 동의권의 폐지 등이 논의되고 있어 이들 쟁점에 대해 곱씹어 볼 필요가 있다.

현행 헌법 제54조는 예산 편성의 주체는 행정부이고, 국회는 행정부가 제출한 예산안을 심의·확정한다고 규정하고 있다. 이에 대해 일각에서 미국처럼 예산 편성권을 국회로 이전해야 한다는 주장을 펴고 있다.

국가 예산이 가장 많이 투입되는 곳이 입법부, 사법부, 행정부 중 어느 곳인가. 예산은 국가의 정책 프로그램으로서 행정부만이 국가 전반의 예산 지출과 수입에 관한 필수적인 정보를 보유하고 있다. 즉 가장 많은 국가 예산이 투입되는 행정부가 예산 편성권을 갖는 것이 당연하다.

특히 어느 나라나 대개 의회는 지출을 과소 평가하고, 세입은 과대 평가하는 경향이 있다. 이 때문에 의원내각제를 채택하는 국가들도 대부분 행정부의 예산편성권을 인정하고 있다. 독일의 경우 예산법률주의를 채택하면서도 예산 편성권의 행정부 독점을 인정하고 있다. 현실적으로 예산 편성권의 국회 이관은 자칫 입법, 행정, 사법 간 권력 분립을 불균형적으로 만들 수 있다.

또한 현행 헌법 제57조는 국회의 증액과 새로운 비목의 설치에 정부의 동의를 받도록 하고 있는데 이 규정을 폐지하자는 주장도 제기되고 있다. 그러나 의원내각제 국가든 대통령제 국가든 미국을 제외한 대부분의 국가는 우리나라와 동일하거나 유사한 규정을 두고 있다. 대중민주주의 시대에 다음 선거를 의식하기 마련인 국회의원은 자신에게 도움이 되는 세출에 대해서는 호의적이다. 이런 경향은 필연적으로 '제어되지 않은 포퓰리즘'으로 귀결된다.

과거 독일 바이마르 헌법은 정부 동의 없이 연방참사원의 동의만으로 예산 증액 등을 가능케 했다. 전후 기본법의 초안도 그러했다. 그러나 당시 14차 재정위원회 회의에서 과거 프로이센 재무장관을 역임한 헤르만 회프코야쇼프가 정부의 동의에 의존하는 것을 제안했고, 그대로 수용됐다(독일 기본법 제113조 제1항). 이로써 상대적으로 의회의 권한이 강한 의원내각제하에서도 의회의 자의적인 증액을 제한할 수 있게 됐다.

우리의 경우 '여소야대'가 다반사이고 빈번한 보궐선거로 정치 지형이 유동적 이어서 국회 다수파가 증액을 강하게 요구할 경우 이를 저지할 장치가 없는 한 행정부의 대처가 쉽지 않다. 더구나 예산집행 책임은 전적으로 행정부가 갖는 점을 고려할 때, 정부의 동의권 삭제는 국정 전반의 차원에서 신중하게 접근할 필요가 있다.

예산은 민주적으로 정당화된 국정 수행의 수단으로서 의의를 갖는다. 예산 편성 과정에서의 민주적 요소의 형성과 투명한 예산 관리 및 집행은 매우 중요한 문제다. 민주적 정당성에 부합하면서 동시에 투명성을 제고할 수 있는 예산 배분 방안에 대한 진지한 논의가 필요하다. 이는 결코 정략적 고려에 좌우해서는 안 될 것이다.