「지방정부연구」 제19권 제3호(2015 가을): 223-241
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.3 (2015 Autumn)

지방자치단체의 예산 재의(再議)요구권의 쟁점 및 개선 방안*

민 기**
박 철 민***

국문요약

본 연구는 예산의결주의(예산비조례주의)를 도입하고 있는 지방자치단체 예산제도에 있어서 '재의요구'가 가진 본질적인 성격과 재의요구의 범위와 기한 등에 대한 문제점을 논의하고 이에 대한 제도 개선책을 제시하는데 목적이 있다. 우리나라 국가(중앙정부) 및 지방정부 예산은 예산의결주의를 택하고 있다. 예산의결주의에서는 예산의 성립 과정이 법률과 달리 의회의 심의·의결로 예산이 확정된다.

국가예산은 국회의 예산안 심의·의결로 확정되는 반면, 지방자치법은 지방의회에서 심의·의결로 확정된 예산을 단체장이 거부할 수 있는 재의요구권을 규정하고 있다. 지방자치단체의 경우 예산의 확정과정이 조례의 제·개정과정과 동일하게 되어 있어 변형된 예산의결주의가 지방정부 예산과정에 적용되고 있다. 이러한 변형적 제도로 인해서 지방자치단체의 예산과정의 불안정성 및 불확실성이 높아지고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제를 개선하기 위해서 다음과 같은 개선책을 제시한다. 첫째, 예산의결주의(비조례주의)의 입법 논리에 맞게 현재 단체장에게 부여한 재의요구권을 폐지하거나 '일반 거부권'으로서의 재의요구권을 특정요건에 해당하는 경우에만 재의요구를 할 수 있는 '항목별 특별 거부권'으로의 전환이 필요하다. 둘째, 현행 '20일간'의 재의여부 결정기간을 '10일간'으로 단축하여야 준예산 상태를 피할 수 있다. 셋째, 예산 부결이후 다시 제출한 예산이 원안과 동일할 경우 일사부재의원칙 적용 여부와 지방의회의 예산안 부결 횟수의 제한 등이 논의되어야 한다.

주제어: 재의요구권, 예산의결주의, 예산법률주의

Ⅰ. 연구 배경

주지하는 바와 같이 우리나라는 예산의결주의를 택하고 있다. 예산의결주의는 예산법률주의에 대응하는 개념으로서 사용되고 있으나, '예산비법률(非法律)주의'[1]라고 칭하는 것이 보다 정

* 본 연구는 제주대학교 행정대학원 발전기금 지원사업(2014-1088)에 의하여 수행되었다.
** 제1저자
*** 교신저자
1) '예산비법률주의'는 법학연구, '예산의결주의'는 행정학 및 재정학 등에서 주로 사용하고 있다(권해호, 2005; 김세진, 2010; 윤영진, 2013; 신무섭, 2014; 하연섭, 2015).

확한 용어일 수 있다. 예산의결주의는 예산이 확정되는 과정이 법률과 달리 의회에서의 의결로써 완성된다. 국가예산뿐만 아니라 지방자치단체 예산도 자치법규인 조례의 제정과정과 달리 지방의회의 의결로써 예산이 확정되기 때문에 예산의결주의라고 규정할 수 있다. 그러나 국가예산과 달리 지방자치단체의 예산에 대하여는 지방의회의 의결로 성립된 예산을 지방자치단체의 장이 거부할 수 있는 재의요구권을 지방자치법(제107조 및 제108조)은 규정하고 있다. 마치 국회에서 의결된 법률안을 대통령이, 지방의회에서 의결된 조례안을 지방자치단체의 장이 거부권을 행사할 수 있는 것과 같은 예산거부권을 지방자치단체의 장에게 지방자치법은 부여하고 있다.

지방의회의 의결(가결)로서 이미 성립된 예산을 단체장이 거부할 수 있도록 하는 재의요구권(veto power)으로 인해서 예산의결주의에서 볼 수 없는 단체장과 의회 간의 예산파동이 제주특별자치도의 2015년 예산과정에서 발생하였다. 예산에 대한 재의요구권을 둘러싸고 나타났던 다음과 같은 제주특별자치도의 예산파동은 지방자치 실시 이후 단 한 번도 깊게 검토해 본적이 없었던 예산과정의 쟁점을 제기하고 있다.

"제주도의회는 15일 오후 2시 제324회 정례회 5차 본회의를 열고 제주도가 제출한 2015년도 예산안과 관련해 예결특위 수정가결안에 대해 표결에 부쳐 재석의원 37명 중 찬성 0명 반대 36명 기권 1명으로 부결했다"(제주의 소리, 2014.12.15.). 예산안 부결은 2010년과 2011년에도 있었으나 당시 제주도(집행기관)[2]에서 예산안을 다시 제출하여 각각 12월 24일과 12월 31일 도의회에서 의결되어 예산이 성립되었다. 그러나 2015년 제주도의 예산안은 그 이전에 부결되었던 예산안과 달리 지방자치단체의 예산의결과정에서 전례를 찾아보기 어려울 만큼 부결, 의결, 재의요구, 추가경정예산안 제출, 재의요구 철회 등의 의회와 집행기관 간의 예산 갈등 현상이 표출되었다.

2014년 11월 12일 집행기관은 3조8194억 원의 2015년 예산안을 편성하여 도의회에 제출하였다. 제출된 예산안은 지방자치법 제7장(재무) 제2절(예산과 결산)에 규정된 절차에 따라 도의회의 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 본회의에 상정되었다. 본 회의에 상정된 2015년 예산안 중 도의회 심의과정에서 집행기관의 예산안 항목 중 증액 되었거나 당초 편성되지 않았던 새로운 지출비용 항목에 대해 집행기관의 장(제주도지사)이 부동의[3]함에 따라 결국 2015년 예산안이 부결된 것이다. 집행기관은 부동의 이유를 "도의회 예결특위는 전체 예산안 중 264건 408억3000만원을 삭감하고 소액으로 쪼개 1,325건에 408억3000만원을 증액 및 신규 반영했다"[4]며 이러한 의회의 '선심성 나눠먹기 증액, 새로운 비용항목을 신설하는 증액' 관행[5]이 지속된다면 재정운영의 생산성과 효율성이 심각히 저하되기 때문이라고 밝혔다.

집행기관은 12월 18일 제324회 제2차 정례회(12월 15일)에서 부결 처리된 2105년 예산안을

2) 본 논문에서 '제주도'라는 표현은 '지방자치단체로서 제주특별자치도를 대표하는 경우', '도의회'는 지방자치법 제5장에서 규정하고 있는 '제주특별자치도의회', '집행기관'은 지방자치법 제6장에서 규정하고 있는 '제주특별자치도'를 말한다.

3) 지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결) ③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.

4) 제주의 소리. 2014. "부글부글 제주도 '의회, 대규모 삭감 뒤 쪼개기 증언'"(2014.12.15.).

5) 지방의회의 이 같은 세출행태는 실증적으로 증명되기도 했다(전상경, 2002: 113).

‘원안대로’ 도의회에 제출하였다(헤드라인 제주, 2014.12.18.). 도의회는 12월 29일 집행기관이 다시 제출한 3조8194억원 규모의 2015년 예산안 중 1,636억3900만원[6]을 삭감한 예산 수정안을 가결(可決)하였다. 도의회는 삭감한 예산을 예산 항목의 증액이나 신규 비용 항목 설치를 하지 않는 대신 예비비와 내부유보금[7]으로 조정했다. 집행기관의 입장에서는 과거와 같은 의회의 항목 간 삭감과 증액 및 신 비목의 설치를 허용하지 않겠다던 목적은 달성했지만, 대규모 지출 예산의 삭감으로 인해 당초에 목적했던 재정운영이 어렵게 되었다. 의회 또한 한 건의 증액 항목도 계상하지 않았으나, 의회가 가진 예산심의의 고유권한을 활용하여 집행기관의 정책실행을 어렵게 했다.[8]

제출 예산안의 약 4.3%가 삭감된 예산에 대해, 집행기관은 의결된 예산에 대하여 ‘재의’ 요구를 검토[9]한 것으로 알려졌다(제주의 소리, 2014.12.30.)[10]. 그러나 재의요구를 검토한 것과는 달리 12월 30일 원희룡 제주지사는 ‘내년도 예산안 삭감에 따른 담화문’을 발표하면서 의결된 예산을 수용하겠다는 의사를 도민사회에 발표하였다. 이어서 12월 31일 지방자치법 제133조(예산의 이송·고시 등)에 의거 「제주특별자치도 2015년도 예산(일반 및 특별회계) 및 기금운용계획 확정고시」(제주특별자치도 고시 제2014 - 192호)를 하였다.

도지사의 2015년 예산 확정고시가 있은 지 나흘 후인 1월 4일, 집행기관은 ‘2015년 예산안 도의회 삭감액 중 법령을 위반한 예산안에 대해 재의요구 절차에 착수했다는 보도가 나왔다. 집행기관은 도의회에서 삭감한 1,636억원에 대한 분석을 실시한 결과, 법령 및 조례 등에 근거해서 편성한 법정필수경비 24건에 197억원과 예산편성지침에 의거 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담해야 할 경비인 국가직접사업 및 국비보조사업에 따른 지방비 부담사업도 50건 269억원이 삭감된 것을 발견하였다(제주의 소리, 2015.1.4.)[11]

제주도 관계자는 “도의회 예산안 삭감 내용에 대해 수용입장을 밝혔지만 전체 내용에 대한 수용은 아니였다”며 “삭감액 중 법령 위배한 예산항목에 대해서 재의요구를 하지 않을 경우 감사원 지적사항…”(제주의 소리, 2015.1.4.)이라며, 지방자치법 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) 및 제108조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구)에 의해 의결·고시된 2015년 예산에 대해 의회에 재의요구를 할 것을 밝혔다.

집행기관의 재의요구가 논의되는 가운데 1월 6일 행정자치부는 2015년 예산을 둘러싼 제주도의 예산갈등을 조사하겠다는 명목 하에 ‘긴급재정운영실태조사단’을 구성하였다.[12] 1월 6일과 7

6) 당초 삭감액은 1,682억8800만원으로 알려졌으나 추후에 1,636억3900만원으로 정정되었다.
7) 내부유보금은 지방의회의 예산심의 과정에서 삭감된 경비 중 예비비 등 다른 세출예산으로 편성하지 못한 경비를 말한다(행정자치부, ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’ 2014.7.30.)
8) “원 도정 입장에서는 그 동안 의회를 강하게 압박했던 ‘증액예산’ 문제를 한방에 해결했지만, 엄청난 규모의 삭감조정에 내년 재정운용에 큰 부담을 안게 됐다. 특히 의회가 증액사업을 단 1건도 계상하지 않은데다, 나름대로 원칙을 제시하며 일률적인 삭감을 가하면서 …… 원칙을 내세워 도의회를 퇴로 없는 막다른 골목으로 내몬 원 지사의 ‘외통수 협치’가 결국 대규모 삭감이라는 되치기에 걸려 들면서 ‘예산개혁’ 명분은 챙겼음에도 원칙론은 상처만 남게 됐다”(제주의 소리, “예산전쟁에 제주도민은 없었다”(2014.12.30)).
9) 이승찬 예산담당관은 “삭감사업의 도민사회에 미치는 영향 등을 최소화하기 위해 대책을 마련해야 한다”며 “삭감사업 재의 요건 분석도 하고 있다”고 밝혔다(제주의 소리. 2014.12.30.).
10) 제주의 소리. 2014. “제주도, 도의회 예산안 ‘재의’카드 꺼내나”(2014.12.30).
11) 제주의 소리. 2015. “제주도, 의회 예산 삭감 법령위배 다수...‘재의요구’”(2015.1.4.).

일 양일간에 제주도에 대한 재정운영 실태 조사를 한 행정자치부는 '제주도에 예산안 재의요구, 추가경정예산의 편성 등 합리적 대책을 조속히 마련할 것을 권고'하였다. 집행기관은 1월 19일 법령에 위반된다고 판단되는 27건 171억6천만 원에 대해 도의회에 재의요구를 하였다(제주의 소리, 2015.1.19.).[13] 도의회는 집행기관이 재의요구한 예산을 검토한 결과 "재의 요구 대상 사업 중 99.4%는 문제가 되지 않는다"(제주의 소리, 2015.2.2.)[14]며 '정당한 삭감'(25건 170억4천만 원)을 밝히며 재의에 대한 가결(거부권 압도)을 시사하였다.

집행기관은 재의요구와 함께 2월 10일 2015년 제1회 추가경정예산안 1,634억원[15]을 편성해 도의회에 제출하였다. 상호 갈등적 상황으로 대치하던 도의회 의장과 도지사(집행기관이 장)는 3월 1일 '의회 증액 없는 추경처리 합의'에 도달하였다(제민일보. 2015.3.1.)[16]. 집행기관은 제출된 추가경정예산안이 도의회에서 심의 중이던 3월 11일에 지난 1월 19일 도의회에 제출한 재의요구를 전격적으로 철회하였다. 도의회는 3월 13일 '증액' 없이 제1차 추가경정예산안을 처리하였다. 이로써 <표 1>에서와 같은 4개월 여 동안에 걸친 도의회와 집행기관 간의 예산파행이 일단락되었다.[17]

〈표 1〉 제주특별자치도 2015년 예산안 관련 주요 사건

일자		주요 내용
2014	11. 12	집행기관 2015년 예산안(3조8194억원) 의회 제출
	12. 15	의회 2015년 예산안 부결
	12. 18	집행기관 2105년 예산안 의회 제출(11.12일 제출한 예산과 동일)
	12. 29	의회 1,636억39백만원 세출예산 삭감한 예산 수정안 의결
	12. 30	도지사 2015년 도의회 의결 예산 수용의사 담화 발표
	12. 31	도지사 2015년 예산 및 기금운용계획 확정고시
2015	1. 4	집행기관 2015년 예산 재의요구 검토
	1. 6	행정자치부 긴급재정운영실태조사단 제주도 파견 발표
	1. 19	집행기관 재의요구
	2. 10	집행기관 제1회 추가경정예산안 제출
	3. 1	도지사·도의회 의장 '의회 증액 없는 추경처리 합의'
	3. 11	집행기관 재의요구 철회
	3. 13	도의회 제1회 추가경정예산안 의결

12) 행정자치부. 2015.1.6. '행자부, "2015년 제주특별자치도 예산편성 관련 '긴급재정운영실태조사'".
13) 제주의 소리. 2015. "실효성도 없는데...제주도 결국 예산 '재의요구'"(2015.1.19.).
14) 제주의 소리. 2015. "제주도의회, '도가 재의 요구한 예산 99% 문제없다'"(2015.2.2.).
15) 추경 1,634억원은 민생예산 1295억원, 감채기금 335억원, 내부유보금 4억원으로 구성됨(제주일보. 2015.2.10.).
16) 제민일보. 2015. "의회 증액 없는 추경처리 합의"(2015.3.1.)
17) 예산파행은 도의회가 제안한 예산협치를 집행기관에서 거절함으로써 시작된 갈등이 더욱 심화된 것으로 보았다(뉴시스. 2014. "제주도의회-제주도 갈등…행감 첫날부터 반감 표출"(2014.11.4.))

도의회와 집행기관 간에 발생했던 ‘예산안 부결’ ‘예산안 재 제출’ ‘예산 의결’ ‘예산확정 고시’ ‘행정자치부의 제주도 예산파행 간여(干與)’ ‘재의요구’ ‘추가경정예산안 제출’ ‘재의요구철회’는 지방자치단체 예산제도의 근본적인 문제와 운영 현상에 대한 주요 쟁점들을 제시하고 있다. 이에 본 연구는 예산의결주의(예산비조례주의)를 도입하고 있는 지방자치단체 예산제도에 있어서 ‘재의요구’가 가진 본질적인 성격과 재의요구의 범위와 기한 등에 대한 문제점을 국내연구로서 최초로 인식하고[18], 이와 관련된 논의를 구체화하고 현행 제도가 가진 문제점에 대한 제도 개선책을 제시하는데 연구 목적을 두고 있다. 이 같은 연구목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 국가예산과 지방정부의 예산의결주의 및 재의요구에 대한 주요 내용을 분석하고자 한다. 이어서 제3장에서는 예산 재의요구 과정에서 나타난 쟁점을 논의하고 이에 대한 보완책을 제시한다. 그리고 제4장에서는 이 논문의 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 예산의결주의 및 재의요구 관련 이론적 고찰

1. 국가예산에 있어서 예산의결주의에 관한 고찰

우리나라는 예산을 법률로 의결하는 대부분 선진국들과 달리 예산을 법률 제정 과정과 다른 형식과 내용 그리고 절차에 따라 확정하고 있다. 헌법은 ‘국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다’(제54조 제1항)는 별도의 규정을 통해 예산을 입법권[19]과 구별하고 있다. 예산 성립과정이 법률과 다른 우리나라의 이러한 제도를 예산의결주의 또는 예산비법률주의라고 한다.

예산법률주의는 행정부가 의회로부터 예산을 승인받기 위해서 예산안과 함께 예산의 내용을 규정하는 법률을 동시에 의회에 제출한다. 미국의 경우, 이 법률을 지출승인법(Appropriation Act)이라고 한다. 지출승인법은 ‘미국 헌법 제1장 제9조의 법률로서 승인된 지출 이외에 어떠한 금전도 국고로부터 인출될 수 없다’[20]는 규정에 근거하고 있다. 그러므로 지출승인법, 즉 세출예산에 관한 법이 제정되면 국고로부터 금전을 인출하여 사용해도 된다는 의미이다.

옥동석(2015: 278)은 예산법률주의가 가지고 있는 의미를 두 가지 측면에서 분석하고 있다. 첫째, 예산법률주의는 예산의결주의와 달리 예산항목의 내용에 대하여 법률적 효력을 부여하고 있다. 예산의결주의에서는 예산(budget)이 한 회계연도의 수입과 지출항목을 나타내는 통계표 형식에 불과하나 예산법률주의에서는 예산항목에 대해 그 지출방법과 예산권한(budget authority)을 실질적으로 규율하는 수단을 제공한다. 둘째, 예산법률주의는 법률이 결정되는 과정과 동일한 방법으로 예산이 결정되는 것을 말한다. 그러나 예산과 법률이 다른 방법과 절차에 의해서 결정되기 때문에, 법률에 의해서 표출되는 ‘국민적 의지’[21]가 의결주의에 의해서 결정되는 예산을 통한 재정운영과정

18) ‘조례의 재의요구’ 관련한 연구는 일부 있으나 ‘예산의 재의요구’와 관련한 국내 학술연구는 전혀 없는 것으로 나타났다. 국내학술 DB의 대표적인 프로그램인 ‘KISS’ 및 ‘DBPIA’를 통해 ‘지방정부 예산 재의요구’를 검색한 결과, 예산관련 재의요구 논문은 단 한건도 검색되지 않았다. 이러한 점 때문에 본 연구에서는 선행연구에 대한 검토를 하지 않았음을 밝힌다.

19) ‘입법권은 국회에 속한다’(헌법 제40조)

20) No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriation made by law.

에서 제대로 반영할 수 있는 가에 대해 조명해 볼 필요가 있다고 옥동석은 논의하고 있다.

우리 헌법은 법률과 예산에 관한 최종 결정권이 국회에 있음을 명시하고 있다. 헌법 제53조 제1항은 '국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다'고 법률의결권을 규정한 반면, 제54조 제1항은 '국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다'고 예산심의 의결권을 규정하고 있다. 그러나 법률과 예산의 의결 및 확정 과정, 재의 여부 등에서는 많은 차이가 나타나고 있다.

예산은 국회의 의결에 의해서 성립되는 하나의 국법행위형식이지만, 법률과는 다른 형식으로 의결·확정되며 다음 몇 가지 점에 있어서 예산과 법률의 차이가 있다(김철수, 2010: 1341-1347).

첫째, 예산안은 행정부만이 제출권을 가지고 국회에는 제출권이 없다. 이와 달리 법률안은 정부와 국회의원 모두가 그 제출권을 가진다.

둘째, 예산안의 심의에 있어서 국회는 행정부가 제출한 예산안의 범위 안에서 삭감할 수 있으나, 지출예산 각 항의 금액을 행정부의 동의 없이 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(헌법 제57조). 그렇지만 법률안에 대해서는 어떤 제한도 없이 국회가 수정·증보할 수 있다. 예산은 법률과 달리 소극적인 관점에서 예산안에 대한 폐지·삭감을 할 수 있으나, 행정부의 동의 없이 예산안에 대해 증액수정 또는 신비목 설치와 같은 적극적 수정을 할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 행정부가 예산안의 수정동의를 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 수정안을 제출할 수 있도록 국가재정법(제35조)은 규정하고 있다.

셋째, 법률이 효력을 발생하기 위해서는 공포라는 요건을 갖추어야 하나, 예산에 있어서 공고는 효력발생요건이 아니다. 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력이 발생한다(헌법 제53조 제7항). 일부 법률은 공포와 동시에 효력을 발생하도록 규정한 경우도 있다. 국회가 의결한 예산은 행정부에 이송되어 대통령이 서명하고 국무총리·관계국무위원이 부서하여 관보에 공고(법령 등 공포에 관한 법률 제8조 및 제11조)하도록 되어 있으나, 대통령의 서명이나 공고가 예산 효력발생의 필요요건은 아니다.

넷째, 국회에서 의결된 예산은 의결과 동시에 성립되나, 특별한 경우(예, 긴급재정명령, 당겨배정)가 아니면 회계연도가 시작됨과 동시에 효력이 발생한다. 그러므로 국회 심의과정에서의 '예산안'은 본회의 의결과 동시에 '예산'으로 성립된다. 그렇지만 법률안은 국회에서 의결되었다 할지라도 대통령의 서명·공포의 절차적 요건이 이행되기 전까지는 여전히 '법률안'으로 남아 있다. 대통령은 법률안에 이의가 있을 때에는 법률안이 정부에 이송된 후 15일 이내에 이의서를 첨부하여 국회에 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다(헌법 제53조 제2항). 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(헌법 제53조 제2항).

다섯째, 예산은 제출 및 심의기한에 제한이 없는 법률과 달리 회계연도 개시 90일전(헌법 제54조 제2항)과 120일전(국가재정법 제33조)으로 제출기한이 정해져 있으며 심의기한도 회계연도 개시 30일전(헌법 제54조 제2항)으로 규정되어 있다. 또, 예산은 회계연도 동안만 그 효력이 존속하지만 법률은 폐지 또는 개정될 때까지 그 효력이 영속한다.

---

21) 옥동석(2015: 21)은 '국민적 의지'를 국민 다수의 합의와 공감대의 형성하는 것이며, 국민적 의지는 법률의 형태로 표출된다고 보았다. 이렇게 주장하는 이유는 "법률은 개인들의 행동을 규율하고 승인하며 제한하고 처벌하며 … 개인들의 권리와 의무에 영향을 미치기 때문"이라고 주장한다.

이상과 같은 법률과 예산의 차이 중에서 예산의결주의가 내포하고 있는 가장 큰 차별성은 국회가 의결한 예산에 대하여 대통령의 거부권이 인정되지 않는다는 점이다. '국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다'는 헌법 제57조 규정은 예산의 감액을 예산의 증액보다 용이하게 함으로써 국민의 세금 부담을 절약하겠다는 제헌헌법의 의지를 반영한 것이다. 제헌헌법에 이 조항을 제안한 유진오 박사는 1948년 국회 본회의에서 "국회의원은 정부가 제출한 지출을 감액하여 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 것에 치중해야 하며, 정부가 제출한 예산을 증가시켜 국민의 부담을 증가시키는 그런 일을 하는 것이 아니다"라고 설명하였다(옥동석, 2015: 282). 유진오 박사의 이러한 헌법 해석은 건국 직후 빈곤한 국민의 재정능력 등을 고려한 해석이긴 하지만 실제 이 제도의 입법배경은 예산의결주의에서 행정부 수반(대통령)이 의회가 결정한 예산에 대해 거부권이 없기 때문에 이러한 점을 보완하기 위해 예산심의 과정에서 '행정부의 증액 동의권' 제도가 도입된 것이라고 연구자는 판단한다.

제주도에서 발생했던 예산파행처럼 첫째, 국회가 지출예산의 항목에 증액이나 신비목을 설치한 것을 행정부가 동의하지 않았을 경우와 둘째, 행정부가 제출한 예산안을 국회에서 대폭 삭감하였을 경우 이에 대한 조정을 어떻게 할 것인지에 대한 과제를 예산의결주의는 규정하지 않고 있다. 예산법률주의에서는 행정부 수반인 대통령이 국회에서 의결된 예산안을 거부할 수 있는 권리가 있으나, 예산의결주의에서는 국회의 예산의지와 행정부의 예산의지가 충돌했을 경우 대통령이 국회에서 확정된 예산에 대한 거부권이 없기 때문에 예산 심의·의결과정에서 국회와 행정부 간의 정치적 갈등, 사회적 논쟁 등이 증폭될 가능성이 내재해 있다.

특히 국회가 법령이나 조약에 따라 의무적 지출을 제외한 행정부가 편성한 재량지출에 대해서 행정부의 동의 없이 대폭 감액하거나 삭제할 경우에는 국회와 행정부 간의 심각한 정치적 대립 양상이 발생할 가능성이 높을 것이다. 이 같은 상황을 게임이론의 보수행렬표(pay-off matrix)를 활용하여 설명하면 <표 2>와 같다.

<표 2>는 행정부가 제출한 예산안을 의회는 법령상 의무적 지출을 제외한 재량적 지출에 대해 제한 없이 삭감할 수 있고, 행정부는 의회의 증액 요구를 일방적으로 거부할 수 있는 구조에서 만들어진 것이다. 가장 바람직한 상황은 의회와 행정부가 '상호승리'하는 경우이다. 의회는 행정부의 예산 편성권을 존중하여 최대한 정부의 정책을 실행할 수 있는 재정수단이 확보될 수 있도록 한 반면에 의회의원들의 정치적 의지가 예산에 반영될 수 있도록 증액이나 신비목 설치를 행정부가 동의해 주는 것이다.

〈표 2〉 의회와 행정부의 예산 전략 보수행렬표[22)]

구분		의회 전략	
		예산안 소폭 삭감	예산안 대폭 삭감
행정부 전략	증액·신비목 등 동의	(상호승리, 상호승리)	(일방패배, 일방승리)
	증액·신비목 등 부동의	(일방승리, 일방패배)	(상호패배, 상호패배)

주: 괄호 안의 첫 번째 보수는 행정부 전략, 두 번째 보수는 의회의 전략임.

22) 옥동석 외(2012: 172)는 <표 2>와 유사한 '국회와 행정부의 예산전쟁 보수행렬표'를 소개한 바 있다.

이와 달리 의회나 행정부 어느 일방의 의지만 관철되는 '일방승리(일방패배), 일방패배(일방승리)'는 예산의 정치적 기능을 무시하거나 행정부의 정책의지를 무력화 시키는 것이다. 이러한 결과가 초래되면 입법부와 행정부 간의 갈등이 극한적으로 표출되지는 않으나 항상 잠재("부글부글"[23])되어 입법부와 행정부 간의 정치적 협의나 합의의 도출이 어렵게 될 것이다. '상호패배'의 마지막 상황은 제주도에서 발생했던 것과 같이 한쪽 일방의 주장만이 계속되는 '치킨게임'이나 '폭탄돌리기'[24]와 같이 극단적인 정치적 대립이 나타날 것이다. 예산의결주의에서 발생할 수 있는 최악의 상황인 '상호패배'는 결국 의회와 행정부 모두 국민의 신뢰를 잃게 되는 결과에 직면할 수도 있을 것이다.

이러한 우려에도 불구하고 최악의 상황인 국회와 행정부 모두 '상호패배'의 사태가 발생한 경우는 현재까지 거의 나타나지 않고 있다. 실제 예산심의의 법정기한(회계연도 개시30일전)이 지켜지지 않은 주된 이유는 예산안과 무관한 정치현안을 예산안 심의와 연계하려는 정치적 전략 때문이다. 2000년 이후 최근까지 정부가 제출한 예산안에 대한 국회의 수정비율은 -0.12%에 불과하고 국회 예산안 심의과정에서 국회의원들에 의한 증액비율도 제출한 예산안 대비 1.0% 미만으로 나타났다(김용만, 2012: 122). 2014년 예산의 경우, 제출된 예산안(기금포함) 357조7천억원 중에서 5.4조원(예산안 대비 1.5%)이 예산안 심의과정에서 삭감된 반면, 예산안 심의과정에서 국회에서 증액된 예산은 예산안 대비 0.98%인 3.5조원으로 나타났다(뉴시스, 2014.1.5.). 이러한 결과는 국회와 행정부 모두 예산의결주의가 가지고 있는 제도적 속성을 이해하고 극심한 대결양상을 피하는 대신 '소폭 삭감'과 '소폭 증액 동의'를 통해서 '상호 승리'의 전략을 취하고 있다는 점을 시사하고 있다.

2. 지방자치단체 조례제정과 예산의결과정의 비교 및 재의요구권

헌법은 '지방자치단체는 … 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'(제117조 제1항)는 규정을 통해 지방자치단체의 자치입법권을 인정하고 있다. '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다'(지방자치법 제22조)는 규정은 헌법 제117조 제1항을 보다 구체화한 것이다. 국가의 입법기관인 국회에서 법률이 제정되는 것과 같이 자치법규인 조례는 지방의회에서 제정된다. 그러나 현행 우리나라의 지방의회는 몽테스키외(Montesquieu)의 권력분립론에서의 입법부가 아니라 행정권에 속하는 자치행정기관의 관점에서 보고 있다. 이로 인해 조례는 법규범이기는 하지만, 국가의 입법영역에 속하지 않고 행정활동의 일환에 속하는 것으로 해석된다(홍정선, 2013: 301). 그렇지만 조례는 민주적 정당성을 가진 지방의회에서 제정된 법규이므로 '법령범위 안에서' 일정 지역 주민의 의지가 반영된 결정 체제라고 할 수 있다.

조례는 지방자치단체장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다(지방자치법 제66조). 주민은 조례를 발의할 수 없지만 제정이나 개·폐를 청구할 수는 있다. 발의된 조례안은 의회(상임위원회 또는 특별위원회, 본회의)의 심의를 거쳐 의결(가결 또는 부결)

23) 제주의 소리. 2014. "부글부글 제주도 '의회, 대규모 삭감 뒤 쪼개기 증언"(2014.12.15.).
24) 제주도내 언론 중 일부는 의회와 집행기관 간의 예산파동을 '치킨게임'(제주의 소리. 2014.12.30. 화요일 12:30) 또는 '폭탄돌리기'(제주의 소리. 2015.1.8. 목요일 09:21)를 빗대어 표현하기도 했다.

된다. 의장은 조례안이 의결된 날로부터 5일 이내에 지방자치단체의 장에게 조례안을 이송하여야 한다. 지방자치단체의 장은 의회로부터 조례안을 이송 받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 한다. 지방자치단체의 장이 이송 받는 날로부터 20일 이내에 공포나 재의요구를 하지 아니한 때에도 그 조례안은 조례로써 확정된다. 조례는 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(지방자치법 제26조).

지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고 그 재의(再議)를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(지방자치법 제26조 제3항). 지방자치법 제26조 제3항에 의한 재의요구권은 항목별 거부권(line item veto)을 허용하지 않고 헌법 제53조 제3항에서와 같이 총체적 거부권(package veto)만을 인정하고 있다. 항목별 거부권을 허용하지 않은 것은 입법부와 행정부 간의 견제와 균형 원리에 입각하여 입법 사항에 대한 행정부의 자의성을 최소화 하려는 의도에서 나온 것이다(Kline, 2000: 181).

위의 경우와 함께 '지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있는' 규정을 지방자치법(제107조 제1항)은 도입하고 있다. 의회는 본회의에서 재의요구된 조례안을 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전(前)과 같이 가결(거부권 압도)하면 그 조례안은 조례로서 확정된다(제107조 제2항). 재의에 붙인 결과 의결되지 않으면 그 조례안은 자동으로 폐기된다. 재의 시에 원칙적으로 수정가결을 할 수는 없으나, 재의요구가 타당하여 조례안을 수정할 필요가 있을 때에는 일단 재의요구된 조례안을 부결시키고 새로운 조례안을 다시 제안하여 소관위원회의 심사와 본회의의 의결을 거쳐야 한다.

지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다(제107조 제3항). 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다. 이 경우 대법원에 제기하는 소송을 행정소송법상 기관소송의 일종으로 본다.[25] 2005년 1월 27일 지방자치법 개정 이전에는 재의결된 사항만 대법원 제소가 가능하였으나, 지방자치법 개정(2005.1.27. 공포·시행)으로 의결된 사항에 대해 자치단체장이 상급기관의 재의요구 지시에 불응한 경우, 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제소할 수 있도록 하였다(제172조).

예산의결주의 또는 예산비조례(非條例)주의를 택하고 있는 지방자치법(제127조)은 예산편성권과 심의·의결권을 각각 집행기관과 의회의 배타적 권한으로 규정하고 있다. 이에 기초하여 지방자치법은 지방자치단체의 장에게 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하도록 규정하고 있다(제127조 제2항). 제출된 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다. 지방의회는 지방자치단체의 장의 동

25) 제3조(행정소송의 종류) 4. 기관소송: 국가 또는 공공단체의 기관상호간에 있어서의 권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 이에 대하여 제기하는 소송. 다만, 헌법재판소법 제2조의 규정에 의하여 헌법재판소의 관장사항으로 되는 소송은 제외한다.

의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다. 헌법에서 행정부가 제출한 예산안에 대한 삭감 재량권한을 의회에 부여하고 의회의 증액·신비목 설치의 제한을 규정하는 것과 같이 지방자치법도 의무적 경비 등 법령상의 경비와 비상응급 비용 등을 제외한 재량지출에 대한 삭감의 권한을 의회에 부여하고 의회의 증액 및 신비목 설치에 대해서는 지방자치단체의 장의 동의를 구하도록 규정하고 있다. 지방의회의 의장은 예산안이 의결되면 3일 이내에 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다. 지방자치단체의 장은 예산을 이송 받으면 지체 없이 시·도에서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다(제133조).

그러나 국가의 예산과 달리 지방자치단체의 예산에 대해 지방자치법은 예산의결과 관련한 재의요구권(veto power)을 자치단체장에게 부여하고 있다. 단체장은 '지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해하는 경우'(제107조)와 '지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우 및 법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비, 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비를 삭감한 경우'(제108조)에는 의회로부터 의결된 예산을 이송 받은 날부터 20일 이내에 의회에 재의를 요구할 수 있다. 예산의결과 관련하여 재의요구를 할 수 있는 지방자치법의 근거가 제107조와 제108조에 규정되어 있으나 예산삭감과 관련한 재의요구의 범위는 일차적으로 108조를 우선 적용하여야 할 것이다. 이것은 대통령과 달리 단체장은 '지출예산에 대한 증액 및 신비목 설치 동의권'과 '예산 재의요구권(거부권)'을 모두 갖게 되는 것을 의미한다.

예산조례주의와 의결(비조례)주의를 구별하는 실익은 조례주의는 조례의 제정 또는 개정과 같이 제출된 예산안에 대한 의회의 수정권에 대한 제약이 없다는 점이다. 다만, 예산법률주의에서와 같이 예산조례주의를 택할 경우 예산의 확정시기는 자치단체장이 의회에서 의결된 예산안에 대한 서명과 공포, 공포 후 일정기간이 경과한 후가 된다는 점이다.

지금까지 살펴본 것처럼 국가(중앙정부) 예산의 의결(비법률)주의와 지방정부 예산의 의결(비조례)주의에서 규정하고 있는 예산과정은 의회의 심의·의결까지는 거의 동일하다. 다만, 지방정부의 예산과정에는 국가예산과 달리 집행기관의 장인 단체장에게 의회에서 의결한 예산에 대해 재의를 요구할 수 있는 권한을 지방자치법은 부여하고 있다. 예산심의·의결 과정이 국회의 의결로 확정·종결되는 국가예산과정과 달리, 지방정부 예산은 단체장의 재의요구권으로 한층 복잡한 양상이 표출될 수 있다.

국가예산의 경우 <표 2>의 보수행렬표에서와 같이 '국회는 예산안을 대폭삭감하고, 행정부는 국회의 예산증액을 부동의'하는 '상호패배, 상호패배'의 최악의 상황에서 예산이 확정·종결될 수도 있다. 이러한 상황 속에서 행정부가 회계연도 개시 이후 예산을 변경할 사유가 발생한다면 추가경정예산을 활용할 가능성이 높다. 그러나 제주특별자치도의 사례에서와 같이 지방정부의 예산의결과정에서 '대폭삭감'과 '부동의'가 발생할 경우, 예산을 둘러싼 의회와 집행기관 간의 갈등이 예산안에 대한 의회의 의결로서 종결되는 것이 아니라 의결 이후 단체장의 재의요구로 오히려 예산 갈등은 더욱 증폭될 수 있을 것이다. 다음 장에서는 지방의회의 예산안 의결이후 재의과정에서 나타난 제도적 쟁점들을 살펴보고 이에 대한 보완 방안을 논하고자 한다.

Ⅲ. 예산 재의요구 과정에서 나타난 쟁점 및 보완 방안

1. 지방의회 예산의결에 대한 자치단체장의 대응전략

의결(議決)은 지방의회가 지방자치단체의 중요사항에 대한 의사와 정책을 결정하는 절차에서의 결과이다. 또한, 의결은 특정 안건에 대한 의원 개개인의 찬성과 반대의 의사표명을 집약한 합동적 행위이다. 이러한 의사결정의 종류에는 가결(可決)과 부결(否決)이 있다. 법률안이나 예산안이 가결(원안 또는 수정안)되면 일정 절차를 거쳐 공포 또는 고시되며, 부결되면 폐기된다. 지방자치법 제39조는 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인을 포함 11개 항목에 대한 지방의회 의결사항을 열거하고 있다. 예산의 경우, 의회에서의 예산심의 후 의결을 통해서 나타난 결과는 가결과 부결, 두 종류로 나타난다. 가결과 부결에 따라서 집행기관의 장이 선택할 경우의 수는 <그림 1>에서와 같이 최소한 일곱 개 이상이 된다.

첫째, 예산안이 가결되면 지방의회의 의장은 3일 이내에 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다. 단체장은 이송 받은 예산을 지체 없이 그 내용을 고시하여야 한다. 고시 후, 회계연도가 시작되면 예산은 정상적으로 집행된다(1→가→①).

둘째, 의회에서 가결된 예산을 단체장이 의회에 재의를 요구하는 경우다. 단체장은 지방자치법 제108조 제1항[26] 또는 제108조 제2항[27]의 사유를 들어 서면으로 의결사항을 이송 받은 날로부터 20일 이내에 재의를 요구할 수 있다. 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같이 의결(거부권 압도)하면 그 의결사항은 확정된다. 지방의회 의장은 재의결(가결)된 예산을 집행기관에 이송하면 집행기관은 가결된 예산의 내용을 고시[28]하고 집행한다(1→나→①→㉮). 만약, 단체장이 재의결된 예산이 법령에 위반된다고 판단하면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다(1→나→①→㉯).

셋째, 의회에서 가결된 예산을 집행기관의 장이 의회에 재의를 요구하였으나 재의결에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성 요건을 갖추지 못해 부결되는 경우이다. 이 경우 집행기관은 예산을 의회에 다시 제출하여 의회의 심의·의결을 받아야 한다(1→나→②→㉮→ⓐ).

넷째, 의회에서 예산안이 부결된 경우이다. 이 경우 집행기관은 의회에 예산을 다시 편성하여 제출하여야 한다. 다시 제출된 예산안이 의회에서 심의·가결되면, 지방의회의 장은 예산을 집행

---

26) 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

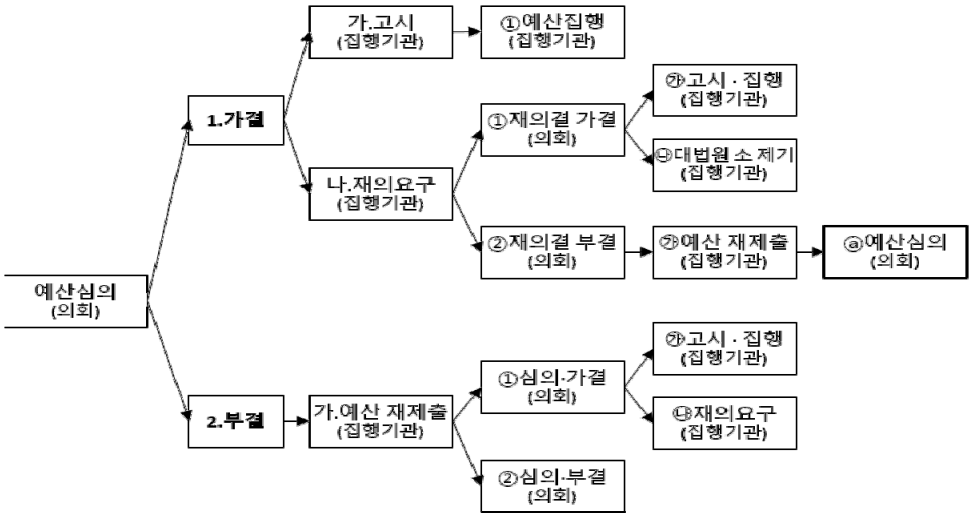
27) 제108조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.
② 지방의회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 제1항과 같다.
1. 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비
2. 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비

28) 고시(告示)는 의결·확정된 예산을 단순·통보케 하는 사실행위이며, 예산의 확정 또는 효력발생요건과는 관련이 없는 행정행위의 일종이다.

기관의 장에게 일정기간 내에[29] 이송하여야 한다. 집행기관의 장은 의결된 예산을 이송 받은 후 고시 후 회계연도가 시작되면 집행한다(2→가→①→㉮). 그러나 두 번째 심의·가결되어 이송된 예산에 대해 집행기관의 장이 재의요구(2→가→①→㉯)를 하게 되면 (1→나)의 경로를 밟아야 한다.

다섯째, 예산안이 부결되어 다시 예산안을 제출했으나, 두 번째 예산안도 의회에서 부결된 경우이다(2→가→②). 이 경우 예산안을 다시 제출해야 한다.

〈그림 1〉 예산의결에 따른 지방자치단체장의 대응 전략



예산안에 대한 의회의 의결 결과에 따라 지방자치단체장이 선택할 수 있는 여러 가지 전략으로부터 파생될 수 있는 쟁점과 제도적 개선 방안을 다음에서 논하고자 한다.

2. 예산 재의요구 및 부결 과정에서 나타난 쟁점 및 개선 방안

1) 예산의 확정시기 및 재의요구 기한

전술(前述)한 바와 같이 조례는 특별한 규정이 없으면 공포한 날부터 20일이 지나면 효력을 발생한다(지방자치법 제26조 제8항). 그러나 예산의결주의를 채택하고 있는 지방자치단체의 예산은 지방의회에서 예산안이 의결되면 확정되는 것으로 일반적으로 보고 있다. 행정안전부(현, 행정자치부) 질의회신에서도 예산의 확정시기를 명확히 하고 있다(행정안전부, 2011: 12-13)[30].

단체장이 의회로부터 의결·이송된 예산에 대해 의회에 재의요구를 하는 것은 이미 확정된 예산을 거부하는 행위에 속한다. 만약, 이 같은 단체장의 재의요구에 대한 재의결이 회계연도 개시 전에 모두 완료되어 새로운 예산이 성립되지 않는다면 해당 지방자치단체는 준예산을 운영해야

29) 지방자치법은 예산안 부결 이후 다시 제출된 예산안의 의결 후 이송 기간에 대한 규정을 하지 않고 있다.
30) 행정안전부. 2011.3. 「지방예산 질의회신 사례집」. 행정안전부.

한다. <표 3>에서와 같이 지방자치법에서 정한 법정 기한 내에 광역자치단체의 예산이 의결될 경우, 예산안이 의결되는 일자는 회계연도 시작 15일 전인 12월 16일이 된다.[31] 지방의회의장은 의결·확정된 예산을 의결 후 3일 이내, 즉 12월 19일까지 단체장에게 이송해야 한다. 의결된 예산을 이송 받은 단체장이 예산에 대해 재의를 요구할 경우, 이송 받은 날로부터 20일 이내인 1월 8일(공휴일 고려시 1월 15일 전후)까지 의회에 재의요구를 하여야 한다.

〈표 3〉 지방자치단체의 예산 의결 및 재의요구 일정

구분	2014년			2015년
예산사건 기한	예산안 의결	이송	예산 재의요구 기한	
일정	12.16	12.19 (12.21)	1.8 (1.15)	
근거	회계연도 개시 15일전	의결후 3일 이내	고시: 이송 받은 후 지체 없이 고시 재의요구: 이송 받은 날부터 20일 이내	

주: (　　)는 공휴일을 고려한 기한. 예산안 의결 기한 예시는 광역자치단체 기준임.

단체장이 의결된 예산에 대해 재의요구를 한다면 기한의 제약으로 인해 해당 자치단체는 준예산 상태를 피할 수 없을 것이다.[32] 제주도의 사례를 살펴보면, 의회는 2014년 12월 29일 예산안을 의결하여 12월 30일 집행기관에 송부하였다. 의결된 예산을 이송 받은 도지사는 12월 31일 '2015년 예산 및 기금운용계획을 확정 고시' 하였다. 이후 2015년 회계연도 중인 2015년 1월 19일 현재 집행 중인 예산에 대해서 의회에 재의를 요구하였다.

이상과 같은 과정에서 발생하는 가장 큰 쟁점은 '의회 의결로 확정 효력을 가진 예산을 집행하는 과정에서 재의결 할 수 있는가'의 여부이다. 재의요구는 집행기관의 장이 의회에서 의결된 예산을 거부하는 의사표시이기 때문에 재의를 요구하고자 하는 경우에는 예산을 집행하지 않아야 한다.[33] 지방자치법이 지방자치단체장에게 부여한 20일 간의 재의여부 결정 기간은 재의요구와 준예산을 준비하는 기간이라고 해석 할 수 있다.

[질의] 회계연도 개시일 이후 예산안이 의결된 경우 효력발생시점은 본회의 의결 직후인지, 의장이 지방자치단체장에게 예산안을 이송한 시점인지, 아니면 지방자치법 제133조제2항에 따라 지방자치단체장이 예산안의 내용을 고시한 시점인지?

[회신] 지방자치법 제39조 제1항 제1호는 "예산안의 심의·확정"을 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있으므로 예산안은 지방의회의 의결로 "확정"되게 됩니다. (…중략…) 단체장에게의 이송과 이송 받은 내용을 단체장이 고시하는 것은 확정된 예산을 단순 통보·열람케 하는 사실행위에 불과하므로, 이러한 사실행위가 의회가 확정한 예산의 효력을 발생시키는 행위라고 판단하기는 어렵습니다.따라서 의결된 예산의 효력발생시점은 지방의회가 예산을 의결하여 확정한 때라고 보는 것이 타당하다고 판단됩니다. (재정정책과-5571, 2011.11.12.).

31) 논의의 단순화를 위해 공휴일 등에 대한 고려를 최소화한다.

32) 예산일정이 촉박한(의결기일: 회계연도 시작 10일전) 기초자치단체도 준예산 상태를 피할 수 없다.

33) 단체장의 요구에 따라 당초 예산이 재의에 부쳐진 경우, 그 의결은 당초 의결 때로 소급하여 그 효력을 상실하는 법적 성격을 갖고 있다(松本英昭, 2008: 260). 이러한 법적 성격을 고려해 볼 때, 회계연도가 개시된 이후 집행되고 있는 예산의 효력을 무효화 하는 현재의 재의요구제도에는 법적 모순이 내포되어 있다.

그러나 실질적으로 <표 3>에서와 같이 지방자치법 제107조와 제108조에서 부여한 20일의 기한 속에는 회계연도의 개시(1월 1일)가 포함되어 있다. 이러한 기한의 제약을 고려해 보면 현행 예산안 의결일 '회계연도 시작 15일 전'(광역자치단체)(법 제127조)의 개정이 필요하다. 국가 및 지방자치단체의 예산 일정은 보조금이나 지방교부세 등 정부간 재정관계를 반영하여 국가의 예산일정이 지방자치단체의 예산일정보다 선행하는 형식에 의해 결정되고 있다(강윤호 외, 2015: 377). 국가재정법은 2013년(5.28) 법 개정을 통해 행정부의 예산안 국회 제출을 회계연도 개시 120일전으로 헌법 규정 보다 30일 앞당겼다. 국가 예산일정 조정에 맞추어 지방자치단체 예산일정을 앞당기는 한편 현재 20일간의 재의여부 결정 기간을 '송부 받은 날로부터 10일 이내에 재의를 부칠 수 있도록'(일본 지방자치법 제176조 제1항)하여 재의요구의 실효성을 높일 필요가 있다. 그리고 회계연도 개시 이후 집행기관이 예산을 집행하는 중에 의회에 재의요구를 하는 것은 법적 하자가 있기 때문에 재의요구 보다는 추가경정예산제도를 활용하여 재의를 통해서 달성하고자 하는 집행기관의 의도를 실현하는 것이 현실적 방안이 될 것이다.

2) 재의요구 내용의 범위

지방자치법 제108조는 '지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있는 경우'(제1항)와 '법령에 따라 의무적으로 부담해야 할 경비'나 '비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위해 필요한 경비'(제2항)를 줄이는 경우 재의요구를 할 수 있도록 하였다. 반면 제107조의 재의요구는 '지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 재의요구를 할 수 있도록 하여 일반적인 의결 사항에 대한 재의요구를 규정하고 있다. 행정자치부는 제108조는 제107조에 대한 특별규정으로 보아 예산안 의결에 관한 한, 법 제108조가 우선적으로 적용되어야 한다는 유권해석을 제시한 바 있다(운영 12130-14, 2000.1.7.).

예산의결주의를 택하고 있는 국가예산은 국회의 의결로 확정되는데 반하여, 동일한 예산의결주의를 택하고 있는 지방예산에서는 단체장에게 재의요구권을 부여하고 있다. 국가예산과정과 지방예산과정에서 발생하고 있는 가장 큰 차이가 이 부분이라고 할 수 있다.

법제처(1997)는 지방자치법 제108조 제1항에서 규정한 내용은 '지방의회에서 재정형편을 고려하지 아니하고 예산이 수반되는 사업의 시행 등을 의결할 경우 재정의 조달 및 운용을 책임지고 있는 단체장이 집행책임을 면하기 위하여 사전에 이를 거부할 수 있도록' 하기 위해 도입된 것이라고 해석하고 있다. 후술(後述)할 제108조 제2항과 달리 제1항의 규정은 '예산상 집행할 수 없는 경비'라는 다소 포괄적이고 불명확한 취지를 내포하고 있다. '단체장이 집행할 수 없는 예산상의 경비'는 제127조 제3항에서 규정하고 있는 단체장의 동의 없이 의결이 된 증액 혹은 새롭게 설치된 비용항목 등을 말한다고 볼 수 있다. 단체장이 부동의 하였음에도 불구하고 의회가 예산안을 의결하였을 때 집행기관이 이를 거부하는 제도적 장치로써 제107조 제1항이 도입된 것으로 해석할 수 있다.

제108조 제2항은 제1항과 달리 매우 구체적으로 재의요구 요건을 규정하고 있다. 일부 판단의 여지는 있으나 '법령에 따라 의무적으로 부담해야 할 경비'나 '비상재해로 인한 시설의 응급복구를

위해 필요한 경비'를 법에서 특정하고 있기 때문에 이 경우의 재의요구는 예산 항목을 특정하여 재의를 요구할 수 있다는 해석도 가능하다. 달리 표현하면 집행기관이 의회에서 의결된 예산 중 일부만 불수용할 수도 있다는 것이다. 그러나 이러한 가능성에도 불구하고 이미 살펴본 바와 같이 현재 우리나라는 법률과 조례에 대한 재의를 함에 있어서 항목별 거부권을 인정하지 않고 있다.

법률과 조례의 항목별 거부권 불인정이 제108조 제2항에도 그대로 적용될 경우, 제108조 제2항에 해당하는 몇 개의 항목으로 인해 집행기관의 장은 전체 예산을 거부하여야 한다. 이 같은 '일반적 거부권' 제도를 현행과 같이 예산에 대해서도 동일하게 적용할 경우 단체장은 의회에 재의요구를 한 후, 무예산 상태를 해결하기 위해 준예산을 운영해야 하는 부담을 떠안게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 제108조 제2항에 의한 재의요구의 경우에는 '항목별 특별 거부권'[34]을 인정할 수 있도록 법률의 개정이 필요하다. 일본의 경우, '법령에 의해 부담하는 경비 등'과 같은 의무비의 삭제·감액 의결에 대해서는 '특별 거부권'을 단체장에게 부여(일본 지방자치법 제177조 제2항)하고 있다(松本英昭, 2008: 261). 향후 일본의 사례를 참고하여 재의요구의 범위를 한정함으로써 재의로 인해서 전체 예산의 집행이 마비되는 사태를 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

이와 함께 보다 본질적인 해결 방안은 예산의결주의의 원칙에 맞게 예산의 확정이 지방의회 의결로 종결될 수 있도록 해야 한다는 점이다. 이는 현재 법률주의와 의결주의의 원칙에서 벗어나 기형적으로 인정되고 있는 확정예산에 대한 자치단체장의 거부권(재의요구)이 삭제되어야 할 것이다. 그리고 재의결된 예산에 대해 자치단체장이 대법원에 소를 제기할 수 있는 권한(그림 1의 '1→나→①→㉯'의 사례) 또한 소(訴)의 실익적 관점에서 폐지를 검토해 보아야 할 것이다. 이렇게 주장하는 근거는 자치단체장이 대법원에 소를 제기할 경우 회계연도 개시 이후 최대한 빠른 기한(1월 이내)내에 최종 판결을 제시하지 못하면 예산을 둘러싸고 의회와 집행기관 간의 대립만 장기간 지속되고, 실질적으로 소송을 통해서 집행기관이 구하고자 하는 목적을 단기간에 달성하기가 용이하지 않다는 점에 있다.

3) 일사부재의(一事不再議)의 원칙과 의회 예산안 부결 횟수(回數) 제한

지방자치법은 '지방의회에 부결된 의안은 같은 회기 중에 다시 발의하거나 제출 할 수 없다'(제68조)는 일사부재의의 원칙을 밝히고 있다. 이 원칙은 소수파에 의한 의사진행의 지연을 방지하고, 의사진행의 원활을 도모하기 위해 국회법(제92조)에도 규정되어 있다. 그러나 다음의 경우에는 일사부재의의 원칙의 적용을 받지 않는 것으로 해석하고 있다. 일단 의제로 된 안건이라도 나중에 철회되어 의결에 이르지 않은 안건은 아직 의회의 안건으로 확정되지 않았기 때문에 이를 다시 심의할 수 있다. 그리고 동일 안건이라도 전(前)회기에 의결한 것을 다음 회기에 재차 심의하는 것은 일사의 재의라고 할 수 없다(김철수, 2010: 2131).

법률과 성격이 다른 예산에 있어서도 일사부재의의 적용 여부가 쟁점이 될 수 있다. 예를 들

34) 항목별 거부권은 예산항목을 지정하여 그 부분만 재의요구하는 일부거부 또는 문제된 부분을 수정하여 재의요구하는 수정거부의 방식을 허용하는 방안이다.

면, 비록 회기가 다르다 할지라도 부결된 예산안을 '원안대로' 다시 제출하였을 때 일사부재의의 원칙을 피할 수 있는가의 여부이다. 물론, 형식적인 의미에서 일사부재의에 해당되지 않을 수도 있다. 그렇지만 예산안은 법률안과 달리 제출 시기와 법정 의결 시한이 정해져 있을 뿐만 아니라, 회계연도라는 효력 발생 시점에 의해서 법률안보다 더 큰 제약을 받고 있다. 이로 인해 부결된 예산안을 원안대로 다시 제출했을 때, 부결된 시점과 다시 예산안을 제출한 시점 간의 시일이 단기간이어서 비록 회기가 다르다 할지라도 최초 예산안이 부결되었을 때의 상황과 원안이 다시 제출되는 시점 사이의 상황 변화가 크지 않을 수 있다는 것이다.

만약, 원안대로 다시 제출된 예산안이 의회에서 가결된다면 의회는 부결했던 최초의 의결을 스스로 번복하는 결정을 하게 되는 것이다. 반면에 집행기관이 의회의 부결 결정에 대한 상황을 반영하지 않고 예산안을 원안대로 다시 제출하는 것은 의회의 심의와 의결의 내용을 무시하거나 부정하는 행위가 되어 다시 의회와 집행기관 간의 정치적 갈등이 촉발될 수 있다. 이러한 점은 의회와 집행기관 간의 상호 존중을 통해 해결될 수 있으나, 보다 명확한 해결을 위해서는 부결된 예산을 다시 제출했을 때 '최초 부결된 원안대로' 제출이 가능한지의 여부를 법 또는 시행령에 명확히 규정할 필요가 있다.

일사부재의의 원칙과 함께 예산안 의결과 관련하여 떠오르는 또 다른 문제 중 하나는 '집행기관이 제출한 예산안을 의회는 무제한 부결할 수 있는가'의 여부이다. 예산안은 예산과정과 예산순기(budget cycle)에 의해 기한이 법에 의해서 정해져 있는 경우가 많이 있다. 물론 이 같은 기한 내에 예산이 성립되지 않았을 때 제도적 장치로써 준예산, 선결처분 등의 방안을 지방자치법은 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 의회와 집행기관 간의 갈등이 첨예해지는 '상호패배, 상호패배' 상태가 계속될 경우에는 무예산 상태의 지속과 함께 해당 자치단체의 정책공백 현상이 발생할 것이다. 지방의회 권한에 대한 과도한 제한의 시비가 발생할 수도 있으나 예산안에 대한 부결 횟수의 상한제 등도 검토해 볼만한 제도라고 본다.

Ⅳ. 결론

예산의결주의를 채택하고 있는 국가예산은 헌법 규정에 따라 국회에서의 심의·의결로 예산이 확정되는 반면, 지방자치법은 지방자치단의 예산에 대해 국가예산과 달리 지방자치단체장에게 재의권(거부권)을 부여함으로서 변형된 예산의결주의가 지방정부 예산과정에 적용되고 있다. 이로 인해 지방의회에서 심의·의결로 확정된 예산이 회계연도 개시 이후 지방자치단체장에 의해 거부되는 상황이 발생할 경우 준예산 체제 운영 등으로 지방재정운영의 불안정성이 커지고, 예산의 불확정으로 인해 주민복리가 심대하게 훼손될 가능성이 현행 제도에 존재하고 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 인식하고 지방자치단체 예산안 심의·의결 및 의결 이후 과정에서 발생할 수 있는 재의요구의 쟁점을 살펴보고 이에 대한 개선안을 제시하였다.

재정운영의 불안정성과 지방행정의 불확실성을 완화하기 위하여 지방자치법에서 지방자치단체의 장에게 부여한 예산 재의요구권에 대해 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 예산의결주의(비조례주의)의 입법 논리에 맞게 현재 단체장에게 부여한 재의요구권을 폐지하거나 '일반 거부권'으로서의 재의요구권을 특정요건에 해당하는 경우에만 재의요구를 할 수 있는 '항목별 특별 거부권' 으로의 법 개정이 필요하다.

둘째, 현행 재의요구권을 그대로 유지하려고 할 경우, 회계연도 개시 이전에 최소한 첫 번째 재의에 의한 재의결이 이루어질 수 있도록 예산일정 등에 대한 재조정이 필요하다. 이를 위해서 현행 '20일간'의 재의여부 결정기간을 '10일간'으로 단축함과 동시에 지방자치단체의 예산일정을 앞당겨 예산안 의결을 현재보다 최소한 10일 이상 단축하여야 할 것이다.

셋째, 지방의회에서 예산안이 부결된 이후 집행기관에서 새롭게 제출한 예산안이 당초 제출한 예산 원안과 동일할 경우 일사부재의의 원칙에 위배되는지의 여부에 대해서도 명확한 법적 규정이 필요하다.

넷째, 의회와 집행기관 간의 입장 차이로 인한 갈등이 깊어질 경우 발생할 수 있는 반복적인 예산 부결 또는 재의요구를 방지할 수 있도록 예산안에 대한 지방의회의 부결 횟수의 제한 등도 논의되어야 할 것이다. 그리고 재의결된 예산에 대한 단체장의 대법원 소송 제기도 소(訴)의 실익적 관점에서 폐지 또는 새로운 대안 검토가 필요하다.

지방예산의 재의요구권은 그동안 지방재정분야에서 전혀 쟁점이 되지 않았던 분야이다. 그러나 지방자치법에 규정된 현행 재의요구권은 예산의결주의의 원칙에 부합하지 않은 제도일 뿐만 아니라 지방의회와 집행기관 간의 '상호패배'의 대결 양상을 초래하는 제도로 이용될 수 있음이 제주도의 예산갈등에서 나타났다. 이러한 예산갈등이 의회와 집행기관 간의 정치력에 의해서 해결될 수 있도록 현행 제도의 미비점을 해결해야 할 것이다.

본 연구는 지방자치법에서 규정된 예산 재의요구권의 문제점을 인식하고 이에 대한 시론적 개선책을 제시하고 있다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 향후 본 연구에서 제기된 문제점을 보다 정치(精緻)하게 개선하기 위해서는 지방자치 또는 지방재정 관련 연구기관 등에서 이 주제에 대한 논의를 보다 심층적으로 발전시켰으면 한다.

참고문헌

강윤호·민기·전상경. (2015) 「현대재정학」. 서울: 박영사.

김용만. (2012). 예산법률주의 도입을 통한 재정민주주의 확립에 관한 연구: 민주화 이후의 예산심의 실태분석에 기초하여. 「한국행정사학지」, 30: 121-149.

김철수. (2010). 「헌법학신론」. 서울: 박영사.

_____. (2014). "제주도의회-제주도 갈등…행감 첫날부터 반감 표출"(2014.11.4.).

법제처. (1997). 법령상담사례(1997.01).

신무섭. (2014). 「재무행정학」. 서울: 대영문화사.

옥동석·구경남. (2012). 예산법률주의와 지방정부 예산전쟁: 서울시 무상급식 사례를 중심으로. 「재정학연구」, 5(1): 163-186.

옥동석. (2015).「권력구조와 예산제도」. 서울: 21세기 북스.
윤영진. (2013).「새 재무행정학」. 서울: 대영문화사.
전상경. (2002). 지방자치하의 지방정부 재정운용의 정치경제.「지방정부연구」, 6(3): 109-129.
제민일보. (2015). “의회 증액 없는 추경처리 합의”(2015.3.1.).
제주의 소리. (2014). “구성지에 조목조목 반박 박영부…‘예산협치’ 불가”(2014.10.14.).
_____. (2014). “ ‘원희룡 제주도정 첫 예산안 ‘부결’…정국 ‘격랑 속으로’ ”(2014.12.15.).
_____. (2014). “부글부글 제주도 ‘의회, 대규모 삭감 뒤 쪼개기 증언”(2014.12.15.).
_____. (2014). “제주도, 도의회 예산안 ‘재의’카드 꺼내나”(2014.12.30.).
_____. (2015). “제주도, 의회 예산 삭감 법령위배 다수...‘재의요구’ ”(2015.1.4.).
_____. (2015). “실효성도 없는데...제주도 결국 예산 ‘재의요구’ ”(2015.1.19.).
_____. (2015). “제주도의회, ‘도가 재의 요구한 예산 99% 문제없다’ ”(2015.2.2.).
하연섭. (2015).「정부예산과 재무행정론」. 서울: 조명문화사.
행정안전부. (2011).「지방예산 질의회신 사례집」. 행정안전부(2011.3.).
행정자치부. (2014).「지방자치단체 예산편성 운영기준」. 행정자치부(2014.7.30.).
_____. (2015) “행자부, “2015년 제주특별자치도 예산편성 관련 ‘긴급재정운영실태조사’ ” (2015.1.6.).
헤드라인제주. (2014). “제주도, 부결된 예산안 ‘원안대로’ 다시 의회에 제출”(2014.12.18.).
Kline, M Thomas. (2000). The Line Item Veto Case and the Separation of Powers. *California Law Review*, 88(1). pp 181-232.
松本 英昭. (2008).「地方自治法の概要」. 東京: 学陽書房. KLAFIR 일본사무소 역. (2008)「일본 지방자치법 개론」. 서울: 한국지방자치단체 국제화재단.

민기(閔基): University of Kentucky에서 행정학 박사학위(논문명: Does Foreign Government Policy Matter?: The Case of U. S. Direct Investment Abroad in Manufacturing, 2000)를 받았으며, 국회사무처와 국무조정실 근무를 거쳐 현재 제주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방자치, 지역정책 등이다. 주요 논문으로는 ‘지방정부의 재정건전성 강화를 위한 임대형 민간투자사업 관리방안’ ‘재정준칙 PAYGO 도입 방안에 대한 시론적 고찰’ 등이 있다(minkee@jejunu.ac.kr).
박철민(朴喆敏): 경북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 공·사조직의 조직몰입 영향변인 및 결과변인 비교, 2002)를 취득하고, (재)부산인적자원개발원 연구위원을 거쳐, 현재 제주국제대학교 사회복지학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직관리, 인적자원개발, 복지행정 등이며, 주요 논문으로는 “개인적, 경제적, 사회적 특성이 외국인노동자의 지역사회통합에 미치는 영향분석”, “The Effect of Transformational Leadership and Perceived Organizational Support on Organizational Citizenship Behavior” 등이 있다(cmpark@jeju.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 10. 05 / 심사개시일: 2015. 10. 12 / 심사완료일: 2015. 11. 02〉

Abstract

The Issues and Improvement Proposals of Governor's Budget Veto Power in Local Government

Min, Kee
Park, Cheol-min

This article aims at discussing issues on the characters, ranges and time limit of budget veto power executed by governor or mayor and suggesting improvement proposal in local government budget system. As is generally known, both central and local government in Korea have adopted budget approval principle which finalizes the budget voted by legislators. The process of budget decision in budget approval principle is very different from the process of budget legislation principle. Budget in the former process is completed by the legislative body's approval, while the latter process requires the president(governor or mayor) to sign veto the budget bill which is already approved by the legislative body. Even though the central government of Korea sticks to the budget approval principle, the Local Autonomy Act enables governor or mayor in local government to veto the budget that is finalized by the local assembly. The modified budget approval principle may cause the budget conflicts between the legislative body and the executive body of local government. This study proposes four improvement ways in governor's budget veto power in order to correct the problems caused by the modified budget approval system.

Key Words: Budget Veto Power, Budget Approval Principle, Budget Legislation Principle