

재정법제 자료 09-14-□□

주요국가의 재정법제 연구

- 시장경제와 정부재정 -

2009. 5. 22.

워크숍 일정

◇ 일 시 : 2009년 5월 22일 (금) 15:00 - 18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

사 회 : 옥동석 교수 (인천대학교 무역학과)

제1주제 : 프랑스 국가재정법제에 관한 연구(15:00 - 15:30)

발 표 : 전학선 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원)

제2주제 : 일본의 재정법제에 관한 연구 - 재정관련
헌법조항을 중심으로 -(15:30-16:00)

발 표 : 서보건 교수 (영남대학교 법과대학)

제3주제 : 오스트리아연방재정헌법-유럽법과의 관계
(16:00 - 16:30)

발 표 : 정문식 교수 (전남대학교 법학전문대학원)

제4주제 : 독일의 재정헌법(16:30 - 17:00)

발 표 : 홍성방 교수 (서강대학교 법학전문대학원)

종합토론 (17:00 - 18:00)

최 광 교수 (한국외국어대학교 경제학부)

정해방 교수 (건국대학교 법학전문대학원)

윤용중 박사 (국회예산정책처 경제정책분석팀장)

박종수 교수 (고려대학교 법학전문대학원)

김세진 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

만찬 (18:00 -)

목 차

▣ 프랑스 국가재정법제에 관한 연구 (전학선)

I. 서 론	11
II. 재정에 관한 법적 근거	13
1. 헌 법	13
2. 1789년 인권선언	17
3. 재정에 관한 조직법률	18
4. 사회보장 재정법률(loi de financement de la sécurité sociale)	21
III. 예산법률주의	22
IV. 예산법률안의 심의와 표결	25
V. 예산구성의 원칙	29
1. 1년 예산주의	29
2. 보편성	29
3. 단일성	30
4. 특별성	30
5. 균형성	30
6. 성실성	31
VI. 재정에 관한 통제	31
1. 의회에 의한 통제	31
2. 사법적 통제	32
[부 록] 재정에 관한 조직법률	34

■ **일본의 재정법제에 관한 연구 - 재정관련 헌법조항을 중심으로 - (서보건)**

제 3 장 재정헌법조항의 문제점과 개정방향의 논의 71

 제 1 절 재정민주주의의 확립을 위한 헌법개정(예산에 의한 통제와 결산에 의한 통제 분류) 71

 제 2 절 건전 재정주의의 내용과 개정방향 71

제 4 장 우리 재정헌법의 도입을 위한 적용가능성 90

제 5 장 맺음말 90

参考文献 91

■ **오스트리아연방재정헌법-유럽법과의 관계 : 유럽법상 회원국의 예산원칙 (정문식)**

I. 개 관 95

 1. 안정(Stabilität)지향정책 95

 2. 지속성(Dauerhaftigkeit) 97

II. 과도한 적자의 회피원칙 97

 1. 적용범위 97

 2. 과도한 재정적자의 개념 98

III. 예산원칙준수 감시절차 99

 1. 절차의 구조 99

 2. 사전심사 101

 3. 감시절차의 기능 104

 4. 보고서작성 105

 5. 이사회 결정 107

IV. 제재수단	108
1. 모든 회원국에 대한 적용규정	109
2. 유로권역 회원국에 대한 그 밖의 규정	109
V. 절차의 종료와 구제수단	112
1. 종 료	112
2. 법적 구제수단	112
VI. 과도한 재정적자절차에 관한 의정서	113
1. 내 용	113
2. 회원국의 의무	113
3. 오스트리아	113
VII. 유럽공동체조약상 재정적자 규율을 통한 시사점	114
[참조조문]	
유럽공동체조약	116
과도한 재정적자에 관한 의정서	119

■ 독일의 재정헌법 (홍성방)

I. 서 론	123
II. 재정헌법의 개념	126
III. 재정헌법	128
1. 재정헌법의 주요문제	128
2. 재정헌법의 역사	130
3. 기본법상 재정헌법의 내용	134
IV. 예산헌법	143

1. 예산안의 개념	143
2. 역사적 전개	144
3. 예산안의 의의와 효력	147
4. 기본법상 예산헌법의 내용	148
V. 결 론	152
참고문헌	153

프랑스 국가재정법제에 관한 연구

전 학 선

[한국외국어대 법학전문대학원 교수]

I. 서론

우리나라에서 연말이 되면 항상 국민들에게 익숙해 있는 것 가운데 하나가 국회의 예산안에 관한 의결에 있어서 국회의 대치와 이에 따른 예산안 처리의 지연이다. 매년 예산안 처리와 관련하여 여야가 항상 연말이면 예산안에 대하여 서로 이견을 조율하고 합의를 함으로써 다음 년도의 국가 예산을 확정짓는 것이다. 국가의 재정은 세입·세출계획인 예산을 통하여 이루어지고 예산은 회계연도단위로 편성되어 시행된다. 따라서 국가의 재정과 관련하여 예산은 국가를 운영하는데 있어서 중요한 요소로써 자리 잡고 있다.

일반적으로 재정이라 함은 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 필요한 재원을 조달하고 재산을 관리·사용·처분하는 일체의 해위를 말한다. 재정작용은 그 성질상 집행작용이지만, 국민의 재산권 등 그 권리·의에 미치는 영향 때문에, 현대 민주국가에서는 재정에 관한 중요사항은 의회의 의결을 거치도록 하는 의회의결주의를 원칙으로 하고 있다.¹⁾ 즉 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하는 등 재정의 중요한 사항은 헌법에서 정하도록 하는 재정입헌주의를 채택하고 있다.²⁾

따라서 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의를 채택하고 있다. 이러한 국회의 재정에 관한 권한은 연혁적으로 조세승낙권→지출승낙권→예산확정권의 순서로 발전하여 왔다.³⁾ 국회

1) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 891면; 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 812면.

2) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008, 1367면.

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009, 923-924면.

의 재정에 관한 권한은 그 성질에 따라 입법적 권한과 집행적 권한으로 나눌 수 있고, 그 용에 따라 수입에 관한 권한과 지출에 권한으로 나눌 수 있으며, 그 강제성 여부에 따라 재정권력작용과 재정관리작용으로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우에는 헌법에서 조세법률주의(헌법 제59조), 국회의 예산안의 심의·확정권(헌법 제54조, 제56조), 결산심사권(헌법 제99조), 계속비에 대한 의결권(헌법 제55조 제1항), 예비비 지출·승인권(헌법 제55조 제2항), 국채동의권(헌법 제58조 전단), 예산 외의 국가 부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조 후단), 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(헌법 제60조 제1항), 긴급재정·경제처분에 대한 승인권(헌법 제76조 제3항)에 대하여 규정하고 있다.

재정에 관한 헌법상의 규정은 각국마다 다르다고 할 수 있는데, 이는 각 국가의 역사적 경험과 시대적 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 프랑스는 일찍이 1789년 시민혁명을 통하여 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 탄생시켰는데, 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 세운 가장 큰 이유 가운데 하나가 시민들의 재산권 보장이었다. 프랑스의 1789년 인권선언 제17조가 재산권에 관하여 규정하고 있는데,⁴⁾ 국가 재정보호가 국민들의 세금을 통하여 확보된다는 점에서 재산권과 국가재정은 긴밀한 관계가 있다고 할 수 있다. 프랑스의 경우 1년 예산이 1822년에 10억 프랑(약 1억 5250만 유로)을 넘어섰고, 2004년에는 1조 8610만 프랑(약 2840억 유로)으로 나타나는 등 프랑스 국가예산은 계속 증가하고 있다.⁵⁾ 프랑스에서 재정에 관한 법제가 어떻게 이루어져 있는가를 헌법을 중심으로 살펴보고자 한다.

4) 이에 관해서는 전학선, 프랑스 인권선언에 나타나 재산권의 현대적 의미, -현대공법이론의 제문제-, 친봉석중현박사화갑기념논문집, 2003, 1447면 이하 참조.

5) Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Les finances publiques, Dalloz, 2007, p.5.

II. 재정에 관한 법적 근거

프랑스에서 재정에 관한 법제는 헌법과 법률에서 그 근거를 찾을 수 있다. 현행 프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 예산법률주의를 규정하고 있고, 국가재정과 관련하여 예산법률의 의회 표결과 관련하여 일반 법률과는 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정과 관련하여 절차적인 면과 내용적인 면을 규정하고 있다. 이와 더불어서 헌법적 가치를 인정받은 1789년 인권선언도 국가 재정과 관련한 조문을 가지고 있으며, 재정과 관련하여 일반적인 사항을 규정하고 있는 2001. 8. 1. 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이 있다.⁶⁾

1. 헌 법

프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 많은 조항들을 가지고 있다. 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로 정하도록 하고 있고, 동조 제4항에서는 “재정법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있으며, 동조 제5항은 “사회보장 재정법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다”라고 규정하고 있다.

이 외에도 다음과 같은 조항을 두고 있다.

6) 이 외에도 유럽연합법이나 보통법률, 명령 등이 있으나 이에 대해서는 추후에 다루기로 한다.

○ 제34조 제7항

공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다.

○ 제39조 제2항

정부제출 법안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

○ 제40조

국회의원 제출 법률안 또는 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

○ 제42조 제2항

헌법개정안, 재정법률안, 사회보장 재정법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 의회의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 다른 의회에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

○ 제42조 제4항

전항은 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장 재정법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-2조

회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.

○ 제48조 제3항

재정법률안과 사회보장 재정법률안, 다음 항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된지 최소한 6주 이상된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담을 초래하는 조약, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련

된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제·사회 및 환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

2. 1789년 인권선언

성문 헌법 이 외에 프랑스 헌법재판소가 헌법적 규범력을 인정하고 있는 1789년 인권선언에도 재정에 관한 내용이 있다. 사실 1789년 프랑스 인권선언이 법적 효력에 대해서 이를 인정하는 견해와 부인하는 견해가 있었던 것은 사실이다. 프랑스 제3공화국 당시에 에스멩과 까레 드 말베르그는 헌법에 명시되지도 않고 또한 1789년 인권선언은 단지 원칙들을 선언하는 것이 불과하다고 하면서 그 법적 효력을 부인하였었다. 이에 반하여 오리우라든가 뒤기같은 학자들은 1789년 인권선언이 개인의 권리들을 선언하고 있으며 이러한 규범들은 헌법적 가치를 가진다고 하였던 것이다.⁷⁾

프랑스 헌법재판소는 1973년 12월 27일 인정과세(Taxation d'office)에 대한 위헌심판에서⁸⁾ 처음으로 1789년 인권선언에 대하여 언급을 하였던 것이다. 이 결정에서 헌법재판소는 “위 조항은 1789년 인권선언과 헌법 前文에서 엄숙하게 확인된 법 앞의 평등원칙에 위반된다.”라고 하여 1789년 인권선언이 헌법적 가치를 가지는 규범임을 명확히 하였다.⁹⁾

1789년 인권선언은 제13조에서 ‘공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다’라고 하여 공동납세에 관하여 규정하고 있고, 제14조에서 ‘모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조

7) 이에 대하여 자세한 것은 Jean Morange, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, PUF, 1993, - 변해철 역, 1789년 인간과 시민의 권리선언, 탐구당, 1999, 102면 이하 참조.

8) C.C. 73-51 DC, 27 décembre 1973, R., p.25.

9) 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판의 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2, 292면.

세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다'라고 하여 시민들의 조세에 대한 동의권을 보장하고 있으며, 제15조에서는 '사회는 모든 공무원에게 책임을 물을 수 있는 권리를 가진다'라고 하여 국가 회계에 대한 통제를 할 수 있도록 하고 있다.

3. 재정에 관한 조직법률

프랑스에서 재정에 관한 일반법률은 2001. 8. 1. 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이다. 이 법률은 재정에 관한 일반법으로 이 법률에서 국가의 예산에 관한 전반적인 사항이 규정되어 있다.

재정에 관한 조직법률은 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 전면적으로 개정하는 내용으로 프랑스 재정에 관한 내용과 체계를 전반적으로 개혁하는 것이라 할 수 있다. 이는 단순한 예산과정을 수정하는 것에 지나지 않는 것이 아니라 정치적·행정적인 시각에서 근본적인 변화를 가져오는 국가개혁이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 1959년 1월 2일의 재정법률에 관한 법률명령은 정부의 역할을 강화하려는 목적이었던 반면, 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 국회의원들의 권한을 강화하는 것이라 할 수 있다. 이러한 예산제도에 대한 커다란 변화는 다음과 같은 방향으로 추진되었다고 할 수 있다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회(국민의회 - *Assemblée nationale*)의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하여야 한다는 것이다. 프랑스는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 의회의 보다 효율적 통제를

10) Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001, p876-877.

지향할 수 있는 제도를 모색하게 되었다. 그 동안 구가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식 하에 예산의 효율성을 달성하기 위해 예산을 사업별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과를 도출하여야 한다는 것이다. 여기에서 상원(Sénat)의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다.

둘째, 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그 동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 성과에 대하여 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 더군다나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임서의 약화를 초래하였기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출 성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하며, 사업은 공익과 기대하는 성과 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보하여야 한다는 것이다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영자의 재량권을 확대한다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향한다. 재정법은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화한다. 이를 위하여 재정법의 권한범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화한다. 예산통일성원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대하여 엄격한 구분을 한다. 예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회 내의 재정위원회 역할을 강화한다.¹¹⁾

11) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행

재정에 관한 조직법률은 총 6편로 구성되어 있는데, 제1장(제1조)은 예산법률에 관하여 규정하고 있다. 제1조 제1항이 “예산법률이 국가의 세입과 세출의 성격과 금액배정 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 예산법률은 설정된 경제의 균형목표와 예산법률로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다”라고 규정하여 재정에 관한 조직법률이 재정에 관한 일반법률임을 규정하고 있으며, 아울러 경제균형과 더불어 세부사업의 목표와 성과를 고려함으로써 재정에 관한 일반원칙을 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 제2장(제2조부터 제31조까지)은 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하고 있는데, 제3조는 세입예산의 과목에 대하여 규정하고 있고 제5조는 세출예산의 과목에 대하여 규정하고 있다. 제2장 제2절에서는 예산 승인의 성격과 효력에 관하여 규정하고 있는데, 동일한 부처에서 사업 간에 승인된 예산의 2%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 예산의 전용을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 제13조는 추가경정예산에 관하여 규정하고 있고, 제15조는 계속비에 대하여 규정하고 있다. 제3장(제32조부터 제37조까지)은 재정법률의 내용과 제출에 대하여 규정하고 있는데, 제1절은 진실성의 원칙(Du principe de sincérité)에 관하여 규정하고 있고, 제2절은 예산법률의 내용에 관하여 규정하고 있다. 제4장(제38조부터 제47조까지)은 재정법률안의 심사와 표결에 관하여 규정하고 있는데, 재무부 장관은 수상의 감독 하에 국무회의의 심의를 거쳐 예산법률안을 작성하도록 되어 있다. 제5장(제48조부터 제60조)은 공공재정에 관한 정보와 통제에 관하여 규정하고 있고, 제6장(제61조부터 제68조까지)은 조직법률의 발효과 적용에 관하여 규정하고 있다.

정연구원, 2004. 12, 14-16면.

재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

제1장 예산법
제2장 국가의 수입과 지출
제1절 예산의 세입과 세출
제2절 예산 심의 · 확정 의 성격과 범위
제3절 수입의 배분
제4절 국고금의 수입과 지출
제5절 국가의 회계
제3장 예산법의 내용과 제출
제1절 진실성의 원칙
제2절 예산법의 내용
제4장 예산법안의 심사와 표결
제1절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안
제2절 결산법률안
제3절 공통규정
제5장 공공재정에 관한 정보와 통제
제1절 정보
제2절 통제
제6장 조직법률의 발효와 적용

4. 사회보장 재정법률(loi de financement de la sécurité sociale)

프랑스 헌법은 사회보장과 관련하여 사회보장의 재정조달에 관한 법률에 관하여 헌법에서 명시적으로 규정을 하고 있는 것이 특징 가운데 하나이다. 사회보장 재정법률은 사회보장법전(Code de la sécurité social)에 포함되어 규정되고 있는데, 사회보장 재정법률의 경우에도 재정법률과 마찬가지로 헌법에서 규정되어 있다.

Ⅲ. 예산법률주의

예산이라 함은 일회계년도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위 형식이다. 이러한 예산에는 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다. 실질적 의미의 예산이란 일회계년도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력을 인정하고 있다. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입·세출의 견적뿐만이 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다.¹²⁾

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

프랑스에서 예산을 법률형식으로 취하고 있는 것은 그 역사적인 유래에 의한다. 프랑스는 1789년 프랑스 혁명 이후 영국의 재정제도를 도입하여 조세법률주의를 취하고 있는 것이다. 프랑스에서 전제군주는 조세 및 지출에 대하여 무제한적 권한을 행사하였다. 15세기에서

12) 김철수, 전게서, 1393면.

18세기에 걸치는 동안 국왕은 일종의 입법의회라고 할 수 있는 삼부회를 거의 소집하지 않았으며, 왕은 그가 원하는 모든 자금을 사용할 절대적인 권한이 있다고 선언하였다. 따라서 의회가 국민의회의 승인없이 세금을 부과할 수 없다는 원칙을 확립하기 위하여 혁명이 필요하였던 것이다. 그러나 혁명 후 프랑스 국민의회는 조세를 부과하고 지출을 승인하는 자신의 권한을 제한하지 않았다. 1791년 포고에서 ‘의회는 스스로 국가의 회계를 검사하고 감사하여야 한다’고 선언하였다. 왕정복고 후 1814년 헌법에서는 과세에 대한 의회의 법률에 의한 동의규정은 있었지만 지출에 대한 통제규정은 없었다. 세출에 대한 통제는 의회와 왕의 투쟁의 결과로 성립된 것이었다. 그 성립의 근거는 납세자야말로 세금의 용도를 결정할 권리를 가진다는 논리였다. 그러나 당시 왕은 조세의 지출결정권은 집행권자인 왕에게 속하는 것이라고 강변하였다. 이와 같은 논쟁이 있는 상황에서 지출에 대한 통제의 실효성을 확보하는 것은 의회의 단순한 의결만으로는 달성될 수 없기 때문에 법률이 가지는 구속력을 사용할 수밖에 없었다. 결국 의회가 각 행정부처에 대한 지출액을 한정하기 시작한 것은 1819년 3월 25일 법률에 의한 것이었다.¹³⁾

프랑스에서 재정관련 법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(*loi de finances de l'année*)로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률이다. 예산법률은 크게 두 개의 부분으로 나누어 구성되는데, 첫 번째는 예산률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분이고, 두 번째 부분은 수권법률(*loi d'habilitation*)과 관련된 부분이다. 두 번째는 수정예산법률(*lois de finances rectificatives*)로 획 중에 예산을 변경하는 법률이다. 세 번째는 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(*loi de règlement*)이고, 네 번째는 일종의 특별법률(*lois spé-*

13) 이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004. 3, 89-92면.

ciales)으로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.¹⁴⁾

매년 국회에서 의결하는 예산법률은 크게 두 부분으로 나뉘는데 제1부는 다음으로 구성된다.

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액

제2부는 다음으로 구성된다.

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
4. 이 법 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계

14) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, 21 e éd., Montchrestien, 2007, p.731.

정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액

5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
 - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
 - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
 - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
 - d) 재정협약에 관한 동의
 - e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
 - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정

IV. 예산법률안의 심의와 표결

프랑스 의회는 매년 예산법률(loi de finances de l'année)을 의결하고 있다. 이 예산법률은 정부만이 제안할 수 있다. 프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 정부에게 있는데, 예산법률의 경우에는 다른 법률들과는 달리 정부만이 제출권을 가지고 있고 국회의원들에게는 인정되고 있지 않다. 다만 국회의원들의 경우에도 법률안에 대한 수정권을 가지고 있으나 국회의원들의 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다. 프랑스에서 예산법률안은 수상의 통할 하에 재경부장관이 국무회의에서 의결할 예산법안을 준비하도록 되어 있다.

예산법률은 다른 법률들과는 달리 국민의회에 우선적으로 회부되도록 하고 있다. 다른 법률들은 상원이나 국민의회 가운데 하나에 회부할 수 있으나 예산법률은 반드시 국민의회에 우선적으로 회부하도록

하고 있는 것이다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되는 국회의원들로 구성되기 때문에 간접선거로 선출되는 상원의원들로 구성된 상원보다 국민적 정당성이 더 있기 때문에 예산법률의 경우 상원보다 하원에 반드시 먼저 회부하도록 하고 있는 것이다.

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다. 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따른다. 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다. 예산법률안은 정부의 요구가 있는 경우 우선적으로 의사일정에 등록된다.

당해연도 예산법률안은 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째 주 화요일까지는 제출·배부한다. 예산법안은 즉시 재경위원회의 심의에 회부된다. 다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출·배부한다.

국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다.

상원은 예산법안 접수후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다.

국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다.

상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다.

이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 이 법 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.(2001년 조직법률 제40조)

매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다.(제41조)

매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다.(제42조)

세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다. 국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다. 일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다. 예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의 표결로 한다. 부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다.(제43조)

매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률명령을 공포한 직후, 정부는 다음 사항의 테크레를 의결한다.

1. 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정
2. 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

데크레는 조직법률 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다. 예산배정에 관한 데크레로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다(제44조).

헌법 제47조제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.
2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

당해연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

당해연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

이 데크레의 공포로, 당해연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

헌법 제47조제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한 최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다(제45조).

결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다(제46조).

V. 예산구성의 원칙

프랑스에서 예산을 구성하는 데는 몇 가지 원칙이 적용된다. 예산을 구성하는데 있어서 1년 예산주의(l'annualité), 보편성(l'universalité), 단일성(l'unité), 특별성(la spécialité), 균형성(l'équilibre), 진실성(la sincérité)이 요구된다.

1. 1년 예산주의

프랑스에서는 예산을 1년 단위로 수립하도록 되어 있어 1년 예산주의가 적용되고 있다.

2. 보편성

재정에 관한 조직법률 제6조는 '예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다. 예산은 총수입을 세입으로 하고, 총지출을 세출로 한다. 세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다'라고 하여 보편성을 규정하고 있다.

3. 단일성

예산단일성의 원칙이란 예산에 대한 통제와 국가재정에 대한 국민의 이해를 용이하게 하기 위해서 예산은 구조면에서 국가의 세입·세출을 단일의 회계(일반회계)로 통일하여야 함을 요구하는 원칙으로서 공개성의 원칙, 명료성의 원칙에서 파생된 원칙이며 회계통일의 원칙, 예산단일주의라고도 불리워진다.

프랑스의 재정에 관한 조직법률 제6조 제3항이 ‘세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다’라고 하여 단일성의 보여주고 있다.

4. 특별성

재정에 관한 조직법률 제7조는 ‘국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의·확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실·국 관련 임무(mission)로 구성된다.세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다’라고 규정하여 예산구성에 있어서 특별성을 규정하고 있다.

5. 균형성

재정에 관한 조직법률 제1조는 ‘이 조직법이 규정하는 바에 따라, 매 회계연도의 예산법으로 국가의 세입과 세출의 성격·금액·배분 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다’라고 하여 균형성을 규정하고 있다.

6. 성실성

재정에 관한 조직법률 제32조가 ‘예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다’라고 규정하고 있고, 제33조가 ‘세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입과 세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정 균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다’라고 규정하여 진실성에 대하여 규정하고 있다.

VI. 재정에 관한 통제

국가 재정에 관한 통제는 의회에 의한 통제와 사법적 통제가 있다.

1. 의회에 의한 통제

의회에 의한 재정통제는 의회가 예산법률과 결산법률에 대하여 의결함으로써 재정에 관하여 통제를 할 수 있다.

국민의회와 상원의 재경위원회는 예산법의 집행을 감시·통제하고 공공재정에 관한 모든 사항을 평가한다. 이 업무는 위원회의 위원장, 대표보고의원(Rapporteur général) 및 권한을 위임받은 특별보고의원(Rapporteur spécial)과 매년 목적과 정해진 기간동안 의무적으로 임명된 위원회의 위원 한명 혹은 여러 명에게 위임된다. 당해 업무를 위하여 이들은 문서 및 현장조사를 실시하고 유용하다고 판단되는 청문을 실시한다. 국가방위와 국내외 안전에 관한 비밀, 사법상 예심재판의 비밀(secret de l'instruction)과 의료상 비밀의 경우를 제외하고는 위원회가 요구하는 재정·행정적 모든 정보와 서류 및 행정기관의 감독

기관이 작성한 보고서는 동 위원회에 제공되어야 한다. 상·하 양원의 재정위원회 위원장과 대표보고의원이 청문이 필요하다고 인정하는 자는 이에 응하여야 한다. 청문의 대상이 된 자는 제2항에 명시된 요건을 유보하고 직업상 비밀의 의무가 면제된다(조직법률 제57조).

2. 사법적 통제

사법적 통제는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의한 통제와 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제가 있다.

예산이 법률의 형식으로 국회의 의결을 거치기 때문에 예산법률은 위헌법률심판의 대상이 된다. 실제로 연말에 다음 년도의 예산법률이 헌법재판소에 위헌법률심판이 청구되어 위헌결정이 나기도 하는데, 2005년 12월 29일 헌법재판소는 2006년 예산법률에 대하여 일부위헌결정을 하였다.¹⁵⁾

회계법원에 의하여 국가 재정에 대한 통제가 이루어지고 있다.

헌법 제47조 제6항에 의한 회계법원(감사원)의 의회에 대한 보좌업무에는 특히 다음 사항이 포함된다.

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가임무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재정위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수 의무
2. 회계법원(감사원)이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재정위원회가 요구한 모든 조사의 실시. 당해 조사의 결과는 조사요구의 신청 후 8개월 이내에 이를 요청한 위원회에 의무적으로 통보한다. 동 위원회는 조사결과에 대한 공표를 결정한다.
3. 전년도 집행결과에 관련한 이 법 제48조의 보고서의 제출시 첨부되는 예비보고서의 제출

15) CC. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

4. 결산법률안 제출시 이전 연도 집행실적 및 관련회계보고서를 첨부한 보고서의 제출. 이 보고서에는 특히 임무(mission) 및 주요사업(programme)별로 세출예산을 분석한다.
5. 국가회계의 정확성·진실성 및 성실성에 대한 증명서. 이 증명서는 결산법률안에 첨부하며 시행된 확인보고서를 첨부한다.
6. 예산법안의 제출에 첨부되는 보고서에 행정기관이 시행한 세출예산의 전출입에 대한 사항도 첨부한다. 전출입 금액은 예산법으로 미리 승인을 받아야 한다.

제1항 제3호·제4호 및 제6호에서 규정한 보고서에는 관련 장관의 답변을 첨부할 수 있다.

회계법원의 연간 보고서는 국민의회와 상원의 논의의 대상이 될 수 있다(조직법률 제58조).

평가통제단(mission de contrôle et d'évaluation)의 활동에서 재정에 관한 조직법률 제57조에 의해 요청한 자료가 수집의 어려움 때문에 합리적인 기간내에 제출되지 않는 경우, 국민의회와 상원 재정위원회의 위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다(조직법률 제59조).

평가통제단이 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다(조직법률 제60조).

[부 록]

재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

제1장 예산법

제2장 국가의 수입과 지출

제1절 예산의 세입과 세출

제2절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제3절 수입의 배분

제4절 국고금의 수입과 지출

제5절 국가의 회계

제3장 예산법의 내용과 제출

제1절 진실성의 원칙

제2절 예산법의 내용

제4장 예산법안의 심사와 표결

제1절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제2절 결산법률안

제3절 공통규정

제5장 공공재정에 관한 정보와 통제

제1절 정보

제2절 통제

제6장 조직법률의 발효와 적용

제 1 장 예산법

제 1 조 ①이 조직법이 규정하는 바에 따라, 매 회계연도의 예산법으로 국가의 세입과 세출의 성격·금액·배분 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 매 회계연도 예산법은 설정

된 경제의 균형목표와 이 법으로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다.

②회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

③예산법은 다음 법률을 포괄한다.

1. 당해연도 예산법 및 추가경정예산법
2. 결산법
3. 이 법 제45조에 규정된 법률

제 2 장 국가의 수입과 지출

제 2 조 ①국가의 수입과 지출은 예산상 세입과 세출 및 국고금의 수입과 지출을 포함한다.

②공공사업자에게 위임된 서비스 효율의 결정은 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 요건에 의해서만 제3자에게 직접 부과될 수 있다. 부담금의 부과는 공공사업을 위임받은 자에 한해 이 법 제34조·제36조 및 제51조의 규정에 따라 허용될 수 있다.

제 1 절 예산의 세입과 세출

제 3 조 국가의 세입예산은 다음을 포함한다.

1. 각종 조세
2. 국가의 산업과 상업 활동, 국유재산, 재정활동에 따른 경상수입 및 기타 자산과 권리에 따른 경상수입, 국가가 제공한 용역에 대한 수입, 사회보장분담금 운용수입과 사회보장적립금 운용수입, 벌금, 국고 거래외의 공적·사적기관의 납입금, 국채발행수입 이외의 국고운용수입
3. 민간출연금
4. 기타 경상수입

5. 차입금과 선급금의 상환금
6. 국가의 국유지 양도와 재정활동으로 인한 수입, 기타 자산과 권리에 대한 수입
7. 기타 예외적으로 발생한 수입

제 4 조 국가가 제공한 역무에 대한 수수료는 재경부령으로 결정 · 징수된다. 국가행정최고법원 규칙은 해당연도의 예산법으로 확정 되지 아니하면 무효가 된다.

제 5 조 I. 국가의 세출예산은 다음 목(目: titres)별로 구분한다.

1. 독립기관예산(dotations des pouvoirs publics)
2. 인건비
3. 운영비
4. 국채이자
5. 투자비
6. 이전비(dépenses d'intervention)
7. 재정운용비용(국고거래비용)

II. ①인건비는 다음을 포함한다.

- 급여(rémunérations d'activité)
- 사회보장분담금
- 각종 수당

②운영비는 다음을 포함한다.

- 인건비 이외의 운영비
- 공공서비스 부담을 위한 보조금

③국채이자는 다음을 포함한다.

- 양도성 국채 이자
- 비양도성 국채 이자
- 기타 재정부담금

- ④투자비는 다음을 포함한다.
 - 국가 유형고정자산 투자비
 - 국가 무형고정자산 투자비
- ⑤이전비는 다음을 포함한다.
 - 가계이전비
 - 기업이전비
 - 지방자치단체 이전비
 - 소송비용
- ⑥재정운용비는 다음을 포함한다.
 - 차입금과 선급금
 - 전출금
 - 출자금

제 6 조 ①국가의 예산상 세입과 세출은 수입과 지출 예산으로 재편한다.

②예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다. 예산은 총수입을 세입으로 하고, 총지출을 세출로 한다.

③세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계라고 칭하는 단일회계로 한다.

④국가수입중 일정금액은 지방자치단체와 유럽연합에 조세면제·감면 및 평준화에 따른 손실을 보전해 주기 위하여 직접적으로 이들에게 할당될 수 있다. 이러한 할당은 그 목적과 금액을 명확하게 하여야 하고, 정밀하고 명확한 방식으로 평가되어야 한다.

제 2 절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제 7 조 I. ①국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의·확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실·국 관

련 임무(mission)로 구성된다.

②임무는 특정 공공정책을 관장하는 주요사업(programme)들을 포괄한다. 임무는 정부가 제안하는 예산법의 규정에 의해서만 창설될 수 있다.

③특정임무는 독립기관 예산을 포괄한다. 각 독립기관은 하나 혹은 수 개의 예비금(dotation)을 가지고, 동 예비금은 다음 두 종류로 구분된다.

1. 재난에 대비한 우발적 지출 또는 예측할 수 없는 지출에 대비한 경비

2. 예산의 의결시 세부사업별로 명확히 배분할 수 없는 보상에 대한 예비금

④주요사업은 소관부처의 하나 또는 수 개의 세부사업(actions)을 집행하기 위한 세출예산으로 구분한다. 세부사업은 공익적 목적, 기대결과 및 평가가 가능하도록 정확히 목표와 연계되어야 한다.

II. ①세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다.

②주요사업 또는 예비금의 세출예산은 이 법 제5조에 따라 목(目)별로 분류한다.

③세출예산의 목별 분류는 선언적 규정의 성격을 지닌다. 다만, 각 세항 사업별 인건비의 목(目)에 대하여 심의·확정된 세출예산은 이 성질별 지출금액의 최고 한도액을 의미한다.

III. 이 법 제7조 I 제2호의 예비금 세출예산을 제외하고, 목별 인건비로 심의·확정받은 세출예산은 국가가 지급하는 공무원 인건비승인액의 상한과 합치되어야 한다. 동 상한은 부처별로 세분한다.

IV. ①심의·확정된 세출예산은 각부 장관이 집행한다.

②세출예산은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제11조·제12조·제13조·제14조·제15조, 제17조·제18조 및 제21조의 규정에

의하여 변경될 수 있다.

③부처간에 승인된 공무원 정원배정은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제12조 II에 명시된 규정에 의하여 변경될 수 있다.

제 8 조 ①세출예산은 예산배정(*autorisation d'engagement*)과 자금배정(*crédits de paiement*)으로 구성된다.

②예산배정은 예산지출의 상한액을 구성한다. 투자비 지출의 경우 예산배정은 추가 소요액이 없이 사업계획을 수립하여 집행할 수 있는 예산전체를 포괄한다. *L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.*

③자금배정은 예산배정액의 한도내에서 체결한 의무를 이행하기 위하여 1년 동안 지출명령을 할 수 있거나 지급할 수 있는 상한액을 의미한다.

④인건비 예산의 경우 예산배정액은 자금배정액과 동일하다.

제 9 조 ①지출은 이 법 제10조와 제24조의 규정에 의한 경우를 제외하고는, 심의·확정된 세출예산의 범위내에서만 가능하다.

②다음연도에 지출이 예상되는 세출예산의 지출요건은 예산법으로 정한다.

③인건비 세출예산액은 한도가 정해진다.

제10조 ①국고채무부담행위·상환·반환·감면 기타 국가가 승인한 보증채무 예산은 정산된다. 이들 예산은 세출 한도액을 정한 주요 사업(*programme*)중 세부 사업별(*action*)로 구분하여 승인을 받는다.

②정산의 대상이 되는 예산의 지출액은 필요한 경우 승인된 예산액을 초과하여 지출할 수 있다. 이 경우 재정부 장관은 초과액의 이유와 연말까지 집행전망에 대하여 국회의원과 상원의 재정위원회에 보고한다.

③정산의 대상이 되는 예산의 초과액은 가장 가까운 시기에 제정되는 예산법으로 세출의 승인을 받는다.

④제1항에 규정된 예산은 이 법 제12조 및 제13조의 규정에 의한 이·전용 또는 제15조의 규정에 의한 세출 이월의 대상이 되지 아니한다.

제11조 ①우발적이고 예측 불가능한 지출에 대한 예비금으로 심의·확정된 예산은 필요한 경우에, 재정부 장관의 보고서에 근거하여 의결된 시행령에 따라 주요사업별로 배정한다.

②급여로 심의·확정된 예산은 재정부 부령에 따라 주요사업별로 배정한다. 재정부 부령에 의해서만 인건비 목(目)으로 심의·확정된 예산을 증액할 수 있다.

제12조 I. 전용(virements)을 통하여 동일한 부처의 주요사업간에 예산배정을 변경할 수 있다. 전용이 가능한 세출예산의 누적액은 각각의 주요사업에 대하여 매년도 예산법에 의하여 심의·확정된 예산의 2%를 초과할 수 없다. 상한비율은 관련되는 각 주요사업에 대하여 인건비 목으로 심의·확정된 세출예산에도 동일하게 적용된다.

II. 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업간에 세출예산의 배정액을 변경할 수 있다. 이 경우, 특정한 목적으로 이와 같이 이용된 예산은 당초의 주요 사업의 단위 사업들과 일치되게 사용하여야 한다. 이러한 이용을 통하여 관련 부처간에 승인받은 사용액의 배정을 변경할 수 있다.

III. 전용과 이용은 국민의회와 상원의 재경위원회 및 기타의 관련 위원회에 보고한 후, 재경부 부령으로 집행한다. 전용 또는 이용된 세출예산의 결산액은 이 법 제54조 제4호를 적용하여 작성되는 보고서에 첨부하는 특별보고서로 작성한다.

IV. ①예산법에서 정하지 아니한 주요사업에 대하여는 전용 또는 이용을 할 수 없다.

②다른 목에서 인건비 목으로는 어떠한 전용 또는 이용도 할 수 없다.

제13조 ①긴급한 경우에는, 국민의회와 상원 재경위원회의 자문을 거쳐 최근의 예산법이 정한 예산의 균형에 영향을 주지 아니하는 범위 안에서 국가행정최고법원(Conseil d'Etat)의 의견에 기초하여 의결된 선지급명령(Décrets d'avance)으로 추가예산(crédits supplémentaires)을 심의·확정할 수 있다. 선지급명령으로 세출예산을 취소하거나 추가 세입을 확정하는데, 그 누적액은 당해연도 예산법이 승인한 세출예산의 1%를 초과할 수 없다.

②상·하 양원의 재정위원회는 동 명령안이 통지된 날부터 7일 이내에 총리에 게 의견을 통보한다. 동 명령의 서명은 상·하 양원 재경위원회의 의견이 접수되거나 상기 기한이 종료된 후에만 할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 세출예산의 수정사항에 대해서는 의회에 지체없이 예산법안을 제출하여 그 비준을 요청한다.

④긴급하고 국익에 필수불가결한 경우에는, 국민의회와 상원의 재경위원회에 통고하고 국가자문행정최고법원의 의견을 구한 후, 국무회의에서 의결하는 선지급명령으로 추가예산을 편성할 수 있다. 당해 세출예산의 비준에 관련한 예산법안은 즉시 또는 가장 가까운 차기 의회 개회시 제출한다.

제14조 I. ① 해당연도의 예산법이 정한 예산균형의 악화를 방지하기 위하여 재정부 부령으로 예산을 취소할 수 있다. 사업목표를 상실한 예산은 제1항과 동일한 절차를 거쳐 시행령으로 취소할 수 있다.

② 위 예산 취소와 관련된 모든 시행령은 공포되기 이전에 국민의 회와 상원의 재경위원회와 기타 관련위원회에 보고한다.

③ 동조와 제13조에 의하여 시행령으로 취소된 세출예산의 누적액은 예산법으로 확정된 예산의 1.5%를 초과할 수 없다.

II. 추가경정예산법안으로 취소가 제안된 기왕의 세출예산은 동 법안이 제출된 날부터 효력을 발생하는 날까지 또는 헌법 제62조제1항에 의하여 당해 취소를 금지하는 헌법평의회의 재결이 있는 날까지 그 세출예산에 대하여 예산배정 또는 지출명령을 할 수 없다.

III. 예산의 집행을 불가능하게 하는 목적이나 효력을 가진 모든 행위는 그 성격여하를 막론하고, 상원과 국민의회의 재경위원회에 보고되어야 한다.

제15조 I. 예산배정에 관한 조항에 따라, 당해연도에 승인된 세출예산과 사용승인액의 상한은 다음연도에 어떠한 권리도 발생하지 아니한다.

II. ① 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 특정 주요사업의 예산배정액은 재정부 장관과 관련장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하여 이월할 수 있으며, 다음연도 예산에 증액분을 반영시킨다. 다만, 동 이월조치에서 인건비 예산은 증액시킬 수 없다.

② 제21조의 규정에 따라, 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 자금배정액은 재정부 장관과 관련 장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적의 주요사업을 위하

여 다음과 같은 요건으로 이월할 수 있다.

1. 이월되는 주요사업의 인건비 목에 기재된 세출예산은 동 사업의 당초 인건비 세출예산의 3% 한도내에서 증액할 수 있다.
2. 이월되는 주요사업의 여타의 목에 기재된 세출예산은 이월된 사업과 동일한 목에 기재된 당초 세출예산 전체의 총 3%의 한도내에서 증액할 수 있다.

III. ①이 법 제17조 II의 규정에 따라 승인되고 또한 연도말에 불용액(여유재원)이 발생한 주요사업의 세출예산은 재경부 장관과 관련장관의 공동 부령으로 동일한 주요사업 또는 동일한 목적을 가진 주요사업으로 이월한다.

②제1항의 이월 예산액은 상기 조항을 기초로 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없다.

③이 법 제15조의 III을 적용한 지출예산의 이월은 II의 제1호와 제2호에서 정하고 있는 한도액에 포함되지 아니한다.

IV. 이월에 대한 부령은 예산배정액 또는 자금배정액의 여유분이 확인된 연도 다음해 3월 31일까지 공포한다.

제 3 절 수입의 배정

제16조 특정한 수입은 특정한 지출에 직접 배정할 수 있다. 이 배정액은 부속예산 또는 특별회계의 형태를 띠거나, 또는 일반예산, 부속예산 혹은 특별회계의 특별회계절차의 형식을 갖춘다.

제17조 I. 일반예산, 부속예산 또는 특별회계로 예산배정할 수 있는 특별한 절차에는 기부금(fonds de concours), 용역제공수입(attributions de produits) 및 세출예산환수(rétablissement de crédits) 등의 절차가 있다.

II. ①기부금은 공익적 지출에 협조하기 위하여 법인 또는 자연인이 기부하는 면세자금 또는 국가에 귀속되는 유증(遺贈) 또는 기부로 조성된다.

②기부금은 일반예산(budget général), 부속예산(budget annexe) 또는 해당 특별회계의 수입에 계상된다. 동 기부금은 재정부 장관의 부령에 의해 관련된 주요사업의 예산에 추가로 배정된다.

③기부금 수입은 예산법에 의하여 산정·평가된다. 이 법 제34조 제6호의 규정에 따른 지출과 부담액의 상한은 기부금으로 승인될 수 있는 예산액을 포함한다.

④기부금은 기부 당사자의 의도에 맞게 사용되어야 한다. 이를 위하여 국가행정최고법원의 심의를 거친 명령(décret)으로 기부금에 의하여 승인된 예산의 사용규칙을 정한다.

III. 국가기관이 정기적으로 제공한 역무의 급부로부터 발생한 수입은 재정부 부령으로 동 수입의 사용절차를 정할 수 있다. 기부금에 관한 규칙은 당해 수입에도 적용된다. 당해 절차로 승인된 예산은 해당부서에 배정된다.

IV. 세출예산환수는 재정부 장관의 부령으로 다음 수입에 적용할 수 있다.

1. 세출예산에서 불법적 또는 임시적으로 지불된 금액의 국고환수로부터 발생하는 수입
2. 예산의 지출로 인한 국가기관간 양도에서 발생한 수입

제18조 I. ①부속예산에는 예산법이 정하는 바에 따라 법인격을 갖추지 아니한 국영기업의 거래만을 계상할 수 있다. 이 거래는 재화의 생산 또는 사용료를 징수하는 용역의 제공활동 수익으로 조성한다. 이 국영기업은 이러한 거래를 주 업무로 수행한다.

②부속예산의 설치와 동 예산으로의 수입 배정은 예산법의 규정에 의하여서만 가능하다.

II. ①부속예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 의하여 하나의 임무(mission)를 구성한다. 이 조항의 특별규정들에 따라 부속예산의 운용은 일반예산의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 시행된다.

②이 법 제7조의 II와 제29조의 예외로서, 부속예산은 일반회계 규정에 따라 2개의 계정으로 기재한다. 경상거래계정은 경상운영 수입과 지출로 구분한다. 자본거래 계정은 투자활동과 부채증감에 관련된 수입과 지출로 구분한다.

③이 법 제7조 III에 대한 예외로서, 인건비 목적으로 승인된 예산에 수반되는 사용승인의 한도액은 부속예산별로 특정한다.

④회계연도 중에 실제 수입이 예산법의 전망치를 초과하는 경우에는, 재경부 장관과 관련장관의 공동부령으로 채무상환예산을 이에 상응하게 증액할 수 있다.

⑤이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 세출예산의 이·전용은 일반예산과 부속예산 사이에는 금지된다.

제19조 ①특별회계(comptes spéciaux)는 예산법에 의해서만 편성할 수 있고 특별회계의 범주는 다음과 같다.

1. 특별배정회계
2. 상거래회계
3. 통화운용회계
4. 재정협력회계

②특별회계에 대한 수입의 배정은 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제20조 I. ①여하한 성격의 트레뜨망(traitements)·급여·보상금 및 수당의 지불로 인한 지출은 특별회계에 직접 계상하지 아니한다.

②특별회계의 운용은 이 법 제21조·제22조·제23조·제24조에 규정한 경우를 제외하고는, 일반회계의 운용과 동일한 조건으로 계상·승인 및 집행된다.

II. ①각 특별회계의 세출예산은 이 법 제7조와 제47조의 규정에 따라 하나의 임무(mission)로 구성된다. 이 세출예산은 주요사업 별로 세분된다.

②이 법 제11조와 제12조의 규정에 의한 예산의 이·전용은 일반회계 및 특별회계 세출예산 사이에는 금지된다.

제21조 I. ①특별배정회계(comptes d'affection spéciale)는 예산법이 정하는 바에 따라, 특정수입을 재원으로 하는 예산상의 운영을 나타낸다. 이 특정수입은 해당 지출과 직접연관을 가지는 수입으로서, 각 회계의 세출예산의 10% 범위 안에서 일반회계 예산으로 지원될 수 있다.

②경상적 운용을 제외한 국유재산거래는 단일의 특별배정회계로 분류한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

③연금과 이에 수반되는 부가급여에 관한 자금운용도 동일하게 적용한다. 이 회계에 대한 일반회계의 지원액은 제1항 후단에 명시된 한도액의 제한을 받지 아니한다.

II. ①예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 여하한 전출금도 특별배정회계로부터 일반회계, 부속예산 또는 특별회계로 지원될 수 없다.

②회계연도중에, 특별배정회계의 총지출액은 확정된 총수입액을 초과할 수 없다. 다만, 동 회계가 신설된 후 3개월 동안은 그러하지 아니하다. 이 기간 동안에, 결손금(découvert)은 동 회계를 신설하고 있는 예산법에 규정된 금액을 초과할 수 없다.

③회계연도 중에, 실제수입액이 예산법에 계상된 예산액을 초과하는 경우에는 추가 세출예산이 당해 초과액의 한도안에서 재경부 장관의 부령으로 승인될 수 있다. 재경부 장관은 먼저, 국민의회와 상원의 재경위원회에 이 초과액의 발생동기와 추가예산의 사용처 및 연말까지 당해회계의 집행전망을 보고한다.

④연도말까지 집행을 허가받은 예산배정과 자금배정액은 회계의 잉여금 잔액을 초과하지 아니하는 범위안에서 제15조 II와 IV의 요건에 따라서 다음 해로 이월된다.

제22조 I. 상거래회계에는 법인격을 갖추지 아니한 국가기관이 부수적으로 시행한 상공업적 자금운용을 계상한다. 동 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 동 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다. 예산법에 명시된 예외규정을 제외하고는, 당해회계에서는 재정투자·용자·선급금운용 및 차입운용을 하지 못한다.

II. ①모든 경상운용을 제외하고 국가채무와 국고에 관한 예산상 운용은 상거래회계의 특정계정에 계상한다. 이 회계는 운용성격에 따라 구별되는 계정으로 세분한다.

②각 계정마다 결손승인액이 정해진다.

③예산법으로 다음 사항을 정한다.

- 매년 각 계정마다 승인된 자금운용의 성격
- 각 결손승인액의 한도 또는 평가액
- 당해 회계내용의 의회 보고방식과 결손승인액의 초과에 관한 재경부 장관의 국민의회와 상원 재경위원회 보고 방식
- 회계운용의 일반적인 요건

제23조 통화운용회계에는 통화의 수입과 지출을 기재한다. 이 회계의 세입·세출예산액은 변동될 수 있다. 다만 당해 회계의 세출예산 초과액은 한정되어 있다.

제24조 ①재정협력회계에는 국가가 동의한 용자금과 선급금을 계상한다. 회계는 채무자 또는 채무자군 별로 개설한다.

②재정협력회계는 세출예산이 한정되어 있다. 단, 국제통화협정에 의하여 프랑스와 관련된 외국 및 중앙은행을 위하여 개설된 회계의 세출예산은 변동될 수 있다.

③용자금과 선급금은 기간을 한정하여 승인된다. 동 용자금과 선급금의 이자율은 동일 기간 또는 이에 가장 근접한 기한 만기 채권·채무 이자율 이하로 설정될 수 없다. 국가자문행정최고법원규칙에 의해서만이 이 규정의 예외를 인정할 수 있다.

④용자금과 선급금의 자본상각액은 해당 계정에 수익으로 계상한다.

⑤만기일자를 준수하지 아니한 채무는 채무자의 상황에 따라서 다음과 같이 결정한다.

- 즉각적인 회수결정 또는 회수불능시 6개월의 유예기간 내에 사실상의 소송제기
- 채무변제 일정조정 결정. 그 결과는 관보에 게재한다.
- 예산법의 규정에 따라서 추정 결손처분액으로 확정한다. 그 금액은 이 법 제37조의 규정에 따라 결산서에 계상한다. 나중에 확정되는 상환금은 일반회계 수입으로 계상한다.

제 4 절 국고금의 수입과 지출

제25조 국고금 수입과 지출은 다음의 거래로 발생한다.

1. 국가 유동자산의 변동
2. 국가가 발행한 모든 종류의 어음 할인과 입금
3. 보증인이 기탁한 자금의 관리
4. 국채 및 기타채의 발행·전환·관리·상환. 당해 거래에서 귀속되는 국고금의 수입과 지출은 발행가액의 인상 및 인하분을

포함한다.

제26조 이 법 제25조에 명시된 거래는 다음 각호의 규정에 따라서 시행한다.

1. 국가 유동자산은 매년도 예산법에서 정한 일반 또는 개별적 연간 승인액에 일치하게 투자한다.
2. 이 법 제25조제3호에 명시된 보증인에게 결손금 부담을 동의하게 할 수 없다.
3. 예산법의 명시적인 규정을 제외하고는, 지방자치단체와 소속공공기관은 국가에 속하는 모든 유동자산을 등록하여야 한다.
4. 국채의 발행, 전환 및 관리는 당해연도 예산법이 부여한 일반 또는 개별적 승인과 일치하게 시행한다. 예산법의 명시적 규정이 없는 경우에는 국채는 유로(euro)화로 발행한다. 국채는 조세감면의 대상이 될 수 없다. 국가 또는 공법상 법인이 발행한 채권은 공공지출의 지불수단으로 사용될 수 없다. 국채는 발행계약에 따라 상환된다.

제 5 절 국가의 회계

제27조 ①국가는 예산상 수입·지출회계와 국가의 거래 전체에 대한 일반회계를 관리한다.

②국가는 주요사업내(programme)에서 시행하는 단위사업(action)의 내용분석을 위한 회계를 작성한다.

③국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다.

제28조 ①수입·지출예산은 다음 원칙에 따라서 회계처리 한다.

1. 수입은 당해연도 예산에 계상하며 수입징수관(comptable public)이 현금을 수납한다.

2. 지출은 당해연도 예산에 계상하며 지출관(comptables assignataires)이 지출한다. 모든 지출은 승인받은 날짜에 구속받지 않고, 관련된 연도의 세출예산에 계상되어야 한다.

②국가행정최고법원 심의를 거친 명령(décret)이 정하는 바에 따라, 예산상 수입과 지출은 회계연도를 초과하여 출납정리기한 동안에 회계처리를 할 수 있고, 이 기간은 회계연도 종료 후 20일을 초과할 수 없다. 추가경정예산법이 회계연도의 마지막 달에 공포된 경우에는 이 법이 명시하는 수입과 지출의 운용은 이 추가된 기간동안에 집행될 수 있다.

③임시계정에 산정했던 수입과 지출은 늦어도 추가적 기간이 만료되는 날에 는 확정계정에 기록되어야 한다. 예외적으로 이 날짜에 확정계좌에 산입되지 아니한 수입운용의 상세내역은 이 법 제 54조제7호에 명시된 부록에 게재한다.

제29조 국고금의 수입과 지출은 거래별로 국고금계정에 계상한다. 국고금 운영으로부터 발생하는 예산적 성격의 수입과 지출은 이 법 제28조의 규정에 의하여 계상한다.

제30조 ①국가의 일반회계는 권리와 의무에 대한 확인의 원칙에 기초한다. 거래는 지출일 또는 수납일과는 무관하게 실제 거래의 집행을 고려하여 계상한다.

②국가의 일반적인 회계에 관한 원칙은 그 행위의 특수성이 인정되는 경우에 만, 기업에 적용되는 회계원칙과 구별된다.

③제2항의 회계원칙은 예산법이 명시한 요건에 따라서 자격을 갖춘 공무원 신분 또는 민간 위원들로 구성된 위원회 의견을 구한 후 결정한다. 동 위원회의 의견서는 국민의회와 상원 재경위원회에 보고한다.

제31조 국가회계의 관리와 작성을 담당하는 재무관은 이 법 제27조 내지 제30조의 원칙과 규칙의 준수를 감시한다. 재무관은 특히, 회계의 기록과 진실성을 담보하고 절차를 준수하여야 한다.

제 3 장 예산법의 내용과 제출

제 1 절 진실성의 원칙

제32조 예산법은 국가의 총세입과 총세출을 진실하게 나타낸다. 이 법의 진실성은 이용가능한 정보와 이 정보에서 합리적으로 도출되는 예측가능성을 통해 평가된다.

제33조 세출연도 중에 법률 또는 시행령의 조항이 당해연도 국가의 세입과 세출에 영향을 미치는 경우에 각기의 조항이 재정균형에 미치는 효과를 해당연도에 가장 근접한 예산법에서 평가·승인받아야 한다. 다만, 이 법 제13조에서 규정하는 바는 예외로 한다.

제 2 절 예산법의 내용

제34조 매년도 예산법은 다음과 같이 2부로 구성한다.

- I. 예산법의 제1부는 다음 사항들을 포함한다.
 1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
 2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정
 3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
 4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
 5. 예산상 각 세입의 증감 평가
 6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액

7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
 8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
 9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액
 10. Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.
- II. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함한다 .
1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
 2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
 3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
 4. 이 법 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액
 5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
 6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
 7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
 - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정
 - b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
 - c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
 - d) 재정협약에 관한 동의

- e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
 - f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정
- Ⅲ. 매년도 예산법률에는 이 법 제34조 I의 제1호·제5호·제6호·제7호 및 제8호와 II의 제1호·제2호 및 제3호에 명시된 규정을 포함하여야 한다.

제35조 ①이 법이 정하는 각종의 예외규정을 제외하고는 추가경정 예산법만이 이 법 제34조 I 제1호·제3호 내지 제10호 및 II 제1호 내지 제6호에 명시된 당해연도 예산법의 규정을 회계연도 중에 수정할 수 있다. 필요한 경우에는 추가경정예산은 최근의 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한 사항을 비준한다.

②추가경정예산법에는 이 법 제34조 I 제6호와 제7호에 명시한 규정이 포함되어야 한다.

③추가경정예산법은 당해 예산법률과 동일한 형태로 일부 또는 전부의 내용을 제출한다. 이 법 제55조의 규정은 추가경정예산법에 적용된다.

제36조 국가의 세입을 다른 법인에게 일부 또는 전부 배정하는 행위는 예산법의 규정에 의해서만이 가능하다.

제37조 I. 결산법률은 예산의 최종 수입액과 지출액 및 예산에서 발생하는 결과치를 확정한다.

II. 결산법률은 재정수지표에 나타나 있는 해당연도의 재정균형의 실현을 지원하는 국고금의 최종수입액과 지출액을 확정한다.

III. 결산법률은 이 법 제30조에 의하여 확인된 세입과 세출의 집행결과를 승인한다. 결산법률은 예산집행의 회계결과를 대차대조표에 기재한 뒤 동 대차대조표와 부속서류를 승인한다.

IV. 필요한 경우, 결산법률을 통하여

1. 당해연도 예산법에서 규정한 예산을 선지급명령으로 수정한

내용을 비준한다.

2. 관련된 각 주요사업(programme) 또는 준비지원금에 대하여 공식적으로 입증된 불가항력적 상황에서 발생한 명백한 예산 초과를 승인하고, 지출되지 않았거나 이월되지 아니한 예산을 취소시킨다.
 3. 관련된 각 특별회계에 대하여, 확정된 결손금의 한도에서 승인한 결손금을 증액한다.
 4. 다음연도로 이월되지 아니한 특별회계의 잔액을 확정한다.
 5. 각 특별회계에서 발생한 이익과 손실에 대한 회계감사를 한다.
- V. 결산법률에는 공공재정 관리에 대한 의회의 보고와 통제 및 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임제도에 관한 모든 규정을 포함할 수 있다.

제 4 장 예산법안의 심의와 표결

제38조 총리의 통할 하에, 재정부 장관은 국무회의에서 의결할 예산법안을 준비한다.

제 1 절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제39조 ①이 법 제50조와 제51조에 명시된 서류를 포함한 당해연도 예산법률안은 늦어도 예산집행연도 이전 해의 10월 첫째 주 화요일까지는 제출·배부한다. 예산법안은 즉시 재경위원회의 심의에 회부된다.

②다만, 의회에의 보고와 의회의 감독 대상인 각각의 예산안 부속서류는 제1독회를 하는 국민의회에 적어도 심의시작 5일 전에 사무국에 제출·배부한다.

제40조 ①국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다.

②상원은 예산법안 접수후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다.

③국민의회가 제1항에 명시된 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다.

④상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다.

⑤이 이후에 예산법안은 헌법 제45조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다.

⑥의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 이 법 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.

제41조 매년도 예산법안은 당해 예산법안의 심의 연도 이전해의 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다.

제42조 매년도 예산법안의 제2부와 추가경정예산법안은 예산법안 제1부의 의결이 있기 이전에는 의회에서 심의 될 수 없다.

제43조 ①세입의 의결은 일반예산, 부속예산 및 특별회계에 대한 일괄표결(一括表決)로 한다.

②국고금의 수입과 지출의 의결은 단일표결로 한다.

③일반세출예산에 대한 심의는 임무(mission)별로 표결한다. 이 표결은 예산의 배정 및 자금의 배정을 의결하는 것이다.

④예산 사용승인의 상한액(plafonds des autorisations d'emplois) 결정은 단일의표결로 한다.

⑤부속예산의 세출과 특별회계의 세출예산 또는 결손금은 부속예산별 및 특별회계별로 표결한다.

제44조 ①매년도 예산법과 추가경정예산법의 공포 또는 헌법 제47조의 법률명령을 공고한 직후, 정부는 다음 사항의 시행령을 의결한다.

1. 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정

2. 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정

②위 ①항의 시행령은 이 법 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다.

③예산배정에 관한 시행령으로 확정된 예산은 이 법에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다.

제45조 ①헌법 제47조제4항의 요건에 해당하는 경우에 정부는 다음 2가지 절차를 행한다.

1. 정부는 회계연도 개시 전년도 12월 11일까지 당해연도 예산법 제1부 전체를 분리하여 표결해 줄 것을 국민의회에 요청할 수 있다. 제1부의 법률안은 긴급절차에 따라서 상원에 제출한다.

2. 제1호에 명시된 절차가 진행되지 않거나 이행되지 아니하는 경우, 정부는 해당연도 예산법의 표결이 이루어질 때까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 회계연도 개시 전년도 12월 19일 이전까지 국민의회에 제출한다. 이 법률안은 긴급절차에 따라서 심사한다.

②당해연도 예산법이 헌법 제62조 제1항에 의하여 공포될 수 없거나 시행될 수 없는 경우, 정부는 즉시 해당연도 예산법안의 표

결이 있기 이전까지 현행 조세를 계속 부과할 것을 승인하는 특별법안을 의회에 제출한다. 이 법안은 긴급절차에 따라 심사한다.

③ 당해연도 예산법 제1부 또는 특별법의 공포로 조세를 계속 징수하도록 승인받은 후, 정부는 의회가 기표결한 사업에 관해서만 세출예산을 승인하는 명령(décret)을 공포한다.

④ 이 명령의 공포로, 당해연도 예산법안의 심의절차가 중단되는 것은 아니며, 이 심의절차는 헌법 제45조와 제47조 그리고 이 법 제40조·제42조·제43조 및 제47조에 명시된 요건에 따라서 실행된다.

⑤ 헌법 제47조제4항에 의하여 정부는 전년도 의회가 승인한 예산범위 내에서 공공기관의 운영을 위하여 필수불가결하다고 판단한 최소한의 세출예산을 반영한다. 이 예산은 당해연도 예산법에서 승인한 세출예산액을 초과할 수 없다.

제 2 절 결산법률안

제46조 결산법률안은 이 법 제54조·제58조 제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음해 6월 1일 이전에 제출, 배포한다.

제 3 절 공통규정

제47조 ①헌법 제34조 및 제40조에 의하여 세출예산에 대한 수정법안은 임무(mission)별로 한다.

②모든 수정법안은 그 이유를 적시하고 이를 증명하는 서류를 첨부하여야 한다.

③이 법의 규정에 일치하지 아니하는 수정법안은 접수될 수 없다.

제 5 장 공공재정에 관한 정보와 통제

제 1 절 정 보

제48조 ①의회의 다음연도 예산법안 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회가 있는 4/4분기 중에 국가경제발전과 공공재정정책에 관한 보고서를 제출한다. 보고서에는 다음 사항을 포함한다.

1. 이 법 제50조의 보고서 작성 이후 경제변동 실적에 대한 분석
2. 프랑스의 대유럽연합 정책에 따른 경제·예산정책의 거시 방향 서술
3. 국가 세입 및 주요 기능별로 분류된 세출에 대한 중기재정 전망
4. 다음연도 예산법안에 계획된 임무(mission)·주요사업(programme) 및 성과지표의 목록

②이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제49조 당해연도 예산법안의 심의와 표결을 위하여, 국민의회와 상원의 재경위원회와 관계 위원회는 매년 7월 10일 이전에 정부에 질문서를 보낸다. 정부는 늦어도 10월 10일까지 서면으로 답변한다.

제50조 ①당해연도 예산법안에는 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부한다. 이 보고서에는 당해연도 예산법안의 작성의 기초가 되는 가정, 방법과 예측결과에 대한 제시도 포함된다. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8.

이 보고서에는 예산법안 제출연도 이후 최소한 4년간의 세입·세출 및 공공기관의 자산변동에 관한 전망치를 제시하고 설명한다. 이 전망치는 세부분야별로 국가회계 협약에 따라 작성되며 프랑스의 유럽연합에 대한 책무, 경우에 따라서는 유럽연합 설립조약에 기초한 프랑스에 대한 권고사항도 반영한다.

②이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다.

제51조 당해연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류

4-bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres

5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요 사업(programme)별로 매년 도 성과계획안을 첨부한다.

- a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
- b) 재정지출의 평가
- c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
- d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
- e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예상 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
- f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업 (programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.

7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

제52조 ①다음 해 예산법안과 사회보장예산법안에 대한 의회의 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회기에 의무적 사회보장공제 총액과 그 변동비용을 구분한 보고서를 제출한다.

②이 보고서에는 현연도와 향후 2년 동안, 정부가 계획한 법률 또는 명령의 각 규정에 대한 재정평가를 포함한다.

③이 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

제53조 추가경정예산법안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 동 법안의 조문을 정당화하는 경제·예산상 상황진전에 대한 보고서
2. 제안된 세출의 수정을 상세히 서술한 해설부록
3. 시행령으로 변경된 전출입내역 및 현연도 세출 집행내역을 정리한 표

제54조 결산법률안에는 다음 서류를 첨부한다.

1. 일반세입예산에 대한 상세한 설명
2. 주요사업(programme)별, 예비금별 승인된 세출예산액, 확인된 세출예산 최종금액의 상세 설명 부록. 승인된 세출예산의 목별 설명서가 첨부된 차액의 명시, 요청한 세출예산의 수정액 명시 및 협력기금의 추산액과 실제 집행액의 차액 명시.
3. 이 법 제51조제3호의 협약에 따라서 국가예산의 세입결산액과 세출결산액의 설명서 부록. 각 주요사업의 경우에 제5조제5호의 지출을 재정지원하기 위한 세출예산 지출액 및 미집행액 사유서
4. 당해연도의 예산법상 예상금액과 과거 결산법에서 확인된 집행결산액과의 차액을 주요사업별로 표시한 매년도 성과보고서
 - a) 목표, 기대 및 실적치 그리고 관련 지표와 경비
 - b) 불가항력을 이유로 예외적으로 인정된 예산초과가 있는 경우에는, 세출예산 및 집행결산액의 전출입에 대한 목별 사유서
 - c) 이 법 제51조 제5호 e)의 양식에 따라 실제 고용인원의 배정 상황 및 관련 경비를 명시한 고용승인서. 같은 양식에 따라 고용인원의 증감을 입증하는 조치와 이에 연관된 관련 경비
 - d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service

public prévue au II de l'article 5 ;

5. 각 부록예산과 특별회계에 있어서는 징수액과 지출의 최종액 수, 승인된 세출예산 또는 승인받은 결손액, 세출예산 요구액과 결손액의 수정치를 주요 사업(programme)별, 예비금별로 설명한 상세부록자료
6. 이 법 제27조 제2항의 규정에 따라 회계처리의 결과를 명시한 해설 부속자료
7. 국가의 재무제표에서 제외된 채무에 대한 평가와 더불어 제8조 제2항에서 규정한 회계 트레뜨망(traitements) 가운데 회계의 수지균형·결산·대차대조표 회계결산 등을 포함한 국가의 일반회계. 여기에는 회계연도 중에 적용되는 회계방법과 규정의 변화를 명시하는 설명서를 첨부한다.

제55조 국가의 수입과 지출에 영향을 주는 예산법안의 각 규정은 당해연도 및 그 다음연도에 미치는 효과를 계량화하여 평가한다.

제56조 이 법에 의해 규정된 시행령과 시행규칙은 관보에 게시한다. 국가의 방위·국내외 안전 또는 외교상 비밀사항을 제외하고는 동 시행령과 시행규칙의 이유를 설명하는 보고서도 관보에 게시한다.

제 2 절 통 제

제57조 ①국민의회와 상원의 재경위원회는 예산법의 집행을 감시·통제하고 공공재정에 관한 모든 사항을 평가한다. 이 업무는 위원회의 위원장, 대표보고의원(Rapporteur général) 및 권한을 위임받은 특별보고의원(Rapporteur spécial)과 매년 목적과 정해진 기간동안 의무적으로 임명된 위원외의 위원 한명 혹은 여러 명에게 위임된다. 당해 업무를 위하여 이들은 문서 및 현장조사를 실시하고

유용하다고 판단되는 청문을 실시한다.

②국가방위와 국내외 안전에 관한 비밀, 사법상 예심재판의 비밀 (secret de l'instruction)과 의료상 비밀의 경우를 제외하고는 위원회가 요구하는 재정·행정적 모든 정보와 서류 및 행정기관의 감독 기관이 작성한 보고서는 동 위원회에 제공되어야 한다.

③상·하 양원의 재경위원회 위원장과 대표보고의원이 청문이 필요하다고 인정하는 자는 이에 응하여야 한다. 청문의 대상이 된 자는 제2항에 명시된 요건을 유보하고 직업상 비밀의 의무가 면제된다.

제58조 ①헌법 제47조 제6항에 의한 회계법원(감사원)의 의회에 대한 보좌업무에는 특히 다음 사항이 포함된다.

1. 이 법 제57조에 명시된 통제와 평가업무 범위안에서 상원과 국민의회 양원의 재경위원회의 위원장과 대표보고의원이 정한 출석요구 준수 의무
2. 회계법원(감사원)이 통제하는 기관과 부서의 운영에 대하여 국민의회와 상원의 재경위원회가 요구한 모든 조사의 실시. 당해 조사의 결과는 조사요구의 신청 후 8개월 이내에 이를 요청한 위원회에 의무적으로 통보한다. 동 위원회는 조사결과에 대한 공표를 결정한다.
3. 전년도 집행결과에 관련한 이 법 제48조의 보고서의 제출시 첨부되는 예비보고서의 제출
4. 결산법률안 제출시 이전 연도 집행실적 및 관련회계보고서를 첨부한 보고서의 제출. 이 보고서에는 특히 임무(mission) 및 주요사업(programme)별로 세출예산을 분석한다.
5. 국가회계의 정확성·진실성 및 성실성에 대한 증명서. 이 증명서는 결산법률안에 첨부하며 시행된 확인보고서를 첨부한다.

6. 예산법안의 제출에 첨부되는 보고서에 행정기관이 시행한 세출 예산의 전출입에 대한 사항도 첨부한다. 전출입 금액은 예산법으로 미리 승인을 받아야 한다.

② 제1항 제3호·제4호 및 제6호에서 규정한 보고서에는 관련 장관의 답변을 첨부할 수 있다.

③ 회계법원의 연간 보고서는 국민의회와 상원의 논의의 대상이 될 수 있다.

제59조 평가통제단(mission de contrôle et d'évaluation)의 활동에서 이 법 제57조에 의해 요청한 자료가 수집의 어려움 때문에 합리적인 기간내에 제출되지 않는 경우, 국민의회와 상원 재정위원회의 위원장은 관할법원에 제소하여 업무방해 상황을 중지하도록 요청할 수 있다.

제60조 평가통제단이 정부에 의견 제시를 요청한 경우에 정부는 2개월 이내에 서면으로 이에 응답한다.

제 6 장 조직법률의 발효와 적용

제61조 ① 이 법이 공고된 날로부터 3년의 기한 내에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가기관이 한 보증은 별도의 허가를 받아야 한다.

② 2004년 12월 31일에 예산법에 의하여 명백히 허가되지 아니한 국가보증에 대한 요약부록집은 2004년도 결산법률안에 첨부되어야 한다.

제62조 I. 이 법 제15조 II의 규정은 2005회계연도의 경상지출 예산과 자금배정에 적용할 수 있고, 이 중 일부 예산은 이월될 수 있다.

II. 제15조 III의 규정은 이 법과 2005회계연도 말까지 적용 가능한 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제19조제2항의 요건으로 승인된 예산에 적용할 수 있다.

제63조 별도의 입법 규정이 없는 경우, 「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호의 제4조를 적용한 동 조직법률의 공포 이후의 두 번째 되는 해에 징수된 세금은 2005년 8월 2일까지는 과표·세율 및 부과방식을 제정한 날부터 징수될 수 있다.

제64조 ①이 법 제46조의 만기기한과 제54조제7호의 규정은 이 법이 공포된 4년 이후의 예산집행에 관한 결산법률안에 최초로 적용할 수 있다.

②과거연도 결산법률안은 늦어도 당해 예산집행연도 다음해 6월 30일까지 제출·배포된다.

제65조 ①이 법 제14조·제25조·제26조(제3호를 제외한다)·제32조·제33조·제36조·제39조제2항·제41조·제42조·제49조·제50조·제52조·제53조·제55조·제57조·제58조(제4호 및 제5호를 제외한다)·제59조·제60조 및 제68조 규정은 2002년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

②제4호를 제외한 제48조의 규정은 2003년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

③제26조제3항의 규정은 2004년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

제66조 I. 2005년 예산법안에는 이 법이 신설한 규정에 따라서 일반세출예산을 작성한 서류를 첨부한다.

II. 2006년도 예산법안을 준비하는 중에, 정부는 이 법 제7조에 명시된 임무(mission)와 주요사업(programme)에 대하여 정부가 예정한 항목을 국민의회와 상원 재경위원회에 보고한다.

제67조 ①「1959년 1월 2일의 법률명령」 제59-2호는 이 법 제61조, 제66조의 규정에 따라 2005년 1월 1일에 폐지된다. 그러나 이 법률명령의 규정은 2005년 1월 1일전의 예산법에 여전히 적용된다.

②이 법은 제61조, 제62조, 제63조, 제64조, 제65조 및 제66조 및 제67조 제1항 후단을 제외하고는 2005년 1월 1일에 발효한다.

제68조 필요한 경우에, 이 법의 시행을 위하여 국가행정최고법원심의를 거친 명령(décret)을 발할 수 있다.

일본의 재정법제에 관한 연구

- 재정관련 헌법조항을 중심으로 -

서 보 건

(영남대 법학전문대학원 교수)

제 1 장 일본헌법상 재정헌법 조항의 의의와 일반원칙

제 1 절 일본헌법상 재정헌법의 의의

- I. 헌법상 재정의 의의
- II. 일본헌법상 재정헌법의 의의 및 내용
- III. 일본국헌법상 재정제도
 - 1. 제83조의 재정입헌주의
 - 2. 개별적 재정헌법의 조항(84조~91조)

제 2 절 현행 재정헌법의 성립과정

- I. 명치헌법의 재정제도
- II. 현행 일본헌법의 재정제도로의 변천

제 3 절 일본헌법상 재정헌법의 일반원칙

- I. 국회에 의한 재정통제
- II. 재정입헌주의 원칙
 - 1. 재정입헌주의
 - 2. 재정민주주의
 - 3. 재정입헌주의의 확립

제 2 장 일본헌법상 재정헌법의 구체적 내용

제 1 절 일본헌법상 재정헌법의 분류 및 체계

제 2 절 일본헌법상 재정헌법의 구체적 내용

- I. 재정처리의 요건
 - 1. 헌법조문
 - 2. 헌법 제83조의 의의
 - 3. 재정입헌주의
 - 4. 『국회의 의결』과 『재정을 처리하는 권한』
- II. 과세의 요건
 - 1. 헌법조문
 - 2. 조세법률주의의 의의

3. 조세법률주의의 적용범위

III. 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결

1. 헌법조문
2. 국비의 지출 및 국비채무부담행위의 의결
3. 국고채무부담행위

IV. 예산의 작성

1. 헌법조문
2. 예산의 내용
3. 예산의 법적 성격
4. 국회의 예산수정권
5. 예산과 법률의 불일치

V. 예비비

1. 헌법조문
2. 예비비의 의의
3. 예비비지출의 국회에 의한 사후승낙

VI. 황실재산 및 황실비용

1. 헌법조문
2. 황실재산의 국유이관
3. 황실의 비용

VII. 공공재산의 용도제한

1. 헌법조문
2. 종교상의 조직 단체를 위한 지출
3. 자선·교육·박애사업에 대한 지출
 - 1) 89조 후단의 취지
 - 2) 공공의 지배와 사학조성의 합헌성
3. 사학조성과 헌법 제89조와의 관계에 대한 정부의 견해

VIII. 회계검사

1. 헌법조문
2. 본조항의 내용

IX. 재정상황의 보고

1. 헌법조문
2. 본조의 개관

- 이상의 구체적 내용은 제1차 워크숍에서 발표한 것이므로 간단한 목차만 기재하고 내용은 생략함-

제 3 장 재정헌법조항의 문제점과 개정방향의 논의

제 1 절 재정민주주의의 확립을 위한 헌법개정(예산에 의한 통제와 결산에 의한 통제 분류)

- I. 재정정보의 투명한 공개
- II. 투명성 높은 규칙하의 公會計
- III. 예산결산에 관한 설명책임
- IV. 결산심사결과의 효과적 반영
- V. 국회의 재정 통제기능강화

제 2 절 건전 재정주의의 내용과 개정방향

- I. 재정법에 의한 건전재정주의의 원칙

재정법은 국가의 세출은 원칙적으로 조세 등을 가지고 이루어지도록 하는 소위 非募債主義을 취하는 한편, 공공사업비, 출자금 및 대부

금의 재원으로 하는 경우에 한해서 공채를 발행하거나 또는 차입금을 할 수 있도록 하는 건설공채의 원칙을 규정하고 있으며, 이를 통하여 재정운영의 건전성을 확보하려고 하고 있다. 이 재정법의 건전재정주의의 원칙은 전쟁 전의 군사비조달을 위한 거액의 공채발행의 반성이 하나의 계기가 되었다.

II. 미래를 위한 재정주의 도입

III. 중장기적 재정건전화 명시

현재 일본의 재정구조개혁의 틀은 2002年1月25日 구조개혁과 경제재정의 중기전망을 각료회의에서 결정하여 구조개혁을 추진하여 중기적으로 실현할 수 있도록 경제사회의 기본구조와 재정건전화를 위한 기본바탕을 제시하고 있다.

IV. 복수년도 예산제의 채용과 계속비

1. 예산단년도주의

예산 단년도주의는 국회의 예산의결이 매년 이루어져야 한다는 원칙이다.

재정법 제42조는 매년도의 세출예산의 경비금액은 당해 연도 내에 사용되지 않으면 아니되며 다음해 이후에는 사용할 수 없다고 규정하고 있다.

헌법 제86조에서는 내각은 매 회계연도의 예산을 작성하고, 국회에 제출하여 심의를 받아 의결을 거치지 않으면 아니된다고 규정하고 있다.

예산 단년도주의는 매 회계연도의 예산을 1년 단위의 회계연도만으로 하여야 한다는 것을 의미하는 것인가, 복수년을 단위로 하는 예산

도 허용할 것인가에 대해서 헌법상으로는 회계연도가 어느 정도 기간 일 필요가 있는가에 대해서는 명문의 규정이 없다. 그러나, 헌법상으로는 1년을 회계연도로 하는 것으로 해석하는 것이 학설의 통설이다.

이에 대해 헌법 제86조가 회계연도의 기간을 명시하고 있지 않은 것이나 헌법제정과정에 있어서 헌법기초자의 의사에 비추어 보면, 예산단년도주의는 헌법상 요청은 아니므로 복수년에 걸쳐 회계연도를 설정하고 복수년도 예산을 편성하는 것도 가능하다는 견해도 있다.

2. 회계연도 독립주의

1) 의 의

회계연도 독립의 원칙은 각 회계연도의 세출은 그 연도의 세입으로 지급해야하는 것으로 특정 연도에서의 수입과 지출은 다른 연도의 그것과 구분하여야 할 것을 요구하는 원칙이다.

건전재정의 요청에 근거한 당해연도 세출세입의 대응 및 다른 연도간의 수지 혼동의 금지라는 두 가지 요소를 포괄적으로 표현한 것으로 회계연도 독립주의는 이 원칙을 취하고 있는 제도 이념이다.

2) 회계연도 독립주의의 법률적 근거

회계연도 독립의 원칙을 규정한 조항은 헌법상 존재하지 않는다. 그러나 재정법 제12조 각 회계연도에서의 경비는 그 년도의 세입으로 지불하여 한다는 규정은 당해 연도의 수지균형을 강조한 것으로, 회계연도 독립의 원칙을 배경으로 한 규정으로 해석하고 재정법 제42조에서 말하는 繰越明許費(세출예산의 경비 가운데 연도 내에 그 지출을 끝낼 가망이 없는 것을 미리 국회의 승인을 거쳐 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 경비)의 금액을 제외한 것 외에, 매 회계연도의 세출예산의 경비금액은 이것을 익년도에 사용할 수 없다는 규정과 동일하게 회계연도 독립의 원칙을 정한 것으로 해석된다. 이렇듯 예

산 단년도주의와는 달리 회계연도 독립주의는 기본적으로 법률수준에서 채용된 원칙으로 보고 있다.

3) 회계연도 독립주의의 내용과 그 예외와 완화

(1) 회계연도 독립주의의 내용

회계연도를 둔 취지는 1년간의 세입세출 상황을 명확하게 하여 재정 건전성을 확보하는 것이다. 국가의 경제활동을 1년 기간으로 정하고 있는 이상 당해 기간에 생긴 수입과 지출은 모두 그 기간에 환경 정리하고, 다른 연도에 영향을 미치지 않는 것이 본래의 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 회계연도 독립주의에 의해 당해 연도에 사용하는 물품을 구입하고 대금결제를 다음 연도의 세입으로 충당하는 것이나, 연도 말에 예산의 사용 잔금이 있는 것을 이유로 하여 불필요한 물품을 구입하는 것은 익년도 이후 사용하는 것이므로 모두 회계연도 독립주의에 반하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 그 예외와 완화

국가의 활동은 연도마다 구별되는 것이 아니고, 국가가 그 책무를 달성하기 위해 필요한 재화를 취득, 관리, 사용하는 작용인 재정에 대하여도 연속하여 볼 필요가 있는 것이 현실이다. 회계연도 독립주의는 건전재정의 요청에서 나오는 것이고, 현실의 정부활동이 연도의 범위에 얽매이지 않고 이루어지는 점에 비추어 보면 예외를 인정하지 않을 수 없다.

재정법 및 회계법에서는 과년도 수입, 과년도 지출, 전년도 잉여금 수납 및 세출예산의 이월을 예외로 인정하고 있다.

회계연도 독립주의의 완화에 대해서 보면, 그 중 문제가 되는 것은 세출예산의 이월이다. 예산은 원칙적으로 1년밖에 효력을 발휘하지 않기 때문에 연도 내에 지출하지 않는 경우 미사용분은 잉여금으로 다음

연도의 세입이 되어버리고, 다음연도 예산에서 국회의 의결없이 사용할 수 없게 된다. 따라서 연도말에 급하게 경비지출이 많아지는 낭비의 폐해가 지적되고 있다. 따라서 실제 필요성과 예산의 효율적 활용이라는 관점에서 일정한 범위에서 회계연도 독립주의의 완화에 관한 논의가 이루어지게 되는 것이다

이러한 제도는 예산의 효율적 운용의 필요성에 생겨난 것으로 회계연도 독립주의에 대한 예외일 뿐 아니라 이를 넓게 인정한다면 결과적으로 의회가 의결을 통해 재정통제를 도모하고자 하는 예산 단년도주의의 취지를 몰락시킬 수 있으며, 실질적으로 이중예산이 되는 예산의 부당한 팽창을 허용할 수 없다는 점에 주의할 수밖에 없다.

따라서 이에 대한 일정한 제한이 논의되는 것이며, 이를 위해 이월의 남용방지와 효율적 예산운영의 확보를 조화시키기 위하여 이월 후의 연도에 국회에의 보고 의무를 부과하는 방법도 논의되기도 한다.

3. 예산 단년도주의와 회계연도 독립주의의 관계

예산 단년도주의는 국회에서 예산의 의결은 회계연도마다 할 필요가 있다는 원칙으로 국회의 예산심의권 확보의 요청으로 규정된 것이며, 회계연도 독립주의는 1회계연도의 세출은 그 년도의 세입으로 충족되어야 하고, 다른 연도간의 수지의 혼동을 금지하는 것으로 재정에 있어서 건전성을 확보하는 취지에서 인정된 것이다.

여기서 헌법상 원칙으로서의 예산 단년도주의와 법률수준의 원칙으로서의 회계연도 독립주의 관계에 대해서 문제가 된다. 즉 회계연도 독립주의의 예외 허용이 헌법 제86조에서 말하는 년도마다의 의결에 의해 재정통제를 하고 있는 예산 단년도주의와 모순되는 경우를 생각할 수 있을 것이다.

4. 예산단년도주의의 개선 가능성

1) 예산단년도주의의 폐회

예산단년도주의는 매년도의 세출예산의 경비의 금액은 당해 연도내에 사용되지 않으면 아니되고 다음해에는 사용할 수 없다는 원칙이다(재정법 제42조). 하지만 이러한 단년도주의에 대해서 그 폐해가 때때로 지적되고 있다. 이점에 대해 현행단일년도주의는 공금의 엄정한 지출과 회계책임의 명확화라는 목적에는 부합하지만, 단일회계년도는 오히려 시대착오이며 공금의 불필요한 지출을 초래할 수 있는 가능성도 있다. 또한 원래 연도계획은 인위적인 제도이므로 이 원칙이 관철되면 특정의 사업에 대해서 예산의 근거가 일시적으로 정지되어 버려 국정의 운영을 원활하게 되지 않을 뿐만 아니라, 예산집행기관에 대해서 예산의 연도중에 전부 사용해버리도록 촉진하는 결과가 되어 경비의 연도말에 예산을 남용하는 결과가 되어 버릴 수 있다.

繰越明許費, 사고이월의 제도는 제정되어 있다. 그러나, 이들로 처리할 수 없는 것이 문제이다. 이에 우선 먼저 회계연도를 1년 단위가 아니라, 복수년, 예를 들어 2년 단위로 한다면 어떻게 될 것인가를 본다면, 그러나 이렇게 넓게 한다고 하더라도 그 종료시에는 같은 문제가 발생할 것이다. 하지만, 1년단위에 비하면 예산은 집행은 쉽게 될 것이다.

문제는 헌법 제86조가 매회계년도의 예산으로 규정하고 있는 것이 적합한가의 문제이다. 국회의 통상 정기회가 매년 소집되는 것(헌법 제52조), 결산이 매년 검사되는 것(제90조 제1항)에 비추어보면, 오히려 1년을 단위로 하는 년도를 전제로 하고 있다고 할 것이다.

2) 해결책의 모색

단년도주의의 폐해를 극복하는 방법에 대해서는 현재도 많은 논의가 이루어지고 있다.

복수년도 예산은 재정사정이 어려운 가운데 효율적으로 예산집행을 도모하는 하나의 최후수단으로서 크게 활용될 것으로 기대되고 있다.

복수년도 예산의 장점은 다음과 같다.

첫째, 재정에서 중기적인 관점의 도입으로 후년도로 부담전가가 곤란하게 된다. 둘째 다음 연도예산의 구속이다. 중기의 재정계획은 회전작업에 의해 매년 검토되고 있는 것이 전제된다면, 계획초년도의 재정이 다음 연도 예산에 그대로 반영되고 재정규율이 향상될 것이다. 셋째, 검토작업 과정을 통한 설명책임의 향상 뿐만 아니라 끊임없는 세출검토에 의하여 안이한 예산편성을 막을 수 있을 것이라는 장점이 있다.

5. 복수년도 예산의 편성

1) 복수년도 예산의 평가

효율적 예산집행의 실현을 위한 복수년도 예산은 어떠한 법적인 평가가 있는가가 문제된다.

이는 전면적으로 복수년도 예산을 채용하는 것이 단년도주의의 해석에 따라 규정된 헌법 제86조에 저촉되는 것인가의 문제이다.

또는 단년도 예산제도를 취하면서 별도 복수년도 예산을 추가하는 경우도 문제가 된다.

추가적으로 복수년도 예산에 의한 구속력을 법률의 구속력 하에 두는 것이 가능한가, 예산의 형식으로 구속력을 부여하는 것이 가능한가도 문제가 된다.

2) 지자체에서의 복수년도 예산

일본에서는 국가보다는 자치단체가 선행하여 본격적으로 복수년도의 예산을 도입하는 경우가 있다. 동경의 치요다구는 2004년 부별로 2년분의 예산을 일괄편성하는 방식을 도입하였으며, 이에 따라 5개의

사업부를 발족하고, 각 사업부의 요구에 따라 예산의 큰 틀을 할당하고, 구체적인 사용용도는 각 사업부에 위임하는 방식으로 변경하여, 실제의 예산구조는 연도마다 설정하는데, 2년분을 일괄배분하므로 남은 예산을 익년도로 넘기는 것이 가능하다. 또 다른 지자체의 경우 3개년 예산의 포함시켜 중장기적인 중점시책인 시민분권, 지진대책, 지역산업 활성화, 육아와 교육 4가지를 시민들에게 제시하고 있다.

3) 국가에서의 복수년도 예산

예산의 일부를 익년도 이후로 이월하거나 사용방법을 변경하는 것도 가능한 복수년도적인 예산의 모델사업은 국가에서 2004년부터 시행되고 있다. 이는 특정사업에서 복수년에서의 세출을 인정하기 때문에 엄밀한 의미에서 복수년도 예산이라고 할 수는 없을 것이다. 지금까지의 예산책정 과정은 재무성 主計局이 각 부처로부터의 요구를 사정하여 배분하는 것이었으나, 새로운 제도는 예산제도의 구조개혁을 목표로 경제재정 자문회의의 민간의원들이 제안한 것으로, 모델사업은 복수년도(최장 3년)에 걸쳐 사업이 인정되는 것이다. 주요항목은 다음과 같다. 첫째 예산을 사용해 무엇을 달성할 것인가, 정책 목표를 정량적으로 나타낼 것, 둘째 목표달성을 위해 사업성격에 맞춘 강력한 예산집행을 할 것, 셋째 목표가 달성되었는지 아닌지 사후평가를 엄격하게 하고 효율화를 위해 다음 예산편성에 반영시킬 것이다.

V. 회계감사원의 기능강화 및 독립성확보 : 법제도적 방안에 관한 연구

1. 회계감사

1) 회계감사의 의의

헌법 제90조 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계감사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출

해야 한다. 이를 위해서 회계감사원의 조직 및 권한은 법률에서 정하도록 하고 있다.

2) 회계감사의 통제적 기능

(1) 공적감사와 설명책임

일본헌법 전문에 의하면 국정은 국민의 신탁에 의한 것이므로 신탁을 받은 국가기관은 국정 실시상황 및 결과를 신탁자인 국민에게 설명할 책임이 발생하며, 내각에 대해서는 재정상황을 국민에게 보고할 의무가 헌법 제91조에 명문으로 규정되어 있다. 따라서 현재 국가활동은 전문적 입장에서 엄정하게 행해지는 감사기관의 감사보고를 보지 않고서는 국민이 그 적부를 판단하는 것은 곤란하며, 국가기관이 설명책임을 다하기 위해서는 국민에게 보고를 수반한 감사를 받는 것은 그 전제가 될 것이다.

국가 등 결산에 대한 감사는 회계감사원이 하며, 법령상은 회계감사로 하고 있으나, 감사의 일종이고, 오히려 감사라는 용어가 먼저 사용되게 되었다. 따라서 감사라는 용어는 회계감사로 통칭되고 있으며, 오히려 회계감사의 중심은 실태감사이고 책임의 추궁을 동반하지 않는 회계감사는 의미가 없다.

(2) 감사와 자기책임

규제완화 등의 개혁의 목적은 과도한 사전규제 조정형 사회로부터 사후감시 구제형 사회로의 전환을 도모하는 것이고, 규제를 줄이고 자기책임에 기초를 둔 자유를 확대하는 것이다. 이를 위해 감사나 평가를 충실하게 하는 등 사후적인 책임추궁이 가능한 제도도 겸해서 실현시켜야 한다. 이는 자유에 책임이 수반되지 않으면 본연의 자기책임이라고 할 수 없고 오히려 조직이나 개인의 자치/자율의 확립을 위협할 수 있고 자유의 확대를 방해하는 결과가 되기 때문이다.

3) 회계검사의 내용

결산이란 회계연도에서 국가의 수입지출의 실적을 나타내는 확정적 계수에 관한 것이다. 결산은 예산과는 달리 법규범성을 가지지는 않는다.

결산제도는 예산에 의해 세워진 세입세출의 예정준칙이 현실의 수지로서 적정한 것인가를 검토하고 이에 의해 예산 집행자인 내각의 책임을 명백히 함과 동시에 장래의 재정계획이나 예산편성을 위해 둔 것이다.

헌법 제90조는 결산의 심사를 회계검사원의 검사와 국회의 심사에 맡기고 있다.¹⁾

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고한다는 것을 말하는 것이 아니라 국회가 그것을 시인할 것인가의 심사 결정을 하기 위한 것이다. 즉 결산에 관해서도 국회는 그것을 시인할 것인가의 결정권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 승인할 것인가를 의결한다.²⁾

결산에 대해 독립된 검사기관이 이를 검사하고 그 결과에 따라 국회의 승인을 얻는 제도는 많은 국가에서 이루어지고 있다(예를 들어, 서독기본법 제114조, 프랑스 제5공화국헌법 제47조, 인도헌법 제148조 등). 일본의 명치헌법도 또한 국가의 세출세입의 결산은 회계검사원이 이를 검사확정하여 정부에 이에 대한 검사보고와 함께 그 내용을 제국의회에 지출하도록 하고 있다. 단 명치헌법에서는 정부의 기밀비에 관한 결산은 회계검사원의 검사에 따르지 않도록 하고 있는 점에서 국가의 모든 세입세출이 회계검사원의 검사에 따르도록 한 조항과 다르다.

1) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 334頁

2) 樋口ほか □□注釈 日本国憲法 下巻□□ 1365頁(国会における決算の取扱いについては、48頁 以下参照)

2. 국회에 의한 결산심사

1) 결산심사의 목적과 성격

회계검사의 목적은 크게 회계경리의 감독과 결산의 확인이지만, 이는 회계검사원에 부과된 의무이다. 결산심사의 목적도 회계검사의 목적과 같으며, 예산집행에 대해서 위법부당한 사태는 없는지, 예산의 목적에 따라 소기의 효과를 발휘하고 있는지에 대해서 조사하고 그 적부를 판단하여 시정 가능한 것에 대해서는 이를 시정하도록 함과 동시에 장래의 예산편성, 예산집행, 재정 운영 등에 필요한 자료의 기본이 된다.

결산심사의 성격은 이미 이루어진 수입지출이 적정한 것인가의 사후심사이므로 국회가 그것에 수정을 가하는 것은 당연히 할 수 없다. 또한 가령 국회가 수입지출을 위법부당한 것으로 결산의 불승인을 의결하더라도 그 의결은 이미 이루어진 수입지출에 어떠한 영향을 미치지 않는다. 국회에 의한 결산의 불승인은 따라서 국회가 그 취지의 의견을 표시하여 정부의 정치책임을 추궁하는 효과를 가지는 것에 불과하다.

2) 결산심의 근거

결산심사에 대해서는 헌법 제90조에 의해 내각이 매년도결산을 국회에 제출해야하는 것을 규정하고 있을 뿐으로 심사에 대해서는 명확한 규정은 없다. 그러나, 결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고하는 것이 아니라, 국회가 이를 시인할 것인가의 심사/결정을 하기 위해서이다. 즉, 결산에 관해서도 국회가 그것을 시인할 것인가의 결정권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 시인할 것인가를 의결해야 한다.

3) 결산의 제출시기 및 결산심사의 관점, 방법 범위

국회에의 제출시기에 대해서 명치헌법은 특별한 규정이 없었기 때문에 다다음년도에 제출되는 것이 통례이었다. 일본헌법 제90조는 제출시기에 대해서 다음연도로 이를 명확히 하였다. 이를 이어 받아 재정법은 매년도개회의 정기회에 국회에 제출하는 것을 일반적으로 한다고 규정하고 있다(재정법 제40조)

국회에서 결산의 심사방법은 다음과 같다.

첫째, 내각은 결산을 중의원/참의원 양원에 동시에 각각 제출한다. 이를 수리한 양원은 각각 달리 심사한다.

둘째, 회기중에 심사를 종결하지 않은 결산은 다음 회계에 계속하여 심사한다. 계속심의 경우에도 내각은 다시 결산을 제출하지는 않는다.

셋째, 결산의 심사를 종결한 때에는 결산의 전부를 의제로 하여 중의원은 위법 또는 부당하다고 인정되는 사항에 대해서는 그 취지, 그 이외에 대해서는 이의가 없다는 취지의 의결을 하며, 참의원에서는 결산전체에 대해서 승인하는 취지 또는 승인하지 않는 취지, 및 특정한 사항에 대해서 경고해야하는 취지의 의결을 각 원별로 별도로 하며, 따라서 국회차원에서의 의결은 없다. 양원이 다른 의결을 하더라도 협의하지는 않는다.

실제적인 내용을 보면, 결산심사는 중의원의 경우, 결산위원회에서 결산심사의 촉진, 충실, 활성화를 도모하기 위해 종래의 운영지침을 개정하여 총괄심사로서 대장성 장관의 결산개요설명 총괄질의, 각 성별 분과회심사, 총괄 정리 심사, 의결을 하고 있으며, 이는 결산심사에 관한 운영지침에서 규정하고 있다.

실제 심사대상연도의 예산집행에 대해서 심의되는 것은 오히려 적고, 현재 진행 중인 연도의 예산집행이나 행정시책을 대상으로 한 심의가 중심으로 되어 있으며, 집행단계에서 예산통제에 가까운 형태로

되어있다.

또한 회계심사의 방법에 대해서 회계검사원법은 계산증명(서명심사) 실시검사, 장부 등 제출요구권, 질문권, 출두요구권 등 권한을 회계감사원에 부여하고 있지만, 결산심사의 방법은 심사에 있어 위원이 스스로 수집한 정보를 바탕으로, 위원회라는 공개의 장소에서 관계자에 대한 질의 등을 통해서 사실관계나 그것에 대한 견해를 구하는 방법에 의한다.

이렇게 회계검사가 법률적, 사무적, 기술적, 경제적 녀지에서 당부를 판단하는 것에 대해서 결산심사는 정치적, 대국적 견지에서 예산집행 등에 대해서 비판하고 잘못을 시정하는 것이므로 지적된 사항에 대해서 관계자로부터 전향적인 언질을 받는다면, 상대방의 대응을 지켜보면 마치는 경우도 많다.

결산심사의 범위에 대해서도 특별한 제제한은 없고, 회계경리라는 것은 무관계한 행정이라기 보다는 법률, 예산 고도한 정치적 문제에 대해서도 광범위하게 심사의 대상으로 되고 있는 것이 실정이다.

4) 보고 등

회계검사의 결과에 대해서는 헌법 제90조 회계검사원법 제29조에 의해 검사보고를 작성하고 이에 기재하도록 하고 있지만, 결산심사의 경우에는 위원회에서 심사의 내용은 모든 회의록에 게재 되었지만, 그 전말이 어떻게 된 것인가에 대해서는 문제점을 든 위원이 다시 위원회의 장에서 당국의 조치 등에 대해서 질문하지 않는 한 일반적으로 밝히지는 않는다.

결산심사의 권위나 신뢰성을 보다 한층 강화시키기 위해서는 결산심사에서 지적이나 비판에 당국이 어떻게 대응조치를 취하는가에 대해서 국민 앞에 분명히 할 필요가 있으며, 그것은 또한 결산심사에서 사실에 입각한 높은 지적이나 비판을 제촉하는 효과를 불러일으킨다

는 지적이 있다.

5) 결산에 대한 의결의 결정여부

결산은 예산실행의 결과의 집계이므로 결산의 국회에의 제출은 단순한 보고에 불과하다는 견해, 양의원은 결산에 대한 의견을 결정할 수 있다고 하여 각 의원의 의결을 요구한다고 하는 견해 따라서 국회로서의 통일적 의결을 구해야 한다는 견해가 대립하고 있다.

(1) 보고설(실무)

결산에 대해서는 예산과 같이 중의원 우선의 원칙은 요구되지 않는다. 또한 결산 국회에의 제출은 국회차원에서의 의견을 필요로 하지 않는 것으로 예산의 집행에 대해서 국회에 정치적 비판의 기회를 주는 것을 그 목적으로 한다. 각의원은 독립하여 비판을 하여야 하므로 결산은 참의원 중의원에 별개로 제출되어야 한다.

(2) 양의원의결설

국회에 제출하는 것은 국회가 제출된 결의를 심의하여 이를 인정할 것인가의 여부를 의결하는 것을 필요로 한다는 취지이며, 원래 양의원 일치의 의결은 필요하지 않다.

(3) 국회의결설

결산이라는 예산의 사후통제는 스스로 예산작성에 있어서 국회에 의해 이루어진다. 예산은 일반의 법률과는 달리 부단한 변경가능성을 잠재적으로 가지고 있으며, 넓은 활동여지를 허용하므로 결산심사는 이렇게 예산의 부드러운 구조에 대응한 것으로 보고 있다. 예산의 규범으로서의 위태성을 사후적으로 보완하는 의의를 가지는 것으로서 이해할 수 있다는 것이다.

결산심사에 대해서는 보다 추상적인 의미에서 예산의결시에 전체예산이 집행단계에서 다양하게 변경된 것에 대해서 그 변경후의 예산(결산)을 원안의 집행으로서 승인한다는 의미를 가지므로 결산에서 승인을 얻지 못하면, 당해연도의 예산집행은 국회의 의사에 맞지 않는 예산집행이라는 것인 확정된다.

6) 문제점

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고하는 것이 아니라, 국회가 이를 승인할 것인가의 심사 결정을 하는 것이다. 즉 결산에 관해서도 국회는 이를 승인할 것인가의 결정권을 가지는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심하여 이를 승인할 것인가를 의결하여야 한다. 실제로는 통상의 의안의 경우와는 달리 결산은 내각으로부터 양의원에 동시에 제출되어 양의원은 각각 독자적으로 심사의결하며, 양의원 교섭의 의안으로는 다루고 있지 않다. 즉 한 의원이 의결하더라도 타원(중의원이나 참의원)에 송부하지는 않는다. 이것은 명치헌법에서와 같은 것이다. 이러한 것에 대해서는 국회에 의한 결산심사의 성격이 법적인 효과를 동반하는 것이 아니므로, 정당한 것으로 하는 견해가 학설상 통설이다. 그러나, 결산에 대해서 국회의 심사, 의결권은 국가의 재정처리에 대한 국회의 의결권의 당연한 내용을 이루고 있는 것이므로 결산에 대해서도 통상의 의안과 같이 국회로서의 의사결정을 해야 하므로 현행의 방식은 부적절하다는 설도 유력하게 주장되고 있다.

3. 회계검사원

1) 역 사

회계검사원은 명치헌법의 제정과 함께 헌법상의 기관으로 되어 이후 60년간 천황에 직속하는 독립의 관청으로서 재정감독을 수행하여 왔다.

현행 일본헌법이 제정되어 이에 수반하여 현행의 회계검사원법이 제정공포 되어 지위 조직 권한에서 대폭적인 개혁이 강화되었다. 즉 천황직속이 나라라, 내각에 대한 독립성이 강화되어 국회와의 관계가 긴밀하게 이루어지게 되었다는 것, 감사의 대상이 확충되었다는 것, 감사의 효과를 즉시 행정에 반영시키는 방법이 규정되어 있다는 등이다.

2) 제도적 의의 및 지위

회계검사원은 국가기관이나 국민을 직접 통치하는 기관이 아니므로 국가권력으로부터 국민자유를 지키기 위해 고려된 원리인 권력분립제와 같은 자유주의 원리에 기초를 둔 제도와 직접적인 관계는 없으며, 오히려 주권자인 국민의 신탁을 받아 국민의 측면에 서서 통치기관을 회계경리면에서 감독하는 기관으로 국민주권주의 원리에 기초를 둔 제도이다. 회계검사원이 행한 감사는 국민 참정권의 적절한 행사를 담보하는 제도의 하나이다.

회계검사원의 지위는 국가나 공단 사업단 등의 결산, 보조금의 감사를 하는 헌법상의 독립기관이다(헌법 제90조). 결산은 각 회계연도말에 회계검사원이 이를 검사한다. 회계검사원은 그 권한의 성질상, 내각에 대해서 독립된 지위를 가질 필요가 있다. 헌법이 회계검사원을 헌법상 기관으로 정하고 있는 것은 이것이 행정권에 대해서 독립의 지위에 있는 기관이라는 것을 나타내는 것이다. 회계검사원법 제1조는 회계검사원이 내각에 대해서 독립의 지위를 가진다고 규정하고 있으며, 이를 확인하고 있다. 따라서 그 독립성을 보장하기 위해, 감사관의 신분보장 봉급의 보장 예산상의 독립성의 보장 등이 법률상 규정되어 있다.

3) 회계검사원의 조직

회계검사원은 의사결정기관인 감사관회의와 감사를 실시하는 사무총국으로 조직된다.

검사관회의는 3인의 검사관으로 구성되며, 그 합의에 의해 회계검사원으로서의 의사결정을 행하는 외 사무총국의 검사업무 등을 지위감독하고 있다.

검사관은 국회의 참사양원의원의 동의를 거쳐 내각이 임명하며 천황이 인증하는 것으로 되어 있으며, 임기는 7년으로 검사의 독립성을 확보하기 위해 재임중 그 신분이 보장된다.

또한 원장은 3인의 검사관 중 호선하여 내각이 임명한다.

4) 회계감사원의 검사

(1) 검사의 목적

회계감사원은 적정한 회계경리가 이루어지는 항시 회계검사를 하며, 회계경리를 감독한다. 또한 검사의 결과에 따라 국가의 결산을 확인하는 책무를 지고 있다.

(2) 검사의 대상

회계감사원이 하는 검사의 대상에는 회계감사원이 반드시 검사해야 하는 것(필요적 검사대상)와 회계감사원이 필요로 하다고 인정하는 때에 검사하는 것(선택적 검사대상)이 있다. 양자의 구분은 국가의 자금과 의 관련성에 따라서 이루어진다.

또한 대상은 국가의 회계의 모든 분야 외에 정부관계기관 등 국가가 출자하고 있는 단체나 국가가 보조금 그 외의 재정지원을 하고 있는 도도부현, 시정촌, 각종법인 등에 까지 미친다.

(3) 검사의 관점

검사는 넓은 시각에서 다각적인 관점에서 이루어지지만, 최근 행정개혁 등에 의한 효율적인 행정과 재정의 집행이 강하고 요구되고 있는 상황에서 정확성, 합規性, 경제성 효율성 및 유효성의 관점에서 검

사의 중요성이 증대하고 있다.

(4) 감사의 내용

회계감사원은 정부가 작성한 결산을 심사하며 그 내용의 적법성 및 적정성을 관정하여 확인한다. 이 경우 회계감사원이 결산을 위법 부당한 것으로 관정한때는 그 취지를 회계감사원의 의견이 표명하도록 되어 있지만, 그러나, 그것은 정부가 한 수입 지출을 무효로 하며 또는 취소 등의 법적인 효과를 불러오는 것은 아니다. 단 회계감사원은 감사에 있어서 회계상의 비위를 적발한 때에는 그 시정조치를 요구하거나 혹은 법령상 제도상의 개선조치를 요구하는 등의 권한을 가지며, 또는 감사의 결과에 따라 회계사무직원에게 관한 징계처분을 청구할 수 있고, 직무상의 범죄가 있다고 인정되는 경우에는 검찰청에 대해서 통보할 수 있는 권한을 가지고 있다.

여기서 회계감사원은 사회적 경제적 정치적 문화적 영역 등에서 많은 기능을 담당하고 있으며, 현재 기능과 담당해야 할 기능과는 반드시 일치하지 않은 부분이 있어. 통제기능(각각의 공무원의 책임을 추궁하는 기능), 정보제공기능(예산집행에 관한 정보를 국민에게 제공하는 기능), 피드백기능(감사결과를 예산편성에 피드백하는 것에 의해 행정 전체를 합리화하는 기능)으로 분류할 수도 있다.

5) 회계감사원의 제도적 발전방향

(1) 회계감사원의 기본적 사항준수

회계감사원이 하는 회계검사가 완수해야 할 주요한 임무가 회계책임의 검증에 있는 이상, 업무수행상의 책임추궁으로 이어지는 목적을 갖는 것이지, 검사대상기관 대신에 업무 실시 상황을 설명할 목적이거나, 타 기관에 다음 해의 참고자료를 제공할 목적으로 실시되는 것은 아니다. 따라서 회계검사를 함에 따라 완수해야 할 기본적 기능 즉

예산집행에 대해서 위법성 또는 부당성의 유무를 관정하여 개개 공무원에 대한 책임을 명확하게 밝혀야 할 것이다. 따라서 부당사항을 축소화하여 이해하거나 운용하여 부당사항을 낮게 평가하는 일이 없도록 제도적으로 대책을 마련하여야 할 것이다.

(2) 회계감사원의 정신적 평가

회계감사원이 국민에 대해 완수해야 할 책무는 검사대상기관에 대해 갖는 권한을 자제하는 것이 아니라 업무집행 후 책임을 적정하게 추구하도록 하여야 한다.

4. 국민의 능동적 행위에 의한 재정통제

헌법 제83조는 직접적으로는 국회에 의한 재정통제를 정한 것이지만(재정국회의결주의) 그 배후에는 국민의 국민에 의한 국민을 위한 재정운영을 하여야 한다는 국민재정주의의 사상이 있다. 이 관점에서 본다면 국회에 의한 통제를 넘어 개개의 국민의 능동적 행위에 의한 재정통제가 억제될 필요는 없는 것이다.

첫째로 회계감사원의 국민과의 관계는 현재 회계감사원법 제35조에 의하면 이해관계인이라는 지위로서 심사를 요구할 수 있다. 이 이해관계인의 범위를 완화되게 해석하는 여지가 있지만 이해관계인의 입장이라는 이해의 다양한 상황에 따라서 본다면 일정한 제약이 있는 것은 부정할 수 없다.

앞으로 국가의 회계경리의 위법 부당한 처리에 대해서 일반국민이 회계감사원에 대해서 심사를 구하는 제도의 창설이 검토되어야 할 것이며, 이에 대한 논의가 이루어지고 있다.

둘째로 재정통제수단으로서 정보공개가 담당하는 역할이 강하게 될 것이다. 국가의 정보공개법의 시행에 따라 실질적으로 통제효과를 발휘 할 것으로 생각된다. 따라서 운용상황을 보면 재정정보의 공개에

대해서 특별한 제도를 두는 입법방향도 있을 것이다. 헌법 제91조에 의한 재정상황보고는 국민의 측에서는 중요한 재정정보이다. 동조를 구체화하는 재정정보도 충실히 확충되어야 하고 국민의 능동적인 재정정보의 공개는 국민재정주의의 실현에 공헌할 것이다.

제 4 장 우리 재정헌법의 도입을 위한 적용가능성

제 5 장 맺음말

参考文献

- 芦部信喜、高橋和之補訂 □□憲法 第三版□□岩波書店 2002年
- 碓井光明『財政制度』ジュリスト 1192号 有斐閣 2001年
- 碓井光明『立法による財政改革の推進』ジュリスト 1109号 有斐閣 1997年
- 碓井光明『憲法と財政』法学教室 233号 有斐閣 2000年
- 大石眞 □□議会議法□□ 有斐閣 2001年
- 小村武 □□予算と財政法 [三訂版] □□ 新日本法規 2002年
- 金刺保『各国会計検査院の現状(その2)』会計検査研究 14号
- 木村琢麿『財政投資の現代的変容(上)－国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説』自治研究 79卷 2号 2003年
- 河野一之 □□新版 予算制度 第2版□□ 学陽書房 2003年
- 櫻井敬子 □□財政の法学的研究□□ 有斐閣 2001年
- 佐藤功 □□憲法下 [新版] □□ 有斐閣 2001年
- 杉村章三郎 □□財政法 [新版] □□ 有斐閣 昭和 57年
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利 □□憲法Ⅱ [第3版] □□ 有斐閣 2001年
- 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂 □□注釈日本』国憲法下巻□□ 青林書院 昭和 63年
- 平松英哉『議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」』同志社法学 53卷 2号 2002年

오스트리아연방재정헌법-유럽법과의 관계

유럽법상 회원국의 예산원칙

정 문 식

[전남대 법학전문대학원 교수]

I. 개 관

1. 안정(Stabilität)지향정책

가. 목 적

유럽연합은 경제·통화공동체로서 통화에 대해서는 유럽연합이 권한을 갖지만, 일반적인 경제·재정정책에 대해서는 각 회원국에게 권한이 부여되어 있다. 이러한 불균형적인 구조(asymmetrische Architektur) 때문에 회원국의 재정정책이 견실하지 못하면 유럽연합의 통화정책 특히 안정지향적 통화정책이 위협하게 된다. 부채가 많은 회원국은 저금리가 유리하기 때문에, 회원국 중앙은행에 정치적인 압력을 가하여 금융정책을 완화시킬 수 있다. 유럽중앙은행제도가(ESCB)¹⁾ 비록 법적으로 독립되어 있고(공동체조약 제108조), 가격안정을 최우선 목표로 하지만, 회원국의 중앙은행과 유럽중앙은행(EZB/ECB)으로 구성되어 있기 때문에 내부적으로 장기간 정치적 압력을 받게 되고, 안정지향적인 금융정책에 대한 신뢰가 위협을 받을 수 있다.²⁾

이러한 이유 때문에 공동체조약 제101조(유럽중앙은행 등의 신용제공, 채권증서 직접매입금지) 내지 제103조(유럽연합의 채무부담이나 채무인수금지)는 간접적으로 건전한 재정정책을 목표로 하고 있으며, 제104조는 직접적으로 회원국의 예산정책을 채무정책의 형태로 규율하고 있는 것이다. 결국 각 회원국에게 재량이 인정되는 경제정책에 관한 문제는 단순히 경제적 문제에 그치는 것이 아니라 (정치적 공동체로서 유럽공동체 회원국들의) 정치적 문제라는 것을 인식하고 있음을 나타내는 것이다.³⁾

1) 유럽중앙은행제도(ESCB)는 유럽중앙은행(ECB)과 각 회원국의 중앙은행들로 구성된 조직(유럽공동체조약 제107조 제1항)이다.

2) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104(2000), Rn.1.

3) Stark, in: FAZ v. 19.Feb.2004, S.12.

그 밖에 경제학계에선 제104조의 제정근거에 대하여 여러 가지 견해들이 주장된다. 예컨대 회원국의 재정정책이 건설하지 못할 때 유로권역의 이자상승 위험을 야기할 수 있기 때문에 이를 방지하거나, 회원국의 재정위기 시 재정지원에 대한 요구를 사전에 방지하기 위한 것이라는 이유가 언급된다. 이에 대해서는 반론도 만만치 않다. 예컨대 유럽공동체가 통화공동체라면 재정정책에 대한 통제나 규제보다 시장의 자율기능을 우선시 해야 한다는 견해가 그러하다. 정 반대로 더욱 엄격한 채무정책을 주장하는 입장도 있다. 한편에서는 경기침체 시 경제성장지원을 위한 회원국의 재정정책적 재량이 인정되어야 한다고 주장하는 견해가 있는 반면, 정부투자기능의 약화를 우려하는 견해도 있다.⁴⁾

나. 해석기준으로서 가격안정(Preisstabilität)

가격안정은 일반적인 경제정책 중에서 하나의 목표에 불과하지만, 통화정책에서는 가장 우선적인 목표이다(공동체조약 제4조 제2항). 제104조는 예산정책에 관한 규율이지만, 예산정책은 일반 경제정책에 부분적으로 영향을 미치고, 특히 건전하지 못한 예산정책으로 인해 통화정책에 미칠 위험이 있기 때문에 이를 방지하기 위한 규정이다. 공동체조약 제121조에 근거하여 과도한 재정적자가 있는 경우, 이사회는 회원국에게 유로를 통화로 도입하도록 결정할 수 있다. 통화공동체 내에서 예산원칙은 일반경제정책이나 통화정책 등과 분리해서 평가할 수 있는 것이 아니다.

이 때문에 “가격안정(Preisstabilität)” 역시 제104조를 해석하는데 있어서 중요한 해석기준이 된다. 의심스러운 때도 가격안정을 중시하는 해석기준을 따른다. 그렇다고 가격안정기준에 전적으로 우선권을 부여하는 것이 아니라, 때로는 제104조 제2항과 제3항에 따른 경제적이고

4) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007, Art.104, Rn.5.

중요한 기준도 고려할 수 있다. 다만, 재정적자에 대한 평가나 재량 등에 있어서 경제적인 이유 대신에 정치적인 근거를 제시하는 것은 인정되지 않는다.

2. 지속성(Dauerhaftigkeit)

통화공동체로서 유럽연합은 지속성의 유지가 중요하다. 특히 유로의 도입과 통화공동체가 제대로 기능을 발휘하면서 유지되기 위해서는 회원국간에 여러 지표들간 지속적인 접근성(dauerhafte Konvergenz)이 필수적이다. 여기에는 고도의 물가안정, 지속적으로 과도한 재정적자 없는 재정상태, 유로의 정상적 등락폭 유지, 경제통합정도와 이자율에서의 지속성 등이 중요한 4대 기준이다(공동체조약 제121조 제1항). 이 때문에 제104조에 명시적으로 언급되지는 않았지만, 과도한 재정적자에 대한 평가 등에서도 장기적인 측면의 “지속성”은 중요한 기준이 된다.⁵⁾ 예컨대 공공부분 예산상태를 은폐하기 위한 단기적으로 효과적이거나 또는 1회성의 조치들은 지속성원칙에 비추어 적합한 해결책이 아닌 것이다.

II. 과도한 적자의 회피원칙

1. 적용범위

회원국이 과도한 재정적자를 회피해야 하는 것은 구속력이 있는 법적 의무이다. 이는 유럽연합 내 영국처럼 유로를 통화로 사용하지 않는 국가의 경우에도 적용된다. 그러나 “대영제국과 북아일랜드에 관한 일부 규정에 관한 의정서(제25의정서)” 제5호 제1문에 따라 제1항, 제9항, 제11항 등은 영국에 적용되지 않는다.

5) Gumboldt, DÖV 2005, S.499(503).

2. 과도한 재정적자의 개념

과도한 재정적자(übermäßige öffentliche Defizite/excessive government deficits)의 개념에 대해서 공동체조약이 직접 설명하고 있지는 않지만, 이에 부속하는 “과도한 재정적자 절차에 관한 의정서(제20의정서)”⁶⁾ 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다. “본 조약 제104조와 본 의정서에서 “공공재정(öffentlich/excessive)”이란, 유럽전체 거시경제적 평가에 있어서 국가 즉 중앙국가(중앙정부), 지방정부나 주정부 또는 사회보험 단체에 속하는 것으로서, 상업적인 이전행위 성격은 제외되며, “적자(Defizite/deficits)”란, 유럽전체적인 거시경제평가에 있어서 재정상태적자(Finanzierungsdefizit/net borrowing)”이다. 결국 재정적자란 국가영역 또는 공공부분에서 재정적자를 의미한다.

이사회가 제6항에 따라 “과도한 적자”여부를 심사할 때, 한편으로는 제2항의 재정적자와 채무상태가 중대한 기준이 되지만, 다른 한편으로는 제6항에 따라 경제에 관한 “전체상황을 심사”하므로 여러 가지 기준이 적용된다. 따라서 회원국의 예산원칙준수 여부를 판단하는데 재정적자는 중대한 하나의 기준에 해당한다. 이 때문에 제6항의 과도한 적자의 개념과 의정서상의 개념이 반드시 일치한다고 볼 수 없다.

의정서 제1조에서는 제104조 제2항의 “기준치”에 관하여 “계획상 또는 실제 재정적자가 국내총생산(GDP)의 3%, 공공채무가 국내총생산의 60%”에 해당하는 것으로 규정하고 있다. 이 때문에 과도한 재정적자를 국내총생산 대비 3%이상의 재정적자 또는 60%이상의 국가채무만을 기준으로 삼을 것을 주장하는 견해들이⁷⁾ 있지만, 과도한 적자에 대해서는 다른 평가요소들도 함께 고려되어야 한다(제3항, 제6항 등).⁸⁾

6) ABl. Nr.C321E(29/12/2006) S.293-294. 이하에서는 특별한 다른 표현의 이유가 없으면 “의정서”로 표기한다.

7) 예컨대 Hillgruber, JZ 2004, S.166ff.

8) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.18.

제1항에서는 과도한 재정적자에 대해서만 금지하면서, 제6항의 과도한 적자 평가 시에는 예산정책을 전체적으로 판단하고, 제7항 이하에서는 일정한 제재조치들을 규정하고 있다. 이 때문에 제104조는 가격안정지향적인 통화공동체를 회원국의 예산정책 측면에서도 보호하기 위하여, 지속적으로 회원국 공공부분의 재정상황을 건전하게 보장하는 규정으로 이해할 수 있다.

Ⅲ. 예산원칙준수 감시절차

1. 절차의 구조

가. 단계절차

과도한 재정적자 회피를 위한 규제절차는 여러 단계를 거친다. 첫 번째 단계는 위원회가 회원국의 예산정책을 감시하는 것이다(제2항). 두 번째는 위원회가 특정 회원국의 예산원칙준수 여부에 대한 의심이 발생하면, 회원국의 전체상황을 심사하고, 과도한 재정적자가 존재한다고 판단한 경우에 이사회에 의결을 통해 과도한 재정적자를 확인하도록 권고한다(제3항 내지 제5항). 세 번째는 이사회에 의결단계이다(제6항). 이사회에 의결이 성립되지 못하면 위원회는 다시 회원국에 대한 감시단계로 복귀하며, 의결이 성립되면 기속력이 없는 권고부터 시작하여, 예컨대 권고안의 공개(제8항), 이행지체 시 제재조치의 부과 및 강화(제11항) 등 점차 강력한 조치들을 취할 수 있다. 회원국의 과도한 재정적자를 방지하고 해결하는 것이 목적이기 때문에, 회원국이 이에 따르지 않을 때 다음단계로 이전이 가능하며, 회원국이 예산원칙을 지킨다면 이사회는 이전의 결정들을 철회한다(제12항).

나. 권한과 재량

이사회의 과도한 재정적자에 대한 확인결정이 있을 때까지 감시절차는 위원회의 권한영역에 해당한다. 이 후에는 이사회가 모든 내용을 결정할 수 있지만, 위원회의 주도권한(Initiativrecht)⁹⁾ 때문에 실질적으로 위원회의 제안이 없이는 불가능하다. 이사회는 위원회의 제안을 수용하지 않을 수 있고, 변경할 수도 있지만 어쨌든 의결에 필요한 다수결을 확보해야 한다. 이사회는 진행단계에서 벗어난 법률행위를 할 수 없기 때문에, 예컨대 제7항에 근거하여 제출된 위원회의 권고안을 제9항에 근거하여 이사회가 변경하고 의결하는 것은 무효이다.¹⁰⁾

위원회와 이사회는 모두 상당한 재량과 판단여지를 갖는다. 위원회는 특히 감시절차에 있어서 판단여지가 많은데, 일단 과도한 적자의 요건이 충족되었다고 판단되면 선택재량에 있어서는 여지가 없지만, 방법재량에 있어서는 여전히 재량권을 갖는다. 이사회는 제6항, 제7항, 제12항 등에서만 일정하게 재량이 인정되지 않을 뿐, 그 밖에는 재량을 가지고 판단할 수 있다.

다. 한 계

위원회의 권고안에 대하여 이사회의 각 회원국 대표들은 광범한 재량을 갖고 결의할 수 있다. 물론 일정한 경우에 해당 회원국 대표는 표결에서 배제되기도 한다(제13항). 그러나 해당 회원국과 유사한 예산문제를 겪고 있는 회원국들의 연합이 실질적으로 발생하고, 이 때문에 절차의 진행을 위한 다수결의 획득이 상당히 어렵다. 이러한 배경을 근거로 유럽재판소가 개입하기 어렵고, 위원회의 권한도 제한된 상태이기 때문에, 과도한 재정적자절차에서는 이사회의 결정권한이

9) Hillgruber, JZ 2004, S.166(170f.); Palm, EuZW 2004, S.71(73).

10) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.81; 92 - Kommission/Rat.

강조될 수밖에 없다. 다른 한편 회원국들은 자신의 예산업무에 관하여 엄격한 통제를 원하지 않고, 이에 합의하기 어렵다는 역설적인 비판도¹¹⁾ 가능한 것이다.

이러한 문제점에 대한 해결책으로서 소위 안정성장협약(Stabilitäts- und Wachstumspakt)이 체결되었다. 이를 통해 제8항 내지 제11항에 규정된 재량들을 구체화하여 과도한 재정적자절차를 신속하게 처리하려고 노력하였다. 그러나 이 안정성장협약도 자동적으로 부과되는 제재조치를 상정하지는 않고 있으며, 이사회에 재량을 완전히 배제한 것도 아니라는 비판이 여전히 가능하다.¹²⁾

2. 사전심사

제2항에 따르면 예산정책에 대한 감시는 위원회가 담당한다. 감시의 목적은 회원국에서 과도한 재정적자가 발생하여, 장기간 재정악화나 유럽연합 전체에 안정성에 위협이 될 수 있는 소지를 사전에 방지하는 것이다. 위원회는 회원국의 예산상황과 부채운영에 있어서 중대한 오류(schwerwiegende Fehler/gross error)가 있는지를 중심으로 판단한다. 이 때 중대한 오류는 재정적자와 전체 국가채무 차원에서 예산원칙이 명백하게 침해된 것을 의미한다.

가. 예산기준

예산원칙준수 평가에 있어서 중요한 기준은 제2항과 이에 근거한 의정서에 규정된 재정적자와 채무상태의 기준치(Referenzwerte/reference value)이다. 구체적으로 의정서 제1조에서 기준치는 국내총생산액에 대하여 예상 또는 실제 적자가 3%, 국내총생산액에 대하여 공공부분 채

11) Nicolaysen, DVBl 2004, S.1321(1325).

12) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.30.

무가 60%를 넘지 않을 것으로 규정하고 있다. 이러한 구체적인 기준치 설정에 대하여 논란이 없는 것은 아니지만, 잘못된 예산정책으로 말미암아 가격안정정책에 위험이 발생하는 것을 방지하기 위한 하나의 방어벽으로서 의미가 있다. 또한 구체적인 이러한 기준치는 유럽 연합조약 체결 당시 유럽공동체 전체의 평균을 근거로, 당시 5%의 경제성장을 전제로 국내총생산의 3%의 적자는 장기적으로 60% 정도의 채무를 유발한다는 견해를 근거로 설정된 것이다.¹³⁾

기준치이기 때문에 3%, 60% 등의 구체적인 확정은 너무 심한 것으로 평가될 수도 있다. 그러나 구체적인 수치 없이 예산정책에 대한 통제는 용이하지 않으며, 기준치를 초과하였다고 반드시 과도한 재정적자라고 확인하는 것도 아니다. 앞에서 언급한 대로 제2항은 어느 정도 위원회의 판단에 재량을 부여하고 있으며, 제2항에서 다음과 같이 예외적인 경우를 고려하도록 요구하고 있는 것을 보더라도, 기준치는 예산원칙준수여부에 대한 절대적 기준은 아닌 것이다.

나. 적자기준적용의 예외

1) 상당하고 지속적인 적자기준의 감소와 기준치 접근

제2항 a)의 첫 번째 예외기준은 비록 수치상으로는 재정적자인 경우라도, i) 상당한 정도로 지속적으로 적자수치가 감소하고 ii) 그 수치가 기준치에 접근하고 있으면, 예산원칙의 위반이 아니라는 것이다. 이는 건실한 예산정책으로 전환하는 과정에서 과도한 재정적자비율문제는 금방 단기간에 해결될 성질이 아니라는 현실을 반영한 것이다. 다른 한편 특히 아직 유로를 도입하지 않은 국가들을 고려한 둔 규정이기도 하다. 적자수치가 기준치에 “접근”했는지 여부도 불명확한 표현이므로 위원회나 이사회에 재량여지가 있지만, 기본적으로

13) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.33.

모든 회원국에서 동일하게 적용될 수 있는 기준이라면 충분하다.¹⁴⁾

2) 예외적이고 잠정적인 적자기준의 초과

제2항 a)의 두 번째 예외기준으로서 “예외적”인 경우는 납득할 만한 이유가 있으면 충분하다. 1997년 안정성장협약을 근거로 제정된 지침 (VO Nr.1467/97)¹⁵⁾ 제2조 제1항에서는 “해당 회원국의 통제로부터 벗어나 재정상태를 상당히 악화시키거나 경기침체를 야기하는 예외적 사건”일 것을 요구한다.¹⁶⁾ “잠정적”인 초과 의미도, 장래에는 기준치 준수수가 어느 정도 예상될 수 있으면 인정되는 것이다. 지침(VO 1467/97) 제2조 제2항에서는 예산에 대한 장래평가에 있어서 “예외적인 상황이 나 중대한 경기침체가 종료되어 적자가 기준치 이하로 가라앉을 것으로 예상되면”, “잠정적”인 경우인 것으로 본다. 그 밖에 예상 또는 실제 적자가 기준치에 접근하여 유지되어야 한다. 단순히 적자가 예외적이거나 잠정적인 경우만으로 적자기준적용의 예외로 볼 순 없다.

다. 채무기준적용의 예외

공공부분의 채무가 국내총생산의 60%를 초과하였더라도, 채무감소가 “충분히 감소하여 만족할만한 정도로 기준치에 접근”하였다면 과도한 적자는 아니다. 국가채무 역시 하루아침에 해결될 문제가 아니므로, 명백하고 지속적으로 감소하는 경우를 고려한 것이다. 이때 “충분히”, “만족할만한 정도”라는 것은 개별적인 회원국의 상황을 고려할 수 있도록 위원회나 이사회에 평가재량을 허용하는 것이다. 적자비율과 달리 채무는 기준치에 접근여부가 필요하지 않다. 예컨대 1990년

14) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104(2000), Rn.7ff.; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.36f.; Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2.Aufl., 2008, Art.104, Rn.16.

15) ABl. 1997 Nr. L 209/6

16) Ongena, in: v.d.Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Bd.3, 6.Aufl., 2003, Art.104EG, Rn.15ff.

대 중반 아일랜드(Ireland)의 경우 채무가 국내총생산의 90%정도였으나, 아일랜드의 채무감소는 명백하고 지속적이었던 것으로 평가되어 예산 원칙을 준수한 것으로 받아들여졌다.¹⁷⁾ 다만 적자비율과 달리 채무의 경우에는 예외적이거나 잠정적인 경우를 상정하지 않기 때문에, 적자 비율의 경우와 비교할 때 상당히 엄격한 것으로 평가된다.

3. 감시절차의 기능

가격안정은 신뢰할만한 통화 내지 금융정책과 밀접한 관련이 있다. 신뢰성은 과거 경험과 장래발전에 대한 예측으로부터 생성된다. 공동체조약 제104조 제2항은 예산감독에 대해서 단순명료하고, 각 회원국 국민들에게 납득할 만한 규율을 제공하고 있다. 기준치와 관련하여, 구체적인 수치의 확정은 사전심사의 기능을 발휘할 수 있도록 하며, 유럽연합시민들이 구체적으로 평가할 수 있는 기준을 제공함으로써, 경제공동체로서 유럽연합의 투명성과 민주적 통제가능성에 대한 신뢰도를 높이는 것이다.¹⁸⁾

물론 개별 회원국의 구체적인 특수상황을 무시하고, 단순하게 기계적으로 양 기준치를 적용하는 것은 문제가 있다. 그 밖에 기준치 상호간, 또는 경제성장과의 관계까지 고려하는 것이 더욱 의미가 있을 수 있다. 그러나 그러한 평가는 명시적으로 양기준의 분리적용을 상정하고 있는 제2항에 부합하지 않는다. 기본적으로는 모든 회원국에 같은 기준을 적용하여 사전심사를 시작하는 것이 합리적이다.¹⁹⁾

다만, 공동체조약 제104조도 제2항에서 언급한 두 가지 기준치만 가지고 판단하도록 요구하지는 않는다. 예컨대 제6항에 따르면 이사회는 “전체상황을 심사”한 후에, 즉 복잡한 경제정책적 상황을 포괄적으

17) 물론 여기에 대하여 비판적인 입장은 Becker-Neetz, EWS 1996, S.369(374).

18) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.45f.

19) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.47f.

로 분석하고, 장래 발전가능성 등도 평가하여 과도한 적자여부를 결정한다. 즉, 유럽연합시민들에게도 객관적으로 판단할 수 있는 기준을 제공하면서, 구체적인 이사회 결정에 있어서는 모든 상황을 고려할 수 있는 여지를 남겨둔 것이다.

4. 보고서작성

가. 위원회의 보고서 작성

제104조 제3항은 제2항의 감시절차 중 심사결과에 따른 다음 단계로서 위원회의 보고서작성에 관하여 규율하고 있다. 위원회는 제2항에 규정된 예외상황을 제외하고, 여러 가지 기준 중에 하나라도 충족시키지 못하는 경우에는 회원국의 과도한 재정적자에 관한 보고서를 작성한다. 이 때 심사기준은 제2항에 언급된 기준들 이외에 여러 가지 기준들을 제시하고 있는데, 이 모든 기준들이 각각 독립적으로 평가된다.

기준들에 대하여 중장기적인 회원국의 경제상황이나 예산상황, 적자와 투자지출간의 관계 등이 명시적으로 언급되어 있다. 예산원칙준수에 있어서는 포괄적인 심사가 이루어지기 때문에 채무관계와 재정적자 그리고 경제성장간에 상관관계 등도 포함된다. 예컨대 3%이상의 적자를 기록했어도, 채무가 적고 경제성장률이 높은 국가와 높은 채무와 경제성장률이 적은 국가와는 평가가 달리 날 수 밖에 없다.

적자가 투자지출을 초과하지 못하도록 기준을 설정하여, 적자와 투자지출간의 관계를 규율하고 있다. 정부의 신용차입(Krediteinnahme) 총액이 투자지출을 초과하지 않으면, 유럽연합 내 예산원칙에는 위반되지 않는다는 것이다.

결국 제2항과 제3항에서 과도한 재정적자 판단에 관한 기준들이 제시되고 있지만, 전체적인 상황을 평가하면서, 제2항에서 제시된 예산

기준들은 구체적인 경우에 상대적으로 그 효과를 발휘할 수밖에 없다. 결국 명시적인 기준들의 위반은 다른 평가요소들을 통해 입증될 수도 있지만, 반증될 수도 있는 것이다. 다만 이러한 기준들은 위원회에 대하여 보고서 작성의무를 부과할 수 있고, 정당하지 못한 정치적 논쟁이 개입되는 것을 방지하는데서 그 의미가 있는 것이다.²⁰⁾

나. 경제재정위원회의 의견제출

제104조 제4항은 위원회가 보고서를 제출하면, 이에 대하여 공동체 조약 제114조 제2항에 의하여 구성된 경제재정위원회(WFA)가 의견을 제출하도록 규정하고 있다.²¹⁾ 제104조 제5항은 경제재정위원회가 제출한 의견을 고려한 후에, 위원회는 회원국에게 과도한 적자가 발생했는지 아니면 발생위험에 처했는지 결정한다. 과도한 적자의 위험이 있다면 (경제재정부)각료이사회(ECOFIN-Rat)에 의견서를 제출하는데, 이 때 의견서는 제3항에 근거하여 작성된 보고서를 발전시킨 것이다. 제5항에 근거하여 작성된 위원회의 의견서와 권고안을 기초로 이사회는 비로소, 해당 회원국에 대한 과도한 적자를 확인하는 절차를 개시할 것인지 정치적 결정을 하게 된다.²²⁾

다. 개정상황

리스본조약²³⁾ 제126조 제5항에서는 위원회가 해당 회원국에게 직접

20) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.Aufl., 2007Art.104, Rn.49ff.

21) 1998년까지는 통화위원회가 관할 위원회였지만, 1999년부터 경제재정위원회가 담당하게 되었다. 이에 대해서는 Ongena, in: v.d.Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Bd.3, 6.Aufl., 2003, Art.104EG, Rn.42ff. 참조.

22) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104, Rn.20.

23) 리스본조약의 정식 명칭은 “유럽연합조약과 유럽공동체설립조약의 개정을 위한 리스본조약(Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)”이며, 2007. 12. 13. 포르투갈의 수도 리스본에서 유럽연합 회원국 대표들에 의해서 체결되었다. 리스본조약의 원문과 정리된 내용은 유럽연합공보(각각 ABl. 2007/C306/01; ABl. 2008/C115/01)

의견을 제출하고, 이사회에는 단순히 보고하는 것으로 개정했다. 위원회의 의견은 회원국에 대하여 여전히 구속력을 갖지 않지만, 회원국에 대하여 강력한 제재조치를 부과하기 전에 경고하는 것으로서 큰 의미가 있을 수 있다. 이로써 위원회의 권한은 다소 강화되었고, 회원국에게도 미리 제재조치를 회피할 수 있는 기회를 제공한 것이라고 평가할 수 있다.²⁴⁾

5. 이사회 결정

위원회의 권고안에 대한 회원국의 과도한 적자여부 판단은 각 회원국의 경제부 또는 재정부장관들로 구성된 경제재정각료이사회(ECOFIN-Rat)가 결정한다. 위원회가 권고안을 제출하지 않은 경우에 이사회가 직접 또는 회원국이 권고안의 제출을 요구할 수 있다(제115조). 이사회회의 표결에는 해당 회원국도 포함되어 모든 회원국이 의결권을 갖는다. 리스본조약 제126조 제13항에서는 해당 회원국의 의결참여를 배제하고 있다.²⁵⁾ 이사회가 의결을 하기 전에 당해 회원국은 자국의 견해를 제출할 수 있고, 이사회는 이를 고려해야 한다.

이사회는 앞에서 언급한 기준들을 중심으로 위원회의 권고안에 대하여 의결한다. 이 때 주로 제2항에 근거한 기준이나 예산기준에 근거하여 결정하게 되면, 해당 회원국의 그 밖에 경제적 필요성은 반영될 수 없을 수 있다. 반대로 전체상황에 근거한 결정이 여론의 동의

와 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=de&id=1296&mode=g&name=>에서 확인할 수 있다. 다만 리스본조약의 정리(konsolidierte)판은 유럽연합조약(EUV)과 유럽연합운영방식조약(AEUV)으로 분리되어 있다. 이하에서 언급하는 “리스본조약”은 유럽연합운영방식조약(AEUV)의 조문임을 밝힌다. 리스본조약은 2009.5.6. 현재 체코 상원이 비준절차를 완료함으로써 아일랜드를 제외한 26개 회원국이 비준을 마친 상태이다.

24) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.104, Rn.56; Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.29.

25) Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.34.

를 얻지 못할 수도 있다. 이 때문에 다양한 경제적 자료를 기초로 판단기준을 상대화하여, 건전하지 못한 예산정책이 통화안정정책에 야기할 수 있는 위험만 제거하는데 목표를 둔다면, 유럽연합의 통화공동체유지에 오히려 효과적이라고 평가되기도 한다.²⁶⁾ 이사회는 그 동안 네덜란드와 핀란드, 벨기에, 독일, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등에 대하여 과도한 적자결정을 내린 경험이 있다.²⁷⁾

이사의 결정은 단순히 선언적인 것에 끝나지 않고 그 다음 단계를 진행시키기 위한 전제로서 구성적(konstitutiv)인 효과를 지닌다.²⁸⁾

이사의 의결은 위원회가 권고하거나 제안한 것에 대해서만 가능하다. 제13항에 따르면, 제6항의 경우를 제외하고는, 해당 회원국은 이사회 의결에 참여할 수 없다. 또한 공동체조약 제122조 제3항에 따르면 제9항과 제11항의 결정에는 유로권역에서 배제되어 예외규정이 적용되는 국가도 참여할 수 없다. 이 때문에 위원회의 제안에 대하여 의결하지 않거나, 의결권이 없는 국가가 의결권을 행사한 이사회 결정은 인정될 수 없다.²⁹⁾

IV. 제재수단

이사회가 제104조 제6항에 근거하여 해당 회원국에 대한 과도한 재정적자 확인결정을 함으로서, 회원국의 예산정책에 대한 유럽공동체의 영향력 행사가 끝나는 것이 아니다. 제7항 내지 제11항에서는 그 밖에 절차단계에서 적용될 수 있는 제재조치들을 규정하고 있다. 과도한 재정적자절차의 진행은 위원회가 주도하며, 이사회는 위원회가

26) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.104, Rn.60.

27) 이에 대한 구체적인 사례는 Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art. 104, Rn.25; Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.33 등 참조.

28) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104, Rn.23.

29) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.94ff. - Kommission/Rat.

제안한 권고안을 의결한다. 회원국이 예산원칙에 관한 기준들을 이행하지 않고 이전 단계에서 회원국에게 부과된 의무를 이행하지 않으면 절차는 계속 진행하게 된다.

1. 모든 회원국에 대한 적용규정

회원국에 대하여 과도한 적자가 인정된 경우, 이사회는 회원국에 대하여 권고(Empfehlungen)를 의결할 수 있다. 권고의 내용은 과도한 재정적자를 해결하거나 특정 채무를 해소하는 등 다양한 경제적 또는 예산정책적 조치들이 될 수 있다. 리스본조약 제126조 제7항에서는 “신속하게(unverzüglich) 위원회의 권고”를 하도록 규정하고 있다.³⁰⁾

회원국에 대한 권고는 원칙적으로 공개되지 않는다. 회원국 스스로 공개하는 것은 금지되지 않는다. 이사회는 회원국이 이사회 권고를 이행하지 않을 때 회원국에 대한 권고를 유럽연합공보에 공개할 수 있다. 공보에 이사회 권고를 공개하는 것은 회원국에 대한 공개적인 비난효과(Prangerwirkung) 그 이상의 의미는 없다.³¹⁾

권고는 구속력이 없기 때문에 유럽재판소 등을 통한 사법적 강제는 불가능하다. 제10항은 이를 명시적으로 배제하고 있다. 다만 유로권역에서 배제하는 것은 효과적이고 가능한 제재수단이다(제121조).³²⁾

2. 유로권역 회원국에 대한 그 밖의 규정

가. 통지(In-Verzug-Setzen)

제104조 제9항과 제11항은 유로권역(Eurozone) 국가들에게 적용되는 것으로, 회원국이 이사회 권고를 따르지 않고 권고가 공개된 후, 일

30) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.104, Rn.65.

31) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104, Rn.28.

32) Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Bd.II, Art.104, Rn.31.

정기간을 정하여 회원국에게 적자해소를 위한 조치들을 취하도록 의결할 수 있다(제9항 제1문). 이 때 의결은 법적인 구속력을 갖는 결정(Entscheidung)이나 지침(Richtlinien)의 형식을 취할 수 있다.³³⁾ 또한 회원국의 노력을 평가하기 위하여 주기적으로 보고서를 제출하도록 요구할 수 있다(제9항 제2문). 2005년에 그리스, 2006년에 독일에 대해서 통지가 의결된 례가 있다.³⁴⁾

나. 제재조치

회원국이 상기의 결정을 이행하지 않을 때, 이사회는 제11항에 의거하여 회원국에 대한 제재조치를 부과할 수 있다. 이사회는 회원국에 대하여 제재조치를 부과할 것인지에 대한 판단재량이 있을 뿐만 아니라, 어떤 제재조치를 취할 것인지에 대한 선택재량도 갖는다. 다만 제재조치의 종류에 관하여는 제11항에 규정된 조치들만이 가능하다.

이사회는 먼저 회원국이 채권과 유가증권 발행 이전에 이사회가 상세하게 규정한 추가정보를 공개하도록 해당 회원국에게 요구할 수 있다. 이사회가 규정하는 정보는 회원국의 예산상황에 관련된 것으로서, 회원국의 정보공개는 예컨대 회원국에 대한 이자율상승과 같은 자본시장의 반응을 일으킬 수 있다. 둘째로 해당 회원국에 대한 대출정책을 재검토하도록 유럽투자은행(EIB)에게 요청할 수 있다. 유럽공동체 기관은 유럽투자은행에 대하여 특정조치를 강제할 수 있는 권한이 없으므로, 이 조치는 유럽투자은행의 아무런 반응도 일으키지 않을 수 있으나, 해당 회원국의 재정지원상황이 더욱 어려워질 수도 있다. 셋째로 일정금액을 무이자로 공동체에 예치하도록 해당 회원국에 요구할 수도 있으며, 마지막으로 일정한 과태료를 부과할 수도 있다.

33) Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.104, Rn.68; Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.43.

34) Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.44.

이러한 제재조치들은 다른 수단들과는 달리 회원국에 대하여 압력 수단으로서 강하게 작용하며, 경고효과를 갖기 때문에 특히 과도한 예산적자에 대한 사전예방이 될 수 있다. 다만, 그렇지 않아도 과도한 채무를 부담하고 있는 회원국에게 유럽공동체가 엄청난 과태료를 부과하는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. 이사회가 결정하는 과태료는 해당 회원국의 채무를 증가시켜, 결국에는 회원국이 건전하게 예산정책을 실현할 수 있는 상태로 회복하는 것을 어렵게 만들기 때문이다.³⁵⁾

다. 집행

제재조치들을 회원국에 대하여 집행하는 것은 인정되지 않는다.³⁶⁾ 제256조 제1항이 이를 명시적으로 규정하고 있다. 결정의 집행은 회원국의 국내 집행절차를 따라 회원국 국내기관이 집행하는 것이므로, 회원국이 스스로 이행하지 않는 한 집행할 수는 없다.

라. 이사회 결정의 폐지와 철회

제12항에 따라, 회원국의 과도한 적자상태가 변경되었을 때 제6항 내지 제9항, 제11항에 근거한 이사회결정은 폐지된다. 이 때 이사회는 결정의 일부 또는 전부를 폐지할 수 있기 때문에, 단계적으로 회원국의 적자상태의 변경에 따라 결정을 폐지할 수 있다. 무이자 예치금은 회원국에 다시 반환될 수 있으나, 과태료는 반환되지 않는다. 회원국의 과도한 적자가 더 이상 존재하지 않는다면, 이사회는 제6항에 근거했던 과도한 적자 확인결정을 폐지한다. 제8항에 근거하여 권고를 공표한 경우에는, 역시 공보를 통해 과도한 적자가 더 이상 존재하지 않음을 확인해야 한다.

35) Gumboldt, DÖV 2005, S.499(505).

36) Heidig, EuR 2000, S.872(879ff.).

V. 절차의 종료와 구제수단

1. 종 료

위원회의 권고안을 이사회가 결의하지 않을 때, 과도한 재정적자에 관한 절차는 실질적으로 종료된다.³⁷⁾ 과도한 재정적자절차는 회원국이 이사회에 결의안을 받아들여 실행할 때도 종료된다. 그 외에는 이사회가 자의적으로 절차를 종료할 수 없다.³⁸⁾ 그러나 이사회가 위원회의 제안에 대하여 단순히 아무런 결정을 내리지 않은 경우에는, 일정 기간이 지난 후에도 긍정적인 수용효과나 소극적인 폐지효과가 발생하는 것은 아니다. 이 경우에는 무효소송(Nichtigkeitsklage)을 통해 취소할 수 있는 법률행위가 없는 것이다.³⁹⁾

2. 법적 구제수단

유럽재판소는 이사회에게 절차를 다음 단계로 이행시킬 의무가 발생할 수 있는 상황도 예정할 수 있으며, 이를 통해 이사회를 상대로 부작위소송(Untätigkeitsklage)도 가능하다고 판단했다.⁴⁰⁾ 예컨대 회원국의 과도한 재정적자에도 불구하고 위원회 또는 이사회가 적절한 조치를 취하지 않을 때, 통화·금융정책부분에 있어서 권한을 갖는 유럽중앙은행(EZB/ECB)이 이사회와 위원회를 상대로 부작위소송을 제기할 수 있다는 것이다.⁴¹⁾ 제10항은 제1항 내지 제9항에 대하여 조약위반소송(Vertragsverletzungsverfahren)을 제기할 수 없음을 명시적으로 규

37) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.90 - Kommission/Rat.

38) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.88 - Kommission/Rat.

39) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.32ff. - Kommission/Rat.

40) EuGHE Rs.C-27/04, EuR 2004, S.738, Rn.35; 90 - Kommission/Rat.

41) Classen, in: Schulze/Zuleeg, Europarecht, §4, Rn.44.

정하고 있다. 여기서 유럽연합의 수호자로서 위원회의⁴²⁾ 역할은 이사회에 권고안을 제안하는 것에 한정됨을 알 수 있다.

VI. 과도한 재정적자절차에 관한 의정서

1. 내 용

과도한 재정적자절차에 관한 의정서는 제1조에서 재정적자와 채무상태에 관한 구체적인 기준치를, 국내총생산에 대비하여 각각 3%, 60%로 규정하고 있다. 제2조에서는 “공공(öffentlich)”, “적자(Defizit)”, “투자(Investitionen)”, “채무상태(Schudenstand)” 등의 개념을 정의하고 있고, 제3조에서는 회원국의 국내 적용의무(Umsetzungspflicht)와 보고의무(Mitteilungspflicht)를 규정하고 있다. 제4조에서는 의정서를 적용하는데 필요한 자료들을 위원회가 처리할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

2. 회원국의 의무

제104조는 국내법에 우선하여 적용되며, 따라서 각 회원국의 헌법이나 주헌법 조항들에 영향을 준다. 예컨대 정부의 신용차입 등에 관하여 영향을 줄 수 있으며, 이 때 명시적인 헌법개정이 없이도 헌법개정의 효과를 갖게 되는 것이다.⁴³⁾ 연방국가 형태의 국가인 경우에는 연방정부가, 그 밖에는 중앙정부가 유럽공동체에 대하여 책임을 진다.

3. 오스트리아

오스트리아는 1999년 두 가지 영역단체협약(Vereinbarung der Gebietskörperschaften)을 체결하였다. 하나는 연방과 주, 지방자치단체간 협의

42) 위원회의 유럽공동체 내 적극적인 수호자역할에 대해서는 정문식, 유럽헌법의 수호자, 헌법학연구 제14권 제3호, 2008, 144-146면 참조.

43) Siekmann, in: Sachs, GG, 5.Aufl., 2009, Art.115, Rn.17.

체제와 장래 안정협약에 관한 협약으로서,⁴⁴⁾ 1999년 1월 15일부터 발효되었다. 여기에는 새로운 입법을 통해 발생하는 의무와 비용은 원칙적으로 (연방이든 주이든 지방자치단체이든 간에) 법률을 제정하는 단체가 부담하는 것을 주요 골자로 한다.

다른 하나는 소위 오스트리아 안정협약(Stabilitätspakt)으로서, 연방과 주, 지방자치단체 간에 예산집행에 있어서 협력을 규정한 것이다.⁴⁵⁾ 이 협약에서는 연방 대 주 또는 지방자치단체 간에 적자규모의 분배를 90:10으로 규정하고 있다. 제재조치의 부담에 대해서는 원인제공자가 부담하는 것을 원칙으로 규정하고 있다.

VII. 유럽공동체조약상 재정적자 규율을 통한 시사점

이상에서 유럽연합내 각 회원국들의 예산정책 통제를 통한 법적 상황을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 일반적인 경제정책에 있어서 예산정책은 중요한 영향력을 갖는다는 점이다. 따라서 우리 헌법체제에 예산이나 재정관련 조항은 국가경제에 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 한다.

둘째, 예산정책은 경제정책에 영향을 미치지만, 전적으로 자율적인 경제활동에 의해 해결되는 것이 아니라, 정치적인 요인이 강하게 작용할 수 있으므로, 정치적 영향력이 경제에 미치는 효과를 어떻게 규율할 것인가가 중요한 요점이 된다. 예산정책에 있어서 정치적 개입의 여지를 많이 남겨둘 수록 경제에 대한 정치적 통제의 힘이 비례적으로 증가하기 때문에, 이에 대한 평가를 긍정적으로 할 것인지, 부정적으로 할 것인지 먼저 확정해야 한다.

44) BGBl. I, Nr.35/1999.

45) BGBl. I, Nr.101/1999.

셋째, 예산측면에서 유럽연합체제처럼 안정지향적 입장을 취한다면, 구체적인 소위 총량적 재정규율제도의 도입에⁴⁶⁾ 대해서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

넷째, 다만 재정규율제도를 헌법상 도입하더라도, 예컨대 예산편성과 국가채무에 대한 구체적인 경제적 수치상 통제나 제시 등은, 재정 운용의 투명성이나 정책의 신뢰성, 민주적 통제가능성에 대한 긍정적 효과를 기대할 수 있지만, 경제적 수치에 관한 엄격한 적용이나 해석은 다른 한편 유연한 위기상황의 대처나 경제의 활력 유지 등에 대해서까지 긍정적으로 작용하기는 어려울 수 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 구체적인 경제적 수치의 제시가 바람직한 면이 있으나, 부정적인 효과도 감안하여 예외적인 상황에까지 너무 엄격한 해석과 적용을 하는 것은 경계할 필요가 있다.

다섯째, 유럽공동체조약처럼 일반적인 원칙은 헌법에서 정하고, 구체적인 규율내용에 대해서는 국가재정법 등 일반법률을 통해 단기 혹은 중기적으로는 변동 가능한 경제상황에 대응할 수 있는 체제를 고려해 볼 수 있다.

46) 이에 대하여는 최광, 헌법의 경제 및 재정 관련 조항 개정과 국가재정법의 개정에 관한 연구, 2007, 128면 이하 참조.

[참조조문]

유럽공동체조약

제104조 (1) 회원국은 과도한 재정적자를 피한다.

(2) 위원회는 중대한 오류를 확인하기 위하여, 회원국 예산상황의 변동과 정부부채의 현황을 검토할 수 있다. 특히 위원회는 다음 두 가지 기준에 근거하여 예산원칙의 준수여부를 심사한다.

a) 국내총생산에 대한 계획상 또는 실제 정부적자의 비율이 기준치를 초과하는지 여부, 다만

- 비율이 상당히 또는 지속적으로 하락하여 기준치에 근접하였거나

- 비율이 예외적으로 그리고 일시적으로 초과하였지만 기준치에 근접하여 그 수준을 유지하는 경우는 제외하며,

b) 국내총생산에 대한 정부부채 비율이 기준치를 초과하는지 여부, 다만 비율이 충분히 감소하여 만족할 정도로 기준치에 근접한 경우는 제외한다.

기준치는 본 조약에 부속된 과도한 재정적자에 관한 의정서에 구체적으로 규정한다.

(3) 회원국이 하나의 또는 모든 기준치를 준수하지 않은 경우, 위원회는 보고서를 작성한다. 이 보고서는 정부적자가 정부투자지출을 초과하였는지 여부, 해당 회원국의 중기 경제상황과 예산상황을 포함한 그 밖의 모든 관련 요소들을 검토한다.

위원회는 기준의 충족여부와 관련 없이, 과도한 재정적자를 초래할 위험이 있다고 판단되는 경우에도 보고서를 작성할 수 있다.

- (4) 제114조에 근거하여 구성된 위원회(경제재정위원회)는 위원회 보고서에 대하여 의견을 제출한다.
- (5) 회원국에 과도한 재정적자가 발생했거나 발생할 수 있다고 판단한 경우, 위원회는 이사회에 의견을 제출한다.
- (6) 이사회는 위원회의 권고에 따라, 해당 회원국이 제시하는 견해들을 고려하여 전체상황을 심사한 후에, 과도한 적자가 있는지 여부에 대하여 가중다수결로 결정한다.
- (7) 제6항에 따른 과도한 재정적자가 확정되면, 이사회는 해당 회원국에 적자상황을 일정한 기간 내에 해결하도록 권고한다. 이 권고는 제8항의 경우가 아니면 공개하지 않는다.
- (8) 지정된 기간 내에 효과적인 조치가 취해지지 않았다고 확인되면, 이사회는 권고를 공개할 수 있다.
- (9) 회원국이 이사회에 권고를 계속해서 따르지 않을 때, 이사회는 회원국에게 적자개선을 위해 필요하다고 판단되는 조치를 일정한 기간 내에 취하도록 통지할 것을 결정할 수 있다. 이 때 이사회는 해당 회원국의 대응노력을 평가하기 위하여 구체적인 기간마다 보고서를 제출하도록 회원국에게 요구할 수 있다.
- (10) 제226조, 제227조에 따른 제소권한은 본조 제1항 내지 제9항에 대해서는 행사할 수 없다.
- (11) 회원국이 제9항에 따른 결정을 이행하지 않을 때, 이사회는 다음의 조치, 즉
- 채권과 유가증권 발행 이전에 이사회가 상세하게 규정한 추가정보를 공표하도록 해당 회원국에게 요구,
 - 해당 회원국에 대한 대출정책을 검토하도록 유럽투자은행에게 요청,
 - 과도한 재정적자가 해소되었다고 판단될 때까지, 적정금액을 무이자로 공동체에 예치하도록 해당 회원국에 요구

- 적절한 과태료 부과

등의 조치를 취하거나 경우에 따라서는 강화하도록 결정할 수 있다. 이사회의장은 결정사항을 유럽의회에 통지한다.

(12) 과도한 재정적자가 해소되었다고 판단된 경우, 이사회는 제6항 내지 제9항, 제11항 등에 의거했던 조치들의 일부 또는 전부를 철회할 수 있다. 이사회가 권고를 공개한 경우에는, 제8항에 따른 결정을 철회하는 즉시 해당 회원국에 과도한 재정적자가 더 이상 존재하지 않음을 공표해야 한다.

(13) 제7항 내지 제9항, 제11항, 제12항에 따른 이사회 결정은 위원회의 권고에 따르며, 제205조 제2항에 따라 해당 회원국을 제외한 회원국 2/3이상의 다수결로 의결한다.

(14) 본조에 규정된 절차의 집행에 관한 그 밖의 내용은 본 조약에 부속된 과도한 재정적자에 관한 의정서에 규정한다. 이사회는 위원회의 제안에 따라, 유럽의회와 유럽중앙은행의 청문회를 거쳐 상기 의정서를 대체하는 규정들은 만장일치로 정할 수 있다. 이사회는 본조의 그 밖에 규정들을 제외하고, 1994년 1월 1일 이전에, 위원회가 제안하고 유럽의회의 청문회를 거쳐 가중다수결로 상기 의정서 집행을 위한 개별적인 내용과 규정을 정할 수 있다.

과도한 재정적자에 관한 의정서

조약체결당사자들은 유럽공동체설립조약 제104조에 규정된 과도한 재정적자에 관한 절차의 세부규정을 확정하기 위하여, 유럽공동체설립조약에 부속하는 이하의 규정들에 대하여 합의하였다.

제 1 조 (제104조 제2항의 기준치)

본 조약 제104조 제2항에 언급된 기준치는 다음과 같다.

- 계획상 또는 실제 재정적자가 국내총생산(GDP)의 3%,
- 시장가격으로 공공채무상태가 국내총생산의 60%

제 2 조 (개념정의)

본 조약 제104조와 본 의정서에서

- “공공(öffentlich/execssive)”이란 유럽전체 거시경제적 평가에 있어서 국가 즉 중앙국가(중앙정부), 주정부나 지방정부 또는 사회보험단체에 속하는 것으로서, 상업적인 이전행위(Transaktionen) 성격은 제외되며,
- “적자(Defizite/deficits)”란 유럽전체 거시경제적 평가에 있어서 재정적자(Finanzierungsdefizit/net borrowing)이며,
- “투자(Investitionen)”란 유럽전체 거시경제적 평가에 있어서 순 설비투자(Brutto-Anlageinvestitionen)를 의미하며,
- “채무상태(Schuldenstand)”란 제1문의 국가영역 내에서 연말 국채의 전환 후에 명목상 가치에 따른 순채무상태를 의미한다.

제 3 조 (국가영역에서 적자)

과도한 재정적자 절차의 효력을 보장하기 위하여, 회원국의 정부가 본 절차에서 제2조 제1문의 국가영역 내 적자에 대한 책임을

부담한다. 회원국은 예산영역에 있어서 국내 절차를 마련하고, 본 조약에서 발생하는 예산영역에 대한 의무를 이행할 수 있도록 보장한다. 회원국은 예상된 또는 실제 적자와 채무상태에 대하여 위원회에 즉시 정기적으로 통지한다.

제 4 조 (통계자료에 대한 권한)

위원회는 본 의정서를 적용하는데 필요한 통계자료에 대해서 권한을 갖는다.

독일의 재정헌법

홍 성 방

[서강대 법학전문대학원 교수]

I. 서론

국가는 국민과 영토로 구성된 조직인 동시에 제 가치의 질서이기 때문에¹⁾, 국가에게는 한 마디로 국민의 공통된 바람을 충족시켜야 할 과제, 즉 국민 개개인의 인간존엄을 실현시켜야 할 과제가 부과되어 있다고 보아야 한다. 인간존엄의 실현을 위해서는 국가가 과거에 이룬 바를 계속하여 유지할 것과 국가가 과거에 이루지 못한 것과 현재 이루어가는 중에 있는 것을 현재와 미래에 이룰 것이 요구된다. 전자의 대표적인 예가 정치적 통합이라면 후자의 대표적인 예로 사회적 정의의 실현과 인간다운 환경보호를 들 수 있다. 이 양자는 양자택일(兩者擇一)적 관계에 있지 않고 상호보완관계에 있다.

국가는 이러한 과제를 실현함에 있어 법이라는 객관적 척도와 돈이라는 물질적 수단을 사용한다. 현대국가가 법치국가이면서 동시에 조세국가이자 재정국가일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 달리 표현하면, 현대국가는 법에 의하여 국민에게 재정적 부담을 지우고, 국민으로부터 징수된 세금에 의하여 국민의 공통된 바람인 국민 개개인의 인간의 존엄을 실현하는 존재로도 표현할 수 있다. 그러한 한에서 재정사항은 한 국가의 기본법인 헌법의 중요부분이 된다.

따라서 근대산업국가에서는 국가의 예산정책에 대한 ‘윤곽규정들’(Rahmenbestimmungen)이 경기정책과 구조정책이라는 전체경제목표설정에 첨가된다. 재정헌법은 다양한 공적 과제의 주체들이 활동할 수 있는 토대와 더불어 전체 경제조직과 사회조직을 위한 토대를 보장한다. 공적 과제를 수행하는 주체들이 활동할 수 있도록 충분한 재정자금이 확보되지 못한다면 헌법과 국가영도라는 정치목표는 실현될 수 없거나 충분히 실현될 수 없다.

1) 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 12·13쪽.

재정헌법은 연방국가를 구성하는 핵심문제이기²⁾ 때문에 정치적으로 매우 중요한 의미를 가진다. 기본법의 재정헌법규범들은 연방국가질서의 중추적 지주(支柱)를 이룬다. 재정헌법은 ‘전체국가’(Gesamtstaat)와 ‘구성국가들’(Gliederstaaten)이 국민경제의 수익(Ertrag)에 정의롭게 참여하게 하는 재정질서를 확보하여야 한다.³⁾ 구성국가는 충분한 재정확보를 기반으로 해서만 자신의 국가성을 발현할 수 있기 때문에 국민경제의 수익에 대한 참여는 연방국가가 기능하기 위한 필수적 전제를 이룬다.⁴⁾ 연방국가의 헌법이 연방과 지방(支邦)들의 재정적 요구를 규율하지 않으면, 연방국가를 구성하는 지방들이 마음대로 처리할 수 있는 재정원(財政源)을 무질서하게 압류하려는 위험이 사실화될 수도 있다. 형편이 좀 더 나은 경우라 하더라도 연방과 재정력이 풍부한 지방들이 재정력이 취약한 지방에 대하여 정당화 될 수 없는 불이익을 가하는 재정원배분에 합의할 수도 있다. 그리고 형편이 좀 더 나쁜 경우에는 시민들에게 과중한 부담을 지우는 잠재적 수익원을 둘러싸고 치열한 경쟁이 벌어질 수도 있다.

이러한 문제들을 정의롭게 규율하기 위하여 독일기본법은, 제국재정에 대하여 5개의 규정만⁵⁾을 두었던 1871년의 제국헌법이나 비교적 자세한 규정을 두었지만⁶⁾ 재정제도에 관하여 독자적인 장을 가지고 있지 않았던 바이마르헌법과는 달리, 그 제10장에 독립적인 장을 두어 재정제도에 대하여 규정하고 있다.

2) W. Gerloff, *Die Finanzgewalt im Bundesstaat*, 1948, S. 28. 이를 K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl.(1991), S. 104(Rdnr. 254)는 “재정제도는 연방국가질서에 있어서 결정적인 중요성을 갖는다. 연방국가질서의 작용은 궁극적으로는 연방과 지방이 원칙적으로 재정상 상호 독립되어 있다는 데에 달려 있다.”라고 표현한다.

3) BVerfGE 55, 274(300).

4) BVerfGE 72, 330(388).

5) Art. 69 bis 73 RV.

6) Art. 8, 11, 83, 84, 85 bis 87 WRV.

독일의 경우 재정헌법을 둘러싼 논의는 1970년대 말까지 그 형성에 치중하다가 1980년대 초부터는 그 해석으로 중점이 바뀌는 양상을 보여주고 있다. 그 이유는 기본법이 제정된 1949년 이후 수많은 논쟁이 있었음에도 불구하고 재정원의 배분에 대하여 대체적인 합의가 이루어졌으나 그 후 공적 재정의 부족현상이 계속됨에 따라 그 문제의 해결을 위하여 연방헌법재판소에 소를 제기하게 되었기 때문이다.⁷⁾ 재정헌법의 문제는 어느 정도 재판에 의한 사후심사의 대상이 아니라는 학자들의 견해도 불구하고,⁸⁾ 연방헌법재판소는 1975년 3월 4일의 판결⁹⁾ 이후 재정헌법도 헌법재판의 대상이라는 것을 확인하였고, 재정헌법의 규범적 내용을 ‘윤곽질서’(Rahmenordnung),¹⁰⁾ Gesetzgebungsvorgabe¹¹⁾로 보고 재판의 대상으로 보고 있다.

그러나 이 연구는 독일의 재정헌법을 둘러싼 논의의 변천과 그 내용을 살피는데 그 목적이 있지 않다. 오히려 이 연구는 독일의 재정헌법에 대한 것이기 때문에, 아래에서는 재정헌법 일반, 기본법의 재정헌법, 기본법의 예산헌법을 주로 고찰대상으로 하여 살피되 기본법에 규정된 사항들이 법률차원에서는 구체적으로 어떻게 형성되어 있는가를 함께 살피고, 이러한 고찰이 우리 재정법의 개선을 위하여 시사하는 바가 무엇인가를 서술하고자 한다.

물론 독일은 우리나라와는 달리 연방국가구조를 취하고 있기 때문에 재정문제에 대한 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는

7) J. Wieland, Finanzverfassung, Steuerstaat und föderale Ausgleich, in: P. Bdura/H. Dreier (Hrsg.), *Festschrift für 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, 2. Bd., 2001, S. 771ff.(772).

8) 예컨대 K. H. Friauf, öffentliche Haushalt und Wirtschaft, *VVDStRL* Heft 27(1969), S. 1ff.(38); P. Lerche, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: *Festschrift für Friedrich Berber*, 1973, S. 299ff.(314); H. Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* n.F. 96/1, 1978, S. 135ff.; F. Ossenbühl, *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, 1984, S. 92ff. 참조.

9) BVerfGE 39, 96(109).

10) BVerfGE 72, 330(388ff.).

11) BVerfGE 93, 121ff.

없다. 그러나 재정문제의 근원으로 종종 지적되고 있는 항구적인 예산팽창, 그에 따른 재정수지적자 및 국가채무급증 등의 현상은 한 국가에 국한되지 않는 공통점을 가진 현상이며, 그러한 한에서 독일의 재정문제에 대한 대처방안은 우리의 문제를 해결하는 데는 도움이 될 것이라고 생각한다.

따라서 이 연구에서는 독일의 재정헌법 중 연방국가구조에서 오는 부분에 대해서는 비교적 간단하게 고찰하는 대신 예산헌법에 치중하여 우리에게 주는 시사점을 찾아내는 방법으로 진행하려고 한다. 이렇게 예산헌법에 치중하는 이유는 예산에 따라 조세가 부과된다는 점에서 예산에 대한 부분이 선결부분일 뿐만 아니라, 조세와 관련된 부분은 독일이 연방국가체제를 취하고 있다는 점에서 우리와는 다른 관점에서 고찰해야 할 부분이 많기 때문이다. 물론 연방국가인 독일의 연방과 지방의 관계는 단일국가인 우리의 중앙정부와 지방자치단체와는 그 구조가 다르다. 그러나 독일의 연방과 지방과의 관계에서 우리의 중앙정부와 지방자치단체의 관계에 원용될 수 있는 부분에 대해서는 비교적 자세하게 다룰 것이다.

II. 재정헌법의 개념

독일에서 재정헌법이란 개념은 1949년 이후에야 비로소 국법문헌의 확실한 구성부분이 되었다.¹²⁾ 재정헌법은 재정제도를 규율하는 성문헌법과 불문헌법상의 모든 규정을 총칭한다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면 재정헌법을 어떻게 볼 것인가와 관련해서는 최광의로 이해하는 입장, 광의로 이해하는 입장, 협의로 이해하는 입장 등 견해가 대립되어 있다.

12) Fr. Klein, Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: E. Benda/W.Maihofer/H.-J. Vogel(Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1984, S. 863ff.(863).

최광의설의 입장에서는 재정제도의 개념에 화폐제도 질서를 포함시킨다. 이러한 입장을 대표하는 학자로는 H. Görg과 K. M. Hettlage가 있다. H. Görg는 “재정헌법은 성문헌법 또는 불문헌법의 본질적 구성부분으로서 화폐제도, 공적 과세의 담당자에게 공적 수입과 공적 지출을 배분하는 것을 포함하여 공적 수입과 지출의 영역에서 입법, 집행 및 사법과 관련된 제규범의 총체를 포함한다.”¹³⁾고 한다. 또한 K. M. Hettlage는 “국법적 의미에서의 재정헌법을 화폐제도질서와 국가의 예산운용, 재산운용, 채무운용 및 특히 조세제도의 기본질서영역 내에서 재정과정을 포함하는 헌법규범의 총체”로 이해한다.¹⁴⁾¹⁵⁾

이러한 최광의설에 대하여 광의설은 재정제도의 개념에 화폐제도를 포함시키는 것을 반대한다. 광의설은 예컨대 전체경제의 평형을 배려하는 것에서 보듯이 연방은행이 재정제도의 영역에서 과제를 수행하는 것을 인정하면서도 기본법에 따를 때 화폐제도는 헌법적으로 규율되어 있지 않고(기본법 제73조 제4호) 단순입법에 위임되어 있다고 한다.¹⁶⁾ 광의설을 대표하는 학자는 K. Stern이며, 그는 재정헌법을 “공적 재정관리, 즉 연방국가의 분배를 포함하는 국가적 재정고권, 전체경제의 평형에 대한 의무를 포함하는 국가예산제도 및 조세제도의 기본질서에 관련된 제 헌법규범의 총체”¹⁷⁾로 정의하며, 많은 학자들이 이에 동의하고 있다.¹⁸⁾

13) H. Görg., Art. “Finanzverfassung, Finanausgleich”, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 681ff.(681).

14) K. M. Hettlage, *Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung*, *VVDStRL* Heft 14(1956), S. 2ff.(3).

15) K. Ulsenheimer, *Untersuchungen zum Begriff “Finanzverfassung”*, 1969, S. 132도 화폐제도를 재정헌법의 내용으로 이해한다.

16) Fr. Klein, (주 12), S. 863.

17) K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 1012.; Br. Schmidt-Bleibtreu/Fr. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl.(1980), S. 1012.

18) 예컨대 최광의설의 입장을 취했던 K. M. Hettlage는 견해를 바꾸어 “어떤 국가의 재정헌법은 국가재정질서의 기반을 규율하는 전체헌법의 한 부분이다. 특히 연방국

이에 대하여 재정헌법을 협의로 이해하는 경우에는 광의설이 이야기하는 재정헌법을 좁은 의미의 재정헌법과 예산헌법으로 나누어 전자만을 재정헌법으로 본다. 이 경우 좁은 의미의 재정헌법은 “기본법에 규율되어 있는 (입법, 행정 및 사법에 의하여 행사되는) 국가적 재정고권과 그에 대한 국가적 분배, 지방자치단체에 대한 그 보장 및 조세제도에 대한 기본질서”¹⁹⁾를 의미한다. 그에 반하여 예산헌법은 헌법적으로 보장되고 담보된 국가예산법의 제 원칙을 의미한다.²⁰⁾

Ⅲ. 재정헌법

1. 재정헌법의 주요문제

재정헌법의 중심문제는 특정의 과제와 그 과제로부터 발생하는 재정적 부담을 특정의 과제수행자에게 할당하고 그러한 재정적 부담을 전체 공적 수입에서 충당하는 것이다. 재정헌법은 연방국가에서는 더 나아가서 전체국가와 구성국가들의 정치적 비중을 결정한다. 그리고 제1차 세계대전이 결과 생겨난 경제적 상황들 때문에 제 지방의 재정 수요보다 라이히의 재정수요가 우위를 점하게 되었다. 제2차 세계대전 이후에도 유사한 현상이 재현되었다.

가의 경우 전체국가와 구성국가들 사이의 재정적 관계가 재정헌법에 속하며, 그리고 윤곽규정들에서는 지방자치단체, 지방자치단체연합 및 사회보험주체들과 같은 그 밖의 공공단체의 재정의 기반이 또한 재정헌법에 속한다. 조세입법, 공적 과세의 담당자에 대한 조세수입의 배분 및 국가의 예산관리, 재산관리, 채무관리가 재정헌법의 대상이다.”라고 한다(K. M. Hettlage, Art. “Finanzverfassung und Finanzverwaltung”, in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 605ff.(605f.). 그리고 직접적으로 재정헌법에 대하여 이야기하고 있지는 않지만 재정정책의 대상을 공적 재정관리, 국가, 지방(支邦), 지방자치단체, 공적 자금 및 공공단체의 예산으로 보면서(Sp. 248), 재정정책의 주요영역으로 예산, 조세, 공채, 공기업, 재정균형을 들고 있는(Sp. 251ff.) Ch. Smekal, Art. “Finanzpolitik”, in: *Katholisches Staatslexikon*, 1964, Sp. 248ff.도 광의설의 입장에 속한다고 할 수 있다.

19) K. Stern, (주 17), S. 1061.

20) Fr. Klein, (주 12), S. 863f.

공적 과제와 그에 대한 자금조달을 어떤 형식과 어느 정도로 할 것인가에 대한 정치적 기본결정이 개별적 과제와 그 수행자들 상호간의 서열을 결정하는 것은 아니다. 재정헌법의 관점에서 볼 때 모든 공적 과제와 그 수행자는 원칙적으로 등가(等價)이다. 그러한 평가만이 연방적 국가질서라는 헌법의 기본결정과 지방과 지방자치단체에 의해 국가과제를 수행하도록 한 헌법의 기본결정과 일치한다. 이러한 정치적 긴장관계가 성립하여 있는 장(場)에서 재정헌법은 상호관계를 충족시키고 ‘연방우호적 태도의 원칙’(Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens)²¹⁾을 고려하는 해결책을 찾지 않으면 안 된다. 그러한 목적을 달성하기 위해서는 끊임없이 변화하는 정치적 목표에 적응하는 것을 용이하게 하는 신축적 규정이 요구된다. 과제수행자의 재정수요는 결코 고정된 질서 속에 최종적으로 규정될 수 없는 성격을 가진다. 어쩌면 최종적인 재정균형은 그 자체로서 논리적 모순일지도 모른다. 일정한 시간적 간격을 두고 재정문제는 정치적·경제적 상황의 변화에 적응할 수 있도록 새롭게 결정되지 않으면 안 된다. 그리고 이를 위해서는 재정헌법에 적합한 절차규정과 방향정립자료가 확정되어야 한다. 따라서 그에 상응하는 ‘심사조항’(Revisionsklausel)은 필수적이고 지극히 중요한 재정헌법의 구성부분이다. 그러나 재정결정은 단순입법에 의하여 가능할 수 있어야 한다. 따라서 그러한 부분을 개정절차가 어렵도록 헌법에 고정시켜놓으면 연방국가의 재정체계를 불균형에 이르게 하고 경직시킬 수도 있다.²²⁾

21) BVerfGE 4, 15(140). 연방우호적 태도의 원칙은 불문헌법의 원칙으로서 흔히 ‘연방충성’(Bundestreue)으로도 불리어진다. 이 요청에 따르면 헌법은 전체국가와 구성국가에 대하여 국법상의 의무를 외관상 정확하게 이행할 것을 요구할 뿐만 아니라 연방우호적인 선린관계(善隣關係)를 부단하게 추구하고 확립할 것도 요구한다. 즉 적대적 태도는 그 일방당사자가 형식적인 실정법을 원용한다 할지라도 위헌일 수 있다(K. Hesse, 주, S. 108, Rdnrn. 268ff.). 이 원칙에 대하여 더 자세한 것은 H. W. Bayer, *Die Bundestreue*, 1962; H. Bauer, *Die Bundestreue*, 1992 참조.

22) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 606.

2. 재정헌법의 역사

1850년의 프로이센 헌법과 마찬가지로 1871년의 비스마르크헌법도 재정제도에 관한 독립된 장(章)을 두었다. 그러나 1919년의 바이마르 헌법은 재정법과 예산법의 제 원칙을 라이히행정에 관한 장에서 함께 다루었다(제82조 - 제87조).

나치정권 하에서는 라이히의 연방국가적 성격이 제거되었다. 1934년 1월 30일자 라이히신설법률은 지방의 주권을 박탈하여 지방을 라이히 정부에 편입시켰다. 이로써 재정균형은 특별한 국법적 문제로서는 더 이상 문제가 되지 않게 되었고, 재정균형을 규정하는 대신 순기술적 분배방법에 대한 규정을 두었다.²³⁾ 이로부터 우리는 단일국가의 경우 좁은 의미의 재정헌법은 커다란 문제가 되지 않는다는 사실을 알 수 있다.

1945년 제3제국의 붕괴 후 재정수요를 해결하기 위하여 우선 미봉책으로 지방법(支邦法)에 의한 해결방법이 채택되었다. 점령군 측에서는 1948년 런던결정에서 ‘기본법제정회의’(Der Parlamentarischer Rat)를 통한 헌법제정방침을 확정지었다. 점령군 측은 가능한 한 연방의 영향력을 제한하면서 지방에 일방적으로 유리한 재정헌법을 관철시키고자 하였다.

그럼에도 불구하고 기본법의 아버지들은 처음부터 연방과 지방의 독자적 국가성(國家性)은 재정헌법을 어떻게 규정하느냐에 결정적으로 좌우된다는 것을 인식하고 있었다.²⁴⁾ 그렇기 때문에 기본법제정회의는 연방영역 내에서 경제분야의 통일과 생활관계의 조화를 보장하는 경제·재정에 대한 기본질서를 마련하고자 노력하였다. 그러한 노력이 성공했다면 3단계 연방재정행정의 유지에도 기여했을 것이나, 그

23) F.-J. Strauss, *Die Finanzverfassung*, 1969, S. 24f.

24) K. Vogel/P. Kirchhof, *Bonner Kommentar*, Vorb. zu Art. 104a-115, Rdnrn. 60ff.

러한 노력은 점령군 측의 반대로 끝내 무산되었다. 또한 점령군 측은 연방과 지방간의 수직적 재정조정과 부담조정에도 반대하여 재정능력이 풍부한 지방과 재정능력이 취약한 지방간에 수평적 재정조정을 강요하였다. 이러한 사정 때문에 기본법 제10장 재정제도의 중요부분은 의식적으로 잠정적 성격을 띠지 않으면 안 되었다.

독일에서 재정제도에 대한 개혁은 1955년 12월 23일²⁵⁾과 1969년 5월 12일²⁶⁾ 및 2006년 6월 30일²⁷⁾ 등 세 차례에 걸쳐 행해졌다. 기본법의 성립사에서 연방과 지방 사이의 세원(稅源)의 분배를 두고 벌어진 논쟁 때문에 전체 기본법이 수포로 돌아갈 뻔 했다²⁸⁾는 것은 널리 알려진 사실이다. 경험적으로 연방국가의 재정제도에서 특히 논란의 대상이 되는 영역, 즉 연방과 지방간의 세원분배문제는 두 차례나 미루어지다 1955년에 제1차 개혁이 이루어졌다. 제1차 개혁은 기본법 공포시 기본법제정회의에 의하여 후일의 연방법률에 유보된 위임을 실행한 것이다. ‘재정기본법’(Finanzverfassungsgesetz)은 소득세와 법인세를 연방과 지방의 ‘공동조세’(Gemeinschaftssteuer)라고 규정함으로써 매우 중요한 조세수입을 분배하였다. 이러한 맥락에서 동법은 과제책임(Aufgabenverantwortung)과 지출책임(세출책임) 연결원칙, 즉 행정책임과 재정책임 연결원칙을 정립하였고, 지방간의 재정조정에 대하여 새로운 질서를 부여하였다. 동법에서는 오스트리아의 선례에 따라 ‘재정헌법’(Finanzverfassung)이란 용어를 사용하였다.

1969년 5월 12일의 제2차 개혁은 1949년 이후의 경제적·사회적·기술적 조건의 변화와 기본법 제정시 인식하지 못했던 국제관계의 변화에 적응하려는 것이었다. 우선 이곳에서는 오스트리아식 재정헌법이란 용어사용을 중지하고, 스위스에서 받아들였고 그동안 일반적이

25) BGBl. I S. 817.

26) BGBl. S. 357, 359.

27) BGBl. I S. 2034.

28) H. Höpker-Abschoff, Das Finanzwesen, DÖV, 1949, S. 282ff.(282).

었던 ‘재정조정’(Finanzausgleich)이란 용어를 사용하기 시작했다. 그러나 재정조정이란 개념은 Hensel²⁹⁾의 연구에 따라 1923년 제국법에서 이미 도입된 바 있었고, 그 당시 사람들은 재정조정을 재정영역에서 발생하는 연방국가의 문제로 이해하였다. 그러나 1932년 Popitz의 전문가의견서³⁰⁾가 미래의 재정조정은 라이히, 지방, 지방자치단체의 문제라는 것을 밝힌 이후, 재정조정 문제는 모든 조직된(gegliedert) 공적 단체에서 자신과 관련된 지출(부담)과 수입을 해결하기 위한 공적 과제를 분배하는 경우 문제되는 것이며, 그렇기 때문에 재정조정 문제는 전체국가와 구성국가들 사이의 관계에 국한되는 것이 아니라 지방자치단체와 사회보험담당기관까지를 포함하는 문제로 되게 되었다.³¹⁾

제2차 개혁에서 추구된 목적과 내용은 다음과 같다.³²⁾

(1) 연방과 지방간에 과제를 배분하기 위해서는 개별적인 과제수행자의 책임을 분명하게 확정하고 중첩을 회피하며, 공적 수단(자금)의 경제적 투입을 보장할 수 있는 해결책이 제시되어야 했다. 그러한 한에서 상이한 관점에서 볼 때 하나의 과제가 동시에 연방과 지방의 권한사항으로 생각되는 한 과제의 수행을 위해서 일반적으로 규율된 절차를 규정할 필요가 있었다.

(2) 연방과 지방간의 과제분리에 대한 규정은 연방과 지방의 공동계획과 공동재정부담을 통해서만 효과적으로 달성될 수 있는 그러한 과제의 경우 공동작업에 대한 헌법적 질서에 의하여 보완되어야 했다. 그 결과 공동과제가 발생하였다.

29) A. Hensel, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, 1922.

30) J. Popitz, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, 1932.

31) Görg, (주 13), Sp. 681.

32) Schmidt-Bleibtreu/Klein, (주 17), S. 1012f.

(3) 재정적 부담은 과제를 적절하게 수행하는 데 책임을 지는 과제 수행자에게 할당되어야 했다. 이러한 원칙을 일반적으로 적용하는 일은 분명한 부담배분규정들에 의해서 명백해졌다.

(4) 부담확정을 고려하면서 조세를 분배하기 위하여 변화하는 개별적 차원의 수요에 적응하고 연방과 지방 사이에 발생할 수 있는 불필요한 분쟁을 회피할 수 있는 가능한 한 지속적이고 일목요연하게 구성된 체계를 마련할 필요가 있었다.

(5) 생활관계의 조화를 유지하기 위해서 재정능력이 취약한 지방들도 자신들에게 부과된 과제를 만족스럽게 수행할 수 있는 입장에 놓여져야 했다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 재정조정이 개선되어야 했다.

(6) 조세입법과 조세행정에 대한 규정들이 변화된 조세배분과 경제적·기술적 발전의 결과 발생한 필요를 해결할 수 있도록 개정될 필요가 있었다.

(7) 지방자치단체 간의 종전의 납세력에 있어서의 차이를 동화시킴으로써 모든 지방자치단체가 확보된 재정력을 바탕으로 지역공동체의 과제를 이행할 수 있는 가능성을 가질 수 있도록 지방자치단체의 재정이 개선되어야 했다. 그와 동시에 재정관리와 관련하여 충분한 자기책임을 통하여 지방자치단체의 자치행정이 유지되도록 배려할 필요가 있었다.³³⁾

1969년의 재정개혁으로 연방국가의 원리는 재정적 부담의 배분과 임무책임의 명확한 구별을 요한다는 것이 인식되기는 하였지만, 동 개혁은 그 목적하던 바를 다 성취할 수 없었다. 더욱이 1990년대에 들어서면 연방이 적절한 임무재정조달을 고려하지 않는다면 임무와 재정조달부담을 지방과 지방자치단체에게 이양할 수 없다고 생각하기 시

33) 이러한 목적에 대하여 더 자세한 것은 BT-Drucks. 5/2861 S. 11f. 참조.

작하였다.³⁴⁾ 특히 재정조정에 관한 연방주의의 개혁이 원인이 되어 촉발된 재정조정에 관한 위헌법률심판에서 독일연방헌법재판소가 시한을 정하여 재정조정기준법을 제정하도록 하고, 이 법률을 기준으로 다시 재정조정법률을 개정하도록 한 것과 독일연방의 재정적 위기가 재정헌법에 대한 개혁논의를 재발시켰다. 그 결과 2006년 6월 30일 연방의회는 연방제개혁을 위한 기본법개정안을 통과시켰고, 개정된 기본법은 2006년 9월 1일부터 시행되고 있다. 이 개정에서 개정대상이 된 조문은 무려 25개 조문으로,³⁵⁾ 개정에 포함된 재정헌법관련 조항은 제104a조, 제105조, 제107조, 제109조 등 4개 조문이다. 제104a조에서는 제6항³⁶⁾을 신설하여 유럽연합에 대한 재정상의 부담과 관련된 연방과 주 사이의 지출부담의 원칙, 제105조에서는 제2a항에 제2문³⁷⁾을 신설하여 조세입법권의 지방이양에 관한 문제, 제107조에서는 제6문³⁸⁾을 신설하여 재정조정부분을 각각 보완하였다. 그리고 재정헌법과 밀접한 관련이 있는 경제안정성장촉진법도 2006년 10월 30일 개정되었다.³⁹⁾

3. 기본법상 재정헌법의 내용

기본법은 제104a조 내지 109조에서 연방과 지방 사이에 재정고권을 구분하고 있다.

34) 길준규·강주영, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(III), 한국법제연구원, 2008, 30쪽.

35) 2006년 개정된 독일기본법의 목록은 윤석진·이준서, 2006년 개정독일기본법의 주요내용 연구, 한국법제연구원, 2008, 특히 47-71쪽 참조.

36) “지방에게 금전의 급부, 제3자에 대한 이익이나 그에 상응하는 재화를 제공하여야 할 의무를 규정한 법률과 고유한 권한에 의하거나 연방의 위임을 받아 제3항 제2문에 따라 집행하도록 한 법률은 그 지출이 지방에 의해서 발생한 경우 연방참사원의 동의를 요한다.”

37) “지방은 부동산취득에 대한 세율을 결정할 권한을 갖는다.”

38) “부동산 취득에 관한 세금에 대해서는 세수력이 고려되어야 한다.”

39) BGBl. I, S. 2407.

(1) 과제 및 비용분담(기본법 제104a조)

기본법 제104a조 제1항은 공적 과제의 수행에 필요한 재정조달을 지배하는 원칙을 규정하고 있다. 동 조항에 따르면 기본법에 달리 규정한 바가 없는 한 연방과 지방은 각자의 업무수행에 따른 비용을 각각 부담한다. 이 규정의 의도는 공적 업무의 수행에 대한 책임의 소재를 명확히 하고 재정조달의 명확성을 기하려는 데 있다. 지출부담은 업무책임에 종속되어야 하며, 이에 대한 예외는 기본법만이 허용할 수 있다. 연방과 지방은 각자의 업무를 수행함에 있어 헌법상 독립적이다.

연방에 의해 위임된 지방행정의 경우(기본법 제85조)에 지방은 연방 업무를 수행하는 것이기 때문에 그에 소요되는 비용은 연방이 부담하여야 한다. 그러나 연방과 지방의 행정청에서 소요되는 행정비용은 연방과 지방이 각각 부담하여야 한다. 행정비용은 행정권한에 종속된다.

그러나 이에는 기본법 제104a조 제3항과 제104b조 제1항에 예외가 규정되어 있다. 기본법 제104a조 제3항에 따르면 (예컨대 주택보조비와 교육장려비와 같은) 금전급부에 관한 연방법률을 지방이 집행하는 경우 연방은 - 연방참사원의 동의를 요하는(제104a조 제4항) - 단순법률에 의해 그 급부비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. 법률의 집행에 대한 비용을 연방이 2분의 1 이상 부담하는 경우 그러한 법률의 집행은 연방의 지시를 받는 위임행정이 된다.

다음으로, 기본법 제104b조 제1항은 기본법이 그 입법권을 부여하는 한도 내에서 연방으로 하여금 전체적인 경제적 불균형을 피하기 위한 경우와 연방 내 경제적 능력의 차이를 없애기 위한 경우 및 경제성장을 촉진하기 위한 경우에 지방 또는 지방자치단체(지방자치단체조합)에 의한 특히 중요한 투자를 위해서 각 지방에 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다. 기본법 제104b조 제1항에 따라 연방이 지방에 대하

여 필요한 재정적 지원을 하는 경우 상세한 내용 특히 촉진될 투자의 종류는 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률이나 연방예산법에 근거한 행정협정으로 정한다. 그 경우 급부기간은 한정적이며, 해당 급부는 그것이 사용된 방법에 따라서 정기적으로 갱신되어야 할 뿐만 아니라, 재정지원은 그 지원비율이 매년 감소되도록 계획되어야 한다(기본법 제104b조 제2항). 기본법 제104b조 제항의 수용과정에서는 정치적으로 많은 논란이 있었다. 그러나 이 조항은 도시건설에 대한 재정지원, 병원에 대한 재정지원, 근거리교통에 대한 재정지원, 사회적 약자를 위한 주택건설에 대한 재정지원 및 주거 내에서의 에너지절약조치에 대한 재정지원을 위하여 커다란 의미를 가진다. 그러나 제104b조 제1항 때문에 공행정의 중요한 부문영역에서 업무책임에 대한 지출책임의 구속원칙은 의미를 상실하게 된다.

기본법 제109조 제1항에 따르면 연방과 지방은 각자의 예산운용에 있어 상호 자주적이고 독립적이다. 그러나 1969년 이래 이에 대해서는 중요한 예외가 있으며, 그것은 기본법 제91a조에 따른 공동사무와 기본법 제91b조에 따른 교육사업과 연구의 증진과 관련된 협력이다. 이 두개의 예외규정은 연방 전체에 대하여 의미를 가지는 중요한 지방업무에 대하여 연방과 지방의 공동으로 계획하고 재정을 조달하기 위한 것이다. 2006년 기본법 개정으로 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축이 삭제되기까지 기본법 제91a조 제1항은 연방과 지방의 공동사무로서 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축(제1호), 지역 경제구조의 개선(제2호) 및 농업구조와 연안보호(沿岸保護)의 개선을 규정하여 예컨대 1985년의 경우 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축(1.15 Mil. DM) 및 지역 경제구조의 개선(551.5 Mil. DM)에 대하여는 연방과 지방이 각각 그 경비의 절반씩(1.15 Mil. DM)을, 그리고 농업구조와 연안보호에 소요된 2.136 Mrd. DM 중 연방이 1.3 Mrd. DM을 지방이 나머지를 분담하였다. 이러한 모든 공동사무에 대하여 연방법

들은 공동사무의 특별한 목표와 범위 및 연방과 전체의 지방에게 동일한 투표수가 주어지며 4분의 3의 다수결로써 결정되는 기획위원회를 통한 대강계획의 수립을 규정하고 있다. 그리고 현재까지 연방과 지방의 합의를 강제하는 이러한 절차는 환영할만한 것으로 평가되고 있다.

또한 기본법 제91b조는 교육정책과 연구의 증진이 전체 연방영역에 대하여 가지는 중요성 때문에 연방의 협력을 필요로 하도록 규정하고 있다. 교육계획에 있어서의 협력은 1975년의 행정협정으로 규범화되었으며, 그 주된 내용은 직업교육, 교육체제와 직업체제 간의 구조문제 및 교사실업에 대한 것이었다. 그러나 정치적 이유 때문에 실제로 효과는 제한적이었다. 그에 반하여 기본법에 따를 때 지방의 전속적인 권한사항인 학술연구 계획의 증진에 있어서의 연방의 협력은 효과적인 것이었다. 1975년의 “연구증진에 관한 윤곽협정”에서 연방과 지방의 포괄적 협력과 국가적 중요성을 가지는 연구시설에 대한 연방의 재정지원을 규정하였다.

그러나 2006년 기본법개정을 통하여 기본법 제91b조는 교육계획보다는 주로 연구의 증진에 치중하는 쪽으로 개정되었다. 즉 연방과 지방은 고등교육기관 이외의 연구시설과 연구계획, 고등교육기관의 과학 프로젝트 및 연구(이에는 모든 지방의 동의가 요구됨) 및 대규모 과학 시설을 포함한 고등교육기관의 시설의 증진이 국가적 중요성이 있는 경우 상호 협력할 것을 합의할 수 있다(동 제1항). 그러나 교육과 관련하여서는 연방과 지방의 상호협력은 국제적 비교와 관련 보고서 및 권고 초안에 대한 교육체계 이행의 평가에 한정시키고 있다(동 제2항).

(2) 조세입법(기본법 제105조)

하나의 통일된 법영역과 경제영역에서 동질적인 경쟁관계와 동질적인 생활관계를 창출하기 위해서는 중요한 조세가 통일적으로 규율되

고 어디에서나 세율이 같아야 한다. 그렇기 때문에 근대 연방국가에서 조세입법권은 전반적으로 전체국가에 속한다. 또한 전체국가로부터 구성국가나 지방자치단체에 교부되는 조세에 대한 조세입법권도 전체국가에 속하여야 한다. 연방법에 의하여 지방자치단체가 세율을 독자적으로 정할 수 있는 조세(토지세 Grundsteuer), 영업세)의 경우에만 세율의 차이가 있을 수 있다. 그에 따라 기본법 제105조는 연방은 관세와 재정전매(조세)에 관한 전속적 입법권을 지며(제1항), 그 이외의 다른 세입 중 전부 또는 일부가 그에 귀속하거나 제72조 제2항의 요건이 존재하는 때에는 그에 관한 경합적 입법권을 가진다고 규정하고 있다. 이는 실제로 연방영역 내에서의 균등한 생활여건의 조성이나 전체국가적 이익을 위한 법적·경제적 통일성의 유지를 위해서 필요한 경우에는(기본법 제72조 제2항) 모든 조세를 연방법률로 규정할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 연방의 입법권한은 일반조세법, 특히 조세절차법을 포함한다.

연방의 조세입법권우위의 범위 내에서 지방과 지방자치단체는 조세징수권(Steuerfindungsrecht)을 가진다. 지방은 지역적 사항과 관련되고 전통적으로 지방자치단체에 의하여 징수되어온 지역소비세와 지출세에 대한 전속적 입법권을 가지며, 부동산 취득에 대한 세율을 결정할 권한을 가진다(기본법 제105조 제2a항). 지역소비세와 지출세에 속하는 조세로는 예컨대 유흥세, 주세(酒稅), 축견세(畜犬稅), 어업세 등이 있다.

(3) 조세분배(기본법 제106조, 제107조)

조세고권, 즉 조세를 징수할 권리와 조세수입이 궁극적으로 귀속되는 지역공동체의 수익고권은 구별되어야 한다. 조세분배에 관한 헌법 규정들은 공적 업무의 수행자가 스스로 조세권자로서 특정 조세를 징수하는가 여부를 고려하지 않고 공적 업무의 수행자에게 그 공적 과

세의 수행에 적절한 재정수단을 보장하고자 한다. 조세분배의 문제는 재정헌법의 핵심문제이다.⁴⁰⁾

연방과 조세수입 전체의 3분의 2 이상을 차지하는⁴¹⁾ 대규모조세인 소득세, 법인세 및 판매세는 연방과 지방의 ‘공동조세’(Gemeinschaftsteuer)이다(기본법 제106조 제3항 제1문). 소득세와 법인세의 수입(소득세의 경우에는 지방자치단체지분을 제한 후에 - 기본법 제106조 제5항)에 관하여는 연방과 지방이 반분(半分)한다(기본법 제106조 제3항 제2문). 판매세에 관한 연방과 지방의 몫은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 확정된다(기본법 제106조 제4항). 이 세 가지 공동조세는 전체 조세수입의 대략 76%에, 연방과 지방의 조세수입의 84%에 해당된다.

연방, 지방 및 지방자치단체에 조세수입을 분배하는 기본법의 규정은 그 범위가 넓으며 복잡하게 되어 있다. 기본법 제106조 제1항에 따르면 관세, 지방과 지방자치단체에 귀속되지 않는 소비세, 도로운송세, 자본거래세, 보험세, 어음세, 1회에 한한 재산세 및 부담의 조정을 위한 조정세, 유럽공동체 범위 내에서 과하는 공과는 연방에 귀속된다. 그러나 유럽공동체 범위 내에서 과하는 공과는 중국적으로는 유럽공동체 금고에 귀속된다. 그리고 독일의 판매세에 대한 유럽공동체의 몫은 독일의 판매세에 대한 유럽공동체의 연방 몫에서 부담된다.

그에 반하여 재산세, 상속세, 자동차세, 연방과 지방에 공동으로 귀속되지 않는 거래세, 맥주세 및 도박장의 공과는 지방에 귀속된다.

기본법은 공동조세수입에 대한 연방과 지방의 몫을 둘러싼 연방과 지방간의 정치적 논쟁을 조세연합의 유일한 유동적 부분으로서의 판매세에 대한 몫에 제한하고 있다. 판매세에 대한 몫을 할당하기 위해서 기본법 제106조 제3항은 다음의 두 가지 원칙을 정해놓고 있다.

40) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 610.

41) K. Hesse, (주 2), S.105(Rdnr. 256).

① 연방과 지방은 통상수입(通商收入)의 범위 내에서 각기 필요한 지출을 충당할 동등한 청구권을 가진다. 이 때 지출의 범위는 여러 해에 걸친 재정계획을 참작해서 정한다(동 제1호). ② 연방과 지방의 충당요구는 공정한 조정이 이루어지고, 납세의무자의 과중한 부담이 회피되고 또 연방영역에서의 생활수준의 균형이 보장되도록 상호 조정되어야 한다(동 제2호). 기본법 제106조 제4항에 따라 연방과 지방의 수입·지출의 비율이 근본적으로 변경될 경우에는 판매세에 대한 연방과 지방의 몫은 새롭게 정해져야 한다.

기본법은 지방자치단체에 대하여 각 지방이 주민의 소득세납부를 근거로 한 소득세의 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야 할 몫(15%)을 분배하고 있다. 이를 제외한 나머지 소득세수입은 연방과 지방에 각각 반분(半分)한다. 그밖에도 지방자치단체와 지방자치단체연합은 지방재정법에 정하여진 자세한 규정에 따라 소득세와 법인세에 대한 지방 몫으로부터 일정 부분을 받는다(기본법 제106조 제5항). 마지막으로 기본법은 지방자치단체에 대하여 실물세(토지세, 영업세)와 지역적 소비세 및 사치세의 수입을 귀속시키고 있다(기본법 제106조 제6항).

지방의 담세력은 2단계의 재정조정을 통해서야 겨우 지방평균의 95%에 도달할 정도로 커다란 차이가 있다. 첫 단계에서는 재정이 취약한 지방에게 연방이 보충적 할당을 하는 식으로 수직적 조정이 이루어진다. 이때 판매세 수입에 관한 지방의 몫(4분의 3)은 주민수(住民數)에 비례하여 각 지방에 귀속된다. 그리고 지방몫의 일부, 최고 4분의 1 한도 내에서 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률(재정조정법)에 의하여 지방세와 소득세 및 법인세로부터의 주민당(住民當) 수입이 지방평균 이하인 지방에 대한 추가몫이 규정될 수 있다(기본법 제107조 제1항). 둘째 단계에서는 재정력이 강한 지방과 재정력이 취약한 지방간에 재정력의 격차를 더욱 좁히기 위해 지방 사이에서 수평적 조정이 행해진다. 이를 위하여 1969년 8월 28일 연방법률인 재정조정

법⁴²⁾이 제정되어 시행되고 있었으나 독일연방헌법재판소는 1986년 6월 24일 이 법률의 중요부분인 제2장을 기본법 제107조 제2항과 합치되지 아니한다는 이유로 위헌선언하고 입법자에 대하여 늦어도 1988 회계연도 개시 전까지 새로운 입법을 할 것을 명하였다.⁴³⁾

(4) 공공의 근거리여객운송을 위한 지방에 대한 특별지원(기본법 제106a조)

1993년 신설된 기본법 제106a조는 기본법 제104a조 제1항에 대한 예외를 규정하고 있다. 동 조는 연방철도의 사영화(私營化)와 1996년 1월 1일부터 철도에 의한 근거리여객운송을 지역화한 것과 밀접한 관계가 있다. 이 영역에서는 경영비용적자가 발생한다.⁴⁴⁾ 따라서 경영비용적자에 대한 재정조정을 하려는 것이 동조의 목적이며, 이는 지하철에 의한 근거리여객운송을 포함하는 공적인 근거리여객운송과 관련된다(제1문). 자세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정해지는 바(제2문), 특히 동 법률은 지급되는 액수와 지방에 대한 분배 방법 등을 규정하여야 한다. 연방의 조세수입으로부터 지방에 지급되는 일정액은 제107조 제2항의 수평적 재정조정에서 지방의 재정력을 산정하는데 고려되지 않는다(제3문).

(5) 재정행정(기본법 제108조)

오래 전부터 연방국가에서 조세·관세행정은 전체국가와 구성국가간의 권력문제에 속한다. 그래서 대부분 다양한 종류의 조세에 대하여 두 단계 또는 세 단계로 조세행정이 분리되어온 것이 일반적이라 할 수 있다. 기본법심의과정에서 우선 기본법제정회의는 통일적인 연

42) BGBl. I S. 2354.

43) BVerfGE 72, 330ff.

44) BT-Dts. 12/6280, 9.

방재정행정을 유지할 것을 의결하였다. 그러나 점령군 측의 강력한 반대로 연방과 지방간에 재정행정을 분담할 수밖에 없었다. 재정행정은 1969년의 재정개혁법률들에 의하여, 특히 기본법 제108조의 개정과 1977년의 공과금법(Abgabenordnung = AO)에 의하여 비로소 최종적인 형태를 완성하였다. 1969년의 재정개혁은 재정행정이 분리되어 있음에도 불구하고 전체 연방영역 내에서 조세법의 균일한 적용을 보장하려는 것이었다. 그리고 이러한 목적은 기본법 제108조의 개정과 기본법 제108조에 근거한 1975년 3월 18일의 재정행정법(Finanzverwaltungsgesets)에 의하여 대체로 달성되었다.

관세, 재정전매 및 (수입품판매세를 포함하는) 소비세는 연방재정청에 의하여 징수되며(관세행정), 연방조달청장은 지방정부의 협조 하에 임명된다. 그 밖의 조세는 지방재정청이 관할하며, 지방조달청장은 연방정부의 심리를 거쳐 임명된다. 연방재정행정과 지방재정행정에 대한 자세한 사항, 그 조직 및 그들 사이의 협력에 대해서 규율하는 법으로 재정행정법이 있다. 조세법의 균일한 적용을 위하여 실제적인 의미를 가지는 것은 공동조세(소득세, 법인세 및 판매세)의 경우 지방재정청에 의한 연방위임행정이다. 이처럼 지방이 연방의 위임행정을 수행하는 경우에는 기본법 제85조45)의 제 원칙이 적용된다. 이들처럼 중요한 조세의 경우에는 통일적인 법집행·재량행사를 보장하기 위하

45) 기본법 제85조: “① 지방이 연방의 위임에 따라 연방법률을 집행할 때에는, 연방 참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 다른 규정이 없는 한 행정청의 설치하는 지방의 사항이다. 연방법률에 의하여 지방자치단체 및 지방자치단체연합이 그의 업무를 위임하는 것은 허용되지 않는다. ② 연방정부는 연방참사원의 동의를 얻어 일반행정규칙을 제정할 수 있다. 연방정부는 공무원과 사무직원의 일괄적 연수를 규정할 수 있다. 중급행정청의 장은 연방정부의 동의를 얻어 임명된다. ③ 지방행정청은 관할 연방최고행정청의 지시에 따른다. 그 지시는 연방정부가 긴급한 경우라고 인정하는 경우를 제외하고는 지방최고행정청에 대해 행해져야 한다. 지시는 지방최고행정청에 의해 집행되어야 한다. ④ 연방의 감독은 집행의 합법성과 합목적성에 미친다. 연방정부는 이 목적을 위하여 보고와 서류의 제출을 요구할 수 있고 모든 행정청에 수입자를 파견할 수 있다.”

여 연방재정장관에게 지시권이 있으며, 통일적인 법집행·재량행사에 의하여 중요한 경영심사가 가능하다.

조세행정에서 어느 정도의 가동성(可動性)을 가능하게 하기 위하여 기본법 제108조 제4항에 따라 조세행정에 있어서 조세법의 집행이 현저히 개선되거나 수월해질 때에는 연방법률로써 연방재정청과 지방행정청의 협력을 규정할 수 있다.

또한 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의하여 연방조세, 지방조세, 지방자치단체조세를 위한 통일적 조세절차법도 마련될 수 있다. 통일적인 조세절차법은 1977년 공과금법이 제정됨으로써 완성되었다. 또한 재정사법작용도 절차법에 속한다.⁴⁶⁾

IV. 예산헌법

1. 예산안의 개념

오늘날까지도 일반적으로 ‘예산안’(Haushaltsplan, Budget, Etat)은 “일정한 미래의 시기를 위하여 계획된 지출과 요구되는 수입을 원칙적으로 구속력을 가지는 예산으로 하여 그것을 규칙적인 시간적 간격 내에서 총괄적으로 예상한 것”⁴⁷⁾으로 정의된다. 물론 예산안은 승인된 기간 동안 연방이나 지방의 업무의 이행을 위하여 필요한 재정수요의 확정충족에 이용되고, 예산집행과 경제정책의 수행을 위한 근거이며, 예산안의 수립과 시행에 있어서는 전체경제의 균형의 필요성이 고려되어야 한다(예산원칙법⁴⁸⁾ 제2조).

46) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 614.

47) F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, 1929, S. 8. 여기서는 H. Görg, Art. Haushaltsrecht, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 949ff.(949)에서 재인용.

48) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. Aug. 1969 - BGBl. L S. 1237 - HGGrG.

2. 역사적 전개

예산의 역사는 헌법의 전개와 밀접한 관련이 있다. 1850년의 프로이센헌법은 국왕과 지방의회 상·하원의 동의를 필요로 하는 예산법률의 형태를 규정하였다. 프로이센의 헌법분쟁은 국왕과 국민대표 사이에 합의가 이루어지지 않을 경우 의회의 동의를 없더라도 국왕에게 그 이후에 조세를 징수하고 지출할 권한이 있다는 것을 확인하였다는 점(이른바 흄결설)에서 그 이후의 예산권의 전개에 의미를 갖는다.

입헌군주정 시대의 국법학에서는 특히 P. Laband⁴⁹⁾가 모든 국가권력은 군주에게 유보되어 있고 다만 그 행사가 헌법에 의하여 제한된다는 군주제원칙으로부터 국민대표기관은 행정행위의 하나인 예산안을 확정함에 있어 입법자의 자유를 가지고 행동하는 것이 아니라 행정적인 구속 하에서 행동한다고 주장하였다. 그 이후 Hänel, Zorn, Jellinek 등에 의하여 군주제원칙과 헌법상의 예산권을 조화시키려는 노력이 계속되었지만 이렇다 할 성과를 내지는 못하였다. 그 이유는 양자를 조화시키려는 학자들의 노력에도 불구하고 예산권을 둘러싼 투쟁은 결국 권력정치의 형태로 전개되었기 때문이다.

1871년의 비스마르크헌법 제69조에 따르면 라이히의 예산안은 라이히참사원과 라이히의회에 의결되는 법률로 확정되며, 동 헌법 제70조에 따르면 라이히 구성국가들은 주민수(住民數)에 따라 라이히수상이 공고하는 국비분담액으로부터 재정적 필요를 보충적으로 해결하였다. 라이히 예산법은 제정되지 않은 대신 프로이센의 법규정들, 특히 최고심계원에 대한 지침과 1898년의 국가예산법이 적용되었다.

1919년의 바이마르헌법은 예산에 관하여 기본적인 규정을 몇 개 두고 있었고, 헌법개정에 의하여 Erzberger의 재정개혁과 1922년에는 라

49) P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871.

이히예산법 공포가 가능할 수 있었다. 라이히예산법은 엄격한 절약의 관점에서 독일라이히 회계검사원(會計檢査院)의 설립을 포함하여 라이히예산을 모범적으로 정리하였다. 의회와 정부 간의 권한분배와 관련하여 점진적인 변화에도 불구하고 라이히정부의 예산권은 예나 지금이나 행정부의 관할에 속하는 예산영역에 대한 의회의 결정을 예외현상으로 보이게 하는 권력분립의 원칙으로부터 도출되었다(형식적 의미의 법률로서의 예산법).

나치정권 하에서는 라이히정부에 의하여 확정되는 라이히예산안과 지방의 재정고권을 폐지한 후 라이히재정장관에 의하여 재가된 지방예산법은 행정 내부적인 의미만을 가졌다.

기본법은 예산을 바이마르시대의 전통의 범위 내에서 규율하면서도 두 차례의 인플레이션 시대(제1차 세계대전 후 1923년까지의 시대와 제2차 세계대전 후 1948년까지의 시대)의 경험을 교훈삼아 기본법 제110조에서 예산상 수입과 지출의 균형을 헌법명령으로 고양시키고 있다. 재정헌법규정들은 수입평가의 기초가 되기 때문에 재정헌법규정들에 대한 개혁은 예산헌법에 대한 개혁을 수반하게 된다.⁵⁰⁾ 따라서 1969년 5월 12일의 재정제도에 대한 개혁은 예산헌법에 대한 개혁을 수반하였다.

지역공동체들의 재정정책과 재정관리를 전체경제의 목표설정 범위 내로 편입시키는 것과 관련된 윤곽규정들도 재정헌법에 속한다. 그와 동시에 일차적으로 중요한 것은 전체경제의 균형, 경기부양 및 완전고용(경제정책)을 달성하기 위하여 공적 예산관리의 효력을 극대화하는 것이다. 동일한 방향의 공적 예산관리를 보장하는데 필요한 몇몇 원칙들이 1969년의 재정개혁과 더불어 기본법 제109조에 수용되었다.

이러한 목표를 달성하기 위해서 외견상으로는 모순되는 것으로 보이는 두 가지 헌법원칙을 일치시키는 것이 요구되었다. 왜냐하면 기

50) H. Görg, (주 47), Sp. 951.

본법 제109조 제1항은 “연방과 지방은 각자의 예산운용에 있어 자주적이고 상호 독립적이다”라고 규정하고 있는 반면, 기본법 제109조 제1항은 “연방과 지방은 그 예산운용에 있어 경제전체의 균형의 요청을 고려하여야 한다”고 규정하고 있기 때문이다. 연방만이 지방의 협력 하에 경제전체의 균형에 대한 교란을 방지하는 전체경제의 목표와 조치를 규정할 능력과 의무가 있다. 연방참사원의 동의를 요하는 법률만이 지역공동체에 의한 신용제공의 예외를 제한하고 연방은행에 경기조정예비금을 적립하도록 규정할 수 있다. 여기에서 연방우호적인 행동을 할 지방의 의무가 특별한 의미를 가진다. 국가권력은 통일적이며 나누어져 있다.

공적 예산관리의 통일성을 또한 법적으로 확보하기 위해서 연방참사원의 동의를 요하는 법률에 의하여 예산법, 경기부양을 지양하는 예산관리 및 여러 해에 걸친 경제계획을 위한 원칙들이 정립될 수 있다. 그러한 원칙의 정립은 1968년 6월 8일의 경제안정성장촉진법(StabG)⁵¹⁾과 1969년 8월 19일의 예산원칙법에 의하여 수행되었다. 경제성장법에 규정된 연방, 지방 및 지방자치단체의 “동시 상호 표결에 부치는 행동”을 헌법적으로 기초하는 것과 관련된 기대는 그간의 발전으로 실망으로 변했고, 연방과 지방의 공동재정계획위원회와 여러 해에 걸친 재정계획도 전체국가의 재정관리를 효과적으로 병렬하는데 이르지 못했다. 어쨌든 이러한 개혁과정에서 수요충족 재정정책으로부터 균형재정정책으로의 재정정책의 변화가 있었던 것으로 판단된다.⁵²⁾

그리고 2006년에는 연방제개혁과 관련된 기본법 개정안을 통과시키면서 유럽공동체설립조약 제104조에 근거를 둔 유럽공동체에 대한 재정부담을 연방과 주 사이에 분배하기 위하여 제109조에 제5항⁵³⁾을 신

51) BGBl. I, S. 2304.

52) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 612.

53) “예산상의 운용의 유지를 위하여 유럽공동체설립조약 제104조에 근거하여 유럽공동체의 법률행위로 인해 발생한 독일연방공화국의 의무는 연방과 지방에 의해서

설하였다. 그리고 예산과 관련된 예산원칙법도 2006년 10월 31일 개정되었다.⁵⁴⁾

3. 예산안의 의의와 효력

예산안은 일 회계연도 또는 여러 회계연도에 걸쳐 확정된다(기본법 제110조 제2항). 지방에서도 같다. 다만 한자도시인 함부르크에서는 시민 전체(Bürgerschaft)의 결정을 거쳐야 한다. 예산안은 지출을 행하고 채무를 부담하는 행정권능을 부여한다. 예산안은 청구권이나 채무를 발생시키는 것도, 상쇄시키는 것도 아니다(예산원칙법 제3조).

예산원칙법 제3조의 내용은 전통적이고 아직도 지배적인 학설의 내용과 일치한다. 전통적이고 아직도 지배적인 학설은 재정담당권한이 있는 장관에게 부여된 예산관리적 통제를 하는데 대한 수권에 의하여, 즉 채무부담이나 지출에 재정담당권한이 있는 장관의 동의를 요하게 한 것(예산원칙법 제23조)에 의하여 지지되고 있다.

그에 반하여 최근 점차 비중을 얻어가고 있는 견해는 예산안에 원칙적인 구속력을 인정하는 F. Neumark의 예산안에 대한 개념정의를 따르면서 의회의 예산결정이 가지는 효력은 “예산안은 청구권이나 채무를 발생시키는 것도, 상쇄시키는 것도 아니다”라고 규정한 예산원칙법 제3조 제2항에 비추어볼 때 제3자에 대한 관계에서는 인정되지 않지만,⁵⁵⁾ 의회와 정부의 관계에서는 인정되어야 할 것이라고 한다. 이

공동으로 이행되어야 한다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방 법률로 정한다.”

54) BGBl. I, S. 2407.

55) 예컨대 K. Hesse, (주 2), S. 207(RdNr. 506)은 “예산안의 확정 - 단지 형식적인 의미의 교과서적인 예 - 은 확실히 국민을 구속하는 법적 질서를 만들어내지는 않는다. 그러나 예산안의 확정은 민주적 정당성에 따라, 민주적 절차를 통하여 그리고 행정부의 광범한 참여 하에서 공동체의 가장 중요한 문제들을 결정한다. 즉 다음 회계연도의 국가활동의 방향, 특히 경제·사회·국방·문화정책의 방향이 결정되고, 국가작용을 합리화하고 안정화하는 요소들이 예산의 확정에 의하여 만들어진다.”라고 말하고 있다.

견해는 삼권분립의 원칙과 의회의 권한을 침해하지 않고서도 그 성립사에 따른 수입과 목적에 따른 채무부담에 대한 해명을 구속적인 것으로 선언하고 특별한 이유에서 지출이나 채무부담에 의회의 동의를 요하게 하는(연방예산법⁵⁶⁾ 제17조 제1항, 제22조) 의회의 통제기능이 변화하였다는 것을 근거로 든다.

그와 동시에 수입과 지출의 근거가 되는 법률집행에 대한 행정의 의무는 문제되지 않는다. 그러나 환경계획이나 연방청소년계획 같은 법률로부터 자유로운 사항에 대한 계획은 현실적인 의미를 가지며, 이에 대해서는 원칙적으로 구속력을 가진다고 생각된다.⁵⁷⁾

4. 기본법상 예산헌법의 내용

기본법은 제110조 내지 제115조에서 연방의 예산운용에 관한 일반 원칙들을 규정하고 있다.

(1) 예산의 원칙

1) 일반론

예산의 원칙은 수십년의 경험에 의하여 획득된 요청이다. 예산의 원칙은 예컨대 공개성의 원칙, 완전성의 원칙, 단일성의 원칙에서 보듯이 상호 관련되어 있다. 이른바 ‘어룡신문(기자)부조비’(Reptilienponds)⁵⁸⁾는 합법적인 회계검사를 받지 않는 행정부수장의 거마비처럼 이들 원칙에 합치되지 않으나 아마도 근절되지는 않을 것으로 생각된다.⁵⁹⁾ 예산의 제 원칙에 대한 평가는 상반적이다. 이를 과대평가하는 측에

56) Bundeshaushaltsordnung vom 19. Aug. 1969 - BHO, BGBl. I S. 1284.

57) H. Görg, (주 47), Sp. 950.

58) Bismarck는 하노버 왕과 헤센 선제후로부터 압류한 재산을 그가 비밀리에 관리한 것을 비판한 자들을 ‘사악한 신문기자’라고 불렀다 한다(H. Görg, 주47, Sp. 954).

59) H. Görg, (주 47), Sp. 954.

서는 ‘개념적으로 표현된 세계적인 효력을 가진 인식’(begrifflich formulierte Erkenntniss von Weltgeltung)⁶⁰⁾이라고 하나, 이를 과소평가하는 측에서는 ‘법해석으로부터 도출되는 개념규칙’(begriffliche Regeln, aus Rechtsinterpretationen abgeleitet)⁶¹⁾이라고 한다.

2) 공개성의 원칙, 단일성의 원칙, 일년성의 원칙, 시간적 구속성의 원칙

1961년 이후 역년(曆年)과 일치하는 당해 회계연도에 예상되는 수입, 지출 및 필요한 채무부담은 모두 예산안에 포함되어야 한다. 이는 회계연도를 분리하기만 하면 예산은 여러 해에 걸쳐 편성될 수도 있다는 것을 의미한다. 하나의 행정예산·재정예산 내에 있는 부분들의 경우도 같다. 시간적 구속성의 원칙은 차기 회계연도에 ‘필수적’(geborene) 이월가능성과 ‘선택적’(gekorene) 이월가능성에 의하여 제한된다. 필수적 이월가능성은 투자를 위하여 중요하고 실제적인 의미가 있다. 단일성의 원칙은 연방기업과 특별재산의 경우에는 인도되는 것만을 필요로 한다는 사실에 의하여 완화된다.

3) 완전성의 원칙, 총액주의, 전체해결의 원칙

문제되는 기간에 대하여 예상할 수 있는 한 모든 부문은 총액으로, 즉 수입과 세출을 사전에 계산하지 않고 분리시켜 기입되어야 한다(총액주의). 모든 수입은 모든 지출을 해결하는 수단으로 사용되어야 한다. 법률에 규정이 없거나 예산안에 예외가 허용되어 있지 않은 한 수입을 특정목적을 위하여 사용하는 것은 제한된다.

4) 경제성의 원칙, 절약의 원칙, 사항적 구속의 원칙, 예산균형의 원칙

예산안의 편성과 집행에는 연방이나 지방의 공적 과제 수행에 필수적인 지출과 채무부담만이 고려된다.

60) K. Heinig, *Das Budget*, Bd. I-III, 1949-1952, Bd. 1, S. 15.

61) Recktenwald, *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*, S. 23.

경제성의 원칙과 절약의 원칙은 예산원칙법과 연방예산법에서 특히 강조되고 있다. 재정적으로 중요한 의미를 가지는 적절한 조치를 위해서 이익-비용-조사방법이 사용되어야 한다. 사항적 구속(특수성)의 원칙은 예산안에 특정된 목적을 위해서 그리고 그러한 목적이 존속하는 한에서만 지출과 채무부담을 해도 된다는 원칙이다. 동일한 장(章) 내에서 특정의 인건비는 상호적으로 또는 일방적으로 호환(互換)될 수 있다. 그밖에도 행정적으로나 사항적으로 관련이 있는 경우에는 예산안 내에서 상호적으로 또는 일방적으로 호환될 수 있다고 선언될 수 있다. 예산균형의 원칙은 헌법상의 명령이다(기본법 제110조 제1항 제3문).

(2) 예산의 편성·확정·집행, 회계검사

개별예산안과 전체예산으로 구성되는 예산안초안은 연방과 지방에서 개별예산안을 편성할 권한이 있는 장관과 그 밖의 행정청의 제안을 기초로 재무장관에 의하여 편성된다. 예산안초안을 근거로 연방정부와 지방정부는 예산법초안과 예산안초안을 결정한다. 이러한 두 과정에서 재무장관은 이의를 제기할 수 있는 권한이 있다. 연방의 경우 예산법초안과 예산안초안은 재정보고서와 함께 회계연도 개시 전에 연방참사원에 송달되고 연방의회에 제출되어야 한다. 연방과 지방에서 예산안은 법률에 의하여 확정된다. 그러나 함부르크에서는 시민 전체의 결정으로 확정된다.

예산안의 확정과정에서 연방의회는 연방정부의 동의 없이는 연방정부가 제안한 예산안상의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하거나 또는 수입감소를 포함하거나 수입감소를 초래할 법률을 의결할 수 없으며,⁶²⁾ 연방정부는 연방의회가 그러한 법률의 의결을 연기하도록 요구할 수 있다. 이 경우 연방정부는 6주 내에 연방의회에 대해 입장

62) H. Höpker-Abschoff, (주 28), S. 285에 따르면 이 규정은 영국법의 모델을 따른 것이라 한다.

을 표명해야 한다(기본법 제113조 제1항). 그럼에도 불구하고 그러한 법률이 연방의회에서 의결된 경우 연방정부는 4주 내에 연방의회에 대하여 재의결을 요구할 수 있다(기본법 제113조 제2항). 그러나 연방정부는 연방의회의 다수의 신임에 의존하기 때문에 헌법현실에서 연방정부의 동의권은 사실상 영향력을 발휘하지 못하는 것으로 평가되고 있다.⁶³⁾

예산은 연방행정청과 지방행정청이 집행한다. 예산의 집행에 있어서 연방재무장관은 특별한 지위를 가진다. 즉 예산 외의 지출과 예산초과지출은 연방재무장관의 동의를 필요로 한다(기본법 제112조 제2문). 새로운 회계연도가 시작되기 전에 예산법률이 적시에 통과되는 것이 바람직하기는 하지만 그것이 사실상 보장되는 것은 아니다. 따라서 회계연도의 종료시까지 차년도의 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않은 경우에는 연방정부는 그 법률의 시행시까지 ① 법률로 설치된 시설을 유지하고 법률로 의결된 조치를 수행하기 위하여, ② 법적 근거가 있는 연방의 의무를 수행하기 위하여 그리고 ③ 전년도의 예산안에 의해 그 액수가 이미 승인된 경우의 건축, 조달 및 그 밖의 급부를 계속하기 위하여 또는 이들 목적을 위한 원조를 지속하기 위하여 필요한 모든 경비를 지출할 권한을 갖는다(기본법 제111조 제1항) 바, 이를 이른바 긴급예산권이라 한다.

회계연도가 종료되면 연방정부와 지방정부는 모든 수입과 지출에 관해 그리고 과년도(過年度)의 자산과 채무에 관해 책임면제를 위해 결산보고를 해야 하며(재정통제), 그에는 독립된 회계검사원의 회계검사가 따른다(기본법 제114조 제1항). 연방회계검사원은 결산과 더불어 예산집행 및 경제운용의 경제성과 적정성을 심시하여 매년 연방의회와 연방참사원에 직접 결산보고를 해야 한다(기본법 제114조 제2항).

63) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 613.

(3) 공 채

기본법의 재정제도에 관한 장은 마지막으로 신용제공에 대한 윤곽 규정을 두고 있다. 기본법 제115조에 따르면 장래의 회계연도에 있어서 지출이 될 수 있는 신용차금(信用借金), 담보제공 또는 그 밖의 보장은 그 최고액이 결정되어 있거나 결정될 수 있는 연방법률에 의한 수권(授權)을 필요로 하며, 신용차금으로부터의 수입은 예산안 중에 계상(計上)된 투자지출 총액을 넘을 수 없다. 그러나 경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서는 예외가 허용된다.

그러나 이 조항에 대하여는 사실상 연방의 전체지출의 대략 15%를 차지하는 투자를 제한하는 데에는 이 규정이 별로 효력이 없을 뿐만 아니라 경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서 예외가 허용된다는 표현은 지나치게 일반적으로 표현되었다는 비판이 있다.⁶⁴⁾

V. 결 론

64) K. M. Hettlage, (주 18), Sp. 613.

참고문헌

- Bauer, H.: *Die Bundestreu*, 1992.
- Bayer, H. W.: *Die Bundestreu*, 1962.
- Fischer-Menshausen, H.: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik n.F.* 96/1, 1978, S. 135ff.
- Friauf, K. H.: öffentliche Haushalt und Wirtschaft, *VVDStRL* Heft 27 (1969), S. 1ff.
- Gerloff, W.: *Die Finanzgewalt im Bundesstaat*, 1948.
- Görg, Huber: Art. “Finanzverfassung, Finanausgleich”, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 681ff.
- ders.: Art. “Haushaltsrecht”, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 949ff.
- Heinig, K.: *Das Budget*, Bd. I,-III, 1949-1952,
- Hensel, A.: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, 1922.
- Hesse, K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl(1991).
- Hettlage, Karl M.: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, *VVDStRL* Heft(14), 1956, S. 2ff.
- ders., Art. “Finanzverfassung und Finanzverwaltung”, in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 605ff.

- Höpker-Abschoff, Hermann: Das Finanzwesen, DÖV, 1949, S. 282ff.
- Klein, Franz: Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: E. Benda/W.Maihofer/H.-J. Vogel(Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1984, S. 863ff.
- Laband, P.: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871.
- Lerche, P.: Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: *Festschrift für Friedrich Berber*, 1973, S. 299ff.
- Neumark, F.: *Der Reichshaushaltsplan*, 1929.
- Ossenbühl, F.: *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, 1984.
- Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl.(1980),
- Smekal, Ch.: Art. "Finanzpolitik", in: *Katholisches Staatslexikon*, 1964, Sp. 248ff.
- Stern, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980.
- Strauss, F.-J.: *Die Finanzverfassung*, 1969.
- Ulsenheimer, K.: *Untersuchungen zum Begriff "Finanzverfassung"*, 1969.
- Vogel, K./Kirchhof, P.: *Bonner Kommentar*, Vorb. zu Art. 104a-115, Rdnrn. 60ff.

Wieland, J.: Finanzverfassung, Steuerstaat und föderale Ausgleich, in: P. Bdura/H. Dreier(Hrsg.), *Festschrift für 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, 2. Bd., 2001, S. 771ff.