

통일재정법제연구 (Ⅳ)

독일통일에서 복지재정법제의
통합과 발전

권형돈·최유



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-②-4

통일재정법제연구 [Ⅳ]
- 독일통일에서 복지재정법제의
통합과 발전 -

권형돈 · 최 유

통일재정법제연구 [Ⅳ]
**- 독일통일에서 복지재정법제의
통합과 발전 -**

**A Study on Public Finance Legislation of
Korea Unification [Ⅳ]**
**- Integration and Evolution of Welfare Laws
in Germany Reunification -**

연구자 : 권형둔(공주대학교 법학과 교수)
Kwan, Hyung-Dun
최 유(한국법제연구원 부연구위원)
Choi, You

2012. 6. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 독일통일의 과정을 보면 통일비용의 상당부분이 복지관련 비용으로 추산됨
- 이 보고서는 법제적 관점에서 분단국가의 통일과정에서 복지제도가 갖는 의미를 헌법과 복지관련 법제의 통합과정 속에서 찾고자 함

II. 주요 내용

- 복지와 관련된 독일재정헌법의 특징과 시사점
 - 독일의 재정헌법상 재정조정은 재정조정에 대한 연방주의 원리를 구현하는 내용의 핵심이 되며, 연방과 지방의 충당요구를 통해 사회국가적 생활수준의 균형을 보장하고 있음
 - 독일의 재정연방주의 헌법모델은 재정헌법을 통해 사회복지국가를 실현하여 사회통합을 구축하는데 하나의 모델로 기능할 수 있을 것임
 - 독일 통일 당시의 수평적 재정조정정책과 수직적 재정조정정책은 정치적 통일체제뿐만 아니라 서로 다른 경제체제의 간극을 극복하기 위한 하나의 역할 모델로서 한국의 통일에 기여할 수 있을 것임

- 독일은 완전한 정치적·경제적 통일을 완수하기 위해 중단기적으로 수입관계의 발전을 위한 법률의 제정과 장기적으로는 경제력과 고용력 증진을 위한 법제를 개선해 나가고 있음 이의 전제는 사회복지국가의 근간을 형성하는 온전한 공적인 재정법질서가 됨
- 주들 간 수평적 재정조정제도와 수직적 재정조정제도는 연방 구성국들 사이에 갈등을 야기하는 요소가 되기도 하지만 사회적 복지국가의 실현을 위해 이러한 재정 부문에서 작동하고 있는 연방과 주의 협력적 의사결정 시스템에 주목하여야 함
- 결론적으로 이러한 독일의 재정헌법구조는 통일에 대응하여 복지 관련 제도와 재정을 준비해야 하는 우리 재정헌법에 모델이 됨
- 급박하게 진행된 통일과정 속에서 복지관련 법제의 통합 또한 신속하게 이루어졌음
 - 복지법제의 통합은 서독법의 동독지역으로 확대적용의 방식으로 이루어짐
 - 서독법률을 집행하기 어려운 경우나 서독법률의 문제가 있는 경우에는 잠정규정을 두어서 동독법률이 일시적으로 적용됨
 - 서독복지법제의 통합은 통일의 유인책으로서 기능하였으며 사회적 통합과 민족적 이질감회복의 제도적 기반이 됨
 - 재정적 측면에서 통일이후 발생한 실업 등의 사회적 불안요인과 추가적인 통일비용 그리고 유럽연합가입 등의 국제정치적 환경요인에 따라 독일정부는 재정긴축정책을 사용하여 통일의 후유증을 최소화 하려 함

- 통일이후 독일의 복지관련 법제는 몇 차례의 연금개혁과 하르츠 개혁을 통하여 연금체계 및 노동시작을 개혁하고 연방과 지자체의 사무배분과 재정부담 배분의 재편을 목적으로 하고 있음

Ⅲ. 기대효과

- 남북한 통일준비를 위한 법정책을 논의하고 복지관련 법제 통합에 있어서 필요한 법률정보를 제공할 것으로 예상됨

▶ 주제어 : 독일통일, 사회국가원리, 연방국가원리, 복지법제, 하르츠 개혁Ⅳ

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- The institutional integration centering on welfare-laws had played an important role in the German reunification
- The West Germany welfare system was the driving force of the reunification of Germany to the East Germans.
- The integration of the welfare system was to spend a lot of money, and that brought high unemployment rate and financial dependency.
- We will examine the integration process of the Welfare system from the unification of Germany to find the implications for unification of Korea.

II . Lessons from Other Countries

- The federalism and the principle of social state in Constitution is the basic principles of the unification of Germany
- The social welfare state is realized by the German fiscal federalism.

- The horizontal fiscal adjustment policies and the vertical fiscal adjustment policy can be a model of unification of Korea.
- The West German welfare legislation was extended to the East, and the east welfare legislation was repealed. There was a time when the East German law is applied provisionally.
- The Integration of welfare legislation gave rise to a lot of financial cost, the result of fiscal austerity policy has been used in Germany.

III. Legal Improvements

- This study would be expected to works for the supporting national financial legislative policies and promoting timely disseminations of legislative information to Korea reunification.

▶▶ Key Words : German unification, social union, system-transformation, social security system, welfare laws

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 대상과 방법	13
제 2 장 복지법제 통합의 헌법적 기초	15
제 1 절 독일에서 재정헌법의 역사적 발전과 기본원리	15
I. 재정헌법의 역사적 발전	15
II. 재정헌법에서 연방주의 원리	19
III. 재정헌법상 사회국가원리	22
제 2 절 독일 통일에서 재정헌법과 통일조약의 역할과 한계	26
I. 기본법에서 재정헌법의 기본원칙	26
II. 재정헌법에 대한 국가조약과 통일조약의 우선적 적용	32
III. 독일 통일과 재정헌법의 한계	38
제 3 장 독일통일 이후 재정헌법의 개정과 사회국가원리의 발전	47
제 1 절 경제적 문제점과 새로운 헌법질서의 형성	47
I. 독일통일 이전의 정치경제적 상황	47
II. 독일통일 이후의 정치경제적 변화	48
제 2 절 재정헌법의 개정과 목표	52

제 3 절 재정헌법 개정을 통한 사회복지국가 원리의 구체적 실현	57
I. 임무 및 비용분담(기본법 제104a조)	57
II. 조세입법과 조세분배(기본법 제105조, 제106조, 제107조)	59
III. 국가채무규율의 개정(기본법 제109조, 제115조, 제143d조)	60
IV. 예산상 긴급사태의 회피절차와 재정건전화지원금 (기본법 제109a조, 제143d조)	62
V. 고용 및 안정성 협약의 이행	63
제 4 절 소결 - 통일과정에서 재정헌법의 역할이 우리에게 주는 시사점	64
제 4 장 통일독일의 복지법제 통합과정과 발전	69
제 1 절 통일 당시의 복지법제의 전개	69
I. 복지법제 통합의 의의	69
II. 복지법제 통합의 과정	70
제 2 절 독일통일이후 하르츠 개혁을 통한 복지국가의 실현	83
I. 통일이후 재정개혁의 필요성	83
II. 연금 및 노동복지 개혁	86
제 5 장 결 론	93
제 1 절 통일에서 복지관련 제도통합의 헌법적 의의	93
제 2 절 통일의 유인(誘因)으로서 복지제도의 통합	94
제 3 절 복지제도의 법적 통합방법	94
제 4 절 복지관련 법제통합의 재정적 문제	95
참 고 문 헌	97

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

근 반 세기를 넘어서 다른 정치이념과 정치체제 속에서 살아 온 남한과 북한의 통일을 준비하고 수행하기 위한 통일비용은 다양한 추계 방법과 내용으로 분석될 수 있다. 통일비용이 사용될 부문에 관하여 내용적으로 보면 정치·행정·사법제도의 통합비용, 평화공동체 형성비용, 민족공동체 형성비용, 경제공동체 형성비용, 북한지역의 기초생활보장 비용 등등 전체적인 규모에서만이 아니라 정치·사회·경제·문화의 모든 영역에 걸쳐서 남한과 북한의 통합과 유지를 위하는데 필수적인 내용을 담고 있다.

독일통일의 예는 통일비용이 어떠한 곳에 어느 정도의 비용으로 필요한지를 예측하게 해준다. 그러나 현재 북한의 경제적 수준과 발전 정도는 통일 이전의 동독에 비견할 수 없으며, 남한의 경우도 서독과는 다른 규모의 경제적 능력과 재원을 보유하고 있다. 또한 우리의 재정규모와 복지제도 그리고 노동시장과 국제환경 등은 독일통일의 예가 주는 시사점을 일정부분으로 한정짓게 만든다.

그럼에도 불구하고 사실상 독일통일은 우리의 통일정책과 법제가 모범으로 삼을 수 있는 거의 유일한 예가 된다. 특히 독일통일과정은 헌법을 비롯한 법제도의 통합이라는 점에서 우리에게 주는 시사점이 적지 않다. 또한 통일재정이라는 관점에서 우리가 앞으로 북한과의 교류와 협력단계를 넘어서서 구체적인 통일의 단계에 진입했을 때 필요한 국가적 과제목록과 이에 따라 필요한 자원마련의 숙제를 예시해 주고 있다.

여러 통일비용 중에서도 통일독일의 실례는 복지법제의 통합 및 복지재정이 통일과정과 통일비용에서 차지하는 비중 및 그 중요도를 단

적으로 보여준다. 독일통일비용의 상당부분을 넘어서서 거의 반 정도의 엄청난 재정적 비용은 복지와 관련된 지출이 차지하고 있다.

독일헌법 특유의 연방주의와 사회국가원리는 독일통일에서 동독주민들에게 일정한 수준의 삶을 보장할 것을 약속하였다. 이러한 경제적 유인은 동독이 서독과의 통일로 나아가는 현실적인 이유가 되었다. 즉, 동독주민들에게는 통일이후의 삶의 질 향상이 바로 통일을 해야 하는 현실적인 원동력이 되었을 것으로 짐작할 수 있다. 또한 규범적으로도 모든 독일인의 동등한 삶의 질 향상은 독일의 사회국가원리와 연방원리의 중요한 목적이라 할 수 있다. 또한 비록 통일과정에서 수많은 문제들이 발생했음에도 불구하고 독일통일에서 헌법적 원리에 따른 복지법제의 통합은 동독과 서독이 실질적인 사회통합을 이루는데 중요한 제도적 계기가 되고 있다.

우리의 경우에도 북한과의 통일은 단지 헌법상 명문으로 규정된 역사적 책무로서만이 아니라 남한과 북한주민 모두의 기본권적 가치의 보장과 실현이라는 점에서 그 당위성이 도출된다. 즉, 남한뿐만이 아니라 북한주민들에 대한 삶의 개선과 기본권적 보호의 실효성 확보는 통일의 헌법적 목표가 된다. 그러한 전제에서 남한의 경우에도 통일로 인한 국가안보의 위협해제 및 평화국가화는 그동안의 분단비용 및 사형제도, 집총거부 등 남한 내의 기본권적 문제들을 해결하는데에도 역사적 전환점을 갖는 기회가 될 것으로 예상된다.

이러한 통일과정과 통일비용을 복지법제의 통합과정과 발전이라는 관점에서 독일의 사례를 연구하여 우리 통일과정에 주는 시사점을 찾는 것이 이 보고서의 목표이다.

독일은 유럽 안에서도 특징적으로 헌법을 정점으로 한 체계적인 법체계를 지니고 있다. 즉, 독일헌법 특유의 연방주의와 사회국가원리는 복지법제의 개정과 발전의 기본방향이 되고 있다. 또한 영미법제와는 달리 역사적으로 국가가 중심이 된 복지법제를 형성해 왔다. 이러한

독일식의 복지법제체제는 우리의 복지법제에 상당한 영향력을 끼치고 있다.

이 보고서는 독일헌법적 연관에서 통일과정과 그 이후의 전개된 독일복지법제의 통합과 발전사례를 연구하여 통일과정에서 통일재원과 법제통합을 준비해야 하는 우리에게 주는 시사점을 찾고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

독일통일에서 복지법제의 통합과정에 관한 문헌조사를 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 독일의 복지법제통합과정을 살펴보고 우리에게 주는 입법적 시사점을 찾고자 한다.

독일의 통일과정에서 독일헌법이 규정하고 있는 연방국가원리와 사회국가원리, 그리고 재정헌법조항들이 어떻게 기능하였는지를 조사하고자 한다. 그리고 통일이후의 재정규정을 포함한 헌법개정의 의미를 찾아서 우리에게 주는 시사점을 찾고자 한다.

기존의 사회보장법제의 통합과정과 함께 일부 노동정책을 함께 조사하여 복지법제의 통합과 발전이라는 관점에서 통일과정과 그 이후의 복지법제의 통합과 발전을 연구하고자 한다.

제 2 장 복지법제 통합의 헌법적 기초

제 1 절 독일에서 재정헌법의 역사적 발전과 기본원리

I. 재정헌법의 역사적 발전

헌법상 재정제도는 국가의 임무와 그 임무로부터 발생하는 부담을 임무수행자에게 배분하고 그 재정적 부담을 전체 국가의 공적 수입에서 이를 충당하는 것이다. 현재와 같은 재정헌법 규정은 1949년 이후 국법질서의 구성부분이 되었으며, 연방국가인 독일에서 재정헌법의 역할은 연방과 주들의 정치적 비중을 결정하고 있다.

독일의 재정제도는 프로이센 헌법으로부터 유래하였으며, 1871년의 비스마르크의 제국헌법에서는 재정제도를 독립된 장으로 규정하였다. 특히 재정헌법의 기본이 되는 기본법 제107조를 규정하는 3가지 요소들은 이후의 바이마르 공화국에서와 같이 1871년 제국헌법에서 처음으로 발견된다.¹⁾

수익고권(Ertragshoheit)에 따른 지역적 세수입의 수평적 배분은, 소득세·법인세·재산세·부동산세와 같이 전통적으로 지역에서 징수한 조세와 일치한다.²⁾ 그러나 당시에는 이와 같은 재정헌법의 구체적 내용규정은 직접적인 헌법규정이 아니라 일반법적 규정에서 발견된다.³⁾ 특히, 재정조정법의 경우 바이마르 공화국에서는 매출세(Umsatzsteuer)에 대해 지역적 수입의 1/3, 주민인구수에 따라 2/3의 분배를 이미 고려하였다.⁴⁾

1) O. Bühler, Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens, in: HdbDStR I, S. 321 ff.(335 ff.).

2) Stern, Staatsrecht II, S. 1168.

3) 이에 대해서는 1926년 4월 27일의 재정조정법 제23조 이하(RGBl, IS.203); 바이마르 제국의 재정조정에 관해서는 A.Jessen, Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrech 6 (1932), 559ff.

4) 1926년도 재정조정법 제40조 제II항(§40 II FAG v. 1926).

이에 대해 수평적 재정조정과 보조금 할당은 새로운 내용규정으로 처음으로 헌법에서 규범화하였다.⁵⁾ 그러나 1919년의 바이마르헌법에서는 이를 별도로 규정하지 않고 제국행정에 관한 장에서 다루었다. 바이마르 헌법에서는 제국전체를 우선시하였기 때문에 재정분야를 별도로 규정하지 않았기 때문이다. 나치정권에서는 제국의 연방국가적 성격을 제거하고 주의 주권을 박탈함으로써 재정조정의 문제는 더 이상 헌법문제가 아니었다.⁶⁾

제3제국이 붕괴된 이후에 새로운 재정헌법의 성립과 변화의 역사는 비정상적이고 복잡하다. 연합국 측은 가능한 한 연방의 영향력을 제한하면서 주에 유리한 재정헌법을 관철시키고자 하였다. 연방의 주에 대한 재정지원이 「지불하는 자가 지시한다」라는 원칙에 따라 주에 대한 정치적 압력으로 작용할 가능성을 우려한 것이다.

그러나 기본권 제정권자들은 헤렌킴제(Herrenchiemsee) 초안에서 지역적 수입을 연방이 재정조정에 따라 지방에 배분하는 것을 당연하게 생각하였다.⁷⁾ 이들은 연방국가에서 연방과 주의 고유한 국가성은 재정헌법의 규정방식에 의해 결정된다는 사실을 알고 있었다.⁸⁾ 이에 따라 연방 내에서 경제 분야의 통일과 함께 생활관계의 조화를 보장하는 경제·재정의 기본질서를 마련하고자 하였다. 그리고 연방입법자가 주 예산에서 재정지원을 받아 제2차 세계대전과 연관된 피해보상을 하는 부담조정을 계획하기도 하였다.

그러나 이는 연방의 영향력이 확대되는 것을 경계한 연합국의 반대로 실현되지 못했다. 연합국측은 연방과 지방간의 수직적 재정조정과

5) R. Wendt, HStR IV, § 104 Rn.9, 13; 바이마르 공화국에서는 제국에서 재정권한의 중앙집중화에 따라 수직적 재정배분과 함께 이미 수평적 재정조정효과가 목표되어 졌기 때문에 수평적 재정조정의 필요성이 없었다.

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

7) Vgl. K. Vogel/P. Kirchhof, in: BK, Art. 107, Rn. 1 ff.

8) K. Vogel/P. Kirchhof, in: BK, Art. 104a-115, Rn. 60 ff.

부담조정에도 반대하면서 우월적 재정력을 보유한 주가 취약한 재정력을 가진 주에 대해 재정을 이전하는 수평적 재정조정을 도입하고자 하였다.

연합국의 간섭 때문에 결국 연방참사원의 동의로 통합된 연방재정행정은 유보된 채로 규정되었다. 결국 기본법은 재정헌법에서 특정행정임무를 위한 보조금의 승인 가능성, 재정조정규정 등을 1952년 12월 말일까지 개정을 하는 것으로 유보한 것이다.⁹⁾ 이 기간은 또다시 1954년과 1955년까지 두 차례의 기본법 개정을 통해 연장되었으며, 마침내 1955년도에 공포된 재정헌법 개정을 위한 법률은 연방과 주 사이에 세원배분문제를 헌법적 차원에서 규정하게 된 것이다.

당시의 재정헌법은 소득세와 법인세를 연방과 지방의 공동조세라고 규정하여 주요한 조세수입을 배분하였다. 그리고 임무책임과 교부책임의 연결원칙을 정립하였으며, 주들 간의 재정조정에 대하여 새로운 질서를 부여하였다. 더 정확하게는 수직적 재정조정과 적절한 재정조정으로써 보조금 배분을 할 수 있는 수평적 재정조정 사이에 차별화된 규정을 계획함과 동시에, 지금까지 묵시적으로 적용되어 왔던 지역적 수입에 대한 배분의 원칙을 명시하게 된 것이다. 그러나 연방의 주에 대한 재정법 규정이 불명확하여 주의 권한이 약화됨으로써 연방국가 원리에 위반되는 결과를 초래하기도 하였다.

1969년도에 있었던 대대적인 재정헌법 개혁에서는 제1차 개혁과정에서 인식하지 못하였던 사회적·경제적 환경변화에 맞추어 재정헌법을 대폭적으로 재정비하였다. 당시의 재정개혁은 재정지원 없이 부과하였던 임무이전의 비체계성을 완화하고, 연방은 재정적 후원과 급여 부담의 형식으로 주의 임무수행을 지원하기 시작하였다.

이러한 재정개혁에 의해 연방 국가의 원리는 가능한 한 명확한 임무책임과 함께 재정적 부담의 배분을 구분해야 한다고 인식하기 시작

9) K. Vogel/P. Kirchhof, in: BK, 1971, Art. 107, Rn. 1 ff.

하였다. 그러나 처음에 계획하였던 바와는 달리 연방과 주의 타협에 의해 개정된 일부 재정헌법 규정은 역설적으로 독일통일 과정에서 효력을 발휘하기도 하였다. 1990년 독일 통일에 이르기까지 적용되었던 당시에 개정된 재정헌법의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 연방과 주 사이에 임무를 배분하기 위해 개별적 임무수행자의 책임을 명확하게 함으로써 중복을 피하고, 공적 자금의 투입을 보장할 수 있는 일반적 절차규정을 마련해야 한다.

둘째, 연방과 주 사이의 임무배분에 대한 규정은 공동계획과 공동의 재정부담을 통하여 효과적으로 달성될 수 있는 공동 작업에 대한 임무를 별도로 헌법적 질서로 보완되어야 한다.

셋째, 부담배분규정을 통하여 적절한 임무를 수행하는 책임자에게 재정적 부담이 할당되어야 한다.

넷째, 개별적 차원의 수요와 연방과 주의 불필요한 분쟁을 회피할 수 있는 체계를 마련하여 조세를 배분하여야 한다.

다섯째, 재정조정을 개선하여 재정력이 취약한 주들도 자신들에게 부여된 임무를 수행할 수 있도록 함으로써 연방지역 내에 생활관계의 조화를 유지하도록 한다.

이러한 재정개혁으로서 연방 국가의 원리에 따라 연방이 임무에 따른 적절한 재정조달을 고려하지 않고는 임무와 재정조달 부담을 주와 지방자치단체에게 이양할 수 없다고 생각하기 시작하였으며,¹¹⁾ 이는 독일통일에 따른 경제개혁의 필요성과 함께 결국 연방주의 개혁으로 이어지게 되었다.¹²⁾

독일의 재정헌법은 각 주들 사이의 수익고권의 내적인 배분을 규율하고 있기 때문에 국제규범이나 유럽공동체법이 직접적으로 이에 대

10) 이에 대한 자세한 내용으로는 홍성방, 주요국가의 재정법제 연구 - 시장경제와 정부재정- (독일의 재정헌법), 한국법제연구원, 2009, 132면

11) 길준규/강주영, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(III), 한국법제연구원, 2008, 30면

12) 2006년도 연방제개혁에 따른 재정헌법의 개정은 IV에서 다루기로 한다.

해 영향을 미치지 않는다. 하지만 공동체에 투입되는 재정수단이 더 이상 비공식적 배분으로 사용되지 않는 한 간접적이지만 실질적 효력이 발생하기도 한다.¹³⁾

독일의 재정헌법은 재정조정규정의 범위와 밀도를 규정하고 있다는 점에서 그 특징이 있으며, 다른 국가에서는 실질적으로 유사한 예를 찾아볼 수 없다. 배분규정과 재정조정에 대한 내용을 규범화하는 것은 헌법적 차원에서는 아주 드문 일이다.¹⁴⁾

II. 재정헌법에서 연방주의 원리

연방국가의 원리는 민주주의, 법치국가 및 사회국가와 함께 오늘날 영역적 분할 원리로서 시민사회국가의 그 밖의 구조에 결정적 요소가 된다. 연방국가에서 몇 개의 국가적 조직들과 법질서를 공동으로 수행함으로써 공권력이 완화되고, 상이한 권력주체들이 서로 균형을 이룰 뿐 아니라, 최고의 분권화, 지역 자치 및 밀접한 시민관계가 이루어진다. 따라서 연방주의는 민주주의적 질서뿐만 아니라 법치국가적 보장을 보완하고 강화하며 나아가 구체적 정치적 자유의 한 단계를 실현해 준다.

연방주의는 가시적인 영역에서 장기적이고 비용이 많이 드는 계획을 입안하는 경우 그러한 입안을 전체국가에 확대하기 전에 경험을 획득할 수 있기 때문에 그 것이 잘못되는 경우에도 불리한 효과는 연방전체에 파급되기 전에 일정 범위 내에서 중지하게 된다.

위에서 언급한 바와 같이 독일 재정헌법의 핵심이 되는 재정조정은 기본적으로 독일제국 이래로 재정영역에 대한 연방국가의 문제가 된다. 연방국가 내에 작용하는 정치적 귀속관계 및 긴장관계는 재정 권

13) K. Vogel/C. Waldhoff, in: BK, Vorb. zu Art. 104a-115 (1997/1998), Rn. 658.

14) 이에 대해서는 스위스 헌법이 독일과 마찬가지로 규정하고 있는 것이 유일하다. Art. 135 Schweiz. BV 1999 (Art. 42 ter BV a.F.). 스위스 재정헌법에 대해서는 H. Millinger, Bundesstaatliche Finanzverfassung, Diss. jur. Würzburg 1969, S. 166 ff.

력의 배분에서 명시적으로 표현되어 진다.

1871년의 독일제국헌법에서는 제국이 개별 구성국들로부터 독립적인 재정고권을 소유하지 못하였다. 제국의 수입은 관세수입, 우정과 전기통신행정으로부터 거두어들인 공동체의 소비세 수입에 불과했다. 개별세의 증세 또는 새로운 도입에 대해서는 연방참사원의 동의를 필요로 했다.

그 밖에 1871년 제국헌법은 연방참사원에 개별 구성국의 제후가 제국정부에 내는 세금(Matrikularbeiträge)에 대한 권한도 부여하고 있었다(제70조 제1항 제2문). 비스마르크의 독일제국은 연방 구성국들의 재정 관리의 독자성을 인정하고 있었으며, 그 때문에 개별 구성국들 사이에 수평적 재정조정을 포기할 수밖에 없었다.¹⁵⁾

이에 대해 개별 주들의 재정적 자기결정권을 인정하지 않았던 바이마르 제국헌법의 중앙집권적 재정정책으로 재정조정정책을 도입할 필요성이 발생하였다. 바이마르제국헌법 제8조(Art. 8 WRV)는 제국의 일반법에 의해 제국의 목적에 긴급하게 필요한 세금과 그 밖의 수입을 청구할 수 있는 일반적전권위임(Generalmächtigung)에 대해 규정하였다.

제국에 대해 소득세를 지불하도록 하고 세율을 일원화하여 각 주들이 재정수요에 맞추어 세금을 거두도록 하였다. 주들이 남아있는 세금으로는 고유의 임무를 수행할 수 없었기 때문에 제국은 적절한 재정공급을 위해 제국법이 규율하는 조세수익에 주들이 참여하도록 하였다. 이는 각 주에 대한 제국의 수직적 세금수익배분(Vertikaler Steuerertragszuweisung)의 구조에서 가능하였다. 수직적 재정조정과는 분리되어 직접적으로 주들이 집행하는 수평적 재정조정의 어려운 수단을 취하는 일은 바이마르의 구성국들에게는 불필요한 일이었다.¹⁶⁾

15) 독일제국의 재정헌법에 대한 상세한 내용은 E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 1963, S. 947 ff. 그리고 Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 4, 5. Aufl. 1914, S. 378 ff.

16) 바이마르 제국의 재정헌법에 대해 E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 6, 1982, S. 488 ff.

제3제국에서는 1934년 1월 30일 제국의 「재건(Neuaufbau)에 관한 법률」의 재정으로 주들은 주권을 빼앗기고 제국의 행정단체(Verwaltungskörperschaft)로 편입되었고, 이후 재정조정은 정치적이고 법적인 영역이 되어 단지 재정관리적 대상으로 존재하였다. 주들은 해마다 제국의 수많은 세제개혁에 의한 재정할당에 의존하게 되었다.¹⁷⁾

제2차 세계대전 이후 연합국 점령시기에는 재정이 취약한 주들의 지출부담은 주들에게 재정조정이 긴급하게 필요하다는 사실을 일깨워 주었다. 하지만 당시 징수액이 적은 주들인 바이에른, 니더작센, 쉐레스비히-홀스타인 주에 유리하도록 하는 자발적 재정조정에 관한 협상은 좌절되었다. 만족할 만한 재정조정의 규율(Ausgleichregelung)은 협상이 아니라 법적 근거에 따른 이른바 재정지원(Hilfestellung)이나 법적결정권한을 가진 상급기관의 결정에 의해 실현될 수 있다는 사실이 명백하게 입증되었다.¹⁸⁾

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 주의 재정적 종속성을 배제하기 위하여 연방의회의 반대에도 불구하고 포괄적 연방권한을 반대한 연합국 측에 의해 수평적 재정조정제도가 도입되었다.¹⁹⁾ 그러나 이후 연합국들이 독일에서 점차적으로 영향력을 행사할 수 없게 되자 1955년 12월에 재정조정은 기본법 제107조 제2항에서 완전히 새롭게 규율되었다.²⁰⁾ 이후 재정헌법의 근간이 되는 기본법 규정은 현재 주간재정조정 제도를 포함한 재정조정에 대한 연방국가 원리가 관철되고 있다.

따라서 오늘날 연방국가적 질서의 본래적 의미와 현대 시민사회에 대한 특별한 의의는 연방국가의 경우 자유보장적 경쟁에 의하여 시민국가의 효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있다.

17) Popietz, Über Hemmungen bei der Reichsreform, in: K. Scholder (Hrsg.), Die Mittwochsgesellschaft, Protokolle aus dem geistigen Deutschlands 1932 - 1944, 1982, S. 204 ff.

18) Vgl. zum Gaanzen die Regierungsbegründung in BTDrucks. II/480, S. 17 ff, TZ 5 ff.

19) Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR n.F.1(1951), 762 ff.

20) Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955, BGBl. I S. 817.

Ⅲ. 재정헌법상 사회국가원리

재정헌법에 있어서 연방국가 원리와 함께 간과할 수 없는 것은 바로 사회국가원리의 실현이다. 사회국가원리는 민주국가원리나 법치국가원리의 보충을 위한 종적 원리가 아니라 현대복지국가에서 자유와 평등의 현대적 평가와 실현을 위한 새로운 국가적 패러다임이라 할 수 있다.

오늘날 사회국가의 원리는 자유와 평등의 실질적 의미와 내용을 개인적 평가에 그치지 않고 나아가 사회적 평가로 재해석하는 것이다. 이뿐만 아니라 이의 실현을 위해 개인적이고 국가적인 노력과 활동을 사회적으로 재평가함으로써 민주국가나 법치국가가 지향하여야 할 궁극적 국가목적보다 선명하게 설정하여 주는 국가원리라 할 수 있다. 이러한 사회국가원리는 복지제도를 통한 평등권 실현에 있어서 모든 국민의 입장을 고려하는 국가적 배려가 요청된다고 본다.

근대 입헌주의 국가 이래로 법치국가의 구현을 위해서는 개인적이고 정치적 자유의 보호가 가장 중요한 요소가 되었다. 이에 대해 현대 시민사회의 사회국가에 있어서는 강자와 약자에 대한 사회적 균형의 보장과 사회적 정의의 배려가 의무로 주어진다. 일반적인 견해에 따르면 사회국가원리에 있어서는 국가로 하여금 능동적인 사회를 형성하고 경제적 과정에 대한 규제와 통제 및 사회적 차별의 철폐와 정의로운 사회질서 창출의 의무를 지우는 독일헌법의 기본적 구조원리가 그 내용이 되고 있다.

따라서 평등을 실현할 수 있는 능력을 가진 국민과 그러하지 못한 국민에 대한 평등실현의 문제는 사회적 배려로서의 복지국가의 건설이 전제가 되기 때문에 더 이상 개인의 문제가 아니라 사회적 배려의 문제이고 평등권이 지닌 사회국가적 구성요건이 되기도 한다. 복지국

가를 통한 평등권의 실현은 자유의 독점적 향유를 누릴 수 없는 자들에 대한 국가의 행동을 요구하며, 이는 평등을 위한 적극적 실현조치를 의미한다고 볼 수 있다.²¹⁾

독일에서 유래한 사회국가의 원리는 오늘날 평등권을 이해하는 이념적 기초가 되었다. 사회국가의 원리는 여러 가지 기능과 권한을 창설하고 정서하여 국가활동의 전제요건을 마련하고 또한 이 활동자체를 그 내용적인 여러 원리에 부합하도록 규율함으로써 정치적 통일을 기능적으로 근거지운다.

사회국가의 원리에 대해 기존의 문언에서는 연방전체에 걸친 동일한 생활수준의 형성의 책임주체와 관련하여 이것이 연방정부인지 연방을 구성하는 각 주의 책임에 속하는 문제인지에 대한 논의에 그치고 있다. 그러나 1970년대 이래로 악화된 주간의 경제적 격차에 따라 주들의 책임이 아닌 연방의 책임문제로 된 것이다. 그러나 이는 전통적인 연방국가 원리로서는 설명하기 곤란할 뿐만 아니라 독일 통일 이후 동독의 5개주가 연방에 가입하게 됨에 따라 더욱더 그러하였다.²²⁾

따라서 연방전체에 걸쳐 동일한 생활수준의 형성이라는 재정헌법이 불가결하게 요청하고 있는 헌법상의 명령은 사회국가적 원리의 실현이 된다.²³⁾ 독일 헌법상의 국가목적 조항으로 규정된 사회국가원리의 기원은 형식적 평등을 보장하는 19세기 이후의 시민적 법치국가의 새로운 개념적 발전에 해당하는 사회적 법치국가를 최초로 사용한 헤르만 헬러(Hermann Heller)에서 발견할 수 있다.²⁴⁾

이후 독일기본법제정을 위한 헌법제정회의의 의원이었던 카를로 슈미트(Carlo Schmid)가 헬러의 시민적 법치국가를 독일기본법상 국가목적

21) 명재진, 고용에 있어서 여성을 위한 적극적 평등실현조치, 공법학연구 제7권 제3호, 299면.

22) 이에 대한 책임주체의 문제에 대해서는 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법의 문제와 향후의 헌법정책적 문제, 사법행정(94.1), 8면.

23) Horst Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar(Bd. III) 2 Aufl. 2008, Art. 106 Rdnr. 24.

24) Heller, Rechtsstaat oder Diktatur?, 1930, S.11.

적규정으로 수용하면서 헌법상 사회국가개념이 도입되었다.²⁵⁾ 그러나 기본법상 사회국가원리가 헌법상 규범력을 가지는지 여부에 대해서는 의견이 대립되었다.²⁶⁾

사회적 법치국가의 개념과 본질은 그레베(Grewe)와 입센(Ipsen)의 논쟁을 시작으로 포르스트호프와 바호프 간에 논쟁으로 발전하면서 점차적으로 체계화되기 시작하였다.²⁷⁾ 포르스트호프는 사회국가원리와 법치국가는 상호 일치할 수 없는 대립적 긴장관계에 있으므로 기본법상의 사회국가는 법적개념의 성격을 결여한 개념이라고 주장하였다.²⁸⁾

이에 대하여 바호프(Bachof)는 사회국가조항의 의미를 사회적 요구에 관한 국가적 배려와 사회부조에 관한 사회적 임무개념으로 보았다. 즉, 사회국가원리는 행정과 사법의 해석 및 재량척도로서 국가의 급부행정에 관한 특별법적 규정이 존재하지 않는 경우에 있어서의 행정활동을 위한 재량권을 구속하는 근거라는 것이다.²⁹⁾

이러한 사회국가에 대한 일련의 논쟁은 리더(Ridder)에 의해 헌법적으로 체계화되고 하여 규범적 내용이 부여되었다.³⁰⁾ 리더는 사회국가의 원리를 기본법상에 구속력을 갖는 가치결정(Wertentscheidung)으로 파악하였으며, 이는 오늘날 독일연방헌법재판소에 의해 체계적으로 인용되고 있다.³¹⁾

25) 독일기본법 제20조 1항 “독일연방공화국은 민주적·사회적 연방국가이다.” 제28조 1항 전문 “주의 헌법질서는 이 기본법에서 의미하는 공화적·민주적 및 사회적 법치국가의 제 원칙에 부합되어야 한다.”

26) Grewe, Das Bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes. DRZ 1949, S.349; Ipsen, Über das Grundgesetz, 17.Aufl.1950, S.14.

27) 이에 대한 자세한 내용은 허영, 헌법이론과 헌법(상), 박영사, 1985, 291면

28) Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12(1954), S.27; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I (1984), S.886.

29) Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht. VVDStRL 12(1954), S.39ff.; Stern, a.a.O., S.887.

30) Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S.3ff.

31) BVerfGE 5, 85, 198; BVerfGE 20, 180, 204; BVerfGE 35, 348, 355f.

그런데 헌법이 어떠한 수단으로 헌법의 사회국가적 과제를 수행하고 재원을 조달하는가 하는 질문이 제기되는데 이에 대한 구체적 답변은 재정헌법의 개별조항을 통하여 찾아볼 수 있다.

따라서 연방전체에 걸친 동일한 생활수준의 형성은 사회국가적 고려의 발로가 된다. 동조항의 사회국가적 내용은 연방과 주의 경합적 입법관할권에 해당하는 부분이지만 연방전체 차원에서 규율의 필요성이 존재하는 경우에 연방은 주에 우선하여 입법관할권을 행사할 수 있다.

그러나 이러한 사회국가의 원리가 인구, 상품, 자본의 지속적인 이동을 요구하지는 않는다. 이러한 이동은 재정이 취약하거나 새로 연방에 가입한 주들에 대하여 긴요하게 필요함에도 불구하고 강제할 수 없으며, 이들 주들이 동일한 생활수준을 형성하기 위하여 영원히 보조금을 받을 수는 없는 것이기 때문이다.

따라서 사회국가원리는 이 조항에서는 재정구조가 취약한 주들의 재정조정을 위한 목표가 됨과 동시에 경제구조의 효율성과 연방전체의 경제성장 기회의 증대를 목표로 하고 있다.³²⁾ 따라서 연방 전체의 동일한 수준의 생활수준의 유지라는 목표의 달성은 전적으로 연방의 회의 재량에 달려있다고 본다.

이에 대해 사회국가의 원리의 실현은 기본법 제70조 제2항 제3호에 근거하는 것이며 연방입법자는 주별로 상이한 사회적·경제적 여건에도 불구하고 중요한 공적임무를 동일한 기준에서 실현함으로써 연방 전체에 동일한 생활수준의 형성을 위한 의무를 부여받는다라는 견해도 있다.³³⁾

하지만 일반적으로 사회적 법치국가로서 시민국가는 사회적 자기부조가 없는 곳에서 장려하고 보호하는 조치를 취해야 할 뿐 아니라, 시민국가는 또한 사회보장의 전래된 제도를 유지하고 사회보장의 삭감과 반연대화의 정치적 경향에 대처할 의무를 진다. 동시에 이것은

32) Horst Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar(Bd. III) 2 Aufl. 2008, Art. 106 Rdnr. 24.

33) Hettlage, VVDStRL 31(1973), 100.

민주주의 국가의 헌법과 함께 입법자만이 제정할 수 있는 법이라고 하는 도구를 통해 이루어지게 되는 것이다.³⁴⁾

제 2 절 독일 통일에서 재정헌법과 통일조약의 역할과 한계

I. 기본법에서 재정헌법의 기본원칙

1. 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도

독일에서 재정헌법이란 개념이 헌법의 구성부분으로 된 것은 1949년 이후부터이다. 그 이래로 재정헌법은 성문헌법의 본질적 구성요소가 되어 화폐제도, 공적 과세의 담당자에게 공적 수입과 공적 지출을 배분하는 것을 포함하여 공적 수입과 지출영역에서 입법, 집행 및 사법과 관련된 제규범의 총체를 포함하고 있다.³⁵⁾

그러나 실제로는 재정헌법의 개념은 일의적 개념으로 사용되고 있지 않다. 다만 그 개념적 근거에 대해서는 현행 실정헌법인 기본법을 근거로 해서 두 개의 규율범주로 나누어볼 수 있다. 현행 재정헌법은 제10편의 재정제도에서 다루어지고 있다. 일반적으로 현행 기본법 제104a조에서 제109조에서 연방과 지방 사이의 국가의 수입배분에 관한 내용을 협의의 재정헌법이라고 볼 수 있다.

이에 대해 기본법 제110조에서 제115조까지의 규정을 예산헌법이라고 한다.³⁶⁾ 이러한 국가의 재정경제를 규율하고 있는 협의의 재정헌

34) 한스 페터 슈나이더(방승주 역), 시민사회의 국가, 동아법학 제26호, 350면.

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

36) Henneke는 제109조를 협의의 재정헌법이 아니라 예산헌법의 범주에 포함시키기도 한다. 이에 대해 Hans-Günter Hennekt. Vorb. v. Art. 104a. in: Schmidt - Bleibtre/ Hoffmann /Hopfauf, GG Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., 2008, S. 2156. 이에 대해 Stern은 기본법 제109조가 재정헌법과 예산헌법의 측면을 모두 포함한다 하여 양자를 포괄하는 의미로 사용하기도 한다. 이에 대해 K. Stern, StaatsrechtII. S. 1061.

법과 예산헌법을 총괄하여 광의의 재정헌법이라고 본다.

본 연구의 대상으로 하고 있는 협의의 재정제도는 연방과 주의 역할분담과 조정에 관한 기본법 제107조 제2항 수평적 재정조정제도와 제106조 및 제107조 제1항과 제2항에 따른 수직적 재정조정제도를 기본원칙으로 하고 있다.

공적 의무의 수행에 대한 책임 소재와 이에 대한 연방과 주의 재정조달의 명확성을 기함으로써 연방과 각 주 및 지방자치단체의 재정의 자립과 독립성 확보에 기여하는 기본법 제104a조 1항의 일반적 부담 배분원칙 및 세수분배와 재정조정에 관한 규정이다.

대부분의 세수입을 구성하고 있는 소득세, 법인세, 매상세로부터의 수입변화를 조정하기 위하여 연방과 주의 공동조세로 총괄되며, 연방과 주의 조세수입 전체의 2/3이상을 차지한다. 소득세와 법인세 수입은 연방과 주에 반분되지만 매상세 배분의 결정은 연방입법자에게 위임되고 연방입법자는 필요하게 될 조정도 고려하여야 한다(기본법 제106조 제3항). 재정전매수입과 그 밖의 세수입은 각 세별로 연방과 주에 귀속된다(기본법 제106조 제1항, 2항). 기본법 제106조는 5항내지 9항에서 지방자치단체에 대하여 충분하고 균형 있는 재정자금을 보장하고자 하였다.³⁷⁾

주세수입과 공동조세 중 주의 지분에 대해 기본법은 지역적 수입의 원칙을 견지한다. 그러나 주의 자립도에 대한 이러한 양보는 그에 따르는 우연성이나 재정 불균형성 때문에 적지 않게 제약된다(제107조 제1항).

이 가운데 각 주들 사이에 존재하는 재정력 격차는 주간에 공정한 조정이 이루어지고 납세 의무자의 과중한 부담이 회피되고 또 연방영역 내에서의 생활수준의 균형이 보장되게끔 상호 조정하도록 하는 것이 수평적 재정조정이 된다. 수평적 재정조정방식에 대해서는 사회국가의 원리가 우선적으로 적용된다.

37) 이에 대한 구체적 설명으로는 길준규/강주영, 지방재정지원제도에 관한 연구(III) - 독일 -, 한국법제연구원, 2008, 117면.

이에 대해 재정이 취약한 주에게 연방이 보충적 할당을 하는 방식으로 이루어지는 조정은 수직적 재정조정이며 이는 연방참사원의 동의를 얻어 연방 법률로 정하도록 한다(제107조 제2항).³⁸⁾ 기본법은 수직적 재정조정에 대해 5단계로 나누어 진행하고 있다. 구체적으로 제1단계는 기본법 제106조 이하에서 규정하고 있는 연방과 주의 조세수입의 배분체계를 의미한다. 대개의 세금들은 연방이나 각 주에게 귀속되어진다. 하지만 소득세, 법인세와 같은 수익은 연방과 주들에게 반반씩 귀속되는 반면에, 매출세의 배분은 연방참사원의 동의를 받아 연방법이 규율하도록 하고 있다.³⁹⁾ 이 경우 기본적으로 연방과 주들이 동등한 권리를 가지면서 재정필요성에 대한 공정하고 합리적인 조정이 수반되어야 한다.

제2단계는 소득세배분이 연방 법률에 따라 연방과 주에게 배분되는 방식이다. 기본법 제107조 제1항 제1문은 개별 주들에 대한 주들 전체의 조세수입배분이 세금이 징수되는 지역적 수입으로 귀속할 것을 요구하고 있다. 이러한 지역적 조세수입은 연방참사원의 동의와 함께 연방법이 그 한계와 배분에 관해서 규정하도록 하고 있다. 단지 매출세 수입에 대한 주들의 몫은 주민수의 비례하여 개별 주들에게 귀속되도록 하고 있다.

제3단계는 주간의 수평적 재정조정을 보완하는 연방정부의 보조적 재정지원제도가 된다. 즉, 판매세 수입에 대한 지방 몫의 일부, 최고 1/4의 한도 내에서 지방세와 소득세 및 법인세로부터의 주민당 수입이 주의 평균이하인 주에 대한 추가적 몫이 규정되도록 하고 있다(기

38) 이에 대한 법률이 1968년 8월 28일 제정된 이래로 수차례 개정된 연방과 주간 재정조정법이다. 이에 대해 BGBl. S. 1432.

39) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen

본법 제1항 제2문에서 제4문).

제4단계로는 기본법 제107조 제2항 제1문에 따라 각 주들의 상이한 재정력을 적절하게 조정해야 하는 수평적 재정조정의 실행이다. 수평적 재정조정은 기본법 제107조 제2항 제2문에 따라 법률에 의하여 확보될 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 재정력과 재정수요를 고려해야 한다.

마지막 제5단계는 기본법 제107조 제2항 제3문에 따라 법률로써 급부능력이 취약한 주들에 대하여 연방이 가지는 수단을 가지고 급부의 연방귀속을 계획하는 것이다. 이는 재정력이 취약한 주들의 일반적 재정수요를 충당시켜주기 위하여 연방의 재원으로부터 보조금이 할당될 수 있도록 하는 것이다.⁴⁰⁾

따라서 독일에서 재정헌법은 연방국가의 분배를 포함하는 국가적 재정고권, 전체경제의 평형에 대한 의무를 포함하는 국가예산제도 및 조세제도의 기본질서에 관련된 제 헌법규범의 총체로서 정의되며 이는 재정관리 측면에서 독일의 사회복지국가의 실현을 위한 실천적 도구가 되고 있다.

2. 권한배분과 지출배분의 원칙

오늘날 재정헌법의 중심문제는 특정 사안에 대한 국가적 임무와 그 임무실현을 위해 발생하는 재정 부담을 특정한 임무수행자에게 할당하고 그러한 재정 부담을 전체의 공적 수입에서 충당하는 것이 된다. 재정헌법은 연방국가에서 연방과 개별구성국들의 정치적 비중을 결정하게 된다. 다만 이러한 것들이 개별임무와 수행자의 서열을 결정하지는 않는다. 재정헌법은 모든 공적 임무와 수행자들을 평등하게 서열 매김하고 있다. 연방과 주의 권한 배분과 함께 연방국가의 질서를 유지하기 위해 불가피한 것이다. 독일 기본법은 기본적으로 연방국가 질서의 유지를 위해 주와 지방자치단체에 의해 국가적 임무를 수행하도록 결정

40) BVerfGE 72, 33 (383 f).

하고 있으며, 그러한 점에서 연방과 주는 국가임무를 배분하고 있는 것이다. 이러한 국가 임무의 배분원리는 바로 최상위법으로서의 헌법인 기본법에 의하여 결정되는 것이다. 즉, 어떠한 국가임무는 연방에 의하여 어떠한 임무는 주가 수행할지를 헌법차원에서 결정하게 된다.

이러한 연방과 주의 일반적 권한 분배는 기본법 제30조에 규정되어 있다. 기본법 제30조는 “국가적 권능의 행사와 국가임무의 수행은 기본법이 다른 규정을 두지 아니하거나 두지 못하도록 하는 경우에는 주의 사항이다.”라고 규정하고 있다. 즉, 국가권한의 집행과 국가적 임무의 실행은 기본법에서 연방의 권한이라고 규정하고 있지 않는 한 원칙적으로 주의 임무라고 보고 있는 것이다. 따라서 이 헌법 규정은 연방국가원칙과 함께 기능적 권력분립주의의 요소가 된다.⁴¹⁾

이 규정에 따라 연방의 권한에 규정되어 있지 않으면 주의 권한이 되고 책임이 된다. 연방은 주의 입법자에게 속하는 권한의 집행에 결코 관여할 수 없다. 마찬가지로 지방자치단체와 지방자치단체조합에 대해서도 주의 조직분야에 속하고 연방의 감독을 받지 않는다.⁴²⁾

이 밖에도 기본법 제70조⁴³⁾, 제83조⁴⁴⁾, 제92조⁴⁵⁾에서는 연방과 주의 특별한 권한배분에 대하여 규정하고 있다. 하지만 재정에 있어서 연

41) Bodo Pieroth, Art. 30, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., 2007, Rn. 1.

42) BVerfGE 22, 180, 210; 39, 96, 109.

43) Art 70 (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung

44) Art 83 Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt (주가 이 연방법률을 고유사무로서 집행하는 경우 주는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방 법률에 달리 규정하지 않는 한 관청설치와 행정절차를 규정한다).

45) Art 92 Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt (사법권은 법관에게 맡겨진다. 사법권은 연방헌법재판소, 기본법에 규정된 연방법원, 그리고 주법원에 의해 행사된다).

방과 주의 권한배분의 근본규범은 기본법 제30조가 된다. 이는 기본법 제30조가 모든 공적 임무의 수행을 포괄하고 있기 때문에 모든 국가 임무와 권능을 규정하는 것이라 볼 수 있다.⁴⁶⁾

연방국가에서 임무배분과 마찬가지로 공적 의무의 수행에 대한 책임 소재와 이에 대한 연방과 주의 재정조달에 대해서도 기본법에 명확하게 규정할 필요가 있다. 즉, 국가의 임무배분을 헌법유보로서 규정하고 있다면 이에 따른 지출배분의 문제도 헌법에 규정되어 있어야 하며 이는 기본법 제104a조 1항의 일반적 부담배분원칙 및 세수분배와 재정조정에 관한 규정이 그것이다.

기본법 제104a조 제1항은 연방과 주는 이 기본법이 다르게 정하지 않는 한 자신의 임무수행에서 발생하는 지출을 각자 부담하도록 하고 있다. 여기서 주로 지출의 개념이 문제가 되는데 국가적 작용을 위하여 필요한 모든 재정적 수단으로 정의가 된다. 재정부담에 대한 규정은 임무배분과 함께 수입배분과도 연관되어 있다.⁴⁷⁾ 지출배분의 근본규범으로서 작동하고 있는 기본법 제104a조 제1항은 지출부담의 명확성을 기함으로써 연방과 각 주 및 지방자치단체의 재정의 자립과 독립성 확보에 기여하는 역할을 하게 된다.

기본법 제104a조 제1항은 임무책임과 지출책임을 서로 연계한다는 의미에서 연관성의 원칙을 천명하고 있다. 물론 이 원칙은 임무와 지출이 일치되어야 한다는 것이고 비용부담자에 대해서는 결정하지 않고 있다. 따라서 연방과 주의 임무와 권한의 분배가 문제되고 이러한 분배는 국가기능에 따라 행하여지는 것이다.

46) 길준규/강주영, 지방재정지원제도에 관한 연구(III)-독일-, 한국법제연구원, 2008, 23면.

47) 길준규/강주영, 지방재정지원제도에 관한 연구(III)-독일-, 한국법제연구원, 2008, 27면.

II. 재정헌법에 대한 국가조약과 통일조약의 우선적 적용

1. 「화폐·경제·사회통합을 위한 국가조약」

1990년 5월 18일 연방의회가 제정한 국가조약⁴⁸⁾의 재정조항은 8월에 체결된 통일조약⁴⁹⁾에 앞서 동독지역의 경제 활성화와 이를 통한 조속한 재정적 자립을 목표로 하였다. 국가조약은 최대한 빠른 시일 내에 동독의 사회주의체제를 사회적 시장경제질서에 편입시켜 동독 5개주 주민의 생활수준과 고용을 촉진함으로써 통일을 앞당겨 독일통일이 유럽의 통합에 기여하는 것이 그 목적이라고 조약전문에서 규정하고 있다. 국가조약은 경제체제와 사회보장 및 화폐제도의 통합이라는 기술적 측면에서의 통일에 대한 내용이라 할 수 있다. 즉, 국가조약에서는 사회통합에서 동서독 사회보장제도 통합의 기본방향이나 원칙을 제시하고, 이를 구체적으로 실현하기 위해 동독과 서독 정부가 취해야 할 입법조치를 별도로 규정하였다.

국가조약의 사회복지제도통합과 관련한 주요내용으로는 첫째, 동독지역의 기존 통합사회보험체계를 폐지하고 서독과 같이 독립형 사회보장제도를 도입함으로써 제도별로 분리 운영되도록 한 것이다. 둘째로는 체제전환과정에서 발생할 수 있는 대량실업이나 빈곤문제에 대처하여 동독지역에 고용촉진제도와 사회부조제도를 도입하도록 하였다. 셋째로는 개별적 사회보험제도들은 자치운영원리에 따라 독립적 운영주체가 되며, 국가는 법률적 감독권만을 행사하도록 하였다. 넷

48) 「Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - Staatsvertrag - vom 18. Mai 1990」

49) 「Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands-Einigungsvertrag-vom 31. Aug. 1990」.

째, 공정성과 평등성 차원에서 동독의 특권집단에 대한 특별-, 추가부양제도를 폐지하고 사회정의 차원에서 그 수급권을 재조정함으로써 새롭게 도입되는 국민연금제도에 모두 편입하도록 하였다. 다섯째, 사회보험료의 부과기준이 되는 소득상한선과 하한선은 동독 경제 및 소득수준의 변화에 맞추어 재조정될 수 있도록 하였다.⁵⁰⁾

통일 과정에서 기본법을 대체하는 효력을 갖게 된 국가조약에서 사회보장제도의 급여 및 재정과 관련된 사항에 대해서는 첫째, 사회보험제도는 국가의 일반재정으로 분리되어 제도별로 독립적인 재원의 조달과 관리가 이루어지도록 하였다. 이러한 조치는 제도별 재정운영이 투명하게 자율적으로 운용될 수 있도록 하였다. 둘째, 사회보험제도의 운영은 원칙적으로 보험료 재원으로 충당을 하고 서독의 경우와 같이 전액 사업주가 부담하는 산재보험제도를 제외한 나머지 제도들의 경우 노사 반반부담의 원칙이 적용되도록 하였다. 셋째, 소득대체적 성격을 가진 급여는 가입자 소득과 보험료 수준에 비례하여 그 수준이 결정되도록 하였다. 넷째, 서독 국민연금제도의 급여산식에 기초하여 동독지역 연금수급자의 연금급여를 재산정하고, 그 수준은 45 동안 평균소득으로 가입한 근로자의 경우 동독지역 평균임금의 70%에서 결정하도록 하였다. 다섯째, 향후 5년간 동독지역에서 연금수급권이 새롭게 발생하는 자는 신뢰보호원칙에 따라 자신에게 유리한 산정방식을 선택하도록 하였다. 여섯째, 과도기 기간 동독지역의 고용보험제도나 국민연금제도의 재정이 보험료와 법정국가 보조금으로 충당이 될 수 없는 것에 대비하여 연방정부가 초기 재정지원을 하도록 법적 근거를 마련하였다. 국가조약의 기본원칙의 이행을 위해 국가협약 이행법(Begleitgesetz zum Staatsvertrag)을 제정하였다.

50) 이에 대해 이정우, 독일의 통일과정에서 복지국가의 역할, 경상논총 제29권 3호, 2011.9., 59면.

국가조약은 1990년 6월 25일 연방의회가 제정한 국가조약법⁵¹⁾에 의해 규범화되었으며, 동법의 특이한 점은 이러한 사회통합에서 합의된 기본원칙을 이행하기 위한 제31조에 독일통일기금에 관한 내용이라 할 수 있다. 즉, 독일통일기금 설치의 목적은 동독지역의 경제활성화와 재정자립의 기반조성이다.⁵²⁾ 기금의 대부분은 국가부채를 통해 마련되었으며 원리금 상환을 위한 재원은 1991년부터 연방과 주가 1/2씩 부담하여 조성되는 연방정부의 특별예산에서 지원되었다. 기금이 일반예산으로부터 분리되어 관리된 이유는 동독 지역만이 아니라 연방 전체에 걸쳐서 풍요로운 삶을 미래에도 보장해야 하기 때문에 일반예산과 철저히 분리된 것이다.

이는 독일 기본법상의 연방국가 원리와 사회국가적 원리가 통일 독일의 재정제도에 있어서 특별법적 효력을 갖는 통일기금제도에 가장 잘 투영된 것이라 할 수 있다. 이후 상당기간 동안 기본법 제107조 이하 재정조정제도의 적용은 유보되었으며 독일통일기금이 재정조정 기능을 대체하기에 이르렀다.⁵³⁾ 기본법의 재정제도의 유보는 결국 독일과 가입 주들 사이에 존재하고 있었던 경제력과 조세제도의 차이점 때문이었다.

51) 「Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik」

52) 이를 위해 1990년부터 1994년까지 5년간 독일통일기금은 국가부채와 함께 1150억 DM을 조달되어 새로 연방에 가입한 동독 5개주의 지역적 임무수행에 필요한 예산에 충당되었다.

53) 물론 통일조약은 제3조에서 별도의 특칙이 없는 한 기본법상의 재정조항은 새로 연방에 가입한 5개주에 대하여 유보됨이 없이 적용된다고 명시하였으며(Art. 7 (1) Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wird auf das in Artikel 3 genannte Gebiet erstreckt, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist), 이는 기본법 제106조 제1항, 제2항, 제6항의 연방, 주, 계마인테의 수익고권과 공동조세에 관한 사항이다. 이에 대한 자세한 내용은 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법통합의 문제와 향후의 헌법정책적 과제, 사법행정(94.1), 9면.

2. 통일조약 (Einigungsvertrag)

위의 국가조약에서 목표로 하였던 서독 지역에 상응하는 사회보장 제도의 구축은 제2차 국가조약에 해당하는 통일조약을 통하여 완성될 수 있었다. 다만 급속히 진행된 통일로 서독지역에 상응하는 완성된 형태의 사회보장체계를 일시적으로 동독 지역에 이식하는 것은 불가능한 것으로 판단하여 통일 과도기의 혼란상황에 유연하게 대처하는 전략을 채택하였다.⁵⁴⁾

따라서 통일조약 제7조 제2항 제1호는 명시적으로 기본법 제106조 제3항 제4문과 제4항의 적용을 배제하였다.⁵⁵⁾ 기본법 제106조 제3항은 소득세 수입이 지방자치단체에 속하지 않는 한 소득세, 법인세 및 판매세를 연방과 지방에 공동으로 귀속시키고, 소득세와 법인세의 수입에 관하여는 연방과 지방이 반분하도록 하는 것이다. 이 때 판매세에 관한 연방과 지방의 몫은 연방참사원의 동의를 요하는 연방 법률로 확정하도록 하고 있다.

통일조약에서 유보하고 있는 것은 바로 1994년까지 새로 연방에 가입한 5개주와 연방간의 소득세배분에 대해서 적용을 유보하는 것이다. 기본법 제106조 제3항의 1호와 2호의 배분원칙에 따를 경우 연방과 지방의 충당요구는 공정한 조정이 이루어지고 연방영역에서 생활 수준의 균형이 보장되게 상호조정 되어야 하는데, 이미 통일에 많은 재원을 지출한 서독지역의 주들이 동독 주들에 비해 많은 부분을 가져갈 수 있기 때문이다. 이는 더 많은 지출이 필요한 동독 주들에게는 불리한 결과를 초래할 수 있기 때문에 유보결정을 하게 되었다.⁵⁶⁾

54) 이정우, 독일의 통일과정에서 복지국가의 역할, 경상논총 제29권 3호(2011.9.), 61면.

55) Art. 7 (2) Für die Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund sowie auf die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in dem in Artikel 3 genannten Gebiet gelten die Bestimmungen des Artikels 106 des Grundgesetzes mit der Maßgabe, 1. daß bis zum 31. Dezember 1994 Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4 keine Anwendung finden.

56) 이에 대해 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법통합의 문제와 향후의 헌법

또한 기본법 제106조 제5항은 지방자치단체가 각 주가 주민의 소득세 납부를 근거로 한 소득세 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야 할 몫을 받도록 하고 있다. 그러나 통일조약 제7조 제2항 제2호는 주가 소득세 수입을 지방자치단체에 배분할 때 동독지역의 지방자치단체에 대해서는 1996년까지 이를 유보하고 인구수를 기준으로 하여 배분하도록 하였다.⁵⁷⁾ 이는 소득세 통계와 인구수에 따른 지출 부담이 증가할 경우를 대비한 것이다.

또한 1994년까지 기본법 제106조 제7항⁵⁸⁾의 적용이 배제되고 통일조약 제7조 제2항 제3호의 규정이 적용되었다. 동규정에 따르면 연방가입 5개주에 있는 지방자치단체는 주와 연방에 공동으로 분배되는 공동조세 중 일정비율과 독일통일기금에서 연방 가입 5개주에 분배되는 액수의 일정비율을 반드시 교부받도록 하고 있다.

이는 지방자치단체의 재정력 확보를 위해 각 주에게 배분되는 공동조세 및 주세 수입전체의 20%를 지방자치단체의 몫으로 분배하여야 하며 독일통일기금으로부터 주에게 분배되는 금액의 40%를 지방자치단체에게 배분하도록 되어있다.⁵⁹⁾

정책적 과제, 사법행정(94.1), 10면.

57) Art. 7 (2) ... 2.bis zum 31. Dezember 1996 der Anteil der Gemeinden an dem Aufkommen der Einkommensteuer nach Artikel 106 Abs. 5 des Grundgesetzes von den Ländern an die Gemeinden nicht auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner, sondern nach der Einwohnerzahl der Gemeinden weitergeleitet wird.

58) 공동조세의 수입전체에 대한 각 주의 몫 중에서 주법에 의하여 확정되는 일정비율이 지방자치단체에 의하여 확정되는 일정비율이 지방자치단체와 지방자치단체조합에 총체적으로 배정된다. 또한 주입법은 주세의 수입이 지방자치단체에 배정될 것인지 여부 그리고 그 배정 범위에 대하여 정한다.

59) Art. 7 (2) ... 3. bis zum 31. Dezember 1994 abweichend von Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes den Gemeinden (Gemeindeverbänden) von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern und dem gesamten Aufkommen der Landessteuern ein jährlicher Anteil von mindestens 20 vom Hundert sowie vom Länderanteil aus den Mitteln des Fonds "eutsche Einheit" nach Absatz 5 Nr. 1 ein jährlicher Anteil von 40 vom Hundert zufließt.

통일조약과 기본법과의 관계에서 동서독의 사회경제적 차이점을 반영하여 잠정적으로 재정헌법의 효력을 배제하는 대표적 예외규정은 통일조약 제7조 제3항이다.

기본법은 107조 제1항에서 주세수입과 소득세, 법인세 수입에 대한 주의 몫은 그 세가 주영역내의 재정관청에 의해 징수되는 때에는 각주에 귀속하도록 하고 있다. 그리고 판매세 수입에 관한 주의 몫은 주민수에 비례하여 각주에 귀속되도록 하였다. 제2항에서는 이와 함께 각 주의 상이한 재정력의 적절한 조정이 법률에 의하여 확보하도록 하고 있다.

조정을 요구할 수 있는 주의 조정청구권과 조정에 응해야 할 주의 조정의무에 관한 요건과 조정급부액의 기준은 법률로 정하도록 하면서 급부능력이 약한 주에 대해서는 연방재원으로부터 교부금을 지급할 수 있도록 하여 연방독일에서 각주의 균등한 사회국가적 생활을 유지하기 위한 대표적 기본법상 재정제도라 할 수 있다.

그러나 통일조약은 기본법 제107조 제2항에 의한 주간 수평적 재정조정을 모든 주에 적용하는 것이 아니라 소득세 수입의 배분에 대해 동독과 서독 지역을 두 부분으로 나누어 동독 지역의 주민 1인당 소득세 배분의 비율을 일정기간 동안 서독 지역의 주민에 비해 낮게 책정하고 있다.⁶⁰⁾ 이는 재정이 취약한 동독 지역의 주들을 고려함과 동시의 서독 주들의 반발을 고려하여 독일 통일기금이 기본법상의 수평적 재정조정의 기능을 대체하도록 했기 때문이다.⁶¹⁾

60) 서독지역을 100%로 보았을 때 1991년 55%, 1992년 60%, 1993년 65%, 1994년 70%에 해당하는 액수가 된다.

61) Art. 7 (3) Artikel 107 des Grundgesetzes gilt in dem in Artikel 3 genannten Gebiet mit der Maßgabe, daß bis zum 31. Dezember 1994 zwischen den bisherigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern in dem in Artikel 3 genannten Gebiet die Regelung des Absatzes 1 Satz 4 nicht angewendet wird und ein gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes) nicht stattfindet. Der gesamtdeutsche Länderanteil an der Umsatzsteuer wird so in einen Ost- und Westanteil aufgeteilt, daß im Ergebnis der durchschnittliche Umsatzsteueranteil pro

결과적으로 기본법 적용을 배제하고 통일조약에서 서독지역의 사회 보장법 가운데 전문 그대로 또는 별도의 수정·보완을 통하여 동독 지역에 확대 적용되는 법률들 그리고 당시 동독의 관련 법률들 가운데 전문 그대로 또는 부분적 개정을 통하여 경과적으로 효력을 유지 하도록 함으로써 통일 과도기 동독 지역에는 종전 동독의 법률, 서독의 법률과 각각을 수정한 법률 등이 혼재되어 적용되는 복잡한 과정을 거치게 되었다.

Ⅲ. 독일 통일과 재정헌법의 한계

1. BVerfGE 72, 330에서 재정헌법의 해석

독일 재정헌법에 의해 제정된 연방법률로는 배분법(Zerlegungsgesetz)⁶²⁾과 재정조정법(Finanzausgleichgesetz)⁶³⁾이 있다. 독일의 재정조정법은 기본법상의 재정헌법을 구체화하는 법이다. 그 목표는 연방과 주들이 헌법에 규정된 구성요건들을 동일하게 해석하게 함으로써 재정경제의 예측과 예산의 계획을 보장함으로써 재원배분의 투명성을 확보하는데 있다. 그런데 재정조정법의 추상적 규정은 연방과 주의 세원 배분에 있어

Einwohner in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren

1991 55 vom Hundert

1992 60 vom Hundert

1993 65 vom Hundert

1994 70 vom Hundert des durchschnittlichen Umsatzsteueranteils pro Einwohner in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein beträgt. Der Anteil des Landes Berlin wird vorab nach der Einwohnerzahl berechnet. Die Regelungen dieses Absatzes werden für 1993 in Ansehung der dann vorhandenen Gegebenheiten überprüft.

62) Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer I.d.F. vom 25. Feb. 1971.

63) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. Aug. 1969.

해석에 따라 상이한 확정이 가능하게 한다.

이와 관련한 재정제도에 대한 개혁은 통일 이전에는 1955년 12월 23일과⁶⁴⁾ 1969년 5월 12일⁶⁵⁾의 두 차례에 걸쳐 이루어졌다. 주로 연방과 주 사이에 세원의 배분에 대한 내용이었다.

그러나 독일 통일 이전에는 서독지역 주들 간의 경제적 격차로 인한 문제점과 통일 이후 서독지역과 새로 연방에 가입한 주들 사이의 이해관계를 적절히 조절할 수 있는 법체계를 완비하는 것은 쉽지 않았다. 이는 연방과 각 주가 이행하여야 할 임무, 재정수단, 그리고 재정지출의 균형성 추구라는 재정헌법상의 목적에 비해 이를 규율하고 있는 기본법상의 용어규정이 지나치게 불확정적이었기 때문이다.⁶⁶⁾

그리고 이미 통일 전에도 근로소득세 배분 외에 재정조정제도 전반의 규범적 기초에 대한 문제가 논쟁의 한가운데 있었다. 즉, 재정력이 강한 주와 재정력이 취약한 주들 사이에 재정력 격차를 해소하기 위해 주간 수평적 재정조정이 1969년 8월 28일 이래로 연방 법률인 재정조정법에 근거하여 시행되고 있었으나 주간에 그 불균형성에 대하여 논란의 여지가 많았다.

1986년 1월 14일과 15일에 당시 재정조정법 제11조에 의거하여 연방정부와 주들 사이에 재정조정에 참여하지 않고 연방자금으로부터 보조금을 받는 베를린에 이르기까지 모든 연방의 주들이 107조의 규범적 내용, 근로소득세 배분의 명확성, 재정력의 개념, 주의 재정수요, 한자동맹 가입조항, 연방보조금의 최고한도와 배분에 대하여 토론하였다.⁶⁷⁾

64) BGBl. I S. 817.

65) BGBl. S. 357, 359.

66) 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법통합의 문제와 향후의 헌법정책적 과제, 사법행정(94.1), 17면.

67) 이에 대한 구체적 내용으로는 Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988 Heft8, S. 412 ff.

이후 연방헌법재판소는 노르트라인-베스트팔렌, 바덴-뷔르템부르크, 브레멘, 헤센, 잘란트, 함부르크 주 정부가 배분법과 재정조정법에 대해 추상적 규범통제에 관한 위헌심판청구를 제기한 사건에서 1986년 6월 24일 이 법률의 주요부분이 제2장을 기본법 제107조 제2항과 합치되지 않는다는 이유로 위헌 선언하여 입법자가 새로운 입법을 할 것을 명하게 되었다.⁶⁸⁾

연방헌법재판소는 기본법 제107조의 내용은 연방국가 질서를 떠받치는 근본규범으로 보았다. 이에 대해 Ossenbühl은 많은 주들이 기본법 제107조 제2항이 단지 정치적 훈령(Direktive)에 불과한 것으로 해석한다고 보았다. 정치적 훈령에서 확고한 구속력 있는 기준을 추론해내는 것은 불가능하기 때문이다. 즉, 기본법은 입법자에게 규범이라고 하기에는 약한 불특정 개념을 충족시킬 집행력 있는 행동지시를 하지 않았다는 것이다. 그러나 연방헌법재판소는 연방과 마찬가지로 주들이 충분한 재정을 가지고 자신의 고유한 국가성을 전개해야 하며, 연방국가에서 헌법의 역할은 연방의 재정적 지위와 그의 골격을 확정하는 것이라고 하였다.

따라서 규범의 추상성 때문에 재정헌법이 최소한의 효력을 가진 법으로써 다루어지지 않아야 하며, 재정헌법 규범의 구속력은 비스마르크의 제국헌법에서 바이마르 공화국을 거쳐 1955년부터 1969년의 기본법 개정과 의회심의회에 이르기까지 지속적으로 관련 규정의 압축과 구체화를 통하여 발생한 것이라고 하였다. 따라서 연방과 주들, 그리고 주들 사이의 정치적 협력과 토론을 위해 정치적 의존성과 법적인 불확실성을 제거한 보장규범으로서의 윤곽규범이 만들어진 것이라는 것이다. 그리고 개념의 불명확성은 단지 정치적 진행과정에서 충족시킬 수 있도록 헌법이 입법자에게 평가와 결정재량을 부여한 것이라고 하였다.⁶⁹⁾

68) BVerfGE 72, 330.

69) BVerfGE 72, 330, 339ff.

둘째, 함부르크와 브레멘은 근로소득세의 배분과 관련하여 배분법 제5항 제1조가 위헌이라고 주장하였다. 이는 도시에서 일하고 있는 노동자들로부터 생성된 근로소득세를 그들이 거주하고 있는 니더작센이나 쉘레스비히-홀스타인 주에 다시 교부해야만 했기 때문에 이는 기본법 제107조 제1항 제1문에서 규정하고 있는 지역적 가치창조의 원칙(Prinzip der örtlichen Wertschöpfung)에 위배된다는 것이다. 물론 가치창조의 장소는 근로소득세를 거두어들이는 직장이 된다. 왜냐하면 도시는 교외통근자인 노동자들을 위해 사회기반시설, 행정, 재판소, 일자리보장, 안전조치 등과 같은 경제진흥조치를 위해 배당받은 몫을 소비해야 함에도 불구하고 그들의 특별한 지위가 경시된다는 것이다.

이에 대해 연방정부와 니더작센, 쉘레스비히-홀스타인, 라인란트-팔츠 주는 기본법이 세금배분에 대해 입법자의 광범위한 형성의 자유를 부여하였으며, 거주지 원칙의 결정은 이에 따른 것이라고 주장하였다.⁷⁰⁾

이에 대해 연방헌법재판소는 윤곽규범으로써 재정헌법을 이해해야 한다고 하였다. 그리고 실질적으로 세금을 지출해야 할 장소를 정하게 될 때 입법자는 기본법에서 인정하고 있는 범위 내에서 균형을 유지하면서 자제한다.

이러한 측면에서 볼 때 배분법(Zerlegungsgesetz) 제5조 제1항의 거주지 원칙에 따른 근로소득세부과규정은 근로소득세가 개인관련 세금으로써 자연인의 경제적 급부능력과 연계되어 있기 때문에 기본법 제107조 제1항 제2문에서 명시된 범위 내에 균형을 유지하고 있다고 보았다. 법인의 소득세로써 법인세는 영업세와 마찬가지로 영업소재지 원칙에 따라 부과되어야 하기 때문에,⁷¹⁾ 입법자는 지역의 가치창조라는 관점을 어떠한 경우에도 소홀히 하지 않는다는 것이다.

70) BVerfGE 72, 330 (343 ff).

71) § 2. Abs. 1 Zerlegungsgesetz; §§29 - 31, 33 Gewerbesteuer-gesetz.

셋째, 당시 기본법 제107조 제2항 제1문의 적절한 ‘재정력의 개념’에 대해서도 연방헌법재판소는 윤곽규범으로써 재정헌법을 이해하여야 한다고 판시하였다. 따라서 이 규범으로부터 주들 상호간 자유로운 타협에 의한 수평적 재정조정을 하여야 하고 연방입법자의 책임 하에서 확실한 규범적 조건이 부여되어야 한다는 것이다. 이는 주의 조세 수입으로 적용되는 세수의 범위에 대한 재정조정법의 헌법위반과 관련하여 함부르크, 브레멘, 베를린, 노르트라인-베스트팔렌, 헤센 주 정부가 재정조정 과정에 주의 몫이 되어야 하는 석탄채굴세의 상당부분이 재정조정에 포함되어 있다고 하면서 그들은 기본적으로 세금수입과는 다르다고 주장한 내용이다.⁷²⁾

이에 대해 연방헌법재판소는 연방은 다수의 주들이 내용에 대한 고려도 없이 정치적 결정을 공증하는 일에 만족해서는 아니 되며, 오히려 기본법의 규범적 요구에 상응하여 법적 규율을 형성하도록 정치적 협상과 타협을 중재해야 하는 헌법적 의무를 부여받고 있다고 판시했다. 그리고 기본법 제107조 제2항의 재정력의 의미와 목적, 문언으로부터는 재정력 개념이 포괄적으로 이해되어야 한다고 하였다. 그리고 수평적 재정조정의 근거에 대해 연방헌법재판소는 상호간 동맹관계에 의한 책임보증의 원칙에서 이끌어내고 있다. 건전한 재정을 가진 주들이 스스로 자신의 능력을 감소시키지 않고 취약한 재정을 가진 주들에 대해 도움을 줌으로써 재정수평화를 이끌어내야 하는 의무가 있다는 것이다.⁷³⁾

넷째, 연방헌법재판소는 보조금 할당과 관련하여 기본법이 주들 사이에 수평적 재정조정에서 특별한 수요의 고려를 배제하는 반면에 연방은 보조금 교부 시에 개별주들의 특별한 부담을 고려해야 한다고 판시하였다.

72) BVerfGE 72, 330, 349 ff.

73) 연방헌법재판소는 이러한 다른 수입이 주들의 고권적 자치적 결정에 기인한 것과는 관계없이 이를 사소한 것으로 간주하였다.

노르트라인-베스트팔렌 주와 바이에른 주는 연방보조금 배분의 전체적인 규모가 기본법 제 107조 제2항 제1문에 따른 재정조정금액보다 적어야 한다고 하였다. 연방국가적 원리는 주들이 연방에 과도하게 의존하는 것에 대립된다는 것이다. 이에 대해 브레멘, 니더작센, 라인란트팔츠, 슈레스비히-홀스타인 주가 연방보조금 할당의 보충적 성격이 전체규모를 제한할 수 없다고 보았다.⁷⁴⁾ 물론 모든 당사자들은 입법자가 형성여지를 가진다고 보았지만 노르트라인-베스트팔렌 주는 구조적 특별수요를 가진 주는 연방보조금을 더 배분받아야 한다고 주장하였다.

연방헌법재판소는 주들 사이의 수평적 재정조정에서 주들의 특별한 부담을 고려해야 한다고 하였다. 그러나 연방헌법재판소는 그 적절한 양의 경계는 시종일관 추론해 내지 못하였다. 이와 함께 기본법은 연방입법자에게 다시 윤곽을 지시하고 있다.

따라서 연방보조금할당의 수취인은 수평적 재정조정의 결과에 따라 주들의 평균이하에 머물러 있는 그러한 주들이 될 수 있을 것이다. 그리고 보조금 할당은 보조금 수취 주들의 재정력을 이러한 주들의 평균을 넘어서서는 높여지지 않을 것이다. 다만 입법자는 연방보조금 할당의 교부 시에 개별주들의 특별한 부담을 고려하는 입법을 할 수 있다. 물론, 그들 주들에게 주들 간 재정조정에 따라 재정력을 다른 주들의 평균에 도달하게 하거나 넘어서게 하도록 보조금을 지불하는 것이 배제되어 있지는 않다.

연방헌법재판소는 개별주들의 특별한 부담을 가능한 한 헌법적으로 고려하는 것에 대하여 분명하게 신중하게 처신하고 있음을 알 수 있다.⁷⁵⁾ 다만 연방헌법재판소는 특별한 부담의 고려와 관계없이 연방입법자에

74) BVerfGE72, 330, 376 ff.

75) Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988 Heft 8, 414 f.

게 주들과의 관계에 있어 연방국가의 원리와 일반적 평등원칙으로부터 다르게 되는 평등원칙의 명제(Gleichbehandlungsgebot)에 기속되어 있다. 이러한 원칙에 따라 입법자는 특별한 부담을 고려할 수 있으며, 연방이라는 명제에 기속되어 있다. 이러한 평등대우원칙으로부터 특별한 부담을 명명하고 근거를 내세울 의무가 따르게 된다. 단지 특별 부담은 모든 주들에 대해 고려되어야 하는 것이다.

연방헌법재판소는 연방입법자에게 적절한 간격으로 특별 부담을 심사할 의무를 부여하고 있다. 이는 실질적 여건의 변화는 시간이 흐름에 따라 최초의 주들의 평등대우가 불평등한 대우로 급변하게 되어 헌법위반이 될 수도 있기 때문이었다. 연방헌법재판소는 기본법에서 적절한 연방보조금의 할당 경계를 정하지 않았기 때문에 매출세 수입 총량에 이러한 보조금 배분의 범위를 구속시킨 것은 헌법에 위반된다고 보았다. 또한 입법자가 헌법이 제시한 연방보조금할당의 배분에 대한 기준을 주의하지 않는 경우에도 위헌이 된다고 판단하였다.⁷⁶⁾

2. 판결의 의미와 헌법해석의 한계

연방헌법재판소는 판결에서 재정헌법에서 사용하고 있는 추상적 용어규정을 명확히 하고 있으며, 입법자에게는 수평적 재정조정 시스템 전체에 대한 새로운 개념을 설정할 수 있는 공간을 열어주었다.

판결의 직접적 효력은 1987년 말까지 주들이 보조금 교부를 위해 재정조정을 새롭게 규율해야 하는 것이다. 연방입법자에 대한 의무부여는 투자교부세판결에서 재정헌법의 발전된 이해를 통해 윤곽규범으로서 재정헌법에 근거한 것이다.⁷⁷⁾ 연방헌법재판소는 재정헌법의 개별규정의 내적 관계와 연방국가 원리에 대한 그들의 기본적 의미를

76) Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988 Heft 8, S. 417 f.

77) BVerfGE 67, 256, 288 ff.

강조하였다. 연방국가는 연방이나 그의 구성국들이 충분한 재정적 자금을 가지고 있는 경우에 기능이 유지된다. 헌법재판소는 이에 대해 헌법이 외적으로는 입법자에게 넘어서서는 안 될 윤곽을 제시하고, 내적으로는 헌법의 범위 내에서 정치적 절차·협상·타협을 위한 공간이 열리게 된다고 보았다.⁷⁸⁾ 이들의 성과에 대해서는 기본법이 제시하지도 않았고 이에 상응하여 헌법재판소가 정의를 내릴 수도 없는 문제이다.⁷⁹⁾

다만 헌법재판소는 헌법적 윤곽규범의 준수에 책임이 있는 자가 누구인지 명시적으로 판시하고 있다. 즉, 연방입법자는 내용에 대해 고려하지도 않고 연방을 구성하는 주들 다수의 정치적 결정을 공증해서도 아니 되며, 헌법에 적합한 재정조정법 제정에 노력해야 한다. 그러나 결과적으로 연방입법자의 형성의무에 따른 재정조정의 새로운 입법초안은 연방이나 주 전체 사이에 또는 개별 주들 사이에 격론을 불러일으켰으며, 통일 이후 재정헌법의 해석을 놓고 더 많은 혼란을 초래하였다.

이에 대해 연방국가적 시각에서 연방헌법재판소의 입장은 연방 구성국간의 동등한 대우였다. 물론 이는 연방국가의 원리로부터 도출된다. 재판소는 연방국가의 특성의 유지는 단지 법적 차원에서뿐만 아니라 의무로 부여된다고 강조하였다. 연방 구성국에 개별 주들이 가입함으로써 가지는 연방적 의무는 재정조정에 있어서 연대의식에 기초하고 있다.

이러한 능력은 그러나 연방 구성국이 실질적으로 필요하게 될 때에만 도움을 줄 수 있기 때문에 제한적이다. 다만 판결은 가입의 연방적 원칙을 주들 상호간에 관련지우고 있는 반면에 헌법상 연방 구성국

78) Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988 Heft 8, S. 418.

79) 윤곽규범으로서 헌법의 이해를 위해서는 E. -W. Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation, NJW 1976, 2089 (2091, 2099).

간에 평등원칙은 연방에 기초를 두고 있다. 이에 따르면 연방은 모든 주를 동등하게 대우할 의무가 있는 것이다. 따라서 연방보조금 할당과 함께 연방과 주 사이의 모든 관계에 대해 효력이 있는 것이다. 이는 보조금과 같이 이익이 되는 것뿐만 아니라 부담의 배분에 대해서도 고려해 볼 수 있다. 헌법상 연방국가 원리는 연방과 주가 의회 다수의 정치적 동의에 따라 불평등하게 취급되는 것을 인정하지 않는다. 연방은 불평등하게 대우할 객관적 근거가 명백하게 있지 않는 한 연방주의 원리와 일반적 평등원칙으로부터 주들을 동등하게 대우할 의무를 진다.⁸⁰⁾

재정헌법의 추상적 규범의 해석과 연방주의 원리의 명확한 해석에도 불구하고 동 판결의 효력은 거듭된 독일의 경기침체와 함께 통일 이후 통일비용을 감당하기 위해 독일 연방 전체가 침체의 늪에 빠지게 되면서 그 실효성이 감소될 수밖에 없었다.

연방입법자들이 통일 조약상 재정헌법을 제약하는 규정들에 대해 지속적인 심사과정을 거쳐 그 효력의 존속여부를 결정하도록 하였으나, 급작스러운 독일 통일은 결국 재정헌법의 개정과 함께 헌법상 연방주의에 커다란 변혁을 가져왔다.

80) Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988 Heft 8, S. 419.

제 3 장 독일통일 이후 재정헌법의 개정과 사회국가원리의 발전

제 1 절 경제적 문제점과 새로운 헌법질서의 형성

I. 독일통일 이전의 정치경제적 상황

1982년 독일 의원내각제의 특징인 건설적 불신임제에 따른 정권교체는 60년대 이래로 진행되어 왔던 라인강의 기적이라는 독일 성장동력의 소진에 따른 경기침체의 해결방안을 놓고 발생한 정파간의 노선다툼이 원인이 되었다. 사민당(SPD)과 자민당(FDP)은 경기침체로 인한 재정적자 해소방안을 놓고 사회보장제도의 축소적용과 증세에 대하여 좌우파 간의 메울 수 없는 노선대립을 보였으며 결국은 우파인 자민당(FDP)이 헬무트 콜을 수반으로 하는 보수정당인 기민/기사당연합(CDU/CSU)과 새롭게 연정을 구성한 것이다. 헬무트 콜을 내각 수반으로 하는 새로운 정부는 재정건전화와 투자 및 성장촉진을 위해 재정건전화와 감세정책을 추구하였으며 조세정책은 재정지출의 통제를 우선적으로 하였기 때문에 부차적으로 설정되었다.⁸¹⁾ 이러한 정책으로 연방정부의 신규차입은 감소추세로 돌아서기 시작하였으며 통일 이전에는 1980년대 초반의 370억 마르크(DM)에서 1989년에는 200억 마르크 이하의 수준으로 내려갔다. 아동수당, 실업수당, 대학생 생활보조 등 사회보장분야에서 재정지출 통제가 이루어졌지만, 사회보장 부담은 재정건전화를 위해 오히려 증가하였다. 반면에 조세부담을 경감하기 위해 개혁이 진행되었지만 1990년도에 이르러서야 비로소 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다.

81) Zohlhöfner, R., "Die Wirtschaftspolitik der Ara Kohl", Diss., Universität Heidelberg, 2001 참조.

II. 독일통일 이후의 정치경제적 변화

위에서 살펴본 바와 같이 독일의 통일은 처음부터 재정위기를 내포하고 있었다. 통일 당시 독일연방은행총재였던 쾰(Karl-Otto Pöhl)은 이미 화폐·사회·경제적 통합의 결과로 독일 전역에 위협적 재앙을 가져올 것이라고 경고한 바 있었다. 또한 기민당(CDU)의 유력한 정치인이었던 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 자신의 저서에서 통일 조약의 체결과 연관되어 있는 재정위기의 문제점이 완전히 도외시되었다고 고백한 바 있다.

이는 독일 통일 이후 단기적으로 실질적 국내총생산액이 통일 전보다 절반 가까이 감소하고 제조업 순생산 지수가 67%, 총취업률 42%, 공업취업률이 80% 가까이 감소하는 심각한 경제위축에서 드러난다.⁸²⁾

독일의 통일은 아직도 현재진행형의 국가과제로 진행되고 있다. 이는 독일 정부가 급작스럽게 시작되어 진행되고 있는 통독비용을 정확하게 산정할 수 없었던 것도 하나의 이유가 된다.

1989년 정치적 급변으로부터 시작되어 1990년 급작스럽게 이루어진 독일통일은 60년대 이래로 독일의 번영을 가져왔던 라인강의 기적이라는 성장 동력의 소진과 함께 연방정부의 재정정책에 위기를 가져오게 되었다. 내적·외적 통일 과정에서 진행된 동독 지역에 대한 사회보장체계의 도입, 낙후된 인프라에 대한 투자, 대량실업에 대처하기 위한 적극적 노동정책의 시행은 연방정부의 지출을 급속도로 증가하게 하였다. GDP 중 정부지출이 1989년의 45.3%에서 1993년의 50% 초과, 사회보장 부담율이 1989년 15.9%에서 1997년 19%, 이와는 반대로 재정적자는 신규차입이 1989년 200억 DM 미만에서 1990년 467억 DM, 1996년 783억 DM마르크로 급증하였다.⁸³⁾

82) Sinn, Hans-Werner, Volkswirtschaft Probleme der Deutschen Vereinigung, Westdeutscher Verlag, 1996, S. 7 f.

83) Zohlhöfner, R, Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl, Dissertation, Universität Heidel-

1996년 발표한 “성장과 고용을 위한 프로그램 계획”을 통하여 연금 등 사회보장의 수혜수준이 축소되었고 이를 통해 재정적자도 부분적으로 감소되었다. 그러나 당시의 독일 정부는 통일로 인한 재정 부담을 증세로 충당하는 데에는 소극적이었으며, 반대로 세계화의 흐름 속에서 소비세와 법인세 감세를 추진하였다.

그러나 동독 지역의 경제회복이 예상보다 지체되면서 재정적자와 국채부담이 심각해지면서 정부는 중앙정부 보유자산의 재평가, 민영화 수입 등의 이용과 같은 임의적 조치로 문제를 완화하려고 하였다. 이는 결과적으로 16년만에 보수연합정권에서 중도좌파로의 정권교체를 가져오게 된 원인이 되었다. 1990년대 이래 사회 경제적 구조변화와 신자유주의에 의한 세계화로 사회국가와 연방주의적 재정제도의 유지에 그 한계를 가져오게 된 것이다.

건설적 불신임제에 따라 급작스럽게 정권을 내놓은 이후 16년 만에 재집권하게 된 사민당과 녹색당의 좌파연정은 높은 실업률과 악화된 재정을 극복하기 위해 “Agenda 2010”을 제시하고 추진하였다.

아젠다 2010는 노동시장제도의 개혁, 소득세 부담완화 및 사회보험 관련 재정부담의 완화하는 것을 핵심적 내용으로 한다. 노동시장에서는 파견노동의 제도화, 저임금노동에 대한 사회보장기여의무의 면제, 소규모자영업 창업지원과 마이스터 자격증 제도의 완화를 주된 내용으로 하고 있다.

세제면에서는 소득세율의 최초세율과 최고세율을 각각 26%에서 53%에서 15%에서 42%로 인하하여 노동유인을 강화하고자 하였다. 사회보장과 관련해서는 건강보험의 급여 중 일부를 폐지하거나 이에 대한 연방재정 지원의 축소를 통해 관련 재정지출을 절감하였다. 2004년에는 연금인상을 동결하고 간병보험에서 연금수급자 보험을 전액 본인부담으로 하였다. 이와는 반대로 청년실업자에 대한 국가의

berg, 2001, 269.

교육 및 취업기회제공, 대학생의 생활보조금지원, 보육비와 전일제 학교에 대한 지원 등 적극적 시장정책과 노동공급지원의 확대와 같은 적극적 확장정책도 수반되었다.⁸⁴⁾

독일 슈뢰더 총리의 개혁정책은 장기적으로는 독일 경제의 회복에 크게 기여를 하였지만 단기적으로는 그의 정치적 실각을 가져오게 되었다. 이후 2005년 이래로 기민-사민당의 대연정과 기민-자민 보수연정을 거치면서도 “Agenda 2010”의 정책기조는 지속되었다.

일련의 과정을 분석하여 볼 때 독일의 통일과정에서 초래된 재정위기는 통일 그 자체에서 직접 나온 비용의 문제뿐만 아니라, 세계 경제와 독일 경제의 근본적 변화에 따른 문제점과 함께 독일 기본법상 사회국가 원리에 따라 연방지역 내의 생활수준의 평등을 추진하는 과정에서 수반된 비용도 포함된다고 볼 수 있다.⁸⁵⁾ 물론 연방헌법상의 생활조건의 평등성은 절대적 규범성을 갖지 않고 입법자의 재량에 따라 연기될 수도 있다.⁸⁶⁾ 생활조건의 통일을 위해서는 서쪽 지역의 자본과 상품이 동쪽으로 이동함으로써 긴요하게 필요하지만, 이들 동쪽의 주들이 영원히 보조금을 받게 될 수는 없기 때문이다. 따라서 통일은 역사적으로 발생한 구연방과 새로운 연방국가 사이의 차이점이 하루아침에 제거될 수는 없다는 사실을 전제로 시작되었던 것이다.

연방구성국(주) 상호간에 책임을 지는 연방주의 원리로부터 연방공화국에 새로운 질서가 형성될 때 따르게 되는 요구들을 충족시키는 것은 쉽지 않다. 이러한 요구들은 다른 연방을 구성하는 주들에 의해 소가 제기되거나 구 연방 또는 새로 가입하는 주들의 규모가 너무 작거나 재정적으로 취약하기 때문에 충족하기 어렵기 때문이다.⁸⁷⁾ 기본

84) 이에 대해 이명현, 독일의 재정제도, 한국조세연구원, 2011.9, 8-10면 참조.

85) 신우철, 독일 통일 10년, 그 비용과 수익의 총체적 평가, 통일문제연구(제40호) 2003, 268면.

86) Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988, 410 f.

87) Ernst-Kommission, Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Vorschläge zur Neugliederung des

적으로 연방국가 원리는 충분한 재정과 급부능력을 갖고 있는 강한 주를 전제로 한다. 그렇지 않은 경우에는 연방이 주들에 대해 항상 강한 우위에 있게 된다.

연방지역의 새로운 통합을 연방과 개별 주 및 개별 주들 사이에 행정효율성과 균형성의 관점에서 살펴본다면 그러한 연방편입은 실질적으로 많은 장점이 있다.

비슷한 크기의 재정력을 가진 주들이 새로운 연방에 가입하게 되면 재정헌법의 규율을 용이하게 한다. 왜냐하면 이전에는 소수의 주민수에 비해 과도한 정치적 비용의 지불과 도시국가에 대해 재정조정에서 특별히 고려할 긴급성이 사라지게 되고 재정조정에 의해 수행되어야 할 임무가 명백히 감소하게 되기 때문이다.⁸⁸⁾

하지만 새로운 편입을 통한 연방의 새로운 질서의 형성은 높은 비용을 수반하게 된다. 즉, 독일 연방의 역사적 성장과정에서 내적 안정성(Stabilität)을 본질적 전제로 하는 독일 주들의 특성은 독일 통일로 부분적으로 상실되었다. 독일연방의 국가적 동질성은 상당부분 전통적으로 설립된 연방국가를 구성하는 개별 주들의 동질성에 기초하고 있다.

이는 한자도시 함부르크, 브레멘 및 바이에른과 같은 주들뿐만 아니라 제2차 세계대전 이후의 바덴-뷔르템베르크, 노르트라인-베스트팔렌과 같은 멀리 소급된 역사를 가진 주들에 대해서도 적용된다. 이는 프로이센의 해체로 인한 독일의 분할과 전쟁의 끔찍한 결과 가능했었던 새로운 편입이었다. 그리고 연방공화국의 국가성이 확고하게 된 이후에는 기본법 제29조의 헌법적 임무는 더 이상 작동하지 않았다.⁸⁹⁾ 즉,

Bundesgebietes gemäß Art. 29 GG, 1973; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, S. 242 ff.

88) BVerfGE 72, 330, 415.

89) 기본법 제29조 제1항: 연방영역은 주가 그 크기와 능력에 따라 그들에게 부과된 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장하기 위하여 새롭게 편성될 수 있다. 이 경우 향토적 결속, 역사적·문화적 관련, 경제적 합목적성 및 공간규제와 주 계획의 요청을 고려하여야 한다.

기본법 제29조의 연방을 새롭게 편성“할 수 있다”는 규정은 1976년 헌법개정권자가 더 이상 가까운 시기에 사용할 수 없을 것이라고 진단한 바 있다.

통일조약 제5조에 따라 가입 주들의 연방 참여는 기본법 제29조에 의해 심사되어야 했으며, 상응된 조치가 기대되어졌다. 그러나 독일 통일 이후에 새로운 연방 가입은 성공적이지 못한 것으로 드러났다.

이는 결국 통일 독일의 재정상의 문제가 되며 그 이면에는 재정헌법이 상당한 유보기간에도 불구하고 이를 해결하지 못했기 때문이다. 독일 통일 이후 발생한 재정적 문제점으로 연방에 대한 권한의 집중화가 가속화되었고 많은 정책들이 연방참사원의 다수당에 의해 제재를 받는 등 이른바 협력적 연방주의에 대한 문제점이 강하게 제기되면서 재정헌법상의 문제점으로 촉발된 헌법개혁은 연방주의 전반에 걸쳐 논의가 확대되었다.⁹⁰⁾

제 2 절 재정헌법의 개정과 목표

오늘날 위기라는 말이 통용되고 있는 유럽의 사회복지국가논쟁에서 논의의 양상은 크게 두 가지 측면에서 구분되고 있다. 그 하나는 사회복지국가의 재정적 제한성과 경제적 종속성으로부터 위기현상의 전반을 설명하는 사회국가의 외적 한계에 대한 논의가 그것이며, 다른 하나는 사회복지국가의 합리화 과정에서 발생하는 내적 한계에 대한 논의가 그것이다.

90) 독일의 연방주의 개혁의 핵심적 내용은 연방과 주의 경합적 결합구조가 이완되고 중앙집권적 성격을 약화시키는데 있다. 따라서 독일 개정 기본법은 법률안동의권을 행사하는 연방참사원의 협력권의 약화, 연방과 주의 입법권한의 재편, 및 재정권한의 정서를 핵심적 목표로 하고 있다. 또한 구독일 기본법 제75조의 규정사항이었던 윤곽입법이 폐지됨과 동시에 그 내용을 연방의 전속적 입법사항과 경합입법사항으로 이관시켰다. 이에 따라 연방의 권한은 명료화되었으며 주의 입법권한은 강화되었다. 이에 대한 상세한 내용은 윤석진/이준서, 2006년 독일기본법의 주요내용 연구, 한국법제연구원, 2008, 118면.

통일 독일의 사회통합은 서독 지역의 사회보장제도 중심으로의 제도적 통합과 급여수준의 신속한 인상조치에 따라 체제전환기의 충격 완충적 장치로서 기능하였다. 이에 따라 동독 지역 주민들의 생활안정도 모호하게 되어 통일 독일의 내적통합과 사회적 안정에 크게 기여하게 되었다. 하지만 예견치 못한 고비용 구조의 사회통합에 따른 경제적 부담으로 동독 지역의 경우 높은 실업율과 연방정부에 대한 재정의존성이 지속되는 부작용을 초래하였다. 또한 2008년을 전후하여 발생한 세계적 금융위기와 함께 과거부터 누적되어 온 외부적 환경에 따른 재정위기로 국가 등 공공책임의 증가로 위험상황에 직면하게 되었다.

독일의 재정제도는 이러한 내외적 환경변화의 구가지 측면이 모두 연관되어 있다. 따라서 내외적 환경변화에 따른 위기를 극복하기 위해 독일의 재정제도 외부에서의 개혁이 필요하게 되었으며, 이는 필연적으로 노동시장에로의 편입정책, 가족정책, 생존권보장적 조치 등이 수반된다. 그러나 이러한 외부 개혁은 사회국가의 재정적 한계를 극복하는데 한계가 있으며, 제도 자체의 내적 한계 극복이 필연적으로 요구된다. 이러한 내부개혁은 사회국가구현의 원리를 합리화하는 방향으로 이루어지며 그 도구는 재정헌법의 개정이 된다.

독일의 재정제도의 개혁은 무엇보다 통일 이후의 재정환경의 모순을 극복하고 새로운 형태의 사회복지국가의 실현을 위해 연방주의 개혁과 맞물려 이루어졌다.

헌법은 독일통일과정에서 연방과 새로운 연방가입국들에게 그들의 임무를 수행하기 위해 허용된 재정자금을 보장해야 한다. 그러나 그것이 얼마나 어려운지는 이미 통일 이전에 연방헌법재판소 판결에서도 찾아볼 수 있는 재정헌법에 대한 토론에 잘 나타난다.⁹¹⁾

91) BVerfGE 72, 330 und Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 27.5.1992, DVBl. 1992, 965.

통일은 새로운 연방가입국들이 재정적으로 매우 취약했기 때문에 이미 존재하는 배분의 문제를 첨예하게 만들었다. 1994년 12월 31일까지 새롭게 형성된 통일독일의 재정헌법은 이를 고려해야만 했다. 이 시점까지 통일조약 제7조는 이른바 가입지역에 대해 재정헌법의 핵심적 규정의 효력을 유보하였다.

1995년 1월1일부터 재정헌법은 기본법은 그때까지 개정되지 않는다는 것을 전제로 104a조 이하의 효력이 다시 적용되는 것이다. 그러한 방식의 개정은 동독지역의 재정상황이 독일 통일의 과정에서 그러한 규정의 메커니즘이 허용될 정도로 좋지 않았기 때문에 불가피한 것이었다.

결국 재정조정에 불만을 품은 상대적으로 부유한 연방 구성국들이 제기한 재정조정법 위헌법률 심판에서 연방헌법재판소는 재정조정기준법을 새롭게 제정하도록 하고, 이를 기준으로 다시 재정조정법을 개정하도록 판시하였다.

1999년 11월 11일 연방헌법재판소는 재정조정과 관련된 전혀 새로운 내용의 판결을 하게 되는데 2002년 말까지 재정조정에 관한 기준법을 규정하도록 하고 1999년 6월 17일 개정된 재정조정법을 2004년 말까지 과도기법으로서 적용한 것이었다.⁹²⁾ 결국 연방입법자에게 입법형성에 대한 재량을 부여한 이전 판결과는 달리 소득세 수입의 배분과 연방보조금 할당을 포함한 재정조정을 구체화하고 보충하는 일반적 기준을 마련하도록 의무를 부여한 것이다.

동 판결은 결과적으로 독일 연방주의의 개혁 및 헌법전체의 개혁논의를 촉발시켰다는 점에서 평가를 받고 있다.⁹³⁾ 즉, 한 국가의 재정시스템의 논의는 재정조정제도의 개혁만으로는 한계가 있으며, 이는 결국 국가전체의 구조적 개혁과 재정헌법의 개혁의 필수적으로 동반될 수밖에 없는 것이었기 때문이다. 마침내 2006년 6월 30일 연방의회는

92) BVerfGE 101, 158, 160.

93) 문병효, 독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁, 외법논집 제22집(2006.5), 119면.

연방제 개혁을 위한 기본법 개정안을 통과시켜 2006년 9월 1일부터 개정 기본법이 시행되고 있다. 기본법 개정 조문은 25개로 이 가운데 재정헌법과 직간접적으로 관련된 조항은 제91a조,⁹⁴⁾ 제91b조,⁹⁵⁾ 104a조, 제104b조, 제105조, 제107조, 제109조 등이었다.

104a조에서는 연방과 주가 공적 임무의 수행에 필요한 재정조달을 지배하는 원칙에 대한 규정이다. 기본법에 달리 규정하지 않는 한 연방과 주는 각각 부담을 하도록 하고 있으며, 주에 의하여 지출이 야기된 경우 재정적 측면에서 연방의 관여가 가능하도록 하면서도 연방 참사원의 동의를 받도록 하였다.

그리고 개정 기본법은 제6항을 신설하여 유럽연합에 대한 재정상의 부담과 관련하여 연방과 주 사이의 지출 부담에 대해 규정하였다.

94) Art 91a (1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

95) Art 91b (1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

제105조에서는 제2a항에 제2문을 신설하여 조세입법권의 지방이양에 관한 문제, 제107조에서는 제6문을 신설하여 재정조정부분을 각각 보완하였다.⁹⁶⁾

주목할 만한 내용으로는 기존의 기본법 104a조 제4항의 내용을 제104b조로 이관하여 연방의 재정지원에 대해 구체적으로 새롭게 규정한 것이다.⁹⁷⁾ 제104b조의 내용은 연방국가구조의 핵심내용으로 재정헌법의 기능상 매우 중요하다.

이는 연방예산을 주의 임무수행을 위해 직접적으로 주에게 지원하면서도 보충성과 예외적 성격을 가지고 있기 때문이다. 이러한 보충성의 원칙은 주의 임무를 위하여 제공되는 연방예산에 의해 주들이 연방에 종속되어 독립성을 제약받을 수 있는 우려 때문에 도입된 것이다. 전체적으로는 연방의 재정이 효율적으로 투자됨으로써 서로 경쟁적인 연방 구성국(주)들이 공적자금을 중복, 모순 또는 오용하는 것을 막게 되는 것이다.

그리고 제104b조의 규정은 전체 연방 경제의 균형과 상이한 경제력을 조정하도록 하고 있다. 이는 연방주의 원리와 함께 통일 이후에 발생한 독일 연방 내에 경제력 격차를 해소하고 개별 주에 대하여 재정지원의 배분을 통하여 동등한 가치의 생활 상태를 유지하고 보장하려는 사회국가적 원리가 통일 이후에도 존속된다는 사실을 보여준다.

96) 구체적 내용으로는 윤석진/이준서, 2006년 독일기본법의 주요내용 연구, 한국법제연구원, 2008, 118면.

97) 기본법 제104b조 제1항 연방은 기본법이 연방에게 부여한 권능 내에서 주와 지방자치단체가 다음의 중요한 투자를 하는 경우 재원지원을 할 수 있다. 1. 전체경제의 균형성에 대한 장애방지를 위하여 2. 연방지역 내에 상이한 경제력의 조정을 위하여 3. 경제성장의 촉진을 위하여 필요한 경우..... 제2항 투자촉진의 종류와 같은 세부사항에 대해서는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법 또는 행정협정에 의한 연방예산법을 근거로 해서 규율된다. 그 수단은 기간이 정해져야 하며 적용에 대해서는 정기적인 시간간격을 두고 심사되어야 한다. 재정지원은 연간금액이 시간 만료 내에 형성되어야 한다. 제3항 연방의회, 연방정부 및 연방참사원은 조치의 실행에 대한 요구와 목표한 개선결과에 대해 보고하여야 한다.

이는 제106조 제3항의 주간 재정조정규정과 함께 재정조정의 구체화 규정이 되며 경제력이 취약한 개별 주에 대한 상이한 조치에 의한 지원방법을 규정하고 있는 것으로 연방의 협력 의무에 근거한 것이라 할 수 있다.⁹⁸⁾

2006년 개정 독일 기본법은 통일 이후 경제사정의 악화로 야기된 재정수요의 증가에 대해 연방과 주간의 권한을 둘러싼 여러 가지 관할권의 문제로 재편되었다. 그리고 재정헌법의 개정과 함께 이와 밀접한 연관이 있는 경제안정성장촉진법도 2006년 10월 30일 개정하였다.

이어서 연방의회와 연방참사원이 연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위해 2006년 12월 15일 공동위원회를 설치하기로 결의함에 따라 마침내 2007년 3월 8일 연방주의 개혁위원회가 구성되어 통일 독일 이후 국내외 변화된 환경에서 성장 및 고용정책에 대해 연방과 주들의 재정관계 현대화를 위한 작업으로 진행되었다.

제 3 절 재정헌법 개정을 통한 사회복지국가 원리의 구체적 실현

I. 임무 및 비용분담(기본법 제104a조)

기본법 제104a조 제1항은 공적 임무수행에 필요한 재정조달을 지배하는 원칙을 규정하고 있다. 기본법에 다르게 규정하지 않는 한 연방과 지방은 각자의 임무수행에 따른 비용을 별도로 부담한다는 규정의 의도는 공적 임무수행에 필요한 책임소재를 명확히 하고 재정조달의 명확성을 기하는데 있다. 이는 연방과 지방이 임무수행은 독립적임을 알 수 있다. 그러나 이러한 연방주의 원칙에는 사회복지국가원리의

98) BVerfGE 86, 148, 266. 그러나 연방헌법재판소는 주들이 예산비상상태에 있는 경우 연방의 투자지원에 대해 제한적으로 해석하기도 한다. 이에 대해 BVerfGE 116, 327, 388.

실현을 위한 104a조 제2항, 제3항과 제104b조 제1항의 예외조치가 규정되어 있다.

사회복지제도의 한 축이 되는 유아보조금(Kindergeld)과 같이 연방이 주에 위임한 주행정은 연방이 부담하도록 하고 있다(기본법 제104a조 제2항). 이 경우에도 연방법률이 부분적으로는 연방위임행정으로 집행되고 부분적으로는 연방고유의 행정으로 집행될 때에는 연방이 목적비용의 전부를 부담하고 행정비용은 각각 부담하도록 하고 있다.

또한 연방의 사회보장제도의 하나인 주거보조비와 교육장려비와 같은 금전급부에 관한 연방법률을 주가 집행하는 경우에는 일반적 법률에 따라 그 급부비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하였다. 비용부담의 방식은 입법자에게 위임되어 있으며 법률 집행에 따른 비용을 연방이 1/2이상 부담하는 때에는 연방의 지시를 받는 위임행정이 된다(기본법 제104a조 제3항 제2문).

또한 기본법이 그 입법권을 부여하는 한도 내에서 연방은 전체적인 경제의 불균형을 피하기 위해, 그리고 경제성장의 촉진을 위해 주 또는 지방자치단체에 의한 중요한 투자를 위해 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다(기본법 제104b조 제1항). 이 경우 촉진될 투자의 종류는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률이나 연방예산법에 근거한 행정협정으로 정한다.

이 조항의 수용과정에서 연방주의 원칙과 관련하여 제104b조 제1항에 따른 공행정의 중요한 부문에서의 업무책임에 대한 지출책임의 구속원칙은 의미를 상실한다는 비판이 있었다.

그러나 도시건설, 병원, 근거리 교통, 사회적 약자를 위한 주택건설 및 에너지 절약조치에 대한 재정지원이라는 사회복지국가의 구체적 실현을 위한 헌법상 보장이라는 점에서 커다란 의미가 있다고 할 것이다.

II. 조세입법과 조세분배(기본법 제105조, 제106조, 제107조)

사회복지국가의 제도적 구현을 위해서는 그 전제가 되는 조세의 통일적 규율이 필요하다. 따라서 연방국가에서 조세입법권은 기본적으로 연방에 귀속된다. 연방을 구성하는 주나 지방자치단체에 교부되는 조세에 대한 입법권도 연방에 귀속된다. 따라서 기본법 제105조는 연방이 관세와 재정전매에 관한 전속적 입법권을 가지도록 하고 있으며,⁹⁹⁾ 그 외에 다른 세입 중 전부 또는 일부가 그에 귀속하거나 제72조 제2항의 요건이 존재하는 때에는 그에 관한 경합적 입법권을 가진다고 규정하고 있다.¹⁰⁰⁾ 이는 실제로 사회복지국가의 원리에 따라 연방영역 내에서 균등한 생활여건의 조성이나 연방전체의 이익을 위한 법적·경제적 통일성 유지를 위해 필요한 경우에 모든 조세를 연방 법률로 규정할 수 있음을 의미한다. 이는 독일의 사회국가적 원리의 구체적 실현은 연방의 조세입법권 우위 속에서 이루어지며 주와 지방자치단체가 조세징수권은 그 범위 내에 있다. 이러한 조세징수와는 달리 조세분배에 관한 기본권 조항은 재정헌법의 핵심문제가 된다.¹⁰¹⁾

조세분배에 대한 기본법규정들은 공적 업무의 수행자에게 공적 임무수행에 필요한 재정수단을 보장하게 된다. 이는 헌법상 기본원리의 하나인 연방국가의 원리가 적용되고 사회복지국가원리의 구현에 기여하게 된다.

99) Art 105 (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.

100) Art. 105 (2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.

101) 이에 대해 홍정선, 주요국가의 재정법제 연구 - 시장경제와 정부재정-, 독일의 재정헌법, 법제연구원, 2009, 137면.

이에 따라 연방과 조세수입 전체의 2/3 이상을 차지하는 소득세, 법인세 및 판매세는 연방과 지방의 공동세로 하며(기본법 제106조 제3항 제1문), 소득세와 법인세 수입에 대해서는 연방과 지방이 반분하도록 하고 있다(기본법 제106조 제3항 제2문)

연방과 주의 재정조정과 재정력이 강한 주와 재정력이 취약한 주의 재정력 격차를 좁히기 위해 행해지는 수평적 재정조정이 연방국가와 사회국가적 원리에 기여한다는 점은 앞에서 설명한 바와 같다.

Ⅲ. 국가채무규율의 개정(기본법 제109조, 제115조, 제143d조)

통일 이후 이십여 년에 걸쳐 독일의 국가채무의 급속한 증가는 종래 적용되어 왔던 재정규율을 통해서 새로운 채무를 막지 못했고 그 비중의 증가도 저지할 수 없었음을 보여주고 있다. 이는 1967년에서 1969년에 걸친 재정헌법의 개정의 결과 도입된 기본법 제115조 규정의 적용으로 공공예산의 채무비중이 당시 20/100에서 오늘날 70/100으로 증가한 것을 보면 알 수 있다.¹⁰²⁾ 2010년 3월 현재 독일의 국가채무는 1억6천8백2십7억 유로이며 이는 국내총생산의 71%에 해당하고, 이 가운데 순채무는 1억8백3억 유로로 국내 총생산의 45%에 해당한다.

독일의 사회복지국가는 이러한 재정헌법규정의 실현으로 연방정부의 예산으로 실현되었으나 인구변화 및 그와 결합한 사회안전망을 위한 지출이 증가하게 되고, 결과적으로 채무증가는 사회복지제도의 실현을 위한 국가의 행위가능성을 좁히는 결과를 초래하였다.¹⁰³⁾ 이와 더불어 세계화의 진행과 유럽통합으로 독일 경제는 세계경제 및 유럽경제와 더욱 더 밀접하게 결합함으로써 이에 대한 재정헌법적 대처가

102) 문병효, 주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(2) - 독일 재정법제의 최근 동향과 시사점, 한국법제연구원, 14면.

103) 문병효, 주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(2) - 독일 재정법제의 최근 동향과 시사점, 한국법제연구원, 14면.

시급하게 되었다.

그렇다 하더라도 재정헌법 개정을 통해 독일의 사회복지국가의 원리의 구현을 포기한 것은 아니다. 즉, 통일 이후 증가한 부채부담을 경감하기 위해 기본법 제109조에 연방과 주에 공통적으로 적용되는 순기채를 헌법적으로 제한함으로써 미래지향적인 재정정책을 통해 사회복지국가를 구현하게 된다.

따라서 기본법 제109조는 연방과 주는 예산상 독자성을 유지하고 있으면서도 공동으로 예산규율을 준수하기 위해 유럽공동체조약 규정(제104조)에 따라 독일이 지는 임무를 이행하도록 하면서, 연방과 주 예산이 기채로부터 수입 없이 균형을 이루어야 하고 이에 대해 기본법 제11조가 구체적으로 규율하도록 하였다.¹⁰⁴⁾

이에 대한 구체화규정으로써 기본법 제115조는 기채가 연방예산에 대해서 국내명목총생산과의 관계에서 0.35/100를 넘지 않으면 되고 주 예산에 대해서는 기채로부터 수입도 허용하지 않을 경우에 그에 상응한다는 내용이 포함되어 있다.¹⁰⁵⁾

이 개정으로 통일 이후 독일의 채무부담에 대한 지속적 제한으로 발행한 기본법 제115조의 문제점이 해소되며 연방의 채무부담규율은 제반 변화된 조건에 적응하게 된다.

첫째, 명시적 또는 묵시적 국가채무의 규모는 균형예산의 원칙에 따라 세대간 부담분배의 조정이 이루어진다. 둘째, 구조적 채무는 세대간 정의라는 새로운 원칙에 따라 제한된 범위 내에서 이루어진다. 입

104) Art 109 (1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. (2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin...

105) Art. 115 (2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.

법자의 형성여지는 지속성장의 강화, 지속적 발전 그리고 미래 세대에게 유리한 조치를 위해서만 확대된다. 셋째, 기채허용을 예산법상 투자개념으로부터 분리함으로써 성장의 지속적 강화 및 개발지향적 정책에 대해 연방입법자는 더 많은 형성여지를 부여받게 되었다. 넷째, 채무부담여지는 종래보다 현저히 줄어들게 되었다.¹⁰⁶⁾

기본법상 국가채무규율의 개정은 독일의 사회복지제도도 통일 이후의 재정상황을 고려하여 미래세대의 복지를 고려하면서 재편될 수밖에 없었음을 보여주고 있다. 다만, 새로운 규정의 적용으로 발생할 수 있는 재정상의 문제점과 경제위기를 고려하여 연방의 경우 2016년부터, 주는 2020년부터 적용하도록 경과규정을 두었다.

IV. 예산상 긴급사태의 회피절차와 재정건전화지원금 (기본법 제109a조, 제143d조)

기본법 제109a조는 새롭게 설립되는 재정안정성위원회를 통해 정기적으로 예산감시체계를 도입하도록 하고 있다. 이를 위해 사전경고시스템으로 작용하게 되는 안정성위원회법(Stabilitätsratgesetz)이 제정되었다.

예산상의 긴급사태의 위협성을 예견하고 회피하는 것은 사회적 복지 국가의 구현에 필요한 절차가 된다. 긴급한 예산상의 사태가 임박한 경우에는 안정성위원회에서 개선프로그램이 협의되어 반영되도록 한다.

이에 대해 기본법 제143d조는 베를린, 브레멘, 잘란트, 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인 주의 어려운 재정상황을 고려하여 2011년부터 2019년까지 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부할 가능성을 부여한다. 이를 위해 관련 주들은 2020년까지 예산균형을 이루고 새로운 채무규율을 고려하도록 하는 상황을 이끄는 예산건전화과정을 준수해야 한다.

106) BT-Drucksache 16/12410, S. 6 ; 문병효, 주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(2) - 독일 재정법제의 최근 동향과 시사점, 한국법제연구원, 15면.

이를 위해 재정건전화지원금교부에 관한 법률(Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen)이 제정되었다.

또한 과거에는 연방이 입법권을 가지고 있는 부분에 대해서는 연방이 재정지원을 할 가능성을 한정하였지만 기본법 개정을 통해 그 가능성을 확대하였다. 따라서 국가의 통제를 벗어나 국가재정상황에 영향을 미치는 중대한 자연재해나 특수한 긴급상황의 경우에는 입법권이 없더라도 재정지원을 하도록 하였다. 그러한 긴급상황의 극복을 위해 필요한 공공단체의 투자활성화 프로그램이 연방의 지원으로 모든 투자분야에 시행되도록 보장하였다.¹⁰⁷⁾

결국 2003년부터 이루어진 광범위한 기본법 개정으로 독일은 2008년 금융위기의 경우에는 금융시장을 안정화시키기 위하여 금융시장안정화기금을 마련하여 기금을 주거나 정부보증을 해주는 등 국가재정이 투입되기도 하였으며, 2009년에는 이에 대한 보완법률을 통해 최후수단으로서 국유화를 규정하기도 하였다. 또한 2009년 말에는 조세부담의 경감을 통한 생산력 강화를 내용으로 하는 성장촉진법을 제정하였다. 또한 2010년에는 독일 안정화프로그램이 연방내각에 의해 승인되었고 2010년 5월에는 안정화메커니즘을 보장하는 법률을 제정하기도 하였다. 이는 기본법상 재정헌법의 개정을 통해 경제상황에 따라 사회복지국가를 탄력적으로 구현하는 것을 의미한다.

V. 고용 및 안정성 협약의 이행

2006년 연방주의 개편에 따른 기본법 개정 이후 2009년 3월 19일 기본법 개정법률로 기본법 제106조, 제107조, 제108조가 개정되고 제106b조가 추가되었다.

107) BT-Drucksache 16/12410, S. 7.

개정 전 기본법에서는 연방과 주들 모두 자동차분야에 대한 헌법상의 과세권을 가지고 있었다. 특히 연료에 대한 에너지세는 연방세인 반면에 자동차세는 주의 권한에 속하였는데 이는 교통세 체계의 통일적 발전을 저해하는 요소가 되었다.¹⁰⁸⁾ 따라서 2009년 1월 12일 이산화탄소 배출량을 과세표준으로 자동차세를 전환함과 동시에 일자리 확보, 성장동력 강화, 주의 현대화를 위한 독일 고용 및 안정조약을 전환하는 범위 내에서 자동차세의 수익권한을 연방에 이전하는 결정이 이루어졌으며 이에 대한 헌법개정이 확정되었다.

제 4 절 소결 - 통일과정에서 재정헌법의 역할이 우리에게 주는 시사점

독일 통일 당시 동독의 정치인들과 주민들이 어떻게 당시의 역사적 흐름에 순응하여 독일 연방에 참여할 수 있었을까? 이는 결국 법적·정치적 이념적 다양성을 인정하고 정치적 소수자도 연정에 참여할 수 있는 연방주의 원리를 근간으로 하고 있는 기본법의 개방성에 있다고 볼 수밖에 없다. 통일로 가는 길에 선뜻 동승한 동독의 공산주의자들과 주민들이 신뢰할 수밖에 없었던 독일 기본법의 평등주의를 모토로 하는 사회국가의 원리와 주들의 동등한 기회를 보장하는 연방국가의 원리, 그리고 이의 구체적 실현을 위한 재정헌법의 존재가 그 근간에 있다고 볼 수 있다.

또한 당시에 동독 지역에도 성숙된 제도가 존재하는 상황에서 이를 전적으로 무시하고 일시에 새로운 제도를 도입하는 것은 상당한 정치적 부담과 함께 경제적 부담을 수반할 수 있었으며, 동독 주민들의 위화감을 조성할 수도 있었기 때문에 독일 연방정부는 상당기간에 걸쳐 과도기적으로 재정운영과 급여지금을 제도별로 구분하도록 하였

108) 문병효, 주요국 제정법 분야 최근 동향과 시사점-독일 제정법제의 최근 동향과 시사점, 20면.

다. 이러한 것은 독일의 재정헌법이 연방과 각 주간의 독립성과 자기 책임성이 실현될 수 있는 장치를 가지고 있었기 때문이다.

본 연구에서는 독일에서 재정헌법의 역사적 유래, 기본원칙 및 통일 이후 그의 적용에 대한 유보와 그 한계의 극복을 통해 사회복지국가의 원리가 어떻게 구현되었는지 살펴보았다.

결론적으로 독일의 재정헌법은 오랜 역사적 과정속에서 연방주의와 사회국가의 원리를 탄력적으로 구현하고 있음을 알 수 있다. 독일의 재정헌법상 재정조정은 재정조정에 대한 연방주의 원리를 구현하는 내용의 핵심이 되며, 연방과 지방의 충당요구를 통해 사회국가적 생활수준의 균형을 보장하고 있다. 이러한 재정헌법의 기본원칙은 통일 이후에도 재정적으로 취약한 가입주를 고려하여 유보조항을 통해 유지되었다. 다만 급격한 통일로 인한 재정부담의 문제와 함께 세계적 경기침체와 금융위기에 대처하기 위해 기본법 개정을 통해 독일의 연방주의 원리와 사회복지국가원리의 개혁을 단행하였다. 국내외의 사정변화로 재정헌법의 개정이 불가피하였지만 헌법상의 기본원리를 유지하면서 개혁을 단행한 것은 시사하는 바가 크다.

이를 종합적으로 정리하여 보면 첫째, 연방국가로서 독일의 통일과 그 진행과정에서 기본법과 구체적 재정제도의 연구는 지역 간 갈등과 분단의 아픔을 안고 있는 우리나라가 이의 극복을 위해 선택할 수 있는 기본적 법제를 마련하는데 시사점을 제공해준다. 독일은 미국과 같은 문화적 다양성을 통합하기 위한 연방국가가 아니라 각 연방 구성국들이 자신의 역내에서 공간적 지배권 행사를 인정하는 성격을 가진 인위적으로 설계된 연방제 국가이다. 이러한 독일의 통일은 동족 상잔의 비극과 함께 상이한 정치적 경제적 체제를 가지고 있는 남북한이 서로의 차이를 배려하면서도 궁극적으로 재정헌법을 통해 사회복지국가를 실현하여 사회통합을 구축하는데 하나의 모델로 기능할

수 있을 것이다.¹⁰⁹⁾ 따라서 독일 통일 당시와 이후에도 유지되고 있는 사회복지국가의 원리와 연방주의 원리에 대한 연구와 이를 근간으로 하여 제정되고 개정되었던 복지관련 법률의 연구는 통일 이후 북한 지역에 대한 남한의 재정정책에 대한 헌법적 근거와 그 구체적 실현에 대해 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 독일의 통일은 구동독의 5개주가 독일연방에 가입함으로써 지역적·경제적 연방주의 형태로 통일이 되었지만, 우리나라의 통일은 이와 함께 헌법상 평화통일의 원칙에 따라 이데올로기가 서로 다른 국가가 각각의 체제를 유지하는 형태의 연방주의 또는 연합국가 형태의 통일에 대한 필요성도 제기되고 있다. 그러나 궁극적으로는 남북한의 통일이 정치적 영역을 제외한 부분에 있어서는 경제력이 우월한 국가가 이에 미치지 못하는 국가를 흡수하는 형태로 전개될 것도 자명한 사실이다. 현실적 측면에서 자주 거론되고 있는 연방주의 또는 연합국가 형태로의 통일도 결국은 경제적 측면에서 남한 주도의 통일로 북한 지역에 상당한 규모의 재정지원을 전제하고 있는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 독일 통일 당시의 수평적 재정조정정책과 수직적 재정조정정책은 정치적 통일체제뿐만 아니라 서로 다른 경제체제의 간극을 극복하기 위한 하나의 역할 모델로서 한국의 통일에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 독일은 완전한 정치적·경제적 통일을 완수하기 위해 중단기적으로 수입관계의 발전을 위한 법률의 제정과 장기적으로는 경제력과 고용력 증진을 위한 법제를 개선해 나가고 있다. 이의 전제는 사회복지국가의 근간을 형성하는 온전한 공적인 재정법질서가 된다. 따라서 재정헌법의 목표를 실현하기 위해 구체적 재정법에 따른 공적

109) 선학태, 독일합의제 정치시스템 : 수직적 권력분점, 정치개혁 강좌 10 - 한국 정치가 독일 정치시스템에 주목해야 하는 이유,

<http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090918172755§ion=01>참조.

자금의 형성은 사회기반구조의 개선, 경제적 후원 및 사회적 안전장치를 기능하게 하고 독일의 내적 통일의 완수를 후원하게 된다.

따라서 주들 간 수평적 재정조정제도와 수직적 재정조정제도는 연방 구성국들 사이에 갈등을 야기하는 요소가 되기도 하지만 사회적 복지국가의 실현을 위해 이러한 재정 부문에서 작동하고 있는 연방과 주의 협력적 의사결정 시스템은 주목할 만하다. 연방주의 개편을 통해 연방과 주의 임무권한의 추상성이 상당부분 명확하게 되었지만 독일 전 지역의 생활수준의 균등을 위해 지속적 토론을 이끌어내는 독일의 재정제도와 이를 보장하는 정치시스템은 통일 한국에서도 지향해야 할 모범을 보여준다. 때로는 연방헌법재판소에 제소를 통해 갈등이 분출되기도 하였지만 연방과 주간, 주와 주 사이의 이해관계가 토론에 의한 법제화로 사회통합이 이루어졌다. 이러한 일련의 과정은 지역주의와 분단체제의 극복을 위해 도입할 수 있는 정치체제의 형태에 대한 시사점을 제공해준다. 즉, 독일 통일 당시 재정헌법의 역할과 이의 한계에 대한 토론과정의 이해는 통일 한국에서 남북한 또는 지방자치단체 간의 재정 격차를 줄이고 헌법상 사회국가적 원리의 실현을 위한 조정에 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 독일 재정헌법의 존재는 통일조약에 의해 잠정적으로 유보되었음에도 불구하고 통일 이후 연방이 나아가야 할 국가목표로서 연방주의와 사회국가의 원리를 강조하였다는 점에서 역설적으로 우리나라 헌법에 재정헌법의 존재의 중요성에 대해 시사점을 제공하고 있다. 현재 우리나라 헌법에는 재정운용에 대한 실체법적 규정과 한계규정이 전무하다. 이로 인하여 엄청난 규모의 재정에 대한 운용권은 국가에 전적으로 위임되어 있고, 그 중에 상당부분은 국회의 예결산절차나 국정 감사 등을 통한 정치적 통제나 입법통제, 헌법재판을 비롯한 사법통제, 감사원의 감사통제 등 국가헌법기관의 권력통제의 범위에

포함되어 있지 않다.¹¹⁰⁾ 독일 통일에서 재정헌법의 역할에 대한 논의 및 통일 이후 그 한계에 대한 논의와 연방주의 개혁에 이르기까지 헌법정책적으로도 재정헌법의 중요성을 일깨워주었다. 따라서 우리나라의 통일을 대비하는 시점에 재정문제에 대한 헌법적 관심과 제도화는 시급하다 할 것이다.

110) 재정헌법의 중요성에 대하여 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005., 108면.

제 4 장 통일독일의 복지법제 통합과정과 발전

제 1 절 통일 당시의 복지법제의 전개

I. 복지법제 통합의 의의

1. 제도적 의의

복지법제의 통합은 독일통일의 여러 의의 중에서 제도적 통합을 의미한다. 가장 근본적인 제도라 할 수 있는 헌법적 차원에서 본다면 복지법제의 통합은 곧 서독헌법원리의 동독지역으로의 확대적용이라 할 수 있다. 또한 복지법제는 서독헌법에 규정된 연방국가원리와 사회국가원리에 따라 통합이 이루어졌다.

법제도적 차원에서의 복지법제의 통합은 기타 경제법제, 사회제도의 통합과 함께 동독체제의 자본주의체제로의 체제전환(System-Transformation)을 의미하였다. 즉 연금, 건강보험, 노동관련 복지법제 등 일련의 제도들에 서독법제가 직접적으로 적용됨으로써 구동독법제의 제도들은 폐지 내지 수정되었다.

2. 정치·사회·문화적 의의

사회문화적 차원에서의 복지법제의 통합은 상대적으로 동독보다 유리한 서독의 제도를 이식하여 동독인의 삶의 질을 향상시킨다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이러한 삶의 질의 향상은 통합 후 겪게 될 충격을 흡수하고 완화하여 민족간의 동질성회복과 일체감의 형성에 이바지하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다고 한다.¹¹¹⁾

111) 이정우, 독일의 통일과정에서 복지국가의 역할, 경상논총 제29권 3호, 한독경상학회, 2011. 9. 52면.

통일의 형식적 완성은 정치적이며 제도적인 통일협약에서 이루어졌지만 진정한 통일은 삶의 질적 향상을 통하여 계속 실현되어야 한다는 점에서 복지법제의 통합은 사회적·문화적 통일을 이루기 위한 제도적 수단이 된다.

II. 복지법제 통합의 과정

1. 통일의 단계별 복지법제의 통합

1) 국가조약에서의 복지법제의 통합

독일의 통일은 통일을 위한 준비단계에서 갑자기 변화된 국제정세에 의해 급박하게 두 체제가 결합되었다. 앞에서 본 ‘화폐·경제·사회통합을 위한 국가조약’(이후 약칭 국가조약)에 규정된 내용에 따라서 동독은 서독의 법률을 수용하거나 동화하는 방법을 사용하고자 하였다.¹¹²⁾ 이것은 동독 스스로 서독의 경제체제와 노동, 사회보장 등의 법률 및 제도를 규정할 것을 예정한 것이었다.

국가조약은 이러한 법제도의 변경을 수단으로 하여 통화 및 경제적 통합을 통한 사회통합을 목적으로 하였다. 즉, 동독의 통화 및 경제적 통합과 사회통합을 결합시키며 국가조약의 중요내용으로 규정하였다.¹¹³⁾ 제도적으로 서독의 시장경제질서가 동독에 적용되기 위해서 동독의 적극적인 서독법률의 수용과 동화를 필요로 하였다.

장기적으로 국가조약은 독일의 분단상황을 전제로 하여 양 체제의 복지제도를 일원화시키는 것을 원칙으로 하고 있었다. 특히 복지와 관련해서는 사회보장동맹의 창출에 대한 조약을 체결하고 있다. 각

112) 화폐·경제·사회통합을 위한 국가조약에서 사회복지제도통합과 관련된 주요 내용은 앞의 25면 참조.

113) 강일선·전형수, 통일독일의 사회국가적 역할과 과제 - 동·서독의 사회적 통합을 중심으로 -, 국제지역연구 제7권 제1호, 2003. 4. 30. 7면.

장에서 이에 관한 기본방향이나 원칙을 제시하고, 이를 구체화하기 위한 입법적 조치들을 규정하고 있었다.

특히 복지와 관련된 사회보장제도에 관해서는 제IV장에서 규정하고 있다. 동조약 제18조에서 사회보험에 관한 원칙을 정하고 있다.¹¹⁴⁾ 가장 기본적인 원칙은 동독에 기존의 사회보험제도를 폐지하고 서독형태의 사회보험체제를 도입한다는 것이다.

사회보험체제만이 아니라 국가조약은 화폐통합과 경제통합을 함께 규정하고 있다. 이러한 유기적 결합을 통해서 동독지역이 서독과 통합되며 더 나아가 시장경제로 체제전환을 할 수 있도록 하는 제도적인 기반을 마련하는 것이 국가조약의 실제 목적이라 할 수 있다.

114) 제18조 사회보험의 원칙

① 동독은 다음과 같은 원칙하에 사회보험제도를 도입한다.

(1) 연금·의료·산재·실업보험은 국가의 법적 감독하에 각 공법상의 자치기관을 통해 관리된다.

(2) 연금·의료·산재·고용촉진을 포함한 실업보험은 특히 기여금에 의해 지원받는다.

(3) 실업보험급여는 보수수준에 따라 결정한다.

② 우선적으로 연금보험·의료보험·산재보험의 업무는 단일기관에 의해 실시된다 : 수입과 지출은 보험종류에 따라 별도로 취급하고 청산되어진다. 가능한 한 1991년 1월 1일까지 연금·의료·산재보험을 위한 각 운영체가 설립되어질 것이다. 이 운영체의 설립목적은 서독의 것과 일치하는 사회보장의 조직구조를 만드는데 있다.

③ 동독에서는 과도기 동안 현재의 포괄적 법정 사회보장제도가 유지되어 질 수 있다. 자영업자 및 전문직종사자에 대해서는 다른 적절한 사회보험이 있는 경우 법정사회보험의 면제를 부여한다. 이와 관련하여 연금보험외에 전문직연금제도의 설립이 가능하다.

④ 보험 임금소득은 1995년 12월 22일 근로소득의 과세에 관한 규칙 제10조(GBI Nr. 182S. 1413)에 따라 1990년 7월 1일 종전 최종적인 임금청산기간의 임금의 특별세율에 기초하여 1990년 12월 31일까지는 연금보험기여금을 위한 다음의 보조금을 받는다.

- 600 서독마르크는 근로소득까지는 30마르크 보조금
- 600 내지 700서독 마르크 근로소득까지는 20마르크의 보조금
- 700 내지 800서독 마르크 근로소득까지는 10마르크의 보조금

다양한 노사관계에서 발생한 임금들은 합산된다. 사용자는 보조금을 근로소득자에게 지급한다. 사용자는 신청서를 내어 이 비용을 예산에서 환불받는다.

⑤ 법정보험범위의 한계와 기여금평가의 한계는 서독에서 적용하는 사회보험법의 원칙에 따라 확정되어진다.

동독에서 서독법률의 수용은 3가지 형태로 구체화 된다. 첫째, 서독 법률의 직접적인 수용, 둘째 기존의 동독법령의 변경과 폐지 그리고 서독법률의 변경으로 이루어졌다.

첫째, 동독에 새롭게 적용된 서독법률은 다음의 사항들을 규정하는 법령들이었다.

- 노사를 위한 합의 및 동맹의 자유(Vereinigungs-und Koalitionsfreiheit für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände)
- 노사간 공동의사결정에 관한 법(Unternehmensmitbestimmung)
- 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz)
- 임금 등 노동조건에 관한 노사간 계약법(Tarifvertrag)
- 노동자의 해고에 관한 해약고지법(Kündigungsschutz)
- 노사간 자율협상(Tarifvertrag)
- 노동쟁의권(Arbeitskampfrecht)
- 공분야의 노동조합에 관한 법(Bundespersonalvertretungsgesetz)

둘째, 동독에서 폐지된 법령은 다음과 같다.

- 노동조합법(Gewerkschaften)
- 노동권의 보호에 관한 법(Sicherung des Rechts auf Arbeit)
- 구직기간 동안의 지원에 관한 법(Unterstützung und Ausgleichszahlung während der Arbeitsvermittlung)
- 노사간의 분쟁조정에 관한 법(Konfliktkommissionsverordnung)
- 사회보험지침(Richtlinie der Sozialversicherung)
- 산업재해에 관한 법(Beschwerdekommissionsordnung)

셋째, 동독에서 변경된 법률은 다음과 같다.

- 노동법전(Arbeitsgesetzbuch)
- 연금법(Rentenverordnung)

- 자유보충연금보험법(Verordnung über freiwillige Zusatzrentenversicherung)
- 사회의무보험(sozialpflichtversicherung)
- 국가보험(Staatliche Versicherung)
- 사회의무보험(Sozialpflichtversicherung)
- 국가보험(Staatliche Versicherung)
- 사회복지(Sozialfürsorge)

넷째, 동독에서 제정된 법률은 다음과 같다.

- 질병의 경우 임금지불에 관한 법(Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall)
- 사회보험(Sozialversicherung)
- 서독 수준에 근접하기 위한 연금조정(Angleichung der Bestandsrenten an das Niveau der Bundesrepublik)
- 노동분쟁에 대한 중재(Schiedsstellen für Arbeitsrecht)
- 노동촉진, 중장애인보호와 사회지원(Arbeitsförderungs-, Schwerbehinderten- und Sozialhilfegesetz)

개정 또는 폐지 등을 예정한 법령들의 내용을 보면, 독일의 경우에 복지제도는 노동시장과 노사관계와 밀접한 관계를 지닌다.¹¹⁵⁾ 따라서 위의 법령들에서 보듯이 사회보험체계와 관련된 법제와 함께 노사관계에 관한 법령들의 개정을 국가조약은 예정하고 있었다.

이처럼 국가조약은 장기적 관점에서 동독 스스로 서독과 유사한 내지 동일한 법률의 이식을 동독정부의 의무로 규정하고 있었다. 그러나 급박한 통일과정의 전개는 이를 기다려주지 못하였다.

2) 통일조약에서의 복지법제의 통합

국가조약을 체결할 당시에 서독은 점진적이고 장기적인 관점에서 통일을 준비하고자 하였다. 그러나 불과 몇 달 사이지만 통일조약을 체결할 때에는 통일은 이미 사실상 이루어진 상태이었으며, 신속하고

115) 황규성, 통일독일의 사회정책과 복지국가, 후마니타스, 2011., 29면.

급진적인 제도의 통합을 필요로 하였다.

내용적으로 통일조약은 서독제도의 동독으로의 이식과 통합을 의미하였다. 국가조약은 동독이 스스로 법제도를 개정할 것을 요구한 반면에 통일조약은 서독제도의 이식을 예정하였다.

대표적으로 사회보장분야에서는 관리체계, 재정수입과 지출구조, 급여수준 및 조정방안 등의 통합방법이 통일조약에 규정되었다. 이를 위해서 서독은 이른바 국가조약체결이후인 1991년 7월 25일 제정되어 1992년 1월 1일부터 발효된 ‘연금·산재보험에 있어 법적 통합을 위한 법률(약칭, 연금이식법, Rentenueberleitungsgesetz)’은 서독이 1989년에 개정한 ‘1992년 연금개혁법’을 동독지역에 확대해서 적용하는 것을 목적으로 하였다. 연금재정의 안정화와 제도운영의 선진화를 위해서 개정한 서독의 1992년 연금개혁법은 연금이식법에 의해서 서독뿐만 아니라 동독지역으로 확대적용된 것이었다.

다른 분야에 있어서도 통일과정 당시에는 과도기적으로 동독지역에 사실상 3가지의 복지관련 제도가 존재하게 되었다. 먼저 기존에 존재하였던 동독의 공적연금제도의 결과가 사실상 그대로 남아있었으며, 이를 폐지하고 도입된 서독법이 적용되었다. 그러나 동독주민들의 피해를 최소화하기 위하여 서로 이질적인 제도를 통합하기 위해서는 과거 동독제도를 무조건 폐지하는 것이 아니라 잠정적인 조치로서 다양한 특례 규정이나 유보 내지 경과규정을 두어야 할 필요가 발생하였다.¹¹⁶⁾

2. 개별 복지법제의 통합

1) 사회보험제도의 통합

동독의 공적연금제도는 서독에 비하여 상대적으로 낮은 급여수준에 머물렀다. 이렇게 낮은 수준의 급여를 서독지역의 수준으로 맞추기

116) 이명재, 서동희, 통일 후 한국의 사회복지정책 통합방안 - 통일 독일의 사례를 중심으로, 상명대학교 사회과학연구소, 2004. 7면.

위해서는 급여의 인상이 필요하였다.

그런데 제도의 내용에 있어서 통합의 속도는 다르게 진행되었다. 연금수급권의 획득과 급여의 지급 및 보험요율 등에 관해서는 서독과 동독제도의 통합이 급속하게 이루어졌다.

그러나 서독의 자본주의적 방식의 연금제도가 이식되면서 연금의 개인별 차별화제도가 도입되었으며 동독의 정태적 연금제도에서 서독의 동태적 연금제도로의 전환이 필요하게 되었다.¹¹⁷⁾ 즉, 급여 관련 규정에 관하여서는 연금산정기준의 통일과 급여수준의 인상 그리고 연금재정의 안정성 유지 등을 목적으로 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 통합이 될 수 있도록 하였다.¹¹⁸⁾ 이를 위해서 다음과 같이 제도적 변화가 있었다.

첫째, 동독지역의 연금제도체계를 동독의 통합적인 사회보험제도에서 서독과 같은 직역별·직종별로 분리체계로 전환시켰다. 사회주의적 관점에서의 통합적 국가관리시스템에서 과거 독일에 고유한 사회보험제도로의 복귀를 의미하였다. 동시에 서독식 자본주의체제에 기반한 사회보험체제로의 전환을 의미하였다.

둘째, 그 관리에 있어서도 연방주의 내지 지역적 자치주의의 원칙에 따라 개별적인 행정관리기구가 설립되었다. 개별보험체계가 완성되기 전까지는 동독의 통합공단이 ‘사회보험이식공단’으로 이름을 바꾸어서 1991년말까지 잠정적으로 사회보험업무를 담당하였다. 징수업무를 담당하던 국세청의 역할도 1991년 이후에는 새롭게 설립된 개별적인 보험관리조직에서 담당하게 되었다.

셋째, 급여수준 및 급여체계를 서독 제도의 기준으로 전환하게 되었다. 동독의 자율추가연금제도와 공로자연금제도가 먼저 1990년 7월 1일자로 폐지되었다. 그리고 연금급여율은 40년 가입 평균소득자를 기준으로

117) 위의 논문, 같은 면.

118) 위의 논문, 63면.

70%로 상향조정하도록 하였으며, 여기서 급여의 산정기준이 되는 평균 소득월액은 동독지역 전체 연금가입자의 평균임금으로 정하였다.¹¹⁹⁾

연금수급자를 다시 산정하였다. 기존의 연금수급연령을 65세에서 63세로 낮추어 동독에서 약 200,000명이 추가로 연금수급권을 갖게 되었다.¹²⁰⁾ 그리고 매년 두 차례씩 연금액을 재조정하는 제도를 두었으며, 연금급여의 재산정으로 인하여 급여수준이 종전보다 하락하게 되었을 경우 신뢰보호의 차원에서 그 차액분을 전액 연방정부의 부담으로 보전해 주도록 하였다.

그 결과 서독 대비 동독지역 표준소득자의 연금은 국가협약 체결 당시 30% 가량에서 1993년 73% 그리고 1996년 82%의 수준으로 대폭적으로 상향조정되었다.¹²¹⁾ 당시 동독인들도 이러한 유리한 조건을 인식하고 있었다는 점에서 별다른 저항없이 서독의 제도가 동독에 이식될 수 있었다.¹²²⁾

넷째, 한시적으로 사회부조제도적 성격을 갖는 사회가급급여제도(Sozialzuschlags-System)를 사회보험으로 운용하였다. 이는 개인연금급여가 월 495DM에 이르지 못하는 노령계층의 최저생계보장을 목적으로 운영되었다.

다섯째, 동서독 양 지역의 연금법을 단일화하기 위한 목적으로 1991년 7월 25일 「연금·산재보험에 있어 법적 통합을 위한 법률(Rentenüberleitungsgesetz)」이 제정되었다. 이 법률은 당시 구서독에 예정된 「1992 연금개혁법」을 동독지역의 연금가입자와 연금수급자들에게도 확대 적용함으로써 연금법의 완전한 통합을 이룩한다는 내용을 담고 있다.

재정적 측면에서는 통일조약에는 재정통합의 여부 및 시기를 확정하지 않았다.¹²³⁾ 1992년 1월 1일부터 동서독 연금의 재정은 통합되어

119) 이정우, 앞의 논문 같은 면

120) 전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 박영사, 2008, 320면.

121) 이정우, 앞의 논문 같은 면

122) 한국재정학회 등, 통일재원 마련방안 연구 최종보고서, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011, 376면.

123) 전광석, 앞의 책, 319면.

운용되었다.¹²⁴⁾ 다만 지역간 자금이전 등을 확인하고 투명성을 확보하기 위해서 연금재정회계를 분리하여 계리하였다. 연금재정방식은 동서독 모두 완전부과방식에 기초하였다.¹²⁵⁾ 다만 연금급여의 산정방식은 동서독간에 동일하게 적용되었고 보험료율은 18.7%를 적용하였지만 연금산정에 있어서는 지역간 소득수준의 차이가 반영되도록 경과조치를 두었다. 즉, 연금급여의 산정기초가 되는 연금실질가치(aktueller Rentenwert)는 동서독 지역으로 분리하여 각각 적용이 될 수 있도록 하였다.¹²⁶⁾

2) 의료보험제도의 통합

동독의 의료보험제도 또한 사회주의의 영향을 받고 있었다. 따라서 국가가 주도가 중앙집권형이었으며 이에 따라서 국가독점적인 공급체제를 지니고 있었다. 보건의료시설은 대부분 국유화되어 있었으며 동독의 단일 정당인 SED와 행정부의 영향력에 자유롭지 못하였다.¹²⁷⁾

사회보험제도와는 달리 의료보험제도에 있어서는 서독제도의 단순 이식에는 많은 논란이 제기되었다. 그것은 서독의 자본주의적 의료체제에서 갖게 되는 모순 및 문제점 - 의료공급과잉, 지나친 분립형 의료보험 조직체계, 의료사각지대 발생 등 - 에 대한 우려 때문이었다. 이 때문에 국가조약에서도 동독지역의 의료보험체계를 서독의 체계로 전환한다는 종극적인 목표는 규정하고 있었지만 사회보험에 비하여 점진적이고 단계적인 통합을 규정하고 있었다.¹²⁸⁾

그러나 통일이후에 서독의 개별 질병금고들은 동독지역을 새로운 보험시장으로 보아 치열한 경쟁을 하였으며 이에 따른 갈등을 해결하기 위해서라도 서독의 의료보험제도의 도입이 필요하게 되었다.¹²⁹⁾

124) 한국재정학회 등, 앞의 보고서, 377면.

125) 위의 보고서, 같은 면.

126) 이정우, 앞의 논문 63면.

127) 위의 논문 65면.

128) 한국재정학회 등, 앞의 보고서, 428면.

129) 이정우, 앞의 논문 같은 면.

첫째, 중앙집권적 의료체계를 폐지하고 독립적 분산관리의 원칙에 따라서 의료보험조합이 지역·직종·지역별로 설립되었다. 서독지역 의료보험제도의 분류기준에 준하여 8가지 종류의 질병금고(Krankenkasse)가 동독지역에 도입되었다. 이후 동독지역의 특성을 고려하여 14개의 지역에 지역질병금고가 설립되었고 61개의 직장의료보험조합, 30개의 동업자 의료보험조합 등이 설립되었다.¹³⁰⁾ 1994년의 경우 전체 동독주민의 90% 가량이 의료보험제도의 적용을 받을 수 있게 되었다고 한다.¹³¹⁾

둘째, 보험료 부담에 있어서는 사회주의 특유의 무상의료보장제도는 폐지되었다. 그런데 재정적 측면에서는 사회보험과 달리 의료보험제도의 통합은 보험료의 급격한 인상을 예고하였다. 따라서 이를 막기 위해서 동독과 서독을 구분하여 운영하였고, 결손액은 국고 보조금 및 무이자 기업운영차관을 통해서 조달하였다.¹³²⁾

또한 서독의 자본주의적 방식인 사회보험의 원칙에 따라서 보험료 납부의무와 의료비용의 일부에 대한 환자 본인부담제 등을 내용으로 하는 수익자 부담의 원칙이 적용되었다. 동독지역은 모든 가입자가 일률적으로 적용되었다. 다만 동독과 서독의 소득격차를 고려하여 동독의 저소득 가입자의 경우에는 의료비용의 본인부담금이 경감 또는 면제시켰다. 그리고 납부유예제도와 차등적용 방식을 두는 등 동독과 서독의 소득격차를 고려한 제도를 두었다.¹³³⁾

셋째, 의료서비스 측면에서도 자본주의적 방식이 도입되었다. 국가 중심의 의료서비스 공급제도를 폐지하여 개업의사제도를 활성화 하였다. 1992년 말 대략 3만명의 의사와 치과의사가 개업을 하여 동독지역 전체

130) 조은희, 통일 독일의 의료보장통합과정에 관한 연구, 경희대학교 행정대학원, 2009, 한국재정학회 외, 앞의 보고서 430면에서 재인용.

131) 이정우, 앞의 논문 같은 면.

132) 조은희, 통일 독일의 의료보장통합과정에 관한 연구, 경희대학교 행정대학원, 2009, 한국재정학회 외, 앞의 보고서 430면에서 재인용.

133) 한국재정학회 등, 앞의 보고서, 430면.

1차진료의 80% 가량을 담당하게 되었던 것으로 파악되고 있다.¹³⁴⁾ 또한 동독지역의 노후화된 종합병원을 현대화하기 위하여 병원시설의 신축 또는 개조가 이루어졌으며 동시에 최신 장비가 도입되도록 재정을 투입하였다. 이에 필요한 재원은 「의료구조조정법(Gesundheitsstrukturgesetz)」에 의거하여 1995년부터 2004년까지 연방정부가 매년 7억 DM 그리고 연방주의 원리에 따라서 동일한 액수를 지방정부와 질병금고가 부담하도록 하였다.

넷째, 의약품의 생산 및 공급체계 또한 사유화되었다. 다만 의료보험재정의 부담을 경감하기 위한 한시적 조치로서 1993년까지 동독지역의 의약품 가격은 서독지역의 45% 수준으로 결정하였다. 이로 인한 비용은 약사, 약품 도매인 그리고 제약회사가 공동으로 분담하도록 하였다.¹³⁵⁾

3) 고용보험제도와 고용촉진제도의 통합

통일조약 이전부터 동독의 기업과 고용시장은 불안정하였다. 그것은 이미 베를린 장벽의 붕괴 이후에 동독시장의 개방에 기인하고 있었다. 이러한 노동시장의 상황변화에 대응하여 1990년 초반에 동독은 자체적으로 각종 노동행정 관련 법률의 제·개정을 단행하였다.

그리고 같은 해 5월 16일 동독 국무위원회는 서독의 고용보험제도를 관장하는 연방고용청의 지역조직과 유사한 방식의 노동행정체계를 동독지역에도 구축하고, 최종적으로는 장차 동서독 노동행정조직의 통합을 대비하기 하기 위한 차원에서 행정조직의 개혁을 단행하였다.

국가조약 제19조는 이러한 상황을 포섭하여 서독의 고용촉진법에 상응하는 고용보험제도와 실업대책을 동독지역에 설립하기 위한 목적으로 채택되었다. 즉, 다른 제도와 비교하여 고용제도는 그 당시 이미

134) 위의 논문 66면.

135) 이정우, 앞의 논문 같은 면.

동독지역의 실업문제가 심각한 상황이었다는 점에서 국가협약에서 동서독 상호간 협조의무와 노동행정의 구축과 관련한 사항을 구체적으로 명시해 두게 되었다.¹³⁶⁾

통일조약에 의해서는 동독지역에 서독의 고용촉진법이 확대 적용될 수 있게 되었다. 다만 통일 과도기 동독지역의 특수한 상황을 반영하여 부분적인 예외규정이나 경과규정이 적용되었다. 동독에서 실시되었던 단기작업수당(Kurzarbeitergeld)은 통일이후에도 1991년 12월 31일까지 계속 지급되었으며, 노동사무소는 이러한 단기작업수당을 수령하는 자의 질병보험료 및 연금보험료를 부담하였다¹³⁷⁾

그리고 연방고용청은 종전 동독 중앙노동청의 자산과 부채를 인수하고, 해당 기관의 책임과 의무를 수용하였다. 나아가 동독지역에 서독과 같은 주정부 노동청이 설치되기 전까지 기존의 중앙노동청이 관련 업무를 한시적으로 대행하도록 함으로써 마치 ‘고용보험 전환청(Überleitungsanstalt)’의 역할을 수행하게 되었다. 그리고 마침내 1991년 3월에는 주정부 노동청이 동독지역에도 신설됨에 따라 동서독 모두에 통일된 노동행정체계가 구축될 수 있게 되었다.

그러나 통일이후에 발생한 동독지역의 대량실업문제는 지금까지도 이어지는 동서독간 지역갈등을 유발하게 되는 계기가 되었다. 독일정부는 이에 대처하기 위한 수단으로 고용보험제도를 활용하였다. 먼저 상대적으로 열악한 동독지역 노동자들의 노동력에 대하여 질적 향상과 노동공급량을 조절하는 방안으로서 직업교육 장려제도와 조기퇴직 급여제도를 두었다.

그리고 노동시장정책에서 취업기회의 제고와 해고의 예방을 위하여 일시적인 사회적 일자리 사업인 고용창출조치와 조업단축제도를 두었다. 그리고 통일정부는 동독지역에 대하여 한시적으로 고용촉진법에

136) 이정우 앞의 논문, 66면.

137) 전광석, 앞의 책, 322면.

과도기 특례규정을 두었다.

4) 산재보험제도의 도입

동독과 서독의 산재보험체계는 매우 다른 행정체계나 급여구조를 지니고 있었다. 서독 산재보험은 산재예방 - 피해보상 - 재활사업이 서로 유기적으로 연계되는 것이 특징이었다.¹³⁸⁾ 이에 비해서 동독의 경우에는 각 단계는 분리되어 먼저 산재예방은 국가의 작업장감독, 작업장위생검역소 그리고 직장노조가 법률에서 정하는 역할구분을 하고 있었다. 그리고 그 다음 단계인 산재사고나 직업병으로 인한 경제적·신체적 피해의 보상은 별도의 기구인 사회보험에서 담당하였다.¹³⁹⁾

국가조약은 다른 복지제도와 마찬가지로 동독지역 산재보험제도의 체제전환을 위하여 서독에서와 동일하게 업종별·지역별 분립형 체계를 구축할 수 있도록 명시하였다. 다만 과도기적인 조치로서 기존의 동독의 사회보험전환청이 1991년 연말까지 기존의 동독 법률에 근거하여 산재보험의 업무를 수행하도록 하였다.

다음으로 통일조약에서는 산재보험제도의 이식과 관련한 형태로서 서독의 동업조합이 각각 자신들의 업무영역을 동독지역으로 확대하는 방식을 채택하였다. 마지막 단계로서 1992년 1월 1일부터는 서독의 산재보험법이 동독지역에 있어서도 동일하게 적용을 받을 수 있도록 하였으며, 다만 이 경우 과도기 동독지역의 상황을 고려하여 경과규정과 예외규정을 운영할 수 있도록 하였다.

서독지역 산재보험법의 동독지역 적용은 과도기적 분리운영 단계를 거쳐 1992년부터 본격적으로 실시되었다. 기본적으로는 이와 관련한 제도적 특징은 다음과 같다.

첫째, 기본적인 제도에 서독의 제도가 확대되어 적용되었다. 관리운영기관에 있어서는 의료보험의 경우에서처럼 조합주의의 원칙에 입각

138) 이정우, 앞의 논문, 67면.

139) 위의 논문, 같은 면.

하여 직역별 분산운영체제가 도입되었다. 이에 따라 종전 서독지역을 관할해 오던 35개 동업조합(Berufsgenossenschaft)의 업무가 동독지역 해당 직역의 사업장으로 확대되었다.

둘째, 적용대상에 있어서도 서독의 제도가 동독주민들에게 가입적용되었다. 휴업급여 및 장애연금은 서독지역 산재보험법의 급여산식에 따라서 재산정 되어 급여수준이 획기적으로 개선될 수 있게 되었다. 그리고 1992년 이전 구동독지역에서 발생하였던 산업재해에 대한 관리 및 재정적 책임은 동독규정에 따라서 인정하고 있으며 분할비율에 따라 개별 조합들이 공동으로 담당하도록 하였다.

셋째, 보험료 부담에 있어서는 서독의 각출료율이 적용되었으며, 서독의 각출료율을 인상하여 동독지역의 지출을 충당하게 되어 서독의 재정적 부담이 발생하였다.

5) 사회부조제도의 도입

국가조약 제24조의 규정에 따라 동독정부는 서독의 사회부조법(Sozialhilfegesetz)과 유사한 사회부조제도를 도입하게 되었다. 이에 따라서 동독은 그동안 동독지역에서 존재해 왔던 「사회원조에 관한 규정(Sozialfürsorgeverordnung)」을 폐기하고 1990년 7월 「사회부조 청구관에 관한 법률(Gesetz über den Anspruch auf Sozialhilfe)」을 제정하였다. 이 법률은 사회부조에 있어서도 국영시설과 민영시설이 자격으로 참여할 수 있도록 하였다.

사회주의 국가인 동독의 경우에 사회부조제도는 특별한 경우에 한정되었다. 따라서 통일의 과도기 당시에는 동독지역에서 사회부조제도를 운용할 행정관리기구 및 주민들에 대한 소득자료 등의 행정제도적 여건이 마련되지 못한 상태에 있었다. 1994년에 이르러서야 동독지역에 서독수준의 사회부조제도들이 실시될 수 있었다.¹⁴⁰⁾

140) 위의 논문 69면.

이런 이유에서 통일조약이후에 동독지역에서의 사회부조제도들은 잠정적 조치로서의 성격을 갖는 경우가 많았다. 1991년부터 서독의 연방사회부조법이 동독에 확대적용되었지만 동독의 사회부조운영주체가 해당 청구권을 실현하기 위해서는 필요한 사회적 서비스 및 제도를 갖추고 있거나, 혹은 현재 가용수단으로서 실현할 수 있을 때 비로소 법적 의무가 부과되었다.¹⁴¹⁾

그리고 다른 법에서 잠정적으로 사회부조서비스를 부분적으로 대체하고 있었다. 대표적으로 먼저 1990년 7월 1일 제정되었던 「연금이식법(Rentenangleichungsgesetz)」에 의거하여 도입된 사회가급급여가 한시적으로 도입되었다.

또한 잠정적이 조치로서 과거 동독 사회보험에서 제공되었던 간병급여, 맹인수당 등은 1991년 연말까지 기존의 방식대로 지급되도록 하였다. 그리고 통일조약은 동독지역에 서독의 연방사회부조법의 적용시기를 1991년 1월 1일로 정해두었지만, 통일 과도기 사회부조청의 행정적 부담능력을 고려하여 타 사회보장제도들이 한시적으로 부조업무를 수행할 수 있도록 하는 일종의 완충장치(Pufferungsmassnahmen)로서 앞서 본 조업단축수당의 연장, 고용촉진제도 그리고 조기퇴직급여 등을 실시하였다.

제 2 절 독일통일이후 하르츠 개혁을 통한 복지국가의 실현

I. 통일이후 재정개혁의 필요성

독일의 통일은 연방국가인 독일에서 정치적 변화뿐만 아니라 재정적으로도 중요한 변화를 초래하였다. 독일 통일로 인하여 동독 지역이 독일 연방에 편입되었고 이는 연방의 재정문제를 해결하는데 커다

141) 전광석, 앞의 책, 323면.

란 장애요인이 되었다. 특히 90년대 중반부터 전통적인 사회급여의 비용증가로 주의 재정 부담이 급증하였다.

더욱이 동독 지역의 산업기반의 붕괴는 독일 전체에 영향을 미쳐 실업률이 급증하였다. 연방국가에서 재정헌법의 목표는 주들이 최상위의 단계로 재정조정을 하는 것이다. 재정헌법의 본질적 규정이 통일조약에 의해 가입지역에 대해서는 유보되어진 것은 구 독일연방의 이기적 이익이 아니라 배분정의 때문이었다. 배분에 대한 새로운 정의는 가능한 한 빨리 재정헌법을 실질적인 필요성에 맞게 개정함으로써 통일 독일의 전 지역에 적용할 수 있도록 요구하였다.

독일 통일 이후 재정헌법의 시급한 개혁은 재정적 측면에서 새로운 주들의 완전한 통합의 노정만을 요구한 것이 아니었다. 재정헌법은 구 독일연방의 연방과 주 및 개별 주들 사이의 배분에 대한 논쟁과정에 발생했던 문제점들도 해결해야만 했다. 이는 연방헌법재판소가 앞선 판결에서 요구했던 공동체의 재정력과 재정수요의 고려, 주들의 재정조정에서 도시국가들의 특별한 대우 및 재정상 곤경을 받는 주들에 대한 보조에 관한 것들이다.¹⁴²⁾ 재정헌법의 개정은 연방과 주들이 특별한 임무를 통하여 자신의 고유한 국가성을 전개해 나갈 수 있어야 한다. 이의 전제는 연방과 주가 국민경제의 수익에 적절하게 참여하는 것이 된다.¹⁴³⁾

통일이후에도 재정헌법의 역할은 연방과 주들이 연방구성국으로서 독립성과 독자성의 유지, 그 존재를 위한 연대적 책임 및 고유한 책임능력 사이에 있는 올바른 길을 모색하는 것이다.¹⁴⁴⁾ 연방주의 원리에 따라 연방 가입국 사이에 존재하는 공동의 책임은 통일 이후 어려운 시기에도 당연히 요구되는 사항이다.

142) BVerfGE, 72, 330 DVBl. 1992, S. 966ff., 972 f. und 976 ff.

143) BVerfGE 55, 274, 300; 72, 330, 388.

144) BVerfGE 72, 330, 398.

그러나 지나친 공동책임의 강조는 연방전체를 해체의 위기에 빠뜨릴 수도 있다. 이러한 위험성은 재정헌법의 무리한 적용으로 구 연방 구 성국들이 과도한 통일의 부담을 질 때 발생할 수 있다. 통일과정에서 재정헌법의 통일조약에 의한 유보는 급작스럽게 이루어진 통일에 대처하는 독일인들의 현명함을 보여준다. 동시에 제2차 세계대전 이래로 경제적 비약을 통하여 성취된 복지제도와 화폐의 안정성에 대한 신뢰는 새로운 연방국가 질서의 형성에 대한 그들의 자신감을 보여준다.

그럼에도 불구하고 통일 이후 몇 년간은 통일 독일의 경제발전과정을 분석하기 위한 과도기를 필요로 했으며, 그러한 점에서 기본법상 연방지역 내에 삶의 조건의 통일성 원칙은 1994년 12월 31일까지 새로운 가입국들에 대해서는 적용이 유보된 것이다. 완전한 독일의 통일은 오랜 시간이 필요하며, 아마도 동독의 존재가 시작되었던 시점부터 통일에 이르기까지의 시간을 또다시 필요로 할 수도 있다.

완전한 포괄적 통일은 사회국가적 실질적인 삶의 균등한 여건에 도달되는 것이다. 이는 새로운 연방 가입국 사람들에게 상품과 서비스가 완전하게 균등하게 공급될 때 도달된다.

통일 이후 독일 정부는 단기적인 응급처치로는 연방과 주의 재정시스템을 안정시킬 수 없다고 보았으며, 이러한 이유로 연방정부는 연방 재무부와 노동사회부 산하에 “지방자치단체재정개혁위원회”(Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen)를 소집하여 구조적 문제점의 해결을 모색하였다. 이러한 위원회 활동을 통하여 연방정부는 근본적인 개혁을 위해 기본법 개정을 시도하였고, 이와 함께 전통적인 노동시장과 사회복지국가정책의 대폭적인 개혁을 진행하기 시작했다.

즉, 슈뢰더 정부는 하르츠 위원회의 보고서인 “노동시장에서 현대적 서비스”(Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)에 근거하여 실업보험과 직업소개를 시작으로 하는 기존제도의 개혁에 착수하였다.¹⁴⁵⁾ 구

145) 하르츠개혁이라는 말의 유래는 연방노동고용청의 위원장으로 활동한 페터 하르

체적으로는 하르츠 I-IV의 개혁, 수차례의 사회법전 제3권(SGB III)의 개정, 사회법전 제2권(SGB II) 노동구직자에 대한 생활보장제도의 도입이 실행되었다. 하르츠 개혁은 2005년 사민당/녹색당 정권이 무너진 이후에도 보수당인 기민당/사민당 대연정을 통하여 지속되었다.

기본법상 재정헌법의 개정과 함께 진행된 하르츠 개혁은 노동시장 개혁뿐만 아니라 독일 사회복지국가의 기본을 형성하고 있는 연방과 주 또는 지방자치단체의 사무배분과 재정부담 배분의 재편 및 이를 통한 지자체 재정부담의 경감을 목적으로 하였다. 장기실업자가 증가할 경우 사회부조의 수급자가 증가하고, 이는 지방정부의 채무의 증가와 투자 감소로 노동시장에 부정적 영향을 미치게 된다. 통일 이후 지속적으로 진행되었던 주 및 지방자치단체의 재정위기는 더 이상 연방에서 주로 전가할 수 없게 되었으며 연방정부는 사회복지국가의 구현에 대한 발상의 전환으로 개혁을 단행한 것이다. 따라서 하르츠 개혁은 통일 이후 독일의 재정구조의 악화로 발생한 위기상황을 타개하기 위한 불가피한 정책으로서 위기에 직면하였던 연방주의와 사회복지국가의 구현은 새로운 전환기를 맞게 되었다.

II. 연금 및 노동복지 개혁

1. 연금개혁

통일 이후 독일의 경우에도 다른 유럽국가들과 마찬가지로 연금과 사회부조 등의 복지제도개혁이 계속되고 있다. 이러한 복지제도의 개혁의 필요성이 단지 독일통일의 후유증에서만 나온 것은 물론 아니다. 유럽연합가입뿐만이 아니라 전세계적으로 진행되고 있는 고령화

츠(Peter-Hartz) 박사의 이름에서 나왔다. 박사의 이름을 사용한 하르츠위원회는 노동시장에서 현대적 서비스를 위한 법이라는 4개의 주요 법을 입법화 하였고 이를 흔히 하르츠개혁법이라고 한다.

현상에 따른 복지체계에 대한 근본적인 상황변화에서 복지제도 전반에 걸친 개혁이 진행되어 온 것이다. 통일비용의 후유증은 이러한 전체적인 복지법제의 개혁안에서 함께 논의되고 있는 것이다.

2000년 초반 독일은 기존의 공적연금을 구조적으로 혁신하여 새로운 복지국가모델을 시도하고 있었다. 이미 1980년대 후반에 이르러 인구동태에 따른 연금재정의 안정화는 힘들다는 것을 인식하여 연금에 관한 장기적인 재정안정화 개혁을 시도하게 된다. 즉, 지출억제에 초점을 두어 앞서 보았듯이 동독지역에도 적용된 1989년 ‘1992연금개혁’을 시도한다. 1992연금개혁은 연금연동기준을 총소득에서 순소득으로 전환하고 장기가입자 노령연금의 유효 지급개시를 65세로 하여 2001년부터 점진적으로 상향조정하기로 하였다. 그리고 국고보조금을 연금지출의 20%수준에서 일정하게 유지하고 향후 소득상승률에 연동시킨다는 것이 중요한 내용이었다.

그러나 통일비용의 부담과 유럽연합으로 인한 재정지출의 제약, 경제통합 등은 이러한 개혁을 다시금 개정하게 하였다. 즉, 1996년 ‘성장과 고용촉진법’을 제정하여 실업자, 여성, 장기가입자르 위한 노령연금의 유효지급연령을 상향조정하는 등 연금지출을 억제하는 조치를 하게 된다.

이후에도 1997년의 ‘1999연금개혁법’에서도 연금연도율 산정산식에 인구학적 요소를 도입하여 소득대체율을 70에서 64%로 하는 등 지출억제조지를 계속 이어졌다.

2001년의 연금개혁법 이른바, 리스터개혁법은 기존에 장기집권하던 기독교민주당 정권이 패배한 이후 사회민주당과 녹색당의 연합정권에서 제정되었다. 사회당은 기존의 기독교민주당의 연금개혁에 반대하는 입장이었다. 집권초기에는 재정수입을 개선하여 통일로 인한 재정추가 지출에 관해서 환경세 등을 도입하였다. 그러나 리스터개혁법에서는

기존의 기민당에서의 연금개혁보다 더 과격한 모습을 갖게 되었다. 즉, ‘수정된 총임금기준 연동제’가 적용되어 급여수준의 자동적 하향 조정장치가 도입되었다. 다만 개인연금을 도입하여 하향된 부분을 보충하게 하였다. 사적연금의 도입과 보험료율의 고정은 역사적으로 독일사회보험제도의 커다란 변화를 의미하였다.

이후 계속된 사회당정권에서 뉘른위원회 2004년 연금개혁법에서도 2001년에 도입된 연동기준에 제도부양비 증가율을 반영하는 지속성계수의 도입 등으로 급여수준을 자동하향화 하는 제도들을 두게 되었다. 이처럼 고령화사회에 대응하여 독일의 연금법제는 기존의 제도를 유지하면서 지속적인 제도보장을 위한 개정을 끊임없이 이어가고 있다.

2. 하르츠개혁의 주요 내용

통일이후 급증하였던 실업의 문제와 재정적자의 문제는 결국 위기 상황을 초래하였고 이러한 재정구조의 위기상황을 극복하고자 노동시장 및 사회보장체계에 대한 개혁을 시도한 것이 바로 하르츠 개혁이라 할 수 있다. 독일은 통일과정에서 복지법제의 통합과정에서도 보듯이 노동시장과 사회보장체계의 관계를 중요시하고 있다. 따라서 하르츠개혁법은 노동시장 활성화 정책을 기본적인 수단으로 하면서 결국 사회보장법제의 개혁이라는 결과를 목적으로 하고 있다.

하르츠개혁의 특징은 연방고용청의 역할에 있다. 즉, 독일의 경우에 연방국가원리에 따른 기존의 독일의 사회급여 조달방식은 지방에서 담당하였다. 통일이후에 실업자의 급증에 따라서 이를 지원하는 지방재정의 부담은 가중 되었으며, 결국 누적된 지방재정의 적자로 인하여 지방재정개혁의 필요성은 증대되었다. 이런 점에서 노동시장과 복지사무에 관한 연방과 주 모두에 해당되는 광범위한 개혁내용을 담고 있다. 특히 하르츠개혁을 통하여 연방기관인 연방고용청이 직접적으로

활동하여 지방정부의 재정부담을 더는 역할을 담당하게 되었다.

결과적으로 통일이후에 발생한 실업자와 지방재정의 적자 등의 문제를 해소하기 위한 방안으로서 하르츠개혁이 진행되고 있다. 하르츠 개혁은 사회보장법제인 실업급여와 사회부조 등을 통해서 노동시장을 활성화하고 궁극적으로는 지방재정개혁을 목적으로 하고 있다고 할 것이다. 이것은 연방과 주 사이의 복잡한 전달체계를 지닌 독일의 경우만이 아니라 최근 복지사무가 지방으로 이전됨에도 불구하고 그 충분한 자원마련이 지원되고 있지 않는 우리의 경우에도 중요한 시사점을 주는 것이라 생각된다.

하르츠 개혁법 I 은 우선 독일전국에 산재되어 있는 181개의 지방고용사무소(Arbeitsamt)를 잡-센터(Job-Center)로 개편하여 통합적인 노동관련 서비스를 하게 하였다.¹⁴⁶⁾ 또한 연방고용공단에 인력알선대행사(Personal Service Agenturen, PSA)를 설립하여 기간제 파견노동자를 알선하는 이율 하도록 하게 하였으나 2009년 1월에 폐지되었다.

하르츠 개혁법 II 는 사회보험지급과 미니-잡에 대한 과세 그리고 일인 회사(Ich-AG)라는 개인자영업 창업자를 위한 경제적 지원 등에 관한 내용을 담고 있다. 하르츠 개혁법 III 은 연방고용청의 연방고용공단으로의 개혁을 위한 법적 기본 틀을 담고 있다. 하르츠 개혁법안의 주요 내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

표-1 하르츠 개혁의 주요 내용

단 계	주요 내용
하르츠 I 법	<ul style="list-style-type: none"> · 노동시장에서 신규고용을 늘리고 새로운 일자리창출을 위한 개혁법안 · 독일 전국의 181개 지방고용사무소(Arbeitsamt)를

146) 김상철, 독일의 하르츠 개혁과 재정연방주의의 방향, 한국재정정책학회 재정정책논집 제13집 제4호, 2011.12., 200면 각주 11.

단 계	주요 내용
	Job-Center로 개편함. • 실업자를 임시 고용하여 정규 노동시장으로의 진입을 돕는 인력알선대행사(Personal Service Agenturen, PSA)의 도입 • 단기간근로 및 파견근로의 완화, 해고통보시 조기 신고의무의 도입 • 고령자 취업 지원 등
하르츠 II법	• 취업알선시스템의 효율성을 제고하기 위하여 미니잡 등의 신규 일자리 창출을 위한 개혁법안 • 저임금 근로인 Mini-Job에 대한 세금 혜택 부여 • 실업자의 개인 자영업(Ich-AG) 창업 지원 • 장기실업자를 관리하는 Job-Center의 설립 등
하르츠 III법	• 연방고용청(BA)을 연방고용공사로 재편함 • 연방고용공사는 직업소개업무에 보다 집중할 수 있도록 현대적이고 고객지향적인 서비스기관으로 개편하기 위한 법적인 기본틀을 제공
하르츠 IV법	• 실업부조와 사회부조제도를 개혁함 • 장기실업자에게 실업부조와 사회부조를 통합한 실업급여 II를 지급. • 실업급여 II는 재산정도를 평가하여 원칙적으로 생활에 필요한 수준의 급여를 지급하며 적법하게 알선된 일자리를 거부할 경우 급여를 삭감하는 제도로서 지자체와 공동(일부는 지자체 단독)으로 JobCenter에서 관리

복지법제와 관련하여서는 하르츠 IV법이 가장 핵심적인 법이 된다. 이 법은 실업자 지원과 사회부조에 관한 내용을 담고 있다. 즉, 하르츠IV법은 기존의 실업급여, 실업부조 및 사회부조로 구분되어 있던 실업자에 대한 대책이 실업급여 I, 실업급여II 및 사회부조로 재편하였다.¹⁴⁷⁾ 이에 관한 내용들은 2005년 1월 1일부터 시행되었다.

147) 위의 논문, 201면.

주요 내용은 구직지원서비스이다. 즉, 구직을 원하는 사람과 가족과 직업 활동을 할 능력을 갖춘 자를 대상으로 구직지원서비스를 제공한다.¹⁴⁸⁾ 이전의 실업보험제도는 실직 전 임금의 60%에서 자녀 양육자의 경우에는 최고 67%까지를 지원해주었다. 그러나 하르츠 개혁법Ⅳ를 통해서 도입된 실업급여Ⅱ는 기존의 실업부조와 사회보조를 통합하였다.¹⁴⁹⁾

기존의 실업급여를 받게 된 이후 실업부조는 무기한 받게 되었다. 또한 임금이 연동되어 지급수준은 임금의 53%수준이었다. 그러나 실업급여Ⅱ는 과거임금과 연동시키지 않으면서 사회부조 수준으로 낮아졌다.¹⁵⁰⁾ 또한 요건을 강화하여 실업급여Ⅱ의 대상자는 ‘기대가능성(Zumutbarkeit)’ 있는 경우 즉, 취로의 수용가능성이 있는 경우로 강화되었다. 또한 실업제가 제공된 노동이나 재교육 등을 거절할 경우에는 급여가 제한되었다. 일차로 거부할 경우에는 3개월 간 30%삭감, 이차로 거부할 경우에는 60%까지를, 삼차로 거부할 경우에는 급여 전액이 삭감될 수 있도록 하였다.¹⁵¹⁾

재정부담에 있어서는 기존의 실업급여Ⅰ과 실업부조는 지방재정에서 부담되는 것이었으나 하르츠 개혁Ⅳ에 의해서는 실업급여Ⅰ에 관해서는 노사가 부담하고, 실업부조를 개혁한 실업급여Ⅱ에서는 연방이 재정을 부담하여 지방재정의 부담을 덜어주게 된 것이다.

이를 통해서 일시적으로는 지방재정의 부담을 덜어준 것으로 평가되고 있다.¹⁵²⁾ 독일의 지방재정은 2001년부터 적자를 기록한 후 2003년에 84억 유로까지 적자기 기록되었지만, 2006년부터 2008년까지는 흑

148) Kurt Berlinger, 독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전Ⅱ(“하르츠 특별법Ⅳ) 개혁, 국제노동브리프2(4), 한국노동연구원, 2004. 79면.

149) 위의 글, 같은 면.

150) 앞의 논문, 같은 면.

151) 위의 논문, 같은 면.

152) 위의 논문, 213면.

자를 기록하였다고 한다.¹⁵³⁾ 그러나 이러한 개혁에도 불구하고 최근인 2010년에는 150억 적자를 기록하는 등 여전히 연방정부와 주정부는 여전히 재정부담에 시달리고 있다. 이것은 내부적인 요인에도 문제가 있겠지만 세계재정위기라는 외부적인 원인에도 기인하고 있다.

우리가 독일에서 얻을 수 있는 시사점은 바로 통일과정과 그 이후의 복지법제의 전개에서 볼 수 있듯이 복지법제의 끊임없는 개혁이라 할 수 있다. 독일은 통일이라는 내부적인 상황으로 인하여 고용 및 사회보험, 사회부조 등의 복지법제를 계속 개혁해 온 결과 유럽에서도 비교적 안정적인 국가재정을 운용하고 있다. 연방국가원리에 따른 복잡한 복지사무배분은 기본적으로 연방과 주의 권한배분 및 복지전달체계의 효율성과 재정부담경감을 목적으로 하고 있다.

연방국가라는 것이 비록 우리와 비교되지만 통일이후의 실업문제를 복지법제를 통해서 극복하려 하고 거기에 소모되는 복지재원의 문제를 다시 연방과 주의 사무분담 체계의 개혁을 통해서 해결하고자 하는 모습은 우리에게도 중요한 시사점을 주고 있다.

153) 위의 논문, 같은 면.

제 5 장 결 론

제 1 절 통일에서 복지관련 제도통합의 헌법적 의의

우리 헌법은 독일의 사회국가원리를 받아들이고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 우리의 통일의 경우에도 복지제도는 헌법상의 사회국가원리의 북한지역으로의 확대적용이라는 의의를 갖는다. 즉, 헌법상의 사회국가원리의 구체화로서 복지제도는 남한과 북한주민 모두의 삶의 질 향상이라는 헌법적 목적을 지니고 있다.

독일은 연방주의적 헌법체계를 지니고 있다는 점에서 이러한 복지제도의 구현에 있어서도 행정적이며 재정적 역할분담을 중앙정부와 각 주들이 분담하였다. 그리고 이것을 헌법규정화 하였으며, 시대적 요청에 따라서 헌법을 개정하였음을 이 보고서에서 확인하였다. 이는 우리의 경우도 마찬가지로 할 수 있을 것이다. 비록 우리 헌법이 연방주의를 채택하고 있지 않지만 비용부담을 중앙정부만이 아닌 모든 공적 주체가 분담하게 한 독일헌법은 시사하는 바가 적지 않다고 볼 수 있다. 통일비용에 있어서 모든 국민과 모든 국가 및 지방정부 그리고 공적 주체들이 직접 내지 간접적으로 참여할 수 있게 하는 것은 통일이 국민 및 국가의 책무라는 헌법정신의 실천이라 할 수 있을 것이다.

이런 점에서 독일헌법의 지방조정제도와 통일시 그 변용은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다고 볼 수 있다. 제도적 장치로서 우리의 경우에도 기본적으로 통일비용을 중앙정부와 지방정부로 분담하기 위해서는 지방정부의 재정권한을 높여주는 동시에 헌법상의 재정조정제도가 도입될 필요가 있을 것이다.

제 2 절 통일의 유인(誘因)으로서 복지제도의 통합

독일통일은 당시 고르바초프 정권이었던 소련이 동의하는 등 국제정세의 급격한 변화 속에서 가능했지만, 가장 중요한 동인(動因)은 동독주민의 서독과의 통일을 선택하는 주권적 결단이었다. 이렇게 서독으로의 통일을 이끌어낼 수 있었던 가장 큰 배경은 상대적으로 동독보다 풍요로운 서독의 경제상황과 복지제도라 할 수 있다.

그리고 통일당시 동독에 서독제도가 확대이식된 것은 서독의 경제력에 힘입은 바 크지만 역사적으로 독일복지제도에 대한 공유가 존재했기 때문에 큰 이질감 없는 제도의 이식이 가능했다고 볼 수 있다.

이 점은 남한과 북한이 아무런 복지제도를 공유하지 못했다는 점에서 독일과 큰 차이가 존재한다. 우리의 경우에 동서독과는 달리 서구식 복지제도의 원형이 존재하지 않고 있다는 점에 있어서 법정정책적으로 제도의 이식에 저항감이 클 것으로 예상된다.

제 3 절 복지제도의 법적 통합방법

독일의 여러 복지제도의 통합방법은 일반적으로 3가지 법체계가 혼용되었다. 우선적으로 서독법률의 확대적용 내지 서독법률과 유사한 법률의 제정, 동독법률의 폐지와 잠정적용, 그리고 이러한 잠정조치들을 위한 경과규정으로 구분할 수 있다.

우리의 경우도 남한이 사회보장법제의 확대적용을 기본적인 원칙으로 하지만 거기에 소요되는 재정비용은 서독의 경우보다 훨씬 많을 것으로 예상된다. 특히 국가 및 국민의 재정부담이 적지 않은 사회보험제도의 경우에는 남한과 북한 모두에게 상당한 재정적 부담을 지울 것으로 예상된다. 따라서 일정기간 동안은 남한과 북한은 분리된 사회

보험제도를 운영해야 할 것이다. 특히 보험금이나 보험료 각출 등의 재정운영방식에 있어서 경제적으로 열악한 북한의 특수성이 고려되어야 할 것이다.

우리의 경우에도 체제전환적 방법론으로서 이 세 가지의 법제통합 방법은 마찬가지로 할 것이다. 다만 독일의 사례에서 보듯이 우리제도의 장점만이 아니라 남한이 내포한 복지제도의 문제점 또한 함께 개선시키는 것이 이상적인 법적 통합방법이라 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 개별적인 법제연구를 통하여 통합을 위한 기초자료조사와 법적인 연구가 준비되어야 할 것이다.

제 4 절 복지관련 법제통합의 재정적 문제

독일통일의 사례는 통일비용으로서 가장 많은 부분이 복지관련 법제통합에 있다는 점을 극명하게 시사하고 있다. 통일을 대비하여 우리는 독일보다 더 많은 재원을 준비할 필요성이 있음은 여러 보고서에서 지적되고 있다. 또한 제도적으로 통일이전에 아무런 재정적 준비를 미리하지 않았던 독일과는 달리 우리의 경우에는 최근 통일세 또는 남북협력기금의 적립성 계정을 신설하여 통일기금을 조성하는 등 통일재원에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 그렇지만 서독과 동독의 경제력 및 통일이후 복지관련 인구수의 증가 등을 고려해 보면 우리의 재정적 준비수준은 결코 적지 않을 것이라는 점에 있어서 재정적 문제에 대한 준비는 아무리 강조하여도 지나치지 않다고 할 수 있다.

또한 국가와 국민사이의 재정적 분담을 고려해 본다면 사회보험 방식의 복지관련 통합에 중점을 두어야 할 것이지 국가재정이 보다 많이 투입되는 사회부조방식의 복지관련 통합에 중점을 두어야 할지가 선행적으로 연구되고 논의되어야 할 것이다. 이때 우리 사회보험재정

등의 개선과 변화 또한 함께 연구되어야 할 것이다.

독일통일이후 발생한 실업문제는 결국 가장 큰 통일 후유증 중 하나로 지금까지 남고 있다. 통일이후 이를 대처한 일련의 하르츠 개혁에서 보듯이 노동정책과 사회보장정책은 복지정책이라는 큰 틀 안에서 함께 규정되고 운용되어야 한다. 특히 독일에서 연방과 주 사이의 복지재원의 전달체계는 연방국가가 아닌 우리의 경우에도 중요한 시사점을 주고 있다.

현재 우리의 경우에도 복지사무의 대다수가 지방으로 이전됨에도 불구하고 충분한 재원은 마련되고 있지 않기 있다. 이것이 누적될 경우에는 복지사무로 인한 지방재정의 건전성 악화되는 예고된 위험이 될 것이다. 특히 남한과 북한의 통일이후에 북한주민에 대한 복지제도의 비용증가를 생각해 보면 이러한 문제는 더욱 크게 부각될 것이기 때문에 이에 관한 법제도적 대비책이 남한과 북한의 복지법제의 통합방법과 함께 마련되어야 할 필요성이 있다.

참고 문헌

< 국내 문헌 >

- 강일선·전형수, 통일독일의 사회국가적 역할과 과제 - 동·서독의 사회적 통합을 중심으로 -, 국제지역연구 제7권 제1호, 2003.
- 길준규·강주영, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(III), 한국법제연구원, 2008.
- 김상철, 독일의 하르츠 개혁과 재정연방주의의 방향, 한국재정정책학회 재정정책논집 제13집 제4호, 2011.12.
- 김성수, 독일통일과정에서 나타난 재정헌법의 문제와 향후의 헌법정책적 문제, 사법행정, 1994.1.
- 명재진, 고용에 있어서 여성을 위한 적극적 평등실현조치, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006.
- 문병효, 주요국 재정법 분야 최근 동향과 시사점(2) - 독일 재정법제의 최근 동향과 시사점, 한국법제연구원, 2010.
- 문병효, 독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁, 외법논집 제22집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2006.5
- 선학태, 독일합의제 정치시스템 : 수직적 권력분점, 정치개혁 강좌 10 - 한국 정치가 독일 정치시스템에 주목해야 하는 이유, 2009.9.18., http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090918172755§ion=01 참조.
- 윤석진·이준서, 2006년 독일기본법의 주요내용 연구, 한국법제연구원, 2008.

참고 문헌

- 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005.
- 이명재, 서동희, 통일 후 한국의 사회복지정책 통합방안 - 통일 독일의 사례를 중심으로, 상명대학교 사회과학연구소, 2004.
- 이명현, 독일의 재정제도, 한국조세연구원, 2011.9.
- 이정우, 독일의 통일과정에서 복지국가의 역할, 경상논총 제29권 3호, 한독경상학회, 2011.9.
- 전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 박영사, 2008.
- 조은희, 통일 독일의 의료보장통합과정에 관한 연구, 경희대학교 행정대학원, 한국재정학회, 2009.
- 한국재정학회 등, 통일재원 마련방안 연구 최종보고서, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.
- 한스 페터 슈나이더(방승주 역), 시민사회의 국가, 동아법학 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999.
- 허 영, 헌법이론과 헌법(상), 박영사, 1985.
- 홍성방, 주요국가의 재정법제 연구 - 시장경제와 정부재정- 독일의 재정헌법, 한국법제연구원, 2009.
- 홍정선, 주요국가의 재정법제 연구 - 시장경제와 정부재정- 독일의 재정헌법, 한국법제연구원, 2009.
- Kurt Berlinger, 독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전II(“하르츠 특별법 IV) 개혁, 국제토동브리프2(4), 한국노동연구원, 2004.

< 외국문헌 >

- Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht. VVDStRL 12, 1954
- Bodo Pieroth, Art. 30, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., 2007
- Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR n.F.1, 1951.
- E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 1963.
- Ernst-Kommission, Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 GG, 1973.
- E.-W. Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation, NJW 1976.
- Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955.
- F.-J. Strauss, Die Finanzverfassung, 1969.
- Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12. 1954.
- 「Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik」
- Grewe, Das Bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes. DRZ 1949, S.349; Ipsen, Über das Grundgesetz, 17.Aufl.1950.

참 고 문 헌

- Hans-Günter Hennekt. Vorb. v. Art. 104a. in: Schmidt-Bleibtre/Hoffmann/
Hopfau, GG Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., 2008.
- Heller, Rechtsstaat oder Diktatur?, 1930.
- Hettlage, VVDStRL 31, 1973.
- H. Millinger, Bundesstaatliche Finanzverfassung, Diss. jur. Würzburg 1969.
- Horst Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar(Bd. III) 2 Aufl. 2008.
- Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des
Finanzausgleichs, Jura 1988.
- K.M. Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung,
VVDStRL Heft 14, 1956.
- K. Vogel/C. Waldhoff, in: BK, Vorb. zu Art. 104a-115 (1997/1998).
- K. Vogel/P. Kirchhof, in: BK, 1971.
- O. Bühler, Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanz-
wesens, in: HdbDStR I.
- Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 4, 5. Aufl.
1914.
- Popietz, Über Hemmungen bei der Reichsreform, in: K. Scholder
(Hrsg.), Die Mittwochsgesellschaft, Protokolle aus dem geistigen
Deutschlands 1932 - 1944, 1982.
- Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat
nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1960.
- Sinn, Hans-Werner, Volkswirtschaft Probleme der Deutschen Vereinigung,
Westdeutscher Verlag, 1996.

Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984.

「Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - Staatsvertrag - vom 18. Mai 1990」

「Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands-Einigungsvertrag-vom 31. Aug. 1990」.

Vgl. K. Vogel/P. Kirchhof, in: BK, Art. 107.

Vgl. zum Ganzen die Regierungsbegründung in BTDrucks. II/480.

Zohlhöfner, R., “Die Wirtschaftspolitik der Ara Kohl”, Diss., Universität Heidelberg, 2001.102