

연구보고 2005-

재정의 건전운영을 위한 독일의 관련법제 연구

A Study on the German legislative System related to
Soundness of the Public Finance

연구자 : 장선희(한국법제연구원 부연구위원)
Chang, Sun-Heui

2005. 11.

국문 요약

복지국가체제로의 전환을 통해 분출된 국민의 다양한 요구를 수렴하는 과정이나 97년 재정위기를 극복하는 과정에서 이루어진 국가의 과도한 재정작용이 야기한 국가예산의 전용, 그리고 그로 인한 공적 부문에서의 적자누적을 통해 볼 때, 새로운 재정법제의 제·개정방향의 핵심은 무엇보다 '재정의 건전화'이어야 할 것이다. 국가의 예산은 그 효과가 국가재정의 영역에 국한되지 않고 거시경제영역에도 영향을 미치는 것이므로, 국가예산의 운영과정상 가장 중요한 제약요인으로 재정의 건전성확보가 요청되기 때문이다. 급물살을 타고 진행되어온 남북간의 화해분위기는 향후 지속적으로 통일비용을 필요로 할 전망이다, 복지에 대한 국민의 기대치 또한 급격히 높아지고 있다. 세수기반은 풍부하지 않은 상황에서 국가의 미래를 탄탄하게 대비해 나가기 위해서는 국가재정의 건전성 확보는 그 어느 때보다 중요한 국가적 과제로 인식되어야 한다. 우리 나라의 경우 지방자치제도의 도입이래 특히 재정의 건전운영원칙이 중요한 법정책적 모티브가 되었는데, 케인즈 경제학의 등장 이후로 한 때는 건전재정의 운영이나 균형예산제도가 구시대의 유물로 생각되어지기도 했으나, 근래에 와서 이에 대한 중요성이 다시 인식되고 있는 추세는 지방재정이 지니는 한계성과 불건전한 지방재정운영의 쓰라린 경험을 타산지석의 교훈으로 삼아야 한다는 반성에서 출발한 것이라고 본다.

재정의 건전성 개념은 그러나 법해석론상으로 뿐만 아니라 학계의 전문가집단의 이데올로기와 이해관계에 따라 지극히 다의적으로 이해되고 있는 실정이다. 이는 국가의 재정과 경제의 상관관계에 따른 결과이기도 하고, 예산과정이 일종의 정치과정으로서의 의미가 강할 수밖에 없는 특징을 가지기 때문이기도 하다.

독일의 경우, 재정건전화관련 법제의 정비가 1969년의 재정개혁 이래 꾸준히 이루어져 왔는데, 우리와 달리 연방헌법상으로 재정관련 별도의

장을 마련하고 있으며, 이외에도 『연방예산기본법』, 『연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률』, 『경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률』, 『연방회계 검사원법』, 그리고 집행기관관련 예산규정들을 가지고 있다. 기본법 이하 일반 법률상으로 국가재정의 건전성을 담보하기 위한 장치로서 체계적인 예산·재정관련 원칙들을 담고 있는바, 가장 중요한 건전성확보의 방안인 『거시경제적 균형의 달성』이라는 대명제는 국가적 과제로서, 국가재정·예산작용의 중요한 평가지표로도 이용된다. 이외에도 합리적 재정전망을 위한 법·정책적 대안모색이 다각적으로 이루어지고 있는데, 중기 재정계획제도, 유도·조정·통제방안을 통한 예산운영의 유연성의 확보, 국가채무의 리스크관리, 경제성의 원칙의 도입 등이 대표적이다.

본 연구는 동·서독 통일에 이어 최근 유럽공동체 결성을 통한 정치·경제적 변화까지 겪은 독일이 역사의 소용돌이 속에서도 재정에 대한 충격을 완화하고 경제의 안정적 성장까지 유도할 수 있었던 배경을 특히 재정건전화 요청에 부응하기 위해 마련된 관련법령·제도의 소개와 분석을 통해 알아보고, 이를 바탕으로 우리 법의 올바른 개정방향의 제시를 위해 필요한 시사점을 밝혀내는 것을 목적으로 한다.

키워드 : 재정건전화, 독일연방 재정헌법, 독일연방 예산기본법, 독일연방 및 주 예산원칙법, 경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률, 예산기본원칙, 재정적자, 경제성의 원칙

Abstract

The diversion of national budgets to other purpose and the deficit accumulation in public sectors as its result, for which the filling of diversified claims of the citizenship as a result of the system transformation into a welfare state on the one hand, and the excessive financing activities of the state forced by the countermeasures against the currency crisis of 1997 on the other hand, have to be responsible, indicate that the core attribute of legislation and amendment of finance law system should be the 'soundness of finance'.

National budget have a serious effect not only on state finance, but also on macroeconomics, so the soundness of state finance must be insured as the most crucial factor of the budget administration. In addition, in the face of the sudden conciliatory mood with North Korea, the state will persistently be confronted with an inevitable preparation for reunification cost, and citizens's expectation of social welfare is showing a rapidly upward tendency. The basis of tax revenues, however, couldn't be described as abundant, and the insuring of sound state finance should be recognized as the most important state task to secure the future of the state. In case of Korea, a sound finance administration has been one of the cardinal motives of legislation policy since the commencement of local autonomy. Though, influenced by Keynesian economics, a concept of sound finance administ-

ration or balance-oriented budget system was once disparaged as antiquities, its importance recently gains a widening support, which reflects the limits of local finance and the experience of troublesome local administration of finance.

But the fact is that the concept of sound finance is understood extremely polysemically not only in the hermeneutics of law, but also after confronting ideologies and interests of experts. This equivocality might be a consequence of the relationship between state finance and national economy, or of the fact that budget process shares the characteristics with political process.

Since the reformation of state finance of 1969, the consolidation of legal system for a sound finance in Germany has been a consistent object of legislation. Unlike Korean legislation, the Federal Constitution of Germany provides a separated sector for state finance, accompanied by various laws such as "Basic Law of Federal Budget", "Law on Budget Principles of Federation and States", "Law for Economic Stabilization and Growth" and "Law of the Federal Board of Audit and Inspection", and budget regulations and ordinances for executing facilities. The Constitution and laws include systematic principles of budget and finance as a guaranteeing apparatus for a sound state finance. The attainment of macroeconomic balance which is certainly the prime thesis of the related laws to realize a sound state finance, functions as one of the important criterion of evaluation for financial and budget-related activities of the state. In addition to these legislative devices, efforts are being made from multi-lateral points of view to find legislative and political alternatives for a rational forecast of finance. A midterm-planning

system of finance, flexible finance administration through inducement, coordination and control regulations, risk management for state liabilities and application of the principle of economical efficiency are to mention as such efforts.

In this research, we inquire into how Germany could relieve the financial shocks caused by the historic convulsion such as reunification process and the formation of EU and induce its economy to a stable growth, analyzing its legislation of laws, ordinances and institutions to meet the demands of sound finance. Based on this analysis, this research tries to indicate a desirable direction of legislation and find out important implications in regards of a sound state finance here in Korea.

Keyword : sound/healthy state finance, Financial Constitution of the Federal Republic of Germany, Federal basic law of finance, Law on Budget Principles of Federation and States, Law for Economic Stabilization and Growth, basic principles for budget, financial deficit, principle of economic efficiency

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 2 장 독일의 재정건전화관련 법·제도의 현황과 분석	13
제 1 절 재정·예산법의 체계	13
1. 연방법	13
2. 주 법	23
제 2 절 연방예산운용과정과 재정건전성의 원칙	25
1. 정책개발과 예산안의 편성단계에서의 재정건전성 요청	25
2. 예산안 협의단계에서의 재정건전성원칙의 요청	32
3. 예산안의 확정 및 국회제출	36
4. 예산집행과 재정건전성의 원칙	41
5. 결산 및 재정통제절차와 재정건전성의 원칙	44
6. 국가적 과제: 거시경제적 균형의 달성	45
제 3 절 연방주의체제하의 건전재정운영을 위한 법원칙	51
1. 자율과 독립의 원칙	51
2. 연방주의체제 하에서의 재정정책적 요구	52
제 3 장 재정건전화를 위한 법·정책적 대안모색	55

제 1 절 합리적 재정전망을 통한 재정건전화의 모색: 중기재정계획	55
1. 법적 기초	56
2. 재정계획의 내용과 기능	56
3. 재정계획의 실제	58
제 2 절 재정과 예산운영의 유연성확보방안	61
1. 전 용	62
2. 이 월	64
3. 국고채무부담행위의 보완	67
제 3 절 경제성의 원칙의 도입을 통한 재정건전성확보	72
1. 경제성의 원칙의 법적 성격	73
2. 경제성의 원칙의 한계	75
3. 경제성의 원칙에 대한 위반	77
제 4 절 재정건전화를 위한 국가채무정책의 도입	79
1. 국가채무의 문제점	79
2. 기채의 억제를 위한 법률상의 제한	82
3. 보증채무부담행위의 제한	87
제 4 장 결론 및 시사점	91
참고문헌	95
【부록1】 연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률	97
【부록2】 경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률	121
【부록3】 통일조약	133

제1장 서론

복지국가체제로의 전환을 통해 분출된 국민의 다양한 요구를 수렴하는 과정이나 97년 재정위기를 극복하는 과정에서 이루어진 국가의 과도한 재정작용이 야기한 국가예산의 전용, 그리고 그로 인한 공적 부문에서의 적자누적을 통해 볼 때, 새로운 재정법제의 제·개정방향의 핵심은 무엇보다 '재정의 건전화'이어야 할 것이다. 또한 국가의 예산은 그 효과가 국가재정의 영역에 국한되지 않고 거시경제영역에도 영향을 미치는 것이므로, 국가예산의 운영과정상 가장 중요한 제약요인으로 재정의 건전성 확보가 요청된다.

재정의 건전성 개념은 그러나 법해석론 상으로 뿐만 아니라 학계의 전문가집단의 이데올로기와 이해관계에 따라 지극히 다의적으로 이해되고 있는 실정이다. 이는 국가의 재정과 경제의 상관관계에 따른 결과이기도 하고, 예산과정이 일종의 정치과정으로서의 의미가 강할 수밖에 없는 특징을 가지기 때문이기도 하다.

우리나라의 경우에는 다른 선진제국의 경우와는 달리 80년대 말 90년대 초까지 호황기를 누릴 수 있었던 데다, 정부지출을 과도한 적자예산으로까지 운영하지는 않았던 재정전통을 유지할 수 있었던 탓에, 재정의 건전성을 둘러싼 문제는 전면에 드러나지 않았다. 그러나 97년 이후 겪게 된 외환위기 때문에 발생한 새로운 재정수요의 증가로 인해 국가재정의 건전성 문제가 전면에 부각되게 되었다.¹⁾ 현 정부 들어서는 특히 이의 극복을 위해 재정개혁방안을 모색하고 있는바, 그 노력의 대표적인 예가 바로 국가재정의 기본법으로서의 국가재정법(안)의 제정노력이다. 동법안의 주요내용이 재정의 효율성, 건전성, 투명성, 신축성 그리고 재정에 대한 통제에 요약할 수 있는바,²⁾ 특히 건전성과 관련된 내용으로는

1) 우리 나라의 경우 예상보다 빨리 경제가 회복됨에 따라 당시 외환위기 극복과정에서 큰 폭으로 증가된 재정적자에 대한 우려는 많이 완화되었으나, 2000년에 정부가 수립한 재정업무계획처럼 '2003년 균형재정 달성'과 '2004년 국가채무의 본격적인 상환'이 현실화되지는 못하고 국가채무규모는 증가하고 있는 상황이다, 고영선·문형표(편), 재정적자와 국민경제, 한국개발연구원, 2000, 323면 참조.

2) 정부는 국가재정법안의 제안이유를 '재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운

국가재정운용계획의 수립(안 제6조), 성과중심의 재정운용(안 제7조), 재정부담이 수반되는 법안의 경우 재원조달방안 첨부 의무화(안 제73조), 국세감면에 대한 통제강화(안 제74조 제2항과 동조 제3항), 추가경정예산안 편성사유의 제한(안 제75조), 세계잉여금의 채무상환 의무화(안 제76조 제1항 및 동조 제2항), 국가채무관리계획의 국회제출(안 제77조), 불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조) 등이다.

우리나라의 경우 지방자치제도의 도입이래 특히 건전재정운영의 원칙이 중요한 법정정책적 모티브가 되었는데, 이에 대한 중요성이 인식되고 있는 추세는 지방재정이 지니는 한계성과 불건전한 지방재정운영에 따른 쓰라린 경험을 타산지석의 교훈으로 삼아야 한다는 반성에서 출발한 것이라고 본다. 건전재정은 그러나 재정수지의 흑자만을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 국가든 지방자치단체든 그 존립목적의 하나는 주민의 복지증진에 있고, 국민과 지역주민을 위한 개발사업이나 사회복지사업에 최소 투자하여 흑자운영을 하였다고 해서 재정운영에 있어 최선의 노력과 책임을 다하였다고 볼 수는 없기 때문이다. 따라서 진정한 의미에서의 건전한 국가·지방재정의 운영이라 함은 수지균형을 도모하면서도 최대한의 공공서비스를 창출하고 공급하는 것이라고 할 수 있다.

본 연구는 동·서독 통일에 이어 최근 유럽공동체 결성을 통한 정치·경제적 변화까지 겪은 독일이 역사의 소용돌이 속에서도 재정에 대한 충격을 완화하고 경제의 안정적 성장까지 유도할 수 있었던 배경을 특히 재정건전화 요청에 부응하기 위해 마련된 관련법령·제도의 소개와 분석을 통해 알아보고, 이를 바탕으로 우리 법의 올바른 개정방향의 제시를 위해 필요한 시사점을 밝혀내는 것을 목적으로 한다.

재정운용의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써, 재정운용계획, 예산 총액배분·자율편성, 성과관리 등 재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이려는 것'이라고 밝히고 있다.

제 2 장 독일의 재정건전화관련 법·제도의 현황과 분석

제 1 절 재정·예산법의 체계

1. 연방법

(1) 연방재정헌법

독일은 기본법³⁾ 제104a조 내지 제115조에서 재정관련 조항을 규정하고 있다. 제104a조 내지 제108조에서는 주로 독일의 연방국가적 구조하에서 발생하는 연방과 주의 재정관련 문제들, 즉 연방과 주 사이의 지출부담원칙(제104a조)⁴⁾, 조세입법권(제105조)⁵⁾, 조세수입원과 조세계

-
- 3) 독일연방공화국 기본법은 1949년 5월 23일 제정되어(BGBI. S. 1) 2002년 7월 26일 개헌되었다(BGBI. I S. 2863). 제X장에서 재정조항을 규정하고 있다.
- 4) 독일기본법 제104a조 [지출 분리, 재정 지원] (1) 이 기본법이 달리 규정하지 않는 이상 연방과 각 주는 각각 그 과제를 수행하는 데 필요한 지출을 분리하여 부담한다.
(2) 연방의 위임을 받아 각 주가 수행하는 과제로부터 발생하는 지출은 연방이 부담한다.
(3) 금전적인 지출을 보장하는 법률을 각 주가 실행하게 되어 있는 경우 그 법률은 연방이 그 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 규정할 수 있다. 그 법률이 연방으로 하여금 지출액의 절반 또는 그 이상을 부담하도록 정하고 있는 경우 그 사안은 연방의 위탁으로 실행되는 것이다. 법률에 의해서 각 주가 지출액의 사분의 일 또는 그 이상을 부담하는 사안은 연방참의원의 동의를 얻어야 한다.
(4) 거시경제적 균형을 교란을 방지하거나 연방 각 지역의 경제적 격차를 제거하기 위해서, 또는 경제성장을 촉진하는 데 필요한 경우, 연방은 주와 지방자치단체가 시행하는 특별히 중요한 투자 사안에 대해 재정적인 지원을 제공할 수 있다. 이에 관한 자세한 내용, 특히 지원의 대상이 되는 투자의 종류에 대해서는 연방참의원의 동의를 필요한 연방법률로써, 또는 연방예산법을 토대로 하는 행정합의를 통해 정해진다.
(5) 연방과 각 주는 산하 부처들에서 발생하는 행정비용을 부담하고, 상호간에 규정에 합치하는 행정이 이루어지도록 책임진다. 자세한 것은 연방참의원의 동의를 필요한 연방법률로 정한다.
- 5) 독일기본법 제105조 [조세입법] (1) 연방은 관세와 재정독점에 관하여 배타적인 입법권을 가진다.
(2) 세수의 전액 또는 일부가 연방에 귀속하거나 제72조 제2항의 조건이 충족되는 기타 조세에 관해서는 연방은 경쟁적인 입법권을 가진다.
(2a) 연방법률이 정하는 조세와 유사한 경우가 아니라면, 지역에서 발생하는 소비세 및 사치세에 관한 입법권은 각 주에 있다.
(3) 세수의 전액 또는 일부가 각 주 또는 지방자치단체에 귀속하는 연방법률은 연방참의원의 동의를 얻어야 한다.

약(제106조)⁶⁾, 각 주에 지급되는 근거리대중교통을 위한 균등할보조금

6) 독일기본법 제106조 [조세수입원과 조세계약] (1) 재정독점에 의한 수입, 그리고 다음 세목에 의한 수입은 연방에 귀속한다.

1. 관세
2. 제2항에 따라 각 주에, 또한 제3항에 따라 연방과 각 주 공동으로, 제6항에 따라 지방자치단체에 귀속하지 않는 소비세
3. 도로화물운송세
4. 자본이동세, 보험세, 외환세
5. 일회성 재산세, 균형부담을 위해 부과하는 균형세
6. 소득세 및 법인세에 관한 보충세
7. 유럽연합 관련 조세

(2) 다음 세목의 수입은 각 주에 귀속한다.

1. 재산세
2. 상속세
3. 자동차세
4. 제1항에 따라 연방에, 또는 제3항에 따라 연방과 각 주에 공동으로 속하지 않는 교통세
5. 맥주양조세
6. 도박장세

(3) 제5항에 따라 지방자치단체에 속하지 않는 소득세, 제5a항에 따라 지방자치단체에 속하지 않는 매출세, 그리고 법인세는 연방과 각 주에 공동으로 귀속한다. 소득세와 법인세는 연방과 각 주에 각각 50%씩 귀속한다. 연방과 각 주에 대한 매출세의 귀속비율은 연방참의원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 의해 다음과 같이 정해진다.

1. 지속적으로 실현되는 수입의 범위 안에서 연방과 각 주는 자신들에게 필수적인 지출을 충당할 동등한 권리를 가진다. 이 경우 다수의 회계연도를 대상으로 하는 재정계획을 고려하는 가운데 지출규모를 확정해야 한다.
2. 연방과 각 주의 상호간 지출충당수요는 그 지출규모를 최소화하고 납세자의 부담을 경감하며 연방 내 전 지역이 균등한 생활수준을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다. 또한, 매출세에 대한 연방과 각 주의 귀속점유율을 정함에 있어서는, 자녀에 따른 소득세 경감조치로 인하여 1996년 1월 1일부터 발생하게 된 세수감소를 포함해야 한다. 자세한 내용은 3호에 따른 연방법률로 정한다.

(4) 연방과 각 주의 수입과 지출 관계에 근본적인 변동이 있을 경우, 연방과 각 주에 대한 매출세의 귀속비율을 새로이 확정해야 한다. 이 경우, 제3항 제5호에 따라 매출세의 귀속비율 확정에 추가적으로 편입되는 세수감소는 고려하지 아니한다. 연방법률에 의해 새로운 지출항목이 주에 부과되거나 수입항목이 삭제될 경우, 이에 따른 추가부담은 연방참의원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 의해 보완되며, 이에 따라 단기간으로 한정된 경우에는 연방에 의한 재정보조가 제공될 수도 있다. 그 법률에서는 이러한 재정보조액의 결정과 각 주에 대한 배분 등을 정한다.

(5) 각 지방자치단체는 주민의 소득세 납부액을 기초로 주로부터 소득세의 일부를 이전 받는다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다. 이 법률은 지방자치단체들이 지방자치단체 귀속분의 비율을 확정하도록 정할 수 있다.

(5a) 1998년 1월 1일부터 지방자치단체는 매출세 세수의 일부를 수령한다. 각 주는 지역적, 경제적 특성을 근간으로 하여 지방자치단체에게 매출세의 일부를 이전하는

(제106a조)⁷⁾, 재정의 균등한 보장을 위한 보조금(제107조)⁸⁾, 그리고 재정관리 관련 규정(제108조)⁹⁾을 다루고 있다. 제109조 내지 제115조

것이다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다.

- (6) 토지세와 영업세의 세수는 지방자치단체에 귀속하고, 지역에서 발생하는 소비세와 사치세의 세수는 지방자치단체 또는 주법에 따라서는 상급지방자치단체에 귀속한다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 토지세와 영업세의 세율을 정할 권리를 가진다. 산하에 지방자치단체를 가지고 있지 않은 주의 경우에는, 토지세, 영업세, 지역에서 발생하는 소비세, 사치세 등의 세수는 주에 귀속한다. 연방과 각 주는 영업세의 배분에 참여할 수 있다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다. 주법에 따라서는 토지세, 영업세, 소득세 및 매출세의 지방자치단체 귀속분 등이 주의 할당비율을 정하는 기준이 될 수 있다.
- (7) 공공세수의 총액에 대한 주의 귀속분에서 몇 퍼센트가 지방자치단체와 상급지방자치단체로 이전될 것인지는 각 주의 입법으로 정해진다. 그밖에 주에 귀속되는 세수가 지방자치단체로 이전될 것인지, 그렇다면 어떤 비율로 이전될 것인지는 주의 입법으로 정한다.
- (8) 연방이 어느 주 또는 지방자치단체에 특별한 시설을 함으로써 해당 주 또는 지방자치단체에 추가지출 또는 수입감소(추가부담)를 발생시킴으로써 주와 지방자치단체가 질 의무가 없는 추가부담을 지게 되었을 경우, 연방은 그 액수만큼을 보완한다. 이 경우 연방은 그러한 시설로 인하여 주와 지방자치단체가 얻는 재정적인 이득과 제3자가 지불하는 보상을 고려한다.
- (9) 지방자치단체의 수입과 지출은 본 조에서 뜻하는 바 각 주의 수입과 지출에 속한다.
- 7) 독일기본법 제106a조 [근거리대중교통을 위한 균등보조금] 1996년 1월 1일부터 각 주는 근거리 대중교통을 위해 연방으로부터 세수의 일정한 부분을 받는다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다. 첫째 문장에 따른 액수는 제107조 제2항에 따른 재정능력산정에 고려되지 않는다.
- 8) 독일기본법 제107조 [재정균등, 보충보조금] (1) 주에 귀속되는 세수, 그리고 소득세 및 법인세 세수의 주 귀속분은, 그 세금이 주에 속한 지역의 재정담당관리에 의해 수납되는 액수만큼 주의 세수가 된다(지역세수). 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로써, 법인세와 근로소득세의 한계설정, 지역수입에 대한 분배의 방법과 범위 등 자세한 내용을 정한다. 지역에서 발생하는 다른 세수의 한계설정과 배분에 대한 자세한 내용 또한 법률로 정한다. 매출세에 대한 각 주의 귀속분은 각 주의 거주인구를 기준으로 그 비율이 결정된다. 이러한 주 귀속분의 일부, 또는 최대 사분의 일은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 의해 주에 귀속되는 조세와 소득세 및 법인세의 세수의 주민 일인당 액수가 전체 주의 평균을 하회하는 주를 위한 보충분으로 확보될 수 있다.
- (2) 각 주의 재정적 능력차이를 적절히 균등하게 만드는 것은 법률로 보장되어야 한다. 이때 지방자치단체의 재정적 능력과 재정수요는 고려하지 않는다. 균등화가 필요한 주의 권리 및 균등화에 협력해야 하는 주의 의무, 그리고 균등화를 위한 보조액수의 기준은 법률로써 정한다. 또한 연방이 자신의 재원을 동원하여 소득이 떨어지는 주의 전반적인 재정수요를 보충하기 위해 보조금을 제공하도록 법률로 정할 수 있다.
- 9) 독일기본법 제108조 [재정관리] (1) 관세, 재정독점, 연방법률이 정하는 소비세 및 수입판매세, 그리고 유럽연합의 범주 안에서 이루어지는 조세는 연방재정담당부서에

에서는, 연방과 각 주의 예산운용원칙(제109조)¹⁰⁾, 연방예산안의 구체적인 포함내용과 예산의 수립 등 확정과정(제110조)¹¹⁾, 예산승인 이전의

의해 관리된다. 그러한 부서의 구축은 연방법률로써 그 내용을 정한다. 중간급의 부서가 구축되면 주정부와 협의하여 그 부서장을 임명한다.

(2) 여타 조세들은 각 주의 재정담당부서가 관리한다. 이 부서의 구축과 소속 공무원에 대한 균일한 교육에 대해서는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다. 중간부서가 구축되면 연방정부와 협의하여 부서장을 임명한다.

(3) 주정부의 재정담당부서가 일부분 또는 전체가 연방으로 흘러 들어가는 세수를 관리할 경우, 그 부서들은 연방정부의 용역을 받아 일한다. 제85조 제3항, 제4항은 연방정부 자리에 연방재정부장관이 등장하는 변화에도 불구하고 유효하다.

(4) 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로, 세법의 집행을 상당히 개선하거나 상당히 용이하게 된다면 조세의 관리에 있어 연방과 주의 재정담당부서들이 협력하고, 제1항에 속하는 조세는 각 주의 재정담당부서가 관리하며, 기타 조세는 연방재정담당부서가 관리하도록 정할 수 있다. 지방자치단체에만 귀속하는 세수에 대해서는 각 주의 재정담당부처에 속하는 부서가 그 전액 또는 일부를 주를 경유하여 지방자치단체에 이전되도록 한다.

(5) 연방재정담당부처가 적용할 절차는 연방법률로 정한다. 각 주의 재정담당부처와 제4항 둘째 문장에 따라 지방자치단체가 적용할 절차는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다.

(6) 재정관련소송에 대해서는 연방법률에 의해 통합적으로 규정된다.

(7) 연방정부는 일반적인 행정시행령을 공포할 수 있으며, 그 행정부처가 각 주의 재정담당부처와 지방자치단체보다 상위에 있는 경우 그 시행령은 연방참사원의 동의를 필요로 한다.

10) 독일기본법 제109조 [연방과 각 주의 예산운용] (1) 연방과 각 주는 예산의 운용에 있어 자율성을 가지며 서로 독립되어 있다.

(2) 연방과 각 주는 예산을 운용함에 있어 국가경제의 전반적인 균형을 유지하는 데 요구되는 사항들을 고려해야 한다.

(3) 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통하여, 경기에 적절한 예산운용과 다수의 회계연도를 대상으로 하는 재정계획을 위하여 연방과 각 주에 공통적으로 적용되는 예산법상의 원칙들이 제시될 수 있다.

(4) 국가경제의 전반적인 균형에 대한 위협을 제거하기 위해, 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 다음과 같은 사항에 대한 규정을 마련하여 공포할 수 있다.

1. 지역법인과 목적조합들이 하는 채무행위의 상한선, 조건, 시기.

2. 독일연방은행에 무이자로 예치한 자금(경기조절유보금)에 대한 연방과 각 주의 운용의무

법규명령을 공포할 권리는 연방정부에만 주어진다. 법규명령은 연방참사원의 동의를 필요로 한다. 연방의회가 요구하면 이 법규명령들은 무효화된다. 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

11) 독일기본법 제110조 [연방의 예산안] (1) 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함되어야 한다. 연방소유의 사업체들과 특별자산에 대해서는 그 출납만을 표시한다. 예산안은 수입과 지출로 구분하여 표시한다.

(2) 예산안은 한 회계연도 또는 다수의 회계연도에 대한 것을 연도별로 나누어 작성

지출과 관련한 사항과 세입부족의 경우 허용되는 차입금(제111조)¹²⁾, 초과지출예산 및 예산안 이외의 지출(제112조)¹³⁾, 지출의 증액 또는 수입의 감소를 야기할 수 있는 국회 법률안에 대한 연방정부의 재의요구 및 거부권(제113조)¹⁴⁾, 연방의회와 연방참사원의 결산심사권 및 연방회계검사원의 감사권한(제114조)¹⁵⁾, 그리고 국가채무에 대한 제한(제115조)¹⁶⁾

하고 예산법으로 확정된다. 예산안의 부분들은 회계연도별로 각기 다른 기간을 위한 것으로 간주된다.

- (3) 제2항 첫째 문장에 따른 법안, 예산법 및 예산안의 변경안은 연방참의원과 연방의회에 동시에 제출한다. 연방참의원은 예산안의 경우 6주 이내, 변경안은 3주 이내에 그에 대한 입장을 표명한다.
- (4) 예산법에는 연방의 수입과 지출, 그리고 예산법이 대상으로 하는 기간에 대한 규정만 포함된다. 예산법은 그러한 규정들이 차기 예산법의 공포와 함께 비로소, 또는 제115조에 따른 승인의 경우에는 그보다 늦은 시기에 효력을 상실한다고 정할 수 있다.
- 12) 독일기본법 제111조 [예산승인 이전의 지출] (1) 한 회기가 끝날 때까지 다음 회기의 예산안이 법률로 확정되지 못할 경우, 새로운 예산법의 확정시까지 연방정부는 다음과 같은 목적을 달성하는 데 필요한 모든 지출을 집행할 권리를 가진다.
- 법률에 의해 설치된 시설을 유지하고 법률로 결정된 조치들을 실행하기 위해.
 - 법적인 근거를 가진 연방의 의무를 수행하기 위해.
 - 이전 회기의 예산안에서 그 지출이 정해진 건설, 조달, 기타 업무를 계속 집행하거나 그러한 목적의 보조를 계속 유지하기 위해.
- (2) 별도의 법적 근거로 이루어지는 조세, 공과금, 기타 수입원으로부터의 수입과 사업체유보자산이 1항에 따른 지출을 충당하지 못할 경우, 연방정부는 경제운용의 지속을 위해 지난 회기의 예산안 총액의 사분의 일 이내에 해당하는 액수를 차입할 수 있다.
- 13) 독일기본법 제112조 [예산을 초과하는 지출 및 예산안 이외의 지출] 예산을 초과하는 지출 및 예산안 이외의 지출을 위해서는 연방재정부장관의 승인을 얻어야 한다. 연방재정부장관은 예상치 못했거나 피할 수 없는 필요성이 있을 경우에만 그러한 지출을 승인한다. 자세한 내용은 연방법으로 정한다.
- 14) 독일기본법 제113조 [지출증액 및 수입감소] (1) 연방정부가 제출한 예산안에서 제시하는 지출을 증액하거나 새로운 지출요소를 포함하고 있거나 장래에 그러한 결과를 초래할 법률들은 연방정부의 동의를 필요로 한다. 수입감소를 초래하거나 장래에 그러한 결과를 초래할 법률도 마찬가지이다. 연방정부는 그러한 법률을 의결하지 말도록 연방의회에 요구할 수 있다. 이 경우 연방정부는 6주 이내에 연방의회에 입장을 전달해야 한다.
- (2) 연방정부는 연방의회가 그러한 법을 의결하고 4주 이내에 재차 의결에 부치도록 요구할 수 있다.
- (3) 제78조에 따라 법률이 성립되면, 연방정부는 6주 이내에, 그리고 위 제1항 셋째, 넷째 문장과 제2항이 정하는 절차를 거쳤을 경우에만 그 법률을 거부할 수 있다. 이 기한이 지나면 그 법률에 대해 연방정부가 동의한 것으로 간주한다.
- 15) 독일기본법 제114조 [회계내역의 제출, 연방회계검사원] (1) 연방재정부장관은 연방정부의 결산을 위해 모든 수입과 지출, 자산과 부채에 대해 연방의회와 연방참사원에 그 회계내역을 제출한다.

을 규정하고 있다.

우리나라는 헌법 제9장 제119조 내지 제127조에서 경제조향을 규정하고는 있으나, 국가의 재정과 관련된 직접적인 조향, 즉 전체 국가재정의 운용원칙이나 정부예산관련 규정 등을 다루고 있지는 않다. 오히려 예산안 심의·확정, 의결기간 도과시의 조치(제54조), 계속비·예비비(제55조), 추가경정예산(제56조), 지출예산 각 항 증액과 새 비목 설치금지(제57조), 국채모집 등에 대한 의결권(제58조), 조세법률주의(제59조) 등 국회의 재정권한의 내용을 특히 형식적인 절차규정을 중심으로 규정하고 있을 뿐이다. 이외에 정부의 재정운영관련 절차조향(제89조)이 있다.

이와는 별도로 우리 헌법 제119조는 ‘국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 규정하고 있어, 국가의 재정을 통한 의도적이고 직접적인 경제개입, 예컨대 재정수지나 예산집행시기의 조절이나 기타 연금운용을 포함하여 재정투융자사업의 우선순위의 조정 등의 정책결정권한에 대한 실체법적인 수권 및 제한의 헌법적 근거가 되는 유일한 조향이라는 분석도 가능하다. 그러나 동 조항은 국가의 재정정책결정에 대한 사실상 백지위임에 가까운 포괄적인 수권규정으로서 재정운영에 관한 정치적·정책적 결정을 법적으로 포착하는 과제 측면에서는 규범적 효용 가능성은 적은 것으로 평가된다.¹⁷⁾ 이를 극복하기 위한 대안으로, 헌법이론 또는 헌법도그마틱을 통한 보완의 가능성과 한

(2) 그 구성원들에게 사법적 독립성이 보장되는 연방회계검사원은 예산집행과 경제운용의 회계내역, 그리고 그것이 경제적이고도 규정에 합치하도록 집행되었는지를 감사한다. 연방회계검사원은 연방정부 이외에 연방의회와 연방참사원에 매년 감사결과를 보고한다. 연방회계검사원의 기타 권한은 법률로 정한다.

16) 독일기본법 제115조 [차입] (1) 장래의 회계연도에 지출을 초과할 수 있는 차입, 보증, 담보제공 등의 채무행위는 그 액수를 명기하거나 확인가능한 내용으로 연방법률에 의해 승인되어야 한다. 차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자 총액을 초과하지 못한다. 이에 대한 예외는 국가경제의 전반적인 균형에 대한 교란을 해결하기 위한 경우에만 허용된다. 자세한 것은 연방법률로 정한다.

(2) 연방의 특별자산에 대해서는 연방의 법률로 위 제1항의 예외를 허용할 수 있다.

17) 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 헌안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005, 29-30면 참조.

계에 대한 검토와 함께 우리 재정헌법의 개정까지도 요구된다는 시각이 점차 설득력을 얻고 있다.¹⁸⁾ 재정헌법 개정의 필요성이 가시화되는 경우 우리 헌법학의 기본적인 인식의 틀과 같은 맥락에 있는 독일의 재정헌법학의 이론구성이 유용한 자료역할을 할 수 있을 것으로 기대되는데, 독일기본법상의 재정조항은 우리에게 시사하는 바 크다고 할 것이다.

(2) 연방예산기본법

연방예산기본법은 ‘연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률’(이하 ‘예산원칙법’으로 한다) 제1조¹⁹⁾에 규정된 입법위임에 따라 예산원칙법 제2조 내지 제48조에 규정된 원칙들을 구체화하기 위해 제정된 법률이다.²⁰⁾ 즉, 예산원칙법 제1장에서 규정하고 있는 가이드라인을 지키고 충족하기 위해 연방과 각 주는 예산원칙법의 조항별 순서에 상응하는 형태로 예산기본법(연방예산기본법과 주예산기본법)을 제정했다. 이렇게 보면 각각의 예산규정들이 내용상 동일하다는 추정도 가능하다. 실제로 이 규정들은 대부분의 항목이 그 내용과 형식에서 일치하나 예산관련 실무상으로는 구체적인 면에서 차이가 있다.

(3) 연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률²¹⁾

재정헌법의 하위에는 먼저 단순히 예산운영만을 규율하는 법률이 있다. 이에 대해서는 예산원칙법 제1장(제1조-제48조)에서 연방과 각 주

18) 이덕연, 전계보고서, 33면 참조, 현행 재정헌법이 재정민주주의와 재정법치주의의 실현을 위한 절차적, 형식적인 규정만을 두고 있는 것을 의회입법자에게 극히 폭넓은 입법형성의 자유를 허용하는 것으로 이해하고, 이 자유의 공간을 헌법으로부터 자유로운 영역으로 이해하거나 또는 헌법적 기대와 처방의 결과로 보는 견해 등은 헌법의 흠결을 용인하는 과거답습의 논리를 벗어나지 못한 결과라고 비판하고 대안모색의 필요성을 역설하고 있다.

19) 제1조 [입법위임] 제1부의 규정들은 연방과 각 주의 입법을 위한 기본원칙들을 포함하고 있다. 연방과 각 주는 이 원칙들에 따라 예산법을 의결할 의무가 있다.

20) 박중수, 독일의 재정관련법제와 예산개혁, 한국법제연구원 연구보고 2004-16, 2004, 30면.

21) 연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률(Haushaltsgrundsatzgesetz, 줄여서 HGrG; 본고에서는 이하 ‘예산원칙법’으로 축약하여 사용한다)은 1969년 8월 19일 제정되어(BGBI. I S. 1273), 이후 10차 개정되었는데, 가장 최근에는 2003년 12월 23일 개정되었다(BGBI. I S. 2848).

의 입법에 관한 가이드라인을 규정하고 있는데, 이 규정들은 적용의 묘를 필요로 하기는 하지만 그 자체로 벌써 상당히 구체적인 내용을 포함하고 있다. 이 법의 제2장(제49조-제57조)에는 연방과 각 주에 공통으로, 그리고 직접적으로 해당하는 규정들이 마련되어 있기는 하지만, 각 주체가 그 내용을 새로이 꾸며나갈 수 있게 되어 있다(예를 들어, 제50조 내지 제52조의 재정계획, 제53조 내지 제56조의 외부에 의한 결산감사와 재정통제, 출납업무). 예산원칙법의 존재이유와 최우선적인 목표는 예산법 영역에서 연방과 각 주의 통일성을 지키는 것이다.

(4) 경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률

‘경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률’(이하 ‘경제성장촉진법’으로 한다) 역시 연방과 각 주를 위한 재정·예산법적인 규정을 제시한다. 이 법률 제5조 제1항²²⁾(각 주의 경우 제14조)은 경제성장촉진법 제1조²³⁾를 구체화하는 가운데, 예산법의 입법주체들로 하여금 예산안에서 지출과 채무 부담행위의 규모와 구성을 정할 때 거시경제적 균형을 고려할 의무를 지도록 하고 있다. 이와 관련된 그 밖의 예산관련 규정들은 경제성장촉진법 제5조 제2항²⁴⁾ 내지 제3항²⁵⁾ 및 제6조²⁶⁾ 내지 제8조²⁷⁾에 포함되어 있

22) 제5조 (1) 연방예산안은 장래 회계연도들의 부담을 전제로 실현될 지출과 위임권한의 액수와 구성에 있어 제1조의 목표 달성의 요구를 충족하도록 해야 한다.

23) 제1조 연방과 각주는 경제 및 재정정책적 조치를 취함에 있어 국가 전체의 경제적 균형을 배려해야 한다. 이러한 조치들을 실시할 때는 그 조치들이 시장경제질서의 테두리 안에서 물가 안정과 고용 확대 그리고 대외경제적 균형과 더불어 지속적이고도 적절한 경제성장을 달성할 수 있도록 해야 한다.

24) 제5조 (2) 거시경제적 능력을 넘어서는 수요확대가 있을 경우, 독일연방은행에 대한 채무의 추가변제를 위한 자금, 그리고 경기균형기금의 확대를 위한 자금을 책정해야 한다.

25) 제5조 (3) 경제활동의 전반적인 약화로 인하여 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지면, 경기균형기금으로부터 추가적으로 요구되는 자금수요를 해결해야 한다.

26) 제6조 (1) 거시경제적 능력을 초과하는 수요확대가 있을 경우, 연방예산안의 실행에 있어 연방정부는 연방재정부로 하여금 제1조의 목표를 달성하기 위하여 특정한 지출재원의 확보, 건설사업의 개시, 장래 회계연도들의 부담을 전제로 하는 사업의 결정권 등을 행사하도록 한다. 연방재정정부 및 연방경제노동부는 필요한 대책들을 제안한다. 연방재정부는 회계연도의 종료와 더불어 확보된 재원으로 연방은행에 대한 채무를 추가로 변제하거나 경기균형기금에 유입시킨다.

(2) 경제활동의 전반적인 약화로 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지는 경우 연방정부는 추가 지출을 결정할 수 있다. 이를 위해서는 제1항 제2호를 적용한다. 추가재원의

다. 이러한 관련 조항들의 내용을 살펴보면 주로 건전재정의 확립을 위한 적자재정해소, 수지균형의 달성을 위한 조치 등을 담고 있다.

기본법 제109조 제2항은 예산의 운용에 있어 연방과 각 주(이와 함께 그 이하 지방자치단체들도)가 거시경제적 균형을 고려할 의무가 있음을 명시한다. 이로써 거시경제적 균형은 국가가 지향하는 목표의 지위를 갖게 되지만, 헌법 차원에서는 더 이상 언급되지 않는다. 이 모호한 헌법개념은 헌법이 가지는 법 위계상의 우월함을 해치니 않은 채, 이와는 상관없이, 연방과 각 주의 예산운영은 기본법 제109조를 통해서 복지정책적인, 구체적으로는 안정과 성장을 위한 과제의 달성을 위한 것임이 명시되었다. 공적인 수입과 지출은 이전처럼 공공수요만을 해결하기 위해서가 아니라 국제경제적인 차원의 경제운영이라는 테두리 안에서 이루어져야 한다는 것이다. 이렇게 재정정책을 바탕으로 공적인 예산운영을 끌어가도록 하게 된 동기는 ‘사회국가의 원칙’(기본법 제20조 제1항, 제28조 제2항 제1호)이었고, 이의 실질적인 실현이 바로 경제성장촉진법인 것이다.²⁸⁾ 그 조항에 따라 경기에 적합한 예산운영의 바탕이 되는 기본원칙

지출은, 재정운용계획(제9조와 제10조) 안에 예정된 목적 또는 거시경제적 교란의 방지(기본법 제104조a조 제4항 제1호)를 위한 주와 지방자치단체의 특별투자만을 위해서 사용되어야 한다. 이를 실현하기 위해 무엇보다 경기균형기금에서 재원을 동원해야 한다.

(3) 연방재정부는 제2항에 명시된 목적을 위하여, 예산법에 허용된 한도를 넘어 50억 마르크까지 차입할 권한을 가지되, 경우에 따라서는 금융시장에 채권을 발행하는 방법을 동원할 수도 있다. 그러한 차입이 추가로 예산법에 규정된 차입권한에 포함될 경우, 연방재정부는 새로운 차입권한을 요구할 수 있다.

27) 제8조 (1) 연방예산안에는 제6조 제2항 제1호 및 제2호에 따른 지출을 위하여 목적이 명시되지 않은 한 항목을 삽입한다. 이 항목에 의한 지출에는 연방의회 동의가 있어야 하며, 이를 위한 재원은 경기균형기금 또는 제6조 제3항에 의한 차입으로 충당해야 한다. 지출승인에 대한 신청은 연방의회와 연방참사원 양원에 동시에 제출한다. 연방참사원은 2주 내에 연방의회에 대하여 이에 대한 입장을 표명할 수 있다. 연방정부의 지출승인신청으로부터 4주 이내에 승인이 거부되지 않으면, 이 신청은 받아들여진 것으로 간주된다.

(2) 또한 연방예산안에는 경기균형기금으로부터의 재원충당과 제6조 제3항에 따른 차입을 위한 항목이 삽입된다.

28) 경제성장촉진법의 헌법적 기초는 기본법 제109조 제3항이다. 기본법 제109조 제3항의 내용을 보면, ‘연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통하여, 경기에 적절한 예산운용과 다수의 회계연도를 대상으로 하는 재정계획을 위하여 연방과 각 주에 공통적으로 적용되는 예산법상의 원칙들이 제시될 수 있다.’고 규정되어 있다.

들이 연방법에 의해 성립될 수 있는 것이다.

(5) 회계원관련 법률들

독립적인 회계검사원들이 외부에서 집행기관들의 재정을 통제하는 것은(연방의 경우 연방회계검사원, 각 주의 경우 각각의 주회계검사원) 그 기능과 절차에 관련된 부분이 예산규정에 포함되어 있기 때문이다. 그 제도와 조직에 관련된 사항은 연방과 각 주의 회계검사원법에서 규정하고 있다.

(6) 집행기관관련 규정들

연방차원의 예산관리에 관하여는 그 해석과 적용, 그리고 집행과 관련하여 기술적·조직적 및 해석적 사항을 규정하기 위해 연방재무부장관이 제정하는 행정규칙도 중요한 법원의 하나이다. 또한 독일의 경우에는 예산법률주의를 채택하고 있는 관계로 예산안 자체나 예산부속법률도 연방 예산관련법들과 달리하는 사항이나 예외적 사항을 규정할 수도 있기 때문에 중요한 법원이 될 수 있다. 연방직접적 사회보험주체나 기타 사회보험영역의 단체 또는 연합에 대해서는 연방예산법 제112조 제1항²⁹⁾에 근거하여 특별한 지위가 인정되기 때문에 별도의 독립된 예산법이 적용된다. 그리고 그 밖의 연방직접적 공법인에 대해서도 예산법상 특별한 고려가 주어지기도 하는데, 이들 공법인에 대해서도 연방의 예산법이 적용되기는 하지만, 법률상 달리 규정하는 바가 있거나 또는 허용하는 바가 있는 경우에는 그에 따를 수 있도록 하고 있는 것이다.³⁰⁾

29) 제112조 [특별규정(예외규정)] (1) 법률상의 의료보험, 사회적인 간병보험(Pflegeversicherung), 법률상의 사고보험(Unfallversicherung)과 농업종사자들의 양로보험을 포함하는 법률상의 연금보험에 대한 연방직속 보험료부담자(Träger)에게는, 특히 연방법을 토대로 정부로부터 보조금을 받거나 연방의 보증채무가 법적으로 마련되어 있다면, 제111조만이 적용된다. 만일 단체나 노동조합의 회원이 연방회계검사원을 통한 검사대상에 해당된다면, 제1문에 언급된 사회보장보험자 단체와 노동조합에는 그 범형식과 상관없이 제111조가 적용될 수 있다. 그 밖의 사회보장 분야의 단체에 대해서는 이러한 법률의 지침들이 적용되지 않는다.

30) 박종수, 전계보고서, 30면 참조.

연방과 각 주의 정부 및 재정담당 최고위기관은 수많은 예산관련 규정들을 제정했다. 연방정부의 경우, ‘연방예산규정을 위한 임시 행정규정’(Vorl. VV-BHO³¹⁾)이 언급할 만한 것인데, 연방예산기본법은 이 규정의 제정을 연방재무부의 소관으로 하고 있으며, 2001년 1/4분기에 개편된 ‘연방예산규정을 위한 행정규정’(VV-BHO³²⁾)으로 대체되었다. 여기에서는 재원을 직접 집행하는 연방행정부서들을 위해 만들어진, 구속력 있고 추상적이면서도 일반적인 집행기관 내부의 법적 기초들을 다루고 있다. 또한 각 주는 자체 내의 행정기관들을 위해 내용상 동일한 행정규정들을 제정하고 있다.³³⁾

2. 주 법

독일의 각 주의 헌법은 주의 예산제도에 관한 규범들을 마련하고 있는데, 거의 모든 주의 관련법의 내용은 본질적으로 일치하는 부분이 많은데, 주로 연방기본법 제110조 내지 제115조의 내용을 많은 부분 모방하고 있다. 주헌법과는 별도로 예산에 관한 법률로서는 각 주마다 주예산법을 규정하고 있는데, 이는 예산원칙법 제1조의 입법의무규정 때문인데 이 또한 대부분 연방예산법과 동일한 내용을 규정하고 있고 조항의 내용 또한 상당 부분 동일하게 구성되어 있다. 각 주에 직접 적용될 수 있는 연방 차원에서 제정된 예산 또는 재정관련 법률은 경제성장촉진법과 예산원칙법 제2장의 규정내용이다. 이 밖에 주에도 적용되는 것으로는 매 회계연도마다 작성되는 예산안이 있는데, 연방의 예산안에는 주의 예산 또는 재정과 관련된 내용을 포섭하고 있기 때문에 그 적용이 인정된다 할 것이다.³⁴⁾

31) Vorläufige Verwaltungsvorschrift(en) zur Bundeshaushaltsordnung, 이하 ‘Vorl. VV-BHO’로 한다.

32) Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, 이하 ‘VV-BHO’로 한다.

33) 법규명령을 공포할 권리는 연방정부에만 주어지고, 법규명령은 연방참의원의 동의를 필요로 한다. 그러나 연방의회가 요구하면 이 법규명령들은 무효화된다. 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

34) 박종수, 전계보고서, 31면 참조.

기본법상으로 마련되어 있는 예산헌법적인 규정들 간에도 성격상 차이가 있다고 해석되는데, 제109조와 여타의 기본법상의 재정관련 조항 사이에는 적용범위에 차이가 있다. 제109조 이외의 조항과 제109조의 사이에서 나타나는 중요한 차이점은, 이 규정들이 연방(정확히 말하면 연방의 기관과 관청)만을 대상으로 할 뿐, 각 주에는 해당되지 않는다는 점이다. 이것은 각 주가 가지는 예산자율권의 원칙(기본법 제109조 제1항)에서 나온 것이다. 즉, 각 주가 예산운영에 있어 자율적이고 독립적이라면 각 주는 자체의 헌법에 자체적인 예산규정들을 둘 수 있다. 물론 그러한 규정들은 기본법 제109조 제2항 내지 제4항 및 그에 토대를 둔 법률들(특히 ‘예산원칙법’의 예산원칙들)에 저촉되지 않아야 한다. 달리 말하면, 기본법 제110조 내지 제115조는 각 주의 재정·예산법에 대해 원칙이나 기타 그 어떠한 법률적 원리를 제공하지 않는다는 것이다. 그 조항들이 내포하고 있는 예산원칙들(예를 들면 기본법 제110조 제1항과 제2항 및 제114조 등)은 어디까지나 연방만을 대상으로 한다.

예산의 기본원칙들의 많은 내용이 예산기본법에 반영되거나 필연적으로 예산기본법에서 유추되어 나오는 한, 이 기본원칙들은 예산원칙법 제1조 제2항에 따라 예산법을 실행해야 하는 연방 및 각 주의 입법자들에게 구속력을 가진다. 이와 충돌하는 주법 또는 주헌법은 기본법 제31조에 따라 효력을 잃는다. 이를 통해서 구현되는 법령통일의 효과는 각 주의 차원을 넘어 전국적인 예산운영의 개선을 추구하는 사람에게는 대단히 절끄러운 규정일 수 있다. 그를 통해서 국가재정운영이 통합의 길을 걷게 되는 한, 그리고 여러 종류의 조세권한들이 서로를 제한하거나 얽히는 한, 헌법이 연방과 각 주 차원의 재정균등화제도를 요구하는 한, 예산관련 기본원칙들이 서로 동일해지는 것은 논리적으로 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 또한, 예산기본원칙의 통일성은 절차에 관한 법적 조건을 구성한다. 이 통일성은 거시경제적 균형이나 재정부담의 축소를 요구하는 규정들과는 달리, 그 구조상 기본법 제109조 제1항에 유래하는 주 예산운영의 자율성이라는 원칙에 저촉되지 않는다.

또한 기본법 제110조 제2항 제1호와 연방예산기본법 제1조에 따른 법률형식의 원칙은, 예산안이 예산법에 의해 확정되어야 함을 내용으로 한

다. 즉, 의회법에 따라 의결되지 않은 예산안은 ‘비합법적’일 뿐 아니라 무엇보다도 구속력을 가지지 못하며, 연방예산기본법 제2조, 제3조 제1항이 의미하는 예산운영의 수단으로서 무력하게 된다. 원칙이라기보다는 법규와 관련된 것이라고 파악해야 하는 이 법률형식의 원칙은 주의 경우에도 당연히 적용된다.

제 2 절 연방예산운용과정과 재정건전성의 원칙

1. 정책개발과 예산안의 편성단계에서의 재정건전성 요청

독일의 경우에도 예산안을 편성하는 권한은 집행부가 가진다. 연방정부의 독점적인 예산편성권은 이미 기본법 제110조에서도 규정되어 있는 사항이고, 연방예산기본법 제28조³⁵⁾와 제29조³⁶⁾에서도 집행부의 권한으로 확정되어 있다. 연방예산기본법 제28조 제1항의 규정에 따르면 예산원칙 등 법률상의 요건에 부합한 예산안의 편성권은 연방재무부장관이 가지며, 연방재무부에서 작성한 예산안은 연방의회심사의 기초자료가 된다. 연방예산기본법 제27조³⁷⁾ 이하에서는 예산안 편성절차의 조직법적 개별

35) 제28조 [예산안시안의 설계] (1) 연방재무부는 예산요구서를 검토하여 예산안시안(豫算案試案)을 수립한다. 연방재무부는 이해관련 부서들의 양해(Benehmen)하에 예산요구서를 수정할 수 있다.

(2) 기본적으로 또는 재정상으로 중요한 경우들에 대해 관할 연방장관은 연방정부의 결정을 요청할 수 있다. 연방정부가 그 사항에 대해 재무부장관의 의견에 반하는 결정을 한다거나 혹은 연방 재무부장관의 의견을 듣지 않고 결정을 한 경우, 연방재무부 장관은 이 결정을 거부할 권한이 있다. 그 자세한 내용은 연방정부의 직무규정에 의한다.

(3) 연방정부의 재무부는 예산안시안에 대한 수정이 인준을 받지 못한 경우, 연방대통령과 연방하원의장, 연방상원의장 그리고 헌법재판소장, 연방회계검사원의장들 간의 예산안시안에 대한 의견 차이(Abweichung)를 연방정부에 통지하여야 한다.

36) 제29조 [예산안시안에 대한 결정] 예산회계법초안은 예산안시안과 더불어 연방정부가 결정한다.

37) 제27조 [예산요구서] (1) 세부예산안을 담당할 부서들은 그 예산요구서를 연방재무부가 정한 시점에 연방재무부에 전달하여야 한다. 연방재무부는 예산요구서에 조직과 부서에 대한 계획안을 첨부하도록 요구할 수 있다.

(2) 개별예산안을 담당할 부서들은 예산요구서를 연방회계검사원에도 보낸다. 연방회계검사원은 이에 대한 입장을 표명할 수 있다.

사항을 규정함은 물론이고 연방재무부 장관으로 하여금 다른 정부구성원에 대하여 특별한 권한을 부여하기도 한다.

예산안의 편성절차는 먼저 회계연도가 개시되기 12개월 전에 연방재무부 장관이 작성하는 예산안편성지침에 의해 시작된다. 예산안편성지침은 일정한 기한 내에 연방재무부 장관이 설정한 기준(예산요구서의 형식, 산정근거 및 첨부할 서류의 종류 등)을 고려하여 작성한 후, 연방재무부 장관에게 송부하도록 요청하는 내용인데, 이 지침은 연방예산기본법 제13조 제2항 제1문³⁸⁾의 규정에 따라 개별 행정관서 및 그 밖에 개별예산의 작성권한을 갖는 관서인 연방대통령이나 연방의회 또는 연방헌법재판소 등에 보내진다. 연방의 최고행정관청은 예산재원을 다루는 직속하위관청의 협력 하에 개별 예산수입관을 통하여 예산요구서를 작성하는데, 각 상급관청은 제출 받은 보고내용을 검토하고 또 필요한 경우에는 수정 또는 보완하여 새로운 예산수요내역을 추가하여 조정된 내용을 직근 상급관청에 제출한다. 이후 전문관청(Fachressort)에 도착한 예산요구서는 최종 결정된 사항대로 연방재무부 장관에게 제출된다. 연방재무부 장관은 연방예산법 제27조 제2항에 따라 예산요구서를 심사하고, 연방예산기본법 제27조 제2항의 규정에 따라 이 예산요구서는 연방회계검사원에도 보내지는데, 연방회계검사원은 예산요구서에 대해 의견을 제시할 수 있는 권한을 가진다. 연방재무부 장관은 연방예산기본법 제28조 제1항에 따라 제출된 예산요구서를 특히 예상되는 수입과 재정계획에서 제시된 재정운영의 틀 및 예측되는 전체국가경제의 발전을 고려하여 예산요구서상의 사업 또는 계획 등의 필요성(연방예산기본법 제6조³⁹⁾과 경제성(연방예산기본법 제7조⁴⁰⁾의 원칙에 따라 심사하게 된다. 각 부서의 예산수요보고는 항상

38) 제13조 [개별예산안, 총예산안 및 예산의 분류] (2) 개별예산안에는 개별 행정분야의 소득, 지출과 국고채무부담행위나 특정한 분야의 소득, 지출과 국고채무부담행위 등이 포함된다.

39) 제6조 [지출과 국고채무부담행위의 필요성] 예산안을 수립하고 집행할 때에는 지출과 '다음 회계연도에 연방정부의 업무수행을 위해 필요한 지출을 이행할 책임을 떠맡는 권한'(국고채무 부담행위)만을 고려하여야 한다.

40) 제7조 [경제성과 절약성, 비용계산과 성과계산] (1) 예산안을 수립하고 집행할 때에는 경제성과 절약성의 기본원칙을 고려하여야 한다. 이러한 기본원칙에서 국가의 업무 혹은 공적인 목적을 위한 경제적인 행위들을 업무의 분화와 민간위임 혹은 민영화를 통하여 어느 정도까지 효과적으로 달성할 수 있는지를 검토해야 할 의무가 발생한다.

충당가능한 재원의 총액을 상회하기 마련이기 때문에 연방재무부장관은 예산요구서상의 내용을 해당 부서의 양해하에 조정할 수 있도록 노력한다(연방예산기본법 제28조 제1항 제2문).

이상과 같은 정책개발과 예산안의 편성단계에서 재정건전성 요청을 충족시키기 위한 많은 원칙들이 관련법으로부터 도출될 수 있는데,⁴¹⁾ 대표적인 예를 들면 균형예산의 원칙⁴²⁾이 있다. 이는 예산안의 수입항목 총액(채무집행액을 포함하여)은 지출 및 채무부담행위의 총액과 일치해야 한다는 원칙이다.⁴³⁾ 필요성 존재의 원칙⁴⁴⁾은 지출 및 채무부담행위는 그것이 예산주체가 과제를 이행하는 데 반드시 필요한 경우에만 제안되고 집행될 수 있다는 것이다. 법률형식의 원칙⁴⁵⁾은 예산과 차입수요는 의회법에 의해 정해질 것을 요구하는 것이다. 포괄규정금지(Bepackungsver-

(2) 재정적으로 유효한 모든 조치에 대해 적절한 경제성에 대한 조사가 이루어져야 한다. 각기 적합한 영역에 참여를 한 민간 참여자들에게는, 그들이 국가의 업무들 혹은 공적인 목적들에 도움이 되는 경제적인 행위들을 얼마나 잘 수행할 수 있는지를 상세히 설명할 수 있는 기회가 주어져야 한다(성과에 대한 진술절차).

(3) 각각의 영역마다 비용계산과 성과계산이 이루어져야 한다.

41) 예산관련 기본원칙들은 예산안의 기능들이 구체적으로 실현될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해서, 구체적으로 실현할 수 있는 규정들로서 예산의 기능을 이론적이고도 추상적인 차원에서 예산안 구성과 채무집행 등의 '실무차원'으로 현실화 하려는 것이다. 이 원칙들은 자유롭고 민주적이면서 복지를 지향하는 법치국가의 헌법적 요구들을 예산운영의 특정 분야에 적용할 뿐 아니라, 이러한 맥락 안에서 무엇보다 의회와 공공의 개입을 확보하는데 일조를 한다.

42) 기본법 제110조 제1항 제2호; 균형예산 및 균형비례의 원칙은 연방예산기본법 제2조 제1항; 예산원칙법 제2조 제1항.

43) 연방예산기본법 제8조 제1항의 총액충당의 원칙에 따라, 모든 수입은 예산에 유입되며, 이는 모든 지출을 충당하는 데 사용된다. 다시 말해서 원칙적으로 예외가 허용되지 않으며, 수입은 특정한 지출부담행위나 채무부담행위와 연계된다. 즉 그 사용이 특정한 목적에 연계된다는 것이다. 이에 대한 예외는 연방예산기본법 제8조 제2호에 따라 다음과 같이 법에 의해 규정된 경우('원천적 목적연계'), 예산안에서 허용하고 있는 경우(목적연계 표시, 허용 표시, 경우에 따라서는 '선택적 연계')에 허용된다. 이러한 목적연계는 연방예산기본법 제17조 제3항에 따라 형식상 예산안에 분명하게 명기되어야 한다, Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Refor -Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung-, Mohr Siebeck, 2000, S. 21. ff.

44) 연방예산기본법 제2조 제1호, 제6조; 예산원칙법 제2조 제1호, 제5조.

45) 기본법 제110조 제2항 제1호, 제3항, 제115조 제1항 제1호; 연방예산기본법 제1조, 제18조 제2항 및 제3항; 예산원칙법 제1조, 제13조.

bot)의 원칙⁴⁶⁾은 예산법은 내용상으로는 수입과 지출 관련 규정들만으로, 기간상으로는 개별 회계연도에만 유효한 규정만으로 구성되어야 한다는 것이다.⁴⁷⁾ 완전성의 원칙⁴⁸⁾은 모든 수입과 지출 그리고 채무부담행위는 예산에 명시되어야 한다는 것이다.⁴⁹⁾

통일성의 원칙은⁵⁰⁾ 각 예산안의 주체는 단 하나만의 예산안을 관할해야 한다는 것이다.

개별산정의 원칙⁵¹⁾은 수입항목들과 지출 및 채무부담행위들은 일괄해서가 아니라 발생근거별, 또는 목적별로 분리하여 제안되어야 한다는 것이다. 연방예산기본법 제17조 제1항 제1호에 따르면, 수입항목들과 지출 및 채무부담행위들은 일괄해서가 아니라 발생근거별, 또는 목적별로 분리하여 산정되어야 한다. 여기에 근거를 둔 개별산정의 원칙은 이른바 집합안(Gruppierungsplan)에서 상세하게 구체화된다. 그러나 이 포괄적인 규정에도 제한이 있다. 즉, 연방예산기본법 제13조 제2항 내지 제3항의 법적 최소요구라는 개념 안에서, 각각의 주항목 집합과 부항목 집합이 얼마나 상세한 하위 집합으로 구분되어야 하는가는 의회의 동의를

46) 기본법 제110조 제4항 제1호.

47) 포괄규정금지원칙의 내용적인 측면을 예산법의 포괄적인 효과와 혼동해서는 안 된다. 예산법은 내용상 연방의 수입과 지출만을 다루어야 하지만, 그것은 동시에 실제적인 영향력을 미치는, 그리고 추상적이고도 포괄적으로 시민의 뜻에 적합하거나 반하는 규범들을 포함하고 있다. 왜냐하면, 이러한 효과를 금지한다고 읽히는 연방예산기본법 제3조 제2항은 예산안만을 규율할 뿐 예산법에는 효력을 미치지 못하기 때문이다.

48) 기본법 제110조 제1항 제1호; 연방예산기본법 제11조 제2항; 예산원칙법 제8조 제2항.

49) 독일의 예산제도에는 일반회계와 특별회계의 구분이 없는데, 1970년도 단행된 재정개혁에서 일반회계와 특별회계의 구분을 철폐한 결과이다. 회계계정을 여러 개로 별도 설치하여 운용하는 것은 예산지출의 통일성이 결여될 뿐만 아니라, 예산운영의 효율화에 위배되며 예산의 포괄성원칙에도 배치되기 때문이다. 따라서 독일은 경제발전 수준에 부응하는 보다 합리적인 재정운영을 위하여 세입예산과 세출예산을 하나의 회계계정으로 단일화하였다. 독일의 단일회계제도는 정부활동을 일원화하여 통일적으로 다룰 수 있는 안목을 가져다줌으로써 국가의 자원배분에서 재정의 역할을 보다 일목요연하게 파악할 수 있다는 장점이 있다.

50) 기본법 제110조 제1항 제1호; 연방예산기본법 제11조; 예산원칙법 제8조.

51) 연방예산기본법 제13조 제2항 내지 제3항, 제17조 제1항 제1호; 예산원칙법 제10조 제2항 내지 제3항, 제12조 제4항 제1호.

전제로 예산집행관행에 맡겨져 있다. 이에 따라 이 개별산정의 원칙은 구속력 있는 규정의 영향을 받지 않은 채, 정도의 차이는 있겠지만 상당히 집중적으로 구현될 수 있다. 여기서 다른 예산관련 원칙과 기타 사항들을 고려할 때 이 원칙의 비중이 어떤가 하는 것이 관건이 된다. 따라서 이 개별산정의 원칙은 두 가지 성격을 지니게 된다. 즉, 법적 최소요구라는 점에서는 규정이지만, 동시에 원칙으로 이해할 수도 있는 것이다.⁵²⁾

총액산정 및 총액회계의 원칙⁵³⁾은 예산안의 총체성이라는 원칙에 따라, 수입항목들은 지출 및 채무부담행위 항목들과는 별도로 선정해야 하며, 그 양자를 혼합해서 제시하여서는 안 된다는 것이다. 수입과 지출의 회계기록도 마찬가지로다.⁵⁴⁾ 이는 예산주체의 모든 수입과 지출은 단 하나의 예산안 안에 포함되어야 한다는 예산단일성의 원칙⁵⁵⁾과 일맥상통하는

52) 편의적 목적연계, 즉 수입과 지출의 연계가 예산안에 삽입되는 표기에 의해 이루어지는 경우에는, 진성 연계와 의사 연계가 구분되어야 한다. 이와는 달리 원천적 목적연계는 어느 경우에도 진성이다. 진성목적연계는 특정한 수입이 반드시 특정한 지출 목적을 위해서만 사용되고, 다른 용도로 전용되는 일이 허락되지 않는 경우에만 성립한다. 의사 목적연계의 경우에는 이와는 달리 애초에 그렇게 엄격한 사용규정이 마련되어 있지 않다. 이 경우에는 공백항목은 실제 수입액을, 금액표시항목에서는 일정한 액수 이상인 항목을 (추가적인) 지출에 사용할 수 있다. 이것의 전형적인 예는 지출 부담행위의 보완이 전용처럼 다른 항목으로부터가 아니라 수입재원을 통해서 이루어지는 경우이다. 따라서 의사목적연계는 의사전용이라고 불리기도 한다. 실제 예산에서 이것은 보완표기를 통해서 이루어진다, Gröpl, a. a. O., S. 210 ff.

53) 연방예산기본법 제15조 제1항 제1호, 제35조 제1항; 예산원칙법 제12조 제1항 제1호, 제20조 제1항.

54) 진정성, 명료성, 정확성, 개별산정 및 총액산정의 원칙들은 헌법 또는 법률들의 문구에서 명시적으로 도출되지는 않는다. 그 원칙들은 예산안의 총체성 원칙에 근거를 두며, 그를 통해서 헌법적 지위를 가지게 된다. 이 원칙은 '예산안은 합리적으로 예측할 때 실현될 수 있다는 판단이 서는 내용만을 담아야 하고, 예산안의 집행은 현실을 반영해야 한다'는 의미로 파악된다. 이 원칙은 또한 예산법의 입법자들로 하여금 집행해야 할 지출을 미리 최대한도로 정확하게 계산하고 산정할 것을 요구한다. 예산의 진정성은 그 수치들과 내역들을 임의로 작성하지 못하도록 막는다. 이러한 원칙과는 달리, 오늘날 현실이 되어버린 '국가채무로의 도피'에 있어서는 정부가 헌법과 예산법의 구속으로부터 끊임없이 재량권을 행사할 수 있는 여지를 만들어 내려 하고 투자의 사를 위장함으로써 부채 수용의 재량권 또한 얻어내려고 시도하고 있는데, 예산의 진정성의 원칙은 이에 대한 제어기능을 담당한다.

55) 기본법 제110조 제1항 제1호; 연방예산기본법 제11조; 예산이 가지는 기능은 국가기관 전반의 지출에 대한 의회의 승인행위 자체에 있다기보다는 국가의 모든 수입과 지출을 종합하고 조절하는 조정기능에 있다. 사실상 모든 국가행위는 그 강도와는 상관없이 재정적인 결과를 동반하기 때문에 예산이 가지는 이러한 기능은 중요하다.

것으로서 구체적으로 법적인, 또는 실제적인 가능성에 맞추어 부분적으로 충족할 수 있는 것이 아니라, 완전히 충족해야 하는 원칙으로서 그렇지 않으면 충족하지 못한 것이 된다. 이 원칙의 우회를 위해서는 헌법과 법률의 입법자들이 원칙의 효력이 소멸되지 않도록 예외규정을 마련해 두었다(연방 관련으로는 기본법 제110조 제1항 제1호 후반, 구체적으로는 연방예산기본법 제26조 제1항 제3호, 제2항 제1호). 따라서 이 예산단일성의 원칙은 일종의 법규적 성격을 가지는 것으로 보아야 할 것이다.⁵⁶⁾

사전제안의 원칙⁵⁷⁾에 따르면, 예산안은 각 회계연도가 시작되기 전에 확정되어야 한다. 기준이 되는 일자 는 매년 12월 31일이며, 이에 대한 변경은 허용되지 않는다. 이러한 점으로 미루어 보아 이 원칙의 법적 성격도 일종의 법규적 성격으로 이해해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 예산법이 회계연도가 시작되고서야 의결되는 일은 연방과 각 주를 막론하고 빈번하게 발생한다. 그러나 예산안의 뒤늦은 확정과 그를 위한 특정한 전제조건을 정당화하는 예외상황은 예산법 어디에도 명시되어 있지 않다.

그리고 이러한 예산의 조정기능을 헌법적으로 확인하고 보장하는 것은 완전성과 단일성이라는 예산원칙이다. 모든 수입과 지출을 예산에 명기해야 한다고 정한 기본법 제110조 제1항은, 하나 하나의 수입과 지출항목이 의회의 입법과정이라는 결정절차를 거쳐 확정되어야 할 뿐 아니라, 그러한 결정을 내리는 주체들에게 추가적인 차원의 인식이 제공되어야 함을 정한다. Mutius, Albert v., *Steuerung des Verwaltungshandelns*, VVDStRL 42, S. 147.

56) 연방예산기본법 제15조 제2항에 의한 자체수입창출 제도는 종래의 예산 운영과 비교하면 상당히 특별한 점들을 가지고 있다. 자체수입창출을 위한 재원이 예산을 집행하는 부서에 이전되면, 이 재원은 현재 진행 중인 회계연도에 제한되지 않고 사용이 가능하며, 연방예산기본법 제45조 제2항 내지 제4항에 따른 지출잔액의 책정과 이월 과정을 필요로 하지 않는다. 또한 자체수입창출로 마련되는 수입은 연방예산기본법 제15조 제2항 제3조에 따라 별다른 조건 없이 지출에 사용할 수 있다. 이로서 자체수입창출이라는 제도는 예산의 기본원칙인 연도별 집행, 총액충당원칙을 침해한다. 그런데 이상하게도 법률은 이 제도를 위해서는 특별한 전제조건들을 규정하고 있지 않다. 유일한 조건은 지출액을 절감할 수 있는 효율적인 운영을 권장한다는 것이다. 법적으로 보아 이 제도는 공공예산운영의 많은 부분에 적용할 수 있다. 그러나 이러한 자체수입창출 제도가 가지고 있는 유연화의 효과는 그에 적합하고도 대단히 제한적인 방법으로 이용해야 한다. 이 제도는 기존의 시스템을 위협하는 독특한 내용을 가진 이질적인 존재로, 지금까지의 예산운영 현장에서는 별다른 의미를 가지지 못하였고, 예산산정이라는, 시스템 외부로부터 주어지는 예산개혁의 정신 안에서는 그 의미를 상실한다는 견해도 제기되고 있기 때문이다, Gröpl, a. a. O., S. 208 ff.

57) 기본법 제110조 제2항 제1호; 연방예산기본법 제1조 제1항.

따라서 사전제안의 원칙이 효력을 잃어 법규에서 제외되어야 할 때는 명확한 승인절차가 있어야 할 것이다. 기본법 제111조는 연방의 예산안 확정 이 원칙을 벗어날 때를 위해 이른바 비상예산집행이라는 규정을 마련하고 있으며, 각 주의 법규들에도 유사한 것들이 있다. 이에 따라 교조적인 결론은 기만적인 모습을 띤다. 즉, 구체적인 예외조항이 없으므로 인해 이 사전제안의 원칙은 법적 원칙에 가깝지만, 또한 상황에 따라 부분적으로 충족한다는 것은 생각할 수 없으면서도 동시에 이 원칙에 대한 위반이 함축적으로는 정당화될 수 있다는 점에서는 법규라고 보아야 한다는 것이다. 이러한 결과는 국가재정과 예산의 특수성 때문에 사실적으로 인정되고 있는 부분으로 이해되는 측면이 크다 할 것이다.

예산의 명료성 원칙은 예산안이 근거를 갖춘 예산체계에 따라 형식에 있어 명료하게, 그리고 분명한 내용을 갖출 것을 요구하며, 특히 예산안의 내용이 사용목적에 명확하게 밝혀서 확인과 통제의 기준이 될 수 있도록 할 것을 요구한다. 이 원칙은 그 요구하는 바가 대단히 높아서 현대국가에서는 점점 충족하기 어려워져 가는 관계로, 앞에서 언급한 개별산정의 원칙과 대치하는 모순에 빠지고 있다. 지출과 채무부담행위를 상세히 명시하면 할수록 예산안의 내용은 방대해지고, 이에 따라 일목요연함이나 명료성과는 거리가 멀어지게 되기 때문이다. 이러한 긴장관계를 제거하기 위해, 그 효력과 의미를 소멸시키지 않는 범위 안에서 명료성의 원칙의 의미를 축소할 수는 있을 것이다. 왜냐하면, 명료성이라는 개념에는 다양한 정도가 있을 수 있기 때문이다. 여기서는 ‘완전하거나 아주 없거나’라는 지나치게 경직된 준수를 요구하지 않는다. 그리고 이것은 일종의 법적 원리(Prinzip)이지 법규는 아니라고 보아야 할 것이다.

아울러 독일의 경우에는 국가가 매 회계연도의 예산을 산정하는 때에는 물리적인 예산의 균형이라는 명령을 준수해야 한다. 이러한 예산정책상의 요구는 정치적으로 그리고 부분적으로는 법학적인 스펙트럼 안에서 더 이상 낮선 것이 아니다. 그리고 이러한 요구에 정당성을 부여하는 것은 역사이클적 재정정책 이론이 사실상 재정현실에서는 실패했다는 사실에 근거를 두고 있다. 재정실무에서 필요에 의해 예산상 국가의 지출을 확장해서 편성하는 경우에는 보통 그 확장된 예산의 많은 부분을 부채의

형식으로 충당하게 되는데, 지출의 확대이유나 국가채무가 확대될 수밖에 없는 근거를 제시하는 것이 관례이다. 그러나 경기가 회복단계에 있는 경우에는 원채무의 변제를 위해 국가의 지출을 축소하는 정책을 실행하거나 하지는 않는 정책내용의 일관성의 부재를 낳는다. 말하자면 경제적 안정과 성장이라는 명제를 위한 실무의 장에서는 법률이라는 도구는 그다지 가치가 없는 것으로 치부될 뿐 아니라, 국민에게는 보장적 의미가 강한 재정정책 하에서는 경기순환의 모든 단계에서 지속적으로 채무를 수용할 것이 요구되기까지 하기 때문이다. 세대간의 경제적 정의라는 틀에 따르면 ‘우리 다음에는 무엇이 와도 상관없다’는 이기적인 사고방식이 아니라 국가와 개인의 행동에 있어 미래를 책임지는 프로그램이 실현되어야 하는데(이러한 생각의 실제적인 출발점이 된 것은 환경법이다), 이러한 생각은 재정법에도 그대로 적용되어 국가는 예산을 운용함에 있어 거시경제적인 균형을 이루는데 필요한 사항뿐만 아니라 현재와 미래세대를 위하여 자연적인 생활기반들을 지키기 위한 조치들을 할 의무가 있다고 보아 이러한 국가와 사회의 지속가능성이라는 측면은 정책개발과 예산안의 편성단계에서부터 그 중요성을 점점 더해가고 있는 추세이며, 이는 특히 이하에서 상론하게 될 국가채무의 한계규정의 바탕이 된다.

2. 예산안 협의단계에서의 재정건전성원칙의 요청

연방재무부장관이 타 중앙관서의 장관의 협의를 함에 있어서는 일차적으로 새로운 지출요구사항과 지출증가사항에 대하여 전년도와 비교하여 검토하고 합의에 도달할 수 없는 경우에는 많은 경우 기각시킨다. 만약 문제되는 쟁점이 관계 장관 사이의 협의에서조차 해결될 수 없는 경우, 그러나 사안이 국가재정에 현저하게 중요성을 가지는 것일 경우에는 연방예산기본법 제28조 제2항의 규정에 따라 관계 장관은 내각결정을 제청할 수 있다. 만약 내각결정이 연방재무부장관의 이견에 반하거나 또는 그의 궤석 하에 이루어진 경우에는 연방재무부장관은 이의신청을 할 수 있다. 이에 대한 사항은 연방정부 사무규정이나 예산관련법규에서 상세히

규정하고 있다. 이에 따르면 연방재무부장관의 이의제기는 새로운 표결에서 연방수상이 다수의견에 따라 연방재무부장관에게 반대할 때에만 부결될 수 있다.⁵⁸⁾

정부의 예산안편성단계에서 주무부서인 연방재무부(Finanzministerium)가 연방예산을 편성할 때는 보통 제출까지 5단계의 과정을 거치게 된다. 이 때 두 번째 단계는 세수추계단계가 되는데, 이 단계에서 ‘세수추계위원회’에 의해 국민경제의 거시예측을 기초로 하여 세수추계가 이루어진다. 세수추계위원회는 연방, 주정부 및 지방자치단체, 연방통계청, 경제연구소 등의 전문가집단으로 구성되어 있다. 이 밖에도 국공채발행위원회가 있어 각 정부단위의 공채발행의 경우 국공채발행법에 입각하여 발행하도록 감시하며 특히 필요 없는 초과발행을 억제하는 기능을 수행하고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 절차상의 제한규정 또한 건전재정의 확보에 기여하는 부분이 있다고 보아진다.⁶⁰⁾

58) 박종수, 전계보고서, 39-40면 참조.

59) 독일의 재정운용에 대한 의견수렴 관련 근거 법률에는 연방예산기본법 제51조가 있다. 동법 동조항의 내용을 보면 재정계획위원회에 대한 규정으로서, 제1항: 연방정부에서 재정계획위원회는 다음 구성원들로 이루어진다. ①재무성장관, 경제부장관 ② 각 주의 재무장관 ③연방상원에서 선정된 4명의 기초자치단체와 기초자치단체연합 대표. 독일연방은행은 재정계획위원회의 토의에 참가할 수 있다. 제2항: 재정계획위원회는 연방정부와 주정부, 기초자치단체, 자치단체연합간의 재정계획의 조정을 권고할 수 있다. 일괄적인 재정계획체계를 세우고 경제 경제의 요구에 따른 공공업무 수행의 증점과 재정계획에 대해 경제적이고 재정적인 전제조건을 세워야 한다. 제3항: 제52조에 언급된 기관의 세입과 지출이 연방정부, 주정부, 기초자치단체와 기초자치단체연합의 증기재정계획에 이미 포함되지 않았다면 심의와 권고에 포함시켜야 한다. 제4항: 연방재무성장관은 재정계획위원회의 의장이 된다. 제5항: 재정계획위원회는 그들이 세운 절차에 의해 운영된다.

60) 그러나 독일의 경우 연방예산기본법 제18조 제3항 제1호에 따르면, 지출을 충당하기 위한 부채수용의 승인은 당해 회계연도의 말까지가 아니라 다음 회계연도 말까지 유효하고, 예산안의 공표가 늦어지는 경우에는 그보다 더 연장될 수 있다. 채무승인의 내용이 한 회계연도 안에 다 사용되지 않으면, 재무부가 요령 있게 채무운용을 하는 경우 채무승인을 넉넉히 쌓아두는 결과를 낼 수도 있다. 채무승인이 이렇게 쌓이면, 이러한 추가수입만큼 당 회계연도의 투자지출을 늘리지 않을 뿐 아니라 의회의 새로운 승인이 필요 없어, 다음 회계연도의 순신규채무액이 늘어나는 일이 생기게 되었다. 그에 따라 기본법 제115조 제1항 제2문 의 채무와 투자에 관한 규정이 침해되는 결과를 낳았다. 이는 헌법의 회계연도독립의 원칙(기본법 제110조 제2항 제1문) 및 시간적인 중복 또는 누적사용의 금지원칙(Bepackungsverbot, 기본법 제110조 제4항 제1문)과 조화를 이룰 수 없다는 판단 하에, 행정부가 예산절차상으로 국회의

정책적 우선 순위를 정할 권리와 의무가 강화됨에 따라 포괄적 지출축소라는 개념도 설정되었다. 이러한 방식의 대표적인 사례는 분권적 예산 책임이라는 의미에서 포괄적인 예산감축을 결정할 자유를 집행부서에 주는 경우이다. 그러나 자세히 살펴보면, 포괄적 지출축소는 입법부에서 행정부로 기능을 이전한다는, 비생산적이고 헌법적으로 대단히 의심스러운 내용이 담겨 있다. 포괄적 지출축소의 감축분 총액을 각각의 개별지출계획을 정하는 예산항목에 분산하여 권한을 이관함으로써, 의회가 경제와 정치에 관한 기본적인 문제에 대한 결정까지도 행정부가 관장하도록 미를 위험이 생기는 것이다. 헌법은 의회가 그러한 의무를 포기하지 못하도록 정하고 있는데도 말이다. 또 한 가지 중대한 문제는, 독일의 경우에도 실무상으로 회계연도가 끝난 뒤 결산을 하는 과정에서 재정부처들이 포괄적 지출축소에서 요구된 예산절감이 어느 항목에서 이루어졌는지를 밝히지 않는 관행이 있다는 점이다. 그 결과 입법부는 사후에도 예산집행에 대해 완전한 보고를 받지 못하게 되는 결과를 낳는다.

가장 중요한 핵심목표는 구체적인 결과를 명시하는 구속력 있는 목표 설정 이외에 (개별)예산의 ‘합당한’ 산정이다. 왜냐하면, 조세모델에서도 연방예산기본법 제8조 제1항에서 언급하는 지출절감의 원칙(Non-Affektation-Steuerung)은 유효하다. 즉, 수입 총액을 예산이라는 형태로 다양한 행정분야에 분배하되, 수입과 지출을 연계하여 사전에 수입항목의 지출을 정하지 말아야 하기 때문이다. 그렇다면 예산산정(Budgetierung)이 중세의 공공자금운영방식으로 퇴행할 염려는 없어진다.

예산안협의단계에서의 재정장치의 최적화라는 명제를 달성하기에는 잘 마련된 예산개혁으로도 극복할 수 없는 한계가 있는데, 그 근거에는 공공예산운영과 민간경제 사이에 근본적인 구조적 차이가 존재하기 때문이다. 민간경제에서는 시장 메커니즘이 생산요소의 배분과 그에 따르는 재정자원의 배분을 주도한다. 이와는 달리 공공예산운영은 시장과는 거리

관여를 배제하려는 움직임이 기본법의 테두리 안에 있기 위해서는 이를 헌법적 정신 안에서 소극적으로 이해해야 하며, 특히 채무와 관련하여서 한 번 승인된 규모 내의 잔여분을 활용하는 방법을 동원한 ‘음성적 채무운용’ 관행은 위험적인 것이라고 보고 있다. 이로써 헌법이 국회의 권한행사를 예정하고 있는 영역에 대해서는 어떠한 경우에도 국회의 우위가 인정되어야 한다는 헌법상의 대전제가 있다고 보여진다.

가 먼 특징들을 보인다. 공공예산운영은 실제로 존재하는 수요나 추측할 따름인 수요 모두를 위해 (공공)물자를 제공한다. 추측할 따름인 수요를 위한 시장이란 실질적으로는 존재하지 않는 것이며, 그런 시장은 정치적인 결정에 의해 존재해서는 안 되는, 따라서 오히려 배제해야 하는 시장이다. 이러한 이유로 공공예산운영을 통해 조달되는 공공물자의 경우 가치를 산정하는 기준이 되는 시장가격이 없고, 이에 따라 예산재원의 분배에도 가격이라는 기준이 결여되어 있다. 국가재정의 가장 중요한 재정 도구인 조세의 성격도 이러한 사실에 상응하게 된다. 즉, 조세는 1977년의 조세법 제3조 제1항 제1호에 의해 특별한 보상 없이(조건 없이) 납세자들에게 부과되는 것이다. 따라서 공공물자의 향유와 그 가격 사이에는 아무런 비례관계가 존재하지 않는다. 이러한 재정적 비대칭은 연방예산기본법 제8조 제1항의 Non-Affektation원칙에서 체계에 합당한 모습으로 드러난다. 그 조항에 따라 원칙적으로 모든 수입이 모든 지출을 충당한다면, 수입은 항목별로, 또는 다른 방식으로 연관성을 가지는 지출에 ‘당연히’ 부속될 수밖에 없다. 따라서 경제적 논의와 행동이라는 기준은 제 역할을 하지 못한다. 경제적인 논의와 행동이라는 기준을 따르면, 수요와 공급을 통한 가격 결정이라는 민간의 자율적인 조정으로 가격부재의 문제가 극복되고, 법률의 기능은 무엇보다 경쟁이 효율적이고 사회적으로 용인될 범위 안에서 이루어지도록 보장하는 데 머무를 것이다. 공공예산운영에서 시장의 재정분배기능은 정치적인, 때로는 의도적인 메커니즘으로 대체된다. 결정은 사실과 합리성에 의해서가 아니라 권위에 의해 이루어진다. 이런 대단히 정치적인 성격은 이익집단들의 분배경쟁을 촉발하는데, 이 경쟁은 의회와 행정부의 영역 밖에서 시작되어 입법부 영역 안 깊이까지 침투한다. 이와 함께 대단히 비합리적인 현상이 나타나게 되고, 이러한 비합리성은 국가가 재정적 과제를 더 많이 부여받을수록 더욱 분명한 예산운영의 특징이 되고, 이런 재정관행은 당연히 국가재정의 건전성에 역행하는 결과를 낳게 할 수도 있다.

이러한 구조적 문제는 예산안협의단계에서 예산을 통한 분배로도 완전히 해결할 수 없는 것이다. 이를 해결하려는 노력은 국가의 자원분배절

차를 헌법적 명제들에 따라 합리화하는 노력을 필요로 한다. 이러한 노력의 우선적인 목표는 투명성의 확보에 있을 것이다. 즉, 재정분배가 의회와 행정부와 국민을 위해 더욱 투명하고 검증 가능한 모습을 갖출수록, 이익집단의 영향을 받는 국가과제가 재정적인 무의미를 가장하여 장막 뒤로 숨는 일은 적어질 것이다. 이러한 목표를 달성하려면, 모든 공공 기능이 가지는 재정적 영향을 숨김없이, 그리고 가능한 한 상세히 공개해야 한다. 예산안협의단계에서 예산안은 특정한 행정행위를 위한 비용을 수많은 비대칭적인 부분비용으로 분할한다. 이 때 전체 재정의 틀 속에서 벗어나지 않으면서 원래의 목적을 달성하기 위해서는 비용 대 효용 계산에서 나오는 생산에 관한 정의와 성과를 표시하는 수치들로 환산하는 작업이 요구된다. 이 방법을 통해서, 시장과는 거리가 먼 예산운영에 시장의 재정평가 요소가 도입되도록 할 수 있을 것이다.⁶¹⁾

3. 예산안의 확정 및 국회제출

연방재무부와 다른 관계부처 사이의 협의가 종료되고, 또 절차상 필요하여 내각의 사전결정이 내려진 경우, 연방재무부는 예산법률안과 예산안을 작성하게 된다. 연방재무부에 의해 확정된 초안은 연방예산기본법 제 30조의 규정에 따라 정해진 기한까지(연방의 경우에는 최소한 9월 1일 이후 연방의회 첫 번째 회기가 있는 주까지) 의회에 제출하여야 한다. 예산안에는 연방예산기본법 제14조에 열거된 첨부서류들이 첨부되어야 한다. 정부가 제출한 예산은 기본법 제110조 제3항에 따라 기본법 제76조 제1항의 규정내용에도 불구하고 연방참사원에 이송함과 동시에 연방의회에 보내진다. 의회가 예산안을 심의함에 있어서는 예산안보다 지출을 증가시키거나 수입을 감소시켜 의결할 수 있는 지가 검토될 수 있는데, 기본법 제113조의 규정은 적극적인 해석을 가능하게 하는데, 그렇지 않다면 만약 연방정부가 예산주도권을 행사할 뿐만 아니라 연방의회의 예산안 심의에 대하여도 지출증가적 또는 수입감소적 결정에 대하여 연방정

61) Gröpl, a. a. O., S. 359 ff.

부의 의사대로 결정할 수 있다고 한다면 기본법이 보장하는 ‘입법자의 다른 예산편성과 관련한 헌법기관에 대한 우월적 헌법상의 지위’는 매우 제약될 수밖에 없게 되기 때문이다.⁶²⁾ 따라서 기본법 제113조의 적극적인 해석은 의회에 정부제출 예산안에 대한 심의권한을 능동적으로 활용할 수 있는 기회를 부여하여 간접적으로나마 재정의 건전성 확보에 일조를 할 수 있는 기회의 장을 열어줄 수 있다고 볼 수 있다.

국가조직의 범위와 분화는 국가가 수행하는 과제와 사회가 가지고 있는 문제점들에 따라 결정된다. 효율적인 과제수행을 위해 업무를 특화하고 분리해야 할 필요성은 이러한 분리를 추진하는 원동력이 된다. 조직의 구조와 활동 행태에 일정한 형식을 부여하는 것은 합리적인 업무수행의 전제조건이자 조정의 한 요소가 된다. 업무분담, 전문화, 형식화라는 관료적 조직의 특성은 기능성과 효율성을 위한 전제조건이자 동시에 심각한 기능저하의 원인이기도 하다. 조직 단위별로 분리되어 단위들 사이의 의사소통이 단절되면, 의사를 선택적으로 수용하고 절차들이 형식적으로 고착된다는 조직 특유의 현상들이 생기는데, 이로 인하여 의사결정과정의 합리성이 손상되기도 한다. 이렇게 시각이 협소해지는 것은 집단이끼적인 동기와 함께 조직단위들이 점점 더 큰 규모의 예산을 요구하는 경향을 보이게 되는 근본적인 원인이 된다. 이 때문에 동원할 수 있는 재원의 크기와 지출우선순위라는 관점에서 다양한 지출요청들을 조정하고 제한할 필요성이 생기는 것이다. 지출이 확대되는 경향은 관료적 조직의 기능성이 점점 저하되기 때문만이 아니라 고도로 발달한 산업사회가 가지는 경제·사회적 조건과 현대 민주주의 체계에서 요구되는 법적, 복지국가적 정당성에도 그 원인이 있다. 그러나 예산을 통한 조정은 복합적인 차원에서 이루어지는 과제다. 주어진 조건들이 복잡할 뿐 아니라 현대의 적극적 복지국가에게 요구되는 과제가 많기 때문에, 국가의 과제를 충족하고 그에 따라오는 재정적 지출수요를 감당하는 데는 대규모의 예산이 소요될 수밖에 없다. 따라서 재정 정책적 기능은 예산이 가지는 조정과제의 한 부분이 된다.⁶³⁾

62) BVerfGE 45, 1 (32); 박종수, 전계보고서, 43면 참조.

63) Gröpl, a. a. O., S. 88 ff.

독일의 경우 의회와 행정부의 재정업무분할은 이미 1969년 예산개혁에서도 관심사의 하나였으며, 기본법의 규정과도 완전히 일치하는 것이었다. 기본법은 권력통합 대신 직접민주주의를 통해서 구성되는 의회를 선택하고, 기본법 제1조 제3항, 제3조, 제20조 제2항과 제3항에서 규정하는 것처럼 행정부와 사법부를 입법부에 대응되는 별도의 권력으로 상정한다. 따라서 행정부서가 충분한 권한을 가지고 주어진 틀 안에서 세부 사항에 있어 책임을 지고 예산을 운영하게 된 것은 자연스러운 결론일 것이다. 의회도 마찬가지로 자율적인 책임 아래, 기본법 제110조 제2항 제1호에 의해 주어진 예산권에 의해 모든 정책적 유도의 권한을 보유할 뿐 아니라 나아가 그 권한을 강화하고 효과적으로 실행해야 한다. 이러한 의무는 의회가 정치의 핵심영역에 있어서 효율적인 기초결정들에 의해 구속력 있는 목표의 형태로 주어지는 명령과 통제를 따라야만 성공적으로 실행될 수 있다. 이러한 의미에서 예산안과 예산법은 의회와 정부가 가지는 지휘책임을 분리, 확정하는 민주적 도구, 입법부와 행정부의 관계와 분리와 협조를 위한 민주적 도구가 되는 것이다.

예산운영과 관련된 업무권한을 입법부와 행정부, 정부와 집행부서들로 각각 분산하는 것은, 헌법이 정하는 권력분립을 실현하고 그로써 의회가 자기 유도권한의 대상(정치적으로 상위에 있는 대상)을 확인하도록 하는데 적합한 방법이기 때문이다. 하지만 권한의 분리 자체만으로는 입법부로 하여금 주어진 목표의 달성을 위한 결정들을 내리게 하는 데 충분하지 않다. 의회는 자신이 설정한 목표를 위한 재원을 조달할 수 있을 것인지, 그리고 이를 어떻게 조달할 것인지에 대한 전문적인 지식도 제공받아야 하는 것이다. 예산안에 대한 종래의 전문화는 이러한 정보와 관련된 측면을 충족하기에 부족했다. 그런 이유로, 1969년 독일의 예산개혁으로 이루어진 보고체계의 강화도 별로 긍정적인 효과를 낳지는 못했다. 물론 아무리 내용이 충실하다 하더라도 순수한 정보는 그 자체만으로는 -이론적이긴 하지만- 투입 지향적인 자원통제를 감당할 수 없다. 왜냐하면 그러한 정보 자체는 구속력을 갖추고 있지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정보들은 의회의 의사형성을 위한 필수적인 전제조건일 뿐 아니라, 의회가 예산을 심의하고 확정하는 단계에서 조정이나 통제의

역할뿐만 아니라 보다 유연한 유도라는 도구를 쓸 수 있는 여지까지 남겨 효과적인 행정통제를 위한 전제를 마련해준다. 따라서 이 단계에서 내용이 충실하고 포괄적인 예산운영관련 정보들은 헌법적으로도 상당한 의미를 지닌다. 정보를 검증하고 설명하고 가공해야 할 의무는 합리성과 투명성이라는 원칙에 그 근거를 두고 있으며, 영역별로는 특히 기본법 제114조에서, 그리고 일반 법률에서는 새로 제정된 예산원칙법 제6a조 제1항 제3호에서 잘 드러나고 있다.

그러나 재정의 건전성확보라는 대명제가 국가의 재정 전반에 걸쳐 실효성을 얻기 위해서는 이 단계에서의 보고체계를 최적화하는 노력이 필요하다. 즉 단순히 정보의 양적인 확대를 피하는 것만으로는 충분하지 않고, 예산안의 작성 뿐 아니라 집행과정에서 입법부와 행정부 양자에 지속적으로 자료를 제공할 필요가 있다. 마치 민간기업의 경영에서 이루어지는 까다로운 통제방식과 유사한 정도로 이루어질 때 국가재정의 경우에도 많은 위험을 사전에 차단해나갈 수 있을 것이기 때문이다. 물론 공공부문은 민간기업과는 그 구조가 근본적으로 다르기 때문에 맹목적으로 답습할 수는 없겠지만, 내용상으로는 충분히 모범을 삼을 수 있을 것이다. 그 경우 가장 결정적인 점은 정보의 양이 아니라 질이다. 비용 대 효용의 계산도 빠질 수 없다. 비용 대 효용 계산은 연방예산기본법 제7조 제3항이 의미하는 ‘그에 적합한 분야들’을 넘어 원칙적으로는 모든 행정행위에 적용되어야 하며, 경우에 따라서는 상업회계(예산원칙법 제33a조)와 함께 이루어져야 한다.⁶⁴⁾

그리고 이 단계에서는 의회와 최고행정부서가 과제의 적합성을 담보하기 위해 분권적 행정단위들을 어떻게 통제할 것인가 하는 구체적인 질문도 제기된다. 이러한 문제에 대해서 헌법은 타협적인 태도를 취하지 않는다. 대의정치와 민주주의를 근간으로 하는 법치국가에서 재정자원의 분배에 대한 결정권을 가지는 것은 입법부뿐이다(기본법 제20조 제2항). 이 권한을 포기한다면 의회는 기본법 제110조 제2항과 제3항이 정하는 예산권과 예산의무 조항을 침해하고, 의회가 스스로 결정능력을 포기하는

64) Gröpl, a. a. O., S. 356 ff.

결과를 낳게 된다. 따라서 이 단계에서 국가재정의 건전성을 확보하기 위한 장치의 하나로 의회가 감당해야 할 역할은 크다. 이 단계에서 만약 의회가 로비에 의한 지출증가를 고집한다든지 하는 것은 치명적인 결과를 야기할 수도 있다. 정치적인 의도로 이루어진 지출의 증가는 대부분의 경우 상당한 지출확대를 야기할 뿐 아니라 재정이 감당할 수 있는 정도인가에 대한 평가 등이 단기간에 경솔하게 이루어질 여지도 크기 때문이다. 의회에게 주어지는 중요한 몫은 최종적인 수입을 기준으로 전체지출액을 정하고 그에 따라 목표의 확정과 분배, 그리고 이를 기초로 개별 예산액을 확정하는 것이다. 또한 의회는 기본법 제114조 제1항, 연방예산기본법 제114조가 정하는 것처럼 행정부처에 대한 통제라는 과제를 더욱 효과적으로 충족하기 위해 노력해야 할 기관이다. 물론 현대국가에서 의회의 규모가 커지고 그 과제 또한 많아짐에 따라, 의회는 지속적으로 자신의 업무를 분할해왔다. 의원 한 사람 한 사람이 예산운영의 모든 사항들을 다룰 수 있다고 믿는다면 이는 현실과 동떨어진 생각이다. 따라서 예산산정모델에서도 재정운영에 관한 입법부의 가장 중요한 유도과제들은 전문화된 예산소위원회에서 다룰 수밖에 없게 된다. 독일의 경우, 종래와는 달리 이 소위원회는 일년 내내, 그리고 심도 있게 예산집행을 감시하도록 되어 있다. 예산소위원회가 이렇게 특화되고 상당한 권한을 위임받음에도 불구하고 분명히 해야 할 것은, 의회의 전체회의가 정기적으로 소위원회의 업무에 대해 보고를 받고 기본적인 결정을 직접 내려야 한다는 점이다. 종래의 시스템과는 달리, 예산소위원회의 전문화는, 분야별 소위원회들이 재정적인 문제를 예산소위원회에 완전히 이전하고 지출 희망을 충족시켜주는 역할을 떠맡긴다는 것을 의미하지 않는다. 예산운영의 분권화는 의회의 내부 구조에서도 진행된다.

실행목표를 설정하고 예산을 통해 그를 위한 재정자원을 마련한다는 순수한 재정·예산정치적 과제를 수행함에 있어, 의회는 상당한 정도로 전문적인 지식을 갖추기 위한 노력을 경주하여야 한다. 그래야만 구조적으로 행정부가 가지게 되는 정보의 우위를 상쇄할 수 있게 된다. 이러한 기준을 정하는 일에서 성실한 조연자이자 사전 작업자의 역할을 하는 것

이 재무부(특히 재무부 예산국)이다. 이러한 전략적이고도 방향을 제시하는 산정기능을 제외하면, 행정부서에 대한 통제의 필요성은 분권화된 영역의 전문성과 재정에 대한 책임이 통합되는 정도에 따라 증가한다.⁶⁵⁾

4. 예산집행과 재정건전성의 원칙

예산이 확정되고 공포되면 예산집행의 단계로 넘어간다. 개별예산에서 확정된 수입과 지출의 구체적인 실현은 국가부문에 있어서 원칙적으로 각 부처의 장관이나 정부에 속하지 않는 독립된 최고중앙관서의 장에 의해 이루어진다. 그러나 연방재무부장관은 그의 예산관리 및 재정운영에 관한 책임 때문에 다른 부처장관이나 독립기관의 장에 의한 예산집행에 있어서도 부분적으로 협력할 의무가 있다. 연방재무부장관은 연방예산기본법 제5조⁶⁶⁾에 의한 행정규칙으로서 예산령으로 표시되는 지침에서 예산법률의 해석과 적용을 위한 개별적 세부사항을 규율하며 각 부처와 독립기관에 소관 개별예산의 공증된 사본을 송부하는 바, 이로써 이들 기관에 수입과 지출을 실현하기 위한 예산재원이 배정된다. 만약 각 부처나 독립기관이 직접 이 재원을 사용하지 않는 경우에는 이를 다시 직속 하위관청이나 공무원에게 배분한다. 그 밖에 특히 예산집행의 도중에 예산과 달리할 필요가 있는 사항이 발생한 경우 또는 미리 예측하지 못한 조치에 대한 재원이 필요로 하게 된 경우에도 연방재무부장관이 개입하여야 한다. 이 단계에서 재정의 건전성을 위해 요청되는 원칙들은 균형재정의 요구인데, 이는 실무상으로는 특히 금액 내 지출의 원칙으로 나타난다. 즉, 재원을 집행하는 부서는 예산안에 명기된 액수를 초과하여 집행할 수 없다. 그리고 이 단계에서 가장 강력하게 요청되는 원칙은 바로 경제성의 원칙인데 이는 경제적 운영과 비용절감의 원칙⁶⁷⁾으로 표현될 수 있으며, 예산안은 경제적으로 합당하게, 즉 효율적이고도 비용을 절감

65) Gröpl, a. a. O., S. 351 ff.

66) 제5조 [시행규칙] 임시예산운영, 최종예산운영과 경제정책의 수행. 이 법률에 관한 일반적 시행규칙과 임시예산운영, 최종예산운영과 경제정책의 수행에 관한 시행규칙들은 연방재무부가 공포한다.

67) 기본법 제114조 제2항 제1호; 연방예산기본법 제7조 제1항 제1호; 예산원칙법 제6조 제1호.

하는 방향으로 작성되고 집행되어야 한다는 원칙이다. 이에 대한 상론은 이하 별도의 절에서 다룬다.

지출에 대한 요청들을 동원 가능한 수입의 범위 안에서 조정할 과제가 생기는 것은, 국가의 결정과정에서 수입과 지출에 대한 의무가 원칙적으로 분리되어 있다는 사실 때문이다. 그러한 과제는 국가적 결정이 이루어지는 구조 안에서 조직구성에 따른 업무분할과 전문화가 이루어진 결과이기보다는, 역사적으로 재정운영이 합리화되어온 과정의 결과라고 해야 할 것이다. 공공자금을 운영함에 있어서 특정한 수입과 특정한 지출을 직접적으로 연계하는 것은 이미 19세기초에 극복되었는데, 이는 재정운영이 경직되고 불투명해지는 것을 막기 위해서였다. 그 뒤로는 국가의 출납창구는 단일화되었고, 모든 수입은 단일한 창구로 들어오고 지출수요 또한 단일한 창구를 통해서 충족된다. 이는 수입과 지출의 원칙적인 분리라는 예산과 관련된 전통적인 기본원칙이나 ‘총액편성’(Gesamtdeckung)이라는 개념을 통해서 담보된다. 물론 이 총액편성이라는 원칙은 헌법에 근거를 둔 것은 아니다. 상기한 기본원칙은 모든 수입이 예외 없이 모든 지출의 충당에 연결될 것을 요구한다.

공공자금의 운영에서 특정한 수입과 특정한 지출의 연결이 배제됨에 따라, 수입과 지출 결정의 연계는 그 본래의 의도를 넘어 완전히 해소되고 말았다. 총액편성의 원칙에 따르면 수입과 지출은 각각의 총액을 기준으로 다루어지게 된다. 결정이 이루어지는 분야를 이렇게 둘로 나누는 것은 예산과 관련된 결정이 이루어지는 구조에 심대한 영향을 미치게 된다. 지출에 대한 결정과 재정조달의 결정이 그 조직과 기능에 있어서 분리된다는 것은 정부부처의 편성과 의회의 조직에 반영된다. 이러한 분리에 의해서, 개별적인 지출 및 수입 결정이라는 미시적인 차원에서는 상호간의 조정이 미미하게 필요할 뿐이다.

현행 예산법들의 구조에서는 원칙적으로 지출과 재무부담행위의 형태로 된 ‘투입요소’(Faktoreinsätze)만이 중요하다. 행정집행행위가 예산 관련 법률에 합치하고 이런 합치성에 요구되는 헌법적 정당성이 확보되려면, 연방예산기본법 제3조 제1항, 제45조 제1항 제1호에 따라 확정된 예산재원의 집행에 있어 초과집행, 목적과는 다른 집행, 정해진 기간과는

다른 시기의 집행 등이 발생하지 않아야 한다. 또한 성과(아웃풋)가 유도의 결정적 기준이 되어야 한다면, 유도기준을 새로이 검토해야 한다. 이 경우 우선 순위는, 누가, 무엇을, 어떤 구속력을 가지도록 결정하느냐 하는 기본적인 문제를 밝히는 것에 놓이게 된다. 예산운영에 관련된 유도권능의 순서가 결정되는 것이다. 성과를 지향하는 유도모델은, 입법부가 정치적인, 정책 형성과 관련된 결정들을 내리고 이 틀 안에서 예산전략적인 목표들을 설정해야 하는 문제에 답변을 제공한다.⁶⁸⁾ 그러나 세부적인 재원투입을 통한 세부적인 유도는 입법부의 업무가 아니고, 행정부가 정치적인 타협을 거친 예산을 기초로 독자적인 책임 아래 예산명목에 제약되지 않고 접근해야 한다. 예산안에 표기함으로써 이루어지는 진성 목적연계도 그렇지만 특히 특별법을 통해 이루어지는 목적연계는 예산집행을 경직시키는 효과를 가진다. 연방예산기본법 제1항 제2호 예2에 따른 목적에 연계된 수입은 의사목적연계의 수입과는 달리 이월이 가능하다. 이로써 예산을 집행하는 부서는 수입이 목표를 초과하여 달성되면 연방예산기본법 제6조를 기준으로 필수불가결하지 않은 지출을 집행해야 한다

68) 공공부문의 생산성을 제고하기 위해 ‘투입’보다는 ‘성과’를 중시하는 경향은 세계적인 추세이다. 이와 관련하여 대표적인 예로는 미국의 정부성과및결과법(Government Performance and Results Act), 영국의 책임운영기관(Next Steps Agency), 뉴질랜드의 산출예산제도(Output Budgeting)가 있다고 한다. 우리나라의 경우에도 공공부문의 생산성을 제고하기 위해 1999년부터 2002년까지 성과주의예산제도를 시범사업으로 실시하고, 2003년도부터는 성과관리제도를 시행하고는 있다. 우리나라 성과관리제도의 개략적인 절차는, 성과계획서의 작성(전년도) → 예산·기금의 집행(당년도) → 성과보고서의 작성(차년도) → 환류를 통한 성과계획서의 작성으로 이루어진다. 그러나 아직까지는 법적 근거의 부재 등으로 인하여 제대로 된 시행이 이루어지지 못하고 있는 실정인데, 법적 근거의 미비로 인하여 구속성 있는 장기 전략을 제시하거나 해당 부처의 적극적인 참여를 강제하기가 어려워, 성과관리제도가 형식적인 업무로 전략할 우려가 있는 것으로 분석되고 있다. 다행히 지금 국회에 계류 중인 국가재정법(안)에는 성과관리와 관련된 조항이 있으나, 동 조항의 경우에도 제1항에서 ‘각 중앙관서의 장은 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과의 제고를 위하여 노력하여야 한다’라는 일반적이고 추상적인 목표만을 제시하고 있음으로 인해 성과관리제도의 궁극적인 목표를 구체적으로 제시하지 못하고 있다는 비판을 받고 있으며, 성과관리제도관련 추진일정 등 세부 도입전략이 규정되어 있지 않고, 성과계획서·성과보고서의 국회보고시기, 예산관련기관의 역할분담방안 등이 누락되어 있을 뿐만 아니라, 상당부분을 시행령(대통령령)에 포괄위임하고 있어 성과관리제도 추진상 문제점이 있을 것으로 분석되고 있다. 『2004년도 국가 주요사업 집행 점검·평가』, 국회예산정책처 2004. 08, 153면 이하 참조.

는 실질적인 압력에서 벗어날 수 있다. 그러나 이 이월가능성은 과제를 감당하는 데 필요한 지출보다 수입이 적거나 없는 경우에는 별다른 도움이 되지 못한다. 그러한 불균형이 생기는 경우에는 지출이 불가능해진다. 따라서 진성목적연계가 제대로 작동하려면, 실질수입액과 그에 연계된 지출부담행위의 예산법적인 필수불가결성이 동등하다는 것이 전제되어야 한다.

5. 결산 및 재정통제절차와 재정건전성의 원칙

결산 및 재정통제절차에서 요구되는 재정건전성의 원칙의 대표적인 예는 예산공개 원칙⁶⁹⁾인데, 이는 예산이 의회에서 공개적으로 다루어지고, 공공의 접근이 가능해야 하며, 회계 또한 마찬가지로 공개되어야 한다는 것을 요구하는 원칙으로 이해된다. 결산 및 재정통제절차에서는 재정건전성 확보를 위해 의회 이외에 특히 연방회계감사원이 작동된다.

여기서 행정부서에 대한 통제는 중앙부서에 의해 이루어지며, 합의된 실행목표가 달성되고 재정적 기본조건이 지켜지는지를 성과를 중심으로 다루게 된다. 재정부부는 회계감사원과 함께 이러한 감시기능도 담당하게 되어 있다. 전체 예산의 물리적 균형을 지키기 위한 재정부의 통제과제는 다른 어느 부서에서도 감당할 의향이 없는 과제로, 예를 들어 기본법 제112조 제1호 또는 제114조 제1항에서와 같이 연방과 각 주의 헌법에 규정되어 있거나 고려되어 있다. 그 경우 발생하는 재정부의 부담은 지출의 변화를 철저히 수입의 변화에 연계함으로써 부분적으로 경감된다. 수입을 불확실하게 만드는 수많은 요소들, 무엇보다 예산이 경기에 영향을 받는다는 사실 때문에, 경우에 따라서는 결산 및 재정통제절차에서 상당한 정도까지 변화에 대응할 필요성을 배제할 수 없다. 그래서 재정부부는 한편으로 의회가 예산운영과 관련된 권한을 실행하는 것을 돕고 다른 한편으로는 지속적으로 재정부 자체의 조정 및 감시 기능을 충족해야 한다는 이중 역할을 수행하게 되는 것이다. 독일에서는 이렇게 권한과 책임에 있어 이중의 역할을 하는 부분적으로 새로운 입장은 재정관련부

69) 기본법 제110조 제2항 제1호; 연방예산기본법 제1조 제2호, 제114조 제1항.

서의 예산담당국에서 종래의 재원연계가 사라지면서 생기는 인력을 효율적으로 투입하고, 이를 통해서 재정부들의 ‘권력상실’에 대한 잠재적 두려움과 그에 따르는 ‘개혁저항’을 제거하는 데 도움이 된다고 보고 있다.

6. 국가적 과제: 거시경제적 균형의 달성

예산관련 기본원칙들이 규범적인 성격을 가지는지 원리적인 성격을 가지는지를 검토해보면, 전체적으로 보아 그것들이 규범에도 원리에도 속하지 않는다는 것이 드러난다. 예산관련 기본원칙들은 제각각 그 성격이 다르다. 위의 예에서 알 수 있듯이, ‘기본원칙’이라는 표현 때문에 반드시 그 뒤에 원리들이 숨어 있으리라고 유추해서는 안 된다. 그보다는 그 용어에 두 가지 서로 다른 의미가 담겨 있다고 해야 할 것이다; 첫째, 그것들이 연방과 모든 주에 동일하게 적용된다는 것이고, 둘째, 그것들이 다른 예산법에 의해 보완되거나 경우에 따라서 더욱 섬세하게 규정되어야 한다는 것이다. 즉, 이상의 각각의 예산과정에서 적용되는 예산관련 기본원칙들은 그 자체로 고정된 내용을 가지는 것은 아니다. 그것은 다양한 모습으로 재조합될 수 있으며, 그러한 재조합은 예산관련기본원칙에 관한 법률의 어떤 규정들을 ‘원칙’의 지위를 갖는 것으로 생각하느냐에 따라 달라진다. 그러한 원칙들은 헌법에 속하는 원칙들과 단순법률의 지위를 갖거나 법률보다 하위의 행정규정에 속하는 것들로 구분할 수 있다.

이러한 예산관련 기본원칙들이 헌법적인 지위를 가지지 않는다 해도, 그런 원칙들이 헌법적 효력을 가지는 원칙들과 부분적으로 매우 긴밀히 얽혀 있다는 점에서 그 둘 사이의 경계는 명확하지 않다고 할 것이다. 그런 의미에서 경계를 분명히 하여 범주를 구별하는 경우 그 명확성은 제한적일 것이다. 이 점은 예를 들어 필요성 존재의 원칙이 경제적 운영과 비용절감의 원칙과 대단히 밀접하게 연관되어 있다는 사실에서도 드러난다. 헌법적 효력을 가지는 개별산정의 원칙 또한 지출내용이 존재해야만 비로소 의미를 가지게 되며, 그 둘은 서로를 분리하지 못하는 경우가 많다. 그리고 헌법과 예산기본법 및 연방과 각 주의 예산규정들 안에

내포된 예산관련 기본원칙들이 특정한 개혁경향과 상반되는 것이라면, 그것들은 법적 효력의 종류와 정도에 따라 오히려 예산법의 발전을 가로막을 수도 있다.

법학적인 의미, 그 중에서도 특히 예산관련 기본원칙들의 법적 효력에 대한 문헌상의 입장표명들은 예산과 관련된 관행을 중심으로 하는 현실적인 관점에 중점을 두는 경우가 우세하다. 원칙론은 뒷전으로 밀려나는 양상인 것이다. 몇몇 예산관련 원칙들은 재정운명을 위한 원칙에 근거를 두고 있다는 이유로 범규범으로서의 성격을 가지는 것으로 여겨지기도 한다. 그러나 그런 원칙들은 적어도 예산안 작성의 틀 안에서 예산법적인 전체규정을 제시하는 요구사항들을 담고 있어야 할 것이다. 그 원칙들이 단순한 ‘국가운영의 지혜’가 아니라 현행법률 안에 구체적으로 반영되어 있다면, 그것들은 규범의 위계 안에서 차지하는 지위에 상응하는 구속력을 가지는 것으로 인정될 것이다. 그렇다고 해도 그것들은 적용이 가능한 규범일 뿐, 정통성을 가지는 절대적 요구가 되지 않는 못한다. 이른바 ‘의무규정’들과 마찬가지로, 합법적인 근거가 있다면, 즉, 예를 들어 예산집행의 융통성을 위해 필요하다고 판단되는 경우, 예산관련 기본원칙들은 경우에 따라 개별적으로 무시될 수도 있는 것이다. 왜냐하면, 그것들은 일상사 가운데 전형적이랄 수 있는 상황에 맞추어진 것이기 때문이다. 그리고 예외적인 상황에서 경우에 따라서는 오히려 엉뚱한 결과를 낳을 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 예산관련 기본원칙을 법규나 법적 원칙의 범주 안에 받아들이는 것은 정부의 재정·예산분야에 한 줄기 빛을 비추는 것과도 같은 일일 것이다. 왜냐 하면 원칙들은 그 실현되는 정도가 다양할 수 있고 그때 그때의 상황에 따라 원칙들은 여타 원칙들보다 우선하는 듯하다가 곧 뒤로 물러나기도 할 수 있는 것으로 작용할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 이와는 달리 법규들은 엄격한 준수를 상정하고 있다. 준수되지 않는 법규는 구체적인 예외조항을 가지게 되거나 효력상실로 인해 폐지되어야 한다.

독일은 기본법상으로 연방과 각 주의 예산운영이 자율적이고 독립적으로 이루어진다고 규정하고 있는 기본법 제109조 제1항에 이어 예산기본

법 제19조의 예산법에 관한 규정 서두에서 거시경제적 균형을 예산법을 위한 물리적 조건으로 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 전체 재정헌법체계에서 이 조문이 차지하는 위치는 중요하며, 이에 따라 거시경제적 균형을 고려할 의무가 예산권에 따르는 모든 형식적 기능에 해당하는 국가적 과제로 부여된다. 이 거시경제적 균형달성이라는 의무규정은 국가의 예산운영과 재정운영의 기본이 되는 것으로서, 독일의 예산·재정운영과 관련된 모든 의사결정 프로세스의 일관된 결정기준이자 방향설정의 원점으로 구상된 것이다. 재정·예산운영과정의 상세한 형태와 규범들과는 달리, 제109조 제2항의 물리적 규정은 그 조항이 헌법 안에서 차지하는 위치와는 대조적으로 특이하다고 할 만큼 간결하다. 제115조 제1항과 제104조 제4항에서 거론하는 바 거시경제적 균형의 교란에 따른 법적 결과들에 대한 규정들을 제외하면, 제109조 제2항의 간단한 조문을 더 구체적으로 설명하는 조항들이 헌법의 다른 부분에는 담겨 있지 않다. 말하자면 기본법은 재정·예산운영의 특정한 물리적 기준을 개괄하는 데 그치고 있는 것이다. 제104조 제2항에서 효율적 운영 의무를 헌법적으로 명시한 것이 그나마 내용상 추가적인 언급이라고 할 것이다. 그러나 효율적 운영 의무는 주로 예산을 집행하는 단계에 해당한다. 따라서 이 의무는 재정·예산운영에 대한 통제 기준으로서 내세우기에는 그 효력이 제한적이다. 또한 이 의무는 재정·예산과제의 운영을 효율적으로 해야 한다는 재정·예산 내부적인 원칙이어서, 이 범주를 벗어나는 목표를 설정해주지는 않는다. 기본법이 설정하는 여타 국가과제는 국가의 재정·예산운영에 대해 훨씬 강력한 - 무엇보다 부담을 지우는 - 효력을 발휘하는 것으로, 그 영향력이 특별히 재정·예산운영이라는 범위에 머무르지 않는다. 이런 점에서 제109조 제2항은 재정·예산운영을 위한 물리적 기준으로 강조된 것으로는 유일하다 할 것이다.⁷¹⁾ 재정·예산의 운영은 전통적

70) Heun, Werner, Staatshaushalt und Staatsleitung-Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes-, Nomos Verl., Baden-Baden 1989, S. 142.

71) Stern, Klaus, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, DÖV 1967, S. 657 ff.

으로 그 자체로 여타의 다른 국가과제에 대한 재정적 담보를 넘어서는 특정한 목표를 설정하지는 않았었다. 즉, 국가의 재정·예산운영은 원래 확정된 국가과제를 위해 필요한 재정을 확보하는 것만이 그 기능이어서, 일종의 수요충족에 지나지 않는 것이었다. 군주와 귀족들 사이, 그리고 19세기에는 군주와 국민의 대표기관 사이의 관계에서는, 귀족들과 부르주아지의 재정적 부담을 제한하고 이를 위해 무엇보다 대의기관들이 재원을 절약해서 사용하도록 하는 것이 예산운영에서 가장 중요한 과제였으며, 군주로서는 재정·예산운영을 통해 자신의 재정적 여유를 확보하려는 경향이 두드러졌었다. 재원집행에 대한 승인절차를 두는 것, 그리고 모든 예산에 반드시 특정한 지출항목이 정해지도록 한 것 등은 모두 무엇보다 재원사용에 대한 제한과 통제가 그 목적이었다. 지출에 대한 승인은 좁은 범위의 국가과제와 연계되어 있었다. 당시에조차 지출에 대한 승인은 단순한 회계상의 확정절차로 이해되지 않아서 경제의 방향을 이끌어 가는 기능을 충족하고는 있었던 것이다. 그러나 당시까지만 해도 아직까지는 국가의 재정·예산운영을 총체적인 거시경제와 정치체제와 연계한다는 의식, 그리고 재정·예산의 다양한 효과에 대한 의식은 거의 존재하지 않았다. 일반적인 입법은 국가의 재정·예산운영에 거의 영향을 미치지 못하는 방향으로 이루어졌는데, 이는 수익적 행정행위에 관한 법률(Leistungsgesetze)이 질서규범에 관한 법률(Ordnungsgesetze)에 비해 완전히 뒷전으로 밀려나 있었고, 후자는 후자대로 재정적 조정 기능을 통해서 경제를 직접적으로 통제해 가는 기능은 배제한 채 개인생활의 질서규범을 제시하는 데 머물렀기 때문이었다. 이와는 달리 국민총생산의 절반에 이르도록 공공분야가 차지하는 비율이 커지고 사회보장의 폭이 넓어짐에 따라, 적어도 60년대부터는 국가재정·예산의 경제적 차원이 부각될 수밖에 없게 되었다.

느리기는 했지만, 뒤이어 헌법도 이러한 변화를 뒤쫓아가기 시작했다. 사회의 경제적 기초를 확보하고 경제적 안정과 복지 및 사회정의를 담보할 책임은 기본법의 지배가 시작된 초기부터 이미 사회원칙에 속하는 것이었고, 동시에 법적 원칙에 그 기초를 두고 있었던 데에도 이유가 있을

것이다. 그렇다고 해도 초기의 기본법에는, 국가운영에 필요한 재정수요의 충족이라는 재정·예산운영의 이차적인 기능을 넘어서는, 독립적이고도 특화된 과제를 수행하도록 까지는 정해져 있지 않았다. 국가권력을 구성하는 요소인 재정·예산운영은 국가의 모든 행위에 따른 과제만을 관장하는 것이었고, 따라서 형식적인 의미에서의 법치국가원칙에 구속되는 측면이 더 강했고, 변화과정에 다양하게 접근해 나갈 수 있는 도구의 의미로까지 이해되지는 않았다.⁷²⁾

재정·예산운영이 특별한 과제를 담당하게 된 것은 1967년 예산개혁과 제109조 제2항의 규정에 의해서였다. 물론 이 규정의 법적, 물리적 내용은 논란의 소지를 담고 있다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 것은, 이 규정이 예산운영에 대한 국가적 목표를 정하고 있다는 사실이다. 긍정적인 의미로든 부정적인 의미로든 이 규정이 특별한 것은, 내용상 목표설정이 고정되어 있지 않아서 거시경제적 균형이라는 개념에 대한 이해의 정도에 따라 그 목표가 각기 다르게 제시될 수 있다는 점이다. 바로 이 점 때문에 이 규정의 구속력에 대해 첨예한 질문이 제기된다. 그리고 그러한 질문에 답하는 과정에서, 대체로 그 규정이 진정한 법적 의무(Rechtspflicht)를 정하고 있다는 쪽으로 의견이 모아진다. 그렇다고 해도 그 목표의 내용이 완전히 확정되어 있지 않은 한, 그 규정은 실질적으로 유효한 내용을 담고 있지 않은 것이다. 이 때문에, 그 구속력을 논하기 전에 먼저 제109조 제2항이 제시하는 규범을 통해서 주어진 과제를 분석해야 할 것이다.

먼저 거시경제적 균형이라는 개념은 경제이론⁷³⁾에서 나온 것이다. 이

72) Heun, a. a. O., S. 145 f.

73) 분석의 출발점은 경제이론에서 말하는 거시경제적 균형임에 틀림없으며, 분석의 토대는 구체적으로는 케인즈의 이론이 된다. 케인즈 이론이야말로 헌법의 입법자들로 하여금 제109조 제2항을 헌법에 넣게 한 주역일 것이다. 거시경제적 균형이라는 개념은 거시경제적 수요와 공급 사이의 관계에 관한 것으로, 이 관계는 국가 전체의 경제적 생산능력에 의해 결정된다. 그러한 균형이 교란되는 것은, 경제 전반의 수요에 기복이 생기고 이 기복이 생산능력 가동률의 기복으로 이어지는 것에 그 원인이 있다. 공급에 비한 수요의 부족은 생산능력의 가동률을 낮추고, 이는 근로시간의 단축과 실업의 원인이 된다. 반대로 수요의 과다는 물가상승으로 이어진다. 경우에 따라서는 이 두 가지 현상이 동시에 나타나기도 한다(스태그플레이션). 공급에 주안점을

렇게 그 출처가 밝혀져 있다고 해서 이 개념에 대한 헌법적 분석을 소홀히 해도 되는 것은 아니다. 헌법 안으로 들어옴으로써 이 개념은 헌법적 개념으로 격상되었기 때문이다. 경제성장촉진법 제1조는 ‘물가안정’, ‘높은 고용율의 유지’, ‘대외경제적 균형’, ‘지속적이고 적절한 정도의 성장’ 등으로 이 개념의 목적을 세분하고 구체화하고는 있지만, 경제성장촉진법 제1조상의 위 네 가지 구체적 요구내용만으로는 이 개념에 대한 완전한 설명이 제공되지 않는다. 따라서 이 개념을 둘러싼 경제적, 법적 전개는 여전히 종결되지 않고 열려 있는 상태다. 경제성장촉진법 제1조의 이른바 ‘마의 4요소’⁷⁴⁾로 개념을 구체화한 것은 60년대 후반의 지적 수준에 따른 나름대로의 현실적인 설명이기는 하겠지만, 더 이상 구속력이 있거나 권위 있는 해석이라고 할 수는 없는 것이다. 그 규정은 초보적인 기준만을 거칠게 제시함으로써 복합적인 그 개념을 몇 안 되는 단편적인 목표조각들로 단순화, 규격화하고 있을 뿐이다. 따라서 그 규정이 포괄하는 범위를 조사해서 분석하는 일은 여전히 필요한 작업이다. 그렇지 않으면 ‘마의 4요소’의 구성요소들 사이에서 일어날 수 있는 목표설정의 갈등을 지나치게 피상적으로 이해하는 데 머물고 말게 될 것이다.⁷⁵⁾

두는 케인즈 이론은 무엇보다 현금 유통량의 의미를 강조하는 입장 때문에 신통화량 이론의(NEO-Quantitätstheorie-통화량 이론은, 소비의 총량은 지역 내에 존재하는 통화의 총합에 의해 결정된다는 것이다.) 이론가들로부터 근본적인 비판의 대상이 되었다. 경기기복의 원인은 아주 복잡적이고, 그 이유는 수요와 공급이 서로 적응하는 과정에서 생기는 상승효과 때문인데, 이 상승효과는 생산능력의 가동률에 변화를 가져온다고 본다. 따라서 이러한 경직된 균형모델은 역동적인 성장요소들로 보완될 필요가 있다는 것이다. 수요를 구성하는 것에는 소비수요 뿐 아니라 투자수요가 있고, 투자는 추가적인 수입을 창출하여 또 다른 수요를 이끌어낼 뿐 아니라, 경제전반의 생산능력을 증대하고, 이렇게 증대된 생산능력은 그 증대분을 가동시키기 위해 수요의 증대를 요구하게 된다. 이런 과정을 통해 전체 경제의 수요와 국가 전체의 경제적 생산능력은 상호의존적인 요소가 된다. 시장은 이 두 요소가 언제나 동시적이고도 균등하게 반응하도록 작동하는 것은 아니라는 것이다.

74) 경제성장촉진법 제1조 제2항에서 궁극적인 모습은 아니더라도 자세히 언급된 바에 의하면, 물가안정, 완전고용, 대외경제의 균형, 적절한 정도의 경제성장 등이 추구해야 할 목표가 되는데, 이러한 경제정책목표의 설정을 시간적으로나 내용상으로 달성하기란 거의 불가능하기 때문에, ‘마의 4요소’라는 비유가 생겼다.

75) Heun, a. a. O., S. 146 f.

제 3 절 연방주의체제하의 건전재정운영을 위한 법원칙

1. 자율과 독립의 원칙

(1) 예산권의 분리

여타 법률과 마찬가지로 예산법 또한 공법상 공공주체의 예산운영을 위한 규범적 틀로서 소속주체(Zuordnungssubjekt)가 있어야 한다. 이 소속주체는 지출 및 그에 상응하는 수입의 기획, 운영, 회계, 통제에 관한 법적 권한을 가지게 된다. 이러한 일련의 권한을 통하여 국가의 예산 권력이 성립된다. 기본법의 이해에 따르면 독일연방공화국은 연방과 각 주라는 두 차원으로 이루어진 국가이며, 각각의 기관에 속하는 예산권은 헌법적 근거를 필요로 하게 된다.

(2) 예산운영의 분리

독일기본법상의 규정에 의하면, 예산의 운영에 있어 연방과 각 주는 기본적으로 각각 자율성을 가지며 서로 독립적인 위치에 있다.⁷⁶⁾ 이러한 예산분립의 원칙은 연방국가의 지방분권이념⁷⁷⁾에서 나온 것으로, 이러한 이념은 예산운영과정에서 각 단계별로 다양한 의미로 나타난다. 일반적으로 이 원칙은 연방과 주가 서로의 영향력으로부터 자유롭다는 사실을 의미한다. 그리고 연방 내에서 있을 수 있는 상호간의 간섭으로부터 자유롭다는 사실은 바로 연방과 각 주가 스스로의 책임 하에 예산을 운영 한다는 것과 연결되어 있다. 결론적으로는 연방과 각 주는 다른 주체의 예산에는 간섭할 수도 없으며, 안이하게 원조를 바라는 방법으로 해결책을 모색하려 하는 것은 원칙적으로 배제된다. 이러한 기본법상의 분리재정·예산운영원칙에는 이를 통해 각 예산권의 주체가 예산을 경제적으로 운영하려는 노력을 강화할 것이라는 기대가 바탕에 있다.

76) 독일기본법 제109조 제1항.

77) 독일기본법 제20조 제1항.

2. 연방주의체제 하에서의 재정정책적 요구

(1) 재정운영의 통일성

기본법 제109조 제1항은 연방과 각 주의 예산운영을 분리하고 있지만, 전체 국가재정운영의 통일성에 대해 언급하고 있지는 않다. 그러나 앞서 살펴본 거시경제적 관점에서 보면 여러 주체의 독립적인 예산운영은 동일한 하나의 재정실체를 수단으로 한다. 연방과 각 주를 지배하는 재정법적 기본규정들은 동일한 것으로, 예를 들면 통화체제 및 관세와 무역의 영역이 동일하고, 연방 전체를 대상으로 하는 재정균등화제도에서 이루어지는 조세수입의 제공과 분배가 통합적으로 이루어진다는 등의 사실들을 고려하면, 연방국가는 국가의 권력을 의도적으로 지방에 양도하여 수평적 및 수직적인 여러 차원으로 분리하고, 따라서 중앙정부와 지방정부들의 연계에 대해서는 최소한만을 기대할 수 있는 것이지만, 양자 사이의 연계가 최소한에 머문다는 사실이 의미하는 바는 한 편으로는 연방내의 중앙집권적 움직임을 막아준다는 의미도 있지만, 그로써 연방국가라는 성격의 존립을 보장하는 전제조건이 된다는 의미로 해석될 수도 있다.

이를 위해 기본법 제109조 제3항은 ‘연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통하여, 경기에 적절한 예산운용과 다수의 회계연도를 대상으로 하는 재정계획을 위하여 연방과 각 주에 공통적으로 적용되는 예산법상의 원칙들이 제시될 수 있다’고 규정하고 있다.

(2) 연방과 각 주의 재정정책적 의무

독일의 경우 이미 수십 년 전부터 국가 전체의 가치창출(이른바 국내총생산 GDP) 중 공공분야가 차지하는 비중이 절반 가량에 달했다. 재정에서 차지하는 국가의 비중이 50%에 이르면서, 당연히 국가경제에 미치는 공공분야의 영향력과 그에 따른 종속은 현저한 것이었다. 이런 이유로 예산과 관련된 시책에서 국가는 전체 경제를 적절히 배려해야 할 뿐 아니라 그 자체가 전체 경제에 조화롭게 연계되도록 해야만 한다. 이를 위해서는 국가를 구성하는 모든 주체들이 실행프로그램을 서로 조율

하거나 장기목표를 함께 세우는 등 협력하지 않으면 안 된다. 국가경제에 대한 이러한 통찰을 헌법적으로 요구하는 것이 바로 기본법 제109조 제2항 내지 제4항으로, 이로써 거시경제적 배려 의무와 법규정상의 통일성이 그 근거를 가지게 된다. 이 규정에 의해 예산운영에 관한 연방과 각 주의 분리원칙에 일정한 유보 또는 제약이 주어지게 되었다.

기본법 제109조 제2항 내지 제4항이 삽입된 것은 1967년 8월 6일 이루어진 기본법개정에 관한 제15차 법에 의해서였다. 당시에는 경제에 대한 통제가능성, 즉 국가가 경기정책을 통해서 경제를 용이하게 조종할 수 있다는 생각이 널리 받아들여지고 있었다. 이 같은 경향의 바탕에는 경제정책으로 수요중심적이고도 경기순환에 적극 대처한다는 케인즈식 모델이 있었다. 그러나 이러한 모델을 실제로 적용한 결과를 보면 사람들의 기대가 환상에 지나지 않았음이 드러났다. 이에 대한 원인은 여러 가지다. 분권적인 시장구조에 대한 중앙집권적 기획의 우월성에 대한 믿음이 개념에서부터 빠져 있었다는 사실, 케인즈의 전제들을 비웃듯 현실 경제에서 경기의 전개가 대칭적이지 않다는 사실, 그리고 경기에 대한 예측은 말할 것도 없이 그 진단조차도 여의치 않다는 것, 국내 뿐 아니라 국제적으로 협력이 잘 이루어지지 않는다는 사실, 그리고 무엇보다도 성장기에 국가가 지출을 억제하려할 때 생기는 저항, 마지막으로 경기정책으로는 해결할 수 없는 구조적인 결함 등이 그것들이었다. 이에 따라 기본법 제109조 제2항 이하의 규정들을 살펴보면, 제2항에서는 ‘연방과 각 주는 예산을 운용함에 있어 국가경제의 전반적인 균형을 유지하는 데 요구되는 사항들을 고려해야 한다’고 되어 있고, 제4항의 내용을 보면, 국가경제의 전반적인 균형에 대한 위협을 제거하기 위해, 연방참의원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 다음과 같은 사항에 대한 규정을 마련하여 공포할 수 있다.

1. 지역법인과 목적조합들이 하는 채무행위의 상한선, 조건, 시기.
2. 독일연방은행에 무이자로 예치한 자금(경기조절유보금)에 대한 연방과 각 주의 운용의무

제 3 장 재정건전화를 위한 법·정책적 대안모색

제 1 절 합리적 재정전망을 통한 재정건전화의 모색: 중기재정계획

경기조정의 수단으로서 기본법 제109조 제3항에 근거를 두는 것으로는 재정오개년계획(경제성장촉진법 제9조 내지 제11조, 제14조, 예산원칙법 제50조 내지 제52조)이 있는데, 이는 무엇보다 집행기관의 기획지평을 넓히는 역할을 유도하기 위한 장치로서의 의미가 크다. 재정계획은 연도별 기획의 대상으로서 집행부의 과제로 구체화되는 정치적 목표들에 대해 재정적 실현가능성을 검토하게 하기 위한 것이다. 국가경제에 대한 믿을 만한 예측이 가능하리라는 기대가 실제로는 충족되지 않는 경우가 빈번하게 발생하기 때문이다. 이러한 중기재정계획은 재정의 운용형태로서는 상대적으로 새로운 유형이다.⁷⁸⁾ 이것은 예산변동의 위기와 국가행위의 도구로 등장한 ‘계획’이라는 개념이 서로 맞물려, 장기적인 방향을 설정하고 이에 기초하여 단기적인 예산계획을 시도하려는 정책 상황에서 생겨났다. 이러한 이유로 중장기 재정계획은 예산계획과 밀접하게 연관되어 있다.⁷⁹⁾

78) 우리나라의 경우, 현재 국회에 계류 중인 국가재정법(안)에서 국가재정운용계획의 수립 등에 관해 규정하고 있다. 동 법안에 따르면, 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 다음 회계연도로부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다. 이러한 국가재정운용계획에는 중장기 재정전망, 중장기 재정운용의 목표 및 전략, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등이 포함되어야 하며, 국가재정운용계획의 수립을 위해 정부는 단년도 자원배분을 3내지 5개년 자원배분과정으로 전환하고, 예산총액배분자유편성제도를 통해 재원을 배분하게 된다. 각 부처는 연도별 지출한도를 산정하기 위해 3개년도 이상의 중기사업계획서를 재정당국에 제출하도록 하고, 또한 성과중심의 자원배분을 위한 성과계획서, 성과보고서 등의 제출의무 등을 진다. 그러나 이미 1999년 1월 12일 국민의 정부 출범 이후 재정경제부, 기획예산위원회, 예산청 공동 명의로 중기재정계획(1999-2002)을 발표한 바 있으나, 2000년 예산안 발표시 그 유효성을 상실하였고, 그 후 한 번도 중기재정계획을 공표하지 않았던 점으로 미루어 보아 중장기 시각에서 마련된 중기재정운용계획의 실효성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요하고, 단순히 차년도 예산안을 홍보하거나 설명자료로만 사용되는 것은 바람직하지 못하며, 예산안 자체가 국가재정운용계획을 기반으로 이루어져야 한다는 비판이 제기되었다. 『NABO 2004~2008년 국가재정운용계획 분석』, 국회예산정책처 2004. 11, 21-22면 참조.

79) 옥동석, 재정개혁의 목표와 과제, 한국조세연구원, 2003, 131면 이하 참조.

1. 법적 기초

예산의 다년계획은 기본법 제109조 제3항의 헌법적 기초와 중기 재정계획을 제도화한 경제성장촉진법의 입법으로 가능하게 되었다. 이러한 장치는 예산법 개혁을 거치면서 더욱 구체화되었다.

이러한 법적 기초에 따르면, 재정계획 초안은 경제성장촉진법 제9조 제2항 제1호에 따라 연방재무부장관이 작성하는데, 이때 장관은 각 부처의 투자계획과 기타 수요예측, 그리고 각 주가 제공하는 정보를 이용할 수 있다. 그 뒤 재정계획은 연방정부에 의해 확정되는데, 늦어도 다음 해를 위한 예산안과 함께 연방의회와 참사원에 제출되어야 한다. 중기재정계획은 5년을 단위로 하게 되는데, 이 때 계획이 수립되는 해가 제1차 연도가 된다. 재정계획의 제2차 연도는 재정계획과 함께 제출된 예산안의 해당 연도와 일치하므로, 실제로 예측에 의존하는 재정계획은 그 뒤의 3개년에 대한 것이라고 할 수 있다. 또한 재정계획은 매년 새로운 변화에 적응하여 실행되어야 하기 때문에(경제성장촉진법 제9조 제3항), 그 계획은 해마다 새로이 작성하여 확정하고, 재정보고를 통해서 의회와 국민에게 전달될 수 있도록 한다. 연방정부는 다년간 투자계획을 재정계획의 일부로서 입법주체들에게 제출해야 한다(예산원칙법 제55조 제5항). 여기에 더하여 경제성장촉진법 제9조 제1항은 대안회계를 작성할 수 있도록 하고 있다.⁸⁰⁾

2. 재정계획의 내용과 기능

재정계획은 국가의 예산운영에 결정적인 영향을 미치는 거시경제적 변화에 기반을 두어야 한다. 따라서 재정계획에는, 그러한 변화에 상응하는 경제성장촉진법상의 ‘마의 4요소’의 거시경제적 수치들을 5개년에 걸친 목표설정과 반영하여 첨부해야 한다. 재정계획 자체는 5년에 걸친 연방의 모든 지출과 수입의 변화에 대한 예상치를 제시하게 된다. 예산안과 달리 재정계획은 지출종목과 분야에 따라 기능적으로 분류된다는 특징이

80) Heun, a. a. O., S. 232 f.

있는데, 이 기능적인 분류는 예산원칙법 제11조와 연방예산기본법 제14조의 기능 계획에 완전히 포함되지는 않는다. 재정계획은 이러한 기능적인 분류를 통해서 연방정부가 설정하는 정책의 우선 순위와 중점을 제시한다. 따라서 재정계획은 전체적으로 보아 분석과 예측과 계획을 조합한 것이라고 할 수 있다. 그러나 목표설정에 있어서는 계획적인 측면보다 분석과 예측이라는 면모가 더욱 큰 비중을 차지한다. 이는 사회적 시장경제체제 안에서는 거시경제적 변화가 국가에 의해 통제되는 정도가 미미한 반면, 국가의 예산 변동은 전체 경제에 종속되면서도 동시에 기본적으로 통제할 수 있기 때문이다. 경제에 대한 예산 변동의 직접적인 종속은 재정계획에 전적으로 반영되어, 정책 계획 하나 하나의 근본적인 내용을 무너뜨리지 않으면서도 특정한 목표들을 정하고 그러한 목표들을 실현하는 데 필요한 재원을 동원한다. 하지만 상당한 정도의 융통성을 요구하기도 하는 것이어서, 끊임없이 새로운 상황에 적응할 것을 요구하는 동시에 처음부터 법적으로 엄격한 구속력을 배제한다.

다년간 재정계획을 법적으로 규정하여 도입한 것은 여러 가지로 기대와 염려를 초래했고, 이러한 기대와 염려는 재정계획이 의도하는 기능에 반영되어 있다. 넓은 의미에서 재정계획은 ‘정부 프로그램의 계량화’라고 일컬어졌다. 이러한 정책의 계획에 대한 요구는, 재정계획이 기능적으로 무엇보다 자원계획에 머물 뿐 결코 광범위하게 통합된 과제계획으로 확대되지 않았다는 사실에 처음부터 영향을 받았다. 그럼에도 불구하고, 재정계획은 예전이나 지금이나 재정조달을 필요로 하는 과제와 완전히 분리될 수는 없다. 지출계획은 필연적으로 예산운영상의 전망에 따라오는 과제계획이 될 수밖에 없기 때문이다.⁸¹⁾

재정계획의 재정 정책적인 기능은 무엇보다 예산균형의 중기적 확보에 그 초점이 있다. 이러한 목표는 예산계획의 다른 요소에도 물론 해당되는 것이다. 재정계획은 경제의 변화에 대한 예측을 배경으로 현재의 프로그램 및 계획, 그리고 추구할 정책목표들을 제시한다. 현재 실행 중인 조치들의 재정적 결과, 정부의 행동계획, 거시경제적 변화 등을 통합하여 보여줌으로써, 계획기간 내에 예산균형을 확보하기 위한 예산정책의 필

81) Heun, a. a. O., S. 233 ff.

요성과 가능성을 행정부, 의회, 공공에 제시한다. 이러한 정보와 투명성이라는 기능 이외에도, 재정계획은 장래의 수입과 지출을 한시적으로나마 서로 맞아들어 가도록 조정하고, 정부 내의 여러 부처 사이의 지출구조를 비공식적이고도 한시적으로 조정하는 기능이 있다. 이는 재정계획이 재정집행의 우선 순위와 중점을 미리 설정할 수 있고, 또 설정해야 하기 때문에 가능해지는 것이다.

3. 재정계획의 실제

재정계획은 예산안의 기초가 되고, 따라서 늦어도 예산안 초안과 함께 제출되어야 한다. 이러한 절차상의 전제조건은 예산안과 재정계획의 작성이 병행되는 부분이 많음을 보여준다. 게다가 이 두 계획은 서로 밀접하게 연결되어 있고 그 내용이 겹치는 부분도 있어서, 양자간의 외형적인 병행은 긴밀하게 이루어질 수밖에 없다. 즉, 단기 예산안과 중기 예산안을 동시에 작성하면 이중으로 이루어질 작업을 피할 수 있기 때문이다. 다른 이유도 있겠지만 이렇게 두 계획이 함께 작성된다는 점 때문에, 재정계획의 결정과정은 예산안의 결정과 같은 형태로 이루어진다. 즉, 대체로 ‘아래에서 위로’, 즉 기초심의단위로부터의 수요신청에서 시작하여 각 부·처들을 거쳐 재무부로 상정되면서 여러 차례에 걸친 다양한 과정을 통해 조정되어 마지막으로 내각의 결정에 맡겨지는 것이다.

지출과 수입을 조정하기 위해서는 여러 기관에 의한 다양한 예측과 추정이 재정계획에 통합되어야 한다. 중기 전망은 여러 부처가 참여하는 ‘거시경제적 예측 분임조’가, 세수의 변화는 ‘조세 분임조’가 담당하여 재무부와 긴밀히 협력하는 가운데 만들어진다. 세수에 대한 예측은 현행 세법을 기반으로 하고, 거시경제적 변화에 대한 예측에 기초를 둔다. 지출변화에 대한 전망은 단지 단기 및 중기 예측만을 기초로 하는데, 이는 지출항목 중 상당수가 거시경제적 변화에 종속되어 있기 때문이다.

이에 따라 재정계획을 구성하는 과정은 이중의 압력을 받게 된다. 한편으로 재정계획은 그 작성절차가 예산안과 동시에 이루어진다는 점에서 단기적인 내용을 담는 예산안과 완전히 결별할 수 없으며, 다른 한편으

로는 재정계획의 구성의지가 불확실한 예측으로 인하여 손상될 수도 있기 때문이다. 왜냐하면, 거시경제적 변화에 대한 중기적 목표설정만이 아니라 세수예측까지도 만약 실제 결과와 완전히 동떨어진 것임이 밝혀지게 되는 경우에는, 그러한 결과는 다시금 재정계획의 구속력 있는 영향력을 손상할 수도 있기 때문이다. 그렇게 되면 본래부터 추구했던 목표설정의 프로그램적인 성격은 완전히 사라지게 될 수도 있다. 계획을 확정할 단계에는 대부분의 경우에는 낙관론으로 치우칠 가능성이 많은데, 만약 계획의 내용을 향후 실무에서 정책적으로 적극 개입하여 나온 결과와 동일시하고 또 그에 맞게 대조하지 않는다면, 계획상의 예측수치들의 처리와 재정집행범위의 결정 그 어느 쪽에 대해서도 정부는 정책적 목표와의 부합 여부를 따지지 않고, 다만 재정에 대한 예측만으로 만족하고 지나 갈려고 할 가능성도 많기 때문이다. 계획의 작성과정, 그리고 예측을 도출하는 과정만을 보아도, 재정계획이 실제로는 예산안의 속편 정도로 기술된다는 것을 알 수 있다. 이는, 본래의 의도와는 달리 예산안이 지출의 우선 순위를 정하는 재정계획에 그 바탕을 두고 있지 않다는 것이다.

재정계획이 예산안에 미치는 영향은 이러한 실제적 관행을 반영하고 있다. 재정계획의 도입초기만 하더라도 재정계획은 대체로 예산안 내용의 상당부분을 지배하는 사전지도로, 따라서 의회의 권한을 잠식하는 것으로 받아들여졌었다. 이러한 의견에는 재정계획의 기능에 대한 염려와 기대가 함께 담겨 있었다고 할 것이다. 그러나 오늘날에는 재정계획의 기능에 대해 의구심을 표현하는 경우가 더 많아졌다. 물론 이미 도입 당시부터 재정계획이 정책적 구속력은 있으나 법적 구속력은 없는 것으로 한다는 합의가 지배적이었다. 그런데 바로 이 정책적 구속력이 너무 과대평가되었던 것이다. 재정계획이 예산안의 속편 노릇을 하는 데 그친다면, 그 영향력은 상당한 정도로 잠식된다. 이렇게 되면 예산안은 한층 안정되었지만, 재정계획은 방향을 설정하는 기능을 상실하게 될 것이기 때문이다.⁸²⁾

재정계획이 포함하고 있는 예측을 예산의 실제 변화와 비교해보면, 재정계획이 얼마나 효과가 없는 것인지 여실히 드러난다. 예를 들면 독일

82) Heun, a. a. O., S. 239 ff.

의 경우에도 재정계획은 부대예산들(Nebenhaushalte)의 투자비율이 떨어지고 당초의 계획된 예상에서 어긋나는 것을 막지 못했고, 경기변동에도 실제로는 별다른 영향을 미치지 못했다. 재정계획의 대상기간은 너무 길어서 경기 변동을 충분히 파악하기도 힘들고, 더구나 파악된 것을 예산운영에 관한 재정적 결정에 반영하기도 쉽지 않기 때문이다. 예측기간이 길면 길수록, 예측과 실제 결과의 괴리가 커질 수밖에 없기 때문이다. 심지어는 계산 가능한 후속적 재정부담(Folgekosten)의 통제까지도 재정계획에서 터무니없이 벗어나게 되어, 본래 예정되었던 비용이 82%까지 수정하는 일까지 있었다. 게다가 정책적인 구속력과 효력을 방해하는 연방의 조정절차도 방해요인이 되었다.

이러한 실제 운용상의 결함이 생기는 원인은 여러 차원에서 나온다. 먼저 포괄적인 목표설정이 없이는 재정계획은 예산운영에 대한 아주 좁은 전망에 지나지 않게 될 것이다. 따라서 그 경우 재정계획은 주어진 국가 목표에 종속되는 이차적이고 부가적인 계획에 머문다. 그러나 포괄적인 목표계획이라는 것도 계획가능성에 대한 일반적인 한계가 있고, 그러한 한계는 그 자체로 이미 소극적인 재정계획에 영향을 미치며, 전체적으로는 계획의 핵심분야에만 집중하도록 하기 때문이다. 더구나 각 부서의 이기주의와 서로간의 경쟁은 좀더 포괄적인 계획이 만들어지는 것을 여러 가지로 방해하기도 한다. 또한 다년간에 걸친 순수한 재정계획, 즉 포괄적인 과제계획에는 여러 가지의 변수가 따르기 마련이어서, 변수에 따라 지속적으로 계획을 변경해야만 하는 일이 발생하기도 한다. 그런 변수는 독일의 경우 70년대에도 수없이 많이 발생했고, 80년대 초반까지만 해도 사정은 마찬가지였다. 그에 따라 중기계획들은 실제와 근본적으로 많은 부분에서 차이를 발생시킨 것이었다. 단기적인, 심지어 일년 계획까지도 집행과 적응의 융통성을 발휘할 수 있는 여유를 가지도록 세워야 하는데, 전체 경제와 예산운영에 일어날 수 있는 변동의 가능성은 더 클 수밖에 없으며, 따라서 중기재정계획은 예산안에 비해서 훨씬 큰 유연성을 가질 필요가 있다. 이러한 사실은 전체 경제와 수입구조(투입 요소) 뿐 아니라 과제 및 지출의 범위와 비중에도 똑같이 해당된다.

다른 한편, 재정계획의 핵심적인 기능은 무엇보다 정보제공이며, 다른 모든 기능은 이 정보제공에 따른 결과에 지나지 않는다. 정보는 거시경제적 변화에 대한 예측에 있어서 장래의 후속재정부담뿐 아니라 예산상의 변화에 대한 예상까지도 포함한다. 예산법의 입법자들을 포함해서 모든 입법자들은 재정계획이 제공하는 정보의 도움을 얻어, 현재의 안전에 대한 결정을 내릴 때 더욱 장기적인 방향설정을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 재정계획은 비교적 좁은 범위에서나마 연방정부의 정책이 가지는 장래의 과제와 가이드라인에 대한 정보를 제공한다. 이는 정부 및 의회의 집권당이 예산의 변동에 대해 미칠 수 있는 영향을 판단한다는, 그리고 정부정책에 대한 사전 정보와 사후 통제를 야당과 국민에게 알린다는 두 가지 역할을 한다. 이렇게 ‘프로그램’에 해당하는 부분은 순수한 예측과 관련된 요소들에 비해서는 그 비중이 미미하여, 장래에 내려질 결정을 위한 전제가 아니라 정책적인 의사표명이라는 성격이 강하다고 할 수 있다. 그러나 재정계획은 정보를 제공하는 것이지 나아가야 할 방향으로 지휘를 하거나 재정목표를 미리 결정하는 것은 아니다. 이러한 사실은 정권이 교체될 시기에 가장 잘 드러난다. 정권이 교체되면 프로그램과 관련된 부분은 자동적으로 무효화되지만, 이미 확정된 예산안은 그대로 구속력을 발휘하게 되는데, 이 경우 재정계획은 더 많은 정보를 제공하여 현재의 결정이 더 나은 방향으로 이루어질 수 있도록 도울 뿐, 장래의 결정을 프로그래밍 하는 작용은 하지 못한다. 따라서 의도적으로 정보제공기능을 강화하는 노력은 재정계획의 개선에 도움을 줄 것이고, 그렇게 되면 재정계획에 지워지는 불필요한 부담이 줄어들 것이다. 후속재정부담의 예측 및 장래예산에 대한 기술을 프로그램적인 의도와 분명하게 분리하는 것도 대안예측과 마찬가지로 도움이 될 것이며, 이러한 모든 중기 재정계획의 의미와 목표는 재정의 건전화에 일조를 한다.

제 2 절 재정과 예산운영의 유연성확보방안

행정행위에 대해 민주적 정당성을 부여하는 헌법적 기초 위에서는 예산법을 통한 실질적, 내용적 유도와 조정을 행정부에 맡김으로써 재정의

운영이나 예산의 운영과정에서 합리성을 도모하는 방법을 통해 재정의 건전성을 확보하는 방안을 마련할 수도 있을 것이다. 물론 그런 경우에는 헌법에 적합하게 이루어져야 한다는 대전제가 요청된다. 그리고 여기서 결정적인 관점은 합리성, 즉 검증가능성과 투명성의 확보가 될 것이다. 법과 이에 근거를 둔 (시행)법이 재정분야의 법적 시스템 구성을 위한 기초구조로서는 전혀 또는 충분히 형성되지 않았기 때문에, 그리고 지금까지는 행정법의 일반 이론이 예산운영에 충분히 반영되지 않았기 때문에, 법치국가원칙의 또 다른 항목, 즉 합리성의 의무가 필요해지는 것이다. 이 합리성의 의무는 ‘모든 법적 규정을 정치적 전체질서가 제시하는 행동 지침기준보다 넓은 범위 안에 포함시키는 것’이라고 할 수 있다. 합리적인 예산운영과 통제에 재정과 관련된 사항에 있어 사회국가적 (행정)행위에 합치하는 내용을 갖추기 위해서도 필요하다.

그러나 헌법의 효율성이라는 관점에서 보면, 행정부의 재정적 유도기능을 지나치게 강조하기보다는 경험적으로 입증할 수 있는 정도만으로 그 유도기능을 한정하는 것이 적절할 것이다. 그래야만 재정과 예산이 운영되는 각 집행단계의 분권화의 의미와 자기책임의 의미가 기본법이 정하는 권한규정의 범위와 또 의회가 제시하는 목표를 거스르지 않게 된다.⁸³⁾

1. 전 용

이른바 전용은 재정과 예산운영의 유연화를 위한 가장 의미 있는 도구이다. 이것은 특정한 회계연도가 진행되는 동안 예산이 유연성을 발휘하도록 하며, 따라서 시기적으로는 한 회계연도에만 한정되는 장치이다. 전용은 연방예산기본법 제20조에 따라 한 항목에서 예정을 초과하는 지출

83) 이러한 합리성확보방안의 한 예로, 연방예산기본법 제22조의 규정에 따라 책정된 지출부담 행위와 채무부담 행위 가운데 사용할 수 없게 되어 있는, 즉 그 집행이 봉쇄된 항목은 연방예산기본법 제36조에 의거하여 재무부 내지는 외무부의 승인을 얻어 다시 집행하도록 허용될 수 있다. 또한 재무부는 특정한 예산 항목을 연방예산기본법 제41조에 의거한 추가 봉쇄조치와 포괄적인 지출축소의 예외로 지정할 수 있다. 이와 비슷한 규제 경감 효과를 나타내는 것으로는 운영재원을 지원하는 것(연방예산기본법 제43조 제1항)과 요청이 있는 경우 유보금을 제공하는 것 등이 있다, Gröpl, a. a. O., S. 207 ff.

이 요구되면 이를 다른 지출항목(들)에서 지출절감을 통해 남긴 금액으로 충당할 수 있도록 하는 것이다. 다시 말하면, 예산안에서 용처가 정해져 있는 지출부담행위 및 채무부담행위 전액 또는 일부를 전용이라는 명목으로 다른 목적으로 사용할 수 있다는 것이다. 이것은 예산안 자체만을 보아서도 그 방향과 범위가 어떻게 될지 짐작할 수 없는 재원전용을 의미한다. 이 전용은 연방예산기본법 제45조 제1항 제1호에서 규정하는 지출목적제한을 극복하는 장치라고 할 수 있다. 그리고 특정한 예산항목의 지출부담행위를 다른 예산재원으로부터 충당하면, 항목별 액수제한이라는 원칙 또한 간접적으로 무효화된다. 이러한 전용을 위한 명확한 법적 정당성은 연방예산기본법 제46조에 마련되어 있고, 이러한 장치에 대한 기본적인 사고는 실질적인 필요에 기인한다. 즉, 예산을 집행하는 동안 흔히 나타나는 문제는 어떤 목적을 위한 예산 재원은 지나치게 많이 책정되어 있는데 비해서 다른 항목은 연방예산기본법 제34조 제2항 제2호를 충분히 고려했음에도 불구하고 부족하게 책정될 수 있다는 것이다. 이 두 예산 항목의 재원을 서로 전용할 수 있다면, 재원을 집행하는 부서에서는 과다 책정된 항목의 일부를 과소 책정된 항목을 위하여 사용할 수 있을 것이다.⁸⁴⁾

이러한 전용은 다양한 방향으로 이루어진다. 쌍방향 전용은 지출항목들 사이에서 모자라는 지출액 보완을 위하여 서로간의 전용이 가능할 때를 말한다. 단방향 전용은 어느 한 항목에 책정된 예산이 다른 항목을 보완하는데 사용될 수 있고 그 반대의 경우는 가능하지 않을 때를 말한다. 지출액의 일부를 일방적으로 내놓아야 하는 항목은 보완항목 또는 포괄적인 추가지출이라고 한다. 단방향 전용의 경우 예산운영의 실제에서는 보완의 대상이 되는 항목을 공백항목으로 설정하는 경우가 대부분이다. 다수의 전용 가능한 항목들을 묶어서 전용집단을 만들고, 이 집단의 재원을 많은 부서들이 공동으로 활용하게 된다.

어떤 지출부담 행위나 채무부담행위가 단방향이든 쌍방향이든 전용이 가능한지에 대해서는 연방예산기본법 제20조에 규정되어 있다. 그에 따르면 전용에는 원천적(geboren) 전용과 선택적(gekoren) 전용이 있다. 원

84) Gröpl, a. a. O., S. 201.

천적 전용항목은 연방예산기본법 제20조 제1항이나 기타 예산법에 의해서 법적으로 전용이 가능하도록 규정되어 있는 예산재원이다. 이와는 달리 선택적 전용항목은 각각의 항목에 전용가능 여부를 명기함으로써 만들어지고, 이에 대한 전제조건들은 연방예산기본법 제20조 제2항과 제3항에 규정되어 있다.

지출액을 전용하려면 전용수혜항목의 총액이 완전히 소진되고, 지출액이 감소되는 항목은 연방예산기본법 제34조 제2항 제2호의 전제조건에 따라 지출절감이 가능해야 하며, 지출과 전용에 대한 제한조치가 설정되어 있지 않아야 한다. 법률에 의해서 또는 예산항목에 대한 전용명기에 의해서 전용이 가능하게 되면 예산외 지출(연방예산기본법 제37조)이 신청되거나 승인될 수 없으므로 국가재정운용의 유연성확보와 함께 재정의 건전한 운영에도 간접적으로 기여하는 효과를 낳는다.⁸⁵⁾

2. 이 월

전용과 자주 혼동되는 개념이 바로 예산재원의 ‘이월’인데, 이 이월은 그 범주가 전용과는 다르다. 물론 이월도 전용과 마찬가지로 예산집행의 유연화를 위한 도구이다. 그러나 이월은 전용과는 달리 한 해당회계연도 내에서 여러 가지 목적을 위해 이루어지는 재원의 이동이 아니다. 연방예산기본법 제19조에 의하면, 이월은 회계연도가 종료되는 시점에서 소진되지 않은 지출재원을 연방예산기본법 제45조 규정에 따라 해당회계연도를 넘어서는 시점에 동일한 목적을 위하여 사용할 수 있게 하는 것이다. 이렇게 이월된 지출잔액은 새로운 예산안에 포함되며, 이를 위해서는 새로운 예산항목을 책정할 필요가 없다. 달리 말하면 이 이월은 목적의 동일성을 유지하는 가운데 예산 절감액을 여러 해에 걸쳐 계속해서 사용하는 것을 뜻한다. 따라서 이월은 연방예산기본법 제45조 제1항 제1호에 따른 시기적인 제한이라는 기본원칙을 침해하지만, 항목제한원칙에는 저촉되지 않는다. 다년간에 걸친 이월이 종료되는 시점은 연방예산기본법 제45조 제2항에 따른다. 즉, 일반적으로 이월의 효력은 그것이 승인된 시

85) Gröpl, a. a. O., S. 201 ff.

점으로부터 차차기 회계연도가 종료되는 시점에 끝나고, 건설사업의 경우에는 핵심적인 지출이 충족되는 시점에 끝난다.

연방예산기본법 제37조 제6항은 단일회계연도의 원칙을 깨는 ‘역방향의 이월’도 허용한다. 이에 따르면, 투자처럼 이월이 가능한 지출재원 가운데 다음 회계연도에 사용되도록 책정되어 있는 재원에 대해서는 재무부의 승인을 받아 현재 진행 중인 회계연도에 미리 사용할 수 있다. 이와 같은 이른바 역방향의 이월은 연방예산기본법 제37조 제3항에 대한 예외로서, 다음 회계연도에 정산되도록 책정한다.

예산운용의 실제에서 이 이월은 대단히 큰 의미를 지닌다. 예산안을 작성할 당시에는 지출부담 행위들이 회계연도가 종료되는 시점까지 완전히 소진될 수 있는지를 판단하기가 어려운 경우가 많다. 이러한 상황은 실질적인 지출집행 시한이 어떤 원인에 의해서든 지연되는 경우에 생긴다. 이에 해당하는 전형적인 예는 건설사업들과 연방예산기본법 제13조 제3항 제2번 제2호가 의미하는 투자 등이다. 이러한 경우 아무런 대안 없이 지출재원이 소진되면 사업은 중단되고, 이후의 회계연도에 새로이 예산이 책정될 수 있지만, 이 새로운 예산배정은 대체로 차차기 예산안에야 비로소 반영된다. 지출기한이 지연되는 경우를 위하여 예산을 이월하는 것은 예산운용의 경제성과 지출감소라는 원칙에 합치하는 경우가 많다.

이월은 책정되어 있는 모든 예산항목이 아니라 연방예산기본법 제19조 제1항에 해당하는 항목들에서만 가능하다. 원천적 이월, 즉 예산입법자의 개입을 필요로 하지 않고 법적으로 허용되는 이월가능 항목은 연방예산기본법 제19조 제1항 제1호에 따르면 투자를 위한 지출부담행위와 연방예산기본법 제8조 제2항에 따라 사용목적에 연계된 수입으로 충당되는 지출행위들이다. 선택적 이월이 가능한 항목은 예산안에 이월이 가능함을 명기하고 연방예산기본법 제17조 제2항에 따라 그 사실을 별도로 설명한 지출부담행위들이다.

채무부담 행위들은 이월이 가능한 항목에 포함시킬 수 없다. 그러나 채무부담 행위들은 연방예산기본법 제45조 제1항 제2호에 따라 임시예산집행기간(기본법 제111조에 의한 긴급예산집행)동안 다음 예산법이 발효될 때까지 그 효력을 유지한다. 어느 경우에도 이월될 수 없는 항목은 예

산을 초과하는 지출과 예산안에 책정되어 있지 않은 지출(연방예산기본법 제37조), 인력과 관계된 항목들(연방예산기본법 제17조 제5항 내지 제6항 제49조 이하)이다.

이월이라는 장치는 재원을 집행하는 부서들로 하여금 이월된 지출재원을 다음 해에 마음대로 사용하도록 허용하지는 않는다. 이월된 재원의 사용을 위해서는 잔액운영을 위한 예산법적 절차가 필요하다. 먼저 해당분야의 예산 담당자는 연방예산기본법 제45조 제2항에 따라 이른바 지출잔액을 확정한다. 이렇게 확정된 지출잔액은 그에 대한 사용 요청이 있는 경우에만 이월이 가능하다. 지출 잔액을 확정하기 위해서는 사용 계획을 작성해야 하고, 이 사용계획에 따라 연방예산기본법 제45조 제3항의 내용대로 재무부의 승인을 받아야 한다. 이에 대한 결정은 과소 평가할 수 없는 조정장치로, 이는 예산집행의 종료시점에 전체예산의 균형을 도모하기 위하여 투입된다.

그러나 지출잔액의 이월에 대한 세부사항들은 연방과 주에 따라 다르다. 이러한 차이는 결산방법의 차이에서 비롯된다고 본다. 연방과 몇몇 주는 수입과 지출의 출납을 중심으로 예산(Ist-Abschluss)을 운영한다. 그러한 경우 결산은 수입과 지출의 결과만은 보여준다. 다시 말해서 실제로 출납이 이루어진 수입과 지출(수입현황과 지출현황)만을 표시하는 것이다. 이월이 가능하나 집행되지 않은 지출 부담행위를 위해 마련된 재원은 전체 예산 균형을 위해 사용될 뿐, 다음해의 지출잔액집행의 대상이 되지 않는다는 말이다. 말하자면 그러한 재원은 소멸되고 마는 것이다. 따라서 지출잔액은 연방예산기본법 제19조 제2항 제2호 둘째 문장 및 제45조 제3항 둘째 문장 예1에 따라, 종료된 회계연도 내에 다른 항목에서 실제로 지출절감이 이루어진 경우에만 사용될 수 있다. 이러한 물리적인 규정은 연방재무부의 승인이라는 조건과도 연계되어 있다.

다른 한 편 이른바 목표결산(Soll-Abschluss, 주예산기본법 제83조에 따른 예산결산)을 토대로 이루어질 수도 있는데, 이러한 결산방식은 지출잔액을 함께 표시함으로써 예산균형원칙을 따른다(지출잔액의 완전충당). 따라서 이월이 가능하지만 집행되지 않은 지출재원은 전용을 위한 재원으로서의 역할을 가지게 된다. 이러한 지출재원은 이미 충당되었기 때문

에 새로운 재원을 책정할 필요 없이 이월될 수도 있다. 이 경우에도 지출잔액의 이월과 사용잔액은 주예산기본법 제45조 제3항⁸⁶⁾에 따라 재무부의 승인을 필요로 한다. 재무부의 승인은 충당할 재원이 마련되어 있는지의 여부보다는 효율적인 예산운영 여부에 따라 결정된다. 지출잔액, 즉 그것을 충당하기 위해 마련된 수입재원이 현재 운영중인 전체예산의 균형을 유지하는데 필요한 경우에는 그 지출잔액은 이월되지 않고 재무부 소관으로 유보된다.⁸⁷⁾

3. 국고채무부담행위의 보완

회계연도독립의 원칙에 따르면, 예산안에는 회계연도 내에 현금지불이 이루어지도록 하는 사항들만 들어 있어야 한다. 그러나 실제로 행해지는 예산의 운용과정을 보면 그것은 비현실적인 부분이 많다. 구체적인 예를 들자면, 장기적인 건설투자 건에서는 법적인 국고채무부담행위의 승인과 지불만기가 회계연도의 종료시점을 넘어 시기적으로 격차가 벌어지는 일이 허다하다. 그리고 이러한 절차상의 특수성을 예외로 감안하지 않는다면 행정기관은 의회의 승인권한과 예산권을 침해하지 않고는 어떤 경우에도 다년간에 걸친 채무를 수용할 수 없게 된다.

독일의 경우에는 1969의 예산법 개혁 이전에는 회계연도별 지출승인의 원칙과 그에 따른 만기지불의 원칙에 대해서는 오늘날처럼 엄격한 해석을 내리지 않았다. 그 대신 일단 채무가 발생한 회계연도를 대상으로 지출승인을 계획하고 난 뒤 이러한 지출을 느긋하게 다음 회기로 이월되도록 하는 방법을 사용했다. 이러한 관행으로부터 광범위한 국고채무부담행위가 발생했고, 이는 정식 예산과는 별도의 '숨겨진 예산'으로서 그 의미가 점점 커졌다.⁸⁸⁾ 그리고 이 숨겨진 예산은 통제하기가 어려웠으므로

86) 예산원칙법상의 관련규정과는 부합되지 않는 내용임.

87) Gröpl, a. a. O., S. 203 ff.

88) 무분별한 국고채무부담행위에 대해 어떤 물리적인 제약이 헌법에 마련되어 있는지에 대한 질문이 제기될 수 있는데, 기본법 제115조 제1항 제2호의 채무와 투자에 관한 부대조항은 이 사안에 대해 적용가능성을 보이지 않는다. 이 부대조항의 문구는 분명히 부채를 통한 수입만을 대상으로 하고 있는 것이다. 따라서 현금이 예산으로 흘러들게 하지는 않는 국고채무부담행위는 이 조항에 수렴될 수 없다. 이 점은, 법적

의회의 예산권을 손상시키는 결과를 초래했고, 또 이는 당연히 재정의 건전성을 해하는 방향으로 나타났다. 이를 극복하기 위한 방안으로 1969년의 예산법 개혁에서는 이러한 문제의 해결책으로 국고채무부담행위의 승인을 연방예산기본법 제6조에 도입했다. 국고채무부담행위의 승인과 함께 입법자는 행정기관에 대상 회기에 국고채무부담행위를 수용하도록 허락하게 되는데, 그 변제만기는 대상 회기 이후의 회기에 돌아오며 현금지불을 통해 변제를 완료하도록 되어 있었다. 연방예산기본법 제11조 제2항 제3호 및 제16조에 따르면, 국고채무부담행위의 승인은 지출승인과는 완전히 구분하여 계상해야 한다. 예산을 집행함에 있어 특정한 채무승인을 요구할 때는 연방예산기본법 제38조 제2항에 따라 연방재무부장관의 승인을 얻어야 한다. 예상치 못했거나 입증할 수 없는 채무수용의 필요성이 생겼을 경우에 재무부는 연방예산기본법 제38조 제1항, 제2항 및 제3항, 제37조 제1항 제3호에 따라 계획 이외의, 또는 추가적인 채무승인을 요청하도록 허용할 수 있다.

적어도 문구만을 따지면, 헌법상으로는 부채수입을 포함하는 수입과 지출 또는 그에 상응하는 승인만을 다루고 있을 뿐, 국고채무부담행위라는 개념은 등장하지 않는다. 이러한 사실에서 추론할 수 있는 것은, 의회의 예산권을 보장하는 이 국고채무부담행위라는 도구가 헌법적으로는 확보되어 있지 않으며, 따라서 입법자에게는 이 분야에 대해서 대단히 큰 재량권이 주어져 있다는 사실이다. 입법자에게는 특히 국고채무부담행위에 관한 사전예정요구의 정당한 예외사항들을 정하고 이 사안 전체를 재정

으로 많은 행정채무가 예산계획에 포함될 수 있도록 하여, 이를 위한 재정부담이 미래의 예산운용에서 이루어야 할 균형예산의 달성을 심각하게 위협한다는 결과를 낳게 된다. 이에 대해서는 기본법 제109조 제2항에 따른, 거시경제적인 균형을 고려해야 할 의무가 일정한 보호장치가 될 수 있다. 왜냐하면, 미래의 회계연도에 재정적 부담을 전가하는 것은 공공예산이 경기의 변동에 유연하게 대응하는 능력을 손상시키고, 그로서 경제성장촉진법 제1조의 목적과 관련된 예산의 균형확보기능을 약하게 할 수 있기 때문이다. 이러한 걱정이 이론적인 악몽에 불과하지 않다는 것은 98년 연방회계감사원의 경고가 여실히 보여주고 있다. 회계감사원에 의하면, 1998년 이루어진 지출승인의 약 10퍼센트가 지난 회계연도에 이루어진 국고채무부담행위에 의한 것이었다. 1998년 1월 1일을 기준으로 이런 사전 국고채무부담행위총액은 1998년도 예산총액의 37%를 점했다. 이러한 연방회계감사원의 지적은 기본법 제109조 제2항이 예산에 관한 통제역할을 제대로 해내지 못했다는 것을 간접적으로 보여주는 것이다.

학에서 일어난 학문적인 변동과 실천적 요구사항에 적응시킬 권한이 주어지는 것이다. 그러나 지출에 대한 승인과 부채에 대한 승인이라는 개념에 대해 국고채무부담행위는 중요한 보조기능을 수행하는 효과가 있는 것은 부인할 수 없다. 다년간에 걸치는 행정채무의 지표로서 이 국고채무부담행위는 동일한 회계연도 내에서 발생하고 집행하게 되는 행정채무(지출 승인 때문에 생기는)와 여러 해에 걸치는 재정채무(부채승인으로 인한) 사이의 빈 공간을 채우는 역할을 한다. 다년에 걸치는 행정채무에 대한 의회의 승인권은 전통적인 부채수용에 대한 승인과 마찬가지로 중요하다. 양자의 경우 모두 예산입법 및 예산계획은 재정적인 부담을 미래세대에 게 전가하는 것에 대한 형식적인 제약이 된다. 이런 제약을 통해서 미래의 예산운영의 융통성이 보장되는 것이다. 따라서 현대에 일어난 예산운영의 변화를 생각하면, 국고채무부담행위의 예산법적인 사전예정의무를 가벼이 생각하거나 그것이 법적으로 계속 남아 있을 것인지에 대한 결정을 간단히 입법자에게 위임하는 것은 설득력이 없다. 이러한 의미로, (승인내용명시의)완전성 원칙과 미래세대를 위한 정당한 부담분배의 원칙을 위해서는 모든 국고채무부담행위에 대해 빠짐없이 그 근거를 제시해야 한다고 요청하는 것이 오히려 헌법적 전체 맥락에 합치되는 것이다.

국고채무부담행위의 승인을 계획하고 그 권한을 행사함으로써 예산입법자는 장래의 회계연도에 대해 미리 구속되고 재정적으로 부담을 지며 정책구현의 가능성을 좁힌다. 왜냐하면, 예산입법자는 국고채무부담행위에 따라 변제만기가 돌아오는 시기가 되면, 그 이전의 의회가 대책을 생각하지 않고 결의한 조치들을 재정적으로 감당하는 데 예산자원을 사용해야 하기 때문이다. 그래서 채무승인을 사전에 계획해야 할 의무를 두는 목적은 해당 예산입법자에게 미래에 지게 될 부담의 규모를 확인시키고 의회의 예산권에 대한 실질적인 무효화를 방지하려는 것이다.

이러한 범위 내에서 기채승인과 국고채무부담행위 승인은 서로 유사하다. 양자는 모두 법률이 정한 활동을 위한 운용권한에 연관되어 있으며, 그 승인은 대상 회기에 완료되지만 국고채무부담행위는 훨씬 나중에 돌아온다는 점에서 그렇다. 그렇기 때문에 이러한 부채 및 국고채무부담행위의 완료를 위해서 요구되는 지출은 수입으로 충당되어야 한다. 부채승인

과 국고채무부담행위의 승인 사이에 있는 가장 큰 차이점은 다음과 같다. 채무를 통한 국가수입은 특정한 시기에 집행기관에게 현금이 지급되는 결과를 가져온다. 그리고 이러한 자금은 예산의 지출을 상쇄하거나 직접 절약할 수 있도록 해주며, 예산의 형식적 균형을 달성하도록 돕는다. 이에 반하여 이러한 의미의 부채수용에 해당하지 않는 것은, 예산을 집행함에 있어 국고채무부담행위를 함으로써 공적인 과제를 직접적으로 수행하는 일이다. 이 때 예산집행기관에는 예산상의 균형을 유지하기 위한 자금이 제공되지 않는다. 따라서 그에 상응하는 국고채무부담행위는 예산재정의 맥락 안에 있지 않다. 국고채무부담행위는 예산계획을 작성하는 과정에서 생긴다. 즉, 그것은 예산계획을 확정하는 데 필요한 전제조건이 아니라 그 결과로서 나타나는 것이다. 따라서 국고채무부담행위는 재정채무가 아니라 행정채무라고 하는 것이다.

예산상의 장치로 국고채무부담행위를 예정하고 있는 이유는 이전이 가능한 지출승인에 대한 예외를 비롯한 예정된 국가의무의 수행 상으로 폭넓은 예외가 허용되어야 할 필요성이 있다는 것 때문이다.⁸⁹⁾ 국가의 예산관련 법령들이 허용하는 범위 안에서 예산상 주어진 재원의 운용자는 의회의 동의 없이도 지출승인을 국고채무부담행위로 전환할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다. 즉, 예산의 운용자는 사용목적은 변경하면서 당회계연도가 아니라 다음 회계연도에서 완결될 예산의 운용상의 조치를 취할 수 있는 것이다. 이와 관련하여 예산회계법상 요구되는 것은, 첫째, 지출여분이 명시되어야 하고, 둘째, 당해 회계연도의 지출을 각 항목별로 확정된 국고채무부담행위액 만큼 다음 회계연도에 집행할 수 있도록 절약해야 한다는 것이다. 법적으로 명시되어 있지는 않지만 이러한 전제조

89) 연방예산기본법 제37조, 제38조 제1항 제2호의 기준에 따른 초과지출, 예산외 지출, 채무부담 행위의 승인은 예산입법자가 항목에 포함시키지 않거나 지나치게 낮은 액수를 책정한 항목에 대하여 그 목적에 상응하는 예산재원을 마련하고, 그런 의미에서 예산집행을 유연하게 하는데 일조한다고 할 수 있다. 그러나 이 경우 그 절차가 지나치게 복잡하고 물리적인 전제조건이 엄격하며(예측불능 및 필수불가결이라는 조건, 연방예산기본법 제37조 제1항 제2호), 지출항목과 시기에 대한 연계라는 원칙을 건드리지 않는다는 점에서 실질적인 유연화에는 크게 도움이 되지 않는다고 할 수 있다. Jahndorf, Christian, Das Notbewilligungsrecht, DVBl. 1998, S. 75 ff.

건이 채워질 때만 지출승인을 국고채무부담행위로 전환해도 별다른 부작용이 없을 것이다.⁹⁰⁾

독일의 예를 들어보면 연방예산기본법 제38조 제5항에 따르면 기본법 제59조 제2항 제1문을 바탕으로 의회의 비준이 필요한 계약에 기인하는 국고채무부담행위는 사전에 예정되어야 할 의무를 지지 않는다. 이런 사실에 포함되어 있는 법리는, 입법부가 비준관련법을 통해서 국제법상의 의무에서 발생하는 재정적 부담에 대해 암묵적으로 동의해야 한다는 생각이다. 이는 연방예산기본법 제38조 제5항의 내용으로 보아 기본법상의 국제법에 대한 우호적인 인식이 예산법에 반영되었음을 보여주는 것이고, 국제적인 국고채무부담행위는 의회의 승인 여부와는 상관없이 집행되어야 하기 때문이다. 또 국가재정실무에서 공공예산이 리스비용, 임차료, 사용료 등의 부담을 여러 해에 걸쳐 지게 되는 일은 드물지 않다. 법적으로는 다르지만 경제적으로는 이러한 국고채무부담행위는 부채에 대한 이자 및 원금을 변제하는 것과 그 성격이 동일하다. 따라서 단순히 국고채무부담행위를 채무의 영역으로 포섭하는 데에 그칠 것이 아니라, 국고채무부담행위의 특징과 고유성을 파악하여 법률상 정확한 위치에 자리매김 할 수 있도록 하는 학문적 관심을 유도할 필요성은 크다. 이는 재정운영의 유연성을 확보할 수 있는 장치일 뿐만 아니라, 재정운영이 형식적인 것으

90) 동일한 과제를 위하여 책정되고 따라서 보다 상위의 목적을 가지며 동시에 그 경제적 종류가 다양한 개별항목들로 이루어진 지출부담 행위와 채무부담 행위 그리고 경우에 따라서는 수입항목들은, 원래의 예산체계를 벗어나 상위의 목표를 기준으로 하나의 항목집단으로 통합할 수 있다. 예산책정은 일반적으로 항목별로 이루어지는 것이지만 항목집단의 표시가 통일되는 경우 분야별 즉 개별항목들을 포괄하는 예산책정이 가능해진다. 이러한 포괄적인 책정의 장점은 모든 지출을 특정한 목표에 종속시킴으로써 투명성을 높일 수 있고 그에 따라 항목집단에 대한 제어가 가능해 진다는 것이다. 이와 함께 재원을 운영하는 부서들에게는 상당한 정도의 유연화가 주어진다. 왜냐하면 항목집단들의 위한 예산재원은 거의 예외 없이 예산안에 대한 명기만으로 연방예산기본법 제20조 제2항에 따라 상호간 전용이 가능하거나 경우에 따라서는 이월이 가능하기 때문이다. 수입항목들이 지출항목 집단에 연계되면 연방예산기본법 제8조 제2항에 따른 보완표시를 통하여 추가수입이 지출부담 행위와 채무부담 행위를 위하여 사용될 수 있다. 이렇게 하여 항목집단은 그 자체가 유연한 '특별예산'을 형성하게 되고 이것은 예산의 실제 운영에서 특정 프로그램을 위한 지출로서 상당한 의미를 지닌다, Gröpl, a. a. O., S. 210 ff.

로 흐르는 것을 막아 재정목표와 재정현실이 정합성을 가질 수 있도록 유도하여 재정의 건전성 확보에 간접적으로나마 조력하는 측면이 있다.

제 3 절 경제성의 원칙의 도입을 통한 재정 건전성 확보

행정이 예산재원을 요구할 때에는 예산원칙법 제6조 제1항, 연방예산 기본법/주예산기본법 제7조 제1항 제1호에 따라 경제성과 비용절감이라는 원칙을 배려할 의무가 있다. 또한 지출재원 및 채무부담행위는 예산원칙법 제19조 제2항과 연방예산기본법/주예산기본법 제34조 제2항과 제3항에 따라 경제적이고 비용을 절감하는 행정을 위해 필요한 정도로만 요구할 수 있다.

헌법의 차원에서 경제성 원칙의 근거가 되는 것으로는 기본법 제114조 제2항 제1호 및 이에 상응하는 각 주의 헌법규정들을 들 수 있다. 그러나 이러한 규정들은 연방과 각 주의 회계검사원들이 무엇보다 예산운영의 경제성을 감사한다(재정통제)는 사실만을 정할 따름이다. 이 규정들의 문구는, 감사를 넘어서는 경제성의 의무가 헌법이라는 차원에 규정되어 있는가 하는 질문에 대해서는 아무런 답을 주지 않는다. 해답을 주는 것은 목적론(Teleologie)이다. 즉, 경제성의 원칙이 감사의 기준으로 의미를 지니려면, 그 경제성이 동시에 행정부를 위한 행동원칙을 제시하는 것이라야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 재정통제는 연결점도, 대상도 없어서 공허해지고, 따라서 불필요해져서 그 자체로 효율성을 잃어버리게 된다. 이런 이유로, 기본법 제114조 제2항 제1호가 시간적으로는 회계검사원의 통제활동이 시작되기 전으로 거슬러 올라가서 효력을 발휘하며, 행정부도 효율성을 지향할 의무를 가져야 한다는 목적론이 대전제로 된다. 경제성의 원칙은 일반 법률에 의해 다양한 위치에서 각 분야에 적합한 형태로 적용된다. 이에 관한 가장 일반적인 규정은 예산원칙법 제6조 제1항과 연방예산기본법/주예산기본법 제7조 제1항(특히 제1호)에 마련되어 있다. 이 규정들은 예산안을 작성하고 집행할 때 경제성과 지출절감이라는 원칙을 따를 것을 요구한다.

1. 경제성의 원칙의 법적 성격

기본법 제114조 제2항 제1호, 특히 예산원칙법 제6조 제1항 및 연방 예산기본법/주예산기본법 제7조 제1항 제1호에서 대단히 폭넓게 마련되어 있는 경제성원칙의 실천 요구는 자칫 행정부의 효율성이 다른 무엇보다 중요한 의미를 갖는 것이라는 오해를 낳을 수도 있다.⁹¹⁾ 이론적으로 분석하면, 경제성의 원칙은, 효력이 있거나 그렇지 않으면 효력이 없는, 즉 그 중간은 없는 ‘법적 규정’(Rechtsregel)이 아님을 알 수 있다. 이 원칙은 재원의 투입과 효용을 지속적으로, 그리고 모든 분야에서 감사하고 개선하는 것을 목적으로 한다. 따라서 경제성의 원칙은 법적 규정이 아니라 일종의 ‘법적 원칙’(Rechtsprinzip)에 해당한다. 효율성이란 ‘완벽하거나 아니면 아무 것도 아닌’ 정도로 달성할 수 있을 뿐 아니라, 상충하는 원칙들에 따라서는 그 달성의 정도가 단계적으로 차이가 있게 이루어질 수도 있다. 경제성의 정도를 가늠하는 기준은 개별 사안의 경우 ‘최적화’를 지향하는 것이다. 따라서 완전히 경직되게 작동하고 아무런 거침도 없이 평가를 내릴 수 있는 경제성의 원칙의 대명제란 사실상 없다. 그보다는 경제성 원칙에 대한 보편적인 최적화 명제가 있을 따름일 것이다.

다른 법적 원칙들과 마찬가지로, 경제성의 원칙도 한 가지 또는 여러 가지 상대적인 면모를 가지고 있다. 효율성의 원칙이 하나 혹은 그 이상의 다른 법적 원칙과 충돌하는 경우, 그 원칙들은 원천적으로 어느 것이 우월하고 열등한지를 가리지 않고 최적화를 지향하는 정도에 따라 우선 순위가 정해진다. 이 경우 최근의 이론이 그 방법을 제공하고 있다. 즉, 경제성 원칙과 이에 반하는 법적 원칙은 신중한 검토를 거쳐 조건이 서로 연계되도록 할 필요가 있다는 것이다. 이 경우 기준이 되는 것은 타당성의 원칙, 그 가운데서도 적합성-타당성이라는 의미의 타당성 원칙이 된다. 그리고 만약 경제성 원칙이 법적 규정과 결합하는 경우, 법적 규정

91) Grupp, Klaus, *Steuerung des Verwaltungshandelns*, DÖV 1983, S. 661.

뒤에 숨어 있는 원칙을 찾아내야만 한다. 법적 규정을 지탱하는 원칙이 각각의 특성 안에서 더 큰 비중을 갖는다면, 경제성의 원칙은 뒤로 물러나고 법적 원칙이 그 효력을 유지한다고 보아야 한다. 그 반대의 상황, 즉 법적 원칙을 지탱하는 원칙이 약해서 뒤로 물러나야 하는 경우에는, 법적 원칙은 자신의 절대적인 성격을 잃어버리게 되는 결과를 낳게 될 것이다. 법기술적으로는 이러한 일은 예외조항(목적론적인 추론 등을 통해)을 첨부함으로써 해결할 수 있다.

언급한 것처럼 법적인 규정과 경제성 원칙이 충돌할 때 경제성의 원칙을 우월한 개념으로 인정하는 것은 위험할 수도 있다. 이런 위험이 특히 두드러지는 것은 경제성이 국가행위의 합법성(기본법 제20조 제3항)이라는 원칙과 부딪히는 경우이다. 합법성의 원칙이 효율성이라는 명제와 충돌하는 상황은 흔히 일어난다. 즉, 경제성을 위한 행위가 법률을 우회하거나 직접적으로 침해하는 경우가 드물지 않다는 것이다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서는, 합법성의 배경이 되는 원칙, 즉 법치국가의 원칙은 경제성의 원칙과 연계될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 경제성의 원칙이 국가이론적으로는 법치국가의 원칙에서 말하는 합법성보다 오래된 명제라 하더라도, 두 원칙이 충돌하는 경우에는 기본법 제20조 제3항을 고려하여 합법성이 언제나 우위에 놓여야 한다. 효율성만이 국가가 유지할 기준이 되거나 공공행위의 중심이 되어서는 안 되는 것이다. 효율성을 조금 달리 내세우는 명제로는 법치국가를 가치중립적인 ‘효율적인 국가’로 대체해야 한다는 주장이 있는데, 이는 ‘헌법에 기초를 둔 국가’는 고사하고 일반 국가를 만드는 이념도 되지 못한다는 비판이 제기되었다. 이러한 사실을 고려하면, 최근에는 국제적으로도 법치국가라는 원칙이 경제성장을 위해서도 필수적인 전제조건이 됨을 ‘재발견’했다는 사실은 대단히 흥미로운 경향이다. 이런 이유로, 경제적 현대화나 ‘신 공공경영’(New Public Management)은 법치국가라는 기본조건에 맞도록 설계되어야 하며, 법치국가가 무분별하게 경제에 종속되어 그 기본구조가 왜곡되어서는 안 된다는 요구가 나오게 되었다.⁹²⁾

92) König, Klaus, Markt und Wettbewerb, DVBl. 1997, S. 239.

법이 다른 융통성을 허용하지 않는 상황(전형적으로 이른바 제한결정을 내리는 경우), 즉 국가가 무조건적인 과제이행과 불간섭을 요구하는 국민과 마주 서야 하는 상황에서는, 행정은 법 해석과 적용에서도 그렇지만 모든 업무에서 효율성이라는 요소를 최우선해서는 안 된다. 경제성에 앞서는 무조건적인 법적 규정은 법에 의해서만 법질서에서 완전히 배제되거나 경제성이라는 요소를 고려하여 축소될 수 있으므로, 법치국가에서는 이와 관련된 권한은 입법부에 있는 것이다.

2. 경제성의 원칙의 한계

재정과 예산관련 규범에 실효성 있는 행정행위라는 기준을 도입하는 것이 거부되는 부분적인 이유는, 경제성의 원칙이 단지 재정과 예산법상의 법 구절에 지나지 않고, 따라서 행정법의 해석과 적용에 대해 아무런 영향도 미칠 수 없는 내면법에 속하기 때문이다. 즉, 이 원칙은 국가의 내부영역을 어느 정도 법규정으로부터 자유로운 영역으로 여긴다. 사실에 대한 평가, 기획에 의한 형성, 법적 결과 등에 관련된 자유재량권 안에서는, 경제성에 대한 고려는 원칙적으로 금지된 것은 아니었다. 따라서 예산원칙법 제6조 제1항, 연방예산기본법/주예산기본법 제7조 제1항 제1호, 예산원칙법 제19조 제2항, 연방예산기본법/주예산기본법 제34조 제2항 내지 제3항 등에 등장하는 경제성 원칙이 일반적인 법과 같은 ‘법’으로 보게 되면, 이 원칙은 보다 진지하게 받아들여져야 할 것이다. 에버하르트 슈미트아스만(Eberhard Schmidt-Assmann)이 지적한 것처럼, 효율성이라는 기준은 행정법학에서 어찌든 그 비중이 지나치게 작게 배려되어 있는 것일지도 모르기 때문이다. 행정법학에서 이 문제는 경제성 원칙이 행정법의 집행에 유효한지 아닌지가 아니라, 언제 그리고 어떤 경우에 경제성을 배려하는 것이나 배려하지 않는 것이 위법인가만을 다룬다. 그러나 이 질문에 답하기란 쉽지 않다. 구체적인 사례에서 행정부처가 법적 의무를 거스르지 않고 같은 결과를 얻는데 더 적은 비용을 투입할 수 있었을 경우에만 경제성 원칙이 침해된다는 판단은 지나치게 단순한 논리이기 때문이다. 왜냐하면 평가, 형성, 자유재량 등을 행사하는 것

은 이른바 합목적성이라는 영역에서 주로 이루어지기 때문이다. 이 경우 법은 전체적인 틀만을 제시하고 한계를 정할 따름이다. 법적으로 가능한 여러 가지 방법 가운데 가장 효율적인 방법을 택하지 않았을 때만 법적인 의미의 경제성 침해가 이루어진다면 경제 이외의 합목적성에 대한 배려는 경제성의 원칙에 의해서 배제될 수 있게 된다. 그러나 이러한 상황은 경제성에 무한정의 우선 순위를 제공하기 위해 행정법에 의해서 주어지는 행정의 모든 결정 재량을 배제하는 결과를 낳으며 이것은 법치국가의 권력 분립이라는 틀 안에서 보장되는 행정부의 자율책임이라는 원칙과도 어긋난다. 넓은 의미의 재량 행정에서 경제성의 원칙의 효력은, 행정부서는 법을 위반하는 행위를 하지 않는 범위 안에서 경제성 원칙을 배려해야만 하며, 만약 경제성에 대한 원칙을 배려하지 않는다면 그 행정부서는 이미 법을 위반한 것으로 해석된다는 의미로 나타난다.⁹³⁾

행정절차법 제40조와 그 배경이 되는 법치국가 사상은 행정부로 하여금 법적인 재량을 행사할 때 무엇보다 우선적으로 입법자가 제시하는 규범 목적을 따를 의무를 부과한다. 행정부서는 구체적인 상황을 위하여 법률이 추상적이고도 일반적으로 제시하는 평가를 존중할 의무가 있다. 각각의 개별 법률이 가지고 있는 목적들은 효율성이라는 기준보다 우위에 있지만 그렇다고 그 효율성이라는 기준을 완전히 배제하는 것은 아니다. 경제성의 원칙은 말하자면 최고의 목적은 아니지만 목적을 위한 수단, 즉 제2의 목적 또는 제2의 동기가 될 수는 있다. 구체적인 결정을 내려야 할 상황에서 최우선의 목표가 둘 또는 그 이상일 때 경제성의 원칙이 의미를 가질 수 있는 것이다. 최우선의 목표들이 그와 같이 동등하게 대치하게 되는 경우에는 경제성의 원칙이 판단의 기준이 된다고 본다. 그런 경우에는 경제성의 원칙에 근거한 행정결정은 법에 어긋나지 않을 뿐만 아니라, 오히려 그러한 경우에 경제성의 원칙에 대한 배려를 무시한다면 그것이 법을 위반하는 일이 된다고 본다.⁹⁴⁾

그렇다고 해서 모든 결정에 경제성이라는 측면이 배려되어야함을 의미하지는 않는다. 법적으로 주어져있는 재량권을 발휘하는데 있어서 행정

93) Gröpl, a. a. O., S. 334 ff.

94) Gröpl, a. a. O., S. 353 ff.

부서는 무엇보다 우선적으로 최상의 목표가 무엇인지를 배려해야 한다. 경제성에 대한 배려는 중요성을 판단하는 과정에 포함되고 그에 대한 기록이 남겨져야 한다. 그리고 행정행위가 합리적인 운영이라는 기본원칙에서 완전히 벗어날 때는 위법성의 경계마저도 넘는 경우라고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 분명하게 자원을 낭비하는 그러한 경우들은 경제 외적인 여타의 국가목표들에 의해서도 정당화될 수 있는 것은 아니기 때문이다.

3. 경제성의 원칙에 대한 위반

이러한 기준을 적용하여 행정행위가 경제성의 원칙을 위반함으로써 하여 위법한 것으로 판단되면 그 행정행위는 법적 소추와 무효의 대상이 된다.⁹⁵⁾ 물론 예산원칙법 제6조 제1항, 연방예산기본법/주예산기본법 제7조 제1항 제1호에 따른 경제성과 비용절감의 원칙은 국민 개개인에게 주관적인 공권으로서의 권한을 보장하지는 않는다. 즉 그에 따르면 예산안은 권한이나 구속력의 근거가 되지도 않고 그것들을 해지할 수도 없다. ‘보호규범이론’에 근거해서 경제성의 원칙을 해석할 경우, 공적인 재정자원을 경제적으로 사용하는 것은 특정한 개인이나 집단에게 개별적인 권한을 부여하지 않는 가운데 공공의 이익에만 부합되는 것에 그친다. 이는 마치 개인이 조세법에 따라 공공기관에 대한 재정부담 의무를 충족하고 나면, 그는 자신이 공동체를 위해 제공한 돈의 사용방법과 액수에 대해 따질 수 있는 개인적인 권한을 모두 잃어버리는 것과 유사하다. 이는 조세법 제3조 제1항 제1호에 따라 조건 없이, 즉 국가의 반대급부 없이 부과된다는 조세의 본질 때문만이 아니라 연방예산기본법/주예산기본법 제8조 제1호, 예산원칙법 제7조 제1호의 총액충당원칙에 의한 것이기도 하다. 총액충당원칙은 모든 수입을 모든 지출을 위한 재원으로 사용해야

95) 경제성의 원칙에 대한 고려 여부를 검증하는 것은 원래부터 사법적 판단의 대상이 아니라, 이를 목적으로 특별히 설치된 재정통계기구들, 특히 연방과 각 주의 회계감사원들의 업무다. 이를 위한 법적 근거는 기본법 제114조 제2항 제1호 및 그에 상응하는 각주의 헌법 조항들, 그리고 예산원칙법 제42조, 연방예산기본법/주예산기본법 제88조 이하의 조항들이다, Gröpl, a. a. O., S. 362 ff.

한다는 것이다. 따라서 경제성 원칙에 대한 모든 결정 권한과 그에 따른 책임추궁의 권한은 예산산정의 형태로 국민의 대표인 의회에게 있다(기본법 제110조, 제20조 2항 2호). 말하자면 어떠한 행정행위가 효율성을 위반하는 것으로 판명될 경우 그 행위에 대해서는 그 행위의 대상 또한 제 3자가 책임을 추궁할 수는 없고, 그러한 행정행위에 대한 이의제기와 소송은 행정소송법에 따른 이의 및 소송권한의 결여로 인하여 성립되지도 않는 것이다. 그러나 행정부서가 재량권을 행사할 때 법적인 상위목표에 반해서 잘못된 방식으로 경제성의 원칙을 적용한 경우라면 사정이 달라진다. 이 경우에는 기본법 또는 여타의 개별법이 보장하고 있는 주관적인 법적 입장의 손상으로 인한 위법성 때문에 결정의 무효화가 발생한다고 본다.⁹⁶⁾

경제성 원칙의 준수와 관련하여 법원이 효율성 문제를 다룰 수도 있는데, 예를 들면 경제성 원칙이 객관적 합법성에 대한 검증이라는 틀 안에서 특별하게 마련된 기준을 형성하는 경우가 그렇다. 그러나 이 경우에도 경제성의 원칙이 행정부에 판단의 여지를 남기며, 그 행위가 합리적 운영이라는 기본원칙에서 벗어난다는 판단이 설득력이 있을 때에 한하여 법원이 이를 무효화 할 수 있는 권한을 가지게 된다고 본다. 그밖에 법원은 행정부서가 사용하는 불특정한 법적 개념에 대한 완전한 통제권한을 가지며, 행정소송법 제114조 제1호의 제한을 기초로 행정부서의 재량행위들에 대한 검증의 권한을 가진다. 물론 이러한 권한에 자동적으로 효율성에 대한 사법적 통제가 포함되지는 않는다. 경제성의 원칙은 원칙적으로 행정청이 재량권을 행사할 때의 고려사항에 속할 뿐, 법적 결정범위에 속하지 않기 때문이다. 즉, 경제성의 원칙은 합목적성의 고려이며, 따라서 행정법의 재량권 행사 실패에 관한 이론과 일반적인 사법적 제재에 관한 종래의 시스템을 적용할 수는 없다. 그렇지 않은 경우 그것은 법원에게 포괄적인 권한을 부여하여 결국 사법권한의 과다로 이어질 수도 있기 때문이다.

96) Gröpl, a. a. O., S. 359 ff.

제 4 절 재정건전화를 위한 국가채무정책의 도입

1. 국가채무의 문제점

독일의 국가채무관련 논의의 중심에는, 국가가 채무를 진다는 것은 현재의 재정상의 곤궁함을 미래 세대의 부담으로 채우는 것이라는 사고가 자리잡고 있다. 이를 정확하게 표현하자면 국가가 빌린 채무의 원금과 이자를 상환해야 하는 상환시점에 이를 조세 등의 형태로 실질적으로 짊어질 수밖에 없는 미래 세대의 부담으로 현재의 재정적 부족분을 채워 나간다는 의미가 된다. 이러한 국가채무를 통해 국가는 미래 세대의 경제적 향유·부담능력을 미리 착취하는 결과를 낳게 되고, 미래 세대의 실질적인 결성능력을 현재에 미리 빌려 사용하기 위하여 금융시장을 통해 분배 또는 분할할 수 있는 국가의 권능을 이용한다고 보는 것이다.⁹⁷⁾

국가채무에 관한 기본법상의 규정인 기본법 제115조 제1항 제3문은 국가채무에 관한 더 자세한 사항은 연방 법률에 의해서 규정되도록 하고 있다. 이에 관한 연방 법률은 1990년이 되어서야 비로소 성립되었다.⁹⁸⁾ 이로써 연방은 연방헌법재판소에서 요구하는 바⁹⁹⁾ 헌법의 투자개념을 구체화할 의무를 수행하게 되었다. 연방은 그때까지 행정규정을 근거로 시행해 오던 사항들을 연방예산기본법 제13조 제3항 제2문 및 예산원칙법 제

97) Kirchhof, P., Staat als Organisationsform, DVBl. 1999, S. 646.

98) 예산원칙법 제13조 (차입권의 위임) (1) 예산법에는 소관장관이 다음 목적으로 재원조달을 위하여 기채할 수 있는 한도를 규정한다.

1. 지출에 충당

2. 정상적인 금고관리유지 (금고증액차입금)

차입금이 상환되면 반복하여 차입할 수 있다. 금고증액차입금은 차입한 회계연도 종료 후 6개월 이내에 상환되어야 한다.

(2) 제1항 제1호에 따른 권한위임은 다음 회계연도 말까지 적용되며 다음 회계연도의 예산법이 적기에 공포되지 못할 경우 동 예산법이 공포될 때까지 적용된다. 제1항 제2호에 따른 권한의 위임은 현 회계연도 말까지 유효하며 다음 회계연도 예산 법률이 적기에 공포되지 못할 경우 동 예산법이 공포될 때까지 적용된다.

(3) 법률에 의하여 차입금수입으로 충당되어야 할 지출을 예산에 명시할 것을 규정할 수 있다.

99) BVerfE. 79, 311, 354.

10조 제3항 제2문을 통하여 법률의 내용으로 격상시켜 사용하는 양상을 보여 왔다. 독일도 1969년의 예산법 개혁이 있기까지는 국가채무와 관련하여 전 시대의 헌법상의 규정들을 적용해 왔다.

그러나 국가채무를 단지 예외적인 경우에만 허용할 수 있다고 보고, 또 특정한 지출에 한하여 엄격하게 연계시키는 해석과 규정태도는 현대국가의 재정운용에서는 그다지 실익이 없을 뿐만 아니라, 현실적이지도 않고 이해하게 된 것은 69년의 재정개혁의 하나의 원인으로 작용하였다. 왜냐하면 국가채무의 발생을 예외적인 수요나 수익발생목적에 일방적으로 연계시켜서는 현대 국가재정의 뚜렷한 역할 중 하나인 재정의 역사이클 정책을 통한 적자의 악순환 방지역할을 수행하는 것이 불가능하다는 판단에 이르렀기 때문이다. 같은 맥락에서 1967년에 확립된 기본법 제109조 제2항은 연방과 각 주의 예산법의 입법자들로 하여금 거시경제적인 균형을 달성하는데 필요한 조치를 취할 의무를 지우게 되었고 이는 독일의 헌법사에서 전례가 없는 일이었다.¹⁰⁰⁾ 국가채무의 형식으로 발생한 국가수입의 목표 지향적 지출 원칙은, 이처럼 기채의 원인과 결부되어서는 더 이상 중요하지 않게 되었지만, 기존의 법해석의 잔재는 국가채무의 전체 규모와 미래지향적 지출규모를 연계시키는 방향으로 나타난다.¹⁰¹⁾

이러한 과정을 통해 기본법 제115조 제2항의 개정으로 국가의 채무가 거시경제적인 요구에 상응하도록 규정되었다. 이에 따라 사안별로 부채규모가 결정되던 것에서 변형되어, 예산안에 확정되어 있는 투자를 위한 지출의 전체 액수가 원칙적으로 부채수용상한선이 되었다(기본법 제115조 제1항 제2문). 물론 전체 거시경제적인 균형의 교란을 방지하기 위해 필요한 경우에는 예외적으로 이 상한선은 유동적으로 될 수는 있다(기본법 제115조 제1항 제2문). 즉, 이상에서 살펴보았던 바와 같이 목적과 연계된 지출이라는 원칙은 기본법 제115조 제1항 제2문에서 이전과 마찬가지로

100) Strube, S.: Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart - Eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, Berlin 2002, S. 210 ff.

101) Noll, M.: Haushalt und Verfassung: Normen, Reformen, Trends; eine Einführung in das Haushalts- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union, 1. Aufl., Stuttgart: Berlin: Köln: Kohlhammer, 2000, S. 55 ff.

지로 국가채무와 관련하여 여전히 중심적인 내용을 구성하는 것이다. 따라서 국가경제의 생산성을 향상시키는 데 필요한 국가적 사안의 경우 투자를 위한 부채수용이 원칙적으로 허용된다는 것이나, 경상지출을 위한 부채수용은 원칙적으로 허용되지 않는다는 것 등, 이상에서 밝힌 원칙의 핵심적인 내용은 국가채무의 형식을 통해 확보된 재원의 지출이 그 해 국가의 투자를 위한 총액과 연계되어야 한다는 원칙으로 되었다.

기본법 제109조 제2항은 현대 재정국가의 거시경제적 의무에 대한 규범으로서 여전히 그 정당성을 유지하고 있으나, 그러나 원래부터 그 조항의 근본이 되었던 케인즈식 방식은 이미 효력을 잃어버렸다. 이러한 상황은 기본법 제115조 제1항 제2호 후반부에도 영향을 미쳤다. 즉, 거시경제적 균형의 교란을 막을 목적으로 차입을 수용하는 것은 성공적인 결과를 약속하지 않는다는 것이다. 차입액이 실제로 투입되는 투자지출액을 초과하면 할수록 그러한 차입의 폐해는 더 커진다. 또한 물리적으로 균형이 잡힌 예산안은 복지국가원칙의 실현을 저해하기보다는 오히려 강화하는 방향으로 나타난다고 평가되고 있다. 독일의 국가채무정책의 전개에서 볼 수 있듯이, 과도한 차입으로 재정을 조달하는 것은 10년도 지나지 않아 부정적인 방향으로 그 결과가 드러났다. 즉, 채무이행의 부담은 그 채무를 발생시킨 바로 그 세대부터 벌써 재정적 부담으로 작용한다는 것이 드러난 것이다. 연방의 연간 채무상환총액이 예산액의 절반에 달하고 이자지불을 위해 총예산의 25퍼센트를 지출해야 한다면, 신규채무수용 없이는 채무순환상환은 생각할 수조차 없게 된 때문이다. 그러한 사정을 방치하는 것은 국가와 사회를 그야말로 채무의 덩어리에 방치하는 것과 다를 바 없다. 이 절망적인 상황은 소비자들의 지불불능상태에 비교할 만한 것이지만, 국가채무의 경우는 새로운 법에 의해 삭감이 가능하다는 점이 다르다. 만약 이를 지키지 못하게 된다면 채무이행을 통해서 실제로 사용 가능한 지출액이 감소하는 것은 복지국가의 재정조달에 직접적인 영향을 미치게 될 것이다. 이자와 원금상환 부담이 크면 클수록 복지를 위한 재정규모는 더욱 작아지게 될 것이기 때문이다.¹⁰²⁾

102) 김종희, 재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방향: 미국과 한국을 중심으로, 한국정책과학학회보 제9권 제1호, 2005. 03, 198면 이하 참조.

2. 기채의 억제를 위한 법률상의 제한

(1) 국가채무의 한계설정: 투자를 위한 합리적 재정조달

독일의 경우 기본법상으로 기채와 관련하여 ‘투자목적’에 한한다는 제한을 두고 있다.¹⁰³⁾ 기본법 제115조 제1항 제2문 전반에 있는 국가채무 영역에서 투자라는 개념은 국가의 재정이 정상적인 상태에서 순 신규채무의 상한선을 결정하는데 기준이 된다. 순수한 신규채무 상한선의 변경 여지는 투자라는 개념이 넓게 받아들여지면 질수록 더욱 커질 수 있다. 연방헌법재판소의 요구에 따라 예산입법자는 1990년에 공포된 연방예산 기본법 제13조 제3항 제2문에서 이 개념을 구체화했는데, 이와 함께 몇 가지 모순점들이 드러났다. 연방예산기본법 제13조 제3항 제2문에 따라 담보제공으로 인한 의무의 수행과 투자보조 등을 위한 용자도 투자로 계산되었기 때문이다. 그러나 어떤 지출이 투자의 성격을 갖추는데 결정적인 것은 자금조달의 형태가 아니라 이면에 놓여있는 투자의 목적이어야 하며, 용자와 담보제공을 위한 지출은 기본법 제115조 제1항 제2문의 의도에 따르면 원칙적으로는 투자적 지출이라고 볼 수 없다.¹⁰⁴⁾

그리고 이러한 개념의 확대는 국가채무를 제한해야 한다는 원래의 의도와는 정면으로 배치되는 것이다. 연방헌법재판소의 견해처럼, 입법자는

103) 국가채무와 관련하여 우리보다 구체적인 법규정을 가지고 있는 독일에서도 국가채무를 통한 국가예산수입에의 수용은 미래의 이익이라는 전제조건이 있어야 한다는 기본법 제115조 제1항 제2호의 원칙 때문에, ‘투자지출’과 ‘채무를 통한 수입’이라는 핵심개념들이 불확정적인 성격을 가지게 되었다. 그 뿐 아니라 거시경제적인 균형이 교란된 상태에 대한 판단권한을 근거로, 투자지출액을 넘어서 국가채무를 수용하는 정치권의 관행은 점점 자유분방하게 되었다. 이러한 상황은, 기본법 제115조 제2항에 따라 국가의 특별자산이 그렇지 않아도 험거운 채무제한규정의 대상에서 완전히 제외될 수도 있는 가능성 때문에 더욱 더 심각한 상황을 낳았다.

104) 연방의회는 종래의 관례에 상응하도록 연방과 주의 예산을 위한 Gruppierungspalm에 따라 투자개념을 예산원칙법 제10조, 연방예산기본법 제13조 제3항에서 다음과 같이 규정하고 있다[투자를 위한 지출이란 다음과 같은 지출을 말한다: a. 군사 시설이 아닌 건설, b. 행정기관의 물자조달을 위한 지출로 예정되지 않았거나 군사물자의 조달이 아닌 동산의 획득, c. 부동산의 획득, d. 기업에 대한 지분 및 증자로 인한 유가증권 등 지분 또는 기타 자본 자산의 획득, e. 용자, f. 보증으로 인한 지불, g. 이상 a~f를 위한 보조금의 지출].

투자개념을 국가채무의 증가를 방지하는 방향으로 작동해야 한다는 원래의 의도에 최대한 걸맞게 투자개념을 정확하게 정해야 한다. 국가채무는 장래의 국가예산에 커다란 부담이 될 것이고 따라서 장래의 입법자가 긴급한 문제를 해결하는데 국가채무라는 도구를 동원할 수 있는 여지를 남겨야 하는 것이다.¹⁰⁵⁾

물리적인 채무제한규정에 대한 문제들에 대해 주로 재정학을 중심으로 논의가 시작된 것은 19세기까지 거슬러 올라가며, 그 뒤로 그 논의는 다양한 모습을 갖추게 되었다. 그럼에도 불구하고 실무에서는 많은 경우 단언할 수 없는 사례들이 등장하는데, 예를 들면 사회간접자본에 대한 투자는 직접적으로는 예산운영상의 이점으로, 즉 투자 효과로 이어지지 못하는 경우가 많다. 오히려 그러한 사회간접자본에 대한 투자는 그 자체로 유지를 위한 추가부담마저 초래한다. 그럼에도 불구하고 이 때의 투자를 위한 지출은 미래를 위한 재정적 보상(투자에서 나오는 이익)이 아니라 경제적 또는 이념적 효용을 가져온다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 그리고 무엇보다도 현대의 복지국가에서는 그러한 비금전적인 ‘가치’가 배제되어서는 안 된다. 그러한 가치를 제시하고 보존하는 것은 본질적인 자산이라는 관점에서 보면 국가기능의 아주 중요한 부분을 차지하기 때문이다. 따라서 당장 현실적인 수익을 내야 한다는 요구는 지나친 것이다. 다만 요구할 수 있는 것은, 투자와 자산운용 계획을 합리적으로 해야 한다는 것이다. 즉, 한편으로는 국가의 순자산이 축소되지 않도록 보존하고, 다른 한편으로는 효용과 부담을 시기에 맞게 정렬하는 것이다. 이를 위한 전제조건은 먼저 대상에 대한 재정조달로 돌아가는 것이다. 이러한 토대 위에서만 구체적인 사용기간과 그를 위한 투자지출이 서로 연계될 수 있다. 이를 바탕으로 투자재정의 차입조달을 위해 요구되는 것은, 채무이행이 즉각적인 수입으로 충당되고, 늦어도 경제적 사용이 종료됨과 함께 채무이행 또한 완료되어야 한다는 것이다. 그리고 향후 유지를 위한 비용은 이 계산에서 제외해야 한다. 이를 통해서만 미래의 부담과 미래의 효용이 평형을 이루게 될 수 있기 때문이다.

105) BVerfGE 79, 311, 354 f.

독일에 있어서 경제성장촉진법이 제정되어 투자촉진을 위해 국가가 행할 각종의 정책수단 및 조치에 관하여 규정하고 있는 바, 국가기채의 허용범위와 관련하여 중대한 의미를 가지는 새로운 투자에 해당되는 조치들에 관한 보다 구체적인 규정들이 있음은 물론이다.¹⁰⁶⁾ 이를 위해 독일에서는 기본법상의 국가채무관련 조항에 대한 새로운 해석논의까지 등장했다. 그 논의의 대부분은 기본법 제109조 제2항의 효과들과 연관지어 나타나는데, 동조의 문제점이 기본법 제115조 제1항 제2호 전반부, 그리고 경제 안정과 성장을 위한 법률(기본법 제115조 제1항 제3호를 기초로 하는)과의 연계 하에, 즉, 거시경제적 균형을 근거로 내세우면서, 차입의 불가피성을 내세우게 되는 문제점에 있다고 지적하고 있다. 따라서 거시경제적 균형과 재정상의 차입을 연계하는 것은 폐기되어야 한다고 본다. 그리고 엄청난 규모의 예산누수의 원인을 제공하고 있는 기본법 제115조 제2항을 대체입법 없이 즉시 삭제해야 한다고 주장한다.

독일의 경우에는 독일연방헌법재판소가 확립한 기본법 제115조 제1항 제2호 및 이에 상응하는 규정의 조건들 말고도, 법학분야의 문헌들에서는 또 다른 제한조건들을 제시하고 있다. 이러한 문헌들은 재정학에서 말하는 과도행위금지라는 측면에서의 ‘비례의 원칙’, 이른바 예산위기상황, 예외적 허가의 최소화, 미래의 사항을 미리 결정하는 것을 금지하는 민주주의원칙 등을 근거로 하고 있다. 물론 기본법 제115조 제1항 제2호로부터 반드시 ‘비례의 원칙’(과도한 기채의 금지)이라는 조건을 따라야 한다는 의무를 추론할 수는 없다. 그러나 국가의 채무는 투자목적을 위한 지출과 거시경제적 균형의 교란 방지를 위한 경우로 그 목적을 제한 당한다는 것은 이미 헌법이 중요한 두 가지 공공의 이익, 그리고 공공복리의 달성을 위한 필수적인 방향설정을 제시하고 있다는 것을 의미한다고 할 것이다. 물론 여러 가지 재정수단들 가운데 입법자가 어떤 것을 선택하느냐는, 입법자가 정치적 과제 속에서 고려해야 할 사항이고, 입법자의 재량권이 제한되어서는 안 되는 것이다. 그러나 법과 자유를 침해하지 않

106) Pünder, H.: Haushaltsrecht im Umbruch - eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2003, S. 34.

는 범위 내에서는 헌법은 그 테두리만을 정해줄 뿐이고, 입법자에게 정치적인 행위를 통해 정책을 형성해 가는 여지를 허용하고 있으나,¹⁰⁷⁾ 입법자의 정치적인 결정에 비례의 원칙은 하나의 기준으로 작용할 수 있다. 그 근거는, 민주주의 안에서의 권력이란 한시적으로 위임되어 있을 뿐이라는 사고방식에 맞도록 미래 세대를 위해 결정의 여지를 남겨주어야 한다. 아울러 임기를 넘어서 미래를 보고 공동체의 이익을 지속적으로 충족할 조치를 취하고 그로써 다음 피위임자의 결정근거를 내용적으로 미리 정하는 것도 민주적 입법자의 의무에 속하므로, 따라서 민주주의 원칙이 가지는 헌법적 효력의 범위 안에서 고려되어야 할 사항이다.¹⁰⁸⁾

그러나 모든 신규차입을 즉시 그리고 엄격하게 금지한다는 것은 현재의 국가채무액을 생각해도 당장 실행하기는 어렵다. 연방만 해도 현재 채무순환을 위해 예산액의 절반을 이자와 원금상환분을 위해 지출하는데, 만약 신규차입을 전면적으로 중단한다면 모든 국가활동은 멈추고 말 것이기 때문이다. 이러한 관점에서, 과도기 동안 예산상으로 기존 채무의 채무상환서비스를 우선적으로 허용해야 할 필요는 있다. 이러한 과정을 거쳐 점진적으로 순신규차입이 배제되고 또한 총채무의 지속적인 상황이 실현된다면, 장·단기적으로 재정의 건전운명을 확보하는 데 도움이 될 것이다.

(2) '신조정모델'의 도입을 통한 채무제한 노력

국가재정을 운영한다는 것과 예산을 산정한다는 것은 바로 물리적인 예산균형을 지속적으로 유지해나가는 과정이라고 할 수 있다. 다시 말해서 이것은 현행 기본법 제110조 제1항 제2호의 규정을 훨씬 넘어서며, 기본법 제115조 제1항 제2호의 차입과 투자 연계 규정을 통해서 기본법 제109조 제2항에 의한 예외를 무효화하는 요구라고 할 수 있다. 이 원칙을 정당화하는 것은 무엇보다 경기순환에 대한 재정개입정책의 이론이 실패했다는 사실이다. 많은 경우 실제로는 차입에 의해서 조달하게 되

107) BVerfGE 72, 330, 388 이하.

108) BVerfGE 79, 311, 343.

는데도 불구하고, 지출을 확대해야 한다는 주장은 쉽게 동조를 얻는다. 그러나 막상 이후에 경기가 회복기에 들어서게 되는 경우에도 채무에 대한 상환을 요구하는 정책이 실현되는 경우는 드물다. 이를 통해서 경제 안정과 성장을 위한 법률상의 도구들은 별반 쓰임이 없는 것으로 드러났다. 그 뿐 아니라 이 도구들은 재정정책이라는 이름 아래 오히려 경기순환과는 무관하게 지속적으로 차입을 요구하는 경향이 두드러졌다.

독일의 신 조정모델은 ‘채무국가’로 가는 행진을 막을 수 있는 대안으로 많이 논의되고 있다. 이는 세대간 공정성(‘세대간 정의’)이라는 원칙에 따라, ‘우리 다음에는 뭐가 와도 상관없다’는 식의 노골적인 사고방식들이 아니라 미래에 대해 책임을 지는 프로그램들이 국가 및 개인의 행위를 결정해야 한다고 보는 것이다. 이러한 원칙의 현실적인 출발점은 환경법이었는데, 이 원칙이 재정법에도 그대로 적용된 결과이다. 그래서 차입금과 투자를 연계하는 부대조항에서도 환경법상의 산림의 운영에서 유래한 ‘지속가능성’이라는 개념을 차용하여 미래에도 효력을 가질 범 세대적인 자유의 구조를 심을 것을 제안하는 것이다. 이는 예산운영에 있어 거시경제적 균형을 위해 요구되는 사항들 뿐 아니라 현재와 미래의 세대를 위한 삶의 기초에 대한 보호 의무에 대해서도 책임을 지도록 하고 있는 것이다. 지속가능성이라는 측면은 기본법 제113조 제1항 제2호 문장 전반의 신규채무제한 조항의 토대를 이루는 것이기도 하다. 이를 통해 전체 국가재정과 예산운영은 지속가능성을 토대로 성립되어야 한다. 현재의 소비를 감당하기 위하여 생기는 재정문제가 이자 지불이나 원금 상환 등으로 미래의 재정에 부담을 지우는 일은 원칙적으로 있어서는 안 된다. 자원소모(소비를 위한 지출)는 해당 회기 내에 세수나 기타 최종적인 수입으로 충당되는 것이 마땅하다. 이런 의미에서 이미 예산안을 작성할 때 관련된 조직 내 절차 및 조직들 간의 절차를 마련하는 것도 필요하다고 본다. 또한 이 절차들은 지출의 변화를 예산의 변화에 연동시키는 것이 가능하도록 구상되어야 한다. 이렇게 과정을 중요시하는 방식과 이런 방식에 대한 행정 및 정치의 요구가 생기게 된 계기는, 최종적인 수입 총액이 지출액의 변경 불가능한 상한선이 되어야 한다는 구상 때문이다. 정치적인 요구에 의해 밀려드는 지출수요와 부서 내부와 부서 상호간의 세

부적인 예산배정을 고려하지 않는 재정정책은 위험한 결과를 낳을 수밖에 없다. 정부와 의회는 현실을 반영한 예측을 토대로 기대할 수 있는 총수입을 최종적인 수입으로 정하고, 그 다음에 비로소 이러한 상한선을 기초로 재원을 분배하는 것이 마땅하다. 즉, 사용 가능한 지출재원의 총액은 최종적인 수입액에 의해 결정되어야 한다. 다시 말해서, 즉시 집행되는 수입, 즉 조세, 기타 준조세, 수익분배금, 지분수입, 채권이자수입 등의 총액을 기준으로 지출총액이 정해져야 한다. 이미 존재하는, 그리고 새로이 발생한 재정조달수요는 이 수입에서 충당되도록 재정을 유연하게 상황에 연동시키는 세련된 재정운영기술이 요구되는 것이다. 그러려면 내부 유보자원의 활용과 항목들 간의 전용이 당연히 요구된다. 그래야만 진정한 순환재정이라는 원리를 실행할 수 있기 때문이다. 이는 개별법안의 입법자들이 이른바 법적 의무를 근거로 한 강제적 지출의 경우가 아닌 한, 정치적으로 심사숙고하여 필요하다고 인정하는 경우에는 예산관련입법의 틀 안에서 운영의 묘를 발휘하거나, 집행부서가 개별 집행단계에서 부서에 구애받지 않고 재정운영상 가능한 범위에서 우선 순위를 정함으로써 이루어질 수 있다. 이와는 달리 법적 지출의무가 있는 경우가 아니라 다른 이유로 개별 예산이 초과하게 된 경우라면, 신조정모델에 따른 국가채무제한 기준에 의하면 해당 재원을 집행하는 부서가 예산운영에서 잘못된 태도를 취했다는 평가를 내리는 것이 가능하다. 이 때 책임을 추궁할 수 있는 소재가 분명한 경우라면, 이러한 지출상한선의 초과는 ‘역이월’(Negativ-Uebertragung)이라는 방법을 통해서 제재를 받는다. 즉, 다음 회기의 예산총액을 이자와 원금 상환분만큼 줄이는 것이다. 이는 어쩌면 다른 어떤 방법보다도 해당 기관을 고통스럽게 하는 제재가 될 것이며, 재정운영의 건전화에 기여할 수 있는 수단이 될 것이다.

3. 보증채무부담행위의 제한

헌법체계상 국가의 차입재정과 밀접하게 연관되어 있는 것은 국가에 의한 채무보증, 담보제공 등 보증채무부담행위들이다.¹⁰⁹⁾ 여기서 중요한

109) 우리 나라의 경우에도 1997년 이후 정부가 지급을 보증한 보증채무는 급격히 증

것은, 차입뿐 아니라 보증채무부담행위도 장래 회기의 지출로 이어지고, 따라서 이후 회기의 예산입법자들의 재정운용의 가능성을 제한한다는 사실이다. 기본법 제115조 제1항 제1호와 이에 상응하는 연방예산기본법 제39조 제1항은 이러한 경우를 위한 법적인 승인에 대해 규정하고 있다. 채무보증, 담보제공 등 보증채무부담행위를 함으로써 연방과 각 주는 제3자(채무자)의 채권자에 대해 그 채무를 보증하게 된다. 많은 경우 이 보증채무부담행위의 중심에는 경제지원이라는 측면이 있다(‘헤르메스 보증’). 보증책임의 실행에 대한 요구는 채무자와 채권자의 관계에서 넓은 의미의 채무이행이 순조롭지 않을 때에 이루어진다. 이러한 보증채무부담행위는 여러 가지 점에서 차입과 다르다. 먼저 보증채무부담행위는 예산운용을 위한 재정조달행위가 아니다. 보증채무부담행위에 의해서는 국가에 아무런 수입도 들어오지 않는다. 보증에 의한 의무는 무조건적으로, 즉 만기가 각기 달리 정해진 이자지불과 원금상환 계획에 따라 기계적으로 발생하는 것이 아니라, 원채무자의 채무이행에 문제가 생겼을 때 비로소 발생한다. 보증에 의한 지불의무는 이른바 우발적 구속(Eventualverbindlichkeiten)으로, 이는 연방예산기본법 제39조 제1항의 문구에 잘 드러난다. 이 우발성은 예산운영상의 보증권한의 근거가 된다. 즉, 국가가 실제로 책임을 지게 될 가능성이 높을 경우에는 예산을 집행할 때 보증채무부담행위를 활용해서는 안 된다. 그렇지 않으면, 원천적으로 지출부담행위와 채무부담행위를 필요로 하는 운영조치들(연방예산기본법 제11조 제2항 제2번 내지 제3번)을 위해서 보증채무부담행위를 이용함으로써, 마찬가지로 예산집행에 적용되는 균형계획의 의무(기본법 제110조 제1항 제2호)를 우회하게 되기 때문이다.

보증에 의해 발생하는 지출은 이른바 ‘목적지출’이고, 따라서 프로그램 예산의 범주에 해당한다. 왜냐하면, 시기적으로 앞서 이루어진 보증행위

가하였는데, 특히 구조조정을 지원하기 위하여 발행한 예금보험기금 채권과 부실채권 정리기금 채권은 국채가 아니라 정부가 지급을 보증한 채권으로서 보증채무에 속하게 되므로 이들 채권발행의 증가는 지급보증의 증가로 연결된다. 더욱 심각한 것은 이중 특히 예금보험기금채권은 상당 부분 국가채무로 전환될 예정이라는 것이다. 2003년도에 만기 도래한 구조조정채권을 국고채로 전환한 이래 2002년에 만들어진 공적자금상환계획에 따르면 2006년이 되어야 공적자금채권의 국고채전환이 완료될 예정이다. 『NABO 2004~2008년 국가재정운용계획 분석』, 41-42면 참조.

와 함께 국가는 경제지원 등 특정한 공적 목표를 직접적으로 추구한다. 또한 보증행위는 일반적으로 행정부서 또는 재무부가 실행해야 하는 재량권에 속한다. 그 밖에도 보증행위에서 개입되는 우발성 때문에, 보증한도액과 그로부터 산출되는 실제 부담의 비율은 서로 달라질 수 있다. 바로 이점이 지출부담행위 및 채무부담행위와 다른 점이다. 이러한 차이는 예산법 내에서 부담을 초래하는 행위와 그에 대한 충당액 사이에서도 이어진다. 즉, 예산법 안에서 승인을 받아야 하는 것은 보증한도액이다. 그러나 충당해야 하는 것은 결손액에 한정된다. 그래서 이 보증한도액이 예산집행의 방향설정기준이 된다. 회계상으로, 그리고 재정적으로 감당해야 하는 것은 이 결손액에 한정되는 것이다.¹¹⁰⁾

보증채무부담행위에 대한 헌법적 제한은 차입제한과는 오로지 형식적인 측면에서만 유사하다. 두 경우 모두 법률의 승인이 있어야 한다(기본법 제115조 제1항 제1호). 그러나 물리적으로는 차입에 대해서만 제한을 두고 있을 뿐(투자에 관한 부대조항 설치, 기본법 제115조 제1항 제2호), 보증채무부담행위의 수용에 대한 제한규정은 없다. 이 중요한 차이가 생기는 원인은, 차입에 의한 채무에는 이자 지불 및 전액 상환이 부과되는 반면, 보증채무부담행위는 지불의무의 발생이 우발적이라는 것이다. 다만 우려되는 것은, 여기에서 헌법은 그 근거와 액수에 관해서 그 어떤 물리적인 장벽도 규정하지 않고 있다는 점이다. 이러한 공백은 예산법으로도 메워지지 않는다. 즉, 연방예산기본법 제39조 제1항은 기본법 제115조 제1항 제1호의 형식상의 법적 유보를 되풀이하면서 목적규정의 요구만을 덧붙이고 있다. 연방예산기본법 제39조 제2항은 협의에 대한 참여와 연방재무부의 승인을 보증채무부담행위의 조건으로 규정한다. 연방예산기본법 제39조 제3항은 대납하게 된 상황에 대한 검증 권한이 국가에 있음을 정하고 있다. 그러나 국가의 보증채무부담행위가 국가부채로의 전환가능성을 상당히 내포하고 있는 이상 이 또한 국가의 재정건전성을 악화시킬 여지가 있다. 보증으로 인해 실제로 발생할 수 있는 국가재정상의 피해는 승인된 전체 보증액수에 대비하면 일부분에 불과하다는 사실도 근본적인 해결책은 되지 못한다. 왜냐하면 국가의 보증채무부담

110) Gröpl, a. a. O., S. 464.

행위는 그 제도성립의 근원을 살펴보면 사실 전혀 지불의무가 발생할 가능성이 없는 때에 한하여 행할 수 있는 제도이기 때문이다. 국가가 피보증인의 채무불이행에 의해 지불을 요구받을지의 여부와 언제, 그리고 얼마를 지불하게 될 것인가, 그리고 그 결과 예산에 얼마만큼의 부담을 지우게 될 것인지 하는 점 등은 모두 불확실하고, 이를 위해서는 수학적인 확률로 계산하거나 경험에 의한 예측을 활용할 수 있을 뿐이다. 이러한 계산에서 나오는 피해비율은 그 발생시기에 맞게 해당 회계연도에 분산하는데, 이때 각각의 분할비율은 집행된 지출로서 예산안들에 포함시키거나 사용 가능한 총지출액에서 미리 빼낸다.¹¹¹⁾

상업적인 회계에서는 시기에 대한 적합성은 상법 제249조 제1항 제1호 예1, 제253조 제1항 제2호에 따라 불확실한 채무발생에 대비해서 유보금을 만들어둠으로써 확보된다. 이 유보금은 손익계산에서 자체 자본금을 낮추고 비용으로 처리되어 이익을 감소시킨다. 공적인 회계가 민간의 수준에 이르지 못하는 한, 그리고 특히 자산 및 성과계산이 도입되지 않는 한, 유보금의 입증은 상업적으로 아무런 의미가 없다. 그보다는 예산의 주체는 예산법에 합당하게 유보금을 형성하고, 이를 해당 회기의 수입으로 충당하여야 할 것이다. 이를 합리적이고도 투명하게 운영하기 위해서는 예산을 운영하는 해당 부서의 개별 예산에 보증한도액과 보증결손비율 어느 것도 합산해서는 안될 것이다. 그렇지 않으면 각 행정주체의 분권적 재정책임이라는 명제 하에 원래의 목적과는 상관없이 쓰일 수 있기 때문이다. 행정을 조정하고 의회의 예산권을 보장하기 위해서는 보증행위를 개별 예산과는 별도로 운영할 필요가 있는 것으로 판단된다. 이에 더하여 담당 부서들에 목적이 정해진 보증채무부담행위의 상한선이 주어 져야 할 것이다.

111) BRH, Bem. 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks, 14-29 vom 23. 11. 1998, S. 50 f.

제 4 장 결론 및 시사점

현재 진행되고 있는 국가재정법안의 주요내용을 살펴보면, 우선 정부가 이 법을 통하여 달성하고자 하는 목표가 재정의 효율성과 투명성, 그리고 건전성에 있다고 평가할 수 있다. 이를 위해서는 국가가 재정이나 예산작용을 통해 달성해야 할 궁극적인 목표가 국가와 사회의 지속가능성이라는 사고에 바탕을 두고 있다는 의미에서, 무엇보다도 재정의 운용과정에서 조직 내부적으로뿐 아니라 조직간의 결정과정을 통해서 합리적으로 운영되어질 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 나아가 정치적인 긴박한 필요성에 의한 재정운용이나 이해관계에 따른 예산의 배분 등을 고려하지 않고, ‘먼저 지분을 만들고 나서 그 안에 들어가는 것은 나중에 신경 쓴다’는 원칙에 따라 정부와 의회는 먼저 예상되는 전체비용을 최종적인 수입의 범위 안에서 정하고, 그리고 난 뒤 비로소 이 상한선을 기준으로 지출, 즉 예산을 분배하는 노력을 다하여야 할 것이다. 그래야만 지출의 증가가 수입의 증가에 연동될 수 있게 되고, 최종적으로 들어오는 수입총액이 변경할 수 없는 지출총액의 상한선을 결정함으로써 불필요한 채무 등의 방법으로 누더기 예산으로 되는 것을 막을 수 있다.

독일의 경우에는 우리와 달리 이미 기본법상으로 국가의 재정과 관련된 직접적인 조항을 두고 있기 때문에, 이로부터 전체 국가재정의 운용원칙이나 정부예산관련 하위법의 규정에 대한 해석기준을 마련하고 있다. 또한 재정과 예산의 운용과 관련한 구체적인 입법으로 ‘연방예산기본법’, ‘연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률’, ‘경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률’, 그리고 회계원관련 법률과 집행기관관련 법률 등을 따로 마련하고 있다.

이상의 재정과 예산관련 법률들의 규정내용은 재정과 예산의 실제운용 과정에 영향을 미치게 되는데, 가장 대표적으로는 국가의 예산운용과정에서 드러난다. 예산안의 운용과정에서 요구되는 재정건전성 요청을 위한 원칙들의 경우 우리의 경우에도 강화상으로 비슷한 결과들을 도출하고는 있지만, 우리의 경우에는 그 원칙들을 해석해낼 수 있는 근거를 법률상으

로 가지고 있지 않은 경우도 많으며, 또 경우에 따라서는 그 해석 자체도 일종의 프로그램적인 성격으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 실무상 실효성을 확보하기 위한 방안으로는 활용되기 어렵다.

이와는 별도로 독일의 경우에는 기본법상으로 ‘거시경제적 균형’이라는 대명제를 국가재정과 예산의 물리적 조건으로 규정하고 있다. 독일의 전체 재정헌법체계에서 이러한 거시경제적 균형이라는 명제가 차지하는 위치는 대단히 중요하며, 거시경제적 균형을 고려할 의무가 재정과 예산권에 따르는 모든 기능에 일종의 국가적 과제로 부여된다. 이는 국가의 예산운영과 재정운영의 기본이 되는 것으로서 이와 관련된 독일의 모든 의사결정프로세스의 일관된 결정기준이자 방향설정의 원점으로 구상되었다. 원래 경제이론으로부터 도출된 이 개념은 헌법 안으로 들어옴으로써 헌법적 개념으로 격상되었고, 내용상 목표설정과 관련된 세부적인 요건은 고정되어 있지 않아서 거시경제적 균형이라는 개념에 대한 이해에 따라 그 목표가 각기 다르게 제시될 수 있는 열려 있는 개념이기도 하다. 그러나 독일의 경제성장촉진법 제1조는 이를 ‘마의 4요소’로 함축하려는 시도를 한바, ‘물가안정’, ‘높은 고용율의 유지’, ‘대외경제적 균형’ 그리고 ‘지속적이고 적절한 정도의 성장’을 그 내용으로 규정하고 있다. 이러한 법률상의 재정운영원칙들은 재정과 예산의 기능이 제대로 실현될 수 있도록 하는 것을 목적으로 하며, 자유롭고 민주적이면서 복지를 지향하는 현대 법치국가의 다양한 헌법적 요구들을 재정에 적용할 뿐만 아니라 무엇보다 국가의 재정영역에 의회와 공공의 개입을 확보하는 데에도 일조를 한다.

또한 합리적 재정전망을 통한 재정건전화모색의 방안으로서의 중기재정계획은 ‘정부 프로그램의 계량화’를 통해 재정과 예산의 균형을 장기적인 관점에서 확보하려는 데에 목적이 있다. 그러나 현재까지 실무상으로 이루어진 재정계획의 실체가 내용상으로는 단기예산과 중복되는 것이라든지 또는 그 예측의 불확실성으로 인하여 효율성에 의문이 제기되는 것은 사실이지만, 국가의 장래의 과제와 가이드라인에 대한 정보를 제공하여 정부정책에 대한 사전정보를 통해 장래의 후속재정뿐만 아니라 재정과 예산상의 변화에 대한 예측을 할 수 있도록 한다는 측면에서 재정의

건전한 운영을 모색하는 데 도움을 줄 수 있다는 평가를 받는다. 우리의 국가재정법안에도 중기재정운영관련 조항을 두고 있는데, 독일의 중기재정계획에 대한 학자들의 비판을 긍정적으로 차용하여, 법안통과 후에 실제 운용에서 의도적으로 재정계획 속에 정보제공기능을 강화하는 노력을 다하게 될 경우, 재정계획의 내용 자체에 대한 개선이 자발적으로 이루어지도록 할 수 있을 뿐만 아니라 재정계획에 지워지는 불필요한 부담을 제거하여 실효성확보를 기할 수도 있을 것이다. 또한 재정계획상으로 기술해야 할 사항인 후속재정부담에 대한 예측이나 장래의 재정이나 예산에 대한 구체적인 예측을 국가의 단순한 재정상의 프로그램적인 예측과는 분리하는 것도 재정수지에 대한 정확한 정보를 산출하는 데에 도움이 될 것이다.

이외에도 독일의 경우에는 집행부서가 재정과 예산운영상 충분한 권한을 가지고 주어진 틀 안에서 세부사항에 대해 책임을 지고 행할 수 있도록(의회와 집행부가 가지는 권한과 책임을 분리하여 재정의 유연한 운영을 통해 자발적으로 재정의 건전성 확보에 동참할 수 있도록) 유도하는 장치들을 두고 있다. 이러한 재정과 예산운영상의 유연성확보방안으로는 전용과 이월이 있다.

국가채무관련 독일의 규정을 살펴보면, 기본법 제115조 제1항 제2호에서 거시경제적 정상상태를 위한 순신규채무는 예산안에서 잡혀 있는 투자적 지출의 총액 범위 내로 제한한다고 하고 있다. 이러한 독일기본법상의 채무관련 제한규정의 의도는 경기부양 정책에 관한 고려 등의 긍정적인 요구에도 불구하고, 용자를 비롯한 채무의 해결이 결국 미래 세대의 몫으로 남게 되기 때문에, 이러한 재정적인 부담을 미래로 전가할 여지를 제한하려는 것이다. 국가채무관련 제한규정을 별도로 마련하고 있지 않은 우리의 경우 향후 헌법의 개정을 통해서 국가채무행위의 요건규정을 그 재원의 용도별로 개괄적으로 규정하거나, 혹은 보다 구체적인 국가의 기채 내지 지불보증행위의 실제적 요건규정을 조문화할 필요가 있다. 독일의 경우 학자들에 의해 자주 제기되고 있는, 기본법 제115조 제1항 제2호 전반에 따른 정상상태에서의 순 신규채무와 투자에 관한 부대조항은 상한선만을 제시하고 있을 뿐, 정상적인 채무에 관한 법적인 규정, 다시

말해서 투자와 순 채무수용이 균형을 이뤄야한다는 명령은 존재하지 않는다는 비판을 고려하여, 우리의 관련법의 개정 시에 이에 대한 고려가 이루어진다면 우리 법의 선진화에도 일조를 할 수 있을 것이다. 또한 독일기본법상의 거시경제적 균형의 고려 의무는 재정운용이 현재와 미래의 경기문제를 위하여 예방기능과 안정화 기능을 해야 함을 의미한다고 해석되는데, 국가채무와 관련하여 이 거시경제적 균형의 고려의무는 개별적인 경우에 경기가 좋을 때는 순 신규채무가 투자액보다 훨씬 적은 상태로 머무르거나 전혀 도입하지 않아야 함을 의미한다고 보는 바, 우리 법에도 시사하는바 크다고 하겠다.

또한 독일의 경우 예산의 통일성을 통해 투명성을 담보하려는 의도 하에 기금을 포함한 국가의 특별자산에서 발생하는 음성적 국가채무에 대해 우려하는 목소리가 높은 데 반해, 다양하고도 광범위한 기금제도를 운영하고 있는 우리의 경우 이에 대한 논의가 지엽적으로 이루어지고 있는 것은 국가재정에 대한 위협을 간과하고 있는 것이나 다름 아니다. 따라서 기금을 포함한 국가의 특별자산에서 발생하는 국가채무적 성격의 부채자산을 국가채무와 연계하여 그 전체규모를 파악하는 노력도 요구된다.

참고문헌

- 고영선·문형표 (편), 재정적자와 국민경제, 한국개발연구원, 2000
- 국회예산정책처, 『2004년도 국가 주요사업 집행 점검·평가』, 2004. 08
- _____, 『NABO 2004~2008년 국가재정운용계획 분석』, 2004. 11
- 김종희, 재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방향: 미국과 한국을 중심으로, 한국정책과학학회보 제9권 제1호, 2005. 03
- 박종수, 독일의 재정관련법제와 예산개혁, 한국법제연구원 연구보고 2004-16, 2004
- 옥동석, 재정개혁의 목표와 과제, 한국조세연구원, 2003
- 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 현안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005
- Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform-Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung-, Mohr Siebeck, 2000
- Grupp, Klaus, Steuerung des Verwaltungshandelns, DÖV 1983
- Heun, Werner, Staatshaushalt und Staatsleitung-Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes-, Nomos Verl., Baden-Baden 1989
- Jahndorf, Christian, Das Notbewilligungsrecht, DVBl. 1998
- Kirchhof, Paul, Staat als Organisationsform, in: DVBl. 1999
- König, Klaus, Markt und Wettbewerb, DVBl. 1997
- Mutius, Albert v., Steuerung des Verwaltungshandelns, VV DStRL 42, S. 147

참고문헌

- Noll, M., Haushalt und Verfassung: Normen, Reformen, Trends; eine Einführung in das Haushalts- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union, 1. Aufl., Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 2000
- Pünder, H., Haushaltsrecht im Umbruch - eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2003
- Stern, Klaus, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, DÖV 1967
- Strube, S., Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart - Eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, Berlin: Duncker & Humblot, 2002

【부록1】

연방 및 각 주의 예산원칙에 관한 법률

1969년 8월 19일자(BGB1. 1 S. 1273)
1990년 8월 31일자 통일조약(BB1. II S. 889)의 Anlage 1, IV장, 분야 B,
1990년 7월 18일자 법률(BGB1. I S. 1146),
1993년 11월 26일자 법률(BGB1. I S. 1928),
1994년 7월 29일자 법률(BGB1. I S. 1890),
1997년 12월 22일자 법률(BGB1. I S. 3251),
1998년 8월 26일자 공공계약 발주를 위한 법적근거의 변경에 관한 법률
(BGB1. I S. 2512) 3조, 2001년 10월 29일자 제7차 관할권적용규정(BGB1.
I S. 2785),
2001년 12월 20일자 협력협약수행법(BGB1. I S. 3955),
2003년 11월 25일자 시행령(BGB1. I S. 2304) 87조,
2003년 12월 23일자 법률(BGB1. I S. 2848)
등에 따라 변경됨.

제 1 부 연방과 각 주의 입법을 위한 규정들

제 1 조 입법위임

제1부의 규정들은 연방과 각 주의 입법을 위한 기본원칙들을 포함하고 있다. 연방과 각 주는 이 원칙들에 따라 예산법을 의결할 의무가 있다.

【부록1】

제 1 편 연방과 주의 입법관련 규정들

제 2 조 예산안의 의미

예산안은 승인 기간 내에 연방과 각 주의 과제를 충족하는 데 필요하다고 예상되는 재정수요를 확정, 충당하기 위한 것이다. 예산안은 예산의 집행과 운용을 위한 토대가 된다. 예산안을 작성하고 집행하는 데 있어서는 거시경제적 균형을 유지하는 데 필요한 요구사항들을 참작하여야 한다.

제 3 조 예산안의 효력

- (1) 예산안은 행정부에 지출집행과 채무행위에 관한 권한을 부여한다.
- (2) 예산안을 통하여 요구와 의무가 발생하거나 무효화되지는 않는다.

제 4 조 회계연도

회계연도는 달력상의 연도를 기준으로 한다. 재정을 관할하는 부서는 개별 분야에 따라 이를 다르게 정할 수 있다.

제 5 조 지출 및 국고채무행위의 필요성

예산안을 작성하고 집행함에 있어서는 연방과 주의 과제수행에 필요하여 장래 회계연도들에 집행하게 될 지출과 국고채무행위만을 고려해야 한다.

제 6 조 경제성과 절약, 비용 대비 효용의 계산

- (1) 예산안을 작성하고 실행할 때는 경제성과 절약이라는 원칙을 염두에 두어야 한다.
- (2) 재정적인 결과를 동반하는 모든 조치에 대해서는 그 경제성을 적절히 조사해야 한다.
- (3) 필요한 분야에서는 비용 대비 효용을 계산해야 한다.

제 6 조a 성과와 연계된 예산안의 작성 및 집행

- (1) 수입, 지출, 국고채무부담행위는 개별조직단위가 책임을 지는 시스

템 안에서 산정될 수 있다. 이 경우 재정책임은 예산위임(Hausahltsermächtigung)을 근거로, 분야와 사안에 대해 책임을 지는 조직단위에 넘겨진다. 이를 위해서는 각각 허용된 지출규모를 초과하지 않기 위한 적절한 정보전달장치 및 조정장치가 전제되어야 한다. 달성해야 할 성과의 종류와 규모는 법률이나 예산안으로 규정한다.

(2) 제1항의 경우 해당 조직단위에 대한 다음과 같은 사항들은 법률이나 예산안을 통해서 규정되어야 한다.

1. 특정한 목적을 위해 어떤 수입을 사용할 것인가.
2. 어떤 지출항목이 전용가능한가.
3. 어떤 지출과 국고채무부담행위가 상호 또는 일방향으로 충당될 수 있는가.

제 7 조 총액충당의 원칙

모든 수입은 모든 지출을 충당하는 재원으로 사용한다. 법률에 규정되어 있거나 예산안에서 허용되어 있다면, 수입이 특정한 목적에 한정해서 지출되도록 할 수 있다.

제 2 편 예산안의 작성

제 8 조 완전성, 일체성, 회계연도독립의 원칙

- (1) 예산안은 매 회계연도마다 작성한다.
- (2) 예산안에는 해당 예산연도의
 1. 예상수입,
 2. 예상지출,
 3. 수행해야 할 국고채무부담행위가 포함된다.

제 9 조 예산안의 작성대상기간

- (1) 예산안은 2년치를 연도별로 구분하여 작성할 수 있다.

【부록1】

(2) 예산안은 행정예산안과 재정예산으로 구분할 수 있다. 두 예산 모두 연도별로 구분하여 2년치를 작성할 수 있다. 두 예산의 승인기간은 이어지는 예산연도에 시작될 수 있다.

제10조 개별예산안, 전체예산안, 종별예산안

(1) 예산안은 개별예산안들과 전체예산안으로 구성된다.

(2) 개별예산안들은 행정주체의 개별적인 수입, 지출, 국고채무부담행위, 또는 수입과 지출과 국고채무부담행위의 일정한 집합을 포함한다. 개별예산안은 장과 제목으로 나누어 작성한다. 제목으로 나누는 것은 예산안의 수입과 지출의 종류별 집합에 대한 행정규정에 따른다.

(3) 종별예산안은 각 항목별로 적어도 다음과 같이 구분하여 작성한다.

1. 수입항목: 조세, 행정수입, 자산매각에 의한 수입, 대부금회수분, 교부금 및 보조금 수령, 차입금(여기에는 규정에 따라 이루어지는 유동성 확보 용도의 차입은 포함되지 않음), 예비비의 전용, 발권수입.
2. 지출항목: 인건비, 행정실질경비, 이자 지불, 지방에 대한 교부금, 기업보조금, 상환금, 부채관련비용보조금, 예비비충당, 투자지출. 여기서 투자지출에 해당하는 것은 다음과 같다.
 - a) 군사시설이 아닌 건설 비용.
 - b) 실물에 대한 행정지출로 계상되지 않거나 군수조달에 해당하지 않는 동산의 취득.
 - c) 부동산의 취득.
 - d) 지분을 비롯한 자본자산, 기업에 대한 채권과 지분권, 유가증권 등의 취득, 그리고 기업의 증자를 위한 지출.
 - e) 대부
 - f) 보증행위에 의한 지출
 - g) 위 a)-f)에 열거한 목적을 위한 지출을 조달하기 위한 교부금과 보조금.

(4) 전체예산안은 다음과 같은 항목들을 포함한다.

1. 개별예산안들의 수입, 지출, 국고채무부담행위에 대한 총괄적인 요약(예산개관).

2. 재정회계결산(재정개관). 재정회계결산은 금융시장으로부터 조달한 부채, 예비비로부터의 이월, 출납상의 잉여분, 발권수입 등을 제외한 수입과, 금융기관에 대한 부채상환, 예비비충당, 출납상의 부족분을 충당하기 위한 지출, 양자를 대비시킬 때 드러난다.
3. 차입금과 상환액 현황(채무상환계획안).

제11조 예산안의 개관, 기능계획안

(1) 예산안에는 다음과 같은 부분이 있어야 한다.

1. 수입과 지출을
 - a) 특정한 종류에 따른 종류별로 집합하거나(종별 개관),
 - b) 특정한 과제영역에 따라 구분하여(기능별 개관),
 - c) 위 a)와 b)에 따라 요약하여 제시한 것(예산전체 개관).
2. 모든 수입과 지출 항목에 해당하는 항목에 대한 개관.
3. 공무원의 인력구성, 사무원과 노동자 인력구성 상황에 대한 개관.

첨부사항들은 예산안 초안에 붙여야 한다.

(2) 기능에 대한 개관은 예산안상 수입 및 지출을 과제영역에 따라 구분하는 것에 대한 행정규정을 기반으로 한다.

제12조 총액산정, 개별산정, 자체운용자원, 설명, 인력구성

(1) 수입과 지출은 각각을 구분하여 총액을 기준으로 산정한다. 그러나 법률이 정하는 경우 금융시장으로부터의 차입금과 그 상환을 위한 지출에는 이를 적용하지 않을 수도 있다. 나아가, 특히 취득 건과 매각 건에서 발생하는 부수적인 비용과 수입에 대해서도 이에 대한 예외가 허용될 수 있다. 취득 건과 매각 건에서 발생하는 부수적인 비용과 수입에 대한 예외허용에 해당하는 경우에는 산정액 내역을 예산안에 자료로 첨부하거나 설명 항목에 포함시킨다.

(2) 국고채무부담행위는 각각의 지출항목에 따라 산정한다.

(3) 비용절감이 권장되는 지출의 경우에는 직접집행을 제안할 수 있다. 이러한 직접집행을 위한 재원의 동원은 해당연도가 지나서도 계속된다.

【부록1】

집행에서 발생하는 수입은 직접집행을 위한 재원으로 사용된다. 지출내역에서는 관련 부서에 대한 자금교부만을 대상으로 지출입증을 한다.

(4) 수입은 그 발생근거에 따라, 지출과 국고채무부담행위는 사용목적에 따라 구분하여 산정하고, 필요한 경우 설명한다. 예외적인 경우, 설명이 의무화될 수 있다.

(5) 같은 목적을 위한 지출과 국고채무부담행위는 각기 다른 제목으로 산정하지 않는다.

(6) 예산안을 작성하는 부서는 그 호봉등급과 직위표기를 예산안에 명기한다.

제13조 차입 승인

(1) 예산법은 다음과 같은 용도로 실행하는 재정관할 부서의 차입 한도를 정한다.

1. 지출 충당

2. 규정에 의한 유동성의 확보(유동성강화차입).

이러한 차입금 전액을 상환한 경우 다시 차입승인을 요구할 수 있다. 유동성강화를 위한 차입금은 늦어도 해당 회계연도 종료 후 6개월 이전에 상환기한이 만료되도록 해야 한다.

(2) 제1항 제1호에 대한 승인은 차기 회계연도까지 그 집행이 유효하며, 차차기 회계연도를 위한 예산법이 적시에 의결되지 않을 경우에는 그 회계연도의 종료시점까지 유효하다. 제1항 제2호에 따른 승인은 진행 중인 회계연도의 종료시점까지 유효하며, 차기 회계연도를 위한 예산법이 적시에 의결되지 않을 경우에는 그 회계연도의 종료시점까지 유효하다.

제14조 보조

연방 또는 주 행정부서 이외의 부서에서 특정한 목적을 달성하기 위해 집행하는 지출과 국고채무부담행위는, 그러한 부서를 통한 지출에 대해 연방과 주가 상당한 이해관계를 가지고 있음과 동시에 그 지출이 없이는 이익의 추구가 불가능하거나 필요한 정도로 달성되지 않을 경우에만 계상할 수 있다.

제15조 이월가능성, 충당가능성

(1) 투자목적의 지출과 사용목적이 정해져 있는 수입에서 집행하는 지출은 이월할 수 있다. 여타 지출은 경제적이고도 비용절감을 가져오는 경우에만 이월 가능한 지출로 정할 수 있다.

(2) 행정상 또는 실질적인 연관성이 있거나 경제적이고도 비용절감을 가져올 경우, 예산안에서 지출과 국고채무부담행위는 각기 서로 또는 일방적으로 충당할 수 있는 것으로 정할 수 있다. 사용목적이 자세히 밝혀지지 않은 지출이나 국고채무부담행위는 충당 가능한 것으로 정할 수 없다.

제16조 건설사업, 대규모 조달, 대규모 개발 건

(1) 건설사업을 위한 지출과 국고채무부담행위는, 그 조치를 위한 계획, 비용견적, 설명 등이 확보되어 건설시행의 종류, 건설과 토지매입과 설비의 비용, 재원조달예정, 진행시기에 대한 계획 등이 확실해졌을 경우에만 산정될 수 있다. 이를 위한 근거자료에는 건설조치가 완료된 뒤 발생할 연간 예산부담에 대한 예상치를 첨부해야 한다.

(2) 대규모의 조달과 개발 건에 대한 지출은 그 비용과 비용분담에 관한 예상치들이 제안되어야 산정할 수 있다. 여기에는 제1항 둘째 문장도 마찬가지로 적용된다.

(3) 제1항과 제2항에 대한 예외는 문서를 적시에 완성하는 것이 어렵고 이로 인한 산정 지연이 연방과 주에 불리한 결과를 낳을 것이 예상되는 경우에만 허용된다.

제17조 결손

결손은 늦어도 차기 회계연도의 예산안에 반영해야 한다. 차입금으로 결손을 충당하는 것은 차입 가용액이 소진되지 않았을 경우에만 가능하다.

제18조 사업체, 특별자산

(1) 예산안의 수입과 지출에 따른 운영이 목적에 부합하지 않는 연방 또는 주 소유의 사업체들은 운영계획을 작성해야 한다. 운영계획 또는 운

【부록1】

영계획개관은 예산안에 자료로 첨부하거나 설명에 포함시킨다. 예산안에는 수입과 지출만을 산정한다. 작성 부서는 그 호봉등급과 직위표기를 예산안에 명기한다.

(2) 특별자산에 대해서는 수입과 지출만을 예산안에 산정한다. 특별자산의 수입, 지출, 또는 국고채무부담행위의 개관은 자료로 첨부하거나 설명에 포함시킨다.

제 3 편 예산안의 집행

제19조 수입의 집행, 지출의 집행

(1) 수입은 적시에, 그리고 전액을 집행한다.

(2) 지출은 예산집행의 경제적이고도 비용을 절감하는 행정을 가능하게 하는 범위 안에서만 집행해야 한다. 지출재원은 개별지출항목의 모든 지출을 감당할 수 있을 만큼 사용한다. 이 항의 첫째, 둘째 문장은 국고채무부담행위에 대한 요구에도 적용된다.

제20조 총액에 대한 입증, 개별 입증

(1) 제12조 제1항 둘째 문장에서 달리 정하지 않는 한, 모든 수입과 지출은 해당항목에 그 집행 총액을 명기한다.

(2) 동일한 목적에 대해 다양한 항목의 지출이 집행되는 것은 예산안이 허용하는 경우에만 허용된다. 국고채무부담행위의 요구도 마찬가지이다.

제21조 차입에 의한 지출

(1) 예산안에서 차입금 수입으로 충당하도록 지정되어 있는 지출항목의 집행 또는 채무부담행위를 위해서는 재정관할부처의 사전승인이 있어야 한다. 차입금을 적시에 확보할 수 없는 경우, 재정 관할부서는 그 지출의 포기 또는 연기가 연방이나 주에 심각하게 불리한 상황을 초래하거나 수입 또는 지출 상태로 보아 감당할 수 있다고 예상하는 경우에만 차입을 승인할 수 있다.

(2) 제1항의 규정 대신, 투자명목의 지출이나 그러한 지출을 목적으로 수용한 채무의 상환을 위한 지출은 재정관할부처의 승인을 받아야 한다고 법률로 정할 수 있다.

제22조 국고채무부담행위

(1) 연방이나 주로 하여금 장래의 회계연도에 지출을 부담시키는 조치들은 예산안에 포함되어 있을 경우에만 집행이 가능하다. 예산이 불가능하면서 지출이 불가피한 경우에는 재정관할부처가 예외적으로 이를 승인할 수 있다.

(2) 제1항에 따른 조치들은 재정관할부처가 그 승인권을 포기하지 않는 이상 그 부처의 승인을 필요로 한다. 다년간에 걸친 회계연도에 부담을 지우리라고 예상되는 지출에 대한 연도별 분담액이 예산안에 제시되어 있는 것과 동시에 예산안의 집행이 이렇게 제시된 예상액에서 크게 벗어나지 않는 경우에는, 그러한 조치가 재정관할부처의 승인을 필요로 하지 않다고 법률로 정할 수 있다.

(3) 재정관할부처는 제1항에 따른 조치들이 원칙적으로 또는 심각하게 재정적인 의미를 가질 경우 협의의 시작과 진행에 대해 보고해야 한다.

(4) 위 제1항과 제2항의 조건들이 채워지지 않았더라도 진행 중인 사업을 위한 채무를 질 수 있다. 이월 가능한 지출을 사용하는 방법으로 차기 회계연도에 지출을 발생시키는 채무를 질 경우에는 국고채무부담행위를 필요로 하지 않는다. 이에 대한 상세한 규정은 재정관할부처가 정한다.

(5) 위 제1항에서 제5항까지는 기본법 제59조 제2항 제1호에 의한 계약 들에는 적용하지 않는다.

제23조 보증, 차입등의

(1) 채무보증, 담보 등 보증을 인수함으로써 장래의 회계연도에 지출을 초래하는 경우는 법률의 승인이 필요하며, 법률로써 그 액수를 정한다.

(2) 차입승인, 그리고 채무보증과 담보를 비롯한 보증의 인수는 재정관할부처의 동의를 필요로 한다. 그 해당부처는 그러한 조치의 협의과정에

【부록1】

참여해야 한다. 또한 해당부처는 위 제1항과 제2항에 따른 권한을 행사하지 않을 수 있다.

(3) 위 제2항에 따른 조치들의 경우, 채무와의 연관성 안에서 필요하다면 관할 부서들은 스스로 또는 수입자로 하여금 언제라도 관계자들을 조사할 수 있도록 약정해야 한다. 재정관할부처의 동의를 있을 경우 예외적으로 조사권한의 약정을 포기할 수 있다.

제24조 재정적 의미를 가지는 여타 조치들

행정규정의 공포, 임금계약의 체결, 임금외비용 또는 추가비용의 보장, 행정활동비용의 확정 또는 변경은, 이러한 규정이 당 회계연도 또는 장래의 회계연도의 수입감소나 지출증가를 초래할 경우 재정관할부처의 동의를 필요로 한다. 원칙적 또는 심각한 재정적 의미를 가지는 여타 조치들이 당해 회계연도 또는 장래의 회계연도들의 수입감소, 또는 당해 회계연도의 추가지출을 초래할 경우, 재정관할부처의 승인을 필요로 한다.

제25조 예산집행의 차단

수입과 지출의 변동추이에 따라, 재정관할부처는 자신의 승인권한으로 채무수용 또는 지출집행을 허용하거나 차단할 수 있다.

제26조 보조금, 재원의 관리 또는 자산실물들

(1) 보조금의 지급은 제14조의 조건에 따라서만 이루어질 수 있다. 이 경우 보조금이 목적에 적합하도록 사용되는지 여부를 확인할 방법을 결정해야 한다. 또한 담당 부서 또는 그 위임자들의 조사권한을 확정해야 한다.

(2) 연방 또는 주의 재원 또는 자산실물들이 연방 또는 주 이외의 부서에 의해 관리되어야 할 경우, 위 제1항을 적용한다.

제27조 대상 및 시기의 제한

(1) 지출과 국고채무부담행위는 예산안이 지속되는 동안 그리고 예산안이 종료되는 시점까지만, 예산안에 명기된 목적을 위해서만 집행하거나

실행할 수 있다. 실행하지 않은 국고채무부담행위에 대해서는 그것이 차기 회계연도의 예산안이 의결되는 시점까지 유효하도록 법률로써 정할 수 있다.

(2) 이월 가능한 지출의 경우, 지출 잔여분은 각각의 사용목적에 맞도록 당해연도를 초과하여 승인시점에 뒤이은 차차기 회계연도에 집행할 수 있다. 건축 건의 경우에는 승인연도 대신 건축물의 중요부분이 사용되기 시작하는 회계연도를 기준으로 한다. 재정관할부처는 개별적인 경우에 대해 예외를 인정할 수 있다.

(3) 재정관할부처는 그 근거가 아주 분명한 개별적인 경우에 대해, 이미 승인된 조치들을 위한 지출이 차기 회계연도에도 집행되어야 할 때, 지출의 이월을 허용할 수 있다.

제28조 인력운용의 원칙들

(1) 모든 부서는 인력계획에 따라 구성된다.

(2) 법률이나 임금계약에 근거를 두지 않은 인건비의 지출은, 그러한 지출을 위한 특별지출재원이 확정되어 있을 경우에만 집행할 수 있다.

제29조 건설사업, 대규모 조달, 대규모 개발 건

(1) 건설사업들은 소규모인 경우를 제외하고는 그를 위한 개관도면과 비용계산서가 제출되어 있어야만 시작할 수 있다. 도면과 계산서가 제16조에 언급한 근거자료와 차이가 있는 경우, 그 변경이 심각하지 않아야 한다. 폭넓은 예외사항들은 재정관할부처의 승인을 필요로 한다.

(2) 대규모의 조달과 대규모의 개발 건들을 위해서는 충분한 근거가 제시되어야 한다. 이에 제1항 첫째 문장이 적용된다.

제30조 공개입찰

물자공급과 용역의 제공에 대한 계약의 체결은, 사안의 본질 또는 특별한 사정으로 예외가 정당화되는 경우를 제외하고는 공개입찰이 전제되어야 한다.

【부록1】

제31조 계약의 변경, 청구사항의 변경

(1) 연방과 주에게 불리한 결과를 초래하는 방향의 계약변경이나 계약해지는 충분한 근거를 가진 예외적인 사안들에서만 가능하다. 계약의 조정은 그것이 연방 또는 주를 위해 목적에 합당하고 경제적인 경우에만 이루어질 수 있다.

(2) 청구사항들은

1. 즉각적인 집행이 피청구인을 심각한 곤경에 빠뜨릴 것이 예상되고, 청구의 유예가 청구 자체를 위협하지 않을 경우에만 유예할 수 있으며,
2. 청구를 집행해도 아무런 성과를 얻지 못할 것이 확실하거나 집행비용이 청구액에 상당할 경우에만 무효로 할 수 있으며,
3. 개별적인 경우 청구의 집행이 피청구인에게 심각한 곤경을 의미하는 경우에만 면제할 수 있다. 이미 실행된 부분에 대한 지급과 계산도 마찬가지로이다.

(3) 위 제1항과 제2항에 따른 조치들은 재정관할부처가 그 권한을 포기하지 않는 한 그 부처의 승인을 필요로 한다.

(4) 법규정들의 여타 규칙들은 변함없이 존속된다.

제 4 편 지불, 기장, 회계보고

제32조 지불

지불은 지불창구 또는 지불 부서를 통해서만 이루어진다. 지불 지시는 해당부처 또는 해당부처의 위임을 받은 부서에 의해 서면 또는 전자적 경로로 전달된다. 재정관할부처는 이에 대한 예외를 허용할 수 있다.

제33조 기장, 증빙의무

지불에 대해서는 예산안이나 다른 규정에서 명시하는 절차에 따라 시간적인 순서대로 기장해야 한다. 재정관할부처는 채무와 현금청구를 비롯한 자금운영의 진행에 대해 기장을 지시할 수 있다. 모든 기장내용에는 증빙서류가 첨부되어야 한다.

제33조a 상법의 원칙들에 따른 기장과 결산

기장은 상법 규정들을 적절히 적용하여 규정에 맞는 기장과 결산의 원칙들에 따라서도 이루어질 수 있다. 제33조에서 제41조까지의 내용은 변함없이 존속한다.

제34조 예산연도에 따른 기장

(1) 제33조 둘째 문장에서 기장의무를 명시하고 있는 지불, 채무수용, 현금청구와 기타 자금운영의 진행에 대해서는 예산연도별로 분리하여 기장을 실행해야 한다.

(2) 제3항과 제4항의 경우들을 예외로 하는 모든 지불은 그것이 실행되거나 집행된 시기의 예산연도 분으로 기장한다.

(3) 지난 예산연도 내에 이루어져야 할 지불이 그 예산연도가 종료된 후에 집행될 경우, 회계가 종료되지 않았다면 그 지불은 이미 종료된 예산연도 분으로 기장한다.

(4) 새로운 예산연도 분으로 기장할 항목은 다음과 같다.

1. 새로운 예산연도에 일정이 정해져 있으나 그 이전에 실행된 수입.
2. 새로운 예산연도에 일정이 정해져 있으나 기한을 준수하기 위해 그 이전에 집행된 지출.
3. 선지불이 필요한 용역, 물자공급과 새로운 예산연도의 첫 달 분의 연금.

(5) 세금, 요금, 기타 공과금, 벌금, 과태료, 그리고 이와 관련된 비용에 대해서는 제3항과 제4항 제1호를 적용하지 않는다.

(6) 제2항에서 제4항까지의 내용에 대해서는 예외를 인정한다.

제35조 자산회계, 통합기장

자산과 부채에 대해서도 기장을 하거나 다른 증빙자료를 작성해야 한다. 자산과 부채에 대한 기장은 수입과 지출에 관한 기장과 통합해서 할 수 있다.

【부록1】

제36조 결산

- (1) 회계는 연도별로 결산한다. 재정관할부처는 회계결산의 시점을 결정한다.
- (2) 결산 종료 후에 집행된 수입과 지출은 결산 전 기간의 항목으로 기장하지 못한다.

제37조 결산보고

- (1) 관할부서는 예산연도마다 결산장부를 바탕으로 결산보고를 한다. 재정관할부처는 회계감사원의 동의를 얻어 예산연도와는 다른 기간에 대한 결산보고를 결정할 수 있다.
- (2) 재정관할부처는 결산장부를 바탕으로 매 예산연도마다 예산에 관한 결산을 제출한다.

제38조 예산에 관한 결산

- (1) 예산에 관한 결산에는 제33조에 명기된 순서에 따라, 그리고 수입과 지출의 잔여분(예산잔여분) 및 조기집행분을 고려하여, 예산안의 항목과 수입 및 지출을 대조한다.
- (2) 다음의 개별항목과 총액에는 특히 다음과 같은 내용이 제시되어야 한다.

1. 수입 항목

- a) 실제수입액
- b) 수입잔여분의 이월액
- c) 실제수입과 수입잔여분 이월액 합계
- d) 자산기장을 하는 경우, 실제수입 가운데 자산액에 영향을 미치는 금액
- e) 예상 수입액
- f) 전년도로부터의 수입잔여분 이월액
- g) 예상수입액과 수입잔여분 이월액 합계
- h) g에 대한 c의 초과 또는 부족액

2. 지출 항목

- a) 실제지출액
 - b) 지출잔여분의 이월액 또는 조기집행분
 - c) 실제지출과 지출잔여분 이월액 또는 사전집행분 합계
 - d) 자산기장을 하는 경우, 실제지출 가운데 자산액에 영향을 미치는 금액
 - e) 예상지출액
 - f) 전년도로부터의 지출잔여분 이월액 또는 사전집행분
 - g) 예상지출액과 지출잔여분 이월액 또는 사전집행분 합계
 - h) g에 대한 c의 초과 또는 부족액
 - I) 예산안의 또는 예산안을 초과하는 특별지출계정 및 사전집행분의 액수
- (3) 각각의 지출, 그리고 그에 따른 총액에 있어서, 제33조 둘째 문장에 따라 기장의 대상이 되는 경우 특히 채무와 현금요구 액수를 제시한다.

제39조 출납 결산

출납결산에는 다음과 같은 사항들을 증빙해야 한다.

1. a) 실제수입액
- b) 실제지출액
- c) a와 b의 차액(연간출납결과)
- d) 아직 완료되지 않은 지난 연도에 대한 연간출납결과
- e) c와 d로부터 산출되는 총 출납결과
2. a) 실제수입액에서 금융시장으로부터의 차입, 유보금으로부터의 충당, 출납상의 수입초과 및 화폐발행에 의한 수입을 제외한 금액.
- b) 실제지출액에서 금융시장에 대한 부채상환액, 유보금에 대한 충당금, 출납상의 지출초과분을 충당하기 위한 지출액을 제외한 금액.
- c) a와 b에 의한 재정운용 잔액
- d) 1의 a와 2의 c로부터 산출되는 연간출납결과
- e) 1의 b와 2의 b로부터 산출되는 총 출납결과
3. 제33조 둘째 문장에 따라 기장대상이 되는 채무수용 및 현금요구액

【부록1】

제41조 결산보고

출납결산과 예산에 대한 결산은 동일한 하나의 결산보고로 제출한다.

제 5 편 감사와 결산승인

제42조 회계검사원의 업무

(1) 연방, 주 그리고 그에 속하는 특별자산과 업체의 예산 및 재정운용 전반은 회계회계검사원의 감사대상이 된다.

(2) 무엇보다 회계검사원의 감사 내용은 다음과 같다.

1. 수입, 지출, 지출충당을 위한 채무.
2. 재정적인 결과를 동반하는 조치들.
3. 자산과 부채.

(3) 회계검사원은 자신의 판단에 따라 감사의 범위를 제한하거나 감사를 하지 않기로 결정할 수 있다.

(4) 기밀을 유지해야 하는 사안의 감사업무에 대해서는 그 특별한 방법을 법률로 정할 수 있다.

(5) 회계검사원은 감사 결과를 바탕으로 자문에 응할 수 있다. 자세한 것은 법률로 정한다.

제43조 행정기관 이외의 주체들에 대한 감사

(1) 행정기관이 아니라 하더라도 다음과 같은 경우, 회계검사원은 주법이 정하는 바에 관계없이 감사를 행할 수 있다.

1. 예산의 일부분을 집행하거나, 연방 또는 주로부터 비용을 지급 받는 경우.
2. 연방이나 주의 재원 또는 자산실물을 집행하는 경우.
3. 연방 또는 주로부터 보조금을 받는 경우.

이상의 주체들이 공적 자원을 다시 제3의 주체들로 하여금 집행하게 하는 경우, 그 주체들 또한 회계검사원의 감사 대상이 될 수 있다.

(2) 감사의 범위는 규정에 합치하는 집행 및 사용에까지 이른다. 회계검사원이 필요하다고 판단하면, 보조금이 지급되는 사안에 대해서는 보조금 수급자의 예산 및 재정운용까지 감사할 수 있다.

(3) 예산자원의 대출 승인 건, 그리고 연방 및 주가 인수한 채무보증, 담보 등에 관련된 주체들에 대해, 회계검사원은 그 주체들이 연방이나 주에게 불이익을 끼치지 않을 충분한 조치를 취했는지 또는 연방이나 주의 개입을 정당화할 조건이 충분했는지에 대해 감사할 수 있다.

제44조 국가의 민영기업 참여에 대한 감사

(1) 연방 또는 주가 상업적 원칙들에 기초하여 사법(私法)이 정하는 법적 형태를 가진 기업에 직접 또는 간접적으로 참여하는 경우, 회계검사원은 이를 감사한다.

(2) 연방 또는 주가 산업조합이나 기업조합의 구성원인 경우, 그 조합들에 대해서도 위 제1항이 적용된다.

제45조 합동감사

특정한 사안에 대해 다수의 회계검사원이 관계되는 경우, 합동감사가 이루어진다. 헌법에 의해 특정한 회계검사원이 지정되어 있는 사안이 아닌 경우, 다수의 회계검사원이 협의에 따라 감사업무를 서로 이관할 수 있다.

제46조 감사 결과

(1) 행정부의 업무에 조력하기 위해 회계검사원은 입법기관들을 대상으로 연간감사보고서를 작성한다.

(2) 보고서에는 이전 또는 이후의 회계연도에 대한 확인사항들도 포함될 수 있다.

(3) 의미가 특별히 중대한 사안들에 대해서는 회계검사원은 수시로 입법기관들과 행정부에 보고할 수 있다.

【부록1】

제47조 결산승인, 회계검사원의 회계

- (1) 입법기관들은 회계와 회계검사원의 연간보고서를 토대로 행정부의 결산승인을 결의한다.
- (2) 회계검사원의 회계는 입법기관들이 감사하고 그 결산을 승인한다.

**제 6 편 연방 또는 주의 특별자산과 연방 직할 또는
주 직할의 공법적 법인들**

제48조 원칙

- (1) 연방 또는 주의 특별자산, 그리고 연방 직할 또는 주 직할의 공법적 법인들에 대해서는, 법률에 의해서 또는 법률을 근거로 달리 규정되어 있지 않은 경우 이 법률을 적용한다.
- (2) 연방이나 주의 지분참여 정도와는 관계없이 공법상의 법인에 대해서는 이 법 제44조 내지 제46조를 적용한다. 법률이 정하여 제42조 내지 제46조를 적용하지 않도록 할 수 있다. 종래의 법으로 허용되는 예외는 여전히 유효하다.
- (3) 위 제2항 첫 문장에 언급한 기업에 직접 또는 간접적으로 반 이상의 지분으로 참여한 사법적 법인에 대해서는 제53조와 제54조를 적용한다.

제 2 부 총체적이고도 직접적으로 적용되는 규정들

제49조 원칙

이 제2부의 규정들은 연방과 모든 주에 대해 통합적이고도 직접적으로 적용된다.

제50조 재정계획의 수립절차

- (1) 연방과 각 주는 예산운용을 위하여 5년 단위의 재정계획을 세운다

(1967년 6월 1일자 경제 안정과 성장 촉진을 위한 법률 9조 1항 및 14조, BGB1. I S. 582).

(2) 재정계획의 1차 연도는 계획 수립 당시의 회계연도가 된다.

(3) 재정계획(경제 안정과 성장 촉진을 위한 법률 제9조 제2항 두 번째 문장)은 늦어도 차기 회계연도를 위한 예산안 초안이 작성될 때까지는 입법기관에 제출해야 한다. 입법기관들은 대안계획의 제출을 요구할 수 있다.

(4) 재정계획에는 예정된 중점투자사항에 대한 설명과 그 근거가 제시되어야 한다.

(5) 입법기관들에 대해서는 재정계획을 바탕으로 수립된 다년간에 걸친 투자프로그램(경제 안정과 성장 촉진을 위한 법률 제10조)을 제출해야 한다.

(6) 경제 안정과 성장 촉진을 위한 법률 제11조 첫 문장에 따른 계획안은 제3차 연도의 투자사안들이 단기간 내에 충분히 시작될 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있어야 한다.

(7) 행정부는 재정계획안에 따라, 각 계획연도의 거시경제적 잠재력을 고려하여 예정된 예산운용을 확보하는 데 필요하다고 판단되는 적절한 조치들을 적시에 실행해야 한다.

제51조 재정계획위원회

(1) 연방정부 내에는 재정계획위원회가 설치된다. 이 재정계획위원회의 구성원은 다음과 같다.

1. 재무부장관, 경제노동부장관.
2. 각 주의 재정관할부서 장관.
3. 상급자치단체의 추천을 받아 연방참의원이 지정하는 지방자치단체 대표 4인.

독일연방은행은 재정계획위원회의 회의에 참여할 수 있다.

(2) 재정계획위원회는 연방과 각 주와 각급 자치단체의 재정계획안이 서로 조화를 이루도록 자문한다. 이러한 자문에 있어 위원회는 재정계획

【부록1】

수립의 체계적 방법론을 제시하고, 재정계획에 필요한 거시경제적 및 재정운용상 전제들, 그리고 국가경제적 요구에 상응하는 공적과제수행의 중점사항들을 밝혀내어야 한다. 경기위원회가 ‘경제 안정과 성장 촉진을 위한 법률’이 정하는 목표들을 달성하기 위해 공공기관들에게 필요하다고 판단하는 조치들도 배려되어야 한다.

(3) 제52조에 언급된 시설의 예상 수입과 지출 또한, 그것이 연방, 각 주, 각급 자치단체의 재정계획에 포함되어있지 않다면, 위원회의 자문 대상이 되어야 한다.

(4) 재정계획위원회의 위원장은 재무부장관이 맡는다.

(5) 재정계획위원회는 그 운영규정에 따라 운영된다.

제51조a 유럽경제통화연합 범주 안에서의 예산원칙 준수

(1) 연방과 각 주는 유럽연합과 안정 및 성장을 위한 유럽동맹의 수립을 위한 협약 제104조의 규정을 지킬 의무를 수행하며, 신규순부채의 축소를 통한 균형예산의 달성이라는 목표를 위해 노력한다.

(2) 재정계획위원회는 거시경제적 및 재정운용상의 요소들을 고려하여 예산원칙, 특히 기준법(Maßstäbengesetz 제4조 제3항에 따른 지출에 관한 공통적 기준에 관해 충고한다. 이러한 토대 위에서 재정계획위원회는 예산운용, 특히 연방, 각 주, 각급 자치단체의 지출과 재정결산이 유럽연합과 안정 및 성장을 위한 유럽동맹의 수립을 위한 협약 제104조의 규정들에 합치하는지를 논의한다.

(3) 자치단체들의 예산원칙이 위 제1항 및 제2항의 규정에 합치하지 않을 경우, 재정계획위원회는 그 원인을 논의하고 예산원칙의 조정을 권고한다.

제52조 정보제공의무

(1) 연방과 각 주는 재정계획위원회에게 그 업무수행에 필요한 정보를 재정관할부처들을 통하여 제공한다. 정보제공에는 각각의 관할영역에서 수립된 재정계획안의 제출도 포함된다.

(2) 각 주는 산하 자치단체에 관한 정보도 제공한다. 이 점은 각 주와 각급 지방자치단체의 특별자산 및 기업체에 대한 정보에도 적용되며, 재

정계획의 수립과 재정계획위원회의 활동에 필요하다면 각 주가 직접 참여하고 있는 공법상의 법인들에 관한 정보도 마찬가지이다.

(3) 연방의 특별자산과 기업체, 그리고 연방이 직접 참여하고 있는 공법상의 법인들은 필요한 정보를 재무부장관에게 제공하고, 장관은 이를 재정계획위원회에 전달한다.

(4) 법정의료보험, 사회복지보험, 법정산재보험, 법정연금보험, 농민노후보장금 등을 수행하는 주체들과 그 연합 및 기타 사회복지보험 분야 조합들, 그리고 연방고용중재청은 연방보건복지부 또는 연방경제노동부와 같은 각각의 관할부서에 관하여 재정계획위원회가 필요로 하는 정보를 재정부장관에게 제공한다. 각 주가 직접적으로 참여하고 있는 법인들은 사회보장에 관한 주 최고위 부서에 관한 정보를 전달한다.

제53조 민간기업(사법적 기업)에 대한 권리

(1) 어느 자치단체가 사법적 기업의 지분을 반 이상 소유하고 있거나, 사분의 일 이상의 지분을 소유하면서 다른 자치단체의 지분과 합쳐 그 지분이 전체의 반 이상이 되는 경우, 그 자치단체는 기업에게 다음과 같이 요구할 수 있다.

1. 결산감사 시 경영이 규정에 맞게 이루어졌는지에 대해서도 감사를 받을 것.
2. 결산감사인으로 하여금 감사보고에 다음의 사항들을 포함시키도록 요구할 것.
 - a) 자산 및 수익의 변화, 기업의 유동성과 수익성.
 - b) 자산 및 수익의 변화에 의미가 있는 것이라면, 손실을 발생시키는 영업부문과 그 원인.
 - c) 손익계산서에 드러난 연간손실의 원인.
3. 결산감사인이 감사보고서를 제출하는 즉시, 그리고 그 기업이 기업 집단 전체의 결산보고 의무를 지고 있을 경우 해당 기업집단의 결산 감사인이 감사보고서를 제출하는 즉시 자치단체에 송부할 것.

(2) 위 제1항의 지분 계산에는 자치단체의 특별자산이 소유하고 있는 지분도 포함된다. 또한 자치단체의 지분에는 해당 기업이 소유하고 있지만 제1항에 따라 그 권리가 자치단체에 속하는 지분도 포함된다.

【부록1】

제54조 회계감사기관의 조사

(1) 제53조와 관련된 경우, 위 제44조에 따른 감사에 있어 발생하는 의문점을 자치단체의 회계감사기관이 직접 확인하고 이를 위해 해당 기업의 사업장과 장부와 문서를 검사할 수 있도록 한다는 규정을 출석지분의 삼분의 이의 동의로 정관에 정할 수 있다.

(2) 이 법이 발효되기 전에 보장되어 있던 회계감사기관의 직접확인권은 이후에도 여전히 유효하다.

제55조 공법상 법인의 감사

(1) 각급 지방자치단체, 자치단체연합 또는 1919년 8월 11일자 독일헌법 제137조 제5항에 따른 공법상의 종교단체가 아닌 법인이 법률이 정하는 근거와 액수에 따라 연방이나 각 주로부터 보조금을 지급 받거나, 법률에 따라 연방 또는 각 주의 채무보증이 이루어질 경우, 연방이나 각 주의 회계감사기관은 법인의 예산운용과 재정집행을 감사한다. 이는 이러한 감사가 회계감사원의 동의를 얻어 정관에 포함되어 있을 경우에도 마찬가지이다. 위 제48조를 기초로 하는 기타 감사권한은 여전히 유효하다.

(2) 회계감사를 면제받도록 정해지지 않은 공법상의 법인(제48조 제2항 둘째 및 셋째 문장)은 연방과 주의 지분 정도에 상관없이 제53조의 적용을 받는다.

제56조 회계감사기관들의 권리, 상호조사

(1) 자치단체의 최고기관이 제정하거나 공포한 일반규정이 다른 자치단체의 예산재원의 운용과 연관되어 있거나 수입 및 지출에 영향을 미치는 것이라면, 회계감사기관은 이를 즉시 해당 자치단체에게 통보해야 한다.

(2) 자치단체의 외부에서 그 자치단체의 예산 일부를 집행하는 기관이 자치단체가 정한 예산운용규정이나 해당 법률의 집행을 위한 행정규정을 제정할 경우, 자치단체는 이에 대해 회계감사기관에 설명하고 동의를 얻는다.

(3) 감사와 조사에 관하여 다수의 회계감사원이 관련될 경우, 회계감사원들은 감사계획과 감사결과를 서로 공유한다.

제57조 연방출납국, 주출납국

(1) 각 주 재정관할부서가 행하는 조세집행을 제외하고 연방행정기관의 내부와 외부에서 이루어지는 연방관련 수납과 지불은 예외 없이 연방출납국을 경유한다.

(2) 다른 규정이 없는 한, 주행정부의 내외부에서 주를 위해 이루어지는 모든 수납과 지불 업무는 주출납국을 경유한다.

(3) 이 법이 발효된 때로부터 8년 동안은 연방출납국이 아닌 다른 출납국이 연방의 수납과 지불 업무를 대신할 수 있다.

제 3 부 임시규정 및 종결규정

제58조 공법상 업무 및 부서 관계, 업무관할에 관한 규정

(1) 관할부서를 위한 이 법의 규정들은 다른 공법상의 업무 및 부서 관계에도 동일하게 적용된다.

(2) 재정관할부처에 부여된 권한은 다른 부서로 위임될 수 있다. 자유한자시 함부르크에서는 재정관할부처에 부여된 권한을 맡을 부서를 시정부(Senat)가 정한다. 그 효력이 한 회계연도를 넘어 다른 회계연도에까지 미치거나 통상적인 행정과정에 속하지 않는 예산안 및 보증채무부담의 인수의 확정은 시의회의 의결사항이라는 함부르크 헌법의 규정은 여전히 유효하다.

제59조 베를린에 관한 유보조건

이 법은 1952년 1월 4일자 제3 응용법 제13조 제1항(BGBI. I S. 1)을 토대로 베를린에 대해서도 적용된다.

제60조 발효

이 법은 1970년 1월 1일자로 발효된다.

【부록2】

경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률

1967년 6월 8일자로 의결(BGB1. I S. 582), 2003년 11월 25일자 시행령 101에 의해 변경(BGB1. I S. 2304)

연방의회는 연방참의원의 동의를 얻어 다음의 법률을 의결하였다.

제 1 조

연방과 각주는 경제 및 재정정책적 조치를 취함에 있어 국가 전체의 경제적 균형을 배려해야한다. 이러한 조치들을 실시할 때는 그 조치들이 시장경제질서의 테두리 안에서 물가 안정과 고용 확대 그리고 대외경제적 균형과 더불어 지속적이고도 적절한 경제성장을 달성할 수 있도록 해야 한다.

제 2 조

(1) 연방정부는 해마다 1월 연방참의원에 연간경제보고서를 제출한다. 연간경제보고서의 내용은 다음과 같다.

1. 1963년 8월 14일자의, 거시경제적 변화의 평가를 위한 전문위원회 구성에 관한 법률 제6조 제1항 제3호에 의하여 작성되는 전문위원회의 연간평가서에 대한 정부의 입장.

【부록2】

2. 해당연도를 위하여 연방정부가 추진하는 경제 및 재정정책적인 목표(연간목표). 이 연간목표의 설정에는 거시경제적인 수치의 방법과 형태를 사용하고, 경우에 따라서는 대안이 되는 수치들을 제시한다.
 3. 해당연도를 위하여 계획된 경제 및 재정정책.
- (2) 이 법의 제6조 제2항 제2호 및 제3호, 제15조 및 제19조, 그리고 소득세법 제51조 제3항, 또한 법인세법 제19조c가 정하는 조치들은, 연방정부가 연방의회와 연방참사원을 상대로, 이러한 조치들이 1조의 목표 달성의 무산 위험을 회피하는 데 필요한 조치임을 입증할 수 있는 경우에만 실행할 수 있다.

제 3 조

- (1) 제1조의 목표 중 하나를 달성하지 못할 위험이 있는 경우, 연방정부는 제1조의 목표를 달성하기 위하여 일관되고 순차적인 행동의 방향을 제시하는 자료를 지방자치단체, 노동조합, 기업단체에게 제공한다. 이러한 행동의 기준이 되는 자료의 내용에는 특히 현재의 상황을 배경으로 하는 거시경제적 연관성이 포함된다.
- (2) 연방경제노동부는 관련자들의 요구가 있을 경우 이러한 자료를 공개해야 한다.

제 4 조

거시경제적 균형이 대외경제적 상황에 의해 교란되어, 국내경제적인 대책으로는, 또는 1조의 목표가 변경되지 않고는 해결할 수 없는 경우, 연방정부는 국제적인 협력 가능성을 최대한 활용해야 한다. 이러한 노력이 충분한 해결책이 되지 못할 경우, 연방정부는 대외경제적인 균형의 유지를 위해 자신에게 그 권한이 주어져 있는 경제정책적인 수단을 동원한다.

제 5 조

- (1) 연방예산안은 장래 회계연도들의 부담을 전제로 실현될 지출과 위임 권한의 액수와 구성에 있어 제1조의 목표 달성의 요구를 충족하도록 해야 한다.

(2) 거시경제적 능력을 넘어서는 수요확대가 있을 경우, 독일연방은행에 대한 채무의 추가변제를 위한 자금, 그리고 경기균형기금의 확대를 위한 자금을 책정해야 한다.

(3) 경제활동의 전반적인 약화로 인하여 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지면, 경기균형기금으로부터 추가적으로 요구되는 자금수요를 해결해야 한다.

제 6 조

(1) 거시경제적 능력을 초과하는 수요확대가 있을 경우, 연방예산안의 실행에 있어 연방정부는 연방재정부로 하여금 제1조의 목표를 달성하기 위하여 특정한 지출재원의 확보, 건설사업의 개시, 장래 회계연도들의 부담을 전제로 하는 사업의 결정권 등을 행사하도록 한다. 연방재정정부 및 연방경제노동부는 필요한 대책들을 제안한다. 연방재정부는 회계연도의 종료와 더불어 확보된 재원으로 연방은행에 대한 채무를 추가로 변제하거나 경기균형기금에 유입시킨다.

(2) 경제활동의 전반적인 약화로 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지는 경우 연방정부는 추가 지출을 결정할 수 있다. 이를 위해서는 제1항 제2호를 적용한다. 추가재원의 지출은, 재정운용계획(제9조와 제10조) 안에 예정된 목적 또는 거시경제적 교란의 방지(기본법 제104조a 제4항 제1호)를 위한 주와 지방자치단체의 특별투자만을 위해서 사용되어야 한다. 이를 실현하기 위해 무엇보다 경기균형기금에서 재원을 동원해야 한다.

(3) 연방재정부는 제2항에 명시된 목적을 위하여, 예산법에 허용된 한도를 넘어 50억 마르크까지 차입할 권한을 가지되, 경우에 따라서는 금융시장에 채권을 발행하는 방법을 동원할 수도 있다. 그러한 차입이 추가로 예산법에 규정된 차입권한에 포함될 경우, 연방재정부는 새로운 차입권한을 요구할 수 있다.

제 7 조

(1) 경기균형기금은 연방은행에서 수납한다. 경기균형기금의 재원은 제5조 제3항과 제6조 제2항에 따른 추가지출을 위해서만 사용되어야 한다.

【부록2】

(2) 연방예산안의 실행에 있어 경기균형기금을 사용할 것인지, 그리고 사용할 경우 그 규모는 얼마가 될 것인지에 대해서는 연방정부가 결정을 내린다. 이를 위해서는 제6조 제1항 제2호를 적용한다.

제 8 조

(1) 연방예산안에는 제6조 제2항 제1호 및 제2호에 따른 지출을 위하여 목적이 명시되지 않은 한 항목을 삽입한다. 이 항목에 의한 지출에는 연방의회의 동의가 있어야 하며, 이를 위한 재원은 경기균형기금 또는 제6조 제3항에 의한 차입으로 충당해야 한다. 지출승인에 대한 신청은 연방의회와 연방참사원 양원에 동시에 제출한다. 연방참사원은 2주 내에 연방의회에 대하여 이에 대한 입장을 표명할 수 있다. 연방정부의 지출승인신청으로부터 4주 이내에 승인이 거부되지 않으면, 이 신청은 받아들여진 것으로 간주된다.

(2) 또한 연방예산안에는 경기균형기금으로부터의 재원충당과 제6조 제3항에 따른 차입을 위한 무제 항목이 삽입된다.

제 9 조

(1) 연방의 예산운용은 5년 단위의 재정운용계획을 바탕으로 해야 한다. 이 재정운용계획에는 예정된 지출의 규모와 구성, 그리고 거시경제적 인 달성 가능성과 예상치와의 상호관계 안에서 가늠하는 재원조달의 가능성이 제시되며, 경우에 따라서는 대안이 되는 수치들도 포함된다.

(2) 재정운용계획을 작성하고 그 근거를 제시하는 것은 연방재정부 소관이다. 연방정부는 재정운용계획을 결정하고 이를 연방의회와 연방참사원에 제출한다.

(3) 재정운용계획은 해마다 경제상황의 변화를 고려하여 변경하고 실행한다.

제10조

(1) 재정운용계획의 근간을 마련하기 위하여, 연방정부의 부처들은 각각의 영역에서 다년간에 걸친 투자프로그램을 작성하고, 기타 수요추정치

들과 함께 이를 연방재정부가 정하는 시점까지 연방재정부에 제출한다. 각 부처가 투자프로그램의 어떤 영역을 담당할 것인지는 연방정부가 결정한다.

(2) 투자프로그램은 긴박성과 연도 내의 실행시기에 따라 순서를 정하여 다음 연도들에 실행할 투자항목을 포괄한다. 회계연도의 각 시기에 실행할 새로운 투자항목을 해당연도에 분담된 액수와 함께 제시한다. 연방차원 이외에서 이루어지는 투자에 대해 행하는 연방의 재원조달협력 또한 동일한 순서설정과 재정조달방법을 밝히는 별도의 부분과 함께 제시한다.

(3) 투자프로그램들은 해마다 경제상황의 변화를 고려하여 변경하고 실행한다.

제11조

경제활동의 전반적인 약화로 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지면, 이에 대응하는 적절한 투자를 신속하게 집행하여 그 실행이 단기간 내에 이루어지도록 한다. 관할부처들은 투자자원의 집행을 가속하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 한다.

제12조

(1) 특별한 목적으로 연방행정부서 이외의 장소에 제공되는 연방재정, 특히 재정보조금의 지출은 제1조의 목표들과 배치되지 않아야 한다.

(2) 연방정부는 연방의회와 연방참사원을 상대로 연방예산안과 함께 매 2년마다 제1항에 명시된 재정보조금에 대한 포괄적인 수치들을 제출하며, 이 수치들은 다음과 같은 재정지원들로 구분하여 제시한다.

1. 특정한 기업 또는 경제부문의 유지를 위한 재정지원.
2. 특정한 기업이나 경제부문이 변화된 환경에 적응하는 데 필요한 재정지원.
3. 특정한 기업의 생산성 향상과 성장을 촉진하는 재정지원, 특히 생산의 새로운 방식과 방향을 개발하도록 장려하는 재정지원.

【부록2】

(3) 제2항의 각 구분에 따른 전체적인 조세혜택 내역과 이에 따라 예상되는 세수감소 규모를 첨부해야 한다.

(4) 제2항과 제3항에서 언급된 포괄적인 수치들에 더하여, 연방정부는 각각의 재정지원과 조세혜택이 어떤 법률과 의무사항을 근거로 하고 있는지, 그리고 적용되는 법률에 따르면 언제 그러한 재정보조와 조세혜택이 종료될 것인지를 제시한다. 또한 연방정부는 의무사항들의 조기 종료 또는 단계적인 철폐를 위한 법적인, 그리고 그 외의 전제조건에 대한 제안을 제출한다. 또한 제2항에 명시된 구분에 따른 집행시기 계획도 제시한다.

제13조

(1) 제1조, 제5조와 제6조 제1항 제2호의 규정들은 ERP(European Recovery Program, 유럽경제회복프로그램) 특별자산에 대해서도 유효하다.

(2) 독일연방철도국에 대해서는 연방교통건설주택부가 연방재정부의 동의를 얻어 제1조에 따른 규정들을 정한다.

(3) 공법상 연방정부 직할의 법인, 기관, 재단들은 그 관할업무의 수행에 있어 제1조의 목표들을 고려해야 한다.

제14조

제5조 및 제6조 제1항과 제2항, 제7조 및 제9조, 제10조, 제11조, 제12조 제1항은 그 의도에 따라 각 주의 예산운용에도 적용된다. 관할부서의 결정은 각 주의 권한이 된다.

제15조

(1) 거시경제적 교란을 방지하기 위하여 연방정부는 연방참사원의 승인을 얻어, 연방과 각 주가 경기균형기금으로부터 재원을 조달하도록 시행령을 제정할 수 있다.

(2) 시행령에는 연방과 각 주가 동원할 재원의 총액이 명시된다. 이 총액은 제4항에 따라 경기균형기금으로부터 조달할 총액연방과 각 주가 이전 회계연도에 달성한 세수의 백분의 3을 초과하지 못한다.

(3) 별도의 재원조달에 대해 합의하지 않는 한, 연방과 각 주는 이전 회계연도에 달성한 세수를 기초로, 그리고 주재정간균형(Länderfinanzausgleich)을 위한 납부액 또는 수혜액을 고려하여 총액을 결정해야 한다. 각 주의 세수 계산에는 베를린, 브레멘, 함부르크의 지방세와 균형 부담법 제6조 제2항에 따른 부담액은 포함시키지 않는다. 연방이나 주가 동일한 회계연도에 이미 경기균형기금으로부터 재원을 조달했다면, 이 재원은 채무로 계산된다.

(4) 소득세법 제51조 제3항 제2호의 위임에 따른 소득세와 법인세법 제19조c에 따른 법인세가 인상되면, 이와 동시에 연방과 각 주는 그 인상이 적용되는 기간의 소득세 및 법인세 인상으로 증가하는 경기균형기금으로부터 추가로 재원을 조달하되, 그 액수는 소득세와 법인세의 인상백분율에 상당하는 비율로 산정한다.

(5) 제1항 또는 제4항에 따른 시행령을 근거로 경기균형기금으로부터 재원을 조달하는 것은 연방정부가 연방참의원의 승인을 얻어 제정하는 시행령을 통해서만 가능하다. 재원의 사용에 대한 승인은 제1조의 목표 달성을 위협하는 경제활동의 전반적인 약화를 방지하기 위해서만 허용된다. 동조의 제1호와 제2호는 제3항 제3호에 명시된 재원에 대해 적용된다.

제16조

(1) 각급 기초지방자치단체들은 그 예산운용에 있어 제1조의 목표들을 구현하도록 해야 한다.

(2) 각 주는 적절한 조치들을 통해서 각급 기초지방자치단체들이 그 예산운용을 경기정책적인 요구사항들에 적절하게 하도록 유도한다.

제17조

연방과 각 주는 경기상황에 합당한 예산운용과 재정계획작성에 필수적인 정보들을 서로 교환한다.

제18조

(1) 연방정부 안에 공공단체를 위한 경기자문위원회를 설치한다. 이 위원회는 다음과 같은 구성원을 가진다.

【부록2】

1. 경제노동부 장관과 재정부 장관.
2. 각 주로부터 1인.
3. 상급자치단체의 추천을 받아 연방참사원이 지명하는 기초자치단체 대표 4인.

경기자문위원회의 위원장은 연방경제노동부 장관이 맡는다.

(2) 경기자문위원회는 연방경제노동부가 정하는 운영규칙에 따라 정기적으로 자문활동을 수행하며, 자문의 대상은 다음과 같다.

1. 본 법률이 정하는 목표들의 달성에 필요한 모든 경기정책적 대책
2. 각급 공공예산의 차입수요에 대한 조달가능성

경기자문위원회는 제15조, 제19조, 제20조에 따른 모든 조치들에 특별한 관심을 기울여야 한다.

(3) 경기자문위원회는 공공기관의 차입문제에 관한 특별분과를 구성한다. 이 특별분과의 장은 연방재정부 장관이 맡고, 동 부서가 정하는 운영규칙에 따라 활동한다.

(4) 연방은행은 경기자문위원회에 참여할 권리를 가진다.

제19조

거시경제적 균형의 교란을 방지하기 위해 연방정부는 연방참사원의 승인을 얻은 시행령을 통하여, 연방, 각 주, 기초자치단체, 상급자치단체, 공공특별자산, 기능단체 등이 예산법 또는 예산항목에 정해진 차입권한의 범위 안에서 재원을 조달하도록 제한할 수 있다. 기초자치단체와 상급자치단체, 또는 기능단체들이 법인이 아닌 기관의 투자항목을 위해 조달하는 경우에는 제1호를 적용하지 않는다.

제20조

(1) 제19조에 의한 시행령은 다음과 같은 내용을 포함할 수 있다.

1. 제19조에 언급한 단위들이 행하는 차입의 최고액은 기간별로 제한된다.
2. 제1호에 따라 설정한 차입 상한선의 범위 안에서, 채권발행 또는 대부 등 차입의 특정한 종류와 액수 등은 실행일정의 확정과 차입조건의 준수(제22조 제1항, 제2항)를 조건으로만 승인된다.

(2) 제1항 제1호에 따른 상한선은 차입 주체별로 회계연도 당 시행령 발효 이전 5년 간 평균 차입액의 최소한 80%가 되어야 한다. 유동성차입, 운영자금, 연방은행이나 제19조에 명시된 기관이 수행한 차입, 제19조 제2호에 명시된 목표를 위한 차입은 여기에 해당하지 않는다. 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체 등의 차입수요 변동에 대비하여, 상한선을 30% 감축할 수 있다. 각 주는 이러한 감축을 통해 확보되는 액수를 긴급한 투자수요를 가진 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체 등에 제공한다.

(3) 제19조에 의한 시행령에는 제19조에 명시된 주체들과 동격인 주체들의 차입액이 제1항 제1호의 상한선의 어느 정도가 될 것인지가 정해져야 한다. 특히 이 제3의 주체들이 제19조에 명시된 기관을 위한 재정조달과제를 수행하는지, 그러한 주체들이 이자경감 또는 유사한 효과를 가져오는 활동을 장려하는지 여부를 고려해야 한다.

(4) 제19조에 의한 시행령의 유효기간은 최장 1년으로 한다.

(5) 제19조에 의한 시행령은 그 공표와 함께 즉시 연방의회에 통보되어야 한다. 통보 후 6주 이내에 연방의회의 요구가 있으면, 연방정부는 이 시행령을 지체 없이 폐지해야 한다.

제21조

제19조에 명시된 기관 가운데 하나가 제20조 제1항 제1호에 따른 최고액의 범위 안에서 자신에게 해당되는 액수를 차입하지 않을 경우, 제19조에 명시된 다른 기관 가운데 하나가 해당 기관의 동의를 얻어 그 차액을 차입할 수 있다. 이러한 가능성을 무시하고 각 주는 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체의 최고액으로부터 예산안 규정의 차입권한을 넘어서는 금액을 추가적인 차입수요가 있는 다른 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체 등에 배당할 수 있다.

제22조

(1) 경기자문위원회의 특별분과(제18조 제3항)는 자본시장의 상황을 고려하여 최장 3개월을 단위로 하는 계획을 세운다. 특별분과의 계획은 제

【부록2】

20조 제1항 제2호에 따른 시행령에서 정하는 차입 실행의 순위와 액수가 정해야 한다. 이 계획은 차입조건들을 정할 수도 있다.

(2) 연방재정부는 제1항에 따른 기간계획을 의무조항으로 선언할 수 있고, 경기자문위원회의 특별분과가 합의를 도출하지 못할 경우 연방재정부가 연방참사원의 승인을 얻어 기간계획을 정할 수 있다.

(3) 자본시장의 상황이 악화될 우려가 있는 경우, 연방재정부는 연방은행과 협의하여 기간계획의 실행을 일시적으로 중단할 수 있다. 이 경우 연방재정부는 2주 이내에 경기자문위원회 특별분과의 자문을 받는다.

(4) 제19조에 명시된 기관들은 제20조 제1항 제2호에 따른 시행령의 대상이 되지 않는 차입에 대해서도 차입일정에 따른 순위와 차입조건외의 구성에 있어서 자본시장의 상황을 고려할 의무가 있다.

제23조

각 주는 적절한 조치를 통하여, 주, 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체 등의 차입을 통한 자원조달이 본 법률이 정하는 제한의 범위 안에서 이루어지도록 해야 한다.

제24조

(1) 제20조~제23조에 따른 조치들을 시행함에 있어서는 연방, 각 주, 기초자치단체가 동등한 지위를 갖는다는 원칙을 지켜야 한다.

(2) 주정부의 과제와 지역의 과제를 동시에 수행해야 하는 베를린, 브레멘, 함부르크의 특수한 사정을 배려해야 한다.

제25조

주정부의 최고 담당자는 재정부의 요구가 있을 경우 주, 기초자치단체, 상급자치단체, 기능단체의 차입수요, 이 단체들이 실행한 차입의 방법과 액수, 주정부의 차입과 같은 효과를 가지는 기타 기관의 차입 등에 대한 자료를 제출해야 한다. 공공특별자산은 1호에 의한 자료를 즉시 제출해야 한다.

제26-31조

(세법과 같은 여타 법률 규정의 변경에 영향을 받는 조항들은 생략한다.)

제32조

이 법률은 1952년 1월 4일자 제3자 적용에 대한 법률 제12조 제1항 및 제13조 제1항에 따라 베를린에 대해서도 유효하다. 이 법을 기초로 하여 공포되는 시행령들은 제3자 적용에 대한 법률 제14조에 따라 베를린에 대해서도 적용된다.

제33조

- (1) 이 법률은 제2항의 규정을 제외하고 공포일로부터 유효하다.
- (2) 법인세법 제23조a 제1항 제2행 k를 고려하여 제26조 제3호a, 제27조 제2호의 규정들은 1969년 11월 1일자로 발효된다.

【부록3】

통일조약

1990년 8월 31일자(BGB1. II S. 889; GB1. I S. 1629)

(발췌)

제 7 조 재정헌법

(1) 이 조약에서 달리 정하지 않는 한, 독일연방공화국의 재정헌법은 제 3조에 명시된 지역으로 확장된다.

(2) 연방 및 제3조에 명시된 지역의 주, 기초자치단체, 상급자치단체 등에 대한 조세수입의 배분에 대해서는 기본법 제106조의 규정을 적용하되, 다음의 사항들을 기준으로 한다.

1. 1994년 12월 31일까지는 제3항 제4호 및 제4항을 적용하지 않는다.
2. 1996년 12월 31일까지는, 기본법 제106조 제5항에 따른 소득세 수입에 대한 기초자치단체 할당분은 자치단체 주민의 소득세액을 바탕으로 하지 않고 주민의 수의 비율로 각 주에서 기초자치단체로 교부된다.
3. 1994년 12월 31일까지는 기본법 제106조 제7항의 규정과는 달리, 지방세 총수입과 주세 총 수입에 대한 각 주의 배분액으로부터 연간 최소 20%, 그리고 제5항 제1호에 따른 '독일통일기금'에 대한 각 주의 할당액으로부터 연간 최소 40%는 각 주에서 기초자치단체 및 상급자치단체로 교부된다.

(3) 기본법 제107조를 제3조에서 언급한 지역에 적용하되, 1994년 12월 31일까지는 이전의 독일연방공화국 소속 주들과 제3조에서 언급한 지역의 주들 사이에 제1항 제4호의 규정을 적용하지 않으며, 독일 전역을

【부록3】

대상으로 하는 주 재정균형(기본법 제107조 제2항) 의무는 실행되지 않는다. 매출세(Umsatzsteuer)에 대한 독일 모든 주의 할당은 동부지역과 서부지역을 분리하여 적용함으로써, 그 결과 바덴 뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 브레멘, 헤센 주, 함부르크, 니더작센 주, 노르트라인 베스트팔렌 주, 라인란트 팔츠 주, 자르란트 주, 슐레스비히 홀슈타인 주의 주민 1인당 평균 매출세액에 대해서 브란덴부르크 주, 메클렌부르크 포어폼메른 주, 작센 주, 작센 안할트 주, 튀링엔 주의 주민 1인당 평균 매출세액이

- 1991년 55%,
- 1992년 60%,
- 1993년 65%,
- 1994년 70%

에 도달하도록 한다. 베를린의 할당액은 우선 주민 수에 따라 정한다. 이 항의 규정은 1993년에 상황을 고려하여 다시 검토하기로 한다.

(4) 제3조에 언급된 지역은 1991년 1월 1일자로 기본법 제91조a, 제91조b, 제104조a 제3항 및 제4항의 규정들, 그리고 이에 따른 시행규정들의 적용을 받되, 이 조약에서 정하는 조건을 바탕으로 한다.

(5) 독일 통일이 성취된 뒤에 ‘독일통일기금’의 연간 집행액 가운데

1. 85%는 브란덴부르크 주, 메클렌부르크 포어폼메른 주, 작센 주, 작센 안할트 주, 튀링엔 주, 베를린의 일반재정수요 충당을 위해 제공되며, 서베를린의 주민을 제외한 주민 수의 비율에 따라 배분하고,
2. 15%는 위 주들의 지역에서 시행되어야 할 핵심적인 공공과제의 성취를 위해 사용해야한다.

(6) 상황이 근본적으로 변할 경우, 연방과 각 주는 제3조에 언급한 지역의 각 주가 재정능력의 적절한 균형을 이룰 수 있도록 추가적인 도움을 제공할 가능성을 함께 검토한다.

제21조 행정자산

(1) 독일민주주의공화국(DDR)이 직접 규정한 행정업무를 수행하는 데 사용되는 자산(행정자산)은, 1989년 10월 1일자의 용도규정과는 달리

기본법에 의해 각 주, 기초자치단체, 상급자치단체, 기타 다른 공공행정의 주체들이 수행해야 하는 행정업무로 정해진 과제를 위한 것인 한, 연방의 자산이 된다. 주로 국가안전부(Ministerium für Staatssicherheit)와 내무부의 업무 수행에 사용된 행정자산은 언급된 시점 이후에 이 자산이 이미 새로운 사회적, 공공적 용도로 편입되었다 하더라도 연방신탁청에 귀속된다.

(2) 제1항에 따라 행정자산이 연방자산이 되지 않는 경우, (구동독의) 편입이 발효됨과 동시에 행정자산은 기본법이 정한 행정과제수행 담당자에게 귀속된다.

(3) 다른 공법상 법인으로부터 무상으로 중앙정부, 각 주, 기초자치단체, 상급자치단체 등에 이양되었던 자산은, 해당 법인 또는 그 법적 승계자에게 무상으로 반환된다. 제국자산은 연방에 귀속된다.

(4) 제1항 내지 제3항에 따라, 또는 연방법에 따라 행정자산이 연방자산이 되면, 이는 제3조에 언급된 지역의 공적 업무 수행을 위하여 사용되어야 한다. 이것은 자산매각에 의해 확보되는 대금의 사용에 있어서도 동일하게 적용된다.

제22조 재정자산

(1) 제3조에 언급된 지역의 법적기관이 소유한 공공자산, 불명확한 행정업무를 위해 운영되는 농업 및 임업 용도의 토지 및 자산(재정자산)은, 사회보장을 위한 자산을 예외로 하고, 연방신탁청에 이관되지 않았거나 연방신탁청법 제1조 제1항 제2호 및 제3호에 따라 기초자치단체, 시, 군 등에 이관되지 않는다면, 편입과 동시에 연방신탁청의 자산으로 귀속된다. 주로 국가안전부와 내무부의 업무수행에 사용된 자산은, 1989년 10월 1일 이후 이미 새로운 사회적, 공공적 용도로 양도된 경우라도 연방신탁청에 귀속된다. 재정자산은 연방법에 의하여 연방과 1조에 언급한 주들이 전체자산가치의 절반씩을 가지도록 배분된다. 각 주 이양분의 분할에는 기초자치단체와 상급자치단체들이 적절한 비율로 참여한다. 이러한 절차에 따라 연방이 소유하게 되는 자산가치는 제3조에 언급된 주들

【부록3】

의 공공과제 수행을 위해 사용된다. 주들에 이양된 자산가치를 각 주에 분배하는 데 있어서는, 각 주에 할당되는 자산가치의 비례가 서베를린 인구를 제외한 각 주의 인구비례에 상응하도록 하고, 그 발효시기는 (구동독의) 편입시기가 되도록 한다. 이를 위해서는 제21조 제3항을 적용한다.

(2) 연방재정부 장관이 연방재산관리국에 자산의 인수를 명하지 않는 한, 법률규정이 마련되기까지 재정자산은 현재의 관할관청이 관리하는 것으로 한다.

(3) 제1항과 제2항에 명시된 지역관청들은 지역 사이에서 법적, 실질적 문제가 분명하지 않거나 분쟁의 소지가 있는 건에 대해서는 요구가 있을 시 토지대장, 토지관리부, 기타 자산가치 산정을 위해 참고사항이 될 관리이력 등을 서로에게 제공한다.

(4) 주택담당 인민기업의 법적 주체의 재산으로서 주거용으로 사용되는 인민소유 자산에 대해서는 제1항을 적용하지 않는다. 이는 주거용으로 사용하기 위해 구체적인 실행계획이 성립되어 있는 인민자산도 마찬가지이다. 이러한 자산은 해당채무의 승계와 더불어 편입이 발효됨과 동시에 지역에 이관된다. 지역은 사회복지적 측면을 고려하는 가운데 주택문제를 점차적으로 시장경제적 주택운영방식으로 옮겨가도록 한다. 이를 위해서는 개인의 주택소유 형성을 촉진하는 효과가 있는 주거의 사유화를 신속하게 추진해야 한다. 국가 소유의 주거시설은 제21조에 해당되지 않는 한, 제1항의 적용을 받지 않는다.

제23조 채무규정

(1) 편입이 발효됨과 함께, 현재까지 누적된 독일민주주의공화국의 총채무는 법적인 효력이 없는 연방특별자산(Sondervermögen)이 인수하여 그 채무변제를 수행한다. 특별자산은 다음과 같은 목적으로 자금을 차입할 수 있다.

1. 특별자산의 채무 변제
2. 도래하는 이자와 차입비용의 지불
3. 시장상황 관리차원에서 행하는 특별자산의 채무매입

(2) 연방재정부 장관은 특별자산을 관리한다. 특별자산은 자신의 이름으로 법적활동을 하고 소를 제기하고 피소될 수 있다. 특별자산의 일반적 재판관할권은 연방정부의 소재지에 있다. 특별자산의 채무에 대해서는 연방이 이를 보증한다.

(3) 편입 발효시점으로부터 1993년 12월 31일까지 연방과 연방신탁청은 특별자산이 초래한 이자지불액을 절반씩 부담한다. 이자의 지불은 특별자산이 제1호에 언급한 업무를 수행한 다음 달 1일까지 이루어진다.

(4) 1994년 1월 1일자로 연방, 제1조에 언급된 주들, 연방신탁청은 1993년 12월 31일까지 특별자산에 누적된 총채무를 인수하되, 독일연방공화국과 독일민주주의공화국 사이의 통화, 경제, 사회복지 통합의 실현에 대한 1990년 5월 18일자 조약의 제27조 제3항 규정들에 따른다. 인수채무의 분담에 대해서는 1990년 5월 18일자 조약에 대한 1990년 7월 25일자 법률 제34조((BGB1. 1990 II S. 518)에 따른 특별법에서 정할 것이다. 1조에 언급된 주들이 인수하는 총인수액에 대하여 제1조에 언급된 주들이 차지하는 할당액은 편입의 발효 시점을 기준으로 서베를린 주민의 숫자를 제외한 각 주의 주민수의 비례에 따라 산출한다.

(5) 특별자산은 1993년 말로 해산한다.

(6) 독일연방공화국은 독일민주주의공화국이 국가예산의 부담을 전제로 통일에 이를 때까지 누적시켜온 각종 담보, 보증, 채무이행약속을 떠맡는다. 제1조 제1항에 언급된 주들과 베를린은 지금까지 기본법이 미치지 못하던 지역을 위해서 독일연방공화국이 인수한 담보와 보증과 채무이행약속의 50%에 대해 재보증을 제공한다. 손실총액은 편입의 발효시점을 기준으로 서베를린 주민 수를 제외한 각 주의 주민 수 비례에 따라 나눈다.

(7) 베를린국립은행에 대한 독일민주주의공화국의 지분은 제1조에 언급된 주들에게 이양된다. 제1호에 의한 지분이양 또는 제3호에 의한 이양이 이루어질 때까지, 베를린국립은행에 대한 지분에 의해 발생하는 독일민주주의공화국의 모든 권리는 연방에 귀속된다. 조약의 당사자들은 독점금지법에 의한 심사의 영향을 받지 않은 채, 베를린국립은행의 전체 또는 일부가 독일연방공화국의 공법상의 금융기관 또는 여타의 법적 기

【부록3】

관으로 이양될 가능성을 주시할 것이다. 이양 등이 모든 자산과 부채를 대상으로 하지 못할 경우, 베를린 국립은행의 잔여분에 대해서는 청산한다. 연방은 독일민주주의공화국이 베를린 국립은행을 위해 제공한 보증으로부터 발생하는 모든 채무를 인수한다. 이것은 제1호에 의한 지분의 이양 또는 제3호에 의한 이양이 이루어지고 난 뒤 제시되는 채무에는 해당하지 않는다. 제5호는 베를린 국립은행의 청산과정에서 새로이 제시된 채무에 대해 적용된다. 연방이 책임을 지는 채무가 제시될 경우, 그 부담은 독일민주주의공화국 예산의 총부채 항목으로 계상되고, 편입의 발효와 동시에 1호에 의해 법적 효력이 없는 특별자산에 인수된다.

제24조 외국과 독일연방공화국에 대한 결제요구 및 채무의 청산

(1) 편입의 발효 시점에 여전히 존재하는 결제요구와 채무는, 독일민주주의공화국이 1990년 7월 1일까지 독점무역, 외국환표시채권 또는 여타의 국가과제의 수행 범위 안에서 외국과 독일연방공화국을 상대로 생긴 채무에 대해서는 연방재정부 장관의 지시와 감독 아래 해결된다. 편입의 발효시점 이후에 이루어진 독일연방공화국의 채무순환에는 1호에 언급된 채무도 그 대상이 된다. 해당 채무의 이행은 그 진위가 판명되면 연방재정부 장관이 신탁관리하거나 연방에 이양된다.

(2) 제23조 제1항 따른 특별자산은 1993년 11월 30일까지, 청산을 위임받은 기관에 대하여 필요한 관리비용, 지급이자와 수급이자의 차액에 따른 이자비용, 청산기간 동안 기관에 발생하는 손실 등을 해당 기관이 감당할 수 없을 경우 이를 인수한다. 1993년 11월 30일 이후에는 연방과 연방신탁청은 제1호에 언급된 비용과 손실보전액을 절반씩 부담한다. 상세한 것은 연방 법률로 정한다.

(3) 독일민주주의공화국 또는 그 기관이 코메콘의 회원임으로 인해 발생한 채무는 독일연방공화국이 정하는 별도규정의 대상이 될 수 있다. 이 별도규정들은 1990년 6월 30일 이후에 발생하거나 발생한 채무에도 적용될 수 있다.