

재정법제 연구 09-14-①-2

주요국가의 재정법제 연구 (Ⅱ)

- 오스트리아의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -

A Study on the Legislative System on Public Finance in Austria

연구자 : 정문식(전남대 법학전문대학원 교수)

Jeong, Mun-Sik

2009. 7. 31.

국문 요약

오스트리아는 2차 대전 이후 경제발전을 통해 OECD국가들 중에서 선두그룹에 속하는 경제대국이 되었다. 이와 함께 사회복지국가 정책의 실현에 있어서도 역시 세계 최고수준에 이른다. 그러나 이러한 경제발전과 사회복지국가실현은 그에 따른 부작용으로서 많은 국가채무와 높은 재정적자를 기록하게 되었다. 과거 국가의 예산은 단순히 국가관리 측면에서 요구된 반면, 현대의 국가예산은 경제발전과 사회복지국가실현에 가장 중요한 역할을 하기 때문에 만성 적자예산은 피하기 어려운 문제이다. 이 때문에 국내적으로 특히 공공부분의 재정지출을 줄이고, 공공채무의 감소를 감소하도록, 그 밖에 예산제도에 있어서도 경제적인 효율성을 지향하도록 재정법제에 대한 개혁요구가 나타나고 있다.

오스트리아는 1995년부터 유럽연합의 회원국으로서, 유럽연합의 경제적 통합노력에 협력해야 하는 의무를 부담한다. 특히 유럽연합의 거시적인 경제정책과 관련하여 회원국의 예산정책도 중요한 의미를 갖기 때문에, 유럽연합은 각 회원국에게 과도한 재정적자(excessive government deficits)를 피하도록 일정한 의무를 부과하고 있다. 구체적으로는 국내총생산 대비 3% 이상의 재정적자를 기록하면 안되고, 국내총생산 대비 60% 이상의 국가채무를 넘겨서도 안된다. 오스트리아는 연방전체에 걸쳐서 이러한 기준을 준수하기 위해 연방과 주, 지방자치단체가 협의체제(Counselmechanism)를 구축하고, 오스트리아 안정협약(Austrian Stability Package)을 체결하였다.

오스트리아 연방헌법 규정에 근거할 때, 예산의 편성권한은 연방재정부장관의 주도로 연방정부가 행사한다. 연방정부가 제출한 예산안은 연방의회(Narionalrat)가 연방상원(Bundesrat)의 동의 없이 단독으로 심의하고 법률(연방재정법률: Bundesfinanzgesetz)의 형태로 결정한다. 정치

적인 이유 등으로 이러한 연방재정법률이 의결되지 않았을 때, 자동적 예산조치(automatisches Budgetprovisorium)가 발동되어 예산의 흠결 상태를 방지한다. 예산안에 반영되지 않은 항목에서 예산이 초과되거나(예상외 예산초과: außerplanmäßige Überschreitung), 예산안보다 많은 지출이 발생한 경우(예상초과 예산초과: überplanmäßige Überschreitung)에는 연방의회가 법률제정을 통해 초과지출문제를 해결한다. 또한 갑작스런 경기변동에 대해서는 연방재정법률에 경기조정대책을 두어 이를 대비하고 있다.

연방예산의 운영에 관한 일반적인 내용은 연방예산법(Bundshaushaltsgesetz)에 규정되어 있으며, 이 법률은 연방의회가 연방상원의 동의를 얻어 제정하고 개정한다. 연방예산의 수립과 집행 등 운영에 관한 구체적인 업무에 있어서는 특히 연방재정부장관이 가장 핵심적이고 중요한 역할을 수행한다. 연방재정부장관은 예산의 운영을 위하여 명령 등을 제정할 수 있는 권한이 있고, 일정한 예산집행에 대하여 동의할 수 있는 권한이 있으며, 연방재산과 연방채무에 관한 사무를 관장한다.

오스트리아는 재정헌법과 관련하여 일정한 헌법조문의 개정을 통해, 한편으로는 연방의회가 배타적 입법권을 갖는 예산관련 법률의 범위를 넓히고, 연방재정기준법률(Bundesfinanzrahmengesetz)을 도입하여, 장기간 예산정책에 관한 일정한 한계와 기준을 수립할 수 있도록 하였다. 다른 한편으로는 연방재정부장관의 책임 하에 예산운영에 있어서 행정각부 내에서 독립적으로 일정한 한계 내에서 다년간 예산수립과 예산집행을 할 수 있도록 신공공관리(New Public Management) 개념의 유연성규정(Flexibilisierungsklausel)제도를 시행하고 있다.

※ 키워드 : 오스트리아 연방헌법, 재정헌법, 연방예산법, 연방재정법률, 연방재정부장관

Abstract

Austria has become an economic powerhouse, a member of the leading group in OECD, due to its rapid economic development since World War II. In addition, it now belongs to the leading group of countries in the implementation of welfare state policies. As a side effect, however, such development and advanced welfare policies of Austria has resulted in a great amount of national debts and finance deficits. Whereas a national budget was required to manage a nation in the past, a national budget in the present time duly plays a central role in economic development and implementation of welfare policies. As such, a nation in the present time cannot easily escape from a chronic finance deficit. Accordingly, a need for reformation on finance systems has emerged to reduce domestic expenditures in public sectors and to enhance economic reasonableness in the budget system.

As a member state of the EU since 1995, Austria is obliged to cooperate with the EU's efforts toward economic integration. Especially because the member state's budgetary policies are crucial in the smooth operation of the macroeconomic policies by the EU, the EU imposes upon each member state certain obligations to avoid excessive governmental deficits. Specifically, a member state cannot have a deficit more than 3% of its GDP, and its national debt cannot exceed 60% of her GDP. In order to comply with such requirements, Austria has established a Counsel Mechanism among the federal government, the states, and the local governments and passed the Austrian Stability Package.

Under the Federal Constitution of Austria, the federal government exercises the budgetary powers through its Minister of Finance. The budget proposal

by the federal government is reviewed by National Council, without the participation of Federal Senate, and it enacts the Federal Finance Bill after the review. When the budget bill is not passed for political reasons, an automatic budget system is put in place temporarily. When a line item has an unexpected increase or there is an expenditure on an item not passed, National Council passes new bills to handle such situations.

The general provisions on federal finance are set forth in Federal Budget Act, and this law is enacted and amended by National Council with the consent by Federal Senate. As for the detailed tasks regarding proposing detailed budget items and implementing the same, the Minister of Finance plays the most critical role. He has the power to enact implementing regulations to run the budget, has the power to consent to certain budgetary expenditures, and manages federal assets and debts.

Austria has set forth certain limits and standards on long-term budgetary policies through constitutional amendments, on one hand by expanding the exclusive legislative power of National Council and introducing Federal Budget Act. On the other hand, it implements Flexibility-Clause, a new public management concept, which allows the executive agencies independent long-term budget planning and implementation with certain limitations.

※ **Key Words** : **Federal Constitution of Austria, financial constitution, Federal Budget Act, Federal Finance Bill, the Minister of Finance**

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적	13
제 2 절 연구의 방법과 내용	14
제 2 장 오스트리아의 재정상황	17
제 1 절 공공지출부문의 발전	17
I. 국가예산의 기능변화	17
II. 국가지출의 증가	18
III. 국가사무의 확대와 결과	19
IV. 국가예산의 역할: 사회복지국가의 형성	19
V. 국가예산의 한계에 따른 정책변화	20
제 2 절 공공지출의 구조	22
I. 공공부분의 재정지출	22
II. 공공부분 재정지출의 변화	24
제 3 절 공공지출의 재정충당	26
I. 수 입	26
II. 조세와 공과금	27
III. 조세행정	29

IV. 오스트리아 조세와 부과금의 특성	29
제 4 절 공공채무	30
I. 공공채무의 구성	30
II. 공공채무의 증가	30
III. 공공채무의 원인	31
제 5 절 국가와 하부영역	31
I. 연방국가로서 오스트리아의 구성	31
II. 지역단체의 사무와 지출	32
III. 지역단체 간 협력관계	34
IV. 예산체제에서의 조직 독립	37
제 6 절 예산정책에 있어서 앞으로 과제	38
I. 오스트리아 예산정책의 문제점	38
II. 예산정비	38
III. 공공예산지출의 현실	39
IV. 새로운 복지국가모델의 형성	39
V. 경제성장과 고용증진	40
VI. 행정의 현대화와 효율화	41
제 7 절 오스트리아의 재정상황이 우리에게 주는 시사점	43
제 3 장 오스트리아 연방헌법상 재정구조	45
제 1 절 오스트리아 재정헌법 일반론	45
제 2 절 연방예산법 일반론	47
I. 예산법의 기본개념	47
II. 연방재정법의 법적 성격	50

제 3 절 예산편성의 원칙	52
I. 1년 예산주의 원칙	52
II. 예산단일원칙(Grundsatz der Einheit)	53
III. 예산총계원칙	53
IV. 총예산원칙	53
V. 진정예산원칙	54
제 4 절 예산편성	54
I. 예산안 준비	54
II. 예산안의 수립과 제출	55
III. 예산안의 내용과 구조	56
제 5 절 연방재정법률 흠결시 재정	59
I. 자동적 예산조치	60
II. 연방법률에 근거한 예산조치	62
제 6 절 연방의 재정업무	63
I. 수입과 지출관련 재정업무	63
II. 국채와 국유재산관련 재정업무	70
III. 재정업무의 집행	72
IV. 결산과 감사	73
제 7 절 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)	73
I. 연방과 주간 과세권한 분배	73
II. 재정조정(Finanzausgleich)	74
III. 부과금제도	77
IV. 재정분배와 보조금	79
V. 주의 신용, 예산법, 재정통계	79

제 8 절 오스트리아 재정헌법체제를 통한 시사점	80
제 4 장 유럽법상 회원국의 예산운영	83
제 1 절 개 관	83
I. 안정(Stabilität)지향정책	83
II. 지속성(Dauerhaftigkeit)	85
제 2 절 과도한 적자의 회피원칙	86
I. 적용범위	86
II. 과도한 재정적자의 개념	86
제 3 절 예산원칙준수 감시절차	87
I. 절차의 구조	87
II. 사전심사	90
III. 감시절차의 기능	93
IV. 보고서작성	94
V. 이사회 결정	96
제 4 절 제재수단	98
I. 모든 회원국에 대한 적용규정	98
II. 유로권역 회원국에 대한 그 밖의 규정	99
제 5 절 절차의 종료와 구제수단	101
I. 종 료	101
II. 법적 구제수단	102
제 6 절 과도한 재정적자절차에 관한 의정서	102
I. 내 용	102

II. 회원국의 의무	103
III. 오스트리아	103
제 7 절 유럽공동체조약상 재정적자 규율을 통한 시사점	106
제 5 장 연방예산법의 운영	109
제 1 절 주체와 권한	109
I. 연방의회	109
II. 연방정부	113
III. 예산주도 기관들	114
IV. 감사원(Rechnungshof)	115
제 2 절 예산법체계에 있어서 연방재정부장관의 지위와 권한	116
I. 근거조항	116
II. 연방헌법상 지위	117
III. 연방예산법상 지위	118
IV. 예산집행관련 기본적인 동의절차	120
제 3 절 절 차	129
I. 연방예산의 수립	129
II. 연방예산의 집행	132
III. 연방예산의 결산	135
IV. 새로운 예산제도상 규정: 유연성규정	136
제 4 절 오스트리아 연방예산법 운용을 통한 시사점	138
제 6 장 결론: 오스트리아 재정헌법의 개혁	141
제 1 절 목적과 단계	141

제 2 절 구체적인 내용	141
I. 예산목적의 보충	141
II. 연방의회의 배타적 입법권의 확대	142
III. 연방재정기준법률(Bundesfinanzrahmengesetz)	143
IV. 그 밖에 계획 중인 제2단계 개혁들	144
제 3 절 한국 헌법개정에 주는 시사점	145
참 고 문 헌	149

【부 록】

[오스트리아 연방헌법 재정관련 주요조항]	155
[오스트리아 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)]	164
[유럽공동체조약]	174
[과도한 재정적자에 관한 의정서]	177

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

오늘날 국내총생산의 절반이상이 국가의 지원을 통해 이루어지고 있는 만큼 국민의 사회경제적 생활에 있어서 국가예산의 의미와 국가의 역할은 더욱 중요해지고 있으며, 국가의 지원 또한 점차 증가하고 있다. 이는 국가에 대한 의미 변화와 관련하여 생각해 볼 수 있는데, 국가는 근세시대에 단지 야경국가 내지 경찰국가로서만 의미를 가졌지만, 오늘날의 국가는 급부국가로서 그 의미 자체에 있어서 큰 변화를 겪었기 때문이다. 이는 ‘작은 정부’라는 용어 속에서도 나타나는데, 작은 정부에서 국가의 사무는 가능한 대부분 경감되거나 사경제주체에 게로 이양되지만, 국가사무에 대한 평가의 측면에서는 국가의 지출액수보다 국가의 활동과 노력이 보다 중요하게 평가되기 때문이다.

오스트리아의 주요한 예산지출은 사회복지, 보건, 교육 등을 위한 것이지만, 권리구제와 안전보장을 위한 국가의 지출도 이에 못지않다. 오스트리아는 연방국가로서 9개의 주, 2360여개의 지방자치단체들로 구성되는데, 이러한 국가지출의 재정충당을 위해서 이들에게 과도한 세금을 부과한다. 1990년대 중반 이후, 오스트리아의 예산정책은 특히 연방과 주, 지방자치단체 간의 예산분배와 정리에 초점을 두었다. 그 동안 증가한 적자비율뿐만 아니라 채무비율도 줄여야 했던 오스트리아는 1995년 유럽공동체에 가입한 후, 1998년의 안정성장협약에 따라 전체적으로 균형적인 예산을 추구하고 실현해야 할 의무를 갖게 되었기 때문이다.

1990년대부터 오스트리아는 세계적으로 최상위계층에 속하는 선진국 대열에 올라섰지만, 국가재정은 상당한 부채와 적자에 시달리고 있었다. 특히 2000년대 들어서 오스트리아는 연방재정운용에 관한 효

율성, 경제성 등을 추구하며 국내적인 부담과 유럽연합 내에서 가해지는 여러 경제적 압력들을 극복하고자 애를 쓰고 있다. 이를 위하여 오스트리아가 어떤 재정법제를 갖추고, 국가의 경제적 운영에 관한 문제들을 해결하고 있는지 알아보는 것은 의미있는 작업이다. 국민의 세금과 국가재산을 가지고 경제적 국가경영을 이끌어 가는데 법적인 근거가 없다면, 국가작용의 정당성은 인정되기 어렵기 때문이다.

아직 세계 최상위 선진국 대열에 올랐다고 평가하기는 힘들지만, 우리나라의 경우에도 2000년대 이후 세계적인 경제 강국으로 인정받고 있다. 그러나 현재 국가채무가 많은 데도 불구하고 특히 2008년부터 시작된 세계적인 경제위기 상황 속에서, 경제성장과 사회복지국가 확립이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 어려움이 있다. 비록 오스트리아와는 동일한 상황이 아니므로 정확한 비교란 불가능한 것이지만, 선진국으로서 재정적자로 인한 어려움 속에 이를 해결하려는 오스트리아의 재정헌법상 구조와 운영의 실체는 유사한 문제에 직면한 우리에게 충분한 시사점을 제공한다.

제 2 절 연구의 방법과 내용

연구의 방법은 먼저 오스트리아의 전반적인 재정상황과 문제점을 살피며(제2장), 이를 바탕으로 오스트리아 연방헌법에 규정된 재정제도 관련 헌법조항들을 중심으로 재정헌법의 구조를 파악한다(제3장).¹⁾ 이 때 재정헌법의 개념과 관련하여 예산부분 뿐만 아니라, 수입부분

* 원고의 정리와 교정 등에는 이기탁 학사가 많은 수고와 노력을 아끼지 않았다. 이 자리를 빌어 감사를 드린다.

1) 관련 법조문에 대하여는 연방헌법(B-VG) 중에 재정관련 주요조항, 재정헌법률(F-VG), 유럽공동체조약 관련 주요조항들을 뒤에 부록으로 번역하였고, 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz)은 관련 내용에 따라 각주에서 번역을 첨부하였으며, 연방재정법률(Bundesfinanzgesetz), 오스트리아 안정협약 등에 대해서는 달리 번역을 하지 않았음을 밝힌다.

의 조세와 부과금의 부과·징수 등까지 포함할 것인가가 문제된다. 연구의 집중도를 높이기 위해서 수입부분의 조세와 부과금의 구체적인 제도와 내용까지는 포함시키지 않고, 예산부분과 관련된 부분으로 재정헌법의 개념과 연구의 범위를 축소한다.

유럽연합의 회원국들은 유럽연합의 영향력을 간과할 수 없는데, 특히 회원국의 재정과 관련된 예산문제가 더욱 그러하다. 따라서 여기서는 헌법적 내용의 파악 이후에 유럽연합 측면에서 각 회원국에 미치는 예산관련 영향력과 내용들도 함께 다룬다(제4장). 유럽회원국 예컨대 독일과 프랑스의 경우에는 이 부분의 내용이 동일하게 적용될 수 있다.

전체적인 재정헌법의 상황이 파악되면, 구체적으로 예산관련 법률들을 중심으로 예산의 편성과 의결, 집행과 결산에 이르기까지 법적인 차원에서의 예산운영을 중심으로 그 현실을 살펴본다(제5장). 오스트리아의 경우 예산관련 기본법인 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz: BHG)이 있고, 매년 연방정부가 편성하고 연방의회가 의결하는 예산안으로서 법률의 형식을 갖는 연방재정법률(Bundesfinanzgesetz: BFG)이 중심이 된다. 그러나 연방재정법률은 매년 예산의 내용을 담고 있을 뿐이고, 연방예산의 운영에 관해서는 연방예산법률이 기본법이므로 이를 중심으로 그 운영의 권한주체와 절차 등을 다룬다.

각 장 별로 오스트리아의 재정법제를 통해 우리 재정법제의 운영에 도움이 될 수 있는 시사점들을 도출하고, 이에 관한 문제의식을 제기하도록 하며, 마지막에서 이를 결론으로서 정리한다(제6장). 오스트리아는 2008년 그 동안 학계 등에서 꾸준히 제기되어 온 재정부분에 대한 헌법적 개혁을 시작하였다. 재정헌법부분의 개혁을 단계별로 본다면 2단계에 걸쳐서, 제1단계는 2008-2013년까지, 제2단계는 2013년 이후로 이루어지게 된다. 따라서 이에 관한 내용들도 간략하게 결론에서 함께 정리한다.

제 2 장 오스트리아의 재정상황

제 1 절 공공지출부문의 발전

I. 국가예산의 기능변화

한 공동체의 경제와 사회에 대한 국가의 역할은 지난 수 십년 동안 근본적으로 변화하였다. 근세시대에만 하더라도 국가의 역할은 단지 국가방위, 사법제도 또는 일정한 집단적 재화에 대한 관리 등만을 책임지는 것이었다. 다시 말해 국가는 경제력의 수익자에 불과한 것이지 경제발전에 책임을 지는 것은 아니었다. 이 때문에 과거 재정학의 임무는 예산재원을 무리 없이 확보하고 효율적으로 사용하도록 규율하는 것이었다. 아울러 국가의 지출은 기본적으로 생산성이 없는 것으로 간주되었으므로, 가능한 최소한도로 그 한계가 설정되어야 했다. 따라서 예산과 관련하여 국가에게 부여된 중요한 과제는 이를 반영시킨 매년의 예산조정(Budgetausgleich)에 불과했다.

그러나 오스트리아의 국가예산은 매년 엄청난 액수로 증가하였으며, 공공부분의 예산은 점차 국가경제의 전반에 걸친 주요한 구성부분으로 변화하였다. 이에 따라 국가는 가장 거대한 급부제공자이자 재화와 용역의 소비와 관련하여 가장 중요한 수요자로 성장하였으며, 다른 한편 가장 중대한 일자리공급자로도 변모하였다. 다시 말해 국가는 수입과 지출을 통해 국민경제와 사회복지에 매우 커다란 영향력을 행사하고 있으며, 이러한 국가의 역할에 대한 고려 없이 국민경제와 사회복지의 구조와 발전을 상상한다는 것은 그 자체로 불가능한 것이 되었다.

II. 국가지출의 증가

2004년 오스트리아 연방, 주, 지방자치단체, 사회보험단체 등에 의한 공공지출은 모두 1188억 유로에 이른다. 이는 오스트리아 국내총생산의 50.5%에 해당하는 수치이며, 그 중에 연방의 지출은 국내총생산의 20.2%, 주의 지출은 8.1%, 지방자치단체의 지출은 6.9%, 사회보험단체의 지출은 15.3%이다. 제1차 세계대전 이전에 국가의 지출은 국내총생산의 12% 정도에 불과했지만, 제2차 대전 이후, 특히 1950년대부터 1980년대 초반까지 공공부분의 확장은 전 세계적인 현상이 되었다. 오스트리아의 경우, 국내총생산에서 국가의 지출이 차지하는 비율은 1954년에 36.7%이었던 것이 1985년에는 거의 55%까지 상승했다.²⁾ 1990년대 중반까지 이러한 국가지출의 비율은 유지되어왔으며, 1995년 오스트리아가 유럽연합에 가입하면서 지출규모가 다소 줄게 되었다. 비록 국가지출의 증가와 함께 국민들의 조세부담율도 증가하였지만, 이는 오스트리아의 발전과 현대화 과정에서 필수적인 것이었고 또한 중요한 문제였다. 이를 통해 1950년대 소위 낙오자였던 오스트리아가 오늘날에는 부유한 유럽연합 회원국들 중의 하나가 될 수 있었던 것이다.

공공부분 지출의 증가는 오스트리아뿐만 아니라 모든 산업국가에서 목격되는 공통된 현상이다. 다른 산업 국가들과 비교했을 때, 오스트리아의 공공예산 비율은 크게 다르지 않다. 국내총생산에 있어서도 공공예산이 차지하는 비율이나 조세비율 또는 적자비율 역시 거의 유사하다. 오스트리아는 오랜 기간 동안 세계적 추세에서 벗어나지 않았던 것이다. 1960년대, 공공지출이 전체경제생산에서 차지하는 비율은 OECD 국가들의 경우 약 25%에 달했지만, 1980년대에 와서는 거의 50%에

2) Fleischmann, "Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick", in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.9 Tabelle 1 참조.

육박했다. 이는 사회보험을 포함한 조세율에 있어서도 거의 유사하며, 1970년대 중반부터 증가한 국가채무의 경우에도 마찬가지다.

Ⅲ. 국가사무의 확대와 결과

국가가 새로운 국가사무를 맡게 되면서 그 역할은 점차 강화되기 시작했다. 특히 경제적 안정성이 추구될수록 수요가 충족될 것이라는 케인즈의 주장은 국가의 역할과 기능을 더욱 강화시켰다. 아울러 1920년대와 30년대의 세계적인 경제위기는 시장의 역할에 대한 신뢰에 금이 가게 했으며, 국가가 지출과 수입정책을 통해 고용안정문제에 있어서 핵심적인 역할을 할 수 있다는 사실이 증명됨으로써 케인즈의 이론은 더욱 힘을 갖게 되었다. 이 때문에 국가의 성격은 자유주의적인 야경국가로부터 경제상황에 참여 또는 그것을 조절하는 간섭국가(Interventionsstaat)로 변모하였고, 이로 인해 전통적인 예산조정(Budgetausgleich)의 원칙은 그 효력을 상실하게 되었다.

오스트리아의 경우, 1960년대 후반의 경제위기와 1970년대 두 차례의 오일쇼크를 계기로 케인즈의 이론에 따라 적극적으로 경제안정과 고용안정 등에 개입하였고, 그 결과로 다른 나라에 비하여 가격과 임금안정에 있어서 큰 성공을 거두었다. 특히 1970년대 말까지 오스트리아는 다른 나라와 비교할 수 없는 경제성장을 이루었는데, 이때 경제정책의 성공은 공공재정의 운용의 결과에 따른 것이었다. 물론 오스트리아는 고용안정을 지향하는 경제정책의 대가, 즉 예산증대에 따른 국가채무의 증가마저 피할 수는 없었다.

Ⅳ. 국가예산의 역할: 사회복지국가의 형성

공공예산은 경제성장에 있어서도 아주 중요한 역할을 담당하고 있다. 인프라구조(예컨대 도로, 주택, 학교, 병원, 지방 행정관청 등)를

위한 공공설비 투자가 확대되었고, 이러한 국가지출의 확대는 지방경제의 신속한 발전과 도시화 및 산업분야에 기술력과 경쟁력을 갖춘 인력공급이 활발해지도록 사회를 발전시켰다.

제2차 세계대전 이후에 사회복지국가는 전반적으로 완성되었으며, 오늘날 국민은 기본적으로 노령, 질병, 직업장애(Invalidität), 재해, 실업 등에 대해 국가로부터 보호를 받게 되었다. 사회보장제도는 제1차 세계대전 이전에 초보적인 단계로 발생하였으나, 주로 공무원들의 연금 생활 보장에 그쳤으며, 노동자들은 1918년까지 의료보험만을 보장받았을 뿐, 실업 문제에 대해서는 보장받지 못하였다. 오스트리아의 현대적인 사회보장체계의 기반형성은 1956년부터 시작되었다고 할 수 있으며, 이후로 사회보장제도의 급부수준은 계속 상승했고, 이밖에도 가족 정책 지원과 그 밖의 사회급부제도(예컨대 생계보조금)가 더해졌다. 1980년부터 1992년 사이 오스트리아의 국내총생산에서 사회보장지출이 차지하는 부분은 28% 이상이었다. 이는 유럽 내에서 최고수준에 이른 것으로서 그 이후, 오스트리아는 여타의 국가보다 더 사회국가로서의 성격과 기능을 갖게 되었다. 하지만 오스트리아는 2002년도를 기준으로 사회보장지출이 국내총생산의 29.1%에 달하는 644억 유로에 이르게 되면서 점차 강한 비난에 직면하게 되었다.

V. 국가예산의 한계에 따른 정책변화

1980년대 중반부터 급격히 변화한 거시 경제적 상황(예컨대 경제성장률의 둔화, 공공예산에 있어서 재정충당의 어려움, 국가채무에 대한 높은 이자율 등)과 상이한 국민들의 요구(시민운동, 신당 창당 등)는 사회복지국가의 발전 한계를 보여주었다. 이 때문에 1990년대 국가활동의 기본조건들은 다시금 변화를 맞이하였다. 경제의 세계화, 유럽연합의 동진 확대(Osterweiterung), 새로운 사회문제들(새로운 빈곤문제,

개인주의의 증대 등)은 사회의 전반적인 구조를 변화시켰고, 이는 다시금 새로운 시대변화에 대한 국가의 적응력 요구로 나타났다.

이러한 새로운 상황은 오스트리아의 예산 정책에 대해 다음의 두 가지 변화를 가져왔다. 첫째, 예산정책의 운영여지가 중장기적으로 줄어들게 되었고, 이 때문에 예산의 정리, 통합과 공고화(Budgetkonsolidierung)가 점점 가장 중요한 목표가 되었다. 이러한 상황의 원인은 1970년대 연방예산이 경기부양을 위하여 정책적으로 활용됨으로써 국가채무는 증가한 반면, 경기성장이 둔화되고 이자율이 증가되었기 때문이다. 둘째, 지속적인 예산의 공고화는 유럽연합의 ‘마스트리히트절차’(Maastricht-Prozess)의 주요 관심사가 되었다. 유럽연합의 회원국들은 안정성장협약(Stabilitäts- und Wachstumspakt)에 의하여 경기성장에 부합하는 예산의 효율화와 흑자예산에 대한 의무를 부담한다. 오스트리아의 경우, 2001년과 2002년에 균형적인 전체국가예산의 목표에 도달했으며, 2003년과 2004년에도 예산적자 비율이 1.1% 내지 1.2%에 그침으로써 유럽연합 회원국의 전체 평균보다는 적은 수치를 달성하였다. 아울러 오스트리아는 2008년까지 전체 연방에 걸쳐서 균형예산운용을 이루고자 노력하였다.

오늘날 안정된 기본조건에 대한 거시경제정책들은 감소하는 추세이며, 오히려 인플레이션이 없는 경제성장, 조세부담의 경감, 공공예산의 공고화 등을 지향하는 정책이 주를 이루고 있다. 또한 경제정책은 이제 경제발전의 조절자(Steuermann)가 아닌 기준제공자(Rahmensetzer)로서 이해되고 있다. 아울러 독자적인 거시정책을 위한 여지가 줄어들고, 경제에 대한 정치의 기본입장도 변화하였다.

제 2 절 공공지출의 구조

I. 공공부분의 재정지출

공공부분의 재정지출은 국가의 사무에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다.

- 질서유지사무: 사회와 경제의 기능발휘를 위한 기반으로서 법, 공공안녕과 질서유지
- 공급사무: 국민과 기업을 위한 용역과 하부구조 준비
- 사회보장: 노령, 질병, 실업, 재해 등
- 안정화사무: 완전고용과 경기조절 등

1. 질서유지사무

질서유지사무는 일반 행정사무, 국가방위, 공공의 안녕과 질서유지 사무 등을 모두 포함한다. 2004년 이 분야에 관한 오스트리아의 지출은 160억 유로에 이르렀고, 이는 공공부문 전체 지출의 13.5%에 해당한다. 그러나 시간이 흐름에 따라 질서유지사무의 의미는 점차 줄어들고 있는데, 이는 질서유지사무가 국민의 숫자나 사회복지수준과는 관련이 적은 순전히 공공재(öffentliche Güter)에 관한 문제이기 때문이다.³⁾

2. 공급사무

공급사무에는 경제문제, 환경보호, 주택문제, 지방의 주요기구, 보건제도, 스포츠와 문화 등과 같은 여가활동 형성, 교육제도 등이 포함된다.

3) 구체적인 수치에 대해서는 Fleischmann, "Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick", in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.13 Tabelle 2 참조.

다. 이러한 사무를 위하여 국가는 경제성장의 지원, 인적자본(Human-kapital)의 증대, 기술개발지원과 삶의 질 향상 등을 책임진다. 이러한 급부는 부분적으로는 집단적인 재화의 성격을 갖지만, 공적에 따라 형성되는(meritorisch) 재화이기도 하다. 오스트리아는 2004년 이 부분에 약 466억 유로를 지출했으며, 이는 전체 국가지출의 39.2%에 해당하는 수치이다.

3. 사회보장

사회보장부분의 지출에는 노령, 건강, 장애, 요양, 가족, 실업, 빈곤 계층을 위한 월별 급부와 사회적 소외계층에 대한 조치들이 포함된다. 이 부분에 대한 오스트리아의 2004년 지출액은 496억 유로이며, 이는 전체 국가지출의 41.7%에 해당한다. 분야별로 본다면 (재해를 포함한) 연금보장이 339억 유로, 가족지원이 63억 유로, 실업수당이 21억 유로, 요양수당이 14억 유로, 빈곤(사회부조)계층에 대한 지원이 7억 유로, 병원지원이 5억 유로, 전쟁희생자 및 국가유공자지원이 4억 유로 등이 지출되었다. 가족지원의 경우, 국제적으로 비교한다면 오스트리아의 지출비율은 상당히 높은 수준에 해당한다. 한편, 오스트리아에서는 사회보험법원칙(건강, 연금, 실업 등)과 공급원칙(공무원연금, 요양지원, 가족지원 등)에 따라 급부가 지급되는데,⁴⁾ 사회복지원칙(Fürsorgeprinzip)에 적합하여 수입에 따라 제공되는 사회적 급부는 전체 사회적 급부에서 매우 적은 부분을 차지할 뿐이다.

사회분배효과의 측면에서 이러한 국가의 지출은 전체적인 사회균형을 유지하는 데 일조한다.⁵⁾ 공적인 지출은 절대적 수치 측면에서는 고소득계층에게 더욱 큰 영향을 미치지만, 이러한 수입은 주로 자신

4) Badelt/Österle: Grundzüge der Sozialpolitik, 1998.

5) Guger, Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, 1996.

이 처분할 수 있는 수입이 아니기 때문에 큰 의미가 없는 수입에 해당된다. 따라서 국가의 공적인 지출을 통한 국민의 수입은 고소득층보다 저소득층에 더 큰 영향을 미치는 것이다.

4. 안정화사무

안정화사무는 국가가 예산정책을 통해서 시장경제질서와 관련된 움직임을 조절하고 안정화시키는 것, 즉 고도의 고용상태, 가격수준의 안정, 적절한 경제성장과 대외 경제적 균형의 유지 등을 달성하기 위한 것이다. 이러한 목표는 연방예산법 제2조에 규정되어 있으며, 이는 이론적으로 볼 때, 케인즈의 경제이론과 관련 있다.

II. 공공부분 재정지출의 변화

1. 변화의 원인

1960년대 후반과 1970년대, 오스트리아의 경기조정은 지대한 관심의 대상이었으나, 제2차 석유파동 이후에는 다른 OECD국가들과 마찬가지로 점차 중요한 국가의 목적들 중에서 사라지게 되었다. ‘스테그플레이션’이 불규칙적인 전체적 경기조정의 무기를 무디게 만들었기 때문이다. 화폐정책은 점차 규제단계로 접어들었고, 인플레이션을 붙잡기 위하여 이자를 향상시킴으로써 국가의 지출은 큰 폭으로 증가하였지만, 그에 따른 효과는 - 특히 실업률과 이자부분에 있어서 국가 수입에 반영되는 - 아주 느리게 나타났기 때문에 공공예산의 측면에서 점차 재정적 곤경에 빠지게 된 것이다.

점차 증가되는 재정적자와 국가채무는 국가예산의 사용가능성에 대한 재고를 요구하게 된다. 적자활용(Deficit-Spending)을 통해 경기약화를 해소하려고 했던 취지는 조절이 가능한 화폐정책으로부터 비롯된 것이다. 즉 재정정책의 확대로 말미암아 이자율이 상승하지는 않을

것이라고 생각한 것이다. 이러한 조건 하에서 적자활용은 효과적일 뿐만 아니라 저렴한 경기부양정책의 도구가 된다. 오늘날 국제적으로 잘 정비된 고정된 통화량을 지향하는 경제정책 조건에서, 예산확대는 경제정책이 속도를 내게 하는 것이면서 동시에 브레이크를 거는 것임을 의미한다. 이에 따라 재정정책은 비용이 많이 들지만, 효과는 감소되는 것으로 전락하였다. 경기조정제에 있어서 예산정책의 기능과 관련된 문제들은 주로 상대적으로 적은 지출영역의 조정에 대한 제한과 엄청난 효과(Wirkungsverzögerung) 및 주변국들과 비교했을 때 나타나는 엄청난 누수손실(Sickerverlusten) 등으로부터 발생한 것이다.

2. 공공부분 재정지출의 행태

2004년도를 기준으로 오스트리아의 국가 지출을 기능영역이 아닌 행태별로 구분하면, 민간 기업에서의 재화와 용역 구매가 9.4%, 임금지급이 18.8%, 국가채무의 이자지출이 5.7%를 차지한다. 국가지출의 58% 이상이 제3자에 대한 간접지불(Transferzahlungen: 예컨대 기업들에 대한 보조금지급, 가계에 대한 사회적 급부지급 등)에 해당되는 데 비해, 단지 2.1%만이 투자지출로 사용되었고, 국가의 순 투자는 전체 순 투자의 5%밖에 되지 않는다.⁶⁾

매달 사회적 급부의 지출에는 연금, 가계지원, 실업수당, 재해보상연금과 요양치료비 등이 포함된다. 사회적 현물지불(Sachtransfer)에는 행정기관으로부터 구매되어서 무상으로 또는 일괄 비용액(자기참여: Selbstbehalt)으로 가계에 지급되는 사회적 현물급부(Sachleistungen), 의약품, 무상 지급되는 교과서, 무료통학 등이 여기에 포함된다. 국가채무에 대한 이자지급비율은 1976년의 3.4%에서 2000년에는 6.7%로 상승

6) 그 밖의 2004년도 오스트리아 행태별 국가지출에 대해서는 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.16 Tabelle 3 참조.

함으로써 두 배가 되었다. 1990년대 초에는 7.8%까지 상승했었지만, 이 후로는 점차 감소하는 추세에 있다.

1980년대 초반까지 공공투자는 전체투자의 17% 내지 18%까지 이른 반면, 공공투자의 의미는 점차 감소하고 있다. 그 원인은 두 가지로 볼 수 있는데, 그동안의 국가기반시설 부분에 대한 공공투자가 높은 수준에 이르러, 1980년대 중반에는 선택적으로 형성되기 시작하였기 때문이고, 다른 한편으로는 약 10여년 전부터 투자집약적인 국가사무가 상당히 조정되었고, 지방 차원에서 주요한 투자 사업이 거의 리스 제도를 통해 재정이 충당되고 있으며, 이러한 경향에 따라 더 이상 이러한 분야에 대한 투자가 국가영역에 포함되지 않고 있었기 때문이다. 예컨대 연방주택회사(BIG), 고속도로재정주식회사(ASFINAG), 지방 청소업체들, 상하수도시설, 병원 등이 그러하다. 물론 모든 공공투자의 실제 액수에 대한 명확한 증거가 없기 때문에 오스트리아에서 국가시설과 관련된 하부구조에 충분한 투자가 이루어졌는지에 대해서는 확실하게 대답하기 어려우며, 특히 지방자치단체의 경우는 더욱 그러하다.⁷⁾

제 3 절 공공지출의 재정충당

I. 수 입

공공지출의 재정충당을 위해서는 그에 맞는 수입이 필요하다. 물론 공공수입의 중요한 원천은 세금(Steuern)과 부과금(Abgaben)이다.⁸⁾ 이러

7) Fleischmann, Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen, ÖHW H.3-4/2003.

8) 세금과 부과금의 개념을 어떻게 구별할 것인지는 상당히 어려운 문제다. 여기서는 세금과 부과금의 관계를 엄격히 구별하지 않기로 한다. 그러나 굳이 구별이 필요하다면, 여기서는 김성수(『세법』, 2003, 3-15면) 교수의 견해에 따라 세금(Steuern)은 국가 또는 지방자치단체가 과제수행에 필요한 재정수요를 충족시키기 위하여 국민에게 반대급부 없이 부과 또는 징수하는 공법상 부담금이라 할 수 있고, 부과금(Abgaben)은 행정주체가 수행하는 과제를 위한 재정적 기초를 마련하는 것으로서 세금

한 세금과 부과금들은 공공행정주체의 수입에 결정적인 역할을 한다. 예를 들어, 2004년의 경우 조세와 부과금으로부터의 수입이 약 1004억 유로에 이르는데, 이는 전체 국가수입의 86.5%에 해당되는 금액이다. 반면 생산물에 대한 지불로서의 수익금(Erlöse)이나 국가재산으로부터 발생하는 수익(이자수입, 배당금), 그 밖의 수입은 실제로 큰 의미가 없다.

수입상 부족이 발생할 경우에는 연방, 주, 지방자치단체, 사회보험단체들이 용자나 차관을 통해서 이를 충당하게 된다. 물론 이러한 용자나 차관은 다른 수입목록과 달리 이자가 지급되고 변제되어야 할 것이다.

II. 조세와 공과금

세금은 특별한 반대급부 없이 공공기관에게 납부되는 강제적인 부과금이라고 할 수 있다. 과거에 국가는 세금부과에 있어서 독보적인 권한을 갖고 있었기 때문에 상당히 많은 종류의 세금 목록을 갖고 있었으며, 지금까지 남아있는 종류도 매우 다양하다. 현재 오스트리아에는 약 100여 종류의 세금이 있고, 그 중의 10여 종류는 조세수입의 75%를 차지하는 중요한 항목에 해당된다.

세금과 부과금은 세 가지 정도로 구별해 볼 수 있다. 첫째, 생산세(Produktionsabgaben)와 수입세(Importabgaben)(간접세)는 소비자가 구매하는 생산물이나 재화와 용역에 이전된 세금이다. 둘째, 수익세(Einkommensteuer)와 재산세(Vermögensteuer)에는 수익세, 근로소득세(Lohnsteuer), 법인세(Körperschaftsteuer), 이자수익세(Zinsertragssteuer) 등이 포함된다. 셋째, 사회납부금(Sozialbeiträge)은 법률상 사회보장제도를 위하여 의무적으로 부과되는 부담금으로서 여기에는 실업보험료, 연금보험료, 의

이외에 공법상 부담하는 모든 금전납부를 의미한다고 잠정적으로 정의한다.

료보험료, 산업재해보험료 등이 해당된다.

1. 간접세

먼저 재화와 용역에 부과되는 세금은 오스트리아 조세수입의 1/3 이상을 차지하는 만큼 매우 중요한 의미를 갖는데, 이는 서구 산업국가들 중에서 최고에 달하는 수치이다. 그 밖에도 간접세의 절반을 차지하는 판매세(Umsatzsteuer)와 석유나 담배제품에 대한 과세도 조세수입에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는 개별세금항목 중의 하나이다. 한편 용역제공료(Dienstgeberbeiträge)가 가계부담조정기금(Familienlastenausgleichsfonds)에 포함되고, 지방세가 간접세에 포함되는 것은 한 회사의 근로임금총액(Lohnsumme)이 과세의 기초가 되고, 개별적인 근로소득에는 해당되지 않기 때문이다.

2. 수익세

수익세와 재산세는 조세수입의 30%를 차지한다. 근로소득세는 대표적인 누진세로서, 기본적으로 근로소득과 임금 및 연금소득 등에 부과된다. 수익세는 영업운영이나 자영업자의 수익에 대해 부과되는 것이며, 법인세는 법인의 수익에 대하여 부과되는 것이다. 한편 오스트리아에서 재산세는 상당히 적게 부과되는 편이다.

3. 사회납부금

사회납부금은 2004년 전체 조세수입의 1/3 이상을 차지한다. 근로소득세와 사회부과금의 분배효과는 정확하게 대비된다. 근로소득세가 평균임금 이상에 대하여 부과되는 반면, 양적인 측면에서 상당히 많은 사회부과금은 상한액의 제한 때문에 평균이하의 소득에 대하여 상대적으로 강력한 영향을 미친다.

Ⅲ. 조세행정

재화와 용역, 수익과 재산에 대한 중요한 조세는 연방에서 부과하고, 주와 지방자치단체에는 재정조정(Finanzausgleich)을 통해서 분배된다. 그리고 사회부과금의 경우에는 사회보장주체들에 의해서 부과된다.

Ⅳ. 오스트리아 조세와 부과금의 특성

1. 높은 조세비율

세계적으로 볼 때, 오스트리아는 국내총생산에서 조세와 공과금으로부터 말미암는 수입의 비율, 즉 조세비율이 상위 1/3에 속하는 국가에 해당한다. 2004년 오스트리아의 조세비율은 43.2%에 달했고, 2005년에는 이보다 약간 낮은 수준을 유지했다. 오스트리아보다 높은 수치를 기록한 국가는 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 프랑스뿐이었다. 그러나 오스트리아 공과금의 구조는 다른 산업 국가들보다 누진비율이 낮은 편에 속한다. 즉 재산이나 수익, 소득에 대한 조세가 누진적으로 작용할 수 있지만, 오스트리아의 경우에는 다른 유럽 연합 국가들이나 OECD 국가들에 비하여 누진세제도의 영향이 적은 편에 속하는 것이다. 반대로 저소득계층에 상대적으로 강한 영향을 미치는 사회 보험료와 근로 임금총액, 재화와 용역에 부과되는 간접세 등은 점차 중요한 의미를 갖게 된다. 양적으로 중요한 평가기초는 근로임금총액(Lohnsumme)이며, 근로소득세와 사회보험료 외에 지방세와 가계조정기금도 근로임금총액과 관련이 된다.

2. 적은 누진효과

전체적으로 오스트리아의 조세제도나 부과금제도는 누진효과가 적은 편이다. 그나마 근로소득세와 소득세에 대한 누진효과도 사회 보

혐료나 간접세의 반대 효과를 통해서 상당히 조정되고 있다. 하위 20%의 국민은 평균 세금부담액 보다 35% 적게 부담하고, 상위 10%의 국민은 평균세금부담액보다 38% 많은 액수를 부담하게 된다. 기본적으로 오스트리아에서 부과금제도는 비례적으로 작용하지만, 응능부담주의(Leistungsfähigkeitsprinzip) 원칙에는 잘 부합하지 않는다.

제 4 절 공공채무

I. 공공채무의 구성

국민경제적인 전체평가(소위 마스트리히트 기준)에 있어서 공공채무는 2004년도 말 현재 1590억 유로에 달하며, 이는 국내총생산의 64.2% 이자 국민 1인당 채무액으로 환산하면, 18,600유로에 이르는 것이다. 국가채무의 93%는 연방에 있고, 7%가 주, 지방자치단체, 사회보험주체들에게 분산되어 있다.

II. 공공채무의 증가

1950년대와 60년대 국가채무의 증가는 미미했다. 일반적인 경제발전은 국가의 조세수입을 늘려주었기 때문에 1950년대 중반만 해도 잠정적으로 국가채무를 줄일 수 있었다. 그러나 1970년대 이후부터 무엇보다도 연방의 공공채무는 엄청나게 증가하였다.

국가채무의 많은 부분이 연방차관(Bundesanleihen)으로서 전체 공공채무의 80%에 달한다. 그 외에 공공행정주체들, 특히 주와 지방자치단체들은 대부(Darlehen)를 통해 재정을 충당하며, 그 규모는 전체 공공채무의 17%에 달하였는데, 채무의 대부분(약 91%)은 유로를 통해 수용되었다. 그 밖의 나머지는 스위스 프랑, 일본의 엔화 등으로 도입된 것이다. 유럽연합 회원국 중에서 오스트리아의 채무규모는 상위 1/3에 속한다.

Ⅲ. 공공채무의 원인

국가채무의 지속적인 증가이유로 가장 중요한 것은 높은 이자부담이다. 이자부담은 1980년대 초반, 오스트리아뿐만 아니라 다른 산업국가에 있어서도 경제성장률을 넘어서는 것 때문에 예산문제에 있어서 가장 큰 골칫거리였다.⁹⁾ 1992년 소위 유럽연합의 마스트리히트 기준이 확립된 이후에는 유럽연합 전체 차원에서 공공채무비율의 감소가 중대한 경제 정책적 과제였고, 오스트리아도 중장기적으로 국가채무비율을 국내총생산에 대하여 60% 이하로 낮추는 것을 중요한 목표로 설정하였다.

제 5 절 국가와 하부영역

I. 연방국가로서 오스트리아의 구성

지금까지 공공재정에 관한 내용을 통해 국가는 하나의 통일체라는 점을 유추할 수 있다. 그러나 오스트리아는 세 종류의 지역단체(Gebietkörperschaft), 즉 하나의 연방, 9개의 주, 약 2300여개의 지방자치단체로 구성된 연방국가이기 때문에 반드시 그러한 유추가 정확한 것만은 아니다. 공공분야는 그 밖에도 국가기능을 수행하는 수많은 공법상 주체들로 구성되어있기 때문이다. 예컨대 사회보험주체, 각종 직업군 조직들(협회들), 연방기금, 주 기금, 지방자치단체기금, 1300여개 정도의 지방자치단체연합(Gemeindeverbände) 등, 전체적으로 국가분야라고 할 수 있는 하부영역은 4300여개의 결정권한단체(Entscheidungseinheiten)로 구성되어 있다. 따라서 국가경제의 전체적인 평가는 학문적인

9) 이에 대해서는 Jäger, Bestimmungsfaktoren der Staatsschuldendynamik, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, H.6/1992 참조.

분석목적에 위하여 다음 네 가지로 다시 분류할 수 있다.

- 연방차원: 연방, 연방기금, 연방협회(Bundeskammer)
- 주차원: 빈(오스트리아 수도)을 제외한 주¹⁰⁾, 주기금, 주협회(Landeskammer)
- 지방자치단체: 빈을 포함한 지방자치단체, 지방자치단체기금, 지방자치단체연합
- 사회보험주체: 의료보험, 연금보험, 재해보험

한편 권력분립을 정치적으로 표현하여 ‘국가부분에서의 자치’(Autonomie der staatlichen Ebene)라고 한다면, 경제적으로는 ‘상이한 사무관할’(unterschiedliche Aufgabenzuständigkeiten)이라고 할 수 있을 것이다.

II. 지역단체의 사무와 지출

각 주의 규모가 작기 때문에 지출은 - 물론 스위스처럼 예외가 있긴 하지만 - 주의 연합에 의한 경우보다는 기본적으로 연방에 의해서 이루어진다. 마찬가지로 주의 규모가 작기 때문에 주와 지방자치단체에 유입되는 조세수입도 대부분 연방을 통해서 이루어진다.

전체적인 공공지출에서 개별적인 국가부분이 차지하는 비중은 매우 상이하다. 예컨대 연방에서 지출이 전체 공공지출의 약 40%를 차지한다면, 주와 지방자치단체가 차지하는 비율은 각각 16%와 14%이다. 사회보험주체가 지출하는 비용은 전체 공공지출의 약 30%를 차지하고 있는 상황이다.¹¹⁾

10) 독일의 수도 베를린의 경우에는 베를린시 자체가 하나의 주를 구성하는데, 이와 달리 오스트리아의 수도 빈은 하나의 주가 아닌 하나의 지방자치단체를 구성할 뿐이다.

11) 구체적인 수치에 대해서는 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.24 Tabelle 6 참조.

1. 연 방

연방의 예산규모는 주로 공공급부의 제공과 사회복지의 사무영역으로 표시된다. 연방의 사무는 국가유지에 있어서 핵심적인 공공재(예컨대 법적 안정, 국가 안전, 사법제도, 외교정책, 국가방위 등)와 그 밖에도 많은 비용이 드는 국가하부구조의 상층부(예컨대 교육제도와 대학의 구성과 운영) 및 전국적인 국가하부구조(예컨대 농업경제의 지원 등), 그리고 경제성장정책과 경기정책에 대한 주된 책임으로 구성된다.

2. 주

주는 먼저 지역의 경제적 발전을 위하여 서비스분야예산과 지원예산에 대한 책임을 진다. 주의 관할권에 속하는 주요사무는 일반적인 사회복지조, 건강보건의료, 사회기구의 재정지원, 농업경제의 지원, 지방도로 건설, 공적인 주택공급과 에너지공급 등을 포함한다. 주는 자신의 사무를 이행하기 위하여 상이한 정도로 지방자치단체에게 일정한 의무를 부과하지만 결코 작은 규모는 아니다.

3. 지방자치단체

지방자치단체는 특별히 지방자치단체의 하부구조 구성을 위한 투자 예산을 수립한다. 지방자치단체의 사무에는 기본적으로 지역 내 공동생활을 위한 조직구성이 포함되는데, 여러 행정적 업무(예컨대 주민등록 등) 외에도 계획행정(예컨대 지역발전을 위한 공물지정(Widmung) 등)이나 중요한 공공하부구조 구성사업의 부분작업(예컨대 지방도로구성, 상수도공급, 수로건설 등) 및 주민복지관련 서비스(예컨대 여가활용, 의무학교, 유치원, 양로원, 공동묘지, 쓰레기배출 등) 등이 이에 속한다.

4. 사회보장주체

사회보장제도는 오스트리아 사회보장정책들 중에 가장 핵심적인 요소다. 사회보장제도는 질병, 재해, 요양, 노령 등의 문제에 있어서 사회적 안정보장기능을 수행하는 것으로서, 형식적으로 본다면 사회보장제도도 하나의 유사재정(Parafiskus)이며, 사회보장의 중요한 행위기준 - 특히 납부액의 상한이나 의무적인 급부 등 - 은 연방법률에 규정되어 있다.

Ⅲ. 지역단체 간 협력관계

연방과 주, 지방자치단체의 수입과 지출을 각각 구별해 본다면¹²⁾ 2004년 예산의 경우, 주와 지방자치단체의 수입과 지출은 유럽연합의 기준으로 볼 때, 흑자를 기록했지만 연방의 경우에는 적자를 기록했으며 전체적으로도 적자를 기록했다. 그렇다고 해서 주와 지방자치단체가 많이 절약했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오스트리아는 구조적 흑자를 제시할 수 있는 몇 개 안되는 OECD 국가들 중에 하나이며, 조세수입에 있어서는 마치 무임승차자(Trittbrettfahrer)처럼 유리한 상황에 있었기 때문이다. 연방이 조세확정과 조세부과에 대한 관할권을 가지고 있고, 지출에 대해서는 독자적으로 행동할 수 있기 때문에 국가수입을 통해 연방의 조세재원을 지원할 수 있었던 것이다.

연방과 주, 지방자치단체 간에 중요한 공적 사무를 수행하는 데 있어서 긴밀한 협력관계가 필요하다. 이러한 협력관계의 규모나 크기에 따라서 각각의 행정주체(연방, 주, 지방자치단체)와 정부 간의 지불 규모도 다르게 정해진다. 주의 입장에서 수입의 절반이상은 이러한 정

12) 예컨대 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.26 Tabelle 7 참조.

부 간의 지불, 즉 공공행정주체 간의 수입 이전에 의해서 이루어진다. 지방자치단체의 경우에는 전체수입의 약 20%가, 사회보험주체의 경우에는 전체 수입의 25%이상이 정부 간의 지불에 의해 이루어진다.

1. 원칙: 개별적 비용충당원칙

재정헌법률 제2조의 비용충당원칙에 의거하여 지역단체(연방, 주, 지방자치단체)는 원칙적으로 각자 자신의 사무를 이행하는 데 발생한 비용을 부담해야 한다. 비용문제에 관하여 문제가 있을 시에는 지역단체 간의 재정조정(Finanzausgleich)을 통하여 필요한 재원을 공공수입으로부터 분배받을 수 있다.

2. 비용부담의 협력

물론 실제로 많은 분야에서 사무와 비용책임문제가 이러한 이상적 구도에서 벗어나 있다. 지역단체와 사무주체 간의 정당한 재정조정을 보장하기 위하여 상당히 유연하고 확장된 지불이전체제(Transfersystem)가 성립되어 있다. 지출문제에 대해서는 하나의 비용주체가 관할하지만, 비용부담에는 다른 지역단체들도 동참하게 된다. 이렇게 재정적으로 긴밀한 협력관계는 상당한 정도로 다양하고 복잡한 상황에 이르렀으며, 이 때문에 이러한 관계를 한 눈에 파악한다거나 그 효과를 예측하고 통제하는 것은 도저히 불가능한 것이 되었다.

비용부담현상은 연방과 주 사이의 관계에 있어서 뿐만 아니라 주와 지방자치단체 또는 주나 지방자치단체들 간의 심지어는 사무주체와 급부주체 간의 관계에서도 발생한다.¹³⁾ 이와 관련하여 주의 교원들의 경우가 대표적인 사례가 될 수 있다. 교육에 관한 사무는 주의 관할이

13) 연방과 주, 지방자치단체, 사회보험주체들간의 내부적 지불관계에 대해서는 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.28 Tabelle 9 참조.

지만, 교사의 봉급이나 비용에 관한 문제는 연방을 통해 지출되기도 한다.

연방에서 주로 이전되는 중요한 지불이전 중의 하나가 주택건설지원을 위한 비용의 재정충당이다. 아울러 주의 중요한 사무와 정치영역에서 지방자치단체들은 비용부담에 함께 참여하고 있다. 사회적 구조, 장애인보조금이나 요양지원금, 장애인지원, 주의 극장들, 주도로건설, 교통체계연결 등에서 비용부담에 참여하고 있는 것이다. 마지막으로 손실보충에는 연방과 주, 지방자치단체가 함께 이를 충당한다.

지역단체 간의 지불이전체제는 지난 수십년동안 상당히 새롭게 구축되었는데, 특히 대학병원, 공공교통, 주의 교원, 거주지 물 관리 문제, 엄청난 투자계획에 대한 연방의 보조금지급 등에서 그러하다. 그러나 이에 따라 지역단체 간의 긴밀한 협력관계뿐만 아니라 연방, 주, 지방자치단체 간 권한의 새로운 구성도 크게 증가하였다.

2004년을 기준으로 할 때, 연방, 주, 지방자치단체와 사회보험주체 간의 전체적인 내부지불은 약 293억 유로에 이른다. 그 중에 연방이 209억 유로, 주가 (기금을 포함하여) 24억 유로, 지방자치단체가 23억 유로, 사회보험주체가 37억 유로를 부담하였다. 이를 통해 연방이 급부의 대부분을 재정지출하고, 그 밖의 재정은 다른 지역단체들이 제공하고 있으며, 이러한 지불이전에 있어서 중요한 역할은 주들이 담당하고 있다는 것을 알 수 있다. 주는 2004년에 총 약 113억 유로의 수입을 이루어냈지만, 연방은 41억의 수입만을 기록했다. 그 중에 대부분(28억 유로)도 연방영역 내(예컨대 연방기금, 오스트리아 농업시장) 금전흐름(Geldflüsse)으로부터 발생한 것이다. 지방자치단체는 38억 유로를 내부지불에 사용하였고, 사회보험주체는 101억 유로를 사용하였다.

연방으로의 많은 지불에 따라 자동적으로 상승하는 비용을 보전하고, 동시에 하위 지역단체들에 의한 지출결정을 인정하는 현재의 체

제는 낭비를 촉진하고, 점차 과잉공급을 야기하는 경향을 만들고 있다. 이 때문에 모든 지역단체에 대해서 자체적으로 재원을 마련할 경우, 독자적으로 재원을 사용할 수 있도록 하고, 가능하면 전체적으로 이를 인정하자는 주장이 강력히 제기되고 있다.¹⁴⁾

IV. 예산체제에서의 조직 독립

1982년의 고속도로재정주식회사(ASFINAG) 설립과 1980년대 중반 금융지원 오스트리아 산업지주회사(ÖIAG) 설립 이후에 연방은 지난 10년간 법적으로 독립된 조직체 형태로 일련의 행정행위를 형성해왔다. 특히 1991년 이후 주식회사, 유한책임회사, 공법상 영조물, 또는 특수한 형태의 조직체들을 연방에서 분리하여 설립하였다.¹⁵⁾ 주는 지금까지 병원만을 독립적으로 구성하였다. 지방자치단체의 경우에는 지난 몇 년 동안 지방사용료예산(상수도공급, 하수도시설, 운하, 하수처리시설, 지방주택제도 등)을 시장원리에 따른 영업체로 운영해 왔다.

이렇게 독립된 조직체의 예산은 - 몇 몇 사소한 예외를 제외하고는 - 공공분야의 통계에 포함되지 않는다. 대부분의 독립조직체들은 자신들의 공공사무를 수행하고, 조직체의 행위는 사업자와 투자자로서 사회와 경제에 중요한 영향력을 미치며, 그들의 채무는 이러한 활동에서 발생한다. 독립된 연방의 운영조직체의 장기적인 채무는 2003년도 현재 대략 225억 유로에 달한다. 그 중에 80억 유로가 고속도로재정주식회사에, 47억 유로가 오스트리아연방철도에, 51억 유로가 철로건설재정유한책임회사에, 34억 유로가 연방주택공급회사에 채무로 남아

14) 이에 대한 자세한 내용은 Bauer/Rossmann, Wirtschafts- und finanzpolitische Reformpotenziale de Finanzausgleichs, in Finanzausgleich 2001 - Das Handbuch für die Praxis, 2001, S.311 참조.

15) 연방에서 분리된 독립된 조직체의 종류와 그 내용에 대해서는 Fleischmann, Öffentliche Haushalt in Österreich im Überblick, in: Steger(Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005, S.20 참조.

있으며, 이 중에 109억 유로에 대해서는 연방이 책임을 인수하고 있다. 시장원리에 따른 지방자치단체의 영업체 전체의 채무는 2002년도 대략 100억 유로에 이르는 것으로 알려져 있다.

제 6 절 예산정책에 있어서 앞으로 과제

I. 오스트리아 예산정책의 문제점

오스트리아의 2005년 예산정책에 있어서 문제점들은 다음과 같이 지적되고 있다.

- 균형적인 전체예산 방향으로 공공적자 회복
- 사회국가 실현의 구조개선
- 경제성장과 고용증진 방향으로의 공공예산수립
- 공공부분의 경제적 효율성 증진

II. 예산정비

재정조정의 당사자들인 연방, 주, 도시 및 지방자치단체들은 새로운 2005년도 안정협약에 따라 국가전체의 예산적자를 2008년까지 모두 회복시키도록 의무를 부여받았다. 실제로 2006년에 오스트리아는 전체국가적자를 국내총생산의 1.7% 정도로 감소시켰다. 이러한 이유 때문에 균형예산의 목적은 국내총생산의 1.7% 포인트를 2년 내에 감소시키거나, 1년에 0.85%씩 또는 20억 유로를 감소시키도록 예산정비(Konsolidierung) 하는 것을 의미하게 되었다. 그리고 이러한 예산의 효율적 운용의 대부분은 연방의 관할 부분에서 발생한다.

Ⅲ. 공공예산지출의 현실

그러나 동시에 공공예산에 대한 압력도 여러 측면에서 증가하고 있다. 오스트리아 연방정부는 대략 20억 유로에 달하는 18대의 유로파이터 전투기 구매를 의결했는데, 전투기 양도는 2007년에서 2009년까지 완료될 것이다. 노령인구의 증가 문제에 따라 연금지급과 건강보건의 지출은 계속 늘어날 것이며, 이는 공공지출의 증가에도 큰 영향을 미칠 것이다. 아울러 수입이 없는 사람들이 증가하고 생활형식의 급격한 구조변화(예컨대 미혼모의 점차적인 증가 등)에 따라 더 많은 예산이 공공지출에 증속되게 될 것이다. 유럽연합 내에서 위치경쟁은 계속 강화되고 있으며, 생산지역과 일자리는 점차 동유럽이나 아시아로 이전하고 있다. 따라서 노동인력의 교육, 연구와 개발에 대한 지원 등 현지에 남아서 활동하기 위한 결정의 전제조건들이나 하부구조기반의 의미는 점점 더 중요해지고 있다. 그 밖에도 연방정부는 조세비율과 부과금비율을 2010년까지 40% 이하로 낮출 것을 목표로 하고 있다. 뿐만 아니라 차후 몇 년간은 예산정리에 영향을 줄 수 있을 정도로 경제가 성장할 것이라고 쉽게 예측할 수도 없는 상황이다.

Ⅳ. 새로운 복지국가모델의 형성

현재 오스트리아의 가장 핵심적인 도전과제는 21세기에 적합한 새로운 복지국가모델을 형성하는 것이다. 서로 맞아떨어지지 않는 인구발전의 문제와 예산상황 때문에, 안정화된 사회보장제도가 이미 시대에 뒤떨어진 것이라고 비난받고 있으며, 사회적 위험은 더욱 가중되고, 연금수령의 가능성은 점차 줄어들고 있다. 지금까지 안전하다고 느꼈던 그룹까지도 상당한 고용위험에 직면하고 있으며, 또한 젊은 가정의 사회적 위험도 점차 증가되었다. 급격히 변동하는 시대에 살고

있는 오스트리아 시민들은 자신들의 생활기반이 불안정한 것임을 인식하고 있고, 그에 따라 위험을 두려워하고 있다. 오스트리아처럼 수익관련 사회보장제도는 기업인을 특히 안정된 고용상황에서 적절하게 잘 보호하고 있지만, 이러한 제도는 새로운 인구분포의 변화와 직업구조의 변화에 비추어 충분히 적응하지 못하고 있다. 따라서 이러한 제도는 고용창출이 별로 없고 경기의 불활성비율이 높은 경우에는 상당히 적응력이 약한 제도인 것이다.

2004년 연금조절(Pensionsharmonisierung)이 의결되었지만, 기존의 상황을 크게 변화시키지는 못하고 있다. 특히 그러한 연금조절개혁은 여성이나 장년층의 노동자 고용확대에 별 영향을 미치지 못하고 있는데, 고용증진은 연금제도의 지속적인 미래적응성에 있어서 필수적인 전제조건이다. 고용성장은 공적인 영역뿐만 아니라 - 한편으로는 고도의 임금 이외 비용뿐만 아니라, 다른 한편으로 재정적 어려움 때문에 - 사적인 영역에서도 이루어지기가 어려운 목적이다. 오스트리아의 정치권은 지금까지 실업률이 높은 복지국가의 늪에서 빠져나올 수 있도록 만드는 노력을 기울이는 데 거의 한 일이 없다. 거기에서 유럽 내의 조세경쟁 때문에 복지국가유지에 대한 위협은 더욱 증대되고 있다. 건강과 보건제도에서도 개혁은 이루어져야 한다. 또한 어린이와 가정에 관련된 문제들에 있어서도 고용만큼이나 전통적인 복지국가모델로서 근본적인 개혁이 요구되는 분야이다.

V. 경제성장과 고용증진

앞으로 공공예산은 더욱 더 강하게 경제성장과 고용증진을 위한 목적으로 편성되어야 한다. 유럽연합의 리스본전략에 맞추어 공공예산의 지출구조도 미래지향적인 효과를 갖는 지출(공공투자, 교육, 학문, 연구 등)에 유리하도록 그 구조가 변화되어야 한다. 공공투자는 전체

경제적인 자본금을 늘리고 그 밖에도 잠재적인 생산성을 향상시킨다. 공공투자는 지난 몇 년간 국내총생산과의 관계에서 그 구분 여부와 관계없이 명백하게 감소되어 왔다는 것을 기억해야 한다.

물적 자본에 대한 투자 외에도 인적자본에 대한 투자 또한 신속한 성장과 높은 결과산출을 기대할 수 있다. 지속적인 높은 경제성장기에 도달하기 위한 새로운 경제적 시발점으로서 가장 중요한 의미를 갖는 것은 인적 자본에 대해 투자하는 것이다. 그러나 현실은 국내총생산 대비 교육에 대한 지출이 감소하고 있다. 경제성장에 긍정적인 효과를 발휘하게 되는 것은 기업부분에서의 연구 개발활동(F&E; R&D)과 대학부분에서의 국가적 연구투자이다. 하지만 기업부분에서 연구개발을 위한 재원은 확실히 새롭게 증가하고 있는 반면에 대학부분에 대한 연구투자재원은 줄어들고 있는 것이 현실적이다.

VI. 행정의 현대화와 효율화

공공행정부문의 현대화과정도 현재 효율성과 경영학적 차원에서 상당히 강하게 진행되고 있다. 그 중에 중요한 내용으로는,

- 민간부분을 통한 해결이 가능하도록 국가 또는 공공부분의 급부 공급의 축소
- 공공부분의 급부공급에 있어서도 여러 정책분야에서 경제적 동기의 제공을 통한 시장과 자유경쟁의 강화
- 조세논리(Steuerlogik)의 근본적인 전환을 통한 재정운영의 개선 (협정운영방식(Kontraktmanagement), 운영조직의 독립(Ausgliederungen), 회계제도의 현대화 등)
- 공공행정부문에 있어서 경영학적 원리의 강화
- 공공부분과 민간부분 간의 밀접한 협력(예컨대 외부계약(Contracting Out), 공사협력관계(Public Private Partnerships: PPP))

- 실질적 목적의 의미감소 시 형식적 목적의 의미증가(Bedeutungszunahme von Formalzielen bei Bedeutungsabnahme von Sachzielen) 등이 있다.

물론 이러한 시도들은 국가사무를 감소시키기 위한 목적으로서 다루어질 수 있다. 실제 현실이 보여주는 바대로, 공공부분의 경제화 내지 효율화는 긍정적인 측면이 있지만 부정적인 측면도 있다. 긍정적인 측면으로는 효율성의 증가, 생산 지향적 사고의 강화, 기회비용 지향의 강화, 시장원리와 경쟁원리의 사용 등을 들 수 있고, 부정적인 측면으로는 평등, 사회국가성, 배분적 정의와 같은 국가적 행위의 중요한 목적이 경시되는 것이며, 공공사무의 상실(Abhandenkommen), 정치적 조정가능성의 불가능 등이 나타날 수 있다.

앞으로는 두 가지 서로 상반되는 경향을 예상해 볼 수 있다. 우선 경제적 가치와 경제적 지향이 어느 정도 공적인 부분에서는 영향을 발휘하며 추진될 것이다. 많은 것들이 먼저 효율성을 추구하고 있기 때문이다. 공공회계제도의 개선이 그 예가 될 것이다. 다른 한편으로는 전체적으로 중장기적인 측면에서 이로부터 야기되는 반대상황이 나타날 수도 있다. 효율성에 대한 기대는 무엇보다 너무 성급하고 효과가 없는 경제적 조치들로 인해 발생하는 큰 실망을 불러올 수도 있기 때문이다. 예컨대 민영화를 통한 부정적 효과나 점차 증가하는 비용발생 등이 그러하다.

경직된 예산경제와 장기적으로 높은 경제성장으로의 회복은 어떠한 지속적으로 개혁이 요구된다. 물론 정치는 적자비율, 채무비율, 조세비율, 공무원의 수 등 상당히 충격적인 지표에 매몰되는 경향이 있다. 그러나 현실적인 정치는 - 비록 지금은 정치논쟁에서 저평가되고 있지만 - 가장 신빙성이 있는 지표들, 예컨대 1인당 경제성장, 실질 소득수준, 생산성, 임금인상비용, 노동시장의 상황 등으로 다시 회기 해야 한다.

제 7 절 오스트리아의 재정상황이 우리에게 주는 시사점

한국은 아직 오스트리아 정도에 이르는 사회복지국가를 실현했다고는 할 수 없으나, 오스트리아의 경험을 통해 몇 가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 국가예산의 기능이 과거 국가관리 차원에서 국가의 경제성장 과 발전의 원동력을 제공할 수 있는 추진력을 가지며, 복지국가실현에 중요한 역할을 한다는 것을 분명하게 인식해야 한다.

둘째, 이 때문에 더 이상 국가예산문제는 단순한 경제적 문제나, 국가의 시혜적 차원에서 관리가 아니라 중대한 정치적·법적 문제로서 다루어져야 한다.

셋째, 이러한 국가예산을 운용함에 있어서 한편으로는 경제성장을 위한 전략적 지출을 고려해야 하며, 다른 한편 사회복지국가를 위한 지출 부분에서 기본적으로 경제성이나 효율성이 고려되어야 하며, 특히 과도한 복지수준의 보장 때문에 국가예산에 부담을 주는 것은 지양해야 한다는 점이다.

넷째, 이러한 중대한 의미를 갖는 국가예산의 효율적 운용과 기능개선을 위한 노력들을 실질적인 측면에서 개선하고 다루는 것도 중요할 뿐만 아니라, 법적 측면에서 특히 헌법과 일반 법률을 통한 차원에서 보장할 수 있도록 법제화하는 것이 필요하다. 예컨대 예산운영에 있어서 효율적인 예산운영과 방만한 지출에 관한 엄격한 통제와 개선 등이 요구된다.

제 3 장 오스트리아 연방헌법상 재정구조

제 1 절 오스트리아 재정헌법 일반론

오스트리아 연방의 예산원칙은 그것의 헌법적 근거를 연방헌법(B-VG: 이하 헌법으로 표시함) 제42조와 제51조 내지 제51c조에 두고 있다. 아울러 그것은 유럽연합 회원국의 예산원칙에 관한 규정들, 예컨대 유럽공동체조약(EGV: 이하 공동체조약으로 표시함) 제99조와 제104조 등에 의해서도 영향을 받는데, 이때의 규정들은 헌법 제15a조에 근거한 오스트리아 경제안정협약(Stabilitätspakt)을 통해 국내에서 시행되고 있다.

공동체조약은 적자예산규모의 허용한계와 관련된 구체적인 예산정책목표를 설정하고 있으며, 공동체조약 제5의정서는 공공 예산적자를 3%, 국가채무를 국내총생산의 60%수준으로 규정한다. 여기서 ‘공공’은 오스트리아 연방국가전체를 의미하는 것으로서 연방의 각 주는 국내 예산규정이 예산적자와 채무의 한계를 유지할 수 있도록 보장해야 한다.¹⁶⁾ 이에 따라 오스트리아는 정치교섭제도(Konsultationsmechanismus)와¹⁷⁾ 경제안정협약¹⁸⁾을 통해 공공예산부분에 있어서 필요한 협력강화에 관하여 규율하고 있다.

제1차 공동체법 규정(primärrechtliche Regelungen)에 근거하여 제2차 공동체법(Sekundärrecht)이 제정되며, 이러한 제2차 공동체법은 유로통화국가들의 예산정책을 엄격하게 통제할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 회원국은 균형적인 예산이나 흑자예산을 목적으로 하는 중장기 예산정책과 관련된 프로그램을 제출할 의무를 갖는다(법규명령 1466/97

16) 공동체조약 제5의정서 제3조.

17) BGBl I 1999/35.

18) BGBl I 1999/101.

제3조 제2항 a호). 이러한 예산관련규정 위반 시 유럽각료이사회는 원칙적으로 회원국에게 재정적 제재조치를 부과해야 한다(법규명령 1467/97 제11조).

연방헌법상의 재정에 관한 조항에 근거한 수많은 일반법률상의 규정들이 존재한다. 가장 먼저 언급할 수 있는 것은 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz: BHG)이며, 이 법률은 법규명령의 제정에 관한 일련의 수권내용을 포함하고 있다(예컨대 제7조 제6항, 제73조 제1항, 제89조 제1항, 제90조 제7항, 제91조 제3항, 제92조 제4항 등). 몇몇 법규명령은 연방정부가 연방재정부(BMF)의 제출안에 근거하여, 연방의회 상임위원회의 동의를 얻어 제정한 것이다(제41조 제2항).

그밖에도 연방재정부는 수많은 지침(Richtlinien)을 제정할 수 있는 권한을 갖는다(제43조 제2항, 제46조 제2항, 제51조 제5항, 제58조 제5항). 이 때 일부 지침은 연방수상의 동의(제36조 제2항), 또는 연방감사원의 동의(제57조 제4항)를 얻어야 한다. 헌법의 예산관련 조항들(예컨대 제51a조 제2항, 제51b조 제3항)과 헌법규정을 집행하는 연방예산법의 조항들(예컨대 제51조 제3항, 제4항, 제53조, 제61조 이하)은 연방재정부에게 예산법률상의 처분(budgetrechtliche Verfügungen)을 발할 수 있는 중요한 권한들을 많이 부여하고 있다. 또한 매년 제정되는 연방재정법(Bundesfinanzgesetz)도 예산관련 조항들을 담고 있으며, 연방재정부의 특별권한들(제51b조 제4항)에 관하여 규정하고 있다.

오늘날의 법적인 상황은 기본적으로 1986년 11월의 연방헌법을¹⁹⁾ 통해 이루어진 것이다. 재정헌법에 관한 개혁필요성은 제2공화국의 시작과 함께 제기되었지만, 그 목적이 달성되지 못하고 있었다. 그러다가 1978년 이후의 재정헌법개혁에 대한 집중적인 노력의 일부가 1986년에 개혁으로 발전했으며, 헌법에도 일부분 수용되었다. 재정헌법개혁의 본질적인 내용은 포괄적인 새로운 조문화작업, 연방재정부

19) BGBl I 1986/212.

장관의 지위강화(특히 제51a조 제2항, 연방재정법 제51조), 예산집행에 있어서의 유연성, ‘재정채무’(Finanzschulden)의 개념적인 규정, 예산집행에 관한 의회의 참여강화(예컨대 제51c조) 등을 통하여, 재정헌법에 있어서의 법적인 분산을 정리하는 것이었다.

이전의 재정법에 대해 개혁필요성이 제기되었던 가장 중요한 이유는 군주정에서 존재했던 의회와 정부 사이의 긴장관계가 사라졌기 때문이다. 군주정에서는 예산승인권한이 법으로부터 자유로운 영역(예컨대 군사제도)에 있어서 의회가 정부를 제한할 수 있는 가장 강력한 무기였다. 다른 영역에서의 행정은 그 집행에 있어서 법적인 근거를 필요로 했지만 예산만은 예외였기 때문이다. 그러나 행정 전체가 합법성원칙(Legalitätsprinzip)에 기속됨으로써(제18조 제1항)²⁰⁾ 예산은 이러한 기능을 상실하였다. 오히려 오늘날의 재정법은 국가경제정책의 도구로서 더 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이러한 변화된 상황에 근거하여 연방헌법재판소(VfGH)의 소위 ‘예산인정’(Budgeterkenntnisse)은 헌법해석을 통해 - 물론 이에 대해서는 헌법상 의문이 있지만²¹⁾ - 더 이상 필요치 않게 된 의회의 권한을 현재의 재정현실에 부합하는 새로운 방향으로 변화시키고자 한 하나의 노력인 것이다.

제 2 절 연방예산법 일반론

I. 예산법의 기본개념

1. 예산법(Haushaltsrecht)

연방의 예산법은 연방예산안의 편성, 예산안에 따른 집행, 집행에 대한 통제 등을 규율하는 법규범으로 구성되어 있으며, 연방재산과 채

20) 제18조 (1) 전체 국가행정은 법률에 근거해서만 행사될 수 있다.

21) 예컨대 이에 관하여 비판적인 견해는 Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht, Art.42 Abs 5 B-VG, Rz.6 참조.

무에 관한 규정들도 이에 포함된다.

2. 연방예산안(Budget, Etat)

연방예산안은 매년 다음 회계연도를 위해 구성된 지출과 지출의 집행을 위해 필요할 것으로 예상되는 수입을 구속력 있는 제출안으로 형식화함으로써 체계적으로 종합한 내용이다. 예산안 편성을 담당하는 연방정부는 다음 회계연도의 고용계획과 매 회계연도의 예산집행에 필요한 본질적인 기본내용들을 연방정부의 법률안(연방제출안: Regierungsvorlage) 형식으로 연방의회에 제출한다. 연방재정법률의 법률안에 대한 연방의회의 ‘승인’(Genehmigung)은 법률안의 의결을 의미하며, 동시에 연방법률로서 연방법률공보에 공포됨으로써 소위 연방재정법률(Bundesfinanzgesetz: BFG)이 되는 것이다. 이러한 연방재정법에 대해서는 연방상원이 어떤 영향력도 행사할 수 없기 때문에 연방의회의 ‘예산고권’(Budgethoheit)이 인정되는 것이다(헌법 제42조 제5항).

3. 연방재정업무(Gebahrung)

연방재정업무란 일정한 기간 동안 특정한 경제목표를 성취하기 위해 내려지는 모든 자산변동조치들을 일컫는 것이다. 헌법재판소의 결정에²²⁾ 의하면 재정적 효과(finanzielle Auswirkungen)를 갖는 모든 조치들도 여기에 포함된다(감사원법 제1조). 이에 따라 연방예산법(BHG)은 수입업무, 지출업무, 자산업무, 채무업무 등을 연방재정업무로서 규정하고 있다(연방예산법 제1조 제2항).²³⁾

22) VfSlg 7944. 더불어 감사원법 제1조 참조.

23) 연방예산법 제1조 (2) 예산집행(Haushaltsführung)은 다음 각 호를 포함한다. 1. 연방재정기준법(Bundesfinanzrahmengesetz)과 예산보고서(Budgetbericht) 작성 2. 연방재정기준법과 연방재정법안의 준비와 제출 3. 수입과 지출업무 4. 연방재산관리업무과 채무관리업무 5. 지불교환(Zahlungsverkehr) 6. 정산(Verrechnung) 7. 내부감사(Innenprüfung) 8. 회계보고(Rechnungslegung) 9. 예산과 인사통제.

4. 예산집행의 목적

1986년 11월 헌법에서는 지방자치단체들의 예산집행을 위한 헌법적 목적조항을 마련하였다. 헌법 제13조 제2항에 따르면, 연방, 주, 지방자치단체들은 각자 예산을 집행함에 있어서 ‘전체적인 경제 질서의 균형’(gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)을 고려해야 한다. 이때 전체적인 경제 질서의 균형은 헌법상 규정된 전체목적으로서 다시 연방예산법 제2조 제2항에서²⁴⁾ 확인되고 있으며, 높은 고용률(Beschäftigungsstand)과 안정된 화폐가치, 성장가능성의 보장, 그리고 대외 경제적 균형의 유지 사이에 적절한 관계를 구축하도록 노력하는 것이다. 따라서 연방과 주, 지방자치단체는 각각 상호 협력적이고, 경기부양을 지향한 예산집행을 시행하도록 노력해야 한다.

다른 한편, 유럽경제통화정책(공동체법 제98조 이하)도 동일하게 전체적인 경제 질서 효과를 - 개별국가 뿐만 아니라 국가 간에 영향을 미치는 - 목표로 함으로써 ‘과도한 적자예산’을 피하도록 노력해야 한다. 다시 말해 중장기적인 회원국의 계획(안정화프로그램)을 실현시키는 예산안 편성이나 흑자를 이루어야 한다. 이러한 규정의 실현은 오스트리아 안정화정책을 통해 실현되고 있는데, 이러한 유럽연합의 예산관련규정들의 영향으로 말미암아 헌법 제13조 제2항은 점차 그 의미를 상실해가고 있는 중이다.

5. 정산과 회계보고

예산법에 대한 통제제도로는 정산(Verrechnung)과 회계보고(Rechnungslegung)가 있다. 본질적인 요인으로서 모든 경제적 사실관계에 대한 확

24) 연방예산법 제2조 (2) 고도의 고용상태, 충분히 안정된 화폐가치, 성장가능성의 보장, 대외 경제적 균형의 유지 등의 균형적인 관계에 기여하는 조치들을 취할 때 전체적인 경제 질서 균형의 필요성을 고려한다.

정을 ‘정산’이라 하며, 감사원이 그러한 정산을 마치고 연방정산결정(Bundesrechnungsabschluss)을 위해 연방의회에 제출하는 것을 ‘회계보고’라 한다.

II. 연방재정법의 법적 성격

연방의회가 ‘승인한’ 연방재정법률안은 비록 그 제정과정에서 연방헌법 제E장(연방행정에 관한 연방의회와 연방상원의 협력)에 규정되어 있지만, ‘연방법률’의 형식을 갖는다(헌법 제51조 제1항, 제42조 제5항). 이러한 연방재정법의 독특한 지위는 연방재정법의 특수한 법적 성격으로부터 기인한다. 연방예산안은 한편으로는 숫자로 확정된 지출승인권한(신용)이지만, 동시에 숫자로 규정된 예상수입의 편성이기도 하다. 하지만 연방예산안은 법률의 형식을 갖는 연방법률로서 일반적인 강제규범이나 그것을 집행하는 집행규범을 담고 있기 때문에 연방재정법의 성격으로 파악하기에는 다소 무리가 있다. 이런 예산법의 성격에 관한 문제들은 이미 19세기부터 국가학에서 중요한 문제(예컨대 라반트는 이를 ‘프로이센의 예산충돌’(preußischer Budgetkonflikte)문제로 다루었다)로 다루어졌는데, 오늘날까지도 이에 대한 명쾌한 해답은 여전히 없는 상황이다. 그러나 중요한 것은 예산법률이 수범자들을 지향하는 것이 아니라(연방예산법 제37조 제2항) 행정기관을 위한 수권근거를 제공하고 있다는 점이며, 이는 연방헌법상 예산개념의 내용이기도 하다는 것이다. 따라서 예산법이 연방예산법의 형식을 취하면서 일정하게 수범자를 규율하도록 규정하고 있다면 위헌이 되는 것이다(부담금지: **Bepakungsverbot**).²⁵⁾

연방재정법(BFG)의 특수한 성격 때문에 많은 문제들이 발생한다. 예컨대 일반적인 법률에 대한 연방재정법의 관계와 연방의 수입과 지출

25) 연방의 재정입법권과 연방의 일반적 입법권간의 구별에 대해서는 Rill/Schäffer, “Bundesverfassungsrecht”, Art.42 Abs 5 B-VG, Rz.3 참조.

이 각 호별로 확정되거나 확정될 수 있도록 규정되는 것(조세법률, 임금법률, 사회보장법률)들이 그러하다. 이때 연방재정법의 규정들이 상호 독립적이라는 것을 알 수 있는데, 이는 연방재정법에 대한 고려 없이도 조세법률의 규정에 따라 세금이 부과될 수 있으며(연방예산법 제39조 제1항26), 마찬가지로 청구권도 예산충족에 대한 고려 없이 유지될 수 있음을 의미한다(헌법 제51조 제5항, 연방예산법 제37조 제2항27). 이는 현존하는 법적 권한의 행사나 의무의 이행이 부분입법기관(Teilgesetzgebungsorgan)인 연방의회에 의해서 연방재정법률의 방식으로 정지될 수 없다는 고려에서 나온 것이며, 또한 연방예산견적으로 충족시킬 수 없는 지출은 연방재정법상 승인에 의해서만 이루어질 수 있기 때문에(헌법 제51b조 제1항), 현존하는 법적인 청구권에 근거한 지출의 경우에 있어서도 마찬가지로 이를 의미한다. 이러한 문제점들을 해결하기 위하여 헌법에는 일정한 장치 - 예상외(außerplanmäßige) 또는 예상초과(überplanmäßige) 예산초과(Budgetüberschreitungen) - 가 고안되어 있다.

연방의 수입과 지출은 일반적으로 법률에 규정되어 있지만, 상세히 규정된 것이 아니기 때문에 연방재정법의 규정에 따라서만 이행되어야 한다. 아울러 재정법상 필요가 있다고 할지라도, 헌법 제18조 제1항에 따라 요구되는 행정행위의 법적 근거를 대체할 수 없다는 원칙은 존중되어야 한다.

26) 연방예산법 제39조 (1) 모든 연방의 수입은 예상되었던 총액의 정도를 고려하지 않고, 부과시점의 모든 법적 근거에 따라 이루어진다. 지불유예(Stundungen), 분할승인(Ratenbewilligungen), 납입의 정지나 중단, 연방지원에 대한 포기 등에 관한 권한은 제61조와 제62조에 따른다.

27) 연방예산법 제37조 (2) 제1항에 의해 구속력을 갖는 (수입과 지출)업무의 근거 때문에, 청구권이나 구속력이 새롭게 인정되거나 취소되지 않는다.

제 3 절 예산편성의 원칙

헌법 제51조 제2항에 따라 연방정부는 최소한 회개연도 개시로부터 10주 전까지 차기 회개연도 연방재정법률안을 제출해야 하는데, 이로부터 몇 가지 예산편성에 관한 원칙들이 도출된다.

I. 1년 예산주의 원칙

헌법 제51조 제2항과 연방예산법 제3조는 회계연도가 1년으로 편성되어야 한다고 규정하고 있다. 그런데 연방예산법 제3조의 1년 예산주의 원칙은 공공의 재정경제측면에서 본다면 문제가 있다. 국가의 개입이 중대한 의미를 갖는 영역(예컨대 고속도로 같은 대규모 건설산업, 연금생활 같은 특정한 사회적 급부제도의 보장)에서는 중장기적인 계획이 요구되기 때문이다. 다년간, 예산제도를 헌법에 규정시키고자 했던 노력은 실현되지 못했다(헌법 제51조 제6항, 연방예산법 제45조). 그러나 연방예산법은 입법회기에 해당하는 매 재정연도에 이를 위한 예산계획(제12조)을 수립하고, 연방의회에 이를 고지하며(이에 대해 연방예산법 제13조에 따라 매년 예산보고서를 통해 연방의회에 보고한다), 예산준비금의 편성도 예정하고 있다(연방예산법 제53조).

1999년, 2002년, 2006년에 결친 연방예산법개정은 특정 영역에서 1년 예산주의원칙에 대한 예외가 인정될 수 있는 헌법적 근거를 마련해 주었다(연방예산법 제17a조, 제17b조 소위 ‘유연화규정’(Flexibilisierungsklausel)). 이 밖에도 장기적인 계획제도가 - ‘안정화계획’(Stabilitätsprogramm) - 유럽공동체법(명령 1466/97 제3조 이하)에서 규정되고 있으며, 관련 프로그램이 매년 수립되고 있다. 아울러 모든 국가영역(연방, 주, 지방자치단체, 사회보장제도)에서 안정화계획이 수립되기 때문에 이는 특별 연방헌법법률(BGBI I 1998/61)에 근거한 지역단체 간의

협약(오스트리아 안정화협약)을 통해 오스트리아 국내법으로 변형되어 실현되고 있다.

II. 예산단일원칙(Grundsatz der Einheit)

헌법 제51조 제3항은 연방의회에게 연방의 지출과 수입에 관한 단일한 예산안을 제출하도록 요구하고 있다. 이때 국가예산안은 단일한 예산안이어야 하며, 연방예산전체를 포함하고 있어야 하기 때문에 부속예산이 따로 존재할 수는 없다. 물론 예산외 특별재정, 펀드나 영조물의 독립예산 등에 의해 예산단일원칙의 의미는 침해될 수도 있다(소위 예산으로부터의 도피). 그러한 제도를 통해서 국가사무가 실현되도록 인정되는 한에서(예컨대 연방예산법 제59조) 독립적인 예산(Etats)이 인정되는 것이다. 하지만 그것은 연방예산법 제12조 제2항 제5호에 따라 예산외 특별재정이 예산계프로그램(제13조의 예산보고서도 마찬가지로)에 이미 포함되어 있다.

III. 예산총계원칙

헌법 제51조 제3항에 따라 단일한 예산에는 모든 연방의 수입과 지출이 포함되어야 한다(연방예산법 제16조의 ‘전체예산’(Gesamthaushalt)). 재정채무의 유입을 통한 수입도 예정된 수입에 포함되며, 재정채무의 변제나 잠정적으로 국고강화를 위해 취해진 통화억제도 지출에 포함된다. 통화교환조약에 따른 자본교환의 결과로서 수입과 지출도 예정할 수 있다(연방예산법 제16조 제1항).

IV. 총예산원칙

수입과 지출은 분리될 수 있지만 총액으로 제출되어야 한다(연방예산법 제16조). 순예산(Nettobudgetierung)은 단지 연방사업과 연방의 특

별재산의 운영에 대해서만 인정되고(헌법 제51조 제3항, 연방예산법 제16조 제4항), 총예산은 순예산보다 더욱 정확한 재정업무에 대한 파악을 가능하게 한다. 순예산주의는 이중예산을 피하도록 주의해야 하는데, 이 경우 수입과 지출은 각각 연방재정법의 표에서 분리되어 표시된다(헌법 제51조 제3항).

V. 진정예산원칙

수입과 지출은 가능한 정확히 산출되어야 하며, 예산총액은 최대한 예측가능한 정도로 산출되어야 한다(연방예산법 제17조 제1항).

제 4 절 예산편성

I. 예산안 준비

헌법 제51조 제6항은 통일된 기본원칙들에 따라 연방재정법률안에 관한 상세한 규정들을 연방법률에 의해 정하도록 규정하고 있다. 연방예산법은 제30조 이하에서 이에 관한 규정을 두고 있다. 연방법률이 정해지면 개별적인 예산집행기관들(연방예산법 제5조; 기본적으로는 연방의 행정각부)은 연방예산법 제36조와 예산프로그램에 따라 연방재정부의 지침이 반영된 관할 분야의 예산안을 편성하고 연방재정부에 제출한다(연방예산법 제30조). 물론 개별적으로 예산을 집행하는 기관들의 예산안편성에는 각각 자료에 대한 보다 상세한 설명서와 소명자료들(경제지표, 경제발전의 예측 등)이 첨부되어야 한다. 그 밖에도 예산집행기관들은 관할부서에서 고용계획을 수립하고 이를 연방수상과 연방재정부에 제출하며, 연방수상과 연방재정부는 기타 필요한 서류들을 요구할 수 있다.

II. 예산안의 수립과 제출

1. 예산안의 수립

연방재정부는 법률상 확립된 예산집행의 목적과 연방의 재정적 급부가능성을 유의하면서 연방예산안을 심사하고 수립해야 한다(연방예산법 제32조²⁸⁾). 이 때문에 연방재정부에 대한 예산안의 실질적인 형성권한이 폭넓게 인정되고 있다. 현실에서는 예산안수립 이전에, 연방재정부장관과 각 개별 부처 간의 예산협상이 담당 공무원 간의 협상과 정치적 차원의 협상으로 나누어 이루어진다. 이때 유럽법상 예산원칙에 관한 규율차원에서 중장기적인 사무(예산프로그램, 안정화프로그램)에 대한 지향이 중요한 의미를 갖는다.

연방재정부장관은 필요한 경우에 특별재산에 관한 계획을 수립할 수 있으며(연방예산법 제32조, 헌법 제51조 제3항), 그 밖에도 부분자료(연방예산법 제25조)와 - 부분자료는 개별적인 ‘지출장’(Ausgabenkapitel)에 규정되어 있다 - 경제적 상황 및 설명서(급부지수(연방예산법 제34조 제3항 제5호)를 포함하여)에 대한 조망을 담고 있는 보조자료(연방예산법 제34조 제3항)를 활용해야 한다.

2. 예산안의 제출

연방수상은 연방재정부장관의 동의를 얻어 설명서를 포함한 인력고용안을 수립해야 한다(연방예산법 제33조²⁹⁾). 연방재정부장관은 연방정

28) 연방예산법 제32조: 연방재정부장관은 제2조 제1항에 기록된 연방의 예산집행과 예산상 급부가능성의 목적을 고려하여 제30조에 따라 수집된 예산편성안들을 심사하고, 필요한 경우 제16조 제4항 내지 제6항에 따른 서류들을 첨부하여 연방예산안을 작성한다. 동시에 연방재정부장관은 연방의회의 자문지원을 위한 부분자료(제25조)와 보조자료(제34조 제3항)를 활용할 수 있다.

29) 연방예산법 제33조: 연방수상은 제31조 규정들을 유의하고, 연방재정부장관의 동의를 얻어 설명서를 포함한 인력고용계획안을 수립한다.

부의 의결을 위하여 부속서, 보조자료, 고용계획 등을 포함한 연방재정법률안을 연방정부에 제출한다(연방예산법 제34조 제1항). 연방정부는 늦어도 회계연도 개시 10주전까지 연방재정부의 차기 회계연도 예산안을 연방의회에 제출해야하며(헌법 제51조 제2항), 연방의회는 이 예산안을 심의대상으로 삼는다(헌법 제51조 제1항).

연방예산법 제3조에 따라 재정연도는 일반 연도와 동일하기 때문에 예산안은 연방의회에 적어도 10월 22일까지 제출되어야 한다. 예산안이 제출되면 연방재정부장은 부분자료들을 연방의회에 적시에 제출해야 하며, 이를 통해 연방의회가 자문을 요구할 때 부분자료들이 언제나 사용될 수 있어야 한다(연방예산법 제34조 제2항).

Ⅲ. 예산안의 내용과 구조

1. 예산의 내용

예산은 전체예산을 수립하는 것이며, 이 때 예산은 일반예산(allgemeiner Haushalt)과 조정예산(Ausgleichshaushalt)으로 구성되고, 이들은 서로 분리하여 수립한다(연방예산법 제16조 제1항). 그 밖에도 경기조정계획안(Konjunkturausgleichvoranschlag)을 분리하여 수립할 수 있다.(헌법 제51a조 제2항 제1호).

예산편성은 수입과 지출을 분리하되 상호대차시켜 수립한다. 이 때 수입과 지출의 개념은 연방예산법 제16조 제1항 내지 제3항에서 규정하고 있다. ‘조정예산’에는 재정채무의 인수로부터 발생한 수입, 채무변재를 위한 지출, 잠정적인 국고강화를 위해 취한 화폐억제조치, 통화교환조약에 따른 자본교환의 결과로부터 발생한 수입과 지출 등이 포함되고(연방예산법 제16조 제1항), 일반예산에는 ‘진정 순수익’(echte Nettoergebnis)이 해당된다.

경기조정계획안은 연방재정법률의 주요구성부분을 이루는데, 전체적인 경기발전에 있어서 본질적인 변화가 발생할 때(연방예산법 제2조 제3항30) 연방재정부장관은 이를 통해 추가적인 연방재원을 투입하거나 지출유예(Ausgabenrückstellungen)를 조치할 수 있는 권한을 갖는다(헌법 제51a조 제2항, 연방예산법 제29조, 제42조).

개별적인 계획에 대한 견적(연방예산법 제17조 제3항, 제4항, 제23조)과 공동체조약 제269조에 따른 유럽연합 재정지원을 위한 전체예산의 재원확충(연방예산법 제17조 제3a항) 및 용도가 지정된 지출(연방예산법 제17조 제5항) 등에 관해서는 특별규정들이 있다.

연방사업과 연방의 특별재산에 관해서는 - ‘총예산’제도와 달리 - 순예산주의를 따르며, 사업개시비용과 연방에 귀속되는 이윤을 연방예산안에 반영하는 것만이 허용된다(헌법 제51조 제3항, 연방예산법 제16조 제4항). 그러나 현재 연방사업은 존재하지 않는다.

2. 예산의 구조

1) 사전견적지표

수입과 지출에 관한 내용은 사전견적지표(Voranschlagsätze)를 통해 나타난다. 사전견적지표는 기본적으로 발생 원인에 따라 같은 목적을 위한 유사한 수입과 지출을 함께 요약한다(연방예산법 제21조). 연방재정법률의 규범적 효력은 그 종류(객관적 구속력)와 액수(금액상 구속력)에 따라 개별적인 지출목록에 영향을 미친다.

사전견적지표를 종류에 따라 어느 정도로 분화시킬 것인지에 대해서는 연방헌법이 명확히 규정하고 있지 않다. 다만 어느 정도 분화시

30) 연방예산법 제2조 (3) 재정연도 중에 전체적인 경제발전에 있어서 본질적인 변화나 연방재정법률안의 제정시 근거가 된 상황(제34조 제3항)과 다른 수입과 지출의 본질적인 변화가 나타날 때, 그러한 경우에 필요한 조세조치(제29조와 제42조)는 지체 없이 취할 수 있다.

켜야 한다는 것은 헌법 제51b조 제1항(“그 종류가... 지출”)에 근거해 도출될 수 있다. 연방예산법 제21조 제2항은³¹⁾ 일반적 법률차원에서 종류의 분화에 대한 최저수준을 규정하고 있다. 이러한 사전견적지표는 부분자료에서 다시 사전견적기준(Voranschlagsposten)들로 나누어진다(연방예산법 제25조). 부분자료는 연방의회의 의결대상은 아니지만, 연방예산에 관한 자문에 있어서 필요한 자료이다. 연방재정부장관은 감사원의 보고를 거친 후, 법규명령으로서 대차감정표(Kontenplan)를 발행하고, 이 대차감정표는 개별적인 사전견적기준의 표시에 기초가 된다(연방예산법 제24조 제4항³²⁾).

2) 연방예산안

연방예산안은 10진법방식에 따라 그룹(Gruppen), 장(Kapitel), 절(Titel), 조(Paragraphen), 항(Unterteilungen) 등의 순서목차로 구성되어 있다. 전체예산견적지표는 이 목차에 따라 먼저 ‘기관’(Organ)을 중심으로, 그 다음에는 재정경제적인 주요사항을 중심으로 편성된다(연방예산법 제18조³³⁾). 연방예산법 제19조에 규정된 ‘기관지향적인’ 편성은

31) 연방예산법 제21조 제2항 제1호에 따르면 수입에는, 금전대출의 변제(a), 연금가불액 등의 지급(b), 연방지분의 양도로 인한 수익(c), 조정예산에서 재정채무조치와 통화교환조약으로부터 발생한 수입(d), 준비금의 예치, 조정준비금의 축소, 준비금의 지급(e), 용도가 지정된 수입(f) 등이 포함되며, 제2호에 따르면 지출에는, 인건비(a), 금전대출(b), 연금가불 등(c), 연방을 통한 지분수익을 위한 지출(d), 조정예산에 있어서 재정채무업무와 통화교환조약으로부터 발생하는 지출(e), 준비금의 예비(f), 금전지급(g), 그 밖의 일반재정상 여러 지출 등(h)이 포함된다.

32) 연방예산법 제24조 (4) 연방재정부장관은 감사원의 보고 후에 법규명령으로서 기준표시에 기초가 되는 대차감정표를 발생하며, 이 대차감정표에는 재고정산과 결과정산을 위하여 회계부(Konten)를 포함시켜야 한다.

33) 연방예산법 제18조 (1) 연방예산안은 십진법방식을 기본으로 제12a조의 표제와 제목들을 따르고, 그 밖에도 장, 절, 조에 따라 구성한다. (2) 기관지향적인 사항(제19조)과 재정경제적인 사항(제20조)에 따라 수입과 지출은 사전견적지표 하에 제1항에 근거한 목차의 통일성을 따른다. (3) 수입은 기관지향적인 사항들을 고려하여 지출과 대비하여 세운다. (4) 사전견적지표에는 각각 고려되는 사무영역(제22조)을 인식할 수 있도록 표시한다.

행정영역의 차이에 따른 실체적인 조직적 기준에 따르는 것이며, 이는 역사적인 배경을 가지고 있다. 예컨대 1장에서 6장으로 구성된 제 I 그룹의 ‘최고기관’은 연방대통령, 연방입법부, 연방헌법재판소, 연방행정재판소, 연방호민관(Volksanwaltschaft), 감사원 등이며, 제 IV 그룹의 ‘내무부’는 제11장의 ‘내무부’와 동일하다. 그룹과 장으로 구성하는 것은 ‘관리사무의 규정에’ 따라야 한다(연방예산법 제19조 제2항). 한 그룹은 주로 한 연방장관의 관할영역을 포함한다. 비슷한 방법으로 절을 구성하고 필요에 따라 조를 구성한다(연방예산법 제19조 제4항).³⁴⁾ 최하위의 목차통일성을 따른 기관지향적 사항은(원칙적으로 ‘조’인데) 계속해서 항(Untergliederung)으로 구성될 수 있다(연방예산법 제20조). 이를 통해 개별적인 사전견적지표의 재정경제적 의미를 알 수 있다. 한편 연방공무원의 숫자는 매년 연방재정법률의 고용계획을 통해 확정된다(연방예산법 제26조).

제 5 절 연방재정법률 흡결시 재정

연방헌법은 보통 ‘예산위기’(Budgetkrisen)라고 불리는 상황을 대비하기 위한 규정들을 두고 있다. 예산위기란 연방정부가 연방예산안을 기간 내에 제출하지 않았거나(제51조 제2항), 회계연도가 개시되기 전에 연방의회가 연방재정법을 기간 내에 의결하지 않았을 때를 의미한다.

첫 번째 경우 - 연방정부가 연방예산안을 기간 내에 제출하지 않았을 때 - 와 관련해서는 헌법 제51조 제4항이 명시적인 내용을 두고 있다.

34) 연방예산법 제19조 (1) 연방재정법률의 수입과 지출은 제12조 제2항의 표제들로 구성한다. (2) 표제는 관리사무의 규정에 따라 하위 목차로 구성한다. 연방의회와 연방상원의 수입과 지출은 공동의 하위 목차로 구성한다. 92) 하위목차 내에서 수입과 지출은 발생 원인이나 목적을 통해 결정되는 동일한 영역에 소속됨에 근거하여 장(Titel)에 포함시킨다. (4) 장은 필요에 따라 관할영역의 부분영역에 따라 절로 구성할 수 있다. (5) 운영상 유사한 기구의 수입과 지출은 그 밖의 조직과 구별하여 설정할 수 있다.

이는 지난 날 학계에서 상당히 논란이 되었던 경우이기도 한데, 이 경우에는 ‘연방의회의원의 신청’을 통하여 예산안을 연방의회에 제출할 수 있다. 연방정부가 후에 연방재정법률을 제출할 경우, 연방의회는 연방정부의 예산안을 심의할 것인지를 결정할 수 있다. 그리고 이러한 규정의 내용은 과거 학계 다수설이 지지했던 것이다. 이 규정은 예산이 없는 상태, 특히 정부의 위기로 인해 발생할 수 있는 상태를 방지하기 위한 것이며, 이는 연방정부에게 인정된 권한을 연방의회에 넘긴, 일종의 양도(Devolution)라고 할 수 있다. 연방의회 의원의 신청은 ‘최종적인’ 연방재정법률이나 ‘잠정적인 조치’의 내용을 담을 수 있다. 헌법 제51조 제4항과 제5항의 관계가 아주 명백한 것은 아니다.

두 번째 경우 - 회계연도가 개시되기 이전에 연방의회가 연방재정법률을 의결하지 않으면 - 에 연방헌법은 연방정부가 자동적 예산조치(automatisches Budgetprovisorium)를 취하거나, 연방법률상 예산조치(bundesgesetzliches Budgetprovisorium)를 취하도록 규정하고 있다(헌법 제51조 제5항).

I. 자동적 예산조치

1. 효력발생요건

헌법 제51조 제5항에 상세히 규정된 자동적 예산조치는 연방의회가 회계연도의 개시 전에 연방재정법률을 의결하지 못했을 경우, 그리고 연방법률을 통한 잠정적 예산조치를 취하지 못했을 경우에 그 효력을 발생한다. 연방정부의 예산안 제출여부는 자동적 예산조치의 효력발생을 위한 전제조건이 아니다. 사실 자동적 예산조치의 효력발생을 위한 전제조건에 대해서는 부분적으로 불분명하다. ‘연방법률을 통한 잠정적 예산조치’를 취하라는 것은 명확하게 규정되어 있지만, 이와 관련하여 연방법률이 제정되었을 때, 즉 재정연도의 개시이전에 고지를

통해 입법절차가 시작되었을 경우에 그 다음의 (대안적인) 전제조건이 무엇인지가 불분명한 것이다. 헌법 제51조 제5항 조문의 명시적인 문구에 따르면, 연방의회가 재정연도 개시 이전에 연방재정법률을 의결하였는지가 중요하다. 그러나 이 때, 실제로 연방의회의 연방재정법률 의결 자체만으로 충분한 것인지, 아니면 재정연도의 개시 이전에 의결된 법률안의 공포와 효력발생까지 요구하는 것인지는 의문으로 남는다.

2. 차기 회계연도 개시 후 법적상황

자동적 예산조치는 헌법 제51조 제5항의 전제요건이 충족되었을 때 헌법에 직접 근거하여 효력을 발생시킨다. 이 잠정조치는 연방재정법률의 제정 시까지 효력이 유지된다. 잠정적인 이 예산조치가 효력을 발휘하는 동안 수입은 기존의 법적인 근거에 따른다. 지출에 관해서는 국가의 의무이행에 필요한 경우에는 그 사무에 따라서 지급되며, 그 밖의 경우에는 연방정부의 예산안과 최근 연방재정법률의 규정에 따라서 각각 지급된다.

차기 회계연도의 초기 4개월은 연방정부가 예산안을 제출하는지의 여부에 따라 법적상황이 달라진다. 먼저 연방정부가 예산안을 제출하는 경우, 해당 연방재정법률의 조항이 효력을 발생할 때까지 - 단, 최장 회계연도의 처음 4개월까지만 - 예산안의 규정에 따라서 지출한다(헌법 제51조 제5항 제1호). 그러나 4개월이 지난 후에는 기존의 연방재정법률에 규정된 지출목록에 따라서 지출한다(헌법 제51조 제5항 제2호). 그러나 연방정부가 예산안을 제출하지 못했을 경우에는 명시적인 시간적 제한 없이 - 회계연도의 개시부터 - 기존의 연방재정법률의 목록에 따라서 지출한다(헌법 제51조 제5항 제2호).

예산안이든 기존의 연방재정법률이든 적용되는 지출목록(Ausgabensätzen)은 허용될 수 있는 지출액의 최대한계를 설정하는데, 매월 지

출목록의 1/12이 그 근거로서 작용한다(규정상 1/12제도). 물론 헌법 제51조 제5항의 불분명한 조문규정에 따르더라도 ‘법률에 근거하여 발생한 수입과 지출의 변화’는 고려될 수 있다. 신규 공무원임용에 있어서도 예산안에 따르며, 예산안이 없을 때에는 차기 회계연도 4개월이 지난 후에 기존의 연방재정법률에 준하여 공무원임용을 행할 수 있다. 재정채무의 경우에도 각각에 규정된(예산안이나 기존의 연방재정법률) 최고액수까지 부담할 수 있다. 그 밖의 경우에 대해서는 각각의 의미와 목적에 맞게 기존의 연방재정법률의 규정들을 적용할 수 있다(헌법 제51조 제5항 3문).

II. 연방법률에 근거한 예산조치

연방법률에 근거한 예산조치는 헌법 제51조 제5항에 근거한다. 동조항이 회계연도의 개시전에 ‘연방법률에 따른 잠정적인 조치를 취할 수 없을 때’ 자동적인 예산조치가 효력을 발할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 회계연도 개시 이전에 연방법률상 예산조치가 발할 수 있다는 것도 자연스럽게 도출된다. 반면에 기존의 회계연도에 재정과 관련된 연방법률이 공포되었다면 자동적인 예산조치는 발효되지 않는다.

문제는 연방법률상 예산조치가 회계연도 개시 후에도 취해질(다시 말해 공포될) 수 있는가이다. 이러한 조치는 제51조 제5항 제1호에 따른다면 인정될 수 있지만, 제2호에 따른다면 인정될 수 없기 때문이다. 만일 그러한 조치를 부정한다면, 이는 주관적 의미에 있어서의 예산권한, 즉 연방의회의 수입과 지출에 대한 승인권한을 제한하는 것을 의미하는 것으로서 1986년 - 예산통제영역에서도 마찬가지로 - 연방의회의 강화를 목적으로 한 연방헌법의 개정의도에 반하는 것이 된다.

뿐만 아니라 연방정부가 기간 내에 연방예산안을 제출했지만 연방의회가 연방재정법률을 회계연도 개시 이전에 의결하지 못한 경우, 연

방의회 의원의 신청을 통해 연방법률상 예산조치를 취할 수 있는지도 의문이다. 이에 대해서는 헌법 제51조 제4항에 관한 반대해석을 통해 부정적인 답변이 제시될 수 있으며, 특히 연방예산안의 제출에 관한 연방정부의 배타적 권한이 고려되어야 한다. 아울러 이러한 해석이 연방헌법제정자들의 의도에 부합하는지에 대해서도 아직 명확하다고 단정할 수 없다.

제 6 절 연방의 재정업무

I. 수입과 지출관련 재정업무

1. 개 요

헌법 제51조 제6항은 통일된 원칙에 따라 예산집행에 관한 상세한 규정을 연방법률에 의해 정하도록 규정하고 있으며, 연방예산법은 수입과 지출재정업무를 규율하고 있다(제37조 내지 제54조). 질적인 또는 양적인 예산초과와 관련해서는 헌법 제51b조와 연방예산법 제41조에 규정되어 있으며, 예산집행에 있어서는 헌법 제51a조와 연방예산법 규정에 따라 연방재정부가 중요한 지위를 점하고 있다.

2. 예산의 특수성

연방재정법률 내지 경우에 따라서는 변형된 형태의 법률(예컨대 예산초과법률)이나 예산조치규정들이 예산집행기관(연방예산법 제4조)의 연방예산 집행(연방예산법 제37조)에 대한 구속력 있는 법적 근거가 된다. 이러한 종류의 구속력은 지출재정업무와 관련된 것이며, 다음의 세 가지 형태로 나타난다. 첫째, 특정 목적을 위해 승인된 재원은 그 목적만을 위해 지출될 수 있다(질적 특수성원칙: qualitative Spezialität). 둘째, 일단 승인된 재원은 초과될 수 없다(양적 특수성원칙: quanti-

vtative Spezialität). 셋째, 승인된 재정은 오직 각각의 예산법률상 권한의 효력기간동안만 집행될 수 있다(시간적 특수성원칙: zeitliche Spezialität).

헌법 제51b조는 이러한 질적 특수성원칙과 양적 특수성원칙에 대한 예외를 상정(연방예산법 제41조의 ‘예산초과’)하고 있다. 그 외에도 연방재정부장관은 연방정부의 동의를 얻어 지출제한조치(Ausgabenbindungen)를 내릴 수 있으며, 이를 통해 법률로 확정된 지출권한을 제한할 수도 있다(헌법 제51a조 제2항 제2호, 연방예산법 제42조).

시간적 특수성원칙의 유일한 예외는 연방예산법 제52조에서 규정하고 있는 특정한 경우로서, 이때 지출은 기존 회계연도의 예산견적지표 부담으로 차기 회계연도에도 인정되거나(연방예산법 제52조 제2항 ‘사후기간’), 과거 회계연도의 지출이 장래 회계연도의 사전견적지표에 영향을 미쳐 지급될 수도 있다(제52조 제5항 ‘사전기간’). 그러나 예산준비금을(연방예산법 제53조) 규정한 것은 시간적 특수성원칙에 위배되는 것이다. 뿐만 아니라 헌법 제51a조 제2항 제1호 규정에 따라 연방재정부장관이 연방재정법률에 규정된 경기조정계획안을 적용하는 것도 예산의 시간적 특수성을 위반하는 것이다.

3. 수입업무와 지출업무의 집행

헌법 제51a조 제1항은 예산집행에 있어서 연방재정부에게 지배적인 지위를 부여하고 있다. 연방재정부는 먼저 일정한 시점에 처리해야 할 의무이행에 요구되는 지출을 하고, 그 다음으로 그 밖에 예정된 지출들이 각각 효율성, 경제성, 합목적성 등을 고려하여 행해지도록 관리해야 한다. 예산집행에 관한 상세한 규정은 연방예산법률에 규정되어 있다.

연방재정법률의 효력이 발생하면 연방재정부장관은 금전지급을 준비해야 한다(연방예산법 제40조). 이는 다른 잠정조치처럼 예산법상 근

거가 효력을 발생하는 경우에도 마찬가지이다. 개별적인 예산집행은 명령기관이 할 수 있으며(연방예산법 제5조 제2항), 이때 명령기관들은 기관규정에 따라 특정한 재정법상 지표의 정산을 위하여 지불명령이나 수령명령을 발할 수 있는 권한을 갖는다. 아울러 재정업무의 정산에 관한 사무는 회계경리부(Buchhaltungsagentur)의 방식에 따른다(연방예산법 제6조³⁵⁾).

예산주도기관(연방예산법 제5조 제1항, 기본적으로 연방장관)은 각각 다음 달의 월별사전지표를 작성하고 연방재정부장관에게 전달해야 한다(연방예산법 제5제5). 연방재정부장관은 이를 수입의 상황 및 전체적인 경제적 목표달성과 함께 고려하여(연방예산법 제2조 제1항) 지출최고한도액을 정해야 한다. 개별적 - 특히장관규모 - 계획들의 준비와 집행을 위해서는 연방예산법 제43조 이하의 구체적인 조항들이 한다. 사전견적기준의 경제성 통제(예컨대 기준조정(Postenleitsystem)) 부장관해서는 연방예산법 제48조 이하의 규정들이 마련되어 있다.

4. 예산초과

회계연도 중에 지출의 집행이 연방재정법률에서 예정한 종류에 해당하지 않거나 법률에서 정한 사전견적지표 액수를 초과한 경우를 예산초과(Budgetüberschreitung)라 부른다. 전자를 예상외(außerplanmäßig) 예산초과라고 한다면, 후자를 예상초과(überplanmäßig) 예산초과라 할 수 있다(헌법 제51b조). 일반적으로 예산초과는 연방법률상 수권(예산초과법률: 연방재정법률개정안)이 있어야 한다.

35) 연방예산법 제6조 (1) 제5조 제2항 제1호, 제4호, 제6호 및 제7호의 명령기관은 제7조 제1항 및 제4항에 따른 회계장부 정리 사무에 있어서 회계장부정리를 담당한다. 이 때 제4조 제6a항은 영향을 미치지 않는다. (2) 회계경리부는 자신의 사무를 이행하는데 있어서 각각의 관할 명령기관의 명령에 기속되며, 이를 위하여 상급 명령기관과 직접 교류한다. (3) 연방재정부장관은 감사원의 동의를 얻어 명령을 통해 상세한 규정을 제정할 수 있다.

예산초과법률은 회계연도 중에 연방의회가 연방상원의 동의 없이 (헌법 제42조 제5항) 의결할 수 있는 것이며, 예산초과법률은 내용상 각 연방재정법률의 개정법률을 의미한다. 헌법 제51b조 제2항 내지 제6항은 예상외 또는 예상초과 예산초과의 경우에 특별한 예산초과법률 없이도 인정될 수 있는(연방예산법 제41조) 여러 가지 경우를 상정하고 있다. 그러나 지출초과(Ausgabenüberschreitungen)의 경우는 항상 재정긴축(Einsparungen)이나 초과수입(Mehreinnahmen)을 통해서 충족될 것이 보장될 때에만 승인된다는 점을 유의해야 한다(헌법 제51b조 제5항).

1) 예상외 예산초과

원칙적으로 예상외 예산초과는 반드시 예산초과법률에 근거를 두어야 하는데, 이에 대한 예외적인 두 경우가 있다. 첫째는 지체의 위험(Gefahr im Verzug)이 있는 경우이며, 둘째는 국가방위(Verteidigungsfall)의 경우이다.

지체의 위험이 있는 경우에는 예상 밖의 불가피한 지출을 연방재정법률상 예정된 총지출액의 1/1000까지만 설정할 수 있다(헌법 제51b조 제2항 제1호). 또한 연방정부는 명령을 통해서 이러한 지출의 급부를 위임할 수 있다. 이 때 명령은 연방의회의 관할 위원회의 동의를 얻어(헌법 제51c조) 발할 수 있으며, 관할 위원회가 2주 이내에 결정을 내리지 않는다면 동의한 것으로 이해한다(헌법 제51b조 제2항 2문).

국가방위의 경우에는 불가피한 예상외 지출을 연방재정법률에 예정된 총지출액의 1/10까지 설정할 수 있다(헌법 제51b조 제6항). 국가방위의 경우란 오스트리아가 외국으로부터 군사적 공격을 받은 경우를 의미하는데, 이때의 지출은 연방의회의 관할 위원회의 동의를 얻어(헌법 제51c조) 발해진 연방정부의 명령에 근거해서만 지급될 수 있다. 만일 이러한 초과지출이 긴축재정이나 초과수입 등을 통하여 보충될

것이 확실하지 않다면, 연방재정부장관은 연방정부의 명령을 근거로 재정채무의 도입과 변경을 통해 필요한 재정충당을 해결하도록 권한을 위임 받을 수 있다.

2) 예상초과 예산초과

원칙적으로 예상초과 예산초과도 예산초과법률에 근거를 두어야 하지만 다음의 네 가지 예외적인 경우가 있다.

첫째는 지체의 위험이 있는 경우로서, 연방정부의 법규명령에 근거하고 관련 상임위원회의 동의를 얻어(헌법 제51c조) 예상 밖의 불가피한 지출을 연방재정법률상 예정된 총 지출액의 2/1000까지 설정할 수 있다(헌법 제51b조 제2항 제2호).

둘째는 헌법이 직접 연방재정부에 수권한 경우로서, 연방재정부의 동의를 요하는 경우이다. 예컨대 법률상 지출의무가 있으나 추가지출이 된 경우, 연방재정법률이 효력을 발생할 당시 이미 기존의 지출의무가 있거나 이와 직접 관련된 초과급부 내지 초과수입 때문에 재정채무가 필요하게 된 경우 등이 여기에 속한다(헌법 제51b조 제3항).

셋째는 연방재정법률에서 연방재정부에 수권한 경우로서, 연방재정부는 연방재정법률에 근거하여 제3항에 규정된 경우와 다른 때에도 예상초과 지출에 동의할 수 있다(헌법 제51b조 제4항). 예컨대 연방예산안의 지출목록을 크게 변경시키지는 않지만, 급박하게 지출의 재편성이 필요할 때, 또는 회계연도 중에 전체경제발전 상황에 근본적인 변화가 발생하여 추가지출이 필요할 때, 그 밖의 경미한 추가지출이 필요한 때 등이 그 경우이다. 다만 연방재정부장관의 수권은 객관적인 요건과 연결되어, 허용되는 지출초과의 한도는 숫자상으로 확정되거나 측정할 수 있어야 한다.

넷째는 국가방위의 경우로서, 이 경우는 예상의 예산초과와 동일하다.

5. 경기조정제도

1) 발생요건

헌법 제51a조 제2항은 연방재정부에게 특수한 경기상황을 고려하여 조치할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 여기서는 연방지출의 증가나 회피가능성이 문제시되는데, 제51a조 제2항에 규정된 조치를 취할 수 있는 전제조건은 회계연도 중에 경제상황이 연방예산안을 수립할 당시의 예상과 서로 다르게 전개되고 있어야 한다는 것이다.

헌법 제51a조 제2항의 “수입과 지출의 변화가 요구”된다거나 회계연도 진행 중에 “전체 경제발전에 있어서 근본적인 변화”라고 하는 명확하지 못한 요건들은 현재 연방예산법 제2조 제3항을 통해 보다 구체화되었다. 이 조항들에 따르면 경기조정조치는 회계연도 진행 중에 “전체적인 경제발전에 있어서 본질적인 변화”나 연방재정법률안의 제정 시 근거가 된 상황(제34조 제3항)과 다른 “수입과 지출의 본질적인 변화”가 나타날 때, 지체 없이 적용된다. 이 조치를 통해 특히 실현시키고자하는 것은 “전체적인 경제적 균형”인데, 이는 높은 고용상태와 충분히 안정된 화폐가치 및 경제성장 가능성의 보장과 대외 경제적 균형의 유지 간에 균형적 관계를 유지하는 것을 의미한다.

2) 경기조정조치의 시행

제51a조 제2항(연방예산법 제2조 제3항)에서 규정한 전제조건이 충족되면, 연방재정부는 연방재정법률에 규정된 경기조정계획을 전부 또는 일부 시행하거나(헌법 제51a조 제2항 제1호), 연방정부의 동의를 얻어 잠정적인 또는 최종적인 지출제한처분을 내릴 수 있다(헌법 제51a조 제2항 제2호).

연방예산법 제2조 제3항에 의하면 연방재정부장관은 앞에서 언급한 요건들이 충족되면 지체 없이 필요한 과세조치들을 취해야 하며, 실

행에 옮겨야 한다. 이는 연방재정부장관의 재량사항이 아니다.

연방의회는 연방재정법률과 동시에 경기조정예비안(Konjunkturausgleichsvoranschlag)을 의결하고 - 연방재정부장관이 조치를 취하도록 - 구속력 있는 재정업무상 법적 근거를 둘 수 있다. 경기조정예비안은 추가적인 연방재원의 투입과 지출준비금을 예비하도록 규정할 수 있다(연방예산법 제29조36). 경기조정예비안은 직접 연방헌법에 직접 근거하지 않고, 각각 매년 연방재정법률이 일정한 요건을 규정한 경우, 그에 따라서만 적용될 수 있는 것이다. 이는 연방재정부장관의 배타적인 권한이라고 할 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 2001년 연방재정법률 이후에 이러한 규정은 설정되지 않고 있다.

지출제한조치(Ausgabenbindungen)는 잠정적으로 최고 6개월 이내의 기간으로 또는 최종적으로 회계연도 나머지 기간까지 내려질 수 있다(연방예산법 제42조37). 이때 만기가 도래한 연방의 의무이행에 영향

36) 연방예산법 제29조 (1) 연방재정법률안에는 제2조 제3항에 언급된 상황에서 추가적인 연방재원의 투입을 규정하고, 그 목적에 상응하도록 형성되며, 그 구성은 연방예산안에 맞도록 규정된 경기조정예비안(Konjunkturausgleich-Voranschlag)을 추가할 수 있다. (2) 경기조정예비안에는 예정된 초과지출을 충당할 수 있는 초과수입을 포함시킬 수 있다. (3) 경기조정예비안에는 그 밖에도 제2조 제3항에 언급된 상황이 발생하였으나, 전체 경제적인 수요의 규모가 거시경제의 급부능력을 초과할 정도도도위험한 경우에는, 어떤 예산안의 지출들이 연기될 수 있는지에 대한 조항들도 규정할 수 있다. (4) 연방재정부장관가할는 연방재정법률에서 규정충당할는 요건에 따라비안에1항과 제3항에 언급된 경기조정조치들을 전부 또는 일부 적용할 수 있는 권한이 부여된다(헌법 제51a조 제2항 제1호). (5) 연방재정부장관은 연방재정법률의 사전자문을 담당하는 연방의회의 관할 위원회에 매분기별로 제4항에 따라 취한 조치들을 보고해야 한다.

37) 연방예산법 제42조 (1) 연방재정부장관은 연방정부의 동의를 얻어 제2조 제3항에 규정된 요건에 따라 최고 6개월 이내의 잠정적인 지출제한(Ausgabenbindung)조치를 시행할 수 있으며, 이를 통해 만기가 도래한 연방의 급부이행이 침해되지 않아야 한다(헌법 제51a조 제2항 제2호). 관할 예산집행기관은 특수한 상황이 인정되는 개별적인 경우에 연방재정부장관의 동의를 얻어 그러한 지출제한조치를 전부 또는 일부 자신의 담당 영역 상 다른 지출지표에 적용할 수 있다. (2) 제2조 제3항에 따라 제한조치를 취했던 발생요건이 당해 회계연도 종료 시까지 계속 유지될 것이 예상되면, 연방재정부장관은 연방정부의 동의를 얻어 최종적인 지출제한조치를 취할 수 있으며(제51a조 제2항 제2호), 이 때 제1항에 규정된 제한의 예외와 제한의

을 미쳐서는 안 된다. 이러한 지출제한조치는 연방재정법률상 지출목록을 처분할 수 있도록 권한을 위임받은 예산집행기관이 잠정적으로 또는 최종적으로 전부 또는 일부를 자신의 담당영역의 다른 지표에 적용함으로써 소멸될 수 있다. 지출제한조치는 직접 연방헌법에 근거하지만, 연방재정부장관은 이를 취할 때 연방정부의 동의를 필요로 한다는 점에 주의해야 한다. 물론 이와 상관없이 연방재정법률은 독자적으로 - 헌법 제51a조 제2항 제2호를 근거로 하면 의문이 있지만 - 연방정부의 동의를 요하지 않고, 지출제한조치를 취할 수 있도록 연방재정부장관에게 권한을 위임하는 규정을 둘 수 있다. 실제로 2006년 연방재정법률 제14조가 그러한 권한을 규정하고 있다. 연방재정부는 연방의회의 관련 위원회에 분기별로 경기조정조치에 대해서 보고한다(헌법 제51c조 제2항).

II. 국채와 국유재산관련 재정업무

1. 연방의 채무

헌법 제42조 제5항은 연방이 책임을 인수하거나 변경할 때 또는 재정채무를 도입하거나 변경할 때에는 연방특별법을 따르도록 요구하고 있다. 연방의 책임인수는 연방재정부장관만이 배타적으로 그 권한을 가지며(연방예산법 제66조 제1항), 책임인수에 대해서는 특별한 연방법률상의 권한(연방재정법률이나 그 밖의 특별 연방법률)이 요구된다. 체결해야 하는 책임조약의 내용은 예컨대 연방의 통제권한, 보상(Entgelt), 상환청구권, 외환시세에 관한 연방예산법상 특별 규정이 있다(연방예산법 제66조 제2항, 제3항).

적용에 관한 규정들을 적용할 수 있다. (3) 연방재정부장관은 연방재정법률의 사전 심의를 담당하는 연방의회 관할위원회에 제1항과 제2항에 따라 내린 처분들에 대하여 매분기별로 보고해야 한다.

헌법 제51조 제6항은 ‘재정채무’(Finanzschulden)의 개념을 규정하고 있다. 헌법상 재정채무란, “동일한 회계연도에 상환되지 못하는 재원 확보 또는 장기간 재정지원으로 말미암는 채무”를 의미한다(헌법 제51조 제6항, 연방예산법 제65조). 재정채무가 아닌 모든 금전상의 채무는 행정채무(Verwaltungsschulden)에 속한다. 이 조항들은 그동안 중요하고도 오랫동안 논란이 된 행정채무와 재정채무 간의 개념상 문제를 해결했다. 이러한 구별의 의미는 특히 재정채무를 인수할 때에 특별한 연방법률상 근거가 필요한지의 여부에 달려 있다(헌법 제121조 제3항).

연방재정부장관은 매 회계연도 종료 후, 1개월 내에 책임, 재정채무, 통화교환조약 등에 관한 재정업무를 연방의회의 관할 위원회(예산위원회)에 보고해야 한다(연방예산법 제65조 제5항, 제66조 제4항).

2. 연방의 재산관리업무

헌법 제42조 제5항은 ‘연방재산에 대한 처분’도 연방특별법에 근거 하도록 요구한다. 연방재산의 처분방식에 관한 상세한 규정은 헌법 제51조 제6항에 따라 연방법률로 규정하고 있으며, 이에 관하여 연방 예산법 제61조 이하에서 상세하게 규정하고 있다. 개별적으로는 공물(Sachen)의 획득과 행정(연방예산법 제55조 이하), 지분권의 획득과 사법상 권리주체에 대한 연방지출의 이양(연방예산법 제59조), 지원업무(연방예산법 제60조의 지불유예(Stundungen), 분할승인(Ratenbewilligungen), 포기), 동산과 부동산의 보유상황(연방예산법 제63조, 제64조) 등에 관한 상세한 규정들을 두고 있다. 이러한 규정들은 연방의 사경제 활동을 결정하고 있다(헌법 제18조 제1항).

Ⅲ. 재정업무의 집행

연방예산법은 재정업무의 집행에 관한 세부적인 규정들을 두고 있는데, 업무집행명령에 관한 규정들(제67조 이하), 지불방식에 관한 규정들(제71조 이하), 결산에 관한 규정들(제74조 이하), 내부감사 등에 관한 규정들(제90조 이하)이 여기에 해당된다.

업무집행명령(Anordnungen im Gebarungsvollzug)은 서면상으로 발해지며, 기본적으로 형식적인 결함이 없는 경우에 집행될 수 있다(연방예산법 제67조). 중요한 업무집행명령으로는 지불명령(Zahlungsauftrag)이나 정산명령(Verrechnungsauftrag) 등을 들 수 있으며, 그 내용에 대해서는 연방예산법 제68조 이하에서 상세히 규정하고 있다.

연방의 지불방식(Zahlungsverkehr)은 기본적으로 현금거래가 아니며, 오스트리아 연방우체국은행을 통해 지급(Tunlichkeit)하고 있다. 명령행정기관을 위하여 계좌가 개설되며(연방예산법 제71조), 어음의 수령은 인정되지 않는다. 현금재원에 관한 보유는 절대적으로 필요한 정도에 한하여 제한되며, 안전하게 보관된다(연방예산법 제72조).

정산은 화폐가치에 따라(연방예산법 제74조) 총계하여 시간적 객관적 규정에 따라 평가한다(연방예산법 제75조). 특정한 정산목적에 의하여 유사한 종류의 계좌들은 하나의 정산군(Verrechnungskreis)으로 통합될 수 있으며, 정산군은 예산의 사전견적에 효과적인 정산과 잔고계산과 지불계산을 위하여 설정될 수 있다(연방예산법 제81조). 그 밖에도 2005년 회계연도부터 연방부처별로 계좌정산과 급부정산제도를 도입하고 있다(연방예산법 제82조).

내부감사는 중립적 기관에 의한 객관적이고 계산적인 심사를 포함한다(연방예산법 제90조). 내부감사기관은 업무집행심사(Prüfung im Gebarungsvollzug)와 사후심사(Nachprüfung)를 행해야 한다(연방예산법 제92조).

IV. 결산과 감사

연방예산법에 규정된 기관들(제5조 제2항)은 매 회계연도에 관한 예산비교정산서(Voranschlagsvergleichsrechnung)와 연간재정상황서(Jahresbestandsrechnung) 및 연간재정결과서(Jahreserfolgsrechnung)를 작성하고, 이를 감사원과 연방재정부에 제출한다. 그리고 감사원은 연방회계결산(Bundesrechnungsabschluss)을 작성하여 연방의회에 제출한다(헌법 제121조 제2항, 연방예산법 제98조). 결산보고서는 연방의회의 최종적인 예산통제를 위한 기초가 된다. 연방결산보고서의 승인은 법률의 형식으로 이루어지며, 연방상원은 이에 대하여 이의를 제기할 수 없다(헌법 제42조 제5항).

연방의회의 연방결산보고서 승인은 법률행위라기보다 정치적 행위로서 이해할 수 있으며, 연방정부에 대해서는 연방재정업무와 관련된 하나의 부담경감(Entlastung)으로서 작용한다. 한편 연방의회가 연방결산보고서를 승인하지 않았을 때, 연방정부에게 그 책임을 물을 수 있는지의 여부와 만일 그렇게 할 수 있다면 어느 정도로 물을 수 있는지에 대한 문제는 정치적인 문제로 간주된다.

제 7 절 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)

I. 연방과 주간 과세권한 분배

헌법 제13조 제1항은 부과금제도(Abgabenwesen)에 관한 연방과 주의 권한을 독자적인 연방헌법률(재정헌법률: Finanz-Verfassungsgesetz)로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 재정헌법률은 실제 이러한 공과금제도에 관한 권한을 넘어선 내용까지 규율하고 있다. 특히 연방과 주, 지방자치단체 등 지역단체간의 재정적 관계에 관한 규정들을 두

고 있으며, 지방자치단체까지 규율대상에 끌어들이고 있는 것이다. 이를 통해 재정에 관한 규율에 있어서 실제로 연방이 주도적 권한을 가지고 있음을 알 수 있으며, 이러한 규정은 주나 지방자치단체를 마치 연방의 하속생(Kostgängern)처럼 만들 수 있다.³⁸⁾

다른 한편 헌법 제10조 제1항 제2호(관세), 제4호(연방재정)가 재정헌법률에 대하여 어떤 관계를 형성하는지에 대해서도 불명확하다. 재정헌법률은 특정 부과금의 형식이 확정되고(제6조), 이 부과금의 형식에 따라 입법과 집행에 관한 권한이 분할되어 있다. 개별적인 부과금의 종류에 관한 부과금 구성요건 등에 관한 과세권한(Besteuerungsrechte)은 연방입법자가 연방법률제정을 통해 행사하며, 이를 통해 연방입법자에게 소위 권한의 권한(Kompetenz-Kompetenz)이 인정되고 있다. 다른 한편 과세권한은 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz: FAG)을 통해 정기적으로³⁹⁾ 특정 부과금 종류에 관한 구성요건들을 정함으로써 연방과 주 사이에 분배되기도 한다(재정헌법률 제3조 제1항). 각 주는 연방상원을 통하여 이 재정조정법률이 제정되는 것을 지연시킬 수는 있지만, 근본적으로 방해할 수는 없다.

II. 재정조정(Finanzausgleich)

1. 관련성원칙(Grundsatz der Konnexität)

재정헌법률 제2조에 따르면 모든 지역단체, 즉 그것이 연방이든, 주이든 또는 지방자치단체든지에 관계없이 각각의 행정주체는 자신의 사무이행으로부터 말미암는, 자신의 사무와 관련된 비용을 스스로 부

38) Wiederin, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich, in: Vogdandy/Villalón/Huber(Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd.I, 2007, §7, Rn.88.

39) 재정헌법률에 명시적으로 규정되지는 않았지만, 재정조정법률의 제정은 연방과 주, 지방자치단체 간 협상의 결과로서 이루어지고, 그 효력은 일반적으로 4년간 유지된다. 이는 오스트리아의 정치적 관례로부터 비롯된 것이다.

담하는 것이 원칙이다. 이 때문에 연방과 주, 지방자치단체는 자체적인 수입을 통해 사무비용을 충당해야 하며, 이 때 지방자치단체연합은 지역단체가 아니므로 그러한 행정주체에 포함되지 않는다.

2. 현 실

그러나 이러한 원칙은 재정헌법률 제2조와 제4조의 규정에 의해서 다시금 수정되고 있다. 이에 따르면 부담 배분에 따라 합의가 이루어지고, 각각 지역단체 급부능력의 한계를 초과하지 않는다면, 연방과 주의 입법권은 달리 규정할 수 있는 것이다.⁴⁰⁾ 다른 한편 비용부담에 관한 내용은 1998년 연방헌법개정을 통해, 각 지역단체들이 교섭제도(Konsultationsmechanismus)와 안정화협약(Stabilitätspakt)에 관하여 합의를 할 수 있도록 권한을 인정함으로써 재정헌법률의 내용과 중첩되는 결과를 초래하였다. 이러한 근거에 따라 1999년 체결된 교섭제도에 관한 합의에서 추가비용의 부담을 주지사회의(Konsultationsgremium) 협의대상으로 삼도록 결정하였다. 이 회의에서 합의가 도출되지 않으면 주문자원칙(Bestellerprinzip)에 따라 비용발생자가 추가비용을 부담하게 된다.

3. 입법권한

재정헌법률 제3조는 먼저 연방입법자의 광범한 권한의 권한을 규정하고 있다(제1항). 때문에 연방입법자는 부과금제도에 있어서 연방과 주 사이의 입법권한을 분배하는데 권한을 갖게 되는 것이다. 뿐만 아니라 연방과 주, 지방자치단체 사이의 부과금수익(Abgabenerträge)에 대해서도 권한을 분배할 수 있다. 물론 이러한 연방입법자의 권한에

40) 연방재정법률은 보통 주나 지방자치단체의 부과금종류보다 적은 수의 부과금을 규정하고 있다. 그렇다고 해서 그 책임을 모두 연방이 부담하는 것은 아니다. 소위 조세자치(Steuerautonomie)라고 하는 것은 주에게 완전히 인정되지 않는다.

는 공행정의 부담배분에 맞게, 각 지역단체의 급부능력의 한계를 고려해야 하는 내용적 한계가 규정되어 있다(재정헌법률 제4조). 또한 재정분배와 보조금에 관한 구체적인 내용은 재정헌법률 제12조 이하에서 상세하게 규정하고 있다.

4. 재정조정법률의 근거

주가 지방자치단체 등에게 할당할 수 있는 주의 할당액(Landesumlage)의 한계는 재정조정법에 의해 결정되는데, 재정헌법률 제3조는 이러한 재정조정법률(FAG) 제정에 관한 헌법적 근거를 명시하고 있는 것이다(제2항).

5. 한 계

재정헌법률 제4조는 입법자를 구속하는 규정으로서, 연방입법자가 제정하는 재정조정법률의 내용상 한계를 정하고 있다. 공행정의 부담은 각 지역단체가 담당한 강제사무(Pflichtaufgaben)로부터 도출되는 것이며, 여기에는 사경제적 행정(Privatwirtschaftsverwaltung)도 포함된다. 이로부터 도출되는 부담이 각 지역단체의 재정필요를 결정하는 것이다.

지역단체의 수입은 지역단체 각각의 부과금수익과 사경제적 활동을 통한 수익들로 이루어진다. 이러한 수입이 지역단체의 급부능력을 결정하게 된다. 재정조정법률은 연방부과금에 대한 지방자치단체의 참여분을 지방자치단체의 재정능력(Finanzkraft)에 기초하여 결정한다.⁴¹⁾

오스트리아 연방헌법재판소는 재정조정법률에 관한 연방입법자의 법정책적인 광범한 재량권한을 인정하고 있다.⁴²⁾ 그러나 복잡한 연방과 주, 지방자치단체의 관계속에서 객관적인 재정조정이 형성되어야 하

41) 오스트리아 연방헌법재판소는, 주나 지방자치단체의 재정능력을 재정적 급부능력의 척도(Indikator)로 보고 있다(VfSlg 11.577, 12.505, 15.938).

42) VfSlg 14.262, 15.681, 15.938.

며, 각 지역단체의 이해관계조정이 중재와 협력을 통해서 이루어져야 한다고 보았다. 기본적인 부분에 있어서 합의가 객관성의 핵심이며, 제4조에 대한 위반은 특히 중대한 침해의 경우만 인정되는 것으로 본다.⁴³⁾

III. 부과금제도

재정헌법률 제5조는 연방헌법 제18조 제1항의 내용을 반복한 것에 불과하다. 재정헌법률 제6조 내지 제10조는 부과금규정에 관한 입법권한을 제11조는 집행권한을 규율하고 있다.

1. 부과금의 형식과 종류

재정헌법률 제6조 제1항은 부과금의 형식을 구체적으로 정하고 있지만 엄격하지는 않으며, 부과금형식의 규정은 입법과 집행권한의 분배가 용이하도록 돕고 있다. 부과금형식은 분류적인 것이므로, 제1항에 적합하지 않는 부과금은 인정되지 않는다. 동일한 과세대상에 대한 같은 종류의 부과금은 제1항에 위반된다는 연방헌법재판소의 판례에 대하여, 1988년 재정헌법률개정을 통해 제2항이 명시적으로 규정되었다. 이에 따라 같은 과세대상에 대하여 유사한 종류의 부과금이 인정될 수 있으나, 다만 한시적으로 허용되었다가 1996년 재정헌법률 제17조 제3a항을 통해 그 효력이 지속되고 있다.

2. 연방의 입법권한

재정헌법률 제7조는 제6조와 관련하여 연방입법권을 규정하고 있다. 특히 제5항은 지방자치단체로 하여금 부과금에 관한 규율을 조례로 정할 수 있도록 “자유로운 결정권한(freies Beschlussrecht)”을 부여할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 때문에 지방자치단체는 독자적으로 부과

43) VfSlg 12.832, 15.039, 16.849.

금규율을 정할 수 있으나 새로운 부과금의 종류를 정하는 부과금창설 권한(Abgabenerfindungsrecht)까지 인정되는 것은 아니다. 재정헌법률 제7조 제5항은 주입법권이 역시 지방자치단체에 부과금에 관한 권한을 부여할 수 있는 제8조 제5항과 충돌할 가능성이 있는데, 현재는 2008년 재정조정법 제15조 제3항에⁴⁴⁾ 의해서 양자간의 관계를 중재하고 있다.

3. 주의 입법권한

재정헌법률 제8조는 주의 부과금입법권에 관하여 규정하고 있으나 전반적으로 제6조 또는 제7조와의 관계가 명확하지 않은 것으로 평가된다. 제4항은 주 입법권의 내용적 한계로서 소위 “통일된 부과금경제성 원칙(Gebot der einheitlichen Abgabewirtschaft)”을 규정하고 있다. 이에 따라 주간 통상을 제한하는 주의 관세 등은 허용되지 않는다. 제5항에 따라 연방이 지방자치단체에 부여한 부과금에 대한 권한을 주의 입법자는 확장할 수는 있지만 제한할 수는 없는 것으로 오스트리아 연방헌법재판소는 보고 있다.⁴⁵⁾

4. 주와 지방자치단체의 입법권 통제

일반적으로 주법률에 대하여 연방정부가 이의를 제기할 때에는 연방헌법 제98조 제4항에 의하여 규율될 수 있으나, 부과금에 관한 법률은 재정헌법률 제9조에 의해 규율된다. 이는 주의회에 대한 법적 통제라기보다 연방 전체의 이해관계와 주의 이해관계간 조정을 위한 규정이라 할 수 있다. 연방정부의 이의제기에 대해서는 제한이 없다. 연방정부의 이의제기를 심사할 공동상임위원회의 표결에서 가부동수

44) 제15조 (3) 지방자치단체는 주법률을 통해 그 밖에 권한이 유보되지 않는 한, 자치단체의회의 결정으로 다음의 부과금들을 공고할 수 있다.

45) VfSlg 10.947, 11.294.

일 경우, 연방정부의 이의제기는 부결된다. 연방정부의 이의제기가 정당하다는 명시적인 공동상임위원회의 결정이 있어야 주의 입법절차는 중단된다.

재정헌법률 제10조에 따라 지방자치단체의 부과금 규율은 연방재정부장관이 주정부를 통해 간접적으로 통제한다. 이것은 지방자치단체에 대한 주정부의 통제권한을 전제하고 있는 것이다.

IV. 재정분배와 보조금

재정헌법률 제12조는 연방의 주와 지방자치에 대한, 주의 지방자치에 대한 소위 “재원이전제도(Dotationssystem)”를 규정하고 있다. 이는 일반적인 수익분배를 보충하여 주와 지방자치단체의 재정을 지원하는 것이다. 제1항의 기준분배(Schlüsselzuweisungen)는 일반적인 예산필요의 충당을 위한 재원이전이며, 필요분배(Bedarfszuweisungen)는 예산 외 재정충당을 위한 재원이전이며, 제2항의 목적기속보조금(Zweckgebundene Zuschüsse)은 주의 배타적 행정사무를 위해 재원을 지원하는 것이다.

기준분배는 일반적인 예산지원에 사용되는 것이지만, 필요분배와 목적기속보조금은 특별한 재정목적에 대해 지급되는 것이라는 점에서 차이가 있다. 따라서 기준분배를 특정된 재정목적에 사용할 수 없고, 필요분배와 목적기속보조금은 일정한 요건이 법률로 정해지게 된다. 이러한 성격 때문에 재정지원을 해주는 연방이나 주는 지원을 받는 주나 지방자치단체에 속하는 관할영역에 대하여 일정한 통제권한을 통하여 간접적인 영향력을 행사할 수 있다(재정헌법률 제13조).

V. 주의 신용, 예산법, 재정통계

주와 지방자치단체는 각각 주법률로 차관(대부)에 대하여 규율할 수 있다(재정헌법률 제14조 제1문). 이와 관련된 주법에 대하여 연방정부

가 이익을 제기할 때에는 재정헌법률 제9조의 절차가 진행된다(제2문). 이는 연방전체의 이익을 보호하기 위한 것이다. 반대로 재정헌법률 제15조는 연방 스스로 주와 지방자치단체를 위한 차관에 대하여 규율할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

그 밖에 재정헌법률 제16조는 연방재정부장관의 재정집행업무, 특히 재정통계를 위한 권한(제1항)과 주와 지방자치단체의 재정권한에 대한 양도와 담보 등의 금지(제2항)를 규정하고 있다. 제2항은 특히 주나 지방자치단체의 재정권한이 공법적 성격을 갖고 있음을 나타내는 것이다.

제 8 절 오스트리아 재정헌법체제를 통한 시사점

첫째, 오스트리아 역시 우리나라와 마찬가지로 의회에서 행정부가 편성한 예산을 의결한다는 점은 유사하다. 주의 대표적 성격을 갖는 연방상원이 연방예산의결에 참여하지 않는 것은, 각 주의 이해관계 때문에 연방예산편성이나 확정기 어려워질 것을 예방하기 위한 것으로 보인다.

둘째, 오스트리아는 의원내각제에 기초한 국가로 변모하였기 때문에, 과거 예산을 집행하는 왕(행정부)에 대하여 엄격한 통제권을 행사했던 의회와는 달리, 의회에게 강력한 통제권한을 부여하지는 않은 것으로 볼 수 있다.

셋째, 오스트리아의 경우 연방의회의 다수파에 기초하여 연방정부가 구성되었기 때문에, 상대적으로 연방정부의 예산심의에 대하여 의회의 통제가 약한 것은 이해될 수 있다. 그러나 국민의 대표기관으로서 국회와 또 다른 국민의 대표기관으로서 대통령을 두고 있으며, 오히려 대통령중심제를 취하고 있는 우리의 경우에는, 행정부에 대한 통

제권한으로서 국회의 예산통제권한을 어느 정도 인정할 것인지 신중하게 접근해야 한다. 특히 예산에 관하여 대통령과 국회의 견해가 다를 때, 예산의결권을 가진 국회가 정치적 이유든, 경제적 이유든 일정하게 예산안에 의원들의 이해관계를 반영시킬 수 있는 가능성이 오스트리아에서보다는 크기 때문이다. 이 점이 예산의 효율적 운영 등에 장애가 될 수 있다면, 헌법적 측면에서도 그러한 의회의 예산변경에 관한 권한을 제한하는, 예컨대 삭감은 가능하나 새로운 증액이나 비목의 설치 등은 강력하게 제한하는 방식을 통해서 의회의 권한에 대한 제한을 고려해 볼 수 있다. 하지만 이러한 방법은 곧 의회나 행정부, 어느 쪽에 더 큰 예산에 관한 권한을 부여할 것인가 하는 예산권한에 대한 근본적인 헌법적 의문을 발생시킬 수 있다.

넷째, 헌법차원에서 오스트리아 연방재정부장관에게 여러 권한들을 부여하고 있는 것은 중요한 특징이라고 할 수 있다. 대통령의 승인을 거쳐 국회에 송부되는 한국의 경우 대통령을 중심으로 한 행정부의 구성이라는 특징을 나타낸 것이라고 볼 수 있고, 내각의 모든 장관들이 동일한 권한을 갖기 때문에 사무의 관장에 따라 예산에 관한 것은 연방재정부장관의 권한으로 규정된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 예산에 관한 정부 내 권한을 대통령이 법률을 통해 조정할 수 있는 것과는 달리 오스트리아는 이러한 행정부각료의 권한이 헌법상 보장된 것이 큰 차이점이라 할 수 있다.

다섯째, 예산이 법률의 형식으로 규정된다는 점에서, 법률이 아닌 독자적인 형식의 예산을 가지고 있는 한국의 경우, 예산의 형식을 법률로 변경해 볼 수 있는 가능성도 생각해 볼 수 있다. 이에 따라 예산의 법규범성 인정에 법논리적으로 일관된 설명이 가능하기 때문이다.

여섯째, 예산(연방재정법률)에서 경기조정안에 대한 구체적인 법적 근거를 두고, 추가적인 연방재원의 투입을 즉각적으로 가능하도록 또한 이에 대한 준비금을 예비할 수 있도록 사전적인 조치들을 취하고

있는 것은 적극적으로 고려할 만한 내용이다. 이러한 경기조정예비안은 급변하고 예상치 못한 돌발상황에 조금 더 시의적절하게 대처할 수 있는 가능성을 헌법적으로 보장하고 있기 때문이다. 매 번 중대상황의 발생 때마다 의회의 동의와 통제를 거쳐야 한다면, 민주적 정당성 측면에서는 큰 문제가 없으나, 효율적인 위기대처나 위기관리 측면에서는 지향할 만한 것은 아니다.

제 4 장 유럽법상 회원국의 예산운영

제 1 절 개 관

I . 안정(Stabilität)지향정책

1. 목 적

유럽연합은 경제·통화공동체로서 통화에 대한 권한은 유럽연합이 갖지만, 일반적인 경제·재정정책에 대해서는 각 회원국이 그 권한을 갖는다. 이러한 불균형적인 구조(asymmetrische Architektur)는 각 회원국의 재정정책이 건전하지 못할 경우 유럽연합의 통화정책, 특히 안정지향적 통화정책에 위협을 초래하게 된다. 부채가 많은 회원국은 저금리가 유리하기 때문에, 회원국 중앙은행에 정치적인 압력을 가하여 금융정책을 완화시킬 수 있기 때문이다. 비록 유럽중앙은행제도가 (ESCB)⁴⁶⁾ 법적으로 독립되어 있고(공동체조약 제108조), 가격안정을 최우선 목표로 하지만, 각 회원국의 중앙은행과 유럽중앙은행(EZB/ECB)으로 구성되어 있기 때문에 장기적인 시각에서 내부적으로 일부 회원국의 정치적 압력이 발생할 수 있으며, 이는 결국 유럽연합의 안정지향적인 금융정책에 대한 하나의 위험 요소가 될 수 있다.⁴⁷⁾

이러한 이유 때문에 공동체조약 제101조(유럽중앙은행 등의 신용제공, 채권증서 직접매입금지) 내지 제103조(유럽연합의 채무부담이나 채무인수금지)는 간접적으로 건전한 재정정책을 목표로 하고 있으며, 제104조는 직접적으로 회원국의 예산정책을 채무정책의 형태로 규율하고 있는 것이다. 따라서 각 회원국에게 재량이 인정되는 경제정책에

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

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

관한 문제는 단순히 경제적 문제에 그치는 것이 아니라 결국 (정치적 공동체로서 유럽공동체 회원국들의) 정치적 문제로도 영향 받을 수 있음을 나타내는 것이다.⁴⁸⁾

그 밖에도 제104조의 제정근거에 관한 경제학계의 여러 가지 견해들이 있다. 예컨대 회원국의 재정정책이 건설하지 못할 경우 발생할 수 있는 유로권역의 이자상승 위험을 방지하거나, 회원국의 재정위기 시 유럽연합에 대한 재정지원요구를 사전에 방지하기 위해 제104조의 설치가 필요하다는 것이다. 하지만 이에 대한 반론도 적지 않다. 예컨대 유럽공동체가 통화공동체라면 재정정책에 대한 통제나 규제보다 시장의 자율기능을 우선시해야 한다는 견해가 그러하다. 한편 이와 반대로 더욱 엄격한 채무정책을 주장하는 입장도 있다. 경기침체 시 경제성장 지원을 위한 회원국의 재정정책적 재량이 인정되어야 한다는 것이다. 그렇지만 그로 말미암아 정부투자기능이 약화될 것을 우려하는 견해도 있다.⁴⁹⁾

2. 해석기준으로서 가격안정(Preisstabilität)

가격안정은 일반적인 경제정책의 여러 가지 목표중의 하나에 불과하지만, 통화정책에서는 가장 우선적인 목표이다(공동체조약 제4조 제2항). 제104조는 예산정책에 관한 규율이지만, 예산정책이 일반 경제정책에 부분적으로 영향을 미치고, 특히 건전하지 못한 예산정책은 통화정책에 악영향을 줄 수도 있기 때문에 그것은 통화정책과 함께 고려되어야 한다. 또한 공동체조약 제121조에 근거하여 과도한 재정적자가 있는 경우, 이사회는 회원국에게 유로를 통화로 도입하도록 결정할 수 있다. 이는 통화공동체 내에서 회원국의 예산원칙이 일반 경제정책이나 통화정책 등과 분리해서 평가될 수 있는 성질의 것이

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

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

아니라는 것을 나타낸다.

이 때문에 ‘가격안정’(Preisstabilität)도 제104조를 해석하는 데 있어서 중요한 해석기준이 된다. 통화정책에 관하여 해석이 의심스러울 때도 가격안정을 중시하는 해석기준을 따른다. 그렇다고 가격 안정 기준에 전적으로 우선권을 부여하는 것은 아니다. 왜냐하면 때때로 제104조 제2항과 제3항에 부합하는 경제적이고 중요한 기준도 우선적으로 고려될 수 있기 때문이다. 다만, 재정적자에 대한 평가나 재량 등에 있어서 경제적인 이유 대신에 정치적인 근거를 제시하는 것은 인정되지 않는다.

II. 지속성(Dauerhaftigkeit)

통화공동체로서 유럽연합에게 지속성의 유지는 중요한 문제다. 특히 유로의 도입으로 말미암아 통화공동체로서 유럽연합이 제대로 기능을 발휘하고, 또한 유지되기 위해서는 여러 경제지표들에 대한 회원국 간의 지속적인 접근성(dauerhafte Konvergenz)이 필수적이다. 여기에는 첫째, 고도의 물가안정, 둘째, 지속적으로 과도한 재정적자 없는 안정적인 재정상태, 셋째, 유로의 정상적 등락폭 유지, 넷째, 경제 통합 정도와 이자율에서의 지속성 등이 중요한 4대 기준이 된다(공동체조약 제121조 제1항). 이 때문에 제104조에 명시적으로 언급되어 있지는 않았지만, 과도한 재정적자에 대한 평가 등에서도 장기적인 측면의 ‘지속성’은 하나의 중요한 기준이 된다.⁵⁰⁾ 예컨대 공공부분 예산의 적자상태를 은폐하기 위해 시행되는 조치들이 단지 1회성이거나 단기적인 효과만 노린 것이라면 지속성원칙에 비추어 볼 때, 적합한 해결책이 아닌 것이다.

50) Gumboldt, DÖV 2005, S.499(503).

제 2 절 과도한 적자의 회피원칙

I. 적용범위

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

II. 과도한 재정적자의 개념

과도한 재정적자(übermäßige öffentliche Defizite/excessive government deficits)의 개념에 대해서 공동체조약이 직접 설명하고 있지는 않지만, 이에 부속하는 “과도한 재정적자 절차에 관한 의정서(제20의정서)”⁵¹⁾ 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다. “본 조약 제104조와 본 의정서의 ‘공공재정’(öffentlich/government)이란 유럽 전체에 대한 거시경제적인 평가에 있어서 상업적인 이전행위의 성격은 제외시키되, 국가, 즉 중앙국가(중앙정부)와 지방정부, 주정부 또는 사회보험단체에 속하는 것을 말하며, 마찬가지로 ‘적자’(Defizite/deficits)는 재정상태적자(Finanzierungsdefizit/net borrowing)”인 것을 말한다. 다시 말해 재정적자란 국가 영역 또는 공공부분에서의 재정적자를 의미한다.

이사회가 제6항에 따라 ‘과도한 적자’(übermäßige Defizite/excessive deficits)여부를 심사할 때, 한편으로는 제2항의 재정적자와 채무상태가 중대한 기준이 되지만, 다른 한편으로는 제6항에 따라 경제에 관한

51) ABl. Nr.C321E(29/12/2006) S.293-294. 이하 특별한 언급이 있는 경우를 제외하고, ‘의정서’로 표기함.

‘전체상황을 심사’하므로 여러 가지 기준이 적용된다. 따라서 회원국의 예산원칙준수 여부를 판단하는 데 재정적자는 중대한 하나의 기준에 해당한다. 이 때문에 제6항의 과도한 적자의 개념과 의정서상의 개념이 반드시 일치한다고 볼 수는 없다.

의정서 제1조에서는 제104조 제2항의 ‘기준치’에 관하여 “계획상 또는 실제 재정적자가 국내총생산(GDP)의 3%, 공공채무가 국내총생산의 60%”에 해당하는 것으로 규정하고 있다. 이 때문에 일부에서는 과도한 재정적자의 개념을 국내총생산 대비 3%이상의 재정적자 또는 60%이상의 국가채무만을 기준으로 삼아야 한다고 주장하기도⁵²⁾한다. 그러나 과도한 적자에 대해서는 다른 평가요소들도 함께 고려되어야 한다(제3항, 제6항 등).⁵³⁾

제1항에서는 회원국의 과도한 재정적자에 대해서만 금지하고, 제6항에서는 회원국의 과도한 적자 평가 시에는 회원국의 예산정책을 국가 전체적인 경제상황을 근거로 판단하며, 제7항 이하에서는 일정한 제재조치들까지에 대해서도 규정하고 있다. 이 때문에 제104조는 가격안정지향적인 통화공동체로서의 유럽공동체를 회원국의 예산정책 측면에서 보호하기 위한 것일 뿐만 아니라, 지속적으로 회원국 공공부분의 재정상황을 건전하게 보장하는 규정으로도 이해할 수 있다.

제 3 절 예산원칙준수 감시절차

I. 절차의 구조

1. 단계절차

과도한 재정적자 회피를 위한 규제절차는 여러 단계를 거친다. 첫 번째 단계는 위원회가 회원국의 예산정책을 감시하는 것이다(제2항).

52) 예컨대 Hillgruber, JZ 2004, S.166ff.

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

두 번째는 위원회가 특정 회원국의 예산원칙준수 여부에 대해 의구심을 갖게 될 경우, 회원국의 전체상황을 심사하고, 만일 과도한 재정적자가 존재한다고 판단된다면 이사회에 의결을 통해 과도한 재정적자를 확인하도록 권고하는 것이다(제3항 내지 제5항). 세 번째는 이사회 의 결정단계이다(제6항). 이사회 의 의결이 성립되지 못하면 위원회는 다시 회원국에 대한 감시단계로 복귀하고, 의결이 성립되면 기속력이 없는 권고부터 시작하여 - 예컨대 권고안의 공개(제8항), 이행지체 시 제재조치의 부과 및 강화(제11항) 등 - 점차 강력한 조치들을 취할 수 있다. 회원국의 과도한 재정적자를 방지하고 해결하는 것이 목적이기 때문에 회원국이 이에 따르지 않을 경우에는 다음단계로의 이전이 가능하며, 회원국이 예산원칙을 지킨다면 이사회는 이전의 결정들을 철회한다(제12항).

2. 권한과 재량

이사회 의 과도한 재정적자에 대한 확인결정이 있을 때까지 감시절차는 위원회 의 권한영역에 해당한다. 확인결정 이 후에는 이사회가 모든 내용을 결정할 수 있지만, 위원회 의 주도권한(Initiativrecht)⁵⁴⁾ 때문에 실질적으로는 위원회 의 제안이나 권고 없이 이사회가 독단적으로 결정하는 것은 불가능하다. 이사회는 위원회 의 제안을 수용하지 않거나 그 내용을 변경할 수도 있지만 최소한 의결에 필요한 다수결은 확보해야 한다. 또한 이사회는 진행단계에서 벗어난 법률행위를 할 수 없기 때문에 제7항에 근거하여 제출된 위원회 의 권고안을 제9항에 근거하여 변경하고 의결하는 것은 무효이다.⁵⁵⁾

위원회와 이사회는 모두 상당한 재량과 판단여지를 갖는데, 특히 위원회는 감시절차에 있어서 판단여지를 많이 갖는다. 위원회는 일단

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

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

과도한 적자의 요건이 충족되었다고 판단하면 선택재량에 있어서는 여지가 없지만, 방법재량에 있어서는 여전히 많은 재량권을 갖는다. 이사회는 제6항, 제7항, 제12항 등에서만 일정하게 재량이 인정되지 않을 뿐, 그 밖에는 재량을 가지고 판단할 수 있다.

3. 한 계

위원회의 권고안에 대하여 이사회 회원국들의 각 대표는 광범위한 재량을 갖고 결의에 임할 수 있다. 물론 경우에 따라서 해당 회원국의 대표는 표결에서 배제될 수도 있다(제13항). 그러나 해당 회원국과 유사한 예산문제를 겪고 있는 회원국들 간의 실질적인 연합이 나타날 수 있으며, 이는 절차의 진행을 위한 다수결의 획득을 매우 어렵게 만들고, 나아가 위원회의 권한이 이미 제한된 상태에서 유럽재판소의 개입마저 어렵게 만들 수도 있다. 따라서 이를 방지하기 위하여 과도한 재정적자절차에서는 이사회 결정권한이 강조될 수밖에 없는 것이다. 그밖에도 회원국들은 각자의 예산업무에 대하여 유럽연합이 엄격히 통제하는 것을 원하지 않기 때문에 유럽이사회에서 다수결의 합의를 이끌어내는 것은 사실상 불가능하다는 역설적인 비판이⁵⁶⁾ 제기되기도 한다.

이러한 문제점에 대한 해결책으로서 소위 안정성장협약(Stabilitäts- und Wachstumspakt)이 체결되었다. 이는 제8항 내지 제11항에 규정된 재량들을 구체화시키고, 과도한 재정적자절차를 신속하게 처리하고자 노력한 것의 결과물이다. 하지만 이러한 안정성장협약도 결국에는 자동적으로 부과되는 제재조치를 상정하지는 않고 있으며, 이사회 재량을 완전히 배제한 것도 아니라는 점에서 비판의 가능성은 여전히 남아있다.⁵⁷⁾

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

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

II. 사전심사

제2항에 따르면 예산정책에 대한 감시는 위원회가 담당한다. 감시의 목적은 회원국에게 과도한 재정적자가 발생하여, 장기간의 재정악화나 유럽연합 전체의 안정성에 대한 위협의 소지로 발전할 수 있는 것을 사전에 방지하기 위함이다. 위원회는 회원국의 예산상황과 부채운영에 있어서 중대한 오류(schwerwiegende Fehler/gross error)가 있는지를 중심으로 판단하는데, 이 때 중대한 오류는 재정적자와 전체 국가채무 차원에서 예산기율(Haushaltsdisziplin)이 명백하게 위반되는 경우를 가리킨다.

1. 예산기준

예산원칙준수 평가에서 중요한 기준은 제2항과 그것에 근거하여 의정서에 규정된 재정적자와 채무상태의 기준치(Referenzwerte/reference value)이다. 구체적으로 의정서 제1조의 기준치는 국내총생산액에 대하여 예상 혹은 실제 적자가 3% 이내, 국내총생산액에 대하여서는 공공부분 채무가 60%를 넘지 않는 것이다. 이러한 구체적인 기준치 설정에 대하여 논란이 없는 것은 아니지만, 이는 잘못된 예산정책으로부터 나타날 수 있는 가격안정정책에 대한 위협을 사전에 방지하기 위한 하나의 객관적인 방어벽 설정이라는 점에서 의미를 갖는다. 아울러 이러한 구체적인 기준치는 유럽연합조약 체결 당시 유럽공동체 전체의 평균적인 경제지표에 근거한 것으로서, 5%의 경제성장을 전제로 했을 때 국내총생산 대비 3%의 적자는 장기적으로 60% 정도의 채무로 이어질 수 있을 것이라는 가정 하에 설정된 것이다.⁵⁸⁾

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

물론, 기준치로서 3%와 60% 등의 구체적인 확정은 너무 과도한 것으로 평가될 수도 있다. 하지만 이러한 구체적인 수치 없이 예산정책을 통제하는 것은 쉬운 일이 아니며, 설령 기준치를 초과하였다고 하더라도 반드시 그것만 가지고 과도한 재정적자라고 바로 단정 짓는 것도 아니다. 앞에서 언급한 대로 제2항에 따라 어느 정도 위원회의 판단에 재량이 부여되고 있으며, 제2항에서 다음과 같이 예외적인 경우를 고려하도록 요구하고 있기 때문에 기준치는 예산원칙준수여부에 대한 절대적인 기준이 아닌 것이다.

2. 적자기준적용의 예외

1) 상당하고 지속적인 적자기준의 감소와 기준치 접근

제2항 a)의 첫 번째 예외기준은 비록 수치상으로 재정적자의 경우에 해당될지라도, i) 상당한 정도로 지속적인 적자수치 감소가 나타나고, 아울러 ii) 그 수치가 기준치에 접근하고 있으면, 예산원칙의 위반으로 해석하지 않는다는 것이다. 이는 건전한 예산정책으로 전환하는 과정에서 과도한 재정적자비율문제가 단기간에 해결될 수 있는 성질의 것은 아니라는 현실을 반영한 것이다. 이는 특히 아직 유로를 도입하지 않은 국가들을 고려해서 제정된 규정이기도 하다. 비록 적자수치가 기준치에 ‘접근’했는지의 여부문제와 관련하여 ‘접근’이라는 불분명한 표현으로 인하여 위원회나 이사회에 많은 재량을 허용할 수도 있지만, 기본적으로는 이 기준이 모든 회원국에서 동일하게 적용될 수 있는 것이라면 그것만으로도 충분히 의미 있을 것이다.⁵⁹⁾

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

2) 예외적이고 잠정적인 적자기준의 초과

제2항 a)의 두 번째 예외기준으로서 ‘예외적’인 경우는 납득할 만한 충분한 이유가 있는 경우를 말한다. 1997년 안정성장협약을 근거로 제정된 유럽명령(VO Nr.1467/97)⁶⁰⁾ 제2조 제1항에서는 “해당 회원국의 통제로부터 벗어나 재정상태를 상당히 악화시키거나 경기침체를 야기하는 예외적 사건”일 것을 요구한다.⁶¹⁾ ‘잠정적’인 초과와 의미도, 장래의 기준치준수가 어느 정도 예상될 수 있으면 인정되는 것으로서 해석한다는 것이다. 유럽명령(VO 1467/97) 제2조 제2항에서는 예산에 대한 장래평가에 있어서 “예외적인 상황이나 중대한 경기침체가 종료되어 적자가 기준치 이하로 가라앉을 것으로 예상되면”, ‘잠정적’인 경우로 본다. 이 밖에도 예상 또는 실제 적자가 기준치에 접근하여 유지되어야 한다. 단순히 적자가 예외적이거나 잠정적인 경우에 해당된다고 해서 그것을 적자기준적용의 예외로 볼 수는 없는 것이다.

3. 채무기준적용의 예외

공공부분의 채무가 국내총생산의 60%를 초과하였을 지라도 채무가 ‘충분히 감소하여 만족할만한 정도로 기준치에 접근’하였다면 과도한 적자로 해석하지 않는다. 이는 국가채무를 하루아침에 해결될 수 있는 문제로 보지 않기 때문이다. 여기서 ‘충분히’, ‘만족할만한 정도’라는 표현은 위원회나 이사회에게 개별적인 회원국의 상황을 고려할 수 있도록 평가재량을 허용하는 것이다. 적자비율과 달리 국가채무는 기준치에 대한 접근여부를 요구하지 않는다. 예컨대 1990년대 중반 아일랜드(Irland)의 경우, 국가채무가 국내총생산의 90%정도였으나, 그것의 감소가 명백하고 지속적이었던 것으로 평가되었기 때문에 예산원

60) ABl. 1997 Nr. L 209/6

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

칙을 준수한 것으로 인정받았다.⁶²⁾ 다만 적자비율과 달리 채무의 경우에는 예외적이거나 잠정적인 경우를 상정하지 않기 때문에 상대적으로 상당히 엄격한 기준으로 평가된다.

Ⅲ. 감시절차의 기능

가격안정은 신뢰할만한 통화 내지 금융정책과 밀접한 관련이 있으며, 신뢰성은 과거 경험에 대한 평가와 장래발전에 대한 예측을 통해 형성된다. 공동체조약 제104조 제2항은 예산감독에 대해서 단순명료하고, 각 회원국 국민들을 납득시킬 만한 기준을 제공하고 있다. 기준치와 관련된 구체적인 수치의 확정은 사전심사의 기능을 발휘할 수 있도록 하며, 동시에 유럽연합시민들에게 구체적으로 회원국의 재정상황을 평가할 수 있는 하나의 기준을 제공해줌으로써 경제공동체로서 유럽연합의 투명성과 민주적 통제가능성에 대한 신뢰도를 높이는 것이다.⁶³⁾

물론 개별 회원국의 재정문제에 있어서 구체적인 특수상황을 무시하고, 단순하게 기계적으로 양 기준치를 적용하는 것은 문제가 있다. 또한 기준치 상호 간, 또는 경제성장과의 관계까지 함께 고려하는 것이 오히려 더욱 의미 있을 수도 있다. 그러나 그러한 방식의 복합적인 평가는 명시적으로 양기준의 분리적용을 상정하고 있는 제2항에 부합하지 않는다. 그리고 기본적으로 모든 회원국에 같은 기준을 적용하여 사전심사를 시작하는 것이 보다 합리적이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

또한 공동체조약 제104조 역시 제2항에서 언급한 두 가지 기준치만을 가지고 판단하도록 요구하지 않는다. 예컨대 제6항에 따르면 이사회는 회원국 경제의 ‘전체상황을 심사’한 후에, 즉 회원국의 복잡한

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

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

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

경제정책적 상황을 포괄적으로 분석하고, 아울러 장래 발전가능성 등도 함께 평가함으로써 과도한 적자여부를 결정하는 것이다. 다시 말해 공동체조약 제104조는 유럽연합시민들에게 객관적으로 판단할 수 있는 기준을 제공하면서, 다른 한편으로 구체적인 이사회 결정 시 개별 회원국의 모든 상황을 고려할 수 있는 여지를 남겨둔 것이다.

IV. 보고서작성

1. 위원회의 보고서 작성

제104조 제3항은 제2항의 감시절차 중 심사결과에 따른 그 다음 단계, 즉 위원회의 보고서작성에 관하여 규율하고 있다. 위원회는 제2항에 규정된 예외상황을 제외하고, 여러 가지 기준 중에 하나라도 충족시키지 못하는 경우에 회원국의 과도한 재정적자에 관한 보고서를 작성한다. 이때의 심사기준으로 제2항에 언급된 기준들 이외에 여러 가지 기준들이 제시되고 있으며, 이 모든 기준들은 각각 독립적으로 평가된다.

기준들 중에는 중장기적인 회원국의 경제상황이나 예산상황, 적자와 투자지출 간의 관계 등이 명시적으로 언급되어 있다. 또한 예산기율의 준수에 관하여 포괄적인 심사가 이루어지기 때문에 채무관계와 재정적자 그리고 경제성장 간의 상관관계 등도 이에 포함된다. 예컨대 평가대상이 되는 2개 국가가 동일하게 3%이상의 적자를 기록했다라도 국가채무가 적고 경제성장률이 높은 국가와 국가채무가 많고 경제성장률이 낮은 국가에 대해서는 서로 다른 평가가 내려질 수밖에 없을 것이다. 아울러 적자가 투자지출을 초과하지 못하도록 기준을 설정함으로써 적자와 투자지출 간의 관계를 규율하고 있다. 다시 말해 정부의 신용차입(Krediteinnahme) 총액이 투자지출을 초과하지 않는다면 유럽연합 내 예산원칙에는 위반되지 않는 것으로 해석하는 것이다.

결국 제2항과 제3항에서 과도한 재정적자 판단에 관한 기준들을 제시하고 있지만, 전체적인 상황을 고려할 수밖에 없으며, 제2항에서 제시된 예산기준들은 구체적인 경우에 대하여 단지 상대적으로만 그 효과를 발휘할 수 있는 것이다. 다시 말해 명시적인 기준 위반은 다른 평가요소들을 통해 확증될 수도 있지만, 다른 한편으로는 반증될 수도 있다. 다만 이러한 기준에 대한 위반이 위원회에 대하여 보고서 작성의무를 부과할 수 있으며, 이를 통해 일부 회원국의 이익만을 추구하거나 정당하지 못한 정치적 논쟁의 개입을 방지하는 역할을 함으로써 그 의미를 확보할 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

2. 경제재정위원회의 의견제출

제104조 제4항은 위원회가 보고서를 제출할 경우, 공동체조약 제114조 제2항에 근거하여 구성된 경제재정위원회(WFA)가 이에 대한 의견서를 제출하도록 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 제104조 제5항에 따라 경제재정위원회는 제출된 의견을 고려하고, 위원회는 회원국에게 과도한 적자가 발생했는지 아니면 발생위험에 처해 있는지를 결정해준다. 그리고 전자의 경우에 위원회는 (경제재정부)각료이사회(ECOFIN-Rat)에 의견서를 제출하며, 이때의 의견서는 제3항에 근거하여 작성된 보고서를 조금 더 발전시킨 형태를 띤다. 제5항에 근거하여 작성된 위원회의 의견서와 권고안을 기초로 이사회는 비로소 해당 회원국에 대한 과도한 적자 여부를 확인하는 절차를 개시할 것인지에 대해 정치적 결정을 하게 된다.⁶⁷⁾

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

66) 1998년까지는 통화위원회가 관할 위원회였지만, 1999년부터 경제재정위원회가 담당하게 되었다. 이에 대해서는 Ongena, in: v.d.Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Bd.3, 6.Aufl., 2003, Art.104EG, Rn.42ff. 참조.

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

3. 개정상황

리스본조약⁶⁸⁾ 제126조 제5항은 위원회가 해당 회원국에게 직접 의견을 제출하고, 이사회에는 단순히 보고하는 형태로 유럽공동체조약 제104조를 개정했다. 비록 위원회의 의견은 각 회원국에 대하여 여전히 구속력을 갖지는 않지만, 당해 회원국에 대한 강력한 제재조치를 예고하는 것으로서 큰 의미를 가질 수 있다. 이는 위원회의 권한을 다소 강화시키는 한편 회원국에게도 미리 유럽연합의 제재조치를 피할 수 있는 기회를 제공해주는 역할을 한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.⁶⁹⁾

V. 이사회 결정

위원회의 권고안에 대한 회원국의 과도한 적자여부 판단은 각 회원국의 경제부 또는 재정부장관들로 구성된 경제재정각료이사회(ECO-FIN-Rat)가 결정한다. 위원회가 권고안을 제출하지 않은 경우에는 이사회 또는 회원국이 권고안의 제출을 직접 요구할 수 있다(제115조). 이사의회의 표결에는 해당 회원국을 포함한 모든 회원국이 의결권을 가

68) 리스본조약의 정식 명칭은 “유럽연합조약과 유럽공동체설립조약의 개정을 위한 리스본조약(Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)”이며, 2007. 12. 13. 포르투갈의 수도 리스본에서 유럽연합 회원국 대표들에 의해서 체결되었다. 리스본조약의 원문과 정리된 내용은 유럽연합공보(각각 ABl. 2007/C306/01; ABl. 2008/C115/01)와 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=de&id=1296&mode=g&name=>에서 확인할 수 있다. 다만 리스본조약의 정리(konsolidierte)판은 유럽연합조약(EUV)과 유럽연합운영방식조약(AEUV)으로 분리되어 있다. 이하에서 언급하는 “리스본조약”은 유럽연합운영방식조약(AEUV)의 조문임을 밝힌다. 리스본조약은 2009.5.6. 현재 체코 상원이 비준절차를 완료함으로써 아일랜드를 제외한 26개 회원국이 비준을 마친 상태이다.

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

지며,⁷⁰⁾ 당해 회원국은 의결 이전에 자국의 견해를 제출할 수 있고, 이사회는 이를 고려해야 한다.

이사회는 앞에서 언급한 기준들을 중심으로 위원회의 권고안에 대하여 의결한다. 이때 주로 제2항에 근거한 기준이나 예산기준을 반영하여 결정을 하게 되면 해당 회원국의 특정한 경제적 필요성을 반영시키지 못할 수 있다. 반대로 전체적인 경제상황을 고려한 결정을 내린다면 유럽시민들의 여론에 의한 동의를 얻지 못할 수도 있다. 이때문에 다양한 경제적 자료를 기초로 하되, 조문에서 제시된 판단기준을 상대화 시키고, 건전하지 못한 예산정책이 통화안정정책에 야기할 수 있는 위험만을 제거하는 데 그 목표를 둔다면 이사회는 결정은 통화공동체로서 유럽연합의 유지에 오히려 더 효과적일 수 있다고 평가받을 수 있을 것이다.⁷¹⁾ 한편 이사회는 그동안 네덜란드와 핀란드, 벨기에, 독일, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등에 대하여 과도한 적자결정을 내린 경험이 있다.⁷²⁾

이사회는 결정은 단순히 선언적인 것으로 그치지 않고, 다음 단계로의 이행을 위한 전제가 됨으로써 일종의 구성적(konstitutiv)인 효과를 갖는다.⁷³⁾ 이사회는 의결은 위원회가 권고하거나 제안한 것만을 대상으로 한다. 제13항에 의해 제6항의 경우를 제외하고 해당 회원국은 이사회 의결에 참여할 수 없다. 또한 유로권역에서 배제되어 예외규정이 적용되는 국가도 - 공동체조약 제122조 제3항에 따라 - 제9항과 제11항의 결정에는 참여할 수 없다. 따라서 위원회의 제안에 대하여 의결하지 않거나, 의결권이 없는 국가가 의결권을 행사한 이사회 결

70) 그러나 리스본조약 제126조 제13항에서는 해당 회원국의 의결참여를 배제하고 있다. Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.104, Rn.34.

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

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

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

정은 인정될 수 없다.⁷⁴⁾

제 4 절 제재수단

이사회가 제104조 제6항에 근거하여 해당 회원국에 대해 과도한 재정적자 확인결정을 하는 것으로 회원국의 예산정책에 대한 유럽공동체의 영향력 행사가 끝나는 것은 아니다. 제7항 내지 제11항에서는 그 밖의 절차단계에서 적용될 수 있는 제재조치들을 규정하고 있다. 과도한 재정적자절차의 진행은 위원회가 주도하며, 이사회는 위원회가 제안한 권고안을 의결한다. 회원국이 예산원칙에 관한 기준들을 이행하지 않고, 이전 단계에서 부여받은 의무를 이행하지 않는다면 재정적자 절차는 계속해서 진행된다.

I. 모든 회원국에 대한 적용규정

회원국에 대하여 과도한 적자가 인정된 경우, 이사회는 회원국에 대하여 권고(Empfehlungen)를 의결할 수 있다. 권고의 내용은 과도한 재정적자를 해결하거나 특정 채무를 해소시키기 위한 다양한 경제적 또는 예산정책적 조치들이 될 수 있다.⁷⁵⁾ 회원국에 대한 권고는 회원국 스스로 공개하는 것까지 금지하고 있지 않지만, 원칙적으로는 공개되지 않는다. 다만 이사회는 회원국이 이사회 권고를 이행하지 않을 경우, 회원국에 대한 권고를 유럽연합공보에 공개할 수 있다. 그렇지만 이는 회원국에 대한 공개적인 비난효과(Prangerwirkung) 그 이상의 의미를 갖지 않는다.⁷⁶⁾

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

75) 리스본조약 제126조 제7항에서는 “신속하게(unverzüglich) 위원회의 권고”를 의결하도록 규정하고 있다. Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.104, Rn.65.

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

권고는 구속력이 없기 때문에 유럽재판소 등을 통한 사법적 강제가 불가능하다. 제10항은 이러한 강제를 명시적으로 배제하고 있다. 다만 유로권역에서 해당 회원국을 배제하는 것은 효과적일 뿐만 아니라 가능한 제재수단이다(제121조).⁷⁷⁾

II. 유로권역 회원국에 대한 그 밖의 규정

1. 통지(In-Verzug-Setzen)

제104조 제9항과 제11항은 유로권역(Eurozone) 국가들에게 적용되는 것으로서 회원국이 이사회의 권고를 따르지 않아 이사회의 권고가 공보에 공개된 후, 이사회는 일정기간을 정하여 회원국에게 적자해소를 위한 조치들을 취하도록 의결할 수 있다(제9항 제1문). 이때 이사회의 의결은 법적인 구속력을 갖는 결정(Entscheidung)이나 지침(Richtlinien)의 형식을 취할 수 있다.⁷⁸⁾ 또한 회원국의 노력을 평가하기 위하여 주기적으로 보고서를 제출하도록 요구할 수도 있다(제9항 제2문). 이와 관련하여 2005년에 그리스, 2006년에 독일에 대해서 이사회의 통지가 의결된 예가 있다.⁷⁹⁾

2. 제재조치

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

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

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

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

이사회는 먼저 회원국이 채권과 유가증권을 발행하기 이전에 상세하게 규정된 추가정보를 공개하도록 해당 회원국에게 요구할 수 있다. 이사회가 규정하는 정보는 회원국의 예산상황과 관련된 것으로서, 회원국의 정보공개는 예컨대 회원국에 대한 이자율상승과 같은 자본시장의 반응을 일으킬 수 있다. 둘째로 유럽투자은행(EIB)에게 해당 회원국에 대한 대출정책을 재검토하도록 요청할 수 있다. 유럽공동체 기관은 유럽투자은행에 대하여 특정조치를 강제할 수 있는 권한이 없으므로, 이 조치는 유럽투자은행에게 아무런 반응도 주지 않을 수 있으나, 해당 회원국의 재정지원상황은 더욱 어려워지게 할 수 있다. 셋째로 일정금액을 무이자로 공동체에 예치하도록 해당 회원국에 요구할 수 있으며, 마지막으로 회원국에게 일정한 과태료를 부과할 수도 있다.

이러한 제재조치들은 다른 수단들과 달리 회원국에 대한 압력수단으로서 강하게 작용하는 한편, 일종의 경고효과도 갖기 때문에 특히 과도한 예산적자에 대한 사전예방이 될 수 있다. 다만 그렇지 않아도 과도한 채무를 부담하고 있는 회원국에게 유럽공동체가 엄청난 과태료를 부과하는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. 이사회가 결정하는 과도한 과태료는 해당 회원국의 채무를 증가시켜 결국에는 회원국이 건전하게 예산정책을 시행할 수 있는 상태로 회복하는 것을 어렵게 만들 수 있기 때문이다.⁸⁰⁾

3. 집 행

회원국에 대한 제재조치들을 집행하는 것은 인정되지 않는다.⁸¹⁾ 제 256조 제1항이 이를 명시적으로 규정하고 있다. 결정의 집행은 회원국의 국내 집행절차를 따라 회원국의 국내기관이 집행하는 것이므로,

80) Gumboldt, DÖV 2005, S.499(505).

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

회원국이 스스로 이행하지 않는 한 결코 집행될 수 없다.

4. 이사회 결정의 폐지와 철회

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

제 5 절 절차의 종료와 구제수단

I. 종 료

위원회의 권고안을 이사회가 결의하지 않을 경우, 과도한 재정적자 절차는 실질적으로 종료된다.⁸²⁾ 과도한 재정적자절차는 회원국이 이사회의 결의안을 받아들여 실행할 때도 종료된다. 그 외에는 이사회가 자의적으로 절차를 종료할 수 없다.⁸³⁾ 그러나 이사회가 위원회의 제안에 대하여 단순히 아무런 결정을 내리지 않은 경우, 일정 기간이 지난 후에도 긍정적인 수용효과나 소극적인 폐지효과가 발생하는 것은 아니다. 이 경우에는 무효소송(Nichtigkeitsklage)을 통해 취소할 수 있는 법률행위가 없는 것이기 때문이다.⁸⁴⁾

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

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

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

II. 법적 구제수단

유럽재판소는⁸⁵⁾ 이사회가 절차를 다음 단계로 이행시켜야 하는 의무를 갖는 상황이 발생할 수 있으며, 이에 근거하여 이사회를 상대로 한 부작위소송(Untätigkeitsklage)의 청구도 가능하다고 판단했다. 예컨대 회원국의 과도한 재정적자에도 불구하고 위원회 또는 이사회가 적절한 조치를 취하지 않는 경우, 통화·금융정책부분에 있어서 권한을 갖는 유럽중앙은행(EZB/ECB)이 이사회와 위원회를 상대로 부작위소송을 제기할 수 있다는 것이다.⁸⁶⁾ 제10항은 제1항 내지 제9항에 대하여 조약위반소송(Vertragsverletzungsverfahren)을 제기할 수 없음을 명시적으로 규정하고 있다. 여기서 유럽연합의 수호자로서 위원회의⁸⁷⁾ 역할은 이사회에 권고안을 제안하는 것으로 한정됨을 알 수 있다.

제 6 절 과도한 재정적자절차에 관한 의정서

I. 내용

과도한 재정적자절차에 관한 의정서는 제1조에서 재정적자와 채무상태에 관한 구체적인 기준치를 국내총생산에 대비 각각 3%와 60%로 규정하고 있다. 제2조에서는 ‘공공’(öffentlich), ‘적자’(Defizit), ‘투자’(Investitionen), ‘채무상태’(Schudenstand) 등의 개념이 정의되고 있고, 제3조에서는 회원국의 국내 적용의무(Umsetzungspflicht)와 보고의무(Mitteilungspflicht)가 규정되고 있다. 아울러 제4조는 의정서를 적용하는 데 필요한 자료들을 위원회가 처리할 수 있도록 그 권한을 부여하고 있다.

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

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

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

II. 회원국의 의무

제104조는 국내법에 우선하여 적용되기 때문에 각 회원국의 헌법이나 주헌법 조항들에 영향을 준다. 예컨대 정부의 신용차입 등에 관하여 영향을 줄 수 있는데, 이때는 명시적인 헌법개정 없이도 실질적인 헌법개정의 효과를 갖게 되는 것이다.⁸⁸⁾ 연방국가 형태의 국가인 경우에는 연방정부가, 그 밖에는 중앙정부가 유럽공동체에 대하여 책임을 진다.

III. 오스트리아

1. 협의체제(Konsultationsmechanismus)

오스트리아는 유럽공동체조약 제102조의 과도한 적자의 회피를 국내에서 실현하기 위하여 1999년 두 가지 지역단체협약(Vereinbarung der Gebietskörperschaften)을 체결하였다. 하나는 연방과 주, 지방자치단체간⁸⁹⁾ 협의체제와 장래 안정협약에 관한 협약, 소위 “협의체제(Konsultationsmechanismus)”로서⁹⁰⁾ 1999년 1월 15일부터 발효되고 있는 3자간 협약이다. 이 협약은 새로운 입법을 통해 발생하는 의무와 비용이 원칙적으로 (연방이든 주이든 지방자치단체이든 간에) 법률을 제정하는 단체에게 부담된다는 것을 주요 골자로 하고 있다. 이는 사무집행에 따른 개별적 비용충당원칙(재정헌법률 제2조)에 예외에 해당하는 것이다.

협의체제의 핵심은 연방과 주, 지방자치단체간 각각의 “계획(Vorhaben)”에 상호 정보교환이다. 여기서 계획이란 연방정부나 주정부 등

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

89) 지방자치단체는 오스트리아 시연합(Österreichischen Städtenbund)과 오스트리아 지방자치단체연합(Österreichischen Gemeindebund)이 이를 대표하고 있다.

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

의 법률안으로서, 정식 법률로 제정되기 위한 정부내 의결안 뿐만 아니라 정부에서 의결을 앞두고 있는 법률안의 경우까지 포함한다. 이 법률안에 관한 설명과 재정적 효과 등에 관한 정보를 연방, 주, 지방자치단체간 상호 교환하는 것이다. 이 때 재정적 효과는 연방예산법 제14조 제5항에 따라 연방재정부장관의 지침에 적합해야 한다.

다른 지역단체의 의견표명기회를 부여하기 위하여, 각각의 계획들에 관한 내용은 1주 내지 4주 정도의 기간을 정하여 다른 지역단체에 전달되어야 한다. 계획에 참여하지 않는 다른 지역단체들은 예컨대 연방의 계획에 대하여 주와 지방자치단체는 계획에 관한 협상을 위하여 협의회의(Konsultationsgremium)를 요구할 수 있다. 협의대상은 계획에 따른 추가적인 재정지출이나 인적 비용이다. 협의회의에서 합의가 도출되지 않으면, 계획에 필요한 추가비용은 계획수행자가 부담하게 된다. 합의가 도출되면 합의에 따라 비용을 부담할 수 있다.

2. 오스트리아 안정협약

다른 하나는 소위 오스트리아 안정협약(Stabilitätspakt)으로서, 연방과 주, 지방자치단체 간에 예산집행에 있어서 협력을 목적으로 설정한 것이다.⁹¹⁾ 연방 대 주 또는 지방자치단체 간에 적자규모의 분배를 90:10로 규정하고 있다. 제재조치의 부담에 대해서는 원인제공자가 부담하는 것을 원칙으로 규정하고 있다.

이 협약은 헌법적인 측면에서 본다면 헌법 제15a조의 연방과 주, 지방자치단체간 체결할 수 있는 협약의 변형된 형태라고 할 수 있다. 2001년 재정조정법률(Finanzausgleichsgesetz: FAG) 제27조 제7항은 주에 대해서 위협적인 방식으로, 주가 2001년 12월 31일까지 연방과 주, 지방자치단체간 합의를 비준하지 않을 경우, 유럽공동체법상 연방의 지출에서 주의 소득부분을 월별로 삭감하도록 규정했다. 이러한 압력

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

하에 연방과 주, 지방자치단체는 2001년 오스트리아 안정협약을 체결했다. 2005년 재정조정에 대한 합의를 하면서, 연방과 주, 지방자치단체는 2005년 10월 25일 새로운 오스트리아 안정협약을 체결했다. 이 2005 오스트리아 안정협약을 통해서 오스트리아는 유럽공동체법상 기준을 준수하고자 하고 있다.

이 협약에서 연방이나 주, 지방자치단체 등 각 지역단체들은 안정기금(Stabilitätsbeitrag)을 안정을 지향하는 예산집행을 강화하는데 사용하도록 규정하고 있다.

안정협약 제2조에서는 안정화정책을 위한 연방의 정규 안정기금(ordentlicher Stabilitätsbeitrag)을 확정하고, 여기서 협약의 효력발생기간 동안의 최대 적자수치(Maximaldefizit)를 합의했다.⁹²⁾ 연방의 안정기금은 다른 협약당사자가 정규 안정기금을 합법적으로 사용하여, 이를 조정하는 전체국가 예산을 편성해야 할 때 적용시키는 것이다. 2005년과 2006년에는 일반적인 연간 안정기금의 초과지출이 허용되지 않았다. 2007년과 2008년의 예산결과가 정규 안정기금을 초과했지만, 안정협약 제2조 제2항에 규정된 최대적자수치의 상단부에 머물러 있었기 때문에, 안정기금의 사용이 인정되었다(축소 안정기금). 이러한 예외적 성격은 차기 회계연도에 안정기금의 지출이 초과되지 않음을 통해 조정됨으로써 인정되고 있다.

안정협약 제3조는 비엔나를 포함하여 주의 정규 안정기금을 정하고 있으며, 여기서 협약의 효력발생기간 동안의 최소 흑자(Minimalüberschuss)를 합의하였다. 제4조는 비엔나를 제외한 지방자치단체의 정규

92) 참고로 2008년 연방, 주, 지방자치단체가 합의한 최대 적자수치와 최소 흑자수치는 다음과 같다.

	연방	주 + 비엔나	지방자치단체	오스트리아
2008	-1.33	+0.45	0	-0.88
2009	-0.68	+0.49	0	-.019
2010 - 2013	-0.14	+0.52	0	+0.38

(https://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/_start.htm)

안정기금을 정하고 있으며, 여기서 협약의 효력발생기간 동안의 조정 예산을 합의하고 지방자치단체는 주차원에서 각각 연대감을 주에 협력해야 함을 규정했다. 연방과 주, 그리고 주차원에서 지방자치단체들은 각각 서면합의를 통해서, 정규 안정기금이 충당되는 한도 내에서 예산결과를 상호 전달받을 수 있다.

유럽연합의 소위 마스트리히트기준을 유지하려는 공동의 목적을 통한 안정협약의 가장 중요한 핵심은 예산집행에 관한 상호 정보교류와 협력이다. 이런 목적을 달성에 연방차원에서는 연방과 주, 지방자치단체, 도시연합, 지방자치단체연합 등의 대표로 구성된 연방협력위원회(Bundeskoordinationskomitee)가, 주차원에서는 각 주와 각 지방자치단체연합과 도시연합의 주과건기관들로 구성된 주협력위원회가 설치되어 있다.

오스트리아 안정협약은 한시적인 것으로서, 예컨대 2005 오스트리아 안정협약은 2005년부터 2008년까지 효력이 있으며, 2008 오스트리아 안정협약은⁹³⁾ 연방과 주, 지방자치단체의 합의가 있을 때까지, 최대한 2013년까지 효력을 갖는다. 협약 당사자는 일방적으로 협약을 파기하거나 무효를 선언할 수 없다. 예컨대 2005 안정협약은 2008 안정협약의 효력발휘와 함께 효력이 상실되었으나, 1999년 최초 안정협약의 경우 효력이 상실된 것이 아니라 최근 안정협약의 해당 내용 외에는 효력이 정지되어(suspendiert) 있어, 새로운 안정협약이 효력을 상실할 경우 다시 효력을 발휘할 수 있다.

제 7 절 유럽공동체조약상 재정적자 규율을 통한 시사점

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

93) BGBl. I, Nr.127/2008.

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

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

셋째, 예산측면에서 유럽연합처럼 안정지향적 입장을 취한다면, 구체적인 소위 총량적 재정규율제도의 도입에⁹⁴⁾ 대해서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

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

다섯째, 유럽공동체조약처럼 일반적인 원칙은 헌법에서 정하지만, 구체적인 규율내용에 대해서는 국가재정법 등 일반적인 법률을 통해 규제함으로써, 단기 혹은 중기적으로는 변동 가능한 경제상황에 대응할 수 있는 체제를 생각해 볼 수도 있다.

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

제 5 장 연방예산법의 운영

제 1 절 주체와 권한

예산과 관련된 - 그 편성주체와 대상, 준비와 수립, 집행과 통제 등 - 연방차원의 규율은 예산법과 관련된 헌법조문 및 예산관련법률인 연방예산법과 연방재정법 그리고 감사원법 등에서 찾아볼 수 있다.

I. 연방의회

예산법상의 헌법원칙들은 일반 법률상의 집행규정들에 대한 토대를 제공한다. 헌법상의 원칙들은 헌법조문의 제2편 ‘연방의 입법’ 부분에 나타나 있는데, 특히 제E장(Abschnitt) “연방행정집행에 있어서 연방의 회와 연방상원의 협력”에 그 내용이 구체적으로 제시되어 있다.

1. 원칙과 예외

헌법 제42조 제5항은 연방의회의 입법권한을 규정하고 있으며, 연방상원의 협력을 인정하고 있지 않음으로써 연방의회에게 특히 연방재정법률, 법적인 예산조치들(Budgetprovisorium), 연방의 책임과 재정채무의 수용과 전환, 연방재산의 처분, 연방결산의 허가 등의 배타적 권한을 부여하고 있다.

연방재정법률안의 제출은 연방정부에게만 그 권한이 있는 것이 아니다. 따라서 기간 내(헌법 제51조 제2항에 따라 최소한 당해 재정연도의 종료 10주 전까지)에 연방재정법률안이 제출되지 않았을 때에는 연방정부 뿐만 아니라 연방의회 개별 의원도 연방재정법률안을 제출할 수 있다는 점을 유의해야 한다.

고전적인 의회의 예산승인권한(예산고권)에 맞게 연방의회는 연방예산법률을 의결하는 데 있어서 배타적인 권한을 갖는다. 연방상원의 협력은 헌법 제42조 제5항에 따라 인정되지 않는다. 이 때문에 연방의회는 주관적인 예산권의 주체이다. 헌법 제51a조와 제51b조에서 연방재정부장관에게 인정된 매우 광범위한 수권은 헌법상 의회의 주관적 권리들을 행정부로 양도하도록 일정하게 제한하고 있다. 그러나 이러한 불균형을 보충할 수 있도록 연방의회는 예산집행에 대하여 연방재정법률안의 심의를 담당하는 위원회(예산위원회)와 예산위원회의 상임소위원회를 통해서 예산집행에 영향을 미치며, 그 밖의 예상외 또는 예상 밖 예산초과의 승인 시에는 예산집행에 대한 연방재정부장관의 분기별 보고서제출(헌법 제51c조)의 범위 내에서 예산집행에 영향을 미치고 있다. 예산위원회와 상임 소위원회는 연방의회의 통제가능성과 정보입수가능성의 개선에 기여하고 있다. 위원회운영에 관한 상세한 규정은 연방의회 사무집행법률과 연방예산법률에 규정되어 있다.

2. 통일된 기본원칙에 의한 예산관련 법률제정

헌법 제51조 제6항은 상세한 예산법률상의 규정들이 연방법률의 제정을 통해서 정해지고, 이 규정들이 연방예산법률 외에 특별연방법률에도 포함되어 있다고 하더라도 통일된 기본원칙에 따라서 제정되어야 한다는 점을 분명하게 언급하고 있다. 다른 연방법률(분야별 법률들)의 예외규정들도 연방헌법과 연방예산법으로 도출되는 기본원칙에 위반되지 않는다면 헌법에 대한 합치를 전제로 제정될 수 있는 것이다.

제51조 제6항은 연방예산법률의 특정 규율영역에 대한 규제 외에 감사원의 회계감사제도 운영에 영향을 미칠 수 있는 헌법적 근거도 포함하고 있다. 특히 예산법률제정자에게 광범위하고 상이한 권한, 즉 “연방재정법 편성과 연방예산집행에 관한 자세한 규정은 통일된 기본원칙에 따라 연방법률로 정”하는 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 명

시적으로 언급된 규율영역들, 즉 재정채무의 수용과 전환, 사전재정부담의 근거제시, 예산부족 시 예산형성과 연방재산의 처분, 연방책임의 인수 등을 연방법률로 제정할 수 있는 것이다.

이러한 헌법적 권한부여는 일반적인 예산법률규정이 일반 연방법률을 통해서 헌법적으로 변화 제정될 수 있도록 하고, 그 밖의 예산법률규정들은 - 연방예산법률 외에 다른 연방법률에 규정되었다 할지라도 - 통일된 기본원칙에 따라 규정되어야 한다는 점을 주지시키기 위함이다. 아울러 특정 규율영역의 묘사를 통해 일반법률의 제정 시 지켜져야 할 최소한의 기준을 확정하고 있는 것이다.

이러한 헌법상 원칙은 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz: BHG)에 의하여 구체화되었다. 연방예산법은 연방의 예산집행에 참여하는 기관들을 위해 - 특히 무엇보다 연방재정법률안의 수립과 전체예산의 집행에 책임을 담당하고 있는 연방재정부장관을 위한 - 헌법 제18조 제1항에서 요구되고 있는 법적인 근거에 상응하는 조직규정과 절차규정들을 두고 있다. 특히 앞서 언급된 규율내용과 방식들은 일반예산법률 제정자를 통한 연방예산법률의 형식으로 연방재정부의 권한으로 넘어가 버렸다.

따라서 (일반법률단계에서 연방의 예산권한을 규율하고 있는) 연방예산법률은 - 헌법 제42조 제5항에서 규율하고 있는 - 법률의결절차가 적용되는 분야들과는 반대로 연방상원의 협력을 얻어서 제정되었어야 했다. 그러나 이와 관련하여 2008년 연방헌법개정은 “연방의 예산집행에 관련된 상세한 규정을 규율하는 법률”의 경우에도 연방상원의 협력을 받지 않아도 된다고 명시함으로써, 더 이상 연방예산법률을 연방상원의 협력대상이 아닌 연방의회의 독자적인 권한대상으로 바라보고 있다.

3. 예산조치(Budgetprovisorium)

헌법 제51조 제5항은 연방의회가 회계연도의 종료 시까지 차기 회계연도를 위한 연방재정법률(BFG)을 의결하지 못하고, 연방법률로써도 잠정적인 조치(법률상 예산조치)를 취하지 못했을 경우를 대비하여, 자동적으로 예산조치를 취하도록 명하고 있다. 자동적인 예산조치에 대한 헌법적 규정은 두 가지 가능성을 가지고 있으며, 연방정부가 연방재정법률안을 작성하여 제출한 경우가 그 가능성들의 구별기준이 된다. 연방정부가 연방재정법률안을 제출했을 경우, 회계연도의 처음 4개월까지는 연방정부의 연방재정법률안에 따라 지출을 시행하고, 그 이후에는 기존의 재정법률안을 따른다. 그렇지 않을 경우에는 기존의 연방재정법률이 예산조치기간 중 지출의 기준이 된다. 다만 수입은 이와 상관없이 각각의 법적 근거에 따른다.

자동적인 예산조치제도의 운영 중에는 소위 ‘월 기준’을 적용한다. 이 규정은 예산조치 기간 동안에는 기본적으로 매월 지출에 있어서 연방재정법률안 또는 기존의 연방재정법률 지출액의 1/12 기준이 적용되도록 하는 것이다. 물론 변제기간이 도래한 채무상환에 필요한 지출은 그 기간의 도래에 따라 준비되어야 하며, 이에 근거하여 매월 별 예산안의 효율적 운영 속에서 ‘월 기준’원칙의 예외는 인정받을 수 있다.

자동적 예산조치기간 중, 재정채무는 (연방재정법률안이든 연방재정법률이든) 각각 예정된 상한액의 절반까지만 인정받을 수 있다. 이러한 규정은 경우에 따라 재정채무해소를 위한 재정의 충당 시 지불능력문제(Liquiditätsprobleme)를 야기할 수 있으며, 이 경우에는 적절하지도 않은 긴급구조조치(Überbrückungsmaßnahmen)를 취한다거나 내릴 수 있다. 예컨대 잠정적인 국고강화를 위하여 법적인 예산조치의 방식으로 단기채무나 재정채무를 수용하는 국가강화조치(Kassenstärker)를 언

급할 수 있다.⁹⁵⁾

자동적 예산조치는 직접적으로 헌법에 근거하여 작동하는 것이기 때문에 그 전제조건이 헌법 제51조 제5항에 규정되어 있다. 무엇보다 이러한 자동적 예산조치기간은 연방의회가 연방재정법률을 의결함으로써 제한된다. 예산조치기간 동안 집행된 수입과 지출은 기본적으로 그 기간 동안 집행된 재정사무를 형성할 뿐이다. 수입과 지출은 원칙적으로 당해 회계연도의 연방재정법률상 전체사무의 목록에 포함될 수 있으며, 이를 통해 통일된 연방회계결산도 수립할 수 있게 되는 것이다.

자동적 예산조치는 연방의회가 회계연도의 종료 이전에 법률을 통해 잠정적인 조치를 취한 경우에는 그 효력을 발휘하지 않는다. 연방의회가 의결한 법률상의 예산조치에 근거하여 예산조치기간 동안의 수입과 지출사무에 필요한 재정법상의 근거가 마련되기 때문이다. 이때에는 기본적으로 당시의 연방재정법률, 즉 기존의 연방재정법률이 그 근거가 된다. 법률상 예산조치는 회계연도의 종료 후라도 - 2003년의 법률적 예산조치처럼 - 자동적 예산조치의 진행과 함께 연방의회가 의결할 수 있다.

II. 연방정부

합의제기관(Kollegialorgan)으로서의 연방정부는 연방수상과 부수상, 그리고 그 밖의 연방장관들로 구성된다. 연방정부는 참석한 구성원들의 만장일치를 통해 심의사항을 의결한다. 그러나 학계에서 발달되어 온 ‘이중 법적 제한원칙’(Grundsatz der doppelten gesetzlichen Beding-

95) 물론 이러한 국가강화는 연방재정법률에서 일정한 한계를 규정하고 있으나, 일반적으로 상당히 높게 규정되어 있으므로, 실제로 재정을 제한하는 효과는 없는 편이다. Pichler, Bundeshaushaltsrecht, in: Steger(Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2007, S.189.

theit)의 측면에서 볼 때, 이러한 연방정부의 의결은 기본적으로 연방 지출을 위한 실제법상 근거가 될 수 없다. 이종의 법적 제한원칙이 인정되기 위해서는 먼저 이러한 의결을 법률, 명령, 계약 등을 통해 변형시켜야 하며, 이러한 변형들이 광범위한 예산법상의 조치들을 위한 실제법상 기초로 인정될 수 있어야 한다. 달리 말하면, 연방정부의 의결은 단순히 정치적인 의사표현이므로 이중 법적 제한원칙에 따른 실제법상 전제조건을 유지하기 위하여 그에 따른 법적인 변형을 필요로 한다.

헌법 제51조 제1항 내지 제5항은 예산절차법, 특히 매년 연방재정법률안의 편성과 구성을 규율하고 있다. 예산에 관한 각 부처 간의 조정이 끝나면 연방재정부장관은 연방정부의 연방재정법률안을 제출한다. 연방정부는 이 법률안을 적시에 의결해야 하기 때문에 연방재정법률안은 늦어도 회계연도 종료 10주 전(달력상으로는 보통 10월 22일)까지 연방의회에 제출되어야 한다. 참고로 연방의회는 연방재정법률(예산)을 보통 다음 회계연도 시작부터 적용한다.

III. 예산주도 기관들

연방예산법 제1조의 효력범위에 관한 규정으로부터 연방예산법은 연방행정에 참여하는 기관들의 내부관계만을 규율하는 것임을 알 수 있다. 다시 말해 연방예산법은 제37조 제2항이 명시적으로 언급하고 있는 것처럼 연방예산의 집행에 참여하는 (기능적 의미에 있어서) 연방기관만을 구속하고, 내부규범(Innennorm)으로서만 그 성격을 갖는다. 연방의 예산집행에 참여하는 기관들의 최상부에는 헌법 제20조에서 규정하고 있는 헌법상의 최고기관들이 있다. 이 기관들은 연방의 행정 각 부를 주도하며, 예산집행기관으로서 공무원임용을 비롯한 예산준비에 참여하며, 예산안신청을 통해 서로 협력한다. 아울러 예산집행

특히 예산안에 규정된 지출액수의 유지를 감독함으로써 서로 협력한다.

예산주도기관들은 예산 프로그램과 예산보고서 작성을 포함한 예산 계획수립과 예산 및 공무원통제에 있어서도 서로 협력한다. 예산주도기관의 사무 중에서 중요한 것은 예견했던 입법조치 또는 그 밖의 조치들이 갖는 재정적 효과를 조사하는 것이다(연방예산법 제14조 제15조). 연방예산법이 예산주도기관으로 인정하고 있는 기관들에는 연방 대통령, 연방의회의장, 연방상원의장, 연방헌법재판소장, 연방행정재판소장, 감사원장, 연방최고호민관등이 있다.

IV. 감사원(Rechnungshof)

연방헌법 제5장의 감사원법은 결산보고서의 작성과 감사원을 통한 재정업무통제, 재정채무 도입에 있어서 감사원장의 협력 등에 대해서 규율하고 있다. 연방결산보고서(Bundesrechnungsabschluß: BRA)는 연방재정부장관의 업무가 아니라 감사원의 업무에 속한다. 연방예산법에 따르면, 연방결산보고서는 실질적인 회계연도의 결과를 회계연도의 예산과 상세하게 비교한 것이며, 잔고계산과 이행계산, 자산평가와 채무계산 등도 여기에 포함된다. 연방결산보고서에 대한 승인은 헌법 제42조 제5항에 따라 연방의회가 법률제정의 형식으로 의결하는데, 이때 연방상원의 동의는 요구되지 않는다.

회계업무와 재정업무에 대한 통제 범위 내에서 감사원에게는 상당히 광범위한 통제활동권한, 특히 연방의 전체 재정업무에 대한 심사권한이 인정된다. 또한 감사원은 연방재정부장관과 함께 연방의 회계감사제도 형성에 대해 협력한다.

헌법상 근거를 바탕으로 모든 연방의 재정채무와 관련된 서류들은 감사원장의 부서를 필요로 한다. 이 감사원장의 부서를 통해서 재정채무의 도입에 대한 독자적인 권한을 갖는 연방재정부장관은 자신에

게 주어진 채무도입에 대한 법적 권한을 잘 운영하고, 그것이 한계를 벗어나지 않도록 보장하게 된다. 뿐만 아니라 감사원장의 부서는 국가채무원장(Hauptbuch der Staatsschuld)에 적법하게 기재되었음을 확인한다. 연방재정부장관은 회계연도 기간 동안 연방재정법률에 의해 부여받은 권한에 따라 승인한 지출초과를 스스로 집행하기 전에 감사원에 보고해야 한다.

제 2 절 예산법체계에 있어서 연방재정부 장관의 지위와 권한

I. 근거조항

헌법 제51a조 제1항은 헌법차원에서 지출재정업무와 관련된 연방재정부장관의 협력권한을 규정하고 있으며, 그러한 정도에 있어서 다른 연방장관의 책임을 제한하고 있다. 이러한 연방재정부장관의 전체예산 집행에 대한 책임으로부터 도출되는 협력권한의 범위 규정은 많은 논란을 발생시킨다. 뿐만 아니라 이 조항은 헌법 제126b조 제5항과 함께 행정에 있어서 절약성, 경제성, 합목적성 원칙을 적용시키는 근거를 제공한다.

제51a조 제2항은 경기정책 조정제도(경기조정준비(Konjunkturausgleichsvoranschlag), 잠정적 또는 최종적 지출중단(Ausgabenbindung) 등)에 관하여 규정하고 있으며, 이러한 조치들은 수입과 지출에 있어서 상황 변화가 요구되거나, 회계연도 진행 중에 전체 경제적 균형에 근본적인 변화가 나타났다고 볼 수 있을 때 적용될 수 있다.

제51b조는 예산초과의 경우에 대한 대처내용을 규율하고 있다. 이때 예산초과(양적인) 예산초과와 예상외(질적인) 예산초과는 구분된다. 예산초과 예산초과는 재정법에서 규정한 목록의 상한액을 초과한 경우를 의미하며, 예상외 예산초과는 연방재정법률에서 미처 규정하지 않

있던 종류나 방식으로 발생한 지출 등을 의미한다. 예산외 예산초과는 특별한 재정법상 수권을 필요로 하므로 예산초과법률이나 연방재정법률의 개정을 요하게 된다.

그러나 지체의 위험이 있는 경우(헌법 제51b조 제2항)나 국가방위의 경우(헌법 제51b조 제6항)에 발생한 예산외 예산초과에 대해서는 법률에 근거하지 않고, 연방정부가 연방의회의 관할 담당 위원회의 동의를 얻어 명령함으로써 승인할 수 있다. 또한 지체의 위험이나 국가방위의 경우에 발생한 예산초과 예산초과에 대해서는 예산외 예산초과처럼 연방정부가 명령으로써 승인할 수도 있고, 연방재정법률상 또는 헌법상 위임된 연방재정부장관의 권한에 근거하여 법률의 개정 없이도 예외적으로 인정될 수 있다.

II. 연방헌법상 지위

연방재정부장관은 연방정부의 구성원이며, 헌법은 연방장관들에게 기본적으로 동일한 권리를 부여하고 있다. 그러나 연방헌법의 예산관련 규정들(헌법 제51a조, 제51b조, 제51c조, 재정헌법률 제10조, 제14조, 제16조 등)이 연방재정부장관에 대해 명시적으로 규율하고 있기 때문에 연방재정부장관은 형식적인 측면에서 반드시 연방정부의 구성원으로 존재해야 하는 일종의 ‘강제구성부분’(Pflichtbestandteil)이 된 것이다.

다른 연방장관들과 비교했을 때 연방재정부장관만이 갖는 특별한 지위에 대한 내용은 헌법 제51a조 제1항에 잘 나타나있다. 이에 따르면 연방의 예산집행에 있어서 그 책임이 연방재정부장관에게 부여되어 있으며, 구체적인 사무로는 기간이 도래한 채무변제의 이행과 처분할 수 있는 수입을 절약성·경제성·합목적성의 원칙에 따라 그 밖에 예정된 지출들로 이행하는 것 등을 들 수 있다. 이는 연방재정부장관의 다른 상급기관의 예산집행에 대한 협력권한의 헌법적 근거를

마련하는 것이며, 아울러 이는 연방재정부장관의 전체예산의 집행에 관한 책임과도 상응하는 것이다.

Ⅲ. 연방예산법상 지위

연방의 예산집행에 참여하는 모든 연방기관에게 적용되는 연방예산법(BHG)은 예산을 주도하는 기관으로서 연방의 예산집행기관인 연방수상을, 그리고 연방재정부장관을 포함하여 그 밖의 연방 각 부를 관장하는 연방장관들에 대해 열거하고 있다. 입법자들은 헌법 제51a조 제1항을 보충하고 전체예산의 집행에 대한 주의를 요구함으로써 연방재정부장관이 연방예산법을 통해 연방예산집행 기간 내내 포괄적인 - 여러 가지 형태의 - 협력권한을 행사할 수 있도록 하는데, 그 구체적인 내용은 대략 다음과 같이 열거될 수 있다.

- 명령제정권한
- 연방재정부장관의 합의 창출
- 지침제정권한
- 연방의회 또는 연방의회 내 연방재정법률의 심의를 담당하는 위원회에 (결정이나 방향의 제시를 돕기 위하여) 특정 서류들을 제출할 의무
- 연방의회 또는 연방의회 내 연방재정법률심의담당 위원회에 보고 의무
- 중재업무

1. 제정권한

명령제정권한은 감사원의 동의를 바탕으로 장부기록, 국고관리, 경제지국 등의 조직과 사무, 절차 등과 관련된(연방예산법 제6조 제3항

등) 상세한 규정을 정하는 것이다.⁹⁶⁾ 또한 지침제정권한은 예산프로그램과 예산영역의 수립과 관련된(연방예산법 제13a조 제1항 등) 내용을 자세하게 규정하는 것이다.⁹⁷⁾

2. 의 무

연방의회의 결정이나 방향 설정을 돕기 위하여 연방의회와 연방재정법률 법률심의를 담당하는 소위원회에 대한 특정한 자료제출의무로 인정되고 있는 것은 예산프로그램(연방예산법 제12조), 예산영역(연방예산법 제13조), 부속서와 보조자료에 관련된 서류들을 포함하여 연방재정부장관이 작성한 연방재정법률안(연방예산법 제34조 제1항), 지원보고(연방예산법 제54조), 부분자료들(연방예산법 제34조 제2항)이다.

연방의회와 연방재정법률 법률심의를 담당하는 소위원회에 대한 보고의무가 인정된 것은 경기조정계획안 적용(연방예산법 제29조 제5항), 예상외·예상초과 예산초과지출을 위한 권한의 사용(연방예산법 제41조 제6항), 지출중단의 조치(연방예산법 제42조 제3항), 사전재정부담에 대한 허가(연방예산법 제45조 제3항), 재정채무의 유입, 연장, 전환(연방예산법 제65조 제5항), 연방책임의 인수(연방예산법 제66조 제4항) 등이다.

3. 중 재

중재업무는 연방기관의 지급에 관하여 견해 차이가 발생했을 때 의 건조율을 담당하는 것이다(연방예산법 제49조 제5항).

96) 이에 관한 상세한 내용은 Pichler, *Bundeshaushaltsrecht*, in: Steger(Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 2007, S.217f. 참조.

97) 이에 관한 상세한 내용은 Pichler, *Bundeshaushaltsrecht*, in: Steger(Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 2007, S.218f. 참조.

4. 동 의

판례와 학계의 다수견해에 따르면 ‘합의를 창출’(Herstellung des Einvernehmens)하는 것과 과거의 ‘동의를 구하는 것’(Einholung der Zustimmung)은 같은 것이다. 헌법 제51a조 제1항과 연방예산법의 관련조항에 따라 예산집행기관은 법적인 구속력을 갖는 연방의 채무나 권리를 발생시킬 수 있거나, 아니면 이러한 채무나 권리에 따른 이행이 당해 회계연도 또는 장래 회계연도에 연방의 수입과 지출에 영향을 줄 수 있거나 혹은 있는 것으로 예상될 때 연방재정부장관과 협력해야 한다.

매년 제정되는 연방재정법률의 집행규정에 붙임으로 부속되는 소위 ‘재정적 영향범위’(Finanzielle Wirkungsbereich)는 특정영역에 있어서 연방재정부장관의 협력과 관련된 전제조건들에 관하여 규정하고 있다. 연방재정부장관의 동의는 우선, 특정 계획이나 조치가 규정된 액수의 한계나 가치의 한계를 초과하였을 경우 요구된다. 연방재정부장관의 동의는 연방예산법률에 따르면, 예컨대 기업과 유사한 기관에 대한 주무장관의 명령제정(연방예산법 제4조 제4항), 예산집행기관이 회계관련사무의 이전에 관한 명령 제정(연방예산법 제8조 제1항) 등에 필요하다.⁹⁸⁾

IV. 예산집행관련 기본적인 동의절차

1. 연방예산집행의 원칙과 예외

1) 원 칙

연방예산업무의 수행을 위하여 예산집행 기관들에게 구속력 있는 법적 근거를 제공해주는 것은 연방재정법률(BFG)이다. 지출업무로 표시

98) 그 밖에 이에 관한 상세한 내용은 Pichler, Bundeshaushaltsrecht, in: Steger(Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2007, S.194f. 참조.

될 수 있는 이러한 구속력은 객관적, 비용적, 시간적 특수성의 원칙에 따라 그 효력을 발휘한다. 또한 이는 이러한 원칙이 적용되지 않고 유연한 예산집행이 가능한 예외적인 경우들에서도 인정된다.

2) 예 외

(1) 예상외·예상초과 지출: 헌법 제51b조, 연방예산법 제41조

원칙적으로 예상외·예상초과 지출은 (연방재정법률을 통해 직접 규정하든지 아니면 예산초과법을 통해 규정하든지) 연방재정법상의 승인이 있어야만 가능하다. 헌법 제51b조 제3항에 의하여 연방재정부장관은 법률상의 의무, 기존의 재정채무, 연방재정법률의 효력발생 시 이미 존재하는 그 밖의 채무 또는 이러한 채무들과 직접 관련된 추가 급부나 추가수입이 필요한 경우에 추가지출(Mehrausgaben)을 승인할 수 있다.

헌법 제51b조 제4항에 따라 연방재정부장관은 이러한 경우 외의 예상초과 지출에 대해서는 연방재정법률상 권한이 있고, 일정한 요건이 성립될 때, 즉 초과지출이 객관적 요건을 바탕으로 수치상 특정되거나 예상할 수 있는 것일 때, 추가지출에 대하여 동의할 수 있다. 위험이 지체된 경우와 국가방위의 경우에 대해서는 특별규정이 있다.

(2) 지출제한(Ausgabebindung): 헌법 제51a조 제2항 제2호, 연방예산법 제42조

연방예산법 제2조 제3항에 규정된 전체적인 경제발전과 관련하여 본질적인 변화나 연방재정법률안 제정 시 근거가 되었던 상황과 달리 수입과 지출에 본질적인 변화가 발생했을 경우에, 연방재정부장관은 연방정부의 동의를 얻어 일정한 또는 상당한 기간 동안 법적으로 확정된 지출액의 제한을 명할 수 있다. 이러한 지출제한처분을 예산집행 기관이 다른 영역의 지출목록에 적용시키고자 할 때에는 연방재정부

장관의 동의를 있어야 한다.

(3) 예산준비금(Haushaltsrücklagen): 연방예산법 제53조

연방재정부장관은 차기 회계연도 사용을 위하여 연방예산법 제53조에 열거된 요건 하에서, 경기조정조치를 위해 청구되지 않은 지출목록의 일부분을 지급함으로써 독립적인 준비금 구성을 마련할 수 있다. 반대로 연방재정부장관은 목적에 기속되는 재정업무와 조정준비금을 통한 전체예산의 조절을 이루는 데 있어서 준비금을 도입할 의무가 있다. 물론, 실제로는 연방재정부장관이 연방예산법상의 수권을 통해서만 동의할 수 있도록 규정되기도 한다.

2. 계획, 사전재정부담, 사전권한, 이행통제

1) 원칙

예산계획의 수립, 집행, 이행에 대한 심사 등은 절약성, 경제성, 합목적성 등의 원칙을 준수하며 이루어져야 한다. 이때 전체 경제적인 균형성의 필요와 연방, 주, 지방자치단체의 재정경제의 연대성이 고려되어야 하며, 앞으로의 연방재정과 전체 경제적인 상황의 발전을 고려함으로써 계획의 실행으로부터 발생될 것으로 예상되는 지출로 인해 요구되는 재정충당은 보장될 수 있어야 한다. 그 밖에도 예산집행기관은 법적 구속력을 갖는 연방의 채무를 발생시킬 수 있도록, 계획을 실행하기 이전에 연방예산법 제43조 내지 제45조에 따라 연방재정부장관의 동의를 얻어야 한다.

2) 개별적 계획

개별적인 계획은 경제적, 법적 또는 재정적 측면에 있어서 통일적인 진행과정을 대상으로 하며, 연방의 채무 또는 채권을 형성하고, 연방의 행정사무를 이행하는 데 있어서 요구되는 계획을 의미한다(연방예

산법 제23조 제1항).

3) 사전재정부담과 사전권한

사전재정부담(Vorbelastung)은 계획의 실행과 관련된 법적인 구속력이 있는 채무의 인수를 통해서 성립되는 것으로서 변제기 도래에 따른 이행이 여러 회계연도에 걸쳐서 또는 최소한 다음 회계연도까지 야기되는 연방의 지출을 의미한다. 다시 말해 장기간의 채무이행을 통해 차기 회계연도까지 발생하는 예산에 대한 부담인 것이다(연방예산법 제45조 제1항). 사전권한(Vorberechtigung)은 계획의 실행과 관련된 채무의 획득, 특히 수입부분에 대한 지원을 통해 성립되는 것이다(연방예산법 제46조 제1항).

예산관련 헌법규정(특히 헌법 제51조 제3항)에 따르면 사전재정부담과 사전권한은 예산계획안의 대상이 아니다. 왜냐하면 예산계획은 단지 수입과 지출에 관한 것과 관련된 것이기 때문이다. 장래 회계연도의 예산집행 시, 예산정책상 본질적으로 법 이전의 의미를 갖는 이러한 제도 때문에 연방예산법률에는 무엇보다 사전재정부담의 성립에 대하여 상당히 엄격한 동의규정을 두고 있다.

그러나 다른 한편 행정간소화 측면에서 본다면, 개별적인 예산항목들에 있어서 사전재정부담의 총액이 당해 회계연도의 항목별 액수에 대하여 시설(Anlagen)의 경우 200/100, 비용(Aufwendungen)의 경우 100/100, 지원(Förderungen)의 경우 50/100을 넘지 않는 경우에는 연방재정부장관의 동의가 있는 것으로 인정된다(연방예산법 제45조 제3항).

즉 행정이 계획에 따른 결과로서 당해 회계연도를 넘어서 장기간 부담을 주는 (예컨대 투자계획, 연구계획 등에 의해) 채무를 인수하면, 예산법률제정자는 장래 회계연도에 구속을 받게 되고, 행정으로부터 야기된 채무에 관한 모든 것은 매년 예산에 고려되어야 한다. 이로써 연방의회는 예산승인에 있어서 행정의 결정에 구속되고, 최종적으로

는 연방의회의 주관적 예산권한을 빼앗겨 그저 명목적인 것으로 전락하게 되는 효과를 나타낼 것이다.

이 때문에 입법자는 연방예산법을 통해 의회의 예산고권 측면에서 뿐만 아니라 행정의 장기적인 계획의 필요성에 대해서도 고려한 아주 객관적인 해결책을 제시하고 있다. 먼저 연방예산법 제45조는 연방의회의 정보필요성과 통제필요성에 대해서 상당히 적절한 규율들을 두고 있으며, 한편으로는 연방재정부장관에게 장기채무의 도입과 관련된 권한을 부여하고, 특정된 사전재정부담의 한계를 초과하는 경우에는 연방재정부장관에게 연방재정법률의 심의를 담당하는 위원회에 분기별로 보고하도록 의무를 부과하고 있다.

3. 연방의 참여와 연방의 사무이전을 통한 소득

완전성과 통일성 원칙에 따라 연방의 전체 수입과 지출은 비록 총계 원칙에 따르지만, 하나의 연방예산에 모두 포함되어야 한다(헌법 제51조 제3항 및 연방예산법 제16조). 실제에 있어서는 연방예산법률의 효력발생 시까지 점점 소위 예산외 재정(außerbudgetäre Finanzierungen)을 사용하고 있다. 국가는 사법상 법인을 만들어 특정 공공사무들을 연방예산 외에 ‘예산으로부터 도피’(Flucht aus dem Budget)라는 용어로 표현될 수 있는 이러한 재정방식(예컨대 리스나 특별재정회사 등)으로 수행하고 있으며, 나아가 예산외 특별예산을 만들어 내고 있는 것이다.

연방예산법 제59조는 어떤 조건 하에서 민영회사나 조합에 대한 지분권(참여권)의 소득이 획득될 수 있으며, 또한 연방의 사무와 계획을 사법상 권리주체에게 이양하는 것은 어떻게 가능한지에 대해 규정하고 있다. 연방예산법 제59조 제1항 제4호에 언급된 동의규정은 연방재정부장관의 형식적 동의권한을 넘어서는다. 동의규정은 연방재정부장관에게 계획하고 있는 지분권을 통한 소득이나 연방사무의 위임이 연방예산법 제59조에 구체적으로 규정된 내용적 전제조건들에 충족되고

있는지를 심사해야하는 의무까지 부과하고 있다. 연방예산법 제59조 제1항에 따르면 지분권을 통한 소득이나 연방사무의 이양에는 다음과 같은 조건들이 요구된다.⁹⁹⁾

- 연방예산법 제2조에 규정된 목적들과 일치하는 중대한 국민경제적 관심사와 관련
- 특정한 액수까지의 연방의 채무지불의 한계가 인정되고
- 해당 회사의 감독기관에 대한 적절한 영향력을 행사할 수 있으며
- 해당 회사를 통한 급부의 위탁을 위하여 현행 연방법률규정이 의미에 맞게 적용

연방의 사무를 私法上 권리주체에게 이양하는 것은 연방의 부담에 있어서 4백만 유로를 넘길 경우에도 앞서 언급된 전제조건들에 따라야 한다(연방예산법 제59조 제5항).

4. 연방재산과 연방채무에 관한 업무

예산집행의 사무에는 연방재산과 연방채무에 관한 업무도 포함된다(연방예산법 제1조 제2항 제4호). 연방재정사무의 영역에 관해서는 연

99) 연방예산법 제59조: (1) 연방을 위하여 예산집행기관이 私法上 회사와 조합에 참여(지분권)하여 소득을 얻는 것은, 1. 제2조 제1항에 언급된 목적들과 부합하는 방식으로 중요한 국민경제적 관심사를 더 잘 달성할 수 있음을 기약할 수 있고, 2. 그러한 참여를 통해서 연방에게 발생한 채무지불의 특정 액수가 제한되고, 3. 연방이 해당 회사나 조합의 감독기관에 적절한 영향력을 행사하여, 연방의 권유로 선발되거나 파견된 이 감독기관의 구성원이 활동함에 있어서 특히 연방의 이익을 고려하고, 4. 그에 대한 연방재정부장관의 동의가 있어야 한다. (2) 연방이 제1항에서 언급된 방식으로 참여하여 소득을 얻을 때에는, 해당 회사나 조합을 통한 급부의 위탁에 연방행정에 적용되는 법규정이 의미에 맞게 적용되도록 해야 한다. (3) 제1항에 언급된 종류의 참여를 통한 소득은 다음과 같은 경우에는 연방법률상 권한위임이 필요하다. 1. 개별적으로 참여를 통한 소득을 위한 지출이 연방재정법률에 규정된 전체지출총액의 5/1000 또는 2. 그러한 참여의 한도가 언급된 회사의 경우에는 발생한 설립자본의 절반을, 영리조합이나 경제조합인 경우에는 지분권 총액의 절반을 처음으로 넘을 때.

방예산법률 제6장(제55조 내지 제66조)에서 구체적으로 규정되어 있다. 이 장에서 규정하고 있는 재정업무(재정채무의 도입과 전환, 연방책임의 인수와 전환, 연방재산에 대한 처분)의 대부분과 관련하여 개별적인 재정업무를 해결할 때에는 특별한 법적 권한을 필요로 한다. 이 법적 권한은 헌법 제42조 제5항에 따라 연방상원의 협력 없이 오직 연방의회의 법률의결로서만 부여될 수 있다. 또한 이러한 법적 권한은 개별적인 사례별로 또는 헌법 제18조 제1항에 따른 구별을 고려하여, 일반적으로 특별한 연방법률을 통해서 또는 - 보통의 경우처럼 - 매년 제정되는 연방재정법률을 통해서 부여되어야 한다. 1986년에 규정된 연방장관법(Bundesministerengesetz: BMG)의 관할규정을 감안할 때, 그러한 재정사무 또는 그와 관련된 협력에 대한 해결은 연방재정부장관에게 유보된다.

연방예산법 제61조 내지 제64조는 예산집행 시 연방예산의 구성부분에 대한 처분의 일반적인 형식을 규율하고 있다. 이 규정들은 연방재산에 관한 재정업무 해결에 관한 일반규정이지만, 헌법 제42조 제5항에 따라 그러한 종류의 처분을 실시하는 것과 관련된 구체적인 권한위임은 연방의회의 의결에 유보되어 있다. 이때의 처분은 물건의 소유자에게 인정되는 권리나 지원 및 모든 처분가능성을 포함하며, 연방의회는 매년 연방재정법률 또는 특별한 연방법률의 제정을 통해서 이러한 의결을 행사할 수 있다. 여기서 연방의회는 일반적으로 특정한 처분의 행사를 연방장관법에 따라 관할권한을 갖는 연방재정부장관에게 위임한다. 또한 연방재정부장관은 - 원칙적으로 매년 연방재정법률의 집행규정을 통해서 - 자신에게 부여된 처분권한을 일정한 한계 내에서 여타의 물적 관할권을 갖는 다른 장관에게 위임한다. 물론 연방의회는 여전히 권한위임규정의 범위 내에서 이러한 처분권한의 행사에 관한 보고를 연방재정부장관에게 요청할 수 있다.

연방재정법률은 어떤 조건 하에서 연방재정부장관이 연방의 동산과 부동산에 대하여 처분권을 행사할 수 있는지에 대한 그 요건들을 보다 구체적으로 규정하고 있다. 또한 이러한 처분권한 행사의 한계에 대해서도 동일하게 규정하고 있다. 예컨대 2006년 연방재정법률에는 동산의 경우 2천만 유로까지, 부동산의 경우 4천만 유로까지 처분할 수 있도록 규정되어 있다.

그 밖에도 연방예산법은 연방재정부장관에게 매년 당해 회계연도에 내려진 처분에 대해서 회계연도 종료 후, 1개월 내에 연방예산법률의 심의를 담당하는 연방의회 위원회에 전체적인 보고서를 제출해야 한다. 이 보고에는 양도(매매이든 교환이든)나 건축권, 담보물권, 지역권 또는 다른 물권을 통한 부담, 또는 연방재산의 개별적인 구성부분에 대한 보상에 대한 청구의 포기 등을 통해 연방재정법률이 규정하고 있는 한계를 넘은 내용들이 포함된다.

5. 재정채무

재정채무는 금전에 대한 처분권한을 부여할 목적으로 연방에게 인수된 모든 연방의 금전채무들로 규정된다. 단, 동일 회계연도에 변제되는 국고강화(Kassenstärker)는 연방의 재정채무에 포함되지 않는다.

연방예산법 제65조 및 헌법 제51조 제6항에 따라 신용(Kreditoperationen)을 통한 재정채무의 차입은 연방재정부장관에게만 그 권한이 부여되어 있다. 다른 연방행정기관에게는 신용차입 등을 다루거나 집행할 수 있는 권한이 인정되지 않는다. 특히 연방예산법 제65조 제3항에는¹⁰⁰⁾ 재정채무의 특별한 형식이 규정되어 있다. 이는 진행 중에 있는

100) 제63조: (3) 뿐만 아니라 다음과 같은 법률행위로 말미암은 연방의 금전채무도 재정채무로 본다. 1. 제3자가 변제기가 도래함에 따라 연방의 지출급부를 인수하거나 연방이 제3자에게 연방을 통한 지출이 지급되어야 하는 회계연도의 종료 이후에 지급하도록 하는 경우 또는 2. 제2항에 언급된 목적에 직접 관련되지는 않지만, 연방의 반대급부의 변제기가 급부의 수인 이후 10년 이상인 날로 확정되거나 연기

특정 행정활동과 관련하여 발생된 채무를 다루고 있는데, 일반적으로 기초적인 법률행위에 직접 참여하지 않은 제3자(보통 신용기관)를 통해서 또는 예컨대 매매계약이나 리스계약을 통해서 발생한 장기간의 변제기간에 대한 협약으로 인해 연방에게 재정부담의 완화가 발생한 경우의 행정활동을 의미한다.

재정채무의 발생을 회피하고 오히려 그 결과로서 실제 경제적 목적에는 부합하지 않는 상당한 법적 또는 재정적 효과를 야기하는 변칙적인 조치들(Umgebungsgeschäfte)은 인정되지 않는다.

6. 연방책임

연방예산법 제66조에 따르면 연방재정부장관은 연방재정법률 또는 헌법 제42조 제5항의 특별연방법률에 규정된 수권에 근거해서만 제3자를 위하여 - 예컨대 민법 제1346조, 제1348조 내지 1367조의 보증이나 담보 등을 위하여 - 특정한 연방책임(Bundeshaftungen)을 인수할 수 있다. 다른 연방행정기관은 연방예산법 제66조 제1항과 헌법 제51조 제6항에 따라 연방채무와 마찬가지로 연방책임의 인수에 대한 권한을 갖지 않는다.

7. 동의과정에 있어서 연방재정부장관 견해의 예산법상 의미

연방예산법률에 따라 예산집행기관과 연방재정부 사이에 동의가 요구되는 경우에는 연방장관법 제5조 제3항이 적용된다(연방예산법 제1조 제4항). 따라서 연방재정부장관의 동의가 요구됨에도 불구하고 기간 내에 동의를 얻지 못한다면, 연방재정부장관이나 동의를 요구하는 관련 주무부처 장관이 연방정부에게 이 문제를 심의하도록 요청할 수 있다. 그 밖에 연방예산법률에 따라 연방장관에게만 결정권한이 있는

되어서, 채무변제가 반대급부의 이행의 경우 마지막 부분 채무이행 이후에 여러 분할액으로 나누어지고, 이로 인해 연방에게 상당한 재정부담의 경감이 인정된 경우.

경우에는 연방재정부장관의 견해에 대하여 다른 이의제기를 할 수 없다. 만일 예산법상 연방재정부장관의 동의가 요구되는 행정행위가 연방재정부장관의 동의 없이 또는 연방재정부장관의 견해에 반하여 집행된다면 예산규정에 대한 위반이 되며, 이는 위법한 행위로서 연방 예산법 제99조에 따라 일정한 제재를 받게 된다.

제 3 절 절 차

I. 연방예산의 수립

1. 예산수립지침과 예산집행기관의 예산안편성

연방예산안의 수립은 연방재정부장관의 업무에 속한다.¹⁰¹⁾ 1996/1997년 예산 이후로, 연방재정부장관은 예산수립지침을 제정하기 전에 먼저 차기 회계연도 예산목적의 범위(Budget-Zielgrößen)를 조사한다. 예산목적범위를 위한 기초자료들은 연방정부의 예산프로그램과 연방정부가 의결하고 유럽연합 집행위원회(Kommission)가 송부한 오스트리아의 안정화프로그램, 그리고 특히 부과금의 수입동향을 위하여 의미가 있는 경제성장에 관한 진단 등으로 이루어진다. 그러나 다년간의 적자경향 가운데 오스트리아 안정화프로그램 속에 정해져있는 적자목표는 그 밖에 여러 가지 고려사항 중에서 근본적인 구심점을 이룬다.

이러한 여러 목적의 기초 위에 예산의 개산가격(Eckwerte: 개략적인 전체 지출과 전체 수입)을 조사하고, 법적인 상황과 부서별 특수성을 고려하여 각 부처별로 부처의 자본에 관한 지출과 수입을 수립한다. 그 후, 연초에 예산수립을 위한 지침이 예산주도기관들에게 전달된다. 이 가운데 각 예산장(Budgetkapitel)에서 예산의 주요 자료들과 경우에 따라서는 그 밖의 자본과 관련된 사항들(예컨대 연방공공급부및체육부

101) 여기서는 일반적인 연방예산안수립절차를 다루기로 한다.

의 동의를 얻은 인력분야의 지출에 영향을 미치는 완전고용보상(Vollbeschäftigungsäquivalente)과 특별한 필요조건 등)이 공지된다.

이러한 예산견적과 관련된 중요한 예산주요자료들은¹⁰²⁾ 지출에 있어서 전체 예산자본의 인적 지출비용과 물적 지출비용을 포함하고 있다. 예산자본에는 물론 개략적인 수입액수와 이로부터 발생하는 예산액도 포함되어 있다. 이렇게 하향식으로(top-down) 구성된 예산형식은 예산집행기관에게 자신들의 주도로 자신들의 프로그램과 자기기관에 소속된 행정청과 공무원들에게 지출액과 수입액을 분배할 수 있는 가능성을 제공한다.

2. 연방정부에서의 예산안편성

예산집행기관들에게 공지된 이러한 포괄적인 자료들은 각 부처 내의 필요에 따라서 배분되며, 그 결과는 대략 6월 중순까지 연방재정부장관에게 통지된다. 그 후에 연방재정부장관은 각 부처별 부분예산안을 전체안에 포함시켜 연방재정법률안으로 작성한다. 비록 예산집행기관들이 주도적으로 각자 지출액수를 설정하고 분배할 가능성도 있지만, 제출된 포괄적인 자료들은 끝까지 유지되는 것은 아니다. 연방재정부장관의 예산분야 담당부서와 각 부처의 관련 담당실무자들 간의 협의를 거치고 나면, 연방재정부장관은 개략적인 예산액수의 분배에 관한 배경과 관련하여 필요한 정보를 입수할 수 있게 된다.

8월 말부터 9월 중순까지는 장관들 간의 협의가 진행된다. 이때 아직 해결되지 않은 연방예산문제나 주어진 예산목적을 유지하기 위해 필수적인 전략 등이 논의된다. 만일 장관들 차원에서 협의가 이루어지지 않는다면, 해결되지 않은 문제들은 다시 최상위의 정치적 영역, 곧 연방수상, 연방부수상, 주무 장관과 연방재정부장관으로 구성된 합의체에서 계속 논의될 수 있다. 그리고 이러한 논의는 협의가 이루어

102) 행정기관 내부에서는 케익조각(Kuchenstücke)으로 불리운다.

질 때까지 계속 지속될 수 있다. 물론 예산에 관한 정치적 논의는 시간적으로 연방재정부장관이 연방의회에 연방재정법률안을 제때에 제출할 수 있도록 연방정부가 적시에 해결해야 한다. 다시 말해 회계연도 종료 10주 전까지 의회에 연방재정법률안을 제출하라는 헌법적 요구는 지켜져야 한다.

3. 연방의회의 연방재정법률 의결

연방정부가 연방재정법률안을 의결하게 되면, 이는 정부안으로서 의회에 제출된다. 이때부터 예산수립과정과 관련된 관할권한은 행정부에서 입법부로 넘어가는 것이다. 연방재정부장관은 의회에 연방재정법률안을 전달한 뒤, 직접 연방의회 총회에서 예산연설의 형식으로 예산에 관하여 설명한다. 연방예산안에 대한 심의는 11월 초 의회에서 첫 번째 독회부터 시작되며, 그 후에 예산안은 예산위원회에 이송된다. 예산위원회에서 심의는 자문그룹별로 예산에 대해 협의하는 방식으로 이루어지며, 원칙적으로 부처별로 각각 담당하는 사무에 따라서 이루어진다. 예산위원회 내 자문회의에는 각 부처별 관할 주무장관만 배석한다. 그 후의 예산심의는 연방의회 총회로 이송되는데, 이때가 의회에서의 두 번째 내지 세 번째 독회에 해당한다. 역시 연방의회 총회에서의 심의도 앞에서 언급한대로 각 자문그룹별로 이루어진다. 의회가 의결할 대상은 부속서 등을 모두 포함한 연방재정법률이다.

연방재정법률은 다음 해 회계연도의 예산집행을 위한 특정 근거들을 포함한다. 기본적으로 예산재정법률의 규정들은 예산집행을 위한 조항들이다. 예컨대 연방예산안의 승인, 예산안 액수의 초과와 재편성 또는 재정채무를 위한 연방재정부장관에 대한 권한 위임, 연방책임의 인수, 준비금 형성, 연방재산의 처분에 관한 상세한 규정들을 포함하고 있다. 헌법적 근거 때문에 연방재정법률에는 제1부속서로서 연방의 예산계획(Bundesvoranschlag), 제2부속서로서 공무원임용계획(Stellen-

plan)이 첨부된다. 연방의 예산계획(BVA)은 연방의 차기 회계연도를 위한 수입과 지출로 구성된다. 공무원임용계획은 연방영역에서 인적 자원의 최고 허용한계치를 정한다.

연방의회가 12월 중순까지 의결한 연방재정법률은 집행행위의 이중적인 법적 구속원칙(Grundsatz der doppelten gesetzlichen Bedingtheit der Vollzugsakte)의 측면에서 본다면 매년 연방법률공보 제1호로서 공고된다. 이때 ‘이중적인 법적 구속원칙’이란 특히 재정업무와 관련해서, 예산과 관련된 행정행위(재정업무)는 실체법상 법적 근거가 필요할 뿐만 아니라, 연방예산법률상으로도 법적 근거가 필요하여, 이중으로 법적 근거를 요구한다는 것을 의미한다.¹⁰³⁾

II. 연방예산의 집행

1. 연방재정법률의 효력

장기간 효력이 지속되는 법률로서 연방예산법률과 달리 연방재정법률은 1년을 효력기간으로 하는 법률이며, 단지 1년의 회계연도만을 대상으로 효력을 발휘하는 법률이다. 아울러 회계연도는 달력상의 연도와 동일하다.

예산집행을 수행하는 모든 기관에 대하여 연방재정법률, 연방재정법률을 변경하거나 보충하는 연방법률, 법적인 예산조치에 관한 연방법률 등은 재정업무에 관한 구속력이 있는 근거가 된다. 이때 재정업무는 작위이든 부작위이든 재정적 효과를 갖는 모든 행태를 의미한다. 이러한 구속력은 객관적으로, 시간적으로 또는 금액에 관한 문제 등으로 나타난다. 예산안의 금액을 예산목록의 목적규정에 맞게 사용하는 것은 관련규정이 객관적 또는 물적 구속력을 갖는 것임을 나타내고, 예산안의 금액을 초과하지 못하도록 하는 것은 금액적인 관점에

103) Hengstschläger, Budgetrecht, 1977, S.201.

서 나타나는 구속력이며, 회계연도를 위한 지출의 진행에 관한 권한 부여는 시간적인 구속력을 표현한 것이다.

2. 효력의 한계

연방예산법 제37조는 연방재정법률을 통해서 청구권이나 채무에 근거를 제공하지도 박탈하지도 않는다는 점을 분명히 밝히고 있다. 이로써 연방재정법률은 수범자들을 지향하는 것이 아니라 예산집행에 관한 관련기관들의 내부적인 법률관계를 지향하고 있는 것이며, 특히 행정기관을 위한 권한규정내용을 포함하고 있는 것이다. 이 때문에 경우에 따라서는 행정기관과 국민 간의 외부관계에 있어서 실체법적으로 존재하는 청구권이 문제시되거나 실체법상 근거가 있는 채무들은 연방재정법을 통해서 그 근거가 문제시되며 또는 그 한도액이 변경되지 않는다.

3. 소위 집행행위의 이중적 법적 구속력

지출과 수입의 사용과 관련해서도 학계에서 발전된 ‘집행행위의 이중적 법적 구속원칙’이 적용되며, 지출은 단지 실체법상의 수권뿐만 아니라 재정법상의 수권에 의해서 모두 근거를 가질 경우에만 집행될 수 있다. 연방의 수입에 있어서는 각각의 실체법상의 근거에 대한 구속력만 존재한다. 다시 말해 수입목록에 대한 초과는 여기서 초과권한을 요구하지 않는 것이다.

4. 예산집행의 도구들

예산집행을 위해 중요한 것은 연방재정법상 집행규정들, 월별 예산 효율성 그리고 예산상 또는 인적 통제이다.¹⁰⁴⁾ 집행규정들은 무엇보다

104) 예산통제와 인력통제에 관한 내용과 성공에 관한 상세한 내용은 Fleischmann, Neuerungen im Prozess zur Erstellung und Überwachung des Bundeshaushaltes (top-down-

소위 ‘재정적 효력범위’ 내에서 계획과 조치를 위한 지출액수의 한계를 규정한다. 이 지출액의 한계를 초과할 때에는 연방재정부장관의 동의를 구해야 한다.

연간예산은 월별예산(Monatsvorschlag)의 방식으로 매 월 나누어진다. 월별예산에는 연방예산안과 동일한 방식으로 목차가 구성된다. 월별예산의 편성은 오스트리아 자료처리협회(Arbeitsgemeinschaft für Datenverarbeitung: ADV)의 지원을 받아서 예산집행기관들이 연방재정부장관에게 제출했던 다음 달의 요구사항들, 즉 담당 관련 부처의 예산목 록상 예견되는 수입과 지출에 근거하여 작성된다. 경우에 따라서 발생하는 부처 요구사항의 - 예컨대 삭감, 증액 등 - 변동은 연방재정부 장관이 작성한다. 월말까지 다음 달의 지출과 수입이 최종적으로 확정되며, 예산집행기관은 월초에 연방재정부장관이 승인한 지출액수에 대하여 처분할 수 있다. 월별예산의 효율성은 연방의 국고행정에 있어서 지불능력 조절을 위해 필요한 아주 중요한 도구이다.

회계연도 진행 중에 연방예산안이 그 종류에 관하여 예상하지 못하거나 지출액수에 있어서 초과를 요구하는 초과지출이 발생할 경우, 그에 맞는 도구가 적용되어야 한다. 이에 대해서는 초과지출 편에서 이미 언급했기 때문에 더 이상의 상세한 설명은 생략하기로 한다.

5. 예산집행의 통제

예산집행을 조정하는 근본적인 요소는 예산통제와 인력통제이다(연방예산법 제15a조). 연방재정부장관은 정기적인 보고를 통해서 예산과 인력통제를 운용한다. 통제보고서는 예산집행기관이 연방재정부장관의 통제명령에 근거하여 조사한 통제자료와 연방재정부 예산국이 그에 대해서 내놓은 평가를 근거로 작성된다. 이 통제보고서의 목적은

Verfahren und Controlling), ÖHW 2001, S.151ff. 참조.

예산상 진행과정과 변화, 이탈 등을 적시에 확인하여 경우에 따라서 필요한 대응조치나 대응전략을 재빨리 조취하기 위한 것이다. 이러한 이유 때문에 2000년 이후, 매 회계연도 중반에 연방정부의 각부 장관들 간의 통제회담(Controlling-Gespräche)이 열리고 있다.

6. 초과지출

연방재정법률이나 연방예산법률에 근거하여 연방재정부장관이 예산안목록의 초과지출을 허가할 수 있으면, 그 밖의 다른 법률상의 조치는 더 이상 요구되지 않는다. 연방재정법률이나 연방예산법률의 권한에 포함되지 않은 초과지출이나 예컨대 새로운 초과지출권한을 위한 연방재정법률의 조문상 변경이나 새로운 예산안목록 개설의 필요성이 발생하면 예산초과법률(Budgetüberschreitungsgesetz)이나 연방재정법률의 개정의 방법을 통해서 그 근거를 마련하고, 연방재정부장관이 필요한 법률상 허가조치를 취할 수 있다.

Ⅲ. 연방예산의 결산

1. 작성

정산기간이 지나고 3월 초가 되면 지난 회계연도의 재정업무에 대한 잠정적 결과를 제출하게 된다. 감사원은 개조식으로 재정업무에 대한 심사를 하면서 연방회계결산서(Bundesrechnungsabschluss: BRA)를 작성한다. 개조식 재정업무심사는 재정업무에 있어서 오류나 흠결들을 찾아내어 정확하게 정산하도록 만든다. 감사원은 늦어도 다음 회계연도가 종료하기 전인 9월 30일까지 연방의회에 연방회계결산서를 제출해야 한다.

2. 구 성

연방회계결산서는 제1권 연방결산보고서와 제2권 정산에 대한 개요로 구성되어 있다. 연방회계결산서는 연방예산법 제98조에 따라 연방예산안의 목차에 따른 예산비교정산, 연방재정의 연간재정상황서와 연간재정결과서를 포함한다.

예산비교정산(Voranschlagsvergleichsrechnung)은 연방예산안에 규정된 목록의 순서에 맞도록 허가부터 수입과 예산의 실현에 이르기까지 예산안목록에 있는 법적·경제적으로 중요한 의미가 있는 모든 과정들의 결과를 포함하고, 예산집행을 반영한다.

연간재정상황서(Jahresbestandsrechnung)는 기본적으로 대차대조표를 반영한 것이다. 연간잔고는 정산 말기에 연방재산의 상태와 구조에 대한 정보를 제공한 것이다. 연간재정결과서(Jahreserfolgsrechnung)는 기본적으로 이익과 손실정산결과를 반영한 것이다. 연간재정결과서는 사용과 수익에 관한 비교를 통해서 재정경제적 차액결과를 반영한다. 연간재정상황서와 연간재정결과서는 상법상 복식부기 원칙에 따라 작성한다.

3. 승 인

감사원이 작성한 연방회계결산서는 연방재정부장관에게 전달되고, 연방재정부장관은 3주 내에 이에 대한 의견을 제출해야 한다. 이러한 연방회계결산서는 다시 예산위원회에서 심의되며, 연방의회의 법률의 결의 형식으로 승인된다.

IV. 새로운 예산제도상 규정: 유연성규정

1. 예산제도운영의 개선

행정개혁에 대한 주장은 공공행정분야의 존속기간 만큼이나 오래된 것이다. 이와 함께 재정분야에 있어서도 예산제도상 여러 가지 개혁

논의가 있어왔는데, 그 중에 하나가 바로 유연성규정(Flexibilisierungsklausel; Flexiklausel)이다. 이 규정은 예산법상 인정되고 있는 엄격한 원칙들, 예컨대 1년 예산주의 등에 대한 예외를 인정하여 효율적으로 예산을 운영할 수 있는 권한을 행정부에 일부분 인정해주는 것이다. 이러한 제도를 통해서 연방행정의 행정구조에 적응할 뿐만 아니라 연방행정에 경영마인드에 기초한 사고를 끌어들이 수 있는데,¹⁰⁵⁾ 이는 예산운영에 있어서 신공공관리론(New Public Management)적 요소라고 할 수 있다.

2. 내용

연방예산법 제17a조에¹⁰⁶⁾ 따르면, 행정기관은 예산집행의 목적과 적합성을 더욱 개선하여 달성할 수 있다는 것이 보장된다면, 다년간의 예산집행을 담당할 일정한 행정조직을 형성하고 운영할 수 있다. 이때 형성된 단일조직체(Organisationseinheit)는 계속해서 연방예산 안에 통합된다. 기본적으로 예산외 지출은 연방법률상 근거권한이나 연방재정부장관의 동의를 필요로 한다. 그런데 이러한 유연성규정을 통해 초과지출이 지출 절감이나 초과 수입을 통해 충족될 것이라는 점이 보장되고, 매년 회계연도에 대해서 잔고부실화나 악화가 발생하지 않는다면, 연방재정부장관은 단일조직체 기관장에게 예산외 지출에 대한 권한을 위임할 수 있게 된다.

105) 이에 대한 자세한 내용은 Promberger/Greil/Simon, Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel, 2005 참조.

106) 제17a조: (1) 모든 예산집행기관은, 제2항에 따른 예산집행의 목적달성을 개선시키고 예산집행의 적법성을 보장할 수 있으면, 연방재정부장관의 동의를 얻고 감사원의 청문을 거친 후에, 명령을 통해서 개별적으로 적합한 명령기관이나 명령기관의 제한된 조직단일체(이하 조직단일체라 표시한다)를 결성할 권한을 가지며, 이 조직단일체에 대하여는 특정된, 조직단일체의 행정활동이나 계획의 특성에 상응하는 다년간의 기간 동안 제52조 제2항 제1문과 제53조의 예외가 인정되며, 제2항 내지 제6항의 규정이 적용될 수 있다.

예산비교정산에 대해서 실제적인 수입과 지출에 있어서 부실이나 악화가 발생했을 때는 단일조직체가 예비해두었던 준비금으로 이를 충당하고, 예산비교정산에서 흑자가 발생했을 경우에는 단일조직체와 일반 연방예산에 균등하게 분배된다. 그리고 이전 회계연도에서 발생한 적자를 메우고도 남게 된 흑자는 단일조직체의 준비금으로 귀속된다. 만일 발생한 적자가 2년 내에도 예산운영을 통하여 해결될 수 없을 정도라면, 관할 예산집행기관은 지출의 조절을 통해서 이러한 적자를 최소한 적자발생 3년까지 해소시켜야 한다. 계획기간 내 이러한 단일조직체의 평가와 성과통제를 위하여 경영적 전문지식을 갖춘 위원들로 구성된 소위 통제위원회(Controlling-Beirat)가 설립된다.

3. 평 가

처음에 이러한 유연성규정을 적용할 수 있는 행정부 내 계획들은 2000년부터 시작되어 3년을 기간으로 운영할 수 있도록 정해졌는데, 현실에 있어서 전체적으로 유연성규정을 통한 예산운영이 공공행정에서의 배제(Ausgliederungen)나 공공행정의 민영화(Privatisierungen)보다 더 유용한 것으로 나타났다. 따라서 이러한 유연성규정을 적용하려는 행정조직이 3배나 늘어났으며, 유연성규정이 적용되는 예산집행기관의 계획은 점차 늘어나게 되었다. 이 때문에 유연성조항의 적용기간은 2006년까지 일단 연장되었다가, 2006년에는 이 기간이 재연장 되었다. 아울러 2005년에 이러한 유연성규정이 적용되는 단일조직체는 7개 연방행정부처에서 14개 단일조직체에 이른다.

제 4 절 오스트리아 연방예산법 운용을 통한 시사점

여기에서는 크게 두 가지 점을 들 수 있다. 첫째, 연방재정부장관의 권한이며 그 중에 특히 통제에 관한 권한이다. 연방재정집행에 관하

여 연방재정부장관은 정기적인 보고를 통해 연방정부의 예산집행에 관한 전체적인 감독기관으로서의 역할을 담당한다. 이러한 행정부 내부에서 연방재정부장관을 통한 사전통제는 감사원에 의한 사후통제보다 예산의 효율적 운용에 더 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 연방재정부장관의 통제권한은 다른 한편 상대적으로 연방의회보다 연방정부에게 주어진 예산에 관한 강력한 권한에 대해서 더욱 강한 책임을 부담하는 의미도 있다. 단순히 권한만 가져가고 그에 대한 책임을 지지 않는다면, 예산운용에 있어서 민주적 정당성뿐만 아니라, 결국에는 효율성의 목적도 달성할 수 없기 때문이다.

둘째는 예산의 효율적 운용을 위한 소위 유연성조항제도이다. 1년 예산주의 원칙 때문에 장기적인 시각에서 효율적인 예산운용이 어려운 경직성을 해결하면서, 행정부 스스로 이에 대한 효율적 예산운용을 유도하는 것은 예산운용의 효율성 측면에서 고려해 볼 만하다. 장기간의 사업을 위해 인정되는 계속비제도 외에 일반적인 예산의 집행에 있어서도 효율적 운영을 시도할 의미가 있다면 고려해 볼 만하다.

물론 이러한 연방재정부장관의 통제권한이나 예산의 효율적 운용을 위한 유연성조항제도 등은 정부의 집행작용(예산운용)에 대하여 의회가 책임을 지는 의원내각제 구조에서 더욱 효율적으로 운영될 수 있다는 국가조직법상 전제조건도 반영되어 있음을 간과할 수는 없다. 정부의 집행작용에 대하여 책임을 지지 않는 우리 대통령중심제에서는 이러한 제도의 도입이 긍정적으로 작용할 수만은 없는 부분이다.

제 6 장 결론: 오스트리아 재정헌법의 개혁

제 1 절 목적과 단계

오스트리아는 2000년대 계속 제기되어 온 재정부분에 관한 개혁논의를 헌법개정을 통해 시도하고 있다. 근본적으로는 효율적인 예산운용을 통해 건전한 국가재정을 꾀하고, 이를 통해 경제발전과 새로운 사회복지국가모델을 실현할 수 있도록 법적인 제도를 정비하는 것이다.

오스트리아의 재정헌법 부분에 대한 개혁을 시행순서와 관련하여 크게 두 단계로 나눌 때, 1단계는 2007년에 일부가 시작되고 2009년에 완전히 효력을 발생시키며, 2단계는 2013년부터 효력을 발생시킨다.¹⁰⁷⁾

제 2 절 구체적인 내용

I. 예산목적의 보충

첫 번째 재정헌법개혁의 내용은 먼저 헌법 제13조와 다년간 구속력이 있는 재정기준에 대한 보충과 새로운 예산집행에 관한 원칙을 삽입하는 것이다. 연방과 주, 그리고 지방자치단체는 앞으로 예산집행에 있어서 기존의 전체 경제적인 균형성의 보장뿐만 아니라, 새롭게 “지속가능한 체계화된 예산”과 “실질적인 남성과 여성의 평등”을 추구해야 한다. 너무나 과도한 공공채무와 지속적인 공공적자는 지속가능하도록 체계화된 예산과 맞지 않는다. 따라서 이러한 문제를 해결하도록 헌법상 목적을 새롭게 설정한 것이다. 국가목적조항으로서 예산집행에 있어서 실질적인 성평등을 고려하도록 한 것은 국제적으로 확립

107) 오스트리아 재정헌법개혁과 관련된 개정조문에 관해서는 BGBl I Nr.1/2008 참조. 개정된 헌법조문과 관련하여 2009년 현재 적용되는 헌법조문은 뒤에 오스트리아 연방헌법관련 조문에서 반영하였으나, 2013년부터 적용되는 헌법조문은 반영하지 않았음을 밝힌다.

된 “성인지 예산(Gender Budgeting)” 개념과 부합한다. 성인지 예산의 기본개념은 행정행태와 예산정책의 효과를 특히 남성과 여성에 대한 공공자산의 분배와 지급 측면에서 분석하고, 경우에 따라서는 이에 대한 교정적인 조치를 취하도록 하는데 있다.

II. 연방의회의 배타적 입법권의 확대

상대적으로 개혁적 성향이 강한 것은 헌법 제42조 제5항인데, 지금까지는 연방재정법률과 경우에 따라서는 연방재정법률의 개정, 예산 조치들이 연방상원의 협력 없이도 성립될 수 있었다. 그런데 앞으로는 연방재정기준법(Bundesfinanzrahmengesetz)과 “연방재정기준법과 연방재정법의 연방예산집행에 관한 상세한 규정을 정한 연방법률”도 연방상원의 협력 없이 성립 없이도 성립될 수 있게 되었다. 연방예산집행에 관한 상세한 규정을 정한 연방법률은 지금까지 연방예산법(BHG)에서 규정되었던 대상에 관한 규정들을 포함하게 된다. 이는 달리 말하면, 지금까지는 연방상원의 협력을 얻어 개정했던 연방예산법률이, 이제는 연방상원의 협력 없이도 법률이 될 수 있다는 것을 의미한다. 특정 회계연도에만 적용되는 특별규정이 아닌, 일반적인 예산법상 규정들은 헌법 제42조 제5항이 아니라, 헌법 제51조 제6항에 따라 지금까지는 일반적인 연방법률처럼 연방입법자의 권한에 속한 것이었다. 일반적인 예산규정은 기본적으로 연방재정법률로 규정할 수 있는 것이 아니며, 만일 이를 연방재정법률로 규정했다면 위헌이었다(이전금지원칙: Bepackungsverbot). 비록 형식적으로 예산관련 법률상 규정을 연방재정법률로 만들 수는 없지만, 예산관련 법률을 연방의회가 연방상원의 협력 없이 제정하게 되면 예산관련규정을 연방재정법률에 포함시키는 것과 마찬가지로 결과가 되어, 이전금지원칙을 무의미하게 만들 수도 있다.¹⁰⁸⁾

108) Koller, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Poctas, Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts, 2.Aufl., 2008, S.329.

Ⅲ. 연방재정기준법률(Bundesfinanzrahmengesetz)

예산수립에 있어서 앞으로는 시간적으로 다년간, 구속력이 있는 재정계획의 도입(재정기준: Finanzrahmen) 우선한다. 이러한 재정기준은 그 형성내용이 구속력이 있고, 다년간의 계획이며, 유연할 뿐만 아니라 명백하고 단순하게 이해할 수 있어야 하는 것이다. 이 때문에 재정기준은 단순히 기술적인 계획이 아니라, 본질적으로 정치적인 우선순위의 설정을 형상화하고, 구속력이 있는 방법으로 그 전체적인 틀을 표시하여 확정하는 것이다. 이 틀 내에서만 연방예산의 수립과 예산의 집행이 움직여야 하는 것이다.

연방재정기준법률은 예산의 지출 부분을 고정시키며, 계획의 안정성과 유연성을 가중시킨다. 예컨대 기본적으로 완전히 지출되지 않은 금액은 자동적으로 준비금으로 대변에 기입되며, 준비금의 목적규정이 사라지는 점에서 특히 예산운용에 있어서 유연성이 증대됨을 알 수 있다. 연방재정기준법률의 목적차는 개략적으로만 구분하여, 개별적인 정치영역에 있어서 예산수립이나 집행에 있어서 초과할 수 없는 상한선을 따라서 구성한다. 그 상한선은 다시 고정상한선(fix)과 유동상한선(variabel)으로 구분할 수 있다. 유동상한선은 경기동향에 따라 영향을 많이 받는 분야, 예컨대 노동시장이나 연금 분야 등에 적용된다. 재정기준의 가장 상위 단위는 크게 다섯 분야(Rubrik)로 구분된다. 제1분야는 안전과 권리, 제2분야는 노동·사회·건강·가족, 제3분야는 교육·연구·문화, 제4분야는 경제·하부구조·환경, 제5분야는 금전과 이자이다. 예산의 수입부분도 예측되어 기록된다.

지금까지 구속력이 없었던 예산 프로그램들이 앞으로는 구속력을 갖는 연방재정법률로 나온다. 이 법률에서 앞으로 4년 간 지출에 대한 상한선을 사전에 정하고, 분야별로 설정된 상한선은 기본적으로 이에 근거한 연방재정법률이나 연방재정법률의 집행에서 초과될 수 없다.

연방재정법률이 연방재정기준법에서 상정한 상한선을 초과했을 경우에는, 연방헌법재판소(VfGH)가 판단하여 위헌을 결정할 수 있다. 그 밖에 연방재정기준의 목적, 예컨대 적자수치, 채무수치, 부과금수치 등에 관한 내용을 설명하고 예상되는 수입과 정치적 우선과제, 연방정부의 지출에 대한 중점 사항 등에 대한 정보를 제공하는 전략보고서 (Strategiebericht)가 연방재정기준법을 지원할 수 있다.

IV. 그 밖에 계획 중인 제2단계 개혁들

아직 정식으로 헌법적 효력이 나타나지 않았지만 2013년부터 효력을 발생하게 될 규정들에서는 다음과 같은 내용들을 포함하고 있다.

예산집행의 새로운 원칙들은 효과지향성, 투명성, 효율성, 가능한 재정상황의 신뢰성 있는 설명 등이다. 효과지향성(Wirkungsorientierung)은 예산수립과 예산집행이 투입된 재원을 가지고 달성할 수 있는 효과를 지향해야 한다는 것이다. 이는 정치적 목적설정과 정치적 목적의 실제적인 변화를 지향하는 것이다. 효과지향성과 함께 적정한 목적에 대한 평가가 있어야 한다. 투명성(Transparenz)원칙은 예산정책의 목적에 대한 인식가능성, 예산수립과 예산집행과 관련된 정보의 신속한 공개, 보고제도 등과 관련된 것이다. 효율성(Effizienz)원칙은 예컨대 국가에게 주어진 목적은 가능한 적은 재원수단을 가지고 달성되어야 한다든지(최소한의 원칙: Minimalprinzip), 주어진 재원수단을 가지고 가능한 최대한의 결과를 달성해야 한다는(최대한의 원칙: Maximalprinzip) 의미이다. 가능한 재정상황의 신뢰성 있는 설명(möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage)원칙은 넓은 의미의 예산제도, 정산제도, 보고제도 등의 개선에 대한 요구이다.

헌법 제51a조의 예산조치규정과 제51b조의 예산초과규정에 있어서도 변경이 있다.

지금까지는 예산건적지표에는 영향을 미치지 않고, 고려되지 않았던 준비금의 형성에 대해서도 개혁이 있을 예정이다. 준비금은 앞으로 더욱 절약되어야 하며, 연방재정법상 규정에 근거하여 사용되는 지출액이나 목적이 정해진 초과수입이 초과지출을 위해 사용되어서는 안 된다. 또한 그러한 지출이 실제로 발생했다면 반드시 재정충당을 해야 한다.

연방재정법률의 추가적인 초과목적이 확장될 것이며, 유럽연합과 재정적 관계를 위하여 지출이 규정되며, 예산에서 배제된 기구들과 그와 관련된 기구들, 자본참여 등에 대한 정보 등이 연방예산에 포함되게 된다.

제 3 절 한국 헌법개정에 주는 시사점

오스트리아의 재정법제에 관한 내용과 최근의 재정헌법에 관한 개혁을 통해서, 기본적으로 오스트리아의 재정법제의 지향점은 예산의 효율적 운용에 있다는 것을 알 수 있다. 이는 현대국가의 예산이 경제발전과 사회복지국가실현에 중대한 영향을 미치는 그 기능을 인식하면서도, 다른 한편 점점 규모가 확대되는 예산을 효율적으로 운용하지 않을 때 오히려 방만한 예산운용은 경제발전도 사회복지국가실현도 이룰 수 없다는 인식에 기초한 것으로 보인다. 경제발전과 사회복지국가실현을 지향하는 우리나라의 경우에도 이러한 오스트리아의 인식은 동일하게 인정될 수 있기 때문에, 예산운영의 효율성을 지향하는 기본적인 방향은 바람직한 것이다.

문제는 이러한 예산의 효율적 운영을 누가 책임질 것인가 하는 점이다. 오스트리아의 경우 헌법개정을 통해서 입법적인 측면에서는 연방의회의 배타적 입법권한의 범위를 넓힘으로써 예산관련 법규범제정에 연방상원과의 협력부담으로부터 벗어났다. 또한 이러한 예산관련

법규범제정권한에서 나타나는 예산부분의 권한은 연방예산법률을 통해서 연방정부, 특히 연방재정부장관의 예산운용에 있어서 권한을 확대할 것으로 예상된다. 이러한 연방재정장관의 권한확대는 예산운용에 있어서 유연함을 제공함과 동시에 연방재정부장관의 통제책임도 커질 것으로 보인다. 잘못된 예산운용의 결과는 연방정부의 실정으로 나타날 것이고, 이는 다시 연방의회 의원선거를 통해 국민적 정당성을 상실할 수 있기 때문에, 연방의회로부터 권한을 위임받은 연방정부라도 정부유지에 대한 책임 때문에 스스로 예산운용에 대한 통제를 강화할 것이다. 예산의 효율적 운영을 위해 연방정부로 조금씩 이양된 권한은 결국 정부에 대한 책임을 지는 연방의회가, 최종적으로는 국민들의 선거에 의해 의회가 책임을 지는 것이다.

이는 행정부와 의회의 성립이 독립적인 우리나라 정부형태 상황에서는 그대로 작용하기가 어렵다. 대통령제국가인 미국의 경우에는 대통령선거를 통해 그러한 예산운용에 대한 책임을 정부에게 물을 수 있다. 단임제 대통령제에서 행정부는 예산운용에 대한 책임으로부터 상당히 벗어나 있는 것이 가장 큰 문제이다. 그렇다면 예산과 관련된 재정권한을 예산의 효율적 운영을 위하여 행정부에게 조금 더 준다는 것은 더욱 신중할 필요가 있다. 행정부가 예산운영의 효율성을 빌미로 예산운영에 대한 책임은 더 지지 않으면서, 권한만 가져간다면 경제발전도 사회복지국가의 새로운 정립도 실패할 수 있기 때문이다. 이와 같은 이유 때문에 오스트리아 연방재정부장관의 예산과 관련된 집행과 통제권한 뿐만 아니라, 유연성조항을 통한 행정부처의 예산운용의 재량권한도 대통령중심제인 우리 정부형태에서는 조심스럽게 접근해야 할 문제이다.

헌법정책적인 측면에서 본다면, 헌법규정에 예산의 효율적 운영을 위한 기본원칙에 대한 규정과 방향을 설정하는 것은 정부형태문제와 관련이 없이 바람직한 개헌주장이 될 수 있다. 예산에 관한 책임소재

가 분명하지 않은 현행 국가조직체제에서는, 이러한 헌법적 한계규정을 통해서라도, 국회나 대통령 모두 책임지지 않는 과도한 적자예산을 어느 정도 제한할 수 있는 헌법규범적 효력을 부여할 수 있을 것이기 때문이다.

최근 제기되고 있는 개헌논의에서 정부형태를 의원내각제나 이원집정부제의 형태로 급격하게 변경할 수 없다면, 최소한 재정헌법적 개혁의 시각에서 대통령단임제의 중임제 또는 연임제로의 개정은 정당성을 획득할 수 있다. 의회가 예산의 효율적 운영에 대한 책임을 지기 어려운 현대국가에서, 대통령(행정부)에게 조금 더 많은 권한을 넘겨주는 대신, 일정기간 이후 대통령(행정부)의 국정운영 및 예산운용에 대한 책임을 물을 수 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- Bandilla in Grabitz/Hilf (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union, 2001, zu Art 104 EGV.
- Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581ff.
- Fleischmann, Öffentliche Haushalte in Österreich im Überblick, in: Steger (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005.
- Gamper, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit, JRP 2002, 240.
- Gantner (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, 1991.
- Griller, Ausgliederungen vor dem Hintergrund des Verbots übermäßiger öffentlicher Defizite in der Wirtschafts- und Währungsunion in Duschanek (Hrsg), Beiträge zur Ausgliederungsdiskussion, 2002, 64ff.
- Hattenberger, Wirtschafts- und Währungspolitik, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, 2.Aufl., 2009
- Hengstschläger, Das Budgetrecht des Bundes, 1977.
- Hengstschläger, Gemeindehaushaltsrecht in Fröhler/Oberndorfer (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht, 1983.
- Holoubek, Das neue Haushaltsrecht des Bundes, ÖHW 1989, 173ff.
- Hüttner, Konsultationsmechanismus-Kosten rechtsetzender Maßnahmen-Stabilitätspakt, ÖGZ 1/1999, 5ff.
- Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², 1988.

- Koller, Maastricht-konform ausgliedern. Zur Auslagerung von Staatsschulden, 2003.
- Koller, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Poctas, Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts, 2.Aufl., 2008.
- Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Kommentar), Bd 2, Loseblattausgabe, 7. Lieferung 2005.
- Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 52ff.
- Mayer, Bundes-Verfassungsrecht, 4.Aufl., 2007.
- Nicolaysen, Der EuGH zum Defizitverfahren nach Art 104 EGV und dem „Stabilitätspakt“, DVBl 2004, 1321ff.
- Neuhofer, Gemeinderecht², 1998.
- Pichler, Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenz, Prozesse, in: Steger (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005.
- Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht Kommentar, 2007.
- Rödler, Bundeshaushaltsrecht, 1992.
- Rödler, Neue Entwicklungstendenzen im Haushaltsrecht, ecolex 1999, 729ff.
- Schäffer, Die österreichische Finanzverfassung in Weigel ua (Hrsg), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik (FS Weber), 1986, 87ff.
- Schulze-Steinen, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion. Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag, 1997/98.
- Schwab, Die Haushaltsreform des Bundes, ÖHW 1986, 1ff.
- Statistik Austria (Hrsg), Leitfaden Maastricht-Defizit, 2002.

Steger (Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2.Aufl., 2005.

Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht, 10.Aufl., 2000.

Wenger, Ansätze zur inhaltlichen Determinierung nichtstaatlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht, ÖHW 1987, 1ff.

부
속

(부 록)

[오스트리아 연방헌법 재정관련 주요조항]

제13조

- (1) 부과금제도(Abgabenwesen)에 관한 연방과 주의 권한은 독자적인 연방헌법률(재정헌법률: Finanz-Verfassungsgesetz)로 정한다.
- (2) 연방, 주, 지방자치단체(Gemeinde)는 각각 예산을 집행함에 있어서 전체 경제질서의 균형(gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)을 추구해야 한다.

- (2) 연방, 주, 지방자치단체는 각각 예산을 집행함에 있어서 전체 경제질서의 균형과 지속가능하고 체계화된 예산을 추구해야 한다.
- (3) 연방, 주, 지방자치단체는 예산집행에 있어서 실질적인 여성과 남성의 평등을 추구해야 한다.

...

제15a조

- (1) 연방과 주는 상호 영향을 미치는 범위에 관하여 협약(Vereinbarungen)을 체결할 수 있다. 그러한 협약이 연방의 이름으로 체결될 때에는 연방정부 또는 연방장관의 사무다. 연방입법기관을 구속하는 협약의 경우에는, 연방정부가 연방의회(Nationalrat)의 허가를 얻어 체결하며, 이 때 연방의회의 결정에 관하여는 제 50조 제3항을 적용하고, 연방법률공보에 게재한다.
- (2) 주간 협약은 주가 독자적으로 영향을 미치는 사안에 관하여만 체결할 수 있으며, 이를 지체없이 연방정부에 고지한다.

(부 록)

- (3) 제1항의 협약에는 국제조약상 원칙들이 적용된다. 국제조약상 원칙들은 관련 주의 헌법이 달리 규정하고 있지 않으면, 제2항의 협약에도 적용된다.

...

제42조

...

- (5) 연방의회의 법률안의결이 연방의회 의사규칙, 연방의회의 해산, 연방재정법, 제51조 제5항의 잠정적인 조치 또는 연방재산의 처분, 연방책임의 인수와 전환, 연방재정채무의 수용(Eingehen)이나 전환 또는 연방결산의 허가 등에 해당하는 경우, 연방상원의 협력권한은 인정되지 않는다.

(5) 연방의회의 법률안의결이 연방의회 의사규칙, 연방의회의 해산, 연방재정기준법과 연방재정법의 연방 예산집행에 관한 상세한 규정을 정한 연방법률, 연방재정기준법, 연방재정법, 제51a조 제4항의 잠정적인 조치 또는 연방재산의 처분, 연방책임의 인수와 전환, 연방재정채무의 수용(Eingehen)이나 전환 또는 연방결산의 허가 등에 해당하는 경우, 연방상원의 협력권한은 인정되지 않는다.

...

제51조

- (1) 연방의회는 연방재정법을 의결하며, 연방정부의 법률안을 근거로 심의한다.
- (2) 연방정부는 늦어도 회계연도 개시 10주 전까지 차기 회계연도 연방재정법률안을 연방의회에 제출한다.
- (3) 연방재정법률은 계획안(Anlagen)으로서 차기 회계연도 연방의 수입과 지출예산안, 고용계획, 매 회계연도 예산집행을 위한 기

본적인 내용들을 포함한다. 연방사업과 연방특별재산에 관해서는 사업개시비용과 연방에 귀속되는 이윤만을 연방예산안에 포함시킨다. 이 때 차기 회계연도 관련 연방사업이나 연방특별재산의 수입과 지출은 연방재정법률에 부속서(Anlage)를 첨부함으로써 증명한다.

- (4) 연방정부가 연방재정법률안을 적시에 제출하지 못하였을 때, 연방의회는 의회위원의 신청으로 연방재정법률안을 제출할 수 있다. 연방정부가 후에 연방재정법률안을 제출하였을 경우, 연방의회는 이 법률안을 심의할 것인지 의결할 수 있다.
- (5) 연방의회가 회계연도 개시 이전에 다음 회계연도를 위한 연방재정법률을 의결하지 못하고, 연방법률에 따른 잠정적인 조치를 취할 수 없을 때, 수입은 각각의 법적근거에 따른다. 지출은,
 - 1. 연방정부가 연방재정법률안을 제출했을 경우에는, 관련 법률 조항이 효력을 발생할 때까지, 최장 회계연도 처음 4개월까지, 법률안에 따르며;
 - 2. 연방정부가 연방재정법률안을 제출하지 못했거나 제1호의 경우 회계연도 처음 4개월이 경과한 때에는, 기존의 연방재정법률에 규정된 지출목록에 따른다.

법률에 근거하여 발생한 수입과 지출의 변화를 고려하여 제1호와 제2호에 따라 각각 적용되는 연방재정법예산안 또는 기존의 연방재정법상 지출목록은 허용되는 지출의 상한액을 형성하며, 이 때 매월 지출목록의 1/12이 그 근거가 된다. 의무이행을 위해 필요한 지출이라도 그 만기 도래에 따라 이루어져야 한다. 제1호와 제2호의 규정에 따라 연방재정법률안 또는 기존의 연방재정법률에 근거하여 공무원임용계획이 실행되며, 재정채무는 각각 예정하고 있는 최고액의 1/2까지, 잠정적인 국고강화를 위한 단기간 채무는 각각 예정하고 있는 최고액의

(부 록)

1/2까지 이를 수용할 수 있다. 그 밖에 기존의 연방재정법률의 규정들은 그 조항에 담긴 수입과 지출에 관하여 의미에 맞게 적용될 수 있다.

- (6) 연방재정법 편성과 연방예산집행에 관한 자세한 규정은 통일된 기본원칙에 따라 연방법률로 정한다. 연방법률에는 특히 동일한 회계연도에 상환되지 못하는 재원확보 또는 장기간 재정 지원으로부터 말미암는 채무(재정채무: Finanzschulden)의 수용과 전환, 사전재정부담(Vorbelastungen)의 근거제시, 예산부족시 예산형성, 연방재산의 처분, 연방책임의 인수, 감사원의 감사제도 규정마련 시 협력 등에 관한 방식을 규정한다.

- (1) 연방의회는 연방재정기준법(Bundesfinanzrahmengesetz)과 연방재정기준법의 한계 내에서 연방재정법을 의결하며, 연방정부의 법률안을 근거로 심의한다.
- (2) 연방정부는 매년 늦어도 연방법률에서 정한 시기까지 연방재정기준법안이나 연방재정기준법안을 개정한 연방법률안을 연방의회에 제출한다. 연방재정기준법에는 차기 회계연도와 차기 3년간 회계연도 내에, 연방의회가 연방재정법률에서 승인하게 되는 재원의 사용을 위한 분야별 상한액과 공무원임용에 대한 기본구상을 포함해야 하며, 여기에서 재정채무의 변제, 잠정적인 국고강화를 위해 투입되는 금전채무, 통화교환협약에 의한 자본교환의 결과로 말미암는 재원사용 등은 제외된다. 그 밖에 하위종목에서는 차기 회계연도와 차기 3년간 회계연도의 상한액을 규정한다.
- (3) 연방정부는 늦어도 회개연도 개시 10주 전까지 차기 회계연도 연방재정법률안을 연방의회에 제출하며, 차기 회계연도를 위하여 연방법률이 의결된다. 예외적으로 연방정부는 연방재정법률안을 차기와 차차기 회계연도 연방법률안을 각 연도별로 분리하여 연방의회에 제출할 수 있다.
- (4) 예외적으로 차기와 차차기 회계연도를 위한 연방재정법률이 의결되면, 연방정부는 차기 회계연도 후반기에 연방재정법률을 개정하는 연방법률안을 차차기 회계연도 시작 10주전까지 연방의회에 제출한다. 법률안에 포함된 연방재정법률의 개정내용은 차차기 회계연도에 반영

- 한다. 법률안은 차기 회계연도의 종료시까지 심의를 위하여 연방의회가 보유한다. 제51a조 제1항과 제2항은 의미에 맞게 적용된다.
- (5) 연방재정법률은 계획안(Anlagen)으로서 연방의 계획안, 고용계획, 그 밖에 예산집행을 위한 기본적인 내용들을 포함한다.
- (6) 연방의 예산집행은
1. 국가방위(제51b조 제4항)의 경우와 - 긴축재정이나 추가수입을 통해 충당이 보장된다면 - 위험이 지체된 경우(제51b조 제2항)를 제외하고는, 연방재정기준법상 분야별 상한액을 초과해서도 안 되고, 그러한 초과를 허용하도록 권한이 부여되어서도 안 된다.
 2. 제7항에 따라 연방법률에서 연방재정부장관의 동의에 따라 초과해도 된다고 인정한 경우가 아닌 한, 제7항에 따라 연방법률로 규정될 차기 회계연도 연방재정기준법의 하위종목의 상한액을 초과해서도 안 되며, 그러한 초과를 인정하도록 권한을 부여해도 안 된다.
차기 그리고 차차기 회계연도 연방재정법률이 예외적으로 의결되면, 제2호의 규정이 적용되어, 제2항 후문에 언급된 상한액은 차기 그리고 차차기 회계연도에도 적용된다.
- (7) 연방재정기준법, 연방재정법의 수립, 그 밖에 연방의 예산집행에 관한 상세한 규정은 통일된 원칙에 따라 연방법률로 정한다. 이러한 연방법률에는 연방재정기준법의 목적과 구속력, 동일한 회계연도에 상환되지 못하는 재원확보 또는 장기간 재정지원으로부터 말미암는 채무(재정채무: Finanzschulden)의 수용과 변화, 사전재정부담(Vorbelastungen)의 근거제시, 예산부족시 예산형성, 연방재산의 처분, 연방책임의 인수, 감사원의 감사제도 규정마련 시 협력 등에 관한 방식을 규정한다.

제51a조

- (1) 연방재정부장관은 예산집행시 우선적으로 만기가 도래한 의무이행을 위하여 필요한 지출이 먼저 이루어지고, 그 다음에 그 밖에 예정된 지출이 이루어지도록 관리하며, 이때에도 각각 처분할 수 있는 수입에 맞게, 절약성(Sparsamkeit), 경제성, 합목적성 원칙들을 준수하여 집행해야 한다.
- (2) 수입과 지출의 변화가 요구되거나 회계연도 진행 중에 전체경제발전이 있어서 근본적인 변화가 나타나면,

(부 록)

1. 연방재정부장관은 연방재정법에 규정된 경기조정계획안을 전부 또는 부분적으로 적용할 수 있고;
2. 연방재정부장관은 연방의 의무이행에 영향을 주지 않는 한, 연방정부의 동의를 얻어 최장 6개월 동안 잠정적인 지출제한 (Ausgabenbindungen)이나 최종적인 지출제한조치를 취할 수 있다.

- (1) 연방정부가 연방재정기준법률안 또는 연방재정법률안을 적시에(제 51조 제2항과 제3항) 제출하지 못하였을 때, 연방의회의원은 신청을 통해 연방재정기준법률안 또는 연방재정법률안을 연방의회에 제출할 수 있다.
- (2) 연방정부가 그러한 연방의회의원의 신청 후에 연방재정기준법률안 또는 연방재정법률안을 제출하면, 연방의회는 각각의 법률안을 심의할 것인지 의결할 수 있다.
- (3) 연방의회가 회계연도에 연방재정기준법률을 의결하지 못하면, 지난 회계연도의 고정된 상한액이 다음 회계연도에도 계속해서 효력을 발휘한다.
- (4) 연방의회가 회계연도에 필요한 연방재정법률을 의결하지 못하고, 연방법률을 통하여 다른 잠정적 조치들을 취하지 않았다면, 연방예산은 마지막으로 의결된 연방재정법의 규정에 따라 집행된다. 재정채무는 기존의 최고액의 절반까지, 잠정적으로 국고강화를 위한 단기채무는 기존의 최고액의 절반까지 인수할 수 있다.

제51b조

- (1) 연방재정법률에 그 종류가 예정되지 않은 지출(예상의 지출)이나 연방재정법률상 지출목록이 예정하고 있는 초과한 지출(예산 초과 지출)은 예산집행에 있어서 연방법률상 수권이 있을 때에만 인정할 수 있다.
- (2) 그러나 지체의 위험이 있는 경우에 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 연방정부가 제정한 법규

명령에 근거하여 예상할 수 없었고 불가피한

1. 예상외 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 1/1000을 한도로
2. 예상초과 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 2/1000를 한도로

지급될 수 있다. 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회가 2주 내에 결정을 내리지 못한 경우에는 동의가 있는 것으로 간주한다.

(3) 연방재정부장관의 동의를 얻어 예상초과 지출은 다음과 같은 경우에 인정된다. 즉 추가지출이

1. 법률상 의무에 근거할 때
2. 기존의 재정채무로부터 발생할 때
3. 연방재정법률의 효력발생시에 이미 그 밖에 의무에 근거하거나
4. 그에 따라 이와 직접 관련된 추가지급이나 추가수입이 필요한 경우다.

(4) 연방의회는 연방재정법률에서 제3항에 규정된 경우와 다른 예상초과 지출에 대하여 연방재정부장관이 동의할 수 있는 권한을 규정할 수 있다. 이 권한은 초과지출이 객관적인 요건을 바탕으로 수치상 특정되거나 산정할 수 있으며, 그에 따라 지출이 수행된 경우에 한하여 행사된다. 이 때 지출은,

1. 연방예산안의 지출목록이 크게 변하지 않지만, 예상할 수 없었던 급박성 때문에 지출의 재편성이 필요하고,
2. 회계연도 중에 전체적인 경제발전에 본질적인 변동이 있어서(헌법 제51a조 제2항) 추가지출이 필요하거나
3. 연방재정법률에 예정된 총지출액을 고려할 때 경미한 지출인 경우다.

(부 록)

- (5) 본조에 근거한 지출초과는 긴축과 추가수입을 통해서 그 충당이 보장될 때 인정된다.
- (6) 국가방위의 경우, 전체적인 주방어(제9a조)의 목적을 위해서 불가피하게 회계연도 중에 발생한 예상외 또는 예상초과 지출은 연방정부가 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 제정한 법규명령에 근거하여, 연방재정법률에 규정된 총지출액수의 10/100까지 지급할 수 있다. 이러한 지출이 긴축과 추가수입을 통해서 그 보전이 보장되지 않을 때에는, 연방정부의 법규명령은 연방재정부장관에게 재정채무(Finanzschulden)의 도입과 변경을 통해 재정충당을 해결하도록 권한을 위임할 수 있다.

- (1) 연방재정법률에 그 종류가 예정되지 않은 지출(예상의 지출)이나 연방재정법률상 지출목록이 예정하고 있는 초과한 지출(예상초과 지출)은 예산집행에 있어서 연방법률상 수권이 있을 때에만 인정할 수 있다.
- (2) 그러나 지체의 위험이 있는 경우에 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 연방정부가 제정한 법규명령에 근거하여 예상할 수 없었고 불가피한
1. 예상의 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 1/1000을 한도로
 2. 예상초과 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 2/1000를 한도로
- 지급될 수 있다. 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회가 2주 내에 결정을 내리지 못한 경우에는 동의를 있는 것으로 간주한다.
- (3) 연방의회는 연방재정법률에서 연방재정법률에 규정된 지출의 초과를 동의하도록 연방재정부장관에게 권한을 부여할 수 있다. 이 때 동의는 초과지출이 객관적인 요건을 바탕으로 수치상 특정되거나 산정할 수 있을 때에만 인정된다. 뿐만 아니라 연방재정부장관의 동의를 얻어 예상초과 지출은 다음과 같은 경우에 인정된다. 즉 추가지출이
1. 법률상 채무에 근거할 때
 2. 기존의 재정채무 또는 통화교환조약들로부터 발생할 때 또는
 3. 연방재정법률의 효력발생 시에 이미 존재하는 그 밖에 채무에

근거하여

필요한 경우다. 본 항의 규정에 근거한 동의는 단지 예상할 수 없었던 필요가 발생한 경우와 긴축이나 추가수입을 통해 재정충당이 보장되고, 각각 구속력이 있는 제51조 제2항과 제6항의 각각의 회계연도의 상한액을 초과하지 않을 때만 인정될 수 있다.

- (4) 국가방위의 경우, 전체적인 주방어(제9a조)의 목적을 위해서 불가피하게 회계연도 중에 발생한 예산외 또는 예산초과 지출은 연방정부가 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 제정한 법규명령에 근거하여, 연방재정법률에 규정된 총지출액수의 10/100까지 지급할 수 있다. 이러한 지출이 긴축과 추가수입을 통해서 그 보전이 보장되지 않을 때에는, 연방정부의 법규명령은 연방재정부 장관에게 재정채무(Finanzschulden)의 도입과 변경을 통해 재정충당을 해결하도록 권한을 위임할 수 있다.
- (5) 연방재정부 장관은 연방정부의 구성원과 그 밖에 예산집행기관에게 정기적으로 예산집행에 관하여 정보를 제공한다.

제51c조

- (1) 제51b조와 제2항에 따른 예산집행에 있어서 연방의회의 협력은 연방재정법률을 심의한 연방의회 위원회가 한다. 이 위원회는 상임소위원회에 특정 사무를 위임할 수 있고, 상임소위원회는, 연방대통령이 제29조 제1항에 따라 연방의회를 해산했을 경우에, 예산집행에 대한 협력을 수행한다. 연방재정법률을 심의한 위원회 및 상임소위원회는 연방의회 회기가 아닐 때(제28조)에도 필요한 경우에 따라서 소집할 수 있다. 자세한 내용은 연방의회사무에 관한 연방법률로 정한다.
- (2) 연방재정부 장관은 제51a조 제2항, 제51b조 제2항 내지 제4항에 따라 내린 조치들을 분기별로 제1항에 언급된 연방의회 위원회에 보고한다. 그 밖에 보고도 연방특별법규정에 따라 이 위원회에 제출한다.

[오스트리아 재정헌법률(Finanzverfassungsgesetz)]

제 1 조

재정헌법은 재정제도분야에서 연방과 주의 효력범위를 규율한다.

I . 재정조정(Finanzausgleich)

제 2 조

관할 입법권이 달리 규율하지 않는 한, 연방과 그 밖에 지역단체(Gebietskörperschaften)는 자신의 사무처리로 말미암아 발생한 비용을 부담한다.

제 3 조

- (1) 연방입법권은 연방과 주(지방자치단체) 사이의 과세권한(Besteuerungsrechte)과 부과금수익(Abgabenerträge)을 배분하고, 그 밖에 일반 연방재정에서 주와 지방자치단체에 행정비용에 대한 재정분배금(Finanzzuweisungen)과 특정 목적을 위한 보조금(Zuschüsse)을 지급한다.
- (2) 주는 주법률로써, 그 밖에 수입으로 충당할 수 없는 재정수요를 조례를 통해 도시, 지방자치단체 또는 경우에 따라서 지방자치단체연합 등에 할당할 수 있다. 주 할당액(Landesumlage)의 한계는 연방법률로 정할 수 있다. 본 연방헌법의 효력이 발생한 날로부터 지방자치단체연합이 존재한다면, 주입법권은 그 수요에 따라 할당을 규율한다.

제 4 조

제2조와 제3조에 규정은 공행정의 부담 배분에 따라 이루어지고, 각각 지역단체 급부능력의 한계를 초과하지 않도록 유의해야 한다.

II. 부과금제도(Abgabenwesen)

제 5 조

공적 부과금(öffentliche Abgaben)은 제7조 제5항고 제8조 제5항의 경우를 제외하고는 법률에 근거해서만 부과될 수 있다.

제 6 조

(1) 부과금은 지역단체의 자체 재정수익에 관한 법률에 따라 다음의 상하형식으로 구성된다.

1. 전체수입이 연방에 귀속되는 배타적 연방부과금.
2. 수입이 다음과 같은 하위형식으로 연방과 주(지방자치단체)에 분할되며, 연방과 주(지방자치단체)에 분할되는 부과금:
 - a) 연방이 부과하고 연방과 주(지방자치단체)에 수입의 부분이 귀속되는 공동연방부과금,
 - b) 연방의 원부과금과 주(지방자치단체)의 특별부과금(Zuschlägen)으로 구성된 특수부과금,
 - c) 연방과 주(지방자치단체)가 같은 과세대상에 대해 부과하는 같은 종류의 부과금으로서 동일과세대상부과금(Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand)
3. 전체수입이 주에 귀속되는 배타적 주부과금
4. 수입이 다음과 같은 하위형식으로 주와 지방자치단체에 분할되며, 주와 지방자치단체에 분할되는 부과금
 - a) 주가 부과하고 주와 지방자치단체에 수입의 부분이 귀속되는 공동주부과금

(부 록)

- b) 주의 원부과금과 지방자치단체의 특별부과금으로 구성된 특수부과금
 - c) 주와 지방자치단체가 같은 과세대상에 대해 부과하는 같은 종류의 부과금으로서 동일과세대상부과금
5. 전체수입이 지방자치단체에 귀속하는 배타적 지방자치단체 부과금
- (2) 동일과세대상에 대한 제1항에 규정된 상위 내지 하위형식의 둘 또는 그 이상의 부과금을 병립적으로 부과하는 것도 허용된다.

제 7 조

- (1) 연방입법권은 연방부과금을 규율하며, 여기에는 배타적 연방 부과금, 공동의 연방부과금, 연방을 위해 부과되는 특수부과금과 동일과세대상부과금 등이 있다.
- (2) 부과금을 배타적 연방부과금 또는 연방과 주(지방자치단체)간 배분된 부과금으로 정하거나, 부과금 또는 부과금수입을 주(지방자치단체)에만 위임하는 것은 연방입법권에 유보된다. 공동의 연방부과금을 연방과 주(지방자치단체)간 배분하는 종류와 정도는 연방입법권에 속한다.
- (3) 제6조 제1 제1호 및 제2호에 따라 부과금을 주(지방자치단체)에만 위임할 때, 연방입법권은 이 부과금의 위임을, 본 부과금의 주와 지방자치단체간 분배를 포함한 부과금의 징수와 행정에 관한 규율을 전부 또는 (헌법 제12조와 제15조의) 원칙에 따라 연방에 유보하도록 규정할 수 있다. 본 연방헌법틀의 효력발생시 지방자치단체를 위하여 연방이 부과한 부과금이나 지방세의 경우에도 동일하다. 연방법률로써 특정 부과금을 배차적인 지방자치단체부과금으로 정할 수 있다.

- (4) 그 밖에 연방입법권은 주(지방자치단체)부과금을 위하여 이중 과세나 과잉부담의 방지하거나, 그러한 부과금을 주간 조세법의 규정들과 조정하거나, 외국이나 주간 통행이나 경제적 관계의 장애를 방지하거나, 공용도로와 공공시설의 사용을 부과금으로 과도하게 또는 어렵게 만드는 부담을 방지 또는 연방재정의 손실을 방지하기 위한 규정들을 정할 수 있다.
- (5) 연방입법권은 지방자치단체에게 특정 부과금을 지방의회결정으로 공고하도록 권한을 부여할 수 있다.

제 8 조

- (1) 연방부과금처럼 수입법권은 제7조 제3항 내지 제5항의 경우를 제외하고 배타적 주(지방자치단체)부과금, 연방부과금중 주(지방자치단체)의 특별부과금, 동일과세대상부과금을 규율한다.
- (2) 수입법권은 주와 지방자치단체간 분배되거나 지방자치단체에 위임되는 부과금을 주에 유보할 수 있다. 이 때 수입법권은 주의 재정상황뿐만 아니라 지방자치단체의 재정능력 유지까지 고려해야 한다.
- (3) 연방부과금 이외에 주(지방자치단체)의 특별부과금 또는 동일과세대상부과금과 유사한 부과금은 연방법률에 근거하여 부과할 수 있다.
- (4) 통화, 경제, 과세의 통일을 침해하거나 효과에 있어서 중간관세(Zwischenzöllen)나 그 밖의 교류제한효과를 갖는 주(지방자치단체)의 부과금은 부과될 수 없으며, 부과금 효력범위밖에 소비에 해당하거나 이 효력범위 내에서 기본적으로 전체소비를 포함하지 않는 주(지방자치단체)의 소비세(Verbrauchsabgabe)는 허용되지 않는다.

(부 록)

- (5) 주입법권은 지방자치단체에 특정 부과금을 지방의회결정으로 공고하도록 권한을 부여할 수 있다. 이 때 주법률은 부과금의 본질적인 요소, 특히 허용되는 최고한도를 규정해야 한다.
- (6) 지방자치단체의 재정에 있어서 균형의 유지나 형성 또는 특정한 수요(Erfodernisse)의 충족을 위하여 필요한 경우에, 주입법권은 특정 부과금의 징수를 지방자치단체에 부여하거나, 주정부는 지방자치단체를 위하여 지방자치단체의 권한에 속하는 특정 부과금을 부과할 수 있다.

제 9 조

연방정부가 주의회의 주(지방자치단체)부과금에 관한 법률에 대하여 이의를 제기하고, 주의회가 주의회 의원과반수 참석을 통해(헌법 제98조 제2항) 다시 법률을 의결하였으나, 연방정부가 이의를 철회하지 않는 경우, 연방의회와 연방상원이 상임공동위원회를 구성하여 연방정부의 이의가 정당한지에 관하여 결정한다. 이 상임위원회는 26명의 위원으로 구성되며, 양원에서 각각 의사규정의 비례선거원칙에 따라 1/2씩 선발한다. 상임위원회의 모든 의원은 같은 부류의 예비의원으로 대체될 수 있다. 연방상원은 모든 주에서 1인의 의원과 예비의원을 파견해야 한다. 연방의회와 연방상원에서 선발된 의원들은 각각 의장을 선출하여, 의장들은 교대로 의사를 진행한다. 위원회는 과반수 이상의 의원들이 참석하여 의결할 수 있다. 과반수 이상의 의원들이 참석하지 못하면, 14일 이내에 새로운 회의를 소집할 수 있고, 최소한 9인 이상의 의원이 참석하여 의결할 수 있다. 연방정부는 법률의 재의결 후 3주 내에 법률에 대한 이의를 위원회에 고지하기 위하여 연방의회의장에게 제출한다. 연방정부의 고지가 있을 후 위원장은 1주 내에 위원회를 소집한다. 위원회 소집 없이 이 기간이 지나면 연방의회의장이

위원회를 소집할 수 있으며, 앞 규정의 새로운 위원회회의도 소집할 수 있다. 위원회는 과반수로 의결한다. 위원장도 의결에 참여한다. 위원회는 의사규칙을 제정할 수 있다. 위원회는 연방정부의 고지가 있는 후 6주 기간 내에 사안에 대한 결정을 내려야 한다. 위원회가 기간 내에 연방정부의 의의가 정당하다고 결정하지 않으면, 법률안은 공포될 수 있다.

제10조

지방자치단체의회의의 부과금에 관한 결정이 주법률에 근거 없이 효력을 발생하여 법률에 위반될 때, 연방재정부장관은 주정부에 대하여 그 폐지를 요구할 수 있다. 1개월 내에 연방장관의 요구가 이루어지지 않으면 연방재정부장관은 연방헌법재판소에 결정의 폐지를 청구할 수 있다.

제11조

- (1) 연방법률이 달리 규정함이 없으면, 연방재정행정기관이 연방 부과금을 정하고, 부과하며 강제로 징수한다. 다른 단체의 기관이 어느 정도 협력해야 하는지는 부과금법(Abgabengesetze)이 정한다.
- (2) 연방법률이 달리 규정함이 없으면, 연방재정행정기관은 주(지방자치단체)를 위하여 부과된 연방부과금의 특별부과금과 관련하여 기본적으로 원부과금에 적용되는 규정에 따라 부과금의 규정과 작성을 비롯한 평가절차, 부과절차를 집행한다.
- (3) 제7조 제3항의 규정을 제외하고, 그 밖에 주(지방자치단체)의 부과금은 기본적으로 각 단체의 기관이 평가하고 부과하며, 주(지방자치단체)를 위하여 징수된다. 수입법권은 지방자치단체(지방자치단체연합)가 주부과금의 평가와 징수에 관하여 정한다.

(부 록)

이러한 부과금의 평가와 징수가 주법률에 의해 연방기관에 위임되면, 헌법 제97조 제2항이 적용된다.

(4) 다른 기관의 협력에 대한 보상은 법률로 정한다.

III. 재정분배와 보조금(Finanzzuweisungen und Zuschüsse)

제12조

(1) 연방의 주(지방자치단체)에 대한, 주의 지방자치단체에 대한 재정분배는 기준분배(Schlüsselzuweisungen) 또는 필요분배(Bedarfszuweisungen)로 인정될 수 있다. 기준표작성에 있어서는 의무적 사무와 자체적인 조세능력을 통해 지역단체의 평균 부담을 고려해야 한다. 필요분배는 재정상 균형을 유지하고 창출하기 위하여, 예외적인 필요를 충족하기 위하여 또는 부과금수입이나 기준분배의 분배시 발생하는 긴급상황에 대한 조정을 위하여 인정될 수 있다.

(2) 특수목적에 기속되는 연방의 보조금은 재정조정법률(Finanzausgleichsgesetz) 또는 연방법률로 정하며, 이 법률들은 행정사무를 규율하고, 행정사무의 부담을 이행하는데 보조금이 지급된다. 이 규정들은 지방자치단체연합)에 대한 주의 보조금에 대해서도 그 의미에 맞게 적용된다.

제13조

필요분배와 특수목적에 기속되는 보조금의 인정은 수령대상 지역단체의 재정상 균형을 생성하고 유지하는데 기여하거나 보조금이 추구하는 목적과 관련이 있는 조건에 종속시킬 수 있다. 보조금 지급 지역단체는 자신의 행정기관을 통해 이러한 조건의 유지를 담당할 권리를 유보할 수 있다.

IV. 신용제도(Kreditwesen)

제14조

주입법권은 주, 지방자치단체연합, 지방자치단체의 차관(대부)을 규율한다. 일반적으로 또는 개별적으로 차관(대부)을 승인한 주의 회의 법률안의결에 대하여 연방정부가 이의를 제기하고, 주의회가 자신의 결정을 재의하면, 제9조의 절차가 적용된다.

제15조

연방은 특별연방법률 또는 연방재정법률에 근거하여 주(지방자치단체)에 대한 대부를 인정할 수 있다. 부과금이 아닌 연방의 수입에 대한 주(지방자치단체)의 참여에 대해서도 마찬가지다. 이 경우에도 역시 제13조가 의미에 맞게 적용된다.

V. 재정법과 재정통계(Haushaltsrecht und Finanzstatistik)

제16조

- (1) 연방재정부장관은 감사원의 동의를 얻어, 지역단체 예산과 결산의 형식과 목차를 통일할 필요가 있는 경우, 이를 규율할 수 있다. 연방재정부장관은 지역단체 예산과 결산을 제출하도록 요구하고 재정경제에 관한 정보를 요청할 수 있다.
- (2) 부과금권한, 부과금수입부분, 그리고 재정조정법률에 따라 주와 다른 지역단체에 대하여 자체적인 규정을 가지고 있는 주, 주수도와 도시의 경우를 제외하고, 지역단체에 인정된 재산법상 청구권의 양도와 담보는 허용되지 않는다. 그러한 권한과 청구권에 대한 강제집행은 인정되지 않는다. 연방재정부장관은 주정부의 신청에 따라 이러한 금지에 대한 예외를 승인할 수 있다.

VI. 기간, 경과 및 종결규정

제17조

- (1) 이 연방헌법률에 규정된 기간의 계산에는 1991년 일반행정절차법(BGBI. Nr.51) 제32조와 제33조가 적용된다.
- (2) 1945년 5월 8일(St.G.Bl. Nr.12) 법률에 근거하여 잠정적으로 적용되는 독일제국의 부과금법상 규정은, 이 연방헌법률의 규정에 따라 규율권한이 주에 인정되고는 한 유지되고, 주법상 규정은 1949년 12월 31일까지 효력을 갖는다.
- (3) 본 연방헌법률은 1948년 1월 1일부터 효력을 발생한다. 동시에 1931년(B.G.Bl. Nr.61) 재정헌법률(Finanz-Verfassungsgesetz)은 효력이 중단된다.
- (3a) 1988년(BGBI. Nr.686) 연방법률 제6조 제2항은 1988년 10월 1일부터 효력을 발생한다. 1988년 10월 1일에 효력을 발생한 연방법률과 주법률에 따라 연방법률(BGBI. Nr.686/1988) 제6조 제2항은 그 효력발생시부터 적용된다. 이것은 독일감사위원회의원(Aufsichtsratsmitglieder)의 부과금의 징수에 관한 법률(dRGBI. 1934 I S 253), 연방법률(BGBI. Nr.818/1993)의 규정, 감사위원회보상의 과세에 대한 제국재정부장관의 명령(dRGBI. 1939 I S 691)에 대해서는 적용되지 않는다.
- (3b) 연방법률(BGBI. Nr.818/1993) 제7조 제3항은 1994년 1월 1일부터 효력을 발생하며, 동법 제14조는 1993년 12월 1일부터 효력을 발생한다.
- (3c) 연방법률(BGBI. I Nr.100/2003)의 장(Titel), 제5조, 제7조 제4항, 제8조 제1항, 제9조, 제10조, 제11조 제3항, 제16조, 제17조 제1항과 제4항, 그리고 제목들은 2004년 1월 1일부터 효력을 발생한다.

- (3d) 연방법률(BGBI. I Nr.103/2007) 제7조 제6항은 2010년 1월 1일부터 효력을 발생한다. 이 규정에 의거한 연방법률은 연방법률(BGBI. I Nr.103/2007)의 공포시부터 제정될 수 있다. 이 연방법률의 효력은 2010년 1월 1일 이전에는 효력을 발휘할 수 없다. 연방법률이 달리 규정하지 않으면, 이때부터 제7조 제6항에 따른 주법상 규정들은 효력을 상실한다.
- (4) 연방재정부장관에게 명시적으로 집행이 부과되지 않은 이상, 이 연방헌법률의 집행은 연방정부가 행한다.

[유럽공동체조약]

제104조

- (1) 회원국은 과도한 재정적자를 피한다.
- (2) 위원회는 중대한 오류를 확인하기 위하여, 회원국 예산상황의 변동과 정부부채의 현황을 검토할 수 있다. 특히 위원회는 다음 두 가지 기준에 근거하여 예산원칙의 준수여부를 심사한다.
 - a) 국내총생산에 대한 계획상 또는 실제 정부적자의 비율이 기준치를 초과하는지 여부, 다만
 - 비율이 상당히 또는 지속적으로 하락하여 기준치에 근접하였거나
 - 비율이 예외적으로 그리고 일시적으로 초과하였지만 기준치에 근접하여 그 수준을 유지하는 경우는 제외하며,
 - b) 국내총생산에 대한 정부부채 비율이 기준치를 초과하는지 여부, 다만 비율이 충분히 감소하여 만족할 정도로 기준치에 근접한 경우는 제외한다.기준치는 본 조약에 부속된 과도한 재정적자에 관한 의정서에 구체적으로 규정한다.
- (3) 회원국이 하나의 또는 모든 기준치를 준수하지 않은 경우, 위원회는 보고서를 작성한다. 이 보고서는 정부적자가 정부투자지출을 초과하였는지 여부, 해당 회원국의 중기 경제상황과 예산상황을 포함한 그 밖의 모든 관련 요소들을 검토한다. 위원회는 기준의 충족여부와 관련 없이, 과도한 재정적자를 초래할 위험이 있다고 판단되는 경우에도 보고서를 작성할 수 있다.
- (4) 제114조에 근거하여 구성된 위원회(경제재정위원회)는 위원회 보고서에 대하여 의견을 제출한다.

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

(부 록)

있다. 이사회의장은 결정사항을 유럽의회에 통지한다.

- (12) 과도한 재정적자가 해소되었다고 판단된 경우, 이사회는 제6항 내지 제9항, 제11항 등에 의거했던 조치들의 일부 또는 전부를 철회할 수 있다. 이사회가 권고를 공개한 경우에는, 제8항에 따른 결정을 철회하는 즉시 해당 회원국에 과도한 재정적자가 더 이상 존재하지 않음을 공표해야 한다.
- (13) 제7항 내지 제9항, 제11항, 제12항에 따른 이사회의 결정은 위원회의 권고에 따르며, 제205조 제2항에 따라 해당 회원국을 제외한 회원국 2/3이상의 다수결로 의결한다.
- (14) 본조에 규정된 절차의 집행에 관한 그 밖의 내용은 본 조약에 부속된 과도한 재정적자에 관한 의정서에 규정한다. 이사회는 위원회의 제안에 따라, 유럽의회와 유럽중앙은행의 청문회를 거쳐 상기 의정서를 대체하는 규정들은 만장일치로 정할 수 있다. 이사회는 본조의 그 밖에 규정들을 제외하고, 1994년 1월 1일 이전에, 위원회가 제안하고 유럽의회의 청문회를 거쳐 가중다수결로 상기 의정서 집행을 위한 개별적인 내용과 규정을 정할 수 있다.

[과도한 재정적자에 관한 의정서]

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

제 1 조 (제104조 제2항의 기준치)

본 조약 제104조 제2항에 언급된 기준치는 다음과 같다.

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

제 2 조 (개념정의)

본 조약 제104조와 본 의정서에서

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

제 3 조 (국가영역에서 적자)

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

(부 록)

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

제 4 조 (통계자료에 대한 권한)

위원회는 본 의정서를 적용하는데 필요한 통계자료에 대해서 권한을 갖는다.