재정법제 자료 09-14-□□

프랑스 재정법

이순우/김지영 역

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

프랑스 재정법

□□Les Finances Publiques□□, par Michel Lascombe, Xavier Vandenriessche, Dalloz, 2006

번역 : 이순우(한국법제연구원 초청연구원)
Lee, Sun-Woo
김지영(Paris 1대학교 법학과 대학원 재정법 박사과정)
Kim, Ji-Young

2009. 11. 30.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

역 자 서 문

이 역서는 한국법제연구원 재정법제연구팀에서 수행중인 「저명한 프랑스 재정법 기본서 번역사업」의 일환으로 Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, *Les finances publiques*, 6^{e} édition, Dalloz, 2006을 프랑스 Dalloz 출판사와의 동의를 얻어 전문 번역한 것입니다(ⓒ Editions DALLOZ, 6ème édition, 2006).

"재정법은 공적 물건의 가장 중요한 요소이다. 왜냐하면 오늘날 정부와 행정이 화폐가치로 얻어질 뿐만 아니라 국가 제도 그 자체가 교환 거래의 지배와 금전의 풍부함으로 특징지워지는 경제질서에 친밀하게 연결되기 때문이다."(Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 11^{e} édition., Sirey, Paris, 1927, p. 863). 프랑스의 저명한 행정법학자로서 Toulouse학파의 거장인 Maurice Hauriou는 이와 같이 재정법이 화폐와 금전의 경제질서에 입각하고 있는 점을 강조하고 있습니다. 재정법질서가 굳건하여야 국가질서가 튼튼한 기반을 갖추어 경쟁력을 가진다고 볼 수 있습니다.

프랑스에서는 재정법(Les finances publiques) 강좌를 법과대학 2학년 행정법학 분야에 개설하고 있습니다. 우리나라의 경우에는 법과대학에서 개설한 바도 없고 주로 재정학이나 행정학의 관점에서 다루어졌고 이 분야에서 전문가도 드문 것이 사실입니다. 재정법에 대한 연구의 필요성이 대두되고 있는데 프랑스 재정법에 관한 일체의 소개도 없는 것이 현실입니다. 반면에 프랑스에서는 수십 종의 재정법 교과서가 발간되고 있는 것이 현실입니다. 프랑스 재정법 번역서의 발간은 이 분야에 접근하는 기초 작업이 될 것입니다.

프랑스 재정법 번역을 추진하면서 워낙 기초가 부족하여 많은 애로가 있었습니다. 그러나 Paris 1 대학교에서 재정법을 전공하는 박사과정 김지영 군은 이 프랑스 재정법 번역서의 번역을 도맡아 하고 원서

에도 있지 않는 각주를 넣어서 이해를 도우려는 노력을 하였습니다. Paris 1대학교에서 재정법 박사학위를 받고 발달된 프랑스의 재정법에 대한 소개를 통해 우리나라 재정법에 관한 풍부한 기초를 제공할 수 있기를 바랍니다. 이 번역서의 발간에는 경북대학교 법과대학 행정학부의 전훈 교수님과 한국외국어대학교 법학전문대학원 전학선 교수님이 감수를 해 주셨고 연세대학교 법학전문대학원 정혜진 박사과정 학생이 번역문을 부드럽게 하는 작업을 맡았으며 성승제 재정법제 팀장님은 프랑스 재정법 번역사업을 적극적으로 주관하였습니다. 프랑스 재정법 번역서가 출간하는 데에 여러모로 협조한 이러한 여러분들께 감사드립니다.

2009년 11월

이순우, 김지영

목 차

역자서문 ····· 3

서 문 ····· 11

들어가며 ····· 13

제 1 절 국가 재정 ····· 13

제 2 절 공공재정: 구별 ····· 14

Ⅰ. 공공재정과 민간재정의 구별 ····· 14

Ⅱ. 고전재정과 현대재정의 구별 ····· 16

Ⅲ. 현대 재정의 특수성 ····· 21

제 1 장 재정법의 법원(法原) ····· 23

제 1 절 헌법상 법원(法原) ····· 24

Ⅰ. 헌 법 ····· 24

Ⅱ. 조직법 ····· 25

제 2 절 유럽공동체법 ····· 26

제 3 절 기타 법령들 ····· 28

Ⅰ. 의회규칙 ····· 29

Ⅱ. 법 률 ····· 29

Ⅲ. 행정명령조문(les textes réglementaires) ····· 31

제 4 절 판 례 ····· 32

Ⅰ. 헌법상 판례 ····· 32
Ⅱ. 행정판례 ····· 35
Ⅲ. 재정판례 ····· 35

제 2 장 재정법과 사회보장재정법 ····· 39
제 1 절 재정법의 정의 ····· 39
Ⅰ. 재정법(LF)의 특징 ····· 40
Ⅱ. 예산 승인 ····· 47

제 2 절 사회보장재정법의 개념 ····· 58
Ⅰ. 사회보장재정법의 정의 ····· 58
Ⅱ. 다른 카테고리의 사회보장재정법 ····· 61
Ⅲ. 사회보장재정법(LFSS)의 법적 성질 ····· 62

제 3 장 재정원칙 ····· 65
제 1 절 단년성의 원칙(principe d'annualité) ····· 65
Ⅰ. 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 내용상의 단년성 ····· 66
Ⅱ. 재정법(LF)의 시행에 있어서의 단년성 ····· 67

제 2 절 단일성의 원칙(le principe d'unité) ····· 71
Ⅰ. 구체적 예산단일성의 허상 ····· 71
Ⅱ. 형식적 단일성으로 수정된 원칙 ····· 72

제 3 절 보편성의 원칙(예산총계주의 원칙) ····· 79
Ⅰ. 견고한 생략금지 규칙(la règle de la non-contraction) ····· 80
Ⅱ. 매우 제한된 배정금지(non-affectation) ····· 82

제 4 절 한정성의 원칙(le principe de la spécialité des crédit) ····· 86

제 5 절 균형원칙(le principe d'équilibre) ····· 92
Ⅰ. 경제 및 재정상 균형의 개념 ····· 93
Ⅱ. 불균형의 지속 ····· 95
Ⅲ. 사회 보장의 재정상 균형 ····· 98

제 6 절 성실성 원칙(le principe de sincérité) ····· 100
Ⅰ. 재정법(LF) 내부의 불성실성 ····· 101
Ⅱ. 재정법(LF) 외부에서의 불성실성 ····· 102
Ⅲ. 사회보장재정법(LFSS)의 성실성 ····· 103

제 4 장 재정 결정의 심의 ····· 105
제 1 절 재정법률안의 준비와 내용 ····· 105
Ⅰ. 재정부의 위치 ····· 105
Ⅱ. 재정법률안(PLF, projet de LF)의 심의 절차 ····· 107
Ⅲ. 재정법률안(projet de LF, PLF)의 제출 ····· 110

제 2 절 사회보장재정법률안(PLFSS)의 준비와 내용 ····· 116
Ⅰ. 사회보장재정법률안(PLFSS)의 준비 ····· 117
Ⅱ. 사회보장재정법률안(PLFSS)의 제출 ····· 118

제 5 장 재정법의 채택과 적용 ····· 121
제 1 절 채택절차(procédure d'adoptation) ····· 121
Ⅰ. 제출(dépôt) ····· 121
Ⅱ. 위원회 심의(L'examen en commission) ····· 122
Ⅲ. 본회의 심의(L'examen en séance publique) ····· 124

제 2 절 의회 재정권의 범위 ····· 127

Ⅰ. 의회발의의 제한들 ····· 127
Ⅱ. 채택기한과 그 제재 ····· 131

제 3 절 재정법률의 시행 ····· 134
Ⅰ. 재정법률의 공포 ····· 134
Ⅱ. 재정법령들의 게재 ····· 137

제 6 장 재정법들의 집행 ····· 139
제 1 절 행 위 ····· 139
Ⅰ. 크레딧의 최초 배정 ····· 139
Ⅱ. 집행에 있어서 변경 ····· 141

제 2 절 행위자: 지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙 ····· 147
Ⅰ. 지불명령자(Ordonnateur) ····· 149
Ⅱ. 회계관(Comptable) ····· 150

제 3 절 절 차 ····· 151
Ⅰ. 지출 절차 ····· 151
Ⅱ. 수입 절차 ····· 155

제 7 장 예산집행통제 ····· 157
제 1 절 다양한 형태의 통제 ····· 157
Ⅰ. 행정부의 통제 ····· 157
Ⅱ. 회계법원(Cour des comptes)에 의해 실행되는 통제 ····· 164
Ⅲ. 의회의 통제 ····· 171

제 2 절 집행공무원에 대한 제재 ····· 174

Ⅰ. 회계관에 적용되는 제재 ····· 174
Ⅱ. 지불명령자(Ordonnateur)에 적용되는 제재 ····· 176

제 8 장 지방자치단체 재정법의 특수성 ····· 181
제 1 절 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 확립 ····· 181
제 2 절 지방자치단체의 예산행위의 범위 ····· 183
Ⅰ. 예산 제원칙들의 적용 ····· 183
Ⅱ. 지방 예산의 채택 ····· 186
Ⅲ. 예산 집행과 통제 ····· 190

제 3 절 지방자치단체의 예산행위 ····· 192
Ⅰ. 수입 행위 ····· 192
Ⅱ. 지출 행위 ····· 196

서 문

재정(finance)은 동사인 “finir(끝내다)”와 같은 어원을 가지는 고대 불어인 “finer”에서 비롯되었다. 또한, 중세시대에서 “finer”는 일반적으로 가액의 지불을 통해 실현되는 매매계약의 종결을 의미했다. 재정(finance)과 돈(monnaie)을 혼동해서는 안 되는데, 후자는 단지 매매계약을 지불하기 위해 제공되는 하나의 수단일 뿐이다. 그러나 우리는 오랫동안, 1962년까지도, 공공재정을 공공자금(deniers publics)에 근거하여 정의하였다. 그 결과 공법인의 자금(국가, 지방자치단체, 공공기관: etablissement public:영조물 법인) 또는 공법인에 의해 다소간의 지원을 받은 사법인의 자금으로 이해하였다.

그러나 공공자금의 관리에 관한 특수한 규정들이 발전하면서, 공공자금의 사용인지 혹은 재정공법의 규율대상이 되지 않는 자금의 사용인지를 구별할 필요가 있게 되었다. 이것이 우리가 오랫동안 재정법규정과 공공회계 규정에서의 공통적인 적용가능성을 토대로 보다 제한적인 개념을 유지해 왔던 이유이다. 이 개념은 공법인의 재정에만 인정될 수 있을 뿐이고, 사법규정의 통제를 받는 재정관리에서는 배척된다(ex. 공공회계인이 없는 공법인).

재정규모의 급증은 이러한 접근을 포기하도록 하였다. 사실, 사회보장기관의 재정(2006년 3730억 유로)은 급속하게 국가의 일반예산(2006년 3350억 유로)을 추월하였고, 국회는 이러한 문제를 더 이상 간과할 수 없게 되었다. 2005년에 재개정된 1996년 헌법개정은 국회의원으로 하여금, 오늘날 재정공법에 통합된 부분인, 사회보장재정법을 처리하도록 특별한 절차를 마련하였다. 또한 주목할 점은, 2001년 도입되고 2006년에 완전 시행된 개혁(loi organique du 1er aout 2001: LOLF: 재정조직법)의 중요성이다. 동법은 국가재정관리에 성과관리의 도입과 재정영역에서의 의회의 권한을 제고함으로써 진정한 재정개혁을 이루어냈다.

연혁적으로, 재정공법은 국가 재정에 적용을 위해 고안되었지만, 점차 증가하는 법률의 개정과 더불어 지방자치단체와 공법인으로까지 확장되었다. 이러한 공공법인(지방자치단체, 공법인)의 재정이 기본적으로 국가재정에 종속된 이상, 우리는 우선, 국가의 재정공법을 중점적으로 연구하고, 그 중요성으로 인해, 지방자치단체의 고유한 규정을 살펴보도록 하겠다.

또한 사회보장재정법의 영역에서는, 국가 재정법의 중요한 규정들이 거의 준용되었기 때문에 그 특수성만을 고찰하도록 하겠다. 국가재정과 사회재정은 규정에 의해 통제되고(제1장), 재정법적 행위를 통해 표현되며(제2장), 이는 몇몇의 기본원칙을 따름으로서(제3장) 이루어진다. 이러한 법률행위는 그 집행을 위해(제6장) 심의(제4장)되고 적용되며(제5장) 이는 특수한 기관의 통제(제7장)하에서 이루어진다. 각각의 절차는 사전에 국가재정의 중요한 특성을 살펴본 다음 진행된다. 마지막으로, 지방자치단체의 고유한 규정들은 독립적으로 검토될 것이다(제8장).

들어가며

국가재정의 특성을 알기 위해서는, 그 특수성을 드러내기 위해 그 내용(제1절)을 결정하고 동시에 지금과 과거의 현실(제2절)을 구별해야만 한다.

제 1 절 국가 재정

독일의 경제학자 아돌프 바그너(Adolf Wagner)는 19세기 말에 그의 저서 “재정학 개론”에서, 공공재정의 지속적 증가법칙을 언급했다. 1822년 10억 프랑(약 1억5천 2백50만 유로)이던 프랑스의 예산이 2004년에는 1조 8천6백 십만 프랑(약 2천 8백40억 유로)인 것으로 보면, 바그너의 분석을 확인할 수 있다. 그러나 이 수치로는 국가지출의 실제적인 증가를 확인할 수 없다.

첫 번째로, 통화가치의 감소를 고려해야 한다. 물론 1822년부터 1913년까지, 프랑의 가치는 실제로 안정적이었다. “franc germinal”[1](프랑스 혁명 이후의 화폐단위)이나 “franc-or”(혁명이후의 금화)는 평가절하 되지 않았다.

그러나, 그 이후에, 특히 1928년 이후에는, 통화가치의 의미있는 절하가 존재했다. 따라서 국가지출의 비교는 현재 통용되는 프랑보다 변하지 않는 프랑으로 비교해야만 한다. “franc-or”의 가치는 현재 22.30 프랑(즉, 3.4 유로)이다. 따라서 2004년 프랑스 예산을 “franc-or”로 환산하면, 840억 프랑(즉 130억 유로) 정도일 것이다.

그 다음으로 인구변화를 고려해야 한다. 1822년부터 2004년까지를 마찬가지로 예를 들면, 프랑스의 인구는 2500만에서 6200만으로 증가

1) 프랑스 대혁명 이후에 “구체제” 하에서 사용되었던 통화가치를 대신하여 새로 발행된 화폐

했다. 프랑스 국가예산을 불변통화(여기에서는 “franc-or”을 말한다.)로 환산하면, 1822년 1인당 지출은 40프랑(6.1 유로)이었고 2004년에는 1인당 지출이 1346프랑(206유로), 즉 35배 증가했다.

마지막으로, 국부(國富)와 관련하여 국가예산의 변화를 고려해야 한다. 1822년 국내순생산은 약 100억 “franc-or”(1조 5천 2백 40억 유로)에 이른다. 이러한 조건에서 공공지출은 국내총생산(PIB:GNP)의 10% 정도 된다. 2004년에 국내총생산은 1조 6천 4백 80억 유로(즉, “franc-or”로는 4천 9백억 프랑), 국가지출은 따라서 국내총생산의 18% 정도였다.

종합해 보면, 1822년에 비해 2004년의 공공지출은 두 배 증가한 것이다. 따라서 공공지출은 증가했지만 단순히 수치상의 비교보다는 적은 증가이다. 끝으로 두 가지 중요한 것을 언급하는 것이 바람직하다. 그 하나는 사회지출(dépense social)인데 2004년에 4천 30억 유로였고, 다른 하나인 지방공공행정지출은 동년에 천7백 20억 유로였다. 이러한 것을 고려하면, 1822년부터 공공지출 총액은 6배 증가했다. 지방자치법(1982년 이후)의 시행과 그 결과로 인한 지방자치단체의 지출에 대해 간단히 언급하자면, 국가예산부분은 경미하게 감소한 반면에, 지방자치단체의 예산은 급증했다.

제 2 절 공공재정: 구별

현대 공공재정의 특수성(Ⅲ)을 보다 잘 이해하기 위해서는, 소위 고전시대의 공공재정(Ⅱ)과 지금을 구별해야 할 필요성이 있고 공공재정과 민간재정(Ⅰ)을 구별할 필요가 있다.

Ⅰ. 공공재정과 민간재정의 구별

19세기에 공공재정과 민간재정이 유사하다고 여겼다면, 오늘날 그러한 사고는 불가능하다. 공공재정(특히 제한적으로 국가재정)은 민간재

정과 같은 원칙을 토대로 하지 않는다.

우리는 우선 개인(자연인, 법인)은 제한된 재화를 통해 합리적으로 판단한다는 점을 주지해야한다. 실제로 몇몇 기업은 막대한 양의 자본을 사용하기는 하지만 그것은 국가에 비해 제한적이다.

또한 국가의 재정과 민간재정은 같은 목적을 추구하지 않는다. 기업은 단시간 내에 최대이윤을 추구하고 이것은 주주의 사적인 이익을 만족시키기 위한 것이다. 다른 한편으로, 국가는 조금 혹은 거의 이윤을 추구하지 않고 공익을 추구한다. 따라서 국가에 의해 채산성이 낮은 반면 공익에 부합하는 재정활동이 실행되는 것이다.

끝으로, 민간재정은 지속되는 적자를 이겨내지 못한다. 특정 기간에 도달하면, 채권자는 걱정하게 되고 기업과 개인을 파산으로 몰고 갈, 최종적인 자금중단을 한다. 반면에, 국가에게는 물론, 제한적이지만, 지속적인 적자가 허용된다. (이러한 국가의) 적자는 케인즈 이론에서, 경제적인 제 문제를 해결하는 수단으로서도 인식된다.

몇몇의 접근현상(공공재정과 민간재정의 접근현상)에도 불구하고, 상기의 차이점은 근본적으로 존재한다. 국가는 여러 가지의 산업적·상업적 서비스를 수행하는데, 이러한 서비스는 수익성 요구에서 자유롭지 못하다. 그러나 공공서비스 이념은 사회의 특정 요구에 부응해야 하고 원가보다 저렴하게 그 서비스를 제공해야 하는 것이다. 아무튼 LOLF(la loi organique 1er août 2001: 재정조직법)에 의해 도입된 성과관리체계에서 비용 산출과 효율성이 중요하게 다루어지면서 공공관리가 이루어지도록 해야 한다는 것은 변함이 없다.

그밖에, 국가에 의해 보편적으로 시행되었던 특정 활동은 점점 더 행정서비스위임(DSP: délégation de service public)의 형태로 사인에게 위임된다. 이러한 기법은 그 활동을 위해 몇몇 민간경영원칙의 발전을 가능케 한다.

아무튼 법적인 관점에서 국가재정의 특수성은 국가재정과 민간재정의 모든 동일화를 금지하는 특별한 규정체계의 적용에 근거한다는 것은 변함이 없다. 이것이 시간을 관통하는 재정법의 불변성이다.

Ⅱ. 고전재정과 현대재정의 구별

19세기의 고전적 재정이론(A)은 1919년 이후에 적용되는 현대재정(B)의 발전과는 대조를 이룬다.

A. 고전적인 공공재정

피폐해진 재정을 승계한 루이 18세는 근대 재정법을 제정하기 위해 유능한 인물들에 조력을 요청했고, 이러한 왕정복고가 고전재정법의 산실이 된다.

1811년부터 대신인 Talleyrand의 보호를 받던 조제 루이(Joseph Louis) 남작은 재무대신으로 임명되었고 왕정복고 때 두 번째로 임명되었다(1830년에 그는 재차 재무대신이 된다). 그는 중요한 재정원칙을 처음으로 적용한 인물이고, 이 재정원칙들은 여러 번의 수정에도 불구하고, 지금까지도 이 영역을 규율하고 있다. 루이 남작의 기본적인 생각은 국가의 약속에 대한 신뢰회복이고 결국 이것은 재정에 대한 신뢰회복이었다. 따라서 그는 루이 18세로 하여금 혁명정부와 제정시대의 부채를 승계하도록 하였다.

Villèle의 백작은 루이에 의해 적용될 원칙들을 체계화하였다. 그는 1821년 재무대신과 이후에는 내각총괄대신의 직을 1828년까지 겸직하고, 19세기 전반에 걸쳐 공공재정을 규율할 중요한 법률초안을 작성하게 된다.

그밖에, 1814년 헌장과 1830년 헌장의 의회적 적용은 근대재정의 매커니즘을 성숙케 하였다. 지출의 의회승인원칙(LF du 25 mars 1817)은

“예산한정성의 원칙(la règle de la spécialité des crédits)[2]을 (행정부의 각)부처 별로(minisère)하게 하였고, 이어서 섹션(section: 1829)별로, 마지막으로 항목별(chapitre 1831)로 하게 하였다.

자유 방임국가에서 발생하여, 즉 “경제적 삶에” 가능한 적게 개입하는(야경국가: Etat gendarme) 고전적 재정은 국가의 본질적인 활동(외교, 국방, 경찰, 사법)에 재정을 지원하는 것만을 의미하고, 그 당시 이론가들에 따르면, 4가지 특징이 도출된다.

우선, 국가재정은 그 대상 영역이 제한되고 그에 따라, 재정규모도 작았다(국가 생산의 8%~12%)

또한, 그 당시의 공공재정은 중립적이고 둔감했다는 것을 알 수 있다. 이는 고전적 재정은 재정목표에 도달하는 것을 추구하지도 않고 어려움을 겪는 부문에 개입해서도 안 된다는 것을 의미한다. 그러나 우리는 이러한 중립성이 허울뿐이라는 것을 알게 된다. 왜냐하면, 문과 창문에 부과되는 과세는 주택의 건설에 영향을 주었기 때문이다. 그렇기는 하지만 공공재정이 역시나 경기변동에 둔감하기는 했다. 경기변동의 영향을 주기 위해서 국가 서비스 지출을 줄일 아무런 이유가 없었다. 그것은 단지 재정이 현저하게 증가하는, 전쟁과 같은 심각한 상황에서만 가능할 뿐이었다. (또한) 채권에 의지하게 되면 수입과 재정의 변화는 거의 없다: 즉 (세입자에게는) 같은 세금이 부과된다.

실제로, 고전적 공공재정의 세 번째 특징은 오직 세금만이 합법적이었다는 것이다. 다른 형태의 세원은 자유방임국가의 필연성과는 양립할 수 없었다. 구체제 하에서는 그렇게도 중요했던 국고수입은 경미하게 되었다. 생산에 개입하는 것을 원치 않았던 국가는 국고를 활용

2) 이 예산 한정성의 원칙은 예산의 집행에 있어 구속되는 상세한 수준의 예산상 예산승인액의 제출을 전제로 한다. 달리 말하면, (국회)의원이 재정법을 채택할 당시에, 예산승인액을 구분한 것은 조직법에 규정된 예외적인 경우와 의회의 승인을 제외하고는 그것을 변경하는 것이 불가능하다는 것을 의미한다. Stéphanie DAMAREY, “Finances publiques”, Gualino éditeur, 2006, p. 478.

하지 않았고 단지 국가가 소유한, 많지 않은 기업(우편, 담배, 수공업)의 경미한 수입만을 이용할 뿐이었다. 마찬가지로, 통화 개입은 배척되었다. 통화는 흔히 “태환성”이라고 불리는 것으로, 금과 동등한 가치가 있었다. 개인은 이론상으로 중앙은행(la banque de la France)에 가서 그가 소유한 화폐를 금으로 교환할 수 있었다. 따라서 화폐는 금재고가 스스로 변화하는 상황에서만 변화할 수 있었다. 이에 따라 19세기는 통화가치의 안정이 중요한 특징이다. 마지막으로, (국고활동과 통화개입은) 자본순환에서 사기업을 격리함으로써 사기업을 방해할 잠정적인 위험이 있고 이는 사기업에서의 자본결핍을 야기할 수 있다는 것이다. 따라서 세금만이 경제에 막대한 영향을 끼치지 않고 공역무를 충당할 유일한 수단이었다는 것은 틀림없는 사실이다.

마지막으로, 전통적 이론에 따르면, 국가의 예산은 균형적이어야만 한다. 지출은 종국적으로 획득된 재원과 같아야 한다. 즉, (국가의) 지출은 실제 거두어진 세금과 동등해야 한다. 예산균형의 실현은 규칙(règle)이라기보다는 도그마(dogme)이다. 지출은 예산을 초과해서는 안 된다. 예산상의 적자는 재정현실에 대한 의심을 초래하기 때문에 금지된다. 국가가 수행하여야 할 의무를 가진 목적을 위해서만 지출이 이루어져야 하기에 (국가)예산은 지출을 초과해서도 안 된다(즉, 예산은 실제로 집행될 지출을 초과해서 편성되어서는 안 된다). 실제로는 불가피한 기금을 활용할 수 있는가가 문제된다. (예산의)과잉은 (자본)유동성을 제거함으로서 그 자본이 더 이상 경제에 활용되지 못하게 할 수도 있다. 여기에서 l'impôt de répartition(분배세)[3] 기법이 적용된다 : 국가는 사전에 미리 결정된 지출에 비추어 예산을 확정한다. 세

3) 이러한 형태의 세금은 과세의 예상 수입을 각기 다른 납세자에 의해 분할한다. 즉 세금총액이 정해져 있고 납세자는 이를 분배하는 형식으로 이루어진다. 달리 말하면, 납세자가 적을수록 세금부담은 개인별로 증가된다.
이와는 반대로 l'impôt de quotité(정률세)는 과세총액을 미리 정하지 않고 세율의 적용에 따른 세금을 말한다. 앞의책, p. 64

수(le produit de l'impôt)는 예산이 정확히 지출과 일치하도록 국내에서 배분된다. 따라서 예산균형은 필연적으로 지켜진다.

그러나 국가는 이미 계약의 공정성과 생산물의 위생을 위해 법률을 통해 특정 영역에 개입하고 있었다. 게다가 국가는 민간섹터에 양도되어진 (국가의) 독점적 활동(철도, 운하)에 일찍부터 관심을 기울였다. 재정공법과 관련하여, 이러한 국가적 염려는 빨리 적용되었다; 예를 들면, 1829년 8월 4일 법률(loi du 4 août 1829)은 왕립인쇄소에 부속예산(budget annexe)과 유사한 특별한 재정적 구조를 부여하고 있고, 이것은 다시 1882년 12월 29일 철도법에서도 반복된다.

따라서 전통적 이론의 성립과 동시에, 국가가 시장에 개입함에 따라 현실과 부합되지 않는 상황이 발생하여 더 이상 전통적 이론이 지지될 수 없게 되었다.

B. 현대의 공공재정

제1차 세계대전은 처음으로 군인뿐만이 아니라 모든 시민사회에 영향을 미쳤다. 물적・인적 자원을 엄청나게 소비하여 민간산업이 전쟁에 동원되었다. 국가가 생산결정에 직접 개입하면서 산업을 변화시켰다. 다른 한편으로, 국가는 전선에서의 인력을 대체하기 위하여, 여성의 노동을 장려하게 되었다. 결국, 국가는 특정한 생산을 금지하게 되었고, 심각하게 부족한 물품을 강제적으로 배분하게 되었다. 게다가 국가는 점차 민간부분의 결핍을 해결하여야 했고, (경제에) 활기를 불어 넣어야 했으며, 경제활동을 지지하거나 보장해야 했다.

평화의 도래는 완전히 구별되는 양상을 가져왔다. 이때부터 국가의 개입은 산업이 다시 시민사회의 필요성에 부합하는 생산물을 생산하도록 하기 위해 필요했다. 동시에 남성의 노동현장으로의 복귀는 계속 생산 활동을 할 계획이 있는 여성의 지위문제를 야기하였다. 다른 한편으로, 전쟁기간 지속적으로 국가에 의해 체결된 채무의 지급을

보장할 필요도 있었다.

따라서 국가의 개입은 확대되고, 경제영역에서 사회영역으로 확장되었다. 이러한 양상은 이전까지와는 정반대의 특성을 가지게 되는 새로운 공공재정의 접근방법의 탄생을 야기했다.

예산 총액이 늘어나고 지속적으로 증가한 것은 1920년부터이다; 국내총생산에서 공공지출 부분 역시 1913년에 17%에서 2001년에 52.7%가 된다. 국가는 모든 수단을 통해 재원을 마련하게 된다.

이때부터는 지출 및 예산은 국가 활동의 방향을 설정하기 위해 사용된다. 일반적으로 재정적 결정을 내리기에 앞서 경제·사회적 파급효과를 염두에 둔다. 예를 들면, 국가는 돈이 필요하지 않음에도 불구하고 인플레이션 방지를 위해 세금을 부과할 수 있고, 또한 경기의 회복을 촉발할 수 있다. 결국 대규모 발주를 통해, 국가는 경제적으로 결정적인 역할을 수행하게 된다.

세금만이 국가의 유일한 세원은 아니다. 20세기에는 프랑(franc)의 금으로의 태환이 조금씩 포기된다. 화폐의 불안정성은 이전까지는 경험하지 못한 취약한 화폐들의 빈번한 통화가치 하락과 인플레이션 증가로 이어진다. 국가는 경제정책을 결정하기 위해 통화가치변동을 이용하게 된다.

인플레이션에 용이하게 대처하고, 경제발전을 위해 경제에 필요한 수단을 투입하기 위하여 국가는 예금을 권장하게 된다. 이를 위해, 우리는 권위적인 방법에 의존(강제차용: emprunt forcé)하기보다는, 국가에 의해 제안된 예금 이자율이 보다 매력적이었다. 게다가 예금은 점점 증가하는 국가의 개입으로 증대되는 예산 적자를 충당하게 한다. 국가의 산업·상업·재정적 활동은 국가에 있어 재원의 충족 수단이 된다.

따라서 고전이론들은 다음과 같이 변한다: (재정) 균형은 희망적인 것인 반면, 더 이상 필수불가결한 것이 아니고 오히려 경제적 균형만

충족된다면, 예산적 불균형을 선호하게 된다.

게다가, 다른 형태의 세금을 사용하게 된다. 만약 고전시대에서라면, 먼저 지출을 계산하고, 그 이후에 납세자의 부담분을 분배하지만, 오늘날은 반대로 세액의 결정을 "과세사전확정의 원칙(règle d'imposition préalablement fixées)에 의해 처리한다. 개별 납세자는 그들의 소득에 따라 그들이 지불해야 할 세금의 총액을 지불한다. 만약 세수 및 수입이 충분하지 않다면 다른 재정수단을 사용하거나(채권) 불균형 예산이 성립하게 된다.

Ⅲ. 현대 재정의 특수성

첫째로, 경제주체로서의 국가의 위치는 수십년 동안 괄목할 만하게 변하였다. 중요한 경제개입주체인 국가는 이 영역에서 지방자치단체와 경합하고 있고 특히 투자의 영역에서 (이점이) 두드러진다. 국가의 민간투자지출은 2004년에 190억 유로인 반면에, 지방자치단체의 투자지출은 434억 유로에 이른다. 국가의 민간지출은 주로 직무지출(dépense de fonctionnement: 1080억 유로)과 특히 인건비지출, 이전지출(dépense de transfert: 800억 유로), 채무부담액(charge de la dette: 1060억 유로)으로 이루어진다. 그러나 이러한 지출은 신축적이기 어려운데, 국가가 예산의 증가 없이 그 적자를 줄이고자 할 때, 국가에게는 제한적이 행동의 여지만이 남을 뿐이다. 다른 한편으로, 공기업의 민영화로 인해 국가의 경제적 역할은 축소되었다. 1986년 시작되고 지속된 이 정책은 필연적으로 국가의 영향력을 축소시켰다. 예를 들어 공공은행부문이나 보험회사 등으로 구성된 시장개입의 지렛대를 더 이상 사용하지 않음을 알 수 있다.

둘째로, 유럽통합의 진전은 역시 국가공공재정의 큰 변화를 야기했다. 한편으로는 자유경쟁원칙의 준수는 국가로 하여금 재정적・제도

적으로 산업・상업・재정적 활동의 관리에서 해방되도록 하였다. 다른 한편으로는, 마스트리트 조약(Traité de Maastricht)에 의해 강조된 공공적자의 통제와 그 귀결로서의 예산통제는 국가의 행위여지도 축소시켰다. 유일통화의 채택과 안정화조약의 적용(기준의 위반시 처벌)은 예산권한의 본질을 공동체로 이전시키는 결과를 가져왔다.

마지막으로, 공공행정 적자의 엄청난 증가(1조 2천억 유로 이상 2006)와 재정영역에서의 의회고권 강화의 필요성은 LOLF(la loi organique 1er août 2001: 재정조직법)와 함께 국가의 새로운 재정헌법의 시행을 유도하였다. 이 재정혁명은 오늘날 우리의 재정공법 전반에 편입되었다.

제 1 장 재정법의 법원(**法原**)

영국에서 공공재정문제가 출현한 것은 전쟁의 패배로 인해서였다. Bouvines(1214) 전투의 패배 이후에 전비를 마련하기 위한 국내 재원의 부족에 직면하여 존왕(roi Jean sans Terrre)은 왕실국고를 재건해야 했고 따라서 대중의 지지를 받지 못하는 새로운 세금을 과세해야 했다. 귀족은 왕에 반대했고 이는 왕이 타협을 받아들임으로서 끝났다: 마그나 카르타(Magna Carta), 1215년 대헌장. 이 대헌장에는 왕은 왕국의 대회의(Grand Conseil)의 승인이 있을 때에만 세금을 징수 할 수 있을 뿐(제12조)이라고 규정되어 있다. 대회의(Grand Conseil)의 영향력을 제한하기 위해 왕은 1265년 두 번째 회의(Conseil)를 추가하는데 이것이 하원(Chambre des communes)이 된다. 이 기구는 부르죠아 계급의 세금을 승인하게 된다.

프랑스는 영국보다 더 이후인 1789년에, 확정세금의 동의 원칙에 대한 고전재정법이 성립된다; 18세기 말 프랑스 왕국이 겪은 재정위기의 중대성은 삼부회(Etat généraux)를 소집케 하였다. 1789년 6월 17일, 제3계급, 특정 귀족과 하위성직자는 국민의회(Assemblée nationale)에 모여 다음의 선언을 채택한다. “국민의회(l'Assemblée nationale)는 (중략) 세금의 납세와 면제를 통해 겪을 수 있는 어려움을 예방하기를 바라며, 이 어려움이 헌법적 원칙에 기초가 될 수도 있기에 충분한 주의를 기울일만한 것이고(중략), 국민대표자의 명백한 동의가 없이는 왕국 내에서의 모든 세금 징수에 반대한다: 이는 지금 왕국 내에서 거두어지는 세금이, 국민에 의해 조금도 동의를 받지 않은 것이면 모두 불법이며 따라서 (세금의) 창설, 증대, 연장에 있어서도 무효이다. 만장일치로, 국민을 위해 임시적으로 불법적으로 성립되고 징수되어 온 세금과 분담금이 예전과 같은 방식으로 징수될 수 있음을 동의하며, 적어도 그 이유가 어떻든 간에 이 모임의 회기가 끝날 때까지만 그

동의는 유효하다고 선언한다(생략).”

이것은 재정분야의 기본원칙은 헌법상 법원(法源)에서 유래한다는 것을 설명하는 것이다(제1절); 최근의 변화는 공동체법을 재정법의 또 하나의 법원(法源)으로 삼고(제2절), 동시에 전통적인 다른 성문법원(제3절)과 판례(제4절)도 존재한다.

제 1 절 헌법상 법원(法原)

협의의 헌법적 관점에서 실정(헌)법은 간결하지만(Ⅰ), 조직법에 의해 보완된다(Ⅱ).

Ⅰ. 헌 법

1958년 헌법은 1789년 인권선언을 인용하는데, (인권선언은) 과세필요성원칙과 공평분배원칙(제13조), 기본적인 과세승인원칙(제14조)을 천명하고 동시에, 공공회계법과 예산집행에서의 통제, 공무원의 책임, 즉 공공회계원의 책임(제15조)에 대해 토대를 이루었다.

(헌법과 인권선언에서와) 같은 텍스트에 대해 언급하자면, 우선 당해연도 재정법(LF: loi de finance)[4]과 사회보장재정법(LFSS: loi du financement de sécurité sociale)과 관련된 규정에서 찾을 수 있다. 헌법 제34조는 당해연도 재정법(LF)은 의회권한임을 재확인하고, 과세승인원칙을 재천명하는데, 이 원칙은 과세대상과 과세율, 모든 인(人)의 과세징수방법을 확정하는 권한이 의회에 있음을 의미한다. 헌법 제39조는 국민의회(Assemblée nationale)의 우선권을 재천명함과 동시에 동법 제40조는 세수의 축소와 부담을 가중시키는 의회의 발의안이나 수정안을 제한한다. 동법 제47조와 제47조의 1은 재정법(LF)과 사회보장재

4) 프랑스는 우리의 경우와는 달리 예산을 특별의결의 형식으로 하지 않고 법안의 형식으로 의결한다. 이는 사회보장예산의 영역에서도 마찬가지이다.

정법(LFSS)의 의결과 거부를 함에 있어 엄격한 범위 내에서 하도록 제한하고, 이 기한이 지나면, LF와 LFSS는 Ordonnance로 발효된다(그러나 1958년 이후로 이것은 한 번도 실행되지 않았다). 헌법 제47조의 2에서는 의회의 보조자로서 회계검사원(Cour de compte)의 존재를 헌법에 명문화 하였다.

그밖에 헌법 제72조의 2는 지방재정에 적용되는 기본적인 원칙을 명문화하였는데, 이는 특히, 지방자치단체는 법률에 의해 정해진 조건하에서 자유롭게 필요한 재원을 활용할 수 있다고 규정함으로서 이루어진다. 동조는 지방자치단체의 재정자립을 목표로 하였는데, 왜냐하면, 지방자치단체의 고유한 예산은 그들의 수입 전체에서 (자치적으로) 결정 가능한 부분을 나타내기 때문이다. 헌법은 동시에 오늘날, 국가와 지방자치단체 사이에서의 권한 이전은 그 권한의 실행에 상당했던 자원의 배분을 수반하도록 규정하고 있다. 끝으로 헌법 제53조는 국가재정을 수반하는 조약의 비준을 위해서는 법률이 필요하다고 규정하고 있다.

Ⅱ. 조직법

과거에는 재정법이 주로 입법적(législatif)이거나 보다 단순히 행정명령적(règlementaire)인 성격을 가진데 반해, 1958년 헌법의 중요한 재정원칙은 그 법원을 조직법에서 찾도록 개선하였다.

재정법(LF)에 관하여, 재정법은 개정 전 헌법 제92조를 근거로 한, 1959년 1월 2일 조직명령(Ordonnance organique du 2 janv. 1959)에 의해 규율되었다. 시행초기부터 행정부에 과도한 권한을 인정하였다는 것과 국가재정행위의 감시에 적합하지 않은 상황들이 증가함을 이유로 매우 비판을 받아온 조직명령은 2006년 1월1일부터 완전 시행된 재정조직법(LOLF)의 적용으로 오늘날은 완전히 사라졌다. 의회제안의

산물이자 정부와 양원의 폭넓은 타협의 산물인, 새로운 “국가의 재정헌법(LOLF)”은 다음의 중요한 두 가지 목적을 규정하였다:

ⅰ) 공공재정의 개선,
ⅱ) 의회의 예산상 권한 실행을 보다 잘 보장하기 위해

68개조로 이루어진 LOLF는 6개의 장으로 구성되어 있다.

제1장 재정법, 제2장 국가의 수입과 지출(예산수입과 지출/예산승인의 성질과 범위/예산배정/국유재산의 수입과 지출/국가회계), 제3장 예산의 내용과 편성(성실성 원칙/예산의 항목), 제4장 예산안의 심의와 의결, 제5장 예산 정보와 통제, 제6장 조직법의 발효와 적용.

사회보장재정법(LFSS)에 대해서는, 1996년 7월 22일 조직법에서 도출된 조직법적인 조항들은 사회보장법전(code de la sécurité sociale: CSS)의 제111-3조 이하에 포함되었다. 2005년 12월 19일 조직법에 의해 규정된 이래로, 이 조항들은, 그 적용에 있어서 LOLF 조항의 상당한 부분을 준용하였다.

제 2 절 유럽공동체법

오늘날, 유럽공동체 예산(약 1천억 유로)의 내용 및 심의절차, 확정과 집행에 대한 다수의 자발적 연구가 필요하며 유럽공동체법은 공공재정의 영역에서 (회원국의) 법률에 직접적인 영향을 미친다.

사실, 회원국의 예산상・통화상의 주권을 지킬 수 있는가에 대한 염려로 공동체법은 오랫동안, 공공재정에는 상대적으로 무관심했다. 이러한 것은 유럽공동체조약(마스트리트 조약, Traité de Maastricht)의 발효와 점진적인 단일통화의 시행으로 더 이상 문제되지 않는다. 경제・화폐 공동체(Union économique et monétaire: UEM)의 세 번째 단계가 1999년 1월 1일 시작되었다; 세 번째 단계는 유로와 (회원국의)화폐 사

이에 환율을 최종적으로 확정하는데 그 목적이 있었다; 2002년 1월 1일부터 모든 회원국의 화폐는 회수되었고 유로가 회원국의 유일통화가 되었다.

그밖에, 유럽공동체조약은 공공재정의 균형에 대한 필요성을 강화하였다. 실제로, 공동체 조약 제104조 C는 회원국은 과도한 공공적자(즉, 국가, 지방공공섹터, 국가의 사회예산이 합산된 적자)를 삼가도록 규정하고 있다. 이에 따라, 1997년 암스테르담의 유럽평의회(Coseil européen d'Amsterdam)는 개별 회원국에게 예산상의 제한을 가하고 동시에 지속적인 규정위반의 경우(예산적자가 국내총생산의 3%를 초과한 경우; 공공기관의 부채가 국내총생산의 60%를 초과한 경우), 재정상 제재의 매커니즘을 규정한 "안정과 성장 협정(Pacte de stabilité et de croissance)"을 확정했다. 그러나 특히, 프랑스와 독일의 압력과 다수 회원국의 지속적인 적자를 고려하여, 협정은 2005년 3월에 그 본질에서 구체적인 기준이 광범위하게 비워진 채 체결되었다(활기없는 성장; 유럽과 관련한 개혁과 지출에 대한 고려; 투자수준, 구조적 개혁 연구; 연구개발분야에서의 노력, 국제적 연대 등등).

마스트리트(Masstricht) 조약 관점에서의 공공부채의 구조
(국내 총생산 대비%)

년도	총 공공부채	국가부채	중앙정부기관 이외 기관의 부채	지방정부 부채	사회보장 기관의 부채
1995	55.1	40.1	2.8	9.3	2.8
1996	57.6	42.6	4.3	9.2	1.6
1997	58.5	43.7	4.5	8.3	2.0
1998	58.7	45.3	4.3	8.1	1.1
1999	58.5	45.8	3.8	7.7	0.9
2000	56.7	44.8	3.5	7.4	0.9
2001	56.2	45.1	3.1	7.1	0.9
2002	58.2	47.5	2.8	6.8	1.1
2003	62.8	50.4	3.5	6.9	2.0
2004	64.7	51.0	5.5	6.8	1.5

출처: PLF 2006, Rapport économique, social et financier, tomb 2, p. 63.

2005년도 유럽 공동체 회원국의 결과

	부 채 (국내총생산 대비)	적 자 (국내총생산 대비)	인플레이션	실업률
기준	60%	3%	2.7%	
독일	67.7	-3.3	1.9	9.5
오스트리아	62.9	-1.5	2.1	5.2
벨기에	93.3	0.1	2.5	8.4
사이프러스	70.3	-2.4	2	5.3
덴마크	35.8	4.9	1.7	4.8
에스파니아	43.2	1.1	3.4	9.2
에스토니아	4.8	1.6	4.1	7.9
핀란드	41.1	2.6	0.8	8.4
프랑스	66.8	-2.9	1.9	9.7
그리스	107.5	-4.5	3.5	9.8
헝가리	58.4	-6.1	3.5	7.2
아일랜드	27.6	1	2.2	4.3
이탈리	106.4	-4.1	2.2	7.7
라트비아	11.9	0.2	6.9	8.9
리투아니아	18.7	-0.5	2.7	8.3
룩셈부르크	6.2	-1.9	3.8	4.5
말트	74.7	-3.3	2.5	7.3
네덜란드	52.9	-0.3	1.5	4.7
폴란드	42.5	-2.5	2.2	17.7
포루투갈	63.9	-6	2.1	7.6
체코	30.5	-2.6	1.6	7.9
영국	42.8	-3.6	2.1	4.7
슬로바키아	34.5	-2.9	2.8	16.3
슬로베니아	29.1	-1.8	2.5	6.5
스웨덴	50.3	2.9	0.8	7.8

출처: Eurostat

제 3 절 기타 법령들

헌법적 규정 이외에, 재정법은 그 법원을 보다 전형적인 성문조항에서 찾는데, 그것은 의회규칙(règlements des assemblées)(Ⅰ)과 재정공법 자체(Ⅱ)와 법규(textes règlementaire)(Ⅲ)이다.

Ⅰ. 의회규칙

상·하원의 각각의 권한과 절차규정의 확정을 목적으로 하는 의회규칙에는 예산심의와 관련된 조항들도 포함되어 있다. 하원의 규칙에서 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에 대해 특별하게 다루고 있는 것이 규칙 제2장(제117조~제121-3)이다. 상원의 규칙에 대해 보면, 제16조3의 제2항, 제18의4조, 제18의5조, 제22조, 제31의2조, 제45조, 제46조, 제47의 2조 2항, 4항, 9항, 제59조, 제60조 제2항이 재정법에 직접적으로 관련되고 여기에 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에서의 수정안의 수용가능성에 관련한 규칙 제45조도 포함된다.

이러한 규칙들은 헌법적합성(contitutionnalité)이 명백하지만 헌법블럭 <Bloc de contitutionnalité>[5]에 속하지 않는 이유로, 결국 헌법 및 조직법 조항을 구체화할 뿐이다.

Ⅱ. 법 률

1791년 헌법은 처음으로, 오늘날 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS) 및 보통법 즉 재정에 있어서의 재정관할법전(Code des juridictions fi-

5) <Bloc de contitutionnalité>의 헌법적 원칙의 확인은 이때까지 망각된 헌법 조문들에 새로운 생명력을 불어넣었다. Décision du 16 juillet 1971을 계기로 헌법 재판관은 이 결정에서 1958년 10월 4일 헌법 전문에 유효성을 주었다. 물론 이는 최초의 결정은 아닌데, 1970년 6월 19일 결정이 유럽조약과 관련된 사안에서 처음으로 이에 대해 언급했지만, 1971년 결정은 조약이 아닌 법에 관해서 또한 명시적으로 이를 언급한 판례이다. 즉 여기에서 문제가 되는 것은 1946년 헌법 전문과 인권선언이 실정법상의 효력이 있는지에 대한 문제였다. 즉 판사에 의해 적용가능한 법규를 구속할 수 있는지의 문제인 것이다. 하지만 동 결정을 통해 프랑스 헌법은 풍부해지게 되고 판사는 <헌법과 그 전문에 따라>라는 아주 간결한 어구를 통해 1789년 인권선언과 1946년 헌법전문에 포함된 다양한 소재를 통해, 이 헌법 전문은 공화국법에 의해 인정된 기본원칙에 참조되어졌다. 오늘날 <Bloc de contitutionnalité>로 여겨지는 것은 현행헌법과 인권선언 1946년 헌법 전문에 천명된 정치·경제·사회 전반의 제원칙, 현행법에서 재확인된 1946년 헌법 전문의 원칙, 환경협정이다.

nancière: CJF)의 입법부편에 의해 형상화되는 법의 배타적 권한을 확인하였다.

재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)는 원칙적으로 규범적 영역을 가지고 있지는 않지만, 양자는 동시에 그러나 지속적이고 특별히 세제상 조치에 관한 규정을 포함할 수 있다.

당해 법인격(국가, 지자체 등등)에 따라, 법에 유보된 영역의 범위는 변화한다; 국가를 위해 입법자는 재원과 지출을 결정할 권한과 재정적・세제적 규칙을 확정할 권한이 있다. 모든 인(人)에 대한 과세로서의 지방자치세는 법률의 영역 안에 있다는 것을 알 수 있다. 같은 맥락으로, 지자체에 적용되는 예산규칙을 정하는 것도 법률이다. 지방자치 행정을 직접적으로 제한하는 이러한 규정은 오늘날 지방자치법전(Code générale des collectivité territoriale)에 포함되어 있다(동법 L.2311-1 이하는 commune을 위해서, L.3311-1 이하는 département에 대해서 L.4311-1 이하는 région에 대해서 규정하고 있다). 마지막으로, 사회보장재정과 관련하여, 의회는 1996년과 2005년의 헌법 개정을 통해 사회보장의 재정 균형에 관한 일반적인 원칙을 결정하기 위하여 사전에 항목별로 기초의무보장체제의 수입 및 특별히 의료보험지출의 국가 목적(objectif national de dépenses d'assurance maladie: ONDAM)에 관련한 권한을 가지게 되었다. 이 헌법 개정 전까지 의회는 단지 재정조직을 포함하는 사회보장의 기본적인 원칙만을 정할 수 있을 뿐이었다.

(LFSS영역에서의)과세표준(assiette des cotisations)과 과세대상확정(détermination des assujettis)만이 입법자에게 속한다고 판시한 헌법위원회(Conseil constitutionnel: 60-6L du 8 juillet 1960, RJC Ⅱ-3; 60-10L du 20 déc. 1960, RJC Ⅱ-5)는 과세율은 헌법의 개정이후에도 행정권에 속한다고 판시하였다.

Ⅲ. 행정명령조문(les textes réglementaires)

이론상 재정영역에서, 규칙제정권은 오직 법에 의해서만 수권 받을 수 있다. 그러나 법과 규칙 사이에서의 권한배분은 규칙에 특정한 규범적 효력을 부여한다. 특별히 공공회계의 경우가 그러한데, 왜냐하면, 헌법 제34조는 공공회계를 법의 영역에 포함시키지 않고 있기 때문이다. 그러나 우리는 LOLF 제34조를 적용함으로서 재정법(LF)은 국가회계에 관련된, 또한 공공서비스를 제공하는 공무원이 금전적 책임체계와 관련한 조항(1963 2월 23일 LFR 제60조)들을 포함할 수 있게 되었다는 것을 알 수 있다.

연혁적으로 보면, 왕정복고시대에 (국가의) 특별히 회계법(ordonnance du 14 septembre 1822와 du 31 mai 1938)을 담당한 이는 오디프레 후작(marquis d'Audiffret)이었고, 그는 공공회계규정을 포함하는 칙령(décret impérial du 31 mai 1862)의 입안자였다. 이 1862년 5월 31일 칙령(100주년 칙령으로 부르는)에 이어서, 1962년 12월 29일 데크레 "공공회계에 관한 일반적 규칙(Règlement général sur la comptabilité publique)"은 오늘날, 공공회계법의 본질적인 규정을 제정하였다. 1992년 12월 29일 개정된 이 1962년 데크레는 따라서 LF의 집행에 관한 연구에서 필수적이다. 이 1962년 데크레에서 행정명령제정권력(pouvoir règlementaire)은 파생된 엄격한 행정명령제정권의 범위를 빈번히 초과한다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 행정부는 재정법(LF)의 범위 내에서 예산승인의 사용을 적시하고 예견한 하나의 재정적 관리수단을 획득하게 된다.

행정명령제정권력(pouvoir règlementaire: 여기에서는 행정부)(제6장에서 후술)은 승인예산의 배정 데크레(décret de répartition des crédits) 즉, 승인예산의 편성과 집행을 위해 활동한다: 동시에 추가경정예산의 편

성(décret d'avance: 추가승인예산의 개설)과 승인예산의 경정(예산의 이전 및 비목변경: transfert ou virement)을 집행한다.

마지막으로, 지방자치단체에서 비롯된 예산상의 행위의 총체는 행정명령의 성격을 갖는다는 것을 주지해야 한다.

그러나 사회보장재정법(LFSS)에서는 행정명령제정권의 개입은 세무영역이나 분담금 비율의 확정을 제외하고는 유용하지 않다.

제 4 절 판 례

5공화국 헌법 조항의 시행은 헌법위원회(Conseil constitutionnel)에 힘입어 재정법의 법원으로서 중요한 발전을 이루었다(Ⅰ). 그 밖에 보다 고전적인, 꽁세이 데따(Conseil d'Etat)의 판례(Ⅱ)와 재정재판소(juridictions financière)의 판례(Ⅲ)를 살펴보도록 하겠다.

Ⅰ. 헌법상 판례

지난 30여 년간, 헌법위원회는 재정공법에 기여하였는데(A), 일반적 기준을 제시하는 풍부한 판례를 발전시켰다(B).

A. 헌법 위원회의 역할

날로 그 중요성이 더해지는 헌법판례는 특히 1974년 이후 발전되었다. 이 무렵부터, 헌법위원회는 적어도 재정법(LF)에 관해 거의 자동적으로 관할권을 행사하였다: 1974년 이후, 오직 1989년과 1993년 재정법(LF)만이 제소되지 않았다. 동시에 의회는 자동적으로 일련의 사회보장재정법(LFSS)의 합헌성을 통제하기 위해 헌법평의회에 사안을 제소하였다.

의회에 의한 제소 이외에도, 거의 대부분의, 다른 수소기관도 역시 특정 LF를 헌법 위원회에, 그것이 부수적임에도 불구하고 지속적으로

이송하였다.(예: 하원의장: LFR 1976 et LF 1980; 상원의장: LF 1974; 수상 LFR 1960, LF 1965, LFR 1970 et LF 1977). 끝으로 헌법위원회는 1996년, 2001년, 2005년의 조직법에 대해 의무적으로 관할을 맡아 진정한 헌법상의 재정법 발전에 기여했다.

B. 헌법 판례에 대한 중요한 기여

재정법 분야에서 헌법 판례의 철저한 분석을 하지 않더라도, 헌법위원회가 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에 "헌법블럭"(Bloc de constitutionnalité)을 적용한다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 시민의 권리와 관련하여 시민 사이에서의 세금의 공평분배를 규정한 1789년 인권선언 제13조를 토대로, 헌법위원회는 "종합부동산세"(impôt sur les grands fortunes)의 신설이 합헌이라고 결정하였다(Cons. const., 81-133DC, 30 déc. 1981, RJC Ⅰ-111).[6] 더구나 재정법(LF)의 세법적 조항에 대하여 헌법위원회는 1973년 처음으로 "법 앞의 평등원칙"을 인정하였다(Cons. const., 73-51 DC, 27 déc. 1973, RJC Ⅰ28).

헌법위원회의 통제는 동시에 "예산상의 끼워넣기"(cavaliers budgétaires)[7]의 존재와 같은 법률위반에 근거한 방법에 공식적으로 이의를 제기함으로서, LOLF의 규정과 관련하여서도 이루어진다. 또한 동위원회는 건강지출에 대한 통제를 허락하는 것이 사유재산권의 침해를 수인하도록 하는 이유가 된다고 보아 재정영역에서 헌법적 가치를 실현

6) 우리의 일종의 "종합부동산세"에 해당하는 세금으로 1989년 이후에는 "연대세"(impôt de solidarité)로 전환되었다. 이 세금은 부동산 보유자에 부과되는 세금으로 프랑스에 거주하는 732000유로 이상의 가치를 지니는 부동산을 소유한 사람에게만 부과되며 그 요율은 총액에 따라 0.55%~1.8%이다. 또한 과세기준은 개인별이 아닌 가계별로 합산된다는 것이 특징이다. 앞의책, p. 77.

7) 이것은 예산내용상에서 조직법에 규정되어 있지 않은 내용은 재정법(LF) 관련 법에 포함되어 있지 못한다는 금지원칙을 빗대어 표현한 것이다. "예산상의 끼워넣기"정도로 해석 가능한데, 만약 조직법에 규정되어 있지 않은 내용이 재정법(LF)등에 포함되었을 경우에는 삽입된 조항은 재정법 영역과는 무관한 조항으로 여겨진다. 즉 보통법에서 의회의 끼워넣기가 금지되는 것과 마찬가지이다. 앞의 책 p. 409

하는데 주저하지 않았다(Cons. const., 90-283, 8 janv. 1991, RJC Ⅰ-417); 그리고 “예산성실성원칙”과 같은 새로운 예산원칙을 도출하였는데((Cons. const., 97395 DC, 30 déc. 1997, RJC Ⅰ-732), 동원칙은 오늘날에 조직법에 수용되었다; 동위원회는 근본원칙을 통해 재정법(LF)에서의 경제상・재정상 균형(원칙)의 토대를 확립하였다(Cons. const., 79-110DC, 24 déc. 1979, RJC Ⅰ-75).

끝으로, 헌법위원회는 협의의 재정규정과는 무관한 헌법적 제 원칙과 관련하여 재정법(LF)에 의해 규정된 지출의 합헌성을 확인할 수 있는 여지를 허용한 것으로 보인다. 즉 위원회는 재정법(LF)의 특정 조항에 대해 모든 국민이 알맞은 주택을 사용할 수 있도록 하는 점(Cons. const., 95-371 DC, 29 déc. 1995, RJC Ⅰ-653, §3)과 관련한 헌법상 목적과 노동자가 그들의 작업조건을 집단적으로 의사결정하는데 참여할 수 있는 권리(Cons. const., 96-365 DC, RJC Ⅰ-691)와 관련된 헌법상 목적을 침해하지 않았음을 확인하였다. 사회보장재정법(LFSS)에서는 최근에 헌법위원회가 의미있는 기여를 하였다. 사회보장재정법(LFSS)에서의 “사회적 끼워넣기”(cavaliers sociaux)[8](Cons. const., 96-379 DC, 16 juill. 1996, RJC Ⅰ-679) 개념이나 사회보장에서의 재정균형에 관한 일반적 조건(Cons. const., 97-388 DC, 20 mars 1997, RJC Ⅰ-701)을 예로 들 수 있다.

지금까지, 사회보장재정법(LFSS)을 포함한 헌법위원회 결정의 대부분은 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 편성과 적용절차에 관련되었다. 이것은 재정조직법(LOLF)과 LOLFSS의 시행에 있어서도 마찬가지일 것이다.

8) “cavaliers budgétaires”와 대비되는 개념으로 LFSS상의 끼워넣기 정도로 해석하면 되겠다. 이는 LFSS에서도 금지된 영역이 있음을 전제한다. LFSS는 단지 기초의무체제의 재정균형에 직접적으로 해당하거나 동법의 적용상에 있어 의회의 통제를 개선할 수 있는 조항만을 동법에 포함할 수 있다. 앞의 책, p.565.

Ⅱ. 행정판례

행정명령제정권(pouvoir règlementaire) 행사의 판단자인, 꽁세이 데따(Conseil d'Etat)는 행정권에 기인한 행위와 특히 재정법(LF)의 조항을 실행하거나 변경하는 효력을 가지는 행정권의 행위에 대하여 법적 지위를 부여할 수 있다. 절대적으로 이 영역에서의 (꽁세이 데따의) 판결은 국사원(Haute Assemblée)에 따라, 특수성과 의회에 반하지 않는 행위들에 대한 합법성 통제는 거부하는 것이 불가피하다(CE, 27 févr. 1987, M. Noir, req. 64637). 꽁세이 데따의 개입은 특정 예산행위의 법적 성질을 결정하기 위해 매우 중요했다. 이것은 지방자치단체의 예산행위에 있어서도 마찬가지이다.

그러나 재정법(LF)의 실행 이외에, 꽁세이 데따는 공공회계의 영역에서 특히(예를 들면, 세금징수소송) 공공재정법상의 행위를 허용할 수 있었다.

결국 우리는 콩세이 데따가 회계법원(Cour des comptes)과 (예산재정상의)통제법원(Cour de discipline)에 의한 판례들의 파기법원이라는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 재정판례

1807년에 창설된 회계법원은 오늘날 원칙적으로 재정관할법전(Code des juridictions financière: CJF)에 의해 통제된다. 회계법원은 두 가지 목적을 수행한다. 첫 번째는 순수하게 재판관할의 문제인데, 회계법원은 국가의 공공회계관(comptable public d'Etat)의 회계와 다른 공법상 법인의 회계를 판단한다. 즉, 1심법원(CJF 제L. 111-1 al.1)이거나 지방회계법원의 종국적 판단을 하는 2심 법원이다(CJF 제111-1, al.2). 이러한 회계상 역할은 자신의 활동의 이익과 중요성을 예산 집행의 엄격

한 범주내로 제한한다.

그밖에, 회계법원은 재판관할 이외의 아주 중요한 활동도 수행한다.

이러한 재판관할 이외에, 회계법원은 국가 회계 통제 및 지불명령자(Ordonnateur)를 관할한다. 이를 통해, 회계법원은 회계상 및 예산상의 부정을 적발할 수 있게 된다. 회계법원은 비위를 담당하는 기관에 적발한 내용을 통지하는데, 통지(note), 통고(référé) 및 다양한 커뮤니케이션을 통해 재정법의 중요한 규칙을 재확인하는 기회로 삼는다.

헌법 제47조와 제47의 1조의 적용에 따라, 회계법원은 재정법(LF)의 집행과 사회보장재정법(LFSS)의 적용을 통제함으로서 의회와 행정부를 보좌한다. 이러한 범위 내에서, 결산법안(projet de loi règlement)의 제출시에 전년도 예산 집행의 결과 및 관련된 회계결과에 관한 보고서를 작성하는데, 특히, 그 보고서의 작성은 승인예산의 집행을 미션(mission)과 프로그램(programme) 별로 분석한다(재정조직법: LOLF 제58조).[9] 또한 회계법원은 사회보장재정법(LFSS)의 적용에 관한 보고서도 작성한다(CJF LO 132-3). 이 보고서에서 장애 및 부정을 적발하고 개선점을 제안한다. 마지막으로 대통령에 대한 연간보고서(CJF L.136-1과 그 이하)는 중요한 언론화 수단이 되는데, 예산상・회계상 저질러진 불법과 회계 부정 및 오류를 고발한다.

재정조직법(LOLF)는 회계법원에 부여된 의회보좌의 목적을 현저히 신장시킨다(동법 제58조). LOLF는 통제 및 평가를 목적으로 하는 범위 내에서, 양원의 재정관련위원회의 위원장 및 일반조사관에 의한 서면요청에 대한 응답의무를 포함시키고 있다(동법 제57조); 양원의 재정관련위원회에 의해 요구된 위원회가 관장하는 기관 및 조직의 경영에 대한 모든 조사의 실행; 특히 국가회계의 합법성(régularité)・신뢰성(fidélité)・성실성(sincérité)(이 확인은 결산법안에 첨부되고 집행확

9) 왜냐하면 LOLF 제7조가 승인예산은 미션별로 승인하도록 규정하고 있고 미션은 다시 하위의 프로그램을 포함하도록 하고 있기 때문이다.

인보고서에 포함된다) 및 국가의 의무보장기관의 회계와 하위 항목(branche)과 결합된 회계 및 의무보장체제의 징수의 합법성 및 신뢰성(LO 111-3-Ⅷ CSS: code de la sécurité sociale 사회보장법)

예산및재정통제원(Cour de discipline budgétaire et financière)은 제2의 고등재정재판소이다. 1948년 9월 25일 법률에 의해 설치된, 동 재판소는 경우에 따라, "지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙"[10]이 침해되었을 경우 이를 처벌하는 것을 목적으로 한다. 따라서 재정법 영역에서 동재판소의 기여는 제한적이다.

10) 지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable)의 구별: 양자 구별의 첫 번째 원칙은 사실 재정관리에서 가능한 폭넓게 합법성 통제를 보장하는 것이다. 양자의 분리원칙은 두 가지 요소를 포함한다. 하나는 권한의 조직적・직무적 분할이고 다른 하나는 직무의 독립성과 분리성이다. 프랑스에서 지불명령자(Ordonnateur)는 자신의 직무와 별도로 지출과 수입에서의 재정상 배정을 해야 하는 장관, 지방자치단체장, 공공기관장 즉 선출되거나 임명된, 권한을 가진 공무원이다. 따라서 단지 결정권자와 기관장의 자격으로서만이 지불명령자(Ordonnateur)의 권한을 부여받는 것이다. 달리 말하면, 지불명령자(Ordonnateur)의 역할은 당해 공무원의 주요 임무에 부수적으로 이루어지는 별도 업무가 아니라는 것이다. 주요 임무는 공공기관의 채권확인, 채권총액의 확정, 채권의 회수, 자금 사용의 결정, 지출실행의 결정 등이 있다. 이러한 지불명령자(Ordonnateur)에도 두 가지 카테고리가 존재하는데 하나는 Ordonnateur principaux로 불리는 위에서 거론한 기관장이고 다른 하나는 Ordonnateur secondaire로 이는 지방으로 분권화된 부서의 관리 측면에서, Ordonnateur principaux에 의해 위임 받아 특정 지역 내에서 권한을 행사하는 자이다. 반면에 공공회계관(Comptable public)은 회계에 관한 특수한 공무원으로서 예산집행과정에서 활동한다. 회계관(Comptable)은 그가 속한 영역의 다양성에도 불구하고 공법적 지위와 공통규정의 적용을 받는다. 그들은 예산장관(ministre de Budget)의 임명과 함께, 특수공무원으로, 그들의 목적과 책임을 규정한 공공회계법의 특별한 규정에 직접적으로 규율받는 공무원이다. Michel BOUVIER, FINANCES PUBLIQUES, 9^{e} édition, l.G.D.J, p. 404

제 2 장 재정법과 사회보장재정법

다음에서 살펴볼 두 법률은 매우 유사한 절차를 따르지만 상이한 행위로 구성된다. 재정법(LF)은 예측(acte de prévision) 및 승인(acte d'autorisation)의 법률 행위로 이루어져 있지만, 사회보장재정법(LFSS)에서는 승인행위는 결여되어 있다.

제 1 절 재정법의 정의

재정법(LF)을 정의하는 것은 우선 유사개념인 예산(budget)과 구별함을 전제로 한다. 사실, 1862년 5월 31일 데크레(décret du 31 mai 1862)는 예산을 국가의 1년간의 수입과 지출을 예측하고 승인하는 행위로 정의 내리고 있다. 1956년 6월 19일 데크레(décret du 19 juin 1956)는 중요한 변화를 가져왔다: 예산(le budget)은 국가의 비용과 재원을 예측하고 승인하는데, 이것은 다음과 같은 내용을 포함한다. 즉, 예산은 즉각적이고 종국적인 금전출납뿐만 아니라, 대차대조표(enrichissement et appauvrissement)에 계상되지 않는 장래 혹은 일시적인 자금의 흐름도 포함한다: 국가로 채권을 상환하는 것은 재원(ressource)이지 예산수입(recette)이 아니다; 장래에 대한 지출 의무(engagement de dépense pour l'avenir)는 비용이지만 예산상 지출은 아니다. 왜냐하면 이는 즉각적인 지불을 요하지 않기 때문이다. 끝으로 LOLF 제6조는 예산은 1년간의 국가의 예산수입과 지출 모두를 기술(décrire)한다고 지정하고 있다. 따라서 재정법(LF)은 기술된 예산에 한정된다.

따라서 재정법(LF)은 그 특징(Ⅰ)과 동법이 포함하는 승인의 성질(Ⅱ) 속에서 파악되어져야 한다.

Ⅰ. 재정법(LF)의 특징

LF의 개념은 그 정의의 관점(A)에서 또한 그 다양성의 관점(B)에서, 법적 성질의 관점(C)에서 접근되어져야 한다.

A. 재정법(LF)의 정의

형식적 관점에서, 재정법(LF)은 헌법 제47조와 재정조직법(LOLF)에 의해 규정된 절차에 따라 의회에 의해 의결되는 법률로서 정의된다. 재정조직법(LOLF) 제1조는 재정법(LF)이 그 실행을 위해서 국가 재원과 비용의 성질, 총액, 배정 및 정의된 경제균형에서 도출되고 경제균형을 고려하는 예산상·재정상 균형 및 재정법(LF)이 결정하는 프로그램(programme)의 목적과 결과를 결정해야 한다고 지적하고 있다. 따라서 LF는 우선 승인행위(acte d'autorisation)이다: 정부는 공공의 예산수입을 징수하고 공공지출을 실행할 수 있도록 허가받는다.

그밖에, LOLF 제1조는 개념의 정의를 단순화하는 것처럼 보이는데, 왜냐하면 언뜻 보아 재정법(LF)의 4가지 카테고리를 한정적으로 열거하고 있기 때문이다. 당해연도 재정법(LF de l'année), 수정재정법(LF dites rectificatives: LFR), 결산법(loi de règlement:LR), 헌법 제47조의 적용에 따라 적용되는 특별재정법이 그것이다. 그러나 간단한 열거식의 정의는 본질을 충족시키지 못할 것이다.

실체적 관점에서, 재정법(LF)은 크게 3부분의 조항을 포함한다. 첫째로 의무영역이 존재하는데, 즉 재정법(LF)이 의무적으로 포함해야만 하고 다른 법률에서는 찾을 수 없는 특정한 조치(LOLF 제34조 제3항)들을 말한다: 국가재원징수의 승인, 국가와 다른 법인에 부여된 모든 인(人)에 대한 과세(권한)(동법 동조 제1-1°), 예산수입의 산정(동법 동조 제1-2°), 지출상한의 확정과 국가에 의해 보수를 지급받는 자리에

대한 고용승인상한확정(동법 동조 제1-6°), 예산상의 균형에 관한 일반적 정보들의 확정(동법 동조 제1-7°), 국채 및 국유재산(trésorie)[11]에 관련한 승인 및 국유재산의 수입과 지출의 산정(동법 동조 제1-8°), 미션별 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)과 연부액(CP:crédits de paiement)[12] 총액의 확정과 부속예산과 특별회계(동법 제34조 제2항).

두 번째로, 재정법(LF)의 배타적 영역이 존재하는데, 즉 재정법(LF) 안에서만 그 존재를 확인 할 수 있지만, 그것이 필수적인 영역이 아닌 것을 말한다: 예산균형과 관련한 국가수입에 대한 조치(동법 제34조 제1항 2호). 즉 재정법(LF)의 대상이 되는 사업 시행에 있어서 국가의 수입체제를 변경하는 조치들이 이에 관한 문제이다(예를 들면, 오늘날 세제조치라는 표지 아래 통합된 즉각적인 세제조항); 당해연도 세수 이외의 수입을 변경하는 조치(예를 들면 기타 조치(mesures diverses)). 배타적 영역은 이외에도 국가 예산에 있어서 세원의 분배에 관한 조치(즉, 부속예산이나 특별회계를 위한) 및 세원에 대한 징수 산정(동법 제34조 제1항 4호), 일 년 이상의 국가의 양도가능성 채권의 실제 변동량의 상한 확정(동법 동조 동항 9호), 예산의 변경과 관련하여, 국가를 위하여 시행된 모든 징수결과물의 경우에 따른 잉여금을 사용하기 위한 방법의 확정(동법 제35조 제1항 10호), 프로그램별 이월금 상한의 확정(동법 동조 제2항 4호), 국가보증의 수여에 관

11) 국유재산(trésorie)은 LOLF 제25조에 규정되어 있다. LOLF 제25조는 국유재산(trésorie)를 유동자산의 변동, 국가를 위해 발행된 모든 인의 유가증권의 할인 및 현금화, 위탁자(correspondant)에 의해 위탁된 기금의 관리, 채권 및 다른 채무의 발행・전화・관리・상환. 이러한 활동에 관련된 국유재산의 수입과 지출은 (채권) 발행시의 프리미엄과 공제를 포함한다.

12) 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)과 연부액(CP:crédits de paiement): 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)은 연도의 범위를 넘은 기간상의 지출을 고려할 수 있게 하고, 당해연도에 지급을 인정하는 부분과 부합하는 연부액을 매년마다 구분할 수 있게 한다. 또한 이러한 기술은 다수의 사업상의 투자지출의 구분을 가능하게 한다. 투자의 실현뿐만 아니라 사업상에 구분된 이러한 지출, 달리 말하자면 매년 예산의 범위내에서 당해연도에 필요한 실행될 투자분의 필요자금만을 지출하면 될 뿐이다. 이러한 계속비와 연부액은 LOLF 제8조가 규정하고 있다.

한 승인(동법 동조 제2항 5호)과 제3자를 위한 채무부담승인(동법 동조 동항 6호)에도 확장된다.

마지막으로, 재정법(LF)은 공통의 영역(partagé)도 허용한다. 즉, LF에서만 반드시 포함되지 않아도 되는 규정(82-143 DC, 30 juill. 1982, RJC Ⅰ-131)을 의미한다. 요컨대 세제는 그 법원을 재정법(LF)에서 찾거나 또는 보통법에서 찾을 수 있음을 의미한다(혹은 그 중 일부는, 우리가 살펴보게 될, 사회보장재정법(LFSS)에서 법원을 찾을 수 있다). 또한 LOLF는 동법 제34조제2항 7호에 당해연도 예산상 지출에 직접적으로 관련된 조치들(실제로 병합조항이라고 일컬어지는 이 조치는 한차례의 변경 이후에 공공서비스와 공공정책에 관련된 계속비 모두를 법제화 할 수 있게 하였다) 및 지방자치단체에 대한 국가의 보조금 배정 방법, 재정을 수반하는 협약의 승인, 공공재정관리 상의 정보 및 의회통제 관련 조치 및 국유재산 조치, 공무원의 금전상 책임에 관련한 조치를 적시하고 있다.

상기의 영역들을 제외하고 재정법(LF)은 다른 조치들을 포함할 수 없다. 사실 재정입법자에게는 복잡다단한 조치들에 의해 법령이 복잡해짐 없이 재정법(LF) 조치들에 충실할 수 있도록 시간을 주어야 한다. 반대의 경우에 헌법위원회는 소위 예산상의 끼워넣기(cavaliers budgétaires)(1791년 헌법 이래로 금지된)를 제재한다.

B. 기타 재정법률

재정법률(LF) 이외에 세 가지 다른 형태의 재정법(LF)이 존재한다. 재정법률(LF)은 새로운 사정이 재정법(LF)이 포함하는 조치들을 무효로 하거나 예산을 집행하면서, 정부가 목적 변경이 불가피하다고 판단하게 되면, 당해연도에 변경될 수 있어야 한다. 따라서 재정법을 당해연도에 변경하는 법을 LFR(loi de finance rectificatives: 우리의 경우 수정재정법)이라 명명한다. 매년 하나 혹은 그 이상의 수정재정법(LFR)

이 채택된다. 수정재정법(LFR)은 정권변화에 따른 정책변경의 결과인 경우에 더구나 이 정부변화가 국회에서 다수 의석의 변화로 인한 결과인 경우에 매우 특별한 중요성을 가진다.

재정조직법(LOLF) 제35조는 오직 수정재정법(LFR)만이 재정법(LF)의 의무적 영역 및 배타적 영역의 조항들을 변경할 수 있다고 규정하고 있다. LFR은 필연적으로 지출상한의 확정과 그에 따른 균형수지표(tableaux d'équlibre)를 포함해야 한다.

우리는 수정재정법(LFR)이 정부에게 이미 집행된 조치의 승인을 얻도록 하기 위해서(예를 들면, 2005년도 12월 30일 LFR) 사업 종료 시에 동법이 개입한다는 의미에서, 수정재정법(LFR)이 점점 진정한 수정재정법(LFR)이 되어 간다는 것을 확인할 수 있다; 게다가, 수정재정법(LFR)은 정부에게는 처음 재정법(LF)의 의결 시에 표명된 예산균형에 관한 염려에서 해방되는 조용한 방법이 될 수 있다는 것이다. 수정재정법(LFR)은 불균형의 방향에서 결산(수입-지출=합계: solde)을 변경한다.

결산법(loi de règlement)은 재정법(LF)의 세 번째 카테고리이다. 결산법은 당해연도 재정법(LF)과 시작된 예산과정을 종결한다. 결산법은 매년 재정상 결과를 확정하고 발생한 집행 결과와 재정법(LF)에 포함되고 수정재정법(LFR)에서 수정된 예상과의 차이를 최종적으로 확인한다; 확인된 초과액은 불가항력의 상황에서 도출되어야 하며 엄격히 소명되어야 한다. 재정조직법(LOLF) 제1조에 의해 재정법(LF)에 명확성이 주어지는 결산법은 헌법위원회에 의한 특별한 취급대상이 되는데(Cons. const., 83-161 DC, 19 juill. 1983, RJC Ⅰ-156) 헌법위원회는, 사실상 결산법을 재정법(LF)의 범주에서 배제한다. 위원회는 사실 재정법(LF) 카테고리의 법률들은 법적으로 긴급절차에 따라 심의되어질 수 있다고 판단하기 때문이다. 게다가 결산법이 형식상 LF의 범주를 이룬다고 하더라도, 결산법은 특정한 구조를 지니지도 못하고(결산법

에서는 두 부분이 없다.)[13] (LF의) 본질적인 특징을 지니지 못한다(결산법은 확실히 예측행위도 없고 따라서 헌법 제47조에 의해 규정된 기한 내에 의결될 필요도 없다)(Cons. const., 85-190 DC, 24 juill. 1985, RJC Ⅰ-226). 그러나 재정조직법(LOLF)가 결산법 심사의 방법과 결과 및 내용을 통해 결산법의 위상을 제고한 것임은 틀림없다.

특별법(loi spéciale)[14]들은 판례의 산물이 아니다. 특별법은 헌법 제47조 제4항을 적용하는 재정조직법(LOLF) 제45조에 3가지 형태로 규정되어 있다: 부분법(정부는 예산 집행 이전인 12월 11일까지 법안의 의결을 요구하는 부분법)은 재정법(LF)의 첫 번째 부분만을 포함하거나(이는 두 번째 부분을 포함하는 다른 부분적인 법을 자연스럽게 추후에 의결하도록 한다); 혹은 당해연도 재정법(LF) 의결시까지 존재했던 세금의 징수를 승인하는 법이다(정부에 의해 예산 집행 이전인 12월 19일까지 제출되는 형태이다). 이런 형태의 법의 사용은 PLF(재정법안)가 정부에 의해 늦게 제출되었을 때 이루어진다. 1962년 의회 해산에 따라, 정부는 의회로 하여금 1962년 12월 재정법(LF)의 첫 번째 부분을 포함하는 “부분법”을 의결하도록 하였고 동법은 1962년 12월 22일 의결되었다. 두 번째 부분은 다른 법인 1963년 1월 23일 법에 포함되어 의결되었다. 그 외에 특별법은 당시 조직법 속에서 법제화되지 않았는데 시행되었다: 사실, 1979년 12월 30일 결정(79-111 DC, RJC Ⅰ-77)에서, 헌법위원회는 1980년 재정법(LF)이 헌법에 합치되지 않는다고 선언했다. 국가계속성을 중단치 않기 위해서 12월 31일 자정이전까지 재정법(LF)의 의결이 불가능한 상황 속에서, 정부는 의회로 하여금 세금징수와 기존의 세금을 승인하는 특별한 법을 의결토록 하였다. 조직법상 열거에 규정되지 않았음에도, 이 특별법이 보통 재정법(LF)상에 나타나는 조치들을 포함한다는 이유로, 헌법위원회에 의

13) 기타 재정법률은 두 부분 즉, 제1부(1er partie)와 제2부(2ème partie)로 구성된다.
14) 우리헌법 제54조 제3항과 유사하다.

해 동법은 재정법(LF)로 인정받았다. 따라서 헌법 위원회는 재정법(LF)의 개념을 확장하기 위해 구체적 기준을 요구하였다. 그 해답이 재정조직법(LOLF) 제4조 4문에 의해 확정되고 인정되었다.

그러나 특별법은 그것이 사전에 규정되지 않은 경우에도 마찬가지로 사용되었다. 정부로 하여금 1979년 말에 세수의 징수에 관한 특별법을 사용하도록 한 특별한 상황은 벌써 여러 번 반복되었다.

C. 재정법의 법적 특성

다양한 재정법에 포함된 조항의 다양성은 획일적인 방법으로 규정되지 않는다. 확실히 어떠한 규범적 성격을 가지고 있지 않는 결산법은 제외하고, 재정법(LF)의 법적 특성은 재정법(LF)이 순전히 재정상 조치들을 포함하고 있는지 아니면 다른 조치들(예를 들어 세제상 조치)을 포함하고 있는지에 따라 변화할 것이다.

법률(la loi)은 법규정(la règle de droit)을 포함한다; 그러나, 수입의 정도를 예상하는 사실과 공공지출의 집행에 있어 현행법에 의해 창설된 수입을 배정하는 사실에 있어 그 사실들은 단순히 승인되어진 것일 뿐이고, 여기에서는 “법률은 법규정을 포함한다”는 것이 없다. 따라서 재정법(LF)은 재정조치들에서, 정부와 의회간의 관계에만 초점을 맞추고 그 집행을 담당하는 행정청의 공무원에 대해서만 직접적인 효력을 갖는 행정청의 행위로 간주된다. LF는 행정객체(administrées)를 위한 권리・의무의 근거는 아니다.

세무와 관련하여 말하자면, 그것은 그 근거를 LF의 비재정조항(LF의 공통영역: domaine partagé)에서 찾거나 세법에서 찾는다. LF의 재정조치들은 당해연도에 대하여 승인하는 것만 한다.

이것은 행정판사가 재정조치를 소송상의 취소근거로 사용할 수 있는 기준으로 삼는 것은 거부한다는 것을 말한다. 따라서 예를 들면, 정부는 데크레(décret)에 의해 합법적으로 공무원에게 그러한 목적을

정한 재정법(LF) 규정에 의해 승인된 금액보다 적은 비용을 부여할 수 있다(CE, 28 mas 1924, Jaurou, D. 1924-Ⅲ-29). 같은 맥락에서, 공무원은 해고되지 않도록 하기 위해 자신의 자리를 예산에 기입할 수 없다(CE, 26 juill. 1946, Valent-Falandry, Rec. 221). 마찬가지로 일반법에 저촉되는 행위가 재정법(LF)이 그 활동에 예산을 부여했다고 해서 합법적으로 전환되지는 않는다(CE, nov. 1953, Ch. synd. du commerce des armes, D. 1954-550). 또한 재정법(LF) 부속서류에 새로운 조치의 기입은 순전히 예산상의 성질을 가질 뿐이고 그 공공서류는 법적 기초를 제공할 수 있는 것은 아니다.

비재정적 조항에 관해서는, 이 조항들이 부정할 수 없는 규범적인 성격을 가진다. LF는 법적 필요성에 의해 법에 근거하여 입법자 혹은 정부에 의해 체결된 재정상 의무도 표현하도록 강제된다는 것을 알아야 한다. 또한 의회는 국가채무이행에 필요한 재정상 조치들을 의결해야 한다(예를 들어, 공무원에게 납입되기 전의 처리). 재정법(LF)은 법적용에 필요한 예산의 의결을 거부함으로서 일반법을 폐지하게 하거나, 일반법의 효력을 박탈함을 목적으로 할 수는 없을 것이다(CE ASS. 12 mai 1967, Ministre des armées C/ de Corbier, Rec. 211). 동시에 장관은 지급하기에는 예산상 승인액이 부족하는 점을 근거로 지급해야 할 출장비의 지불에서 합법적으로 면제될 수 없다(CE, 18 déc. 2002, Ass. permanente des chambre des métiers, Rec. CE T.663).

재정조직법(LOLF) 제33조는 법률이나 시행령이 국가의 수입과 지출에 영향을 줄 가능성이 있을 때에는, 재정균형적 요인상의 각각의 영향이 반영되어야 하고, 이는 바로 재정법(LF)에 의해 승인되어져야 한다고 규정하고 있다.

Ⅱ. 예산 승인

승인의 형식은 지출(A)과 수입(B)에 있어서 각각 다르다.

A. 지출의 예산상 승인

지출의 예산상 승인을 크레딧(crédit)이라 부른다. 크레딧의 개념을 정의 내린 이후에(Ⅰ), 다양한 차이점(Ⅱ)에 대해 기술할 것이다.

1. 크레딧(crédit)의 개념

크레딧은 공법인에 부여된 지출에 대한 승인이다. 보통 크레딧은 (상호) 불가분의 두 요소를 포함한다: 크레딧의 목적(l'objet du crédit), 즉 이것이 어디에 쓰이냐 하는 것이다; 총액(montant), 즉 해당 목적에 할당된 총액이다. CP(crédits de paiement: 연부액)의 경우에 의회는 크레딧을 의결할 때, 그 결정에서 지출까지 모든 지출 활동의 단계를 승인한다. CP와 달리, AE(autorisation d'engagement: 지출의 상한 승인)는 지출목적만 승인할 뿐이다. 즉, “engagement(의무)”이라고 불리는 지출의 결정이다. 달리 말하면, 이러한 지출은 “comptable(회계관)”에 의해 지출이 확정된 기간으로 예산실행상에 반드시 지불되어야 하는 것은 아니다. “가격의 지불(paiement)”은 CP(연부액)가 승인될 때 승인된다. 따라서 중요한 것은 한번에 부여되고 그 다음은 거의 자동적으로 이루어져도 의회의 승인은 여기에서 각 단계마다 부여되는 것이다. 그 반면에, 지출의 다른 단계들이 집행되기 위해서 의회의 새로운 개입이 필요하다. LOLF 제8조는 인건비 지출을 제외하고 국가 지출 모두에 대해 AE(autorisation d'engagement: 지출의 상한 승인)시스템을 적용했다.

그밖에, 크레딧은 혼동되는 다른 개념들과 구별하는 것이 필요하다.

첫 번째로, 크레딧은 “돈의 총액”이 아니다. 크레딧의 개시는 임무를 수행해야 하는 담당부서나 공무원에게 현금을 주는 것과 일치하지 않는다. 따라서 크레딧은 지출을 행하는 것에 대한 간단한 승인이고 보다 정확히 말하자면, 지출을 결정하는 것이다. 사실, 예산집행의 단계에서, 재정공법은 해야 할 지출을 결정하는 것을 담당하는 기관(Ordonnateur)과 결정된 지출을 지불하는 기관(Comptable)의 구별에 기초한다.[15] 크레딧은 간단히 지불명령자(Ordonnateur)에 지출할 것인지 아닌지에 결정을 내릴 수 있게 하지만 어떠한 “돈의 처리”도 야기하지 않는다.

두 번째로, 크레딧은 채권자에 대한 공법인의 채무를 야기하는 사실과 다르다. 크레딧은 지불명령자(Ordonnateur)가 제3자를 위한 채권을 요하는 법률행위를 하도록 승인하는 것이다. 그러나 이 법률행위는 채권의 발행과는 독립적이다. 단순한 승인이기 때문에, 크레딧은 채무를 발생시키지 않는다; 크레딧은 지출결정에 의해 이루어지는 채권의 원인이 되는 사실 이전에 이루어지는 이상 채무를 발생시키지 않는다.

2. 크레딧의 다양성

용어적 측면에서는, 크레딧은 그것이 개시되는 순간에 따라 구별이 가능하다. 따라서 구분은 해당 크레딧을 포함하게 될 법적행위에 따라 이루어지게 될 것이다. 만약 크레딧이 재정법(LF)에 포함되어 있다면, 우리는 이를 “최초 크레딧(crédits initiaux)”라고 부를 것이다; 만약 LFR(LF dites rectificatives: 수정재정법)에 포함되어 있다면, “추가크레딧(crédits additionnel)”이라 할 것이고, 결산법(loi de règlement)에 포함되어 있다면, “보충크레딧(crédits complémentaire)”이라 부를 것이다. 후자는 LF의 집행에서 나타난 초과(déplassement)를 간단히 조정하기 위

15) 이에 대한 상세는 앞의 각주를 참조.

해 추후에 인정된다. 이 초과는 불법적일 수 있지만, 특히 “가변적 크레딧”(crédits évaluatifs)에 관해서, “보충크레딧(crédits complémentaire)”은 결산법의 의결시 필수적으로 적용되고 이 경우에 초과(déplassement)는 불법적인 것이 아니다.

그러나 특히 의회의 승인에 의해 행정부에 주어진 활동여지에 따라 “제한적 크레딧”(crédits limitatifs)과 “가변적 크레딧”(crédits évaluatifs)은 구별되어져야 한다.

a. 제한적 지출승인(crédits limitatifs)

“제한적 지출승인(crédits limitatifs)”은 모든 법의 공통적인 크레딧이다. 즉, 명시적으로 다른 규정이 있지 않는 한, 모든 크레딧은 제한적(limitatifs)이다. 바로 이것을 LOLF 제9조 1문이 명시적으로 규정하고 있다. 이 크레딧은 매우 제한적인 영역을 가지며, 정부의 결정의 폭도 제한적이다; 이 크레딧은 크레딧 총액을 초과하지 못한다. 그러나 이와는 반대로 보다 탄력적인 사용을 위한 크레딧의 유형이 만들어지는데 두 가지가 이러한 크레딧의 제한적인 성격을 완화하기 위해 제도화되었다: 먼저, 재정조직법(LOLF) 제7조 제1항 1호에 규정된, 자연재해에 대응하기 위해 혹은 예측할 수 없는 지출을 위한 “재해대책을 위한 예산”(dotation pour dépenses accidentelles); 다음으로 동법 동조 제2항에 규정된, 크레딧의 의결시에 정확하게 프로그램(programme)별 배분이 결정되지 않는 임금에 관한 일반적 조치로서의 “보조금”(dotation)이 이에 해당한다. 동법 제11조는 그 필요성에 의해서, 재해대책을 위한 예산(dotation pour dépenses accidentelles)과 예비비(dotation imprévisibles)상에 개설된 크레딧은 재정담당장관의 보고서에 따른 데크레(décret)에 의해 프로그램별로 구분된다. 반면에 인건비 지출을 늘릴 수만 있는 보수 및 예산 개설에 대해 일반적 조치에 해당하는 예산상의 개설된 크레딧은 재정장관의 arrêté(부령)에 의하여 프로그램별로 배정된다.

마지막으로, 특별 회계(comptes spéciaux)에 대하여(예를 들어, 상업 회계: compte de commerce, 통화 운용 회계: comptes d'opérations monétaires)[16] 재정법(LF)은 결손승인(autorisation de découvert)을 정하였는데, 즉 수입의 산정과 지출의 예측이 지시적인 성격을 가진다는 범위 내에서의 크레딧의 특별한 유형이다. 따라서 승인된 결손은 "제한적 지출승인(crédits limitatifs)"에 대해 사전에 규정한 조치보다 초과할 수 없을 것이다.

b. 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)

"가변적 지출승인(crédits évaluatifs)"은 1956년에 처음으로 나타난다. 재정조직법(LOLF) 제10조에 규정되어 있으며 이것은 정부에 가장 큰 유연성을 부여한다. 목적을 위하여 하나의 평가인, 예산상의 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)의 총액은 특별한 절차 없이도 증액될 수 있다. 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)이 적용되는 지출은 필요한 경우에 기입된 총액 상에 계상된다. 재정조직법(LOLF)는 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)의 대상이 될 수 있고, 금액관리자에 책임을 지우려는 의도에서 제외된 지출과 공무원연금비용 및 소송비용을 제한적으로 열거하였다. 부채비용: 환금, 공제, 반환, 국가에 의해 승인된 보통의 실행이 그것이다. 사실, 가정상, 지출의 총액뿐만 아니라 지출의 존재에 대해서는 다음의 가정 속에서는 불확실하기 때문이다: 부채비용은 이율의 상승에 따라 증가할 수 있다; 국가보증(garantie de l'Etat)은 피보증자가 파산했을 경우에만 실행될 것이다. 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)상에 계상된 지출 총액은 재정법(LF) 의결시에 의회의 인지를 모면할 수 있다는 가정 하에서, 재정담당장관은 양원의 재정위원회에 초과의 이유와 집행전망을 연말까지는 통보해야 하지만 정확한 기한은 정해져 있지 않다. 끝으로 가변적 지출승인(crédits éva-

16) 이러한 형태에 대해서는 제3장에서 자세히 다룬다.

luatifs)의 초과는 바로 다음 회계연도를 담당하는 재정법률안(PLF)의 대상이 되고, 가변적 지출승인(crédits évaluatifs)은 (예산의)이용, 전용, 이월 및 선불 크레딧(crédit d'avance)[17]의 대상이 될 수 없다.

B. 예산상의 수입 승인(autorisations budgétaires de recettes)

예산상 수입승인의 차이점에 대해서 알아보고(Ⅰ), 그 내용에 대해 고찰해 보겠다(Ⅱ).

1. 다양한 유형의 예산상 수입 승인

예산상의 수입승인에는 두 가지 상이한 형태가 존재한다: 세입승인(autorisation fiscales)과 세외승인(autorisation non fiscales)(예산상의 승인은 재정조직법: LOLF 제3조에 열거되어 있다)

세금징수의 승인은 매년 의회에 의해 이루어진다. 만약 세금의 징수 승인이 없는 경우에, 정부는 당해연도 세금을 징수할 수 없다. 재정조직법(LOLF) 제34조 제1항 1호에 의해 확인된 "조세동의원칙(principe du consentement à l'impôt)"의 가장 중요한 결과인데, 동법은 이 조항에서 재정법(LF)은 매년 국가재원의 징수와 국가와 다른 법인격에 부여된 모든 인(人)에 대한 징수를 승인하도록 규정한다. 이러한 표현은 LF의 제1조에 항상 같은 방식으로 작성되어 매년 포함된다.

---

17) 선불 크레딧(crédit d'avance)은 긴급한 경우에 "보충크레딧(crédits complémentaire)"의 개설을 실행할 수 있게 한다. 재정조직법(LOLF) 제13조에 규정된 이 가능성은 다음의 두 가지로 구분된다. 첫째, 위급한 경우, 둘째, 위급하고 국익에 절대적 필요성이 있을 경우. 이러한 크레딧의 개설은 그러나 그 총액에서 제한되는데, 왜냐하면 개설된 크레딧의 합산총액은 재정법(LF)에 의해 개설된 크레딧의 1%를 초과해서는 안 되기 때문이다. 양원의 재정위원회는 그의 의견을 수상에게 알게 할 의무가 있는데 그것은 데크레안(projet de décret)이 의회에 고지되고 일주일 안에 이루어져야 하기 때문이다. 이 데크레의 효력발생은 양원의 의견을 받았을 때에만 가능하고, 양원의 의견이 없는 경우에, 이미 기재된 기간의 도과 시에 이루어진다. 전년도 재정법(LF)에 의해 개설된 크레딧에 대하여 선불 크레딧(crédit d'avance)에 의해 이루어진 변경승인은 바로 다음연도 재정법(LF) 심사 시에 의회에 의해 요구되어진다.

이러한 법안의 의결 없이는, 국가와 세입의 할당액을 이용하는 모든 법인은 마비상태에 빠지게 될 것이다. 이런 이유로, 재정조직법(LOLF) 제45조는 정부가 너무 늦게 재정법안(PLF)을 제출한 경우에도 정부에게 주어지는 간편함을 규정하고 있다. 그밖에, 우리는 다음을 가정할 수 있는데, 그것은 긴박성은 정부로 하여금 1979년 말에 헌법위원회의 동의와 함께, 세금징수와 기존세금의 징수를 승인하는 특별법을 채택하도록 한 것이다(전술).

세외 수입과 관련하여(LOLF 제3조 2°-7°), 의회에 의해 주어지는 승인은 보다 완화되어 규제된다. 사실, 이러한 경우에 의회는 “승인의” 전통적 의미에서, 사용자에 거두어지는 수입징수를 승인해야만 하는 것은 아니다. 그것은 이러한 수입의 존재를 예정하는 법적인 조치들이지 목록은 아니다(벌금, 공공장소점용사용료). 재정조직법(LOLF) 제4조는 국가에 의해 이루어진 서비스의 사용료는 재정장관과 관련 장관의 보고서를 접한 이후에 꽁세이 데따의 데크레를 기초로 창설되고 징수되어 질 수 있음을 규정하고 있다. 바로 다음연도 재정법(LF)에서 그 승인이 부재된 경우에는 관련 수수료는 무효가 된다. 이 승인의무는 매우 중요한 혁신을 이루는데, 왜냐하면, 헌법위원회는(Cons. const., 2001-448 DC, 25 juill. 2001, JO 2 août, p.12490) 이 승인은 다음 LF 효력 발생일 이후에 수수료의 징수를 허가하는 것일 뿐이라고 분명히 하였기 때문이다; 따라서 연말의 수정재정법(LFR)에 의한 승인 거부의 경우에는, 무효가 그 해 말까지만 가치를 지닌다.

재정법률안(PLF) 2007(백만 유로)

세수입(Recettes fiscales nettes)	267171
비세원수입(Recettes non fiscales)	26832
국가의 교부금(Prélèvements sur les recettes de l'Etat)	68112
Fond de concours(협력기금)	4249
총 계	230140

2. 예산상의 수입 승인의 내용

의회에 의해 의결된 세금의 징수를 할 것인가 하지 않을 것인가와 같은 의미에서, 행정부에게 권한을 주는 것에 관한 문제가 아니다. 여기에서의 승인은 세금의 징수를 실행할 조치의 적용을 의무지우는 것이다: 행정부에게는 구속적 영역이다. 행정부는 의회에 의해 의결된 새로운 과세에 관한 데크레(décret)가 늦게 확정되거나 새로운 과세의 창설이 거절된 경우에만 이러한 의무에서 벗어날 수 있을지도 모른다. 따라서 의회가 사용할 수 있는 유일한 무기는 내각 불신임안(motion de censure)이 될 것이다.

그밖에, 승인 받은 각각의 수입에 대하여 재정법(LF)이 정한 총액은 절대적이지 않다; 그것은 행정부가 넘지 말아야 하는 최대치도 아니고, 도달하여야 할 최소한도 아니다(우리는 정률세<l'impôt de quotité>의 범주에 있지 할당세<l'impôt de répartition>에 있는 것은 아니다).[18] 이는 승인 받은 각각의 수입이 초래하는 예측적인 총액의 산정일 뿐이다. 만약 수입이 과대평가되면 지출을 축소하지 않는 한, 적자가 가중된다(수정재정법<LFR>에서 목적 없는 크레딧이 발생할 것이다). 세입에서 세출을 감한 총액이 플러스이면 적어도 정부가 이 수입상 잉여는 새로운 크레딧의 창설을 위해 수정재정법(LFR)상이나 추가경정 데크레(décret d'avance)상에 사용하지 않았다면 적자는 줄어든다.

C. 국채와 국고(trésorie de l'Etat)에 관한 승인

30여년 동안 구조적으로 적자인 국가의 예산(2007년도에 416억 유로)과 최종 수입은 매년 국고와 국채에 의해 보충되었다. 재정조직법(LOLF) 제34조 제1항 8호는 또한, 국채와 국고에 관한 승인은 재정법(LF)의 의무적 영역에 나타나도록 규정하고 있다.

18) 각주3) 참고.

이러한 수입은 국가의 자산이동에 따라(LF에 의해 주어진 일반적 혹은 특별한 승인에 부합하는 투자의 실행도 포함) 국가를 위해 발행된 모든 인(人)의 유가증권의 할인 및 현금화, 기탁자(correspondant)[19]에 의해 위탁된 기금관리 및 채권으로 구성된다. 재정조직법(LOLF)은 RGCP(Règlement générale du 29 déc. 1962 sur la comtabilité publique: 1962년 12월 29일의 공공회계에 관한 일반적 규정) 제113조에 근거한 개념과 유사하게 국고(trésorie de l'Etat)의 활동을 광의의 개념으로 파악했다. 예를 들어, 제3기관의 부채를 국가가 회수함은 "국고활동(opération de trésorie)"이지 회계법원(Cour des comptes)이 이미 밝힌 것처럼, "예산상 활동(opération budgétaire)"이 아니다. "국고 활동(opération de trésorie)"에 대한 의회의 정보(권)은 다양한 방식에 의해 보장된다: 재정수지표(tableau de financement: LOLF 제34조 제1항 8호); 1년 이상의 양도가능성 채권변화율의 상한 확정(동법 동조 동항 9호); 결산법안(PLR: projet de loi de règlement) 심의 시에 국가회계의 승인(동법 제37조 제3항).

(국채와 국고의) 모든 수입은 프랑스 중앙은행(Banque de France)에 개설된 구좌에 집중되고 "프랑스 국고 및 경제정책 기관"(Agence France Trésor et la politique économique)의 감독을 받는 국가적 권한의 부서(service)에 의해 집행된다. 이 기관은 우리가 채무의 능동적 관리라고 말하는 것을 수행한다(하루 자본이동량 250억 유로). 또한 상기의 활동은 "국가채무 및 국고의 관리"(Gestion de la dette et de la trésorie de

19) Trésor는 상당수 국가부서(service)와 기관 그리고 자연인에서 온 구좌를 관리하고 예금을 위탁받는다. 우리는 이를 "les correspondant du Trésor"라고 부른다. 공공회계에 대한 일반적 규칙에 관한 1962년 12월 29일 데크레 제118조는 "les correspondant du Trésor"를 다음과 같이 정의하고 있다. 이들은 법 또는 규칙의 적용에 따라 혹은 협약에 따라 의무적 또는 임의적으로 자금을 Trésor의 Comptable을 통하여 수입 및 지출 활동을 실행하도록 허가받은 기관 및 개인이다. Stéphanie DAMAREY, "Finances publiques", Gualino éditeur, 2006, p.556.

l'Etat)로 명명된 “상업회계”(compte de commerce)에 기재됨을 알아야 한다.

1. “국고 기탁인”(Correspondant du Trésor)에 호소

“국고 기탁인”(Correspondant du Trésor)의 개념은 국고(Trésor)의 부기상 개설된 구좌의 보유자인 자연인・법인, 공법인・사법인 모두를 포함한다. 국고(Trésor)의 의무적 기탁인(Correspondant)은 법률규정이나 규칙의 적용에 의해 그들의 사용가능한 돈을 공공 국고(Trésor public)에 기탁해야만 하는 인(人)이다. 특별회계를 사용하는 사업이나 지방자치단체 그리고 지방공법인이 이에 해당한다. 재정조직법(LOLF) 제26조 3°은 오직 재정법(LF)만이 국가에게 지방자치단체 또는 지방자치단체의 공법인이 그들의 유동성을 위탁해야 하는 의무에 예외를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 끝으로, 우리는 특별히 “Caisses d'épargne(일종의 저축은행)”에서 유입되는 상당한 자금의 유입을 흡수하는 “Caisses des dépôt et consignation(일종의 투자신탁공사)”의 중요한 역할에 대해서 알아야 한다.

“국고 기탁인”(le Correspondant du Trésor)의 다른 유형은 국가와 구별되는 회계를 가지지만, 협정(convention)이나 자발적으로, 국고(le Trésor)에 그들의 유동성 전부 또는 일부를 납입하는 기관(organismes)들이나 人(personnes)들에 의해 구성된다. 기탁자(Correspondant)에 의해 위탁된 기금은 “프랑스국고기관”(Agence France Trésor)에 의해 국고의 적자를 보충하거나, 예산적자를 지원하는 용도로 사용되어 질 수 있다. 이것은 창구 획일화 원칙의 적용에 근거한다. 즉 (자본의) 근거가 어디인지 간에(국가, 지자체, 공공법인 등등) 기금은 국고(le Trésor)의 창구에 있는 한, 국가에 의하여 국고(la trésorie de l'Etat)를 지원하는데 사용되어질 수 있다. 한 가지 제한(réserve)이 있다면 항상 기금의 처분을 보장하는데 있다(즉, 위탁자가 위탁한 기금은 언제든지 그들이

사용하도록 보장되어야 한다): 예를 들면, 국고(Trésor)는 항상 지방의 지출에 대한 지불을 보장하는 조치를 취해야 한다.

2. 차용에 호소(le recours à l'emprunt)

헌법 제34조는 재정법(LF)만이 국가의 수입과 지출, 국채(l'emprunt d'Etat)를 결정해야 한다고 규정하므로, 국채는 의회의 승인에 따라서만 발행될 수 있다(LOLF 제34조 제1항 8호). 그러나 이 승인은 재정법(LF)에 의해 전체적으로만 주어지는 것이고 재정법(LF)은 발행할 채권의 기술적 특징에 대해서는 언급하고 있지 않다. 그것은 데크레(décret)에 의해 채권의 방법(modalité)과 발행형태 및 채권인수자와 약정된 이율이 정해진다. 재정법(LF)은 예산의 재정상 균형의 실현에 이바지하는 국고의 수입을 예상하고, 경제 및 재정장관이 채권의 발행·전환·관리를 실행할 수 있도록 허가한다(이 채권은 OAT[20]의 발행형식을 띤다).

채권은 채권자에 의해 자유롭게 체결된 공법상 계약으로 정의되며, 채권자는 경우에 따라, 자기 자본을 회수할 수 있을 것이다.

시장에 도움을 요청하는 가장 오래된 형태는, 실제적으로 그 고유한 형태는 사라졌던, "국고 채권(Bon du Trésor)"의 발행에 남아있다. 또한 국고(Trésor)는 국고의 차이를 메우기 위해, 2~30년의 중장기 채권의 발행을 할 수 있고, 또한 1월~1년의 단기채권도 발행할 수 있다. 결국 (채권)의 발행은 단기채권의 경우에는 매주 경매의 형태로 이루어지고, 중장기 채권의 경우에는 매달 경매의 형태로 발행된다. 경매는 개방되어 있고 모든 형태의 투자자를 참여시킬 수 있다. 이곳에는 금융기관을 매개로 가계(개인)투자자도 포함된다. 2003년부터 "프랑스 국고기관"(Agence France Trésor)은 세계채권시장의 프랑스와 미국의 주도적 금융기관인 국고개발전문가회의(spécialistes en valeur du Trésor:

20) 국고유사채무(Obligation assimiliable du Trésor)를 말한다.

SVT)에 호소한다. “프랑스국고기관”(Agence France Trésor)은 채권의 이자 부담을 감소시키는 것을 연구하고 수요가 증가할수록 부채비용이 감소할 것이라는 것을 주지시킴으로서 투자유도를 하기 위해 가능한 다수의 투자자들에 대한 상업적 활동을 진행한다.

국채발행의 성공은 국채응모자(les souscripteurs)들에게 제공되는 수익에 근본적으로 달려있다: 이율(le taux d'intérêt), 연동이자(l'indexation), 세제상 혜택(les avantages fiscaux)(원천징수 혹은 면세), 증권의 안정성.

채권서비스(service de l'emprunt)는 약정된 이자를 지급하고 투자금을 반환하는데 있다. 투자금을 반환하는 이러한 활동은 연도별로 이루어질 수 있고, 채권만기일에 한꺼번에 이루어질 수도 있다.

공공부채(la dette publique, 국가채무를 말한다)의 부담을 경감시키고, 국고의 최소한을 지속적으로 보장한다는 목적에서, 국가는 세 가지 기술을 사용한다.

우선, 장기공채전환(la consolidation)은 국가로 하여금 기한이 도래한 중・단기 채권을 장기공채로 전환케 한다. 따라서 국가는 투입된 자본의 즉각적인 상환을 피할 수 있다. 채권에 강제된 것이 없다면(강제적 장기공채화), 채권자는 장기공채화를 통해 원래 이율에 새로운 이윤이 부과된 경우에만 승낙하는 것이다.

다음으로, “채권의 전환(la conversion)”은 채권을 자본가치가 동일한 다른 것으로 교환하는데 있다. 그러나 약정된 이자나 이율은 국가예산을 위해서 단기채권의 그것보다는 낮아야 할 것이다.

장기공채전환이나 전환은 국가가 채권자에게 채권에 예정된 상황과 새로운 장기채권으로 교환하는 것의 선택을 제안할 때, 통합된 활동으로 결합될 수 있다.

마지막으로, 국가의 상시적인 수입이 국가로 하여금 채권의 회수를 가능하게 할 때, 채권의 회수는 국가에 채권회수가 재정상 유리하다면, 그 채권을 회수하도록 한다.

제 2 절 사회보장재정법의 개념

사회보장재정법(loi du financement de sécurité sociale: LFSS)은 “LF sociale(사회적 재정법)”과 유사하지 않을 수 있다. 사실, 이러한 법령을 제도화하는 개혁의 시도는 1987년에 있었지만, 1996년 헌법 개정에서는 거론되지 않았고 그에 따라 2005년도에 LFSS의 범위를 제한하였다. 따라서 LFSS의 개념은 그 정의(Ⅰ)에 대한 연구와 다양성(Ⅱ) 및 법적 성질(Ⅲ)에 관한 연구로 윤곽선을 잡는 것으로 족하다.

Ⅰ. 사회보장재정법의 정의

형식적 측면에서 사회보장재정법(LFSS)은 헌법 제47조의 1과 2005년도 개정된 1996년 조직법(loi organique 1996)에 규정된 절차에 따라 의회에 의결되는 법률로 정의된다. 2005년 사회보장재정법(LFSS)의 규범력의 증가에도 불구하고 LF(재정법)과 사회보장재정법(LFSS)의 유사성은 여기에 그친다. 일반적으로(LO 111-3-Ⅰ CSS<code de la sécurité sociale: 사회보장법전>), 사회보장법전(LFSS)은 사회보장의 재정상 균형을 항목별로(par branche)[21] 구성된, 균형수지표(tableaux d'équilibre)에 구분하고, 기초의무체제(le régime obligatoire de base) 모두를 위해 작성되며, 보다 특별하게는 일반체제(le régime général) 및 이 체제들에 재정지원에 기여하는 기관에 대해서도 작성된다. 사회보장재정법(LFSS)은 기초의무체제의 리스트와 임시적인 재원에 의지할 수 있는 권한을 가진, 기초의무체제의 재정지원에 기여하는 기관의 리스트 및

21) 사회보장(LFSS)의 수입의 예측과 지출은 관련성이 있다. 즉 예산은 카테고리(par catégorie)별로 승인되는 반면에, 지출은 그 항목별로(par branche) 승인된다. 따라서 의회는 항목별(par branche) 총계를 언급하지 않음으로서 전체의 균형적인 전망에만 관여할 뿐이다. 일반적으로 예산균형의 개념은 LFSS의 중심에 있지 않고, 이것이 LFSS의 적용범위를 강하게 제한하는 점이며, 재정법과는 다른 점이다. Bernard, *Innovation, création et transformation en finances publiques*, LGDJ, p. 251.

국고의 그들의 필요가 재원에 의해 보전될 수 있는 제한을 규정한다.

보다 특수하게, 사회보장재정법(LFSS)은 의무체제(le régime obligatoire)와 일반체제(le régime général)의 항목별 수입예측과 지출목적 및 4년 동안의 일반체제와 의무체제의 재정지원에 기여하는 기관의 수입예상과 지출을 나타내는 정부 보고서를 승인 한다; 사회보장재정법(LFSS)은 수입을 예측하고 기초의무체제와 일반체제 모두의 지출 목적을 정한다. 동법은 기초의무체제 모두의 ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie: 의료보험지출의 국가적 목적) 및 하위 목적을 정한다. 동법은 기초의무체제의 부채경감을 담당하는 기관의 내년의 경감목적을 정하고 카테고리별(par catégorie) 각각 그들의 예산은 별도로 하고 담당 기관의 할당예산을 예정한다.

사회보장재정법(LFSS)의 의무적 영역은(LO 111-3-Ⅲ CSS: 사회보장법전) 모든 다른 법인에 (예산)배정에 적용되거나 사회보장의 기초의무체제의 수입의 유보에 적용된다(또한 재정지원에 기여하는 기관도 역시 그러하다).

마지막으로, 동법은 사회보장의 보험료(la cotisation) 및 분담금(la contribution)의 감면 또는 면제 조치와 관련한 계수조정(la compensation)의 총액을 승인하고, 기초의무체제에 계상되지 않는 사회보험료의 감면 및 면제 조치를 창설 또는 변경할 수 없다(LO 111-3-Ⅳ CSS: 사회보장법전).

따라서 사회보장재정법(LFSS)은 방향을 승인하고 수입을 예정하여 지출목적을 정하는 예측행위(l'acte de prévention)이다.

그 다음으로, LO 111-3-Ⅴ은 사회보장재정법(LFSS)과 일반법(loi ordinaire) 사이에서의 공유되는 권한(compétence partageé)을 규정하고 있다. 즉, 기초의무체제와 관련한 조항이나 그 체제의 재정지원을 담당하는 기관에 관련한 조항이 이에 해당하는데, (이 조항은) 기초의무체제의 재정균형에 관련되며, 그 기본의무체제에 배정된 보험료(cotisa-

tion)와 분담금(contribution)에 관한 규정 및 동체제의 유동자산 회계와 관련한 규정도 역시 변경한다. 여기에 기초의무체제에 의한 위험관리와 관련한 규정 및 기초의무체제와 체제로의 재정지원에 기여하는 기관의 조직규정(la règle d'organisation)과 내부관리규정은, 만약 그 규정이 사회보장에서 재정균형의 일반적인 상황의 변경을 목적으로 하거나 그러한 효과를 가진다면, 추가되어진다. 공유된 권한의 마지막은, ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie: 의료보험지출의 국가적 목적)에 재정지원을 하고 그것을 실행하는 기관과 관련된 조항들과 사회보장재정법의 적용상의 의회의 정보권과 통제를 개선하는 규정들에도 미친다.

끝으로, 사회보장의 재원에 배정된 세수(특히 CGT<Contribution sociale généralisée: 일반사회세[22])를 창설 및 변경하는 조치들은 공유영역의 부분인데, 이는 관련조치를 사호보장재정법(LFSS), 재정법(LF), 일반법(des lois ordinaires)에서 찾을 수 있다. 재정조직법(LOLF) 제52조는 의회에 의한 다음연도 재정법률안(PLF)과 사회보장재정법안(PLFSS)을 심의하고 의결하기 위해서는, 정부가 정기회기에 의무징수(le prélèvement obligatoire) 모두 및 그 변화를 기술한 보고서를 제출해야 한다고 규정하고 있다. 이 보고서는 당해연도와 그 다음 2년간에 대한 정부가 고려중인, 법률조항 및 규칙에 대한 재정상 평가를 포함한다. 이 보고서는 하원과 상원의 안건의 주제가 될 수 있다.

위 영역이외에(의무영역, 공유영역), 사회보장재정법(LFSS)은 다른 조치를 포함할 수 없는데, 그렇지 않은 경우에는, 헌법위원회는 “사회적 끼워 넣기(cavaliers sociaux)”라고 금지하는 것을 주저하지 않을 것이다. 따라서 헌법위원회는 당해 조치가 의료보험의 재정상 균형에 대한 일반적인 조건에 명백하게 기여하는지를 확인 한다; 그렇지 않은

22) 1991년 12월 29일 법률 90-1168 : 1990년 법에 의해 도입된 세금. 전체 사회보장 영역에서의 세원의 3/4에 해당한다.

경우에, 당해조치는 사회보장재정법(LFSS)의 영역과는 무관한 것이다(cons. const., 98-404 DC, 18 déc. 1998, RJC Ⅰ-774); 의료보험창구(les caisses d'assurance maladie)에서 활동하는 조정자(le conciliateur)의 권한을 적시하는 조항이 이 경우이다(cons. const., 2005-528 DC, 15 déc. 2005, JO 20 déc., p. 19561). 헌법위원회는 동시에 재정상 균형에 대한 장래적이고 간접적인 파급효과만을 갖는 조항들도 금지한다(cons. const., 99-422 DC, 21 déc. 1999, RJC Ⅰ-861). 또한 주지해야 할 것은, 처음으로 헌법위원회가 사회보장재정법(LFSS)의 적용상에 의회의 통제에 부합되지 않음을 이유로 사회보장재정법(LFSS)의 조치들을 금지했다는 것이다; 특별히 이에 해당하는 것이, 정부에게 병원실험실의 기술자는 공공의류직무에서 “catégorie B active”로 분류될 수 있다는 조건을 기술한 보고서를 제출토록 의무를 부과한 2002년 사회보장재정법(LFSS)이 이에 해당된다(cons. const., 18 déc. 2001, n°2001-453 DC, JO 26 déc., p.20582).

Ⅱ. 다른 카테고리의 사회보장재정법

조직법 조항 111-3-Ⅱ는 사회보장재정법(LFSS)의 두 가지 카테고리를 명시한다: 단년도 사회보장재정법(LFSS)에 내용을 서술하고 LFSSR(LFSS rectificatives: 수정 사회보장재정법)은 단지 단년도 사회보장재정법(LFSS)의 의무적 조치들(dispositions obligatoires)만을 변경할 수 있다. 그러나 LO111-3-Ⅰ-B는 단년도 LFSS(2번째 부분)에 당해연도에 관련한 조항(예상 수입, 균형표, 지출목적, ONDAM)을 수정하도록 승인함으로서 수정 사회보장재정법(LFSSR)의 개입을 광범위하게 무용하게 만들었다는 것을 정확히 알아야 한다. 이것은 연말에 사회보장재정법(LFSS)의 실행에 포함된 조항을 사회보장재정법(LFSS)이 준수하여 왔다는 것을 암시하는 것은 아니다. 사실대로 말하자면, 그것은 오히려

사회보장재정법(LFSS)의 오직 예측적인 성격의 결과라는 것이다; 어떤 것도 승인하지 않는 의회는 실제로 적어도, 법률의 의결을 통해, 사회보장재정법(LFSS)의 진단의 준수를 통제하도록 유도되지는 않는다. 그밖에(LO 111-3-Ⅰ-A), 단년도 사회보장재정법(LFSS)의 첫 번째 부분에서 의회는 종결된 사업과 관련한 균형수지표를 승인한다. LO 제111-3조는 사회보장재정법(LFSS)에 의해 근거를 두거나, 수정 사회보장재정법(LFSSR)에 의해, 경우에 따라 변경된, 그러한 재정상 균형의 일반적인 조건들이, 균형조건 상의 파급효과가 1년의 범위 내에서, 사전에 사회보장재정법(LFSS)에 의해 평가되고 고려되어 졌었다는 것도 포함하여 법안이나 규칙들의 적용으로 인한 재정상 균형이 위태롭게 되는 것을 방지할 목적을 가지고 있다(cons. const., 97-388 DC, 20 mars 1997, RJC Ⅰ-701과 LO 111-3-Ⅵ).

끝으로 우리는 LO 111-4 CSS(사회보장법전)는 재정조직법(LOLF)의 이념과 같은 맥락에서, 사회보장재정법전안(PLFSS)의 제출 시에 첨부해야 할 서류, 특히 다음연도에 대하여 각 항목별 지출 및 수입에 관한 질적 프로그램 및 효율성 프로그램을 설명하고 또한, 기초의무체제가 도달하기 위해 사용할 다년간 경영목적 및 활동방법에 관하여 설명할 부속서류를 열거했다는 것을 주지해야 한다.

Ⅲ. 사회보장재정법(LFSS)의 법적 성질

우리는 이곳에서 재정법(LF)에서 벌써 확인한 양면성을 발견할 수 있을 것이다. 당해 조항이 세법상의 성질을 가지느냐, 아니냐에 따라 구별할 필요가 있다. 만약 위에서 언급한 규범적 조항을 제외하고 다른 조항들에 대해서는, 그 조항이 어떤 구속적인 성격도 가지지 않았다는 것은 틀림없어 보인다. 여기에서 우리는 정책법(Droit de l'orientation) 혹은 프로그램법(Droit de la programmation)으로서의 불확실성

의 법(Droit de l'aléatoire)의 범주 내에 있는 것이다. 사회보장재정법(LFSS)이 역시 “목적을 결정하는 것”을 목표로 하는 계획법이나 프로그램법을 다소간에 상기시키지 않을 리 없다(헌법 제34조와 제70조). 적어도 우리는 여하튼, 사회보장재정법(LFSS)의 재정조치들을 집행할 데크레가 규정되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 사회보장재정법(LFSS)은 권리조항을 포함하지 않고 따라서 어떠한 형태의 소송상의 취소의 근거로 사용될 수 없다.

그러나 우리는 LO 111-3-Ⅰ-4° CSS(사회보장법전)에 규정된 ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie: 질병보험지출의 국가적 목적)의 실제적 가치에 대하여 의문을 가져야 한다. 사실 1996년 4월 24일 Ordonnance는 동법에 명시적으로 언급하고 있다. ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie: 질병보험지출의 국가적 목적)은 국가와 의료보험창구(caisses d'assurance maladie) 사이에 체결된 목적협정의 결론으로서 또한 사회보장과 체결한 협정의 범위 내에서 (지방)의사의 업무시간을 정하는 기초로 사용된다. 이러한 협약의 매커니즘을 통하는 이상, ONDAM(질병보험지출의 국가적 목적)은 어느 정도의 규범력을 지닌다.

마지막으로, 조직법 입법자는 임시적 수입에 대한 소송 제기 가능성을 제한하길 원했다는 것을 알아야 한다. 사실(LO 111-3-C-2°-e)), 사회보장재정법은 임시적 재원을 사용할 수 있는 권한을 가진 기초의무보장체제의 재정지원에 기여하는 기관과 그 체제의 리스트 및 국고상의 필요에 의해 그러한 자원을 사용할 수 있는 한계를 규정하였다. 또한 정해진 국고의 상한(plafonds de trésorie)은 절대적 성격을 띤다. 이러한 상한을 초과할 수 있는 가능성이 규정되어 있는 것으로 보아(LO 111-9-2), 그 가능성은 추가경정 데크레(décret d'avance)와 관련한 재정조직법(LOLF) 제13조의 규정을 상기하지 않을 수 없다.

사실, 위급한 경우에, 국고의 상한(plafonds de trésorie)은 초과되어 질 수 있다. 그 절차는 추가경정 데크레(décret d'avance)의 두 가지 메커니즘과 결합된다. 위급성으로 충분하나 데크레가 각료회의에서 취해진다(이것은 대통령의 개입을 전제로 하고 동거정부의 시기에는 그 적용이 복잡하다). 꽁세이 데따의 의견 이후에 양원의 사회사업위원회에 조사(l'information) 후에 이 데크레는 시행된다. 의회승인에 대해서는, 의회는 다음 사회보장재정법(LFSS)의 범주 내에서만 개입하는데 그것은 수정법(loi rectificative)이나 단년법(loi annuelle)이다. 전제된 위험의 순수한 형식적 의미에서의 특징과 지체되는 승인의 특징은 재정법(LF)의 경우와 같다. 그러나 사회보장재정법(LFSS)에 의해 정해진 (예산)균형에 영향을 미칠 수 있는 이러한 절차가 정해져 있지 않다는 것과 따라서 이는 적어도 이론상으로는 신성불가침의 영역이라는 것을 알아야 한다.

제 3 장 재정원칙

재정원칙들은 상당히 완화되었음에도 불구하고, 지금까지 도그마(dogme)로서 인용되고 있는 19세기에서 유래한 다수의 원칙들에 기초하고 있다. 단년성의 원칙(principe d'annualité)(제1절), 단일성의 원칙(principe d'unité)(제2절), 보편성의 원칙(principe d'universalité)(제3절)이 이에 해당한다.

그밖에 우리는 본질적인 규칙이지만 신성화되지 않았던 원칙들을 상기 재정원칙에 추가해야만 한다.[23] 재정조직법(LOLF)의 적용으로 완전히 쇄신된 한정성원칙(principe d'specialité)이 그것이다(제4절). 전통적 재정원칙에서 가장 후자는 특별한 운명을 겪는다. 간단한 저주가 된 시간이 과거보다는 덜 절대적인 가치를 부여하지만, 확실히 적어도 유럽통합을 이유로 여전히 구속적인 성격을 부여하는 원칙이 예산균형의 원칙(l'équilibre budgétaire)(제5절)이다. 마지막으로, 1993년부터 헌법위원회는 동위원회의 결정을 함에 있어서, 예산성실성의 원칙(principe de sincérité)을 언급하기 시작했고, 이는 재정조직법(LOLF)과 사회보장재정법(LFSS)에 관한 2005년 조직법에 의해 적용되었다(제6절).

제 1 절 단년성의 원칙(principe d'annualité)

1791년 헌법상에 처음으로 나타난 동 원칙은 첫째로 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)은 (예산연도의) 시작 이전에 제출되고 의결되어야 함을 의미한다. 이것이 바로 사전성의 원칙(principe d'antériorité)이다. 사전성의 원칙은 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에 임시적 성격을 부여한다. 이러한 의무를 준수하지 않은 경우에, 예산의 영역에

23) 즉 전통적으로 존재는 했지만 그것이 하나의 도그마로 승격되지 않은 원칙들을 말한다. 이에 해당하는 것이 특수성원칙과 예산균형의 원칙이다.

서, 이전 공화국들에서 이루어졌던, 임시적 월별승인 시스템(le système des douzième provisoires)[24]을 시행해야 한다. 오늘날, 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)은 헌법 제47조와 제47조의 1에 의해 법률명령(Ordonnance)으로 시행될 수 있다.

그러나 특히, 예산 단년성은 공공예산이 매년마다 의결되어야 함을 의미한다. 이 규칙은 (예산)법의 내용(Ⅰ)과 그 실행(Ⅱ)에 관련하여 영향을 미친다.

Ⅰ. 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 내용상의 단년성

재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에 포함된 조항들은 원칙적으로 1년간만 유효할 뿐이다.

예산상의 수입에 대하여, 단년성의 영향은 항구적 조세의 부재로 나타난다(LOLF: 재정조직법 제1조). 각 재정법(LF) 제1조의 목적은 다른 국가의 수입에서처럼, 정부에게 모든 세금을 징수하도록 승인하는데 있다(후술).

동 원칙은 예산상 지출에도 역시 적용된다. 정부는 1년 동안 정부에 허용된 연부액(crédit de paiment)을 지출할 수 있을 뿐이고, 만약 정부가 이 크레딧을 지출하지 않은 경우에, 이 크레딧은 이론상으로는 다음연도 사업시행에 이월되지 않는다(LOLF: 재정조직법 제15조 1°). 예산이 1년간만 유효한 조항을 포함한다는 확인은 애석하게도 장기적인 재정전망을 부정함에 이르게 된다. 이것은 완화가 필요하다: (전술한) 재정조직법(LOLF) 제8조와 제15조에 규정된 지출의 상한 승인(autorisation d'engagement)[25]이 그것이다. 그밖에, 의회에 제출되는 첨부서류,

24) 즉, 지출을 강제하고 수입의 징수 승인을 매달 갱신해야 한다.

25) 지출의 상한 승인(les autorisations d'engagement)은 국가예산에서 지출의 상한한계를 나타내는 승인이며 그 연도 동안 행해질 수 있다. 지출의 상한승인은 진행 중인 연도 동안만 유효하나 이용되지 않은 금액(인적 지출에 관해서는 제외)은 다음 연

특히, 국가의 경제・사회・재정에 관한 상황 및 전망 보고서(동법 제50조)는 재정법안의 심사 시에 의회의 심의가 1년에 국한되지 않고 장기적인 전망아래서 이루어지도록 한다. 4개의 부분으로 이루어진 사회보장재정법(LFSS)에서도 사정은 마찬가지다.: 바로 전 종결된 회계연도; 당해회계년도; 다음연도의 수입과 일반적 균형; 다음연도 지출.

사회보장재정법(LFSS)에서, LO 111-3 CSS(사회보장접전)는 동시에 단년성도 규정하고 있다: 사회보장재정법(LFSS)이 포함된 모든 요소 즉, 방향, 수입의 예상, 지출의 목적 등등은 1년으로 확정되어 있다. 사회보장재정법(LFSS)이 의회의 심의시에 다년간의 전망아래서 이루어지도록 하는 첨부서류를 포함하는 것은 틀림없다.

Ⅱ. 재정법(LF)의 시행에 있어서의 단년성

단년성 원칙은 예산의 범위에서 다른 수용성을 지닌다. 모든 수입과 지출의 실행은 1월 1일부터 12월 31일 사이에 집행되어야 한다는 것을 의미한다(LOLF: 재정조직법 제15조 제1항). 실제로 국가의 재정활동의 과중함과 복잡성을 고려한다면, 모든 활동이 1년 내에 이루어 질 수는 없다. 따라서 하나의 의문이 제기된다: 2006년에 허용되고 2006년에 시행해야 하는데 2007년에 지출된 크레딧을 사업에 결부시키는 것이 바람직한가? 두 가지 방안이 가능하고 각자는 장단점을 가지고 있다.

만약 지출행위(l'operation de dépense)를 지출행위가 의무 지워진 해에 산입하고, 수입행위(l'operation de recette)를 그 행위가 확인된 연도에 산입하면, 우리는 소위 “l'exercice”(실행)라고 불리는 시스템을 적용한다. 따라서 이 경우에, 산입은 2006년도 사업상에 이루어진다. 결국 세출행위의 구체적인 산입은 고려하지 않는데 즉 시스템의 유효한 실

도로 이월될 수 있다.

행날짜가 언제이든지 간에, 세출행위가 승인되었던 회계연도에 근거하여 실행된 것으로 본다. 이러한 시스템으로 어떠한 행정작용에서의 단절도 없고 또한 행정작용은 심지어 예산년도의 마지막 날까지도 승인된 크레딧을 집행할 수 있다. 그 반면에, 확정된 날짜에 회계를 종결하는 것은 불가능하다. 즉, 예산집행의 여건을 정확하게 파악하는 것은 불가능하다는 것이다.

이와는 반대로, 산입이 지출이 실제로 지불명령되고 집행된 예산년도에 이루어지고 수입이 실제로 계정에 산입된(encaissée) 해에 이루어진다면, 우리는 소위 “gestion”(관리)이라는 시스템을 적용한다.[26] 이 경우에 산입은 2007년도 상에 이루어진다. 당연히, 첫 번째 시스템의 유리한 점이 두 번째 시스템에서는 역으로 단점이 될 것이다. 따라서 세입세출행위가 당해 연도 12월 31일까지 완성됨을 보장하기 위해서는, (사업)종결일(보통의 경우에 11월 말)이 당해연도 예산상 예산활동의 집행을 강제하는 것이 불가능하게 되는 날짜 이후에 정해지게 된다. 그 결과로, 몇 주 동안 행정작용이 실행되지 않는 행정작용의 단절이 나타난다. 반면에, 사업의 종결일에 예산이 실제로 어떻게 집행되었는지를 아는 것이 가능하게 된다. 프랑스 법은 “système de gestion”(관리시스템)을 채택하였다(LOLF: 재정조직법 제28조): 예산배정회계관(comptable assignataire)에 의해 지출이 실행된 년도상의 예산으로 지출은 간주되어진다. 모든 지출은 지불 날짜가 언제이든지 간에, 당해연도 크레딧 상에 산입되어져야만 한다. 수입에 관해서는, 공공회계관(comptable public)에 의해 거두어진 년도의 예산으로 간주된다.

사실상은 12월 31일이라는 최종날짜 또한 엄격한 것은 아니다. 회계관(comptable)에 의해 확정된 기한 이전에 완료되는 지출은 이전 회계연도 크레딧 상에서 이루어진다는 것은 여전히 가능하다. 그 보충기간은 20일을 경과하지 못한다. 또한, 수정 재정법(LFR)이 12월에 공포

26) 우리 국가재정법 제24조 상의 명시이월비에 해당한다.

되었을 때에는 예정된 지출과 수입 활동은 20일의 보충기간 동안에 이루어질 수 있다.

그러나 “관리 시스템”(le système de la gestion)의 엄격성에 직면하는, 단년성 원칙을 침해하는 완화는 허용되어져야만 했었다. 이외에도 지출의 상한 승인(l'autorisation d'engagement)과 두 가지의 다른 수정안이 규정되어 있다.

재정조직법(LOLF) 제9조 2문과 2005년도 재정법(LF) 제108조(n°2004-1484 du 30 déc. 2004)에 의해, 행정부는 예상을 통해, (세입・세출)의 무를 실현할 수 있는 가능성을 이용할 수 있게 되었다. 이것은 행정부가 연말에 당해연도 크레딧을 실행하는 것이 더 이상 불가능할 때에 나타난 어려움에 임시로 대처할 수 있음을 의미한다. 따라서 매년 11월 1일부터 각각의 프로그램(le programme)과 보조금(la dotation)에 해당하는 항목(le titre) 상에, 재정법(LF)에 의해 허용된, 당해연도 크레딧의 4분의 1의 범위 내에서, 인건비와 투자와는 다른, 지출행위(engagement de dépense)는 다음연도 크레딧상에 산입될 수 있다. 여기에서 지출행위는 그 사업의 실행은 1월 1일 이전에 시작될 수 없음을 가리킨다.

두 번째로, 재정조직법(LOLF) 제15조에 의한 원칙적 금지에도 불구하고, 동법은 회계연도 말에 지출하지 못한 지출의 상한 승인(autorisation d'engagement)과 연부액(crédits de paiement)은 재정부장관과 관계부처 장관 공통의 시행규칙(arrêté)에 의해 다음회계년도에 이월할 수 있고, 그 이월에 관한 시행규칙의 공표 기한은 3월 31일까지로 확정되어 있다(상습적인 이월을 방지하기 위해). 또한 동법은 새롭게 이월상한도 확정한다: 이월된 프로그램상의 인건비 항목에 기재된 크레딧은 이월 전 같은 인건비 항목의 원래 크레딧의 3% 범위 내에서 초과되어질 수 있다; 이월 가능한 프로그램의 다른 항목(titre: 여기에서는 인건비 항목 이외의 항목을 의미함.)상에 기재된 크레딧은 크레딧

이 이월되기 전의 같은 프로그램의 항목(titre)상에 기입된 원래 크레딧 모두의 3% 라는 전체적인 범위 내에서만 초과되어 질 수 있다.[27] 특별배정회계(le Compte d'affectation spécial)[28]에서는, 이월총액이 해당 회계(le compte) 총액을 초과할 수는 없다.

우리는 각각의 기금의 특별회계(le compte spécial)의 합계는 다음년도에 이월된다는 점을 주지해야 한다. 마지막으로, 사용되지 않은 협력기금(fonds de concours)[29]은 사업에서 사업으로 이월될 수 있고, 따

27) 즉 인건비의 이월은 이월 전 인건비 항목의 3%의 범위 내에서만 초과되어질 수 있고, 인건비 이외의 항목은 전체 항목의 3% 범위 내에서 초과되어 질 수 있음을 의미한다. 즉 인건비 이외의 항목은 인건비와 같이 동일한 항목대비 기준의 범위가 아니라 그것을 포함하는 전체 항목의 3%범위 내에서 초과되어 질 수 있다.

28) 이는 특별회계(le compte spécial)의 일종으로 두 가지 특징을 가지는데, 첫째는 이것은 본질적으로 종국적인 성격의 지출활동에 관련한다는 점이고 이점이 다른 특별회계(compte spécial)와는 구별되는 점이다. 둘째는, 이 회계(le compte)는 정부의 제안에 의해서만 개설된다는 점이다. 의회는 회계(le compte)의 개설만을 승인할 뿐이고, 그것을 제안하지 못하기 때문에 이 회계(compte)의 수입과 지출에 관여하지 못한다. 주로 평상시에는 금지된 것을 실현한다거나, 특정수입에서 특정지출로 할당할 수 있게 하기위해서 사용된다. 대표적인 예가 수신료의 징수가 이미 할당되어 있는 라디오와 텔레비전에 관한 공공기관의 재정지원이 그것이다. 그러나 지금은 이런 형태가 점차 감소하는 추세이다. Michel BOUVIER, *FINANCES PUBLIQUES*, 9^{e} édition, L.G.D.J, p. 276.

29) 협력기금(fonds de concours)기법에 의해 예산 보편성 원칙과 크레딧 제한 규칙이 현저히 약화됨을 알 수 있다. 협력기금(fonds de concours)을 이용하는 국가 서비스는 부인할 수 없는 활동의 폭을 얻게 된다. 이 기술은 애초에는 사인이 국가에 지급한 재정원조에서만 제한적으로 적용되었다. 그러나 이후에 증여와 유증에 까지 확대되고, 2차 세계대전 이전까지, 국가의 재량권에 있는 자발적 차입에만 제한적으로 적용되었다. 1959년 1월 2일 명령은 “동화기금”(fond par assimilation)의 카테고리를 만듦으로써 협력기금(fonds de concours)의 영역을 확장하였다. 동명령은 재정장관의 보고서를 요하는 데크레는 세외적 성격을 갖는 특정한 수입을 공익적 지출을 위한 협력기금(fonds de concours)으로 간주할 수 있다고 규정하고 있다. 행정부는 따라서 폭넓은 활동여지를 이용할 수 있었다. 이러한 추세로 1998년 무렵까지 “협의의 협력기금”(fonds de concours)은 전체의 1/3이고 나머지는 “동화기금”(fond par assimilation)이었다. 최근 20년 동안 명확성과 투명성을 대상으로 하는 조치의 시행과 함께 중요한 변화가 이 분야에 있게 된다. 즉, 1985년부터 의회에 보다 나은 정보를 제공하기 위해 이루어진 노력들은 이 분야의 특징인 불투명성을 감소시켰다. 또한 이러한 변화의 중요한 요소는 1997년 12월 30일 헌법위원회의 결정이다. 이 결정은 협력기금(fonds de concours)의 수를 감소시키는 결과를 가져왔다. 재정조직법(LOLF)은 제17조에 이러한 논의를 규정하였다. 동조의 시행에 따라 2006

라서 이월된 크레딧의 총액은 관련 프로그램 상에 확인된 수입과 지출의 차액을 초과할 수 없다.

제 2 절 단일성의 원칙(le principe d'unité)

단일성의 원칙은 우리가 구체적 관점(Ⅰ) 혹은 형식적 관점(Ⅱ)에서 고려하느냐에 따라 두 가지 양상을 지닌다. 두 번째 측면은 그러나 예산의 영역에서만 유익하다.

Ⅰ. 구체적 예산단일성의 허상

당연히, 단일성의 원칙은 공공법인과 공공서비스에 참여하는 사적 기관의 비용과 재원에 해당하는 공공재정을 하나의 문서에 나타내야 함을 의미할지도 모른다. 이러한 단일성은 예산의 영역에서도 지켜지지 않을 뿐 아니라, 국가 회계(공공행정회계)의 몇몇 조치들에도 지켜지지 않는다.

실제로 예산의 영역에서, 헌법위원회에 의해 헌법적 가치를 인정받은 단일성의 원칙이 의미하는 것은(Cons. const. 94-351, 29 déc. 1994 RJC Ⅰ-606, §6) 단순히 국가의 모든 지출과 수입이 의회의 심의를 받는 하나의 법률안에 표현되어야 하는 의무를 말한다.

동시에 이러한 제한적 테두리에서, 만약 예산 단일성이 준수된다면, 오직 하나의 법적 행위만이 국가재정에 관련한 모든 요소들을 통합할 것이다. 그러나 오직 한번의 재정법(LF)의 심의는 충분하지 않다는 것은 자명하다: 재정법(LF)은 매년 하나 혹은 다수의 수정 재정법(LFR)

년부터 협력기금(fonds de concours)은 일반예산이나 부속예산 혹은 특별회계에 포함되어지고 동시에 같은 총액에서의 "보충크레딧(crédits complémentaire)"으로 재정부장관시행령에 의해 프로그램이나 관계 보조금 지급(la dotation) 상에 개설되었다. PLFR에 첨부되는 연간성과보고서에 실제 집행과 예상치의 차이에 대해 설명이 이루어져야 한다. Michel BOUVIER, *FINANCES PUBLIQUES*, 9^{e} édition, L.G.D.J, p. 389.

에 의해 법적인 수선의 대상이 된다. 또한, 재정적 성격의 법규행위가 다수이고 변화한다는 점이다. 따라서 다양한 법률행위는 한 해 동안 재정법(LF(의 내용을 현저히 변경함과 동시에, 크레딧의 순서를 변경하고, 크레딧을 개설하고 폐지한다(후술). 결국 우리는 재정조직법(LOLF) 제34조는 재정법(LF)이 재정수지표(tableau de financement)에 나타난 국고(trésorie)의 재원과 비용을 산정해야만 한다고 규정한 것을 주지해야만 한다; 동법 제43조는 국고(trésorie)의 재원과 비용은 예산산정에 대한 의결과는 다른 전체의결의 대상이 된다는 것을 첨가하였다. 결국 균형조항은 논리적으로 희석된다(2006년 LF 제66조 n°2005-1719 du 30 déc. 2005, 2007 PLF(projet de LF) 제33조 참조).

사회보장재정법(LFSS)에서는 단일성 원칙을 실현하기 위해서는 상당한 어려움을 겪는다. 사실 사회보장재정법(LFSS)은 한편으로는, 엄밀히 말하자면, 수입을 포함하는 것도 아니고 지출을 포함하는 것도 아닌 단순히 수입의 예상과 지출의 목적만을 포함하고 있다. 다른 한편으로는, 수정 재정법(LFR)을 본떠서 LFSSR(LFSS rectificatives, 수정 사회보장재정법)은 1년 동안만 유효하다.

Ⅱ. 형식적 단일성으로 수정된 원칙

두 부분으로 구성된 재정법(LF)은 두 가지 구분되는 법률들로 분석되는데(A), (이 구분되는 법률은) 세 가지 다른 형태의 예산을 포함하고 있다 : 부속예산(les budgets annexes)(B), 특별회계(les comptes spéciaux)과 일반예산(le budget général).

A. 재정법(LF)의 두 부분

재정법(LF)에서 두 부분의 존재는, 헌법위원회가 동 원칙을 정상에 이르게 하기 전까지 아무도 주의를 기울이지 않았던 오래된 원칙이다.

사실, 두 부분이 (LF상에) 존재해야 한다는 원칙을 정한 1959년 Ordonnance 제31조(LOLF: 재정조직법 제34조)와 (LF의) 두 번째 부분은 첫 번째 부분이 의결되기 이전에는 심의될 수 없음을 정한 동 명령 제40조를 예산의결의 절차에서 중요한 실무의 본보기가 되도록 접근시켜야 함을 생각해 본 사람은 아무도 없었다. 1979년에, 헌법 제49조 3문을 근거로, 재정법(LF) 전체에 대하여 수상은 하원의 심의 시마다 정부에 대한 책임을 부담했었는데, 헌법위원회는(79-110 DC du 24 déc. 1979 RJC Ⅰ-75) 한 번의 의결로 실행하는 것은 동 명령 제40조를 직접적으로 침해한다는 평가를 통해 이러한 실제를 위헌이라고 판단했다. 따라서 헌법위원회에 따르면, 정부는 (LF)의 첫 번째 부분이 채택되도록 한 이후에, 두 번째 부분을 채택되도록 해야만 한다는 것이다.

또한 이러한 해석은, 예외적인 경우에(헌법 제47조 4문 조항들의 적용에 따라) 재정법(LF)의 첫 번째 부분만을 공표하도록 가능성을 규정한 재정조직법(LOLF) 제45조의 정신에도 부합된다.

끝으로, 1994년 1월 26일 의회 결의안에서 하원 규칙 제118-5°은 법률안의 의결과 같은 조건에서 (LF의) 첫 번째 부분 전체의 의결도 실행되어야 한다고 밝히고 있다. 따라서 재정법(LF)의 각각의 두 부분은 완전히 별도의 텍스트를 구성하고, 두 부분이 의결되어야 하는 순서대로 연결되어 있는 것이다. 그렇기 때문에 재정법(LF)은 같은 제목하에서 편의상 두 가지 구별되는 법률을 결합시켜 놓은 것이다. (LF의) 첫 번째 부분의 부결은 두 번째 부분의 심의 대상을 없게 하는 것이고 따라서 이는 법률안 전체의 부결이 된다(동규칙 118-5°). 그러나 첫 번째 부분의 의결은 종국적인 성격을 가지지는 못한다. 첫 번째 부분이 포함하는 조항은 두 번째 부분의 의결 시에 “신법우선의 원칙”에 의해 변경될 수도 있기 때문이다. 헌법위원회는 그러나, 이런 식의 변경은 첫 번째 부분의 의결에 의해 정의되고 규정된 균형의 큰 맥락을 침해해서는 안 된다고 판단함으로써 (변경) 가능성을 제한한다

(Cons. const., 82-154 DC, 29 déc 1982, RJC Ⅰ.147 §11). 이것은 재정법(LOLF) 제45조 5문에 따라, LF의 첫 번째 부분이 두 번째 부분의 심의 시에 공포되는 것이 가능한 이상 보다 논리적이다(후술).

LF의 단일성(원칙)이 사라지는 동시에, 설사 정부가 이전에 첫 번째 부분의 의결을 얻더라도, 두 번째 부분의 의결에서 그것이 번복될 수 있는 것을 우리는 상상할 수 있다.

마지막으로 우리는 2005년 8월 2일 조직법 규정에서 나온 사회보장법전 LO 111-7-1(LO 111-7-1 CSS)의 적용을 고려한 사회보장재정법(LFSS)에서도 같은 논리적 귀결이 도출된다는 것을 알게 된다. 즉, 사회보장재정법(LFSS)의 4 부분의 연속은 마찬가지로 의결의 순서에 의해 정해지고, 한 부분은 앞선 부분이 의결되기 이전에는 심의하지 못한다.

B. 부속 예산(budgéts annexes)

부속 예산은 재정법(LF)에 의해 규정된 조건하에서, 재화의 생산이나 용역을 제공하는 활동을 초래하는 법인격을 부여받지 못한 국가부서(service de l'Etat) 활동이고 (그 서비스 활동은) 전술한 부서들에 의해 실행될 때에 수수료의 지불을 요하는 것으로 구분된다.

부속 예산의 회계 형식에서 부서의 활동은 다수의 이점을 부여한다. 그 부서의 경영 수입은 이윤분배절차에 따라 동회계에 할당된다(LOLF: 재정조직법 제17조, 후술). 재정조직법(LOLF) 제18조는 만약 회계연도 중에, 현재수입이 재정법(LF)의 예상치보다 초과한 경우에는, 재정부장관과 관계부처장관 공동의 시행규칙에 의해 부채경감을 위한 크레딧은 적정금액까지 초과할 수 있다.

현재 세 가지 부속 예산(항공산업의 관리 및 개발, 관보(Journal Officiel), Monnaies et médailles: 화폐)의 총액은 약 200만 유로이다.

재정조직법(LOLF)은 부속예산 형식의 조건에 제한을 규정하고 있다: 동법 제18조에 나타난 수수료(redevance)의 개념을 참고로 하여, 가격의 지불을 요하는 순수한 경쟁서비스는 제외시켰다(이러한 작용은 compte de commerce[30]를 요한다). 동시에 (LOLF는) 주로 세금에 의해 재정지원을 받는 활동 및 국가부서에 의해 부차적으로 실행되는 활동은 제외시켰다.

재정조직법(LOLF)은 또한 오직 재정법(LF)만이 새로운 부속회계를 창설할 수 있고 기존의 부속회계에 새로운 재원을 배분할 수 있다고 규정하고 있다; 동시에 부속회계의 폐지도 재정법(LF)의 소관이다. 여기에서 의회의 의도는 배제되는데, 왜냐하면, 재정조직법(LOLF)은 각각의 부속회계를 헌법 제40조[31]에서 의무를 부담하는 미션(mission)[32]으로 간주하기 때문이다.

부속회계는 두 가지 부분(opérations courantes: 보통 운용, opération en capital: 자본운용)으로 회계에 표현되어야 하는 것은 별도로 하고, 일반예산에 적용 가능한 규정들에 의해 규율 받는다. 제한적 크레딧(les crédits limitatifs)은 프로그램에 의해 열거된다(적어도 하나 이상의 국채경감 프로그램과 함께).

---

30) 상업회계(le compte de commerce)는 국가의 공공 서비스에 의해 부차적으로 실행되는 산업적 상업적 성격의 활동으로 구분된다(1959년 1월 2일 Ordonnance 제 26조). 국가는 국가가 산업적 혹은 상업적 활동에 종사할 때, 국가가 통제하는 공기업이나 EPIC(établissements publics industriels et commerciaux, 산업적 상업적 공공시설)을 매개로 이를 일반적으로 하게 된다. 그러나, 이는 국가가 자신의 행정과는 별도의 활동이고, 또한 그 성질을 이유로 독립적인 것이 필요하고, 다른 경영이 필요할 때, 국가는 예외적인 규정을 통해 상업회계(le compte de commerce)를 개설할 수 있다. Michel BOUVIER, 앞의 책, p. 276.

31) 헌법 제40조 “국회 구성원에 의해 작성된 법률안이나 수정안은 그것을 채택함에 있어서 공공재원의 감소나 공공부담의 창설 또는 공공부담을 가중시키는 결과를 초래할 때에는 받아들여지지 않는다.”라고 규정하고 있다.

32) LOLF에서 예산의 구성은 mission - programme - action 으로 구성된다.

C. 특별회계(les comptes spéciaux)

재정법(LF)에 의해 개설된 특별회계(les comptes spéciaux)는 네 가지(LOLF: 재정조직법 제19조)가 존재한다(새로운 형태는 LOLF: 재정조직법을 개정하는 조직법을 통해서만 개설될 수 있다). 재정조직법(LOLF)은 이러한 형태에 어떠한 정의도 내리고 있지 않다. 원래 특별회계는 임시적 성격의 지출과 회수 가능한 채권(créances recouvrables: 추후에 계정산입을 야기하기에 앞선 모든 산출과 투자)을 발생시키는 지출을 구분하는 것을 목적으로 하였지만, 오늘날에 특별회계는 매우 다양화 되었고, 재정법과 회계법 상의 다수의 구속에서 해방된 산업적 상업적 형태의 경영 수단으로 구성된다. 하여간 CS(les comptes spéciaux:특별회계)는 의회승인의 심각한 제한을 이루고 있는데, 왜냐하면 특히, 크레딧은 회계(le compte)마다 승인되고 또한, 각각의 회계(le compte)는 정부에 의해서만 창설되어지는 미션(la mission)을 구성하고 있기 때문이다. 게다가, 단지 적자의 기재만을 포함하는 특별회계에 대해서는 의회 권한이 현저히 감소된다. 각각 특별회계의 고유한 특별규정을 제외하면, 각각의 특별회계들은 일반예산에 적용되는 규정들의 규율을 받는다(재정조직법 : LOLF 제20조).

특별배정회계(Compte d'affectation spécial, CAS: 재정조직법 제21조)는 성질에 의해 당해 지출과 직접적인 관련성을 가져야만 하는 지출에 재정지원을 받는 예산상의 활동으로 구분된다. 오늘날에는 2006년도 수입에서 6천 백만 유로 정도의 6개 CAS만 존속할 뿐이다 : 영화 관람료에 부가된 세금에 의해 지원을 받는 <Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique: 영화, 시청각, 라디오 표현> ; <Contrôl et sanction automatisé des infraction au code de la route: 도로교통법전의 위반에 대한 자동화된 통제와 제재> ; 농업경영 매출에 대한 세금에서 지원을 받는 <Développement agricole et rural: 농업 및 전원개발> ; 부동

산양도소득에서 지원받는 <Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat: 국가 부동산재산의 관리> ; 국민연금과 군인연금을 위한 원천징수와 분담금을 부여받는 <Pensions: 연금>.

위의 특별회계는 세 가지 중요한 역할규정에 적용을 받는다: 각각의 특별회계에서 원래 정한 크레딧의 10% 범위 내에서만 일반예산의 보조금에 의해 고유재원은 증가될 수 있다. 다만 이러한 제한은 <Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat: 국가 부동산재산의 관리>와 <Pensions: 연금>에서는 적용되지 않는다. 특별배정회계(CAS)상에 실행되어질 수 있는 지출의 총액은 보조금을 포함한 동일 특별회계 상에 기재된 수입의 총액을 초과할 수 없다. 그러나 특별배정회계(CAS)의 창설 이후 처음 3달 동안은, 재정법(LF)이 규정한 적자총액 내에서 제한된 적자는 허용된다. 마지막으로, 회계연도 중에, 재정법(LF)의 의결 시에 이루어졌던 산정보다 수입이 초과한 경우에는, 재정부장관의 시행규칙(arrêté)에 의해 크레딧은 간단하게 인상되어질 수 있다. 이는 다음과 같은 조건하에서 이루어지는데, 재정조직법(LOLF)은 재정부장관에게 사전에 (상・하원) 각각의 해당 상임위원회에 수입의 초과 이유와 미리 규정된 크레딧의 사용처의 이유 및 크레딧 개설의 이유와 특별회계실행전망을 연말까지 통지해야 함을 규정하고 있다. 끝으로 우리는 재정법(LF)에 명문으로 규정된 예외 이외에는, 일반예산(le budgét général)과 부속예산(les budgéts annexes) 및 특별회계(les comptes spéciaux)를 위한 특별배정회계(Compte d'affectation spécial, CAS)에서의 어떠한 불입(le versement)도 실행되지 못한다는 것을 알게 된다.

상업회계(le compte de commerce, LOLF 제22조)는 국가 부서(service de l'Etat)에 의해 부수적으로 실행되는 산업적 혹은 상업적 성격의 활동으로 서술된다. 2006년 예산에 나타난 11개의 회계 중에, 가장 중요한 것은 n°903 <Gestion de la dette et de la trésorie de l'Etat: 국고 및 국채관리>이다(재정조직법 제22조 제2항에 규정되었던 것을 포함하여

전체 약 천 8백만 유로에 대하여 천 6백만 유로 이상의 적자승인). 이 회계는 그 성질에 따른 운용(l'opération)을 구분하는 섹션(la section)별로 나뉘는데, 각각의 섹션(la section)은 결손승인(l'autorisation de découvert)이 부여되어져 있다. 재정법(LF)은 매년 각각의 섹션(la section)상의 운용의 성질을 각각의 적자승인의 제한적 혹은 가변적 특성 및 회계 운용에 대한 의회의 정보(권)의 일반적 방법과 재정부장관이 양원의 재정위원회에 대하여 결손승인액의 초과를 통지해야 하는 특별한 방법을 결정하고 있다. <국가의 재정위기 보전: Couverture des risques financière de l'Etat>회계는 양도성 채권과 비양도성 채권의 관리와 국고와 관련한 승인을 제외한, 매년 재정법(LF)이 규정한 승인 범위 내에서, 정기적 재정상 수단을 통해 실행되는 국가의 재정상 위험을 보전하는 활동으로 서술된다. 2006년 회계연도부터, 이 회계는 외무부 장관을 위하여 나타나는 환율 위기를 보전하는 활동으로 서술되는데, 특히 외환으로 발행된 국제기구에 대한 프랑스의 의무적 또는 자발적인 부담금과 관련된다. 우리는 또한 회계 n°909인 <교도행정시설의 산업적 공공 관리: Régie industielle des établissement pénitentiaires)> 회계를 거론할 수 있는데, 이 회계는 재소자에게 직업 활동을 가질 수 있게 할 뿐 아니라 직업교육도 받게 한다. 그 작업장을 운영하기 위해, 법무부 장관은 기계와 재료를 구매해야만 한다; 다음으로 그는 시장에 생산물과 제조물을 판매한다. 상기의 회계들은 실상 부속회계와 매우 유사하며, 차이점이라고는 이 회계들에서의 산업적・상업적 활동들은 단지 부수적이라는 것이다. 많은 수의 회계는 국방부장관의 관할이다 : (예를 들면, 해군의 함정 건조와 석유 생산물의 군수조달). 각각의 회계에 대해서는 절대적인 가치의 결손 승인(따라서 가변 크레딧에 적용되는 규정에 따라서만 적자가 초과되어 질 수 있다)이 채택될 수 있다. 이러한 경우가 아닐 때에는, 필연적으로 수입은 지출에 예상이 가변적인 성격을 부여하는 것을 포함한 지출보다 많아야 한다(LOLF:

재정조직법 제22조). 사실 승인된 결손은 당해 기금 지출에 비하면 미비하고(±2%), 따라서 아주 빈번히 균형 상태에 있다.

통화 운용의 세 가지 회계(LOLF 제23조)는 2005년에 약 25억 유로 정도이고, 화폐적 성격의 수입과 지출을 기재한다 : 주화의 발행(Emission monnaies métaliques), 국제통화기금과의 활동(Opération avec le Fond monétaire intonational), 환전손익(Perte et bénéfice de change), 여기에서 의회는 제한적 결손(découvert limitatif)만을 승인할 뿐이다.

총체적으로 "재정협력회계"(compte de concours financiers)라는 명칭 아래서, LOLF(제24조)는 국가의 동의를 통한 융자(prêts)와 교부금(avances)을 구분하는 회계들을 통합한다. 구별된 하나의 회계는 각각의 채무자에 대하여 혹은 개별채무자의 카테고리에 대하여 허용되어져야만 한다. 여섯 개의 회계 중 가장 중요한 점은 국가에 의해 이루어진 지방자치단체의 세수로의 교부금을 포함한다는 점이고 이는 해당 회계의 총액에 80%에 해당한다. 외국의 이익을 위해 사용되기 위해 허용된 회계(2006년에 10억 유로를 약간 상회하는 지출의 상한 승인)와 국제통화협약에 의거하여 프랑스와 관련이 있는 외국의 중앙은행들을 위해 개설된 회계를 제외하고는, 당해 회계는 제한적 크레딧을 포함한다. 위에서 언급한 두 기금은 가변적 크레딧(crédits évaluatifs)이 부여되어져 있다. 교부금은 원칙적으로 지급되지만, 이는 꽁세이 데따의 데크레에 의한 예산단일성 원칙에 저촉될 수도 있다.

제 3 절 보편성의 원칙(예산총계주의 원칙)

예산의 영역에서 중요하게 적용되는 이 원칙에 따르면(LOLF: 재정조직법 제6조), 모든 수입과 지출은 재정법 안에 표현되어야 하고 또한 기재되어야 한다는 것이다. 헌법위원회(94-351 DC, 29 déc. 1994, RJC Ⅰ-606; 98-405 DC 29 déc. 1998, Rec. Cons. const. 326)는 예산보편성의 원칙 및 헌법화된 원칙을 준수하여 상시적 성격의 지출은 예산에

계상하지 않는 것(débudgétisation)의 대상이 될 수 없다고 특별히 적시하였다(Cons. const., 95-369 DC, 28 déc. 1995, RJC Ⅰ-646, §16). 동위원회는 모든 예산에 계상하지 않음에서 초래되는 장애에 대해 특별히 개탄하였다(Cons. const., 99-424 DC, 29 déc. 1999, JO, 31 déc., p.19991).

게다가, 재정권 앞에 모든 수입과 지출 사이에는 어떤 차별도 있어서는 안 된다. 따라서 실제로 헌법위원회에 의해 천명된 원칙(Cons. const., 82-154 DC, 29 déc. 1982, RJC Ⅰ-147)으로서의 보편성 원칙(예산총계주의 원칙)은 두 가지 규칙으로 구성되어 있다: 하나는 광범위하게 적용되고 있는 소위 축소금지(non-contraction)(Ⅰ)이고 다른 하나는, 매우 제한된 배정금지(non-affectation)(Ⅱ)이다.

Ⅰ. 견고한 생략금지 규칙(la règle de la non-contraction)

소위 상계금지(non-compensation) 혹은 그 산물이라고 말하는 생략금지 규칙은 수입에서의 정확한 총액과 예산의 수입에 계상하는 것(encaissement) 모두를 기재하도록 강제하고(Cons. const., 93-330 DC, 16 déc. 1993, RJC Ⅰ-557, § 15), 수입에 계상하기 위해 지출 총액을 포함한, 지출에서의 모든 지출에 계상하는 것(décaissement)을 기재하도록 강제한다. 따라서 예산에 상계된 총액만을 나타내는 것은 금지된다. 예산의 영역에서 동 규칙은 특별회계의 두 가지 카테고리(le compte de commerce: 상업회계, comptes d'opérations monétaires: 화폐운용회계)를 위해 규정된 결손승인(즉, 지출과 수입에서의 계상 결과)에서만 다른 예외를 허용할 뿐이다.

지방자치단체(2006년 474억 유로, 총운용보조금: DGF[33]만은 382억 유로)와 유럽 공동체(2006년 180억 유로)를 위한 prélèvements sur recettes

33) 총운용보조금(dotation globale de fonctionnement, DGF)은 국가에 의해 지방자치단체로 이전되는 가장 중요한 보조금이다. 이는 1980년대에 국가 사무의 지방자치단체로의 이양과 함께 그 대가로 이루어졌다.

(교부금)[34] 매커니즘은, 재정법(LF)에서 부속서류<A>(état annexé A)가 열거하고 징수이전에 국가 수입의 총계를 산정하고 난 이후에, 부속서류<A>(état annexé A)가, 전체 수입에서 이 순수 총액을 공제하고 난 총합을 포함하는, 각각의 실행된 징수를 표현하고 산정하는 이상, 어떠한 축소도 도출되어서는 안 되는 것으로 여겨졌다. 그 결과, (이러한 예산상의) 표현은 국가수입을 축소하지도 않을 뿐더러, 지출을 은폐하지도 않게 된다(Cons. const., 82-154 DC, 29 déc. 1982, RJC Ⅰ-147). 그러나 회계원은 교부금(prélèvements sur recettes) 매커니즘은 그래도 역시 논리적으로는 "보편성 원칙"과는 양립할 수 없다고 평가한다. 조직법 입법자는 지방자치단체의 이익을 위해 지방자치단체에 부과된 부담을 보전하고, 지자체를 위해 개설된 세금의 면제분과 감소분을 보전하고 상한을 보충하기 위한 국가 수입의 일정한 부분을 지자체와 유럽공동체를 위하여 전환할 수 있다고 규정함으로서 이러한 논란에 종지부를 찍었다(LOLF 제6조). 국가의 교부금(les prélèvements sur recettes)은 분명하고 구별되게 정의되고 산정된 목적과 총액 하에 있어야 한다.

끝으로, 오직 상한선의 확정만이 있는 사회보장재정법(LFSS)의 영역에서는, 이 원칙(보편성 원칙)이 실제적으로 적용되지 않는다.

---

34) 이것은 국가를 위하여 이를 국가의 예산상의 지출에 나타내지 않고, 국가가 거둔 수입을 특정 기관에 납입하는 것을 의미하지만, LF의 부속된 état(A) 상에 기재되어야 하며, 수입 산정에서 공제된다. 1969년에 만들어진 이 시스템은 그동안 비약적으로 발전하는데, 다음의 두 가지가 2007년도에는 700억 유로에 달했다. 하나는 특정 보조금(dotation)과 지방자치단체로의 보조금이고 이는 국가의 고유한 재원에서 징수되는 이러한 형태의 이전은 예산상의 지출상에 반드시 계상되어야 한다는 측면에서 비판을 받고 있다. 다른 하나는 유럽 공동체에서의 프랑스의 분담금인데, 이 또한 국가에 속하지 않는 자금(왜냐하면 공동체의 고유 재원으로 편입되기 때문이다.)이기에 정당화되지 못한다. Luc Saiidj, *Finances publiaues*, 5^{e} édition, Dalloz, p. 277. 우리에 있어서는 국가에 의한 지방자치단체로의 의무적 교부금 정도로 보인다.

Ⅱ. 매우 제한된 배정금지(non-affectation)

모든 수입은 모든 지출을 위하여 사용되어져야 한다. 시민이 어떠한 형태로든지 간에, 국가에 돈을 납입한 때에는, 시민이 해당금액이 어디에 사용되는지 정확하게 알지 못해야만 한다. 사회보장재정법(LFSS)에서, 배정금지 원칙은 광범위하게 제외된다. 사실, (LFSS에서) 수입은 지출 목적이 부여되어 있는, 사회보장(la Sécurité sociale) 각각의 항목(branche)별로 분배되고(2006년에 질병은 1464억 유로: 노령화 1591억 유로; 노동재해 110억 유로; 가족 522억 유로), 따라서 배정금지(non-affectation)는 경우에 따라서 항목(branche)내부에서만 그 적용을 찾아볼 수 있을 뿐이다.

국가 예산의 영역에서, 배정금지(규칙)(non-affectation)는 회계의 단계에서 "단일창구규칙(règle de l'unité de caisse)"으로 나타난다: 모든 수입은 그 원천이 어디든지 간에, 공공회계창구내에서 혼합되어져야 한다.

만약 배정이 승인된다면, 특정 지출은 수익의 불충분으로 인해 실행되지 못 할 수도 있고, 다른 한편으로는 예상보다 수익이 더 많이 들어 와서 필요이상으로 지출을 하게 될지도 모른다. 따라서 모든 수입의 "공동항아리(pot commun)"로 모든 지불을 하게 하는 것이 좋은 관리이다.

그러나, 동 규칙은 맹렬히 공격당하는데, 왜냐하면, 사람들에게 지출이 어디에 사용되는지를 지시할 때, 수입이 들어오는 것을 보다 쉽게 할 수 있을 것 같기 때문이다. 헌법위원회가 일정 수입을 일정 지출에 분배하는 것은 위헌이라는 결정(Cons. const., 93-330, 16 déc. 1993, RJC Ⅰ-557, §15 et 16)을 통해 동 원칙을 철통같이 지키고 있는 이상(Cons. const., 95-369 DC, 28 déc. 1995, RJC Ⅰ-646, §12 et 13), 우리는 그것을 재정조직법(LOLF)에 의해 예외적으로 규정된 조건하에서만 할 수 있을 것이다. 실제로, 직접적인 분배 절차(A)는 오랫동안 경험

한 금지된 절차를 제외하고 허가된다(B).

A. 직접적인 배정 절차

우리는 우선 부속예산(budgéts annexes)을 상기할 것이지만, (이러한 직접적인 분배절차는) 일반예산과 특별회계(les comptes spéciaux)에도 동시에 적용가능한데, 재정조직법(LOLF) 제17조 제3항은 국가부서(service d'Etat)에 의해 제공되는 규칙적인 용역의 보수에서 나온 수입은 재정부장관의 보고서에 요하는 데크레에 의해, 산출물의 배정절차의 대상이 될 수 있다고 규정하고 있다: 재정부장관의 부령(l'arrêté)에 의한 같은 금액의 보충 크레딧의 수입으로의 기입과 개설. 그 후에 특별배정회계(Compte d'affectation spécial, CAS)는 정확하게는, 관련된 다른 카테고리의 특별회계(les comptes spéciaux)에도 역시 적용될 수 있음을 확인(결손승인시스템: le système des autorisations de découvert)하였던 분배(l'affectation)를 허용하기 위하여 만들어졌다. 게다가 헌법위원회는 이러한 방식에서는 헌법적 원칙의 위배가 없었다고 평가하였다(Cons. const., 78-100 DC, 29 déc. 1978, RJC Ⅰ-65 et 앞서 인용한 82- 154 DC).

일반예산의 영역에서만이 배정금지(규칙)(non-affectation)가 유일하게 유효할 지도 모른다. 그러나 이곳에서도, 동 원칙은 포괄적 배정 수입(les recettes générales affectées)의 발전에 따라 가끔 침해되었다. 즉, 입법자는 일반사회세(contribution sociale généralisée, CSG)[35]의 예처럼 새로운 세금부과를 쉽게 하기 위하여 수입이 직접적으로 할당되었던 것을 포함하여 (여러) 세금을 창설했었다. 일반적으로 이러한 기법은 오히려 예외적인 성질을 가지는 세수(稅收: recette fiscale)의 범위 내에서 사용되어졌고 따라서, 갱신되지는 않았다. 또한 우리는 자연재해의 희생자인 농

35) 사회보장을 위하여 과세되는 세금으로 1991년 창설되었다. 이 세금은 근로소득과 금융소득 특정한 사회 급부 및 부동산 및 그 이전 소득에 과세된다. 이 세금의 세수는 의료보험, 가족 및 노인 정책 및 이를 담당하는 사회기관의 재정지원에 활용된다. Stéphanie DAMAREY, 앞의 책, p.156

민들을 위하여 1976년에 거두어진 “가뭄세(impôt séchesse)”를 상기시킬 수 있다. 국가수입의 분배는 그 어떤 경우에도 국가 수입의 분배는 재정법(LF)을 통해서만 가능하다(재정조직법: LOLF 제34조와 Cons. const., 90-283 DC, 8 janv. 1991, RJC Ⅰ-417, §45). 그러나 특히 사회보장재정의 영역에서는 이러한 분배 테크닉이 아주 중요한 역할을 담당한다. 어떤 과세나 세금은 이 영역에서 적자를 줄이기 위하여 창설되거나 사회보장재정에 할당되었다. 그러한 수입을 결정하기 위한 기준요소는 동일하며, 그러한 일반적 수입은 사회보장재정법(LFSS)에 의해서 창설되고 변경되어질 수 있다. 사실, 수입이 배정된 이상, 그 수입은 사회보장재정(LFSS)에 의해 추구되는 재정균형에 필연적으로 기여해야 하고, 따라서 과세대상, 과세율 및 이러한 수입의 징수방법은 사회보장재정(LFSS)에 드러날 수 있어야 한다(Cons. const., 96-384 DC, 19 déc. 1996). 끝으로 헌법위원회는 공공기관으로의 그러한 수입의 배정을 실행하는 것은 특별한 경우에 적용되지 않는, 재정조직법(LOLF)의 규정을 침해하지 않는다고 판단했다(Cons. const., 90-285 DC, 28 déc. 1990, RJC Ⅰ-424, §25 et 26). 이외에 재정조직법(LOLF) 제36조는 국가를 위해 거두어진 수입을 다른 법인에게 전체적으로 혹은 부분적으로 분배하는 것은 재정법(LF)의 조항을 통해서만 이루어질 수 있다고 규정하고 있다.

B. 간접적 배정 절차

우선 오래된 테크닉인 협력기금(fonds de concours)[36]이 문제된다. 이것은 국가와 함께 공익적 지출에 기여하기 위하여 자연인이나 법인에

36) 가장 많은 양을 차지하는 fonds de concours의 기술과 함께 보편성원칙과 예산승인의 제한 규칙은 현저히 경감된다. 이 fonds de concours를 사용하는 사업은 부정할 수 없는 활동여지를 얻을 수 있고, 보통법에서의 예산상의 논의에 보다 덜 구속받는다. 즉 fonds de concours는 국가가 사용할 수 있는 재원이며, 돈을 납입한 측의 의도에 적합하게 그 자원을 사용해야 하는 특수성이 있다. 달리 말하면, fonds de concours는 제3자로 하여금 공익적 지출에 자발적으로 참여를 가능하게 한다. Stéphanie DAMAREY, 앞의 책, p.92~p.93. 일종의 기부금으로 보여진다.

의해 납입되는 비조세적 성격의 기금으로서 재정조직법(LOLF) 제17조 제2항에 규정된 제3자의 분담금이다. 따라서 이것은 지출에 선행하여, 지방자치단체, 공공법인, 개인, 외국정부가 국가에 의해 시행되는 투자지출(예를 들어, 국가에 의해 행해지는 공공 건축물의 건립에 있어 그 토지의 구매를 가능하게 하는 지방자치단체의 금전기부)에 참여하기 위하여, 국가로 행해지는 자발적인 (자본의) 이체이다. 배정은 여기에서 명백하게 이루어지는데, 왜냐하면, 자금의 사용이 기증자의 의도에 부합하여야 하기 때문이다. 같은 구조가 국가에 귀속되는 증여와 상속에도 적용된다.

회계원에 의하여 반복되는 비판에 대한 반영으로서, 재정조직법(LOLF) 제17조 제2항은 장래에 대하여 동화에 의한 협력기금(fonds de concours par assimilation)[37]을 금지함으로서 협력기금(fonds de concours)의 영역의 괄목할 만한 제한을 가하였다. 조직법 입법자는 국가부서(service d'Etat)에 의해 규칙적으로 제공되는 용역에 대한 보수에서 나온 수입과 관련하여, 그 수입의 배정절차를 마련함으로서, 상기의 결과를 도출할 수 있었다. 협력기금(fonds de concours)과 관련한 이러한 규정은 적용되고 이러한 절차적 범위 내에서, 허용된 크레딧은 해당 사업에 배정되게 된다.

그밖에, 협력기금(fonds de concours)의 수입은 재정법(LF)에서 규정되고 산정되며, 그 예측의 불확실성은 조세수입과 비조세수입에 관련되는 예상의 불확실성과는 다르지 않다고 판단되었다. 따라서 협력기금(fonds de concours)의 형태로 개설될 수 있는 당해연도와 그 다음연도의 크레딧을 위한 프로그램별 혹은 보조금(la dotation)[38]별 산정은

37) 협력기금(fonds de concours)은 원래 1843년 만들어질 때부터 아주 제한적으로만 시행되었지만, 1959년 명령은 “동화에 의한 기금”(fond par assimilation)이라는 카테고리를 만들어 협력기금(fonds de concours)의 영역을 비약적으로 확장시켰다. 이는 행정청에 유연성을 주는 등의 장점이 있지만, 예산의 영역에서 투명성과 명확성의 측면에서는 분명 문제를 가지고 있었다.

38) 독립권력기관의 직무에 필요한 크레딧을 말한다. 우리 국가재정법상 제40조의 “독

재정법안(projet de LF, PLF)에 첨부되어 제출된다.

그리고 다음의 두 가지 가정과 일치할 경우 “크레딧의 환수(rétablissements de crédits)”가 문제된다: 즉, 사용료가 부당하게 지불되었거나(공무원이 그 능력에 일반적으로 상당하는 보수를 받아야 하는 것 이상으로 자신의 급료를 받은 경우), 혹은 공무원이 더 이상 사용할 수 없었던 재산을 재처분한 경우이다. 이러한 두 가지 경우에, 당해 크레딧은 일반예산의 수입이 아니라 가격 지불이 실행되었던 예산의 항목(chapitre)상에 재편입 된다. 그러나 크레딧의 환수는 부당한 지불이라고 여겨지는 예산집행 동안이나, 재산의 처분에 대하여서는 후속의 예산집행이 종결된 경우에만 이루어진다. 이와 다른 경우에는, 우리는 다시 일반적 규정을 적용하고 반환된 금액은 일반예산의 수입으로서 편입된다.

제 4 절 한정성의 원칙(le principe de la spécialité des crédit)

이 원칙은 단순히 의회의 승인은 포괄적인 것이 아니라, 크레딧의 목적에 따라 한정되어 있다는 것을 의미한다. 재정조직법(LOLF)은 매우 포괄적인 조직분류(ministère, titres, chapitre) 대신에 “목적의 논리”(la logique d'objectif)에 근거한 크레딧을 분류하고 동시에 재정경제부(MINEFI)의 표현에 따르면 결과지향적인 관리를 함으로써 크레딧의 한정화에 전면적인 개혁을 감행하였다. 따라서 그 목적은 예산을 3단계의 굴절을 거쳐 지출의 목적지향성으로 예산을 편성하는데 있다.

사실 재정조직법(LOLF) 제7조는 2006년도 예산부터 목적의 확정과 목적의 실현정도의 측정이라는 두 가지 논리에 근거한 예산상의 새로

립기관의 예산”과 유사하다. 헌법위원회는 그 결정에서 “이 보조금(la dotation)은 당해 권력기관의 재정적인 자립 원칙을 지키는 중요한 것이며 이는 권력분립원칙에 속하다”고 판시하였다(CC, 25 juiiet 2001, 448 DC) Stéphanie DAMAREY, 앞의 책, p.428. 또한 LOLF 제7조는 보조금(la dotation)의 특별한 형태를 규정하고 있다.

운 규범의 적용을 예정하고 있다. 우리는 이러한 체재가 예산선택의 합리화(la rationalisation des choix budétaire, RCB: 프로그램적 예산)와 목적지향성에 의한 각 부처의 활동 비전을 부여하는 방식의 항목(le chapitre)을 통합하는 총체시스템에 대한 이전의 경험들을 고려한다면, 전체적으로 새로운 것이 아니라는 것을 알게 된다.

A. 미션(missions)

개별적인 국가의 예산상의 부담을 충당하기 위하여 재정법(LF)에 의해 허용된 크레딧은 하나 혹은 다수의 부처 안에서 하나 혹은 다수의 미션를 포함하며, 명백한 동일성을 가지는 하나의 공공정책에 상응하는, 미션에 의해 통합된다.

헌법 제47조와 결합하여 재정조직법(LOLF) 제7조에서 하나의 미션(mission)는 단지 하나의 프로그램(le programme)만을 포함할 수 없다는 것이 도출된다. 그러나 관계당국에 필요한 조치를 실행할 조치를 부여하기 위하여 그리고 이 개혁의 적용에 내재하는 어려움을 극복하기 위하여, “mono-programme” 미션[39]의 적용과 새로운 조직법 규정은 2007년부터 유효하게 될 것이다(Cons. const., 29 déc. 2005, n°2005-530 DC, §24 et 26).

“하나의 공공정책”이라는 정의에 관련되지 않는 두 가지의 특별한 미션을 알아야 한다: 먼저, “공공기관”(Pouvoir publique)에 해당하는 보조금(la dotation)을 통합하는 미션인데(8억7천백만 유로 2006년) 이는 헌법상 공권력은 스스로 그 직무에 필요한 크레딧을 결정해야 한다는 규정과 재정상 자립원칙이 내재하는 규정의 준수(Cons. const., 2001-456 DC, 27 sept. 2001)를 가능하게 한다. 그 다음으로 사고나 예측 불가능한 지출(4억 6천 300만 유로)을 위한 보조금(la dotation)과 (공무원의) 임금지급에서의 일반적 조치를 위한 보조금(la dotation)을 포함하는 미

39) 미션이 오직 하나의 프로그램만으로 이루어져서는 안 된다는 것을 의미한다.

션이 그것이다.

주지해야 할 것은, 오직 정부발의 재정법(LF)의 조항만이 미션을 창설할 수 있고, 또한 이는 의회 수정안 제출권에 대한 제한이다(전술).

(미션의) 목적들이 포괄적으로 정해져 있고 그것이 실제로 수치로 계량화되어 있지 않은 이상, 성과관리측정이 실제로 부여되지 않기에, 미션은 본질적으로 크레딧의 의결단위이다. 예를 들면, “공공재정의 관리와 통제”의 미션(2006년에 90억 유로)은 중요한 4가지 목적을 수행한다: 세무행정 개선(세무상대자의 단일화, 세무행정에서의 서비스 질 향상); 국가와 지방자치단체 회계의 개선(특히 회계원에 의한 국가회계의 보증의 측면에서); 보다 능률적인 수단의 관리(체제) 획득; 인적자원 관리의 현대화.

2006년도 일반예산은 양적으로 질적으로 다양한 34개의 미션을 포함하고 있다: 가장 작은 미션(시민안전: Sécurité civile)은 4억 6천 80만 유로의 승인예산을 부여 받았고, 그 반면에 가장 규모가 큰 것은 “환급과 공제”미션에서 추출된, “학교 교육”미션인데 600억 유로의 지출의 상한 승인(autorisation d'engagement)을 사용한다. 즉 그 차이가 128배이다. 2006년 예산에서 200억 유로를 지급받은 “연구와 고등교육”미션을 포함하여, 8개의 통합 부처(interministérilles) 미션도 존재한다.

B. 프로그램(programmes)

재정조직법(LOLF) 제7조는 프로그램을 공통의 이익 및 산정의 대상이 되고 기대되는 이익의 궁극적 목적에 관련하여, 동일한 부처의 소관이고, 적시되고 정의되어지는 하나의 개별사업(action) 혹은 관련성 있는 사업(action의) 총체를 시행하기 위한 크레딧의 결합단위로 정의한다.

따라서 재정조직법(LOLF)을 특성화하고 공공관리의 현대화에 본질적인 요소인 성과관리체계(logique de performance)의 중심에 프로그램

(programmes)이 놓이게 된다. 프로그램으로의 예산구조는 그 비용을 규정하기 위한 염려 때문에, 프로그램들에서의 정책의 내용 및 범위를 규명하는 것을 전제로 한다. 이러한 전개는 새로운 조치와 의결된 사업의 구별의 포기를 고려하게 한다. 그리고 각각의 지출은 오늘날 처음으로 유로로 증명되어야 한다. 2001년 11월 15일 국가 개혁에 관한 부처 공동 위원회(la comité interministériel sur la réforme de l'Etat du 15 nov. 2001)는 각기 다른 부처의 감찰국의 멤버로 구성된 "부처 공동의 프로그램 감사 위원회(comité inerministériel d'audit des programme)"의 설치를 결정했다. 동위원회는 사업의 성과관리경영과 관련하여 결과측정 시스템의 타당성과 신뢰성 감사 방법에 대하여 구상하였다.

요컨대 1959년 조직명령의 체제하에서는 크레딧이 단 한 번의 연장의결(거의 전체의 95%가량)의 대상이 되었는데 반해, 결과로 지향된 관리는 오늘날 각각의 크레딧 요구는 처음부터 유로로 증명되어야 함을 강조한다. 그러므로 정부는 정확하고 계량화된 목적에 구속되고(시민의 관점에서의 사회경제적 효율성; 사용자의 관점에서 제공되는 서비스의 질; 납세자의 관점에서 관리의 효율성), 정부는 결과측정에 대한 지수를 제공하며, 계획표에 결부되어 도달의 대상이 되는 가치를 확정한다. 상기 요소는 PLF(projet de LF)의 첨부서류인 성과관리연간계획(PAP: Projet annuel de performance)(전술한 LOLF 제51조)에 전개된다.

그러나 특정 부처들은 소위 "다용도 사업(services polyvalents)"이라고 불리는 프로그램을 매개로 하여 하나의 유일한 사업체계와는 구분되는 다수의 공공정책을 실행하도록 유도되어졌다(즉, 기존에는 하나의 프로그램은 하나의 사업을 실행할 수 있었던 것에 반해 LOLF의 적용으로 하나의 프로그램이 다수의 공공정책에 동시에 기여하게 되었다). 그밖에, 특정 크레딧은 우리가 정책의 "programme de fonction support(임무지원프로그램)" 혹은 "programme soutien(지원프로그램)"으로

명명할 당해사업의 “참모기능 혹은 수단관리기능”에 관련된다.

따라서 2006년도 일반예산에서 전체 130개인 개별 미션(mission)은 다수의 프로그램(하나의 프로그램으로 이루어지는 미션은 유보하고)으로 세분화하는 대상이 된다.

또한 프로그램은 프로그램 책임자의 권한 아래에서 예산 집행의 활동단위이며, 중앙정부의 고위공무원은 해당 장관 앞에서 실제로 도달한 결과에 대하여 보고를 해야만 한다.

C. 단위사업(action)과 하위 단위사업(sous-action): 프로그램의 운용상 변형(la déclinasion opérationnelle des programme)

추구되는 목적, 행위의 방법, 실행되는 활동을 기본적으로 명확하게 구별할 수 있게 하는 분류인 프로그램은 밀접한 단위사업(l'action)들의 합으로 구성되어 있다. “각각의 프로그램에서, 단위사업(l'action)은 같은 목적을 가지는 크레딧을 통합한다. 단위사업(l'action)들은 공공정책의 구성요소인, 각각의 요소들에 의해 행해진 실행된 행위 및 활동의 방법을 정확하게 구별해야 하는 필요성에 부합된다.”

프로그램의 실무상 변형(déclinasion opérationnelle des programme)의 범위 내에서 단위사업(actions)들 역시도 크레딧의 집행단계에서 하위 단위사업(sous-action)으로 변형될 것이다.

프로그램의 실무상 변형(la déclinasion opérationnelle des programme)은 “프로그램의 책임자 - 혹은 action이 넓은 영역을 담당하고 있을 때에는 개별(action)의 책임자 - 가 그에게 정해졌던 목적에 도달하기 위하여 그의 부서들의 활동을 조직화하는 방법을 명확히 하는 목적을 가지고 있다”(부처 공동의 프로그램 감사 위원회(comité inerministériel d'audit des programme): 책임의 분배, 목적과 지표의 열거, 관리상 정보교환, 관리방법. 따라서 action은 프로그램 예산에서 크레딧의 집행과 예산화의 테두리를 이룬다. 이러한 변형은 BOP(budgets opération-

nels de programmes:프로그램의 운용상 예산)[40]의 범위 내에서 프로그램단계에서 전개된 전략목표를 분명하고 세밀하게 할 수 있을 것이다.

D. 국가의 예산상의 임무에 대한 새로운 규정

공공정책의 목표에 따라 크레딧을 분류하는 것을 벗어나, 재정조직법(LOLF) 제5조는 지출의 성질에 의해 크레딧의 한정성을 유지하였다. 이러한 분류는 오늘날 더 이상 정보제공적인 역할을 수행하지도 않고 크레딧의 비대칭적 대체를 실행하기 위해 지출승인과 관련하여, 더 이상 작용하지도 않는다(후술); 이것은 각 부처의 프로그램(programme) 안에서 크레딧의 사용을 의회에 통지하는 것이다.

장(Titre)	제 목	항 목
1	독립예산	
2	인건비 예산	임 금
		사회 분담금 및 부담금
		다양한 연금 및 보조금
3	직무지출	인건비 이외의 직무지출
		공공 서비스를 위한 보조금
4	국채 비용	양도성 채권의 이자
		비양도성 채권의 이자
		다양한 재정상 비용
5	투자 지출	국가의 유형 부동산 재산을 위한
		국가의 무형 부동산 재산을 위한

40) 재정조직법(LOLF)은 국가 예산의 크레딧의 실무상 변형(la déclinasion)을 단지 mission, programme, action에 의해서만 규정하고 있다. 그러나 구체적으로 LOLF의 실행은 개별프로그램에서의 크레딧의 열거를 “BOP(프로그램의 운용상 예산)”와 최종단계에서는 “UO(unité opérationnelles: 운용상 단위)”로 하도록 하였다. 이것은 프로그램 통제성을 확보하기 위해서이다. 이러한 열거는 크레딧의 관리를 현장에 맞게 하는 것이다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p.33.

장(Titre)	제 목	항 목
6	이전 지출	가계 이전지출
		기업 이전지출
		지자체 이전지출
		보 증
7	재정활동 지출	이자와 대출금
		순수기금운용비
		재정활동지출비

제 5 절 균형원칙(le principe d'équilibre)

고전시대의 신성불가침의 원칙으로 생각되었던, 예산균형은 그러나 오늘날에는 더 이상 준수되지 않았다. 즉, 1890년부터 1914년까지 모든 예산은 균형의 상태로 제출되고 의결되어졌지만, 자주 적자로 집행되었고 가끔은 그 (적자의) 폭이 컸다.

어떤 시기 동안은, 국가의 예산균형은 우리가 그것을 도달해야 할 정책의 목적으로 여겼음에도 불구하고, 공상에 지나지 않았었다. 그러나 유럽 공동체의 건설과 단일통화가 시행됨으로서, 이 원칙은 다시 중요한 위치를 차지하게 된다. 물론, 이것은 고전시대에 이해되어졌던 맥락이나 개념에서의 실제적인 균형이 아니라, 경제적이고 재정적인 균형을 의미한다(Ⅰ). 오늘날은 사회보장에서의 적자를 포함한, 공공적자를 저지하여야 한다. 이러한 제한에도, 불균형은 지속되고 있고(Ⅱ), 국가나 사회보장기관에 의하여 공공결정의 영속성을 보장하기 위하여 적자를 메우게 하는 방법의 사용을 필수요소로 한다(전술).

Ⅰ. 경제 및 재정상 균형의 개념

헌법위원회에 의하여 기본원칙으로 격상된(Cons. const., 79-110 DC, 24 déc. 1979, RJC Ⅰ-75) 균형원칙은 오늘날 다양한 형태의 개념이다: 예산 및 재정상의 균형과 경제 균형(LOLF 제1조), 예산상 균형(동법 제13조, 제14조 1항, 제34조), 재정상 균형(동법 제33, 34, 37조). 어쨌든 간에, 예산상의 균형은 오늘날 협력기금(fonds de concours)과 승인된 고용상한을 포함하고 교부금(prélèvement sur recettes)(Etat A)과 지출 및 비용 상한의 확정, 승인인원상한(2007년 정규직은 2307664명이다)에 좌우된다.

따라서 균형은 재원과 비용의 총액에서 회계적인 동일성을 말하는 것이 아니라, 경우에 따른 불균형은 국가의 경제적인 이익과 형량되어야 함을 강조한다. 이것이 바로 재정법(LF)의 첫 번째 부분(partie)이 일 년간의 경제 및 재정상의 균형에 대한 일반적인 조건을 정한 것과 맥락을 같이 하는 것이다; 균형조항이 그 목적을 달성할 수 있도록 하기 위하여 재정법(LF)의 첫 번째 부분이 존재하는 이상, 균형조항(article d'équilibre)은 즉, 수입을 산정하고, 비용상한을 확정하며, 한 해 동안의 재정균형의 일반적 조건의 규정을 가능하게 하는 것이다.

재정법안(PLF) 2007(제33조)(단위 : 백만유로)

	수 입	지 출	결산상 잉여금
일반 예산 (Boudget général)			
총 세원/ 총 세출	343,652	344,328	
환급과 면제	76,481	76,481	
세외 수입	26,832		
순수 세원/ 순수 세출	267,171	267,847	

	수 입	지 출	결산상 잉여금
지방자치단체와 유럽공동체를 위한 교부세	68,112		
일반예산 순총계	225,891	267,847	-41,956
기금과 관련 크레딧 평가	4,249	4,249	
기금을 포함한 일반예산 순총계	230,140	272,096	
특별예산			
항공 통제 및 개발	1,643	1,643	
관보 및 행정정보	200	200	
특별예산 총계	1,843	1,843	
기금기금과 관련 크레딧 평가			
항공 통제 및 개발	21	21	
관보 및 행정정보			
기금을 포함한 특별예산 총계	1,864	1,864	
기 금			
특별배정기금	52,738	52,798	-200
재정기금회계	96,507	96,300	207
상업회계	263		263
금융활동회계	39		39
특별회계 결산 잉여금			309
총 결산 잉여금			-41,647

재정법(LF)은 동시에 재정균형의 실현에 기여하는 국고(trésorie)의 재원과 비용을 정한다.

재정법안 2007(제33조)(단위: 백만 유로)

재정 수요	
장기국채의 상환	32.5
중기국채의 상환	40.3
국가 담보	0.1
예산 적자	41.6
총 계	114.5

재정지원수입	
중・장기 발행, 국가나 국가채무금고(Caisse de la dette publique)에 의해 실행된 상환	106.5
국가채무금고(Caisse de la dette publique, CDP)에 의한 국채 증권의 포기	8.1
BTF(일종의 단기국채)의 순수 변동액	11.6
기탁금 변동액	-4.2
기 타	-7.5
총 계	114.5

재정조직법(LOLF) 이념에 입각하여, 단지 경제 및 재정상 균형의 일반적인 조건만을 언급하는 판례는 이러한 균형의 신축적인 개념을 제한한다. 따라서 재정법(LF)에 정의되는 경제 및 재정상 균형의 큰 맥락의 변화는 반드시 수정 재정법(LFR)의 적용을 통해 표현되어야만 한다(Cons. const., 91-298 DC, 24 juill. 1991, RJC Ⅰ-465).

Ⅱ. 불균형의 지속

5공화국은 세 가지 다른 방식을 통해 균형을 찾으려고 노력해 왔다. 첫 번째 시기의 방법은 종국적 지출(dépenses définitives)과 임시적 지출(dépenses temporaire)(본질적으로 국가에 의해 지급되는 이자이고 그것은 그 범위 내에서 상환이 이루어질 것이다.)의 구별을 통해 적자(le déficit)와 결손(le découvert)을 구분하였다. 만약 종국적 성격의 활동(l'opération à caractère définitif)이 균형 상태에 있으면, “작은 균형(le petit équilibre) 상태”에 있다고 말한다; 만약 종국적 성격의 활동이(l'opération à caractère définitif) 균형적이지 못하다면 우리는 적자(le déficit)라는 표현을 쓴다. 그 반면에 지속적 활동(종국적 지출과 임시적 지출) 모두가 균형 상태에 있다면 우리는 “큰 균형 상태(le grand équilibre)”에 있다는 말을 쓰게 될 것이다.; 만약 이 모두가 불균형 상태에 있다면 우리는 “결손(le découvert)”이라는 말을 쓸 것이다.

두 번째로, 적자(le déficit)는 대량의 “예산에 계상하지 않기(le débudgétisation)”의 기법을 통해 현저하게 감소하게 된다. 1955년에 지금까지는 국가의 예산에서 충당되었던 고속도로에 대한 재정지원을 혼합회사(les sociétés mixtes)에 위임함으로서 시작된, “예산에 계상하지 않기(débudgétisation)”는 상당수의 투자지출을 특별회계(comptes spéciaux)와 “위탁 및 공탁기금”(caisse des depôts et consignations) 및 그 자회사 등에 이전할 수 있게 하였다. 이러한 지출(투자지출)이 국가 예산상에 더 이상 나타나지 않음으로서, 결손(le découvert)은 그만큼 줄어들게 되었다: 이렇게 상대적으로 작위적인 회계 상의 단순한 균형은 실제의 예산균형과는 반대되는 것이었다.

세 번째 기술은 다른 두 개의 예산 균형을 고려하는데 있다. 제출시(예측적)의 균형은 단지 재정법(LF)안에서만 나타난다. 따라서 의회가 당해 연도 재정법(LF)에 대한 심의를 할 때 논의되었던 균형은 수정재정법(LFR)에 의해 수정된다. 정치일정에서 중요한 순간인, 균형의 발표나 불균형의 총액 발표는 언론에 의해서 논평되었고, 의원들이나 정치책임자들은 여론이 예산에 관심을 갖지 않도록 하였다. 실행의 균형은 한번 집행된 예산으로 확인된 균형이고 그 이후에는 결산법에서 회계연도의 종결이었다. 만약 균형이 달성되지 않았거나 공표가 끝난 적자의 총액은 더 이상 의원들에게나 시민들에게 관심의 대상이 아니었는데, 왜냐하면, 어쨌든 그것을 회복하기는 불가능했기 때문이다. 우리는 자주 (예산의)제출 시에는 균형상태였다가 실행 시에는 불균형상태로 되었던 것을 여러 번 보았다.

그럼에도 불구하고, 1965년부터, 10번 남짓의 예산이 적자 없이 제출되어졌지만, 그 중 오직 4번(1970, 1972, 1973, 1974)만이 균형상태에서 집행되었다. R. Barre 정부에 의해 준비되었던 최초 예산(1978년 LF)부터, 균형은 일시적으로 포기되었다: 예산은 이때부터 적자 상태로 제출되어졌고, 우리가 적자가 줄어들기를 희망함에도 이 원칙은

수용되었다. 그것은 경제적 균형을 예산상의 균형에 비해 중시함으로서 단순히 적자를 경제적으로 지탱할 수 있는 수준까지로 제한하는 것을 의미한다. 그러나 적자상태로의 예산 제출은 여전히 실제로 집행되는 예산에 못 미쳤다(예산이 적자 상태로 제출되었다 하더라도 실제로 집행된 적자보다는 작은 상태였다는 것이다). 1982년부터, 좌파 정부에 의해 처음으로 제출된 재정법안(projet de LF, PLF)과 함께, 적자원칙은 최종적으로 정착되었다; 적자원칙은 재정법안(projet de LF, PLF)시에 이미 집행에서의 적자와 유사한 비율로 발표되었다. 임시 적자와 실제 적자를 동일시하는 기조는 10년간 지속된다. 1990년 초부터, 제출과 집행시의 (적자의) 차이는 다시 깊어지고 적자는 빠르게 증가한다.

제출시 적자와 집행시 적자

결 산	2001	2002	2003	2004	2005
LFI (최초재정법)	-28.5	-30.4	-44.6	-43.9	-43.5
집행시	-32.0	-43.9	-56.9	-55.1	-45.2

출처: Cours des compts, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, 2005, p. 208.*

채무의 총액(Service brut de la dette)

단위: 백만 유로	2002	2003	2004	2005	2005/2004	01-05 평균
LFI (최초재정법)	39556	41277.8	40992	42355.8	3.3%	1.9%
개설된 크레딧	40451	40322.2	40870	41671	2.0%	1.6%
지 출	40690	40012	40606	41277.5	1.6%	1.5%

출처: MINEFI

2006년에 미결제 부채는 거의 8870억 유로에 이르고 부채비용은 대략 410억 유로이다.

Ⅲ. 사회 보장의 재정상 균형

국가 예산처럼, 사회보장체제(les régimes de sécurité sociale)도 지출의 증가(특히 의료소비의 증가)와 수입의 축소로 인한 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황은 조직법 입법자가 국고에서 규정들을 정하였지만(B), 사회부채의 재원조달에 관한 기발한 해결책이 필요했다(A).

A. 사회부채의 재원조달: 사회부채 감가상각기금(la CADES)

2005년 말 합계 910억 유로인 사회부채는 2009년 말에는 1050억 유로를 넘길지도 모른다. 이러한 사회부채에 재원을 조달하기 위해서 사회부채 감가상각기금(Caisses d'amortissement de la dette sociale, CADES)이 재정부장관과 사회복지담당 장관의 감독을 받는 행정상 공공시설(établissement public administratif)로써 1996년 1월 24일 명령(ordonnace n°96-50 du janvier 1996)에 의해 설립되었다. 설립당시에는 임시기관으로서(13년) 예정된 사회부채 감가상각기금(CADES)은 의료보험에 관한 2004년 8월 13일 법령(loi n°2004-810 du 13 août 2004)의 적용으로 동 기관에 부여된 목적을 모두 수행함으로서만이 폐지될 것이다. 즉 1994년부터 2006년의 사업실행을 위하여 일반사회보장체제의 누적된 부채에 재원을 조달하고 소멸시키는 것이 그 목적이다. 1994년부터 1998년까지 적자는 342억 유로까지 증가하였다; 2002년부터 2004년까지 적자는 350억 유로로 예상되고, 2005년부터 2006년 사이에는 150억 유로로 예상된다.

사회보장체제의 시행 및 지속을 보장하기 위하여, 1996년 명령은 새로운 세금을 창설하는데, 그것은 사회부채 상환세(Contribution au rem-

boursement de la dette sociale, CRDS)이고 이 세금은 그 목적을 달성하기 위하여 사회부채 감가상각기금(CADES)에 의해 발행된 채권의 상환을 보장하는 것을 목적으로 한다. 사회부채 상환세(CRDS)의 세율은 0.5%이고 근로소득과 이전수입, 부동산 수입 및 부동산 이전 수입 및 귀금속 판매와 복권당첨수입 모두에 적용된다. 끝으로, 사회부채 감가상각기금(CADES)의 재원은 사회보장(체제)의 부동산 자산의 일부 대여 수익에 의해서도 보충된다.

B. 국고(trésorie)의 관리

조직법 제111조 제3항 C호 2°-e)에 따르면, 사회보장재정법(LFSS)은 임시 재원의 도움을 받을 수 있는 권한을 가진 체제와 그 재원조달에 기여하는 기관의 리스트 및 그러한 재원들에 의해 재무상 필요가 충족되어 질 수 있는 범위를 규정하고 있다. 사실, 이는 사회보장재정법(LFSS) 제33조의 실현으로서, 2006년에 7개 관련 체제(그 중 오직 하나의 일반체제의 결손이 185억 유로이다)의 (재무결손의) 상한을 271억 2천만 유로로 확정함으로서, 의회를 위한 국고결손(découverts de trésories)의 제한이다. 그밖에, 조직법 규정은 임시 재원의 조력을 받는 것을 단기간만 승인한다. 즉, 실제로 국고의 보전을 위해서만 승인되는 것이다. 장기 공채 내에서 자금의 차입을 허용하는 것은 사실 헌법상 의무인 균형(원칙)에 반하는 것이었다.

그러나 사회보장재정법(LFSS)이 균형으로 돌아오기에 앞서 사회예산의 적자를 허용해왔던 것을 감안하여 이러한 조항을 유연하게 할 필요성이 있었다. 따라서 사회보장법전(CSS)의 조직법 규정 제111조 9항 2호의 규정은 예외적인 경우에 한하여 그 상한을 올리는 것을 허용한다.

제 6 절 성실성 원칙(le principe de sincérité)

보다 자주 이러한 방식을 원용하는 의회의 압력 하에서, 헌법위원회는 광범위하게 적용됨으로서 다른 원칙을 밀어낼 수도 있는, 예산상의 새로운 원칙의 존재를 인정하게 되었다.

지금까지 헌법위원회에서 성실성 원칙을 이유로 결정을 내리지는 않았지만, 동 원칙은 1996년에 이미 인정되었다. 따라서 수입과 지출의 산정에 있어서 불성실성은 재정법(LF)의결에 앞서 그들의 정보를 위하여 의회에 제출되는 서류들 상에 표현되는 바로 그 균형을 침해할 가능성이 있다(Cons. const., 96-385 DC, 30 déc. 1996, RJC Ⅰ-691). 그밖에, 헌법위원회는 사회보장재정법(LFSS)상에서 성실성 결여에 근거한 소(訴)도 인용하였다(Cons. const., 99-422 DC, 21 déc. 1999, JO 30 déc., p. 19730).

특히, 재정조직법(LOLF)는 이전 헌법판례의 중요한 기여를 계승하여, 동법의 한 장 전체(동법 제32조, 제33조)에서 성실성 원칙을 인정하고 있다. LOLF 제32조상의 조치를 적용함에 따라 헌법위원회는(27 déc. 2002, n°2002-464 DC) 당해연도 LF와 관련하여, 성실성(원칙)은 균형의 큰 맥락을 왜곡시키는 의도를 배제하는 것이라고 정의 내렸다. 마지막으로, 우리가 덧붙여야 할 것은, 2005년 8월 2일 조직법(LO du 2 août 2005)은 LFSS는 정상화되고 성실해지며 그들의 재산과 재정적 상황에 신뢰를 주기 위해서는 “성실한 방법으로” 재정상 균형의 일반적 조건과 사회보장체제 및 기관의 회계의 일반적 조건을 결정해야 한다고 하면서, CSS(code de la sécurité sociale: 사회보장법전)을 변경했다. 재정조직법(LOLF)은 특히 동법 제31조에서 회계기입의 성실성 원칙의 필요성을 또한 인정하였다.

Ⅰ. 재정법(LF) 내부의 불성실성

의회에 그들의 헌법적 특권 전체를 실행하도록 허용하는 당위성은 재정법률안(projet de LF, PLF)에서 내용 산정의 성실성을 보장하기 위해서이고 또한, 그 산정에서 완벽한 정보를 이용할 수 있게 하도록 하는 것이다.

간단한 형식으로 산정되고 임시적 성격을 나타내는 재정법(LF)상의 수입(la recette)은 정부가 시행하고자 하는 정책의 경제적·재정적 효과를 고려하여야만 한다. 또한 헌법위원회는 재정법(LF)상에 예상 수입의 총액을 기재하는 것은 “비현실적인”것이 아니며 LFI(최초 재정법)의 수입의 총액과 일반적 균형을 왜곡시키지 않는다고 확인했다(Cons. const., 94-351 DC, 29 déc. 1994, RJC Ⅰ-606). 헌법위원회는 매우 논리적으로 국가 세수의 산정과 관련하여 명백한 평가 오류에 대한 통제로만 한정하였다; 만약 회계연도 중에, 징수액이 예상액보다 현저하게 초과된다면, 이는 정부에게 양원에 수정 재정법(LFR) 입법안을 제출하도록 하는 이유가 된다(Cons. const., 99-424 DC, 29 déc. 1999, JO 31 déc., p. 19991). 재정조직법(LOLF) 제32조는 그밖에 성실성 원칙은 사용할 수 있는 정보와 논리적으로 도출 가능한 예상을 고려하여 평가된다고 규정하고 있다.

물론 아직은 명확하지는 않지만, 헌법위원회는 예산에서 지출 기재의 누락이거나 기입된 지출의 명백한 저평가는 예산 성실성의 원칙에 근거하여 위헌이 될지도 모른다(94-351 DC).

예산상의 성실성은 재정조직법(LOLF) 제5조에 정의되어 있는 국가의 지속적 비용을 다루는 분야에서 “예산에 기재하지 않는 것(débudgétisation)”이 있는 개연성에 반대한다. 회계법원(Cour des comptes)은 동시에 몇몇 예산의 산입에 있어 의도된 크레딧의 반복적인 저평가도

고발한다; 공권력 주체(pouvoirs publics)들이 해당 영역에서 그들의 활동을 증진시키는 것을 목적으로 하는 결정을 내렸었던 것에 반해, 재정법(LF)상의 예정된 크레딧은 전년도에 소비되었던 크레딧의 한정된 퍼센트만을 나타낼 뿐일 때, 크레딧의 산정은 성실성의 요구에 부합하지 않는다. 회계법원(Cour des comptes)은 가변적 크레딧(crédit évaluatif)의 관리 영역에서, 이러한 상황이 다수 존재함을 지적하였고 이러한 관행은 의회의 심의에서 밝혀진 요구에 거의 부합되지 않는다.

Ⅱ. 재정법(LF) 외부에서의 불성실성

반드시 당해연도 재정법(LF)에 종국적으로 적용되지 않은 법을 포함하여 법률의 내용에 기인한 조치들을 고려해야 하는 것이 부과되는 것은 아니다. 그러나 사회보장재정법(LFSS)의 심의 기간과 기한을 정한 CSS(사회보장법전) LO 제111조 6항과 7항이 같은 기간이라는 점에 비추어, 조직법 입법자는 의회가 PLF(projet de LF:재정법안)의 심의 기간에 사회보장재정법(LFSS)에 포함되는 조치의 경제상・세제상 파급효과를 고려토록 하는 것을 원했으므로, PLF(projet de LF, 재정법률안)의 부속서류와 특히 경제 및 재정상 보고서는, 의원이 필요한 정보를 사용함으로서, 재정법(LF)에 대해 토론하고 의결할 수 있도록 하여야만 한다(Cons. const., 97-395 DC, 30 déc. 1997, RJC Ⅰ-732).

마지막으로 우리는 재정조직법(LOLF, 제27조와 제31조)은 이러한 예산상의 성실성에 회계의 성실성을 부가하였고, 이러한 합법성과 성실성에 기초한 국가회계는 그 자산과 재정상황에 진실한 이미지를 주어야 한다는 것을 의미한다는 것을 알게 된다. 이러한 목적을 위하여, 공공회계는 특히 회계상 기재의 성실성과 절차의 존중을 보장해야 하고, 회계법원(Cour des comptes)은 2007년도에 국가회계를 확인하게 될 것이다.

Ⅲ. 사회보장재정법(LFSS)의 성실성

헌법위원회는 사회보장재정법(LFSS)의 성실성 흠결에 기초한 소(訴)를 인용하였다; 그러나 위원회는 특정 수입의 정기적인 감소는 일 년간 예상수입의 성실성에 반하지 않는다고 판단하였다(Cons. const., 21 déc. 1999, n°99-422 DC). 마찬가지로 헌법위원회는 입법자가 지출을 확정하기 위하여 전년도에 관찰된 실제의 지출과 다음연도 지출의 증가에 입각하여야 한다고 규정한 것에 대한 평가를 사실상 거절함과 동시에, ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie, 질병보험지출의 국가적 목적)의 불성실성에 근거한 소에 대하여 결정을 내리는 것을 받아들였다(Cons. const., 19 déc. 2000, n°2000-437DC). 회계법원은 1998년 말 도달한 의료보험지출의 수준을 고려하여 1999년 목적의 실현은 도시 의료보험 지출을 1/2로 줄이는 것을 전제로 한 것이기 때문에, 1999년 ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie, 질병보험지출의 국가적 목적)이 사실 불가능한 것이었다고 판단할 수 있었다(C. comptes, Rapport Sécurité sociale, 2000.99)

재정법(LF)의 영역에서처럼, 헌법위원회는 예상수입 산정과 지출목적을 포함하는 불확실성을 고려하며, 특히 경제 변화와 관련한 특별한 불확실성의 존재로, 평가의 명백한 오류만을 통제한다; 만약 사회보장의 기초 의무체제의 재정상 균형의 일반적 상황에 대한 문제제기가 (예산)연도 중에 나타난다면, 정부는 의회에 필요한 조정을 LFSSR(loi du financement de sécurité sociale rectificative:수정사회보장재정법)에 담아 의회에 회부하여야 하고 만약 그렇지 않고 시간이 있다면, 다음연도 사회보장재정법(LFSS)에서 그것을 해야 한다(Cons. const., 18 déc. 2001, n°2001-453 DC).

마지막으로 헌법위원회는 사회보장재정법(LFSS)에 의해 시행되는 매커니즘의 복잡성은 성실성 요구를 침해하지 않으며, 법적 명확성(in-

telligibilité de la loi)의 헌법적 가치의 목적을 위반하는 것은 아니라고 판단했다(Cons. const., 19 déc. 2000, n°2000-437 DC). 그러나 회계법원(Cour des comptes)은 국가와 사회보장 사이에 재정적 관계의 복잡성은 우리가 도달한 곳의 혼동과 개혁의 필요성에 대한 가장 분명한 징후라고 판단했다: 교차되는 재원조달의 흐름과 부채, 부채에서 비롯된 상환해야 할 나머지, 국가가 사회보장기관에 제공한 서비스의 청구서와 사회보장기관에 의해 국가에 제공된 서비스 청구서의 이질적인 규정들, 매우 잡다하고 다양하며 다양한 방법으로 재정지원을 받으며, 매년마다 변하는 기금의 존재, CADES(Caisses d'amortissement de la dette sociale, 사회부채 감가상각기금)와 같은 중요한 역할을 수행하지만 사회보장기관에도 국가에도 포함되지 않는 “별도”기관의 존재 등 이 모든 것이 이해가 불가능한 상황으로 몰고 가는 경향이 있다(C. comptes, Rapport Sécurité sociale, 2001.197).

제 4 장 재정 결정의 심의

예산 준비 과정과 재정법률안(PLF, projet de LF)의 제출(제1절)과 사회보장재정법률안(PLFSS, projet de LFSS)의 제출(제2절)을 연속적으로 연구할 것이다.

제 1 절 재정법률안의 준비와 내용

우리는 재정법률안(PLF, projet de LF)의 심의 절차를 분석하기(Ⅱ) 전에, 우선 재정부가 차지하는 중요성에 주의를 기울이고(Ⅰ), 다음으로 재정법률안(PLF, projet de LF)의 내용을 살펴보게 된다(Ⅲ).

Ⅰ. 재정부의 위치

비록 재정부는 수상의 권한 하에서 전개됨에도 불구하고 재정법(LF)의 심의 절차에서 중요한 역할을 차지한다(재정조직법: LOLF 제38조). 원칙적으로 재정부 장관은 다른 장관과 같은 장관이다; 장관 사이에서는 상하관계가 존재하지 않는다. 수상을 제외하고는, 어떤 장관도 이론적으로 다른 장관의 직무를 통제할 권한이 없다. 장관사이에서의 분쟁의 경우에는 수상이 중재한다; 그것은 어떤 장관이 재정부장관에 반대하는 분쟁의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 재정부 장관은 정부 내에서 그에게 주어진 특별한 세 가지 특권을 향유한다.

우선 재정부장관은 예산상의 결과를 초래하는 동료장관의 모든 행위에 부서(附書)한다. 재정부장관은 다른 장관이 마련한 법률안에 대하여 동의를 표하는데, 이것은 재정상의 결과를 초래할 수도 있는 다른 부서의 활동의 범위 내에서 이루어진다. 수상에게 그 법률안이 제출되기 이전에, 재정부장관은 그러한 법률안의 예산상의 정확한 영향과 채택된 예산정책과의 조화 그리고 경우에 따라서는 예측하지 못한

지출 및 새로운 지출의 발생을 결정해야만 한다. 특히 예산국(Direction du budget)이 이러한 분석을 담당한다. 재정부장관의 동료장관의 행위에 대한 부서는 장관들이 준비한 행정행위 모두에 영향을 미치는데, 즉 수상이 고려하는 데크레(décret)나 장관들이 스스로 제정할 부령(l'arrêté)이 그것이다. 재정부장관은 또한 여기에서 상기 행위가 정부의 재정상 정책과 조화를 이루는지도 확인하게 될 것이다. 그러나 대부분의 텍스트가 공무원의 법적 지위를 고려한다든지, 공무원 시험을 기획하고, 계약을 체결하고 연구를 발주하는 것과 같은 재정상의 파급효과를 가진다. 따라서 재정부 장관은 수상과 함께 단독으로 다른 장관 전체의 정책을 알아야 하고, 정부 정책 전반에 대하여 전망을 가지고 있어야 한다.

그 다음으로, 재정부장관을 대표하는 공무원인 재정통제관(contrôleur financier)(décret du 21 janv. 2005)은 크레딧 및 실제 인원과 같은 재정법 집행을 통제하는데 이를 통해 재정상 위험에 대한 식별과 예방 및 “공공정책의 지출과 비용 명세서”에 기여한다. 재정통제관(le contrôleur financier)은 예산상 균형의 훼손을 방지하기 위한 조치들의 적용 아래에서, 예산담당장관을 보좌한다. 예산 편성 심사에 있어, 재정통제관(contrôleur financier)은 지출 예상의 성실성과 프로그램 책임자에 의해 제출된 (예산)사용의 성실성을 확인한다. 집행중인 크레딧의 관리 측면에서, 2005년 데크레 제10조는 재정통제관(le contrôleur financier)은 인건비 지출과 관련한 크레딧을 축소하려는 모든 계획상에 사전 의견을 제출해야 한다고 규정하고 있다. 재정통제관(le contrôleur financier)은 가능한 빠른 시일 내에 프로그램 책임자에 의한, 인건비에 관련한 크레딧을 감소시키지 않는 사업 간의 크레딧 배분 변경에 대한 정보를 알아야만 한다. 동시에 재정통제관(contrôleur financier)은 예산상의 제안과 모든 상황의 부가 크레딧 요구에 대하여 정당한 그의 의견을 제출한다. 마지막으로 지출 의무(engagements de dépense)와 지불명령(or-

donnance de paiment) 상의 사전 승인과 견해는 오늘날에는 예산담당 장관의 개별 부처를 위한 부령(l'arrêté)에 의해 정의된 특정 행위들의 계획상에서만 영향을 미친다. 지불명령과 관련하여, 이 리스트는 당해 지출의 성질에 따라 혹은 특별히 증가된 그 총액에 따라 작성된다.

Ⅱ. 재정법률안(PLF, projet de LF)의 심의 절차

정부에 의한 재정법률안(PLF, projet de LF)의 심의는 연속적인 단계(A)를 전제로 하는데, 그 단계에서 의회도 DOB(débat d'orientation budgétaire:예산정책심의)의 쟁점에 의해 관련된다(B).

A. 예산상의 일정

2005년도 1월 21일 회람(la circulaire)에 의하여 수상은 재정조직법(LOLF)의 적용에서 도출된 새로운 예산절차에 적용 가능한 원칙을 규정했다. 처음으로 유로로 표시되는 예산배정요구를 증명하기 위한 필요성을 고려하여, 주안점은 개별 프로그램과 결부되어 있는 성과관리(la performance) 전략과 목적 및 지표에 두어졌다.

이때부터 절차는 예산상의 네 가지 단계와 성과관리를 위한 하나의 단계를 포함한다.

첫째, 1월 초에 열리는 “séminaire gouvernementale(정부 세미나)”는 국가의 재정상황과 사회복지회계를 진단하고, 공공재정영역 전반의 전략을 구상할 수 있게 한다. 수상(재정부장관 및 사회관련 장관도 출석)은 이 회의에서 안정화 프로그램에 따라 공공재정의 영역 전반의 전략을 구상한다. 개별 장관은 다음으로 “방향과 공공지출통제규범을 정한 지침서(une lettre de cadrage fixant les orientations et les norme de maîtrise des dépenses publiques)”를 받게 된다.

다음으로 2월과 4월 사이에 예산 및 국가개혁 담당장관의 주재 하에 열리는 “예산회의(les coférences budgétaires)”가 개시된다. 이 회의는 개혁의 구체적 계획과 그에 관련된 경제의 심의를 할 수 있게 한다. 이 회의는 생산성을 유도할 수 있는 조치들을 구별하는 것을 목적으로 하는 “réunion d'économies structurelles(경제구조회의)”의 조직화에 의해 구체화된다. 예산국(Direction du budget)과 함께 예산회의(réunion budgétaire)는 예산편성지침서(la lettre de cadrage)의 규정을 포함하는 예산요구서(demandes de crédits)를 채택함을 목적으로 한다. 따라서 크레딧과 정원 채용목적 모두 검토되어진다. 이 예산회의는 동시에, 최종단계에서 예산상의 규정을 확인하는 계기가 된다.

이와 병행하여, “conférence de gestion publique”(공적 관리 회의)가 추진되는데, 이것은 예산국(Direction du budget)과 각 부처가 DOB(débat d'orientation budgétaire: 예산정책심의)를 진행할 때, 의회에 성과관리의 목적과 지표 목록을 전달하기 위하여, 각각의 프로그램을 위하여 정해진 다년간 전략을 고려하여 다음연도에 도달하기 위한 정도에 따라 연간 성과관리계획을 준비하기 위한 작업을 말한다. 우리는 재정조직법(LOLF) 형식의 첫 번째 예산 심의인 이 작업이 양원과 회계법원의 긴밀한 공동 작업 속에서 이루어 졌었다는 것을 알게 될 것이다.

4월에, 예산편성지침서와 비교하여 각 부처 장관들의 예산상 제안을 실행하고 평가하기 위하여, 수상은 “반환의 단계(phase de restitution)”를 조직하고 구조적인 절약을 평가한다. 그리고 나서 “크레딧 상한(지출한도)”을 정한 전통적인 “지출상한서(lettre-plafonds)”가 미션(mission)과 정원 및 시행하기 위해 구조적으로 중요한 계획의 총체를 근거로 하여 작용한다. 이러한 “지출상한서(lettre-plafonds)”는 양원의 재정위원회에 송부된다. 지출상한서에 부합하는 프로그램별 크레딧의 배정은 예산국과 함께 3월 중에 실행되고 6월말까지는 종결되어야 한다.

절차는 7월과 8월중에 “의회를 위한 최종작업”(finalisation des travaux à destination du Parlement)을 통해 끝나게 된다.

하원에 늦어도 10월 첫 번째 화요일까지 제출되어지기 위하여 예산안은 마침내 꽁세이 데따에 의해 심의되고 나서 각료회의(Conseil ministres)를 통해 의결된다.

B. 예산정책심의(débat d'orientation budgétaire: DOB)

예산편성의 과정에 의회를 예산의 큰 방향에 관하여 의사를 표명하도록 하고, 다음 재정법(LF)의 심의과정단계에서부터, 예산방향의 실행을 위하여, 그리고 경우에 따라서는 (정부의) 선호하는 해결책을 설명하기 위하여, 정부에 의해 고려된 중요한 결정에 대한 정보를 알 수 있게 하는 것을 목적으로 하는 예산정책심의(débat d'orientation budgétaire: DOB)가 처음 실행된 것은 1990년이다.

비록 이 심의가 임의적인 것인데도 불구하고, 1996년부터, 1997년과 2002년을 제외하고는, 이 심의는 양원 앞에서 5월 혹은 6월에 진행되었고, 오늘날 재정조직법(LOLF) 제48조에 의해 제도화되었다.

이 심의는 “국가경제와 공공재정의 방향에 대한 변화”(LOLF: 재정조직법 제48조)에 대한 정부 보고서를 토대로 하여 진행된다. 이 보고서는 당해연도 재정법률안(projet de LF, PLF)과 함께 제출되어진 경제・사회・재정상 보고서의 성립 이후로 확인된 경제적인 변화를 분석하고, 프랑스의 유럽적 의무의 관점에서(유럽공동체 회원국으로서의 유럽법 준수의무), 경제상・예산상 정책의 큰 방향을 기술하며, 국가재원 및 큰 역할별로 구분된 국가의 지출을 중기적으로 예측하며, 특히 미션과 프로그램 리스트와 평가된 각각의 프로그램과 관련한 성과관리 지수를 다음연도 재정법률안을 위하여 제공한다. 이 보고서는 회계법원(Cour des comptes)의 전년도 재정법(LF)의 집행에 관한 예비보고서(rapport préliminaire de la cour de comptes)와 의회정보보고서(rap-

port d'impormation parlementaire)를 동반한다.

예산정책심의(DOB)는 의회로 하여금 예산, 사회, 세무의 영역에서 정부에 의해 고려된 주요 방향의 통일성과 명확성에 대하여 의문을 제기 할 수 있게 하였다: 예산규정, 공공정책의 선택, 목적과 지표 및 결과의 대상. 그러나 우리는 의원들이 예산정책심의(DOB)에 거의 관심을 두지 않았음을 확인하게 된다(2007년 DOB는 하원에서 6시간 정도 논의되었다).

Ⅲ. 재정법률안(projet de LF, PLF)의 제출

재정법(LF)은 예산심의의 구성을 이루는 복합적 서류의 형태로 제출된다. 사실, 개별 의원은 그가 재정법률안(projet de LF, PLF)에 대하여 사정을 잘 알고 있으면서, 명확히 의사를 표명하기 위해서 읽어야 할 분량으로 대략 10000페이지 정도를 받는다. 이 서류의 전체는 세 가지로 구분된다. 재정법률안(projet de LF, PLF) 그 자체(A)와 첨부되는 부속서류(B) 및 재정적인 성격의 다른 서류들(C)이 그것이다.

A. 재정법률안(projet de LF, PLF)과 부속 보고서(états annexés)

엄밀히 말하자면 재정법률안(PLF)은 항목별 이유설명서(exposé des motifs)를 포함하는 약 250 페이지 정도의 서류의 형태로 제출된다. 그 항목은 두 부분으로 구분된다.

제1부인 “재정상 균형의 일반적 조건(Conditions générales de l'équilibre financier)”은 두 개의 편(titre)으로 구성 된다: 제1편 재원관련 조치(Dispositions relatives aux ressources)(우리는 이 부분에서 특히 세금징수승인과 소득세 세율표 혹은 법인세 세율표를 찾을 수 있다)와 제2편 재원과 비용의 균형에 관련한 조치(Dispositions relatives à l'équlibre des ressources et des charges). 제2편은 오직 하나의 조항(article)으로

구성되어 있고, 한편으로 예산상의 재원과 비용을, 다른 한편으로는, 국고(trésorerie)의 재원과 비용을 요약함으로서 균형의 일반적 조건을 두 가지 표에 기재하였다. 여하튼 일반예산과 부속 예산 및 특별회계를 포함하는 전체에 대하여서이다.

제2부는 공공정책적 수단(les moyens des politiques publiques)과 특별조치(la disposition spéciale)를 요약한다. 제2부는 4개의 편(titre)로 나뉜다: <일년간의 예산승인과 크레딧 그리고 결손>에 관련된 제1편은 첫 번째 패러그래프에서 일반예산과 부속예산 및 특별회계의 미션을 통합한 크레딧을 확정한다. 구별은 지출의 상한 승인(autorisation d'engagement)과 연부액(crédits de paiement)으로 이루어진다. 두 번째 패러그래프는 상업회계(comptes de commerce)와 화폐운영회계(comptes d'opérations monétaires)에 대한 결손승인(autorisations de découvert)을 전체적으로 확정한다.

제2편은 부처별, 부속 예산별 고용승인상한(plafonds d'autorisations d'emplois)을 확정한다.

제3편은 재정조직법(LOLF) 제15조에 규정된 3% 상한의 범위 내에서 다음연도 상에 이월될 수 있는 크레딧을 포함하는 프로그램의 리스트를 확정한다.

마지막으로 제4장은 지속적 조치(dispositions permanentes)와 관련되어 있다. 즉, 해당년도를 넘어서 적용될 조치를 말한다. 우리는 첫 번째 패러그래프에서 세금의 창설과 세제의 변경으로 구분된 세제상 조치를, 두 번째 패러그래프에서는 다른 미션에 적용 가능한 조치들을 찾을 수 있다.

법률적 부속 보고서(états législatifs annexés)는 알파벳으로 각각 구분된 총 다섯 개이다(2007 PLF).

부속보고서 <A>는 제1부의 제2편의 요소들 중 하나와 상응하는데, 이 보고서는 경로와 수단의 상세를 제시한다. 즉, 제2장의 균형산정을

할 수 있도록 하기 위하여 산정되어진 수입들을 말한다. 우리는 각 세금의 징수액과 조세이외의 수입(보통 토지수입 및 서비스 사용료) 및 국가의 (일종의) 교부금(les prélèvements sur recettes)[41]와 (일종의) 협력기금(fonds de concours)을 이 보고서에서 찾을 수 있다. 구분은 일반예산(le budget général), 부속예산(les budgets annexes), 특별배정회계(les comptes d'affectation spéciales)와 재정상 협력 회계(les compte de concour de financiers)로 이루어진다.

다른 보고서들은 제2부를 구체적으로 서술한다. 부속 보고서<B>(états B), <C>, <D>는 각각 일반예산, 부속예산, 특별배정회계(les comptes d'affectation spéciales) 및 재정상 협력회계(les compte de concour de financiers)에 대하여 미션(mission)별 크레딧 구분(또한 지출의 상한 승인과 연부액의 구분도 한다)을 나타낸다.

부속보고서<E>는 제2부에 규정된 상업회계(le compte de commerce)와 금융활동회계(compte d'opération monétaire) 별로 결손승인(autorisations de découvert)을 구분한다.

마지막으로, 부속정보(informations annexés)는 작용(le fonctionnement) 영역과 투자(l'investissement)영역에서의 예산상의 수입과 지출(재정조직법: LOLF 제51-3°) 및 일반예산의 지출 산정표(전년도 크레딧과 비교)(tableaux d'évolution des dépenses)와 특별회계 총괄표(tableaux de synthèse des comptes spéciaux)을 나타낸다.

B. 경제・사회・재정 보고서(rapport économique, sociale et financier)와 부속설명서(annexes explicatives)

재정조직법(LOLF) 제50조는 오늘날 정부에게 재정법률안(PLF) 제출시에 국가의 경제・사회・재정에 관한 상황과 전망에 관한 보고서, 즉

41) 교부금(les prélèvements sur recettes)은 국가의 수입에서 직접적으로 지방자치단체나 유럽연합에 배정된 예산상 지출에 해당한다. 이러한 기법은 LOLF 제6조에 의해 규정되었다.

“경제・사회・재정 보고서(le rapport économique, sociale et financier)”를 첨부하도록 규정했다. 동 보고서는 재정법률안(PLF)이 성립됨을 기준으로 하여 가정, 투영의 방법 및 투영결과에 대한 설명을 포함한다. 동보고서는 재정법률안(PLF)이 제출된 해로부터 적어도 4년 동안의, 프랑스의 유럽공동체에서의 의무의 견지에서, 국가적 회계협약들에 따라 하부 섹터별로 세분화되고 표현된 공공행정 전부의 수입, 지출, 결산 산정의 전망을 제시하고 설명한다. 이 부속서류에 첨부되는 국가회계보고서(2권: Annexe statistique- 통계부속서)는 지난 년도들의 회계에 관한 설명을 포함하고 있다. 우리는 재정조직법(LOLF)이 여기에 “안정과 성장 협약”에서 채택된 1997년 7월 7일 유럽평의회 규칙(le règlement du Conseil CE du 7 juillet 1997)에 의해 규정된 다년성(원칙)을 도입했다는 것을 알게 된다.

우선 부속설명서(annexes explicatives)는 우리가 면세(l'exemption)와 공제(la déduction), 세율의 축소(la réduction de taux), 환급(le remboursement), 과세대상에서의 면제(l'exonération), 보통 세금을 감소시키는 특별 크레딧이나 특별한 이월 등의 이유로, 국고 혹은 세법상 포기 등의 처리된 손실(manque à gagner)로 정의할 수 있는 세법상 지출의 항목에 대해, 특별한 한 부분을 이용함으로서, 그 전개과정을 보여주고 수입의 산정을 분석하는 경로와 수단의 측정으로 이루어져 있다(재정조직법: LOLF 제 51-4°). 동시에 부속설명서는 그들의 합헌성에 영향을 미치는 각각의 “국가 교부금(prélèvements sur recettes d'Etat)”의 분석을 포함하고 있다. 이 부속설명서는 수혜자별 혹은 수혜자의 카테고리별, 국가와 다른 법인격에 부여된 모든 인(人)에 대한 과세의 목록과 산정을 포함하고 있다(재정조직법: LOLF 제51-1°). 이 의무는 1959년 명령에서는 산정의 목적이 되지 않았던 지방 과세의 영역에 까지 확장되었다. 더구나 헌법 위원회는 이러한 리스트 상의 기입은 수입배정의 법률적 요건이라고 명시하였다.

그 다음으로, 다른 미션(부속예산과 특별회계를 포함하는)들의 “청서”(青書, fascicules bleus)는 의회의 정보에 본질적인 요소이다. 왜냐하면 청서(青書)는 다른 프로그램(le programme)의 연간성과관리계획(les projets annuels de performance, PA)을 포함하고 있기 때문이다. 청서(青書)는 미션(mission)의 크레딧이나 사용처를 요약하고 프로그램별로 결부된 세제상 수입과 지출을 설명한다. PAP(projet annuels de performance: 연간성과관리계획)는 프로그램(programme), 단위사업(action), 목적과 지표에 대한 설명과 유로로 표시된 크레딧의 증명 및 프로그램과 단위사업(action)의 비용으로 구성되어 있다. 의회심의의 기초로 이용되는 “청서(青書)”는 “배정 데크레(décrets de répartition)”에 사용되어질 것이다(후술).

재정조직법(LOLF)에 규정되어 있지 않음에도 불구하고, 2006년 예산에 있는 총 7개의 DPT(documents de politique transversale: 정책간 보고서)를 언급(예를 들어, 국가의 외부활동 혹은 고등교육)하는 것이 바람직하다. 그것은 재정경제부(le ministère des finances: MINEFI)에 따르면, 다수의 프로그램에 관련되는 목적의 각부 상호간(interministrérielle) 하나의 공공정책은 반드시 동일한 미션에 속할 필요는 없고 다만 주임장관(Chef de file)의 감독 하에 있는 것을 말한다. DPT(정책간 보고서)는 각기 다른 프로그램들의 목적들이 일맥상통함을 증명해야만 한다.

재정조직법(LOLF) 제39조에 따라, 부속 보고서와 설명서를 첨부해야 하는 재정법률안(PLF)은 늦어도 10월 첫 번째 화요일 까지는 하원의 사무실에 제출되어져야 한다. 헌법위원회는 국회가 가지는 권리인 정보권을 박탈하는 효과를 가지지 않는 한, 특정 부속서류의 제출 중에 4일 정도의 지연은 명령 조항(1959년 명령)에 반하는 것이 아니라고 판단하였다(82-154 DC, 29 déc. 1982, RJC Ⅰ-147; 97-395 DC, 30 déc. 1997, RJC Ⅰ-732). 이전 판례(25 juii. 2001)를 인용한 헌법위원회

는 재정법(LF)의 합헌성 상의 제출지연의 결과는 “국가 계속성의 요구”와 재정법(LF)의 심의 시에 요구되는 “성실성의 절대적 요청”에 비추어 예산과정 전반동안 평가되어야 할 것이라고 판단했다.

C. 일반적 부속서류(annexes générales)

재정조직법(LOLF) 제51-7°은 국회의 공공재정상의 통제와 정보를 위한 일반적 부속서류의 존재를 특별히 규정하고 있다. 즉, 다양한 법령들에서 그 존재가 도출되며, 종종 상대적으로 오래된, 특별한 공공정책(예를 들어, 국토정비, 도로안전, 도시의 문화와 정치, 도시의 사회적 개발)을 위하여 혹은 특정 (법)인(人)(해외영토단체, 개발도상국, 국가의 보조금을 받는 협회)을 위하여, 정부에게 국회로 달성된 재정결과를 통지하도록 규정한 것인 “황색 예산(les jaunes budgétaires)”이 그것이다. 다른 “황색예산”은 공권력(pouvoirs publics)과 양원의 특별한 재정정보 및 예를 들어 유럽공동체와의 재정상 관계에 관한 특별한 재정정보를 포함한다.

재정조직법(LOLF) 제39조 2문은 이러한 “황색예산”들이 적어도 관련된 수입이나 크레딧의 심의 5일전에는 제출되고 배포되어야 한다고 규정하고 있다. 재정조직법(LOLF) 제51조는 또한 반드시 부속서류에 대상이 되어서는 안 되고 따라서 재정법률안(PLF)의 이유설명서(l'exposé des motifs)상에 나타날 수 있는 다수 정보의 제공을 규정하고 있다. 우선 이것은 예산안의 변경이 당해 연도의 예산상의 수입, 지출, 결산에 대한 변화를 알려주는 예산안의 변경을 분석하는 것이다. 이 문건은 일정한 구조의 크레딧들을 비교할 수 있게 하고, 2001년 재정법률안(PLF)으로부터 이유설명서(l'exposé des motifs)에 부속된 “예산기입 차트”(la charte de budgétisation)를 구체화 하였다. 마지막으로 여기에 덧붙여야(2005년도 7월 12일 조직법 제51-4° bis에서 나온)할 것은, (예산의) 집행에서 일반예산에서의 지출의 전반적인 상한선을 준

수하기 위하여 고려된 조치들의 설명 및 별도로 예상지급준비율(le taux de mise en réserve prévu.)을 가리키는 예산상의 수입과 지출 및 작용 섹션(la section de fonctionnement)과 투자섹션(la section d'investissement)의 설명인, 단순정보서(le simple document d'information)이다. 끝으로 우리가 주지해야 할 것은, 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 긴밀한 연계를 보장하기 위한 목적 하에서, 재정조직법(LOLF) 제52조는 정부에 대하여 국회의 정기회기에 의회 안건의 대상이 될 수 있는 의무적 징수(les prélèvements obligatoires)와 그 변화 전반에 대한 보고서의 제출 의무를 규정하고 있다.

예산서류목록

문 서 명	페이지수	재정조직법(LOLF) 참조 조문
재정법률안(PLF)	176	제39조
부속서	24	제39조
부속 정보서	40	제52조 3문
재정수단평가서(2권)	345	제51조 4문
조세부담 보고서 및 그 평가서	41	제52조
경제・사회・재정 보고서	244	제50조
일반예산 Mission 청서	4566	제51조 5문
부속예산 청서	385	제51조 6문
특별 회계 청서	381	제51조 6문
예산 황서	2782	제51조 7문
정책 보고서	378	제51조 5문
총 계	9262	

제 2 절 사회보장재정법률안(PLFSS)의 준비와 내용

사회보장재정법률안(PLFSS)의 편성 시에 조정을 강제하는 것으로 국가 재정과 사회재정 사이에 매우 밀접한 관련성이 존재한다(Ⅰ). 그밖

에 사회보장재정법(LFSS)의 형태는 2005년도 조직법에 의해 근본적으로 변경되었다(Ⅱ).

Ⅰ. 사회보장재정법률안(PLFSS)의 준비

재정법률안(PLF)과 마찬가지로 사회보장재정법률안(PLFSS)은 독점적으로 정부의 발의안이다(헌법 제47조 제1항 C). 따라서 사회부(le ministère des Affaires sociales)가 사회보장재정법(LFSS)의 준비를 담당한다.[42] 이러한 해결은 분명하지는 않았다. 왜냐하면 어떤 법령도 사회부에 이를 부과한 적이 없고 아마도 재정부(le ministère des Finances)가 직접적으로 이를 담당하기를 요구할 수 있었기 때문이다. 그러나 특히 이러한 선택은 일련의 절차에 관하여 보면 단순한 것은 아니다.

사회보장국(Direction de la sécurité: DSS)이 이곳에서는 재정부의 예산국(Direction du budget)과 긴밀한 관계를 가지고 주도적인 역할을 한다.

사실 사회보장재정법률안(PLFSS)의 조직화를 가능하게 하는 전체적인 경제상의 가정은 1월 초에 열리는 정부회의와 특히 경제・사회・재정 보고서(rapport économique, sociale et financier)와 같은 재정법률안(PLF)의 (정부내) 심의 시에 고려된 다양한 예측보고서에서 도출된다.

구체적으로, 사회보장재정법률안(PLFSS)은 사회부(le ministère des Affaires sociales)에 해당되는 다른 국(Direction)과의 협력을 통해 사회보장국(Direction de la sécurité: DSS)에 의한 이러한 기초를 토대로 구상된다: 일반국(Direction générale), 입원 및 치료조직국(Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins), 인력 및 예산 총무국(Direction de l'administration générale).

---

42) 그러나 2007년도 장관권한의 새로운 배분에 따라 현재는 예산담당장관(ministre chargé du budget)이 2007년 5월 31일 데크레에 의해 PLFSS를 편성한다. 또한 재정경제부와 예산부도 분리되었다. 이렇게 재정경제부와 예산부가 분리된 것은 프랑스 헌정사에도 흔치 않은 일이다. 다만 예산담당장관이 PLFSS를 작성할때는 노동・사회관계・연대 장관과 연대 속에서 이를 하게 된다.

사회보장국(Direction de la sécurité: DSS)은 사회보장회계위원회(Commission des comptes de la Sécurité sociale)(CSS: 사회보장법전 L. 제114조 제1항)의 업무(travaux)와 사회보장국가창구(Caisses nationales de sécurité sociale, CSS L. 제200조 제3항)들의 의견과 매년 사회보장재정법률안(PLFSS)이 제출되기 전에 열리는 “국가건강컨퍼런스”(la conférence nationale de santé)의 권고를 고려해야만 한다.

Ⅱ. 사회보장재정법률안(PLFSS)의 제출

구체적인 관점에서, 사회보장재정법률안(PLFSS) 역시도 엄밀히 말하자면 부속서류를 포함한다.

엄밀히 말해서 사회보장재정법률안(PLFSS)은 네 부분으로 이루어진 100페이지 정도의 서류의 형태로 제출된다. 일종의 사회재정결산법에 상응하는 제1부는 종결된 회계연도를 위한 것이고, 확인된 균형수지표(tableaux d'équilibre)와 실제로 확인된 재정활동을 인준하는 것이다. 제2부는 현재년도에 관심을 가지고 예상수입과 실제 집행에 따른 지출의 목적을 변경한다. 제3부와 제4부는 다음연도를 위하여 한편으로는 수입과 일반적 균형을, 다른 한편으로는 지출 목적 특히 ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie, 질병보험지출의 국가적 목적)을 각각 다룬다.

사회보장재정법률안(PLFSS)은 3개의 부속서류를 포함한다: 종결된 회계연도상의 잉여배분조치 또는 확인된 적자의 보전에 관한 조치를 나타내는 보고서(제1부의 전개- LO 111-4-Ⅱ CSS); 일반기초의무체제와 일반체제의 항목별 예상수입과 지출목적을 서술하고, 이러한 체제들에 재정지원을 하는 기관의 수입과 지출의 예상 및 다가올 4년간의 질병보험지출의 국가적 목적(ONDAM)을 서술하는 보고서(LO 111-4-Ⅰ CSS); 기초의무체제와 일반체제 그리고 의무체제에 재정지원에 기여

하는 기금의 카테고리별(par catégorie) 항목별(par branche) 수입 보고서.

이러한 프로젝트에 “의무적 부속서류(annexe à caratère obligatoire)”가 첨부된다(약500페이지): 프랑스 내에서의 건강(문제)상태와 의료기관의 상황을 분석한 약 300페이지 정도의 “당해 연도 프랑스에서의 보건 및 사회 상황에 대한 자료”; 사회보장기관의 목적과 방법(LO 제111-4-Ⅲ-1°); 당해연도 사회보장재정법(LFSS)의 개시(동법 제111-4-Ⅲ-3°); 기타 기관의 카테고리별 항목별 수입(동법 제111-4-Ⅲ-4°); 부담금 면제조치의 설명과 그 보충(동법 제111-4-Ⅲ-5°); ONDAM(objectif national de dépenses d'assurance maladie, 질병보험지출의 국가적 목적)과 건강(분야)국가지출에 대한 분석(동법 제111-4-Ⅲ-7°); 사회보장체제에 재정지원에 기여하는 기관의 회계(동법 제111-4-Ⅲ-8°과 111-4-Ⅴ-2°); 체제에서의 국고의 필요(동법 제111-4-Ⅲ-9°); 마지막으로, 3년마다, 기초의무체제의 리스트(제111-4-Ⅳ).

이러한 부속서류들은 재정법(LF)에 부속된 서류들에서와 같이, 장기전망 하에서 계획을 변경함으로서 재정법(LF)의 일반적 부속서류와 관련되게 된다. 왜냐하면 부속서류들은 특정한 조항들을 상세하게 설명함으로서 당해 연도 상황을 상세히 기술하기 때문이다. 사회보장재정법률안(PLFSS)과 같은 문건들은 아무리 늦어도 10월 15일까지나 그날에 국회가 개회하지 못할 경우에는 바로 그 다음 개회시 까지는 제출되어져야 하고(LO 제111-6 CSS), 헌법위원회는 제출의 지연의 경우를 재정법(LF)과 같은 조건인, “그 기간을 참작하여, 하원의 사회보장재정법(LFSS)의 심의기간 동안에 의회가 가지는 정보권을 박탈하는 효과를 가지지 않았었다면 그러한 지연은 보장된다”고 평가한다(Cons. const., 97-393 DC, 18 déc. 1997, Rec. Cons. const. 320).

회계법원이 전년도 사회보장재정법(LFSS) 적용에 대하여 작성한 보고서도 또한 사회보장재정법률안(PLFSS)에 첨부되어야 한다(LO 111-4-

Ⅴ-1°). 절대적 제출기한의 적용을 받지 않는 이 보고서는 사회보장재정법률안(PLFSS)이 의회에서 심의될 때 첨부된다. 실무상 회계법원이 9월초에 보고서를 제출함으로서 결산법상의 보고서에 대하여 동일한 태도를 취하였다는 것을 보여주고 있다.

제 5 장 재정법의 채택과 적용

재정법(LF)의 채택은 예산절차의 엄격한 조항들과 의회법의 일반적 규정들에 의한다(제1절). 재정조직법(LOLF)이 예산영역에서의 의회의 역할을 재평가하고 있음에도 불구하고, 헌법과 조직법적인 조항들은 전(前)공화국들에서 시작된 예산영역에서의 의회의 권한 약화에 초점이 맞추어져 있다(제2절). 적용에 있어서는 고전적인 문제들이 논의된다(제3절).

제 1 절 채택절차(procédure d'adoptation)

재정법률안(projet de LF, PLF)의 심의는 정부의 독점적 권한이고, 이 독점권은 모든 예산절차에서 양원의 권력에 중요한 영향을 끼치게 된다.

Ⅰ. 제출(dépôt)

의회권한의 관점에서(특히, 법안심사의 기간에 대하여), 헌법 제39조는 하원(Assemblée nationale)에 우선적으로 관할이 있음을 규정하고 있다(1814년 헌장 제47조 이후로 규정된 우선권). 사실 정부에 의해 심의된 재정법률안(projet de LF, PLF)나 사회보장재정법률안(PLFSS, projet de loi du financement de sécurité sociale)은 하원에 제출되어져야 한다. 이것은 예산영역에서 하원에 인정된 전통적인 원칙을 적용한 것이다. 즉, 현대적 의미의 “조세동의의 원칙”(principe du consentement à l'impôt)이다.

헌법위원회는 완전히 새로운 재정상 조치들로 여겨지는 추가조항의 제출권이 상원의원(les sénateurs)에게는 부정된다고 함으로서 이 우선권을 확인했다(Cons. const., 76-73 DC, 29 déc. 1976, RJC Ⅰ-43). 이것은

재정영역에서 상원의원들의 발의권을 현저히 제한하고(Cons. const., 95-369 DC, 28 déc. 1995, RJC Ⅰ-646, §27), 의회수정안에 가해지는 다른 제한들을 고려하여서도, 보다 더 상원의원들의 수정권을 감소시킨다. 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)이 구별될 수 있는 유일한 차이점은 제출날짜와 관련된다. 재정법률안(PLF)이 늦어도 10월 첫 번째 화요일까지 제출되어야 하지만 사회보장재정법률안(PLFSS)은 늦어도 같은 달 15일까지 제출되어야 한다.

Ⅱ. 위원회 심의(L'examen en commission)

모든 입법논의처럼 본회의의 심의(l'examen du texte en séance plénière)는 (상임)위원회의 심의 이후이다. 이러한 심의(le travail)의 이익을 감소시키지 않기 위해 1958년 헌법은 양원의 위원회의 기존의 활동에서 볼 수 있었던 장애를 제한하고자 하였다.

헌법 제43조의 적용은 자신의 진정한 의미를 재정법 영역에서 찾는다. 사실, 재정법(LF)이나 사회보장재정법(LFSS)에 관한 것으로, 양원 각각에 6개의 상임위원회 중에, 재정법(LF)이나 사회보장재정법(LFSS)에 관한 가장 특별한 위원회가 존재하는데 그것이 바로 “재정위원회”(Comission des finances)이다. 따라서 특별위원회를 만드는 것은 유용하지 않다. 재정법률안(PLF)에 관하여서는 다음과 같이 말할 수 있다. PLF는 “재정위원회”에 회부되고, 동시에 다른 상임위원회나 특별위원회는 견해(avis)를 낼 수 있다. 사회보장재정법률안(PLFSS에) 관해서는 다음과 같이 말할 수 있다. PLFSS는 “재정위원회”에 회부되지만, 하원의 “문화, 가족, 사회 위원회(Comission des affaires culturelles, familles et sociales)”와 상원의 “사회위원회(Comission des affaires sociales)”에 회부된 이후에 이루어진다. 헌법 제42조의 적용으로, 위원회는 정부안을 위원회 고유의 법안으로 대체할 수 없다. 위원회들은 단순히 재정법

률안(PLF)상의 보고서를 작성할 수 있을 뿐이다.

재정법률안(PLF)은 프로젝트가 특별한 관심의 대상이 될 수 있도록 하므로 중요하다. “재정위원회”에는 한 명 혹은 두 명의 “특별 조사관(le rapporteur spécial)”이 매년 각각의 미션(mission)을 위해 임명된다. 1973년부터 특별조사관 중 일부는 야당에서 선임되었다. 그밖에 보고서는 단독 혹은 다수의 조사관에 의해 작성되고, 위원회도 위원장도 보고서를 검열할 수 없다. 각각의 미션(mission)을 위해, 보고서는 관련 크레딧(crédit)과 그 크레딧을 이용하는 해당 행정청의 일반적인 분석과 위원회의 소견(l'observation)과 권고(la recommandation) 및 제안되고 채택된 수정안(l'amendement)을 포함한다. 다른 위원회에서 파견된 “의견서발부를 맡는 조사관”(le rapporteur pour avis)은 이 예비작업을 보완한다. 다수의 위원회에 속할 수 있는 하나의 미션에는 “의견서발부를 맡는 조사관”(le rapporteur pour avis)의 수가 전부 합쳐서 “재정위원회”의 “특별 조사관”(le rapporteur spécial) 보다 더 많다. 재정조직법(LOLF) 제49조는 각 장관에 대한 예산 질의 관행(특별보고서에 기초가 되는)을 정형화 하였다: 재정법률안(PLF)의 심의와 의결을 위해, 양원의 재정위원회와 다른 관계위원회는 매년 7월 10일 이전까지 정부에 질의서를 보낸다. 정부는 PLF가 제출된 후, 늦어도 만8일이 경과하기 전에, 서면으로 답변한다(과거에는 답변이 지연되어 도착하거나 관련 부처의 예산심의 이후에 답변이 도착하는 경우가 허다했다). 그러나 헌법위원회는 이 기한의 경과는 성실성원칙의 적용을 유보하지만, PLF 심의를 방해하는 효과를 가지지는 못할 것이라고 적시하였다(Cons. const., n°2001-448 DC, 25 juill. 2001, JO 2 août, p. 12490).

그리고, 위원회는 3부로 구성된 “일반보고서”(Rapport générale)를 채택한다: 제1부는 재정법률안(PLF)을 국내 및 국외의 경제 및 재정 상황에서 다시 고려하고 전체적인 방향을 제시하는 동시에 제2부와 제3부는 자세하게 재정법률안(PLF)의 두 부분을 심사한다. 결국 의회에

소속된 “재정위원회”(la Comission des finances)의 “총괄 조사관”(le rapporteur générale)이 정부에 속하는 재정부 장관보다 우월한 위치를 가진다는 것을 강조하게 될 것이다. “총괄 조사관”(le rapporteur générale)이 예산과정을 통괄하고 준비하며 진행한다. 매년 위원회 사무처와 함께 당선되는(이후 상원에서 3년마다 연임) “총괄 조사관(le rapporteur générale)”은 한편으로는 여당과 야당의 접점이고, 다른 한편으로는 의회와 정부의 접점이다; “총괄 조사관(le rapporteur générale)”은 위원회에 소속된 20여명의 공무원을 사용한다.

2000년 재정법률안(PLF) 심사부터 장관들과 조사관들 그룹별 대표자들의 활동의 요체 및 질의 응답의 교환은 위원회에서 열렸고 더 이상 본회의에서 열리지 않았다; 따라서 해당 위원회들은 위원회의 위원이 아닌 의원들에게도 개방되어졌다. 확대된 “재정위원회”(la Comission des finances)의 실제는 이러한 경향에 주안점을 두고 또한 본회의 심의를 가속화할 수 있게 하였다.

그러한 상황은 법률안 심사의 일반적인 규정에 따르는 사회보장재정법률안(PLFSS)에 대하여서는 나타나지 않는다. 그 특별성은 보고서가 하원에서 네 명의 의원들에 의해 작성되는 사실에 있다: 수입과 전체적인 균형, 의료보험과 산업재해 및 가족, 노령연금과 (공동작성된) 비교표와 채택되지 않은 수정안. 상원에서는, 보고서는 동시에 여러 국회의원들에 의해 작성되고, 7부로 구성되어 있다: 전체적인 재정균형, 의료보험, 가족, 노령연금, 산업재해와 직업병, 항목심사와 비교표.

재정위원회는 의견(avis)을 낼 수 있다.

Ⅲ. 본회의 심의(L'examen en séance publique)

재정법률안(PLF)의 심의는 바쁜 일반회기의 처음 몇 달에 중요한 부분을 차지한다. 법안의 심의는 표결기간을 고려한다면 매우 광범위하

게 혼재되어 있음을 특별히 유의해야 한다(후술).

그 외에는, 헌법이나 조직법의 규정들이 다르게 규정하고 있지 않을 때에는 일반적인 절차가 적용될 것이다(위원회에 재회부, 수용불가의 항변들, 선결문제 등등). 따라서 특수성에 강조를 두는 것이 필요하다.

양원 각각에서, 재정실무는 장(長)들의 협의회에서 해결하고 그 협의회에서 오직 "재정위원회"에만 두 명의 대표자를 둔다: (재정위원회의) 위원장과 총괄조사관. 이 협의회가 정부와 위원회 조사관들 그리고 여당과 야당의 정치적 그룹에 시간을 배분한다.

A. 논의(discussion)

상황은 프로젝트에 따라 상이한 관점에서 논의될 수 있다. 사회보장재정법률(PLFSS)에 관한 것은 며칠 안에 신속하게 검토된다(2006년 LFSS의 경우에 하원에서 10회). 그밖에, 사회보장재정법률(LFSS)들은 재정법(LF)을 특징짓는 두 개의 부분으로 나누어지지 않는다; 따라서 여기에서의 절차는 일반 법률에 적용되는 절차와 매우 유사하다.

그러나, 예산에 대한 토의는 빈번하고 그 의결절차는 보다 복잡하다.

개괄적인 논의는 첫 번째 부분에 대하여 30여 시간 지속되고 두 번째 부분에 대해서는 몇 시간동안 이루어진다. 개괄적인 논의는 재정부장관의 발언(경우에 따라서는, 예산담당장관에 의해)에 의해 시작되고 재정위원회의 총괄조사관 그리고 재정위원회 위원장의 발언이 순차적으로 이루어진다. 토의와 수용불가능성의 항변에 대한 의결 및 선결문제(선결문제가 제기되었을 때) 이후에, 발언하는 이는 그룹별 대변자들이다. 그것은 표결에 의해 인준되지 않는 정치적 입장에 관한 것이다.

(LF의) 첫 번째 부분의 조항들은 보통의 입법절차에 적용되는 조건들 하에서 심사되고 의결된다. 즉 조항은 조항으로 수정안은 수정안에 의해서 심사되고 의결된다). 이러한 조건하에서, 소위 "균형조항"이

채택되고 동시에 부속 서류<A>(état annexé A)가 일반예산의 수입과 부속예산 및 CS(comptes spéciaux: 특별회계)의 수입 산정의 채택을 나타낸다(LOLF 제43조). 재정조직법(LOLF) 제43조 2문은 그밖에 국고의 수입과 비용의 측정을 하나의 의결대상이라고 규정하고 있다. 법률안 전체에서와 같은 조건하에서(118-5° RAN) 이루어지는 첫 번째 부분에 대한 전체적인 의결은 그 다음에 개시된다. 그러나 역설적이게도 이러한 채택은 종국적인 것이 아니다. 왜냐하면 균형은 토론에 의해 여전히 변경될 것이고 또한 헌법위원회에 의해 확정된 제한 하에서 두 번째 부분의 의결에 의해 변경될 것이기 때문이다(Cons. const., 82-154 DC, 29 déc. 1982, RJC Ⅰ. 147 §11). 아무튼 헌법판례의 적용(79-110 DC du 24 déc. 1979, RJC Ⅰ-75)에 있어서 재정조직법(LOLF) 제42조에 의해 정형화된 요청은, 그 방법이 어떻든지 간에, 헌법 제49조 3문을 토대로, 첫 번째 부분에 대한 우선적이고 구별화 된 의결을 강제하고 있음은 틀림없다.

두 번째 부분의 조항들은 그 성질에 따라 다른 형태로 채택된다.

소위 비병합 조항에 대해서는(본질적으로 세제상 조치들), 보통 절차에 따라 조항별로 채택된다. 공공재정과 관련한 크레딧에 관해서는, 그것은 미션별로 채택이 되고 이는 특별조사관들이나, 총괄조사관, 미션에 기술적으로 책임을 지는 장관 및 그룹별 대변자들이 발언을 하게 한다. 크레딧 수정안에 대한 심의 이후에, 의장은 미션의 크레딧을 투표에 부친다. 의원들은 동시에 부처별(제7조)과 부속 예산(제18조)으로 구분된 고용승인상한표(un tableau des plafonds d'autorisation d'emplois)의 표결도 처리한다.

B. 의회 왕복(심의)(la navette parlementaire)

이 절차는 양원제의 전통적 원칙에 따라 양원에서 동일하게 전개된다. 즉 양원에서 동일한 법안을 채택하기 위함이다.

양원 사이에 불합치가 있는 경우에는 수상은 선택권을 가진다. 즉, 수상은 의회 간에 왕복심의를 하도록 내버려 두거나(아직까지 한 번도 사용되지 않았던 가능성), 수상이 헌법 제45조의 적용에 따라 양원 동수의 합동 위원회를 소집할 수 있다. 이러한 절차는 양원에서 한 번의 독회(la lecture) 이후에 가능하다. 사실, 재정조직법(LOLF) 제40조와 사회보장법전 조직법 제111-7조 제5항에 근거하여, 긴급성은 당연히 재정법률안(결산법과 관련한 것은 제외하고, 85-190 DC, 24 juill. 1985, RJC Ⅰ-226)과 사회보장재정법률안(PLFSS)에 적용된다. “합동위원회(la Comission mixte)”의 작업이 끝난 후에, 양원에서 새로운 독회가 시작되고, 만약 그 독회가 동일한 조항들의 적용에 도달하지 못한다면, 하원이 최종적으로 결단을 내리게 하도록 할 수 있는 가능성이 열려있다.

제 2 절 의회 재정권의 범위

1958년 헌법이 정부에게 입법적 논의 전체에 대해 통제할 수 있도록 하는 완벽한 무기를 부여하였던 반면에, 의회의 재정권은 여전히 본질적으로 제한적이다. 즉, 의회에 부과되는 기한의 이유에서 비롯되는 시간과 같이 의원들의 발의권의 관점에서 그러하다. 재정조직법(LOLF)의 시행은 그러나 의회의 예산에 있어서의 역할의 제고를 확인할 수 있게 한다.

Ⅰ. 의회발의의 제한들

우선 5공화국 하에서 국회의원들의 수정권은, 수정이 가능한 영역에서와 같이, 수정안이 제출될 수 있는 순간에 대하여도 제한되어진다는 것을 상기해야 한다. 사실 헌법 제44조 2문은 정부에게 본회의의 모든 수정안의 심의에 반대할 수 있게 하며, 의원들에게 법안이 상임

위원회에 계류되는 것과 동시에 그들의 수정안을 제출하도록 규정한다. 더구나 동조의 3문은 정부가 단지 하나의 내용을 결정하는 법안상의 일괄투표(le vote bloqué)에 있어서 방편으로서 모든 수정안의 심의를 금지하는 가능성을 열어 두고 있다. 헌법 제41조는 수권법률(loi d'habilitation)의 범위 내에서 일시적으로 이전된 것이 아닌 의회권한의 사항에서 의원발의를 제한한다. 결국, 의회규칙les (règlements des assemblées)은 제출기한을 한 시간으로 정의할 수 있다.

이러한 규정들에서, 헌법 제40조는 재정적인 (파급)효과를 가지는 수정안들의 범위에 관련한 제한(1946년 헌법의 제14조와 제17조의 조항들에 의해 이미 삽입된)을 첨가한다. 이 조항이 일반적인 효력을 지닌다 하더라도 그 조항은 재정영역에서 보다 더 강력한 방식으로 적용할 수 있게 한 것은 자명하다. 사회보장영역에서 그 제한은 LO 111-3-Ⅲ에 따른 사회적 “끼워넣기”(cavaliers sociaux)의 금지에 의해 단순히 강화된 것에 반해, 재정법 영역에서는 특별한 중요성을 지닌다.

사실, 헌법 제40조는 세입을 축소하는 결과를 가져오는 것 보다, 공적 부담을 창설하거나 증가시키는 결과를 지니는 수정안에 대해서 보다 더 엄격하다는 것은 부인할 수 없다. 사실, 복수적 사용(l'emploi du pluriel)은 의원들이 계수조정된(compensé) 수정안을 제출하도록 허용한다: 단지 세입의 총량만은 변경되어서는 안 된다. 만약 수정안이 전체적 총액이 변경됨이 없이 세입을 삭제하거나 다른 세입을 창설한다면, 공공수입의 계수조정(compensation)이 실현가능하거나 그 계수조정이 같은 인(人)의 재원 안에서 이루어진다는 조건하에서 수정안은 수용될 수 있다(Cons. const., 76-64 DC, 2 juin 1976, RJC Ⅰ-37). 반면에, 비용과 수입 사이에서의 계수조정과 비용 사이에서의 계수조정은 금지된다. 헌법위원회는 국가의 재원과 지방자치단체의 재원, 사회의무보장체제의 재원(Cons. const., 60-11 DC, 20 janv. 1961, RJC Ⅰ-7) 및 공공행정기관의 재원이 공공재원의 개념에 포함된다고 밝혔다.

앞의 내용에 근거하여, 공공재원을 위해서, 어떤 것도 의원들에게 수입의 창설 및 가중을 거부하는 것은 금지되지 않는다는 것이 도출된다; 새로운 세금의 조건 하에서 의원들의 발의권은 역시 전체적으로는 자유롭다. 재정법(LF) 심의 시에, 재원의 감소가 문제될 때, 기존에 있던 상황(즉 직전의 예산)이 관련된다. 의회에게 합법적인 세제상 시스템의 제한까지 정부에 의해 제안된 세금의 증가를 감소시킬 수 있도록 허용된다(Cons. const., 75-57 DC, 23 juill. 1975, RJC Ⅰ-33).

비용의 영역에서, 의원발의가 보조금, 급부를 예정하거나 행정청에 인력과 지역, 물품 및 연구비용을 필요로 하는 행정적 임무를 부과할 때, (비용의) 가중이 있게 된다. 재정법(LF)의 심의를 위해서는, 단년성 원칙의 적용에 의해 기준점은 제로이다. 비용의 영역에서 우리는 심의중인 법률안과 관련하여 놓이게 되는데, 왜냐하면 반대의 경우에 의원들은 새로운 지출을 감소시키는 것을 제안하지 못할 수도 있기 때문이다(Cons. const., 81-132 DC, 16 janv. 1982, RJC Ⅰ-104). 지출 증가의 제안은 따라서 정부안과 관련하여 평가된다.

그러나 심의중인 안은 두 가지 경우에서 기준점을 구성할 수 있다. 우선, “의회 왕복(심의)(navette parlementaire)” 시에, (법률안)수용은 다른 의회에 의해 채택된 법률안에서 도출되는 비용과 재원의 상태와 관련하여 평가된다. 두 번째로, 심의중인 안이 스스로 비용의 증가 또는 재원의 감소를 야기할 때, 기존의 법률과 관련하여 의회의 수정안들이 비용을 증가시키거나 재원을 감소시킨다 하더라도, 비용의 증가나 재원의 감소를 보다 부담이 적게 하는 의원수정안은 받아들여질 수 있다.

한편 헌법 제40조에 관련된 공공비용의 개념은, 그 미션(mission)의 성립이 정부발의의 재정법(LF)에서만 기인하는 것으로 이해된다. 그 수정안들이 미션을 창설하거나 미션의 크레딧 총액을 증가시키는 것을 목적으로 하지도 않고, 결과도 가지지 않을 때에만 받아들여지는

(recevable) 것으로 간주 될 수 있다(재정조직법: LOLF 제47조와 Cons. const., 25 juill. 2001, n°2001-448 DC). 이러한 조항은 단지 크레딧에 적용되는 수정안에 대해서만 관련된다. 즉 일반예산과 부속예산 및 특별회계를 위하여 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)의 총액과 연부액(CP: crédits de paiement)을 확정하는 두 번째 부분의 조항에 대한 수정안이다.

주지해야 할 것은 의회 수정안에 대한 배척 없이 재정법(LF)만이 프로그램을 창설할 수 있다고 유보한 재정조직법(LOLF) 제7조의 의회적 권한은 특히 존재하는 미션들 가운데서 프로그램의 창설별로 실행되어질 것이다.

실제로, 2006년 재정법률안(PLF)에 대한 논의는 재정 영역에서 수정권을 개혁하고자 하는 생각을 보편화하였다; 사실, 오직 6개의 미션만이 의회나 위원회 수정안의 대상이 되지 않았을 뿐이었다. 그밖에, 비용의 축소나 재편에 대한 수정안은 오늘날 명백히 공공행위의 효율성의 대상이 된다.

크레딧의 재분배 제안은 계수조정(미션 내에서 다른 것의 감소에 의해 얻어진 크레딧의 증가)을 산출하기 위하여 정당한 근거가 있어야 한다. 이러한 인과관계의 요구는 정부 및 의원들에게 해당된다.

수정안의 수용에 대한 통제에 대해 책임을 지는 이는 의회의 기관장들이고(하원의 재정위원회 위원장과 하원의장, 상원의 재정위원회 위원장) 헌법위원회는 상급심으로서 몇몇 분야에 관여할 뿐이다(Cons. const., 80-126 DC, 30 déc. 1980, RJC Ⅰ-89).

사회보장재정법(LFSS)에 있어서, 조직법 제111조 제3항과 관련한 수용불가성은 상원의 사회위원회와 하원의 재정위원회에 의해서 평가된다.

만약 정부와 의회기관장 사이에 수정안의 재정적 수용상의 불합치가 있는 경우에 헌법 위원회에 직접적으로 제소하는 것은 불가능하다. 최고재판소(La Haute Jurisdiction)는 단지 수용불가가 심의 중에 제

기되었을 때만 전제로 하여 판단하는 것을 받아들일 뿐이다(Cons. const., 77-82 DC, 20 juill. 1977, RJC Ⅰ-49). 이 원칙은 동시에 (구)재정명령 제42조와 사회보장법전(CSS) 제111조 제3항에도 적용된다(Cons. const., 96-384 DC, du 19 déc. 1996).

Ⅱ. 채택기한과 그 제재

예산 심의 기간에 대한 제한은 의원들을 구속한다. 제3공화국과 제4공화국 하에서, 통상적이지는 않더라도, 1월 1일에 예산이 채택되지 않았던 사례는 빈번했다. 예산 단년성 원칙에 따르면, 정부는 재원도 없고 지출을 부담할 가능성도 없게 된다. 이런 문제점을 자각한 의회는 그동안 일시적인 조치를 취해왔다. 첫째, 상징적으로, 이미 유효한 세금의 징수를 계속하도록 승인을 서둘러서 의결하는 것이다. 자정 바로 전까지 각 의회에서 시계를 멈추고 명목상으로 12월 31일 본회의는 연장된다. 전년도 예산에 포함된 총액의 12분의 1에 해당하는 지출총액을 의결하는 것은 여전히 가능하였다. 만약, 그리 드물지 않았던, 1월 31일에 예산이 여전히 채택되지 않았던 경우에, 두 번째 “임시적 월별승인 시스템”(le système des douzième provisoires)을 의결하였다. 가끔은 이러한 월별 시스템을 4번까지 지속한 경우도 있었다.

역시 이의가 제기될 만한 상황이 발생하는 것을 피하기 위해서, 헌법제정자(le constituant)는 제정입법자(의회)를 헌법 제47조와 제47조의1에 확정된 제한에 가두었다. 의회는 PLF(LOLF 제40조도 참조)에 대해 의사를 표시하기 위하여 최대 70일의 기한을 사용할 수 있고 사회보장재정법(LFSS)에 대해서는 50일을 사용할 수 있다(즉 법안을 채택할 것인가 아니면 거절할 것인가). 하원은 예산과 관련한 첫 번째 독회에서 최대 40일의 기한을 사용하고 사회보장재정의 영역에서는 20일을 사용한다; 만약 의회가 이 기간 내에 법안을 채택하거나 거부하

지 않는다면, 의회는 그 우선권을 잃게 되는데, 정부가 상원에 상정하기 때문이다. 이 경우에, 의사를 표시하기 위해서 상원은 15일을 가진다. 따라서 예산 절차의 나머지를 위해서 최대 15일이 남게 된다.

상원이 원칙적으로 20일의 기한을 사용하게 되므로, 절차의 속행을 위해서 양원에 10일 정도만 남게 된다.

이러한 기한이 의회에 부여되기 위해서 정부는 하원의 사무국에 충분한 시간을 두고 법안을 제출하는 것이 마땅하다. 이것이 한편으로 재정조직법(LOLF) 제39조가 정부에게 재정법률안(PLF)과 부속설명서를 늦어도 10월 첫 번째 화요일까지 제출하도록 하고, 다른 한편으로 사회보장재정법률안(PLFSS)과 그 중요 부속서를 늦어도 10월 15일까지 제출하도록 하는 이유이다. 70일 혹은 50일간 법률안들이 채택되고 그 이후에 경우에 따라서 헌법위원회가 법안들을 심사할 수 있게 하기 위한 충분한 기간을 보장하는 것이다.

이 점이 두 재정법 절차 사이에서 볼 수 있는 차이점이다. 만약 정부가 예산실행 이전에 재정법(LF)을 공포하기 위해, 유효한 시간에 제출하지 못한다면, 재정조직법(LOLF) 제45조는 정부가 늦어도 12월 11일까지 의회에 재정법(LF)의 첫 번째 부분에 대한 부분표결을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 만약 이것이 불가능하거나 의결이 이루어지지 못한 경우에, 정부는 다시 늦어도 12월 19일까지 존재하는 세금의 징수를 계속할 수 있도록 승인하는 세입예산의 징수 특별법의 의결을 요구할 수 있다. 만약 두 법률안 중 하나가 채택된다면, 정부는 데크레(décret)에 의해 의결된 사업들을 나눌 수 있도록 승인 받은 것이다. 즉, 전년도에 의회에 의해 승인된 조건하에서 공공사업의 실행을 계속하기 위해 불가피하다고 판단되는 최소 크레딧이 그것이다(LOLF 제45조 하단). 이러한 매커니즘은 사회보장재정법(LFSS)에 대해서는 정해져 있지 않다. 긴급절차의 부재는, 세금의 징수를 승인하는 재정법(LF) 제1조에 해당하는 것이 존재하지 않고, (LFSS의) 조항들의 본질

은 여기에서 지시적이라는 사실로 설명되어진다. 그러나 사회보장재정법(LFSS)이 기한 내에 의결되지 않고 또한 사회적 파트너들에 대항할 수 있는 “의료보험지출의 국가 목적(objectif national de dépenses d'assurance maladie: ONDAM)”이 정해질 수 없다고 생각할 수 있다. 이러한 상황은 헌법 제47조의 1이 헌법 제47조와 같이, 의회에 주어진 기한은, 1962년 의회 해산의 경우에서와 같이 의회가 존재하지 않을 때 중단된다고 규정한 것에서 보다 더 고려할만하다. 결국, 1995년 헌법 개정의 기여를 고려하기 위하여, 헌법 제47조의 1은 (예산의 심사의) 기한이 의회가 개회하지 않기로 결정한 기간에는 경과하지 않는다고 규정하고 있다. 헌법 제47조에서는 규정되어져 있지 않은 이 조항은 적용되지 않을 수 있는데, 양원은 어느 쪽도 10월과 12월 사이에 회기를 중단하는 주를 정하지 않았기 때문이다.

의회에 의한 기한의 비준수는 제한되어진다. 하원에게서 그 우선권의 상실 이외에(전술), 헌법 제47조와 제47조의 1은 의회가 70일의 기한 내에 의사를 표시하지 않는다는 가정 하에 법률명령(Ordonance)을 통해 재정법률안(PLF)의 조항들을 시행할 수 있다고 규정한다. 사실 만약 의회가 합리적으로 70일 기한 내에 의사를 표시하는 것을 거부한 경우에, 의회에서 그 재정권 박탈이 문제된다. 우리가 알고 있는 것처럼, 법률명령(Ordonance)의 사용은 정부에게 주어진 하나의 수단일 뿐이고, 정부는 의회에게 70일 혹은 50일 이상을 맡길 수도 있다.

헌법 제38조에 반대되는 헌법 제47조와 제47조의 1의 명령은 권력을 종국적으로 집행권에 이전하는 것이다. 사실, 명령들은 의회의 승인에 종속되지 않아도 된다. 그 반면에, 승인되지 않은 명령은 행정행위로 남게 된다. 아무튼 지금까지는 정부는 이 절차에 의지할 필요성을 가지지 못했던 것은 사실이다; 정부는 의회에 대해서 상대적 다수를 이용하여 법안의 의결을 항상 얻었다.

결국, 예산심의는 양원에게 상대적으로 감소된 활동여지만을 줄 수 있을 뿐이다. 양원사이의 다른 절차는, 상원의 전체적인 반대와 하원에 잠재된 불만에도 불구하고(각각의 독회에서 헌법 제49조 제3항의 사용), 정부에 의해 받아들여진 것과 다른 수정을 감내하지 않고서도 정부가 정부법안을 관철시킬 수 있도록 한다. 이런 식으로 원자무기에 대한 크레딧을 포함하는 1962년 7월 31일 수정재정법(LFR)이 채택되었다.

따라서 정부는 하원에 대해 재정법안들을 충분히 일찍 제출한다는 조건하에서, 12월 31일 이전에 그 채택을 자신한다. 이 채택은 우리가 일전에 경험했던 의결지연 및 전면 개정의 불편함을 회피하며 중대한 수정 없이 이루어질 것이다. 그러나 예산심의는 더 이상 E. Faure에 의하여 비판을 받은 “3 L법(loi des trois L)”(의회마비를 유도하는 예산상 기도와 전례의식: des litanies et de la litturgie budgétaire conduisant à la léthargie parlementaire)으로 요약되지 않는다. 사실, 예산상 구조의 구상에 있어서 의회의 참여와 합리적이고 능동적인 수정권의 실행은 재정조직법(LOLF)의 목적인 된 의회의 예산상의 역할에 대한 제고 목적이 전체적으로 이루어졌음을 확인할 수 있게 한다.

제 3 절 재정법률의 시행

의회에 의해 한번 채택된 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)은 다른 법령들처럼 즉시 시행되지는 않는다. 여전히 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)은 공포되고(Ⅰ), 게재(Ⅱ)되어져야 한다.

Ⅰ. 재정법률의 공포

여기에서는 의회에서 심의되고 의결된 것과 관련하여 공포되어야 할 법안의 통일성을 확인하는 것이 문제된다. 이러한 확인은 예기치

못한 일이 발생할 수 있는 기간에(A) 공포기한이 경과되기 전에(B) 이루어진다.

A. (법률)공포이전에 나타날 수 있는 예기치 못한 일

헌법 제10조 2문의 규정에 따르면 공화국 대통령은 단독으로 법안의 재심의를 요구할 수 있다. 이 규정은 당연히 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)에도 적용되어질 수 있지만, 이론상으로 가능할 뿐 적어도 예산의 영역에서는 한 번도 실행된 적이 없다.

사실, 만약 이러한 요구가 의회에 의해 거절되어질 수 없다면, 집권 대통령과 국민의회가 과반수이상의 득표를 확보한 경우(période de concordance)에 대통령이 발견할 수 있는 이익을 보기 어렵고 왜 동거정부(période de cohabitation)의 시기에 수상이 의무적인 부서를 하는지 이해하기 어렵다.

따라서 공화국 대통령이 재의를 요구할 수도 있는 유일한 경우는 기술적인 오류의 가정 하에서이다. 재정법률안(PLF)의 준비상황을 안다면 이러한 오류는 거의 무시해도 좋을 정도이다.

반면에, 헌법위원회의 제소는 자주 일어나는 편이다(전술). 여기에서는 재정공법이 관련된다. 1958년까지 이 영역에서의 규정들을 정부는 대개 위반하였고 어떠한 제재도 없었다. 지금은 일반적인 헌법적 권리에 대하여서와 같이 헌법적・의무적 조항의 준수에 대한 통제가 있다.

긴급절차에 따라서 심사된 재정법률안(PLF)과 사회보장재정법률안(PLFSS)에 대하여 헌법위원회는 의사를 표명하기 위해서는 헌법적으로 단지 8일로 축소된 기한만을 사용할 수 있을 뿐이다(이 기한의 비준수는 어떤 재제와도 연관되지 않는다). 사실, 헌법위원회는 재정법(LF)이 1월 1일에 시행될 수 있도록 하기 위해 충분한 시간을 두고 판결을 내릴 수 있다. 따라서 위원회는 경우에 따라서는 8일 보다 더 기한을 활용할 수 있다.

헌법위원회는 재정법(LF)이 전체적으로 위헌이라고 결정할 수 있고 이에 따라 그 공포가 금지될 것이다. 어떤 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 모든 규정들이 헌법에 합치되지 않는다는 것은 거의 불가능하다는 것을 고려한다면 이러한 경우는 상대적으로 드물다. 그러나 단지 두 경우에 나타날 수 있다: 법안 전체에 영향을 미치는 절차 규정의 위반(Cons. const., 79-110 DC, 24 déc. 1979, RJC Ⅰ-75)과 불합치가 결정된 조항과 법의 나머지 부분이 불가분적인 경우. 사회보장재정법(LFSS)에 대해서는 거의 개연성이 없지만, 재정법(LF)에 대해서는 균형조항의 불합치라는 가정 하에서 고려해볼 만하다. 헌법위원회 판례에 비추어 볼 때 다음의 해법이 가능할 것이다: 성실성원칙을 적용하면(전술), 정부 제출이 불성실하여 입법자가 적자의 범위에 대해 착각하였을 때, 재정법(LF)은 전적으로 헌법에 불합치한다고 생각할 수 있다.

헌법위원회는 동시에 재정법(LF)과 사회보장재정법(LFSS)의 몇몇 규정들이 헌법에 불합치한다고 결정할 수 있고 이러한 규정들은 전체에서 분리가능하다고 확인할 수 있다. 이 경우 법은 헌법불합치 규정들을 제외하고 공포되어야 한다(예를 들어, Cons. const., 99-424 DC, 29 déc.1999 JO 31 déc., p. 19991).

B. 공포의 기한

헌법 제10조 제1문에 따르면, 공화국 대통령이 공포를 실행하기 위해서 15일의 기한을 가진다. 그러나 적어도 재정법(LF)에서, 이 기한은 12월 31일 이전에 동법의 공포가 이루어져야 하는 필요성에 따라 축소된다. 사실, 1월 1일 법이 시행되기 위해서는 늦어도 12월 31일까지 관보(Journal officiel)에 재정법(LF)이 게재되는 것이 바람직하다; 따라서 공포는 늦어도 12월 31일까지 이루어져야 할 것이다. 공화국 대통령이 공포시기에 관한 선택권 전체를 다시 찾는 것은 바로 재정법(LF)

의 의결과 12월 30일 사이에 15일 이상이 남았다는 가정 하에서만 가능하다.

Ⅱ. 재정법령들의 게재

민법전 제1조의 적용에 따라(2004 2월 20일 Ordonnance에서 도출되는), 법률은 원칙적으로 관보(Journal officiel)에 게재된 다음날 효력이 발생한다. 따라서 1월 1일에 법률의 효력발생을 가능하게 하기 위해서는 12월 31일 관보(Journal officiel)에 게재하는 것으로 충분하다는 것에 우리는 놀랄지도 모른다. 그러나 이 규정은 특수하지 않은 법률들이나 규칙들에만 적용되는 것이 낫다. 그렇다고 해서, 재정법(LF)나 사회보장재정법(LFSS)이, 그 규정들의 본질에 대해서는, 특수한 것으로 인용되어지는 것은 아니다. 다만 재정법(LF)와 사회보장재정법(LFSS)는 의회와 정부 사이에서만 의무를 창출한다.

사실 이 문제는 세제상 조치들에서만 문제된다. 그러나 민법전 제1조는 법률의 시행은 법에 의해 확정된 날짜에서 도출될 수 있다고 규정하고 있다. 그런데도 재정법(LF) 제1조는 세제상 규정들의 효력발생일을 예정하는 조항을 포함하고 이것은 사실 지속적인 소급성의 매커니즘을 시행하는 것이다. 동일한 가정 하에서, 사회보장재정법(LFSS)는 (세제를 창설하거나 변경하는) 조항들의 효력발생일을 확정하는 조항을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

제 6 장 재정법들의 집행

(예산의) 집행과 관련하여, 우리는 재정법(LF)의 조항들 이외에는 살펴보지 않을 것이다. 본질적으로 유도적인 성격만을 가지는 사회보장재정법(LFSS)에서, 집행의 문제는 현실적인 이익으로 나타나지 않는다.

예산승인의 실행은 정부의 권한이고 정부는 예산의 집행뿐만 아니라 재정법(LF)의 변경을 허용하는 상이한 수단을 사용한다(제1절). 공공회계법에 의해 명백히 분리된 행위자의 두 가지의 카테고리들은 이 (예산의) 집행을 담당한다(제2절). 마지막으로 수입과 지출의 절차는 언급하게 될 특수한 규정들을 따른다(제3절).

제 1 절 행 위

재정조직법(LOLF)은 재정법(LF) 집행에 있어서 정부의 권한(특히 재정장관)을 명시적으로 규정한다. 그 권한은 크레딧의 최초 배정(Ⅰ)과 지출행위의 실현에 있어서 필수 불가결한 절차를 통해 구체화된다. 그러나 조직법은 규칙제정권을 인정하는 단순한 역할을 넘어서, 예산의 집행에 있어서 예산배정을 변경하도록 하는 폭넓은 권한을 집행권에 부여하게 된다(Ⅱ). 우리는 재정조직법(LOLF) 제56조가 관보(Journal officiel)에 관련 규칙행위의 게재의무와 그 이유를 설명하는 보고서 게재의무를 규정하였던 것을 알게 될 것이다; 우리는 이러한 투명성 노력을 높이 평가할 뿐이다.

Ⅰ. 크레딧의 최초 배정

재정조직법(LOLF)은 국가 예산의 집행 상황에 관해서는 전체적으로 거의 침묵한다. 그러나 재정조직법(LOLF)는 특별한 조항(제44조)을 크레딧의 배정에 할애한다: 단년도 재정법(LF) 및 수정 재정법(LFR)의

공포에 있어서 혹은 헌법 제47조에 규정된 법률명령(Ordonnance)의 공포에 있어서, 정부는 다음을 포함하는 데크레(décret)를 발한다: 1° 프로그램별 혹은 보조금(la dotation)별 각각의 미션(mission)과 부속 예산 혹은 특별회계 상에 허용된 크레딧의 배정; 2° 인건비 지출 항목 상에 허용된 크레딧 총액의 프로그램별 확정. 그러나 이러한 배정은 확정된 것이 아니고 예산 집행 중에 분배된 크레딧의 총액과 의회승인구조에 영향을 미치는 변경의 대상이 될 것이다.

A. 크레딧 배정 데크레

만약 재정법(LF)이 국가 예산 집행에 있어서 필수불가결한 정치적 행위라면, 동법이 필연적으로 실제적으로 집행력을 가지게 되기 위해서는 보완되어져야 한다. 사실, 재정조직법(LOLF) 제34조에 따라, LF(부속 보고서<B>: état B)는 미션별로 지출의 상한 승인(des autorisations d'engagement)과 연부액(des crédits de paiement) 총액을 확정하고 부처별 및 부속 예산별로 고용승인상한을 확정하는데 그친다. 부속 예산과 특별회계에 대하여, 재정법(LF)은 허용되거나 혹은 승인된 초과(découvert autorisé) 지출의 상한 승인(des autorisations d'engagement)과 연부액의 승인 총액을 확정한다.

미션들 내부에서의 예산배정은 “청색예산(blues budgétaires)(전술)”에 기재된다; 따라서 예산배정은 재정법률안(PLF)의 제출 시에 의원들에게 인지되지만, 예산배정은 예산심의시에 채택된 의회 또는 정부의 수정안에 따라 변할 가능성이 있다; 따라서 “청서(bleus)”는 의회 의결과 크레딧 배정 데크레의 결과에 따라서 변경된다. 따라서 재정법(LF)의 공포(LOLF 제44조)가, 예산 배정의 변경 없이, “청서”에 규정된 최종 예산배정을 다시 하는 것으로 충족 되자마자, 예산배정데크레는 실행된다. “예산배정데크레”는 재정법(LF)이 게재되어 있는 관보에 같은 문건 내에 같은 날 게재된다.

B. 프로그램 안에서의 배정

프로그램의 실무상 변형(la déclinaision opérationnelle des programmes)의 실행에 의해서, 재정조직법(LOLF)은 지출의 집행형태를 근본적으로 바꾸었다(전술). 사실, 현장의 집행에 있어서의 정치적 문서의 추이(LF)는 이제부터는 새로운 “지출고리(la chaîne de dépenses)”에 의해 이루어진다. 우리가 알고 있듯이, 각각의 프로그램은 새로운 책임자가 주어진다. 이 책임자(le résponsable)는 크레딧의 집행관(le gestionnaire de crédits)이 아니지만 “예산편성개요(le schéma d'organisation financière)”를 승인하고, BOP(les budgéts opérationnels de programme: 프로그램의 실무상 예산)의 책임자 사이에서 크레딧을 실행할 일정을 규정한다. 상이한 BOP 사이에서 프로그램의 크레딧 배정은 조정을 위한 예비금(la dotation de réserve)과 경영상 돌발상황들에 대처하기 위한 예비금을 프로그램 책임자에게 맡긴다. 프로그램 책임자에 의한 “BOP 계획”의 동의에서부터, 크레딧은 BOP(프로그램의 실무상 예산) 책임자에게 두개의 봉투로 통지된다. 그리고 실무상 상이한 단위(l'unité) 사이에서 크레딧을 재분배하는 것은 BOP 책임자이다.

Ⅱ. 집행에 있어서 변경

재정조직법(LOLF)은 예산집행에 있어서 수정재정법(LFR)에 대한 심사와 다음연도 재정법(LF)에 대한 심사에서 집행관들의 성과를 고려한다는 조건으로, 그들의 자율을 증진시켜야 한다는 염려에서 활성화된다(후술). 따라서 당해 연도 크레딧 변경의 전통적인 절차의 측면에서(A), 재정조직법(LOLF)은 크레딧의 “비대칭적 대체성 원칙”(le principe de fongibilité asymétrique)을 적용하였다(B).

A. 전통적 절차

재정조직법(LOLF) 제7조 제4항은 크레딧은 원칙적으로 재정법(LF)에 의해서만 변경될 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 부속 예산(le budget annexe)과 "특별배정기금(le Compte d'affectation spécial)"에 적합한 규정들과 재해지출과 인건비에서의 일반적 조치를 위한 "보조금 크레딧"(LOLF 제11조)에 적합한 규정들 이상으로, 재정조직법은 다음의 가정 하에서 크레딧의 규칙상의 변경가능성을 확인하였다.

1. 전・이용 데크레

재정조직법(LOLF) 제12조에서는 전용(le virement)이 동일한 부처의 프로그램 사이에서 예산배정을 변경할 수 있다고 정하고 있다. 동일연도에서 전용의 대상이 되는 크레딧의 합산된 총액은 각각의 관련 프로그램에 대하여 당해연도 재정법(LF)에 의해 허용된 크레딧의 2%를 초과할 수 없다. 동시에 이러한 상한은 각각의 관련 프로그램의 인건비 지출의 목(目)상에 허용된 크레딧에도 적용된다.

마찬가지로, 이용(移用, le transfert)은 다른 부처의 프로그램 사이의 크레딧의 배정을 다루며 移用된 크레딧의 사용은 정해진 목적을 위하여 원래 프로그램의 단위사업(action)에 부합한다는 가정 하에서 변경되어질 수 있다. 이런 移用은 관련 장관 사이에서 승인된 고용의 배정변경에도 합치되어 질 수 있다. 예산집행의 유연성에 필수불가결한 요소인 이용은 하나의 사업에 다른 사업을 대신하여 지출을 실현하는 것을 승인하는 것을 목적으로 한다. 따라서 "전용에 대한 데크레"(le décret de virement)와의 차이에서 "이용에 대한 부령"(l'arrêté de transfert)은 재정법(LF)에 의해 규정된 지출의 성질을 변경하지 않지만 단지 지출을 해야 하는 사업의 결정만을 변경할 뿐이다; 이 변경은 조직적

(내부적)일 뿐이고 구체적(외부적)이지 않으며 예산한정성의 원칙에 영향을 미치지도 않는다.

(예산의) 전용과 이용은 양원의 재정위원회와 관련 위원회에 보고한 후에 재정부장관의 보고서를 근거로 한 데크레(le décret)에 의해 실행된다.

어떤 전용과 이용도 다른 목(目)에서 인건비 목(目)을 위해 실행되어질 수 없다. 마지막으로 예산의 전용과 이용은 새로운 프로그램의 창설을 허용할 수 없다.

2. 추가경정예산 데크레(le décret d'avance)

재정조직법(LOLF) 제13조 제1문은 예산년도 중에, 위급한 경우에, 특정 크레딧을 보충하는 하도록 하는 첫 번째 카테고리의 추가경정예산(le décret d'avance)을 규정하고 있다. 따라서 이것은 의회의 동의를 받지 않았던 예산의 허용을 실행하는 행위이다. 이는 상기 행위들이 해당년도와 관련된 바로 다음연도의 재정법률안(PLF)에서 의회승인을 받아야 하는 본질적인 이유이다. 이 데크레는 꽁세이 데따의 의견에 근거하고, 그 다음으로 데크레안의 통지로부터 7일의 기한 내에 (의회는) 의견을 통보하며, 이 데크레는 재정법(LF)에 의해 정의된 예산상의 균형에 영향을 주어서는 안 된다. 이를 위하여 추가경정예산 데크레(le décret d'avance)는 (필요한) 크레딧을 개설하기 위하여, (기존의) 크레딧을 취소하거나 추가 수입을 확인한다. 또한 개설된 크레딧의 총액은 재정법(LF)에 의해 허용된 크레딧의 1%를 초과할 수 없다.

제한적 크레딧(le crédit limitatif)에도 적용되는 추가경정예산(le décret d'avance)의 두 번째 카테고리(동법 4문)는 예산상 균형을 침해하게 될 소지가 있더라도 긴급하고 국익에 절대적으로 필요한 경우에는 가능하다. 이러한 상황의 긴급성에 비추어 양원의 재정위원회에 보고

이후에 각 데크레만이 당해 크레딧을 허용할 수 있고 그 승인은 즉각 요구되어지거나, 가장 빠른 (의회)회기에서 요구되어질 것이다. 1995년 8월 4일 헌법 개정까지 정부는 사실 (의회의) 휴회 기간에 비추어 충분한 활동여지를 이용하여왔다. 이러한 자유는 오늘날 오직 7월에서 9월까지의 기간동안에만 남아 있을 뿐이다. 상기 기간을 제외하고는, 정부는 PLFR(le projet de LFR: 수정재정법안)과 추가경정예산 데크레(le décret d'avance)의 승인을 실행하기 위한 법규를 반드시 즉각적으로 제출하여야 한다. 그러나 우리는 제출의무가 (의회의) 의사일정에서 즉각적 상정을 강제하지 않는다는 것을 알게 될 것이다. 이론적으로 의회가 위의 데크레를 승인하지 않는 것은 가능하다. 이는 사실 개설된 크레딧의 삭제와 집행취소에 상당한다. 사실, 대개의 경우에 크레딧은 (크레딧의) 승인이 더 이상 뒤로 되돌아 갈 수 없는 의회에 요구되어질 때 이미 모두 사용되었다.

3. 취소와 유보(금)(Annulation et mises en réserve)

재정조직법(LOLF) 제14조 제1항은 “당해연도 재정법(LF)에 의해 정의된 예산상의 균형의 침해를 방지하기 위하여 크레딧은 재정부장관의 보고서를 기초로 한 데크레에 의해 취소될 수 있다. 사업 목적이 없게 된 크레딧은 같은 조건의 데크레에 의해서 취소될 수 있다”고 규정하고 있다. (크레딧의) 취소는 재정부 장관의 보고서를 근거로 하며 이후에 양원의 재정위원회에 통지되는 데크레에 의해서만 가능하다. 그밖에 재정조직법(LOLF)은 당해연도 재정법(LF)에 의해 허용된 크레딧의 1.5%로 상한을 정한 제한은 (크레딧의) 취소 전체에 적용되고 여기에는 추가경정예산 데크레(le décret d'avance)를 위한 취소도 포함된다(전술); 이 비율은 정부에게 LFR(수정재정법)에 연말의 취소를 포함하도록 부추긴다. 수정재정법안(PLFR)에 의해 제안되어진 크

레딧의 취소는, (데크레)제출부터 법의 시행까지, 경우에 따라서는, (크레딧)취소의 적용을 금지하는 헌법위원회의 결정 때까지 지출을 개시하고 지불명령을 하기 위하여 필수불가결하다(LOLF 제14조 제2항).

크레딧의 취소는 오늘날 재정조직법(LOLF) 제14조 제3항에 규정된 예비(금)의 관행과 결합되어질 수 있다: “그 성질이 어떻든 간에, 크레딧을 사용할 수 없게 하는 것을 목적으로 하거나 그런 결과를 가져오는 모든 행위는 재정을 담당하는 하원과 상원의 위원회에 보고되어야 한다.” 또한 재정조직법(LOLF)은 크레딧 동결의 관행을 인정한다. 이러한 예산상의 조정(la régulation budgétaire)은 “경상비 지출 크레딧”이나 계속비와 연부액의 일정 비율을 정지시키며 수상이나 예산 장관의 문건(la lettre)의 대상이 된다. 여기에서 조정이 가능하지 않다고 여겨지는 보조금(la dotation)은 제외가 되는데 결국, 인건비 크레딧이나 연금 크레딧, 공채비용관련 크레딧이 제외되는 보조금(la dotation)이다. 대개의 경우에, 양원의 재정위원회에 통지되어야 할 크레딧의 동결은 크레딧 취소에 의해 연도 중에 수반된다. 이제 위의 조항들을 적용시키는 헌법위원회는(27 déc. 2002, n°2002-464 DC) 정부에게, 경우에 따라 예산상의 균형에 대한 침해를 방지하기 위하여, 허용된 크레딧의 소정의 부분을 예산집행의 초기에 유보하는 것을 예상하는 것이 합법화된다.

그밖에 중앙의 재정통제와 관련한 2005년 1월 27일 n°2005-54 데크레는 다음의 상황을 적시하고 있다. “재정통제관(contrôleur financier)은 예산상의 균형에 대한 침해를 방지하기 위한 조치들의 적용에 있어서 예산장관을 보좌한다.”

B. 크레딧의 비대칭적 이전(la fongibilité asymétrique des crédits[43])

크레딧의 총체화의 논리에서[44] 재정조직법(LOLF) 제7조는 성질에 의하여 지시적으로 크레딧을 배분하는 것을 규정한다. 즉 목별로(par titre) 배분한다: 공공기관의 보조금(titre 1), 인건비(titre 2), 운영비(titre 3), 국채비용(titre 4), 투자비(titre 5), 이전비(titre 6), 재정운영비(titre 7).

또한 프로그램 내에서의 크레딧의 배정은 단지 지시적일 뿐이고 프로그램 책임자는 성질별로 기조와 관련한 이체 규정을 준수한다는 조건만 충족된다면, 동일한 프로그램 내에서 하나의 단위사업(l'action)의 크레딧을 다른 단위사업으로 재분배할 수 있다. 특히, 재정조직법(LOLF) 제7조는 다음의 조건하에서 이전을 제한한다. “각각의 프로그램에서 인건비 목상에 허용된 크레딧은 공무원 인건비 상한을 이룬다.” 따라서 인건비 크레딧(titre 2)은 다른 목의 크레딧(운영비, 투자비, 이전비)으로 이전될 수 있고, 다른 항목사이에서의 크레딧은 자유롭게 재배정될 수 있다. 반면에, 다른 목에서 titre2(인건비)로의 이전은 불가능하다. 이것이 유보(금)를 최적화하기 위하여 프로그램의 시행중에 목적과 성질을 정의하기 위한 방법으로서의 예산개혁국(Direction de la ré-

43) 재정조직법(LOLF)은 집행관(le gestionnaire de crédits)의 책임을 유도하는 대신에 그에게 확정된 목표를 실현하기 위해 여러 수단을 부여하고 있다. 그것이 크레딧의 이체(fongibilité des crédits)이다. 집행관은 일정한 한도의 크레딧을 이체를 통해 사용할 수 있다. 달리 말하면, 하나의 프로그램을 구성하는 다양한 목의 크레딧은 필요에 따라 서로 풍부해진다. 그러나 이 이체에는 제한이 따르는데 그것이 비대칭적 이체이다. 크레딧의 이체는 재정집행관이 그 목적을 실행하는 수단이 되고 이는 크레딧의 전체에서 가능하지만 인건비 크레딧에서는 준수되어야 할 특별한 주의가 필요하다. 인건비 지출의 통제는 공공지출의 분석에 있어서 반복되는 주제이기 때문에 인건비 크레딧만이 크레딧의 이체에서 제외되게 된다. 같은 프로그램에서 다른 항목의 크레딧은 인건비 지출을 목적으로 이체되어질 수 없지만 인건비에서 다른 항목의 지출을 목적으로 이체는 가능하다. 이것이 바로 비대칭적 이체를 의미한다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p.121 - p.122

44) 집행관에게 자율성을 부여하기 위하여 크레딧을 세분화하지 않고 전체적으로만 계상하여 그 세부적인 사항은 집행관이 결정하도록 하는 것을 의미한다.

forme budgétaire)에 의해 정의되어진 크레딧의 비대칭적 이전(la fongibilité asymétrique des crédits)이라고 불리는 것이다. 성과관리의 논리하에서 지출관에게 부담지워진 결과에 그들이 도달할 수 있도록 하기 위해 지출관에게 보다 많은 자율을 부여하기 위한 것이다.

따라서, 단계에 따른 각각의 프로그램 책임자와 BOP(프로그램의 실무상 예산)책임자는 집행중에 BOP 사이에서 또는 실무적인 단위 사이에서 크레딧을 재배정 할 수 있다. 또한 Moderfi(Modernisation Financière de l'Etat: 국가재정현대화)에 따르면, 프로그램책임자와 BOP(프로그램의 실무상 예산)책임자는 단위사업계획의 변경에 따른 예산년도 중에 상기의 수단들을 반복할 수 있으며 재분배를 통해 상기의 수단들을 조정할 수 있다. 반면에, 실무적 단위의 책임자는 비대칭적 이체를 실행하도록 승인받지 못한다. 프로그램 책임자에 의한 이체 실행의 구체적인 형태는 "관리차트(charte de gestion)[45]"에 나타나는데, 이 문서는 예산실행중에 얻어지는 잠재적인 활동여지(실현되지 않았던 활동 혹은 예상보다 적은 비용으로 실행된 활동)의 사용조건들을 특히 정하게 될 것이다.

제 2 절 행위자: 지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙

"지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙"은 아주 오래되었고 오늘날에는 RGCP(Règlement générale du 29 déc. 1962 sur la comtabilité publique: 1962년 12월 29일의 공공회계에 관한 일반적 규정) 제10조에서 확인되고 있다; "지불명령자(Ordonnateur)와 회계관

45) 관리차트(le charte de gestion)는 명확하게 프로그램을 위하여 실행되는 수단과 관리의 긴밀성과 행위를 기재하는 문서이다. 이 문서는 총책임자인 장관을 위하여 미션 수행과 미션을 이루는 프로그램 수행의 상세한 기록을 설명한다. Michel BOUVIER, FINANCES PUBLIQUES, 9^{e} édition, l.G.D.J, p. 461.

(Comptable)의 역할은 양립할 수 없다.”

동일한 1인의 공무원이 수입과 지출을 결정할 수 없으며 자신이 그것 자체를 집행할 수 없는 것이 바람직해 보인다. 두 카테고리 공무원의 존재는 상호간에 통제를 가능하게 하고 상대방이 없는 한명의 활동을 금한다. 이러한 이분법은 한편으로는 공금횡령과 부정을 방지하고자 하는 의지로, 다른 한편으로는 성질이 다른 두 임무를 분리해야 한다는 측면으로 이해된다.

분리원칙은 광범위한 적용범위를 가지지만 특정한 경우에는 배제된다. 지출이 기계적인 성질을 가질 때(예를 들어, 공무원의 인건비 지출과 같은 소위 정기적인 지출)나 총액이 계량기에 의해서 확인될 때(지불명령 없이 실행되는 지출, 예: 전기, 전화)가 바로 분리원칙이 배제되는 경우이다. 수입과 관련하여, 동원칙은 간접세(TVA:부가가치세) 및 스스로가 자발적으로 그의 세금을 이행하는(법인에 대한 과세) 납세자에 의해 직접적으로 결정되는 총액을 포함하는 세금전체에서는 배제된다.

또한 우리는 공공회계관(le comptable public)의 활동없이 한 명의 공무원이 수입을 징수하고 지출을 실행할 수 있도록 한 공영단체(la régie)[46]의 경우를 역시 예로 들 수 있다.

이미 ACCORD(application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat: 국가 지출의 회계와 지불명령 및 결산의 조화를 위한 조치) 시스템의 점진적인 적용에 의해

46) 공영단체(la régie)의 경우에, 선불 공영단체(la régie d'avance)와 수입 공영단체(la régie de recettes)가 있는데, 전자는 동일한 공무원이 자신의 처분에 있는 자금을 해결하고 그 총액에서 경미한 부분에서 채권을 결제한다. 이러한 파견관에 의해 기자재 구입 목록 및 시간에 기초하여 지불되는 임금 등이 해결될 수 있다. 선불 공영단체(la régie d'avance)는 공공지출의 집행절차에서 조정을 담당한다. 후자는 공공수입의 징수에 있어서 동일한 공무원이 공공수입의 계산과 징수를 하도록 허가 받은 것을 말한다. 이는 수입의 집행절차에 있어서의 조정을 의미한다. 상기 두 경우 모두 “지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙”의 예외이다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p.184-p.185.

형해화된 “Ordonnateur와 Comptable 분리의 원칙”은 오랫동안 확인된 바대로 “새로운 공공관리”의 제단에 충분히 광범위하게 희생되어야만 하는 것으로 보이고 특히, “재정조직법(LOLF)에서 도출된 법”에 의한 새로운 지출의 보강 및 지출활동에서 공공회계관 활동의 새로운 형태의 적용으로 인해 동원칙은 희생되고 있다.

Ⅰ. 지불명령자(Ordonnateur)

지불명령자(Ordonnateur)는 재정영역에서 특별한 기관에 속하지 않으며 이 영역에서 그들의 결정권은 그들의 관리자, 장관 혹은 권한이 있는 공무원으로서의 지위로부터 직접적으로 도출된다. 따라서 지불명령자(Ordonnateur)는 공공부처 및 기관의 감독을 담당하고 그들의 재정상 권한은 행정상 직무의 보충체일 뿐이다. 그들은 수입과 지출을 명령하고 법적으로 사업의 집행을 회계관(comptable)에게 허용하는 목(目:titre)들을 세운다. 이 지불명령자(Ordonnateur)는 예산상의 문서들이 크레딧과 수입의 승인을 부여한 권력기관(국가예산을 위한 다른 장관들)인 “주요 지불명령자(les Ordonnateurs principaux)”와 주요 지불명령자에 의해 권한의 일부를 위임받을 수 있는(예를 들어, 교육감, 군경리관 및 도지사) “부(副) 지불명령자”(les Ordonnateurs secondaires)로 구분된다.

여기에 “위임받은 지불명령자(Ordonnateur délégué)(예를 들어 부처별 구성원 혹은 고위공무원)”과 서면대리를 통해 임명된 대리인(대리인은 “주요 지불명령자”나 “부 지불명령자”를 궐위시나 직무수행 장애시에 대신하게 된다)을 덧붙일 수 있다.

예외를 제외하고는, 프로그램과 BOP(budgets opérationnels de programmes: 프로그램의 실무상 예산)의 책임자는 지불명령자(Ordonnateur)의 지위를 획득할 수 없다. 사실 “RGCP(Règlement générale du 29 déc. 1962

sur la comtabilité publique: 1962년 12월 29일의 공공회계에 관한 일반적 규정) 제5조의 규정취지를 보면 단지 실무상 단위의 책임자만이 의회에 의해서 의결된 크레딧의 지불명령자(Ordonnateur)이다: 그들은 공공기관의 세금을 확인하고 수입을 결정한다; 그들은 국가 지출을 실행하고 결정한다. 제3자에 대한 국가 채무는 그들의 행위로부터 발생한다"(Moderfi, Guide pratique de la déclinasion opérationnelle de programme. Les budgéts opérationnels de programme, janv. 2005 p. 40). 그들은 그들의 항목(인건비(titre 2)와 다른 목(autre titre))의 관리에서 상당한 유연성을 가질 수 있다. 이것은 BOP(프로그램의 실무상 예산) 책임자의 동의를 얻은 후에 두 항목의 크레딧 사이에서 내부적 이체의 실행을 통해 이루어진다.

Ⅱ. 회계관(Comptable)

1953년 8월 9일 데크레 제1조에 따르면 "공공회계관(le comptable public)은 국가나 지방자치단체 혹은 영조물 법인의 이름으로 수입 및 지출활동과 목(le titre)의 관리를 실행하기 위해 임명된 자 또는 공무원의 총체이다." 지불명령자(Ordonnateur)와 반대로, 회계관은 다음의 권한을 실행한다: 그들의 활동은 법률에 의해 엄격히 규정되어 있다; 그들은 구체적으로 수입과 지출행위를 실행하고 지불명령자(Ordonnateur)가 발한 명령에 대한 통제를 실행한다.

재정상 행위의 실행은 회계관의 세 개의 카테고리의 권한에 속한다. 첫째, 국고(Trésor)의 직속 회계관은 일반법의 회계관이다(RGCP 제68조) : 그들은 모든 수입과 지출 일반예산과 특별회계의 국고활동을 집행한다. 이 첫 번째 카테고리에서, "주요 회계관"은 그들의 회계문서에 그들의 감독을 받는 하위 회계관에 의해서 실행된 행위들을 포함시켜야만 한다.

국고(le Trésor) 직속의 회계관은 “공공회계국(Direction de la comtabilité publique)”에 속하는데, 이 조직은 다른 중앙부서들이 국가재정상황에 대한 경제적 결정권자들에게 통지하는 것을 임무로 하는데 반해, 오늘날 국고(Trésor) 밖의 부처들의 관리를 담당하는 국처럼 보인다.

둘째, 재정상 행정기관의 회계관은 특정 과세의 징수를 담당하도록 특화되어 있다: 세법상 사업의 징수관(부가가치세, 간접적 분담금, 등기료, 인지세) 혹은 세관 사업의 징수관.

마지막으로, 특별회계관은 결정된 사업의 기금의 관리에 책임을 부담한다(특히 부속 예산과 국가 공공시설의 회계관).

우리는 공공회계관이 명백한 회계관(comptable patent)으로 명명된다는 것을 알게 된다. 그러나 만약 1인이 공공회계에 대한 전문적인 지식을 갖추지 않고서 그러한 재정상 활동을 실행한다면 그 사람은 사실상 회계관(comptable de fait)이라고 명명될 것이다.

제 3 절 절 차

공공회계법에 규율을 받는 지출과 수입의 절차는 여기에서는 요약적으로만 살펴볼 것이다.

Ⅰ. 지출 절차

RGCP(Règlement générale du 29 déc. 1962 sur la comtabilité publique: 1962년 12월 29일의 공공회계에 관한 일반적 규정) 제28조에 따르면, “지출되기 이전에, 지출은 구속되어지고, 청산되어져야 하며, 경우에 따라서는 지불명령이 발부되어져야 한다.” 사실, 채무를 소멸시키는 4단계는 “지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙”에 상응하는 두 가지 절차로 새로 재편성되어야만 한다. 첫 번째는 채무변제의 행정적인 단계를 실현시키는 임무에 있을 것이고(A), 두 번째

는 그 지불의 회계상 행위에 있을 것이다(B).

A. 행정상 단계

세 가지 구별되는 단계로 이루어진다 : 지불의무의 존재 확인(l'engagement), 청산(la liquidation), 지불명령(l'ordonnancement). 행정적 절차는 지불명령자에 위임된다.

지불의무의 존재 확인(l'engagement)은 이를 통해 공공기관이 “스스로에 대하여 비용을 수반하는 의무를 창설하고 확인하는” 행위이다(RGCP 제29조).

지불의무의 존재 확인은 원칙적으로 자발적이지만, 법률적인 행위의 형식을 띠고, 이 행위에 의해 기관장은 공법인을 위한 의무를 창설한다. 이는 일방적 행위(공무원의 임명, 징수조직, 수용의 실행)이거나 계약(공사발주계약과 조달계약 및 주문계약의 체결 등등)이 관련될 수 있을 것이다. 이 경우에 동 법률행위는 동시에 공법인의 채무를 발생시키는 사실이 될 수도 있다.

그러나 지불의무의 존재 확인은 단순히 지출의무(la dette)의 존재를 확인할 수도 있지만, 그밖에 공법인의 책임을 담보하는 법적 사실이고 피해자에 대한 보상의무를 공법인의 책임으로 하는 것이다. 이러한 의미에서의 지불의무의 존재확인은 지출의무를 야기하는 사실이 아니다. 이 경우에 지출의무존재 확인은 손해배상행위 혹은 법원이 공법인에게 그 손해를 배상하도록 하는 결정이다. 지불명령자(Ordonnateur)는 여기에서 자신이 어떠한 책임도 지지 않는 사건의 결과를 외부에서 끌어내는데 그친다. 지불명령자(Ordonnateur)는 지불명령(l'ordonnancement)에 의해 보상의 지불에 있어서 필요한 금액의 동결을 실현할 것이다.

청산(la liquidation)은 지불의무의 실제를 확인하고 지출총액을 정하는 것을 목적으로 한다(RGCP 제30조).

따라서 첫 번째 단계에서 채권자가 공법인에 대하여 자신이 권리자임을 주장하는 것을 포함한 권리의 존재와 유효를 주장하는 것이 문제된다. 지불명령자(Ordonnatuer)는 주장자가 피해보상자이거나 판사에 의해 결정된 손해배상의 수혜자인지, 주장자가 계약상 혹은 법률상 혹은 "지불의무 존재확인"(l'engagement)이 지불명령자(Ordonnateur)의 부담으로 한 규칙상의 의무를 충족했었는지를 검토해야만 한다; 이것이 바로 "서비스 사실 확인"(le service fait)[47]의 검증이다.

그밖에, 지불명령자(ordonnateur)는 지불의무(la dette)가 기지급되었거나 4년의 소멸시효 적용에 의해 전체 혹은 부분적으로 소멸된 것이 아닌지를 확인할 것이다.

사실 1968년 12월 31일 법의 적용으로 공법인의 지불의무는 지불의무가 확정된 기간의 예산년도의 1월 1일 기준으로(즉 사업이 완성된 년도 혹은 손해가 발생한 해) 4년마다 소멸시효가 완성된다. 따라서 공법인의 채무자는 지불명령자(Ordonnateur)에게 지불의무가 소멸되지 않으려면 기한의 만료이전에 그 채권의 지불을 청구하는 것이 바람직하다.

마지막으로 만약 국가의 채권자가 동시에 채무자라면 공법인은 상계(相計)하기를 요구할 것이다.

다음으로 "청산"(liquidation)은 지불의무의 총액의 결정을 필요로 한다. 그러나 이 산정은 판사에 의해 확정된 총액을 포함한 지불의무에는 해당되지 않는다.

"지불명령"(ordonnancement)은 "청산"의 결과에 부합하여, 회계관(le comptable)에게 공공기관의 지불의무(la dette)를 지급하도록 명령을 발

47) "서비스 사실 확인"(le service fait)은 청산(la liquidation)의 필수불가결한 조건이다. 이를 통해 지출의무의 실제를 확인하고 그 총액을 확정하는 것을 목적으로 한다. 이는 공공지출 청구의 효과를 가진다. 요구가 가능해지기 위해서는 지출의무는 한편으로 확정되고 다른 한편으로 그 총액이 확정될 수 있어야 한다. "서비스 사실 확인"(service fait)에서 확인된 공공지출은 지출되어야 한다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p.198

하는 행정행위(l'acte administratif)이다(RGCP 제31조). 이러한 명령은 "주요 지불명령자(Ordonnateur)"가 그것을 발할 때에는 "지불명령(ordonnancement)"으로 형상화되고, "부(副) 지불명령자(Ordonnateur)"나 다른 공법인의 지불명령자(Ordonnatuer)가 발할 때에는 "위임"(le mandatement)으로 구체화 된다.[48] 지불명령과 위임(le mandatement)은 "크레딧 한정성의 규칙"을 준수해야 하고 따라서 지출은 정확한 항목(chapitre)에 계상되어야 한다; 그밖에 지불명령은 허용되고 사용가능한 총액을 초과해서는 안 된다.

B. 회계상 단계(la phase comptable)

공공기관이 자신의 지불의무를 변제하는 단순히 지불(le paiement)로 구성된 행위(RGCP, 제33조)의 이 단계는 회계관에 의해 적용된다. 회계관은 사전에 행정상 절차가 잘 이루어졌는지에 대한 통제를 먼저 실시해야 한다. 현금출납원을 넘어, 회계관은 따라서 지불자의 역할을 가진다. 실행되는 통제의 광대함과 복잡성은 그러나 회계상 단계를 복잡하게 하고 공법인의 채권자는 이 단계에서 마비될 정도이다.

지불의무는, 채권자가 제3자에게 위임을 하지 않는 한, 원칙적으로 채권자에게 지불된다. 그 지급(le versement)은 그것이 보수나 소액의 긴급지출 혹은 연금이 아닌 한, 계좌를 통해 이루어지고 현금지급은 점점 줄어들고 있다. 이와 다른 경우는, 보통 국고(le trésor) 앞으로 발행된 수표를 사용하거나, 계좌이체 혹은 예외적으로 특정한 사회적 성격의 지출에는 우편환을 사용한다. 1987년 이후로 공공시장의 테두리

48) 공공지출의 집행절차에서 위임(mandatement)은 지불명령과 같이, 이를 통해 지불명령자(Ordonnateur)는 지불범위 확정에 따라 공공기관의 지불의무 지출명령을 한다. 지불명령과 위임(le mandatement)의 차이는 전자는 "주요 지불명령자"에 의해서 발해지지만, 후자는 "부(副) 지불명령자"나 지방자치단체 혹은 공공시설 법인의 지불명령자(Ordonnateur)에 의해 발해진다는 것이다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p. 149. 따라서 양자는 그 의미에 있어서는 차이가 없지만 그것을 발하는 주체에 있어서 차이점을 가진다.

내에서, 지불명령자(Ordonnateur)는 청구서의 수령이후에, 30일 이내로 공급자에게 최대 60일 내에 할인(割印)하게 될 환어음(la lettre de change relevé)의 발행을 승인할 수 있다.

Ⅱ. 수입 절차

공공수입은 법률과 규칙 및 재판상 결정의 적용과 계약 및 특정 사실행위(이러한 사실행위에는 수입의 획득, 동산의 구매와 판매, 국경의 통과, 공공서비스의 급부 이용 등등)에서 비롯되는 채권의 원인이다. 따라서 지불명령자(Ordonnateur)는 공공수입을 창설하지 않는다; 그들은 공공수입을 확인하고 청산(liquider)하는데 그친다.

세수입의 징수는 여러 단계에 걸쳐서 이루어진다. 직접세에 대하여는 "지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙"이 적용된다. 반면에 간접세에는 단지 하나의 행정청이 (관련)행위 모두를 담당한다.

과세표준결정행위는 각각의 납세자에게 계상될 과세물건을 결정하는데 그 의의가 있다(예를 들어, 소득세에 있어서 원인사실은 급여, 봉급과 납세자에 주어진 다른 보수 등이 있다). 프랑스에서는 대부분의 경우에 과세물건의 산정은 통제된 신고시스템에 근거한다. 다른 (과세물건)산정기술은 과세 사정액(forfait)이나 지수방식이 있다.

청산(liquidation)은 과세물건에 있어서 세율의 적용에 따른 수입 총액을 정확히 계산하는데 있다. 다음으로 채권은 과세대장에 이름이 기재되었든지(소득세), 징수통지(간접세)에 따르든지 간에 구체화되는 수입명령의 대상이 된다. 특정한 경우에 이러한 수입명령은 반드시 필요하지는 않는데, 왜냐하면 납세자가 스스로 그들의 세금을 계산하고 직접적으로 해결하기 때문이다(TVA: 부가가치세).

마지막으로, 징수결정은 원칙적으로 국고(le Trésor)의 회계관에 속한다. 납세는 현금의 납부, 수표 및 은행환 혹은 우편환 혹은 은행카드

에 의해서 이루어진다.

세외 수입에 대해서, 지불명령자(Ordonnateur)는 이용자에게 제공된 서비스(동산의 임대 혹은 판매 및 그 밖의 것)를 총액의 계산을 통해서 결정하고, 마지막으로 수입결정을 발할 것이다; 이 경우 안에 지불명령(l'ordonnancement)이 있다. 회계관은 이 수입명령(l'ordre de recette)의 집행을 담당하게 되고 이러한 수입명령은 보통은 채무자에 의해 자발적으로 획득되어져야만 한다.

마지막으로 장관들만이 특수한 형태 혹은 보다 더 구속적인 수입명령(l'ordre de recette)을 발할 수 있다는 것을 우리는 알게 된다: 결손변제명령(l'arrêté de débet). 이것은 법적회계관 혹은 사실상 회계관 및 매매계약의 제공자(le fournisseur), 관리자(l'entrepreneur), 입찰자와 공적자금의 불법적 소유자를 대상으로 한다.

제 7 장 예산집행통제

다양한 형태의 통제는 국가의 수입과 지출 행위가 시행중인 규정의 준수 속에서 완수되도록 보장하기 위해서 설치되었다(제1절). 만약 이상이 있다면, 그 행위에 책임이 있는 공무원에 대하여 제재가 실행되어질 수도 있다(제2절).

제 1 절 다양한 형태의 통제

국가의 지속적 행위의 집행에 있어서 세 가지 유형으로 통제가 구분된다: 그 하나는 행정부 스스로에 의해 이루어지는 것이고(Ⅰ), 다음은 사법부에 의해 이루어지는 것이며(Ⅱ), 세 번째는 의회에 의해 이루어지는 통제이다(Ⅲ).

Ⅰ. 행정부의 통제

이 통제는 세 가지 양상을 띤다. 우선 “주 지불명령자(Ordonnateur)” 하에 놓인 재정행정공무원은 공공회계법상의 본질적인 규정들의 준수를 유념하게 된다(A). 다음으로, 회계관은 지출이 이루어지기 이전에 지불명령자(Ordonnateur)들에 의해 이루어진 활동들을 감시하게 될 것이다(B). 마지막으로, 재정감사국(Corps de l'inspection générale des Finances)은 회계조치들 모두가 준수되었는지를 보장하게 된다(C).

A. 재정통제

예전에 “예정된 지출의 통제”(le contrôle des dépenses engagées)라고 불리운 재정통제(le contrôle financier)는 각 부처별 지출관(dépensier)에 설치된 예산장관에 의해 임명된 공무원인 재정통제관(le contrôleur finan-

cier)에 의해 실현된다. 2005년 1월 21일 데크레는 재정조직법(LOLF)에 의해 삽입된 새로운 자율성 논리와의 적합을 위하여 중앙의 재정통제를 적용하였다. “프로그램의 새로운 실무상 변형(la déclinasion opérationnelle des programme)”에 부합하기 위해서, 데크레 제3조는 중앙행정관청, 지방의 중앙행정청, 국가사업, 독립행정청에 대하여 재정통제관이 존재한다고 규정하고 있다. 따라서 예컨대, BOP(프로그램의 실무상 예산)에 대한 재정통제는 원칙적으로 지방 TPG(Trésorier-payeur général, 도 회계과장)[49]에 의해 실행된다.

동 데크레 제1조는 새로운 재정통제의 목적을 정의하고 있다. 우선, 재정통제는 재정법(LF)의 집행통제에 크레딧과 정원으로써 참여하고, 이를 위해 재정상 위험의 식별과 방지에 기여하고 지출과 공공정책비용을 설명하는 요인의 분석에 기여한다. 그것은 예산균형의 침해를 예방하기 위한 조치들의 실행에 있어서 예산담당장관을 보좌한다.

다음으로 예산의 프로그램으로의 전환(la programmation budgétaire)의 심사에 있어서, 재정통제는 프로그램 책임자에 의해 제출된 지출과 인력의 예측이 성실한지를 확인하고, 각각의 프로그램에서 국가의 행정청의 관리관(gestionnaire)에 의한 지출과 인력의 예측이 성실한지를 확인하며, 일정기간동안 공공지출의 통제의 목적과 그들의 회계가 성실한지를 확인한다. 재정통제는 예산집행기간동안의 최초 예산프로그램의 연간보고서와 관리예측보고서, 변경 및 크레딧 배정과 지출을 개시하는 행위들의 특정 계획안을 통제한다. 또한 크레딧과 인력의 사용에 제공된 회계를 심사한다. 재정통제관은 각 부처별로 의무적으로 작성된 예산프로그램의 연간보고서에 자신의 도장을 찍게 될 것이다(2005년 데크레 제5조). 재정통제관은 또한 크레딧의 프로그램화의

49) TPG(Trésorier-payeur générale)은 데파트망과 레지옹에 설치된 국고(Trésor)의 장으로, 공공회계의 질과 공공자금에 대한 인적 금전적 책임을 진다. 이 책임은 주회계관으로서 회계원에 대하여 지게 된다. Stéphanie DAMAREY, *Termes de finances publiques*, Gualino éditeur, p.210-211.

성실성을 검토한다. 즉 국가 부처 사이에서의 각각 프로그램의 크레딧 배정과 각 부처별 인력배정의 정확성 및 각각의 프로그램에 배정된 인력과 그에 상응하는 인건비의 정확성을 검토하며, 관리관에 의해 작성된 예측관리보고서와 예산집행조사의 제출 상 조건들의 정확성을 검토한다. 재정통제관은, 관련 서류 전체의 예산상 일치, 공공재정상의 예정된 임무의 효과와 국가가 법적으로 지원해야 할 지출의 한도액 및 불가피한 현재 지출의 한도액을 강조하는, BOP(budgets opérationnels de programmes: 프로그램의 실무상 예산)에 대한, 의견서를 발할 것이다(2005 데크레 제6조).

재정통제관은 특별히 예비금(réserve de crédits) 감소의 요구와 관련하여(크레딧의 동결해제 혹은 크레딧 지출 흐름의 일정 변경), 특별히 지출의 실행조사상의 그의 임무를 실행한다. 집행시 크레딧 관리에 있어서, 2005년 데크레 제10조에 따르면 재정통제관은 인건비 지출에 관련한 크레딧을 감소시키는 모든 계획상의 사전 의견서를 제출한다. 그는 적절한 시간 내에 프로그램 책임자에 의해 인건비 크레딧을 축소하는 결과를 가지지 않는 사업 사이에서의 크레딧 배정 변경에 관해서 보고받아야 한다. 그는 동시에 예산상의 제안과 그가 속해 있는 사업(service)에서 발하는 모든 성질의 추가크레딧 요구에 대하여 합당한 의견서(avis motivé)를 준다.

지출행위에 대한 예산상의 통제는 실무상 단위(UO: unité opérationnelle)가 묶어져 있는 BOP(프로그램의 실무상 예산)의 재정 통제관에 의해 이루어지는데, 왜냐하면 지불명령자(Ordonnateur)의 임무가 이 단계에 미치기 때문이다. 승인(le visa)은 더 이상 행위 계획의 합법성을 이유로 거절되지 않을 것이다. 지출의 지불의무존재확인(l'engagement de dépense)과 가격지불명령(l'ordonnancement de paiement)은 이제부터 단지 각 부처에 대하여 예산부 시행규칙에 정의된 특정 행위 계획만을 대상으로 하게 될 것이다. 가결지불명령과 관련한 목록은 당해 지출

의 성질과 특별히 증가된 총액에 따라 작성된다. 그 반면에, 통제는 재정통제관 혹은 관련 장관의 요구에 따라 강화되어질 수 있다. 재정통제의 실행에 있어서 (동 데크레의) 제5조 내지 제9조의 조항에 규정된 조치들을 준수하지 않은 경우 혹은 사용가능한 예산상의 크레딧의 초과의 경우, 공공지출의 통제 목적과 부합하지 않는 연간 비용의 경우 이러한 통제가 강화된다(2005년 데크레 제11조).

사전의견서(l'avis préalable)는 합당한 결정에 의해서 재정통제관에게 보고되어진 경우에는 관리관(gestionnaire)에 의해서 준수되지 않을 수 있다. 반면에, 승인거부(le refus de visa)는 관련 장관에 의해 제기된 예산담당장관의 승인에 대해서만은 “무시(passé outre)”될 수 없다. 마지막으로, 승인절차와 사전의견의 절차는 15일 이내로 제한되며 이를 넘어서서 “권한 있는 행정청은 크레딧을 사용할 수 있고, 그의 제안에 부합하는 지출을 할 의무가 있다”(제14조). 재정통제관은 정보 보충의 요구를 통해 이 기한을 정지시키거나 연장할 수 있다.

B. 회계관에 의해 이루어지는 통제

지출의 지불 이전에 회계관에 의해 이루어지는 통제는 오래된 법령(RGCP: Règlement générale du 29 déc. 1962 sur la comtabilité publique: 1962년 12월 29일의 공공회계에 관한 일반적 규정과 1963년 1월 28일 수정 재정법)에 근거를 두고 있지만 재정조직법(LOLF)의 시행을 고려하여 변화가 요구되고 있다.

1. 고전적 통제

회계관은 어떠한 경우에도 지불명령자(Ordonnateur)의 결정의 적절성(합목적성) 통제를 할 수 없고, 단지 다음의 영역에서 판단할 뿐이다. 회계관은 모든 수입과 지출 행위의 합법성 통제만을 할 뿐이다. 이러한 합법성 통제와 관련하여, 회계관의 통제는 우선 지불결정의 실현

과 지불을 결정하는 지불명령자(Ordonnateur)의 자격을 목적으로 한다. 다음으로 그는 재정통제가 필요한 경우에 잘 이루어지고 있는지를 증명하는 승인의 존재(la présence des visa)를 확인할 것이다.

그 다음으로 회계관은 채권의 유효성(la validité de la créance)을 통제한다. 이 단계에서 회계관에게는 그가 그 정확성을 검토해야 함에도 불구하고, 그에게 제공된 증명서와 같은 서류의 합법성을 확인하는 것은 부여되어 있지 않다. 마지막으로 그가 실행해야 할 지불의 변제성을 검토할 것이다.

만약 이러한 통제가 부정적이라고 밝혀지면, 회계관은 지불을 중단하고 지불명령자(Ordonnateur)가 확인된 불법성을 바로 잡도록 하기 위해 그에게 서류를 보낸다. 그러나 회계관이 지불을 했다면 그는 개인적 책임을 지게 될 지도 모른다.

그밖에 지불명령자(Ordonnateur)는 회계관의 결정을 무시할 수 있고 그에게 지불을 청구할 수도 있다. (지불의) 청구는 회계관에게 자신의 책임에서 벗어나도록 하는 효과를 가지고 상대적으로 지불명령자(Ordonnateur)가 이 책임을 부담하는 효과를 가진다. 그러나 회계관은 크레딧을 처분불가와 “서비스 사실 확인(le service fait)”의 부존재의 경우에는 거부를 고수해야만 한다.

다음으로 (회계관의) 공공단체의 지불의무가 실제적이고 정당하다는 통제에 의해서 이루어지거나 보장된, “확인했고 지불해도 좋다”(Vu, bon à payer)는 승인을 함으로써 지불을 보장하는 권한은 회계관에게 있다. 또한 회계관은 지불을 결정하는 목적을 가진 소송이 없다는 것을 확인해야 한다. 국가의 채권자가 동시에 그에 대해 우선적 채권을 행사할 수 있는 제3자에 대하여 채권자일 때가 바로 이러한 특수한 경우에 해당한다. 제3자는 승인이 실제로 이루어지기 이전에, 회계관(Ordonnateur가 아닌)의 영향력 아래에 있는 지불(paiement)의 지급정지를 해야만 한다.

2. 회계관 통제의 새로운 형태

공공지출에 있어서 회계관 역할의 근거를 이루는 법령들의 변경 없이, 실무는 CHD(contrôle hiérarchisé de la dépense: 지출의 계층화된 통제)라고 명명되는 것을 도입했다. 이 CHD는 지출의 관점에서 조직화되고 위험에 따라 적합한 선택적 통제에 근거를 두고 있다. 행위의 합법성에 대한 지나친 통제 논리를 포기하면서, CHD는 임의적이지만 그러나 총액상 가장 큰 지출에 대하여 역점을 두어 정의된 지출 표본에 대한 보고서에 의하여 사후적 통제에 이르러야만 한다.

그 반면에 특정지출에 대한 재정상 위험과 재정상 쟁점을 고려한 의무적 부분과 회계관의 평가에 맡겨진 지시적 부분을 포함하는 "국가 좌표(référentiel national)"가 있다. 회계관은 또한 자신의 작업 의무에 따른 통제들을 프로그램화 할 수 있다.

회계관과 지불명령자(Ordonnateur) 및 관리관(le gestionnaire) 사이에서의 "협력적 통제"(le contrôle partenarial)는 세세한 부분과 틀에 박힌 측면을 포기함으로써 회계관의 역할을 경감하고 단순화시키는 것을 추구한다. 사실 "지출과정(la chaîne de la dépense)"의 적용절차 모두의 신뢰성을 산정한 이후에 위험을 평가하는 것은 회계관의 책임이다. 만약 지불명령자(Ordonnateur)와 관리관 및 회계관에 의해 공통적으로 실현되는 산정이 중대한 어떤 결함도 나타나지 않는다면, 공공회계관은 더 이상 구조적 통제를 실행하지 않고 절차의 질 준수에만 집중하게 된다. 지불명령자에 의해 설치된 내부적 통제가 충분하다면 회계관은 검증을 폐지할 수 있다.

공공 회계관의 통제 기능을 실행하는 새로운 형태는 어떤 법적 근거 없이 또한 특히 공공회계관의 책임과 관련한 법령들의 변경 없이 단지 "약화된(mou)" 법에 의해서만 정의되어졌다는 것은 틀림없다. 따

라서 그들에게 개인적으로 그들의 공적 자금에 대한 금전적, 개인적 책임이 그들이 관리하는 회계원의 전체 행위에 대하여 남아있고 회계법원 판사에 대하여 새로운 절차를 원용함으로써 그 책임이 면제될 수는 없을 것이다. 따라서 회계관이 판사에 의해 선고된 결손변제(les débets)로부터 해방되는 것은 예산 장관에 의해 부여된 우호적 면제에 의한 것이다.

C. 재정감사국(IGF: Inspection générale des finances)에 의한 통제

1831년 3월 10일 명령(ordonnance)에 의해 창설된 재정감사국은 재정부장관의 감독 하에 직접적으로 놓인다. 감사국은 모든 공공회계관과 지불명령자(Ordonnateur)와 저축금고(la caisse d'épargne), 사회보장창구(la caisse de sécurité sociale)와 공공기금(le fond public)을 이용하는 특정 사인에 대해서도 통제를 실행한다.

감사관 단독 혹은 보다 자주 단속반으로서 불시의 방문을 통해 현장에서 통제를 실행한다. 감사관들은 이러한 범위 내에서 즉시 공공회계관의 즉각적 정직(停職)까지 선언할 수 있는 가장 포괄적인 권한을 행사한다.

감사관은 피감사 기관의 운용에 대하여 회계상 불법성과 기관 운영의 흠결을 드러내는 보고서를 작성한다. 회계관은 확인된 비판에 대해 해결을 제시하고 따라서 감사관은 이를 준수하게 한다. 또한 작성된 보고서는 결론을 도출하여야 하며 회계관 규정의 준수와 회계관의 임무를 향상시키기 위한 기관 교육을 취하거나 회계관의 책임을 지우는 등의 적합한 조치를 취하도록 하여야 하며 장관들에게 이송된다.

애석하게도, 감사관의 수가 몇몇 기관은 평균적으로 20년에 한 번 통제받을 정도로 감소되었다.

Ⅱ. 회계법원(Cour des comptes)에 의해 실행되는 통제

1807년에 창립된 회계원(Cour des comptes)은 공공회계원의 회계를 판단하는 임무를 지니는 특수화된 행정재판소이다(A). 그러나 오늘날 가장 가시적인 임무는 비법률적인 명령이다(B).

A. 회계관(comptable) 회계의 사법적 통제

회계법원은 특히 공공회계관 전체의 회계를 판단하기 위한 권한이 있다(실제로는 회계법원은 주 회계원의 회계에 대해서만 판결을 내린다). 회계법원의 관할은 어떠한 제소도 필요치 않으며, 회계법원은 매년 주요 회계관이 수상에게 회계관 활동의 전체를 제출했다(증명서류와 함께 계산서의 제시의무)는 가정 하에서, 수상에 의해 결정된 프로그램에 따라 회계에 대한 판결을 내린다. 또한 회계 판사는 6년의 시한을 조건으로 그에게 진정한 “판단 의무”를 부여한 “공공질서(l'ordre public)” 권한이 있다. 회계법원은 관련 회계관들의 모든 개인적 태도의 평가(appréciation du comportement personnel)를 배제하고, 회계관들의 통제에 있는 모든 회계의 구체적인 자료만을 합법적으로 법원 결정의 근거로 삼을 수 있을 뿐이다. 명백한 회계관의 금전상 책임은 1963년 2월 23일 법률 63-156 제 60-I 규정의 적용에 의하여, 지출과 수입의 집행 및 회계관들이 집행해야 할 통제의 사실을 이유로 하여 개인적 및 금전적으로 책임을 지게 된다. 여기에서는 회계관의 개인적 태도를 대상으로 하는 판단을 유도하지 않는 객관적인 성격의 요소를 근거로 한 책임의 합법성 추정이 문제된다. 동법 제60조 제4항이 그것을 규정한 것과 같이, 회계관의 금전상 책임은 다음과 같이 정의된다. “적자나 결손이 금전상 혹은 가치상 확인되었거나, 수입을 징수하지 못했거나, 지출이 불법적으로 지불되었거나, 공공 회계관의

실수로 인해 공공기관이 다른 공공기관 혹은 제3자에게 보상을 실행해야 할 때에는 공공회계관의 금전상 책임이 발생한다.” 따라서 회계관의 장애가 공법인의 재산 상황에 영향을 미치는 것이 필요한 것은 아니다. 예를 들면, 회계관의 인적·금전적 책임의 이행은 공법인에 의한 손해 배상을 목적으로 하는 것이 아니라 회계관에게 부여된 통제의 불이행을 처벌하는 것이다.

수입에 있어서, 회계관의 책임은 수입명령의 담당과 함께 시작된다; 회계관은 특히 지불명령자(Ordonnateur)에게 공법인이 이용하게 될 채권을 지불명령자(Ordonnateur)가 알고 있다는 것을 고려하여 그들의 특권을 실행하도록 상기시켜야 한다. 회계관은 수입명령(l'ordre de recette)을 통제하고 필요할 경우 신속하게 수입의 징수를 실행해야만 한다.

지출에 있어서는, 회계관의 불법적 지불(paiement)의 경우에만 책임을 지는데, 이는 부정 지출된 금액의 사후적 보전을 위하여 행해진 노력과는 별도이다. 또한 회계관은 지불명령자(Ordonnateur)의 권한과 지위 및 공공지출의 성격을 검토해야만 한다. 회계관은 지출의 정확한 투입, “서비스 사실 확인”(service fait)의 실제 및 청산(liquidation)의 합법성을 확인한다. (회계법원) 판사는 특별히 지불이 다른 법령들에 규정된 서류전체에 의해서 잘 증명되는 지를 검토할 것이다.

회계법원의 절차는 원칙적으로 비공개이지만, 그러나 다음의 범위 내에서는 변화가 요구되어진다. 그것은 유럽인권재판소(Cour européenne des droit de l'homme)가, 동법원이 공공회계관의 회계(이 경우에는, 교육기관의 회계공무원)를 판단할 때, 회계법원은 민사상 권리와 의무라는 점을 들어 이의를 제기하였던 것으로 간주하였던(2006년 4월 12일 Martinie 결정) 경우이다. 따라서 변론 공개의 원칙은 회계관이 이를 포기한 경우를 제외하고는 논리상 강제된다.

변론이 긴급으로 이루어질 수 있음에도 불구하고 회계법원의 요구이든 특정한 다른 절차에서 관계인의 요구에 의해서이든, 다른 행정

재판소에서와 같이, 회계법원의 소송절차는 원칙적으로 서면주의이다. 그러나 CJF(Code des juridictions financière: 재정관할법전) 제140조 제7항에 의해 천명된 대심주의 원칙(le principe du contradictoire)은 원칙상 객관적 판단의 방법과 이중결정규칙(la règle du double arrêt)의 철저한 준수에 의해서 이루어진다.

회계법원에 대한 소송절차는 객관적이다. 사실, 회계법원은 회계에 대해서 판단하지, 회계관을 판단하지 않는다(CJF L. 111-1). 회계와 거기에 첨부된 증명서류는 관할 재판소장에 의해 임명된 조사관에 의해 심사된다. 질의서는 회계관과 회계관의 통제를 받는 부서에 전달된다. 동시에 조사관은 현장조사를 실행할 수 있다. 증거조사의 모든 자료는 제안을 포함하는 문서에 기록된다.

따라서 조사관은 그에게 제출되어진 서류와 혹은 그가 조사를 통해 얻은 자료에 따라 보고서를 작성한다; 그 심사에 필요한 서류의 수는 조사관이 자율적으로 결정한다. 따라서 조사관은 단순히 공공회계규칙이 잘 준수되었는지를 확인함으로써 회계심사를 실행한다.

일단 보고서가 작성되면 보고서는 회계법원의 검사에게 그가 결론을 내릴 수 있도록 이송되어진다. 그 다음으로 같은 증거조사 작업이 (회계법원의) 감사위원(conseiller-maître)에 의해 실행된다. 이 감사위원은 그의 진단을 포함하는 반대보고서(contre-rapport)를 작성한다. 판결은 모든 보고서와 반대보고서의 제안을 근거로 형성되어진다.

회계법원에서의 소송절차는 “이중결정규칙”(la règle du double arrêt) (CJF L. 140-7)에 의해 결정된다. 만약 회계가 합법적이면, 판결은 회계관이 그의 행위를 계속할 때 면책결정(l'arrêt de décharge)을 내리거나, 만약 회계관이 마지막으로 자신의 회계를 회계법원에 이송한다면 결산확인결정(l'arrêt de quitus)을 내린다. 이 결산확인(quitus)은 회계관이 그가 설정한 보증의 제거를 얻을 수 있도록 할 것이다.

반면에, 만약 회계가 불법적이거나 부족상태인 경우에는, 회계법원은 우선 회계관에게 (재판관의) 법정 명령에 의해, 찾아낸 불법성을 지적하는 임시결정(l'arrêt provisoire)을 내린다. 회계관은 보통 2달의 기한 내에 회계법원이 최종적인 견해가 이루어지도록 하는 보충 증명서들을 제공하여야 한다. 또한 그는 부족한 금액을 메울 수 있다. 회계법원은 이 경우에 종국적인 두 번째 결정을 내릴 것이다. 만약 증명서가 설명에 충분하거나 회계관이 환급을 실행했던 경우에는 면책결정(arrêt de décharge) 혹은 결산확인결정(l'arrêt de quitus)을 내린다. 그렇지 않은 경우에는 결손변제결정(l'arrêt de débet)을 내릴 것이다.

마지막으로 주지해야 할 것은 이러한 통제를 적용함에 있어 회계법원은 오늘날 국가회계의 합법성(la régularité), 성실성(la sincérité), 신뢰성(la fidélité)을 증명해야 할 것이다. 이러한 증명은 결산법안에 첨부되고 실행확인보고서에 동반되어진다.

B. 회계법원의 비사법적 통제

공공회계관의 회계를 판단하는 임무이상으로, 회계법원은 동시에 관리통제의 분야(1)에서 그리고 의회와 정부를 보좌하는 임무(2)에서 아주 중요한 비사법적인 임무도 수행한다.

1. 관리 통제

회계법원은 지불명령자(Ordonnateur)에 대해서는 판단할 수 있는 권한이 없지만, 동 법원은 회계관의 회계에 의해 제공된 서류들을 통해 지불명령자(Ordonnateur)의 모든 행위에 대해서 알고 있다. 지불명령자(Ordonnateur)는 지출의 재량권을 행사하기 때문에, 결정의 합법성과 같이 그들 선택의 정당성을 통제하는 것이 필요해졌다. 이것이 CJF(Code des juridictions financières, 재정법원법전) 제111조 제3항이 1982년 이후로 허용한 것이다. 어떤 경우에도 국가 수입과 지출의 총액을 확인할

수 없는 회계법원은 매년 부처별, 사업별, 미션과 프로그램 및 회계법원이 통제하게 될 회계를 진단한다. 이러한 임무에 적합하도록 행정상 회계는 부처와 사업이 가지고 있는 권한에 따라서 지방회계법원(chambre)에 배분된다. 예심(l'instruction)은 감사위원(le conseiller-maître), 회계 검사원의 주임 검사관(conseiller référendaire) 혹은 감사관(l'auditeur)에 의해 행해진다.

피감사 부처와 기관 및 사업의 업무를 분석하는 예심 보고서는 예산상 승인의 용법에 대하여, 홀로 (예산상) 행위들에 대하여 우선권을 가지도록 하는 권한을 부여받은 지불명령자(Ordonnateur)의 (예산)관리를 우선적인 대상으로 한다. 지불명령자(Ordonnateur)에 반하는 몇몇 결정을 내릴 수 있는 권한이 없는 회계법원의 보고서는 결정의 제시(la proposition de décision)를 통해서가 아니라 관계 행정상 감독청에 발견된 오류와 불법에 관련한 “협의 제안”(la proposition de communication)을 통해 종결된다.

보고서는 그 다음으로, 지방회계법원(la chambre)에 제출되거나, 법적 회계관(compte patent)의 판결에 대하여 규정한 형식 안에서 심의를 하는 다른 합의체에 제출된다. 이 경우에 회계법원은 지불명령자(Ordonnateur)에 대하여 아무것도 결정할 수 없을 것이기에, 실익을 갖지 못하는 “이중결정규칙(la règle du double arrêt)”의 결정은 예외이다. 그러나 보고서가 행정감독청에게 협의 필요성으로 결론을 내린 한 보고자의 의견과 제안을 포함하지 않는 보고서의 요약은 행정청이 납득할 수 있게 하기 위해 제출되어질 수 있다. 지방회계법원은 행정청이 답변을 해야 할 질문 리스트를 구상할 수 있다. 따라서 회계법원은 종국적으로 판결을 내리고 행정청에게 당연 회계관의 회계를 조사하는 조사관에게 이송 통지를 하거나 CDBF(cour de discipline budgétaire et financière: 예산 및 재정 통제 법원)에 대하여 위법자 이송의 통지를 결정한다.

같은 정신에 입각하여, 회계법원은 또한 사회기관, 공공 재정의 지원을 받는 기관 혹은 공공재정의 급부를 받는 기관 및 공기업을 통제한다.

회계법원이 전념하는 비사법적 통제는 회계법원이 행정관리자(l'administratur)에게 보내는 의견서(l'observation)들로 귀결되거나(지방회계법원장에 의해 권한청에 보내진 문서; 혹은 회계법원이 검사에게 보내는 "문서") 혹은 다른 법원에의 이송으로 귀결된다(회계법원에 의해 관계 장관에게 제공되는 "검찰의 문서"; 예산 및 재정통제 법원의 제소).

2. 회계법원의 보좌 임무

1958년부터 헌법 제47조는 "회계법원은 재정법의 실행 통제 내에서 의회와 정부를 보좌한다"고 규정하고 있지만, 재정조직법(LOLF) 제58조의 규정만이, 한편으로 회계법원과 의회의 재정위원회의 관계를 조직법적 단계에서 제기하고, 다른 한편으로 회계법원이 다른 예산 논의에 지원을 해야 한다는 관계를 명백히 증가시킴으로써 이러한 헌법적 임무를 정확히 하였다.

a. 회계법원과 의회 위원회들 간의 관계

의회 재정위원회는 회계법원에 조사의 실행을 요구할 수 있고 이 경우에 동법원은 8개월 이내에 이를 실행해야 한다(LOLF 제58조 제2호[50]). 다른 절차(제58조 제1호)는 회계법원이 재정위원회의 위원장 혹은 조사관이 신청한 보좌요구에 응하도록 강제하고 이는 재정법실행의 평가와 통제의 임무와 재정조직법(LOLF) 제57조가 정한 재정법과 관련한 모든 문제의 범위 내에서 이루어진다. 여기에서 사실 문제가 되는 것은 1999년부터 회계법원과 의회의 평가와 통제 임무의 관계에

50) 그러나 이 조항은 헌법위원회 결정 n°2001-448 DC 25 du juillet 2001에 의해 헌법 불합치 판정을 받은 조문이다.

서 실행되어온 관행을 법적으로 인정하고 이를 상원에까지 확장하는 것이다.

b. 재정법 집행 통제에서의 회계법원의 보좌

결산법안은 재정법(LF) 집행상의 회계에 대한 회계법원의 보고서에 첨부된다(LOLF 제58조 제4호). 예산합법성의 단순한 심사이상으로, 동 보고서는 성과관리계획(le plan de la performance)에 따라 크레딧 집행의 미션별, 프로그램별 분석을 하게 될 것이다. 동 보고서는 따라서 크레딧의 실행만을 평가하는 것이 아니라 목적과 지수들에 대해 판단하고 또한 정해진 목적이 도달하기 좋은 상태에 있는지를 결정하기 위해서 목적과 지수를 적용하는 수단 사이에서의 적합성에 대해 판단한다. 이를 위해 재정법(LF)의 집행에 대한 보고서는 두 가지 다른 보고서로 나뉜다(국가 회계에 대한 보고서와 예산상의 결과와 관리에 대한 보고서).

재정조직법(LOLF) 제58조 제3호는 회계법원은 이전 사업집행결과와 관련한 “사전보고서(le rapport préliminaire)”를 DOB(débat d'orientation budgétaire: 예산정책심의)의 근거가 되는 보고서의 제출 시에 같이 제출하도록 규정하고 있다(LOLF 제48조). 마지막으로 모든 PLF(그러나 실질적으로는 PLFR(projet de LFR: 수정재정법안)과 결산법안(PLR: projrt de loi de règlement)만이 관련된다.)는 행정적인 경로를 통해 집행된 크레딧의 변동에 대한 보고서에 첨부되고 의회의 승인은 이 예산안에서 요구된다(LOLF 제58조 제6호).

마지막으로 공화국 대통령에게 제출되는 것으로 매년 연초에 발간되는(2004년에 관한 보고서는 2005년 2월 10일 발간) “공공보고서(le rapport public)”에 대해 언급하자면, 이 보고서는 공공관리에서의 불법과 오류를 부정하고 또한 동보고서는 의회에서 심의의 대상이 될 수 있다(제58조 하단). 그밖에 “공공보고서(le rapport public)”의 별책을 이

루는 주제별 보고서(le rapport thématique)는 1991년부터 정기적으로 발행된다.

Ⅲ. 의회의 통제

의회의 고전적인 통제 수단들 이외에도(질의와 위원회), 재정영역에서는 예산 집행중의 통제(A)와 결산법에 의한 사후적 통제(B)를 가능하게 하는 특별한 방법들이 존재한다.

A. 집행중의 통제

재정조직법(LOLF)의 시행은 재정위원회의 활동을 신장시키고 위원회가 통제와 평가의 업무를 위하여 활동할 수 있도록 하였다.

1. 재정위원회 활동에 의한 통제

조직법 입법자는 지속적인 통제를 강화하도록 배려하였다. 즉 예산의 실행 기간동안 재정위원회의 활동이 지속되도록 하였다. 이러한 통제는 서면조사와 현장조사 및 청문에 의해 일 년 내내 실행되어 공공정책의 평가로 이어질 수 있어야 한다. 이러한 통제의 테두리 내에서, 특별조사관은 특별한 임무의 조사관으로서 목적이상으로, 공공정책과 정책의 실행, 크레딧과 도달한 목표 관리의 지속적인 통제자가 되어야 한다. 2005년 7월 12일 조직법은 이외에도 이런 목적의 실행과 목표 측정을 위해 한명 혹은 다수의 재정위원회 구성원의 의무적 임명과 기간의 확정을 규정하고 있다.

1954년의 재정법(LF)에 관한 1958년 12월 30일 n°58-1374 명령 제164조는 특별조사관은 상시적인 방법으로 그들이 담당하고 있는 부처 예산 크레딧의 사용을 조사하기 위하여 서면상 및 현장에서 통제할 수 있는 권한을 행사할 수 있다고 명시하고 있다. 그 이외에도, 재정

조직법(LOLF) 제57조는 위급한 경우(LOLF 제59조)에는 긴급심리 절차를 개시할 수 있는 가능성이 재정위원회 위원의 권한에 포함되어 있다고 규정하고 있다. 재정위원회는 재정법(LF)의 집행을 조사하고 통제하며 공공재정과 관련된 모든 문제의 평가를 실행한다. 상기의 임무는 위원장과 총괄조사관(le rapporteur générale)이 맡는데 권한을 위임받은 부분에서는 특별조사관이 맡는다.

2. 통제와 평가의 임무

재정조직법(LOLF) 제59조와 제60조는 예전의 평가와 통제 임무(MEC)를 제도화하지 않고 다양한 정보접근가능성이 위원회에 부여되고 정부가 제기된 진단에 대해 답변하기 위한 기한이 두 달이라고 확정함으로써 통제 및 평가 임무의 존재를 인정하였다(긴급심리를 통한 필요성).

재정조직법(LOLF) 제58조 제1호는 그밖에 통제와 평가의 임무 내에서, 위원회의 위원장과 일반조사관에 의해 제기된 보좌 요구에 회계법원이 답변해야 하는 의무를 규정하고 있다(전술).

재정위원회는 예를 들어 공공기관의 평가, TV수신료, JAPD(Journée d'appel et de préparation à la défense citoyenne)[51]와 약물 및 중독에 대항하기 위한 목적에서의 크레딧의 사용과 행정청의 정보화 방법 등에서의 이러한 새로운 조치들을 적용하는데 주저하지 않았다.

B. 결산법(la loi de règlement)

사후적 통제는 결산법에 의해서 실현되는데, 결산법은 결산법과 관련된 예산 수입과 지출의 종국적인 총액을 결정할 뿐만 아니라, 동시에 재정수지표(tableau de financement)(LOLF 제37조)에 나타난 당해연

51) 군복무 대신에 도입되어 1998년부터 시행된 제도로, 일종의 대체 복무제도라고 볼 수 있다.

도 재정균형을 실현하는데 이바지 하는 국고(la trésorie)의 수입과 비용의 총액을 결정한다.

그밖에, 결산법은 확인된 수입과 비용에서부터 작성된 사업결과의 회계를 승인한다. 마지막으로 동법은 사업 회계결과의 (대차대조표에) 기입 이후에 그 대차대조표를 승인한다. PLR(결산법안)은 그 이외에도 국가 일반회계에 첨부되고, 국가의 일반회계는 회계의 전체적 균형, 결산회계, 대차대조표와 그 부속서류 및 국가의 대차대조표 이외의 지불의무존재확인(l'engagement)의 평가를 포함한다. 여기에 특히 예산실행중에 적용된 방법과 회계규정의 변경을 가리키는 “제출보고서” (le rapport de présentation)가 수반된다.

결산법이 추가경정예산(le décret d'avance)에 의해 수반된 변경을 승인한다는 사실 이상으로, 결산법은 관련된 프로그램과 보조금(la dotation)에 대하여 불가피한 상황에서 야기된 엄격히 증명되어야 할 확인된 초과분을 합법화하기 위한 크레딧을 허용하고, 사용되지 않고 이월되지 않았던 크레딧의 취소를 실행한다. 기금과 관련하여, 결산법은 경우에 따라서는, 확인된 결손의 단계에서 승인된 결손 총액을 증액하고, 다음 예산연도로 이월되지 않는 기금의 총액을 결정하며, 각 기금상에 나타난 이윤과 손해를 감사할 것이다.

마지막으로 재정조직법(LOLF) 제37조 제5항은 “결산법은 공공회계관리 및 국가회계와 공공부처 회계관의 금전상 책임제도에 관련하여 국회의 정보(접근)권과 통제와 관련한 모든 조치들을 포함할 수 있다”고 규정하고 있다.

이러한 가치제고의 노력은 PLR(결산법안)에 첨부되는 서류들의 열거로 나타난다(LOLF 제54조). 이러한 평가논리에 힘입어, 조직법 입법자는 또한 개별 예측보고서들은 동일한 규정에 따라서 작성된 집행보고서에 부합해야 한다고 규정하고 있다. 프로그램별 보조금(la dotation)별로 허용된 크레딧과 확인된 지출의 총액을 상술하는 부속설명

서(LOLF 제54조 제2호)가 특별한 경우인데, 이 부속설명서는 목별로 허용된 크레딧의 현재액과 요구된 크레딧의 변경액의 차이 및 목별로 협력기금(fonds de concour)의 산정액과 실제지출액의 차이를 가리키고 있다. 결산법안은 동시에 연간성과관리보고서(1999년 도입된 예산관리보고서를 대체하는)에 첨부되고(LOLF 제54조 제4호 및 제5호), 이 연간성과관리보고서는 특히 목별로, 목적과 기대되고 얻어진 결과, 그 증명, 크레딧의 이동과 확인된 지출 및 고용승인관리를 알 수 있게 한다.

마지막으로, 결산법은 연도별 재정법(LF)상의 예산심의의 하나의 요소가 된다. 사실, 재정조직법(LOLF) 제46조는 부속서가 포함된 결산법안은 관련된 예산의 집행 다음해 6월 1일까지 제출되고 배부되어져야 한다고 규정하고 있다. 게다가, 동법 제41조는 PLF(재정법안)는 의회의 제1독회에서 PLF(재정법안)의 심의에 앞서 전년도 PLR(결산법안)에 대한 심의가 있기 전에는 심의될 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 의원들은 다음연도 예산의 논의에 착수하는 시기에 전년도 예산의 집행상황에 대한 완전한 정보를 이용할 수 있게 될 것이다.

제 2 절 집행공무원에 대한 제재

이러한 제재는 회계관(Ⅰ)과 지불명령자(Ⅱ)의 두 카테고리에 적용가능하다.

Ⅰ. 회계관에 적용되는 제재

회계관은 그가 저지른 회계부정에 대한 책임을 항상 지는 공무원이다. 우선 회계관의 책임 범위를 확정하고(A), 다음으로 경우에 따라 회계관이 국가에 대해 반환해야 하는 보증책임에 대하여 알아보도록 하겠다(B).

A. 회계관 책임의 범위

모든 공공 회계관은 자신의 회계에 대한 개인적인 책임을 진다. 즉 회계관 개인별로 책임을 지는 공적 자금에서, 회계관은 국가에 대하여 징수를 태만히 했거나 부당하게 지불한 금액을 반납해야 한다.

게다가 회계관은 그들의 고권적인 권력에 종속되는(그들의 관리 감독을 받는) 회계관들의 행위에 대해서도 책임을 진다. 이는 회계관의 직무 시작 6개월 내에 회계관이 승계한 전임자의 회계상에서 정확한 유보를 기재하지 않는다면, 전임자의 과실도 회계관은 진다.

회계관은 그들의 책임에서 다음의 두 경우에만 벗어날 수 있다. 하나는 그들의 임무상 과실이 그들보다 상위의 회계관에 의해서 강제된 것이거나, 불가항력에 의한 것일 경우에만 가능하다. 이는 지출강제(la réquisition)에 있어서도 마찬가지이다.

회계관은 행정감독에 의해서든, 회계법원의 판사에 의해서이든, 자신의 책임이 원인이 되는 모든 경우에 발생한 원인을 보상할 의무가 있다. 이것이 바로 우리가 결손변제(mise en débet)라고 하는 것이고 이는 일반적으로 재정부장관에 의해 결정되는 “결손변제결정(l'arrêt de débet)이나 회계법원 판사에 의해 이루어지는 결손변제결정에 의해 이루어진다.

회계관은 위의 두 가지 경우에 재정부장관에게 자신의 채무의 부분 혹은 전체를 면제하는 사면을 요구할 가능성을 가진다. 이 결정은 재정부장관에만 달려있다. 사면은 소송의 대상이 될 수 없는 재량행위(l'acte discrétionnaire)이다.

B. 회계관 책임의 담보

직무의 실행 이전에, 회계법원 앞에서의 회계관에 의해 선언되는 선서를 구체화하는 도덕적인 보장 이상으로, 다양한 담보(la garantie)들은 결손변제의 경우에, 회계관이 그 지불을 변제할 수 있다는 것을

보장하기 위해 이루어진다.

회계관이 경우에 따라 결손변제를 해야 하는 하는 것을 보장하기 위해서, 회계관은 보증의무(l'obligation de cautionnement)를 진다. 1908년 12월 26일 법 이후로, 이것은 두 가지 형태를 띤다. 첫 번째, 가장 고전적인 해결법은, 회계관은 현금, 가치, 채권으로 국가에 대해 직접적으로 보증금을 설정할 수 있고, 이 보증금을 공공 국고(Trésor public)에 기탁한다. 한번 결산확인결정(l'arrêt de quitus)이 있거나, 공공회계관의 장이 회계관에게 종국적인 면책증명서를 발급한 이후에, 회계관은 자신의 직무가 중단되었을 때, (기탁한) 보증금을 찾을 것이다. 유일하게 합법적이었던 이러한 매커니즘은 회계관의 직에 접근하기 용이한 특정 사회계층에게만 가능할 뿐이었다.

두 번째, 회계관은 프랑스 상호보증협회(Association française de cautionnement mutuel)(약 70000여명의 회원)에 가입하는 것이 가능한데, 위탁기금에 일정한 비율의 보험료를 납입하는 조건으로, 모든 보증의 회원들의 연대보증을 회계관에게 지원한다.

보증금이 불충분할까 하는 염려로, 국고(Trésor)는 회계관 재산에 대한 다양한 담보를 설정한다. 우선 모든 회계관 소유 부동산에 대하여 그 소유의 형태 및 취득일자가 어떻든지 간에 설정된 법적 저당권이 문제된다. 이것은 동시에 회계관 배우자 소유의 부동산과 결혼 이후에 유상으로 그들이(회계관과 그 배우자) 획득한 이상, 부부 별산의 부분에 대해서도 마찬가지이다.

마지막으로, 보증은 회계관 모든 동산 혹은 배우자와 별산 부분의 동산에도 실행된다.

Ⅱ. 지불명령자(Ordonnateur)에 적용되는 제재

전통적인 제재와 비교하여(A), 지불명령자(Ordonnateur)는 특별 재판소인 CDBF(cour de discipline budgétaire et financière: 예산 및 재정 통

제 법원)의 관할이다(B).

A. 전통적 제재

지불명령자(Ordonnatuer)의 민사상 책임은 민법전 제1382조와 그 이하에 근거하여, Ordonnatuer에게 과실을 금전적으로 배상하도록 하는데 있다. 그러나 이러한 체제는 상대적으로 비효율적인데 왜냐하면, 사유재산이 우리가 중요하다고 생각하는 손해배상을 잘 보전할 수 있는 경우는 거의 실현가능성이 없기 때문이다.

국가 지출에 대한 정치적 책임은 오직 장관들에게만 해당된다. 이론적으로 이러한 책임은 장관소환이나 내각불신임 의결로 이루어질 수 있다.

형사상 책임은 장관에 대해서도 공무원에 대해서도 실행될 수 있다. 새로운 형법전(제432조 이하)은 특히 공공재정의 특별한 영역에서, 진정한 형벌적 수단의 실행을 수반하여, 처벌 받을 수 있는 위반 책임을 공권력의 수탁자(공무수탁사인)에게까지 확대하였다: 적극적 공금횡령(법규에 없는 세금과 부담금의 불법적인 징수, 요구, 징수명령) 혹은 소극적 공금횡령(면세와 관련한 뇌물 수수), 이익의 불법적 착복(부당개입), 공금의 절취 및 횡령(형법전 제432조의 명시적 대상이 되는). 여기에 재정관할법전(CJF) 제140의 1조와 제241의 1조 규정에 의해 처벌받는, 어떠한 방식으로든 재정판사의 조사에 반하는 행위가 처벌 받을 수 있는 위반 책임에 포함된다. 위반행위를 법적으로 확인하고 경우에 따라서는 형사처벌을 명하는 것은 바로 통상적인 형사법원이고, 장관에 대해서는 “공화국최고법원(Cour de justice de la République)”(1993년 7월 27일 이후로 이를 승계한“탄핵법원(Haute Cour de justice)”에 권한이 있다. 그러나 모든 장관에 대한 이러한 책임은 실제적이라기보다는 이론적인 것으로 보인다. “탄핵법원(Haute Cour de justice)”에서는 어떠한 소송도 진행되지 않았었지만, “공화국최고법원(Cour

de justice de la République)"에서는 M. Gilibert(전 장애인 담당 차관)와 관련한 사건이 계류 중에 있다. 이 사건은 1994년 11월의 배임과 수표 위조에 대하여 심사중이다.

행정적 처벌은 당연히 공무원에 대하여서만 이루어진다(따라서 여기에서 장관은 배제된다). 공직의 각기 다른 법규에 규정된 행정적 책임은 상위 행정관청에게 직무상 과실을 범한 공무원에 대하여 비금전상 제재를 가할 수 있도록 허용한다. 이러한 가능성은 항상 재확인되고, CDBF(cour de discipline budgétaire et financière: 예산 및 재정 통제법원)가 그 적용을 강제할 수 있음(1971년 7월 13일 법)에도 불구하고, 실제적으로 효율적일 수 있는가에 대해서는 여전히 의문이 든다.

이러한 전통적인 제재의 적은 효율성에 비추어, 입법자는 특별한 법원을 설치하였다.

B. CDBF(예산 및 재정 통제 법원)에 의해 이루어지는 제재

동법원은 재정법과 회계법의 규정 위반을 처벌하고 공공관리관(le gestionnaire)이 위반한 회계부정을 처벌하는 책임을 지는 특별 재판소이다. 입법자는 현실적인 제재판결을 원했었지만 그럼에도 불구하고 제재목적을 달성할 만큼 충분히 엄격하다.

1948년 9월 25일 법률에 의해 창설된, 동 법원의 조직과 역할은 오늘날 재정관할법전(Code des juridictions financière) 제3편의 대상이 된다; 동 법원은 회계법원과 꽁세이 데따의 재판관으로 동수로 구성되고(CJF L. 311-2), 동법원에서는 회계법원의 검사장이 검사직을 수행한다(동법 L. 311-4).

동법원의 인적 재판관할(les personnes justiciables)은 넓은 의미에서 이해되는 공공 관리자(le gestionnaire public)들이다. 사실 동법원은 모든 정부 부처 공무원, 국가 공무원 내지 군무원, 지방 공무원과 지방공기업 직원 및 지방자치단체협의회의 공무원과 회계원의 통제를 받거나,

지방회계법원의 통제를 받는 다른 기관의 대표자, 관리자 등에 대하여 권한이 있다. 또한 동법원의 인적 재판관할은 위의 상술한 자에 의해 임명되어 직무를 수행하는 모든 자에게도 미친다. 애석하게도 동법원의 재판관할은 정치 책임자들이 그들의 직무와 권한의 실행에서는 배제된다(정부각료, 시장, 지방자치단체장 등).

물적 재판관할(CJF L. 313-1 및 이하)은 공공회계규정과 재산관리규정의 위반에 적용되고 여기에 공공계약의 체결도 포함된다. CDBF(예산 및 재정법원) 판례의 본질은 공공지출과 수입의 실행 규칙 위반에 관련되지만, 공기업과 회계법원의 통제를 받는 사법상 기관과 관련해서는, 공공회계규정에 준거 외에, 당해조직의 본연적 활동에 따라, 수입과 지출의 개념이 파악되어져야만 한다; 또한 동법원은 특히 은행의 영역에서 “신중한 사용(les usages prudentiels)”의 단순한 위반에도 제재를 가하는 것을 주저하지 않는다. 마지막으로 덧붙일 것은, 1980년부터 “지출의무의 존재확인(l'engagement)”과 “지출명령(l'ordonnancement)”에 관련한 조항의 위반은 공권력에 유죄를 판결하는 사법적 결정에 기인한다.

양원의 의장, 재정부 장관과 기타장관들(그들의 부서에 속하는 공무원들에 대하여) 및 회계법원과 회계법원의 검사와 지방회계법원이 동법원에 제소할 수 있다(CJF L. 314-1). 행정상 벌금과 법원결정의 집행과 관련한 1980년 법 이후로, 국가의 채권자는 검찰의 중재를 통해 동법원에 제소할 수 있다. 실무상 동법원에 의해 내려진 거의 대부분의 판결은 회계법원과 검사에 의해 제소되어진 것이었다. 동법원이 내린 결정은 꽁세이 데따에 앞서 항소할 수 있다(동법 L. 315-2).

동법원에 의해 결정될 수 있는 제재는(동법 L. 313-1 및 이하) 150 유로에서 관계인의 연간 봉급과 급여의 최대 두 배까지 할 수 있다. 이러한 측면에서 동법원은 관련 조직에 중대한 손해를 야기하는 불법이 확인된 이상, 제기된 금전적 제재를 가하는 것에 더 이상 주저하

지 않는다.

동법원 활동의 성과는 상대적으로 미약하다: 동법원의 창설 이후에, 담당사건에 대한 판결은 극소수였고 더구나 유죄를 인정한 경우는 그보다 적었다. 그러나 동법원의 역할은 재정조직법(LOLF)의 시행과 크레딧 관리자에 대한 진정한 책임 시스템을 마련하기 위해서 다시 변화가 요구되어진다.

제 8 장 지방자치단체 재정법의 특수성

지방자치단체의 재정은 원칙적으로 국가의 예산을 규율하는 규칙과 원칙에 의해 규율된다. 2003년 3월 28일 헌법 개정(헌법 제72의 2)은 지방자치단체의 재정자립을 확립하였지만(제1절), 이러한 지방자치단체의 재정자립은 지방자치단체의 예산의 관점(제2절)에서와 지방자치단체의 예산행위(제3절)의 관점에서 제한적이다.

제 1 절 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 확립

2003년 3월 28일 헌법은 지방자치단체의 재정자립원칙을 헌법화하였다. 즉 지방자치단체는 법이 규정한 조건하에서 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 이용할 수 있다. 지방자치단체는 모든 인에 대한 세수를 전체 혹은 부분적으로 받을 수 있다. 법은 지방자치단체로 하여금 법이 정하는 제한 하에서 과세대상과 과세율을 정하도록 허가할 수 있다.

이전에 국가에 의해 실행된 권한을 지방자치단체에게 이전할 때, 사회통합을 위한 프로그램법에서 입법자는 권한의 이전 시에 확인된 비용에 상응하는 재원을 지방자치단체에 배정해야만 한다(Cons. const. n°2004-509 DC, 13 janv. 2005, §8 et 9). 사실(헌법 제72의 2조 4문), 국가와 지방자치단체 사이에서의 모든 권한 이전은 그 권한의 실행에 사용되었던 재원과 동일한 재원의 배정을 수반한다.

헌법은 또한 법률이 지방자치단체간의 평등을 개선하기 위하여 (재정)조정조치를 마련한다고 규정하고 있다. 이러한 조치는 “재정조정제도(le mécanisme de péréquation financière)”의 제정을 통해 지방자치단체의 자율과 평등 원칙의 조화를 목적으로 하지만, 각각의 재원이 재정조정제도의 대상이 된다고 강제하지는 않는다(Cons. const. n°2003-474

DC, 17 juill. 2003, §18); 해외영토를 위한 프로그램법(JO 22 juill., p. 11203). 입법자는 또한 다른 지방자치단체의 세원을 증진시킬 목적으로, 하나의 지방자치단체에서 세원을 다른 지방자치단체로 이전시킬 수 있는데, 이는 해당 지방자치단체의 행정상 자유를 방해하지 않고서 이루어져야 한다.

마지막으로, 간단히 말하자면, 헌법 제72의 2조 제3문은 지방자치단체의 순수한 세원과 세외 수입은 각각의 지방자치단체의 카테고리에서 그들 수입 전체에서 (스스로)결정할 수 있는 부분(part déterminant)을 나타낸다고 규정하고 있다. 조직법은 이러한 규칙이 적용될 수 있는 조건을 정한다. 헌법위원회는 지방자치단체의 순수 세원의 카테고리에 들어가는 세원(la recette fiscale)은 모든 인에 대한 과세 산물로 이해되고 이는 법이 지자체에 과세대상과 과세율 혹은 과세액을 정하도록 승인했을 때뿐만 아니라, 법이 지자체로 하여금 과세율과 과세대상의 지자체 부분을 지자체에 의해 결정하도록 할 때에도 마찬가지라고 판단했다(Cons. const. n°2004-500 DC, 29 juill. 2004, §10). “결정할 수 있는 부분(le part déterminant)”의 개념은 2003년에 확인된 차원에 부합하는 최소기준의 준거로서 정의된다.

그러나 지방자치단체가 국가와 구별되는 법인이라고 할지라도, (지자체의) 자율성은 세 가지 기준에 의해 제한된다: 한편으로 지자체는 지자체 고유 수입을 창설할 가능성을 가지지 못하고 단지 입법자가 지자체에 수입을 승인한 세율을 확정할 수 있을 뿐이다. 헌법 제72조의 2 2문은 법은 지방자치단체가 과세대상을 확정할 수 있도록 승인할 수 있다고 규정하고 있고 지방세율에 대해서는 아직 적용되지 않았다. 다른 한편으로, 지방자치단체는 지출에서 선택을 할 수 있다. 마지막으로, 지자체는 재정의 영역에서, 합법성 통제 하에 놓이는데, 이 합법성 통제는 판사나 국가의 대표자가 지자체의 재정적 결정에 대해 개입할 수 있도록 한다.

제 2 절 지방자치단체의 예산행위의 범위

지방자치단체의 예산은 예산상 대원칙들 속에서(Ⅰ) 그리고 국가의 예산절차와 비슷한 절차에 따라(Ⅱ) 성립된다.

Ⅰ. 예산 제원칙들의 적용

일반적으로, 전통적인 예산원칙들은 지방자치단체에서도 적용의 대상이 된다(A). 반면에, 균형원칙에 대해서는 불가침의 사법적 의무가 존재한다.

A. 원칙의 적용

예산단년성 원칙은 사전확정의 규칙이 지자체에는 적용되지 않는다는 범위 내에서 처음 적용된다. 사실 지방 예산의 심의에 필요한 대부분의 정보들은 단년도 재정법(LF)에 포함되어 있다. 따라서 입법자는 지방예산의 의결을 최대로 3월 31일에 확정했다(후술). 따라서 이 지방예산의 채택까지, 지방자치단체는 전년도 예산의 조항들을 적어도 경상지출(la dépense de fonctionnement)에 대해서는 연장하게 될 것이다. 반면에 예산승인의 단년성은 국가예산에 대해서 조정의 형태와 같이 적용할 수 있게 된다: 프로그램의 승인(1992년 2월 6일 ATR[52] 제50조: 꼬뮌(Commune), CGCT 제2311-3; 데파트망(Département), CGCT 제3312-2; 레지옹(Région), 동법 제4311-3). 균형은 단순히 연부액(crédit de paiement)과 크레딧의 이월을 고려함으로서 평가된다(만약 사업 종결 이전에 그것이 의무지워졌다면 법상 투자 크레딧에 대해서는 크레딧의 이월이 가능하고 마찬가지로 직무 크레딧에 대해서도 크레딧의 이월은 가능하다). 마지막으로 예산 집행의 단년성(기한 연장시스템과

52) Loi n°92-125 du 6 fév. 1992 relative à l'administration territoriale de la République

함께)은 지방예산에 전면적으로 적용가능하다.

예산단일성의 원칙은 국가에 대해서 적용되는 형태와 실제적으로 동일하게 적용된다. 지자체는 법률이나 데크레가 특별회계의 형태로 사업을 진행할 것을 승인하는 범위 내에서 부속 예산(le budgét annexe)을 창설할 수 있다. 이는 적어도 당해 사업이 지자체연합의 예산 혹은 파리, 리옹, 마르세이유의 구(l'arrondissement)와 구별되지 않는 한 가능하다. 그밖에, 지자체의 연간 예산(최초 예산: budgét primatif)은 예산연도 중에 수정예산(추가 예산)의 범위 내에서 변경의 대상이 된다.

예산보편성의 원칙은 상이한 적용의 대상이 된다: 순수 재원의 규칙은 엄격하게 적용되는 반면에, 배정금지규칙은 보다 폭넓은 예외가 인정된다. 사실 특정 세입(오물세) 혹은 보조금은 배정되어져야만 한다. 채권발행수입은 투자지출에서만 사용될 수 있다.

크레딧 한정성의 원칙은 국가예산과 유사하게 엄격함과 예외가 허용된다. 지방 예산안에는 최초 예산의 의결 시에, 최종 배정이 정해져 있지 않은 것을 포함하여 지출이 불확정된 크레딧이 존재한다. 게다가 지방자치 행정부는 지방의회가 이를 금지한 것을 제외하고 예산항목 내에서의 전용을 실행할 수 있다. 항목간의 전용은 지방의회에 유보된 권한이다. 마지막으로 배정된(affecté) 크레딧은 전용의 대상이 될 수 없다는 것을 정확히 알아야 한다. 현행 법제에서, 목적별 크레딧의 한정성은 지방자치단체와는 관련이 없다.

B. 예산 균형의 필요성

예산균형의 원칙은 여기에서 모든 허상적인 성격을 상실한다. 사실 지방자치단체에 대하여 진정한 법적 구속이 있는가가 문제된다. 여기에서 법적 구속은 동원칙의 비준수가 도지사(Préfet)와 지방회계법원(CRC)의 개입을 초래할 수 있는가 하는 것이다. 적어도 이는 실제적 균형의 문제이지 최초예산 의결 시의 (예산안)제출의 균형은 아니다.

3가지 주요 규칙이 준수되어야 한다: 균형은 지방예산을 구성하는 두 가지 섹션 각각에 실행되어야 한다(후술); 수입과 지출은 모든 수입의 과대평가와 지출의 과소평가를 피하기 위하여 성실한 방법으로 평가되어져야 한다; 마지막으로 금액 기재 채권의 상환은 이전 채권을 상환하기 위한 채권의 발행을 제외한 종국적인 수입에 의해서만 배타적으로 실행되어야 한다.

이러한 원칙의 준수를 보장하기 위하여, 입법자는 예산의 의결과 집행에 있어서 적용되는 절차를 규정하였다.

지자체가 그의 예산을 균형 속에서 의결하지 않은 경우에, 도지사(le Préfet)는 지방회계법원(CRC)에 30일의 기한 내에 제소한다. 동 법원은 30일 이내에 해당 지방자치단체에 균형의 회복에 필요한 조치들을 제안하고 새로운 예산 심의를 요구한다. 만약 지자체가 이를 받아들이지 않는 경우, 동법원은 예산 결산에 대한 동기서(l'avis motivé)를 도지사(le Préfet)에게 제출하고 도지사(le Préfet)는 명령(l'arrêté)에 의해 이를 집행한다. 도지사(le Préfet)는 자신의 명령(l'arrêté)을 정당화 하는 조건에서 지방회계법원의 제안에서 벗어날 수 있다.

행정 회계의 의결 시에(후술), 지방예산의 집행이 일정액을 초과하게 되면(인구 2만 이상의 데파트망과 레지옹의 경우에 5%; 인구 2만 이하의 꼬뮌에서는 10%), 도지사(le Préfet)는 지방회계법원에 기한의 제한 없이, 두 달 안에 재정균형을 회복하도록 하는 조치를 제안하도록 제소한다. 그밖에 다음연도의 최초예산은 Préfet에 의해 지방회계법원에 의무적으로 이송된다. 만약 지방회계법원이 제소된 지 1월 이내에, 적자를 해소하기 위한 조치가 불충분하다고 판단한다면, 동법원은 도지사(le Préfet)에게 이전의 경우와 같이 예산을 정지하도록 제안한다. Préfet는 여기에서 만약 이러한 재정불균형이 예상치 못한 상황에서 발생한 것이라고 판단하면 균형회복에 관한 예외적인 보조금을 해당 지방자치단체에(다른 지방자치단체는 해당 없음) 교부할 수 있는 가능성

을 가진다. 이 경우에 Préfet는 지방회계법원의 제안에서 벗어 날 수 있게 되는 것이다. 상당한 불균형에 대한 이러한 특별한 절차의 존재는 경미한 적자가 승인될 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 균형의 원칙은 차기년도 예산에 이것이 해소되어야 함을 강제한다.

상기 조치들 모두의 적용은 합법성 판단에 기인한 통제 하에서 이루어진다. 사실 이러한 절차들에서 시행된 집행적 성격의 행위들은 월권소송(le recour pour excès de pouvoir)의 가능성이 있다. 그밖에 지방회계법원의 활동은 관련인이 행정법원에 균형원칙을 위반한 예산 심의를 행정법원에 제소하는 것을 금지하지 않는다. 그러나 만약 도지사(Préfet)가 주어진 기한 내에 지방회계법원(CRC)에 제소를 하지 않았고 지방회계법원에 우선권을 부여하지만, 배타적 독점권을 부여하지 않은 소송의 근거로 불균형을 제기하지는 못할 것이다. 반면에 이러한 특별한 절차의 존재로, 이 영역에서 Préfet는 déféré(도지사의 고발)[53]의 사용이 금지된다.

Ⅱ. 지방 예산의 채택

지방예산의 다른 점을 파악한 후에(A), 우리는 적용중인 (예산)채택 절차에 대해서 분석하도록 하겠다(B).

A. 지방 예산의 제출

사업별로 5개 이상인 지방예산은 국가의 예산과 다르게 보인다.

단년도 재정법(LF)에 상응하여, 최초예산(le budget primatif)은 단년도 LF(재정법)와 같이, 승인행위와 예상행위이다.

53) 지방자치법에 의해 국가는 지방자치단체의 행위에 사전적 통제를 하지 못하게 된다. 다만 지방자치단체가 행한 행위가 합법성에 위반한 경우에 Préfet는 이를 행정법원에 제소함으로서 사후적 합법성 통제만을 할 수 있게 되었을 뿐이다. 여기에서 사용되는 것이 바로 le déféré préfectoral(도지사의 고발)이다.

지방예산은 예산 실행 중에 하나 혹은 다수의 추가예산(le budget supplémentaire)으로 보충될 수 있다. 추가예산은 임시적이기는 해도, 최초예산에 포함된 예측을 경정하기 위해서 자주 사용되고, 동시에 전년도 예산의 적자와 초과에 대응하기 위해서 또한 실현해야 할 것을 위해서 사용된다. 이러한 이유로 추가예산은 자주 연말에 행정회계의 의결이후에 채택된다. 만약 최초 예산이 Préfet에 의해 조정되었다면, 추가예산은 의무적으로 지방회계법원에 이송되어져야 한다는 것을 우리는 알아야 한다. 전년도 사업의 결과를 포함하지 않는 사실로 인하여 추가예산(le budget supplémentaire)과 구별되는 변경예산(le budget modificatif)의 결정은 마찬가지로 예산 년도 중에 채택되어 질 수 있다.

행정회계는 결산법과 일치한다. 동 회계는 예산 년도 중에 시행된 행위들 및 아직 계상되지 않은 수입과 아직 종결되지 않은 지출(실행해야 할 것)을 구분한다. 동 회계는 집행연도에 따라서 6월 30일 이전에 승인되어져야 한다. 행정회계는 지불명령자(Ordonnateur)가 출석하지 않는 지방의회에 통제를 받고 또한 동 회계는 과반수가 반대를 하지 않는 한, 채택된 것으로 간주된다. 동 회계는 회계관에 의해 작성된 재무제표(le compte de gestion)에 동반되며, 이 재무제표와 동회계는 일치해야만 한다. 재무제표는 그 역시 지방의회의 승인을 받아야 하며, 통제를 위하여 지방회계법원 혹은 작은 꼬뮌에 대해서는 TPG (Trésorie-payeur général: 지방세무서장)에 이송된다.

지방예산행위는 두 부분으로 나뉜다. 직무 영역(la section de fonctionnement)은 매년 반복되는 지출(인건비, 조달비)을 통합하고, 수입에서 투자 영역(la section d'investissement)에 특별히 배정되지 않은 규칙적이고 종국적인 재원의 전부 혹은 부분을 포함한다(후술). 투자 영역(la section d'investissement)은 지방자치단체 재산의 증가를 가져오는, 매년 갱신되지 않는 지출로 정의된다. 이 영역은 수입에서 투자영역에 특별히 배정된 종국적인 재원, 채권을 통해 얻은 재원 및 두 영역

이 원칙상 구별된 총체를 이룸에도 불구하고 직무 영역(la section de fonctionnement)에서의 이전금을 포함한다. 이러한 절차는 특히 실행할 투자의 재정자립 혹은 부채의 조속한 상환을 가능하게 한다.

각각의 영역은 원칙상 예산 한정성의 단위를 이루는 항목(le chapitre)로 나뉜다. 그러나 인구 3,500명에서 1만명의 꼬뮌에서는 의결이 지출의 성질에 의해서 실행된다.

B. 지방예산의 채택 절차

예산 채택의 일반적인 절차와 별도로 법이 명시적으로 규정한 예외적인 절차가 있다.

국가 재정에서와 같이, (지방)집행부가 예산 편성을 담당한다(작은 꼬뮌에서는 TPG의 도움으로). (지방) 예산은 재정위원회에서 심의될 수 있지만 이는 의무적이지는 않다. 인구 3500명 이상 꼬뮌과 데파트망의 예산은 예산심사 두달 전에 예산정책에 관한 심의가 이루어지고 나서 지방의회에서 심사되어진다. 레지옹의 예산에 대해서는, 이러한 심의 이외에도, “레지옹의 경제 및 사회 위원회”의 권고를 사전에 의무적으로 거쳐야 하는데, 이 권고는 예산의 전체적인 방향을 판단하기 위해서이다. 마지막으로 데파트망과 레지옹에 대한, 특히 레지옹에 대해서는 “레지옹의 경제 및 사회 위원회(CESR)”의 권고가 첨부된, 예산서류들은 동 위원회가 그 심의를 위해 개회되기 12일 이전에 위원회 위원들에게 제출되어져야만 한다. 지방의회는 늦어도 당해연도 3월 31일까지는 예산을 채택한다. 수정권이 제한되는 의원들과는 상반되게, 지방의회 의원들은 그들에게 제출된 예산안을 보다 쉽게 변경할 수 있다. 수입과 지출은 증액 또는 삭감될 수 있다; 수입과 지출은 금지되어 있지 않다면 창설될 수 있다; 수입과 지출은 의무적이 아니라면 삭제될 수도 있다. (예산) 의결은 과반수의 찬성으로 의결되고 예산은 도지사에 의해 받아들여진 이후에 적용되는데, 예산은 늦

어도 4월 15일까지는 도지사에게 이송된다. 이러한 도지사로의 이송은 실제적인 (예산) 균형 통제를 가능하게 한다. 또한 기한은 다음의 세 가지 조건 하에서는 미루어질 수 있다.

지방자치단체가 유효한 시간 내에 예산 심사에 필요한 관련서류를 받지 못했을 때, 이송은 관련서류의 접수 이후 15일 이내에 이루어진다.

지방의회의 선거년도에는 예산심의는 4월 15일로 확정되어 있다.

마지막으로, 만약 전년도 사업 예산이 도지사(le Préfet)에 의해 조정되고 집행되었다면, 기한은 6월 1일까지 혹은 행정회계가 예산이전에 심의되어야 하는 것이 필요할 경우에는 6월 15일까지 연기된다.

아무튼 이러한 규칙들은 새롭게 구성된 지방자치단체에는 적용이 되지 않는데, 왜냐하면 새로운 지방자치단체가 구성된 이후에, 그들의 예산을 채택하기 위해서, 지방자치단체는 3월의 기한을 사용하기 때문이다.

만약 예산이 유효한 시간에 의결되지 않았다면, 도지사(le Préfet)는 어떠한 기한의 종속을 받지 않고 지방회계법원에 제소한다. 이 제소는 지방자치단체가 모든 예산을 채택하는 것을 금한다. 제소 후 1월 이내에, 지방회계법원은 도지사(Préfet)를 위해 제안들을 표명하고 이러한 제안들은 도지사(le Préfet)가 이 제안들에서 벗어나기 위해서는 그 이유를 증명함으로서만이 가능하다. 명령(l'arrêt)에 따라 예산은 지방회계법원과 당해 지방자치단체에 그 적용을 위해 전달된다.

도지사(le Préfet)와 지방회계법원의 개입을 요하는 유사한 절차는 예산이 균형상태로 의결되지 않았을 때와 행정 회계가 전년도 사업 예산의 집행이 막대한 적자를 나타내거나(전술) 의무지출의 기재가 거절된 경우(후술)에 나타난다.

마지막으로 상황에 따른 추가예산의 채택절차는 어떠한 기한도 그 의결에 대해서 확정되지 않는다는 측면에서는 동일하다.

Ⅲ. 예산 집행과 통제

지방예산의 집행은 공공회계법의 규율을 받고 특별히 “지불명령자(Ordonnateur)와 회계관(Comptable) 분리의 원칙”에 규율을 받는다. 수령자 이면서 지출자인 회계관은 특별히 지출에서 지불명령자(Ordonnateur)의 결정에 대한 통제 역할을 수행한다. 지불명령자(Ordonnateur)에 대해선, 그는 경우에 따라 재정감사국(Corps de l'inspection générale des Finances)의 통제를 받거나, 그 보다는 빈번히 내무부 장관의 행정감찰국의 통제를 받는다. 그러나 국가예산에 적용중인 규칙과는 달리, 지방자치단체에 대해서는 지출의무의 확정과 지출명령(le mandatement)시 재정상 통제가 존재하지 않는다.

정치적 통제는 의회가 결산법 채택 시에 실행하는 것과 유사한 방식으로, 지방집행부에 의해 제출된 행정상 회계에 대한 지방의회의 심사에서 이루어지게 된다. (지방의회에 의한) 회계거부는 피할 수 없는 정치적 위기를 초래하게 되고 이 정치적인 위기는 지방의회의 해산과 선거를 통한 새로운 조직을 통해서만이 그 해결책을 찾을 수 있다.

사법적 통제에 대해서 언급하자면, 통제는 민사, 형사, 군사 재판에 따라 실행된다. 그러나 지방예산의 집행 통제에서의 본질적인 특수성은 재정 재판소의 역할에 있다.

지방회계법원은 당연 또는 사실상 지방회계관의 회계를 판단한다. 여기에서 경상수입이 750,000유로 이하 및 인구 2000미만 꼬뮌의 회계관은 제외된다. 그러나 만약 그 회계가 TPG(지방 세무서장)의해 직접적으로 이루어졌다면, 지방회계법원은 다음의 두 가지 가정 하에서 그 권한을 찾을 수 있을 것이다: 즉, 사건 이송 이후에, TPG(지방세무서장)에 의해 실행된 면책결정(l'arrêt de décharge)을 변경하기 위해서이거나, 만약 회계관의 결손변제결정(l'arrêt de débet)의 실행이 필요한

경우가 이에 해당한다. 6월 초에 지불명령자(l'Ordonnateur)에 전달된 회계는 지방자치단체에 의해 30일 이전에 채택되어져야 하고, 연말까지 지방회계법원에 전달된다. 심사준비절차는 TPG(지방세무서장)에 의해 이루어지고 지방회계법원에서의 심리는 국가 회계공무원에 대한 회계법원의 경우와 유사한 심문절차에 따라 이루어진다. 판결의 형성은 TPG(지방세무서장)의 결정을 적용케 하고 필요한 경우에는 "이중결정규칙(la règle du double arrêt)"으로 된다. 지방회계법원은 제1심 법원이고 그 결정은 회계법원에서의 항소의 대상이 될 수 있다.

그러나 지방회계법원은 동시에 지불명령자(Ordonnateur)에 대해서도 권한이 있다. 한편으로 지방회계법원은 사법적 결정에 의해, 지불명령자(Ordonnateur)들을 사실상 회계관에게 신고할 수 있을 것이다. 다른 한편으로, 하지만 이번 경우에는 비사법적 결정을 통해, 동법원은 다년간 프로그램에 따라 이루어지는 감사를 실현함으로써 혹은 도지사(le Préfet)의 요구에 의해 크레딧의 합법적인 사용을 검토할 수 있을 것이다. 지불명령자(Ordonnateur)는 심리의 개시를 통보받고 당연히 그의 관리상에 감찰은 서면에 의해서도 작성될 수 있을 것이다. (재판관들의) 평결은 비공개임에도 불구하고, 감찰보고서는 경우에 따라 지불명령자(Ordonnateur)의 답변을 목적으로, 지불명령자(Ordonnateur)에게 전달되는데 이는 절차의 반대변론성을 준수하기 위해서이다. 회계착오와 과도한 비용 및 증명되지 않는 비용을 고발할 수 있는 최종적인 감찰보고서는 Préfet에게 전달되고 또한 다음 회기의 의사일정에 포함될 수 있도록 하기 위해서 지방의회에도 전달된다. 경우에 따라서는 "정부위원"(Commissaire du Gouvernement)[54]은 일반검사(procurer)나 회

54) 2008년 개혁 이전에는 지방회계법원에 상기의 직이 존재했는데 주로 검사의 직무를 수행했다. 재정관할법전 L. 212-10은 다음과 같이 "Commissaire du Gouvernement"을 규정하고 있다: 각각의 지방회계법원은 한명 혹은 다수의 "Commissaire du Gouvernement"를 동법원의 구성원 중에 발탁한다. 이들은 검사직을 수행하고 회계법원의 검사의 파견자이다. 현재에는 "재정검사(procureur financier"로 불린다.

계법원의 검사(procurer général)에게 이를 제소할 수 있는데, 이 경우에 회계법원의 검사(procurer général)는 CDBF(cour de discipline budgétaire et financière: 예산 및 재정 통제 법원)에 제소할 것이다.

사실 CDBF(cour de discipline budgétaire et financière: 예산 및 재정 통제 법원)는 공무원인 Ordonnateur(Ordonnateur-fonctionnaire: 비선출직 지불명령자)가 저지른 예산 및 회계 규칙의 위반을 처벌하는데 그 권한이 있다. 공무원인 Ordonnateur(Ordonnateur-fonctionnaire: 비선출직 지불명령자)는 그들의 책임을 지방집행부의 성문으로 된 사전명령을 증명함으로써만이 벗어날 수 있을 것이다. 오랫동안 법원의 권한에서 배제된 선출직 지불명령자(Ordonnateur-élu)는 현재에는 다음의 경우에 법원의 통제에 놓인다. 선출직 지불명령자의 잘못이 지방자치단체에게 공정한 결정의 미집행으로 과태료를 물리게 하거나(CJF L. 313-7 et L. 313-12), 심리청구로 인하여 그들의 책임이 인정되거나 타인에게 불공정한 이득을 제공하여 지방자치단체에 손해를 입힌 경우이다(동법 L. 313-6).

제 3 절 지방자치단체의 예산행위

우리는 여기에서 지방자치단체의 수입과 지출의 다른 점을 상세히 밝히지는 않겠지만, 이 영역에서 적용중인 법의 큰 맥락에 대해서 알아보기로 하겠다.

Ⅰ. 수입 행위

그들의 순수 수입과 경우에 따라서는 채권발행이상으로, 지방자치단체는 국가의 다양한 형태의 보조금을 받는다.

A. 순수 수입

지방자치단체의 순수 수입(la recette propre)은 우선 지방세로 구성된다(2004년에 약690억 유로). 우선 이 지방세로 거론해야 할 것이 “오래된 네 개”이다(수도권 지역(région Île-de-France)은 이를 사용하지 않는다). : 첫째, 건물재산에 대한 부동산세, 둘째, 토지에 대한 부동산세, 셋째, 주민세 넷째, 직업세가 그것이다. 지방의회는 자유롭게 국가가 정한 최대한의 범위 내에서 당해 세금의 세율을 정할 수 있다.

세수입은 동시에 해당 지자체에 따라 다양한 간접세를 통해서도 이루어진다(예를 들어, 꼬뮌에서는 극장세, 주류도매면허료, 오물수거세; 데파트망에서는 등기세 또는 TIPP[55] ; 레지옹에서는 운전면허세 혹은 자동차 등록세).

지방자치단체의 다른 순수 수입은 경영수입과 토지수입이다. 첫 번째 카테고리(경영수입)는 특히 제품과 서비스의 제공(교통료, 공영 수영장의 입장료, 등등)과 세금과 수수료(오물수거세, 주차장에서 나오는 분담금)등으로 구분된다. 두 번째 카테고리(토지수입)는 지자체 소유의 토지에서 나오는 수입과 공공장소 임대수입(장소 사용료, 묘지임대료) 혹은 개발수입 혹은 사유재산의 양도 수입(토지 및 건물의 임대 및 판매)으로 구분된다.

B. 채 권

지방자치단체에서 채권은 투자지출의 재원조달을 위해서만 승인된다. 채권의 발행은 집행부에 의해서 결정된다. 그러나 국가의 사전승인은 공채로 발행한 의무적 채권에 대해서는 절대적으로 필요하고(CGCT L. 1611-3), 또한 외채발행에서도 마찬가지이다. 그밖에도 채권

55) 석유 생산물에 대한 내국세

은 공공계약법전에서 도출된 공개의 원칙(principe de publicité)과 경쟁의 원칙을 준수해야만 한다. 지방자치단체는 또한 기관대출자들(Caisse des dépôt: 공탁기금과 그 자회사, Crédit local de France: 프랑스 지역은행)에게 대출을 받을 수 있을 뿐 아니라, 민간 부문의 은행들 및 외국 은행에서도 대출을 받을 수 있다. 지방자치단체 역시 도지사(le Préfet)에게 전달해야 하는 채권 관련 협정은, 채권의 기간과 이율을 정확히 한다.

대출을 한 지방자치단체는 다음으로 이자와 원금을 상환해야만 한다. 이자의 상환에 의해 초래되는 지출은 직무영역(la section de fonctionnement)에 기재되고, 원금상환에 관련한 지출은 투자영역(la section d'investissement)에 기재된다. 이는 의무적 성격의 지출에서와 다른 경우이다(후술).

C. 국가의 보조

국가의 재정적 보조(2005년도 610억 유로 이상)는 지방자치단체 결정권 밖에 있는 수입이다. 재원이 직무나 투자 영역 또는 지방분권에 지원이 되는지에 따라 세 가지 카테고리가 존재한다. 각각의 지자체는 모든 보조금을 반드시 이용하지는 않는다. 다만 FCTVA(부가가치세 조정기금)[56]이나 DGD(지방자치 일반 교부금)[57]은 예외이다.

---

56) Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée(부가가치세 조정기금): 이 기금은 1977년 시장들의 요구에 부응하기 위해서 만들어졌다. 지방자치단체의 투자에 대한 부가가치세(TVA)의 징수는 그만큼 국가에 의해 특별히 지급되는 보조금을 감소시키는 결과를 가져왔기 때문이다. 이 기금은 지방자치단체에게 그들의 투자지출상의 부과된 부가가치세(TVA)를 그 투자행위가 실현되었을 때 환급받을 수 있게 한다. 이러한 형태의 기금은 국가에 의해 지방자치단체 투자에 지급되는 중요한 형태의 보조금이다.

57) Dotation générale de décentralisation(DGD, 지방자치 일반 교부금): 일종의 교부금으로 1983년 1월 7일 n° 83-3 꼬뮌과 데파트망 및 레지옹 사이에서의 권한 배분에 관한 법률에 의해 창설된 동 보조금은 지방분권에 의해서 이루어진 새로운 부담을 보충하기 위해서 만들어졌다.

FCTVA(부가가치세 조정기금)은 국가 수입에서 징수되고, 경우에 따라서는 판사에 의한 벌금 수입으로도 이루어진다. FCTVA는 환급받을 수 있는 권리의 창설 없이 지방자치단체가 그들의 투자지출 상에서 부담한 TVA(부가가치세)를 환급하는 것을 목적으로 한다. 제3자를 위한 투자지출은 FCTVA에서 제외된다. FCTVA에는 투자 영역의 수입에 포함되고 11월에 지출에 계상된다. 국가에 의해 실행되는 다른 세제상 보상이 존재하는데 특히, 직업세(la taxe professionelle)에서 임금 부분의 삭제와 주민세에서 레지옹 부분이 삭제됨으로 인해서 그러하다.

DGD(지방자치 일반 교부금)는 1982년부터, 실행된 권한이전에 의해 초래된 재정상 과부하를 보충하기 위해서 인데, 이러한 과부하는 세원의 이전으로 보충되지 않은 것이었어야 한다: 요컨대, 꼬뮌에서는 도시계획과 토지 점용에서의 지출, 데파트망(道)에 대해서는 중학교 활동을 위한 지출과 사회보장과 위생활동에 대한 지출, 레지옹(지방)에 대해서는 고등학교 활동에서 초래되는 비용 등이 그것이다. 권한이전에 따른 보상은 세원의 이전을 고려해서, 약 30억 유로 정도일 뿐이다.

모든 지방자치단체에 공통의 수입 이외에도, 국가에 의해 특정지방자치단체에 지급되는 다른 보조금이 있다. 직무(지출)와 관련하여, 꼬뮌을 위한 중요 보조금은 DGF(총체적 운영보조금)[58](2005년 지방자치단체 전체에 대하여 약 380억 유로)이다. DGF는 그 기원이 오래되었고(1966년에 폐지된 매출액에 대한 지방세), 두 가지 요소로 구성된다: 하나는 각 지방자치단체에 분배되는 “총괄보조금”(Dotation forfaitaire)[59]

58) Dotation globale de fonctionnement(총체적 운영 보조금)는 1979년 1월 3일 n°79-15 법에 의해 제도화 되었는데, 이는 지방자치단체와 직접세가 부여된 지방자치단체연합 및 데파트망에게 지급된다. DGF는 다음의 세 가지 목적을 추구하는데 그것은 발전성, 정의, 사회연대이다. DGF는 “보조금 지급표(dotation forfaitaire)”로 구별되는데, 지방자치단체의 재원을 보존하기 위한 것과 가장 낙후된 지방자치단체에 국가재정에서 지급되는 조정교부금(dotation de péréquation)이 있다.

59) DGF(Dotation globale de fonctionnement, 총체적 운영 보조금)의 중요한 구성요소로서의 이 보조금은 1994년 5월 10일 n°94-366 데크레에 의해 시행되었다. 이 보조금은 꼬뮌 사이에서의 불균형을 60%정도 조정하고 있다.

과 다른 하나는 (지역)정비보조금(dotation d'aménagement)인데 이는 다시 세제상 꼬뮌연합을 위한 보조금과 농촌의 사회연대 보조금으로 나뉜다. DGF는 동시에 낙후된 데파트망(道)에 대한 최소 보장으로 이용된다.

꼬뮌은 동시에 교사 주거에 대한 특별 보조금을 이용하는데(대학교수는 제외), 이 보조금은 교사에게 숙박제공의 의무 혹은 교사들에게 보조금 지급의무 및 작은 꼬뮌에서 의원 교육의 활성화를 위해서 사용되는 “지방의원 보조금”으로 구성된다(4천 9백만 유로).

투자영역에 관련해서는, 주요 보조금은 꼬뮌과 데파트망(道)의 예산에 지급되는 설비 보조금(dotation globale d'équipement)이 있다. 이 보조금은 인구 2000명 이하의 작은 꼬뮌을 도와주기 위해 적합하고, 경우에 따라서는 인구 10000명까지의 꼬뮌에도 지급된다. 데파트망에 대해서 이 보조금은 일부분은 실제로 집행된 투자 지출을 위해서 배정되고 다른 부분은 시골의 구획정리와 설비 지출의 비율에 따라 할당된다.

우리는 또한 레지옹의 학교설비 보조금(6억 천 6백만 유로) 혹은 데파트망의 중학교 설비 보조금(3억 6백만 유로)이 있다는 것을 알게 된다.

이러한 보조금에 더하여 특별한 투자에 재정지원 또는 공동 지원하는 보조금이 있다.

Ⅱ. 지출 행위

지방자치단체는 원칙상 지자체 지출 결정을 자유롭게 할 수 있지만, 이러한 자율성은 국가에 감독을 받는다.

A. 금지된 지출들

원칙상 지자체는 특별히 지방의 이익을 위해서만 지출을 실현할 수 있을 뿐이다. 이러한 정의에 부합되지 않는 지출들은 금지된다. 예를

들어 지방의회가 종교단체에 대해서 보조금을 지급하는 경우가 금지되는 것은 마찬가지이다. 같은 맥락에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체 또는 국가의 권한에 속하는 지출을 대신할 수 없다. 재정공법은 여기에서 행정법과 꽁세이 데따의 유명한 판례인 소위 “지방사회주의”에서 밝혀진 기준들과 연결된다.

B. 의무적 지출

법은 의무적 지출을 명백하게 할 수 있다. 특히 부채, 이자, 원금의 상환과 관련한 지출에서도 마찬가지이다. 예를 들어 꼬뮌에 대해서는 사무실 비용, 시청 및 사무실 유지비용, 지방도로 유지비용, 인건비, 화재에 대응하기 위한 서비스 설비가 마찬가지 경우이다.

만약 해당 지방자치단체가 자신의 예산에 의무지출을 기재하지 않는다면, 도지사(préfet)와 회계관 및 모든 관계인이 지방회계법원에 제소할 수 있고, 동법원은 그 요구의 수용가능성을 심사한 이후에, 크레딧의 부재 또는 불충분을 확인한다. 이에 따라 지방자치단체에 필요한 크레딧을 개설하는 변경결정을 하도록 독촉하게 된다. 지방자치단체는 이를 실행하기 위해 한 달의 여유를 가지고, 만약 지방자치단체가 이를 실행하지 않으면, 지방회계법원은 도지사(Préfet)에게 직권으로 의무지출의 기재를 요구하고, 만약 가능하다면, 예산 균형을 유지할 수 있는 수단을 제안한다. 도지사(Préfet)는 경정 예산을 정한다. 그는 또한 정당화된 결정을 통해, 지방회계법원의 제안에 적합한 것을 거절할 수 있고, 이러한 거절은 중과실에 대하여 도지사(Préfet)가 책임을 질 가능성이 있다. 하여간 도지사(Préfet)의 결정은 월권소송으로 판사에게 이송되어질 가능성이 있다. 이는 지방회계법원이 지방자치단체에 (그) 독촉하는 것을 거절할 경우에도 마찬가지이다. 반면에 독촉결정은 복잡한 절차의 첫 번째이고, 따라서 소송의 가능성이 없다.

만약 그럼에도 불구하고, 지방자치단체의 집행부는 지출을 위임할 수 없고, 도지사(Préfet)는 직권으로 새로운 독촉(결정) 이후에, 1월의 기한 내에 위임할 수 있다.

오늘날 지방재정시스템은 그 극도의 복잡성과 이 분야에서 경우에 따라 국가의 과도한 위치와 지방세제의 낙후성과 부적절성으로 정의된다는 것을 알 수 있다. 최근 몇 년 동안 개정에 대한 제안들은 증가하고 있기에, 2003년 3월 25일 헌법적 개혁의 적용은 지방자치단체의 재정자율을 보다 잘 보장하기 위한 지방재정시스템 개혁의 계기가 되어야 할 것이다.

역 자 약 력

이 순 우

한양대 학사, 연세대 석사, 프랑스 법학학위, Paris 1대학교 법학박사(행정법)
프랑스 정부장학생(Boursier de Pasteur)
연세대, 한양대, 인하대, 서울산업대학교, 경민대학 시간강사 역임
한국법제연구원 초청연구원

[논 문]

프랑스 공공조달의 개념과 유럽공동체법
프랑스 公用收用法에 있어서 公益概念의 司法的 統制
프랑스의 행정경찰
프랑스의 행정법원과 사법법원의 이중관할의 원리
프랑스 지방자치단체의 구조와 법적 통제
프랑스의 공공서비스에 대한 연구
프랑스 행정계약의 개념
프랑스의 행정책임제도에 관한 고찰
프랑스의 건강기능식품법

김 지 영

한양대 학사, 한양대 석사, Paris 1대학교 법학과 대학원 박사과정(재정법, 행정법)