

독일 기본법상의 재정제도

홍 성 방*

목 차

- I. 서론
- II. 재정헌법의 개념
- III. 기본법상의 재정제도
 - 1. 재정헌법의 주요문제
 - 2. 재정헌법의 역사
 - 3. 기본법상 재정제도의 내용
- IV. 기본법상의 예산제도
 - 1. 예산안의 개념
 - 2. 예산헌법의 역사
 - 3. 예산안의 의의와 효력
 - 4. 기본법상 예산제도의 내용
- V. 결론

I. 서론

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

* 서강대학교 법학전문대학원 교수

분이 된다.

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

특히 재정헌법은 연방국가를 구성하는 핵심문제이기¹⁾ 때문에 정치적으로 매우 중요한 의미를 가진다. 기본법의 재정헌법규범들은 연방국가질서의 중추적 지주(支柱)를 이룬다. 재정헌법은 ‘전체국가’(Gesamtstaat)와 ‘구성국가들’(Gliederstaaten)이 국민경제의 ‘수익’(Ertrag)에 정의롭게 참여하게 하는 재정질서를 확보하여야 한다.²⁾ 구성국가는 충분한 재정확보를 기반으로 해서만 자신의 국가성을 발현할 수 있기 때문에 국민경제의 수익에 대한 참여는 연방국가가 기능하기 위한 필수적 전제를 이룬다.³⁾ 연방국가의 헌법이 연방과 지방(支邦)들의 재정적 요구를 규율하지 않으면, 연방국가를 구성하는 지방들이 마음대로 처리할 수 있는 재정원(財政源)을 무질서하게 압류하려는 위험이 사실화될 수도 있다. 형편이 좀 더 나은 경우라 하더라도 연방과 재정력이 풍부한 지방들이 재정력이 취약한 지방에 대하여 정당화 될 수 없는 불이익을 가하는 재정원배분에 합의할 수도 있다. 그리고 형편이 좀 더 나쁜 경우에는 시민들에게 과중한 부담을 지우는 잠재적 수익원을 둘러싸고 치열한 경쟁이 벌어질 수도 있다.

이러한 문제들을 정의롭게 규율하기 위하여 독일기본법은 이전의 헌법들과는 달리⁴⁾ 그 제10장에 독립적인 장을 두어 재정제도에 대하여 규정하고 있다.

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

2) BVerfGE 55, 274(300).

3) BVerfGE 72, 330(388).

4) 재정제도와 관련하여 예컨대 1871년의 비스마르크헌법은 5개 조항(동 헌법 제69조 내지 제73조)만을 두었으며, 바이마르헌법은 비교적 자세한 규정을 두었지만(동 헌법 제8조, 제11조, 제83조 내지 제87조) 재정제도에 관한 독자적인 장(章)을 두지 않았다.

독일의 경우 재정헌법을 둘러싼 논의는 1970년대 말까지 그 형성에 치중하다가 1980년대 초부터는 그 해석으로 중점이 바뀌는 양상을 보여주고 있다. 그 이유는 기본법이 제정된 1949년 이후 수많은 논쟁이 있었음에도 불구하고 재정원의 배분에 대하여 대체적인 합의가 이루어졌으나 그 후 공적 재정의 부족현상이 계속됨에 따라 그 문제의 해결을 위하여 연방헌법재판소에 소를 제기하게 되었기 때문이다.⁵⁾

그러나 이 글은 독일기본법상의 재정헌법을 둘러싼 논의의 변천과 그 내용을 살피는데 그 목적이 있지 않다. 오히려 이 글은 독일기본법상의 재정제도에 대한 것이기 때문에, 아래에서는 재정헌법의 개념, 기본법상의 재정제도, 기본법상의 예산제도를 주로 고찰대상으로 하여 살피되, 기본법에 규정된 사항들이 법률차원에서는 구체적으로 어떻게 형성되어 있는가를 함께 살피고, 이러한 고찰이 우리 헌법상의 재정규정들의 개선을 위하여 시사하는 바가 무엇인가를 서술하고자 한다.

물론 독일은 우리나라와는 달리 연방국가 구조를 취하고 있기 때문에 재정문제에 대한 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는 없다. 그러나 재정문제의 근원으로 종종 지적되고 있는 항구적인 예산팽창, 그에 따른 재정수지적자 및 국가채무급증 등의 현상은 한 국가에 국한되지 않는 공통점을 가진 현상이며, 그러한 한에서 독일의 재정문제에 대한 대처방안은 우리의 문제를 해결하는 데 도움이 되리라고 생각한다.

II. 재정헌법의 개념

독일에서 재정헌법이란 개념은 1949년 이후에야 비로소 국법문헌의 확실한 구성부분이 되었다.⁶⁾ 일반적으로 재정헌법은 재정제도를 규율하는 성문헌법과 불문헌법상의 모든 규정을 총칭한다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면, 재정헌법을 어떻게 볼 것인가와 관련해서는 최광의로 이해하는 입장, 광의로 이해하는

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

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

입장, 협의로 이해하는 입장 등 견해가 대립되어 있다.

최광의설의 입장에서는 재정제도의 개념에 화폐제도 질서를 포함시킨다. 이러한 입장을 대표하는 학자로는 H. Görg과 K. M. Hettlage가 있다. H. Görg는 “재정헌법은 성문헌법 또는 불문헌법의 본질적 구성부분으로서 화폐제도, 공적 과세의 담당자에게 공적 수입과 공적 지출을 배분하는 것을 포함하여 공적 수입과 지출의 영역에서 입법, 집행 및 사법과 관련된 제규범의 총체를 포함한다.”⁷⁾고 한다. 또한 K. M. Hettlage는 “국법적 의미에서의 재정헌법을 화폐제도질서와 국가의 예산운용, 재산운용, 채무운용 및 특히 조세제도의 기본질서영역 내에서 재정과정을 포함하는 헌법규범의 총체”로 이해한다.⁸⁾⁹⁾

이러한 최광의설에 대하여 광의설은 재정제도의 개념에 화폐제도를 포함시키는 것에 반대한다. 광의설은 예컨대 전체경제의 균형을 배려하는 것에서 보듯이 연방은행이 재정제도의 영역에서 과제를 수행하는 것을 인정하면서도 기본법에 따를 때 화폐제도는 헌법적으로 규율되어 있지 않고(기본법 제73조 제4호) 단순입법에 위임되어 있다고 한다.¹⁰⁾ 광의설을 대표하는 학자는 K. Stern이며, 그는 재정헌법을 “공적 재정관리, 즉 연방국가의 분배를 포함하는 국가적 재정고권, 전체경제의 평형에 대한 의무를 포함하는 국가예산제도 및 조세제도의 기본질서에 관련된 제 헌법규범의 총체”¹¹⁾로 정의하며, 많은 학자들이 이에 동의하고 있다.¹²⁾ 이 글에서도 재정헌법을 이러한 의미로 이해한다.

7) H. Görg, Art. "Finanzverfassung, Finanzausgleich", in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 681ff.(681).

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

9) K. Ulsenheimer, *Untersuchungen zum Begriff "Finanzverfassung"*, 1969, S. 132도 화폐제도를 재정헌법의 내용으로 이해한다.

10) Fr. Klein, (주 6), S. 863.

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

12) 예컨대 최광의설의 입장을 취했던 K. M. Hettlage는 견해를 바꾸어 “어떤 국가의 재정헌법은 국가재정질서의 기반을 규율하는 전체헌법의 한 부분이다. 특히 연방국가의 경우 전체국가와 구성국가들 사이의 재정적 관계가 재정헌법에 속하며, 그리고 윤곽규정들에서는 지방자치단체, 지방자치단체연합 및 사회보험주체들과 같은 그 밖의 공공단체의 재정의 기반이 또한 재정헌법에 속한다. 조세입법, 공적 과세의 담당자에 대한 조세수입의 배분 및 국가의 예산관리, 재산관리, 채무관리가 재정헌법의 대상이다.”라고 한다(K. M. Hettlage, Art. "Finanzverfassung und

이에 대하여 재정헌법을 협의로 이해하는 경우에는 광의설이 이야기하는 재정헌법을 좁은 의미의 재정헌법과 예산헌법으로 나누어 전자만을 재정헌법으로 본다. 이 경우 좁은 의미의 재정헌법은 “기본법에 규율되어 있는 (입법, 행정 및 사법에 의하여 행사되는) 국가적 재정고권과 그에 대한 국가적 분배, 지방자치단체에 대한 그 보장 및 조세제도에 대한 기본질서”¹³⁾를 의미한다. 그에 반하여 예산헌법은 헌법적으로 보장되고 담보된 국가예산법의 제 원칙을 의미한다.¹⁴⁾

III. 기본법상의 재정제도

1. 재정헌법의 주요문제

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

공적 과제와 그에 대한 자금조달을 어떤 형식과 어느 정도로 할 것인가에 대한 정치적 기본결정이 개별적 과제와 그 수행자들 상호간의 서열을 결정하는 것은 아니다. 재정헌법의 관점에서 볼 때 모든 공적 과제와 그 수행자는 원칙적으로 등가(等價)이다. 그러한 평가만이 연방적 국가질서라는 헌법의 기본결정과 지방과 지방자치단체에 의해 국가과제를 수행하도록 한 헌법의 기본결정

Finanzverwaltung", in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 605ff.(605f.). 그리고 직접적으로 재정헌법에 대하여 이야기하고 있지는 않지만 재정정책의 대상을 공적 재정관리, 국가, 지방(支邦), 지방자치단체, 공적 자금 및 공공단체의 예산으로 보면서(Sp. 248), 재정정책의 주요 영역으로 예산, 조세, 공채, 공기업, 재정균형을 들고 있는(Sp. 251ff.) Ch. Smekal, Art. "Finanzpolitik", in: *Katholisches Staatslexikon*, 1964, Sp. 248ff.도 광의설의 입장에 속한다고 할 수 있다.

13) K. Stern, (주 11), S. 1061.

14) Fr. Klein, (주 6), S. 863f.

과 일치한다. 이러한 정치적 긴장관계가 성립하여 있는 장(場)에서 재정헌법은 상호관계를 충족시키고 ‘연방우호적 태도의 원칙’(Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens)¹⁵⁾을 고려하는 해결책을 찾지 않으면 안 된다.

그러한 목적을 달성하기 위해서는 끊임없이 변화하는 정치적 목표에 적응하는 것을 용이하게 하는 신축적 규정이 요구된다. 과제수행자의 재정수요는 결코 고정된 질서 속에 최종적으로 규정될 수 없는 성격을 가진다. 어쩌면 최종적인 재정균형은 그 자체로서 논리적 모순일지도 모른다. 일정한 시간적 간격을 두고 재정문제는 정치적·경제적 상황의 변화에 적응할 수 있도록 새롭게 결정되지 않으면 안 된다. 그리고 이를 위해서는 재정헌법에 적합한 절차규정과 방향정립자료가 확정되어야 한다. 따라서 그에 상응하는 ‘심사조항’(Revisionsklausel)은 필수적이고 지극히 중요한 재정헌법의 구성부분이다. 그러나 재정결정은 단순입법에 의하여 가능할 수 있어야 한다. 따라서 그러한 부분을 개정절차가 어렵도록 헌법에 고정시켜놓으면 연방국가의 재정체계를 불균형에 이르게 하고 경직시킬 수도 있다.¹⁶⁾

2. 재정헌법의 역사

1850년의 프로이센 헌법과 마찬가지로 1871년의 비스마르크헌법도 재정제도에 관한 독립된 장(章)을 두었다. 그러나 1919년의 바이마르헌법은 재정법과 예산법의 제 원칙을 라이히행정(Reichsverwaltung)에 관한 장에서 함께 다루었다.

나치정권 하에서는 라이히의 연방국가적 성격이 제거되었다. 1934년 1월 30일자 라이히신설법률(Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches)은 지방의 주권을 박탈하여 지방을 라이히정부에 편입시켰다. 이로써 재정조정은 특별한

15) BVerfGE 4, 15(140). 연방우호적 태도의 원칙은 불문헌법의 원칙으로서 흔히 ‘연방충성’(Bundestreue)으로도 불리어진다. 이 요청에 따르면 헌법은 전체국가와 구성국가에 대하여 국법상의 의무를 외관상 정확하게 이행할 것을 요구할 뿐만 아니라 연방우호적인 선린관계(善隣關係)를 부단하게 추구하고 확립할 것도 요구한다. 즉m 연방적대적 태도는 그 일방당사자가 형식적인 실정법을 원용한다 할지라도 위헌일 수 있다(K. Hesse, 주 1, S. 108, Rdnrn. 268ff.). 이 원칙에 대하여 더 자세한 것은 H. W. Bayer, *Die Bundestreue*, 1962; H. Bauer, *Die Bundestreue*, 1992 참조.

16) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 606.

국법적 문제로서는 더 이상 문제가 되지 않게 되었고, 재정조정을 규정하는 대신 순기술적 분배방법에 대한 규정을 두었다.¹⁷⁾ 이로부터 우리는 단일국가의 경우 좁은 의미의 재정조정은 커다란 문제가 되지 않는다는 사실을 알 수 있다.

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

그럼에도 불구하고 기본법의 아버지들은 처음부터 연방과 지방의 독자적 국가성(國家性)은 재정헌법을 어떻게 규정하느냐에 결정적으로 좌우된다는 것을 인식하고 있었다.¹⁸⁾ 그렇기 때문에 기본법제정회의는 연방영역 내에서 경제분야의 통일과 생활관계의 조화를 보장하는 경제·재정에 대한 기본질서를 마련하고자 노력하였다. 그러한 노력이 성공했다면 3단계 연방재정행정의 유지에도 기여했을 것이나, 그러한 노력은 점령군 측의 반대로 끝내 무산되었다. 또한 점령군 측은 연방과 지방 간의 수직적 재정조정과 부담조정에도 반대하여 재정능력이 풍부한 지방과 재정능력이 취약한 지방 간에 수평적 재정조정을 강요하였다. 이러한 사정 때문에 기본법 제10장 재정제도의 중요부분은 의식적으로 잠정적 성격을 띠지 않으면 안 되었다.

독일에서 재정제도에 대한 개혁은 1955년 12월 23일¹⁹⁾과 1969년 5월 12일²⁰⁾ 및 2006년 6월 30일²¹⁾ 등 세 차례에 걸쳐 행해졌다. 기본법의 성립사에서 연방과 지방 사이의 세원(稅源)의 분배를 두고 벌어진 논쟁 때문에 전체 기본법이 수포로 돌아갈 뻔했다²²⁾는 것은 널리 알려진 사실이다. 경험적으로 연방국가의 재정제도에서 특히 논란의 대상이 되는 영역, 즉 연방과 지방간의 세원분배문제는 두 차례나 미루어지다 1955년에 제1차 개혁이 이루어졌다. 제1차 개혁은 기본법 공포시 기본법제정회의에 의하여 후일의 연방법률에 유보된 위임을 실

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

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

19) BGBl. I S. 817.

20) BGBl. S. 357, 359.

21) BGBl. I S. 2034.

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

행한 것이다. 재정기본법(Finanzverfassungsgesetz)은 소득세와 법인세를 연방과 지방의 ‘공동조세’(Gemeinschaftssteuer)라고 규정함으로써 매우 중요한 조세수입을 분배하였다. 이러한 맥락에서 동법은 ‘과제책임’(업무책임, Aufgabenverantwortung)과 지출책임 연결원칙, 즉 행정책임과 재정책임 연결원칙을 정립하였고, 지방 간의 재정조정에 대하여 새로운 질서를 부여하였다. 동법에서는 오스트리아의 선례에 따라 ‘재정헌법’(Finanzverfassung)이란 용어를 사용하였다.

1969년 5월 12일의 제2차 개혁은 1949년 이후의 경제적·사회적·기술적 조건의 변화와 기본법 제정시 인식하지 못했던 국제관계의 변화에 적응하려는 것이었다. 우선 이곳에서는 오스트리아식 재정헌법이란 용어사용을 중지하고, 스위스에서 받아들여 그동안 일반화된 ‘재정조정’(Finanzausgleich)이란 용어를 사용하기 시작했다. 그러나 재정조정이란 개념은 Hensel²³⁾의 연구에 따라 1923년 제국법에서 이미 도입된 바 있었고, 그 당시 사람들은 재정조정을 재정영역에서 발생하는 연방국가의 문제로 이해하였다. 그러나 1932년 Popitz의 전문가의 견서²⁴⁾가 미래의 재정조정은 라이히, 지방, 지방자치단체의 문제라는 것을 밝힌 이후, 재정조정의 문제는 모든 구성부분을 가진 공적 단체에서 자신과 관련된 지출(부담)과 수입을 해결하기 위한 공적 과제를 분배하는 경우 문제되는 것이며, 그렇기 때문에 재정조정의 문제는 전체국가와 구성국가들 사이의 관계에 국한되는 것이 아니라 지방자치단체와 사회보험담당기관까지를 포함하는 문제로 되게 되었다.²⁵⁾

1969년의 재정개혁으로 연방국가의 원리는 재정적 부담의 배분과 업무책임의 명확한 구별을 요한다는 것이 인식되기는 하였지만, 동 개혁은 그 목적하던 바를 다 성취할 수 없었다. 더욱이 1990년대에 들어서는 연방이 적절한 업무재정조달을 고려하지 않는다면 업무·재정조달부담을 지방과 지방자치단체에게 이양할 수 없다고 생각하기 시작하였다. 특히 재정조정에 관한 연방주의의 개혁이 원인이 되어 촉발된 재정조정에 관한 위헌법률심판에서 독일연방헌법재판소가 시한을 정하여 재정조정기준법을 제정하도록 하고, 이 법률을 기준으로

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

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

25) H. Görg, (주 7), Sp. 681.

다시 재정조정법률을 개정하도록 한 것과 독일연방의 재정적 위기가 재정헌법에 대한 개혁논의를 재발시켰다. 그 결과 2006년 6월 30일 연방의회는 연방제 개혁을 위한 기본법개정안을 통과시켰고, 개정된 기본법은 2006년 9월 1일부터 시행되고 있다. 이 개정에서 개정대상이 된 조문은 무려 25개 조문으로, 개정에 포함된 재정헌법관련 조항은 제104a조, 제105조, 제107조, 제109조 등 4개 조문이다. 제104a조에서는 제6항을 신설하여 유럽연합에 대한 재정상의 부담과 관련된 연방과 지방 사이의 지출부담의 원칙, 제105조에서는 제2a항에 제2문²⁶⁾을 신설하여 조세입법권의 지방이양에 관한 문제, 제107조에서는 제6문²⁷⁾을 신설하여 재정조정 부분을 각각 보완하였다. 그리고 재정헌법과 밀접한 관련이 있는 경제안정성장촉진법도 2006년 10월 30일 개정되었다.²⁸⁾

3. 기본법상 재정제도의 내용

기본법은 제104a조 내지 제109조에서 연방과 지방 사이에 재정고권을 구분하고 있다.

(1) 과제 및 비용분담

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

연방에 의해 위임된 지방행정의 경우(기본법 제85조)에 지방은 연방업무를 수행하는 것이기 때문에 그에 소요되는 비용은 연방이 부담하여야 한다. 그러

26) “지방은 부동산취득에 대한 세율을 결정할 권한을 갖는다.”

27) “부동산 취득에 관한 세급에 대해서는 세수력이 고려되어야 한다.”

28) BGBl. I, S. 2407.

나 연방과 지방의 행정청에서 소요되는 행정비용은 연방과 지방이 각각 부담하여야 한다. 행정비용은 행정권한에 종속된다.

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

다음으로, 기본법 제104b조 제1항은 기본법이 그 입법권을 부여하는 한도 내에서 연방으로 하여금 전체적인 경제적 불균형을 피하기 위한 경우와 연방 내 경제적 능력의 차이를 없애기 위한 경우 및 경제성장을 촉진하기 위한 경우에 지방 또는 지방자치단체(지방자치단체조합)에 의한 특히 중요한 투자를 위해서 각 지방에 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다. 기본법 제104b조 제1항에 따라 연방이 지방에 대하여 필요한 재정적 지원을 하는 경우 자세한 내용, 특히 촉진될 투자의 종류는 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률이나 연방예산법에 근거한 행정협정으로 정한다. 그 경우 급부기간은 한정적이며, 해당 급부는 그것이 사용된 방법에 따라서 정기적으로 갱신되어야 할 뿐만 아니라, 재정지원은 그 지원비율이 매년 감소되도록 계획되어야 한다(기본법 제104b조 제2항). 기본법 제104b조 제2항의 수용과정에서는 정치적으로 많은 논란이 있었다. 그러나 이 조항은 도시건설에 대한 재정지원, 병원에 대한 재정지원, 근거리교통에 대한 재정지원, 사회적 약자를 위한 주택건설에 대한 재정지원 및 주거 내에서의 에너지절약조치에 대한 재정지원을 위하여 커다란 의미를 가진다. 그러나 제104b조 제1항 때문에 공행정의 중요한 부문영역에서 업무책임에 대한 지출책임의 구속원칙은 의미를 상실하게 된다.

기본법 제109조 제1항에 따르면 연방과 지방은 각자의 예산운용에 있어 상호 자주적이고 독립적이다. 그러나 1969년 이래 이에 대해서는 중요한 예외가 있으며, 그것은 기본법 제91a조에 따른 공동사무와 기본법 제91b조에 따른 교육사업과 연구의 증진과 관련된 협력이다. 이 두 개의 예외규정은 연방 전체에 대하여 의미를 가지는 중요한 지방업무에 대하여 연방과 지방의 공동으로 계획

하고 재정을 조달하기 위한 것이다. 2006년 기본법 개정으로 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축이 삭제되기까지 기본법 제91a조 제1항은 연방과 지방의 공동사무로서 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축(제1호), 지역 경제구조의 개선(제2호) 및 농업구조와 연안보호(沿岸保護)의 개선(제3호)을 규정하였다. 이러한 모든 공동사무에 대하여 연방법률은 공동사무의 특별한 목표와 범위 및 연방과 전체의 지방에게 동일한 투표수가 주어지며 4분의 3의 다수결로써 결정되는 계획위원회를 통한 윤곽계획의 수립을 규정하고 있다. 그리고 현재까지 연방과 지방의 합의를 강제하는 이러한 절차는 환영할만한 것으로 평가되고 있다.

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

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

(2) 조세입법

하나의 통일된 법영역과 경제영역에서 동질적인 경쟁관계와 동질적인 생활

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

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

(3) 조세분배

조세고권, 즉 조세를 징수할 권리와 조세수입이 궁극적으로 귀속되는 지역공동체의 수익고권은 구별되어야 한다. 조세분배에 관한 헌법규정들은 공적 업무의 수행자가 스스로 조세권자로서 특정 조세를 징수하는가 여부를 고려하지 않고 공적 업무의 수행자에게 그 공적 과제의 수행에 적절한 재정수단을 보장하고자 한다. 조세분배의 문제는 재정헌법의 핵심문제이다.²⁹⁾

연방과 조세수입 전체의 3분의 2 이상을 차지하는³⁰⁾ 대규모조세인 소득세,

29) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 610.

법인세 및 판매세는 연방과 지방의 공동조세이다(기본법 제106조 제3항 제1문). 소득세와 법인세의 수입(소득세의 경우에는 지방자치단체지분을 제한 후에 - 기본법 제106조 제5항)에 관하여는 연방과 지방이 반분(半分)한다(기본법 제106조 제3항 제2문). 판매세에 관한 연방과 지방의 몫은 연방참사원의 동의 를 요하는 연방법률로 확정된다(기본법 제106조 제4항). 이 세 가지 공동조세는 전체 조세수입의 대략 76%에, 연방과 지방의 조세수입의 84%에 해당된다.

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

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

기본법은 공동조세수입에 대한 연방과 지방의 몫을 둘러싼 연방과 지방 간의 정치적 논쟁을 조세연합의 유일한 유동적 부분으로서의 판매세에 대한 몫에 제한하고 있다. 판매세에 대한 몫을 할당하기 위해서 기본법 제106조 제3항은 다음의 두 가지 원칙을 정해놓고 있다. ① 연방과 지방은 통상수입(通商收入)의 범위 내에서 각기 필요한 지출을 충당할 동등한 청구권을 가진다. 이 때 지출의 범위는 여러 해에 걸친 재정계획을 참작해서 정한다(동 제1호). ② 연방과 지방의 충당요구는 공정한 조정이 이루어지고, 납세의무자의 과중한 부담이 회피되고 또 연방영역에서의 생활수준의 균형이 보장되도록 상호 조정되어야 한다(동 제2호). 기본법 제106조 제4항에 따라 연방과 지방의 수입·지출의 비율이 근본적으로 변경될 경우에는 판매세에 대한 연방과 지방의 몫은 새롭게 정해져야 한다.

기본법은 지방자치단체에 대하여 각 지방이 주민의 소득세납부를 근거로 한 소득세의 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야 할 몫(15%)을 분배하고 있다.

30) K. Hesse, (주 1), S.105(Rdnr. 256).

이를 제외한 나머지 소득세수입은 연방과 지방에 각각 반분(半分)한다. 그밖에도 지방자치단체와 지방자치단체연합은 지방재정법에 정하여진 자세한 규정에 따라 소득세와 법인세에 대한 지방 몫으로부터 일정 부분을 받는다(기본법 제 106조 제5항). 마지막으로 기본법은 지방자치단체에 대하여 실물세(토지세, 영업세)와 지역적 소비세 및 사치세의 수입을 귀속시키고 있다(기본법 제 106조 제6항).

각 지방의 담세력은 2단계의 재정조정을 통해서야 겨우 지방평균의 95%에 도달할 정도로 커다란 차이가 있다. 첫 단계에서는 재정이 취약한 지방에게 연방이 보충적 할당을 하는 식으로 수직적 조정이 이루어진다. 이때 판매세 수입에 관한 지방의 몫(4분의 3)은 주민수(住民數)에 비례하여 각 지방에 귀속된다. 그리고 지방몫의 일부, 최고 4분의 1 한도 내에서 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률(재정조정법)에 의하여 지방세와 소득세 및 법인세로부터의 주민당(住民當) 수입이 지방평균 이하인 지방에 대한 추가몫이 규정될 수 있다(기본법 제 107조 제1항). 둘째 단계에서는 재정력이 강한 지방과 재정력이 취약한 지방 간에 재정력의 격차를 더욱 좁히기 위해 지방 사이에서 수평적 조정이 행해진다. 이를 위하여 1969년 8월 28일 연방법률인 재정조정법³¹⁾이 제정되어 시행되고 있었으나 독일연방헌법재판소는 1986년 6월 24일 이 법률의 중요부분인 제2장을 기본법 제 107조 제2항과 합치되지 아니한다는 이유로 위헌선언하고 입법자에 대하여 늦어도 1988 회계연도 개시 전까지 새로운 입법을 할 것을 명하였다.³²⁾

(4) 공공의 근거리여객운송을 위한 지방에 대한 특별지원

1993년 신설된 기본법 제 106a조는 기본법 제 104a조 제1항에 대한 예외를 규정하고 있다. 동 조는 연방철도의 사영화(私營化)와 1996년 1월 1일부터 철도에 의한 근거리여객운송을 지역화한 것과 밀접한 관계가 있다. 이 영역에서는 경영비용적자가 발생한다.³³⁾ 따라서 경영비용적자에 대한 재정조정을 하려는 것

31) BGBl. I S. 2354.

32) BVerfGE 72, 330ff.

33) BT-Drs. 12/6280, 9.

이 동조의 목적이며, 이는 전철에 의한 근거리여객운송을 포함하는 공적인 근거리여객운송과 관련된다(제1문). 자세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정해지는 바(제2문), 특히 동 법률은 지급되는 액수와 지방에 대한 분배방법 등을 규정하여야 한다. 연방의 조세수입으로부터 지방에 지급되는 일정액은 제107조 제2항의 수평적 재정조정에서 지방의 재정력을 산정하는데 고려되지 않는다(제3문).

(5) 재정행정

오래 전부터 연방국가에서 조세·관세행정은 전체국가와 구성국가 간의 권력 문제에 속한다. 그래서 대부분 다양한 종류의 조세에 대하여 두 단계 또는 세 단계로 조세행정이 분리되어온 것이 일반적이라 할 수 있다. 기본법심의과정에서 우선 기본법제정회의는 통일적인 연방재정행정을 유지할 것을 의결하였다. 그러나 점령군 측의 강력한 반대로 연방과 지방 간에 재정행정을 분담할 수밖에 없었다. 재정행정은 1969년의 재정개혁법률들에 의하여, 특히 기본법 제108조의 개정과 1977년의 ‘공과금법’(Abgabenordnung = AO)에 의하여 비로소 최종적인 형태를 완성하였다. 1969년의 재정개혁은 재정행정이 분리되어 있음에도 불구하고 전체 연방영역 내에서 조세법의 균일한 적용을 보장하려는 것이었다. 그리고 이러한 목적은 기본법 제108조의 개정과 기본법 제108조에 근거한 1975년 3월 18일의 재정행정법(Finanzverwaltungsgesetz)에 의하여 대체로 달성되었다.

관세, 재정전매 및 (수입품판매세를 포함하는) 소비세는 연방재정청에 의하여 징수되며(관세행정), 연방조달청장은 지방정부의 협조 하에 임명된다. 그 밖의 조세는 지방재정청이 관할하며, 지방조달청장은 연방정부의 심리를 거쳐 임명된다. 연방재정행정과 지방재정행정에 대한 자세한 사항, 그 조직 및 그들 사이의 협력에 대해서 규율하는 법으로 재정행정법이 있다. 조세법의 균일한 적용을 위하여 실제적인 의미를 가지는 것은 공동조세(소득세, 법인세 및 판매세)의 경우 지방재정청에 의한 연방위임행정이다. 이처럼 지방이 연방의 위임행정을 수행하는 경우에는 기본법 제85조³⁴⁾의 제 원칙이 적용된다. 이들처럼 중요

한 조세의 경우에는 통일적인 법집행·재량행사를 보장하기 위하여 연방재무장관에게 지시권이 있으며, 통일적인 법집행·재량행사에 의하여 중요한 경영심사가 가능하다.

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

또한 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의하여 연방조세, 지방조세, 지방자치단체조세를 위한 통일적 조세절차법도 마련될 수 있다. 통일적인 조세절차법은 1977년 공과금법이 제정됨으로써 완성되었다. 또한 재정사법작용도 절차법에 속한다.³⁵⁾

IV. 기본법상의 예산제도

1. 예산안의 개념

오늘날까지도 일반적으로 ‘예산안’(Haushaltsplan, Budget, Etat)은 “일정한 미래의 시기를 위하여 계획된 지출과 요구되는 수입을 원칙적으로 구속력을 가지는 예산으로 하여 그것을 규칙적인 시간적 간격 내에서 총괄적으로 예상한 것”³⁶⁾으로 정의된다. 물론 예산안은 승인된 기간 동안 연방이나 지방의 업무의

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

35) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 614.

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

이행을 위하여 필요한 재정수요를 충족시키는데 이용되고, 예산집행과 경제정책의 수행을 위한 근거이며, 예산안의 수립과 시행에 있어서는 전체경제의 균형의 필요성이 고려되어야 한다(예산원칙법³⁷⁾ 제2조).

예산안과 예산법률은 기본법 제93조 제1항 제2호의 의미에서 법이다.³⁸⁾ 따라서 예산안과 예산법률이 기본법에 합치 여부에 대하여 의견대립이나 의문이 있을 경우에는 연방헌법재판소가 결정한다. 예산은 경제계획이자 동시에 법률의 형식을 취하고 있는 국가영도적 고권행위, 즉 계획기간 동안 정치의 중심영역들이 활동하는데 필요한 경제적 기본결정이다.³⁹⁾

2. 예산헌법의 역사

예산의 역사는 헌법의 전개와 밀접한 관련이 있다. 1850년의 프로이센헌법은 국왕과 지방의회 상·하원의 동의를 필요로 하는 예산법률의 형태를 규정하였다. 프로이센의 헌법분쟁(1862-1866)은 국왕과 국민대표 사이에 합의가 이루어지지 않을 경우 의회의 동의가 없더라도 국왕에게 그 이후에 조세를 징수하고 지출할 권한이 있다는 것을 확인하였다는 점(이른바 흄결설)에서 그 이후의 예산권의 전개에 의미를 갖는다.

입헌군주정 시대의 국법학에서는 특히 P. Laband⁴⁰⁾가 모든 국가권력은 군주에게 유보되어 있고 다만 그 행사가 헌법에 의하여 제한된다는 군주제원칙으로부터 국민대표기관은 행정행위의 하나인 예산안을 확정함에 있어 입법자의 자유를 가지고 행동하는 것이 아니라 행정적인 구속 하에서 행동한다고 주장하였다. 그 이후 Hänel, Zorn, Jellinek 등에 의하여 군주제원칙과 헌법상의 예산권을 조화시키려는 노력이 계속되었지만 이렇다 할 성과를 내지는 못하였다. 그 이유는 양자를 조화시키려는 학자들의 노력에도 불구하고 예산권을 둘러싼 투쟁은 결국 권력정치의 형태로 전개되었기 때문이다.

37) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. Aug. 1969 - BGBl. I S. 1237 - HGrG.

38) BVerfGE 20, 56(89f.); 38, 121(127).

39) Fr. Klein, (주 6), S. 893.

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

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

1919년의 바이마르헌법은 예산에 관하여 기본적인 규정을 몇 개 두고 있었고, 헌법개정에 의하여 Erzberger의 재정개혁과 1922년에는 라이히예산법 공포가 가능할 수 있었다. 라이히예산법은 엄격한 절약의 관점에서 독일라이히 회계검사원(會計檢査院)의 설립을 포함하여 라이히예산을 모범적으로 정리하였다. 의회와 정부 간의 권한분배와 관련하여 점진적인 변화에도 불구하고 라이히정부의 예산권은 예나 지금이나 행정부의 관할에 속하는 예산영역에 대한 의회의 결정을 예외현상으로 보이게 하는 권력분립의 원칙으로부터 도출되었다(형식적 의미의 법률로서의 예산법).

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

기본법은 예산을 바이마르시대의 전통의 범위 내에서 규율하면서도 두 차례의 인플레이션 시대(제1차 세계대전 후 1923년까지의 시대와 제2차 세계대전 후 1948년까지의 시대)의 경험을 교훈삼아 기본법 제110조에서 예산상 수입과 지출의 균형을 헌법명령으로 고양시키고 있다. 재정헌법규정들은 수입평가의 기초가 되기 때문에 재정헌법규정들에 대한 개혁은 예산헌법에 대한 개혁을 수반하게 된다.⁴¹⁾ 따라서 1969년 5월 12일의 재정제도에 대한 개혁은 예산헌법에 대한 개혁을 수반하였다.

지역공동체들의 재정정책과 재정관리를 전체경제의 목표설정 범위 내로 편입시키는 것과 관련된 윤곽규정들도 재정헌법에 속한다. 그와 동시에 일차적으로 중요한 것은 전체경제의 균형, 경기부양 및 완전고용(경제정책)을 달성하기 위하여 공적 예산관리의 효력을 극대화하는 것이다. 동일한 방향의 공적 예산

41) H. Görg, (주 36), Sp. 951.

관리를 보장하는데 필요한 몇몇 원칙들이 1969년의 재정개혁과 더불어 기본법 제109조에 수용되었다.

이러한 목표를 달성하기 위해서 외견상으로는 모순되는 것으로 보이는 두 가지 헌법원칙을 일치시키는 것이 요구되었다. 왜냐하면 기본법 제109조 제1항은 “연방과 지방은 각자의 예산운용에 있어 자주적이고 상호 독립적이다”라고 규정하고 있는 반면, 기본법 제109조 제2항은 “연방과 지방은 그 예산운용에 있어 경제전체의 균형의 요청을 고려하여야 한다”고 규정하고 있기 때문이다. 연방만이 지방의 협력 하에 경제전체의 균형에 대한 교란을 방지하는 전체경제의 목표와 조치를 규정할 권한과 의무가 있다. 연방참사원의 동의를 요하는 법률만이 지역공동체에 의한 신용제공의 예외를 제한하고 연방은행에 경기조정에 비금을 적립하도록 규정할 수 있다. 여기에서 연방우호적인 행동을 할 지방의 의무가 특별한 의미를 가진다. 국가권력은 통일적이며 나누어져 있다.

공적 예산관리의 통일성을 또한 법적으로 확보하기 위해서 연방참사원의 동의를 요하는 법률에 의하여 예산법, 경기부양을 지양하는 예산관리 및 여러 해에 걸친 경제계획을 위한 원칙들이 정립될 수 있다. 그러한 원칙의 정립은 1968년 6월 8일의 경제안정성장촉진법(StabG)⁴²⁾과 1969년 8월 19일의 예산원칙법에 의하여 수행되었다. 경제성장법에 규정된 연방, 지방 및 지방자치단체의 “동시 상호 표결에 부치는 행동”을 헌법적으로 기초하는 것과 관련된 기대는 그 간의 전개과정에서 실망으로 변했고, 연방과 지방의 공동재정계획위원회와 여러 해에 걸친 재정계획도 전체국가의 재정관리를 효과적으로 병렬하는 데 이르지 못한데, 어쨌든 이러한 개혁과정에서 수요충족 재정정책으로부터 균형재정정책으로의 재정정책의 변화가 있었던 것으로 판단된다.⁴³⁾

그리고 2006년에는 연방제개혁과 관련된 기본법 개정안을 통과시키면서 유럽공동체설립조약 제104조에 근거를 둔 유럽공동체에 대한 재정부담을 연방과 지방 사이에 분배하기 위하여 제109조에 제5항⁴⁴⁾을 신설하였다. 그리고 예산과 관련된 예산원칙법도 2006년 10월 31일 개정되었다.⁴⁵⁾

42) BGBl. I, S. 2304.

43) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 612.

44) “예산상의 운용의 유지를 위하여 유럽공동체설립조약 제104조에 근거하여 유럽공동체의 법률행위로 인해 발생한 독일연방공화국의 의무는 연방과 지방에 의해서 공동으로 이행되어야 한다. 자세한 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 정한다.”

3. 예산안의 의의와 효력

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

예산안의 효력에 대하여는 견해가 대립되고 있으며,⁴⁵⁾ 연방헌법재판소는 재정헌법에 대한 일련의 판결에서 부분적으로만 대답하고 있다.⁴⁷⁾

전통적이고 아직도 지배적인 학설은 재정담당권한이 있는 장관에게 부여된 예산관리적 통제를 하는데 대한 수권에 의하여, 즉 채무부담이나 지출에 재정담당권한이 있는 장관의 동의를 요하게 한 것(예산원칙법 제23조)을 근거로 예산안은 구속력을 가지지 않는다고 한다.

그에 반하여 최근 점차 비중을 얻어가고 있는 견해는 예산안에 원칙적인 구속력을 인정하는 F. Neumark의 예산안에 대한 개념정의를 따르면서 의회의 예산결정이 가지는 효력은 “예산안은 청구권이나 채무를 발생시키는 것도, 상쇄시키는 것도 아니다”라고 규정한 예산원칙법 제3조 제2항에 비추어볼 때 제3자에 대한 관계에서는 인정되지 않지만,⁴⁸⁾ 의회와 정부의 관계에서는 인정되어야 할 것이라고 한다. 이 견해는 삼권분립의 원칙과 의회의 권한을 침해하지 않고서도 그 성립사에 따른 수입과 목적에 따른 채무부담에 대한 해명을 구속적인 것으로 선언하고 특별한 이유에서 지출이나 채무부담에 의회의 동의를 요

45) BGBl. I, S. 2407.

46) 자세한 것은 K. M. Hettlage, Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes, in: H. Schneider/V. Götz(Hrsg.), *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, 1974, S. 391ff.; R. Musgang, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976 참조.

47) BVerfGE 1, 117(140); 1, 144(161); 1, 299(307); 4, 7(14, 26); 20, 56ff.; 45, 1ff. 참조.

48) 예컨대 K. Hesse, (주 1), S. 207(Rdnr. 506)은 “예산안의 확정 - 단지 형식적인 의미의 교과서적인 예 - 은 확실히 국민을 구속하는 법적 질서를 만들어내지는 않는다. 그러나 예산안의 확정은 민주적 정당성에 따라, 민주적 절차를 통하여 그리고 행정부의 광범한 참여 하에서 공동체의 가장 중요한 문제들을 결정한다. 즉 다음 회계연도의 국가활동의 방향, 특히 경제·사회·국방·문화 정책의 방향이 결정되고, 국가작용을 합리화하고 안정화하는 요소들이 예산의 확정에서 의하여 만들어진다.”라고 말하고 있다.

하게 하는(연방예산법⁴⁹⁾ 제17조 제1항, 제22조) 의회의 통제기능이 변화하였다는 것을 근거로 든다.

그와 동시에 수입과 지출의 근거가 되는 법률집행에 대한 행정의 의무는 문제되지 않는다. 그러나 환경계획이나 연방청소년계획 같은 법률로부터 자유로운 사항에 대한 계획은 현실적인 의미를 가지며, 이에 대해서는 원칙적으로 구속력을 가진다.⁵⁰⁾

4. 기본법상 예산제도의 내용

기본법은 제110조 내지 제115조에서 연방의 예산운용에 관한 일반원칙들을 규정하고 있다.

(1) 예산의 원칙

1) 일반론

예산의 원칙은 수십년의 경험에 의하여 획득된 요청이다. 예산의 원칙은 예컨대 공개성의 원칙, 완전성의 원칙, 단일성의 원칙에서 보듯이 상호 관련되어 있다. 이른바 ‘어룡신문(기자)부조비’(Reptilienponds)⁵¹⁾는 합법적인 회계검사를 받지 않는 행정부수장의 거마비처럼 이들 원칙에 합치되지 않으나 아마도 근절되지는 않을 것으로 생각된다.⁵²⁾

예산의 제 원칙에 대한 평가는 상반적이다. 이를 과대평가하는 측에서는 ‘개념적으로 표현된 세계적인 효력을 가진 인식’(begrifflich formulierte Erkenntniss von Weltgeltung)⁵³⁾이라고 하나, 이를 과소평가하는 측에서는 ‘법해석으로부터 도출되는 개념규칙’(begriffliche Regeln, aus Rechtsinterpretationen abgeleite

49) Bundeshaushaltsordnung vom 19. Aug. 1969 – BHO, BGBl. I S. 1284.

50) H. Görg, (주 36), Sp. 950.

51) Bismarck는 하노버 왕과 헤센 선제후로부터 압류한 재산을 그가 비밀리에 관리한 것을 비판한 자들을 ‘사악한 신문기자’라고 불렀다 한다(H. Görg, 주 36, Sp. 954).

52) H. Görg, (주 36), Sp. 954.

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

t)⁵⁴⁾이라고 한다.

기본법 제110조로부터 다음과 같은 예산의 원칙들을 도출할 수 있다.

2) 단일성의 원칙, 일년성의 원칙, 시간적 구속성의 원칙

1961년 이후 역년(曆年)과 일치하는 당해 회계연도에 예상되는 수입, 지출 및 필요한 채무부담은 모두 하나의 예산안에 포함되어야 한다. 이는 회계연도를 분리하기만 하면 예산은 여러 해에 걸쳐 편성될 수도 있다는 것을 의미한다. 하나의 행정예산·재정예산 내에 있는 부문들의 경우도 같다.

단일성의 원칙은 연방기업과 특별재산의 경우에는 그 전출금 또는 전입금만이 예산안에 기재되는 것만을 필요로 한다는 사실에 의하여 완화된다고 한다. 즉, 연방우편과 연방철도와 같은 독립재산의 수입과 지출은 예산안에 속하지 않으며, 다만 그 전입금과 전출금이 연방예산안에 기재될 뿐이다.

시간적 구속성의 원칙은 차기 회계연도에 ‘필수적’(geborene) 이월가능성과 ‘선택적’(gekorene) 이월가능성에 의하여 제한된다. 필수적 이월가능성은 투자를 위하여 중요하고 실제적인 의미가 있다.

3) 완전성의 원칙⁵⁵⁾ 또는 총액주의⁵⁶⁾

문제되는 기간에 대하여 예상할 수 있는 한 모든 부문은 총액으로, 즉 수입과 지출을 분리시켜 기입되어야 한다. 따라서 수년도에 걸쳐 미리 국회의 승인을 얻은 지출(계속비)도 예산안에 포함되어야 한다. 계속비의 경우에는 매해 당해 회계연도에 지출될 액수를 예산안에 포함시켜야 하며, 이 경우에는 ‘만기원칙’(das Fälligkeitsprinzip)이 적용된다.

54) Recktenwald, *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*, S. 23. 여기서는 H. Görg, (주 36), Sp. 954에서 재인용.

55) E. A. Piduch, *Bundeshaushaltsrecht*, Loseblatt, Stand: Januar 1981; Schmidt-Bleibtreu/Klein, (주 11), Art. 110 Rdn. 12의 용어.

56) Fr. Klein, (주 6), S. 893의 용어.

4) 전체해결의 원칙

모든 수입은 모든 지출을 해결하는 수단으로 사용되어야 한다. 법률에 규정이 없거나 예산안에 예외가 허용되어 있지 않은 한 수입을 특정목적을 위하여 사용하는 것은 제한된다.

특정조세가 특정 조세납부자에게만 부과되는 경우 이 원칙이 침해되는 경우가 있으며, 이러한 관련에서 특정 형태의 공과가 가지는 문제점이 명확하게 드러나고 있다.⁵⁷⁾

5) 사전결정의 원칙

예산안은 회계연도 개시 전에 의결되어야 한다.⁵⁸⁾ 모든 헌법기관은 예산이 규칙적으로 전년도 회계연도가 종료되기 전에 통과될 수 있도록 협력할 의무를 진다.⁵⁹⁾

6) 예산진실의 원칙과 예산명확성의 원칙

예산안은 진실한 사정을 은폐하는 항목을 포함해서는 안 되며,⁶⁰⁾ 예산안은 최선의 지식과 양심을 근거로 편성되어야 한다.⁶¹⁾

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

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

경제성의 원칙과 절약의 원칙은 예산원칙법과 연방예산법에서 특히 강조되고 있다. 재정적으로 중요한 의미를 가지는 적절한 조치를 위해서 이익-비용-

57) Fr. Klein, (주 6), S. 893.

58) F. Neumark, (주 36), S. 284 참조.

59) BVerfGE 54, 1(33).

60) G. Schmölder, *Probleme des öffentlichen Budgets*, 1964, S. 76.

61) E. A. Piduch, (주 55), Art. 110 Textziffer 25.

조사방법이 사용되어야 한다.

사항적 구속(특수성)의 원칙은 예산안에 특정된 목적을 위해서 그리고 그러한 목적이 존속하는 한에서만 지출과 채무부담을 해도 된다는 원칙이다. 동일한 장(章) 내에서 특정의 인건비는 상호적으로 또는 일방적으로 호환(互換)될 수 있다. 그밖에도 행정적으로나 사항적으로 관련이 있는 경우에는 예산안 내에서 상호적으로 또는 일방적으로 호환될 수 있다고 선언될 수 있다.

수입과 지출은 균형을 이루어야 한다는 예산균형의 원칙은 헌법상의 명령이다(기본법 제110조 제1항 제3문). 그러나 이 원칙은 순 형식적인 원칙이다.⁶²⁾ 왜냐하면 지출이 계상되어 있는 한 수입은 '신용차금'(Kredit)에 의하여 마련될 수 있다. 그러나 예산안 중에 계상된 투자지출총액을 넘을 수 없다(기본법 제115조 제1항 제2문). 예산균형에 대한 의무는 연방재무장관이 진다. 즉, 연방재무장관은 균형예산을 편성하도록 노력하여야 하며, 연방정부는 연방의회에 균형예산을 제출하여야 한다. 연방의회도 수입과 지출을 변경함에 있어 균형을 창출해야 한다. 연방헌법재판소는 규범통제 과정에서 수입회계와 지출회계가 일치하는지 여부를 심사할 수 있다. 그러나 경기변동에 따르는 적자를 균형시키기 위한 준비금은 예산균형의 원칙에 위반되지 않는다. 그러한 준비금은 경기를 활성화하기 위한 목적을 가지기 때문이다.

(2) 예산의 편성·확정·집행, 회계검사

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

62) 이에 대하여는 K. Stern, (주 11), S. 1249f. 참조.

예산안의 확정과정에서 연방의회는 연방정부의 동의 없이는 연방정부가 제안한 예산안 상의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 초래하거나 또는 수입감소를 포함하거나 수입감소를 초래할 법률을 의결할 수 없으며,⁶³⁾ 연방정부는 연방의회가 그러한 법률의 의결을 연기하도록 요구할 수 있다. 이 경우 연방정부는 6주 내에 연방의회에 대해 입장을 표명해야 한다(기본법 제113조 제1항). 그럼에도 불구하고 그러한 법률이 연방의회에서 의결된 경우 연방정부는 4주 내에 연방의회에 대하여 재의결을 요구할 수 있다(기본법 제113조 제2항). 그러나 연방정부는 연방의회의 다수의 신임에 의존하기 때문에 헌법현실에서 연방정부의 동의권은 사실상 영향력을 발휘하지 못하는 것으로 평가되고 있다.⁶⁴⁾

예산은 연방행정청과 지방행정청이 집행한다. 예산의 집행에 있어서 연방재무 장관은 특별한 지위를 가진다. 즉 예산 외의 지출과 예산초과지출은 연방재무 장관의 동의를 필요로 한다(기본법 제112조 제2문). 새로운 회계연도가 시작되기 전에 예산법률이 적시에 통과되는 것이 바람직하기는 하지만 그것이 사실상 보장되는 것은 아니다. 따라서 회계연도의 종료시까지 차년도의 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않은 경우에는 연방정부는 그 법률의 시행시까지 ① 법률로 설치된 시설을 유지하고 법률로 의결된 조치를 수행하기 위하여, ② 법적 근거가 있는 연방의 의무를 수행하기 위하여 그리고 ③ 전년도의 예산안에 의해 그 액수가 이미 승인된 경우의 건축, 조달 및 그 밖의 급부를 계속하기 위하여 또는 이들 목적을 위한 원조를 지속하기 위하여 필요한 모든 경비를 지출할 권한을 갖는 바(기본법 제111조 제1항), 이를 이른바 긴급예산권이라 한다.⁶⁵⁾

또한 특별법에 근거를 갖는 조세, 공과 및 그 밖의 재원 또는 사업용 적립금으로부터의 수입이 긴급예산의 지출을 충당하지 못할 경우에 연방정부는 그 경제운용을 유지하기 위해 필요한 자금을 전년도 예산안의 최종총액 4분의 1의 액까지 차입하여 융통할 수 있다(기본법 제11조 제2항). 전년도 예산안의 최종총액 4분의 1은 강행규정이기 때문에, 예컨대 1981년처럼 예산안이 회계연도 후반기에야 통과되는 경우에는 정부운용에 커다란 문제가 생길 수 있다.⁶⁶⁾

63) H. Höpker-Abschoff, (주 22), S. 285에 따르면 이 규정은 영국법의 모델을 따른 것이라 한다.

64) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 613.

65) 긴급예산권의 한계에 대하여는 BVerfGE 45, 1(31) 참조.

66) Fr. Klein, (주 6), S. 895 참조.

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

연방회계검사원이 효율적으로 회계검사를 할 수 있도록 하여야 한다는 주장과 함께 회계검사원이 가능하면 초기(早期)에 행정부의 예산집행에 개입할 수 있도록 하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이에 대하여는 집행에 참여하지 않은 기관만이 법관의 독립성을 가지고 심사할 수 있다는 것을 근거로 독립적인 회계검사에 막대한 위험을 야기시킬 수도 있다는 반대견해도 있다.⁶⁷⁾

(3) 공채

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

이 조항에서 사용된 투자는 미시경제적으로 고찰할 때 국민경제의 생산수단을 유지·증가·개선하는 모든 조치를 의미한다. 따라서 방어목적을 위한 조치는 예산체계라는 의미에서의 투자에 속하지 않는다.

그러나 이 조항에 대하여는 사실상 연방의 전체지출의 대략 15%를 차지하는 투자를 제한하는 데에는 이 규정이 별로 효력이 없을 뿐만 아니라 경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서 예외가 허용된다는 표현은 지나치게 일반적으로 표현되었다는 비판이 있다.⁶⁸⁾

67) Fr. Klein, (주 6), S. 896.

68) K. M. Hettlage, (주 12), Sp. 613.

V. 결론

앞에서 독일기본법상의 재정제도를 개괄적으로 살펴보았다. 외국의 법제도를 고찰하는 것은 우리의 법제도 개선에 도움이 되기 때문이다. 그런데 독일은 우리나라와는 달리 연방국가 구조를 취하고 있기 때문에 재정문제에 대한 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는 없을 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 독일기본법상의 제도를 살펴보면서 다음과 같이 현행헌법상의 재정 관련 조항들을 개선하는 것이 바람직하다는 생각을 하였다. 우선, 재정헌법이 헌법에서 가지는 비중을 고려할 때 재정 관련 조항을 현행 헌법처럼 국회와 정부 장(章)에 산재(散在)시켜놓지 말고 독립된 장을 두어 통일적으로 규율하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

다음으로, 우리 헌법은 재정과 관련하여 절차적인 조항만을 가지고 있을 뿐 실체적인 조항을 가지고 있지 않다. 따라서 정치적·경제적 상황의 변화에 따라 신속적인 대응이 필요한 재정결정은 법률에 위임하더라도 재정헌법에 적합한 절차규정, 방향정립규정 및 그에 대응하는 심사조항은 재정헌법의 필수적인 구성부분이기 때문에 그러한 부분은 헌법에서 규정되어야 한다. 그 하나의 예로서 현행헌법 제54조 제1항처럼 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”라는 절차규정 외에 독일기본법 제110조 제1항 제1문 “연방의 모든 수입과 지출은 예산안으로 편성되어야 한다”처럼 헌법에 예산안에 포함되어야 할 사항을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다고 생각된다. 그렇게 함으로써 대부분 예산과는 별도로 운용됨으로써 예산통일성의 원칙의 근간을 해칠 수 있는 세출형식인 기금이 가지는 형식오용의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

셋째로, 현행헌법 제58조는 “국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다”고 규정하여 국채발행에 국회의 의결을 얻도록 하고 있을 뿐 그 상한에 대하여는 규정하고 있지 않다. 전세계적인 경제성장률의 구조적인 둔화의 추세 속에서 재정정규모의 확대가 필요한 우리의 재정여건상 정부는 국민의 반발을 초래할 우려가 있는 조세증대보다는 국채발행을 통한 재원조달을 선호할 가능성이 크다. 그러나 국채는 결국 국민의 부담으로 돌아간다. 이에 대해서는 원칙적으로 신규로

발행하는 국채의 규모가 투자목적의 지출총액을 넘지 못하도록 하되, 다만 전체 경제의 균형이 교란되는 것을 방지하기 위한 예외를 인정하고 있는 독일기본법 제115 조항이 하나의 시사점을 제공한다고 생각한다.

넷째로, 헌법 제56조의 규정에 따라 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있고, 현재 추가경정예산안의 편성이 거의 관행으로 되어 있다. 그러나 이러한 관행은 예산원칙의 핵심인 예산완전성의 원칙과 예산단일성의 원칙에 반할 뿐만 아니라 원칙과 예외를 뒤바꾸어 놓은 현상이기도 하다. 따라서 “예산에 변경을 가할 필요가 있을 때”라는 불확정개념은 명확하고 제한적인 표현으로 대체될 필요성이 있다고 생각된다.

다섯째로, 지방자치제의 원 뜻이 실현될 수 있도록 지방자치단체의 재정이 확보될 필요가 있다. 따라서 지방자치단체의 재정확보수단을 헌법에 명문화시킬 필요가 있을 것으로 보이며, 이를 위해서는 “지방자치단체는, 각 지방이 주민의 소득세 납부를 근거로 한 소득세의 수입 중에서 지방자치단체에 교부해야 할 몫을 받는다”라고 규정하고 있는 기본법 제106조 제5항 제1문, 실물세의 수입을 지방자치단체에 귀속시키고 있는 기본법 제106조 제6항 제1문 전단 및 공동조세의 수입전체에 대한 각 지방의 몫 중에서 지방입법에 의하여 확정되는 일정 비율을 지방자치단체에 배정하도록 하고 있는 기본법 제106조 제7항 제1문이 참고가 될 것이다.

마지막으로, 오늘날 재정문제의 근원으로 종종 지적되고 있는 항구적인 예산팽창, 그에 따른 재정수지적자, 국가채무급증, 예산편성의 불합리성·무계획성 및 예산운용의 불투명성·무계획성 모두에 해당되지만, 특히 그 중에서도 후이자(後二者)에 대처하기 위하여 예산·지출법률주의의 도입과 회계감사기관인 감사원의 소속문제를 심도있게 생각해보아야 할 것으로 생각한다.

[논문투고일 : 2009. 6. 8, 논문심사일 : 2009. 6. 18, 게재확정일 : 2009. 6. 19.]



주제어

재정헌법, 예산헌법, 전체국가, 구성국가, 재정조정, 조세고권, 과세배분과 비용배분, 조세분배, 예산의 원칙

■ 참고문헌 ■

- Bauer, H.: *Die Bundestreu*, 1992.
- Bayer, H. W.: *Die Bundestreu*, 1962.
- Gerloff, W.: *Die Finanzgewalt im Bundesstaat*, 1948.
- Görg, H.: Art. "Finanzverfassung, Finanausgleich", in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 681ff.
- ders.: Art. "Haushaltsrecht", in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl.(1975), Sp. 949ff.
- Heinig, K.: *Das Budget*, Bd. I–III, 1949–1952.
- Hensel, A.: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, 1922.
- Hesse, K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18. Aufl(1991).
- Hettlage, K. M.: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, *VVDStRL* Heft(14), 1956, S. 2ff.
- ders.: Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes, in: H. Schneider/V. Götz(Hrsg.), *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, 1974, S. 391ff.
- ders.: Art. "Finanzverfassung und Finanzverwaltung", in: *Herders Staatslexikon*, 7. Aufl.(1986), 2. Bd., Sp. 605ff.
- Höpker–Abschoff, H.: Das Finanzwesen, *DÖV* 1949, S. 282ff.
- Klein, Fr.: Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: E. Benda/W.Maihofer/H.–J. Vogel(Hrsg), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, 1984, S. 863ff.
- Laband, P.: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871.
- Musgang, R.: *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976.

Neumark, F.: *Der Reichshaushaltsplan*, 1929.

Piduch, E. A.: *Bundeshaushaltsrecht*, Loseblatt, Stand: Januar 1981.

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

Schmidt-Bleibtreu, Br./Klein, Fr.: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl.(1980).

G. Schmölder, *Probleme des öffentlichen Budgets*, 1964.

Smekal, Ch.: Art. "Finanzpolitik", in: *Katholisches Staatslexikon*, 1964, Sp. 248ff.

Stern, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980.

Strauss, F.-J.: *Die Finanzverfassung*, 1969.

Ulsenheimer, K: *Untersuchungen zum Begriff "Finanzverfassung"*, 1969.

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

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



Zusammenfassung

Das Finanzwesen im Grundgesetz

Seong-Bang Hong

(Professor, Sogang University Law school)

Die Finanzverfassung ist eine Kernfrage des bundesstaatlichen Aufbaus und von höchster politischer Bedeutung. Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des GG bilden einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung.

Finanzverfassung faßt Finanzverfassung im engeren Sinne und Haushaltsverfassung um. Finanzverfassung im engeren Sinne ist die im Grundgesetz geregelte Grundordnung der staatlichen Finanzhoheit – ausgeübt durch Legislative, Exekutive und Judikative – ihrer bundestaatlichen Aufteilung und ihrer kommunalen Gewährleistung sowie das Steuerwesen. Unter Haushaltsverfassung sind die verfassungsrechtlich garantierten und gesicherten Grundsätze des staatlichen Budgetrechts zu verstehen.

Der beherrschende Grundsatz für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben ist in Art. 104a Abs. 1 GG festgelegt. Danach tragen Bund und Bundesländer gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nicht anderes bestimmt.

Art. 105 Abs. 1 GG bestimmt, daß der Bund die ausschließlich Gesetzgebung über die Zölle und die Finanzmonopole(Steuern) und die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern hat, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen.

Die Steuerverteilung ist die Kernfrage der Finanzverfassung. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sind Gemeinschaftsteuern von Bund und Ländern(Großer Steuerverbund). Ihre Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer legt die Verfassung mit je 1/2 fest; ihre Anteile an der Umsatzsteuer bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Nach Art. 106 Abs. 1 GG stehen dem Bund zu die Zölle, die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht den Ländern und Gemeinden vorbehalten sind, die Straßengüterverkehrsteuer, die Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer; die einmaligen Vermögensabgaben und die Lastenausgleichsabgaben und ggf. eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer. Schließlich fließen dem Bund formal auch die Abgaben im Rahmen der EG(Art. 39ff. EWG-Vertrag) zu, der sie an die Kasse der EG weiterleitet. Der Anteil der EG an der dt. Umsatzsteuer wird dem Bundesanteli der EG an dieser Steuer entnommen. Den Ländern stehen zu die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Verkehrsteuern, soweit sie nicht dem Bund und Ländern gemeinsam zustehen, die Biersteuer und die Abgaben von Spielbanken.

Die Steuerkraft der Bundesländer weist große Unterschiede auf, die ein zweistufiger Finanzausgleich auf mindestens 95% des Länderdurchschnitts ausgleicht. Als erster Schritt wird in einem vertikalen Finanzausgleich der Anteil der Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer zu 3/4 nach der Einwohnerzahl und zu 1/4 als Ergänzungsanteile für finanzschwache Länder zur Auffüllung ihrer Steuereinnahmen auf 92% des Länderdurchschnitts(Art. 107 GG) zugeteilt(FinAusglG vom 28. 8. 1969). In einem zweiten Schritt führt ein horizontaler Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern zu einer weiteren Annäherung ihrer Finanzausstattung.

Aus Art. 110 GG können folgende Haushaltsgrundsätze abgeleitet werden:

Grundsatz der vollständigen Veranlagung, Grundsatz der Haushaltseinheit, Grundsatz der Gesamtdeckung, Grundsatz der Vorherigkeit, Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Der Budgetkreislauf vollzieht sich nach den dargestellten Grundsätzen in den folgenden Phasen: Aufstellung, Feststellung und Ausführung des Haushaltsplans, Rechnungsprüfung und Entlastung.

▶ Key words Finanzverfassung, Haushaltsverfassung, Steuerhoheit, Gesamtaat, Finanzausgleich, Haushaltsgrundsätze Aufgaben- und Lastenverteilung, Steuerverteilung