국가채무제한 등 재정에 관한 헌법 규율에 위배되는 추가경정예산법의 위헌성[1)]

I. 사실관계

2009년 헌법개정으로 이른바 국가채무제한(Schuldenbremse, debt break)에 관한 조항(기본법 제109조 제3항, 제115조 제2항 참조)이 독일 기본법에 규정[2)]되었다. 그런데 독일 연방의회는 2021년 연방예산에 대해 코로나19 팬데믹이 비정상적인 긴급상황이라는 예외에 해당한다고 보아 신용차입의 확대를 승인하였다. 즉 2021 회계연도에 대한 독일 연방예산법은 약 1,800억 유로 규모의 차입을 승인하였고, 이후 2021. 4. (제1차) 추가경정예산법을 통과시키면서 2021 회계연도에 600억 유로 규모의 차입을 추가 승인하였다. 이로써 2021년도 차입예산의 규모는 총 약 2,400억 유로에 이르게 된 것이다. 이는 당시 연방의회가 코로나19 팬데믹 사태를 국가채무제한에 관한 조항에서 예외로 인정한 '비정상적인 긴급상황'에 해당한다고 판단하여 2021. 4. 23. 차입예산 확대를 의결하였기에 가능한 것이었다.

그런데 2021년 코로나19 팬데믹 사태의 추이는 증액된 차입예산을 사용할 필요가 없는 상황으로 전개되었다. 이에 따라 정치권에서는 2021년 (제1차) 추가경정예산법으로 증액한 600억 유로의 차입예산 전액을 에너지기후기금(Energie- und Klimafonds, EKF)[3)]으로 이전하여 향후 회계연도에 사용할 수 있도록 하자는 아이디어가 등장하였다. 이에 따라 2022. 2. 25. 관보에 게재된 「2021 회계연도의 연방예산안에 대한 제2차 추가경정예산 결의에 관한

1) 연방헌법재판소 2023. 11. 15. 결정, 2 BvF 1/22.
2) 2009년 헌법개정에 의한 국가채무제한 조항의 주된 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다: 연방은 원칙적으로 채무를 통하여 국가수입과 지출의 균형을 맞출 수 없다(신규채무부담 금지 원칙). 다만 연방예산의 경우 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않는 범위에서 채무를 지면 균형예산의 범위를 지킨 것으로 본다. 법률에서 정한 경기변동 상황과 비정상적인 긴급상황에서는 예외적으로 채무부담을 늘릴 수 있다.
3) 이후 에너지기후기금은 기후전환기금(Klima- und Transformationsfonds, KTF)으로 그 명칭이 변경되었다.

법률」(2021년 제2차 추경예산법)[4]은 2021 회계연도의 연방예산 총 규모를 약 5,477억 유로에서 약 5,727억 유로로 증액하고, 기존 에너지기후기금의 규모를 426억 유로에서 1,026억 유로로 증액(제1조)하는 한편, 이 법의 발효시점을 2021. 1. 1.로 소급하도록 규정하였다(제2조).

이에 대해 야당인 기독민주당/기독사회당(CDU/CSU) 소속 국회의원 197명은 2021년 제2차 추경예산법에 대해 추상적 규범통제심판을 청구하면서 차입예산을 에너지기후기금으로 이전하고 예산을 소급적용하도록 한 것 등이 기본법에 위배되어 무효라고 주장하였다.[5]

Ⅱ. 주문

「2021 회계연도의 연방예산안에 대한 제2차 추가경정예산 결의에 관한 법률」(2021년 제2차 추경예산법, 2022. 2. 18. 연방 관보 Ⅰ 194면)[6] 제1조 및 제2조는 기본법 제109조 제3항[7], 제110조 제2항 제1문[8] 및 제115조 제2항[9]에

---

4) Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)

5) 이 사건 청구인들은 본안결정이 이루어질 때까지 추가적립된 에너지기후기금을 사용하려면 에너지기후기금에 추가로 배정된 금액을 충당하기 위해 2022 회계연도 연방예산안에서 그에 상응하는 예산 지출을 승인한 경우에만 할 수 있도록 해달라는 가처분신청을 하였으나 2022. 11. 22. 연방헌법재판소는 이를 기각한 바 있다(연방헌법재판소 2022. 11. 22. 2 BvF 1/22 결정).

6) Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)

7) **[독일 기본법 제109조 제3항]** 연방과 주의 예산은 원칙적으로 차입에 따른 수입이 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는, 경기변동이 일상 국면에서 벗어나 전개될 때 경기 상승·하락에 대해 대칭적으로 고려하는 규정과 국가관리에서 벗어나 국가재정을 심각하게 악화시키는 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황에 대해 예외 규정을 둘 수 있다. 예외 규정에서는 그에 상응하는 상환규정을 두어야 한다. 연방 예산에 관해서는 제115조에서 자세히 규율하는데, 본조 제1문에 부합하려면 차입에 따른 수입이 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않아야 한다. (…)

8) **[독일 기본법 제110조 제2항 제1문]** 1년 또는 그 이상의 회계연도에 대한 예산안은, 연도별로 나누어, 첫 회계연도가 개시되기 전에 예산법률로 확정한다.

9) **[독일 기본법 제115조 제2항]** 수입과 지출은 원칙적으로 차입에 따른 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 이 원칙은 차입에 따른 수입이 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않을 때 지켜진다. 나아가 경기변동이 일상 국면에서 벗어나 전개될 때 예산에 미치는 영향은 경기 상승과 하락을 대칭적으로 고려하여야 한다. 실제 차입이 제1문부터 제3문에 따라 허용되는 차입의 한계를 벗어나는지 여부는 통제계정에서 관리되는데, 명목 국내총생산 1.5%의 경계치를 초과하는 부담에 대해서는 경기상황에 맞추어 상환시켜야 한다. 특히 재정 거래에서의 수입·지출 조정, 경기조정절차의 토대 위에서 경기 전개를 고려하여 연간 순차입 상한을 산정하는 절차, 실제 차입이 기준 한도로부터 벗어날 경우의 통제와 조정 등에 대해서 상세한 내용은 연방법률이 정한다. 국가관리에서 벗어나 국가재정을 심각하게 악화시키는 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황의 경우 연방의회 재적의원 다수의 의결로 차입의 상한을 초과할 수 있다. 이 의결은 상환계획을 포함하여야 한다. 제6문에 따라

위배되어 무효이다.

Ⅲ. 관련 조항 및 쟁점

1. 심판대상조항

2021년 제2차 추경예산법(이하 '심판대상법'이라 한다)

제1조

2021. 6. 3.의 법 제1조(연방관보 Ⅰ 1410면)에 의해 개정된 2020. 12. 21.의 2021년 예산법률(연방관보 Ⅰ 3208면)을 다음과 같이 개정한다.

1. 제1조를 다음과 같이 변경한다.

a) 제1항의 문언 중 "547,725,714,000"을 "572,725,714,000"으로 변경한다.

b) 제3항의 문언 중 "42,694,600,000"을 "102,694,600,000"으로 변경한다.

2. 2021년 연방예산안은 이 법에서 부록으로 첨부하는 추가경정사항에 따라 개정된다.

제2조

이 법은 2021. 1. 1.부터 효력을 발생한다.

2. 쟁점 및 요지

이 사건에서 연방의회의 야당의원들은 코로나19 팬데믹 대응을 위해 추가

이루어지는 차입의 상환은 적절한 시간적 범위 내에 이루어져야 한다.

승인되었던 600억 유로의 차입예산에 대해 해당 예산의 사용이 필요하지 않게 되었는데도 이를 다시 연방정부에 종속된 특별기금인 '에너지기후기금'(EKF)에 넣어 향후의 회계연도에 사용할 수 있도록 한다면 재정에 관한 여러 헌법조항에 위배된다고 주장하며 규범통제심판을 청구하였다.

적법요건 판단에서 연방헌법재판소는 연방의회의원인 청구인들의 청구인적격이 인정되고, 규범통제의 심판청구대상적격도 인정되며, 객관적인 해명의 이익도 존재한다고 보아 추상적 규범통제 심판청구의 적법요건을 충족하였다고 판단하였다.

본안 판단에서 연방헌법재판소는 심판대상법 제1조 및 제2조가 독일 기본법 제109조 제3항, 제110조 제2항 제1문 및 제115조 제2항에 합치하지 않는다고 판단하며 심판대상법의 무효를 선언하였다. 연방헌법재판소의 결정은 주로 다음과 같은 세 가지 쟁점에 대한 판단을 거쳐 이루어진 것이다.

첫째, 비정상적인 긴급상황과 긴급상황이 유발한 입법자의 대응조치 사이에 사실적 연관성(Veranlassungszusammenhang)이 필요한데 이 사건에서 그러한 연관성이 존재하는지가 문제되었다.

둘째, 기본법 제115조 제2항 제6문에 의해 국가채무제한의 초과를 인정하는 요건인 비정상적인 긴급상황과 차입예산의 실제 사용 시점이 시간적으로 분리된다면 이는 예산의 단년성(Jährlichkeit) 및 연례성(Jährigkeit)에 대한 헌법적 요청과 모순되지 않는지 문제되었다. 문제된 사안에서와 같이 긴급상황을 이유로 국가채무제한을 상회하는 예산 차입을 허용한 다음 이를 그 해의 '채무'로 처리하지 않고 이후의 회계연도에서 사실상 그 차입예산을 계속 사용할 수 있도록 용인한다면 '국가채무제한'에 대한 기본법상의 규정을 우회하여 회피하는 결과가 될 수 있다는 것이다.

셋째, 2021년 회계연도 종료 후에 심판대상법을 제정하여 소급적용하는 것은 기본법 제110조 제2항에 따른 예산의 사전결정 원칙(Vorherigkeitsgebot)에 위배되지 않는가였다.

결론적으로 연방헌법재판소는 이하에서 보는 바와 같이 위의 세 가지 쟁점

에 대해 모두 헌법에 위배됨을 인정하여 심판대상법을 무효로 결정하였는데, 그 주된 논증의 내용은 다음과 같다.

Ⅳ. 판단

1. 재정에 관한 관련 기본법 조항과 헌법재판

가. 기본법상 국가채무제한 조항

(1) 국가채무제한 조항의 내용

기본법 제109조 제3항 제1문은 연방과 주의 예산이 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이룰 것을 요구하는 예산운영의 원칙을 선언하고 있고, 연방예산의 신용차입에 대해 더 상세히는 기본법 제115조에서 정하고 있다. 연방예산은 차입을 통한 수입 없이 수입과 지출의 균형을 이루어야 하는데, 경기상승 및 하락 시 일상 국면을 벗어나 경기상황이 전개되는 경우에 그러한 '경기적 요소'의 영향이 대칭적으로 고려되어야 한다(기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제3문). 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않는 차입수입의 경우에는 예산 균형의 원칙이 유지된 것으로 본다(기본법 제109조 제3항 제4문, 제115조 제2항 제2문).

한편, 국가의 통제 범위를 벗어나 국가재정을 심각하게 악화시키는 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황이 발생한 경우에는 연방의회가 국가채무제한을 벗어난, 즉 경기적 요소의 영향을 반영하고 명목 국내총생산의 0.35%라는 신용차입 한도를 초과한 신용차입예산을 편성할 것인지를 결정할 수 있다(기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제6문). 이 때 연방헌법재판소의 판례는 신용차입 한도의 초과를 허용하는 기본법 제115조 제2항 제6문부터 제8문에 규정된 명시적 요건 외에 자연재해 또는 비상적인 긴급상황과 국가

채무를 초과할 필요성 사이에 사실적 연관성이 있을 것을 전제로서 요구한다.

(2) 헌법재판의 심사강도

기본법상 비상상황을 전제로 한 국가채무조항의 문언상 예외 요건(기본법 제115조 제2항 제6문과 결부된 제109조 제3항 제2문의 요건)에 대해서는 원칙적으로 헌법재판소에 의한 전면적 심사가 가능하다. 즉 신용차입 한도의 초과를 허용하는 '국가의 통제에서 벗어난 자연재해나 비정상적인 긴급상황'이 존재하는지 여부에 대해 헌법재판소는 전면적으로 심사할 수 있다. 이러한 요건에 대한 사법심사를 제한할 이유는 특별히 없다. 자연재해 및 비정상적인 긴급상황이라는 요건이 적용되는 사안의 영역이 다양하다고 하더라도 법적 개념을 해석하고 적용하는 것에 대해서는 사법심사가 가능하다. 문언상의 예외 요건에 대한 입법의 연혁을 보더라도 해당 요건에 대한 전면적인 사법심사가 가능하다는 것을 알 수 있다. 2009년 헌법개정으로 이 조항들이 도입되기 전에는 연방정부의 신용차입 허용 여부에 대해 입법자의 평가 및 판단 여지를 인정함으로써 헌법재판의 심사를 입법자의 소명이 이해할만 하고 신빙성이 있는가로 제한하였는데, 기본법 제109조 및 제115조의 개정으로 이러한 태도가 더 이상 계속 고수될 수 없게 된 것이다.

다만, 국가재정 상황의 심각한 악화에 대한 판단, 신용차입을 상환하는 적절한 시간적 범위에 대한 판단은 일정 정도 제한된 헌법재판의 심사강도가 적용될 것이다. 연방헌법재판소는 비정상적 긴급상황으로 인해 재정 소요가 큰 폭으로 증가함으로써 국가 재정상황이 심각하게 악화될 상황인지를 심사해야 하지만, 재정상황의 악화를 초래하게 될 추가적인 재정 수요의 규모에 대해서는 입법자에게 평가와 판단의 여지가 있다. 신용차입 후 적절한 상환기간의 적절한 범위에 대해서도 입법자는 평가와 판단의 여지를 가진다.

명시적인 문언에는 없는, 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황과 국가채무

를 초과하도록 허용할 필요성 사이에 사실적 연관성이 요구된다고 하는 요건에 대해서도 입법자에게 평가와 판단의 여지가 있다고 할 수 있다. 따라서 비정상적인 긴급상황을 조건으로 한 신용차입이 이루어진 것에 대해 헌법재판소가 비례성 심사를 하는 것은 배제된다. 대신, 신용차입에 관한 입법자의 결정이 이해할 수 있고 신빙성이 있는지를 헌법적으로 심사해야 하며 이를 위해 입법자는 이를 소명할 부담(Darlegungslasten)을 진다.

나. 연간예산편성 원칙 · 예산의 단년성 원칙

연방예산의 신용차입에 대해 기본법 제109조 제3항 및 제115조에 따른 헌법적 요청의 체계는 '연간예산편성의 원칙'(Verfassunsgebot der Jährlichkeit, principle of yearly budgeting)과 '회계연도 해당 예산의 원칙'(Grundsatz der Fälligkeit, current-year principle)에 의해 보충되는 '예산의 단년성 원칙'(Verfassungsgebot der Jährigkeit, principle of annuality)을 포함한다.

'연간예산편성의 원칙'이란, 예산안이 회계연도의 개시 이전에 예산법률로 확정되어야 한다는 것을 의미한다. '예산의 단년성 원칙'은 예산 권한이 회계연도의 종료 전까지만 행사될 수 있다는 것을 의미한다. 그에 따라 예산은 회계연도가 종료되면 원칙적으로 소멸한다. '회계연도 해당 예산의 원칙'에 따르면 예산안에서는 해당 회계연도에 발생할 것으로 예상되는 수입과 지출에 대해서만 예산을 편성할 수 있다.

이러한 예산원칙은 기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제6문에 따른 자연재해와 비정상적인 비상상황에서의 국가채무제한 예외에 관한 규율에도 적용된다. 이러한 원칙의 위반 여부는 헌법재판소의 엄격한 심사를 받으며, 특별기금의 설립을 통해 우회할 수 없다.

다. 심판대상법의 적용

(1) 입법자의 소명 부담

심판대상법은 기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제6문이 명문으로 규정한 요건을 충족한다고 할 수 있다. 그러나 명문의 요건 외에 이 사건에서 확인된 비상적인 긴급상황과 이를 이유로 신용차입을 확대하여 재정조달을 하는 위기대응조치 사이에 사실적 연관성이 있는지는 입법자에 의해 충분히 소명되지 않았다.

연방정부는 이와 관련하여 특히 코로나19 팬데믹으로 인해 허약해진 경제활동의 진흥을 다른 정치적 사안인 기후보호와 기후전환, 디지털화 지원과 결합하려는 의도에 대해 언급한 바 있다. 이에 따르면 팬데믹 극복이라는 특수한 상황에서 기후보호 및 디지털화 분야의 중요한 미래적·전환적 과제를 위해 국가자금을 안정적으로 조달하고 민간 투자를 촉진하는 것이 필요하며, 이는 위기의 영향을 신속하게 극복하고 경제의 경쟁력을 담보하여 경제 성장의 촉진 및 지속적 강화를 도모하는 중요한 전제 조건이라는 것이다.

그러나 이러한 입법자의 이유제시는 충분하지 않다고 판단된다. 심판대상법의 입법심의 당시에 팬데믹 상황은 이미 2년 가까이 계속되고 있었다. 위기를 촉발한 비상사태가 오래 전에 발생하여 입법자가 의사결정에 더 많은 시간을 할애하였을수록, 그리고 당초 비상사태와의 관계에서 위기의 영향이 초래한 문제가 간접적일수록 예산법에 대한 입법자의 평가 및 판단의 여지는 좁아진다. 그리고 이 경우에는 입법자의 소명 부담은 더 커진다. 만약 이 사건에서처럼 입법자가 한 회계연도 또는 연속된 회계연도 내에서 비정상적 긴급상황을 이유로 신용차입을 반복적으로 하는 경우에는 더욱 그러하다.

비정상적 긴급상황이 오래 지속되고 입법자가 긴급상황을 이유로 한 광범위한 신용차입을 하였을수록, 입법자는 긴급상황이 계속되는 이유와 긴급상황 극복을 위해 입법자가 계획한 조치가 계속해서 적합한지에 대해 더 상세한 근거를 제시해야 한다. 입법자는 특히, 입법자가 긴급상황의 대응을 위해 과거에 취한 조치가 효과적이었는지, 이로부터 미래에 취할 조치가 적합할

것이라고 결론지을 수 있는지를 소명해야 한다.

입법이유를 보면 지금까지의 위기대응조치에 대해 그러한 기본적인 평가와 분류를 기껏해야 단서 형태로 발견할 수 있을 뿐이다. 입법이유에 따르면 심판대상법에 따라 해당 기금을 증액하는 것은 팬데믹 극복을 목적으로 2020년에 에너지기후기금에 예산을 할당한 것을 보완한 것으로서 기금 증액은 이러한 목적을 계속 수행하는 것이라고 명시되어 있다. 또한 지금까지의 상황 전개는 비상사태 극복을 위해 특별히 취해진 국가의 조치가 효과를 거두고 있음을 보여주고 있으며, 지금까지의 국가 조치들은 팬데믹의 급격한 경제적 충격을 완화하는 데 적합하고 필요하며 적절한 조치들이라고도 한다.

그러나 에너지기후기금으로 예산을 1차적으로 배분한 후 어떤 구체적인 조치가 취해졌는지, 그리고 어떠한 (측정가능한) 성과가 있었는지에 대해서는 아직 논의된 바가 없다. 따라서 심판대상법이 2020년의 비상사태를 전제로 한 신용차입 승인 당시와 동일한 조치에 대해 재정지원을 하는 것인지도 명확하지 않다.

입법자는 (제1차) 2021 회계연도 추경예산법에서 필요한 것으로 간주하여 승인하였던 600억 유로의 신용차입을 2021 회계연도의 말에 가서 원래의 계획대로 위기극복을 위해 사용하지 않은 이유를 제시하지 않았다. 심판대상법의 의결은 2021 회계연도의 예산 확정 후 거의 1년이 지나 이루어졌기 때문에 그에 대한 이유를 제시하는 것이 더욱 필요한 일이었다.

에너지기후기금은 훨씬 이전에 이미 설립되었고, 기금을 통해 재정지원을 받는 프로그램의 목적도 그 당시에 이미 확정되어 있었으며, 진행되고 있던 프로그램이 위기를 확대하거나 축소하는 것도 아니라는 사정을 보면, 심판대상법의 기금 확대를 더 심도 깊게 검토할 이유가 있었다. 따라서 특별기금 형태로 지원되는 프로그램을 위기대응을 위한 목적으로 보는 것은 적합하지 않은 것으로 보인다.

입법이유는 또한 기본법 제115조 제2항 제6문에 따라 긴급상황을 전제로 한 신용차입 확대와 기본법 제115조 제2항 제3문에 의해 일상 상황에서 벗

어나는 경기 변동에 대해 인정 가능한 신용차입 확대를 그 적용 범위에서 명확히 구분하지 못하고 있다.

(2) 연간예산편성 원칙 · 예산의 단년성 원칙 위배

심판대상법에 따라 기후전환기금(KTF, 에너지전환기금의 변경된 명칭)으로 예산을 배분한 것은 기본법 제109조 제3항, 제115조 제2항에 의한 예산의 연간편성과 예산의 단년성이라는 헌법적 원칙에 위배된다.

여러 회계연도에 이월되는 신용차입 승인을 통해 사실상의 유보금을 만드는 심판대상법의 규율은 기본법 109조 제3항 및 제115조 제2항에 따른 연간예산편성 원칙 및 예산의 단년성 원칙에 위배된다. 기본법 제115조 제2항 제6문에 따라 독일 연방의회가 긴급상황을 의결한 것은 특정한 회계연도에 대한 것이므로 그러한 의결은 각 회계연도마다 별도로 의결되어야 한다. 긴급상황을 전제조건으로 하는 긴급차입의 승인과 차입자금의 실제 사용을 분리하는 것은 기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제6문에서 정한 헌법상 요건과 양립할 수 없다. 이 조항들에 따라 특정 회계연도에 인정되는 차입승인은 해당 회계연도에서 긴급상황에 대처하기 위한 조치로 발생한 지출을 충당하는 데 대한 것으로 한정되어야 한다.

심판대상법에 따르면 600억 유로의 신용자금이 연방정부에 종속된 특수목적기금인 기후전환기금으로 이전된다. 이 기금은 2021년 회계연도에 허용되는 차입예산의 산정에 반영되지만, 승인된 신용차입을 통해 재정을 조달한 입법자가 상정한 위기대처조치들은 향후의 회계연도에 취해진다. 이러한 구도에 의하면, 연방정부가 실제 부담하는 채무는 주로 향후 몇 년 동안에 걸쳐 아마도 각 회계연도에 적용되는 헌법상의 채무 한도를 초과하며 발생하게 될 것이다. 이에 따르면 지금 이루어진 신용차입 승인은 실제 사용되는 회계연도의 채무한도에 계상되지 않고 사용될 수 있는데, 그에 대한 계상은 2021 회계연도에 채무한도의 예외로 이미 승인되어서 이후의 회계연도에 계

상되지 않기 때문이다. 이는 회계연도 해당 예산의 원칙과 결부된 예산의 단년성 원칙에 합치되지 않는다. 입법자가 신용차입을 승인하여 법적으로 독립적이지 않은 특별기금에서 사용할 수 있게 하는 형식을 선택함으로써 예산에 대한 이상의 원칙을 배제해서는 안 된다.

코로나19 팬데믹이 특수하다는 사정이나 연방정부가 미래의 제3자를 위해 현재 부담해야만 하는 의무를 이행하는 것에 재원이 필요하다는 사정만으로는 기본법 제109조 제3항 제2문, 제115조 제2항 제6문의 위반을 정당화할 수 없다. 이후의 회계연도에서 긴급상황을 전제로 한 신용차입에 대한 요건이 (새롭게) 충족된다면 그러한 범위에서 신용차입은 해당연도의 시점별로 사실상 허용되는 한도까지 승인될 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 목적을 위해 2021년의 신용차입 승인을 이월해야 할 상당한 이유는 없다.

2. 기본법상 예산의 사전결정 원칙의 위배 여부

2021 회계연도가 종료된 후에 심판대상법을 의결하는 것은 다음과 같은 이유로 기본법 제110조 제2항 제1문에 따른 '예산의 사전결정 원칙'(Gebot der Vorherigkeit)에 위배된다.

가. 예산의 사전결정 원칙의 의의

예산은 원칙적으로 기본법 제110조 제2항 제1문에 따라 원칙적으로 회계연도 시작 전에 예산법률을 통해서 확정되어야 한다. '예산의 사전결정 원칙'은 의회예산권의 유효한 행사에 기여한다. 이 원칙은 예산에 관한 의회의 고유권한을 시간적 차원에서 보장하는 데 목표가 있고, 특히 회계연도 전체에 걸쳐 예산의 유도 기능을 보장한다. 입법절차에 관여하는 모든 헌법기관은 예산의 사전결정 원칙을 이행하기 위해 협력해야 한다. 이는 (추가경정) 예산법에 대해 유일한 발의권을 가진 연방정부에게도 해당되는 것이다.

‘예산의 사전결정 원칙’은 추가경정예산의 편성에도 적용되는 것이 원칙이다. 예산법의 유도 및 통제 기능을 보장하여 예산에 대한 의회의 고유권한을 실효적으로 확보하고자 하는 예산의 사전결정 원칙의 목적에 비추어볼 때, 추가경정예산안 편성에서도 이 원칙을 그에 맞게 적용할 필요가 있다. 그러한 차원에서 보면 ‘예산의 사전결정 원칙’은 예산안이 비현실적으로 보이거나 나중에 비현실적인 것으로 판명되면 이를 임의로 지체하지 말고 적시에 수정 또는 조정해야 한다는 헌법적 요청을 담고 있다.

나. 추가경정예산과 예산의 사전결정 원칙

이 사건에서는 심판대상법이 2021 회계연도가 종료된 이후에야 통과되었다는 점이 문제된다.

연방예산법(Bundeshaushaltsordnung) 제33조 2항에 따르면, 추가경정예산안은 회계연도 종료 전까지 제출되어야 한다. 이 문언에도 불구하고 헌법합치적 접근에 따른 학계의 일치된 견해는 추가경정예산안이 연말까지 연방의회에서 통과되어야 하고 그렇지 않으면 무효라고 본다.

이러한 견해에 비추어 보면 추가경정예산은 원래의 예산계획을 새로운 혹은 변경된 수요에 맞춰 조정하는 것이고 이러한 이유에서 추가경정예산은 그 자체가 해당 회계연도의 나머지 기간에 대한 계획으로서의 성격을 가져야 한다. 그런데 회계연도가 경과하고 난 후에 추가경정예산이 의결되면 추가경정예산은 그 계획적 성격을 위한 기능을 할 수가 없다. 예산집행이 완료되어 더 이상 예산집행에 영향을 미칠 수 없기 때문이다. 따라서 회계연도 종료 후 이루어지는 추가경정예산안에 대한 의회의 의결은 계획 수단으로서의 예산안의 기능과 모순된다.

기본법 제111조[10]의 체계를 생각하면 본예산의 의결에서 예산의 사전결정

10) **[독일 기본법 제111조]** ①회계연도의 종료까지 차년도에 대한 예산안이 법률을 통해 확정되지 않으면, 그 발효시까지 연방정부는 다음과 같은 경우에 필요한 모든 지출을 결정할 권한을 가진다.
a) 기존 법정 시설을 유지하고 법에서 정한 조치를 이행하기 위한 경우
b) 연방의 법적으로 뒷받침되는 의무의 이행을 위한 경우

원칙을 위반하더라도 이를 제재할 수는 없다. 그러나 추가경정예산 지연의 경우는 다르다. 기본법 제111조는 일시적으로 연방정부에게 특정한 긴급예산권을 부여하여 예산이 없는 동안 잠정적으로 연방정부가 예산 및 경제를 관리할 수 있도록 허용한다. 그러나 추가경정예산에 대해서는 추가경정예산이 지연되더라도 기본법 제111조에 상응하는 규정이 없다.

다. 심판대상법의 경우

이러한 기준에 비추어 볼 때, 심판대상법은 기본법 제110조 제2항 제1문에 합치하지 않는다. 2021 회계연도 종료 후 심판대상법이 의결되었으므로 예산의 사전결정원칙에 위배된다.

심판대상법을 통해 2021년 예산법을 소급하여 개정한 것은 예산법이 반드시 제공해야 하는 계획수립수단으로서의 기능이 작동되지 못하게 하는 것인데, 이 사실은 입법이유에서도 드러난다. 입법이유에서 2021 회계연도가 이미 종료되었기 때문에 심판대상법에서 전염병 대처를 위한 국가적 조치에 예산를 사용하기로 결정하고 집행할 수 없는 상황이라고 하고 있는 것이다. 예산의 사전결정원칙에 대한 위반이 어떤 전제에서 정당화될 수 있는가에 대한 물음은 별론으로 하더라도, 입법이유에는 그러한 위반을 정당화하는 사유도 제시되어 있지 않으며, 심판대상법의 입법초안도 그에 대한 해명을 포함하고 있지 않다.

따라서 심판대상법 제1조와 제2조는 기본법과 양립될 수 없고 그에 따라 심판대상법 제1조와 제2조는 무효이다.

Ⅴ. 결정의 의의

---

c) 건설, 조달 및 기타 서비스를 계속하거나 전년도 예산안에서 이미 해당 지출의 승인이 이루어져 이러한 목적에 대한 지원을 계속 보장하기 위한 경우

② 특별법에 따른 조세, 공과금, 그 밖의 수입 또는 운영경비금으로 제1항에 따른 지출을 충당하지 못하는 경우에는 경제운용을 유지하기 위해 필요한 자금을 경과된 예산안에서 최종 총액의 4분의 1까지 신용의 방식으로 사용할 수 있다.

연방헌법재판소가 추가경정예산법을 위헌으로 결정함에 따라 기후전환기금에서 증액된 600억 유로는 삭감되었다. 그 결과 기금을 사용하여 국가의 의무를 이행하는 것이 어렵게 된 분야에 대해 입법자가 보상적 조치를 취할 수밖에 없게 되었고, 연방헌법재판소의 위헌결정으로 인한 여파는 2024 회계연도에 대한 예산법이 소화하고 반영해야 할 과제로 남게 되었다.

이에 위헌결정 이후에 연방정부와 연방의회에서는 2024 회계연도의 예산에 대한 다양한 합의가 시도되었다. 기후위기에 부정적인 영향을 초래하는 보조금을 우선적으로 폐지하고, 개별 부처의 지출을 축소하며, 연방보조금을 삭감하는 논의를 진행하였다. 2021년에 있었던 홍수재해로 피해를 입은 주민들의 지원에 관해 별도로 채무제한조항의 예외를 승인하는 방안도 검토하였고, 기후보호 및 기후전환과 관련한 다양한 프로젝트에 대해서는 지원을 조정하는 합의도 하였다.[11] 그리고 이러한 논의를 거쳐 2024. 2. 2.에 2024년 예산법에 대한 합의를 하였다.[12]

본 결정은 재정에 관한 헌법 규율이 재판규범으로서 규범통제의 기준으로 작동할 수 있음을 보여준 의미 있는 사례라고 할 수 있다. 이 결정을 통해 예산권 행사에 대한 헌법재판의 심사방식과 심사강도에 대한 추가적 논의의 이루어지는 계기도 마련되었다. 결과론적으로 기후위기와 그 대응이라는 시급한 사회적 요청을 위해 필요했던 재정적 수단이 제약되게 된 것 또한 사실이었기 때문이다.

한국 헌법에는 재정에 관한 헌법조항이 상세하지 않고 그에 따라 재정에 대한 헌법재판소의 결정례가 드물다. 국가채무제한과 같은 내용을 포함하는 재정준칙 조항의 도입과 재정권에 대한 헌법재판의 정당성과 심사강도에 관한 논의에 관심을 가질 때 본 결정이 시사하는 의미는 조금 더 분명해 질 것이다.

---

11) Nach wegweisendem BVerfG-Urteil: Ampel einigt sich auf Haushalt 2024, in: Legal Tribune Online (LTO), 2023. 12. 13.

12) 연방헌법재판소의 결정에 따른 2024년 예산법의 합의 및 그 내용에 대해서는, https://www.wiwo.de/politik/deutschland/staatsfinanzen-bundeshaushalt-2024-verabschiedet-wer-jetzt-verzichten-muss/29634804.html (2024. 2. 5. 최종방문).