

독일의 재정제도

이 명 현

2011. 9

연구진

연구책임자 이명헌 인천대학교 동북아경제통상대학
경제학과 교수

공동연구원 임현정 연구원

본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서
한국조세연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
II. 정치적·경제적 배경	2
1. 일반적 배경	2
2. 경제구조	5
3. 1980년대 이후 정치, 경제적 상황	7
가. 기민-자민 우파연정 콜 총리 전기(1982~1990)	7
나. 통일과 콜 총리 후기(1990~1998)	7
다. 사민-녹색 연정기(1998~2005)	8
라. 기민-사민 대연정기(2005~2009)	9
III. 공공부문의 범위 및 재정추이	11
1. 공공부문	11
가. 연방정부	11
나. 지방정부	12
다. 사회보험	12
라. 특별기금	17
마. 공기업	21
바. EU	23
2. 재정추이	26
가. 공공부문 재정추이	26
나. 일반정부 재정추이	30

IV. 예산 · 결산 제도	36
1. 예산범위 및 구조	36
가. 예산범위	36
나. 예산구조	36
2. 재정법제 및 재정규율	46
가. 역사적 배경	46
나. 재정관련 법제	47
다. 예산원칙	53
라. 중기재정계획	55
3. 기본법상의 연방과 주정부 간의 재정관계 규정	58
가. 재정지출 부담의 분배	58
나. 조세에 대한 입법권	64
다. 세입의 배분	65
라. 조세행정기관	75
4. 재정관련 조직	77
가. 재무부(Bundesministerium der Finanzen)	77
나. 연방내각(Bundeskabinett)	77
다. 연방하원(Bundestag)	78
라. 연방상원(Bundesrat)(연방참의원)	79
5. 예산과정	80
가. 예산순기 개관	80
나. 예산안 편성	81
다. 의회과정	84
라. 예산집행	86
6. 감사와 결산	93
가. 개관	93

나. 관련조직 및 법적 지위	93
다. 연방 감사원의 감사범위	94
라. 감사의 종류	94
마. 감사절차	95
바. 회계에 대한 의회감사	96
사. 결산승인(Entlastung)	96
아. 연방감사원의 자문기능/행정부 효율성 위원	96
7. 주요 관련 문서	97
가. 예산문서	97
나. 기타문서	101
V. 부채제동장치	103
1. 배경	103
2. 내용	105
3. 재정안정성 위원회의 운용	107
4. 기대효과	109
VI. 시사점	110
참고문헌	113

표 차례

<표 1> GDP 구성과 수출의존도	5
<표 2> 독일의 사회보험 기여율	14
<표 3> 독일의 GDP 대비 사회보장 기여금 국제비교	15
<표 4> 독일 사회보험 재원(2010년 추정치)	16
<표 5> 중요 특별기금의 수입, 지출 규모(예산기준)	21
<표 6> 연방부처별 직접 지분참여 기업	22
<표 7> EU 재정수입 구조와 중요국의 기여분(2011년)	25
<표 8> 독일의 EU 재정기여도	25
<표 9> 독일의 공공부문 재정추이	26
<표 10> 독일 공공부문 지출, 수입, 재정수지, 순차입	28
<표 11> 독일 공공부문 지출, 수입, 재정수지, 순차입의 전년대비 변화율	29
<표 12> 독일 공공부문 지출의 구성	30
<표 13> 연방세수 구성	37
<표 14> 주 세수 구성	38
<표 15> 기초자치단체 세수 구성	39
<표 16> 공공부문 지출구조	40
<표 17> 예산서 항목의 예	43
<표 18> 기능별 지출 분류(FY2010)	44
<표 19> 부가가치세수 중 보충분 결정을 위한 조정계수	67
<표 20> 부가가치세 보충분 제도 운영결과(2010년)	68
<표 21> 조정교부금 산출을 위한 재정력 추정치의 기준 세입, 세수	70
<표 22> 주정부 간 재정조정 조정계수	72
<표 23> 주간 재정조정의 실적(2010년)	73
<표 24> 연방 추가교부금 지급실적(2010년)	75

<표 25> 예산 순기(2007 회계연도의 사례)	80
<표 26> 예산주요수치 문서의 구성	97
<표 27> 2012년 예산과 2015년까지의 중기재정계획상의 중요수치	98
<표 28> 연방 재정계획(중기재정계획) 문서의 구성	98
<표 29> 중기재정계획상의 부처별 지출액	99
<표 30> 재정안정화 위원회의 재정상황 평가 지표와 임계값	107

그림 차례

[그림 1] 독일의 정치구조	3
[그림 2] EU 27개국 재정적자 규모(2010년)	32
[그림 3] EU 27개국 총채무 규모(2010년)	33
[그림 4] 독일의 일반정부 수입, 지출 GDP 대비 비중 추이	34
[그림 5] 독일의 연방, 주, 기초자치단체, 사회보장 기금의 수지 추이	34
[그림 6] 신규 순차입 실적과 부채제동장치에 의한 가상적 한도	109

I. 서론

우리나라는 근년에 중기재정계획과 성과관리제도의 도입, 국가재정법의 제정 등 재정, 예산관련 제도 면에서 중요한 개선을 이루어냈다. 이러한 체계들은 그 제도적 틀과 운용에 있어서 계속적 개선을 필요로 한다. 이를 위한 착안점의 발견에 외국의 사례가 도움이 될 수 있다.

이 보고서는 독일의 재정제도를 종합적으로 서술하고 설명하는 것을 목적으로 한다. 독일은 EU 최대경제규모를 가지고 있으며, 경제적 활기와 복지국가체계를 비교적 잘 조화시켜왔다는 평가를 받고 있다. 통일 후 2000년대 초반까지 경제가 침체양상을 보였으나, 최근 전통적으로 강력한 제조업 분야와 환경, 신재생 에너지 분야에서의 경쟁력을 유지하면서, 경제 제도 면에서도 주목할 만한 개혁을 이루어냄으로써 새로운 활력을 보여주고 있다. 또한 독일은 모범적인 분권형 국가로 평가되며 연방, 주, 기초자치단체 간에 재정관련 권한의 배분에 있어서 독특한 체계를 발전시켜왔다. 또한, 최근 세계적 경제위기 속에서 우리나라와 유사하게 적극적 재정정책을 구사했으며, 이 과정에서 더욱 중요해진 재정 건전성 유지를 위해 다양한 노력을 기울이고 있는 중이다.

이러한 맥락에서 이 보고서는 독일의 예산관련 법령, 재정의 범위, 예산 및 결산제도, 재정관련 기관, 재정운용 준칙 등을 서술하고자 한다. 또한, 독일이 통일, 경제위기에 대한 대응 등 중요한 정책적 계기 속에서 효율적 재정운용과 재정건전성의 유지를 위해 어떠한 제도적 개선을 해왔는가를 파악하고자 한다. 이를 위해서 독일의 전후 정치적, 경제적 상황(II장)을 간략히 살펴보고, 공공부문의 구성과 그 재정추이(III장)를 살핀 후, 예산 결산제도(IV)를 살펴본다. 최근 재정의 확대 속에서 독일이 재정건전성의 확보를 위해 도입한 통제장치(V장)를 살펴본다. 이 보고서는 우리나라와 독일의 제도를 면밀하게 비교하여 구체적 시사점을 도출하는 것을 목표로 하지는 않으나, 독일의 제도 중 특징적이고 우리가 관심을 가질 만한 점들을 언급함으로써 보고서를 마무리할 것이다(VI장)¹⁾.

1) 그러한 연구는 중요한 주제별로 깊이 있게 이루어지는 것이 적절할 것이다.

II. 정치적 · 경제적 배경

1. 일반적 배경

독일의 재정제도를 논하기 전에 우선 바탕이 되는 정치적 체계를 간단히 살펴본다.

독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)은 16개 주로 이루어진 연방공화국이며 그 중 5개 주가 1990년 통일을 통해 새로이 연방에 가입한 구동독 주들이다. 대통령은 국가원수의 지위를 갖지만, 실질적 권한은 적다. 대통령은 국민에 의해 직선되지 않으며 연방제 국가의 특성을 반영한 연방회의(Bundesversammlung)라는 독특한 기구에서 선출된다. 의회는 상원(Bundesrat)과 하원(Bundestag)으로 이루어지고, 하원은 정당투표 득표에 따라 비례배분된다²⁾. 각 주를 대표하는 상원은 각 주의 규모를 고려(정확한 인구비례는 아님)하여 배정된 의석을 각 주정부가 자신의 장관들(의 일부)로 채우는 방식으로 배분된다. 이처럼 상원이 별도의 선거를 통해 주를 대표하는 것이 아니라, 주의회에 의해 구성된 주정부의 대표자로 구성되는 모델은 양원제 국가 중에서 특이한 경우이다. 이같이 구성된 상원은 기본법³⁾이 정한 바에 따라 하원의 입법에 대해 동의권 혹은 거부권을 가진다.

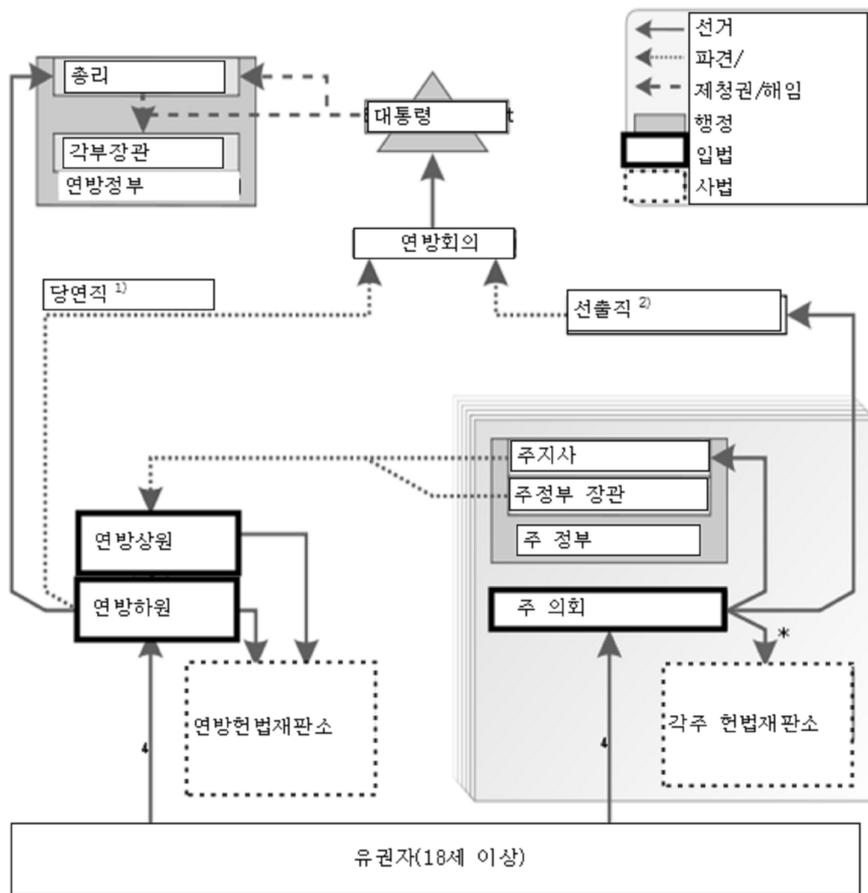
하원은 입법권을 가지며, 또한 총리를 선출함으로써 정부를 구성한다. 현재 하원에 진출해 있는 당은 6개이다(기민당(Christlich Demokratische Union : CDU), 기사당(Christlich-Soziale Union : CSU), 자민당(Freie Demokratische Partei : FDP), 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands : SPD), 녹색당(Gruene), 좌파당(Linke)). 독일에서는 1949년 건국 이래 항상 연정 형태로 정부가 구성되어 왔으며 현재는 2009년

2) 정당투표에서 5% 이상을 획득한 당들이 의석배분에 참여함

3) 독일의 헌법(Verfassung)은 '기본법(Grundgesetz)'이란 명칭을 가지고 있다. '기본법'이라는 명칭은 전후 1949년 분단상태에서 이를 제정하면서 독일의 분단이 곧 극복되기를 기대하면서, 이 법은 분단이라는 과도기 동안 헌법의 역할을 하는 임시적 성격이라는 생각을 표시한 것이다. 그러나 통일 후에도 근본적 수정 없이 헌법의 지위를 유지하고 있다. 기본법은 국가 조직, 국민의 기본권 등을 밝히고 법체계상 최상위에 자리하는 법이므로 일반명사인 '헌법'으로 지칭할 수도 있으나 이 보고서에서는 독일의 특수성을 고려하여 Grundgesetz 자체를 지칭할 때는 기본법이라는 용어를 가능한 한 일관되게 사용한다.

총선에서 승리한 기민·기사·자민당 우파 연립정부가 집권하고 있다. 총리와 각부장관이 내각을 구성하며, 총리는 장관을 대통령에게 제청하고, 대통령이 이를 임명한다. 장관의 수와 그들의 업무는, 법률로 정하는 우리나라와 달리, 총리가 정하며, 장관들은 대부분 하원의원들이지만, 반드시 그런 것 아니다⁴⁾.

[그림 1] 독일의 정치구조



주: 1) 연방하원 의원은 모두 연방회의의 의원임
 2) 주 의회는 국민대표를 선출함. 국민대표는 주 의원일 필요는 없음
 1. 헌법재판소에 대한 규율은 각 주마다 다름
 출처: dennis-Xp, Niabot, Atom3,141lz (2008) Wikipedia Commons

4) 예컨대 2011월 9월 현재 경제기술부 장관인 뢰슬러는 하원의원이 아니다.

독일은 연방제 국가이므로 연방과 주 사이의 권한의 배분이 중요한 문제이다. 연방과 주의 관계를 입법권한 측면에서 살펴보면, 기본법에는 연방고유의 입법 영역(73조) 및 연방과 주의 경합적 입법 영역(74조)이 정의되어 있으며, 이와 같이 연방이 입법권한을 갖도록 명시적으로 열거되지 않은 영역에서는 주가 입법권을 가진다. 연방고유 입법영역에서는 연방이 명시적으로 입법권을 주에 위임할 때만 주가 입법권을 갖고, 경합적 입법 영역에서는 연방이 입법을 하지 않았을 때에 주가 입법권을 가진다.

재정지출 측면에서의 연방과 주의 관계는, 우선 연방과 주는 각자의 예산을 독자적으로 독립적으로 운용(109조 1항)하되, 거시적 안정, 경제력 균형, 경제성장을 위해 연방의 주 지원이 가능(104b)하도록 규정되어 있다. 다른 한편, 조세와 관련하여 연방과 주의 관계를 살펴보면, 기본법에 따라 세법입법의 권한과 세수귀속에 관한 권한이 나누어지고 있다. 재정과 조세 측면에서의 연방과 주 사이의 권한 배분은 제Ⅳ장에서 보다 상세히 설명한다.

2. 경제구조

독일은 국토면적 35.7만km², 인구 8178만명(2010년말 기준), GDP 3조 3156억USD(2010년 IMF)로 세계 제4위의 경제규모를 가지고 있다.

독일은 선진국 중에서 제조업 비중과 대외의존도가 높다. 제조업 비중이 20%에 가까워서 선진국에서는 일본과 더불어 예외적으로 높은 국가이다. 이것은 미국, 프랑스 등이 모두 15% 이하인 것과 대조를 이룬다. 또한, 인구나 경제규모가 큰 편이면서도 GDP 대비 수출비중이 40%에 가까워서 우리나라 및 중국과 비슷하거나 높은 편이며, 이것은 큰 경제규모의 선진국 중에서는 매우 예외적이다.

<표 1> GDP 구성과 수출의존도

(단위: %)

국가	GDP 중 비율 2009(일본, 미국은 2008)				수출의존도
	농림어업	2차산업	2차 산업 중 제조업	서비스업	수출
독일	0.8	26.5	19.1	72.7	38.5
한국	2.8	36.7	27.8	60.4	46.0
중국	10.3	46.3	33.9	43.4	26.9
일본	1.5	28.0	19.9	70.6	14.1
미국	1.2	21.3	13.4	77.5	8.7
프랑스	1.7	18.8	10.6	79.4	20.1

출처: 통계청 홈페이지 www.kosis.kr

2차 대전 이후 독일의 경제정책과 관련하여 주목받는 특징의 하나로 ‘사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)’ 이념을 들 수 있다⁵⁾. 이것은 자유시장경제의 원리를 유지하면서 동시에 사회적인 균형을 추구하는 것이다. 이에 따르면 국가의 중요한 임무는 우선, 수요-공급에 의해 가격이 형성되는 시장에서의 경쟁이 작동할 수 있는 틀을

5) 김종걸 외(2009)에서 인용

창출하는 것이다. 동시에 시장의 자유를 가능한 한 제한하지 않으면서도 사회적 균형을 이루어내는 것도 국가의 임무가 된다. 따라서 경제력의 과도한 집중의 배제, 시장과정의 '비사회적'인 결과(예: 실업)의 방지 등이 중요한 과제가 된다. 이와 같은 사회적 시장경제의 이념은 기본법에 명시되어 있지는 않으나 기본권, 경제활동 관련 법규들이 그러한 방향을 지향하고 있으며, 1990년 동서독 통일의 법적 기초가 된 '통화경제사회연합 창설조약'에 경제질서의 원칙으로 명시되었으며 중요한 정당들이 모두 이 이념의 중시를 표방하고 있다.

3. 1980년대 이후 정치, 경제적 상황

가. 기민-자민 우파연정 콜 총리 전기(1982~1990)

1982년 건설적 불인심 제도에 따른 정권교체는 기존 연정 파트너였던 중도좌파 사민당과 우파 자민당이 경기침체에 따른 재정적자 해소방안을 둘러싸고 보인 노선의 차이 때문이었다. 사회보장의 축소를 요구하고 증세에 반대하는 자민당의 입장을 사민당이 받아들이지 못하자 자민당이 연정의 상대를 중도우파 기민당으로 바꾼 것이다. 이런 과정을 거쳐 집권한 콜 정부는 재정건전화와 투자 및 성장 촉진을 위해 재정건전화와 감세정책을 추구하되, 재정지출의 통제에 우선순위를 두고 조세정책은 부차적으로 설정하였다⁶⁾. 이를 통하여 연방정부 신규차입은 1980년대 초의 연간 370억마르크 수준에서 감소추세로 돌아서서 1989년에는 200억마르크 보다 약간 낮은 수준으로 내려갔다. 재정지출 통제는 주로 아동수당, 실업수당, 대학생 생활지원 등 사회보장 분야에서 이루어졌다. 사회보장부담은 재정건전화를 위해 오히려 증가되었고(실업보험기여율 4%에서 4.6%로, 연금기여금 18%에서 18.5%로 인상), 조세부담 경감을 위한 개혁은 1990년도에 이르러서야 본격적으로 발효되었다. 이를 통해 국민부담율은 1982년 42.8%에서 1990년 40.7%로 감소하였다.

나. 통일과 콜 총리 후기(1990~1998)

1989년의 정치적 급변사태로부터 시작되어 1990년 이루어진 독일통일은 재정정책에 예기치 못한 초유의 큰 압박을 가하게 되었다. 정치적 압력 속에 이루어진 서독의 사회보장 체계의 동독으로의 이식, 동독지역의 낙후된 인프라에 대한 투자, 대량실업에 대처하기 위한 적극적 노동시장 정책의 시행 등으로 정부 지출이 급속하게 증가하여 GDP 중 정부지출이 차지하는 비중이 1989년 45.3%였던 것이 1993년에는 50%를 넘어

6) Zohlhöfner, R. (2001)

서게 되었으며, 그 뒤 감소추세로 돌아섰으나 1998년에도 48% 수준을 기록하였다. 이에 대처하는 정부의 재정정책은 뚜렷한 방향성 없이 즉흥적이라는 비판을 받았다.(Zohlhöfner, R. (2001), P. 269)

사회보장지출의 증가에 직면하여 기여율을 높임에 따라 사회보장부담율은 1989년 15.9%에서 1997년 19%에 달하였다. 사회보장기여율의 증가에도 불구하고 재정적자는 급증하여 1989년 200억마르크 미만이던 신규차입은 1990년 467억마르크로 급증하고 그 이후로도 계속 증가하여 1996년 783억마르크로 콜 집권 기간 중 최고치에 달하였다. 이로 인해 연방정부 지출 중 이자부담이 1989년에는 10%였지만, 1998년에는 20%에 달하였다. 1996년 발표한 '성장과 고용을 위한 프로그램'을 통해서 연금 등 사회보장 수준의 감축이 행해졌고 이를 통해서 1997년 기준 220억마르크의 지출절약 효과가 이루어졌고 재정적자도 감소되었다. 이 시기에 독일정부는 통일로 인한 재정부담을 증세로 충당하는 것에는 매우 소극적이었으며, 오히려 세계화 추세 속에서 '경제입지'를 유지확보하기 위해서 소득세, 법인세 감세를 추진하였다. 증세는 소비세와 통일연대세의 부과에서만 나타났다.

동독의 경제회복이 지체되고 재정적자, 정부부채 문제가 심화되면서 정부는 근본적 개혁보다는, 중앙정부의 보유자산의 재평가, 민영화 수입 이용 등 임의적 조치를 통해 문제를 완화하려 하였다.

다. 사민-녹색 연정기(1998~2005)⁷⁾

16년 만에 재집권하게 된 사민당과, 창당 후 처음으로 연방차원에서 정권에 참여한 녹색당으로 이루어진 좌파연정은 집권 1기에는 이렇다 할 개혁정책이나 성과를 보여 주지 못하였지만, 집권 2기로 들어선 2003년에 높은 실업율과 악화되는 재정을 극복하기 위한 근본적인 대책으로 '아젠다 2010'을 제시하고 추진하였다.

아젠다 2010의 중심은 경직적인 노동시장 제도의 개혁, 소득세 부담완화 및 사회보

7) 김종걸 외(2009)를 주로 참고

험 관련 재정부담의 완화이다. 노동시장에서는 파견노동의 제도화, 월 400유로 이하의 저임금 노동에 대한 사회보장기여 의무의 면제(Mini-job), 소규모 자영업 창업(Ich-AG) 지원과 자영업 진입장벽(마이스터 자격증 제도)의 완화가 주된 내용이었다. 세제 면에서는 소득세율의 최초세율과 최고세율을 각각 26%와 53%에서 15%와 42%로 인하하여 노동유인을 강화하고자 하였다. 사회보장과 관련해서는 건강보험의 급여 중 일부를 폐지하거나 이에 대한 연방재정 지원의 축소를 통해 관련 재정지출을 절감하였다. 또한 2004년 연금인상을 동결하고, 수발보험(Pflegeversicherung)의 경우 연금수급자의 보험료를 전액 본인이 부담하게 하였다. 그러나 이 개혁에는 이와 같은 감세 및 재정감축책만 포함된 것이 아니었고 청년실업자에 대한 국가의 교육 및 취업기회 제공(JUMP), 대학생 생활비 지원의 확충, 보육과 전일제 학교 지원 등 적극적 시장정책과 노동공급지원 확대 지원을 위한 정책도 포함되었다.

이러한 일련의 정책시행은 한계도 있지만, 노동시장의 경직성을 해소하고 고용을 촉진시킴으로써 그 후 2006년과 2007년에 독일경제가 보여준 회복에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 이러한 개혁은 정치적 비판과 저항을 불러일으켜, 위기에 빠진 슈뢰더 총리가 1년 앞당겨 2005년에 실시한 총선에서 실각하게 된다.

라. 기민-사민 대연정기(2005~2009)⁸⁾

2005년 총선에서 극좌성향의 좌익당이 약진함에 따라 역설적으로 좌파연정이었던 사민-녹색 연정이 붕괴되고, 양대 정당인 중도보수 기민당과 중도좌파 사민당이 기민당 메르켈을 총리로 하여 독일 역사상 두 번째로 대연정(大聯政)을 하게 된다.

이 정권은 직전 정권의 아젠다 2010의 정책기조를 이어나갔다. 또한 세계적 경기회복에 따른 경기회복이라는 유리한 여건 속에서 노동유인강화와 재정건전화를 위한 재정개혁을 추진한다. 그 요체는 “노동관련 과세 인하, 기업소득세제에 대한 세수중립 및 효율 친화적 개편, 부가가치세 증세”이다. 즉 노동비용 인하를 위한 실업보험료

8) 김종걸 외(2009)를 주로 참고

인하(4.2% → 3.3%), 그 효과를 상쇄하고 더 나아가 세수확보를 위한 부가가치세율의 인상(16% → 19%), 기업과세에서의 세율인하와 세수기반 확대, 연금수급연령의 인상(65세 → 67세), 연금보험료 인상(19.5% → 19.9%) 등의 조치를 취하였다.

아젠다 2010의 효과, 세계적인 경기회복, 그리고 재정건전화 노력에 힘입어 독일의 실업율은 2005년 10.6%에서 2008년 7.3%로 하락하였고, 정부재정적자는 GDP 대비 2005년 3.3%에서 2007년 0.5%로 축소되는 성과를 보였다.

그러나, 2008년 하반기 도래한 세계적 경제위기에 직면하여 수출 의존도가 높은 독일경제는 큰 충격을 받게 되고, 이에 대처하기 위해서 독일정부는 두 차례(2008년 10월, 2009년 1월)에 걸쳐 발표된 정책패키지를 통해 확장적 재정정책을 쓰게 된다. 1차 패키지에서는 사회보험 관련 부담의 경감과 투자관련 조세부담 경감이 주된 정책수단이 이었고, 규모면에서 훨씬 커진 2차 패키지에서는 세부담 및 사회보장부담의 경감, 정부의 인프라 관련 투자 확대, 고용유지 지원 등이 중요 요소였다. 여기에 더하여 자동차 구매 수요의 유지를 위해 중고차 폐차 및 신차구매 지원을 위한 재정을 편성한 것이 특징적이다. 이와 같은 위기대응을 위한 확장적 재정정책이 수행되는 가운데 재정적자와 정부부채 규모가 대폭 확대되었다. 이에 대하여 독일정부는 재정안정성을 확보하기 위하여 명시적이고 강화된 재정규율을 도입하게 되었다. 그 내용은 연방의 신규 순채무 증가를 2016년부터 GDP의 0.35% 이하로 제한하고, 주정부의 신규 순채무 증가는 2020년부터 전적으로 금지하는 것이다. ‘부채제동장치(Schuldenbremse)’로 불리는 이 규율의 그 강제성을 확보하기 위하여 그 내용을 기본법에 명문화하여 반영하였으며, 이에 필요한 개헌절차가 상원과 하원에서 각각 2009년 5월과 6월에 완료되었다. 이 제도의 내용은 제V장에서 자세히 서술한다.

Ⅲ. 공공부문의 범위 및 재정추이

1. 공공부문

독일에서 ‘공공부문’의 경제적 개념에 충실하게 통계가 파악되는 범위는 재정통계 (Finanzstatistik)상의 공공부문 총예산(Öffentlicher Gesamthaushalt)으로 볼 수 있다.

이것은 다음과 같이 정의된다⁹⁾. 공공부문 총예산은 2011년 현재 연방의 핵심예산 (Kernhaushalte)과 부가예산(Extrahaushalt), 주정부의 핵심예산과 부가예산, 기초자치단체 및 기초자치단체연합(Gemeindeverbände)의 핵심예산과 부가예산, 그리고 부가 예산을 포함한 법적 사회보험 부문을 통합한 개념이다. 이 중 핵심예산에는 각 수준의 정부들 즉 연방, 주정부, 기초자치단체(Gemeinde)와 기초자치단체연합(Gemeindeverbände) 들이 속하며 2011년부터는 법적 사회보험 부문도 포함한다. 부가예산(Extrahaushalte) 에는, 핵심예산의 지분이 과반이고, 독립된 회계에 의해 운영되며, 유럽 국민계정(das Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95)) 기준상 ‘국가부분’에 속하는 공공기금, 기관, 기업들이 포함된다.

가. 연방정부

독일의 중앙정부는 연방부처(Bundesministerien)들과 기타 기관으로 구성된다. 법률 (정부조직법)에 의해서 부처의 조직과 업무분장이 이루어지는 우리나라와 달리 독일 에서는 총리의 행정명령으로 연방의 부처의 조직과 업무분장이 이루어진다.

2011년 기준 독일의 연방정부는 총리실과 14개의 부로 이루어져 있다. 14개 부는 외무부(AA), 내무부(BMI), 법무부(BMJ), 재무부(BMF), 경제기술부(BMWI), 영양농업

9) <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/Begriffserlaeuterungen/OeffentlicherGesamthaushalt,templateId=renderPrint.psml>

소비자보호부(BMELV), 노동사회부(BMAS), 교통건설도시개발부(BMVBS), 국방부(BMVG), 보건부(BMG), 환경자연보호부(BMU), 가족노년여성청년부(BMFSFJ), 경제협력발전부(MBZ), 교육연구부(BMBF) 등이다.

각 부들은 자신의 업무영역에서 몇 개의 산하 정부기관들을 두고 있으며, 이 산하 기관들의 예산은 각 부별 예산에 포함되어 계상된다. 예를 들어 연방영양농업소비자보호부(BMELV) 산하에는 2개의 연방청¹⁰⁾과 4개의 농림수산식품분야의 정부연구소¹¹⁾가 존재하며, 이 기관들의 예산은 농림부의 예산서에 포함된다. 우리나라에서 산림청, 농촌진흥청 등이 농림수산식품부의 외청이면서도 ‘중앙관서’의 지위를 가지고 별도의 예산편성을 하는 것과는 다른 체제이다.

나. 지방정부

독일의 지방정부에는 주정부와 기초자치단체 정부의 두 수준이 있다. 각 주는 주헌법(Landesverfassung)을 가진다. 각주(Land)는 이 주헌법에 기초하여 연방정부와 비슷한 체계로 주의회(Landestag)로 그 주민을 대표하며, 주의회에 의하여 주정부가 구성되고 후자는 주지사(Ministerpräsident)와 각부장관들로 구성된다. 기초자치단체(Gemeinde)는 기초자치단체규칙(Gemeindeordnung)에 근거하여 성립하며 이에 기초하여 기초자치단체 행정부와 의회를 둔다. 2011년 현재 11,334개의 기초자치단체가 있으며 평균인구 7,217명, 평균면적은 31.43km²이다. 기초자치단체는 필수 임무인 각종 등록, 오물 제거, 거리 청소 이외에도 사회적, 문화적 기능을 담당한다.

다. 사회보험

사회보험은 독일의 공공부문 재정 중에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 사회보험제도는 실업보험, 연금보험, 상해보험, 건강보험, 수발보험의 다섯 가지로 구성된다¹²⁾.

10) 연방소비자보호식품안전청(Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit:BVL), 방종자육청(Bundessortenamt:BSA)

11) 연방작물연구소, 연방동물건강연구소, 연방영양식품연구소, 연방농촌임수산연구소

12) 각 사회보험별 급여, 수급조건, 재정, 최근의 개혁 등에 대해 보다 자세한 내용은 유경준 편(2012)를 참조하라.

이 중 앞의 세 가지는 현재 연방노동사회부 관할이며 뒤의 두 가지는 연방보건부 관할이다. 독일의 사회보험의 특징은 위험부담에 있어서는 기여와 무관하게 수급조건이 충족되면 동일한 수급을 받는다는 ‘연대성의 원리’¹³⁾, 재정에 있어서 임금을 기준으로 하여 일정비율로 보험료를 정하는 ‘임금기초 원리’, 집행에 있어서 피용자와 고용주가 민주적으로 선출한 대표자 회의에 의해 통제되는 보험기구(Versicherungsträger)가 상당한 자율권을 가지는 ‘자치행정의 원리’로 요약된다.

보험업무의 실제 집행은, 연방노동청이 담당하는 실업보험을 제외하고는 일원화된 조직이 아니라 각각 지역별, 산업별로 조직된 다수의 보험기구라는 조직들이 담당하고 있다. 이들 조직은 상당한 정도의 자율성을 보유하고 있으며 최고 의결 기구인 대표자 회의의 대표들은 6년 마다 ‘사회선거’(Sozialwahl)를 통해서 선출된다.

독일의 사회보험 재정은, 기본적으로 임금대비 일정율로 정해지고 피용인과 고용주가 절반씩 부담하는 보험기여금에 의해 충당된다. 단, 상해보험은 고용주가 전적으로 부담하며, 사전적 기여율이 정해져 있지 않다. 상해보험을 제외한 보험들의 기여율 합계는 아래의 표에서 보듯이 1990년대 중반이래 임금대비 40%를 조금 넘는 수준이었다가 2000년대 중반 이후 조금씩 감소하여 2011년 기준 39.45%에 달한다. 사회보험들 중 가장 기여율이 높은 것은 연금보험(2011년 기준 19.9%)이며 다음으로 건강보험, 실업보험, 수발보험의 순이다. 이와 같은 제도 하에서 납부되고 있는 독일의 사회보장 기여금의 GDP 대비 비율은 OECD 평균(2009년 기준 9.2%)에 비해 훨씬 높아서 2010년 기준으로 14.2%였다. 이것은 우리나라나 미국보다 훨씬 높은 수준이며 복지국가로 잘 알려진 스웨덴보다 더 높은 수준이다. 주요 OECD 회원국 중 독일보다 더 높은 비율을 보여주는 나라는 프랑스 이외에 찾기 어렵다.

13) 단, 연금보험에서는 자신의 기여한 부분과 같은 정도의 급여를 받는다는 ‘등가성의 원리’도 중시된다.

<표 2> 독일의 사회보험 기여율

(단위: %)

연도*	연금보험	건강보험	실업보험	수발보험	합계
95	18.60	13.11	6.50	1.00	39.21
96	19.20	13.40	6.50	1.70	40.80
96.12.1	19.20	13.65	6.50	1.70	41.05
97	20.30	13.38	6.50	1.70	41.88
98	20.30	13.64	6.50	1.70	42.14
99	20.30	13.60	6.50	1.70	42.10
00	19.30	13.57	6.50	1.70	41.07
01	19.10	13.54	6.50	1.70	40.84
02	19.10	14.00	6.50	1.70	41.30
03	19.50	14.31	6.50	1.70	42.01
04	19.50	14.22	6.50	1.70	41.92
05	19.50	14.19	6.50	1.70	41.89
06	19.50	13.28	6.50	1.70	40.98
07	19.90	13.92	4.20	1.70	39.72
08	19.90	13.88	3.30	1.70	38.78
09	19.90	14.60	2.80	1.95	39.25
09.7.1	19.90	14.00	2.80	1.95	38.65
10	19.90	14.00	2.80	1.95	38.65
11	19.90	14.60	3.00	1.95	39.45

주: *별도 표시가 없는 연도는 1월 1일부터 유효

연금보험은 2005년 7월부터 무자녀자는 0.25%를 추가부담

건강보험은 2008년까지는 보험기관별로 달라서 평균값임

건강보험의 경우 가입자가 2005년 7월부터 0.9%를 별도로 부담함

상해보험은 사전적 보험요율이 정해져 있지 않음

출처: Bundesministerium für Gesundheit(2011)

<표 3> 독일의 GDP 대비 사회보장 기여금 국제비교

(단위: %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
독일	14.6	14.4	14.3	14.5	14.2	14.0	13.7	13.2	13.4	14.5	14.2
프랑스	16.0	16.0	16.1	16.4	16.2	16.3	16.4	16.2	16.2	16.7	16.6
한국	3.8	4.2	4.4	4.7	4.9	5.1	5.3	5.5	5.8	5.8	5.7
스웨덴	13.6	14.1	13.8	13.4	13.2	13.1	12.3	12.3	11.5	11.4	11.4
미국	6.9	6.9	6.8	6.8	6.7	6.6	6.6	6.5	6.5	6.6	6.5
OECD 평균	8.9	9.0	9.0	9.0	8.9	8.9	8.8	8.8	9.0	9.2	na.

출처: OECD(<http://stats.oecd.org>)

이와 같이 높은 기여금 수준에도 불구하고 기여금만으로 사회보험의 재정소요가 모두 충당되지는 않는다. 이러한 현상은 고령화와 실업율의 증가에 인한 것으로 볼 수 있다. 예컨대 2010년의 사회보험 재원의 국가지원 의존도를 보면, 제도의 속성상 고령화의 영향을 많이 받는 연금보험(32.05%)과 노동시장 상황의 영향을 많이 받는 실업보험(33.27%)의 경우가 높게 나타난다. 이에 따라서 사회보험 재정의 국가지원율은 23.43%가 되고 있다.

<표 4> 독일 사회보험 자원(2010년 추정치)

(단위: 백만유로, %)

	재원총액	기여금 (비율)	국가지원 (비율)	기타 (비율)
사회보험 합계	482,342	367,017 (76.09)	113,004 (23.43)	2,323 (0.48)
연금보험	256,172	173,510 (67.73)	82,097 (32.05)	565 (0.22)
건강보험	178,515	160,695 (90.02)	17,111 (9.59)	708 (0.40)
수발보험	21,727	21,626 (99.54)	- (0.00)	101 (0.46)
상해보험	12,436	11,199 (90.05)	658 (5.29)	579 (4.66)
실업보험	39,488	25,980 (65.79)	13,138 (33.27)	369 (0.93)

출처: Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2011)

주: 사회보험계 합계는 다른 보험간의 지불 등 이중계산을 조정한 것이므로 개별 보험 수치 합계와 일치하지 않음

독일은 1990년대 이래, 기본적으로 고령화의 압력이 존재하는 가운데, 높은 사회보장 부담기여율과 고용상황의 악화 등으로 사회보험 재정이 악화되고, 이에 대해서 다시 보험기여율을 인상하는 방식으로 대응함으로써 그것이 다시 고용에 부정적인 영향을 끼치는 악순환을 밟아왔다. 그러던 중 2002년부터 2004년까지 진행된 하르츠 개혁을 포함한 일련의 개혁 조치들을 통해서 사회보험 제도에 중요한 개혁을 행하였다¹⁴⁾. 연금보험제도에서는 소득대체율 인하, 정부의 재정지원을 통한 사적연금의 역할 확대, 연금의 지속성 확보를 위한 확정급여 방식에서 확정기여 방식으로의 전환, 매년도 전체급여수준, 고용상황, 연금수급자 수를 연동한 연금급여의 조정방식의 도입(지속성 계수), 연금지급연령의 65세로부터 67세로의 인상(점진적으로 진행되어 2029년에 완료됨)이 이루어졌다. 건강보험에서는 보험기관별로 상이했던 기본 보험요율의 단일화 및 보험기관별 소득과 무관한 추가기여금 징수 허용제도가 도입되었다. 한편, 실업급여지급기간이 단축되었고¹⁵⁾, 상해보험에서는 담당기관의 통합(26개에서 9개)이 이루어졌다.

14) 개혁의 자세한 내용은 유경준 편(2012)을 참조.

15) 하르츠 개혁을 통해 최장 32개월에서 18개월로 단축되었다가 2008년 다시 24개월로 늘어남.

라. 특별기금

특별기금(Sondervermögen)은 특정한 목적을 위해 창설된 회계로 기본적으로 각급 정부의 예산과는 별도의 회계를 가지며, 공기업과는 달리 그 자체로는 법적 능력을 가지고 있지 않다. 그러나 이 특별기금의 예산에는 기본적으로 예산원칙법(후술)에 규정된 연방과 주의 예산에 관한 원칙들이 동일하게 적용된다(48조). 각각 그 근거법률에 기초하여 운영되며 감독부처가 정해져 있다. 이들의 예산은 연방정부의 예산(Haushalt)와는 달리 경제계획(Wirtschaftsplan)이라고 불리운다. 이 중에서 경제적으로 중요한 유럽부흥 기금의 경제계획은 별도의 법률의 형태로 확정된다. 다른 특별기금의 경제계획은 연방재무부와의 협의를 통해 관할부처의 승인을 받는다.

특별기금은, 유럽부흥기금특별기금을 제외하면, 특별한 상황에서 발생한 정책적 필요에 응하기 위해서 창설되었고 그 목표가 달성되면 폐쇄되거나 더 이상 실제 운용이 이루어지지 않게 된다. 정책 목표별로 보면 통일로 인하여 발생한 자산, 부채 문제의 해결을 위한 기금들과 2008년 말에 발생한 세계적 경제위기에 대응하기 위한 금융, 재정정책을 수행하기 위한 기금들이 많다. 이하 2011년 기준으로 연방의 중기재정계획(Finanzplan 2011-2015)에 언급되는 특별기금들의 목적, 재원 등을 간단히 살펴본다¹⁶⁾.

이들 기금 중 예산규모가 가장 큰 것은 연방철도기금(Budneseisenbahnvermögen)으로, 1994년 철도민영화 과정에서 형성되었다. 국영이었던 독일연방철도가 독일철도주식회사(Deutsche Bahn AG)로 민영화되면서, 독일연방철도가 수행하던 기능 중 민영화된 회사가 수행하기에 부적합한 기능을 수행하기 위해 이 기금이 창설되었다. 기금의 관리는 연방철도기금관리소(Budneseisenbahnvermögen Hauptverwaltung)가 맡고 있다. 중요한 기능은 독일철도주식회사 및 다른 철도회사에서 근무하는 공무원에 대한 인사관리, 은퇴한 철도공무원에 대한 연금관리, 독일연방철도가 소유하고 있던 부동산 중 철도와 무관한 부분의 관리, 철도의료 서비스, 철도 직원에 대한 후생 서비스 제공 등이다.

유럽부흥기금(ERP-Sondervermögen)은 특별기금 중 가장 역사가 오래되고 그 경제

16) Bundesministerium für Finanzen(2011c)

정책적 의미가 매우 큰 것으로, 1953년 제정된 유럽부흥기금관리법에 의해 설치되었다. 이 기금은 특히 중소기업 지원에 대한 정책금융 지원에 중요한 역할을 하고 있다. 구체적으로는 중소기업의 혁신지원, 창업자금지원, 환경 보호 및 에너지효율 제고 지원, 경제적 여건이 불리한 지역의 중소기업 투자 지원 등을 행하고 있다. 기금 재원은 오늘날에는 대부분 축적되어 있는 자산(2009년말 기준 141.14억유로)에서 발생하는 수익이며 연방정부는 특정한 지원분야의 용자 프로그램의 이차보전을 위해 예산지원을 하지만 그 비율은 높지 않다. 2011년 예산기준으로 수입과 지출은 5.48억유로였으며, 그 중 연방지원금은 0.56억유로였다¹⁷⁾.

다음으로, 통일과 관련하여 운용되는 기금으로는 피해보상기금, 구동독부채변제기금, 그리고 독일통일기금이 있다.

피해보상기금(Enstschädigungsfonds)은 1994년 제정된 피해보상법에 의해 설치된 것으로, 목적은 나치 시대의 억압으로 인한 재산손해, 구 동독시대에 이루어진 정당하지 않은 몰수와 국유화, 법치국가 원칙에 어긋나는 국가의 결정에 의해 발생한 재산상의 손실에 대하여 보상하는 것이다. 그 재원은 주로 연방이 소유하고 있는 자산의 매각기금, 연방정부 예산으로부터의 지원금 등이다. 이 기금의 관리는 연방 중앙서비스 및 재산문제청(Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen)이 맡고 있다.

구동독부채변제기금(Etblastentilgungsfonds)은 1993년 제정된 부채변제기금설립법에 의해 설립된 것으로, 그 목적은 통일 이후 동독의 국유재산의 민영화를 담당했던 신탁청(Treuhandanstalt), 동독의 국가부채와 대외부채를 관리했던 신용정리기금(Kreditabwicklungsfonds), 그리고 구동독 지방자치체의 주택건설업체들의 구채무를 통합관리하면서 변제하는 것이다. 이 기금의 재원은 연방은행의 이윤 중 35억유로를 초과하는 부분, 그리고 각 주들이 구채무관리법(Altschuldenregelungsgesetz)에 의해 납부하는 기여금으로 마련된다.

독일통일기금(Der Fonds "Deutsche Einheit")는 1990년 통일 직후 구동독 지역의

17) Bundestag(2010b)

주정부와 기초자치단체의 재정소요를 충당하기 위해 창설되어 운용되었다. 이를 통해 1991년부터 1994년까지 1607억마르크의 자금이 공급되었다. 이 자금의 큰 부분은 자본 시장에서의 차입을 통해 조달되었다. 1995년 이후로 이 기금은 부채에 대한 이자 지급과 채무상환 기능만을 하고 있다. 2004년까지는 연방, 서독의 주, 기초자치단체가 50:30:20의 비율로 부담하고 있었고, 2005년부터 연대협정지속법(Solidarpaktfortführungsgesetz)에 따라 주와 기초자치단체의 부담분도 연방이 감당하되 그에 대한 보상으로 부가가치세 주 귀속분 중 13.2억유로를 연방이 2019년까지 지급받게 되었다. 또한 2019년 말 평가한 잔여부채가 65.4억유로를 초과할 경우 그 초과액의 53.3%를 연방이 서독의 주들로부터 받도록 되어 있다.

한편, 2008년 경제위기에 대처하기 위해서 사용된 정책의 집행을 위한 기금으로는 금융시장안정화기금, 구조조정기금, 그리고 투자와 변제기금이 있다.

금융시장안정화기금(Finanzmarktstabilisierungsfonds)은 2008년 경제위기로 발생한 금융시장 불안정에 대처하기 위해서 금융기관의 유동성 확보와 자기자본 기반 강화를 돕는 것을 목적으로 금융시장안정화기금설치법에 따라 설치되었다. 이 기금이 부여받은 보증권한과 여신권한은 2010년 말까지 각각 4천억유로 및 900억유로였고 그 후 3천억유로 및 700억유로로 축소되었다. 이 기금으로부터 새로운 자금지원은 2010년 말까지만 이루어졌다. 이 기금에 대해서는 예산서는 작성하지 않도록 되어 있으나, 기금의 상황에 대해서 연방하원의 예산위원회와 재무위원회에 정기적으로 보고하도록 되어 있다. 기금의 결산과 재무제표는 연방재무부가 작성하여 연방의 결산서에 첨부하여 제출하도록 되어 있다. 이 기금의 관리는 연방금융시장안정청(Budnesanstalt für Finanzmarkt-stabilisierung)이 맡고 있다.

구조조정기금(Restrukturierungsfonds)은 2010년 말 발효된 관련법에 의해 설립된 것으로 부실화된 은행의 구조조정에 필요한 자금을 정부의 부담이 아닌 은행의 부담으로 조성하여 운용하기 위한 것이다. 이 기금은 부실 금융기관의 정리를 위해 과도적 금융기관(Brückeninstitut)을 설립, 인수기관에 대한 지분참여, 재자본화 참여, 보증제공을 할 수 있다. 이 기금의 재원은 금융기관들이 매년 납부하는 기여금과, 자금소요가

기여금을 초과하는 경우 납부하는 특별기여금, 그리고 일시적 필요가 있을 경우 할 수 있는 차입금으로 구성된다. 이 기금은 현재 1천억유로의 보증과 200억유로의 차입 권한을 보유하고 있다. 이 기금의 관리는 연방금융시장안정청(Budnesanstalt für Finanzmarkt-stabilisierung)이 맡고 있다. 예산과 결산에 대한 사항은 앞의 금융시장안정화기금과 같다. 이 기금의 관리도 역시 연방금융시장안정청(Budnesanstalt für Finanzmarkt-stabilisierung)이 맡고 있다.

투자과 변제기금(Investitions-und Tilgungsfonds)는 2009년 3월 설립된 것으로 2008년 말의 세계경제 위기에 대응하기 위해 연방정부가 행한 이른 바 ‘경기대응 패키지 2(Konjunkturpaekt II)’의 정책수단들 중에서 투자 수단들의 수행을 위한 기금이다¹⁸⁾. 이 기금을 통해 연방이 제공하는 투자자금은 2009년부터 2011년까지 204억유로이다. 이 기금이 재원으로는 연방은행의 이윤에서 연방예산법이 정한 액수를 초과하는 부분 중, 앞에서 언급한 구동독채무변제기금의 채무변제에 필요한 액수를 제외한 부분이 사용된다. 이 기금의 예산(경제계획)은 연방예산에 첨부된다. 그러나 2010년과 2011년에 이 기금의 수입과 지출 예산은 없었다.

그 밖의 중요한 기금으로는 물가연동채권최종지불기금(Sondervermögen “Schlusszahlungen für inlationsindexierte Bundeswertpapier”)과 에너지기후기금(Energie-und Klimafonds)이 있다. 전자는 2009년 창설된 것으로 물가연동된 연방발행 채권의 최종지불을 위해서 연방예산으로 대비금을 적립하는 기금이다. 후자는 2011년 6월 신설된 것으로 에너지 분야에서 기후변화에 대응하기 위한 투자, 연구의 지원을 목적으로 한다. 이 기금의 재원은 원래의 계획상으로는 이산화탄소 배출권 경매의 수입과, 핵발전소 회사들과의 계약에 의한 지불금으로 충당하게 되어있었다. 그러나, 2011년 후쿠시마 사태의 여파로 핵발전소 운영시한 연장 결정이 취소됨에 따라 배출권 경매 수입이 유일한 수입원이 되었다. 2011년 수입과 지출 예산은 3억유로에 불과했으나 중기재정계획에 따르면 2012년에는 7.8억유로, 2013년부터 2015년까지는 30억유로를 넘는 규모로 운용될 전망이다.

18) 경기대응 패키지의 자세한 내용은 김종걸 외(2009)를 참조

<표 5> 중요 특별기금의 수입, 지출 규모(예산기준)

(단위: 백만유로)

명칭	2011	2010
유럽부흥(ERP)기금	548	534
연방철도기금	7,419	7,477
구동독부채변제기금	89	89
피해보상기금	365	374
물가연동채권최종지불기금	927	1,467
에너지기후기금	300	-

출처: Bundestag(2010a)

마. 공기업

독일 재정통계상의 정의에 따르면 공기업은 공공기관(die öffentliche Hand)이 자본 또는 의결권의 과반을 소유하는 기업이다¹⁹⁾. 연방, 주, 기초자치단체가 지분을 가지고 있는 모든 공기업을 포괄하는 최근 통계는 존재하지 않으며, 1988년 통계에 의하면 공기업이 GDP에서 차지하는 비중은 16.7%, 고용 중에서 차지하는 비중은 9.2%였다. 공기업이 주로 활동하는 부문은 공공서비스(우편, 철도, 지자체 공공서비스), 금융(Sparkasse, Landesbank, 재건은행(Kfw)), 그리고 보험 등이다.

많은 유럽국가들과는 달리 독일에서는 2차 대전 후 중요 산업이나 기업의 국유화가 추진되지 않았고 많은 공기업들은 2차 대전 이전 프로이센 혹은 제국시기부터 존재했던 국공유 기업들이며, 일부는 전후 재건과정에서 신규 설립된 것들이다²⁰⁾.

연방의 공기업 보고서²¹⁾에 따르면 2010년 현재 연방정부가 지분참여를 하고 있는 기업은 500개이다. 그 중 재무부 소관이 80개, 교통건설도시개발부 소관이 397개, 기타 6개 부처 소관이 23개이다. 재무부 소관 기업들 중 중요한 것으로 독일 텔레콤 AG, 통

19) Bundeszentrale für politische Bildung

20) Bundesministerium der Finanzen(2010a)

21) Bundesministerium der Finanzen(2010d)

독후 존재했던 신탁청(THA)의 후속 기업들, 재건은행(KfW), 연방금융시장청, 금융시장안정기금 등이 있다. 아래의 표는 그 중 연방부처가 직접 지분참여를 하고 있는 87개 기업의 개괄적 상황을 보여준다. 직접 지분참여 자본금은 총 1811억유로에 달하며, 기업 수로는 교통건설부 소관이 34개로 가장 많지만, 출자자본 기준으로는 재무부 소관이 가장 많다.

<표 6> 연방부처별 직접 지분참여 기업

연방부처	기업 수	출자자본 2009년말 (천유로)	연방의 지분 50% 이상	
			기업수	비용인
재무부	12	15,014,569	8	3,762
경제부	6	272,110	5	2,282
국방부	7	26,202	4	2,531
교통건설부	34	2,761,921	4	245,236
교육연구부	12	1,305	7	10,317
경제협력개발부	4	20,534	4	15,492
문화방송위	5	477	3	520
외부부	1	25	1	20
법무부	1	2,681	1	180
영양농업부	2	8,725	1	115
가족노인여성청년부	1	25	0	0
환경부	2	52	1	245
합계	87	18,108,626	39	280,700

출처: Bundesministerium der Finanzen(2010a)

재무부는 공기업 관련 법규에 그에 기초한 공기업 운용의 기준을 '연방 공기업 운영 및 지분참여 기본지침(Bundesministerium(2009b))'을 통해 밝히고 있다. 이 지침은 세 부분, 즉 공공기업 관리 원칙, 연방공기업 지분참여 지침, 그리고 감독기관 책임자 임명원칙으로 구성되어 있다. '공공기업 관리 원칙' 부분에서는 경영진과 감독기관의 임무와 운영의 원칙, 투명성 관련 제도(기업지배 보고서, 경영진과 감독기관 구성원의 보수, 인터넷을 통한 정보공개), 결산과 감사에 관한 규정을 두고 있다. '연방공기업 지분

참여 지침' 부분에서는 연방지분참여의 조건, 담당 연방부처의 임무, 연방재무부의 협조, 각급 정부의 참여와 연방감사원에 대한 통보, 지분참여 기업과 관련한 연방의 법적 지위, 감독 부처의 감사 등에 대한 지침을 밝히고 있으며 공기업의 모범업무규칙을 제시하고 있다. '감독기관 책임자 임명원칙' 부분에서는 감독기관 구성의 원칙, 이해상충의 방지, 경영진의 정년규정, 임명절차에 대한 지침을 밝히고 있으며 감독기관 구성원의 모범서약서를 제시하고 있다.

바. EU

독일은 EU의 회원국으로서 재원에 기여하고, EU의 재정사업의 지원을 받기도 한다. 독일은 경제규모면에서 최대회원국으로 EU의 재정에도 가장 크게 기여하고 있다.

EU의 재원은 고유재원과 기타재원으로 나누어지는데, 고유재원이 수입의 99%에 달한다. 고유재원은 네 가지, 즉 수입관세와 설탕부과금, 부가가치세 고유수입과 국민총소득(GNI)기반 고유수입으로 이루어진다. 이 고유수입은 EU 전체의 국민총소득의 1.23%를 넘지 못하도록 정해져 있다.

수입관세와 설탕부과금은 역외로부터의 수입에 부과되는 것으로 관세동맹의 성격을 기본적으로 갖고 있는 EU가 유럽경제공동체(EEC)로 출발할 때부터 중요한 세원이었다. 이 세수의 징수는 각 회원국이 담당하며 25%는 회원국이 징세비용 충당의 명목으로 보유하고, 75%가 EU에 귀속된다.

각국별 부가가치세 고유수입(VAT-based own resource)은 국가별로 산출된 조화과세표준(harmonized tax base)에 EU고유 세율을 곱하여 얻어진다. 조화과세표준은 각국의 부가가치세수를 품목별 부가가치세율의 가중합으로 나누어 계산된다. 단, 이 과세표준은 총국민소득의 50%를 상한선으로 한다. 이 상한선 규정은 일인당 소득이 낮아서 소득 대비 소비의 비율이 높은 나라가 '과도'하게 부담을 지는 것을 막기 위한 것이다. 한편, EU고유 부가가치 세율(call rate)은 0.3%를 원칙으로 하되, 2007년부터 2013까지 독일과 오스트리아에 대해서는 각각 0.15%와 0.225%, 네덜란드와 스웨덴에 대해서는 0.1%가 적용된다²²⁾.

국민총소득 기반 고유수입은 1988년에 도입되었으며, 현재 EU 재정수입 중 가장 비중이 높은 항목이다. 이 수입은 각국의 국민소득에 일정 비율을 곱하여 얻어지는데, 그 비율은 EU의 재정지출 규모와 위에서 설명한 다른 고유수입의 규모 간의 차이를 보전할 수 있도록 정해진다. 즉, EU 재정이 항상 균형을 달성하도록 그 비율이 결정된다.

EU에 대한 재정수입기여에 비하여 EU의 재정지출로부터의 혜택이 적은 몇몇 국가들에 대해서는 EU 수입과 관련하여 크게 세 가지 예외조항이 존재하는데 그 중 첫째는 위에서 언급한 독일 등에 대한 낮은 부가가치세율이다. 둘째는 영국에 대해서 EU에 대한 기여금과 EU 재정지출 수혜분 사이 차이의 66%를 환급해주는 제도이고, 셋째는 국민총소득 기반 고유수입 중 네덜란드와 스웨덴에 대해서는 2004년 가격을 기준으로 각각 6.05억유로와 1.5억유로를 감액해 준다. 그 중 둘째와 셋째 조치로 인한 재정감소분은 회원국이 분담하여 재정균형을 달성한다.

EU의 재정수입 구성을 보면 아래 표에서 보듯이 2011년 기준으로 1265억유로에 달하는 총수입 중에서 GNI 기반 수입이 74.7%로 가장 큰 비중을 차지하고, 다음으로 관세(13.2%), 부가가치세(10.9%) 등의 수입원이 중요하다. 독일은 국가별로 구분하여 파악이 가능한 세수(부가가치세, GNI 기반 수입) 기준으로 볼 때 212억유로를 기여하여, 가장 많은 기여를 하고 있는 회원국이다.

22) 2007년 이전까지는 최고세율과 이른바 ‘동결세율’의 차이를 세율로 계산하는 복잡한 방식이었으나, 2007년 개혁을 통해 단순화됨

<표 7> EU 재정수입 구조와 중요국의 기여분(2011년)

(단위: 백만유로)

국가별기여	부가가치세	GNI기반	영국관련 조정	GNI기반세수 조정	계
독일	1,617.9	19,221.1	182.2	168.7	21,189.9
프랑스	2,687.3	15,429.7	823.1	135.4	19,075.6
이탈리아	1,865.2	11,912.3	635.5	104.6	14,517.6
영국	2,567.4	13,313.3	-3079.2	116.9	12,918.3
EU-27	13,786.8 (10.9)	94,541.9 (74.7)	0	0	108,328.7 (85.6)
설당부과금					123.4(0.1)
관세					16,653.7(13.2)
기타수입					1,421.4(1.1)
총수입					126,527.2 (100.0)

출처: <http://ec.europa.eu/budget/figures>

주: 괄호 안의 수치는 총수입 기준 백분율

최근 연도들에 대해서 살펴보면(아래 표 참조) 국가별로 구분되는 EU 재정수입 중 독일의 기여분은 아래의 표에 보이듯이 19% 내지 20% 정도로 안정적이다. 이것은 EU의 전체 GDP가 차지하는 비중에서 독일이 차지하는 비중과 거의 비슷하다. 또한, 독일의 GDP 대비 EU 재정기여분은 0.8% 내외이다.

<표 8> 독일의 EU 재정기여도

항목	국가	2007	2008	2009	2010	2011
EU 재정기여(A) (백만유로)	EU-27	117563	121584.4	117,625.6	122,955.9	126,527.2
	국가별 기여합	93414.5	93886.2	94,378.7	103,550.8	108,328.7
	독일	18583.2	18878.3	17,564.0	20,645.8	21,189.9
	국가별 기여 중 독일 비율(%)	19.9	20.1	18.6	19.9	19.6
GDP(B) (십억유로)	EU-27	12397.5	12466.92	11752.3	12248.2	12640.9
	독일	2428.5	2473.8	2374.5	2476.8	2567.083
	독일비율(%)	19.6	19.8	20.2	20.2	20.3
A/B (%)	EU-27	0.95	0.98	1.00	1.00	1.00
	독일	0.77	0.76	0.74	0.83	0.83

출처: <http://ec.europa.eu/budget/figures>, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

2. 재정추이

가. 공공부문 재정추이

연방통계청이 집계한 공공부문 총예산 기준의 수입, 지출, 순차입의 추이는 아래의 표들에 보인 바와 같다. 전후의 장기적 추이를 보면, 공공부문 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 1950년도에 약 30% 였던 것이 1970년까지도 비슷하게 유지되었으나, 그 후 20년이 지난 1990년까지는 40%를 넘어섰고, 다시 20년이 지난 2010년에는 45% 수준이 되었다. 그 기간 동안 대략 1~3% 정도의 수지 적자가 누적되어 2010년에는 GDP 대비 80%를 넘는 부채가 축적되었다.

<표 9> 독일의 공공부문 재정추이

(단위: 10억유로, %)

연도	지출 ¹⁾		수입 ¹⁾		수지 ¹⁾		부채 ²⁾		GDP 액수
	액수	비율	액수	비율	액수	비율	액수	비율	
1950	14.4	29.0	13.5	27.2	-0.9	-1.8	9.6	19.3	49.7
1970	100.4	29.1	96.3	27.9	-4.1	-1.2	64.2	18.6	345.3
1990	585.2	41.3	558	39.4	-27.1	-1.9	538.3	38.0	1415.8
2005	1002.2	45.1	946.5	42.6	-55.8	-2.5	1489.9	67.0	2224.4
2009	1126.3	47.4	1019.4	42.9	-106.9	-4.5	1694.4	71.4	2374.5
2010	1127.8	45.5	1049.6	42.4	-78.1	-3.2	2028.2	81.9	2476.8

주: 1) 2009년부터 국가 부가예산(Extrahaushalte)을 포함

2) 지자체 부가예산 포함. 2010년은 잠정치

1. 비율은 GDP 대비

자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt Deutschland)

통일이후 기간을 보다 자세히 보면 지출이 1992년²³⁾ 8300억유로 수준에서 1996년 9600억유로 수준으로 급증하였고 2003년 1조유로를 돌파하고 그 후 완만히 증가하여 2008년 1조 558억유로를 기록하고 세계경제위기에 대응한 확장정책으로 2009년에는 1조 1263억유로에 달하고 있다. 수입은 지출 증가세를 따르지 못하여 1990년대 초반 600억유로 내외의 수지적자를 기록하였고, 2000년 전후의 짧은 호경기에 다소 호전되었으나 2003년에서 2005년까지 적자가 600억유로 내외 규모가 되었다. 2006년 이후 경기회복과 아젠다 2010개혁(전술)의 효과로, 2008년 말 세계경제 위기 도래 이전까지 수지가 개선되고 있었으나, 경제위기로 2009년 적자가 1069억유로로 급증하였다.

부채는 통일 전 5362억유로 규모였으나 통일 후 연간 신규 차입이 누적되어 2005년에는 1조 4899억유로에 달하고, 2010년에는 2조유로를 넘어섰다.

23) 독일통계청 자료상 통일독일에 관한 재정통계는 1992년부터 시작된다.

<표 10> 독일 공공부문 지출, 수입, 재정수지, 순차입

(단위: 십억유로)

	연방통계청 공공부문				연방예산		
	지출	수입	재정수지	순차입	지출	수입	재정수지
1992	827.6	765.0	-62.6	55.4	218.4	198.3	-20.1
1993	866.1	797.5	-68.2	67.8	233.9	199.7	-34.2
1994	909.4	850.9	-58.7	46.4	240.9	215.1	-25.9
1995	950.5	889.5	-60.9	49.0	237.6	211.7	-25.9
1996	962.5	894.3	-68.0	56.9	232.9	192.8	-40.1
1997 ¹⁾	961.2	916.5	-45.1	51.0	226.0	193.5	-32.5
1997 ²⁾	921.8	876.6	-45.6	50.8	226.0	193.5	-32.5
1998	932.7	906.5	-26.0	32.7	233.6	204.7	-28.9
1999	951.3	929.9	-22.0	31.7	246.9	220.6	-26.2
2000	960.8	979.3	18.6	19.8	244.4	220.5	-23.9
2001	975.5	925.6	-49.8	6.5	243.1	220.2	-22.9
2002 ³⁾	992.7	928.7	-64.3	51.7	249.3	216.6	-32.7
2003	1003.3	928.7	-74.0	66.9	256.7	217.5	-39.2
2004	993.1	929.3	-63.8	65.7	251.6	211.8	-39.8
2005	1002.2	946.5	-55.8	53.3	259.8	228.4	-31.4
2006	1004.9	990.1	-14.7	39.3	261.0	232.8	-28.2
2007	1017.5	1026.7	9.0	14.9	270.4	255.7	-14.7
2008	1057.5	1051.6	-5.8	20.5	282.3	270.5	-11.8

주: 1) 1997년까지는 병원, 대학병원 포함

2) 1997년부터 병원, 대학병원 제외

3) 새로운 대학분류 체계로 인하여 2002년부터의 통계는 그 이전과 부분적으로만 비교가능

출처: Statistisches Bundesamt (2011) Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2008, Bundesministerium der Finanzen (2009a) Finanzbericht 2010

공공부문의 재정추이와 그것을 구성하는 중요한 부분인 연방부문이 추이를 비교해 보자. 공공부문 중에서 연방의 비중은 지출기준으로 25%를 오르내리고 있으며 장기적으로는 안정적인 편이다. 그러나, 지출과 수입의 전년대비 변화율을 보면 연방예산의 지출과 수입이 변동이 심하다는 사실을 알 수 있다. 지출의 경우 공공부문은 1990년대 중반에 4~5%의 증가를 보인 후 그후 1~2%의 증가율을 보이는 반면, 연방예산은 -3%의 감소에서 통일 후 특수한 사정이 있었던 최근 4.4% 증가까지 매우 큰 폭의 변화를 보여주고 있다. 이것은 기본적으로 연방의 지출이 경기변동을 중화시키는 안정화 기능을 수행하고 있기 때문으로 이해할 수 있다. 수입의 경우에는 공공부문도 지출에 비해서는 증가율의 진폭이 크지만, 연방예산의 움직임의 진폭 역시 상당히 크게 나타난다.

<표 11> 독일 공공부문 지출, 수입, 재정수지, 순차입의 전년 대비 변화율

(단위: 십억유로, %)

	지출		수입	
	연방통계청 공공부문	연방예산	연방통계청 공공부문	연방예산
1993	4.64	7.09	4.24	0.69
1994	5.00	3.01	6.70	7.72
1995	4.52	-1.39	4.54	-1.57
1996	1.26	-1.97	0.54	-8.94
1997 ¹⁾	-0.14	-2.99	3.42	0.37
1998 ²⁾	1.18	3.39	3.39	5.78
1999	1.99	5.67	2.58	7.80
2000	1.00	-1.00	5.31	-0.07
2001	1.53	-0.51	-5.49	-0.13
2002 ³⁾	1.77	2.53	0.34	-1.63
2003	1.07	2.98	0.00	0.42
2004	-1.01	-1.99	0.06	-2.62
2005	0.92	3.26	1.84	7.82
2006	0.27	0.46	4.61	1.93
2007	1.25	3.60	3.69	9.84
2008	3.93	4.40	2.43	5.79

주: 1) 1997년까지는 병원, 대학병원 포함

2) 1997년부터 병원, 대학병원 제외

3) 새로운 대학분류 체계로 인하여 2002년부터의 통계는 그 이전과 부분적으로만 비교가능

출처: Statistisches Bundesamt (2011) Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2008, Bundesministerium der Finanzen (2009a) Finanzbericht 2010

공공부문의 지출의 경제적 성격별 구성은 장기에 걸쳐 비교적 안정적인데, 1990년대 초 이래 인건비와 건설, 건축비용은 감소추세, 경상물재비는 상승추세, 연금 및 기타 지원금은 2000년대 후반까지 증가하다가 다소 감소하는 추세를 보여준다.

<표 12> 독일 공공부문 지출의 구성

(단위: %)

	인건비	경상물재비	이자지출	연금, 지원금 및 유사항목	건설, 건축	기타
1992	21.2	21.9	6.2	31.6	5.1	13.99
1993	21.2	21.0	6.0	33.3	4.7	13.78
1994	21.3	21.1	6.4	33.3	4.4	13.49
1995	21.1	20.8	7.0	34.0	4.1	13.03
1996	21.0	21.7	7.0	33.7	3.8	12.87
1997 ¹⁾	21.0	21.8	7.0	34.0	3.6	12.51
1997 ²⁾	19.3	21.5	7.3	34.8	3.5	13.57
1998	19.1	21.7	7.3	34.7	3.4	13.74
1999	19.0	22.0	7.4	34.4	3.3	13.89
2000	18.9	22.3	7.1	34.4	3.3	14.11
2001	18.7	22.2	6.8	34.9	3.1	14.16
2002 ³⁾	18.8	22.0	6.7	35.9	2.9	13.69
2003	18.7	22.3	6.6	36.4	2.8	13.22
2004	18.9	22.1	6.5	37.0	2.7	12.74
2005	18.6	22.5	6.4	36.9	2.5	13.06
2006	18.4	23.1	6.4	36.3	2.6	13.32
2007	18.8	23.6	6.5	35.1	2.6	13.40
2008	18.5	24.1	6.4	33.7	2.5	14.80

주: 앞의 <표 10> 참조

출처: Statistisches Bundesamt (2011) Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts

나. 일반정부 재정추이

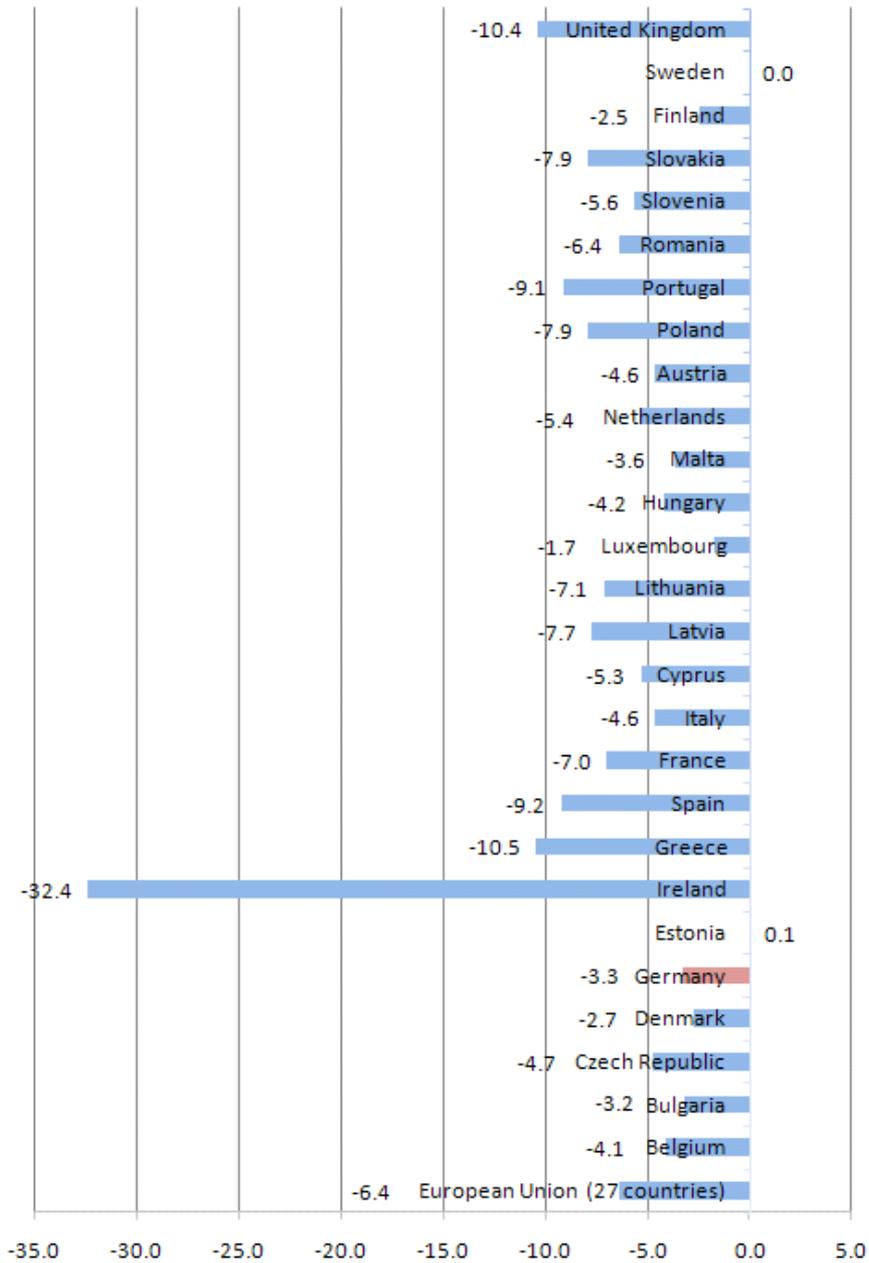
여기서는 다른 EU 국가와의 비교를 위하여 EU Eurostat, Government Finance Statistics Database의 자료²⁴⁾에 따라 일반정부, 즉 중앙정부, 사회보장기금, 지방정부의 재정추이를 살펴본다.

24) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables

독일은 EU 국가 중에서 최근년도에는 다른 국가들에 비교해서 재정적자가 적은 편이다. 채무규모는 GDP 대비 83%로 그리스, 이탈리아, 벨기에, 아일랜드, 포르투갈에 이어 여섯 번째로 높으며 영국, 프랑스, 헝가리 등과 비슷한 수준이다. 이같은 채무수준을 갖게 된 것은 1990년대 이래 경기에 따라 등락은 있으나 2%~3% 정도의 적자가 축적되어 온 결과이다. 다만, 최근의 경제위기와 그에 대응하기 위한 확장적 재정정책에도 불구하고 적자의 규모가 2009, 2010년에 3% 수준으로 상대적으로 낮은 수준에 머문 것은 다른 주요 국가들과 대조적이라 할 수 있다. 정부수준별로 적자의 규모를 보면 연방정부와 주정부에 적자가 집중되어 있다. 수지의 변동은 기초자치단체와 사회보장기금도 비슷한 모습을 보이지만 그 절대적 규모는 훨씬 작다.

[그림 2] EU 27개국 재정적자 규모(2010년)

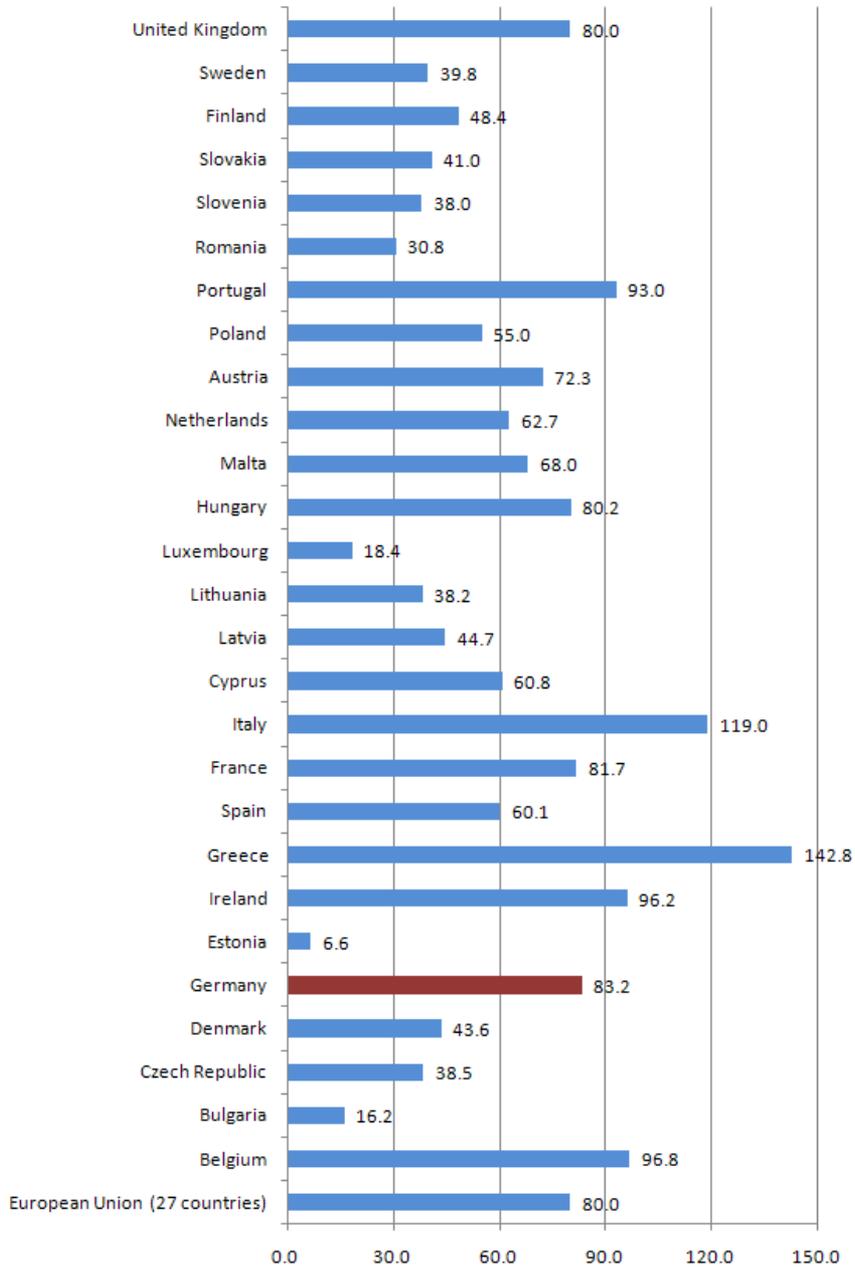
(단위: GDP 대비 %)



자료: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>(유로스타트)

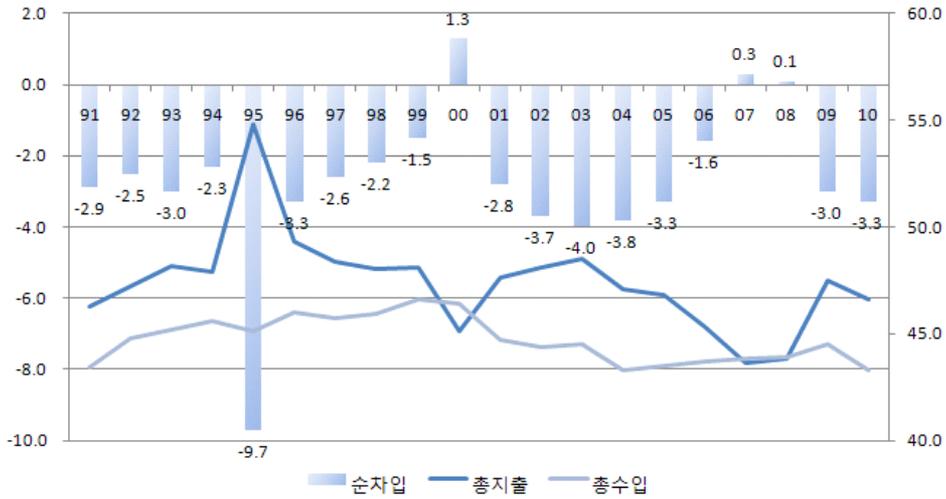
[그림 3] EU 27개국 총채무 규모(2010년)

(단위: % GDP 대비)



자료: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>(유로스타트)

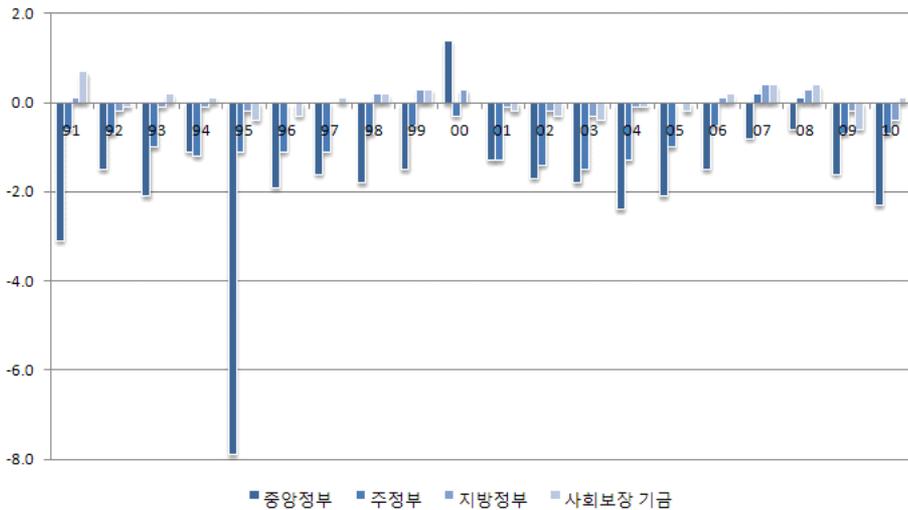
[그림 4] 독일의 일반정부 수입, 지출 GDP 대비 비중 추이



자료 : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>(유로스타트)

[그림 5] 독일의 연방, 주, 기초자치단체, 사회보장 기금의 수지 추이

(단위 : %, GDP 대비)



자료 : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>(유로스타트)

적자의 규모는 연방정부에서 가장 크게 나타나는데 그 요인은 두 가지이다. 첫째, 연방 재정의 절대적인 규모가 크다. 연방통계청 재정통계 기준으로 볼 때, 전체 공공부문 지출 규모 대비 연방정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금의 지출규모는 각각 29%, 26%, 16%, 45%이다²⁵⁾. 즉, 각급정부 중에서 연방정부의 규모가 가장 크다. 둘째, 거시적 경기순환에 대한 대응을 주로 연방재정이 담당하고 있다. 경기의 순환에 가장 민감하게 영향받는 것이 노동시장 관련정책과 사회보장기금에 대해 적자보전을 해주는 사회보장 부분인데 이 부분의 비중이 연방의 경우는 지출의 50% 정도인 반면, 주정부는 경미하다. 연방정부 예산 중 사회보장(노동시장 정책 포함)부문 예산의 비중은 2000년에는 41.2%였으나 2000년대 전반기에 꾸준히 상승하여 2005년 51.5%에 이르렀고, 경제위기에 대처하는 확장적 재정정책이 사용된 2010년에는 57%(예산기준)에 이르렀다가 2011년에는 감소하였으나 여전히 52.3%에 달하고 있다. 사회보장 기금의 경우 급여와 기여금만을 고려하면 적자가 발생하지만 이 부분을 연방정부가 보전해주고 있으며, 따라서 경기악화, 고령화로 인한 적자 요인은 사회보장기금이 아니라 거의 모두 연방정부 회계에 반영되고 있는 것이다.

25) 각각의 부분은 조(粗)규모이므로 합산한 것이 100%를 초과한다.

IV. 예산 · 결산 제도

이 장에서는 독일의 예산, 결산 제도를 주로 연방에 집중하여 살펴본다²⁶⁾. 각 주는 별도의 예산과 결산 제도를 가지고 있으나, 그 기본적인 틀은 연방과 유사하다고 볼 수 있다.

1. 예산범위 및 구조

가. 예산범위

예산은 각 정부수준(연방-주-기초자치단체)에서 독자적으로 작성된다²⁷⁾. 독일의 각 정부수준에서 어떤 조직이 그 정부에 속하는가를 명시적으로 열거하여 정한 법규는 존재하지 않는다.

독일통계청이 보고하는 공공재정 관련 통계의 분류기준이 각 정부수준에 어떤 조직들이 속하는가를 보여주는 지침이 되지만, 이것이 각 정부수준의 예산서와 일치하는 것은 아니다. 또한, 통계청의 공공재정 통계는 현금기초의 정부회계를 하는 각급 정부기관들과 정부가 출자한 공기업과 공공조직들의 상당수를 포괄하지만, 그 중에서 법적 독립성이 있고, 기업회계를 행하는 조직들은 제외하고 있다²⁸⁾.

나. 예산구조

1) 수입 및 지출구조

통계청의 ‘공공부문 전체재정(Öffentlicher Gesamthaushalt)’ 통계상 수입은 ‘조세 및 조세와 유사한 수입’, ‘수수료등 대가’, ‘경제적 활동으로부터의 수입’으로 나누어진다.

26) 이를 위한 서술에는 독일연방재무부의 예산제도 설명자료 독어판 BMF(2008a)와 영문판 BMF(2008b)을 주로 참고하였음을 밝혀둔다.

27) BMF(2008a)

28) OECD(2005)

그 중 조세를 보면 연방의 경우 공동세(共同稅)²⁹⁾ 중에는 소득, 법인, 매상세(부가가치세)등이며, 연방세로는 에너지세, 보험세, 담배세 등의 비중이 높다.

<표 13> 연방세수 구성

(단위: 백만유로)

	2004	2005	2006	2007	2008
공동세와 영업세 중 연방분	141,000	146,608	159,693	184,262	193,532
소득,법인세	66,505	67,834	76,989	84,967	90,457
부가가치세	70,053	74,149	77,732	92,756	95,806
영업세	1,461	1 549	1,614	1,621	1,348
이자세	2,980	3 076	3,359	4,918	5,922
연방세	84,554	83,508	84,215	85,690	86,302
보험세	8,751	8,750	8,775	10,331	10,478
담배세	13,630	14,273	14,387	14,254	13,574
커피세	1,025	1,003	973	1,086	1,008
화주독점	2,195	2,151	2,166	1,962	2,129
거품주세	463	452	447	397	457
에너지세	41,782	40,101	39,916	38,955	39,248
기타	16,709	16,778	17,552	18,704	19,408
EU관련 지출	-16,582	-18,333	- 18,263	- 18,266	- 19,079
연방세수	208,972	211,783	225,645	251,686	260,756

자료: Statistisches Bundesamt(2011)

29) 연방과 주가 세수를 나누어 가지는 세금. 연방과 주 사이의 재정·조세 관계를 설명한 별도의 장에서 보다 상세히 다룸

주정부의 경우 중요한 세목은 연방과 공유하는 세원 중에서는 소득, 법인, 매상세(부가가치세)이며, 주세로는 자동차세, 토지취득세, 상속세가 중요하다(아래의 표). 주정부에 귀속되는 세수의 규모는 연방 귀속 세수의 약 80% 수준이다.

기초자치체의 경우 영업세와 소득세 귀속분 그리고 토지세가 중요하다.

<표 14> 주 세수 구성

(단위: 백만유로)

	2004	2005	2006	2007	2008
공동세와 영업세 중 주 귀속분	138,356	138,027	151,694	168,825	177,996
소득, 법인세	66,490	67,819	76,900	84,984	90,442
부가가치세	64,631	62,435	66,068	73,564	76,196
영업세	4,254	4,697	5,370	5,359	5,437
이자세	2,981	3,076	3,356	4,918	5,922
주세(州稅)	19,783	20,565	21,713	22,819	21,922
재산세	80	97	27	5	- 7
상속세	4,283	4,097	3,763	4,203	4,771
토지취득세	4,655	4,778	6,109	6,936	5,713
자동차세	7,739	8,673	8,937	8,898	8,842
도박경주 및 복권세	1,885	1,813	1,775	1,702	1,536
소방세	353	331	322	319	327
맥주세	787	777	779	757	739
기타	- 0	- 1	0	0	0
도시 주¹⁾의 기초자치단체세	5,128	5,511	6,360	6,317	6,866
토지세	1,096	1,116	1,115	1,261	1,269
(영업세 조수입)	2,470	2,935	3,722	3,320	3,553
영업세 순수입	2,076	2,490	3,211	2,845	3,124
소득세 귀속분	1,575	1,526	1,647	1,760	1,981
부가세 귀속분	263	271	278	312	325
이자세 귀속분	73	65	70	98	119
음료수세	0	0	-	-	-
유흥세	24	21	20	21	29
견세(犬稅)	15	16	15	15	15
기타	6	6	4	5	4
주 세수 합계	163,267	164,102	179,766	197,962	206,784

자료: Statistisches Bundesamt(2011)

주: 1) 베를린, 함부르크, 브레멘

<표 15> 기초자치단체 세수 구성

(단위: 백만유로)

	2004	2005	2006	2007	2008
토지세 A	345	349	362	357	353
토지세 B	8,491	8,777	8,905	9,084	9,189
(영업세 조수입)	26,110	29,130	34,598	36,777	37,578
영업세 순수입	20,755	23,328	28,195	30,078	31,381
소득세 귀속분	18,580	18,614	20,182	22,871	25,874
부가세 귀속분	2,591	2,630	2,757	3,084	3,188
음료수세	1	1	1	1	1
유흥세	229	205	182	190	232
건세(犬稅)	210	216	220	224	232
제2주택세	53	68	76	87	86
기타	29	29	28	30	33
기초자치단체 세수 합계	51,284	54,216	60,908	66,006	70,569

자료: Statistisches Bundesamt(2011)

다른 한편, 공공부분의 지출구조를 보면 사회보장이 55%로 압도적으로 높으며 그 다음으로는 금융부담이 10~12% 수준이다. 다음으로는 초·중·고·대학교 및 학생에 대한 지원이 8% 내외를 유지하고 있다.

<표 16> 공공부문 지출구조

(단위: 백만유로, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체	960,788	975,465	992,688	1,003,307	993,125	1,002,244	1,004,943	1,017,532	1,057,513
정치지도	3.54	3.56	2.45	2.42	2.48	2.60	2.55	2.70	2.81
국방	2.41	2.48	2.47	2.43	2.39	2.37	2.38	2.41	2.43
치안	2.07	2.10	2.15	2.12	2.15	2.14	2.18	2.19	2.20
초·중·고	5.85	5.94	5.05	5.02	5.13	5.12	5.21	5.20	5.08
대학	1.97	2.00	2.08	2.03	2.00	2.01	2.05	2.04	2.06
학생지원	0.35	0.39	0.41	0.42	0.43	0.44	0.44	0.44	0.45
기타교육	0.28	0.27	0.21	0.22	0.24	0.22	0.23	0.22	0.22
과학, R&D	0.95	0.98	0.95	0.94	0.94	0.93	0.96	0.97	1.02
사회보장	53.41	53.54	55.94	56.42	56.68	56.94	56.77	56.26	55.41
건강, 환경	1.50	1.53	1.55	1.50	1.48	1.47	1.63	1.45	1.33
주택, 도로	1.21	1.05	1.02	0.92	0.85	0.82	0.78	0.75	0.74
지자체	1.63	1.57	1.49	1.41	1.42	1.40	1.39	1.34	1.26
경제지원	3.88	3.50	2.82	3.43	2.71	2.57	2.64	2.21	3.07
교통통신	2.35	2.35	2.31	2.22	2.21	2.26	2.30	2.26	1.78
경제기업	1.46	1.86	1.44	1.38	1.16	1.03	0.71	0.84	1.84
재산	1.37	1.63	1.95	1.24	1.04	1.07	1.10	1.01	1.09
금융부담	11.52	11.36	10.97	10.96	11.80	11.56	11.69	12.46	11.96

자료: Statistisches Bundesamt(2011)

2) 예산항목 구조

연방의 예산항목 구조는 예산원칙법(10조, 11조) 연방예산법(13조, 14조)에 의해 정해지고 있다.

가) 총예산(Gesamtplan)

부처 예산은 총예산으로 총괄되고 이는 재정수지, 차입계획을 보여주는 자원조달 개요를 구성한다. 목적별 및 기능별로 분류된 자료의 개요 등 예산의 체계적인 구성에 대한 보다 자세한 정보는 예산 부록 내에 포함된다.

나) 개별 예산(Einzelpläne)

개별 예산은 대부분 부처를 단위로 작성되며 예상되는 수입, 지출, 지출원인 행위, 부처 내 설치된 부서 및 기타 부서 등을 포함한다. 이러한 세분은 개별 부처가 하나의 예산을 갖는 행정부의 구조에 일반적으로 일치한다. 다만, 정부 활동의 몇몇 분야는 비부처적 기준으로 다루고 있다. 예컨대 연방채무는 별개의 개별예산으로 처리된다.

다) 장(Kapitel)

개별 예산은 장으로 세분된다.

Chapter 1: 부처

Chapter 2: 일반세출

Chapter 3 및 그 이후: 주요분야 및 하급기관

라) 항(Titel)

항 예산이 예산편성의 최하 구분 단위가 된다. 목적별 구분체계에 맞게 세입은 수입원에 따라, 지출은 목적에 따라 항 단위로 계상된다. 법적 구속력은 이른바 ‘설명’(Dispositiv) 부분에까지 이르며, 설명 부분은 다음과 같이 구성된다

- 목적(Zweckbestimmung)
- 당해 회계연도에 편성된 예산액(Betrag für das Haushaltsjahr)
- 당해 회계연도 이후에 대한 지출의무 권한부여(Verpflichtungsermächtigung)
- 예산적요(Haushaltsvermerken)

여기서 예산적요에는 지출의 근거가 되는 법령이 명시되거나, 그 목적과 사용 용도, 지출 방식이 자세히 규정되며, 타항목과 전용가능성이 명시되기도 한다. 이 밖에 구속력이 없는 비고부분(Erläuterung)이 있는데, 통상적으로는 예산항목을 보다 세분하여 용처를 밝혀두는 역할을 한다. 이 부분은 예산적요에서의 별도 설명에 의해 구속력을 부여받을 수도 있다.

각각의 항은 5자리 항코드를 부여받는데 이것은 3자리의 분류코드와 2자리의 일련번호로 구성된다. 여기에 다시 3자리의 기능 코드가 부여된다. 각 항은 상위목적을 가진 항그룹(관(款))으로 결합될 수 있으며, 이는 상호 관련된 주제를 가진 항들을 검토하기 쉽게 하는 장점이 있다. 아래의 <표 17>은 예산서 항목의 예로 2011년도 연방영양농업소비자보호부 예산(개별예산 10) 중 유기농업 등에 대한 지원 프로그램에 관한 부분이다.

마) 예산의 기능별 지출 분류

독일은 예산지출 항목을 아래의 <표 18>에 보였듯이, 기능별로 10가지로 대분류하고 있다. 대분류된 기능항목 하부에는 다시 중분류 세분류가 존재한다. 참고로, 독일정부가 예산과 함께 의회에 제출하는 재정보고서(Finanbericht)에는 일관된 대분류와 중분류에 따라서 1950년부터 최근까지의 예산항목의 액수를 보여주고 있다.

<표 17> 예산서 항목의 예

1002 일반승인				
항기능	목적(Zweckbestimmung)	2011예산 천유로	2010예산 천유로	2009실적 천유로
686 19 -549	<p>유기농과 기타 지속가능한 농업형태 지원을 위한 보조</p> <p>지출의무 권한부여 (Verpflichtungsermächtigung)11,500천유로</p> <p>그 중 2012회계년도 한도5,500천유로 2013회계년도 한도4,500천유로 2014회계년도 한도1,500천유로</p> <p>예산적요(Haushaltsvermerken): 1. 이 지출은 [후년도로] 이전가능하다 2. 연방예산법 63조 3항 제2문장에 따라, 출판물과 기타 보들을 적절한 가격을 받거나 무료로 3자에게 제공할 수 있다. 3. 지출 중 8,375백만유로는 연구과 개발 프로젝트에만 사용한다.</p> <p>비고(Erläuterung): 이 지출을 통하여 보조 혹은 용역에 기초하여 특히 결과의 실제로의 지식이전을 포함하여 연구와 개발을 지원해야 한다. 또한 농업생산, 가공, 유통, 판매 그리고 소비자영역에 대한 교육, 홍보, 그리고 정보제공, 프로그램 관련 경연대회도 지원받을 수 있다.</p> <p>686 19항의 목적에 속하는 연방연구기관들의 프로젝트를 지원할 수 있다.</p> <p>프로그램관련 홍보 및 프로젝트 관리기관의 인건비와 물재비를 위해서 지출할 수 있다.</p> <p>홍보활동을 위해서는 50천유로, 전문정보를 위해서는 1,500천유로를 배정한다.</p>	16,000	16,000	14,926

출처: Haushaltsgesetz 2011

<표 18> 기능별 지출 분류(FY2010)

기능	지출분류
0	일반 공공서비스
1	정치적 리더쉽 및 중앙행정
2	외교
3	국방
4	공공질서 및 안전
5	법무
6	재무행정
1	교육, 과학, 연구 및 문화
13	대학
14	학생지원
15	기타 교육
16	과학, 연구, 대학 외 연구개발
19	주요기능 1의 기타 분야
2	사회보장, 전쟁관련 배상금
22	실업보험 포함 사회보장
23	가족, 사회적 보호, 사회복지 증진 등
24	전쟁관련 사회적 서비스
25	노동시장 정책, 노동보호
26	사회법 8장(SGB VIII)에 따른 청소년 보호
29	주요기능 2의 기타 분야
3	보건 및 체육
31	의료서비스 시설 및 정책
312	병원 및 요양소
319	상위기능 31의 기타 분야
32	체육
33	환경 및 자연보호
34	원자력 안전 및 방사능 방호
4	주택, 도시 및 지역개발과 지역사회 서비스
41	주택
42	지역개발, 측량
43	지역사회 서비스
44	도시개발

<표 18>의 계속

기능	지출분류
5	식품, 농업 및 임업
52	농업구조 개선
53	소득안정정책
533	경유 보조금
539	상위기능 53의 기타 분야
599	주요기능 5의 기타 분야
6	에너지 및 수자원 관리, 무역, 서비스
62	에너지 및 수자원 관리, 토지개선
621	원자력 에너지
622	재생에너지
629	상위기능 62의 기타 분야
63	광업, 제조업, 건설업
64	무역
69	지역발전 정책(Regionale Förderungsmaßnahmen)
699	주요기능 6의 기타 분야
7	교통 및 통신
72	도로
73	수로 및 항만, 해운 증진
74	철도 및 대중교통
75	항공
799	주요기능 7의 기타 분야
8	영리기업, 부동산 일반 및 자본자산, 특별기금
81	영리기업
832	독일철도
869	상위기능 81의 기타 분야
87	부동산 일반 및 자본자산, 특별기금
873	특별기금
879	상위기능 87의 기타 분야
9	일반 재정
91	조세 및 일반 재정 배분
92	부채
999	주요기능 9의 기타 분야

자료: Bundesministerium der Finanzen(2008)

2. 재정법제 및 재정규율

가. 역사적 배경

1969년 예산개혁이 있기 전까지 연방예산과 주정부(Länder)예산은 1922년 제국예산법(Reichshaushaltsordnung)의 적용을 받았다. 1969년 예산개혁은 연방정부 및 주정부의 예산법에 대해 새로운 표준화된 틀을 마련하였다. 이를 통하여 예산과 관련된 기본법 조항(제109조~제115조)이 최초로 개정되었고, 이후 연방정부와 주정부에 적용되는 예산원칙법과 연방정부에 적용되는 연방예산법이 통과되어 1970년 1월부터 효력이 발생하였다. 이듬해에는 주정부가 주정부 예산법을 채택하여 예산원칙법에 포함된 입법 의무를 이행하기 시작하였다.

1967년부터 이미 효력이 있었던 경제안정 및 성장 촉진법(StWG)과 함께 1969년의 예산개혁은 다음과 같은 새로운 요소를 도입하였다. 우선, 예산관리에 있어서 연방과 주정부는 총체적인 경제균형의 요건을 함께 고려(기본법 제109(2)조)하도록 규정되어 있는데, 이 총체적인 경제균형이란 건실하고 충분한 경제성장과 함께 물가안정, 높은 수준의 고용과 대외균형의 달성을 의미(경제안정 및 성장 증진법 제 1조)하는 것으로 정의되었다. 또한, 연방정부와 주정부는 5년 기간의 중기재정계획에 기초하여 재정을 운용(예산원칙법(HGrG) 제50조)하도록 규정되었다. 이를 위해 연방 재무부 장관이 위원장을 맡는 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)가 연방과 주정부, 지방정부의 중기재정계획 협력을 위한 권고안을 제시하기 위해 설립(예산원칙법 제51조)되었다³⁰⁾. 또한, 당해연도 원칙(지출은 당해 회계연도에만 효력이 있고, 사용하지 않은 재원은 소멸)으로 예산투명성을 강화하고자 하였다. 목적별 예산체계 구분은 예산의 경제적 취지를 확인하여 국민경제에 대한 예산결정의 효과를 표시하도록 하였으며, 기능별 분류는 특정 정부 기능이 이행되는 범위를 의미하도록 하였다.

이후 중요한 법률이 수차 제정되면서 예산법에 의미있는 변화가 수반되었다. 1985년

30) 이 위원회는 최근에 후술하는 부채제동장치 제도의 수행을 위해 신설된 재정안정성 위원회(Stabilitätsrat)에 의해 대체되었다.

연방 감사원법(Bundesrechnungshofgesetz)을 통해 감사의 근대화가 이루어졌으며, 1990년 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung:BHO) 4차 개정법을 통해서 투자에 대한 개념을 정의(89.4.18일의 연방 헌법재판소 결정을 실행)하였고, 1994년 연방예산법 5차 개정법을 통해서 초과지출, 예비비, 위임지출 및 공법 규정에 따른 배분과 관계된 행정 업무 수행을 위해 민법기관의 권한부여에 대한 조건을 정립하였다. 1990년 구동독에서는 예산원칙법과 연방예산법에 대응하는 예산법이 제정되었고, 통일후 예산원칙법과 연방예산법의 적용범위는 전독일로 확대되었다.

1998년 1월 예산법률발전법(Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)의 효력발생은 예산원칙법과 연방예산법의 개정을 가져왔다. 이 개정의 핵심은 공공부분의 예산절감을 목적으로 예산을 관리하는 데 있어 부처의 유연성을 확대해 주는 데 있다. 개정의 주요특징은 항목변경 기준확대를 통한 예산관리의 유연성 증진, 이월의 기준확대를 통한 예산 단년도 원칙의 제한, 포괄 충당 원칙의 완화를 통한 추가세입 확보에 대한 인센티브 확대, 비용 및 성과회계의 법적 근거 마련, 재정적 결과를 낳는 모든 정책수단에 대한 경제성 검토의 도입 등이다.

또한, 2005년 9월 PPP가속법(PPP-Beschleunigungsgesetz)이 제정되어 PPP(Public-Private Partnership; PPP)실행을 가로막는 장애물과 불확실성을 감소시키게 되었다.

연방과 주정부의 예산관리의 일관성을 유지하기 위해 예산법의 변경 및 예산시스템의 조정에 대한 제안은 정기적으로 소집되는 “예산법과 예산시스템 조정에 관한 운영위원회”에서 조정된다. 또한, 지방정부의 예산법 변경과 예산시스템 조정은 주정부의 내무부에서 설립한 “자치단체 예산법률 작업반”에서 조정된다.

나. 재정관련 법제

1) 기본법(Grundgesetz : GG) (제 109조~115조)

기본법은 독일의 헌법으로 예산 관련 원칙과 법적 규율의 기초에 관한 조항을 다수 포함하고 있다.

첫째, 기본적 원칙으로서 연방과 주정부들이 독자적으로 그리고 상호 독립적으로 각자의 예산을 운용하도록 규정하고 있다. 또한, 연방정부와 주정부가 거시경제적 균형요건을 각각의 예산운영에 고려하도록 규정하고 있다. 또한, 기본적으로 차입을 하지 않는 균형재정을 운용하도록 정하고 있다³¹⁾.

둘째, 기본법은 예산원칙에 관한 입법의 근거를 제공하고 있다. 즉, 연방과 주에 공통으로 유효한 기본원칙, 경기에 적절히 대응하는 예산운용, 그리고 다년도 재정계획에 대한 원칙을 연방법을 통해 제정할 수 있도록 규정하고 있다(109조 4항).

셋째, 연방예산을 법률로써 확정하도록 규정하고 있다(예산법률주의)(110조). 구체적으로는, 연방의 모든 수입과 지출을 하나의 예산에 수록하도록 하고³²⁾(1항), 이를 예산법(Haushaltsgesetz)으로 확정하도록 하고(2항), 그 법안이 상원과 하원에 동시에 제출하도록 정하고 있으며(3항), 매년도 예산법은 기본적으로 그 법이 적용되는 회계연도의 수입과 지출에 대한 규정들만을 담도록 정하고 있다(4항).

넷째, 예산안보다 예산을 증액하거나, 새로운 지출을 현재나 미래에 초래하거나, 수입을 현재나 미래에 감소시키는 법률은 정부의 동의를 받도록 규정하고 있다(113조).

다섯째, 차입과 보증채무의 부담은 그 액수를 정하여 연방법률의 승인을 받도록 정하고 있다(115조).

여섯째, 기타 절차적 측면에서, 회계연도 종료시까지 내년도 예산이 예산법을 통해 확정되지 않은 경우의 잠정적 예산운용(111조), 그리고 초과지출(überplanmäßige Ausgaben)과 추가지출(ausserplanmäßige Ausgaben)에 대한 사항도 규정하고 있다(112조). 또한 연방의 수입, 지출, 자산과 부채에 대한 결산에 대한 사항, 연방감사원의 기능에 대해서도 규정하고 있다(114조).

31) 균형재정 달성과 관련한 기본법 및 관련법률의 구체적 규정들은 ‘부채제동장치’로 불리우며, 이에 대해서는 후술한다.

32) 포괄성(universality) 및 단일성(unity)의 원칙

2) 경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft : StWG)

1967년 효력을 발생한 이 법은, 재정의 역할의 중점이 전통적인 ‘공공지출소요 충족’에서 ‘거시경제적 기능’으로 이동한 것을 반영하였다. 그 중 현재의 재정제도와 관련하여 중요한 내용은 다음의 두 가지이다³³⁾.

첫째, 경제정책과 재정정책의 운용에 있어서 거시경제적 균형을 고려해야 한다는 원칙을 정하고, 그 균형의 내용으로 물가수준의 안정, 높은 고용수준, 대외경제적 균형 그리고 적절한 경제성장을 제시하였다(1조).

둘째, 재정제도와 관련하여 중기재정계획의 법적 기초를 마련하였다. 연방의 재정운용을 5년 단위로 매년 갱신되는 중기재정계획(Finanzplan)을 기초로 하도록 규정하고, 그 계획은 연방재무장관이 작성하여 정부의 결의를 통해 연방상원과 하원에 제출하도록 정하였다(9조).

3) 예산원칙법(Haushaltsgrundsatzgesetz : HGrG)

1969년 제정된 이 법은 연방과 주정부 각자의 예산법에서 지켜야할 원칙을 정하고 있다. 이 법은 예산에 대한 일반규정, 예산작성의 원칙과 예산서의 구조, 예산집행의 원칙, 지출-회계기록-결산작성의 원칙과 결산서의 구조, 감사와 승인, 기금(Sondervermögen)과 공공법인(juristische Personon des öffentlichen Rechts)에 대한 회계원칙의 적용범위, 연방과 주가 함께 준수해야 할 원칙들을 정하고 있다. 이 법의 일반규정에 몇 가지 중요한 내용이 포함되어 있다.

첫째, 예산의 기능과 예산을 통한 행정부에 대한 권한 부여의 내용을 정하고 있다. 예산(Haushaltplan)은 그 승인기간(Bewilligungszeitraum) 동안 연방과 주들의 임무의 수행을 위해 필요한 재정상의 필요의 확증과 그 충당을 위한 것이다(2조). 예산은 행정

33) 그 밖에 이 법을 통해 경기순환에 따른 잉여재원발생과 추가소요에 대처하기 위한 경기균등화예치금 제도와 소득세 및 법인세의 경기변화에 따른 조절제도도 도입되었으나 현재는 실제적 의미가 없는 것으로 보인다.

부가 지출을 행하고 지출의무를 부담할 권한을 부여한다(3조). 그러나 예산이 청구권 (Ansprüche)이나 의무(Verbindlichkeit)의 근거가 되거나 그것을 제거하지 않는다.

둘째, 예산의 작성과 집행에서는 거시경제적 균형의 필요성을 고려해야 한다(2조),

셋째, 그 외에 회계연도, 경제성과 절약의 원칙, 재정상의 영향을 미치는 정책에 대한 경제성 조사와 비용수익계산의 법적근거, 단일예산주의, 예산작성에 있어서 상법상의 규정을 준용하는 공공 복식부기의 채용가능성(의무사항은 아님) 등을 들고 있다.

다른 한편, 기금(Sondervermögen)과 공공법인에 대해서도 기본적으로 이 예산원칙법이 적용됨을 밝히고 있다(48조). 또한 공공법인 형태의 기업(공기업)의 경우에는 연방이나 주의 지분과 무관하게 예산원칙법 내의 감사에 대한 규정을 적용받을 것을 규정하고 있다. 또한, 각급정부나 공기업이 과반이상의 지분을 가지고 있는 사법(私法)상의 법인형태를 갖춘 기업의 결산에 대한 정부의 감사권한과 절차의 대강을 정하고 있다.

이 법의 몇몇 규정은 연방과 주에 직접적으로 효력을 가지므로 이 법의 개정에는 주 정부를 대표하는 상원의 동의가 필요하다.

4) 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung : BHO)

이 연방예산법을 통해서 연방정부는 위의 예산원칙법에 따라 그 연간예산법을 규율할 의무를 이행하게 된다. 연방예산법은 같은 날 제정된 예산원칙법이 규정하고 있는 체계와 일치하게(경우에 따라서 예산기본법의 법조문과 완전히 동일한 자구로 되어 있기도 하다) 연방예산의 기능, 그 작성원칙과 예산서의 구조, 예산의 집행원칙, 지출-회계기록-결산작성의 원칙, 감사에 대한 사항을 정하고 있다. 또한 기금도 기본적으로 예산과 동일한 통제를 받도록 정하고 있으며, 공공법인의 예산, 결산, 감사에 관한 사항을 정하고 있다.

한편, 주정부 역시 각자의 주예산법(LHO)를 통해 예산원칙법에 정해진 의무를 이행한다. 연방과 주정부들의 예산법들의 법조문체계는 거의 동일하다.

5) 연간예산법(Das jaehrliche Haushaltsgesetz: HG)

독일은 예산법률주의를 채택하여 각 연도의 예산이 법률의 형태로 의회에서 확정된다.

연간예산법의 기능은 부칙형태로 당년도 예산을 확정하는데 있다. 다른 한편, 영구적인 법령인 연방예산법(BHO)에 포함되지 적합하지 않은 조항을 포함하기도 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 연간예산법은 기본적으로 연방의 수입과 지출 및 동법이 제정하고 있는 기간에 적용되는 조항만을 포함한다. 해당 회계연도에 대한 지출추정액과 수입추정액을 체계적으로 분류하여 표시하며, 연간예산법으로 정부는 지출 및 지출원인행위를 할 수 있도록 승인된다.

연간예산법은 매년 유사한 구조를 가지는데 2011년도 예산법(공식명칭은 2011회계년도 연방예산 확정에 관한 법률(Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010))을 예로 보면, 본문(총 4부, 22개 조문, 분량은 10면)과 예산문서를 합하여 총 2695면에 달한다. 본문의 각 부와 조문들은 다음과 같은 주제를 담고 있다.

제1부(1조~4조)는 ‘일반적 승인’이라는 제목 아래 예산 총규모, 차입 승인, 정부보증 승인, 초과지출 및 추가지출 그리고 지출원인행위 승인에 관한 사항을 규율하고 있다. 예산 총규모를 정한 1조를 제외하고는 차입승인, 보증승인, 초과지출에 대한 각 조문들은 단순히 각각의 총액 한도를 명시하고 있을 뿐 아니라 그 운용에 관한 사항들(조건, 분류, 대상 등)을 상세하게 규정하고 있다. 예를 들어 차입승인에 관한 2조는, 10개 항에 걸쳐서, 순차입 한도를 명시할 뿐 아니라, 순차입과 조차입의 관계, 총부채규모를 줄이는 경우 조차입 증가의 한도, 다음 회계연도 차입액에 산입될 차입의 조기 이용 한도, 외환표시 부채에 적용할 환율결정 방식, 재정수지 원활화를 위한 단기차입(Kassenverstärkungskredite) 운용한도 등을 정하고 있다. 또한, 보증승인에 관한 3조는, 9개 항에 걸쳐서, 보증채무 부담의 총액 한도와 정책별 한도를 세분하여 정하고 있을 뿐 아니라, 전년도 예산법에 의해 부담한 보증채무의 산입, 외화표시 보증에 적용할 환율결정 방식, 부대 이자와 비용의 산입 방식, 정책별 보증 한도의 전용 절차(연방하원 예산위원회의 승인), 예외적인 경우 보증 한도를 초과할 수 있는 범위와 요건, 일정규모

(10억유로) 이상 보증채무 부담 시 연방하원 예산위원회에 사전보고 의무, 특정한 보증채무 부담에 적용되는 연방하원 예산위원회에 대한 사전보고 의무 등을 규정하고 있다.

제2부는 ‘수입, 지출, 지출원인행위의 관리’라는 제목 하에 예산의 집행과 관련한 사항을 정하고 있다. 구체적으로는 유연한 지출관리, 부분적인 초과수입과 지출의 연계, 지출절차, 환급 등에 관한 내용을 담고 있다.

제3부는 ‘정원 및 인원’이라는 제목 하에 인원조정에 관한 규정을 두고 있다.

제4부는 경과규정 등을 담고 있다.

한편 첨부된 예산문서는 크게 총예산(Gesamtplan), 예산개요(Übersichten), 그리고 개별예산(Einzelplan)으로 구성된다. 2011년의 경우 총예산은 개별예산의 요약취합표, 기본법 규정에 의한 차입한도의 계산, 차입액의 구성 등을 담고 있다. 예산개요는 수입과 지출을 분야별, 경제적 기능별로 분석하여 보여주고 공무원 정원, 연방정부의 특별부과금(Sonderabgaben), 중요 조세감면과 중요조세 규정, 중요 보조금, PPP 프로젝트와 민간자금을 동원한 공공 건설사업들에 대한 정보를 제공한다. 개별예산은 헌법기관들과 연방부처별 수입과 지출 예산과 차입, 조세수입 예산을 제시하고 있다(예산서의 자세한 목차는 별도로 이 장의 7절에 수록함).

6) 예산동반법(Haushaltsbeleitgesetz)

매년 연간예산법과는 별도로 그 해의 재정정책상 중요한 다른 법률들의 개정 사항들은 ‘예산동반법’이라는 명칭으로 하나의 법률 형태로 제정된다. 즉, 각종 세법의 개정, 각종 사회보장제도 관련법률의 개정 사항 등을 하나로 묶어 단일 법률로 제정한다. 회계연도별 예산법과는 달리 이 법을 통해 변경된 사항은 별도로 변경할 때까지 유효하다. 2011년의 예를 보면 24개 조문으로 구성된 이 법을 통하여 1개의 새로운 세법(항공교통세법)이 제정되고 20개의 법률들이 개정되었다. 그 해의 재정정책에 따라 다양한 법들이 개정대상이 되지만, 특히 사회보장관련 법률들이 빈번하게 그 대상이 된다.

7) 각종 행정규칙

추가 행정규칙에는 연방예산법에 제시된 행정규칙과 예산체계(목적별, 기능별 분류, 연방의 기술적 예산지침 등)와 관련된 행정규칙이 포함된다.

다. 예산원칙

앞에서 언급한 기본법, 예산원칙법, 연방예산법은 체계적이고 효율적인 예산운용의 핵심이 되는 조항을 포함한다. 그 중 기본적인 것들을 살펴본다.

- 예산 단일성의 원칙 및 예산 완결성의 원칙(기본법 제110(1)조): 모든 수입과 지출은 하나의 단일한 예산에 포함되어야 하고, 예산에서의 승인 없이 어떠한 재원도 지출될 수 없다. 단, 연방 공기업 및 특별기금에 대해서만 예외가 인정될 수 있다.
- 균형예산(기본법 제110(1)조)의 원칙: 수입 및 지출과 관련하여 예산은 균형을 이루어야 한다. 예산은 반드시 수입이 편성된 지출총액을 충당 하도록 제시되어야 한다. 기본법 제115조에 따라 차입을 포함할 수 있지만 이것은 현금관리("liquidity" loans)차입을 포함하지 않는다.
- 예산 연단위 원칙(기본법 제110(2)조): 예산은 반드시 예산법에서 단일 회계연도 또는 다수의 회계연도를 개별적으로 설정하여야 한다. 이는 연간기준으로 회계계정이 제시되고 감사받도록 하는 것이다.
- 예산 적시성의 원칙(기본법 제110(2)조): 예산은 회계연도가 시작되기 전에 제정되어야 한다.
- 예산법 내용의 제한(기본법 제110(4)조): 연간예산법은 연방정부의 수입과 지출 및 동법이 제정하고 있는 기간에 적용되는 조항만을 포함한다.
- 경제성과 절약성의 원칙(예산원칙법 제6조, 연방예산법 제7조): 이 원칙은 예산편성과 집행 단계에서 준수되어 한다. 절약성의 원칙은 경제성의 원칙에서 도출된다. 경제성의 원칙은 특정한 결과를 최소한의 자원투입으로 달성(최소화의 원칙 = 절

약성의 원칙)하거나 사전에 결정된 자원 투입으로 가능한 최상의 결과를 달성(최대화의 원칙 = 생산성의 원칙)함을 의미한다.

- 포괄적 충당의 원칙(예산원칙법 제7조, 연방예산법 제8조): 모든 수입은 원칙적으로 모든 지출을 충당해야 한다. 이는 특정 목적을 위해 수입을 지정해 두는 것을 방지하며, 바꾸어 말하면 특정 지출을 충당하기 위해 지정한 수입이 건널 때까지 주요한 지출이 지체될 필요가 없다.
- 당해연도 원칙(예산원칙법 제8조, 연방예산법 제11조): 예산은 당해 회계연도에 대한 지출과 관련해서만 효력을 갖는다.
- 지출권한부여(Ausgabermächtigung: expenditure appropriation)과 지출원인행위권한부여(Verpflichtungsermächtigung: commitment appropriation)의 분리 편성(연방예산법 제16조, 제38조): 지출권한부여는 행정부로 하여금 당해 회계연도에 대해 지출을 할 수 있도록 권한을 부여하며, 행정부가 향후 회계연도에서 지출할 지출원인행위를 계획한다면 지출원인행위권한부여가 예산의 각각의 지출 항목(title) 안에 포함되어야 한다. 이는 당년도가 아닌 미래 예산에 대한 부담부여에 대한 의회의 통제를 확보하기 위한 수단이다.
- 예산총계 원칙(예산원칙법 제12조, 연방예산법 제 15(1)조): 모든 수입과 지출은 반드시 예산에서 전체 및 개별적 형태로 제시되어야 한다. 이는 사전에 지출이 세입으로 차감되거나 세입이 지출에 대해 사전에 공제 될 수 없음을 의미한다.
- 개별항목화의 원칙(예산원칙법 제12(4)조, 연방예산법 제17(1)조): 예산을 명확하기 위해 요구는 세입 세출예산이 개별적, 구체적이어야 한다. 이에 따라 수입은 세입원에 따라 편성되어야 하고 지출 및 지출원인행위 예산은 목적에 따라 개별적으로 편성된다.
- 예산의 신뢰성과 명확성에 대한 원칙: 이 원칙은 법으로 명시되어 있지는 않지만 예산 신뢰성의 주요 요건과 예산 명확성의 공식적인 요건은 예산균형의 원칙에서 도출된다고 볼 수 있다. 예산 신뢰성의 원칙은 예상된 수입과 지출이 가능한 정확

하게 추정되어야함을 요구한다. 다른 한편, 예산 명확성의 원칙은 예산추계가 일반적으로 적용 가능한 체계에 따라 명확하게 분류되어야 함을 요구한다.

라. 중기재정계획

독일은 중기재정계획 제도를 일찍부터 시행하고 있는 국가이다. 이하에서는 독일에 서 이 제도의 시행 배경과 내용을 살펴본다.

1) 중기재정계획의 필요성과 도입

독일 재정당국이 중기재정계획을 운용하는 목적은 다음과 같다. 우선, 연간예산과 연관된 정책결정을 함에 있어서 중기적 시계에서 공공재정에 발생할 수 있는 상황을 고려할 필요가 있다. 즉, 신규 정책, 개혁 프로젝트, 법령 등의 영향을 초기단계에서 확인하고, 향후 현단계의 재정정책 활동의 중기적 영향을 가능한 범위에서 평가하고, 장기적인 영향을 가지는 바람직하지 않은 재정정책 추세를 확인하고 초기에 대응할 필요가 있는 것이다.

중기재정계획은 60년대에 확산되었는데, 독일에서는 1960년대 후반에 정착되었다. 즉, 1967년 경제안정 및 성장 증진법 이후, 1969년 예산원칙법(예산원칙법 제 50조)에 연계되어 독일에 도입되었다.

2) 재정계획의 대상과 기간

재정계획에 포괄되는 범위에는 국가별로 여러 형태가 있는데, 독일정부는 가장 효과적인 구성은 예산에 포함되는 모든 수입과 지출에 대한 상세한 계획을 구성하는 것으로 보고 있다. 공개되는 재정계획에서 지출은 기능분류에 따라 약 40개 범주로 제시되지만, 행정부 내부에서는 약 5,500개의 지출과 930개의 수입항목(title)에 대한 중기재정계획 데이터가 존재한다.

계획기간은 5년으로 첫 번째 해는 당해 회계연도이며, 두 번째 해는 다음 회계연도에 대한 예산안, 이후 3년은 순수한 계획기간이다. 5년보다 긴 계획기간은 불확실성에 더욱 노출될 우려가 있다고 본다.

3) 재정계획의 작성 주체와 성격

예산 및 재정계획 업무는 재무부에서 담당한다. 이 두가지 업무를 분리할 경우에는 심각한 조정 문제를 초래할 우려가 있다고 본다. 재정계획은 정부의 계획으로 정보제공만의 목적으로 다음 회계연도의 예산안과 함께 의회에 제출된다. 재정계획은 의회에서 의결, 채택되는 문서는 아니지만, 의회심의 과정에서 예산안과 함께 논의된다.

4) 예산안과의 관계

예산과 재정계획의 밀접한 관련의 측면에서 연간 예산과 같은 시기에 작성될 필요가 있다. 재정계획은 일년 후 새로운 예산안 및 재정계획을 편성하는데 출발점이며 참고점의 역할을 한다. 독일의 재정계획은 고정계획이 아닌 연동계획으로 매년 새롭게 작성되며 1년 마다 업데이트 되어진다. 이에 따라 연동계획은 고정계획보다 최신의 정보를 반영할 수 있으며 경제환경 변화에 보다 유연하게 반응하는 것이 가능하다고 본다.

5) 재정계획을 위한 경제전망

재정계획은 주요 거시경제 지표의 중기 전망에 기초한다. 독일 재정계획에서 전반적인 경제상황 예측은 식별가능한 경제활동 추세를 고려하여 계획기간 첫 2개년에 대해 이루어지고, 계획기간 마지막 3개년도에 대한 중기 경제전망은 경기 중립적으로 수행한다.

재정계획에서 물가상승을 처리하는 방법으로는 기본적으로 불변가격으로 계획하는 방법과 경상가격으로 계획하는 방법 두 가지가 존재하는데, 독일은 상대적으로 낮은 인플레이션율을 고려하여, 재정계획은 경상가격으로 처리하고 있다. 경상가격 기준 계

획의 이점으로는 각 연도에 대해 수입과 지출 수치가 동일한 가격기준을 가지므로 직접적으로 비교가 가능하며, 재정수지의 즉각적인 평가가 가능하고, 각 연도에 대해 예상되는 물가상승률에 따라 지출을 재계산하지 않아도 되는 행정상의 편의 등이 있다.

6) 연방, 주, 기초자치단체의 관련성

연방제 국가에서는 각 정부수준에서의 재정정책이 국민경제적 관점에서 조정되는 것이 중요하다. 이를 위해 연방, 주, 기초자치단체 등 모든 정부수준의 재정계획 데이터가 전체 공공부문 예산에서 결합될 필요가 있다. 이것은 공공부문의 예산 및 재정계획이 서로 비교 가능하여야 하고 특히 예산분류의 표준적인 시스템을 이용하여야 함을 의미한다. 독일의 모든 주정부와 기초자치단체는 재정계획을 작성할 의무가 있다. 서로 다른 정부수준의 예산 및 재정계획에 대한 조정은 재정안정성 위원회(Stabilitätsrat)에서 수행된다. 이는 각료수준의 조정기구로 연방 재무부가 주도하고 있으며 각 주정부의 재무장관과 기초자치단체의 관련 대표자로 구성된다.

7) 독일의 중기재정계획 운용의 경험

독일에서는 중기재정계획을 오랫동안 시행해 온 결과 모든 부문의 예산 및 재정정책에 중기적인 시각이 당연한 것으로 받아들여지게 되었다. 재정계획은 연방 재무부가 작성하기 때문에 예산의 과도한 요청을 방지하는 유용한 수단이 되었다. 또한, 매년 재정계획을 작성할 의무가 있으므로 연방정부의 재정원칙과 책임감 있는 예산정책의 필요성에 대한 인식을 강화할 수 있었다. 그리고 재정정책상 어떤 조치가 필요한지 조기에 인지할 수 있도록 도움으로써, 재정정책의 연속성 확보에도 기여한 것으로 평가된다. 단, 재정계획이 가치 있는 수단임에도 불구하고 그것만으로 건전한 재정정책의 실행을 보장할 수는 없음도 분명하다.

3. 기본법상의 연방과 주정부 간의 재정관계 규정

독일은 기본법상 104a조에서 115조에 이르기까지 ‘재정기구(Finanzwesen)’라는 장을 별도로 두어 재정과 관련한 헌법적 규율을 두고 있는데, 그 중 상당 부분은 연방과 주정부 간에 재정, 조세와 관련한 권한과 책임을 정하는 것이다.

그 규정들은 크게 네 가지 영역, 즉 재정지출 부담의 분배, 조세입법권의 분배, 세수의 분배, 조세행정의 조직에 대한 것이다.

가. 재정지출 부담의 분배

1) 일반적 재정부담 규칙

연방과 주정부는 각각의 임무 이행에서 발생하는 지출을 독자적으로 부담해야 한다(기본법 제104a(1)조). 이것은 특정 정부기능을 수행하는 비용은 그 기능에 대한 행정적 책임을 가진 정부수준에 의해 부담되어야 함을 의미한다. 이 원칙은 공공재정이 효율적으로 운용되어야 한다는 사고에 기초한다. 정부기능을 이행하는 비용을 부담하는 기관은 가능한 한 비용을 낮게 유지하도록 노력할 것이기 때문이다.

가) 법률 집행에 있어서의 연방과 주정부의 책임

기본법 체계에 따르면 독일 주정부는 주법 집행(기본법 제30조)은 물론이고 기본법이 별도로 규정하거나 허락하지 않는 경우에 있어서는 연방법 집행에 대해서도 임무를 진다(기본법 제83조). 주정부에 의한 연방법 집행은 기본법 제83조~제85조에서 상세히 규정되어 있는데, 주정부는 연방법 집행을 자기 고유의 업무로서(기본법 제83조, 제84조), 또는 연방의 위임을 받아서(기본법 제85조) 행한다. 다른 한편, 기본법에서 연방법을 연방정부가 집행하여야 한다고 규정한 경우, 이는 직접 연방정부가 이행(기본법 제86조)한다³⁴⁾. 연방정부는 입법관할권 내에서 행정기관을 설립하는 것이 가능(기본법 제87(3)조)하다.

34) 정부의 범위가 열거된 기본법 제87조~제90조, 제108(1)조와 제108(4)조, 제114(2)조, 제120a조, 제130(1), 제143a(2)조도 참조

나) 비법정(non-statutory) 행정에 있어서의 연방과 주정부의 책임

연방정부와 주정부의 행정활동은 집행 법령으로만 구성되지 않는다. 즉, 반대로 연방과 주정부는 정부기관의 활동과 관련된 법 조항이 없는 경우에도 다양한 기능을 수행하게 된다. 정부활동의 이러한 분야를 비법정(non-statutory) 행정이라고 하며, 비법정 행정은 다양한 정책으로 구성된다. 비법정 행정에 있어서 연방정부와 주정부의 책임 분담 역시 기본법에서 규정되어 있으나, 실질적으로는 업무의 분배의 불명확성이 존재한다.

우선, 비법정 행정에 있어서의 주정부의 책임을 보면 기본법 제30조에서 주정부에 할당된 정부권한 집행에 대한 일반적인 책임의 관점에서 주정부는 기본법이 연방정부에 명확하게 책임을 할당하지 않은 경우 비법정 행정에서의 모든 기능을 수행할 의무를 가진다. 다른 한편 연방정부는 기본법에서 명확한 책임할당이 표현되어 있거나(예컨대 외교(기본법 제87(1)조)) 기본법에서 명확히 지정되어 있지 않은 행정책임이 있을 경우에는 비법정 행정의 기능을 수행한다.

기본법에서 명확하게 지정되어 있지 않은 행정책임은 연방과 주정부의 관계에서 중요한 역할을 한다. 연방 헌법재판소는 연방정부가 기본법상 명시되지 않은 행정책임을 가지는 경우를 ‘사안의 본질에 따라’, 그리고 보다 엄격한 조건에서 인정하고 있다. 업무성격이 가장 본질적으로 연방정부의 것이어야 하며, 주정부의 책임 범위에서 선형적으로(a priori) 배제된 경우에 적용한다. 해당 업무는 명백한 ‘초지역적 성격’으로 단일의 주정부에 의해서는 효과적으로 수행할 수 없는 것이 되어야 한다.

1969년 재정개혁 이후 연방과 주정부는 관할권에 근거한 “연방과 주정부 업무의 재원조달에 대한 행정 협정안”을 마련하였다. 동 협정안에서 연방정부와 주정부는 연방정부가 기본법에서 정한 명시적인 책임이 없더라도 재원조달을 할 수 있는 업무의 목록을 작성하였다. 주정부는 동 협정에 서명하지 않아서 안으로만 남았지만, 여전히 정부실무에 대한 가이드라인으로서 상당한 중요성을 보유하고 있다. 이에 따르면 연방정부는(단독 또는 주정부와 합동으로) 다음의 분야에 대한 업무에 재원조달 가능하다.

- 연방 전체로서의 권력행사 및 지출원인행위 이행이 연방정부의 고유한 것(연방의

대표), 연방에 중요한 대외관계 증진, 특히 비정부기구 및 국제기구 등(대외관계), 주로 원자력, 항공 우주, 해양연구 등 대규모 과학 프로젝트와 데이터 처리 분야(대규모 연구), 무역 및 산업증진 정책(일반정부의 무역 및 산업 증진), 연방의 영역 전체에 대한 연방 관할분야의 핵심 기관 및 비정부기구의 기능 지원(비정부 핵심 기관).

2) 재정부담의 분배에 관한 일반규정의 예외

가) 연방의 위임사무

주정부가 연방의 위임을 받아 수행하는 경우 그 업무 달성에 기여하는 비용은 연방이 부담한다(기본법 104 a조 2항). 예를 들어 연방 고속도로(아우토반)과 기타 연방 간선도로의 관리를 들 수 있다.

나) 교부관련법으로 정한 경우

이러한 법률들은 민간 또는 공공부문에 상당하는 수혜자에게 지급되는 보조금에 대해 규정하는 것들로, 연방이 관련된 목적지출에 대한 지출을 전적으로 또는 부분적으로 부담하도록 할 수 있다(기본법 제104a(3)조). 예를 들어 주거보조금(Wohngeld)의 50%, 직업교육지원의 65%를 연방이 지원한다. 또한 2006년 개정된 기본법 제104a(4)조에 따라, 주정부와 관련되거나 제3자에게 보조금 지급 및 이와 유사한 서비스를 제공하기 위한 지출원인행위를 위해 주정부가 수행하는 연방법은 그 지출을 주정부가 부담한다면 상원의 동의 필요하다.

다) 주정부 또는 지방정부의 중대한 투자에 연방이 참여하는 경우

연방은, 전반적인 경제 균형의 혼란 예방, 연방영역 내의 경제적 능력 차이 균등화, 경제성장 증진 등을 위해 지방정부의 중대한 투자에 참여할 수 있다(104a(4)조). 단, 2006년 연방개혁 과정에서 이러한 연방 재정지원이 허용되는 전제조건이 강화되었다.

즉, 기본법 제104b조에 따라 재정지원은 각각의 투자 대상분야에 속하는 사항에 관한 입법권과 연계되었다.(이에 따라 일반적인 학교에 대한 재정지원은 불가능해짐) 또한, 투자 보조금은 한시적으로, 체감하는 형태로 집행된다.

재정지원금의 사용에 관한 상세한 조건과 절차는 연방법(상원의 동의 필요) 또는 연간 연방 예산법에 근거한 행정협정에 따라 규율되어야 한다.

관련업무의 적용을 위해 연방정부와 주정부는 모든 재정지원 협정에서 준수해야 할 기준에 대해 합의하며 여기에는 투자의 목적, 투자 대상분야, 지원할 투자의 유형(보조금 또는 융자), 연방정부의 분담규모를 포함하는 연방 재정지원의 범위 및 기간(주정부의 상당한 참여를 위한 여지를 확보해야 함)을 밝혀야 한다.

주정부는 연방정부가 공동 부담하는 투자사업에 대해 주정부의 책임범위 내에서 자유롭게 계획하고 결정한다. 이에 따라, 재정지원금의 사용은 주정부의 적절한 투자사업의 제출에 따라 이행되며, 연방정부가 투자선택을 통제하는 것은 허용되지 않는다.

실제로 연방정부의 재정지원은 사회적 주택공급, 주택보조, 도시개발, 지역사회의 교통환경 개선(대중교통 및 지방 도로망) 등과 같은 다양한 분야에서 중요하며, 전일제 학교의 증가에 대해서도 중요하다. 2006년에 이루어진 연방개혁의 일환으로 사회적 주택공급 및 지역사회 교통환경 개선에 대한 영구적인 재정지원은 더 이상 제공되지 않는 것으로 합의되었다. 이로 인해 감소하는 연방정부의 재정지원 감소를 상쇄하기 위해 2019년까지 연방정부의 상응하는 예산지원이 별도로 계획되었다.

라) 기본법 제91a 및 b조 하의 연방-주 공동업무

이것은 기본법상연방과 주가 공동으로 책임지는 ‘공동업무’이다. 이 업무의 특징은 연방정부가 재정지원뿐만 아니라 지원할 사업의 특정 내용에 영향을 주는 것이 가능하다는 것이다.

이 공동업무에는 91a조에 의한 것과 91b조에 의한 것이 있으며, 이 두 가지는 그것을 둘러싼 연방과 주의 권리, 책임이 다르게 규정되어 있다.

우선 91a조에 따른 공동업무를 보자. 2006년 연방개혁 이후 기본법 제91a조에 설정

된 공동업무는 지역경제 구조의 개선과 농업구조 및 연안보전의 개선으로 정해져 있다. 이 공동업무의 구체적 내용 및 관련된 조정방식은, 연방상원의 동의를 요하는 연방법에 의해 상세하게 규정된다(기본법 제 91a(2)조). 연방과 주들 사이의 조정은 구체적으로는 ‘종합계획(Rahmenplanung)’을 통해 조정된다. 이 종합계획은 구 기본법상에서는 명문 규정이 있었으나 수정된 기본법 제91a조 하에서 더 이상 강제적으로 규정되어 있지는 않다.

구체적인 조정의 방식을 보면, 업무에 대한 연방의 관여는 앞에서 언급한 종합계획을 통해서 이루어진다. 각 공동업무별로 종합계획이 수립되며, 이 종합계획 절차에 대한 기본틀은 모든 공동업무에 기본적으로 동일하다. 우선, 개별 공동업무에 대해 계획위원회가 설치되어 4년 단위의 전반적인 중기계획을 설정한다. 계획위원회는 관련 연방 각료, 연방 재무부 장관, 각 주정부의 장관/상원의원으로 구성된다. 이 위원회에서 연방이 가지는 투표수는 주정부의 수와 동일하며 각각의 주정부는 하나의 표를 가지므로 연방과 주정부가 각각 16개의 표를 가진다. 연방정부의 표는 단일하게 행사되며, 계획위원회의 결정은 주정부의 다수표를 요한다. 따라서 다수결에 의한 결정은 최소 25표의 찬성이 필요하다. 종합계획 안에 사업계획을 포함하여 주정부는 계획위원회의 회장인 관련 연방 장관에게 제출한다.

제91a조의 공동업무의 재정지원에 대한 연방의 참여를 보면, 종합계획에서 제공되는 공동 재정부담 금액은 연방정부가 “지역경제 구조 개선”에 대해 50%, “농업구조 개선”에 대해 60%(“EU 조정금액”의 경우 80%), “연안보전”에 대해 70%를 지원하도록 되어 있다. 자금지원은 연방정부와 주장부의 예산에 따라 결정(기본법 제 91a(3)조 4번째 문장)되며, 공동업무를 위한 것이지만 종합계획에 포함되지 않은 금액은 연방정부가 공동 지원하지 않는다. 주정부가 종합계획의 범위를 벗어난 사업을 수행하는 경우 주정부는 해당 사업에 대해 주정부의 예산에서 재원조달을 해야 한다.

공동업무를 실제 수행하는 데 있어 연방의 참여는 위에서 설명한 종합계획과 재정지원으로 제한된다. 즉, 종합계획의 실행은 주정부 단독의 사항이며 연방정부는 참여의 자격이 없다.

다음으로 기본법 제91b조에 따른 공동업무를 보자. 2006년 연방개혁의 일환으로 수정된 기본법 제91b조는 교육 및 연구분야에서 연방정부와 주정부가 협력할 수 있는 틀을 마련하고 있다. 이에 따라 연방정부와 주정부는 범지역적 중요성이 있는 경우 대학 외부의 연구기관 연구 프로젝트, 대학의 과학 및 연구, 대학의 연구건물과 대규모 장비를 지원하기 위해 협력할 수 있다. 또한, 기본법 제91b(2)조에 따르면 연방정부와 주정부는 국제기준에 의한 교육 시스템의 효율성 결정 및 관련 보고서와 권고를 준비하기 위해 협력이 가능하다.

기본법 제91a조에 따른 공동업무와는 대조적으로 기본법 제 91b조에 따른 교육계획 및 연구기관 증진에 대한 협력 방식은 연방정부와 주정부의 재량에 맡겨져 있다. 연방정부와 주정부는 동 분야의 협력의 형태를 결정하는 협정(특히, 동 업무의 비용분담을 결정하는)을 맺을 수 있으며, 주정부의 교육권한에 대한 영향 때문에 기본법 제91b(1)조 2에 따른 대학의 과학 및 연구 증진에 대한 협력은 모든 주정부의 동의를 요한다.

마) 전쟁부담 및 사회보장

기본법 제120(1)조에 따라 전쟁으로 인한 부담은 재원부담 분배에 대한 일반조항의 예외로 취급된다. 기본적으로 이에 대한 재원은 연방정부가 부담한다. 또한, 이에 더해, 연방정부는 기본법 제120(1)조 4번째 문장에 따라 사회보장 비용에 대한 보조금을 부담한다.

3) 행정비용

연방정부와 주정부는 각각의 정부가 발생시킨 행정비용을 부담하며 이러한 원칙은 주정부가 연방법을 집행하는 경우에도 동일(기본법 제104a(5)조)하다.

4) 범지역적 또는 국제법상 독일의 의무 위반으로 발생하는 재원부담 분배

기본법 제104a(6)조 및 부담분배법에 따라 독일이 범지역적 또는 국제적 의무의 위

반의 결과에 대해 재정책임을 져야한다는 국제기구의 결정이 있을 때 재원부담 문제가 발생한다. 예컨대, 벌금부과 또는 EU의 고정금액 징수, EU 자금의 부적절한 사용으로 인한 EU의 재원조정, 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)의 판결 등의 경우이다.

원칙적으로 이러한 유형의 지출에 대한 재정책임을 범지역적 또는 국제적 의무를 위반한 정부수준의 책임이다. 단, EU의 다국적 재원조정(transnational financial correction)의 경우는 예외이다. 이 경우에 대해서는 기본법 제104a(6)조에서 공동 및 각각의 부담을 명시하고 있다. 연방정부가 전체부담의 15%, 주정부들이 35% 부담한다. 나머지 50%는 부담을 야기한 주정부들이 부담하며 이 부담은 수취한 EU 자금의 양에 따라 분할한다.

나. 조세에 대한 입법권

조세 관련 입법권은 대부분 연방에 귀속된다. 우선, 연방정부는 관세 및 전매수익금에 대한 배타적 입법권을 가진다(기본법 제105(1)). 또한, 연방정부는 조세세수가 연방에 배타적으로 혹은 부분적으로 귀속되는 세목에 대하여(후술), 그리고 연방법률상의 규율이 필요한 경우 경합적 입법권을 가진다(기본법 제 105(2)조).

둘째, 주정부는 지방 소비세에 대한 독점적 입법권을 가진다(기본법 제105(2a)조의 첫 번째 문장). 2006년 연방개혁은 주정부에 토지취득세(Gründerwerbsteuer)의 세율을 결정할 수 있는 권한을 부여하였다(기본법 제105a(2a)조 두 번째 문장).

셋째, 기초자치단체와 기초자치단체 연합은 원칙적으로 새로운 조세를 부과할 수 없다. 다만, 기초자치단체와 기초자치단체 연합은 세수가 자신에게 귀속되는 토지세 및 영업세의 승수(Hebesätze)를 결정하는 권한을 보유한다(기본법 제 106(6)조 두 번째 문장).

넷째, 전체 또는 부분적으로 그 세수가 주정부나 기초자치단체 또는 기초자치단체 연합에 귀속되는 조세와 관련한 연방법의 제정, 개정은 상원의 동의를 필요로 한다(기본법 제105(3)조).

다. 세입의 배분

1) 세입의 수직적 배분

조세제도의 통일성을 유지하기 위해 주정부에 배정된 조세입법권이 미미한 것과는 대조적으로, 연방과 주정부는 각각이 재정적 자립성을 뒷받침할 수 있도록 세수를 분배한다.

조세형태에 따라 연방정부, 주정부, 기초자치단체 또는 기초자치단체 연합 중 어느 하나에 단독으로 귀속되는 수입(흔히 독자세, 분리체제(Trennsystem)로 불리운다)과, 각 정부에 공동으로 귀속되는 세수입(흔히 공동세 혹은 결합체제(Verbundsystem)로 불리운다)이 존재한다. 서로 다른 수준의 정부에 공동으로 귀속되는 수입의 경우 각 정부가 받는 수입의 배분 비율은 기본법이나 법률로 정해진다.

우선 분리체제에 속하는 세목들을 보자. 연방에 세수가 배타적으로 귀속되는 세목은 전매수익금 수입 및 다음의 조세들이다(기본법 제106(1)조).

- 석유(Mineralöl), 담배, 커피에 부과되는 소비세
- 보험세
- 개인소득세 및 법인세에 대한 부가세(surcharge)
- 관세수입(단, 연방이 EU에 양도)

주정부에 배타적으로 귀속(기본법 제106(2)조)하는 세목(주 단독세)은 다음과 같다.

- 재산세(Vermögensteuer)
- 상속세/증여세
- 자동차세
- 거래세(예: 토지취득세, 경주도박세, 복권세)
- 맥주세

기초자치단체에 배타적으로 귀속(기본법 제106(6)조)되는 세목은 다음과 같다.

- 토지세(Grundsteuer), 영업세(Gewerbesteuer)
- 지방 소비세

다만, 영업세 수입은 기초자치단체에게 모두 귀속되지 않으며, 연방정부와 주정부가 배분방식에 의해 수입을 공유(기본법 제106(6)조 4번째 문장 이하 참조)한다.

다음으로 결합체제에 속하는 세목들은 법인세, 개인소득세, 이자수입공제세, 부가가치세 등이다. 세수면에서는 이러한 세(공동세)가 분리체제(독자세)보다 중요하며 총 조세수입의 약 70%를 차지한다. 우선, 법인세 수입은 연방정부와 주정부에 50%씩 배분된다(기본법 제106(3)조 두 번째 문장). 개인소득세 수입은 세 정부수준으로 배분되는데, 연방정부, 주, 기초자치단체간에 42.5%, 42.5%, 15%로 배분된다(기본법 제106(3)조 두 번째 문장과 제106(5)조). 이자수입 공제세는 연방과 주가 각각 44%, 기초자치단체는 12%를 가진다.

부가가치세 수입의 배분은 매우 복잡한 구조를 가진다(기본법 제106(3)조 이하 참조). 부가가치세수의 연방, 주, 기초자치단체간의 배분비율은 여러 가지 법률적 조정에 따라서 2000년 이래 미세하게 변화하고 있으며 2011년의 경우 각각 약 53.9%, 44.1%, 2.0%이다. 한편, 부가가치세수의 일부는 과세표준의 일정한 비율까지 EU에 귀속되며, 이렇게 EU로 이전되는 부가세수는 현재 부가세 수입의 약 14%에 달하고, 이는 연방 정부 귀속분에서 공제된다.

기본법 제106(7)조에 따라 주정부는 공동세 수입 지분의 일정 비율(주정부 법에서 결정)을 기초자치단체에 지급해야 할 의무가 있다(의무 수입공유). 또한, 이에 더해 주정부는 주 단독세의 세수 중 일부를 기초자치단체에 줄 수 있다(선택적 수입공유). 지방정부 재정 균등화의 차원에서 수입공유 대상이 된 세수는 복잡한 공식에 따라 기초자치단체에 배분된다. 이를 통해 기초자치단체의 세수규모가 보충되고(재정기능), 동시에 기초자치단체들 사이의 세입 격차가 축소된다(재분배 기능).

또한, 기본법 제106a조에 따라 연방세수로부터 일정액이 지방 대중교통을 위해 주정부에 귀속('99.1.1일부터 적용)된다.

2) 세입의 수평적 배분

주정부에 배타적으로 귀속되는 모든 세수와, 개인소득세 및 법인세의 주정부 할당분은, 주정부의 영역 내에서 징세기관이 징수하는 한, 그 주정부에 귀속되는 것을 원칙으

로 한다(지방수입원칙, 기본법 제107(1) 첫 번째 문장). 단, 이 원칙은 법인세와 근로소득세에의 분할에는 적용되지 않아서 전자에는 사업장소재지 원칙이, 후자에는 거주지원칙이 적용된다(기본법 제107(2)조 두 번째 문장, 조세수입 재배분법(Zerlegungsgesetz)). 이러한 방식으로 상당한 규모의 세수가, 각 주 주민의 담세능력과 경제력에 상응하게 재배분된다. 이자소득 공제 수입 역시 재배분된다.

다른 한편, 앞에서 언급한 부가가치세수의 주정부 귀속분은 기본적으로 인구에 비례하여 주들 사이에 분배하되 주의 세수능력을 어느 정도 균등화하기 위한 수평적 조정이 이루어진다. 이 부가가치세수 조정의 구체적 방식은 재정조정법(Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bunde und Ländern)에 정해져 있다. 그 방식은 기본적으로 1인당 세수가 전국평균에 미달하는 주에 대하여 그 미달분의 일정비율을 부가가치세수 주정부 총 귀속분에서 배정해 주는 것이다.

우선, 각 주의 ‘세수력’(Steuerkraft)이 공동세 중 소득세, 법인세, 영업세 조정귀속분과 주 단독세 세입³⁵⁾의 합계를 그 주의 인구로 나눈 것으로 정해진다. 이 세수력이 전국평균에 미치지 못하는 주들은 ‘보충분(Ergänzungsanteil)’이라 불리우는 액수만큼 부가가치세수를 배정받는다. 이 보충분은 ‘주의 세수력 × 인구수 × 조정계수’로 결정되며, 이 때 조정계수는 다음의 표와 같이 정해진다. 조정계수의 공식에 따라서 ‘주별 세수력/주 전체 세수력’이 낮을수록 조정계수는 커진다. 예컨대 전자의 비율이 98%, 90%, 80%일 때 조정계수는 각각 1.4333%, 8.975%, 18.475%이다.

<표 19> 부가가치세수 중 보충분 결정을 위한 조정계수

$z =$ 주별 세수력 / 주 전체 세수력	조정계수 (단, $x = 1 - z$)
0.97 미만	$\frac{19}{20}x - \frac{21}{4000}$
0.97 이상 1미만	$x(\frac{35}{6}x + \frac{3}{5})$

35) 정확하게는 아래의 3)에서 주 세입으로 정의된 세수들이다.

단, 이렇게 정해진 ‘보충분’의 합계가 부가가치세 주정부 귀속분 전체의 25%를 초과하면 그 합계가 25%에 달하도록, 각 주의 보충분이 동일비율로 감액된다. 보충분을 제외한 부분, 즉 부가가치세 주정부 귀속분의 최소 75%는 인구에 비례하여 배분된다.

이 제도의 2010년 운영실적을 보면, 서독지역에서는 주 중 5개, 동독지역에서는 베를린을 포함한 6개주 모두가 세수력이 전국평균보다 낮아서 보충분을 배분받게 되었다. 특히 베를린을 제외한 동독 주들의 세수력은 전국평균 대비 약 50%에서 60%에 불과했다. 전체 부가가치세수는 806억유로로 세수력 산정의 기준이 되는 세수의 약 80% 정도였다. 부가가치세 조정의 결과 101억유로가 재정조정을 위한 ‘보충분’으로 조정의 대상이 되었다. 그 결과 보충분을 받게 된 동독의 주들의 일인당 부가가치세수는 1,300 유로에서 1500유로 사이가 되어 전국평균(986유로) 대비 130% 내지 150%수준에 이르게 되었다. 반면 보충분을 받지 못한 주들의 일인당 평균 부가가치세수는 862유로로 전국평균의 87.5%에 그쳤다.

<표 20> 부가가치세 보충분 제도 운영결과(2010년)

(단위: 백만유로, 유로, %)

주(州)	세수력 기준 세수			부가가치세					
	세수	일인당 액수 (유로)	일인당 평균 대비 (%)	완전 인구 비례 배분시	보충분	부가세 조정 결과 차이	실제 배분	일인당 (유로)	일인당 평균 대비 (%)
NW	23,488	1,316	100.5	17,597	0	-2,204	15,393	862	87.5
BY	21,197	1,663	129.3	12,341	0	-1,545	10,796	862	87.5
BW	16,496	1,535	117.2	10,597	0	-1,327	9,270	862	87.5
NI	8,899	1,122	85.7	7,819	1,358	378	8,198	1,033	104.8
HE	10,114	1,668	127.4	5,978	0	-749	5,229	862	87.5
RP	5,111	1,276	97.4	3,950	101	-393	3,557	888	90
SH	3,462	1,223	93.4	2,791	213	-136	2,655	938	95.1

<표 20>의 계속

주(州)	세수력 기준 세수			부가가치세					
	세수	일인당 액수 (유로)	일인당 평균 대비 (%)	완전 인구 비례 배분시	보충분	부가세 조정 결과 차이	실제 배분	일인당 (유로)	일인당 평균 대비 (%)
SL	1,063	1,043	79.6	1,005	251	125	1,131	1,109	112.5
HH	3,668	2,061	157.5	1,754	0	-220	1,534	862	87.5
HB	821	1,245	95.1	650	36	-46	605	917	93.0
소계서 독	94,319	1,442	110.1	64,482	1,959	-6,116	58,367	892	90.5
SN	2,737	659	50.3	4,095	2,537	2,024	6,119	1,473	149.4
ST	1,484	633	48.3	2,311	1,491	1,201	3,513	1,498	152.0
TH	1,428	637	48.7	2,209	1,416	1,139	3,348	1,494	151.6
BB	2,030	810	61.8	2,472	1,173	864	3,335	1,330	134.9
MV	1,057	642	49	1,623	1,033	830	2,453	1,490	151.1
소계동 독	8,735	677	51.7	12,710	7,650	6,058	18,768	1,456	147.7
BE	3,976	1,154	88.2	3,395	483	58	3,453	1,003	101.7
합계	107,031	1,309	100	80,588	10,092	±6,620	80,588	986	100.0

출처: Bundesministerium für Finanzen (2011a)

NW=노르트라인-베스트팔렌, BY=바이에른, BW=바덴-뷔르템베르크, NI=니더작센, HE=헤센, RP=라인란트-팔츠, SH=슐레스비히-홀스타인, SL=자알란트, HH=함부르크, HB=브레멘, SN=작센, ST=작센-안할트, TH=튀링겐, BB=브란덴부르크, MV=메클렌부르크-포어포메른, BE=베를린

3) 주정부 간 재정조정

주정부 간 재정조정의 목적은 재정이 풍족한 주에서 재정이 어려운 주로 적절한 이전을 통해 전술한 세입의 배분을 추가로 조정하는 것(기본법 제107(2)조 첫 번째 문장)이다. 이 과정에서는 기초자치단체(또는 기초자치단체 연합)의 재정능력과 재정요건도 고려되어야 한다(기본법 제107(2)조 첫 번째 문장). 재정조정법(Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bunde und Ländern)은 이를 구체화하고 있다.

원칙적으로 주정부 간 재정조정은, 일인당 세수로 측정된 개별 주정부의 재정능력을, 전체 주정부의 평균 재정능력에 근접시키는 것을 의미한다. 이를 통하여 주정부들의 재정능력을 적절히 균등화함으로써 모든 주에서 생활조건의 균형과, 예산관리의 자치권과 독립성을 확보하려는 것이다. 단, 헌법재판소는 주정부간 재정조정은 재정능력 차이의 ‘제거’가 아니라 ‘감소’를 의미한다고 판시한 바 있다.

주정부 간 재정조정의 기본적 개념은 각 주(기초자치단체 포함)의 실제수입을 나타내는 ‘재정력 측정치’(Finanzkraftmesszahl)와, 인구에 기초한 재정수요를 나타내는 ‘조정 측정치’(Ausgleichsmesszahl)를 계산하여, 전자가 후자보다 낮은 주는 조정교부금(Ausgleichszuweisung)을 받고, 전자가 후자보다 높은 주는 조정기여금(Ausgleichsbetrag)을 납부하는 것이다.

각 주의 재정력측정치는 그 주의 세입과 기초자치단체의 세수 일정부분으로 구성된다. 그 내용은 표에 보인 바와 같다.

<표 21> 조정교부금 산출을 위한 재정력 측정치의 기준 세입, 세수

구분	내용
주 세입	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세, 법인세 주 귀속분 • 기초자치단체로부터의 영업세 이전분 • 재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 마권세, 복권세, 소방세, 도박장세 • ‘자동차세 세수권 연방이전에 따른 주정부 재정보상법’에 따른 수입 • 조정된 토지상속세수 • 연방광업법 31조에 따른 부과금 ※위에 열거된 세수의 1인당 증가율이 전국 증가율을 초과하는 주에 대해서는 ‘초과 증가율 × 전년도 1인당 세수 × 금년도 인구’의 12%를 감액
기초자치단체 세수	<ul style="list-style-type: none"> • 부가가치세와 소득세의 기초자치단체 귀속분의 64% • 토지세와 영업세 조정분의 64%

출처: Finanzausgleichgesetz 2011.12.7 개정

재정수요를 나타내는 조정측정치는 재정력 측정치의 전국총계를 기본적으로 주별 인구에 비례하여 조정한 가상적인 값이다. 이때 주 세입 부분과 기초자치단체 세수 부분에 대하여 별도의 인구가중치를 부여한다. 주 세입에 대해서는, 한 도시가 1개 주를

구성하여 규모가 작은 주들인 베를린, 브레멘, 함부르크의 인구 1인을 1.35인으로 가중한다. 기초자치단체 세수부분에 대해서는 베를린, 브레멘, 함부르크 인구 1인을 1.35인으로 가중하고, 동독지역 주들 중 3개에 대해서도 가중치를 부여한다. 즉 메클렌부르크-포어폼메른에 대해서 1.05인, 브란덴부르크에 대해서 1.03인, 작센-안할트에 대해서 1인을 1.02인으로 가중한다.

재정력측정치가 조정측정치에 미치지 못하는 주는 조정교부금을 받게 된다. 이때 조정교부금 규모는 조정측정치에 조정계수를 곱하여 얻어진다. 이때 조정계수는 재정충당률 즉, '재정력측정치/조정측정치'에 따라서 달라지며 <표 23>에 보인 바와 같다. 다소 복잡한 조정계수의 의미는 주의 재정력이 재정수요에 미달하는 정도가 클수록 그 조정교부금을 통한 보충비율이 증가한다는 것이다. 예를 들어 미달 정도가 5%, 10%, 21%일 때 조정계수는 각각 2.6643%, 6.1073%, 14.165%이다.

다른 한편, 재정력측정치가 조정측정치를 초과하는 주는 조정기여금을 부담하게 되는데, 그 규모는 역시 조정측정치에 조정계수를 곱하여 얻어진다. 이때 조정계수는 아래의 표에 보인 바와 같다. 그런데 이렇게 산출된 조정기여금 총액은, 조정계수의 비선형성 때문에, 조정교부금 총액과 일치하지 않는다. 따라서 양자가 일치하도록 조정계수를 일정한 비율로 조정한다. 이렇게 해서 조정교부금과 조정기여금을 일치시킨 후, 마지막으로 기여금 부담주가 과도한 부담을 질 경우 이를 감해주는 조치를 취한다. 즉, 기여금을 부담하게 되는 각 주에 대해서 전단계에서 계산된 기여금 액수가 그 주의 재정력 측정치와 조정 측정치의 격차를 72.5% 초과할 경우에는 그 초과액수를 모든 수혜주와 모든 부담주가 반분하여 부담한다.

<표 22> 주정부 간 재정조정외 조정계수

	$z = \text{재정력측정치} / \text{조정측정치}$	조정계수 (단, $x = 1 - z$) 이 수치가 양수이면 수혜 이 수치가 음수이면 부담
수혜주(州)	0.8 미만	$\frac{3}{4}x - \frac{317}{20,000}$
	0.8 이상 0.93 미만	$x(\frac{5}{26}x + \frac{35}{52}) - \frac{2121}{260,000}$
	0.93 이상	$x(\frac{13}{7}x + \frac{11}{25})$
부담주(州)	1.07 미만	$x(\frac{13}{7}x + \frac{11}{25})$
	1.07 이상 1.2 미만	$x(\frac{5}{26}x + \frac{35}{52}) - \frac{2121}{260,000}$
	1.2 이상	$\frac{3}{4}x - \frac{317}{20,000}$

출처 : Finanzausgleichgesetz 2011.12.7 개정

이 주정부 간의 조정제도에 의하여 이전된 재정규모는 2010년의 경우 2344억유로였다(아래의 표 참조). 재정력이 충분하여 조정부담금을 납부한 주는 바이에른, 바덴-뷔르템베르크, 헤센, 함부르크의 4개 주였다. 동독지역을 포함한 나머지 주들은 조정교부금을 받았으며, 이 주들의 조정 이전의 충당율은 가장 낮은 베를린이 68%, 브레멘 74%, 동독의 주들이 약 90%에 가까운 수준이었고, 서독의 해당 주들은 95% 내외였다. 조정을 통하여 베를린과 브레멘도 충당율이 약 90%가 되었고, 다른 교부금 수혜주들은 95% 내지 98% 수준의 충당율을 보였다.

<표 23> 주간 재정조정 실적(2010년)

주	재정력(백만유로)			충당율(%)		
	조정 전	조정 후	조정 액	조정 전	조정 후	조정액
노르트라인-베스트팔렌	49,147	49,502	354	98.5	0.7	99.2
바이에른	40,450	36,939	-3,511	115.6	-10.1	105.5
바덴-뷔르템베르크	32,904	31,196	-1,709	109.5	-5.7	103.8
니더작센	21,642	21,901	259	97.6	1.2	98.8
헤센	19,664	17,911	-1,752	116	-10.3	105.7
라인란트-팔츠	10,694	10,960	267	95.5	2.3	97.8
슐레스비히-홀슈타인	7,708	7,810	101	97.4	1.3	98.7
자알란트	2,688	2,777	89	94.3	3.1	97.4
함부르크	6,855	6,788	-66	102.1	-1	101.1
브레멘	1,844	2,288	445	74.1	17.8	91.9
소계 서독지역	193,595	188,071	-5,523	104.5	-3	101.5
작센	10,249	11,102	854	88.3	7.3	95.6
작센-안할트	5,790	6,287	497	88.0	7.5	95.5
튀링엔	5,514	5,986	472	88.0	7.5	95.5
브란덴부르크	6,389	6,790	401	90.6	5.7	96.3
메클렌부르크-포어포메른	4,023	4,422	399	86.5	8.6	95.1
소계 동독지역	31,964	34,587	2,623	88.4	7.3	95.7
베를린	8,858	11,758	2,900	68.1	22.4	90.5
합계	234,417	234,417	±7,039	100.0	0	100.0

출처: Bundesministerium für Finanzen(2011a)

4) 연방 추가교부금(Bundesergänzungszuweisungen)

연방정부의 재원에서 주정부에 지급되는 연방 추가교부금은 주정부 재원의 균형을 위한 재정조정 수단 중 개념상 최종적인 것이다(기본법 제107(2)조 세 번째 문장, 재정조정법 11조)이다. 이 교부금을 받은 주는 주정부의 자치권 내에서 그 자금을 자유롭게 할 수 있다.

연방 추가교부금은 다시 일반 재정소요 충당을 위한 것과, 특별 재정소요 충당을 위한 것으로 나누어진다. 일반적 재정소요 충당을 위한 연방 추가교부금은 앞에서 설명한 주정부 간 재정조정이 이루어진 후에도 그 재정능력이 낮은 주에 대하여 일반적인 재정소요를 충당할 수 있도록 지급되는 것이다. 구체적으로는 지방조정을 거친 후의 재정력이 조정추정치의 99.5%에 미치지 못하는 주에 대하여 그 부족분의 77.5%를 연방이 지급한다.

한편, 특별 재정소요 충당을 위한 연방 추가교부금은 주로 구동독 주들과 일부 서독 지역 주들에게 지급된다. 구 동독 지역의 주들은 분단역사의 영향과 취약한 경제구조로 인하여 인프라 보충과 구조적 실업 대응(베를린 제외)에 특별한 재정소요가 있다고 인정되며, 그 충당을 위해 추가교부금이 지급된다. 또한, 인구규모가 작거나 인구밀도가 낮은 주들의 경우 기본적인 정치, 행정에 평균 이상의 일인당 비용이 든다는 점을 감안하여 구동독 주들과 서독 지역 주들 중 일부에게 추가교부금이 지급된다. 이러한 특별 연방 추가교부금에 대해서는 그 지급대상 주(州)와 금액이 2019년까지 재정조정법에 의해 확정되어 있다. 2010년의 경우 연방 추가교부금은 총 129억유로가 지급되었고, 그 중 가장 비중이 높은 항목은 인프라 보충을 위한 특별 연방 추가교부금이다.

<표 24> 연방 추가교부금 지급실적(2010년)

(단위: 백만유로)

지급대상 주(州)	합계	일반 추가교부금	특별 추가교부금		
			인프라 보충	구조적 실업	정치
노르트라인-베스트팔렌	119	119	0	0	0
니더작센	127	127	0	0	0
작센	2,974	350	2,280	319	26
라인란트-팔츠	190	144	0	0	46
작센-안할트	1,818	202	1,376	187	53
슐레스비히-홀슈타인	105	51	0	0	53
튀링겐	1,675	192	1,251	176	56
브란덴부르크	1,674	176	1,253	190	55
메클렌부르크-포어포메른	1,268	157	921	128	61
자알란트	110	46	0	0	63
베를린	2,618	912	1,663	0	43
브레멘	206	146	0	0	60
합계	12,884	2,624	8,743	1,000	517

Bundesministerium für Finanzen (2011a)

5) 특별부담의 보상

연방정부가 특별한 시설(군부대, 관청, 연구기관 등)을 설립하도록 결정하도록 결정함으로써, 주정부나 기초자치단체 또는 기초자치단체 연합이 부담하기 어려운 지출 증가나 수입 손실을 직접적으로 야기하는 경우에는, 이에 대해 연방정부가 보상을 지급한다(기본법 제106(8)조).

라. 조세행정기관

동일하거나 관계있는 조세에 대해 연방정부와 주정부에 조세행정기관을 중복하여 두지 않는 것이 대원칙이다. 연방조세행정기관인 연방관세청(Bundeszollverwaltung)

은 관세, 전매, 그리고 연방법의 적용을 받는 소비세를 관리하며, 지역에 하부행정조직을 둔다(기본법 제 108(1)조). 그 밖의 기타 조세행정은 주정부의 징세기관이 담당한다. 주정부 징세기관의 조직 및 소속 공무원의 통합적인 훈련은 연방법에서 규정한다(기본법 제 108(2)조).

전체 또는 부분적으로 연방정부에 귀속되는 조세(특히 개인소득세 및 법인세, VAT) 관련 행정사무는 주정부가 연방의 위임을 받아 집행한다(기본법 제108(3)조). 연방정부는 주의 조세행정기관의 활동에 개입할 광범위한 권한을 가지며, 특히 연방 재무부는 지침설정과 감독 수행 권한을 가진다. 이러한 권한은 연방정부의 재정이익을 보호하고 세법의 통일적인 적용(특히 재량적 활동의 범위가 있을 경우)을 위한 것이다.

이러한 원칙에 대한 예외는, 세법 집행이 현저히 향상되거나 용이해질 수 있을 경우, 조세행정과 연방-주정부간의 권한 변경에 관해 연방상원의 동의를 요하는 연방법을 제정을 통해서 허용될 수 있다(기본법 제108(4)조 첫 번째 문장).

기초자치단체 또는 기초자치단체 연합에게만 귀속되는 조세수입의 경우 주정부는 동 조세의 행정을 전부 또는 일부 기초자치단체에게 이전할 수 있으며(기본법 제 108(4)조 두 번째 문장) 사실상 대체로 그렇게 해 왔다.

모든 조세행정기관이 따라야 할 표준 행정절차는 연방법에서 규정된다.

4. 재정관련 조직

가. 재무부(Bundesministerium der Finanzen)

독일의 연방재무부는 조세정책, 예산, 금융시장정책, 연방자산 및 부채관리 등을 담당하는 부처이며, 1879년 설치된 제국재무청(Reichsschatzamt)에 역사적 뿌리를 두고 있다. 조직을 보면 2011년 7월 기준으로 1명의 장관, 5명의 차관 하에 8개 국에 약 1970명의 직원이 근무하고 있다. 내부 조직과 각국의 임무는 아래 표에 요약한 바와 같다.

정무차관 2명(연방하원의원)

행정차관 3명

1국: 재정정책, 국민경제 기본문제

2국: 연방예산

3국: 관세, 소비세, 주세(Branntweinmonopol)

4국: 조세

5국: 지방재정, 법무

6국: 금융시장정책

7국: 민영화, 자본참여, 연방부동산재산

E국: EU관련 정책

Z국: 인사, 조직, IT

나. 연방내각(Bundeskabinett)

내각은 기본법상 행정부가 되며, 예산안의 편성에서 내각이 집단적 결정을 내리게 되어 있다. 내각이 예산과 관련하여 행하는 기능과 관련하여 최근에 하향식 예산편성 방식이 도입되었다. 즉 새로운 부채제동장치(Schuldenregel)를 보다 잘 준수하기 위하여, 2012년부터 예산절차에 하향식 방식이 도입되었고 이에 따라서 매년 3월 중순 이

전까지 연방내각은 재무부 장관의 제안에 기초하여 내년도 예산과 중기재정계획의 기본수치들(Eckwerte)을 우선 결정하게 되었다. 이를 위한 기초는 그 시정(時程)을 중기로 늘린, 연방정부의 추계 거시경제전망과 11월의 세수추계가 제공한다. 이와같이 정해진 기본수치들을 준수하면서 부처별 개별예산을 수립하도록 되어있으며, 이를 취합한 예산안을 내각이 다시 확정한다.

다. 연방하원(Bundestag)

연방하원은 입법부로서 국민들의 투표에 의해 선출되며, 정당명부 방식으로 5% 이상의 득표를 한 정당들이 득표수 비율에 따라 의석을 배분받는다.

예산은 통상적인 의미의 법률은 아니지만, 전통적으로 예산법(Haushaltsrecht)의 형태로 하원에서 의결되며, 상원의 명시적 동의를 필요로 하지 않는다.

하원 내 예산과 관련한 중요한 조직으로 연방하원 예산위원회가 있다. 이 위원회는 22개 상임위원회 중 가장 큰 위원회로 2011년 현재 41명으로 구성되어 있으며, 의회의 관례에 따라 특이하게도 제1야당 의원이 의원장을 맡는다. 여당(현재 기민-기사, 자민당) 의원이 22명으로 과반수를 점하고 있다. 정부의 예산안 심의가 주된 임무이며 이를 위해 개별예산(Einzelplan) 각각에 대하여 모든 정당으로부터의 위원들을 ‘보고자’로 배치한다. 이 위원들은 각부예산별로 예산필요를 점검하기 위해 각부 장관들과 고위책임자들과 ‘보고작성대화’를 하며 이것이 위원회에서의 심의의 기초를 이룬다. 이 단계를 거쳐 예산위원회는 각 개별예산별로 본회의에 결정권고를 제출한다. 또한 예산안 이외의 법률 초안에 대해서도 그것이 현재 또는 장래의 예산과 모순관계에 있지 않은지를 검토한다. 대부분의 법률들이 예산측면에서 영향을 가지므로, 예산위원회는 대부분의 법률안의 경우 전체본회의에서의 1차 독회 후에, 소관 상임위원회와 병행하여 그것을 심의하게 된다. 그리고 예산의 집행에 있어서도 행정부를 통제할 수 있는 권한을 가지고 있다. 즉, 연방예산재원에 대하여 조건부 제한을 가함으로써, 정부가 재원이용에 대한 상세한 보고서를 제출하도록 하고 그 후 예산위원회가 동의해 주어야만 지출이 가능하도록 할 수 있다. 또한, 매분기마다 계획초과지출 및 계획외 지출(über-

und ausserplanmassige Ausgaben)에 대해서 정부의 보고를 받으며, 매년 중기재정계획(Finanzplan)도 심의한다.

예산위원회 내에는 두 개의 소위원회가 있는데, 그 하나인 결산검사소위원회(Rechnungsprüfungsausschuss)는 예산위원회 위원 중 15명으로 구성되며, 예산지출의 집행을 점검하고 연방감사원(BRH)³⁶의 보고서에 기초하여 본회의에서의 결산의 결를 준비하는 기능을 수행한다. 또 다른 하나인 EU 사안소위원회는 11명의 위원으로 구성되며 EU 기관(EU 이사회, EU 의회, EU 집행위원회)들의 법령 중 소관분야의 것들을 심의한다.

연방하원에는 예산위원회와 별도로 재무위원회가 존재하는데, 이 위원회는 연방재무부의 업무영역 중 예산정책을 제외한 부분의 문제들을 심의한다. 단, 예산과 관련된 업무로는 정기적으로 반기단위 세수추계를 논의한다.

라. 연방상원(Bundesrat)(연방참의원)

독일의 상원은 미국의 상원과 달리 국민에 의해 직접 선출되지 않으며, 연방을 구성하는 16개 주(Land)의 주의회 선거에 의해 구성된 주정부 구성원(즉 주지사와 주정부 부처장관)들 중 주정부가 지명한 사람들로 이루어진다. 각 주는 규칙에 따라³⁷ 정해진 인원수를 배정받으며, 현재 총원은 69명이다. 기본법규정에 따라 상원에서의 의결에서 같은 주의 대표는 의결 사안에 대해 모두 동일하게 투표해야만 한다. 상원의 16개 위원회 중 예산 소관 위원회는 재정위원회이며 상원 재정위원회의 업무영역은 하원의 예산위원회와 재정위원회의 영역을 합한 것, 즉, 연방정부의 재무부의 업무영역에 상응한다. 보다 구체적으로는 연방예산, 예산법, 예산체계, 조세와 부담금, 연방과 주와의 재정관계, 재정정책 등에 대해서 심의한다.

36) 우리나라의 감사원과 달리 공무원의 직무수행에 대한 감사 기능을 가지고 있지 않다. 예산과 그 집행의 적절성만을 검토하므로 우리나라 헌정초기부터 1960년대까지 존재했던 심계원(審計院)과 유사하다고 볼 수 있다.

37) 각 주는 최소 3명의 의원을 배정받으며, 주민이 2백만명을 넘으면 4명, 6백만명을 넘으면 5명, 7백만명을 넘으면 6명을 배정받음(www.wikipedia.de, 2011.7.25).

5. 예산과정

가. 예산순기 개관

2007년 기준으로 예산순기는 <표 25>에 보인 바와 같다.

<표 25> 예산 순기(2007 회계연도의 사례)

일 정	내 용
2005년 12월	▪ 연방 재무부는 각 부처에 2007회계연도 예산 및 중기재정계획(2006-2010)의 준비를 위한 지침 송부
2006년 3월	▪ 부처는 예산요구서를 작성하여 연방 재무부 제출
4월	▪ 실무자 수준에서의 연방 재무부와 부처 간 예산 조정
5월	▪ 중기 경제전망 및 중기 세입전망 ▪ 재정계획위원회(Financial Planning Council) 회의 ▪ 관리자 수준에서의 연방 재무부와 부처간 예산 협상
6월	▪ 장관급 수준에서의 예산 조정 ▪ 정부예산안 및 중기재정계획에 대한 내각결정
8월	▪ 의회 심의를 위해 상, 하원에 정부 예산안 제출, 정보제공을 위해 중기재정계획 제출
9월	▪ 하원 1독회 ▪ 상원 1번째 검토 ▪ 하원 예산위원회의 심의 시작
10월	▪ 예산위원회 심의
11월	▪ 단기 경기전망 및 단기 세입전망, 하원 예산위원회의 최종 심의 ▪ 재정계획위원회 회의 ▪ 하원에서의 2독회, 3독회
12월	▪ 상원의 2번째 검토 ▪ 연방 재무부는 2007 예산운용에 관한 회람을 각 부처에 송부
2007년 1월	▪ 예산 집행 시작
9월	▪ 연방 재무부는 2007 결산보고에 대한 회람을 각 부처에 송부
2008년 1월~3월	▪ 예산결산 및 자산결산(연방) 준비
4월	▪ 연방 재무부는 연간 재무보고서를 상원과 하원, 연방 감사법원에 송부
11월	▪ 연방 감사법원의 연간 보고서에서 2007 회계연도 연방 재무보고서에 대한 재무감사 결과 발표
2009년 2월	▪ 상원의 연방정부 결산승인(Entlastung)
7월	▪ 하원의 연방정부 결산승인(Entlastung)

주: 회계연도 1월 1일~12월 31일

출처: BMF(2008b)

나. 예산안 편성

1) 예산편성 지침

정부의 예산편성 준비는 통상 회계연도 개시 일년 이전에 시작되며 12월 말에서 1월 초 사이 연방 재무부가 각 부처에 예산편성 지침을 송부하면서 시작된다. 이 지침에는 예산상황에 대한 전반적인 평가, 최상위 연방기관들의 예산요구서 제출기한(대체로 3월 초, 연방예산법 제27(1)조), 수입 및 지출예산 편성 및 인사와 관련한 항(項)의 관리에 대한 지침 등이 들어있다.

2) 예산요구서 준비

최상위 연방기관은 하급기관에 예산요구서를 요청하며, 하급기관은 직속 상급기관에 지출요구서를 제출하며, 하급기관의 지출요구서 조정 후 최상위 연방기관은 부처의 예산요구서를 연방 재무부에 제출한다.

3) 연방 재무부의 중기재정계획 업데이트

현재 중기재정계획의 수입과 지출에 대해서는 최상위 연방기관의 예산요구서가 제출되기 전, 해당 해가 시작될 때 연방 재무부가 재평가를 행한다. 이것은 이후의 예산 협상을 위해 업데이트된 중기재정계획과 데이터의 기준수치를 생산하기 위한 것이다.

4) 예산요구서 검토와 세수추계

연방 재무부는 최상위 연방기관이 제출한 예산요구서를 검토(연방예산법 제28(1)조)한다. 이 과정을 통해 연방 재무부는 경제전반의 상황과 관련하여 허용가능한 수준에서 순차입을 포함한 세입 추정액을 초과하지 않도록 총지출을 통제한다.

세수 측면에서는 연방 재무부는 독립적인 “세수추계 작업반”의 추계를 기초로 검토 작업을 행한다. 세수추계 작업반은 간사 역할을 맡는 연방 재무부 외에 연방 경제부, 5대

경제연구소³⁸⁾, 연방은행, 거시경제 자문위원회(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)³⁹⁾, 주정부의 재무부들 그리고 기초자치단체 전국연합회가 참여한다. 이러한 복합적 구성으로 인하여 이 작업반은 상당한 독립성을 확보하고 있다. 작업반은 경제부가 다른 부처들과 협의하여 제시하는 거시경제의 기본 수치를 기초로 하여 세수추계 작업을 행한다. 작업반이 공동으로 사용하는 추정방법이나 모형은 존재하지 않으며, 참여하는 기관 중 8개 기관 즉, 5대 경제연구소와 연방은행, 거시경제 자문위원회, 그리고 연방재무부가 독립적으로 모두 각 세목에 대하여 추정안을 제시한다. 이 안들을 놓고 작업반에서 논의를 통해 각 세목별로 합의에 도달한다. 이렇게 세목별 추계가 끝나면 독일의 재정조정제도에 따라서 연방, 주(각 주별이 아니라 주 전체), 자치단체, EU에 귀속되는 세수분이 계산된다. 이러한 결과는 작업반의 회의⁴⁰⁾ 종료 즉시 그 개요가 재무부의 보도자료로 보도되며 상세한 내용은 인터넷을 통해 일반에 공개된다. Büttner, Thiess und Björn Kauder(2008)에 따르면 독일의 세수추계는 선진국들 중에서 비교적 높은 정확성을 보여주고 있으며, 그 중의 한 요인으로 세수추계 작업반의 높은 독립성을 들고 있다⁴¹⁾. 또한, 연방 재무부는, 연방정부와 주정부, 지방정부의 중기재정계획을 조정하고 재정안정성에 감시 업무를 담당하는 ‘재정안정성 위원회’의 권고도 고려하여야 한다⁴²⁾.

5) 예산 협의

연방 재무부는 최상위 연방기관이 제출한 예산요구서를 수락하도록 구속되지 않는다. 재무부는 관계기관과 협의 후에 예산요구서를 수정할 수 있다(연방예산법 제28(1))

38) 독일경제연구소(DIW), 뮌헨대학교 경제연구소(ifo), 쾰른대학교 세계경제연구소(IfW), 할레 경제연구소(IWH), 라인-베스트팔렌 경제연구소(RWI)

39) 거시적 경제정책에 대한 연례자문을 위해, 법률에 의해 구성된 위원회로 5명으로 구성되어, 속칭 ‘5현인’이라 불리운다.

40) 예컨대 2011년 11월에 있었던 세수 작업반 회의는 3일에 걸쳐 열렸다.

41) 이 연구에 따르면 세수추계의 정확성에는 그밖에 추계시점과 조세구조가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

42) 2009년까지 이 업무는 이 위원회의 전신인 재정계획위원회가 수행하였다. 재정안정성 위원회의 조직, 임무 등에 대해서는 ‘부채제동장치’에 관한 단락에서 별도로 서술한다.

조). 예산협의를 부서, 국·실, 부처수준에서 이루어지며, 부처수준에서도 해결되지 않는 사안은 연방정부에 의해 결정된다(연방예산법 제28(2)조).

6) 연방 감사원(Bundesrechnungshof)의 관여

연방감사원도 최상위 연방기관의 예산요구서를 받아 적절한 시기에 논평을 할 수 있다(연방예산법 제27(2)조). 연방감사원의 대표자가 실무급 협상시 권고자 입장에서 예산협상에 참여한다. 다만, 연방감사원 대표는 실무급 보다 높은수준의 협상에는 참여하지 않는다.

7) 연방 재무부의 예산안 확정 및 연방정부의 채택

연방 재무부는 최상위 연방기관의 예산요구서를 기반으로 예산안을 확정(연방예산법 제28(1)조)한다. 이후 예산안은 내각에 제출하기 위해 총리실로 송부되며, 연방정부는 일반적으로 7월 초에 예산안을 채택(연방예산법 제29(1)조)하여 예산은 새로운 해가 시작되기 전 법률로 통과된다.

8) 하향식(Top-Down) 예산편성 방식의 도입

독일에서는 연방수준에서 2012년도 예산안을 편성하는 과정에 처음으로 하향식 예산편성 방식이 도입되었다. 이러한 편성 방식에 대해서 독일에서는 1990년대 기초자치단체에서 많은 논의가 있었으며 또한 부분적으로 실행에 옮겨지기도 하였다. 이러한 경험과 스웨덴, 네델란드, 오스트리아, 프랑스 등에서의 성공적인 운용을 참고로 하여 독일에도 연방수준에서 도입이 이루어지게 된 것이다⁴³⁾.

구체적으로는 2011년 3월에 2012년도 예산안 수립과 2015년까지의 중기재정계획의 기본수치(Eckwerte)들 즉 세출, 세입, 차입액 규모가 정부에서 결정되고 공개되었다. 그 후 9월 정부의 2012년도 예산안과 중기재정계획이 의회에 제출되면서 지출과 관련

43) Bundestag, Wissenschaftliche Dienste

해서는 이 수치들이 거의 준수되었고⁴⁴⁾, 차이에 대해서는 중기재정계획서 안에 석명(釋明)이 이루어졌다.

다. 의회과정

1) 상·하원에 예산안 제출

총리는 동시에 상·하원에 예산안을 제출(기본법 제110(3)조, 연방예산법 제30조)한다. 연방예산법 제30조에 따르면 9월 1일 이후 하원 회기의 첫 주까지 예산안을 제출하도록 규정되어 있다. 통상적인 입법과정과 다르게 예산안은 예산법안의 긴급성을 인정하여 상·하원에 동시 제출된다. 이때 연방정부의 중기재정계획(5년 기간의 수입과 지출에 대한 범위 및 개요 제시(경제안정 및 성장 증진법 제9조, 예산원칙법 제50조)), 재무보고서(일반정부 재정 및 전망 제시(연방예산법 제31조)), 격년 주기의 보조금 보고서(경제안정 및 성장 증진법 제12(2)조))가 예산안과 함께 제출된다.

2) 상원의 첫 번째 단계

상원에서 주정부는 연방예산을 마련하는데 참여할 수 있는 기회를 가지며, 상원은 기본법 제110(3)조에 정해진 바에 따라 예산안 제출 후 6주 이내에 예산안에 대한 입장을 밝힐 의무를 가진다. 예산안 심의의 중심 조정역할은 재정위원회가 수행한다. 재정위원회는 본회의에서 상원의 결정을 위해 권고방식에 대한 견해를 준비한다. 재정위원회의 업무는 주정부에서 온 재정전문가로 구성된 하부위원회의 도움을 받는다. 상원의 견해는 상원의장이 연방 총리에게 제시하며, 연방 총리는 연방 재무부에 이를 전달한다. 필요시 연방재무부는 상원의 견해에 대한 답변서를 쓰고 이를 내각 제출을 위한 보고서의 형태로 연방 총리실에 제출한다. 이 답변서는 연방정부에서 채택된다. 상원의 견해와 연방정부의 답변서는 연방총리가 하원의장에게 지체 없이 제출된다.

44) 기본수치의 2012년도 지출은 3038억유로, 수입은 2713억유로였는데, 중기재정계획에서는 지출이 3060억유로, 수입이 2789억유로가 되었다.

3) 하원의 1차 심의

다른 법안과 마찬가지로 예산안도 하원 본회의의 3번의 심의를 거친다. 1차 심의는 일반적으로 9월에 열리며 연방 재무부 장관이 예산연설에서 예산안에 반영된 정부의 중요한 예산 및 재정정책 기초를 설명한다.

4) 예산위원회의 심의

1차 심의 후 예산안은 하원의 예산위원회에 회부된다. 하원의 예산위원회는 예산안을 심의하고, 필요할 경우 수정안을 제시한다.

5) 하원의 2차 심의

예산위원회의 보고책임자들의 심의 결과가 하원 본회의에 제출되고, 부처 예산에 대한 본회의 심의가 진행된다. 이 단계에서 하원은 개별예산을 하나씩 의결한다.

6) 하원의 3차 심의

개별예산에 대한 수정안 및 부대 결의안에 대한 처리를 마친 후 전체예산안에 대해 의결한다.

7) 상원의 두 번째 단계

하원에서 예산이 채택되면 하원의장은 상원의 두 번째 단계 심의를 위해 결의안을 상원으로 송부(기본법 제77(1)조)한다. 재정위원회는 상원의 결정을 위해 권고를 준비하고 하부위원회가 의결을 위한 재정위원회의 권고를 마련하는 데 도움을 준다. 이후 일상적인 입법절차가 적용되는데, 만약 상원이 하원에서 채택된 예산에 동의할 수 없다면 예산안이 채택된 예산안을 받은 후 3주 이내에 조정위원회에 회부가 가능(기본법 제77조, 제78조)하다. 하원은 중재위원회에서 제안한 예산 수정안에 대해 다시 표결을 한다. 예산안이 법으로 성립하는 데에는 상원의 동의가 요구되지 않으므로 상원은 2주

이내에 예산에 대한 반대 제기 밖에 할 수 없는데 반해(기본법 제77조), 하원은 의결 정족수 이상이 결의하면 이를 거부할 수 있다(기본법 제77(4)조).

8) 부서(副署), 서명, 공포

예산안이 하원과 상원에서 통과한 후 재무부 장관과 연방 총리의 부서를 받고, 대통령의 서명을 받으면 법률로 성립한다. 이 결과는 일반적으로 12월 말에 이루어지며 연방법 관보에 공포된다. 독일의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지이며, 예산이 성립되고 예산법이 효력을 가지면 행정부는 예산에 명시된 지출 및 지출원인행위를 할 수 있도록 승인 된다. 예산을 통하여 어떠한 지불에 대한 권한이나 의무를 성립시키거나 제거할 수는 없다(예산원칙법 제3조, 연방예산법 제3조).

라. 예산집행

부처는 부처의 예산 집행에 대한 책임이 있다(기본법 제65조).

1) 예산집행의 주요 특징

가) 예산집행의 기반

예산집행의 기반은 예산법으로 성립한 예산으로, 이는 정부가 지출 및 지출 약속을 할 수 있는 권한을 부여한다. 예산법을 공포할 때 연방 재무부는 흔히 ‘예산관리회람’이라고 불리는 “최종 예산 및 경제관리에 대한 행정규칙”을 공포한다(연방 예산법 제5조). 여기에는 연방 행정부가 수행해야 할 예산관리에 대한 상세한 지침이 포함되어 있고 예산 조항의 일관된 적용에 대한 지침이 제공된다. 이 행정규칙은 예산법의 구속력을 가지며 행정부에 속하지 않는 최고 연방 행정기관에도 구속력을 가진다.

예산법이 회계연도 시작까지 공포되지 않으면 기본법 제 111조에 의해 잠정 예산관리에 대한 조항의 효력이 발생한다. 기본법 제 111조에 따르면 정부는 예산법이 효력을 발생할 때까지 법적 기관의 유지, 연방정부의 법적 의무를 수행하는 필수 업무를

위해 필요한 모든 지출을 할 권한을 가진다. 기본법 제 111조가 부여한 권한은 예산법이 효력을 발생할 때까지 행사될 수 있다는 측면에서 실질적으로나 시간적으로 제한되어 있다. 잠정 예산관리에 대한 상세한 조항은 최고 연방기관에 연방 재무부가 배포하는 예산 관리 회람에 포함(연방 예산법 제 5조 참조)된다.

나) 예산재원의 관리

지출권한(Ausgabenermächtigung) 및 지출원인행위(Verpflichtungsermächtigung)를 포함하는 예산의 각 항은 당 항의 지출관리를 인가받은 특정 관리자에 의해 관리된다. 예산 자원 관리에 대한 책임과 관련하여 각 연방 장관은 장관은 부처의 예산 관리에 대한 책임을 갖고 있다. 또한, 장관이 아닌 최고 연방기관의 장도 동일한 적용을 받는다. 각 부처나 기관은 예산 지출 관리에 대해 장관 또는 기관장에게 직접적으로 책임을 지는 예산 담당관을 지명한다(연방 예산법 제 9조). 최고 연방기관에서는 예산부서의 장이 동 업무를 수행하며, 예산부서의 장은 예산의 공정한 집행에 대해 장관에게 책임이 있고 장관이나 장관이 지명한 대리인에 의해서만 해임될 수 있다. 연방 예산법 제9(2)조에 따르면 예산 담당관은 재정계획, 예산안, 집행중인 예산에서 요구되는 문서를 준비할 의무를 진다. 이에 더해 예산 담당관은 재정적으로 중요한 모든 정책에 참여해야 한다. 예산 담당관은 연방 재무부 및 연방 감사원과의 교류, 협상 및 토론을 수행하게 된다.

한편, 하급 행정기관의 예산 담당관은 정부부처의 예산 담당관과 동일한 기능을 수행한다. 재정적으로 중요한 정책이 있을 때 소속 기관의 장에 반대할 수 있으며, 이러한 경우 결정은 상위기관으로 넘겨져야 한다.

다) 예산집행에 있어서 연방 재무부의 역할

각 부처가 자신의 예산에 대해 책임을 가지고 있으나, 예산 관리의 전반적인 측면에서는 연방 재무부가 책임을 가진다. 예산집행 상태 모니터링, 필요시 개입(예: 수입 및 지출상황이 재정계획에서 이탈하였을 경우 연방 예산법 제41조에 따라 지출을 차단)

등이 연방 재무부의 업무이다. 이러한 책임은 부처가 예산상의 수치와 차이가 발생하는 어떠한 경우라도 연방 재무부의 동의를 구해야 하는 요건이 반영된 것이다.

2) 예산의 지출 및 지출원인행위에 대한 관리

가) 효율성과 경제

예산집행에 있어 정부부처에 가장 중요한 규칙은 연방 예산법 제7조에 설정된 효율성과 경제성의 원칙이다. 이는 예산관리의 주요 원칙 중 하나이며 연방 예산법 제34(2)조와 (3)에서 다시 강조되고 있다. 이것은 정부부처가 지출이나 지출원인행위를 하기 전 이유 및 규모와 관련하여 객관적 및 시기적인 필요성이 있는지에 대해 각 경우에 대해 검사할 의무가 있음을 의미한다.

나) 예산 지출의 차단

예산의 지출(지출, 지출원인행위 등)은 중요한 이유에 대해 각각의 경우 예산 재원 관리자가 지출을 할 수 없도록 제한될 수 있다. 구체적으로 지출차단은 법에 의해서(예: 연방 예산법의 제24(3)조 세 번째 문장), 예산에서의 명시를 통해서, 내각의 결정(예: 경제 안정 및 성장 증진법의 제 6(1)조)을 통해서, 또는 관련 연방 장관과 “협약” 후 연방 재무부가 시행(연방 예산법 제 41조)할 수 있다.

원칙적으로 목적에 따라 지출차단은 두 범주로 구분된다. 첫째는 당해연도 또는 향후 회계연도에서 예산절감 효과를 목적으로 하는 지출차단이다. 이같은 방식으로 차단된 지출은 영구적으로 사용할 수 없다. 이같은 차단은 연방 예산법 제41조에 따라서, 개별 연도의 예산법에서 의하여(예: 1997년의 예산법 제4(10)조), 또는 경제 안정 및 성장 증진법 제6조에 따라 가능하다. 둘째는, 예산절감 효과 이외의 이유로 부과되는 지출차단으로 연방 예산법 제22조 또는 제24(3)조에 근거를 둔다. 이 범주의 지출차단은 지출을 하기 위한 조건이 충족되지 않은 경우 부과된다(예: 연방 예산법 제24(3)조 하에서는 건설 사업에 대해 예산문서 제출이 요구). 이 경우 지출차단 효과는 단지 지

출 접근성에 일시적인 한계를 부여하는 것이며, 차단된 재원을 사용하기 위해서는 사전에 연방 예산법 제36조 첫 번째 문장에 의해 연방 재무부가 지출차단을 해제하여야 한다. 연방 재무부는 관련 부처의 신청이 있으면, 재원 사용을 위해 필요한 조건이 만족되었을 경우 지출차단을 해제한다. 단, 연방 예산법 제22조 세 번째 문장에서 규정한 경우에 대해서는 하원(예산위원회)의 동의가 필요하다.

다) 세출불용액(歲出不用額)

예산에서 지출 및 지출원인행위를 할 수 있도록 행정부에 부여한 권한은 원칙적으로 당해 회계연도 말까지이다(연방 예산법 제45조 하에 부과된 재원사용에 대한 시간적 제한 중 일부). 단, 이월 가능한 지출의 경우 동 원칙의 예외(예: 투자지출, 연방 예산법 제19(1)조 참조)가 된다. 예산에서 사용하지 않은 재원은 이후 두 번째 회계연도 말까지 특정 목적을 위해 이월될 수 있다(연방 예산법 제45(2)조 참조). 또한, 건축사업에 대해서는 특별한 규칙이 적용된다.

부처는 자신의 책임 하에, 객관적 요건이 있는 경우에만, 세출불용액을 형성할 수 있다. 이러한 요건은, 특히 이월가능한 지출에 근거하여 당해 회계연도를 넘어서는 법적 의무가 발생한 경우에 성립하는 것으로 인정된다.

또한, 세출불용액을 남기는 것에 대한 책임은 부처가 단독으로 지지만, 이의 사용에는 항상 연방 재무부의 동의가 필요하다. 연방 예산법 제45(3)조에 따라 연방 재무부는 원칙적으로 다른 예산(일반적으로 동일한 부처 예산)항목에서 동일 규모의 절감분이 발생할 때만 불용액 사용에 동의할 수 있다. 이 규정은 불용액의 지출이 계획된 총지출의 초과로 이어지지 않도록 하기 위한 것이다.

3) 예산초과

가) 예산초과 및 추가 예산지출

예산집행 중 예상치 못한 상황의 발생은 불가피하게 특정 항의 예산을 초과하게 만

들 수 있다. 이를 고려하여 기본법 제112조에서는 예산 담당 부처로서 연방 재무부가 운영 재원에 대해 책임이 있는 부처가 제출하는 초과 지출 또는 추가지출에 대한 적용을 승인할 수 있도록 하고 있다(연방 재무부의 “긴급 승인권”). 이때 ‘초과지출’은 지출이 예산항목의 액수를 초과하는 것을 뜻하고 ‘추가지출’은 예산에 해당항목이 없고 전년(前年)에 해당항목이 있어 잔여액이 있는 경우도 아닌 지출을 뜻한다.

의회가 기한 내에 법률적으로 초과 혹은 추가지출의 승인을 해주기 어려울 수 있다고 우려될 경우, 연방 재무부는 기본법 제112조(예산초과 및 추가 예산지출에 관한 조항)에 따른 결정을 하기 전 의회와 협의해야한다. 또한, 추가지출이 예산법에 명시된 금액을 초과하지 않거나, 법적 의무의 수행을 위한 경우에는 사후적 수정예산법이 필요하지 않다(연방 예산법 제37(1)조 네 번째 문장). 2008년 예산법의 경우에는 이 한도를 500만유로로 정하였다(2008년 예산법 제4(1)조 첫 번째 문장).

또한, 2008년 예산법의 경우를 보면, 앞에서 언급한 재무부와 의회와의 협의과정이 규정되어 있었다(4(1)조 두 번째 문장) 이에 따르면 초과 지출 또는 추가지출이 500만 유로를 초과하는 경우에는, 또한 법적 의무 수행을 위한 경우 5000만유로 초과하는 경우에는 재무부의 승인 이전에 예산위원회에 통지하도록 되어 있다.

이러한 긴급한 경우 이외에도 연방 예산법 제37(4)조에 따라 하원과 상원에 매 3개월마다 초과 및 추가 예산지출에 대해 통지해야 한다. 또한, ‘근본적이거나 현저한 재정적인 중요성’으로 분류된 경우 공지는 즉각적으로 이루어져야 한다. 실제에 있어 ‘근본적 중요성’이란 초과지출이나 추가지출이 예산사정에 개별사례를 넘어서는 중요한 영향을 미치게 되는 것을 의미한다. 또한 ‘현저한 중요성’이란 초과지출이나 추가지출이 500만유로를 초과하는 것을 의미한다.

나)초과 및 추가 지출원인행위

연방 예산법에서는 초과 및 추가 예산지출과 동일한 조건, 즉 예상할 수 없는 수요와 긴급한 수요의 요건 하에서만 연방 재무부에 의한 초과 및 추가 지출원인행위가 승인될 수 있도록 규정되어 있다. 또한, 초과 및 추가 지출원인행위의 총 규모가 예산법

에서 명시한 한도를 초과하지 않거나 법적 의무를 만족시키는 경우 추가예산의 채택에 대한 법률제정은 불필요하다.

4) 예산집행의 유연성 향상

1997년 12월 유연한 예산관리 수단 도입에 대한 법적 근거가 ‘예산법률발전법’을 기초로 수립(연방법 관보 I, p. 3251)되었다. 1998년 연방예산에서 최초 도입된 유연성 증진 방안은 2,500개 항목(title)으로 이루어진 117개 장(Kapitel)에 적용되었으며 예산 규모는 268억마르크였다. 2008년 연방예산에서의 유연성 관리는 108개장에 적용되고 예산규모는 148억유로(총지출의 5.7%)이다.

이와 같이 도입된 유연성 방안은 협의의 행정지출, 즉 기관들의 인건비와 물재비만을 그 대상으로 하므로, 연방예산의 지출의 대부분을 구성하는 프로그램 지출(예: 교통 및 통신, 사회보장, 보조금)에는 적합하지 않다. 따라서 각 프로그램 유형에 맞는 유연화의 근거는 매년도의 예산법에 마련되고 있다. 이와 같이 예산법을 통해 근거를 마련함으로써 의회의 결정에 벗어나지 않으면서 지출범주 내에서의 전용과, 불용예산의 이월을 가능하게 하고 있다.

구체적으로 유연한 관리 방안은 다음과 같다. 첫째, 주 예산그룹 4(인건비) 범위 내(단, 그룹 411 제외), 주 그룹 5(비인건비 행정 지출)의 고정항목 내, 그룹 711(건설사업)의 항목 이내, 항목 712.1(대형 건설사업), 주 그룹 8(기타 자본지출), 그리고 상기 주 그룹들 사이의 20% 규모에서는 완전한 이·전용의 허용, 둘째, 관련 회계연도 이후 미사용 재원의 이용 가능성, 셋째, 세출불용액의 이용시 해당부처 내 예산에서 절약 의무 폐기 등이다.

이러한 유연 관리제도를 통하여 재무부가 예산집행 과정에 반드시 관련되어야 하는 과정이 감소하였다. 예컨대 기본법 제112조의 적용을 받는 소규모 초과지출의 경우 다른 항목에서 전용함으로써 지출초과분을 부처가 충당할 수 있도록 하고 있다. 연방 재무부의 관여는 예산을 다음 회계연도로 이월하는 데 있어서도 상당히 감소하였다.

이러한 유연한 예산관리 방식의 확대에도 불구하고, 근본적인 예산원칙을 준수하기

위한 필요성은 줄어들지 않는다. 이와 관련하여 특히 중요한 원칙들로 예산 단년도 원칙 및 연간 예산편성은 시의성 있는 의회 통제를 보장하는데 중요하다. 또한, 예산의 각 항목 세분화는 모든 공공예산이 투명하고 비교 가능하게 하기 위하여 필요하다. 그리고 정부의 모든 수입이 모든 지출을 포괄하여야 한다는 포괄 충당의 원칙도 필수적이다.

6. 감사와 결산

가. 개관

연방정부 회계에 대한 감사는 연방정부의 결산서 검토, 예산관리, 경제관리의 평가로 구성되며 이는 다음의 두 단계로 수행된다. 첫째는 연방 감사원의 검토로 이 결과는 연방 감사원의 연례보고서로 발표된다. 둘째는 하원 예산위원회의 하부 소위원회인 감사위원회에 의한 정치적 통제이다. 그 후에 상원 및 하원이 연방정부 결산을 승인하는 절차가 수행된다.

나. 관련조직 및 법적 지위

연방 감사원(Bundesrechnungshof)은 연방 수준에서 외부 감사기능을 수행하는 기관으로 지역 감사국 9개가 포함되며 주정부 수준에서는 독립적인 감사원이 있다. 연방 감사원의 작업절차에 대한 법적 기반은 주로 기본법, 연방 예산법, 1985년 연방 감사원법에 의해 주어진다. 주정부 수준의 감사원의 법적 기반은 주정부 헌법과 관련 법령에 의해 주어진다.

연방 감사원은 최고 연방기관이며 정부 감사업무를 수행하는 독립기관으로 관련법에만 종속된 기관이다. 감사원장과 부감사원장은 연방정부가 제청하고 연방 상하원에 의해 선출되며 대통령이 임명한다. 임기는 12년이며 재임은 불가능하다. 연방 감사원은 입법부, 사법부, 행정부의 어느 부분에도 속하지 않으며, 기능상 연방의회와 연방정부를 지원한다. 연방 감사원의 정원은 약 700명 정도이며 이중 70여 명이 이사회(감사원장, 부원장, 수석 감사이사, 감사이사)이고 약 450명 정도는 감사관으로 구성된다. 감사원장과 부원장, 최소 연방 감사원 이사회의 1/3은 변호사 자격을 갖춘 자여야 한다. 내부적 결정은 합의제를 따르며 그 구성과 기능은 연방감사원법에서 규정된다.

다. 연방 감사원의 감사범위

연방 감사원은 회계감사 및 예산과 경제관리가 효율적이고 적절한지에 대해 평가(기본법 제114조)하는 권한을 갖는다. 행정부 외의 연방 헌법기관 역시 예산 및 경제관리에 대하여 연방 감사원의 감사를 받는다. 행정부에 대해서는 연방감사원은 모든 정부기관, 연방정부 특별기금(예: 부담 균등화 기금), 연방 공기업에 대해 감사권을 갖는다. 또한, 행정부 외에도 연방 감사원은, 연방이 직간접적으로 주식 보유를 하고 있는 민간 기업에 대한 연방의 활동을, 상업적 원칙을 고려하면서, 감사한다. 또한, 그 밖에도 연방법에 의해 설립되고 통제받는 공법 기관(예: 연방 고용청), 연방예산에서 보조금을 받거나 법에 의해 연방정부가 보장해야 하는 사회보장 기관(예: 독일 연금기금), 연방정부에 속하지 않는 기관 중에서도 연방예산의 일부를 집행하거나 연방정부로부터 지출 환급을 받은 기관, 연방정부 자금이나 재산을 관리하는 기관, 연방정부 예산을 받은 기관이 감사 대상이 된다.

라. 감사의 종류

연방감사원의 감사는 행정활동이 규칙성(regularity), 합법성(legal compliance), 효율성(efficiency)을 준수하였는지 확인하는 것이다. 감사의 성격상 항상 행정행위의 사후에 이루어지므로 효율성이 주로 강조된다. 연방감사원 기능의 헌법적 임무상 연방감사원은 정책결정 및 평가 심사가 허용되지 않는다. 감사는 크게 회계관련 감사와 비회계관련 감사로 구분된다. 회계관련 감사는 연방 재무부가 제출한 연방정부 예산 및 재산관리와 관련되며, 여기서는 현금관리 및 회계시스템의 안전성과 신뢰성에 초점을 둔다. 비회계관련 감사는 재정적 결과를 가지는 정책에 집중하여 연방정부 예산 및 경제관리에 대해 감사하며 특히 조직구조, 직원채용조건에 대한 효율성 검사에 초점을 둔다.

마. 감사절차

예산순기 상 연방정부의 결산에 대한 감사는 대상 회계연도의 다음 해 4월에 연방정부가 연방상하원 및 연방 감사원에 결산서를 제출함으로써 시작된다. 이에 기초하여 연방 예산 운용의 경제성과 적절성(Ordnungsmässigkeit)를 검증한다(기본법 114조 2항). 이 절차의 결과는 연말 경에 연방 감사원의 연례보고서(공식 명칭은 “연방의 회계 및 경제관리에 대한 의견(Bemerkungen zur Haushalts-und Wirtschaftsführung des Bundes)”) 내에 일부분(회계결산 및 재산결산에 대한 연방감사원의 감사결과(Feststellung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts-und Vermögensrechnung))으로 발표된다.

감사결과는 감사관이 초안을 작성하고 최종 감사결과는 이사회에서 결정된다. 감사결과는 피감사 기관에 의견을 듣기 위해 보내지며 일반적으로 답변에 2~4개월이 부여된다. 연방감사원은 감사결과를 여타 기관 및 하원 예산위원회, 연방 재무부에 제출한다. 피감사 기관과 합의에 이르지 못 할 경우 연방감사원은 감사결과를 연례보고서에 포함시킬 수 있으며 이에 대한 결정은 의회가 수행한다.

감사원의 연례보고서는 의회와 연방정부에 제출되며, 여기에는 앞에서 언급한 연방정부의 회계결산 및 재산결산에 대한 감사결과 이외에도, 실행된 정책에 대한 구체적인 제안을 제시하는 특정 감사결과, 연방감사원 및 행정부 효율성 위원으로써의 감사원장의 자문활동, 행정부가 연방감사원의 권고에 따른 유의미한 사례 등이 포함된다. 이 연례보고서는 의회 간행물의 형태로 일반대중에게 공개된다.

감사원은 연례보고서 이외에도 특별보고서 등을 작성한다. 특별보고서는 감사원이 판단하기에 의회와 정부에 지체 없이 알려야 할 특별히 중요한 사안에 대해 발행하며, 그 외에 의회의 결산승인 권한이 없는 기관들에 대해 법으로 연방감사원이 연례보고서를 작성하도록 정한 경우가 있다.

바. 회계에 대한 의회감사

상세한 회계에 대한 의회감사는 연방감사원 감사의견에 근거하여 감사위원회에서 수행한다. 감사위원회는 예산위원회의 소위원회로, 예산위원회가 주로 예산재원의 승인을 담당한다면 감사위원회의 기능은 예산을 사후 통제하는 것이다. 의회 감사위원회의 위원은 항상 동시에 예산위원회의 위원이 된다. 감사위원회는 예산위원회를 통해 하원 본회의에 결과에 대한 권고를 제출하며 이 권고는 연방정부 결산승인 과정에서 다루어진다.

사. 결산승인(Entlastung)

상원과 하원은 별도의 절차를 거쳐 연방감사원의 연례보고서에서 검사한 해당 회계연도에 대한 연방정부의 결산을 승인한다. 결산승인은 한 회계연도에 대한 예산순기의 마지막 과정이며, 독일 역사상 의회는 한 차례도 연방정부의 결산승인을 거부한 적이 없으며 정부는 다수당이 변화한 후에도 항상 결산승인을 받아왔다.

아. 연방감사원의 자문기능/ 행정부 효율성 위원

연방감사원의 감사활동으로 얻어진 경험을 사용하기 위해 연방예산법에서는 감사활동에 더하여 독립적인 자문기능을 부여하고 있다. 연방감사원은 의회, 연방정부, 개별 연방부처의 자문을 할 수 있으며, 이들 기관의 요청으로 조치를 취할 수 있으나 따라야 할 구속력은 없다. 연방감사원은 예산편성 시에 연방재무부와 부처 사이의 예산협상에 참여하며, 정부 예산안에 대한 하원 예산위원회 심의 및 위원 준비 토론에도 참여한다. 또한, 연방감사원은 하원의 예산위원회 및 감사위원회에 보고서에 있는 재정 관련 현안에 대해 의회에 자문을 수행한다.

7. 주요 관련 문서

가. 예산문서

1) 기본수치(Eckwerte)의 내용

2012년도 예산부터 예산절차상 예산편성의 기초가 되는 중요 수치는 개별 부처의 예산편성 이전에 내각에서 미리 결정되도록 제도화 되었다. 이것은 하향식(Top-down) 예산편성 방식을 독일에서 본격적으로 제도화한 것이다. 2012예산편성 과정에서 예산안 및 중기재정계획안 예산주요수치(Ecwertebeschluss) 관련 내각 결정문서는 아래의 표와 같이 구성된다.

<표 26> 예산주요수치 문서의 구성

항목	제목	내용
A	서론	하향식 예산편성 방식 도입
B	거시경제 및 재정정책 조건	거시경제 상황, 2010년 예산 집행
C	주요수치의 도출	- 부채규칙에 따른 예산정책 노선 - 지출추이와 중요 정책영역 - 세수추이, 연초추계, 세수추계, 계산전제의 변경
D	공통사항	- 부동산, 공무원 연금
E	공무원 정원	- 공무원 정원, 관련 행정 상황
	기초수치	- 2012년 연방예산 기초수치 수입, 지출, - 2012년 예산 및 2011-2015 재정계획 수입, 지출

<표 27> 2012년도 예산안 수립을 위한 기본수치

(단위: 십억유로, %)

	2011년 예산	중기재정계획			
		2012	2013	2014	2015
지출	305.8	303.8	305.7	304.4	309.5
전년대비 변화율(%)		-0.7	0.6	-0.4	1.7
2011년부터 2015년까지 연평균 변화율(%)	0.30				
수입					
조세수입	229.2	243.0	252.9	261.4	270.5
기타수입	28.2	29.3	30.5	27.6	25.8
순부채 증가	48.4	31.5	22.3	15.3	13.3
참고				-4.8	-4.8
비교: 현행중기재정계획에 따른 순부채증가		40.1	31.6	24.1	

출처: BMF(2011b)

2) 연방 중기재정계획(Finanzplan des Bundes)

중기재정계획은 앞에서 설명한 바와 같이 5개년에 대한 수입, 지출의 계획을 제시한다. 예컨대 2010년에 발표된 2010-2014년도의 계획은 다음과 같이 구성되었다.

<표 28> 연방 재정계획(중기재정계획) 문서의 구성

1장	건실한 재정: 성장과 고용의 제고: 교육과 연구 우선	서론
2장	2011년 예산과 2010-2014재정계획 주요수치	
3장	연방지출	영역 및 성질(소비, 투자)별 지출 전망
4장	연방수입	조세정책 평가전망, 세수추계 세외수입(민영화, 부동산관리, 연방은행) 기채(起債)
5장	EU 및 지방정부와의 재정관계	EU, 총세수분배, 국제기구
6장	재정계획 이후 시기의 연방예산 전망	이자, 보증, 공공건설의 민간자본 참여, 공공민간파트너쉽, 의무적 권한부여(Verpflichtungsermächtigungen)
7장	2014년까지 독일 거시경제 전망	

중기재정계획상의 부처별 지출액은 다음과 같이 부처별로 제시되며, 이것은 지출영역별로만 제시되는 우리나라의 국가재정운용계획과 다른 점이다.

<표 29> 중기재정계획상의 부처별 지출액

(단위: 백만유로)

개별예산	2011예산	한도			
		2012	2013	2014	2015
1.대통령실	29.88	31.07	30.65	31.47	31.47
2.연방하원	681.78	670.08	694.64	702.18	702.18
3.연방상원	21.34	21.74	21.81	21.95	21.95
4.총리실	1,841.96	1,825.04	1,816.31	1,863.47	1,880.28
5.외무부	3,103.65	3,305.43	3,127.19	3,095.02	3,098.54
6.내무부	5,402.24	5,490.62	5,547.32	5,461.09	5,372.31
7.법무부	493.09	488.05	492.03	496.23	500.46
8.재무부	4,459.63	4,497.64	4,591.33	4,586.38	4,588.14
9.경제기술부	6,116.87	6,165.27	6,073.19	6,062.81	5,955.00
10.영양농업소비자보호부	5,491.56	5,295.94	5,199.54	5,173.55	5,187.48
11.노동사회부	131,292.67	126,446.01	124,976.95	124,134.42	126,127.40
12.교통건설도시개발부	25,247.97	25,360.42	25,028.30	24,822.04	24,647.99
14.국방부	31,548.95	31,681.86	31,352.89	30,947.18	30,426.01
15.보건부	15,777.25	14,467.16	14,436.46	14,419.91	15,121.95
16.환경자연보호부	1,635.88	1,578.40	1,569.27	1,553.71	1,554.56
17.가족노년여성청년부	6,471.04	6,509.92	6,532.14	6,543.05	6,541.11
19.헌법재판소	24.97	28.34	40.44	30.41	30.41
20.회계감사원	124.54	119.95	120.77	122.18	122.18
23.경제협력발전부	6,219.12	6,332.91	5,752.25	5,742.54	5,850.57
30.교육연구부	11,646.03	13,004.53	13,582.36	13,633.41	13,858.94
32.연방부채	37,172.32	38,310.48	42,468.61	47,504.30	50,393.56
60.일반조세행정	10,997.27	12,125.91	12,214.71	7,403.95	7,472.41
합계	305,800.00	303,756.75	305,659.14	304,659.14	309,484.90

출처: BMF(2010b)

3) 예산(Bundeshaushalt)

연도별 예산법의 일부를 이루는 예산은 총예산, 예산개요, 그리고 개별예산으로 구성된다. 2011년의 경우 그 목차는 다음과 같다.

- 총예산(Gesamtplan)

1부: 예산요약표(Haushaltsübersicht)수입, 지출 총괄, 보증, 예산법 5조에 따른 유
연지출

2부: 기본법 115조 5항 및 동법 동조 동항에 따른 경기적 요인 결정방식에 관한
규정에 따른 허용가능 차입의 계산

3부: (적자) 자금조달 개요

4부: 차입 계획

- 예산개요(Übersichtsplan)

1부: 수입, 지출 그룹별 분류 및 경제적 종류에 따른 개요

2부: 기능 및 지출분야 분류에 따른 개요

3부: 교차 분류에 따른 개요(기능과 수입그룹별 분류, 기능과 지출그룹별 분류)

4부: 수입-지출 직결 항목

5부: 정원

6부: 연방의 특별부과금

7부: 연방의 20대 조세감면

8부: 기타 중요 조세법규

9부: 연방의 20대 재정지원 프로그램

10부: PPP 프로젝트 및

개별예산(Einzelpläne)은 총 21개인데, 그 중 헌법기관들(대통령실, 연방상원 및 하
원, 연방감사원)과 행정부 부처별(총리실 포함)로 작성된 수입과 지출예산이 19개 이
며, 나머지 2개는 연방부채의 이자지출예산과 일반 재정행정 항목(특정 행정기관에 연
계되지 않거나 모든 행정기관과 관계된 수입과 지출. 특히 조세가 여기에 속한다)이다.

이 밖에 말미에 색인(Zachverzeichnis)이 있는데 여기에는 공식적 예산체계와는 달
리 사업대상 등, 보다 일반적 단어를 기준으로 관련된 예산 프로그램들이 쉽게 찾을

수 있도록 알파벳 순으로 배열되어 있다. 이 색인은 2011년의 경우 67쪽, 약 2000개 항목으로 구성되어 있다. 여러 부처, 여러 예산항목에 분산되어 있으나 동일 또는 유사한 정책대상이나 정책목표를 가진 프로그램들을 쉽게 찾을 수게 해준다.

4) 재정보고서(Finanzbericht)

연방예산규칙(Bundeshaushaltsordnung) 31조에 따라 재무부는, 예산안및 중기재정 계획안과 함께 재정경제(Finanzwirtschaft)의 상황과 전망에 대해서 보고하도록 되어 있다. 2009년 제출된 2010보고서의 예를 보면 다음과 같이 구성되어 있다.

- 0. 도입
- 1. 중기재정계획(2009~2013)
- 2. 연방예산
- 3. 2010년 연방예산 수립시의 재정경제 및 거시경제적 상황
- 4. 2008년 7월부터 2009년 9월까지의 세법개정 개관
- 5. 연방, 주, 기초자치단체 간의 재정관계
- 6. EU 재정과 국제 재정관계
- 7. 표
 - 1950년부터 중기재정계획의 대상 마지막 연도까지 일관된 분류체계에 따라서 분류된 연방의 분야별 지출, 경제적 성격별 지출, 수입 등
 - 세목별 연방세수의 시계열
- 8. 참고자료(Übersicht)

나. 기타문서

1)결산보고서 (Haushaltsrechnung des Bundes)

2010년의 경우 결산보고서는 다음과 같이 구성되었다.

- 1장 서론
- 2장 총괄결산
 - 예산, 결산, 예결산 대비, 수지마감
- 3장 총괄결산 개요(분석)
 - 비계획 지출과 그 근거, 초과 및 미달성 수입 및 지출 등
- 4장 개별계획 결산
- 5장 연방 수입, 지출, 특별자산 및 유보분

2) 연방감사원(Rechnungshof) 보고서

연방감사원의 보고서는 ‘연방예산 및 경제운용에 대한 평가(Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes)’로 발표된다. 그 구성은 2010년도의 예를 보면 다음과 같다.

- 1부: 일반
 - 2009 회계연도 연방예산의 결산과 자산 결산 확인
 - 연방의 재정상황
- 2부: 개별 검사결과
- 3부: 기타 검사 및 자문결과

V. 부채제동장치⁴⁵⁾

1. 배경

지속적으로 증대하는 국가부채 문제에 대처하기 위하여 독일은 2009년 기본법 개정을 통해 엄격한 재정 및 부채 관련 규율을 도입하고 이를 연방에 대해서는 2016년부터, 주정부에 대해서는 2020년부터 적용하기로 하였다. 이 개혁을 위해 2008년 연방주의위원회(Föderalismuskommission)가 연방상하원 합동으로 조직되어 약 1년의 활동을 통해 작성한 개혁안을 2009년 3월 5일 제출하였고 이에 근거한 기본법개정안이 2009년 5월과 6월에 각각 하원과 상원을 통과하였다. 이 개혁은 2008년 말 발생한 세계경제위기에 대응하여 확장적 재정정책으로 적자규모와 정부부채 증가하는 가운데 발표되어 그 시의성이 더욱 부각되었다. 이 제도는 통상 부채제동장치(Schuldenbremse)라고 불리는데, 법적으로는 ‘기본법개정을 위한 법률’의 통과에 의해 이루어졌다⁴⁶⁾. 여기에는 기본법 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d항이 관련된다.

이러한 제도변화의 근본적 배경은 연방과 주의 재정제도를 규율한 기본법 제도의 개혁이 있었던 1960년대 이후로 연방과 지방정부의 부채가 지속적으로 상승해 온 데에 있다. 각 정부수준을 합한 국가부채는 1990년대 말 약 20% 내외이던 것이 2008년 65.5%에 이르게 되었다. 이러한 부채의 증가의 원인은 기본적으로는 고령화와, 세계화 과정과 독일의 경제구조적 경직성이 상호작용하여 나타난 고실업 문제 등이지만, 재정 규율과 관련된 제도적, 법률적 미비의 문제도 있다는 것이 독일의 인식이었다. 보다 구체적으로 보면 첫째, 기본법 115조가 순 부채 증가의 상한을 투자규모로 정하고 있는데, 투자의 정의에 문제가 있으며, 둘째, 경기적 교란요인에 대하여 예외가 지나치게

45) Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag(2009)를 주로 참고함

46) 독일 기본법의 수정은 항상 ‘기본법 수정을 위한 법률’을 통해서 이루어진다. 수정을 위해서는 하원 정원의 2/3의 동의와, 상원 표의 2/3의 동의가 필요하다(기본법 79조). 우리나라와는 달리 국민투표를 거치지 않는다. 또한, 연방을 구성하는 주의 구분, 입법과정에서의 주의 협조, 인권의 불가침성(1조), 민주국가성 등에 대한 조항 등(20조)은 수정의 대상이 되지 않는다.

넓게 인정되고 있으며, 셋째, 예산작성과 예산집행 사이를 긴밀히 연결시키지 못하고 있으며, 불황기에 증가한 부채를 호황기에 감소시킬 명시적 의무 규정이 없다는 것이다.

2. 내용

이 규율의 대원칙은 ‘차입없는 재정균형의 원칙’(109조 3항)으로 연방과 주 정부의 예산은 기본적으로 차입없이 균형을 이루어야 한다고 규정되었다. 이 원칙의 실현을 위한 규정을 구조적 부분, 경기적 부분, 사후적 통제에 관하여 두고 있다.

첫째, 구조적 부분에서는 연방에 대해서는 명목 GDP의 0.35% 이하의 차입을 허용한다(109조 3항 제4문, 115조 2항 제2문). 이것은 앞에서 지적한 ‘모호하게 정의되는 투자규모를 상한으로 하는 순 신규부채 허용’이라는 규정으로 인한 문제점을, 보다 명확한 차입규모 한도의 명시를 통해 해결하려는 시도이다.

둘째, 경기적 부분에서는 연방과 주는 정상적 상황에서 벗어나는 호경기와 불경기의 경기 상황의 영향을 대칭적으로 고려하기 위한 규정을 둘 수 있다(109조 3항 제3문). 그 구체적 방법은 ‘기본법 115조 수행을 위한 법률(Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes)’에 정해져있다. 즉, GDP 갭에 정부수입과 지출의 민감도를 곱하여 경기적 요인에 의한 적자 혹은 흑자를 계산하도록 한다. 이와 관련하여 독일정부는 불황기와 호황기의 대칭적 취급을 강조한다. 즉, 불황기에는 경기적 요인에 의한 적자가 허용되지만, 그것이 지속적 부채부담을 남지 않게 하기 위해 호황기에는 경기적 요인에 의한 흑자가 의무화된다는 것이다.

셋째, 사후적 부채 통제 장치를 두었다. 앞에서 설명한 구조적 한도, 경기적 요인을 고려한 한도는 모두 예산결정 단계에서 작용하는 사전적 통제이다. 실제 예산의 집행 과정에서는 경제상황에 따라 세출, 세입에 계획하지 않은 변화가 생기게 되고 이로 인하여 사전적으로 의도하지 않았으나, 정해진 한도를 넘는 차입이 발생할 수 있다. 이를 위해 사전적 한도를 넘어서는 차입을 통제하기 위한 통제계정을 둔다. 이 계정에 기록된 차입이 명목 GDP 1.5%를 초과하면 경기상황을 고려하면서 감축되도록 정해져 있다. 감축의 구체적 방식은 역시 ‘기본법 115조 수행을 위한 법률’에 규정되어 있다. 즉, 초과차입이 GDP 대비 1%를 넘어서면, 호황기(GDP 갭이 양수가 되는 연도)에 매년 0.35%씩 부채규모를 줄이도록 정하고 있다.

다만, 자연재해 혹은 국가의 통제를 벗어나면서 국가의 재정상황에 크게 영향을 끼치는 예외적인 비상상황에 대해서는 예외 규정을 둘 수 있다(109조 3항 제3문). 이러한 한도초과 차입은 연방하원 의원 과반의 결정으로 이루어질 수 있으며, 이때 부채감축 계획이 수반되어야 하며 부채감축은 적절한 기간 내에 이루어져야한다. (115조 2항 제6,7문)

이상과 같이 사전적 차입한도와 사후적 통제 규정을 둔 것에 더하여, 연방과 주정부들이 공조하여, 재정위험 상황으로 가는 것을 방지하기 위해 조기경보시스템을 도입하였다. 시스템의 핵심은 연방 재무부 장관, 경제부 장관, 그리고 주정부의 재무장관들로 구성되는 재정안정성 위원회(Stabilitätsrat)(기본법109조 aa)이다. 이 위원회는 일정한 지표들을 중심으로 연방정부와 주정부의 예산을 정기적으로 모니터링한다. 위원회가 어떠한 정부가 재정위기에 빠질 위험이 있다고 판단하면 해당 정부는 5년 기간의 순차입 감소 방안을 제시하여야 한다. 이 위원회는 정부가 보고하는 반기(semi-annual) 과정에 근거한 재정강화 계획의 실행을 모니터링한다.

또한, 이러한 기본법상의 규정들을 실행하는데 있어서 경과조치를 두었다. 즉, 관련 기본법조항은(119조, 115조) 2010년부터 적용하는 것이 원칙으로 하되, 실제로 연방정부에 대한 규율은 2016년부터, 지방정부에 대한 적용은 2020년부터로 하였다(143d조). 재정상황이 좋지 않은 브레멘(Bremen)과 자란트(Saarland) 및 다른 세 개의 주정부(베를린(Berlin), 작센 안할트(Sachsen-Anhalt), 쉘레스비히 홀슈타인(Schleswig-Holstein))에 연방정부가 건전화지원금(Konsolidierungshilfe)을 제공하도록 정하였다(143d조). 구체적으로 2020년 균형재정 준칙을 준수할 수 있도록 지원하기 위해 이들 주정부에 연간 총 8억유로의 보조금을 지급하게 되었다. 즉, 브레멘은 연간 3억유로, 자란트는 2억 6천만유로, 베를린, 작센 안할트, 쉘레스비히 홀슈타인은 각각 연간 8천만유로를 지원받게 되었다.

3. 재정안정성 위원회의 운용

부채제동장치의 실제 운용에 있어서 중요한 조직이 재정안정성 위원회이므로 이 위원회의 임무, 조직, 운용에 대해서 보다 상세히 알아본다.

이 위원회 설치의 법적근거는 기본법 109a조와 ‘재정안정성 위원회법’이다. 이 위원회의 가장 중요한 임무는 연방과 주의 예산을 규칙적으로 감시하는 것이다. 이 감시 활동의 가장 중요한 기초는 연방과 각 주들이 9월 중순까지 위원회에 제출하는 ‘연례 안정성 보고서’이다. 이 보고서에는 재정상황 평가를 위한 지표들과 중기적인 재정전망을 제시하도록 되어 있다. 이때 재정전망의 근거가 되는 가정은 연방과 모든 주에 동일하게 설정된다.

재정상황을 평가하기 위해서 사용되는 지표는 4개로 구조적 수지, 차입재정비율(=차입/구조적 지출), 이자-조세-비율(=이자지출/조세수입), 그리고 부채규모이다. 각 지표에 대해서는 그 안정성에 문제가 발생하고 있다고 판단하게 하는 임계값들이 정해져 있다(<표 30> 참조). 지표들은 진행기간과 계획기간을 구분하여 계산되는데, 전자는 최근과거 2년 실적과 현년도 예산으로 계산되고, 후자는 내년도 예산과 그 이후 연도에 대한 중기재정계획상 전망치로 계산한다.

<표 30> 재정안정화 위원회의 재정상황 평가 지표와 임계값

	연방	주
일인당 구조적 적자	‘115조법’에 따라 정해진 연도별수치 +50유로	주평균+200유로
차입재정비율	최근 5년 평균 +8%p	진행기간: 주 평균 +3%p 계획: 당년 임계값 +4%p
이자/조세	최근 5년 평균 + 8%p	진행기간: 주평균의 140% (소규모 주는 150%) 계획기간: 당년 임계값 + 1%p
부채규모	GDP 대비 비율로 최근 5년 평균 +8%p	1인당 액수로 진행기간: 주평균의 130% (소규모 주는 220%) 계획기간: 당년 임계값+200유로

주: ‘진행기간’과 ‘계획기간’의 정의는 본문 참조
소규모 주(Stadtstaat)는 베를린, 함부르크, 브레멘
출처: <http://www.stabilitaetsrat.de>

보고서에 입각한 검토는 10월 회의에서 이루어진다. 지표들을 계산한 결과 임계치를 초과하는 지표값들이 다수 존재하여 주의⁴⁷⁾를 요한다고 판단되는 연방이나 주에 대해서는 연방과 4개 주로 구성되는 평가위원회가 구성되어 그 상황을 심층적으로 평가하고, 그 평가 보고서에 기초하여 건전화계획(Sanierungsprogramm)이 연방이나 주에 대해서 수립된다. 이를 위해 해당 주(또는 연방)의 제안서를 평가위원회가 점검한 후 전체 위원회에 건전화계획안을 제출한다. 이 계획은 기본적으로 5년에 걸쳐 순차입 목표와 적절한 건전화 방안을 포함한다. 계획 확정 후 해당 주는 그 실행에 대해서 반년에 한번씩 위원회에 보고하며, 위원회는 그 실행이 이루어지지 않을 경우 추가적으로 필요한 조치가 있는지를 점검한다.

이러한 절차에 따라 2011년 현재 베를린, 브레멘, 자알란트, 슐레스비히-홀슈타인 등 4개 주에 대해 2012년부터 2016년까지의 건전화계획이 확정되어 있다.

이와 같은 재정안정성 확보 활동 이외에도 이 위원회는 2010년 폐지된 ‘재정계획 위원회’의 후신으로써 예산원칙법 51조가 정한 바에 따라서 예산안 및 중기재정계획 수립에 있어서 연방, 주, 기초자치단체의 협조가 이루어지도록 하는 제도적 틀이 된다. 이 기능은 예산순기에 따라 주로 6월 회의에서 수행된다.

이 위원회의 의결은 연방이 찬성하고 동시에 주의 2/3, 즉 11개 주가 찬성함으로써 이루어진다. 개별 주에 관한 의결이 있을 때 해당 주는 의결권이 없으나, 이때도 11개 주 찬성 요건은 그대로 유지된다. 연방이 그 대상이 될 때는 위원의 2/3 이상의 찬성으로 의결된다. 위원회는 5월과 10월에 정기 회의를 가지며, 그 밖에, 위에서 언급한 바와 같이, 예산안 관련 협의를 위해 6월에 회의를 연다. 회의는 비공개로 하지만, 의결 사항과 회의자료는 공개된다(재정안정성 위원회법 1조).

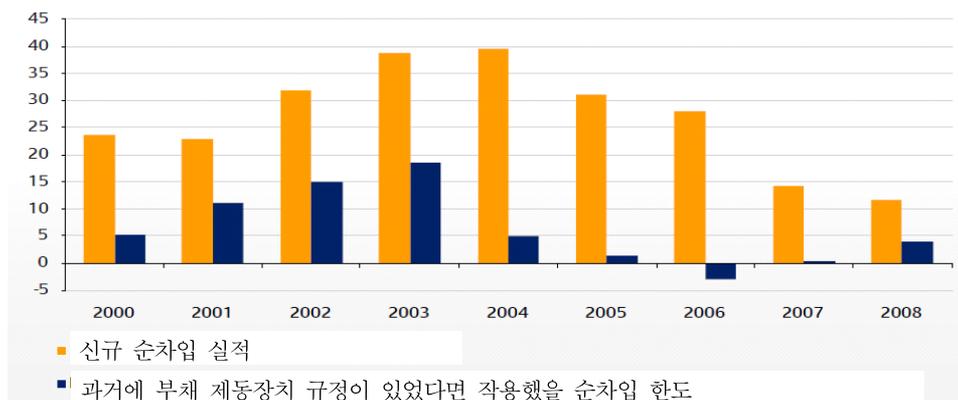
47) ‘주의를 요하는 경우’의 요건은 법률에 자세히 정해져 있다.

4. 기대효과

아래의 그림은 2000년부터 2008년까지 신규 순차입의 실적치와 그 당시에 부채제동장치가 했더라면 허용되었을 가상적 차입 한도를 나타낸다. 이를 보면 부채제동장치의 존재가 향후 재정적자와 부채 증가에 매우 강력한 제어장치로 작동할 수 있음을 알 수 있다. 독일 연방재무부는 향후 명목 3%의 연평균 GDP 성장을 가정할 때, 2030년까지 국가채무를 GDP대비 50% 수준으로, 보다 장기적으로는 20% 이하로 감소시킬 것으로 추정하고 있다(BMF(2009c)).

[그림 6] 신규 순차입 실적과 부채제동장치에 의한 가상적 한도

(단위: 십억유로)



자료: BMF(2009c)

VI. 시사점

이상에서 독일의 재정제도를 개관하였다. 각국의 재정제도는 그 나라의 정치체제와 경제적 상황, 고유한 역사 등의 산물이므로 우리나라와 외국의 제도를 그 전체적 맥락을 고려하지 않고 부분적으로 비교하여 우열을 논하거나, 더 나아가 외국의 제도를 모방할 수는 없다. 이러한 점을 고려하면서, 독일의 경우 우리나라의 재정제도와 비교하여 흥미롭고, 주목하여 추가적으로 연구할 가치가 있다고 판단되는 점을 몇 가지 정리함으로써 보고서를 마무리하고자 한다.

첫째, 재정제도상 우리나라와 비교할 때 독일의 가장 중요한 차이점 중의 하나는 예산법률주의이다. 즉, 매년도의 지출예산이 항목별 지출액은 물론, 차입, 보증액 한도를 명시한 법률의 형태로 결정된다. 우리의 경우도 예산이 국회의 의결사항이므로 실질에 있어서는 차이가 적다고 볼 수도 있다. 그런데, 옥동석(2004)은 이와 관련하여 예산의 내용을 법률로 성립시키는 지출법률주의의 도입을 주장하면서, 이를 통해 예산의 효율성, 투명성, 합리성, 그리고 책임성을 제고할 수 있다고 주장한바 있다. 이것은 실질적으로는 예산서의 성격이 행정부가 입법부 또는 국민에게 예산사용계획의 개요를 설명하는 것이 아니라, 입법부가 행정부에게 예산과목별로 예산지출의 목적과 방식에 대해 법률용어로 구성된 명확한 문장형식의 언어로 권한과 한계를 정하여 주는 것으로 전환됨을 의미한다. 독일의 매년도 예산법은 그러한 성격을 상당히 잘 보여주고 있다. 옥동석(2004)에 따르면 우리나라와 일본의 예산 비(非)법률주의는 그 역사적 근원은 의회의 재정권을 억제하고자 했던 19세기 말 독일(프로이센)에서 찾을 수 있다. 그러므로 그러한 연원을 가진 독일이 어떻게 오늘날의 예산법률주의를 정착시켰는가를 연구하는 것은 앞으로 우리나라의 재정제도 개선에 의미를 가질 수 있을 것이다.

둘째, 예산편성의 가장 중요한 기초가 되는 세수추계에 있어서 독일은 우리나라에 비해서 훨씬 제도화되고 다수의 기관이 참여하면서, 정책당국으로부터 독립성을 가질 수 있는 체계를 갖추고 있는 것으로 보인다. 즉, 연방재무부 및 경제부는 물론 5개 경제연구소, 연방은행, 거시경제 자문위원회, 주정부의 재무부들 그리고 기초자치단체 전

국연합회까지 참여하게 하고, 그 중 연구능력을 갖춘 기관들의 독립적 세수추계 결과를 기초로 하여 합의에 이르는 방식을 취함으로써 정책당국이 가질 수 있는 편의(偏倚)를 줄일 수 있는 구조를 갖고 있다. 우리나라의 경우에도 세제실, 국세청, 관세청, 조세연구원이 참여하는 작업반이 구성되어 상당한 전문성을 갖추어 세수추계 작업을 하고 있다. 그러나 세수추계 작업의 중요성을 고려하여, 보다 폭넓은 전문가 집단의 참여와 정치적 고려에 의한 편향성을 더욱 줄일 수 있는 방안을 모색할 경우 독일의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

셋째, 독일은 우리보다 늦게 최근에야 하향식 예산편성 방식을 도입했는데, 재정건정성 확보를 위해 중요한 거시적 재정정책 변수들의 구속력 측면에서는 더욱 강한 측면이 있어 보인다. 2012년 예산편성을 행한 2011년이 하향식 예산편성 방식의 첫해이므로 독일의 시행성과에 대하여 판단을 하는 것은 시기상조이다. 그러나 적어도 2011년의 진행과정을 보면 개별부처의 예산을 확정하기 이전에 정해진 총량변수의 구속력을 강하게 하기 위한 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 이 점은 예산안의 골격이 될 지출, 수입, 순부채 총액 등의 기본수치를 3월에 재무부 단독이 아니라, 정부가 결정하여 공개하고, 그 이후 9월에 예산안과 중기재정계획이 국회에 제출되는 시점에서 이들 수치의 변동에 대하여 설명하고 있는 것에서 잘 나타난다. 이처럼 하향식 예산편성의 첫 단계, 즉 재정총량과 부처 혹은 분야별 지출한도를 결정하는 단계에서 그 결과를 공개하는 측면에서 독일이 취하고 있는 방식은, 우리나라와 스웨덴의 중간 형태라고 볼 수 있다. 우리나라는 4월의 국가재정전략회의 후 내년도 예산편성을 위한 부처별 지출한도를 통보하고 있으나 부처별 액수와 세출총규모에 대한 계획은 이 시기에 국회나 일반에 공개되지 않는다. 반대로 스웨덴의 경우 춘계재정계획(Spring Fiscal Bill)에서 수입, 지출의 총량과 분야별 한도를 모두 공개하고 있다. 우리나라는 유럽국가와 달리 행정부와 의회의 견제와 균형이 보다 중시되는 대통령중심제를 취하고 있으므로, 행정부 내부에서의 준비과정이라 볼 수 있는 재정총량과 부처별 지출한도에 대한 잠정적 결정을 입법부에 보고하여 간섭을 받는 것이 효율적이지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 재정건정성 확보를 위하여 중요한 재정총량에 대하여 일단 예산당국의 방침이 정해진

상대에서 이를 일반에 공개하여 스스로 구속력을 부여하는 방식은 참고할 만하다고 하겠다.

넷째, 부채제동장치를 통한 재정건전성 관리에 있어서 제도화, 조기경보화를 추구하고 주정부를 포괄하고 있는 점도 주목할 만하다. 이 점은 특히 재정안정성 위원회 제도를 통해 잘 나타난다. 즉, 연례 안정성 보고제도를 통하여 점검지표들의 수준과 건전화계획 수립을 제도적으로 연결시키고, 의사결정에 있어서 연방의 주도성을 확보하면서도 주정부간의 합의형성과 ‘동료 간 압박(peer pressure)’이 작용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 제도는 근본적으로는 주정부의 자주성을 중시하는 독일의 정치체제의 산물이기도 하지만, 우리나라의 경우도 참고할 만하다. 우리나라는 중앙정부로의 권한 집중이 훨씬 강해서 지방정부의 재정건전성 문제는 상대적으로 그 중요성이 낮다고 볼 수 있고, 또한 현재에도 지방채 발행과 관련해서는 일견 독일과 유사한 지표들에 기초하여 그 한도를 차등화하는 방식을 두고 있기도 하다⁴⁸⁾. 그러나 독일의 제도는 재정건전성 문제의 조기 인지와 그에 대한 조치 발동의 절차를 근거법에 기초하여, 훨씬 명확하고 정치(精緻)하게 제도화 시켜놓고 있다는 점, 세출·세입 양자를 포괄하는 전반에 대한 건전화계획 수립의 근거가 되고 있다는 점에서, 향후 우리나라에서 지방재정 전전화의 중요성이 커질 때 참고가 될 수 있을 것이다.

48) 행정안전부(2012)

참고문헌

- 김종걸·안현효·이명현·정세은, 『경기침체기 각국의 재정·조세정책: 미국, 일본, 프랑스, 캐나다, 독일, 스웨덴의 사례연구』, 한국조세연구원, 2009
- 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004
- 유경준 외, 『성장과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(II) - 고용창출을 위한 사회안전망 구축』, 한국개발연구원, 2012
- 행정안전부, 『2012년도 지방채발행계획 수립기준』, 2012
- Büttner, Thiess und Björn Kauder, “Qualität der Steuerschätzung im internationalen Vergleich”, *ifo Schnelldienst 14-2008*, 2008
- Bundesministerium der Finanzen(BMF), *Das System der öffentlicher Haushalte*, 2008a
- _____, *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, 2008b
- _____, *Finanzbericht 2010*, 2009a
- Bundesministerium für Finanzen, *Grundsätze guter Unternehmens-und Beteiligungs-führung im Bereich des Bundes*, 2009b
- _____, *Monatsbericht März 2009*, 2009c
- _____, *Beteiligungsbericht*, 2010a
- _____, *Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014*, 2010b
- _____, *Bund/Länder - Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, 2011a
- _____, *Eckwertebeschluss*, 2011b
- _____, *Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015*, 2011c
- _____, *Grundlagen Beteiligungs-politik*, 2011d

Bundestag, *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011*(Bundeshaushaltsgesetz 2011), 2010a

_____, *Gesetz über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Jahr 2011*, 2010b

Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Top-Down und Bottom-up im Haushaltswesen*

dennis-Xp, Niabot, Atom3, 1411z . Politisches System des Bundes und der Länder in Deutschland, Wikipedia Commons, 2008

Bundesministerium für Gesundheit Daten, *des Gesundheitswesens 2011*, 2011

European Commission, *European Union Public Finance fourth edition*, 2008

OECD, “The legal framework for Budget Systems”, 2005

Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2008*, 2011

Wissenschaftliche Dienste, *Deutscher Bundestag, 2009*

Zohlhöfner, R., “Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl”, Dissertation, Universität Heidelberg, 2001

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu> (유로스타트)

<http://ec.europa.eu/budget/figures> (EU 재정예산)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (유로스타트)

<http://www.badv.bund.de> (연방 중앙서비스 및 재산문제청)

<http://www.bev.bund.de> (연방철도기금 홈페이지)

<http://www.destatis.de> (독일 연방통계청 홈페이지)

<http://www.kosis.kr> (통계청 홈페이지)

<http://www.stabilitaetsrat.de> (재정안정화 위원회 홈페이지)