

# 獨逸의 財政

1997. 11

金 裕 燦

**Kipf** 한국조세연구원

## 序 言

현재 美國이나 日本 그리고 유럽의 거의 모든 OECD 국가들은 과도한 財政赤字를 改善하기 위해 社會保障支出이나 人件費支出 등을 節減하고 豫算會計制度를 改善하는 등 획기적인 財政改革을 추진중에 있다. 특히 유럽국가들은 1999년으로 다가온 유럽통합에서 GDP 대비 政府負債와 財政赤字規模가 가입의 기준으로 선정됨에 따라 財政赤字를 줄이기 위하여 엄청난 努力을 경주하고 있다.

우리의 경우 그간 외국에 비해 낮은 租稅負擔 수준하에서 건전 재정기조를 유지하여 왔으나 向後 安定成長期에 접어듦에 따라 歲入增加의 둔화세가 두드러지는 반면 競爭力 強化, 삶의 質 向上을 위한 歲出需要는 계속 증가하여 財政의 健全性 維持가 쉽지 않을 것으로 우려되는 상황이다.

財政의 健全性 유지와 함께 財政의 透明性·責任性 및 巨視政策機能을 提高하기 위해서는 豫算關聯制度의 改善도 중요한 일이다. 그 중 많이 언급되고 있는 改革課題로는 基金 統廢合 등 복잡한 豫算支出制度의 改善이나 재정집행실적에 대한 效果的 評價 및 評價結果의 反映을 위한 제도 마련 그리고 政府會計制度의 透明性 提高 등을 들 수 있다.

이러한 산적한 財政·豫算分野의 정책이슈들을 해결하기 위하여 우리보다 한발 앞선 OECD국가들의 財政制度와 최근의 財政改革事例들을 참고할 필요가 있다. 이 분야의 연구를 위한 기초자료를 제공하기 위하여 본 연구원에서는 美國·캐나다·英國·獨逸·日本 등 주요 OECD 국가들의 財政制度와 최근의 財政改革 事例들을 소개하는 보고서 시리즈를 계획하고 있으며 본 보고서는 본원의 金裕燦 박사의 책임

하에 그 중 獨逸에 관한 내용을 담고 있다.

본 보고서가 발간되기까지 여러분들로부터 많은 도움을 받았다. 특히 저자는 많은 유익한 조언을 해준 익명의 논평자에게 감사를 드리고 있다. 그리고 자료정리 및 원고정리에 힘써 준 본 연구원의 康美貞, 李 姓鎡 研究員, 崔社香 研究助員과 出版課 직원들의 노고에도 감사하고 있다.

마지막으로 본 보고서에 담긴 내용은 저자의 個人的인 見解이며 본 연구원의 공식적 견해를 반영하는 것은 아님을 밝혀둔다.

1997年 11月

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

# 目 次

I. 序 論 .....	13
II. 獨逸의 經濟·社會的 環境 .....	15
1. 獨逸의 社會環境 .....	15
2. 獨逸의 經濟現況 .....	16
III. 公共部門 概要 .....	25
1. 公共部門의 構造 .....	25
2. 獨逸의 政府構造 .....	28
3. 國民經濟 內에서의 財政 .....	31
IV. 財政運用의 時代的 變遷 .....	35
1. 獨逸의 財政運用基調의 變遷 .....	35
2. 統一 以後의 獨逸의 財政運用 .....	38
3. 未來의 獨逸財政運用 方向 .....	42
V. 豫算制度 .....	45
1. 豫算 關聯 機構 .....	45
2. 豫算의 構成 .....	56
3. 豫算의 過程 .....	60
VI. 公共支出 .....	69
1. 政府豫算의 支出構造 .....	69

2. 主要分野別 豫算 .....	72
3. 特別基金 現況 .....	80
4. EU .....	85
VII. 公企業 .....	87
VIII. 社會保障 및 年基金 .....	91
1. 社會保障豫算 .....	91
2. 年金保險 .....	93
3. 醫療保險 .....	97
4. 失業保險 .....	99
5. 產災保險 .....	101
IX. 財政收入 .....	104
1. 全體的인 財政收入 構造 .....	104
2. 租稅收入 .....	104
3. 稅外收入 .....	111
4. 國公債發行 .....	111
X. 地方財政 .....	114
1. 地方財政構造 .....	116
2. 地方財政調整制度 .....	130
3. 1995年 以後의 變化인 地方財政調整制度 .....	143
XI. 獨逸豫算 및 財政制度의 特徵 .....	145
1. 中期財政計劃 .....	145
2. 租稅支出豫算制度 .....	148
3. 地方財政調整制度 .....	151

4. 單一會計制度 .....	152
5. 豫算案의 細分化 .....	152
6. 最近의 財政改革方向 .....	153
參 考 文 獻 .....	157
〈附錄 I〉獨逸聯邦財務省 組織圖 .....	164
〈附錄 II〉獨逸聯邦豫算法의 主要規程 .....	169

## 表 目 次

〈表 II-1〉獨逸의 主要經濟指標(經常價格 基準) .....	17
〈表 II-2〉獨逸의 主要經濟指標(1991年價格 基準) .....	18
〈表 II-3〉獨逸의 生産單位當 勞動費用 .....	22
〈表 III-1〉獨逸의 財政規模 .....	32
〈表 III-2〉國家割當率, 租稅負擔率 및 政府累積 負債率 (1989, 1994, 1996年) .....	33
〈表 IV-1〉統一 以前 時期의 獨逸의 財政規模 推移 .....	37
〈表 IV-2〉統一 以後의 獨逸의 全體 公共部門의 支出構造 推移 .....	40
〈表 IV-3〉獨逸의 中期財政計劃(1996~2000年) .....	43
〈表 IV-4〉中期財政計劃上의 聯邦의 投資支出 .....	43
〈表 V-1〉豫算案 .....	58
〈表 V-2〉部處別 聯邦豫算 .....	58
〈表 V-3〉豫算規模와 財源調達方案 .....	59
〈表 V-4〉豫算흐름圖 .....	66
〈表 VI-1〉政府豫算 支出構造의 推移 .....	70
〈表 VI-2〉獨逸의 1996年度 全體 特別基金 編成規模 .....	81
〈表 VI-3〉西獨의 EU에 대한 財政交付金 .....	85
〈表 VII-1〉獨逸의 公企業 現況(基準日: 1996年 9月 30日) .....	87
〈表 VII-2〉聯邦部署別 公企業 所有 現況 .....	88
〈表 VII-3〉聯邦部署別 所有公企業의 持分規模 .....	89
〈表 VIII-1〉社會保障豫算 .....	91
〈表 VIII-2〉獨逸聯邦政府의 社會保障豫算 支援金 .....	93
〈表 VIII-3〉年金保險의 財政構造 .....	96

〈表 VIII-4〉醫療保險의 財政構造 .....	99
〈表 VIII-5〉聯邦勞動廳의 收入과 支出 .....	100
〈表 VIII-6〉產災保險機關 .....	102
〈表 VIII-7〉產災保險의 支出 .....	103
〈表 IX-1〉獨逸公共部門의 收入源泉別 歲入構造 .....	104
〈表 IX-2〉獨逸의 租稅體系 .....	105
〈表 IX-3〉政府段階別 租稅收入構造 .....	106
〈表 IX-4〉稅目別 稅收入 .....	109
〈表 IX-5〉共同稅 配分比率 .....	111
〈表 IX-6〉獨逸公共部門의 稅外收入 .....	112
〈表 X-1〉公共豫算의 支出 및 分配構造 .....	115
〈表 X-2〉聯邦, 州, 基礎自治團體間의 稅收配分 推移 (1987~1996年) .....	117
〈表 X-3〉州政府의 歲入構造 推移(1987~1995年) .....	118
〈表 X-4〉基礎團體의 歲入構造 推移(舊西獨地域) .....	121
〈表 X-5〉聯邦, 州, 基礎自治團體間의 歲出規模 推移 .....	124
〈表 X-6〉州政府의 歲出構造 推移(1987~1995年) .....	125
〈表 X-7〉基礎自治團體의 歲出構造 推移(舊西獨地域) .....	126
〈表 X-8〉附加價值稅 配分比率 變化 推移 .....	132
〈表 X-9〉附加價值稅 配分(1993~1994年) .....	134
〈表 X-10〉州間 財政調整金 推移(1994年) .....	138
〈表 X-11〉聯邦補整交付金의 年度別 推移 .....	139
〈表 X-12〉聯邦補整交付金의 州間 配分 推移 .....	139
〈表 X-13〉地方財政調整制度下에서의 州政府의 財政現況 (1992年의 境遇) .....	140
〈表 X-14〉獨逸의 財政調整制度 改編 內容 .....	144
〈表 XI-1〉中期財政計劃(1996~2000年) .....	146
〈表 XI-2〉補助金과 租稅支援規模 .....	149
〈表 XI-3〉聯邦政府의 補助金과 租稅支援規模 .....	150

## 圖 目 次

[圖 II-1] 國內總生產 .....	18
[圖 II-2] 國內產業生產 .....	19
[圖 II-3] 商品 및 施設財 注文動向(輸出 및 國內) .....	19
[圖 II-4] 建設投資 .....	20
[圖 II-5] 設備投資 .....	20
[圖 II-6] 換率 .....	23
[圖 II-7] 民間消費 增加率 .....	24
[圖 III-1] 公共部門의 構造 .....	26
[圖 III-2] 獨逸의 政府構造 .....	30
[圖 III-3] 國家割當率, 租稅負擔率 및 政府累積 負債率 .....	34
[圖 IV-1] 獨逸의 全體 公共部門의 支出構造 (1989年, 1995年) .....	42
[圖 V-1] 獨逸聯邦 財務省 組織圖 .....	47
[圖 V-2] 獨逸聯邦 財務省 第1局 組織圖 .....	49
[圖 V-3] 獨逸聯邦 財務省 第2局 組織圖 .....	51
[圖 V-4] 獨逸聯邦 財務省 第6局 組織圖 .....	53
[圖 V-5] 獨逸聯邦 財務省 第7局 組織圖 .....	54
[圖 V-6] 獨逸聯邦 財務省 第8局 組織圖 .....	55
[圖 V-7] 豫算過程의 段階 .....	61
[圖 V-8] 豫算案의 準備 및 通過過程 .....	65
[圖 VI-1] 政府豫算 支出構造 .....	69
[圖 VIII-1] 社會保障豫算의 財源 .....	92
[圖 IX-1] 租稅收入構造 .....	107
[圖 X-1] 州政府의 歲入構造 .....	119

[圖 X - 2] 基礎自治團體의 歲入構造(舊西獨) .....	122
[圖 X - 3] 州政府의 歲出構造 .....	127
[圖 X - 4] 基礎自治團體의 歲出構造(舊西獨) .....	127
[圖 X - 5] 州의 財政力 水準 決定 .....	135
[圖 XI - 1] 中期財政計劃 樹立過程 .....	147
[附圖 I - 1] 聯邦財務省 Z局의 組織圖 .....	164
[附圖 I - 2] 聯邦財務省 3局의 組織圖 .....	165
[附圖 I - 3] 聯邦財務省 4局의 組織圖 .....	166
[附圖 I - 4] 聯邦財務省 5局의 組織圖 .....	167
[附圖 I - 5] 聯邦財務省 9局의 組織圖 .....	168

## I. 序 論

獨逸聯邦共和國(Federal Republic of Germany)이 공식 명칭인 독일은 유럽의 중심에 위치하고 있다. 國土面積이 35만 7천km<sup>2</sup>로 인구는 약 8천만명이며 전세계적으로 1억명 이상의 인구가 독일을 母國語로 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다. 經濟力에 있어서 독일은 유럽 제1의 경제대국으로 國民總生產(GNP)面에서 미국과 일본에 이어 세계 3위를 기록하고 있고 國際貿易의 規模 역시 미국에 이어 2위를 지키고 있다. 天然資源과 資本이 거의 없는 상황에서 독일이 지난 40년간 5배 이상의 實質所得 增加를 기록할 수 있었던 이유는 무엇보다도 人的資源, 즉 국민의 努力과 能力에 기인한 것이라고 할 수 있다.

유럽국가들은 전체 國家經濟에서 政府部門이 차지하는 비중(國家割當率)이 다른 대륙의 국가에 비해서 매우 높은 편이다. 독일도 예외가 아니어서 國內총생산(GDP) 중 總政府部門에서 이루어지는 것이 약 절반이다. 그렇다면 이렇게 거대한 政府部門이 제대로 기능하면서 경쟁력있는 국가를 유지하는 데에는 財政運用에 관한 나름대로의 노하우가 財政制度나 政策에 表出되어 있지 않을까 하는 기대를 갖게 된다. 이러한 기대에 부응하는 의미에서 獨逸의 財政制度 및 財政政策을 概觀해 보는 것도 흥미로운 일일 것이다.

다른 나라에 비하여 獨逸의 財政制度는 몇 가지 특징이 있다. 우선적으로 中期財政計劃과 地方財政調整制度, 單一會計制度 그리고 租稅支出豫算制度를 들 수 있고 이 외에 예산안에 나타난 項目數가 아주 細分化되어 있어서 豫算運營의 任意性이 엄격히 排除될 수 있다는 점과, 聯邦會計監查院이 의회와 행정부 사이에 獨立되어 있어서 철저한 會計監查가 가능하도록 법적인 保障이 잘 되어 있다는 점을 들 수 있

을 것이다.

본 논문의 구성은 서론에 이어서 제 II 장에서 獨逸의 財政制度의 背景이 되는 經濟·社會的 環境을 살펴본다. 제 III 장에서는 公共部門의 構造 및 國民經濟 內에서의 役割을 살펴보고 제 IV 장에서는 財政運用의 變遷過程을 時代的으로 설명한다. 제 V 장에서는 豫算의 機構와 構成 및 過程에 대해 살펴보고 제 VI 장에서는 公共部門의 支出現況을, 제 VII 장과 제 VIII 장에서는 公企業 및 社會保障制度에 관해 각각 설명하며 財政收入과 地方財政, 그리고 獨逸의 豫算 및 財政制度의 特徵에 대해 제 IX, X, XI 장에서 각각 소개한다.

## II. 獨逸의 經濟·社會的 環境

### 1. 獨逸의 社會環境

獨逸의 人口는 650만명의 外國인을 포함하여 8천만명으로 유럽에서 세번째로 높은 人口密度를 가지며 그 분포는 매우 偏差가 심하다. 독일의 서부는 전 국토의 30%에 인구의 15%만이 거주하고 있는 동부의 5개 새로운 州보다 더 不規則的인 人口分布를 보이고 있다. 인구의 3분의 1 이상은 85개의 도시에 살고 있는데 그 수는 약 2,600만명 정도이며 나머지 대다수는 작은 도시나 시골에 거주하고 있다. 또, 出生率의 低下로 인해 독일 聯邦의 人口는 1970년대 들어 점차 減少하고 있으나 西部의 경우는 1990년대 들어 약간 增加하는 경향을 나타내고 있다.

독일은 出生率이 낮은 나라 중의 하나이지만 世界大戰 이후 인구가 증가하였다. 이것은 주로 移民에 기인한 것으로 1,300만명에 이르는 亡命者와 독일 舊領土로부터의 추방자들이 현 獨逸領土로 들어왔기 때문이다. 여기에는 1961년 동독의 共產政權에 의해 베를린장벽이 세워지게 될 때까지 동독에서 서독으로 넘어온 사람들도 포함된다. 또 1960년대 초까지 經濟發展을 위하여 많은 수의 外國 勞動者들을 독일 연방공화국으로 들어오도록 하였다.

수천년 전 독일은 프랑크족과 색슨족, 스와비안과 바바리안 등과 같은 많은 수의 부족들로 구성되어 있었다. 오랜 세월 동안 부족들 본래의 특징은 많이 사라졌으나 傳統이나 方言들은 그들 각각의 지역에 여전히 전해 내려오고 있다. 이러한 人種에 의한 地域分割은 현재의 주 정부 경계와 일치하지 않으며 이는 다만 2차대전 후 占領國의 동의에

의해 형성된 것이고 대부분의 경계가 옛 傳統을 많이 고려하여 정해진 것은 아니다. 더욱이 수많은 망명자들이 戰後에 이주해 왔고 現代 產業都市로의 변화가 더욱더 인종간의 경계가 사라지도록 한 요인으로 작용하였다.

독일은 인도-게르만 언어계에 속하는 나라로 獨逸語를 사용한다. 독일어가 公用語로 쓰이게 된 데에는 마틴 루터의 성경번역서가 큰 貢獻을 하였다. 독일에는 많은 종류의 방언이 있어 그로 인해 사람들의 出生地를 알 수 있다. 그러나 이로 인해 意思疏通이 어려워질 소지가 있었으며 더욱이 국토가 둘로 갈라지게 되어 각각 다른 政治言語를 사용하게 되기도 했지만 기본적인 單語나 文法은 동독과 서독 모두 그대로 남아 있어 이 日常通用語는 둘로 갈라진 나라를 하나로 묶는 하나의 � 役割을 해주기도 했다.

독일어는 또한 오스트리아나 스위스의 대부분, 이탈리아의 북부와 벨기에의 일부, 프랑스의 알사스지방 그리고 독일접경에 있는 룩셈부르크에서 국어로 사용되고 있고 폴란드의 독일소수파, 루마니아와 전 소비에트 연방에서도 部分的으로 獨逸語를 사용하고 있다. 따라서 독일어는 1억 인구의 母國語로 사용되고 있으며 全世界에서 出版되는 책의 10분의 1은 독일어로 출간되어져 독일어는 영어와 프랑스어 다음으로 많이 翻譯되는 언어 중의 하나이다.

또 독일은 외국인의 人口比重이 큰 나라 중의 하나인데 독일의 8천 만명의 인구 중 650만명이 외국에서 온 사람들이다. 이들 외국인 중 60% 이상은 독일에 거주하게 된 지 10년 이상이 된 사람들이며 외국인들의 3분의 2 이상은 자녀가 독일에서 출생한 경우이다.

## 2. 獨逸의 經濟現況

최근 독일의 經濟現況을 살펴보면 다른 西歐産業國家와 마찬가지로 1996년도의 경기는 전반적으로 나쁘지 않았다. 수요와 産業生産은

1996년 초부터 成長率이 上昇하기 시작하면서 國內總生産은 1996년 에 1.4% 성장률을 기록하였다. 그러나 단기적으로는 아직 景氣가 變動의이어서 景氣恢復의 徵候가 뚜렷해지기 위하여는 시간이 필요한 상황이다.

이에 비하여 1996년도의 全體 投資는 미약한 수준에 머물렀다. 1996년의 設備投資는 2.6% 증가하였으나 建設投資는 하향추세를 보 였다. 民間消費는 1996년부터 효력을 발휘한 稅制改編으로 인한 減稅

〈表 II-1〉 獨逸의 主要經濟指標(經常價格 基準)

(單位: 10億마르크, %, 千名)

	1992	1993	1994	1995	1996*
국내총생산	3075.6 (+7.8)	3158.1 (+2.7)	3320.4 (+5.1)	3457.4 (+4.1)	3538.7 (+2.4)
국내산업생산	1117.1 (+3.7)	1074.2 (-3.8)	1113.7 (+3.7)	1145.4 (+2.8)	1144.0 (-0.1)
물가상승률 (1991=100)	105.1 (+5.1)	109.8 (+4.5)	112.8 (+2.7)	114.8 (+1.8)	116.5 (+1.5)
상품 및 시설재 주문동향 (1991=100, 수출 및 국내)	97.3 (-2.7)	90.5 (-7.0)	98.0 (+8.3)	100.6 (+2.7)	100.1 (-0.5)
건설투자	407.6 (+16.7)	427.7 (+10.3)	488 (+3.4)	473.5 (-3.0)	473.5 (-3.0)
설비투자	301.8 (-1.6)	261.5 (-13.4)	257.8 (-1.4)	262.7 (+1.9)	270.5 (+3.0)
실업인구	2978 (+14.5)	3419 (+14.8)	3698 (+8.2)	3612 (-2.3)	4148 (+14.8)
실업률	7.8 (+14.7)	8.9 (+14.1)	9.6 (+7.9)	9.4 (-2.1)	10.8 (+14.9)
고용인구	.	.	34979 (-0.7)	34868 (-0.3)	34516 (-1.0)
환율 (달러대비)	1.56 (-6.0)	1.65 (+5.8)	1.62 (-1.8)	1.43 (-11.7)	1.50 (+4.9)
민간소비	1754.7 (+3.7)	1829.8 (+4.3)	1902.9 (+4.0)	1974.7 (+3.8)	2039.3 (+3.3)

註: \*는 추정치이며, ( ) 안은 전년대비 증가율임.  
資料: Bundesbank, Monthly Report, 각호.

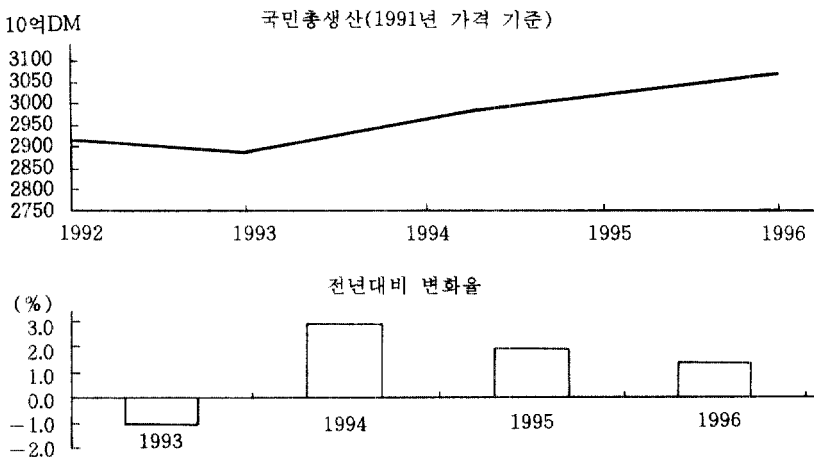
〈表 II-2〉 獨逸의 主要經濟指標(1991年價格 基準)

(單位: 10億마르크, %)

	1992	1993	1994	1995	1996*
국내총생산	2,914.4	2,883.6 (-1.1)	2,966.2 (2.9)	3,023.4 (1.9)	3,064.4 (1.4)
국내산업생산	1,064.5	1,000.5 (-6.0)	1,027.7 (2.7)	1,034.1 (0.6)	1,030.3 (-0.4)
건설투자	383.1	386.4 (0.9)	416.2 (7.7)	421.2 (1.2)	410 (-2.7)
설비투자	296.2	254.5 (-14.1)	251.6 (-1.1)	256.6 (2.0)	263.3 (2.6)
민간소비	1,676.0	1,680.3 (0.00)	1,697.9 (1.1)	1,728.8 (1.8)	1,753.6 (1.4)

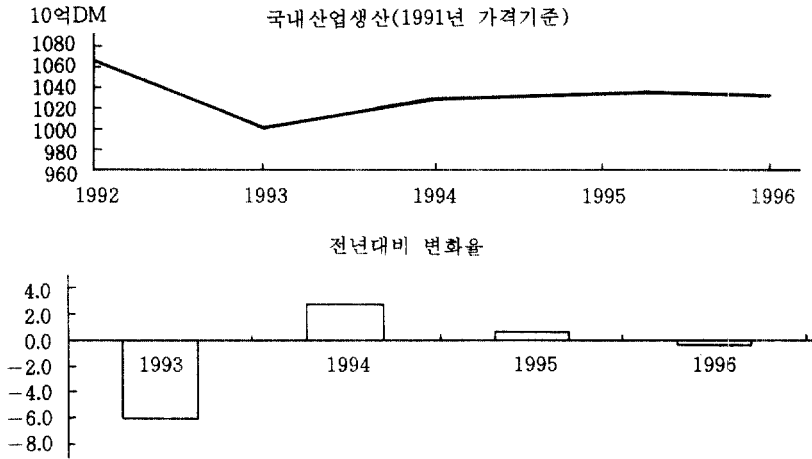
註: \*는 추정치이며, ( ) 안은 전년대비 증가율임.  
 資料: Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

[圖 II-1] 國內總生產



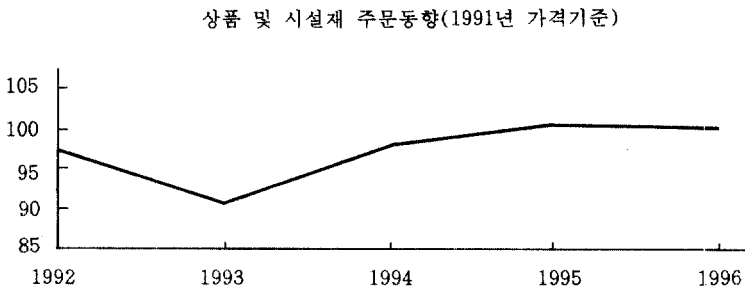
資料: Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

[圖 II-2] 國內產業生産



資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

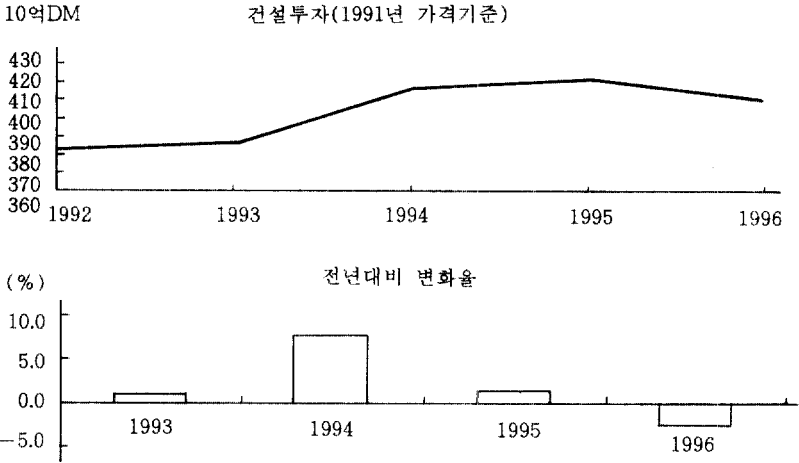
[圖 II-3] 商品 및 施設財 注文動向(輸出 및 國內)



資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

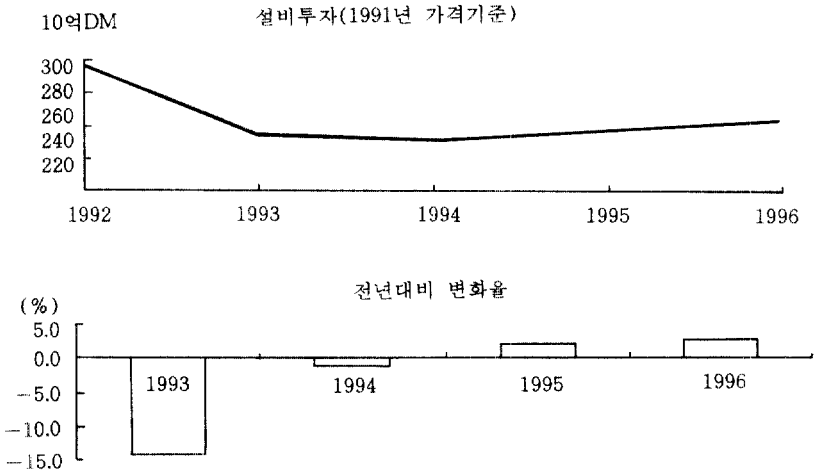
效果로 초기에는 景氣를 지탱하는 역할을 하였으나 1996년 후반기에는 雇傭狀況의 惡化와 全體 民間所得의 낮은 증가로 인하여 낮은 수준에 머물렀다. 경기가 조금 恢復徵候를 보였다고는 하지만 雇傭問題와 舊東獨地域의 경제활성화 문제는 해결의 기미가 보이지 않고 있다.

[圖 II-4] 建設投資



資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

[圖 II-5] 設備投資



資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

### 가. 勞働市場

勞働市場은 전혀 景氣恢復의 징후를 찾아볼 수 없는 상황이다. 1996년에도 고용은 계속 감소하는 추세이다. 全體的으로 40만명의 雇傭人口가 감소하였으며 실업의 4분의 3이 舊西獨地域에서 발생하였다. 失業人口는 400만명 이상으로 늘어나 10.3%의 실업률을 보이고 있다.

현재 기업이 勞働力의 新規採用을 유보하고 있는 것은 部分的으로 景氣가 계속적으로 恢復趨勢에 머물 것인지에 대한 확신이 부족하기 때문이라고 볼 수 있다. 이는 勞働市場에 대한 彈力性을 부여하기 위한 지난 몇 년간에 걸친 制度改革이 기업의 이러한 雇傭行態에 영향을 미쳤으리라 짐작할 수 있다. 새로운 노동인력의 雇傭移轉에 우선 이러한 制度改革으로 이루어진 탄력적인 勞働時間 運用으로 필요한 生産水準의 증가에 대처할 수 있기 때문이다.

### 나. 舊東獨地域의 産業活動

舊東獨地域의 景氣恢復은 현재 이루어지지 않고 있다. 成長速度는 크게 鈍化되어서 1994년에 9.9% 그리고 1995년에 5.3%를 기록하였던 國內總生産의 성장률은 1996년에는 겨우 1.9%를 기록하였다. 이는 구동독지역의 초기 建設景氣가 크게 성장하였다가 이것이 어느 정도 수준에 달하면서 1996년도에는 -1.9% 성장을 기록하였기 때문이다. 國內總生産에서 차지하는 구동독지역의 建設投資의 比重이 약 40% 정도라는 것(구서독지역은 약 10%)을 감안하면 이해가 가능한 일이다.

그러나 産業生産에 있어서도(부분적으로는 建設景氣의 影響으로) 成長率은 鈍化되었다. 구동독지역에서 建設景氣의 정상화로 인한 景氣 鈍化效果를 相殺할 수 있는 스스로의 逆動的인 景氣恢復 過程은 아직

〈表 II-3〉獨逸의 生産單位當 勞動費用

	1994	1995
전 체	0.61	0.60
구 서 독	0.59	0.58
구 동 독	0.78	0.78

資料 : Deutsche Bundesbank, *Geschäftsbericht*, Bonn, 1995.

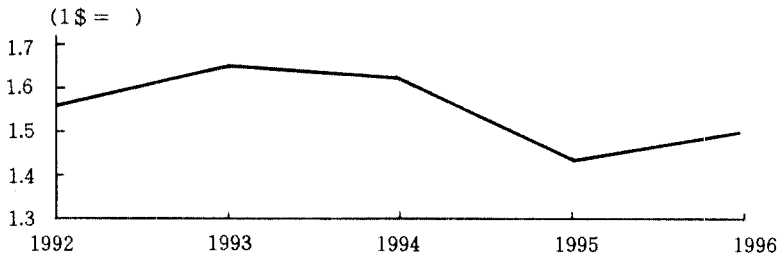
보여지지 않고 있다. 이는 統一 이후 6년간에 걸쳐 아직 競爭力을 갖추지 못하고 있는 구동독지역의 경제 때문이다. 이는 또 賃金水準의 급격한 上昇이 큰 요인이 되고 있다. 구동독지역의 경제가 커다란 構造變化를 경험하고 있고 設備의 現代化를 통하여 生産性 向上이 이루어지고 있으며 인구 1인당 設備投資가 구서독지역보다 4배 정도 많이 이루어지고 있는 것은 사실이다. 그러나 生産性 向上은 이 이상 가는 賃金水準의 上昇으로 구동독경제의 競爭力 恢復에 도움을 주지 못하고 있다. 生産單位當 勞動費用은 구동독지역이 구서독지역보다 3분의 1 정도가 높으며 이 격차는 전혀 줄어들 기미를 보여주지 않고 있다. 이것은 또 기업이 新規雇傭보다 新規投資를 선호하게 만들어서 雇傭問題를 크게 惡化시키고 있다.

이 밖에 舊東獨經濟가 競爭力을 恢復하지 못하고 있는 큰 요인으로 는 貧弱한 經營層, 企業規模의 相對的 零細性, 製品의 多樣性 不足 그리고 무엇보다도 社會間接資本의 不足을 들 수 있다.

#### 다. 輸 出

독일의 景氣恢復의 가장 큰 요인은 수출에 있다. 외국으로부터의 輸出注文은 1995년 말부터 이미 中間財를 시작으로 하여 投資財에게로 까지 확대되어 增加趨勢로 돌아섰다. 獨逸 産業의 輸出實績이 호전된 요인은 換率變化에서 찾아볼 수 있다. 1995년 초 독일 마르크의 평

[圖 II-6] 換 率



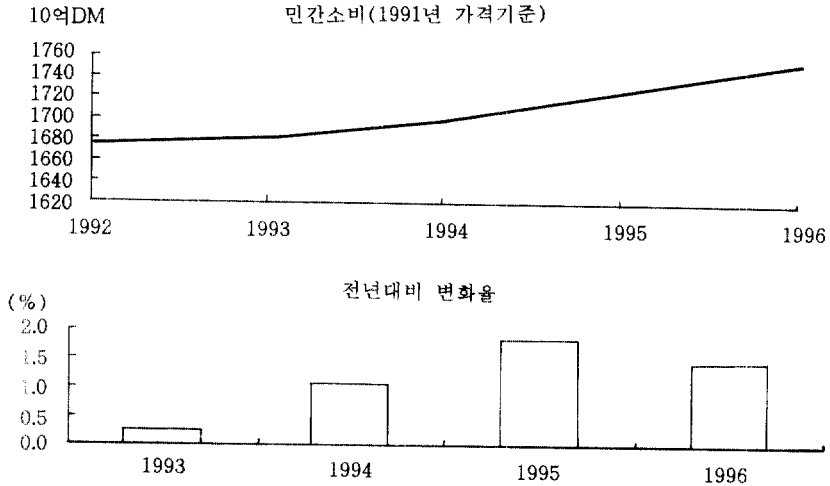
資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

價切上은 그후 그 이상의 平價切下로 이어졌다. 1996년 말 기준 주요 18개 交易對象國의 貨幣에 대비한 換率은 지난 20년 동안의 平均과 그대로 일치하고 있다.

### 라. 民間消費와 投資

民間消費는 1996년 말 기준 전년대비 1% 정도 줄어드는 萎縮된 모습을 보였는바, 이는 勞動市場과 景氣狀況으로 보아 당연한 일이다. 景氣狀況의 또 다른 脆弱點은 企業의 投資意欲이 높지 않다는 점이다. 그러나 長·短期 金利는 낮은 수준이며, 換率은 정상적이고, 物價는 안정되었으며 生産單位當 勞動費用의 증가가 크지 않다는 경제의 기본 조건이 모두 양호한 현 상황에 비추어 볼 때 企業의 投資意欲이 높지 않다는 것은 분석이 필요한 일이다. 이는 우선 기업이 가진 生産潛在力이 아직 높은 수준이나 稼働率의 上向調整을 통하여 生産需要에 부응하고 있기 때문일 수도 있다. 이에 대하여는 앞으로의 추세를 계속 살펴볼 필요가 있을 것이다.

[圖 II-7] 民間消費 增加率



資料 : Bundesbank, *Monthly Report*, 각호.

#### 마. 財政政策

현재의 獨逸經濟에서 財政政策은 커다란 成長沮害的인 역할을 하고 있다. 통일 과정 속에서 國民經濟的 資源의 상당부분을 國家財政部門에서 사용하였고 이와 連繫된 稅金과 其他 賦課金 그리고 政府負債로 인한 부담증가는 투자와 勤勞意慾을 크게 減退시켰다. 이는 勞動市場에서의 雇傭惡化를 야기시켰다. 현재 財政緊縮의 필요성에 대하여는 의견의 일치가 이루어지고 있으나 다만 그 시기에 대하여 이견이 있을 뿐이다. 즉각적인 財政緊縮은 경기가 회미하게나마 恢復되는 기미를 보이는 지금 같은 경우에는 恢復過程의 進전을 방해할 수도 있다는 의견이 개진되기는 하나, 전반적인 財政緊縮은 피할 수 없는 일이며 이는 또 유럽연합 貨幣統合의 前提條件이 되기도 한다.

### III. 公共部門 概要

#### 1. 公共部門의 構造

독일의 公共部門은 크게 두 부문으로 구성되어 있다. 첫번째는 公共機關의 收入을 주로 국민의 租稅負擔에 의지하는 부문으로서 聯邦, 州, 自治團體, ERP 特別財産 및 EC 등을 들 수 있다. 두번째 부문은 국민의 租稅負擔 내지 政府補助와 民間資金 또는 自體收入으로 조달되는 부문으로서 公共性이 분명한 政府部門과 市場經濟 사이에 존재하는 公企業, 公共社會團體가 이에 속한다. 특히 이 부문을 독일에서는 ‘準政府部門(Parafisci)’이라 칭하고 있다.

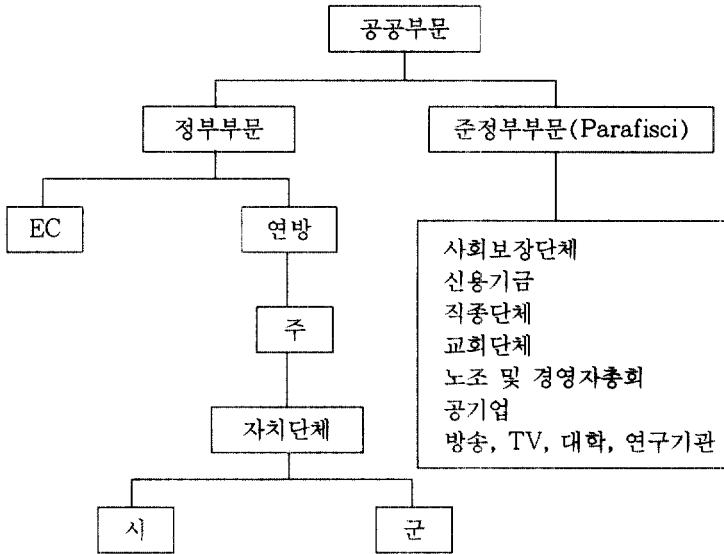
準政府部門의 特性은 民間企業이 제공할 수 있는 서비스를 준정부조직이 제공한다는 의미에서 공공성 있는 과업을 수행하는 데 있으며, 그러한 公共性 있는 財貨 또는 서비스 공급에 소요되는 財源은 두 가지로 구분된다. 첫째로는 특정한 준정부부문에 소속되는 構成員이 強制的으로 회비를 부담하도록 함으로써 自體組織의 경비를 強制收入(Zwangsabgaben)으로 충족·조달하는 재원이다. 둘째로는 自體收益과 정부로부터의 일부 補助金에 의해 조달되는 財源이 있다.

이들 ‘準政府部門’의 構成과 그 特性을 구체적으로 살펴보자.

첫째, ‘社會的 準政府(Sozialfisci)’ 또는 社會保障制度和 관련된 부문으로 여기에는 醫療保險, 年金保險, 災害保險, 失業保險 등이 포함된다. 이들 네 개의 社會保障制度는 공공성이 매우 강하며, 그 구성원의 自體負擔이 強制化되고 있다. 또한 災害保險을 제외한 세 개의 보험은 聯邦의 補助를 받고 있다.

둘째, 信用基金(Kreditfonds)을 들 수 있다. 여기에는 ERP 特別

[圖 III-1] 公共部門의 構造



財産과 負擔調整基金(Lastenausgleichsfonds)이 있다. ERP 특별재산은 1974년 미국이 마샬 원조계획의 일환으로 '유럽재건계획(European Recovery Program)'을 수립한 것을 계기로 형성된 聯邦財産이다. 당시 규정에서 보면 美國으로부터의 輸入財에 대해 補助해 주는 제도로서 독일 상인이 미국으로부터 수입하는 경우 달러가 아닌 독일 마르크(DM)로 ERP에 지불함으로써 결제되도록 하였다. 이렇게 해서 형성된 재산은 전후 경제복구 후에 독일 經濟再建은 물론 開途國援助 및 輸出支援 目的에도 활용되고 있다. 최근의 자산은 그간의 대부를 통한 利子 및 償還金 등으로 이루어지고 있다.

또한 負擔調整基金(LAG-Fonds)은 전후 전쟁에 희생된 유가족 및 재산 피해를 입은 희생자들을 보상해 주기 위하여 설치되었는데 전쟁에서 아무런 피해나 희생을 입지 않은 사람들에게서 보상비용을 거두었다. 말하자면 전쟁피해 보상비용의 公平負擔을 취지로 하는 기금으로 이해할 수 있다. 기금은 전쟁에서 피해를 입지 않은 사람들의 寄與와

聯邦의 補助金으로 조달된다. 이 基金收入은 그 지출이 반드시 戰爭에서 被害를 입은 사람들에게만 사용하도록 제한하고 있다. 이 외에도 독일통일 후의 동독지역의 특수한 財政需要와 관련된 獨逸統一基金(Der Fonds 'deutsche einheit') 등 몇 가지 基金이 있다.

셋째, 신분을 기준으로 하는 '職種團體(Ständefisci)'가 있다. 여기에는 독일 특유의 단체인 수공업회의소(Handwerkskammer), 상공회의소(Handelskammer), 농업회의소(Landwirtschaftskammer)가 있는데, 그들의 고유 직종에 종사하는 사람들의 利益을 추구한다는 뜻에서 역시 公共性을 띤 단체이다. 財政的으로 團體會費 또는 寄附에 의존한다.

넷째, 教會團體(Kirchenfisci)가 있다. 독일은 기독교를 국교로 하고 있기 때문에 국민들은 教會稅(Kirchensteuer)를 납부한다. 특정 교구에 소속된 신자는 소득세의 8~9%(주마다 차이가 있음)의 納付義務를 지며, 세수는 해당 '교구(Kirchenfiskus)'에 수납된다. 교회단체가 공공부문에 속하느냐에 대해서는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 교회에 등록하지 않는 한 교회세의 납부의무는 없기 때문이다. 그러나 社會構成에 있어 교회의 역할이나 비중이 크다는 점에서 公共性이 강조된다.

다섯째, 勞組(Gewerkschaften)와 經營者總會(기업자단체, Arbeitgeberverbände)가 있다. 이들은 임금 결정에 참여하는 주요 당사자들이다. 이 부문도 사실상 部分的으로 公共性이 認定된다.

여섯째, 公企業은 受益者負擔原理에 의해 운영되는 半官半民의 성격을 지닌다. 여기에는 연방철도, 연방우편, 전기, 가스, 수도, 난방, 교통(버스, 전철) 및 특수은행 등이 속한다. 이들 서비스는 그 편익이 개인에게 직접 환원되나 민간에 의해서보다는 정부에 의해 공급되는 것이 配分의 效率面에서 유리한 가치재이다. 그 비용 조달은 受益者負擔原理에 입각해서 개인은 使用料를 지불한다.

일곱째, 방송, TV, 기술감독연합회, 대학, 연구소, 재단 등도 역시

公共성을 지니는 準公共財에 속한다. 사용료 및 개인출자 등으로 財源이 調達되며 때로는 政府支援도 있다.

위의 모든 기관들이 독일의 公共部門을 구성하고 있지만 실제로 공공부문 규모를 측정하는 경우 통상 國家財政과 社會保障 및 특별재산 등이 포함된다. 즉 공공부문 = 연방 + 주 + 자치단체 + 사회보장 + ERP 특별재산 + 부담조정기금 + EU로 표현된다.

## 2. 獨逸의 政府構造

### 가. 聯邦大統領

독일 연방공화국의 대표는 聯邦大統領으로 대통령 선출만을 목적으로 하는 하원의원과 상원의원으로 구성된 聯合議會에서 선출된다. 聯邦大統領은 國際社會에서 연방공화국을 대표하여 外國國家들과 條約을 締結한다. 또, 연방수상을 하원에 제안하고 연방수상의 제안을 받아 정부부처 장관을 임명하고 해임할 권한을 가진다.

연방대통령은 국가의 政治的 統一성을 구현한다. 따라서 비록 대통령의 임무가 상징적인 특성을 가질지라도 中立的이고 間接的인 방법을 통해 정치적 影響力을 행사할 수 있다.

### 나. 聯邦下院

독일국민의 대표자로 구성된 의회인 독일 연방하원은 4년마다 선출된다. 연방하원의 주요기능은 法の 承認 및 聯邦首相의 選出과 政府를 견제하는 일이다.

연방하원의 개별위원회는 연방 政府部處와 調和를 이루며 社會問題로부터 對外政策, 그리고 豫算 등 모든 사안에 영향을 미치며 豫算案에 대한 議會統制의 기능도 한다.

1949년부터 1990년 정기국회 말까지 6,700건이 의회에 상정되어 이 중 4,400건이 통과되었다. 이들 안건의 대부분이 연방정부, 하원 그리고 상원이 제안한 것이다.

#### 다. 聯邦上院

연방상원은 16개의 연방주를 대표하며 聯邦法의 立法過程에 참여한 다. 미국과 스위스와 같은 연방국가의 상원제도와는 對照的으로 독일의 연방상원은 선출된 代表者로 구성되는 것이 아니라 州政府 代表者로 구성되어진다.

독일에서는 일반적으로 法律 案件의 반 이상이 上院의 承認을 필요로 한다. 특히 行政이나 財政關聯 事案 중 州의 業務와 관계된 안건이 이에 해당된다. 이때 만일 상·하원의 의견이 다를 경우에는 상·하원 의원들로 구성된 仲裁委員會議를 소집해야 한다.

#### 라. 聯邦政府

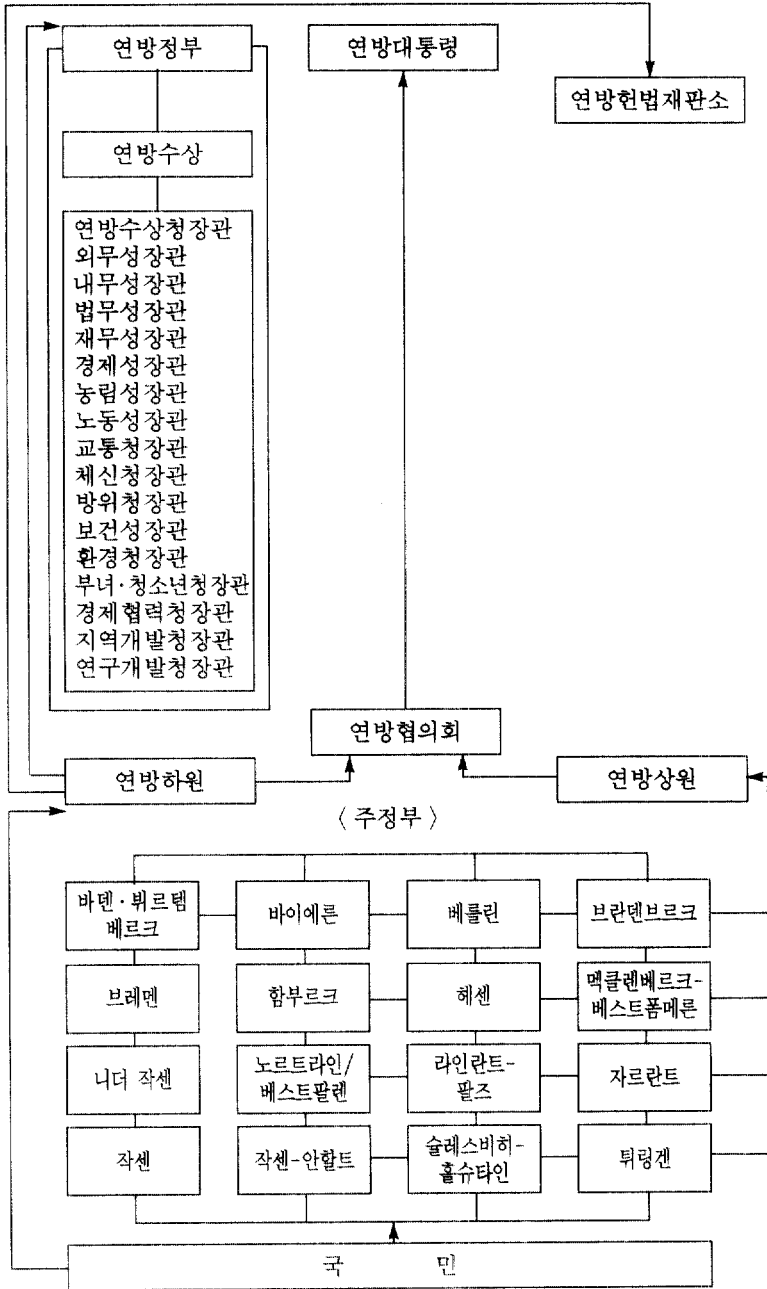
연방정부와 내각은 연방정부의 우두머리이며 의장인 聯邦首相과 聯邦政府部處 長官으로 구성된다. 연방수상은 단독으로 연방대통령에게 정부부처 장관을 추천하고 그의 解任과 任命을 제안할 수 있다.

연방정부 수상은 政府政策의 方向을 규정할 수 있다. 연방정부 부처 장관은 이 政策方向의 틀 내에서 그들 책임하에 獨立的으로 부서를 운영한다.

#### 마. 聯邦憲法裁判所

Karlsruhe에 있는 聯邦憲法裁判所는 독일기본법의 수호인 역할을 한다. 그리고 연방정부와 연방주 사이의 또는 연방정부와 개별 연방기구 사이의 衝突을 제어한다.

[圖 III-2] 獨逸의 政府構造



### 3. 國民經濟 內에서의 財政

獨逸의 經濟體制는 기본적으로 企業과 家計가 자유로이 經濟活動을 수행해 나아가되, 국가가 상당히 폭넓은 분야에 걸쳐서 민간경제의 활동에 개입하는 混合經濟體制의 성격을 지닌 사회적 市場經濟(Soziale Marktwirtschaft)體制이다. 현대국가의 경제적 기능은 일반적으로 經濟行爲의 法的 基盤을 造成하는 機能, 經濟成長을 促進하고 經濟安定을 圖謀하는 機能, 社會的 不平等을 最小化하는 社會政策的 機能 등으로 대별될 수 있다. 후진국의 경우 경제성장 촉진정책이 재정정책의 기본축인 반면에 獨逸은 시장경쟁의 폐해를 최소화하기 위한 社會福祉政策을 재정정책의 핵심으로 삼고 있다. 따라서 독일의 재정정책은 醫療保險, 失業保險, 年金 등의 社會保障, 社會扶助, 住宅手當, 社會住宅建設, 勤勞稅 및 所得稅의 累進率 適用, 落後地域 및 自治團體 支援 등의 社會政策的 機能을 통하여 所得 再分配 및 社會的 平等을 도모하고 있다.

독일의 사회적 시장경제체제하에서는 국가의 社會福祉機能 強化로 말미암아 국민총생산 대비 국가재정지출비율인 國家割當率(Staatsquote)이 높게 나타날 수밖에 없다.

1913년 독일의 國家割當率은 20%에 미치지 못하였던 반면, 1995년의 稅收는 국민총생산의 23.5%인 8,143억마르크, 당해연도의 세수와 기타수입의 합은 국민총생산의 31.3%인 1조 845억마르크이었으나 여기에 法的 強制性이 있는 醫療保險 및 年金額을 加算한 國家割當率은 50%를 넘어서고 있다<sup>1)</sup>. 19세기 독일경제학자 바그너(Adolph Wagner)는 이러한 국가할당을 상승의 원인을 國防費와 社會保障費의 增加로 파악하였으나, 1950년대 이후의 독일의 경우 國家部門의 膨脹은 國防費의 증가보다는 최근의 통일로 인한 財政需要의 확대를 제외

1) Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

〈表 III-1〉獨逸의 財政規模

(單位: 億마르크, %)

	1952	1962	1972	1982	1992	1993	1994	1995	1996	1997
국 민 총 생 산	—	3,605	8,246	15,903	30,170	31,549	33,203	34,596	35,330 <sup>1)</sup>	
총 재 정 지 출	—	1,065 (100.0)	2,521 (100.0)	5,616 (100.0)	10,510 (100.0)	11,226 (100.0)	11,651 (100.0)	11,951 (100.0)	12,010 <sup>2)</sup> (100.0)	
연 방 재 정 지 출	204	499 (46.9)	1,111 (44.1)	2,446 (43.6)	4,251 (40.4)	4,575 (40.8)	4,712 (40.4)	4,647 (38.9)	4,513 <sup>2)</sup> (37.6)	4,402 <sup>2)</sup>
사 회 보 장 부 분 지 출	75	175 (16.4)	328 (13.0)	893 (15.9)	1,471 (13.5)	1,727 (15.4)	1,717 (14.7)	1,776 (14.9)	1,511 <sup>2)</sup> (12.6)	1,482 <sup>2)</sup>
국 방 비 지 출	79	159 (14.9)	248 (9.8)	460 (8.2)	543 (5.2)	511 (4.6)	484 (4.2)	477 (4.0)	485 <sup>2)</sup> (4.0)	466 <sup>2)</sup>
총 재 정 수 입	—	1,048 (100.0)	2,392 (100.0)	4,916 (100.0)	9,385 (100.0)	9,843 (100.0)	10,497 (100.0)	10,853 (100.0)	10,845 <sup>2)</sup> (100.0)	
연 방 재 정 수 입	193	455 (43.4)	1,017 (42.5)	1,831 (37.2)	3,502 (37.3)	3,560 (36.2)	3,790 (36.1)	3,661 (33.7)	3,512 <sup>2)</sup> (32.4)	3,503 <sup>2)</sup>
총 조 세 수 입	—	879 (83.9)	1,970 (82.4)	3,787 (77.0)	7,285 (77.6)	7,491 (76.1)	7,862 (74.9)	8,143 (75.0)	8,100 <sup>1)</sup> (74.7)	8,385 <sup>1)</sup>

註: ( ) 안은 각각 총재정지출 및 총재정수입 대비 비율임.

1) 추정치

2) 예산안에 근거한 수치

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

하면 社會保障制度의 擴大에 의한 社會保障豫算의 급격한 上昇에 기인한다. 예컨대 독일의 경우 國防費 支出水準이 국민총생산 대비로는 1952년 7%, 1972년 3%, 1992년 1.8% 그리고 1996년에는 1.4%였고, 聯邦財政支出 對比로는 1952년 38%, 1972년 22.7%, 1992년 12.8% 그리고 1996년에는 10.7%로서 하향추세에 있지만, 연방재정 지출대비 사회부조, 노동촉진, 의료보험, 연금보험 등의 社會保障費 支出水準은 1950년대에서 현재에 이르기까지 확대되는 國家財政規模에서 33%에서 37% 수준을 한결같이 유지하고 있다.

〈表 III-2〉에서 國民總生産 對比 國家割當率은 1996년의 경우 미국이 33.1%, 일본은 36.7%, 스웨덴은 66.6%, 독일은 50.5% 등으로서, 독일의 국가할당률이 스웨덴, 프랑스보다는 낮으나 미국, 영국, 일본 등 주요 산업국 중에서는 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다.

〈表 III-2〉 國家割當率, 租稅負擔率 및 政府累積 負債率  
(1989, 1994, 1996年)

(單位: %)

	국가할당률 <sup>1)</sup>			조세부담률 <sup>2)</sup>			정부누적 부채율 <sup>3)</sup>		
	1989	1994	1996	1990	1993	1994	1989	1994	1996
미 국	31.9	33.0	33.1	20.8	21.0	-	54.2	63.7	64.1
일 본	30.6	34.3	36.7	22.2	19.3	-	68.7	73.2	88.8
독 일	45.8	50.2	50.5	22.7	23.7	23	41.6	49.5	60
영 국	37.6	43.2	42.9	30.2	27.6	27.9	42.9	54.6	60.7
프 랑 스	49.1	54.2	54.2	24.4	24.3	24.9	40.6	54.7	60.3
네델란드	53.9	53.1	50.5	27.9	29.7	26.9	79.1	77.6	78.6
노르웨이	49.2	49.6	46.2	34.2	34.2	35.7	34.9	40.2	37.7
스웨덴	58.3	68.7	66.6	40.5	36.1	38.8	48.4	81.5	83.2

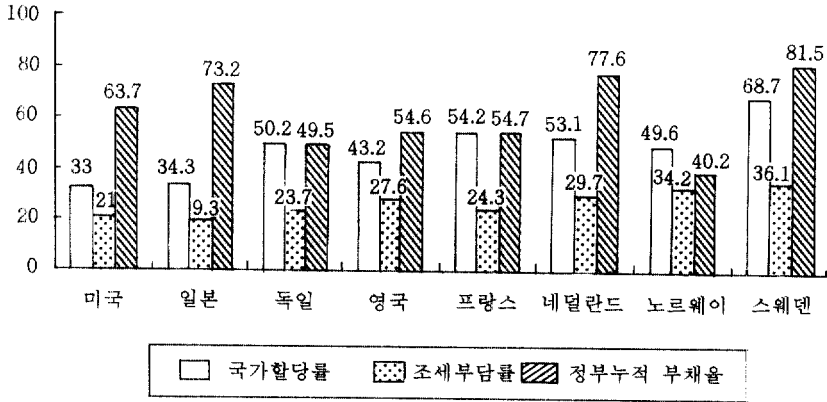
註: 1) 국가재정지출/GNP, 사회보장부문 포함

2) 총세수/GNP

3) 누적재정적자/GNP

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

[圖 III-3] 國家割當率(1994), 租稅負擔率(1993) 및  
政府累積 負債率(1994)



國家部門의 擴大 傾向은 제2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 여타 선진국에서 공히 나타난 현상인데, 미국의 경우 국민총생산 대비 國家支出 比率은 1930년에는 11%에 불과하였다. 선진국의 國家割當率은 과거 社會保障制度가 발달되지 않았을 때에는 높지 않았으나 제2차 世界大戰 이후 社會福祉國家의 出現으로 급격히 상승하였다. 서유럽국가들의 국가할당률이 미국과 일본보다 높은 것은 政治·社會構造의 特異性으로 인해 社會福祉費 支出이 相對적으로 높기 때문이다. 그러나 선진국의 經濟與件이 악화된 1970년대 중반 이후 경쟁력 회복정책의 일환으로 社會福祉費 削減政策이 시행되어 국민총생산 대비 국가지출 비율이 감소하는 경향을 보이고 있으나 社會福祉費의 急激한 減縮은 사회·경제구조의 성격상 결코 쉽지 않다고 할 수 있다.

## IV. 財政運用의 時代的 變遷

### 1. 獨逸의 財政運用基調의 變遷

公共豫算의 전통적인 임무는 一定期間 동안에 정부가 필요한 財政需要 資金을 造成하고 支出을 관리하는 것이다. 즉 예산의 가장 중요한 기능은 정부의 필요재원의 조달에 있다고 볼 수 있다. 이 외에 예산의 부가적인 기능으로서 再分配와 景氣 및 成長政策과 같은 政策目標을 추구할 수 있는데 이는 경제·사회의 發展過程과 함께 그 重要性이 증가되었다.

제2차 세계대전 이후 독일연방공화국은 경제체제로서 ‘社會的 市場經濟體制’를 채택하였다. 이 체제는 헌법상의 여러 가지 규정에 그 뿌리를 두고 있는데 가장 중요한 것은 獨逸聯邦共和國이 市場經濟體制를 가질 뿐만 아니라 사회적 衡平性을 고려하는 市場經濟를 추구한다는 것이다. 지역간뿐만 아니라 개개인들 사이에도 社會衡平을 이루도록 하는 것이 公共豫算의 기능에 포함되는 것이다. 따라서 財政政策은 豫算의 收入과 支出面을 모두 이용하여 이러한 사회적 기능을 추구하도록 되어 있다. 수입면에서 재정정책의 목표는 특히 낮은 所得階層보다 지 불능력을 가진 高所得層 국민들에 대해서 應能原則에 부합되는 課稅負擔을 요구함으로써 社會均衡을 이루는 것이다. 이를 위해서는 累進의 所得稅와 財產稅가 유효한 수단으로 이용되고 있다. 지출면에서는 자신들의 과실없이 곤란을 겪거나 사회원조에 의존할 수밖에 없는 시민을 救護하는 것이 요구된다. 독일연방정부는 經濟的으로 불리한 조건하에 있는 지역과 構造的인 變化를 위해 재원이 부족한 산업분야에 대한 지원도 자신의 역할로 인식하고 있다.

기본법 제109(2)조는 연방정부와 주정부가 經濟全體의 均衡을 위하

여 협조적으로 예산운영을 하도록 규정하고 있고 ‘經濟安定成長促進法’에서 보다 자세하게 다루어지고 있다. 연방정부, 주정부와 기초자치 단체는 이 법하에서 物價安定, 높은 雇傭狀態 그리고 지속적이고 적절한 경제성장의 틀 속에서 國際收支의 均衡을 보장할 財政政策의 시행을 요구받고 있다. 이 목표는 지출규모와 구조가 결정되는 豫算案 編成뿐만 아니라 예산이 시행될 때에도 고려되어야 하는 것이다.

1970년대의 財政政策은 정부가 경제활동의 수준을 높이려는 의도로 需要調整을 위해 이용되었다. 결과적으로 國家經濟 循環에서 차지하는 公共部門의 比重과 國家介入의 強度가 높아지게 되었다. 정부는 높은 전체 경제적 수요 유지와 높은 성장률을 목표로 정책을 수행하였다. 獨逸의 歲出規模는 1962년부터 1990년까지 평균 7.3% 정도로 증가하였다. 1960년 초반에는 일정한 증가율을 보이다가 1960년 후반에는 그 증가세가 鈍化되었다. 그러나 1970년대 들어서면서는 그 증가율이 두 자리수로 되어 1970년부터 1975년까지 평균 12.87%로 높은 增加趨勢를 보였다. 그러나 1976년과 1977년에는 증가율이 4.5%와 4.9%로 각각 하락하여 歲出規模가 3,768억마르크와 3,952억마르크를 나타냈다. 그러나 1978년부터는 다시 9.7%의 높은 증가세를 보였다. 세출규모가 급격한 增加趨勢를 보이는 시기인 1971~1973년에는 歲入規模도 높은 증가율을 보여 재정적자폭이 그다지 크지 않았다. 그러나 歲出規模의 증가만큼 높은 歲入規模의 증가를 보이지 못한 1974년부터 1981년까지는 財政赤字規模가 계속 증가추세를 보였다. 이 시기가 독일의 각종 福祉政策이 擴張<sup>2)</sup>되어서 지금 수준의 社會保障制度가 定着되는 시기였다.

1970년대 말과 1980년대 초의 政府의 需要管理的 政策(credit-financed demand management)은 成長, 雇傭, 物價安定과 國際收支 均衡 등 經濟目標을 沮害시키는 것으로 나타났다. 결과적으로 이에

2) 勞動時間의 短縮, 醫療保險의 內容 擴大 및 雇傭保險의 惠澤이 확대되었음.

〈表 IV-1〉 統一 以前 時期의 獨逸의 財政規模 推移

(單位: 10億마르크, %)

	국내총생산(A)		세 출		세 입		재정수지(B)	B/A
	규모	전년대비 성장률	규모	전년대비 성장률	규모	전년대비 성장률	규모	
1962	360.8	8.8	106.5	-	104.8	-	-1.8	-0.5
1963	382.4	6.0	116.3	9.3	110.9	5.8	-5.3	-1.4
1964	420.2	9.9	127.2	9.3	121.5	9.5	-5.6	-1.3
1965	459.2	9.3	139.3	9.6	129.9	6.9	-9.4	-2.0
1966	488.2	6.3	145.0	4.1	137.4	5.8	-7.7	-1.6
1967	494.4	1.3	153.8	6.0	141.7	3.1	-12.1	-2.4
1968	533.3	7.9	158.8	3.3	151.3	6.8	-7.4	-1.4
1969	597.0	11.9	174.5	9.9	176.9	17.0	2.5	0.4
1970	675.3	13.1	196.3	12.5	188.3	6.4	-8.1	-1.2
1971	749.8	11.0	226.5	15.4	211.2	12.2	-15.6	-2.1
1972	823.1	9.8	252.1	11.3	239.2	13.3	-13.1	-1.6
1973	917.3	11.4	280.5	11.2	271.5	13.5	-8.8	-1.0
1974	983.9	7.3	318.3	13.5	290.9	7.1	-27.3	-2.8
1975	1,026.6	4.3	360.5	13.3	296.6	2.0	-63.8	-6.2
1976	1,120.5	9.1	376.8	4.5	328.7	10.8	-48.0	-4.3
1977	1,195.3	6.7	395.2	4.9	364.0	10.7	-31.2	-2.6
1978	1,283.6	7.4	433.4	9.7	393.7	8.2	-39.6	-3.1
1979	1,388.4	8.2	469.9	8.4	423.5	7.6	-46.6	-3.4
1980	1,472.0	6.0	509.2	8.4	452.1	6.8	-57.1	-3.9
1981	1,535.0	4.3	541.8	6.4	466.1	3.1	-75.7	-4.9
1982	1,588.1	3.5	561.6	3.7	491.6	5.5	-69.9	-4.4
1983	1,668.5	5.1	570.1	1.5	514.8	4.7	-55.3	-3.3
1984	1,750.9	4.9	583.6	2.4	537.1	4.3	-46.5	-2.7
1985	1,823.2	4.1	604.4	3.6	565.1	5.2	-39.3	-2.2
1986	1,925.3	5.6	628.6	4.0	586.3	3.8	-42.3	-2.2
1987	1,990.5	3.4	651.3	3.6	600.2	2.4	-51.1	-2.6
1988	2,096.0	5.3	671.5	3.1	619.7	3.2	-51.8	-2.5
1989	2,224.4	6.1	701.5	4.5	674.4	8.8	-27.1	-1.2
1990	2,426.0	9.1	818.5	-	724.1	-	-94.4	-3.9
62~90 평균		7.1		7.3		7.2		-2.5

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

대한 대안으로서 供給重視經濟學(Supply Side Economics) 방향으로 財政政策 方針이 채택되었으며 支出膨脹을 抑制하고 政府負債를 줄이며 納稅者의 稅負擔을 줄여야 한다는 목표를 추구하게 되었다. 1980년대의 財政健全化, 公共分野의 擴張에 대한 制限과 經濟活性化는 매우 성공적이었다. 1982년 이래로 독일경제는 다시 성장하기 시작했다으며 이 성장은 物價安定과 더불어 勞動市場에 큰 변화를 불러왔다. 1991년도의 독일경제는 1983년에 비하여 270만명의 고용인구를 더 가지게 되었다. 그리하여 財政赤字는 1981년 757억마르크를 頂點으로 감소추세를 보여 1989년에는 271억마르크로 다시 안정궤도에 진입하였다. 그러나 獨逸 統一을 계기로 財政赤字規模가 1990년에는 944억마르크로 사상 최고치를 나타내고 있다.

## 2. 統一 以後 獨逸의 財政運用

### 가. 歲出分野

통일 이후 독일의 전체 공공부문 예산규모는 1989년의 7천억마르크 정도에서 1995년에는 1조 1,950억마르크로 크게 늘어났다(〈表 IV-2〉 참조). 1990년이 속한 1989~1993년의 中期財政計劃期間<sup>3)</sup>은 통일로 인한 緊急財政支出需要에 의해서 특징지워진다. 즉 동 재정계획기간의 年平均 財政膨脹率은 12% 정도로서 1990~1994년의 재정계획기간과 1991~1995년의 재정계획기간에 年平均 財政膨脹率이 각각 8%와 5%로 줄어든 것과 비교해 볼 수 있다. 이 재정팽창률은 동 기간 동안의 總國內生産量이 각각 年平均 9.4%, 7.4% 그리고 4.6%인 것과 비교하여 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

各 政府段階別로의 支出規模를 살펴보면 연방은 全體 公共部門의 약

3) 중기재정계획에 대하여는 제 IV 장 제 3절과 제 VI 장 제 1절을 참고하기 바람.

39%를 차지하며 1989년의 2,900억마르크에서 1995년에는 4,650억 마르크로 증가하였다. 각각의 재정계획기간 동안의 연평균 팽창률은 10%(1989~1993년), 6%(1990~1994년) 그리고 4%(1991~1995년)이다.

獨逸 州政府들의 支出 合計는 1989년에는 2,800억마르크에서 1995년에는 4,860억마르크로 늘어났다. 연평균 재정팽창률은 재정계획기간 1989~1993년에는 약 14% 그리고 1990~1994년도에는 10%, 1991~1995년도에는 4%로 줄어들었으나 연방의 財政膨脹率보다는 훨씬 높은 수준이었다. 이는 통일로 인하여 동독지역 주정부들을 같이 고려함으로써 이들의 초기의 낮은 財政支出規模가 反映되었기 때문이다.

基礎團體 次元의 財政支出規模는 1989년의 1,940억마르크에서 1995년의 3,360억마르크로 증가하였고 연평균 재정팽창률은 각 기간 동안에 15%(1989~1993년), 11%(1990~1994년) 그리고 4%(1991~1995년)를 기록하였다. 基礎自治團體의 財政支出規模 膨脹率이 공공부문 전체의 재정팽창률을 웃도는 것은 통일 후의 기초자치단체의 재정수요의 반영과 西獨地域 基礎自治團體의 財政支出行態가 경기사이클에 비례하기 때문이라고 보여진다.

전체 공공부문 지출의 구성요소를 재정계획기간인 1991~1995년을 기준으로 살펴보면 32%가 人的經費, 各種 補助金 30%, 利子費用 21% 그리고 物的經費 7%, 財政移轉 5% 및 投資 1%로 나타나고 있다. 이러한 지출구성요소의 특징으로는 두 가지가 특히 주목되어진다. 우선 첫번째는 利子費用이 높고 投資規模가 작다는 것으로 정부가 재정의 큰 부분을 政府負債에 의존하고 投資를 적게 함으로써 미래의 國民負擔이 크게 될 것이라는 점이다. 두번째는 補助金 規模가 너무 높다는 것이다.

#### 나. 歲入分野

公共部門의 總歲入規模를 살펴보면 1989년에 6,744억마르크 정도

〈表 IV-2〉 統一 以後 獨逸의 全體 公共部門 支出構造 推移

(單位: 10億마르크, %)

40

	세입 / 세출								연평균 팽창률		
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>	1989/ 1993	1990/ 1994	1991/ 1995
세출											
인적경비	220.5 (0.31)	233.6 (0.29)	291.9 (0.30)	321.4 (0.30)	336.1 (0.30)	355.5 (0.31)	364.6 (0.31)	369.5 (0.31)	12	10	5
물적경비	112.1 (0.16)	120.7 (0.15)	146.2 (0.15)	155.1 (0.15)	158.9 (0.14)	160.2 (0.14)	162.3 (0.14)	167.0 (0.14)	9	6	2
이자	60.8 (0.09)	64.3 (0.08)	76.8 (0.08)	100.3 (0.09)	101.7 (0.09)	113.6 (0.10)	128.3 (0.11)	140.5 (0.12)	15	14	12
보조금	203.2 (0.29)	211 (0.26)	294 (0.30)	303.3 (0.28)	339 (0.30)	351.7 (0.30)	359.7 (0.30)	346.5 (0.29)	14	12	6
투자	60 (0.09)	64.4 (0.08)	88 (0.9)	103.5 (0.15)	99.2 (0.09)	94.4 (0.08)	90.3 (0.08)	90.5 (0.08)	15	9	0
재정이전	43.4 (0.06)	50.3 (0.06)	74.3 (0.8)	84.5 (0.09)	84.7 (0.08)	84.4 (0.07)	84.7 (0.07)	85.5 (0.07)	19	12	3

〈表 IV-2〉의 繼續

	세입 / 세출								연평균 팽창률		
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>	1989/ 1993	1990/ 1994	1991/ 1995
기타	1.5	2.1	1.2	1.4	3.1	5.3	5.1	1.5	10	28	42
	-	-	-	-	-	-	-	-			
계	701.5 (1.00)	818.5 (1.00)	972.3 (1.00)	1,069.5 (1.00)	1,122.6 (1.00)	1,165.1 (1.00)	1,195.1 (1.00)	1,201.0 (1.00)	12	8	5
세입											
세수	534.9 (0.76)	566.3 (0.69)	661.7 (0.68)	732.42 (0.68)	750.5 (0.67)	785.8 (0.67)	814.8 (0.68)	817.5 (0.68)	9	8	5
기타	139.5 (0.20)	157.9 (0.20)	187.9 (0.20)	21.1 (0.21)	234.2 (0.21)	263.9 (0.22)	270.5 (0.23)	267.0 (0.22)	27	31	28
계	674.4 (0.96)	724.2 (0.88)	849.6 (0.87)	953.6 (0.89)	984.8 (0.88)	1,049.7 (0.90)	1,085.3 (0.91)	1,084.5 (0.90)	10	9	6

註 : ( ) 안은 세출총계에서 차지하는 비중임.

1) 1996년치는 추계치임.

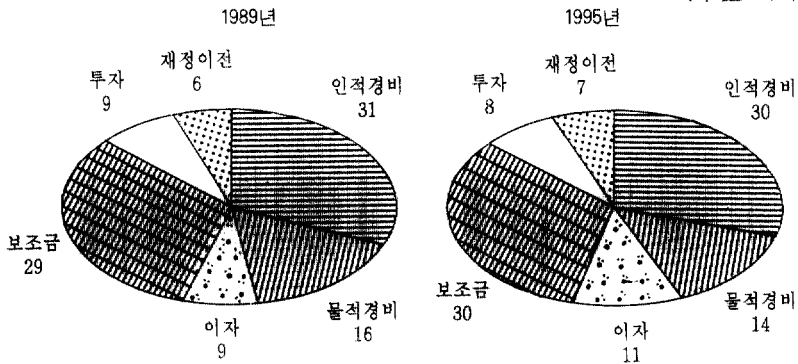
資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

있던 것이 1995년에는 1조 853억마르크로 늘어났다. 이 중 조세수입은 1989년에 5,349억마르크이던 것이 1995년에는 8,148억마르크로 늘어났으며 總財政規模에서 차지하는 比重은 1989년의 0.76에서 1995년에는 0.68로 줄어든 것이다. 總歲入規模와 租稅收入의 財政計劃期間 동안의 연평균 膨脹率을 살펴보면 총세입규모의 경우에는 각각 10%(1989~1993), 9%(1990~1994) 및 6%(1991~1995)이었으며 租稅收入의 경우에는 9%(1989~1993), 8%(1990~1994) 및 5%(1991~1995)로서 全體 歲入規模의 膨脹率보다 낮은 팽창률을 보였다.

이러한 세입규모의 변화로 인하여 全體財政에서 차지하는 財政赤字의 比重은 1989년의 4%에서 1995년에는 9%로 늘어났다.

[圖 IV - 1] 獨逸의 全體 公共部門의 支出構造(1989, 1995年)

(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

### 3. 未來의 獨逸財政運用 方向

독일은 統一 後의 財政運用의 어려움 때문에 그리고 현재 추진되고 있는 EU통합을 위한 經濟統合政策을 위하여 21세기를 대비한 財政改革課題를 政府生産性和 效率性 提高를 위한 制度改革과 緊縮的인 財政

〈表 IV-3〉 獨逸의 中期財政計劃(1996~2000年)

(單位: 10億마르크, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
지출	464.7	451.3	440.2	447.3	458.7	469
(전년대비 변화율)	(-1.4)	(-2.9)	(-2.5)	(1.6)	(2.5)	(2.2)
수입						
세수입	366.1	351.2	350.3	357.3	372.8	389.2
기타	48.4	40.2	33.4	33.8	30.5	30.9
연방은행수익	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
민영화수익	14.4	9.0	0.8	2.6	0.0	0.0
주화발행수익	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
정부부채	50.1	59.9	56.5	56.2	55.4	48.9

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Der Finanzplan des Bundes 1996 bis 2000*, Bonn, 1996.

〈表 IV-4〉 中期財政計劃上 聯邦의 投資支出

(單位: 10億마르크)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
목적투자	12.27	12.43	13.11	14.09	15.01	15.69
건설분야	10.34	10.14	10.72	11.62	12.30	12.94
동산취득	1.23	1.53	1.63	1.70	1.69	1.67
부동산취득	0.70	0.75	0.76	0.77	1.02	1.07
재정지원	55.05	53.85	47.51	46.49	45.49	43.91
공공부문	25.31	25.21	21.86	21.64	20.14	18.59
신용제공	1.28	1.14	1.16	1.09	0.98	0.90
보조금	24.04	24.07	20.70	20.55	19.15	17.70
민간부문	29.73	28.64	25.65	24.85	25.35	25.32
신용제공	7.50	6.59	5.53	5.36	5.38	5.51
보조금	14.20	14.24	12.63	13.75	14.29	14.17
자본참여	1.42	1.71	1.49	1.23	1.18	1.14
담보제공	6.61	6.10	6.00	4.50	4.50	4.50
계	67.32	66.28	60.62	60.57	60.50	59.60

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Der Finanzplan des Bundes 1996 bis 2000*, Bonn, 1996.

運用이라는 기본방향하에 추진하고 있다. 2000년대를 대비하는 재정 정책의 과제는 獨逸 經濟의 安定과 持續的 成長에 그 목표를 두고 있다. 그렇다면 獨逸 經濟의 安定과 持續的인 成長을 위해 과연 재정운용

면에서 뒷받침해야 할 政策手段은 무엇인가?

첫째, 2000년까지 매년 緊縮財政을 고수함으로써 全體豫算 및 支出比率을 현저하게 減少시킨다는 것이다<sup>4)</sup>. 일반재정의 財政收支赤字는 GDP의 1%를 초과해서는 안되며 조세와 국공채발행에 있어서 모두 緊縮的인 財政政策을 시행해야 한다. 공채발행을 줄이기 위해 租稅負擔을 늘린다면 결과적으로 成長과 投資를 위축시킬 것이다. 한편 부담을 덜기 위해 公債를 그만큼 더 발행한다는 것도 國民經濟의 萎縮效果를 가져와 바람직하지 않다. 따라서 租稅負擔도 감소시키고 동시에 公債發行도 감소시키는 財政運用이 바람직하며 그것은 긴축운용을 통한 經費支出規模의 대폭적인 삭감을 통해서만이 가능한 것이다. 그러나 緊縮이라는 정책목표를 달성하기 위하여는 먼저 公債發行規模의 上限부터 설정하여야 하며 租稅負擔도 마찬가지다. 독일은 中期財政計劃에서 新規公債發行規模를 매년 500억마르크를 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 억제하려고 하고 있다. 또 租稅收入도 1997년까지는 세수입의 감소를 전제로 하며 1998년부터는 經濟成長에 힘입어 稅收가 소폭 증가할 것을 예상하여 재정계획을 세우고 있다. 한편 緊縮財政을 뒷받침하는 것은 역시 費用支出規模의 減少에 있다. 費用支出時에는 그 費用이 반드시 꼭 필요한 비용인가를 다시 확인해야 하고 國家的인 차원에서 必要性和 當爲性을 확인한 후 비용배분을 결정해야 할 것이다. 모든 행정단위(연방, 주, 기초자치단체)는 緊縮財政運用에 대하여 獨立的으로 責任과 權限을 지닌다.

두번째로는 財政緊縮을 통해 經濟成長을 促進시키고 雇傭을 擴大시킨다는 것이다. 그리하여 獨逸政府는 世界化 속에서 재정운용체계를 생산적이고 효율적인 수준으로 제고하여 政府部門의 競爭力을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 특히 독일정부는 이에 있어 2000년까지는 1989년 통일 전에 시행했던 緊縮財政原則을 지켜나가며 2000년 후부터 2005년까지는 이러한 緊縮의 토대 위에서 약간의 擴大財政을 계획하고 있다.

4) Bundesministerium der Finanzen, *Fiscal Policy 2000*, Bonn, 1996.

## V. 豫算制度

### 1. 豫算關聯 機構

독일에서는 豫算關聯業務를 담당하는 부서가 財務省에 속하여 있고 財務省長官이 豫算關聯 業務全般에 걸쳐서 責任을 지도록 되어 있다. 재무성장관은 헌법, 경제안정성장촉진법, 豫算基本法에 의해 아래와 같이 주어진 상황에 따라 財政政策 및 豫算案을 樹立하며 이를 實行하기 위하여 특별한 권한과 의무가 주어진다.

- 연방재무성장관은 연방정부와 주정부와 자치단체의 豫算과 財政計劃의 調整을 추진하는 財政計劃委員會의 議長이다.
- 연방재무성장관은 세입과 세출이 均衡을 이루는 聯邦豫算案을 마련해야 하며 각 關聯部處와 協議한 후 豫算案을 수정할 권한이 주어진다.
- 財政上的 重要度에 따라 연방정부의 결정에 異議를 제기할 수 있는 권한이 있다. 이의는 모든 연방장관(federal ministers)의 과반수투표와 연방수상(federal chancellor)에 의해서만 棄却될 수 있다.
- 豫算에 규정되지 않거나 기존의 豫算規程을 超過하는 支出의 경우는 財務省長官의 同意를 필요로 한다.
- 법령과 행정규정의 제정, 공공분야 임금협약 체결, 예산 내의 지출한도를 초과하는 지출 등에 관하여는 그러한 사안이 豫算支出規模의 增加나 稅收減少와 連繫되는 경우 必須的으로 재무성장관이 동의하여야 한다.

연방재무성장관은 政府業務의 수행 중 특히 租稅政策과 聯邦豫算業

務에 관계된 사안에서 두 명의 정무차관(parliamentary state secretaries)에게 도움을 받는다. 독일 연방의회의 構成員인 이 정무차관은 정부와 의회 사이에서 계속적인 接觸을 한다.

獨逸 聯邦財務省은 다음의 직제표에서 볼 수 있는 바와 같이 Z, 1~9의 10개국으로 구성되어 있다.

각 局長(Ministrialdirektor)은 공무상의 책임자이며 局은 과장(Ministrialdirigent)을 책임자로 하는 課로 구성된다. 課는 또 계장(Ministrialrat)에 의하여 지휘되는 係로 세분되어 연방재무성 내는 26개의 과와 175개의 계가 있다. 각 계는 8명 정도의 公務員과 유급 雇傭人으로 구성된다.

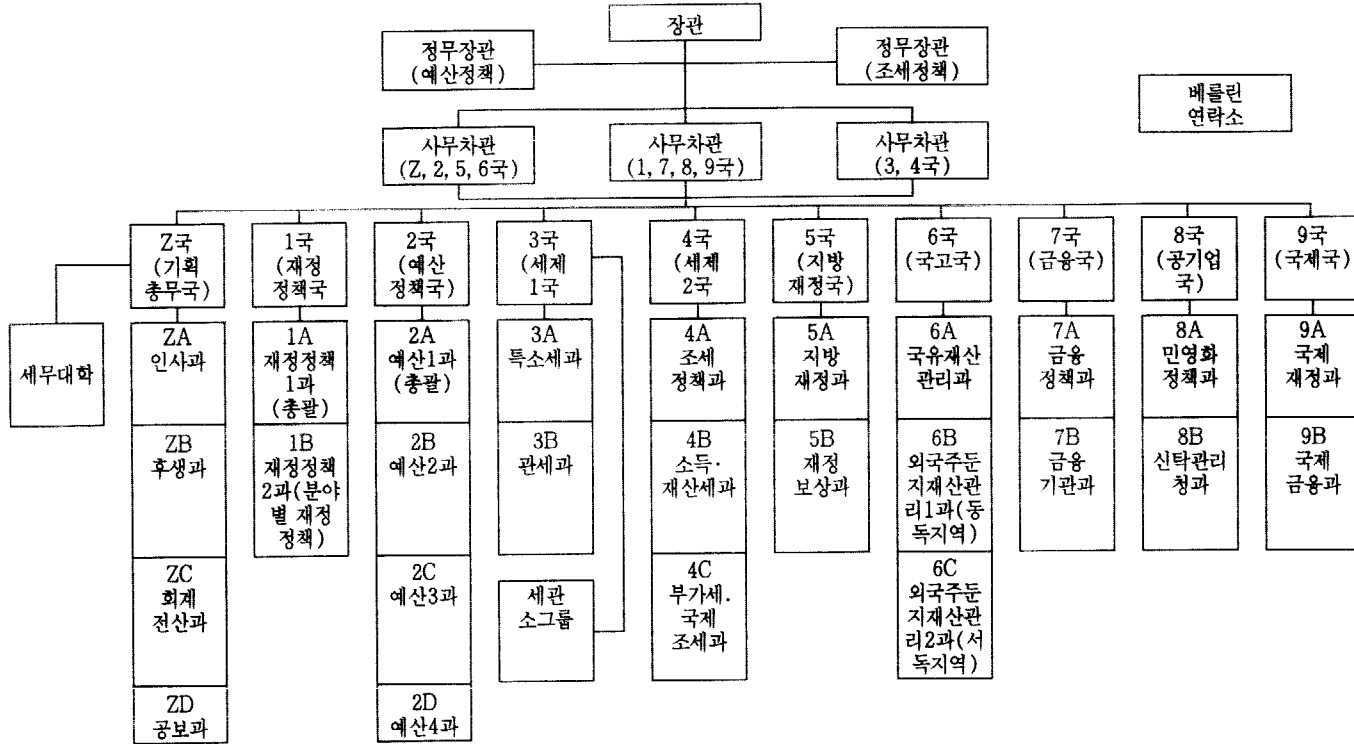
財務省 傘下에는 또 베를린사무소와 연방 및 주의 예산자금의 관리를 위한 聯邦豫算資金出納管理所(Main Federal Cash Office)와 연방과 주의 세무행정관리의 재교육기관인 聯邦稅務大學(The Federal Academy of Finance)을 두고 있다.

독일에서는 세출예산과 세입예산의 編成機能을 모두 聯邦財務性이 관장하고 있어 독일연방재무성은 財政에 관한 한 全的으로 책임을 지게 되어 있다. 또 獨逸聯邦銀行이 通貨政策을 관장하고 있어 재무성의 금융국은 相對的으로 業務範圍가 좁으나 銀行監督院은 財務省 傘下로 별도기구로 되어 있다.

國際局에서는 國際金融과 國際財政 分野를 동시에 관장한다. 1992년까지는 국제재정과가 지방재정국과 함께 지방 및 국제재정국에 소속되어 있었고, 國際金融課는 금융국의 제3과였으나 1993년부터 국제국으로 편성되었다. 國際財政課는 독일연방공화국과 EU 또는 기타 국제기구 사이의 財政移轉에 관한 업무를 관장하며, 국제금융과는 EU와 단일화폐권역의 설립문제나 IMF와의 관계 등을 관장하는데, 이 두 가지 업무영역이 국제국에 속해 있어서 總括調整이 용이하도록 되어 있다.

그리고 豫算政策局과 財政政策局은 分離되어 있다. 재정정책국은 거

[圖 V-1] 獨逸聯邦 財務省 組織圖



시경제적 관점에서 재정규모의 결정이나 기타 경제정책 목표의 지원을 위한 財政政策手段의 運用에 관한 業務를 관장한다. 예산정책국은 각 과들이 豫算領域別로 나누어져 있어 部處別 豫算編成에 관한 業務를 관장한다. 國稅 및 關稅制度는 세계 1국과 2국이 통합·관장하며 세계 1국은 관세, 특소세, 주류·전매사업을 관장한다. 세계 2국은 租稅政策 전반에 관한 업무와 소득세, 재산세, 부가가치세, 국제조세 업무를 관장한다.

地方財政局은 지방세제도와 지방재정조정문제 등의 고유업무 외에도 獨逸의 歷史的 經驗에서 오는 독특한 업무영역인 戰後 피해보상(나치로 인한 피해, 소멸된 공공단체의 외채), 구동독지역 지원 등에 관한 財政業務를 담당하기도 한다.

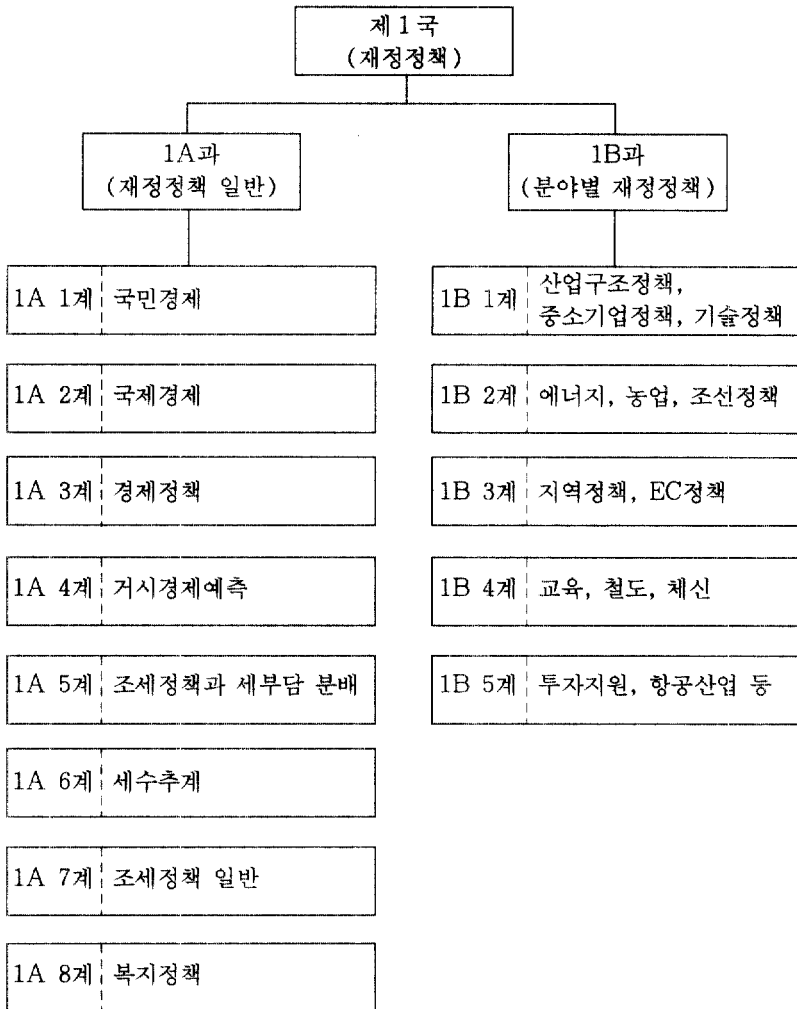
국고국 또한 국유재산의 관리라는 고유업무 외에 獨逸駐屯 外國軍(NATO와 구동독지역의 소련군)의 駐屯地에 관한 財政業務를 담당하기도 한다. 또한 공기업국은 연방이 지분을 가지고 참여하고 있는 기업들의 民營化 作業을 관장하고 구동독 기업들의 민영화를 담당하는 信託管理廳의 業務를 指導監督하는 역할도 수행한 바 있다.

#### 가. 第1局(財政政策 擔當部署)

中期財政計劃 樹立과 財政政策의 實行은 제1국의 主要業務이다. 공공재정활동의 巨視經濟的인 衝擊을 評價하고 公共豫算의 分析과 함께 조세정책과 과세제도, 정부보조금에 대한 業務의 調整이 그 내용이다. 이를 위해 다양한 研究機關에 의한 정규적이거나 불규칙적으로 발행된 많은 專門報告書에 기초하여 재정정책의 동향을 예측하고 세수를 평가하고 租稅政策效果를 측정하며 社會保障에 대한 기본이슈를 분석한다.

또한 聯邦經濟諮問團(Economic Advisory Council)의 활동에 대한 보조서비스를 제공한다. 제1국은 최근들어 더욱 주목을 받는 공공서비스의 남용에 대한 대책이나 社會間接資本에 대한 民間資本 參與와

[圖 V-2] 獨逸聯邦財務省 第1局 組織圖



같은 이슈도 담당한다.

이외의 업무는 국제기관에서 獨逸財政政策에 대한 설명과 다른 국가들의 재정정책과 조세정책에 대해 연구하는 것이다. 東西獨統습에 적용되는 制度 및 規程과 관련된 이슈 그리고 環境保護와 관련된 財政政策上的의 問題도 다룬다.

또한 제1국은 産業構造政策上的 정책이슈와 관련된 업무도 수행한다. 다른 부서와 협력하여 무역이나 산업과 관련된 재정정책이슈와 經濟活動을 促進시키기 위한 制度的 支援에 관한 문제도 다룬다. 특히 에너지, 원자료공급, 농업, 지역정책, 수송과 통신, 조선과 항공우주산업 등이 포함된다.

#### 나. 第2局(豫算編成/執行 擔當部署)

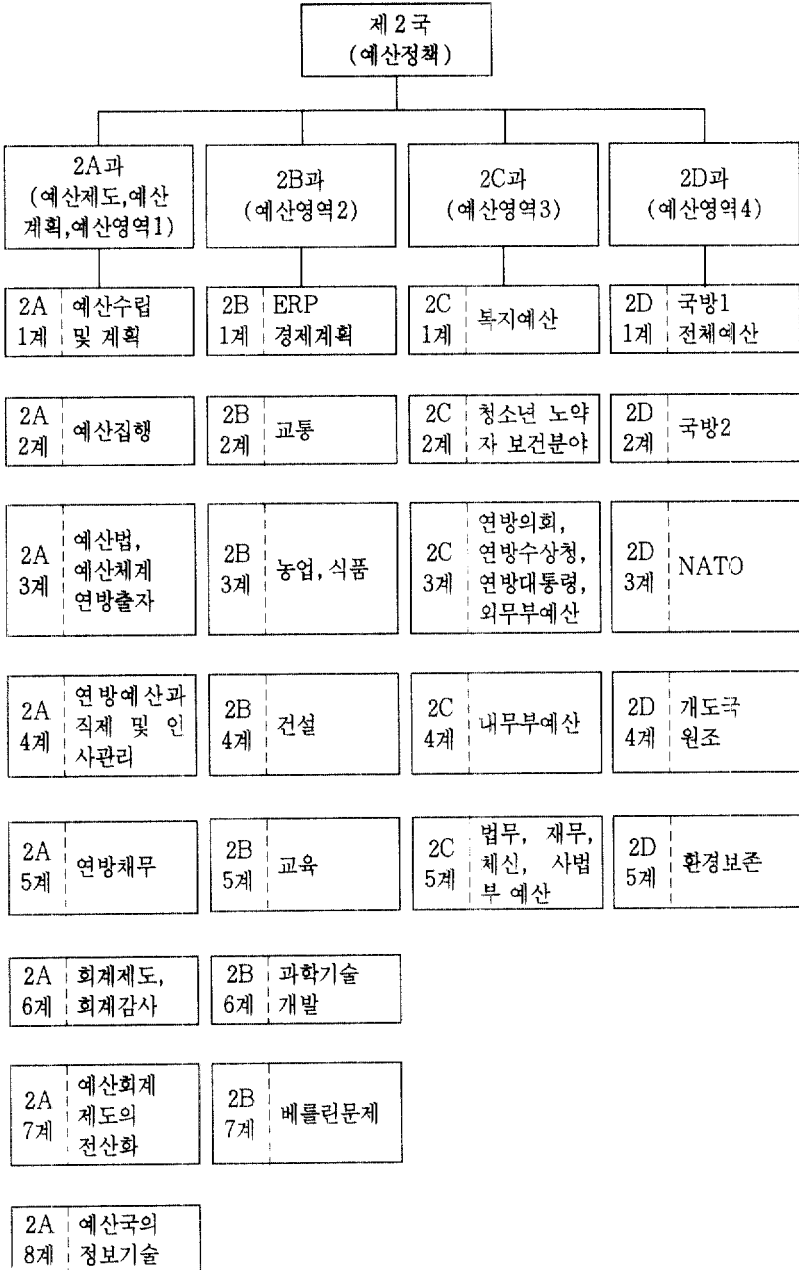
기본법 제110조는 “연방수입과 지출은 예산에 포함된다……”고 설명하고 있다. 이는 예산국(2국)의 주요업무의 정의를 간결하게 나타내고 있는 것이다. 매년 聯邦財務省은 豫算案과 연방정부의 5개년 中期財政計劃案을 준비하는데 재무성의 제2국에서 이 업무를 담당한다. 이를 위해 各 政府部處는 該當部處의 豫算案을 제출하며 각 연방직부는 예산국의 하나의 부서로 배치되고 각 연방부처의 예산안에서 部署 豫算運營이 效率的인지, 또 財政政策的으로 適當한지를 예산국 중 한 부서가 확인한다.

豫算案은 재무성장관과 관계 정부부처장의 요구 및 예산국 擔當部署와 해당 政府部處 사이의 강력한 交渉의 結果이다. 예산국은 연방정부에 제출되는 보고서와 연방예산위원회에 대한 資料準備와 함께 豫算案 審議와 관련된 議會討論에도 관계하고 참가한다.

豫算執行이 각 정부부처의 책임하에 이루어진다면 예산국은 이와 관련하여 特別業務를 委任받게 되는데 이는 각종 기금의 전용과 더불어 超過支出承認과 관련된 개별 사안의 결정에 관한 것을 포함한다. 豫算局은 또한 징수, 세수행정과 예산집행의 전산절차에 따르는 문제 및 회계, 豫算資金運營과 결산에 대해서도 관할하고 또 聯邦政府의 豫算資金運營事務所를 관리한다.

이와 함께 예산국은 會計年度 末에는 의회심의회 기초자료로 제출하기 위하여 豫算計定과 資產計定을 決算한다.

[圖 V-3] 獨逸聯邦財務省 第2局 組織圖



豫算局은 4개의 課와 25개의 係로 나뉘어져 있는데 24개의 係 중에서 16개의 係는 支出과 連繫된 個別 政府部處의 所管業務를 담당하고 있다. 이를 통해 어떤 새로운 事業計劃을 시작단계부터 재무성 담당부서에서 함께 고려할 수 있다. 이 16개 이외의 부서는 財政政策 등의 總括的인 業務遂行을 위한 것이다.

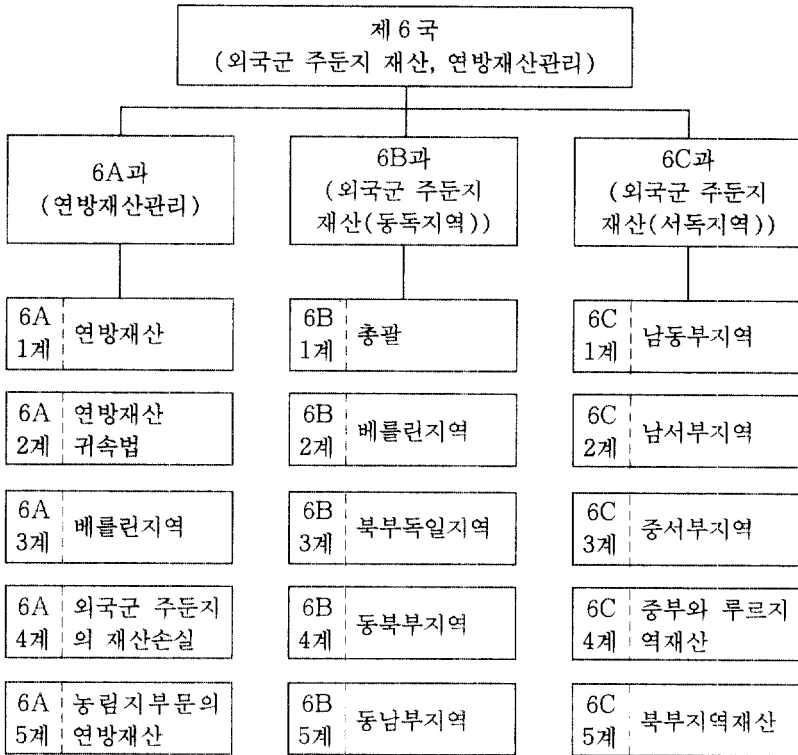
#### 다. 第6局(國有財產 管理部署)

제6국은 聯邦不動產과 動產의 管理와 賣却을 담당한다. 통일과 외국 군대(구소련군)의 철수로 인해 현재 또는 미래에 필요하지 않은 연방 소유의 不動產이 크게 늘어났다. 따라서 16개의 地域稅務廳과 60개 聯邦資產管理所를 지휘하여 聯邦資產 賣却을 포함한 부동산이 새로운 용도로 이용되도록 하는 것이 국고국(제6국)의 업무이다.

제6국은 獨逸聯邦共和國 內에서 外國兵力 撤收로 생기는 모든 資產 問題를 해결해야 할 의무를 지게 되므로 결과적으로 軍隊駐屯에 기인한 環境破壞問題를 해결하는 것도 업무영역에 포함된다. 통일의 과정 중에 국고국이 이전 동독의 자산을 관리하도록 통일조약 제22조에서 결정되었다. 여기에는 信託管理廳法은 적용되지 않고 행정상의 목적으로 사용되던 부동산도 포함된다. 그리고 讓渡收益은 연방법에 따라 연방정부와 주정부 사이에 均等하게 分配된다. 또 통일조약규정에 따라 구동독의 公共所有 資產의 現在 所有權을 決定하는 일도 제6국의 업무에 포함된다. 연방재무성 제6국은 資產讓渡에 대한 法律案 制定과 基本政策 制定도 담당하며 또 연방사용 목적에 따른 不動產 取得과 베를린으로의 의회나 정부의 이전과 관련한 모든 연방당국의 수용문제도 담당한다.

국고국의 일부인 산림관리계는 약 41만 7천ha의 연방소유 산림과, 식목하지 않은 약 31만 7천ha를 관리하는 57개 연방산림사무소를 指揮·監督한다.

[圖 V-4] 獨逸聯邦財務省 第6局 組織圖

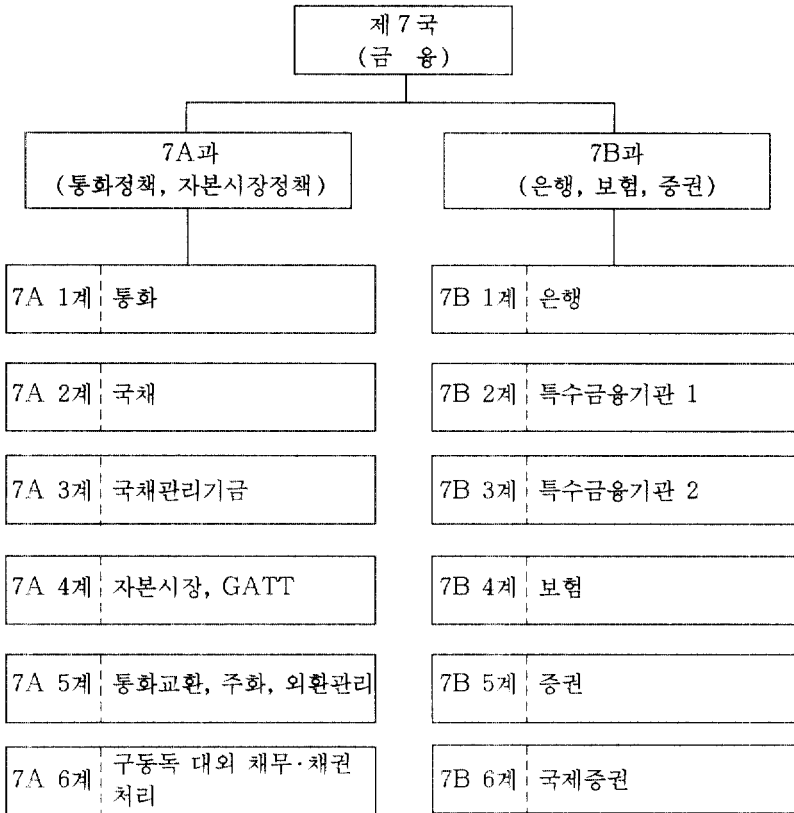


라. 第7局(金融政策 擔當部署)

제7국은 國內金融市場과 國際金融市場에 관계된 이슈와 中央銀行 신용정책수단개발에 관한 獨逸金融政策을 담당한다. 즉 독일마르크의 安定維持와 다른 국제금융센터와 겨룰 수 있는 독일의 입지를 유지시키기 위한 역할을 수행하는 것이 업무이다.

제7국의 다른 主要業務는 聯邦政府의 負債와 特別資產을 運用하고 公共部門에 대한 借入을 調整하는 것이다. 이는 통일 전 동독과 화폐 교환평형기금(Currency Conversion Equalisation Fund)으로부터

[圖 V-5] 獨逸聯邦財務省 第7局 組織圖



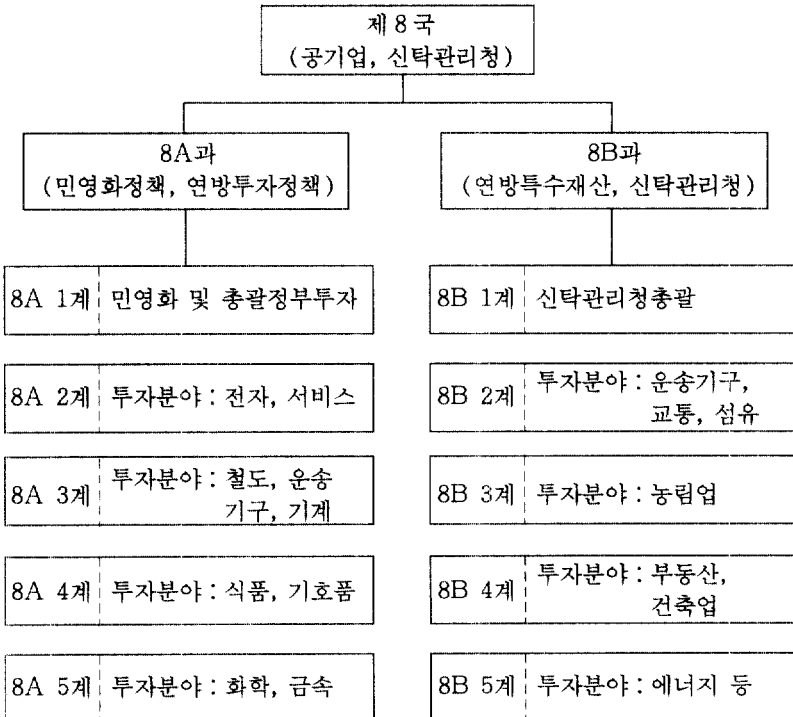
償還基金의 造成 및 管理도 포함한다. 또한 통일 전 동독의 해외부채 청산과 채권에 관한 문제, 國際 資本移動과 決濟를 감독하며 독일 주화의 주조관리와 화폐주조권도 가진다. 또 EU와 독일연방공화국 내에서의 은행, 보험, 증권거래에 대해서 經濟的이고 法的인 측면에서의 관리와 EU 내에서 금융서비스와 관련된 法規制定에서 聯邦政府를 대표하는 역할을 수행한다.

연방은행감독원, 연방보험감독원, 연방증권감독원에 대한 감독권은 제7국 所管事項이며 여기서 조정된 법에 기초하여 運營되고 管理된다.

마. 第8局(公企業關聯 部署)

제8국의 활동은 聯邦의 企業所有와 民營化問題, CIS를 포함한 중동 부유럽의 국가들에게 民營化에 대한 諮問業務와 함께 新稅관리청의 후속기구에 대한 정책과 관련된 업무를 수행하는 것이다. 이 외에 제8국의 주요업무는 民營化에 대한 政府政策의 開發과 履行의 一貫性을 추구하는 것이다. 민영화확대프로그램은 1983년 이래 聯邦政府가 소유하고 있는 거의 모든 公企業을 賣却하는 데 많은 기여를 하였다. 연방 재무성은 Salzgitter AG의 民營化로 인한 수입 25억 2천만마르크를 産業國家에서 장기적인 生態系 改善을 목적으로 1990년에 설립된 獨逸環境基金의 造成을 위해 사용하였다.

[圖 V-6] 獨逸聯邦財務省 第8局 組織圖



독일은 1994년에 연방정부의 소유자산 감축계획을 발표한 후 제2 단계 민영화를 본격적으로 시작하고 있다. 연방정부는 聯邦鐵道와 郵便局의 再構成에 관한 거대한 프로젝트를 시행을 결정하였다. 1996년부터 시행되고 있는 Deutsche Telekom AG 민영화는 國內的으로 뿐만 아니라 國際的으로도 볼 때 독일연방공화국 내에서의 새로운 次元의 民營化라고 볼 수 있다.

1994년말 연방재무성의 하부기관인 信託管理廳은 대규모적으로 이전의 政府所有 企業을 個人所有로 讓渡시키는 데 成功하였다.

#### 바. 其他部署

제2국(기획총무), 제3국 및 제4국(세제담당부서), 제5국(지방재정 등의 업무수행부서) 및 제9국(국제재정 및 국제금융 담당부서)에 관하여는 〈附錄 I〉을 참고하기 바란다.

## 2. 豫算의 構成

### 가. 豫算의 構成

독일예산제도는 一般會計와 特別會計의 구분이 없는 것이 특징이다. 이러한 구분의 철폐는 1970년도 재정개혁에서 단행되었다. 회계계정을 여러 개로 별도 설치하여 운용하는 것은 豫算支出의 統一性이 缺如될 뿐만 아니라, 豫算運營의 效率化에 위배되며 豫算의 包括性原則(Grundsatz der Vollständigkeit)에도 배치된다. 따라서 독일은 經濟發展 수준에 부응하는 보다 合理的인 財政運用을 위하여 歲入豫算과 歲出豫算을 하나의 회계계정으로 單一化한 것이다.

독일에는 특별회계는 존재하지 않으나 여러 가지 역사적 사건을 경

협하면서 이와 관련된 문제를 해결하기 위한 몇 가지 特別基金이 있다. 이러한 特別基金으로는 2차대전 후부터 존재해온 戰爭被害分擔基金(LAF : Lastenausgleichfonds)과 유럽復興基金(ERP-Vermögen), 독일통일 후의 특별재정수요에 부응하기 위한 獨逸統一基金(der Fonds 'deutsche Einheit'), 被害補償基金(Entschädigungsfonds) 그리고 舊東獨債務辨濟基金(Erblastentilgungsfonds)이 있으며 또 聯邦鐵道基金(Bundeseisenbahnvermögen), 信用開發基金(Kreditsabwicklungsfonds, 1994년까지 존재), 石炭基金(Steinkohlefonds)이 있다<sup>5)</sup>.

또 독일정부는 유럽통합과 관련하여 EU의 支出의 一定分을 부담하고 있는바, 이 부담분도 넓은 의미에서 독일의 예산의 일부분으로 볼 수 있을 것이다.

#### 나. 豫算案(Budget plan)의 構成

豫算案은 한 해에 필요한 經費支出을 項目別로 體系的으로 구성한 것이며 동시에 이 경비를 지출할 수 있도록 財源調達을 담당하는 收入項目을 포함하고 있다. 이 내용은 예산법에 의해 규정되고 있으며 이 예산법은 母法인 基本法에 기초하고 있다.

예산안은 全體豫算案과 個別豫算案으로 나누어진다. 전체예산안은 개별예산안에 표시되고 있는 수입, 지출을 포괄하고 있다. 예산안의 전체적인 모습을 다음의 세 가지 형태로 나타내고 있다. 첫째, 豫算概要 둘째, 財源調達手段概要 셋째, 國公債發行計劃概要 등이 그것이다. 豫算概要는 개별예산에 포함되고 있는 수입과 지출을 표현하고 있다. 또 財源調達手段概要는 예산에 책정된 경비지출이 재원면에서 조세수입, 행정수수료 및 국공채수입 등으로 각각 어느 정도 뒷받침되고 있

5) 이에 대하여는 제 XI 장 제 4 절에서 상술함.

〈表 V-1〉 豫算案

전체예산	예산요약	개별예산(부처예산)
1. 예산개요	1. 지출목적별 예산요약	01. 대통령실
2. 재원조달수단개요	2. 기능별 예산요약	:
3. 국공채발행계획개요	3. 예산의 횡단면	08. 재무성
	4. 중장기지출항목요약	:
	5. 공공부문 고용현황	60. 일반기금

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, Bonn, 1994.

〈表 V-2〉 部處別 聯邦豫算

(單位 : 백만마르크, %)

부처	1996년도 예산	1997년도 예산 (예산안 기준)	전년대비 변화율
01 대통령실	29.7	32.7	+9.9
02 하원	928.3	913.4	-1.6
03 상원	28.2	27.2	-3.6
04 연방수상청	583.5	582.0	-0.3
05 외무성	3,782.6	3,634.0	-3.9
06 내무성	9,119.2	8,809.8	-3.4
07 법무성	698.5	701.8	+0.5
08 재무성	9,760.9	8,302.2	-15.0
09 경제성	18,585.5	17,026.0	-8.4
10 농림성	12,134.8	12,060.0	-0.6
11 노동성	124,555.1	122,118.4	-2.0
12 교통청	51,031.8	45,050.0	-11.7
13 체신청	364.9	358.2	-1.8
14 방위청	48,237.1	46,500.0	-3.6
15 보건성	789.8	751.9	-4.8
16 환경청	1,317.5	1,319.5	+0.2
17 부녀·청소년청	12,523.0	11,725.9	-6.4
19 사법부	28.5	29.8	+4.4
20 연방감사원	78.2	77.2	-1.2
23 경제협력청	8,144.7	7,803.1	-4.2
25 지역개발청	9,937.1	10,450.2	+5.2
30 연구개발청	15,699.9	15,000.0	-4.5
32 연방부채	86,007.5	89,221.9	+3.7
33 공무원 및 군무원 연금	15,510.1	15,927.9	+2.7
60 일반재무행정	21,423.7	21,777.1	+1.7
합 계	451,300.0	440,200.0	-2.5

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

(表 V-3) 豫算規模와 財源調達方案

(單位: 億마르크, %)

	전체지출	전년대비 변화율	조세수입	기타수입 <sup>2)</sup>	정부부채
1980	2,157	+6.1	1,762	124	271
1981	2,330	+8.0	1,805	151	374
1982	2,446	+5.0	1,831	243	372
1983	2,467	+0.9	1,903	249	315
1984	2,518	+2.0	1,972	263	283
1985	2,571	+2.1	2,063	284	224
1986	2,615	+1.7	2,089	297	229
1987	2,691	+2.9	2,170	246	275
1988	2,754	+2.4	2,203	197	354
1989	2,898	+5.2	2,471	234	192
1990 <sup>1)</sup>	3,802	+31.2	2,762	572	467
1991	4,018	+5.7	3,179	318	520
1992	4,272	+6.3	3,529	357	386
1993	4,575	+7.1	3,560	352	662
1994	4,712	+3.0	3,790	279	506
1995	4,647	-1.4	3,661	481	505
1996	4,513	-2.9	3,512	400	601

註: 1) 1990년부터 구동독지역 포함

2) 주화수입 포함.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

는지를 나타내주고 있다. 국공채발행계획개요는 국공채발행수입과 그 借入을 償還하는 국공채상환경비지출을 同時的으로 표시한다. 개별예산안은 聯邦各 部處의 해당수입과 경비지출에 관한 내용을 포함하며 집행 권한과 각 사업계획 등도 나타낸다. 모든 個別豫算案은 章·項目으로 분류되고 있는데 章(Kapitel)은 개별행정기구에 배정된 예산 및 專門化된 특수경비지출을 표시하며 각 장은 다시 項目(Titel)으로 분류된다. 항목은 수입과 지출을 收入源泉 및 支出目的別로 명시한다. 연방예산은 1,400여 개의 수입항목과 7,500여 개의 지출항목으로 구성되어 있는데 이 지출항목은 다시 1만 2천여개의 細部支出項目으로 나누어진다.

豫算案은 또 다음과 같은 세 가지 종류의 지출을 포함하고 있는데 각 종류의 支出別로 豫算案 編成過程에 다른 종류의 決定過程을 가진다.

우선 법적으로 확정된 지출이 있는데 이는 법규정에 이미 확정되어 있는 종류의 지출로서 年金支拂이나 育兒補助金 등이 이에 해당되며 모든 政府支出의 80% 정도를 차지한다. 따라서 豫算編成過程에서 이러한 종류의 지출에 대하여는 支出規模를 推定하거나 기타사항을 점검하는 이외에 재무성이 개입할 여지가 별로 없다.

다음으로 伸縮성이 상대적으로 制限된 지출분야가 있는데 公共行政의 消費性支出部門에 해당하며 전체 예산의 10% 정도이다. 일반적으로 과거의 經驗과 慣行에 의하여 評價되며 財務省은 이런 경우에 제한된 범위 내에서만 介入할 수 있다. 그러나 財務省은 支出基準을 設定하거나 이러한 支出規模를 算定하는 과정에 介入할 수 있다.

마지막으로 補助金이나 投資計劃 등의 伸縮적으로 운영할 수 있는 예산부분이 있는데 전체 예산의 약 5%에 해당된다. 이 항목들은 보통 정치적인 意思決定 過程을 거쳐서 결정되며 官僚機構들 사이에서 결정될 수 있는 성질의 것이 아니다.

### 3. 豫算의 過程

豫算의 過程은 4단계로 이루어진다. 첫째 단계가 豫算案 編成段階로서 입법시안 편성과정은 기본법 제110조, 연방예산법 제29조 및 제30조에 근거를 두고 행정부의 豫算編成 過程은 연방예산법 제9조와 제27조 그리고 제28조에 근거를 두고 있다. 둘째 단계가 立法段階로 기본법 제110조와 제77조 그리고 연방예산법 제1조에 명시되어 있으며 셋째 단계는 豫算의 執行段階로 기본법 제11조 그리고 연방예산법 제34조~제79조에 명시되어 있다. 그리고 마지막이 決算 및 監査段階로 의회의 감사 및 決算承認은 기본법 제114조와 연방예산법 제114조, 연방회계감사원의 감사활동은 기본법 제114조, 연방예산법 제88조 그리고 행정부의 감사자료제출은 기본법 제114조와 연방예산법 제80조에 근거를 두고 있다.

[圖 V-7] 豫算過程의 段階

<p>입법시안 편성과정은 기본법 제 110조와 연방예산법 제 29조와 제 30조, 행정부의 예산 편성과정은 연방 집행부 예산법 제 9조와 제 27조 그리고 제 28조에 근거함.</p>	<p>기본법 제 110조, 제 77조 그리고 연방예산법 제 1조에 근거함.</p>
<p>의회의 감사 및 결산 승인은 기본법 제 114조와 연방예산법 제 114조, 연방회계감사원의 감사활동은 기본법 제 114조, 연방예산법 제 88조 그리고 행정부의 감사자료제출은 기본법 제 114조 연방예산법 제 88조에 근거함.</p>	<p>기본법 제 11조 그리고 연방예산법 제 34조~제 79조에 근거함.</p>

1. 예산안 편성단계

2. 입법 단계

예산순환의 4단계

4. 감사 및 결산단계

3. 예산의 집행단계

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, Bonn, 1994.

가. 編成 및 審議 · 確定

1) 豫算編成原則

豫算案 編成에 있어 고려되고 있는 主要原則은 다음과 같다.

- ① 一會計年度 一豫算案原則 : 예산안은 일정한 기간에 대한 계획이어야 한다. 독일은 1월 1일부터 12월 31일까지를 한 해의 會計年度로 설정하고 있으며 매 회계연도마다 예산안이 준비되어야 한다.
- ② 單一豫算制度 : 모든 사업계획은 단일예산안 내에 처리됨을 원칙으로 한다. 예외적으로 연방의 特殊事業 또는 연방정부재산관리

와 관련하여 特別基金을 둘 수 있다.

- ③ 包括性原則：모든 정부수입과 정부지출이 예산에 포함됨을 원칙으로 한다.
- ④ 總計主義：정부수입과 정부지출은 예산안에 별개로 구분되어 각각 그 전체의 규모로 編成되어야 한다. 차입이나 制限된 範圍 내에서만 예외가 인정될 수 있다.
- ⑤ 財源調達の 總體性：모든 정부수입은 모든 政府支出需要를 充足시키기 위해 조달되며 특정수입과 특정지출이 연계되지 않는다.
- ⑥ 均衡豫算：항시 전체 정부수입의 규모와 전체 정부지출의 규모는 一致되어야 하는 것을 原則으로 한다.
- ⑦ 事前性的 原則：예산편성, 심의 및 확정 등의 절차에 참여하는 모든 憲法機關은 회계연도 개시 전에 豫算案이 通過되도록 노력할 의무를 지닌다.

## 2) 政府의 豫算案 編成段階

독일의 경우 豫算編成의 主務部署는 財務省(Finanzministerium)이다. 재무성과 각 소관부처와의 協議를 통해 먼저 豫算基礎案이 마련되는데 이는 집행연도보다 1년 이상 선행되는 시점에 마련된다. 聯邦財務省이 전년도 12월에 次年度 예산요구를 위한 지침을 각 부처에 시달한다. 指針內容은 세입전망, 경제상황, 부처별·사업별 예산요구양식, 요구시 留意事項을 포함한다. 특히 人力節減을 위한 세부지침을 제시한다. 세입전망에 대한 기초로서 稅收推計專擔班(Arbeitskreis Steuerschätzung)<sup>6)</sup>의 세수추계가 참고된다. 이 豫算基礎案은 재무성

6) 이 稅收推計專擔班은 다음의 부처나 기관에서 선발된 專門家로 이루어지는데 이중 재무성에서 선발된 전문가가 총괄적인 역할을 수행함. 재무성 이외에 여기에 참가하는 전문가를 선발하는 부처나 기관은 경제성, 각 주정부의 재무성, 기초자치단체의 연방연합, 독일연방은행, 연방통계청, 거시경제 예측 전문위원회이며 이외에 國策연구기관의 전문가도 세수추계전담반에 함께 참석함.

장관의 이름으로 發議되어 다음 단계로 재무각료회의(Finanzkabintt)의 審議에 붙여진다. 여기에는 재무성장관, 경제부장관, 내무부장관, 수상청장관과 수상이 속한다. 다음 단계로 이 예산안은 전체 각료회의를 거쳐 聯邦上院(Bundesrat)을 통과하여 집행연도의 전년 9월 1일까지 聯邦下院(Bundestag)에 提出되어야 한다.

연방재무성에 의해 編成되는 聯邦豫算을 단계별로 살펴보자.

- ① 제1단계에서는 연방 각 성의 장관은 經費支出 需要를 提案形式으로 財務省에 제출한다. 이때 연방의 각 성은 聯邦政府가 추구하는 政策目標에 副應하는 사업내용에 관한 經費支出要請을 할 수 있다. 이 경우 우리나라는 재경원 예산실에서 신년도 예산지침서를 작성하여 각부에 시달하는 절차를 밟고 있는데 독일은 이러한 절차가 생략되고 있음이 특징이다. 豫算指針 대신에 사전에 이미 결정되어 추진되는 연방정부의 政策目標를 참고하여 經費支出要求를 하게 되어 있다.
- ② 두번째 단계는 稅收推計로서 ‘세수추계위원회’에 의해 國民經濟의 巨視豫測을 基礎로 하여 세수추계가 이루어지고 있다<sup>7)</sup>. 세수추계위원회는 연방, 주정부 및 자치단체, 연방통계청, 경제연구소 등의 專門家들로 구성되어 있다.
- ③ 연방의 각 성이 요구하는 豫算支出은 聯邦財務省에 의해 檢討調整된다. 변경 또는 수정되어야 할 사항은 각 성과 협의하여 조정하도록 되어 있다. 이에 있어 總支出豫算은 차입을 포함한 總財政收入의 規模를 초과할 수 없다. 이때 재무성은 中期財政計劃委員會의 諮問을 받아야 한다. 연방재무성은 재정자금의 效率的인 支出을 위해 최선의 배려를 집중해야 할 뿐만 아니라 지출재원의 不足現象이 발생하는 경우 經費支出規模를 減少하는 조정을

7) 이 밖에도 국공채발행위원회가 있어 각 정부단위의 공채발행의 경우 국공채발행법에 입각하여 발행하도록 감시하며 특히 필요없는 초과발행을 억제하는 기능을 수행하고 있음.

해야 한다.

- ④ 연방재무성이 이렇게 제안한 새해예산안은 聯邦政府에 의해 채택된다.
- ⑤ 예산안은 연방상·하원에 同時に 제출되는데 이러한 예산안과 관련된 입법절차는 여타의 법의 제정절차와 구별된다. 이는 豫算의 緊急性을 고려하기 때문이다.

### 3) 議會의 審議段階

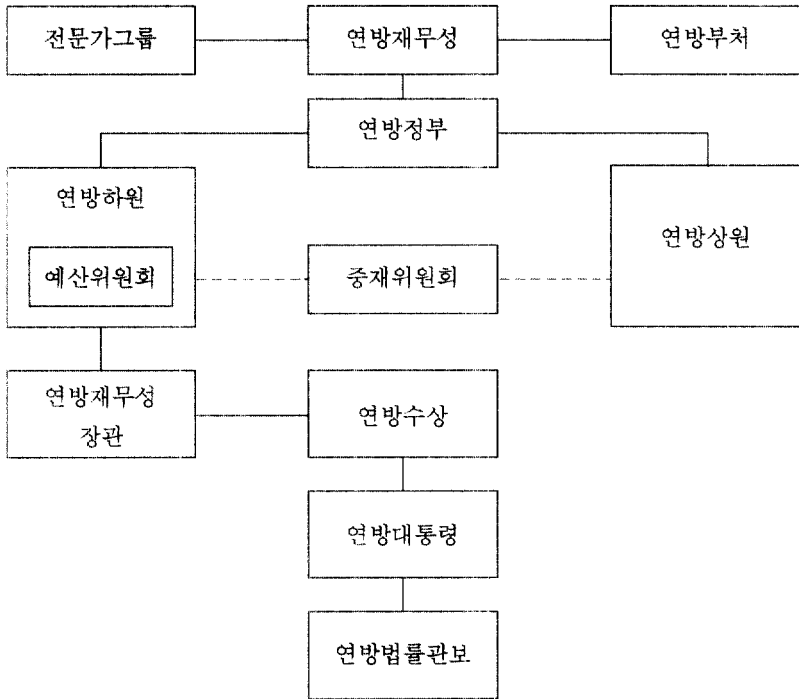
연방하원은 우선 예산위원회에서 이 政府의 豫算案을 檢討하게 하는데 實際的으로 예산안에 대한 本質的인 검토가 행하여진다. 마지막으로 연방하원은 이 예산안에 대해 票決에 붙인다. 전과정을 통하여 연방상원과 연방하원이 예산안을 둘러싸고 意見이 對立되는 경우 연방상원과 연방하원으로부터 각 11명씩의 구성원을 추천하여 만들어지는 仲裁委員會가 이를 조정한다.

전단계에 걸쳐 정부의 입장은 강하게 대변되는데 어떠한 예산에 관계되는 결정도 정부의 동의없이 이루어질 수 없게 되어 있다.

연방재무성에 의해 편성된 聯邦豫算은 그 審議를 위해 下院에 제출토록 되어 있다. 이를 단계별로 보자.

- ① 聯邦上院은 예산안을 제출받은 후 6주 내에 그에 대한 의견을 제시하며 이에 대한 聯邦財務性的 反應 내지 答辯과 함께 聯邦下院에 전달해야 한다. 연방상원에는 주정부대표가 참여하여 연방정부의 예산에 대한 주정부의 입장을 대변할 수 있다.
- ② 이와 같은 절차가 연방상원에서 행해짐과 동시에 연방하원에서는 예산심의의 첫번째 절차로서 第1讀會를 개최한다. 이 때 연방재무성장관은 예산에 대한 연방정부의 입장을 밝히며 예산을 설명한다. 이러한 재무성장관의 예산설명에 대해 下院議員들은 각기 소속된 정당에 따라 그 의견을 제시한다.
- ③ 이러한 절차뒤에는 의회의 예산위원회의 豫算審議가 이루어진다.

[圖 V-8] 豫算案의 準備 및 通過過程



資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, Bonn, 1994.

예산위원회의 결정은 여러명의 委員會所屬委員에 의해서 준비된다. 해당위원은 세부적인 검토심의를 該當政府部處와 聯邦財務省 그리고 聯邦會計監査院의 擔當官吏들과 함께 수행하며 부적합하다고 판명된 예산은 削減되거나 變動된다.

- ④ 豫算委員會 該當委員의 提案들은 예산위원회 심의의 기초자료가 되며 해당위원들간의 의견차이가 없을 경우 위원회에서 논의에 붙이지 않는다. 해당위원들간 意見差異가 있거나 중요한 사안의 경우에는 豫算委員會의 論議를 거치게 된다.
- ⑤ 예산심의의 第2讀會는 연방상원의 예산안에 대한 의견이 제출되기 이전에는 이루어지지 않는다. 이는 연방상원의 의견이 충분히

〈表 V-4〉 豫算흐름圖

일정	담당기관	예산편성과정(주요 내용)
① 1~2월	각 부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처의 예산안 작성</li> <li>• 차년도 예산 및 5개년에 걸친 중기재정계획</li> </ul>
② 3~4월	각 부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처의 예산안 제출 및 실무조정</li> </ul>
③ 5월	재무성, 각종 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중기경제전망 및 세입전망</li> <li>• 중기재정계획에 관한 재정계획위원회 소집 및 권고안 제출</li> </ul>
④ 5~7월	재무성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무자 차원에서 예산안 조정</li> <li>• 내각 전체회의에서 정부예산안 상정 및 최종의결</li> </ul>
⑤ 8~9월초	재무성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회에 정부예산안 제출</li> </ul>
⑥ 10~11월	재무성, 경제성, 의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차년도 경기전망 및 세입전망</li> </ul>
⑦ 11~12월	의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산안 심의</li> </ul>
⑧ 12~1월	대장성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산안 공포</li> </ul>

고려되어야 한다는 점을 배려하는 것이다.

- ⑥ 제2독회는 연방하원총회에서 예산위원회 該當委員에 의해 예산안에 대한 의견이 發議되어 토론에 부쳐진다. 여기서 개별사안들에 대한 검토가 시작되며 연방하원에서는 사안별로 個別的으로 결정이 이루어진다.
- ⑦ 第3讀會에서는 개별사안들에 관한 결정이 이루어진 뒤에 修正案이 결정된다.
- ⑧ 예산은 하원의 表決에 의해 통과된다.
- ⑨ 하원에서 통과된 예산은 다시 上院에 회부된다.
- ⑩ 下院이 제시한 예산을 上院이 拒否할 경우 仲裁委員會에 의해 수정안이 調整된다. 상원이 修正豫算案을 제시하는 경우에는 다시 하원에서 표결되어야 하는데 이때 상원은 다시 이를 거부할 수 있다. 이때 연방하원은 이에 대하여 이 경우에 필요한 찬성표수를 얻어서 통과시킬 수 있다.
- ⑪ 예산안은 그 후 연방재무성장관과 연방정부의 수상의 서명을 얻

고 연방정부 대통령의 결재를 받은 후 最終的으로 官報에 발표 됨으로써 法律化된다.

#### 나. 執 行

豫算法에 의해 성립된 豫算案은 연방정부 豫算執行의 基礎가 된다. 따라서 예산집행에 있어 연방정부 및 그 산하의 행정기구들은 다음의 원칙들을 고려해야 한다.

- ① 經費支出은 당회계연도에 예산에 설정된 목적에 부합될 때 집행될 수 있다. 따라서 예산에 규정된 목적에 더이상 필요치 않은 비용을 다른 목적을 위해 지출할 수는 없다.
- ② 경비지출로 배정된 자금은 效率的으로 그리고 經濟的으로 管理·執行되어야 한다.
- ③ 豫算에 책정된 지출액을 초과하거나 예산에 책정되지 않았던 지출이 수행되는 경우는 불가피하며 예견할 수 없는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 이렇게 회계연도 내에 정규적인 예산집행을 변경시켜야 하는 경우는 전체 政治的 狀況이나 經濟의 극심한 不況 등으로 일어날 수 있다. 追加更正豫算의 편성을 채택하지 않는 경우를 제외한다면 이러한 예외적인 예산집행 수단은 연방 예산법 및 經濟安定成長促進法에 입각하여 실행될 수 있다.
- ④ 예산의 추가, 변경이 필요한 경우나 긴급한 지출이 필요하나 예산초과지출에 의해 처리할 수 없는 경우에는 追加更正豫算을 이용한다.
- ⑤ 연도개시까지 豫算이 確定되지 않은 경우에는 전년도 예산의 범위 안에서 조달, 봉급, 법률에서 정한 조치에 필요한 지출이 이루어진다.
- ⑥ 예산초과지출은 재무성장관의 동의에 의해 가능하며 의회에 보고할 필요가 있다. 동 지출은 다른 支出의 節約으로 조달해야 한다.
- ⑦ 예산집행은 각 부처의 장이 책임지고 집행하며 實務的으로는 각

부처의 예산담당관이 부처별 예산집행에 책임을 진다. 세입결손 등에 따라 세출예산규모를 축소할 필요가 있을 경우에는 財務省長官이 부처별 절감액을 할당하여 각 부처에 통보하고 具體的인 事業別 절감은 각 부처장의 책임하에 이루어진다.

#### 다. 決算 및 監査

行政部署의 예산집행이 이루어진 뒤 결산 및 집행에 대한 監査機能은 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)에서 행해지는데 이는 실무적인 차원이며 最終的으로 政治的 意味의 豫算執行에 대한 감독기능은 연방하원 예산위원회의 결산소위원회(Rechnungsprüfungsausschuss)가 담당한다.

會計年度가 종료되는 시기에 연방의 재무성장관은 예산의 執行結果를 연방하원과 상원에 제출할 책임을 지고 있다. 보고내용에는 모든 지출과 수입 그리고 자산과 負債狀態를 포함한다. 즉 결산안은 예산결산안과 자산결산안으로 이루어지며 예산결산안은 실제 支出과 收入을 豫算案에 규정된 지출 및 輸入規模와 對應시키는 구조를 가진다.

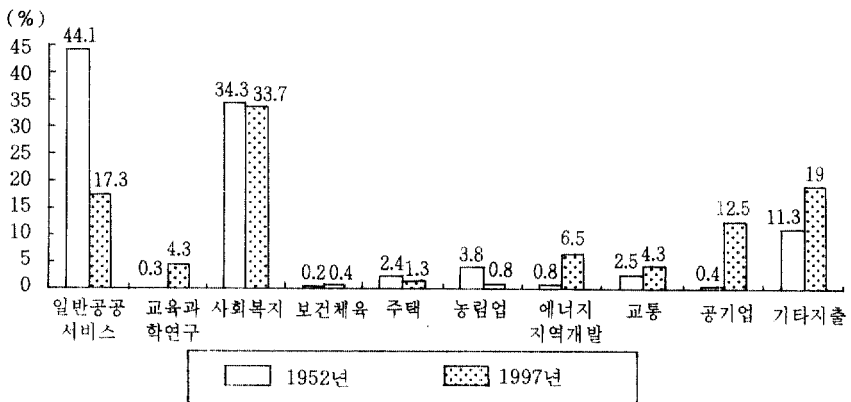
聯邦會計監査院은 財務省長官이 제출한 예산결산안, 자산결산안 그리고 연방정부의 예산집행에 대해 감사한다. 이러한 감사는 재무성의 決算報告 전에 시행할 수 있다. 연방회계감사원의 활동은 聯邦豫算法, 연방회계감사원법 및 기타 法令에 의거하고 연방회계감사원은 연방정부의 지시에 따를 의무가 없으며 獨立的인 機關으로서 다만 法律에 따를 뿐이다. 監査委員은 법관과 같은 獨立的인 法的地位를 가지며 연방회계감사원은 행정부와 입법부인 상·하원과의 사이에서 독립적인 위치를 가지며 감사를 수행할 수 있다. 즉 立法府와 行政府를 동시에 補佐해야 한다고도 볼 수 있다. 연방회계감사원은 감사결과를 연방 상·하원에 보내며 연방 상·하원은 이를 통과시킴으로써 예산과정의 순환을 전부 마치게 되어 있다.

## VI. 公共支出

### 1. 政府豫算의 支出構造

아래의 <表 VI-1>에서 볼 수 있듯이 政府部門 지출구조는 1952년 이후 급격하게 변화하였다. 이 중 특기할 사항은 國防費 支出比重이 1952년의 38.7%에서 1997년에는 10.6%로 크게 줄어든 것과 交通 部門支出이 1952년의 2.5%에서 1972년의 8.9%로 크게 늘었다가 1997년에 4.3%로 다소 줄어들었다는 점, 公企業部門에 대한 지원이 1952년의 0.4%에서 1972년의 7.1%로 늘어났다가 1997년에는 12.5%로 다시 한번 그 수준을 뛰어넘었다는 것, 그리고 마지막으로 政府 負債로 인한 利子支出과 財政移轉의 規模가 1952년의 11.3%에서 1972년까지는 12.4%로 그 수준을 유지하다가 1982년 17.8%로

[圖 VI-1] 政府豫算 支出構造



資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

〈表 VI-1〉 政府豫算 支出構造의 推移<sup>1)</sup>

(單位: 백만마르크, %)

	1952	1962	1972	1982	1992	1993	1994	1995	1996	1997
총지출	20,408	49,864	111,086	244,646	425,100	457,461	471,247	464,658	451,300	440,200
일반공공서비스	8,993 (44.1)	18,731 (37.6)	33,407 (30.1)	61,769 (25.2)	100,787 (23.7)	83,721 (18.3)	79,233 (16.8)	77,155 (16.6)	78,114 (17.3)	76,031 (17.3)
그중 국방	7,898 (38.7)	15,897 (31.9)	24,833 (22.4)	46,019 (18.8)	54,261 (12.8)	51,142 (11.2)	48,381 (10.3)	47,713 (10.3)	48,483 (10.7)	46,639 (10.6)
교육·과학·연구	68 (0.3)	925 (1.9)	6,322 (5.7)	13,503 (5.5)	21,309 (5.0)	20,479 (4.5)	19,133 (4.1)	19,321 (4.2)	19,885 (4.4)	19,081 (4.3)
사회복지	6,996 (34.3)	15,754 (31.6)	31,241 (28.1)	86,736 (35.5)	142,220 (33.5)	172,683 (37.7)	171,713 (36.2)	177,598 (38.2)	151,088 (33.5)	148,192 (33.7)
보건·체육	34 (0.2)	79 (0.2)	1,154 (1.0)	1,871 (0.8)	2,148 (0.5)	1,437 (0.3)	1,418 (0.3)	1,602 (0.3)	2,491 (0.6)	1,711 (0.4)
주택	497 (2.4)	1,761 (3.5)	1,551 (1.4)	2,609 (1.1)	4,907 (1.2)	3,453 (0.8)	5,355 (1.1)	5,898 (1.3)	5,649 (1.3)	5,870 (1.3)
농림업	767 (3.8)	2,889 (5.8)	3,217 (2.9)	1,663 (0.7)	7,272 (1.7)	5,553 (1.2)	4,687 (1.0)	4,166 (0.8)	3,940 (0.9)	3,572 (0.8)

〈表 VI-1〉의 繼續

	1952	1962	1972	1982	1992	1993	1994	1995	1996	1997
에너지 지역개발	160 (0.8)	802 (1.6)	2,598 (2.3)	5,581 (2.3)	19,077 (4.5)	20,275 (4.4)	18,739 (4.0)	22,766 (4.9)	29,810 (6.6)	28,412 (6.5)
그중 에너지	51 (0.2)	455 (0.9)	761 (0.7)	1,049 (0.4)	1,633 (0.4)	1,019 (0.2)	1,122 (0.2)	947 (0.2)	364 (0.1)	331 (0.1)
그중 지역개발	79 (0.4)	133 (0.3)	544 (0.5)	414 (0.2)	5,996 (1.4)	6,622 (1.4)	5,283 (1.1)	11,304 (2.4)	11,804 (2.6)	10,632 (2.4)
교통	503 (2.5)	2,963 (5.9)	9,926 (8.9)	13,276 (5.4)	23,359 (5.5)	21,655 (4.7)	21,901 (4.6)	21,568 (4.6)	21,746 (4.8)	18,772 (4.3)
공기업	89 (0.4)	1,367 (2.7)	7,939 (7.1)	14,054 (5.7)	31,902 (7.5)	29,189 (6.4)	35,998 (7.6)	58,790 (12.7)	58,866 (13.0)	54,939 (12.5)
기타지출 <sup>2)</sup>	2,299 (11.3)	4,593 (9.2)	13,732 (12.4)	43,586 (17.8)	72,120 (17.0)	99,015 (21.6)	113,070 (24.0)	75,794 (16.3)	79,713 (17.7)	83,620 (19.0)

註 : 1) 연방예산기준임.

2) 부채탕감, 이자지출 등을 포함함.

1. 1952~1995년은 사실상의 연방예산지출 기준이며 1996~97년은 예산안 기준임.

2. ( ) 안은 총지출에서 차지하는 비중임.

資料 : Bundesministerium der *Finanzen*, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

증가하여 1997년에도 19.0%로 다소 증가한 支出比重을 보이고 있는 것이다. 이는 구서독에서 국가건설 직후 국방비가 상당 규모 증액되었으나 미군의 주둔 및 NATO의 결성 이후 점차 국방비 비중이 감소되었던 반면, 사회적 시장경제체제하에서의 국민후생복지 욕구에 상응하여 社會保障費를 포함한 全體 國家財政規模가 세수규모를 초과하면서 정부부채가 늘어나고 이 財政赤字로 인한 利子費用이 늘어난 것이라고 볼 수 있다.

## 2. 主要 分野別 豫算

지출의 주요영역은 社會保障과 國防, 交通·通信 그리고 負債서비스의 4개 항목이며 이에 대한 예산지출이 전체의 3분의 2 이상을 차지하고 있다.

### 가. 社會保障

1965년 이후 社會保障은 계속 예산에서 가장 큰 支出比重을 차지하였다. 정부는 社會保障制度의 재정적인 기반강화를 통해 기본 생활을 유지하기 위한 소득이 부족하거나 특별한 부담을 가지는 계층을 支援하였다.

사회보장부문에서 정부의 가장 큰 지출부분은 勤勞者의 年金保險, 鑛山勤勞者年金保險, 農業年金保險 등의 연금보험제도이다. 연금을 제공하는 것은 원칙적으로 사회보장보험단체의 임무이기는 하나 고용인과 고용주에 의해 조성된 기금이 법에 의해 보장된 수혜수준을 완전히 커버할 수 없기 때문에 聯邦政府에 의한 補助가 필요한 것이다.

연방정부는 가족형성으로 인해 발생하는 부담의 조정을 위한 稅額控除와 더불어 적어도 아동이 16세가 될 때까지 兒童補助金을 지불해 줌으로써 가족형성에 상당한 기여를 한다. 그 외에 아이들이 출생한 후

부모에게 지불되는 養育手當이 있다.

社會保障部門에서 獨逸政府의 목표 중의 하나는 독일 통일과 더불어 독일 내에서 同一한 經濟的 條件과 社會條件을 만드는 것이다. 勞動市場에서의 압박을 줄이기 위해 구동독 내의 老齡雇傭人들에게 제공되는 失業補助金과 早期退職補助金制度는 연방정부에 의해 지원된다.

또 다른 主要支出項目은 연방정부와 주정부가 분담하여 財政支援을 해주는 住宅補助金과 연방정부에 의해 전적으로 지원되는 住宅建設獎勵金이 있다. 주택보조금은 中産層의 경제적 안정을 위하여 전세거주자나 자택소유자 모두에게 지급되는 住居費用에 대한 政府補助金이다.

舊東獨地域에서는 증가된 주택보조금이 單純化된 절차에 의하여 過渡期的으로 1991년 10월 1일 이후부터 支給되었다.

사회보장부문의 예산은 1952년 이후 지금까지 全體 聯邦豫算支出에서 줄곧 28%에서 37% 사이의 비중을 차지하고 있어 가장 支出比重이 큰 분야이다. 1997년도 예산안에서는 약 1,482억마르크 정도의 예산이 책정되어 있으며 이는 全體豫算의 33.7%를 차지하는 것이다.

#### 나. 國 防

政治環境의 變化는 독일통일과 민족간에 군사적 반목이 존재하지 않는 자유유럽이 가능하도록 하였다. 통일 후 獨逸安保政策의 목표는 계속적으로 軍備의 制限과 縮小를 추구하는 것이다. 그러나 포기할 수 없는 것은 NATO 내에서 유럽과 북미간의 防衛協定으로서 이는 앞으로도 평화의 필요요소로 남아 있게 될 것이다. 安全保障目標은 미래에 감소된 무기와 군인으로도 가능하게 될 것이며 독일통일 완성과 관련하여 연방정부는 독일연방의 병력을 37만명으로 감축할 의무가 있다. 지난 약 20년간에 걸쳐서 國防費支出은 대략 총연방지출의 5분의 1 수준에서 10분의 1 정도로 줄어 들었다. 1997년도 예산안에서는 466

억마르크가 國防費로 策定되어 있는데 이는 전체 聯邦豫算의 10.6%에 해당된다.

#### 다. 交 通

안전하면서도 수요에 부응하는 交通網 建設은 獨逸社會·經濟政策에서 큰 의미를 가지는 것이다. 聯邦交通下部構造는 철도망, 고속도로, 운하, 항공로 및 관제시설로 구성된다. 이의 유지와 보수는 커다란 投資費用을 요구하는데 특히 구동독에서 독일통일 후 큰 폭의 交通下部構造의 維持와 開發이 진행되고 있다. 교통망은 현재 聯邦幹線道路 42,000km와 聯邦高速道路 10,000km 이상을 포함한다. 그러나 교통예산의 60%인 323억마르크는 만족할 만한 交通環境을 造成하기 위하여 鐵道交通에 투자되고 있다.

연방정부가 기본법 제90조에 따라 연방간선도로와 고속도로에 대해서만 책임을 지는 반면 地方交通環境의 與件改善은 주정부와 지방자치단체가 담당한다. 주정부와 자치단체에 대하여 연방정부는 지방도로건설법하에서 매년 33억마르크 이상을 원조하고 있다.

함부르크와 베를린간을 연결하는 TRANSRAPID(자기부상식 고속철도기술)의 건설과 관련된 결정과 함께 연방정부는 公共交通制度에서 획기적인 전기를 마련하였다. 이 프로젝트의 시공책임은 개인기업이 가지는 반면 투자는 연방정부로부터 財政支援을 받는다. 1997년도 예산안에는 188억마르크가 交通部門 所要豫算으로 책정되어 있는데 이는 전체 연방예산의 4.3%를 차지하는 것이다.

#### 라. 教育·科學·研究

研究開發은 새로운 기술도입의 근본이다. 따라서 高品質의 生産品을 만들고 새로운 生産方法의 開發에 의해 세계시장에서 競爭하여 살아남

기 위해서 研究開發은 독일연방공화국과 같이 에너지와 자원이 부족한 국가들에게는 必須의이다. 또 젊은 세대들에게 보다 좋은 教育과 필요한 能力의 培養을 위해 적절한 훈련을 제공해야 하는 것도 마찬가지로 의미를 가진다. 따라서 서독과 구동독 내에서 教育體制間의 隔差를 없애고 새로운 州政府의 改革을 支援하는 것이 聯邦政府의 課題이다.

教育分野에 대한 연방정부의 책임은 대학신축(연방정부는 주정부의 주관으로 세워지는 대학신축 및 건물증축비용의 50% 부담)과 직업훈련과 관련하여 財政援助法에 규정되어 있다. 특히 구동독지역 주정부의 요구에 부응하기 위해 大學設立과 職業訓練에 대한 지출이 상당히 증가하였다.

政府支援은 基本研究에 주안점을 둔다. 건강, 환경과 기후분야의 예방책에 대한 연구의 重要性이 크게 인식되어지고 있으며 정보기술과 인체공학 및 레이저, 소재연구와 같은 분야의 연구에 대한 지원도 이루어지고 있다.

이 분야에 대한 지출을 위하여 1997년도 예산안에는 191억마르크의 예산이 책정되어 있는데 이는 전체의 4.3%에 해당되는 것이다.

#### 마. 産業構造調整政策

自由市場經濟體制下에서 일정하게 변하는 시장조건에 대응하기 위해서는 기업 스스로가 적응하여야 한다. 그러나 특별한 경우에는 정부가 경제에 미치는 일반적인 과장을 고려하여 未來의 生産能力 促進과 構造調整 과정중에 산업의 어떤 분야를 지원할 수 있다.

지금까지의 聯邦政府 構造政策의 중요한 지원대상 분야는 석탄 및 광업분야, 조선업 그리고 항공우주산업이었으나 독일통일로 구조조정 업무분야에 새로운 업무가 생겨났다. 구동독지역에서는 실패한 社會主義 經濟를 대신할 수 있는 體制整備의 대대적인 再建過程이 진행되고 있다.

## 바. 中小企業 支援

中小企業은 독일연방공화국의 경제를 움직이는 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 중소기업은 근본적으로 雇傭創出과 雇傭保障, 職業訓練 機會를 제공하기 때문이다.

중소기업에 대한 지원금은 사업이니셔티브 개발, 효율성 개선과 경쟁능력을 향상시키고 構造調整을 促進한다. 이는 구동독지역에서 아직 중소기업부문이 기능하지 않는다는 점에서 더 의미하는 바가 크다.

## 사. 住宅建設, 都市開發

구동독지역과 구서독지역간 住宅分野의 不均衡을 극복하기 위하여 연방정부는 광범위한 조치를 취하고 있다. 비록 주정부에게 公共支援 住宅建設에 대한 일차적인 책임이 있기는 하지만 연방정부는 과거 몇 년 동안에 이 분야에 대한 財政支援을 상당히 증가시켰다. 1988년 5억마르크 정도가 지원되기 시작하여 연간지원액이 1993년에 40억마르크로 늘어났고 1994년에는 35억마르크가 예산으로 책정되었다. 구동독지역에 할당되는 10억마르크는 住宅의 現代化와 補修를 촉진하는데 이용되고 있다. 또한 같은 목적하에 信用開發基金의 프로그램에 의한 이자보조금도 제공되는데 동 기금의 규모는 1993년에 600억마르크 정도로 두 배가 되었다.

더불어 東獨住宅事業의 未償還 債務 310억마르크 정도(총 590억마르크)를 연방정부가 인계받았다. 연방정부와 구동독지역의 주정부는 1994년과 1995년에 각각 支拂利子を 반반씩 부담하게 되는데 이는 총 70억마르크 정도이다.

1997년도 예산에는 住宅分野의 支援을 위하여 약 599억마르크의 예산이, 그리고 都市開發을 위하여 106억마르크의 예산이 책정되어

있는바, 이는 전체 聯邦豫算에서 각각 1.3%와 2.4%를 차지하는 것이다.

### 아. 農業政策

農業政策은 농부들에 의해 수행되는 농업활동에 안정성을 보장하는 것에 집중되어진다. 農業政策에 있어서 많은 부분, 특히 市場構造에 대한 부분은 유럽공동체의 계획구도하에서 결정되고 있으며 EU예산으로부터 폭넓은 資金支援을 받고 있다. 따라서 이러한 農業政策은 農產物價格支援에 중요한 역할을 하게 되는데 이는 정부와 지방자치단체 당국간의 持續的이고도 集約的인 協力을 필요로 할 뿐만 아니라 EU 기구와의 협력도 요구된다.

독일 농업정책의 핵심은 農業構造 改良으로 요약되는 연방정부의 사업과 구동독지역에 농업부문을 적응시키고 再組織하는 것, 그리고 농업부문에 있어서의 社會保障政策이라고 하겠다.

社會保障政策部門에 있어서 연방정부의 중요한 사업은 노령농부들이 노령, 개인사정, 기타 이유 등에 따라 농사를 포기한 경우 年金을支給하거나 保險醜出 減免을 실시함으로써 노령농부들을 격려하고 농업활동에서 은퇴할 수 있도록 하는 것이다.

이 분야의 지원을 위하여 1997년도 예산에는 36억마르크가 책정되어 있는데 이는 전체의 0.8%에 해당되는 것이다.

### 자. 海外援助

獨逸統一의 完成과 중동부 유럽국가들의 서방경제권에의 참여에도 불구하고 독일은 제3세계 국가들과의 經濟協力을 위한 援助를 계속하고 있다.

1990년대 해외원조에서의 중점적인 분야는 貧困打破(농업발전 중

진, 기본적인 양식의 공급확보), 環境保全, 教育 및 訓練, 麻藥濫用防止 등에 관한 것이다. 특히 범세계적인 환경문제는 앞으로의 해외원조에 있어서 주된 판단기준이 될 것이다.

독일이 행하고 있는 해외원조의 주된 수단은 兩國間 財源補助로서 이는 주로 資本財나 下部構造擴充을 위한 재원으로 사용된다. 한편 해외원조는 개발도상국가의 국민이나 기관의 생산성 증가에 도움을 주고자 하는 것으로서 숙련된 人的資源(자원봉사자나 전문가) 提供이나 資本財의 供給으로 이루어진다. 또한 제3세계 국가 발전에 대한 實質的인 貢獻은 교회나 정당, 민간부분의 비영리단체, 중소기업 등에 의해서도 이루어진다.

한편 獨逸聯邦政府는 국제기구에 자금을 지출함으로써 개발도상국의 이익을 위한 國際協力에도 참가하고 있다. 국제기구 또는 다자간기구란 몇몇 국가들에 의해 공동설립되고 운영되는 기구로서 세계은행, UN부속기관, 유럽발전기금 및 세계환경보호를 위한 多國間協定 등을 말한다.

#### 차. 에너지政策

에너지정책의 목표는 장기적인 차원에서 安定的인 가격으로 環境을 저해하지 않는 에너지의 공급을 확보하고자 하는 것이다. 경제의 競爭力維持와 계획한 대로의 成長과 雇傭의 創出을 위하여 충분한 에너지의 공급은 必須的이다.

獨逸石炭事業에 대한 지속적인 재정지원은 에너지공급 확보에 일조하고 있으며 生産能力 強化와 관련지역에서의 雇傭增進의 結果도 가져왔다. 그러나 이러한 肯定的 側面과 相殺되는 재정비용이 적지않으며 따라서 電力生産을 위한 핵발전은 현재 피할 수 없다고 하겠다.

에너지研究 역시 에너지政策의 중요한 분야이다. 태양이나 풍력, 수력 등으로부터 더욱 많은 에너지를 추출할 수 있는 방법이 독일에서는

특히 선호되지는 않고 있지만 潛在力을 충분히 활용하기 위해 이러한 자원에 대한 연구도 계속되고 있다.

#### 카. 保健, 스포츠, 餘暇

이 사업분야에서의 업무는 州政府와 基礎自治團體에 의해 주관되어 지고 자금이 조달되어진다. 연방정부는 보건정책에 대한 자신의 책임 범위 내에서 醫療研究와 公共保健教育을 담당한다. 에이즈 퇴치와 관련하여 1987년부터 시작된 연방정부의 공헌은 주로 교육과 연구개발 프로젝트를 지원하는 것이었다.

스포츠분야에 있어서 연방정부는 스포츠 競爭力을 위한 體育施設 建設뿐만 아니라 주요 국제스포츠 행사(올림픽게임, 유럽대회 및 세계대회 등)에 독일팀을 참가시켜 왔으며 독일 내에서의 주요 국내 및 국제 스포츠행사를 지원하는 한편 최고 수준의 스포츠와 관련된 훈련활동도 지원하고 있다.

#### 타. 環境保護

헌법에 의해 규정된 책임에 따라 環境保護를 위한 機構를 설립할 의무는 주로 聯邦政府에게 부여되지만 적절한 政策手段을 집행하는 것은 州政府와 自治團體의 임무이다. 연방정부의 지출에 있어서 주로 강조되는 부분은 環境研究, 원자로 안전 및 방사능 보호조치, 공해감소를 위한 투자 등이다.

#### 파. 베를린에 대한 聯邦補助

財政赤字 克復을 위해 베를린주는 1951년부터 연방정부로부터 총 2,500억마르크에 달하는 財政支援을 받아왔다. 獨逸統一로 인해 부담

이 國家分斷時 베를린에 부여되었던 때보다 가벼워진 만큼 이 財政支援 역시 削減되었다. 1994년에 마지막으로 베를린에 대한 財政支援이 이루어졌으며 1995년부터는 주정부간의 水平財政調整制度에 의존하게 되었다.

#### 하. 聯邦行政

독일 행정구조에서 聯邦政府의 行政業務는 대부분 핵심적인 업무에 국한된다. 따라서 연방의 행정업무는 最高聯邦機關으로 국한된다. 극히 일부 업무만이 연방기관 자신의 下部行政機關에 의해 관리되어지는데 이러한 예는 關稅行政, 聯邦國庫行政, 聯邦山林行政 등이다.

#### 거. 負債管理費用

負債管理에 관한 支出은 모든 이자와 연방정부 부채에 의해 발생된 모든 償還을 포함한다. 현행 연방예산제도하에서는 상환은 지출로 기록되지 않고 차입으로 인한 수입에 의해 상쇄되며 利子支給만이 부채 관리에 대한 지출로 계상된다. 따라서 예산은 단지 새로운 負債(다른 말로 하면 순차입)만을 반영하고 있는 것이다.

이와 같은 純評價額 方法은 1969년 예산제도 개혁시의 예산 및 경제적 이유에 의해 채택되어졌다.

### 3. 特別基金 現況

연방, 주, 기초단체의 예산 외에 特別基金의 形態로 豫算의 사용목적이 明示의으로 구별된 會計計定이 있다. 이 특별기금의 예산을 합산하면 1996년 기준 총 874억마르크의 지출과 수입을 기록하였다. 그러나 이는 支出部門에 66억마르크의 債務償還이 포함되고 수입부문에

〈表 VI-2〉 獨逸의 1996年度 全體 特別基金 編成規模

(單位: 億마르크)

	지 출		수 입	
부담조정기금	8	사업비: 8	8	연방보조금: 8
유럽부흥기금	160	이자지불: 28 이자보조금: 132	160	연방보조금: 5 이자 및 상환자금: 80 공공채무: 75
독일통일기금	95	이자지불: 72 채무상환: 23	95	연방 및 주정부 보조금: 95
피해보상기금	10	사업비: 10	10	연방기구의 민영화수익: 5 적립금: 5
연방철도기금	273	인건비: 165 이자지불: 55 기타: 50 채무상환: 3	273	연방보조금: 190 자체수입: 83
구 동독 채무 변 제 기 금	295	이자지불: 255 채무상환: 40	295	연방보조금: 257 연방은행수익금: 38
석 탄 기 금	33	이자지불: 3 석탄사업지원: 30	33	연방보조금: 3 조정부담금: 30
합 계	874	이자지불: 413 사업비: 395 채무상환: 66	874	연방·주정부 보조금: 558 기타 보조금: 148 자체수입: 93 공공채무: 75

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

75억마르크의 新規債券 發行이 포함되므로 특별기금 전체로서는 9억 마르크 정도의 財政赤字를 기록하였으며 채무상환을 제외한 지출규모는 808억마르크이고 수입은 799억마르크가 된다. 1996년에 처음으로 도입된 石炭基金을 포함하여 전체 특별기금의 지출과 수입은 전년대비

각각 8%와 6%씩 증가하였다. 이에 비하여 1995년에는 특별기금 전체로서 약 5억마르크의 財政赤字를 경험하였다.

#### 가. 負擔調整基金(Lastenausgleichsfonds)

제2차 세계대전 이후 조성된 負擔調整基金은 전쟁피해자에 대한 財政支援을 목적으로 하여 1979년까지는 주로 부담조정징수금을 재원으로 하였으며 그 이후로는 연방의 補助金에 의존하였는데 그 중 아주 작은 부분에서는 주정부의 참여도 있었다. 1996년기준 支出과 收入 모두 8억마르크로서 財政收支는 완전히 均衡을 이루었다.

#### 나. 유럽復興基金(ERP-Sondervermögen)

마샬플랜에 기초를 둔 유럽부흥기금은 2차대전 후 전쟁으로 폐허가 된 서유럽의 經濟援助를 위하여 설립된 기금으로서 미국정부는 미국기업이 독일에 수출할 때에는 그 대가를 미국 달러화로 지불하도록 하였고 독일수입업자는 독일의 화폐인 마르크화로 그 대가를 이 기금에 납입하였다. 독일정부는 이렇게 형성된 기금을 獨逸經濟再建 資金으로 기업에게 融資하였다. 현재의 유럽부흥기금은 지원대상사업을 中小企業에 대한 支援과 環境保護關聯 投資, 그리고 1990년 이후 舊東獨地域에 대한 지원으로 정하고 있다.

1996년의 유럽부흥기금으로부터의 지출은 160억마르크 정도이며 이는 대부분 과제를 위임받은 각종 信用機關의 低利貸出에 대한 利子補助金으로 사용되었다. 이것은 지난해에 비하여 支出規模가 30억마르크 정도 증가한 것이다. 이 기금에서 차입한 자금을 대한 이자로 지급되는 규모는 28억마르크이었으며 이는 전체 지출규모의 약 18%에 해당된다. 연방으로부터의 5억마르크의 보조를 포함한 利子和 上환된 資金 등으로 구성된 기금의 수입은 85억마르크 정도로서 이 기금은

1996년에 약 75억마르크 정도의 財政赤字를 기록하고 있다.

#### 다. 獨逸統一基金(der Fonds Deutsche Einheit)

1990년에 설립된 獨逸統一基金은 1994년까지 구동독지역의 주정부와 기초자치단체의 財政需要를 감당해주는 역할을 수행하였는바 1995년 이후로 구동독지역의 주정부가 연방의 地方財政調整制度의 틀 안으로 편입되면서 이를 통하여 필요한 財政支援이 가능해지자 이후 기금의 지출분야는 기차입된 자금의 상환과 이자지불이 주임무가 되었다. 이 기금은 필요한 재원을 부분적으로 政府負債發行을 통하여 조달하였는데 1994년 말의 累積負債規模는 895억마르크에 이르렀다. 1994년 이후로 연방정부와 주정부로부터의 재정지원인 매년 95억마르크는 모두 利子支拂(72억마르크)과 債務償還(23억마르크)으로 사용되고 있다.

#### 라. 被害補償基金(Entschädigungsfonds)

1991년에 설립된 피해보상기금은 財産法과 被害補償 및 調整法에서 명시된 업무를 수행하기 위하여 설립된 기금으로 1994년부터 자금이 유입되기 시작하였다. 1996년에는 10억마르크의 지출이 이루어졌는데 그 중 5억마르크는 통일과 관련된 特別業務를 수행하던 연방기구의 民營化收益으로부터 充當되었으며 5억마르크의 財政赤字는 이전의 積立金에 의하여 충당되었다.

#### 마. 聯邦鐵道基金(Bundeseisenbahnvermögen)

연방철도기금은 2차대전 이전부터의 독일고속도로·독일철도와 관련된 특별법인이 독일연방철도회사로 전환되면서 설립된 기금으로서

이전의 特別法人으로부터 委任된 財産이나 債務를 管理하고 독일연방 철도회사의 공무원들에 대한 고용주로서의 역할을 수행한다. 1996년의 支出規模는 270억마르크로서 165억마르크는 인건비였으며 55억마르크는 利子支拂 用途로 사용되었다. 수입부분은 총 275억마르크로서 연방의 보조금이 190억마르크인데 이는 1995년에 비하여 80억마르크가 많은 것이다. 연방보조금이 이렇게 증가한 것은 1996년부터 연방철도기금이 더이상 赤字를 나타내서는 안되는 상황으로 법 개정이 이루어졌기 때문이다. 1996년의 財政黑字 3억마르크는 債務償還으로 사용되었다.

#### 바. 舊東獨債務辨濟基金

구동독채무변제기금(Erblastentilgungsfonds)은 1995년부터 설립되었으며 信用開發基金과 信託管理廳 그리고 구동독의 住宅建設業體들의 구채무를 위임받았다. 독일통일로 인한 재정적 유산들에 대한 변제와 이차지급은 이 기금에 위임된 채무규모의 7.5%에 상당하는 매년의 연방보조금과 70억마르크를 초과하는 독일연방은행의 매년의 수익금을 재원으로 실현되도록 계획되었다.

1994년에 信用開發基金이 解體되면서 1,030억마르크의 채무가 구동독채무변제기금으로 이양되었고 구동독지역 기업의 民營化 및 正常化 業務를 추진하던 신탁관리청이 해체되면서 信用開發基金의 채무보다 두 배나 되는 채무규모 즉 2,050억마르크에 달하는 채무가 구동독채무기금으로 이양되었다. 마지막으로 구동독지역의 住宅建設業體들의 債務가 1995년 7월 1일부로 300억마르크 정도가 구동독채무변제기금으로 넘겨지면서 현재 3,400억마르크 정도의 채무가 누적되어 있다. 이 기금은 1996년 현재 295억마르크의 수입을 기록하였는데 그 중 257억마르크는 聯邦의 補助金이다. 총지출 중 255억마르크가 利子支給이며 나머지 40억마르크만이 채무상환에 사용되고 있다.

### 사. 石炭基金

1994년의 연방헌법재판소의 판결은 전기소비자에게 부과되는 調整負擔金을 국내 석탄사용에 대한 補助金으로 사용하도록 하였으며 에너지생산기업의 구채무와 石炭使用 支援을 위하여 도입된 債務의 利子和償還義務와 관련하여서는 이 石炭基金(Steinkohlefonds)을 통하여 이루어지도록 하였다. 1996년도에는 30억마르크의 지출이 1995년까지 투입된 석탄에 대하여 이루어졌으며 3억마르크의 이자지급 규모는 聯邦政府의 補助金으로 충당되었다.

## 4. EU

독일정부는 EU에 대한 財政寄與金으로 1996년에 420억마르크를 지출하였으며 이는 關稅, 附加價值稅의 一定部分 그리고 國內總生産의 一定率에 해당하는 액수이다. 독일정부는 EU에 일정한도의 財政交付金을 지원하고 있으며 동시에 EU로부터 특정 목적의 교부금을 지원받고 있다. EU에 대한 財政支援은 전적으로 연방정부의 예산으로 이루어지는데 독일공공부문의 총조세수입 대비 EU에 대한 재정교부금의 비율이 점점 높아져 가고 있다. 독일은 이러한 聯邦의 財政交付金으로 전체 EU예산의 약 30%를 담당함으로써 두번째로 큰 규모로 EU예산을 지탱하는 프랑스의 약 18%와 큰 격차를 유지하고 있다(1996

〈表 VI-3〉 西獨의 EU에 대한 財政交付金

(單位: 億마르크)

	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>1)</sup>	1998 <sup>1)</sup>	1999 <sup>1)</sup>	2000 <sup>1)</sup>
액수	379	454	454	419	448	473	498	521

註: 1) 중기재정계획상의 예정치임.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

년 기준).

EU 豫算의 歲入構造는 관세, 회원국이 자국의 농민보호를 위해 EU에 지불하는 농업보조금, 각 회원국 부가가치세의 1.4%에 해당하는 금액 그리고 회원국의 국내총생산의 일정분 등으로 구성되어 있다. 한편 1992년 EU회원국들은 예산총액이 EU 총생산량의 1.27%가 되도록 결정하였다.

## VII. 公企業

독일의 대표적인 公企業들은 연방특별재산으로서 일반적으로 민관공동출자 형식으로 독립적으로 운영된다. 이들은 시장기능에 따라 독립채산제에 의한 운영을 그 원칙으로 하고 있으나 이들 公企業에 대한 연방의 보조금 지원 부문은 그 액수만큼 聯邦豫算에 반영토록 하고 있다. 그렇게 함으로써 국민의 세부담으로 지원되는 공기업이 議會審議와 承認을 얻도록 규정하여 국민의 支出承認權 確保와 支出의 效率化를 기한다는 의미를 부여하는 것이다.

聯邦政府와 ERP기금 등의 기금에 의해서 직·간접적으로 소유되는 공기업의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈表 VII-1〉 獨逸의 公企業 現況(1996年 9月 30日 基準)

(單位: 個)

소 유 형 태	기업수
직접소유	143
그 중 연방	121
그 중 특별기금	25
그 중 25% 이하 자본참여	71
그 중 25% 이상 직접지분소유 기업	72
간접소유(25% 이상 지분참여)	352
25% 이상 직·간접지분소유 기업 전체	424

註: 그 중 3기업은 복수참여.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligung des Bundes 1997*, Bonn, 1996.

424개의 公企業의 所有 現況을 연방부서별로 살펴보면 <表 VII-2>와 같다.

<表 VII-2> 聯邦部署別 公企業 所有 現況

(單位：個)

	전체 총기업	그 중 간접소유 공기업
재무성	111	99
교통성	162	147
도시계획성	9	3
체신성	106	102
농림성	2	—
경제협력성	2	—
교육성	7	1
내무성	1	—
법무성	2	—
경제성	2	—
노동성	1	—
환경성	—	—
공보성	1	—
외무성	—	—
정부부처계	406	352
ERP 기금	—	—
부담조정기금	—	—
연방철도기금	18	—
특별기금계	18	—
총계	424	352

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligung des Bundes 1997*, Bonn, 1996.

聯邦政府와 特別基金이 직접 지분참여를 하고 있는 公企業의 명목자본은 1995년 12월 31일 기준으로 292억 6천만마르크에 달하였다.

그 중 연방정부가 참여하는 공기업의 명목자본이 289억 6천만마르크이며 特別基金이 참여하는 公企業의 名目資本이 2억 9천만마르크였다. 위의 명목자본 292억 6천만마르크 중 연방정부와 특별기금의 지분은 동일시점에서 228억 2천만마르크로 연방정부와 특별기금은 참여하는 공기업에 평균 78%의 지분을 가지고 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈表 VII-3〉 聯邦部署別 所有公企業의 持分規模

(單位: 個, 億마르크)

	지분참여 공기업수	50%이상 지분참여 기업수	명목자본	연방부처별 지분규모	
				명목자본 기 금	장부상의 자 기자본 기준
재무성	13	11	54.1	19.1	88.3
교통성	16	3	87.4	59.2	152.4
도시계획성	46	3	6.9	0.8	4.1
체신성	5	4	128.5	128.5	367.8
농림성	3	1	0.2	0.1	0.1
경제협력성	5	4	12.4	12.4	10.8
교육성	16	10	0.0	0.0	0.0
내무성	6	2	0.0	0.0	0.0
법무성	2	2	0.1	0.1	0.3
경제성	3	2	0.1	0.0	0.0
노동성	1	1	0.0	0.0	0.0
환경성	1	—	0.0	0.0	0.0
공보성	2	—	0.0	0.0	0.0
외무성	2	1	0.0	0.0	0.0
정부부처계	121	44	289.6	220.3	624.3
ERP 기금	2	1	17.2	4.7	23.6
부담조정기금	1	—	7.2	0.4	2.3
연방철도기금	22	18	2.9	2.7	2.7
특별기금계	25	19	27.2	7.9	28.6
(— 중복참여)	3		24.3		
특별기금계	22	19	2.9	7.9	28.6
총계	143	63	292.6	228.2	652.8
(비활동기업)	4	4			

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligung des Bundes 1997*, Bonn, 1996.

연방과 특별기금이 公企業에 참여하는 지분을 명목자본으로 보지 않고 帳簿上의 自己資本基準으로 살펴보면 동일시점에 652억 8천만마르크(전년도 264억 5천만마르크)에 달한다. 전년도에 비하여 규모가 크게 증가한 것은 독일채신성의 큰 부분이 공사화되면서 만들어진 독일통신(도이체 텔레콤AG), 독일우편(도이체 포스트AG) 그리고 독일우편은행(도이체 포스트뱅크AG)이 함께 고려되었기 때문이다. 연방정부와 특별기금의 公企業 持分을 공기업 소속부처별로 정리해 보면 다음 <表 VII-3>과 같다.

聯邦政府와 特別基金이 지배력을 행사할 수 있는 지분 이상 참여하고 있는 공기업에 1995년 기준으로 98만명의 근로자가 종사하고 있다.

## VIII. 社會保障 및 年基金

### 1. 社會保障豫算

독일의 公共部門을 구성하는 요소 중에 聯邦政府, 州政府 그리고 기  
초자치단체를 제외하고 가장 비중있고 가장 중요한 부문이 사회보장단

〈表 VIII-1〉 社會保障豫算

(單位: 10億마르크, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
사회보장지출전체	179.2	348.1	479.8	578.8	742.9	893.8	1,005.6	1,063.1	1,108.2
연금보험	52.2	101.1	142.6	175.2	229.2	261.0	288.1	310.4	335.5
의료보험	25.6	61.1	90.1	114.4	152.3	182.6	210.0	211.1	228.2
산재보험	4.2	7.2	10.0	11.6	13.6	15.3	17.5	18.5	19.4
실업보험	3.9	18.1	23.1	39.4	51.8	87.4	111.3	132.0	128.7
공무원연금보험	15.8	26.0	32.9	37.0	43.8	46.3	48.2	49.2	49.9
기타	30.0	61.4	88.0	95.1	126.0	156.4	173.2	180.8	346.5
1인당 사회보장 지출(DM)	2,954	5,629	9,492	9,492		11,171	12,474	13,083	13,590
사회보장부담률	26.5	33.9	31.7	31.7	29.5	31.3	32.7	33.7	33.3

사회보장예산의 재원(%)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
정부	31.3	30.4	31.9	31.8	32.3	31.4	31.2	30.2	30.4
연방	24.4	24.4	22.4	20.4	18.8	19.8	19.7	20.8	20.0
주	13.8	12.1	11.5	10.8	10.2	10.0	10.0	9.7	9.6
기초자치단체	6.4	7.1	7.3	7.7	8.0	8.3	8.4	8.5	8.4
기타	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.6
개인	23.2	24.9	25.9	28.3	29.7	29.6	29.7	29.8	30.8

註: 1) 통일 직후의 개념상의 혼란으로 자료가 취합되지 못하였음.

資料: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen 1996*, Köln, 1995.

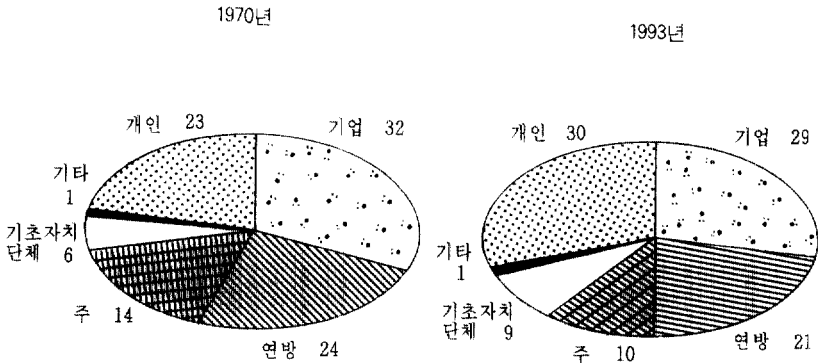
체이다. 이 분야에서 규모면에서도 정부활동의 상당부분을 차지하는 지출 및 수입이 발생하고 있다. 우선 독일의 社會保障部門의 總豫算規模를 살펴보면 <表 VIII-1>과 같다.

<表 VIII-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 社會保障豫算의 財源 중 큰 부문(약 40% 정도)이 연방, 주 그리고 基礎自治團體의 豫算에서 지원된다. 이중 연방의 社會保障豫算에 대한 支援金を 살펴보면 <表 VIII-2>와 같다.

表中에서 볼 수 있는 바와 같이 社會保障豫算 전체에서는 연금보험, 의료보험, 고용보험의 비중이 크나 聯邦의 補助金은 주로 年金保險에 집중되며 노동보험이나 노동시장정책을 위한 보조금도 연방에서 어느 정도 부담하고 있다. 그러나 醫療保險은 거의 全的으로 保險罐出에 의하여 운영되고 있으며 정부의 지원이 거의 없다.

[圖 VIII-1] 社會保障豫算의 財源

(單位：%)



資料 : Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen 1996, Köln, 1995.

〈表 VIII-2〉獨逸聯邦政府의 社會保障豫算 支援金

(單位 : 10億마르크)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>	1997 <sup>1)</sup>
총사회보장부문지원금	137,321	148,315	172,683	171,713	177,598	151,088	148,192
사회보장보험에대한지원금	70,424	76,171	96,038	91,316	91,931	93,459	95,237
그중 연금보험						79,600	81,600
노동시장정책지원금 <sup>2)</sup>	17,410	19,376	24,185	29,023	33,627	27,846	24,159
기타	47,846	51,024	50,518	49,282	50,092	28,638	27,756

註 : 1) 예산안 기준임.

2) 산재보험, 실업보험과 취업교육 지원비용 등을 포괄한 개념임.

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

## 2. 年金保險

### 가. 年金保險의 概要

오늘날 독일 年金保險의 출발점은 1889년 비스마르크시대에 도입된 社會法의 제정이었다. 이 법의 제정으로 인하여 노동자들의 노동능력 상실이나 퇴직 후에 발생하는 소득의 결손에 대한 보장이 가능해졌으며 연금은 결손된 소득을 대체하는 역할을 하였다.

독일의 年金保險制度는 1957년 아테나워(Adenauer)정부에 의하여 그 당시까지 積立方式으로 운영되던 제도가 釀出方式으로 전환되는 근본적 개혁이 이루어진 후 오늘날까지 유지되고 있다. 이때 年金을 현직근로자들의 일반적 임금의 변동에 따라 조정하는 소위 변동연금이 도입되었는데 이를 통하여 연금수령자의 생활수준이 일반임금의 항상 정도와 유사하게 변동할 수 있게 되었다.

1977년부터 3년간은 年金保險의 財政赤字를 보전하기 위하여 연금 조정을 총임금의 변동과 분리하였다. 또한 年金保險이 연금지급 총액에 대한 법정비율만큼 포괄적으로 지불되었던 연금수령자의 醫療保險

料는 1982년부터 각 연금수령자가 평균보험료율에 따라 각자 납부하게 하였다. 각출료율<sup>8)</sup>은 1989년 이전에는 11.8%였으며<sup>9)</sup> 처음에는 연금보험에서 전액 보전하였으나 점차적으로 보조금의 비율이 낮아져 1989년부터는 평균 각출료의 절반을 자신들의 年金에서 납입하도록 하였다. 1992년의 年金改革으로 순임금에 의거한 연금조정이 실시되어 근로자의 賃金上昇보다 높은 연금상승은 불가능하게 되었다.

#### 나. 年金保險의 組織

현행 독일의 年金保險은 다음의 서로 다른 몇 가지 조직체에 의하여 운영된다.

- 單純勞動者를 위한 年金保險 : 각 주의 연금보험공단(18개), 연방철도보험공단 그리고 해상금고 등
- 事務職 勤勞者를 위한 年金保險 : 연방사무직종사자 연금보험공단
- 鑛山勞動者를 위한 年金保險 : 연방광업금고
- 農民들을 위한 老後保障制度

단순근로자와 사무직종사자의 年金保險들은 個別的인 組織으로 운영되지만 그 위상, 의무 그리고 급여수준은 기본적으로 유사하다<sup>10)</sup>. 연방 광업금고의 각출료와 급여 수준이 일반근로자 연금보다 약 3분의 1 가량 높다.

年金保險의 보험자는 公法上的의 自治團體이다. 이들의 자치기구(는 6

8) '保險料'를 의미하지만 개별적 위험을 근거로 산정되지 않고 가입자들의 支拂能力에 따라 공동의 경비를 분담한다는 점을 중시하여 이렇게 표현하고 있음.

9) 1989년 의료보험개혁 이후 더 이상 11.8%에 고정시키지 않고 실제 보험료율에 따라 변동하도록 하였음(1990년 12.8%).

10) 두 신분계층간의 노동법 및 사회법상의 차별은 없어졌는데 年金制度에서 만 이러한 분리를 존속시켜야 할 것인가 하는 논란이 있음.

년에 한번씩 실시되는 선거를 통하여 가입자와 사용자의 대표가 절반씩 구성한다. 이들은 「독일 연금보험자 연합회」를 구성하며 업무상 각 주의 勞動管理部署나 聯邦保險廳의 監督을 받는다.

다른 보장수단이 있는 경우는 위의 年金保險의 加入義務가 免除되는데 독자적인 보장제도를 갖는 공무원과 전문직업을 가진 의사, 변호사 그리고 평생을 보장받는 종교단체에 소속된 자 등이 여기에 해당한다.

#### 다. 年金保險의 財政

年金保險의 財政은 釀出料와 연방정부의 補助金 그리고 연방고용청이 납부하는 실업자 年金保險料 등에 의하여 운영된다. 年金保險의 재정은 원칙적으로 사용자와 가입자가 절반씩 부담하는 각출료에 의하여 조달된다. 경미한 근로의 경우는 사용자가 단독으로, 임의가입의 경우에는 가입자가 단독으로 각출료를 납입한다. 광업연금에서는 사용주가 3분의 2(15.1%) 그리고 가입자가 3분의 1(9.35%)을 납입한다. 농업 노후보장 제도에서는 定額 釀出料를 납입한다.

각출료는 적어도 年金保險의 평균 한달 지출액만큼 유보금이 유지될 수 있도록 책정되어야 하는데 1995년에 일반근로자연금의 각출료율은 18.6%였고 전체 근로자의 평균총소득인 일반임금 측정기준(Allgemeine Bemessungsgrundlage)의 두 배까지만 각출료 산정에 반영하고 이 경계선을 초과하는 임금부분에 대하여서는 납입의무가 없다<sup>11)</sup>. 질병수당, 실업수당, 재할보조금(Übergangsgeld), 부상수당, 실업보조 그리고 생계수당 등의 소득보조를 받는 경우에는 이를 지급하는 기관이 대신 각출료를 납부하며 이 기간은 결손기간으로 保險期間의 算定에 반영한다.

11) 이 표준 월소득액 상한선(Beitragsbemessungsgrenze)은 1995년에 매월 7,800마르크였는데 이때 최대한의 보험료액은 1,450마르크였음.

聯邦政府의 보조금은 원래 독일제국에서 연금보험지출의 3분의 1로 책정되었으나 그 비율은 점차 감소하여 1993년 현재는 年金保險 支出 額의 약 20.8%를 차지하며 여전히 재정상 중요한 위치를 차지하고 있다. 연방정부의 보조는 각출료를 납부하지 못한 가입기간에 대한 연금 지급을 지원하기 위하여 사용된다. 연방보조는 1993년에 광업연금 등에서는 지출의 54.6%를 차지하였다. 이 보조는 年金保險들이 근로자 연금보험의 재정조정(Finanzansgleich)에 참여하지 않고 연방정부 구조정책의 일환으로 시행되기 때문에 비교적 높다.

실업자들의 年金保險 醜出料는 연방고용청이 지불하거나 또는 다른 사회보험기관이 지불하지만 그 액수는 매우 적은 편이다.

勤勞者年金保險에서는 보험자들 사이에 財政調整이 실시된다. 단순 근로자를 위한 연금보험은 자체적으로 초과비용의 부담을 위한 재정조정을 실시한다. 사무직종사자 연금보험은 단순근로자 年金保險의 일부 비용을 분담한다. 이는 사회구조의 변천에 따라 단순노동자의 수에 비하여 사무직종사자의 수가 늘고 그들의 연금보험은 각출료수입의 증가로 인하여 발생될 재정상의 차이를 해소하려는 것이다.

〈表 VIII-3〉 年金保險의 財政構造

(單位：億마르크, %)

	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
연 방 보 조	106 (19.4)	294 (19.5)	338 (19.2)	398 (18.5)	505 (19.3)	583 (20.2)	625 (19.7)	717 (20.7)
각출료 등 수입		1,131 (75.1)	1,326 (75.4)	1,575 (73.1)	1,639 (62.7)	1,724 (59.7)		
기타수입	439 (80.6)	81 (5.4)	95 (5.4)	181 (8.4)	471 (18.0)	580 (20.1)	2,579 (81.2)	2,745 (79.4)
총 수 입	545	1,505	1,759	2,154	2,615	2,887	3,175	3,462

註：( ) 안은 총수입에서 차지하는 비중임.

資料：Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen 1996, Köln, 1995.

### 3. 醫療保險

오늘날 독일 醫療保險의 조직원리는 19세기의 자력공동체에 근간을 두고 있다. 자력공동체는 중세 이후 같은 직종이나 직장에 종사하는 근로자들의 자유로운 합의에 의하여 조직되었는데, 질병이나 사망의 경우에 현금이나 의료의 이용을 서로 보조하였다. 19세기에 이르러 그 종류도 다양해지고 숫자도 증가하였다. 비스마르크에 의하여 醫療保險 가입의무가 처음으로 전체 독일제국에 실시될 때 전통적으로 내려오던 여러 형태의 자력구제 공동체를 해체하지 않고 상당부분 그대로 유지시켰기 때문에 현재의 의료보험체계가 분산된 조직형태를 갖게 되었다.

#### 가. 保險의 組織

현재 전국민의 90% 정도가 의료보험에 가입하고 있다. 보험가입대상은 임금이 근로자 年金保險의 표준월소득 상한선(1995년 7,800마르크)의 75% 이하인 모든 근로자, 연금수령자(1941년부터), 실업자, 직업적 재활대책의 일환으로 근무하는 자, 대학생(1975년부터) 그리고 소득이 강제가입수준 이하인 자유직업인(자영농민은 1972년, 자유예술인은 1981년부터), 가내수공업자, 가정교사, 부모, 산파 그리고 간호종사자 등이 가입의무자이다.

勤勞時間이 주당 15시간 이내의 경미한 근로의 경우, 公務員醫療保險 등 다른 제도에 의하여 보장을 받는 자, 교육과정에 있는 자, 사회 복지활동 종사자, 사보험에 가입한 자 등은 加入義務가 免除된다.

독일의 醫療保險은 8가지 종류의 의료보험단체에 의하여 운영되는데 그 수는 약 1,200여개에 달한다.

- 地域醫療保險社(Ortskrankenkasse) 248개
- 職場醫療保險社(Betriebskrankenkasse) 684개

- 手工業醫療保險社(Innungskrankenkasse) 154개
- 補充醫療保險社(Ersatzkrankenkasse) 15개
- 農業醫療保險社(Landwirtschaftliche Krankenkasse) 19개
- 聯邦鑛業金庫(Bundesknappschaft) 1개
- 海上醫療保險社(Seekrankenkasse) 1개

일반지역 醫療保險社는 각 지역구에 즉, 한 보험감독청의 관할구역 내에 설립된다. 다른 의료보험사 중 어느 것에도 소속되지 않는 경우 여기에 가입할 수 있다. 직장의료보험사는 일반직장의 경우에 450명, 농업 또는 내륙수운업의 경우에는 150명 이상의 의료보험 가입의무자가 종사하는 사업체에 설립되며 이 경우에는 그 사업체에 종사하는 모든 醫療保險 加入義務者는 이 의료보험사에 가입하여야 한다. 수공업 의료보험사는 450명 이상의 의료보험 가입의무자가 속한 수공업자연합의 결정에 따라 설립할 수 있다.

의료보험사의 조직을 살펴보면 醫療保險社는 공법상의 자치단체로서 의결기관인 대의원총회와 집행기관인 理事會를 갖는다. 원칙적으로 이 자치기구들은 각각 피보험자와 사용주의 대표로 절반씩 구성되지만, 보충의료보험사는 피보험자의 대표로만, 그리고 광업의료보험사에서는 근로자대표가 3분의 2, 사용자대표 3분의 1로 구성된다.

#### 나. 醫療保險의 財政運營

醫療保險의 財源은 주로 加入者와 使用者가 절반씩 부담하는 보험료에 의하여 충당되어진다(약 96%). 병역의무자는 연방정부가 의료보험료를 전액부담하고, 실업수당 등의 보조를 받는 사람의 보험료는 聯邦雇傭廳이 부담한다. 연금수령자의 醫療保險은 연금보험이 절반을 부담하지만 이것만으로는 충분하지 못하므로 醫療保險社間的 財政調整이 실시되고 있다. 임의가입자나 학생 그리고 농업의료보험사 가입자는 단독으로 醫療保險料를 負擔한다.

平均保險料率은 1994년 기준으로 월소득 5,700마르크까지만 보험료 산정에 반영된다. 평균보험료율을 기준으로 계산할 때 보험가입자당 1년 평균각출료 납입액이 1994년 기준 4,640마르크이며 보험가입자 1인당 平均醫療保險 惠澤規模는 4,590마르크로 나타나고 있다. 1987년까지는 의료보험에서 赤字가 나타났으나 1989년의 의료보험개혁 이후 재정흑자를 보여 짧은 기간이지만 保險料率의 引下가 가능하였다. 연방정부의 재원은 출산수당의 보조에 지출되며 이것과 다른 사회보험기관으로부터의 移轉收入은 그 액수가 매우 적어 큰 의미를 갖지 못한다.

〈表 VIII-4〉 醫療保險의 財政構造

(單位：億마르크)

	1970	1980	1990	1994	1995
각출료 등의 총수입	26.1	88.5	147.8	234.9	252.6
총 지 출	25.2	89.8	141.7	232.9	259.7

資料：Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen 1996*, Köln, 1995.

#### 4. 失業保險

독일은 여타 서부유럽 국가들보다 늦은 1927년에 ‘職場斡旋 및 雇傭保險에 관한 法(Gesetz zur Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)’의 제정을 통하여 失業保險制度를 도입하였다.

1969년 7월 1일에 ‘雇傭促進法(Arbeitsförderungsgesetz)’이 발효됨에 따라 동법은 ‘職場斡旋 및 雇傭保險에 관한 法’을 대체하였으며 노동시장정책의 근간이 되었다. 또한 실업촉진법의 도입으로 확대된 업무를 원활히 수행할 수 있도록 하기 위하여 지금까지 失業保險制度를 관장하던 기구인 ‘직장알선 및 실업보험에 위한 연방청(Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenve-

richerung)’을 확대 개편하여 ‘연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)’을 설립하였다.

聯邦勞動廳은 독일의 勞動市場政策을 수행하는 핵심기관으로서 정부 기관이 아닌 공법적인 법인체(rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts)이며 실업보험의 제반업무를 자치운영의 원칙에 따라 수행하고 있다. 연방노동사회부장관은 연방노동청의 제반업무가 고용촉진법에 규정되어 있는대로 수행되고 있는지 법적 감독(Rechtsaufsicht)만을 하고 있다.

聯邦勞動廳이 실업발생을 예방하는 적극적 노동시장정책을 효율적으로 수행하기 위해서는 勞動市場 및 職業研究가 필요하다. 이를 위하여 고용촉진법 도입을 계기로 ‘노동시장 및 직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung)’가 Nürnberg에 설치되어 聯邦勞動廳의 活動을 학문적으로 뒷받침하고 있다.

獨逸失業保險制度는 대량실업으로 심각한 재정위기에 처해 있으며, 이는 지속적인 각출료율 인상을 초래하였고, 이러한 상황은 독일통일로 인하여 더욱 심각해졌다(1993년 현재 각출료율은 6.5%이며 월소

〈表 VIII-5〉 聯邦勞動廳의 收入과 支出

(單位：億마르크)

			1980	1992	1994	1995
수	입	계	190	797	897	902
지	출	계	217	955	999	971
	실업보험	금	81	316	459	482
	직업훈련보조	금	29	184	154	148
	재활보조	금	17	44	40	42
	직업창출지원	금	10	103	91	94
기		타	8	280	255	205

資料：Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen 1996*, Köln, 1995.

득액 산정한계는 7,600마르크임. 각출료율은 피용자와 고용주가 절반씩 부담하고 있음). 또한 現行 失業保險制度의 支出方式에 의하면 실업발생 후 지급하는 소극적 노동시장정책에 각출료 수입이 우선적으로 지출되며, 그 나머지가 적극적 노동시장정책에 사용되도록 규정되어 있다. 따라서 경기침체시에 적극적 노동시장정책의 필요성이 증가함에도 불구하고 현행 지출방식에서는 이의 활동영역이 자동적으로 감소되는 심각한 문제가 있다.

## 5. 產災保險

產災保險은 1884년에 도입되었지만 다른 사회보험들보다는 적은 변화를 겪었다. 그러다가 1949년 이후로 획기적인 개선이 이루어졌다.

### 가. 產災保險의 組織

產災保險의 운영은 산업협동조합, 농업협동조합<sup>12)</sup>, 지역자치단체의 산재조합(18개), 주정부(11개), 연방정부(4개) 그리고 聯邦雇傭廳 등 여러 종류의 직업협동조합(Berufsgenossenschaft)에 의하여 분산된 형태의 조직으로 이루어져 운영된다. 이러한 직업협동조합은 공법상의 자치단체로서 사용자와 근로자가 동등한 比率로 대표를 선임하며 업무에 관해서는 국가의 감독을 받는다.

產災保險의 피보험자는 그 정확한 숫자를 파악하기 어려우나 독일 노동사회부의 통계에 따르면 약 5천만명이 피보험자로 되어 있는데 중일 근무하는 근로자(Vollarbeiter)가 약 2,900만명, 반나절만 일하는 근로자가 약 1천만명 그리고 학생과 아동들이 약 1,200만명 정도 가

12) 農業協同組合은 산재보험뿐만 아니라 농민의 연금보험과 의료보험도 관장함.

입되어 있다.

〈表 VIII-6〉 産災保險機關

산재보험의 종류		개수
직업협동조합	산업협동조합	35
	농업협동조합	19
	해상협동조합	1
공공단체 산재보험	연방, 주, 지방자치단체	54
	산재보험	
	연방고용청	
	소방대 산재보험	

資料 : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über Soziale Sicherheit*, Bonn, 1996.

#### 나. 産災保險의 財政

産災保險은 사용자가 납부하는 保險料로 재원의 90%를 조달한다(90%). 소규모 지방자치단체의 산재보험에서는 각출료로 그리고 연방정부의 산재보험은 세금으로 재원을 조달한다. 보험료는 전년도의 지출에 따라 산정되는데 직업협동조합에서는 사업장의 임금총액과 그 사업장의 위험급수(Gefahrenklasse)를 반영한다. 산업협동조합에서는 보험료율이 큰 차이를 보인다.

産災保險의 保險料 算定에 산재의 빈도수를 반영하는 것은 사업장에서의 산재가 결코 우연적으로만 발생하는 것이 아니라 대개 고용주가 충분한 안전조치를 취하지 않기 때문이라는 견해가 수용된 것이다.

또, 여러 産業協同組合間의 재원을 차등적으로 부담하도록 하여 산재보장의 확대를 위한 재정적 유인을 제공하고 있다. 즉, 다른 사업장보다 낮은 산재 발생률과 비용을 보이는 기업에 대해 보험료를 인하해 주고, 안전시설을 확장하는 사업장에는 장려금을 지급한다. 산재보험

자는 각 사업장에서의 산재상황을 고려하여 保險料를 割増 또는 割引할 수 있다. 그러나 출퇴근길의 산재나 해당 사업장에 속하지 않는 사람이 스스로 초래한 산재는 이에 반영하지 않는다.

産災保險의 總支出額은 1994년에 약 220억마르크에 달하였다. <表 VIII-7>에서 나타내는 바와 같이 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 산재연금이었으며 그 다음으로 큰 지출항목은 醫療給與이지만 산재연금 지출의 3분의 1 정도였다. 산재의 숫자가 크게 늘지는 않았으나 급여의 액수는 매년 3%씩 증가하고 있다.

<表 VIII-7> 産災保險의 支出

(單位：億마르크)

	산재연금	의료급여	재활수당	직업재활	예방사업	계
1965	19	4	5	0	1	33
1970	26	6	4	0	1	49
1975	43	10	5	2	2	82
1980	60	15	6	1	4	111
1985	68	18	7	2	5	125
1987	70	19	7	2	6	132
1988	72	20	7	2	6	137
1989	73	21	7	3	6	142
1990	74	23	2	3	7	156
1991	84	27	9	4	9	188
1992	93	33	11	4	10	206
1993	100	35	12	5	11	220
1994	105	37	12	6	12	229

資料：Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen 1996*, Köln, 1995.

## IX. 財政收入

### 1. 全體的인 財政收入 構造

독일의 전체 公共部門의 歲入構造를 수입원천별로 살펴보면 다음과 같다. 총재정수입 중 약 80% 정도를 조세수입이 차지하고 있다.

〈表 IX-1〉 獨逸公共部門의 收入源泉別 歲入構造

(單位: 億마르크, %)

	1962	1972	1982	1992	1993	1994	1995	1996
총재정지출	1,065	2,521	5,616	10,510	11,226	11,651	11,951	12,010 <sup>2)</sup>
총재정수입	1,048	2,392	4,916	9,385	9,843	10,497	10,853	10,845 <sup>2)</sup>
총조세수입	879	1,970	3,787	7,285	7,491	7,862	8,143	8,100 <sup>1)</sup>
기타수입 <sup>3)</sup>	169	421	1,129	2,100	2,352	2,635	2,710	2,745
국·공채발행	17	140	700	1,125	1,383	1,154	1,098	1,165

註: 1) 추정치임.

2) 예산안에 근거한 수치임.

3) 공공요금, 주화발행수입 등

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

### 2. 租稅收入

聯邦에 귀속되는 조세로는 소비세의 일종인 석유세, 설탕세, 염세, 위스키세, 담배세, 커피세 등을 들 수 있다. 반면 재산세, 상속세, 자

동차세, 맥주세, 토지거래세 등은 주정부에 귀속되는 租稅이다<sup>13)</sup>. 연방 및 각 주에 공동으로 귀속되는 조세는 소득세, 법인세, 부가가치세 등이며 營業稅 및 土地稅는 基礎自治團體에 귀속되는 조세이다.

〈表 IX-2〉 獨逸의 租稅體系

공동세	연방세	주세	자치단체세	EU재정을 위한 세목
소득세 법인세 부가가치세 (수입부가가치세 포함) 영업세 <sup>3)</sup>	관세일정분 <sup>1)</sup> 맥주세를 제외한 소비세 대부분(담배세, 커피세, 설탕세, 석유세, 연초세, 조명기구세, 염세, 삼패인세 등) 보험세 증권거래세 어음세 연대세 <sup>2)</sup>	재산세 상속·증여세 자동차세 경마세, 복권세 소방세 맥주세 토지취득세	영업세 <sup>3)</sup> 재산세 토지세 유흥세 애견세 수렵세 주점개설세	관세 농업부담금 부가가치세 일정분 <sup>4)</sup>

註 : 1) 관세의 10% 정도는 연방에 귀속됨.

2) 연대세는 독일통일과 관련되어 법인세와 소득세에 부가되는 부가세로서 한시적 성격을 가짐.

3) 영업세의 일정분은 연방과 주정부로 이전되기 때문에 공동세라고 볼 수도 있고 영업세의 징수율은 기초자치단체의 자체 결정에 의해서 임의적으로 변화시킬 수 있고 세수의 약 85%가 기초자치단체에 귀속되므로 기초자치단체세라고 볼 수도 있음.

4) EU의 재정을 위하여 이외에도 국민총생산의 일정분을 이전시켜야 함.

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

The Federal Ministry of Finance, *An ABC of Taxes in the FRG*, 1996.

13) 주정부의 세입수준은 경제력의 격차로 인해 상이하기 때문에 주정부의 재정능력 격차를 조정하기 위한 地方財政調整制度가 시행되고 있음. 이에 입각하여 조세수입이 많은 주는 재정능력이 취약한 주에 자체 수입의 일정분을 이양하여 주간 財政能力의 隔差를 해소하고 있음. 이에 대하여는 제 X 장 제2절에서 상술함.

政府部門의 수입은 40여 가지의 조세 및 28개의 공공요금수입으로 구성되어 있다. 국가의 조세제도는 하나의 정부단계가 특정 조세의 징수·분배권한을 전적으로 지니고 있는 「分離體制」와 한 종류의 조세에

〈表 IX-3〉 政府段階別 租稅收入構造

(單位：億마르크, %)

	연 방	주	자치단체	EU	계
1972	1,017.1 (51.6)	669.5 (34.0)	254.3 (12.9)	15.4 (0.8)	1,970.0 (100.0)
1980	1,761.4 (48.3)	1,268.8 (34.8)	512.8 (14.0)	106.2 (2.9)	3,649.9 (100.0)
1985	2,062.8 (47.2)	1,541.6 (35.3)	615.6 (14.1)	151.9 (3.8)	4,372.0 (100.0)
1986	2,089.2 (46.2)	1,617.7 (35.8)	638.0 (14.1)	179.5 (4.0)	4,524.4 (100.0)
1987	2,170.6 (46.3)	1,682.6 (35.9)	650.1 (13.9)	183.2 (3.9)	4,686.6 (100.0)
1988	2,202.1 (45.1)	1,754.3 (35.9)	687.9 (14.1)	236.7 (4.8)	4,881.0 (100.0)
1989	2,471.1 (46.1)	1,918.9 (35.8)	737.3 (13.8)	228.0 (4.3)	5,355.3 (100.0)
1990	2,762.0 (48.7)	1,942.7 (34.3)	751.8 (13.3)	213.8 (3.8)	5,670.3 (100.0)
1991	3,178.0 (48.0)	2,278.5 (34.4)	847.7 (12.8)	314.9 (4.8)	6,619.2 (100.0)
1992	3,528.9 (48.2)	2,513.2 (34.3)	933.2 (12.8)	342.0 (4.7)	7,317.3 (100.0)
1993	3,559.8 (47.5)	2,604.0 (34.8)	961.0 (12.8)	366.3 (4.9)	7,491.2 (100.0)
1994	3,789.0 (48.2)	2,691.9 (34.2)	973.7 (12.4)	406.9 (5.2)	7,861.6 (100.0)
1995	3,660.7 (45.0)	3,132.6 (38.5)	949.5 (11.7)	400.1 (4.9)	8,142.8 (100.0)
1996	3,429.7 (42.3)	3,316.4 (40.9)	945.4 (11.7)	409.0 (5.0)	8,100.4 (100.0)
1997	3,503.3 (41.9)	3,401.8 (40.7)	1,011.5 (12.1)	438.0 (5.2)	8,354.5 (100.0)

註：( ) 안은 전체 세수에서 차지하는 비중임.

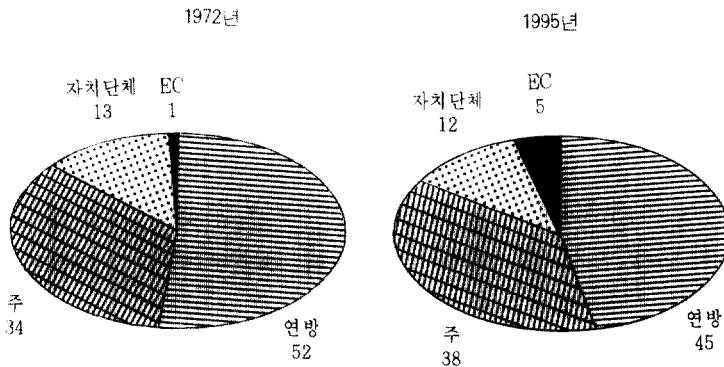
資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

여러 종류의 政府段階가 聯關된 「통합체제」로 구분된다. 「統合體制」는 공유하고 있는 조세에 관한 규정을 변경할 경우 연방 및 자치단체 간의 이해를 조정해야 한다는 단점을 갖고 있는 반면, 「分離體制」는 조세행정을 신속하게 처리할 수 있는 장점을 지니고 있다. 조세행정상의 「分離體制」로는 미국의 조세제도를 대표적으로 들 수 있는데, 이 제도는 자치단체가 연방과 마찬가지로 조세징수, 세율 등을 결정하고 새로운 종류의 조세를 도입할 수 있는 등의 장점을 가지고 있으나, 동시에 각 자치단체가 자본유치 경쟁으로 인해 恣意的 稅率引上을 할 수 없는 단점을 지니고 있다. 독일은 「分離體制」와 「統合體制」가 혼합되어 있는 조세제도를 지니고 있다.

연방정부, 주정부, 기초자치단체는 「基本法」에 입각하여 특정 조세를 징수하여 자체 재원으로 삼고 있고 몇 가지 공동세를 일정 비율에 따라 각 단체별로 배분하고 있다. <表 IX-3>에서 독일의 조세수입이 연방정부, 주정부, 기초자치단체, EU로 분할되어 있는 것을 보여주고 있다. 연방정부의 租稅收入이 점차 감소하고 있는 반면, 주정부, 기초

[圖 IX-1] 租稅收入構造

(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

자치단체의 조세수입은 정체되어 있거나 약간 증가하고 있으며, EU 통합으로 인하여 EU의 조세수입이 점차 증가하고 있는 점이 기본 추세로 나타나고 있다.

稅目別로 稅收를 살펴보면 1996년의 경우 조세수입 중 소득세가 총 조세수입의 36%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 부가가치세 25.1%, 석유세 8.1%, 영업세 5.7%, 법인세 3.4% 순으로 되어 있다. 세목별 세수입면에서 1996년 조세징수구조를 1976년과 비교해보면 소득세의 세수는 큰 변화를 보이고 있지 않으나 附加價値稅의 稅收規模는 1976년의 21.8%에서 1996년에는 29.6%로 크게 늘어난 것을 볼 수 있다. 法人稅의 세수규모도 큰 변화는 없으나 전체에서 차지하는 비중이 소폭 감소하는 것으로 나타나고 있다.

直接稅와 間接稅의 比重을 살펴보면 직접세의 비중이 거의 50%에 이르고 있어 비교적 직접세와 간접세가 균형을 이루고 있다. 또 독일의 조세체계에서 세수비중이 큰 소득세, 법인세, 부가가치세 등이 공동세에 속하는데 이 세목들은 연방, 주정부, 기초자치단체가 일정비율로 공동분배한다. 공동세는 1994년 총조세수입 중 72%를 차지하였고, 그 가운데 勤勞所得稅 및 所得稅는 총조세수입의 40% 이상을 점유하였다. <表 IX-5>에서 보여주고 있는 것처럼 소득세의 원천징수분 및 연말정산분 42.5%, 所得稅 分離課稅分의 50%, 법인세의 50%, 영업세의 7.5%, 부가가치세의 50.5%가 연방에 분할·귀속되는 반면, 주정부에는 부가가치세의 49.5%, 소득세의 원천징수분 및 연말정산분 42.5%, 소득세의 분리과세분에 50%, 법인세의 50%, 영업세의 7.5%가 배분된다. 기초자치단체에는 所得稅의 원천징수분 및 연말정산분 15%, 영업세의 85%가 배분된다. 총조세수입의 10.3%를 점하는 석유세, 연초세 등은 연방에만 귀속되는 조세이다. 주정부 귀속 조세 중 가장 큰 稅源은 자동차세와 재산세인 반면, 기초자치단체 귀속조세로는 총조세수입의 11.8%를 차지하는 營業稅와 土地稅를 들 수 있다.

〈表 IX-4〉 稅目別 稅收入

(單位：億마르크, %)

세 목	1976	1980	1990	1992	1994	1996 <sup>1)</sup>
공동세						
소득세(근로소득 원천징수분)	806.1 (30.07)	1,156.0 (31.67)	1,775.9 (32.31)	2,473.2 (44.99)	2,665.2 (33.9)	2,535 (31.29)
소득세(연말정산분)	308.6 (11.51)	368.0 (10.08)	365.2 (6.64)	415.3 (7.56)	255.1 (3.24)	144 (1.78)
소득세(분리과세분)	23.1 (0.86)	41.7 (1.14)	108.3 (1.97)	112.7 (2.05)	177.5 (2.26)	270.9 (3.34)
법인세	118.4 (4.42)	213.2 (5.84)	300.9 (5.47)	311.8 (5.67)	195.7 (2.49)	279 (3.44)
부가가치세	365.6 (13.64)	528.5 (14.48)	793.5 (14.44)	1,172.7 (21.33)	1,952.7 (24.84)	2,030 (25.06)
수입부가가치세	219.0 (8.17)	406 (11.12)	695.7 (12.66)	804.4 (14.6)	404.3 (5.14)	370 (4.57)
연방세						
연대세	7.6 (0.28)	0.4 (0.00)	0 (0.00)	130.3 (2.37)	15.8 (0.20)	281 (3.47)
담배세	93.8 (3.50)	112.9 (3.09)	174.0 (3.17)	192.5 (3.50)	202.6 (2.58)	204 (2.52)
커피세	12.9 (0.48)	14.8 (0.41)	19.3 (0.35)	21.2 (0.39)	22.7 (0.29)	22 (0.27)
설탕세	1.4 (0.05)	1.4 (0.04)	1.5 (0.03)	1.8 (0.03)	0 (0.00)	
코냑세	33.7 (1.26)	38.8 (1.06)	42.3 (0.77)	55.5 (1.01)	48.9 (0.62)	48 (0.59)
석유세	181.2 (6.76)	213.5 (5.85)	346.2 (6.30)	551.7 (10.04)	638.5 (8.12)	655 (8.09)
보험세	12.4 (0.46)	17.8 (0.49)	44.3 (0.81)	80.9 (1.47)	114.0 (1.80)	146 (1.80)
기타연방세	6.4 (0.24)	7.8 (0.21)	12.4 (0.23)	17.0 (0.31)	12.4 (0.16)	0.6 (0.00)

〈表 IX-4〉의 繼續

세 목	1976	1980	1990	1992	1994	1996 <sup>1)</sup>
주세						
재산세	39.2 (1.46)	46.6 (1.28)	63.3 (1.15)	67.5 (1.23)	66.3 (0.84)	138 (1.70)
자동차세	56.3 (2.10)	65.9 (1.81)	83.1 (0.02)	133.2 (2.42)	141.9 (1.80)	90 (1.11)
맥주세	13.2 (0.50)	12.6 (0.35)	13.6 (0.25)	16.2 (0.29)	17.9 (0.23)	17.5 (0.22)
토지취득세	7.6 (0.28)	10.2 (0.28)	39.0 (0.71)	51.4 (0.94)	70.3 (0.89)	
복권·경마세	9.3 (0.35)	12.8 (0.35)	20.4 (0.37)	26.2 (0.48)	28.6 (0.36)	
기타 주세	12.3 (0.46)	12.6 (0.35)	34.1 (0.62)	35.1 (0.64)	40.7 (0.52)	136.5 (1.69)
기초자치단체세						
영업세	233.3 (8.70)	279.6 (7.66)	388.0 (7.06)	448.5 (8.16)	440.9 (5.61)	463 (5.72)
토지세	48.0 (1.79)	58.0 (1.59)	87.2 (1.59)	107.8 (1.96)	126.7 (1.61)	144 (1.78)
토지취득세	10.7 (0.40)	13.3 (0.36)	2.9 (0.05)	3.1 (0.06)	3.5 (0.04)	
기타 자치단체세	4.8 (0.18)	4.0 (0.11)	8.3 (0.15)	9.7 (0.18)	10.9 (0.14)	14.7 (0.18)
관세 <sup>2)</sup>	37.2 (1.39)	4.6 (0.13)	71.6 (1.30)	77.4 (1.41)	71.7 (0.91)	71 (0.88)
계	2,680.8 (100.0)	3,649.9 (100.0)	5,496.7 (100.0)	7,317.3 (100.0)	7,861.6 (100.0)	8,100.4 (100.0)

註 : ( ) 안은 총세수입에서 차지하는 비중임.

1) 추정치임.

2) 관세수입은 연방으로부터 EU로 재정이전됨.

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Unsere Steuern von A-Z*, Bonn, 1996.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

〈表 IX-5〉 共同稅 配分比率

(單位: %)

조 세 종 류	연 방	주	자치단체
부 가 가 치 세	50.5 <sup>1)</sup>	49.5 <sup>1)</sup>	--
소득세(원천징수분 및 연말정산분)	42.5	42.5	15.0
소 득 세 (분 리 과 세 분)	50.0	50.0	--
법 인 세	50.0	50.0	--
영 업 세	ca.7.5 <sup>2)</sup>	ca.7.5 <sup>2)</sup>	ca.85.0 <sup>2)</sup>

註: 1) 1996년 및 1997년 기준임.

2) 영업세(자본할 및 소득할)는 기초자치단체별로 징수율을 달리할 수 있기 때문에 정확한 정부단체별 세수배분을 설정이 어려우나 현재 자체세수의 15%가 평균적으로 연방과 주에 이전되고 있음.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Bundeshaushalt unser Geld*, Bonn, 1996.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

### 3. 稅外收入

독일 전체 公共部門의 세외수입을 살펴보면 〈表 IX-6〉과 같다.

聯邦의 경우 세외수입의 가장 큰 부분이 國民經濟活動所得이며 기초자치단체의 경우 수수료수입이 전체 세외수입의 약 40%를 차지하고 있다.

### 4. 國公債發行

대부분의 국가와 마찬가지로 독일 역시 財政赤字를 은행으로부터 자금을 차입하거나 국공채를 발행하여 보전하고 있다. 1969년 이전의 '기본법' 제115조에서는 신용으로 인한 국가의 財源調達方法은 '특수한 경우'에 한한다고 규정하였다. 그러나 특수한 경우에 대한 개념상의 해석이 자의적일 수 있었기 때문에 基本法은 1969년에 개정되었

〈表 IX-6〉 獨逸公共部門의 稅外收入

(單位: 10億마르크, %)

112

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연방세 외수입계	189.7 (66.0)	133.6 (56.6)	187.1 (63.4)	219 (65.9)	248.8 (66.3)	304.1 (73.2)	301.1 (71.4)	315.2 (70.2)	288.4 (67.9)
경제활동소득 <sup>1)</sup>	130.0 (45.2)	61.6 (26.1)	114.1 (38.0)	140.0 (42.2)	150.3 (40.1)	175.7 (42.3)	161.4 (38.3)	144.6 (32.2)	120.0 (28.2)
이자소득	11.3 (3.9)	11.0 (4.7)	12.0 (4.1)	15.9 (4.8)	16.5 (4.4)	17.7 (4.3)	26.1 (6.2)	36.1 (8.0)	28.0 (6.6)
보조금	10.5 (3.7)	15.1 (6.4)	18.1 (6.1)	15.3 (4.6)	18.5 (4.9)	37.6 (9.1)	36.0 (8.5)	40.6 (9.0)	42.8 (10.1)
기타	37.9 (13.2)	45.9 (19.5)	44.9 (15.2)	47.8 (14.4)	63.5 (16.9)	73.1 (17.6)	77.6 (18.4)	93.9 (20.9)	97.6 (23.0)
州세 외수입계 (수수료·공과금·기타)	28.4 (9.9)	29.4 (12.5)	30.4 (10.3)	31.1 (9.4)	38.2 (10.2)	41.4 (10.0)	45.0 (10.7)	52.0 (11.6)	54.9 (12.9)
기초자치단체세 외수입계	69.3 (24.1)	72.9 (30.9)	77.4 (26.2)	82 (9.4)	88 (23.5)	69.8 (16.8)	75.4 (17.9)	81.6 (18.2)	81.5 (19.2)
수수료	37.5 (13.0)	39.1 (16.6)	41.0 (13.9)	44.4 (13.4)	49.0 (13.1)	29.6 (7.1)	31.8 (7.5)	33.7 (7.5)	33.2 (7.8)
공과금 등	3.4 (1.2)	3.6 (1.5)	3.6 (1.2)	3.7 (1.1)	4.1 (1.1)	4.6 (1.1)	5.2 (1.2)	5.3 (1.2)	5.1 (1.2)
기타	28.4 (9.9)	30.2 (12.8)	32.8 (11.1)	33.9 (10.2)	34.9 (9.3)	35.6 (8.6)	38.4 (9.1)	42.6 (9.5)	43.2 (10.2)
공공부문세 외수입계	287.4 (100.0)	235.9 (100.0)	294.9 (100.0)	332.1 (100.0)	375 (100.0)	415.3 (100.0)	421.5 (100.0)	448.8 (100.0)	424.8 (100.0)

註: ( ) 안은 공공부문 세외수입계에서 차지하는 비중임.

1) 배당소득 등을 의미함.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1994*, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

다. 개정된 ‘기본법’ 제109조와 제115조는 매년 조달할 수 있는 국가 채무의 최고한도를 총예산에서 차지하는 공공투자규모를 초과할 수 없음을 원칙으로 하고 있으나, 국민경제의 균형상 필요하다고 판단될 경우에는 例外的으로 國家債務의 最高限度가 公共投資規模를 초과할 수 있다고 규정하였다. 그러나 國民經濟의 均衡維持·回復 規程 및 公共投資의 概念이 불분명하고, 해석상의 불명료성으로 인하여 국가의 자의성이 개입될 소지는 여전히 남아 있다.

〈表 IX-1〉에서 볼 수 있는 바와 같이 獨逸公共部門은 1996년 현재 아직도 전체 재정지출의 10% 정도인 1,165억마르크의 재원을 국공채의 신규발행을 통하여 조달하고 있다.

## X. 地方財政

독일은 聯邦國家이기 때문에 연방정부, 주정부 및 자치단체의 담당 업무가 구분되어 있으며, 연방정부, 주정부 및 자치단체의 예산도 獨立的으로 編成되고 있다. 대부분의 선진국에서는 상위단체가 하위단체보다 많은 임무와 기능을 행사하는 中央集權化 경향이 점차로 나타나고 있다. 미국의 경우가 그러하다. 그러나 分權化의 전통이 강한 독일의 경우 바이마르공화국과 히틀러 나찌통치시기 외에는 中央集權化 傾向이 뚜렷하게 부각되지 않았다.

독일의 分權化 傾向은 〈表 X-1〉의 공공지출 분배구조가 보여주고 있는 것처럼 1965년도 연방 45.7%, 주 32%, 자치단체가 19.9%를 차지하고 있었던 반면, 1989년도에는 연방 41.4%, 주 34.6%, 자치단체가 20.1%를 차지하는 등 연방정부의 재정지출비중이 점차 감소하는 것에서 입증된다. 다만 1990년도의 경우는 통일로 인해 聯邦財政의 役割이 증대되었다는 점을 고려해 볼 때 극히 例外的이라 할 수 있다.

聯邦政府의 主要業務는 기본법에 의해 사회복지 및 안정, 국방, 대외적 대표기능, 연방고속도로 및 장거리도로 건설, 경기 및 구조조정을 위한 산업육성, 연구개발, 투자, 전쟁피해보상, 철도 및 체신, 주정부 및 자치단체에 대한 투자촉진 등으로 규정되어 있다. 聯邦政府는 국방비 전액을 자체 예산에서 조달하고 있으며, 社會保障 가운데 社會保險豫算의 대부분을 자체 예산에서 담당하고 있다. 또 고속도로 및 국도 등의 도로건설예산의 전액을, 교육예산과 사회주택 등의 건설을 위한 주택건설예산, 사회보장예산의 일부를 聯邦豫算에서 지출하고 있다. 이 외에도 독일의 국철 및 체신업무 비용이 연방예산에서 지출되는 한편, 研究開發 및 經濟開發 지출 역시 연방예산으로 충당되고 있

〈表 X-1〉 公共豫算의 支出 및 分配構造

공공예산의 지출총액(10억마르크)				
	1970	1980	1990	1995
	196.3	509.2	815.5	1,195.1
공공예산의 분배구조(%)				
	1970	1980	1990	1995
연	44.5	42.1	43.7	38.9
주	33.1	34.7	31.6	38.8
자치단체	20.9	20.2	18.7	19.8
EU 및 특별기금	1.6	3.0	3.5	2.5

資料 : Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, 1991.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

다. 이로 인한 聯邦政府의 재정지출은 국가 총재정지출의 40%를 상회하는 높은 수준을 보이고 있다.

基本法 규정에 따라 주정부는 국가적인 기능의 행사 및 국가적 임무의 수행에 있어서 기본법이 별도의 규정을 정하지 않는 한 그 역할을 수행한다. 특히 교육, 법집행, 경찰 및 보건분야 등이 주요 임무이다.

教育豫算의 대부분은 주정부의 예산에서 지출되고 있으며, 문화예산 및 치안유지예산에도 주정부의 예산비중이 높게 편성되어 있다. 연방정부와 주정부의 독자업무를 위한 財政支出은 해당 단체의 예산으로 충당되지만, 교육기관건설, 지역경제구조 및 농업구조의 개선, 해안 보호 등의 共同事業에는 연방정부와 주정부의 예산이 共同으로 支出된다.

한편 聯邦과 州 사이의 事務配分은 반드시 명확하고 恒久的으로 구분할 수 있는 것은 아니고, 실제로 基本法에서 명시적으로 연방업무로 정하여진 것 이외에도 초지역적인 성격을 가지는 것에 대하여는 연방이 폭넓게 관여하는 것이 허용되고 있는 추세이다.

「獨逸基本法」의 최소 자치단체인 기초자치단체(Gemeinde)는 예너

지, 수도물 공급, 쓰레기 처리 자치단체와 도로의 보수 및 유지 등의 임무를 맡고 있으며, 주정부와 공동으로 文化施設 및 학교 건설 등의 사업을 시행하고 있다. 이로 인해 基礎自治團體의 財政支出은 국가총 재정지출의 18~21%를 차지하고 있다.

## 1. 地方財政構造

### 가. 歲入構造

聯邦國家에 있어 조세의 적절한 조정 및 배분은 연방국가의 유지와 결속을 위해 필수불가결한 문제이다. 조세에 관한 권한은 租稅立法權, 租稅行政權과 租稅收入權의 3가지로 대별되는데 독일에서 租稅立法權은 사실상 연방의회에 속하며 조세행정권은 연방정부의 위임을 받아 주정부가 주로 행사하고 있다. 조세수입권은 연방, 주 그리고 기초자치단체가 一定한 稅目에 대해 독립적인 권한을 가지는 분리방식을 취하고 있으며 소득세, 법인세, 부가가치세와 같이 세수가 많은 3개 세목에 대하여는 ‘공동세’라는 이름하에 연방과 주가 공동으로 행사하는 공동방식을 시행하고 있다. 따라서 조세수입측면에서 볼 때 독일은 分離方式과 共同方式을 함께 시행하는 혼합방식을 채택하고 있다.

共同稅는 ‘연방과 주정부 수입의 균등한 발전’이라는 목표하에 1969년 세제개혁시 도입된 제도로 공동세 세목 중 所得稅와 法人稅는 憲法規程에 따라 一定率로 연방, 주 그리고 지방단체에 할당되나 부가가치세는 연방과 주에만 배분되는데 그 비율은 일정하지 않고 연방과 주정부간의 합의에 따라 결정된다<sup>14)</sup>. 주정부 귀속분을 각 주정부에 배분하는 방식은 所得稅와 法人稅의 경우 각 주에서 징수된 세수에 비례

14) 개인소득세 : 연방 42.5%, 주 42.5%, 기초자치단체 15%  
 법인소득세 : 연방 50%, 주 50%  
 부가가치세 : 연방 50.5%, 주 49.5%(1996년의 경우)

하여 배분하지만 부가가치세의 경우는 우선 75%를 각 주의 인구수에 비례하여 배분하며 나머지 25%는 재정력이 빈약한 주에 우선적으로 배분한다. 이 25%의 배분을 ‘附加價值稅를 통한 事前財政調整’이라고 부르며 주간재정의 수평적 조정 1차 단계의 역할을 하고 있다. <表 X-2>는 연방, 주 및 기초자치단체간의 세수배분 추이를 나타낸 것으로 稅收가 聯邦에 집중되어 있다고 할 수 없고 상당부분이 주정부와 기초자치단체에 배분되어 있음을 알 수 있다.

<表 X-2> 聯邦, 州, 基礎自治團體間의 稅收配分 推移(1987~1996年)  
(單位: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
연 방	46.7	45.6	46.6	49.2	48.5	48.8	47.5	48.1	45.0	42.2
주	40.5	41.3	40.6	38.5	39.7	39.5	34.8	34.2	38.5	40.9
자치단체	12.8	13.1	12.8	12.3	11.8	11.7	12.8	12.3	11.5	11.6

註: 세수배분은 공동세배분 및 기타 영업세 이전 등이 이루어진 후의 최종세수에 의한 것임.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1994*, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

### 1) 州政府의 歲入構造

<表 X-3>에서 보듯이 독일 주정부의 1995년도 세입규모는 전년도에 비해 2.7%가 증가한 4,174억마르크에 달하였다. 이러한 세입증가율은 전년도의 증가율 1.7%를 웃도는 수준이지만 1987~1992년의 平均增加率 13.4%보다는 훨씬 낮은 수준을 보이고 있다. 이 중 租稅收入은 1995년에 전년대비 9.9% 증가한 2,981억마르크이며 이는 주 총수입의 71.4%를 차지하고 있다. 연방정부로부터의 교부금 및 보조금은 총세입 중 15.4%에 불과한 수준에 그치고 있다. 이는 독일의

〈表 X-3〉 州政府의 歲入構造 推移(1987~1995年)

(單位：10億마르크, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
조 세 수 입	171.4 (73.6)	178.1 (73.8)	194.4 (74.2)	196.8 (73.8)	231.1 (63.9)	256.0 (65.7)	265.1 (66.3)	271.3 (66.7)	298.1 (71.4)
연 방 교 부 급	33.1 (14.2)	33.9 (14.0)	37.3 (14.2)	38.9 (14.6)	92.6 (25.6)	92.2 (23.7)	89.6 (22.4)	83.2 (20.5)	64.4 (15.4)
기 타 수 입	28.4 (12.2)	29.4 (12.2)	30.4 (11.6)	31.1 (11.6)	38.2 (10.5)	41.4 (10.6)	45.0 (11.3)	52.0 (12.8)	54.9 (13.2)
합 계	232.9 (100.0)	241.4 (100.0)	262.0 (100.0)	266.8 (100.0)	361.9 (100.0)	389.6 (100.0)	399.7 (100.0)	406.5 (100.0)	417.4 (100.0)

註：1992년도의 서독과 동독분은 베를린을 제외한 것이며 합계는 베를린을 포함한 것임.

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1994*, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

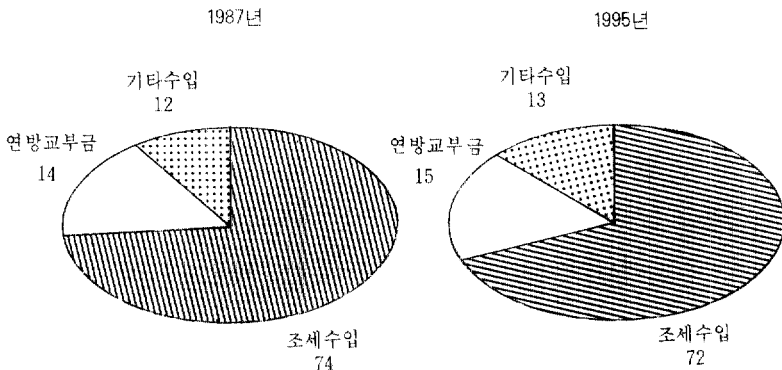
주들이 높은 財政自立度를 가지고 있으며 과거에 비해 聯邦交付金 및 교부금비율이 낮아진 것은 통일로 인해 거의 모든 연방지원금이 구동독지역에 집중되었기 때문이다.

구동독 州의 租稅收入은 통일 이후 5년 동안 연평균 35~40%씩 신장되고 있으나 아직도 서독지역의 재정자립도에 비하면 40% 수준에 머물러 있는 실정이다. 구동독지역의 1인당 조세수입은 구서독지역의 45%에 머물고 있다. 서독지역 州의 경우에는 공동세인 所得稅, 法人稅, 附加價値稅 모두가 총조세수입에서 큰 비중을 차지하고 있으나 개인의 소득과 기업활동이 미미한 동독지역 州의 경우 附加價値稅가 중요한 조세수입원으로서 총조세수입의 약 60%를 점하고 있다.

手數料와 地域經濟活動으로부터의 수입 등 기타 수입의 경우에도 구동독지역은 총조세수입의 6.9%로 서독지역의 11.5%보다 낮은 수준에 머물고 있다. 이는 동독지역의 경제활동이 서독지역만큼 활발하게 이루어지지 않고 있기 때문이다.

[圖 X-1] 州政府의 歲入構造

(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

## 2) 基礎自治團體의 歲入構造

기초자치단체의 세입은 聯邦政府나 州政府와는 달리 주로 租稅 이외의 여러 수입원에 의존하고 있다. 조세는 총수입의 3분의 1 정도에 불과한데 자치단체 내에 건설한 기업을 많이 갖고 있고 산업체가 많이 배치된 基礎團體일수록 총수입에서의 조세수입 비중이 높게 나타나고 있다. 基礎自治團體의 租稅收入은 1969년도의 지방재정개혁(세제개혁) 이전에는 영업세가 그 주종을 이루었으나 1970년도부터 공동세의 소득세배분에 기초단체가 참여하게 됨에 따라 所得稅 배분몫이 거의 영업세와 비슷한 수준이 되었으며 토지세를 능가하고 있다. 영업세, 소득세 배분 몫 그리고 토지세 이외의 地方團體稅目은 그 전체를 합하여도 기초단체의 총조세수입 중 1.5% 정도에 불과한 실정이다. <表 X-4>에서 보듯이 1995년의 기초단체 조세수입은 총세입의 34.9%를 차지하였다.

基礎團體의 조세징수에 있어서 특이한 점으로는 基本法 제106조 제6항의 규정에 따라 영업세와 토지세에 대한 '징수율'의 결정을 기초단체가 자율적으로 할 수 있도록 보장했다는 점이다. 이러한 徵收率決定權의 보장은 진정한 지방자치에 있어 재정자율성을 보장하는 필수불가결한 요소로 평가되고 있다. 실제에 있어서도 이 징수율은 납세자들의 擔稅能力 그리고 납세자들의 인근 基礎團體로의 이주 가능성과 기업유치경쟁에 있어서 다른 地方團體보다 유리한지 여부 등을 고려하여 자율적으로 결정되고 있다.

營業稅의 課稅對象은 영업수익과 영업자본으로 구분되며 그 중 영업수익에 대한 과세가 총영업세수입의 85%로 주종을 이루고 있다. 그러나 기업을 유치하기 위해 영업세의 免稅基準을 높이는 경향이 있고 그 결과 영업세는 대기업만 부담하는 경우가 많다. 영업세는 기초단체의 중요 세입원이기 때문에 기초단체의 大企業 所在 與否에 따라 基礎團體間 稅收力의 격차가 크게 나타나며 영업실적에 따라 稅收變動이

〈表 X-4〉基礎團體의 歲入構造 推移(舊西獨地域)

(單位：10億마르크, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
조 세 수 입	59.9 (33.9)	63.7 (34.4)	68.1 (34.4)	69.2 (33.6)	75.8 (34.1)	81.4 (38.4)	82 (36.9)	81.2 (35.6)	78.3 (34.9)
연방·주의 교부금	47.5 (26.9)	48.5 (26.2)	51.1 (26.1)	54.6 (26.5)	58.2 (26.2)	60.7 (28.7)	65.1 (29.3)	65.5 (28.7)	64.3 (28.7)
경 상	35.7 (20.2)	36.7 (19.8)	38.8 (19.8)	41.3 (20.1)	44.7 (20.1)	48.2 (22.7)	52.5 (23.6)	53.6 (23.5)	53.3 (23.8)
투 자	11.8 (6.7)	11.8 (6.4)	12.4 (6.3)	13.3 (6.4)	13.5 (6.1)	12.5 (5.9)	12.6 (5.7)	11.9 (5.2)	10.9 (4.9)
수 수 료	37.5 (21.2)	39.1 (21.1)	41.0 (20.9)	44.4 (21.6)	49.0 (22.1)	29.6 (13.9)	31.8 (14.3)	33.7 (14.8)	33.2 (14.8)
공 과 금 등	3.4 (1.9)	3.6 (1.9)	3.6 (1.8)	3.7 (1.8)	4.1 (1.9)	4.6 (2.2)	5.2 (2.3)	5.3 (2.3)	5.1 (2.3)
기 타	28.4 (16.1)	30.2 (16.4)	32.8 (17.2)	33.9 (16.5)	34.9 (15.8)	35.6 (16.8)	38.4 (17.3)	42.6 (18.7)	43.2 (19.3)
합 계	176.7 (100.0)	185.1 (100.0)	196.6 (100.0)	205.8 (100.0)	222.0 (100.0)	211.9 (100.0)	222.5 (100.0)	228.3 (100.0)	224.1 (100.0)

註：기타수입에는 공기업의 영업이익이전금, 임대수입, 인허가수입 및 지방단체의 재산처분수입 등이 포함되어 있음.

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht* 1994, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht* 1997, Bonn, 1996.

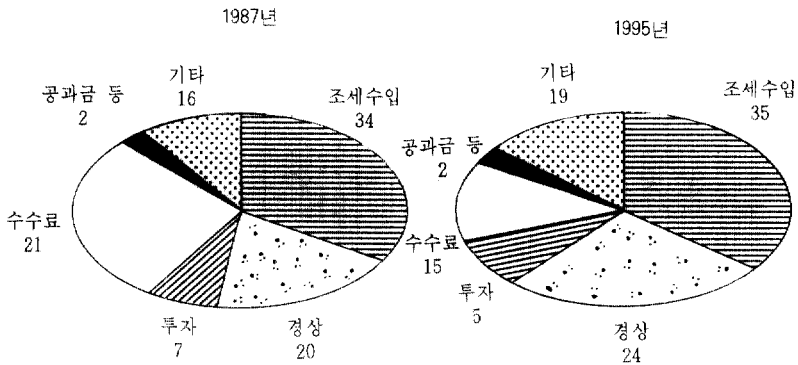
크게 나타나는 문제가 있다. 또한 基礎團體는 영업세 수입 중 일부를 일정한 방식에 따라 주정부와 연방정부에 이전시켜야 하는데 이 점이 獨逸地方財政의 특이한 점이라고 하겠다.

所得稅 기초단체 몫을 기초단체간에 배분하는 기준은 基本法 제106조 제5항에 따라 주민의 소득세 납부실적을 근거로 하는데 納稅實績統計를 기초로 매 3년마다 기초단체간 배분비율을 결정하게 된다. 이렇게 소득세를 배분하기 때문에 주거지 위주의 기초단체가 근무지 위주의 대도시보다 더 많은 배분 몫을 확보하게 된다. 영업세는 대도시의 주요 세입원이고 상대적으로 규모가 작은 인근 基礎團體는 소득세 배분몫을 많이 받기 때문에 어느 정도 稅收의 均衡을 유지하게 된다.

土地稅의 경우에는 이와 달리 기초자치단체간의 격차가 비교적 작다. 대도시의 경우는 公示地價가 높지만 상대적으로 면적이 좁기 때문에 도시와 지방간의 세수차이가 크지 않다<sup>15)</sup>.

[圖 X-2] 基礎自治團體의 歲入構造(舊西獨)

(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

15) 최근의 稅制改革論議에서 토지세의 과세표준문제, 즉 1964년에 정해진 공시지가를 아직 이용하고 있는 실정에 관하여 많은 비판이 제기되었음.

基礎團體의 財政에 있어 세외수입인 수수료 및 공과금의 비중은 1991년까지 20% 이상을 차지하여 오다가 그 이후 10% 대로 감소하였다.

#### 나. 歲出構造

상하위정부간 財政支出 配分에 있어 연방과 주는 거의 동등한 수준의 지출을 하고 있으며 基礎團體의 경우에는 그 상위정부의 50% 정도의 재정지출을 하고 있다. 비교적 세출부문에서도 상하위 정부간의 配分均衡이 잘 이루어지고 있음을 〈表 X-5〉를 통해서 알 수 있다.

##### 1) 州政府의 歲出構造

〈表 X-6〉에 나타난 바와 같이 1995년 州政府의 歲出은 전년도에 비해 3.1%가 늘어났다. 주정부의 세출에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 인건비 지출로서 총지출의 37.2%를 점하고 있다. 주정부의 두번째로 큰 支出項目인 地方團體에 대한 補助는 21.8%로 1995년도 실적을 보면 전년대비 소폭 증가된 1,013억마르크에 달하고 있다. 投資支出은 3.3% 증가한 779억마르크로 총지출의 16.8%를 차지하고 있다.

구서독지역 주정부의 歲出構造 現況과는 달리 구동독지역은 인건비 보다는 하위 지방단체에 대한 보조가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 投資支出은 두번째로 큰 지출항목이다.

##### 2) 基礎自治團體의 歲出構造

基礎自治團體의 歲出構造는 〈表 X-7〉에서 설명되듯이 1987년부터 1995년까지 연평균 4% 정도로 꾸준히 증가되어 왔다. 基礎自治團體에서 차지하는 인건비 지출의 비중은 25% 정도로서 가장 큰 지출항목을 구성한다.

年金과 社會扶助費 支出은 전체 지출의 21.4%를 차지함으로써 두

〈表 X-5〉 聯邦, 州, 基礎自治團體間的 歲出規模 推移

(單位: 10億마르크, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연 방	269.0 (38.4)	275.4 (38.4)	289.8 (38.4)	380.2 (43.4)	401.8 (39.4)	427.1 (40.0)	457.5 (40.5)	471.2 (40.8)	464.7 (39.9)
주	252.3 (36.1)	257.8 (35.9)	269.5 (35.8)	286.1 (32.6)	391.5 (38.3)	419.9 (39.3)	441.9 (39.1)	450.1 (39.0)	464.2 (39.8)
기초자치단체	179.2 (25.5)	184.4 (25.7)	194.3 (25.8)	209.9 (24.0)	227.6 (22.3)	221.6 (20.7)	230.9 (20.4)	233.6 (20.2)	236.2 (20.3)
합 계	700.5 (100.0)	717.6 (100.0)	753.6 (100.0)	876.2 (100.0)	1,020.8 (100.0)	1,068.6 (100.0)	1,130.3 (100.0)	1,154.9 (100.0)	1,165.1 (100.0)

註: 모든 지출은 여러 가지 공동업무 지출을 포함한 최종자료임.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1994*, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

〈表 X-6〉 州政府의 歲出構造 推移(1987~1995年)

(單位：10億마르크, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
인 건 비	102.8 (40.7)	105.3 (40.9)	107.9 (40.0)	113.6 (39.7)	138.7 (35.4)	152.7 (36.4)	162.2 (36.7)	166 (36.9)	172.8 (37.2)
기초자치단체보조	46.8 (18.5)	47.9 (18.6)	50.3 (18.7)	53.9 (18.8)	90.5 (23.1)	93.8 (22.3)	101 (22.9)	100.7 (22.4)	101.3 (21.8)
투자지출	40.5 (16.0)	40.2 (15.6)	41.8 (15.5)	45.2 (15.8)	74.6 (19.1)	78.4 (18.7)	79.5 (18.0)	75.4 (16.8)	77.9 (16.8)
경상지출	22.8 (9.1)	23.9 (9.3)	25.6 (9.5)	28.4 (9.9)	36.4 (9.3)	39.2 (9.3)	42.4 (9.6)	44.3 (9.8)	44.9 (9.7)
이자지출	19.8 (7.9)	20.5 (7.9)	21.3 (7.9)	22.1 (7.7)	24.1 (6.2)	25.8 (6.1)	28.4 (6.4)	30 (6.7)	31.6 (6.8)
기타	19.6 (7.8)	20.0 (7.7)	22.6 (8.4)	22.9 (8.1)	27.2 (6.9)	30.0 (7.2)	28.4 (6.4)	33.7 (7.5)	35.7 (7.7)
합계	252.3 (100.0)	257.8 (100.0)	269.5 (100.0)	286.5 (100.0)	391.5 (100.0)	419.9 (100.0)	441.9 (100.0)	450.1 (100.0)	464.2 (100.0)

註：1992년의 서독과 동독은 베를린을 제외한 것이며 합계는 베를린을 포함한 것임.

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1994*, Bonn, 1993.

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

〈表 X-7〉基礎自治團體의 歲出構造 推移(舊西獨地域)

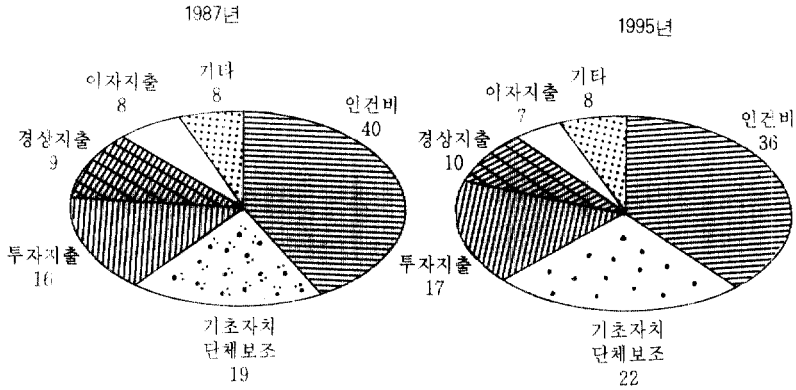
(單位：10億마르크, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
인 건 비	57.4 (32.0)	58.8 (31.9)	60.7 (31.2)	65.2 (31.1)	70.9 (31.1)	58.1 (26.2)	59.6 (25.8)	60.6 (25.9)	61.2 (25.9)
경 상 지 출	35.4 (19.8)	36.0 (19.5)	38.2 (19.6)	41.4 (19.7)	44.6 (19.6)	39.9 (18.0)	41.6 (18.0)	41.7 (17.9)	41.1 (17.4)
투 자 지 출	35.7 (19.9)	36.5 (19.8)	39.2 (20.2)	42.4 (20.2)	45.6 (20.1)	46.5 (21.0)	44.9 (19.4)	41.5 (17.8)	39.9 (16.9)
연금 및 사회부조	25.7 (14.3)	27.5 (14.9)	29.8 (15.3)	32.2 (15.3)	34.7 (15.3)	39.1 (17.6)	44.2 (19.1)	47.8 (20.5)	50.5 (21.4)
이 자 지 출	7.5 (4.2)	7.4 (4.0)	7.6 (3.9)	8.1 (3.9)	8.9 (3.9)	9.5 (4.3)	10 (4.3)	10 (4.3)	9.7 (4.1)
기 타	17.5 (9.8)	18.2 (9.9)	18.8 (9.8)	20.6 (9.8)	22.8 (10.0)	28.5 (12.9)	30.6 (13.3)	32 (13.7)	33.8 (14.3)
합 계	179.2 (100.0)	184.4 (100.0)	194.3 (100.0)	209.9 (100.0)	227.5 (100.0)	221.6 (100.0)	230.9 (100.0)	233.6 (100.0)	236.2 (100.0)

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht* 1994, Bonn, 1993.  
 Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht* 1997, Bonn, 1996.

[圖 X-3] 州政府的 歲出構造

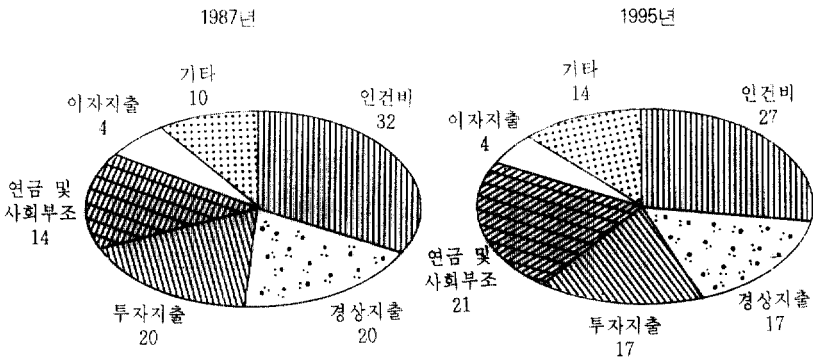
(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

[圖 X-4] 基礎自治團體의 歲出構造 (舊西獨)

(單位：%)



資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

번째로 큰 지출항목인바, 1987년 이래 거의 매년 10% 이상의 증가율을 보여주고 있다. 이러한 증가율은 무엇보다도 고실업률에 따른 生計費補助에 기인하고 있다. 이러한 높은 증가율은 1992년 들어 망명신청자에 대한 社會補助의 增加로 인해 최고점에 달하고 있다.

#### 다. 中央과 地方間 主要業務 및 豫算分權

基本法 제104조 a는 연방과 주정부간의 소위 ‘부담분권원칙’에 의해 각 단체는 그의 업무수행에 상응하는 財政支出을 하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 연방위임업무, 사회보조금 및 재정지원, 공동업무, 패전부담금 그리고 社會保障費補助 등에 대하여는 연방과 주정부가 業務遂行 및 財政支出을 공동으로 하는 例外를 인정하고 있다.

##### 1) 聯邦委任業務

기본법에 규정된 聯邦委任業務를 주정부가 수행할 때 이에 따른 비용은 연방이 부담하게 된다. 현행 연방위임업무의 범위에는 국방, 핵연료 사용 및 항공교통분야(기본법 제87조), 연방고속도로 및 연방도로관리(기본법 제90조), 그리고 共同稅 및 聯邦稅의 徵收管理(기본법 제108조 제3항)가 포함된다.

##### 2) 社會補助金

기본법 제104조 a 제3항 제1절에 따르면 연방정부는 법률의 규정에 따라 주정부가 시행하는 社會補助金の 全額 혹은 一部를 負擔하도록 되어 있다. 동 법률에서 비용의 절반 또는 그 이상을 연방이 부담한다고 규정했을 경우 이는 연방의 위임을 받아 주정부가 그 집행을 하게 됨을 의미한다. 住宅補助金, 住宅建設補助金, 貯蓄獎勵金 등이 또한 이에 해당되는데 住宅補助金の 50%, 주택건설보조와 저축장려금의 100%를 연방정부가 부담하고 있다.

## 3) 財政補助

聯邦政府는 ‘국가 전체 경제의 균형발전’을 위해 또는 ‘聯邦 內의 相異한 經濟力 隔差를 解消’하기 위해 주정부와 하위 기초단체의 특정투자를 재정적으로 지원할 수 있다(기본법 제104조 a 제4항).

‘全體 國家經濟의 均衡發展’을 위해 연방정부는 주정부와 기초단체의 거의 모든 투자에 재정지원을 할 수 있는데 특히 사회, 문화부문과 학교 및 유치원 설립이 이에 해당된다. 이 조항을 넓게 해석하여 景氣浮揚을 목적으로 하는 경제분야의 단기투자에도 聯邦이 財政支援을 할 수 있다. 또한 ‘地域間的 相異한 經濟力 隔差의 解消’를 위한 목적으로 연방정부는 경제성장을 위해 주정부와 기초단체가 추진하는 모든 투자에도 재정지원을 할 수 있다. 현재 이에 해당되는 투자는 都市再開發과 都市發展, 地方團體의 道路擴張 그리고 住宅改良과 에너지節減 등이다.

이상의 財政支援은 각 州에 대한 차별지원 등 연방의 權限濫用을 防止하기 위하여 연방상원의 동의를 얻어 제정된 연방법률하에서만 가능하며<sup>16)</sup> 분쟁의 소지를 방지하기 위해서 재정의 차별적 지원은 최소 4개 항목을 법률 속에 명백히 밝힘으로써 가능하다는 것을 聯邦憲法裁判所가 판결한 바 있다. 이 최소 4개 항목은 다음과 같다.

- 기본법 제104조 a 제4항에 따른 재정지원의 목적
- 투자부문
- 투자의 성격
- 연방재정지원의 방법, 정도 및 기간

## 4) 共同業務

基本法 제81조는 ‘1개 州의 특정업무가 전체 州를 위해 중요’하고

16) 獨逸法律은 原則的으로 연방하원에서만 통과되어도 효력을 발휘할 수 있으나 주정부간의 이해관계나 권한에 관련된 법률은 반드시 각 주의 대표로 구성된 聯邦上院까지 통과되어야 효력을 발생할 수 있음.

‘생활개선을 위해 연방정부의 협력이 필수적인 경우’를 ‘공동업무’로 규정하고 연방이 다음 세 가지 분야에 있어 주정부의 업무수행에 협력하도록 규정하고 있다.

- 地域經濟構造의 改善(연방이 50% 비용부담)
- 農業構造改善 및 海岸保護(연방이 최소 50% 이상 비용부담)
- 大學病院을 포함한 大學의 擴張과 伸縮(연방이 50% 비용부담)

공동업무는 재정보조와 마찬가지로 聯邦上院의 同意를 얻어 제정된 연방법률의 근거가 있어야 하며 동 법률에는 공동업무 수행에 관한 기본원칙이 명시되어 있어야 한다.

#### 5) 社會保障費用 補助

기본법 제120조 제1항 제4절에 따라 연방은 失業者保險과 失業者救濟에 연관된 州의 社會保障費 支出部門에 補助金을 지급하고 있다.

#### 6) 教育計劃部門

聯邦과 州는 1970년도부터 ‘교육계획과 연구지원을 위한 공동위원회’를 설치운영하고 있으며 이 위원회는 연방과 주의 공동이해가 걸린 重要 教育事案에 대해 審議를 하고 있다.

## 2. 地方財政調整制度

독일의 地方財政調整制度는 크게 연방과 주정부간의 조정 그리고 주정부와 기초단체간의 조정으로 나눌 수 있으며 조정의 성격에 따라 독일에서는 垂直的 혹은 水平的 調整이라는 용어를 쓰고 있다. 즉 중앙과 지방간의 세원의 배분 및 주정부 및 기초단체에 대한 연방의 재정보조 그리고 州政府와 基礎地方團體間의 調整은 ‘수직적 재정조정’으로 주정부간의 재정조정은 ‘水平的 財政調整’이라고 불린다.

### 가. 聯邦과 州政府間的 財政調整

연방정부와 주정부간의 財政調整은 크게 다음과 같이 4단계로 나눌 수 있다.

#### 1) 第1段階：共同稅의 聯邦과 州政府間的 配分(第1次 垂直的 調整)

1969년 재정개혁 이후 憲法은 세원의 분리방식을 채택하고 있으나 세수입 중에서 큰 비중을 차지하고 있는 세 가지 조세 즉 소득세, 법인세, 부가가치세에 대해서는 共同利用方式을 채택하고 있다. 이 중 附加價値稅의 配分比率이 헌법에 직접 명시화되어 있지 않기 때문에 배분비율이 연방정부와 주정부 사이에서 정치적 논쟁의 원인이 되기도 한다. 이처럼 세수입 비중면에서 가장 중요한 세 가지 조세, 즉 소득세, 법인세, 부가가치세가 共同利用方式制度를 형성하고 있는데 이 세 가지 조세수입은 총 조세수입 중 약 75%를 차지하고 있다. 所得稅와 法人稅는 地域의 經濟力과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 각 주는 經濟成長을 촉진시키기 위하여 이러한 조세수입에 많은 관심과 이해관계를 가지고 있다. 또한 所得稅와 法人稅는 경기변동에 민감하게 반응하기 때문에 경기변동정책을 책임지고 있는 연방정부의 정책은 소득세 및 법인세 수입에 지대한 영향을 미치게 된다. 이러한 이유에서 경기변동에 크게 영향을 받지 않는 안정적 세수입으로서 稅收入 總額에서 큰 비중을 차지하는 附加價値稅가 共同稅에 포함되게 되었다.

獨逸憲法 제106조 제3항 제2호에 따라서 법인세 수입은 연방정부와 주정부에 50%씩 배분되고 소득세에 있어서는 聯邦政府和 州政府 이외에 시군에게도 세수입을 배분하고 있다. 헌법 제106조 제5항 제2호에 따라 연방의회는 연방참의원의 찬성하에 시군을 위한 所得稅配分比率을 결정한다. 1980년 이래 소득세배분비율은 연방에 42.5%, 주정부에 42.5% 그리고 시군에 15%로 되어 있다.

獨逸憲法은 垂直的 租稅收入 配分制度에 있어서 부가가치세 수입의

배분에 관하여 명확히 규정하지는 않았고 어느 정도의 融通性을 부여하고 있다. 모든 조세수입을 헌법이 규정하는 바에 따라 연방과 주에 배분하는 제1차 垂直的 財政調整 後에도 연방정부와 주정부의 적자재정을 감소시킬 수 없는 경우 부가가치세 수입은 유일하게 이러한 적자재정 문제를 聯邦法을 통해 해결할 수 있는 조세항목으로 간주되고 있다.

지금까지는 항상 1년 내지 3년 기한으로 附加價值稅 配分을 연방법으로 규정해 왔는데 그 동안 연방과 주정부 사이에서 합의된 附加價值稅 配分比率의 變化는 〈表 X-8〉과 같다.

〈表 X-8〉 附加價值稅 配分比率 變化 推移

(單位: %)

	연 방	주 정부
1970~1971	70	30
1972~1973	65	35
1974	63	37
1975	68.25	31.75
1976~1977	69	31
1978~1982	67.5	32.5
1983	66.5	33.5
1984~1985	65.5	34.5
1986~1992	65	35
1993~1994	63	37
1995	56	44
1996~1997	50.5	49.5

資料: The Federal Ministry of Finance, *An ABC of Taxes in the FRG*, 1996.

## 가) 所得稅·法人稅 配分

憲法 제107조 제1항에 의하면 공동세로서의 소득세와 법인세 수입 중 주에 배분되는 세수입은 해당 주에서 발생하는 세수입에 근거하여 배분하도록 되어 있다. 어떠한 방법으로 각 주 지역의 勤勞所得稅 수입이 배분되어야 하는지에 대해서 헌법 제107조 제1항 제2호에서는 聯邦法에 의해 규정하도록 하고 있다.

租稅收入을 배분함에 있어서는 기업의 본점과 영업장소가 서로 멀리 떨어져 있고 납세의무자의 직장소재지의 거주지역이 다른 경우가 있다. 독일헌법은 租稅能力을 평가함에 있어서 거주지 원칙 또는 조세수입이 발생하는 장소 중 어느 기준이 중요하다고 언급하지 않고 있다.

결국 憲法 제107조 제1항 제2호의 규정은 조세수입배분의 기준이나 형태 및 정도에 대한 결정을 연방법에 위임하고 있고 이에 따라 연방법은 근로소득세 수입을 납세의무자의 거주지가 어디인가에 따라 배분하는 居住地 原則을 채택하게 된 것이다. 거주지와 직장이 각각 다른 지역에 있는 勤勞所得稅 納稅者의 근로소득세는 자신이 거주하고 있는 주에 납부하게 된다.

## 나) 附加價値稅의 配分

한편 憲法 제107조 제1항 제4호에 의하면 附加價値稅 收入을 주 상호간에 배분할 경우 각 주의 거주민 수에 따라 배분하도록 되어 있다. 부가가치세 부과방법의 근거를 살펴보면 附加價値稅는 생산과 분배과정의 각 단계에서 재화나 용역에 부가되는 가치에 국한하여 과세되어지는 조세로 公共서비스가 聯邦 全地域에서 국민 각자에게 균등하게 제공된다는 점에서 부가가치세 수입이 각 주의 거주민 수에 따라 배분되는 것은 합리적이라 할 수 있다. 거주민 수를 고려한 附加價値稅 배분은 租稅收入이 약한 주에게는 커다란 재정지원이고 각 주의 財政力 隔差를 줄여 줄 수 있다. 거주민 수에 따라 각 주 상호간에 배분되는 부가가치세 수입은 총부가가치세 수입의 75%에 해당된다. 나머지 25%는 財政調整 제2단계의 재원으로 활용하게 된다.

2) 第2段階：附加價值稅를 통한 州政府間의 事前調整(第1次 水平的調整)

〈表 X-8〉에서 살펴본 바와 같이 附加價值稅는 공동세로서 그 수입은 연방과 주에 일정을 즉, 1996년의 경우 연방에 50.5%, 주에 49.5%가 배분된다. 주 전체 할당분 37%의 각 주간 배분은 차후에 실시될 주정부간의 水平的 財政調整의 負擔을 줄이기 위해서 75%는 인구수에 따라, 나머지 25%는 재정력이 약한 주에 우선적으로 배분된다. 이때 25%를 세수조정을 위한 補充分이라고 부르며 제1차 수평적 조정의 성격을 띠게 된다. 이 25%는 각주의 1인당 세수액(세수력 : 공동세 배분액과 조세)을 기준으로 세수력이 전체 주평균의 92% 미만인 주는 이 조정과정을 통해 주 평균의 92% 수준에 도달하도록 추가적인 附加價值稅의 配分을 받는다. 이와 같이 부가가치세 25%의 배분은 각 주간의 재정력 격차를 1차적으로 조정한다는 의미에서 '附加價值稅를 통한 事前調整'이라고 한다. 만약 남은 액수가 있으면 다시 인구수를 기준으로 이를 각 주에 배분하게 된다. 第2段階 調整에서는 州의 基礎自治團體의 조세수입은 배분기준에 고려되지 않기 때문에 통상 주 자체의 세수력에 따라 조정되는 것이다.

〈表 X-9〉 附加價值稅 配分(1993~1994年)

부가가치세			
전체주 배당액(37%)			
연방배당액(63%)		일반주	
베를린		일반주	
인구수에 따라 특별배분	75%	인구수에 따라	25%
		배분	세수력에 따라 (보충분)

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, Bonn, 각년호.

3) 第3段階：州政府間의 水平的 財政調整(第2次 水平的 調整)

독일의 地方財政調整制度의 가장 큰 특징은 주정부간의 수평적 재정 조정이 2차에 걸쳐 일어난다는 점이다. 第1次 垂直的 및 水平的 財政調整을 수행했다 할지라도 주정부 상호간 재정력 격차가 있게 마련이다. 이러한 財政力 隔差를 줄이기 위해 재정력이 모든 주의 평균치 이하에 있는 주는 평균치 이상인 주에 의해 제공되는 재정조정기여금으로부터 財政調整 交付金을 배분받는다. 주 상호간 財政調整의 필요성은 연방국가의 특성에서 나온다고 할 수 있다. 연방이라는 공동체를 구성하는 각 주는 상호간 관계에 있어서 권한과 의무를 가지고 있다고 할 수 있다.

가) 財政力 水準의 算定

주의 재정력 수준은 州 自體의 稅收뿐만 아니라 주의 광산채굴부과금 및 하위지방단체의 세수까지도 포함하여 측정한다. 또 몇몇 주의

[圖 X-5] 州의 財政力 水準 決定

- 주의 재정력수준 = 주의 순세입 + 기초자치단체 세수의 일정부분
- 주의 순세입 = 주의 세수 = 소득세와 법인세배당액
  - + 지방단체로부터의 영업세 이전금
  - + 재산세
  - + 상속세
  - + 자동차세
  - + 맥주세
  - + 복권세 및 마권세
  - + 부동산취득세
  - + 부가가치세 배당액
  - + 광산채굴인허가 공과금
  - 항구유지비용(Hamburg, Bremen, Niedersachsen)
- 기초자치단체세수의 일정부분 = 소득세 배당액 중 50%
  - + 토지세 50%
  - + 영업세 50%
  - 영업세 이전액 중 50%

資料: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, Bonn, 각년호.

경우는 특별한 財政需要가 있을 수 있는데 Hamburg, Breman 그리고 Niedersachsen주는 항구유지비용을 재정력 산정에서 공제받고 있다.

基礎自治團體의 稅收는 소득세의 지방단체 배분액과 부동산세 그리고 연방 주정부로의 이전대상분을 제외한 영업세수입을 포함하고 있는데 주의 재정력수준 산정시에는 각각 이들의 50% 씩만을 고려한다.

#### 나) 財政需要 算定

모든 주에서의 1인당 財政需要는 동일하다는 가정하에서 각 주의 재정수요는 연방평균 1인당 세수에 가중치가 계상된 각 주의 인구수를 곱하여 결정된다. 이를 구체적으로 살펴보면 우선 州와 基礎自治團體의 모든 세수에 가중치가 부여된 전체 인구수로 나누어 연방평균 1인당 세수를 결정한다. 1인당 세수에 각주의 加重值가 포함된 인구수를 곱하여 각 주의 재정수요를 산정한다. 따라서 인구에 높은 가중치를 부여받은 주가 더 많은 財政需要를 확보하게 된다.

일반적으로 보통 주의 경우는 인구가중치가 1이며 도시 주와 基礎自治團體에게는 인구 밀집지역의 주민 1인당 공공경비소요가 높다는 Brecht법칙에 따라 1보다 큰 가중치를 부여하고 있다.

또한 도시주인 Bremen, Hamburg의 州稅收는 인구수를 1.35의 가중치로 계상하여 조정기준을 산정한다. 따라서 이 2개 도시주의 재정수요는 35%가 높게 책정되게 된다. 기초자치단체의 세수는 基礎團體의 크기에 따라 1.30까지의 가중치를 부여받는데 인구수가 50만명 이상인 基礎團體는 人口密度에 따라 2 내지 6% 정도 높게 책정되어지므로 재정수요가 평균보다 36% 까지 높게 계상되어 질 수 있다.

#### 다) 調整方式

각 주의 財政力 水準과 財政需要가 산정되면 다음으로 조정부담주와 조정수혜주가 결정되어야 한다. 調整負擔州는 재정력 수준이 재정수요보다 큰 모든 주를 의미한다. 이 재정수요와 재정력간의 격차를 초과분이라고 부른다. 調整受惠州는 반대로 재정력수준이 재정수요에 미달하는 주를 의미하는데 이 격차를 부족분이라고 한다. 재정수요의 총합

과 재정력수준의 총합이 항상 일치하므로 초과분의 총합도 부족분의 총합과 동일하게 된다.

그 다음으로는 調整負擔金과 調整交付金の 규모를 결정해야 한다. 여기서 주의할 점은 초과분이 모두 조정대상이 되는 것이 아니라는 사실이다. 조정기준이 92% 미만의 모든 調整受惠州는 부족분 전액을 교부받으며 92~100%인 주는 부족분의 37.5%만 교부받게 된다.

釀出金算定을 보면 우선 조정기준이 100%와 102% 사이인 주에서 각출금이 免除된다. 102~110%인 구간에서는 70%를 각출하고 110% 이상인 주에서는 초과분 100% 전액을 각출한다. 이 경우 限界釀出率은 1이다.

이상으로서 조정금액이 완전히 결정되는 것은 아니다. 통상 이러한 기본율을 통하여 산출된 각출금은 調整交付金額과 완전히 일치되지 않는다. 따라서 아래의 방법을 통하여 각출금과 교부금이 일치되도록 하는 調整過程이 필요하게 된다.

첫째, 각출금 총액이 交付金總額을 초과할 경우이다. 이때에는 각출금의 초과분을 상수  $q$ ( $q$ 는 총조정교부금을 총각출금으로 나눈 상수)만큼 감소시킨다.

둘째, 교부금총액이 釀出金總額을 초과할 경우이다. 이 경우에는 2단계구간의 각출을 70%에서 100%까지 인상할 수 있다. 그래도 각출금이 모자라는 경우에는 調整免除區間에서도 조정각출을 한다. 경우에 따라서는 이 구간에서의 한계각출률을 1까지 올릴 수도 있다.

이러한 조정과정을 거친 후 최종단계에서는 재정조정법 3조 10항에 명기된 바에 따라 아래의 두 가지 '보장규정'을 만족시키고 있는지를 검토하게 된다. 즉, 주간 재정조정을 거쳐서 조정된 주의 수입이 첫째로 調整金受惠州의 경우는 최소한 1인당 주평균 세수액의 95%가 보장되어야 하며 둘째로 調整金負擔州의 경우는 최소한 1인당 주평균 세수액의 100%를 보장받아야 한다.

첫번째 조건이 어긋날 경우에는 그 부족분을 재정력이 강한 州가 채

워줘야 하는데 조정부담주들간의 調整繰出金の 다소에 따라 재정적으로 좀더 여유있는 조정부담주가 이 조건을 충족하도록 보상하게 된다. 조정 후에 주평균 1인당 稅收를 밀도는 조정금 부담주가 발생되면 해당주를 제외한 모든 주들은 財政力에 따라 부족분이 발생된 조정부담주에게 지원하여야 한다. 이러한 조정이 끝난 후의 州財政 이전결과는 1994년의 경우 <表 X-10>과 같다.

(表 X-10) 州間 財政調整金 推移(1994年)

(單位：100만마르크)

	조정금액
〈조정금 부담주〉	
Baden-Wuerttemberg	-409.9
Hessen	-1,827.2
Bayern	-668.9
합 계	-2,906.0
〈조정금 수혜주〉	
Nordrhein-Westfalen	155.8
Niedersachsen	958.4
Rheinland-Pfalz	657.0
Schleswig-Holstein	71.9
Saarland	434.1
Hamburg	60.5
Bremen	568.3
합 계	2,906.0

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

#### 4) 第4段階：聯邦의 交付金 配分(第2次 垂直的 調整)

연방정부는 附加價値稅收入의 2%를 재원으로 하여 재정력이 취약한 주에 연방교부금을 지원하고 있다. 이를 통하여 주간 재정조정 이후에도 발생하는 재정력의 격차를 해소하고, 특정 주의 特別財政需要를 지원하게 된다.

聯邦補助金은 <表 X-11>에서 볼 수 있는 바와 같이 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 1978년과 1979년에는 급격한 증가趨勢를 나타내기도 하였으며 특히 1994년에는 72억 4,700만마르크로 전년에 비해 68.7%가 증가하였다.

<表 X-11> 聯邦補整交付金の年度別推移

(單位：100만마르크)

1974	750	1981	1,479	1988	2,409
1975	802	1982	1,464	1989	2,657
1976	939	1983	1,586	1990	2,998
1977	883	1984	1,660	1991	3,532
1978	1,096	1985	1,634	1992	3,945
1979	1,278	1986	1,674	1993	4,296
1980	1,366	1987	1,775	1994	7,247

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

<表 X-12> 聯邦補整交付金の州間配分推移

(單位：100만마르크)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Bayern	30	-	-	-	-	-
Bremen	223	258.7	229.5	256.4	288.6	696.1
Niedersachsen	558	913.7	1,081.5	1,299.0	1,559.2	1,474.7
Rheinland-Pfalz	302	477.7	518.1	561.7	677.6	720.6
Saarland	263	307.2	332.7	365.3	403.2	765.0
Schleswig-Holstein	275	380.6	438.2	513.3	603.4	573.0
Nordrhein-Westfalen	124	70.6	56.5	2.8	-	15.5
합 계	1,775	2,408.5	2,656.5	2,998.5	3,531.9	3,944.9

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

聯邦政府는 보정적 교부금을 성취능력이 약한 주에게 주 상호간의 水平的 財政調整이 이루어진 후 재정수요 측정치에 비해 재정력 측정치가 여전히 모자라는 액수의 정도에 따라 배분한다. 여기서 財政調整測定值의 99%에 미치지 못하는 액수는 완전히 그리고 재정조정 측정치의 99~100%까지는 부족한 액수의 3분의 1만큼 교부금이 배분된다. <表 X-12>는 1987년부터 1992년까지의 聯邦補整交付金 配分內容을 나타내고 있다.

독일의 地方財政調整(수직적 및 수평적 조정)이 모두 끝난 후의 독일 주정부의 재정상태를 요약해 보면 <表 X-13>과 같다.

〈表 X-13〉 地方財政調整制度下에서의 州政府의 財政現況(1994년의 경우)

(單位: 10억마르크)

		주간 배분방식	조정 단계
소득세	124.1	주거지원칙	1단계(제1차적 수직조정)
법인세	18.7	기업소재지원칙	1단계(제1차적 수직조정)
부가가치세(75%)	54.5	인구수	1단계(제1차적 수직조정)
(25%)	18.2	사전조정(세수력에 따라)	2단계(제1차적 수평조정)
주간재정조정	+2.9 -2.9	재정력이 약한 주에 교부하고 재정조정법에 의거하여 재정력이 강한 주에서 각출	3단계(제2차적 수평조정)
연방보정교부금	7.2	재정력이 약한 주에 교부	4단계(제2차적 수직조정)
계	222.7		

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

### 나. 州政府와 地方團體間的 財政調整

주정부와 지방단체간의 재정조정(Kommunaler Finanzausgleich)은 각 주에 따라 각기 나뉠대로의 재정수요 및 財政力 算定基準 그리고 調整程度가 상이하기 때문에, 일률적으로 다를 수는 없지만 일반적인 특징을 살펴보면 다음과 같다. 州政府와 地方團體間的 재정조정 목적은 연방과 주정부간의 재정조정 목적과 마찬가지로 첫째, 地方團體의 財政力을 提高시키며 둘째, 地方團體間的 財政力 隔差를 緩和시키는 데 있다.

지방단체에 대한 재정조정에 필요한 財源은 주로 공동세의 주정부 몫과 주정부의 일정세원으로 구성되는데 이를 합하여 聯合財源이라고 부른다<sup>17)</sup>. 각 주는 이 연합재원과 기타의 주정부 재원을 地方團體에 交付하는데<sup>18)</sup>, 그 종류는 크게 사용목적에 제한하지 않는 일반교부금과 사용목적에 명시한 目的交付金으로 나뉜다.

#### 1) 一般交付金

一般交付金은 대부분 '주요 교부금'이란 명칭으로 지방단체에 배분되는데 이 주요교부금은 지방단체의 재정력과 재정수요를 감안하여 각 주별로 一定한 公式에 따라 배분된다.

##### 가) 財政需要 算定基準

각 지방단체의 財政需要는 보정된 가공적 인구수에 주민 1인당 재정수요액을 곱하여 산정하는데 인구수의 보정은 기본보정과 추가보정의 절차를 통해 이루어진다.

17) 이러한 연합재원의 구성비율 및 규모는 각 주마다 주정부의 재정상태와 하위지방단체의 재정상태를 고려하여 각기 상이하게 운용하고 있음.

18) 재정조정에 필요한 재원의 구성을 보면 1990년의 경우, 67.7% 정도가 연합재원에 의해 조달되고 나머지 32.2%가 주정부의 기타재원에서 충당되고 있음.

## ① 基本補整方式

각 지방단체의 인구수가 많으면 많을수록 財政需要가 누진적으로 늘어난다는 원칙 아래 거의 모든 주에서 인구수를 주요 측정기준으로 삼고 있다. 여기에 규모가 큰 地方團體에는 混雜費用을 고려하여 각기 다양한 가중치를 두어 인구수를 보정하고 있다.

## ② 追加補整

인구수에 가중치를 계상한 인구수 보정만으로는 지방단체의 현실적인 재정수요를 측정하는 데 한계가 있다는 점을 고려하여 각 주들은 基本補整方式 이외의 각종 추가 보정항목들을 보조적으로 사용하고 있다. 즉 같은 주민수를 가진 지방단체라도 그 인구의 구성요소와 산업 및 지리적 환경이 각기 상이하므로 현실적인 財政需要를 측정하기 위해서는 각 주의 실정에 맞는 다양한 추가보정항목이 필요하게 된다.

그 중 대표적인 補整項目을 보면 학생수에 대한 보정, 휴양지 및 온천지역에 대한 보정, 실업자수에 대한 보정, 대학생수에 대한 보정, 군주둔지역에 대한 보정, 지역계획에 대한 보정 및 國境地域에 대한 보정 등이 있다.

## 나) 財政力 算定基準

基礎自治團體의 財政力 算定은 재정조정법에 근거하여 기초자치단체의 세수 중 일부만을 계상한다. 따라서 基礎自治團體의 재정력은 세수력으로서 표현된다(세외수입은 재정력 계산에서 제외).

기초자치단체의 세수력은 基礎自治團體의 자체세원인 土地稅와 營業稅 그리고 공동세인 소득세의 기초자치단체 몫에 標準徵收率(평균화 징수율)을 적용하여 산출하는데 여기에서 주와 연방으로 이전된 영업세 이전분은 控除한다. 또한 세수가 미미한 견세나 기타 세목은 이 세수력 측정에 포함되지 않는다.

基礎自治團體는 토지세와 영업세에 대하여 각각의 경제여건에 맞는 '徵收率'을 결정할 수 있는데 이러한 상이한 징수율로 인하여 측정된 재정력은 그 설득력을 상실할 수 있고 또한 각 基礎自治團體는 전략적

으로 더 많은 主要交付金을 받기 위해 징수율을 조정하여 재정력을 낮게 유지시킬 위험이 있으므로 재정력 측정에 있어서는 가공적이기는 하지만 일률적으로 동일한 징수율 즉, 標準徵收率을 사용하고 있다. 이러한 이유에서 각 주들은 절대치는 다르지만 이러한 標準徵收率制度를 모두 사용하고 있다.

#### 다) 主要 交付金 決定方式

산정된 財政需要가 세수력 기준치를 초과하는 기초자치단체는 주정부로부터 주요 교부금을 교부받는데 基礎自治團體의 徵稅努力을 강화하기 위해 주정부는 부족금 전액을 지원해 주지는 않는다. 따라서 각 주는 부족액의 일부만을 지원하게 된다. 이를 交付率이라고 한다. 각 주별로 교부율의 차이가 있기는 하나 통상 50% 정도이다.

그러나 이 주요교부금 수혜 후에도 基礎自治團體의 재정력이 최소한의 재정수요를 충족시킬 수 없다면 큰 문제가 되기 때문에 각 주에서는 최소한의 교부금을 보장하여야 한다. 이를 기초재정력 보장이라고 한다. 일반교부금 중 주요 交付金을 지급하고 남은 재원은 주민수에 따라 위임사무와 지도업무 수행비용으로 배분되는데 이를 必要交付金이라고 부른다.

#### 라) 目的交付金

대부분의 目的交付金은 학교, 사회복지 및 보건, 공공시설 그리고 도로 및 교량 등의 사업을 위해 교부된다. 총교부금 중 目的交付金이 차지하는 比重은 1970년대에는 약 75%이었는데 기초자치단체의 歲出 自律性을 沮害한다는 비판이 제기되어 1990년대 들어서는 약 40% 정도로 비교적 낮게 유지되고 있다.

### 3. 1995年 以後의 變化된 地方財政調整制度

1995년부터 구동독지역의 주들이 州間調整制度에 편입되기 때문에 1993년에 재정조정법이 개정되었다. 주요 개정내용을 살펴보면 〈表 X-14〉와 같다.

〈表 X - 14〉 獨逸의 財政調整制度 改編 內容

		기존의 제도	1995년 이후
부가가치세 배분		연방 : 63% 주 : 37%	연방 : 50.5 <sup>1)</sup> % 주 : 49.5 <sup>1)</sup> %
부가가치세 사전조정		재정력이 92% 될 때까지	불변
주간재 정조정	교부금수혜		
	- 전액	재정력이 92% 될 때까지	불변
	- 일부(37.5%)	재정력이 92~100% 인 州	불변
	- 조정에외지역	없음(교부금)	불변
	- 최소보장	95%	불변
지원금각출			
	- 일부	최소 70% (재정력이 102~110% 인 州)	15% (재정력이 100~101% 인 州) 15~80% (재정력이 101% 이상인 州)
	- 전액	재정력이 110% 이상	폐지
	- 조정에외지역	100~102%	폐지
	- 특별수요인정	항구 유지부담	불변
연방보정교부금 지원대상		부족액 보전 재정위기 보전	부족액보전재정위기보전 과도기적교부금 신설 (구서독의 재정력 취약주에 교부) 특별수요보전교부금 신설 (구동독지역에 해당)

註 : 1) 1996~1997년 기준

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, Bonn, 각년호.

## XI. 獨逸豫算 및 財政制度의 特徵

독일의 財政制度 가운데에서 다른 나라에 비하여 특징이 있는 몇 가지 제도가 있는데 우선 中期財政計劃과 地方財政調整制度, 單一會計制度 그리고 租稅支出豫算制度를 들 수 있다. 이 외에 또 예산안에 나타난 項目數가 아주 細分化(세부항목이 약 1만 2천여개)되어 있어서 豫算運營의 任意性이 엄격히 배제될 수 있다는 점과 연방회계감사원의 의회와 행정부 사이의 獨立的인 위치에 있어서 철저한 회계감사가 가능하도록 법적인 보장이 잘 되어 있다는 점을 들 수 있을 것이다. 그리고 聯邦會計監査院은 행정부의 예산집행내용을 충분한 시간을 두고 감사할 수 있도록 보장되어 있어서 1997년 현재 1995년의 豫算執行實績을 감사하고 있다.

### 1. 中期財政計劃

豫算은 단년도에 끝나므로 장기정책 수행의 관점에서 그 한계가 있다. 이런 이유로 독일에서는 연방정부가 5년에 걸친 中期財政計劃을 수립하는바, 이는 향후 5년간 정부가 추진해야 할 사업내용은 무엇이며, 그 사업은 어떤 방법으로 재원이 조달되어야 할 것인가를 계획하는 것이다. 특히, 도로, 항만, 교육, 사회복지 등은 長期計劃의 안목 없이는 그 運用이 불가능한 것이다.

中期財政計劃의 중요한 기능 중의 하나는 이를 통해 聯邦豫算이 불필요하게 팽창하는 것을 미리 예방할 수 있다는 것이다. 즉 여러 부문의 투자사업을 총괄하여 그 전체규모와 財源調達方法을 총체적으로 파악함으로써 資源配分의 圓滑을 도모할 수 있게 한다. 미래의

財源調達을 위해 GNP, 투자율, 물가상승률 등 거시지표를 바탕으로 정확한 세수 추계가 필요하다. 특히 계속비를 인정하지 않는 豫算制度下에서 계속사업의 운용을 위해 중기재정계획은 불가피하게 필요한 것이다.

독일정부는 1967년 기본법 제109조 제3항을 개정하여 中期財政計劃의 도입근거를 마련하고 1969년에 예산기본법을 개정하여 중기재정계획을 수립하였다. 일반적으로 中期財政計劃(Mittelfristige Finanzplanung)이란 미래의 수입과 지출을 정확히 추계하여 다년도의 정책에 대한 우선순위와 중점을 정부 및 기초자치단체에 의해 확인하는 재정제도를 말한다. 이 중기재정계획은 예산안과 同時に 의회에 제출되

〈表 XI-1〉 中期財政計劃(1996~2000年)

(單位：10億마르크, %)

	1995 <sup>1)</sup>	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>	1998 <sup>3)</sup>	1999 <sup>3)</sup>	2000 <sup>3)</sup>
지출	464.7	451.3	440.2	447.3	458.7	469
(전년대비 변화율)	(-1.4)	(-2.9)	(-2.5)	(+1.6)	(+2.5)	(+2.2)
수입						
조세수입	366.1	351.2	350.3	357.3	372.8	389.2
기타	48.4	40.2	33.4	33.8	30.5	30.9
연방은행수입	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
민영화수입	14.4	9.0	0.8	2.6	0.0	0.0
주화수입	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
정부부채	50.1	59.9	56.5	56.2	55.4	48.9

註：1) 예산집행실적  
2) 예산치  
3) 중기재정계획

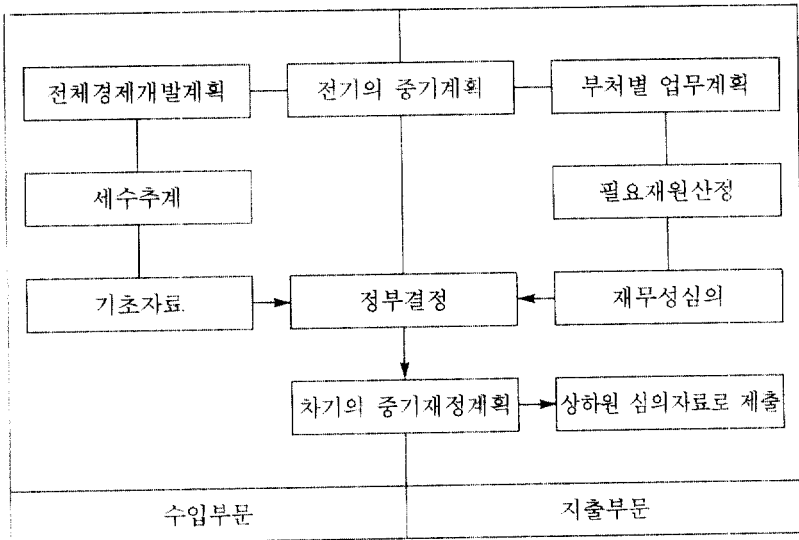
資料：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, Bonn, 1996.

나 의회의결을 요하거나 장래 예산을 구속하지는 않는다.

독일의 公共部門은 聯邦과 州 그리고 基礎團體로 구성되어 있기 때문에 5년 단위로 매년 연동 운용되는 중기재정계획을 관장하는 중기재정계획위원회는 재무성장관을 위원장으로 하여 16명의 주정부 재무장관과 自治團體 代表들로 위원이 구성되어 있다.

또 聯邦과 州 그리고 基礎團體로 이루어진 공채위원회는 공공채무와 관련된 문제를 다룬다. 특히 이 위원회는 공공채무 수요자들에게 資本市場狀況에 대하여 자문함으로써 일정시점에 초과수요가 발생하지 않도록 하는 역할을 수행한다.

[圖 XI-1] 中期財政計劃 樹立過程



資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, Bonn, 1994.

中期財政計劃은 1960년대에 서유럽 제국에서 도입된 이래 많은 나라에서 도입·시행되고 있다. 이러한 財政計劃은 여러 가지 기능을 지니고 있는데, 특히 중요한 기능으로는 다년도 財政收支를 건전화

시키는 財政政策的 機能, 경기 및 성장 조절을 가능하게 하는 經濟政策的 機能, 국민의 정부활동에 대한 관심의 고조로 監督機能이 증대함으로써 財政情報를 공개하는 정보기능을 지니고 있다. 또한 財務 統制機能도 재정계획의 중요한 기능으로 평가되고 있으며, 이러한 여러 기능의 작용으로 재정위기를 타개할 수 있게 하는 효과가 기대된다.

## 2. 租稅支出豫算制度

늘어나는 租稅支出의 감축은 독일재정 구조정책 과제에의 하나이다. 어떤 지역이, 어떤 계층이 또 어떤 산업부문이 얼마만한 기간에 걸쳐 어느 규모의 혜택을 받고 있는지를 파악한다는 것은 지역간, 계층간 그리고 산업부문별 균형개발 정책수행에 전제되는 必要條件이기도 하다.

독일 安定成長促進法(12조)에는 연방은 매 2년마다 연방의회에서 보조금에 대한 보고(Subventionsbericht)를 하도록 되어 있으며, 이를 통해 불필요한 補助金의 철폐 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 또한 租稅減免額은 보조금지출로 간주함으로써 자원배분의 효율화와 産業間·地域間의 자원배분의 균형을 기할 수 있으며, 한편 재정지출의 감축에도 기여하는 이점이 있을 것이다. 안정성장촉진법에는 政府補助(subvention)를 생활보조, 여건 변동에 따른 적응을 위한 보조, 기업의 생산성 촉진보조 등으로 분류하고 있다.

支出補助金과 租稅減免 중 전자가 1970년 60% 정도로서 단연 큰 비중을 차지했다. 이 비중은 1995년에는 더 늘어나 66%를 차지했으며 조세감면은 34%로서 6% 정도 감소하였다.

전체 公共部門에서 연방이 지원하는 보조금과 조세지원의 규모가 가장 큰데 이중 기업에 대한 補助金 및 租稅支援이 약 70% 그리고 민간에 대한 조세지원 및 보조금이 약 30%를 차지하고 있다.

〈表 XI-2〉補助金과 租稅支援規模

(單位：10億마르크)

		1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연 방	보 조 금	7.8	10.1	12.5	11.9	14.2	19.7 (6.7)	21.0 (6.9)	19.3 (7.5)	18.7 (8.0)	19.7 (9.3)
	조 세 지원	6.2	9.7	11.9	15.6	15.4	17.6 (2.3)	17.0 (5.3)	17.0 (5.3)	16.7 (5.2)	16.6 (6.3)
주 및 기초 자치 단체	보 조 금	6.8	8.3	13.1	13.1	16.2	22.4 (5.2)	23.8 (6.7)	26.0 (8.6)	27.4 (9.6)	31.2 (11.6)
	조 세 지원	6.6	11.5	14.0	18.2	18.0	21.3 (3.2)	20.6 (5.5)	22.9 (7.4)	22.3 (7.5)	22.9 (9.9)
ERP 기금	보 조 금	1.1	1.3	2.7	2.9	5.6	10.8 (7.3)	11.5 (8.7)	9.0 (7.0)	10.5 (7.1)	13.6 (9.8)
EU 시 장 조 정 기금	보 조 금	2.9	2.2	6.2	8.0	9.5	10.5	15.5	12.7	11.3	12.6
총 정부 부문	보 조 금	18.6	21.8	34.5	35.9	45.5	63.4 (16.2)	70.9 (21.2)	67 (23.1)	67.9 (24.7)	76.7 (30.7)
	조 세 지원	12.8	21.2	25.9	33.8	33.4	38.9 (5.5)	37.6 (10.8)	39.9 (12.7)	39.0 (12.7)	39.5 (16.2)
	계	31.4	43.0	60.4	69.7	78.9	102.3 (24.7)	108.5 (32.0)	106.9 (35.8)	106.9 (37.4)	116.2 (46.9)

註：( ) 안은 구동독지역에 지원된 액수임.

資料：Bundesministerium der Finanzen, *Subventionsbericht*, Bonn, 1996.

〈表 XI-3〉 聯邦政府의 補助金과 租稅支援規模

(單位: 백만마르크, %)

	1993 <sup>1)</sup>		1994 <sup>1)</sup>		1995 <sup>2)</sup>		1996 <sup>2)</sup>	
	보조금	비 중	보조금	비 중	보조금	비 중	보조금	비 중
기업보조금	6,807	35.3	5,354	28.6	4,786	24.3	11,158	44.2
보조금	7,213	37.4	6,170	33.0	6,921	35.2	7,153	28.4
생산지원	1,173	6.1	1,080	5.8	1,151	5.8	586	2.3
기생산지원	834	4.3	1,072	5.7	1,310	6.7	1,375	5.5
민간보조금	3,268	16.9	5,016	26.8	5,521	28.0	4,948	19.6
계	19,295	100.0	18,691	100.0	19,690	100.0	25,220	100.0
기업조세지원	1,737	10.2	1,871	11.2	1,973	11.9	2,007	11.5
보조금	7,096	41.8	6,714	40.2	7,182	43.3	7,723	44.1
생산지원	208	1.2	187	1.1	175	1.1	163	0.9
기생산지원	202	1.2	116	0.7	32	0.2	5	0.0
민간조세지원	7,733	45.6	7,832	46.8	7,206	43.5	7,608	43.5
계	16,976	100.0	16,720	100.0	16,568	100.0	17,506	100.0
기업에 대한 보조금 및 조세지원	8,544	23.6	7,225	20.4	6,759	18.6	13,165	30.8
보조금	14,309	39.5	12,884	36.4	14,103	38.9	14,876	34.8
생산지원	1,381	3.8	1,267	3.6	1,326	3.7	749	1.8
기생산지원	1,036	2.9	1,188	3.4	1,342	3.7	1,380	3.2
민간에 대한 보조금 및 조세지원	11,001	30.3	12,848	36.3	12,727	35.1	12,556	29.4
계	36,271	100.0	35,411	100.0	36,258	100.0	42,726	100.0

註: 1) 실적치 기준임.

2) 예산치 기준임.

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Subventionsbericht*, Bonn, 1996.

### 3. 地方財政調整制度

독일의 공동세제도와 地方財政調整制度는 우리에게 많은 示唆點을 제공한다<sup>19)</sup>.

共同稅制度(tax sharing system)란 몇 개의 세원을 공동세화하여 이것을 중앙과 지방이 적절한 비율과 배분방식에 따라 나누어 갖는 제도를 의미한다. 이것은 물론 사용용도에 제한이 붙어 있지 않는 일반 재원의 성격을 갖고 있으며, 共同稅制度를 적용하고 있더라도 중앙정부와 지방정부는 각각 별도의 독립적 세원을 갖고 공동세와 함께 운영하고 있는 것이 일반적 경향이다. 독일의 地方財政調整制度의 특징은 공동세재원을 통해 중앙과 지방의 수직적 재정조정을 꾀하는 데에만 머무르지 않고 지방정부와 지방정부간의 水平的 財政調整에도 큰 노력을 기울이고 있다는 점이라 하겠다. 이를 통하여 地方財政調整制度는 연방구성주간의 상호부조라는 측면에서 聯邦國家의 解體를 초래할 수도 있는 연대감의 상실을 미연에 방지하며, 동시에 주간의 재정력격차를 해소한다는 의미를 지니고 있다. 따라서 이러한 제도는 우리나라의 경우 地方自治制度 도입 후 야기될 수 있는 극심한 지역적 分權主義와 利己主義를 극복할 수 있는 효율적인 방안이라고도 볼 수 있다.

그러나 이러한 水平的 財政調整이 가능하려면 우선 지방정부가 충분한 自主財源을 확보하고 있고, 또한 地方政府間의 재정력 격차가 그리 심하지 않아야만 무리없이 수행될 수 있다. 이러한 의미에서 독일의 경우에 주간의 수평적 조정은 실시하고 있으나, 基礎自治團體間의 수평조정은 실시하지 않고 있는 실정이다. 더욱이 통일 이후 동서독주간의 극심한 격차로 동독지역에 대해서는 5년간 이러한 水平的 財政調整이 유보되어 왔으며, 재정력 격차가 어느 정도 완화되었다고 보는 1995년부터 전 독일주를 대상으로 하는 주간 水平財政調整이 다시 도

19) 독일의 地方財政調整制度의 내용에 관하여는 제 X 장에서 상술함.

입되었다. 따라서 지방정부간의 수평적 財政調整制度의 성공적 도입에는 地方政府의 자주재원 확충과 지역간 재정력 격차 해소가 필수적이다. 따라서 지역간 財政力 隔差가 어느 정도 완화될 때까지 중앙정부 차원에서의 投資支援이 선행되어야 할 것이다.

#### 4. 單一會計制度

독일의 單一會計制度는 정부활동을 一元化하여 통일적으로 다룰 수 있는 안목을 가져다 줌으로써 국가 자원배분에서 재정의 역할을 보다 일목요연하게 파악할 수 있다는 장점이 있다. 또한 中期財政計劃이 매년 향후 5년에 대하여 계획되고 있는데 財政執行 結果에서 어떤 부분에서 차질과 오류가 발생했는지를 평가할 수 있어 매우 효율적이고 목표지향적인 제도가 될 수 있다.

聯邦豫算에서 특별회계가 없다는 것은 장기적으로 추진되어 특정한 목적하에서 운용되는 국가사업이라도 경상적인 성격의 지출로 간주한다는 것을 의미하며, 결국 특별회계의 별도 설치의 불필요한 것으로 볼 수 있다. 이러한 제도는 우리나라의 特別會計 및 基金管理에서 어느 정도 示唆하는 바가 크다. 조세부담으로 조달되는 政府管理基金의 예산에의 반영, 특별회계와 기금 사업의 중복 부분의 조정도 가능해짐으로써 보다 財政運用의 效率化를 기할 수 있다고 판단된다.

#### 5. 豫算案의 細分化

독일 豫算案의 독특한 특징 중의 하나는 매우 세분화된, 예산실행에 있어서 법적으로 구속력있는 큰 숫자의 豫算項目이다. 약 4,500억마르크의 聯邦豫算은 7,500여개의 지출항목으로 세분되어 있는데 대부분의 항목들 즉 80% 정도의 항목들은 1,000만마르크 이하의 지출을 규정하며 전체예산의 2% 정도를 구성하고 있다.

한편으로는 이러한 세분화된 豫算案 編成은 예산안에 대한 의회의 통제를 수월하게 해주고 개별 프로젝트에 대한 차별화된 계획이나 개별 정부부처의 엄격한 예산운영을 가능케 한다는 큰 장점이 있다. 個別項目에 대한 豫算案 編成過程에서 예산안과 중기재정계획은 당해연도 이후 예산안의 기초가 되며 이후 연도의 예산을 평가하는 기준이 될 수 있다.

다른 한편 이러한 豫算案의 細分化된 編成은 관료적이고 비효율적인 운영을 야기시키고 예산실행단계의 伸縮的 運營을 방해하는 역할을 한다. 이를 시정하기 위하여 법적으로 허용되어 있거나 豫算案에서 明示的으로 이를 허용할 경우 예산의 한 항목에서 다른 항목으로의 전용을 허용할 수 있도록 하였다. 또 이 항목수를 줄이려는 노력을 기울인 결과 과거 5년 동안에 이 예산항목수는 1만여개에서 현재의 7,500여개로 감소하였다. 예를 들어 많은 국책 연구기관들은 그들의 예산을 사업예산과 투자예산의 두 가지 항목으로 배정받는데 최근 몇몇 연구기관들이 하나의 예산항목으로 예산을 배정받게 되었다. 이러한 일들은 豫算案에 명시적인 설명이 첨부되어 있어야 한다.

이러한 豫算項目數의 減少가 行政便宜를 도모하는 것은 사실이나 예산안이 사업의 기획과 실행의 가이드로서의 역할을 수행하기 위하여는 충분한 정보를 담고 있어야 한다는 점에서 세심한 주의가 요구된다.

## 6. 最近의 財政改革方向

독일의 最近 財政改革은 그 필요성이 EU통합의 진전과 더불어 증대되었다. 연방보다 더 광범위한 유럽연합이 존재하게 됨으로써 聯邦政府와 州政府 그리고 유럽연합의 기능배분이 새롭게 이루어지고 있기 때문에 유럽정치통합에 관한 Maastricht조약은 개별국가들에서의 연방과 주정부간의 政策調整과 관련하여 制度整備의 필요성을 제기하고 있다. EMU(European Monetary Union)가 실제로 시행될 때에는

연방과 주정부간의 연계된 財政政策과 豫算政策에 대한 필요성은 더 높아질 것으로 예상된다. Maastricht조약의 비준은 주정부들의 EU에 대한 정책참여에 많은 변화를 가져왔다. 과거에는 주정부들의 의견(연방상원)은 연방정부를 통하여 유럽연합에 전달되었으며 이는 對外政策이나 기타 EU統合政策的 이유로 주요 고려대상에서는 제외되어져 왔으나 EU의 제안에 따른 헌법의 새 조항인 제23조는 연방정부가 연방상원 즉 주정부들의 입장을 충분히 고려하여야 한다고 규정하고 있다.

Maastricht안정협정은 豫算과 관련하여 결정적 중요성을 가진다. 통일과 관련된 재정압박에도 불구하고 獨逸은 유럽의 파트너들과 함께 재정긴축의무를 엄격하게 이행할 것을 약속하였다. 유럽의 單一通貨統合을 위하여 누적정부부채는 GDP의 60%, 그리고 年間 財政赤字는 GDP의 3%를 초과할 수 없다는 기준을 지키겠다는 것은 지출삭감 등의 엄청난 豫算制約을 수반할 수밖에 없다. 政府支出 削減을 위한 기여도가 가장 높을 것으로 지목되는 분야로서 공공행정 개혁을 들 수 있으며 실제로 이를 통하여 독일은 政府支出의 削減을 기대하고 있다.

‘작은 정부(lean administration)’의 목표를 향한 여러 방법이 논의되고 있는 가운데 정부정책의 중점사항으로 거론되는 대표적인 것들은 다음과 같다.

- 영리적 성격을 띠는 사업부문의 民營化
- 공공부문의 규제철폐
- 공공서비스법 개혁
- 公共財政에서 민간기업적인 경영방식의 더 많은 이용
- 신축성의 제고와 책임분산을 목표로 한 예산법 재검토

財政改革은 계획과제(운송, 통신, 사회보장에 대한 투자나 보조금, 군 주둔에 대한 투자)보다 공공행정의 人的經費, 經常經費, 投資費用에 대한 再檢討에 초점이 맞추어지고 있다.

政府支出의 削減을 위하여 현재 지출되고 있는 비용에 대한 효율성

분석은 쉽게 이해되기도 어렵고 그 해석이 多義의 일 수 있는 費用便益 計算일 필요는 없다. 대신에 모든 정부활동에 대해 效率性 檢討가 자연스럽게 적용될 수 있어야 한다는 것이 독일의 입장이다. 가장 단순하고 가장 경제적인 分析方法을 각각의 필요한 경우에 따라 사용하는 것이다. 다만 효율성 검토의 결과는 어떤 방법으로든 쉽게 재생산할 수 있도록 기록되어야 한다. 각 부처의 예산준비에 대한 책임자, 財務省長官과 의회는 효율성 검토에 대한 정보를 요구할 수 있다.

행정의 效率性 原則의 준수는

- 행정업무의 전체 범위에 대하여 보장되어야 하며
- 간편한 절차에 의해 가속화되고
- 문서화되어 聯邦會計監査院과 같은 제3자가 확인할 수 있도록 제출되어야 하며
- 정부 행정업무의 자연적이고 자동적인 일부가 되어야 한다는 것을 요구한다.

公共行政에 대한 근본적인 비판 중의 하나는 실질적인 책임과 재정적인 책임 사이에 존재하는 차이에 대한 것이다. 財務省이 費用側面에 대한 權限을 가지는 반면 지출내용에 관한 정책 책임은 다른 부처가지기 때문에 재정적인 고려사항, 즉 費用調達에 관한 사항이 政策開發의 초기에 반영되기 어려운 상황이므로 이것이 가능해질 수 있는 시스템이 확립되어야 한다는 것이다. 그리고 경쟁촉진과 그 사용되는 수준에서 자금의 사용에 관한 적절한 권한이 定着될 수 있도록 改編이 수 행되어야 한다는 것이다.

예산운영의 새로운 모델은 현재 州政府와 自治團體 등 정부의 모든 단계에서 시험중이다. 주와 자치단체의 행정비용은 그들 예산의 50%를 차지하고 있으며 이에는 기본적으로 3가지 방향의 改編이 논의되고 있다.

- 統合化(globalization) : 각 부처별 비용지출권한을 작은 수의 항목으로 감소시킴(예를 들면 인적비용, 운영비용, 투자).

- 伸縮性(flexibility) : 예산의 세부항목 구조는 그대로 유지시키되 豫算實行에 있어서는 총액을 넘지 않는 범위 내에서 신축적으로 운영
- 3段階 豫算(three-stage-budgeting) : 예산당사자가 그 지출에 대하여 협의할 수 없고 법적으로 확정된 지출분야와 신축성이 제한된 지출분야 그리고 지출을 확정된 후 개별 부처는 나머지 자금의 이용시 상대적으로 자유로울 수 있는 분야로 전체 예산 분야를 나누어서 운영<sup>20)</sup>.

公共資金(public money)의 경제적인 사용의 보장을 위한 책임성의 관점에서 보다 신축적인 豫算資金의 運用은 단지 효율성의 증가가 數量的으로 측정되고 적정한 평가방법(예를 들어 效率性 分析이나 統制)에 의해 증명될 수 있는 경우에만 보장되며 예산절약과 같이 政府資金에 대한 수요를 감소시킬 수 있는 이해가능한 ‘효율성과 신축성의 확보’가 필요하지만 伸縮性的의 確保가 본래 최종적인 목표는 아니라는 것이 독일정부의 입장이다.

20) 3단계 예산에 관하여는 제 V 장 제 2 절에서 상술함.

## 參 考 文 獻

- 金東建 外 5人, 『主要國의 地方財政』, 地方經濟社, 1996. 2.
- 金裕燦, 『獨逸統一 3年에 對한 經濟的 評價』, 研究報告書 93-06, 韓國租稅研究院, 1993. 11.
- 安斗淳 外 10人, 『獨逸의 經濟政策 : 強한 政府와 強한 經濟間의 調和』, 서울市立大學校, 1994. 12.
- 李弼佑 外 4人, 『主要國의 財政政策 및 財政動向』, 研究報告書 第96-1號, 韓國財政研究會, 1996. 11.
- Bundesministerium der Finanzen, *Informationen zur steuerlichen Behandlung der gemeinnützigen Vereine*, Bonn, März 1990.
- \_\_\_\_\_, *Der Finanzplan des Bundes 1992 bis 1996*, Bonn, August 1992.
- \_\_\_\_\_, *Einkommen- und Lohnsteuer*, Bonn, Juni 1993.
- \_\_\_\_\_, *Finanzbericht 1994*, Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Abgeschlossen am 19. August 1993.
- \_\_\_\_\_, *Finanzbericht 1995*, Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Abgeschlossen am 19. August 1994.
- \_\_\_\_\_, *The Federal Budget Putting Our Money to Work*, Federal Ministry of Finance : Bonn, July 1995.
- \_\_\_\_\_, *Funfzehnter Subventionsbericht*, Bonn, September 1995.
- \_\_\_\_\_, *Fiscal Policy 2000*, Bonn, April 1996.
- \_\_\_\_\_, *Privatisierung in Deutschland*, Bonn, März 1996.

- \_\_\_\_\_, *Finanzbericht 1997*, Bonn, August 1996.
- \_\_\_\_\_, *Ergebnisse der Steuer- und Zollfahndung 1995*, September 1996.
- \_\_\_\_\_, *Strafsachenstatistik 1995 der Steuerverwaltungen der Länder und der Bundesfinanzverwaltung*, Oktober 1996.
- \_\_\_\_\_, *Beteiligungen des Bundes, Bonn*, Dezember 1996.
- \_\_\_\_\_, *Die Entwicklung der Haushalte der alten Länder, der neuen Länder und Berlins im Jahre 1995 (endgültiges Ergebnis)*, Dezember 1996.
- \_\_\_\_\_, "Bekanntmachung der Neufassung des Erbschaftsteuer und Schenkungsteuergesetzes," *Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997*, Nr. 13, März 1997.
- \_\_\_\_\_, *Bundeshaushaltsplan 1997*, 1996.
- Bundesministerium, *Der Haushaltsrecht des Bundes*, Bonn, November 1990.
- \_\_\_\_\_, *Beteiligungsbericht 1996*, Bonn, Berichte und Dokumentationen, Dezember 1996.
- \_\_\_\_\_, *Bundeshaushaltsplan 1997*, Einzelplan 09.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Die Rente*, Bestellnummer A 815, Januar 1997.
- Bundesregierung, *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts und Finanzpolitik*, Nr. 45, Bonn, Juli 1988.
- \_\_\_\_\_, *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Nr. 17, Bonn, September 1995.
- \_\_\_\_\_, *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Nr. 18, Bonn, Dezember 1996.
- C&L Deutsche Revision, *Wirtschaftliche Informationen*, Dezember 1996.

- Carl, D., *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Barden-Barden, Auflage 1995.
- Deutsche Bundesbank, *Geschäftsbericht*, Oktober 1995.
- \_\_\_\_\_, *Monatsbericht*, Nr. 2, 49. Jahrgang, Februar 1997.
- Edling, H. und E. Fischer, *Steuerverwaltung und Entwicklung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Barden-Barden, Auflage 1991.
- Federal Ministry of Finance, *An ABC of Taxes in the Federal Republic of Germany*, Bonn, January 1996.
- Friauf, K. H. und J. Schuy, *Haushaltsrecht : Vorschriftenammlung*, C. F. Müller, Juli 1996.
- Friebe, S., "Steuerreformgesetz 1990 vom Parlament verabschiedet," *Deutsche Steuerzeitung*, Nr. 17/1, September 1988.
- Fritzsche, B, M. Hummel, K. H. Jüttemeier, F. Stille, M. Weilepp, *ifo studien zur strukturforschung 11*, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 1988.
- Grossekettler, H., "Die ersten fünf Jahre. Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995," *Finanzarchiv*, Neue Folge, Band 53, Heft 2, 1996.
- Gutowski, A., E. Thiel and M. Weilepp, *Analyse der Subventionspolitik*, HWWA : Hamburg, 1984.
- Haarmann, H. & Partner, *Anderung der umsatzsteuerrechtlichen Behandlung von Reihengeschäften*, Dezember 1996.
- Hantzsch, D., *Die Neuregelung von Vermögen und Erbschaftsteuer*, Hamburg Universität, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz und Steuerwesen, Juni 1996.
- Heinrich, M. L., *Steuerpolitik zwischen systematischer und wirtschaftspolitischer Orientierung : Dargestellt am Beispiel der Steuerreform 1986, 1998 und 1990*, Centaurus-Verlagsge-

- sellschaft Pfaffenweiler, 1992.
- Herzig, N. and R. Aachen, "Nationale und internationale Aspekte einer Reform der Körperschaftsteuer," *StuW*, Nr. 1, 1990.
- Horlemann, H. G., "Die Steuerreform 1986/1988/1990, insbesondere ihr Finanzierungsteil," *Deutsche Steuerzeitung*, Nr. 9, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Die Steuerreform 1986/1988/1990," *Deutsche Steuerzeitung*, Nr. 12, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Die Steuerreform 1986/1988/1990, insbesondere ihr Finanzierungsteil," *Deutsche Steuerzeitung*, Nr. 14, 1988.
- HWWA, "Konjunktur-Schlaglicht : Ruhiges Preisklima," *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, Februar 1997.
- Jakli, Z., *Vom Marshallplan zum Kohlepfennig : Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948~1982*, Westdeutscher Verlag, 1990.
- Heller, K.H. and H.-J. Wolff, "Structure and Techniques of Policy and Budgetary Management in a Federal Country : Germany," in : OECD/GD(96)110, *Budgeting and Policy Making*, Sigma Papers, No. 8, 1996.
- Kohl, H., *Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren-Versorgungsbericht*, Bonn, Drucksache 780/96, Oktober 1996.
- Krakowski, M., W. Henne, D. Keller, C. Kreienbaum, P. Plötz, E. Thiel, Cora Wacker-Theodorakopulos, M. Weilepp und Diana Winkler-Büttner, *Die deutsche Wirtschaft im Anpa-*

- ssungsschock*, Verlag Weltarchiv Gmbh : Hamburg, 1992.
- Krebs, H. J., *Auswirkungen der Steuerreform auf das Körperschaftsteuerrecht aus nationaler und internationaler Sicht*, Hamburg Universität, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, Mai 1988.
- \_\_\_\_\_, *Fortsetzung der Unternehmensteuerreform durch das Jahressteuergesetz 1996*, Hamburg Universität, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, Mai 1995.
- Müller, W. und H. G. Striefler, *Steuerreform im Widerstreit der Interessen*, Aktuelle Fachinformation Nr. 5, September 1987.
- Ritter, W., "Reform der Unternehmensbesteuerung aus der Sicht der Wirtschaft," *StuW*, Nr. 4, 1989.
- Rosenschon, A., "Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland," *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 617, Februar 1994.
- Statistisches Bundesamt und Umweltbundesamtes, *Umweltdaten Deutschland 1995*.
- Statistisches Bundesamt, *Bundesstatistik für wen und wofür?*, Wiesbaden, Juli 1987.
- \_\_\_\_\_, *Informationen über die Bundesstatistik*, Wiesbaden, Januar 1989.
- \_\_\_\_\_, *Key Data on Germany 1996*, Wiesbaden, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Statistisches Informationssystem des Bundes*, Wiesbaden, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Statistisches Jahrbuch*, Wiesbaden, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Statistisches Jahrbuch 1996*.
- \_\_\_\_\_, *Verzeichnis der Veröffentlichungen 1996*.

- \_\_\_\_\_, *Zahlenkompakt 1996*, Wiesbaden, 1996.
- \_\_\_\_\_, *So erreichen Sie die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt*, Stand : August 1996.
- \_\_\_\_\_, *Die Bundesländer in Zahlen 1996/97*, Wiesbaden, November 1996.
- \_\_\_\_\_, *Wirtschaft in Zahlen 1996*, Wiesbaden, Januar 1997.
- \_\_\_\_\_, *Finanzen und Steuern*, Fachserie 14, Reihe 4, 3, Vierteljahr 1996, März 1997.
- \_\_\_\_\_, *Wirtschaft in Zahlen 4. Vj 1996*, Wiesbaden, März 1997.
- \_\_\_\_\_, *Organisationsplan*, Stand : 1, Juni 1997.
- Strukturanalysen und Kulturökonomie, "Westdeutsche Subventionen : Chancen zum weiteren Abbau nutzen," *IFO Schnelldienst*, Nr. 4, München, Februar 1996.
- Strunk, G., *Die deutsche Betriebsprüfung im internationalen Vergleich-USA, Japan, Großbritannien, Frankreich und Deutschland-*, Hamburg Universität, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, Juni 1996.
- Thomann, G. und A. Andersen, *Die endgültigen Verrechnungspreis-Richtlinien aus Sec. 482 des Internal Revenue Code der USA*, Universität Hamburg, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, Januar 1995.
- Tipke, K., "Lehren aus der Steuerreform 1990," *Steuer und Wirtschaft*, Nr. 4, Köln, 1989.
- Trojanus, K., Subventionen als Instrument der Strukturpolitik in Ostdeutschland, *IFO Schnelldienst*, Nr. 29, 1995.
- Udall, G., *Die Steuerreform 1990 und die vorgesehenen Kürzungen*

*von Steuersubventionen Auswirkungen auf Wachstum, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Verteilung*, Universität Hamburg, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, 1988.

Weinert, G., "Anhaltende Erholung der Weltkonjunktur," *Wirtschaftsdienst*, Nr. 1, Januar 1997.

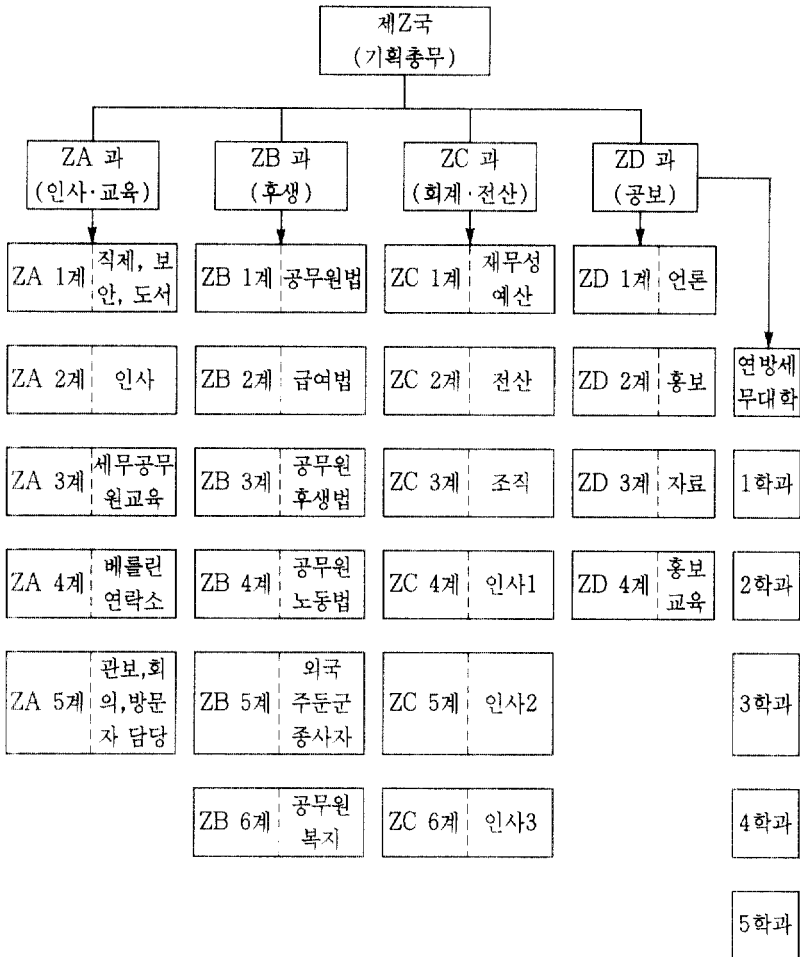
\_\_\_\_\_, "Lasting Recovery in the World Economy," *Intereconomics*, Volume 32, January/February 1997.

Wohlers, E., "Konjunktur ohne Schwung," *Wirtschaftsdienst*, Nr. 3, März 1997.

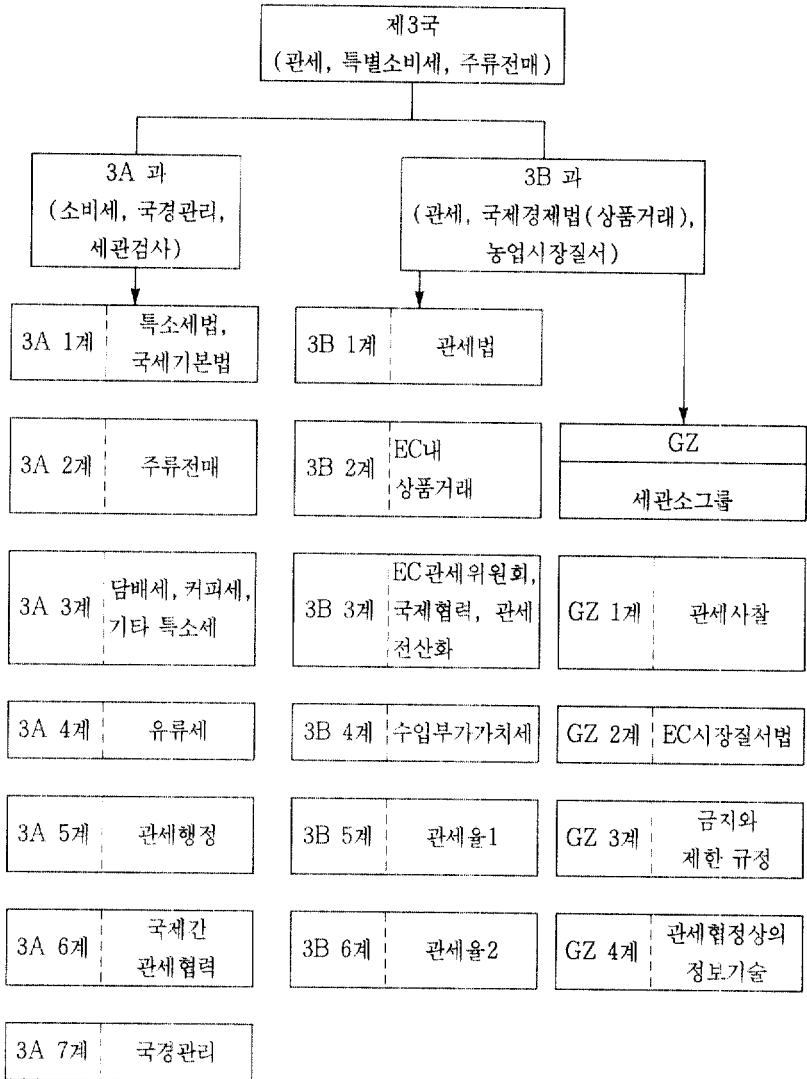
Zeller, G., "Das Steuerreformgesetz 1990 Änderungen bei der Einkommensteuer (§ § 1 bis 24a)," *Deutsche Steuer-Zeitung*, Nr. 18/15, September 1988.

## 〈附錄 I〉 聯邦財務省의 組織圖

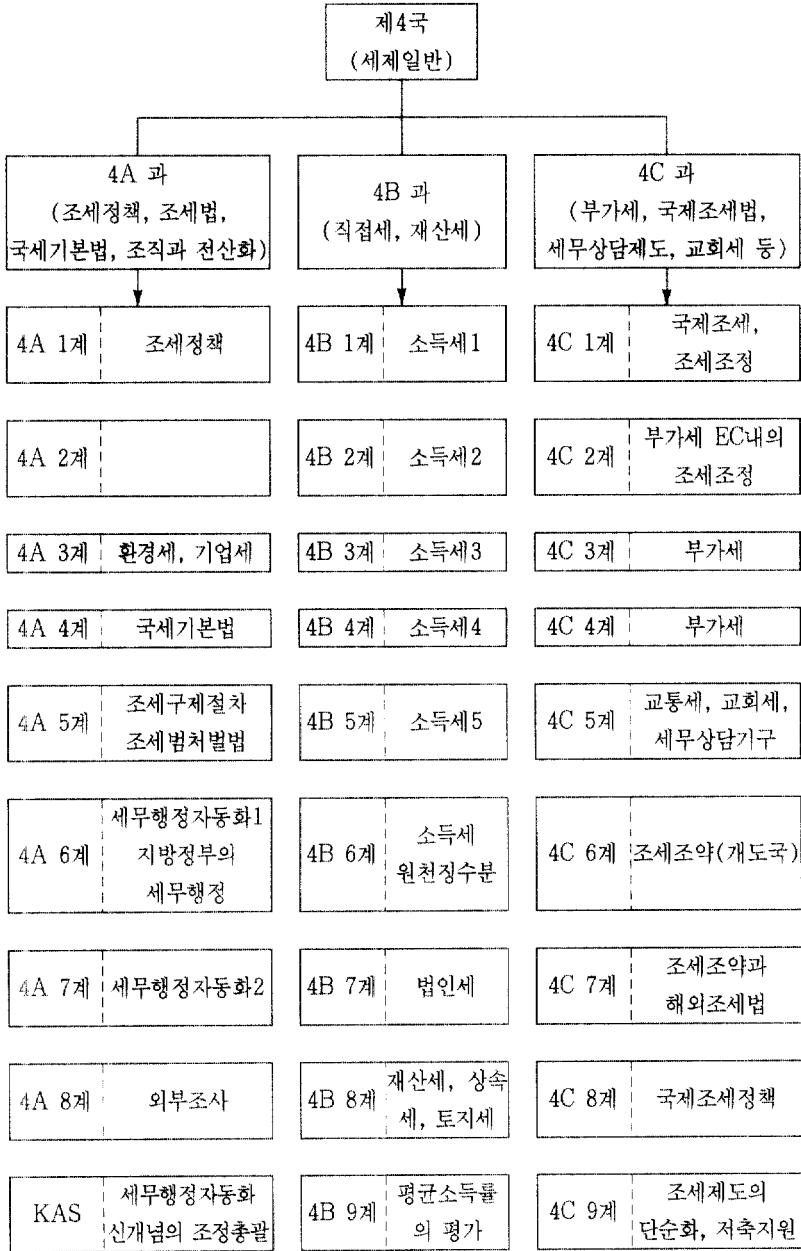
[附圖 I - 1] 聯邦財務省 Z局의 組織圖



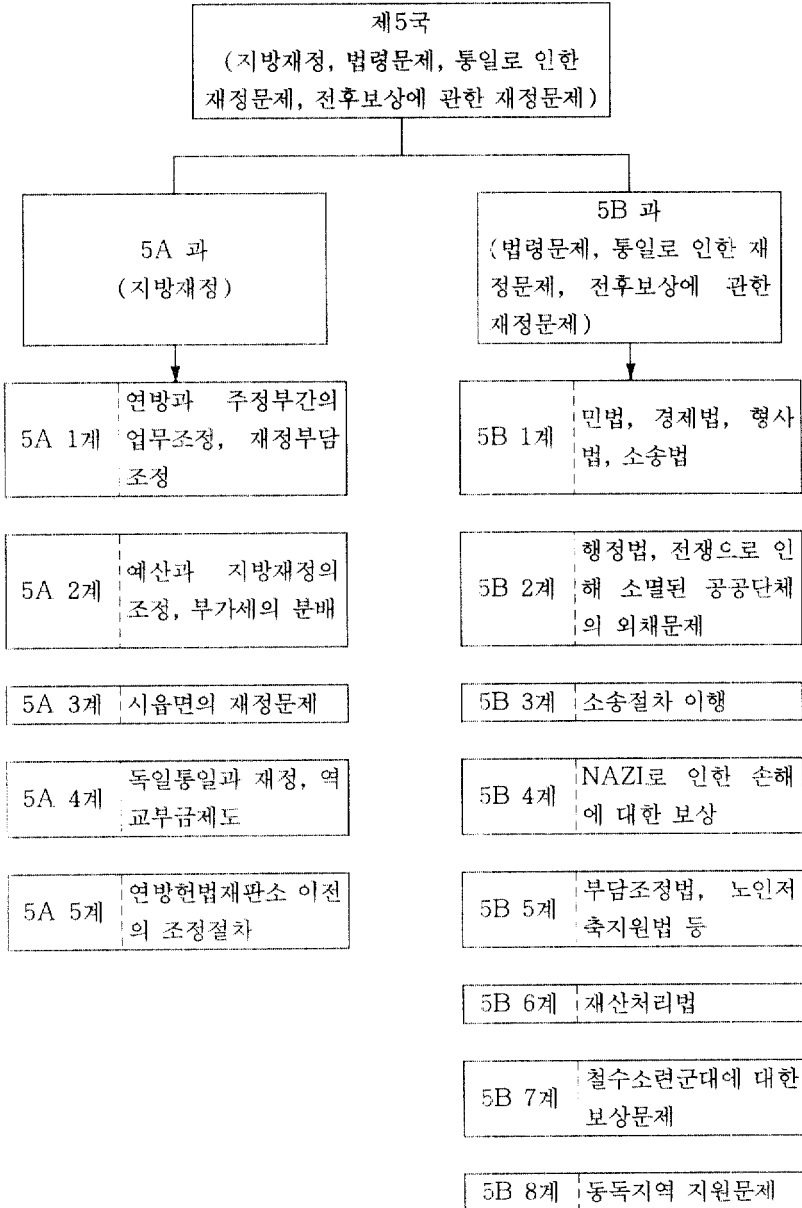
[附圖 I - 2] 聯邦財務省 3局的 組織圖



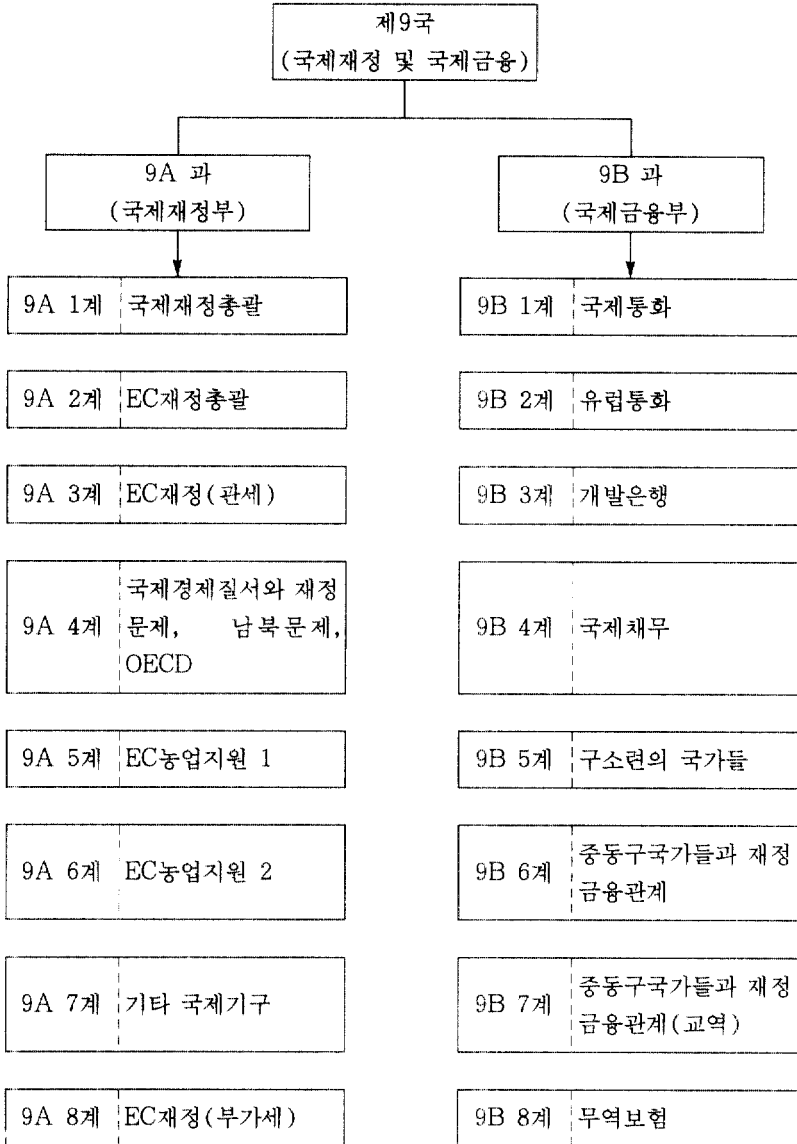
[附圖 I -3] 聯邦財務省 4局의 組織圖



[附圖 I - 4] 聯邦財務省 5局的 組織圖



[附圖 I -5] 聯邦財務省 9局的 組織圖



## 〈附錄 II〉 獨逸의 豫算關聯 主要 法規程

### 1. 基本法

#### 제104조 a(연방정부와 주정부간의 비용분담)

- (1) 기본법에 다른 규정이 없는 한 그들 각자의 업무를 수행하는 데 드는 비용은 연방과 주정부가 각자 부담한다.
- (2) 주정부가 연방정부의 위임으로 업무를 수행할 경우 연방정부가 비용을 부담해야 한다.
- (3) 주정부에서 시행하며 지출이 수반하는 것에 관하여는 연방법률이 이 비용을 연방정부가 전체나 일부를 부담하도록 규정할 수 있다. 어떤 법령이 연방정부가 2분의 1 이상의 비용을 부담하는 것으로 규정하였다면 이는 연방정부의 위임에 의하여 주정부가 시행한 것이며 주정부가 4분의 1 이상의 비용을 부담한다면 이는 연방상원의 동의를 필요로 한다.
- (4) 연방정부는 전체 경제의 균형적 발전, 연방지역 내의 경제능력의 격차를 줄이고 경제성장을 촉진시키기 위해 특별히 필요성이 있는 투자와 관련하여 주정부 및 기초자치단체에 대해 재정원조를 할 수 있다. 지원대상 투자종류 등과 관련된 세부사항에 관하여는 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방법이나 연방예산법칙의 행정협정이 규정한다.
- (5) 연방정부와 주정부는 각자의 행정기관 각각에 의해 발생된 행정 비용을 부담해야 하고 각자에게 정상적인 행정을 유지할 책임이 있다. 세부사항은 연방상원의 동의를 요하는 연방법에 의하여 규

정된다.

#### 제 109조(연방정부와 주정부의 예산운영)

- (1) 연방정부와 주정부의 예산운영은 자율적이고 서로 독립적이다.
- (2) 연방정부와 주정부는 예산운영에서 전체 경제의 균형발전을 위한 필요조건을 고려해야 한다.
- (3) 연방상원의 동의를 요하는 연방법에 의해 연방과 주정부에 모두 적용될 수 있는 예산법, 경기상황에 적절한 예산운영, 중기재정 계획에 관한 원칙이 제정될 수 있다.
- (4) 전체 경제의 균형발전이라는 견지에서 연방상원의 동의를 요하는 연방법은 다음을 규정할 수 있다.
  - ① 연방, 주정부 그리고 기초자치단체의 부채의 최대한도, 조건 그리고 시간적 배열
  - ② 연방과 주정부의 독일은행에 대한 무이자예금의 예탁의무(경기조절 적립금)

시행령에 관한 권한은 연방정부에게만 주어지며 이 영은 연방상원의 동의를 요한다. 이 시행령은 하원의 요구가 있으면 취소되어야 한다. 세부사항은 연방법에 규정된다.

#### 제 110조(연방예산안)

- (1) 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함되어야 한다. 연방기업과 특별자산에 관하여는 단지 예산자금의 추가지원이나 상환만이 포함된다. 예산안은 수입과 지출의 균형이 요구된다.
- (2) 예산안은 예산법에 의해 회계연도 개시 전에 확정되어야 한다. 예산안의 일부분에 대하여는 시기적으로 회계연도와 다른 시점에 적용되도록 규정될 수 있다.
- (3) 예산안이나 수정안은 연방상원과 하원에 동시에 제출되어야 한

다. 연방상원은 6주 이내에 예산안에 대한 의견을 제시하며 수정된 예산안의 경우는 3주 이내에 의견을 제시해야 한다.

- (4) 예산법령은 연방정부의 세입과 지출, 예산법령에서 규정하는 기간에 적용될 규정만 포함하고 있다. 예산법은 이 규정이 다음 예산법 공포와 더불어 또는 115조에 따라 그 이후 시점에 효력을 잃게 됨을 규정할 수 있다.

### 제111조(임시예산운영)

- (1) 회계연도 말까지 다음해의 예산이 확정되지 않으면 연방정부는 다음과 같은 사항에 필요한 경비를 예산안 시행 전까지 지출한다.

- ① 법령에 규정된 제도 및 조치의 시행
- ② 연방정부의 법정 의무
- ③ 이미 전년도 예산에 계상된 금액으로 규정된 건설계획이나 기타 사항에 대한 계속적인 지원이나 보조금

- (2) 특별법규에 규정되지 않은 조세나 기타 부과금, 유동자본 적립금으로부터의 세입이 제111조 제1항에 관련된 지출을 커버하는 경우 연방정부는 전년도 예산총액의 4분의 1의 한도까지 운영에 필요한 자금을 차입할 수 있다.

### 제112조(예산의 초과지출)

예산 외의 예산에 초과하는 지출은 재무성장관의 동의를 필요로 한다. 이는 예상치 못한 상황 또는 불가피한 경우에는 허용된다. 세부사항은 연방법에서 규정한다.

### 제113조(예산지출을 수반하는 법률)

- (1) 연방정부에 의하여 제안된 예산지출액의 증가 또는 장래에 지출의 증가를 수반하는 법률은 연방정부의 동의를 요한다. 이는 예

산지출액의 감소의 경우도 마찬가지다. 연방정부는 하원이 법률의 의결을 중지하도록 요구할 수 있고 이때 연방정부는 6주 이내에 연방하원에 입장을 표명해야 한다.

- (2) 연방하원이 법안을 채택한 후 4주 이내에 연방정부는 다시 법안 표결을 요구할 수 있다.
- (3) 법안이 78조에 의하여 규정되었다면 연방정부는 6주 이내에만, 그리고 (1)항의 3, 4번째 문장과 (2)항에 제시된 절차가 시작되기 전에만 동의를 보류할 수 있다. 이 기간이 지나는 경우 동의가 성립된 것으로 간주된다.

#### 제 114조(회계 및 연방 회계감사원)

- (1) 재무성장관은 연방하원과 상원에 세입과 지출뿐만 아니라 자산과 부채계정에 대하여도 다음 회계연도 기간중에 결산보고를 제출해야 한다.
- (2) 법원과 같은 독립적인 성격의 감사관들로 구성된 연방정부 회계감사원은 예산운영에 대한 회계감사와 경제성 및 합법성을 검토한다. 연방회계감사원은 연방정부뿐만 아니라 연방하원과 상원에 매년 직접 보고서를 제출한다. 연방회계감사원의 권한은 연방법 규정에서 결정된다.

#### 제 115조(신용조달)

- (1) 미래의 회계연도에 지출을 발생시킬 부채, 담보, 저당 등은 그 규모에 따른 연방법규의 허가를 필요로 한다.

공채로부터의 세입은 예산에 규정된 투자에 대한 지출을 초과할 수 없다. 전체 경제의 균형발전을 위해서만 허가가 인정되는 예외가 존재한다. 세부사항은 연방법규정에 명시된다.

- (2) (1)항 규정의 예외로서 연방정부의 특별자산은 연방법규정에 의해 허가될 수 있다.

## 2. 經濟安定成長促進法

### 제1조(전체 경제의 균형)

경제·재정정책에서 연방정부와 주정부는 전체 경제의 균형발전 요건을 고려해야 한다. 시장경제제도 내에서 물가안정과 동시에 높은 고용상태와 균형적인 해외수지를 이룰 수 있는 적절하고 안정된 경제성장을 이루도록 정책결정이 이루어져야 한다.

### 제9조(중기재정계획)

- (1) 연방예산운영은 중기재정계획(5개년 계획)을 기초로 하여야 한다. 이는 세출의 규모 및 재원조달방안 그리고 전체 경제의 성장발전과의 관계 등을 포함시킨다.
- (2) 중기재정계획은 연방 재무성장관에 의해 작성되며 논리적으로 뒷받침된다. 연방정부에 의해 채택되며 연방상원과 하원에 제출해야 한다.
- (3) 중기재정계획은 경제발전 추이와 함께 매년 조정되어지며 계속된다.

## 3. 聯邦豫算基本法

### 제50조(중기재정계획절차)

- (1) 연방정부와 주정부는 각각의 예산운영에 대하여 중기재정계획을 수립한다(경제안정성장촉진법 제9조 제1항과 제14조).
- (2) 중기재정계획의 첫해는 당해 회계연도를 말한다.
- (3) 중기재정계획(경제안정성장촉진법 제9조 제2항 제2절)은 늦어도 다음 회계연도의 예산법안 제출때까지 의회(연방과 주)에 제출되어야 한다. 의회는 이에 대한 대안이 되는 중기재정계획을

요구할 수 있다.

- (4) 중기재정계획은 우선적으로 투자할 항목을 설명하고 논리화하여야 한다.
- (5) 중기재정계획에 입각한 몇 년에 걸친 투자계획(경제안정성장촉진법 제10조)이 의회에 제출되어야 한다.
- (6) 경제안정성장촉진법 제11조 제1항에 의한 중기재정계획은 계획기간 중 3년째의 투자계획은 곧장 시행되도록 충분한 재원이 확보되도록 준비되어야 한다.
- (7) 정부는 중기재정계획에 따라 계획기간중 매년 적절한 경제잠재력을 고려하여 예산집행에 필요한 조치를 시기적절하게 취하여야 한다.

#### 제51조(재정계획위원회)

- (1) 연방정부에서 재정계획위원회는 다음 구성원들로 이루어진다.
  - ① 재무부장관, 경제부장관
  - ② 각 주 재무장관
  - ③ 연방상원에서 선정된 4명의 기초자치단체와 기초자치단체연합대표
 독일연방은행은 재정계획위원회의 토의에 참가할 수 있다.
- (2) 재정계획위원회는 연방정부와 주정부, 기초자치단체, 자치단체연합간의 재정계획의 조정을 권고할 수 있다. 일괄적인 재정계획체계를 세우고 전체 경제의 요구에 따른 공공업무 수행의 중점과 재정계획에 대해 경제적이고 재정적인 전제조건을 세워야 한다. 경제안정성장촉진법에서 언급된 목표를 이루기 위해 공공부문이 수행해야 할 조치들은 이와 함께 고려되어야 한다.
- (3) 제52조에 언급된 기관의 세입과 지출이 연방정부, 주정부, 기초자치단체와 기초자치단체연합의 중기재정계획에 이미 포함되지 않았다면 심의와 권고(recommendation)에 포함시켜야 한다.

- (4) 연방 재무성장관은 재정계획위원회 의장이다.
- (5) 재정계획위원회는 그들이 세운 절차에 의해 운영된다.

#### 4. 聯邦豫算法

##### 제1조(예산안의 확정)

예산안은 예산법 제정의 형식으로 관련 회계연도 개시일 전에 확정되어야 한다.

##### 제27조(예산요구서)

- (1) 예산요구서는 이를 작성한 담당부서가 연방 재무성장관에게 제출하여야 한다. 재무성장관은 예산요구서와 관련된 기관의 기구표와 인력수급계획을 요구할 수 있다.
- (2) 예산담당부서는 회계감사원에도 예산요구서를 제출해야 한다. 회계감사원은 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다.

##### 제28조(예산안 편성)

- (1) 재무성장관은 예산요구서를 검토하여 예산안을 작성한다. 재무성장관은 관련 부서와 협의 후에 이를 수정할 수 있다.
- (2) 근본적이고 중요한 재정업무에 대해서는 연방정부의 결정에 대하여 연방장관이 이의를 제기할 수 있다. 연방정부의 결정이 연방 재무성장관 의견과 반대되거나 그의 승인없이 이루어졌다면 재무성장관은 이에 대해 이의를 제기할 수 있다. 세부사항은 연방정부 절차법에 규정된다.
- (3) 연방상원, 하원, 연방헌법재판소, 연방회계감사원의 의장과 연방 대통령이 제시한 예산요구서와 이에 대한 수정안의 차이는 만일 이 수정안이 동의되지 않은 경우 연방 재무성장관에 의하여 연

방정부에 통고되어야 한다.

### 제29조(예산안 결정)

- (1) 예산법안은 예산안과 함께 연방정부에 의해 결정된다.
- (2) 연방재무성장관이 채택하지 않은 지출이나 수입 또는 기타사항에 대하여는 그 사안이 재정적으로 중요하다고 여겨질 때에 해당부처장관이 연방정부의 예산안에 첨부를 요구할 수 있다. 연방정부의 결정된 예산안에 대하여는 제28조 제(2)항 제2절이 적용된다. 세부사항은 연방정부 절차법에 규정된다.
- (3) 예산안이 하원, 상원, 연방헌법재판소, 연방회계감사원 의장과 연방대통령의 요구서와 다르고 수정안이 승인되지 않았다면 협의가 이루어지지 않는 부분은 예산안에 첨부된다.

### 제114조(결산)

- (1) 재무성장관은 연방정부의 결산을 위하여 수입, 지출뿐만 아니라 자산과 부채에 대한 계정을 다음 회계연도 내에 연방상원과 하원에 제출하여야 한다(기본법 제114조 제(1)항). 연방회계감사원은 연방상원, 하원, 연방정부에 직접 보고해야 한다.
- (2) 하원은 연방상원의 의견을 청취하며 주요 사항을 확인하고 그에 대한 조치를 취한다.
- (3) 정밀검사를 위해 각 개별항목은 연방회계감사원에 다시 회부될 수 있다.
- (4) 하원은 연방정부가 연방상원과 하원에 결산을 보고해야 할 날을 결정한다. 내용에 이상이 있는 경우 하원과 연방상원은 다시 세부사항의 조사에 착수한다.
- (5) 하원과 연방상원은 어떤 항목을 명시적으로 부인할 수 있다.

〈국문요약〉

## 獨逸의 財政

金 裕 燦

獨逸의 財政制度를 다른 나라의 제도와 비교할 때 특징적인 것은 대표적으로 中期財政計劃과 地方財政調整制度, 單一會計制度 그리고 租稅支出豫算制度 등이다.

단년도에 끝나는 豫算過程으로 장기정책을 수행하는 데 限界가 있으므로 이를 극복하기 위하여 聯邦政府가 5년에 걸친 中期財政計劃을 수립하여 향후 5년간의 정부가 추진해야 할 事業內容 및 財源調達方法을 계획하였다.

租稅支出豫算制度는 地域別·階層別·産業部門別로 얼마만한 기간에 걸쳐 어느 규모의 惠澤을 받고 있는지를 파악하는 것으로서 지역간, 계층간 그리고 산업부문간 均衡開發 정책수행에 전제되는 必要條件이다.

地方財政調整制度는 공동세재원을 통해 지방정부와 지방정부간의 水平的 財政調整을 기하는 제도로 연방구성주간의 상호부조라는 측면에서 연방국가의 連帶感 喪失을 미연에 방지하고 州間的 財政力隔差를 解消한다는 의미를 지니고 있다.

또 독일은 一般會計와 特別會計를 망라하여 歲入豫算과 歲出豫算을 하나의 會計計定으로 단일화한 單一會計制度를 두고 있다.

〈abstract〉

## **Fiscal System and Policy in Germany**

Kim, Yu-Chan

Compared with other countries, Germany has a unique fiscal system such as multi-year financial plan, single budgeting, tax expenditure system and regional government budget adjustment program.

The Federal law on budget principles obligates the Federation and the states(Länder) to carry out separately a continuous fiscal planning, which covers five years period. Nonetheless, the resulting Financial Plan has to be amended and approved by the Cabinet each year and then, for information providing purpose, it must be presented to the Parliaments and to the Bundesrat. The Fiscal Plan, grouped into about 40 categories of functional spending, is based on multi-year estimates for each of the expenditure and revenue items in the annual budget. They are prepared and updated at the same time as the annual budgets between the Ministry of Finance and the spending ministries were drafted.

With the tax expenditure system, it is easier to examine in detail how much financial aids are allowed to different regions, income groups, and to different industry sectors. It can be used as a basic guideline for the implementation of such policies as adjusting regional and sectoral development and redistributing

income among different income groups.

Regional government budget adjustment program is funded by the Common Taxes and its function is to reinforce the solidarity of federal states and to mitigate fiscal disparities among regional government.

Germany has a single budgeting system which includes general and special budget accounting. The system is adopted to improve resource allocation because it allows an easier overview of the government activities and more efficient planning of the overall government activities.

A very special characteristic of the budget itself is the huge number of separate, legally-binding items. Federation expenditure of approximately DM 450 billion(1997) is allocated to about 7,500 expenditure items, more than 80 per cent of which account for spending of less than DM 10 million and make up less than two per cent of the total.