

# 독일의 예산제도 현황

## ▣ 제도 일반

가. 예산현황 및 구조	1) 예산의 범위
	2) 예산 및 기금구조
	3) 최근 수년간 재정규모
	4) 예산의 법적 성격
나. 예산관련 조직 및 법제	1) 정부 및 의회의 관련 조직
	2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율
다. 예산일정	1) 예산순기에 따른 도표
	2) 행정부 예산편성 과정
	3) 의회 심의과정
라. 예산편성 방식	1) 지출상한 존재여부
	2) 균형재정목표 적용방식
마. 예산서류	1) 예산서
	2) 기타 관련 보고서

## ▣ Case Study

바. 예산결산위원회 관련	예산 관련 위원회의 기능과 구성, 상임위화 여부
---------------	----------------------------

## 가. 예산현황 및 구조

### 1) 예산의 범위

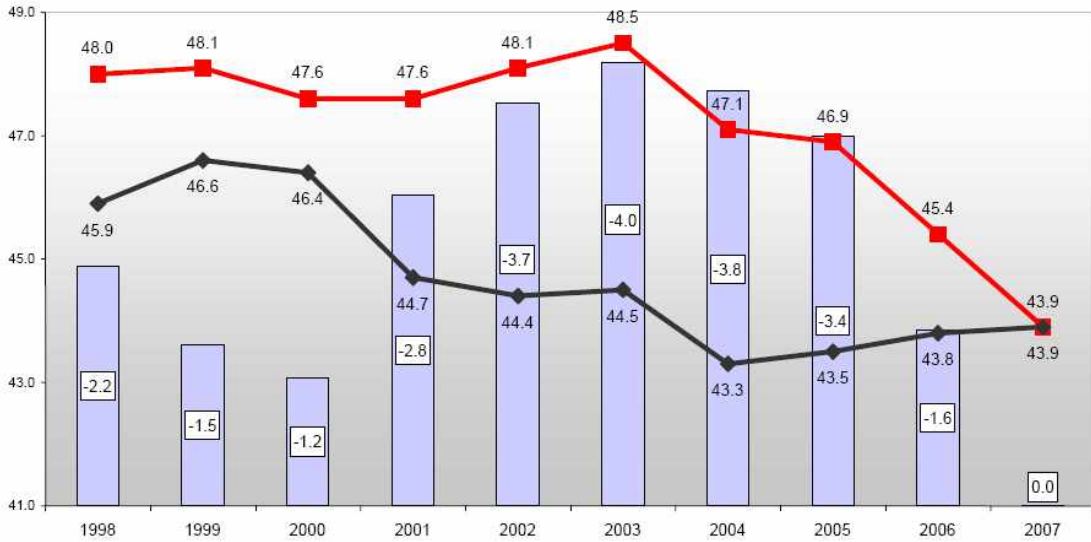
- 연방 및 주정부(랜더)의 예산은 각기 독립적으로 운영되며, 각 정부에 포함되는 제도단위는 국민계정 회계기준을 사용하여 규정 (독립성이나 시장성을 확보한 공공기관, 공기업은 제외)

### 2) 예산 및 기금구조

- 예산은 예산자원(Budgeted Resources : Haushaltsmittel), 운전자금(working Funds : Betriebsmittel), 현금자금(Cash Funds : Kassenmittel)로 구분할 수 있음
  - 예산자원(Budgeted Resources : Haushaltsmittel) : 수입 및 지출, 미래에 지출이 약정된 예산 계정을 포함한 자금. 예산자원은 현금이 아닌 당해 회계연도 과정에 있어 승인된 자금의 이전인 세출예산(appropriation)을 의미
  - 운전자금(working Funds : Betriebsmittel) : 정부로부터 부처로 이전 지급된 자금. 동 자금은 당 회계연도의 설정 목적에 부합하게 지출되어야 하며 효율적·경제적으로 관리되도록 법정되어있음
  - 현금자금(Cash Funds : Kassenmittel) : 현금보유 및 예비비 계정. 부처는 필요할 경우 독일 중앙은행 계정에서 현금자금을 인출하여 사용할 수 있음
- 특별기금의 존재 : 전쟁피해분담기금, 유럽부흥기금, 피해보상기금, 화재기금 등

### 3) 최근 수년간 재정규모

[그림 1] 일반정부부문\* 재정지표(세입, 세출, 수지적자)의 추이  
(GDP %)



\* 연방, 지방정부 등을 모두 포함 (연방 지출은 총지출의 약 40%)

### 4) 예산의 법적 성격

□ 헌법 및 기타 법률에서 예산제도를 상세히 규정

○ 헌법 제 109~115조

- 연방 및 주정부는 예산을 자율적으로 거시균형을 유지하도록 운영
  - 자본지출은 차입 내로 제한
- 예산의 통일성
- 감사원의 독립성 등

○ 1969년의 재정개혁을 통해 헌법의 일부 조항 수정 및 예산원칙법 제정

- 1922년 제정된 프러시아 전통의 예산제도법을 대체
- 5년 시평의 중기 시각에서의 재정운용
- 기능별 예산분류 채택

- 1985년 감사원법 개정, 1994년 Federal Budget Code 개정을 통한 초과 지출의 정의, 1998년 동 법 개정으로 이월 및 전용의 완화, 2005년 동 법에 PPP 축진을 위한 조항 도입 등

□ 예산법률주의

- 단년도 세출예산은 Federal Budget Code와 동등한 법적 지위를 부여받 으며, 따라서 Bundesrat(연방상원)에서 거부권을 행사하거나 수정을 요구할 수 있음

## 나. 예산관련 조직 및 법제

### 1) 정부 및 의회의 관련 조직

□ 재무성

- 재무성의 Division II에서 Federal Budget과 관련된 업무 수행

□ 예산법 및 예산체계 전문위원회(Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik)

- 연방 및 주정부의 예산법 및 예산체계의 통일성 유지를 위해 동 위원회에서 규칙적으로 검토·판단, 통일적 집행 목표 마련 이를 통제하고 조정하는 기능

□ 세수추계전문위원회(Arbeitskreis Steuerschätzung)

- 연방, 주정부 및 자치단체 연방통계청, 민간경제연구소 등의 전문가들 로 구성되어 명년도 국민경제의 거시예측을 기초로 조세로부터의 재정 수입 조달을 추계

## 2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율

- 연방헌법(GG : Grundgesetz) 109~115 조항
  - 연방정부와 주정부는 예산관리에 있어 능동적, 상호 독립적
  - 예산이 적시에 채택되지 않을 경우 임시 지출권한 제공
  - FMF는 재정적자의 권한을 갖음
  - 독립적인 감사기구(Federal court of Audit)의 권한 정의
  - 정부의 신용조달에 대한 규칙과 제한 정의
  
- 경제안정 및 성장촉진법(StWG : The Law to Promote Economic Stability and Growth)
  - 기본법 제109조 제2항에서 규정하고 있는 사항이 반영된 법률
  - 1967년, 과거 주정부의 요청에 의해 재정이 조달되던 전통적인 방식에서 전반적인 경제의 수요에 따라 재정이 조달되도록 설계된 근대적 기능으로의 변화를 고려하기 위해 제정
  - 정부의 경제운용 및 재정수단은 시장경제질서에 부응해야 하며, 물가안정과 고용제고, 무역수지 균형 실현 및 지속적이고 안정적인 경제성장 도모 등의 내용을 규정하고 있음
  
- (연간)예산법(HG : Haushaltsgesetz)
  - 모법인 기본법에 근거, 기본법에 의해 연방정부가 제출한 예산은 연방의회에서 검토·가결한 후 예산으로 성립하며, 효력 발생
  - 의회의 승인 이후 비준을 거쳐 법률화된 단년도 세출예산을 뜻함
  
- 예산기본법(HGrG : Haushaltsgrundsatzgesetz)
  - 연방정부와 주정부로 하여금 원칙이 정한 바와 일치하도록 예산법을 규제
  - 1969년 동 StWG에 적합한 재정제도 마련을 위해 예산법을 전면적으로 개정. 개정안에서는 세입의 단일국고로의 이전 방식을 변경하고, 중장기 재정계획(Finanzplanung) 수립·집행을 요구하였음

- 재무성안에 재정계획운용위원회(Finanzplanungsrat) 설치(예산법 제51조)
- 예산기본법의 수정은 상원의 동의를 요구

□ Federal Budget Code(BHO)

- 동 법을 통하여 연방정부는 예산기본법에 적시된 원칙에 따라 재정 관련 법률을 제정해야 한다는 조항을 충족
- 주정부는 이와 유사한 Land Budget Code를 채택

**다. 예산일정**

**1) 예산순기에 따른 도표**

(2006년 예산 기준)

일 정	내 용
2004년 12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 연방당국에 예산(2006) 및 중기재정계획(2005-2010)의 준비를 위한 회람(Circular) 송부</li> </ul>
2005년 3월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산요구서를 부처별로 작성하여 재무부(BMF) 제출</li> <li>• 재무부와 부처 간 예산안 조정(실무적 차원)</li> </ul>
5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중기 경제 및 재정수지 전망</li> <li>• 중기재정계획 작성</li> </ul>
6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산안에 대한 장관급 조정</li> <li>• 정부예산안 및 중기재정계획의 내각 결정</li> </ul>
8월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상, 하원에 정부 예산안 제출, 의회의 예산안 심의</li> </ul>
9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1st reading in BT(하원)</li> <li>• 1st debate in BR(상원)</li> <li>• 하원 예산위원회의 심의 시작</li> </ul>
11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기 경제 및 재정수지 전망</li> <li>• 하원 예산위원회의 최종 심의</li> <li>• 2nd, 3rd reading in BT</li> </ul>
12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2nd debate in BR</li> <li>• 예산법 공포</li> </ul>
2006년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산 집행</li> </ul>

주 : 회계연도 1월 1일~12월 31일

## 2) 행정부 예산편성 과정

- 재무성의 수입·지출을 포함한 재정계획의 재평가 및 수정
- 연방 각성의 장관은 경비지출 예산을 편성, 재무성에 제출
- 세수추계위원회(Arbeitskreis Steuerschätzung)에서 조세수입 추계
- 연방의 각성이 요구하는 예산지출에 대한 재무성의 검토 및 조정
- 새해예산안에 대한 연방정부 비준

## 3) 의회 심의과정

- 연방 상·하원에 정부예산안 동시 제출(기본법 제110조 제3항)
  - 재무장관이 하원의 9월 회기, 늦어도 1주 전에 제출
  - 예산안, 5년간의 세입·세출에 관한 재정계획, 재정보고서, 2년 주기의 보조금 보고서 제출
- 연방 상원 제1독회 : 1st stage in the Bundesrat
  - 연방 상원은 예산안을 제출 받은 6주 이내에 예산안에 대한 의견을 제시
  - 연방 상원의 의견과 이에 대한 연방정부의 답변이 지체 없이 하원의 의장에게 전달
  - 이 경우 연방 상원에는 주정부 대표가 참여하여 주정부의 예산에 대한 영향력을 발휘할 수 있음
- 연방 하원 제1독회 : 1st debate(reading) in the Bundestag
  - 연방 상원과 동시에 연방하원에서 1st. debate(reading) 개최
  - 재무장관이 9월 정식 회기중 예산연설(Budget Speech) 실시
    - 예산안에 반영된 재정정책과 정부의 기초예산에 대한 연설

- 이에 대해 하원의원들은 소속된 정당에 따라 예산안에 대한 의견을 제시
- 하원 예산위원회(Hanshaltsausschuss)의 예산심의
  - 예산위원회는 다수의 부문별 분과 위원회에 의해 세부적인 검토 심의를 수행, 부적절하다고 판명된 예산은 삭감·변동
  - 중요성이 높거나 위원회 멤버간 합의점에 도달하지 못한 경우를 제외하고는 위원회에서 논의 없이 즉시 수용
  - 수정예산은 예산위원회에 다시 회부되어 수정의 타당성을 재확인하게 됨
- 연방 하원 제2독회 : 2nd reading in Bundestag
  - 예산안에 대한 의견 교환이기보다 연방 상원이 내놓은 의견 절충 과정
  - 예산위원회의 심의 결과가 하원에 제시되며 연방정부의 부처별 예산안에 대한 최초 논의 시작
  - 연방 하원은 각 부처별 예산에 대해 개별적으로 결정
- 연방 하원 제3독회 : 3rd reading in Bundestag
  - 부처별 예산수정안 검토·심의, 수정안에 대한 표결
  - 하원에서 표결을 통해 승인된 예산안이 2차 심의의 과정으로 상원에 회부
- 연방 상원 제2독회 : 2nd reading in Bundesrat
  - 하원이 제시한 예산을 상원이 거부할 경우 3주 이내에 중재위원회에 회부(기본법 제77조)하여야 하며 연방하원은 필요한 경우 중재위원회의 수정안에 대해 표결 실시
  - 예산 법제화는 상원의 동의를 요구하지 않기 때문에 수정안에 대해 상원은 2주 이내의 반대 입장 표명만 가능, 반면 하원은 다수결에 의해 수정된 예산안을 거부 가능
  - 연방 재무성 장관, 연방정부 수상의 서명, 연방정부 대통령의 비준 후 최종적으로 관보(Federal Law Gazette)에 공표되어 법률적 효력 발생

## 라. 예산편성 방식

### 1) 지출상한 존재여부

#### □ 지출총액과 분야별 지출 상한 결정 과정

- 각 연방장관은 지출수요를 제안형식으로 재무성에 제출하며, 이때 연방의 각 성은 연방정부가 추구하는 정책목표에 부응하는 사업내용에 관한 경비지출 요청을 할 수 있음
- 예산지침 대신에 사전에 이미 결정되어 추진되는 연방정부의 정책목표를 참고하여 경비지출을 요구
- 거시경제 예측을 기초한 세수추계위원회의 세수추계 작성
  - 구성 : 연방, 주정부, 자치단체, 연방통계청, 경제연구소 등
- 연방재무성에 의한 각 연방의 예산지출 검사 및 조정
  - 변경 또는 수정되어야 할 사항을 각 성과 협의, 조정
  - 총지출예산은 차입을 포함 총재정수입규모를 초과할 수 없으며 반드시 재무성은 중기재정계획위원회의 자문을 받아야 함
  - 재정자금의 효율적인 지출을 위해 최선의 배려를 집중해야 하며 지출재원의 부족현상이 발생하는 경우 지출규모를 감소하는 조정 실시
- 연방정부의 예산안 채택

### 2) 균형재정목표 적용방식

- 중기재정계획에서 의도적으로 경기변동 요인을 배제하여 경기대응 기능을 강화
- 이미 확정된 예산에 대해서도 법이나 내각의 결정으로 지출을 금지할 수 있음

## 마. 예산서류

### 1) 예산서

- 중기재정계획 : HGrG 제50조에 따라 예산안 제출 시 의회에 제출해야 하나, 참고자료일뿐이며 이에 대한 의결이 되지 않음
- 재정보고서 : 연방정부가 예산안과 동시에 제출 (BHO 제30조)

### 2) 기타 관련 보고서

- 모든 단위의 정부는 예산안과 함께 3개의 부자료를 제출할 법정의무
  - ① 모든 세입, 세출, 지출원인행위에 대한 성질별, 목적별 분류
  - ② 대차 자동균형 항목에 대한 요약
  - ③ 정규직 및 비정규직 공무원 현황

## 바. 예결위 관련

- 하원 규정에서 상임위를 설립할 권한을 부여
  - 21개 상임위 중 예산위, 재정위, 경제위 등이 포함됨
  - 예산위원장은 관례적으로 야당 의원이 담당
    - 예산위는 정부예산안에 대한 수정권고를 제2독회에서 제출할 권한
    - 예산위의 감사소위는 감사원의 권고사항이 예산안에 반영되도록 함
  - 부문별 위원회의 rapporteur(조정관)은 의회의 임기 초에 임명되며, 임기(4년) 동안 수행
- 상원에서도 자체 규정에 근거하여 예산상임위를 구성하여 예산안 심의를 담당