

독일의 재정제도

2025. 12.



독일의 재정제도

2025. 12.

박정흠·염보라

연구진

연구총괄

박정흠 부연구위원

연구자

염보라 선임연구원

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

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위 및 방법	5
3. 독일 개황	8
II. 법·제도적 기반	10
1. 독일의 정부 형태	10
2. 재정운영의 원칙	17
3. 재정 관련 법률	18
가. 「기본법(Grundgesetz, GG)」	19
나. 「예산원칙법(Haushaltsgrundsätze-gesetz, HGrG)」	23
다. 「연방예산법(Bundeshaushaltsordnung, BHO)」	24
라. 「경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, StWG)」	25
III. 예산 범위 및 구조	28
1. 정부 수준별 예산 범위	28
가. 일반정부 예산 범위	28
나. 정부 수준별 예산 범위	33
2. 예산구조	35
3. 초과지출 및 예산외지출(Über- und außerplanmäßige Ausgaben)	42
4. 특별기금(Sondervermögen) 및 준비금(Rücklage)	43

IV. 예산 관련 조직	45
1. 연방재무부(Bundesfinanzministerium)	45
2. 연방내각(Bundeskabinett)	47
3. 연방하원(Bundestag)	48
4. 연방상원(Bundesrat)	49
5. 독립 재정기구	50
V. 예산 결산 과정	54
1. 예산편성 과정	54
가. 예산편성지침	54
나. 행정부 예산편성 절차	55
다. 의회의 심의 및 의결 과정	57
라. 부서 서명 및 공포	59
2. 결산 과정	60
가. 결산 보고	60
나. 결산 감사 및 최종 승인	60
VI. 중기재정계획	62
VII. 재정준칙	66
1. 황금률(Golden rule)	66
2. 부채제동장치(Schuldenbremse)	67
VIII. 결론	74
참고문헌	80

표 목차

〈표 I-1〉 독일 주요 경제·재정 지표	9
〈표 III-1〉 독일 주정부별 복식부기 도입 현황	36
〈표 III-2〉 주요 개별예산(Einzelpläne)	38
〈표 III-3〉 2026년 연방예산 개별예산별 비중	39
〈표 III-4〉 예산안 내 프로그램 영역 예시	41
〈표 IV-1〉 독일 연방재무부 조직 구성 및 역할	46
〈표 V-1〉 2025년 예산안 및 2028년 중기계획 편성 잠정 시간표	59
〈표 VI-1〉 독일의 2028년까지 연방재정계획(중기재정계획) 목차	63
〈표 VII-1〉 독일 일반정부 재정지표	71

그림 목차

[그림 II-1] 독일 재정 관련 주요 법률 및 제도 도입 연표	19
[그림 II-2] 독일 재정·예산 관련법의 체계도	27
[그림 IV-1] 독일 예산·재정관리 체계 및 감시 구조	53

I. 서론

1. 연구목적

- 코로나19 및 에너지 위기, 지정학적 불확실성, 경제사회 구조의 변화로 인해 지난 몇 년간 경제성장률 하락, 국가채무의 급증 등 국가재정이 악화되면서 국제적으로 어느 때보다 재정의 건전성과 지속가능성이 중요한 문제로 대두
- 독일 역시 코로나19 팬데믹과 러-우 전쟁으로 인한 지정학적 위기 및 에너지 공급 불안정의 영향을 완화하기 위해 추가경정예산¹⁾을 편성하는 등 긴급조치들을 시행하며 적극적으로 재정 대응
 - 2020년 제1, 2차 추경에서 1,465억유로, 2021년 제1, 2차 추경에서 2,402억 유로, 2022년 추경에서 우크라이나 지원을 위한 392억유로 등 코로나19 대응 및 우크라이나 지원을 위한 재원 조달 승인²⁾
- 대규모 재정지출은 단기적으로 경기침체 완화와 사회안정에 효과적으로 기여하였으나, GDP 대비 국가채무비율이 급격히 확대되면서 재정의 안정성·건전성에 대한 우려와 규칙 기반의 재정운용과의 긴장관계를 형성

1) 정규예산 편성 당시에 예측할 수 없었던 새로운 예산 지출이 발생하거나 상당한 세수 부족이 예상되는 경우 편성할 수 있으며, 일반 예산과 마찬가지로 연방재무부의 초안 작성, 내각 채택, 예산위원회 논의, 연방의회 승인, 상원의 동의를 받아 효력이 발생

2) 독일 연방재무부, "Nachtragshaushalt 2021 des Bundes," *BMF-Monatsbericht*, June 2021, 2021: _____, "Nachtragshaushalt 2020 des Bundes," *BMF-Monatsbericht*, Aug 2020, 2020: _____, "Ergänzungshaushalt 2022: Auswirkungen des russischen Angriffskrieges wirksam entgegentreten," 2022. 4. 27., <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemittelungen/Finanzpolitik/2022/04/2022-04-27-ergaenzungshaushalt-2022.html>, 검색 일자: 2025. 11. 24.

- 재정제도는 재정건전성 확보, 국민부담 최소화, 재정지출의 성과제고, 예산 과정의 투명성 등의 원칙을 구현하기 위한 법적장치로, 어떠한 재정제도를 어떻게 운용하는가에 따라 재정운용의 성패를 좌우(국회예산정책처, 2010: 89)
 - 재정제도 운영을 통해 효율적인 자원배분 및 소득의 재분배, 경제안정과 성장을 도모할 수 있으며, 재정제도를 운영하기 위해서는 헌법, 「국가재정법」, 「국가회계법」 등 재정 관련 법률 및 원칙들이 필요
- 독일은 재정 관련 권한 배분이 모범적인 국가로 평가되고 있으며, 지출 축소, 재정적자 상환 등을 통해 국가채무비율을 줄이고 재정건전성과 지속가능성 강화를 위해 꾸준히 노력
 - 독일은 역사적 경험과 사회적 인식을 통해 강한 규칙 기반의 재정운용 방식이 형성되었으며, 이는 재정건전성 유지 노력의 중요한 배경으로 작용(〈참고 1〉)
 - 코로나19 이후 2021년 추경예산법 위헌 판결에 따라 2024년도 예산을 조정하고 부채제동장치의 차입 한도를 준수하는 등의 노력으로 GDP 대비 일반정부 채무는 2022년 71.25%에서 2025년 63.25%, 재정수지는 2021년 -4.25%에서 2025년 -1.25%로 개선³⁾될 전망(〈참고 2〉)

〈참고 1〉 독일의 균형재정 고수: 재정준칙 문화의 역사적·정치적 배경

- 독일은 초인플레이션 경험과 절약을 중시하는 사회문화적 인식, 그리고 정치권의 균형재정 강조로 부채 억제와 규칙 기반의 재정운용을 중시하는 안정 지향적 재정정책이 핵심 원칙으로 확립
 - 독일은 20세기 초 바이마르 하이퍼인플레이션을 통한 경제사회 붕괴를 겪으면서 재정규율과 금융안정성 등 안정 지향적 제도를 강화⁴⁾
 - 초인플레이션 경험을 통해 대중은 인플레이션과 부채에 대한 두려움을 갖게 되었으며, 독일은 규칙 기반의 안정적이고 예측 가능한 경제철학을 강조
 - 메르켈 총리는 2008년 당대회 당시 국가도 가계처럼 절약해야 한다는 의미로

3) 한국조세재정연구원, 「주요국 예산안-독일」, 각 연도.

〈참고 1〉 독일의 균형재정 고수: 재정준칙 문화의 역사적·정치적 배경

- 슈바벤 주부(Schwäbische Hausfrau)라는 단어를 사용하면서 대중화⁵⁾
- 슈바벤 주부는 독일 남서부 슈바벤 지역의 근검절약, 無부채의 상징으로 검약의 미덕이 정치적 재정담론으로 흡수되어 국가재정의 기준점으로 작용
- 금융위기 이후 연방재무부장관 볼프강 쇼이블레는 ‘검은 0(Schwarze Null)’이라는 슬로건을 사용하면서 균형재정을 강조하였고, 45년만인 2014년 균형예산을 달성⁶⁾
- 검은 0(Schwarze Null)은 순차입 제로, 즉 흑자 또는 균형재정을 의미하는 표현으로 부채제동장치보다 더 강력한 정치적·상징적 규율로 작동하면서 이후 독일 재정정책의 핵심 원칙으로 확립
 - 회계에서 적자는 빨간색, 균형 및 흑자는 검은색으로 표기되기 때문에 ‘검은 0’이라는 표현은 새로운 부채가 발생하지 않는 균형예산을 의미

4) Barkhausen, David, “Hyperinflation: trauma and its reconstruction,” ECB Blog, 2025. 6. 20., <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250620~13431554afen.html>, 검색일자: 2025. 11. 14.

5) Oswald Metzger, “Swabian Housewife,” *Die Politische Meinung*, Nr. 520, 2013.

6) 독일 연방의회, “Schäuble: Schwarze Null ist kein Selbstzweck,” 2014. 9. 9., https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2014/kw37_de_einbringung-296270, 검색일자: 2025. 11. 14.

7) 2021년 제2차 추경예산법에서 당해 연도 본예산과 제1차 추경예산법을 통해 승인된 2,400억유로의 신규차입 중 미사용 600억유로를 에너지기후기금(현 기후변화기금)으로 이전하여 향후 기후변화 대응에 쓰는 것을 위헌이라 판결하고 이전된 600억유로에 대해 연방정부가 기후변화기금의 재정계획을 수정

8) 한국조세재정연구원, 「2023년 11월호 재정동향」 및 「2024년 2월호 재정동향」

9) 독일 연방헌법재판소 2023. 11. 15. 선고 2 BvF 1/22 판결

10) FitchRatings, “German Debt Brake Ruling Boosts Fiscal Transparency, Complicates Trade-Offs,” 2023. 11. 30., <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/german-debt-brake-ruling-boosts-fiscal-transparency-complicates-trade-offs-30-11-2023>, 검색일자: 2025. 11. 21.

〈참고 2〉 2021 추경 위헌 판결에 따른 독일 연방정부 2024년 예산안 조정 과정

- 독일 정부는 2023년 7월 2024회계연도 예산안을 발표했으나 연방헌법재판소의 2021회계연도 추경예산법 위헌 판결(2023. 11.)⁷⁾ 이후 예산안을 조정(2023. 12.)⁸⁾
 - 2021회계연도 추경예산의 위헌 판결에 따라 2024년 최초 정부예산안 및 2023~2027년 중기재정계획안 지출검토 등을 통해 지출 우선순위를 설정하고 조정안 수정안 제출
 - 2024년과 2025년에는 국방부를 제외한 모든 부처는 예산 삭감을 통해 연간 약 35억유로의 예산을 절감하고 「예산 자금 조달법(Haushaltsfinanzierungsgesetz)」 승인으로 입법 변경 사항을 시행하여 부채 제한 규정의 차입한도를 준수할 계획
 - 연방하원 예산위원회 권고에 따른 수정안 대비 확정예산 주요 증감내역은 다음과 같음
 - 독일연방군(Bundeswehr) 191억 7,400만유로 → 198억 8,000만유로
 - 재건지원 2021(Aufbauhilfe 2021) 110억 6,100만유로 → 26억 5,700만유로
 - 기후변화기금(KTF) 991억 9,800만유로 → 390억 2,800만유로 등
 - 연방정부는 기후보호를 포함하여 디지털화, 교육 및 연구, 이동성 및 인프라 등 미래 투자 분야에 집중하고 있으며, 2024년도 공공투자 확정예산은 705억 유로로 2024년 정부안보다 163억유로 증가
 - 투자 규모는 코로나19 위기 이전인 2019년 381억유로 대비 약 1.9배 증가였으며, 2027년까지 기후보호 분야에 대한 누적 지출 총규모는 약 1,900억 유로로 추정
- 이번 위헌 판결은 비상대출을 미래 재원으로 전용하는 관행을 금지하고, 부채제동장치와 예산원칙의 엄격한 적용에 대해 최초의 판례를 형성
 - 예외적 상황에 따라 조성된 재원은 해당 연도 및 상황에 직접 연결된 지출에만 허용되어 소급할 수 없고, 특별기금에 적립해 일반 재원으로 사용하는 방식은 예산의 원칙에 위배⁹⁾

〈참고 2〉 2021 추경 위한 판결에 따른 독일 연방정부 2024년 예산안 조정 과정

- 비상상황에서 일시적으로 허용된 부채한도 완화를 구조적으로 왜곡하여 상시 재정여력 확보 수단으로의 사용을 금지하고, 비상재정수단은 목적과 기간의 한계를 충족해야 한다는 판단에 따라 입법부는 각 조치 간 관련성에 대한 입증과 입법 및 정치적 부담이 가중
 - 이번 판결을 통해 독일 정부의 재정건전성 확보 의지와 부채제동장치의 작동 방식을 명확히 했지만, 정책적 상충과 구조적 취약성 문제 해결의 어려움을 심화¹⁰⁾
- 이에 따라 본 연구는 독일의 예산구조와 관련 법, 원칙, 거버넌스 등 재정제도의 규범적 측면을 중심으로 살펴보고, 투명한 재정운용, 재정건전성 유지를 위한 제도적 노력과 시사점을 모색해 보고자 함
- 특히 제도의 규범적 구조에 초점을 맞춰 연구를 진행하되, 최근 제도 운용에서 나타난 사례와 구조적 한계를 함께 검토하여 재정제도의 운영방식과 특징을 종합적으로 분석
 - 위헌 판결 이후의 예산 조정(〈참고 2〉), 연정붕괴로 인한 예산지연(〈참고 4〉), 최근 정치·경제적 변화에 따라 개정된 기본법(〈참고 6〉) 등 제도의 작동방식을 실제 운용 사례를 연결하여 분석

2. 연구범위 및 방법

- (연구범위) 본 보고서는 독일 재정제도 중에서 특히 예산제도를 중심으로 제도적 구조, 법적 기반, 예산편성 절차, 관련 조직 등을 종합적으로 분석
- 보고서의 분석 대상은 예산의 법적 기반, 예산편성의 주체와 예산편성 과정, 의회 심의절차, 예산편성 과정에서 핵심적 역할을 수행하는 연방재무부, 연방의회, 관련 위원회, 중기재정계획 등을 포함

- 또한 본 보고서는 전반적인 이해를 돕기 위해 결산 및 회계, 감사제도와 재정준칙에 관한 내용을 일정 수준으로 포함
- (연구방법) 본 보고서는 독일 정부의 공식문서(헌법, 연방재무부, 연방의회 등의 자료), 국내외 정책보고서, 학술논문 등을 비교 분석하는 문헌분석 방식을 사용
 - 연방정부 및 연방의회의 공식 문서와 예산서, 관련 법령들을 분석하여 현행 예산제도의 구조와 절차를 파악하는 핵심 자료로 사용
 - 연방재무부의 연례 예산안 초안(Regierungsentwurf für Bundeshaushalt), 연방예산안 및 2028년까지의 재정계획안(중기재정계획), 연방의회 보고서 등 재정운영 주체의 자료를 중심으로 수집하고 분석
 - 「기본법(Grundgesetz)」, 「예산원칙법(Haushaltsgrundsätze-gesetz)」, 「연방예산법(Bundeshaushaltsordnung)」, 「경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)」 등 조항 분석을 통해 법적 기반을 해석하여 법적 근거와 제도적 틀을 파악
 - 또한 연방통계청, Eurostat의 재정통계를 활용하여 법률과 제도 분석을 통한 규범적 검토뿐만 아니라 예산 항목별 비중과 일반정부 재정지표의 추이 등을 정량적으로 검토
 - 국내외 주요 연구기관의 정책보고서 및 선행 연구들을 통해 독일 예산제도의 특징과 예산편성 절차를 참고하고, 최근 사례 등 다양한 보조 분석자료를 활용하여 실제 독일의 예산 운용 방식에 대해 분석
 - IMF 및 OECD의 워킹페이퍼와 국가별 보고서를 참고하여 국제 비교와 함께 제도 평가에 대한 근거와 타당성을 보완
 - 본문에 박스형 참고를 삽입하여 실제 예산조정 과정, 최근 정치 환경 변화와 법 개정, 국제기구의 평가 등을 보조 분석자료로 활용하여 문헌분석 중심의 한계를 보완하고 제도의 작동 구조를 다각도로 이해
- (선행연구) 독일의 재정제도에 관한 선행연구들은 재정법령의 체계, 의회와 행정부 간 권한 배분, 예산법률주의에 대한 이해, 재정건전성 확보를 위한 제도적 노력 등

다양한 측면에서의 정보와 시사점을 제공하고 있으나 시의성과 포괄성에서 일정한 한계를 지님

- 이명현 외(2011)는 독일 재정제도의 전체구조를 포괄적으로 이해하고 재정제도의 특징, 메커니즘 등을 종합적으로 이해할 수 있으나, 재정준칙의 강화, 코로나19 및 에너지위기에 따른 대응 등 최근 독일 재정제도의 변화에 대한 반영이 없어 시의성 부족
 - 국회예산정책처(2020)는 독일을 포함한 주요국의 재정제도를 비교하고 분석함으로써 국가적 특징을 파악할 수 있었으나, 각국의 제도 비교에 초점이 맞춰져 있어 독일 자체에 대한 심층적 분석은 제한적
 - 전주열(2017)은 독일의 연방예산 관련 기본법, 예산법 등의 체계와 내용, 예산 과정에 대해 구체적으로 파악할 수 있으나, 법조문 및 법령 해설 위주로 작성되어 제도 운영과 정책적 시사점을 도출하기 어려움
 - 차진아(2019)는 독일의 의원내각제 정부 형태에서 예산법률주의 운용이 미치는 영향과 정부와 의회 간 관계, 재정건전성 확보를 위한 노력 등의 시사점을 주지만 역시나 코로나19 이후 재정 환경 변화와 그에 따른 시의성이 부족
- 이에 따라 본 연구는 코로나19 팬데믹 이후 나타난 정치·사회적 변화와 이를 반영한 사례 및 재정제도의 운용을 포함함으로써 연구의 시의성과 현실 적합성을 제고하고, 독일의 재정건전성과 지속가능성을 유지하기 위한 노력을 조망
- 제I장 서론에서는 연구의 목적과 방법, 연구 범위를 밝히고, 제II장에서는 독일의 정부 형태와 예산 관련 주요 법률, 재정운영의 원칙 등 재정제도의 기반에 대해 설명
 - 제III장에서는 정부 수준별 예산의 범위를 정리하고 예산의 구조를 소개하며, 제IV장에서는 예산과 관련된 조직, 독립 재정기구 등의 역할과 기능을 구체적으로 설명
 - 제V장에서는 예산 편성 및 결산 과정의 흐름을 단계별로 정리하고, 제VI장은 5년간의 중기 재정계획 수립 과정과 법적 기반에 대해 설명
 - 제VII장에서는 독일의 재정준칙 개념과 기준, 적용방법 등을 설명하고, 제VIII장은 연구를 통해 정리한 독일 재정제도의 성과와 한계에 대해 서술

3. 독일 개황

- (경제) 독일은 금융위기와 유로존 재정위기 이후 완만한 성장과 안정적인 고용을 유지하였으나, 코로나19 팬데믹과 에너지 위기로 다시 성장둔화와 물가상승 압력에 직면
 - 실질 GDP 성장률은 금융위기 직후인 2009년에는 -5.6%를 기록하고 단기 회복세를 보였으나, 2020년 코로나19 팬데믹과 2022년 에너지 위기 이후 마이너스(-) 성장 지속
 - 노동시장은 금융위기 이후 장기 안정세를 보이고 있으며, 2016년 이후 실업률은 3%대를 유지
 - 물가상승률은 2022년 6.9%, 2023년 6.0%로 급등하여 에너지 및 식료품 가격의 충격이 뚜렷하게 나타났으나, 점차 완화되는 추세

- (재정) 독일은 유로존 재정위기 이후 재정수지 흑자와 채무의 점진적 축소를 달성하였으나, 코로나19 팬데믹 시기에 재정지표가 크게 악화되어 최근 정상화 과정으로 진입
 - 일반정부 재정수지는 구조조정과 재정준칙 준수에 따라 2014~2019년 지속적인 흑자를 기록하였으나, 코로나19 팬데믹 및 에너지 위기 대응 지출확대의 영향으로 큰 폭의 적자를 기록한 뒤 점진적 개선 중
 - GDP 대비 일반정부 총채무비율은 2010년대 초반 80%대까지 상승한 뒤 단계적으로 안정 궤도에 진입하였지만 팬데믹 기간 다시 큰 폭으로 증가하였고, 최근 경기회복과 재정조정으로 다시 감소하는 추세
 - GDP 대비 정부투자 비율은 유로존 위기 이후 12% 내외 수준을 유지해 왔으며, 최근 디지털 전환, 기후·인프라 투자 확대로 2024년 14.9%를 기록
 - 전년 대비 투자 증감률은 시기별 경기 변동에 따라 등락을 반복하며, 2022년 이후 계속해서 감소세가 이어지는 등 투자 회복 속도가 다소 제한적

〈표 I-1〉 독일 주요 경제·재정 지표

(단위: %, 백만명, GDP 대비 %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
실질 GDP 성장률	-5.6	4.1	3.8	0.5	0.4	2.2	1.7	2.2	2.8	1.1	1.0	-4.1	3.9	1.8	-0.9	-0.5
총인구	81.9	81.8	80.3	80.4	80.6	81.0	81.7	82.3	82.7	82.9	83.1	83.2	83.2	83.8	83.3	83.6
물가상승률 ¹⁾	0.3	1.1	2.1	2.0	1.5	0.9	0.5	0.5	1.5	1.7	1.5	0.1	3.1	6.9	6.0	2.3
실업률 ²⁾	7.3	6.6	5.5	5.1	4.9	4.7	4.4	3.9	3.5	3.2	3.0	3.6	3.6	3.1	3.1	3.4
일반정부 재정수지	-3.2	-4.4	-0.8	-0.1	0.1	0.7	0.9	1.1	1.3	1.9	1.3	-4.4	-3.2	-1.9	-2.5	-2.7
일반정부 총채무	77.4	86.6	85.5	88.2	83.5	83.4	79.2	76.5	71.9	68.8	67.7	80.8	78.4	64.0	63.3	62.9
정부투자 비율 ³⁾	14.0	13.7	12.8	12.4	12.4	11.9	12.1	12.2	12.3	12.7	12.8	14.2	13.5	13.3	13.6	14.9
투자 증감률 ⁴⁾	-9.7	5.7	7.4	-0.2	-1.2	3.6	1.8	3.8	2.6	3.6	2.0	-3.0	0.8	-0.1	-2.0	-3.3

주: 1) Consumer price indices(CPIs, HICPs), COICOP 1999: 1999년판 COICOP 국제 소비지출 분류 기준으로 작성된 각국의 소비자물가지수 및 조화물가지수

2) 분기별 실업률의 평균

3) 총고정자본형성의 전체 투자 대비 정부가 차지하는 투자 비율

4) 총고정자본형성의 전체 투자 전년 대비 증감률

자료: OECD Stat, <http://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2025. 11. 11.

II. 법·제도적 기반

- 독일의 재정제도는 정치 및 행정 구조, 법적 체계, 재정운영의 원칙이 유기적으로 작동하는 시스템이며, 이를 이해하기 위해서는 정부 형태를 포함한 독일의 법적·제도적 기반을 파악하는 것이 중요
 - 독일의 정부 형태는 연방제와 의원내각제를 채택하고 있으며, 이는 연방정부와 주정부 간 재정권한 분배와 협의 및 조정 과정, 그리고 행정부와 의회 사이의 의사결정 구조를 이해하는 데 핵심적인 요소로 작용
 - 기본법을 포함한 법률과 원칙은 각 기관의 역할과 상호작용 메커니즘을 규정함으로써 독일의 재정제도가 헌법적 규범에 따라 엄격히 운영될 수 있도록 하고 재정의 투명성과 책임성을 높이는 데 기여

1. 독일의 정부 형태

- 독일의 정식 명칭은 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)으로 16개의 주(Länder)로 이루어진 연방국가이며, 각 주는 독자적인 헌법, 의회, 정부 및 사법부를 가지고 입법권과 행정권을 행사
 - 연방제(Föderalismus) 구조는 연방정부와 연방주정부 간의 권한 분배를 기반으로 하고 있어 대등하고 협조적인 관계를 유지하며, 각 연방주는 교육, 경찰, 문화, 보건 등 여러 분야에서 독립적인 정책 결정 권한을 보유
 - 배타적 입법 영역(제73조)¹¹⁾ 및 연방과 주의 경합적 입법 영역(제74조)¹²⁾이

11) 배타적 입법 영역(ausschließliche Gesetzgebung)은 외교 및 국방, 연방철도 및 도로관리 등 국가 전체 및 국제적 통일성이 요구되는 분야에서는 오직 연방만이 입법할 수 있고, 주는 원칙적으로 입법

정의되어 있으며, 이와 같이 연방이 입법 권한을 갖도록 명시적으로 열거되지 않은 영역에서는 주가 입법권을 가짐

- 그러나 독일 연방제는 협력적 관계를 바탕으로 하는 특징으로 하고 있어, 연방 정부와 주정부 간의 협력과 조정을 통해 정책을 수립하고 실행

□ 독일은 의원내각제를 채택하고 있어 대통령은 국가원수로서 상징적·의례적 역할을 수행하며, 국민이 직접 선출한 입법기관인 연방의회의 신임을 바탕으로 선출된 총리가 실질적 행정 권한을 행사

○ 대통령은 직선제가 아닌 연방회의(Bundesversammlung)를 통해 간접 선출되며, 주로 국가를 대표하는 의전적 역할을 수행

- 대통령은 정책 결정에 직접적인 영향력을 행사하지 않으나 법안 서명, 연방총리 임명 등을 수행하며, 외교적인 역할과 국가적 위기 상황에서 국민을 대변

○ 총리는 연방의회의 다수당 또는 다수연합의 지지를 받아 대통령 제청을 통해 선출되며, 실질적인 행정부 수반으로서 정책을 결정하고 정부를 운영

- 총리는 내각을 구성하고 각 부처 장관들의 임명 및 해임 권한을 가지며, 이를 통해 독일 정부의 정책과 방향성을 주도
- 이에 따라 독일의 내각제는 영국 등 타 국가의 내각제보다 총리 권한이 더욱 강화된 형태로 평가

○ 독일의 의원내각제를 이해하는 데 있어 중요한 제도 중 하나는 건설적 불신임제(Konstruktives Misstrauensvotum)로, 정치적인 책임성을 강화하고 정부의 붕괴를 방지하고자 1949년 독일 「기본법」에 의해 도입

- 건설적 불신임제는 일반적인 불신임제와 달리 총리를 해임하고자 할 때, 의회는 새로운 총리를 과반 선출함과 동시에 기존 총리의 해임이 가능한 구조
- 정부 공백 방지, 정치적 불안감 최소화 및 무책임한 불신임 시도 제한

권이 없는 것을 의미하며 주가 입법 가능한 경우는 「연방법」이 명시적으로 위임한 경우에 한함

12) 경합적 입법 영역(konkurrierende Gesetzgebung)은 연방과 주 모두 입법권을 가질 수 있는 영역으로 노동 및 사회보험, 민법·형법 절차 및 부속규정, 폐기물·수자원 관리, 토지이용 등 지역별 다양성이 가능하고 연방이 규율하지 않는 부분을 의미

- 연방의회는 상원(Bundesrat)과 하원(Bundestag)으로 이루어져 있는 양원제이며, 국민의 직접선거로 선출하되 상원은 각 주의 규모를 고려하여 대표성을 갖도록 배분되고, 하원은 정당투표 득표에 따라 비례배분하는 혼합비례대표제(MMP)를 채택
- 연방하원은 독일 국민에 의해 직접 선출되는 형태로 입법의 주도권을 가진 기관이며, 연방상원은 독일 16개 주정부 대표로 구성되어 각각의 이해를 반영
 - 상원이 별도의 선거를 통해 주를 대표하는 것이 아닌, 주의회에 의해 구성된 주정부의 대표자로 구성되는 모델은 양원제 국가 중에서 특수한 형태
- 상원은 「기본법」에 따라 하원의 입법에 대해 동의권 혹은 거부권을 가지며, 하원은 입법권을 갖고 총리를 선출함으로써 정부를 구성
- 혼합비례대표제는 1인 2표 시스템으로 운영되며, 제1투표(Erststimme)는 지역구 후보에게, 제2투표(Zweitstimme)는 지지하는 정당에 행사
 - 총 630석¹³⁾은 제2투표 득표율에 따라 정당별로 비례배분되며, 이 중 299석은 제1투표 승자로 우선 총당하고 남은 의석을 주 비례 명부를 통해 배분
 - 제2투표일치원칙(Zweitstimmendeckung)을 통해 총의석수 고정과 비례성 왜곡을 해소하고, 다수당 보장조항(Mehrheitsschutzklausel)에 따라 과반수 득표 정당이 과반수 의석을 차지할 수 있도록 안정성을 보장(〈참고 3〉)

〈참고 3〉 2023년 「연방 선거법(Bundeswahlgesetz)」 개정과 주요 내용¹⁴⁾

- 독일은 선거제도에 의한 의회 정원의 변동을 제한하고, 비대화된 의회 규모 축소와 비례대표제 원칙을 강화하기 위해 2023년 「연방 선거법」을 개정
- 독일 선거제도의 특징이면서 의원 수 폭증과 비례 왜곡의 원인이 되었던 초과 의석(Überhangmandate) 및 조정의석(Ausgleichsmandate) 제도를 폐지하고 의원 수를 630석으로 고정하고 효율성을 제고
 - 총의원 수 630명을 유지하기 위해 제1투표로 당선된 의원 수가 제2투표에

13) 개정 전에는 598석이었으나 초과 및 조정 의석으로 인해 736석까지 증가하는 등의 문제로 법 개정을 통해 630석으로 고정할 수 있도록 하여 2025년 선거부터 개정된 내용을 적용

〈참고 3〉 2023년 「연방 선거법(Bundeswahlgesetz)」 개정과 주요 내용¹⁴⁾

다른 득표율 할당량을 초과하면, 의석을 잃도록 하는 제2투표 일치원칙(Zweitstimmendeckung)을 도입

- 제1투표의 지역구 당선자 수가 총할당량을 초과할 경우 초과된 지역구 당선자들은 득표율이 가장 낮은 순서대로 제외
- 지역구 투표인 제1투표 결과가 전체 의석 배분을 결정 짓는 제2투표 결과를 왜곡하지 않도록 정당 득표율에 따른 비례성을 강화
 - 예를 들어 A 정당의 제2투표(정당투표) 득표율이 20%일 때 120석을 할당받아야 하나, 제1투표(지역구 투표)에서 120석 이상을 할당받을 시 초과 의석이 발생
 - 이에 따라 B, C, D 정당들의 의석 비중이 상대적으로 낮아지면 의무적 조정을 통해 비례성 회복을 위한 조정의석(추가 의석)을 부여
- 또한 다수당 보장조항을 도입하여 제2투표에서 과반수 이상을 득표한 정당이 과반수 의석(50%+1석)을 확보할 수 있도록 예외적으로 보장
 - 독일의 다당제 시스템에서 단일 정당이 50% 이상 득표한 사례는 없음
- 개정된 「연방 선거법」을 적용하여 2025년 제21대 연방의회는 총의원수 630명으로 구성
 - 기독교민주당·기독교사회당 연합 208석, 사회민주당 120석, 독일 대안당 152석, 녹색당 85석, 좌파당 64석, 남슐레스비히 유권자 연합(SSW) 1석으로 구성

- 이에 따라 의원내각제와 혼합비례대표제라는 제도적 기반을 가진 독일은 항상 연립정부 형태로 정부를 구성해 왔으며, 2025년 기준 독일은 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU) 연합과 사회민주당(SPD) 간의 연정으로 구성

14) 독일 연방의회, “Das geltende Wahlrecht nach der Reform 2023.” <https://www.bundestag.de/parlament/wahlen/wahlrecht-inhalt-975000>, 검색일자: 2025. 11. 28.; 독일 연방사법부 법령정보센터, “Bundeswahlgesetz.” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>, 검색일자: 2025. 11. 28.

- 독일은 다당제 시스템을 채택하고 있어 한 당이 단독으로 과반수를 차지하는 경우가 드물기 때문에 대부분 2~3개의 정당이 연합한 연립정부가 형성
 - 전통적인 연립정부의 형태는 각 정당이 타협과 협상을 기반으로 한 정치를 지향하도록 하며, 다양한 정치적 의견이 정부정책에 반영될 수 있도록 하는 포괄적이고 통합적인 정치 환경을 조성
- 소수정당도 봉쇄조항(Sperrklausel)¹⁵⁾에 따라 제2투표에서 5%이상 득표 또는 지역구에서 최소 3석 확보 시 의회에 진입이 가능하며, 중소정당이 의회에 지속해서 존재
- 2025년 기준 독일 연방하원을 구성하는 주요 정당은 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU) 연합, 독일대안당(AfD), 사회민주당(SPD), 녹색당(Die Grünen), 좌파당(Die Linke), 남부 쉐레스비히 유권자 협회(SSW)
 - 기독교민주당(CDU)과 기독교사회당(CSU): 두 정당은 보통 하나의 정당처럼 고려되며, 앙겔라 메르켈 전 총리를 배출한 정당으로 자유시장 경제를 지지하는 중도우파
 - 독일대안당(AfD): 유로존 위기 이후인 2013년 창당한 정당으로 반이민·반난민 정책과 EU에 비판적인 입장을 취하면서 독일 정치권과 미디어에서 극우 성향으로 평가받음
 - 사회민주당(SPD): 독일에서 가장 오래된 정당으로 노동자 계층을 기반으로 성장하여 복지국가와 사회적 평등을 강조하는 중도좌파
 - 녹색당(Die Grünen): 환경 운동 및 반핵 운동에서 출발한 정당으로 환경 보호, 지속 가능한 경제, 기후 변화 대응을 핵심 정책으로 삼고, 사회적 소수자 보호, 인권, 성평등을 강조
 - 좌파당(Die Linke): 독일의 사회주의 정당으로 자본주의를 비판하며 부유세 도입, 복지 확대, 노동자 권리 강화 등을 주장
 - 남부 쉐레스비히 유권자 협회(SSW): 독일 북부 쉐레스비히-홀슈타인 지역에

15) 독일 「연방선거법(Bundeswahlgesetz)」 제6조에 따라 정당이 의석을 배분받기 위해서는 제2투표에서 5% 이상 득표 또는 지역구에서 최소 3석 확보가 필요하며, 이는 특정 지지 기반을 가진 소수정당의 의회 진출을 허용하는 동시에 극단주의 및 소수파 난립으로 인한 정치분열 방지를 위한 법률

거주하는 덴마크계 및 프리지아계 소수 주민들의 대표성을 보장하기 위해 창당한 정당으로, 「연방선거법」의 5% 봉쇄 조항(Fünfprozenthürde) 적용 면제

- 자유민주당(FDP): 독일민주당과 독일인민당을 전신으로 창당한 자유주의 정당으로 민영화, 규제 완화, 세금 인하를 포함한 경제정책과 동성애 및 기본권 문제에서 자유주의를 표방

- 독일의 정부 형태는 정치적 합의에 기반한 예산운용 구조를 형성하고 재정정책의 결정 과정에 직접적인 영향력을 가지는 등 예산편성과 조정이 정치협상에 의존하게 만드는 핵심 요인으로도 작용
 - 의원내각제에서는 의회 다수당의 신임을 기반으로 행정부 구성이 이뤄지기 때문에 연립정부가 붕괴되거나 신임을 상실할 경우 예산편성 과정이 즉각적으로 정치협상 구조로 전환
 - 혼합비례대표제는 다당제가 고착화된 독일에서 연립정부 구성이 필수불가결한 정치환경을 조성하도록 하였으며, 이에 따라 정당 간 재정정책의 우선순위가 서로 상이할 때 예산안 조정이 장기화
 - 이러한 구조적 특성은 독일의 예산제도가 정치적 합의에 높은 의존성을 가진 시스템임을 보여주고 있으며, 2024~2025년 연립정부 붕괴와 조기 총선은 예산안 승인 지연, 투자 및 보조금 계획의 불확실성 확대의 배경으로 작용
 - 독일의 2025년 예산안은 2025년 9월 의회 최종 승인을 얻어 약 9개월가량 지연되었으며, 2025년은 대부분 임시예산으로 운영
 - 임시예산¹⁶⁾ 체제에서도 정부는 연금 및 아동수당 지급, 「연방교육지원법」에 따른 학생 지원 등 기존 의무를 이행할 수 있으나, 「기본법」 제111조 제1항¹⁷⁾에 해당하지 않는 새로운 정책 이니셔티브, 주요 투자 계획 등에는 제한적

16) 2000년 이후 2024년까지 운영된 임시예산은 총 9차례이며, 짧게는 몇 주에서 길게는 몇 달까지 지속

17) 회계연도가 완료될 때까지 다음 해의 예산안이 법률로 확정되지 아니한 경우에는 연방정부가 당해 예산안이 법률로서 효력이 발생할 때까지 다음 각 호에 필요한 일체의 지출을 행할 수 있는 권한을 가진다. 1. 법률에 의하여 설치된 시설 유지 및 법률이 정한 조치 실행, 2. 법규상 연방의 의무 이행, 3. 전년도의 예산에서 이미 승인을 얻은 범위 내에서 건축, 조달 및 그 밖의 급부를 계속하거나 이러한 목적에 대한 보조의 지속

〈참고 4〉 2024년 독일 연방정부의 내각 구성 변화와 제21대 조기총선 추진 배경

- 2024년 11월 독일의 올라프 솔츠 총리는 크리스티안 린트너 재무부장관을 해임하고, 같은 해 12월 정부성명을 통해 연방의회에 총리 신임에 대한 투표를 요청
 - 신호등연합(Ampelkoalition)¹⁸)은 세 정당 간 정책 목표의 방향성과 우선순위에서 지속적인 이견이 발생함에 따라 연정 내부 결속력이 약화
 - 자유민주당(FDP) 소속의 린트너 재무부장관은 긴축적 재정 운용의 기조 유지를 주장한 반면, 사회민주당(SPD) 및 녹색당은 사회적 투자 확대 및 에너지 전환 중심의 재정 확대를 지향
 - 솔츠 총리는 리더십을 강화하고 정부의 정책 추진력을 회복하기 위한 전략적 조치로 내각 개편 과정에서 린트너 재무부장관 해임을 결정
 - 린트너 재무부장관의 해임에 따라 자유민주당 소속 장관들이 일괄 사임하면서 신호등연합이 붕괴되었으며, 입법 및 예산안 통과가 사실상 불가능한 정부 무력화 상태에 직면
- 연방의회 신임 투표에서 솔츠 총리는 최종적으로 재신임을 얻지 못했으며, 2025년 2월 조기 총선 결과 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU) 연합이 승리
 - 연방의회 신임 투표 결과 신임 207표, 불신임 394표, 기권 116표로 불신임이 확정됨에 따라 연방의회 해산 및 조기 총선 실시
 - 제21대 연방의회 총선에서 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU) 연합 28.6%, 독일 을 위한 대안당(AfD) 20.8%, 사회민주당(SPD) 16.8% 순으로 높은 득표율을 기록
 - 올라프 솔츠 총리가 소속된 사회민주당은 1949년 이후 최악의 성적을 기록하였으며, 이는 국민이 신호등연합의 정책과 리더십에 대한 부정적 평가를 내린 것으로 해석
 - 기민당(CDU)·기사당(CSU) 연합이 제1당이 되었으나 단독 과반을 확보하지 못함에 따라 사민당(SPD)과의 연정협상을 통해 새 연방정부를 구성

18) 사회민주당(SPD, 빨간색), 자유민주당(FDP, 노란색), 녹색당(Grüne, 초록색)의 연립정부 구성을 지칭하는 표현

2. 재정운영의 원칙

- 독일의 재정운영은 「기본법」을 포함한 관련 법률에 의거하여 체계적으로 구성되어 있으며, 공공재정의 건전성, 투명성, 효율성 등을 확보하기 위한 원칙들을 법적으로 명문화
- 「기본법」 제110조에 따라 독일은 예산법률주의를 채택하고 있으며, 예산을 연방법률 입법 방식과 절차를 통해 확정함으로써 예산운용의 핵심이 되는 기본 재정운영의 원칙들을 마련
 - 「기본법」에서 예산은 법률로 제정되어야 한다고 명시하고 있으며, 「예산법」이 공포됨으로써 법적 구속력을 가지고 기관이 관장하는 영역에 기능과 책임이 부여
 - (예산 단일성 및 완결성의 원칙(「기본법」 제110조 제1항)) 모든 수입과 지출, 향후 지출에 대한 승인은 단일 예산안에 포함되어야 하고, (예산에서의 승인 없이 어떠한 재원도 지출될 수 없으나) 연방공기업 및 특별기금에 대해서만 제한적으로 예외 인정
 - (균형예산의 원칙(「기본법」 제110조 제1항)) 예산은 수입과 지출이 균형을 이루도록 편성
 - 연방정부는 「기본법」 제109조 채무제한에 따라 경제성장과 물가안정을 고려한 구조적 적자 한도 내에서 재정운영이 가능하며, 주정부는 원칙적으로 구조적 적자 편성 금지
 - (예산 연단위 원칙 (「기본법」 제110조)) 예산은 그 연한에 따라 단일 회계연도 또는 다수의 회계연도를 나누며, 예산안의 일부분은 회계연도를 기준으로 구분된 다년도에 걸쳐 적용 가능
 - (예산 적시성의 원칙 (「기본법」 제110조)) 예산은 회계연도별로 구분하여 첫 회계연도가 개시하기 전 「예산법」에 따라 1개 또는 그 이상 회계연도에 대한 「예산법」 채택 필요
 - (경제성과 절약성의 원칙(「예산원칙법」 제6조, 「연방예산법」 제7조)) 예산안의 편

성 및 집행 시에는 경제성 및 절약성(긴축성)의 원칙을 준수해야 하며, 재정에 영향을 미치는 조치는 경제성 조사를 시행

- (전체총당의 원칙(「예산원칙법」 제7조, 「연방예산법」 제8조)) 모든 수입은 모든 지출을 충당해야 하며, 법률에 따라 규정되어 있거나 예산안에서 허용된 경우 수입은 특정한 목적을 위한 사용으로 한정
- (당해연도의 원칙(「예산원칙법」 제8조, 「연방예산법」 제11조)) 예산안은 각 회계연도에 대한 기대 수입, 이행될 것으로 예상되는 지출, 필요할 것으로 예상되는 채무를 포함하여야 함
- (예산총계의 원칙(「예산원칙법」 제12조 제1항, 「연방예산법」 제15조 제1항)) 수입과 지출(비용과 수익)은 각각의 총액을 완전하게 분리하여 계상되어야 하며, 차입에 따른 수입과 상환 지출에 대해서는 적용되지 않음
- (개별 항목화의 원칙(「예산원칙법」 제12조 제4항, 「연방예산법」 제17조 제1항)) 수입, 지출, 채무는 목적에 따라 별도로 계상되어야 하며, 필요한 경우 이와 관련된 사항의 설명이 의무로 강제될 수 있음
- (책임과 재정의 일치 원칙(「기본법」 제104조a)) 연방과 주는 「기본법」에 다른 규정이 없는 한 각자 고유의 업무 수행으로 발생하는 비용을 개별적으로 부담

3. 재정 관련 법률

- 독일의 재정제도는 헌법적 기반 아래 유기적으로 작동하고 있으며, 그중에서도 예산과 관련된 「기본법(Grundgesetz)」, 「예산원칙법(Haushaltsgrundsatzgesetz)」, 「연방예산법(Bundeshaushaltsordnung)」, 「경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)」을 중심으로 소개
- 「기본법」은 독일의 헌법으로 재정과 관련한 연방과 주의 관계, 예산편성 절차 등 기본 원칙을 규정하고 있으며, 「예산원칙법」은 연방과 주 모두에 적용되는 법률로 예산편성과 집행 과정에 있어 통일성, 효율성, 투명성을 확보하기 위한 원칙을 규정

- 「연방예산법」은 「기본법」의 재정 관련 조항을 구체화한 법률로 연방정부의 예산 편성, 집행, 결산, 회계 및 감사 절차를 구체적으로 규정하고 있으며, 「경제안정 및 성장증진법」은 재정정책의 거시경제적 역할을 규정

[그림 II-1] 독일 재정 관련 주요 법률 및 제도 도입 연표



자료: 저자 작성

가. 「기본법(Grundgesetz, GG)」

- 「기본법」은 독일 최고의 헌법으로 연방정부와 주 간의 재정적 권한, 책임, 협력 등에 대해 상세히 규정하고 있으며, 제10장 재정(Das Finanzwesen)에 해당하는 제104조 a에서 제115조까지 예산편성, 재정운용 원칙, 재정분담 등에 대해 상세히 규정
- (제104조 a, b, c) 연방 및 주정부 간 재정관계에 대해 설명하는 조항으로 연방과 주는 헌법상 소관사무에 대한 정책 결정과 집행에 필요한 경비를 자체적으로 부담하는 것을 원칙으로 하며, 국가적으로 중요성이 인정되는 사안에 대해 연방정

부가 주정부에 재정지원 제공 가능

- 주정부에 특정 과제를 위임 또는 공동사업을 수행하는 경우 연방은 전부 또는 일부 경비를 분담하는 예외적 부담 의무를 가짐
 - 또한 교육은 본래 주의 고유 입법 및 행정권에 해당하나, 주 간 교육 불균형 해소와 사회적 기회의 평등을 위한 공교육 인프라 개선에 대해서는 연방의 제한적 재정지원을 허용
 - 예외적 부담이 아닌 연방의 재정지원은 사회기반시설 확충, 빈부격차 해소 등 전국적인 공공복리에 기여하는 사업에 한하며, 정확한 목적을 가지고 사전계획 승인 및 기간 제한 등 요건 충족이 필요
- (제105조) 연방은 공동세(관세, 법인세, 소득세 등), 주는 비공동세(부동산 양도세, 지역 소비세 등)에 대한 분담된 조세 입법권을 행사
- 그러나 조세의 입법권과 세입의 귀속은 반드시 일치하지 않을 수 있으며, 예를 들어 부가가치세는 연방이 입법권을 행사하나 세입은 연방과 주에 공동으로 귀속
- (제106조) 연방, 주, 지방자치단체 간 조세귀속 규정으로 각 정부 수준에서의 세목별 귀속과 분배방식을 명문화
- 연방세(Bundessteuern)에 귀속되는 세입 항목은 소비세(전기세, 담배세, 주류세 등), 자동차세, EU공동관세를 포함한 관세, 보험세 등으로 조세 징수를 전국적으로 균등하게 적용 가능한 대상과 과세 및 징수가 효율적인 항목으로 구성
 - 주세(Ländersteuern)에 귀속되는 세입 항목은 상속세, 증여세, 도박세, 맥주세 등으로 실질적인 규모는 작으나 주의 조세 자율성을 유지하기 위한 기능을 수행
 - 공동세(Gemeinschaftssteuern)에 귀속되는 세입 항목은 소득세(연방 42.5%, 주 42.5%, 지방자치단체 15%), 법인세(연방 50%, 주 50%), 부가가치세(법률에 따라 매년 조정)로 전체 세입의 약 70%를 차지하며, 법정 비율에 따라 연방과 주에 세수를 자동 분배
 - 지방자치단체는 재산세(Grundsteuer), 영업세(Gewerbesteuer) 등 지방세로 분류된 일부 항목에 직접 과세권을 가지며, 공동세의 일정 부분(소득세의 15%, 부가가치세 통상기준 2.2%)을 지분으로 할당

- 부가가치세는 공동세에 해당하나 재정자립도가 낮은 주에 추가 배분하여 조세 불균형을 완화하는 도구로 사용
- (제107조) 주에는 자체적인 세입과 일부 공동세, 인구 비율에 따라 차등 분배된 부가가치세가 귀속되며, 재정자립도 격차를 조정하기 위해 주 간 조정금 이전을 포함한 수평적·수직적 재정조정제도(Finanzausgleich)를 운영
 - 재정조정제도는 주 간 세입 격차를 완화하고 공공서비스의 최소 수준을 보장하기 위한 제도적 장치로 재정력 지수(Finanzkraftindex)*를 계산하여 지수가 높은 주에서 낮은 주를 지원하는 수평적 방식과 지수가 특별히 낮은 주에 직접적으로 추가예산을 지원하는 수직적 방식이 존재
 - * 재정력 지수 = (조정 후 세수 + 보조금) ÷ 인구
 - (수평적 재정조정) 주정부와 주정부 사이 재정조정으로 주의 실제 재정력이 평균 목표치(100%)를 초과하면 지원금을 제공하고, 평균 목표치에 미달하면 다른 주로부터 지원을 받아 재정 균형을 도모
 - (수직적 재정조정) 수평적 재정조정 후에도 재정력이 최종 보장 기준선(99.75%)에 미달하는 경우 재정을 보충하기 위해 연방정부가 주정부에 차액의 80%를 일반 교부금으로 지급
- (제109조) 연방정부와 주정부는 예산 관리에 있어 서로 독립적이며, 국가 전체의 경제적 균형을 위해 협력하고 공동의 의무를 이행하면서 부채제동장치(Schuldenbremse) 규정을 준수
 - 2009년 「헌법」 개정을 통해 도입된 부채제동장치는 구조적 적자가 GDP의 0.35%를 초과할 수 없도록 엄격히 제한하는 규정이나, 자연재해, 경제위기 등 비상사태에 한해 일정한 절차와 국회의 동의를 거쳐 예외를 허용
- (제110조) 모든 연방수입과 지출은 연방예산에 포함되어야 하며, 연도별로 편성된 예산은 첫 회계연도가 시작되기 전 「예산법」에 따라 채택되어야 함
 - 예산은 1개 또는 그 이상의 회계연도에 대하여 연도별로 구분지어야 하며, 예산의 일부는 여러 회계연도에 적용 가능
 - 예산안과 「예산법」 수정안은 연방상·하원에 동시에 제출되며, 상원이 예산안에

대해서는 6주 이내, 수정안에 대해서는 3주 이내에 의견을 표명

- (제111조) 회계연도 종료 시까지 다음 회계연도의 예산이 채택되지 않고 지연될 경우, 정부는 이전 회계연도의 예산을 기준으로 필수적인 지출과 법적 의무를 이행하기 위한 임시 지출이 가능
 - 임시예산에 따른 지출을 세금, 기타수입 또는 예비비로 충당하지 못할 경우 연방정부는 지난 회계연도 최종 예산의 1/4에 해당하는 금액까지 대출을 통해 자금 조달 가능
- (제112조) 예산에 포함되지 않은 초과 지출이나 계획되지 않은 예산외지출은 연방재무부장관의 사전 승인이 필요하며, 세부 기준과 절차는 「연방법」에 따름
 - 초과 지출과 예산외지출은 예측하지 못하고 불가피한 경우에 한해 허용
- (제113조) 법률 제정으로 인해 예산에 추가적인 지출 부담이 발생하거나 수입 감소가 예상될 때는 연방정부의 동의가 필요하며, 연방정부는 해당 법안에 대한 연방의회의 심의·의결을 보류하도록 요구 가능
 - 법률 통과 후 4주 이내에 연방정부는 재심의를 요청할 수 있으며, 기간 내에 거부하지 않는다면 승인된 것으로 간주
- (제114조) 연방재무부장관은 연방정부의 부담을 경감시키기 위해 다음 회계연도의 모든 수입, 지출, 자산 및 부채에 관한 보고서를 연방의회에 제출해야 하며, 연방회계감사원은 연방예산 및 경제운용의 적법성과 효율성 등을 검토
 - 연방회계감사원은 연방정부의 행정뿐만 아니라 연방정부가 지방정부에 지원한 자금까지 감사할 수 있는 권한이 있으며, 감사 결과는 연방정부와 양원에 연례적으로 보고
- (제115조) 수입과 지출은 차입 없이 균형을 이루어야 하며, 경제적 불황, 자연재해 등 특별한 상황에 한해 국가가 부채를 발생시킬 수 있으나 부채 총액은 법적 제한을 초과할 수 없음
 - 차입액은 GDP의 0.35%를 초과하지 않아야 하며, 경기 변동에 따라 차입 허용 범위는 확대 또는 축소 가능
 - 차입이 허용 한도를 초과할 경우 통제계정(Kontrollkonto)에 기록하고, 명목

GDP의 1.5%를 초과한다면 해당 초과분은 경기 회복기에 상환

- 자연재해나 국가적 비상상황 등 정부의 통제를 벗어난 중대위기 발생 시에는 의회 과반수 동의를 얻어 일시적으로 차입한도를 초과할 수 있으나, 반드시 상환 계획을 포함

나. 「예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz, HGrG)」

- 「예산원칙법」은 연방과 주의 예산 편성과 재정운영에 관한 공통 기본 원칙을 제시하는 법률로, 재정 관리를 통합적이고 체계적으로 운영하고 투명성을 강화하기 위해 1969년 제정
 - (제2조) 예산은 가계와 경제운영의 기초로서 업무 수행에 필요한 재정적 요구 사항을 결정하고 충족하는 역할을 하며, 예산의 편성과 집행 시 거시경제적 균형을 고려해야 함
 - (제3조) 예산은 행정부가 지출을 하고 의무를 이행할 수 있는 권한을 부여하고, 예산안에 의해 청구권(Ansprüche)이나 채무(Verbindlichkeit)가 성립되거나 소멸되지 않음
 - (제6조) 예산의 편성과 집행 시에는 효율성과 경제성의 원칙을 준수하고, 재정에 영향을 미치는 모든 조치에 대한 경제성 평가 시행이 필요
 - (제10~11조) 부처별 예산은 서로 구분되고 총예산은 부처별 예산을 통합하여 구성해야하며, 예산에는 수입과 지출, 향후 지출에 대한 승인(Verpflichtungsermächtigungen) 포함이 필요
 - (제48조) 특별기금(Sondervermögen)과 공공법인에 대해서도 「예산원칙법」이 기본적으로 적용되며, 공법상 법인이라는 형태의 기업(공기업)은 연방이나 주의 지분과 관계없이 「예산원칙법」 제42~46조에 따른 감사 규정을 준수해야 함
 - (제42조) 연방 및 주의 전체 예산, 재정운영, 특별 자산 및 기업은 회계감사의 대상이며, 감사는 수입, 지출, 향후 지출에 대한 승인, 재정에 영향을 미치는

조치, 그리고 자산 및 부채를 포함

- (제50조) 연방과 주는 각각 당해 회계연도를 첫해로 하는 총 5년간의 재정계획을 수립해야 하며, 재정계획은 다음 회계연도의 예산 법안과 함께 입법기관에 제출 - 재정계획에는 예정된 투자를 중심으로 설명과 근거를 제시해야 하며, 재정계획으로 다년간의 투자프로그램이 수정될 시 입법기관에 제출 필요
- 이 외에 회계연도, 재정에 영향을 미치는 정책에 대한 경제성 조사, 손익(수익, 비용) 계산의 법적 근거 등을 포함하고 있으며, 단일 예산주의 원칙, 경제성과 절약의 원칙, 완전성과 통일성의 원칙, 균형예산의 원칙 등은 앞 장에서 서술

다. 「연방예산법(Bundshaushaltsordnung, BHO)」

- 「연방예산법」은 독일 연방 차원의 예산 편성과 집행에 대한 세부 규정을 담은 법률로 예산 절차의 체계화와 효율성을 높이기 위해 예산 편성, 집행, 관리 및 감사와 관련된 규정을 담아 1969년 「예산원칙법」과 함께 제정
- 「연방예산법」은 「예산원칙법」이 규정하고 있는 체계와 일치하도록(일부는 「예산원칙법」의 법조문과 완전히 동일) 연방예산의 기능, 작성원칙과 구조, 예산의 집행원칙, 지출·회계·결산 작성의 원칙, 감사에 대한 사항 규정
- (제1조) 예산안은 1년 또는 2개년 회계연도에 대해, 그리고 연도별로 구분하여 첫번째 회계연도 시작 전 「예산법」에 의거하여 확정
- (제16조) 향후 지출에 대한 승인은 각 지출별로 예산을 책정해야 하며, 다년간의 지출이 필요한 경우 연간 금액을 예산안에 명시
- (제23조) 연방의 외부기관에 특정 목적을 위해 지급되는 보조금 및 지출에 대한 승인은 연방정부가 해당 목적에 공공 이해관계가 형성되어 있는 경우 또는 보조금 미지급 시 목적 달성을 할 수 없는 경우에만 예산에 계상
- (제25조) 실제 수입과 실제 지출 사이에서 발생하는 초과수입은 채무 감축, 경기조정 준비금의 적립 등을 차기 예산안에 반영하고, 부족액은 늦어도 차차기 회계

- 연도 예산에 반영하여 차입의 여력이 있는 경우에는 대출로 충당 가능
- (제27~30조) 연방예산안은 각 부처의 예산요구서(Voranschläge)를 바탕으로 연방재무부에서 초안을 작성하며, 회계연도 시작 전 연방의회에 제출
 - 주요 사항은 연방정부의 최종 결정을 필요로 하며 재무부장관은 이에 대한 이의제기 권한을 보유
 - 예산안은 일반적으로 9월 첫 본회의 주간 내에 제출되는 것이 관례
 - (제37조) 초과예산 및 예산외지출(Über- und außerplanmäßige Ausgaben)은 예측할 수 없고 불가피한 경우에 연방재무부의 사전 승인을 받아 허용하고 있으며, 추가경정예산 또는 차년도 예산으로 지출을 연기 가능할 때에는 불허
 - 500만유로를 초과하지 않거나 지속적인 계약과 같이 법적인 의무 이행을 위한 경우에 추정 없이 사용 가능
 - 동일 예산항목 내에서 절감하여 상쇄할 것을 권고하고 있으며, 1억유로를 초과하는 지출은 연방의회 예산위원회의 사전 동의가 필요
 - (제88조, 제102조) 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)은 연방예산 및 경제 운영에 대한 포괄적인 감사 권한을 가진 독립적인 기관이며, 연방예산에 중대한 영향을 미치는 법령 제정, 행정기구의 설치 및 폐지, 협약 체결 등이 있을 경우 연방회계감사원에 통보
 - 연방정부의 일반회계, 특별기금, 공공법인 등 연방 차원의 재정 운영과 관련된 사항이 감사대상에 포함되며, 재정운영의 투명성 확보를 위한 핵심적인 도구로 작용

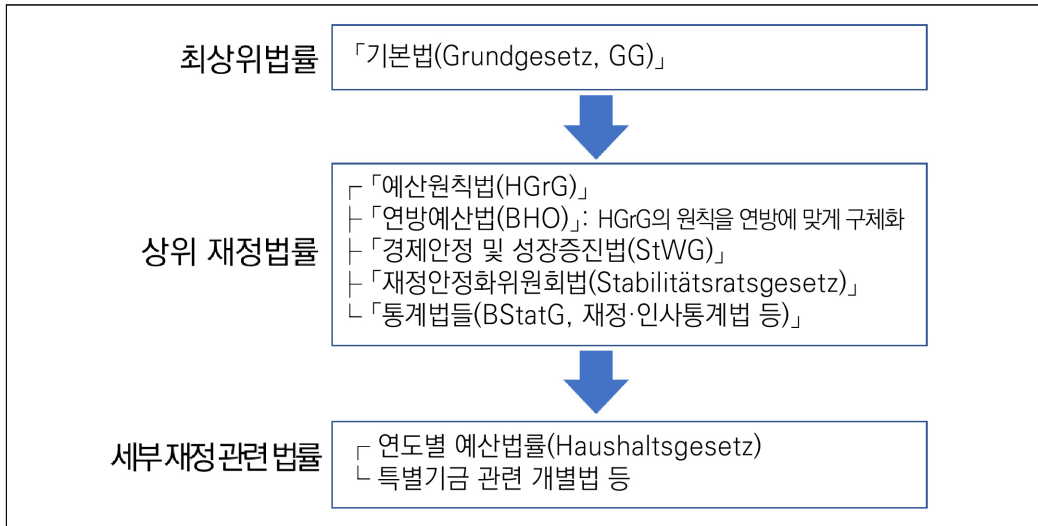
라. 「경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, StWG)」

- 「경제안정 및 성장증진법」은 1966~1967년 독일의 경기침체 상황에서 정부가 경제를 안정시키고 성장시키기 위한 법적 기초를 마련하기 위해 1967년 제정되었으며, 재정정책의 역할을 강조

- 「경제안정 및 성장증진법」은 연방정부와 주정부가 경제 및 재정정책을 통해 달성해야 할 네 가지 목표, 이른바 ‘마법의 사각형’을 제시¹⁹⁾
 - 마법의 사각형은 지속적인 경제성장, 안정된 물가, 높은 고용, 외부 경제의 균형을 지칭
- (제1조) 연방과 주는 경제 및 재정 정책을 운용할 시 거시경제적 균형을 고려해야 하며, 정책은 시장경제적 질서 내에서 물가 수준의 안정, 높은 고용수준과 대외경제적 균형, 지속적이고 적절한 경제성장 유지를 위해 취해야 함
- (제9조) 5년에 걸친 재정운용계획(Mittelfristige Finanzplanung)은 연방의 재정운용을 기반으로 해야 하며, 매년 경제발전과 조화를 이루어야 하고, 연방재무장관이 작성하여 정부의 결의를 통해 연방상원과 연방하원에 제출해야 함
- (제10조) 연방 각 부처는 재정운용계획의 업무 영역과 관련된 다년간의 투자프로그램을 마련하고, 투자프로그램은 긴급성과 연도별 구분을 통해 실행될 수 있는 투자 계획을 포함해야 함
- (제15조) 연방정부는 연방상원의 동의를 얻어 경제위기 시 연방정부와 주정부에 경제안정화를 위한 경기조정준비금 조성을 명령할 수 있으며, 연방과 주가 공동으로 부담하는 총액은 법령에 명시하고 전년도 세입을 기준으로 확보
 - 총액은 전년도 연방과 주의 총세입의 3%를 초과할 수 없으며, 별도의 협의가 없다면 전년도 세입 기준에 따라 비율대로 부담
- (제19~20조) 거시경제의 불균형을 방지하기 위해 연방정부는 연방상원의 동의를 얻어 예산상의 차입 상한을 제한할 수 있으며, 차입 상한의 설정은 정부 수준별로 상이
 - 과거 5개년도 평균 차입액의 80% 이내로 제한이 가능하나, 지방자치단체와 특수 목적을 수행하는 공공조합은 70%까지 가능하며 절감분은 투자가 긴급한 기관에 재배정

19) 독일 연방통계청, “Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht durch magisches Viereck,” <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/magisches-viereck.html>, 검색일자: 2025. 6. 2.

[그림 II-2] 독일 재정·예산 관련법의 체계도



자료: 저자 작성

Ⅲ. 예산 범위 및 구조

- 독일은 다층적 재정체계를 보유하고 있어 각각의 재정활동을 일반정부 범위와 정부 수준별로 분리하여 살펴볼 필요가 있으며, 예산의 적용 범위와 구조 체계 파악을 통해 재정제도의 실질적 이해가 가능
 - 역할과 책임이 구분된 다층적 재정주체(연방정부, 주정부, 지방자치단체, 사회보장기금)를 통합하여 국제 비교 및 정책평가에 활용되는 일반정부 기준의 재정통계가 작성되고 있으며, 이에 대한 분석을 수행
 - 예산의 계층적 구조와 엄격한 예산원칙에 따라 작성되는 구조적 특징은 독일의 재정운영의 투명성과 책임성, 그리고 방향성을 이해하는 데 필요한 기반을 제공

1. 정부 수준별 예산 범위

가. 일반정부 예산 범위

- 독일의 재정운영 전반을 이해하기 위해서는 개별정부의 예산편성 절차뿐만 아니라 국가 전체의 재정 상태를 종합적으로 보여주면서 국제비교가 가능한 일반정부 범위와 이를 토대로 작성하는 재정통계 체계에 대한 이해가 필요
 - 일반정부는 연방정부(중앙정부), 주정부, 지방정부(지방자치단체 및 지방자치단체 연합), 사회보장기금을 포함하는 개념이며, 독일의 재정은 각 정부 수준별로 독립된 예산 및 회계 시스템을 운영하는 다층적 구조
 - 독일은 연방제의 다층적 구조로 인해 연방통계청에서 각 정부 수준별로 작성된

- 자료를 통합하여 일반정부 재정통계를 산출하고, 통합통계는 재정정책의 운영과 성과, 재정준칙 준수 등을 객관적으로 점검하기 위한 근거자료로 활용
- 예·결산은 현금주의 회계를 기본으로 하여 작성하고 있으며, 국제비교 및 정책 효과 분석을 위해 발생주의 회계(ESA 2010)를 사용
- 일반정부 재정통계는 분리된 재정 권한을 제도적으로 연결하고 법률적 의무에 따라 운영되는 통합·관리하는 장치
- 독일의 일반정부 재정 관련 통계는 예산·결산, 현금주의 기반의 재정통계, 국민계정 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, VGR) 크게 세 가지로 구분되며, 각각은 목적과 방식, 법적근거, 사용처 등이 상이
- 예·결산은 한 해 동안의 재정계획 수립과 집행 결과를 평가하는 일련의 법적·행정적 절차로 「기본법」과 「연방예산법」, 「예산원칙법」에 따라 시행되며, 재무부 및 행정부의 정책평가와 회계책임을 위한 내부 문서
- 독일은 예산편성과 집행에 있어 「예산원칙법」 제1a조에 따라 전통적 회계방식 (현금주의) 또는 복식부기방식(발생주의)을 선택하여 운영할 수 있으며, 연방정부와 대부분의 주정부는 현금주의를 채택²⁰⁾
 - 연방정부, 주정부 및 지방자치단체의 확정결산 이후 연간 경제·재정통계가 집계 가능하며 결산시기는 각 정부 부문별로 상이²¹⁾
 - 이에 따라 결산자료를 재정통계 및 국민계정으로 직접 사용하지 않고 ESA 2010 매뉴얼에 따른 재분류 및 조정을 거쳐 사용
- EU예산프레임워크²²⁾에 따른 재정통계는 유럽연합의 안정성장협약(Stability and

20) 독일 연방사법부 법령정보센터, “Haushaltsgrundsatzgesetz,” <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/>, 검색일자: 2025. 5. 19.

21) 연방정부의 경우 잠정치는 통상 1월, 확정치는 통상 9월에 발표하며, 바이에른주(회계연도 종료 후 6~9개월 내), 노르트라인-베스트팔렌주(다음 해 7~10월), 베를린(회계연도 종료 후 6개월 이내 예비결산) 등 주정부의 결산시기는 각기 상이함.

22) 유럽연합(EU)의 예산 수립, 집행, 통제에 관한 원칙과 절차를 규정하는 핵심 법령으로 예산 데이터의 투명한 공개를 강조하고 있으며, 지침에 따라 2014년부터 모든 수준의 일반 공공 예산에 대한 예산 데이터를 제공

Growth Pact, SGP)을 포함하여 회원국의 재정건전성을 평가하고 국제적으로 비교 가능한 통계

- EU는 기본적으로 ESA(유럽 국민계정 체계)²³⁾ 2010 기준인 발생주의 회계를 사용하고 있으나, 예산 집행의 투명성과 재정계획의 신뢰성 확보 등 경제 거버넌스 강화를 위해 현금주의에 기반한 월별, 분기별 데이터를 수집²⁴⁾

- 국민계정은 경제활동 전체를 종합적으로 파악하고 분석하기 위한 통계로, 모든 경제 주체를 포함한 GDP, 국민소득, 저축률, 투자 등 주요 거시경제 지표를 산출
 - ESA 2010 또는 SNA(UN 기준 국민계정)에 따라 작성하며, 발생주의 회계 사용
 - 재정통계보다 더 넓은 범위를 포괄하며 경제전망 및 정책분석, EU 분담금 산정 등에 활용

□ (재정통계 작성과정 개요) 독일은 「기본법(Grundgesetz)」과 「연방통계법(Bundess tatistikgesetz)」, 「재정인사통계법(Finanz und Personalstatistikgesetz)」²⁵⁾에 따라 부문별 회계자료를 통계청에 제출하고, 이를 최종적으로 연방통계청이 취합·조정하여 검토 후 공식 통계로 공표

- (1단계) 「기본법」에 따라 독일은 정부 부문별로 각자 예산을 운용하고 회계 및 감사를 실시하므로, 각 부문의 회계자료를 통계청에 제출
 - 연방정부는 각 부처의 예산 집행자료를 기반으로 통계 작성 후 연방통계청과 연방재무부에 전달
 - 연방재무부는 연방정부의 월간 세입세출 및 예산 집행 현황 등에 대한 공개 및 정기적 보고 의무를 가지고 있음에 따라 월별 연방정부 재정운영에 관한 공식 보고서(BMF-Monatsbericht)²⁶⁾를 작성

23) ESA(European System of Accounts)는 EU 및 유럽경제지역(EEA)에 사용되는 국민계정 시스템으로 UN의 SNA(System of National Accounts)를 기반으로 유럽의 필요에 맞게 조정되었으며, EU 회원국은 이 기준에 따라 통계를 산출

24) 정부부문별 수집 주기는 상이

25) 유럽연합(EU)의 재정 통계 요구 사항을 충족시키고, 유럽 시스템 국민계정에 부합하는 데이터를 제공하기 위해 1992년 제정

26) 연방정부의 예산집행 실적, 재정수지, 전월/전년 대비 변화, 세입·세출 현황, 국채, 금리, 채권시장

- 주정부는 각 주의 예산자료를 주통계청에 1차로 전달하고, 주통계청에서 2차로 데이터 수집 및 정리 후 연방통계청으로 송부
 - 지방자치단체는 시, 군 등 기초 단위에서 직접 자료를 작성 후 주통계청을 통해 연방통계청으로 전달
 - 사회보장기구는 연금보험, 건강보험 등 각 보험기관에서 데이터를 작성하고 연방사회보장청이 자료를 취합해 통계청과 협력
- (2단계) 대부분 연방통계청 및 주 통계청을 통해 자료를 취합하고 연방통계청이 조정 수행²⁷⁾
- 각 정부 부문은 자체 회계시스템을 통해 데이터를 준비하고 IDEV(Internet-Daten Erhebung im Verbund)²⁸⁾와 eSTATISTIK.core²⁹⁾를 통해 연방통계청에 제출³⁰⁾³¹⁾
 - 주통계청은 연방-주 표준 분류체계에 따른 통계데이터를 보안 인증된 내부망을 통해 암호화하여 연방통계청에 전달
 - 연방통계청으로 취합된 자료는 회계방식 통일, 국가 간 비교 가능성을 위한 ESA 2010 기준 고려, 이전지출(내부거래) 제외 등 일관된 방식으로 정리
 - 데이터 형식, 누락, 수입과 지출의 균형 여부, 이상값 확인, 연방정부와 주정부 간 중복계상 제거 등 검토 절차를 진행
 - 연방통계청과 주통계청 대표가 함께 참여하는 표준화위원회(Standardisierungsausschuss)를 통해 분류체계 및 기술지침 등을 조율
- (3단계) 검토 및 통합을 거친 데이터는 공식 통계로 작성되어 공표

분석, 거시경제 지표 등 재정상황 요약

- 27) 독일 연방통계청, "Statistics," <https://www.destatis.de/EN/About-Us/Our-Mission/bundesstatistik.html>, 검색일자: 2025. 5. 13.
- 28) 연방 및 주 통계청이 공동으로 운영하는 온라인 데이터 수집 시스템
- 29) 기관의 내부 소프트웨어 시스템과 연동하여 데이터를 자동으로 추출하고 전송하는 시스템
- 30) 독일 연방통계청, "Reporting online," https://www.destatis.de/EN/Service/Reporting-Online/_node.html, 검색일자: 2025. 5. 12.
- 31) 「전자정부 진흥법 및 기타 규정 개정에 관한 법률(Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften)」을 통해 개정된 「연방통계법(Bundesstatistikgesetz, BStatG)」 제11a조에 따라 공공 행정기관과 기업 및 사업체는 재정통계자료를 전자적으로 제출해야 하는 의무를 가짐

- 최종 산출된 데이터를 통해 일반정부 전체수치를 작성하고 국내 공표 및 국제 (Eurostat, IMF, ECB 등) 보고
- (작성주기) 연방정부 및 주정부 예산데이터는 월, 분기, 연간으로 데이터를 작성 및 공개하며, 지방자치단체와 공공기관 등을 포함한 일반정부 데이터는 분기 및 연간으로 수집
 - 자료이관, 사후정산, 타당성 검사, ESA 2010 기준 조정에 의해 월별 누계 데이터와 분기별, 연간 데이터의 통계수치 간 차이가 발생할 수 있음
- (작성 주체) 독일의 재정 통계 데이터는 각 정부 수준과 기관의 자율성을 반영하여 분리되어 있으며, 대부분 연방통계청(Statistisches Bundesamt, Destatis)과 주통계청(Statistische Landesämter) 또는 재무부서에서 작성
 - 연방통계청(Destatis)은 연방정부, 주정부, 기초자치단체, 사회보험기관의 재정 통계를 통합하여 국가 전체의 재정통계를 제공
 - 재정통계 지출에서는 부채상환, 적립금 전출, 단기 자금부족 보전을 위한 지출이 포함되지 않으며, 수입에는 차입금, 적립금 수입, 일시적 잉여금, 주화 발행 수입 미포함
- (작성 범위) 재정통계 작성 범위는 정부 각 부문별, 연간·분기·월별로 서로 상이
 - 월별 데이터는 중앙정부, 주정부, 사회보장기금의 지출, 수입 및 재정수지
 - 분기별 데이터는 일반정부의 모든 정부부문에 대한 지출, 수입 및 재정수지
 - 연간 데이터는 일반정부 모든 정부부문에 대한 지출, 수입 및 재정수지뿐만 아니라 우발채무(정부보증, 부실대출, 공기업의 부채), 정부의 자본시장 참여 현황 등에 대한 정보를 포함
- (작성방식) 유럽의 정부재정통계(GFS)³²⁾는 ESA 2010(국민계정체계)에 따라 작성되며, Eurostat의 추가 해석 및 지침문서로 보완³³⁾
 - 재정적자시정조치(EDP) 통계 역시 ESA 2010 전송 프로그램을 통해 제공된

32) GFS는 국가 계정의 일부로 다양한 방식으로 경제를 설명하는 광범위한 통계를 포괄한다고 설명

33) Eurostat, "Information on data," <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/information-data>, 검색일자: 2025. 5. 13.

정부재정통계 데이터와 일치해야 함

- EU 회원국들은 정해진 일정에 따라 국민계정 데이터를 전송하도록 되어 있으며, 데이터를 전송할 때마다 데이터 수정본을 제출
 - 매 분기마다 과거 분기 데이터를 수정하거나 2분기에 최대 4년까지 과거 분기 및 연간 자료를 수정할 수 있는 정기적 수정(Current revisions)은 자료의 지연 보고, 계절조정요소 재추정, 연간수치와의 정합성 확보를 위해 시행
 - 비정기적 대규모 수정(Major revisions)은 ESA 기준 변경, 산업 분류체계 변경, 통계조사 방법론 변경 등에 의해 5년 주기로 시행

나. 정부 수준별 예산 범위

- 연방정부 예산의 적용 범위에는 중앙행정기관 및 산하기관, 국방·외교, 연방경찰, 주정부 및 지방자치단체 보조금 등 이전 지출, 국가 핵심 과제에 대한 재정투자, 연방이 단독으로 책임지는 헌법재판소, 선거관리위원회 등을 포괄
 - (중앙행정기관 및 산하기관) 각 부처의 인건비, 운영비, 일반관리비 등과 산하기관(연방통계청, 연방이민난민청 등)의 운영비, 국가 연구기관(공공보건 연구소, 연방물리기술원 등) 지원 등이 포함
 - (국방·외교·연방경찰) 병력 운용, 무기·장비 구매, NATO 및 EU 공동방위 분담금, 대외원조, 대사관·영사관 운영, 공항·국경 경비, 경찰 교육 및 정보 시스템 등이 포함
 - (이전지출) 세입 불균형 해소와 특정 목적 달성을 위한 주정부 및 지방자치단체 보조금, 직접 지원 프로그램, 사회복지를 위한 분담금(부모수당, 아동수당, 주거비 지원 등)이 포함
 - (특정목적형 투자) 기후변화기금(Klima-und Transformationsfonds, KTF), 코로나19 특별기금(Corona-Sondervermögen), 경제안정화기금(Wirtschaftsstabilisierungsfonds), 연방방위군 특별기금(Sondervermögen Bundeswehr) 등의 특별기금 포함

- 주정부 예산은 교육·문화·공공질서안전 등의 고유 업무, 연방과 주가 함께하는 공동 사무에 대한 분담금, 주의 자치권에 기반한 재정활동 등을 포괄
 - (고유 업무) 유치원, 초·중·고교 교원 급여, 학교시설 관리, 주립 박물관 및 도서관 운영, 문화재 보호, 주경찰 인건비, 무기·장비 구매, 주 법원 및 검찰청, 교정 시설 유지 등
 - (공동 분담) 학교 건설비, 연구 프로젝트, 고속도로 및 주요 간선도로 건설·유지, 에너지 절약 사업, 건물 개·보수, 사회주택 공급, 임대료 보조 등 연방-주 공동으로 진행하는 사업
 - (주정부 소속 회계 및 기관) 주 교육기금 및 에너지기금, 기후보호기금, 주립 대학병원, 공영방송, 문화재단 및 예술원, 연구기관의 운영비 등

- 지방자치단체 예산은 주정부 감독하에 있으나 운영상의 독립성을 보장받는 자율권에 따라 지역기반 공공서비스, 사회 및 문화 정책, 지방 공공기관을 통한 활동 등을 포괄
 - (공공서비스) 교육시설의 건립 및 운영, 생활 인프라 유지·보수, 상하수도 및 폐기물 관리, 지역 교통 시스템 운영 등
 - (지역정책) 저소득층·장애인·노인 복지 서비스, 공공임대 주택 공급, 지역 문화센터, 도서관, 축제 및 행사, 가족상담소 및 청소년 지원센터 운영 등
 - (지방 공공기관) 지역난방공사, 지역개발공사, 사회복지재단, 문화진흥재단, 시영버스 회사 등 지자체 산하기관의 재정운용 등

- 사회보장제도의 예산은 대부분 연금, 보험 등 법정 급여 지급에 사용되며, 기금운영에 필요한 행정비용 등을 포괄
 - (사회보장 급여) 노령연금, 유족연금, 간병수당, 실업급여, 건강보험 급여(진료비, 입원비, 치료비) 등
 - (행정비용) 연금보험공단, 고용노동청 등의 기관운영비, 보험 청구·지급 관련 IT 및 전산 시스템, 인건비, 사무비용 등

2. 예산구조

- 독일은 연방제를 채택하고 있는 국가로 연방정부와 주정부는 예산편성과 집행에 있어 「예산원칙법」 제1a조에 따라 전통적 회계방식(현금주의) 또는 복식부기방식(발생주의)을 선택하여 운영할 수 있으며, 대부분은 현금주의를 채택
- 연방정부와 주정부는 Kameralistik(전통적 회계방식)과 Doppik(복식부기) 중에 선택하여 운영할 수 있으며, 복식부기방식은 일반기업회계기준(HGB)을 참조하고 공공부문의 특수성을 하위 규정으로 보완
 - 전통적 회계방식은 수입과 지출을 중심으로 재정을 기록하는 현금 중심의 단식부기 체계로, 행정서비스에 필요한 모든 자원을 반영하는 데 한계가 존재
 - 자산, 부채, 인프라 등 장기적 재정부담을 파악하기 어려워 장부상 자산의 체계적 관리 및 투자 후 유지보수 비용에 대한 회계상 반영이 제한적
 - 복식부기 방식은 자산과 부채를 중심으로 작성하는 체계로, 감가상각 및 연간 재무제표(Bilanz), 자산과 부채에 대한 포괄적 기록을 포함
 - 예산의 투명성과 재정건전성 확보를 위해 2009년 「예산원칙현대화법」을 통해 전통적 회계방식 외에도 복식부기 방식을 공식적으로 도입
 - 연방제에 따라 각 주는 자체법을 결정하므로, 재정상태, 행정부담 및 비용, 개혁의 필요성에 따라 주마다 점진적으로 복식부기 방식을 채택
 - 지자체의 자율성과 현실적인 도입여건을 고려해 복식부기 방식의 강제보다 선택 또는 혼합적 회계(확장된 현금주의)를 사용할 수 있도록 유연하게 개정
 - 확장된 현금주의는 수입·지출 중심의 현금주의를 기본 골자로 하되, 일부 자원, 성과 및 관리 지표를 보조적으로 추가한 형태의 회계방식

〈표 III-1〉 독일 주정부별 복식부기 도입 현황

주(Länder)	회계기준	도입시기
브란덴부르크(Brandenburg)	복식부기(Doppik)	2011
헤센(Hessen)	복식부기(Doppik)	2015
메클렌부르크-포어포메른 (Mecklenburg-Vorpommern)	복식부기(Doppik)	2012
니더작센(Niedersachsen)	복식부기(Doppik)	2012
노르트라인-베스트팔렌 (Nordrhein-Westfalen)	복식부기(Doppik)	2009
라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)	복식부기(Doppik)	2009
자를란트(Saarland)	복식부기(Doppik)	2013
작센(Sachsen)	복식부기(Doppik)	2013
작센안할트(Sachsen-Anhalt)	복식부기(Doppik)	2013
슐레스비히-홀슈타인 (Schleswig-Holstein)	확장된 현금주의 회계 또는 복식부기(Doppik)	2010
튀링겐(Thüringen)	전통적 현금주의 회계 또는 복식부기(Doppik)	2009

주: 2015년 1월 기준

자료: 독일 연방재무부, *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015, pp. 109~110.

- 독일의 연방예산은 크게 수입(Einnahmen)과 지출(Ausgaben)로 구분되고, 연방전체 규모의 예산을 의미하는 총예산(Gesamthaushalt), 부처 또는 기능 단위로 나뉜 개별예산(Einzelplan), 그리고 세부 예산 단위인 장(Kapitel)과 항(Titel)으로 구성³⁴⁾
- 수입과 지출은 총계원칙에 따라 서로 구분되어 잔액이 계상되어야 하며, 예산 회계의 투명성 확보를 위해 특별한 경우에만 예외 허용
- (수입) 주요 수입원인 세입(Steuereinnahmen), 수수료 및 분담금(Gebühren und Beiträge), 국유재산의 임대료와 이자수익 등의 자산수입(Einnahmen aus Vermögen), 벌금, 배상금 등의 기타 수입(Sonstige Einnahmen), 일반수입과 구분되는 차입(Kreditaufnahmen)으로 분류
 - (지출) 인건비(Personalausgaben), 사무·행정비(Sächliche Verwaltungsausg

34) 독일 연방재무부, *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015.

aben), 고정자산, 기반시설 등의 투자(Investitionsausgaben), 보조금 및 이전지출(Subventionen und Zuweisungen), 이자비용(Zinszahlungen), 채무상환(Tilgungen)으로 분류

- 예산에서는 수입을 지출에서 미리 공제하거나 충당하는 것, 수입과 지출을 상계하여 기록을 생략하는 것을 금지하고 있으나, 연방정부의 채무와 소액의 부대 비용 및 수익은 예외 허용
 - 연방정부의 채무는 예산서 내에 총차입과 상환액을 전부 작성하지 않고 순차입금액만 기재하며 나머지는 차입상환계획(Kreditfinanzierungsplan)이라는 별도문서에 표시
 - 예산서 내에서 작성하기에 비효율적으로 판단되는 소규모 금액의 비용과 수익은 요약하거나 묶어서 계상 가능

□ 총예산은 개별예산을 통합한 전체 예산서를 지칭하며 재정수지, 차입상환계획(차입수입과 상환 지출)이 포함된 자원 조달 개요와 개별예산의 통합으로 구성

○ 예산개요표(Haushaltsübersicht)에 모든 개별예산이 포함되어 있으며, 보다 상세한 예산안의 정보는 부록에 포함

- 복식부기에 기반한 예산에서는 자원 조달 개요 및 차입상환계획을 대신하여 행정·투자 활동에서 발생하는 현금의 수입지출 흐름(Zahlungsfluss), 유동성 자금의 잔액, 예산 계획 그리고 재정수지 항목으로 구성

□ 개별예산은 대부분 재무부, 내무부, 경제·기후보호부 등을 포함한 총 15개의 부처를 단위로 하여 작성되며, 수입, 지출, 향후 지출에 대한 승인, 인사배치 등을 포함해 편성

○ 부처주의 원칙(Ministerialprinzip)에 따라 각 부처별로 하나의 개별예산이 부여되는 것이 일반적이나, 연방채무와 같이 특정 업무 영역은 실제주의 원칙(Realprinzip)을 적용해 독립된 개별예산을 형성

- 실례로 2005년까지 퇴직연금 관련 지출은 실제주의 원칙에 따라 부처별로 나

누지 않고 ‘Einzelplan 33’을 편성하여 관리하였으나, 2006년부터는 부처별 개별예산에 퇴직연금 지출을 포함

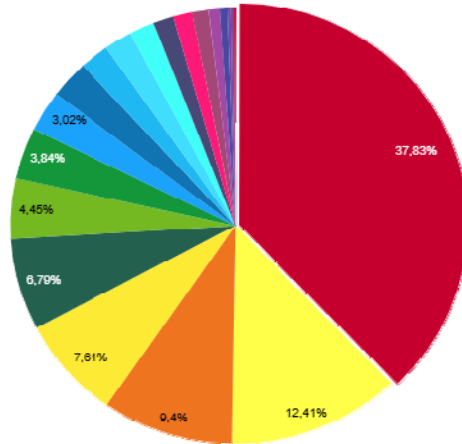
〈표 III-2〉 주요 개별예산(Einzelpläne)

번호	부처/기관	관련 내용
Einzelplan 04	연방총리실	내각 조정, 연방안보위원회 운영, 언론 정책 등
Einzelplan 05	외무부 (Auswärtiges Amt)	대외 외교, 해외 공관 운영, 개발원조 일부, 국제기구 기여금, 외교관 인건비 등
Einzelplan 06	내무부(BMI)	경찰(연방경찰), 이민·난민청, 재난대응, 정보보안청(BSI), 선거 관리, 도시개발·주거지원 등
Einzelplan 07	법무부(BMJ)	법률 개정, 사법행정, 연방법원 운영, 일부 소비자 보호 기능 등
Einzelplan 08	재무부(BMF)	세수·조세정책, 연방채무 이자비용, EU 재정 분담금, 세관, 연방조세청 예산 등
Einzelplan 09	경제·기후보호부 (BMWK)	에너지 전환, 기후 기술 투자, 중소기업 지원, 무역 및 산업 정책
Einzelplan 10	식품·농업부(BMEL)	농업 보조금, 식품 안전, 동물 보호, 농촌 개발 등
Einzelplan 11	노동·사회부(BMAS)	노인 복지, 장애인 지원 정책 포함 연금, 실업수당, 사회복지지출
Einzelplan 12	교통·디지털부(BMDV)	도로, 철도, 항공, 수상교통, 디지털 전환, 인프라 등
Einzelplan 14	국방부(BMVG)	독일 연방군(Bundeswehr)의 장비, 훈련, 인건비
Einzelplan 15	보건부(BMG)	감염병 대응, 보건 체계 개선, 공공의료기관 지원, 건강보험, 의약품·병원 규제 등
Einzelplan 16	환경·소비자보호부 (BMUV)	기후변화 대응, 생물 다양성 보전, 폐기물 관리, 원자력 안전, 「소비자보호법」 및 감시기능 등
Einzelplan 17	가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)	양육수당, 성평등 정책, 보육, 여성폭력 피해자 보호, 청소년 정책 등
Einzelplan 23	경제협력·개발부(BMZ)	국제 개발원조(ODA), 기후 적응 지원, NGO 및 국제개발기구 협력 예산 등
Einzelplan 30	교육·연구부(BMBF)	과학 연구 투자, 대학 지원, 기술개발 R&D, 장학금(Bafög), 직업훈련 등

자료: 독일 연방재무부, “Abteilungen,” <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Abteilungen/abteilungen.html>, 검색일자: 2024. 12. 24.

〈표 III-3〉 2026년 연방예산 개별예산별 비중

(단위: %)



구분	번호	부처/기관	비중(%)
	Einzelplan 11	노동·사회부(BMAS)	37.93
	Einzelplan 14	국방부(BMVg)	15.89
	Einzelplan 60	일반재무관리	8.85
	Einzelplan 12	교통·디지털부(BMDV)	6.55
	Einzelplan 32	연방채무	5.42
	Einzelplan 30	교육·연구부(BMBF)	4.08
	Einzelplan 15	보건부(BMG)	3.86
	Einzelplan 06	내무부(BMI)	3.08
	Einzelplan 17	가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)	2.83
	Einzelplan 08	재무부(BMF)	2.07
	Einzelplan 23	경제협력·개발부(BMZ)	1.91
	Einzelplan 09	경제·기후보호부(BMWK)	1.53
	Einzelplan 25	주택도시개발건설부	1.46
	Einzelplan 10	식품·농업부(BMEL)	1.34
	Einzelplan 05	외무부	1.16
	Einzelplan 04	연방총리실	0.94
	Einzelplan 16	환경·소비자보호부(BMUV)	0.55
	Einzelplan 02	연방의회(하원)	0.24
	Einzelplan 07	법무부(BMJ)	0.22
	Einzelplan 20	연방회계감사원	0.04
	Einzelplan 01	대통령실	0.01
	Einzelplan 21	개인정보 보호 및 정보자유 위원회	0.01

〈표 III-3〉의 계속

(단위: %)

구분	번호	부처/기관	비중(%)
	Einzelplan 19	연방헌법재판소	0.01
	Einzelplan 03	연방참의원(상원)	0.01
	Einzelplan 22	독립통제위원회	0.0

주: 2026년 정부예산안 기준

자료: 독일 연방재무부, "Bundeshaushalt digital," <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html>, 검색일자: 2025. 10. 10.

- 개별예산은 여러 개의 장으로 세분되는데 통상적으로 특정 기관이나 행정단위, 세부정책별로 구분되며, 2016년부터 표준양식에 기반하여 체계적으로 편성
- ‘장’은 예산을 행정적·조직적으로 분류하는 중간단위로 특정 기능 또는 기관 단위의 재정 운용을 나타내며, 편성구조는 다음과 같음
- (.01~.09) 부처별 정책 및 프로그램(Fachkapitel)으로 분야별 주요 사업 및 프로그램 예산을 수록
 - (.10) 기타 지출(Sonstige Bewilligungen)로 분류하기 어려운 예산을 수록
 - (.11) 일반 행정비용으로 인건비, 사무관리비, 운영비 등을 수록
 - (.12) 해당 부처의 장·차관, 실, 국 활동과 운영 예산 전반을 반영
 - (.13) 부처 산하기관(직속기관, 지방사무소 등)의 예산을 수록
- ‘항’은 예산의 가장 세부 단위로 유사한 목적이나 사업구조에 따라 항목군으로 분류할 수 있으며, 항목별 코드 체계는 다음과 같이 구성
- 하나의 항에는 예산의 목적과 금액이 작성되며, 필요에 따라 향후 지출에 대한 승인과 주석(Haushaltsvermerk)³⁵⁾이 병기
 - 항목코드는 총 다섯 자리 숫자로 이루어져 있으며, 앞의 세 자리는 예산 항목의 분류, 뒤 두 자리는 순번을 표시

35) 예산 주석에서는 매우 다양한 유형이 있으며, 특정 목적 외 사용을 금지하거나 예산 집행 전 별도의 승인 절차 요구가 필요한 상황 등 필요조건에 관해 규정

〈표 III-4〉 예산안 내 프로그램 영역 예시

(단위: 천유로)

항 (Title Funktion)	목적 (Zweckbestimmung)	2016 계획	2015계획 (2015잔액)	2014 실적
지출(Ausgaben)				
투자를 제외한 분담금 및 보조금 (Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen)				
686 05-423 ESF 연방프로그램 “사회적 도시 - 교육, 경제, 일자리 및 지역(BIWAQ)”에 대한 국가 공동재정 (Nationale Kofinanzierung des ESF-Bundesprogramms “Soziale Stadt - Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier - BIWAQ”)				
예산 주석 (Haushaltsvermerk):				
686 05-423	1. 세부설명 항목 1번과 3번에 해당하는 지출은 이월 가능	9,100	8,901 (9,276)	23,809
	2. 세부설명 항목 2번과 4번에 해당하는 초과 지출은 다음 예산 항목에서 발생한 절감액(savings)의 한도 내에서 수행할 수 있다:			
	Kap. 1106 Tit. 686 12			
	3. 세부설명 항목 2번과 4번에 해당하는 초과 지출은 다음 예산 항목에서 발생한 **지정 목적의 초과 수입(zweckgebundene Mehreinnahmen)**의 한도 내에서 수행할 수 있다:			
Kap. 1106 Tit. 272 02				
이 규정은 기존 청구권에 따른 예상 수입에도 동일하게 적용된다.				
만약 당해 예상 수입에 기반하여 지출이 허용됐으나, 수입이 당해 회계연도 내에 들어오지 않고 향후 회계연도로 예상되면 해당 지출에 사용할 수 없다.				
4. 조치 시행기관(Maßnahmeträgern) 및 위탁기관(auftragnehmern)에 대한 청구권으로부터 발생한 수입은 해당 지출로 귀속된다.				

세부설명(Erläuterungen):

다년도 조치 (Mehrjährige Maßnahmen)	총지출	~2014년 집행액	2015년 승인액	2015년 이월 지출잔액	2016년 계상액	2017년 이후 보유액
I. ESF 연방프로그램 2007-2013						
1. 연방정부 공동재정 분담금	60,000	51,238	2,740	6,022	-	-
2. EU 자원 분담금	73,302	72,064	-	1,238	-	-
합계	133,302	123,302	2,740	7,260	-	-
II. ESF 연방프로그램 2014-2020						
3. 연방정부 공동재정 분담금	64,460	84	6,161	2,016	9,100	47,099
4. EU 자원 분담금	-	-	-	-	-	-
합계	64,460	84	6,161	2,016	9,100	47,099
총계	197,762	123,386	8,901	9,276	9,100	47,099

자료: Bundesministerium der Finanzen, *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015, p. 17.

3. 초과지출 및 예산외지출(Über- und außerplanmäßige Ausgaben)

- 「기본법」 제112조와 「연방예산법」 제37조에 따라 예기치 못하고 불가피한 경우 연방재무부의 사전 승인을 통해 초과지출 및 예산외지출 가능³⁶⁾
 - 초과지출은 기존 예산 항목에 이미 예산이 책정되어 있으나 그 금액을 초과하여 지출이 필요한 경우, 예산외지출은 해당 회계연도 예산에 포함되어 있지 않은 항목에 대한 지출이 필요한 경우 사용
 - (요건) 예측할 수 없고 불가피한 경우에 한해 허용하고 있으며, 추가경정예산 또는 차년도 예산으로 지출을 연기 가능할 때에는 불허
 - 500만유로를 초과하지 않거나 지속적인 계약과 같이 법적인 의무 이행을 위한 경우에 추경 없이 사용 가능
 - 가능하면 동일 예산항목 내에서 절감하여 상쇄할 것을 권고하며, 1억유로를 초과하는 지출은 연방의회 예산위원회의 사전 동의가 필요
 - (최근 사례) 2024년 2분기와 4분기 법령, 국제조약, 자연재해, 국제정치적 불가피성 등의 사유로 초과지출 및 예산외지출을 승인
 - 2024년 2분기 초과지출 및 예산외지출은 경찰감찰관 특별업무비, 폭우와 폭풍 등 긴급 재난 대응, 국제조약에 따른 특허법원 분담금, 우크라이나 전쟁 관련 농업보조금, 유럽중앙은행 이자보전금에 1,920만유로 승인³⁷⁾
 - 2024년 4분기 초과지출 및 예산외지출은 우크라이나 군사지원, 시민수당(Bürgergeld) 및 주거보조금 지원에 총 78억유로 승인³⁸⁾

36) 독일 연방의회, “Über- und außerplanmäßige Ausgaben,” <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/U/ueber-und-ausserplanmaessige-ausgaben-868618>, 검색일자: 2025. 5. 26.

37) 독일 연방의회, “Über- und außerplanmäßige Ausgaben im 2. Quartal,” 2024. 8. 13., <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1015134>, 검색일자: 2025. 2. 26.

38) 독일 연방의회, “Auskunft zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben,” 2025. 2. 28., <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1055946>, 검색일자: 2025. 2. 26.

4. 특별기금(Sondervermögen) 및 준비금(Rücklage)

- 특별기금은 연방정부가 특정 목적을 위해 별도로 운영하는 특수회계로 일반예산과는 구분되며, 헌법상 채무한도의 예외 적용으로 신속하고 유연한 자금집행 가능
 - 특별기금³⁹⁾ 조성은 자연재해 또는 비상사태 선언, 연방의회의 동의, 재정준칙(부채제동장치)의 예외 적용 사유로 인정되는 긴급사안일 경우에 가능하며, 명확한 사용기간 및 목적이 필요
 - (코로나19 특별기금(Corona-Sondervermögen)) 2020년 코로나19 비상사태에 대응하기 위해 약 1,560억유로 규모로 조성되어 백신구매, 보건 인프라 확충, 소상공인 긴급보조금 등으로 사용 후 2022년 종료
 - (경제안정화기금(Wirtschaftsstabilisierungsfonds)) 코로나19의 경제적 영향 완화를 위해 2020년 설립 후 우크라이나 전쟁으로 인한 에너지위기 대응 용도로 2022년 재활성화하였으나, 헌법재판소의 위헌 판결로 2023년 종료
 - (연방방위군 특별기금(Sondervermögen Bundeswehr)) 독일 연방군의 장비 현대화, 국방력 강화를 위해 2022년 1,000억유로 규모로 조성되었으며 2027년까지 단계적으로 집행될 예정
 - 별도로 분리된 특별기금은 국채발행 등을 통해 자금을 조달하고 부채제동장치의 예외로 처리되나, 연방회계감사원과 의회의 통제를 받음
 - 기금 조성이 연방의회의 입법 과정을 통해 이뤄지므로 의회의 승인이 있어야 하며, 특별기금의 지출계획은 예산안에 포함
 - 연방방위군 특별기금의 경우 연방의회 예산위원회 소속 의원들로 구성된 위원회(Gremium)⁴⁰⁾를 설치하여 입법회기 동안 관련 사안에 대해 감시 및 자문을 수행하는 등 특정 기금에는 전담 감시 기구가 존재⁴¹⁾

39) 특정 목적에 따라 자금을 지원하기 위해 설치 및 운영할 수 있는 예산 외 재정수단으로, 설치 근거는 「기본법」 제110조, 구체화된 법률은 「연방예산법」 제26조에 명시되어 있으며, 위기 대응 등 부채제동장치의 예외를 적용해야 하는 경우 「기본법」 제115조를 근거로 하여 차입 가능

40) 독일 연방의회, “Gremien,” <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/G/gremien-247140>, 검색일자: 2025. 5. 27.

- 연방회계감사원은 예산 및 재정에 관한 운영 보고서에서 특별기금에 대한 감사를 시행하여 지출 적절성, 법적 당위성 등을 평가
- 준비금은 특정 목적이나 재정적 불확실성에 대비해 정부가 예산에서 미리 적립해 두는 자금으로 일반 예산과 구분되고 특정 상황에서만 인출 가능하나, 현재 실질적으로는 대다수가 폐지 또는 비활성화된 상태
 - 최근에는 재정의 유연성과 활용도가 높은 특별기금(Sondervermögen)이 정해진 용도(특정 목적), 명확한 인출조건, 회계기준을 따라 예산상 내부 적립금으로 간주되어 재량적 운용과 신속한 집행이 어려운 준비금보다 선호되는 추세
 - 비활성화 추세 속에서도 일부 준비금은 실제 재정충격에 대한 대응 수단으로 기능하고 있으며, 실질적으로 운용되었던 사례는 다음과 같음⁴²⁾
 - (Nachhaltigkeitsrücklage(지속가능성 준비금)) 독일 『사회법전』 제6권에 근거를 두고 있으며 연금보험이 일정한 유동성을 유지할 수 있도록 연금지급액의 0.2~1.5개월에 해당하는 금액 유지
 - 2008년 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹 기간 연금보험 수입이 일시적으로 감소하였을 때 준비금을 사용하여 연금 지급을 유지하고 재정충격을 완화
 - (Flüchtlingsrücklage(난민 준비금)) 2015년 난민 및 망명자의 수용과 지원에 따른 재정부담을 완화하기 위해 설치하여 2023년 375억유로 인출
 - 우크라이나 난민을 지원하고 지방정부의 난민 수용 및 통합 비용을 보조하기 위해 사용
 - (Rücklage für Rüstungsinvestitionen(국방투자 준비금)) 국방부의 중장기적 투자 안정성 확보를 위해 「예산법」에 근거해 2019년 설치하였으나 2022년 전액 5억유로를 인출하고 추가 적립 규정 폐지

41) 독일 연방사법부 법령정보센터, “Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines Sondervermögens Bundeswehr,” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwfinsvermg/BJNR103010022.html>, 검색일자: 2025. 5. 27.

42) 독일 연방재무부, “Haushaltsrechnung des Bundes 2023,” https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Haushalts-und-Vermögensrechnung/haushaltsrechnung-2023-band1.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 검색일자: 2025. 5. 27.

IV. 예산 관련 조직

- 독일의 예산 제도는 연방재무부, 내각, 상·하원이 각각 역할을 분담하여 유기적으로 운영
 - 연방재무부가 예산안을 편성하고 내각이 승인한 후 하원에서 예산위원회를 중심으로 예산안 심의 및 수정을 거쳐 최종 승인하며, 상원은 예산안 자체에 대한 승인 권한은 없으나 예산의 주요 재원인 세입 법안 관련 영향력을 행사

1. 연방재무부(Bundesfinanzministerium)

- 독일의 연방재무부는 중앙 재정기관으로 예산 편성, 조세정책, 금융시장정책, 연방 자산 및 부채관리 등 국가의 전반적인 재정 및 경제 정책을 총괄
 - 연방재무부의 최고 책임자인 연방재무부장관, 차관, 국(Abteilungen), 과(Referate) 그리고 하위기관으로 구성되며, 하위기관을 제외한 인력은 약 2,000명으로 추산
 - 연방재무부장관은 정책 방향이나 예산안에 대해 의회에 설명 및 보고할 의무가 있으며, EU 재무장관회의에 독일 대표로 참석하는 등 정치적으로 큰 영향력을 행사
 - 연방재무부는 연방조세청(Zollverwaltung), 연방부동산 관리청(Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BImA), 세관(Zollverwaltung) 등을 산하기관으로 포함

〈표 IV-1〉 독일 연방재무부 조직 구성 및 역할

구분		역할
1국	지도부서	- 장관 및 국무장관을 지원하며 정치적 의사결정 프로세스를 계획 및 전략화
		- 의회 및 내각 업무를 관리하며 장관 일정 및 연설 준비
		- 언론 및 대국민 업무, 행사 조직, 우표 발행 및 홍보 업무를 담당
		- 인터넷 및 간행물로 홍보 활동 수행
2국	중앙부서	- 조직, 인사, 교육, 재무부 예산, 연방재정관리의 주요 영역 감독
		- 연방재정아카데미 포함
		- IT 전략, 포트폴리오 관리, IT 혁신(인공지능 포함)을 담당하며 연방 IT 서비스 통합 프로젝트와 협력
1국	재정정책 및 경제기초 문제	- 국내외 경제 발전 분석 및 재정·경제 정책 자문
		- 국내외 연구기관 및 자문위원회와 협력하여 정책 및 전략 수립
2국	연방예산	- 연방정부의 예산 및 재정 계획 수립
		- 연간 예산 집행 감시 및 필요한 경우 예산 조정
		- 연말에 예산 및 자산 보고서 제출
3국	관세, 부가가치세, 소비세	- 관세청 감독
		- 관세, 수입 부가세, 소비세, 차량세 및 보험세 징수
		- 국제 및 국내 부가가치세 문제 해결
4국	세무부서-직접세	- 국내외 세금 정책 및 입법 관리
		- 이중과세 방지 협약 협상 및 국제 조세 협력
5국	연방-지방 재정 관계 및 법무	- 연방, 주, 지방 간 재정 관계 조정
		- 국가 및 헌법 관련 법무, 보상 업무, 전쟁 피해 복구 및 미래 과제 담당
6국	금융시장정책	- 금융시장 규제 및 입법 초안 작성
		- 디지털 금융 기술 감시, 불법 자금 흐름 방지 및 금융 제재 기여
		- 연방의 부채 관리 담당
7국	민영화, 지분 및 연방부동산	- 민영화 및 지분 정책 관리(Deutsche Telekom, Deutsche Post 등)
		- 연방부동산관리청 감독
		- 구 동독 자산의 민영화 후속 작업
E국	유럽 및 국제 금융 정책	- EU의 예산 및 재정 문제에 대한 독일 입장 개발
		- 유럽 경제 및 통화 정책 조정 및 EU 재정 관리

자료: 독일 연방재무부, "Abteilungen," <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Abteilungen/abteilungen.html>, 검색일자: 2024. 12. 24.

2. 연방내각(Bundeskabinett)

- 내각은 독일 연방공화국의 최고 행정기관으로 연방총리와 각 연방장관으로 구성되며, 예산안 편성 등 정부 업무에서 핵심적인 역할을 수행⁴³⁾
- 독일 「기본법」 제65조는 총리원칙(Kanzlerprinzip), 부처원칙(Ressortprinzip), 합의원칙(Kollegialprinzip) 총 세 가지 주요 운영 원칙에 따라 업무 분담과 의사결정 방식을 규정
 - (총리 원칙) 연방총리가 국가 정책의 전반적인 방향을 결정하며 이를 정책결정 권한(Richtlinienkompetenz)이라 명명
 - (부처 원칙) 각 연방장관은 자신의 소관부처를 독립적이고 자율적으로 운영
 - (합의 원칙) 장관들 간 의견 차이가 있을 때 내각 전체가 함께 논의하고 결정하며, 총리는 조정 역할을 수행
- 연방내각은 의장인 연방총리의 주재하에 매주 수요일 정기회의를 개최하여 심의하고, 연방장관 외에 주정부 장관들도 정기적으로 회의에 참석
 - 정기회의에서 내각 구성원들은 연방정부의 법률 및 규정, 사업 프로그램, 보고서, 연방예산 등을 공동으로 논의하고 결정
- 내각은 하향식 예산편성 방식을 도입하여 사용하고 있으며, 매년 3월 중순 전까지 재무부장관의 제안에 기초하여 내년도 예산과 중기재정계획의 기본수치를 우선 결정
 - 기본수치는 연방정부의 중기 거시경제전망과 가을 세수추계를 바탕으로 설정하며, 정해진 기본수치들을 준수하면서 부처별 개별예산을 수립

43) 독일 연방정부, “Der Kanzler und das Kabinett,” <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/kanzleramt/bundeskabinett>, 검색일자: 2025. 8. 14.

3. 연방하원(Bundestag)

- 연방하원(통상 연방의회)은 독일의 연방정부에서 중요한 역할을 담당하는 입법기관으로, 주로 법률 제정, 정부의 감독 그리고 중요한 국가 정책에 대한 결정을 내리는 역할을 수행
 - 연방하원의 총 의원 수는 2025년 21대 의회 기준 630명이지만, 독일의 비례대표제 및 선거제도 특성상 의원 수는 조정될 수 있으며, 임기는 4년
 - 다당제 시스템에 따라 여러 정당들이 의석을 차지하고 있으며, 주요 정당으로는 기독교민주연합(CDU), 사회민주당(SPD), 녹색당(Green Party), 자유민주당(FDP) 등이 있음
- 연방하원의 상임위원회는 대부분 정부 부처의 업무 구분을 반영하여 구성되나, 의회 임기마다 독일의 「기본법」 또는 법령에 따라 여러 개의 상임위원회를 새롭게 설치 가능⁴⁴⁾
 - 각 위원회는 특정 분야의 법안을 심의하고 전문가들을 초청해 의견을 듣는 등 상세한 논의를 진행하며, 특정 분야를 다루기 위해 소위원회 구성 가능
 - 위원회의 의석은 본회의 정당 의석 비율에 따라 배분되고, 위원장은 교섭단체 간 협의를 거쳐 수학적 배분 방식으로 결정
 - 예를 들어 재무위원회는 예산정책을 제외한 재무부 업무를 심의하고 예산과 관련된 세수 추계를 정기적으로 논의
 - 중요한 조직으로는 연방하원 예산위원회가 있으며, 위원들은 각 부처 장관 및 고위 책임자들과의 대화를 통해 예산 필요를 점검
 - 예산위원회는 22개 상임위원회 중 가장 큰 위원회로 총 41명의 위원으로 구성되며, 제1야당 의원이 위원장을 맡고 여당 의원들은 과반수를 차지
 - 예산안 외의 법률 초안도 예산과의 모순 여부를 검토하고, 예산의 집행을 통제

44) 독일 연방의회, “Functions and responsibilities of the committees,” <https://www.bundestag.de/en/committees/function-245820>, 검색일자: 2025. 8. 14.

- 할 수 있는 권한이 있으며, 정부가 세부적인 보고서를 제출한 뒤 예산위원회의 동의를 있어야만 지출 가능
- 예산위원회 내에는 결산검사소위원회와 EU사안소위원회가 있으며, 결산검사소 위원회는 예산지출 집행을 점검하고, EU사안소위원회는 EU 기관들의 법령을 심의
- 연방하원에서 의결된 법률안은 연방상원으로 전달되어 주정부의 관점에서의 검토 및 동의 절차를 거치며, 두 기관의 협력적 입법 과정을 통해 최종 확정
- 연방상원은 법률의 유형에 따라 동의 또는 의의제기 권리를 행사하며, 주의 권한, 재정 및 행정에 영향이 큰 법안일수록 주정부와의 사전 조율과 타협을 전제로 하여 입법을 추진
 - 두 기관 사이에 이견이 발생할 경우 연방조정위원회(Vermittlungsausschuss)⁴⁵⁾를 통해 조정과 합의를 거쳐 절충안을 마련

4. 연방상원(Bundesrat)

- 독일의 연방상원은 미국의 상원과 달리 국민에 의해 직접 선출되지 않고 독일의 16개 연방주(Länder)의 대표로 구성되며, 연방하원에서 통과된 법안에 대해 검토하고 수정 또는 거부할 수 있는 권한을 가짐
- 연방상원의 의원 수는 69명이며, 각 주는 인구 규모에 따라 최소 3명에서 최대 6명까지 상원을 결정
 - 주가 연방차원의 정책과 입법 과정에 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 통로이자 연방하원 및 연방정부와 균형을 유지하면서 견제할 수 있는 헌법적 장치⁴⁶⁾

45) 독일 「기본법」 제77조 제2항에 근거한 연방 상·하원 협의기구로 헌법기관은 아니지만 고유한 권한을 부여받아 상원 16명, 하원 16명으로 구성되며, 법안에 대한 의견 불일치가 발생했을 경우 타협안을 도출하기 위해 소집되고 조정·합의를 권고

46) 독일 연방상원, “A constitutional body within a federal system,” <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/funktion-en/funktion-en-node.html>, 검색일자: 2025. 8. 14.

- 연방상원은 특정 법안에 대해 동의가 없으면 법률 제정이 불가하도록 하는 거부권과 주 이익에 직접적인 영향이 없는 법안도 검토, 수정, 거부할 수 있는 심의권을 가짐
- 또한 국가 방위 상태에 대한 공동 의사 결정권과 비상 상황에서 연방정부의 권력이 과도하게 확대되지 않도록 견제하는 역할을 수행
- 총 16개의 상원 위원회 중 하나인 상원 재정위원회는 하원의 예산위원회와 재정 위원회의 역할을 합친 것과 유사한 업무를 수행
 - 연방예산 수립, 조세 및 재정정책 조정 등 국가의 재정 전반을 관리하는 핵심적인 역할로 연방정부와 주정부 간 지원금 배분, 조세체계와 세율, 세금 부과 기준, 조세회피 방지 등에 대한 정책 심의 등의 업무를 수행
- 연방상원은 연방하원의 입법에 대해 주정부의 이해를 반영하여 조정 및 견제 기능을 수행하여 연방정치에 대한 주 차원의 참여를 제도적으로 보장
- 「연방법」의 집행이 대부분 주 차원에서 이뤄지는 구조이므로, 주정부가 연방상원을 통해 입법 단계에서부터 참여해 실무적 조정장치로 기능
 - 총선과 지방(주)선거 주기가 독립적으로 운영되어 연방상원의 구성이 연방하원 및 연방정부와 상이할 수 있으며, 주요 개혁 추진 시 협상과 타협 없이 정책을 현실화하기 어려운 구조

5. 독립 재정기구

- 독일은 연방제 국가로 연방정부와 주정부 간 재정관계가 복잡하게 연결되어 있는 동시에 유럽연합의 재정규칙 준수라는 외부적 제약 아래 있어 다양한 독립 재정기구들을 설립 및 운영
- 독립 재정기구는 법률적 근거를 기반으로 높은 독립성을 유지하고 있으며, 각기 다른 기능을 수행하면서 견제와 균형을 유지하는 역할

- (재정안정화위원회(Stabilitätsrat)) 재정건전성을 유지하기 위한 EU 규칙 및 재정 준칙 준수 여부를 모니터링하며, 재정적자와 국가채무 한도를 설정하고 권고하는 역할 수행
 - 독일 연방정부와 주정부 간의 재정정책 조정을 강화하고 재정건전성을 유지하기 위해 「재정안정화위원회법(Stabilitätsratsgesetz)」에 근거해 2009년 설립되었으며, 위원회는 연방정부와 주정부의 재무 담당 장관들로 구성
 - (재정준칙 모니터링) 유럽연합의 재정규칙(국가채무 비율 60%, 재정적자 3% 이내) 준수와 독일 헌법상의 채무제한(Schuldenbremse) 준수 여부를 점검하고 재정위기 감지, 재정여력 확보 및 개선 프로그램을 권고하고 모니터링
 - 회의체 성격을 띄고 있어서 정책 집행이 아닌 평가와 권고 중심 운영
 - 적자 및 채무한도 초과 위험, 위반 등이 확인될 경우에 위원회는 경고하여 재정건전성 확보를 위한 개선 프로그램(Sanierungsprogramm) 수립을 의무화
 - (재정통합) 재정정책에 대해 연방정부와 주정부 간 수평적·수직적 협력 플랫폼으로 작용하여 경제충격에 대비하는 재정여력 확보, 공동 재정관리 방안 마련 등 연방국가의 재정통합과 책임분담 기능 수행
 - (전문 분석) 위원회 산하의 기술자문단(Technische Beratungsgruppe, TBG)이 위원회의 판단 및 권고에 필요한 재정분석, 위험판단 등의 정량적 데이터를 제공하고 위원회 권고의 전문성과 객관성을 뒷받침

- (연방회계감사원(Bundesrechnungshof)) 회계감사청에서 출발한 연방회계감사원은 연방정부의 재정 운영과 예산 집행의 적법성 및 효율성에 대해 감사
 - 연방회계감사원은 1949년 독일 「기본법(Grundgesetz)」 제114조에 따라 독립기관으로 규정되었으며, 연방정부의 예산 집행과 재정운영의 적정성, 효율성, 합법성 등에 대한 감사를 진행
 - 본부는 본(Bonn)에 위치하고, 9명의 감사원장과 약 1,200명의 인력으로 구성
 - 국방, 교통, 조세, 사회보장 등 전문 분야별로 감사부가 나뉘어 운영
 - 감사 결과를 매년 연방의회와 연방정부에 보고하며, 감사 과정에서 지적된 시정

의견과 권고 사항을 제출

- 감사 결과에는 법적 구속력이 없으나 정치적·행정적 파급력이 커 실질적으로 거버넌스에 대한 견제 역할을 수행

□ (연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)) 독일 최고 법원으로 헌법에 대한 해석과 적용을 담당하며, 재정 관련 법률이나 정책이 헌법에 부합하는지 여부를 판단

○ 연방헌법재판소는 독일 「기본법」 제92조와 제93조에 근거해 1951년 설치되었으며, 헌법질서와 기본권을 수호하는 최고의 헌법기관

- 법률이나 국가행위가 헌법에 합치하는지 심사하거나 기본권 침해에 대한 헌법소원, 연방과 주 또는 국가기관 간 권한 분쟁을 심리하는 등 「기본법」 제94조 제1항에 따른 사항들을 결정

○ 연방헌법재판소는 두 개의 상원(Senate)으로 나뉘고 각 상원은 연방의회와 연방 상원에서 8명씩 선출된 총 16명의 재판관으로 구성되며, 이들은 정치적 영향으로부터 자유롭게 판단

□ (연방재정법원(Bundesfinanzhof)) 조세 및 관세 등과 관련된 행정 처분에 대한 최종 항소심, 재정행정의 법적 통제를 담당하는 독립 사법기관

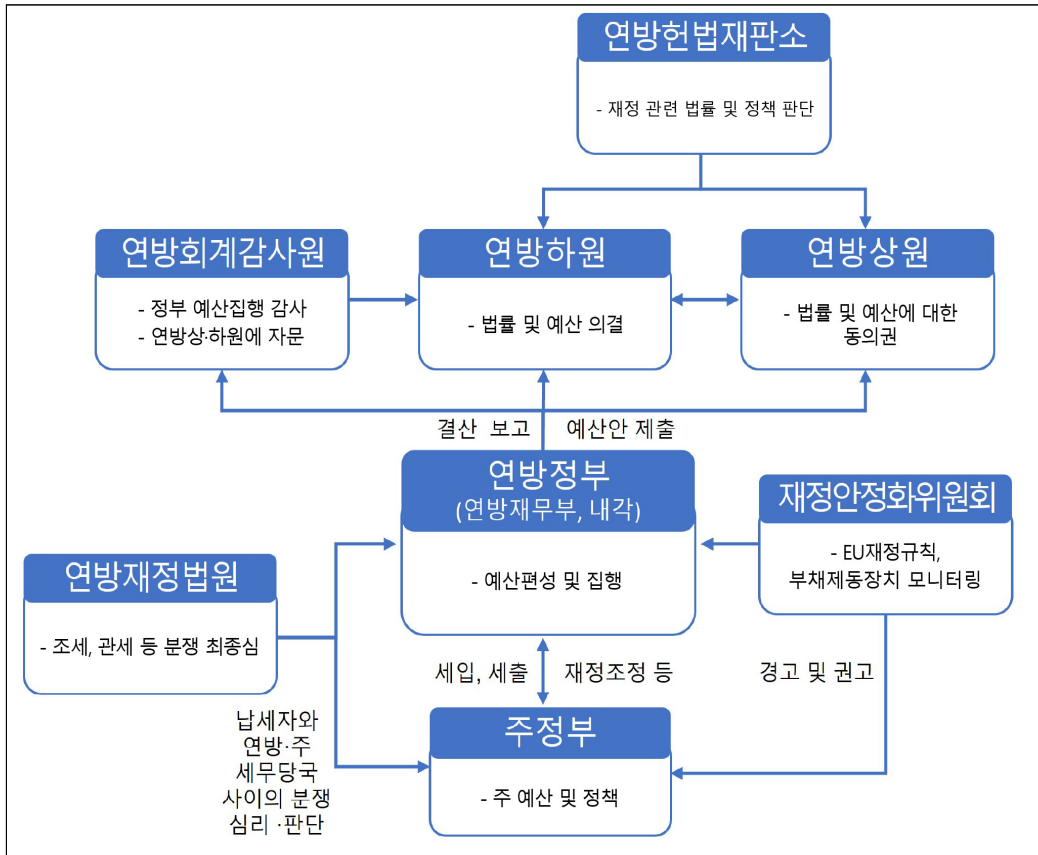
○ 연방재정법원은 연방법원, 연방행정법원, 연방노동법원, 연방사회법원과 함께 「기본법」 제95조에 의거하여 설립된 최고법원 중 하나로, 세법, 조세 및 관세에 관한 분쟁에서 최종심을 담당

- 세무당국과 납세자 간의 분쟁을 심리 및 판단함으로써 재정행정 측면에서 법적 통제 역할을 수행

○ 연방재정법원은 약 60명의 판사로 이루어져 있으며, 전문 분야별로 나뉜 11~12개의 상원(Senate)으로 구성되어 운영

- 운영되는 상원의 수는 필요에 따라 조정 가능하며, 각 상원은 보통 5명의 판사로 구성

[그림 IV-1] 독일 예산·재정관리 체계 및 감시 구조



자료: 저자 작성

V. 예·결산 과정

1. 예산편성 과정

- 예산 과정은 연방정부(재무부, 내각) 발의, 연방하원의 심의·의결, 연방상원의 참여라는 단계적 절차를 통해 진행되며, 정부·의회·독립기관 간 상호 견제 속에 예산법률주의를 구현

가. 예산편성지침

- 정부의 예산편성 준비는 통상 회계 연도* 개시 1년 이전에 시작되며, 연방재무부가 12월 말에서 1월 초 사이에 각 부처에 예산편성지침(Rundschreiben)을 송부
 - * 독일의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지
- 예산편성지침에는 예산편성 일정, 재정지표(Eckwerte), 예산 상황에 대한 전반적인 평가, 최상위 연방기관들의 예산요구서 제출 기한, 수입 및 지출예산 편성 지침, 인사 및 관리 관련 항목 등이 포함(「연방예산법」 제27조 제1항)
 - 재정지표는 경제성장률, 물가, 세수전망 등 거시경제 전망을 기초로 하여 차년도 연방예산 및 중기재정계획의 총수입 및 총지출, 적자·흑자 목표, 부문별 지출 상한 등 설정을 위한 가이드라인 제시
- 예산편성지침은 재정지표 확정 직후인 3~4월경 각 부처에 송부되며, 부처별 예산 요구서를 재정지표 상한에 맞게 준비

나. 행정부 예산편성 절차

- (예산요구서 준비) 각 연방부처와 최상위 연방기관이 예산안을 작성하고, 예산요구서를 연방재무부에 제출
 - 각 부처의 예산담당과에서 소속 기관들의 예산요구서를 수집하고, 우선순위 조정, 삭감·보완 과정을 거쳐 제출

- (예산 조정 및 협의) 연방재무부가 각 부처의 예산요구서를 검토하여 허용 가능한 수준 내에서 순차입을 포함하고 세입 추정액을 초과하지 않도록 총지출을 통제해 초안(Entwurf Bundeshaushaltsplan)을 작성(「연방예산법」 제28조 제1항)
 - 추산된 세수와 계획된 지출을 비교하여 제출된 예산요구서를 검토 및 조정하고 연방정부 전체의 예산 초안을 마련
 - 독일은 연 2회(통상 5월, 10월 말~11월 초) 연방정부의 거시경제 데이터를 기초로 독립적인 작업반이 향후 4~5년간의 세수추계를 진행하며, 세수추계위원회 작업반은 연방재무부, 5대 경제연구소, 통계청, 연방은행, 거시경제 자문위원회 등 여러 기관의 위원들로 구성
 - 각 기관에서 독립적으로 세목별 추정치를 제출하면 토론을 거쳐 전원합의를 통해 최종 결과를 도출하고, 연방 및 주 정부의 예산안 및 중기재정계획 수립의 기초자료로 활용
 - 연방정부 예산의 초안은 모든 수입·지출이 포함된 전체예산과 부처별 수입·지출이 포함된 개별계획으로 구성되며, 약 2,500페이지 분량에 걸쳐 지출항목과 금액 중심으로 기술

- 연방재무부는 관계기관과 협의 후 예산요구서를 수정할 수 있으며, 부처 수준에서 해결되지 않는 사안은 연방내각에서 최종 결정(「연방예산법」 제28조)
 - 예산 협의는 부서 단위에서 시작하여 국·실 마지막으로 장관급 수준에서 이루어지며, 협의 과정에서 정책 우선순위, 신규 사업의 필요성, 투자항목 등을 집중적으로 논의하고 지출검토를 병행하여 협의 및 조정에 반영(〈참고 5〉)

- (연방회계감사원의 검토) 연방회계감사원은 실무급 협상에서 권고자로 참여하여 예산요구서를 검토하고, 필요시 개별 계획 추정치에 대해 논의 가능(「연방예산법」 제 27조)
- (연방재무부의 예산안 확정 및 연방정부의 채택) 연방재무부는 예산요구서를 바탕으로 조정한 예산안을 확정하고 총리실로 송부하며, 연방내각은 7월 초에 예산안을 채택하고 예산법안 의결(「연방예산법」 제29조 제1항)
 - 정부는 법적 효력을 갖는 지출항목과 지출한도, 부처별 예산배분 등을 확정된 연방예산 정부안(Regierungsentwurf des Bundeshaushalts) 패키지를 의회에 제출하며, 연방예산 초안에 더해 연방예산법안, 중기재정계획 등을 포함

〈참고 5〉 독일의 지출검토(Spending Review)제도⁴⁷⁾

- 독일은 2015년 공식적으로 지출검토제도를 도입하였으며, 연방내각은 예산 준비 과정에서 연방예산의 성과에 초점을 맞춰 매년 지출검토를 진행⁴⁸⁾
 - 지출검토의 목표는 예산 감축이 아닌 정책의 우선순위 명확화, 연방예산의 성과를 개선하는 것으로 매년 주제에 맞춰 연방재무부 및 관련 정책 분야 담당 부처가 공동으로 주제중심예산분석(themenbezogene Haushaltsanalyse)을 시행
 - 지출검토는 차관 수준의 운영위원회와 재무부 및 관련 부처 대표 수준의 작업반으로 나누어 구성되며, 작업반은 연방감사원, 학자 및 전문가 등으로부터 도움을 받을 수 있음
 - 운영위원회는 작업반을 임명하고 절차와 원칙, 기간을 정의하며 운영위원회 수준의 회의는 검토 주기 동안 총 3번 개최
 - 작업반은 검토 주기 동안 약 8~10번의 회의를 개최하며 프로그램 또는 정책의 영향을 조사 및 평가
 - 「연방예산법(Bundeshaushaltsordnung, BHO)」 제7조 효율성 및 경제성, 비용 및 성과회계에 따라 부처 간 또는 부처 내 정책들 사이의 우선순위에 대해 성과를 기반으로 평가

〈참고 5〉 독일의 지출검토(Spending Review)제도⁴⁷⁾

- 연방 예산의 지속가능성 목표와의 연계를 강화하기 위한 정책과 전략을 수립하고 통합관리 시스템을 구축하여 기후변화 대응을 위한 예산항목 평가를 우선적으로 시행

다. 의회의 심의 및 의결 과정⁴⁹⁾

- (상·하원에 예산안 제출) 예산안은 9월 1일 이후 첫 번째 회기 이전 연방상원에 송부함과 동시에 하원에도 제출(「기본법」 제110조 제3항, 「연방예산법」 제30조)
 - 예산안, 5년간의 세입·세출에 관한 중기재정계획, 재정보고서, 2년 주기의 보조금 보고서 제출
- (연방상원의 첫 번째 단계) 연방상원은 6주 이내에 예산안에 대한 의견서를 채택해 연방정부에 전달하고, 재정위원회가 예산안에 대한 조정 역할을 수행(「기본법」 제110조 제3항)
 - 연방정부는 연방상원의 의견에 대해 답변을 작성할 수 있으며, 이 자료는 연방하원의 심의에서 참고자료로 활용
- (하원의 제1차 심의) 하원 본회의에서는 예산안에 대한 제1차 심의가 이루어지며, 연방재무부 장관이 예산안에 포함된 정부의 주요 예산 및 재정정책 기조에 대해 설명
 - 재무장관이 9월 정식 회기 중 예산안에 반영된 재정정책과 정부의 예산연설

47) 독일 연방재무부, “Spending reviews in the federal budget,” <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Issues/Public-Finances/Spending-Reviews/spending-reviews.html>, 검색일자: 2025. 10. 29.

48) OECD에서 진행한 2014년 독일의 예산제도에 대한 검토보고서는 독일의 예산 과정에서 성과정보 활용도가 다른 국가에 비해 낮다고 평가하였으며, 결과중심 방식으로 개선이 필요하다고 제안함에 따라 지출검토 도입의 직접적 계기로 작용

49) 독일 연방의회, “Der Bundeshaushalt,” https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu/haushalt/haushalt-212614, 검색일자: 2025. 8. 18.

(Budget Speech)을 하고 하원의원들은 소속된 정당에 따라 예산안 관련 의견을 제시

- (예산위원회의 심의) 예산안은 하원의 예산위원회에 회부되어 심의하고 필요시 수정안을 제시
 - 다수의 부문별 분과 위원회에 의해 세부적인 검토·심의를 수행, 부적절하다고 판명된 예산은 삭감·변동
- (하원의 제2차 심의) 예산위원회의 심의 결과가 하원 본회의에 제출되고, 본회의에서 부처 예산에 대한 심의가 진행
 - 연방상원의 의견에 대해 절충하는 단계이며, 연방하원은 각 부처별 예산에 대해 개별적으로 결정
- (하원의 제3차 심의) 개별 예산에 대한 수정안과 부대 결의안을 처리한 후 전체 예산위원회 심의를 거친 예산안을 최종 의결
 - 부처별 예산수정안 검토·심의, 수정안에 대한 표결이 진행되고, 하원에서 표결을 통해 승인된 예산안이 상원의 제2차 심의로 회부
- (상원의 두 번째 단계) 하원에서 채택된 예산안에 대해 상원은 수정 요구를 할 수 있으며, 상원의 의견은 연방정부에 제출되고 필요시 연방정부는 상원 의견에 대해 답변서를 제출(「기본법」 제77조 제1항, 제78조)
 - 하원이 제시한 예산을 상원이 거부할 경우 3주 이내에 중재위원회(Vermittlungsausschuss)⁵⁰⁾에 회부되어야 하며, 연방하원은 필요한 경우 중재위원회의 수정안에 대해 표결 실시
 - 예산 법제화는 상원의 동의를 요구하지 않기 때문에 수정안에 대해 상원은 2주

50) 중재위원회는 연방상원 16명과 연방하원 16명으로 구성되어 있으며, 연방하원에서 통과된 법률이 연방상원에서 다수의 동의를 얻지 못했을 경우 양측 간의 합의를 도출하는 임무를 가지며, 중재위원회를 통한 결정이 연방하원의 기존 결정과 다를 경우 해당 법안은 연방하원에서 재표결

이내의 반대 입장 표명만 가능한 반면, 하원은 다수결에 의해 수정된 예산안을 거부 가능

라. 부서 서명 및 공포

- 예산안은 하원과 상원에서 통과된 후 재무부장관과 연방총리의 서명을 받고, 대통령의 서명을 통해 법률로 성립되어 연방관보에 공포(「연방예산법」 제3조)
- 일반적으로 12월 말에 공포되며, 이후 회계연도 시작에 맞춰 효력이 발생

〈표 V-1〉 2025년 예산안 및 2028년 중기계획 편성 잠정 시간표

시기	내용
4월 19일	부처별 예산요구서 작성 및 제출 마감
7월 3일	2025년 예산안 및 2028년 중기계획에 대한 내각 결정
8월 16일	예산안 연방상·하원 송부
9월 10~13일	연방하원의 제1차 독회
9월 12일	연방상원 재정위원회의 자문 및 의견조정
9월 27일	연방상원의 제1차 심의
9월 25일~11월 14일	연방하원 예산위원회 세부사항 논의 및 조정
10월 9일	상원 의견에 대한 연방내각의 답변서 제출
11월 25~29일	연방하원 본회의 제2~3차 심의 및 표결
12월 20일	연방상원의 제2차 심의 및 최종 승인
12월 말	부서 서명 및 연방관보에 공포

자료: Bundesministerium der Finanzen, *Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028*, 2025.

2. 결산 과정

가. 결산 보고

- 독일의 결산은 「기본법」, 「예산원칙법」, 「연방예산법」에 근거하여 연방재무부에서 결산 보고서를 작성하고 연방회계감사원이 검토하여 연방상·하원의 심사 후 최종적으로 승인하는 과정
 - 연방재무부는 해당 회계연도 종료 후 다음 해 1~3월 사이 모든 수입과 지출, 자산 및 부채에 대한 내용을 포함한 결산 보고서를 작성
 - 결산 보고서에는 당해 회계연도에 승인된 예산의 집행에 대해 공식적으로 정리한 예산결산과 실제로 출납된 현금에 대한 단순집계인 현금주의 결산, 특별기금의 결산이 포함
 - 예산 잔액, 국고부담채무 및 채권, 연방 일반자산, 예산을 초과한 지출 및 예산외지출 등

나. 결산 감사 및 최종 승인

- 결산 보고서는 4월경 연방상·하원 및 연방회계감사원에 송부되며, 예산 운용의 경제성과 적정성에 따라 검토
 - 연방회계감사원은 회계감사뿐만 아니라 예산 및 경제 관리가 효율적으로 이루어졌는지 평가하는 권한을 갖고 있으며, 감사 결과는 연례보고서⁵¹⁾ 형태로 연말에 발표
 - 연례보고서에는 회계 및 자산에 대한 결산 감사 결과 외에 실행되었던 정책에 대한 구체적인 제언들도 포함
 - 하원 예산위원회의 소위원회인 감사위원회에서 연방회계감사원의 감사 의견에 근거하여 상세한 회계감사를 진행

51) *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*

- 감사위원회는 예산을 사후통제하는 기능을 가지고 있으며, 예산위원회를 통해 하원 본회의에 감사 결과에 대한 권고를 제출
- 연방회계감사원의 감사 의견을 바탕으로 연방상·하원은 별도의 절차를 통해 검토된 결산을 최종 승인
- 결산 승인은 회계연도 예산순기의 마지막 과정으로 역사상 의회에서 연방정부의 결산 승인을 거부한 사례가 없으며, 이는 정부와 의회 간 재정운영에 대한 기본적인 신뢰가 유지됐음을 보여주는 상징적 의미

Ⅵ. 중기재정계획

- 독일의 중기재정계획은 1967년 「경제안정 및 성장증진법」 및 1969년 「예산원칙법」에 연계되어 도입되었으며, 4~5년간 공공재정의 중기적 영향을 평가하고 장기적인 재정정책 추세를 관리
 - (작성주체) 중기재정계획은 연방정부, 주정부에서 각각 작성하며, 연방재무부장관, 각 주정부 재무장관 등으로 이루어진 재정안정화위원회(Stabilitätsrat)⁵²⁾에서 조정 및 검토⁵³⁾
 - (주기와 시계) 중기재정계획은 예산안과 함께 매년 갱신되며, 총계획기간은 5년으로 첫 번째 해는 당해 회계연도, 두 번째 해는 다음 회계연도에 대한 예산안, 이후 3년은 순수 계획기간으로 구성
 - 독일의 재정계획은 고정계획이 아닌 연동계획으로, 최신의 정보를 포함할 뿐만 아니라 경제환경 변화에 보다 유연하게 대응
 - (중기계획 포괄범위) 독일 연방재무부에서 발표하는 중기재정계획(Finanzplan)은 연방정부만을 범위로 하고 있으며, 연방정부의 수입·지출, 재정수지 등을 포함한 향후 지출계획 등을 작성
 - 중기재정계획은 차년도 예산안 및 재정계획을 편성하는 출발점으로 경제 전망에 기초한 모든 세부적인 수입과 지출을 포함하며, 상대적으로 낮은 물가상승률을 고려하여 재정계획은 경상가격으로 전망

52) 재정안정화위원회는 「기본법」 제109조a항과 「안정화위원회법」에 법적 근거를 두고 연방재무부장관, 각 주 재무부장관, 연방경제및기후보호부 장관으로 구성되어 있으며, 연방 및 주정부의 예산 감시, 중기재정계획의 조정 및 감독, 재정준칙 준수 감독, 재정계획의 조정 및 자문 제공 등의 역할 수행

53) 2010년까지 중기재정계획은 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)가 조정 및 자문 역할을 수행하였으나, 안정화위원회 설립 이후 재정계획위원회 폐지 및 계속업무 이관

- 수입과 지출에 대해 동일한 가격기준을 따르므로, 직접적인 비교 및 재정수지의 즉각적인 평가가 가능
- 주정부와 기초자치단체는 「기본법」에 따라 각각의 예산뿐만 아니라 재정계획을 작성할 의무가 있으며, 서로 다른 정부 수준의 예산 및 재정 계획에 대한 조정은 재정안정화위원회에서 수행
- 연방재무부에서 발표하는 중기재정계획은 연방정부를 범위로 하고 있어 일반정부 단위의 구조적 재정수지, 총채무가 명시되지 않으며, 수입, 지출, 재정수지 전망만 시행
- (작성방식 및 작성단계) 중기재정계획은 거시경제 전망과 세수추계를 토대로 중기 재정목표를 설정하고, 분야별 지출계획 및 세입전망, 연방·주·EU 재정관계를 반영하는 방식으로 작성
 - (제1장) 연방경제에너지부와 연방재무부가 공동으로 산정한 실질 및 명목 GDP, 잠재성장률, 물가, 고용 등은 세수추계와 지출계획의 기본 전제가 되며, 연방통계청, 독일중앙은행, 주요 경제연구소의 자료와 조율
 - (제2장) 경제전망과 연 2회 세수추계 결과를 반영해 재정준칙 준수 계획, 성장 이니셔티브 등 중기 재정운용 목표를 설정
 - (제3, 4장) 중기재정운용 틀에 따라 분야별·기능별 세부 지출계획을 마련하고, 세수추계 결과를 반영한 조세·세외수입 전망을 작성
 - (제5장) 연방 - 주 - 지방 간 세수 배분과 EU 안정성장협약, 분담금 등을 고려해 최종 조정

〈표 VI-1〉 독일의 2028년까지 연방재정계획(중기재정계획) 목차

구분	제목	내용
제1장	2024~2025년까지의 전반적인 경제 전망	경제성장률 등
제2장	2025년 연방예산 및 2028년까지의 재정계획 개요	중기목표, 성장 이니셔티브 등
제3장	연방정부의 지출	분야별·기능별 지출 등

〈표 VI-1〉의 계속

구분	제목	내용
제4장	연방정부의 수입	조세수입, 세외수입, 세수추계 결과 등
제5장	연방정부와 다른 공공부문 간의 재정 관계	EU, 총세수 분배 등

자료: 독일 연방재무부, “Finanzpläne ab 2006: Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028,” https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene/haushalts_finanzplaene.html, 검색일자: 2025. 1. 14.

- 독일은 일반정부 수준에서의 중기재정계획은 작성하고 있지 않으며,⁵⁴⁾ EU 안정성장 협약에 따라 중기재정구조계획(National medium-term fiscal-structural plans)을 제출
 - 독일은 「기본법」에 따라 연방정부와 주정부에서 각각 예산⁵⁵⁾과 중기재정계획, 2024년부터 중기재정구조계획 및 연례 추진 보고서(前 안정화 프로그램)를 작성하고 있으며, 재정안정화위원회에서 조정 및 감독⁵⁶⁾
 - 연방정부와 주정부는 합의된 공동 체계(Gemeinsames Schema)⁵⁷⁾ 분류시스템하에 모든 공공예산을 작성함에 따라 재정계획의 조정이 용이하고 비교할 수 있어 효율적⁵⁸⁾
 - 공동 체계는 모든 지출과 수입 항목을 표준화된 코드로 분류하게 되어 있으며, 당해 예산 차년도 예산 그리고 향후 3개 연도의 기간을 포괄

54) 강력한 연방제 구조에 따른 자율성과 정치적 독립성으로 인해 연방정부가 주정부와 지방자치단체의 재정계획을 직접 통제하거나 총괄하기 어려우며, 자료제출의 의무가 법적으로 규정되어 있지 않음. 따라서 EU 재정규범에 따른 보고용 문서 제출과 별도의 국가문서는 중복 작성하고 있지 않는 것으로 파악

55) 독일은 예산편성과 집행에 있어 「예산원칙법」 제1a조에 따라 전통적 회계방식(현금주의) 또는 복식부기 방식(발생주의)를 선택하여 운영할 수 있으며, 연방정부와 대부분의 주정부는 현금주의를 채택

56) 독일 재정 안정화위원회, “Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen,” https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen_node.html, 검색일자: 2025. 5. 28.

57) 1968년 재정계획위원회 심의 일환으로 도입되어 지속적으로 개발

58) 독일 재정 안정화위원회, “Gemeinsames Schema,” https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen/Gemeinsame-Schema/Gemeinsame-Schema_node.html, 검색일자: 2025. 5. 28.

- 일반정부 수준의 중기전망이 포함되는 중기재정구조계획(前 안정화 프로그램)은 관련 지침⁵⁹⁾에 따라 4~7년 주기로 제출
 - 2024년 안정화 프로그램의 추계는 2024년 연방예산 및 연방정부의 연례 거시경제 전망, 2023년 10월 세수추계 결과, 2023년 발표된 중기재정계획을 기반으로 작성
 - 중기재정구조계획은 각국의 재정 상황(재정적자 3% 초과 또는 국가부채 60% 초과 여부 등)을 포함해 순지출 경로, EU의 공동 우선순위 과제에 대한 대응, 국가별 권고사항, 공공투자 확대 방안 등의 내용을 작성
 - 중기재정구조계획은 EU 차원의 메커니즘에 포함되어 있어 재정 규율에 따라 이행하지 않으면 EU의 권고, 절차 개시, 제재가 가능한 감시체계 적용

59) European Commission, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 2017, pp. 4~5.

_____, *2025 European Semester: bringing the new economic governance framework to life*, 2024, pp. 2~4; 11~12.

VII. 재정준칙

- 재정준칙은 과도한 차입을 제한하고 균형재정 유지를 목표로 하여 국가 재정의 건전성과 지속가능성을 확보하기 위한 헌법상 규범으로, 재정 운용의 한계 설정과 정책적 우선순위 조정을 통해 재정정책의 일관성과 예측가능성을 제고하는 기능
- 재정준칙은 예산제도의 핵심 구성요소 중 하나로 예산편성과 심의과정에서 지출 한도를 규정하고 장기적인 재정계획의 방향을 설정하고, 황금률 도입부터 헌법 개정을 통한 부채제동장치로 발전하면서 재정건전성 확보와 재정 안정을 위한 제도적 기반으로 정착
 - 독일의 부채제동장치는 구조적 차입을 GDP의 0.35% 이내로 제한하는 엄격한 재정규칙이지만, 그 배경에는 사회·정치 전반에 ‘검은 0’으로 상징되는 균형재정 중시 기조가 형성(<참고 1>)

1. 황금률(Golden rule)

- 독일은 1969년부터 2011년까지 「기본법」 제115조 제1항에 황금률을 규정하여 운영
 - * 2009년 헌법 개정 후 2011년부터 새로운 재정준칙 적용
- (주요 내용) 황금률은 전체 경제 균형의 교란(disturbance of the overall economic equilibrium)이 있는 경우를 제외하고, 예산안 내의 순차입이 투자 지출을 초과할 수 없도록 제한
 - 그러나 독일의 공공부채가 2003년부터 GDP의 60%를 초과하면서 연방정부와 주정부는 재정안정의 위기로 판단

- 무분별한 추가 부채를 제한하기 위해 EU 재정협약에 따른 「기본법」 개정을 통해 긴축 조치를 시행하였으며, 2006년 설립된 연방-주 재정개혁 위원회(Föderalismuskommission II)⁶⁰⁾ 에서 새로운 재정준칙인 부채제동장치를 설계하고 도입⁶¹⁾

2. 부채제동장치(Schuldenbremse)

- 독일은 2009년에 「기본법」(헌법) 개정을 거쳐 새로운 재정준칙인 부채제동장치(Schuldenbremse)를 도입하고 2011년부터 「기본법」 제109조 제3항과 제115조⁶²⁾ 를 통해 연방예산에 적용
 - (도입 배경) 금융위기 이후 급격히 증가한 독일의 공공부채를 낮추고, 2008년 개정된 EU 안정성장협약(Stability and Growth Pact)⁶³⁾을 반영하기 위해 2009년 새로운 재정준칙을 도입
 - EU 재정협약(Fiscal Compact, TSCG)⁶⁴⁾은 유럽재정위기 이후 유로존에 더욱 엄격하고 구속력 있는 재정규율 준수를 위해 도입

60) 연방상·하원으로 이루어진 위원회는 2007~2009년 독일의 재정정책의 개혁, 특히 신규 재정준칙인 부채제동장치를 제안하고 부채 위기인 주정부에 대한 재정 지원, 연방과 주 간의 공공 IT 시스템 공동 개발 및 운용 등에 대해 논의

61) 독일 연방의회, “Föderalismusreform II,” <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoII/foekoII-node.html>, 검색일자: 2025. 7. 31.

62) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 차입 없이 균형을 이루어야 하며, 연방의 구조적 차입 한도는 명목 GDP의 0.35%를 초과할 수 없음. 경기변동(호황·불황)의 영향을 반영할 수 있으며, 자연재해나 통제 불가능한 비상상황에 한해 한도를 초과한 차입이 가능함

63) 경기 변동을 반영할 수 있도록 구조적 재정수지 개념을 도입하고, 각국의 재정 상황과 여건을 고려하여 중기재정목표(MTO)를 설정함과 동시에 안정화 프로그램을 EU에 제출해 재정감시를 받는 구조로 변화

64) EUR-Lex, “Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union,” <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>, 검색일자: 2025. 7. 31.

- 회원국은 연간 구조적 적자를 GDP의 0.5% 이하(공공부채가 GDP의 60% 미만일 시, 최대 GDP의 1%까지 구조적 적자 허용)로 유지해야 하며, 이를 헌법 및 국내법에 명시하도록 의무화
 - 재정적자가 과도할 경우 EU의 초과적자시정절차(Excessive deficit procedure, EDP) 제안 및 권고를 변경 없이 채택하도록 규정
- (주요 내용) 연방정부와 주정부의 구조적 재정적자는 경기순환적 요소와 일회성 비상상황을 제외하고 각각 GDP의 0.35%를 초과할 수 없으며, 한도를 초과하는 차입은 법률로 규정하고 반드시 상환 계획을 수반⁶⁵⁾
- 주정부는 기존에 구조적 균형예산(GDP 대비 0%)을 요구받았으나, 2025년 「기본법」 개정으로 전체 주정부는 GDP의 0.35% 한도 내에서 차입이 가능하고 주별 한도는 「연방법」과 연방상원의 동의로 결정
 - 또한 금융거래, 국방·안보, 정보기관 및 정보기술 시스템 보호, 국제법을 위반하여 공격받은 국가에 대한 지원 관련 연방지출이 명목 GDP의 1%를 초과하는 경우 초과분은 부채제동장치 차입한도에서 제외하여 계산
- (예외조항) 자연재해 또는 통제할 수 없는 비상상황 발생 시, 국회의원의 과반수 동의를 얻어 한도를 초과한 차입이 가능하고 예외조항을 통한 차입은 일시적인 조치로 간주되어 상환 의무가 발생
- 예외적으로 차입된 금액의 상환계획*은 예산법률에 구체적으로 명시되며, 비상상황 종료 후 통상 15~20년 이내를 상환기간으로 설정
 - * 2021년 추경을 통한 차입의 기존 상환계획은 17년이었으나, 2020~2022년간 차입을 통합하여 총 31년간의 상환기간을 설정⁶⁶⁾
- (적용사례) 평시에는 구조적 재정적자의 한도를 준수해 운용하나, 최근 코로나19, 러시아-우크라이나 전쟁, 에너지위기 등으로 예외조항을 발동
- (전환기) 부채제동장치가 2009년 도입(채택)되어 2011년 연방예산에 처음 적

65) 「기본법(Grundgesetz)」 제115조

66) Deutscher Bundestag, *Tilgung von Notlagenkrediten durch den Bund: Zum Vorschlag einer Streckung des Tilgungszeitraums*, 2024, p. 9.

용되었으나, 경제 및 금융 위기로 인한 높은 부채 수준 때문에 2011~2015년
은 적자를 점진적으로 감소시켜 나가는 전환기로 설계⁶⁷⁾

- 2011년부터 2015년은 연방정부가 적자 감축 경로에 따라 매년 0.3%p씩
구조적 적자를 줄여 2016년에 GDP 대비 0.35%에 도달하도록 조정
- (평시 준수) 2016~2019년 연방정부는 구조적 적자 한도 내에서 균형재정 기
조로 예산을 편성하고 집행
- (예외 적용) 2020~2023년에는 코로나19, 전쟁 및 에너지 위기 여파로 인해
부채제동장치 예외조항을 발동하고 연장
- (정상 복귀) 2024년부터는 비상사태가 해제되어 다시 평시 준수 체계로 복귀
하였으며, 2025년 「기본법」 개정으로 상시적 예외 분야 확대(〈참고 6〉)

□ 부채제동장치의 기준은 경제적 모델에 따른 산출이 아닌 연방주의 개혁 II(Federalism
Reform II)의 일환으로 정치적 합의에 따른 결정으로 유추

○ 부채제동장치의 기준 수치인 GDP 대비 0.35%는 과거의 적자 허용 수준보다 훨
씬 엄격한 기준이며, 안정성장협약의 중기재정목표와 정합하도록 설계되었다고
설명⁶⁸⁾

- 안정성장협약의 중기재정목표인 구조적 적자 GDP의 0.5% 이하를 달성하기
위해 구조적 적자를 연방정부 GDP의 0.35%, 주정부 GDP의 0.15%로 설정하
였으나 주정부 재정 안정을 위해 0% 원칙으로 합의⁶⁹⁾
- 주정부의 높은 부채 수준에 따라 구조적 적자 허용 대신 오래된 부채에 대
한 지원이 요구되었으며, 이를 결과적으로 최종 설계에 반영

□ OECD 자료⁷⁰⁾에 따르면 독일 재정준칙은 자동 제재 수단(예: 스위스⁷¹⁾)은 부재하나,

67) Federal Ministry of Finance, *Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake)*, 2022, p. 67.
68) Deutscher Bundestag, "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 104b, 109, 115 und 143d)," 2009, Drucksache 16/12410, p. 9.
69) Dirk Freigang et al., "Die Ergebnisse der Föderalismusreform - kommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze," *ifo Dresden berichtet*, Nr. 3/2009, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2009, pp. 19~21.

연방헌법재판소의 위헌 판단, 통제계정(Kontrollkonto)을 통한 상환, 정치적 책임 등이 존재

- 연방헌법재판소가 재정계획이나 「예산법」에서 부채제동장치 규정을 위반했다고 판단하면 예산 무효화 또는 수정을 명령하는 법적 근거⁷²⁾가 존재
 - 2023년 연방헌법재판소는 2021년 제2차 「추경예산법」에 대해 위헌이라고 판단하고 부채제동장치를 회피한 예산 일부를 무효화
 - 부채제동장치의 통제계정은 차입이 지속적으로 초과되지 않도록 방지하는 도구이며, 매 회계연도마다 실제 차입액과 규정상의 한도 차이를 기록⁷³⁾
 - 초과분(+)과 미달분(-)을 모두 포함하며, 통제계정의 누적 마이너스(-) 잔액이 GDP의 1.5%를 초과하면 경기 회복 시 상환의 의무화를 규정
 - 이 외에 부채제동장치를 위배하는 예산이 의회에서 승인되지 않거나, 정치적 비난 및 여론 악화, 정부에 대한 불신임 등의 가능성 존재
- 최근 독일은 자국의 안보강화와 인프라 개선의 필요성으로 인해 2025년 인프라 투자 확대를 위한 특별 기금 설치 및 부채제동장치 개정안을 담은 법률 초안을 승인⁷⁴⁾
- (배경) 최근 정치·경제적 변화에 따라 재정준칙의 실효성과 운용방식에 대한 논의가 촉발되었으며, 독일 연방의회에서 채택한 「기본법」 개정안이 연방상원(참의원)에서 승인⁷⁵⁾되어 2025년 3월 25일부로 법률 효력 발효

70) OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 51.

71) automatic correction mechanism under the Swiss Schuldenbremse

72) 「기본법」 제94조 제1항 제2호 절차에 따라 위헌 여부를 판단할 수 있으며, 「연방헌법재판소법(BVerfGG)」 제78조에 따라 법에 위반되었다고 판단될 때 해당 법률을 무효로 선언할 수 있음

73) Deutsche Bundesbank, “Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung,” *Monatsbericht April 2022*, 2022, pp. 64~65.

74) 독일 연방관보(Bundesgesetzblatt), “Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Artikel 109, 115 und 143h,” https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/regelungstext.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 검색일자: 2025. 10. 16.

75) 한국조세재정연구원, 「재정동향 2025년 3월호」, 2025. 참조

〈표 VII-1〉 독일 일반정부 재정지표

(단위: GDP 대비 %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
수입	43.7	44.4	45	45.3	45.2	45.4	45.9	45.9	46.5	46.9	46.7	47.5	46.7*	45.7*	46.8*
지출	48.1	45.3	45.1	45.2	44.5	44.5	44.7	44.5	44.7	45.5	51.1	50.7	48.6*	48.1*	49.4*
채무	81	78.5	79.8	77.5	74.5	71.2	68.3	64	60.8	58.7	68	68	64.4	62.4	62.1*
재정 수지	-4.4	-0.8	-0.1	0.1	0.7	0.9	1.1	1.3	1.9	1.3	-4.4	-3.2	-1.9*	-2.5*	-2.7*

주: 국제 거시비교를 위해 발생주의, ESA 2010 기준으로 작성된 연방은행의 통계를 사용하였으며, 현금주의 기준에 따라 예·결산 중심의 채무를 작성하는 연방재무부의 자료와 차이가 존재
 자료: 독일 연방은행, "General government debt as defined in the Maastricht Treaty as a % of GDP - Germany - overall," https://www.bundesbank.de/dynamic/action/en/statistics/time-series-databases/time-series-databases/759784/759784?listId=www_v27_web011_21a, 검색일자: 2025. 9. 30.
 _____, "General government deficit(-) or surplus(+) as defined in the Maastricht Treaty/Germany /General government," <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BJ9069?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.
 _____, "National accounts/ Germany/ General government revenue(ESA 2010)/Total," <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BK9170?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.
 _____, "National accounts/ Germany/ General government expenditure(ESA 2010)/Total," <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BK9180?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.

- (주요 내용) 「기본법」(제109조, 제115조, 제143조h) 개정 초안은 크게 ① 국방비 지출을 부채제동장치에서 면제하고 ② 5,000억유로 규모의 특별기금 설립 ③ 지방정부의 재정 자율성 확대
 - (국방) 명목 국내총생산의 1%를 초과하는 방위비 지출과 특정 안보정책 지출은 부채제동장치 적용에서 면제된다고 규정
 - 러시아의 우크라이나 침공 등으로 유럽의 안보상황이 악화되면서 국방비 증액의 필요성이 대두되었으며, NATO의 방위비 지출 목표를 달성하고 독일군의 현대화를 추진하기 위한 재원 확보를 목표로 함
 - (인프라) 향후 10년간 약 5,000억유로 규모의 특별 기금을 조성하여 철도, 에너지, 디지털 등 기후 중립 달성과 인프라 개선을 추진할 계획
 - 특별기금 중 1,000억유로는 기후변화기금(KTF)에 할당하고 1,000억유로는

주와 지방자치단체의 사회기반시설에 신속하게 투자하여 장기적인 경제성장의 기틀을 마련

- 「기본법」 개정에 따라 주정부도 연방정부와 동일하게 GDP의 0.35%까지 구조적 차입⁷⁶⁾을 허용하여 주정부의 투자 여력을 제고
- 이를 통해 각 주정부는 「기본법」상의 채무 규정을 위반하지 않고 예외적인 비상상황과 관계없이 중요한 투자에 차입을 통한 자금 이용이 가능

〈참고 6〉 2025년 부채제동장치 관련 「기본법」⁷⁷⁾ 개정 조항

제109조	<p>(3) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 정상국면을 벗어난 경기변동의 영향을 경기 호황 및 불황 시에 균형 있게 고려하기 위한 규정과 국가의 통제를 벗어나고 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비상적 긴급상황에 대한 예외규정을 제정할 수 있다. 예외규정에 대하여는 그에 상응하는 상환규정도 제정되어야 한다. 연방의 예산과 관련된 자세한 사항은 차입수입이 명목 국내총생산의 0.35퍼센트를 초과하지 않을 때 제1문에 부합한다는 기준에 따라 제115조에서 정한다. 국방비, 시민방위 및 주민보호, 정보기관, 정보기술 시스템 보호, 국제법 위반으로 공격받은 국가 지원을 위한 연방지출에서 명목 국내총생산의 1%를 초과하는 금액은 차입 수입에서 공제되어야 한다. 모든 주의 총합은, 이들이 차입을 통해 얻은 수입이 명목 국내총생산의 0.35퍼센트를 초과하지 않는 경우 제1문의 원칙을 충족한 것으로 본다. 주 전체에 대하여 허용된 차입 한도의 주별 배분은 연방참사원의 동의를 요하는 「연방법」으로 정한다.</p>
제115조	<p>(2) 수입과 지출은 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이루어야 한다. 차입수입이 명목 국내총생산의 0.35퍼센트를 초과하지 않을 때 위 원칙에 부합한다. 정상국면을 벗어난 경기변동으로 인하여 추가적인 신용차입을 할 경우에는 경기 호황 및 불황 시의 재정에 대한 영향을 균형 있게 고려하여야 한다. 국방비, 시민방위 및 주민보호, 정보기관, 정보기술 시스템 보호, 국제법 위반으로 공격받은 국가 지원을 위한 연방지출에서 명목 국내총생산의 1%를 초과하는 금액은 차입 수입에서 공제되어야 한다. 실제 이루어진 신용차입이 제1문부터 제3문까지에 따라 허용되는 신용차입상한에서 벗어나는 경우 이는 통제계정에서 관리된다. 명목 국내총생산의 1.5퍼센트를 넘는 초과부담은 경기상황에 맞추어 상환되어야 한다. 세부적인 사항, 특히 재정적 금융거래만큼의 수입 및 지출의 보정, 경기보정절차에 따른 경기변동을 고려하여 연간 순신용차입의</p>

76) 경기변동에 따른 세입지출의 변화나 일회성 지출을 제거한 재정구조상의 차입을 의미하며, 수입과 지출이 차입 없이 균형을 이루어야 하나 차입으로 인한 수입이 명목 국내총생산(GDP)의 0.35%를 초과하지 않는 경우 이 원칙이 충족된 것으로 판단

〈참고 6〉 2025년 부채제동장치 관련 「기본법」⁷⁷⁾ 개정 조항

	<p>상한을 산정하기 위한 절차, 실제 신용차입이 규정상 한계를 벗어나는 것에 대한 통제 및 조정 등은 연방법률로 정한다. 국가의 통제를 벗어나고 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비상적 긴급상황이 발생한 경우에는, 연방의회 재적의원 다수의 의결에 따라 이러한 신용차입상한을 초과할 수 있다. 연방의회 의결 시 그 신용차입에 대한 상환계획도 함께 의결되어야 한다. 제6문에 따른 신용차입은 적절한 기간 내에 상환되어야 한다.</p>
제143조h ⁷⁸⁾	<p>(1) 연방정부는 2045년까지 기후 중립 달성 및 인프라 투자를 위해 자체 차입 권한을 가진 최대 5,000억유로 규모의 특별 기금을 설립할 수 있으며, 이 특별기금의 차입 권한에 대해서는 「기본법」 제109조 제3항 및 제115조를 적용하지 아니한다. 특별기금에서 기후변화기금으로 1,000억유로를 이전하며 구체적인 사항은 「연방법」으로 정한다.</p> <p>(2) 특별기금에서 주(州)에 배분한 1,000억유로는 사회기반시설 투자를 위해 사용할 수 있으며, 각 주는 연방정부에 기금 사용 내역을 보고해야 한다.</p>

77) 독일 연방사법부 법령정보센터, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,” <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, 검색일자: 2025. 10. 21.

78) 코로나19 팬데믹으로 인해 감소한 지방자치단체의 무역세수입에 대해 지급한 일회성 보상 내용을 담고 있었으나 2021년 1월부터 폐지되었으며, 특별기금과 관련된 내용을 새로이 규정

VIII. 결론

- (종합평가) 독일은 법치 및 재정분권 기반 재정제도로 책임 있는 재정운영과 재정 건전성을 유지한 대표적 성공 사례이나, 엄격한 재정준칙과 균형재정 원칙은 경기 침체, 위기 상황에서 재정의 유연성을 제한하고 미래투자를 제약하는 요인으로 작용하므로 재정건전성 유지와 정책 유연성 간의 조화가 향후 주요 핵심과제

 - (재정제도 성과) 독일은 재정 권한의 독점을 방지하고, 책임 있는 재정 운용과 장기적인 재정건전성 확보를 가능하게 하는 제도적 기반이 마련되어 있는 법치와 분권의 모범적 모델로 평가
 - 예산 법률주의에 기반한 예산 운용, 엄격한 국가채무 관리, 재정 균형의 원칙 등 안정 지향적 재정관리로 독일은 유럽 내 재정건전성이 가장 높은 국가이자 재정 건전성의 앵커 역할로 자리매김
 - 「기본법」, 「예산원칙법」 등 법률주의를 바탕으로 한 재정 운영은 행정부에 법적 구속력을 부여하여 재정의 투명성과 책임성을 보장
 - 유럽 재정위기 이후 2010년대 국가채무가 정점을 찍은 후 비교적 빠른 회복을 통해 신뢰를 얻고 안정적인 국가로 평가
 - 1970년대 중반 이래로 꾸준히 증가하던 채무비율의 추세가 부채제동장치 도입 직후인 2010년 정점에 도달한 후 뚜렷한 하락세를 보였으며,* 이는 유로존 내 다른 주요국들의 추이와 대조적
- * GDP 대비 일반정부 총채무비율⁷⁹⁾(2010년, 2025년): 독일 81.0→64.4%, 프랑스 86.3→116.5%, 이탈리아 118.8→136.8%, 영국 75.9→103.4%

79) IMF, "General government gross debt," https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/FRA/ITA/DEU/GBR, 검색일자: 2025. 10. 20.

- 2023년 21년 추경예산에 대한 헌법재판소의 위헌 결정 이후 예산을 조정했던 사례는 재정 원칙 준수라는 제도적 장치가 보장되고 있음을 시사(〈참고 2〉)
 - 독일은 연방제 국가로 재정 분권화를 통해 연방, 주, 지방 모두 독자적으로 예산과 정책 운용에 대한 권한을 가지고 있으며, 지역 맞춤형 정책, 책임성 강화, 경제의 효율성 측면에 있어 이점이 존재
 - 각 주와 지방은 자신들의 경제 및 사회에 맞는 정책을 설계할 수 있으며, 차별화된 정책과 투자로 경제활력과 혁신을 제고
 - 재정 운영에 있어 각 정부가 직접 책임을 지고 있으므로, 과도한 지출을 억제하고 효율적인 예산 사용을 유도할 수 있다는 장점
 - 또한 주 또는 지방 간의 재정 격차가 심화하는 것을 방지하고 이를 보완하기 위한 재정조정제도를 활용하여 경제 격차 축소와 사회적 통합에 기여
 - 더불어 연방헌법재판소, 재정안정화위원회 등과 같은 독립 재정기구들을 통한 감시체계는 강력한 견제와 균형을 유지할 수 있도록 함으로써 재정 운영의 투명성과 합법성을 제도적으로 담보
- (구조적 한계) 그러나 동시에 철저한 재정 원칙과 균형재정 원칙의 고수는 경기침체나 위기 대응에 대한 경직성과 확장 재정정책 제한, 공공투자 부족을 야기하고, 연방제와 재정분권화로 인한 책임분절 및 정책조정 어려움은 정치적 불안정성과 재정의 통합 관리 비효율성 등의 문제를 초래
- 독일은 다른 유로존 국가들과 비교하면 재정 여력이 양호함에도 불구하고, 부채제동장치와 균형재정 기조라는 법적·정치적 제약으로 재정지출 확대에 소극적
 - 철저한 규범 중심의 정책 집행은 국방 능력 및 녹색 전환을 위한 지출 압박이 증가하는 상황에서 정책의 경직성과 경기 대응능력 약화를 초래하여 재정정책의 역할과 기능을 저해하고 경제 역동성을 둔화
 - 코로나19 팬데믹 상황에서는 예외조항 적용을 통한 대규모 차입 및 지원 조치를 이행하였으나, 예외조항 발동 절차에 수반되는 요건으로 인해 적시성 및 규모의 유연성 확보에 제약

- 긴축적인 재정정책이 단기 경제성장률에는 제한적이거나, 경제 정책 전반에 대한 불확실성을 높이고 이미 위축된 민간소비와 투자를 더욱 압박하는 요인으로 작용하여 경제 회복세의 둔화 가능성을 확대⁸⁰⁾
- 부채제동장치의 엄격한 준수 역시 정책 입안자들로 하여금 장부 외 처리(Off-balance-sheet)를 통한 회계적 왜곡을 유발하게 하여 재정규칙이 설계된 본래의 목적에 부합하지 않는 결과를 초래
 - 최근 인프라 투자 및 기후변화 대응을 위해 조성한 5,000억유로 규모의 기금은 재정준칙을 우회하는 경로로 신설
- 그러나 2025년 「기본법」 개정을 통해 국방·안보 분야에 대한 예외조항을 신설하고 주정부 차입을 허용하는 등 엄격한 재정준칙이 갖는 경직성을 완화하는 부채제동장치의 부분적 유연화 조치 시행(<참고 6>)
- 연방제와 재정분권화는 각 주체의 책임감과 자율성을 강화하면서도 자금 흐름 및 책임소재에 대한 분절이 발생하고, 거시적으로 국가 전체 재정건전성에 대한 총체적 관리에 한계
 - 재정 분권화는 하위 정부에 정책 혁신의 기회를 제공하는 동시에, 정보 비대칭을 악용해 지대 추구(Rent-seeking) 행위 등 부패와 정부의 비효율성을 증가시켜 경제성장을 저해⁸¹⁾
 - 재정규율의 제도적 보장에도 불구하고 연정 구조와 복수 권한 간 정책 조정은 정치협상에 대한 의존성과 연립정부의 불안정성이라는 구조적 취약성을 심화시켜 2024년 조기총선 및 2025년 임시예산 운영 사례에서처럼 그 한계를 확인
- 독일의 공공투자율은 OECD 평균보다 낮게 나타났으며, 2000년 이후 감소한 공공투자율로 인해 교통, 교육, 디지털 분야의 인프라 부족, 잠재 성장 약화로 이어진다는 문제를 지적⁸²⁾

80) ifo Institut, *ifo Konjunkturprognose Fr hjahr 2024: Deutsche Wirtschaft wie gelähmt, 2024.*

81) Tushyanthan Baskaran, Lars P. Feld, and Jan Schnellenbach, "Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis," *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 16/02, 2016, pp. 3~7.

82) OECD, "OECD Economic Surveys: Germany 2025," 2025.

- 2024년 기준 독일의 순 공공투자*(감가상각을 제외한 일반정부 총고정자본형성)는 OECD 회원국 중 낮은 수준에 속하며, 공공 인프라에 대한 투자가 시급한 것으로 평가

* GDP 대비 정부투자비율(2023년 기준)⁸³⁾: 독일 2.8%, 프랑스 4.3%, 이탈리아 3.2%, 영국 3.2%, OECD 평균 3.5%, OECD-EU 평균 3.6%

- IMF 역시 「2024 연례 평가 보고서」에서 독일이 구조적 변화에 따른 지출압력에 대응하고 공공투자 확대 여력을 마련하기 위한 개혁의 필요성에 대해 검토해야 한다고 언급(〈참고 7〉)

□ (향후 과제) 독일은 재정의 건전성과 책임성을 보장하면서 변화하는 경제사회 요구에 맞춰 제도의 탄력성을 확보하는 것이 얼마나 중요한지 보여주고, 법적 규율과 정책적 유연성의 조화가 향후 재정제도가 모색해야 할 핵심 과제임을 시사

○ 독일의 경험은 재정제도가 단순히 법률적·행정적인 틀을 넘어서 정치, 경제, 사회 변화에 따라 지속적으로 발전하고 조정되어야 하는 것임을 보여주고 있으며, 사회적 합의를 통해 지속적으로 학습하고 진화하는 기능이 필요

- 재정준칙이 가진 의미와 원칙을 훼손하지 않으면서 경기 대응 및 미래 투자를 강화하기 위한 합리적인 조정 역시 요구

· 독일 연방은행에서 EU재정규칙을 준수하면서도 안정적으로 재정 확대를 도모할 수 있는 부채제동장치의 개혁을 제안(〈참고 8〉)

- 분권구조의 효율성을 유지하면서도 국가 전체의 지속 가능한 재정건전성을 확보하기 위해 연방·주·지방 간 재정 정보의 실시간 공유 및 통합 관리와 정책 간 조정 능력의 강화가 필요

83) OECD, "Government at a Glance 2025: 15.4. Government investment spending," https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/government-investment-spending_023c3a29.html#indicator-d1e586-6658036d57, 검색일자: 2025. 11. 10.

〈참고 7〉 2024 IMF 연례 평가 보고서 독일 지적 사항⁸⁴⁾

- 중기적인 지출압력 대응 및 공공 인프라 투자 확대를 위한 부채제동장치 개혁 검토 필요
- 급격한 인구 고령화와 국방지출의 필요성으로 인해 공공지출의 압박이 증가하고 있으며, 최근 몇 년간 공공투자가 증가했음에도 생산성 향상, 성장 촉진, 녹색전환 지원을 위해 상당한 공공투자가 필요
 - 연금, 의료, 장기요양 등 인구 고령화에 따른 사회복지 지출의 상당한 증가 예상
 - 교통, 에너지, 통신 및 기타 분야의 기반 시설을 개선하기 위한 인프라 투자 수요에 따라 추가 증액 필요
 - 독일은 재정 여력이 충분하고 부채 지속가능성 위험이 낮음에도 불구하고, 현 재정준칙(부채제동장치)하에서는 불필요하게 빠른 속도의 부채 감축을 요구하고 있으므로 제도 조정 고려 필요
 - 부채제동장치는 2024년처럼 비상사태에 따른 예외조항이 발동되지 않을 때에 과도한 재정긴축을 요구
 - 꼭 필요한 공공투자를 위해 부채제동장치를 개혁하여 지나친 긴축 재정정책을 피하는 것이 대외 불균형을 축소하고, 잠재성장률을 높이는 데 도움이 될 것
 - 연간 적자 한도를 GDP의 1%p 정도 완화하여 투자 여력을 확보
 - 공공투자는 상대적으로 높은 승수효과를 가지고 있으므로, 확보된 재정 여력을 공공투자 확대에 사용하여 경기 및 잠재 성장을 제고하는 노력이 필요

84) IMF, "Germany: 2024 Article IV consultation," *IMF Country Report*, 24/229, 2024.

〈참고 8〉 독일 연방은행의 부채제동장치 개혁 제안⁸⁵⁾

- 독일 연방은행은 재정건전성을 유지하면서 인프라 및 국방 등 정부투자를 지원하고, EU 규정에 부합하는 안정적 재정 확대를 위한 부채제동장치 개혁을 제안
 - EU 규정에 명시된 부채비율 60%를 핵심지표로 하여, 연방정부의 차입 한도를 GDP의 0.35%⁸⁶⁾에서 최대 1.4%까지 확대하는 것을 골자로 하는 개혁안
 - 부채비율이 60% 미만일 때, 저부채기반(low-debt-base)으로 분류되는 GDP의 0.5%까지는 특정 용도 없이 차입할 수 있고, GDP의 0.9%는 추가 투자 목적으로만 사용할 수 있도록 차입한도를 설정
 - 부채비율이 60%를 초과하면 투자 목적의 차입은 유지되지만, 특정 용도 없이 사용할 수 있는 저부채기반 차입(GDP의 0.5%)은 미적용
 - 제안된 개혁안에 따르면 부채비율이 60% 미만일 경우 2026~2030년 추가적으로 총 2,200억유로를 투자할 수 있으며, 부채비율이 60%를 초과하면 2030년까지 사용할 수 있는 추가적인 차입은 1,000억유로로 제한

〈표 VII-1〉 부채제동장치 개혁안 시나리오별 차입 가능 금액

(단위: 십억유로)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	누적
부채비율 < 60 %	24	25	47	61	62	219
부채비율 > 60 %	1	2	23	36	37	99

자료: Deutsche Bundesbank, "Sound public finances, stronger investment: a proposal to reform the Schuldenbremse," *Monthly Report*, March 2025, 2025, Table 2.1

85) 독일 연방은행, "Sound public finances, stronger investment: a proposal to reform the Schuldenbremse," *Monthly Report*, March 2025, <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-en/reports-studies/monthly-reports/monthly-report-march-2025-952320?article=sound-public-finances-stronger-investment-a-proposal-to-reform-the-debt-brake-952322>, 검색일자: 2025. 3. 12.

86) 독일 「기본법」 제109조 제3항에서 연방과 주정부의 예산은 원칙적으로 차입 없이 균형을 이루어야 하며, 구조적 적자의 상한선은 명목 GDP의 0.35%로 규정되어 있음. 명목 GDP의 0.35%까지는 일반적으로 운영비, 복지비 등 일반지출에 사용될 수 있으나, 자연재해, 비상적 긴급상황에서는 예외규정을 적용하고 명목 GDP의 0.35% 이상 차입을 허용할 수 있음

참고문헌

1. 국내외 문헌

국회예산정책처, 『국가재정제도 원리와 실제』, 2010.

_____, 『주요국의 재정제도: 독일』, 2020.

이명현 외, 『독일의 재정제도』, 한국조세재정연구원, 2011.

전주열, 『주요국 재정법령 분석-독일 연방예산 규정』, 2017.

정문식, 『국회 예산증액에 대한 정부 동의권: 예산에 영향을 주는 독일연방의회 법률에 대한 연방정부 동의제도를 중심으로』, 2018.

차진아, 『독일식 예산법률주의에 대한 연구』, 2019.

한국조세재정연구원, 「주요국 예산안-독일」, 각 연도.

_____, 「재정동향 2023년 11월호」, 「재정동향 2024년 2월호」, 「재정동향 2025년 3월호」, 각 연도.

Bundesministerium der Finanzen, *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015.

_____, *Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028*, 2025.

Deutsche Bundesbank, “Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung,” *Monatsbericht April 2022*, 2022.

- _____, “Sound public finances, stronger investment: a proposal to reform the Schuldenbremse,” *Monthly Report*, March 2025, 2025.
- Deutscher Bundestag, “Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 104b, 109, 115 und 143d),” 2009.
- Dirk Freigang et al., “Die Ergebnisse der Föderalismusreform - kommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze,” *ifo Dresden berichtet*, Nr. 3/2009, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2009.
- European Commission, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 2017.
- _____, *2025 European Semester: bringing the new economic governance framework to life*, 2024.
- ifo Institut, *ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2024: Deutsche Wirtschaft wie gelähmt*, 2024.
- IMF, “Germany: 2024 Article IV consultation,” *IMF Country Report*, No. 24/229, 2024.
- OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019.
- _____, “OECD Economic Surveys: Germany 2025,” 2025.
- Oswald Metzger, “Swabian Housewife,” *Die Politische Meinung*, Nr. 520, 2013.
- Tushyanthan Baskaran, Lars P. Feld, and Jan Schnellenbach, “Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis,” *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 16/02, 2016.

2. 온라인 사이트

FitchRatings, “German Debt Brake Ruling Boosts Fiscal Transparency, Complicates Trade-Offs,” 2023. 11. 30., <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/german-debt-brake-ruling-boosts-fiscal-transparency-complicates-trade-offs-30-11-2023>, 검색일자: 2025. 11. 21.

Barkhausen, David, “Hyperinflation: trauma and its reconstruction,” ECB Blog, 2025. 6. 20., <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250620~13431554af.en.html>, 검색일자: 2025. 11. 14.

EUR-Lex, “Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union,” https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A1403_3, 검색일자: 2025. 7. 31.

Eurostat, “Information on data,” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/information-data>, 검색일자: 2025. 5. 13.

IMF, “General government gross debt,” https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/FRA/ITA/DEU/GBR, 검색일자: 2025. 10. 20.

OECD Stat, <http://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2025. 11. 11.

독일 연방관보(Bundesgesetzblatt), “Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Artikel 1109, 115 und 143h,” https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/regelungstext.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 검색일자: 2025. 10. 16.

독일 연방사법부 법령정보센터, “Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr,” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwfinsvermg/BJNR103010022.html>, 검색일자: 2025. 5. 27.

_____, “Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern,” https://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/index.html, 검색일자: 2025. 11. 25.

_____, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,” <https://www.gesetze-i>

- m-internet.de/gg/BJNR000010949.html, 검색일자: 2025. 10. 21.
- _____, “Haushaltsgrundsätze-gesetz,” <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/>, 검색일자: 2025. 5. 19.
- _____, “Bundeswahlgesetz,” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>, 검색일자: 2025. 11. 28.
- 독일 연방상원, “A constitutional body within a federal system,” <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/funktion-en/funktion-en-node.html>, 검색일자: 2025. 8. 14.
- 독일 연방은행, “General government debt as defined in the Maastricht Treaty as a % of GDP - Germany – overall,” https://www.bundesbank.de/dynamic/action/en/statistics/time-series-databases/time-series-databases/759784/759784?listId=www_v27_web011_21a, 검색일자: 2025. 9. 30.
- _____, “General government deficit(-) or surplus(+) as defined in the Maastricht Treaty/Germany /General government,” <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BJ9069?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.
- _____, “National accounts/ Germany/ General government expenditure(ESA 2010)/Total,” <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BK9180?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.
- _____, “National accounts/Germany/General government revenue(ESA 2010)/Total,” <https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBGFS1/A.BK9170?format=csv&lang=en>, 검색일자: 2025. 9. 30.
- 독일 연방의회, “Auskunft zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben,” 2025. 2. 28., <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1055946>, 검색일자: 2025. 2. 26.

- _____, “Der Bundeshaushalt,” https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu/haushalt/haushalt-212614, 검색일자: 2025. 8. 18.
- _____, “Föderalismusreform II,” <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoII/foekoII-node.html>, 검색일자: 2025. 7. 31.
- _____, “Functions and responsibilities of the committees,” <https://www.bundestag.de/en/committees/function-245820>, 검색일자: 2025. 8. 14.
- _____, “Gremien,” <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/G/gremien-247140>, 검색일자: 2025. 5. 27.
- _____, “Über- und außerplanmäßige Ausgaben,” <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/U/ueber-und-ausserplanmaessige-ausgaben-868618>, 검색일자: 2025. 5. 26.
- _____, “Über- und außerplanmäßige Ausgaben im 2. Quartal 2024,” 2024. 8. 13., <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1015134>, 검색일자: 2025. 2. 26.
- _____, “Das geltende Wahlrecht nach der Reform 2023,” <https://www.bundestag.de/parlament/wahlen/wahlrecht-inhalt-975000>, 검색일자: 2025. 11. 28.
- _____, “Schäuble: Schwarze Null ist kein Selbstzweck,” 2014. 9. 9., https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2014/kw37_de_einbringung-296270, 검색일자: 2025. 11. 14.
- 독일 연방정부, “Der Kanzler und das Kabinett,” <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/kanzleramt/bundeskabinett>, 검색일자: 2025. 8. 14.
- 독일 연방재무부, “Abteilungen,” <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Abteilungen/abteilungen.html>, 검색일자: 2024. 12. 24.
- _____, “Finanzpläne ab 2006; Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028,” https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/B

- undeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene/haushalts_finanzplaene.html, 검색일자: 2025. 1. 14.
- _____, “Haushaltsrechnung des Bundes 2023,” 2024. 7. 1., https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushalts-und-Vermögensrechnungen/haushaltsrechnung-2023-band1.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 검색일자: 2025. 5. 27.
- _____, “Bundeshaushalt digital,” <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html>, 검색일자: 2025. 10. 10.
- 독일 연방통계청, “Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht durch magisches Viereck,” <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/magisches-viereck.html>, 검색일자: 2025. 6. 2.
- _____, “Reporting online,” https://www.destatis.de/EN/Service/Reporting-Online/_node.html, 검색일자: 2025. 5. 12.
- _____, “Statistics,” <https://www.destatis.de/EN/About-Us/Our-Mission/bundesstatistik.html>, 검색일자: 2025. 5. 13.
- 독일 재정 안정화위원회, “Gemeinsames Schema,” https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen/Gemeinsame-Schema/Gemeinsame-Schema_node.html, 검색일자: 2025. 5. 28.
- _____, “Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen,” https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen/Koordinierung-Haushalts-und-Finanzplanungen_node.html, 검색일자: 2025. 5. 28.

재정정책 및 예산분석 연구 25-08

독일의 재정제도

인 쇄 2025년 12월 24일
발 행 2025년 12월 31일
저 자 박정흠·염보라
발 행 인 이 영
발 행 처 한국조세재정연구원
301147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
조 판 및 쇄 (주)다원기획 044-865-8115
I S B N 979-11-6655-389-9

© 한국조세재정연구원 2025 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



독일의 재정제도

Kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr



9 791166 553899
ISBN 979-11-6655-389-9