

독일의 재정분권과 지방세

송 상 훈 (경기개발연구원)

I. 들어가는 말

독일연방제도는 기능의 배분과 관할지역에 대한 독자적 권한의 확보라는 관점에서 중앙집권국가와 차별화된다. 연방제에 의해 독자적인 권리와 의무를 가지고 있는 여러 지방들은 국가의 테두리내에서 권력조정의 실현을 통해 우월적 중앙정부의 등장을 억제해왔다.

독일연방국가는 헌법에 의해 연방과 주의 이 계층 구조로 구성되어있다. 이 외에도 국가권한의 행사에 있어서 중요한 역할을 하는 지역공동체(게마인데, 기초자치단체)가 주의 영역내에 형성되어 있다. 이러한 게마인데는 지역 공동체의 모든 업무를 자기책임 하에 규율하는 기본법으로 보장된 권리를 행사한다.

독일은 연방과 주의 정체성 확립을 위해 명확한 국가기능의 배분 및 정립과 기능배분에 따른 적합한 재원조정제도를 확립하기 위해 노력하고 있다. 충분한 재원에 대한 자유롭고 독자적인 권한은 각 계층별 국가단체의 정치적 활동능력의 발전을 위한 불가결한 전제이다. 따라서 독일 기본법은 기능의 배분에 상응하는 재정책임성의 분배를 규정하고 있는데 이는 재정분권과 관련되고 나아가 국가세입의 분배와 연계된다.

독일의 재정조정제도는 크게 소극적 재정조정과 적극적 재정조정으로 구분되고 있다. 먼저, 소극적 재정조정(passiver Finanzausgleich)은 국가기능의 배분을 의미하고, 독일 기본법을 통해 국가기능이 여러 국가계층에 배분되어 있다. 이러한 기능의 배분은 권한의 분리원칙과 보충성의 정신에 바탕을 두고 있다. 적극적 재정조정(aktiver Finanzausgleich)은 국가기능의 배분에 따른 정부의 세입의, 특히 조세수입, 연방과 주 그리고 기초단체 간의 분배를 의미한다. 세입의 분배는 연방과 지방 간의 세입분배인 수직적 재정조정과 동등한 수준의 국가계층간의 세입분배인 수평적 재정조정으로 나누어 진다. 이러한 독일 재정조정제도는 일반적으로 연방정부에 비해 상대적으로 재정형편이 취약한 지방정부의 자체 세입을 확충하여 줌으로서 재정분권을 확립시켰고, 이에 따라 당해 지방정부가 업무를 독자적으로 수행할 수 있는 여건을 마련하여 지방의 독립성을 부여하는 제도이다.

지방자치를 실시한 지 13년이 지난 오늘날에도 지방자치가 표류하는 우리나라의 근본적 문제점은 재정분권이 제대로 확립되지 않은 것과 지역간 재정력격차 해소를 위한 다양한 균형발전정책이 오히려 지역간 갈등을 야기시키는 요인으로 작용하는 것이다. 이러한 문제점 해결에 독일 사례 중 공동세제도와 지방간 수평적 재정조정제도의 분석을 통해 그 실마리를

찾을 수 있을 것이다.

II. 소극적 재정조정

공공업무는 가능한 국민에 가까워서 수행되는 것이 가장 바람직하지만, 이에 따라 국가기능은 기술적 필요성과 주민들에 대해 더 많은 편익을 제고하는 경우에 한하여 높은 계층의 정부에서 추진되는 것이 보다 효율적이고 효과적이다.

독일 기본법 30조에 의하면, 공공업무의 수행은 기본법에서 다른 규정을 두지 않는 한 주정부의 업무이다. 따라서 기본법은 구체적 업무에 관련된 권한의 배분에 대해 엄격하게 분류하지 않고, 오히려 법적 기능들(입법고권과 행정고권)을 구별하고, 이러한 기능들 내에서 연방과 주정부 간 권한을 배분하고 있다.

이와 같이 기능이 배분되면 배분된 기능을 수행하는데 필요한 자원의 분배가 이루어지는 재정조정제도를 실행하고 있다.

1. 입법고권의 배분

연방정부의 입법고권은 기본적으로 기본법 70조에 근거하고, 특별히 조세분야에 관련하여서는 105조에 규정되어있다. 그리고 연방과 주의 입법에 대한 권한은 상호 배타적(기본법 71, 73, 그리고 105조 1항) 내지 경쟁적(기본법 72, 74 그리고 105조 2항)인 경우로 나누어진다.

연방정부의 배타적 입법고권의 영역에 있어서 주정부는 연방법에 의해 명백하게 권한이 위임되었을 경우에 한하여 입법고권을 가지고, 반면에 연방정부의 입법고권에 대해 경쟁적인 경우는 연방정부가 자신의 입법적 권한을 행사하지 않는 동안 주정부는 연방정부의 입법고권의 영역에서 입법에 대한 권한을 가진다.

2006년 연방제의 개편을 통해 입법고권에 대한 새로운 경계가 제정되었다. 이는 초광역적 중요한 영역(예를 들면, 호적 및 주민등록업무, 독일 문화재 보호, 무기 및 폭발물에 대한 법)에 대한 연방의 배타적 권한, 그리고 지역밀착형 관리규제분야(예를 들면, 형의 집행, 집회법, 공무원 급여와 복지)에 있어서의 주정부의 배타적 권한을 강화하는 방향으로 개편되었다.

재정수단의 영역에 있어서 연방정부는 관세와 재정독점(기본법 105조 1항)에 대한 배타적 입법고권을 가진다. 나머지 조세에 대해서는 연방에 세수가 전부 내지 일부분(예를 들면 공동세인 소득세, 법인세 그리고 부가가치세)이 귀속될 경우 연방은 경쟁적 입법고권을 가진다. 이와 같이 연방이 법 및 경제의 통일성을 위해 조세영역에서 경쟁적 입법고권을 포괄적으로 가지기 때문에 기초단체인 게마인데를 포함한 주에게 기본적으로 지역소비세 형태의 조세징수권이 남아있다. 그 외에도 지역적 성격이 강한 조세에 대한 권한을 가지고 있다.

2. 행정고권

독일은 연방과 주간의 사무를 기본법으로 구분하고, 기본법은 연방의 권한을 기본법에 열거하는 방식으로 설정하여 주와 권한배분의 문제를 조정하고 있다. (기본법 제73조는 연방의 배타적 권한으로서 11가지의 사무를 열거하고 있다.) 또한 기본법에 특별규정이 없는 한 국가사무는 주가 집행하게 되어 있다.

예외적으로, 기본법이 규정(이를 의무위임행정이라 하고, 예를 들면 전부 내지 일부가 연방에 귀속되는 조세)하고 있거나 허용할 경우(권한위임으로, 항공관리행정이 여기에 속함)에 주는 연방의 위임을 받아 법집행을 행사한다. 이 경우 주의 자체행정과 구별하여 위임행정은 연방에게 법률 및 사무 감독권이 주어진다.

연방은 연방의 행정조직을 통해 법률을 집행하지만, 경우에 따라 법에 의거하여 공공기관을 통해 간접적으로 법률을 집행하기도 한다.

세무행정에 있어서 연방은 관세, 재정독점 그리고 연방법에 규정된 소비과세 등에 관련된 업무를 연방소속의 하부기관과 함께 연방재정기관을 통해 수행하고, 그 외의 업무는 주가 수행하고 있다.

기본법의 규정에 따라 연방은 우선적으로 전국적으로 관련이 있는 자연에 대한 업무와 전국으로 형평성이 유지되어야 할 업무에 대해 권한을 가진다. 예를 들면, 국방, 통화정책, 교통수단(고속도로, 연방 운하), 사회보장제도, 경제정책 및 초광역적 경제개발 등이 연방의 업무에 속한다.

주의 핵심 업무는 학교부문, 대학교, 경찰, 문화분야 그리고 지역경제 등이다. 이 외에도 기초단체를 감독하고, 지역사회에 대한 충분한 재원의 확보에 대해 책임을 지고 있다.

기초단체는 중요한 업무로 지역적 정체성 내지 존속을 위해 필요한 노력에 관련된 분야를 수행한다. 예를 든다면, 청소년지원, 지역교통수단, 건축, 지역 에너지공급 및 폐기물 처리 등이 속한다. 자체행정을 벗어나 기초단체는 국가의 하급행정기관으로서의 업무도 수행한다.

이처럼 독일의 사무배분은 행정의 계층구조를 연방기본법에 반영하여 보장하고 있다는데 그 특징이 있다. 기본법규정은 주와 지방자치단체의 사무를 명시함으로써 이들 간의 관계가 수직적이기는 하지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 수평적인 관계에 서도록 하고 있다. 즉, 주와 지방자치단체의 독자적인 권리를 보장하고 있는 것이다.

III. 적극적 재정조정

헌법에 의하면 각 계층의 국가는 그들의 업무를 위한 재원을 기본적으로 스스로 조달하도록 규정되어 있다. 즉, 비용부담은 기본법에 의해 규정된 업무를 행정고권의 정신에 따라 기능배분에 연계된다.(행정의 인과성)

행정고권과 재정고권의 원칙적 연계성의 관점에서 법률집행을 위한 주의 조례고권은 결국

주의 재정고권을 위한 결정권한의 필요성을 야기시켰다. 이에 연방은 단지 기본법에 따라 명시적이거나 불성문적으로 행정고권을 행사할 수 있는 업무에 대해서 재원을 조달할 수 있다.

연방과 주사이의 재정책임성에 대한 명확한 구분의 원칙에 대한 예외는 공동사무이다. 연방과 지방간의 공동사무는 지방의 권한에 속하는 일정한 사무에 대하여 국가가 이 사무를 장려할 목적으로 지방자치단체와 공동계획을 수립하고, 이 계획의 집행에 국가가 보조금의 지원을 통하여 지방자치단체에 간여 또는 협동하는 사무이다. 이런 점에서 공동사무는 연방, 주 및 지방자치단체간의 공동관리(Mischverwaltung) 또는 공동재원조달(Mitfinanzierung)의 대상이 되는 사무이다.(장지호 1987: 192)

이상과 같이 기능의 배분이 이루어진 후 업무수행에 필요한 비용을 충당하기 위해 재원이 연방과 지방정부에 분배되어진다.

1. 세입의 분배

국가는 다양한 재원조달 방법을 가지고 있고, 조세, 수수료, 분담금 등이 대표적이다. 이 외에도 공공재산의 매각과 공기업의 경제활동 등으로 부터의 수입이 포함되고, 또한 채권의 발행을 통해 필요한 재원을 확보할 수 있다.

그러나 이 중에서 조세가 차지하는 비중이 약 80%에 이르러 세수의 각 계층별 국가에 분배하는 것이 재정조정제도의 핵심이다.

독일연방의 조세제도는 과세의 기본원칙인 응능과세 원칙에 따라 소득세와 법인세에 매우 큰 비중을 두고 있고, 이 범주에서 약 44%의 세수가 징수된다. 이 외에 소비세인 부가가치세가 세수의 27%를 차지하여 큰 역할을 하고 있다.

(독일의 조세체계)

○ 연방세(Bundessteuern)

→ 소비세(석유세, 전기세, 담배세, 커피세, 설탕세, 조명기구세, 브랜드세 등)

보험세, 증권거래세, 통일 연대세(법인세와 소득세에 한시적으로 부가되는 부가세), 어음세, 관세(관세의 일정분 10%정도)

○ 주정부세(Landessteuern)

→ 상속/증여세, 자동차세, 맥주세, 경마·복권·스포츠복권세, 소방세, 토지취득세

○ 기초자치단체세(Gemeindesteuer)

→ 재산세, 지역 소비세(애견세, 음료세, 수렵 및 어업세 등), 영업세(일정분을 연방과 주 정부에 이전, 공동세로도 봄), 2주택세

○ 공동세(Gemeinschaftsteuer)

→ 소득세: 연방(42.5%), 주정부(42.5%), 기초(15%)

- 법인세: 연방(50%), 주정부(50%)
- 부가가치세: 연방(55%), 주정부(43%), 기초자치단체(2%)
- 영업세: 연방(약 7.5%), 주정부(약 7.5%), 기초(85%)

세입의 각 계층의 국가에 대한 분배는 기본법의 재정규정에 따라 연방과 주가 국민경제의 총수익창출에 적절하게 기여하도록 실현되어야 한다. 이를 위해서 국가의 기능과 재정부담이 서로 연계되어야 한다. 이 목표를 달성하기 위해 연방과 지방정부간의 수직적 분배와 주차원에서 상호간에 이루어지는 수평적 분배의 두가지 방식으로 세수분배가 이어진다.

1) 수직적 세수분배

수직적 세수분배는 조세수입을 여러 계층의 국가에 분배되는 것으로 이해된다. 수직적 분배는 세수귀속 방식에 따라 세수분리제와 세수공유제로 나누어진다.

우선적으로, 세수의 일정부분은 세수분리제에 따라 특정 계층의 국가에 귀속되는데, 연방세(기본법 106조 1항), 주세(기본법 106조 2항) 그리고 기초자치단체세(기본법 106조 6항)로 나누어져 귀속되는 조세가 여기에 속한다.

반면에, 재정에서 매우 큰 비중을 차지하는 중요한 조세(소득세, 법인세 그리고 일반소비세)는 기본법 106조 3 ~ 5a항의 세수공유제 규정에 의해 연방, 주 그리고 기초단체가 그 세수를 공유하고 있다.

이 중에서 독일 조세제도가 가지는 특성을 가장 잘 나타내고, 또한 수직적 분배의 핵심이 되는 것이 세수공유제에 의한 공동세이다.

공동세의 핵심 대상인 소득세, 법인세 그리고 부가가치세는 연방과 주전체를 단위로 분배되고, 동시에 소득세와 부가가치세의 일부는 기초단체에도 분배된다.

연방에는 소득세의 42.5%, 법인세 50% 그리고 부가가치세는 2006년 약 53%, 2007년부터 약 55%가 귀속된다.

주에 할당되는 세수는 소득세의 42.5%, 법인세 50% 그리고 2006년 부가가치세의 약 45%(2007년부터 약 43%)이다.

기초단체에는 소득세의 15%와 지금까지 약 2%의 부가가치세가 분배되었다. 이는 소득세와 부가가치세가 모든 세목 중에서 세수가 가장 우수한 세목이기 때문이다.

2) 수평적 세수분배

세수분배와 관련하여 기본법은 수직적 세수분배가 이루어진 후 다음 단계로 주전체 단위로 분배된 세수를 개개의 주에 분배하도록 규정하고 있다. 그 밖에도 부가가치세에 있어서는 우선 세금을 징수한 당해지역에 일정규모의 세수를 귀속시키도록 하고 있다.(세수의 지역연계원칙)

세수의 지역연계원칙은 소득세와 법인세도 특별규정에 의해 적용되고 있다. 이는 비록 근사치방식이지만 각각의 주가 주민들의 소득으로부터 징수된 소득세에 대해 일부분 세수를 분배받는 것으로 현실화 된다.

법인세는 기업에 의해 중앙차원에서 징수하지만, 세수의 지역연계성을 고려하여 공장이 입지하고 있는 주에도 귀속되어야 한다는 관점에서 세수가 모든 주에 분배된다.

부가가치세는 세수의 지역연계원칙에 의해서만 분배되지는 않는다. 부가가치세 주할당분 중 일부(최대 25%까지)는 주세와 소득세 및 법인세의 지방분을 합친 것의 1인당 규모가 전국 주평균이하인 주의 재정을 지원하는 보충재원으로 사용된다. 이렇게 하여 재정력이 취약한 주의 세수와 전국 주평균 사이의 차액 일정부분을 보충하여준다. 이 경우에도 결코 부족액을 완전히 보전하지는 않는다.

부가가치세 중 보충재원으로 사용되는 비중은 주민 1인당 세수규모가 전국평균에 비해 얼마나 부족한가에 따라 결정되지만, 그 비율은 부가가치세의 지방분의 25%를 초과할 수는 없다. 부족분을 보충하는 방식은 60%에서 95% 사이에서 선형비례적 비율에 따라 분배된다. 나머지 부가가치세의 지방분(최소한 지방분의 75%)은 주민수에 따라 분배된다.

부가가치세의 수평적 분배가 주간 세수의 격차해소를 목표로 하고 그렇게 추진됨에 따라 부가가치세의 분배가 이미 재정조정제도를 실현한다고 할 수 있다.

2. 재정조정제도

1) 주간 수평적 재정조정

세수의 분배를 위해 시행된 수직적 분배와 수평적 분배도 재정조정제도의 과정이다. 이러한 과정이 이루어지고 나면, 주정부간 재정력을 비교하여 주간 수평적 재정조정의 과정이 추진된다.

이 과정에서 우선 재정력이 취약한 주와 우수한 주로 분류하고, 취약한 주는 조정교부금을 수령하고 반면에 우수한 주는 조정기여금을 지불한다. 주간 수평적 재정조정은 재정이 취약한 주도 자신의 업무를 수행하고 자주성을 펼치는 것이 가능하도록 충분한 재원을 보장해준다. 이와 같이 주간 추가적인 세입의 격차해소를 통해 전국적으로 모든 국민이 동등한 삶의 질을 유지하는 것이 가능하게 된다.

그러나 이러한 주간 재정조정제도가 주의 재정 책임성과 자주성을 상실하게 되어서는 안 된다. 따라서 이 제도는 주간 재정력의 격차를 적당한 정도로 축소하되 완전히 균등화하지는 않는다.

주간 수평적 재정조정과정의 시작은 각 주의 1인당 재정력의 측정이고, 이는 당해 주의 세입의 합계와 주내의 기초단체 세입의 64%를 합한 것이다.

기초단체의 세입이 재정력측정 시 고려되는 이유는 주가 관내의 기초자치단체의 적절하고 충분한 재정을 위한 장치를 마련할 책임이 있기 때문이다. 재정력이 우수한 기초단체를 가지고 있는 주는 상대적으로 재정력이 취약한 기초단체를 가진 주에 비해 기초단체의 재정을 지

원하기 위해 지출해야할 자신의 재원을 거의 사용하지 않아도 된다.

기본적으로 주와 기초단체에 귀속되는 모든 종류의 세입은 재정력 측정 시 고려된다. 예외적으로 주간 수평적 재정조정과정에서 주와 기초단체에 유입된 세수는 포함되지 않는다.

주간 수평적 재정조정은 근본적으로 모든 주에 있어서 주민 1인당 동일한 재정수요에 근거한다. 도시국가인 베를린, 브레멘 그리고 함부르그는 예외로서 다른 넓은 영토를 지닌 주에 비해 주민 1인당 높은 재정수요를 가지는 것이 명백하게 나타나기 때문이다. 따라서 이들의 주민수는 재정조정에 있어서 35%까지 높게 산정한다. 또한 주민 1인당 재정수요를 약간 높게 산정하는 주가 3개있는데, 이들 주는 인구밀도가 가장 낮은 지역인 브란덴부르그, 메케렌부르그-포퓰메른, 작센-안할트이다. 이들은 다른 주에 비해 인구수를 산정함에 약간 높게 계상한다.

- 베를린, 브레멘 그리고 함부르그 등의 도시 인구가중치 : 135%
- 메케렌부르그-포퓰메른주의 인구가중치 : 105%
- 브란덴부르그주의 인구가중치 : 103%
- 작센-안할트주의 인구가중치 : 102%

재정력이 취약한 주에 대한 조정교부금의 정확한 규모는 이들의 주민 1인당 재정력이 1인당 전국평균 재정력에 비해 어느 정도로 차이가 나는가에 달려있다. 평균대비 부족액은 부분적이지 결코 완전하게 보전되지 않는다. 보전방식은 선형비례적 조정교부금분배비율을 활용한다.

이와 유사하게 재정력 우수 주가 지불하는 조정기여금의 규모는 재정력우수 주의 주민 1인당 재정력이 1인당 전국평균을 얼마나 초과하는가에 의해 결정된다. 평균과의 격차는 차액의 규모에 따라 차액의 일부분을 걷지만, 결코 전액을 걷지는 않는다. 징수방식은 선형비례적인 조정기여금징수비율을 활용하고 이는 조정교부금분배비율에 대칭된다. 조정기여금과 조정교부금의 합계를 일치시키기 위해서 조정교부금의 분배비율을 높이거나 낮추는 방법을 사용한다.

여기서 중요한 것은 주간 재정조정을 통해 주민 1인당 재정력의 순위가 바뀌지 않도록 규칙을 전개시키는 것이다.

주간 수평적 재정조정을 통해 재정력격차가 확연하게 줄어드는 것으로 나타나는데, 예를 들어, 주민 1인당 재정력이 전국평균 재정력의 70% 내지 90%인 재정력이 취약한 주의 경우 주간 수평적 재정조정 후에 재정력이 91% 내지 96%로 상승한 것으로 나타나고, 반면에 주민 1인당 재정력이 전국평균의 110% 내지 120%인 재정우수 주의 경우 재정조정 이후 재정력이 104% 내지 106.5%로 완화되어 재정력격차가 축소되는 것으로 나타난다.

(재정조정교부금의 분배)

- 재정력이 전국평균의 80%이하인 경우 한계보충율은 75%

$$F = 3/4 * X - 317/20000$$

- 재정력이 평균의 80%에서 93%사이인 경우 한계보충율은 최고 75%에서 최저 70%의 범위에서 선형비례적으로 보전

$$F = X * (5/26 * X + 35/52) - 2121/260000$$

- 재정력이 최소한 평균의 93%인 경우 한계보충율은 최고 70%에서 최저 44%의 범위에서 선형비례적으로 보전

$$F = X * (13/7 * X + 11/25)$$

F : 조정교부금, X : 1 - 주의 재정력

(조정기여금의 징수)

- 재정력이 평균의 107%이하인 경우 : 조정부담금 지불비율은 초과액의 44에서 70% 사이에서 선형비례적으로 기여금규모 결정
- 재정력이 평균의 107%에서 120% 사이 : 초과하는 정도에 따라 초과액에 대한 부담비율 70에서 75% 사이에서 선형비례적으로 기여금 부담
- 재정력이 평균의 120%를 초과하는 경우 : 초과부분의 75%를 조정기여금으로 지불

2) 추가적 연방보충교부금과 특별연방보충교부금

주간 수평적 재정조정을 거친 후에도 재정력이 전국평균에 못 미치는 주들에 대해 연방정부가 연방보충교부금을 분배하는데, 연방보충교부금은 두가지 종류가 있다. 일반적 재정수요를 위한 연방보충교부금과 특별한 재정수요를 충당하기 위한 특별연방보충교부금이 그것이다.

일반적 재정수요를 충당하기 위해 사용되는 연방보충교부금을 통해 주간 수평적 재정조정 이후에도 존재하는 재정력 격차가 줄어든다. 연방보충교부금을 수령하는 주는 주간 수평적 재정조정 이후에도 주민 1인당 재정력이 전국평균의 99.5%이하인 단체이다. 분배비율은 부족액의 77.5%이다.

연방보충교부금을 분배하기 이전 재정력이 91% 내지 96%인 주는 연방보충교부금을 수령한 후 재정력이 97.5% 내지 98.5%로 개선되는 효과가 있다.

(표 1) 주간 수평적 재정조정과 연방보충교부금의 분배 이후 재정력비교

(단위 %)

주간 수평적 재정조정 이전 전국 평균대비 주민 1인당 재정력	주간 수평적 재정조정을 한 후 전국평균대비 주민 1인당 재정력	주간 재정조정제도와 연방보 충교부금이 실시된 이후 전국 평균 대비 주민 1인당 재정력
70	91	97.5
80	93.5	98
90	96	98.5
100	100	
110	104	
120	106.5	
130	109	

특별연방보충교부금은 주의 특별한 재정수요에 대해 연방이 지원하는 것이고, 재원이 법률상 목적이 정하여진 것은 아니다. 특별연방보충교부금의 사용에 있어서 전적으로 교부금을 수령하는 단체가 책임을 진다.

지금까지 동독의 주들과 베를린이 열악한 사회기반시설의 건설을 위한 목적으로한 특별재정수요를 충당하기 위해 주의 참여를 전제로, 그리고 인구밀도가 특히 낮은 기초단체의 재정 지원을 위해 수령하였다.

이 재원은 지금까지 매년 총 100억 유로에 달하여, 수령 단체에게는 매우 중요한 의미를 가진다. 이는 독일통일을 이끌어온 연대협정II의 주요 내용 중 하나이다. 특별연방보충교부금은 2019년까지 점차적으로 폐지된다.

이 외에도 동독 주들은 2009년까지 구조적 실업과 이로 인해 야기된 실업수당 및 사회보장을 위해 필요한 특별재정수요를 충당하기위해 매년 총 10조유로의 특별연방보충교부금을 수령하게 되고, 2008년 이 교부금이 2009년의 기한을 연장하는 것이 필요한 지에 대해 심사하게 된다.

게다가 작고 재정력이 취약한 주들도 평균적 비용을 초과하는 정책수행비용 때문에 매년 약 517백만유로 규모의 특별연방보충교부금을 수령한다. 규모가 작은 주는 큰 주에 비해 주민 1인당 정치비용이 규모의 경제에 이르지 못해 훨씬 많이 들기 때문이다.

3) 기초단체의 재정조정

다양한 재원에도 불구하고 개개의 기초단체 재정상태는 비록 동일한 기능을 수행하고 비슷한 크기이지만 격차가 많이 존재한다. 따라서 기초단체의 세수체계의 보완이 필요한 실정이다.

우선 기초단체는 주내 모든 기초단체가 업무수행을 위해 필요한 재정부담의 평균적 규모를 바탕으로 재정기능을 협의해야하고, 그 다음에 기초단체간의 지나친 재정력격차가 조정된다. 동시에 기초단체가 스스로 책임 져야할 재정격차외 구조적 격차는 축소되어야 한다.

재정력이 취약한 기초단체는 세수가 우수한 단체에 비해 많은 교부금을 규칙적인 비율에 따라 수령하게 된다.

이와 같은 수직적 수평적 재정조정은 주의 책임 하에 이루어지고, 자원 분배의 상위원칙은 재정수요의 충족이다. 그러나 이러한 목표는 현실적으로 한번도 완전하게 실현된 경우는 없다. 따라서 기초단체의 재정조정제도는 부족한 재원을 획득하기 위한 단체간의 경쟁으로 이어진다.

재정조정을 위한 자원조달의 핵심은 세수의 공유이고 이를 헌법에 규정하고 있다. 기본법 106조 7항에 의하면 주의 입법권자에 의해 공동세의 주할당분의 일정분을 기초단체 이전하는 비율이 정해지도록 되어있다. 이 외에도 주의 입법권자는 주세의 일정분을 기초단체에 이전할 것인지, 이전할 경우 어떤 비율을 적용할 것 인지를 결정한다. 그러나 여기에는 주들간 통일되게 실현된 경우는 없다.

보충적으로 주는 기초단체에게 자신의 예산에서 일반재원으로 재정교부금을 지원한다. 이 경우 주에 따라 재정교부금의 차별적 구성 및 주와 기초단체간의 차별화된 업무배분 등으로 일률적으로 비교하는 것은 불가능하다.

재정조정에 있어서 가장 어려운 문제는 각기 기초단체의 정확한 재정수요를 산정하는 것이다. 따라서 교부금 지급기준에 대한 명확한 규정이 정치적으로 결정되는 것이 필요하다.

기초단체의 재정수요를 산정함에 있어서 중요하게 고려되는 것은 주민수와 이와 관련된 집중화 정도이다. 이는 기초단체의 재정수요는 인구가 증가할 때 체증적으로 증가하기 때문이다. 따라서 인구수는 그 규모에 따라 가중치를 부여받게 된다. 인구가중치의 근거는 인구가 밀집된 규모 큰 자치단체는 자체 주민들을 위한 기능뿐만 아니라 인접지역의 주민들에 대한 중심지로서의 역할도 하기 때문이다. 따라서 인구규모에 따라 인구가중치를 부여하여 재정수요를 산정하고 있다.

IV. 독일 재정제도 및 지방세에 대한 평가

1. 독일 지방세에 대한 평가

독일의 조세체계는 세수분리제와 세수공유제를 병행하고 있다. 세수분리제에 따라 연방세, 주세 그리고 기초자치단체세로 분류되고, 세수공유제에 의해 연방과 지방이 세수를 공유하는 공동세제도(Gemeinschaftsteuern)를 도입하였다.

세수의 규모적 측면에서 공동세가 차지하는 비중이 전체 세수의 70% 이상을 차지하고, 지방세수에 있어서도 약 80%에 해당하고 있다. 따라서 독일의 지방세체계를 분석함에 있어서 그 핵심은 공동세제도가 된다.

공동세제도의 장점을 정리하면 다음과 같다.

- 국세와 지방세의 분류하는 기준이 있지만, 기준에 의해서 세목을 분류하는 것이 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 공동세는 조세분류기준에 대해 탄력적으로 운영될 수 있다.
- 세수가 중앙정부에 편중된 경우 복잡한 세목이상이 없이 세수의 분배가 가능하다.
- 세수독립제에서는 자치단체가 업무수행에 필요한 경비를 자체 세목으로 충당해야 함으로 많은 세목이 신설되는 경향이 있지만, 공동세는 조세체계를 단순화 할 수 있다.
- 공동세제도는 조세체계의 단순화로 징수경비를 절감할 수 있다.
- 공동세인 소득세, 법인세 그리고 부가가치세의 지역연계성을 높일 수 있다. 소득세의 경우 납세의무자의 지역에서의 경제행위, 법인세의 경우 대상 기업의 지역공장입지 그리고 소비세의 경우 지역에서의 소비행위 등이 세수로 연계된다.
- 공동세는 지방이 지역경제활성화를 통해 세수증대를 기할 수 있어 지역발전 및 지방자치에 기여한다.
- 공동세는 국세의 지방세 이양이라는 절차상의 어려움이 없이 분배비율의 조정을 통해 쉽게 지방재정확충이 가능하다.
- 공동세는 지방재정이 중앙정부의 간섭없이 확충될 수 있어 지방의 자주성을 제고할 수 있다.
- 공동세의 대상이 주요세목이기 때문에 지방세수의 안정성이 제고된다.

이상과 같은 여러 가지 장점을 고려할 경우 현재 지방재정확충을 위해 여러 해에 걸쳐 국세와 지방세간의 세목조정을 논의하는 우리나라에 시사하는 바가 크다 할 것이다.

2) 재정조정제도에 대한 평가

독일의 지방재정과 관련하여 가장 특색이 있는 것이 공동세제도(Gemeinschaftsteuern)와 더불어 주간 수평적 재정조정제도(Länderfinanzausgleich)라 할 수 있다. 이러한 독일의 제도는 지방정부간 협동(Zusammenarbeit)과 연대의식(Solidarität)을 강조하는 제도이다. 따라서 일부 학자들에 의해 효율적 측면에서 비난이 있는 것도 사실이지만, 지역간 재정격차로 고민하고 국론이 분열되는 우리나라의 현실에서는 매우 시사하는 바가 큰 제도이다.

수평적 재정조정제도의 주요 특성을 중심으로 살펴보면, 재정력을 측정함에 있어서 기준으로 주민 1인당 세수규모를 사용하고, 재정조정재원을 중앙정부 외에도 재정력을 기준으로 재정이 우수한 지방도 기여금을 지출하는 제도이다.

우리나라의 지방교부세와 비교하면 재정수요를 산정하는 방식에서 많은 차이가 있다. 우리나라의 경우 교부세 측정 항목에 따라 재정수요를 산정하고 자체세입과의 차액의 일부분을 지방교부세로 보전하는 방식을 취하고 있다.

그러나 독일의 경우 주 세수와 산하 자치단체의 세수의 일정비율을 합하여 주민 1인당을 기준으로 재정력을 산정하고 비교기준이 되는 평균재정력으로 연방 전체의 주민 1인당 평균을 활용하고 있다. 1인당 재정력을 기초로 하는 이유는 독일연방내 주들이 균등한 생활수준을 실현하기 위해서는 각 주들의 1인당 재정지출이 평균화 되어야 한다는 논리 때문이다.

그리고 인구는 실제 주민등록상 인구를 적용하지 않고 인구가 많거나 밀집된 대도시에 가중치를 부여하여 산출된 가공적 조정인구를 적용하여 인구과밀에 의한 혼잡 및 집중화비용을 고려하고, 동시에 인구과소지역의 규모의 경제에 이르지 못함에 따라 발생하는 기본경비의 조달의 어려움을 해소하기 위해 인구가중치를 부여하여 재정지원을 하는 방법도 병행하고 있다.

이러한 기준에 의해 산정한 지방의 재정력과 기준 재정력을 비교하여 발생하는 차액을 규모에 따라 구간을 정하여 구간별로 차등한 교부금과 기여금의 규모를 산정하고 있다. 이때 이러한 수평적 재정을 한 후 재정력의 지방간 순위가 바뀌지 않도록 조정비율을 지속적으로 개선해오고 있다.

독일의 재정력 및 기준재정력을 주민1인당 세수를 기준으로 산정하는 방식을 현재 우리나라에 적용하여 수도권 1인당 세수와 1인당 세출예산규모를 측정할 경우 서울을 제외한 수도권은 오히려 역차별을 받는 결과가 도출된다. 또한 우리나라의 경우 인구밀집에 의한 혼잡비용 등으로 추가적 재정수요가 발생하는 것이 전혀 고려되지 않는다.

우리나라도 독일과 같은 수평적 재정조정제도를 도입한다면 재정력격차의 해소와 함께 지역간 균형발전정책에 대한 갈등도 해소될 것으로 전망되고, 중앙정부에 대한 지방의 재정자주성도 제고할 수 있을 것이다.

V. 요약 및 결론

연방국가인 독일은 연방과 주의 정체성 확립을 위해 명확한 국가기능의 배분 및 정립과 기능배분에 따른 적합한 재정조정제도를 확립하기 위해 노력하고 있다. 충분한 재원에 대한 자유롭고 독자적인 권한은 각 계층별 국가단체의 정치적 활동능력의 발전을 위한 불가결한 전제이다. 따라서 독일 기본법은 기능의 배분에 상응하는 재정책임성의 배분을 규정하고 있는데 이는 재정자주권과 관련되고 나아가 국가세입의 분배와 연계된다.

독일의 재정조정제도는 크게 소극적 재정조정과 적극적 재정조정으로 구분하고 있다. 먼저, 소극적 재정조정은 국가기능의 배분을 의미하고, 독일 기본법을 통해 국가기능이 여러 국가계층에 배분되어 있다. 이러한 기능의 배분은 권한의 분리원칙과 보충성의 정신에 입각하고 있다. 적극적 재정조정은 국가기능의 배분에 따른 정부의 세입의, 특히 조세수입, 연방과 주 그리고 기초단체 간의 분배를 의미한다. 세입의 분배는 연방과 지방 간의 세입분배인 수직적 재정조정과 동등한 수준의 국가계층간의 세입분배인 수평적 재정조정으로 나누어진다.

독일 기본법 30조에 의하면, 공공업무의 수행은 기본법에서 다른 규정을 두지 않는 한 주 정부의 업무이다. 따라서 기본법은 구체적 업무에 관련된 권한의 배분에 대해 엄격하게 분류하지 않고, 오히려 법적 기능들(입법고권과 행정고권)을 구별하고, 이러한 기능들 내에서 연

방과 주정부 간 권한을 배분하고 있다.

이와 같이 기능이 배분되면 배분된 기능을 수행하는데 필요한 재원의 배분이 이루어지는 세수의 분배 및 재정조정제도를 실행하고 있다.

세입의 분배는 기본법에 따라 연방과 주의 기능과 재정부담이 서로 연계되어있다. 세입의 분배는 연방과 지방정부간의 수직적 분배와 주차원에서 상호간에 이루어지는 수평적 분배의 두가지 방식으로 추진된다.

수직적 분배는 세수귀속 방식에 따라 세수분리제와 세수공유제로 나누어진다. 세수분리제에 따라 세수가 어느 계층의 정부에 귀속되는가에 따라 연방세, 주세 그리고 기초자치단체세로 나누어진다. 세수공유제는 전체 세수에서 매우 큰 비중을 차지하는 중요한 조세(소득세, 법인세 그리고 일반소비세)를 대상으로 연방, 주 그리고 기초단체가 그 세수를 공유하고 있다. 공동세제도는 독일 조세제도의 대표적 특성이고, 공동세는 대상세목의 지역연계성이 고려된 제도이다.

공동세 중에서 부가가치세는 주할당분 중 일부(최대 25%까지)는 주세와 소득세 및 법인세의 지방분을 합친 것의 1인당 비율이 주평균이하인 주의 재정을 지원하는 보충재원으로 사용된다. 이렇게 하여 재정력이 취약한 주의 세수와 주평균 사이의 차액의 일정부분을 보충하고 나머지 부가가치세의 지방분(최소한 지방분의 75%)은 주민수에 따라 분배된다.

부가가치세의 수평적 분배가 주간 세수의 비격차를 목표로 추진됨에 따라 부가가치세의 분배가 이미 재정조정역할을 실현한다고 할 수 있다.

독일 지방재정제도의 대표적 특성이라 할 수 있는 주간 수평적 재정조정제도는 재정력이 취약한 주와 우수한 주로 분류하고, 취약한 주는 조정교부금을 수령하고 반면에 우수한 주는 조정기여금을 지불하는 제도이다. 이러한 주간 수평적 재정조정을 통해 재정이 취약한 주도 각 주가 자신의 업무를 수행하고 자주성을 펼치는 것이 가능하도록 충분한 재원을 보장해준다. 이 제도의 취지는 주간 추가적인 세입의 격차해소를 통해 전국적으로 모든 국민이 동등한 삶의 질을 유지하는 것이 가능하도록 해준다.

수평적 재정조정제도를 위해 1인당 전국세수평균을 기준으로 각 주의 주민 1인당 세수를 비교함에 있어서 인구 가중치를 적용하여 집중화 및 혼잡비용과 인구과소에 의한 기본비용의 미달에 대해 고려하는 점이 특색이다.

이상과 같이 독일 지방재정제도의 특성인 공동세와 수평적 재정조정은 기본적으로 사회구성원에 대한 협동과 연대감을 강조하는 독일 특유성이 내재되어있지만, 현재 지역간 재정력격차에 의한 지역갈등이 심화되고 있는 우리나라에 시사하는 점이 매우 크다.

공동세의 경우 국세의 지방세 이양을 위해 모호한 기준에 따라 조세를 분류할 필요가 없고, 재정조정 절차상의 어려움이 없이 지방재정확충이 가능하고 지방이 중앙정부의 간섭없이 재정을 확충할 수 있고, 세원이 안정적이어서 지방재정의 안정화가 가능하고 또한 지방세체계를 단순화할 수 있다. 이런 점에서 현재 지방재정확충 및 재정분권을 위해 국세와 지방세 간 세목조정이 논의 중인 우리나라에 하나의 모델이 될 수 있다.

수평적 재정조정제도는 독일의 사회적 평등사상이 잘 반영된 제도라 할 수 있다. 이 제도

에 의해 조정교부금을 수령하거나 조정기여금을 지불하는 기준을 주민 1인당 세입규모를 사용하는 것이 전국적으로 동일한 수준의 공공서비스를 제공하는 것을 전제로 하기 때문이다. 재정의 총량적 규모를 중심으로 재정력을 평가하는 우리나라의 경우 지역간 공감대를 형성하지 못하고 균형발전정책에 대해 지역갈등이 고조되고있는 실정이다. 따라서 독일의 수평적 재정조정제도에서 사용하는 주민 1인당 재정력을 측정하는 방안과 지방간 상호부조의 개념을 도입한 합리적 재정조정을 통해 지역간 화합을 유지하는 것이 건전한 경쟁을 통한 지방자치의 정착을 앞당기는 길일 것이다.

참고자료

- 송상훈, 「재정분권제의 의의와 시행방안」, 「경상논총」 제 13집 한독경상학회, 1996
- 송상훈, 김무형, 「재정분권의 시행과 경제적 효과에 관한 연구」, 「한국경상논총」 제 17권 2호 한국경상학회, 1999.12.30.
- 심익섭 (2001), “분권화와 지방자치제도”, 박응격 외, 「독일연방정부론」, 서울: 백산자료원, 393-47.
- 이기우 (1990), “국가와 지방자치단체의 관계”, 「지방자치연구」, 2(2)
- 장지호 (1987), 「서독지방자치론」, 1987.
- Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik, Leipzig 1932.
- Bundesministerium der Finanzen(2007), Bund/Laender Finanz-beziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2007
- Bundesministerium der Finanzen(2007), Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern, Monatsbericht 07.2007
- Bundesministerium für Finanz, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992.
- Finanzausgleichsgesetz-FAZ(2007), Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Stand: 27.03. 2007
- Frey, R.L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern und Frankfurt a.M. 1977.
- Hesselberger, Dieter (1999), Das Grundgesetz - Kommentar fuer die politische Bildung, 11.Aufl., Bonn: Hermann Luchterhand Verlag.
- Hüther, M., Reform des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst 1993/I. Johanson, L., Public Economics, Amsterdam and New York 1971.
- Lenk, T., Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Baden-Baden 1993.
- Oate, W. E., Fiscal Federalism, New York 1972.
- Oate, W. E.(Ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington/Toronto 1977.
- Pagenkopf, H., Kommunalrecht, Bd.1, 2.Aufl. Köln 1975.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/1991,

Bonn

- Tanner, E., Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern u.a. 1982.
- Thieme, Werner (1997), Aufgaben und Aufgabenverteilung in Koenig, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Oeffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Tiebout, Ch. M., A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol.64, 1956, p. 416-424.
- Wittmann, W., Aktuelle Probleme des Schweizerischen Wirtschafts und Finanzpolitik, 2.Aufl. Freiburg/Schweiz 1975.
- Zimmermann, F., Das system der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Ausgaben in der Bundesrepublik Deutschland, köln 1988.