

독일의 재정조정제도 -지원하되, 균등하지는 않도록



강주영

제주대학교 법학전문대학원 교수
kjiyrecht@daum.net

독일의 재정조정제도

독일은 조세수입의 차등적 분배를 통해 재정자립도가 떨어지는 각 주(州, 란트 Land, 이하 주)에 대해서 재정을 지원하며, 또한 재정력이 상이한 각 주 간의 재정력 격차를 완화하는 재정제도를 갖추고 있다. 이를 재정형평화제도 또는 재정조정제도(Finanzausgleich)라고 한다. 이 제도는 독일의 통일 이전에도, 구 서독 내에서 각 주 간의 재정력 격차를 완화시키는 데 큰 역할을 하였다. 뿐만 아니라 통독 이후 상대적으로 재정력이 약한 구 동독지역의 재건과 완결된 수준으로의 통합에 결정적인 역할과 기능을 하고 있다.

재정조정 체계

독일의 재정조정 체계는 기본법(우리의 헌법에 해당한다)상의 규정에 따라 4단계로 구성되어 있다. 이는 연방과 주 그리고 각 주 간의 재정조정에 따라 단계적으로 이루어지게 되며, 마지막으로 재정조정 이 후에도 재정력이 떨어지는 주에 대해 연방보충교부금의 교부로서 재정조정제도는 종결된다.

제1단계: 수직적 재정조정

제1단계에서는 조세수입 전체를 주로 연방과 (전체로서의) 주(州)에 배분하는 재정조정이 이루어지며, 보완적 재정조정이 지방자치단체인 게마인데에 대해서도 시행된다.

제1단계인 수직적 재정조정은 세부적으로는 다시 두 단계로 나누어질 수 있는데, 이는 분리시스템과 결합시스템으로 설명될 수 있다. 즉, 기본법 제106조 제1항과 제2항은 분리시스템을 취하여 각 세목의 수입에 대해 연방 또는 각 주의 배타적 세입을 규정하고 있는데, 제1항에 열거된 세목(관세, 화물차세 자본거래세 등)의 세입은 연방에 대해서만 할당된다. 또한 제2항에 열거된 세목(재산세, 상속

세 등)의 세입은 각 주에 대해서만 배분되도록 정하고 있다. 이에 반하여 기본법 제106조 제3항은 결합시스템을 법정화한 것으로 소득세(Einkommensteuer)와 법인세(Körperschaftsteuer) 그리고 부가세(Umsatzsteuer)의 세수가 연방과 각 주에 할당되어 분배된다. 이 때 소득세와 부가세의 일정 정도는 지방자치단체인 게마인데에 대해서도 분배된다. 따라서 소득세, 법인세 그리고 부가세는 공동세의 성격을 가진다.

제2단계: 수평적 재정조정

두 번째 단계는 연방과 대비되는 전체로서의 주(州)에 대해 배분된 즉, 제1단계에 의해 주에게 배분된 재원을 개별 각 주에 대해 재분배하는 과정이 된다. 지역주의 원칙에 따라 부가세를 제외하고는 원칙적으로 당해 주의 과세관청에서 징수한 세수는 그 주의 재원이 된다(지역주의).

제3단계: 주(州) 간의 재정조정

세 번째 단계에서는 재정력이 약한 주와 재정력이 강한 주 사이의 재정조정이 이루어진다. 이와 같은 주 간 재정조정을 통해 재정력이 약한 주는 재정력이 강한 주로부터 각출되어 형성된 조정교부금(Ausgleichszuweisungen)을 교부받는다. 그러나 각 주의 재정책임성과 주권(主權)을 강화하기 위해 주 간 수입격차는 단지 비례적으로 제거될 뿐이다.

제4단계: 연방보충교부금

(Bundesergänzungszuweisungen)

3단계에 걸친 재정조정에도 불구하고 여전히 재정력이 약한 주에 대해서 연방이 이를 보충하는 재정적 지원을 말하며 이를 연방보충교부금이라고 한다. 연방보충교부금은 우리나라의 보통교부금과 유사하게 일반재원으로 활용이 가능한 탄력적인 재원이다. 교부대상에 따라 일반연방보충교부금과 특별연방보충교부금으로 구별될 수 있으며, 특별연방보충교부

금의 경우 특히 구조적 경제문제가 현저한 구 동독 지역을 교부대상으로 하고 있다.

독일재정조정제도의 지향점

독일 기본법은 연방 전체 지역의 균형적 성장과 발전을 지향하도록 규정하고 있다. 즉, 기본법 제104b 조는 전체 경제의 균형유지에 대한 장애를 제거하고 연방 지역 내에서의 상이한 경제력 조정을 위해 연방이 개입할 수 있음을 천명하고 있다.

재정조정기준법 제9조 (재정조정 수준)

적절한 조정(Der angemessene Ausgleich)은, 주(州)가 주 고유의 업무에 상응하는 충분한 재정력에 이르는 정도를 말한다. 이는 주의 주권 및 연방국가의 연대적 공동체로의 결속이 배려될 때 도달된다. 그러나 재정조정 시 급부 의무를 지는 주들의 급부능력이 결정적으로 저하되거나 각 주의 재정력이 평준화 되어서는 안 된다. 각 주 간의 재정조정은, 각 주 간에 존재하는 재정력 격차를 제거해서도, 또 각 주 간 재정력 순위를 변경시켜서도 안 된다.

한편 기본법 제107조 제2항은, “...각 주의 상이한 재정력을 적절히(angemessen) 조정...”하도록 하고 있어, 기본법 제104b조와의 관련에서 “적절한(angemessen)” 조정의 구체적 수준이 문제될 수 있다.

이와 관련하여 독일연방헌법재판소는 결정을 통해 법률로서 더욱 구체적인 재정조정의 지침을 제정하도록 강제하였다. 이에 따라 재정조정기준법이 제정되었다. 이와 같은 재정조정기준법의 규정은 기본법 제104b조 및 제107조 제2항과의 관련에서 이해되어야 할 것이다. 즉, 기본법의 재정·경제질서를 위한 이념은, 격차가 나는 주(州) 간의 재정력을 조정하여 균형성을 유지하는 것을 수용하지만, 이와 같은 재정·경제상의 균형성에 대한 추구가 결코 재정력의 평준화를 의미하는 것은 아니다. 이는 중앙정부 또는 연방에 의한 지방의 재정조정제도에서 고질적으로 나타나는 지방의 재정책임성의 약화를 제거하고 재정건전성 제고를 위한 지방의 자구적 노력을 강화하려는 의도에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 