

독일의 정부 간 재정관계 개혁과 우리나라 재정분권에 대한 시사점

German Reform of Intergovernmental Fiscal Relations and its Policy Implications for Korean Fiscal Decentralization

주 만 수*

Joo, Man-Soo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 독일 재정조정제도와 운영현황
- III. 독일의 재정조정제도 개혁
- IV. 우리나라 재정조정제도의 현황과 정책적 시사점
- V. 요약 및 결론

이 논문은 독일의 공동세 제도를 포함한 연방정부와 주정부 간 재정조정제도와 2017년 재정개혁을 소개하고 이로부터 우리나라 지방재정개혁을 위한 시사점을 도출한다. 이를 위해 독일과 우리나라의 지방재정제도 및 이에 따른 지역별 자원배분 결과를 비교 가능하도록 정리하여 재정조정제도가 지역별 일인당 재정수입에 미치는 효과에서 큰 차이가 있음을 제시한다. 특히 독일에서 재정개혁을 위한 합의 달성에 성공할 수 있었던 구조적 요인을 분석한 Thöne and Bullerjahn(2018)에 기초하여 분권개혁을 위한 시사점은 도출하는데 그 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 지역균형발전을 균등성 개념에 입각하여 정의함으로써 지방정부에게 지역발전 역할을 부여해야 한다. 둘째, 중앙정부는 모든 지역이 표준적인 재정수요를 충족시킬 수 있도록 이전재원 배분으로 달성하려는 재정형평화의 정책목표를 수칙에 의해 명확히 설정해야 한다. 셋째, 재정형평화 관련 제도를 하나의 법률로 일원화하거나 다양한 법률에 산재된 경우에는 전체 제도를 아우르는 통합 방식으로 보완해야 한다. 넷째, 지방정부의 경성예산제약을 보장하도록 재정조정제도를 구축해야 한다. 마지막으

* 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2019. 10. 15, 심사기간: 2019. 10. 15 ~ 11. 13, 게재확정일: 2019. 11. 13.

로 재정개혁은 상호 연계된 지방재정제도 전체를 대상으로 이루어져야 한다. 이 논문의 시사점들은 독일 사례로부터 도출된 것으로 포괄적이지 못하다는 한계를 갖는다.

□ 주제어: 독일 정부 간 재정관계, 독일 재정개혁, 재정형평화, 경성예산제약

This paper reviews German intergovernmental fiscal relations, including the joint tax system, and the fiscal reform in 2017, and draws policy implications for local fiscal reform in Korea. As comparing the local fiscal systems and the regional financial allocations in Germany and Korea, it suggests that there is a big difference in the effect of the intergovernmental transfer system on the regional distribution of per capita revenues. In particular, based on the structural factors that led to the success of fiscal reform in Germany, as argued by Thöne and Bullerjahn(2018), it derives the implications for decentralization reform in Korea. First of all, regionally balanced development should be defined based on the concept of equivalence and regional governments should be responsible for their development. Second, the central government has to set a numerical goal for fiscal equalization to be achieved by the intergovernmental transfer system so that all regions can meet standard fiscal needs. Third, fiscal equalization systems should be unified with a single law or complemented with an integrated system. Fourth, the intergovernmental transfer system should be established to ensure the hard budget constraints of local governments. Fifth, a fiscal reform should cover the entire interconnected local fiscal system. The paper has a qualification that these implications are not comprehensive as derived from a country case of Germany.

□ Keywords: German Intergovernmental Fiscal Relation, German Fiscal Reform, Fiscal Equalization, Hard Budget Constraint

I. 서론

독일은 제2차 세계대전 후인 1949년 국가의 정체성을 ‘단일형 연방국가(unitary federal state)’로 특징짓고 이에 부합하는 수평적 재정조정제도를 설립하였다. 이후 여러 차례 개편을 통해 주정부가 연방정부에게 입법권의 일부를 이양하면서 연방상원이 주정부와 의사결정 권한을 공유하게 되었으며, 동시에 주정부의 연방정부에 대한 재원의존성이 확대되었다. 초기에는 명시적인 수직적 재정조정제도 없이 연방정부가 주정부 업무에 필요한 재원을 교부하였으나 1969년 연방정부의 수직적 재정조정제도를 헌법에 명문화하였다. 연방정부 교부금은 점진적으로 증가하다가 1990년 독일 통일 이후 급격히 증가하였다. 이에 따른 중앙정부 역할 확대를 우려한 주정부들의 주장으로 2001년부터 공동세 제도와 수평적 재정조정 및 수직적 재정조정을 병행하도록 제도를 개편하여 현행 제도가 이루어졌다.(Renzsch, 2019)

2001년에 도입된 독일의 재정조정제도는 2019년말에 일몰될 예정이며 일부 주정부의 현행 법률에 대한 위헌 신청 등으로 개편이 불가피하였다. 2010년대 초반부터 긴 논의과정을 거쳐 2017년 연방의회는 재정개혁을 통해 새로운 재정조정제도를 2020년부터 2030년까지 적용하기로 의결하였다. 이 재정개혁의 핵심은 1949년 이래 재정조정 중심이던 주정부 간 연대에 의한 수평적 재정조정을 폐지하고 수직적 재정조정을 강화한 것으로 독일 역사에서 가장 급격한 개혁으로 평가된다.(Renzsch, 2019; Thöne and Bullerjahn, 2018)

이 논문의 목적은 독일의 연방정부와 주정부 간, 그리고 주정부들 간 재정조정제도 및 재정개혁으로부터 우리나라 지방재정조정제도에 관한 시사점을 도출하는 것이다. 기존의 많은 연구들이 독일 제도를 소개하고 이로부터 우리나라에 대한 시사점 도출을 시도하였다. 이동식(2015), 구균철(2017), 하능식(2017b), 신승근 외(2018) 등은 주로 독일의 공동세제도에 초점을 맞춘 반면, 송상훈(2008), 김영태(2017), 유태현(2017, 2018), 하능식(2017a) 등은 공동세제도를 포함한 지방재정조정제도 전체를 검토한다. 이들은 정도의 차이는 있지만 공동세 제도 및 지방재정조정제도를 소개하며 대체로 공동세제도를 부분적이거나 한국에 접목시킬 방안을 모색한다. 단, 유태현(2017, 2018)과 신승근 외(2018)는 우리나라와의 제도적 차이 및 재정형평화 수준의 차이 때문에 공동세제도를 우리나라에 도입하는 것에 대해 회의적으로 판단한다.

이 논문은 기존논문들과 유사한 목적에서 출발하지만 단순히 독일제도의 우리나라에 대한 도입 가능성을 검토하는 것에 머물지 않는다. 가장 중요한 차이는 독일이 재정개혁을 위한 합의 달성에 성공한 구조적 요인에 비추어 우리나라의 근본적인 재정분권개혁에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 이 과정에서 독일의 재정조정제도와 재정개혁 내용에 기초하여 우리나라

지방재정제도의 구조적 문제점을 제시한다. 또한 문재인정부처럼 연방형국가 수준으로의 재정분권 개혁 의지를 천명하고 지방정부의 재원을 확대하더라도 실질적인 분권을 달성하지 못하는 이유를 간접적으로 제공한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제II장에서 독일의 현행 재정조정제도와 이에 따른 주정부 간 재정조정결과 및 주정부 재정에서 재정조정제도가 차지하는 위상을 살펴본다. 제III장에서 2020년부터 적용될 독일 재정조정제도 개혁의 추진배경과 과정, 그리고 독일 재정개혁 합의의 구조적 성공요인을 분석한 Thöne and Bullerjahn(2018)의 주장을 정리한다. 제IV장에서는 먼저 우리나라 지방재정제도를 독일에 대비하여 설명하고 이에 따른 배분결과를 독일과 비교 가능하도록 제시한다. 또한 독일 재정개혁 합의의 성공요인 및 재정제도 특성에 기초하여 우리나라 재정조정제도를 평가하고, 이를 바탕으로 우리나라 재정분권 개혁을 위한 시사점을 도출한다. 마지막으로 제V장에서 논의를 요약한다.

II. 독일 재정조정제도와 운영현황

1. 독일의 현행 재정조정제도

독일의 재정조정제도는 크게 연방정부와 주정부 간 수직적 재정조정과 16개 주정부 간 수평적 재정으로 구분할 수 있는데, 재정조정은 다양한 단계에 걸쳐 이루어진다.¹⁾ 먼저 연방정부와 주정부는 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세의 3개 세목을 공유하며 이들을 미리 정한 비율에 의해 연방정부와 주정부에게 할당한다. 둘째, 주정부에게 할당된 부가가치세 재원의 일부를 상대적으로 재정이 우수한 주정부로부터 확보하여 취약한 주정부에게 배분하는 수평적 재정조정을 수행한다. 셋째, 주정부들에게 할당된 조세수입을 재정력이 우수한 주정부가 재정력이 취약한 주정부에게 배분하는 주정부 간 수평적 재정조정을 수행한다. 넷째, 연방정부는 재정력이 취약한 주정부들에게 재정력에 따라 차등적으로 재원을 배분할 뿐 아니라 특별한 수요가 있는 주정부에게 재원을 이전한다. 이러한 주정부 간 재원할당 과정을 <표 1>처럼 간단히 정리할 수 있다.

1) 이 논문에서 서술한 독일의 재정조정제도와 재정개혁에 대한 내용은 안중석 외(2019)의 독일 사례부분을 확장하여 더 정밀하게 서술한 것이다.

〈표 1〉 독일 재정조정제도의 구성과 특징

구분	명칭	재원조정	특징
제1단계	공동세 배분	공유	개인소득세와 법인소득세의 배분
제2단계	부가가치세와 사전적 재정형평화	수평적	주정부 몫의 부가가치세로 일인당 조세수입의 형평화 추구 및 잔여재원 배분
제3단계	주정부 간 재정형평화	수평적	재정력에 따른 명시적 형평화
제4단계	일반보충교부금	수직적 및 수평적	연방정부의 재정력 취약 주정부 보조
	특별보충교부금	수직적 (수평적)	연방정부의 특정 재정수요 주정부 보조

주: Bundesministerium der Finanzen(2018a, 2019a) 등을 기초로 저자 정리

1) 독일의 정부 간 세원 공유방법과 현황

독일의 조세제도는 공동세 비중이 매우 높고 연방정부와 주정부 및 지방정부에게 할당된 독립 세원은 단지 보완적인 역할을 수행한다. 기본적으로 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세가 공동세의 재원인데, 이 중에서 법인소득세는 연방정부와 주정부가 공유하며, 개인소득세와 부가가치세는 연방정부와 주정부 및 지방정부가 공유한다.²⁾ 정부 간 공유비율은 〈표 2〉에 제시한 바처럼 세목별로 다르다. 단, 부가가치세는 수직적 재원배분 구조의 변화가 필요할 때마다 그에 적합한 재원할당을 위해 의 정부 간 배분비율을 매년 유연하게 조정한다.

〈표 2〉 공동세의 정부유형별 배분비율 (2018년)

(단위: %)

구분	법인소득세	개인소득세		부가가치세	
		개인소득세	금융소득세*	2015년	2018년
연방정부	50.0	42.5	44.0	52.3	49.6
주정부	50.0	42.5	44.0	45.5	47.2
기초지방정부	-	15.0	12.0	2.2	3.2

주1: 금융소득세는 이자소득세 및 자본소득세의 원천징수분을 의미함

주2: 부가가치세 배분비율의 연도별 변화는 Bundesministerium der Finanzen(2019a)를 참고할 수 있음
 자료: Bundesministerium der Finanzen(2018a, 2019a)

2017년 독일 총조세수입에서 공동세의 비중은 72%를 차지하며, 독립적인 세원의 대부분은 연방정부 조세인 에너지세, 담배세 등으로 총조세수입의 13%를 차지한다. 지방정부의 재

2) 특이하게 지방정부는 사업세(Gewerbesteuer)를 연방정부 및 주정부와 공유한다. 배분비율은 정치적 협상으로 조정하는데 2017년의 배분비율은 연방정부 3.7%, 주정부 12.7%, 그리고 지방정부 83.6%이다.(Werner, 2018) 이 논문은 주정부 간 재원조정에 집중하므로 사업세를 다루지 않는다.

산세 등 독립세는 총세수의 약 8%를 차지하며 주정부의 독립세인 상속세 및 도박세 등은 총세수의 3% 수준에 불과하다.³⁾ 따라서 2017년 각 정부유형별 재정수입 대비 공동세 비중은 주정부에서 89%, 연방정부에서 75%, 지방정부에서 42% 수준이다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

2) 1단계: 공동세인 개인소득세와 법인소득세의 배분

공동세 수입 중에서 정부유형 간 배분비율에 의해 주정부에게 배분할 총금액을 결정하고 이를 배분기준에 따라 각 주정부에게 배분한다. 주정부가 징세업무를 수행하지만 공동세를 징세지원칙으로 배분하면 각 주정부의 실제 납세능력과 달라지는 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 이 단계는 각 주정부의 세원 분포에 비례하도록 세수를 귀속시키는 것으로 형평화를 위한 재분배 과정은 아니다.

먼저 법인소득세는 기본적으로 기업 소재지 주정부가 징수하고 이에 귀속시키지만, 여러 지역에 분산 입지한 기업의 법인소득세는 해당 기업의 입지별 세원을 고려하여 주정부별로 배분한다. 개인소득세는 원칙적으로 거주지원칙에 입각하여 배분한다. 피고용인의 소득세를 고용주가 기업 소재 주정부에게 납부하는데, 피고용인의 거주지가 근무지와 다르다면 이를 거주지에 귀속되도록 재분류한다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

3) 2단계: 부가가치세의 배분과 사전적 형평화

부가가치세의 주정부 간 수평적 분배는 자체재원 성격의 분류와 수평적 재분배를 조합한 것이다. 부가가치세는 사업체의 본부에서 징수하므로 징세지원칙에 따라 각 주정부의 부가가치세 몫을 분류할 수 없으므로 적절한 배분지표가 필요하다. 각 지역별 소비액 비율이 적절한 배분지표일 수 있으나, 실제로는 인구수 비율에 의해 배분 몫을 결정한다.

인구수 비율에 따른 배분 이전에, 부가가치세 일부를 지역 간 재정력 형평화를 위해 재분배 하는데 이를 부가가치세의 사전적 형평화라고 한다.⁴⁾ 먼저 주정부별로 공동세인 개인소득세

3) 총세수의 나머지 약 4%는 EU에 귀속된다. Thöne and Bullerjahn(2018)은 독일 주정부가 결정할 수 있는 세율은 부동산거래세뿐이므로 조세자율성이 세계 최저수준이라고 주장한다.

4) 부가가치세의 사전적 형평화는 3단계에서 기여 주정부의 재원 각출규모를 정치적으로 감내할 수 있는 수준으로 줄일 목적으로 1969년 도입되었다. 이는 3단계 주정부 간 재정형평화 재원을 거의 절반으로 감소시켰으며, 부가가치세의 사전적 형평화를 수직적인 조세배분으로 인식하도록 유도하였다. 이러한 인식이 오류임을 정치가들까지 이해함에 따라 2017년 개혁 협상에서 개편의 공감대가 형성되었다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

및 법인소득세 배분액과 해당 주정부 내 독립세원에 의한 표준적 세수의 합계액을 인구수로 나누어 각 주정부의 일인당 지방세수입을 도출한다. 그 일인당 수입이 전국평균 일인당 수입보다 낮은 주정부에게 부가가치세 할당액의 25%까지 선형 누진적 방법으로 분배한다.

〈표 3〉에 제시한 바처럼, 재정력이 취약한 각 주정부에게 전국평균 일인당 세수입과 해당 주정부의 인구수를 곱하고 이에 대해 각 주정부별 조정계수(F)를 곱한 금액을 배분한다. 각 주정부의 조정계수는 일인당 수입의 전국평균 대비 비율이 97%일 때의 0.02325를 기준으로 설정한다. 97%보다 1%p 낮아질 때마다 조정계수는 0.0095만큼 증가하며, 97%보다 높아질수록 조정계수는 점차 감소하여 100%일 때 0이 된다. 이처럼 재정력이 취약할수록 조정계수가 증가하여 배분액도 증가한다.

〈표 3〉 2단계 부가가치세에 의한 사전적 형평화 방법

형평화 산정 공식	<ul style="list-style-type: none"> • 분배액 = 전국평균 일인당 세수입 × 주 인구 × 조정계수(F) • $F = 19/20 \times X - 21/4000$ ($A < 97\%$) • $F = X \times (35/6 \times X + 3/5)$ ($A \geq 97\%$) • $X = 1 - A$, $A = (\text{개별 주의 일인당 세수입} / \text{전국평균 일인당 세수입})$
-----------------	--

주: 주정부별 일인당 수입은 개인소득세·법인소득세·사업세의 주정부 몫과 상속세 등 주정부세의 합계액으로 측정함

자료: 하능식(2017a)과 김영태(2017)를 일부 수정함

4) 3단계: 주정부 간 수평적 재정형평화 (Länderfinanzausgleich)

공식적인 수평적 형평화는 부유한 주정부로부터 재원을 각출하여 상대적으로 빈곤한 주정부에게 분배하는 것이다. 주정부의 재정상태를 파악하기 위해 각 주정부의 재원조달능력인 ‘재정력지수(financial capacity index)’와 재정필요액인 ‘보상지수(compensation index)’를 측정한다. 주정부의 일인당 조세수입을 기준으로 배분하는 부가가치세의 사전적 형평화와 달리, 주정부 간 수평적 재정형평화 제도는 재정력지수가 보상지수보다 큰 주정부가 재원을 기여하고, 이 재원을 보상지수가 재정력지수보다 큰 주정부에게 배분하는 것이다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

주정부 간 수평적 재정형평화 방법을 〈표 4〉에 제시한다. 먼저 각 주정부의 재정력은 부가가치세 배분액을 포함한 조세수입의 합계액과 해당 주정부에 속한 지방정부(Gemeinde) 조세수입의 64%를 반영하여 측정한다. 조세수입은 실제 세수가 아니라 각 세목의 전국평균 세율 수준에서 외생적으로 결정된 세율을 모든 주정부에게 동일하게 적용하여 산정한다. 또한 주정부 내의 전년 대비 1인당 세수 증가율이 전국평균 증가율을 초과하면, 해당 주정부의 재

정력 산정에서 초과 세수의 12%를 제외한다. 이들은 각각 이는 주정부 혹은 지방정부의 세율 결정권을 보호하고 세수확보노력을 유인하기 위한 것이다.

〈표 4〉 3단계 수평적 재정형평화 산정방법

<ul style="list-style-type: none"> • 재정력지수(A) = (해당 주정부 세수입 + 관할 지방정부 세수입의 64%) - 초과 증가분의 12%* * 초과 증가분 = 전국평균 대비 초과증가율 × 전년도 일인당 세수 × 금년도 인구 • 보상지수(B) = (일인당 전국평균 주정부 세수입 + 0.64 × 일인당 전국평균 지방정부 세수입) × (인구가중치* × 해당 주 인구수) * 인구밀집 주 가중치: 광역행정에 대한 비용 고려하여 135% (베를린·브레멘·함부르크) 인구희박 주 가중치: 지방정부 세수입에 대해서만 부여 (브란덴부르크 103%, 작센-안할트 102%, 메클렌부르크-포메라니아 105%) • A > B 이면 재원 기여 (여유 주정부): A < B 이면 재원 지원 (부족 주정부) • z = A/B: 재정여유 비율 혹은 재정부족 비율에 따라 기여액 및 지원액 차등 배분 		
부족 주정부 z	여유 주정부 z	지원액(부족 주) 및 기여액(여유 주) (단, y=1-z)
0.8 미만	1.2 이상	B × (3/4 × y - 317/20,000)
0.8이상 0.93 미만	1.07 이상 1.2 미만	B × (y × (5/26 × y + 35/52) - 2121/260,000)
0.93이상	1.07 미만	B × (y × (13/7 × y + 11/25))

자료: 하능식(2017a)과 김영태(2017)를 일부 수정하여 재정리함

보상지수로 측정하는 재정수요는 전국평균 일인당 주정부 조세수입과 전국평균 일인당 지방정부 조세수입 64%의 합계액에 해당 주정부의 인구수를 곱하여 산정하되, 일부 주정부에게 인구가중치를 부여한다. 첫째, 인구밀집지역인 베를린·브레멘·함부르크의 3개 도시 주 정부는 광역행정에 대한 추가 비용을 감안하여 135%의 가중치를 부여한다. 둘째, 면적에 비해 인구가 희박한 주정부에 대해서는 지방정부 세수입에 대해서만 102~105%의 가중치를 부여한다.5) 따라서 가중치 부여 주정부의 일인당 평균 재정수요액은 가중치 미부여 주정부에 비해 상대적으로 커져서 재원배분에서 유리하다.

재정력지수인 재정수입이 보상지수인 재정수요를 초과하는 여유 주정부가 재원을 기여하여

5) 도시의 인구집중이 심화될수록 일인당 공공서비스 비용은 상승한다는 주장은 농촌의 도로포장 및 가로등 설치가 일반적이지 않았던 1932년에 A. Brecht에 의해 제기되었다. 현대에도 도시지역은 농촌지역 주민들도 이용하는 병원, 학교, 극장 등의 주요 공공서비스를 제공하며 대도시일수록 복지 및 사회서비스에 대한 수요가 평균을 초과하는 반면, 재산 및 임대비용 등이 높기 때문에 공공서비스의 생산비용은 더 큰 경향이 있다. 하지만 이 주장과 달리, 대부분의 다른 재화처럼 공공서비스도 규모의 경제가 있으므로 대도시일수록 생산비용이 하락하며 인구과소 지역의 도로 유지보수 및 학교통학 등 공공서비스 생산 비용이 더 높다는 주장도 있다. 이 주장을 수용하여 2005년 과소지역에 대한 부분적인 가중치를 도입하였다. 인구 가중치의 정당성에 대한 실증적인 증거는 여전히 부족하지만 정치적으로는 널리 받아들인다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

재정수입이 재정수요에 미달하는 부족 주정부를 지원한다. <표 4>에 제시한 바처럼, 기여액과 지원액의 배분은 보상지수 대비 재정력지수의 비율로 설정하되, 누진적 대칭구조이다. 보상지수 대비 재정력지수의 비율이 80%이면 보상지수의 13.4%를 지원하고 비율이 낮아질수록 더 높은 비율로 지원한다. 유사하게 80~93% 구간이면 보상지수의 13.4~4.0%, 그리고 93~100% 구간이면 보상지수의 4.0~0.0%를 지원한다. 또한 보상지수 대비 재정력지수의 비율이 100%를 초과하는 여유 주정부는 대칭적으로 동일한 구간을 설정하여 보상지수인 재정수요액의 해당 비율만큼 기여한다.⁶⁾ 주정부 간 수평적 형평화의 목적은 재정력 격차를 줄이는 것이므로 재정력 순위의 역전을 금지한다.

5) 4단계: 연방보충교부금에 의한 수직적 재정조정 (Bundesergänzungszuweisungen)

연방정부는 3단계 재정조정 이후에도 여전히 재정력이 부족하거나 특별한 재정수요가 있는 주정부에게 보충교부금을 제공한다. 재정력을 보완하는 전자를 일반보충교부금, 특별한 재정수요를 위한 후자를 특별보충교부금이라고 하는데 명칭과 관계없이 이들은 모두 일반재원이다. 일반보충교부금은 3단계 수평적 재정형평화 이후의 보상지수 대비 재정력지수의 비중이 99.5%에 미달되는 주정부에게 미달액의 77.5%까지 제공된다. 2018년 일반보충교부금 규모는 약 45.7억 유로이다.

특별보충교부금은 재정력과 무관하게 세 가지의 특별한 재정수요를 갖는 주정부에게 교부한다. 주정부는 이 교부금의 지출용도를 자율적으로 결정하지만 동시에 해당 수요를 충족시킬 책임을 갖는다. 첫째, 동독지역 주정부와 베를린에게 상대적으로 부족한 사회간접자본을 건설하고 재정력이 취약한 지방정부를 지원하도록 교부한다. 2005년부터 2019년까지 약 1,050억 유로를 교부하는데, 그 규모는 매년 감소하여 2018년 규모는 약 28억 유로이다. 둘째, 동독지역 주정부에게 구조적 실업수당 지원 및 사회복지 부담을 보상하기 위해 교부한다. 2018년 약 5억 유로를 지원하며, 연방정부와 주정부들은 매 3년마다 매년 지원할 총액을 결정한다. 마지막으로 주의회 및 주정부 운영의 고정비용 때문에 주민 일인당 행정비용이 평균보다 커진 10개의 소규모 주정부를 지원한다. 2018년 규모는 약 5억 유로이며, 연방정부와 주정부가 매 5년마다 지원의 지속 여부를 결정한다.(Bundesministerium der Finanzen, 2018a) 이상에서 논의한 특별보충교부금의 내용을 <표 5>에 정리한다.

⁶⁾ 이때 여유 주정부의 기여액과 부족 주정부에 대한 지원액의 규모가 다르면, 지원액 규모에 맞추어 여유 주정부 기여액을 안분한다. 단, 여유 주정부의 기여액이 재정력과 재정수요 차액의 72.5%를 초과할 경우, 초과분은 나머지 부족 주정부와 여유 주정부에게 절반씩 안분한다.

〈표 5〉 특별보충교부금 주요내용 (2018년)

구분	규모(10억 유로)	비고
사회간접자본 지원 (Solidarpakt II) (동독 지역 및 베를린)	약 2.8	2019년 일몰 2019년까지 총 €1,050억 투입
구조적 실업부담 지원 (동독 지역)	약 0.5	-
소규모 주정부의 운영지원	약 0.5	-

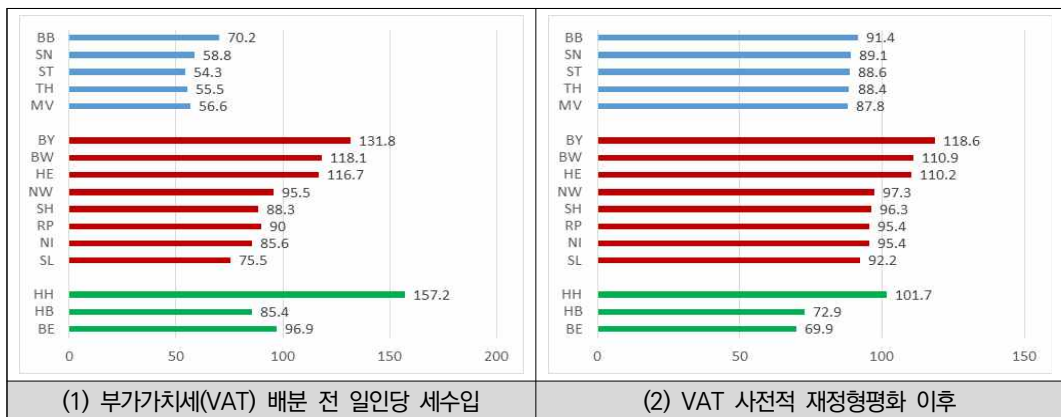
자료: Bundesministerium der Finanzen(2018a)을 기초로 하능식(2017a)을 일부 수정함

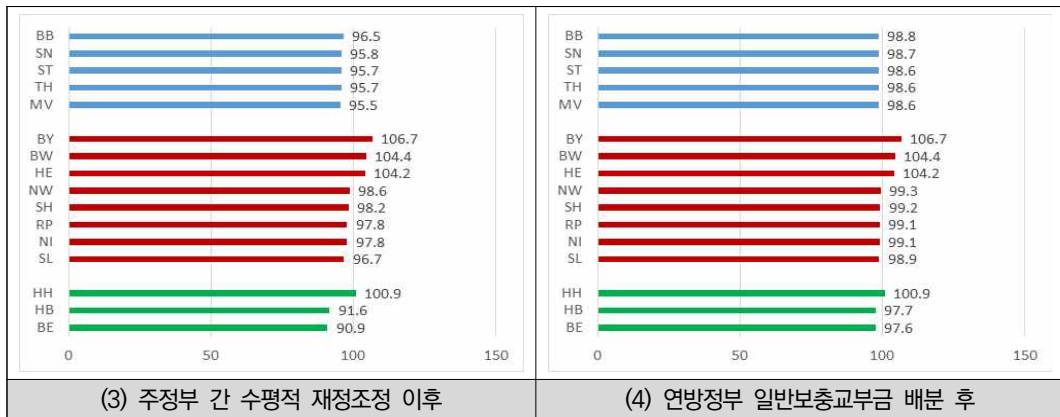
2. 주정부 간 재정조정 결과

1) 주정부 간 배분 결과

각 단계별 재정조정에 의한 독일 16개 주정부들의 상대적 재정형평화 과정을 〈그림 1〉에 제시하며, 각 단계별 재원조정 규모는 〈부표〉에 제시한다.(Bundesministerium der Finanzen, 2018b, 2019b) 여기서 그림 (1)은 전국평균 일인당 세수입 대비 각 주정부의 일인당 세수입 비율이며, 그 외의 그림들은 표준화된 재정수요액인 보상지수 대비 주정부별 재정수입액인 재정력지수의 비율을 구하고 주정부별로 전국평균 대비 재정력 비율로 나타낸 것이다. 각 그림은 독일 16개 주정부를 동독지역, 서독지역, 대도시지역으로 분류하여 제시한다.

〈그림 1〉 재정조정에 따른 주정부별 전국평균 대비 재정력 비율의 변화 (2018년, %)





주1: 16개 주정부를 위에서부터 동독지역, 서독지역, 대도시지역으로 분류하고 그림 (2)의 순서로 배열함
 주2: 주정부 명칭의 약어에 대한 설명은 <부록> 참조
 자료: Bundesministerium der Finanzen(2019b)에 기초하여 저자 작성

먼저 그림 (1)은 부가가치세 이외의 공동세에 의한 1단계 재정조정 이후 전국평균 일인당 조세수입 대비 각 주정부 일인당 조세수입 비율을 나타낸다. 이 비율이 가장 높은 지역은 전국평균의 157.2%인 함부르크(HH)이며 가장 낮은 가장 지역은 전국평균의 54.3%에 불과한 작센-안할트주(ST)이다. 서독지역의 일인당 세수 비율은 평균의 75.5~131.8%인 반면, 동독 지역의 일인당 세수 비율은 54.3~70.2%로 상당히 낮다. 대도시의 경우 함부르크를 제외하곤 전국평균에 미달한다.

2단계에서 부가가치세의 사전적 재정형평화에 의해 91억 유로의 재원이 재분배되며 이에 따른 주정부의 상대적 재정력을 <그림 1>의 (2)에 제시한다.⁷⁾ 상대적 재정력은 일인당 재정 수입뿐 아니라 인구밀도에 따른 재정수요 가중치를 반영하여 산정한 것이다. 주정부들의 전국평균 대비 재정력 비율은 69.9~118.6%로 재정력 격차가 급격히 완화되고 순위도 일부 역전되었는데 이는 부가가치세의 사전적 재정형평화와 인구밀도에 따른 재정수요조정 때문이다. 대도시의 경우 인구과밀에 따른 재정수요를 반영하므로 재정력 비율이 오히려 낮아졌다.

주정부들의 상대적 재정력에 기초하여 3단계에서 주정부 간 수평적 재정형평화를 수행한다. 즉, 재정력이 우수한 주정부들이 재원을 기여하여 열악한 주정부들에게 누진적으로 재분배한다. 구체적으로 바이에른주(BY)의 기여액 66.7억 유로를 포함하여 4개 주정부로부터 114.5억 유로의 재원을 각출하여 나머지 12개 주정부에게 분배한다. 이 중 동독지역 6개 주

7) 각 주정부별 배분액의 인구수 비중에 의한 배분과 사전적 형평화 배분의 차액은 <부록>에 나타난다. 바이에른주(BY), 바덴-뷔르템베르크주(BW) 등 7개 주정부에게는 인구수 비중보다 낮은 비율로 부가가치세를 배분한 반면, 나머지 9개 주정부에게는 인구수 비중보다 높은 비율로 부가가치세를 배분한다.

정부들에게 총 80.1억 유로를 분배하는데, 이는 베를린(BE)에 대한 44.0억 유로와 기타 동독 지역 주정부에 대한 36.1억 유로로 구성된다. 이로 인해 주정부 간 재정력의 상대적 격차는 더욱 감소하여 전국평균 재정력의 90.9~106.7%에 분포한다.

마지막으로 연방정부는 상대적 재정력지수가 99.5%에 미달하는 12개 주정부에게 미달분의 77.5%를 충족할 때까지 일반보충교부금을 분배한다. 총규모는 45.7억 유로인데, 베를린을 포함한 동독지역에 29.2억 유로를 배분한다. 이에 따라 지역 간 격차는 크게 완화되어 주정부 재정력 비율은 전국평균 재정력의 97.6~106.7%에 분포한다.

2) 독일 주정부 재정에서 재정조정제도의 중요성

독일 총재정수입에서 재정형평화 재원이 차지하는 비중은 낮지만 재정형평화제도는 여전히 중요하다. 먼저 <표 6>은 2017년 독일의 재정규모 대비 형평화 이전재원의 비중을 제시한다.⁸⁾

<표 6> 독일 재정형평화 재원의 규모와 비중 (2017년)

구분		규모 (10억 유로)	(A) 대비 비율 (%)	(B) 대비 비율 (%)
일반정부 재정수입 (A)		1,475 (A)	100.00	-
주정부 재정수입	합계 (B)	440 (B)	29.83	100.00
	2단계: 사전적 재정형평화	8.4	0.57	1.91
	3단계: 수평적 재정형평화	11.2	0.76	2.55
	4단계: 보완적 연방교부금	9.1	0.62	2.07

자료: Thöne and Bullerjahn(2018)을 재정리함

재정형평화 재원규모에 대한 판단은 관점에 따라 다를 수 있다. 먼저 전체 재정규모를 기준으로 조망할 때 2단계부터 4단계에 이르는 3가지 형평화 요소의 재원규모는 비교적 작은 편이다. 독일의 재정형평화 재원규모 합계액은 287억 유로인데, 이는 일반정부 재정수입 1조 4,750억 유로의 2%에도 미치지 못한다. 주정부 재정수입 합계액인 4,400억 유로와 비교하더라도 단지 6.52%에 불과하다.⁹⁾

개별 주정부 관점에서 재정형평화 재원의 중요성에 대한 판단은 크게 달라진다. <표 6>에서 총재원 대비 형평화 재원의 규모가 비교적 작은 것은 2단계와 3단계의 형평화가 서로 상

8) 이 절은 Bundesministerium der Finanzen(2018b)을 참고하면서 Thöne and Bullerjahn(2018)의 분석내용을 정리한다. 2017년의 재정조정은 <부록>에 제시한 2018년 재정조정과 유사하지만 주정부별 총수입 자료가 부재하므로 Thöne and Bullerjahn(2018)의 2017년 자료를 이용한다.

9) 신승근 외(2018)과 유태현(2017) 등은 이러한 총재정수입에 대한 형평화 재원의 비중만을 고려하여 독일에서 형평화 이전재원의 역할이 미미하다고 주장한다.

쇄될 뿐 아니라 상대적으로 재정규모가 큰 일부 주정부들이 전체 규모를 압도하기 때문이다. 먼저 2017년 2단계와 3단계의 재원이전 규모는 각각 84억 유로와 112억 유로인데, 기여 주정부의 재원은 그만큼 감소하는 것이어서 사실상 이전재원 규모의 2배 효과가 발생한다. 특히 노르트라인-베스트팔렌주(NW) 등 4개 주정부들은 2단계 사전적 재정형평화에서 인구수 비율보다 낮은 비율로 배분받으므로 사실상 재원을 기여하고 3단계에서는 부족 주정부로 분류되어 재원을 교부받음에도 충분히 상쇄하지 못해서 순이전재원의 크기는 감소한다.

또한 인구가 가장 많은 노르트라인-베스트팔렌주와 재정력이 가장 우수한 함부르크주의 총재정규모 대비 재정형평화 재원의 비중은 -5% 미만으로 매우 작다. 하지만 다른 많은 주정부들에서 형평화 재원의 비중은 매우 높다. 베를린(BE)과 브레멘(HB)의 총재정수입 대비 3단계 이전재원 비중은 22%를 초과하여 매우 높은 의존도를 나타낸다. 동독지역에서 편입된 6개 주정부들에게는 2단계와 4단계 이전재원이 매우 중요한 역할을 차지하는데, 특히 4단계 형평화 재원의 총재정수입 대비 비중은 모든 동독지역 주정부에서 10%를 초과한다. 또한 작센-안할트주(ST), 튀링겐주(TH), 메클렌부르크-포어포메른주(MV)의 3개 주정부에서 총재정수입 대비 2단계 사전형평화 재원의 비중은 20%를 초과한다.

정리하면, 재정력이 우수한 5개 주정부는 형평화 이전제도에 의해 재원손실을 경험하는데, 특히 바이에른주(BY)와 헤센주(HE)는 각각 총재정수입의 18.3%와 16.8%를 재정형평화를 위해 다른 주정부에게 이전한다. 반면에 튀링겐주는 재정수입의 45.1%를 형평화 재원에 의존하며, 그 외의 6개 주정부가 총재정수입의 30% 이상을 형평화 재원에 의존한다.(Thöne and Bullerjahn, 2018) 이처럼 비록 형평화 이전재원의 순규모는 비교적 작아 보이지만, 많은 주정부들에서 재정형평화제도는 매우 중요한 역할을 수행한다. 이런 이유 때문에 독일 연방정부와 주정부들이 재정조정제도의 개혁에 대해 민감하게 대응하는 것이다.

III. 독일의 재정조정제도 개혁

1. 재정개혁의 추진배경과 과정¹⁰⁾

2017년 6월, 독일 연방의회와 주정부는 2020년부터 시행할 재정형평화 개혁 안건을 의결

¹⁰⁾ 이 절은 주로 Renzsch(2019)의 내용을 정리하며 일부 Thöne and Bullerjahn(2018) 및 하능식(2017a)을 참고한다.

하였다. 현행 재정형평화법은 2001년 법률에 기초한 것으로 2019년 말까지 유효하였으며 동독지역에 대한 연방 특별보충교부금도 2019년에 일몰이어서, 이들의 연장 혹은 개편 여부를 결정해야 하였다. 또한 재원배분에서 상대적으로 불리한 바이에른주와 헤센주는 현행 법률을 위한 신청을 하였다.(Thöne and Bullerjahn, 2018) 더욱이 주정부의 구조적 적자를 2020년부터 금지한 균형재정조항(debt brake)을 부채규모가 재정수입의 400%를 초과하는 브레멘(HB)과 자를란트주(SL) 등도 준수할 수 있도록 주정부들에 대한 이전재원 확대를 연방정부에게 요구하였다.¹¹⁾(Dmitrieva et al., 2017)

2013년 사회민주당과 기독교민주당의 합의에 의해 현행 법률의 일몰에 대비하여 정부 간 재정관계에 대해 새로운 방안을 논의할 연방정부-주정부 위원회를 2년 간 가동하였다. 이 위원회는 2014년 10월 보고서를 제출하였으나 주정부 간 이질적인 이해관계를 조정하지 못하여 완전한 동의를 이끌어내는데 실패하였다. 2015년 주지사들은 연방정부 비용부담에 기초한 합의안을 도출하였으나 연방정부 재무부장은 이를 즉각 거부함으로써 주정부들 간 갈등이 연방정부와 주정부 간 갈등으로 전환되었다.

2016년 4월, 연방정부가 주정부 재정운영에 개입을 강화하는 대가로 연방정부 기여액을 인상하는데 예비적인 합의가 이루어졌다. 더 이상 진전이 없던 2016년 9월, A. Merkel총리는 정부 간 역할에 대한 다툼을 멈추고 신속히 합의할 것을 촉구하였다. 2016년 10월 Merkel총리와 주지사들 간 회동에서 이해관계를 조정한 후 12월 기본법 및 재정형평화법 등의 개편안을 상원에 제출하고 2017년 2월 하원에 제출하였다. 하원 청문회를 거쳐 2017년 6월 상하원 모두에서 새 법안을 의결하였다.

2. 재정개혁의 쟁점과 내용¹²⁾

주정부들이 제시한 제도개혁을 위한 세 가지 전제조건은 첫째, 모든 주정부가 2020년 이후 균형재정조항의 부채 기준을 충족할 수 있을 만큼 충분한 재원을 지원할 것, 둘째, 개혁 이후 재정적으로 악화되는 주정부가 발생하지 않도록 할 것, 셋째 주정부의 재정력을 산정할 때 지방정부인 게마인테의 재정력을 상향 반영할 것이었다. 협상과정에서 노르트라인-베스트팔렌

11) 균형재정조항은 정부부채를 축소하기 위해 연방정부의 구조적 재정적자를 2016년부터 GDP의 0.35% 이내로 제한하고, 주정부 적자는 2020년부터 완전히 금지하는 조치로 2009년에 채택되었다. 자연재해 혹은 심각한 경기침체 상황에서는 예외를 인정한다.(Renzsch, 2019)

12) 이 절은 Dmitrieva, et al.(2017), Bundesministerium der Finanzen(2017, 2018b), Thöne and Bullerjahn(2018), Renzsch(2019)를 참조하여 정리한다.

주는 부가가치세의 사전적 형평화제도 폐지를 강력히 주장하였다. 노르트라인-베스트팔렌주는 2단계 부가가치세 사전 형평화에서 손실을 입고 3단계 수평적 형평화제도에서 지원을 받는 주들 중에서도 유일하게 최종적으로 순손실을 입는 주정부이다.

이러한 요구조건을 반영하여 개편방안을 의결하였는데 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 부가가치세 사전적 형평화제도를 폐지하고 주정부 몫의 부가가치세 전액을 주정부별 인구수에 의해 배분한다. 단, 부가가치세 재원으로 기존의 3단계 수평적 재정형평화와 유사한 재정력 형평화를 시도한다. 즉, 재정력이 전국평균 재정력을 초과하는 주정부의 부가가치세 재원을 미달하는 주정부에게 배분하는데, 그 규모는 평균과의 차액에 대해 63%의 대칭적인 선형 비례방식으로 산정한다.¹³⁾ 둘째, 연방정부는 주정부들에게 약 40억 유로를 추가 지원하도록 부가가치세의 주정부 할당비율을 상향조정한다.¹⁴⁾ 셋째, 주정부의 재정력 측정방법을 두 가지 측면에서 개편한다. 하나는 각 주정부에 속한 지방정부 세수입의 반영비율을 현행 64%에서 2020년부터 75%로 상향조정한다.¹⁵⁾ 다른 하나는 현재 주정부의 광업부과금(mining levy) 전액을 재정력 측정에 반영하는데 이를 33%로 하향조정한다. 이는 광업부과금이 재정적으로 매우 중요한 니더작센주(NI)와 슐레스비히-홀슈타인주(SH)의 2개 주정부에게 유리한 개편이다. 넷째, 3단계의 주정부 간 수평적 형평화제도를 폐지하는데, 이것이 가장 중요한 개혁이다. 더 이상 여유 주정부가 부족 주정부를 직접 지원하지 않는다. 다섯째, 연방정부의 수직적 재정형평화 기능을 확대하여 일반보충교부금에 의한 수평적 형평화를 강화한다. 현재는 주정부 평균에 미달하는 주정부에 대해 99.5%에 도달할 때까지 연방정부가 부족액의 77.5%를 지원하는 일반보충교부금을 2020년부터 99.75%에 도달할 때까지 부족액의 80%를 지원하도록 상향조정한다.

그 외에 재정력 및 재정수요를 반영하는 특별보충교부금 제도를 다음처럼 개편한다. 첫째, 동독지역 주정부 중에서 재정력(tax capacity)이 낮은 지방정부들로 구성된 주정부에게 배분하던 보충교부금의 지원대상을 모든 주정부로 확대한다. 그럼에도 지원대상의 대부분은 동독지역

13) 현행 제도에 따르면, 수평적 형평화 재원을 44%에서 75%에 이르기까지 선형누진적인 방법으로 배분한다.(Bundesministerium der Finanzen, 2017)

14) Renzsch(2019)에 따르면, 2020년부터 부가가치세 할당은 배분비율과 고정금액으로 구성된다. 즉, 2014년 연방정부 53.5%, 주정부 44.5%, 지방정부 2.0%인데, 새 제도는 연방정부 52.80864227%, 주정부 45.19541378%, 지방정부 1.99594395%로 주정부 몫이 상승하며, 추가적으로 연방정부는 2020년 67.38억 유로, 2021년 68.71억 유로를 주정부와 지방정부에게 지급해야 한다고 설명한다.

15) 지방정부 재정수입 포괄범위에 대해 서로 상충되는 두 가지 견해가 있다. 주정부는 수직적 형평화제도를 통해 지방정부 재원을 공동으로 조달한다는 측면에서 지방정부 수입 전액을 반영해야 한다는 견해와 지방정부는 독립적인 민주결사체이며 기본법의 보호를 받기 때문에 자율성을 보장하기 위해 전액 반영을 피해야 한다는 견해이다. 반영비율을 75%로 조정된 것은 이들 견해의 타협안이다.

에 분포할 것으로 예상된다. 둘째, 부채비율이 매우 높은 브레멘과 자를란트주가 재정 재구축을 통해 균형재정조항을 준수할 수 있도록 각각에게 매년 4억 유로를 지원한다. 셋째, 해안에 연결한 주에게는 항구재정을 충당하도록 약 0.4억 유로를 지원한다. 넷째, 도시교통재정법의 체제 내에서 연방정부는 매년 3.3억 유로 이상을 주정부에게 지급한다.(Bundesministerium der Finanzen, 2017; Thöne and Bullerjahn, 2018)

연방정부가 주정부에게 지원하는 재원은 2020년부터 약 41억 유로만큼 순증한다. 연방정부는 부가가치세 40억 유로, 연방보충교부금으로 43억 유로, 그리고 연방기금에 의해 12억 유로 등 총 95억 유로를 주정부에게 추가 지원하는 반면, 기존의 제도를 폐지하여 약 54억 유로를 줄인다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

연방정부의 주정부에 대한 지원 확대의 대가로 연방정부의 역할을 강화한다. 먼저 연방정부는 연방고속도로의 계획 및 재원조달뿐 아니라 주정부가 담당하던 건설 및 유지 보수를 전적으로 책임지며, 동시에 연방정부의 새로운 사회간접자본 건설에서 간선도로 네트워크에 대한 투자를 통합함으로써 주정부에게 기능이 분산되어 발생하던 사회적 손실을 제거한다. 둘째, 재정이 취약한 지방정부에게 교육인프라를 투자하는 등 연방정부가 주정부를 배제하고 지방정부에게 직접 보조금을 지급할 권리를 확보한다. 셋째, 공동세 징수 등 각 주정부가 수행하던 세무행정에서 연방정부가 주정부들에게 동일한 의무규정을 부여할 권리를 가지며 연방의회만의 법률 개정으로 연방정부와 주정부의 조세 관리를 위한 새로운 소프트웨어 개발하는 등 연방정부의 조세행정권한을 강화한다.¹⁶⁾ 넷째, 독일 상원의 허가 혹은 행정적 동의를 받은 경우에는 연방정부의 재정지원이 이루어지는 분야에서 연방정부는 주정부 사업운영의 원칙을 규제할 수 있다. 다섯째, 연방정부 재원을 사용하는 주정부에 대한 연방 감사법원의 통제 권한을 확대한다. 여섯째, 주정부 균형예산편성을 감독하기 위해 안정성위원회의 기능을 강화한다.

3. 재정개혁에 대한 평가와 성공요인

재정개혁의 핵심은 2단계의 부가가치세에 의한 사전적 형평화와 3단계의 주정부 간 수평적 형평화를 폐지하는 대신, 부가가치세만을 이용한 재정력 형평화제도를 도입한 것이다. 이 개혁으로 재정형평화는 주로 연방정부와 주정부 간 재원이전을 통해 실행한다. 주정부들 사이

16) 독일의 각 세목의 입법권, 귀속권, 세무행정권 등에 대해서는 Federal Ministry of Finance(2016)를 참고할 수 있다.

의 재원조정에서 연방정부와 주정부 간 재원조정으로 개편됨에 따라 형평화를 둘러싼 논쟁의 쟁점은 단순화되겠지만 논쟁이 완전히 멈출지는 불확실하다. 특히 부가가치세 배분에서 설정된 63% 기준은 논리적 귀결이 아니라 정치적 타협의 산물이므로 논란의 여지를 남긴다.(Renzsch, 2019)

일각의 부정적 평가에도 불구하고, Thöne and Bullerjahn(2018)는 연방정부 및 주정부가 만장일치로 합의하여 재정개혁을 이룬 것 자체를 높게 평가하며, 합의를 유도한 여섯 가지의 구조적인 성공요인을 제시한다.¹⁷⁾ 이와 함께 2017년 당시 경제 호황으로 총세수의 증가 가능성이 높았으며 집권당이 하원에서 헌법 개정을 위해 필요한 하한선인 2/3를 넘는 약 80%를 차지한 외부환경도 협상 타결에 도움을 주었음을 지적한다. 이들이 제시한 구조적 성공요인을 다음처럼 정리한다.

첫째 성공요인은 연방정부의 주요 임무로서 연방영토 내에서 균등한 생활조건 확립을 법률에 규정한 것이다. 생활조건의 균등성(equivalence of living conditions) 확립 목표는 1994년 정부활동 기준에 대한 기본법(Basic Law)을 개편하면서 기존의 균일성(uniformity) 확립의 목표를 크게 완화하여 설정한 것이다. 즉, 연방주의는 통합(unification)을 통해 균일적인 지역적 균형을 추구하는 것이 아니라 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 따라 지역별 차이를 인정하는 것을 의미한다. 따라서 균등성이란 상쇄할 수 없는 지리적 차이 혹은 다른 객관적 차이를 균등화하는 것이 아니라 재정능력의 차이에 따른 불공평성을 공식에 의해 해소하는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 균등성 개념은 모호한 측면이 있지만 그 불명확함이 연방주의에 의해 추구하는 타협의 훌륭한 기반이었다.

둘째 성공요인은 독일 주정부에 대한 일반재원 배분에 관한 모든 조항을 하나의 법률인 재정형평화법(Fiscal Equalization Act)에서 규정한 것이다. 재정형평화법은 재정개혁의 대상 법률일 뿐 아니라 아동수당 혹은 연금보험보조금 개편 등으로 의해 연방정부와 주정부 간 재원조정이 필요할 때는 수시로 부가가치세 배분비율을 조정하여 반영한다. 하나의 법률로 정

17) 여기서 성공이란 개혁에 대한 합의를 의미하며, 개혁 내용이 가장 바람직하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 실제로 독일연방의 하원의장인 N. Lammert는 중앙집권화의 위험을 경고하며 개혁안에 반대하였고 튀링겐주의 재무상인 H. Taubert는 모든 주정부들이 업무를 수행하기에 충분한 재원을 확보해야 한다는 요구가 받아들여지지 않았다고 비판하였다. 또한 학계와 언론계의 일각에서 주정부들의 연대에 의한 자율적인 수평적 조정제도를 연방정부와 주정부 간 수직적인 조정제도로 전환함으로써 분권이 약화되었다고 비판하였다.(Renzsch, 2019)

18) 예를 들어, 알프스 가장자리의 산마을 사람들과 대도시 사람들은 서로 상쇄될 수 없는 조건에 의해 동일한 조건에서 살 수 없음을 인정해야 한다는 것이다. 즉, 균일성이라는 달성 불가능한 목표를 추구하는 것은 실질적으로 가치가 없다. 오히려 균등성이라는 불안정하게 정의된 목표는 각국이 자체적인 연방모형과 정부 간 역할을 설정할 기회를 제공함으로써 연방주의에서 자율성 및 형평성 개념 및 한계에 대한 이해를 가능케 한다.

부 간 일반재원 배분을 통합 규정하는 것은 두 가지 장점을 갖는다. 첫째, 모든 내용이 항상 시야 내에 있으므로 이해당사자들이 연방재정관계를 전체적으로 조망할 수 있다. 둘째, 모든 재정 관련 사항을 하나의 통합 법률로 규정하므로 이와 관련된 협상에서 일정한 절제력을 제공한다. 필요할 때마다 기존의 재정형평화 규정과 별도의 제도를 만드는 것이 정치행정적으로 더 편리할 수 있으나, 이는 유사한 목적의 서로 조정되지 않는 재정형평화제도를 양산하여 효과적인 재정관리를 어렵게 만들 위험이 크다.

셋째 성공요인은 예산과 경제자료의 각 항목을 명확히 정의한 것이다. 정부 간 재정형평화와 재원이전을 위해서는 모든 주정부들의 통계자료가 동일한 회계표준으로 작성되어 신뢰할 수 있어야 한다. 독일은 예산원칙법(Budget Principles Act)과 연방예산법(Federal Budget Code)에 의해 공통적인 표준을 사용한다.¹⁹⁾

넷째, 주정부 간 재정력격차가 커서 매우 높은 수준의 재정형평화가 필요하다면 효과적인 수평적 형평화는 중앙정부에 의해 이루어져야 한다. 이는 산술적 관점이 아니라 연방 심리학적 관점에서 그렇다. 산술적으로만 판단하면 재정형평화의 최종 재원배분 결과는 수평적 재정조정만으로도 가능하다.²⁰⁾ 그런데 독일 역사에서 경험한 것처럼, 수평적 재정형평화 기능이 과도하면 객관적으로 파악한 기여 주정부의 재정능력과 수혜 주정부의 재정지원 수요를 주관적인 재분배 의도와 자동적으로 일치시킬 기제가 작동하지 않는다. 즉, 현행 독일의 기존 형평화제도는 바이에른주에게 수평적 형평화재원의 약 50%를 부담시키는 등 일부 주정부에게 대한 부담이 해당지역 주민들의 심리적 한계를 초과한다. 따라서 객관적인 재분배 요구의 일부를 연방정부가 수행하도록 제도를 개편하는 것이 바람직하다.

다섯째, 모든 주정부 세제가 균질적인 것은 재정형평화 관련 합의 도출에 매우 유리하다. 실제로 독일 주정부는 세수의 5% 미만인 부동산거래세 세율결정권을 제외하곤 다른 세제에

19) 또한 1992년 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)의 유럽적자규칙(European Deficit Rules)과 2012년 유럽재정협약(European Fiscal Compact), 그리고 2009년 균형재정조항의 채택은 표준화를 더욱 강화되었다. 그럼에도 재원배분에서 주정부별 인구통계 등의 중요성이 매우 크므로 이를 연방법원의 판결에 의해 결정하기도 한다.

20) 재정개혁 이후 각 주정부의 재정상황은 대체로 개선될 것이지만 주정부 간 재정력격차는 현재 제도에서와 큰 차이가 없을 것이다. 그럼에도 여러 차례에 걸친 형평화를 통해 실질적으로는 우수한 재정력을 가졌음에도 2단계 부가가치세에 의한 사전적 형평화로 인해 3단계 수평적 재정조정에서 부족 주정부로 분류되던 주정부들은 재정력이 취약하다는 이미지를 극복할 수 있다. 예를 들어, 2018년 노르트라인-베스트팔렌주는 부가가치세의 사전적 형평화에 의해 21.2억 유로만큼 기여함으로써 부가가치세를 포함한 재정력은 평균의 97.3%에 불과하다. 이로 인해 부족 주정부로 분류되어 3단계 수평적 재정조정에서 10.2억 유로를 지원받음에도 재정력은 평균의 98.6%여서 다시 4단계 수직적 재정형평화에서 연방정부로부터 5.2억 유로의 일반보충교부금을 보조받는다. 만일 부가가치세에 의한 사전적 형평화제도가 폐지되면, 각 주정부의 실제 재정상황을 명확히 인지하게 될 것이다.

대한 자율성을 갖지 않아서 균질적이다. 연방정부는 재정수입에 주로 초점을 맞추어 형평화를 추진하되, 지역 간 차이와 서로 다른 정치적 선호를 실현할 수 있도록 지출의 차별화를 위한 자율성을 보장해야 한다. 그런데 지출자율성에 의한 공공서비스의 지역 간 차이를 수용하려면, 재정수입측면의 형평화가 달성되어야 하며 이를 위해 재정력을 측정하려면 세제가 균질적이어야 한다. 또한 공동세 세목에 대한 징수행정을 연방정부 규정에 의해 주정부가 거의 표준적 방식으로 수행한다.²¹⁾

여섯째, 안정성위원회의 주요 역할은 주정부의 부채증가를 억제하기 위해 균형재정조항을 2020년부터 적용하는 것이다. 그런데 이 위원회는 재정형평화를 위한 공식기구가 없는 상황에서 연방정부 및 주정부 재무장관들의 정기위원회로 작동하여 2017년의 재정개혁 합의안 도출에 기여하였다. 이 위원회는 제재 위주의 중앙집권적 법률 집행보다는 주정부 간 표준설정, 상호견제, 정보교환 등의 연성 법률도구로 작동한다. 위원회를 비공개로 운영하면서 주정부 혹은 정당의 대표라기보다는 동료로서 협의함으로써 더욱 강력한 조정능력을 발휘하였다.

재정개혁에 의한 새로운 형평화제도는 2020년부터 2030년까지 적용된다. 새 제도를 한시적으로 적용하는 이유는 사회적 편익과 자원조달책임의 연계성 등에서 한계를 드러낼 수 있고, 인구고령화 등의 사회경제적 변화요인을 반영하여 지속적으로 조정해야 할 수도 있기 때문이다. 결과적으로 재정개혁은 끝이 아니라 새로운 재정개혁의 출발점으로 인식한다.(Thöne and Bullerjahn, 2018)

IV. 우리나라 재정조정제도의 현황과 정책적 시사점

1. 독일 재정제도에 대비한 우리나라 지방재정제도 개요

우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 재정관계의 기본 구성은 개략적으로 독일 재정개혁안의 3단계 재정형평화 과정과 유사하다. 즉, 국세와 지방세의 할당, 부가가치세에 의한 사전적 재정형평화, 중앙정부 재원에 의한 재정형평화의 과정이 그것이다. 먼저 중앙정부와 지방정부

21) 지방정부들이 세원과 세율에 대해 전면적으로 자율적인 국가에서 재정형평화를 실현하는 것은 매우 어려운 과제이므로, 재정력 측정을 위한 지표를 지속적인 운영이 가능하도록 단순화하는 것이 필요하다. 예를 들어, 스위스 주정부인 칸톤은 세제운영의 완전한 자율성을 보유하므로, 주정부 간 형평화를 개인소득, 개인자산, 법인이득의 세 가지 세원으로 단순화하여 수행한다.

는 각각에게 할당된 세원으로부터 국세 혹은 지방세의 재원을 확보한다. 세원 할당은 각 유형의 정부에게 독립 세원을 할당하는 방법, 중앙정부에게 할당한 세원의 부가세 형태로 지방세를 할당하는 방법, 그리고 동일한 세원의 일정비율을 지방정부에게 할당하는 방법으로 이루어진다.

독일의 부가가치세에 의한 사전적 재정형평화처럼 우리나라도 부가가치세의 일정비율을 지방소비세로 지방정부와 공유하면서 재정형평화 수단으로 사용한다. 즉, 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도의 소비지표에 대해 각각 1:2:3의 가중치를 부여하여 배분할 뿐 아니라 수도권 배분액의 35%로 조성한 지역상생발전기금의 배분으로 상대적으로 재정력이 취약한 비수도권을 우대한다. 마지막으로 독일의 주정부 간 재정형평화를 연방정부가 책임지는 것처럼 우리나라도 중앙정부가 주로 보통교부세를 이용하여 지방정부 간 재정형평화를 시도한다. 물론 보통교부세 이외의 부동산교부세, 소방안전교부세, 특별교부세뿐 아니라 국고보조금도 일정부분 재정형평화를 고려하여 배분한다.²²⁾

우리나라의 재정관계는 독일에 비해 훨씬 복잡하게 구성된다. 독일에서 주정부 간 재정형평화는 최종적으로 연방정부 책임이며 기초지방정부 간 재정형평화는 해당 주정부 책임이다. 반면, 우리나라에서 광역지방정부가 조정교부금에 의해 해당 시와 군들의 재정형평화를 시도하지만, 중앙정부가 시·군의 기초지방정부 간 최종적인 재정형평화 책임을 진다. 기초지방정부 중 자치구들의 재정형평화는 주로 해당 특별광역시의 조정교부금으로 이루어지며, 중앙정부는 부동산교부세에 의해 전국 자치구들 간 재정형평화를 일부 보완한다.

보통교부세는 중앙정부의 지방정부에 대한 대표적 재정형평화 이전재원이다. 내국세 19.24%의 97%를 광역지방정부 및 시·군의 재정부족액을 보전하기 위해 배분한다. 즉, 각 지방정부의 재정수요액과 재정수입액을 표준적인 방법으로 추정하고 그 차액인 재정부족액을 산출한다. 재정부족액의 합계액 대비 보통교부세 재원의 비율인 조정률을 구하여 이를 각 지방정부의 재정부족액과 곱함으로써 지방정부별 교부액을 산정한다.

재정형평화 과정에서 우리나라와 독일의 가장 큰 차이점은 표준적 재정수요액의 산정방법이다. 독일의 경우, 일인당 자체수입을 기준으로 인구밀집 도시지역에게 큰 가중치를 부여하고 인구희박지역에게 작은 가중치를 부여한다. 반면에 우리나라의 경우, 회귀분석을 이용하여 표준 재정수요를 산정하는데 결과적으로 인구가 희박할수록 일인당 재정수요가 급격히 증가하는 모습을 갖는다.²³⁾

22) 안종석 외(2019)는 우리나라의 재정형평화제도를 자세히 정리한다.

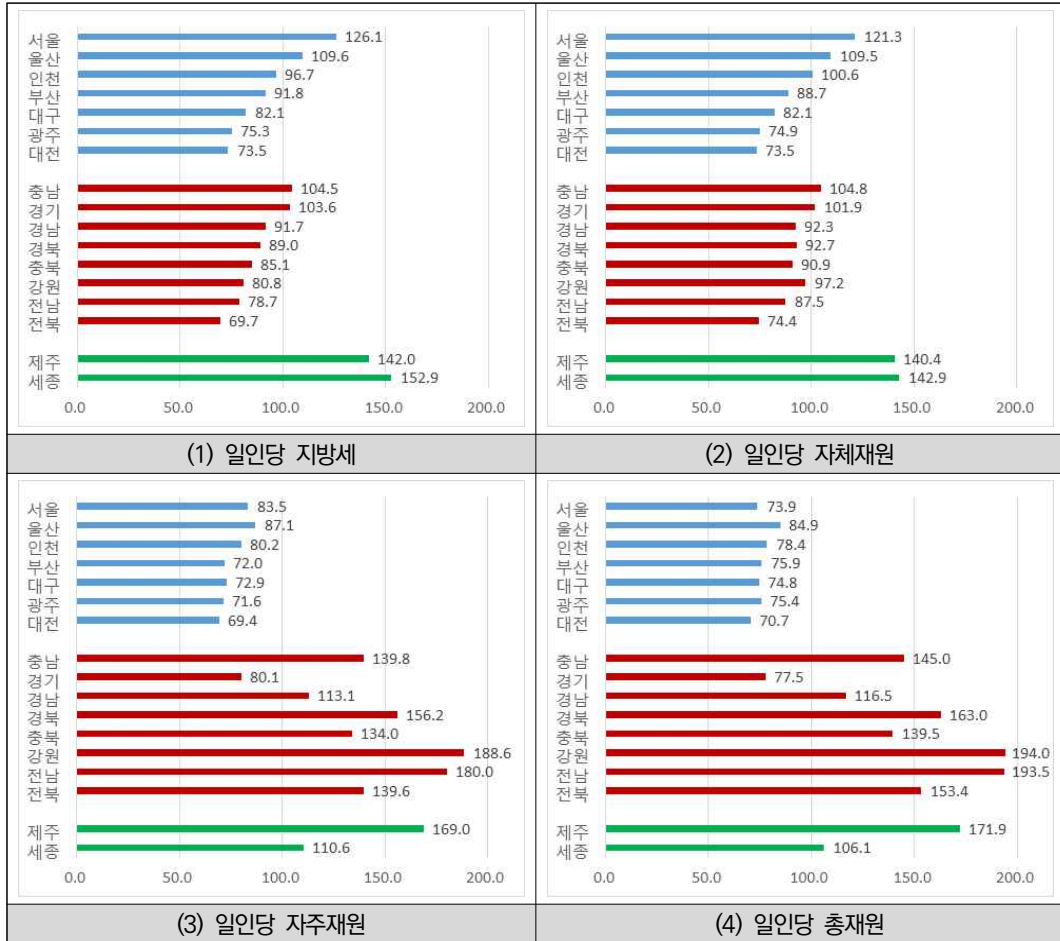
23) 표준재정수요뿐 아니라 보정수요로서 지역균형수요 등을 추가 반영하므로 일인당 재정수요액의 인구에 대한 규모의 경제현상이 더욱 강화된다.(최병호 외, 2008; 주만수, 2005) 또한 우리나라는 교육재정을 지방재정과 구분하여 별도로 다룬다는 의미에서도 독일과 다르다.

독일의 재정형평화는 표준적인 자체수입액에 가중치를 부여한 금액을 달성하는 것이지만 우리나라 중앙정부는 적어도 두 가지 이상의 목표를 혼재하여 사용한다. 지방교부세 중에서 보통교부세와 부동산교부세는 재정력지수, 소방안전교부세는 재정자주도, 그리고 특별교부세는 암묵적으로 재정여건을 고려한다. 국고보조금은 재정형평화를 정책목표로 명시하진 않지만, 차등보조율 등 다양한 재정형평화 장치를 포함한다. 먼저 기초생활보장사업과 영유아보육사업 등 주요 복지 관련 보조사업의 경우 재정자주도가 낮을수록 높은 보조율을 적용하며, 일부 보조사업은 서울, 광역시, 혹은 수도권 등 상대적으로 재정이 우수한 지역에 대해 상대적으로 낮은 보조율을 적용한다. 또한 농수산업 혹은 농어촌발전 관련 보조사업은 재정이 상대적으로 열악한 농어촌지역을 집중 보조한다. 마지막으로 국가균형발전특별회계보조금은 지방정부의 재정상황 및 시·군·구의 발전정도를 반영하여 낙후지역 등 열악한 지역에 대한 보조사업을 확대하거나 재정이 열악한 지역에 높은 보조율을 적용한다.

2. 재정조정에 의한 광역지방정부 간 자원배분 결과

이상에서 논의한 다양한 재정조정제도에 의한 자원배분 결과를 독일과 비교 가능한 방식으로 <그림 2>에 제시한다. 즉, 각 광역지방정부의 본청과 해당 지역의 기초지방정부 재원을 모두 합산한 광역별 일인당 재원을 산출하고 그것의 전국평균 대비 비율을 제시한다. 즉, 각 지역별 일인당 재원은 광역본청과 해당 기초지방정부의 재원을 모두 더하고 이를 지역인구수로 나눈 것이며 동일한 방법으로 산출한 전국평균 일인당 금액 대비 비율을 제시한다. 예를 들어, 경기도의 일인당 지방세는 160.9만원으로 전국평균 일인당 지방세 155.3만원의 103.6%이다. 여기서 그림 (1)은 각 지역 일인당 지방세의 전국평균 대비 비율, 그림 (2)는 지방세와 세외수입의 합계인 자체재원의 전국평균 대비 비율, 그림 (3)은 자체재원과 지방교부세의 합계인 자주재원의 전국평균 대비 비율, 그리고 그림 (4)는 자주재원과 국고보조금의 합계인 총재원의 전국평균 대비 비율을 차례로 제시한다.

〈그림 2〉 우리나라 재정조정제도와 광역지방정부별 일인당 재원의 변화 (2017년)



주1: 자체재원은 지방세와 세외수입의 합계, 자주재원은 자체자원과 지방교부세의 합계, 그리고 총재원은 자주자원과 국고보조금의 합계를 의미하며 2017년 일반회계 순계 결산 기준임

주2: 전국평균 일인당 자원 대비 각 지역별 일인당 재원의 비율임

자료: 행정안전부(2019a), 지방재정연감; 통계청 국가통계포털, 주민등록인구수

먼저 전국평균 대비 일인당 지방세 비율이 가장 높은 지역은 152.9%의 세종이며 가장 낮은 지역은 69.7%의 전북이다. 특별자치시도를 제외하면 평균을 초과하는 지역은 서울, 울산, 충남, 경기도뿐이다. 지방세에 세외수입을 더한 일인당 자체자원 비율이 전국평균에 비해 가장 높은 지역은 여전히 세종이고 가장 낮은 지역은 대전, 전북 등으로 유사하다. 이처럼 일인당 지방세와 일인당 자체자원의 전국평균 대비 비율의 분포는 서로 매우 유사하여 그 순서를 대부분 유지한다. 실제로 이들의 상관계수는 0.976으로 매우 높다.

지역별 일인당 자주재원의 전국평균 대비 비율은 일인당 자체자원 비율과 전혀 다른 분포를 나타내며, 이들 간 상관계수도 0.183에 불과하다. 경기도를 제외한 모든 도지역의 전국평균 대비 일인당 자주자원 비율은 100%를 훨씬 초과하도록 급격히 상승한 반면, 특별광역시는 대체로 낮아져서 도지역에 비해 확연히 낮다. 특별광역시의 전국평균 대비 일인당 자주자원 비율은 69.4~87.1%에 분포하여 자체재원의 분포에 비해 특별광역시 간 상대적 격차가 상당히 축소된다. 반면에 도의 경우에는 강원도 80.1~188.6%에 분포하여 격차가 오히려 크게 확대된다. 더욱이 지방교부세에 의하여 전국평균 대비 지역별 일인당 자원의 비율 순서가 매우 불규칙하게 바뀌며 순위의 역전현상이 광범위하게 나타난다. 극단적인 사례로 전남의 경우 일인당 자체재원의 전국평균 대비 비율은 87.5%로 매우 낮은 수준이었으나 지방교부세를 포함한 일인당 자주재원의 전국평균 대비 비율은 180.0%로 최상위에 위치한다.

마지막으로 국고보조금은 지방교부세에 의해 형성된 광역지방정부 재정력의 순위를 대체로 고착화시킨다. 즉, 지역별 일인당 자주재원의 전국평균 대비 비율과 이에 보조금을 더하여 산출한 일인당 총재원의 전국평균 대비 비율은 상관계수가 0.995에 달한다. 이는 국고보조금이 지방교부세와 유사하게 배분된다는 최병호(2016), 주만수(2016) 등의 결과를 재확인한다.

종합하면, <그림 1>의 독일에서는 재정조정이 이루어질수록 지역 간 재정력 격차가 확연히 완화되는 반면, 우리나라 지역 간 일인당 재정수입의 격차는 이전재원에 의해 더욱 확대된다. <그림 2>의 지역별 비중 격차의 결과를 변이계수에 의해 측정하여 <표 7>에 제시한다.

<표 7> 전국평균 대비 광역지방정부별 일인당 자원 비율의 변이계수 (2017년)

구분	일인당 지방세 비율	일인당 자체자원 비율	일인당 자주자원 비율	일인당 총자원 비율
평균 (A)	97.24	98.56	114.57	117.32
표준편차 (B)	23.14	20.00	40.34	44.01
변이계수 (C=B/A)	0.238	0.203	0.352	0.375

주: <그림 2>로부터 저자 계산

전국평균 대비 지역별 일인당 자체자원 비율의 변이계수는 0.203에 불과하지만, 지방교부세를 더한 일인당 자주자원 비율의 변이계수는 0.353로 증가하고 이에 다시 보조금을 더한 일인당 총자원 비율의 변이계수는 0.375로 증가한다. 이는 중앙정부의 지방정부에 대한 다양한 재원이전에 의해 지역별 일인당 자원의 격차가 확대됨을 의미한다.

3. 독일 재정개혁의 성공요인과 우리나라의 재정조정제도 평가

지역 간 재정형평화를 달성하기 위해 우리나라는 중앙정부의 수직적 재정조정제도를 이용하며 독일은 주로 주정부 간 수평적 재정조정제도를 이용한다. 독일은 최근 수평적 재정조정제도를 거의 폐지하고 중앙정부의 수직적 재정조정제도를 강화한 반면, 우리나라는 지역상생발전기금을 통한 수평적 재정조정 기능 강화를 추진한다. 이처럼 양국은 전혀 다른 제도로부터 서로 다른 방향으로 개편을 시도한다. 이 논문은 독일 재정제도 자체뿐 아니라 재정개혁의 특성 및 Thöne and Bullerjahn(2018)이 제시한 개혁 달성 성공요인을 중심으로 우리나라의 지방재정제도를 평가함으로써 근본적인 재정분권개혁을 위한 시사점을 도출한다.

먼저 독일 재정개혁 성공요인을 중심으로 우리나라 재정조정제도를 조망한다. 첫째, 우리나라와 독일은 모두 지역 간 재정형평화를 추구하지만 지역발전 및 재정형평화에 관한 시각은 극명하게 다르다. 독일의 경우 각 지역에 대한 균일적인 공공서비스 제공을 지양하고 각 지역들의 지리적 차이 등 객관적 차이를 수용하며 지역발전을 지역 주도로 추진한다. 동시에 가중치 부여한 표준적 일인당 재정수입 균등화를 통해 지역 간 재정형평성을 추구한다. 단지 사회간접자본 건설 등 일부 추가적인 재정수요를 반영하여 동독지역 위주로 특별보충교부금을 지원한다. 반면에 우리나라는 지난 수십 년 동안 국가균형발전 구호를 외치며 중앙정부가 비수도권 위주로 이전재원을 배분하였지만 균형발전 측면에서 개선이 이루어졌다는 실증적 증거는 확인할 방법조차 없다. 그 이유는 균형발전에서 ‘균형’의 의미 자체를 정립하지 않고 가상의 허구를 추구하기 때문이다. 균형발전의 의미가 동일한 주민 일인당 소득인지, 혹은 문화시설 등에 대한 동일한 접근거리 확보에 의한 동일한 생활조건 충족인지 명확히 정립하지 못하고 ‘균형’이라는 단어를 사용한다.²⁴⁾ 더욱이 국가균형발전위원회(2019)처럼 재정자립도를 균형발전지표에 포함시키면 중앙정부가 낙후지역을 지원할수록 낙후지역의 재정자립도가 하락하는 모순을 초래한다.

재정형평성의 목표도 재정력지수, 재정자주도, 재정자립도 중에서 무엇인지 명확하지 않으며 이들 자체가 중앙정부에 의한 인위적인 수치이다. 즉, 재정력지수의 주요 요소인 기준재정수요액은 중앙정부가 지방정부 예산 및 객관적 특성에 더하여 지역균형 및 사회복지균형이라

24) 국무조정실 생활SOC추진단(2019)은 체육관 및 도서관 등 생활SOC에 대한 주민들의 접근시간 목표를 동일하게 책정함으로써 각 지역의 지리적, 인구사회적 차이를 무시하고 균일적인 지역발전을 추구한다. 국가균형발전위원회(2019)는 지역발전의 핵심지표로 재정자립도와 인구증가율을 이용하며, 그 외에는 지역별 지리적 혹은 인구사회적 특성에 대한 고려없이 상대적 중요성을 비교할 수 없는 많은 지표를 포함하는 균형발전지표를 개발한다. 반면에 Barro and Sala-i-Martin(1992) 등 지역 간 발전 격차에 관한 일반적 연구에서 지역발전을 지역주민의 삶의 수준으로 이해하고 이를 소득으로 파악한다. 그런데 우리나라의 기초지방정부별 주민소득 자료는 존재하지도 않는다.

는 정책요소를 추가하여 측정하므로 과거 지출 추이 및 정책판단에 기초한 가공의 숫자이며, 표준적 재정수요와 지역균형발전 개념을 혼재시킨다.²⁵⁾ 또한 차등보조를 적용하는 국고보조금에서는 재정력을 재정자주도에 의해 측정하고 재정자주도가 낮을수록 높은 보조율을 적용하는데 보조율이 높아질수록 재정자주도는 오히려 하락한다.²⁶⁾

둘째, 독일에서 주정부 간 재정형평화는 단일 법률인 재정형평화법으로 규정하는 반면, 우리나라의 지역 간 재정형평화는 지방재정전문가도 파악하기 어려울 정도로 여러 법률에 걸쳐 있고 복잡하다. 재정형평화 기능을 포함하는 법률은 일반재원의 경우 지방세법, 지방교부세법, 지방자치단체 기금관리기본법 등이며, 용도가 지정된 특정재원에 의한 지역 간 재정형평화는 국가균형발전특별법, 보조금 관리에 관한 법률, 기초연금법 등에서 이루어진다. 구체적으로 예시하면, 지방세법의 지방소비세, 지방교부세법의 보통교부세, 부동산교부세와 소방안전교부세, 지방자치단체 기금관리기본법의 지역상생발전기금 등에서 지역 간 재정형평화를 추구한다. 또한 국가균형발전특별회계보조금 및 일반국고보조금까지 차등보조율 등을 적용하여 재정형평화를 도모한다. 더욱이 지방교육재정교부금법은 광역지방정부별로 차별화된 교육자치단체에 대한 의무부담액에 기초하여 중앙정부가 광역단위의 교육재정을 형평화한다. 이처럼 재정형평화를 광범위하고 중첩적으로 실행함에도 이들을 모두 포함하여 지역 간 재정형평화를 종합적으로 평가하는 장치는 존재하지 않는다.

셋째, 예산과 경제자료를 명확히 정의하는 것은 정부 간 재원이전을 위해 필수적 요건이며, 우리나라도 모든 지방정부가 각 항목별 통계자료를 비교적 일관된 방식으로 정의하고 집계한다. 그럼에도 각종 제도의 복잡성 때문에 통계의 분류가 혼재된 사례는 많다. 예를 들어, 주행분 자동차세의 화물운송업자 보조분은 실질적으로 자동차 주행과 무관하며 지방세가 아니다. 또한 지방소비세 취득세 감소 보전분은 지방정부 소비와 무관하며, 그 중에서 지방교부세 보전분 및 교육재정교부금 보전분 등은 실질적으로는 지방세가 아니다.(주만수, 2019) 그 외에

25) 우리나라 재정형평화를 위한 주요 재원인 보통교부세의 기준재정수요액을 측정할 때 '낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기' 위해 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하도록 규정한다.(지방교부세법, 제7조)

26) 재정자주도와 재정자립도의 지표들조차 이전재원에 의해 재정력 순위가 역전된다.(주만수, 2014) 독일의 관점으로 판단하면, <그림 2>에 제시한 바처럼, 광역지방정부 수준에서 재정력의 격차는 오히려 확대되고 순위 역전도 매우 극심하다. 또한 시군의 기초지방정부의 경우에는 순위 역전이 더욱 극심하여, 일인당 자체재원이 적은 지방정부들은 자체재원의 10배 이상의 재원을 이전받아서 일인당 자체재원이 2배 이상 많은 지방정부보다 7배 이상의 일인당 지출을 기록하기도 한다.(주만수, 2016) 다만, 김정훈·김현아(2007) 등은 우리나라의 수도권 인구집중 때문에 지역별 공공서비스에 의한 순재정편익의 격차가 발생하며 이를 해소하기 위해서는 일인당 재정수입이 역전되도록 이전재원을 배분하는 것이 불가피하다고 주장한다. 하지만 독일에서도 지역별 인구밀도가 크게 다름에도 불구하고 현재의 이전재원 배분을 수용하는 이유에 대해서는 추가 연구가 필요하다.

도 지방소비세 중 시군에 대한 지방교부세 보전분은 세외수입으로 집계하며 지방소비세 일부로 조성한 지역상생발전기금은 지방재정통계의 분류항목이 불명확하다. 또한 지방소비세의 소비지표에 의한 배분은 재정력을 고려하여 지역별 가중치를 부여하므로 독일 부가가치세의 사전적 재정형평화와 유사하지만 고유한 지방세로 분류한다. 이처럼 이전재원 성격의 재원이 지방세 혹은 세외수입으로 분류되는 등 재정통계의 혼선을 초래한다.

넷째, 지방정부들의 연대에 의해 수평적인 재정조정을 하려면 재정력이 우수한 지방정부가 열악한 지방정부를 지원해야 하지만 지원규모는 지역주민들의 심리적 한도 내에서 결정해야 한다. 독일은 이 한도 초과를 수직적 재정조정으로 해소하고자 재정개혁을 추진한 반면, 우리나라는 현재 지방세 비중을 더 확대하면서 수평적 재정조정 기능의 강화를 추진한다. 우리나라의 수평적 재정조정 규모는 아직 작지만, 이 규모를 확대할 때는 재원이전에 대한 심리적 한도를 고려하여야 한다.

다섯째, 독일은 모든 지방정부들이 균질적인 지방세제를 운영하므로 재정형평화 제도를 설계하고 개편할 때 이해당사자들의 제도에 대한 공감대를 형성하는데 유리하였다. 우리나라도 상당히 균질적인 지방세제를 갖고 있으므로 각 지방정부별 제도의 이질성에 의한 논란은 발생하지 않는다. 단, 재정형평화 과정에서 지역자원시설세를 지방교육세와 함께 재정력 산정에서 제외하는 것은 설득력이 없다. 지방세법은 지역자원시설세를 목적세로 분류하지만, 지방교육세와 달리 지방정부의 일반재원이므로 보통교부세 산정에서 기준재정수입액에 포함하여야 한다.

여섯째, 지방정부 간 재정형평화의 전반적인 과제를 다룰 이해당사자 중심의 공식적 혹은 비공식적 기구가 우리나라에는 없다. 대통령소속 위원회인 자치분권위원회에서 분권에 관한 전반적인 사항을 논의하지만 독일의 안정성위원회와 달리 이해당사자가 아니라 중앙부처의 장과 일반전문가 위주로 구성되어서 중앙정부와 200여 개의 지방정부들 간 이해관계 조정권한을 갖지 못한다. 즉, 이 위원회의 합의는 이해당사자들의 실질적인 동의를 의미하지 않는다. 문재인정부가 한시적으로 설치한 재정분권 태스크포스는 재정분권의 장기적 발전방안보다는 대통령공약의 실행방안 모색에 더 치중하는 경향이 있다.

추가적으로 독일은 재정개혁에 의한 새로운 재정조정방안에 대해 일몰을 규정하고 개혁 이후 발생할 경제사회적 변화와 실질적인 재정효과를 반영하여 일몰 이전에 다시 전면적인 개편을 추진할 예정이다. 즉, 재정개혁을 다른 새로운 개혁을 위한 출발점으로 인식한다. 반면에 우리나라는 최종적인 개혁안을 추구하더라도 일단 제도가 도입되면 그 기득권을 보호하려는 경향이 강하다. 예를 들면, 지방소비세 도입 당시 10년 동안 한시적으로 수평적 재정조정 제도인 지역상생발전기금을 운영하도록 입법화하였다. 하지만 일몰시기에 집권한 문재인 정부는 오히려 기존의 재원배분을 보장하면서 기금의 확대를 공약하고 그 실행을 추진 중이

다.²⁷⁾ 다른 사례로서, 취득세 세율을 조정하면서 지방정부의 세수감소 보전을 위해 소비 세율을 지방세로 이양하였는데 기존의 기득권을 '정확하게' 보호하기 위해 취득세 감소액을 산정하여 배분하므로 세제의 성격을 모호하게 만든다. 이처럼 우리나라에서 제도 개편은 새로운 기득권의 창출이며, 개혁을 추진하겠다는 현재 기득권 보장에서 출발하므로 실질적인 개혁을 이루지 못한다.

독일의 주정부들은 경성예산제약 하에서 재정을 운영하게 된다. 독일의 재정형평화에서 세수 확충 유인제도는 두 가지인데, 이는 재정력 산정에서 실제 세수가 아니라 평균세율 수준에서 외생적으로 결정된 표준세율을 적용하는 것과²⁸⁾ 세수 징수액의 증가율이 전국평균을 초과하면 초과분의 12%를 재정수입에서 제외하는 것이다. 또한 각 주정부들의 특별한 재정상황을 반영하여 교부하는 특별보충교부금조차 대부분 정확한 산식에 의해 교부한다. 이처럼 재정형평화를 추구하더라도 주정부의 경성예산제약을 보장함으로써 한계에서 지방세의 가격기능이 작동한다. 독일 주정부는 부동산취득세에 대해서만 유일하게 2006년에 세율결정권을 부여받았는데, 2017년 현재 바이에른주와 작센주를 제외한 14개 주정부는 적어도 한 번 이상 세율을 인상하여 재원을 확충하였다.²⁹⁾ 우리나라 보통교부세제도는 매우 강력하고 다양한 세수확충 유인제도를 갖고 있으며 탄력세율제도에 의해 대부분의 세목에 대해 세율결정권을 보유한다.³⁰⁾ 그럼에도 지방정부는 연성예산제약 하에서 재정을 운영하므로 세율 인상에 매우 소극적이다. 먼저 독일처럼 표준세율에 의해 세수를 추정하도록 규정함에도 이를 준수하지 않고 실제 세수로 측정한다. 또한 특정 유형 지방정부의 재원이 부족하다는 주장이 제기되면, 매년 기초수요액뿐 아니라 지역균형수요, 사회복지균형수요 등 다양한 항목에서 기준재정수요액 산정방법을 개편하여 지역 간 재원을 재분배한다. 심지어 지방정부의 보편적 재원부족을 지속적으로 주장하면, 중앙정부 세원 자체를 이양하기도 한다. 이런 연성예산제약의 정책 환경 하에서 지방정부의 적극적인 세수확충 노력을 기대하기 어렵다.

27) 유사한 사례로 분권교부세를 들 수 있다. 분권교부세는 2005년에 국고보조사업의 지방이양에 따른 급격한 재원변화를 방지하기 위해 2009년까지 한시적으로 도입되어 2014년까지 연장되었다가 2015년에 폐지되었다. 하지만 2019년까지 일부 지방정부의 재원감소를 방지하는 부칙조항을 삽입하였을 뿐 아니라 2020년 이후로도 재원보조가 가능하도록 규정한다.

28) 평균세율을 사용하면 세율을 인상할 때마다 평균세율이 인상되는 나선형 진행이 이루어지므로 이를 방지하기 위해 외생적인 표준세율을 사용한다.

29) 이에 대해 Thöne and Bullerjahn(2018)과 다음 자료를 다음을 참고할 수 있다.

<https://www.terrafinanz.com/a-step-by-step-guide-to-buying-residential-property/>

30) 예를 들어, 주민세 균등분의 경우 세율인상에 의해 세수 증가보다 유인제도에 의한 이전재원 확충이 더 클 정도로 강력하다.(주만수, 2017) 또한 경상세외수입 증가율이 높을 경우 독일에 비해 훨씬 큰 유인제도를 제공한다.(행정안전부, 2019)

4. 독일 재정조정제도 및 재정개혁의 우리나라 재정분권에 대한 시사점

이상에서 논의한 바처럼, 우리나라는 독일 재정개혁 합의의 성공요인들 중 많은 부분을 보유하지 못하므로 재정분권 개혁을 달성하기가 더욱 어렵다. 이 상황에서 우리나라는 정책방향을 분명히 설정하여야 한다. 진정한 의미의 재정분권을 추진할 것인가 혹은 현행 지방재정 관련 이해당사자의 기득권을 보호하면서 문제가 불거질 때마다 임기응변적으로 대응할 것인가? 후자를 선택한다면 주어진 재원을 차지하려는 투쟁이 상시적으로 발생할 것이고 정치적 무게중심에 의해 타협이 이루어지는 현상이 반복될 것이며, 지방정부의 재정책임성 보장이 내재화되지 않으므로 지방재정운영에 대한 중앙정부 통제가 불가피할 것이다. 여기서는 우리가 전자를 선택할 때, 독일 재정제도 및 재정개혁이 우리나라의 지방재정 개혁 추진에 주는 시사점을 개략적으로 정리한다.³¹⁾

첫째, 지역균형발전의 목표를 균일성에서 균등성으로 전환하고 표준적 재정수요를 충족하는 재정형평화 개념과 분리하여야 한다. 지역균형발전은 각 지역주민의 생계수준의 격차를 완화하는 것이며 각 지방정부는 지역발전전략의 선택과 발전결과에 대해 스스로 책임지도록 해야 한다. 현재처럼 균일적인 균형발전 결과를 중앙정부가 책임지려고 한다면 그 자체가 분권과는 양립할 수 없다. 따라서 달성 불가능한 생활조건인 균일성 목표를 추구하기보다는 오히려 독일처럼 다른 자연환경, 경제인구환경의 차이를 인정하여 '균등성' 보장 정책으로 전환이 필요하다. 또한 지역발전 수준을 주민소득 위주로 파악하며, 해당 지방정부가 주도적으로 지역발전을 추진하도록 해야 한다. 역사적 발전과정에서 지역 간 사회간접자본 격차가 존재하는 등 일반적인 재정형평화로 극복하기 어려운 지역 간 격차 혹은 지역별 특별한 재정수요가 존재할 때에는 현행 보통교부세 기준재정수요액 산정처럼 보정수요 등으로 뭉뚱그려서 반영하거나 매년 보조사업의 단기적 예산으로 지원하지 말아야 한다. 오히려 독일의 연방정부 특별보충교부금처럼 이전규모와 배분방법에 따른 장기계획을 수립하여 명확하게 정의된 형태로 해당 지방정부에게 추가적인 재원을 한시적인 기간 동안 배분하는 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 재정형평화의 수치 목표를 설정해야 한다. 독일은 인구밀집 및 인구희박에 따른 수요를 고려하여 가중치를 부여한 주민 일인당 조세수입의 일치를 재정형평화의 수치 목표로 명확히 설정한다. 하지만 우리나라에서 재정형평화 개념은 균형발전 개념과 마찬가지로 불명확하며 각 제도별로 추구하는 재정형평화 개념이 서로 다르고 불완전하다. 대표적인 재정형평화 수단인 보통교부세의 목표는 각 지방정부의 재정부족액을 교부하여 재정력지수를 1에 근

31) 우리나라 지방재정제도 및 문재인정부의 재정분권정책을 재정분권의 원리에 입각하여 논의한 연구로 주만수(2018)를 참고할 수 있다.

접시키는 것이다. 그런데 재정력지수를 결정하는 기준재정수요액 산정은 매우 작위적일 뿐 아니라, 보통교부세 불교부단체에 대한 재정조정 기제 자체가 존재하지 않는다. 그 외에 재정 자주도와 재정자립도는 중앙정부 이전재원의 반대방향으로 변동하므로 재정형평화 기준으로 삼을 수 없다. 이런 문제점을 극복하려면, 재정형평화 개념 및 정확한 수치 목표를 새로이 정립해야 한다.³²⁾

셋째, 독일이 하나의 법률로 재정형평화를 규정하는 것처럼, 재정형평화 관련 모든 제도를 이해당사자들이 쉽게 확인할 수 있도록 하나의 법률로 통합하거나 전체를 아우르는 제도적 장치가 필요하다. 중앙정부와 지방정부 간, 광역지방정부와 기초지방정부 간, 광역지방정부와 광역지방정부 간, 서울시에서는 자치구와 자치구 간, 중앙정부와 교육자치단체 간, 광역자치단체와 교육자치단체 간 무수히 많은 제도에서 재정형평화를 도모한다. 그런데 각 제도별 재정형평화에 따른 최종적인 배분결과를 확인하는 제도적 장치가 없으므로 이들의 최종적인 재정형평화 결과를 알 수 없고 기여 지방정부와 수혜 지방정부의 기여도 및 수혜도를 파악할 수 없다. 따라서 재정조정제도를 단순화함으로써 각 지역에게 제공된 순이전재원의 크기를 종합하여 재정형평화의 수치 목표에 대한 달성 수준을 파악할 수 있도록 개선하여야 한다.

넷째, 우리나라가 독일처럼 재정개혁에 대한 정치적 합의를 이루기 어려운 이유는 중앙정부가 직접 모든 광역 및 기초지방정부의 재정형평화를 도모하므로 이해당사자가 훨씬 많기 때문이다. 이로 인해 실질적인 개혁방안을 모색하더라도 중앙정부와 지방정부의 이해관계를 대변하는 기획재정부와 행정안전부의 중앙부처 중심으로 논의하며 지방정부의 실질적인 참여를 보장하기 어렵다. 따라서 독일 중앙정부처럼, 중앙정부는 광역지방정부 간 재정형평화를 추구하며 광역지방정부가 해당 지역의 기초지방정부 간 재정형평화를 추구하는 방식으로 재정제도의 틀을 전환하는 것도 고려할 수 있다.

다섯째, 재정형평화를 추구하더라도 지방정부의 예산제약을 경성화하여야 한다. 재정수요 산정방식을 단순화하고 재정력 산정의 세부 내용을 일정 기간 유지함으로써 지방정부들이 필요한 추가 재원을 중앙정부 등 상위정부에 의존하지 않고 자체적으로 조달할 수밖에 없도록 유인해야 한다. 모든 시대를 아울러 일관되게 유지할 수 있는 적정 제도를 구성하는 것은 불가능하므로 제도 개편시점에 충분한 공감대를 얻는 형평화 방안을 정착시키고, 독일처럼 일

32) 지역 간 재정형평화의 수치 목표는 국가마다 다르게 설정할 수 있다. 그럼에도 이상적인 재정분권은 각 지방정부가 공급하는 지방공공서비스를 위한 필요 재원을 해당 지역에서 자체적으로 조달하는 것이므로 각 지역의 재정력 파악을 위해 주민 일인당 지불능력과 지방공공서비스 수혜정도를 출발기준으로 삼는 것은 불가피하다. 또한 독일과 달리 우리나라에서 지역 간 일인당 자체수입 격차보다 일인당 재정지출 격차가 훨씬 크다. 이는 균형발전을 위한 자원배분과 함께 중앙정부와 지방정부 간 재정지출 역할 배분의 차이 때문으로 판단되지만 이 논문은 정부 간 지출기능 배분을 다루지 않는다.

정 기간 후에 일몰을 규정하여 정치경제환경 변화 및 재정효과를 고려한 새로운 개편방안을 모색하는 장기적 제도 전개과정을 계획해야 한다.

여섯째, 우리나라에서 제도를 개편할 때에는 기존 제도 하에서의 기득권을 보호할 뿐 아니라 일몰을 규정한 제도까지 계속 유지하는 경향이 있다. 이처럼 제도 개편에 따른 지방정부의 재원감소를 보전하는 방식이 반복되는 가장 중요한 이유는 지방재정제도가 독일보다 훨씬 더 복잡하게 얽혀 있음에도 현상대응적으로 개별 제도를 분리하여 개편하기 때문이다. 따라서 재정분권에 부합하는 개혁방향을 설정하고 재정제도들의 연관성을 조망하면서 제도 전체를 동시에 개혁하는 것이 필요하다. 물론 지방정부 등 이해관계자들에 대한 재정제도 관련 논리적 설득력이 있더라도 각 지방정부에 대한 최종적인 자원배분 결과도 무시할 수 없다. 이를 극복하기 위해 독일 재정개혁에서 주정부들의 이해관계를 조정하기 위해 연방정부가 공동세 비율 및 수직적 이전재원 규모를 양보하였듯이 우리나라 중앙정부도 지방정부에 대한 재원이 전과 함께 재정개혁을 수행하여야 한다.

마지막으로 독일에서 주정부에게 분산된 간선도로 네트워크 및 세무행정 표준화 업무를 연방정부가 주도하도록 전환한 것처럼, 지방정부가 수행 중인 사무를 국가전체의 효율성 향상을 위해 중앙정부로 이전하는 것을 고려할 수 있다. 즉, 중앙정부 사무의 지방 이양만을 추진하기보다는 인구에 대한 규모의 경제 현상이 크게 나타나는 사업을 기초지방정부에서 상위정부로 이전하는 등 재정효율화 측면에서 재정지출업무를 재할당해야 한다.(주만수, 2018) 이는 지방소득세 등 지방세 징수업무를 포함할 수 있다. 지방소득세를 2014년 독립세화하면서 세무행정을 이원화하여 조세수입의 실질적인 변화는 거의 없지만 지방세무직 공무원은 2013년 9,176명에서 2017년 9,929명으로 증가하여 징세비용이 급속히 상승하였다.(안중석 외, 2019) 동일한 현상은 2006년 부동산보유세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 나누어 세무행정을 이원화할 때에도 나타났다. 이러한 비효율성을 개선하기 위한 정부 간 사무 조정이 필요하다.

V. 요약 및 결론

이 논문의 목적은 독일의 연방정부와 주정부 간 재정조정제도와 재정개혁으로부터 우리나라 지방재정개혁을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 먼저 독일 재정조정제도와 개혁의 내용을 소개하고 이에 따른 자원배분 결과를 통해 주정부 재정에서 차지하는 재정조정제도의 중

요성을 설명한다. 또한 2020년부터 시행될 독일 재정개혁의 배경과 내용, 그리고 Thöne and Bullerjahn(2018)이 주장한 독일 재정개혁의 구조적 성공요인을 정리한다. 이와 함께 우리나라의 지방재정제도와 광역단위의 자원배분 결과를 독일과 비교 가능하도록 제시한다. 마지막으로 독일 재정조정제도와 재정개혁 성공요인에 기초하여 우리나라 지방재정제도를 포괄적으로 평가하고 정책적 시사점을 도출한다.

독일의 정부 간 재정조정제도의 특징은 다음과 같다. 독일 주정부 조세수입은 공동세에 대한 의존 비중이 매우 높으며 주정부 간 재정력 격차가 크다. 주정부 간 재정력 격차 완화는 세 단계로 이루어지는데, 이들은 부가가치세에 의한 사전적 재정형평화제도, 주 정부 간 수평적 재정조정제도, 연방정부에 의한 수직적 재정조정제도이다. 주정부 재정력은 각 지역의 재정수요 대비 재정수입에 의해 측정한다. 재정수입은 해당 지역 지방정부 재정수입 일부를 포함한 주정부 재정수입의 일인당 금액, 그리고 재정수입은 전국 평균 일인당 재정수입을 기초로 인구 과밀지역 및 인구희박지역에 대해 가중치를 부여한 금액으로 산정한다. 재정형평화 이전의 주정부 간 일인당 세수입은 전국평균 대비 54.3%~157.2%로 넓게 분포하여 큰 격차를 나타내지만, 세 단계에 걸친 형평화 이후의 일인당 재정력은 전국평균 대비 97.6%~106.7%로 매우 형평해진다. 더욱이 재정형평화에 의해 주정부 간 재정력 순위를 역전시키지는 않는다.

독일의 현행 제도가 2001년부터 2019년까지 한시적으로 적용된 것처럼 2017년 재정개혁은 2020년부터 2030년까지 한시적으로 적용된다. 재정개혁의 핵심은 기존의 사전적 재정형평화와 수평적 재정조정제도를 폐지하는 대신, 부가가치세에 의한 재정조정제도를 도입하고 연방정부의 수직적 재정형평화 기능을 강화한 것이다. 이는 1949년 주정부 간 연대에 의한 재정조정제도 도입 이후 가장 획기적인 개편이지만 개혁 전후 주정부 간 자원배분의 최종 결과는 크게 변하지 않는다. 그럼에도 재정력이 상대적으로 우수함에도 사전적 재정형평화 등으로 재정력이 열악한 것으로 평가받는 주정부의 심리적 불만을 완화하고, 지방정부인 게마인데의 재정수입 반영비율을 상향 조정하며, 재정형평화 과정을 단순화하는 등 기존에 제기된 문제점을 개선한 것이다.

Thöne and Bullerjahn(2018)에 따르면, 연방정부와 주정부 간, 그리고 주정부들 간 이해관계의 충돌에도 불구하고 독일에서 재정개혁을 달성한 것은 독일의 재정제도 및 운영과 관련된 여섯 가지 구조적 요인에 기인한다. 먼저 독일의 연방영토 내에서 주민 생활수준에 대한 정책목표를 1994년 균일성에서 균등성으로 전환함으로써 지리적 요인 등 지역별 객관적 요인의 차이에 따른 공공재 공급에 대한 차별성을 수용할 기반이 형성되었다. 둘째, 재정형평화 관련 모든 제도를 단일 법률인 재정형평화법에서 규정하므로 체계적 제도 개편이 용이하다. 셋째, 각 주정부의 예산 및 경제지표를 일관된 방식으로 작성하도록 규정하므로 주정부가 생산한 통계자료를 서로 신뢰한다. 넷째, 주정부 간 수평적 재정조정에서 재정력이 우수한 주정

부의 재원기여는 심리적 한계를 초과하지 않아야 한다는 공감대가 존재한다. 다섯째, 모든 주 정부가 균질적인 세제를 갖고 있다. 여섯째, 주정부 간 이해관계를 조정할 수 있도록 이해당사자들이 직접 참여하는 정기위원회가 설치되어 있다.

독일과 달리, 우리나라는 재정형평화 목표를 명확하게 설정하지 않으므로 재정조정제도에 의한 실질적인 재정형평화 정도를 파악하기 매우 어렵다. 독일과의 비교를 위해 시도의 광역 단위별 재원배분을 살펴보면, 일인당 조세수입은 전국평균 대비 각각 69.7%~152.9%의 범위에 분포하는데, 모든 형평화 조정 이후의 일인당 재원은 전국평균 대비 70.7%~194.0%로 더 넓게 분포할 뿐 아니라 시도의 일인당 재정수입 순위의 역전현상도 보편적으로 나타난다.

독일 재정개혁의 성공요인과 재정조정제도의 특성에 비추어 우리나라 지방재정조정제도를 평가함으로써 정책적 시사점을 도출한다. 첫째, 우리나라의 균일적인 지역 간 균형발전 추구는 중앙정부의 강한 개입을 초래하므로 지방분권 목표와 양립하기 어렵다. 균형발전의 목표를 균등성 개념으로 정립하고 지역 간 지리적 차이 등 객관적 차이의 불가피성을 인정하며 지역발전의 책임을 지방정부에게 부과해야 한다. 둘째, 보통교부세의 재정형평화의 목표는 기준 재정수요액에 미달하는 재원을 지원하는 것이지만, 기준재정수요는 표준적 재정수요 이외에 중앙정부의 균형발전 정책수요를 포함한다. 기준재정수요 산정의 적절성을 확보하기 위해서는 독일처럼 재정형평화 목표를 명확한 수치로 설정해야 한다. 셋째, 재정형평화 제도들이 여러 법률에 산재하며 제도 간 연계성이 부족하므로 이들을 단일 법률화하여 가시성을 확보하거나 혹은 적어도 재정형평화의 최종 결과를 조정하도록 제도를 보완해야 한다. 넷째, 지방정부의 자체수입 감소는 보통교부세 증가로 상쇄될 뿐 아니라 여러 중앙정부 부처로부터 재원을 지원받을 수 있으므로 지방정부는 연성예산제약 하에서 재정을 운영한다. 지방정부의 경성예산제약을 보장하도록 재정조정제도를 재설계해야 한다. 마지막으로 지방재정제도들의 개편 필요성이 제기될 때에는 각 제도별 개편이 아니라 제도 전체의 조화로운 개혁을 추구해야 한다. 특히 재정개혁은 지방정부 간 재원배분을 변화시키므로 이해관계를 조정하기 위하여 중앙정부의 재원 이양과 연계하여야 한다.

이 논문은 독일의 정부 간 재정제도와 재정개혁, 그리고 개혁과정에서 이해관계 조정에 성공한 구조적 요인으로부터 우리나라 지방재정제도 개혁의 방향을 모색한다. 이 논문이 제시하는 개혁방향은 비록 이상적인 재정분권에 대한 기존문헌들을 염두에 두었지만, 독일 재정제도 및 재정개혁의 시각에 초점을 맞추어 도출하였으므로 재정분권 발전을 위한 보편적이고 포괄적인 대안을 모색한 것은 아니라는 한계를 갖는다. 이를 보완한 개편방안 연구를 추후 과제로 남긴다.

【참고문헌】

- 구균철. (2017). 「공동세 제도의 세계적 추세와 정책과제」. 한국지방세연구원.
- 국가균형발전위원회. (2019). 균형발전지표 현황과 활용방안. 지역격차 해소를 위한 균형발전지표의 개발과 활용방안 세미나 발표자료.
- 국무총리실 생활SOC추진단. (2019). 보도자료: 생활SOC 3개년 계획. 2019.4.15.
- 김영태. (2017). 독일 지역재정조정제(Finanzausgleich)의 실제. 「한국지방정치학회보」, 7(1): 35-62.
- 김정훈·김현아. (2007). 「수도권 인구집중과 재정정책」. 한국조세재정연구원.
- 송상훈. (2008). 독일의 재정분권과 지방세. 「한국지방재정학회 추계지방세세미나 논문집」.
- 신승근·조경희·유태현. (2018). 주요국 공동세제도의 운영사례와 시사점. 「한국지방재정학회 추계 학술대회 논문집」.
- 안종석·박경수·주만수. (2019). 국세-지방세 구조개선 방안 연구. 미출간보고서. 한국조세재정연구원.
- 유태현. (2017). 독일 공동세제도의 운영사례와 우리나라 지방재정 시스템의 개편. 「한국지방재정학회 추계학술대회 논문집」.
- 유태현. (2018). 「지방세 공동세 운영방안 연구」. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 이동식. (2015). 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안」. 한국지방세연구원.
- 주만수. (2005). 지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석. 「한국지방재정논집」, 10(2): 85-104.
- 주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 「경제학연구」, 62(3): 119-145.
- 주만수. (2016). 지방재정의 연성예산제약과 재정책무성. 「재정책무성 강화를 통한 재정건전성 제고방안」. 윤희숙 외. 한국개발연구원.
- 주만수. (2017). 탄력세율과 보통교부세: 자체노력 유인제도의 자원배분 효과 분석. 「재정학연구」, 10(3): 93-126.
- 주만수. (2018). 재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초. 「지방행정연구」, 32(1): 61-94.
- 주만수. (2019). 취득세 감소 보전분 지방소비세에 의한 조세통계자료 오류 및 자원배분 왜곡 효과 분석. 「예산정책연구」, 8(2)(예정).
- 최병호. (2016). 한국의 지방재정 현황과 과제. 「한국과 일본의 지방재정 현황과 과제 세미나 발제자료」. 한국지방세연구원.

- 최병호·정종필·이근재. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?. 「한국지방재정논집」, 13(3): 33-58.
- 하능식. (2017a). 독일 지방재정조정제도 개요. 미출간 자료. 한국지방세연구원.
- 하능식. (2017b). 독일과 오스트리아 공동세제도의 운용사례와 시사점. 「한국지방재정학회 동계학술대회 논문집」.
- 행정안전부. (2019). 「지방교부세 산정해설」.
- Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2): 223-251.
- Dmitrieva, I., L. Kameryan, J. Opie, and G. Barisone. (2017). German Länder: Credit Quality Driven by institutional framework. *Scope Ratings*. 2017. 7. 17.
- Federal Ministry of Finance. (2016). *An ABC of Taxes*, Germany.
- Renzsch, W. (2019). Bending the Constitution: The New Regulation of Intergovernmental Fiscal Relations in Germany. *Occasional Paper Series*, No. 43. Forum of Federations.
- Thöne, M. and J. Bullerjahn. (2018). Reform and Future of Federal Fiscal Relations in Germany. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Werner, J. (2018). Equalisation among the States in Germany: The Junction Between Solidarity and Subsidiarity. Working paper. FEDEA(Fundación de Estudios de Economía Aplicada).
- Bundesministerium der Finanzen. (2017). Die Neuordnung der Bund-Länder Finanzbeziehungen. *Monatsbericht des BMF*. Aug. 2017.
- Bundesministerium der Finanzen. (2018a). The Federal Financial Equalization System in Germany.
- Bundesministerium der Finanzen. (2018b). Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2017. *Monatsbericht des BMF*, März 2018.
- Bundesministerium der Finanzen. (2019a). Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2018.
- Bundesministerium der Finanzen. (2019b). Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2018. *Monatsbericht des BMF*. März 2019.

〈부표 1〉 단계별 재정조정제도 적용과 주별 전국평균 대비 재정력 비율 (2018년)

구분	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	전체
VAT 배분 전 주별 조세 (%) (1인당 세수의 전국평균 대비 비율)	95.5	131.8	118.1	85.6	116.7	58.8	90.0	54.3	88.3	55.5	70.2	56.6	75.5	96.9	157.2	85.4	100.0
VAT 배분(2단계) (€ million) (현행 법률에 의한 배분과 인구에 의한 전체 배분의 차이)	-2,121	-2,605	-2,208	703	-1,249	2,630	-12	1,636	96	1,533	1,026	1,111	296	-531	-366	63	±9,092
전국평균 대비 재정력 비율 (%) (재정형평화 이전)	97.3	118.6	110.9	95.4	110.2	89.1	95.4	88.6	96.3	88.4	91.4	87.8	92.2	69.9	101.7	72.9	100.0
재정형평화를 위한 기여액과 배분액(3단계) (€ million)	1,015	-6,672	-3,079	831	-1,613	1,180	418	676	235	667	550	538	194	4,404	-83	740	±11,448
전국평균 대비 재정력 비율 (%) (재정형평화 이후)	98.6	106.7	104.4	97.8	104.2	95.8	97.8	95.7	98.2	95.7	96.5	95.5	96.7	90.9	100.9	91.6	100.0
일반보충교부금(4단계) (€ million)	521	-	-	448	-	495	226	280	127	274	249	218	91	1,400	-	240	4,570
최종 전국평균 대비 재정력 비율 (%)	99.3	106.7	104.4	99.1	104.2	98.7	99.1	98.6	99.2	98.6	98.8	98.6	98.9	97.6	100.9	97.7	

자료: Bundesministerium der Finanzen, 2019b.

〈부표 2〉 독일 주정부 명칭 약어 설명

BB Brandenburg**	HB Bremen^	NI Lower Saxony	SL Saarland
BE Berlin**	HE Hesse	NW North Rhine-Westphalia	SN Saxony*
BW Baden-Wuerttemberg	HH Hamburg^	RP Rhineland-Palatinate	ST Saxony-Anhalt**
BY Bavaria	MV Mecklenburg-Western Pomerania**	SH Schleswig-Holstein	TH Thuringia*

주: *는 동독지역의 6개 주정부; ^는 3개 시정부; #는 3개 인구과소지역

주 만 수: 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 주요 논문으로는 “재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초”(2018), “부동산보유세제의 세율 특성 및 형평성: 재산세와 종합부동산세의 연계 분석”(2019), “Expressiveness and Voting Decision: New Evidence from the Korean Parliamentary Election”(2014) 등이 있다.
(msjoo@hanyang.ac.kr)