

A Preliminary Study for Improvement of Local Finance Adjustment System for a Unified Korea

- A Case of Germany -

Dong Kyu Lee⁺, Jong Bum Kim

Department of Disaster & Emergency Management, Dong-A University, 32 Daesin Gong-wonro, Seo-gu, Busan, Korea

Abstract

In this study, the author examined the basic structure of the German local treasury appropriation system and its management in practice after the unification. Germany maintained the institutional apparatus that would allow the local governments in the former West German region to participate in the financial aid to the local governments in the former East German region, in particular, through the horizontal financing system. If Germany was only adopting a vertical financing system, it would have put added burdens on the federal government in financing the reconstruction of the East Germany. Given that the German federal government engages in consultation and coordination, rather than exercising unilateral directive and control in the case of collaborative works carried out jointly by the federal and state governments, it still gives us a compelling case even after considering the characteristics of the federalism.

Key words: local finance adjustment system, unification funds, independent coffer of local government, financial crisis, financial appropriation

1. 서론

과거 독일이 통일되기 이전부터 분단되어 있는 구 동·서독을 법적으로 어떤 관점에서 바라보아야 하는지와 독일 통일은 어떠한 모습으로 이루어져야 하는지에 대해서 많은 논의가 있었다. 당시 서독의 헌법은 통일에 대비하여 새로운 헌법을 제정하는 방식과 기존 서독의 헌법을 동독지역에 전면적으로 적용하는 방식의 2가지 방식을 마련하고 있었다. 그 밖에 서독과 동독을 단순한 조약공동체(Vertragsgemeinschaft) 또는 국가연합

(Konföderation)으로 묶으려는 방식들이 제기되고 있었다. 그러나 통일을 원하는 독일 국민들의 염원에 따라 통일 독일의 법적 형태는 동독지역에 서독의 헌법을 전면적으로 적용하는 것이었다.

비록 우리의 경우에 통일이 어떠한 모습으로 나타날지 알 수가 없지만 당시 서독이 준비하고 있었고 운용했던 제도적 사례는 중요할 수 밖에 없다. 특히 독일에서 재정자립도를 일정 이상 유지하기 위한 제도적 노력과 통일 이후의 기간 동안 지방재정을 운영하면서 얻은 경험들을 학습하는 것이 중요하다.

⁺ Corresponding author: Dong Kyu Lee, Tel. +82-51-240-2667, e-mail, schema209@naver.com

지방자치단체의 자율성 확보에 있어서 가장 중요한 요인은 재정적 요인이다. 정책을 추진하기 위한 충분한 재원이 마련되어 있지 않는 상태에서 정책을 추진하기 위해서는 중앙정부의 지원이 필요하다. 이는 결국 중앙정부의 영향력의 강화와 지방자치단체의 자율성의 약화를 초래할 수 있다. 지방자치제도 하에서 자치단체는 원칙적으로 자기 스스로의 힘으로 재원을 거두어들이고, 스스로의 책임 하에 재정을 운영하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 세입과 세출 결정을 서로 연계하는 것이 재정 운영에 관한 효율적인 의사결정을 하도록 하기 때문이다.

우리나라의 지방재정 구조를 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체의 최종 지출 비율은 61.1% : 38.9%로 약 6 대 4의 수준이다. 전체 조세수입 가운데 국세와 지방세의 비중은 77.7% : 22.5%로 약 8 대 2 수준에 그치고 있다. 세입과 세출 간에 큰 괴리가 있다(Ministry of the Interior and Safety, 2018: 13). 이러한 상황에서 세원 이양 등 지방세의 확충을 통한 자주 재원의 증대 필요성은 줄곧 제기되어 왔다.¹⁾

통일 이후 북한지역에도 현행 우리 헌법상의 지방자치제도가 실시되는 경우²⁾에는 지방재정 측면에서의 자율적 기반이 조성되도록 하는 것이 선결적인 주요과제가 될 것이다. 왜냐하면 북한지역에서 지방자치가 원활하게 운영되고 성공적으로 정착될 수 있도록 하기 위해서이다. 그러나 1인당 국민총소득이 약 47배 차이를 보이고 있다(Statistics Korea Website Reference). 2017년 기준 남한의 1인당 국민총소득은 3,363만 6천 원임에 대하여, 북한의 1인당 국민총소득은 146만 4천 원이다. 또한 국민총소득(명목GNI)은 남한이 1,730조

4,614억 원 임에 대하여 북한은 36조 6,310억원이다. 이러한 차이를 보이는 남과 북의 경제력의 차이를 고려할 때, 북한지역에서의 독자적 지방재정 기반조성은 상당 기간 동안 어려울 수 있다. 중앙정부로부터의 재정 지원이 불가피하다고 보여진다.

한반도 통일은 지방세 수입이 감소되고, 지방자치단체의 재정난이 심화되는 현재 상황에서는 중앙 재정뿐만 아니라 지방재정에 큰 부담으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 한반도 통일에 대비하여 한정된 자원을 어떠한 방식으로 분배하는 것이 가장 효율적이고 재정적 부담을 줄일 수 있는 것인지에 대한 대안 제시가 요청된다(Lee, 1999: 180).³⁾

이러한 점에서 볼 때, 주 정부간의 지방재정의 격차를 조정하기 위한 지방재정조정제도를 효율적으로 운영하고 있다는 평가를 받고 있다. 무엇보다 통일을 겪으면서 실제로 어떠한 문제점이 발생하였고, 이를 어떻게 극복하고 있는지에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있는 독일의 경우가 중요한 사례로 판단된다. 독일은 통일 이후 낙후된 구동독 지역의 경제를 재건하기 위한 재정 지원에 연방정부 뿐만 아니라 구서독지역의 지방정부도 참여하기 때문이다. 통일이 되는 경우의 중앙정부와 주정부를 비롯한 각급 지방자치단체의 재정관계에 대한 시사점이 될 수 있을 것이다.

II. 독일의 지방재정조정제도 이해와 법적 성격 검토

독일에서의 지방재정조정제도는 독일 헌법 제107조에서 규정하고 있는 주 사이의 재정조정과 연방이 주에

1) 물론, 지방자치단체가 자주재원에 의해서만 재정을 운영하는 것은 효율성 측면에서나 형평성 측면에서 바람직하지 않을 수 있다. 즉 Bae(2004: 33-34)이 지적하듯이, 역외확산효과(spill-over effect)가 있는 역무를 지방자치단체가 직접 담당하는 경우 사회 전체적인 관점에서 최적 수준에 비해 과소하게 공급되어 비효율을 야기할 수 있으며, 자주재원의 세원이 지역간에 불균형하게 분포되어 있기 때문에 자주재원으로만 재원을 충당하는 경우 지역간의 재정적인 불균형이 심화될 수 있다는 것이다. 따라서 자주재원과 의존재원 사이의 균형점을 찾는 것이 근본적인 문제라고도 할 수 있다.

2) 통일이 어떠한 모습으로 이루어질 것인지 예측하는 것은 상당히 어려운 문제라고 할 것이며, 가능한 모든 관점에서의 검토가 필요하다고 여겨진다.

3) 물론 이에 필요한 재원을 어떠한 방식으로 조달하여야 하는 지 또한 중요한 논점이라 할 것이나, 본 연구에서는 이를 제외하기로 한다.

대하여 보충금을 지급하는 형식으로 이루어지는 연방과 주 사이의 재정조정을 의미한다. 그러나 이는 좁은 의미의 재정조정이라 할 것이다. 넓은 의미에는 재정조정에는 상이한 단계의 정부 사이의 업무, 지출, 수입의 분배가 포함된다. 여기에서 업무의 분배는 소극적 의미의 재정조정으로, 수입의 분배는 적극적 의미의 재정조정으로 이해된다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 7).

즉 독일에서는 독일 헌법 제107조와 제106조, 제106a조, 제106b조, 제143c조, 제143d조가 결합하여 연방국가 내에서의 재정수입의 단계적 배분제도 즉, 연방과 지방의 재정조정제도를 형성한다고 할 수 있다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 16). 아래에서는 앞서 본 이러한 규정들이 재정조정의 목적을 위하여 어떠한 방식으로 단계적으로 결합되어 있는지 살펴보기로 한다.

1. 주 사이의 수평적 재정조정

1) 주 사이의 일차적 수평적 재정조정(독일 헌법 제107조 제1항)

독일 헌법 제107조 제1항은 주 사이의 조세귀속의 배분 원칙에 대하여 규율하고 있다. 독일 헌법 제107조 제1항은 다음과 같다. 주의 조세수입과 소득세 및 법인세의 수입에서 주의 지분은 조세가 그 지역의 징세기관에 의하여 징수되는 한도에서 해당 주에 귀속된다. 법인세와 근로소득세에 대한 지역 수입의 구분 및 배분의 종류 및 범위에 관하여는 연방참사원의 동의를 요하는 법률로 정할 수 있다. 연방법률은 다른 조세의 지역적 수입의 구분 및 배분에 관하여 정할 수 있다. 부가가치세 수입에서의 주의 지분은 주의 인구수에 비례하여 주에 귀속지만, 부분적으로, 최대한 주의 지분의 4분의 1까지 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 주의 조세, 소득세 및 법인세로부터의 수입이 주민 당 평균 미만인 주를 위하여 보충지분을 정할 수 있다. 토지취득세에 있어서는 담세능력을 고려하여야 한다.

이러한 수평적 조세귀속의 배분은 주의 조세수입과 소득세 및 법인세의 수입에서의 주의 지분을 해당 주에 귀속시키는 것, 즉 장소적 수입의 원칙을 기본으로 하고 있다. 따라서 주에 배타적으로 귀속되는 모든 세수와 개인소득세 및 법인세의 주 할당분은 주의 영역 내에서 징세기관이 징수하는 한 그 주에 귀속되는 것을 원칙으로 하고 있다(지역수입원칙, 독일 헌법 제107조 제1항 제1문).

물론 순전히 법률에 의하여 결정된 징세기관의 징수관할권에 따라 지역적 수입을 결정하는 것은 필연적으로 수평적 조세배분의 기초가 되는 실질적, 지역적 담세능력에 따른 조세배분의 원칙을 왜곡시킨다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 69). 이에 따라서 독일 헌법 제107조 제1항 제2문은 법인세와 근로소득세에 대하여 지역소득 배분의 종류와 범위 및 구분에 관하여 연방 법률을 통하여 보다 상세하게 정할 수 있도록 하고 있으며 이를 바탕으로 분배법(Zerlegungsgesetz)이 제정되어 있다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 72). 이러한 분배법에 의하면 법인세는 기업소재지원칙에 의하여 기업이 위치한 주에 배분하며(같은 법 제2조 내지 제6조), 근로소득세는 주거지원칙에 따라 납세자가 거주하는 주에 배분하도록 되어 있다(같은 법 제7조). 또한 다른 조세에 대하여도 연방법률로서 지역소득 배분의 종류와 범위 및 구분을 정할 수 있도록 하고 있다(독일 헌법 제107조 제1항 제4문).

한편 주정부간 불균형 해소를 위하여 부가가치세 중 주 귀속분의 75%는 각 주의 인구수에 비례하여 배분하고, 나머지 25%는 주의 징세력(또는 납세력)을 산출하여 징세력이 빈약한 주에 우선 배분하고 있다(독일 헌법 제107조 제1항 제4문). 여기서의 인구는 매년 6월 30일을 기준으로 연방통계국이 확정한 숫자에 의하며(독일 재정조정법⁴⁾ 제2조 제3항), 부가가치세 배분 가운데서 명시적으로 재정력의 균등화를 목적으로 하는 것은 이러한 최대 25%의 보충지분이다. 이에 의하여 주

4) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

의 소득세·법인세·영업세 및 재정조정에 있어서 산정대상이 되는 주의 세금(재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 부동산 취득세 등)에서의 수입이 인구당 전국 평균의 97%에 미달하는 주에 대해서는 이 수준에 달할 때까지 보전이 이루어진다(독일 재정조정법 제2조 제1항, 제7조 제1항). 남은 부분이 있는 경우에는 그 잔액은 인구비례로 배분된다(같은 조 제2항).

2) 주 사이의 이차적 수평적 재정조정(독일 헌법 제107조 제2항)

독일 헌법 제107조 제2항 제1문과 제2문에서 언급하고 있는 주 사이의 재정균등화는 재정조정에서 중심적인 역할을 수행한다. 일차적 분배에 의하여 원래의 주에 귀속되었던 재원은, 그러한 조세 배분의 결과가 주의 독립성을 고려하더라도 연방국가적 관념 하에서의 연대성에 적합하지 않은 한도 내에서, 다른 주를 위하여 부분적으로 환수되어야 한다. 조세는 대부분 지역의 징세력에 따라 징수된다. 각 주의 차별적인 경제구조 및 경제력 그리고 상이한 발전환경은 재정자원에 있어서 현저한 차이가 나타난다. 따라서 일차적인 수직적 조세배분의 이전이라도 연방과 주의 관계에서 가용자원의 배분이 이루어질 필요가 있다. 이러한 재원의 재분배가 없으면 자치적이고 독립적인 예산운영을 위한 재정적 요건을 충족하기 어렵다. 나아가 현대의 사회국가에서 요구되는 국가적 생존배려의 동일성 및 연방영역 내에서의 생활관계의 동일성이 훼손될 위험이 있다. 그리고 재정적으로 취약한 주들은 재정력이 강한 주 또는 연방에게 재정적 독립성이 종속될 위험이 있다(Josef Isensee & Paul Kirchhof, 1999: § 104, Rd. 73).

독일 헌법은 연방 주들 사이의 재정력의 격차를 극복하기 위하여 재정력이 약한 주에게 '청구권'을 인정하고, 재정력이 강한 주에게 '책임'을 인정한다. 그리고 재정력이 강한 주들의 재정자원을 이용하여 연방 내에서의 생활관계의 발전을 위하여, 주에 보장된 자치권을 제한하려 한다. 헌법은 이러한 경우에 대하여 적절한 조정을 '보장'하고 있으며, 상호간의 지원에 관한 연방

의 원칙은 단지 연방과 주 사이의 관계에서 뿐만 아니라 주 상호간의 관계에서도 적용된다. 이러한 원칙은 각각의 주에게 자신들의 독립성과 재정적 자립성에도 불구하고 재정력이 약한 주를 위해 지원할 의무를 부여한다(Josef Isensee & Paul Kirchhof, 1999: § 104, Rd. 74).

3) 연방과 주 사이의 이차적 수직적 재정조정

연방의 재원에서 주에 대하여 지급되는 연방 보충금은 주 자원의 균등화를 위한 재정조정 수단 중 개념상 최종적인 것이다(독일헌법 제107조 제2항 제3문). 이 보충금은 앞 단계의 재정조정을 거친 후에도 균등화가 이루어지지 않은 주의 부족분을 충당하거나 감소시키기 위한 목적을 가지고 있다. 원칙적으로 그 사용목적이 특정되어 있는 것은 아니므로 이 보충금을 받은 주는 주의 자치권 내에서 그 자원을 자유롭게 사용할 수 있다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 134).

연방 보충금은 다시 일반 재정소요 충당을 위한 일반 연방보충금과, 특별한 재정소요 충당을 위한 특별 연방보충금들로 구분된다. 독일 연방헌법재판소의 판례에 의하면 연방은 급부능력이 취약한 주의 재정력을 지원하기 위하여 연방보충금을 지급할 수 있다. 독일 재정조정법은 이에 따라 제11조 제2항에서 '일반 연방보충금'을 규정하고 있다. 일반 연방보충금은 앞서 설명한 주 사이의 재정조정이 이루어진 후에도 그 재정능력이 취약한 주에 대하여 일반적인 재정소요를 충당할 수 있도록 지급되는 것이다. 여기서의 재정능력이 약한 주는 재정조정을 거친 후의 재정력이 당해 연도 조정측정치의 99.5%에 미치지 못하는 주를 의미하는 것으로서 그 부족분의 77.5%를 연방이 지급하며(독일 재정조정법 제11조 제2항), 이를 통하여 획일화금지 원칙의 한계가 명료해진다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 107, Rd. 144).

한편, 특별 연방보충금은 주로 구동독 지역의 주들과 일부 서독 지역의 주들에게 지급된다. 구동독 지역의 주들(베를린 제외)은 분단의 영향과 취약한 경제구조로

인하여 사회간접자본의 보충과 구조적 실업대응을 위하여 특별한 재정소요가 있다고 인정된다. 그 충당을 위하여 보충금이 지급된다. 또한, 인구규모가 작거나 인구밀도가 낮은 주들의 경우 기본적인 정치, 행정에 평균 이상의 일인당 비용이 든다는 점을 감안하여, 구 동독 지역 주들과 서독 지역 주들 중 일부에게 보충금이 지급된다. 특히 독일 헌법 제143d조 제2항은 “2020년 1월 1일부터 제109조 제3항의 지침을 준수하기 위한 보조금으로 베를린, 브레멘, 잘란트, 작센-안할트 및 쉘레스비히-홀슈타인주에는 2011년부터 2019년까지 연방예산에서 연간 총 8억 유로의 부채 통합보조금을 지급할 수 있다. 여기에서 브레멘에는 3억 유로, 잘란트에는 2억6천만 유로 그리고 베를린, 작센-안할트 및 쉘레스비히-홀슈타인에는 각각 8천만 유로를 지급한다”라고 규정하고 있다. 또한 독일 재정조정법 제11조 제3항에서는 일정기간 동안 베를린, 브란덴부르크, 맥클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐 주에 대하여 2005년부터 2019년 까지 자치단체에 배분하는 것을 조건으로 하는 보충금을, 같은 조 제3a항에서는 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐 주에 대하여 구조적인 실업구제 및 공적 부조를 위하여 2005년부터 2014년까지, 또한 같은 조 제4항에서는 평균 이하의 재정수입을 거두는 주(베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 맥클렌부르크-포어포메른, 라인란트-팔츠, 작센, 작센-안할트, 쉘레스비히-홀슈타인, 튀링겐 주)에 대해서는 추가적으로 기한 없이 매년 일정금액을 추가교부금으로서 지급하도록 하고 있다.

2. 독일의 지방자치단체의 재정조정법적 성격

독일 헌법 제106조 제7항은 지방자치단체의 재정조정에 관한 헌법적 원칙을 규정하고 있다. 같은 항 제1문에 의하면 공동세의 전체 수입 중 주의 법률에 의해 지정된 부분이 지방자치단체와 지방자치단체 조합에게 귀속된다. 또한 독일 헌법 제106조 제7항 제2문에 의하면 그 밖의 주의 조세수입이 지방자치단체(지방자치단

체조합)에 귀속되는지의 여부 또는 정도에 대한 판단은 주의 입법권에 맡겨져 있다. 즉 독일 헌법 제106조 제7항 제1문은 주에 대한 의무적인 재정조정을 규정하고 있음에 반하여 같은 항 제2문은 주의 임의적인 재정조정을 규정하는 것이다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 106, Rd. 142).

지방자치단체의 재정조정은 원칙적인 세원에 대해 보충적인 것으로 간주한다. 주의 재정자원을 전체적으로 증가시키고, 지방자치단체들이 적절하고 자신들의 임무에 상응하는 재원을 확보할 수 있도록 한다. 이러한 재정조정은 주와 지방자치단체 사이에서 내부적으로 자원을 배분하는 수직적 재정조정의 요소를 포함하고 있다. 동시에 이는 지방자치단체 상호간의 관계에서 상호간 적절한 재정자원을 배분하도록 하는 수평적 재정조정의 역할 또한 수행한다. 이러한 방식으로 가능한 최대한의 균등한 수준의 지방자치단체의 공공역무를 수행할 수 있게 되는 것이다. 독일 헌법상의 규정은 지방자치단체들에게 법적인 청구권을 보장하고 있으며, 지방자치단체의 재정조정을 위한 주법은 입법자에게 형성의 자유를 인정하고 있다(v. Mangoldt, Klien, & Starck, 2010: Art. 106, Rd. 142).

III. 연구설계

1. 연구방법

통일을 대비한 지방재정조정제도의 개선방안을 살펴보기 위해서 본 연구에서는 독일에서의 지방재정조정제도의 기본 구조와 통일 이후 실제로 어떠한 형태로 운용되었는지를 살펴보았다. 이를 통해 통일을 대비하기 위한 우리의 지방재정조정제도 정책 방향을 도출하고자 하였다. 본 연구는 문헌 조사를 통해 독일의 지방재정조정제도에 관한 자료를 검토한다. 지방재정조정제도에 관한 국내외의 학술 논문과 도서자료, 정책 보고서, 관련 법령 등을 바탕으로 지방재정이 어떠한 식으로 운영되는지, 지방재정의 균등화를 위하여 어떠한 조치들이 필요한지를 파악한다.

선행연구들은 크게 지방재정제도의 전반에 대한 부분과 독일 통일과정에서 지방조정제도가 어떠한 기능을 하였는지에 대한 부분으로 구분할 수 있을 것이다. 독일의 지방재정제도 전반에 대한 분석으로 독일에서 이루어진 연구로는 Josef Isensee & Paul Kirchhof(1999), v. Mangoldt, Klien, & Starck(2010) 등을 들 수 있다. 국내에서는 Shim & Han(2005), Shim(2010) 등이 행한 것을 들 수 있다. 특히 통일과정에서 지방재정조정제도가 어떠한 모습으로 기능하였는지에 대한 분석은 Kim(1997), Lee(1999), Kim(2008) 등을 통하여 이루어진 바 있다.

2. 사례조사 및 사례선정 이유

독일에서의 지방재정조정제도 운영에 관한 사례를 수집 및 비교 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다. 비록 연방제 국가의 형태를 취하고 있는 독일의 사례를 단일국가 형태를 취하고 있는 우리의 경우에 직접적으로 적용할 수는 없을 것이다. 하지만 여전히 독일은 지방재정조정제도를 효율적으로 운용하고 있다는 평가를 받고 있다. 무엇보다 통일을 겪으면서 실제로 어떠한 문제점이 발생하였고, 이를 어떻게 극복하고 있는지에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있으므로 이를 검토할 가치는 충분하다고 판단된다.

한반도 통일에 대비한 지방재정 차원의 대안을 모색함에 있어서는 독일의 통일과정에서 나타난 지방재정 운영의 문제점을 분석하고, 시사점을 검토할 필요가 있다. 독일의 경우 통일 이후 낙후된 구동독 지역의 경제를 재건하기 위한 재정지원을 위해 연방정부 뿐만 아니라 구서독지역의 지방정부도 참여하였다.

독일은 전통적으로 상하위 정부간 수직적 재정조정제도와 지방정부간 수평적 재정조정제도를 동시에 채택하고 있다. 특히 독일은 수평적 재정조정제도를 통해서 구서독지역 지방정부가 통일 후 구동독지역 지방정

부에 대한 재정지원에 참여할 수 있는 제도적 장치를 보유하고 있었다. 독일이 수직적 재정조정제도만을 채택하고 있었다면, 구동독지역 재건을 위한 재원은 연방정부만의 부담이 되었을 것이다. 연방정부의 재정적 활동영역은 축소될 수밖에 없었을 것이다(Lee, 1999: 180).

독일 통일에 있어서 독일에서 실시하였던 지방재정조정제도 및 지방재정을 지원하기 위한 독일통일기금의 운용을 검토하여 우리나라의 통일을 대비한 지방재정제도가 나아가야 할 방향을 제시하였다.

IV. 재정위기를 해소하기 위한 독일의 통일 이후 지방재정조정제도의 운용 사례 검토

1. 독일 통일과정에서의 지방재정제도 개편내용

통일과정에서 독일연방공화국(이하 ‘서독’이라 한다)과 독일민주공화국(이하 ‘동독’이라 한다)은 두 번에 걸쳐 조약을 체결하였다. 1990년 5월 18일자 승인된 제1차 조약은 ‘동서독 통화, 경제 및 사회통합의 구성에 관한 조약’⁵⁾이고, 제2차 조약은 1990년 8월 31일 승인된 ‘동서독 간 독일 통일의 회복을 위한 조약’⁶⁾이다. 이러한 조약을 통하여 동독을 구성하고 있던 모든 주들은 서독에 편입되기로 하였다. 따라서 지방자치제도와 재정제도를 포함한 기존 서독 헌법상의 모든 제도들은 그대로 동독 지역에 적용되는 것으로 합의되었다.

제1차 조약에서는 통독 후 서독의 지방자치제도와 재정제도가 동독지역에 도입되어 실시될 것을 규정하였다. 구체적으로는 동독은 자유민주의, 민주주의, 연방주의, 법치국가 및 사회적 기본질서에 따라 형성된 국가, 법 및 경제질서로의 전환을 합의하였다. 먼저 통화의 통합과 관련하여 양 독일은 전체의 통화로서 도이치 마르크화로, 통화 및 발권은행으로서 독일 연방은행을 선택하여 하나의 통일적인 통화영역을 형성하였다.

5) Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 제1차국가조약(der erste Staatsvertrag)이라고도 한다.

6) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, 제2차 국가조약(der zweite Staatsvertrag)이라고도 한다.

경제의 통합과 관련하여서는 경제통합의 기초로서 사회적 시장경제가 확정되었다. 이를 위한 구성요소로 동독지역에서도 사유재산, 능력에 의한 경쟁, 자유로운 가격 결정, 그리고 자본·재화·노동력의 원칙적으로 자유로운 이동을 선택할 것을 결정하였다. 마지막으로 사회의 통합과 관련하여 사회적 노동법 질서와 사회보장제도, 급부의 정의와 사회적 형평의 실현을 강조하는 내용으로 되어있었다.

제2차 조약에서는 특별히 연방과 주정부 간의 재정 조정에 대해 명시하고 있었다. 다만 서독의 지방재정조정제도를 전면적으로 실시하는 것은 독일연방을 구성하는 각 주에 대하여 심한 재정적인 부담을 부가하는 것이 될 수 있다는 이유로 경과조치를 취하고 있었다. 즉, 통일 이후 지방재정조정제도는 구 동·서독지역에서 주 사이의 현저한 재정력 차이로 인하여 구동독지역 주의 재정력이 구서독지역 주의 재정력 수준에 도달할 것으로 예상되는 1994년 말까지 4년 동안 그 실시를 유보하였다. 그 대신 재정조정 역할을 수행하는 독일통일기금을 설립·운용하였다(Kim, 1997: 200). 이러한 독일통일기금의 역할은 1994년 말까지 종료된다. 1995년 초부터는 개정된 재정조정법에 따라 재정조정을 실시하고 있다.

2. 통일 초창기 동독지역에 대한 재정지원조치의 내용 및 문제점

1) 독일 초창기 재정지원조치

동서독 통일조약에 따라 동독경제를 재건하기 위해 취해진 재정지원조치는 구동독지역 지방자치단체의 재정상황 변화에 따라 여러 차례에 걸쳐 변동되는 과정을 겪었다. 통일 초창기 구동독지역 경제재건에 필요한 재원 규모를 정확히 예측한다는 것은 불가능했기 때문이다. 즉 통일 전에는 서독의 튼튼한 재정 상황, 동독 국유재산의 사유화매각수익, EU의 지원 및 더 이상 분담 유지비용이 필요하지 않게 됨으로 인하여 발생하는 여

유 자원 등을 활용하였다. 나아가 동독지역에 대한 민간 투자까지 가세하면 큰 부담이 되지 않을 것이라고 판단하였다.⁷⁾ 그러나 통일 후 본격적으로 동독 경제재건을 위한 정책이 수행되면서 동독 초창기 예측과는 달리 재정수요가 급증하게 됨에 따라 추가적으로 후속 조치를 취하게 되었다. 즉 통일 이후 기업들의 급격한 도산, 세무행정체계의 미확립으로 인한 세원의 미흡 등으로 인해 모든 주정부 및 지방자치단체들의 세수입이 예상보다 적었으며 이로 인해 재정상태가 좀처럼 호전될 수 없었다.

통일 초창기 연방정부의 지방재정제도 관련 조치를 보면 우선 구동서독 지방정부 간 재정력의 현격한 격차로 동독지역에 서독지역 지방재정조정제도의 전면적 실시를 유보하였다. 동독지역에 지방재정 조정제도가 실시될 경우 동독지역 지방 정부에 비해 재정력이 강한 서독지역 지방정부는 대규모의 재정이전을 해야 했다. 왜냐하면 그만큼 커다란 재정부담을 가지게 되는 문제점을 피하기 위해서였다. 당시 서독정부는 동독지역 지방정부의 재정력이 서독지역 지방정부의 재정력 수준에 도달하기까지 4년 정도가 소비될 것이라는 예측을 바탕으로 통일 직후부터 1994년까지의 과도기간을 설정하고, 예외규정을 다음과 같다.

- 1994년 말까지 동독지역에 주정부 간 수평적 재정조정제도 시행을 유보한다.
- 동서독지역 주정부 간 수평적 재정조정을 실시하는 대신 한시적으로 1994년 말까지 통일기금을 조성하여 동독지역 지방정부를 지원한다.
- 주정부 간 부가가치세의 수평적 배분에 동독지역 주정부가 참여하도록 하되 1994년 말까지는 단계적으로 주민수를 고려한 배분모형을 적용한다.

독일통일기금은 연방재무부장관이 관리하였다(Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Duetsche Einget")⁸⁾

7) 중앙일보. 2010. 9. 6 일자. http://article.joins.com/news/article/article.aspTotal_ID=443487

8) 독일통일기금 설립에 관한 법률

Table 1. History of German Unification Funds (Unit: million mark)

Year	1990	1991	1992	1993	1994	sum
Planned amount	22,000	35,000	28,000	20,000	10,000	115,000
Enforcement Amount	22,000	35,000	33,900	35,205	34,600	160,705

※ Source: Kim, 1997: 201, <Table 2> Reconstruction.

Table 2. Contents of support for the German Unification Funds by year (Unit: million mark)

Division	1990year	1991year	1992year	1993year	1994year	sum
Amount due	22,000	35,000	33,900	35,205	34,600	160,705
New federal state support (60%)	-	21,000	20,340	21,123	20,760	83,223
New federal state Local Government support (40%)	-	14,000	13,560	14,082	13,840	55,482

※ Source: Yang, 2013: 51

제3조 제4문).1990~1994년에 집행된 통일기금은 총 1,607억 마르크(약 130조원)이다. 통일 초창기에는 1,150억 마르크가 책정되었다. 원래 예정되었던 금액과 실제로 집행되었던 금액의 차이는 <Table 1>과 같다.

하지만 동독지역 재정수요가 급증함에 따라 457억 마르크가 증액되었다. 자금조달은 연방정부와 지방정부가 650억 7,000만 마르크를 부담하였다. 나머지 950억 마르크는 채권발행을 통하여 자본시장에서 조달하였다. 채권발행을 통하여 조성한 950억 마르크는 추후 연방정부와 주정부가 각각 50%를 상환하기로 합의하였다. 연방과 주가 조성키로 했던 650억 7,000만 마르크는 연방과 주가 각각 496억 마르크와 154억 7,000만 마르크를 담당하기로 했다. 1990년에는 총 220억 마르크의 독일 통일기금이 지출되었다. 하지만 각 주별 재정지출은 확인되지 않았다. 실제 독일통일기금의 연도별 지원 내용은 <Table 2>와 같다.

2) 재정위기 해소를 위한 동독지역에 대한 추가적인 재정지원조치

(1) 1991년 2월 28일자 주지사협정의 내용

동독지역 주는 통일 이듬해인 1991년 예산편성과과정에서 자원 부족에 직면하게 되었다. 자원 부족에 대한 재정위기를 해소하기 위한 제도적 노력으로 연방정부와 서독지역 주 정부에게 재정지원을 요청했다. 이러한

요청으로 동독지역에 대한 추가적인 재정지원조치가 취해지게 되었다. 즉, 연방정부와 주지사가 참여한 가운데 동독지역 재정지원을 위한 협약이 체결되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 주민 수에 따라 각 주에 배분되는 부가가치세 배분제도를 동독지역 주에게도 전면적으로 적용하기로 하였다. 그러나 각 주 정부의 재정력에 따라 배분되는 부가가치세의 수입배분에서는 구 동독지역의 신 연방 주는 제외되고 있었다. 당시 이 협정에 따라 동독지역 주에 지원된 재원 규모는 1991년 47억 6,000만 마르크로 시작했다. 1992년 44억 8,000만 마르크, 1993년 41억 2,000만 마르크, 1994년 36억 9,000만 마르크로서 4년 동안 총 170억 5,000만 마르크가 지원되었다.

둘째, 조성된 통일기금 중 85%는 동독지역 주정부의 재정지원에 사용했다. 나머지 잔여 15%는 동독지역 재건을 위해 연방정부가 사용하기로 하였다. 연방정부는 동독지역 주정부의 열악한 재정상황을 고려하여, 잔여 15%의 사용을 포기하고 조성된 통일기금 전액을 동독지역을 위해 지원하기로 하였다. 따라서 1991년 52억 마르크, 1992년 42억 마르크, 1993년 30억 마르크 그리고 1994년 15억 마르크 정도가 동독지역에 대한 추가적인 재정지원액으로 결정되었다.

셋째, 또한 1991년과 1992년 동독 재건을 위한 공동사업(Gemeinschaftswerk 'Aufschwung Ost')이 결정

되었다. 1990년도 연방정부는 재정정책의 문제점을 인식하고 1991년 분야별 사업에 중점을 두고 동독 재건을 위한 공동사업을 추진하였다. 즉 사회간접시설 확충, 고용촉진, 주택건설, 환경보호, 산업화촉진 등의 정책목표를 수행하였다. 1991년과 1992년 2년 동안 동독 재건을 위한 공동사업에 연방정부가 출연한 재원규모는 매년 120억 마르크로서 총 240억 마르크에 달한다. 당시 동독지역 재건을 위한 공동사업이 추진되었다는 것은 독일 연방정부가 동독지역 재건을 위한 재원부족 문제점의 심각성을 인식하고 이를 시정하기 위한 조치가 필요함을 의미하는 것이다. 당시 동독지역 주정부 및 지방자치단체 재정에 유입된 재원은 1991년과 1992년에 각각 82억 마르크, 37억 마르크로서 총 119억 마르크였다.

(2) 1992년 3월 16일자 통일기금 증액결의(경제력 격차 해소를 중심으로)

연방정부는 독일 헌법 제104a조 제4항에 근거하여 주정부 간 경제력 격차를 줄이기 위해 통독 전 1989년 구조조정법을 제정하였다. 이 법의 규정에 따라 연방정부는 1989년 이후 경제력이 취약한 주정부 및 기초자치단체의 사회간접시설에 대한 투자를 지원하였다(투자 규모의 90%까지 재정지원). 그런데 통일 후 구조조정법은 동독지역 주정부 및 기초자치단체에는 적용되지 않았다. 연방정부는 구동독지역 지원을 위한 재원부족에 직면해 이 법을 정비할 필요성을 인식하여, 이 법을 해지하고 통일기금증액법을 발효시켜 통일기금이 증액되었다. 그런데 통일기금의 증액으로 동독지역 주정부는 재원부족현상을 단기적으로는 해소할 수 있었으나 중장기적으로는 여전히 재원부족현상을 극복할 수 없었다. 따라서 1993년부터 부가가치세 증세조치를 위한 협의에서 동독지역 재정지원을 위한 또 다른 방안을 모색하게 되었다. 구조 조정 해지법 및 통일기금 증액법에 따라 제1차 통일기금 증액이 결정되었다. 기금 증액으로 동독지역에 추가적으로 지원된 재원 규모는 313억 마르크이고, 1992년 59억 마르크, 1993년 115억 마르크, 1994년 139억 마르크가 각각 지원되었다.

(3) 제2차 통일기금 증액과 1995년 이후 재정지원(재원 부족 문제 해소를 중심으로)

제1차 통일기금을 증액시킴으로써 동독지역 주정부는 특별히 1993년 재원 부족 문제를 해소할 수는 있었다. 하지만 근본적인 대책이라고는 할 수 없었다. 통일 후 초창기 통일기금 조성 당시 연도별 지원규모를 보면 1992년부터 지원규모는 급격히 감소할 예정이었다. 제1차 통일기금 증액조치로 1993년도의 재원부족 현상을 해소할 수는 있었다. 그러나 1994년에 재원 부족 문제 해법을 모색하였다. 1995년도 이후, 즉 통일기금이 해체된 후에는 동독지역에 대한 구체적인 재정지원계획 수립이 절실한 상황이었고, 결과적으로 새로운 조치를 취하게 되었다.

1993년 3월 11일 ~ 13일에 개최된 연대협약을 위한 협상(Solidarpaktverhandlung)에서 연방정부와 주정부는 동독지역 재정지원에 대해 논의하였다. 같은 해 4월 23일, 1993년과 1994년 2년 동안 공여되는 통일기금을 증액시킬 것을 결의하였다. 이 결의에 의해 1993년 37억 마르크, 1994년 107억 마르크가 추가적으로 동독지역에 지원되었다.

또한 연대협약을 위한 협상에서는 제2차 통일기금 증액에 대한 논의 외에 통일기금이 해체되는 1994년 이후 동독지역의 재정지원문제와 통독으로 떠안게 된 동독지역 채무문제에 대한 협의가 있었다. 원래 통일 초창기 동서독지역 간 현격한 재정력의 격차로 1994년 말까지는 수평적 재정조정을 수행하지 않을 것을 결의하였다. 1995년부터 시행할 주정부 간의 수평적 재정조정에 대한 결론을 제시해야 할 상황이었다. 그러나 당시까지도 서독지역의 주들은 동독지역의 주들의 재정문제를 근본적으로 해결하는 데에 소극적인 입장을 취했다.

즉, 당시의 구동독지역의 주들은 재정조정제도에 구동독 지역의 주들을 포함시키는 것이 구동독 지역 주들의 재정상태를 호전시키는 가장 빠른 길이라고 판단하고 이를 요구하였다. 하지만 그렇게 되면 구 서독 지역의 주들에게 분배될 조세수입이 그만큼 축소될 뿐만 아니라 구 서독 지역의 주들의 재정부담이 증가하기 때문

에 구 서독지역의 주들은 이에 대해서 반대하고 있었다 (Yang, 2013: 52). 이러한 반대에도 불구하고 연대협약을 위한 협상에서는 다음과 같은 조치들이 결정되었다.

- 공동세 중 부가가치세 배분 비율 조정, 즉 연방과 전체 주에 배분되는 부가가치세 배분비율 연방 63%, 전체 주 정부 37%를 연방 56%, 전체 주정부 44%로 조정한다.
- 구동독 지역 주 정부를 주 정부 간 수평적 부가가치세 배분제도에 완전히 포함 시킨다. 특히 전체 주 정부에 배분된 부가가치세 수입 중 75%를 주민 수에 따라 배분하는 배분제도에는 지금까지 동독지역 주 정부가 참여할 수 있었으나, 잔여분 25% 배분에는 배제되었던바, 그러한 잔여 세수입 배분에도 동독지역 주 정부가 참여할 수 있도록 하였다.
- 구동독 지역을 포함하는 전독일 지역에 주 정부 간 수평적 재정조정제도를 시행한다.
- 주 정부 간 재정조정 결과 서독 지역 주 정부의 부족 재원에 대해 연방정부는 보정적 재정 지원제도를 실시했다. 이 제도를 동독지역을 포함한 전 독일 지역에 실시하기로 한다.

1993년 연대협약에서는 앞에서 본 구동독 지역 재정 지원 이외에도 특별재정수요를 충족시켜 주기 위한 연방의 보정적 교부금과 투자보조금을 한시적으로 1995년부터 10년 동안 운용하기로 합의하였다. 즉, 연방정부는 1995-2004년에 구동독 지역 주 정부의 특별재정 수요를 충족시켜 주기 위해 매년 140억 마르크를 지원하기로 하였다. 추가적으로 구동독 지역 투자지원을 위해 투자 보조금으로서 10년 동안 매년 66억 마르크를 지원하기로 합의하였다.

V. 결론 및 정책적 함의

독일의 지방재정제도의 특징은 무엇보다 지방자치단체가 독자적으로 정책을 수행할 수 있도록 재정적으

로 보다 많은 권한과 자율성을 부여하고 있다. 즉 연방은 주에 대하여, 주는 지방자치단체에 대하여 부족한 재원을 지원하고 있다. 하지만 통제보다는 보완적인 역할의 수행에 중점을 두고 있다. 물론 독일은 연방제 국가의 형태를 취하고 있으므로 주정부가 가지고 있는 자치권과 독립성을 우리와 같은 단일국가의 광역자치단체의 그것과 동일한 평면으로 비교할 수는 없을 것이다. 연방과 주가 협력하여 수행하는 공동사무의 경우에도 연방정부가 일방적인 지시·통제권을 행사하는 것이 아니라 협의와 조정을 통하여 관여한다는 점이 특징이다. 이러한 특징이 독일이 연방제라는 특성을 고려하더라도 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 지방재정조정제도가 독일에서 어떠한 의미를 가지고 있고, 통일과 관련하여 지역 간의 경제력 격차를 극복하기 위하여 지방재정조정제도를 어떠한 방식으로 운용하였는지를 검토함으로써 우리의 지방재정조정제도의 개선방안을 모색하고 나아가 통일을 대비한 운용방안을 검토하는 것은 의미가 크다.

첫째, 독일의 지방재정조정제도의 시사점은 다음과 같다. 독일 헌법상의 연방과 주 사이의 재정조정은 전체적으로 4 단계로 이루어져 있다고 이해할 수 있다. 첫 번째와 두 번째의 단계는 조세귀속권을 수직적, 수평적 관점에서 배분하는 것으로서 일차적 재정조정이 라고도 한다. 그 결과에 사항적·시간적으로 연결되어 세 번째와 네 번째 단계가 이루어진다. 일차적 재정조정의 결과는 이러한 이차적 재정조정에서 무조건적인 보충금에 의하여 보충되고 조정된다(v. Mangoldt, Klien, Starck, 2010: Art. 107, Rd. 20).

이러한 독일의 지방재정조정제도는 무엇보다 일관된 목적에 따라 여러 제도가 복합하여 유기적인 형태로 운영되고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 즉 조세귀속권의 분배, 조세귀속 비율의 결정, 주 사이의 재정조정, 연방정부의 보충금 교부에 이르기까지의 일련의 절차가 지방정부들의 재정력을 조정하기 위한 목적에 따라 기능하고 있다. 따라서 그 효과가 크다고 할 수 있다. 나아가 통일 이후 구동독지역과의 극심한 재정

력의 차이를 극복하기 위하여 그 배분율에 차등을 두고 있다. 독일에서와 같이 추가적인 지원이 이루어지고 있다는 점은 통일 이후 북한 지역에 대하여 현재 우리의 지방자치제도를 실시하게 되는 경우에 참고할 여지가 많다. 독일의 경우에 수평적 지방재정조정제도를 실시하면서도 각 주의 재정적 부담을 고려하여 통일 이후의 일정기간 동안 수평적 지방재정조정 제도의 실시를 중단하였다. 독일통일기금이 이러한 역할을 대신 수행하였다. 이런 사례에 비추어 보면, 재정력이 충분하지 못한 우리의 경우에는 통일 이후의 기간 동안 수평적 지방재정조정제도를 전면적으로 도입하는 것은 무리가 있을 것이다. 다만 독일의 수평적 지방재정조정제도와 유사한 우리나라의 제도로 2008년부터 시행되고 있는 서울시의 재산세 공동과세제도가 있으며, 이에 대한 확대 시행의 필요성이 제기되고 있다. 즉 기초자치단체 간 재정 불균형이 현저한 광역자치단체 내에서 수평적 지방재정조정제도를 제한적으로 시행할 가능성은 존재한다.

우리의 경우에는 원칙적으로 지방교부세가 지방재정 조정의 역할을 수행한다고 할 수 있을 것이다. 국고보조금의 경우에도 지방자치단체의 재정사정을 고려한 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있는 등(보조금의 관리에 관한 법률 제10조) 지방재정의 균등화를 위한 기능을 일정 정도 수행하고 있다. 통일 이후에는 남북한 지역간의 경제력 격차의 완화가 가장 중요한 목표 중의 하나가 될 것이다. 이를 위해서는 그에 관련되는 모든 제도들의 관계를 유기적으로 재구성하는 것이 효율적인 지방재정 균등화라는 목적 달성을 위해 필요하다. 우리의 경우에는 지방세기본법 제9조⁹⁾와 제10조¹⁰⁾를 개정하여 세입귀속비율의 조정을 통한 광역자치단체 간 또는 기초자치단체 간의 재정조정 또는 공동세의 도입과 연계할 수 있는 근거 규정을 제시할 수 있다.

둘째, 독일통일기금¹¹⁾의 운용의 시사점은 다음과 같다. 독일 통일 이후 1994년까지의 일정 기간 동안 독일이 전통적으로 시행하여 오던 주 사이의 수평적 재정조정을 중단하고 그를 대체하기 위하여 독일통일기금을 설치·운용하였다. 따라서 수평적 재정조정이 그 당사자들에게 재정적 부담을 안겨준다는 사실과 그에 따라 재정력의 차이가 극심한 경우에는 수평적 재정조정제도를 실시하기가 어렵다는 사실을 보여준다.

나아가 이에 더하여 우리의 광역 지방자치단체 사이에는 독일과 같은 광역자치단체 사이의 수평적 재정조정제도가 시행되고 있지 않다. 수평적 재정조정을 대체 하였던 독일통일기금의 역할과는 다른 형태로의 통일기금의 역할을 검토하여야 할 것이다. 즉 전체적인 통일비용 중에서 일부인 수평적 재정조정비용을 충당하는 역할을 담당하였던 독일통일기금과는 달리 우리의 경우에는 통일에 대한 전체적인 재원의 일부를 담당하는 기금의 역할을 고민하여야 할 것이다. 따라서 기금에 대하여 재정조정 기능을 부여할 것인지 또는 부여한다면 어느 정도로 부여하여야 하는지 나아가 지방교부세를 포함한 다른 이전 재원들과의 관계는 어떻게 정립하여야 할 것인지에 대한 고찰이 필요하다.

우리나라에서의 통일기금의 역할은 지방자치단체들의 부담을 경감시키는 것이라기보다는 중앙정부의 부담을 분산시키는 측면이 강하게 나타날 것이다. 남북협력기금법에 통일에의 소요재원, 가용재원 등의 규모를 고려하여 보충적 지방재정조정제도로써의 역할을 수행할 수는 근거 규정을 제시할 수 있다.

이러한 접근 외에도 지방자치단체의 자주재원을 확충하고, 이전재원인 교부세의 산정에 있어서 지방의 재정력을 감안한 가중치를 통하여 재정력의 격차를 완화한 이후에도 여전히 남아있는 재정력의 격차를 완화하기 위한 후속연구가 필요하다.

9) 특별시의 관할구역 재산세의 공동과세

10) 특별시분 재산세의 교부

11) 독일에서의 통일기금은 주 사이의 수평적 재정조정 기능을 수행하기 위한 것이었다. 반면에 우리나라에는 주 사이의 수평적 재정조정에 해당하는 제도는 존재하지 않는다. 중앙정부에서 지원되는 이전 재원이 간접적으로 지방자치단체 사이의 수평적 재정조정 기능을 수행하고 있다.

첫째, 지방의 자주재원이 부족하다는 것이다. 지방 재정조정제도를 효율적으로 뒷받침하기 위해서는 먼저 지방자치단체들의 재정자립도를 확보하여야 한다. 따라서 국세의 지방세로의 이양¹²⁾과 공동세 제도 도입을 할 것인지 검토해야 한다.

둘째, 지방교부세의 개선 여부이다. 독일은 보정수요의 산정에 있어서 일정 비율의 가중치를 적용하는 방법을 운용하였다. 우리나라는 지방재정의 건전화를 위해서는 지방세 비중의 증가와 함께 지방교부세의 확대가 필요하다는 주장이 계속적으로 제기되어 왔다. 나아가, 교부세의 세율을 산정함에 있어서 지역균형수요를 별도 보정하는 등의 조치를 취하고 있다. 하지만 현행의 보정수요 산정 요소들은 그 종류가 많고 복잡하므로 이를 단순화하고 지역 재정력 격차의 시정에 중점을 두는 방향으로 개선할 필요가 있는지를 검토해야 한다.

감사의 글

이 논문은 2014년도 국회사무처 연구 용역 결과를 근거로 작성한 것입니다. 보고서 수준을 학술 정책연구 수준으로 발전시키기 위해서 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-362-H00001)을 밝힙니다. 본 논문의 발전을 위해 유익한 의견을 주신 익명의 심사자님들께 감사드립니다.

References

- Josef, Isensee and Kirchhof Paul. 1999. *Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Zweite durchgesehene Auflage*. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg.
- Kim, Hyun Sik. 2006. Die Rechtsfragen im prozeß der Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands, *Sogang Law Review*. 8: 293-325.
- Kim, In Sook. 1997. Aufsatz: Politik für "Deutsche Einheit" Fond und deren Erfolg. *Koreanische Zeitschrift fuer Wirtschaftswissenschaften*. 15(2): 199-214.
- Kim, Min Hoon. 2008. A Study on the Recent Reform of Local Fiscal Equalization System in Germany: Focusing on the Inter-State Fiscal Equalization. *Law Review*. 48(2): 85-117.
- Kim, Sang Tae. 2004. The Problems of Local Financial Laws and the Alternatives. *Han Yang Law Review*. 16: 281-308.
- Klaus, Stern. 1980. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II*. C.H. Beck'sche Verlags Buchhnadlung, München.
- Korean Statistical Information Service(Kosis). http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01#SelectStatsBoxDiv. 2019. 2. 1.
- Lee, Bang Sik. 1999. A Study on the Local Finance System in Germany after Reunification. *The Korea Journal of Local Public Finance*. 4(1): 179-205.
- Ministry of the Interior and Safety. Explanation of the Local Allocation Tax Calculation for 2018.
- Pai, In Myoung. 2004. Significance of Local Allocation Tax and State Subsidy. *Local Government Review*. 2004(2): 33-42.
- Shim, Ik Sup and Hyung Seo Han. 2005. Die Aufgaben der Landesverwaltung und deren Auswirkung in Deutschland. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft Fur Sozialwissenschaften*. 15(2): 107-131.
- Shim, Ik Sup. A Study of the Rational IGR(Inter-Governmental Relations) for German Local Authority. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft Fur Sozialwissenschaften*. 20(2): 3-34.
- v. Mangoldt, Klien, and Starck. 2010. *Grundgesetz Kommentar, Band 3, 6. Auflage*. Verlag Franz Vahlen München.
- Yang, Hyun Mo. 2013. Policy Documents Related to Administrative Integration. *German Unification Series*. Ministry of Unification.
- Yoo, Tae Hyun and Hyun Suk Kim. 2006. A Study on Improvement of Local Finance Equalization Scheme in Korea. *The Journal of Korean Public Policy*. 8(2): 47-71.

12) 국세의 이양과 관련하여 주로 논의의 대상이 되는 것은 부가가치세로서 부가가치세는 현행 지방세의 분포에 비하여 보편성이 높아 이의 일부를 지방소비세로 이양하면 지방세의 형평성이 제고될 수 있다고 한다(Pai, 2013A: 69).

Korean References Translated from the English

- 김민훈. 2008. 독일지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향: 주간재정조정제도를 중심으로. 부산대학교 법학연구. 48(2): 85-117.
- 김상태. 2004. 지방재정법제의 문제점과 개선방안. 한양법학. 16: 281-308.
- 김인숙. 1997. “독일통일기금(Fonds ‘Deutsche Einheit’)” 정책의 내용과 평가. 한독경상논총. 15(2): 199-214.
- 김현식. 2006. 독일의 분단과 통일과정에서의 법적 논의. 서강법학. 8: 293-325.
- 배인명. 2004. 지방교부세와 국고보조금의 의의. 자치발전. 2004(2): 33-42.
- 심익섭, 한형서. 2005. 독일지방정부의 정책현안과 그 시사점. 한독사회과학논총. 15(2): 107-131.
- 심익섭. 2010. 독일지방자치단체 권한에 대한 합리적 정부간 관계 연구. 한독사회과학논총. 20(2): 3-34.
- 양현모. 2013. 행정분야 통합관련 정책문서. 독일통일총서 통일부.
- 유태현, 김현숙. 2006. 우리나라 지방재정조정제도의 개선방향에 관한 연구. 재정정책논집. 8(2): 47-71.
- 이방식. 1999. 통일독일의 지방재정에 관한 연구: 통독 후 지방재정제도 개편과 노르트라인-베스트팔렌주 재정을 중심으로. 한국지방재정논집. 4(1): 179-205.
- 행정안전부. 2018. 2018년도 지방교부세 산정 해설.

Received: Aug. 24, 2016 / Revised: Oct. 31, 2016 / Accepted: Feb. 18, 2019

통일을 대비한 지방재정 조정제도 개선을 위한 예비적 고찰

– 독일의 통일 이후 지방재정조정 제도 운용 사례를 중심으로 –

국문초록 본 연구에서는 통일을 대비한 지방재정조정제도의 개선방안을 살펴보기 위해서 독일에서의 지방재정조정제도의 기본 구조와 통일 이후 실제로 어떠한 형태로 운용되었는지를 중심으로 살펴보았다. 독일의 경우 수평적 재정조정제도를 통해서 구 서독지역 지방정부가 통일 후 구 동독지역의 지방정부에 대한 재정지원에 참여할 수 있는 제도적 장치를 보유하고 있었다. 독일이 수직적 재정조정제도만을 채택하고 있었다면 구 동독지역 재건을 위한 재원은 연방정부만의 부담이 되었을 것이다. 또한 연방정부의 재정적 활동영역은 축소될 수밖에 없었을 것이다. 물론 독일은 연방제 국가의 형태를 취하고 있으므로 우리와 같은 단일 국가에서의 지방재정제도와 동일한 평면에서 비교할 수는 없다. 하지만 연방과 주가 협력하여 수행하는 공동 사무의 경우에도 연방정부가 일방적인 지시·통제권을 행사하는 것이 아니라 협의와 조정을 통하여 관여한다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

주제어 : 지방조정제도, 통일기금, 지방자치단체의 자주재원, 재정위기, 재정조정

Profiles **Dong Kyu Lee** : He received a doctoral degree in public administration from SungKyunKwan University, Korea in 2010. The author served as an economic budget and budget analysts in National Assembly Budget Office. He is a Professor of the Department of Disaster & Emergency Management at Dong-A University, in which he has taught since 2012. The main research areas of Public Policy and Disaster Management. The author was awarded the First Prize in the Competition in 2010, and was awarded the Thesis Academy Award category in 2011 for The Korean Association For Public Administration(schema209@naver.com).

Jong Bum Kim : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Kyung Hee University. He is a lawyer of Ilhyun, a law Firm. His interesting research is Corporate governance and commercial law(gutentag91@gmail.com).