

# 2020년부터 적용되는 독일의 재정조정제도

김동균

독일 프리드리히 쉴러 예나대학교 박사과정(공법)

## I. 들어가며

공공수입의 배분을 의미하는 재정조정제도(Finanzausgleich)는 독일 재정헌법<sup>01</sup>의 핵심내용으로서 연방국가 내의 지역적·사회적·경제적 차이를 조정하며, 연방과 주 및 게마인데(지방자치단체)에게 분배된 사무의 이행을 위한 재정적 근거가 된다. 그리고 이러한 재정조정제도의 기능은 궁극적으로 -전체국가적 측면에서- 모든 주민의 균등한 생활수준(gleichwertige Lebensverhältnisse)을 유지하는데 기여한다.

행정주체가 수행하는 사무의 종류와 범위를 결정하는 사무배분의 문제는 재정조정제도의 직접적인 규율대상은 아니지만, 재정조정(공공수입의 배분)은 상급행정주체와 하급행정주체사이 즉, 상이한 행정주체사이에서 뿐만 아니라 지위가 동등한 행정주체들의 관계에서도 실행되는데, 전자를 수직적 재정조정이라 하며, 후자를 수평적 재정조정이라고 한다.

재정조정제도를 규율하고 있는 독일의 재정헌법은 기본법을 통해 정립된 연방질서의 본질적인 요소이다. 현재의 재정헌법은 1969년에 기초한 것으로 그동안 외부조건들의 변화에 적절하게 대응하지 못하였다는 평가를 근거로 근본적인 개혁이 요구되었다. 특히 사무와 재정분배를 위한 재정헌법적 규정들은 변화된 시대적 발전에 부합하지 못하며, 국

<sup>01</sup> 독일의 기본법 제10장은 연방국가의 재정제도에 관하여 규정하고 있으며, 이를 -광의에서- 재정헌법(Finanzverfassung)이라 한다. 재정헌법에는 지출부담의 분배(Ausgabenverteilung), 조세입법권과 수입의 분배(die Verteilung der Steuergesetzgebungszuständigkeit und der Einnahmen) 및 예산제도(Haushaltswesen) 등이 규정되어 있다. 한편, 재정헌법의 개념을 협의로 이해하는 경우, 예산제도는 예산헌법으로 표현된다.

가채무의 증가를 막지 못하였다는 비판이 존재한다.<sup>02</sup> 이러한 배경으로부터 2020년은 -2019년 구 동독지역을 위한 제2차 연대협약(Solidaritätsparkt II)과 이에 따른 주간 재정조정제도(Länderfinanzausgleich)가 종료되기 때문에- 2006년 제1차 및 2009년 제2차 연방개혁(Föderalismusreform)에 후행하는 또 한 차례의 재정헌법의 개혁을 위한 중요한 시기이다.

재정조정제도를 포함한 재정헌법의 개혁은 연방과 주 및 지방자치단체의 공공예산을 견실하게 하는 것과 현대적 연방국가의 요청에 부합하는 공적 재정경제의 형성을 목적으로 하여야 한다. 또한 그 동안 제기되었던 문제점들을 최소화 하여야 하며, 연방국가 내 모든 행정주체들 사이의 재정수단을 연대적이고, 지속가능할 수 있도록 형성하여야 한다. 이에 따라 2020년 이후부터 적용되는 연방과 주의 새로운 재정관계에 관하여 장기간의 정치적 논의가 이루어졌으며, 이는 2017년 7월 20일 기본법의 개정과 -2020년부터 적용되는 재정조정기준법<sup>03</sup>, 재정조정법<sup>04</sup> 등의 개정을 위해- 2017년 8월 14일 제정된 연방국가의 재정조정제도의 새로운 규정을 위한 법률<sup>05</sup>의 기초가 되었다. 이하에서는 위 법률들을 근거로 하여 2020년부터 변경되어 적용되는 독일의 재정조정제도에 관하여 살펴본다.

## II. 독일 재정조정제도의 개관

재정조정제도란 공공조세로부터 발생하는 수입을 개별 행정주체에게 배분하는 것을 의미한다.<sup>06</sup> 독일의 재정조정제도는 기본법 제106조 및 제107조에 규정되어 있으며, 총 4단계로 구분된다.

<sup>02</sup> Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschland ab 2020 –unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen–, Bertelsmann Stiftung 2012, S. 4ff.

<sup>03</sup> Das Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen – Maßstäbengesetz(MaßstG).

<sup>04</sup> Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz(FAG).

<sup>05</sup> Das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems(FANeuReG).

<sup>06</sup> Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfau, Grundgesetz, 12. Aufl., Carl Heymanns Verlag 2011, Art. 106 Rn. 10.

## 1. 1단계 - 수직적 조세수익권의 배분

독일 재정조정제도의 첫 번째 단계에서는 조세수익권(Ertragshoheit)이 연방과 주 및 게마인데 사이에서 배분된다. 이에 대해 기본법 제106조는 분리제(Trennsystem)와 결합제(Verbundsystem)를 모두 포함하는 혼합제(Mischsystem)를 선택하고 있으며, 연방과 주, 게마인데에 귀속되는 개별·구체적인 조세수입의 종류와 공동조세에 관하여 규정하고 있다.<sup>07</sup>

### (1) 분리제 : 개별조세의 귀속

#### 1) 연방

연방에게는 재정전매(Finanzmonopole)수입과 관세(Zölle), -주 또는 게마인데 및 주와 연방에 공동으로 귀속되지 않는- 소비세(Verbrauchssteuern), 도로화물운송세(Straßengüterverkehrssteuer), 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer), 그 밖의 동력화된 교통수단과 관련된 교통세(sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern), 자본거래세(Kapitalverkehrssteuern), 보험세(Versicherungssteuer), 어음세(Wechselsteuer), 1회성의 재산세와 재정지출부담의 조정을 위해 징수되는 조정세, 소득세 및 법인세에 대한 보충세 및 유럽공동체 차원에서 징수되는 조세의 수입이 귀속된다(기본법 제106조 제1항).

#### 2) 주

재산세(Vermögenssteuer), 상속세(Erbchaftsteuer), 연방에 귀속되지 않거나 연방과 주의 공동조세에 포함되지 않는 교통세(Verkehrssteuer), 맥주세(Biersteuer), 도박장세(Abgabe von Spielbanken)는 주에 귀속된다(기본법 제106조 제2항).

#### 3) 게마인데

토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)의 수입은 게마인데에 귀속되며, 게

<sup>07</sup> 1956년 12월 24일 기본법의 개정 이후 재정헌법은 게마인데에 귀속되는 조세수입에 관하여 규정하고 있으며, 기본법 106조에 열거된 조세의 개념 및 유형은 전통적 독일조세법에 근거한다.

마인데는 위 조세에 대한 세율을 법률의 범위 내에서 규율할 수 있다. 지역적 소비세(örtliche Verbrauchsteuer) 및 사치세(Aufwandsteuer)의 수입도 게마인데 또는 주법률에서 정하는 바에 따라 게마인데연합에 귀속된다. 주에 게마인데가 없는 경우에는 토지세와 영업세의 수입, 지역의 소비세 및 사치세의 수입은 주에 귀속된다. 한편, 연방과 주는 분담금을 통해 영업세의 수입에 참여할 수 있다. 분담금에 대한 구체적인 내용은 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통해 정해지며, 주 법률이 정하는 바에 따라 토지세, 영업세, 소득세 및 부가가치세의 수입에 대한 게마인데의 지분이 분담금 산정의 근거가 될 수 있다(기본법 제106조 제6항).

## (2) 결합제 - 공동조세

### 1) 연방과 주

기본법 제106조 제5항 및 제5a항에 따라 소득세와 부가가치세의 수입이 게마인데에 귀속되지 않는 한, 소득세(Einkommensteuer), 법인세(Körperschaftsteuer), 부가가치세(Umsatzsteuer)의 수입은 연방과 주에 공동으로 귀속된다. 먼저, 소득세와 법인세의 수입은 연방과 주에 각각 50%씩 귀속된다. 그리고 부가가치세에 대한 연방과 주의 지분은 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통해 확정되는데, 이는 다음과 같은 원칙들로부터 출발한다. 첫째, 정기적으로 징수되는 조세수입의 범위 내에서 연방과 주는 동등하게 필수적 지출의 충당을 위한 청구권을 가지며, 지출의 범위는 수년에 걸친 재정계획의 고려 하에 조사된다. 둘째, 연방과 주의 충당필요는 공정한 조정을 목적으로 하고, 납세의무자의 과도한 부담을 피하며, 연방 내 생활수준의 균형이 보장되도록 상호 조정되어야 한다(제106조 제3항).

연방과 주의 수입과 지출의 관계가 본질적으로 다르게 전개되는 경우, 부가가치세에 대한 연방과 주의 지분은 새롭게 확정되어야 한다. 이 경우 기본법 제106조 제3항과 제5항에 따라 부가가치세의 확정에 부가적으로 고려되는 세수감소분(Steuermindereinnahmen)은 고려되지 않는다. 연방법률이 주에게 추가적인 지출을 과하거나 또는 주의 조세수입을 감소시키는 경우 그리고 이러한 주에게 발생하는 추가적인 부담이 단기간에 걸쳐 발생하는 경우 연방상원의 동의를 유보된 연방법률과 연방의 재정보조금(Finanzzuweisungen)을 통해 조정되어진다(기본법 제106조 제4항).



## 2) 게마인데

주는 주에 속한 게마인데에게 주민의 소득세 납부실적을 근거로 소득세의 수입의 일부를 교부한다(기본법 제106조 제5항). 또한 게마인데는 1998년 1월 1일부터 부가가치세의 수입에 대한 지분을 가지며, 이는 주로부터 지역적·경제적인 기준을 근거로 교부되어 진다(기본법 제106조 제5a항).

[표 1] 2015년 소득세, 법인세 및 부가가치세 수입의 배분<sup>08</sup>

(단위: %)

구분	연방	주	게마인데
소득세	42.5%	42.5%	15%
법인세	50%	50%	-
부가가치세	52.3%	45.5%	2.2%

## 2. 2단계 - 수평적 조세수입의 배분

### (1) 지역적 수입의 원칙

2단계 수평적 재정조정에서는 1단계의 수직적 재정조정을 통해 주 전체(Ländergesamtheit)에 배분된 조세수입이 개별 주들 사이에서 분배된다. 주세(Landessteuer)의 수입과 소득세와 법인세의 수입에 대한 주의 지분은 -그러한 조세가 주의 재정청(Finanzbehörde)으로부터 징수되는 한- 개별 주에 귀속된다(기본법 제107조 제1항 제1문). 이 처럼 주의 재정청으로부터 징수되는 조세수입이 원칙적으로 당해 주에게 귀속되는 것을 지역적 수입의 원칙(Prinzip des örtlichen Aufkommens)이라 한다.

### (2) 법인세와 근로소득세

법인세와 근로소득세(Lohnsteuer)에 있어서 지역적 수입의 경계설정(Abgrenzung) 및 분류의 유형과 범위에 관한 세부적 규정들은 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방법률을

<sup>08</sup> Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Bundesministerium für Finanzen, S. 1ff([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/DEr-Bundestaatliche-FAG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/DEr-Bundestaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=4)).

통해 규율되어야 한다(기본법 제107조 제1항 제2문). 동 규정은 지역적 수입의 원칙을 수정하기 위한 것이다.<sup>09</sup> 순수한 형식적 지역적 수입의 원칙의 적용은 그 의미에 반대되는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 예컨대 형식적 지역적 수입의 원칙을 적용하는 경우, - 법인세에 있어서- 기업은 가능한 한 연방 내의 다수의 사업장 내지 공장에서 경제적인 이득을 취함에도 불구하고 기업의 본사가 위치한 지역에서 모든 세금을 납부하게 된다. 이는 근로자의 근로소득세에 있어서도 비슷한 상황이 발생한다. 즉, 연방 내 다수의 지역에 위치한 기업의 사업장 내지 공장에서 근무하는 모든 근로자들이 동일하게 당해 기업의 본사가 위치한 지역에 근로소득세를 납부하게 된다.<sup>10</sup> 때문에 기본법 제107조 제1항 제2문은 연방에게 지역적 수입의 경계설정과 분류를 위한 입법의무를 부여하고 있는 것이다.<sup>11</sup> 결과적으로 동 규정을 통해 법인세에 있어서는 사업장(공장)의 원칙이, 근로소득세에 대해서는 근로자의 거주지의 원칙이 적용된다.<sup>12</sup>

### (3) 부가가치세의 배분

부가가치세 수입의 배분에 있어서는 지역적 수입의 원칙이 적용되지 않는다. 1차적 수직적 조세배분을 통해 주 전체에 분배된 부가가치세 수입의 25%까지는 -소위 보충분(Ergänzungsanteile)으로- 주민 1인당 환산한 주세, 소득세, 법인세 및 제106b조에 따른 수입이 전체 주의 평균에 미치지 못하는 재정력이 취약한 주에게 우선적으로 배분된다(구 기본법 제107조 제1항 제4문 및 재정조정기준법 제5조 제1항). 이를 사전조정(Vorwegausgleich) 내지 우선분배(Vorabverteilung)라 한다. 한편 토지취득세에 있어서는 수입이 아닌 조세력(또는 과세력)이 고려된다. 사전조정 이후 남아 있는 부가가치세의 수입은 주민의 수를 근거로 하여 개별 주에 배분된다.

<sup>09</sup> Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf, Grundgesetz, 12. Aufl., Carl Heymanns Verlag 2011, Art. 106 Rn. 6.

<sup>10</sup> Kienemund, in: Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Baden – Baden 2018, Art. 107 Rn. 4.

<sup>11</sup> Pieroth, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., München 2011, Art. 107 Rn. 3.

<sup>12</sup> Kienemund, in: Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Baden – Baden 2018, Art. 107 Rn. 4.

### 3. 3단계 - 주간재정조정제도

동 단계에서는 상이한 재정력을 근거로 주 사이에서 재정조정이 이루어진다(구 기본법 제107조 제2항 제1문). 이를 주간재정조정제도(Länderfinanzausgleich)라 한다. 주간 재정조정의 궁극적인 목적은 상이한 재정력의 조정을 통한 주의 재정적 자기책임성과 국가성의 강화이다. 주간재정조정을 위해서는 전체 재정조정의 1, 2단계 이후의 모든 주의 재정력이 측정되고, 이는 주민의 수에 따른 조세수입에 기초한다(재정조정기준법 제8조 제1항). 또한 주는 자신에 속한 지방자치단체인 게마인데의 적절하고 충분한 재정보호에 책임이 있기 때문에 주의 재정력의 측정에 있어서 게마인데의 세수의 64%가 산입된다.

재정조정을 받을 권리가 있는 주와 재정조정의 의무가 있는 주의 구분은 재정력측정치(Finanzkraftmesszahl)와 조정측정치(Ausgleichsmesszahl)의 비교를 통해 도출된다. 즉, 재정력측정치(실제수입)가 조정측정치(재정수요)보다 높은 주는 조정기여금(Ausgleichsbetrag)을 납부하는 재정조정 의무가 있는 주가 되며, 반대의 경우에는 조정교부금(Ausgleichszuweisung)을 받는 즉, 재정조정을 받는 주가 된다(재정조정법 제5조). 재정력측정치는 주의 수입과 주에 속한 게마인데의 조세수입을 합산한 금액이다(재정조정법 제6조 제1항). 이에 대해 조정측정치는 주의 수입의 조정을 위한 측정치와 지방자치단체의 조세수입의 조정을 위한 측정치로 구분하여 산출되는데, 이러한 측정치는 주 전체(Ländergesamtheit)의 주민 1인당 환산한 세수에서 주의 인구수를 곱하여 산출된다(재정조정법 제6조 제2항). 이때 주의 수입의 조정을 위한 측정치에 있어서 일반 주의 주민의 수는 100%로 평가 되지만, 도시국가(Stadtstaaten)<sup>13</sup>로서 베를린, 브레멘, 함부르크의 주민의 수는 135%로 가산하여 계산되며, 게마인데의 조세수입의 조정을 위한 측정치에 있어서도 베를린, 함부르크 및 브레멘의 주민의 수는 135%, 메클렌부르크-포어포메른의 주민의 수는 105%, 브란덴부르크의 주민의 수는 103%, 작센안할트의 주민의 수는 102%, 그 밖의 주의 주민의 수는 100%로 계산된다.

<sup>13</sup> 도시국가란 일반 적인 주와 동일하게 국가성(Staatlichkeit)을 지닌 도시를 의미하며, 베를린, 함부르크 및 브레멘이 도시국가에 해당한다.

#### 4. 4단계 - 연방보충교부금

독일 재정조정제도의 마지막 단계에서는 연방이 주에게 연방보충교부금을 교부한다(기본법 제107조 제2항 제5문 및 구 기본법 제107조 제2항 제3문). 이러한 연방보충교부금은 일반연방보충교부금(allgemeine Bundesergänzungszuweisungen)과 특별연방보충교부금(Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen)으로 구분된다. 3단계까지의 재정조정에도 불구하고 주의 재정력측정치와 조정교부금(Ausgleichszuweisungen)을 합한 금액이 조정측정치의 99.5%에 미치지 못하는 급부능력이 취약한 주에게 연방은 그 부족분의 77.5%를 일반연방보충교부금으로 교부한다. 이에 대해 특별연방보충교부금은 강력한 사회기반시설의 확충필요성으로부터 발생하는 특별부담 및 상대적으로 낮은 지방자치단체의 재정력을 조정하기 위한 것으로서 통독이후 구 동독지역인 베를린, 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센안할트, 튀링엔 주들은 특별연방보충교부금의 대상이다(재정조정법 제11조).

### III. 2020년부터 적용되는 독일 재정조정제도의 주요 내용

2019년 제2차 연대협약의 종료에 대응하기 위하여 2017년 7월 13일 독일 기본법이 개정되었으며<sup>14</sup>, 연방의회는 연방상원의 동의와 함께 2017년 8월 14일 “연방국가의 재정조정제도의 새로운 규정을 위한 법률<sup>15</sup>”을 제정하였다. 동 법률은 2020년부터 그 효력을 발생하며, 재정조정제도를 규정하고 있는 기본법 규정을 구체화하는 “재정조정기준법”과 “재정조정법”의 개정내용을 포함하고 있다.<sup>16</sup> 이하에서는 개정된 기본법 제107조와 전술한 법률을 근거로 2020년부터 변경되는 독일 재정조정제도의 주요 내용을 살펴본다.

<sup>14</sup> BGBl. I S. 2347. 동 개정을 통해 수평적 재정조정 및 연방보충교부금에 대해 규정하고 있는 기본법 제107조가 개정되었을 뿐만 아니라, 제90조, 제91c조, 제104b조, 제104c조, 제108조, 제109a조, 제114조, 제125c조, 제143d조, 제143e조, 제143f조 및 제143g조가 개정되거나 새롭게 도입되었다.

<sup>15</sup> BGBl. I S. 3122.

<sup>16</sup> 동 법률 제1조 및 제2조는 2020년부터 개정되어 효력을 발생하는 「재정조정기준법」과 「재정조정법」의 규정에 관하여 규율하고 있다. 이하에서는 위 법률들을 “신 재정조정기준법” 및 “신 재정조정법”이라 한다.

## 1. 재정력조정제도

### (1) 현행 2단계 및 3단계 수평적 재정조정제도의 통합

현행 독일의 재정조정제도의 2단계, 즉, 1단계를 통해 주 전체에게 배분된 부가가치세를 다시 개별 주에게 배분하는 과정에서 부가가치세 수입의 25%까지 우선적으로 재정력이 취약한 주에게 배분하는 부가가치세우선배분제도(Umsatzsteuervorwegausgleich)가 폐지된다. 또한 지금까지의 조정보조금과 조정기여금을 기초로 하는 3단계 주간재정조정제도도 폐지된다. 그리고 위와 같은 현행 독일 재정조정제도의 2단계 및 3단계에서 주 사이에서 행해지는 수평적 재정조정제도는 하나의 단계 즉, -부가가치세 수입의 배분에 중점을 두고 있는- 재정력조정제도(Finanzkraftausgleich)로 변경된다(신 재정조정기준법 제9조 제1항).

### (2) 재정력조정제도의 메카니즘

#### 1) 부가가치세의 수입에 대한 가산액과 감가액

2020년부터 적용되는 새로운 재정력조정제도에 따르면 주민의 수에 따른 부가가치세의 수입에 대한 주의 지분에 가산액(Zuschläge)과 감가액(Abschläge)이 계산되어 개별 주에게 배분된다(신 재정조정법 제4조). 가산액과 감가액의 확정은 지금까지의 감가액과 가산액의 산정기준과 동일하다. 즉, 가산액과 감가액은 주의 재정력측정치(주와 주에 속한 지방자치단체의 조세수입)와 조정측정치(재정수요)의 관계로부터 도출된다(신 재정조정법 제5조 제1항). 다만 여기서 가산액은 주의 조정측정치에서 재정측정치를 뺀 금액의 63%이며, 반대로 감가액은 주의 재정측정치에서 조정측정치를 뺀 금액의 63%이다(신 재정조정법 제10조 제1항 및 제2항).

#### 2) 광업법적 채굴세

주의 재정력 측정에 있어서는 광업법에 따른 채굴세(bergrechtliche förderabgabe)의 수입이 고려되어질 수 있는데(기본법 제107조 제2항 제4문), 현행 채굴세 수입의 전체가 주의 재정력의 측정에 고려되어졌던 것과 달리 새로운 재정력조정제도에서는 채굴세

의 수입의 33%가 주의 재정력의 측정에 포함된다(신 재정조정법 제7조 제2항).<sup>17</sup> 한편, 개정된 기본법 제107조 제2항 제4문은 채굴세의 수입의 일부가 “고려되어질 수 있다”고 규정하고 있기 때문에 해석상 채굴세의 수입이 주의 재정력의 측정에 있어서 고려되지 않을 가능성도 있다는 지적이 있다.<sup>18</sup>

### 3) 주의 재정력 측정을 위한 지방자치단체의 조세수입과 주의 주민 수

또한 현행 주의 재정력의 측정을 위해 고려되는 게마인테의 조세수입의 비율이 64%에서 75%로 확대된다(신 재정조정법 제8조 제3항). 때문에 재정력이 높은 게마인테가 위치한 주의 재정력은 현재와 비교하여 더 높게 평가될 수 있다. 재정력의 측정을 위한 주민의 수와 관련해서는 도시국가인 베를린, 함부르크, 브레멘의 주민의 수가 현재 135%로 가산하여 계산되는 것과 달리 2020년부터는 100%로 계산된다.

## 2. 연방보충교부금

### (1) 조정최고한계치와 조정수준의 확대

현행 일반연방보충교부금은 3단계까지의 재정조정에도 불구하고 주민 1인당 환산한 주의 재정력이 주민 1인당 환산한 전체 평균 재정력의 99.5%에 미치지 못하는 급부능력이 취약한 주에게 배분되지만, 2020년부터는 이러한 연방보충교부금의 조정한계치(Ausgleichsobergrenze)가 99.5%에서 97.5%로 확대된다. 즉, 도입되는 주간 재정력조정에도 불구하고 전체 평균 재정력의 97.5%에 미치지 못하는 재정력을 가지고 있는 급부능력이 취약한 주는 일반연방보충교부금의 대상이 된다. 또한 일반연방보충교부금을 통한 재정조정 수준(Ausgleichsgrad)이 77.5%에서 80%로 확대된다(신 재정조정법 제11조 제2항 및 제3항).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht(August 2017) des BMF, S. 2.

<sup>18</sup> Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl., München 2018, Art. 107 Rn. 68.

<sup>19</sup> Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht(August 2017) des BMF, S. 3.

### (2) 게마인데의 조세력 조정을 위한 연방보충교부금

2020년부터 새롭게 도입되는 것은 해마다 특별히 조세력이 취약한 게마인데가 속한 급부능력이 취약한 주에게 교부되는 연방보충교부금이다(Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen). 이러한 연방보충교부금의 금액은 개별 주의 게마인데의 조세수입에 따라 결정된다. 주에 속한 게마인데의 조세수입이 전체 게마인데의 조세수입 평균의 80%보다 낮은 경우, 당해 주는 -전체 게마인데의 조세수입 평균의 80%에 미치지 못하는- 주에 속한 게마인데의 수입결손(Einnahmelücke)의 53.5%를 연방보충교부금을 통해 교부받는다(신 재정조정법 제11조 제5항).<sup>20</sup>

### (3) 평균지향적 연구진흥 조정을 위한 연방보충교부금

또한 연방보충교부금은 기본법 제91b조에 따른 연구진흥금(또는 연구진흥수단, Mitteln der Forschungsförderung)으로부터 전체 주에 조달되는 주민 1인당 환산한 평균 연구순수입( Forschungsnettozufluss)의 95%보다 낮은 금액을 수령하는 급부능력이 취약한 주에게도 교부된다. 이를 평균지향적 연구진흥의 조정을 위한 연방보충교부금이라 한다(Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich). 당해 주는 전체 주가 주민 1인당 평균적으로 수령하는 금액의 95%에 대한 부족분(Fehlbetrag)의 35%를 연방보충교부금으로 교부받는다(신 재정조정법 제11조 제6항).

## IV. 나오며

2020년부터 변경되는 독일 재정조정제도의 중점은 현행 2단계 부가가치세우선배분제도와 3단계 주간재정조정제도의 폐지 및 단지 부가가치세 수입의 배분에 중점을 두고 있는 재정력조정제도를 도입하고, “급부능력이 취약한 주”의 개념의 확대를 통해 연방보충교부금의 대상을 확대하는 것이다. 결과적으로 현행 전체 재정조정시스템 하에서 주 사이

<sup>20</sup> Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht(August 2017) des BMF, S. 3.

에서 행해지는 수평적 재정조정제도가 -전체 국민의 균등한 생활수준의 유지 및 주의 사무수행에 있어서의 자기책임성과 주의 국가성의 강화를 위해- 주 사이에서 발생하는 재정력 격차를 조정함에 있어서 중심적인 역할을 수행하고 있지만, 2020년부터는 그 기능이 약화되고, 이에 대해 연방보충교부금의 범위와 기능은 확대된다.

전술한 바와 같이 2017년 기본법의 개정 및 연방재정조정제도의 새로운 규정을 위한 법률의 제정은 2019년 종료되는 제2차 연대협약을 근거로 하고 있으며, 2006년 제1차 및 2009년 제2차 연방개혁에도 불구하고 여전히 존재하는 문제점을 해결하기 위한 시도이다. 특히 2020년부터 적용되는 독일 재정조정제도는 향후 연방과 주의 계획보장(Planungssicherheit)에 대한 기여를 근본적인 목적으로 하고 있다. 2020년부터 적용되는 제도이기 때문에 현 시점에서 구체적인 평가는 차치하더라도, 동 재정조정제도의 개혁을 통해 독일 연방 내의 모든 구조적인 문제점들과 주 사이의 재정력의 격차를 원인으로 발생하는 모든 문제들을 완전히 해소하는 것은 불가능하다는 비판이 이미 존재하며, 연방구조의 발전을 위해서는 여전히 많은 문제들에 대한 해답이 요구된다. 그럼에도 불구하고 우리가 주목하여야 하는 점은 독일은 문제의식을 바탕으로 지속적으로 논의를 이어가고 있다는 것이다.

독일의 재정조정제도는 우리에게 많은 시사점을 제공한다. 이미 2017년 청와대의 헌법개정안 제124조 제4항은 “국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다”라고 규정하여, 현행 독일의 주 사이에서 행해지는 수평적 재정조정제도의 헌법적 도입을 시도한 바 있으며, 한국통일의 관점에서 지난 약 30년 동안 통독이후 재정조정제도의 발전과정 및 2020년부터 적용되는 연방과 주의 새로운 재정관계는 통일한국의 재정제도를 구상함에 있어서 중요한 자료가 된다. 특히 재정조정에 있어서 구 동독지역을 위한 고려들, 즉 구 동독지역의 사회기반시설의 확충을 위한 특별연방보충교부금 내지 주간재정조정제도에 있어서 구 동독지역 주민의 수에 대한 고려 등은 통일한국에서 북한지역을 위해 시행될 수 있는 제도이기 때문에 이에 대한 지속적인 논의가 요구된다.



## 참고문헌

Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Bundesministerium für Finanzen.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht(August 2017) des BMF.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf. Grundgesetz, 12. Aufl., Carl Heymanns Verlag 2011, Art. 106.

Kienemund, in: Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Baden – Baden 2018, Art. 107.

Neuordnung der förderalen Finanzverfassung Deutschland ab 2020 –unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Bertelsmann Stiftung 2012.

Pieroth, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., München 2011, Art. 107.

Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl., München 2018, Art. 107.