

# 세계지방자치동향

특집호 : 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

- 독일 독일 지방재정조정제도(Kommunaler Finanzausgleich)의 기능과 시사점
- 미국 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책: 조지아 주 특수 목적 지방 소비세
- 미국 Twin Cities 대도시 권역의 Tax-Base Sharing 프로그램
- 일본 일본의 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

## Global Trend

2022. 06.

제35호(특집호)



---

# 독일 지방재정조정제도(Kommunaler Finanzausgleich)의 기능과 시사점

---

## ○ 개요

- 독일의 재정조정제도는 연방에서 각 주(州)간의 재정 균형을 위한 연방재정조정제도와 주에서 각 게마인데(Gemeinde) 간의 재정 균형을 위한 지방재정조정제도 두 가지로 구분됨
- 두 가지 경우 모두 그 원리는 같은데, 세입이 많은 지자체에서 세입이 적은 지자체의 교부금을 보전해주는 형태로 나타나고 있음
- 본 원고에서는 국내에서 잘 알려진 연방재정조정제도를 제외한 지방재정조정제도를 중심으로 법적 근거와 재정조정 원칙, 그 기능에 관하여 살펴보고자 함

## ○ 독일 재정조정제도(Finanzausgleich)의 역사

- 독일의 재정조정제도는 1867년 독일 제국의 전신인 북독일연방의 설립과 함께 시작하였는데, 당시 새로 편입된 연방주에서 재정 균형에 대한 필요성이 대두되었기 때문임
- 1871년 비스마르크 제국 헌법은 관세 및 소비세 수입이 충분하지 않을 경우에 각 주에서 연방에 기여금(Matrikularbeiträge)을 보전해야 한다고 명시하였음
- 이러한 연방과 주의 관계는 바이마르 제국에서 뒤바뀌기 시작했는데, 바이마르 제국 헌법에서는 각 주가 제국의 지원을 받는 형태로, 연방 주에 분배된 세수에서 일정 비율을 할당받는 방식이었음
- 2차대전 이후 독일연방공화국 출범 이후 연방정부가 주 정부의 지원을 받거나 주 정부가 연방정부의 지원을 받는 일방적인 관계가 아닌 평등하고 서로 독립적인 관계를 천명했으며, 1955년 기본법에 연방과 주의 조세 분리 시스템, 연방과 주가 공유하는 재정관리, 재정조정 제도가 명시되었음
- 독일에서 현재의 재정조정제도는 연방재정조정제도와 맞물려 시행되고 있는 재정조정제도로 연방교부금 또는 주 교부금의 일부를 분배금으로 설정하고, 분배금 내에서 주 또는 게마인데의 세수에 따라 교부금을 부여하는 방식으로 작동하고 있음

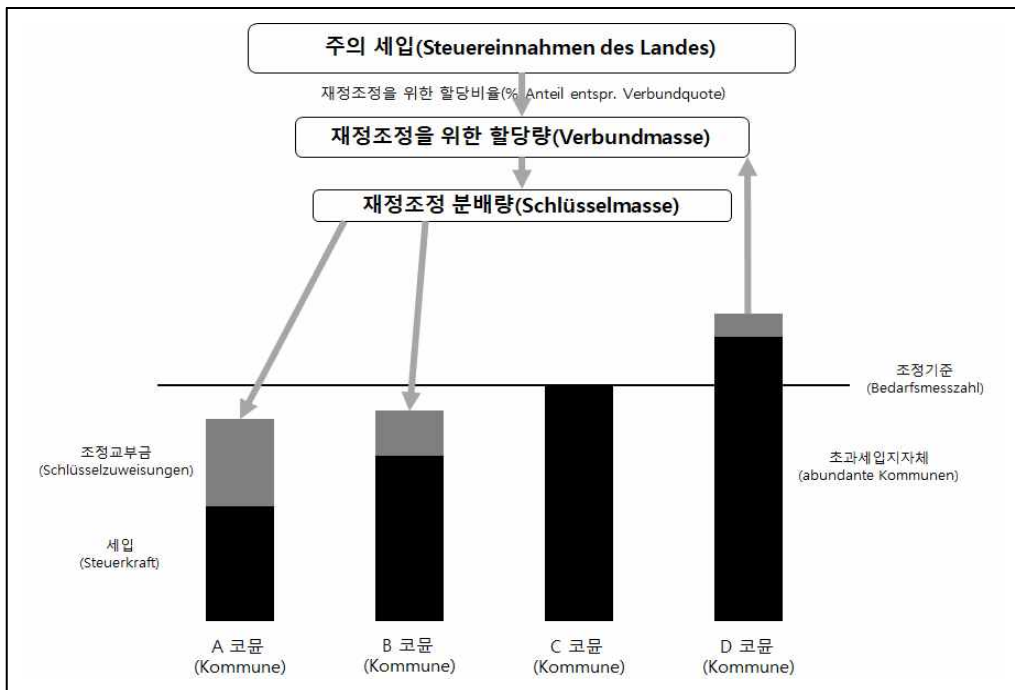
## ○ 재정조정제도(Finanzausgleich)의 기능

- 우선 지방재정조정제도는 최상위 법인 기본법(Grundgesetz) 제107조 제7항에서 근거를 마련하고 있음

공동세(Gemeinschaftsteuern)<sup>1)</sup> 총수입 중 주 할당 비율에서 전체적으로 게마인데와 게마인데 연합에 귀속된다. 그 밖에 주의 조세수입이 게마인데(게마인데 연합)에 귀속되는지 여부와 정도는 주법으로 정한다.

독일 기본법 제106조 제7항  
(Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes)

- 이를 기반으로 각 주는 지방재정균등화법에 따라<sup>2)</sup> 지방재정조정을 시행하며, 일반적으로 주 예산과 함께 주 의회에서 의결됨



출처: Wolfgang Pohl(2015) 재구성

| 그림 1 | 지방재정조정제도의 개념도

1) 여기서 공동세란 기본법 제106조 제3항에서 정한 바와 같이 연방 및 주에 공동으로 귀속되는 소득세(Einkommensteuer), 법인세(Körperschaftsteuer), 판매세(Umsatzsteuer)를 말함  
2) 주에 따라 재정균등화법(Finanzausgleichsgesetz) 또는 게마인데재정법(Gemeindefinanzierungsgesetz) 등으로 다르게 나타남

- 위의 개념도는 지방재정조정제도의 개념도를 모식화 한 것으로, 주 세입의 일정 비율을 재정 조정을 위한 할당량(Verbundmasse)으로 설정하고 조정교부금을 각 지자체 세수 능력에 따라 분배하며, 기준을 초과하는 초과세입 지자체는 재정조정 할당량을 위해 지불하는 구조임
- 재정조정은 세부적으로 수직적 재정조정과 수평적 재정조정으로 구분되는데, 수직적 재정조정은 각각의 지자체가 주 정부에 납부하는 세율의 차별화(1차 재정균등화), 추가 교부금 분배(2차 재정균등화)와 같은 경우를 말하고, 수평적 재정조정은 이러한 균등화에도 불구하고 차이가 심한 경우 수직적 재정조정의 결과를 조정하는 것을 말함

○ 지방재정균등화 사례 - 2018년 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주

- 실제로 지방재정균등화 사례를 살펴보면 지역의 세입 능력을 감안할 뿐만 아니라 지자체의 특성과 현재의 지역경제 상황 등을 고려하여 지방재정균등화가 이루어지고 있음

| 표 1 | 아노르트라인-베스트팔렌 주의 재정조정을 위한 할당량 및 비율 산정

소득세, 법인세, 판매세의 주 할당량 및 토지세의 4/7 + 기초생활보장금(Hartz IV) + 연방재정조정 교부금 - 카지노 수입감소 보전금 - 세금간소화법률에 따른 게마인데에 대한 최소 수입 균등금 - 법률에 따른 사회통합 및 난민 초과 지출 비용		
↓		
재정조정을 위한 할당비율: 23% + 연방지원금 2억 1,740만 유로		
↓		
세입 능력에 따른 분배 교부금	→	게마인데
	→	크라이스
	→	지자체 연합
지역 투자촉진을 위한 추가 교부금	→	특별기금의 이자 및 상환금 지출
	→	일반 투자 일시지원금
	→	노인보호 및 요양 개선을 위한 투자 일시지원금
	→	사회통합 조치에 대한 투자 일시지원금
특별 추가 지원금	→	학교 및 교육 지원금
	→	스포츠 활성화 지원금
필요교부금	→	온천마을 특별유지비용 대한 보상금
	→	수돗물의 경도 처리 보상금
	→	동맹군 주둔 비용 보상금
	→	경관 유지 보상금
	→	재정조정 시행의 어려움 완화를 위한 교부금

출처: Landkreistag(2019)

- 노르트라인-베스트팔렌 주의 지방재정균등화를 위한 할당비율 산정 과정을 보면 공동세인 소득세, 법인세, 판매세의 주 할당량과 함께, 토지세의 4/7에 해당하는 금액에 더해 기초생활보장금, 연방재정교부금의 일부를 추가하여 산정하고, 카지노 산업 수입감소 보전금, 법률에 따른 게마인데 지원금과 사회통합 및 난민에 따른 지출은 제외하고 있음
- 재정조정을 위한 할당비율은 주 법에 따라 23%로 책정되었으며, 여기에 연방의 각 주에 대한 지원금 50억 유로 중 약 2억 유로를 재정조정 분배금에 포함했음
- 재정조정 분배량은 총 4개 분야로 지원되는데, ① 세입 능력에 따른 분배 교부금, ② 지역투자 촉진을 위한 추가 교부금 ③ 특별 추가 지원금 ④ 필요 교부금으로 구분됨
- 세입 능력에 따른 분배 교부금은 원래 지방재정조정제도 기본 취지에 부합하는 교부금으로 <그림 1>에 설명된 교부금(Schlüsselzuweisungen)이며 기타 교부금은 노르트라인-베스트팔렌 주 게마인데재정법(Gemeindefinanzierungsgesetz, GFG)에 따른 추가 교부금임
- 지역투자 촉진을 위한 추가 교부금은 게마인데재정법 16조에 따른 일회성 교부금으로, 지역의 특별기금 상환, 일반 투자, 노인시설, 사회통합 등의 분야에서 지역투자 촉진을 위해 배분되는 교부금임
- 특별 추가 지원금은 게마인데재정법 제17조 및 제18조에 따라 학교 및 교육, 스포츠 분야의 활성화를 위한 교부금임
- 필요교부금은 게마인데재정법 제19조에 따라 지역의 특성에 따라 지역이 추가로 부담해야 하는 사항에 대해 보전해주는 제도로, 온천지역, 수돗물 경도 처리에 대한 보상금, 동맹군 주둔에 따른 보상금 등이 있음

## ○ 제도의 국내 도입 가능성 및 시사점

### ① 독일과 같이 헌법에서 제도를 명문화할 필요성

- 우리 헌법에서는 독일과 같이 지방재정조정에 관해서 명문화하고 있지는 않으나, 전문(前文)에서 “국민 생활의 균등한 향상을 기한다”라고 하고 있으며 제123조 2항에서는 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 명시하여 지역균형발전을 위한 최소한의 법규범을 마련해놓고 있음
- 또한 지방자치법 제136조에서는 이미 지역 간 재정불균형을 해소하기 위한 지방재정 조정의 노력을 명시하고 있어 법률상 제도가 전혀 존재하지 않는 것은 아님
- 따라서, 지방재정조정제도를 도입하기 위해 독일과 같이 최상위 법인 헌법 수준에서 제도를 명문화할 필요성은 없다고 보임

- 다만, 헌법에서 규정하고 있는 지방자치는 그 사무와 의회의 설치를 제외하고는 모두 지방자치법 및 관련법 등에서 정하게 되어 있고, 현재 지방자치법의 지방재정조정 조항은 의무적 성격을 갖고 있지 않기 때문에, 향후 헌법개정 시 지방자치단체의 재정균형에 대한 선언적 의미 조항의 신설은 필요할 것으로 보임

② 기초자치단체 (시군구/읍면동) 수준의 제도 도입 필요성

- 독일의 연방 및 지방재정조정제도는 연방(Bund)에서 주(Land)의 균형을, 주(Land)에서는 게마인데(Gemeinde)의 균형을 목적으로 하는 제도인데, 여기서 게마인데는 독일 행정구역의 최소단위로 일반적으로 우리나라의 읍면동과 비교할 수 있으나 독일의 게마인데는 자치재정권<sup>3)</sup>을 가진 지방자치단체의 성격을 갖고 있고 우리나라의 읍면동은 그렇지 않고 최소단위 행정구역으로서의 의미를 지님
- 그러므로 재정조정제도를 중앙정부 - 광역시도 - 시군구에서 나아가 읍면동까지 도입하기에는 문제점이 있으며, 지방균형발전, 특히 지방자치단체의 균형발전을 위해서는 읍면동의 자치 권한 강화의 추세와 더불어 장기적으로 읍면동 단위에도 자치재정권을 포함한 지방자치단체의 권한을 일부 부여할 필요가 있음
- 두 번째 문제로는 지방세 세수 구조의 문제와 지방자치단체의 낮은 재정자립도에 있음
- OECD 분류에 따른 세수 구조는 크게 소득과세, 재산과세, 소비과세로 나눌 수 있는데 국세의 경우는 거의 대부분 국가에서 90% 이상이 소득 및 소비과세에서 오는 것으로 나타나고 있지만, 우리나라의 지방세의 경우 소득과세+소비과세와 재산과세의 비율이 거의 50:50 수준으로 나타나고 있음<sup>4)</sup>
- 이러한 국세와 지방세 세수 구조의 불균형은 지방의 재정자립도가 낮은 현상으로 이어지는 한 원인이라고 볼 수 있음
- 우리나라의 모든 광역 및 기초지방자치단체의 재정자립도는 100% 미만이며, 특히 낙후지역의 경우는 한자리 수준의 재정자립도를 보이는 현실, 국세-지방세 간 세수 구조 불균형으로 인해 재정 대부분이 중앙정부의 지원으로 충당되고 있는 상황에서 독일의 제도를 우리나라에 적용한다면 지방재정조정이 아닌 현재의 지방재정배분의 연속이 될 수밖에 없음
- 따라서 지방재정균형을 위해서는 장기적으로 국세 대비 지방세의 비율을 점진적으로 확대하는 것이 필요할 것이며, 지방세 세수 구조의 조정 등을 통해 지방자치단체의 재정건전성을 충분히 확보한 뒤에야 진정한 지방재정조정제도의 도입이 가능할 것임

3) 독일의 게마인데는 공동세(Gemeinschaftsteuer) 할당분뿐만 아니라 대표적으로 개 세금(Hundesteuer), 이중주소세(Zweitwohnungssteuer), 사냥 및 낚시세(Jagd- und Fischsteuer)등에 대한 직접적인 조세권을 갖고 있음

4) OECD, Revenue Statistics 2021

- 세계지방자치동향 6월호(제35호 특집호)

---

**장인성** 통신원

(독일 아헨공과대학교 RWTH Aachen University)  
drong85@naver.com