

독일의 지방재정개혁의 법적 쟁점검토*

Die rechtliche Untersuchung der Verbesserung des lokalen Finanzrechtssystems von BRD

강 주 영*
Kang, Jooyoung

목 차

- I. 들어가며
- II. 지방재정의 개별적 개혁사례
- III. 마치며

국문초록

독일의 지방재정조정제도는 제도의 도입 이래로 그 핵심적 근간은 크게 변경되지 않았다. 그러나 독일통일 이후로 급격히 나빠진 경제상황은 각 주로 하여금 재정의 지출을 촉진시켰으며 늘어난 재정수요에 대응하기 위해서 그들의 가장 중요한 재정수입인 재정조정제도에 대한 관심을 폭발적으로 증가시키게 되었다.

州政府은 한 편으로 수직적 재정조정에서 주의 할당액을 늘이기 위해 고군분투하며, 또 다른 한 편으로는 수평적 재정조정에서 평균 이하의 재정력을 가진 주에게 뺏기지 않으려고 싸우고 있다. 이러한 결과는 연방헌법

논문접수일 : 2013.03.29

심사완료일 : 2013.05.10

게재확정일 : 2013.05.13

* 이 논문은 2010년 한국지방행정연구원의 위탁에 의해 수행된 연구과제 “독일연방공화국의 지방재정개혁사례”의 연구보고서를 연구논문의 형식과 내용에 맞게 수정한 것임.

** 제주대학교 법학전문대학원 부교수

재판소에 대한 제소로 이어 졌는데 재정조정에 관한 법률들이 기본법상의 재정헌법에 위반된다는 이유에서였다. 결국 독일에서의 재정조정제도는 그 필요성과 당위성으로 인해 존재자체에는 위협을 받지 않고 있으나, 구체적 사항들에겐, 할당배분율과 기준 등에 있어서의 끊임없는 개선작업이 이루어지고 있다.

여기에서 특이할 만한 것은 종래 평균 이하의 재정력을 가진 주에 대해서는 재정의 평균수준까지 연방 및 평균 이상의 재정력이 있는 주에 의해 지원을 받았던 것이, 이제는 평균점 이하의 특정 수준까지만 지원이 이루어진다는 데 있다. 또한 재정조정 결과로 인해서 재정력의 순위가 바뀌는 것을 용납하고 있지 않다. 이것은 재정책임의 원칙을 가급적 지켜서 지방의 재정건전성을 자기 책임 하에서 이루도록 간접적으로 지원하고 자극하기 위한 것으로 평가된다.

또한 법제도의 측면에서 고유의 법적 체계와 질서를 가진 독일은 외국 특히 제3세계의 법질서와 제도를 수용하지 않았던 태도를 수정하여, 최근 일부 주와 지방자치단체에서는 브라질의 포르투 알레그레시(市)가 도입 운용하고 있는 주민예산제를 시행하는 개혁을 선택했다. 이것은 예산관련 사항은 의회의 고유권한이라는 예산의회유보주의를 수정한 것으로, 지방자치제의 고도화와 예산의 효율적 운용을 목적으로 한 것으로 평가된다.

역사적 지방자치를 통해 자연스럽게 체득하고 정착한 지방책임적 재정제도는 지방자치제의 입장에서 재정의 자주고권 그리고 책임재정의 실현으로 인해 사실은 이념상 바람직한 것으로 받아 들여져야 하나, 한 번 고착된 지방의 재정력은 반복되지도 개선되지도 못하는 상황이 되어서 강력한 고권적 조정력을 가진 연방의 조정적 간섭이 필요하게 되었다.

이러한 필요성은 독일의 재정헌법상의 핵심이며 근간인 지방재정조정제도를 입법화하는 계기가 되었으며, 독일의 지방재정개혁의 쟁점은 재정헌법상 철폐될 수 없는 재정조정제도를 어떻게 더 형평의 원칙과 재정책임의 원칙을 조화롭게 발현시킬 수 있는가에 맞춰져 있다.

주제어 : 독일 지방자치제, 주민참여예산제, 지방재정, 국공채, 부가가치세율

1. 들어가며

독일의 지방자치제는 법규정 또는 인위적 제도창설 이전의 역사와 생활의 한 부분이라 할 수 있다. 이와 같은 역사적 근원은 오랜 기간 중앙집권적 통치체제에 익숙해 있던 우리나라가 법제도의 도입을 통해서 인위적으로 시행한 경우와는 매우 다른 상황이라 여겨진다.

역사적 지방자치를 통해 자연스럽게 체득하고 정착한 지방책임적 재정제도는 지방자치제의 입장에서 재정의 자주고권 그리고 책임재정의 실현으로 인해 사실은 이념상 바람직한 것으로 받아 들여져야 하나, 한 번 고착된 지방의 재정력은 반복되지도 개선되지도 못하는 상황이 되어서 강력한 고권적 조정력을 가진 연방의 조정적 간섭이 필요하게 되었다.

이러한 필요성은 독일의 재정헌법상의 핵심이며 근간인 지방재정조정제도를 입법화하는 계기가 되었으며, 독일의 지방재정개혁의 쟁점은 재정헌법상 철폐될 수 없는 재정조정제도를 어떻게 더 형평의 원칙과 재정책임의 원칙을 조화롭게 발현시킬 수 있는가에 맞춰져 있다.

따라서 이 연구보고서에서는 독일의 재정헌법상 지방재정조정제도의 핵심적 사항을 검토하고, 이 후 독일현대정치적 격변기인 기민-사민-기민의 정권교체를 전후하여 개혁된 사항들을 파악하겠다. 또한 지방재정개혁의 개별적 사례에 있어서는 재정조정제도의 개혁과 맞물리는 지방세제의 변천과, 새로이 각국에서 추구하고 있는 주민예산제의 독일에서의 운용현황 및 국공채의 발행에 대해 검토하고자 한다.

II. 지방재정의 개별적 개혁사례

1. 지방세제의 개혁¹⁾

1) 박균조, 최근의 일본과 독일의 세제개혁 흐름, 지방세 제6호, 141면을 참조.

(1) 법인세율의 인하

독일의 지방재정에 있어서 가장 큰 영향을 준 사건은 독일통일이라고 할 수 있다. 사실 독일통일은 일상적 지방재정의 개혁이 아니라 뒤쳐진 구동독지역의 급격하고도 신속한 균형성장을 위한 비상적 재정제도의 개혁이라고 평가할 수 있다. 따라서 독일통일의 과도기적 재정상황이 정리되고 난 후의 재정제도에 있어서의 개혁적 변화는 1998년 독일의 정권교체라고 평가할 수 있을 것이다. 1998년 독일총선은 기민·기사당(CDU/CSU)의 연립정권이 물러나고 16년만에 사민당(SPD)이 정권을 획득하는 기회를 주었다.

사민당은 정강(政綱)상 보수적 자유경제적 정책을 대변하는 기민당과는 달리 사회민주적 친노동적 정책을 펼것으로 예견되었으나 유래 없는 경기침체와 경제상황으로 인해 오히려 신자유적 경제시책을 시행함으로써 많은 반정책시위의 도화선이 되었다. 예컨대, 법인세율을 22%까지 인하하고 사회보험료의 기업부담분을 4.5%로 2%포인트 인하했지만 부가가치세의 세율을 18%에서 2%를 인상하는 조치를 처하여 기업의 경제활동에는 유리하게 하지만 서민소비자에게는 불리한 세제를 채택하게 된다.

이러한 경향은 2005년 다시 기민당이 정권을 획득하는 데까지도 지속된다. 메르켈을 수상으로 하는 기민당정권도 지속적인 경기침체와 재정궁핍상태의 타파를 위해 재정개혁 그 중에서도 세제개혁을 꾀하는데 그 모토는 “국가재정의 지속 가능한 재건, 세제의 미래 지향적 개혁”이며 “90년대 후반부터의 공적 재정과 사회보험 회계가 악화하여 극도로 심각한 상황에서 경제성장을 촉진하고 공공회계의 구조적 장애를 제거하기 위해 모든 계층의 국민적인 노력이 필요하다”는 인식 아래에서 시작되게 되었다.

결국, 세제개혁은 세율인하와 사회적 약자에 대한 우대조치의 철폐를 통해 세원의 확대를 목표로 삼게 되었다.

(2) 부가가치세율의 인상

부가가치세는 수직적 재정조정제도에서 살펴보았듯이 연방과 각 주에 공동

으로 귀속되는 것으로 그 세입이 되는 부가가치세율의 변동은 州 및 지방자치단체의 재정에 있어서 중요한 의미를 차지하게 된다.

2007년도부터 시행되는 부가가치세는 16%로 인상되게 된다. 독일에서 부가가치세는 1968년도에 도입되는데 그 세율은 10%로 시작하였다. 그러나 재정악화에 있어서 가장 간편하게 재정책대를 가져올 수 있는 세목 중의 하나가 부가가치세이므로 그 세율은 지속적으로 인상이어 19%까지 인상되는 것으로 계획되어 있다.

이와 같이 세율이 인상될 경우 2007년도에는 194억 유로, 그리고 그 다음해인 233억 유로로 세입이 증대될 것으로 예상하였다. 또한 부가가치세는 수직적 재정조정에 의해 지금껏, 주 및 기초자치단체가 연방과 공동으로 할당받아 왔지만, 이번의 개혁으로 인해 재정조정에 있어서 약간의 변화가 초래되었다. 첫째, 실업보험료의 기본금 인하로 인한 재원감소의 전보를 위해 연방에 3.9%를 우선 할당하게 되었으며 둘째, 연금 보험의 보전을 위해 증전 5.63%를 연방에 할당하던 것을 5.15%로 하향조정하여 할당하게 되었다. 나머지의 배분율에 있어서는 종래와 같이 2.2%를 지방자치단체에 배분하고, 최종잔여비율로써 연방은 50.5%를 그리고 각 주는 49.5%를 할당받게 되었다. 결국 개혁 후 부가가치세의 수직적 조정은 아래의 표와 같게 된다.

〈부가가치세 배분비율〉

연방	각 주	지방자치단체
53.7%	44.1%	2.1%

이러한 개혁의 결과 州에 대한 배분비율이 2%포인트 정도 감소하게 되었다.

이러한 최근의 독일에서의 정책적 개혁과 맞물린 세계개혁의 결과로 독일 연방공화국에서의 조세체계는 아래와 같은 형태로 확정된 상태로 있으며, 더불어 서민에 대한 조세부담율의 증가로 인한 정서적 조세저항을 극복하기 위해 계속적으로 부유세의 재도입이 논의 속에 있는 형편이다.

〈독일연방공화국의 조세체계〉

공동세	연방세	州稅	지자체세	EU지원세
<ul style="list-style-type: none"> · 소득세 · 법인세 · 부가가치세 · 영업세 	<ul style="list-style-type: none"> · 관세(관세의 약10%) · 맥주세를 제외한 소비세 대부분(담배세, 커피세, 설탕세, 석유세, 연초세, 조명기구세, 염세, 샴페인세 등) · 보험세 · 자본거래세 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산취득세 · 상속 및 증여세 · 자동차세 · 경마복권세 · 소방세 · 맥주세 	<ul style="list-style-type: none"> · 영업세 · 부동산세 · 토지세 · 유흥세 · 애견세 · 수렵세 · 주점개설세 	<ul style="list-style-type: none"> · 관세 · 농업부담금 · 부가가치세의 특정분

〈독일 지방세의 귀속 및 체계〉

구분	소득과세	소비과세	자산과세 및 기타
공동세	<ul style="list-style-type: none"> · 소득세 · 법인세 · 영업세 	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세 	-
州稅	-	<ul style="list-style-type: none"> · 경마복권세 · 맥주세 	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산취득세 · 상속 및 증여세 · 자동차세
자치단체세	<ul style="list-style-type: none"> · 영업세 	<ul style="list-style-type: none"> · 유흥세 · 애견세 · 수렵세 	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산세 · 주점개설세

2. 주민예산제의 도입

(1) 의의 및 개관

① 개념

주민예산제는 브라질의 포르투 알레그레시(市)에서 시작하여 정착되어 재정운용에 있어서의 직접민주주의의 실현의 한 예로 널리 알려졌다. 주민예산제는 '참여적 예산정책(partizipative Haushaltspolitik)', '주민예산제(Bürgerhaushalt)', '참여예산(Beteiligungshaushalt)', '참여적 예산편성(Partizipative Haushaltsaufstellung)'

등으로 칭해지기도 한다.²⁾

협회의 주민예산제 또는 사전적 주민예산제는 주민이 직접 예산을 편성하는 것을 의미할 수도 있으나 독일에서의 합의(合意)는 그것보다도 행정과 의회에 대해 예산의 편성에 있어서 전제와 조건을 제시하며 예산실현과정에서 잘못에 대한 책임추궁과 통제가 가능한 것에 있다 할 것이다.³⁾

② 주민예산제의 장점

이와 같은 주민예산제의 장점으로는

첫째, 주민과 의회 및 행정 간의 관계가 개선을 기대할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 주요 구성요소인 주민과 지방의회, 지방행정이 지방사무의 가장 핵심적인 예산 및 재정의 문제에 있어서 공감대를 형성하고 문제점을 공유할 때, 의사결정과 집행에 대한 신뢰성을 제고할 수 있으며 이는 결국 주요 구성요소 간의 관계개선으로 발전할 수 있다.

둘째, 주민과 많은 의회 의원 등의 정치참여인이 지방예산에 대한 이해도를 높일 수 있다. 주민참여예산제는 주민의 예산에 대한 관심도를 필연적으로 높일 수밖에 없으며 이는 주민이 예산수립 및 운용 등의 과정에 '참여'하기 위해서는 지방예산에 대한 이해도를 전제로 하므로 당연히 이해도의 제고는 기대 가능한 것이며, 주민과 행정의 주도적 예산성립행위는 마찬가지로 지방정치부문의 지방예산에 대한 참여를 자극하기 때문에 결과적으로 의회 및 정치참여자의 예산이해도를 제고시킬 수 있게 된다.

셋째, 행정은 주민에게 자신의 직무를 보여주고 그것을 통하여 주민과 대화할 가능성을 가졌다. 이것은 첫 번째 장점과 일맥상통하는 것으로, 예산에 대한 참여는 당연히 예산의 집행 즉, 행정에 대한 참여와 이해를 전제로 하는 것이다. 따라서 예산에 대한 참여와 통제는 해당 세출분야의 직무작동기전을 파악해야 가능한 것이므로 예산과 관련된 직무분야에 대한 소통도 가능할 수

2) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes NRW, Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, 2004, S. 10; A. Trunschke, Partizipative Demokratie und Bürgerhaushalte in Deutschland, Vortrag in Mumbai/Indien, 2004, S. 1.

3) 길준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 한국법제연구원 현안분석 2007-4, 78면 이하.

있을 것이다.

이외에도, 주민참여를 통해 지방의 장래에 대한 공동적 고려와 직무수행자의 행위컨셉에의 새로운 자극 등이 그 장점으로 꼽힌다.

③ 제도운용의 전제조건

주민예산제는, 예산과정과 내용이 지극히 전문적이며 따라서 그 중요성에도 불구하고 몇몇 행정과 재무전문가들만의 전유물로서 주민다수의 이해와 의사로부터 괴리되어 온 종래의 현실로부터 다시금 주민의 통제와 이해로 전환될 수 있도록 한 의미 있는 제도이다.

그러나 독일 예산관련법규에서의 예산주체에 대한 기본적 태도는, 예산 및 예산정책은 의회에 유보되어 있다는 예산의 의회유보사상이 강하다. 즉, 예산의 편성은 행정이 행하고 예산의 심의 및 확정은 주민들의 일반의사의 결집체인 의회가 행한다는 관념이 일반적이다.

따라서 여기서부터 주민예산제가 원활히 도입되고 운용되기 위해서는 지방자치단체 내에서의 각 의사결정주체의 적극적인 지원과 수용이 없이는 기대하기 어렵다고 할 것이다. 따라서 의회와 행정으로부터 요구되는 조건들이 필요하며 이러한 조건들은 주로 상대적으로 비전문가 집단인 주민들의 참여에 대한 편의성을 고려한 것이다.

먼저, 지방의회의 측면에서 가장 핵심적이고 고유한 것으로는 법규에 있어서 주민예산제가 가능하도록 입법 또는 개정작업을 수행하여야 한다. 주민예산제의 근거가 되는 규범이 제정되어야 할 것이며, 또한 주민예산제의 구체적 내용을 법규에 형성시켜야 할 것이다. 즉, 주민예산제의 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있는, 정보, 협의 그리고 주민에 대한 보고가 어떠한 강도와 범위로 법규상 구체화되어야 하는지는 지방의회의 몫이라고 할 수 있기 때문이다. 또한 지방의회는 주민예산안에 대한 변경과 보충에 대한 권한행사에 있어서도 주민예산제의 본질을 훼손하지 않는 선에서 이루어져야 할 것이다.

한편, 행정은 주민예산제가 성공적으로 도입되고 정착할 수 있도록 철저하고 구체적으로 준비하여야 할 것이다. 또한 적극적이고 겸허한 자세로 주민예산제의 시행으로 인한 주민의사를 아무런 간섭 없이 수렴해야 한다. 이러한

태도는 구체적으로 예산안을 편성할 때, 비전문가 집단인 주민들이 예산에 대한 자신들의 의사를 정확하게 전달할 수 있도록 가급적 쉽게 작성하도록 하여야 한다. 마지막으로 행정은 주민예산제의 준비와 실행을 위한 전담부서를 구성해야 할 것이다.

(2) 주민예산제 도입 및 운용의 구체적 검토-독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주를 중심으로

① 시범프로젝트 '지방적 예산(Kommunaler Haushalt)'

독일에서 선도적으로 주민예산제를 시행하는 주는 노르트라인-베스트팔렌주이다. 同州의 내무부가 기획하여 시행하게 된 주민예산제는 '지방적 예산(Kommunaler Haushalt)'라는 시범사업의 형태로 2000년에 시작하여 2004년에 끝냈다.

주민예산제는 州 내의 모든 지방자치단체에서 시행된 것은 아니며 규모의 대표성, 지역에서의 대표성 등의 기준에 따라 Castrop-Rauxel(카스트롭-라우셀), Emsdetten(엠스테텐), Hamm(함), Hilden(힐덴), Monheim(몬하임) 그리고 Vlotho(블로토)의 6개 시가 선정되었다.⁴⁾

〈주민예산제도입 시범도시 현황⁵⁾〉

	Castrop-Rauxel	Emsdetten	Hamm	Hilden	Monheim	Vlotho
인구(명)	79,000	35,000	181,000	56,000	43,000	21,000
세입 (백만유로)	135	61	471	124	96	35
세출 (백만유로)	169	61	481	24	113	35
재정상태	비상예산권	균형	예산확보(-)	균형	예산확보(-)	균형

4) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes NRW, Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, a.a.O., S. 7.

5) A.a.O., S. 6.

② 목적

노르트라인-베스트팔렌주는 주민예산제를 통한 지방자치의 민주성제고라는 일반적 목표 외에도 예산운용과 예산안이 주민의 참여를 통해 투명성을 가지며, 시민사회와 지방의회 그리고 행정 간의 대화가 가능하도록 하며, 지방의회가 예산안을 심의확정하는 데 주민과의 협의를 통해 민주적인 도움을 획득한다는 구체적인 목표를 가지고 있었다.

③ 내용과 구성

이 시범사업을 통한 주민예산제는 크게 ‘예산정보’, ‘주민참여’ 그리고 ‘예산통제’의 세 가지 내용으로 구성되어 있다.

첫째, 예산에 관한 정보는 지방자치단체가 주민들에게 이해하기 쉬운형식으로 예산관련 정보를 제공해야 한다. 세입현황 및 세출현황은 기본적으로는 고도의 전문지식이 있는 자들이 작성하여 검토하는 것으로 이 상태로는 비전문가적인 식견을 가진 주민들이 이해하기는 쉽지 않으므로 시범사업이 목적을 달성하기 위해서는 예산정보가 평이하고도 쉽게 전달되어야 할 것이 필요하다.

〈주민예산제의 내용과 조치〉⁶⁾

	정보제공	협의	보고
가능한 내용	전체 예산과 개별항목에 관한 조망	전체 내용 및 특정 항목에 대한 토론	지방의회가 시민들에게 어떤 제안과 주장을 고려했는가 여부에 대한 보고
가능한 조치	안내서, 인터넷, 거리홍보, 정보센터, 마케팅(전단, 광고), 공개행위(인론홍보, 인터넷, 강연, 세미나, 교육)	시민포럼, 설문조사(서면, 인터넷), 전화인터뷰, 핫라인, 우편상담카드	안내서/전단, 웹사이트, 정보제공행사, 개인적인 통지

둘째, 예산에 대한 주민참여는 시범사업의 핵심적 내용을 구성하며, 예산과

6) A.a.O., S. 9.

관련되는 모든 사항에 대해 주민들이 거리낌 없이 발의하고 질의하며 검토할 수 있는 기회가 제공되어야 할 것이다.

마지막으로 주민예산제에 있어서의 예산에 대한 통제는 주민에 대한 보고의 형식으로 이루어진다. 한 해의 예산집행이 종결되고 나면 예산집행자인 지방자치단체는 주민들의 참여사항 즉, 제안 및 발의가 예산집행에 있어서 어떻게 반영되었는지에 대해 주민들에게 보고하고 설명하여야 한다.

3. 국공채제도의 개혁

(1) 국공채의 개념

국공채는 공공주체(연방, 州, 지방자치단체) 등이 조세를 통한 재정수입만으로는 당해연도 및 계속적인 공공사업에 소요되는 경비의 충당에 부족분이 발생하는 경우 이를 보충하기 위해 기채를 통해 조달하는 차입의 형식으로 발행되는 단기, 중기 또는 장기채권 등을 의미한다.⁷⁾

독일에서 국채발행의 결정과 국채의 규모에 대한 결정은 기본적으로 의회의 사무이다. 그러나 여야가 의견이 대립이 심하여 국채발행에 대한 결정을 보지 못할 때는 예외적으로 연방헌법재판소에 회부하여 결정하도록 한다.

(2) 기채의 규모

국공채의 가치는 발행주체의 신용등급 즉, 상환능력에 따라 산정되게 되며 이에 대한 평가는 대외적으로 공신력 있는 국제전문평가기관 예컨대 무디스 등에 의한 평가가 결정적이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 연방과 州 그리고 지방자치단체의 신용등급에는 그 차이가 크다고 할 수 밖에 없다. 특히 州의 기채는 연방과의 관계에 있어서 중요한데, 州자체의 신용에 의한 기채보다 결국 연방의 보증채무에 의해 기채가 성립될

7) 이동수·강주영, 국·공채발행 및 관리법제 개선연구, 한국법제연구원 현안분석 2007-16, 142면.

가능성이 크기 때문이다.

지방자치단체에 의한 기채는 연방과 주의 경우와 큰 차이를 보인다. 그것은 지방자치단체의 신용등급이 연방과 주에 비하여 현저히 작기 때문인데, 그로 인해 기채 또는 신용차입은 상대적으로 적으며, 주에 의한 기채통제를 받기 때문이다.

(3) 국공채 발행의 제한

독일에서의 국공채 발행에 관한 기본적인 관념은 현재의 공공단체의 어려움을 다음 세대가 부담해야한다는 생각에서부터 출발한다. 즉, 국가는 미래 세대의 경제적 향유·부담능력을 미리 착취하는 결과를 낳게 되고, 미래 세대의 실질적인 결정능력을 현재에 미리 빌려 사용하기 위해 금융시장을 통해 분배 또는 분할할 수 있는 국가의 권능을 이용한다고 보는 것이다.⁸⁾

따라서 독일 기본법은 국공채 발행에 대한 제한규정을 두고 있는데, 이는 “...액수를 명기하거나 확인 가능한 내용으로 연방 법률에 의해 승인되어야 한다. 차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자총액을 초과하지 못한다...”고 규정하여 그 국공채 발행의 상한선을 두고 있다. 기본법의 동규정이 구체화된 것은 '예산원칙법(Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und Länder, HGGr)'에서이며, 이러한 기본법과 예산원칙법에 따라 사안별로 부채규모가 결정되던 것이 예산안에 확정되어 있는 투자를 위한 지출의 전체 액수가 원칙적인 부채수용상한선이 되는 것으로 개혁되었다.

따라서 여기에는 독일연방의 국채뿐만 아니라 주와 그에 따른 지방자치단체의 기채도 같이 포괄적으로 영향을 받게 되어, 동 규정에 따른 상한선 내에서 기채가 가능하게 되었다.

8) 장선희, 재정의 건전운영을 위한 독일의 관련 법제연구, 연구보고 2005, 한국법제연구원, 97면.

III. 마치며

독일의 지방재정조정제도는 제도의 도입 이래로 그 핵심적 근간은 크게 변경되지 않았다. 그러나 독일통일 이후로 급격히 나빠진 경제상황은 각 주로 하여금 재정의 지출을 촉진시켰으며 늘어난 재정수요에 대응하기 위해서 그들의 가장 중요한 재정수입인 재정조정제도에 대한 관심을 폭발적으로 증가시키게 되었다.

州정부는 한 편으로 수직적 재정조정에서 주의 할당액을 늘이기 위해 고군분투하며, 또 다른 한 편으로는 수평적 재정조정에서 평균 이하의 재정력을 가진 주에게 뺏기지 않으려고 싸우고 있다. 이러한 결과는 연방헌법 재판소에 대한 제소로 이어 졌는데 재정조정에서 관한 법률들이 기본법상의 재정헌법에 위반된다는 이유에서였다. 결국 독일에서의 재정조정제도는 그 필요성과 당위성으로 인해 존재자체에는 위협을 받지 않고 있으나, 구체적 사항들에겐, 할당배분율과 기준 등에 있어서의 끊임없는 개선작업이 이루어지고 있다.

여기에서 특이할 만한 것은 종래 평균 이하의 재정력을 가진 주에 대해서는 재정의 평균수준까지 연방 및 평균 이상의 재정력이 있는 주에 의해 지원을 받았던 것이, 이제는 평균점 이하의 특정 수준까지만 지원이 이루어진다는 데 있다. 또한 재정조정의 결과로 인해서 재정력의 순위가 바뀌는 것을 용납하고 있지 않다. 이것은 재정책임의 원칙을 가급적 지켜서 지방의 재정건전성을 자기책임 하에서 이루도록 간접적으로 지원하고 자극하기 위한 것으로 평가된다.

또한 법제도의 측면에서 고유의 법적 체계와 질서를 가진 독일은 외국 특히 제3세계의 법질서와 제도를 수용하지 않았던 태도를 수정하여, 최근 일부 주와 지방자치단체에서는 브라질의 포르투 알레그레시(市)가 도입 운용하고 있는 주민예산제를 시행하는 개혁을 선택했다. 이것은 예산관련 사항은 의회의 고유권한이라는 예산의회유보주의를 수정한 것으로, 지방자치제의 고도화와 예산의 효율적 운용을 목적으로 한 것으로 평가된다.

독일은 기본법상에서 국공채 발행에 대한 규정을 두고 있으며, 이러한 재정

헌법상 규정의 규범력은 지방자치단체의 국공채발행에 대해서도 그대로 효력을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 독일은 기본법상의 동규정을 여러 차례 개정을 통해 지방자치재정의 탄력성과 유연성을 보장하면서도 국가전체로서의 채무를 적정히 관리하고자 하는 입법적 노력을 계속하고 있다고 보여진다.

참고문헌

- 길준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 한국법제연구원 현안분석 2007-4.
- 길준규·강주영, 지방재정지원제도에 관한 법제연구 (III), 한국법제연구원 현안분석 2008-6
- 문병효, 최근 독일 재정조정법제의 변화와 시사점, 지방자치법연구 제5권 제2호, 2005.
- 박균조, 최근의 일본과 독일의 세계개혁 흐름, 지방세 제6호.
- 이동수·강주영, 국·공채발행 및 관리법제 개선연구, 한국법제연구원 현안분석 2007-16.
- 장선희, 재정의 건전운영을 위한 독일의 관련 법제연구, 연구보고 2005, 한국법제연구원.
- 행정안전부 지방세정책과, 독일의 지방세제, 한국지방재정공제회.
- H.-G. Hennecke, Kommunale Finanzausgleich-Verfassungsrechtliche Vorgaben und landesgesetzliche Ausgestaltung, Jura, 1987.
- Popitz, in: Gerloff/Meisel, Handbuch der Finanzwissenschaft.
- K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980.
- A. Trunschke, Parizipative Demokratie und Bürgerhaushalte in Deutschland, Vortrag in Mumbai/Indien, 2004.
- K. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: HStR IV, 2. Aufl. 1999.

Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes NRW, Kommunaler
Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, 2004
Bundesverfassungsgesetz vom 21. Jan. 1948 über die Regelung der finanziellen
Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften,
BGBl. 1948, Nr. 45.

BVerfGE 72, 330
BVerfGE 86, 148.

[Zusammenfassung]

Die rechtliche Untersuchung der Verbesserung des lokalen Finanzrechtssystems von BRD

Kang, Jooyoung

Prof. Dr. iur. LL.M. Uni. Jeju Law School

Der Kernpunkt des lokalen Finanzausgleichssystems ist nach der Einführung nicht viel geändert. Dennoch hat die verschlechterte Finanzlage Finanzausgabe den Ländern zum Decken des vermehrten Finanzbedarfs übertragen. Dies bringt den lokalen Finanzausgleich im Mittelpunkt der Debatte.

Ein wichtiger Unterschied zwischen den alten und neuen deutschen Finanzausgleich ist, dass die finanzielle Unterstützung nur bis zur bestimmten Höhe gewährt wird, die den Durchschnitt der Finanzkraft der ganzen Bundesländern darstellt.

Die andere Reform des lokalen Finanzsystems Deutschlands ist die Einführung des Bürgerbudgets, das bereits die Stadt Porto Alegre von Brasilien durchführt. Dies bezweckt die Verstärkung der Finanzdemokratie auf Ebene des lokalen

Finanzsystems durch die Modifizierung des Rechts von Landtag auf Budget.

Schlüsselwörter : das lokale Finanzsystem, das Bürgerbudget, das
Finanzausgleichssystem, die Finanzkraft, die Finanzdemokratie