

10-12-8

김세진 · 김성배 · 전학선 · 문병호

Legislative Research of Financial Relations
between Central and Local Governments

연구자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Se-Jin

김성배(대구대학교 교수)

Kim, Sung-Bae

전학선(한국외국어대학교 교수)

Jeon, Hak-Seon

문병호(강원대학교 교수)

Moon, Byung-Hyo

2010. 12. 31.



I. 배경 및 목적

- 지방재정의 건전성 악화문제가 제기되는 등 지방재정에 대한 사회적 관심이 제고 되고 있음. 이러한 이유는 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 기획·관리체계의 부재로 볼 수 있으며, 중앙·지방간 통합·연계 체계가 미미함에 따라 지방재정을 포함한 국가재정제도에 대한 종합적인 제도개선의 모색이 곤란함.
- 본 연구는 이러한 현안에서 출발하여 외국의 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 재정건전화 조치 및 재정전략 수립 등 살펴봄으로 지방재정도 중앙재정과 마찬가지로 재정의 건전성과 투명성을 확보할 수 있는 방안을 찾고자 함.

II. 주요 내용

- 영 국
 - 영국의 재정원칙은 지속적인 성장과 고용의 안정을 달성하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 목표를 수행하기 위한 필요한 기반을 마련하고 있는데, 현재 재정운영에는 투명성, 안정성, 책임성, 공정성 그리고 효율성이라는 5가지 원칙이 있음.

- 영국은 카운슬 세(Council Tax)라는 1개의 지방세를 유지하고 있으며 다양한 지방정부원조·개혁 프로그램을 통하여 지방정부를 원조하고 있음. 2008/09회계연도에는 지방자치단체의 수입 중 사업 레이트 재분배를 포함하여 약 60%를 중앙정부에 의존하고 있으며 나머지 40%를 카운슬세, 수수료, 임대료, 이자수입 등의 지방수익이 차지하고 있음.

□ 프랑스

- 프랑스의 재정조정제도의 특징은 다수의 교부금에 역할분담을 시키며 각 지방자치단체의 다양성을 존중하듯이 차별화·최적화해서 조정을 행하고 있음.
- 프랑스의 중앙정부는 교부금 및 보조금의 분배체계에 있어 중립적인 기관이라 할 수 있는 지방재정위원회의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 하고 있음
- 프랑스는 중앙의 재정이양을 통해서 지방의 자율성 확대함에 있어서 사전적 재정통제방식을 폐지하고 사후적 재정통제방식을 적용하여 책임을 규명하는 시스템으로 전환시키고 있는데 이는 중앙과 지방간의 신뢰의 구축에 초점을 맞추고 있음

□ 독일

- 독일의 경우 주와 지방자치단체의 수입고권이 헌법에 보장되어 있어 지방의 재정 자율성이 어느 정도 확보되고 있음. 이에 따라 주의 재정이나 주에 소속된 지방자치단체는 자기책임 하에 각자의 사무를 독립적으로 처리할 여지가 주어짐.

- 특히 공동세제도와 주들간의 수평적 재정조정제도는 독일의 중앙과 지방의 재정관계에 있어서 중요한 특징이라고 할 수 있는데, 비록 수평적 재정조정제도를 둘러싼 갈등이 있기는 하지만 나름대로 축적된 경험과 상호 타협에 의해 그러한 갈등을 적절히 해결해 나가고 있음.

Ⅲ. 기대효과

- 외국법제는 국가마다 상이한 체제와 정치체도를 기반으로 하고 있지만 연방과 주, 또는 중앙과 지방의 재정운용체계, 지방재정에 관한 건전성 및 책임성 제고에 관한 법제연구는 우리에게도 시사점이 있을 것이며, 향후의 현안연구에 있어서도 기초 연구자료로도 기여할 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 중앙과 지방, 지방자치, 지방재정 악화, 지방재정조정제도, 지방재정 관리체계

Abstract

I . Background and purpose of the research

- Recently, the soundness of local government finance has been seriously challenged and accordingly the government and society have become attentive to local government finance problems. This is because there has not been established an overall system of planning and management in the central government policy with respect to local government finance in particular, and consequently the lack of a combined and correlated system between central and local governments has caused hardship in set up a comprehensive, systematic proposal to reform government finance system including the one of local governments.

- this research project will study the law and policy of other countries on local government finance as well as the nation's fiscal health and establishment of financial strategy in order to find a measure of securing and enhancing fiscal health and transparency of local governments as is the case for central government.

II. Main contents

United Kingdom

- The financial principles of U.K. provide a foundation necessary for performing policies of central and local governments to achieve continuous economic growth and employment stability. There are five financial principles in U.K.: transparency, stability, accountability, equity and efficiency.
- U.K. has a local tax system called the “council tax” and the central government supports local governments through various financial assistance and renovation programs. In fiscal year 2008/2009, about sixty percent of the local government finance, including redistribution of the business rates, depended on the central government and the remaining 40% consists of council tax, fees, rents, interest income and so on.

France

- the distinctive feature of the financial adjustment system of France is in that multiple subsidies take parts together in the financial adjustment mechanism and the adjustment is carried out according to the principles of optimization and differentiation corresponding to diversity of local governments.
- the central government is applying the opinion of the committee of local government finance, in advance, a neutral organ in the system

- of governmental subsidy and grant, and by doing so, the central government minimizes conflicts between local and central governments.
- the French government abolished ex-ante financial control system by financial transfers from the central to local governments, while expanding the autonomy of local governments, and it administers ex-post financial control to ensure accountability and tries to concentrate on building mutual trust and respect between central and local governments.
- Germany
- The Constitution of Germany guarantees financial sovereignty of state and local governments, so fiscal autonomy of local government is guaranteed in some degree.
 - Particularly, tax sharing system and horizontal fiscal equalization system are important distinctions in fiscal relationship between central and local governments of Germany. Although the controversy still remains with respect to horizontal fiscal equalization system, Germany has coped with the conflicts adequately through accumulated practices and compromises among stakeholders.

III. Expected benefits

- legislations and policies of other countries are based on different political order and legal system, but their legislative research and practice of fiscal management system of central and local governments, fiscal health policies and enhancement of accountability of

local governments, gives us helpful implications to respond to the current local financial emergencies and would provide us basic resources for the present and prospective research on related problems.

➤ **Key Words :** central and local governments, local autonomy, local government financial emergencies, local government financial adjustment system, local government financial management system

목 차

요약문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 2 장 영 국	17
제 1 절 지방자치단체 개관	17
1. 서 론	17
2. 역사적 전개	19
3. 영국지방자치의 특징	22
4. 지방자치단체의 역할분담	24
제 2 절 지방의 자원조달	29
1. 서 론	30
2. 지방세	31
3. 보조금제도	39
4. 사업 레이트	48
5. 자치단체간 수평적 재정조정	52
제 3 절 재정원칙과 절차 그리고 국가·지방 자원배분현황	52
1. 재정원칙	52
2. 재정 관련법	53
3. 재정 프레임워크의 변화	54
4. 영국의 예산절차	55

5. 세원배분현황과 검토	61
제 4 절 최고가치제도, 종합성과평가 그리고 지방구역종합평가제도	71
1. 최고가치제도	71
2. 종합성과평가	79
3. 지방구역종합평가	81
4. 최근의 움직임	94
제 5 절 소 결	95
1. 지방재정의 책임성	95
2. 지방세의 비율과 중앙정부의 역할	96
3. 국가재정관리와 지방자치단체의 수요파악	97
4. 국가보조금의 절차적 투명성과 예측가능성	97
5. 일반보조금의 세분화	98
6. 배분산식의 객관성	99
제 3 장 프랑스	101
제 1 절 지방자치	101
1. 지방자치제도의 원칙	101
2. 현 황	102
3. 분권화에 따른 재정분권	104
제 2 절 재정에 관한 법적 근거	107
1. 헌 법	107
2. 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 근거	113
제 3 절 조세체계와 지방재정	115

1. 조세체계	115
2. 지방재정	118
3. 지방재정의 특성	119
제 4 절 지방자치단체에 대한 국가지원금	123
1. 경상교부금과 경상보조금	124
2. 설비교부금과 보조금	124
3. 권한이전재정	125
4. 입법적 면제와 감세보상금	125
5. 지방재정조정제도의 특징 및 시사점	127
제 5 절 지방재정협의회	128
1. 지방재정협의회 구성	128
2. 지방재정협의회의 권한	133
3. 지방재정 보고관	134
4. 부담평가자문위원회	134
5. 규범평가자문위원회	134
제 6 절 지방자치단체 예산 담당	135
1. 프랑스 정부형태	135
2. 정부조직의 비법정주의	137
3. 내 각	138
4. 2010년 11월 프랑스 내각	139
5. 예산 절차	144
6. 2010년 11월 지방자치개혁	146
제 7 절 소 결	147
1. 지방자치	147
2. 지방재정조정제도	149

3. 업무수행기관과 내각	150
제 4 장 독 일	155
제 1 절 개 관	155
1. 중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념	155
2. 독일의 행정구조 : 2단계 국가구조	156
3. 독일 연방주의의 개혁	157
제 2 절 연방과 주간의 재정·조세고권 분배	164
1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조	164
2. 조세수입권의 분배	179
3. 재정조정제도	185
4. 예산 및 지출에 관한 권한분배	194
5. 국가채무에 관한 권한 : 제109조, 제115조 등	205
6. 행정권한의 분배	209
제 3 절 소 결	218
제 5 장 결 론	221
참 고 문 헌	223

제 1 장 서 론

2009년 지방자치단체의 세출예산은 경제위기에 따른 대응조치, 사회복지비의 지속적 증가, 국고보조사업 증가에 따른 지방비 부담 등으로 전년에 비해 증가한 반면, 세입은 국세 감세로 인한 지방세입 감소, 경기침체로 인한 지방세수 감소 등으로 그 여건이 악화되었다. 또한 2009년 말 기준 지방채무는 전년에 비하여 32.9%가 증가하였고, 특히 2010년에 들어서는 일부 자치단체에서 경상가용재원이 부족하고 당초예산에 인건비를 미반영하는 문제가 발생하는 등 어려운 상황에 처해 있다.

지방자치단체는 2009년 지자체 전체적으로 국세감세로 인한 지방재정 수입이 감소하였고, 경기침체로 인한 지방세입이 감소하는 등의 총 7.0조원의 세입감소 등 세입여건이 악화된 반면, 세출은 경제위기 대응과 사회복지분야 지출 증가에 따른 재정부담이 가중되며, 국고보조금의 증가로 대응지방비 지출 증가, SOC 분야의 지출이 증가하는 등 최종 순계예산기준으로 전년에 비해 12.2조원이 증가한 것이 재정난의 주된 원인으로 볼 수 있다.

이러한 지방재정의 건전성 악화문제가 제기되는 등 지방재정에 대한 사회적 관심이 제고되고 있다. 이러한 이유는 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 기획·관리체계의 부재로 볼 수 있으며, 중앙·지방간 통합·연계 체계가 미미함에 따라 지방재정을 포함한 국가재정제도에 대한 종합적인 제도개선 모색이 곤란하다.

본 연구는 이러한 현안에서 출발하여 외국의 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 재정건전화 조치 및 재정전략 수립 등 살펴봄으로 지방재정도 중앙재정과 마찬가지로 재정의 건전성과 투명성을 확보할 수 있는 방안을 찾고자 한다.

물론, 영국, 프랑스, 독일의 법제는 국가마다 상이한 체제와 정치제도를 기반으로 하고 있지만 연방과 주, 또는 중앙과 지방의 재정운용 체계, 지방재정에 관한 건전성 및 책임성 제고에 관한 법제연구는 우리에게도 시사점이 있을 것이며, 향후의 현안연구에 있어서도 기초 연구자료로도 기여할 수 있을 것이다. 현재의 현안 및 개선방안은 이후 연구에서 다룰 것이다.

제 2 장 영 국

1

1. 서 론

영국은 역사속에서 오래전부터 지방자치단체가 존재하였고 대헌장의 제정과 명예혁명을 통하여 왕권을 제한하고 의회제도를 마련하는 등 민주주의를 일찍부터 시작한 나라지만, 의원내각제를 통하여 중앙집권적 성격이 강한 복합적 성격의 지방자치제도를 가지고 있다.

일반적으로 영국이라고 일반적으로 칭하여 지는 United Kingdom은 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 잉글랜드로 나누어져 있다. 통상 잉글랜드를 영국이라고 하기도 한다. 북아일랜드와 스코틀랜드는 잉글랜드와 지방자치에 있어서 상당한 차이를 보이기 때문에 본 글에서는 지역적 범위를 잉글랜드지방에 한정하여 살펴보고자 한다. 영국의 지방자치단체의 구조는 지역별로 복잡한 구조를 띄고 있다.

잉글랜드는 9개의 지역(regions)로 나뉘어져 있으며, 런던은 선출되는 의회와 민선시장을 가지고 있지만 다른 지역은 비선출직 위원회와 지역발전청(Regional Development Agencies)을 두고 있으며 비교적 중요한 위치를 차지하고 있지는 못하다. 현재 잉글랜드의 일부지역은 교육, 쓰레기처리, 당해 county내의 전략적 계획을 담당하는 county councils 과 주택, 쓰레기수거, 지역계획을 담당하는 district council을 두고 있다. 당해 councils은 별개의 선거를 통해서 선출된다. 어떤 지역에서는 단층제 지방자치단체구조를 가지고 있다. City of London과 Isles of Scilly는 독특한 형태의 지방자치단체구조를 형성하고 있었다.

표 - 영국의 지방자치단체구조(잉글랜드)

United Kingdom • Northern ireland • Wales • Scotland • England - 잉글랜드지방의 지방자치단체구조 -					
regional level	9 regions				
county level	6 metropolitan counties	27 non-metropolitan counties	56 unitary authorities		Greater London
district level	36 metropolitan districts	201 non-metropolitan districts			32 London boroughs
parish level	civil parishes	civil parishes	civil parishes		

표 - 영국지방자치단체의 크기

Table : Size of local government at 1 April 2009										
	Land area in hectares		Population mid-2008		Number of elected authorities	Number of councillors		Number of single purpose authorities	All authorities	
	million	%	million	%		number	%		number	%
Shire areas	12.2	93	32.7	64	284	13,916	76	64	348	79
Metropolitan areas	0.7	5	11.1	22	36	2,434	13	20	56	13
London	0.2	2	7.6	15	34	1,989	11	5	39	9
England	13.1	100	51.4	100	354	18,339	100	89	443	100

Source: ONS Regional Trends publication, ONS mid-year population estimates, LGA Census of Local Authority Councillors

2. 역사적 전개¹⁾

(1) 1900년 이전의 발전(중층구조의 지방자치단체구조형성)

영국의 지방자치는 중세 시대까지 거슬러 올라가는데 많은 지방 도시(local boroughs)들은 왕이 부여한 헌장에 의해 통치되었는데, 19세기 중반 산업혁명과 도시화를 거치면서 지방자치에 관한 제정법이 마련되었다. 1838년 도시자치단체법은 도시지역에 178개의 선출직 의회를 설립하였지만 농촌지역과 도시지역간의 격차는 심하였으며 임명직과 선출직 기구들이 공존하였다. 이런 문제에 대응하기 위하여 1888년 지방정부법이 제정되어 대도시 지역에 61개의 county boroughs를 그리고 소도시와 농촌 지역에는 62개의 county councils를 설치하였으며 1894년 지방정부법은 주의회 아래에 urban district councils와 rural district council를 설치하여 중층 구조의 지방자치단체체제를 형성하게 된다. 1899년 런던정부법은 London County Council(LCC)과 그 아래 borough councils을 설치하여 중층구조를 반영하였다.

(2) 1900년 이후 발전

19세기 후반의 지방자치구조는 1990년대 후반에까지 유지되다가, 1963년 런던정부법이 기존의 LCC를 보다 확대한 Great London Council(GLC)로 대체하면서 그 아래 32개의 자치 London borough를 설치하면서 변화가 시작되었다. 1974년 시행된 1972년 지방자치법은 대도시 지역의 다기능 자치구를 폐지하고 그 대신 6개의 metropolitan county councils를 설치하였으며, 동시에 그 아래 36개의 metropolitan district coun-

1) 본 장의 내용은 김욱, 영국의회-지방의회간 관계의 발전과 시사점, 한국세계지역학회, 세계지역연구논총 25집 제3호, 2007, 329-348면을 주로 참고하여 최신자료를 활용하여 업데이트하였습니다.

cils를 설치하면서 완전한 중층제 지방자치제를 완성하였다고 평가 받았다.

(3) 1979년-1997년 보수당정권기 변화

1979년 보수당의 마가렛 대처수상이 집권하면서 지방자치제에 많은 변화가 있게 되는데, 일반적으로는 중앙집권이 강화되고 지방자치가 약화되었다고 평가된다. 지방자치제구조면에 있어서는 1986년에 1963년 마련된 GLC와 6개 metropolitan county councils가 폐지된다. GLC와 metropolitan county의 폐지는 기존의 중층제 구조에 변화를 가져오게 되어, 일반지역에서는 중층제가 유지되는 반면, 대도시 지역에서는 단층구조가 탄생하게 되었다. 일반지역의 의회는 주요서비스 제공기능을 가진 반면, 런던과 대도시 의회는 전략적 계획과 조정 기능만 가지게 되었다. 상층 구조의 지방자치단체가 폐지되면서 그 기능 중의 일부는 하층 지방자치단체로 이양되었지만, 동시에 합동위원회, 합동이사회, 중앙정부 부처, 그리고 임시기구 등 다양한 형태의 기구로 나누어 졌는데 대부분의 기구는 간접 선출직이었다.

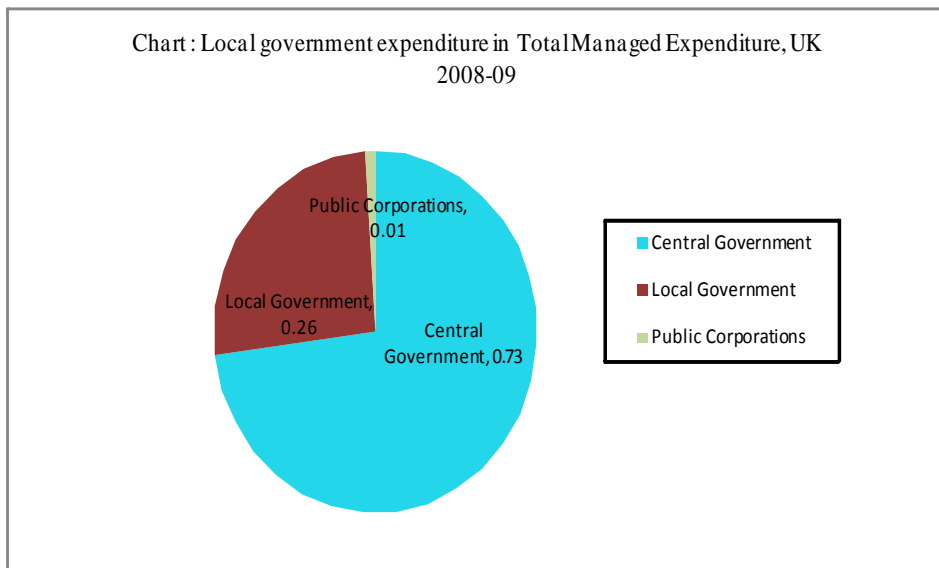
보수당 집권말기에 이르러 지방자치단체의 구조에 대한 전반적 개혁이 시작되는 데, 1996년 농촌지역과 도시지역을 구분하여 도시지역은 기존의 중층제에서 벗어나 단층제(unitary authorities)를 구성하는 내용의 2차 Local Government Commission의 권고안이 제출되었으며, 그 결과 1998년까지 모두 46개의 unitary authorities가 설립되었으며, 농촌 지역에서는 36개의 county councils와 237개의 district councils가 유지되었다.

(4) 1997년 노동당 집권이후 변화

1997년 집권한 노동당은 지방분권을 화두로 하여, 중앙집권과 효율성을 강조한 보수당과 반대되는 정책을 펴게 된다. 즉 노동당 정부는

정치적 분권에 의하여 웨일즈의회와 스코틀랜드 의회에는 국방, 외교, 국가안보, 이민, 사회보장 등을 제외한 포괄적 권한을 이양하였다. 포괄적 정치·행정의 이양에 따라 웨일즈와 스코틀랜드 문제를 종합적으로 처리하던 중앙행정청인 웨일즈청과 스코틀랜드청이 해체되었으며 웨일즈 의회에게는 과세권을 이양하지 않았으나 스코틀랜드에는 과세권을 이양하였으며 스코틀랜드는 독립된 화폐를 사용하고 유럽의회에 독자적인 대표를 파견하는 등 독립국가의 가까운 모습을 보이고 있다.²⁾ 2000년 5월 런던시장과 런던시의회를 선거를 통해 선출하면서 1986년 폐지되었던 GLC를 대신하여 Greater London Authorities를 설치하여 기관분리형 지방자치단체가 탄생하였다.

표 - 영국에서 지방자치단체와 중앙정부의 재원사용비율



2) 김순은, 우리나라 지방분권의 특징과 과제, 한국 사회와 행정연구 제12권 제2호, 서울 행정학회, 2001, 60면.

3. 영국지방자치의 특징³⁾

(1) 의회의 우월성과 실질적 자율성

영국의 지방자치단체들은 오랜 지방자치의 역사를 가졌지만, 중앙정부의 강력한 감독을 받고 있으며, 지방자치단체의 독립성은 다른 유럽국가에 비하여 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 이것은 영국의 지방자치가 헌법에 기반을 둔 것이 아니기 때문이다. 즉, 영국에서는 의회의 지방자치에 대한 입법으로써 지방자치단체의 위상이 좌우된다. 의원내각제인 영국에서는 중앙의 의회가 모든 권한을 가지고 있으며, 지방의회는 *ultra vires* 원칙으로 인하여 의회가 명시적으로 허용하는 범위내에서만 활동할 수 있었다. 물론, 2000년 지방자치법이 지방자치단체에게 복지에 대한 일반적 권한을 부여하는 등 복지서비스 제공에 있어서 지방자치단체의 권한을 넓히고 있으나 여전히 중앙 정부의 통제하에 있다. 그럼에도 불구하고 실제 운용에 있어서는 영국의 지방자치는 상당한 자율성을 가지고 있는 것으로 평가 받고 있다. 이것은 1979년-2010년 집권하였던 노동당의 영향으로 중앙정부와 지방자치단체는 긴밀한 협력관계를 유지하면서 지방자치단체의 자율성을 실질적으로 보장하였기 때문이다.

(2) 의원내각제국가의 기관통합형 지방자치단체와 변화모색

지방자치단체내의 구성의 형태는 의결기관과 집행기관이 분리되어 서로 견제와 균형을 이루는 기관대립형과 의결기관과 집행기관이 하나로 통합되어 있는 통합형 지방자치단체로 나눌 수 있는데 영국은 의

3) 본 장의 내용은 김옥, 영국의회-지방의회간 관계의 발전과 시사점, 한국세계지역학회, 세계지역연구논총 25집 제3호, 2007, 329-348면을 주로 참고하여 최신자료를 활용하여 업데이트하였습니다.

원내각제국가로서 지방자치단체의 형태도 기본적으로는 기관통합형을 취하고 있었다. 즉, 영국의 경우 중앙정부의 의원내각제 권력구조와 조화를 이루어 집행부보다 local councils가 의결기관으로써 지방자치에서 중심역할을 수행하여 왔다. 그런데 1997년 집권한 노동당 정권은 기존의 councils체제의 비효율성을 극복하기 위하여 제도개선을 모색하던 중 2000년 지방자치법에서 3가지 형태의 지방자치단체의 유형을 제시하였다. ① 시장-내각형(Mayor-Cabinet): 전체 유권자에 의해 시장이 선출되며, 시장이 주도적으로 의원들 중에서 내각을 구성함, ② 지도자-내각형(Leader-Cabinet)형: 의회에서 지도자를 선출하고, 지도자가 이끄는 내각을 구성하는데 내각은 의원들 중에서 지도자가 임명하거나 의회에서 선출함, ③ 시장-관리자형(Mayor-City Manager): 전체유권자에 의해 시장이 선출되며, 의회에 의해 관리자가 임명된다. 이 경우 시장은 상징적 존재이고, 의회 관리자가 정책과 일상적 의사결정을 주로 담당한다. 인구가 8만5천명 이하의 작은 district councils는 예외적으로 변화된 위원회체제를 채택할 수 있도록 하였다. 대부분의 councils은 ②번 형태의 Leader-Cabinet 형태를 채택하였고, 52개의 작은 councils는 구체계에 기초를 둔 변형된 형태를 채택할 수 있도록 하였다.⁴⁾ Brington과 Hove지역은 직선시장을 선출하자는 안에 대한 주민투표가 부결되자 Section 27(2)(b)규정에 의거하여 구체계에 기초한 변형된 형태를 취하였다.

잉글랜드에는 2009년 기준으로 12명의 직접 선출된 시장이 있지만 대부분의 지방자치단체는 ②번의 형태를 선택하였는데 이 형태는 기존 위원회체제와 가장 유사한 것으로 지방자치단체의 행정부가 의회에 의해서 구성되기 때문에 여전히 기관통합형 지방자치단체라고 할 수 있다. 새로운 지방자치단체의 출현으로 지방자치 행정청의 미발달에

4) Section 31 of the Act

대한 논란이 있었는데, 2001년 건강 및 사회부조법(Health and Social Care Act 2001), 2006 경찰정의법(Police and Justice Act 2006) 그리고 2006년 지방자치백서(2006 local government white paper)에서 다양한 영역의 공공서비스와 공공기관에 대한 지방자치의 책임성을 강화하기 위하여 지방자치단체의 검토와 정밀검사의 역할에 대하여 설정하였다.

(3) 강력한 정당정치

영국은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에 있어서도 강력한 정당을 중심으로 이루어지고 있다. 지방정치에서도 정당정치는 19세기부터 이미 존재하였지만 1972년 지방자치법의 시행으로 지방자치단체의 규모가 커지면서 무소속위원들이 당선될 확률이 줄어들었으며, 1973년 석유파동과 영국경제의 구조적 문제점으로 인하여, 정당간의 합의 도출이 깨지면서 정당간의 경쟁이 치열하게 되었으며, 1979년 보수당이 중앙정부를 이끌지만, 노동당이 통제하는 지방자치단체와의 마찰이 심화되었다. 지방자치단체중 매우 규모가 작은 시골지역에서는 무소속의원이 당선되기도 하지만 아주 예외적인 현상으로 받아드려지고 있다.

4. 지방자치단체의 역할분담

영국의 지방자치단체는 다양한 형태를 취하고 있기 때문에 지방자치단체의 역할을 단순화하기에 곤란한 면이 있지만, 중층구조의 지방자치단체의 경우를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. County Council에서는 지방자치단체의 가장 커다란 역할인 교육을 담당하고 있으며, 교육은 지방자치단체의 예산에서도 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 County Council은 장애인 복지 및 가족복지와 관련한 사회공공서비스업무, 쓰레기 처리업무, 소방과 재난관리, 간선도로의 관리를 담당하

고 있다. District Council의 주요 업무는 지역주민의 일상생활에 밀접하게 관련되는 것을 중심으로 이루어져 있는데, 주택문제, 보건환경, 주차장, 레저시설에 관한 업무 그리고 쓰레기 수거를 담당하고 있다. Great London Authority를 제외한 지방자치단체에는 District의 하위에 Parish가 있는데 가로등관리, 버스정류소, 거리의 수거 등을 담당하고 있다. 중층구조를 가진 지방자치단체의 경우 기초지방자치단체에 해당하는 District Council에서 조세징수업무를 담당하고 있으나, 지방자치단체의 대부분의 예산은 상급 지방자치단체인 County Council에서 집행한다.

표 - 지방자치단체의 주요업무

Table: Services delivered by local government (지방자치단체가 제공하는 주요한 서비스 항목)	
Major service (주요한 서비스)	Examples of what is delivered (주요한 서비스 예들)
Education (교육)	Schools - nursery, primary, secondary and special Pre-school education Youth, adult, family and community education Student support
Highways, Roads and Transport (교통)	Highways - construction and maintenance of non-trunk roads and bridges Traffic management and road safety; parking services Public transport - concessionary fares, support to operators, co-ordination Airports, harbours and toll facilities
Social Care for children and Adults (사회서비스)	Children's and families' services-support;welfare;fostering;adoption Youth justice - secure accommodation; youth offender teams Services for older people - nursing, home, residential and day care; meals Services for people with a physical disability, sensory impairment, learning disabilities or mental health needs

Major service (주요한 서비스)	Examples of what is delivered (주요한 서비스 예들)
	Asylum seekers Supported employment
Housing (주택)	Council housing(Housing Revenue Account) Housing strategy and advice; housing renewal Housing benefits; welfare services Homelessness
Cultural services (문화서비스)	Culture and heritage - archives, museums and galleries; public entertainment Recreation and sport - sports development; indoor and outdoor sports and recreation facilities Open spaces - national and community parks; countryside; allotments Tourism - marketing and development; visitor information Libraries and information services
Environmental services (환경서비스)	Cemetery, cremation and mortuary services Community safety, consumer protection, coast protection, trading standards Environmental health - food safety; pollution&pest control; housing standards; public conveniences; licensing Agricultural and fisheries services Waste collection and disposal; street cleansing
Planning and development (계획 및 개발)	Building and development control Planning policy - including conservation and listed buildings Environmental initiatives Economic and community development
Protective services (보호 서비스)	Police services Fire and rescue services Court services - coroners etc
Central and other services (기타서비스)	Local tax collection Registration of births, deaths and marriages Elections - including registration of electors Emergency planning Local land charges Democratic representation Corporate management

출처: Local Government Financial Statistics England No.20 2010.

표 - 영국의 지방자치단체 수준별 주요업무

	Metropolitan areas		Shire areas				London area			
	District councils	single purpose authorities	Unitaries	county councils	district councils	single purpose authorities	City of London	London boroughs	GLS	single purpose authorities
Number of authorities	36	20	56	27	201	55	1	32	1	4
Education	√		√	√			√	√		
Highway(a)	√		√	√			√	√	√	
Transport planning	√		√	√			√	√	√	
passenger transport		√	√	√					√	
social care	√		√	√			√	√		
Housing	√		√		√		√	√		
libraries	√		√	√			√	√		
Leisure and recreation	√		√		√		√	√		
Environmental health	√		√		√		√	√		
Waste collection	√		√		√		√	√		
Waste disposal(b)	√	√	√	√			√	√		√
Planning applications	√		√		√		√	√		
Strategic planning	√		√	√			√	√	√	
Police		√				√	√		√	
Fire and rescue(c)		√		√		√			√	
Local taxation	√		√		√		√	√		

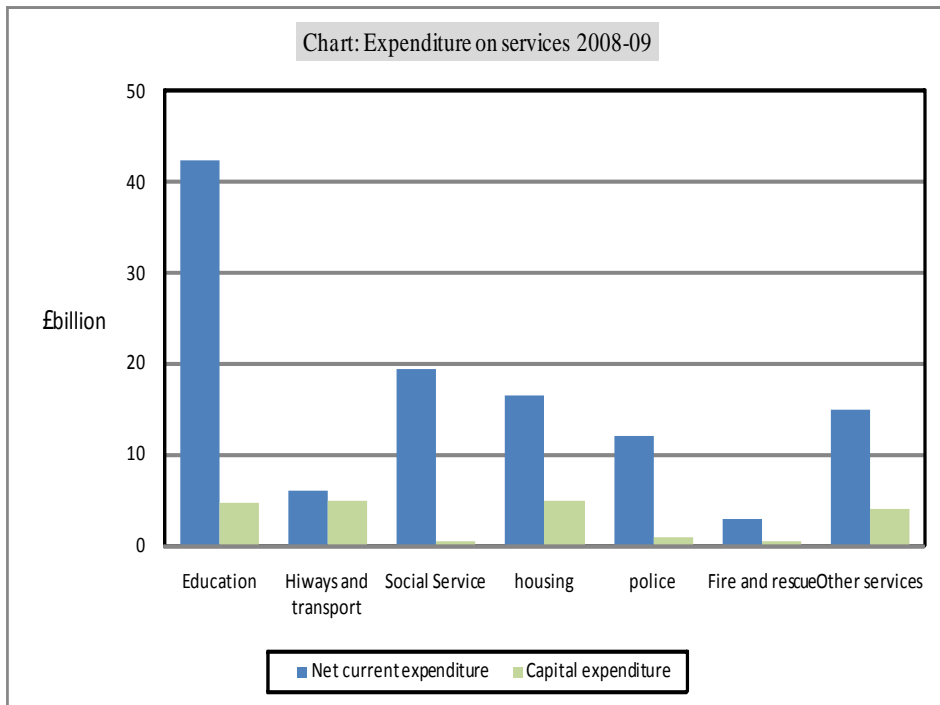
(a) Transport for London(TfL), a body of the Greater London Authority(GLA), is the highways authority for about 5% of London roads.

(b) Waste disposal for some areas of London is carried out by separate waste disposal authorities. The GLA has strategic, but not operational, responsibility for municipal waste.

(c) Combined fire authorities are responsible for fire and rescue services in the shire areas affected by reorganisation from April 1996. Cornwall UA, Isle of Wight, Northumberland, and Isles are the only UA authorities with responsibility for fire and rescue services.

The table excludes 10 park authorities in England - for the eight National Parks, The Broads and the Lee Valley Regional park. These authorities have various powers and aims that straddle some of the normal functions of local government. In particular, park authorities have responsibility for planning and leisure functions.

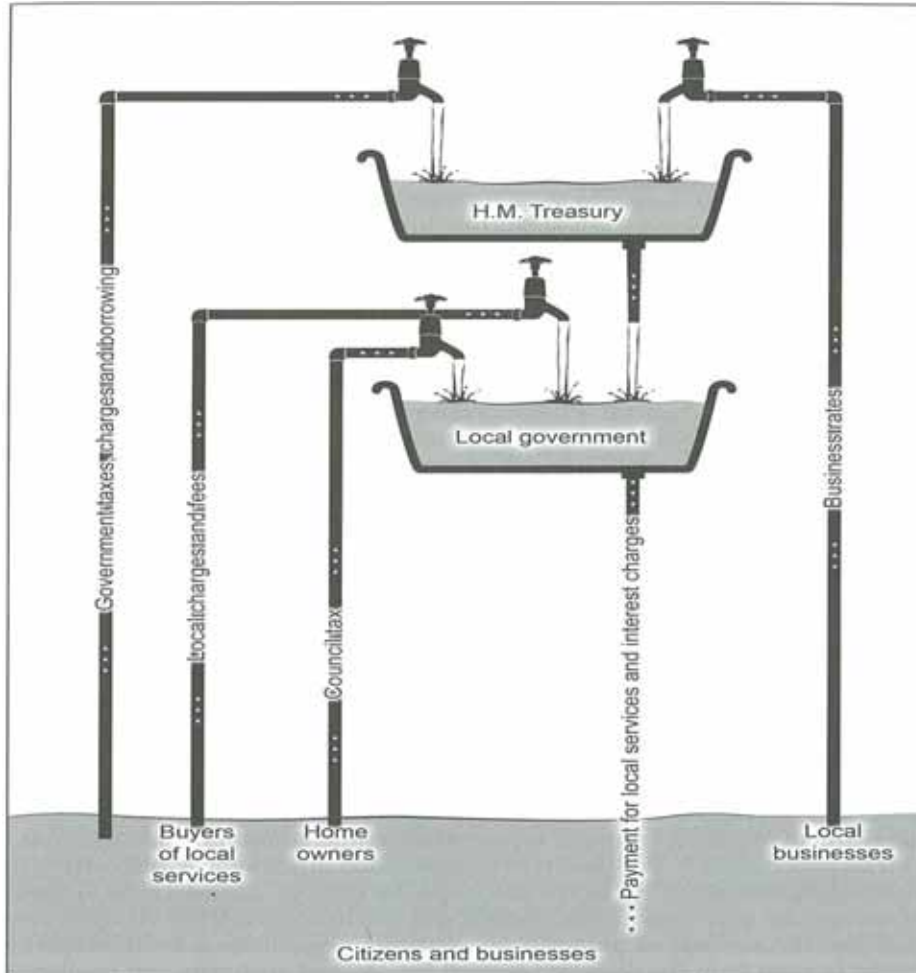
표 - 지방자치단체의 서비스별 지출



2

5)

그림 - 영국에서 지방의 재원조달 그림



출처: J.A Chandler, Local Government, 5th ed, 2009, 53면.

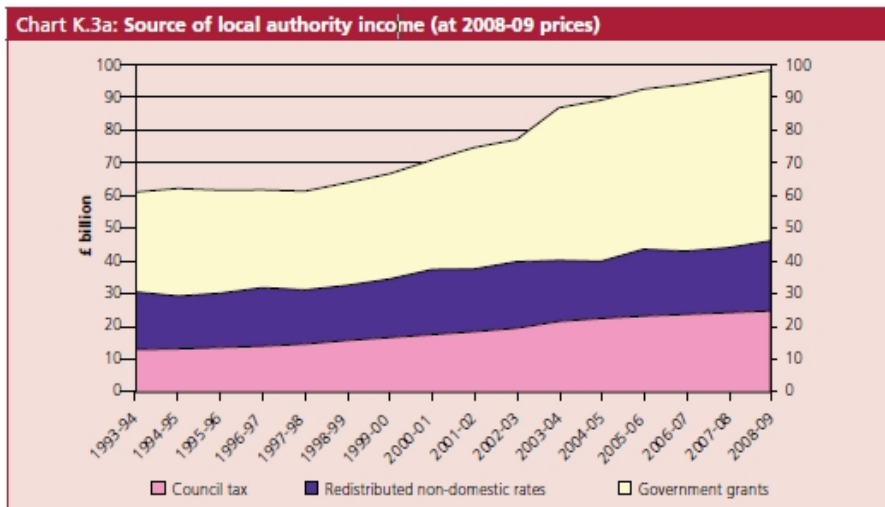
5) 본 장은 복문수, 영국의 지방자치와 재원조달, 광주전남행정학회보, 제9호, 2002, 16-27면; 임채호역, 영국의 지방정부, 박영사, 2008; 박정수, 주요국의 조세제도(영국편), 한국조세연구원, 2009; J.A Chandler, Local Government, 2009 등을 참조로 최신 자료를 활용하여 업데이트하였습니다.

1. 서론

앞 장에서 살펴본 바와 같이 영국의 지방자치는 오랜 역사를 갖고 있으나 중앙과 지방의 관계는 의원내각제국가의 특색으로 인하여 집권당의 정책기조에 따라 자율과 책임이 강조되거나 반대로 효율성이 강조되어 중앙의 통제가 강화되기도 한다. 영국의 지방자치단체는 전통적으로 교육, 주택, 경찰·소방, 오물처리 등 지방환경서비스, 사회복지·주민건강, 도서관·박물관 등 문화시설운영 등의 기능을 수행해 왔다.⁶⁾

현재 영국은 카운슬 세(Council Tax)라는 1개의 지방세를 유지하고 있으며 다양한 지방정부원조·개혁 프로그램을 통하여 지방정부를 원조하고 있다. 2008/09회계연도에는 지방자치단체의 수입 중에 사업 레이트 재분배를 포함하여 약 60%를 중앙정부에 의존하고 있다. 나머지 40%를 카운슬세, 수수료, 임대료, 이자수입 등의 지방수익이 차지하고 있다.

표 - 영국의 지방자치단체 수익원천별 변화(출처: DCLG 앞의 자료)



6) 임성일, 영국지방재정의 최근 동향(I), 155면.

2. 지방세

(1) 지방세의 변천

세계 제2차대전이후의 영국의 지방세제도의 변천은 크게 3기로 나눌 수 있는데 1기는 영국의 전통적인 지방세인 레이트(Rates)가 부과되던 시기이고, 2기는 1990년 4월부터 주민부담금(Community charge)이라는 새로운 지방세가 주거 레이트를 대체하고 기존의 비주거 레이트가 국세로 전환된 시기이다. 제3기는 1993년부터 카운슬세(Council tax)가 주민부담금을 대체하게 된 이후의 시기이다.⁷⁾

제1기에 해당하는 시기에는 영국의 지방세는 1980년대 말까지는 지방행정구역 내에 있는 자산을 대상으로 부과되었던 재산과세로서의 레이트(Rates)라고 일컬어지는 한 가지 세목으로 구성되어 있었다. Rate는 주거레이트(Domestic Rate)와 비주거레이트(Non-Domestic Rate)로 구분되었는데, 주거레이트는 일반 주민이 살고 있는 주거용 자산, 즉 주택을 대상으로 부과되는 세금이며 Non-Domestic Rate는 주로 기업 등의 산업·경제 목적으로 활용하는 비주거용 자산에 부과되는 세금으로서 사업 레이트(business rate)라고 불렸다. 레이트는 기본적으로 재산과세의 성격을 지니면서 소득과세의 기능을 담당하는 복합적인 조세라고 할 수 있었다. 레이트의 납세의무자는 건물의 거주자인 것이 일반적이었지만, 임대인과 임차인의 사전계약에 의해서 건물의 소유주가 납세자가 되기도 했다. 레이트 금액은 레이트의 과표와 세율로부터 결정되었는데, 레이트의 과표는 1948년의 지방자치법(Local government Act of 1948)에 의해 잉글랜드와 웨일즈에서는 국세청내의 평가국(Valuation Office Agency)이 산정하고 평가하는 책임을 담당하였기에 산

7) 김진영, 주요국의 조세제도, 98면.

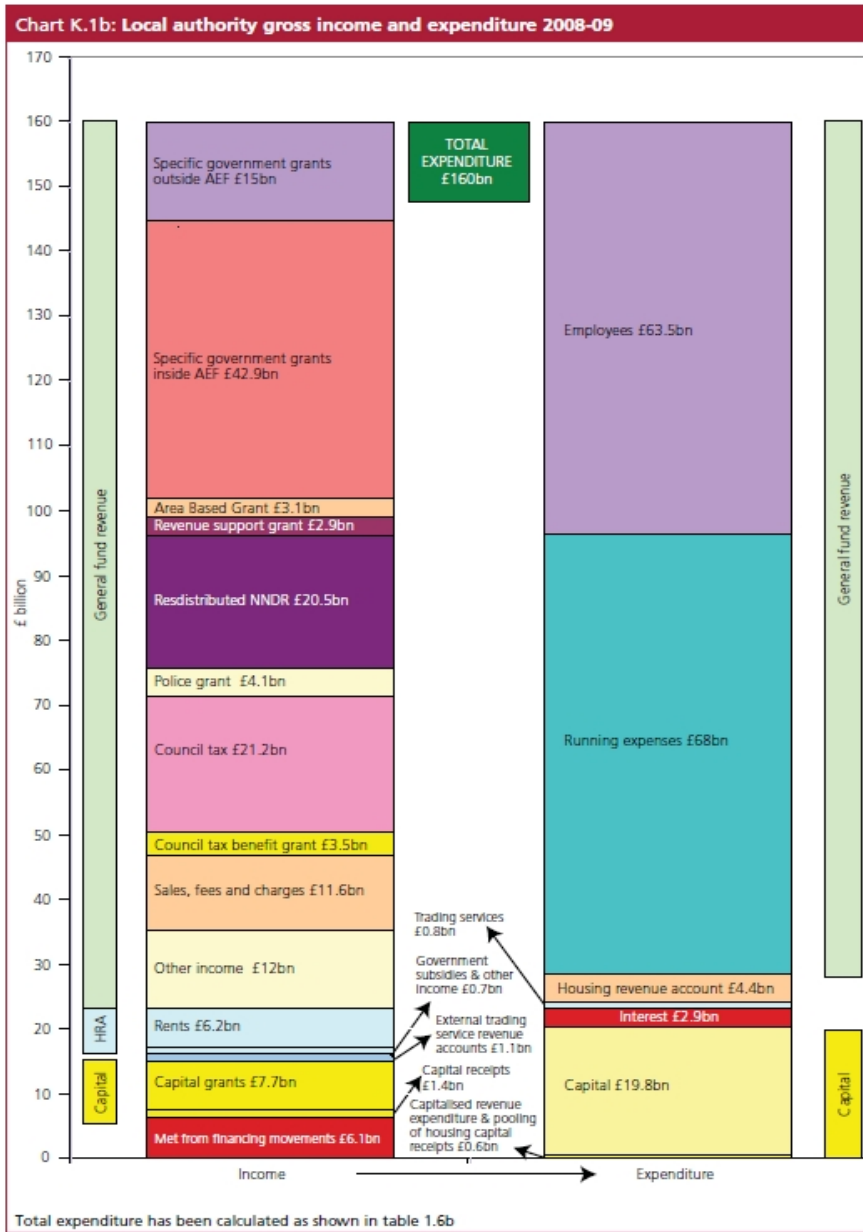
정 및 평가는 중앙정부의 주도하에 종합적으로 추진되었지만 지방자치단체는 매년 지방 재정상황을 고려하여 레이트세율을 적정히 조정할 수 있었다. 레이트제도에서는 다양한 조세감면 장치가 있었다. 예를 들면, 스코틀랜드의 경우 산업진흥 차원에서 산업체에 대하여 50%의 레이트 감면조치를 적용해 주었다. 그리고 일정한 소득수준 이하의 저소득층에 대해서도 자녀수와 가정형편을 고려하여 레이트를 경감해 주었다. 특히 저소득층을 대상으로 실시되는 레이트 환불제도(rate rebate system)는 대표적인 레이트 조세감세·감면장치로서 지방세 차원에서 능력세적인 성격을 보완하여 소득재분배 기능을 담당하였다.

제2기에 해당하는 시기는 보수당 정권이 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 기존의 주거레이트에서 주민부담금(Community Charge)로 전환한 시기이다. 영국정부는 1988년 지방정부재정법(Local Government Finance Act)에 기초하여 주거 레이트제도를 폐지하고 주민부담금(Community Charge)제도로 대체하는 전면적인 개혁을 추진하였고 기존의 사업 레이트(혹은 비거주레이트)는 기본 골격을 유지 하되 세율의 결정과 세수입 관리는 종전의 지방자치단체 관할에서 중앙정부로 이양하여 국세로 전환하였다. 주민부담금제도는 스코틀랜드에서는 1989년부터, 그리고 잉글랜드와 웨일즈에서는 1990년 4월부터 주민부담금제도를 시행하였다. 주민부담금제도는 자치단체 내에 거주하는 18세 이상의 모든 성인을 대상으로 일정액을 부과하는 지방세였는데 세금인상과 18세 이상의 모든 성인을 대상으로 일정액을 부담하게 하기에 불공평 과세적인 속성이 있어서 일반인들은 전근대적인 인두세(poll tax)라는 인식을 하였고 국민들의 심한 비난과 반발을 받게 되었다. 1979년 집권한 후 대처정권은 중앙정부 및 공기업의 생산성을 제고하기 위해 지속적인 노력을 하였으나 노동당의 세력하에 있던 지방자치단체에는 별 효과를 거두지 못했다. 그래서 대처정권은 당시 방만하게 운

영되고 있던 지방재정을 규율하는 방법으로서 지방자치단체의 지출 수준을 주민들이 부담하는 조세와 더욱 밀접하게 연계시킬 수 있는 조세제도를 마련하고자 하였다. 주민부담금제도도 조세의 역진성을 완화시킬 목적으로 조세감면과 환불에 대한 규정을 두고는 있었지만 그 폭은 기존의 주거 레이트에서 허용했던 것보다 상당히 축소되었고 저소득층조차도 기본 주민부담금 납부액의 20%는 부담해야만 했다. 이 때문에 주민부담금은 기존의 레이트에 비하여 평균적으로 주민의 조세부담을 상당히 증가시켰으며, 특히 저소득층의 부담이 크게 증가하여 역진성이 심화되었다. 이로 인해 많은 주민들이 주민부담금 납부에 불응하는 등의 강한 조세저항이 일어났으며, 대처수상이 사임하기에 이른다.

대처수상이 사임한 후 1990년 11월에 수상으로 취임한 보수당의 메이저 수상은 주민부담금제도를 개정할 것을 약속하였고 1991년 4월에 새로운 주민부담금제도를 폐지하고 1993년부터 카운슬 세로 대처하겠다고 발표하였다. 제3기는 현재의 카운슬 세가 도입된 이후의 시가로서 카운슬세는 과거의 주거레이트와 주민부담금의 성격을 절충한 지방세라고 할 수 있다.

표 - 2008/09 회계년도 지방자치단체 총수입 및 지출



출처: Local Government Financial Statistics No.20 (2010) DCLG

(2) 카운슬세(Council Tax)

카운슬세는 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인 수를 기초로 하여 부과되는 조세이다. 먼저 해당 주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하고 그를 해당주택에 거주하는 성인수와 연계하여 최종적으로 세액을 산정한다. 그러므로 현행 카운슬세는 기존의 주거레이트와 주민부담금을 결합한 형태의 복합적인 지방세의 특징을 나타내고 있다. 즉 카운슬세는 종전의 레이트와 마찬가지로 주택의 자산가치를 기준으로 세금을 부과하므로 재산세적 성격을 지니고 동시에 주택에 거주하는 성인수를 기준으로 세금이 부과됨으로써 주민부담금제도와 같은 인두세적 성격을 지닌다.

카운실세는 각 주택 단위별로 부과되는데 이때 주택이라 함은 일반 주택, 방갈로, 아파트, 연립주택, 이동주택, 선상주택 등을 말한다. 납세의무자는 주택 등의 소유 또는 임차를 불문하고 주택의 소유자로 그 주택에 거주하는 자, 주택의 임차인으로 그 주택에 거주하는 자, 소유자가 다른 주택에 거주하는 경우의 임차인, 허가를 받아 거주하는 자, 그 외 거주자를 말하고 거주자가 없는 경우는 소유자가 납세의무자가 된다. 즉 납세의무자는 주택에 거주자가 되며 거주자가 없는 경우는 소유자가 납세의무자가 된다. 거주자가 가족인 경우에는 보통 가장이 부담하게 된다. 만약 가족이 아닌 사람이 공동으로 거주하는 경우에는 성인거주자들이 카운슬세를 공동 부담하게 된다. 카운슬세의 납부를 위해 매년 3월에 납부고지서가 발송되고 있는 바, 그 고지서에 산출근거와 납부세액이 적시되어 있으며 10회에 걸쳐 분할 납부할 수도 있다.⁸⁾ 카운슬세의 과세표준 및 세액 산출은 주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하는 단계와 산출된 세액을 해당주택에 거주하는 성인 수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산

8) 박균조, 영국의 유일한 지방세, 카운실 택스

정하는 두 단계로 이루어진다. 잠정적세액을 산출하기 위한 주택가치 평가는 국세청소속의 평가청(Valuation Office Agency: VOA)에 의해 이루어진다. 주택가치에 대한 평가는 가장 낮은 A등급부터 가장 높은 H등급까지 8개의 평가등급(valuation band)으로 나누어진다. 이런 등급제 방식의 장점은 각 가격대의 구간 폭이 크기 때문에 정부가 자산가격을 빈번하게 재평가 할 필요가 없다는 점이다. 잉글랜드의 주택평가등급을 기준으로 보면 A등급은 4만 파운드이하이고 H등급은 32만 파운드 초과이며 기준이 되는 D등급은 6만8천 파운드 초과 8만8천파운드 이하이다. 반면에 스코틀랜드는 A등급은 2만7천파운드 이하이고, H등급은 212만 파운드 이상이며 D등급은 45만 파운드 초과 58만 파운드 이하로서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드의 구간금액이 각각 상이하다. 각 구간별 세율은 기준이 되는 D구간이 100%가 되고 A등급은 67%로 하향되고 H등급 200%가 되는 등 차등을 두고 있다.

표 - 잉글랜드 카운슬세 기준

Band	Value (Nominal value as at 1991)	Ratio	Ratio as %	Average (Based on average Band D rate as of 2006)
A	up to £40,000	6/9	67%	£845
B	£40,001 to £52,000	7/9	78%	£986
C	£52,001 to £68,000	8/9	89%	£1,127
D	£68,001 to £88,000	9/9	100%	£1,550
E	£88,001 to £120,000	11/9	122%	£1,832
F	£120,001 to £160,000	13/9	144%	£1,832
G	£160,001 to £320,000	15/9	167%	£2,113
H	£320,001 and above	18/9	200%	£2,536

표 - 스코틀랜드 카운슬 세 구간표

Band	Value	Ratio	Ratio as %
A	up to £27,000	6/9	67%
B	£27,001 to £35,000	7/9	78%
C	£35,001 to £45,000	8/9	89%
D	£58,001 to £80,000	9/9	100%
E	£58,001 to £80,000	11/9	122%
F	£80,001 to £106,000	13/9	144%
G	£106,001 to £212,000	15/9	167%
H	£212,001 and above	18/9	200%

한편, 웨일즈에서는 2005년 4월 1일 구간이 웨일즈 의회에 의해 재조정되었으며, 그 기준은 2003년 평가액을 기준으로 하였으며, 기존의 8개 구간에서 하나를 더 추가하여 9개구간을 유지하고 있다.

표 - 웨일즈지방의 카운슬 세 구간

Band	Value (Nominal value as at 2003)	Pre-2005 Value (Nominal value as at 1991)	Ratio	Ratio as %
A	up to £44,000	up to £30,000	6/9	67%
B	£44,001 to £65,000	up to £39,000	7/9	78%
C	£65,001 to £91,000	up to £51,000	8/9	89%
D	£91,001 to £123,000	up to £66,000	9/9	100%
E	£123,001 to £162,000	up to £90,000	11/9	122%

Band	Value (Nominal value as at 2003)	Pre-2005 Value (Nominal value as at 1991)	Ratio	Ratio as %
F	£162,001 to £223,000	up to £120,000	13/9	144%
G	£223,001 to £324,000	up to £240,000	15/9	167%
H	£324,001 to £424,000	£240,001 and above	18/9	200%
I	£424,001 and above		21/9	233%

1단계에서 잠정적 세액이 확정되면 제2단계로 거주 성인수를 기준으로 최종세액을 산정한다. 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수가 2인 이상인 경우에는 기본세액의 100%가 과세되고, 1인인 경우에는 기본세액의 75%가 과세된다. 그러므로 한 가구에 두 사람 이상의 과세 대상자가 거주하면 그 가구는 전액을 부담한다. 이러한 경우 카운슬 세는 자산가치를 토대로 세액이 결정된다. 그리고 사람이 거주하지 않는 주택의 경우 소유자가 카운슬세의 50%를 부담하도록 되어 있지만, 웨일즈의 경우에는 지방정부의 결정에 따라 25%까지 부담하도록 되어 있다. 영국 정부가 거주 성인 수를 2인을 기준으로 100% 과세하기로 결정한 근거는 각 세대별로 18세 이상의 성인인 2인 거주하는 경우가 영국 전체가국의 약 54%에 해당하기 때문이다.⁹⁾

잉글랜드에서는 카운슬 세가 8개의 등급으로 구분하여 과세하고 있으므로 주택의 평가액이 최상위 구간에 속하게 되면 동일하게 과세되어 초고가의 자산을 보유한 사람에게 유리하다는 문제가 지적되어 카운슬세의 역진성이 문제점으로 지적되기도 한다.

9) 박정수, 주요국의 조세제도, 264면.

3. 보조금제도¹⁰⁾

(1) 영국의 지방재정지원체계

영국은 위에서 살펴본 바와 같이 지방세는 단일 세목으로 카운슬세가 존재하며 카운슬세가 지방재정에서 차지하는 비율은 미약하다. 그러므로 영국의 지방재정지원체계는 보조금을 중심으로 이루어지고 있다. 보조금제도가 도입되었던 초기에는 특정목적의 보조금이 지배적인 경향을 보였지만 1958년을 전후로 포괄보조금 중심으로 변화되었다. 이러한 영국의 보조금제도는 특정보조금제도로부터 포괄보조금제도 또는 일반보조금제도를 중심으로 발전하였다. 포괄보조금은 1965년 이후 지방정부간의 재정균등화 수단으로 중요한 역할을 하기 시작하였다. 이러한 보조금제도는 전반에 걸친 제도변화가 몇 차례 있었지만 포괄보조금 중심의 틀에서 벗어나지 않고 있다.

영국의 보조금제도는 시대적 상황에 따라서 그 기능과 정책목표의 주안점을 달리하였지만 크게 4가지 기능을 담당하고 있다. 보조금제도는 지방자치단체가 또는 지역간에 발생하는 누출효과(spillover effect)를 효율적으로 처리하고 전국적 표준서비스와 중앙정부 선호사업을 장려하는 역할을 하고 있으며, 둘째, 보조금제도는 지방자치단체의 재정불균형을 완화시키는 재정지원기능을 담당하고 있고 셋째, 지방자치단체간의 수평적 재정불균형을 시정하는 수단으로서 기능을 담당하고 있으며 마지막으로 중앙정부의 지방재정에 대한 통제수단으로 사용되고 있다.

종합적으로는 영국의 보조금제도는 기본적으로 지방재정에 대한 재원보장, 재정형평화, 재정조정기능을 수행하면서 1980년대 이후 통제기능을 강화시키는 경향을 보이고 있다.

10) 본 장은 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원, 2006, 8-65면 그리고 김혜정의 2인, 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 국회예산결산특별위원회 편, 2009를 주로 참조하여 최신자료를 활용하여 업데이트를 하였습니다.

영국의 보조금의 종류는 세입지원교부금(Revenue Support Grants: RSG)을 중심으로 특정 및 특별보조금(Specific & Specific Grants), 잠정보조금(Transitional Grants), 사업 레이트(Non-domestic Rates 또는 Redistributed Business Rates)로 구성되어 있다. 세입지원교부금과 사업 레이트(혹은 비주거래이트)는 보조금의 사용용도가 정해지지 않는 일반보조금에 해당하고, 특정보조금과 보충특별보조금은 보조금의 사용용도가 정해진 특정보조금에 해당한다. 세입지원교부금은 우리나라의 보통교부세에 해당하며, 특정보조금은 우리나라의 국고보조금에 해당한다고 할 수 있다.

(2) 세입지원교부금(RSG)제도

1) 운영의 기본 및 성격

세입지원교부금은 지방정부가 표준적 행정서비스를 제공할 수 있도록 중앙정부가 재정을 지원하는 수요교부금(Needs Grant, Needs Element)과 저소득층의 지방세 부담을 경감시켜 줄 목적으로 중앙정부가 지방자치단체에 지원해 주는 일률교부금(Flat Grant, Flat Rate Element)으로 이루어지는데 주로 수요교부금이 주를 이루고 있다. 수요교부금은 지방자치단체간의 존재하는 행정수요 격차를 보상하는 기능을 담고 있으며 일률교부금은 종전 자원요소(resource element)에 해당하는 것으로 지방정부간의 재정력 격차를 완화시켜 주는 재정조정 기능을 담당하고 있다.¹¹⁾ 이와 같이 교부금제도를 두 부분으로 구분 운영하는 영국의 교부금제도는 기준재정수요라는 개념을 통하여 지방의 행정수요를 파악하고 그 산정과정에서 각 지방자치단체의 재정력과 기준재정수입액을 동시에 고려하는 우리나라 방식과 차이를 보이고 있다.

11) 종전의 자원요소가 다양한 지표와 배분공식을 통하여 지역간의 담세력 격차를 시정하고자 노력한데 비해 일률교부금은 주로 인구를 기준으로 배분되어 이러한 기능이 다소 줄었다는 지적이 있다.

2) 총액결정

세입지원교부금의 총규모가 결정되는 과정은 아래와 같다. 첫째, 매년 중앙정부와 지방자치단체가 함께 모여 내년도 중앙정부가 일정한 기준에 따라서 설정한 표준의 공공서비스를 각 지방자치단체가 공급하는 필요한 총예상지출액(Total Assumed Spending: TAS)에 관하여 합의를 도출한다. 즉, TAS는 중앙정부가 지방자치단체협의회의 협의(consultation)를 통해 다음회계연도에 지방자치단체가 지출해야할 지출총액을 7월에 발표한다. 본 발표에는 중앙정부의 보조금 총액과 사업레이트로 거두어들인 수입을 어떻게 배분할 것인지도 포함하고 있다. 중앙정부의 보조금은 총지출의 80%를 차지하고 지방자치단체가 수수료 수입 등 자체수입으로 충당할 금액은 총지출에 20%정도를 차지한다. TAS는 예전에는 총 표준지출액(Total Standard Spending: TSS)라고 사용되기 되기도 하였다. 이 TAS는 기본적으로 지방세, 세외수입, 중앙정부 보조금, 기타수입에 의해 충당된다. TAS에는 학생들에 대한 지출, 지방세 환급, 주택보조금 관 같은 자동지출항목은 포함되지 않으며 또한 자본재정비용(Capital Financing Cost)이외의 자본지출과 주택경상회계(HRA), 교역서비스, DLO /DSO계정으로부터의 세입지출, 특정보조금의 일부와 판매수입, 그리고 사용료·수수료, 이자수입에 의해서 충당되는 지출은 포함되지 않는다. 따라서 모든 지방정부의 세출이 TAS에 해당하는 것이 아니라 지방정부 세출 가운데는 TAS 범위에 포함되는 것과 TAS 범위에 포함되지 않는 것으로 구분된다. TAS에 포함되는 세출은 지방자치단체 자체수입과 중앙정부 보조금, 예비비기금으로 충당하는 반면, TAS범위에 포함되지 않는 세출은 사용료와 특정보조금에 의존하는 경향이 강하다. 앞에서 언급한 지방정부의 비율결정과 과정에 의해서 최종적으로 산출되는 교부금을 총 의존재

원(Aggregate External Finance: AEF)라고 한다. 이러한 AEF는 지방자치단체가 중앙정부로부터 지원받는 재정이전(보조)금액으로서 총 예상지출액과 일정한 연계성을 가지고 산출된다.

총의존재원 속에는 세입지원교부금과 사업 레이트 그리고 일부 특정 보조금, 보충특별잠정보조금(Supplementary and Special Transitional Grants)이 포함되어 있다. 그러므로 지방정부의 TAS중에는 AEF를 제외한 나머지는 지방세가 중심이 되는 자체재원에 의해서 충당되어야 한다. 우리나라와 비교하자면, AEF는 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금, 지방양여금)에 의하여 지원되는 총재정규모, 즉 자치단체의 의존재원을 의미한다. AEF에서 우리나라의 국고보조금에 해당하는 여러 가지 특정보조금(치안, 주택개량 등)과 수송, 국립공원 보조금 등 몇 가지 보충보조금(Supplementary Grants)을 빼면 최종적으로 세입지원교부금(RSG)이 산출된다.

최종적으로 국가에서 지방재정에 대하여 지원해주는 재정 총량이 결정되면 그 다음으로 각 지방정부별로 세입지원 교부금 배분액을 산출하고 배분하는데 통상 세입지원교부금의 산정 및 배분에 관한 작업은 대략 회계연도 개시 6개월 이전부터 시작한다.

3) 세입지원교부금산정

RSG는 국세수입과 일정비율로 연계되지 않고 교부금산정 및 배분과 관련된 큰 틀은 매 회계연도마다 국가와 지방의 대표들이 한자리에 모여 공동작업을 하는 과정에서 결정된다. 지방자치단체를 대표하는 지방자치단체협의체(Local Government Association)¹²⁾와 중앙의 주무부처가 상호 협상을 하는 정책협의회의인 지방재정자문위원회(Consultation

12) 지방자치단체협의회는 1997년 구성되었다. 가입은 강제가 아니라 자발적 참여이고 현재는 422개 지방자치단체가 회원으로 되어 있으며 지방자치단체의 이익을 위하여 정부상대의 로비를 주 업무로 하고 있다. <http://www.lga.gov.uk/>

Committee on Local Government Finance)에서 세입지원교부금의 총규모 등이 결정된다. 정책협의회에서는 특히, 지방재정의 총 적정지출액(total relevant expansion)수준에 대한 예측치에 대한 합의를 도출하는 한편 중앙의 지방재정지원 규모를 결정하는데 초점을 맞추고 있다.

총 적정지출액 속에는 학생보조금, 지방세 환급, 주택보조 등 지방의 의무적 경비를 제외한 모든 지방재정지출이 포함되며, 이 과정에서 총 적정지출액에 대한 예측치가 합의 도출되면 중앙정부는 곧 지방재정에 지원할 총 보조금의 규모를 산정한다.

중앙정부가 RGS를 지방자치단체에 배분하는 과정에서 예전에는 표준지출평가액(Standard Spending Assessments: SSA)이라고 알려졌던 지출분배공식(Formula Spending Share: FSS)이 활용되어 특정 지방자치단체의 FSS는 전국 총합 TAS와 특정보조금 합계액에서 해당 지방자치단체의 배분이 결정된다. 반면에 일률교부금은 전국적으로 동일한 단위비용을 지방자치단체에 거주하는 성인인구수를 곱하는 산정방식으로 결정된다.

$$\text{총예상지출액(TAS)} = \text{지출배분공식(FSS)} + \text{특정보조금(Specific Grants)}$$

각 지방정부가 받게 되는 교부금액은 해당 지방자치단체의 FSS와 조세수입의 크기에 의해 결정된다. 지출배분공식(FSS)은 지방자치단체가 중앙정부의 보조금을 받기 위한 장치로서, 각 지방자치단체의 관점에서 본 절대적 수요를 산정하는 것이 아니고 중앙정부의 시각에서 각 지방정부의 상대적 지출수요를 산정하는 잣대이다. 세입지원교부금의 배분은 지출배분공식과 TAS와의 연계선상에서 중앙정부가 일정한 기준에 의해서 지방정부의 표준행정비용을 추정한 것으로 우리나라 보통교부세의 기준재정수요액에 해당한다고 볼 수 있다. 매년 중

양정부는 parish를 제외한 모든 지방정부들을 대상으로 표준재정지출액을 추정한다. 각 지방별로 지출배분공식이 산출되는 과정에는 지역의 행정수요와 비용요인을 반영할 수 있는 사회, 인구, 지역특성 변수들이 활용되고 있는데 그 변수에는 인구, 인구특성, 인구밀도 도로연장, 외부모가정, 인종특성 등이 포함된다. 또한 중앙정부는 공식을 사용하여 지원금액을 설정하게 되면, 너무 많이 받게 되거나 적게 받을 수 있기 때문에 최고한도 또는 최저한도를 설정할 수 있다. 복잡한 지원공식은 중앙정부와 지방자치단체대표 그리고 회계전문가가 참여하는 정기적 모임을 통해 논의되고 합의를 도출한다. 일반적으로 세입지원교부금은 다음과 같은 공식에 의하여 산출된다.

$$RSG = FSS - \{(지방세 수입) + (사업 레이트 수입)\} = FSS - \{(카운슬세 X 지역가구수) + (사업 레이트 X 지역인구)\}$$

위 공식에 의하면 행정수요가 많은 지방자치단체는 상대적으로 높은 재정수요를 인정받게 되고 그 결과 많은 교부금을 받게 된다. 공식에 나타난 변수들 중에서 FSS, 사업 레이트, 인구수, 가구수는 사실상 지방정부가 임의로 변경할 수 없는 변수가 아니며, 지방자치단체가 임의로 변경할 수 있는 변수는 지방세인 카운슬세 뿐이다. 그러므로 지방자치단체들은 카운슬세 세율을 조정함으로써 교부금의 규모를 어느 정도 조정할 수도 있다. 만약 특정 지방자치단체가 재정지출을 증가시키고자 하는 경우에는 자체의 예비금으로 충당하거나 지방세 세율을 인상하는 수밖에 없다.

지방자치단체가 다음 회계연도의 FSS가 어떻게 될지 알게 되면, 다음회계연도의 예산을 확정하는데 더 많은 확실성과 명확성을 달성하게 되고, 그러므로 카운슬세의 변동 혹은 서비스요금의 변동이 필요한지 어느 정도가 적정한지 추정할 수 있다. 지방자치단체는 4월에

시작하는 회계연도에 대한 예산에 대해서 지역사회와 지방자치단체부(DCLG)에 3월초까지 상세한 예산안을 송부하여야 한다. 만약 지방자치단체가 제출한 예산이 FSS보다 더 많은 지출을 하는 것이고, DCLG 장관이 수급할 수 없는 정도로 카운슬세가 인상되어야 한다면, DCLG의 장관은 카운슬 세 인상한도를 설정할 권한을 가진다.

4) 측정항목 및 측정단위

지출배분공식(FSS)은 우리나라 지방교부세의 기준재정 수요액과 비슷하며 측정항목에다 표준단위 비용을 곱하고 일정한 보정계수를 적용함으로써 산정된다. 측정항목에 적용되는 표준단위비용은 전국의 모든 지방자치단체간에 동일하지만, 표준단위비용에 추가되는 보정요인과 보정계수는 다양하다. 현재 측정항목에는 교육, 대인사회서비스, 경찰, 소방, 민방위, 도로관리, 기타 행정서비스, 자본재정비용의 7개 부분이다. 예를 들면, 65세 이상의 인구가 많은 지방자치단체는 다른 지방자치단체에 비하여 노인복지를 위한 지출에 필요한 자금지원을 더 많이 받게 된다.

5) 보정계수

우리나라의 지방교부금과 비교할 때 기준재정지출액을 산정하는 과정에서 측정항목에다 표준단위비용을 곱하고 보정계수를 적용하는 전체 틀은 비슷하지만, 보정계수가 우리보다 훨씬 복잡하고 상대적으로 중요한 역할을 수행한다. 일반적으로 활용되는 보정계수는 인구·사회·지역·경제적 변수와 제도, 규모관련 변수들인데, 크게 주로 인건비 격차를 보정하는데 사용하는 과소요인(sparsity factor)보정, 무료급식요인 보정, 지역간 비용조정요인 보정, 규모요인 보정 등이 있다.

비슷한 여건을 갖고 있는 지방자치 단체간에 동일한 측정항목이 적용되는 경우에도 보정계수로 인하여 최종적으로 산출되는 교부금액은

상당히 다르게 나타난다. 예를 들면 교육부분에서 물가 혹은 저소득층 밀집 등 도시적 특징이나 도로관리부분에서 지역간의 특수성을 보정계수에 고려하면 상당히 다른 결과를 나타낸다.

6) 비 교

우리나라에서는 지방교부금을 받는 지방자치단체는 연도별로 비교적 고정화된 반면에 영국에서는 세입지원교부금을 받는 지방정부가 매년 조금씩 바뀌고 있다. 이는 교부금의 결정이 지방자치단체의 총지출예산액과 해당 지방자치단체의 지출 수요액의 크기뿐만 아니라 지방자치단체의 지방세 세율조정에 의해서도 조정되기 때문이다. 영국에서는 지출배분공식의 산정과정은 물론 보정계수, 배분자료 등을 공개하고 있어서 교부금제도의 투명성과 민주성을 확보하고 있지만 세입지원교부금의 배분을 둘러싸고 지방자치단체가 이의를 제기하는 경우가 있는데 대부분의 이의제기는 측정지표의 선정을 비롯하여 적용 자료의 부적합성, 신빙성 결여와 그 부당성에 관한 것들이 있다.

(3) 특정보조금 및 보충특별보조금

1) 개 관

특정보조금과 보충보조금은 국가와 지방차원에서 중요한 특정목적의 사업을 대상으로 매년 계속적으로 운영하는 보조금인 데 비해, 특별보조금은 특수한 사정이나 여건의 변화에 대응하여 단년도 내지 한시적으로 운영되는 보조금이기에 영국의 특정보조금과 보충보조금은 우리의 국고보조금제도와 유사하며, 특별보조금은 특별교부금의 성격을 나타내고 있다.

2) 특별보조금제도

영국에서도 특별보조금(Special Grants)제도가 운영되고 있지만 그것은 우리나라의 특별교부세제도와 상당히 다른 것으로 보인다. 특별보조금은 중앙정부가 특별한 이해관계를 지니거나 중앙정부 시각에서 본 특정 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해 활용되고 있는데 특별보조금이 활용되는 목적은 ① FSS 감소보조금: FSS산정방식 변경으로 인해 상대적으로 재정손실을 입게 된 지방자치단체에 대한 지원 ② 경찰부문 FSS감소보조금: 경찰서비스를 제공하는 지방정부 가운데 경찰부문 FSS 산정방식의 변경으로 인해 재정손실을 입게 된 지방정부에 대한 지원, ③ 중앙정부지원보호보조금: 중앙정부의 정책을 수용하여 특정 지방자치단체가 일정한 행정기능을 담당할 경우 그에 소요되는 비용을 지원 특별보조금을 지원하는 목적 등이 있다.

특별보조금의 산출의 공식은 FSS감소보조금의 경우에는 각 지방자치단체별로 아래의 공식에 의해 Z값을 도출하여야 하는데, 산정된 Z값이 각 지방자치단체 수준별로 카운슬세 과표평가 가격대 D의 주택과 관련된 임계치인 S값보다 큰 경우 특별보조금이 지급되어야 한다.

$$(B - A) / T = Z$$

T: 세입지원교부금의과 관련된 카운슬세 과표

A: 중앙정부가 산정한 각 지방자치단체의 FSS추산액

B: 각 지방자치단체별로 배정될 FSS추정액 + 해당 지방자치단체에게 지불되어야 할 FSS감소보조금액

최종적인 특별보조금은 2가지 경우로 나누어서 산출한다. 먼저 Z값이 S값의 두배보다 크지 않는 경우에는 $T(Z-S)$ 의 특별보조금액이 지급되며, Z 금액이 S값의 두 배보다 클 경우 $TZ(1/2)$ 의 특별보조금이 지급된다.

위에서 살펴본 영국의 특별보조금은 다음과 같은 면에서 큰 차이가 있다.

첫째, 특별보조금의 규모는 법에 의해 국세 등과 일정한 연계성을 지니지 않으며 매년 의회의 승인을 필요로 하며, 둘째, 특별보조금은 일정한 배분공식에 의해 배분되며 그 내역이 공개되며 셋째, 보조금의 금액과 지방재정상의 상대적 위상이 매년 다르고 그 규모가 우리의 특별교부금에 비해 상대적으로 적고 마지막으로 특별보조금의 사용용도가 매우 제한적이다.

4. 사업 레이트(National Non-Domestic Rate)¹³⁾

(1) 개 관

영국은 소득과세의 비중이 54.1%, 소비과세의 비중이 35.0%인 소비과세를 가미한 소득과세형 국가에 속한다. 그러나 지방자치단체는 소득과세와 소비과세가 없는 재산과세 중심의 세수구조이다. 영국의 재산과세는 카운슬세와 사업 레이트가 중심이다. Business rate라고 불리는 사업 레이트는 국가기관인 평가청(Valuation office: VOC)에서 평가하지만 이에 따라 지방에서 부과·징수한다. 과거에는 국세형식으로 징수되어 지방에 배분되는 조정재원의 성격이었으나 지방자치 개혁의 일환으로 지방세화되었다. 사업 레이트는 지방자치단체가 기업으로부터 조달하는 조세이지만 과거에는 지방자치단체가 직접 지역기업에 과세하는 것이 아니라 중앙정부가 단일세율을 적용하여 사업 레이트를 징수하고 그 징수한 세수를 인구를 기준으로 지방자치단체별로 배분하였다.

13) P.K Brown and M. A Hepworth (2002)를 인용한 박정수, 주요국의 조세제도 영국편, 한국조세연구원, 2009를 주로 참조하여 최신 자료를 업데이트 하였습니다.

사업 레이트에 관한 주요 법규정은 1988년 지방재정법에 규정되어 있다. 사업레이트의 역사는 1601년부터 시행되어 온 역사가 오래된 조세로서 판례법을 중심으로 수세기에 걸쳐서 발달하였는데 사업 레이트는 부동산에 대해 과세하는 재산점유에 대한 조세이다. 각 소유지는 보험가격과 완전보상의 연간차용을 위해 세를 놓은 재산의 임대료라는 시장임대가격(rateable value)에 근거하여 평가된다. 시장임대가격에 대한 해석은 법원에 의해 결정된다.

사업레이트의 납부총액은 그 세액의 평가에 의해 결정되며 단순비례세율에 의해 증가된다. 단순비례세율은 각 연도마다 의회에서 결정되어 잉글랜드에 적용되는 단일형태인데, 웨일즈와 스코틀랜드는 독자적인 체계를 가지고 있다. 현재 가격의 반영을 위하여 5년마다 재평가하는데 최근 재평가는 2010년 4월 1일에 이루어졌으며, 2009년 4월 1일의 가격에 근거한다. 다음 재평가는 2015년 4월 1일부터 유효하다.

(2) 납세의무자

사업 레이트는 모든 비거주용 부동산세를 부담해야 할 점유자에 대해 과세하며, 조세를 부담해야 할 점유자는 통상 임대하거나 소유자인 재산의 보유자이다. 조세를 부담해야 할 점유자는 소유자가 사용하는 재산인 경우에는 소유자, 임대용 재산인 경우에는 임차인이 된다. 플랜트, 기계장치, 네트워크 형식으로 된 재산인 가스, 급수, 방송 시설 등도 과세대상이다. 이때 과세의 근거법은 1998년의 지방재정법(Local Government Finance Act 1998)이다.

(3) 세율 및 과세표준

과세표준은 토지와 건물의 임대가치를 기준으로 산정한 점유가치이다. 사업 레이트의 세율은 단순비례세율(uniform business rate)로서 세율인

상은 소비자물가지수의 상승률을 초과하지 않는 범위 내에서 소비자물가지수를 감안하여 중앙정부에 의해 결정된다. 잉글랜드의 경우 2009 - 2010년 표준세율은 48.5%이다. 예를 들면, 사업용 자산의 평가된 과세표준 가치가 1만파운드일 경우 감면분을 제외하면 4,850파운드가 과세되는데 소규모 기업의 경우 각종 감세혜택이 주어진다. 사업레이트는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에서 각각 다른 세율이 적용되고 있으며 세액은 5년에 한번씩 평가되는 시장임대가치에 세율을 곱하여 산출된다. 중앙정부기관인 평가청은 사업 레이트의 목적을 위해 모든 재산의 평가가격을 결정할 권한과 책임을 진다.

(4) 과세평가

1) 평가원칙

사업용 레이트는 오직 비거주용 재산에 대해서만 과세되며, 과세에는 두 가지 필수조건이 적용된다. 첫째, 조세를 부담할 점유자가 존재해야 하며 둘째, 조세를 부담할 부동산이 있어야 한다. 평가원칙은 지방재정법 부칙 6에 규정되어 있다. 매년 임대차 기대되는 부동산의 평가는 다음의 세가지 가정을 따른다. ① 임차는 이미 결정된 것을 참고로 한다. ② 부동산의 적정한 수리보수는 임차 이전에 있었으며 합리적인 주인이 비경제적이라고 여기는 수리보수에 대해서는 적용하지 않는다. ③ 점유자는 통상의 점유자 레이트, 수리와 보험 비용을 지불할 의무를 지닌다.

2) 평가주기

1988년 지방재정법 제41조는 평가목록은 1990년 4월 1일부터 매5년마다 개정될 것이라고 규정하고 있다. 모든 재산은 공정하고 정당한 평가를 위하여 선행평가일의 조건하에 각각의 재평가를 위해 조정된

평가일을 규정한다. 따라서 모든 재산은 미리 결정된 평가일에 재평가된다.

(5) 비과세 · 감면대상

잉글랜드의 경우 소규모 기업에게 일반적으로 적용되는 소규모 기업 감면(small business rate relief)은 과세표준 1만 5,000파운드, 단 런던의 경우는 2만 1,500파운드, 이하인 경우 해당되는데 감면율은 5,000파운드 이하인 경우 50%, 5,000 - 9,999파운드인 경우에는 100파운드당 1%씩으로 과표가 7,500파운드의 경우 감면율은 25%가 되며 과표가 10,000 - 14,999 파운드 구간에 속하는 경우 소규모기업 경감레이트 48%가 적용된다. 또한 2008년 4월 1일부터 공한지에 대해서는 사업레이트가 초기 3개월간은 면제되며 공업용지와 창고용지는 추가적인 3개월간의 면제혜택이 주어진다. 과표가 15,000파운드 이하인 공한지의 경우 감면혜택은 2009년 4월 1일부터 2010년 3월31까지 연장되었다.

지방재정법 부칙 5에서 사업레이트 면제에 대하여 규정하는데, 일정한 경우의 ① 농업용 토지, ② 종교적 예배장소 ③ 장애인을 위해 사용되는 소유지, ④ 자선단체, ⑤ 농촌지역 상점 및 우체국 ⑥ 소유자가 없는 재산 등은 법이 정한 비율에 따라 세액이 감면된다.

(6) 이의신청

납세의무자 또는 그들의 대표자들은 부담해야 할 세액에 대하여 이의를 신청할 수 있는데 목록을 변경하기 위해서는 ① 부동산 목록에서 제시하는 부담세액이 부정확할 때 ② 목록에 나타나야 할 부동산이 목록에 나타나지 않을 때 ③ 주거용 재산으로 산정되거나, 사업 레이트로 면제되어야 하나 그렇게 되지 않았을 때 ④ 부동산 주소가 틀렸을 때 ⑤ 부동산에 대한 설명이 틀렸을 때 ⑥ 부동산에 대한 진술에 있어서 목록으로부터 생략되었을 때 등에 한정된다.

5. 자치단체간 수평적 재정조정

영국에서는 기본적으로 자치단체간의 수평적 재정조정체도가 거의 존재하지 않는데, 이는 영국의 지방자치단체중 대도시는 상당수가 단층제로 운영되고 있으며 지방세 징수에 있어서 지방세를 직접 부과 징수하지 않는 자치단체가 징수자치단체에 대해 precept하는 독특한 제도를 갖고 점과 관련이 있다. 즉, 지방세 징수 자치단체가 대신 세금을 걷고 해당 자치단체의 재정수요를 보전해 주는데 지방세를 부과하지 않는 지방자치단체의 재정을 보전해 주는 책임은 지방세를 부과·징수하는 지방자치단체가 진다. 영국의 precept제도를 우리나라의 빗대어 설명하면 도의 재정을 기초자치체인 시나 군에서 부과·징수하여 세수의 일정 부분을 도에 이전하는 것이다.

3

가.

1. 재정원칙(Fiscal Policy)

재정원칙은 지속적인 성장과 고용의 안정을 달성하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 목표를 수행하기 위한 필요한 기반을 마련하고 있는데, 현재 재정운영에는 투명성, 안정성, 책임성, 공평성 그리고 효율성이라는 5가지 원칙이 있다. 본 재정원칙은 1998년 재정법에서 확립되고 1988년 12월 하원에서 승인 받았으며 각각의 내용은 아래와 같다. ① 투명성: 재정정책의 목표설정에서 투명성, 재정정책의 실행에서 투명성, 정부회계의 발표에서 투명성을 내용으로 하고, ② 안정성: 재정정책의 결정 과정에서 안전성과 재정정책의 경제에 대한 영향에 있어서 안정성을 추구하며, 책임성: 재정운영에 있어서 책임성을 도모하고, ③ 공평성: 세대간 공평성을 포함하는 재정

운영에서 공평성을 추구하며, ④ 효율성: 재정정책의 입안과 실행 그리고 공적부분 운용에 있어서 효율성을 추구한다.

2. 재정 관련법

(1) 재정법(Finance Act)¹⁴⁾

영국은 연간 세법을 채택하고 있으므로 매년 0000년도 재정법의 형태로 재정법이 제정되는데, 특히 1988년 재정법은 재정의 안정화를 추구하기 제정되었으며 동법 제155조 이하에서 재정안정화에 관련된 사항을 규정하고 있는데 그 관련 내용은 ① 연간 예산서류들, ② 정부관련서류의 추가적 감사권한, ③ 정부의 차입과 관련한 사항, ④ 국가저축과 관련한 회계보고서 등이다. 동법은 재정의 투명성을 확보하기 위하여 예산안(Budget)내에 포함될 내용을 상세히 규정하고 있는데 예산안은 다양한 설명 지표의 법정화를 통해 단순한 전망 해설위주이었던 기존의 재정현황예산보고서의 가치를 향상시킨 재정현황예산보고서(FSBR)와 FSBR의 보완 개념으로 완벽한 재정정보 제공을 통한 투명성 향상을 도모하는 경제·재정전략보고서(EFSR)로 구분된다. 지금 현재 2010년 재정법이 입법되었지만, 재정안정화에 대한 규정은 담고 있지 않으며, 새로운 세제내용을 포함하고 있다.

(2) 회계감사법과 통합국고자금법

회계감사법(National Audit Act)은 예산과 회계에 관한 기본법으로써 기능하고 있는바, 예산편성, 예산집행, 그리고 회계감사에 관한 규정을 담고 있으며, 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)은 우리나라의 일반회계성격의 통합국고자금에 대한 법으로써 국가의 모든 수입과 지출 규정을 담고 있다.

14) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/contents>

(3) 영국의 과세법령의 특징

영국은 수많은 세법이 분화되어 존재하며, 소득세와 법인세는 1988년의 소득세·법인세법에 의해 규정되고 있다. 영국의 세법은 위에서 언급한 개별 세법에서 근간을 두지만 대부분의 개정내용은 매년 개정되는 재정법(Finance Act)에서 다루어지는 특징을 보이고 있다.

3. 재정 프레임워크의 변화(Evolution of the Fiscal Framework)

1997년 재정 프레임워크가 마련된 이후에 영국에서 재정목표는 아래와 같이 변화하였다. 중기(the medium term)재정에 있어서는 건전한 공공자금의 운영을 위해 조세의 부과와 조세의 사용에 있어서 세대간의 영향은 공정해야 하고 단기(the short term)재정에 있어서는 금융정책을 지원하기 위하여 특히 경제를 안정화시키기 위하여 자동안정화장치(automatic stabilisers)를 허용하여 자동적으로 GDP대비 공공재정의 비율을 조정하는 프로그램을 작동한다.

영국정부는 재정목표를 달성하기 위하여 2가지 재정준칙(fiscal rule)을 채택하였는데 동 재정준칙을 통해, 경제흐름에 있어서 일반적 변동을 완화하고 금융정책을 보조하기 위하여 재정에 유동성을 확보하고자 하였다. 2가지 재정준칙이란 첫째, 황금률(Golden rule): 경제상황에 변동에 있어서, 정부는 단지 투자를 위해서만 자본을 차입할 수 있으며, 지출을 위해 자본을 빌릴 수 없다는 원칙과 지속적 투자원칙(Sustainable investment rule): 공공분야의 순 부채(public sector net debt)를 일정한 경제순환기(예를 들면 1997-98부터 2006-2007까지 10년간)에 있어서 GDP에 대해 안정적·신중한 수준(stable and prudent level)으로 유지하는데, 다른 조건이 같은 경우 GDP에 대해 40%미만을 유지한다는 원칙이다.

1997-98부터 2006-07년도의 경제순환기동안, 재정기반은 중기에 있어서 건전한 공공재정달성과 단기에 있어서 화폐정책의 지원이라는 정부의 재정정책을 달성하기 위한 기초를 마련하였으며 동 재정원칙들은 달성되었다. 그리고 예측하지 못했던 경제상황에 대응하기 위해서, 영국정부는 2008년 사전예산보고서(Pre-Budget Reports)에서 임시실행규칙을 채택하여, 경기침체시기 동안은 재정정책을 수행함에 있어서 많은 유연성을 허용하였다. 경제지표가 호전되고 경기침체에서 벗어날 것으로 예상되어, 영국정부는 재정기반을 강화할 시기라고 판단하였으며 영국정부는 2010 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010년)을 2010년 2월 11일 통과시켰다. 본 재정책임법에서는 재무부장관은 GDP대비 공공부분의 순차입금의 비율을 이전 회계년도보다 적게 되도록 해야 하고, 2014년도 회계연도가 끝나는 시점의 GDP대비 공공분야의 순차입금이 2010년 회계연도말의 절반이 되도록 하는 등 기축재정을 담고 있다.¹⁵⁾

4. 영국의 예산절차

영국에서는 1921년 이후 한 번도 예산안에 대한 수정이 없었던 관행에 의하여 정부의 예산안이 곧 예산과 다름없는 것으로 받아들여진다. 이런 현상은 예산관련 권한이 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 집중되어 예산심의 과정에서 행정부 예산안이 수정되는 경우가 없는 영국의 의원내각제 정부의 특징이라고 할 수 있다. 예산에 대한 전반적인 흐름은 아래의 도표를 참조하면 된다.

일 정	예산과정	대상업무	
전년도 11월	Pre-Budget Report작성	- 11월 이전 각 부처 장관들이 예산 전망에 대한 결과물 및 주요 사업 목표에 대한 보고서를 제출함	

15) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents>

일 정	예산과정	대상업무	
		<ul style="list-style-type: none"> - 공공지출위원회(PSX)와 재무부 예산담당차관은 각 부처 장관과 보고서에 대하여 토의하고 향후방향에 대하여 합의함 - 경제운영방향 및 세입관련 부분에 대한 보고를 통하여 의회의 의견 및 여론을 수렴하는 과정임 	
11월-3월초	합의과정	<ul style="list-style-type: none"> - 공공지출합의문 초안이 제출될 때까지 가능한 한 공공지출합의문 평가에 합의하는 것을 목표로 하는 한편, 각 부처는 재무부와 공공지출합의문 초안을 논의함 - 결과물에 대한 비용분석과 함께 공공지출합의문 초안을 제출함 - 공공지출합의문을 작성하지 않은 소규모 부처들은 다음 3월까지 초안수행목표 제출함 	
3월초	예산연설 (Budget Speech)	<ul style="list-style-type: none"> - 재무부장관의 예산연설과 함께 예산안에 대한 본격적 심의를 시작함 - 재정정책 및 거시경제 전망을 포함한 전체 경제운용방향과 세입예산 위주로 보고함 - Red Book으로 불리는 재정 및 예산보고서를 함께 제출함 - Red Book에는 세입과 세출의 3년간 법정경비에 대한 상세한 설명과 재량적 지출에 대한 개략적 방향을 설명함 	
3월중	재무위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> - 예산연설 및 Red Book에 대한 2-3주의 토론을 진행함 	

일 정	예산과정	대상업무	
		- 토론 후 재정법안에 대한 특별위원회(Standing Committee on the Finance Bill)를 구성하여 주로 세입과 관련된 Finance bill을 작성 후 채택함	
4월-5월중	본세출 예산서작성 (Main Estimate)	- 의회에서 논의된 사항을 고려하여 각 부처가 재무부장관에게 소관 세출예산을 제출하면 재무부가 Main Estimate를 작성하여 의회에 제출함 - 각 부처는 향후 3년간 지출계획에 대한 내역, 정책목표, 과제 등이 포함된 부처별 보고서를 발간하고 대외적으로 공표함.	우리나라 예산과정에 있어서 정부의 예산안 제출에 해당
5월말-7월초	부처별 위원회심사	- 제출된 예산안에 대해 소관 부처별 위원회에서 심사 진행을 하는데 구체적 사업과 비목에 대한 심사가 아니고 소관 예산 전반에 대한 토론 위주로 실시함 - 과거 세입위원회와 세출위원회가 있었으나 폐지되어 현재는 본회의 심의이며 심의기간이 단기이므로 세출검토가 아니라 공공정책 검토에 주력함 - 실질적 예산의 수정은 없으며 새 정책 및 기존 정책에 대한 대안 제시에 중점을 둠 - 제도적으로 삭감은 가능하지만 총액 증가 및 내역조정은 불가능함	
7월중	예산의 확정	- 하원 본회의 의결을 거쳐 국고기금법 및 연간세출예산법(appropriation)	영국에서는 개인에 부과

일 정	예산과정	대상업무	
		<p>tion Act)의 형식으로 상원의 가결과 국왕의 동의를 얻어 최종적으로 성립함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 회계연도 개시는 4월 1일이나 예산확정은 7월에 이루어지므로 이 기간중에는 총예산의 3분의 1일 차지하는 잠정예산(Votes on Accounts) 내에서 집행 	<p>되는 세금의 대한 회계연도는 4월6일부터 다음해 4월5일까지임</p>

<p><input type="checkbox"/> 참고사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 영국조세입법의 특징 <ul style="list-style-type: none"> - 조세입법에 있어서 기타 입법과정과 다른 특이점은 연간세법이 통과되기 전부터 예산안에서 발표된 내용이 효력을 가질 수 있음 - 즉, 예산에 대하여 승인하는 것만으로도 예산안에 있는 조세조항을 연간세법으로 집행할 수 있는 법적 근거가 발생 - 예산이 통과되면 세제도 변화될 수 있는 근거는 1968년 제정된 잠정조세징수법(Provisional Collection of Taxes Act of 1968)에 둬 ○ 연간세법이 의회를 통과되는 절차는 다른 법이 통과되는 과정과 유사하지만, 다음과 같은 예외존재 <ul style="list-style-type: none"> - 연간세법은 예산심의회가 끝나는 시점과 2차 수정안이 작성되는 시점의 중간에 발생 - 법안에 대한 2차 수정안이 작성된 후에는 의회의 분과위원회에서 검토되며 의원들이 법안수정에 대하여 요구할 수 있는 중요한 기회가 됨 - 1967년까지 법안에 대한 논의가 전체위원회(Committee of the Whole House)에서 이루어졌으나 현재는 대부분이 소위원회에서 우선적 논의됨 - 위원회 검토가 끝나면, 법안은 의견서와 함께 3차 수정안을 위해 전체 하원에 회부되며 하원에서 작성된 3차 수정안은 상원에 회부 - 1909년 상원에서 법안이 기각된 후, 1911년 의회법(Parliamentary Act of 1911)이 제정되어 세법은 상원의 동의가 없는 경우에도 하원에서 상원으로 발송한지 한 달이 경과하면 자동적으로 국왕의 동의를 받고 법으로 성립함을 규정

(1) 행정부의 예산편성과정

의원내각제 정부형태를 취하는 영국은 정권에 따라 절차 및 과정이 변경되지만, 예산은 재무부 예산담당차관이 총괄하여 수행하는데, 기본적으로 부처 협의 및 공공지출위원회(PSX)를 통한 부서 한도를 먼저 설정한다. 중요한 절차로는 종합지출검토작업, 총액과 부처별 배정 결정, 지출예산서의 작성과 의회심의가 있다.

1) 종합지출검토작업

재무부와 지출부처간의 협의와 검토를 통하여 지출의 추세와 향후 지출방향을 결정하는데 이 과정 중 각 지출부서의 장관들은 차례로 내각내의 공공지출위원(PSX)에서 담당부처의 지출 필요성을 설명할 기회를 가진다. 통상 지출검토위원은 재무부장관, 재무부내 예산담당 차관(Cheif Secretary), 그리고 법무부와 같이 정치적 비중이 크지만 예산지출이 적은 부처 장관들로 이루어진다. 지출계획서는 전형적으로 하나 혹은 몇 개의 공공지출에 초점을 맞추나 종합지출계획서(Comprehensive Spending Reviews)는 지난 계획에 기초를 두지 않고 현재 지출을 기반으로 제로베이스에서 각 부처의 지출요건에 초점을 맞춘다.

2) 총액과 부처별 배정결정

재무부내에서 4월경 지출 총액에 대한 결정이 내려지고 그 공지는 6월경에 경제정책보고서(Economic and Fiscal Policy Report)를 통해 이루어진다. 총액의 배분과 공지는 부처별 및 법정지출별로 6월 중순에서 7월 초에 이루어지며, 이상의 결과를 담은 종합지출검토계획서(CSR)가 의회에 제출된다(2010년도에는 10월에 제출됨).

3) 실제 지출예산서(Supply Estimate)의 작성과 의회심의

1월에서 3월에 걸쳐 지출부서와 재무부에 의해 예산서가 작성되고 3월에 예산서가 국회에 제출되고 7월에 국회의 의결을 거쳐 확정되는데 4월부터 이미 새로운 지출회계연도가 개시되므로 심의확정 이전의 지출을 가능케 하기 위해 예산총액의 30% - 45% (약 1/3) 정도를 우선적으로 임시 승인(Votes on Accounts)한다.

(2) 의회 심의과정

내각제를 취하고 있고 또한 실제로 의회가 행정부가 제시한 예산안을 삭감하거나 변경한 적이 없기에 의회는 예산심의과정에서 실권이 없고 행정부 중심으로 이루어진다고 할 수 있다.

의회의 심의절차는 1차심의, 2차심의, 의원회 심의 그리고 제3차 심의로 나누어진다.

- ① 1차 심의: 첫 번째 예산안은 “Budget Resolution”라고 불려지고, 동 법안에 대한 토의를 통해 “Amendment of the Law”란 명칭을 얻게 된다. 1차 심의에는 법안에 대한 토의나 투표는 없고 법안 명칭만 공표된다.
- ② 2차 심의: 전체 대한 찬반투표를 실시하며, 개별조항에 대한 수정은 불가능하며, 찬반투표의 결과로 “Finance Bill”로 결정된다.
- ③ 위원회 심의: 부처별 위원회인 재무위원회(Treasury Committee)와 특별위원회(Standing Committee A, B)에서 심의하는데 재무위원회는 지출심사를 수행하며 특별위원회는 세법안 심사를 수행한다. 필요한 경우 조항별로 투표하고 심사결과를 본회의에 보고한다.
- ④ 심의결과 보고서 및 제3차 심의: 위원회 심의를 거친 수정안에 대한 본회의 토의 및 자구수정이 이루어진다.

5. 세원배분현황¹⁶⁾과 검토

(1) 세원배분현황

조세에 대한 정부의 권한은 크게 세율·과표 등을 결정할 수 있는 정책결정권, 지방세를 징수할 수 있는 징수권, 지방세 수입을 자율적으로 사용할 수 있는 사용권으로 구분할 수 있는데, 중앙정부와 지방자치단체가 이들 권한 중 각각 어떤 권한을 갖고 있는가에 따라 조세의 성격이 달라진다. 그런데 영국은 의회가 자치권에 관한 모든 권한을 가지고 있으며 지방자치단체는 중앙정부의 통제하에 제한된 권한만을 가지고 있다. 영국에서는 지방자치제도는 헌법상의 원리가 아니기에 의회는 지방자치단체에 대해 자치권을 부여할 수도 있고 이를 다시 박탈할 수도 있으며, 그러한 권한의 내용과 실질에 대해 규정할 수도 있고 지방자치단체의 구조를 변화시킬 수도 있다. 중앙정부의 지방자치단체의 자치권에 대한 통제는 구체적인 법률에 정해진 한도 내에서 행사되어야 하나 실제로는 비공식적인 협의·자문 또는 중앙정부의 회람(circular)·메모(memorandum)등의 형식을 통해 통제가 행해지는 경우가 많다. 보수정권에서는 지방자치단체에 대한 통제가 강하였으나 노동당정권때는 지방분권을 촉진하는 여러 조치들이 나왔다. 2000년의 지방자치법(Local Government Act)에는 ① 최선의 가치제도(Best Value): 지방자치단체가 제공하는 모든 공공서비스에 대해 5년마다 평가를 받고 그 결과 성과가 일정수준에 미달하게 되면 해당 서비스에 대해 중앙정부가 직접 개입하여 지방자치단체의 권한을 박탈하거나 다른 지방자치단체로 이전하거나, 개별법(Private Bill)에 의한 자치권부여: 개별 지방자치단체는 특정 중앙정부권한에 대해 자치권을

16) 안중석, 영국의 정부간 재원배분 현황과 시사점, 한국조세연구원, 2009. 7을 주로 참조하여 다른 자료와 새로운 자료를 업데이트하였습니다.

요청하여 당해 지방정부에만 해당하는 개별적인 자치권을 인정받을 수 있거나 ③ 모범자치단체(Beacon Council)제도: 매년 선정된 특정 서비스에 대해 지방자치단체의 신청을 받아 심사한 후 모범적 서비스를 제공한 지방자치단체에 대해서는 자치권을 확대하는 차등적인 분권화 규정이 있다.

정부와 지방자치단체의 역할부담의 내역을 보면 중앙정부는 국방, 외교, 해외원조, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을 담당하는 한편 주민의 일상생활과 밀접한 복지 및 편익에 관련된 대부분의 기능인 교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리 등은 지방자치단체의 몫이다.

2008/2009년 회계연도 결산기준으로 영국의 공공부문 총 지출에서 지방재정이 차지하는 비중은 26%였다. 이는 2006/2007년의 27%보다 1% 감소하였다.

Table A.1: Total Managed Expenditure

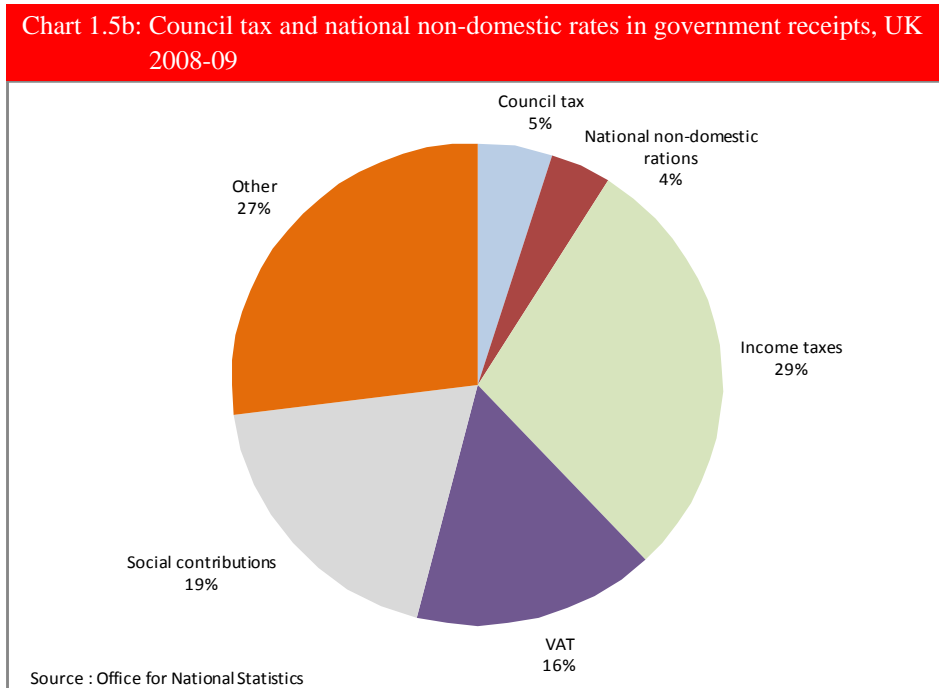
£ billion					
	Plans		Forecasts		
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
CURRENT EXPENDITURE					
Resource Annually Managed Expenditure	294.6	308.5	320.1	329.7	344.6
Resource Departmental Expenditure Limits	342.7	342.7	344.4	348.9	348.0
Public sector current expenditure	637.3	651.1	664.5	678.6	692.7
CAPITAL EXPENDITURE					
Capital Annually Managed Expenditure	7.8	7.3	6.7	6.4	6.9

제 3 절 재정원칙과 절차 그리고 국가·지방 재원배분현황

£ billion					
Plans	Forecasts				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Capital Departmental Expenditure Limits	51.6	43.5	41.8	39.2	40.2
Public sector gross investment	59.5	50.7	48.5	45.6	47.2
TOTAL MANAGED EXPENDITURE	696.8	701.8	713.0	724.2	739.8
Spending Envelop for Spending Review 2010		641.6	646.7	651.6	661.0
Of which:					
Resource spending envelope		591.6	598.9	606.7	614.5
of which Annually Managed Expenditure		249.0	254.5	257.8	266.5
of which Departmental Expenditure Limits		342.7	344.4	348.9	348.0
Capital spending envelope		50.0	47.8	44.8	46.4
of which Annually Managed Expenditure		6.5	6.0	5.6	6.2
of which Departmental Expenditure Limits		43.5	41.8	39.2	40.2

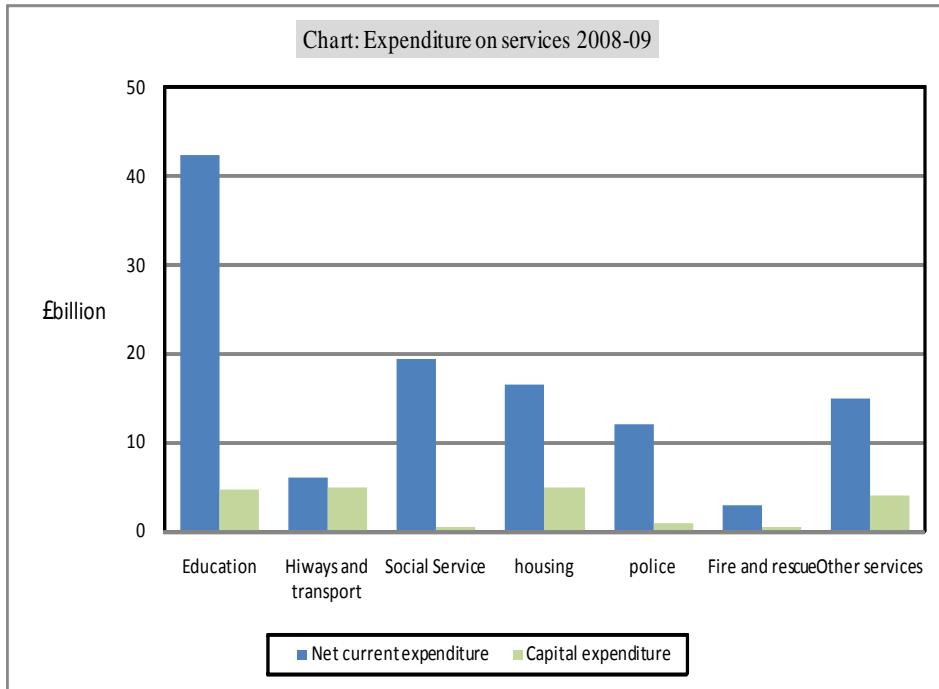
공공사업부문에서는 지방세인 카운실세가 차지하는 비율은 5%, 조세 수입이 모두 지방으로 배분되는 사업 레이트 수입이 차지하는 비중은 4%이다. 2006/07회계연도의 카운실세가 차지하는 비율은 4%로써 레이트 수입의 비율과 같았는데 2008/09회계연도에는 1%가 증가하였다.

도표 - 2008/09년도 영국의 지방자치단체의 수입구조



영국의 지방자치단체의 지출은 재원조달 방법에 따라 세입지출(revenue expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구분된다. 세입지출은 사업 레이트를 포함하는 중앙정부의 지원금과 지방정부에서 자체조달하는 카운슬세 수입으로 지불되어야 하는 지출을 의미하며, 자본지출은 중앙정부가 지원하는 특정보조금과 차입, 자본수입으로 지출하는 것을 자본지출이라고 한다. 중앙정부에서 지방정부에 지원하는 모든 지원금을 총괄하여 총의존재원(Aggregate External Finance: AEF)이라고 하는데, 여기에는 사업 레이트와 세입지원교부금(Revenue Support Grant: RSG), 특정 보조금 등이 포함된다. AEF중에서 사업 레이트 분배액과 RSG, 그리고 경찰 보조금을 합하여 공식에 의해 배분하는 보조금(Formula Grant: FG)이라고 한다.

표 - 2008/09회계연도의 서비스부분 지출현황



다음 표에서는 최근 잉글랜드 지역의 지방재정 세출과 세입을 개괄적으로 정하였는데 경상지출 중에서 사용료 수수료, 서비스 판매수입을 차감한 순지출을 순경상지출이라고 하는데, 2009/10 회계연도의 순경상지출액은 약1,156억파운드로서 전연도보다 26억파운드가 증가하였다. 순경상지출액은 교육, 고속도로, 교통, 사회서비스, 주택, 문화·환경·기획, 경찰, 소방·구조, 사법, 중앙행정 등 공공서비스를 제공하는데 사용된다.

표 - 보조금과 예산변화

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10 (B)
	£ million					
Education ^(b)	33,290	36,020	37,942	40,135	42,148	42,991
Highways and transport	4,673	4,843	5,316	5,634	5,710	6,332
Social care ^(c)	16,310	17,359	18,108	18,587	19,604	20,251
Housing (excluding Housing Revenue Account) ^(d)	13,288	14,066	14,963	15,841	16,985	17,130
Cultural, environmental and planning	8,519	9,162	9,658	10,143	10,489	10,533
Police	10,206	10,957	11,542	11,704	11,548	12,218
Fire & rescue	1,925	2,040	2,193	2,233	2,104	2,311
Courts	460	58	62	70	73	71
Central services	2,953	2,432	3,430	3,526	3,776	3,521
Other	275	206	128	369	639	202
Total net current expenditure	91,902	97,142	103,341	108,243	113,076	115,559
Capital financing	2,362	2,473	2,993	3,008	2,971	3,595
Capital Expenditure charged to Revenue Account	957	891	1,103	1,096	1,670	1,750
Other non-current expenditure ^(e)	3,062	3,194	3,350	3,448	3,654	3,711
Pension Interest Costs (FRS17)	3,947	4,785	4,534	4,808	7,042	4,810
Appropriation to/from Pension Reserves (FRS17)	-4,492	-4,582	-6,025	-5,595	-6,423	-4,896
Appropriations to(+)/ from(-) financial instruments adjustment account	-	-	-	-	II -142	6
Appropriations to(+)/ from(-) unequal pay back pay account	-	-	-	-	II -63	19
less Interest receipts	1,125	1,214	1,481	1,862	1,926	720
less Specific grants outside AEF	17,311	18,267	19,643	20,762	21,738	21,011
Revenue expenditure (Non-FRS17)	79,303	84,422	88,172	92,384	98,120	102,823
less Specific grants inside AEF	14,090	14,785	41,741	44,485	II 42,926	44,038
less Area Based Grant (ABG)	-	-	-	-	II 3,051	3,145
Net revenue expenditure	65,213	69,637	II 46,432	47,899	52,143	55,640
Appropriation to/from Reserves (excluding Pension Reserves)	1,347	816	974	1,497	241	1,635
Other adjustments	2	24	16	2	2	10
Budget requirement	66,561	70,477	II 47,421	49,398	52,386	54,016
Revenue Support Grant	-26,964	-26,663	II -3,378	-3,105	-2,854	-4,501
Redistributed non-domestic rates	-15,004	-18,004	-17,506	-18,506	-20,506	-19,515
Police grant	-4,168	-4,353	-3,936	-4,028	-4,136	-4,253
General Greater London Authority Grant	-36	-37	-38	-38	-48	-48
Other items	-90	-104	-111	-112	-85	-65
Council tax requirement	20,299	21,315	22,453	23,608	24,759	25,633

Source: Revenue Summary (RS) returns 2004-05 to 2008-09, Revenue Account (RA) budget return 2009-10.

(a) Produced on a Financial Reporting Standard 17 (FRS17) basis.

(b) Includes mandatory student awards and inter-authority education recoupment.

(c) Includes supported employment.

(d) Includes mandatory rent allowances, rent rebates and Rent rebates granted to HRA tenants.

(e) Includes: (i) gross expenditure on council tax benefit, (ii) discretionary non-domestic rate relief, (iii) flood defence payments to the environment agency, (iv) bad debt provision.

순경상지출에 자본조달을 위한 지출, 세입회계에서 부담하는 자본지출, 기타 비경상지출과 연금 이자비용을 더하고 이자수입과 AEF에 포함되지 않는 특정보조금을 차감하는 것이 세입지출이된다. 2009/10 회계연도 세입지출은 1028억 파운드로 전년도에 비하여 47억파운드가 증가하였다.

세입지출 중에서 AEF에 포함되는 특정 보조금을 차감한 금액을 순세입지출이라고 하는데, 이는 중앙정부의 지원금 중 세입지원교부금(RSG)과 사업 레이트, 그리고 지방세 수입 등 지출에 대한 용도 제한 없이 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는 일반재원으로 지출하는 금액을 의미한다. 2009/10 회계연도는 세입지출액은 1028억 파운드이고 특정보조금이 440억파운드였다. 2006/07회계연도부터 특정보조금이 크게 증가하였는데, 이는 이전까지는 RSG에 포함되던 교유비를 따로 분류하여 특정 보조금으로 지원하게 되었기 때문이다. 2008/09회기연도의 서비스제공에 소요된 순경상지출은 1131억 파운드로써 2004/05년에 비하여 23% 증가 하였다. 2008/09년 순경상지출의 37%는 교육분야에 대한 지출이었고 17%는 사회부조에 사용되었다.

순세입지출에서 연금적립금 등 적립금으로의 이전과 적립금으로 부터의 이전을 가감하고 난 후의 금액을 예산요구액(Budget Requirement: BR)이라고 하는데, 중앙정부의 지원금 중 공식에 의해 배분하는 지원금(FG)과 지방세 수입으로 조달하여야 하는 재원을 의미한다. FG는 세입지원교부금(RSG)과 사업 레이트, 경찰보조금으로 구성되는데 일정한 공식에 따라 지역별 배분액이 결정되면 자금의 사용용도에 대한 제약은 없다. 2009/10 회계연도의 예산요구액은 540억파운드이다.

예산요구액에서 세입지원교부금, 사업레이트 등 중앙정부의 지원금을 차감하면 카운슬세 요구액이 되는데, 지방자치단체가 카운슬세로 조달하여야 할 예산의 규모를 말한다. 지방자치단체는 카운슬세 요구

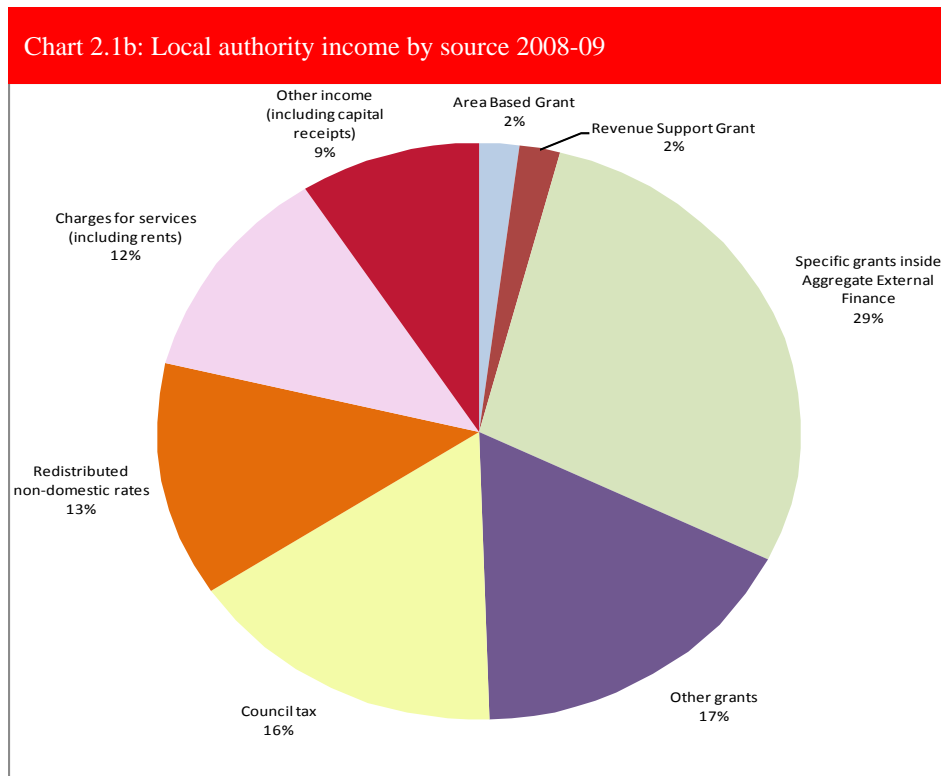
액을 과세표준으로 나눠 해당 연도의 카운슬세 세율을 결정한다. 2009/10회계연도의 카운슬세 요구액은 256억파운드로 전년도에 비하여 9억 파운드가 증가하였다. 카운슬세 D구간의 평균 인상율은 2007/08년도 4.2%, 2008/09년도에는 3.9% 그리고 2009/10년도에는 3%였다. 2006/07년도의 회계예산요구액의 약 47%를 차지하던 교육비가 특정 보조금으로 전환되어 예산요구액에서 카운슬세가 예산요구액에서 가장 중요한 역할을 하게 되었다. 카운슬세 다음으로 중요한 역할을 하는 것은 사업 레이트이다.

표 - 2004/05부터 2008/09년도의 지방자치단체 세수입요약

Table 2.1a: Summary of local authority income 2004-05 to 2008-09					
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	£ million 2008-09
Grant income:					
Revenue Support Grant ^(a)	26,964	26,663 II	3,378	3,105	2,854
Redistributed non-domestic rates	15,004	18,004	17,506	18,506	20,506
Police Grant	4,168	4,353	3,936	4,028	4,136
Specific and special grants inside Aggregate External Finance (AEF) ^(a)	14,090	14,785 II	41,741	44,485 II	42,926
Area Based Grant II	3,051
Other grants inside AEF ^(b)	36	37	38	38	48
Grants outside AEF ^(c)	11,078	11,804	12,999	14,112	14,991
Housing subsidy ^(d)	89	217	150	11	-235
Grants towards capital expenditure	4,287	5,298	5,427	9,027	7,711
Total grant income	75,716	81,161	85,174	93,312	95,988
Locally-funded income					
Council tax ^(a)	20,299	21,315	22,453	23,608	24,759
External interest receipts	1,125	1,215	1,481	1,862	1,926
Capital receipts	4,661	3,777	3,671	3,992	1,353
Sales, fees and charges	10,298	11,420	11,544	11,884	12,549
Council rents	6,173	6,208	6,160	6,265	6,219
Total locally-funded income	42,556	43,935	45,309	47,612	46,806
Other income and adjustments	8,117	9,384	10,245	10,932	11,079
Total income	126,388	134,481	140,727	151,857	153,872
Grants as a percentage of total income	60%	60%	61%	61%	62%

2009/10 회계연도 지방자치단체 세입 항목별 구성을 보면, AEF에 포함되는 특정 보조금이 차지하는 비중이 28%로 가장 큰 것으로 나타났으며, 두 번째가 기타 보조금으로 17%를 차지한다. AEF에 포함되는 특정 보조금의 비중이 가장 큰 것은 앞서도 언급한 바와 같이 교육비 지원액이 특정보조금에 포함되었기 때문이며, 기타 보조금의 비중이 큰 것은 AEF에 포함되지 않는 주택세입회계 지원금이 포함되었기 때문이다. 카운슬세가 총 지방자치단체의 수익에 차지하는 비중은 16%이고, 그 다음이 사업 레이트 13%, 사용료·수수료 등 12% 순이다. 세입지원교부금(RSG)이 차지하는 비중은 2%이다.

도표 - 지방자치단체의 2008-2009 세입구성



(2) 지방자치단체의 지출에 대한 검토방법

지방자치단체의 지출은 지방자치단체의 예산을 검토함으로써 분석할 수 있는데 중앙정부에 의한 지방자치단체의 지원금은 부서별지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)와 부서별 단년도 관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)에 의해 분석하고 또한 지방자치단체가 직접 거두어들인 수입(카운슬 세와 기타 수입)에 대해서는 당해 지방자치단체의 AME를 검토함으로써 분석된다. 지방자치단체에 대한 중앙정부의 보조금은 경상보조금, 자본보조금, 그리고 대출승인(supported capital expenditure)등으로 이루어진다. 재무부는 매년 발간되는 Spending Review와 기타 자료를 통하여 DEL과 AME로 분류하여 지방자치단체별 지출에 대하여 면밀히 파악하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 가장 큰 보조금은 RSG와 사업 레이트(NNDR)의 재분배이다. RSG와 NNDR의 분배는 중앙행정기관인 지역 사회·지방자치단체부(DCLG)의 부서지출총액으로 잡힌다. 예를 들면 교육에 대한 보조금과 같이 다른 중앙 행정기관의 특별보조금은 개별 부처별 지출한도에 들어가게 된다. 부서별 단년도 관리지출에는 지방자치단체가 사회복지(social benefits)를 위해 지출한 금액도 포함된다.

교육분야, 사회복지 등과 같이 지방자치단체의 지출은 지출 분야별로도 분석되어지고 관리되어 지고 지출, 조달, 보조금, 기타 보조금, 자본지출과 같은 경제적 분류(Economic categories)를 사용하여도 분석되어지며 경제적 분류는 통계청(Office for National Statistics)에서 국가 재정편찬을 하면서도 사용되어진다.

지방자치단체를 위한 지출은 총관리지출(Total Managed Expenditure: TME)에서 지방자치단체의 기부로써 처리된다. 지방자치단체의 지출에 관한 자료는 매년 공공지출분석(Expenditure Statistical Analyses: PESA)의 제7장에 담겨있다.

4 가 , 가

1. 최고가치제도¹⁷⁾

(1) 제도의 의의

최고가치제도는 영국에서 공공서비스의 제공과 관련되는 정부의 정책으로서 1997년 집권한 신노동당 정부가 중전의 보수당 정부의 의무 경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)을 대체하여 도입한 제도이다. 최고가치제도는 지방자치단체를 비롯한 이른바 최고가치기관(Best Value authorities)으로 함께 지정된 소방, 경찰, 국립공원관리기관들이 그들의 기능을 수행함에 있어서 경제성, 능률성 및 효과성의 관점에서 지속적인 향상을 이룰 수 있는 방안을 마련해야 하는 법적 의무를 부과한 제도이다. 지속적인 향상 방안은 연도별 최고가치 성과계획(Best Value Performance Plan: BVPP)과 개별 및 복합적인 서비스 영역에 대한 정기적인 평가를 통해 실행된다.

(2) 최고가치제도의 실행

최고가치제도는 노동당정부에 의해 1999년 지방자치법(Local Government Act)에 의해 법제화¹⁸⁾되어 2000년 4월부터 잉글랜드와 웨일즈에서 시행되었으며 스코틀랜드에서는 이보다 늦은 2003년에 입법이 이루어졌고 중앙집권적인 성격이 다소 완화되었다. 1997년 5월에 본 제도가 최초로 소개되고 실제 실행되는 2000년 4월 사이에 정부는 37개의 자

17) 임채호, 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도, 사회과학 제42권 제2호, 2009, 117- 159를 주로 참고하였고 최신자료를 통하여 업데이트하였음을 밝힙니다.

18) A Best Value authority must make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness (LGA 1999, section 3[1]).

발적 제도참여 지방자치단체를 지원하였고 그 중 22개의 지방자치단체는 주택에 관한 사항을 평가지표로 포함하고 있었다. 시범적 실시의 목표는 최고가치제도의 기반을 시험하고 새로운 제도에서 서비스 질과 효율성이 향상되는 정도를 측정하기 위하여 실시되었다. 최고가치제도의 3E 목표는 경제적이고(economic), 효율적이며(efficient) 그리고 효과적(effective)인 서비스의 계속이었다. 최고가치제도 시행지침에 의하면 최고가치 성과관리기본방침을 다음과 같이 6단계로 제시하고 있다.

- ① 기관 목표 및 성과지표설정
- ② 최고가치 평가 계획을 수립하여 지방성과계획에 제시
- ③ 최고가치 평가 수행
- ④ 최고가치성과계획(best value performance plan)에 성과 및 절약 목표를 설정하고 공표
- ⑤ 독립적인 확인감사(audit inspection) 및 검정(certification)
- ⑥ 주무 장관에게 개입이 필요한 분야 회부

이 중에서 처음 4단계는 지방자치단체가 스스로 실행하는 것이고, 마지막 두 단계는 외부적인 것으로 실제로는 집행되지 않을 수도 있다. 그러므로 지방자치단체로서는 최고가치 평가와 최고가치성과계획이 핵심적인 산출이 된다.

1) 최고가치 평가

최고가치제도는 당초 지방자치단체로 하여금 5년 기간에 걸쳐서 지방자치단체가 제공하는 거의 모든 기능 및 서비스를 성과가 낮은 서비스에 우선순위를 두고 평가하도록 했다. 여기에는 사회적 서비스, 환경, 건강, 주택 그리고 계획을 포함되었다. 이와 같이 각 지방자치단체의 모든 서비스 또는 기능을 평가하도록 법적 의무를 부여한 것이 최고가치 제도의 핵심이다. 최고가치평가의 목적은 최고가치제도

를 통하여 지역에서의 공공서비스를 향상 시키는 것이었다. 본 목표는 최고가치제도의 4가지 요소를 마련하였는데 첫째, 경제적이고 효율적이며 효과적인 서비스를 계속적으로 제공할 의무를 지우고 있고, 둘째 최고가치제도가에서 지방자치단체가 앞에서 언급한 의무를 수행했는지 각 지방자치단체는 입증하는 역할을 수행하여야 하며, 셋째 수행도를 측정하고 검토할 도구를 마련하는 것이고, 넷째 최고가치제도의 수행결과로는 최고가치제도를 만족시키지 못하면 중앙정부가 간섭할 수 있으며 만족시킨 경우 일정한 보상을 한다는 결과평가를 마련하는 것이었다. 최고가치제도는 일상적인 행정과정에서 통상적으로 제기되지 않는 질문을 던짐으로써 획기적인 서비스 향상 방안을 강구하도록 자극하는 것이다. 최고가치 평가의 지침에 의하면 다음 4가지에 따라 실시된다.

- ① Challenge(도전): 서비스가 왜 어떻게 그리고 누구에 의해 제공되는지 질문하고 대안이 검토되었음을 제시한다.
- ② Compare(비교): 특정 지방자치단체의 성과를 광범위한 관련 최고가치 성과지표에 걸쳐서 유사한 특징을 가진 다른 지방자치단체들과 비교하고 이를 위해 서비스 이용자와 잠재적인 공급자 양측의 견해를 고려한다.
- ③ Consult(의견수렴): 지방세 납세자, 서비스 이용자, 외부의 협력당사자, 그리고 지역사회단체 일반과 광범위하게 협의하고 의견을 수렴하여 새롭고 의욕적인 성과 목표를 설정하고 지속적인 향상을 달성하기 위한 실행 계획을 수립한다.
- ④ Compete(경쟁): 능률적이고 효과적인 서비스를 위해 실행 가능한 모든 경쟁을 실시한다.

지방자치단체가 이러한 의무를 이행하는지 여부는 회계감사위원회(Audit Commission)가 조사하고 확인하였는데 새 정부가 들어 와서는

방만한 재정운영과 비효율을 이유로 회계감사위원회는 해체될 예정이고 당 위원회가 수행하던 기능은 지역 읍부즈만 혹은 민간 회계법인으로 이양될 예정이다. 당초 회계감사위원회는 지방자치단체가 수행하는 최고가치 평가를 모두 감사하려고 했었으나 최고가치 평가가 기대와는 달리 그 범위가 훨씬 좁아지고 그에 따라 숫자가 크게 증가했기 때문에 지방자치단체로서는 과중한 평가 업무에 시달리게 되었고 회계감사위원회 또한 지방자치단체의 평가를 일부밖에 감사할 여력이 없다는 것을 알게 되었다. 이런 문제점들에 대처하기 위하여 2002년 성과관리 기본방침을 변경하였는데 이런 변경으로 그 이후의 평가활동은 근본적으로 변화하게 되었다. 그 중에서도 서비스를 바탕으로 한 평가에서 기관평가 과정으로 관심을 전환시킨 성과종합평가(CPA) 제도의 도입과 그 이후 CPA를 대처한 지방구역종합평가가 있다. 이와 함께 중앙정부는 지침을 개정하여 지방자치단체가 5년에 걸쳐서 모든 서비스 또는 기능을 평가하고, 최고가치 성과계획을 통해 평가활동을 보고해야 하는 의무를 삭제하였다. 즉, 최고가치 기관들의 최고가치 평가 의무는 유지되었지만, 그것을 지원하는 토대로 평가 시간계획과 성과계획을 통한 평가활동보고, 그리고 평가에 대한 회계감사위원회의 감사는 면제되었다. 그 결과 최고가치 관련 어휘의 사용 빈도가 2003년 이후 격감하였으며, 지방자치단체에서 최고가치 성과계획 또는 최고가치 평가가 더 이상 언급되지 않았고, 최고가치 업무 담당 직위의 명칭이 변경되고 최고가치 심사위원회 또한 해체되거나 이름이 변경되었다.

2) 최고가치 성과계획

1999년 지방자치법(Local Government Act 1999) 제6조는 각 지방자치단체로 하여금 매년 최고가치 성과계획(Performance Plane)을 수립하도록

록 하였다. 최ю가치 성과계획은 국가 및 지방으로 결정된 최ю가치 성과지표(Performance Indicators: PIs)를 통해 당해 지방자치단체의 성과를 평가하고, 미래의 목표를 설정하며, 최ю가치 평가 프로그램을 개괄적으로 제시하게 함으로써 서비스의 능률성과 효과성, 그리고 미래계획에 대한 지방자치단체의 책임성을 확보하는 기본적인 수단이었다. 지침은 성과계획에 반드시 포함되어야 할 사항을 다음과 같이 제시하였다.

- ① 요약된 기관 목표
- ② 요약된 현재의 성과
- ③ 지난 회계연도 성과와의 비교
- ④ 능률성 향상을 위한 기관 차원의 접근방법 요약
- ⑤ 평가 계획에 대한 설명
- ⑥ 완료된 평가의 핵심적인 결과
- ⑦ 미래 성과목표(지방 및 국가지표의 사용)
- ⑧ 실천계획(성과목표들이 어떻게 달성될 것인지)
- ⑨ 확인점검 및 감사보고서에 대한 반응
- ⑩ 협의설명서
- ⑪ 재정정보

정부는 지방자치단체들이 성과계획에서 사용해야 하는 국가지표(National indicators)와 그들이 자체적으로 선정하는 지방지표(Local indicators)를 함께 명기한다. 국가지표는 기관 건정성 지표(corporate health indicators)와 서비스 공급지표(service delivery indicators)의 두 가지 유형으로 구분된다. 서비스 공급 지표는 전략적 목표, 비용 능률성, 서비스 공급의 효과, 품질, 그리고 공정한 이용의 다섯 개 성과 분야가 포함될 수 있도록 설계된다. 지방자치단체는 대부분의 지표에 있어서

자신들의 목표를 스스로 설정할 수 있다. 다만, 정부는 한정된 수의 지표에 대해서는 5년 후의 목표를 현재 시점에서 상위 25%의 지방자치단체들이 달성하고 있는 수준 이상으로 설정해야 한다고 규정했다. 2001년에는 11개 지표가 여기에 해당되었다. 정부는 또한 1999년 지방자치법(Local Government Act 1999)의 4.10조에 의거하여 지방자치단체가 반드시 달성해야 하는 성과기준(performance standards)을 설정할 수 있다. 성과기준에는 자원재활용, 퇴비화 및 계획수립 신청의 결정에 걸리는 시간 등이 있다. 정부는 이러한 권한들을 제한적으로 그리고 정당한 국익을 도모하는 분야에 사용한다고 밝히고 있다.

3) 최고가치감사

지방자치단체는 최고가치를 추구하고 법규에 규정된 절차를 이행해야 하는 성문법적인 책임이 있다. 정부는 이러한 의무를 확인점검(audit), 감사(inspection) 및 직접적인 개입(direct intervention)을 통해 집행하는 권한을 가진다. 먼저 확인점검은 성과계획이 법률적 요건을 충족하는지, 사용된 정보는 정확한지, 그리고 설정된 목표가 현실적이고 달성 가능한 것인지를 보았다. 여기서 현재와 과거의 성과에 관한 자료의 정확성을 점검하는 것은 당연히 확인점검 기능의 하나로 간주될 수 있으나 목표에 대한 확인점검은 국민의 대표로 구성된 의회의 판단을 확인점검관의 판단으로 대체시키는 것이 아닌지, 그리고 그러한 판단이 이루어지는 근거에 관한 쟁점을 제기했다. 최고가치평가에 대한 감사는 이러한 쟁점을 더욱 부각시켰다. 각각의 평가는 감사위원회 산하에 신설된 최고가치 감사단(best value inspectorate) 또는 전문 감사단에 의해 감사를 받아야 했다. 감사관은 지방자치단체가 최고가치 평가를 마친 서비스의 품질과 그것이 개선될 수 있을 것인지를 각각 평가하여 4단계의 점수를 부여했다.

	열등(poor)	보통(fair)	양호(good)	최선 (excellent)
서비스품질	0	1	2	3
향후개선 전망	0	1	2	3

이러한 감사는 사실상 평가에 대한 평가이다. 회계감사위원회는 최고가치평가를 감사하기 위하여 체크리스트를 개발했는데 체크리스트에는 다른 지방자치단체와 비교하는 것이 변화와 좋은 선택의 채택을 촉진하는지 등의 질문을 포함하고 있었다. 여기서는 그러한 판단들을 신뢰할만한 것으로 간주할 수 있는지, 그리고 그 판단들이 해당 지방자치단체의 판단과 다르다면 그 이상의 또는 같은 정도의 비중을 줄 것인지 등이 쟁점으로 대두되었다.

4) 서비스실패에 대한 조치

감사과정은 그 자체로도 중요하지만 중앙정부 개입의 중요한 단서라는 점에서 특별한 의미가 있다. 1999년 지방자치법은 어떤 지방자치단체가 최고가치의 이행에 실패했다고 감사관이 평가하는 경우 주무 장관에게 거기에 개입할 수 있는 권한을 부여하였다. 여기에는 방침을 제시하는 일반적인 권한과 하나 또는 둘 이상의 기능을 일정 기간 동안 해당 지방자치단체의 업무를 박탈하는 권한 등이 포함된다. 정부는 이 권한이 제한적으로 사용될 것이고 하였다. 그렇다고 하더라도 그러한 권한이 있다는 것은 개입을 가능하게 하는 단서로서 감사 및 확인점검 과정에 보다 큰 힘을 실어줄 수 있다. 각 개별 감사의 결과에 따라 중앙정부가 개입할 수 있다는 사실은 대부분의 지방자치단체로서는 상관없는 일이라고 하더라도 감사를 유익하고 지원적인 도구에서 강제적인 매커니즘으로 변모시킬 수 있다는 지적이 있다.

이에 따라 개입 과정성의 위험성을 줄이기 위해 정부와 지방자치단체협의회(LGA)는 개입의 절차를 명시한 개입규약에 합의하였다. 이 규약은 어떤 지방자치단체가 스스로의 기능을 적절하게 수행하지 못하거나 법적 의무를 충족시키지 못하는 분명한 증거가 있는 경우에 주무장관이 개입권한을 행사할 것이라고 확인하고 있다. 확인점검관 및 검사관의 판단은 여기서 말하는 주요한 판단의 원천이 된다. 이 규약은 또한 기능의 박탈 또는 지도 권한의 행사는 통상적으로 해당 지방자치단체가 성과 향상을 위한 조치를 취할 수 있는 기회를 완전히 가진 이후에 이루어질 것임을 선언하고 있다.

(3) 최고가치제도에 대한 평가

최고가치제도에 대해서는 Cardiff 대학교의 지방 및 광역권역정부 연구센터(Center for Local and Regional Government Research)가 정부의 위탁을 받아 2001년부터 2005년까지 평가를 진행하였고 2006년 11월 최종보고서를 발간했다. 그 내용을 보면 ① 대부분의 지방자치단체에서 2001년까지 최고가치제도의 핵심적 내용을 구비하였으며 나중에는 비교적 규모가 적은 지방자치단체에서 최고가치 제도의 집행에 어려움을 겪었음 ② 2002년 및 2003년에 도입된 성과관리 기본방침의 변화에 따라 지방자치단체들은 최고가치 평가를 축소하였고 일부 지방자치단체는 평가계획을 폐지하였음 ③ 2003년부터는 지방자치단체가 4C를 신축적으로 해석하여 Compete(경쟁)의 요소를 고려하지 않는 경우가 많아지게 된다. ④ 최고가치제도는 서비스의 향상의 강조, 기관 우선순위 확립, 성과관리시스템 공고화, 의견수렴 개선, 공중추진연대 활동 증진 등 정부의 기대대로 지방자치단체의 내부적 특성 및 관리관행을 전반적으로 발전시켰다. ⑤ 다수의 지방자치단체에서는 최고가치 제도로 인해 성과계획 및 성과관리를 비롯하여 종전에 각 부서

에서 관장했던 일부 서비스의 중앙통제가 강화되었다. 예를 들면, 주민상담센터, 조달기능, IT 지원팀, 세입 및 사회보장기능 등이 있다. ⑥ 최고가치 평가는 그 자체로는 변화를 위한 강력한 추진동력이 되지 못한 것으로 나타났다. 특히 서비스 공급자 간의 경쟁 강화나 지방자치단체의 공급 시장 개발 및 관리에 거의 기여를 하지 못했다. ⑦ 결론적으로 서비스의 지속적인 향상을 위해서는 최고가치 제도와 더불어 전체 기관 차원의 효과적인 리더십 및 성과관리와 개별 서비스 차원의 적정한 계획 및 공급이 결부되어야 한다.

2002년 및 2003년의 최고가치 지침의 변경으로 각 지방자치단체는 5년에 걸쳐서 모든 기능을 평가해야 하는 방식에서 벗어나서 최고가치 평가의 수행과 성과 결과를 발표하는 방식에 있어서 보다 많은 재량을 확보하게 되었다. 이와 함께 2002년 각 지방자치단체의 전반적인 성과 향상 및 역량을 평가하는 성과종합평가제도(Comprehensive Performance Assessment: CPA)가 도입됨으로써 전체 기관 차원의 성과와 역량 향상에 중점을 두고 있을 뿐만 아니라 개별 서비스 차원의 최고가치 평가 및 보고의무와 중앙의 최고가치 감사부담이 대폭 완화되었기에 지방자치단체의 관심이 변경되었다. 이에 따라서 엄격한 최고가치 평가를 수행하는 지방자치단체는 점점 줄어들게 되었다.

2. 종합성과평가¹⁹⁾

영국 정부는 지방자치단체의 성과를 획기적으로 개선할 목적으로 최고가치(Best Value)라는 정책 개념을 도입하였고, 그것을 구체화한 최고가치 성과평가를 2000년부터 실시하였다. 그 후 영국은 2002년 봄에 최고가치 성과평가제도의 효과를 더 강화시키고 최고가치 성과평가제

19) 임성일, 영국지방행정 운영의 최근 동향과 시사, 지방재정, 2005, 4-21면과 김순은, 영국의 성과공시제도, 한국지방재정공제회, 지방재정, 2005, 26-35면을 참고하여 다양한 자료를 바탕으로 업데이트 하였습니다.

도가 달성한 효과를 유지하고 고취하기 위하여 종합성과평가제도(CPA)를 도입하였다. CPA제도는 최고가치 성과평가를 강화한 것으로 지방자치단체의 업무성과에 대한 총체적 기관평가의 성격을 지니면서 주요 서비스 부문별 성과평가를 포함하는 여러 가지 유용성을 도모하고 있다.²⁰⁾ 즉, 종합성과평가제도는 기존의 최고가치 성과평가의 장점은 유지하면서 행정서비스의 질과 투입자본에 대한 효과(Value for Money: VFM) 개선에 필요한 수단(지표, 정보 및 자료 등)을 보장하는 접근을 취하였다. 종합성과측정제도는 각 지방자치단체가 수행하는 교육, 주택, 환경, 문화, 사회복지, 사회급부, 아동 및 청소년, 소방 등을 망라한 전 행정서비스부문의 성과정보를 토대로 서비스 수준과 서비스개선능력의 두 관점에서 성과를 평가하고 있다. 성과평가의 결과는 각 행정서비스 부문별로 최선, 우수, 양호, 미흡, 부진의 5단계 등급으로 최종평가된다. 이 때 좋은 평가를 받은 지방자치단체에 대해서는 행정상·재정상의 자율과 혜택을 확대하고 각종 규제와 점검을 줄여주는 반면, 부정적 평가를 받은 지방자치단체에 대해서는 성과개선계획(improvement plans)의 작성을 비롯하여 각종 재제조치와 불이익이 주어진다.

종합성과평가는 크게 ① 정기적인 지방자치단체 기관평가, ② 연 단위의 자원활용판단, ③ 서비스 블록 평가(service block assessments)의 세 부문으로 구성되며, 이들은 각기 다른 관점에서 성과를 평가하는 특성을 지닌다. 예를 들면, 기관평가와 자원활용판단은 지역사회 관점에서 지방자치단체의 성과를 판단하는 반면 서비스 블록 평가는 서비스 이용자의 입장에서 성과를 판단한다. 자원활용 판단은 지방자치단체의 재정계획·관리, 내부통제, 재정위상, VFM 등을 객관적으로 판단할 수 있는 사항들을 망라하여 지방자치단체가 스스로 점검한 다음 매년 정기 감사에 제출하고 있다. 이에 대해 감사위원회(audit commi-

20) 임성일, 영국지방재정 운영의 최근 동향과 시사, 지방재정, 2005, 4-5면.

ssion)는 각 지방자치단체가 제출한 점검 결과를 종합하여 1-4점의 척도로 지방자치단체의 자원활용 수준을 평가하였다.

종합성과평가제도는 제도 운영 후반기에 접어들면서 효용성을 다했다는 인식이 커졌다. 지방자치단체의 성과가 확실히 향상되었고, 성과에 대하여 주민의 시각에서 보다 근본적 접근이 필요하게 되었으며 삶의 질에 크게 영향을 미치는 핵심적인 서비스들은 점차 공동추진연대를 통해 공급되는 현상이 있었다. 2008년에는 공공, 민간 및 자원봉사 부문을 포괄하는 전략공동추진연대를 표하여 지방자치단체와 정부 통합광역권역행정청 사이에 지방구역협약이 체결되고, 합의된 성과실적이 구현되는지를 확인하기 위하여 새로운 국가지표조합이 도입되었다. 따라서 모든 성과평가는 이제 지방자치단체의 경계를 넘어서 지방구역 전체를 대상으로 보아야 하고, 다양한 공급자가 제공하는 서비스의 성과실적에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 변화를 배경으로 지방자치단체를 비롯하여 다른 지방 공공기관들의 책임을 함께 확보하고 지역 주민들에게 통합적인 시각을 제공할 수 있도록 조정된 형태의 지방구역조합평가제도가 2007년 지방자치단체와 보건분야에서 공공관여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)에 의해 도입되었다.²¹⁾

3. 지방구역종합평가²²⁾

(1) 제도의 의의 및 도입과정

지방구역종합평가(Comprehensive Area Assessment)는 지방자치단체 등 지방서비스공급기관들의 책임을 확보하는 외부평가로서 종합성과평가

21) 임채호, 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도, 사회과학 제42권 제2호, 2009, 142면.

22) 본 장의 글은 임채호, 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도, 사회과학 제42권 제2호, 2009를 주로 참조하여 최신자료를 보강하였습니다.

(CPA)를 대체한 제도이다. 본 제도는 잉글랜드지방에서 공공서비스의 질을 평가하는 새로운 제도로써 지방자치단체가 얼마나 다른 공공기관과 함께 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 잘 제공하는지를 측정하는 것이다.²³⁾ 매년 6명의 독립적인 감사관들이 각 지방에서 거주하는 것이 어떤지 또한 장래에 삶의 질을 계속적으로 향상시킬 수 있는지에 대하여 평가하는 것이다.

지방구역종합평가(Comprehensive Area Assessment)는 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯한 일단의 독립적인 지방서비스 감사기관들²⁴⁾이 지방공공서비스의 성과 및 그것이 앞으로 지방 우선순위를 효과적으로 충족시킬 수 있을 것인지를 공동으로 평가하는 제도이다. 이 제도는 지방구역(local area, places) 전체를 평가의 대상으로 하여 지방자치단체가 단독으로 또는 다른 지방서비스 제공 기관들과 연대(partnership)를 형성하여 창출하는 실적에 평가의 초점을 두고 있으며 기존의 종합성과평가와 비교할 때 본 제도는 평가의 범위가 훨씬 넓다. 예를 들면 종합성과평가가 지방자치단체와 소방구조기관의 성과에 초점을 두었던 것에 반해 지방구역종합평가는 1차진료기관연합과 경찰 및 보호관찰기관을 포함하여 지방서비스 전반으로 평가영역을 확대하여 개별 기관의 성과뿐만 아니라 이들 조직들이 서로 협력하여 지역주민들에게 얼마나 잘 봉사하는지를 평가하는 것이다.

지방구역종합평가(CAA)는 2006년 10월 공공부문의 개혁에 관한 정부백서인 강력한·번영하는 지역사회에서 제시되었던 새 성과관리기본방침(New Performance Framework)의 일환으로 도입되었다. 새 방침은

23) <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/caa/Pages/default.aspx>

24) 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯하여 보호서비스향상위원회(Care Quality Commission), 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary), 교도감사기관(HM Inspectorate of Prisons), 보호감찰감사기관(HM Inspectorate of Probation)과 교육표준행정청(Office for Standard in Education)들이다.

국가성과지표(national performance indicators), 지방구역협약(LAAs) 및 지방구역종합평가(CAA)를 구성요소로 하여 서비스 및 지역주민들의 삶의 질을 향상시키는데 목표를 두고 있다. 영국정부는 먼저 2007년 10월 198개의 국가성과지표로 구성된 통합 국가지표조합(the National Indicator Set: NIS)을 발표하였다. 본 통합지표는 중앙정부가 지방자치단체의 성과를 관리하는 유일한 지표조합으로서 당시 1,200개에 달하던 여러 종류의 국가지표들을 단일의 지표조합으로 통합하고 지표의 수를 대폭 축소한 것이다. 통합 국가지표조합(NIS)은 2008년 4월 발효되었으며, 동시에 최고가치성과지표(BVPIs)와 사회보호 분야의 성과평가기본방침(Performance Assessment Framework: PAF)지표 등 기존의 국가성과지표는 모두 폐지되었다. 새로운 형태의 지방구역협약(LAAs)은 새성과관리기본방침의 핵심으로서 150개 상급 지방자치단체의 각 구역별로 지방자치단체 및 지방서비스 공급 협력기관들이 공동으로 국가와 협상을 통하여 국가지표조합 중에서 지역적으로 우선 순위가 높은 지표를 35개까지 선정하여 협약 목표를 설정하는 것이다. 새 형식의 지방구역협약은 2008년 6월 150개 전 구역에서 체결되었다. 지방구역종합평가는 2007년 지방자치단체와 보건분야에 대한 공공관여에 관한법률에 의해 법제화되었는데 정부의 관련부처들은 2007년 4월 주요 공공분야 감사기관들에게 서로 협력하여 지방구역종합평가제도를 개발 및 도입하라는 임무를 부여하였다. 이 제도는 2009년 4월부터 시행되었으며 2009년 12월 첫 보고서가 발간되었는데 보고서는 oneplace라는 웹사이트를 통해서 일반주민이 쉽게 접근하도록 하고 있다.²⁵⁾ 본 사이트에서는 누구라도 쉽게 지역별로 평가보고서 전체 혹은 요약내용을 확인하고 다운로드 할 수 있도록 하고 있다.

25) <http://oneplace.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx>

표 - Greater London Authority organisational assessment 2009

Managing performance	3 out of 4 (적정)
Use of resources	2 out of 4 (보통)
Managing finances	3 out of 4 (적정)
Governing the business	2 out of 4 (보통)
Managing resources	2 out of 4 (보통)

평가는 공개적으로 이루어지고 매년 해당 지역의 생활의 질을 공개한다. 지방구역종합평가는 시민과 서비스 이용자 및 납세자들에게 그들이 거주하는 지방구역에 대한 명확하고 중립적인 정보를 제공하고 있다. 지방구역종합평가를 통해 주민들은 그들이 지방공공서비스 조직으로부터 서비스를 잘 공급받고 있는지, 앞으로 서비스 향상 전망은 어떤지를 판단할 수 있다. 또한 공공서비스의 공급자에 대해서는 개선이 필요한 부분을 조명하여 향상을 촉진하고 탁월한 성공 사례를 공유하도록 지원하고 있다.

(2) 지방구역종합평가를 위한 감사기관의 조직구조²⁶⁾

지방자치단체의 효율성·경제성·효과성을 향상시키기 위하여 1983년 설치된 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯한 지방서비스 감사기관들은 지방구역종합평가를 통해 서로 협력하여 공공서비스가 각 지역사회에서 얼마나 잘 제공되고 있는지, 특히 장래의 주요 문제에 잘 대처할 수 있을 것인지를 판단하고 있다. 이들 감사기관에는 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯하여 보호서비스향상위원회(Care

26) 현재 영국 지역사회지방자치부 장관인 Eric Picckes는 회계감사위원회를 대체할 기구를 2012/13회기까지 구성할 것이고 회계감사위원회는 해체될 것이라고 밝히고 있다.

Quality Commission), 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary), 교도감사기관(HM Inspectorate of Prisons), 보호감찰감사기관(HM Inspectorate of Probation)과 교육표준행정청(Office for Standard in Education)이 있다. 보호서비스향상위원회(CQC)는 건강관리위원회(Healthcare Commission)와 사회보호감사위원회(Commission for Social Care Inspection)의 기능을 인수하여 2009년 4월 신설되었다.

회계감사위원회는 1982년 지방재정법(Local Government Finance Act 1982)에 의해 설립된 독립감시기구(independent watchdog)로써 잉글랜드와 웨일즈지방의 모든 지방자치단체를 담당하는 확인점검관(auditors)를 임명하고 있으며, 1990년 국가보건 및 지역사회보장법(National Health Service and Community Care Act 1990)은 의료서비스제공부분도 감사범위에 포함하도록 하였으며 1999년 지방자치법은 최고가치 기관에 대한 검토를 포함하도록 하였다. 또한 2004년 화재와 구조서비스법은 화재 및 구조기관도 감사에 포함하도록 하였으며, 2003년 건강 및 사회보호법에 의해 사회보장기금에 대한 감사역할도 담당할 수 있도록 하였다. 즉 회계감사원은 앞으로 사라지게 될 운명이었지만 지방자치단체의 감사를 비롯하여 여러 공공분야의 감사를 담당하였는데 회계감사위원회는 감사관(inspectors) 및 확인점검관(auditors)을 잉글랜드의 9개 정부통합광역권역행정청(GOs) 단위로 편성하였다. 그렇게 하는 것이 지방구역의 과제, 성과 및 미래 전망에 대한 균형 잡힌 판단을 내리는데 유리하기 때문이었다. 회계감사위원회는 국가 및 지방차원의 정보공유제도를 강화하는 한편 지방 평가 및 지방팀을 지원하기 위하여 지방구역협약(LAA) 구역을 하나 이상 관할하는 41명의 지방구역종합 평가 지도관(CAA Leads)을 임명하였다. 보호서비스향상위원회(CQC)의 집행구조 또한 정부통합광역권역행정청의 구역 경계에 따라 편성되었다. 이에 따라 9명의 광역권역 집행책임자와 41명의 구역관리자를 두어 역시 41명인 회계감사위원회의 자도관과 대응시켰다.

교육표준평가청은 다른 감사기관들과 협력해서 지방구역종합평가(CAA) 업무를 수행할 소규모의 전문감사관 팀을 편성하였다. 각 정부통합관역권역행정청 단위로 1명의 감사관이 배정되었으며 이와 함께 각 지방자치단체는 자신을 관장하는 교육표준평가청의 감사관과 정기적으로 접촉할 수 있다. 경찰감사기관, 교도감시기관 및 보호관찰감사기관은 지방구역종합평가에서 그들이 수행하는 특정의 역할과 각각의 조직규모에 비례하여 감사관을 지원하고 있다.

(3) 구역평가와 기관평가

지방구역종합평가는 구역평가(area assessment)와 기관평가(organizational assessment)로 구성된다. 구역평가는 현재 및 장래의 전망을 포함하여 공공서비스가 지방의 우선순위에 얼마나 잘 대처하고 있는지를 감사기관들이 공동으로 판단하도록 하고 있다. 기관평가는 특정의 지방구역내에 설치되어 있는 각각의 공공서비스 공급 기관들에 대한 평가이다. 평가대상 기관에는 지방자치단체, 소방구조기관, 1차진료기관연합(PCTs) 등이 있다. 감사기관의 직원들은 지역공간으로서 지방구역에 대한 평가 및 기관평가를 종합하여 지방공공서비스가 해당 지방구역의 핵심적인 문제에 어떻게 대처할 것인지 등에 대하여 장래성판단을 한다.

1) 구역평가(area assessment)

구역평가는 지방구역협약(Local Area Agreements) 및 지역사회 지속발전전략에 포함된 우선순위와 교육 및 성취목표를 평가의 출발점으로 삼고 있다. 지방으로써 중요한 것은 무엇인지는 지역별로 다르다. 지역사회지속발전전략은 각 지방자치단체 및 그들의 협력기관들이 상호합의를 통해 도출한 우선순위를 달성하고 그들의 지방구역을 지속적으로 발전시키기 위한 기본계획이다. 지방구역협약은 중앙정부와 지

방자치단체 및 지방자치단체의 협력기관들 사이에 지방구역협약의 목표로 표현되는 지방구역의 우선순위 및 그 우선순위 달성에 대한 합의이다. 정부는 지방자치단체가 단독으로 또는 공동추진연대를 형성하여 성과실적을 만들어내는 데 있어서 국가 우선순위를 반영하고 일관된 진도 측정방법을 제공하기 위해 단일의 국가지표조합(National Indicator Set: NIS)을 도입하였다. 본 국가지표조합은 2007년 10월에 마련되었는데 2008년 4월 1일 부터는 중앙정부가 지방자치단체의 활동을 측정하는 단 하나의 통일된 지표조합으로 기능하고 있다. 국가지표조합은 보건서비스와 경찰서비스와 같이 다른 협력기관과 함께 제공되는 공공서비스와 지방자치단체가 전적으로 제공하는 서비스를 포함하고 있다. 각각의 국가지표조합에 대한 성과는 매년 회계감사위원회에 의해서 지역구역종합평가의 일부로써 발표될 것이다.²⁷⁾

감사기관들은 지방의 우선순위를 보다 광범위한 국가적 의제의 맥락에서 본다. 경우에 따라서는 이들 합의된 우선 순위에 반영되지 않는 중요한 지방적 의제가 구역평가에서 확인되기도 한다. 중요한 분야이면서도 향상목표가 설정되지 않고 성과가 부진하거나, 우선순위를 재검토할 때 중대한 상황변화가 반영되지 못한 경우 등이 그 예이다. 감사기관들이 이렇게 우선순위가 높은 실적의 향상에 지방서비스 조직들이 집합적으로 어떻게 영향을 미치는 지를 판단의 근거로 삼아 앞으로 해당 구역에서 실적이 향상될 수 있을 것인지를 평가한다. 따라서 구역평가는 각각의 지방구역이 아래의 세 가지의 질문에 얼마나 잘 대처하고 있는지를 평가하는 것이다. ① 지방의 우선순위가 지역사회의 수요와 열망을 얼마나 잘 표현하고 있는가? ② 필요로 하는 성과실적과 성과향상이 얼마나 잘 성취되고 있는가? ③ 장래 향상에 대한 전망은 어떤가? 이 중에 세 번째 질문이 구역평가의 핵심이다.

27) <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/default.aspx>

2) 녹색 깃발과 적색깃발

구역평가 보고서는 152개 지방구역협약(LAAs) 대상 구역별로 발간되며 향상에 대한 전망과 향상의 지속가능성에 초점을 두고 있다. 평가결과는 설명식으로 보고되지 점수로 환산되거나 전반적인 등급으로 표시되지 않는다. 그 대신 적색깃발(red flags)을 사용하여 장래의 향상 전망에 대한 심각한 우려를 분명하게 표시하거나 녹색깃발(green flags)를 사용하여 탁월한 성과 또는 향상 내용을 부각시킨다. 녹색 깃발은 탁월한 성과 또는 향상의 표상으로써 지방 주민들을 위해 지속적으로 향상된 성과실적을 창출할 것으로 전망되고 다른 지역에서도 배울 수 있는 혁신적인 사례를 부각시키기 위해 사용된다. 좋은 또는 매우 좋은 관행만으로는 녹색깃발을 받을 수 없으며 지속적인 효과를 확신할 수 없는 급속한 향상도 녹색깃발을 받을 수 없다. 적색깃발은 성과실적의 실패 및 장래 전망이 매우 우려되고 적절하게 처리되지 못한 경우에 표시하여 보고하는 기능을 수행한다. 적색깃발은 성과실적을 향상시키기 위하여 추가적인 조치가 있어야 한다는 감사기관들의 공통된 의견이 있었음을 의미한다. 적색깃발표시에 대해서는 이의제기 절차가 마련되어 있으나 녹색깃발을 부여하지 않았다고 해서 이를 문제삼을 수는 없다. 적색깃발과 녹색깃발에 대해서는 계속적으로 평가가 이루어져 깃발의 부여가 더 이상 적절하지 않다고 판단되면 다음 보고서가 발간될 때 공식적으로 삭제된다. 감사의 비례의 원칙을 유지하기 위하여 차후의 구역평가는 완전한 재평가가 아니라 변화된 부분을 평가하는 접근방법을 취하고 있다. 지방구역평가는 각 지방구역에 맞춤형이며 따라서 구역별로 우선순위가 고유하기 때문에 깃발이 부여될 성과실적 리스트가 미리 정해져 있지 않으며 깃발 수가 사전에 미리 특정되어 있지 않기에 특정 지방구역평가에는 적색이든 녹색이든 깃발을 전혀 받지 않았을 수도 있다. 깃발의 특정의 지방구역협약

(LAA) 또는 법정 목표에 대하여, 그리고 포괄적 또는 연계된 지표 집단과 같은 좀 더 광범위한 주제를 대상으로 주어진다.

3) 기관평가

기관평가는 성과관리와 자원이용 분야로 구성된다. 지방공공서비스 기관들은 서로 다른 감사기관으로부터 관련된 각 분야의 성과관리 기본방침에 따라 분야별 여건 및 조직 특성이 반영된 방식으로 기관평가를 받는다. 따라서 기관평가의 형태가 서로 다르다. 각 지방서비스 기관이 지방구역의 성과실적 향상에 기여한 내용은 해당 기관의 기관평가에 직접 반영된다. 특히 구역평가에서 특정 협력조직의 기여가 우려를 나타내는 적색 또는 탁월한 성과를 나타내는 녹색으로 표시되면 해당기관의 기관평가에서 보다 심도 있게 보고되고 평가 점수에 영향을 미치기 된다. 마찬가지로 기관평가에서 보다 광역적인 지역의 성과실적에 영향을 미치는 어떤 우려나 긍정적인 지표가 나타나면 그것을 구역평가에 포함하고 깃발 표시로 보고할 수 있다. 자원이용평가(use of resources assessment)는 회계감사위원회(Audit Commission)가 지방자치단체뿐만 아니라 보건, 경찰 및 소방기관을 함께 평가한다. 회계감사위원회는 2009년 2월 자원이용 평가에 특점제도를 포함시켰다. 회계감사시행규정(Code of Audit Practive)에 따라 임명직 회계감사관들(auditors)이 수행했던 직무를 점수가 부여되는 자원이용 평가로 전환하는 방법을 규정하고 있다. 이 접근방법은 지방자치단체와 보건서비스, 경찰, 그리고 소방 및 구조구급 기관에 모두 유사하게 적용되며 재정관리, 기관 및 서비스 운영과 자원관리의 3개 주제를 아우르는 핵심적인 일련의 질문에 바탕을 둔다. 전체적인 기관평가 점수에 대해서는 이의를 제기할 수 있는 공식적인 절차가 마련되어 있다.

지방자치단체가 단독 또는 협력조직들과 함께 창출해 내는 성과실적에 지방구역종합평가의 중점이 있기 때문에 기관평가중에서도 지방

자치단체에 대한 평가는 지방구역종합평가의 본질적인 요소이다. 지방자치단체 및 소방구조기관에 대해서는 회계감사위원회가 기관평가를 실시하고, 보건서비스기관과 경찰 등 다른 공공서비스는 보호서비스향상위원회(CQC)와 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary) 등이 평가하여 그 결과를 지방구역종합평가(CAA)에 통합한다. 지방자치단체 기관평가는 각 단체가 자원이용에 있어서 재정 가치를 얼마나 잘 구현하는지, 그리고 성과를 어떻게 잘 관리하는지를 기준으로 한다. 그 결과는 구역평가와 함께 각 기관의 전체적인 성적을 기록한 단일의 짧은 보고서를 발표한다.

교육표준행정청과 보호서비스향상위원회는 어린이 및 청소년 서비스와 성인 사회보호서비스의 성과를 평가하는 법적 의무를 지고 있다. 동 기관들은 평가결과를 지방구역종합평가에 제공하며 보다 더 구체적인 내용은 별도로 보고서를 발간한다. 이들 법정평가의 결과는 지방자치단체의 기관평가에 포함되어 보고되고 구역평가에도 반영된다. 이러한 기여평가(contributory assessment)는 성과관리 점수를 집단적으로 결정할 때 큰 비중을 가진다. 교육표준행정청과 보호서비스향상위원회의 평가 등급이 지방자치단체의 전반적인 성과관리 점수에 미치는 영향에 대한 공식 및 규칙은 존재하지 않으나 최하 등급에 속하는 경우에는 성과관리 점수는 물론이고 나아가서 해당 지방자치단체의 전체 점수에 큰 부담을 주게 된다.

기관평가 점수는 성과관리 점수와 자원이용에 있어서의 재정가치 점수를 통합하여 단일의 점수로 표시된다. 자원이용 부문의 전체적인 점수는 세 가지 주제 분야의 평균득점을 이용한다. 그 내용을 보면 먼저 성과관리 부문의 점수와 자원이용 분야의 점수가 같으면 그것이 바로 전체적인 기관평가 점수가 된다. 두 부문의 점수가 다른 경우에는 감사기관들이 선택 대안들 중에서 전문적인 판단을 통해 전체적인 기관평가 점수를 결정하는데 이렇게 함으로써 증거자료의 중요도를

평가하는데 있어서 전문적 재량을 확대하고 지방적 여건에서 볼 때 어떤 주제에 비중을 더 두어야 하는지를 판단할 수 있다.

(4) 지방구역종합평가의 수행

1) 증빙자료 수집

감사기관들의 판단에는 아래와 같은 광범위한 증빙자료가 이용되며, 또한 아래의 나열된 것에 한하지 않는다.

- 지방구역협약(LAAs), 지속가능 발전전략(SCS) 및 다른 지방적으로 합의된 목표
- 국가지표조합(NIS) 및 다른 국가적 데이터
- 감사결과, 규제 및 확인점검(audit), 다른 성과관리기본방침에서 도출된 관련 증거자료
- 자체평가 및 평가조사로부터 나오는 증거자료 등 지방 우선순위의 추적확인에 이용되는 지방성과관리정보
- 정부통합광역권행정청(GOs), 전략적 보건행정청, 임차인서비스행정청(TSA), 주택 및 지역사회청(HCA), 광역권역개발청 등 다른 기관의 브리핑 또는 증빙자료
- 주민, 제3섹터 조직, 지방기업 등의 견해

평가의 준비는 감사기관들이 다른 감사활동에서 얻은 증거자료를 활용하고 지방 서비스 공급기관들에게 추가로 부담을 주지 않도록 전국적으로 활용될 수 있으면서 가능하면 지방에서 사용되는 정보를 수집하는데 여기에는 한 번 수집하여 여러 번 사용한다는 뜻의 COUNT (Collect Once and Use Numerous Times)원칙이 적용된다. 감사기관들은 정보자료를 공유하고 공동의 판단을 지원하는 공동평가시스템을 통해 증빙자료를 대조하고 평가한다. 이렇게 질이 담보된 정보는 가능한 지방 협력조직과도 공유하여 감사기관들이 어떤 증빙자료를 이용하

고, 또 어떻게 판단에 이르게 되었는지를 투명하게 유지하여야 한다. 자료검토과정에서 회계감사위원회의 지도관(Lead) 또는 관계 감사기관이나 확인점검관(auditor)이 증빙자료를 검증하거나 추가로 자료를 확보해야 하는 후속적인 활동이 필요할 수가 있는데 증빙자료의 추가적 확보는 본질적으로 비례적이어야 하며, 가능하면 한 번 수집하여 구역평가와 기관평가 양자에 함께 이용되어야 한다. 예외적인 상황에서는 확고한 결론을 끌어내는 데 필요한 증빙자료를 수집하기 위하여 상황 감사(triggered inspection)를 실시하며, 상황감사는 언제나 관계 감사기관이 실시하고 지방자치단체와 협력기관들에게 불필요한 부담을 주지 않도록 회계감사위원회가 조정한다.

2) 감사주기

지방감사기관들은 각 연도의 1월, 3월 및 6월에 지방 구역 및 기관들이 지역주민들의 욕구를 충족시키는지, 성과실적이 향상되고 있는지, 그리고 우선순위가 성취 목표로 설정되어 있는지에 관한 정보를 업데이트 한다. 이것은 지방적 목표 또는 해당되는 경우에는 국가적 목표의 달성에 진전이 있음을 보여주는 새로운 또는 변화된 증빙자료를 근거로 결정되는데 갱신된 정보는 보고서로 발간되지는 않지만 지방자치단체와 협력기관들에게 갱신된 견해를 전파·교류시키는 것은 필요 이상의 부담을 주지 않으면서 관여와 투명성 사이에 적절한 균형을 확보하기 위해서이다. 9월과 10월에는 감사기관들이 공동으로 평가초안을 작성하여 지방자치단체와 협력기관들에게 통보한다. 구역평가의 적색 깃발과 기관평가의 득점에 중대한 의견의 차이가 있을 때에는 이 기간에 이의신청을 할 수 있다. 11월에는 합의를 거쳐 감사결과를 공식적으로 보고한다. 지방구역종합평가는 이러한 과정을 통해 단순히 연례적인 공식 보고로 그치지 않고 연중 계속적으로 향상을 도모한다.

3) 지방구역종합평가의 보고

2009년 11월 발간된 지방구역종합평가(CAA)보고서에는 구역평가 및 기관평가와 함께 국가지표들에 대한 각 지방구역의 성과가 포함되었다. 구역평가는 매년 지방구역협약 구역별로 통합평가보고서가 발간되는데 보고서는 중요한 성공 및 혁신에 대한 소개와 함께 중요한 지방적 쟁점이 우선순위에 포함되지 않은 경우 등 모든 우려 사항을 명확하게 지적한다. 보고서에 포함되는 개략적인 내용은 아래와 같다.

- 구역별 핵심 우선순위와 그 우선순위가 지역주민들의 수요와 열망을 얼마나 잘 표현하고 있는지, 그리고 우선순위를 달성하기 위한 진척 정도에 대한 내용
- 지역주민들을 위한 성과실적 향상의 전반적인 성공과 문제점에 대한 내용
- 적색 및 녹색 깃발을 포함한 핵심우선 순위의 장래 전망에 대한 내용

기관평가는 국가지표조합(NIS)에 포함된 각 지표별 성과가 발표되는데, 결론을 도출함에 있어서 어떤 증빙자료를 이용하고 데이터 해석을 어떻게 했는지 분명히 밝히며 컴퓨터상으로 기초적인 증빙자료와 국가지표 분석 및 필요한 경우에는 공식적으로 입수 가능한 다른 데이터와도 링크시킨다. 컴퓨터에 익숙하지 않은 주민들을 위해서는 요약보고서와 같은 유인물을 별도로 배포한다. 지방구역종합평가보고서는 일단 발간되면 다음 번 보고서가 발행되기 전까지 개정하지 않는다. 즉, 적색 또는 녹색 깃발이 보고서에 유지되나 연도 중에도 깃발에 대한 검토는 계속 진행하고 특정 깃발의 부여가 적정한지 여부를 정기적인 대화를 통해 지방전략공동추진연대에 알려준다.

4. 최근의 움직임

최근 영국에서는 2010년 5월 보수당 당수인 캐머런 총리가 자민당과 연정을 구성하여 정권을 잡았으며 캐멀린(David William Donald Cameron) 총리는 보수당이지만 200년만의 최연소총리(만44)로서 여러 방면에서 개혁을 시도하고 있는 바, 지난 5월 복지축소, 공무원 감축, 세금 인상의 혁명적 변화가 있어야 경제를 살릴 수 있다고 밝히고 10월에 기본계획을 발표하겠다고 하였고 캐멀린 총리는 재무장관인 조지 오즈번(George Osborne)에게 영국 국내생산의 11%에 이르는 재정적자를 5년 이내에 없애기 위해 전권을 부여하였다. 2010년 10월 20일에는 영국 연립정부는 재정적자를 줄이기 위해 세계 2차대전이후의 최대의 재정긴축계획²⁸⁾을 발표하였다. 조지 오즈번 재무장관은 20일 의회 연설에서 1560억 파운드의 재정적자를 해소하기 위해 2015년까지 앞으로 5년간 830억 파운드에 이르는 예산을 감축하고 세수를 늘려 재정적자를 해소하겠다고 밝혔고 부처별로 평균 19%의 예산이 줄이고 2014~2015년 49만여 명의 공무원이 감축될 예정이며, 경찰 예산은 매년 4%씩 줄이며 왕실 예산도 14%까지 삭감예정이라고 하였다. 또한 새 정부에는 구역종합평가(Comprehensive Area Assessment: CAA)를 없앨 것이고, 구역종합평가가 폐지될 때 혼란을 방지하기 위해서 회계감사위원회를 비롯하여 다른 감사기관의 평가 조치를 즉시 중단하도록 하였다.²⁹⁾ 그러므로 현재 영국에서는 CAA는 중단된 상태이다. 설립된 이후 줄곧 지방자치단체의 효율성·능률성의 향상을 도모하던 회계감사위원회도 해체되고 감사위원회가 수행하던 기능은 자발적인 비영리 민간부분으로 넘어갈 것이다.³⁰⁾ 새 정부에는 회계감사위원

28) Spending Review 2010

29) <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/caa/Pages/default.aspx>

30) BBC News. 13 August 2010. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10970008>. Retrieved 13 August 2010.

회의 역할을 지역 사회 옴브즈만 혹은 민간 회계기업에게 넘김으로써 연간 50만 파운드를 절약할 수 있다고 보았다. 하지만 회계단체인 ACCA는 민간부분이 회계감사위원회의 전문성과 영속성을 담보할 수 있을지 회의적이었다. 또한 회계감사위원회의 역할을 민간에게 이양할 때 기존의 거대 회계법인의 독과점을 고착화 할 수 있다는 우려에서 4대 회계법인에는 넘기질 말 것을 권고하는 안도 나왔다. 2009/2010년에는 회계감사위원회는 213백만 파운드의 예산을 사용 하였고 본 예산의 86%는 감사수수료에서 충당하였고, 13% 정도만 중앙정부에 의존하고 있었다. 70%의 수익은 지방자치단체의 감사에서 나왔고 나머지 부분은 의료부분감사에서 얻은 수수료수입이었다. 회계감사위원회 감사의 약 30%는 5개의 민간 회계법인의 의해서 수행되었다.³¹⁾

지방자치단체의 경우도 건축재정을 통하여 공공부분지출을 최소화할 것이다. 지방재정의 건전화를 위해 현 영국정부는 다양한 지방재정통제수단을 지방의회에 이양할 계획이다. 또한 그 동안 중앙정부에 보고하던 많은 정보와 평가점검은 더 이상 수행하지 않아도 된다. 기존의 감사방법을 개선하여 새로운 투명성확보장치를 마련하여 기존에 중앙정부에 제공하던 정보의 양을 줄이지만 간단하면서 복잡적이며 매년 갱신 가능한 자료를 제출방안을 마련할 것이라고 한다. 또한 영국정부는 2001/12회기년도동안 지방정부가 카운슬세 인상을 동결하도록 지방자치단체와 협의할 것이라고 한다.³²⁾

5

1. 지방재정의 책임성

영국의 중앙·지방간의 자원배분에서 다른 국가에서 찾아보기 어려운 중요한 특징으로는 지방세제도를 들 수 있다. 영국의 지방세 세율

31) Audit Commission (2010), Annual Report and Accounts 2009-10.

32) HM Treasury, Spending Reivew (SR 2010), 50면.

은 법률로 고정시켜 놓지 않고 매년 예산 결정과정에서 세출예산과 국가의 보조금을 포함하여 다른 방법으로 조달할 수 있는 재원의 규모를 모두 결정한 후 부족한 재원을 조달할 수 있는 만큼의 세금을 징수하도록 세율을 결정한다. 그러므로 지방자치단체는 자체사업을 수행하기 위하여 재원을 추가로 조달해야 한다면 그만큼 카운슬 세를 더 징수해야 한다. 영국은 지방재정 세입지출에서 카운슬세 등 지방자체의 수입이 차지하는 비율이 25%이하로 책임성은 상당히 낮다고 볼 수도 있으나 자체사업 수행을 위해 추가재원이 필요한 경우 추가재원은 모두 지방세 수입으로 조달하므로 한계적 책임성은 매우 높다. 이런 상황에 대해 영국의 지방자치단체들은 심각한 불만을 제기하고 있는데, 재정 규모를 약간(1%)만 증가시키려고 해도 지방세율(평균 4%)을 인상해야 하는 기어링 효과 때문에 지방정부의 재정책대에 대한 정치적 부담이 상당히 크다. 그러므로 지방자치단체는 새로운 사업 혹은 공공투자를 확대하고자 하더라도, 즉각적으로 카운슬세의 인상으로 이어지기 때문에 지방자치단체의 책임성과 바로 연계되게 된다.

2. 지방세의 비율과 중앙정부의 역할

영국에서는 단일 지방세로 카운슬 세가 있는데 카운슬 세는 총 지방지출에서 차지하는 부분은 5%내외로 나타난다. 그럼에도 불구하고 지방자치가 비교적 일찍 시작하였고 정착이 잘 된 것은 중앙정부의 적극적인 개혁과 시대별로 지방자치단체에 필요한 정책을 수행하였기 때문이다. 지방자치의 실질화를 위해 반드시 지방재정의 확보가 필수 요소가 아니라는 것은 영국의 예를 보면 알 수 있다. 즉, 중앙정부가 사업 레이트와 각종 보조금을 지방에 배분할 때 공정하고 투명한 절차를 통해 지방자치단체와 협의하고 배분공식을 정하여 배분하기에 오히려 지방세의 비율이 높았다면 가난할 수밖에 없는 지방자치단체

의 경우 더 유리한 구조가 되었다. 지방세배분의 공정하고 투명한 절차 그리고 예측가능성확보가 지방자치의 강화와 책임성확보에는 더 중요한 요소이다. 또한 개별 지방자치단체에 배분될 배분액이 미리 결정되어 있으므로 지방자치단체가 재원배분액의 증대를 위한 전략적 행위에 자원을 낭비하지 않고 주민의 만족도를 제고하는데 전념할 수 있다는 장점이 있다.

3. 국가재정관리와 지방자치단체의 수요과약

영국의 재무부는 DEL과 AME를 통해 부처별 총지출한도와 단년도 관리지출을 관리하고 파악하고 있다. 영국의 재무부는 예산결정과 배분에 있어서 결정적 역할을 하는데, 각 부처별 협의를 거쳐서 결정하지만 각종 국가경제지표를 바탕으로 장기와 중장기적 국가예산의 계획을 마련하고 그 바탕 하에서 각 부처별 총지출한도를 정하고 있다. 지방자치단체의 경우는 지역사회지방자치단체부의 지출한도내에서 정해지는 사업 레이트배분액과 개별 중앙행정관청의 지출한도내에서 결정되는 각 부서별 사업을 위한 특별보조금이 있는데, 모든 국가 및 지방자치단체의 지출은 재무부에 보고되며 다음 회계연도의 예산안 마련에 적극 활용되고 있다. 매년 발표되는 Spending Reivew에서 지방자치단체의 예산에 대해서도 자원DEL, 자본DEL 그리고 부서별 DEL와 분류하여 발표하고 있다.

4. 국가보조금의 절차적 투명성과 예측가능성

우리나라는 지방교수세 배분액을 세수입의 일정부분으로 법에 규정하는데 비해, 영국은 세입지원교부금 총액이 임의적인 방식으로 결정되어 투명성이 부족하다. 이러한 문제에 대해 중앙과 지방의 대표가 모인 검토위원회에서 협의하여 정하는 방법과 향후 3개년 보조금 지

급을 미리 결정하여 발표하는 방식으로 대철하고 있다. 특히 3개년의 보조금 배분액을 미리 결정하여 발표하는 것에 대하여 주목할 필요가 있는데, 3년간의 지방재정환경의 변화를 정확하게 반영하지 못한다는 문제가 있지만 지방재정의 안정성과 예측가능성 측면에서는 장점이 있는 제도이다. 지방자치단체는 앞으로 지원될 보조금에 대하여 확정된 계획을 가지고 그 계획을 바탕으로 자체사업 및 재원조달 계획을 수립하여 재정운영의 효율성을 기할 수 있다.

5. 일반보조금의 세분화

우리나라는 지방재정교부금을 배분할 때 기준재정수요액과 기준재정수입액을 추정하고 양자의 차액을 의미하는 재정부족액의 상대적 크기를 비교하여 배분액을 결정한다, 일반보조금의 배분의 목적인 수직적 재원불균형 보정, 세수입확보능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차보정을 통하여 하나의 산식에 따라 배분하는 것을 의미한다. 이와 달리 영국은 공식에 의한 지원금 총액을 세 가지로 구분하여 각각 독립된 배분산식에 근거하여 보조금을 배분한다. 수직적 재원불균형 보정을 위한 보정금은 인구비례로 배분하며, 공공재 공급비용의 격차를 보정하기 위한 보조금은 공공재 공급비용의 1인당 규모가 최소인 지역을 기준으로 하여 차액의 상대적 크기에 따라 보조금을 지급한다. 그리고 세입 확보능력 격차 보정의 경우 평균세율을 적용하여 계산한 1인당 세입확보능력이 가장 작은 지역을 기준으로 그 기준액을 능가하는 부분만큼을 앞의 두 가지 보조금에서 차감한다. 영국과 같이 세가지 목적을 구분하여 배분하는 경우 국가가 최소공공재 공급을 보장하기 위하여 각 지방에 얼마씩 지원하는지, 특정 지역의 공공재 공급비용이 다른 지역에 비해 얼마나 많이 소요되며, 그래서 얼마를 더 지원 받게 되는지, 각 지역의 세입확보능력은 어떤 위치에 있으며

그에 따른 지원금의 변화는 어떻게 나타나는지 쉽게 구분하여 알 수 있으며, 국민들에게 투명하게 공개된다는 장점이 있다.

6. 배분산식의 객관성

공식에 의해 일반보조금을 배분할대 배분공식은 단순해야 하며, 지방자치단체가 자의적으로 변화시킬 수 있는 변수들을 배제하고 객관적인 변수들에 근거하여 배분액을 배분해야한다. 우리의 경우 이 부분에 대한 많은 비판이 있다. 영국의 배분식은 먼저 세수입 확보능력의 경우 과거의 실적치를 활용하지 않고 동종 지방자치단체의 평균세율을 과세표준에 곱하여 세수입 확보능력을 추정하고 있다. 공공재 공급비용의 격차를 추정하는 항목은 세부항목을 포함하여 전체적으로 10개 내외이며, 개별 지방정부에 적용되는 항목은 적게는 1개에서 많게는 7개까지 된다. 각 항목별 수요액 측정 공식은 세 가지 요소로 구성되는데, 첫 번째는 수용자 1인당 기본서비스 비용이고, 둘째는 지방의 특성을 반영한 보정으로서 특정 지역의 공공재 공급비용을 증가시키는 요소들을 고려하여 결정된다. 가장 중요한 요소는 상대적 빈곤성이고 그 외에도 인종별 인구구성 등 구체적 자료를 고려하며 세 번째 요소는 특정지역에 대해 특정 승수를 곱하는 방식으로 반영한다.

제 3 장 프랑스

1

프랑스는 전통적으로 중앙의 권력이 강한 국가로 다른 국가와 비교하여 지방자치제도의 실행이 늦다고 할 수 있다. 과거 나폴레옹 시대부터 중앙집권국가를 지향하여 오다가 20세기 후반에 들어서야 지방자치제도가 정착되었다고 할 수 있다.

프랑스 지방분권의 역사는 프랑스 대혁명 시기까지 거슬러 올라간다. 이후 프랑스 민주주의의 역사는 시민들이 지방분권을 확장해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 사회당 정권의 수립 직후 ‘지방분권법’(la loi de la décentralisation)이라고 불리우는 『1982년 3월 2일의 법』에 의해 오늘의 지방자치제도가 확립되었다.

이 법은 광역자치단체인 레지옹(région), 도(département), 그리고 시·읍·면에 해당하는 코뮌의 권한과 자유에 대하여 규정하고 있다. 2010년 현재 프랑스의 지방행정조직은 36,600여개의 코뮌(commune), 100개의 도(département), 26개의 지방(region)으로 구성되어 있다. 여기에 특별자치단체로서 1982년 이후 정립된 파리(Paris), 마르세이유(Marseille), 리옹(Lyon) 등이 있다.

1. 지방자치제도의 원칙

전통적인 강력한 중앙집권국가였던 프랑스는 1982년 이후 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 다수의 행정권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되었다. 프랑스의 지방행정은 권한을 이양받아 법이 정하는 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 시행하는 자치행정과 국가를 대표하는 지방과견 국가기구에 의해 수행되는 국가의 지방행정으로 이원화되었다. 따라서 프랑스 지방행정체제는 국가의 지방행정

에는 ‘지방분산(déconcentration)의 원칙’이, 지방자치단체의 자치행정에는 ‘자치분권(décentralisation)의 원칙’이 적용되고 있다. 프랑스의 자치단체는 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 3단계로 구분되며, 각 자치단체는 배분된 권한영역 내에서 자율권을 행사하므로 상하관계도 없으며, 상호간의 지도·감독관계도 존재하지 않는 점이 특징이다.

지방분산의 원칙은 자치단체로의 행정권 이양 이후에도 국가의 권한으로 남아있는 국가고유 사무를 지방에서도 원활하게 수행하기 위하여 국가사무의 지방시행 책임을 국가에서 임명하는 각 지방 프레팩튀르, 즉 국가 도청의 지사 프레페에게 위임한다. 프랑스 지방행정의 기본단위인 데파르트망은 2009년 기준으로 100개로 구성되어 있는데, 각 데파르트망마다 1개의 프레팩튀르가 있고, 이 프레팩튀르는 다시 하부행정단위인 수프레팩튀르를 3-4개씩 두고 있으며, 정부는 프레팩튀르에는 프레페를, 수프레팩튀르에는 수프레페를 각각 1명씩 임명하여 국가의 지방행정을 지원하고 있다.

자치분권의 원칙은 1982년 지방자치제가 시행되면서 오랫동안 제한되어 온 자치분권의 확대에 따라 지방자치단체는 법이 정하는 범위 내에서 자율적인 의사결정권을 행사할 수 있게 되었다. 따라서 국가가 행사해 오던 자치단체에 대한 지도·감독권은 전면 폐지되었고 자치단체의 행정행위에 대한 적법성 심사와 회계감사원에 의한 예산통제만 가능하게 되었다.³³⁾

2. 현 황

(1) 코뮌

코뮌은 중세부터 유래하는 교구(paroisse)를 대체하여 1789년 프랑스 대혁명시기에 만들어진 최소 행정단위이다. 일반적으로 2,000명 이상

33) 장치호, 프랑스 지방행정체제에 대한 탐색과 한국에의 적용가능성, 정부와 정책 제2권 제2호, 2010. 2, 54-55면.

이 거주하는 코뮌을 ‘도시 코뮌’(commune urbaine), 그 이하를 ‘농촌 코뮌’(commune rurale)이라고 부른다. 코뮌은 주거문제, 보건, 안전, 학교, 탁아소, 문화생활, 수송 등 주민들의 일상생활의 질과 직접적인 관계를 맺고 있다는 점에서 매우 중요한 지방자치단체의 기능과 역할을 담당하고 있다.

(2) 데파르트망(또는 도)

도는 프랑스 혁명기에 만들어진 지방행정의 기본단위로서 『1789년 12월 22일의 법』에 의해 창설되었다. 1982년의 지방자치법의 발효와 함께 도의 자율성은 한층 커졌다. 이 법은 도의회 의장에게 그 이전까지 도지사(préfêt)가 보유해온 집행권을 양도한다. 이는 결국 주민이 직접 선출한 대표가 도를 관리하는 수단을 보유해야 한다는 것을 의미한다. 행정구역으로서의 도의 기능은 도로행정, 수송, 전기공급 등과 같은 큼직한 공공업무를 수행함은 물론 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장업무, 보건, 농업업무, 농촌공학(genie rural), 토목, 우편·전신·전화(PTT), 재정업무 등을 수행하고 있다.

(3) 레지옹

레지옹 지역의 경제, 사회, 보건, 문화, 과학의 발전은 물론 국토계획 수행을 촉진하며, 국가, 다른 지방자치단체, 그리고 지방 공공기관의 보충행동을 도모한다. 다시 말해 레지옹의 계획을 도나 코뮌같은 지방자치단체의 계획과 조화시키는 임무를 수행한다. 레지옹 지사(préfêt de région)는 지방의 통제와 조정의 역할을 하며, 국가를 대표한다. 즉 국가는 레지옹 지사를 통하여 지방을 관할하는 셈이다.

3. 분권화에 따른 재정분권

분권화에 따른 중앙정부의 지방으로의 권한이양은 필연적으로 재정적 지원을 요구한다. 1982년 3월의 분권화조치로 인한 권한의 이전에 따라 프랑스는 재정보조금을 신설하고 일부 세금을 지방자치단체로 이전하였다. 새롭게 재정보조금으로서 지방자치일반교부금(dotation générale de décentralisation)을 신설하여 1987년 이후에는 국가의 경상종합교부금과 같은 비율로 인상시켰다. 또한 1983년 12월 법을 제정하여 레지옹은 자동차등록세, 데빠르트망은 자동차세, 특별자동차세, 건물등록세 등을 이전받았다. 반면 꼬뮌은 국가의 지방자치단체간의 권한배분에 의해서 새로운 권한을 받았지만 재정적인 면에서는 레지옹과 데빠르트망의 지원을 받기로 되었기 때문에 국세이전의 혜택을 받지 못하였다.

한편 지방자치단체의 건전한 재정운용을 위해 지방회계원(Chambres régionale des comptes)이 1983년부터 설치되었다. 1983년부터 프랑스 전역과 해외영토의 25개의 지방회계원은 지자체의 회계감사 뿐만 아니라 예산과 재정운영에 대한 견제역할을 하고 있다. 즉 프랑스는 지방자치단체의 예산과 재정운영에 대한 통제를 통해 지방재정의 건전성을 유지하는 정책을 선택하였다. 한편 지자체의 재정적 자율(l'autonomie financière)은 헌법에 의해 보장된다. 2004년 7월 법은 한 지자체의 재정자율은 재원전체로서 대출을 포함하지 않은 그 자신의 재원총액으로 평가된다고 명시하고 있다. 사실 지자체의 재원은 다양하지만 스스로의 비용을 채우기에는 부족하다. 2003년 기준 평균적으로 꼬뮌의 재정자립도는 56%, 데빠르트망의 자립도는 57%, 레지옹의 재정자립도는 36%이다. 이러한 지방자치단체의 재정자립도 부족을 프랑스는 지방세의 확충이 아니라 국가의 지방으로의 재정이전으로 보

완하는 정책을 취하고 있다. 따라서 국가의 지방으로의 권한이양과 함께 그에 따른 자원 지원은 헌법에 의해 보장되고 있다. 즉 개정 헌법은 지역 당국에게 재정적 자원을 부여하고 있다. 제72조의 2에 따르면 첫째, 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 자주재원을 부여받는다. 둘째, 지방자치단체는 조세수입의 전부 또는 일부를 받을 수 있다. 법률은 법률이 정하는 한도 내에서 지방자치단체가 과세물건 및 세율을 결정하도록 허용할 수 있다. 셋째, 조세수입 기타 지방자치단체의 고유재원은 지방자치단체의 종류별로, 전체수입중 일정한 비율을 유지하도록 하여야 한다. 넷째, 국가와 지방자치단체간의 권한이전은 이에 상응하는 자원배분이 따라야 한다. 지방자치단체의 권한의 신설 및 확대가 동 자치단체의 재정지출을 증가시키는 경우에는 법률에 의하여 이에 필요한 자원을 배분하여야 한다. 다섯째, 지방자치단체간의 형평성을 제고하기 위한 지방재정조정제도에 관하여는 법률로 정한다. 더욱이 2004년 8월의 ‘*États de la liberté et de la responsabilité locales*’법에 의해 규정된 재정적 보상은 이전의 중립성, 이전되는 자원의 포괄적인 보상, 이전된 권한에 따른 비용 증진은 그에 필요한 자원의 동시적 증진 필요, 권한의 행사로부터 결과 되는 비용의 증진은 총합은 부처간 부렁에 의해 확증되어야 하는 것 등 4가지의 기본원리에 근거한다고 제시하고 있다. 즉 원칙적으로 재정적 보상은 국가가 지자체로의 재정적 자원배분에 따라 이루어져야만 한다는 것이다. 따라서 국가는 650억 유로 이상의 전반적인 운영보조금(*dotation globale de fonctionnement, DGF*)을 지자체에게 제공하며 이는 국가 예산의 20%에 달한다. 또한 국가와 지자체간의 다년 계약에서는 국가의 교부금을 물가상승률의 발전과 연동시키고 있다. 한편 2004년법은 EPCI도 지원하고 있어 EPCI를 촉진시키는 기능도 하고 있다.

재정적 지원의 확대를 통한 지방정부의 재정권한 확대라는 관점에서 중앙의 지방에 대한 지원을 법제화한 헌법개정과 법률적 보완은 지자체로의 이전재원의 확대로 나타난다. 최근 지자체로의 이전 지출이 급격하게 증가하고 있는 것이다. 이러한 이전지출의 증가는 결국 지방정부의 수입 증가로 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 지자체 재정에 대한 중앙의 통제는 다양한 통로에서 이루어지고 있다. 정부는 지방자치단체의 재정에 대해 사전통제(*contrôle à priori*), 동시통제(*contrôle concomitant*), 그리고 사후통제(*contrôle à posteriori*)를 한다. 사전통제는 지방자치단체의 재정결정이 실행되기 전의 개입으로 중앙정부가 지방정부의 결정자체에 반대하여 자치단체의 재정결정 집행을 금지하는 것이며, 자치단체의 재정자치의 개념과는 완전히 상반되는 것이다. 동시통제는 지방자치단체의 재정행위가 있을 때의 개입으로서 재정결정 절차의 한 단계에 포함되는 것이다. 이 절차상의 단계는 자치단체 결정에 영향을 미칠 수 있는 비합리성을 순간적으로 포착할 수 있으며 비합리성의 문제가 심각할 때 통제기관에게 자치단체의 행위에 반대할 수 있게 함과 동시에 비합리성의 문제가 해결될 때까지 자치단체의 일부 재정운영을 일시적으로 지연시킬 수 있다. 동시통제의 가장 전형적인 유형이 국가공무원인 공공회계사(*comptable public*)가 자치단체의 지급명령자(*ordonnateur local*)에게 일정 금액의 지출을 통제하는 것이다. 사후통제는 자치단체의 새로운 결정이 이미 존재하는 법률적 체계에 부합되는지를 실행 후 확인하며 이와 같은 확인과정이 형평성과 객관성을 확보하고 있는 행정재판소에 속하게 되었다. 따라서 지방자치단체의 모든 행정행위처럼 예산이나 재정행위도 행정통제의 정상적인 절차에 속하고, 동시에 특별기관인 지방회계원이 개입하는 예산통제라고 지칭하는 특별 절차에도 포함된다.³⁴⁾

34) 김은경, 프랑스의 지방분권 확대와 지방세제, 한국지방재정학회 2008년 추계 지방세

2

프랑스에서 공공재정에 관한 부분은 공법의 한 분야로 인식되고 있다. 이는 국가 재정이 관련정책이라든가 기구 등이 헌법이나 행정법에 의하여 규율되기 때문이다.³⁵⁾

프랑스에서 재정에 관한 법제는 헌법과 법률에서 그 근거를 찾을 수 있다. 현행 프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 예산법률주의를 규정하고 있고, 국가재정과 관련하여 예산법률의 의회 표결과 관련하여 일반 법률과는 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정과 관련하여 절차적인 면과 내용적인 면을 규정하고 있다. 이와 더불어서 헌법적 가치를 인정받은 1789년 인권선언도 국가 재정과 관련한 조문을 가지고 있으며, 재정과 관련하여 일반적인 사항을 규정하고 있는 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이 있다.³⁶⁾

1. 헌 법

(1) 현행 헌법조문

프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 많은 조항들을 가지고 있다. 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로 정하도록 하고 있고, 동조 제4항에서는 “재정법률들은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있으며, 동조 제5항은 “사회보장 재정법률들은 조직법에서 정한 요건과 그 유

세미나, 2008. 9, 58-62면.

35) Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques., Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992, p.16.

36) 이 외에도 유럽연합법이나 보통법률, 명령 등이 있다.

보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다”라고 규정하고 있다.

이 외에도 다음과 같은 조항을 두고 있다.

○ 제34조 제7항

공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다.

○ 제39조 제2항

정부제출 법안은 행정최고재판소의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

○ 제40조

국회의원 제출 법률안 또는 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

○ 제42조 제2항

헌법개정안, 재정법률안, 사회보장 재정법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 의회의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 다른 의회에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

○ 제42조 제4항

전항은 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장 재정법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-2조

회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그

리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.

○ 제48조 제3항

재정법률안과 사회보장 재정법률안, 다음 항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된지 최소한 6주 이상된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담을 초래하는 조약, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간

의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

○ 제72-2조

지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.

지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.

지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법으로 정한다.

국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.

법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

(2) 2003년 3월 28일 헌법개정

2003년 3월 28일 프랑스 상원과 국민의회는 합동의회에서 헌법개정을 하였는데, 지방분권 강화를 위한 헌법개정이었다.

프랑스는 나폴레옹 시대에 중앙집권적인 국가 형태를 강조하면서 도(département)와 시(commune)를 만드는데 그치다가 7월 왕정으로 끝났다. 그 후 1831년과 1833년에 도의회 의원 선거와 시의회 의원 선거를 시작하였다. 그 후 19세기 말인 1871년에 도와 1884년 시에 대한 큰 변화를 가져왔다.³⁷⁾

37) Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd.,

이러한 가운데 제5공화국 들어와서 2003년 3월 28일 헌법 제72-2조를 신설하면서 지방재정에 관한 규정을 신설하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.
- ② 지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.
- ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 도달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.
- ⑤ 법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

2003년 3월 28일 헌법개정의 중요한 목표는 지방민주주의를 발전시키고, 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하고, 프랑스의 해외 지방자치단체의 지위의 다양성을 고려하는 것을 내용으로 하고 있다. 이러한 헌법적 개혁조치의 실행은 이미 1982년부터 정부가 적극적으로 추진해온 중앙으로부터 지방으로의 권한의 이양과 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 권한배분에 관한 분권정책이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적과 함께 국가 개혁의 요청으로부터 나오게 되었다.³⁸⁾

Sirey, 2009, p.253.

38) 전훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 2005. 6, 295면.

지방재정에 관한 헌법조문을 신설하여 지방에 재정권을 이양하는 내용을 담고 있으나, 이에 대하여 그 내용이 너무 막연하다는 비판이 있다.³⁹⁾ 즉 제72-2조 제3항이 ‘지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.’라고 하고 있는데, 조직법률로 어느 정도까지 정할 수 있는가 하는 것이 불분명하다는 것이다. 또한 재정자치와 지방자치단체간의 평등을 위한 조정 조항을 법률에 두도록 하고 있으며, 지방자치단체들이 법률이 정하는 범위 안에서 과세 기준과 세율을 정할 수 있도록 하고 있고, 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반하도록 하고, 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반하도록 하고 있다.⁴⁰⁾

2. 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 근거

2003년 3월 28일 헌법은 지방자치단체의 재정자립원칙을 헌법화하였다. 즉 지방자치단체는 법이 규정한 조건하에서 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 이용할 수 있다. 지방자치단체는 모든 인에 대한 세수를 전체 혹은 부분적으로 받을 수 있다. 법은 지방자치단체로 하여금 법이 정하는 제한 하에서 과세대상과 과세율을 정하도록 허가할 수 있다.

이전에 국가에 의해 실행된 권한을 지방자치단체에게 이전할 때, 사회통합을 위한 프로그램법에서 입법자는 권한의 이전 시에 확인된 비용에 상응하는 재원을 지방자치단체에 배정해야만 한다(Cons. const. n°2004-509 DC, 13 janv. 2005, §8 et 9). 사실(헌법 제72의 2조 4문), 국

39) Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, op. cit., p.269.

40) 지방재정제도에 관해서는 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] - 프랑스 -, 한국법제연구원, 2008. 6. 참조.

가와 지방자치단체 사이에서의 모든 권한 이전은 그 권한의 실행에 사용되었던 재원과 동일한 재원의 배정을 수반한다.

헌법은 또한 법률이 지방자치단체간의 평등을 개선하기 위하여 (재정)조정조치를 마련한다고 규정하고 있다. 이러한 조치는 “재정조정제도(mécanisme de péréquation financière)”의 제정을 통해 지방자치단체의 자율과 평등 원칙의 조화를 목적으로 하지만, 각각의 재원이 재정조정제도의 대상이 된다고 강제하지는 않는다(Cons. const. n°2003-474 DC, 17 juill. 2003, §18); 해외영토를 위한 프로그램법(JO 22 juill., p. 11203). 입법자는 또한 다른 지방자치단체의 세원을 증진시킬 목적으로, 하나의 지방자치단체에서 세원을 다른 지방자치단체로 이전시킬 수 있는데, 이는 해당 지방자치단체의 행정상 자유를 방해하지 않고서 이루어져야 한다.

마지막으로, 간단히 말하자면, 헌법 제72의2조 제3문은 지방자치단체의 순수한 세원과 세외 수입은 각각의 지방자치단체의 카테고리에서 그들 수입 전체에서 (스스로)결정할 수 있는 부분(part déterminant)을 나타낸다고 규정하고 있다. 조직법은 이러한 규칙이 적용될 수 있는 조건을 정한다. 헌법위원회는 지방자치단체의 순수 세원의 카테고리에 들어가는 세원(recette fiscale)은 모든 인에 대한 과세 산물로 이해되고 이는 법이 지자체에 과세대상과 과세율 혹은 과세액을 정하도록 승인했을 때뿐만 아니라, 법이 지자체로 하여금 과세율과 과세대상의 지자체 부분을 지자체에 의해 결정하도록 할 때에도 마찬가지라고 판단했다(Cons. const. n°2004-500 DC, 29 juill. 2004, §10). “결정할 수 있는 부분(part déterminant)”의 개념은 2003년에 확인된 차원에 부합하는 최소기준의 준거로서 정의된다.

그러나 지방자치단체가 국가와 구별되는 법인이라고 할지라도, (지자체의) 자율성은 세 가지 기준에 의해 제한된다: 한편으로 지자체는 지자체 고유 수입을 창설할 가능성을 가지지 못하고 단지 입법자가

지자체에 수입을 승인한 세율을 확정할 수 있을 뿐이다. 헌법 제72조의 2-2문은 법은 지방자치단체가 과세대상을 확정할 수 있도록 승인할 수 있다고 규정하고 있고 지방세율에 대해서는 아직 적용되지 않았다. 다른 한편으로, 지방자치단체는 지출에서 선택을 할 수 있다. 마지막으로, 지자체는 재정의 영역에서, 합법성 통제 하에 놓이는데, 이 합법성 통제는 판사나 국가의 대표자가 지자체의 재정적 결정에 대해 개입할 수 있도록 한다.

3

1. 조세체계

프랑스에서 조세에 관한 법전으로는 일반조세법전(Code général des impôts)이 있다. 조세일반법전은 1948년 제정된 이래 2500여개의 조문으로 구성되어 있는데, 세법조항 이외에도 4개의 별도 부칙(Annexe)을 가지고 있다. 이처럼 조세일반법전은 자세하게 규정되어 있는데 이는 조세법률주의에 충실하고자 하는 것으로 보인다.

조세를 부과 기관에 따라 국가가 부과 징수하는 국세와 지방자치단체가 부과 징수하는 지방세로 구분할 수 있는데, 프랑스에서 국세와 지방세를 모두 조세청에서 부과 징수하는 것이 특징이다. 세목만 국세와 지방세로 분리되어 있지 실제 세무행정은 조세청(본청)과 각 지방자치단체 단위(주로 데파르트망)별로 세무서가 있는데, 여기에서 국세와 지방세를 모두 부과하고 징수한다.

또한 조세와 관련하여 프랑스는 조세절차법(Livre des procédures fiscales)을 별도로 제정하여 운영하고 있다.⁴¹⁾

지방세 가운데 부동산 이전 부가세가 있는데, 부동산의 이전(유상매매, 증여, 상속 등)에 대해서는 개인의 경우 등록세, 상속세 및 증여세

41) 안창남, 주요국의 조세제도 - 프랑스 편, 한국조세연구원, 2009. 10, 339면.

가 부가된다. 이 외에도 각 지방자치단체(꼬뮌, 데파르트망, 레지옹)에서도 이를 과세기초로 삼아서 중첩하여 과세를 한다.

(1) 데파르트망의 부동산 이전등기세(Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement)

이 세목은 데파르트망에 속한 세목이다. 납세의무자는 해당 부동산을 취득한 자이고 과세물건은 부동산의 등기행위이다. 과세표준은 부동산 거래시 양도가액이다. 그러나 여기에 양도비용이 추가되며 만일 시장가격이 양도가액보다 높으면 시장가격으로 한다. 양도가액에서 일정한 공제를 해준다. 적용세율은 3.6%이다(CGI, art. 594 D).

(2) 꼬뮌의 부동산 이전 부가세(Taxe communale additionnelle aux droits de mutation)

이 세목은 주민 수가 5,000명 이상 및 관광법(Code de tourism) 제 133-13조에서 규정하고 있는 지역에서 의무적으로 부과되는 세금이다. 납세의무자는 과세물건의 취득자이고 과세물건은 부동산, 집기비품, 지분 등의 유상양도이다. 과세표준은 과세물건의 양도가액이나, 시가가 양도가액보다 높을 경우에는 시가로 한다. 적용세율은 1.2%이다. 그러나 지분 양도의 경우 과세표준금액이 23,000유로 이하의 경우에는 0%, 23,000유로부터 107,000유로 사이에는 0.4%, 107,000유로를 초과하는 경우에는 1%가 적용된다.

프랑스는 국세위주의 조세체계가 확립되어 국세와 지방세의 비율은 약 80 : 20으로 나타나고 있다. 국세와 지방세를 모두 조세청(재정경제부 산하)에서 담당하고 국가는 징수관리업무의 수행을 위해 지방세 징수 금액의 약 4%를 비용으로 사전 징취하며, 과세기초의 개정작업을 위해 0.4%를 별도로 징수한다. 지방세 부과도 국가가 정한 틀 속에서 밖에 행사할 수 없다. 이와 같이 운영하는 이유로는 행정비용의 절감이라는 측면이외에도 국세와 지방세의 정책의 조화를 위한 것이라 볼 수 있다.

자치단체의 재정수요를 충당하기 위한 재정수입으로는 지방세가 가장 많은 비중으로 2003년 예산 기준으로 47%를 차지하고 그 외에 국가 보조금, 교부금, 지방채, 수익사업을 통한 사용료, 세외수입 등으로 구성되고 있다. 프랑스에서 지방자치의 개혁이후 지방예산에서 지방세의 비중이 상대적으로 높아졌는데, 이는 동등보상의 원칙에 따른 국세의 이전이 보조금의 신설과 함께 이루어져 왔기 때문이다. 1970년에는 지방세입 중 지방세가 차지하는 비중이 33%에 머무르고 있었지만, 1981년에는 37% 그리고 1990년대에 50%이상으로 높아졌다. 국세의 이전으로 대표적인 것은 자동차관련세 및 등록관련세이고 전체 지방세수입에서 차지하는 비중은 11.51%이다.

프랑스의 행정은 국가가 중심이지만 지방행정은 레시옹(26개), 데파르트망(100개), 코뮌(36,783개) 등으로 분산되어 있다(2008년 기준).

프랑스의 지방세 제도는 다음 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

- ① 4대 지방직접세인 건축물 토지세, 미건축물 토지세, 거주세, 사업세에 대하여 상위, 중간, 기초자치단체가 개별적으로 세율을 적용하여 필요한 재원을 확보하고 있다.
- ② 지방세의 세목이 지나치게 많다는 것인데, 자치단체가 관련법을 준수하면서 자율적으로 신설하고 폐지할 수 있는 임시세가 발달되어 있다.
- ③ 지방세 중 영업활동을 하는 개인이나 법인에게 부과되는 사업세의 비중이 매우 높다는 것이 특징인데, 사업세수입의 격차가 자치단체간 재정적 불균형을 초래하는 가장 중요한 원인 중의 하나가 되고 있다.
- ④ 자치단체가 법의 범위 내에서 지방세목에 대한 세율결정권한을 가지고 있는데 이는 재정자치의 확대에 하나의 전기를 마련하고 있다는데 주목할 필요가 있다.⁴²⁾

42) 심영택, 영국과 프랑스의 지방세제, 지방재정과 지방세, 제12권, 2008, 160-161면.

2. 지방재정

프랑스 지방자치단체의 수입재원은 지방세 수입, 세외수입, 이전수입(보조금, 교부금), 지방채 발행을 통한 세원으로 구분된다. 지출항목은 경상지출(인건비, 이자, 이전금), 부채상환, 투자지출로 크게 구분되며, 배분비율은 꼬뮌(46.6%), 데파르트망(28.3%), 꼬뮌조합(13.9%), 레지용(11.2%)순이다.

지방세제도의 경우 법률에 의해서만 지방세의 세목이 결정되며, 각 지방자치단체 간에는 법률이 정한 산한선과 세율규칙을 준수하면서 각기 세율을 적용하여 필요한 재원을 마련하고 있다. 4대 직접 지방세(주거세, 기건축 토지세, 미건축 토지세, 사업세)의 세율은 지방 의회의 의결로 정하며 지방자치단체 세수입의 대부분을 차지한다.

지방정부가 관련 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임의세가 발달되어 있어 지방세의 세목이 많은 실정이다. 예를 들어 오물수거세, 청소세, 구역광고세, 전기세 등이 있다. 지방재정 조종제도의 경우, 종전 보조금 위주의 재원이전 방식에서 교부금 위주의 재원이전 방식으로 개편하여 지방자치단체의 자율성을 강화하였다. 정부지원금(2006년)은 경상교부금 60%, 투자비 교부금 11%, 사무이양 보조금 6%, 지방세감면 보조금 23%로 구성되었고, 경상비 교부금은 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 교부하며, 투자비 교부금은 지방자치단체 크기를 기준으로 배분하고 있다. 사무 이양에 따른 보조금은 권한 이양에 따른 재원보전 방안으로 도입하여 절반은 국세세원 이양을 통해, 절반은 교부금으로 충당하고 있다. 지방세감면 보조금은 지방세감면에 따른 지방자치단체의 수입손실 예상액을 산정하여 일정부분 보상하고 있다. 기타 도시연대교부금, 지역불균형시정기금 등은 수평적 재정조정을 위한 기금형 재원에 의하여 활용되고 있다.⁴³⁾

43) 안영훈, 외국의 지방재정제도 - 지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을

3. 지방재정의 특성

(1) 세입의 전통성 존재

프랑스에서 지방세에 대한 세목구성은 매우 다양하여 전문가나 기관마다 그 분류가 약간 상이하다. 예를 들어, Bourdin은 네 가지 전통세(quatre vieilles), 직접세(impôt direct), 간접세(impôt indirect)로 구분하고 있다. Bouvier는 직접세, 기타 직접세, 간접세 및 등록세, 부가세 및 간접세로 분류하고 있다. 또한, 지방세를 관할하고 있는 내무·해외영토·자치단체부(Ministère de l'Intérieur de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales)는 네 가지 직접세, 도시계획(urbanisme) 관련세로 구분하고 있다. 이처럼 분류기준이 동일하지 않는 이유는 지방세의 성격에 대해 의견일치를 보지 못하고 있으며 통계적으로 다양하게 활용되고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 직접세라는 항목은 존재하며 이 항목에는 반드시 네 가지 전통세를 포함하고 있다. 이러한 전통세에는 건축물토지세(taxe foncière sur les propriétés bâties), 미건축물토지세(taxe foncière sur les propriétés non bâties), 주거세(taxe d'habitation), 사업세(taxe professionnelle)로 구성되어 있다. 전통세는 quatre vieilles에서 의미하는 것과 같이 그 기원이 혁명당시의 국세(impôt d'Etat)이다.

19세기로 접어들면서 지방에서는 부가세의 형태로 국세에 부과하여 예산을 충당하였다. 다시 말해, 각 자치단체는 지역에서 징수되는 국세에 대해 일정 썬팀(centimes)을 부과하여 지방재원으로 활용하였다. 1917년 국가차원에서 소득세(impôt sur le revenu)가 도입됨으로써 해서 지방세로 전환되었다.

전통세는 동일한 과세대상에 대해 상위자치단체, 중간자치단체, 기초자치단체가 공동으로 부과하고 있는 형태로 운영되고 있다. 다시 말해,

중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 2010. 6, 196-197면.

각 자치단체가 건축물토지세, 미건축물 토지세, 주거세, 사업세의 과세 대상에 지방의회의 논의를 거친 세율을 적용시키고 있다. 이밖에 지방 차원에서 기타 공공기관이 운영에 필요한 비용을 충당하기 위해 전통세에 일정세율을 부과시키고 있다. 예를 들어, 지역상공업회의소, 지역 직업회의소 등은 사업세에 일정세율을 적용시키고 있다. 또한, 지역농업회의소는 미건축물토지세에 부과하고 있다. 따라서 전통세는 자치단체뿐만 아니라 지역 관련기관의 운영비를 위해 활용되고 있다.

국세가 과세대상에 대한 정확한 수치에 기초해서 과세를 한다면 전통세를 포함한 지방세는 임대가치(valeur locatif)에 기초해서 과세대상의 가치를 결정하고 있다. 즉, 지방세는 인정과세(impôt indiciaire)의 형태에 더 근접한다고 볼 수 있다. 특히, 건축물토지세와 주거세는 매년 임대가격에 기초해서 산출하는 임대가치를 과세대상으로 고려하고 있다. 이러한 특성을 가지고 있는 전통세는 정률세(impôt de quotité)의 형태로 각 자치단체가 과세대상에 적용할 세율을 결정한다. 즉, 자치단체는 전체적인 세입의 규모를 추계한 후 각 과세대상에 어느 정도의 세율을 적용하는 것이 타당한지를 산출한다. 이를 토대로 각각의 세율을 결정하여 과세대상에 부과한다.

이러한 전통세는 시간적 측면과 더불어 현재, 지방재정에 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 다시 말해, 네 가지 전통세는 전체 지방세입에 있어 63.4%의 비중을 가지고 있다. 이 중에서도 각 세목에 따라 차지하는 비중이 다르게 나타나고 있다. 예를 들어, 네 가지 전통세 중에서 건축물세는 31.2%, 미건축물세는 1.3%, 주거세는 23.2%, 사업세는 44.3%이다. 전체적인 세입을 중심으로 분석하면 건축물세는 20.8%, 미건축물세는 0.9%, 주거세는 15.5%, 사업세는 29.6%이다. 그러므로 사업세가 약 45%와 30%의 비중을 차지함으로써 그 중요성이 가장 높다.⁴⁴⁾

44) 윤광재, 프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구, 한국행정학회 학술대회 발표논문집,

(2) 세율결정 자율성의 강화

프랑스에서는 위에서 설명한 네 가지 전통세가 지방재정에 주요한 세입원으로서의 역할을 수행하고 있다. 그리고 이러한 주요세원에 대해 지방자치단체가 일정한 범위내에서 자유로이 세율을 결정할 수 있도록 하고 있다.

다시 말해, 1980년의 지방직접세조정에 관한법(*loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale*)은 1981년 1월 1일부터 매년 지방자치단체에 지방세 중 건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세 그리고 사업세의 세율을 자유롭게 결정할 수 있도록 허용했다. 위의 네 가지 세목을 제외한 다른 지방세는 성격에 따라서 국가가 일괄적으로 정해놓은 고정세율을 적용하거나 일정한 범위 안에서 세율을 인상하거나 인하할 수 있다.

따라서 각 지방자치단체는 적어도 법이 정한 테두리내에서 자신의 지역 재정상태에 적합한 세율을 결정하여 지방재정을 운영할 수 있다. 그 이후, 프랑스에서는 1982년 3월 2일 지방자치단체의 권리와 자유에 관한 법(*loi du 3 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions*)이 공포되었다. 이 법은 지방자치의 운영에 있어 세 가지 중요한 변화를 가져왔다. 첫째, 주민에 의해 선출된 지방의원과 지방의원에게 의해 선출된 지방의회 의장이 국가에서 임명한 관선단체장의 역할을 대신하게 되었다. 둘째, 국가에서 행사하던 권한의 일부가 그 성격에 따라 각 자치단체로 이전되었다. 셋째, 권한의 이전과 함께 새로운 권한행사에 필요한 재원이 국가에서 자치단체로 이양되었다.

이는 지방세율 결정과 지방자치는 서로 상관관계가 있으며 세율결정의 자율성이 지방자치의 확대와 연계되고 있는 것이다.

그 이후, 2003년에는 공화국의 분권조직에 관한 법(*loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*)이 자치단체의 권한행사와 관련해서 다음과 같은 특례를 인정하고 있다. 즉, 자치단체는 권한행사를 위하여 사전적이고 제한된 목적과 기간내에서 법률 및 규칙조항에 저촉할 수 있다. 이는 곧 바로 지방재정에 대한 자치보장을 헌법조항화 하였다.

헌법의 제72-2조에 의하면 첫째, 자치단체는 모든 종류의 세금에 대해 일부 또는 전부를 징수할 수 있다. 다만, 법은 자치단체에게 법이 정한 범위내에서 과세대상이나 세율을 결정할 수 있도록 한다. 둘째, 자치단체의 세입이나 재원은 전체세입의 중요한 한 부분을 이룬다. 그러므로 법은 이러한 규칙이 적용될 수 있는 범위를 결정한다. 셋째, 국가와 자치단체간의 권한이전에는 재원의 이전이 수반되어야 한다. 또한, 자치단체의 지출을 수반하는 권한신설이나 증가는 법률이 정한 재원의 이전이 수반된다.

이러한 헌법조항은 자치단체의 자유로운 행정(*libre administration*) 원칙에 적합한 재정적 기초를 마련하였다는 평가를 받고 있다.⁴⁵⁾

(3) 국가재정교부금에 대한 의존성 심화

프랑스에 있어 지방자치단체는 세율결정에 있어 자율성을 가지고 있지만 전체세입에 있어서 중앙정부에 점차적으로 의존하게 되는 경향을 보이고 있다. 여기에는 1982년 이후, 국가사무의 지방이전과 함께 재원이전도 있었지만 지방재정에 대한 수요가 급격하게 증가하고 있는 데에 그 원인이 있다.

국가재정교부(보조)금에는 세입징수교부금(*prêlement sur recettes*), 면세보상금(*compensations d'exonération*), 자치단체관계미션교부금(*mission relations avec les collectivités locales*)으로 구성되어 있다. 이 밖에 근로·

45) 윤광재, 전계논문, 2643면.

고용을 위한 직업훈련운영종합교부금(DGF formation professionnelle, mission travail et emploi), 기타부처보조금(subventions diverses des autres ministères), 입법감세보상금(contrepartie de divers déreèments législatifs) 등이 존재하고 있다.

프랑스의 국가재정교부(보조)금에서는 국가정책에 의한 지방세 면제나 감면도 그 보상법위에 포함되고 있는 것이 또 다른 특성이다.

지방재정에 있어 국가재정교부(보조)금의 전체비중은 2005년 30.84%, 2006년 31.0%, 2007년 31.8%의 비중을 가지고 있다. 이러한 수치는 미미하지만 증가추세를 보이고 있으며 동시에 전체세출에 있어 자치단체의 재정의존도를 보여주고 있다.

특히, 2006년부터 2009년까지의 국가재정교부(보조)금 증가추세는 6.9%, 2.9%, 13.5%, 4.1%로 증가하고 있으며 연평균 6.8%의 증가율을 보이고 있다. 이는 지방자치단체의 전체 증가율과 매우 비슷한 양상을 보이고 있다.⁴⁶⁾

4 가

현재 프랑스 지방자치단체에 대한 국가의 지원금 체계는 크게 네 가지 영역으로 분류될 수 있다.

2008년도 지방자치단체에 대한 국가 지원금 총액은 706억 4천6백만 유로로 전년도에 비해 7.4%의 성장세를 보이고 있다. 이 중 경상교부금과 경상보조금은 409억 1천 1백만 유로(57.9%)를 나타내 가장 중요한 재원이 되고 있고, 다음으로 권한이전재정이 새 이전을 포함한 전체금액이 244억 5천 2백만 유로(34.6%), 그 다음으로 입법적 면제와 감세보상금이 173억 5천 6백만 유로(24.6%), 마지막으로 설비교부금과 보조금이 82억 6천 9백만 유로(11.7%)로 배분되었다.

46) 윤광재, 전계논문, 2645면.

1. 경상교부금과 경상보조금

2006년과 2007년, 2008년도 3개년간의 지방자치단체에 대한 국가지원금액에서 차지하는 비중을 살펴보면 정확한 부가액을 제외한 경상교부금과 경상보조금은 56%에서 59%의 비중을 보이고 있고, 경상종합교부금의 정확한 부가액을 포함한 경상교부금과 경상보조금은 57%에서 61%의 비중을 보이고 있다. 따라서 국가지원금으로 가장 큰 비중을 차지하는 영역으로 볼 수 있다. 그리고 해마다 이 금액의 전년비율은 1%대부터 3%대로 나타나고 있어 꾸준한 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다.⁴⁷⁾

예) 종합경상교부금, 종합경상교부금의 꼬뮌분, 종합경상교부금의 꼬뮌 협력체, 종합경상교부금의 데빠뜨망분, 레지옹의 종합경상교부금, 다른 경상교부금(교직원특별교부금(DSI), 지방의원교부금(La dotation elu local))

2. 설비교부금과 보조금

같은 배경에서 조사해 보면 설비교부금과 보조금은 전체 국가지원금액에서 약 12% 정도의 비중을 차지하고 있다. 그리고 이 금액의 전년비율을 보면 2005년에 비해 2006년도에는 괄목할만한 성장세를 보였고(13.4%), 2007년도, 2008년도에는 그 전년도와 비교하여 각각 9.1%, 3.7%로 상당한 성장세를 보이고 있다.⁴⁸⁾

예) 종합투자교부금(DGE), 농촌발전교부금(DDR), 부가가치세보상기금(FCTVA), 교통별착금

47) 최진혁, 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008, 135면.

48) 최진혁, 전계면.

3. 권한이전재정

세 이전을 감안하지 않은 권한이전재정금액은 약 6%를 보이고 있으나, 세 이전을 감안한 권한이전재정은 29%대에서 43%대의 비중을 보이고 있다. 따라서 국가지원금에서 두 번째로 중요한 재원이 되고 있다. 그리고 진전비율은 2006년도에 그 전년도에 비해 -5.5%의 감소세를 보이고 있고, 그 후 3.5%, 2.7%의 증가세를 보이고 있다.⁴⁹⁾

예) 종합분권화교부금(La dotation generale de decentralization), 학교시설정비교부금(DRES), 중학교시설정비 데파뜨망교부금(DDES)

4. 입법적 면제와 감세보상금

지방분권교부금에 의해 보상된 세금의 삭제를 제외한 입법적 면제와 감세보상금은 20%대에서 24%대의 비중을 보이고 있다. 그리고 2006년도와 2008년도에는 각각 그 전년도에 비해 17.7%, 27.2%로 상당한 증가율을 나타내고 있으나 2007년도에는 -8.2%의 감소세를 보이고 있다.⁵⁰⁾

표 - 프랑스 지방재정조정의 구조⁵¹⁾

		2004년예산안(%)	2005년예산안(%)	2006년예산안(%)
경상비교부금	+종합경상교부금(DGF)	36,826(61.2)	37,095(60.4)	38,250(59.2)
	-특별인상의 DGF	36,775	37,085	38,106
	-DSU, DSR, DNP 조정	36		-11

49) 최진혁, 전계면.

50) 최진혁, 전계면.

51) 권오성 외, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원, 2006, 12, 127면.

제 3 장 프랑스

		2004년 예산안(%)	2005년 예산안(%)	2006년 예산안(%)
	-정비교부금특별인상	15	10	
	-테빠트망 DGF 인상			155
	+교직원특별교부금(DSI)	188	165	136
	+지방의원교부금	47	49	61
	+중앙부처특정보조금	892	902	
	+광산사용료및기본손실보상금	138	138	164
	+긴급거처지원기금(FARU)			20
	+테빠트망결집기금			100
	소 계	38,091(63.3)	38,348(62.4)	38,730(60.0)
투자비교부금	+종합투자교부금	904	932	770
	+농촌발전교부금(DDR)	116	120	124
	+부가가치세보상기금(FCTVA)	3,710	3,791	4,030
	+교통벌금교부금	500	560	620
	+중앙부처특정보조금	1,124	1,006	1,767
	+국고특별회계	37	37	0
	소 계	6,392(10.6)	6,445(10.5)	7,311(11.2)
사무이양보상보조금	+종합분권화보조금(DGD)	797	858	1,032
	+직업교육보조금	1,862	2,053	1,611
	+학교시설,중학교시설정비 테빠트망 및 레지옹 교부금	895	921	958
	+코르시카 지방분권화 일반보조금	245	257	265
	소 계	3,799(6.4)	4,089(6.7)	3,867(6.0)

제 4 절 지방자치단체에 대한 국가지원금

		2004년 예산안(%)	2005년 예산안(%)	2006년 예산안(%)
지방세감면보조금	+사업세감세보상교부금	1,370	1,224	1,116
	+고용 및 투자 감면	122	78	78
	+Pantin 규정에 따른 특별인상	36	18	
	+기건축물 및 미건축물세의 면세보상교부금			
	+지방세 관련 감면 보상	2,207	2,485	2,699
	+기타법적감면보상	8,028	8,625	10,717
	+지방세 폐지보상금 -급여세 부분 폐지	109	113	116
	소계(DGD에 의한 보상세 폐지의)	11,871(19.7)	12,543(20.4)	14,726(22.8)
양도세제의 소계	60,153(100)	61,425(100)	64,634(100)	

5. 지방재정조정제도의 특징 및 시사점

프랑스 지방재정조정제도의 특징은 첫째, 다수의 교부금에 역할분담을 시키며 각 지방자치단체의 다양성을 존중하듯이 차별화·최적화해서 조정을 행하고 있다는 점이다. 재정조정 상태에 따라 분담을 하며 지방자치단체의 종류별 분담을 한다. 둘째, 재정조정 기능이 징세협력이라는 지표를 이용하여 지방세 부담의 격차 시정을 꾀하고 있다는 점과 재정수요의 전부가 아닌 일부를 중시하고 있다는 점이다. 셋째, 재정조정의 강화가 요구되고 있는 한편, 지방재원의 안정성도 필요로 하고 있어 그 어느 쪽을 중시할 것인가를 둘러싸고 ‘줄다리기’가 계속되고 있다.

재정조정 강화와 재원안정의 균형을 어떻게 맞출 것인가의 문제는 프랑스에서 계속 제기되고 있는 이슈이다.

프랑스의 지방재정조정제도의 최근의 변화는 다음과 같다.

첫째, 경상부문, 투자부문, 사무이양보상, 지방세 감면보조 중에서 경상부문에 초점을 두고 있다.

둘째, 프랑스의 지방재정조정제도는 중간자치단체인 데파르트망이나 상위자치단체인 레지옹(권역)보다는 기초자치단체인 꼬뮌(시·군·구)에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 프랑스의 중앙정부는 교부금 및 보조금의 분배체계에 있어 중립적인 기관이라 할 수 있는 지방재정위원회의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 하고 있다.

넷째, 프랑스는 중앙의 재정이양을 통해서 지방의 자율성 확대함에 있어서 사전적 재정통제방식을 폐지하고 사후적 재정통제방식을 적용하여 책임을 규명하는 시스템으로 전환시키고 있는데 이는 중앙과 지방간의 신뢰의 구축에 초점을 맞추고 있다.⁵²⁾

5 (Comité des finances locales)

1. 지방재정협의회 구성

지방재정협의회는 국회의원과 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌과 그 연합체에서 선출된 대표 그리고 국가의 대표자들로 구성된다.

지방재정협의회는 2명의 국민의회 의원, 2명의 상원의원, 레지옹 의회 의장단에 의하여 선출된 2명의 레지옹 의회 의장, 최소한의 교부금을 받는 데파르트망을 위한 데파르트망 의회 의장단에서 선출된 4명의 데파르트망 의회 의장, 꼬뮌협의체 의장단에 의하여 선출되는 7명의 꼬

52) 권오성 외, 전계논문, 135면.

민협의체 의장, 15명의 시장, 데크레에 의하여 임명되는 11명의 중앙 정부 대표로 구성된다. 따라서 총 43명으로 구성된다.

2010년 3월 현재 구성을 보면 다음과 같다

	정위원	예비위원
국민의회 의원(DÉPUTÉS)	M. Jacques PELISSARD (Jura) M. Michel PIRON (Maine-et-Loire)	M. Guy GEOFFROY (Seine- et-Marne) M. Marc LAFFINEUR (Maine- et-Loire)
상원의원(SÉNATEURS)	M. Bernard SAUGEY (Isère) M. Charles GUENE (Haute- Marne)	M. Alain ANZIANI (Aqui- taine) M. Jean-Claude FRÉCON (Rhônes-Alpes)
레지옹 의회 의장(PRESI- DENTS DE CONSEIL RÉGIONAL)	M. Jean-Paul HUCHON (Ile- de-France) M. Jean-Yves LE DRIAN (Bretagne)	M. François BONNEAU (Centre)
데파르트망 의회 의장(PRE- SIDENTS DE CONSEIL GENERAL)	M. Philippe ADNOT (Aube) M. Augustin BONREPAUX (Ariège) M. Thierry CARCENAC (Tam) M. Alain LAMBERT (Orne)	M. Philippe LEROY (Moselle) M. Bernard DEROSIER (Nord) M. Yves KRATTINGER (Haute Saône) M. Maurice LEROY (Loir- et-Cher)
해외영토 시장(MAIRES DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER)	M. Jean-Claude FRUTEAU (Saint-Benoit, La Réunion)	M. Félix DESPLAN (Pointe- Noire, Guadeloupe)
해외지역 시장(MAIRES DES COMMUNES DES TERRITOIRE D'OUTRE-MER)	M. Michel BUIILLARD (Papeete, Polynésie Française)	M. Alain LAZARE (Boulouparis, Nouvelle-Calédonie)
관광 시장(MAIRES DES COMMUNES TOURISTIQUES)	M. Marc FRANCINA (Evian- les-Bains - Haute-Savoie)	M. Philippe SUEUR (Enghien- les-Bains - Val d'Oise)

	정위원	예비위원
산악지역 시장(MAIRES DES COMMUNES DES ZONES DE MONTAGNE)	M. Didier MIGAUD (Seyssins - Isère)	M. Martial SADDIER (Bonneville - Haute Savoie)
해안지역 시장(MAIRES DE COMMUNES DE ZONE LITTORALE)	M. Jean-François RAPIN (Merlimont - Pas-de-Calais)	M. Loïc LE MEUR (Ploemeur - Morbihan)
인구 2000명 미만 시장(MAIRES DE COMMUNES DE MOINS DE 2 000 HABITANTS)	M. Charles de COURSON (Vanault-les-Dames - Marne) M. Ambroise DUPONT (Victot-Pontfol - Calvados) M. Pascal JOLY (Ouroux-en-Morvan - Nièvre)	M. Antoine DE MENTHON (Menthon-Saint-Bernard) M. Paul GIROD (Droizy - Aisne) M. Denis DURAND (Bengy-sur-Craon - Cher)
인구 2000명 이상 시장(MAIRES DE COMMUNES DE 2 000 HABITANTS ET PLUS)	Mme Marie-France BEAUFILS (Saint-Pierre-des-Corps - Indre-et-Loire) M. Jean-Claude BOULARD (Le Mans - Sarthe) M. Gilles CARREZ (Perreux-sur-Marne - Val-de-Marne) M. Michel CHARASSE (Puy-Guillaume-Puy-de-Dôme) M. Pierre JARLIER (Saint-Flour - Cantal) M. Philippe LAURENT (Sceaux - Hauts-de-Seine) M. François PUPPONI (Sarcelles - Val d'Oise)	Mme Karine CLAIREAUX (Saint-Pierre - Saint-Pierre-et-Miquelon) M. Antoine HOME (Wittenheim - Haut-Rhin) M. Arsène LUX (Verdun - Meuse) M. Jérôme ROYER (Jarnac - Charente) M. Vincent DELAHAYE (Massy - Essonne) M. Laurent LAFON (Vincennes - Val de Marne) M. Christian PIERRET (Saint-Dié-des-Vosges - Vosges)
포된 연합체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES)	M. François CUIILLANDRE (CU de Brest, Finistère)	M. Bernard CAZENEUVE (CU de Cherbourg, Manche)

제 5 절 지방재정협의회(Comité des finances locales)

	정위원	예비위원
인구밀집지역공동체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATIONS)	M. Charles-Eric LEMAIGNEN (CA d'Orléans Val de Loire, Loiret)	M. Alain CLAEYS (CA de Poitiers, Vienne)
일반조세법전 1609조 nonies c 공동체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES AYANT OPTÉ POUR LE REGIME FISCAL DE L'ARTICLE 1609 NONIES C DU CGI)	M. Gérard GOUZES (CC du Val de Garonne, Lot-et-Garonne)	M. Michel GUEGAN (CC du Val d'Oust, Morbihan)
일반조세법전 1609조 nonies c가 적용되지 않는 공동체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES N'AYANT PAS OPTÉ POUR LE RÉGIME FISCAL DE L'ARTICLE 1609 NONIES C DU CGI)	M. André LAIGNEL (CC du pays d'Issoudun, Indre) M. François DE MAZIERES (CC du Grand Parc, Yvelines)	M. Jean-Louis DE MOURGUES (CC Bessin, Seulles et Mer, Calvados) M. Jean GIRARDON (CC autour du Mont-Saint-Vincent, Saône et Loire)
꼬뮌 조합 의장(PRÉSIDENTS DE SYNDICATS DE COMMUNES)	M. Denis MERVILLE - Syndicat de transports scolaires de St-Romain-de-Colbosc (Seine-Maritime)	M. Christophe ROUILLON - Syndicat Intercommunal pour la constitution de la piste d'athlétisme de Coulaines et Sargé-lès-le-Mans et syndicat intercommunal à vocation scolaire de l'école Molière (Sarthe)
신인구밀집지역 의장(PRÉSIDENTS D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES)	M. Dominique VEROTS - SAN de Sénart en Essonne (Essonne)	M. Brenard GRANIE - SAN Ouest-Provence (Bouches-du- Rhône)

	정위원	예비위원
<p>중앙 정부 대표(REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT)</p>	<p>M. Eric JALON (Directeur général des collectivités locales, MIOCT) M. Bruno DELSOL (Adjoint au directeur général, DGCL, MIOCT) M. Jean-Christophe MORAUD (Sous-directeur des finances locales et de l'action économique, DGCL, MIOCT) Mme Anne ARCHAMBAULT (Secrétaire du CFL, chef du bureau des concours financiers de l'Etat, DGCL, MIOCT) M. Vincent BOUVIER (Directeur général à l'Outre-mer) M. Stéphane GUENÉ (Sous-direction des finances publiques, Ministère de l'Economie) M. Eric QUERENET de BREVILLE (Sous-directeur, direction du budget, Ministère du Budget) M. Frédéric IANNUCCI (Chef de service, direction générale des finances publiques, Ministère du Budget) M. Philippe-Emmanuel DE BEER (Sous-directeur C, Ministère de l'économie) M. Hervé MASUREL (Secrétaire général du Comité interministériel des villes, Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la Ville)</p>	<p>M. Stanislas BOURRON (Sous- directeur des compétences et des institutions locales, DGCL, MIOCT) Mme Laurence MEZIN (Sous-directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale) M. Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ (Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, DGCL, MIOCT) M. Alaric MALVES (Secrétaire de la CCEC, chef du bureau des financements des transferts de compétences, DGCL, MIOCT) M. Bertrand BEAUVICHE (Chef du bureau Collectivités locales, Outre-mer) M. Antoine DERUENNES (Chef du bureau "Synthèse des finances publiques", DGTPÉ) M. Vianney-Marie BOURQUARD (Chef du bureau 5-BCL, direction du budget, Ministère du Budget) M. Jean-Luc BRENNER (Sous- directeur, direction générale des finances publiques, Ministère du Budget) M. Guillaume TALON (Chef du bureau C1, Ministère de</p>

	정위원	예비위원
	M. Jacques AUGUSTIN (Directeur du tourisme, Ministère de l'Economie)	l'Economie) M. Patrick SILLARD (Sous- directeur des études statis- tiques, de l'évaluation et de la prospective au SGCIIV, Ministère du Travail, des re- lations sociales, de la famille, de la solidarité et de la Ville) M. Jean BEMOL (Adjoint au sous-directeur des politiques touristiques, Ministère de l'Economie)

지방재정협의회는 호선으로 의장을 선출하며, 3년마다 새로이 선임된다. 평균적으로 1년에 5번 정도 회합을 한다.

2. 지방재정협의회의 권한

지방재정협의회는 국가 재정에 있어서 지방자치단체의 이익을 대변하기 위한 단체로서의 역할을 한다.

지방재정협의회는 지방자치단체에 대한 국가의 주요한 재정 교부금 분배에 대한 통제와 결정권을 가진다. 즉 지방자치법전 제1211-3조에 의하여 지방재정협의회는 경상비교부금(la dotation globale de fonctionnement) 분배를 통제한다. 지방자치법전에서 정한 범위 안에서 정액교부금(la dotation forfaitaire) 액수를 정할 수도 있다. 정부는 정부제출 법률안이나 정부의 수정법률안 또는 지방자치단체의 재정적 요소를 포함하는 명령에 대하여 지방재정협의회에 자문을 구할 수 있는데, 이러한 것은 데크레에 의하여 의무적인 자문이 된다.

지방재정협의회는 정부와 의회에 지방자치단체의 재정에 관련한 법률안에 필요한 보고서를 제출한다. 지방재정협의회는 매년 행정 회계

에 근거하여 지방자치단체의 재정상황에 대한 보고서를 작성한다. 다
년 보고를 위하여 지방재정협의회는 지방자치단체의 지출평가를 연구
할 수 있는데, 이를 위하여 협의회 위원들로 구성된 보고위원을 임명
할 수 있다(지방자치법전 제1211-4조).

3. 지방재정 보고관(observatoires des finances locales)

지방재정 보고관은 지방자치법전 제1211-4조에 규정되어 있는데, 지
방재정협의회 안에 구성되어 있다.

4. 부담평가자문위원회(commission consultative sur l'évaluation des charges)

부담평가자문위원회는 지방자치법전을 개정하는 내용을 담고 있는
지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률(LOI n° 2004-809 du
13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) 제118조에 의
하여 그 역할과 구성이 개정되어 졌다. 지방자치법전 제1211-4-1조에
규정되어 있는 부담평가자문위원회는 국가와 지방자치단체 산에 권한
이양에 따른 평가와 보상에 관하여 지방재정협의회에 자문을 한다.

5. 규범평가자문위원회(commission consultative d'évaluation des normes)

규범평가자문위원회는 2007년 12월 27일 2007년 추가경정예산법률
(la loi de finances rectificatives n° 2007-1824 du 25 décembre 2007) 제
97조에 의하여 지방재정협의회 안에 구성되었다. 지방자치법전 제1211-
4-2조에 규정되어 있는 규범평가자문위원회는 국가의 당당 행정기관
대표와 의회 대표, 지방자치단체 대표로 구성되는데 지방자치단체에
의하여 선출된 대표가 의장을 맡는다.

6

1. 프랑스 정부형태

현행 프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태를 이원정부제, 이원집정부제, 반대통령제, 준대통령제, 혼합정부 등으로 다양하게 불리웠다. 프랑스에서도 혼합정부형태(régime mixte), 반의회제(régime semi-parlementaire) 혹은 반대통령제(régime semi-présidentiel) 등으로 불리우고 있다. 그러나 그 명칭이야 어찌되었든 프랑스의 경우는 미국식의 대통령제와 영국식의 의원내각제가 혼합된 정부형태로서 프랑스 특유의 정부형태를 가지고 있는 것이다.⁵³⁾

프랑스 제5공화국 헌법상의 정부형태는 의원내각제를 기초로 해서 만들어졌다는 점은 프랑스 학자들도 인정하고 있다. 의원내각제를 기초로 대통령제를 가미한 형태라고 할 수 있다. 따라서 프랑스의 정부형태는 의원내각제적 요소와 대통령제적 요소를 모두 가지고 있는 정부형태가 된다. 의원내각제적 요소라 할 수 있는 것은 국민들의 직접 선거로 선출되는 국민의회 앞에서 행정부가 책임을 지게 되는 내각불신임제도를 두고 있으며, 또한 대통령에 의한 의회해산제도를 두고 있다. 대통령이 일정한 권한을 행사할 때에는 수상과 장관의 부서를 받도록 되어 있다.

프랑스 정부형태에서 대통령제적 요소라고 할 수 있는 것은 대통령이 국민들의 직접·보통선거로 선출이 된다는 것이다. 따라서 대통령

53) 프랑스의 정부형태 일반에 대해서는 프랑스의 정부형태 일반에 대해서는 다음을 참조, 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995; 성낙인, 프랑스 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망, 헌법학연구, 제4집 제2호, 1998. 10. 148면 이하; 정재황, 프랑스에서의 동거정부에 대한 헌법적 일고찰, 공법연구, 제27집 제1호, 1998. 12. 153면 이하; 정재황, 프랑스 혼합정부제의 원리와 실제에 대한 고찰, 공법연구, 제27집 제3호, 1999. 6. 49면 이하; 김재협, 프랑스의 동거정부에 관한 연구, 법조, 1999. 10. 58면 이하; 박선영, 프랑스의 혼합정부형태에 관한 소고, 법조, 1997. 12. 87면 이하; 이창훈 편, 한국과 프랑스의 권력구조, 아셈연구원·한국프랑스정치학회, 2004.

이 국민들에 의하여 직접 선출됨으로 인하여 대통령은 의원내각제에서의 수상과는 다른 지위를 가지게 된다. 또한 대통령이 수상을 임명하며 군통수권을 가지고 있고 국무회의(conseil des ministres) 주재권 등을 가지고 있다는 점 등이 대통령제적 요소라고 할 수 있다.

프랑스의 정부형태를 의원집정부제라고 할 때, 의원집정부제의 핵심적인 요소를 다섯 가지로 살펴볼 수가 있는데,⁵⁴⁾ 첫째, 의원집정부제란 의원내각제적 요소와 대통령제적 요소가 결합되어 있다는 것이다. 물론 대통령제를 취한다 하더라도 미국과 몇몇 국가들을 제외하고는 대부분의 대통령제를 취하고 있는 나라들이 의원내각제적 요소를 조금이라도 가미하고 있는 경우가 많고, 또한 대부분의 의원내각제를 취하고 있는 나라들도 영국과 몇몇 나라들을 제외하고는 대통령제적 요소를 가지고 있을 수 있겠지만, 의원집정부제에서는 의원내각제적 요소와 대통령제적 요소가 상당부분 혼재되어 있다는 것이다. 또한 프랑스의 경우는 의원내각제를 바탕으로 대통령제를 가미하였다는 점이다. 둘째로 집행권이 이원적인 구조로 되어 있다는 점이다. 집행권이 대통령과 수상으로 나뉘어 있어서 양 기관이 권력을 나누어서 행사한다는 점이 특징이다. 셋째로, 대통령은 국민들로부터 직접선거로 선출되며 의회로부터 정치적 책임을 지지 않는다. 넷째로, 대통령은 의회해산권을 가지며 비상시에 국가긴급권을 발동할 수 있다. 다섯째로, 의회는 내각불신임권을 가진다는 점이다.

프랑스에서 정부형태가 의원정부제의 모습을 띠게 된 배경을 보면 제3공화국과 제4공화국을 거치면서 의원내각제적 정부형태를 거치면서 의회에 대한 불신이 커지게 되고 특히 제4공화국에서는 정국의 불안으로 정권의 수명이 몇 개월에 불과하는 상황이 나타나면서 제5공화국이 탄생하게 되었다. 제5공화국 헌법은 의회의 권한을 약화하고 집행부의 권한을 강화하는 형태로 그 모습을 보이지만 대통령을 선거

54) 성낙인, 한국헌법과 의원정부제(반대통령제), 헌법학연구, 제5집 제1호, 1999. 5. 70면.

인단에 의하여 선출하도록 하는 간접선거형태로 하여 의원내각제적 형태를 띠게 된다. 하지만 1962년 드골 대통령이 헌법 제11조 대통령의 국민투표부의권에 근거하여 대통령 직선제를 내용으로 하는 헌법 개정을 하여 이원정부제의 형태로 나타나게 되는 것이다.⁵⁵⁾

2. 정부조직의 비법정주의

정부조직에 관하여 기본적인 사항을 헌법과 법률에서 엄격히 규정하는 것을 정부조직 법정주의라고 한다면 정부조직에 관하여 대통령에게 폭 넓은 재량권을 부여하여 기본적인 사항을 명령으로 규율하도록 하는 것을 정부조직 비법정주의라고 할 수 있다. 프랑스의 경우에는 정부 각 부처의 명칭이라든가 숫자 권한 등을 데크레로 정하도록 되어 있다. 법률의 영역에 관하여 규정하고 있는 헌법 제34조가 정부조직에 관하여 규정하고 있지 않기 때문에 헌법 제8조에 의하여 그 이외의 사항은 명령으로 규정할 수 있기 때문이다.

연혁적으로는 1789년 프랑스 혁명 직후인 1791년 4월 27일과 5월 25일자 입법적 성격을 가지는 데크레가 정부조직에 관하여 장관의 숫자를 6명으로 정하고 각부의 권한을 상세하게 확정하였다. 이러한 정부조직을 헌법이나 법률로 정하는 원칙은 혁명력 1년 헌법, 혁명력 3년 헌법(제150조), 집정관 시대, 1848년 헌법(제66조), 1940년 Vichy 체제하에서 제정된 1940년 7월 11일 법률 등에서 엄격한 법정주의를 채택하고 있었다. 특히 1848년 헌법 제66조는 ‘각료의 숫자 및 권한은 입법권이 정한다’라고 규정함으로써 법정주의를 명시하고 있었다. 그러나 실제로는 1849년 6월 8일 데크레에 의하여 정부조직이 행해졌다는 점에서 사실상 헌법에 규정된 법정주의는 지켜지지 않았다. 또한 제3공화국 하에서 1900년 4월 13일 재정법 제356조를 보충하는 1920년 6월 20일 법률 제8조에서는 ‘부처의 청설과 부처간의 권한 이양은

55) 전학선, 프랑스의 정부형태, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6, 40-41면.

법률로 정해야 한다'라고 규정하고 있었다. 그러나 이 규정 또한 헌정의 실제에 있어서는 지켜지지 않았으며 해방과 더불어 1945년 11월 24일 법률로 폐지되었다. 결국 프랑스에서 정부조직에 관한 기본원칙은 1789년 혁명 이후 오늘날에 이르기까지 약 10여년의 기간을 제외하고는 정부조직 비법정주의를 고수하고 있다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾

3. 내 각

내각은 행정부의 구성단위로서 대통령의 테크레에 의하여 그 구성이 결정된다. 행정 각부의 장을 ministre라고 하는데, ministre는 ministre d'État, ministre, ministre délégué, secrétaire d'État로 구분할 수 있다. 그 지위와 역할에 따라 서열은 ministre d'État, ministre, ministre délégué, secrétaire d'État 순이라 할 수 있다. 2007년 사르코지 대통령의 경우 행정부를 1명의 국무장관과 14명의 장관 그리고 22명의 차관으로 구성하고 있다. 넓은 의미의 장관은 법적으로는 평등한 관계이다.⁵⁷⁾ 그러나 그 내용을 보면 임명에 있어서 약간의 사실적 차이를 볼 수 있다.

(1) 국무장관(Ministre d'État)

장관의 일종으로 특정 부처의 장이며, 우리나라의 부총리에 해당하는 폭 넓은 권한을 부여받는다. 국무장관의 직이 특정 부처의 장을 의미하는 것은 아니고 장관들 가운데 정치적 무게라든가 혹은 경력 등을 고려하여 명예직으로 붙이는 것이다.

(2) 장관(Ministre)

국가 행정기관의 장으로 수상에 의하여 지명되고 대통령이 임명하는 국무위원이다. 국무장관(Ministre d'État)보다는 하위의 직이라 할 수 있다.

56) 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, 480면.

57) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel 24e éd., Dalloz, 2007, p.483.

(3) 담당장관(Ministre délégué)

대체로 국무회의에 구성원이 되는 장관으로 장관(ministre)보다 하위이다.

(4) 차관(Secrétaire d'État)

secrétaire d'État는 우리의 차관급이라고도 할 수 있는데, 독자적으로 행정 부처를 이끄는 경우도 있고, 아니면 장의 지휘를 받는 차관의 경우도 있다. secrétaire d'État는 원칙적으로 국무회의의 구성원은 아니나, 담당 업무에 관해서만 국무회의에 참석한다.⁵⁸⁾

4. 2010년 11월 프랑스 내각

사르코지 대통령은 2010년 11월 대폭적인 개각을 단행하여 내각을 개편하였다. 이번 개편은 연금법안과 관련하여 국민들의 신임이 낮은 내각을 이끌고 국정 수행을 해 나가기 어렵다고 판단하여 이루어진 것이다. 사르코지 대통령은 2010년 11월 14일 수상 임명에 관한 데크레(Décret du 14 novembre 2010 portant nomination du Premier ministre)를 통하여 François Fillon을 수상에 임명하였고, 같은 날 수상의 제청으로 정부 구성에 관한 데크레(Décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement)를 통하여 2명의 국무장관과 13명의 장관, 7명의 담당장관, 8명의 차관을 임명하였다.

58) 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008, 72면. 이하.

표 - 2010년 11월 14일 내각 명단

수상(Premier ministre)	M. François Fillon
국방부 장관 - 국무장관 (ministre d'Etat, ministre de la défense et des anciens combattants)	M. Alain Juppé,
외교부 장관 - 국무장관 (ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes)	Mme Michèle Alliot-Marie,
생태, 발전, 교통, 주거부 장관 (ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement)	Mme Nathalie Kosciusko-Morizet,
법무부 장관 (garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés)	M. Michel Mercier,
내부, 해외, 지방자치, 이민부 장관 (ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)	M. Brice Hortefeux,
경제, 재정 산업부 장관 (ministre de l'économie, des finances et de l'industrie)	Mme Christine Lagarde,
노동, 고용, 보건부 장관 (ministre du travail, de l'emploi et de la santé)	M. Xavier Bertrand,
교육, 청소년, 여가부 장관 (ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative)	M. Luc Chatel,
예산부 장관 (ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement)	M. François Baroin,

수상(Premier ministre)	M. nçois Fillon
고등교육 연구부 장관 (ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche)	Mme Valérie Pécresse
농수산부 장관 (ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire)	M. Bruno Le Maire
문화통신부장관 (ministre de la culture et de la communication)	M. Frédéric Mitterrand
연대부 장관 (ministre des solidarités et de la cohésion sociale)	Mme Roselyne Bachelot-Narquin
도시부 장관 (ministre de la ville)	M. Maurice Leroy
체육부 장관 (ministre des sports)	Mme Chantal Jouanno

지방자치단체의 재정이나 권한과 관련되는 부처는 예산부와 내무부이다.

예산부 장관은 재정과 회계, 공직, 국가의 현대화 등과 관련하여 정부 정책을 준비하고 입안한다. 예산부 장관은 재정분야에서 공공 회계 전반에 대한 책임을 지며, 다년간의 전략을 수립한다.

따라서 예산부 장관은 예산의 수립과 집행, 공공 회계와 국유재산관리, 국가 공직자의 퇴임에 따른 재정적 문제, 조세, 관세, 경제재정부 장관과 공동으로 경제에 대한 통제권을 가지고 있다.

내무부 장관과 함께 예산부 장관은 지방 재정에 관한 규정을 만들고 집행한다.

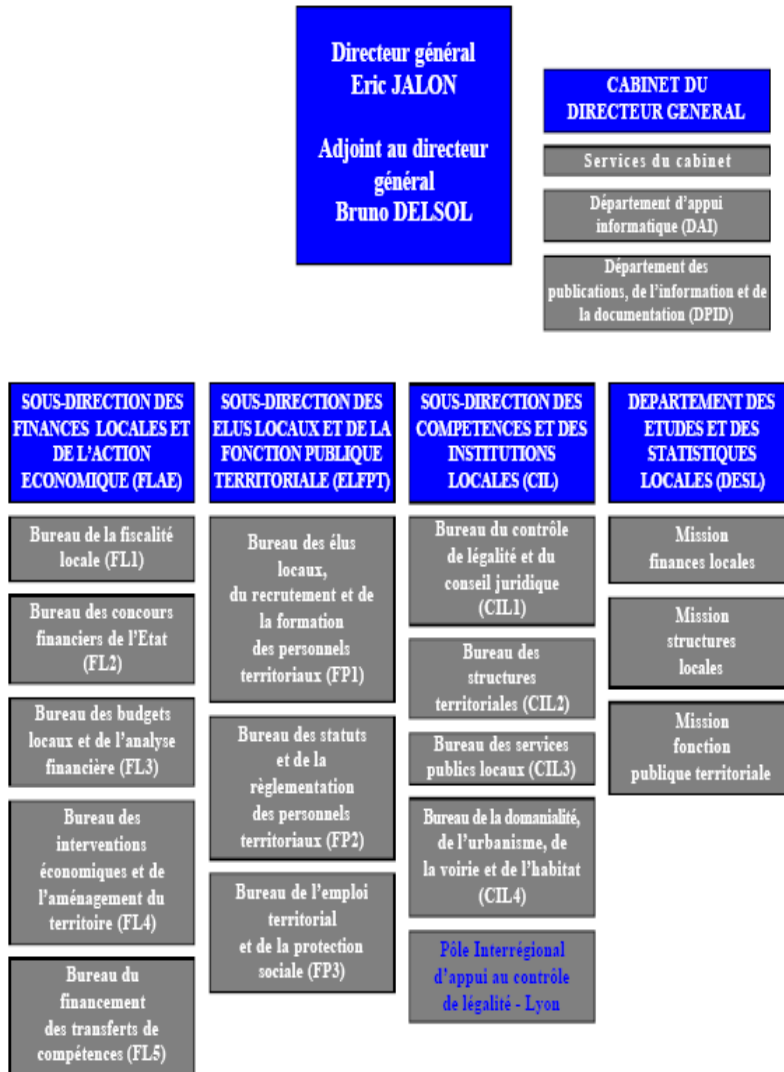
예산부 장관은 노동고용부 장관과 연대부 장관과 함께 사회보장 재정법률의 준비와 집행을 담당한다. 예산부 장관은 사회 회계의 균형에 대한 책임을 진다.

내무부 장관은 국내 안전, 자유, 교통 안전, 국가와 해외, 지방자치단체의 행정에 관한 정부의 정책을 입안하고 집행한다. 외교부 장관과 관계없이 투표 조직에 관한 권한을 가지고 있다.

경범죄 예방과 마약 예방에 대한 권한을 행사하며, 수상의 위임으로 경범죄 예방 장관회의를 주재한다.

지방자치단체에 대한 중앙의 업무 기관으로 지방자치단체총국(la direction générale des collectivités locales)을 들 수 있다. 지방자치단체총국은 지방정부에 대한 주요한 재정지원금, 즉 경상비 교부금(DGF), 설비투자비교부금(DGE), 사업세형평전국기금 국가교부금(FNPTP), 형평전국기금 국가교부금(FNP) 등의 배분과 몇몇 유럽의 지원자금의 관리를 하는 기관이다. 지방자치단체총국은 이러한 정부간 재정 조정 업무뿐만이 아니라 1982년부터 국가와 지방자치단체간 관계의 변화를 준비하고, 지방분권화 차원에서 발생하는 업무 전반에 대하여 구상하고 수행하는 책임을 진다. 이를테면 지방의회의원과 국가의 대표들이 모이는 여러 협의기구들(예를 들면 지방재정협의회 등)은 지방자치단체를 담당하는 장관 산하에 설치되는데 지방자치단체총국은 그 사무국으로서 업무를 준비하는 역할을 담당한다. 또한 국가의 지방자치단체에 대한 권한 이양 업무에 대하여 관련부처와 밀접한 연계 하에 업무를 수행한다.

표 - 지방자치단체총국(la direction générale des collectivités locales) 조직도



지방자치단체 총국은 3개 부국(sous-direction)과 연구·지방통계부, 비서실로 구성되어 있다. 3개 부국은 지방재정·경제부국, 지방의원·지방공직부국, 권한·지방제도부국이다. 중앙정부의 지방재정조정을

담당하는 부서는 지방재정·경제부국이며, 이 부국은 5개 과로 구성되어 있는데, 그 중에서 국가재정지원과에서 이를 주관하고 있다. 지방재정·경제부국의 5개 과는 지방세과, 국가재정지원과, 지방예산·재정분석과, 경제간여·국토계획과, 권한이양재정과이다.⁵⁹⁾

이 지방자치단체총국의 소속이 내무부(ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)가 보통이었다. 사르코지 대통령이 당선되고 나서 첫 내각으로 내무부 장관을 임명할 때에도 2007년 5월 31일 내무부장관 권한에 관한 테크레(Décret n°2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) 제3조에서 지방자치단체총국을 내무부 산하로 하였었다. 그러나 2010년 11월 개각을 하면서 2010년 지방자치단체총국을 내무부 산하가 아니라 예산부 산하로 하였다(Décret n° 2010-1451 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 제4조).

결국 2010년 지방자치단체 개혁과 더불어서 내무부에서 지방자치단체총국이 빠지고 예산부로 편성된 것이다.

프랑스는 정부조직이 법률로 규정된 것이 아니라 테크레로 규정되어 있어서 정부조직을 변경하기 쉽고 변경에 따른 업무분장이 용이하게 된다. 따라서 일정한 경우에는 부처의 변경에 따라 업무분장이 달라질 수 있다.

5. 예산 절차

예산 채택의 일반적인 절차와 별도로 법이 명시적으로 규정한 예외적인 절차가 있다.

59) 박병식 외, 지방자치단체의 재정관리시스템의 문제점과 개선방안, 국회행정자치위원회, 2003. 12, 74-75면.

국가 재정에서와 같이, (지방)집행부가 예산 편성을 담당한다(작은 꼬뮌에서는 TPG의 도움으로). (지방) 예산은 재정위원회에서 심의될 수 있지만 이는 의무적이지는 않다. 인구 3500명 이상 꼬뮌과 데파르트망의 예산은 예산심사 두달 전에 예산정책에 관한 심의가 이루어지고 나서 지방의회에서 심사되어진다. 레지옹의 예산에 대해서는, 이러한 심의 이외에도, “레지옹의 경제 및 사회 위원회”의 권고를 사전에 의무적으로 거쳐야 하는데, 이 권고는 예산의 전체적인 방향을 판단하기 위해서이다. 마지막으로 데파르트망과 레지옹에 대한, 특히 레지옹에 대해서는 “레지옹의 경제 및 사회 위원회(CESR)”의 권고가 첨부된, 예산서류들은 동 위원회가 그 심의를 위해 개최되기 12일 이전에 위원회 위원들에게 제출되어져야만 한다. 지방의회는 늦어도 당해연도 3월 31일까지는 예산을 채택한다. 수정권이 제한되는 의원들과는 상반되게, 지방의회 의원들은 그들에게 제출된 예산안을 보다 쉽게 변경할 수 있다. 수입과 지출은 증액 또는 삭감될 수 있다; 수입과 지출은 금지되어 있지 않다면 창설될 수 있다; 수입과 지출은 의무적이지 아니하면 삭제될 수도 있다. (예산) 의결은 과반수의 찬성으로 의결되고 예산은 도지사에게 의해 받아들여진 이후에 적용되는데, 예산은 늦어도 4월 15일까지는 도지사에게 이송된다. 이러한 도지사로의 이송은 실제적인 (예산) 균형 통제를 가능하게 한다. 또한 기한은 다음의 세 가지 조건 하에서는 미루어질 수 있다.

지방자치단체가 유효한 시간 내에 예산 심사에 필요한 관련서류를 받지 못했을 때, 이송은 관련서류의 접수 이후 15일 이내에 이루어진다.

지방의회의 선거년도에는 예산심의는 4월 15일로 확정되어 있다.

마지막으로, 만약 전년도 사업 예산이 Préfet에 의해 조정되고 집행되었다면, 기한은 6월 1일까지 혹은 행정회계가 예산이전에 심의되어야 하는 것이 필요할 경우에는 6월 15일까지 연기된다.

아무튼 이러한 규칙들은 새롭게 구성된 지방자치단체에는 적용이 되지 않는데, 왜냐하면 새로운 지방자치단체가 구성된 이후에, 그들의 예산을 채택하기 위해서, 지방자치단체는 3월의 기한을 사용하기 때문이다.

만약 예산이 유효한 시간에 의결되지 않았다면, *Préfet*는 어떠한 기한의 종속을 받지 않고 지방회계법원에 제소한다. 이 제소는 지방자치단체가 모든 예산을 채택하는 것을 금한다. 제소 후 한달 내에, 지방회계법원은 *Préfet*를 위해 제안들을 표명하고 이러한 제안들은 *Préfet*가 이 제안들에서 벗어나기 위해서는 그 이유를 증명함으로써만이 가능하다. *arrêt*에 따라 예산은 지방회계법원과 당해 지방자치단체에 그 적용을 위해 전달된다.

*Préfet*와 지방회계법원의 개입을 요하는 유사한 절차는 예산이 균형상태로 의결되지 않았을 때와 행정 회계가 전년도 사업 예산의 집행이 막대한 적자를 나타내거나 의무지출의 기재가 거절된 경우에 나타난다.

마지막으로 상황에 따른 추가예산의 채택절차는 어떠한 기한도 그 의결에 대해서 확정되지 않는다는 측면에서는 동일하다.⁶⁰⁾

6. 2010년 11월 지방자치개혁

사르코지 대통령은 현재 복잡하게 이루어져 있는 프랑스 지방자치 행정체계를 개편, 지방행정체제의 간소화, 지역공동체간 권한분배의 명확화 등을 통해 행정효율성 제고와 예산절감을 기하기 위하여 2008년 10월 24일 지방자치개혁위원회(*Comité pour la réforme des collectivités locales*, 일명 *Balladur* 위원회)를 구성토록 하였다. 이에 따라 동 위원회는 2009년 3월 5일 프랑스 지방자치 개혁에 관하여 11개 광역시(*Métropole*) 신설이라든가 코뮌그룹(*intercommunalité*)의 장기적 코뮌

60) 이순우, 김지영 번역, 프랑스 재정법, 한국법제연구원, 2009. 11, 188-189면.

화, 코뮌그룹 의원수 1/3 감축, 코뮌이 보유하고 있는 일반권한 조항 (clause de compétence générale) 재확인, 지방자치단체間, 지방자치단체-국가間 권한 분배 명확화, 지방자치제도 점검 및 지방-국가間 권한 중복 폐지, 의회의 연례 토론을 통한 지방 연간 공공지출 변동 목표 정의, 직접지방세의 부동산기준 재검토 및 6년마다 재산정, 폐지된 직업세(taxe professionnelle) 보전, 단일 조세대상에 과세중복 제한, ‘그랑 파리(대(大)파리)’ 창설 등의 제안이 포함된 보고서를 대통령에게 제출하였는데, 이를 바탕으로 프랑스는 2010년 11월 지방자치제도에 대한 대대적인 개혁을 하였다.

이에 따라 프랑스 의회는 2010년 11월 지방자치 개혁에 관한 법률 (Loi de réforme des collectivités territoriales)을 의결하였다. 이 법률은 곧 바로 헌법재판소에 위헌법률 심판이 청구되어 지방의회 의원(conseillers territoriaux) 수에 있어서 평등에 위반된다는 점을 제외하고는 모두 합헌으로 선언되었다.

7

1. 지방자치

프랑스 지방분권의 역사는 프랑스 대혁명 시기까지 거슬러 올라간다. 이후 프랑스 민주주의의 역사는 시민들이 지방분권을 확장해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 사회당 정권의 수립 직후 ‘지방분권법’(la loi de la décentralisation)이라고 불리우는 『1982년 3월 2일의 법』에 의해 오늘의 지방자치제도가 확립되었다.

이 법은 광역자치단체인 레지옹(région), 도(département), 그리고 시·읍·면에 해당하는 코뮌의 권한과 자유에 대하여 규정하고 있다. 2010년 현재 프랑스의 지방행정조직은 36,600여개의 코뮌(commune), 100개의 도(département), 26개의 지방(region)으로 구성되어 있다. 여기에 특별

자치단체로서 1982년 이후 정립된 파리(Paris), 마르세이유(Marseille), 리용(Lyon) 등이 있다.

프랑스 지방자치단체의 수입재원은 지방세 수입, 세외수입, 이전수입(보조금, 교부금), 지방채 발행을 통한 세원으로 구분된다. 지출항목은 경상지출(인건비, 이자, 이전금), 부채상환, 투자지출로 크게 구분되며, 배분비율은 꼬뮌(46.6%), 데파르트망(28.3%), 꼬뮌조합(13.9%), 레지용(11.2%)순이다.

지방세체도의 경우 법률에 의해서만 지방세의 세목이 결정되며, 각 지방자치단체 간에는 법률이 정한 산한선과 세율규칙을 준수하면서 각기 세율을 적용하여 필요한 재원을 마련하고 있다. 4대 직접 지방세(주거세, 기건축 토지세, 미건축 토지세, 사업세)의 세율은 지방 의회의 의결로 정하며 지방자치단체 세수입의 대부분을 차지한다.

지방정부가 관련 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임의세가 발달되어 있어 지방세의 세목이 많은 실정이다. 예를 들어 오물수거세, 청소세, 구역광고세, 전기세 등이 있다. 지방 재정조종체도의 경우, 종전 보조금 위주의 재원이전 방식에서 교부금 위주의 재원이전 방식으로 개편하여 지방자치단체의 자율성을 강화하였다. 정부지원금(2006년)은 경상교부금 60%, 투자비 교부금 11%, 사무이양 보조금 6%, 지방세감면 보조금 23%로 구성되었고, 경상비 교부금은 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 교부하며, 투자비 교부금은 지방자치단체 크기를 기준으로 배분하고 있다. 사무 이양에 따른 보조금은 권한 이양에 따른 재원보전 방안으로 도입하여 절반은 국세세원 이양을 통해, 절반은 교부금으로 충당하고 있다. 지방세감면 보조금은 지방세감면에 따른 지방자치단체의 수입손실 예상액을 산정하여 일정부분 보상하고 있다. 기타 도시연대교부금, 지역불균형 시정기금 등은 수평적 재정조정을 위한 기금형 재원에 의하여 활용되고 있다.

2. 지방재정조정제도

프랑스 지방재정조정제도의 특징은 첫째, 다수의 교부금에 역할분담을 시키며 각 지방자치단체의 다양성을 존중하듯이 차별화·최적화해서 조정을 행하고 있다는 점이다. 재정조정 상태에 따라 분담을 하며 지방자치단체의 종류별 분담을 한다. 둘째, 재정조정 기능이 징세협력이라는 지표를 이용하여 지방세 부담의 격차 시정을 꾀하고 있다는 점과 재정수요의 전부가 아닌 일부를 중시하고 있다는 점이다. 셋째, 재정조정의 강화가 요구되고 있는 한편, 지방재원의 안정성도 필요로 하고 있어 그 어느 쪽을 중시할 것인가를 둘러싸고 ‘줄다리기’가 계속되고 있다.

재정조정 강화와 재원안정의 균형을 어떻게 맞출 것인가의 문제는 프랑스에서 계속 제기되고 있는 이슈이다.

프랑스의 지방재정조정제도의 최근의 변화는 다음과 같다.

첫째, 경상부문, 투자부문, 사무이양보상, 지방세 감면보조 중에서 경상부문에 초점을 두고 있다.

둘째, 프랑스의 지방재정조정제도는 중간자치단체인 데파르트망이나 상위자치단체인 레지옹(권역)보다는 기초자치단체인 꼬뮌(시·군·구)에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 프랑스의 중앙정부는 교부금 및 보조금의 분배체계에 있어 중립적인 기관이라 할 수 있는 지방재정위원회의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 하고 있다.

넷째, 프랑스는 중앙의 재정이양을 통해서 지방의 자율성 확대함에 있어서 사전적 재정통제방식을 폐지하고 사후적 재정통제방식을 적용하여 책임을 규명하는 시스템으로 전환시키고 있는데 이는 중앙과 지방간의 신뢰의 구축에 초점을 맞추고 있다.

3. 업무수행기관과 내각

프랑스 지방자치와 관련하여 중앙정부 부처의 지방자치단체와 관련하여 업무를 수행하는 기관은 내각 구성에 따라 약간씩 다르다.

정부조직에 관하여 기본적인 사항을 헌법과 법률에서 엄격히 규정하는 것을 정부조직 법정주의라고 한다면 정부조직에 관하여 대통령에게 폭 넓은 재량권을 부여하여 기본적인 사항을 명령으로 규율하도록 하는 것을 정부조직 비법정주의라고 할 수 있다. 프랑스의 경우에는 정부 각 부처의 명칭이라든가 숫자 권한 등을 데크레로 정하도록 되어 있다. 법률의 영역에 관하여 규정하고 있는 헌법 제34조가 정부조직에 관하여 규정하고 있지 않기 때문에 헌법 제8조에 의하여 그 이외의 사항은 명령으로 규정할 수 있기 때문이다.

연혁적으로는 1789년 프랑스 혁명 직후인 1791년 4월 27일과 5월 25일자 입법적 성격을 가지는 데크레가 정부조직에 관하여 장관의 숫자를 6명으로 정하고 각부의 권한을 상세하게 확정하였다. 이러한 정부조직을 헌법이나 법률로 정하는 원칙은 혁명력 1년 헌법, 혁명력 3년 헌법(제150조), 집정관 시대, 1848년 헌법(제66조), 1940년 Vichy 체제하에서 제정된 1940년 7월 11일 법률 등에서 엄격한 법정주의를 채택하고 있었다. 특히 1848년 헌법 제66조는 ‘각료의 숫자 및 권한은 입법권이 정한다’라고 규정함으로써 법정주의를 명시하고 있었다. 그러나 실제로는 1849년 6월 8일 데크레에 의하여 정부조직이 행해졌다는 점에서 사실상 헌법에 규정된 법정주의는 지켜지지 않았다. 또한 제3공화국 하에서 1900년 4월 13일 재정법 제356조를 보충하는 1920년 6월 20일 법률 제8조에서는 ‘부처의 청설과 부처간의 권한 이양은 법률로 정해야 한다’라고 규정하고 있었다. 그러나 이 규정 또한 헌정의 실제에 있어서는 지켜지지 않았으며 해방과 더불어 1945년 11월 24일 법률로 폐지되었다. 결국 프랑스에서 정부조직에 관한 기본원칙은 1789

년 혁명 이후 오늘날에 이르기까지 약 10여년의 기간을 제외하고는 정부조직 비법정주의를 고수하고 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 재정이나 권한과 관련되는 부처는 예산부와 내무부이다.

예산부 장관은 재정과 회계, 공직, 국가의 현대화 등과 관련하여 정부 정책을 준비하고 입안한다. 예산부 장관은 재정분야에서 공공 회계 전반에 대한 책임을 지며, 다년간의 전략을 수립한다. 따라서 예산부 장관은 예산의 수립과 집행, 공공 회계와 국유재산관리, 국가 공직자의 퇴임에 따른 재정적 문제, 조세, 관세, 경제재정부 장관과 공동으로 경제에 대한 통제권을 가지고 있다. 내무부 장관과 함께 예산부 장관은 지방 재정에 관한 규정을 만들고 집행한다.

예산부 장관은 노동고용부 장관과 연대부 장관과 함께 사회보장 재정법률의 준비와 집행을 담당한다. 예산부 장관은 사회 회계의 균형에 대한 책임을 진다.

내무부 장관은 국내 안전, 자유, 교통 안전, 국가와 해외, 지방자치단체의 행정에 관한 정부의 정책을 입안하고 집행한다. 외교부 장관과 관계없이 투표 조직에 관한 권한을 가지고 있다. 경범죄 예방과 마약 예방에 대한 권한을 행사하며, 수상의 위임으로 경범죄 예방 상관 회의를 주재한다.

지방자치단체에 대한 중앙의 업무 기관으로 지방자치단체총국(*la direction générale des collectivités locales*)을 들 수 있다. 지방자치단체총국은 지방정부에 대한 주요한 재정지원금, 즉 경상비 교부금(DGF), 설비투자비교부금(DGE), 사업세형평전국기금 국가교부금(FNPTP), 형평전국기금 국가교부금(FNP) 등의 배분과 몇몇 유럽의 지원자금의 관리를 하는 기관이다. 지방자치단체총국은 이러한 정부간 재정 조정 업무뿐만 아니라 1982년부터 국가와 지방자치단체간 관계의 변화를 준비하고, 지방분권화 차원에서 발생하는 업무 전반에 대하여 구상하고

수행하는 책임을 진다. 이를테면 지방의회의원과 국가의 대표들이 모이는 여러 협의기구들(예를 들면 지방재정협의회 등)은 지방자치단체를 담당하는 장관 산하에 설치되는데 지방자치단체총국은 그 사무국으로서 업무를 준비하는 역할을 담당한다. 또한 국가의 지방자치단체에 대한 권한 이양 업무에 대하여 관련부처와 밀접한 연계 하에 업무를 수행한다. 지방자치단체 총국은 3개 부국(sous-direction)과 연구·지방통계부, 비서실로 구성되어 있다. 3개 부국은 지방재정·경제부국, 지방의원·지방공직부국, 권한·지방제도부국이다. 중앙정부의 지방재정 조정을 담당하는 부서는 지방재정·경제부국이며, 이 부국은 5개 과로 구성되어 있는데, 그 중에서 국가재정지원과에서 이를 주관하고 있다. 지방재정·경제부국의 5개 과는 지방세과, 국가재정지원과, 지방예산·재정분석과, 경제간여·국토계획과, 권한이양재정과이다.

이 지방자치단체총국의 소속이 내무부(ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration)가 보통이었다. 사르코지 대통령이 당선되고 나서 첫 내각으로 내무부 장관을 임명할 때에도 2007년 5월 31일 내무부장관 권한에 관한 데크레(Décret n°2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) 제3조에서 지방자치단체총국을 내무부 산하로 하였었다. 그러나 2010년 11월 개각을 하면서 2010년 지방자치단체총국을 내무부 산하가 아니라 예산부 산하로 하였다(Décret n° 2010-1451 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 제4조).

결국 2010년 지방자치단체 개혁과 더불어서 내무부에서 지방자치단체총국이 빠지고 예산부로 편성된 것이다.

프랑스는 정부조직이 법률로 규정된 것이 아니라 데크레로 규정되어 있어서 정부조직을 변경하기 쉽고 변경에 따른 업무분장이 용이하

게 된다. 따라서 일정한 경우에는 부처의 변경에 따라 업무분장이 달라질 수 있다.

우리나라의 경우에는 정부조직법에 의하여 정부부처가 규정되어 있어, 테크레로 정부조직을 규정하고 있는 프랑스와 비교하면 유연성은 떨어진다고 할 수 있다. 프랑스는 지방자치단체에 대한 업무를 수행하는 기관인 지방자치단체총국의 소속을 내무부에서 예산부로 이관하여 업무를 수행하고 있는 것도 참고가 될 수 있을 것이다.

또한 국회의원과 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌과 그 연합체에서 선출된 대표 그리고 국가의 대표자들로 구성되는 지방재정협의회를 두어 지방자치단체에 대한 국가의 주요한 재정 교부금 분배에 대한 통제와 결정권을 가지도록 하고 있다. 즉 지방자치법전 제1211-3조에 의하여 지방재정협의회는 경상비교부금(la dotation globale de fonctionnement) 분배를 통제한다. 지방자치법전에서 정한 범위 안에서 정액교부금(la dotation forfaitaire) 액수를 정할 수도 있다. 정부는 정부제출 법률안이나 정부의 수정법률안 또는 지방자치단체의 재정적 요소를 포함하는 명령에 대하여 지방재정협의회에 자문을 구할 수 있는데, 이러한 것은 테크레에 의하여 의무적인 자문이 된다.

지방재정협의회는 정부와 의회에 지방자치단체의 재정에 관련한 법률안에 필요한 보고서를 제출한다. 지방재정협의회는 매년 행정 회계에 근거하여 지방자치단체의 재정상황에 대한 보고서를 작성한다. 다년 보고를 위하여 지방재정협의회는 지방자치단체의 지출평가를 연구할 수 있는데, 이를 위하여 협의회 위원들로 구성된 보고위원을 임명할 수 있다.

이처럼 지방자치단체 구성원으로 하여금 해당 지방자치단체와 관련된 결정을 하는 협의회에서 충분히 자신들의 입장을 피력할 수 있도록 하여, 지방자치단체들로 하여금 불만이나 오해의 소지가 없도록 하고 있다.

제 4 장 독 일

1

1. 중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념

중앙과 지방의 재정관계는 이른바 고권의 분배로 나타난다. 국가의 재정고권(Finanzhoheit)은 국가고권의 일부로서 특히 조세고권이 중요한 의미를 갖는다. 국가의 재정·조세고권은 크게 입법고권, 수익고권, 행정고권이라는 세 가지 모습을 갖는다.⁶¹⁾ 통상 지방자치단체의 재정고권은 허용된 수입의 범위 내에서 예산운영 및 재산관리를 포함한 수입과 지출에 관한 지방자치단체의 권리를 의미한다.⁶²⁾ 재정고권없는 자치행정은 상상할 수 없기 때문에 독일에서는 기본법 제28조 2항에 의해 보장되는 핵심적인 영역에 속하는 것으로 간주된다. 이 때문에 입법자는 엄격한 요건 하에서만 재정권한을 침해하는 것이 허용된다. 연방국가에서는 이러한 고권들이 연방과 주들 간에 어떻게 분배되어야 하는지 하는 문제가 제기되는 것이 당연하지만 단일국가에서는 이들 세 고권의 대부분을 중앙권력인 국가가 장악하고 지방에게는 일부만 주어져 있는 것이 통례이다. 그러나 지방자치가 시행되고 지방분권이 강조되는 경우 단일국가라 하더라도 상당한 부분의 고권이 지방에게 주어질 수 있다. 여기서 연방국가나 단일국가의 차이는 정도의 차이에 머무르게 된다. 연방국가의 경우에도 일정한 조세에 대해 입법권과 행정권, 조세수익고권이 연방 또는 주들 가운데 어느 한 쪽에 통합적으로 귀속되는 체계도 생각해 볼 수 있다. 연방국가인 미국이나 스위스의 경우가 그러하다. 이와 달리 독일은 재정고권이 분할되어 분할된 부분들이 각각 연방과 주들에게 귀속되는 체계를 취하

61) Volker Schlette, in: v. Mangoldt/Klein/Starck(Hrsg.), GG Kommentar, Bd.3, Art. 108, Rn.1.

62) Alfons Gern, Kommunalrecht, 9. Aufl., Rn. 87.

고 있다.⁶³⁾ 여기에는 각각의 고권에는 전혀 다른 목표와 기능, 힘이 결합되어 있다는 인식이 바탕을 이루고 있다. 국가가 어떤 조세를 법률로 규율할 수 있다고 해서 그에 따른 조세수익도 가지게 되고 또한 국가행정기관이 그 조세행정을 담당해야할 필요는 없다. 독일 기본법에는 그래서 조세입법(기본법 제105조), 조세수익(기본법 제106조, 제107조), 조세행정(제108조)에 관한 권한이 각각 분리되어 객관적으로 매우 다르게 규정되어 있다.⁶⁴⁾

이하에서는 조세를 중심으로 한 고권의 분배를 중심으로 논의하기로 한다.

2. 독일의 행정구조 : 2단계 국가구조

독일의 행정구조는 전체적으로 연방(Bund)과 주(Land), 지방자치단체(Kommunen)로 나눌 수 있다. 그러나 연방구조를 가지고 있는 독일은 연방뿐만 아니라 각 주들도 국가성을 가지고 있다. 즉, 2단계의 국가구조를 가지고 있다. 독일 기본법 제10장 재정헌법 편에서는 지방자치단체인 게마인데 또는 게마인데조합에 관한 명시적인 언급이 여러 군데서 나오고 있지만 그렇다고 해서 재정헌법적인 문제를 다루는데 있어서 3단계의 국가구조를 전제한다는 추론을 할 수 없는 것으로 보고 있다.⁶⁵⁾ 이는 재정문제에 있어서 주(Land)만이 연방의 연방주의적인 동반자라는 것을 의미한다. 따라서 게마인데는 연방에 대하여 재정적 급부청구권을 갖지 않으며 반대로 연방도 게마인데에 대하여 그러한 청구권을 갖지 않는다. 이에 대한 예외는 기본법이 명시적으로 규정한 경우에만 허용된다. 그러한 유일한 예외로서는 기본법 제106조 제8항이 있다.

63) Volker Schlette, a.a.O., Art. 108, Rn. 1.

64) Volker Schlette, a.a.O., Art. 108, Rn. 1.

65) Siekmann, in: Sachs, GG-Kommentar, Vor Art. 104a, Rn. 9.

따라서 지방자치는 주에 속하는 크라이스(Kreis)와 크라이스에 소속된 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde), 크라이스로부터 독립한 시(Kreisfreie Städte)의 권한에 속한다. 중앙과 지방의 행정권한의 분배에 관해서는 뒤에서 상술한다.

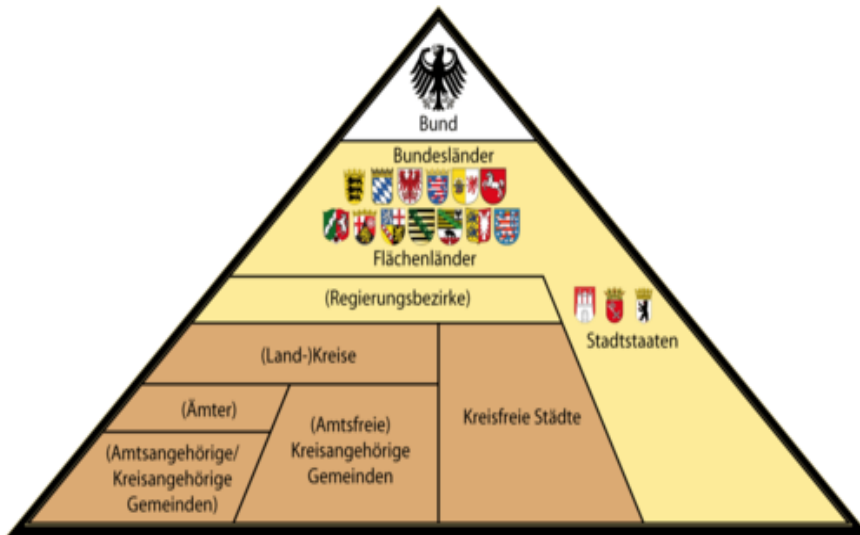


그림 - 독일의 행정구조⁶⁶⁾

3. 독일 연방주의의 개혁

(1) 개 관

독일의 연방주의개혁은 잘 알려져 있듯이 1차와 2차로 나뉜다. 독일 연방공화국 역사상 가장 포괄적인 헌법개정을 한 연방주의 개혁 1단계는 2006년 9월 1일부터 효력이 발생했다. 이 개혁을 통해 연방과 주의 행위자유 및 결정의 자유가 개선되고 사무수행에서 정치적 책임이 명확해지고 효율성과 합목적성이 증대되었다고 평가된다. 개혁을

66) <http://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk>.

위한 사전적인 기초작업은 2003년과 2004년에 연방의회와 연방참사원의 이른바 연방주의개혁위원회(Föderalismuskommission)가 하였다.

연방주의 개혁의 제2단계에서는 연방과 주들의 재정관계를 현대화하여 그 동안 변화된 성장 및 고용정책에 대한 제반조건들에 적응시키는 것이 주로 문제되었다. 그리하여 2007년 3월부터 2009년 3월까지 연방의회와 연방참사원에 의해 구성된 제2차 연방주의개혁위원회(Föderalismuskommission II)가 개혁작업을 하였고 2011년 예산연도부터 연방과 주에 대해 공통의 새로운 채무규율을 도입하는 것을 주요골자로 하는 개혁안을 내놓았다.

(2) 제1차 연방주의 개혁과 독일 기본법개정

1) 개정취지

그 동안 다소 문제점을 노출하고 있던 독일의 연방국가질서는 현대화(Modernisierung)를 필요로 하였고 이에 따라 2003년 10월 16/17일부터 연방주의개혁위원회가 설치되어 활동하였다. 연방질서 개혁의 목표는 연방과 주의 행위능력 및 결정능력을 개선하고 사무수행에 있어서 효율성과 합목적성을 제고하며 정치적 책임을 명확히 귀속시키는 것이었다.

2) 주요골자

연방주의 개혁위원회의 사전작업에 기초하여 2006년 매우 광범위한 기본법개정이 이루어지게 되는데, 이 가운데 재정법과 관련하여 개정된 조문은 제91a조, 제91b조, 제104a조, 제104b조, 제105조, 제107조, 제109조 등이다.⁶⁷⁾

67) 이에 대해서는 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(1) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원, 2009.7을 참조할 것.

(3) 제2차 연방주의 개혁과 독일기본법 개정

1) 제2차 연방주의 개혁과 개혁목표

연방의회와 연방참사원(Bundesrat)이 2006년 12월 15일 연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위한 공동위원회(gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen)를 설치하기로 결의함에 따라 2007년 3월 8일 이른바 연방주의개혁 위원회(Föderalismuskommission)를 구성하였다. 동 위원회는 성장 및 고용정책을 대하여 독일 국내외의 변화된 조건에 적응하기 위한 연방과 주들의 재정관계 현대화를 위한 제안 작업을 하였다. 위원회는 또한 사무수행의 개선을 목적으로 하는 공행정의 효율성제고 및 협력을 위한 제안도 하였다.

제2차 연방주의 개혁위원회의 목표는 무엇보다도 국가채무에 초점이 두어져 있었는데, 국가채무를 제한하기 위한 종래의 헌법규정들은 종래 연방과 주들의 채무부담증대를 막을 수 없었기 때문이다. 이 때문에 재정헌법의 개정 목표는 개정된 유럽 성장 및 안정조약(Stabilitäts- und Wachstumspakt)에 맞추어 독일 연방과 주들의 장기적인 예산유지가능성(예산의 부담능력, Tragfähigkeit der Haushalte)을 보장하기 위한 제도적 조건을 개선하는 것이었다.

2) 개정기본법의 주요 골자

연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위한 연방의회와 연방참사원 공동위원회(연방주의개혁위원회)의 제안에 따라 기독교민주당/기독교사회당연합(CDU/CSU)과 사회민주당(SPD)이 기본법 개정법률안과 후속법률안을 마련하였다.⁶⁸⁾

기본법 제109조에서는 연방과 주의 예산에 대하여 국채에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다는 예산의 원칙이 확고하게 규정된다.

68) BT-Drucksache 16/12410, S. 1.

연방에 대하여 이 원칙은 구조적 적자(*das strukturelle Defizit*)⁶⁹⁾가 국내총생산(BIP)의 100분의 0.35를 넘지 않을 때 고려된다. 주들에 대하여는 구조적인 채무부담행위(*strukturelle Verschuldung*)가 허용되지 않는다. 이 원칙과 다른 경우는, 경기의 안정화를 위하여 경기의 전개가 수입과 지출에 대칭적으로(*symmetrisch*) 즉, 호경기와 불경기에 동일하게 작용하도록 고려하기 위해서 허용된다. 이 밖에 예외규정이 규정되어 있는데 이는 국가의 통제가 박탈되고 국가의 재정상황에 중대하게 영향을 끼치는 자연재해나 비상적인 긴급상황(*Notsituation*)의 경우에 국가의 행위능력을 보장한다. 이러한 토대 위에서 받아들여진 채무(*Kredite*)에 대해서는 상환규정(*Tilgungsregelung*)이 적용될 수 있다.

기본법 제109조는 연방에 대하여 기본법 제115조의 상응하는 새 규정을 통해 적용되고 구체화된다. 주에서의 상세한 규정은 주법의 범위 내에서 행해진다.

국채발행을 제한하기 위한 새 규정들은 2011년 예산연도에 대해 효력을 가지고 최초로 적용된다. 새로운 한계를 전적으로 준수하도록 하는 것은 특히, 현재의 재정 및 경제위기의 극복을 위해 국가채무가 불가피하게 확대되는 것을 고려하여 2011년에는 아직 가능하지 않기 때문에 기본법 제143d조가 한시적인 수권(예외를 허용하는 권한(*Abweichungsrechte*))을 규정한다. 연방은 이에 의해 구조적인 채무부담권한(*Verschuldungskomponente*)에 관한 규정과 다르게 채무를 부담할 수 있는 권한을 부여받는다. 주들에게는 기본법 제109조 제3항의 새로운 전체 규정과 달리 하도록 허용된다. 새로운 국채규정들(*Schuldenregelungen*)은 연방의 경우 2016년부터, 주들의 경우 2020년부터 준수되어야 한다.

기본법 제143d조에서 베를린, 브레멘, 자알란트, 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인주에게 2011년부터 2019년까지 이들 주들의 특히 어

69) 구조적인 적자는 대개 연 성장률이 최소 1.5% 이상인 호경기에도 장기적으로 없어지지 않는 적자로서 경기후퇴시에 나타나는 경기에 원인이 있는 적자와 구별된다.

려운 예산상황을 고려하여 연방국가 공동체의 예산건전화지원금(Kon-solidierungshilfe)을 교부할 가능성이 열리게 된다.

기본법 제91c조는 IT분야에서 연방과 주들의 협력을 위한 토대를 만 들고 있다.

기본법 제91d조⁷⁰⁾에 의해 공행정에서 행정능률을 비교(Leistungsverglei-chen)할 때 연방과 주들의 협력을 위한 헌법적 기초가 만들어 진다.⁷¹⁾

3) 국가채무규율의 개정(기본법 제109a조, 제115조, 제143d조)

제2차 연방주의의 개혁을 통해 기본법 제109a조와 제115조, 제143d 조가 개정되었다. 기본법 제109a조는 예산긴급상태를 피하기 위하여 연 방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 안정성위원회(Stabilitaetsrat)를 통한 예산운영의 지속적인 감시, 예산긴급상태를 확정하기 위한 절차 및 요건, 예산긴급상태를 피하기 위한 건전화프로그램의 설치 및 집 행에 관한 원칙 등을 규정하도록 하고 있다.

4) 재정지원(Finanzhilfen, 기본법 제104b조)

기본법 제104b조(구법)은 연방이 입법권을 가지고 있는 분야에 연방 이 재정지원을 할 가능성을 한정하였다. 그러므로 제104b조의 개정을 통해 연구가능성을 확대함으로써 국가의 통제를 벗어나 국가재정상황 에 중대하게 영향을 미치는 자연재해나 특수한 긴급상황의 경우에는 입법권한이 없더라도 재정지원을 할 수 있게 한다. 이로써 그러한 긴 급상황을 극복하기 위해 필요한 공공단체의 투자활성화 프로그램이 연방의 지원으로 모든 투자분야에 시행되도록 보장된다.⁷²⁾

70) 제91d조는 “연방과 주는 행정의 능률성(Leistungsfähigkeit)의 확인 및 지원을 위해 비교연구를 할 수 있으며 그 결과를 공표할 수 있다”고 규정하고 있다.

71) 이상의 내용에 대해서는 vgl. BT-Drucksache 16/12410.

72) BT-Drucksache 16/12410, S. 7.

(4) 제2차 연방주의 개혁에 따른 후속법률의 제·개정

1) 개요

제2차 연방주의 개혁에 따른 기본법 개정(제91c조, 제91d조, 제104b조, 제109조, 제109a조, 제115조, 제143d조)과 관련하여 연방주의 개혁위원회의 결정에 따라 후속법률안이 마련된다. 이 법률안들은 기본법의 개정으로 인해 불가피한 후속조치로서 조세행정분야에서 연방과 주, 케마인데가 논리일관하게 제고해야 할 잠재적 효율성(Effizienzpotenziale)과도 관련된다.⁷³⁾

2) 주요골자

이와 관련하여 여러 개의 법률이 제·개정되었는데, 살펴보면 다음과 같다.

먼저 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)⁷⁴⁾은 기본법 제109a조에 따른 예산긴급상태(Haushaltsnotlage)를 회피하기 위하여 정기적인 예산감시시스템을 설치하기 위한 법률이다. 즉, 사전경고시스템(Frühwarnsystem)을 도입하는 것을 내용으로 한다.

기본법 제115조의 집행법률은 특히 연방예산의 연간 순채무(Nettokreditaufnahme)의 상한을 제한하고 예산집행의 상한 유지를 통제하기 위한 절차를 규정한다.

건전화지원금교부에 관한 법률(Konsolidierungshilfegesetz)은 연방국가공동체의 건전화지원금을 교부하기 위한 연방법률을 규정한다.

연방과 주들의 IT망(Informationstechnische Netz)의 결합에 관한 법률은 기본법 제91c조 제4항을 구체화하며 특히 연방에 의한 결합망의 설치 및 운영을 규정한다.

73) Vgl. BT-Drucksache 16/12400.

74) Stabilitätsratrat는 연방참사원과 연방의회에 의해 공동으로 설치되므로 여기서는 편의상 안정성위원회로 번역하기로 한다.

기타 재무행정법률(Finanzverwaltungsgesetz)의 개정, 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz) 제1조의 개정, 소득세법 제50조, 제50a조, 제52조의 개정과 동법시행령의 개정, 보험세법(Versicherungssteuergesetz)과 동법시행령의 개정, 소방세법의 개정 등이 이어진다.

이하에서는 이들 가운데 안정성위원회법과 기본법 제115조의 집행법률, 건전화지원금교부에 관한 법률에 대해서만 간단히 언급하도록 한다.

3) 안정성위원회 및 예산긴급사태를 피하기 위한 법(Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen)

이른바 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)은 기본법 제109a조에 의해 새로이 설치된 안정성위원회를 통한 정기적인 예산감시시스템을 규정한다. 동법은 연방과 주 예산운영에 대한 지속적인 감시와 예산 긴급사태임박의 확정절차와 그 요건, 예산긴급사태를 피하기 위한 개선프로그램의 설치 및 집행에 관한 원칙, 심의결과 및 기초문건의 공개 등을 구체화하고 있다.

4) 기본법 제115조의 집행법률

동 집행법률은 기본법 제115조의 규정을 더 상세히 규정하고 있다. 동 법률은 연간 순기채(Nettokreditaufnahme)의 상한을 계산하는 절차를 규정한다. 여기에는 특히 구조적 채무와 경기에 따른 채무 규정과 대규모 재정사업(Transaktion)을 둘러싼 수입과 지출 개선을 위한 개별적인 내용이 포함된다. 마찬가지로 예산집행에서 채무규율(Verschuldungsregel)의 준수를 확보하는 조정의무가 있는 통제계좌(Kontrollkonto)에 관한 개별적인 내용도 규율되어 있다. 그리고 동법률에는 예산법률과 예산안에 추가를 위해 예외적 권리들(Abweichungsrechte)에 관한 규정이 포함되어 있다.⁷⁵⁾

75) BT-Drucksache 16/12400, S. 15.

5) 건전화지원금교부에 관한 법률(Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen)

이 법률은 기본법 제143d조를 근거로 하여 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 쉐레스비히-홀스타인주에 대해 2011년부터 2019년까지 행정협약(Verwaltungsvereinbarung)의 범위 내에서 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부하는 것을 내용으로 하고 있다. 지원금교부청구권의 요건, 특히 관련된 주들로 하여금 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루도록 이끄는 건전화과정의 준수(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)라는 요건이 구체화되고 이를 준수하지 않는 경우의 결과가 규정된다.⁷⁶⁾

2

1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조

(1) 연방의 입법권한

연방의 조세입법권한에 있어서는 기본법 제105조 1항에 따른 배타적인 권한과 제105조 2항에 따른 경합적 입법권한이 구별되어야 한다.

1) 연방의 배타적 입법권한

연방은 관세와 전매에 대하여 배타적인 입법권을 가진다.

기본법 제105조 1항에 따른 연방의 배타적 입법권한은 단지 부차적인 의미만을 가진 것으로 입증되는데, 이는 그러한 권한이 관세(Zölle)와 재정독점(전매, Finanzmonopol)에만 미치기 때문이다. 관세의 경우 반대급부의 성격이 없이 단지 1회 강제적으로 부과되는 조세의 문제인데, 이것은 그에 대해 적용되는 세율에 따라 상품의 국경이동에 대

76) BT-Drucksache 16/12400, S. 15.

해 징수된다.⁷⁷⁾ 기본법 제105조 2항의 문헌(“그 밖의(sonstige)” 조세(Steuer))과 제106조 1항 1호가 벌써 관세는 헌법적 조세개념에 해당한다는 것을 보여준다. 조세기본법(AO)⁷⁸⁾ 제3조 1항 2호는 마찬가지로 법률상 조세개념에 관세를 포함하고 있다. 유럽통합의 진전과 함께 관세 및 그와 관련된 연방의 입법권한은 점차 그 의미를 상실하고 있다. 1997년 10월 2일의 유럽공동체 창설에 관한 조약(EGV) 제23조, 제25조에 규정된 관세동맹 때문에 회원국들 간의 관세는 폐지되었다. 그 결과 관세는 유럽공동체의 외부에 대해서만 아직 고려될 뿐이다. 관세동맹의 창설을 근거로 관세율에 대한 권한(Tarifhoheit)은 유럽공동체조약에 의하여 공동체로 넘어갔다. 공동체는 1968년 제3국에 대하여 공동의 세율을 도입하였다. 세율외의 관세권(Zollrecht)의 경우 유럽공동체에 의해 포괄적으로 규율되지 않는데, 유럽공동체법 외에 국내의 관세법이 계속 적용된다.⁷⁹⁾

수입을 획득할 목적으로 제3자를 배제하고 일정한 경제재를 제조하거나 획득 또는 매매하기 위한 국가의 권리는 재정독점(전매, Finanzmonopol)으로서 표현된다. 기본법 발효당시에는 증류주 또는 화주 전매(Branntweinmonopol, 1922년 4월 8일의 법, RGBL. I S. 335, 405)와 1982년 8월 27일 법률(BGBL. I S. 1241)로 1983년 1월 16일부로 폐지된 발화용품 전매(Zündwarenmonopol, 1930년 1월 29일의 법, RGBL. I S. 11)⁸⁰⁾가 있었다. 기본법의 전매는 기본법 제105조 1항, 제106조, 제108조 1항에 언급되어 있었기 때문에 기본법 발효당시부터 존재했던 위 두 개의 전매는 기본법 제12조 1항에 보장된 직업선택의 자유에 대한 헌법이 직접적으로 가한 부문별 제한(verfassungsunmittelbare sektorale Be-

77) BVerfGE 8, 260, 269 f.

78) Abgabenordnung(AO)을 조세기본법으로 번역한다. 우리의 국세기본법과 유사한 내용을 가지고 있기 때문이다.

79) Hennecke, Rn. 655.

80) RGBL. I은 당시의 바이마르공화국의 제국법률공보 제1부를 의미함.

schränkung)이다. 기본법 제105조 1항은 사실 새로운 전매의 도입을 방해하지는 않지만 그의 도입은 기본법 제12조 1항에 의해 좌절된다. 전매는 기본법 제12조에 관한 연방헌법재판소의 3단계이론(E 7, 377, 407 f.)에서 객관적인 직업허용제한(Berufszulassungssperre)을 의미하는데, 이를 위하여 수입획득의 목적만으로는 정당화요소로서 충분치 않으며 특히 연방이 다른 수입획득의 가능성을 가지고 있기 때문이다. 그러한 한에서 증류주 또는 화주 전매(Branntweinmonopol)에 어떤 다른 전매가 추가될 수 없다.⁸¹⁾

2) 연방의 경합적 입법권한

위에서 언급한 관세 및 전매 이외의 그 밖의 조세에 관해서는 그 세수가 전부 또는 일부 연방에 귀속되거나 기본법 제72조 2항의 요건⁸²⁾이 존재하는 경우 연방은 경합적 입법권한을 갖는다.

배타적인 입법과 달리 경합적인, 잠재적으로(potentiell) 연방과 주들에게 규율하도록 수권하는 입법이라고 해도 무조건적인(voraussetzungslos) 것은 아니다. 기본법에 명시적으로 언급된 사항입법은 연방에 대하여 기본법 제72조 2항에 따라 연방 법률에 의한 규율필요성이 존재하여야 한다. 기본법 제105조 2항의 경우 사항영역의 관점에서 뿐만 아니라 경합적 입법을 이용하기 위한 실질적 요건과 관련해서도 특수성이 존재한다.⁸³⁾

기본법 제74조 및 제74a조 내지 제105조 2항(구법)과 달리 기본법 제105조 2항은 목록형식으로 나열하지 않는다. 개별적인 조세나 조세의 종류를 언급하지 않고 오히려 일반조항 형식으로 “그 밖의(sond-

81) Hennecke, Rn. 656.

82) 기본법 제72조 2항에 의하면 “기본법 제74조 제1항에 규정된 일정한 영역에 대해 연방지역의 동가치의 생활관계 창출이나 법적 통일성 및 경제적 통일성이 국가전체를 위하여 연방법률에 의한 규율을 필요로 하는 경우에는 연방이 입법권을 갖는다”고 규정되어 있다.

83) Hennecke, Rn. 657.

tige)” 조세로 파악한다. 반대추론에 의하면 기본법 제105조 2a항과 바이마르공화국 헌법(WRV) 제137조 6항과 결부된 기본법 제140조에서 지역소비세(die örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer) 내지 교회세(Kirchensteuer)만이 기본법 제105조 2항의 “그 밖의” 조세에 포함되지 않는다는 결론이 나온다. “그 밖의” 조세의 개념을 적극적으로(positiv) 기술해야 하는지는 일부 다투어진다. 그 밖의 조세 개념은 전래의 조세들과 기본법 제106조가 수익배분을 열거적으로 규정한 조세 유형, 그의 구성요건적 형태를 파악하고 있다는 점에 대해서는 의문이 없다. 그에 반해 기본법 제105조 2항이 그 밖의 조세개념으로 존재하는 조세뿐만 아니라, 독일 조세체계가 알지 못하거나 이러한 형태로 알지 못하는, 장래 도입될 조세도 파악하는 일반적인 조세 발굴권(ein allgemeines Steuerfindungsrecht)을 규정하고 있는지는 다투어진다. 예컨대 시민세(Bürgersteuer), 기계세(Maschinensteuer), 가치창출세(Wertschöpfungsteuer), 다양한 환경생태세(Ökosteuern) 등도 논쟁 중에 있다.⁸⁴⁾

한 견해에 따르면⁸⁵⁾ 이는 명료한 문언 내지는 규정의 의도를 고려하여 긍정된다. 기본법 제105조 2항은 이 규범이 입법자의 형성의 자유 제한을 확정하거나 강력한 조세개혁을 차단하는 것이 아니라고 한다.

지배적인 견해에 의하면, 기본법 제105조 2항을 근거로 한 조세 발굴권 및 조세 변경권은 연방과 주들, 지방자치단체에 대한 조세수익 배분을 규율하는 기본법 제106조의 목록에 열거된 조세들과 조세유형들에 제한된다. 이 견해에 따르면, 기본법 제106조는 상세하고도 종국적인 조세수익배분 규정을 포함한다. 기본법 제106조에 열거된 조세 및 조세유형 가운데 어떤 것에도 속할 수 없는 조세가 발굴될 수 있다면 그 자체로 완결된 수익배분체계가 위태로워질 것이라고 한다. 개별적으로 귀속될 가능성이 없는 조세에 대한 포괄적 구성요건(Auf-

84) Hennecke, Rn. 658.

85) Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, GGK, Art. 105 Rn. 16 f.

fangstatbestand)을 기본법 제106조는 포함하고 있지 않다. 기본법 제106조의 밖에서도 제106조에 포섭될 수 없는 새로운 유형의 조세에 대해 수익권한을 정당화하는 데 성공할 수 없다. 기본법 제106조는 종국적인(abschließende) 특별규정이기 때문에 기본법 제30조⁸⁶⁾에 소급하는 것 및 주들에게 수익을 배분하는 것이 고려되지 않는다. 그렇지 않다면 주들이 기본법 제106조의 수익배분을 자신을 위하여 변경할 수 있을 것이다. 기본법 제105조, 제106조의 규율체계는 기본법이 조세입법 및 조세수익에 대한 각각 고유한 권한배분을 규정하고 있음을 지적한다. 그러나 이것은 거꾸로, 무제한의 조세 발굴권으로부터 새로이 발굴된 조세의 고유한 수익권한 또는 수익배분에 관한 법률상 규율권한이 추론될 수 없다는 것을 의미한다. 이런 식으로 중국적인 것으로 생각된 기본법 제106조의 규정이 연방입법자의 처분에 맡겨지게 된다고 한다.⁸⁷⁾

그 밖의 조세에 관한 경합적 입법은, 만약 연방에게 그 조세수입이 기본법 제106조에 따라 전부 또는 일부 귀속되거나 기본법 제72조 2항의 요건이 존재하는 경우 연방이 이용할 수 있다. 연방이 최소한 부분적으로라도 어떤 조세에 관한 수입권한을 가지고 있으면, 기본법 제72조 2항의 경합적 입법에 관한 일반적 규율과 달리, 국가전체의 이익을 위하여 연방 법률에 의한 규율이 필요한지 여부는 중요하지 않다. 따라서 이들 조세에 대한 경합적 입법은 사실 연방의 조건 없는 배타적인 입법권한에 접근해 있으며 그 자체 법적으로 표현될 수 없다. 그에 반해 그 수입이 주들에게만 또는 게마인데에게만 유입되는 조세에 대해서는 기본법 제72조 2항의 요건이 존재할 때에만 연방의 입법권한이 존재한다. 일반적으로 연방헌법재판소가 종래의 요건

86) 기본법 제30조는 “국가권한의 행사 및 국가사무의 수행은 이 기본법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한 주의 관할사항(Sache der Länder)이다”라고 규정하고 있다.

87) Hennecke, Rn. 659.

을 넓게 해석하기 때문에 그리고 특히 과세를 함에 있어서 적용되는 동등한 조세부담의 원칙(Prinzip der Gleichmäßigkeit der Steuerbelastung) 때문에 신법(Neufassung)에 의하더라도 국가전체의 이익을 위하여, 특히 이는 법의 통일성 유지와 함께 여전히 경제적 통일성을 위하여, 연방 법률에 의한 규율 필요성(Erforderlichkeit einer bundesgesetzlicher Regelung)은 언제나 부인될 수 없을 것이며 그에 의해서 연방은 결국 주들과 게마인데(게마인데 연합)에게 그 수입이 유입되는 조세에 대해서도 거의 포괄적인 입법권한을 획득하게 된다.⁸⁸⁾

경합적 입법에 있어서 연방입법자는 그의 권한을 광범위하게 다 이용할 의무가 없다. 오히려 그는 고유한 규율의 일부영역에서 자제할 수 있으며 경합적 입법을 이용하지 않음으로써 주들에게 그들 조세에 대한 입법 가능성을 남겨 주거나 다시 부여할 수 있다. 연방입법자는 그럼에도 불구하고 이러한 자제(또는 유보, Zurückhaltung)를 하지 않았고 현재 존재하는 조세들 가운데 주들과 게마인데에게 유입되는 것들도 거의 완전히 연방법의 지배하에 두었다.⁸⁹⁾

조세 입법에 있어서 연방의 우월적 지배(Vorherrschaft)는 부분적으로 보완되는데, 기본법 제105조 3항에 따라 주들과 게마인데(게마인데 조합)에게 수입의 전부 또는 일부가 유입되는 조세에 관한 연방 법률은 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 필요로 한다. 이런 방식으로 조세입법에 있어서 주들의 이해관계는 어쨌든 수익권한에 있어서 고려된다. 주들과 게마인데(게마인데 조합)의 수익권한에 있어 법률상 공동화(Aus-höhlung)는 따라서 연방의회(Bundestag)에 의해서만 저지된다.⁹⁰⁾

88) Hennecke, Rn. 661.

89) 1969년 기본법 제105조 2a항(구법)의 개정 후에는 전에 연방입법과 가깝지 않은 소방세(Feuerschutzsteuer)(1979년 12월 21일의 법률, BGBl. I S. 2353)와 토지취득세(Gründerwerbsteuer)(1982년 12월 17일의 법률, BGBl. I S. 1777)도 연방 법률로 제정되었으며 그에 따라 주의 입법이 박탈되었다. vgl. Hennecke, Rn. 662.

90) Hennecke, Rn. 663.

(2) 주의 입법권한

1) 경합적 입법, 기본법 제105조 2항

주들의 경합적 입법의 요건은 기본법 제72조 1항이 규정하고 있다. 그에 의하면 주들은 연방이 자신의 입법권을 법률에 의하여 사용하지 않는 한(solange und soweit) 입법권을 갖는다. 연방이 그에게 귀속된 권한을 일차적으로 사용하지 않으면 주들은 입법할 권한이 있다. 연방입법자가 - 소방세나 토지취득세의 경우와 같이 - 고유한 입법권을 행사하면 주들의 입법권은 없어지는데, 이는 기본법 제72조 1항의 요건(“solange”)⁹¹⁾이 더 이상 존재하지 않기 때문이다.⁹²⁾

연방입법자가 언제 주들에 대한 차단효(Sperrwirkung)를 가진 조세입법권한을 사용하느냐 하는 문제는 Hennecke에 의하면, 수많은 현행 조세 법률을 볼 때 기본법 제74조, 제74a조의 규율대상과 관련된 “사용(Gebrauchmachen)”의 일반적 정의로 돌아가서 대답할 수 없다고 한다. 오히려 조세에 특유한 해답을 찾아야 한다고 한다. 중요한 것은 특히 두 가지 문제영역인데, 즉, 이른바 연방의 권한차단(Kompetenzsperr)과 이른바 동종의 조세 금지(Gleichartigkeitsverbot)가 그것이다. 연방입법자가 그에 의해 형성된 조세의 테두리 내에서 경제적, 사회 정책적 또는 유사한 근거로 일정한 구성요건을 과세로부터 제외하면 연방은 이러한 구성요건과 관련하여 자신의 입법권을 사용했다면 그에 따라 주입법자에 대하여 이러한 비과세적인 구성요건을 과세에 복종하도록 하는 것을 저지하는 기본법 제72조 1항의 차단효가 나타난다.⁹³⁾

91) 독일기본법 제72조 제1항은 “경합적 입법의 영역에서 주들은 연방이 그의 입법 권한을 법률을 통해 행사하지 않는 경우(solange und soweit) 입법권을 갖는다.”고 규정한다.

92) Hennecke, Rn. 667.

93) BVerfGE 7, 224, 258 f.

연방입법자가 경합적 입법의 범위에서 과세에 대한 규율을 하지 않은 경우에도 연방입법자는 주들에 대해 구속적인 권한차단(Kompetenzsperre)을 설정하고 그에 따라 자신의 경합적 입법권을 소극적 의미에서 행사할 권한이 있다. 이는 명시적이고 명백한 규정을 통해 발생한다. 지금까지 연방법에 의해 규율된 조세를 재정 정책적으로 또는 행정 기술적으로 바람직하지 않다고 하여 폐지하는 것만으로는 아직 주들에 대하여 어떤 권한 장애가 되지 않는다. 연방입법자의 일정한 목표관념 및 가치 관념이 단지 존재하는 것만으로는 주(州)입법자들을 구속하지 않는다. 주들의 동질성 의무의 결여 때문에 주입법자들은 경합적 입법에 있어서, 연방법상의 명령(Anordnung)과 대립하지 않는 한, 연방입법자의 재정 및 경제 정책적 관념과 모순되는 목표도 추구할 수 있다.⁹⁴⁾

연방헌법재판소는 “사용(Gebrauchmachen)”의 개념을 경합적 입법에 대하여 이른바 동종의 조세금지(Gleichartigkeitsverbot)로 구체화하였다.⁹⁵⁾

동종의 조세금지(Gleichartigkeitsverbot)로 두 가지 목적이 추구된다. 첫째, 조세 입법권자에게 귀속된 세율이 다른 조세권한자에 의해 마찬가지로 다 사용되는 것을 방지해야 한다. 둘째, 국민이 다중의 부담과 조정되지 않은 과도한 과세로부터 보호하여야 하며 동시에 다수의 과세권자에 의한 불평등한 과세로부터 보호하여야 한다. 이러한 목적

94) BVerfGE 49, 343, 359.

95) BVerfGE 49, 343, 359. 위 사건은 1923년 6월 23일의 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz, RGBl. I S 494) 제2조 1항과 관련되어 있다. 바이마르공화국 시대에 연방국가의 권한관계를 규정한 이 규정에 의하면 공화국의 조세(Reichssteuern)와 동일한 종류인 조세를 징수하는 것이 주들에게 금지되어 있다. 연방헌법재판소는 기본법 제72조 1항 “사용(Gebrauchmachen)”의 개념을 세법에 특수하게 해석하여, 연방은 검사대상인 주의 조세가 연방의 조세와 동일한 종류인(gleichartig) 경우에는 언제나 그리고 그러한 한에서 그의 입법권한을 사용한다고 해석하였다. 이에 따라 연방과 주의 경합적 입법의 구별이 사용(Gebrauchmachen)개념으로부터 동종성(Gleichartigkeit)의 개념으로 넘어가게 되었고 이는 뒤에 언급된 개념의 정의 문제를 제기한다. Hennecke, Rn. 668 f.

규정에 기초하여 조세들이 그 본질적인 표지에서 일치하면 주의 조세는 연방의 조세와 동종류(gleichartig)이다. 그러한 표지에 속하는 것들이 조세의 근거가 되는 구성요건과 그와 관련된 과세대상, 과세의 세대, 경제적인 효과 등이며, 여기서 특히 경제적 담세능력의 동등한 원천(Quelle)이 다 사용되는지 검토되어야 한다.⁹⁶⁾ 주의 조세가 연방에 의해 규율된 소재(Materie)의 한 단면만을 규율하거나 그것이 단지 공간적으로 제한된 효력만을 갖는다면 이것만으로는 동종성이 아니라는 결론이 도출되지 않는다. 따라서 주입법자는 연방세에 의해 이용되는 규율대상(Regelungsgegenstand) 또는 사실관계(Sachverhalt)로부터 더 좁은 범위를 잘라내는 것이 금지된다.

이 판례는 문헌에서 압도적으로 지지되고 있으며 일부에서만 비판 받고 있다. 연방입법자가 경제적 담세능력의 대부분의 원천(Quellen)을 스스로 과세했기 때문에 기본법 제105조 2항의 경합적 입법의 영역에서 주입법자에게는 단지 좁은 권한만이 남아있게 된다.⁹⁷⁾

2) 배타적 입법, 기본법 제105조 제2a항

기본법 제105조 제2a항은 지역소비세에 관해서는 그것이 연방법률에 의해 규율된 조세와 동종이 아닌 경우, 주들이 입법권을 가지며 토지취득세의 경우 세율결정권을 갖는다고 규정하고 있다.

1969년의 재정개혁과 관련하여 단지 명료하게 할 목적으로만 도입된 기본법 제105조 2a항은 그 표현에서부터 별로 성공적이지 못한 규범이었고 그 이래로 해석상의 어려움이 나타나고 있었다. 이 규정은 주들의 배타적 입법권한이 명시적으로 배분됨으로써 그 근거가 마련

96) BVerfGE 7, 244, 258 ff.; 13, 181, 193; 16, 64, 75; 49, 343, 355.

97) BVerfGE 49, 343, 354. 이에 대한 사례는 주류소매면허세(Schankerlaubnissteuer)와 그 사이에 폐지된, 과거 SH 지방자치단체공과금법(SH Kommunalabgabengesetz) 제9조에 규정된, 게마인데 관계의 개정을 이유로 한 공과금(Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse) 등이다. 후자는 연방헌법재판소가 기본법 제105조 2항을 기초로 하여 징수되고 주법에 의해 규율된 조세로서 분류한 바 있다.

된 유일한 기본법 규정이다. 이 규정으로 한편으로는 아마도 국민의 다중부담을 초래할 수 있는 주들의 광범한 조세 발굴권(Steuererfindungsrecht)이 저지될 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 연방이 연방차원의 소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)를 도입하여 그로부터 지역적(örtliche) 성격을 박탈함으로써 주의 조세를 허용하지 않으려고 하는 시도를 저지하여야 할 것이다. 전래의 소비세의 존재는 전래의 범위에서 보호해야 할 것이다.⁹⁸⁾ 그의 의미에 상응하여 기본법 제105조 2a항은 다음과 같이 읽어야 한다고 한다. 주들은 전래의(1969년 재정개혁까지 징수된) 지역적 소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)에 관한 배타적 입법권을 갖는다. 그 밖의(1970년 1월 1일 이후 도입된) 지역 소비세는 그것이 연방법에 규율된 조세와 동일한 종류가 아닌 한에서만 적용된다.⁹⁹⁾

소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)는 공동의 전체 카테고리(Gesamtkategorie)를 형성한다. 과세대상(Steuergegenstand)은 개인적인 수요를 위한 일정한 유형의 소득사용(Einkommensverwendung)이다. 그 가운데 표현된 경제적 담세능력(leistungsfähigkeit)에 과세해야 한다. 소비세(Verbrauchssteuer)가 사실상의 과정에 대한 일회 또는 지속적인 사건과 관련되는 반면에 사치세(또는 특별소비세, Aufwandsteuer)는 조세의 근거를 이루는 구성요건(steuerbegründende Tatbestand)의 사실상 상태 또는 법적인 상태이다.

이러한 조세에 속하는 것으로는 전통적으로 개세(Hundesteuer), 사냥세(Jagd-), 어업세(Fischerei-), 아이스크림세(Speiseeis-), 음료세(Getränke-), 유

98) BVerfGE 96, 272, 285.

99) 어떤 조세가 지역적인 여건(lokalere Gegebenheiten), 특히 물건의 소재 또는 과세권이 있는 게마인데 지역에서 발생(Vorgang) 등과 관련되고 조세부담효과가 본질적으로 이러한 경계 지을 수 있는 지역적 영역에 제한되며, 따라서 연방지역의 경제적 통일성에 영향을 미치는 어떠한 조세의 경향(Steuergefälle)도 가지지 않은 경우, 지역적인(örtlich) 것으로 간주될 수 있다. BVerfGE 16, 306, 329; BVerfG, DVBl. 1984, 216, 218; vgl. Hennecke, Rn. 671.

흥세(Vergnügungsteuer), 제2주택세(Zweitwohnungsteuer) 등이다.¹⁰⁰⁾

배타적인 입법 권한은 조건 없이 사용될 수 있다. 그에 반해 기본법 제105조 2a항에 따르면 배타적인 입법권한이 동종조세금지의 유보(Vorbehalt des Gleichartigkeitsverbot)하에 설정된다. 기본법 제105조 2a항에 명시적으로 포함된 동종금지에 대하여 판례가 동종금지로서 해석한 기본법 제72조 1항과 결합된 제105조 2항의 범위에 속하는 “사용(Gebrauchmachen)”에 대해서와 같은 의미를 두고 이것이 지역소비세 전체(sämtliche örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer)에 미치게 한다면, 연방은 지역소비세와 동종인, 그러니까 주들의 배타적 입법을 공허하게 만들기 위하여 경제적 담세능력의 동일한 원천을 다 사용해버리는, 특정지역에 국한되지 않은(überörtlich) 조세만을 발견할 필요가 있을 것이다. 순수한 문언해석을 한다면 동종금지(Gleichartigkeitsverbot)의 결과 지역적 소비세가 매출액(부가가치, Umsatz)에 결부되어 있는 유흥세 또는 음료세와 같이 연방법에 규율된 부가가치세(Umsatzsteuer, Mehrwertsteuer)와 과세표준(Bemessungsgrundlage)의 동종성 때문에 헌법상 허용되지 않을 것이며 그를 위해 일반적으로 새로운 연방세(Bundessteuer)를 도입할 필요는 없을 것이다. 기본법 제105조 제2a항의 문언 해석으로부터 추론되는 결론은 배타적인 입법권한의 본질과 합치할 수 없다. 그러한 종류의 유보 아래 특징적으로 경합적 입법이 있다.¹⁰¹⁾

연방헌법재판소는 지금까지 기본법 제105조 제2a항의 동종성 개념을 정의하지 않고 있지만 기본법 제105조 2a항의 동종금지(Gleichartigkeitsverbot)는 기본법 제105조 2항의 동종성(Gleichartigkeit)의 개념과 같지 않다고 판시했다.¹⁰²⁾ 그렇지 않다면 주들의 지역 소비세에 대한 배타적 입법권이 공허하게 되기 때문에 그것은 오히려 더 좁다고 한다.

100) Hennecke, Rn. 672 f.

101) Hennecke, Rn. 674.

102) BVerfGE 40, 52, 55; 40, 56, 61 ff.; 65, 325, 351; s.a. BVerwGE 96, 272, 285 f.

기본법 제105조 2a항의 범위에서 동종성의 개념을 정의되지 않은 채 내버려두는 이러한 해석은 설득력이 없다는 난점이 있다. 기본법 제 105조 2항 및 제105조 2a항의 동종성 개념이 서로 동일 종류에 속한 지 않는다는 점이 문제되는 것이 아니라 기본법 제105조 2a항의 동종 조세금지의 범위가 적절하게 기술되도록 하는 것만이 중요하다. 이러한 의도에 따르면 전래의(herkömmlich) 소비세는 동종조세금지에 속하지 않는다. 이에 반해 새로운(neue) 소비세는 동종조세금지에 따라 평가하여야 하는데, 이 경우 이것은 기본법 제105조 2항의 범위와 마찬가지로 목적을 추구하고 또한 똑같이 정의하여야 한다.¹⁰³⁾

주들은 각 지방자치단체의 조세법률(Kommunalabgabengesetzen)에서 게마인데와 게마인데 조합에 의한 지역적 소비세의 징수에 대한 수권의 기초(Ermächtigungsgrundlage)를 마련함으로써 지역적 소비세에 관한 입법권한을 사용하였다. 비록 지방자치단체의 조세법률에서 수권의 기초가 기본법 제105조 2a항에 포함된 새로운 지역 소비세에 대해

103) 그런데 동 사건에서 연방헌법재판소는 달리 하지 않았다. 연방헌법재판소가 유 흥세 및 음료세에 관한 결정에서(BVerfGE 40, 52, 55; 40, 56, 63 f.), 새로운 지역 소비세를 심사할 때 비로소 동종성의 개념이 상세히 확정되어야 한다고 판시했다면, 그것이 비록 지역 소비세에 관한 것이었다고 할지라도, 헌법재판소는 제2주택세(Zweitwohnungsteuer)에 관한 판결(E 65, 325, 351)에서 기대되는 정의를 새로이 열어 놓았을 것이다. 그 대신에 헌법재판소는 -여기서 제시했듯이- 제2주택세를 기본법 제105조 2항의 동종성 개념에 따라 심사한다. 이 사안에서 제2주택세는 그의 표지를 충족하지 않았다는 결론에 도달하였다. 이를 근거로 헌법재판소는 기본법 제105조 2a항에서 사용된 동종성 개념의 정의를 아직 미해결로 남겨둘 수 있으리라 생각하였다. 여기에 어쨌든 전래의 동종성 개념보다 더 엄격한 요건이 설정될 수는 없다고 하였다. 제2주택세의 결정은 지방자치단체의 도박기구 등 조세와 마찬가지로 기본법 제105조 2a항의 동종성 개념을 받아들일 때에도 새로운 지역적 소비세의 창출이 배제되지 않으며 입법자에게 광범위한 여지가 존재하는 것은 아니라는 점을 입증한다. 따라서 더 좁은 제2의 동종성 개념은 필요하지 않다. 최근 결정에서 연방헌법재판소는(DVBl. 1997, 1053, 1054.) 동종성 개념을 둘러싼 논의를 다시 다루지 않았다. 그 대신에 연방헌법재판소는, 전래의 소비세가 연방세와 동일한 경제적 담세능력의 원천을 다 이용할지라도, 기본법 제105조 2a항의 동종조세금지가 전래의 소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)를 파악하지 않음을 분명히 지적하였는데, 이는 그렇지 않다면 주들이 경합적 입법의 범위 내에서 그러한 조세규율에 방해받을 것이기 때문이다. vgl. Hennecke, a.a.O., Rn. 675.

적용되는 동종금지를 명시적으로 포함하지 않을지라도, 주들이 지방자치단체에게 더 이상 법 정립 권한을 위임할 수 없기 때문에, 그럼에도 불구하고 헌법의 우위 때문에, 기본법 자체에 의해 지방자치단체에게 부여된 것으로 간주된다.¹⁰⁴⁾

(3) 그 밖의 공과금

기본법은 누구에게 어떤 권한규범을 근거로 수수료(Gebühren) 및 부담금(Beiträge)에 대한 입법권한이 귀속되는지 하는 문제에 관하여 명시적으로 규정하지 않고 있다. 따라서 원칙적으로 기본법 제70조에 따라 주들의 포괄적 권한(Auffangkompetenz)이 적용된다. 어쨌든 여기서 부분적으로는 예외가 인정되어야 한다. 그렇지 않다면 연방에 의해 제공된 서비스에 대하여 수수료를 징수하는 것이 연방입법자에게는 금지될 것이다. 단지 그 근거만이 다투어진다.¹⁰⁵⁾

수수료 징수의 권한은 원칙적으로 부속권한(Annexkompetenz)이다. 수수료에 대한 권한은 수수료요구와 결부된 물건의 급부에 대한 입법권한 및 행정권한으로부터 나온다. 때때로 수수료는 직접적으로 기본법 제73조 및 제74조에 언급된 사항권한들(Sachkompetenzen)에 의해 뒷받침될 수 있는 것으로 받아들여진다. 수수료는 기본법 제73조 이하의 사항영역¹⁰⁶⁾에서 직접 작용한다.

연방의 배타적인 입법권한 및 경합적 입법권한의 범위에서 연방은 수수료 입법에 대한 권한이 있다. 연방이 수수료입법의 범위에서 경합적 입법을 사용하지 않을 경우, 경합적 입법의 영역에서와 같이 주입법

104) 많은 주들이 지난 몇 년 사이 일반적인 조세정책적인 근거로 지방자치단체의 조세법률에서 지역적 소비세의 징수를 폐지하는 방향으로 나아갔다. 지역적 소비세를 유지함에 있어서도 게마인데 및 게마인데 연합에 의한 새로운 조세의 도입은 보통 각 내무부장관에 의한 허가요건에 따르게 된다. Hennecke, a.a.O., Rn. 676-678.

105) Hennecke, a.a.O., Rn. 680.

106) 기본법 제73조는 연방이 배타적 입법권한을 가지는 영역을 열거하여 규정하고 있고, 제74조는 연방의 경합적 입법권한이 미치는 영역을 규정하고 있다.

자에게는 주의 입법에 속하는 사항의 범위 내에서 수수료 징수에 관한 권한이 주어진다. 분담금(Beiträge)에 대하여 같은 설명이 적용된다.¹⁰⁷⁾

마찬가지로 특별부담금(Sonderabgaben)은 고유한 공과금 권한(Abgabekompetenz)으로 징수하는 것이 아니라 그의 성질상 공과금징수와 관련이 없이 기본법 제73조 이하에 따라 일정한 사항을 규율할 권한을 사용할 때 징수한다. 그 때문에 특별부담금의 경우, 과세권한에 관한 기본법의 상세한 규정들 및 연방국가의 재정헌법(Finanzverfassung)을 훼손으로부터 보호하기 위하여 권한법적 근거에서 실질적인 한계가 요구된다.¹⁰⁸⁾ 그러한 훼손위험은 특별부담금이 사항입법권한(Sachgesetzgebungskompetenzen)에 의거하여 연방과 주들에 의해 확대되고 조세 대신에 등장하는 경우에 특히 존재한다. 이러한 경합(Konkurrenz) 때문에 공공의 일반적인 수요를 위한 수입을 얻기 위하여 특별부담금을 징수하고 그러한 유형의 공과금수입을 일반적인 국가재정지출을 위해 사용하는 것을 기본법은 권한법적으로 거부한다. 입법자는 단순한 재정창출(Mittelbeschaffung)을 넘어서는 사항 목적(Sachzweck)을 추구하는 범위 내에서만 특별부담금을 이용할 수 있다. 법률에서는 특별부담금의 부담 및 그 수입의 사용 외에 (기본법 제74조 11호, 경제에 대한) 형성적 영향(gestaltende Einfluß)도 표현되어야 한다. 입법자가 특별부담금을 통하여 각 권한영역에서 형성적으로 작용할 때만 그는 기본법 제70조 이하를 원용할 수 있으며 개별적인 경우 기본법 제104a조에 규범화된 규율에 대하여 연방국가에 근거한 배타성 청구(Ausschließlichkeitsanspruch)를 무시할 수 있다.¹⁰⁹⁾

입법자가 공적 과제의 재원을 그의 선택에 따라 조세부과의 방법 또는 특별부담금의 징수를 통해 마련하는 것은 헌법적으로 거부되어 있다. 입법자의 그러한 선택권(Wahlrecht)은 질서기능(Ordnungsfunktion)

107) Hennecke, a.a.O., Rn. 681.

108) BVerfGE 55, 274, 297 ff.; 75, 108, 147.

109) BVerfGE 55, 274, 304; 67, 256, 275.

을 가지는 재정헌법을 단순 입법자의 처분에 맡기게 될 것이다.

재정헌법에는 연방과 주, 크라이스(Kreisen), 게마인데에서 국가적 사무의 재원마련은 원칙적으로 기본법 제105조 이하에 규율된 수입원의 수익으로 행하고 예외적으로만, 즉 특별한 요건 하에서 재정헌법 영역 밖의 수입을 허용할 수 있다는 관념이 기초가 되어 있다.¹¹⁰⁾

게다가 특별부담금으로 유도의 목적(Lenkungszwecke)도 추구한다면, 주 폐기물부담금(Landesabfallabgabe) 사례에서 연방헌법재판소에 의해 확립된 입법권한의 한계로서 법질서의 모순금지 요청(Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung)이 적용된다.¹¹¹⁾ 법치국가의 원리 및 연방국가의 권한질서는 모든 법 정립 기관들에게 서로 반대의 규정들이 규범 수범자(Normenadressaten)에 도달되지 않도록, 그러니까 법질서가 서로 다른 명령들(Anordnungen)을 근거로 모순되지 않도록 서로 맞추어야 할 의무를 지운다. 경합적 입법권한에서 연방이 그 입법 권한을 사용하지 않는 한에서만 주입법자가 원칙적으로 입법권한이 있다. 주의 법률규정이 경합적 입법권한의 영역에서 연방의 규율과 모순된다면 그것은 주입법자에게 허용된 권한영역을 넘어선다. 어떤 권한이 연방법률에 대해서뿐만 아니라 주의 법률에 대해서도 존재한다면 그럼에도 불구하고, 한편으로 연방입법자가 사항규율(Sachregelung)을 행하고 다른 한편으로 주입법자가 공과금을 징수한다면, 모순이 생길 수 있다. 그러한 충돌(Kollision)은 특히 공과금법을 통하여 권한을 가진 사항입법자(Sachgesetzgeber)가 규율에 위배되는 유도적 작용을 목표로 할 경우 나타날 수 있다. 그러한 사례에서 공과금입법자(Abgabengesetzgeber)는 사항입법자에 의해 제정된 규율에서 권한행사의 한계에 부딪히게 된다. 기본법의 권한질서 및 법치국가의 원리에 따라 공과금입법자는 그 유도(Lenkung)가 사항규율의 전체적인 구상(Gesamtkonzeption)뿐만 아니라 구체적인 개별규정들도 위배되지 않는 한에서만 공과금 권한

110) Hennecke, a.a.O., Rn. 682 ff.

111) DVBl. 1998, S. 602.

을 근거로 사항입법자의 권한 영역에 유도적으로 개입할 수 있다.¹¹²⁾

2. 조세수입권의 분배

(1) 개 요

조세수입고권의 분배에 관한 규율들은 연방과 주간의 사무에 적합한 재정수입의 분배와 연관성이 있다. 그렇다고 조세수입권이 반드시 조세입법권과 관련이 있을 필요는 없다. 조세수입권과 조세입법권이 모두 중앙에 집중되어 있는 경우도 있을 수 있고 그 반대의 경우는 물론 중간적인 경우도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다.

연방국가에서 연방과 주의 권한배분의 효과는 특히 재정수입(Finanzaufkommen)의 분배에 달려 있다. 연방국가 질서의 핵심부분으로서 재정헌법의 의미는 특히 수익권한배분에 대하여 적용된다. 연방국가에서 재정수입분배의 목표는 연방과 주가 그들에게 헌법상 부과된 사무를 재정적으로 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이에 의해 비로소 연방과 주의 국가적 독립성은 현실화될 수 있다; 사무수행의 독립성(Eigenständigkeit)과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)이 전개될 수 있다.¹¹³⁾ 연방과 주의 국가적 독립성은 사무의 배분 및 그에 상응하는 재정에 의해 뒷받침되며 그것이 국가 전체적으로 가능한 범위 내에서 사항에 적합한(sachgerecht) 과제수행을 허용하는 것이다.¹¹⁴⁾ 이러한 사무배분과 결합된, 기본법 제104a조 제1항 내지 3항과 5항에 규정된 지출부담(Ausgabenbelastung)과 관련하여, 연방과 주의 현존하는 재정액(Finanzmasse)의 범위 내에서, 가능하다면, 적절한 재정이 조달되도록 하여야 한다.¹¹⁵⁾ 연방과 주들은 헌법에 적합한 권한과 사무의 범위 내에서 독

112) BVerfG, DVBl. 1998, S. 702, 703; 이에 대하여는 Henneke, ZG 1998, S. 275

113) BVerfGE 32, 333, 338; 55, 274, 300; 72, 330, 383, 388; 86, 148, 213.

114) BVerfGE 72, 330, 383; 86, 148, 213.

115) BVerfGE 72, 330, 383.

립적인 정책에 대한 법적으로 확보된 충분한 행위여지(Handlungsspielraum)를 얻게 되며 자기책임적인 예산관리를 가능하게 하는데, 그러나 동시에 그의 예산집행에서 서로를 고려하고 국민경제의 한정된 급부능력담세능력을 고려하여야할 의무가 부과된다.¹¹⁶⁾

(2) 조세수입의 비중

우리의 경우 조세수입의 대부분을 차지하는 소득세, 법인세, 부가가치세의 수입을 국가가 독점하고 있고 취득세, 등록세, 재산세와 기타 세수입이 적은 세목 들은 지방에 주어지고 있다. 국세와 지방세의 구성비가 2002년 76.7% : 23.3%에서 2005년 79.3% : 20.7%로 거의 8대 20의 비율을 유지하고 있다.

외국의 국세와 지방세 비율을 보면 영국과 같이 국세의 비중이 압도적인 예외적인 경우도 있으나, 프랑스, 이탈리아처럼 우리와 비슷한 나라도 있고 미국, 독일처럼 국세의 비중이 거의 비슷한 나라도 있다. 일본의 경우는 6대 40정도이다.¹¹⁷⁾

독일의 경우는 연방에게만 귀속되는 조세수입과 주들에게만 귀속되는 조세수입을 규정하면서도 조세수입의 대부분을 차지하는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목들에 대해서는 공동세로 하여 연방과 주들 간에 분배하고 있다(독일기본법 제106조).¹¹⁸⁾ 그러한 공동세 제도에 내재해있는 재정의 책임성이나, 도덕적 해이, 인센티브의 부족

116) Hennecke, Rn. 685.

117) [표1] 외국의 국세 지방세비율(2003년 기준)

구분	일본	미국	영국	독일	프랑스	이탈리아
국세	58.1	52.7	94.1	51.6	79.3	76.0
지방세	41.9	47.3	5.9	48.4	20.7	24.0

출처: OECD Revenue Statistics(1965-2004)

118) 독일의 경우 연방과 주들에게 수익고권이 인정될 뿐만 아니라 기초자치단체(게마인테)에게도 소득세의 일정부분과 부가가치세의 일정부분, 부동산세(Grundsteuer), 영업세, 주의 공동세의 일정부분뿐만 아니라, 세율결정권(Hebesatzrechte) 등의 수익고권이 인정되고 있다. 독일기본법 제106조 참조.

등 문제점에 대한 논란여하를 떠나 그들의 그러한 헌법규정만으로도 지방자치를 실질적으로 보장하고자 하는 의도를 엿볼 수 있다.¹¹⁹⁾

(3) 연방의 수입고권

분리시스템에서 기본법은 일정한 조세 및 조세유형의 수익을 연방에게만 그리고 주들에게만 분배한다. 1956년 12월 24일의 기본법 개정 이래 게마인데(게마인데 조합)의 직접적인 수익권한이 헌법상 확보되어 있는데, 이는 기본법 제106조 9항이 확인하듯이 2단계 국가구조에서도 변함이 없다.

전매(재정독점, Finanzmonopole)와 다음과 같은 조세의 수입은 기본법 제106조 1항에 따라 연방에 귀속된다:

- 관세(Zölle)
- 소비세(Verbrauchssteuer), 제2항에 의해 주들에게 귀속되지 않는 경우 또는 제3항에 의하여 연방과 주들에게 공동으로 귀속되지 않는 경우, 제6항에 의하여 게마인데에게 귀속되지 않는 경우.
- 도로화물운송세(Straßengüterverkehrssteuer)

119) 반면에, 우리의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세의 주요세목들이 전체 세수가운데 70%정도를 차지하고 있으나 이를 모두 국가가 독점하고 있는 실정이다. 이처럼 국가가 세수의 대부분을 독점하고 있는 상황 하에서 지방자치를 하겠다고 하는 것은 사실 어불성설로 보인다. 이전재원을 포함하면 국세와 지방세비중이 45 대 55로 오히려 지방세비중이 높아진다고 하지만 그렇다면 그에 해당하는 비율을 국세에서 지방세로 이양하면 될 것을 굳이 국세로 남겨두는 이유는 무엇인가? 지방간의 지역격차로 인한 세원의 불균형 때문이라고 반박할 수 있겠지만 지역간 불균등문제는 국가의 인위적인 불균형성장정책에 의해 심화된 측면이 있기 때문에 세원의 이양여하를 떠나 지역간 재정력격차는 불가피한 문제이다. 이것을 조정하는 것은 중앙정부의 책임이다. 지역간 불균등이 자주재원확충의 장애요인이라는 것은 중앙의 통제적 시각에서 나온다(이재은, “분권형 정부간 재정관계구축을 위한 지방행·재정개혁”, 『분권과 혁신』, 도서출판 소화 2004, 191쪽 이하를 참조). 실제로도 국가는 국고보조금 등 지방이전재원을 빌미로 늘 지방을 통제 하에 두려 하고 있다. 돈을 황금고삐로 사용하고 있는 이러한 태도는 이제 중단해야 한다. 실질적인 지방자치가 보장되도록 하려면 중앙집권적인 마인드를 버리고 넘길 것은 넘기고 가지고 있을 것만을 가짐으로써 권력과 재정을 지방과 나누는 지방분권을 목표로 패러다임을 바꾸어야 한다.

- 자본거래세(Kapitalverkehrsteuer), 보험세(Versicherungsteuer), 어음세(Wechselsteuer)
- 일회의 재산공과금(die einmaligen Vermögensabgaben)과 부담을 조정하기 위해(Lastenausgleich) 징수하는 조정공과금(Ausgleichsabgaben)
- 소득세 및 법인세에 대한 보충공과금(Ergänzungsabgaben)
- 유럽공동체 내에서의 공과금(Abgaben)

열거된 모든 조세는 연방의 사무와 특히 밀접한 연관을 보여주고 그 부담효과 및 수입과 관련하여 연방지역의 일부공간에만 관련될 수 없다는 공통점을 가지고 있다.¹²⁰⁾

(4) 주의 수입고권

다음 조세의 수입은 기본법 제106조 2항에 따라 주들에게 귀속된다:

- 재산세(Vermögensteuer)
- 상속세(Erbchaftsteuer)
- 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer)
- 거래세(Verkehrssteuern), 제1항에 따라 연방에게 귀속되는 것이 아니거나 제3항에 따라 연방과 주들에게 공동으로 귀속되는 것이 아닌 경우
- 맥주세
- 카지노세(Abgabe von Spielbanken)

특히 각 주의 경제와 관련된 조세와 경기반응성(Konjunkturreakibilität)이 적은 조세들은 주들에게 배분된다.¹²¹⁾

1995년에 연방헌법재판소는 재산세법(Vermögenssteuergesetz)을, 토지가격이 1964/74년 이래 가격변화가 더 이상 적응되어 있지 않은 표준가액(Einheitswert)에 기속된 토지(Grundbesitz)와 현재가치(Gegenwartswert-

120) Hennecke, Rn. 708.

121) Hennecke, Rn. 710.

ten)로 파악된 재산을 동일 세율로 부과하는 한, 기본법 제3조 1항과 합치할 수 없는 것으로 선언하였다. 연방헌법재판소는 무효선언을 하지 않고 그 대신 입법자에게 늦어도 1996년 12월 31일까지 새로운 입법을 하도록 의무를 부과하였다. 연방입법자는 이를 하지 않았고 그 이래 재산세는 더 이상 징수되지 않고 있다.¹²²⁾

연방헌법재판소는 상속세 및 증여세에 관하여 똑같은 결정을 내렸다. 동 조세는 마찬가지로 동일한 세율을 적용할 때 토지에 대한 과세표준으로서 1964/74년 이래 가격변화가 더 이상 적용되어 있지 않은 표준가격을 기초로 하고 재산에 대해서는 현재가치를 기초로 하는 한 기본법 제3조 1항과 합치할 수 없었다. 이 경우에는 연방 법률에 의한 새로운 입법이 행해져 있다.¹²³⁾

(5) 연방과 주의 공동세제도: 독일 기본법 제106조 제3항

국가 전체 세수중 주요 세원인 소득세, 법인세, 부가가치세의 수익을 공유하는 독일의 공동세제도는 국세를 지방세로 이양하는 세목이 양방식이 아니라 세수를 공동으로 이용하는 방식이라고 할 수 있다. 소득세와 법인세에 대해서는 연방과 주들이 절반씩 분배하고 부가가치세에 대해서는 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 요하는 연방법률에 의한 일정한 기준에 따라 분배한다. 다만 소득세의 일부(현재 15%)에 대해서는 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)에게 귀속되도록 하고 그에 대한 구체적인 내용은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방회의의 배타적 입법권한에 의해 결정된다. 부가가치세의 수익도 1997년 헌법개정으로 도입된 기본법 제106조 제5a항에 의해 1998년 1월 1일부터 게마인데에게 귀속되도록 하고 있다. 이에 따라 게마인데가 속하는 주는 지역적, 경제관련 기준을 기초로 게마인데에게 부가가치세

122) BVerfGE 93, 121, 135 ff.

123) BVerfGE 92, 165, 172 ff.

의 일부(현재 2.2%)를 주도록 되어 있다. 상세한 것은 역시 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의해 규정된다.¹²⁴⁾

독일의 공동세제도 가운데 특히 부가가치세를 연방과 주들간에 분배하는 일종의 수직적 재정조정제도 및 주들간의 수평적 재정조정제도와 관련해서는 2001년에 연방재정조정기준법(Maßstäbengesetz)이 새로이 제정되었고 이에 근거하여 연방재정조정법(Finanzausgleichsgesetz)이 개정되었다. 이에 의하면 연방과 주들 간 부가가치세의 분배와 주들간의 수평적 재정조정에 관하여 상당히 자세한 기준을 설정하고 있다. 이렇게 설정된 기준이 재원배분의 합리성과 객관성을 높여주고 있는 것으로 보인다.

독일의 공동세제도에 대해서는 자치단체의 자체수입 징수 인센티브를 저하시키는 문제가 있어서 형평화보조금을 운영하는 대부분의 나라들이 공동세제도를 회피하고 있다는 등의 이유로 한국 현실에 부적합하다고 하면서, 그 제도적 의의와 효과에 의문을 제기하기도 한다.¹²⁵⁾

독일에서 공동세제도에 대한 비판이 있는 것은 공동세제도 자체에 반대하기 보다는 부가가치세의 배분기준에 대한 문제와 수평적 재정조정제도에 대한 부유한 주들의 반대에 기인하는 것이다. 이러한 문제를 둘러싸고 독일에서는 1986년과 1992년, 1999년 등 세 번이나 연방헌법재판소에서 다툼이 있었고 그 후 앞에서 본 바와 같은 연방재정조정기준법의 제정 등에 의해서 문제점들이 상당부분 보완되어 가고 있기 때문에, 독일은 그 나름대로의 장점을 살려나가고 있는 것으로 보인다.¹²⁶⁾

124) Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 106, Rn. 13 f.

125) 임성일, 우리나라의 재정분권상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축, 2003 지방재정 세미나, 55쪽.

126) 우리의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요세원을 공동세로 하자는 것은, 국세와 지방세 비중이 80 대 20인 현 상황에서는 도저히 꿈조차 꿀 수 없는 불가능한 일인 듯이 보인다. 그러나 다는 아니더라도 최소한 부가가치세만이라도 중앙과 지방이 공동으로 이용할 수 있는 방안을 마련하거나 소득세, 법인세의 세수 일부를 지방에 귀속시키려는 제도적 노력이 요청된다. 특히 부가가치세의 경우 2006년도에 약 38조의 세수가 걸렸는데, 이는 2005년도 지방세 전체 세수인 35조 9천7백억을

(6) 게마인테의 세입권한 : 기본법 제106조 제5항 내지 제7항

기본법 제106조 6항에 따라 토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)는 게마인테에 귀속되고, 지역 소비세(örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer)는 게마인테 또는 주 법률의 기준에 따라 게마인테 조합(Gemeinverbände)에 귀속된다. 어떤 주에 게마인테가 존재하지 않으면 그 조세의 수입은 주에게 귀속된다.

3. 재정조정제도(Finanzausgleich)

(1) 개요¹²⁷⁾

연방국가에서 연방과 주의 권한배분의 효과는 특히 재정수입(Finanzaufkommen)의 분배에 달려 있다. 연방국가 질서의 핵심부분으로서 재정헌법의 의미는 특히 수익권한배분에 대하여 적용된다. 연방국가에서

넘는 액수이다(2007 조세개요, 재정경제부, 2007. 9.). 부가가치세의 세수를 일정한 기준에 따라 중앙과 지방에 공동으로 배분하게 된다면 지방재정은 획기적인 자립의 계기를 마련할 것이다. 2010년 1월 1일 지방소비세와 지방소득세가 신설되었다.

127) 지방자치단체간 재정불균형을 완화하는 재정조정제도로서 외국의 사례로서는 독일의 수평적 재정조정제도와 교부금제도, 프랑스의 수평적 재정지원(조정)방식(성경률/박양호 외, 지방분권형 국가 만들기, 나남출판 2003, 358 쪽과 360쪽) 형평화기금제도 등이 있고 그 밖에 미국에서도 일부 주단위에서 재정불균형을 완화하는 제도가 시행되고 있는 것이 발견되는데, 1971년 미네소타 주에 자치단체 간 재정불균형 완화 프로그램인 The twin cities area fiscal disparities program이 도입되었다. 이 프로그램은 4년간의 시행유예기간을 두어 1975년부터 시행되었는데, Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington 카운티의 상업·산업용 재산세수 증가분 중 40%를 분담하여 공동풀에 납부하도록 함으로써 지역간 산업·상업시설의 불규칙한 분포에 따른 재정불균형 문제를 해결하고 있다. 이 트윈 시티 프로그램은 세법이 아닌 세입배분에 관한 법인 대도시세입배분법(The Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act)이라는 미네소타주의 특별법으로 성문화되어 복잡한 계산과정을 거쳐 재정불균형 완화를 목적으로 시행되고 있다. 이에 대해서는 송상훈, 미네소타 재정불균형완화 프로그램, 지방세 제5호, 143쪽 이하 참조. 외국의 사례는 국가와 지방자치단체간의 수직적 재정조정제도 만이 아니라 지방자치단체 상호간의 수평적 재정조정제도도 자치단체간 재정력격차를 완화하는 데 일정한 기여를 하고 있음을 보여준다.

재정수입분배의 목표는 연방과 주가 그들에게 헌법상 부과된 사무를 재정적으로 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이에 의해 비로소 연방과 주의 국가적 독립성은 현실화될 수 있고 사무수행의 독립성(Eigenständigkeit)과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)이 확보될 수 있다.¹²⁸⁾ 연방과 주의 국가적 독립성은 사무의 배분 및 그에 상응하는 재정에 의해 뒷받침되며 그것이 국가 전체적으로 가능한 범위 내에서 사항에 적합한(sachgerecht) 과제수행을 허용하는 것이다.¹²⁹⁾ 이러한 사무배분과 결합된, 기본법 제104a조 제1항 내지 3항과 5항에 규정된 지출부담(Ausgabenbelastung)과 관련하여, 연방과 주의 현존하는 재정액(Finanzmasse)의 범위 내에서, 가능하다면, 적절한 재정이 조달되도록 하여야 한다.¹³⁰⁾ 연방과 주들은 헌법에 적합한 권한과 사무의 범위 내에서 독립적인 정책에 대한 법적으로 확보된 충분한 행위여지(Handlungsspielraum)를 얻게 되며 자기책임적인 예산관리가 가능하게 되는데, 그러나 동시에 그의 예산집행에서 서로를 고려하고 국민경제의 한정된 급부능력담세 능력을 고려하여야 할 의무가 부과된다.

연방국가에서 전체국가(Gesamtstaat, 즉 연방)와 부분국가들(Gliedstaaten, 즉 주)은 시원적이고 고유한 국가권력(Staatsgewalt)을 갖기 때문에 수익권한의 분배는 헌법 자체에서 도출되어야 하며 규정 없이 전체국가(연방)의 단순 입법자에게 넘길 수 없다. 수익권한의 분배를 통하여 전체국가와 부분국가들 내지 부분국가들 상호간에 균형 잡힌 상태(Gleichgewichtszustand)가 만들어지며 또한 시간의 흐름에 따라 변화하는 사무 상태나 수입상황이 지속적으로 확보되어 있게 된다. 이는 두 가지를 의미한다: 첫째, 수익권한의 분배는 고도의 연속성(Stetigkeit)과 예견가능성(Berechenbarkeit)을 제시해야 한다. 둘째, 수익권한의 분배는

128) BVerfGE 32, 333, 338; 55, 274, 300; 72, 330, 383, 388; 86, 148, 213.

129) BVerfGE 72, 330, 383; 86, 148, 213.

130) BVerfGE 72, 330, 383.

그 기초가 되는 경제 및 사회적 사실관계, 특히 한편으로는 사무 및 그와 결합된 지출의 전개양상, 다른 한편으로는 변화된 수입상황을 수용할 만큼 탄력적이어서 수익분배의 전체구조가 그의 지탱하는 기동들 안에서 안정적으로 유지될 수 있어야 한다.¹³¹⁾

공공수입의 수익을 각 단체에 분배하는 것을 지배적인 견해는 재정조정(Finanzausgleich)으로 표현한다. 부분적으로 재정조정 개념은 더 넓게 파악되고 사무(Aufgaben)의 배분 및 그로부터 나오는 지출(Ausgaben)의 배분까지도 이 개념이 파악하는 것으로 주장되기도 하는데 이는 소극적 재정조정(passiver Finanzausgleich)이라고도 표현된다. 그러한 광의의 개념을 따를 수는 없지만 재정조정은 필수적으로 사무 배분을 전제로 한다. 사무 배분(Aufgabenverteilung)은 재정조정의 대상은 아니고 규정의 크기(Bestimmungsgröße)로서 사전에 규정되어 있게 된다. 그러므로 그 본질상 재정조정은 사무귀속(Aufgabenzuordnung)의 필요에 따른 수입 분배(Einnahmenverteilung)이다.¹³²⁾

(2) 재정조정제도의 유형

공공수입의 수입 분배는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 동등한 공적인 공동체 상호간의 관계(수평적 재정조정, horizontaler Finanzausgleich) 내지는 상하 공동체간의 관계(수직적 재정조정, vertikaler Finanzausgleich). 수평적 재정조정 뿐만 아니라 수직적 재정조정의 경우에도 2단계로 구별된다. 우선 헌법에 의하여 또는 헌법을 근거로 어떤 지역사단(Gebietskörperschaften)에 어떤 수입이 유입되는지 규정된다(이른바 제1차적 또는 수익분배적 재정조정, primärer oder ertragszuweisender Finanzausgleich). 이에 이어 시간적, 사항적으로 수입재분배(Ertragsumverteilung)가 연결되는데, 이는 그런 식으로 분배된 수익이 다시 한 번 재분배되

131) Hennecke, a.a.O, Rn. 686.

132) Hennecke, a.a.O, Rn. 687.

는 것이다(이른바 제2차적 또는 교정적 재정조정, sekundäre oder berichtigender Finanzausgleich). 때로는 좁게, 이러한 제1차적 재정조정에 이어서 행해지는 보충적이고 한정적인 제2차 수입재분배만을 재정조정이라고 표현한다. 이와 같은 구분은 각각 독립하여 존재하는 것이 아니고 서로 결합되어 있다. 그러므로 네 가지 기본 형태로 구분할 수 있고 이는 기본법상 연방과 주간의 수입권한의 배분에서 각각 규정되었다.¹³³⁾

- 제1차적 수직적 재정조정, 즉, 연방과 주들 전체간의 조세수익의 분배(게마인데 및 게마인데 조합을 포함), 기본법 제106조에 규정됨.
- 제2차적 수직적 재정조정, 즉, 원래 연방에게 배분된 수익을 주들 전체 내지 각 주들에게 재분배, 기본법 제107조 2항 3, 제106조 4항 2, 제106조 3항에 규정됨. 때로는 기본법 제91a조 4항, 제91b조 2문 그리고 제104b조도 이 범주에 들어간다.
- 제1차적 수평적 재정조정, 즉, 주들 전체에 분배된 조세를 각 주들에게 배분, 기본법 제107조 1항에 규정.
- 제2차적 수평적 재정조정, 즉, 주들 간의 조세수익의 재분배, 이른바 주들 간의 재정조정(Länderfinanzausgleich), 기본법 제107조 2항 1문, 2문.

이러한 재정조정의 4가지 기본 형태는 기본법 제106조와 제107조에 확정된 완결된 4단계 재정조정체계의 요소들을 형성하는데 이러한 체계는 연방과 주들 전체의 관계에서 뿐만 아니라 주들 상호간의 관계에서도 목적에 구속되지 않는 재정급여에 대한 종국적인 규율을 포함한다. 서로 토대를 삼고 서로 관련되어 있는 각각의 단계들에는 일정한 분배목표와 조정목표들이 귀속되어 있으며 마지막 단계에 이르기까지 본래의 조정목표가 달성되어 있다. 규정된 단계들의 결과는 따

133) Hennecke, a.a.O, Rn. 688.

라서 구속적이다. 개별 단계들은 기능상 임의로 교체하거나 뛰어넘을 수 없다.¹³⁴⁾

(3) 각 단계별 검토

기본법은 먼저 제106조에서 수직적 조세수익분배를 규정하는데, 이는 연방과 주들 전체간의 관계와 관련된다. 기본법은 일정한 조세의 수입을 연방(기본법 제106조 1항) 또는 주들에게(기본법 제106조 2항) 분배한다. 여기에 기본법 제106조 6항의 게마인데 및 게마인데 조합에 대한 수익분배가 추가된다. 수익으로 볼 때 가장 중요한 조세들 - 소득세, 법인세, 부가가치세 - 은 공동세(Gemeinschaftssteuern)로서 구성되며 이 경우 연방과 주들은 소득세(게마인데에 유입되는 부분을 제외하고) 및 법인세 수입의 절반까지 참여하는 반면에 부가가치세에 대한 배분몫은 유동적이며 연방참사원의 동의를 요하는 연방 법률에 의해 확정된다(기본법 제106조 3항). 주들 전체와 관련된 수직적 조세 분배는 이미 지출 및 수요에 따르는 성격을 갖는다.¹³⁵⁾

연방과 주들 전체 간의 이러한 조세수입분배에 기초하여 기본법 제 107조 1항은 주들 전체의 배분몫이 어떻게 각 주들에게 분배되는지를 규정한다. 척도가 되는 기준은 원칙적으로 지역의 수입(örtliche Vereinnahmung)이며 그 결과는 물론 기본법 제107조 1항 2문의 분할원칙(Zerlegungsgebot)에 의하여 실제 조세력(Steuerkraft)에 따라 교정된다. 이러한 분배의 관점은 주들의 재정수요(Finanzbedarf)와 연결된 것이 아니라 각 지역에서 조세수입의 획득(Erwirtschaften)과 연결된다. 그에 반해 주들의 부가가치세에 대한 배분은 인구수 기준에 의하여 분배된다. 이것으로 추상적인 수요기준(Bedarfmaßstab, 인구를 기준으로 하는 두당 공급(Pro-Kopf-Versorgung)과 같다)이 분배에 도입된다.¹³⁶⁾

134) Hennecke, a.a.O, Rn. 689.

135) Hennecke, a.a.O, Rn. 690.

136) Hennecke, a.a.O, Rn. 691.

제3단계에서 기본법 제107조 2항의 제2차 수평적 재정조정은 연방주들 간에 제1차적 조세분배의 결과가 주들의 고유한 국가성을 고려하더라도 연대공동체(Solidargemeinschaft)라는 연방국가적 사고에서 볼 때 적절하지 않은 경우 그 결과를 한 번 더 수정한다. 이러한 조정의 경우 주들은 스스로 자신의 재정자금(Finanzausstattung)으로 조정규율에 편입되며 경우에 따라서는 연방적 조정급부(Ausgleichsleistungen)가 부과된다; 그것은 강한 능력을 가진 주들이 자신의 것으로 부담하는 공과금이다. 헌법에 의해 원칙적으로 의도된 수익분배의 교정 및 그에 의해 야기된 주들의 재정상태의 교정으로서(als Korrektur) 제2차 수평적 재정조정은 보충적(subsidiär)이다. 기본법은 주들의 상이한 재정력(Finanzkraft)을 적절하게 조정하려 하며 조정권(ausgleichsberechtigten)이 있는 주들에게 “청구권(Ansprüche)”을 부여하고 조정 의무 있는(ausgleichspflichtigen) 주들에게는 “의무(Verbindlichkeit)”를 부과한다. 따라서 자신의 재정에 의해 시도되는 주들의 자치(Autonomie)는 연방공화국에서 생활관계(Lebensverhältnisse)의 전개에 대한 그 의미 때문에 연방국가 내의 재정력 차이가 더 이상 적절한 것으로 간주될 수 없는 곳에서 그 한계를 긋는다. 이러한 사례들에서 기본법은 적절한 조정의 “보장(Sicherstellung)”을 요구한다. 여기서 지원을 하는 주들(Geberländer)의 급부 의무는 지원받는 주들(Empfängerländer)의 급부 청구권과 마찬가지로 포괄적인 재정력개념에 의해 결정되어야 하는데, 그 근거는 단지 일반적인 재정취약(Finanzschwäche)일 수 있을 뿐, 다른 수입들(Einkünfte)에 의해 - 주의 자치적인 결정에 기인하건 아니건 - 보충되는 불충분한 조세수입이 아니다.¹³⁷⁾ 이 규정에서 그러니까 상호책임의 동맹원칙(ein bündnisches Prinzip des Einstehens füreinander)이 실현되며 이는 연방과 주들의 관계에서 뿐만 아니라 주들 상호간의 관계

137) BVerfGE 72, 330, 386; 86, 148, 214.

에서도 적용된다. 이 원칙에 따라 각 주는 그 고유한 국가성(Eigenstaatlichkeit) 및 재정적 독립성에도 불구하고 재정적으로 약한 다른 주에게 일정하게 지원할 의무를 진다. 지원을 정당화하는 근거에는 동시에 지원의무의 한계도 들어있다.¹³⁸⁾ 주들 간의 재정조정은 따라서 기본법 제107조 1항에 규정된 제1차적 조세분배의 결과를, 주들의 재정적 평등사고(Gedanken der finanziellen Gleichheit)에 의해서만 영향을 받고 그들의 고유한 국가성과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)은 더 이상 고려하지 않는 새로운 시스템으로 대체하는 수단이 아니다. 그의 목표는 오히려 조세수입의 일차적 분배를 통해 제거되지 않고 비로소 나타나는데, 그럼에도 불구하고 연방국가적 연대공동체(Soldargemeinschaft)의 관점에서 적절하지 않은 것으로 간주해야 하는 주들 간의 재정력격차(Unterschiede in der Finanzkraft)를 비록 충분하지는 않더라도 일정한 범위에서 조정해야 하는 것이다.¹³⁹⁾ 기본법 제107조 2항의 조정의무(Ausgleichspflicht)는 재정적으로 주들의 동등한 지위를 요구하는 것이 아니라 그의 사무에 상응하여 그 재정력에 충분히 접근할 것을 요구한다.¹⁴⁰⁾

마지막 단계인 네 번째 단계는 제2차적 수직적 재정조정의 현상 형태에 의해 형성된다. 기본법 제107조 3항은 재정조정입법자에게 연방이 그의 재정으로 재정력이 취약한 주들에게 연방교부금을 마련해 주도록 수권하는데, 이로써 약한 주들은 일반적 재정수요를 보충적으로 충족할 수 있게 된다. 이 규정에서 다시 상호책임의 동맹원칙이 적용되는데, 이번에는 물론 연방과 주들 간의 관계에서 적용된다. 전체 주들(Ländergesamtheit) 안에서 조세분배와 재분배가 재정공급이라는 결과를 가져오고 그것이 그러한 관점에서 교정이 필요한 곳에서 연방에게

138) BVerfGE 72, 330, 384; 86, 148, 214.

139) BVerfGE 72, 330, 386 f.

140) BVerfG 86, 148, 215.

는 하나 또는 다수 연방구성원들의 지위가 개선되도록 하는 길이 열리게 된다.¹⁴¹⁾

(4) 1999년 11월 11일 연방헌법재판소 판결과 재정조정기준법

1999년 11월 11일의 연방헌법재판소 판결에 의하여 재정조정을 규율할 때 입법자에게는 두 가지 사항이 위임된다: 우선 입법자는 4단계 재정조정 시스템의 헌법 원칙을 내용상 명확히 밝혀야 하며 헌법을 구체화하는 분배 및 조정 기준을 구성요건에 언급해야 한다. 다음으로 입법자는 이러한 기준으로부터 구체적인 재정법상 결론을 도출해야 한다. 가변적인 4단계 조세분배 및 조정시스템은 그러므로 그의 구체성 및 시간적 효력에서도 서로를 기반으로 하여 세워진 3개의 법원이 지탱하고 있다: 기본법(GG)은 헌법의 연속성(Stetigkeit) 안에서 법률상 조세분배 및 법률상 재정조정에 대한 일반원칙들을 규정한다. 입법자는 그로부터 계속적인 계획의 범위 안에서 새로이 책정한, 장기간의 기준을 도출하여야 한다. 입법자를 스스로 구속하는 기준을 부여하는 법률(기준법, Maßstäbengesetz)의 적용에서 재정조정법(FAG)은 정기적으로 심사되는 단기간의 분배 및 조정결과들을 규정한다. 연방헌법재판소는 입법자로 하여금 장기간 효력을 가진, 계속 수정 가능한 기준형성을 보장하도록 강요하는 이러한 구상을 통해 연방과 주들이 헌법상 규정된 최초의 구성요건을 동일한 방법으로 해석하고, 공동으로 동일한 지표를 기초로 하며, 재정 경제적 토대에 대한 예견가능성 및 예산관리상 계획가능성을 보장하고, 재원을 투명하게 분배하려는 등의 목적을 가지고 있다.¹⁴²⁾

1999년 11월 11일 판결의 법이론적인 문제점에도 불구하고 2001년 9월 9일에 결국 재정조정기준법이 제정되었고 이를 근거로 같은 해

141) Hennecke, a.a.O, Rn. 695.

142) Hennecke, a.a.O, Rn. 697b.

12월 20일에 기존의 재정조정법이 개정되어 2005년 1월 1일부로 시행되었다. 이로써 독일의 재정조정시스템은 종전의 기본법과 재정조정법이라는 2단계의 체계에서 기본법-재정조정기준법-재정조정법이라는 3단계의 체계로 바뀌게 되었다. 이에 따라 재정조정기준법은 기본법과 재정조정법사이에서 기본법을 구체화하면서 동시에 재정조정법의 기준을 제시하는 그 고유의 기능을 해야 하는 어려운 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 실제로 동 기준법이 그러한 기능을 잘 할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다.¹⁴³⁾ 그러나 재정조정기준법은 한편으로는 란트간 재정조정을 둘러싼 지금까지의 분쟁에서 드러난 갈등을 줄여보려는 노력의 성과물이 들어있다는 점도 부인할 수 없다. 예를 들어 재정조정기준법 제9조에 의하면, 조정의무의 이행의 결과 조정의무를 부담하는 란트들의 재정력이 결정적으로 약화되어서는 안 될 뿐 아니라, 조정의무를 통해서 란트간의 재정력 균등화를 초래해서도 안되고 또한 란트들간의 재정력순위가 역전되어서도 안된다고 하고 있다. 또 동법 제6조는 재정조정에 있어서 란트의 고유국가성 뿐만 아니라 연대의 원리도 고려되어야 한다고 규정하고 있다. 그 밖에 동법 제3조의 자기유보규정(Eigenbehalt)이나 제12조 연방보충교부금에 있어서 명명의무, 근거제시의무, 기한설정, 체감적 교부 등의 규정 등이 주목할 만하다.¹⁴⁴⁾ 입법자는 이러한 조항 등에서 한편으로는 재정조정에 있어서 재정력이 강한 부유한 란트뿐만 아니라 재정력이 취약한 란트 모두에게 어느 정도 합리적인 기준을 마련하려 한 노력이 엿보인다. 그러나 다른 한편으로는 결국 동법은 양 당사자간의 타협의 성과물이 아닌가 하는 반문이 제기될 수도 있을 것이다. 어쨌든 1999년 11월 11일 연방헌법재판소의 판결과 재정조정기

143) Stefan Koriath, Maßstabgesetzgebung im bundesstaatlichen Finanzausgleich - Abschied von der »rein interessenbestimmten Verständigung über Geldsumme«? ZG 2002, S. 335 ff.

144) 이들 규정에 관하여 자세한 것은 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001 Teil I Nr. 47, S. 2302를 참조.

준법의 제정은 그동안 끊임없이 논란을 불러일으켰던 란트들 간의 재정분배를 둘러싼 갈등을 일단 잠재웠다는 점에서 가장 큰 의미가 있다고 할 수 있을 것이다.

4. 예산 및 지출에 관한 권한분배

(1) 예산에 관한 권한

1) 예산법률주의

독일 기본법 제110조 제2항 1문에 의하면 예산안은 제1회계년도 개시전에 법률에 의해 확정된다. 예외로서 긴급예산, 추가경정예산, 의회의 예산고권의 한계(기본법 제111조 내지 제113조)가 있다. 예산법률주의는 의회의 예산고권을 보장하는 데 그 의미가 있다.

역사적으로 볼 때 의회의 집행부에 대한 통제권으로서 예산권(Budgetrecht)은 한편으로 신분제의회에 영주에 대한 조세승인권(Steuerbewilligungsrecht)과 다른 한편으로 제국(신성로마제국)에 대한 영주들의 조세승인권 에 그 뿌리를 두고 있다. 독일동맹의 각국 입헌주의에서 이것은 지출승인권(Asgabenbewilligungsrecht)으로 강화된다. 파울스교회헌법(Paulskirchen-Verfassung) 제102조에 의해 의결(Beschluss)에 의한 예산확정이 행해졌다. 동헌법 제103조는 예산권을 매우 상세하게 규정하고 있다. 1850년 프로이센 헌법은 이미 제99조에서 법률에 의한 국가예산의 확정을 규정하였다. 1871년 제국헌법(Reichsverfassung) 제69조와 바이마르헌법 제85조 2항도 법률에 의한 예산확정을 규정하였다. 현행 독일기본법 제110조 1항과 2항은 문언상 거의 바이마르헌법 제85조의 규정에 연유한다. 단지 제110조 3항과 4항만이 의회에서의 오랜 논란을 거쳐 헤렌힘제초안(HChE) 제124조에 추가되었다. 기본법 제110조는 1969년 예산개혁법(Haushaltsreformgesetz)의 결과 내용의 변화는 없이 더

상세히 규정되었고 이래로 동규정이 현재까지 내려오고 있다.¹⁴⁵⁾

법률에 의한 연방예산안 확정 의미는 의회의 예산고권(Budgethoheit) 확보에 있다. 법률로 확정된 예산안은 세 가지 특성을 가지고 있다:

첫째, 예산안은 일반적-추상적 규율이 아니고 개별 조치들에 대한 수권의 체계이다(단순히 형식적 의미에서의 법률).

둘째, 예산안은 외부효(Außenwirkung)를 갖지 않는다.

셋째, 예산안은 집행에 수권을 부여하는 것이지, 의무를 부과하는 것이 아니다.

예산원칙법률(HGrG) 제3조와 이에 상응하는 연방과 각 주의 예산법(Haushaltsordnung)의 규정들은 위의 둘째와 셋째의 내용을 규정하고 있다.¹⁴⁶⁾

예산법률(Haushaltsgesetz)은 집행부에 예산안에 규정된 지출을 하고 평가된 수입을 받아들이도록 수권을 한다. 그 법률효과는 의회와 정부간 기관의 법역에서 나타난다. 예산안이 확정되면 그것은 순수한 기관법률(Organgesetz)이고 외부효를 갖지 않는다.

예산법률은 집행부를 구속하는 법이다. 집행부는 예산안에 책정된 금액을 원칙적으로 넘어서는 안되며 거기에 표현된 목적과 기재를 준수해야 한다. 예산안과 예산법률은 법원에 대해서도 구속적인 효력을 갖는다.

예산법률은 기본법 제93조 1항 2호의 의미에서의 법(Recht)이기 때문에 추상적 규범통제절차에서 연방헌법재판소에 의해 심사될 수 있다.

집행이 승인된 금액을 다 지출해야할 의무가 있는지 다투어지나 결론적으로 부인하는 견해가 지배적이다. 예산안과 예산법률은 예산운영상의 지위를 부여하는 수권일 뿐이다.

145) Schuppert, in: Umbach/Clemens(Hrsg.), GG-Mitarbeiterkommentar, Band. II, Art. 110, Rn. 10 ff.

146) Schuppert, in: Umbach/Clemens(Hrsg.), GG-Mitarbeiterkommentar, Band. II, Art. 110, Rn. 21 f.

그리고 예산법률에 의해서 책정된 수입을 실현해야하는 의무도 근거지우는지 문제되지만 이것도 역시 부인된다. 청구권을 주장하고 관찰할 의무는 부담평등(Belastungsgleichheit)에서 도출되는 것이지, 예산안확정에서 나오는 것은 아니다.¹⁴⁷⁾

2) 의회내 예산심의절차

독일 예산과정은 연방정부의 예산안 독점(기본법 제110조 3항, 제113조 1항1문, 연방예산법(BHO) 제29조 1항)과 의회에 의한 집행부통제를 특징으로 한다.

독일기본법 제114조에 의하면 연방재무장관이 연방하원과 연방참사원에 회계보고를 제출(Rechnungslegung)하고 연방하원(Bundestag)의 회계심사위원회(예산분과위원회 산하 위원회)와 연방참사원(Bundesrat)의 재무위원회, 연방의회의 예산위원회(Haushaltsausschuss)의 심사를 거친다.

먼저 정부의 예산법안·예산서의 제출을 보면, 예산안은 늦어도 매년 9월 1일 후 연방의회가 최초로 개최되는 주의 연방상원 및 하원에 동시에 제출된다(연방예산규칙 제30조). 통상의 입법절차와 달리 예산법은 예산초안을 연방의회에 제출하는 권한을 연방정부에게만 부여한다. 연방정부는 그러한 점에서 예산법안 독점권(Initiativmonopol)을 가지고 있다. 이것은 기본법(GG) 제110조 3항과 제113조 1항 1문에 의해 전제되고 연방예산법(BHO) 제29조 1항에서 구체화된다. 그러나 기본법 제113조 1항 1문에서 보듯이 연방의회는 연방정부의 초안을 변경할 수 있다. 따라서 의회의 권한이 연방정부초안에 대한 승인 또는 거부만으로 제한되는 것은 아니다.

연방정부에 예산안 독점권이 부여된 것은 재정자원을 둘러싼 이해관계간의 조정노력이 1차적으로 집행부의 영역에서 행해지도록 작용한다. 여기서 특히 튼튼한 재정정책을 보장하는 사람으로서 그리고 부

147) Siekmann, in: Sachs(Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 110, Rn. 24 ff.

처간의 중재자로서의 연방재무장관에게 중대한 역할이 부여된다.¹⁴⁸⁾ 예산안 초안은 그 사회와 의회, 내각에서의 권력관계를 반영한다고 할 수 있다.¹⁴⁹⁾ 정부가 제출하는 연방예산안은 예산법안, 총예산, 개별예산 및 부속자료로 구성된다.

다음으로 연방의회의 예산법안 심의과정을 보면, 연방의회는 본회의에서 재무장관의 예산연설 후 일반 토론과정인 제1독회에 들어가는데 그 기간은 대개 2-3일 정도이다. 제1독회 후 예산안은 예산위원회(Haushaltsausschuss)에 회부된다. 내각에서 연방재무부장관의 지위처럼 의회에서는 예산위원회의 강력한 지위가 두드러진다. 예산위원회는 재원을 둘러싼 이해관계갈등이 그치도록 하는 역할을 한다. 예산안은 예산위원회에 회부되고, 각 전문위원회(Fachausschüsse)에 할당되지 않는다. 각 전문위원회의 의견은 예산위원회를 통해서만 의회에 전달된다(§ 95 GOBT).

예산위원회의 심의는 대개 3개월 정도의 기간이 소요된다. 예산위원회의 심의가 끝난 후 본회의에 회부되어 제2독회, 제3독회를 거쳐 의결된다. 하원 본회의의 의결 후 연방상원의 의결을 거쳐 성립된다. 예산안에 대하여 연방하원과 상원 사이에 의견이 일치하지 않는 때에는 연방상원이 양원협의회 개최를 요구하고, 이의를 제출할 수 있지만 연방하원이 상원의 이의를 기각하면 예산안이 그대로 성립된다.

법률에 의한 연방예산안 확정 의미는 의회의 예산고권(Budgethoheit) 확보에 있다. 예산법률주의의 예외로서는 긴급예산, 추가경정예산, 의회의 예산고권의 한계(기본법 제111조 내지 제113조) 등이 거론된다. 여기서 기본법 제110조와 제111조, 제112조가 지출하려는 경향을 보이는 집행부에 대해 의회의 예산고권을 확보하는 것이 목표라면, 기본법 제113조는 그 반대로 예산의 경제성과 절약원칙이 자기를 선출한 자

148) §§ 26ff. BHO, § 95 GOBT.

149) G. Kisker, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, § 89, Rn. 38.

들과 지지자들을 위하여 노력하는 의원들에 의해 배제되는 것을 저지하는 역할을 한다.

(2) 비용부담의 분배문제

경비부담의 문제와 관련해서는 독일기본법의 제104a조와 제104b조, 제91a조, 제91b조 등의 경비부담과 관련한 규정과 논의를 살펴볼 필요가 있는 것 같다.¹⁵⁰⁾

1) 기본법 제104a조

기본법 제104a조는 연방국가의 재원조달책임(지출고권, 재정부담책임)을 규정한다. 이 규정은 연방과 주들간의 관계에서 재정적 부담을 누가 져야하는지 누가 부담을 질 수 있는지를 규율한다. 사무수행을 위한 의무에 대해 지불해야하는 부담뿐만 아니라 그에 대한 재원을 가질 수 있는 권리, 즉 재원조달권을 포함하고 있다.

① 견련성의 원칙(Konnexitätsprinzip)과 기본법 제104a조 제1항

현행 기본법 제104a조 1항은 1969년 재정개혁으로 탄생하였다. 1969년 재정개혁 전의 헌법은 연방에게 낭비적인 *Dotationssystem*을 허용하였고

150) 우리의 경우 사무의 배분에 따른 비용부담의 문제는 특히 지방재정법에 규정하고 있다. 동법의 규정을 보면 지방자치단체의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담하도록 하지만, 위임사무와 관련하여서는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 하고, 경비부담의 비율에 관해서는 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하고 있으나 시행령에는 다시 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정자치부령으로 정하도록 하고 있으며 지방재정법시행령 제33조 제1항의규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준등에 관한 규칙에 의하면 별표에 의하여 일률적으로 비용부담을 정하고 있다. 법률에서 대통령령으로 다시 부령으로 내려가는 비용부담규율은 비용부담에 관한 입법부의 권한이 중앙의 행정부로 넘어가는 것을 상징적으로 보여주고 있다. 이러한 구조에 의해서 지방자치단체는 국가가 부담해야할 비용을 부담하게 된다.

그에 따라 연방은 주들(Länder)과 지방자치단체들(Kommunen)의 행위 및 예산에 영향을 미칠수 있었다. 1969년의 재정개혁은 연방이 자신의 예산적자를 주들의 부담으로 제거하려는 의도와도 관련되어 있었다.¹⁵¹⁾ 따라서 연방과 주들의 재정책임을 서로 엄격히 분리하여 한계 지우고 부담분배규율이 가능한 한 간단하고 명료한 규율에 의해 행해 지도록 하는 것이 불가피하였다. 당시의 재정개혁을 위한 소위 트뢰거 위원회(Troeger-Kommission)는 규율의 목표가 과제책임(또는 사무책임, Aufgabenverantwortung)과 재정책임을 연방이나 주 등 어느 하나에 게 뒹으로써 달성될 수 있다는 견해를 가지고 있었다.¹⁵²⁾

제104a조 1항은 견련성의 원칙에 따라 과제책임(또는 사무책임)과 지출책임(Ausgaben-)을 연계한다. 과제와 지출권한 연계의 목적은 재정권한의 분배를 통한 독일의 연방구조를 확보하는데 있다. 견련성의 원리는 그러나 과제와 지출이 일치해야한다는 것만을 말할 뿐 누가 과제에 대한 비용을 부담하는지는 아직 말하지 않는다. 과제와 재정의 연계는 그 자체로 국가과제와 국가지출의 합리적인 연관성만을 의미한다.¹⁵³⁾ 즉 견련성의 원칙은 국가재정이 국가과제에 합리적으로 귀속되어 있어야 한다는 지극히 당연한 것을 묘사하는 것이다. 이 원칙으로는 과제와 지출의 일치(또는 충족, Deckung)를 표현한다. 그것이 비용의 인과관계(Kausalität)를 이유로 책임의 다른 근거에서 요구되는지는 개방되어 있다. 견련성의 원칙은 과제와 지출의 크기가 단지 외적으로 동등하게 일치(Deckungsgleichheit)되어야 함을 결정할 뿐이다.¹⁵⁴⁾

151) Vgl. Ferdinand Kirchhof, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag, 1996, S. 17 f.

152) Kommission für Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Gutachten), 2. Aufl. 1966, Tz. 199.

153) Vgl. Ferdinand Kirchhof, Konnexität von Aufgaben und Finanzierung im Bundesstaat, in: Hermann Hill/Hagen Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II, Bd. 15, 2000, S. 343.

154) Vgl. Ferdinand Kirchhof, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung

② 기본법 제104a조의 구조적 취약점과 개혁필요성

기본법 제104a조는 행정이 비용을 야기한다는 관념으로부터 출발한다. 그 결과 목적지출의 주요부분이 주들의 부담으로 되는데 그들이 대부분의 행정권한을 가지고 있기 때문이다. 기본법 제104a조 1항은 1969년 재정개혁에 의하여 의도되었던 원래의 역할을 더 이상 제대로 하지 못하고 있다. 특히 국가 등이 재정부담의 일부를 하위 평면에 있는 주 등에게 전가함으로써 지출측면에서 부담경감을 피하는 것을 저지하지 못한다.¹⁵⁵⁾ 연방은 제104a조 1항이 제공하는 가능성을 연방 예산의 부담을 경감하는 테크닉으로서 의도적으로 이용한다. 연방은 그 동안에 법률 및 세부규정 등을 통해서 또는 지방자치단체에 대한 의무적인 사무의 전가를 통해서 그의 비용이 주들에게 돌아가는 과제(사무)를 창설하고 확대하여 왔다. 연방은 연방의 입법을 통해 정치적 결과가 남의 지갑으로 지불되도록 하는 테크닉을 활용해왔다.¹⁵⁶⁾

이러한 비용전가의 문제는 재정위기와 경기침체기에는 더욱 가속화된다. 실제로 주들과 지방자치단체들(Kommunen)은 더 이상 자신의 과제에 대해서 스스로 비용을 지출할 여력이 없게 되고, 독립한 예산운영은 불가능하게 되어 연방의 기금에 의존하게 됨으로써 제104a조는 행정의 민주적 책임과 통제원리의 구체화로서의 본래의 의미를 상실하게 되었다. 주의회의 예산권은 결국 공동화된다.¹⁵⁷⁾ 이에 따라 기본법 제104a조의 규정이 아직도 정당한 것인지 하는 의문이 제기된다.

Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag, 1996, S. 15.

155) Vgl. Rainer Grote, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? JZ 1996, S. 832.

156) Ferdinand Kirchhof, Gutachten, 1996, S. 58 f.

157) Hans Peter Bull/Felix Welti, Schwachstellen der geltenden Finanzverfassung, NVwZ 1996, S. 839.

본질적인 원인야기를 이유로 한 비용부담은 주행정이 연방법률을 집행함에 있어서 재정적으로 그 비용에 영향을 미치는 실질적인 결정에 대한 여지를 가지고 있을 때만 주행정에게 귀속되어야 한다. 행정에게 재량이 있는 곳에서는 확실히 그러한 여지가 있다고 할 수 있다. 그 밖의 경우에는 연방법률에 그러한 여지가 존재하고 주행정은 다만 집행만을 수권받는 것이다. 1969년의 재정헌법 개정 이래 행정에게 주어지는 그러한 행위 여지는 그러나 광범위하게 사라졌다. 따라서 오늘날 집행원인주의의 전제는 원칙적으로 더 이상 타당하지 않다. 이미 연방법률이 지출을 야기할 가능성을 헌법제정자가 스스로 기본법 제104a조 제2항과 제3항의 예외규정에서 승인하였다. 보통의 경우에 주가 결정의 여지를 갖는다는 전제는 오늘날 옳지 않다고 입증된다: 연방법률들은 주의 집행에 대해 더 많은 수권을 주기보다는 행위의 여지가 없는 상세한 집행의무를 부과한다. 첫째, 연방법률들은 행정사무의 집행의무를 포함하고 있고 따라서 행정사무의 집행에 있어서 기본적인 재정부담은 이미 법률에 규정되게 되는 것이다. 둘째, 연방법률은 주가 이행해야 하는 개인적 청구권을 시민에게 부여한다. 이 경우 청구액의 비용은 법률로 종국적으로 규정된다. 셋째, 연방법률은 물적, 인적 표준(Standard)을 도입함으로써 주에게 그 비용을 강요한다. 더구나 상세한 규정(Durchnormierung)의 경우에는 주의 결정여지는 전 행정영역에서 제거된다. 그 밖에 행정의 낭비를 이유로 한 집행원인주의의 주장도 근거가 없다. 행정사무에 관한 연방의 종국적이고 상세한 규정들이 그러한 낭비의 가능성을 줄이기 때문이다.¹⁵⁸⁾

2) 기본법 제104b조

기본법 제104b조는 기본법을 개정하면서 기존의 기본법 제104a조 제4항으로 따로 규정한 것이다. 구 기본법 제104a조 4항에 의하면 연

158) Ferdinand Kirchhof, a.a.O., S. 63 ff.

방은 경제전체의 균형장애를 방지하기 위하여 필요하거나 연방지역의 상이한 경제력을 조정하기 위하여 필요한 경우 또는 경제성장을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는, 주와 게마인데의 특히 중요한 투자에 재정지원(Finanzhilfen)을 할 수 있다고 규정되어 있었다. 이 규정은 거의 그대로 기본법 제104b조로 옮겨졌다.

구 기본법 제104a조 4항과 관련해서는 연방이 주와 그 하위의 게마인데의 투자에 대한 재정지원을 할 수 있음을 기화로 이 규정을 주등에 자신의 정책을 추진하는 “황금고삐(Goldenen Zügel)”로서 이용하고 있다는 점이 문제된다. 구 제104a조 4항은 그 문언에 의하면 프로젝트에 구속되어 있으나 결과적으로 주들의 재정자치를 약화시킨다. 주의 과제(사무)에 대한 연방예산으로부터의 지원은 주들의 연방에 대한 종속의 위험을 창출한다. 이것은 헌법상 보장된 주의 독립성을 위태롭게 한다. 독일연방헌법재판소도 이러한 재정지원에서 그러한 위험을 보고 예외적으로만 재정지원을 허용하려고 시도하였다. 그리하여 재정지원은 구 제104a조 4항에 규정된 세 가지 목적에만 제한되고, 그것을 넘어서는 일반적인 경제유도(Wirtschaftslenkung)의 목적으로는 허용되지 않는다.¹⁵⁹⁾ 제104a조 4항의 범위내에서도 연방은 주들과 지원에 관한 협의를 하여야 하고 주들을 동등한 기준에 의하여 다루어야 한다. 투자계획 및 투자결정에 대한 개입은 연방에게 금지되어 있다.¹⁶⁰⁾ 그리고 기본법 제106조 3항 이하 및 제107조 1항과 2항의 재정조정규정에 대한 대체물로서 제104a조 4항이 이용되어서는 안된다고 보고 있다.¹⁶¹⁾ 판례의 노력에도 불구하고 제104a조 4항은 연방의 자금운영(Bundesfondswirtschaft)에 한계를 설정할 수 없었다. 헌법요건의 광범위함과 불명확함이 실천적으로 어떠한 규범적 한계를 설정하지 못

159) BVerfGE 39, 96 (111).

160) BVerfGE 39, 96 (120).

161) BVerfGE 39, 96 (108).

한다. 제104a조 4항은 주와 지방자치단체의 투자에 대한 영향을 미칠 수 있는 포괄적인 수권을 연방에게 부여하는 일반조항(Generalklausel) 처럼 작용한다.¹⁶²⁾ 연방에 의해서 정치적으로 의도된 모든 재정지원이 동조항에서 규정된 세가지 목표에서 그 정당성을 획득하게 된다. 특히 경제성장의 촉진이라는 세 번째 목표는 거의 무제한적인 재량을 부여하게 되며 연방의 자금운영의 위험성을 지속되게 한다.¹⁶³⁾ 재정지원은 따라서 거의 무제한적으로 허용되고 시간이 흐르면서 수많은 기한부 지원프로그램(Förderungsprogramme)이 제104a조 4항을 근거로 창설된다.¹⁶⁴⁾ 주의 독립성상실의 위험에 직면하여 수많은 비판이 제기되었고 제104a조 4항의 폐지에 대한 요구는 점점 더 커졌다. 1990년 독일통일후 동독지역에 대한 투자지원이 장기간에 걸쳐 광범위하게 필요하게 되었기 때문에 동조항에 대한 폐지의 요구가 후퇴하기는 했지만, 개별적인 보충 또는 수정요구는 끝나지 않았다.¹⁶⁵⁾

위와 같은 동조항과 관련한 문제점에 비추어 볼 때 동조항의 완전한 폐지에까지는 이를 수 없을지라도 재정지원의 구성요건은 더 엄격하고 더 좁게 파악되어야 할 것이다. 그리하여 재정지원은 일회적 이거나 단기간의 지원에 한정되어야 하고 투자에 제한되어야 할 것이다. 불가피한 경우라도 최소한 혼합재정(Mischfinanzierung)은 피해야 한다. 재정이전(Finanztransfer)이 허용되는 경우에는 따라서 연방이 의무적으로 전체비용을 부담해야 할 것이다.¹⁶⁶⁾ 연방과 주들 간의 재정이전은 재정조정이외로는 더 이상 허용되어서는 안 되며 또한 법률원인주의의 원칙에 따른 국가사무의 재정부담 이외에는 허용되어서도 안

162) Herbert Fischer-Menshausen, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Art.104a, Rn. 47 f.

163) Ferdinand Kirchhof, Gutachten, 1996, S. 32.

164) Georg Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, ZG 2002, S. 22; Stefan Huckemann, Finanzhilfen im kooperativen Föderalismus, 1997, S. 182.

165) Johannes Hellermann, a.a.O., Art. 104a, Rn. 169.

166) Ferdinand Kirchhof, Gutachten, 1996, S. 78.

된다.¹⁶⁷⁾ 재정지원은 앞으로 특히 구조적으로 취약한 지역에 집중되어야 하며, 공적인 급부를 제공함에 있어서 그 차이가 너무 커서 일정한 최저수준의 아래에 놓인 곳에만 행해져야 할 것이다.¹⁶⁸⁾

많은 비판에 직면하여 구 기본법 제104a조 제4항은 제104b조로 개정되었으나 위의 비판에서 자유로울 수 없다. 다만 개정된 기본법 제104b조에 의하면 연방이 입법권한을 가지고 있는 곳에서만 재정지원을 할 수 있다는 점에서 구법과 본질적인 차이가 있다. 그리고 제104b조 제3항에 의하면 연방의회와 연방정부, 연방참사원이 지원조치의 집행 및 그에 의해 나타난 개선결과에 관한 보고청구권을 갖게 함으로써 재원사용의 투명성과 재원사용의 통제가능성을 제고하였다.¹⁶⁹⁾

3) 기본법 제91a조와 제91b조 : 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)

2006년 연방주의 개혁에서는 혼합재정(Mischfinanzierung)의 철폐가 주요 개혁목표였다. 이에 따라 제91a조와 제91b조의 개정이 있었다. 많은 비판과 폐지하라는 제안에도 불구하고 공동사무는 완전히 제거되지는 않았고 다만 축소되었을 뿐이다. 헌법 개정입법자는 각 주들 간의 현저한 구조적 격차를 줄이기 위해서는 공동사무가 광범위하게 필요하다는 사고를 가지고 있었다. 그리하여 지역의 경제구조 개선과 농업의 개선 및 해안보호 등의 공동사무는 남아 있게 되었고 대학의 신증개축 등 건설과 교육계획 등의 공동사무는 폐지되었다. 다만 종래 혼합재정을 위해 투입되거나 규정된 연방재원을 보상하기 위하여 기본법 제143c조가 새로이 추가되었다.

167) Ferdinand Kirchhof, Die Finanzen des Föderalismus, S. 60.

168) Rudolf Wendt, Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im "sozialen Bundesstaat", SuS 1993, S. 72.

169) Siekmann, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 104b, Rn. 4.

5. 국가채무에 관한 권한 : 제109조, 제115조 등

(1) 국가채무규율의 개정(기본법 제109조, 제115조, 제143d조)

1) 기본법 제109조 및 제115조 개정의 배경과 목표

독일의 과거 십여년간 채무의 액수와 전개는 종래 적용된 재정규율(Fiskalregeln)이 새로운 채무를 지속적으로 막지 못했고 채무비중(Schuldenstandsquote, 명목적인 국내총생산 대비 채무)의 증가도 저지할 수 없었다는 것을 보여주고 있다. 1967/1969년의 재정헌법의 개혁의 결과로서 연방에 대해 적용되는 기본법 제115조의 도입 이래 공공예산의 채무비중이 당시의 100분의 20에서 오늘날 거의 100분의 70까지 증가하였다.¹⁷⁰⁾¹⁷¹⁾

연방에 대하여 지금까지 적용된 기본법 제115조의 “황금률(goldene Regel)”은, 주 헌법에서도 유사한 규정을 하고 있는데, 예산안에 규정된 투자액까지 순기채(Nettokreditaufnahme)를 가능하게 해 준다. 종래의 규정은 국민경제적 가치증가를 고려할 때 부적절한 (총)투자개념

170) 2010년 3월 독일의 국가채무는 1억 6천8백2십7만 유로에 달하고 국내총생산(BIP)의 71%에 해당한다. 순채무는 1억 8백3만 유로로서 국내총생산의 45%에 해당한다. Vgl. Deutsche Bundesbank: Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2007, Statistische Sonderveröffentlichung 4, Frankfurt am Main, Mai 2008.

171) 1960년부터 2010년까지의 독일 국가채무전개(Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (bis 2007), Bund der Steuerzahler (ab 2008).



(Brutto-Investitionsbegriff)과 더불어 특히 경기 장애가 있을 때 너무 광의로 파악된 예외규정과 예산설치와 예산집행시의 규정준수 사이에 연계결여, 그리고 불경기에 “(급박한) 경제전체적인 균형장애”라는 예외규정을 이용함으로써 야기된 추가적인 적자를 호경기에 흑자를 이루어냄으로써 다시 균형을 이루어야 할 명시적인 의무의 결여 등 약점이 있었다. 게다가 1967/1969년 재정헌법 개혁 이래로 경제적, 제도적 제반 조건들이 현저하게 변화하였다. 즉, 인구변화 및 그와 결합한 사회안전망을 위한 지출이 증가하고 채무증가의 결과 국가의 행위가능성이 좁아졌으며 세계화와 더불어 독일이 세계경제와 더 강력히 결합되었고 기본법 뿐만 아니라 유럽성장 및 안정조약의 규정들을 준수하여야 하는 등 제반 조건들이 변화하였다.

이러한 배경에서 기본법 제109조에 연방과 주에 공통적으로 적용되는 순기채(순채무부담, Nettokreditaufnahme)를 헌법적으로 제한하려는 기본적인 특성이 정해지는 바, 이는 특히 개정된 유럽 성장 및 안정조약의 예방적 수단의 철학(Philosophie des präventiven Arms)과 일치하여 연방과 주 예산의 장기간 지속가능성을 확보하고 이 기준에 따라 경기에 적합하며 미래지향적인 재정정책을 가능하게 한다. 기본법 제115조에서는 기본법 제109조의 기본특성을 구체화하여 그를 위해 필요한 연방에 대한 새로운 채무규율로서의 헌법적 기본특성이 확정된다.¹⁷²⁾

2) 기본법 제109조의 개정

이러한 목표를 실현하기 위하여 기본법 제109조가 개정되는데, 연방과 주가 예산규율(Haushaltsdisziplin)을 준수하기 위한 유럽공동체창설조약 제104조를 근거로 유럽공동체의 법적 행위로부터 연방공화국 독일이 지는 의무를 공동으로 이행한다는 내용과(제2항) 연방과 주의 예산이 기채(Kredit)로부터의 수입없이 균형을 이루어야 하고 상세한 내

172) Vgl. BT-Drucksache 16/12410, S. 5.

용은 기본법 제115조가 규율하도록 하는 바, 제115조에는 기채가 연방의 예산에 대해서는 국내명목총생산(nominal Bruttoinlandsprodukt)과의 관계에서 100분의 0.35를 넘지 않으면 되고 주의 예산에 대해서는 기채로부터의 수입도 허용하지 않을 때 그에 상응한다는 내용이 포함된다. 또한 제109조는 자연재해나 특수한 긴급상황에 대한 예외 규정에 관한 내용도 포함하고 있다(제3항).

3) 기본법 제115조의 개정

기본법 제115조에서는 연방에 대하여 제109조에서 확립된 원칙을 구체화한다. 이 개정으로 새로운 채무부담에 대한 지속적인 제한과 관련한 종래 제115조의 구조적 취약성이 제거되며 연방의 헌법적 채무부담규율이 동 규정의 도입 이래로 변화된 제반 조건에 다음과 같이 적응하게 된다:

- 명시적, 묵시적 국가채무의 정도(Ausmaß)에 관하여 불가피하게 된 세대간 부담분배의 조정이 균형예산의 원칙이라는 새로운 원리에 의해 행해진다.
- 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)에 비추어 새로운 원칙의 범위 내에서 구조적인 채무(strukturelle Verschuldung)은 매우 제한된 범위에서 가능하다. 예산입법자의 형성의 여지는 특히 지속적인 성장의 강화를 통해 그리고 지속적인 발전과 특히 장래 세대에게 유리한 조치를 위해 확대된다.
- 기채의 허용을 예산법상의 투자개념(Investitionsbegriff)으로부터 해소함으로써 새 규정은 성장의 지속적인 강화 및 개발 지향적인 정책에서 연방입법자에게 더 많은 융통성을 부여한다.
- 장래 허용되는 채무부담여지는 종래 규율과 비교하여 채무부담 가능성을 현저히 줄인다.(중략)¹⁷³⁾

173) Vgl. BT-Drucksache 16/12410, S. 6.

4) 경과규정

기채의 한도에 대한 새 규정들은 2011년의 예산연도에 대해 최초로 적용된다. 새로운 한계를 완전히 준수하는 것은, 특히 현재의 재정 및 경제위기를 고려할 때 2011년에는 아직 가능하기 않기 때문에 연방과 주는 기본법 제143d조에 의해 기한부로 그 규정과 달리 할 권한을 부여받게 된다. 연방의 경우 2016년부터, 주들은 2020년부터 준수하여야 한다.

(2) 건전화지원금(Konsolidierungshilfe, 기본법 제143d조)

기본법 제143d조는 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 쉘레스비히-홀스타인주의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 2011년부터 2019년까지 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부할 가능성을 부여한다. 이를 위해서는 관련 주들이 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루고 새로운 채무규율을 고려하도록 하는 상황으로 이끄는 예산건전화 과정을 준수할 것(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)이 요건이다.

(3) 예산긴급사태를 피하기 위한 절차(기본법 제109a조)

기본법 제109a조는 새로이 설립된 안정성위원회(Stabilitätsrat)을 통한 정기적인 예산감시시스템을 도입하는 것을 골자로 한다. 안정성위원회를 설치함으로써 일종의 사전경고시스템(Frühwarnsystem)을 도입한 것이다. 이를 통해 예산긴급사태의 위험(Risiko einer Haushaltsnotlage)을 사전에 알게 되고 이를 막을 수 있게 된다. 예산긴급사태가 임박한 경우에는 안정성위원회에서 개선프로그램(Sanierungsprogramm)이 협의되어야 한다. 위원회의 심의결과 및 기초문건은 공개함으로써 공적인 압력(öffentlicher Druck)의 토대가 된다.

6. 행정권한의 분배

(1) 개 요

연방국가에서 조세행정권한의 헌법적 분배는 통상적으로 전체 국가(Gesamtstaat)와 지방 국가(Gliedstaat)간의 국가내적인 권력분배를 반영한다. 조세행정권한의 헌법적 분배로부터 연방국가가 강한 중앙집권적인(unitarische) 성격인지 연방적(föderative) 성격인지 알 수 있다. 권한분배의 관점으로 보면 행정권한의 헌법적 귀속에 있어서 연방국가에서는 입법의 중심이 국가 전체(Gesamtstaat)에 있다는 것이 중요하다. 조세입법에 대하여는 이것이 기본법 제105조에 의하여 특히 연방에 대해 적용된다. 이에 대하여 지방 국가(Gliedstaaten)의 중심은 법률의 집행에 있다. 기본법 제83조에 규정된 이 원칙은 조세행정에서도 기본법 제108조에 의하여 고려된다. 조세행정권한을 사항에 적합하게 헌법적으로 분배함에 있어서는 그러나 연방국가와 지방 국가 간의 권한분배균형이라는 관점과 함께 기본법 제108조에 도입된 그 밖의 관점들도 고려되어야 한다. 본질적인 조세입법권한을 연방국가로 귀속 시킴으로써만 연방국가에서 법질서 및 경제 질서의 통일을 위해 필요한 실질적으로 동등한 조세부담의 분배 및 연방차원에서 세원의 지속적인 이용이 아직 확보되는 것은 아니다. 그것은 상당한 정도로 조세입법의 동등한 적용, 즉 행정실무(Verwaltungspraxis), 특히 법률 규정의 해석과 행정청의 재량행사 그리고 합법적인(förmlichen) 행정절차에 의존한다. 조세입법의 통일성뿐만 아니라 조세징수의 통일성도 과세의 동등성(Gleichmäßigkeit)의 원칙과 사회적 정의, 연방지역 생활관계의 동가치성의 유지를 위한 중요한 요건이다. 주들의 조세수입에 발을 딛고 있는 재정조정시스템도 조세입법을 동등하게 적용할 때만 적절하면서도 모든 주들에게 받아들여질 수 있는 결과를 가져올 수 있다.

기본법 제108조의 형태가 입증하듯이 이러한 요구가 철저한 연방재무 행정이라는 결론을 필연적으로 가져올 필요는 없다. 그러한 요구는 그러나 지방분권적 행정시스템에서 통일적인 국가재정관리라는 관점의 고려 및 일반 행정과 비교하여 더 강한 연방의 위험상태 야기(Ingerenz)를 전제한다. 이로부터 기본법 제83조 이하에 대하여 제108조에 규정된 차이점들이 설명된다.

기본법 제108조에서는 그 구조상 기본법 제30조, 제83조 이하의 모델 규정과 상응하는 기본법 제8장에 대한 특별규정이 문제된다. 조세, 관세, 전매와 관련하여 행정권한의 분배는 기본법 제108조에서 규정된다.

(2) 재무행정권한의 분배

연방의 행정권한은 기본법 제108조 1항에 열거된다. 연방에게 귀속되지 않는 조세에 대한 행정권한은 총괄적인 귀속(Pauschalzuweisung)을 근거로 기본법 제108조 2항에서 “그 밖의 조세(die übrigen Steuer)”로서 주들에 있으며 이들이 연방법 또는 주법을 근거로 징수되는지에 좌우되지 않는다. 기본법 제108조 2항과 3항, 5항에 따라 주재무행정청은 그의 권한범위에서 연방의 다양한 개입권한에 노출되어 있다. 기본법 제105조 2항에서 “그 밖의 조세”와 관련하여 언급된 조세 발굴권 문제는 입법권한 및 수익권한의 특별한 문제제기이다. 행정권한은 여전히 현재의 조세 및 조세유형과만 결부될 수 있다. 기본법 제108조가 특별히 다른 규정을 하지 않는 한, 행정의 유형들에 대하여 재무행정에도 제8장의 일반규정들이 적용된다.¹⁷⁴⁾

기본법 제108조 2항 1문에 의하여 주재무관청의 행정에 속하는 그 밖의 조세는, 그 수익권한이 전부 또는 일부 연방에게 있다면 기본법 제108조 3항에 따라 연방의 위임에 의하여 주재무관청에 의하여 관리된다. 이에 속하는 것이 기본법 제106조 3항에 의한 공동세(소득세, 부가

174) 이상의 내용은 Hennecke, a.a.O., Rn. 805 ff.

가치세, 법인세, 그러나 연방재무관청에 의해 관리되는 수입부가가치세는 제외)와 기본법 제106조 1항 4호에 의한 보험세(Versicherungsteuer), 기본법 제106조 1항 6호에 의한 연대가산금(Solidaritätszuschlag)이다.

기본법 제108조 3항의 경우 기본법 제85조에 규율된 연방위임행정 또는 연방위임에 의한 주행정의 특별규정이 문제된다. 이러한 행정유형의 경우 기본법 제85조에 따라 연방에게 부여된 작용 권한(Einwirkungsrechte) 내지 기본법 제85조 3항에 의한 지시권한(Weisungsbefugnis) 그리고 기본법 제85조 4항에 의해 집행의 합목적성에까지 미치는 감독권한(Aufsichtsbefugnis)은 기본법 제85조와 달리 기본법 제108조 3항 2문에 의하여 연방정부의 평의원회(Kollegium)에 귀속되는 것이 아니라 연방재무부에 속한다. 수입으로 볼 때 가장 중요한 조세들이 공동세이기 때문에 조세행정의 중심영역에서 연방은 주들에게 중대한 작용권을 가지며 이는 재량행사에서도 세법의 동등한 적용을 가능하게 하고 모든 주들에서 통일적인 행정실무를 가능하게 한다.¹⁷⁵⁾

(3) 재무행정관청

연방재무관청에 대해서는 기본법 제108조 1항 2문에 따라, 주 재무관청에 대해서는 기본법 제108조 2항 2문에 따라 연방입법자가 연방참사원의 동의를 얻어 이 관청들의 구조를 규율하도록 권한을 부여받는다. 게다가 기본법 제108조는 연방재무행정의 중간행정관청의 장은 주정부의 협조 하에(in Benehmen), 주재무행정의 중간행정관청의 장은 연방정부의 협의 하에(in Einvernehmen) 임명하도록 규정하고 있다. 기본법 제108조 1항 3문, 제2항 3문. 마지막으로 언급된 규정들로부터 행정청(Behörden)이 국가 직접행정의 구성요소이어야 하며 그 위임에 의하여 다단계로 구성되어야 한다는 결론이 도출된다.¹⁷⁶⁾

175) Vgl. Hennecke, a.a.O., Rn. 810 f.

176) Hennecke, a.a.O., Rn. 820.

연방입법자는 기본법의 규정들과 함께 1971년 8월 30일의 재무행정법(Finanzverwaltungsgesetz)을 따른다. 재무행정법(FVG)은 연방과 주들의 조세행정조직을 통일했고 재무관청의 사무, 구성, 체계, 협력을 규정하였다. 재무행정법 제1조는 연방재무행정청의 다음 구조를 규정한다. 최상급 관청(Oberste Behörde)은 연방재무부장관이다. 연방 상급행정관청으로서 연방국채행정(Bundesschuldenverwaltung)과 증류주 또는 화주(화주, Branntwein) 전매행정, 연방재무국(Bundesamt für Finanzen), 금융기관에 대한 연방감독관청(Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen), 연방보험감독관청이 있다. 중급행정청(Mittelbehörde)으로는 고등재정국(Oberfinanzdirektion)이 있다. 지방행정관청(Örtliche Behörde)으로는 사무소(세관, 국경세관검사소, 세관서)를 포함한 주요세관(Hauptzollämter)과 세관검사국(Zollfahndungsämter), 연방재산국(Bundesvermögensämter), 연방산림청(Bundesforstämter) 등이 있다. 주재무행정청의 구조는 재무행정법(FVG) 제2조에 다음과 같이 규정되어 있다: 상급행정청은 주재무행정청에 대해 관할이 있는 주의 최상급 행정청이다(재무부장관 내지 재무협의회, Finanzsenator). 중급행정청은 고등재정국이다. 지방행정관청은 재무서(Finanzamt)이다.

복선적인(zweigleisig) 재무행정청 구조에서의 현저한 특수성은 고등재정국(Oberfinanzdirektion)이 연방 및 주의 중급행정청이라는 이중기능을 한다는데 있다. 재무행정법(FVG) 제8조 2항. 재무행정법 제9조 1항에 의하면 고등재무국장(Oberfinanzpräsidenten)이 2중기능을 가진 고등재정국의 장의 의무를 진다. 따라서 재무행정법 제9조 2항 1문은 그가 연방의 공무원일 뿐만 아니라 주의 공무원이며 조세행정의 통일 및 법률집행의 통일성을 구현한다고 규정한다. 재무행정법 제9조 2항 2문은 기본법 제108조 1항 3문의 주들의 지위를 넘어서 - 고등재정국장의 임명이 상호 협의(Einvernehmen)하에 행해짐을 규정하고 있다.¹⁷⁷⁾

177) 협의(Einvernehmen)는 동의(Zustimmung)을 필요로 하고 그러므로 공동의 결정을

연방의 조직법적 권한포기는 헌법적으로 자체 허용되지 않는 것으로서 이는 기본법 제108조 6항 1문에 언급된 수권에 의하여 그러하다. 고등재무국 내에서 관세 및 소비세부와 연방재산부로 분할되는 연방 사무는 연방공무원에 의하여 집행되며, 재산세(Besitzsteuer) 및 교통세부(Verkehrssteuerabteilung) 내지 주의 재산 및 건설부로 나누어지는 주의 사무는 주 공무원에 의하여 집행된다. 공무원법상의 이중지위(Doppelstellung)는 그러므로 고등재무국장에게만 제한되어 있다.¹⁷⁸⁾

(4) 지방재정 관리체계

1) 지방행정 관리체계

독일의 경우 연방과 주는 각각 독립된 국가로서의 성격을 가치는 2 단계 국가구조를 가지기 때문에 지방자치행정은 주에 속하는 지방자치단체의 과제이다. 여기서 지방자치행정의 최고감독기관은 주 내무부(Innenministerium)이다. 이에 관해서는 각 주의 지방자치법(Gemeindeordnung)이 규정하고 있다.¹⁷⁹⁾ 이는 우리와 유사하다. 물론 합법성감독(Rechtsaufsicht)에 관한 관청으로서 하위관청은 주의 관청(Landratsamt)이 맡고 있고 시 또는 대도시에 대한 합법성감독은 중급관청(Regierungspräsidium 또는 Bezirksregierung이라고 함)이 담당한다.

바덴뷔르템베르크 주의 지방자치법(GemeindeO)에 의하면 주의 내무부가 지방자치에 대해 관할권을 가지고 주도적 역할을 하는 것을 볼 수 있다. 예컨대, 주 내무부가 최고 법적감독기관임을 규정한 동법 제 119조뿐만 아니라 기체에 관해서 일정한 사무의 수행에 기여하거나 게마인데 예산에 특히 부담을 주지 않는 법률행위에 대하여 일반적으

전제하는 반면에 협조(Benehmen)는 단지 조언적인 청취(Anhörung)와 고유의 결정권한이 남아있을 경우에 입장(Stellungnahme)을 존중하는 것을 의미한다.

178) 이상의 내용은 Hennecke, a.a.O., Rn. 821 f.

179) 바덴뷔르템베르크 지방자치법(GO BW) 제119조, 노르트라인베스트팔렌 지방자치법(GO NRW) 제120조 등.

로 허가를 할 수 있도록 규정하고 있고 도시건설 또는 주택건설을 촉진하기 위하여 게마인데가 행하는 법률행위에 대하여 주 내무부가 허가할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제87조, 제88조). 그 밖에도 법률을 집행하기 위하여 주 내무부는 행정규칙을 발하고 관련 절차나 요건을 위해 필요한 법규명령을 제정할 수 있다(동법 제144조).

2) 지방재정 관리체계

지방자치행정의 전반적인 감독에 대해서는 주의 내무부가 관할하고 있지만 지방재정과 관련해서는 약간 다른 설명이 필요하다.

① 연방과 주들 간의 관계에서 행정권한분배

연방과 주들 간의 관계에서 행해지는 재정조정에서는 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)가 주도적인 권한을 갖는다.

재정조정법(FAG) 제12조에 의하면 동법 제2조에 따른 부가가치세에 대한 주들의 최종 지분액과 동법 제10조에 따른 조정분담금 및 조정교부금의 최종액수를 연방참사원의 동의를 요하는 법규명령에 의해 연방재무부가 확정하도록 하고 있어서 재정교부금 및 분담금액수의 확정권한을 연방재무부에 부여하고 있다.

그리고 재정조정법 제14조에 의하면 어떤 주의 청구권이 부가가치세에 대한 연방의 배당몫을 통한 계산으로 충족되지 않으면 연방재무부가 그 충족도지 않은 부분을 그 주에게 매월 일정액으로 송금하도록 하고 자세한 것은 연방재무부가 매년 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 요하는 법규명령으로 규정하도록 하고 있다.

재정조정법 제15조에 의하면 임시로 지불한 조정액과 최종 확정된 조정액 간의 차이는 연방재무부의 법규명령의 발효로 지불해야 하는 송금에 의해 조정되며 연방재무부는 그러한 송금거래에 필요한 명령을 내린다.

재정조정법 제17조에 따라 연방재무부는 또한 부가가치세에 대한 게마인데 몫의 분배에 있어서도 집행권한 및 법규명령제정권을 갖는다.

마지막으로 재정조정법 제18조에 의하면 동법의 집행을 위해 필요한 정보를 연방재무부에게 제공하고(Auskunftspflicht) 그 객관적 정당성을 주의 최고 회계감사관청(die oberste Rechnungsprüfungsbehörde)에 의해 확인시킬 의무를 주의 관할 관청에게 부과하고 있다.

이와 같이 연방과 주들간의 재정조정에서는 연방재무부가 재정조정에 관한 실무권한을 가지고 있음을 알 수 있다.

그리고 게마인데 재정개혁법(GemeindefinanzreformG)에서도 연방재무부는 소득세의 분배기준과 관련하여 주요수치조사에 관한 상세한 규정을 연방참사원의 동의를 요하는 법규명령으로 제정할 권한을 부여(동법 제3조)하고 있는 등 연방재무부가 주도적인 권한을 가지고 있다.

② 주와 지방자치단체(게마인데) 간의 재정조정에서 행정권한분배

일정한 주의 내부에서 행해지는 지방자치단체에 대한 재정조정에서는 각 주마다 약간씩 달리 규정하고 있다.

먼저 주의 내무부(Innenministerium)가 주도적인 권한을 갖고 있으나 재무부가 관여하는 것으로 규정하고 있는 형태를 볼 수 있다.

예컨대, 브란덴부르크주의 재정조정법(FAG BB) 제19조에 의하면 게마인데와 란트크라이스(Landkreis)에 대한 교부금은 일정한 예외를 제외하고는 주의 내무부가 산정하여 확정하도록 하고 있고(제1항) 주의 예산안이 조정연도의 개시까지 의결되지 않을 때 내무부와 재무부의 상세 규정에 의하여 지불하도록 하고 있다(제3항). 동법 제21조에서는 주 내무부에 지방자치단체의 재정조정을 위한 자문기관(Beirat)을 두도록 하고 내무부장관이 그 장이 되며 재무부장관 및 브란덴부르크 란트크라이스와 시연합 및 게마인데 연합에서 각 2인의 대표가 그 위원이 되도록 규정하고 있다(제1항).

튀링엔주에서도 역시 재정조정에 관한 주된 권한은 주의 내무부에 속한 것으로 보이나 역시 주 재무부와 협의하도록 규정하고 있다. 즉, 튀링엔 주 재정조정법(FAG TH) 제39조에 의하면 자치단체의 재정조정에 관한 권한이 있는 부(즉, 내무부)가 주의 재무부와 협의하여 재정조정법을 집행하기 위한 행정규칙을 제정하도록 규정하고 있기 때문이다. 다만, 학교에 대한 특별보충교부금에 대해서는 주 교육부가 주 내무부 및 재무부와 협의하여 법규명령을 제정하고, 사회보장과 관련해서는 노동부장관이 주 내무부 및 재무부와 협의하여 일정한 사항을 법규명령으로 제정할 권한이 있음을 규정하고 있어서 각 분야별로 다르기는 하나 주 내무부와 재무부가 일정한 역할을 하고 있는 것은 확실하다.

이에 반해 일정한 주에서는 재정조정법에서 주의 재무부를 주어로 규정하거나 또는 주도적인 위치를 갖는 것으로 보는 경우도 있다. 이 경우도 물론 내무부는 거의 대등한 권한을 가지고 있다.

예컨대, 바이에른 주에서는 재정조정에서 주의 재무부가 주도적이기는 하나 내무부와 거의 대등한 권한을 가지고 있는 것으로 보인다. 바이에른 재정조정법(FAG BY) 제11조에 의하면 수요교부금(Bedarfzuweisung)은 주 재무부가 내무부와 협의하여 승인하는 것으로 되어 있고 제13조는 자동차세수의 51%를 게마인데(게마인데연합)에게 주도록 규정하고 있는데 이러한 세수를 폐수처리시설을 건설하는데 사용하기 위해서는 주 재무부와 환경부의 동의가 있어야 함을 규정하고 있다. 동법 제24조는 또한 주 재무부와 내무부가 조세력 측정지수의 조사방법이나 도로건설과 관련된 어떤 비용에 대해서 교부금이 사용되는지 등에 대해 법규명령으로 규율할 권한이 있음을 규정하고 있다. 동조는 또한 재해보상의 산정, 확정 등에 대해서도 주 재무부가 내무부와 협의하여 법규명령을 제정할 권한이 있음을 규정하고 있다.

라인란트 팔츠 주의 재정조정법(FAG RLP, 1999)은 그 형식을 위와 달리 규정하고 있으나 실질은 같은 것으로 보인다. 동법 제11조에 의하면 수요측정지수(Bedarfsmesszahl)는 그 분야에 권한있는 부가 예산 권한이 있는 부와 협의하여 확정하도록 하고 있으나 여기서 예산권한이 있는 부는 재무부일 것이다. 특히 동법 제18a조 제2항은 주 재무장관이 재정조정법 시행명령을 제정하는 경우 내무부 장관과 협의하여 하도록 하고 있다.

③ 안정성위원회의 설치 및 재정긴급사태를 피하기 위한 법률에서의 관계

기본법이 개정되면서 새로이 제정된 이른바 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz-StabiRatG)은 연방과 주가 예산긴급사태를 피하기 위한 목적으로 안정성위원회(Stabilitätsrat)을 연방정부에 설치하도록 하고 여기에는 연방재무부 장관과 주의 재무부 장관들 그리고 연방의 경제기술부 장관이 참여하도록 하고 있다. 안정성위원회의 의장직은 연방재무부 장관과 주의 재무부들간 협의회의 장이 공동으로 수행한다. 안정성위원회의 의결은 연방의 표와 주들의 3분의 2의 다수로 행해지고 연방의 표결은 연방재무부 장관이 행한다.

안정성위원회법에 의하면 예산긴급사태를 회피하기 위하여 연방과 주의 예산상황을 정기적으로 감시하고 예산긴급상황에 있는지 여부를 심사한 후 연방 또는 주와 예산건전화프로그램을 협의한다. 동법을 살펴보면 중앙과 지방(연방과 주)의 관계에서 안정성위원회의 구성이나 권한이 어느 정도 균형을 이루고 있는 것으로 보인다.

④ 예산건전화지원금(Konsolidierungshilfe) 교부에 관한 법률

제2차 연방주의 개혁의 후속법률로 제정된 예산건전화지원금 교부에 관한 법률은 2011년부터 2019년까지 베를린, 브레멘, 자알란트, 작

센-안할트, 쉘레스비히-홀스타인 주에게 동법에 의한 행정협약(Verwaltungsvereinbarung)에 의하여 연방예산으로부터 매년 총 8억 유로를 교부하도록 규정하고 있다. 동법 제1조 제3항에 의하면 예산건전화지원금의 연간액수는 매년 7월 1일까지 3분의 2를 연방재무부를 통하여 지불되고 나머지 3분의 1은 예산건전화의무를 이행한 경우에¹⁸⁰⁾ 다음 해 7월 1일까지 지불되며 그렇지 않은 경우 이미 받은 3분의 2는 반환되어야 한다고 규정하여 그에 관한 실무 및 집행권한을 연방재무부가 가지고 있음을 알 수 있다.

3

독일의 중앙과 지방의 재정고권의 분배는 비록 연방국가에서의 고권의 분배에 관한 것이기는 하지만 우리에게 일정한 시사점을 주고 있다. 우리와 달리 독일의 경우 주와 지방자치단체의 수입고권이 헌법에 보장되어 있어 지방의 재정 자율성이 어느 정도 확보되고 있다. 이에 따라 주의 재정이나 주에 소속된 지방자치단체는 자기책임 하에 각자의 사무를 독립적으로 처리할 여지가 주어진다. 특히 공동세제도와 주들간의 수평적 재정조정제도는 독일의 중앙과 지방의 재정관계에 있어서 중요한 특징이라고 할 수 있는데, 비록 수평적 재정조정제도를 둘러싼 갈등이 있기는 하지만 나름대로 축적된 경험과 상호 타협에 의해 그러한 갈등을 적절히 해결해 나가고 있는 것으로 보인다. 특히 2000년 이래 두 번이나 행해진 연방주의 개혁을 통해서 독일은 그러한 갈등구조를 해소하려는 노력을 했던 것도 우리에게 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

180) 동법 제2조는 이른바 예산건전화의무(Konsolidierungsverpflichtung)를 규정하고 있는데 이에 의하면, 2010년에 재정적자를 보이는 주는 2011년부터 2020년까지 구조적인 재정적자를 완전히 철폐할 의무가 있고 이 경우 매년 재원조달 적자의 상한을 유지하여야 한다고 규정하고 있다(제1항).

독일의 사례에서 특히 관심을 끌고 있는 것 중의 하나는, 지방자치에 대한 전반적인 관할을 하고 있는 우리의 행정안전부의 경우와 달리 독일의 경우에는 지방재정조정인 경우 각 주의 재무부가 내무부와 거의 동등한 권한을 가지고 있거나 주도적인 권한을 가지고 있는 경우도 볼 수 있다. 이것은 행정안전부가 지방자치의 전 분야를 통제하고 있는 우리에게 상당한 시사점을 준다고 할 수 있다.

재정고권의 분배를 통한 지방분권이라는 목표달성은 자치단체의 재정책임성과 자율성이 조화되는 방향으로 행해져야 한다. 또한 재정분권은 지방분권의 필요조건이 하나이지 충분조건은 아니기 때문에 재정고권의 분배를 통한 재정시스템의 개혁은 다른 분야의 개혁과 맞물려 있어야 한다. 지방분권이 언제나 성공을 보장하는 것은 아니기 때문에 분권이 성공하기 위해서는 지방자치차원에서의 부정과 부패를 방지하는 시스템이 구축되어야 하고 주민에게 참여의 기회가 보장되는 민주적인 구조를 갖추는 등의 제반조건이 성숙도 함께 이루어지도록 노력하여야 한다.

제 5 장 결 론

영국의 중앙·지방간의 자원배분에서 다른 국가에서 찾아보기 어려운 중요한 특징으로는 지방세제도를 들 수 있다. 영국의 지방세 세율은 법률로 고정시켜 놓지 않고 매년 예산 결정과정에서 세출예산과 국가의 보조금을 포함하여 다른 방법으로 조달할 수 있는 재원의 규모를 모두 결정한 후 부족한 재원을 조달할 수 있는 만큼의 세금을 징수하도록 세율을 결정한다는 것이었다. 또한 지방자치단체의 책임성과 재정의 투명성을 위한 여러 고려들을 가지고 있었다.

프랑스 지방재정조정제도의 특징은 첫째, 다수의 교부금에 역할분담을 시키며 각 지방자치단체의 다양성을 존중하듯이 차별화·최적화해서 조정을 행하고 있다는 점이다. 재정조정 상태에 따라 분담을 하며 지방자치단체의 종류별 분담을 한다. 둘째, 재정조정 기능이 징세협력이라는 지표를 이용하여 지방세 부담의 격차 시정을 꾀하고 있다는 점과 재정수요의 전부가 아닌 일부를 중시하고 있다는 점이다. 셋째, 재정조정의 강화가 요구되고 있는 한편, 지방재원의 안정성도 필요로 하고 있어 그 어느 쪽을 중시할 것인가를 둘러싸고 ‘줄다리기’가 계속되고 있다.

프랑스의 중앙정부는 교부금 및 보조금의 분배체계에 있어 중립적인 기관이라 할 수 있는 지방재정위원회의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 하고 있다.

독일의 중앙과 지방의 재정고권의 분배는 비록 연방국가에서의 고권의 분배에 관한 것이기는 하지만 우리에게 일정한 시사점을 주고 있다. 우리와 달리 독일의 경우 주와 지방자치단체의 수입고권이 헌법에 보장되어 있어 지방의 재정 자율성이 어느 정도 확보되고 있다. 이에 따라 주의 재정이나 주에 소속된 지방자치단체는 자기책임 하에 각자의 사무를 독립적으로 처리할 여지가 주어진다. 특히 공동세제도

와 주들간의 수평적 재정조정제도는 독일의 중앙과 지방의 재정관계에 있어서 중요한 특징이라고 할 수 있는데, 비록 수평적 재정조정제도를 둘러싼 갈등이 있기는 하지만 나름대로 축적된 경험과 상호 타협에 의해 그러한 갈등을 적절히 해결해 나가고 있다.

외국법제는 국가마다 상이한 체제와 정치제도를 기반으로 하고 있지만 연방과 주, 또는 중앙과 지방의 재정운용체계, 지방재정에 관한 건전성 및 책임성 제고를 위한 여러 요소들은 우리에게도 시사점이 있으며, 향후의 현안연구를 통해 정책적 개선방안을 모색하고자 한다.

참고문헌

- 김혜정의 2인, 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 국회 예산결산특별위원회 편, 2009
- 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원, 2006
- 김 욱, 영국의회-지방의회간 관계의 발전과 시사점, 한국세계지역학회, 세계지역연구논총 25집 제3호, 2007
- 박정수, 주요국의 조세제도(영국편), 한국조세연구원, 2009; J.A Chandler, Local Government, 2009
- 심영택, 영국과 프랑스의 지방세제, 지방재정과 지방세, 제12권, 2008
- 안영훈, 외국의 지방재정제도 - 지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 2010.6
- 안종석, 영국의 정부간 재원배분 현황과 시사점, 한국조세연구원, 2009.7
- 안창남, 주요국의 조세제도 - 프랑스 편, 한국조세연구원, 2009.10
- 윤광재, 프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2010.6
- 이순우, 김지영 번역, 프랑스 재정법, 한국법제연구원, 2009.11.1
- 임채호, 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도, 사회과학 제42권 제2호, 2009
- 장치호, 프랑스 지방행정체제에 대한 탐색과 한국에의 적용가능성, 정부와 정책 제2권 제2호, 2010.2

참 고 문 헌

전 훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학 제 17권 제1호, 2005.6

A Best Value authority must make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness (LGA 1999, section 3[1])

Alfons Gern, Kommunalrecht, 9. Aufl., Rn. 87. Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques,, Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992

Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd., Sirey, 2009

Local Government Financial Statistics England No.20 2010

<http://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk>.

<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/default.aspx>

<http://www.lga.gov.uk/>

<http://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirk>.

<http://oneplace.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/contents>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents>