

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 ( I )

종합보고서

김도승



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-③-1

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅰ)

- 종합보고서 -

김 도 승

# 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅰ)

- 종합보고서 -

A Study on Improvement of Local finance System  
for the Fiscal Soundness of Local Governments (Ⅰ)

연구자 : 김도승(부연구위원)  
Kim, Do-Seung

2012. 8. 31.

## 요약문

### I. 배경 및 목적

- 지방재정건전화를 위한 국가재정법체계 개편방안연구의 필요성이 제기됨
  - 고령화 추세와 더불어 각종 복지에 대한 사회적 수요의 급증은 중앙정부나 지방정부 모두에게 상당한 재정적 압박요인이 되고 있음
  - 2050년에는 우리나라 65세 이상 인구비율이 38.2%가 되어 세계 최고령 국가가 될 것이라는 우려마저 제기됨
- 본격적으로 지방자치제도가 시행된지 20년이 지난 지금까지 상당수의 자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 현실임
  - 이러한 재정난은 특히 군과 특별시 및 광역시 자치구의 경우 더욱 심각하여 군의 경우 전체의 79%인 68개 단체, 자치구는 전체의 75%인 52개 단체가 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못 하고 있는 실정임
  - 또한 최근의 연구에 의하면 기초자치단체 간 경제력 격차도 상당히 큰 것으로 분석되었으며, 특히 자치구의 불평등도가 큰 것으로 나타났음
- 지방자치제도가 활성화되면서 국가재정과 지방자치단체간의 권한 관계를 중심으로 권한 배분 등의 문제가 발생함에 따라 지방자치제도의 효율화를 위하여 지방자치단체와 국가간의 예산

편성 및 재정상태가 어떻게 이루어 져야 지방자치제도가 정착할 수 있는가에 대한 종합적 연구가 필요

- 궁극적으로 지자체의 자율성, 다양성, 자족성에 대한 열망을 실현하고자 하는 지방자치의 의의와 지자체 유형별 재정력의 큰 격차를 조화하는 법·제도적 장치에 대한 고민이 필요한 시점임
- 요컨대, 다양한 자치 권한(세출분권)이 이양되었지만 재원(세입분권)의 이양은 미미한 현실에 대한 문제의식을 바탕으로 지방재정의 재원 확보에 대한 문제를 중앙재정과의 권한 배분 및 조율의 문제로 접근하여 지방자치제도의 헌법적 의의 제고와 지방재정건전화를 위해 지방재정을 둘러싼 주요 현안을 검토하고 개선방안을 도출함

## II. 주요 내용

### □ 지방자치단체 세입분권 재조정 필요

- 지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속 증가하였음에도 세입분권화 이에 미치지 못하여 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 심각하며 이것이 지방재정운용에 있어 재정환상(지방자치단체에게 중앙정부 재원확충에 의존하는 행태를 조장)을 유발하고 있음
- 그간 지방자치단체의 재정확충 노력이 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 확충을 중심으로 전개되어온 결과 지방재정의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)도 점차 확대되어 왔음

- 결국 현재 우리나라 재정분권의 상황은 세출 분권화에 비해 세입 분권화 수준이 낮아 결과적으로 지방자치 실시 이후 지방재정의 수직적 재정불균형이 계속 확대되어 왔다는 사실로 집약
- 중앙과 지방간 합리적 자원배분을 위해서는 지방의 자주재원, 특히 지방세의 확충이 이뤄져야 할 것임
  - ※ 국세와 지방세의 징수는 2008년 기준으로 각각 8:2의 비율을 보이고 있으나, 중앙정부와 지방의 재정사용은 4:6으로 오히려 지방자치단체가 사용하는 예산이 더 많은 상황임
- 지방재정의 현 상황은 지방자치단체들의 중앙 의존성의 심화, 지방세의 가격기능 상실 및 재정책임성의 약화, 지역경제 활성화와 지방세수의 연계성 부족, 후진적 지방재원구조의 문제 등을 야기하고 있음
  - 이러한 문제점을 해결하기 위해 세원이양 등 지방세의 확충을 통한 자주재원의 증대 필요성이 지속적으로 제기된 바 있으며, 주로 지방재정의 운용권한의 배분문제는 지방정부의 자주재원 확보가 효율성 관점이나 재정배분의 체계성에 적절한 것인지에 관한 경제적인 측면에 초점을 두고 논의되었음
  - 2010년 지방세법 개정으로 지방소득세 및 지방소비세가 신설되어 지방재정의 건전성 확보를 기하려는 노력이 있었으나, 그 실질적인 효과는 미흡
  - 중앙정부 부처 간의 입장이 다르고, 중앙과 지방자치단체 간의 입장이 다르며, 심지어 지방자치단체 간의 입장도 다른 까닭에 원만한 조정방안을 도출하는데 한계

- 한편 국가 총지출은 크게 ① 중앙정부 세출, ② 지자체 세출, ③ 지방교육재정, ④ 기금 등으로 구분할 수 있고, 기금을 제외하는 경우 2009년 기준 중앙세출과 지방세출의 규모가 거의 같음
  - 2003년 기준으로 중앙세출이 50.5%, 지방세출이 35.9%로 중앙세출의 규모가 더 컸지만 그 이후 빠른 추세로 지방세출의 상대적 크기가 증가
  - 동 기간 동안 크게 늘어난 복지세출의 대부분이 ‘중앙정부의 이전재원 → 지자체의 전달’ 형태로 지출되기 때문
  - 특히, 교육재정을 지방재정에 포함할 경우 지방세출의 비중이 58%로 OECD 국가들 중 지방세출 비중이 거의 최상위권에 속함

#### □ 지방공기업법제 개선

- 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 고유하고도 특수한 행정 목적과 재정수입의 달성을 위해 지방공기업을 설립·운영하고 있음
  - 따라서 지방공기업의 특성으로는 그 재정적 기반에 있어서 지방자치단체의 공적 자금으로 최초 설치되지만, 운영 및 활동의 측면에 있어서는 사기업의 운영과 같음
  - 이와 같은 특성으로 인해 지방공기업에 대해서는 별도의 규범적 접근이 필요하며, 이는 곧 지방재정의 건전성 제고에도 직결되는 문제임
- 지방공기업은 사적 자본의 집적으로 설립된 사기업이 아닌 지방의 공공재정으로 설립된 기업이므로, 본질상 기업 정책결정자(기업운영자)와 자본 투하자와의 직접적 관계가 전적으로 단절

되어, 기업운영의 책임성이 저하되어 있음

※ 사기업의 주식회사형태에 있어서도, 투자자와 기업운영자는 어느 정도 단절되어 있으나, 대부분의 주식회사의 경우 기업 운영자 또는 소유자는 대주주의 지위를 가지고 있어 직접적으로 기업을 운영하고 있는 현실임.

○ 또한, 지방공기업의 경우 지방공기업운영의 의사결정이 경제적 관점이 아닌 정치적 관점에서 행해지는 경우가 있으며, 더 나아가 지방공기업의 전략적 결정이 공기업 사장 등의 경영자가 아니라 지방자치단체장 또는 심지어 지방의회에 의해서 결정되어 지는 경우가 빈번하여 지방공기업의 경영체계가 난맥상을 이루고 있음.

- 이는 지방공기업 경영 그 자체의 문제가 아니라, 지방의 재정사업의 일환으로 시행되고 있는 지방영리사업의 재산성을 악화라는 문제가 될 수 있으며, 이는 곧 지방자치단체의 재정건전성악화와 채무증가와도 연관됨.

- 우리나라 대부분의 지방자치단체가 지방공기업을 운영하고 있으므로, 지방공기업의 비효율적이며 위법한 경영으로 인한 경영악화가 지방재정의 위협이 되지 않도록 하기 위해서는, 지방공기업의 의사결정체계, 감독, 지방공기업 경영책임제고 등을 위한 법적 수단의 도입을 통해, 궁극적으로는 지방재정의 건전성 제고를 위한 자주재원의 확보에 기여하는 공기업이 되도록 관련 법제를 최적화 할 필요가 있음



## □ 지방교육재정법제 개선

- 지방자치사무는 지방행정사무와 지방교육사무의 별도 체계로 구성되어 있으며, 이에 따라 지방교육재정도 이원적 재정체계를 가지고 있음
  - 이와 같은 지방행정 간의 수평적 지원체계 외에도 지방교육재정은 수직적으로 분화된 재정체계를 가지고 있는데, 이는 곧 국가로부터의 재정지원과 지방자치단체의 자주재원을 통한 재정체계가 그에 해당됨
  - 지방교육재정은 일반재정법적 근거인 지방재정법 및 지방교부세법과는 별도의 법제 즉, 지방교육기본법·지방교육재정교부금법 등의 독자적 법체계를 가지고 있음
  - 그런데 교육재정실무에 있어서도 비공식예산이 존재하여 지방재정법제의 개선을 위한 각종의 검토에 있어 누락되는 등 그 운용의 적법성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 지적이 제기됨
- 이와 같은 지방교육재정의 복잡한 지원·집행 및 감독체계는 지방교육재정의 효율성과 적법성을 저하시킬 수 있으며, 더 나아가 지방재정에 대한 직·간접적 부담으로 작용하여 지방재정의 건전성을 위협할 수 있음
  - 이는 특히 지방세법 개정으로 인한 취·등록세 인하조치로 인해 지방세수는 감소하는 추세에서 교육기반시설에 대한 부담금이 위헌으로 결정되어 지방자치단체가 부담해야 할 교육재정부담은 급증할 것으로 예상되는 바 재정건전성의 악화 요인으로 주목됨

### Ⅲ. 기대효과

- 지방재정 관련 법이론적 기초 및 법체계에 대한 심도있는 분석 결과 도출
- 지방자치제도가 활성화되면서 국가재정과 지방자치단체간의 권한 관계를 중심으로 권한 배분 등의 문제가 발생함에 따라 지방자치제도의 효율화를 위하여 지방자치단체와 국가간의 예산 편성 및 재정상태가 어떻게 이루어 져야 지방자치제도가 정착 할 수 있는가에 대한 종합적 대응 방안 제시
- 중앙과 지방간의 합리적 재정분권 기준 제시, 지방세 개편 방안 및 법개정안 제시, 지방교육재정법제 개선방안 제시, 지방공기업법제 개선방안 제시

▶ 주제어 : 재정건전성, 지방재정, 지방세, 지방공기업, 지방교육재정, 프랑스 지방재정

---

---

## Abstract

---

---

### **I . Purpose of the Study**

- The local public enterprises play important roles for local government and autonomy especially in the aspect of soundness of public finance. But most of local government have been suffering from finance problems.
  
- The local public finance policy in Korea often depends on the concept of “local governments”. Policy debates on increasing the share of local tax revenue and local expenditures are typical examples. With the introduction of full-scale local autonomy, the role of local autonomous entities in public sectors is getting serious. It is needless to say that administrative principles for national finance may be applicable to local administration, and the financial balance would be the core one in the face of the characteristic of local finance and its wide-spread fragility.
  
- The prime goal of this research is to evaluate the efforts to improve the financial situation of local governments caused mainly by legislative inertia and indolence of policy-makers, and to crystallize appropriate reform proposals for enhancing financial health of local governments.


## II. Summary

- Current local income tax system generates the limitation of carrying out tax policy independent from the central government and does not cut the relation between reduction and exemption, and tax credits of the central government and local income tax.
  - The discuss of the limitation of local income tax is necessary from the view point of benefit received principle.
  - Change the surtax system into independent tax system would endow with tax autonomy of local governments.
  
- Autonomy of local government on the local public enterprises should be respected, but control by related authorities in national level is also required.
  - Particularly, more stern requirements of establish of them should be enacted, because over-establishment of local public enterprises can bring about deficit of local public finance.
  - In the same context, introduction of a process of consultation between local and central governments should be considered.
  - More concrete stipulations of quasi-budget on the local public enterprises are should be organized for preparation of abnormal situations.

- In the situation that most of the regions, financial capacity In regions is weak, not the financial autonomy of the income of the regions, but the financial autonomy of the expense must be emphasized.
- The legal means would be the financial equation. By the financial equation, the region can have the financial autonomy of the expense.
- An offer to improve the financial situation is important. Otherwise, some regions live in peace with no effort to improve their financial difficulties.

### **III. Expected Effect of the Study**

- This research paper suggests the legislative scheme to development current law regarding local finance.
- The study may contribute to the improvement of the Fiscal Soundness of Local Governments in the regulation change.

 **Key Words :** Local Finance, Local government financing system, Local consumption tax, Local income tax, Local Public Enterprise, Financial autonomy of the region in education, French Local finance system

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	11
제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구 필요성 .....	19
1. 지방자치단체 세입분권 재조정 필요성 .....	20
2. 지방공기업법제 개선 필요성 .....	21
3. 지방교육재정법제 개선 필요성 .....	22
제 2 절 연구 목적 .....	23
제 3 절 연구 방법 .....	24
제 2 장 지방재정의 현황과 문제점 .....	27
제 1 절 지방재정의 개념과 특징 .....	27
1. 지방재정의 의의 .....	27
2. 지방재정의 특징 .....	29
제 2 절 지방재정의 규모 .....	31
제 3 절 세입구조 .....	32
제 4 절 세출구조 .....	37
제 5 절 우리나라 지방재정의 특징과 문제점 .....	41
1. 지방재원구조의 문제 .....	41
2. 재정책임성의 약화 .....	42
3. 자치단체 간 재정불균형 심화 .....	46

4. 중앙정부의 감세정책으로 인한 세수 감소 .....	47
5. 사회복지 재정수요의 압박증대 .....	48
제 3 장 지방자치단체의 재정자주권 보장을 위한 제도적 장치 .....	51
제 1 절 지방자치와 재정자주권 .....	51
제 2 절 지방재정조정제도 .....	54
1. 지방재정조정제도의 의의 .....	54
2. 주요국가의 지방재정조정제도 .....	57
3. 지방재정조정제도 관련 법제 현황 .....	59
4. 지방재정조정제도의 종류 .....	63
5. 소결 : 지방재정조정제도의 개선 방향 .....	70
제 3 절 지방자치단체의 파산에 대한 법적 문제 .....	73
1. 쟁점 .....	73
2. 법적 논의 .....	74
3. 지방자치단체 파산제도 도입 방향 .....	76
제 4 장 프랑스 지방분권과 지방재정 .....	79
제 1 절 논의의 배경 .....	79
1. 프랑스 지방분권과 우리의 지방분권 .....	79
2. 지자체의 재정자립 원칙 .....	80
3. 지방 세제에 대한 원칙 .....	81
제 2 절 프랑스 지방재정 일반 .....	81
1. 프랑스의 지자체의 수입 구조 .....	81
2. 연간 지방재정 분석 보고서에 따른 최근 지방 재정 상황 .....	83
3. 지난 20년간 지방재정 변화 요약 .....	83

제 3 절 최근의 주요한 변화 .....	85
1. 사업세 폐지 .....	85
2. 지역경제분담금 .....	86
3. 2010년 개혁의 시사점 .....	87
제 4 절 프랑스에 있어 지방재정에 대한 통제 .....	88
1. 시민에 의한 통제 .....	88
2. 국가 기관에 의한 통제 .....	89
3. 지방재정 통제에 대한 행정판사의 역할 .....	90
4. 레지옹 회계원 .....	91
제 5 절 시사점 .....	94
제 5 장 지방재정건전성 제고를 위한 법제 개선 방안 .....	95
제 1 절 지방세제 개선 .....	95
1. 현황 및 문제점 .....	95
2. 주요 개선 과제 .....	100
3. 개선 방향 .....	105
제 2 절 지방공기업법제 개선 .....	109
1. 현황 및 문제점 .....	109
2. 주요 개선 과제 .....	116
3. 개선 방향 .....	122
제 3 절 지방교육재정법제 개선 .....	126
1. 현황 및 문제점 .....	126
2. 주요 개선 과제 .....	132
3. 개선 방향 .....	138
참 고 문 헌 .....	145



## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구 필요성

고령화 추세와 더불어 각종 복지에 대한 사회적 수요의 급증은 중앙정부나 지방정부 모두에게 상당한 재정적 압박요인이 되고 있다. 2050년에는 우리나라 65세 이상 인구비율이 38.2%가 되어 세계 최고령 국가가 될 것이라는 우려마저 제기되고 있는 실정인 바, 본격적으로 지방자치제도가 시행된지 20년이 지난 지금까지 상당수의 자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 현실이다.

지방자치단체의 재정자립도<sup>1)</sup>는 2010년 현재 전국평균 52.2%로 12년 전에 비해 약 10%p가 하락한 수치로 해당 기간 동안 지속적으로 자립도 수치는 떨어지고 있다. 2010년 당초예산 기준 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 자치단체의 수가 전체 약 56%인 137개인데, 이 수치는 전년에 비해 24개가 늘어난 것이다. 이러한 재정난은 특히 군과 특별시 및 광역시 자치구의 경우 더욱 심각하여 군의 경우 전체의 79%인 68개 단체, 자치구는 전체의 75%인 52개 단체가 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하고 있는 실정이다.<sup>2)</sup>

또한 최근의 연구에 의하면 기초자치단체 간 경제력 격차도 상당히 큰 것으로 분석되었으며, 특히 자치구의 불평등도가 큰 것으로 나타났다.

지방자치제도가 활성화되면서 국가재정과 지방자치단체간의 권한 관계를 중심으로 권한 배분 등의 문제가 발생함에 따라 지방자치제도의 효율화를 위하여 지방자치단체와 국가간의 예산편성 및 재정상태가 어

1) (지방세 + 세외수입) / (자치단체 예산규모) × 100

2) 2010년도 기준으로 군과 자치구의 부족인건비 예산소요액 합계는 약 8,000억원에 이르는 것으로 나타났다

떻게 이루어 져야 지방자치제도가 정착할 수 있는가에 대한 종합적 연구가 필요하다. 궁극적으로 지자체의 자율성, 다양성, 자족성에 대한 열망을 실현하고자 하는 지방자치의 의의와 지자체 유형별 재정력의 큰 격차를 조화하는 법·제도적 장치에 대한 고민이 필요한 시점인 것이다.

## 1. 지방자치단체 세입분권 재조정 필요성

지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속 증가하였음에도 세입분권화 이에 미치지 못하여 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 심각하며 이것이 지방재정운용에 있어 재정환상(지방자치단체에게 중앙정부 재원확충에 의존하는 행태를 조장)을 유발하고 있다. 그간 지방자치단체의 재정책률 노력이 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 확충을 중심으로 전개되어온 결과 지방재정의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)도 점차 확대되어 왔다.

결국 현재 우리나라 재정분권의 상황은 세출 분권화에 비해 세입 분권화 수준이 낮아 결과적으로 지방자치 실시 이후 지방재정의 수직적 재정불균형이 계속 확대되어 왔다는 사실로 집약된다. 따라서 중앙과 지방간 합리적 재원배분을 위해서는 지방의 자주재원, 특히 지방세의 확충이 이뤄져야 할 것이다.<sup>3)</sup>

지방재정의 현 상황은 지방자치단체들의 중앙 의존성의 심화, 지방세의 가격기능 상실 및 재정책임성의 약화, 지역경제 활성화와 지방세수의 연계성 부족, 후진적 지방재원구조의 문제 등을 야기하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 세원이양 등 지방세의 확충을 통한 자주재원의 증대 필요성이 지속적으로 제기된 바 있으며, 주로 지방

---

3) 국세와 지방세의 징수는 2008년 기준으로 각각 8:2의 비율을 보이고 있으나, 중앙정부와 지방의 재정사용은 4:6으로 오히려 지방자치단체가 사용하는 예산이 더 많은 상황임

재정의 운용권한의 배분문제는 지방정부의 자주재원 확보가 효율성 관점이나 재정배분의 체계성에 적절한 것인지에 관한 경제적인 측면에 초점을 두고 논의되었다. 2010년 지방세법 개정으로 지방소득세 및 지방소비세가 신설되어 지방재정의 건전성 확보를 기하려는 노력이 있었으나, 그 실질적인 효과는 미흡하다. 중앙정부 부처 간의 입장이 다르고, 중앙과 지방자치단체 간의 입장이 다르며, 심지어 지방자치단체 간의 입장도 다른 까닭에 원만한 조정방안을 도출하는데 한계를 가진다. 한편 국가 총지출은 크게 ① 중앙정부 세출, ② 지자체 세출, ③ 지방교육재정, ④ 기금 등으로 구분할 수 있고, 기금을 제외하는 경우 2009년 기준 중앙세출과 지방세출의 규모가 거의 같다.

2003년 기준으로 중앙세출이 50.5%, 지방세출이 35.9%로 중앙세출의 규모가 더 컸지만 그 이후 빠른 추세로 지방세출의 상대적 크기가 증가했다. 동 기간 동안 크게 늘어난 복지세출의 대부분이 ‘중앙정부의 이전재원 → 지자체의 전달’ 형태로 지출되기 때문이다. 특히, 교육재정을 지방재정에 포함할 경우 지방세출의 비중이 58%로 OECD 국가들 중 지방세출 비중이 거의 최상위권에 속한다.

## 2. 지방공기업법제 개선 필요성

지방자치단체는 당해 지방자치단체의 고유하고도 특수한 행정 목적과 재정수입의 달성을 위해 지방공기업을 설립·운영하고 있다. 따라서 지방공기업의 특성으로는 그 재정적 기반에 있어서 지방자치단체의 공적 자금으로 최초 설치되지만, 운영 및 활동의 측면에 있어서는 사기업의 운영과 같다. 이와 같은 특성으로 인해 지방공기업에 대해서는 별도의 규범적 접근이 필요하며, 이는 곧 지방재정의 건전성 제고에도 직결되는 문제이다.

지방공기업은 사적 자본의 집적으로 설립된 사기업이 아닌 지방의 공공재정으로 설립된 기업이므로, 본질상 기업 정책결정자(기업운영자)와

자본 투하자와의 직접적 관계가 전적으로 단절되어, 기업운영의 책임성이 저하되어 있다.<sup>4)</sup>

또한, 지방공기업의 경우 지방공기업운영의 의사결정이 경제적 관점이 아닌 정치적 관점에서 행해지는 경우가 있으며, 더 나아가 지방공기업의 전략적 결정이 공기업 사장 등의 경영자가 아니라 지방자치단체장 또는 심지어 지방의회에 의해서 결정되어 지는 경우가 빈번하여 지방공기업의 경영체계가 난맥상을 이루고 있다. 이는 지방공기업 경영 그 자체의 문제가 아니라, 지방의 재정사업의 일환으로 시행되고 있는 지방영리사업의 채산성을 악화라는 문제가 될 수 있으며, 이는 곧 지방자치단체의 재정건전성악화와 채무증가와도 연관된다. 우리나라 대부분의 지방자치단체가 지방공기업을 운영하고 있으므로, 지방공기업의 비효율적이며 위법한 경영으로 인한 경영악화가 지방재정의 위협이 되지 않도록 하기 위해서는, 지방공기업의 의사결정체계, 감독, 지방공기업 경영책임제고 등을 위한 법적 수단의 도입을 통해, 궁극적으로는 지방재정의 건전성 제고를 위한 자주재원의 확보에 기여하는 공기업이 되도록 관련 법제를 최적화 할 필요가 있다.

### 3. 지방교육재정법제 개선 필요성

지방자치사무는 지방행정사무와 지방교육사무의 별도 체계로 구성되어 있으며, 이에 따라 지방교육재정도 이원적 재정체계를 가지고 있다. 이와 같은 지방행정 간의 수평적 지원체계 외에도 지방교육재정은 수직적으로 분화된 재정체계를 가지고 있는데, 이는 곧 국가로부터의 재정지원과 지방자치단체의 자주재원을 통한 재정체계가 그에 해당된다. 지방교육재정은 일반재정법적 근거인 지방재정법 및 지방

---

4) 사기업의 주식회사형태에 있어서도, 투자자와 기업운영자는 어느 정도 단절되어 있으나, 대부분의 주식회사의 경우 기업운영자 또는 소유자는 대주주의 지위를 가지고 있어 직접적으로 기업을 운영하고 있는 것이 현실이다.

교부세법과는 별도의 법제 즉, 지방교육기본법·지방교육재정교부금법 등의 독자적 법체계를 가지고 있다. 그런데 교육재정실무에 있어서도 비공식예산이 존재하여 지방재정법제의 개선을 위한 각종의 검토에 있어 누락되는 등 그 운용의 적법성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 이와 같은 지방교육재정의 복잡한 지원·집행 및 감독체계는 지방교육재정의 효율성과 적법성을 저하시킬 수 있으며, 더 나아가 지방재정에 대한 직·간접적 부담으로 작용하여 지방재정의 건전성을 위협할 수 있다. 이는 특히 지방세법 개정으로 인한 취·등록세 인하조치로 인해 지방세수는 감소하는 추세에서 교육기반시설에 대한 부담금이 위헌으로 결정되어 지방자치단체가 부담해야 할 교육재정부담은 급증할 것으로 예상되는 바 재정건전성의 악화 요인으로 주목된다.

## 제 2 절 연구 목적

본 연구를 통해 먼저, 본 종합보고서에서 지방자치단체의 자율성, 다양성, 자족성 확보와 지방재정 건전성 강화를 위해 요구되는 중앙과 지방의 바람직한 자원배분 기준 및 입법방향을 도출하고자 한다.

이를 토대로 각론에서 지방세제의 개선과 관련하여 지방세수의 증대와 자주재원의 확보 측면에서 지방소비세와 지방소득세 및 지방재정조정제도를 중심으로 국가와 지방자치단체 간의 조세고권의 배분문제를 헌법과 법률의 해석을 통해 규범적인 대안을 마련한다.

이어 지방공기업법제의 개선과 관련하여 지방공기업의 비효율적이며 위법한 경영이 지방재정 건전화를 해치는 위협요인이 되지 않도록 하기 위해 지방공기업의 의사결정체계, 감독체계 강화, 지방공기업 경영책임제고 장치 등을 위한 법적 수단의 도입을 검토한다.

마지막으로 지방교육재정법제의 개선과 관련하여 현행 지방교육재정법제의 면밀한 분석을 통해 지방교육재정이 합리적이고 효율적으로

집행되고 운용될 수 있는 입법론적 모델을 제시하여 지방재정의 건전성제고에 기여하는 법제정비방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

### 제 3 절 연구 방법

본 연구는 『지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구』라는 테마로 지방재정 건전성 강화를 위하여 현행 지방재정의 현황 및 문제점, 관련 법제의 문제점, 비교법적 고찰 등을 총괄적으로 검토·분석하여 이를 토대로, 지방재정의 주요 쟁점사안으로서 「지방세제」, 「지방공기업」, 「지방교육재정」 등에 관한 현안 분석 및 법제도 개선방안을 도출하는 방식으로 수행하였다.

전체 연구(『지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구』)의 총괄책임자는 한국법제연구원 김도승 부연구위원이 담당하였으며, 보고서 「지방재정 건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방안」을 통하여 지방재정 실태 분석 및 법제·정책 개선 시사점을 도출하고, 특히 우리와 같이 단일국가이면서 중앙집권적 국가인 프랑스의 지방재정 관련 현황 및 시사점을 살펴보았다. 이를 토대로 중앙과 지방간의 합리적 자원배분 방향, 무분별한 재정책대의 요인으로 꼽히는 현재의 행정구역별 일괄적 기능 배분에 대한 재검토, 지방정부의 재정 통합(일반재정과 교육재정 등) 방안, 지방재정 확충 및 자치단체 간 격차 완화를 위한 법제개선 방안 등 지방재정 건전화를 위한 재정법체계 개편 방향을 제시하였다.

이어 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안의 구체적 각론으로서 먼저, 지방세제의 개선방안은 고려사이버대학교 김현동 교수가 담당하였으며, 보고서 「지방재정 건전성 제고를 위한 지방세제 개선방안」을 통하여 조세수입권 분배의 이론적 배경 고찰을 토대로 국세와 지방세의 조세수입권 분배체계의 조정 검토, 조세정책적 측면에서

지방소비세와 지방소득세와 관련한 다양한 쟁점 검토 등 국가와 지방자치단체 간의 조세수입권의 분배문제의 법제도적 개선방안을 제시하였다.

지방공기업법제 개선 방안은 경북대학교 신영수 교수가 담당하였으며, 보고서 「지방재정 건전성 제고를 위한 지방공기업법제 개선방안」을 통하여 지방공기업의 유형별 분석 및 운용현황에 대한 조사를 수행하였으며, 지방공기업법의 발전과정 및 시대별 특징을 검토하고 미국, 독일, 일본 등 주요국의 지방공기업관련 법제를 분석하여 이를 토대로 현행 지방공기업법을 중심으로 관련법제의 개선 방향을 제시하였다.

지방교육재정법제 개선 방안은 제주대학교 강주영 교수가 담당하였으며, 보고서 「지방재정 건전성 제고를 위한 지방교육재정법제 개선방안」을 통하여 우리나라 지방교육재정의 운용 및 관련 법제 분석, 외국의 지방교육재정관련 법제 및 운용 분석 등을 토대로 교육재정부문의 비공식예산 최소화를 위한 교육재정범위의 법정화, 국가와 지방자치단체 간의 교육재정의 균형분담, 교육재정투융자운용평가기구의 기능 최적화, 국가에 의한 지방재정지원(일반재정지원과 교육재정지원)의 일원화를 위한 검토 등 지방재정 건전성 제고를 위한 지방교육재정법제의 개선 방안을 제시하였다.

## 제 2 장 지방재정의 현황과 문제점

### 제 1 절 지방재정의 개념과 특징

#### 1. 지방재정의 의의

지방재정이란 지방자치단체의 경제활동을 뜻하는 것으로, 지방재정법 제2조에 따르면 “지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동”이다. 따라서 지방자치단체의 고유의 목적을 달성하기 위해 필요한 기능의 행사에 소요되는 재원을 조달하고 지출하는 경제활동의 총체가 바로 지방재정인 것이다. 이러한 지방재정 운용의 원칙은 지방재정법 제3조에서 제시하고 있다. 즉, 지방재정법 제3조 1항은 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.”고 규정하여 지방재정활동에 있어 준수해야할 원칙으로 ‘주민의 복리 증진’과 ‘재정 건전성’, ‘재정 효율성’을 명시하고 있다.

지방자치단체는 헌법상 제도적 보장으로 인정되는 지역분권 공법인으로서 일반적으로 ‘전권한성’과 ‘자기책임성’을 인정받고 있다. 여기서 전권한성이란 주민의 복리에 관한 모든 사무에 대한 일반적 권한을 가진다는 것을 의미하며 자기책임성이란 이를 지방자치단체가 자치적으로 처리하는 것을 의미한다.<sup>5)</sup>

헌법상 보장된 지방자치제도와 이를 수행하는 지방자치단체는 자신의 법적권한과 업무수행을 위한 물질적 기반을 필요로 한다. 이러한

---

5) 김철용, 행정법, 고시계, 2012, 708면.



지방자치단체의 물질적 자립성은 재정적 자립성을 수반·요청하게 되며 이는 재정분권화 논의로 이어지게 된다. 본래 지방자치단체는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권과 더불어 자치재정권을 향유한다. 자치재정권이란 지방자치단체가 자치사무와 단체위임사무의 처리 경비에 충당하기 위하여 스스로 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리하는 권한을 의미한다. 따라서 재정분권화 논의는 지방자치단체의 자치재정권을 확보하는 것을 의미하기도 한다.

또한, 행정권한의 중앙집권에 대비되는 지방분권의 확대를 위해서도 중앙재정의 지방재정으로의 이전이 필수적으로 요청된다고 할 것이다. 이런 의미에서 본다면 지방재정은 지방자치단체의 물질적 존립기반이자 지방분권의 실질적 요소로서 기능을 한다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 중앙재정이 국민경제의 안정과 번영을 이룩하려는 방향으로 전개되는 것이라면, 지방재정은 지역적 경제개발이나 지역주민의 복지증진에 주된 목표를 두고 있다.<sup>6)</sup>

한편, 경제적 측면에서 지방재정의 의의를 생각해볼 수도 있다. 경제적인 차원에서 볼 때 중앙정부와 지방정부, 연방정부와 주 정부 등 복수 정부의 존재는 국민들의 다양한 공공재 수요를 보다 효율적이고 공평하게 충족시켜주기 위한 장치로서 볼 수 있다. 이러한 측면에서 지방재정은 중앙정부의 재정과 경쟁적인 관계에 있지 않고 보완적인 관계로 접근해볼 수 있을 것이다. 중앙정부에 의한 중앙집권적인 체제가 가지는 긍정적인 면은 분명 존재하나, 중앙정부와 지방정부 간 역할분담이 필요한 부분도 역시 존재한다.

---

6) 이규환, 한국지방행정론, 법문사, 407-412면.

## 2. 지방재정의 특징<sup>7)</sup>

### (1) 지방재정의 다양성과 지역성

지방재정은 다수의 지방자치단체의 재정을 총칭하므로 지방재정은 자치단체마다의 위치, 지형, 지질, 풍토 등 자연조건의 차이와 그 지역 사회의 역사적 전통 및 관습의 차이, 그리고 지역 산업입지 조건에 따른 특유한 산업구조, 자치단체의 인구, 면적 등 규모의 차이로 인하여 지방재정은 다양성을 띠게 된다. 또한, 지방자치단체의 활동범위는 관할구역 내에 한정되기 때문에 재정의 범위도 그 지역적 경계를 초월할 수 없다. 이는 지방자치단체의 권한이 미치는 범위가 지역적으로 한정될 수밖에 없는 이유에서 당연히 발생하는 특징이라고 할 것이다.

지방재정의 지역성이 가지는 한계 때문에 지방재정정책을 결정하는 과정에서 지역적 경계를 초월하여 발생하는 경제적 효과를 중시하지 않는다. 그리고 다른 지역의 주민들이 부담하게 된 비용이나 편익을 충분히 고려하지 않기 때문에 지방재정정책에서는 자원배분의 효율성이 국가재정에 비해 떨어질 수 있다.

하지만 지역주민이나 기업의 지역 간 이동에 특별한 제약이 없기 때문에 이들 경제주체들은 다소 제한적이기는 하지만 진입과 탈퇴를 통한 의사표현이 가능하다. 따라서 국가전체적인 자원배분의 효율성 제고를 위해서는 지방자치단체 상호 간의 조세경쟁, 자원경쟁, 기업유치경쟁으로 발생할 수 있는 지방재정상 분쟁에 있어서 일정한 조정의 필요성이 있고 이것이 지방재정의 지역성이 야기하는 문제일 것이다.

7) 이하는 임현, 국세와 지방세의 합리적 조정에 관한 법적 검토, 토지공법연구 제39집, 2008, 502-503면을 참조하여 재정리 한 것임.

## (2) 지방재정의 의존성

지방자치단체의 세입은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국가보조금 등 다양한 수입원으로 구성되어 있다. 하지만 지방자치단체가 자치입법권으로서 지방세목을 신설하거나 세율을 정하는 것은 헌법상 조세법률주의의 원칙에 따라 인정되고 있지 않기 때문에 지방재정의 상당 부분이 중앙정부가 징수하여 지원하는 이전재원에 의존하고 있고 이를 지방재정의 의존성이라고 할 수 있을 것이다. 지방재정의 의존성에 따라 지방자치단체는 재정운용에 있어서 중앙정부로부터 사전적·사후적인 통제를 받게 되고 이는 지방재정운용에 있어서 자율성을 훼손하는 결과를 야기하게 된다. 조세법률주의 원칙과 지방재정의 의존성이 가지는 이런 논리적 귀결은 지방자치단체의 자기책임성과 전권한성이란 지방자치제도의 헌법상 보장원칙과 충돌할 개연성이 존재하게 된다.

## (3) 지방재정의 응익성

지방자치단체는 주민을 그 인적 구성요소로 하기 때문에 지방재정의 운용에 있어서 국가재정에 비하여 공공서비스와의 대응관계가 상대적으로 강하다. 다시 말해 다수의 소규모 지방자치단체로 구성된 지방재정은 재정지출과 비용부담의 연결성 높고 이에 따라 지방재정은 그 운용에 있어서 지역차원의 공공서비스 수익에 연동된다는 것이다. 따라서 지방재정의 정책목표는 자원배분기능에 집중되고 재원조달도 응능주의를 근간으로 하는 국가재정과는 달리 응익주의적 요소가 상당히 가미되어 있다. 이를 지방재정의 응익성이라고 한다. 즉, 지역주민이 소비하는 공공서비스의 크기에 따라 지방재정에 대한 비용부담의 크기가 결정되는 부분이 상대적으로 크다.

## 제 2 절 지방재정의 규모

중앙재정과 지방재정 간의 규모를 파악하면 다음 <표 1>과 같다.

< 표 1 > 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	
국내총생산 (GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059	
규모	중앙 재정 (A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904	252,182
	지방 재정 (B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000	149,658
비 중	A/ GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/ GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6	14.1
	B/A	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.

2) 중앙재정은 총계기준임.

3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료: 행정안전부 및 기획재정부 매년도 재정연감

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2009년에는 1,063조 590억 원으로 4.96배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고 같은 기간 지방재정은 21조

8,500억 원이던 것이 149조 6,580억 원으로 6.8배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2009년에 14.1%로 3.9% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 최저수준인 9.7%를 나타내기도 하였다. 또한 중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 이상으로 확대되어 2009년 최대치를 나타내고 있는 상황이다. 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 다소 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하고 있어 비중이 상반되는 추세이다.

### 제 3 절 세입구조

2009년 결산기준으로 지방정부의 총세입은 227조 6,563억 원으로, 이 중 자주재원인 지방세와 세외수입<sup>8)</sup>의 규모는 각각 45조 1,678억 원, 72조 9,064억 원이다. 총세입 중 자주재원이 차지하는 비율은 2009년 말 현재 51.8%로, 2000년 이후 비율이 점차 증가하다가 2004년을 정점으로 다시 비율이 하락하는 추세를 보이고 있다.

---

8) 세외수입은 크게 일반회계와 공기업 특별회계의 속하는 것으로 구분할 수 있다. 일반회계에 의한 세외수입은 다시 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 사용료, 수수료, 재산임대수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입이 경상적 세외수입에 해당하고, 재산매각수입, 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 용자금, 부담금 등이 임시적 세외수입에 해당한다. 공기업 특별회계는 다시 사업수입과 사업외수입으로 구분된다. 이에 관한 상세는, 행정안전부, 지방세외수입연감, 2010, 3-6면 참조.

〈 표 2 〉 지방정부의 재원구성(결산기준)

(단위: 억 원)

구 분	계 (%)	자주재원			지방교부세 (%)	보조금 등 (%)
		세외수입 (%)	지방세 (%)	비 율 (%)		
2000	962,934 (100)	353,540 (36.7)	206,006 (21.4)	58.1	82,450 (8.6)	320,938 (33.3)
2001	1,159,589 (100)	410,044 (35.4)	266,649 (23.0)	58.4	122,249 (10.5)	360,647 (31.1)
2002	1,340,910 (100)	482,859 (36.0)	315,257 (23.5)	59.5	124,791 (9.3)	418,003 (31.2)
2003	1,526,867 (100)	590,936 (38.6)	331,329 (21.7)	60.3	135,245 (8.9)	469,357 (30.7)
2004	1,542,338 (100)	639,740 (41.5)	342,017 (22.2)	63.7	143,045 (9.3)	417,536 (27.0)
2005	1,586,177 (100)	582,884 (36.7)	359,774 (22.7)	59.4	199,240 (12.6)	444,279 (28.0)
2006	1,739,387 (100)	591,763 (34.0)	412,937 (23.7)	57.7	213,115 (12.3)	521,572 (30.0)
2007	1,885,847 (100)	657,348 (34.9)	435,243 (23.1)	58.0	244,367 (12.9)	548,889 (29.1)
2008	2,053,359 (100)	679,478 (33.1)	454,797 (22.1)	55.2	293,266 (14.3)	625,818 (30.5)
2009	2,276,563 (100)	729,064 (32.0)	451,678 (19.8)	51.8	278,754 (12.3)	810,067 (35.9)

출처: 행정안전부, 『2011년 지방세정 연감』, 2011

1991년 지방자치제의 재도입 이후 지방재정의 세입구조를 예산측면에서 파악하면 다음 <표 3>과 같다. 지방세입 구조를 당초예산 순계규모로

파악하면, 1991년 19조 9,035억 원이던 것이 1995년에 36조 6,671억 원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억 원으로 무려 1991년과 비교하면 7.9배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증세를 나타내고 있다. 특히 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

〈 표 3 〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억 원, %)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011
합계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,86 4(100.0)	1,375,34 9(100.0)	1,398,56 5(100.0)	1,410,39 2(100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	3280,73 2(34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	497,434 (35.3)
세외 수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	296,349 (21.0)
지방 교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	274,085 (19.4)
지방 잉여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	-
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	305,528 (21.7)

9) 박연수, 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 지방재정 제1호, 2006.

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	36,996 (2.6)

주: 1) 증액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도 및 「지방자치단체예산개요」, 매연도.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다.

2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년에는 34.2%에 그치고 있다. 또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 2005년까지는 25% 수준을 보였으나 2007년부터 24%대로 낮아졌다가 2011년에는 아예 21.0%로 급감하였으며, 이는 전년도에 비해 감소한 수치이다.

결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억 원이던 것이 2011년에는 27조 4,085억 원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 2003년에 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 2007~2009년 동안 19%의 수준을 나타냈고, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억 원이던 것이 2011년에는 30조 5,528억 원으로 무려 17배의 신장율을 나타내어



세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2011년 현재 21.7%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억 원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억 원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조 원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조 원대를 넘고 2010년에는 5조 1,714억 원으로 급증한 것을 알 수 있다. 물론 올해는 그 규모가 축소하였지만 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행 및 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다.

<표 4>에 의하면 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2011년에는 51.9%를 나타내고 있다. 즉 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

〈 표 4 〉 지방재정자립도 추이

연 도	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
자립도 (%)	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2
연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자립도 (%)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 2011

또한 지방세 또는 자체수입(지방세+세외수입)으로 지자체 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 단체가 2011년에도 124개로 전체 244개의 51%에 달한다는 점은 매우 우려스럽다. 게다가 재정자립도가 10%에도 못 미치는 단체도 10개에 이른다.

〈 표 5 〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
지방세로 미해결	146 (58%)	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (60%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (51%)
자체수입 으로 미해결	38 (20%)	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	38 (16%)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도

## 제 4 절 세출구조

지방자치제의 재도입 이후 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen's classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 사업예산제도의 도입에 따른 5개의 “장” 분류를 16개로 세분화하고 있다.

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만을 유지하던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억 원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 2007년에는 13%로 감소하였다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다.

〈 표 6 〉 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억 원, %)

구 분	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반 행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회 개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제 개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)

구 분	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
민방 위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다.

2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다. 민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다.

지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1~2% 내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억 원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

그러나 2008년에 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 7>과 같다.

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억 원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억 원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억 원으로 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적다.

2009년과 2010년 공통으로 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 26조 5,342억 원(18.9%)이며, 2010년의 경우 그 다음은 기타로 15.3%, 수송 및 교통이 11.7%, 국토 및 지역개발이 11.7% 등의 순서로 나타나고 있다.

〈 표 7 〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)  
(단위: 억 원, %)

구 분	2009년	2010년
합 계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환경보호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사회복지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과학기술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예비비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 2010

결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간이전경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다.<sup>10)</sup>

10) 이상용, 고령화의 변화 전망과 지방재정정책, 2020 지방재정 그랜드 디자인, 한국지방행정연구원, 2010.

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

## 제 5 절 우리나라 지방재정의 특징과 문제점

### 1. 지방재원구조의 문제

지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 2011년 기준으로 124개로 이는 전체의 51%에 해당한다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 38개로 전체의 15.6%에 해당한다.

특히 2006년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 42개로 상당수의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있다.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 18개 시와 68개 군 및 38개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수<sup>11)</sup>가 1을 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

---

11) 재정력지수는 지자체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로, 1미만은 자체수입으로 복지수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못한다는 것을 의미한다.

결국 지방세에 대한 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 2010년부터 지방소득세와 지방소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 아직 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

## 2. 재정책임성의 약화

대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 사실 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안은 매우 미비하다.

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 일차적인 책임이 있겠지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임을 면하기는 어렵다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양에 따른 지방정부의 성숙하고도 책임 있는 자세와 인식의 전환이 무엇보다 중요하다.

특히 최근까지 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과도한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다.

그러나 무엇보다 심각한 문제는 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있는 것이며, 이는 동시에 지방재정의 자율성을 침해하는 것이다.

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 교부세의 재원은 내국세 총액의 19.24%로 결정되며, 이중에서 분권교부세가 내국세 총액의 0.94%의 법정률로 운영되고 있어 보통교부세와 특별교부세는 그 나머지에 해당하는 18.3%에 해당하는 재원으로 운영하되, 도로보전분 8,500억 원을 제외한 금액을 대상으로 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로 안분하고 있다.

지방교부세의 현황을 보면 다음 <표 8>과 같다.

이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 자원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다.

특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분하여 운영하고 있으며, 재해대책수요의 잉여분을 행정·재정실적 우수단체에 지원하는 재정인센티브 재원으로 활용하고 있다.

도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억 원씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였으며, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다.

< 표 8 > 지방교부세 자원규모 추이

(단위: 백만 원)

연도별	지방교부세(내국세의 19.24%)					부동산 교부세 (종합부동 산세)
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1991	3,452,402	3,053,265	305,411		93,726	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		-	
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-	



제 2 장 지방재정의 현황과 문제점

연도별	지방교부세(내국세의 19.24%)					부동산 교부세 (종합부동 산세)
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566		제도폐지	
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	845,381	-	581,357
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	-	1,717,900
2008	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	-	2,881,400
2009	25,186,858	23,032,062	924,254	1,230,542	-	1,448,200
2010	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	-	1,046,100
2011	29,122,280	26,625,487	1,073,979	1,422,814	-	

주: 2010년까지는 최종 교부액(추경 및 정산분 포함), 2011년은 당초예산 기준임.  
보통교부세액에는 지방양여금 도로보전부(8,500억 원)이 포함됨.

또한 분권교부세는 2005년도에 주로 사회복지기능의 지방이양에 따라 재원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 만료하고 그 이후에는 보통교부세에 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년간 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 결정하였다.

부동산교부세는 2005년도부터 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

지방교부세 제도의 대대적인 구조개편이 이루어진 2005년을 기준으로 그 이전인 2004년에는 보통교부세가 13조 128억 원으로 교부세 총액의 89.9%이고, 특별교부세가 1조 3,012억으로 9.0%이며, 증액교부금이 1,549억 원으로 1.1%이었으나, 2005년 제도개편 이후에는 보통교부세가 17조 9,275억 원으로 교부세 총액의 92.0%이고, 특별교부세가 7,115억 원으로 3.7%이며, 분권교부세가 8,453억 원으로 4.3%를 차지하였다.

이러한 변화는 특별교부세의 비율을 과거 1/11(9.09%)에서 4%로 감소하였고, 분권교부세는 내국세의 0.83%를 교부하였기 때문이다. 이후 2006년부터는 분권교부세의 비율이 0.94%로 증가하였는데, 이에 따라 보통교부세가 18조 6,914억 원으로 교부세 총액의 91.4%이고, 특별교부세가 7,433억 원으로 3.6%이며, 분권교부세가 1조 65억 원으로 4.9%를 차지하였다.

이처럼 지방교부세제도의 급격한 변화는 2005년 국가균형발전특별회계의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀이 변화하였기 때문이다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어 중앙정부에 대한 의존성이 지속되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지기 때문이다.

따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

### 3. 자치단체 간 재정불균형 심화

구체적인 증거를 제시하지 않더라도, 과거 개발연대에는 경제성장 위주의 성장거점 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권에 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

이는 과거와는 달리 경기침체와 소비둔화 등 환경적인 요인이 작용하기도 하였지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중현상이 아직도 진행 중이라는 사실에 기인한다. 또한 동일 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다. 지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체 간 불균형도 매우 심한 편이다.

또한 2011년 현재 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

〈 표 9 〉 재정자립도의 단체별 차이(2011년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체수 (244)	7	9	73	86	69
평 균	58.8	32.5	38.0	17.0	36.6
최 고	88.8 (서울본청)	60.1 (경기본청)	69.4 (경기 용인)	47.5 (울산 울주)	82.8 (서울 강남구)
최 저	42.0 (광주 본청)	13.5 (전남 본청)	9.6 (전북 남원)	7.6 (전남 신안)	14.0 (부산 영도구)

자치단체 간에는 최고인 서울특별시 88.8%와 최저인 신안군 7.6%의 경우 격차가 81.2%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 매우 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 68.8%의 차이가 발생하며 시의 경우도 용인과 남원이 59.8%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 10개이며, 30% 미만인 단체는 155개로 전체의 63.5%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군과 자치구의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 따라서 대부분의 군과 자치구는 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 결국 군과 자치구의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하여 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다.

#### 4. 중앙정부의 감세정책으로 인한 세수 감소

2008년 하반기에 추진된 감세정책 등으로 인하여 지방세수 감소는 내국세 감소로 인한 지방교부세분 감소와 도세(취득세 및 등록세) 감소로 인한 재정보전금의 감소로 구분할 수 있다.

내국세와 관련된 감세요인의 주요 사항은 다음과 같다.<sup>12)</sup> 소득세율의 단계적 2% 인하 및 법인세율 인하, 종합부동산세의 개인별 합산방식으로 변경, 그리고 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합이 이에 해당된다.

세목별 감세정책에 따라서 지방정부의 세수가 어느 정도나 감소하게 될 것인지를 예측한 결과는 중앙정부의 정책에 따라서 영향 받는 지방재정의 규모를 의미하는 만큼 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 2008년에 시행된 중앙정부의 감세정책으로 감소될 것으로 예상되는 지방재정 세입 규모는 다음 <표 10>과 같다.

12) 임성일 외, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안, 한국지방행정연구원, 2011. 12., 734면.

〈 표 10 〉 소득세, 법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동

(단위: 억 원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
지방교부세 (D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정 생비감소 (B+D) (주민세 + 지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

2008년~2012년의 5년 동안 감세정책으로 인해 감소될 지방재정 세입은 총 19조 8,816억 원으로 예측된다. 이중에서 6조 2,784억 원은 소득세와 법인세에 대한 세입감소로부터 발생한 것임이다.

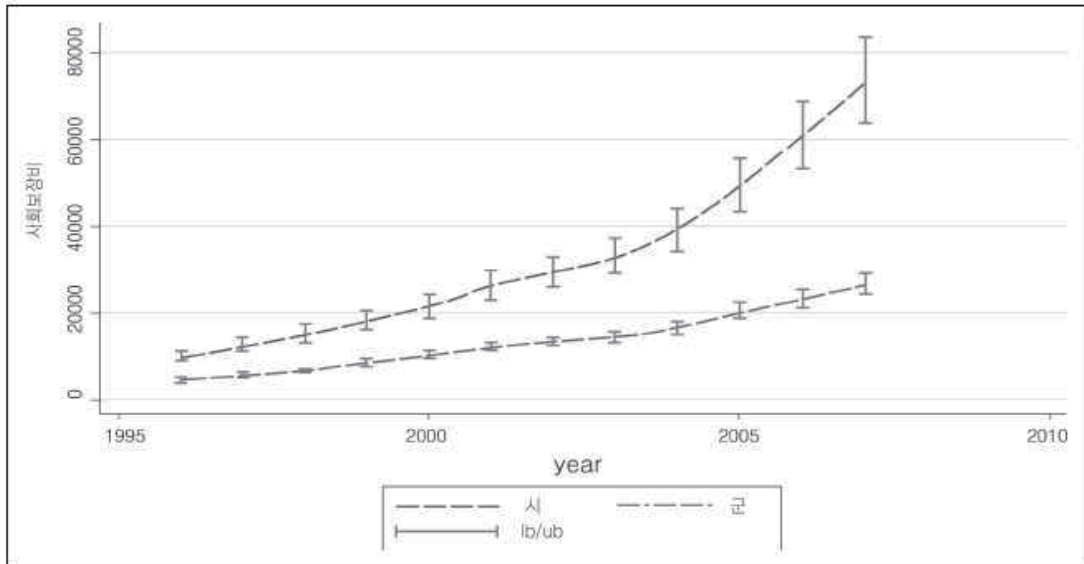
또한, 2008년의 감세 정책은 내국세 총액을 감소시켜, 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세 재원규모를 감소시키게 되며, 이에 따라 감소되는 지방교부세 감소분은 13조 6,082억 원으로 추정된다. 중앙정부의 감세정책에 따른 세입감소분은 열악한 지방재정에 추가적인 부담을 발생시킨다.

## 5. 사회복지 재정수요의 압박증대

지방자치단체의 사회복지 분야의 예산규모는 <그림 1>에서와 같이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

〈그림 1〉 사회보장비(관) 지출규모의 연도별 변화

(단위: 백만 원)



자료: 행정안전부, 지방재정연감 매연도

국회 예산정책처에 따르면, 지자체 순계예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2009년 현재 17.6%에 이르며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

일반회계 결산 기준의 사회보장비(관)항목의 연도별 변화를 살펴보면, 지방자치단체가 지출하는 사회보장비 규모는 지방자치 실시 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 사회보장비의 지속 증가는 자치단체의 지방비 부담을 가중시키는 원인이 된다.

그런데, 지방정부의 사회복지비 예산이 증가하는 것은 지방정부의 의도에 따른 것이라기보다는 관련 정책에 대한 중앙정부의 정책변화가 지방정부로 하여금 부담을 가중시킨 경우에 해당된다.

물론, 지방정부 스스로 지역복지 사업에 대한 지출을 증가시키는 경우가 있지만, 지방정부가 집행하는 복지사업비는 대부분 국고보조사업으로 지원되는 중앙정부의 업무인 경우가 많으며, 국고보조사업은

지방정부의 능력과 의지에 따른 변경이 불가능한 법적 의무적 경비에 해당된다.<sup>13)</sup>

기초생활급여, 기초노령연금, 기초장애연금, 영유아보육료 지원 등 대규모 복지사업들은 모두 국고보조사업에 의해 지원받는 사업들이다. 사회복지분야 국고보조사업과 대응해야 하는 지방비 부담 수준을 살펴보면 다음 <표 11>과 같다.

< 표 11 > 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위: 조 원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업 (복지부)(A)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담(B)	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

사회복지분야 국고보조사업 규모는 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율은 정부 총지출이나, 보건복지부 일반회계예산규모의 증가수준을 상회하고 있다.

보건복지부 주관의 국고보조사업 규모 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2010년에 급격한 증가가 이루어졌다. 보건복지부 주관 국고보조사업 규모의 증가에 따라서, 이에 대한 지방비 부담분 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 지방비 부담분은 2006년 2조 1,500억 원에서 2010년 7조 100억 원으로 3배 이상 증가하였다.

13) 이용환, 국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향, 경기개발연구원, 2009.

## 제 3 장 지방자치단체의 재정자주권 보장을 위한 제도적 장치

### 제 1 절 지방자치와 재정자주권

우리 헌법은 제8장에서 지방자치에 관한 2개의 조항을 두고 있다. 즉 제117조는 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 하고, 제2항에서 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라고 하여 구체적 내용을 법률에 유보하고 있다. 또한 제118조는 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다.”라고 하고, 제2항에서 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 하여 구체적 내용을 역시 법률에 유보하고 있다. 이러한 헌법상의 규정에 관하여 다수설과 헌법재판소의 판례는 이를 제도적 보장으로 이해하고 있다. 지방자치를 헌법에서 제도적으로 보장한다는 것이 구체적으로 무엇인지에 관하여는 대체로 세 가지를 의미하는 것으로 해석하고 있다. 첫째로, 헌법은 지역적인 사무를 자치적으로 처리하는 지방자치단체의 존립 자체를 보장한다.<sup>14)</sup> 다만 헌법상 지방자치단체의 존립 보장이 개별 지방자치단체의 존립을 보장하는 것이 아니므로 이의 폐치분합은 인정된다. 두 번째는 헌법이 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 전권한성과 자기책임성에 따라 처리할 것을 보장한다. 즉, 지방자치단체는 헌법이나 법률이 국가나 지방자치단체 이외의 공공단체의 사무로 하고 있지 않는 한, 개별적인 법률로써 지방자치단체의 사무로 규정하고 있지 아니하더라도 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 권한을 가진다. 이런 전권한성의 내용으로

14) 헌재 2006. 3. 30. 2003헌라2 결정.



자치입법권·자치조직권·자치행정권과 함께 자치재정권이 포함된다. 세 번째로 헌법은 지방자치단체의 주관적인 법적 지위를 보장한다. 따라서 지방자치단체는 국가의 위헌·위법적인 자치권의 침해에 대하여 사법적 보호를 청구할 수 있다.<sup>15)</sup> 이러한 헌법상 지방자치제도와 그의 제도적 보장에 비추어 볼 때 지방자치단체가 자체적인 재정수입으로 스스로의 행정운영비용을 충당할 수 없다는 것은 지방자치제도와 지방자치단체의 제도적 보장을 위협하는 요인이라고 할 것이다. 지방자치단체가 국가로부터 독립된 법인격을 가지고 자치적인 행정을 수행하기 위해서는 이에 수반되는 비용부담이 가능해야 하고 이러한 비용부담도 원칙적으로 자치권이 보장될 수 있는 자체수입으로 충당해야 할 것이다. 국가의 이전재원을 통해 지방자치단체의 행정사무수행 비용의 대부분이 충당된다면 이는 국가에 대한 지방자치단체의 통제와 종속심화를 야기하게 되어 헌법상 보장된 지방자치단체의 자기책임성을 훼손하게 된다. 따라서 지방자치단체의 필수적 경비에 해당하는 인건비를 지방세수입으로 충당하지 못하는 것은 지방재정의 국가재정에의 종속성만이 아니라 헌법상 지방자치제도의 제도적 보장이란 측면에서도 시급히 개선이 필요한 문제점이라고 생각된다.

또한, 지방재정법 제20조는 “지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.”고 규정하여 자치사무에 있어서는 지방자치단체가 전액을 부담하도록 하고 있다. 그리고 동법 제21조 제1항은 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.”고 규정하고 있다. 이러한 법률의 규정을 종합하면 지방자치단체의 자치사무와 기관 위임사무 및 단체위임사무의 처리비용을 지방자치단체가 전부 또는

---

15) 김철용, 행정법, 고시계, 2012, 706-708면.

일부 부담하게 된다. 이는 지방자치단체의 자체 재정력이 이들 사무 처리 비용을 부담할 수 있을 정도로 확보되어야만 한다는 것을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다. 특히 사무처리비용의 전부를 부담하는 자치사무의 경우에 지방자치단체의 재정력은 해당 사무의 처리에 직결되어 지방재정의 확보가 없이는 자치사무의 원활한 처리가 어려울 것이다. 결국 지방재정의 확보는 지방자치단체의 제도적 보장을 위해서만이 아니라 자치사무와 기관위임사무 및 단체위임사무와 같은 국가사무의 원활한 처리를 위해서도 필수적으로 요청되는 것이다. 물론 국가가 지방자치단체에 대한 재정지원을 통해 이들 사무의 처리비용을 보조할 수 있지만, 이는 지역 주민에 인접한 지방자치단체가 당해 사무를 가장 효율적으로 처리할 수 있다는 근거리 원칙이라는 지방자치제도의 취지에 비추어 지방자치단체가 자체적인 재정력으로 이를 해결하는 것이 타당할 것이다. 즉, 국가의 재정적 지원이 지방자치단체의 자치성과 자율성을 위협하는 통제요인이 되어 지방자치제도의 취지인 근거리 행정이 보장될 수 없다는 점에서 지방자치단체 스스로의 재원조달을 통해 이러한 사무수행이 이루어 져야만 한다는 것이다. 이러한 점에서도 지방자치단체의 재정력이 확보되지 못하고 국가에 예속되는 현황은 지방자치제도의 근간을 훼손할 수 있는 위협요소로 작용하고 있다.

지방자치단체의 재정자주권을 보장하기 위한 제도적 장치로 국세와 지방세 간 세원배분 방식에 의한 지방재정의 자율성을 보장하는 방식과 지방재정조정제도에 의한 보완적 방식이 있다.

중앙정부와 지방정부는 상호 독립된 기능과 역할을 수행하지만 궁극적으로 국가의 발전과 국민의 복지실현이라는 관점에서 밀접하게 상호협력 하는 관계에 있다.

지방자치단체가 수행하는 기능에 필요한 재원을 스스로 조달하여 그 규모에 맞게 지출을 행하는 것이 재정자주권 못지않게 중요한 재정

건전성을 확립하는 중요한 전제가 될 것이나, 현실적으로 엄격하게 지방자치단체가 모든 필요재원을 조달하는 것에는 한계가 있다. 더불어 헌법상 집행부의 권한이 분권된 지역적 공법인으로서 지방자치단체는 자치입법권을 보유하지만 헌법 제117조 제1항에 따라 법령의 범위에서만 이를 행사할 수 있고 조세법률주의의 원칙에 따라 지방세의 세목, 세율, 과세표준을 입법부인 국회만이 결정할 수 있다는 점에서 세원배분방식에 의한 지방재정의 자율성 보장은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다.

따라서 국세로 징수된 자원 중 일부를 지방자치단체에 분배하는 지방재정제도조정제도는 이러한 이유에서 필요한 제도적 장치인 것이다. 하지만 중앙정부와 지방자치단체는 각각 필요한 자원은 국세와 지방세로 각각 충당함을 원칙으로 하고, 지방재정조정제도는 보충적·2차적인 수단으로서 활용됨이 타당할 것이다. 이는 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위해서 원칙적으로 지방행정에 소요되는 비용은 지방세로 충당하여 지방재정조정에 따라 부과되는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 사전적·사후적 통제를 최소화 시켜야 하기 때문이다.

이하에서는 먼저, 지방재정조정제도의 개념과 의의 및 현행 법제 하에서의 지방재정조정제도에 관하여 살펴보고, 수년전 논란이 되었던 지방자치단체 파산과 관련한 법적 문제를 살펴본다.

## 제 2 절 지방재정조정제도

### 1. 지방재정조정제도의 의의

#### (1) 개념

지방재정조정제도(local finance equalization scheme)란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서, ① 중앙정부가 지방자치단체에게, ② 광역

자치단체가 기초자치단체에게, 그리고 ③ 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할수행을 뒷받침해주기 위한 재원 이전장치를 의미한다.

행정기능 수행에 있어서 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외 수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하지만 지역 간 재원 및 세원의 불균형 편재로 인해 국세의 지방세 이전이라는 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 조장할 수 있게 된다. 따라서 지역 간에 고루 분포된 세원을 지방세로 하면서 대도시나 일부 지역에 편재된 세원은 국세로 징수하여 취약한 지방재정의 구조를 보완하는 제도가 필요한 것이다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정 수준(national minimum)을 유지하는 데 필요한 재원을 보장해 주면서, 아울러 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다.

## (2) 필요성

지방재정조정제도를 통한 조정의 필요성은 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

우선 정부 간에 발생하는 수직적·수평적 재정력 불균등에 관한 문제이다. 수직적 재정불균등은 중앙정부와 지방자치단체 간에 발생하는 것으로서 이는 세원의 불균등, 세율의 차이 및 지출기능의 특성에서 중앙재정이 지방재정에 대해 갖는 비교우위에서 기인한다. 한편, 수평적 재정불균등이란 지방자치단체 사이에서 발생하는 재정불균등을 의미한다. 이는 지역 간 경제력 격차, 지방세 운영에 있어서의 응능부담원칙의 적용, 재산세의 경우 과세대상이 되는 부동산이 속한 시장의 불완전성 등에 따라 발생할 수 있다.

수직적 재정불균등의 시정을 위해 중앙정부는 다양한 정책수단을 동원하게 되는데, 그 중 하나가 지방재정조정제도의 운영을 통한 지방정부로의 재정이전이다. 또한 지방재정조정제도는 지방정부간의 수평적 재정불균등을 교정할 목적으로도 운영된다. 수평적 재정불균등의 시정을 위한 목적으로 지방재정조정제도가 운영되는 경우에는 재정력이 약한 지역이나 상대적으로 재정수요가 많은 지역에 재원을 우선적으로 배정하는 것이 원칙이다.

지방재정조정제도는 자치단체간의 재정불균등을 재배분해 줄 뿐만 아니라 특정 인구집단 특히, 저소득계층의 복지증진을 위한 소득분배 기능도 담당하고 있다.<sup>16)</sup> 상당수의 복지사업, 사회서비스사업, 그리고 지역개발사업 등은 저소득층이나 사회적 소외계층 또는 특정지역 주민의 복지증진을 위하는 목적 하에 수행되어진다.

다음으로 지역 간에 외부성(externality)이 존재하는 경우 이에 관한 조정의 도구로서의 지방재정조정제도이다. 현실적으로 행정구역에 맞춰 공공재가 공급되지 않는 경우가 충분히 발생할 수 있다. 이 때 그 정도가 심하여 한 지역에서 공급되는 공공재가 다른 지역 주민의 효익에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치게 될 때 경제학에서는 외부성이 존재한다고 설명한다. 사실 이러한 외부성 문제는 우리 주위에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

외부성이 존재하는 경우 지방자치단체 간 협상을 통해 적절한 반대급부를 지급하여 해소할 수 있을 것이나, 중앙정부가 개입할 때 효과면에서는 더욱 바람직하다.

또한 지방재정조정제도로서 보조금의 지원은 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 그 중 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공서비스의 외부효과나 누출효과가 존재하는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도해 준다.<sup>17)</sup>

16) 서정섭·조기현, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2007. 12., 7면.

17) 서정섭·조기현, 앞의 보고서, 7면.

이 외에도 지방재정조정제도 운영에 관한 정당성은 정치권한의 분산, 가치재수요증가, 기술개발 및 각종 사회적 경험의 증진, 그리고 경제의 안정화 수급 등의 측면에서 부여되어질 수 있다.

이와 같이 지방재정조정제도를 통하여 중앙정부가 지방정부에게 이 전지출을 하는 합리성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지방재정조정제도는 수직적, 수평적 재정불균등을 시정하기 위한 정책수단으로서 운영된다.

둘째, 특정 인구집단에 대한 소득분배를 지향하는 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다.

셋째, 형평성과 효율성의 관점에서 파악되는 국가적 이해관계를 합리적으로 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다. 국가적 이해관계의 범위에 포함되는 것으로는 누출효과와 외부효과가 존재하는 사업을 비롯하여 전국적 표준서비스 또는 전국적 최저수준서비스를 요하는 사업 등이 있다.

넷째, 정치권한의 분산, 가치재의 증진, 기술개발 및 각종 사회적 경험의 증대, 그리고 경제안정화의 목적을 달성하기 위한 정책수단으로서 지방재정조정제도를 운영한다.

## 2. 주요국가의 지방재정조정제도

### (1) 독일의 지방재정조정제도

지방재정조정제의 법적 논의와 관련하여 이 분야에 대한 제도적 정비가 우리나라보다 앞선 독일의 사례를 살펴보는 것은 중요한 의미를 가진다.<sup>18)</sup> 독일은 연방제 국가로서 주 간 재정력 격차가 매우 커서

18) 독일의 사례에 관한 논의는, 박승재, “국가와 지방자치단체간의 조세수입권의 분배 문제-지방소비세, 지방소득세 및 지방재정조정제도를 중심으로-”, 세무학연구 제27권 제3호, 2010. 9., 148-149면의 내용을 인용하였음.

이를 해소하기 위한 연방과 주 간 수직적·수평적 재정조정제도가 발달한 까닭이다.

독일의 지방재정제도를 살펴보기 위해서는 우선 연방, 주, 지방자치단체 간의 국가임무의 ‘임무배분’(Aufgabenverteilung), ‘지출책임’(Ausgabenverantwortung) 등 재정지원에 대한 전제들을 검토해 보아야 한다. 물론 이러한 문제에 대하여 독일은 헌법적인 차원에서 비교적 상세하게 규정하고 있으므로 지방재정지원의 법적 근거나 그 전제조건은 당연히 헌법에서 구하여야 한다.

특히 독일은 연방국가 구조를 취하고 있으므로 일단 연방과 주, 그리고 지방자치단체 간에 어떻게 각국의 국가임무를 배분할 것인가의 임무배분의 문제가 선행적으로 검토되어야 하는 것이다. 그리고 이러한 배분된 국가임무를 기반으로 하여, 국가임무를 수행하기 위하여 ‘누가 어떻게 재정을 조달하고 지원할 것인가’를 헌법의 틀 안에서 다루어야 한다.<sup>19)</sup> 이 문제는 재정헌법이라고 하는 기본법(Grundgesetz) 제10편의 재정제도(Finanzwesen)에서 규율하고 있는데, 기본법 제104a 조 이하에서 연방과 州간의 재정문제가 규정되어 있다.

연방에서 기본법이 허용하는 범위 내에서 지방자치단체 등을 포함하여 주에게 재정지원을 하는 다양한 제도를 두고 있다. 이러한 재정지원은 국가임무의 부여에 따른 ‘지출배분’이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 연방의 재정지원 이외에도 ‘수입배분’의 차원에서 국가수입을 지역 간에 서로 배분하거나 지역 간의 재정력의 격차를 해소하기 위해 여러 가지 제도를 두고 있는데 이를 포괄적으로 수용한 것이 ‘재정조정제도’이다.

---

19) 길준규, 지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2006, 29면.

특히 이러한 제도 중의 하나가 조세와 조세원을 연방과 주가 서로 공동으로 지정하는 ‘공동세제도’(Gemeinschaftssteuern)이다. 독일의 재정조정 제도를 구분해 보면, 동급의 행정주체 간에 비례적으로 세입에 의한 수입을 배분하는 것을 ‘수평적 재정조정’ 혹은 ‘주간재정조정’이라고 한다. 그리고 상하관계에 있는 행정단위 간에 비례적으로 세입에 의한 수입을 배분하는 것을 ‘수직적 재정조정’이라고 하는데, 이것은 연방과 주, 지방자치단체 간의 재정조정을 말한다. 수직적 재정조정제도는 기본법상의 재정헌법에서 규정하고 있다.

## (2) 영국과 미국의 지방재정조정제도

영국의 조정제도는 1인당 과세기초와 지출요인에 따라 결정되는 제도인데, 연방공화국인 영국의 특성에 따라 잉글랜드·스코틀랜드·웨일스·북아일랜드 등 지역에 따라 각자 독자적인 지방재정조정 제도를 운영하고 있다. 미국의 경우는 ① 연방정부가 주정부 및 지방자치단체에게 하는 자원보장제도가 있고 50개 주정부가 해당 지방자치단체에게 하는 일반자원보장제도인 세입분할방식(revenue sharing)과 ② 연방재정원조인 특별보조금(specific grants) 등이 있다. 전자는 우리나라의 지방교부세와 성격이 유사한데, 배분방식에는 징세노력도(tax effort)가 포함되며, 3요소·5요소 방식이 있어 어느 것이든 유리한 방식을 택할 수 있다.

## 3. 지방재정조정제도 관련 법제 현황

### (1) 국내에서의 논의

우리나라에서 지방재정조정제도의 법적 개념을 명확히 규정하고 있는 현행법은 없다. 학계에서 논의되고 있는 지방재정조정제도는 지방자치단체 간의 재정상의 불균형을 완화하기 위한 목적으로 국가가 재



정력이 취약한 지방자치단체에게 재원을 이전하여 주는 제도로 인식되고 있다.<sup>20)</sup> 따라서 우리나라의 경우 지방재정조정제도를 수직적 재정조정제도만으로 파악하고 이에 관한 입법만을 두고 있다고 할 것이다.

현행 법제상 지방재정조정제도의 유형으로 국가와 지방자치단체 간 재원이전이 이루는지는 지방교부세, 국고보조금이 있고 광역자치단체와 기초자치단체 간 이루어지는 조정교부금, 재정보전금, 사용료, 시·도세 징수교부금제도 등이 있다.

우리나라에서는 거의 대부분의 학자들이 지방교부세, 국고보조금, 구 지방양여금을 총칭하는 용어로서 지방재정조정제도를 사용하나, 일부 학설은 지방재정조정제도로써 지방교부세만을 지칭하기도 한다.<sup>21)</sup>

지방자치단체의 자주재정권과 관련된 현행 법제를 살펴보자면 우선 자치단체의 자주재정권은 지방자치제도의 본질적 내용의 일환으로 보장되어지는 것이며 지방자치제도 자체는 헌법 제117조와 제118조에서 규정되어 있으므로 동 헌법규정이 지방자치단체의 자주재정권에 대한 헌법적 근거조문으로 작용하게 된다. 지방자치제도에 대한 이러한 헌법적 결단을 구체화한 일반법이 바로 지방자치법이며 그 중 지방재정에 대해서는 지방자치법 제7장(제122조~제146조)에서 규정하고 있다.

지방자치법 제145조<sup>22)</sup>는 지방재정에 관한 상세한 법적 규율을 위해 별도의 법률을 둘 수 있다고 하고 있고, 이에 따라 제정된 것이 지방재정법이다.<sup>23)</sup>

20) 김대영, 지방소비세 도입방안, 한국지방행정연구원, 2003, 29면.

21) 차병권, 한국지방재정연구, 서울대학교 출판부, 1984, 243면; 오연천, 한국지방재정론, 박영사, 1987, 317면; 전상경, 현대지방재정론, 박영사, 271면.

22) 제145조(지방재정운영에 관한 법률의 제정) 지방자치단체의 재정에 관하여 이 법에 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

23) 지방재정법과 지방자치법의 법적 관계에 대해서 지방자치에 관한 기본법인 지방자치법이 지방재정법에 우선하게 된다고 본다. 따라서 지방재정법의 규정은 지방자치법의 입법취지에 반하는 규정을 두어서는 안된다. 이동식, 지방자치와 지방재정, 지방자치법연구 제3권 제2호, 2003. 12., 297면; 강태구, 주석 지방재정법, 만파, 2000, 139면.

지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 하는 지방재정법은 예·결산, 수입 및 지출에 관해 규정하고 있다.

지방세입의 주요 부분을 차지하는 지방세에 대해서는 지방세법이 제정되어 있고, 지방교부세에 대해서는 지방교부세법, 국고보조금에 대해서는 보조금 관리에 관한 법률이 제정되어 있다.

## (2) 법제 개관

우리나라 현행법령상 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간에 존재하는 재정의 수직적·수평적 불균형을 조정하는 중요한 수단인 지방교부세, 보조금, 지방양여금(2005년도 폐지) 등이다.

우선, 지방교부세는 국가수입 중 일부를 재정력이 취약한 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 단체간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도라 할 수 있다.

국고보조금이란 국가, 지방 간에 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 집행(수행)할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도이다.

지방재정조정 재원인 이전재원은 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 구 지방양여금)으로 구분할 수 있다.

일반보조금과 특정보조금의 비중 변화를 살펴보면, 민선자치 실시 이후 2000년까지 일반보조금 보다 특정보조금의 비중이 지속적으로 급증하고 있다. 그러나 2001년 이후부터는 일반보조금의 비중이 증가하는 추세에 있다가 최근 들어서는 국고보조사업 규모가 급증하여 일반보조금 보다는 특정보조금의 비중이 증가하고 있는 양상이다.

### (3) 지방재정조정제도의 유형

이처럼 다양한 지방재정조정방식의 유형은 수직적 재정조정, 수직적 역재정조정, 그리고 수평적 재정조정제도로 구분할 수 있다. 일반적으로 지방재정조정제도를 언급할 때는 이 중에서 수직적 재정조정제도를 지칭 한다.

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방자치단체에게, 그리고 광역자치단체가 기초자치단체에게 재원을 공여하거나, 단체 간의 자원불균형을 조정해 주는 자원재배분방식이다. 예컨대, 지방교부세, 보조금, 재정보전금, 자치구의 자원조정교부금, 공동세 등이 있다. 여기서 보조금(grants)이란 용어를 최광의로 해석하는 경우에는 지방교부세까지도 포함하는 개념으로 사용할 수 있다.

수직적 역재정조정제도는 지방자치단체가 중앙정부에게 재원을 재배분해 주는 방식이다. 이른바 ‘지방주권’ 주장에 입각하여 조달원천이 지방인 수입은 원칙적으로 지방이 그 사용권을 행사하며, 최소한도로 축소된 국가경영(예컨대, 외교, 국방, 사회보장, 교육 등)을 위한 비용을 지방이 분담해야 한다는 것이다. 중국의 경우 상해, 광주 등의 대중양정부 지원 등의 예가 있으나, 사실상 실현가능성이 적은 제도이다.

수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에게 지원하는 동급 지방자치단체 상호 간의 자원재배분방식이다. 역교부세 개념으로서 부유한 자치단체의 저항과 징세노력의 감소 등 여러 가지 요인으로 인하여 사실상 시행가능성이 적은 제도이나, 독일의 주간 재정조정에서 그 예를 볼 수 있다.

## 4. 지방재정조정제도의 종류<sup>24)</sup>

### (1) 지방교부세

#### 1) 개 요

자체수입이 부족한 지방자치단체가 최소한의 행정수준을 유지하는데 필요한 재원을 확보하여 지역 간의 재정력 격차를 해소하기 위한 목적을 가진 제도가 지방교부세로, 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액이다(지방교부세법 제2조 제1호). 국세의 일정비율을 지방자치단체에 지원하지만 그 용처에 아무런 제한이 없으므로 일반재원의 성격을 띤다. 지방교부세는 다시 보통교부세·특별교부세·분권교부세 및 부동산교부세로 세분된다(지방교부세법 제3조).

교부세의 전체 재원은 해당 연도의 내국세 총액<sup>25)</sup>의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세법에 따른 종합부동산세 총액, 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액 및 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액으로 충당된다.

#### 2) 지방교부세의 종류

##### ① 보통교부세

보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에

24) 국세 중 특정세목세입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 도로, 수질 등 특정 목적 사업에 충당하기 위하여 교부되었던 지방양여금은 종전에 지방재정조정제도에 포함되었으나 1년 간 경과기간을 거쳐 2005년 12월 31자로 폐지되었다. 이에 따라 지방도로정비·지역개발사업 재원은 보통교부세로, 수질오염사업·청소년육성사업은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업은 국가균형발전특별회계로 각각 이관되었다.

25) 목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다.

미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부하는 재정부족액 보전분과 지방양여금법 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업 재원인 도로사업 보전분(2011년까지 한시 운영)으로 구성된다.

이러한 보통교부세의 산정 및 배분방법을 보면, 재정부족액 보전분의 경우 공식적인 통계, 객관성 있는 자료를 기초로 하여 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정하여 배정하게 되며, 도로사업 보전분의 경우는 시행중인 공사의 잔여사업비를 기준으로 배분하게 된다.

## ② 특별교부세

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

이러한 특별교부세는 지방교부세법 개정에 따라 2005년부터 교부대상 수요항목이 시책사업·지역 현안·재해대책·지역개발·특정현안의 5개 항목에서 지역현안·재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원 규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되어 운영하여 오던 중 2009년부터 시책수요를 신설 운영하고 있다.

## ③ 분권교부세

분권교부세는 국고보조사업을 이양받은 지방자치단체에 교부하는 지방교부세이다. 지방재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위하여 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 필요한 재원을 보전하기 위하여 2005년도에 도입하였으며 2009년까지 한시적으로 운영한 후

2010년도부터 보통교부세로 통합운영하기로 되어 있었으나 2009년도 지방재정지원제도 개편 시 관계부처간의 합의된 바에 따라 지방교부세법 개정을 통하여 운영기한을 2014년까지 5년간 연장되었다.

2010년에는 우선 지방이양 사회복지사업의 안정적 재정지원을 위하여, 총149개 대상사업을 90개로 통·폐합하는 등 구조조정을 실시하였다.

#### ④ 부동산교부세

부동산교부세는 2004년 말에 지방세로만 운영되던 재산세와 종합토지세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하면서 2005년부터 종합부동산세 제도가 시행됨에 따라, 그 징수세액 전액을 부동산교부금으로 행정안전부 지방교부금예산으로 편성하여 자치단체에 일반재원으로 전액 교부함으로써 지방재정의 확충과 지역균형발전을 도모하고 있다.

2009년까지 부동산교부세는 재산세 감소분(시도 및 시군구 귀속분) 및 거래세 감소분(시도 귀속분) 보전에 먼저 사용되고, 남는 재원을 ‘균형재원’으로 시군구(제주특별자치도 포함)에 배정하도록 되어 있었으나, 2010년부터는 세수 감소분 보전을 폐지하고 전액 균형재원으로 활용하도록 법을 개정하였다. 이는 2010년부터 도입된 지방소비세가 시·도세 형태로 도입됨에 따라 시·군·구의 재정보전과 재원형평화 기능을 강화하기 위한 조치였다.

### 3) 지방교부세의 규모

2011년도 지방교부세 규모는 총 30조 1,904억 원으로 2010년도 예산 대비 10.2%(2조 7,984억 원)이 늘어난 규모이다. 이 가운데 법정분은 29조 1,223억 원으로 2010년도 대비 10.5%(2조 7,764억 원)이 늘어나고 부동산교부세는 1조 681억 원으로 2010년 대비 2.1%(220억원)가 늘었다.

〈 표 12 〉 2011년도 특별교부세 재원규모 및 구성

(단위: 억 원)

구 분	비 율	규 모	비 고
총 계		10,740	2010년 9,683억 원
지역현안수요	30%	3,222	자치단체의 지역현안사업 행정구역 개편에 따른 재정지원
시책수요	20%	2,148	국가적 장려사업 등 지원 전국체전 등 국가적 행사지원
재해대책수요	50%	5,370	응급복구, 항구복구 및 재해예방 사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		행정, 재정실적 우수지원단체

〈 표 13 〉 연도별 부동산교부세 교부 현황

(단위: 억 원)

구 분	2005	2006		2007		2008		2009		2010
	세수 감소분	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	균형 재원
전 국	3,930	10,200		18,892		28,853		31,328		10,221
	3,930	8,667	1,533	9,971	8,921	7,697	21,156	19,028	12,300	

## (2) 재원조정교부금

### 1) 개 요

조정교부금제도는 각 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 시세 중 일부 세목을 일정한 기준에 따라 자치구에

교부하는 제도이다. 따라서, 조정교부금제도는 본질적으로 시와 자치구 간의 수직적 형평보다는 자치구 상호 간의 수평적 형평에 더 큰 비중이 있는 것이다. 즉 조정교부금제도의 주요 의의는 지방교부세와 마찬가지로 ① 자치구 간 재정력의 형평성 보장 ② 자치구에 대한 재원보장 등이다.

이러한 조정교부금의 운영근거는 지방자치법령이고, 운영책임은 특별시장·광역시장이 갖는다. 그리고 특별시와 광역시별로 교부율, 산정방법, 교부시기 등을 규정한 ‘자치구의 재원조정에 관한 조례’를 제정·시행하게 되어 있다.

## 2) 조정교부금의 재원과 교부방법

조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정률이다. 취득세와 등록세를 조정교부금의 재원이 된다고 해서 조정세라고 부르기도 한다.

조정교부금률은 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58% 등이다. 도시별로 교부율이 차이가 나는 이유는 시마다 자체의 재정형편에 따라 교부율을 시의 조례로써 정하기 때문이다.

조정교부금은 특별시·광역시가 재정적 결함이 생기는 자치구에 교부하는데, 보통교부금과 특별교부금으로 구분·운용된다. 대부분 보통교부금 90%, 특별교부금 10%인데, 예외적으로 부산광역시는 보통교부금 95%, 특별교부금 5%로 운용하고 있다.

보통교부금은 용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용하고, 특별교부금은 특정목적사업에 지원된다. 보통교부금의 교부방식은 기준재정수요(이른바 civil minimum)와 기준재정수입으로 산정되는 지방교부세(보통교부세) 교부방식과 유사하다. 즉 각 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액이 수요액에 미달



하는 자치단체에 대해 부족재원을 교부율에 의하여 지원한다. 이를 위해 자치구청장은 조정교부금의 산정에 필요한 자료를 작성하여 시장에게 매년 제출하여야 한다. 특별교부금은 특별교부세와 그 용도가 유사하다.

### (3) 재정보전금제도

#### 1) 개 요

재정보전금제도는 시·도의 시·군의 재정보전을 위해 지급되는 보전금을 말한다. 시·도지사(특별시장 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시 제외)의 관할구역 안의 시·군에 배분하여야 한다.

#### 2) 재정보전금종류와 분배

재정보전금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금 및 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금으로 한다. 일반재정보전금은 지출용도를 정하지 아니하고 일반재원으로 배분하는데 대해, 시책추진보전금은 원칙적으로 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분한다.

일반재정보전금의 재원은 재정보전금총액의 90%에 해당하는 금액으로 하고, 시책추진보전금의 재원은 재정보전금총액의 10%에 해당하는 금액으로 하며, 특별재정보전금의 재원은 일반 재정보전금의 일부 금액으로 하되, 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 25%에 해당하는

금액으로 하고, 경기도를 제외한 시·도(특별시 제외)의 경우에는 행정안전부장관이 정하는 범위 안에서 시·도 조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 한다.

일반재정보전금을 배분함에 있어서는 일반재정보전금 총액에서 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 40%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 10%는 재정력에 따라 배분한다. 특별재정보전금은 당해 시·군의 재정결함 금액에 비례하여 배분하는데, 특히 인구 20만명 미만의 시·군에 대하여는 재정결함액의 70%를 우선 배분하도록 하여 불교부단체 중 인구 20만명 미만 시군의 재정 충격을 최소화하여 안정적인 재원운용이 되도록 하였다. 시책추진보전금은 원칙적으로 신청을 받아 심사하여 배분하는데, 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 배분할 수 있다. 시책추진보전금은 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다. 시책추진보전금의 용도는 지역개발사업, 재해 등 특별한 재정수요가 있거나 또는 특별한 재정수입 감소가 있는 경우 등이다.

일반재정보전금·시책추진보전금 및 특별재정보전금의 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도 조례로 정한다.

## (2) 국고보조금

### 1) 개 요

보조금에는 국가에서 교부하는 국고보조금과 시·도에서 교부하는 시·도비보조금 등이 있다.

국고보조금이란 국가의 감독을 받는 의존재원으로서, 국가사업과 지방사업의 연계를 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 제도이다.

시·도비보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구 간 사업의 연계를 강화하고 시·도의 정책적 필요에 따라 시·군·구 사업의 지원 또는 시·도 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 시·군·구 등에 지원하는 제도이다.

국고보조금제도는 2005년도 이전에는 각 부처별로 운영되었으나, 이후부터는 2가지 시스템으로 나뉘어져 운영되고 있다. 하나는 기존대로 각 부처에서 운영하는 국고보조금이 있으며, 지역균형개발 관련 사업을 국가균형발전특별회계로 통합하여 기획예산처에서 운영하는 국고보조금이 있다. 흔히들 전자를 일반국고보조금, 후자를 균특보조금으로 구분하여 명명하나 양자는 운영주체, 운영방식에서 다른 점이 있다.

국가균형발전특별회계도 국고보조금이기 때문에 일반국고보조금과 같이 기본적으로 보조금의예산및관리에관한법률의 적용을 받으며 단지 국가균형발전특별법에 근거하여 통합운영하기 위하여 기획예산처의 국가균형발전특별회계 운영지침 등에 의거 운영된다. 일반국고보조금 및 국가균형발전특별회계는 모두 국고보조금이기 때문에 지방의 신청주의에 근거하며 지방비 부담이 요구된다.

## 5. 소결: 지방재정조정제도의 개선 방향

### (1) 현행 지방재정조정제도의 특성

이상에서 살펴본 우리나라 지방재정조정제도는 2005년에 구조개편이 이루어진 바 있으며, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정조정제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제이나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류하여 운영하고 있다. 지방교부세제도 내에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산

교부세, 지방양여금도로보전분 등 여러 제도가 함께 운영되며, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있다.

둘째, 대부분의 제도가 운영목적, 배분방식에서 재정불균형을 시정하려는데 중점을 두고 있어 개별제도가 상호 중복되어 운영되고 있다. 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정형평화, 균형개발을 목적으로 또 다른 제도에서는 재정력을 고려하여 배분하고 있다. 이는 상호중복, 왜곡을 가져올 수도 있다.

셋째, 제도 중에는 한시운영, 별도운영 등 지방재정조정제도의 체제를 혼란스럽게 하는 제도가 운영되고 있다. 이러한 점은 통합 또는 구조개편의 필요성이 제기된다.

넷째, 재원은 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금의 형태로 이전되며, 전체 이전재원의 그 비중이 작지만 지방재정에 큰 영향을 주며 운영되는 제도들이 있다.

## (2) 지방재정조정제도의 발전방향<sup>26)</sup>

### 1) 보통교부세

보통교부세는 현재 사용용도의 지정 없이 지방자치단체에서 일반재원으로 집행하고 있다. 이러한 특성상 지방자치단체의 재정의 자율성은 확대되었지만 그에 상응하는 책임성을 확보하지 못하는 문제가 있다. 보통교부세가 매년 증가되는 상황에서 지방자치단체의 보통교부세 지출에 대한 책임성 강화를 위한 경쟁체제의 도입이 필요할 것이다.

이러한 통제제도로는 지방자치단체의 방만한 예산운영에 대해 교부세 인센티브제도를 확충하여 과다청사면적 단체, 의회의정비 과다 인상단체 등에 대해서는 교부세 패널티를 적용하여 교부세 지원에 불이익이 되도록 하는 방법이 있을 것이다.

26) 시·도 공무원 교육원, 지방재정조정제도, 2011, 55-56면.

또한, 지방자치단체의 경상경비절감 실적, 조직 및 인력감축 운영 실적 등을 평가하여 우수한 지방자치단체에는 인센티브를 부여하여 교부세가 더 지원될 수 있도록 개선하여야 하며, 이러한 조치들을 통해 지방자치단체에서 보통교부세에 대한 경쟁체제를 구축하여 예산운영에 있어서 책임성을 강화하고 성과창출을 유도할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 보통교부세와 국가적 시책과의 연계성을 강화하고 지역경제의 육성과 발전을 제고하기 위하여 보통교부세 이전에 있어 이들 이행실적과의 연계도 중요한 인센티브로 활용될 수 있을 것이다.

## 2) 특별교부세

지방교부세는 일반재원이므로 용도를 지정하여 교부하였다 하더라도 사후 정산제도가 없어 사후관리 기능이 미흡한 측면이 있을 수 있겠으나 교부시기를 정례화 하여 예측가능성을 제고하고, 객관적이고 종합적인 평가로 피드백 기능을 강화하여 특별교부세의 객관성과 사후관리기능을 강화해야 할 필요가 있다고 본다.

## 3) 분권 교부세

사회복지는 성별·지역 등의 차별 없이 모든 국민에게 일정한 서비스를 공급해야 하므로 국가가 직접 수행하는 것이 적합한 분야에 대하여는 공공서비스 평등원칙에 비추어 지방이양된 사회복지사업에 대하여 국고보조사업으로 환원하는 것이 타당하다.

특히, 전국적 통일이 필요하거나 지역간 복지 불균형이 발생할 우려가 있는 기본적 복지서비스사업인 노인·장애인·정신요양시설운영 3개 사업은 반드시 국고보조사업으로 환원하여 국가에서 100% 지원으로 운영하는 것이 타당하다. 이와 동시에 국가의 재정여건 및 대상 사업의 지방이양 취지 등을 고려하여 국고보조사업전환이 불가능할 경우,

지방자치단체 사회복지재정의 급격한 부담증가에 따라 분권교부세 대상사업의 구조조정과 함께 분권교부세 규모를 늘리는 차원에서 교부세 법정율의 인상을 통한 재원확충도 모색되어야 할 것이다.

### 제 3 절 지방자치단체의 파산에 대한 법적 문제

#### 1. 쟁 점

재정파탄에 처한 지방자치단체의 채무조정 및 처리를 위한 특별법은 현재 존재하지 않고 있다. 일반 개인이나 사법인인 회사에 대해서는 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’이 적용되고 있다. 동 법 제1조는 “재정적 어려움으로 인하여 파탄에 직면해 있는 채무자에 대하여 채권자·주주·지분권자 등 이해관계인의 법률관계를 조정하여 채무자 또는 그 사업의 효율적인 회생을 도모하거나, 회생이 어려운 채무자의 재산을 공정하게 환가·배당하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 이 법률은 2005년에 종전에 존재하고 있던 회사정리법, 화의법 그리고 파산법을 통합하여 단일한 법률로서 제정한 것이다. 당시 법률의 제정목적과 의의는 ① 상시적인 기업의 회생·퇴출절차의 마련, ② 채무자의 회생 및 파산에 관한 절차의 일원화, ③ 파산선고로 인하여 개인채무자가 입게 되는 사회적·경제적 피해의 최소화, 그리고 ④ 국제화시대에 부응하는 국제도산절차의 신설 등이었다.<sup>27)</sup> 이러한 입법목적에 따라 제정된 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’을 지방자치단체의 재정파탄에 따른 파산에도 적용할 수 있을지 여부가 문제된다. 이는 지방자치단체의 파산이 발생할 경우 이에 적용되는 현행 법률이 존재하지 않은 상황에서 기존의 관련 법률을 적용할 수 있는지가 문제되는 것이다.

---

27) 국회 의안정보 시스템 참조.

## 2. 법적 논의

이에는 지방자치단체의 파산의 경우에도 파산법을 적용할 수 있다는 긍정설과 적용할 수 없다는 부정설, 일부 적용을 인정하는 제한적 긍정설이 존재하고 있다.

긍정설은 파산법이 적용되는 채무자에는 개인과 법인으로 구분되고 법인에는 사법인과 공법인이 모두 포함된다고 본다. 즉, 공법인인 지방자치단체도 파산법의 적용 대상이 되는 법인으로 보는 것이다. 특히 동법 제33조는 “이 법에 규정이 없는 사항에 대해서는 민사소송법 및 민사집행법을 준용한다.”고 하였는데, 이는 지방자치단체에 대한 파산법의 적용가능성을 시사하고 있다고 한다.<sup>28)</sup> 긍정설은 행정상 법률관계에 있어서 공법 규정이 어느 범위에서 적용될지에 관한 논의에서 공법관계로서의 특색이 분명하여 사법규정을 적용할 수 없는 경우 혹은 사법규정의 적용을 배제하는 명문의 규정이 존재하지 않으면 사법규정을 적용 혹은 유추 적용할 수 있다고 보는 관점<sup>29)</sup>을 전제하고 있다. 지방재정법 제12조에서 증권발행 방법에 의한 지방채의 발행에 대해서는 상법의 규정을 준용하고 있고 이는 지방채의 법적 성질이 사법관계와 다르지 않음을 의미한다고 주장한다. 현재 지방재정의 파탄에 대해서 특별한 법적 규율이 존재하지 않는 상황이므로 파산법의 적용에 지방자치단체를 제외할 경우 지방자치단체의 채권자인 개인 혹은 법인이 지방자치단체를 상대로 아무런 채권회수 조치를 취할 수 없게 되어 정의관념에 반한다는 견해이다.

부정설은 파산법이 본질적으로 사인간의 채권채무 조정에 관한 절차를 규율하는 것이므로 공법인인 지방자치단체의 재정위기 상황에는

---

28) 김광수, 지방재정건전성 보장 입법론, 행정법연구 제30호, 2011, 행정법이론실무학회, 213면.

29) 김철용, 행정법 I, 박영사, 2009, 119면.

적용될 수 없다는 견해이다. 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제40조, 제44조, 제52조, 제86조, 제183조, 제226조 등에서는 법원이 집행과정에서 감독행정청에 대하여 통지하도록 하는 규정을 두고 있는데 감독행정청에는 기획재정부, 금융감독원, 금융위원회 등이 포함된다. 따라서 부정설에서는 이 조항들이 행정청의 감독을 받는 사인인 사법인의 채무조정 절차를 규정한 것으로 이해하는 것이다.

또한, 동법에서 규정하고 있는 회생절차, 청산절차 및 파산절차는 모두 법원에 의하여 주도되고 관리되는데 이 경우 법원이 지방자치단체의 행정운영에 적극적으로 개입하게 되면 헌법상 권력분립주의 원칙에 위반될 소지가 있다는 것이다. 즉, 지방자치단체는 헌법상 자치기관으로서 행정적 권한을 분권 받은 지역적 공법인으로서 본질적으로 집행부에 해당하게 되어 대법원을 정점으로 하는 사법부인 법원이 지방자치단체의 행정에 적극적으로 간섭하고 관리하게 된다면 사법부에 의한 집행부 권한의 침해가 문제될 수 있다는 입장이다. 물론 파산법에 따라 법원이 지방자치단체의 운영에 개입하고 관리하는 것이 법률의 규정에 따른 것이란 반론도 가능하지만 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’이 권력분립원칙의 예외를 규정한 것으로 볼 수 없고 설사 그렇다 하더라도 명시적인 수권규정이 아닌 일반적인 파산절차만을 규정한 것이므로 이를 근거로 사법부의 집행부에 대한 개입이 정당화 될 수 없다는 입장이다. 뿐만 아니라 지방자치의 본질적인 내용은 헌법에 의해 보장되는 점에 주목하여야 하고 지방자치는 주민의 선거에 따라 단체장을 선출하여 행정업무를 수행하는 민주주의의 실현의 장으로서 기능한다는 점에서 민주적 정당성이 없는 법관이 채무처리를 빌미로 지방행정을 사실상 수행하는 것은 옳지 않다고 본다.<sup>30)</sup> 그리고 부정설은 파산법이 개인 혹은 법인의 채권관계에 관한 조정사항을 규정하고 있을 뿐이고 지방자치행정이 포괄하는 주민의

30) 김광소, 앞의 글, 214면.



복리에 관한 사무, 국가사무의 수행자로서의 기관장, 지방의회와 지방자치단체장의 관계, 주민의 권리 등에 관한 사항을 고려하고 있지 않기 때문에 지방자치단체의 채무관계를 여과 없이 파산법의 절차에 적용할 수 없다고 한다. 이는 결국 채무자 희생 및 파산에 관한 법률규정이 공법관계가 아닌 사법관계를 전제로 한 규정이므로 이를 공법관계에 전면적으로 적용할 수 없다는 것이다.

제한적 긍정설은 파산법의 규정을 지방자치단체에 적용하는 데는 동의하면서도 지방자치의 본질에 맞는 범위 내에서만 이를 인정하는 입장이다. 즉, 원칙적으로 채무자인 지방자치단체의 희생절차개시의 신청 및 지방자치단체의 채권자에 의한 파산신청 자체를 막을 이유는 없다고 한다. 하지만 파산법원이나 파산관리인 등의 권한 범위는 헌법이나 지방자치법 및 지방재정법에 의하여 제한된다고 본다. 다시 말해 지방자치단체의 파산법에 의한 채권자 권리와 이익은 지방자치의 본질과 주민의 복리를 침해하지 않는 범위 내에서만 보장된다고 본다.<sup>31)</sup> 제한적 긍정설은 파산법이 개인과 기업의 채권채무관계를 조정하기 위한 목적으로 제정되었다고 하더라도 채권자에게 아무런 조치도 취할 수 없는 상태로 방치하는 것도 타당하지 않다는 전제에서 출발한 것이다. 제한적 긍정설에 의할 경우 법원은 지방자치단체에 의하여 희생절차가 신청된 때에는 법 제44조의 다른 절차의 중지명령이나 제45조의 포괄적 금지명령을 통하여 다른 채무확보 절차의 속행을 중지하고 채무관계를 조정할 수 있는 방안을 도모 할 수 있을 것이다.

### 3. 지방자치단체 파산제도 도입 방향

현행 파산법이 지방자치단체의 재정파탄에 적용될 가능성에 대한 가능성이 존재하고 이에 대한 여러 학설이 존재하고 있다. 이는 지방

---

31) 김광수, 앞의 글, 214면.

자치단체의 재정적 위기가 발생할 경우 지방자치단체의 채권자 보호를 위한 제도적 필요성과 함께 지방자치단체의 재정건전성을 확보하기 위해서도 필요성이 인정되기 때문이다. 즉, 지방자치단체가 공법인이라는 이유로 파산법의 적용을 전면적으로 배제할 경우 지방자치단체에 채권을 가지고 있는 채권자의 권리가 보장될 수 없고 이는 동시에 지방자치단체의 재정운용에 있어서 도덕적 헤이를 야기하게 되어 지방재정의 건전성을 확보하는데도 바람직하지 않기 때문이다. 하지만 현재의 파산법 규정에 의하면 채무자의 모든 재산은 선고일로부터 파산재단에 속하게 되어 지방자치단체의 전 재산이 파산재단에 귀속된다. 이는 바꾸어 말하면 지방자치단체의 물질적 기반이 소멸하는 것을 의미하여 지방자치단체 자체가 그 존립기반의 상실을 이유로 해산되는 결과가 된다. 그러나 지방자치제도는 헌법상 제도적 보장이므로 이의 존립은 헌법적으로 보장되는 것이고 개별 지방자치단체의 해산은 당해 지역 주민의 복리와 공공서비스 제공의 중단을 의미하게 되어 국민의 기본권에 심대한 침해상태가 발생하게 된다. 따라서 파산법의 전면적 적용은 인정되기 어렵다고 보아야 한다. 동시에 지방자치단체의 재정운용에 있어서 건전성을 확보하고 채권자의 권리보호를 위해 지방자치단체의 재정파탄 상황을 규율하는 법률의 제정이 있어야 할 것으로 생각된다. 제한적 긍정설의 경우 파산법 개별규정의 적용에 있어서 명시적으로 어느 규정을 어느 범위까지 적용할지 여부를 법해석 문제로 전환하게 되어 실제 적용에 있어서 그 범위에 관한 다툼이 발생할 여지가 크다고 생각된다. 이는 결국에는 지방자치단체의 재정적 위기 상황을 규율하는 별도의 법률제정이 필요하다는 것을 의미한다고 생각된다.

## 제 4 장 프랑스 지방분권과 지방재정

### 제 1 절 논의의 배경

#### 1. 프랑스 지방분권과 우리의 지방분권

프랑스는 1980년대 초반부터 ‘분권화’정책을 추진해 온 것으로 잘 알려져 있다. 지방분권 제도, 지방자치 제도를 연구할 때 프랑스 제도가 우리에게 중요한 의미를 갖는 이유들 중에 하나는 프랑스가 ‘단일국가’ 체제라는 점이다. 우리가 흔히 법제도를 참고할 때 주목하는 독일이나 미국과 달리 프랑스는 국가권력이 중앙에 집중된 단일국가 형태를 취하고 있다. 국가권력이 집중된 바탕에서 지방으로 권력을 분화하는 정책을 추진한다는 점이 우리나라에 적용하기에 수월한 측면이기도 하다.<sup>32)</sup>

프랑스 역사에서 오늘날의 의미에서 ‘지방분권’이라고 할 만한 중요한 제도적 변화를 관찰할 수 있는 것은 프랑스 대혁명 시기이다. 특히 1789년 12월 14일과 22일에 만들어진 데크레를 통해 기초자치단체인 꼬뮌과 데빠르뜨망에 의결기구와 집행기구 및 왕권의 대표기구가 제도화된다. 이후 나폴레옹이 수립한 제1제정 동안, 프랑스 역사에서 가장 강력한 중앙집권 체제가 시행된다. 제2제정이 끝나고 지방분권을 향한 움직임이 다시 나타났는데 점진적으로 진행되어 오다가 2차대전

32) 다만, 우리나라와 프랑스의 지방분권 제도를 비교할 때 중요한 차이점도 있다. 그 중에 하나가 바로 지방의 정치권력의 역사적 생성 배경에 관한 것이다. 즉, 프랑스는 권력이 왕권에 의해 집중되기 전에는 지역에 뿌리깊은 정치 권력이 존재했다. 구체제(앙시앙 레짐, ancien régime) 초기로 분류되는 7세기경부터 지역에 봉건 세력을 중심으로 지역적 공동체에서 정치적 의사결정 권력이 제도로서 모습을 갖추기 시작한다. 이런 봉건 세력을 견제하면서 왕권이 지역에도 제도로 자리매김하는 것은 약 8세기에서 14세기를 거쳐 이루어지게 된다. 중앙집권과 분권의 역사에 관해서는 Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY et Rozen NOGUELLEOU, *Droit des collectivités locales*, PUF, 5ème éd., 2009, pp. 1-28 참조.

직후에 큰 변화를 겪고, 최근에 1982년 지방분권 개혁과 2003년의 개혁을 통해 오늘날 지방분권 제도의 모습을 갖추게 되었다.

## 2. 지자체의 재정자립 원칙<sup>33)</sup>

지방분권에 관한 논의 초기부터 재정 자립이 논의되어 왔다. 그러나, 지자체의 재정 자립에 관한 원칙이 법제화된 것은 2003년 3월 28일 헌법개정에서 처음으로 헌법에 도입되었고, 입법으로 구체화시킨 것은 2004년 7월 29일 조직법률에 이르러서 이다.<sup>34)</sup>

헌법 제72-2조는 지자체의 재정자립에 대해 다음과 같이 규정한다.

### 헌법 제72-2조

지자체는 지자체가 자유롭게 처분할 수 있는 재원에 대해 혜택을 누린다. 지자체는 모든 종류의 세수의 일부 또는 전부를 받을 수 있고 법률은 지자체에게 일정한 한계 내에서 이 세수의 기준과 비율을 정하는 권한을 부여할 수 있다.

지자체의 세수와 기타 자체 수입은 각 지자체에게 확정적인 수입이 된다. 모든 국가에 의한 새로운 권한의 이양에는 이를 수행하기에 알맞는 재원의 부여가 수반되어야 한다.

위의 헌법 규정을 구체화한 ‘지자체의 재정자립에 관한 2004년 7월 29일 조직법률’에서는 지자체의 고유 세원을 정하였다. 그리고 전체 수입에서 고유 세원이 차지하는 비율이 일정한 수준을 유지하도록 하는 기준도 정하였다.

33) Jean Cluzel, *Finances publiques et pouvoir local*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, pp. 11-28, Dominique LANDBECK, *Les principes budgétaires locaux*, PUAM, 2001 참조.

34) Robert PIEROT, “L'autonomie financière des collectivités locales et les réformes récentes de la décentralisation” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), *Études de finances publiques*, Economica, 1984, pp. 559-582.

### 3. 지방 세제에 대한 원칙

지방자치단체는 지자체의 재원을 확보하기 위해 새로운 세금을 창설할 수 없다. 단, 1980년 1월 10일 법률에 의해 지자체는 4대 지방세(미건축 토지세, 기건축 토지세, 주민세, 사업세)의 세율을 자유롭게 정할 수 있었다.<sup>35)</sup> 그러나, 동법은 주민의 세부담이 과다하게 되는 것을 방지하고 지자체들 간에 주민들이 지는 세부담이 지나치게 차이가 발생하지 않도록 명확한 한계를 정하고 있다.

2010년 지방세제 개혁을 통해 이 세율 결정권의 핵심적인 부분이 폐지되었다. ‘지역경제분담금’(contribution économique territoriale)이 기존의 ‘사업세’(taxe professionnelle)로 대체되었는데 이 분담금에 대한 세율은 국가가 정하게 된 것이다. 지자체간 직접세 재분배에 따라 2010년을 마지막으로 레지옹들은 기건축토지세에 대해서, 데парта망들은 주민세와 미건축토지세에 대해서 세율을 정할 권한이 없어진 것이다.

## 제 2 절 프랑스 지방재정 일반

### 1. 프랑스의 지자체의 수입 구조<sup>36)</sup>

프랑스 지자체의 수입은 크게 조세수입과 국가의 지원금으로 이루어져 있다고 할 수 있다.

첫째로 조세수입은 2010년에는 지자체 전체 수입의 61%를 차지했다.<sup>37)</sup> 프랑스는 국세위주로 조세체계가 확립되어 있다. 국세와 지방세는 각각 약 80:20의 비율을 차지한다. 지자체의 재정수입들 중에서 가장 큰

35) Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, Histoire du droit des finances publiques, Economica, 1988, pp. 9-93.

36) 전학선, 프랑스의 지방분권과 지방재정, 국회도서관보 2011년 4월호, 54-65면.

37) www.vie-publique.fr, “les ressources des collectivités locales”.

비중을 차지하는 것이 세수입이다. 기존에 지방세 가운데 가장 중요한 4가지가 건축물 토지세, 미건축물 토지세, 거주세, 사업세였다. 이 4가지 지방세는 프랑스의 오래된 지방분권 역사를 거치면서 함께 전개되어온 오랜 역사를 가진 조세였다.<sup>38)</sup> 특히, 사업세는 “지방세 중 영업활동을 하는 개인이나 법인에게 부과되는”<sup>39)</sup> 지방세인데 지방세들 가운데 가장 비중이 높은 것이었다. 사업세 수입의 격차가 자치단체간 재정적 불균형을 초래하는 가장 중요한 원인 중의 하나가 되기도 하였다.<sup>40)</sup>

둘째, 국가의 지원금은 2010년에 전체 수입의 46%를 차지하였다.<sup>41)</sup> 국가의 지원금은 크게 ‘경상교부금과 경상보조금(Dotations et subventions de fonctionnement)’, ‘설비교부금과 보조금(Dotation et subventions d'équipement)’, ‘권한이전재정(Financement des transferts de compétences)’ 그리고 ‘입법적 면제와 감세보상금(Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs)’로 나뉘어 진다.<sup>42)</sup> 국가의 지원금 전체 69%(2011년)를 차지하는 가장 중요한 것이 경상교부금 (dotation globale de fonctionnement)이다. 이는 사용 목적을 미리 국가가 정하지 않고 지자체가 자유롭게 사용할 수 있도록 지원하는 재원이다. 따라서 이 경상 교부금의 비중이 재정 자치에 중요한 영향을 미치게 된다.<sup>43)</sup>

38) 지방재정의 ‘전통성’이라는 특성에 대해서 전학선 57-58면 참조.

39) 전학선, 앞의 글, 56면.

40) 전학선, 앞의 글, 56면.

41) [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), “les ressources des collectivités locales”.

42) 각 재원의 세부적 내용에 대해서는 최진혁 135면 이하 참조.

43) 1996년부터 프랑스 중앙 정부는 지자체가 경상 교부금 변동 추이를 예상할 수 있도록 하는 제도를 마련하여 시행하고 있다. 1996년에는 ‘안정성 협약’(pacte de stabilité)이라는 이름으로 도입되었고 1999년에 ‘성장파 연대 계약’(contrat de croissance et de solidarité)으로 대체되어 2007년까지 시행되었다. 2008년에 ‘안정성 계약’(contrat de stabilité)으로 명칭을 변경하였고 2009년부터는 다년간 공공재정 계획법률을 통해 국가의 지자체에 대한 경상 교부금의 증감을 규율하고 있다. 경상교부금 지원의 안정성을 위한 법제도에 관해서는 Michel BOUVIER, *Les finances locales*, LGDJ, 8e, 2002, p. 111 참조.

## 2. 연간 지방재정 분석 보고서에 따른 최근 지방 재정 상황

17번째 해를 맞아 ‘지방공재정감시관’(Observatoire des finances locales)은 2011년-2012년도 지방자치단체 재정 상황을 평가하는 보고서를 제출하였다. 이는 사업세 (taxe professionnelle)을 폐지한 것을 필두로 한 세제개혁을 1년동안 시행한 뒤라서 주목을 끄는 보고서이다. 이 보고서에 따르면 지방재정은 전체적으로 건전하다는 평가되고 있다. 다양한 해진 세수입원이 있고, 바람직한 재정 자립 능력을 보유하고 있다고 평가되고 있다.

다만, 데파르트망과 레지옹의 재정 상황이 다소 문제로 지적되었다. 전자의 경우, 사회보장 급여를 비롯한 공적 지출이 지속적으로 늘고 있는 동시에 부동산 경기 침체로 인한 세수 감소가 원인으로 지적되었다. 후자의 경우, 재정 자립도가 크게 줄어 국가의 교부금에 크게 의존하고 있는데, 교부금이 동결되었기 때문이다. 결과적으로 순적립금 (épargne nette)이 줄고, 설비지출이 위축되는 동시에 총부채가 증가되었다.

전체적으로 2012 회계년도 초 예산안에서 나타나듯이 지자체들은 동결된 국가지원, 경제위기로 인한 세수 감소를 반영하여 인건비와 같은 경상 지출을 최대한 억제하는 방향으로 예산을 편성하게 되었다.

## 3. 지난 20년간 지방재정 변화 요약<sup>44)</sup>

분권 개혁은 80년대에 큰 변화들이 있었으나 지방재정은 1990년대 부터 큰 변화<sup>45)</sup>를 겪고 있다. 1991년부터 지자체들은 직접세보다 경제 상황에 더 크게 영향을 받는 간접세 부분에서 경제위기의 악영향을

44) Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984, pp. 503 이하 참조.

45) 90년대까지 지방 재정의 변화에 대해서는 Alain GUENGANT, Crise et réforme des finances locales, PUF, 1989 참조, 권한 이전에 따른 재정 지원에 관해 pp. 198 이하 참조.

겪었다. 1996년까지 이러한 수입의 감소를 부채와 직접세 징수 노력으로 보전해 오다가 1997년부터 모든 지자체들이 세금 증가를 제한하기 시작하였다. 1999년에는 증가율이 전체 세제에서 약 0.4%에 이르렀고 2000년에는 레지옹을 제외한 지자체 단위에서 증세가 일반적으로 멈추는 것으로 나타났다.

2011년 지방세제 개혁을 계기로 이른바, 생활 세수의 재분배<sup>46)</sup> 제도가 시행되었다. 즉, 주민세, 토지세와 같은 세수의 향유 지자체를 변경한 것이다. 또한 사업세를 폐지하고 새로운 경제관련 부과금 창설하였다. 전체적으로 지역세제가 상당히 개편되었다.

1990년대 초부터 시작된 지방세를 통한 지방재정이 국가의 교부금으로 대체되어 가는 움직임이 1999년부터 가속화되었다. 1990년대 초 약 10%에 불과하던 국가의 교부금의 비중이 전체 지방재정의 3분의 2를 차지할 정도로 높아졌다. 이로 인해 지자체의 재정자립도가 낮아지고, 지역납세자와 지자체간의 관계가 얽어짐으로 인해 지역의 정치, 행정, 경제 주체들의 책임있는 활동이 약화되는 경향이 생겨나게 되었다.

이를 극복하기 위해 2008년 재정법률에서 안정화계약<sup>47)</sup> 제도가 시행되었다. 국가의 지자체에 대한 교부금 증가율이 원칙적으로 인플레이션을 초과하지 않도록 통제하는 것이었다. 이는 1996년의 ‘재정 안정화 합의’<sup>48)</sup>와 1999-2007년의 ‘성장과 연대를 위한 계약’<sup>49)</sup> 제도의 맥락을 잇는 것이다.

2009년부터는 ‘다년간 공공재정 계획법률’ 제도를 통한 국가 교부금에 대해 통제하고 있다. 최근의 법률인 ‘2011-2014년에 대한 계획법률’에서는 국가의 교부금을 동결하였다.

---

46) Redistribution des produits des « impôts ménages ».

47) Contrat de stabilité.

48) Pacte de stabilité financière de 1996.

49) Contrat de croissance et de solidarité.



2004년 7월 29일 조직법률에서는 지자체가 일정한 재정자립도를 유지하여야 하는 최소 재정자립도(seuil minimal d'autonomie financière) 개념을 법제화하기도 하였다.

### 제 3 절 최근의 주요한 변화

#### 1. 사업세 폐지

이 사업세 폐지를 골자로 하는 세제 개혁은 지난 2012년 초반에 막을 내린 ‘사르코지’ 정부 임기 후반부에 가장 큰 쟁점들 중 하나였다. 2010년 세제 개혁에서 가장 핵심적인 내용이 바로 이 ‘사업세’의 폐지인데, 사업세는 정기급여를 받지 않고 일상적으로 전문직을 수행하는 자연인이나 법인에게 부과되는 세금이었다. 이 세금의 과세표준은 다음과 같았다.

- \* 사업에 사용되는 토지와 건물의 가치
- \* 회계상에 나타난 기타 고정자산들의 원가에서 일정 비율, 단 자유직 (professions libérales)의 경우, 전체 매출의 일정 비율
- \* 1996년과 1999년 예산법률에서는 연간 사업총액이 760만 유로를 넘는 사업자에 대해서 사업부가가치를 과세 표준에 추가하였다. 이로 인해 해당 사업체는 연간 사업총액 가운데 1999년에는 1%, 2000년에 1.2%, 2001년부터는 1.5%의 사업부가가치세를 부담하게 되었다.

사업세는 1975년에 창설되 이래 지방자치단체의 세수 가운데 가장 중요한 것으로 인식되어 왔다. 2009년 기준으로 4대 지방직접세 전체의 43%를 차지할 만큼 중요한 세목이었다. 그런데, 이 사업세는 여러 가지로 비판의 대상이 되기도 했다. 그 가운데 가장 큰 문제로 지적된 것이 바로 고정자산들에 대해 과세함으로 인해 설비투자를 저해한다

는 점과 사업자가 피고용자에게 지급하는 임금 조차 과세표준으로 잡는다는 것이었다. 1999년까지는 임금도 사업세 과세 표준에 100% 포함되었는데, 1999년 예산법률에 의해 2003년까지 단계적으로 임금에 대한 과세는 폐지되었다.

사업세의 세율은 원칙적으로 국가가 정하는 한도 내에서 지자체가 지방세율의 증가율을 고려하여 정하도록 되어 있었다.

그런데 이 세금에 대해 각 자치단체에서 여러가지 정책적인 명목으로 세금을 감면해 주는 경우가 빈번하였다. 예컨대, 경제 활성화를 위해서 선정된 지역에서 사업을 하는 경우, 종신 농업 종사자, 특정 사교육 사업 등, 경제 정책적 목적으로 다양하게 사용되었다.

프랑스 정부는 이 사업세가 경제 성장에 부정적인 영향을 미친다고 판단하였다. 자본과 노동이라는 두가지 요소 모두의 활동을 억제한다고 판단한 것이다. 이 사업세의 폐지는 90년대말부터 순차적으로 진행되었다.

1999년-2003년, 임금이 과세표준에서 제외됨  
2003년에는 매출을 과세표준으로 하는 경우를 더 제한함.  
2004년 투자비용에 대한 비과세  
2006년 사업부가가치에 대한 세율 한도를 3.5%로 고정시킴

이 결과로 사업세 폐지 이전에 이미 기존 사업세 수입의 55%를 줄였다. 이 줄어든 지방세 수입에 대해서는 국가가 지자체에 여러가지 방식으로 보전해 주게 되었다.

## 2. 지역경제분담금

사업세를 대체한 것이 ‘지역경제분담금’인데, 이는 2009년에 거두어진 사업세를 기준으로 사업세 수입의 감소분을 상충하기 위해 만들어

진 종합적인 세제이다. 이 분담금은 총액이 과세대상 사업의 부가가치 전체에 대해 3%를 넘지 못하도록 정해져 있다. 이는 다음 두가지로 구성된다.

사업 부동산세: 기존 사업세의 과세 표준에 포함되어 있던 사업 부동산에 대한 세금이다. 기존과 같이 세율을 지자체에서 정한다.  
 사업부가가치세: 국가가 연간 사업총액을 기준으로 미리 정한 세율에 따라 부과된다. 예컨대, 연간 사업총액이 5천만 유로 이상인 기업에 대해서는 1.5% 등.

사업세 폐지 이전에 지자체가 거두어들인 사업세의 총액은 2008년에 약 237억유로였다. 지역경제분담금으로 지자체가 얻게되는 수입이 약 153억유로로 계산되어 국가에서는 수입 감소분을 보충해 주기 위해 여러 정책을 추진하였다. 예컨대, 망사업에 대한 총괄 과세 제도가 2011년부터 지방세로 편입되었다.<sup>50)</sup>

### 3. 2010년 개혁의 시사점

사업세를 폐지하고 이를 지역경제분담금 제도로 대체한 것이 지자체 재정자립도, 재정건전성과 경제에 미치는 효과는 앞으로 두고보아야 할 문제이다. 다만, 프랑스 정부가 제도를 추진하는 과정에서 다음과 같은 특징을 관찰할 수 있다. 세제 개혁을 추진함에 있어 중앙정부가 지자체의 수입감소를 다양한 방식으로 보전해 주려고 하는 것이 흥미

50) 망사업에 대한 총괄 과세 제도 신설: 자본 집약도가 대단히 강하며, 사업 특성상 적용세율을 사업지역에 의해 정하기가 곤란한 통신망사업과 같은 망사업자들에 대한 세금이다. 이는 2008년에 약 14억유로로 추산되는 규모이다. 2010년 예산법률에서 처음 도입되어 2010년에는 국가 수입으로 충당하고 2011년부터 지자체에게 공여하고 있다. 에너지, 통신, 교통 등 광역망 사업을 수행하는 대기업들이 대상이 되고 있다(9가지 분류와 각 지자체간 수입 분배에 대해서는 Bouvier 2011, 95면 이하 참조).

로운 점이다. 이는 헌법적으로 천명된 ‘지자체의 자유로운 행정 원칙’을 바탕으로 한 프랑스의 ‘분권’ 정책이라는 맥락에서 이해될 수 있다. 즉, 행정권한 분권에 병행하여 재정 분권을 실현하려고 하는 노력으로 볼 수 있다. 한편, 사업세 폐지를 통해 지자체의 세율 결정권 가운데 핵심적인 부분이 제한된 것에서 볼 수 있듯이, 국가가 유지하는 명확한 역할이다. 2010년 개혁을 통해서도 일정부분 국가가 지방세율의 결정권을 행사하게 되면서 지자체의 재정결정권이 약화되었다는 지적도 있다. 이는 경제 위기 상황에서 국가주도적인 효율적인 운영 방식이 어느정도 요청된 것으로 해석할 수 있다.

## 제 4 절 프랑스에 있어 지방재정에 대한 통제<sup>51)</sup>

### 1. 시민에 의한 통제

시민과 사회가 공공재정에 대해 통제할 권리를 갖는다는 것은 1789년 프랑스 대혁명때 이미 인권선언에서 천명되었다.<sup>52)</sup> 지자체의 주민들은 지자체 대표에 대한 선거권을 통해 정치적으로 통제할 수도 있다. 또한 예산정보에 관한 권리를 1992년 2월 6일 법률에서 정하고 있다. 이 법률에서는 예산과 관련한 자료, 정보를 제공받는 권리를 ‘지역 민주주의의 핵심적인 원칙’이라고 선언하고 있다.

51) 재정법 통제 제도 일반에 관하여, André PAYSANT, Finances publiques, Dalloz, 5e, 1999, pp. 333-399 참조.

52) 프랑스 인권선언문 제14조 모든 시민은 스스로 또는 그들의 대표자를 통하여 공공 조세의 필요성을 검토하며, 그것에 자유로이 동의하며, 그 용도를 추급하며, 또한 그 액수, 기준, 징수, 그리고 존속 기간을 설정할 권리를 가진다. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. 제15조 사회는 모든 공직자로부터 그 행정에 관한 보고를 요구할 권리를 가진다. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

특히, 일정한 경우에 지자체 주민이 행정법원에 지자체 예산관련 활동에 대한 행정소송으로 제기할 수 있다.

선출된 지역 주민 대표들은 회계년도 내에 예산 집행과 관련된 각 의결권한을 통해 개별 사안에 대해 통제할 수 있는 것은 물론이다. 예산에 관련된 특별한 통제권한은 다음과 같다. 이들 통제권의 내용은 1992년 2월 6일 법률에 의해 강화된 것이다. 예산 승인 표결 이전 2개월내에 의무적으로 열리게 되어있는 예산 방향 토론(débat d'orientation budgétaire)에서 발언권을 갖는다. 연중 상시적으로 지자체 집행권자에게 구두의 질문을 할 권한을 갖는다. 예산 승인 표결 이전 최소 5일 이전까지 예산과 관련한 자료와 별첨 자료들을 받는다. 예산이 승인 되고 나면 예산 수정 절차를 통해 통제할 수 있고, 회계년말에 집행부가 작성하는 '행정 회계 보고'(compte administratif)를 받아 보고 토론을 요청할 수 있다.

## 2. 국가 기관에 의한 통제

국가 기관에 의한 통제는 각 지자체에서 국가를 대표하기 위해 임명되는 지사(préfet)에 의한 통제와 공회계감사(comptable public)에 의한 통제로 이루어 진다. 지자체 예산이 승인되면 이 예산이 해당 지자체 지사에게 전달된다. 지사는 이 예산에 대해 적법성과 예산 타당성 통제권한을 행사한다. 이때 레지옹 회계실 (chambre régionale des comptes)에 의견을 구하는 등 회계실과 연계해서 통제권을 행사한다. 적법성 통제는 예산 수립<sup>53)</sup> 과정에서 절차적 요건들을 내용으로 한다. 타당성 통제는 예산 수립뿐 아니라 집행과정에서도 문제될 수 있는 예산 균형, 집행 기간, 보편성, 전문성, 의무적 지출의 포함 여부 등과 같은 운영 규칙들을 내용으로 한다.

---

53) Cyrille CHATAIL, Finances publiques, CPU, 5e, 2003, pp. 181 이하 참조.

지자체의 공회계감사는 중앙정부의 경제 담당 부처에 소속된 감사관이다. 이 감사의 역할을 지출과 수입면에서 나누어 보면 다음과 같다.

지출에서는 관련된 예산 집행 승인이 있는 경우에 감사관은 관련된 자료를 검토한다. 지출 승인 이후에 지출을 집행하는 단계(règlement de la dépense)에서는 감사는 여러가지 측면의 통제권한을 갖는다. 이 통제에서는 지출내용이 적법하게 결정되었는지, 금액 산정은 적절한지 그리고 승인 과정은 적법했는지를 보게된다. 그리고 해당 지자체가 채무이행 능력이 있는지도 확인하게 된다. 수입의 측면에서는 감사는 수입원 파악에 대한 승인에 대해 통제권을 행사하고 공기관의 채무 회수, 그리고 수입원 감면의 적법성을 통제한다.

단, 공회계감사는 지출의 적법성만을 통제할 뿐 타당성 통제는 할 수 없다. 지자체가 행정업무를 집행하는 과정에서 정치적 결정을 내리는 것은 자유로운 행정의 원칙으로 보호받는데 이를 국가를 대신해서 회계 감사를 담당하는 감사가 통제할 수는 없는 것이다.

감사가 업무 범위 내에서 어떤 불법성을 발견하면 감사는 지출 승인권자의 승인결정을 ‘각하’(rejeter)한다. 감사관들은 자신이 감사하는 업무에 대해 금전적, 개인적 책임을 진다는 점이 엄격한 통제를 담보하는 장치로서 중요한 점이다. 즉, 공회계 집행에 문제가 발견되면 중앙정부의 재정을 담당하는 부처에서 해당 감사관에 대하여 ‘구상’(reversement)을 명할 수 있다. 이 명령을 받은 감사관은 개인의 재산을 동원하여 문제된 금액만큼을 구상하게 된다.

### 3. 지방재정 통제에 대한 행정판사의 역할<sup>54)</sup>

지방분권 정책의 원래 목적을 달성하는 동시에 이른바 ‘신봉건주의’로 흔히 일컬어지는 분권의 부작용을 막기 위해서 강조되는 것이 지

---

54) Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, Finances Publiques, LGDJ, 6e, 2002, pp. 419 이하 참조.

자체의 적법성 준수 문제이다. 프랑스 지방분권이 본격화된 1982년 이래로 각 지자체의 적법성 준수를 감시하는 역할이 국가 대표인 지사에게 맡겨져 있다. 지자체가 위법한 행정을 하는 것이 발견되면 지사는 행정판사에게 적법성 통제를 구하는 행정소송을 제기하도록 되어 있는 것이다. 지방자치단체법전에는 지사가 지자체의 행위를 불법한 것으로 판단할 경우, 행위가 있는 날로부터 2개월 이내에 소를 제기하도록 되어 있다. 이 소송의 대상이 되는 ‘행위’들 가운데 각 지자체 의결기구의 의결도 포함된다. 지사가 행정 소송을 제기할 때는 집행유예를 구할 수도 있다.<sup>55)</sup> 지자체 결정의 불법성이 쉽게 보이는데도 지사가 소송을 제기하지 않을 경우에는 국가에게 그 책임이 전가될 수 있고 해당지사는 과실로 인한 문책을 받게 된다.

프랑스 행정소송 제도의 핵심이라 할 수 있는 ‘월권소송’은 일정한 소의 이익(intérêt à agir)이 있는 행정객체는 누구나 불법해 보이는 지자체의 결정에 대해 행정소송을 제기해서 취소를 구할 수 있도록 한 절차이다. 1993년 1월 29일 법률과 1995년 2월 8일 법률은 지자체의 납세자에게 관련된 소송을 제기할 수 있는 원고적격을 일반적으로 인정하였다.

#### 4. 레지옹 회계원<sup>56)</sup>

지자체의 권한에 관한 1982년 3월 2일 법률 제84조부터 제89조에서는 종신 임기가 보장되는 회계 전문 사법관으로 구성된 회계원을 레지옹 단위에 창설하였다.(각주: 2012년 4월 2일에 시행된 데크레(2011년

55) 2000년 6월 30일 법률로 인해 ‘référé-suspension’으로 명명.

56) François FABRE, “Réflexions sur l’institution de chambres régionales des comptes” ; Jean-Pierre TAUGOURDEAU, “Le rôle extra-juridictionnel des chambres régionales des comptes” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984, pp. 521-558 참조.

12월 13일 법률 제2011-1862호와 시행령인 2012년 2월 23일 데크레 제2012-255호로 인해 현재는 20개로 줄어서 몇몇 회계원은 2개의 레지옹을 관할로 하고 있다. 레지옹은 프랑스 본토에 22개, 해외령에 5개가 있다.) 이는 기존에 지자체에 대해 국가가 행사하던 후견적 감독권을 원칙적으로 폐지하는 것에 대한 보완조치이기도 했다. 프랑스 회계법원이 공회계에 대한 사법권을 갖고 있는 것처럼 레지옹 회계원은 각 레지옹 단위에서 회계에 관한 사법권을 행사하는 일종의 행정 법원이다. 각 지자체 단위로 공회계감사의 회계에 대해 사법적 심사를 해야 할 경우, 이 레지옹 회계원이 제1심이 되고 회계법원이 제2심, 최종적으로 콩세이데따가 제3심 법원이 된다.

레지옹 회계원은 자기가 담당하고 있는 레지옹 내에 있는 모든 지자체에 대해 관할권을 가질 뿐 아니라 지역 영조물법인들에 대한 회계 사법권도 가진다. 심지어는 회계법원이 특정한 국가 소속 영조물법인에 대한 회계 사법권을 위임한 경우도 있다. 예컨대, 대학의 경우, 조직법적으로 지자체에 소속된 것이 아니라 국가에 소속된 영조물법인이지만 레지옹 회계원에서 관할하는 대학들이 있다.

회계원의 권한은 재정 사법 법전<sup>57)</sup> 법률 제211-1조 이하에 규정되어 있다. 회계원의 회계에 대한 통제를 다음과 같이 세가지 측면으로 나누어 정리할 수 있다.

#### (1) 공회계감사의 회계에 대한 사법적 판단

회계원은 공회계감사가 행하는 모든 업무의 적법성에 대해 사법적인 통제권한을 갖는다. 이 임무가 회계원의 가장 본래적인 임무인데 이는 회계 업무 자체를 적법하게 수행하였는가에 머물지 않고 감사가 수행해야 하는 지자체에 대한 통제업무를 적절히 수행하였는지에 대해서도 확인하는 것을 포함하고 있다. 단, 2001년 12월 21일 법률에 따

57) Code des juridictions financières.



라서 레지옹 회계원과 회계법원은 객관적 범규범의 준수를 벗어나 시기적 적절성과 같은 ‘타당성’(opportunité)에 대해서는 사법적 판단을 내리지 못하도록 되어 있다. 또한 불법성 여부와 관계없이 적법하게 처리된 회계 결과에 대해 확인하는 역할도 한다.

## (2) 예산에 관한 통제

회계원은 다음 네가지 경우에 예산과 관련된 사안에 개입한다.

지자체의 예산안이 너무 늦게 채택되는 경우(3월 31일 이후), 지사가 회계원에 의뢰를 하면 회계원은 1개월 이내에 예산 승인을 위한 제안서를 제출한다. 승인된 예산에 지출과 수입이 맞지 않는 실질적 균형이 결여된 문제가 있을 때, 지사는 30일 이내에 회계원에 제소를 하고, 회계원은 30일 내에 제안서를 제출하며, 지자체의 의결기관에서 한달의 기한안에 상황을 해결하여야 한다. 문제가 해결되지 않을 경우 지사는 예산승인을 직접 결정할 수 있다. 예산에는 의무적 지출 항목이 있는데 이 항목 중 누락된 것이 있을 때, 회계원은 공회계감사나 지사 또는 이해관계를 가진 사람의 제소로 개입하게 된다. 이때 회계원은 제소가 있는 날로부터 한달내에 문제를 확인하고 해당지자체에 시정을 명하게 된다. 예산 집행 결과 적자가 난 경우, 적자의 폭이 경상비에 비해 일정 수준을 넘으면 - 주민 2만 이하의 꼬뮌의 경우는 10%, 그 외에는 5% - 회계원은 지사의 제소를 받아 제소가 있는 날로부터 1개월 이내에 적자 상황을 회복할 수 있는 방안을 제안하게 된다. 이에 따라 작성되는 예산안은 회계원이 승인하게 된다.

## (3) 경영(행정법 용어로는 ‘관리’ 작용)에 대한 통제

지자체가 재정을 경영한 것의 ‘질’에 대한 평가도 회계원의 역할 가운데 하나이다. 이는 시기의 적절성과 같은 정치적 결정의 타당성까지는 아니지만 투입된 재원에 비해 정책의 효과가 어떻게 나타났는가

에 대한 경영 판단에 대한 평가를 말한다. 이러한 통제를 통해 회계원은 지자체가 감수해야 할 문책이나 제재가 발생하는 결과를 피할 수 있도록 지자체를 조력하도록 되어 있다.

## 제 5 절 시사점

이상과 같이 프랑스의 지방재정 제도, 특히, 최근 세제 개혁에서 감소된 지자체 세수를 국가가 세밀하게 분석해서 보전해 주려고 하는 노력을 통해 실질적 분권 실현을 위한 재원 확보를 위해 꾸준히 노력하는 것을 볼 수 있다. 세제와 관련된 국가와 지자체 간의 권한 배분에 관해서는 국가와 지자체간의 세목 창설, 세율 결정 등 다양한 결정권한을 조정하는 가운데 최근, 국가의 결정 권한이 다소 강화되는 것을 볼 수 있다. 이는 최근 대외적인 경제 불안에 대응하기 위한 효율적인 국가주도의 리더십이 요청된 것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

특히, 주목할 것은 오래전부터 공회계에 대한 전문 사법기관이 존재한다는 것이다. 행정 전반의 적법성을 국가의 입장에서 감시하는 지사, 회계감사를 전문적으로 담당하는 공회계감사, 공회계감사의 회계활동을 사법적으로 심사하는 레지옹 회계원과 회계법원으로 이루어진 회계에 대한 전문 사법 제도가 바로 그것이다. 이 사법제도는 최근까지도 지방분권에 맞추어서 변화하고 있다. 사후적 통제 제도가 잘 마련되어 있을수록 엄격한 책임을 담보할 수 있을 것이고, 이러한 배경이 분권을 재정 영역에서도 실질적으로 추진할 수 있는 바탕이 된다고 생각된다.

## 제 5 장 지방재정건전성 제고를 위한 법제 개선 방안

### 제 1 절 지방세제 개선

#### 1. 현황 및 문제점

본격적으로 지방자치제도가 시행된 지 20년이 지난 지금까지 상당수의 지방자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속적으로 증가하였음에도 세입분권화는 이에 미치지 못하여, 중앙과 지방 사이의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)이 심각해지고 있으며, 이는 지방재정운용에 있어 재정환상을 유발하고 있다는 점에서 문제의 심각성은 더욱 크다고 할 것이다. 기존 취득세와 등록세의 문제점으로 지적되어 왔던 동일한 과세행위에 대한 중복과세, 이중 신고납부제도로 인한 납세자불편 초래, 이중 신고납부제도로 인한 인력·예산 낭비 등의 문제는 2011년 개정을 통해 통합취득세를 도입함으로써 상당부분 해소가 되었다고 평가할 수 있을 것이다. 종전에 부동산거래세가 취득세와 등록세로 분리되어 있음에 따른 문제점을 해결하기 위하여 통합취득세로 개정하면서 세부담 중립을 유지하기 위하여 취득세세율에 등록세율을 산술합산하여 새로운 세율체계를 마련하였다.

통합취득세의 과세대상은 부동산·차량·기계장비·항공기·선박·입목·광업권·어업권·골프회원권·승마회원권·콘도미니엄회원권 또는 종합체육시설이용회원권의 취득으로 개정 전과 개정 후의 과세대상에는 실질적인 변화가 없다. 통합취득세의 세율은 통합 전 세율을 합산하였다. 취득세와 등록세가 과세된 경우 취득세율과 등록세율을 합산하였고, 취득세만 과세되던 경우에는 기존의 세율(1,000분의 20)을

유지하였다. 통합취득세 과세대상은 부동산 유상취득으로 표준세율은 4.0%로 취득세와 등록세가 각각 과세되었던 2005년부터 현재까지 유지되고 있다. 2004년까지 부동산 유상취득에 대하여 취득세 2.0%, 등록세 3.0%를 합친 5.0%가 과세되었으나, 2005년 1월부터 등록세율이 3.0%에서 1.0%p 인하되어 취득세 2.0%, 등록세 2.0%를 합친 4.0% 세율로 과세되고 있다. 부동산 유상취득에 대한 취득세·등록세와 통합취득세의 표준세율은 4.0%로 유지되고 있으나, 주택거래 활성화를 위해 주택의 유상취득 거래에 대해서는 세액을 감면해 주고 있다.

통합취득세의 과세대상이 되는 취득은 취득세와 등록세를 동시에 납부하던 과세대상(취득세와 등록세가 동시에 중과세되는 과세대상, 취득세는 중과세되고 등록세는 중과세되지 않는 과세대상, 등록세는 중과세되고 취득세는 중과세되지 않는 과세대상). 취득세는 과세되고 등록세는 과세되지 않는 과세대상, 그리고 등록세는 과세되고 취득세는 과세되지 않는 과세대상을 대별할 수 있다. 통합취득세 과세대상 대부분은 취득세와 등록세를 동시에 납부하였던 대상이나, 일부의 경우 2개 세목 중 1개 세목만 납부하도록 되어 있었다. 종전에 등록세만 과세하는 취득에는 다음과 같은 것이 있으며, 이들에 대해서는 기본세율에서 중과기준세율(2.0%)을 뺀 것을 세율로 적용하도록 하고 있다(지방세법 제15조 제1항 본문). 그리고 종전에 등록세는 과세하지 않고 취득세만 과세하던 취득에 해당하는 과세대상에 대해서는 중과기준세율(2.0%)만 적용하여 과세하도록 하고 규정하고 있다.

통합 전에 취득세는 각각 취득 후 30일 이내에 신고납부하도록 되어 있었으며, 등록세는 등기·등록하기 전까지 신고납부하도록 되어 있었다. 취득세와 등록세의 통·폐합에 따라 일시에 취득가액의 4.0%를 납부해야 하게 됨에 따라 납세자의 일시적 부담증가가 예상되어 통합취득세의 신고 납부기간을 취득 후 30일에서 60일로 연장하였다. 신고납부의 효율성과 조세채권의 안정적 확보를 위해 현재와 같이 등기·

등록을 하기 전에 취득세를 신고납부하도록 하는 규정은 존치되었다. 세액의 추징 및 가산세에 관한 규정(지방세법 제21조)은 종전의 가산세에 관한 규정을 그대로 수용했다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 종전 취득세와 등록세의 다양한 과세대상을 하나의 통합취득세 과세대상으로 통합하는 과정에서 일부 납세의무자의 세부담 증가, 복잡한 세율구조, 납세협력비용 발생 등 문제점이 발생하고 있다.

지방소득세는 지방세수의 확충과 지방재정을 지원하여 지역의 경쟁력을 높일 목적으로 2010년에 도입되었다. 종전의 소득세액 내지 법인세액의 10%로 소득할주민세와 종업원할사업소세를 통합하여 지방소득세를 신설하였다. 기존의 균등할주민세와 재산할사업소세는 주민세로 통합되었다. 원래 부가세 방식으로 부과되었던 주민세 소득할을 독립과세 방식으로의 전환이 권고된바 있고, 이에 따라 지방소득세를 독립과세 방식으로 입법할 계획을 가지고 있었으나 이러한 방향의 개편안 추진은 현재 유보된 상황이다. 지방소득세의 납세의무자는 소득분은 지방자치단체에서 소득세 및 법인세의 납세의무가 있는 자에게 부과하고, 종업원분은 종업원에게 급여를 지급하는 사업주에게 부과한다(지방세법 제86조). 다만, 국가와 지방자치단체 및 지방자치단체조합의 제외되고 주한외국정부기관 등에는 상호주의가 적용된다. 소득분의 과세표준은 소득세액 내지 법인세액이 되고 세율은 10%(표준세율)이다(지방세법 제89조 제1항). 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 소득분의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다(지방세법 제89조 제2항). 한편, 종업원분은 종업원에게 지급한 그 달의 급여 총액이 과세표준이 되고, 표준세율은 종업원 급여 총액의 1천분의 5로 한다(지방세법 제99조, 제100조 제1항). 다만, 해당 사업소의 종업원 수(월 통상인원 기준)가 50명 이하인 경우에는 종업원분을 부과하지 아니한다(지방세법 제101조). 지방소득세의 신고 및

납부는 법인세분의 납세의무자(연결집단의 경우에는 연결모법인을 말한다)는 지방세법 제89조에 따라 산출한 세액을 제87조제2항 및 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 연결법인 또는 법인의 각 사업장 소재지 관할 지방자치단체별로 안분 계산하여 해당 사업연도 종료일부터 4개월 내에 관할 지방자치단체의 장에게 신고하고 납부하여야 한다(지방세법 제91조 제1항).

그리고 소득세법, 법인세법에 따라 소득세, 법인세를 원천징수할 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 원천징수의무자는 원천징수할 소득세액 또는 법인세액에 지방세법 제89조 제1항에 따른 세율을 적용하여 계산한 세액(이하 “특별징수세액”)을 소득세 또는 법인세와 동시에 특별징수하여야 한다(지방세법 제96조). 이 경우 소득세법 또는 법인세법에 따른 원천징수의무자를 소득분의 특별징수의무자로 한다. 특별징수의무자가 특별징수세액을 징수하였을 경우에는 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 관할 지방자치단체에 신고납부하여야 한다.

이러한 지방소득세에 관하여 지방소득세제는 조세정책적 측면에서 지방자치단체의 자주적인 조세정책을 시행하는데 있어 한계를 만들고, 중앙정부의 조세정책에 따른 각종 감면 내지 세액공제가 지방재정의 상황에 대한 고려없이 그대로 지방소득세에 연결된다는 문제를 낳고 있다. 이러한 여러 문제는 기본적으로 현행 지방소득세가 부가세(surtax)의 형태를 취하고 있는 것에 기인하는 것이다.

편익설의 측면에서의 현행 지방소득세의 한계에 관한 논의가 필요하다. 편익설에 따르면 현행 지방소득세는 중앙정부에 집중된 배분비율, 앞서 지적한 바와 같이 과세자주권의 미흡 등으로 인해 지방자치단체가 제공하는 편익과 대응하지 않는 문제를 야기하고 있다. 또한 종업원분에 대해 부과되는 지방소득세는 원래 종업원할사업소세에 해당하는 것으로, 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당

하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(사업주)에게 부과되는 세금이다. 따라서 사업소세라는 것은 소득이라는 과세물건에 대해 부과되는 세금이 아닌 까닭에 지방소득세의 일부를 구성하는 것은 문제가 있다.

지방소비세는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 거래에 부과하는 방식으로 지방재정의 취약성을 보완하고 지출책임성의 강화를 목적으로 도입되었다. 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하는 것을 골자로 한다. 지방소비세의 과세대상은 부가가치세법 제1조를 준용하여 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입으로 한다(지방세법 제65조). 지방소비세의 납세의무자는 제65조에 따른 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 부가가치세법 제2조에 따라 부가가치세를 납부할 의무가 있는 자에게 부과한다(지방세법 제66조).

지방소비세의 과세표준은 「부가가치세법」에 따른 부가가치세의 납부세액에서 「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액으로 하고, 여기에 세율로 100분의 5를 적용(지방세법 제69조)하여 세액을 산출한다. 지방소비세의 납세지는 부가가치세법 제4조에 따른 부가가치세의 신고·납세지로 하고, 납세지를 관할하는 세무서장 또는 부가가치세법 제23조 제3항에 따라 재화의 수입에 대한 부가가치세를 징수하는 세관장을 지방소비세의 특별징수의무자로 한다. 지방소비세와 부가가치세를 신고·납부·경정 및 환급할 경우에는 지방세법 제69조제2항에도 불구하고 같은 항에 따른 지방소비세와 「부가가치세법」 제32조의6에 따른 부가가치세가 합쳐진 금액으로 신고·납부·경정 및 환급하여야 한다(지방세법 제70조 제1항). 그리고 지방소비세와 관련하여 이 장에 규정되어 있지 아니한 사항에 관하여는 「부가가치세법」을 준용한다고 하여 공백규정이 있을 경우 부가가치세법을 적용하고 있다.

이러한 지방소비세와 관련하여 지방소비세 배분지표에 관한 문제, 공동세의 적정성 문제, 지방소비세수의 귀속지 결정 문제가 존재한다.

현재 지방소비세의 배분지표로 활동되고 있는 거주지를 기준으로 하는 거시지표 민간최종소비지출은 비거주자에 의한 지역 내 소비가 해당지역의 소비에 반영되지 못하는 한계에 직면하고 있다. 반대로 거주자라 하더라도 다른 지역에 가서 소비를 할 수도 있어 이는 역시 동일한 문제를 가지고 있다.

## 2. 주요 개선 과제

통합취득세에 관련한 주요 개선 과제를 살펴보자. 우선, 기존 취득세와 등록세의 문제점으로 지적되어 왔던 중복과세문제, 이중신고납부제도로 인한 납세자불편 초래, 이중신고납부제도로 인한 인력·예산 낭비 등의 문제는 2011년 개정을 통해 통합취득세를 도입함으로써 대부분이 해소가 되었다고 평가된다. 개정 전 부동산거래세가 취득세와 등록세로 분리되어 있음에 따른 문제점을 해결하기 위하여 통합취득세로 개정하면서 세부담에 있어 중립성을 유지하기 위하여 취득세율에 등록세율을 산술합산하여 새로운 세율체계를 마련하여 종전의 문제를 해결한 방편이 되었다고 할 것이다.

그러나 종전 취득세와 등록세의 다양한 과세대상을 하나의 과세대상으로 통합하는 과정에서 다른 문제점을 발생시켰다. 이에 관한 사항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 과세대상이 아닌 물건이 세목통합 이후 과세대상에 포함되게 됨으로써 납세부담이 증가되는 경우가 발생하였다. 통합 전에 취득세의 과세대상이지만 등록세의 과세대상이 아니었던 과세물건이 통합취득세의 과세대상이 되어 과거에는 납부하지 않아도 되는 등록세분까지 납부해야 되는 문제가 발생한다. 지방세법 제15조에 이러한 과세대상에 대하여 세율의 특례에 관한 사항을 규정하여 종전과 세부담이 동일하도록 하고 있으나, 일부 과세대상이 열거내용에 누락되어 종전에 부담하지 않았던 세금을 부담하게 되는 경우가 발생하게 되었다. 둘째, 납부기한의 단일화에



따른 세부담이 증기하는 문제이다. 종전의 규정에 따르면 등기 때 등록세를 납부하고, 취득 후 30일 내 취득세를 납부하게 되나, 취득세와 등록세가 통합됨에 따라 등기 시에 취득세분도 납부하게 되는 문제를 낳았다. 이로 인해 세부담이 일시적으로 증가하게 되었다. 이와 같은 일시납부로 인한 일시적인 세부담의 증가를 완화하기 위해 통합취득세의 신고납부 기간을 취득 후 30일에서 60일로 연장하였다. 국민 실생활 및 소상공인 경제활동에 밀접한 분야(주택, 자동차, 건설기계)에 한해 분납제도를 3년간 한시적으로 도입하였다. 하지만 분할납부 대상이 일부에 국한되어 있어 분할납부에 따른 세부담 완화 효과는 미흡하다는 비판이 제기될 수 있다. 셋째, 통합취득세의 세율체계가 지나치게 복잡하여 납세의무자의 납세순응비용의 증가 및 납세행정에 있어서 효율성을 저하시키는 문제를 낳는다. 단순통합이라는 목표를 가지고 종전의 취득세율과 등록세율을 합하다보니 통합취득세의 세율구조가 복잡하게 되었다. 개정 전 일반 취득세율 1가지, 등록세율 19가지였던 세율종류가 통합취득세로 개정되면서 취득세율은 12가지로 세분화되었고, 그리고 등록에 대한 등록면허세의 세율도 20가지로 세분화되었다. 이는 추가적인 세부담을 발생시키거나 감소시키는 것을 회피하려는 방안이지만 종전의 세율구조나 세율 자체의 적정성이 개선이 여지가 없이 완벽한 것이 아니라는 점, 그리고 취득세와 등록세로 나누어져 있을 때와 통합되었을 때의 세율의 규정체계는 복잡성에 있어 다를 수 있다는 점 등을 고려하였을 때 단순히 합산하는 것에 목표를 두는 입법태도의 정당성은 높지 않다는 비판이 제기될 수 있을 것이다.

마지막으로 추가적인 납세협력 비용에 관한 문제이다. 취득세와 등록세의 2개 세목으로 나누어 납부하던 것을 통합취득세 1개의 세목으로 납부하도록 하는 과정에서 영수증첨부 등에 있어 새로운 납세협력 비용이 발생하게 되었다.

지방소득세에 관하여 보면, 현행 지방소득세가 부가세의 형태를 취하고 있는 이유로 지방소득세제는 조세정책적 측면에서 지방자치단체의 자주적인 조세정책을 시행하는데 있어 한계를 만들고, 중앙정부의 조세정책에 따른 각종 감면 내지 세액공제가 지방재정의 상황에 대한 고려없이 그대로 지방소득세에 연결된다는 문제를 가지고 있다. 예컨대, 지방소득세의 소득분은 소득세법과 법인세법에 따라 납부하여야 하는 소득세액 또는 법인세액에 일정 비율을 곱하여 산출하게 된다. 다시 말해 세액이 과세표준이 된다. 이 경우 국세인 소득세와 법인세에 지방자치단체는 개입할 수 없고 결과적으로는 국가의 조세정책에 지방소득세가 종속되는 결과를 야기하는 것이다. 따라서 독립세 전환의 문제는 조세정책의 입안과 실행에 있어 중앙정부로부터의 독립, 나아가 완전한 과세자주권의 확보와 직결되는 문제라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 독립세로의 전환은 다른 문제를 낳는다는 점에서 비판을 받는다. 우선 납세의무자의 입장에서 세액의 산정과정을 다시 수행하여야 하고 개인사업자의 신고, 법인의 사업장별 세액의 안분, 특별징수의무자의 연말정산 등 상당한 납세협력비용의 증가를 가져올 수 있기 때문이다. 과세관청의 입장에서는 국세청의 신고·부과 검증 부담이 가중될 수 있고, 신고·부과 업무를 지방자치단체로 이관할 경우 대규모 증원 소위가 발생할 수 있으며, 국세청과 지방자치단체 간의 과세자료 활용에 문제가 발생할 수 있다.

현행 지방소득세의 규정은 필연적으로 중앙정부의 정책에 따라 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 갖는다. 중앙정부가 세율을 인하하거나, 세액공제나 감면을 신설, 확대하는 경우 소득세액과 법인세액이 줄어들기 때문에 지방소득세도 직접적으로 감소된다. 이와 같이 중앙정부의 세제정책에 따라 지방세가 영향을 받는 구조는 지방자치단체가 재원의 확충을 위해 자체 노력을 기울이기 보다는 중앙정부의 이전재원 확보에 보다 많은 관심을 유도하는 문제를 초래할 수 있다.

이는 결국 지방재정의 건전성 측면에서도 바람직하지 않고 지방자치단체의 재정고권을 심각하게 훼손시키는 문제점이 있다고 할 것이다.

본래 개인이나 법인이 벌어들이는 소득에 대해 과세를 하는 이유에 대해서 이익설 내지 편익설의 입장에서는 개인이나 기업이 생활을 영위하거나 기업 활동을 할 수 있는 기본적인 환경을 누리는 것, 다시 말해 이익 또는 편익에 대한 대가를 지불하는 것으로 설명한다. 그리고 이러한 역할을 원활히 수행하기 위해서는 재원이 소요되므로 편익을 누리는 개인이나 기업으로부터 세금을 충당하게 된다는 것이다. 지방자치단체는 지역주민을 위하여 복지·교육 등 대인서비스의 제공과 도로·상수도 등 사회간접자본의 정비 등 주민생활과 밀접하게 관련되는 행정서비스를 제공하고 지역주민의 이의 반대급부로 지방세를 납부하게 된다.

현행 지방소득세는 중앙정부에 집중된 배분비율, 앞서 지적한 바와 같이 과세자주권의 미흡 등으로 인해 지방자치단체가 제공하는 편익과 대응하지 않는 문제를 낳는다. 한편, 종업원분에 대해 부과되는 지방소득세는 원래 종업원할사업소세에 해당하는 것으로, 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(사업주)에게 부과되는 세금이었다. 사업소세는 다시 재산할과 종업원할로 구분되어 재산할은 과세기준일 현재의 사업소 연면적을 과세표준으로 하고 종업원할은 종업원에게 지급한 당해 월급여의 총액을 과세표준으로 하였다. 사업소의 연면적이거나 종업원에게 지급하는 월급여액의 총액이 납세의무자인 사업주의 소득을 나타내는 지표로 볼 수 없다. 결국 사업소세라는 것은 소득이라는 과세물건에 대해 부과되는 세금이 아님에도 이것이 지방소득세에 포함된 것은 타당하지 않다고 보여 진다.

지방소비세와 관련하여 살펴보도록 하자. 현재 지방소비세의 배분지표로 활용되고 있는 거주지를 기준으로 하는 거시지표 민간최종소비지출은 비거주자에 의한 지역 내 소비가 해당지역의 소비에 반영되지 못하는 한계가 있고 역으로 거주자라 하더라도 다른 지역에 가서 소비를 할 수도 있어 이는 역시 같은 문제를 야기하고 있다. 소비세라는 본질을 가지는 지방소비세의 특성을 고려한다면 최종소비자가 부담한 지방세수는 소비자가 소비한 지방자치단체에 귀속되도록 하는 소비지 기준이 적용됨이 타당하다.

이 문제에 대해 행정안전부는 소비지표의 보정이라는 수단을 통해 상당부분 해소되는 까닭에 위의 문제가 크지 않다는 입장이다. 1차적으로 배분의 기준이 되는 것은 거주지가 되지만, 이러한 인별배분에 의해 지방자치단체의 경제활성화 노력에 대한 인센티브적 요소를 마련하기 위해 소매업매출액, 숙박 및 음식점업 매출액, 신용카드매출액 등 지역토착적 요소 80여가지를 사용하여 문제점을 해소한다는 것이다. 특정 지방자치단체의 부가가치 생산과 소비를 정확히 연계한다는 것은 실무적으로 상당한 어려움이 있다는 지적이 많이 제기되고 있지만, 보정과정의 과연 얼마나 충실히 소비지 기준을 반영할지에 대한 과학적 근거가 필요하다. 만약 충분한 근거가 제시된다면 사후적인 조정과정이 갖는 의미는 상당할 수 있으나, 그렇지 않다면 새로운 배분기준을 모색할 필요가 있다.

지방소비세가 취하고 있는 공동세방식의 타당성을 지적하면서 세원 분리의 원칙을 지방소비세에도 적용해야만 한다는 견해가 있다. 공동조세의 형태로 징수된 재원을 다시 지방자치단체에 배분하는 것은 사실 지방교부세와 유사하고, 그 도입 과정에서 지방자치단체가 납득할 배분기분의 도출의 어려움, 그리고 지방자치단체의 과세자주권의 확보가 곤란하다는 점이 그 근거가 된다. 하지만 공동세제는 지방자치단체 간의 경쟁과 효율성을 제고하면서 법정외세의 한계에 대한 대안

으로서 자리매김하고 있고, 세원분리방식을 고수하는 우리나라와 달리 동일한 세원을 연방이나 주, 지방에서 서로 공동으로 활용하는 외국의 사례가 많다.

따라서 세원분리의 원칙이 반드시 합리적인가에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것이다. 그리고 공동세의 형태로 징수된 경우에는 당해 재원을 중앙정부가 지방자치단체에 단순히 교부하는 것이 아니라 본질적으로 지방자치단체의 지분에 대한 권리를 받는 것에 지나지 않는다.

### 3. 개선 방향

통합취득세의 개선 방향을 살펴보자. 우선, 종전 취득세와 등록세를 단순히 통합하는 목표를 가지고 개정을 추진하여 통합취득세의 세율을 지나치게 복잡하게 하는 문제를 야기하였다. 다시 말해 간소성의 원칙에 위배되는데 간소성의 원칙이란 조세제도는 그 구조가 가능한 한 간소하여야 하고, 납세자가 조세제도를 이해하기 쉬워야 한다는 것을 뜻한다. 납세자의 측면에서만 세제의 간소성을 의미를 갖는 것이 아니다. 세무행정의 측면에서도 행정비용을 최소화할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 이러한 측면에서 현행 통합취득세율 구조는 개선의 여지가 있고, 간소화를 위한 입법이 필요할 것으로 판단된다. 이 과정에서 일부 세수의 증가나 손실이 발생할 수 있으나, 그 크기를 최소화하는 방향으로 충분히 조정이 가능할 것이다. 다음으로 과세요건에 입각한 법체계의 개편이다. 지방세법은 개별 세목의 과세요건에 관한 사항을 규정함에 있어 일부 통일적인 체계를 갖추고 있지 않다. 취득세와 등록면허세의 과세물건에 대해 명확한 규정을 둬으로써 앞서 지적한 문제를 해소하는 것이 법체계상이나 논리상으로 바람직한 입법이 될 것으로 판단된다.

세 번째로 과세대상의 정비를 통한 세부담 완화를 가져올 필요가 있다. 통합 전에 취득세의 과세대상이지만 등록세의 과세대상이 아니었던 과세물건이 통합취득세 하에서는 과세대상이 되어 개편 전에는 납부하지 않아도 되는 등록세분까지 납부해야 되는 문제가 발생하였다. 물론 이러한 추가적인 세부담을 의도한 입법이었다면 이에 대한 정당성을 판단하기는 어려울 것이나, 원래의 입법취지는 앞서 논의한 바와 같이 추가적인 과세대상의 확대 내지 세부담의 증감에 있었던 것이 아니므로 이는 입법과정에서 발생한 의도치 않은 실수라고 판단된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 취득세율의 특례를 규정한 지방세법 제15조 제2항과 동법 시행령 제30조에 열거되어 있는 과세대상에 무허가건물·축사·플로피 등을 포함시키도록 하여 종국적으로 세부담을 통합 전과 동일하게 유지하도록 하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 마지막으로 현재 제한적으로 규정되고 있는 분납대상을 주택 외 건축물 등으로 확대할 필요가 있다. 종전에 취득세의 체납이 과도한 문제가 있었고, 통합으로 인하여 등기를 위해서는 통합취득세를 납부하여야 하므로 취득세 체납문제가 자동으로 해결된다는 이유에서 지방자치단체는 세목의 통합을 찬성한 바 있다. 통합을 통해 발생하는 긍정적인 효과를 감안하였을 때 일시적인 자금부담과 납세부담의 증가문제를 해소하는 것이 바람직할 것이다.

지방소득세와 관련하여 지방소득세의 독립세 전환방법을 개선방안으로 지적할 수 있다. 현재와 같은 지방소득세제구조는 조세정책적 측면에서 지방자치단체의 자주적인 조세정책을 시행하는데 있어 한계를 만들고, 중앙정부의 조세정책에 따른 각종 감면 내지 세액공제가 지방재정의 상황에 대한 고려 없이 그대로 지방소득세에 연결된다는 문제를 낳는다. 이와 같은 제반 문제들은 원칙적으로 현행 지방소득세가 부가세의 형태를 취하고 있는 것에 기인한다. 따라서 독립세 전환의 문제는 조세정책의 입안과 실행에 있어 중앙정부로부터의 독립,

나아가 완전한 과세자주권의 확보와 직결되는 문제라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 독립세로의 전환은 납세자와 과세권자 모두에 있어서 징수비용 및 납세비용의 증가라는 다른 문제를 낳는다는 점에서 비판이 제기될 수 있을 것이다.

다음으로 편익설의 측면에서의 지방소득세의 한계에 관한 논의가 요구된다고 하겠다. 지방자치단체는 지역주민을 위하여 복지·교육 등 대인서비스의 제공과 도로·상수도 등 사회간접자본의 정비 등 주민생활과 밀접하게 관련되는 행정서비스를 제공한다. 지역주민은 이러한 대인서비스 및 행정서비스 등으로부터 편익 내지 이익을 누리게 된다. 따라서 그러한 서비스에 대한 대가, 또는 서비스를 제공하기 위한 역할의 수행을 위한 재원을 마련하기 위한 제도로 지방세가 운영되는 것이다. 필요재원, 다시 말해 지방세는 편익과 능력에 상응하는 규모가 되어야 하며 이는 결국 책임 있는 지방자치운영으로 연결된다. 현행 지방소득세는 중앙정부에 집중된 배분비율, 앞서 지적한 바와 같이 과세자주권의 미흡 등으로 인해 지방자치단체가 제공하는 편익과 대응하지 않는 문제를 낳는다.

한편, 종업원분에 대해 부과되는 지방소득세는 원래 종업원할사업소세에 해당하는 것으로, 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(사업주)에게 부과되는 세금이었다. 원래의 사업소세라는 것은 소득이라는 과세물건에 대해 부과되는 세금이 아닌 까닭에 지방소득세의 일부를 구성하는 것은 소득과는 상관없는 것에 과세를 하는 것이 되어 바람직하지 않다. 다른 세목의 통합에서도 찾아볼 수 있겠지만 사업소세가 지방소득세로 편입되어 현행법에 그대로 살아있는 것은 입법론으로 개정이 되어야 할 것이다. 현행 지방소득세의 규정은 필연적으로 중앙정부의 정책에 따라 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 갖는다. 중앙정부가 세율을 인하하거나, 세액공제나 감면을 신설, 확대하는 경우 소득세액과

법인세액이 줄어들기 때문에 지방소득세도 직접적으로 감소된다. 이와 같이 중앙정부의 세제정책에 따라 지방세가 영향을 받는 구조는 지방자치단체가 재원의 확충을 위해 자체 노력을 기울이기 보다는 중앙정부의 이전재원 확보에 보다 많은 관심을 유도하는 문제를 초래할 수 있다. 이는 결국 지방재정의 건전성 측면에서도 바람직하지 않다.

지방소득세와 관련된 문제를 해결하기 위해 지방소득세를 독립세로 전환하는 방안을 모색해볼 수 있다. 독립세로 전환함으로써 중앙정부의 조세정책에 얽매이지 않고 지방재정의 상황에 따라 과세자주권을 행사할 수 있게 될 것이다.

지방소비세와 관련하여 지방소비세 배분지표에 관한 문제, 공동세의 적정성 문제, 지방소비세수의 귀속지 결정 문제가 있다.

현재 지방소비세의 배분지표로 활용되고 있는 거주지를 기준으로 하는 거시지표 민간최종소비지출은 비거주자에 의한 지역 내 소비가 해당지역의 소비에 반영되지 못하는 한계에 직면한다. 지방소비세의 본연의 취지, 다시 말해 소비세로서의 조세를 고려한다면 최종소비자가 부담한 지방세수는 소비자가 소비한 지방자치단체에 귀속되도록 하는 소비지 기준이 적용됨이 타당하다. 특정 지방자치단체의 부가가치 생산과 소비를 정확히 연계한다는 것은 실무적으로 상당한 어려움이 있다는 지적이 많이 제기되고 있지만, 보정과정이 과연 얼마나 충실히 소비지 기준을 반영할지에 대한 과학적 근거가 필요하며, 만약 충분한 근거가 제시된다면 사후적인 조정과정이 갖는 의미는 상당할 수 있으나, 그렇지 않다면 새로운 배분기준을 모색할 필요가 있을 것이다.

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조에 따르면 국가와 지방자치단체는 동법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법을 제정할 수 없다. 이러한 세원분리의 원칙은 국세와 지방세의 배분이 지방자치의 본질에 합당하도록 적정하게 행해지는



것을 전제로 하는 경우, 지방자치단체의 자주재정권 및 재정책임성의 보장의 관점에서나 국민의 조세저항의 관점에서 일면 타당할 수 있다. 반면 세원의 공동활용 역시 과세기술상의 문제 내지는 국가와 지방간의 공동의 이해조정 등의 관점에서 장점을 가질 수 있다. 공동세제는 지방자치단체 간의 경쟁과 효율성을 제고하면서 법정외세의 한계에 대한 대안으로서 자리매김하고 있고, 세원분리방식을 고수하는 우리나라와 달리 동일한 세원을 연방이나 주, 지방에서 서로 공동으로 활용하는 외국의 사례가 많다. 따라서 세원분리의 원칙이 반드시 합리적인가에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것이다.

국세인 부가가치세를 공동세원으로 하여 지방소비세를 운용할 때 논란이 될 수 있는 것이 지방소비세수의 귀속지 결정 문제이다. 국세인 부가가치세에서는 발생하지 않는 세수의 귀속지 문제가 지방소비세에서는 발생한다. 현재 우리나라에서는 국세로서 부가가치세가 도입되어 있고, 최종 소비자가 부가가치세를 모두 부담한다는 전단계매입세액공제방식이 채택되어 있다. 따라서 지방소비세수의 귀속지 결정은 소비지 원칙에 입각하여 부가가치가 소비된 지역에 지방소비세수가 귀속되도록 하는 것이 타당하다.

## 제 2 절 지방공기업법제 개선

### 1. 현황 및 문제점

지방공기업의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 지방공기업의 개념을 명확히 할 필요가 있는데 왜냐하면 지방공기업의 개념과 유형을 어떻게 보느냐에 따라 관련 법리 및 운용원칙 등의 내용이 달라질 수 있기 때문이다. 그런데, 지방공기업에 대해서는 물론이고 공기업에 대해서도 그 개념표지나 외연에 관하여 명확한 합의가 이루어져 있지 않다. 특히 현행 법체계 속에서 공기업에 관한 정의규정을 찾아보기

가 어려워서, 비교적 공기업에 관한 일반법적 성격을 가지는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」이나 「지방공기업법」에서는 공기업에 대한 용어정의를 시도하고 있지 아니하다. 이 점에서 지방공기업에 대한 정의는 다분히 학설이나 강학상의 용례를 따를 수밖에 없다고 하겠는데, 현재 우리나라에서 일반적으로 채용되는 공기업 개념은 Leroy P. Jones가 제시한 개념정의를 토대로 하여 형성되었다고 할 수 있다. 그에 따르자면 공기업의 개념은 “공공단체가 소유하거나 지배하며 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체”로 정의될 수 있다.

한편, 지방자치법에서는 지방공기업의 개념을 정의하는 대신, 지방자치단체가 주민의 복리증진과 사업의 효율적인 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있으며, 이러한 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 함으로써(제137조 제1항, 제2항) 지방공기업의 설치 목적을 제시하는 방식으로 그 개념을 추출할 수 있는 근거를 마련해 두고 있다. 지방공기업법은 동법 제2조에서 지방공기업의 유형을 세 가지로 열거하고 있다. 지방자치단체가 직접 설치·운영하는 지방직영기업, 지방공사와 지방공단으로 구분하고 있다. 지방직영기업이란 지방자치단체가 직접 설치, 경영하는 지방공기업으로서 독립적인 법인격을 가지지 않는 것을 의미한다. 대개는 지방자치단체의 직원에 의해 사무를 직접 처리하는 형태를 가지고 있다. 지방직영기업은 지방자치단체의 행정기관에 소속되어 있으므로 또 다른 형태의 지방공기업으로서 법적 독립성을 갖고 있는 지방공사나 지방공단과 구별된다고 할 수 있다. 다만 지방직영기업이 비록 법인격을 가지지 않더라도 조직이나 회계상으로 일반 지방자치단체의 기관과 조직으로부터 실질적인 독립성을 인정받게 된다.

지방직영기업의 대상사업을 살펴보면 지방공기업법에 의하여 지방공기업이 수행할 수 있는 대상사업은 다시 두 가지로 양분되는데, 대통령령이 정하는 기준 이상의 사업과 소규모의 사업으로서 조례가 정하는 사업

이 그것이다. 지방공기업법 제2조 제1항에서 대통령령으로 정하는 기준이상의 사업은 1. 수도사업(간이상수도사업은 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업으로 규정되어 있다. 이러한 8가지 사업을 지방공기업법의 적용을 받는 당연적용사업이라고 하며 제2조 제2항에 의하여 ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 ② 제1항에 규정된 8가지 사업 중 본문의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업은 이른바 임의적용 사업으로서 지방자치단체는 이러한 사업 중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·지방공사 또는 지방공단으로 경영하는 경우에 조례가 정하는 바에 따라서 지방공기업법을 적용할 수 있다. 따라서 당연 8개 사업이외에도 이 2가지 요건을 충족할 경우에는 지방직영기업의 형태로 이들 사업을 수행할 수 있다. 법령 및 조례가 정하는 바에 따라서 실제로 지방자치단체가 설립하여 운영하는 지방직영기업은 서울, 부산, 원주, 강릉을 비롯한 92개의 시·군의 상수도사업, 부산, 대구를 비롯한 22개 시·군의 하수도사업, 수원, 성남을 비롯한 44개 시·군의 공영개발사업, 부산, 대구광역시, 인천광역시를 비롯한 15개 시·군의 지역개발기금, 인천광역시의 지하철건설사업이 있다. 지방직영기업의 경우 조례를 통하여 기본적인 조직과 운영의 원칙이 정하여지면 실제로 지방공기업이 수행하는 사업을 집행할 직원이 필요하게 되고 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행 하기 위하여 사업별로 관리자를 둔다. 관리자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다. 지방직영기업은 지방공사나 지방공단

과는 달리 독립적인 법인격을 가지지 아니하지만 조직상이나 경영에 있어서 지방자치단체로부터 독립적으로 운영된다. 특히 지방직영기업은 독립채산제를 원칙으로 하여 직영기업의 경비는 당해 기업의 수입으로 충당하여야 한다. 이를 위하여 지방자치단체는 지방직영기업이 운영하는 개별사업마다 특별회계를 설치하여야 한다. 그리고 지방직영기업의 특별회계는 사업의 성과 및 재정상태를 명확히 하기 위하여 재산의 증감 및 변동을 그 발생의 사실에 따라 계리한다. 또한 지방직영기업의 재정상의 독립성을 유지하기 위하여 지방직영기업의 관리자에 의한 독립적인 예산편성권이 인정되며, 지방자치단체의 장은 지방직영기업의 관리자가 작성한 예산안을 조정하여 사업연도 개시전에 의회에 제출하고 그 의결을 얻어야 한다.

지방자치단체는 지방직영기업 이외에도 지방공기업법 제2조에서 규정하는 사무를 기업적 경영방식으로 처리하기 위하여 지방공사나 지방공단을 설립할 수 있다. 지방직영기업의 경우에도 조직상으로나 회계 및 재무 등 기업경영의 측면에서도 지방자치단체의 일반적인 사무 처리와는 달리 독립성이 인정된다. 그러나 지방공사나 지방공단의 경우에는 조직·재정상의 독립 뿐 아니라 지방공기업법 제51조에 따라 별도의 법인격을 갖게 되므로 법적 독립성까지도 보장받게 된다는 점에서 지방직영기업과 구분되고 상대적으로 강한 독립성이 인정될 수 있다.

지방공사와 지방공단의 구별에 관하여는 지방공기업법을 비롯한 개별법에서는 지방공사나 지방공단에 관한 개념정의를 시도하고 있지 않아서 양자의 개념 차이가 형식적으로 명확히 구분되지는 않는다. 다만 지방공기업법은 지방공사나 지방공단에 대하여 약간의 예외를 제외하고는 법적 측면에서 유사한 취급을 받게 되므로 지방공사와 지방공단을 개념적으로 구별할 실익은 크지 않다고 할 수 있다. 지방자치단체는 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 효율적으로 수행하

기 위하여 필요한 경우에는 지방공사나 지방공단을 설립할 수 있다. 지방자치단체가 공사를 설립하고자 할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.

지방공사의 출자는 원칙적으로 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자하여야 한다. 이와 같은 원칙에 따라 설립된 지방공사를 전액출자 지방공사라 한다. 그런데 모든 지방공사의 지분을 지방자치단체 출연재원으로 충당할 수는 없는 것이 현실이기도 해서, 지방공기업법은 지방자치단체가 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위 내에서 지방자치단체 이외의 자로 하여금 출자할 수 있도록 하고 있는데, 이런 방식으로 설립된 지방공사를 혼합출자 지방공사라 한다. 혼합출자 지방공사의 경우 자본금은 주식으로 분할·발행하게 되며, 이 경우에 발행하는 주식의 종류, 1주의 금액, 주식발행의 시기, 발행주식의 총수, 주금의 납입시기 및 납입방법은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 이러한 혼합출자 방식의 지방공사는 사인이나 사기업의 출자를 통하여 공사협력관계(Public-Private-Partnership)의 모델을 창출하기 위한 것으로 이른바 제3섹터 방식의 지방공사라 할 수 있다. 다만 이 경우에 민간부분이 50% 이하로만 출자를 할 수 있어서 이를 흔히 공사형 민관합동법인이라고 부르고 있다. 반면에 민간부분이 50% 이상을 출자하는 경우에는 회사형 민관합동법인으로 칭해진다. 이러한 지방공사와는 다르게 지방공단은 지방공기업법 제76조 제2항에서 전액 지방자치단체가 출자하도록 규정하고 있다.

지방공기업법에 의한 지방공사는 주로 의료원사업, 도시개발사업, 지하철사업, 농수산물공사 등의 형태로 설립되어 있으며, 이 가운데 특히 지방자치단체가 50% 이상 출자한 지방공사로는 장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김제개발공사, 안성축산진흥공사, 경강종합관광개발공사, 철원농특수산물유통공사, 구미경북원예수출공사, 청도지역

개발공사, 광주지방공사 등이 운영되고 있다. 이에 비하여 지방공단은 주로 시설관리공단과 주차관리공단 형태로 운영 중인 경우가 대부분이다.

일반적으로 지방공기업은 지방공기업법의 적용을 받는 공법상의 법인으로서 지방공사와 지방공단의 형태를 띠지만 이론적으로는 사법상의 법인의 형태로 설립되어 운영될 여지도 있다. 독일의 경우에는 행정주체가 이윤의 추구를 목표로 공공적인 과제를 사법상의 법인체를 설립하여 수행하기도 하는데, 이를 자영사업이라고 부른다. 자영사업은 행정주체가 행하던 공적인 과제가 민영화 과정을 통하여 사법상의 법인체를 통하여 수행되기는 하지만 그 주체는 여전히 행정청이기 때문에 흔히 조직법상의 민영화(Organisationsprivatisierung)라고 부른다. 독일식의 자영사업과는 달리 우리나라의 경우에 사법상의 지방공기업은 대부분 상법상의 주식회사의 형태를 띠고 있다. 현재 우리나라의 경우 민법의 적용을 받는 재단 및 사단법인형태는 존재하지 않고 상법의 적용을 받는 주식회사만이 존재하고 있다. 따라서 민간부문과 합동으로 설립되는 주식회사에서 지방자치단체는 자신의 출자지분의 비율에 따라 상법상 인정되는 주주권의 행사를 통하여 회사의 사무를 감독할 뿐이다. 한편, 민관합동법인이란 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립한 법인으로서 지방공기업법 제79조의2에 의한 법인과 사회간접자본시설에대한민간투자법 제7조의 규정에 의한 사업시행자를 말한다.

우리나라는 1980년대 후반부터 이 개념이 도입되어 단순히 민간투자사업에 국한되지 않고 널리 경제행정분야에서 민간부문의 일반적인 활용방식으로 이해되고 있다. 제3섹터는 일반적으로 국가 또는 지방자치단체(제1섹터)와 민간부문(2섹터)간의 중간부문에 위치하여 공공부문의 공익성과 민간부문의 수익성을 동시에 보장하고자 하는 방식으로 공공과 민간부문이 합동으로 법인을 설립하여 동 법인의 명의로 투자

사업을 시행하는 방식이다.

이러한 지방공기업은 종래 지방공기업에 대해서는 경영평가와 경영진단제도를 주요 관리수단으로 운영되어 온 측면이 강하며, 사후적 관리측면에 치우친 측면이 있다. 지방공기업은 대개가 지방자치단체의 재원확충 목적으로 설립되고 있으나, 실상은 남설되는 문제를 야기하고 있다. 지방공기업의 경영이념은 기업의 경제성과 공공복리를 증진한다는 것과 민간경제를 위축하거나 공정하고 자유로운 경제질서를 저해하거나 환경을 훼손하지 아니하도록 노력해야 한다는 것으로 압축된다. 이 점에서 지방공기업이 수행하는 사업의 적정성도 공기업의 신설 및 유지 운영과정에서 엄밀히 검토되어야 할 문제일 것이다. 그리고 제3섹터에 속한 지방공기업에 관련한 문제도 검토되어야 한다. 통상적으로 제3섹터 공기업이란 국가나 지방자치단체 등의 공적 부문을 의미하는 제1섹터(the first sector)도 아니고, 민간영역인 제2섹터(the second sector)도 아닌 새로운 영역에 속한다는 의미로 흔히 강학상 일컬어지는 개념이라 할 수 있다. 개념의 연원은 미국이지만, 활성화된 것은 일본인 것으로 알려진다. 현행법상으로는 「지방공기업법」 제77조의3 제1항에서 “자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 상법에 의한 주식회사(이하 “출자법인”이라 한다) 또는 민법에 의한 재단법인(이하 “출연법인”이라 한다)으로 설립·운영되는 기업”으로 정의된다. 제3섹터 지방공기업은 본질상 여타의 지방공기업보다는 더 자유로운 경영이 되도록 감독수단을 최소화할 필요가 있다. 하지만 지방재정의 건전성 측면에서 볼 때 제3섹터 공기업 부문에서도 상당한 재정적자가 발생하는 만큼, 적절한 규범적 통제는 불가피하다고 하겠다.

## 2. 주요 개선 과제

지방공기업법제의 주요 개선 과제를 도출하기 위해서 본 연구는 비교법적 분석방법을 취하여 미국과 독일 및 일본의 지방공기업 관련 법제를 분석하였다.

미국의 경우 전력, 통신과 같은 공공재의 공급을 담당하는 기업을 일컫는 공익기업(Public Utility)은 기업의 공공적 성격으로 인해 제도적으로 특수한 법적 취급을 받는 업종의 기업을 지칭하는 개념이다. 흔히 공공의 용도에 기여하는(기업 또는 공공의 이익에 관련한 기업을 의미하며, 소유주체의 공공성 여하는 공익기업 여부를 가리는 중요한 기준이 아니다. 따라서 민간소유의 기업 가운데서도 그 사업활동의 성격상 공공에 미치는 영향이 지대한 경우에는 공익기업으로 볼 수 있으며 우리나라에서 공기업으로 운영되고 있는 에너지산업의 대부분이 민영화를 거친 후에도 공익기업으로서 주 정부의 각종 규제를 받고 있고, 주정부가 다양한 채널을 통해 경영활동에 개입하게 된다. 따라서 공익기업은 소유주체의 공공성을 기준으로 하면 공기업으로 포함시키기 어려운 기업형태이지만, 그 사업내용의 공공성으로 인한 규제의 이념은 다른 나라의 공기업과 크게 다르지 않다. 미국의 경우 공익기업은 소유구조에서는 사실상 민영기업이므로 예산에 관해서는 자율편성과 집행이 보장되는 반면, 회계부문에 걸쳐 다양한 통제를 받게 된다. 주 공익기업의 회계보고에 대한 규제는 각종의 州 공익위원회들에 의해 이루어진다. 이들 기관은 해당 주 내에서의 공기업 활동에 대한 규제관할권을 보유하고 있다. 증권거래위원회 역시 모든 공기업의 회부회계보고를 감독하는 기능을 담당하고 있다. 주차원의 공공재위원회(public utility commission)가 공기업의 회계보고서에 행하는 규제는 대체로 요금규제에 초점이 맞추어진다. 통상 요금결정과정과 재무회계는 상호간에 밀접한 관련성을 갖게 된다. 특히 공기업에 대한



회계규제에서는 회계 정보를 요하게 되는데, 그와 같은 규제가 회계 결과에 직접 영향을 미치기도 한다. 실제로 회계는 요금규제의 주요한 수단이 된다. 또한, 주의 위원회들에 의해 수행되는 회계는 일반적인 산업분야에서 적용되는 일반회계원칙(GAAP: generally accepted accounting principles)과 다를 수 있다는 점이다. 이에 더하여, 규제위원회들은 외부회계보고도 규제회계정책(regulatory accounting policies)에 따라 수행되도록 요구할 수 있다.

독일의 경우 공기업을 “유상으로 외부의 수요를 충족시킬 수 있는 독립한 생산경영체로서, 그 자기자본이 국가 또는 지방자치단체에 귀속하는 형태”라고 일응 정의된다. 독일의 공기업은, i) 독립적인 법인격을 갖지 않은 것으로서 관청기업이나 특별재산의 형태가 있고, ii) 공법상의 법인, iii) 사법상의 법인으로서 주식회사, 유한회사 등의 형태가 있다. 이 가운데 i)의 형태 즉 법인격을 가지지 않은 공기업 가운데 관청기업은 그 경제적 독립성의 정도에 따라서 수입 및 지출이 행정의 예산차원에서 처리되는 순수한 관청기업 즉 일반행정기구의 일부로서의 관청기업(Bruttobetriebe)과, 그 운영의 결과가 행정예산과 연관된다.

독일에서 지방공기업(Eigenbetriebe)은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 경제적 독립성의 정도를 가미하면, i)은 순수한 관청기업, 지방공기업 및 특별재산으로 분류된다. 회계와 관련하여 보면 독일의 공기업의 대부분은 소위 ‘연방특별재산’의 형태로 운영된다. 이들 공기업에 대해서는 독립채산제의 원칙이 적용되며, 공기업에 대한 연방 보조금의 지원은 그 액수만큼 연방예산에 반영토록 하고 있다. 아울러 공기업의 예산은 국민의 조세부담으로 지원되는 만큼 연방 의회의 심의와 승인을 얻도록 함으로써 국민의 지출승인권력을 확보하고 지출의 효율화를 기하도록 하고 있다.

독일에서 우리나라의 지방공기업에 해당하는 것으로서 자치단체기업이 있다. 자치단체기업은 자치단체 및 자치단체 연합의 경제적 기업에 속하는 것으로서, 독자의 법인격을 가지고 있지 않은 공기업형태이다. 그 주요한 사업범위는 앞서 본 공기업유형과 마찬가지로 공급기업(예를 들어, 전력, 가스, 상수도, 중앙집중난방 등), 교통사업(전철, 버스, 산업용철도 등) 및 금융기관 등 다양하게 나타난다. 그 밖에, 항만이나 창고, 보호시설 등도 자치단체기업이 다루는 경우도 적지 않다. 구체적으로는 독일 내에 저축은행 가운데 약 600개 가량을 자치단체기업이 담당하고 있으며, 300개 이상의 주택건설기업, 150개 내외의 교통업체, 약 460개의 가스공급기업, 그리고 1,300개에 이르는 상수도 공급기업도 자치단체 기업에 해당하고 있다. 한편, 독일의 회계제도에는 연방, 주 및 자치단체의 어느 쪽에서도, 이를테면 미국식의 GASB(Governmental Accounting Standards Board)에 의한 외부의 기준설정주체가 존재하지 않으며, 주로 법률에 따라 회계제도를 규제하고 있다. 즉, 관습법주의를 취하는 영미법계와는 달리, 독일의 경우는 규칙이 기본적으로 모두 법률 등에 따라 기능한다고 하는 성문법주의를 취하고 있는 것이다.

일본의 공기업은 정부부처의 형태를 지닌 공기업과, 정부관계기관(공사, 은행, 금융공고), 기타 지방공영기업 등으로 나뉘어 진다. 이 가운데 일본의 지방공기업은 일본경제의 성장, 도시인구의 증대, 소비수준의 향상 등으로 최근 사업수나 규모면에서 확장일로에 있는데, 주로 지방의 상하수도, 의료원, 관광, 도로, 교통 등 공익사업 부분에서 정부부처 형태로 운영되고 있다. 아울러 공사나 주식회사 형태를 지닌 지방공사도 최근 증가세에 있어서 도시개발, 농림, 수산 등의 부문에서 활용되고 있다. 일본의 공기업법제에서는 지방공기업에 대해 총칙법적인 성격의 법률이 없지 않다. 즉, 지방공기업의 조직, 운영, 재무 등에 대해서는 ‘지방공영기업법’이 일반적으로 적용된다. 일본의

지방공영기업법에서는 공기업의 경영에 있어서 기본원칙인 경제성 내지 기업성이란 가치와 공공복리 내지 공공성이란 보호가치의 관계를 천명하고 있다. 즉 동법 제3조에서는 “지방공영기업은 항상 기업의 경제성을 발휘함과 동시에 그 본래의 목적인 공공복리를 증진하도록 운영되어야 한다”고 규정하여 지방공영기업이 공기업으로서의 경제성과 공익성을 함께 추구할 것을 선언하고 있다. 그런데 경제성이 무엇을 의미하는지에 대해서는 일본 내에서도 적잖은 문제가 제기되었다. 만일 경제성의 의미가 최근 행해진 행정개혁에 의해 주창되어진 효율성을 의미하는 것이라면, public 섹터를 가능한 한 기업조직으로 하는 것이 바람직한 것이 된다. 일반 행정사무 중에 요금산정이 가능한 부분을 전부 기업조직으로 변경시키는 것으로 경제성을 발휘하는 것이 가능하다고 하는 주장이 있다. 일본의 공기업회계는 각 공기업의 설치법 및 공고의 예산 및 결산에 관한 법률 등에 명문의 규정이 있을 뿐만 아니라, 회계검사원법 제22조와 제23조의 규정에 의하여 일본의 공기업들은 회계검사원의 검사를 받도록 되어 있다. 일본의 회계검사원법 제22조는 “국가가 자본금의 2분의 1 이상을 출자하고 있는 법인의 회계”는 필요적 검사사항으로 규정하고 있다. 따라서 비단 정부관계기관 뿐만 아니라, 주식회사의 형태를 지닌 공기업 가운데서도 정부소유지분이 50%를 상회하는 회사는 반드시 회계검사원의 검사를 받아야 한다. 또한 회계검사원법 제23조는 “국가가 자본금의 일부를 출자하고 있는 자의 회계”는 임의적 검사사항으로 분류하여 회계검사원이 필요하다고 인정할 때 또는 내각의 청구가 있을 때에는 정부소유주가 50% 미만인 주식회사 형태의 공기업에 대해서도 회계검사를 실시할 수 있도록 하고 있다.

지방공기업의 적정성에 관하여 살펴보면 현행 지방자치법상 주민의 권리, 의무와 관련된 사무나 행정규제기본법상 공무원의 재량적 판단이 요구되는 사무는 부적합한 반면, 전문적 기술이나 지식이 요구되는

사업이거나, 규모의 경제를 통한 관리의 효율성이 요구되는 사무는 지방공기업이 수행하기 적합한 것으로 인정된다. 현행 지방공기업법상의 사업적정성 기준은 지방공기업법 제2조 제1항 및 제2항, 지방공기업법 시행령 제2조 제1항에서 그 기준을 제시하고 있는바, 사업의 공공성과 기업성을 고려하도록 되어 있다. 이 가운데 공공성 기준은 첫째, 민간인의 경영참여가 어려울 것, 둘째, 주민복리의 증진에 기여할 수 있을 것, 셋째, 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 기여할 수 있을 것, 넷째, 환경훼손이 없을 것 등이다. 아울러 기업성 기준은 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 것이 요구된다. 한편, 임의 적용사업의 적정성 판단기준으로는 먼저 경상수지비율은 예상영업수익이 예상영업비용의 5할 이상일 것이 요구되며 주민 복리증진 기여여부는 직접적인 효과를 중심으로 검토하고, 지역경제 활성화 기여여부는 5년 이상 장기적인 관점에서 검토하며, 민간의 경영참여 곤란한지 여부는 개별사업별로 검토하게 된다. 현재와 같이 지방공기업이 남설되는 상황에서는 무분별한 지방공기업의 사업확장이 지방경제를 위축시킬 우려가 크다. 특히 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업이나, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업에 진출하는 것은 민간영역을 침해할 우려가 있으므로 신중하고도 엄격한 법제적 기준이 요구된다.

지방공기업의 예산부문의 문제점과 개선방안을 살펴보자. 지방공기업의 경제적 기능과 정부의 역할은 국가공기업과 크게 다르지 않다. 다만 지방공기업은 운영의 주체가 지방자치단체이므로 공공성, 기업성과 아울러 지방분권이란 제3의 고려요소가 추가된다. 따라서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 통제의 적절한 배분과 조화가 공기업 예산회계에 있어서도 또 다른 과제라고 할 수 있다.

따라서 지방공기업의 예산회계에 대한 통제 방향은 자율성을 최대한 보장하면서 그 재정통제의 기본 축을 지방자치단체에 의한 통제

중심으로 운용하되, 투명성을 위해 필요한 경우에 행정안전부 장관에 의한 통제를 가미하는 방식으로 전개되도록 할 필요가 있다. 아울러 지방자치단체의 장에 의한 통제와 지방의회에 의한 통제의 조정도 적절히 보완되어야 할 것이다. 지방공기업 가운데 지방직영기업의 예산은 앞서 살펴 본 바와 같이 국가공기업 중 정부투자기관과 유사하게 행정기관의 장이 작성·통보한 예산편성지침에 따라 편성된다. 다만 지방공기업법 제23조는 편성지침의 작성주체를 기획재정부가 아닌 행정안전부로 규정하는 한편, 행정안전부 장관이 예산편성지침을 작성할 때는 주무부 장관과의 사전협의를 거치도록 한 점에 차이가 있다. 그 취지는 국가공기업과 크게 다르지 않아서 공통적으로 적용되는 예산편성기준을 제시함으로써 예산편성, 집행시 일반회계와의 형평성을 담보하고 지방공기업간의 균형을 유지하려는 데 있다고 해석된다. 또한 이를 통하여, 예산운용의 건전성·효율성·생산성을 도모하면서 궁극적으로 지방재정확충에 기여하고, 해당 공기업의 경영실적을 평가하는 기초자료를 제공하는 기능 등을 수행하도록 하려는데 있다.

하지만, 예산통제제도 자체가 가지는 자율성제한의 성격과 아울러서 그 통제의 축이 중앙행정기관들을 중심으로 형성되어 있어서 ‘지방분권과 자율’이라는 국정과제와 부합되지 않는 측면도 있는 것으로 보인다. 특히 최근의 지방공기업법 개정에서는 지방공기업 운영의 중립성을 위해 재정통제의 중심을 행정안전부로 점차 이관하는 방향으로의 조정이 이루어지고 있다. 이같은 전반적인 기조와 맞물려서 현재와 같이 중앙부서에서 하달해 준 예산편성지침을 토대로 예산을 수립하는 방식이 적절한 지에 대한 검토의 필요성은 다시 부각되고 있다.

지방공기업의 회계부문에 있어서 법제적인 개선방향을 살펴보도록 하자. 현행 지방공기업법 시행령 제11조는 당연적용사업에 대한 과목구분결정은 행정안전부 장관이 수행하게 되는 반면, 임의적용사업에 대한 과목구분결정권은 지방자치단체의 장이 가지고 있다. 이처럼 과목

구분이 상이할 경우에는 지방공기업간의 재정상태를 상호비교하기가 쉽지 않은 문제가 있는 것으로 지적된다. 따라서 지방공기업이라는 측면에서 양측 간에 큰 차이가 없다고 보므로 과목구분의 결정권을 통합할 필요가 있으며, 나아가 장기적으로는 지방자치단체의 장으로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

### 3. 개선 방향

지방공기업의 설립 통제를 위한 법제의 개선방안을 살펴보자. 우선, 지방공기업의 설립을 중앙정부에서 통제하는 방안으로서 중앙정부의 개입 절차를 도입할 필요가 있다. 광역자치단체가 공기업을 설립하는 경우 행정안전부나 기획재정부와의 사전협의를 거치도록 할 필요가 있다. 협의결과에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 자치단체장이 반영하도록 할 수 있도록 구속력을 부여하여야 할 것이다. 아울러 지방의회에 대한 보고요건도 도입할 필요가 있다. 다음으로 전문기관에 의한 타당성 검토절차를 도입해야 할 것이다. 중앙정부와 사전협의 시에는 자치단체가 제출한 타당성 검토결과를 외부 전문기관에 의뢰, 적정성을 재검토하도록 절차를 밟도록 해야 한다. 특히 대규모 투자사업에 대해서는 일정한 요건을 갖춘 외부 전문기관의 타당성 검토를 거치도록 하고, 그 결과를 즉시 지방의회에 보고하도록 하는 것이 바람직하다. 지방공기업의 남설을 막는 또 다른 방안으로 사업적정성 기준을 통한 설립 통제 방안을 생각할 수도 있을 것이다.

지방공기업이 지방경제를 위축시키지 않도록 할 필요성이 있다. 특히 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업이나, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업에 진출하는 것은 민간영역을 침해할 우려가 있으므로 신중하고도 엄격한 기준이 필요하다. 또한 지방공기업의 공익성에 비추어 선량한 사회적 상규나 미풍양속을 저해하는 사업이나 규모의 경제가 적은 소규모

단기사업이나 프로젝트 사업, 기타 지역특성이나 주민의 정서에 현저히 반하는 사업 등에 대한 진출도 금지되도록 법에서 명확한 기준을 제시할 필요가 있다.

지방공기업의 예산부문 문제점에 대한 구체적인 개선방안으로 현재의 시스템에 대한 시대적 요구와 자율성 보장필요성에 비추어 일정 정도의 제도개편이 필요하다고 본다. 먼저, 국가공기업의 경우와 마찬가지로 중앙정부가 예산편성지침을 하달하는 방식 자체의 자율성 침해 여지에 대한 우려는 지방직영기업에 대해서도 유효하며, 같은 논의선상에서 현행 제도의 개선이 모색되어야 한다. 하지만 예산편성지침을 전면 폐지할 경우 그 동안 유지해 온 지방공기업의 운영기조가 흔들릴 수 있기 때문에 이 문제는 일반회계의 예산편성지침 폐지방침과 보조를 맞추어 점진적으로 논의되어야 한다. 특히 지방공기업은 기업회계기준을 준용하여 예산 결산을 하고 있으므로, 예산편성시 기업회계기준을 적용하여 지방공기업간의 형평을 기할 수 있도록 하고 지방공기업의 특성상 최소한의 기준제시가 필요한 예산과목 등은 지방공기업시행령 또는 동법시행규칙 등에 반영하고 매년 이를 고시하거나 업무편람형식으로 가이드라인을 제시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 정부투자기업의 경우와 마찬가지로 지나친 자율성을 부여할 경우 방만하고 비효율적인 경상경비 지출을 유발할 수 있으므로 예산지침과 경영평가를 연계시키는 방안도 입법적으로 고려할 필요가 있다.

아울러서 현행 지방공기업법 제23조가 예산편성지침의 작성을 행정안전부장관이 주도하되, 주무부장관과 협의하도록 하고 있으나, 지방공기업의 자율성 내지는 지방분권화를 위해 예산편성지침의 작성과정에 지방자치단체의 장이 개입할 수 있도록 동법 제23조의 조정을 검토할 필요가 있다고 본다.

한편 지방공기업법 제65조의2에서는 지방공사·지방공단의 경우 예산 불성립시에 예산집행에 대해 준예산제도를 인정하고 있으나 준예산을 집행할 수 있는 구체적인 경비가 법에 명시되어 있지 않은 것은 문제이다. 또한 준예산에 의해 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 성립하면 그 성립된 예산에 의해 집행된 것으로 보기 때문에 예산 오용의 결과를 초래할 수 있다. 따라서 준예산경비항목에 대한 개괄적인 규제가 필요하다.

지방공기업의 회계부문에 관한 구체적인 개선방안을 살펴보자. 지방공기업법 제30조는 지방직영기업의 경우 건설개량비 및 사고이월비에 대한 승인권을 자치단체의 장에게 부여하고 있다. 이는 우리와 유사한 지방공기업예산회계제도를 보유한 일본의 법제와도 차이가 있는 방식으로서, 일본의 지방공영기업법 제26조는 “예산을 이월한 경우에 관리자는 지방공공단체의 장에게 이월액의 사용에 관한 계획에 관하여 보고를 하여야 하고 지방공공단체의 장은 다음 회의에서 그 취지를 의회에 보고하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉 지방자치단체장에 대한 승인이 아닌 보고의무만을 부여하고 있으며, 지방의회에 대한 보고는 요하지 않는 방식이다. 이러한 예산이월 통제는 우리나라의 일반행정과도 다른 것이다. 일반행정의 경우에는 이월비에 대한 승인이 지방의회의 권한임에도 불구하고 지방의회에 보고하는 것으로 대체되기 때문이다. 결국 현행 지방공기업법은 일반행정의 경우나 일본의 지방공영기업법에 비해 자치단체의 권한을 강화하고 지방의회의 권한을 약화시킨 입법으로 평가된다. 적어도 사후에 지역주민의 대표기관인 지방의회에 보고하는 방식으로의 전환을 모색할 필요가 있다고 본다.

마지막으로 검토해야 할 것은 이른바 제3섹터에 해당하는 지방공기업과 관련한 제도적인 개선방안일 것이다. 제3섹터 지방공기업은 본질상 여타의 지방공기업보다는 더 자유로운 경영이 되도록 감독수단을



최소화할 필요가 있다. 하지만 지방재정의 건전성 측면에서 볼 때 제 3섹터 공기업 부문에서도 상당한 재정적자가 발생하는 만큼, 적절한 규범적 통제는 불가피하다. 이를 위해 먼저 검토할 것이 제3섹터 지방공기업 사업의 타당성 검토를 위한 사업선정위원회 제도인데, 이를 통해 지방자치단체의 제3섹터 공기업 설립을 인가형태로 감독하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 경우 법상 현행 설립요건을 강화하는 법제 정비작업이 뒤따라야 하며, 지분을 등을 통한 통제 보다는 제3섹터 지방공기업이 가지는 영리성 추구란 특성을 감안하여 사업적정성을 통한 통제 방식으로 접근하는 것이 바람직하다고 본다.

아울러 우리나라의 경우에는 지방공기업에 대한 법리적인 규율이나 고찰보다는 경영적인 측면이 과도하게 강조되어 설립에 대한 변변한 법리조차 반영되지 못한 실정이어서 입법론적으로 이러한 설립요건에 대한 제정으로서 사업분야를 제한할 필요성이 대두되어 왔다. 현재의 「지방공기업법」에서 적용대상을 법률상으로 규정하는 것보다는 행정상 입법으로 규정하는 방안과 제3섹터 지방공기업의 경우에는 시행규칙의 형태로서 규정하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

또한 민간의 경영참여가 어려운 사업으로써 지역경제 활성화 및 지역개발 촉진의 목적을 위하여 필요한 경우에 한하여 출자를 허용하는 원칙도 필요하며, 일반 지방공기업과 마찬가지로 외부전문가로서 설립에 대한 타당성 검토를 위하여 사업선정위원회 등을 활용하여 투명성을 제고하는 것이 바람직하다.

제3섹터 공기업의 재무건전성이 열악한 것으로 입증되고 있는 만큼, 경영부실 및 도덕적 해이 등에 대한 지도·감독권 행사 곤란 시, 상법상의 각종 소액주주권리를 적절히 행사토록 해야 할 것이다. 현재 정부 안 밖에서 고려중인 지방자치단체의 출자지분이 경영부실로 자본금의 1/2을 초과하게 된 때에는 지방자치단체는 주식을 처분하거나 법인해산 조치도 적극 도입할 필요가 있다.

### 제 3 절 지방교육재정법제 개선

#### 1. 현황 및 문제점

교육재정에 있어서의 특징은 비즉시성과 소모성에 있다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 교육이 가지는 중요한 역할과 의미로 인해 국가 또는 지방자치단체는 막대한 재원을 투하하고 있고, 특히 교육재정의 안정적 확보라는 측면에서 교육재정은 지방자치단체의 일반사무를 수행하기 위한 재정과 구분되는 별도의 재정체계와 법체계를 가지고 있다. 현재 지방교육재정의 구조와 재원은 일반 지방재정과 별도로 지방교육비특별회계로 운영되고 있으며, 그 재원은 국고부담과 지방부담으로 이루어져 있다. 국고부담은 지방 교육재정 교부금과 국고보조금으로 구성되어 있고, 지방부담은 지방교육자치단체의 자체수입과 지방자치단체의 전입금으로 구성되어 있다. 국가부담재원 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」 제3조에 따라 당해 연도 내국세 총액의 20.27%와 교육세의 세입 전액으로 형성된다. 이 중 보통교부금의 재원은 교육세 세입 전액과 내국세에 있어서의 교부금재원분 중 96%가 되며, 특별교부금은 내국세 교부금재원분 중 4%가 된다. 국고보조금은 국가 교육정책 목표와 예산정책에 따라 국가의 일반회계에서 지원되는 교육재원으로서는 그 성격상 지방자치단체에서는 예측할 수 없어 안정성이 결여된 재원이며 규모에 있어서도 영세할 뿐만 아니라 매년 상당한 차이를 보이고 있다. 2012년의 경우, 119억원으로 전체 교육재정의 0.02% 수준에 머무르고 있고 2013년부터는 폐지될 예정이다. 지방자치단체 부담재원은 자체수입과 전입금으로 구분되고 다시 전입금은 지방자치단체의 법정전입금과 비법정전입금으로 구성된다. 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체에서 지방세

(지방교육세, 담배소비세, 시·도세 전입금) 징수액 중 일정비율을 부담하도록 되어 있는 전출금과, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항의 규정에 따라 개발지역 내 학교신설 시 광역자치단체가 부담하는 학교용지일반회계부담금으로 구성된 법정이전수입으로 구성되어 있다. 비법정전입금은 지방자치단체에서 관할구역 내 교육·학예 진흥을 위해 자율적으로 지원하는 재량적 경비지원이다. 2012년 회계연도 기준으로 지방교육재정의 재원별 비율을 대략적으로 보면, 국가부담부분이 77%, 지방자치단체 부담부분이 약 17.6%, 지방교육자치단체의 부담부분이 5.4%로 구성되어 대부분 재원이 국가부담부분에 기인하고 있다.

지방교육재정에 관련한 법령 및 지방교육재정행정의 법원(法源)은 법률단위에서 「교육기본법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 그리고 「지방교육재정교부금법」이 있으며, 법규명령에는 「지방교육재정교부금법시행령」이 있다. 자치법규로는 각 급 교육자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정과 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영에 관한 규칙 등이 있다. 또한 지방교육재정의 건전성 제고를 위해 교육과학기술부 훈령인 「지방교육재정 분석 및 진단 규정」이 있다. 「교육기본법」은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 법적 책임에 관한 사항을 정하고 국가 및 지방에서의 교육제도 전반의 운영과 기본적 사항을 정하고 있다. 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 ‘지방교육’을 규율대상으로 하고 있는데 지방교육은 지방분권의 측면에서 매우 중요한 한 축을 형성하고 있으며, 특별히 지방자치단체의 일반 행정권으로부터도 독립하여 독자적인 행정영역을 구축하고 있다. 따라서 이와 같은 독자영역으로서의 교육행정이 원활히 수행되기 위해서는 안정적 재원의 확보가 필수적 선결요건이 된다. 「지방교육자치에 관한 법률」은 제4장에서 지방교육재정에 관한 재원을 규정하고 있는데 여기에는 앞서 지적한 지방교육재정교부금, 국고보조금, 지방

자치단체 전입금, 그리고 자체수입을 규정하고 있다. 그러나 동 법률에 적시되어 있는 재원은 지방교육비특별회계에서 운용·관리되고 있는 공식예산(formal budget)이며, 이 외에도 ‘학교발전기금’, ‘기부 및 찬조금’, ‘기타 민간 지원금’등을 학교회계에 포함되어 학교운영위원회와 학교장, 경비를 지원한 자치단체에 의해서 자율적으로 처리되는 공식적으로 확보되는 재정이외의 지방교육재정은 단위학교의 장이 자율적으로 운영하고 결산되는 예산이다. 이들 예산은 시도교육청이 교육비 특별회계 예산에는 포함되는 않는 비공식예산(informal budget)이다. 이와 같이 지방교육재정은 공식예산과 비공식예산으로 구성되어 있으며, 재정의 투명성, 책임성, 효율성 차원에서 관리되지 못하는 문제점이 존재하고 있다. 한편, 지방교육재정에 있어서 가장 중추적인 역할을 수행하는 법규는 「지방교육재정교부금법」이라 할 수 있는데 왜냐하면 지방교육재정교부금은 2012회계연도의 경우 보통교부금과 특별교부금을 합하여 전체 지방교육재정의 76.9%를 점하기 때문이다. 지방교육재원의 절대적인 비율을 차지하는 지방교육재정교부금은 일반행정을 위한 지방교부금의 경우와 마찬가지로 ‘균형적 교육’의 보장을 위한 것이므로 지방교육재정교부금의 지급구조는 지방자치단체에 대한 획일적 금액의 교부가 아닌 교육재정 수요액에 맞추어 그 과다가 결정되는 구조를 취하고 있다. 교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다. 보통교부금의 경우, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대해 교육과학기술부장관이 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부한다. 또한 특별교부금은 기준재정수요액에 대한 미달과는 무관하게 특별한 교육재정의 수요가 있을 때 교부된다. 교육과학기술부 훈령인 「지방교육재정 분석 및 진단 규정」은 「지방재정법」 제55조와 동법 시행령에 따른 지방교육재정 분석 및 진단의 실시를 위한 기준·절차·방법 등의 필요한 사항을 규정하고 있다. 동 훈령에는 이를 위하여 지방교육재정 분석지표, 지방

교육재정 분석진단위원회를 규정하고 지방교육재정 분야별 진단을 실시할 경우 고려할 사항과 지방교육재정 분석진단위원회가 제출한 지방교육재정 건전화계획 권고안을 기초로 교육과학기술부장관은 지방교육재정 분야별 건전화계획을 수립하여 당해 시·도 교육감에게 통보할 수 있고 당해 시·도 교육감은 이 권고안을 기초로 건전화계획을 수립하여 교육과학기술부장관에게 제출하도록 규정하고 있다.

한편, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조에 따라 교육재정은 첫째, 교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료 둘째, 지방교육재정교부금 셋째, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 그리고 마지막 넷째는, 그 밖의 수입으로서 교육·학예에 속하는 수입이 된다. 이 중 ‘특별부과금’은 같은 법 제40조에 의해 특별한 교육재정수요가 발생했을 때 지방자치단체가 조례로 부과·징수할 수 있도록 했다. 그러나 ‘특별부과금’의 법적 성질이 문제 될 수 있는 바, 특별부과금이 조세인지 특별부담금인지에 대한 명확한 규명이 필요할 것이다. 왜냐하면, 「부담금관리 기본법」상의 부담금에 해당되지 않을 경우 위헌인 부담금이 되어 그 법적 근거를 잃게 되기 때문이다. 부담금의 정의 및 개념은 부담금의 신설 및 관리에 대한 기본법이 되는 ‘부담금관리 기본법’ 제2조에서 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의 무”라고 규정하고 있다. 또한 헌법재판소도 이 법상의 정의 및 개념을 그대로 받아들이고 있으며 그에 더하여 부담금 납부의무자가 재정조달 대상인 공적 과제에 대하여 일반국민에 비해 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가져야 한다고 하여 ‘객관적 근접성’을 부담금의 본질적 속성이라고 밝히고 있다. 우리 헌법재판소가 부담금에 대한 헌법적 정당화

요건이라고 밝힌 4가지 요건을 살펴보자. 첫째, 특별부담금납부의무자들 상호간에는 동질성이 있어야 한다(집단동질성, Gruppenhomogenität). 즉, 특정의 특별부담금납부의무자들은 일반국민 또는 다른 집단과는 명확하게 구별되어 동질성을 지니는 특정집단이라고 이해될 수 있을 것을 의미한다. 둘째, 특별부담금의 납부의무자들은 특별부담금의 부과목적에 대해 일반국민 또는 다른 집단보다 실제적으로 명백한 관련성을 가져야 한다(객관적 근접성, evident Sachnähe). 객관적 근접성은 특정집단에 대한 특별한 금전적 부담에 대한 정당화 요소가 된다. 셋째, 이와 같은 부과목적과의 실제적 연관성으로 인해 동질집단에 대하여 특정 정책 또는 과제의 수행에 관한 조세외적 금전납부를 부담해야 할 의무와 책임이 인정되어야 한다. 넷째, 특별부담금의 정당화 요건으로서 집단효용성(Gruppennützigkeit)을 들 수 있다. 집단효용성의 원칙에 따라 특별부담금에 의해 형성된 자금은 납부자들의 이익을 위해 사용되어야 한다. 특별부담금의 사용은 납부자들의 이익에 간접적으로 기여하는 것으로 족하며, 집단효용성의 원칙은 특별부담금납부자의 특별한 금전적 부담에 대한 조정적 기능을 가지게 된다. 이러한 부담금의 허용요건과 더불어 우리 헌법재판소는 부담금의 부과목적과 기능에 따라 재정목적 부담금과 유도목적 부담금으로 구분하고 있다. 그리고 우리 헌법재판소는 재정부담금에 대해서는 네 가지 허용요건에 대한 엄격한 심사를 함에는 변함이 없으나 재정충당 목적과 유도목적이 혼재되어 있는 경우에는 허용요건을 완화하여 요구한 것이 있다. 특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 존재하고 있다.

『지방교육자치에 관한 법률』이 정하고 있는 바와 같이, 지방자치단체의 교육자치를 강화하기 위해서는 무엇보다 지방교육재정의 자립도를 제고시키는 것이 필요할 것이다. 왜냐하면 2012년의 경우 우리나라 지방교육재정 중에서 지방부담은 23%에 지나지 않는 반면, 중앙정부의 국고부담은 77%에 달해 대부분을 중앙정부에 의존하고 있기 때문이다. 이러한 현실은 우리나라의 지방교육법제는 지방교육의 사무주체가 지방자치단체임을 명시하고 있음에도 불구하고, 지방교육재정은 중앙에 의해 운영되고 있다는 것이고 이와 같이 사무주체와 재정조달주체의 상위성은 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 지방교육자치의 이념인 지방교육의 자율성과 책임성이 침해되고 둘째, 재정운용에 있어 효율성이 저하된다. 마지막으로 무상수혜 (free-rider) 경향으로 말미암아 재원의 최적배분을 왜곡시킨다는 점이다.

학교용지확보와 관련하여 헌법재판소는, 구 「학교용지확보에 관한 특례법」 제2조 제2호의 위헌결정을 내려 학교용지부담금의 법적 정당성을 부인하였다. 헌법재판소가 구 「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금에 관해 위헌이라고 판단한 데는, 300세대 규모 이상의 주택으로 한정된 것에 대한 평등위반과 학교용지부담금이 특별부담금으로 갖추어야 할 헌법상의 정당화 요소를 결한 것에 이유가 있어 위헌으로 결정하였다. 헌법재판소의 위헌결정으로 인해 「학교용지확보에 관한 특례법」상의 학교용지부담금은 폐지될 것으로 예상되었지만 지방재정의 취약성으로 동 제도는 폐지되지 못하고, 헌법재판소가 지적한 위헌적 요소들을 제거한 후 존치되었다. 하지만 헌법재판소의 취지에 맞추어 이를 개선해야할 필요성이 제기되고 있다.

정부의 예산규모 중 교육예산은 국방부나 행정안전부 보다 오히려 더 큰 몫을 차지하고 있음에도 불구하고 안정적인 교육재원의 확보는 교육재정의 가장 중요하고도 어려운 과제가 되고 있다. 지방자치단체의 법정전입금 중에서 가장 큰 부분을 차지하는 재원이 지방교육세지만

지방교육세는 지방세에 부가세로 징수하는 세목으로서 세입의 안정적 확보에는 근원적인 문제를 내포하고 있다. 그리고 세입의 재정고권보다는 세출의 재정고권을 강화하여 지방교육재정의 안정적 기반을 다지면서도, 교육자치의 이념을 실현시킬 수도 있을 것이다. 현재까지 교육자치실현을 위한 방편은 주로 교육재정세입의 확충을 통한 재정 책임분담의 입장에서만 논의되었지만 이는 중단기적 관점에서는 사실상 실현불가능에 가까운 것이며 바람직하지도 않은 것으로 보이며 이에 대한 대책이 요구된다.

이러한 교육재정에 있어서의 세출고권 확보가 필요하지만 마찬가지로 세출고권의 강조는 필연적으로 재정자립도를 높이려는 지방자치단체의 자구적 노력에 유인을 주지 못하는 문제점이 존재한다.

## 2. 주요 개선 과제

특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있지만, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있다고 생각된다. 본래 부담금은 조세 외에 국민 또는 주민에게 금전적 부담을 지우므로 「부담금관리 기본법」 등의 근거 규정이 없이는 설치·부과 될 수 없는 것으로서 부담금법 정주의 원칙을 채택하고 있다. 또한 우리 헌법은 제37조에서 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 법률의 근거를 가져야 하며, 「지방자치법」 또한 제22조에서 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 물론, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조·제40조가 특별부과금의 법률적 근거가 되고 있다. 그러나 「지방세기본법」, 「지방세법」에서 보듯이



국민 또는 주민에 대한 금전적 의무부담은 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임하더라도, 구체적 상한선과 하한선을 명확하게 규정하여 위임하고 있다. 물론, 특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적인 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있다.

특히, 「부담금관리 기본법」 제2조는 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 규정하여, 금전납부의무의 명칭여하를 불문하고 공익적 사업을 위한 조세 이외의 주민에 대한 금전적 부담을 부담금이라 규정하고 있으며, 또한 제3조에서 별표에 규정된 법률에 따르지 않고는 설치할 수 없다고 하여, 부담금의 종류와 신설을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 「지방교육자치에 관한 법률」 상의 ‘특별부과금’은 「부담금관리 기본법」의 별표에 포함되어 있지 못하며, 이는 부담금으로서의 본질적인 적합성을 갖고 있지 못함을 의미하고 이에 관한 개선의 필요성이 강하게 제기되고 있다.

「지방교육자치에 관한 법률」 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 지방교육의 사무주체는 광역지방자치단체임을 명백히 밝히고 있다. 지방자치단체에 의해 수행되는

일반적인 행정뿐만 아니라 교육 분야 또한 지방자치단체의 사무로 정한 데에는 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위”(「지방교육자치에 관한 법률」 제1조)한 목적에서 비롯된다. 여기에서 지방교육재정의 자율성과 책임성제고의 필요성이 요청된다. 그러나 현재 우리나라 지방교육재정 중에서 지방의 부담비율은 20% 내외이고 국가의 부담부분은 75% 이상을 차지하여 심각한 중앙정부 의존성을 보이고 있다.

이러한 지방교육재정의 중앙정부 의존성은 지방교육자치의 이념인 지방교육의 자율성과 책임성을 침해하게 된다. 중앙 정부가 통괄하는 교육재정의 결과 지방교육자치단체는 중앙정부로 부터의 지시와 통제에 종속될 수밖에 없고 그에 따른 결과 지방교육의 특성과 지역주민의 수요에 적절히 대응하지 못하고 획일적인 교육이 되고 있다. 또한 더 나아가 지방자치단체의 지역교육에 대한 책임회피를 조장하여 지방자치적인 교육이 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 중앙정부가 재원을 전담하고 있다는 이유로 지방자치단체가 이를 부차적인 사무로 간주한다는 것이다. 그리고 중앙집중화된 재정운용으로 말미암아 교육수요자들이 교육서비스에 대한 일정한 통제구조가 마비되어 방만한 재정운용을 초래할 수 있게 된다. 더불어 지방교육재정교부금을 제외한 국고지원금은 매년 예산으로 결정되기 때문에 중앙 정부의 다른 부문과 경합하게 되어 우선순위가 낮아질 우려가 있다. 지방교육재정의 중앙정부 의존성이 야기하는 또 다른 문제점은 교육이 다른 공공재에 비해 수익자부담 원리 적용이 비교적 용이한 부문이기 때문에 지방자치단체가 교육서비스 제공과 자원연출에 대한 자율권을 행사해야 함에도 이것이 잘 이루어지지 않는다는 점이다. 지금과 같이 중앙정부가 교육재원의 운용권한을 행사하는 경우 지역주민들은 선호를 표시하지 않게 됨에 따라 교육재원의 규모가 축소되고, 편익과 부담을 괴리시킬 수 있다. 따라서 「지방교육자치에 관한 법률」이 정하고

있는 바와 같이, 지방자치단체의 교육자치를 강화하기 위해서는 무엇보다 지방교육재정의 자립도를 제고시키는 것이 필요할 것이다.

학교용지확보에 있어서 구 학교용지부담금은 개발사업을 통해 제공되는 주택의 ‘수분양자’가 납부의무자였다. 이에 대한 헌법재판소 결정은 평등원칙 및 비례원칙 위반을 이유로 위헌결정을 내렸는데, 수분양자의 이해관계가 각기 다르고 이들이 새로운 학교의 신설을 직접적으로 야기하지 않았다는 사실이 핵심적 이유라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 위헌성을 제거하기 위해서, 개정법률은 토지개발분양자 또는 공동주택분양자에 대해서 학교용지부담금을 부과하도록 규정하였다. 즉, 특별부담금이 원인자부담금의 성격을 가지는 것이라고 본다면, 이와 같은 규정을 통해서 개발을 통한 학교신설의 직접적 원인제공자인 개발시행자에 대해 납부의무를 부과하는 것은 이해할 만하다. 그러나 개발시행자가 납부의무자가 되는 것은 원인제공자에 대한 금전적 부담부과라는 측면에서는 일응 수긍할 수 있는 개정이지만 사업시행자가 시·도지사인 경우에는 학교용지부담금을 부과할 수 없으며, 오로지 개인이 사업시행자일 경우에만 부담금의 부과가 가능하다는 측면에서, 이전의 구 법률에 비하면 상당한 정도의 부담금부과수입의 감소가 예상된다. 이와 같은 상황에서는 부담금부과를 통해 학교용지확보를 위한 재정을 확보한다는 제도의 취지가 현저히 몰각되는 문제점이 있다.

교육이 전체 국가예산에서 차지하는 비중이 높음에도 안정적인 교육재정의 확보에는 어려움이 상존하고 있다. 이는 국가사무 중 다른 사업과 비교하여 ‘교육’이 가지는 특수성에 기인하는 것으로 파악되는 바, 재정투하의 반응에 있어서의 비즉시성이 그것이라 할 수 있다. 즉, 교육재정의 지출을 통해 특정의 유형물을 생산하는 것이 아니며, 장래세대의 지적·인격적·신체적 부분의 발달을 위한 투자가 가지는 측정의 곤란성이 그 전형적인 속성이라 할 것이다. 그 결과 즉시적

재정대응이 필요한 영역의 발생 시, 교육과 같은 비즉시적 재정사업의 후퇴가 예견될 수 있으며, 이와 같은 이유로 교육재정의 안정적 확보는 무엇보다 필요할 것이다. 따라서 안정적인 지방교육재정 확보를 위해서 세입측면에서와 세출측면 모두에서 적절한 대책이 필요할 것으로 생각된다. 세입의 측면에서 교육세 세원의 안정성 확보와 지방자치단체의 교육재정 분담이 요구된다. 세출의 측면에서는 교원운용의 최적화, 학교시설의 적정성, 그리고 소규모학교의 통폐합 조치가 필요할 것으로 생각된다. 또한 운영적 측면에서 지방재정과 교육재정의 통합이 하나의 개선방안으로 제시될 수 있을 것이다.

교육재정에 있어서 세출고권의 확보의 필요성이 인정된다고 할 때 동시에 고려해야만 하는 것으로 세출고권의 인정에서 야기되는 문제의 최소화라고 할 것이다. 즉, 세출고권의 강조는 필연적으로 재정자립도를 높이려는 지방자치단체의 자구적 노력에 유인을 주지 못한다. 이와 같은 문제점을 극복하고, 교육자치와 교육재정자립도 향상을 위한 방편으로는 재정페널티와 재정인센티브가 적극적으로 활용되어야 할 것이다. 「지방교육재정교부금법」 제8조 제2항에서 “지방자치단체가 법령의 규정을 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 교육과학기술부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 교부금을 감액하거나 이미 교부한 교부금의 일부의 반환을 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부금의 금액은 법령의 규정을 위반하여 지출하였거나 징수를 태만히 한 금액을 초과할 수 없다”고 규정하여, 과다한 경비지출행위와 수입징수태만의 경우 교부금의 감액 및 반환의 조치를 취할 수 있도록 하였다. 또한, 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 자구노력 측정 결과를 지방교육재정 교부금의 배분에 있어 인센티브 제공에 활용하는 방법은 두 가지로 상정할 수 있다. 그 하나는 기준재정 수입액과 기준재정수요액의 유보율을 차등화 하는 방법이며 다른 하나는 별도의 인센티브를 제공 하는 방법이 이에 해당된다.

교육재정의 투명성을 확보하기 위해서도 고려해야할 문제점이 존재하고 있다. 이에는 특별교부금 지원결정에 대한 과도한 재량부여문제와 우수 지방자치단체 지원의 자의성 문제가 있다. 특별교부금은 ㉠ 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, ㉡ 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때, ㉢ 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 경우, 해당 지방자치단체에 대해 교부 된다(「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항). 이러한 특별교부금은 사전에 예상하지 못했거나 또는 긴급한 필요가 있는 지방교육재정수요에 대응하기 위해 마련된 것인데, 특별교부금의 교부사항 또는 교부조건에서 보듯이 교부권자의 교부여부에 대한 판단에 있어 재량으로 내릴 수 있는 결정의 폭이 매우 넓음을 알 수 있다. 따라서 재원의 결핍과 교부기준의 모호성은, 지방자치단체로 하여금 교부금 지급을 위한 행정대응을 어렵게 하며, 더 나아가 자치행정의 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있다. 그리고 특별교부금 교부항목 중 ‘우수 지방자치단체’에 대한 재정지원이 있다. 구체적으로 이는 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 받은 지방자치단체, 교육과학기술부장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과 평가에서 우수한 성과를 거둔 경우, 교육과학기술부장관이 특별교부금의 재원 중에서 교부할 수 있다. 그러나 교부기준으로 적시되어 있는 사항은 ‘재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우’ 등 구체적이지 못하며 그 판단의 주체가 교부자인 교육과학기술부장관이 되어, 경우에 따라서는 중앙의 교육정책논리를 지자체에 강요할 수 있는 재정수단이 될 수도 있다.

우리 헌법 제31조는 의무교육에 있어서의 무상교육을 천명하고 있다. 또한 「교육기본법」 제8조 제1항에 “의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.” 규정하여 국민의 의무교육연한을 확정하고 있다. 따라서 국민은 6년 초등교육과 3년의 중등교육에 있어서는 의무교육을 받아야 할 구체적 의무가 발생하고, 국가는 동 교육기간 동안 국민에 대해 무상으로 교육해야 할 의무를 부담하게 된다. 이런 의무교육과 관련하여 최근 헌법재판소는 ‘중학교 학생으로부터의 학교 운영지원비 징수사건’에서, 의무교육에서의 헌법상의 무상교육원칙의 함의를 구체화한 결정을 내렸으며, 이는 개별 초·중등학교 현장에서 다양한 명목으로 징수하고 있는 각종 금전에 대한 헌법적 정당성을 평가할 수 있는 시금석이 될 수 있을 것이다. 이 사건 헌법재판소의 결정을 통해서 개별 학교에서 징수되는 각종 금전이 헌법상의 무상교육원칙을 위배하였는가에 대한 기준은, 그 금전의 성질에 있어서 수업료와 동일하냐에 있다가 보다는 실질적으로 징수된 금전의 사용처가 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 충당되어야 하느냐의 여부에 있다고 한 것으로 이해될 수 있다. 즉, 징수된 금전의 성격에 대한 제반 상황과 사정도 판단의 근거로 고려되어야 하지만 더욱 본질적인 판단근거는 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위한 국가 또는 지방자치단체의 책무의 범주에 포함되는 것인가에 있다고 할 것이다. 이는 종래 기계적으로 수업료와의 동질성 보다 훨씬 넓은 범위를 포함하는 것으로 수업료와는 그 성격을 달리하더라도 국가 또는 지방자치단체가 갖추어야 할 물적 시설까지도 무상교육의 범주에 포함시킨다는 데 그 구체적 실익이 있을 것으로 생각된다.

### 3. 개선 방향

「지방교육자치에 관한 법률」 제40조에 의해 특별한 교육재정수요가 발생했을 때 지방자치단체가 조례로 부과·징수할 수 있는 특별부과금에

관하여 살펴본다면, 앞서 보았듯이 부담금에 관한 헌법재판소의 일반적인 허용요건과 부담금법정주의의 원칙상 그 위헌성이 문제가 된다고 생각된다. 다시 말해, 특별부과금이 법률상의 근거를 가지고 있음에도 ‘부담금’으로서의 법적 지위를 가지지 않아 문제가 되는 것은 국회의 정당한 재정통제의 영역밖에 놓여 있어, 이를 통해 과도하게 국민의 재산권이 침해될 소지가 있다는 것이다. 따라서 특별부과금이 지방자치단체의 조례에 의해 설치 운용되는 재정이라서 국회가 통제하기 어렵다면 적어도 지방의회 및 감사기구가 적절한 통제를 할 수 있는 법제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

지방교육재정의 자립도 제고를 위한 방안으로 논의되고 있는 것으로는 자체수입의 확충, 자구노력에 대한 인센티브제 도입, 일반재정과 지방교육재정의 통합 등이 거론되고 있다. 자체수입의 확충방안으로는 교육재정에 있어서 자체수입은 입학금 및 수업료, 각종 사용료 및 수수료, 자산 매각 및 임대, 정기에금이자, 변상금·위약금·연체료·과태료·생산물매각·동식물매각 등으로 이루어져 있다. 이 중 가장 많은 세수를 가져오는 것이 수업료 등이라 할 수 있다. 따라서 의무교육을 제외한 각급 학교의 입학금 및 수업료를 인상할 경우 자체수입의 확대를 가져 올 수 있다. 그러나 그 실효성에 있어서는 의문이 있다. 즉, 「교육기본법」 제8조는 제1항은 “의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다”고 규정하고 있으며, 한편, 헌법은 제31조 제3항에서 “의무교육은 무상으로 한다”고 하여 의무교육에 있어서의 무상교육원칙을 천명하고 있으며, 이에 따라 『초·중등교육법』 제12조 제4항은 “국립·공립 학교의 설립자·경영자와 제3항에 따라 의무교육대상자의 교육을 위탁받은 사립학교의 설립자·경영자는 의무교육을 받는 사람으로부터 수업료를 받을 수 없다”고 규정하여, 의무교육대상자에게는 사립학교를 제외하고는 무상교육을 실시하고 있음을 밝히고 있다. 따라서 의무교육기관이 아닌 고등학교와 사립 초·중등학교

에서만 수업료를 받을 수 있으며, 수업료를 인상한다 하더라도 교육재정의 확충에 기여하는 정도는 매우 미미하다고 할 수 있을 것이다. 또한, ‘교육서비스’는 국민에 대한 보편적 복지의 한 축이라는 인식이 강화되어, 심지어 대학교육비 조차도 반값으로 인하해야 한다는 최근 인식의 경향에 비추어 보면, 수업료 인상이라는 수단은 자칫 미미한 재원확보를 위해 보다 큰 사회적 가치를 놓치게 되어 적절하지 못한 것으로 평가될 수 있다. 그러므로 교육재정에 있어서의 지방자치단체의 자구노력 강화라는 측면에 있어서는 지방교육재정교부금제도에 대한 보완이 필연적으로 논의되어야 할 것이다. 지방교육재정교부금제도에 대한 제도적 보완은 페널티 및 인센티브의 두 가지 양상으로 논의될 수 있을 것이다. 즉, 지방교육재정교부금에 대한 부당한 운용 및 재정확충을 위한 자구노력의 해태가 발견될 경우, 페널티를 부과하여 차년도 교부금액을 삭감하는 방안과 지방자치단체의 자구노력의 결과 재정확충이 강화된 경우 그 정도에 따라 인센티브를 차년도에 지급하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 지방자치도의 재정능력과 자구노력의 정도와 무관하게 적정정도의 교육의 질보장을 위해서 형평성을 가진 균등한 재정지원은 필수적이며, 여기에는 교육비특별회계를 통한 재정운용으로써 교육재정부문의 안정적인 교육재정관리가 필요하다고 할 것이다. 따라서 재정통합을 통해서 지방자치단체의 자구노력 제고를 꾀하는 것은 바람직하지 않다고 판단되며, 체계적인 성과관리를 통해서 재정상의 페널티 및 인센티브제도를 활용한 지방자치단체의 자구노력 촉진을 도모해야 할 것이다.

학교용지확보와 관련하여 헌법재판소는 ‘학교용지확보’가 특정지역의 특별한 공익사업에 해당될 수 있는 여지가 있다고 하면서도, 그러나 부수적으로 일반적 공익사업에 해당되는 측면도 있어, 이와 같이 공익사업이 일반성을 띠 경우 특별한 공익사업의 재원조달을 위한 부담금이 아니라 조세를 통한 일반예산을 그 재원으로 삼아야 함을 지적



하였다. 이와 같이 교육의 질보장을 위한 물적 기반이 되는 학교용지의 확보는, 적어도 헌법재판소의 입장에서는 특정지역의 특수한 공익사업이라기 보다는 일반적 공익사업에 가까운 성격이라는 것이며, 따라서 부담금보다는 일반예산의 투입이 적절한 것이라고 이해될 수 있다. 이는 부담금납부의무자를 변경해서 해결될 수 있는 것이 아니며, 부담금 자체의 정당성에 대한 의문을 표한 것이라 할 수 있다. 특히, 개발시행자 또는 공동주택분양자의 경우 그 액수의 과다를 떠나, 자기가 부담한 부담금액을 분양가의 상승을 통해 사실상 경제적으로 수분양자에게 전가시킬 가능성이 얼마든지 있을 수 있는 위험이 존재한다. 따라서 상존하는 위헌성의 근원적 제거를 위해 학교용지부담금은 차제에 폐지토록하고, 국가 또는 지방자치단체의 일반재원에서 재원을 확보하도록 해야 할 것이다.

지방교육재정확보를 위한 세입적 측면의 해결방안을 보자. 지방교육세는 지방세에 부가세로 징수하는 세목으로서 세입의 안정적 확보에는 근원적인 문제를 내포하고 있다. 교육세의 구체적 세율은, 취득세액·등록면허세액·재산세액의 20%, 레저(경주·마권)세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세균등분액의 10%(인구 50만 이상의 시지역에서는 25%), 자동차세액의 50%가 된다. 이와 같이 교육세의 본세는 특히 경기에 취약한 소비과세 위주로 되어 있어, 경기변동에 따른 세수변화로 인해 안정적인 재원전출을 기대하기는 어렵다. 따라서 경기변동에 덜 민감한 세원으로의 개편을 모색할 필요가 요청되는 바, 소비과세에서 소득과세로의 전환은 한 가지 대안이 될 수 있다.

현재까지 교육자치실현을 위한 방편은 주로 교육재정세입의 확충을 통한 재정책임분담의 입장에서만 논의되었다. 하지만 이는 중단기적 관점에서는 사실상 실현불가능에 가까운 것이며, 또 바람직하지도 않은 것으로 보인다. 교육자치의 실현은 포기할 수 없는 것이지만, 그렇다고 교육자치 굳이 재정자치와 직결되는 것은 아님을 인식할 필요가

있다. 즉, 세입의 재정고권보다는 세출의 재정고권을 강화함으로써, 지방교육재정의 안정적 기반을 다지면서도, 교육자치의 이념을 실현시킬 수도 있을 것이다. 그러나, 세출고권이 적절히 보장되기 위해서는 지방교육자치에 필요한 재원이 안정적으로 확보될 필요가 있다. 이는 세원의 절대적 부분을 차지하는 국가가 보장해야 될 필요가 있다. 국가로부터의 의존재원 중 가장 의미 있고 안정적인 법적 수단으로는, 지방교육재정교부금이라 할 수 있으며, 특히 보통교부세가 그에 해당한다. 전술한 바와 같이 보통교부세는 지방자치단체가 필요에 따라 사용할 수 있는 일반재원으로서의 성격을 가지며, 교육자치의 이념에는 가장 부합하는 재정수단이라고 할 수 있다.

교육재정의 효율적 운영을 위한 재정패널티제도에 관한 개선방향은 지방자치단체에 대해 어떤 형식으로든 재정적 불이익을 주기 위해서는 명확하고도 타당한 법적 기준이 제시되어야 한다. 그러한 면에서, 기능적 활용성에 의문에도 불구하고 법령위반이 있을 경우에만 교부금의 삭감 및 반환하도록 정한 것은 이해할 만하다. 따라서 실효력을 가진 제재 및 패널티가 되기 위해서는 소극적인 법령위반 또는 현저한 이라는 기준보다는 체계적이고 과학적인 성과관리를 통해서 단계적으로 패널티를 부여하는 것도 고려할 수 있는 방안이라고 생각된다.

인센티브제도에 관하여 개선방향으로는 유보율 자동방식과 별도의 인센티브 부여가 가능할 것이다. 유보율의 차등화 방법에 대해서 검토하자면, 이는 현행 지방교부세의 배분에 있어서, 자구노력이 우수한 자치단체에 대해 세입측면의 기준재정수입액을 감액시키거나 세출측면의 기준재정 수요액을 증액시킴으로써 가능하다. 그러나 이와 같은 방식에는 통합재정의 측면에서 바람직하지 못하고 지방자치단체의 재정확보를 위한 자구노력의 유인이 크지 않는 문제점이 있다. 따라서 유보율 조정방식 보다는 별도의 인센티브를 부여하는 것이 방법론적인 차원에서 자구노력을 유인해 내는 데 더욱 적절할 것이다. 별도의

인센티브를 부여하기 위해서는 결국, 재정운용에 있어서의 성과측정이 무엇보다 관건이 될 것이며, 이는 범규범의 제정보다는 성과측정 지표의 개발을 통해서 시행하는 것이 법제도의 운용면에 비해 시행착오를 관용할 수 있는 더욱 적절한 방법이 될 것이다.

특별교부금 지원결정에 대한 과도한 재량부여 문제와 관련하여서는 재원의 결핍과 교부기준의 모호성은, 지방자치단체로 하여금 교부금 지급을 위한 행정대응을 어렵게 하며, 더 나아가 자치행정의 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있다. 따라서 「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항에 따른 특별교부금의 산정항목에 대한 교부기준을 더욱 구체화 하여 행정의 예측가능성을 높여야 할 것이다. 만약 지역교육현안 사업에 대한 특별교부금의 교부기준에 있어서 교육과학기술부장관이 교부금지급 사업의 결정에 대한 구체적 타당성을 확보하기 위해 교부기준을 포괄적으로 할 수 밖에 없다면, 오히려 지역현안항목은 폐지하는 것이 나올 것이다. 우수 지방자치단체 지원의 자의성에 대하여도 교부기준과 교부금액을 법정화 하여서, 규정이 정한 기준에도달했을 때는 교부금 수급이 가능하도록 해야 할 것이다. 특별교부세와 관련한 문제점도 제기되고 있는데 이 역시 특별교부세의 대상항목 중 ‘우수 지방자치단체 재정지원’에서 현저할 수 있다. 즉, 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우 등은 모두 교육과학기술부장관이 정한 기준에 따라서 교부될 수 있으며, 특별교부금을 지원받기 위해서 지방자치단체는 중앙의 정책시각과 의지에 종속될 수밖에 없는 상황이다. 따라서 이 경우에도 교부세 수급의 자격요건을 법정화 할 필요성이 있다.

중학생으로부터 징수 받는 학교운영지원비에 대한 헌법재판소 판결을 통해 의무교육에 관한 지향점을 파악할 수 있을 것이다. 즉, 헌법재판소의 결정을 통해서 개별 학교에서 징수되는 각종 금전이 헌법상의

무상교육원칙을 위배하였는가에 대한 기준은, 그 금전의 성질에 있어서 수업료와 동일하냐에 있다가 보다는 실질적으로 징수된 금전의 용처가 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 충당되어야 하느냐의 여부에 있다고 한 것으로 이해될 수 있다. 즉, 징수된 금전의 성격에 대한 제반 상황과 사정도 판단의 근거로 고려되어야 하지만 더욱 본질적인 판단근거는 헌법상 교육의 기회균등을 실현하기 위한 국가 또는 지방자치단체의 책무의 범주에 포함되는 것인가에 있다고 할 것이다. 이는 종래 기계적으로 수업료와의 동질성 보다 훨씬 넓은 범위를 포함하는 것으로 수업료와는 그 성격을 달리하더라도 국가 또는 지방자치단체가 갖추어야 할 물적 시설까지도 무상교육의 범주에 포함시킨다는 데 그 구체적 실익이 있을 것이다. 이 사건에 있어서의 ‘학교운영지원비’는 개별학교회계에 세입으로 편입되어 있는 예산인 공식적 예산에 포함된다. 그럼에도 불구하고 학교운영지원비의 헌법적 정당성은 부인되었으며, 「초·중등교육법」상에서도 삭제되었다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 스스로가 재정확충의 책임성을 느끼며 교육사무의 수행을 위한 실천적 노력을 하지 않고, 학부모의 경제적 부담으로 재정부담을 전가시키게 되는 것은 어렵게 될 것이다.

## 참고문헌

- 강태구, 주식 지방재정법, 만파, 2000.
- 길준규, 지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선 방안 연구, 한국법제연구원, 2006.
- 김광수, 지방재정건전성 보장 입법론, 행정법연구 제30호, 2011, 행정법이론실무학회.
- 김대영, 지방소비세 도입방안, 한국지방행정연구원, 2003.
- 김철용, 행정법 I, 박영사, 2009.
- \_\_\_\_\_, 행정법, 고시계, 2012.
- 박연수, 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 지방재정 제1호, 2006.
- 박승재, 국가와 지방자치단체간의 조세수입권의 분배문제-지방소비세, 지방소득세 및 지방재정조정제도를 중심으로-, 세무학연구 제27권 제3호, 2010, 한국세무학회.
- 배준구, 프랑스의 지방분권 이후 지방재정, 사회과학연구 창립 25주년 기념 여름 특집호.
- 서정섭·조기현, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2007.
- 오연천, 한국지방재정론, 박영사, 1987.
- 윤광재, 프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구 - 세입과 세출을 중심으로 -, 한국지방자치학회보, 제22권 제4호(통권72호), 2010. 12.
- 이규환, 한국지방행정론, 법문사.

참 고 문 헌

이동식, 지방자치와 지방재정, 지방자치법연구 제3권 제2호, 2003, 한국지방자치법학회.

이상용, 고령화의 변화 전망과 지방재정정책, 2020 지방재정 그랜드디자인, 한국지방행정연구원, 2010.

임성일 외, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안, 한국지방행정연구원, 2011.

이용환, 국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향, 경기개발연구원, 2009.

임현, 국세와 지방세의 합리적 조정에 관한 법적 검토, 토지공법연구 제39집, 2008.

전상경, 현대지방재정론, 박영사, 2011.

전학선, 프랑스의 지방분권과 지방재정, 국회도서관보 2011년 4월호 차병권, 한국지방재정연구, 서울대학교 출판부, 1984.

최진혁, 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구 - 국가의 지방자치단체에 대한 이전재원을 중심으로, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008.

행정안전부, 지방세외수입연감, 2007~2011.

헌재 2006. 3. 30. 2003헌라2 결정.

Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY et Rozen NOGUELLEOU, Droit des collectivités locales, PUF, 5ème éd., 2009.

Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984.

- Michel BOUVIER, Les finances locales, LGDJ, 14e, 2011.
- Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, Finances Publiques, LGDJ, 6e, 2002.
- Cyrille CHATAIL, Finances publiques, CPU, 5e, 2003.
- Dominique LANDBECK, Les principes budgétaires locaux, PUAM, 2001.
- Jean CLUZEL, Finances publiques et pouvoir local, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980.
- Françis FABRE, “Réflexions sur l'institution de chambres régionales des comptes” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984.
- Alain GUENGANT et Jean-Michel UHALDEBORDE, Crise et réforme des finances locales, PUF, 1989.
- Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, Histoire du droit des finances publiques, Economica, 1988.
- André PAYSANT, Finances publiques, Dalloz, 5e, 1999.
- Robert PIEROT, “L'autonomie financière des collectivités locales et les réformes récentes de la décentralisation” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984.
- Jean-Pierre TAUGOURDEAU, “Le rôle extra-juridictionnel des chambres régionales des comptes” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984.
- Code monétaire et financier, Dalloz, 1e, 2011.