
재정법제연구(II) 지방재정조정제도에 관한 연구

신정규 외



지방재정조정제도에 관한 연구

A Study for the local financial equalization system

연구책임자 : 신정규(부연구위원)
Shin, Jung-Gyu

공동연구자 : 이진수(영남대학교 교수)
Lee, Jin-Su
김지영(대구대학교 교수)
Kim, Ji-Yeoung
조일윤(동아대학교 특별연구원)
Cho, Il-Yun

2018. 10. 31.

연 구 진

연구책임	신정규	부연구위원
공동연구(원외)	이진수	영남대학교 교수
	김지영	대구대학교 교수
	조일윤	동아대학교 특별연구원
심의위원(원내)	차현숙	연구위원
	최 유	연구위원
	박훈민	부연구위원
심의위원(원외)	장선희	대구가톨릭대 교수
연구보조원	강경민	연구조원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 세출예산 배분 중심의 중앙정부에 의한 재정지원제도의 한계 극복

- 현재의 중앙정부에 의한 재정지원제도의 한계점 분석 필요성
 - 정부 개헌안에 지방재정조정제도 도입 논의
 - 재정조정 의미에 대한 명확한 이해와 접근 필요

▶ 한국적 재정조정제도 시스템 구축을 위한 정책적 기본연구

- 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국가의 재정조정제도 연구 필요성
 - 외국의 재정조정제도 연구는 한국적 재정조정제도 시스템 구축을 위한 최소요건
 - 지방재정지원 또는 재정조정제도에 대한 선행연구는 최근의 법제적 변화 내용이 반영되어 있지 않기 때문에 이러한 변화 내용의 조사 및 분석을 위한 외국법제 연구 필요성 존재
- 현재 운용되고 있는 중앙정부의 재정지원제도에 대한 근본적인 재검토
 - 지방재정조정제도의 제도적 형성은 특정의 재정지원제도만을 보고 판단할 것이 아니기에 재원의 단계적 조정이라는 점에서 연구 수행 필요성이 존재
- 경제학적인 분석 틀을 사용하여 실증적인 검증을 할 수 있는 연구수준

II. 주요 내용

▶ 현행 재정지원제도에 대한 연구

- 현행 재정지원제도에 대한 연구
 - 국고보조금, 교부금 및 부담금, 지방교부세, 균형발전특별회계, 지방세 제도에 대한 현황 및 문제점 연구
- 비용부담의 원칙 및 사무배분에 관한 현행 법제 분석
 - 법률단위에서 분석
 - 재정지원제도와 연계 정도 분석
- 현행 재정지원제도의 조정 또는 형평화 효과에 대한 실증적 조사 및 분석

▶ 주요국 재정조정제도 대한 비교법적 연구

- 독일, 일본 및 프랑스의 재정조정제도
- 최근의 주요국 재정조정제도 변화에 대한 연구
 - 독일의 경우 2016년도부터 논의된 제3차 연방주의 개혁의 결과 연방과 주의 재정조정에 관한 기본법의 개정이 이루어짐
 - 이전의 협의의 재정조정(Finanausgleich i. e. S)제도의 주간 세원배분 방식 변경
- 연방(Bund)과 주(Land)의 사무배분 및 비용부담 원칙에 대한 법제연구
 - 규율 수준(헌법 또는 법률)

▶ 한국적 재정조정제도의 설계를 위한 방향 제시

Ⅲ. 기대효과

- 정부 개헌안의 지방재정조정제도 도입에 따라 제도 도입의 실질화를 위한 입법적 기초자료로 활용 가능

▶ 주제어 : 재정조정, 사무배분, 비용부담, 재정지원, 연방주의 개혁, 입법관할, 행정관할

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Overcoming the limit of the financial support system by the central government centered on expenditure allocation
 - The necessity of analysis of the limitation point of the financial support system by the present central government
 - Discussing the introduction of the local financial adjustment system in the government reform bill
 - Clear understanding and access to the meaning of financial adjustment

- ▶ Policy Basic Study for Establishment of Korean Financial Adjustment System
 - Need to study financial adjustment system of major developed countries such as Germany, France and Japan
 - The study of foreign financial adjustment system is the minimum requirement for the establishment of Korean financial adjustment system.
 - Preliminary studies on local financial support or financial adjustment system do not reflect the recent legal changes. Therefore, there is a need to study foreign legal system for investigation and analysis of these changes.
 - A fundamental review of the current financial support system of the central government
 - The institutional formation of the local financial adjustment system is not necessary to judge only the specific financial support system.

- Performing research that enables empirical verification using economics analysis framework

II. Major Content

▶ Research on current financial support system

- Study on current financial support system
 - State subsidy, donation and allocation, local allocation, special fund for balanced development, local tax system
- Analysis of the current legal system on the principle of cost burden and distribution of work
 - Analysis in legal units and
 - Analysis of linkage with financial support system
- An empirical investigation and analysis of the current financial support system or the effects of the peace

▶ Comparative Study on Financial Adjustment System of Major Countries

- Financial adjustment system in Germany, Japan and France
- Recent studies on changes in financial adjustment system of major countries
 - In the case of Germany, as a result of the reform of the Third Federal Government, which has been discussed since 2016

- Change in the apportionment principle of the tax revenue to countries within the framework of the previous financial equalization between state in the strict sense
- Legislative research for the distribution of tasks and expenditure burden between federal and state governments
- Level of discipline (constitution or law)

▶ Presentation of direction for the design of Korean financial adjustment system

III. Expected Effects

- Possibility of the legislative basis for the realization of the introduction of the local financial equalization system by the government constitutional reform draft

- ▶ Key Words : Financial equalization, division of tasks, levy, federalism reform, legislative competence, administrative competence

목차

재정법제연구(Ⅱ)
-지방재정조정제도에 관한 연구

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 17

제1절 연구의 필요성 및 목적	19
제2절 연구의 범위 및 방법	21
I. 연구의 범위	21
II. 연구의 방법	23

제2장 재정지원과 재정조정 개념적 구분과 필요성 / 25

제1절 재정지원과 재정조정 개념적 구분	27
제2절 구분의 필요성	27

제3장 주요국의 재정조정제도 / 29

제1절 독 일	31
1. 독일 기본법상 재정헌법 내지 재정법의 개념적 이해와 체계	31
2. 재정제도 내지 재정헌법 구성원칙으로서 사무배분과 비용부담	39
3. 지출(비용)부담	43
4. 재정조정(Finanzausgleich)	47
5. 소 결	77
제2절 일 본	78
1. 사무배분	78

2. 비용부담	80
3. 재정조정	82
4. 소 결	119
제3절 프랑스	122
1. 개 설	122
2. 프랑스 지방자치제도의 개관	123
3. 프랑스의 국가와 지방자치단체간 사무 배분 체계	131
4. 프랑스 지방자치단체의 재정 현황	143
5. 프랑스의 지방재정조정제도	159
6. 소결 - 프랑스 지방재정조정제도의 시사점	191
제4절 시사점	192
1. 정부형태 - 연방국가 또는 단일국가 구조 -	192
2. 법제형식 - 헌법 또는 법률 -	193

제4장

현행 지방재정지원제도 / 195

제1절 사무배분 및 비용부담 원칙	197
I. 사무배분	197
II. 비용부담	219
제2절 현행 지방재정지원제도	226
I. 개 관	226
II. 교부금	227
III. 부담금	229
IV. 국고보조금	231
V. 지방교부세	235
VI. 조정교부금	259

목차

재정법제연구(Ⅱ)
-지방재정조정제도에 관한 연구

korea legislation research institute

VII. 특별회계와 기금	264
VIII 세제(稅制)를 통한 재정조정	269
제3절 소 결	274

제5장 결론 -재정조정제도 도입을 위한 법제원칙 / 277

참고문헌	281
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

지방재정조정제도는 국가의 통치구조 형태에 따라 달라지는 문제가 아니다. 어떠한 국가이든 헌법과 법률에 의해 구체화 되는 사무를 집행하기 위한 중요하고 기본적인 재원확보 수단은 ‘조세’이며 조세에 따른 수입은 공적 경제영역(Öffentlicher Wirtschaftssektor)에서 이루어지는 국가와 지방자치단체의 중요한 경제활동을 위한 도구가 된다. 그러나 이러한 조세수입(Steueraufkommen oder -einkommen)은 기본적으로 조세를 통해 획득할 수 있는 수입(Einkommen oder Gewinn)이기 때문에 지역별 조세 수입의 차이가 발생할 수밖에 없으며 세목의 분류체계에 따라서 국가와 지방자치단체의 세원의 규모는 상이할 수밖에 없다.

이러한 차이가 항상 순기능을 가지는 것이라면 간과할 수 있는 문제이나 현실적으로 지역 상호간 그리고 국가와 지방자치단체 사이에 발생하는 이러한 조세수입의 차이는 종국적으로 헌법과 법률에 의해 형성화된 국가와 지방자치단체의 사무를 집행함에 있어 지역간 현격한 집행수준의 차이를 가지고 올 수 있으며 국가에 과도하게 집중된 조세수입 비율은 지방자치단체의 재정적 자율성에 상당히 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 바로 이러한 점이 이번 연구의 필요성과 목적을 말해준다.

따라서 본 연구의 필요성은 크게 두 가지로 대별할 수 있다고 할 것이다. 우선 세출예산 분배 중심의 중앙정부에 의한 재정지원제도의 한계를 극복을 위한 연구의 필요성이다. 이미 올해 개헌 논의 과정에서 ‘지방재정조정제도’에 대한 논의가 있었고 정부 개헌안¹⁾에

1) 정부 개헌안에 따르면 개헌안 제123조에 따라 자치입법권의 강화를 위해 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할

반영되어 있기 때문에 기존의 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원제도의 현황 및 한계점을 분석 필요성이 대두된다고 볼 수 있다. 특히 정부 개헌안 제124조에 의한 재정조정 제도는 자치재정권의 보장에 따른 지방정부의 재정악화 또는 지역간 재정격화 확대를 초래하지 않도록 하기 위해 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호간의 재정조정을 내용으로 하기 때문에 이러한 의미의 재정조정제도는 단순히 중앙정부의 재정지원에 의한 수직적 재정조정 이상의 의미를 가지는 것으로 보아야 한다.²⁾

정부 개헌안의 이러한 의미와 내용을 고려할 때 재정조정 의미에 대한 명확한 이해와 접근이 필요하다. 다시 말해 ‘조정’의 의미를 재정격차의 축소 내지 완화를 의미하는 것으로 재정지원을 포함하는 포괄적인 개념으로 접근할 필요가 있다는 점이다. 이러한 의미의 재정조정제도 구현을 위해서는 세원 배분 중심이 아닌 국가의 세출예산에 기초한 재정지원제도만으로는 수직적·수평적 조정 효과를 동시에 가질 수 없기 때문에 한계점이 존재한다. 따라서 본 연구는 이러한 한계점을 제시하기 하고 아울러 수직적·수평적 재정 조정 효과를 가질 수 있는 재정조정체계를 제시하고자 하는데 필요성이 존재한다고 할 것이다.

본 연구는 또한 한국적 재정조정제도 시스템 구축을 위한 정책적 기본 연구라는 측면에서 그 필요성을 찾을 수 있다고 판단된다. 외국의 제도가 모든 문제를 해결 할 수 있는 모범답안이 될 수 없기 때문에 주요국가의 재정조정제도의 운용현실과 이유에 대한 접근이 중요하기 때문에 정부형태의 상이함에도 불구하고 독일, 프랑스, 일본 등의 주요 선진국가의 재정조정 제도 연구는 본 연구 내용의 적절성을 확보하기 위한 최소한의 요건으로 볼 수 있다. 더군다나

수 있도록 한 것을 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 조례를 제정할 수 있도록 하였고 이러한 자치입법권의 강화에 발맞추어 개헌안 제124조에서는 자치재정권의 보장과 재정조정제도 신설을 위한 헌법적 근거를 두었다. 이에 따르면 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다. ② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다. 정부 개헌안에 대한 내용은 <https://www1.president.go.kr/Amendment> 참조(최근 검색일: 2018.07.01.)

2) 정부 개헌안 26면 참조.

지방재정지원 또는 재정조정제도에 대한 선행연구³⁾는 최근의 국내외의 법제적 변화 내용이 반영 되어 있지 않다. 특히 독일의 경우 2016년부터 논의된 제3차 연방주의개혁(Der Dritte Föderalismusreform)에 따른 재정저조정제도(Finanzausgleichssystem) 변화⁴⁾가 2017년도 기본법 개정⁵⁾을 통해 이루어졌음에도 불구하고 아직 이에 대한 최근 연구가 이루어지지 않았다. 이밖에 앞서 언급한 현행 재정지원제도의 현황과 한계점에 대한 연구 필요성과 함께 기능적 중복성의 관점에서 현재 운용되고 있는 중앙정부의 재정지원제도의 기능에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위

구체적인 연구의 범위는 다음과 같다.

제2장에서는 재정지원과 조정의 개념적 구분과 필요성에 대해서 살펴보고자 한다. 제2장에서 이러한 개념적 구분의 필요성을 다루는 이유는 헌법개정에 관한 법제사적 관점에서 볼 때 재정질서에 관한 개헌 내용이 쟁점이 된 것은 최초라고 볼 수 있다. 따라서

3) 광채기, 특별 및 광역시 간 사회복지재정책임의 분배와 관련된 세원배분체계 방안 모색, 한국지방재정학회 연구용역보고서, 2015; 박상우, 지방분권을 위한 재정조정방안연구, 지방분권운동대구경북본부 연구용역보고서, 2014; 강주영 외, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(I-VI), 『재정법제연구』현안분석, 2008; 김민훈, 독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향 - 중간재정조정제도를 중심으로 -, 『법학연구』 제48권 제2호, 2008; 김용창, 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I), 『대한지리학회지』제43권 제4호, 2008; 백승주, 현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구, 『공법연구』제35집 제1호, 2006.

4) 이와 관련한 최근의 독일 문헌으로 W. Förster / E. Krönert, Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, ZG 32 (2017), S. 228 ff.; J. Wieland, Notwendigkeit einer Föderalismusreform III - Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?, in: Schweisfurth / Voß(Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 236, 2017, S. 247 ff.; T. Lenk / M. Kuntze / A. Grüttner / T. Starke, Föderalismusreform III β Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze ifst-Schrift Nr. 501, 2014; Der Bundesministerium der Finanzen, Analysen und Berichte, Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Monatsbericht des BMF August 2017, S. 8 ff.

5) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13. Juli 2017, BGBl I 2017, S. 2347 ff.

제도적으로 운용 경험이 없던 재정조정제도에 대한 이해는 결국 재정조정제도와 재정지원제도의 개념적 구분이 선행되어야 하는 일이다. 만약 재정지원제도와 재정조정제도를 동일한 의미로 이해한다면 적어도 정부 개헌안에 반영된 제124조의 재정조정제도는 실질적 의미를 가지지 못하게 된다. 따라서 조정(Ausgleich)라는 의미를 세출과 세입 중 어디에 중심을 두느냐에 따라 재정조정제도가 가지는 내용적 범위는 상이할 수밖에 없다. 따라서 이러한 개념적 구분 시도와 필요성의 논증을 통해 개헌안에 반영된 재정조정제도의 헌법규범적 의미를 구체화할 수 있다.

제3장에서는 주요국의 재정조정제도를 구체적으로 검토해보고자 한다. 우선 주요국으로서 독일, 일본, 프랑스의 재정조정(지원)제도를 살펴봄으로써 재정조정제도 도입 및 실현에 따른 법제적 시사점을 도출할 수 있다. 특히 재정조정제도에 관한 주요국의 현행 법제분석을 통해 이들 나라의 법제변화를 본 연구에 반영토록 함으로써 재정조정제도와 관련된 선행연구와 연속성을 가질 수 있게 할 것으로 본다. 이들 주요국의 재정조정(지원)제도를 검토함에 있어 기존의 선행연구와 달리 사무분담과 비용부담에 관한 원칙을 재정조정(지원)과 연계함으로써 국가와 지방자치단체의 간의 재정법적 관계(Finanz- rechtliche Beziehungen zwischen der zentralen und lokalen Gebietskörperschaften)를 보다 거시적으로 파악하려고 한다. 이를 위해 제3장은 전체적으로 사무분담(Aufgaben- verteilung), 비용부담(Ausgabenverteilung), 재정조정(Finanzausgleich)를 중심으로 주요국의 재정조정(지원)제도를 검토할 것이다.

제4장에서는 현행 지방재정지원제도를 전체적으로 검토해보고자 한다. 여기에서도 제3장과 마찬가지로 사무배분 및 비용부담 원칙에 관한 법제적 검토가 이루어질 것이며 아울러 사무배분 및 비용부담 원칙의 연계성에 대한 판단도 필요한 범위 내에서 살펴보고자 한다. 이러한 사무배분 및 비용부담원칙에 대한 검토를 기초로 현행 지방재정지원제도의 구체적 내용을 비판적인 시각으로 분석하고자 한다. 제4장은 정부 개헌안 제124조에서 수용된 재정조정제도의 구체적 실현을 위한 법제적 방향성의 제시라는 관점에서 제3장

의 내용과 실질적 연관성을 가진다.⁶⁾ 아울러 제3장과 제4장의 내용적인 연관성을 고려하여 주요국의 재정조정제도와 관련된 법률과 비교법적 검토 대상이 되는 현행 법률은 구체적으로 「국가재정법」, 「지방재정법」, 「지방세법」, 「지방자치법」, 「지방교부세법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방세기본법」 등이 될 것이다.

제5장에서는 재정조정제도 도입을 위한 법제방안으로서 개헌안 제124조에 의해 도입된 재정조정제도의 구체적인 법제화 방안을 검토할 것이다. 이러한 방안은 크게 세원 및 세출중심의 조정방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 정부 개헌안 제124조에 따라 재정조정제도의 도입과 실현을 위한 구체적인 입법원칙을 제시하는 것으로 본 연구의 마무리를 하고자 한다.

II. 연구의 방법

본 연구를 통해 추구하고자 하는 목적 달성을 위해 우선 현행 재정지원 제도를 법제사적 측면에서 변천과정을 간단하게 연구하고자 한다. 이를 통해 중앙과 지방간의 재정법적 측면에서 관계를 조명할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 법제사적 측면의 변천과정과 아울러 현행 재정지원제도의 현황과 내용을 문헌조사를 통해 파악하고 동시에 문제점 또한 검토할 것이다. 주요국의 재정조정제도에 대한 비교법적 연구 및 분석을 위해 특히 최근 독일, 프랑스 및 일본의 재정지원 내지 조정법제의 현황을 조사하고 이들 나라의 재정지원 내지 조정제도의 운영과 관련된 문제점들을 조사하려고 한다. 특히 독일, 프랑스 그리고 일본의 상이한 정부구조형태를 고려하여 정부구조형태의 차이와 재정조정제도의 상관성을 살펴보고자 한다. 이상의 연구 및 분석 내용을 바탕으로 재정조정제도의 도입에 따른 법제적 과제 및 방향을 제시할 것이며 실현가능한 정책적 대안으로 연구결과가 활용되기 위해 관련 부처 및 전문가와 간담회 및 워크숍을 통해 연구결과의 신뢰가능성을 확보할 것이다.

6) 따라서 헌법단위에서의 비교법적 분석에 그치지 않고 구체적인 내용이 구현된 법률단위에서의 재정조정 내지 지원제도 내용에 대한 비교법적 분석이 필요하다.

제2장

재정지원과 재정조정의

● 개념적 구분과 필요성

제1절 재정지원과 재정조정의 개념적 구분

제2절 구분의 필요성

제2장

재정지원과 재정조정 개념적 구분과 필요성

제1절 재정지원과 재정조정의 개념적 구분

재정지원(Finanzielle Untestützung)이라는 의미는 특정 주체가 다른 주체에게 재정지출을 통해 금전적 급부제공이 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 이는 재정지출을 위한 재원의 이전이 아니라 일정한 재원을 통해 형성된 예산을 통해 금전적 급부의 제공이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 재정지원은 국가나 지방자치단체의 세출 예산의 재분배를 의미하는 것이며 세원이 공유나 이전은 재정지원이라는 범주에 포함시킬 수 없다. 이와 반대로 재정조정이라는 의미는 적어도 독일에서는 세입의 공동귀속 뿐만 아니라 세출예산의 재분배를 의미하는 재정지출을 통한 조정이라는 의미를 내포하고 있다. 그러므로 이러한 재정지원과 재정조정의 개념적 이해의 차이를 고려한다면 재정지원은 재정조정이 하위개념으로 볼 수 있으며 재정조정이라는 의미는 세입의 공동귀속을 중심으로 한 조세수입의 배분절차 내지 과정으로 이해할 수 있다고 판단된다.

제2절 구분의 필요성

재정지원과 재정조정의 개념적 구분을 하고자 하는 이유는 정부개헌안에 반영된 지방 재정조정제도의 의미를 무엇으로 보느냐에 대한 문제인식에서 출발한다. 만약 정부개헌안에 제시된 지방재정조정제도가 재정지원제도를 의미한다면 이미 현행 법 체계에서도

중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원제도는 존재하기 때문에 특별히 새로운 의미나 내용을 부여할 필요가 없다. 그러나 만약 독일식의 재정조정이라는 의미로 이해한다면 적어도 현재의 재정지원 중심의 재정조정제도는 세입의 재분배를 중심으로 한 재정조정 제도로 변화되어야 하며 이런 의미에서 정부 개헌안에 반영된 지방재정조정제도는 그 의미를 새롭게 부여할 수 가 있기 때문이다. 따라서 제3장에서는 일본, 독일, 프랑스 등의 주요국가의 재정조정체계를 검토함으로써 새로운 지방재정조정제도에 대한 시발점을 얻고자 한다.

제3장

주요국의 재정조정제도

제1절 독일

제2절 일본

제3절 프랑스 지방재정조정제도

제4절 시사점

제3장

주요국의 재정조정제도

제1절 독일

1. 독일 기본법상 재정헌법 내지 재정법의 개념적 이해와 체계

(1) 개념적 이해

연방과 주의 재정작용(Finanzielle Auswirkung)은 전체국가(Gesamtstaat)로서의 연방과 구성국가(Gliederstaaten)인 주(Bundesländer)의 재정과 관련된 국가행위이다. 이러한 행위의 가장 기본적이면서 동시에 근간이 되는 행위는 재정의 기초라고 할 수 있으며 동시에 재정수입의 일차적인 근원(Quelle von finanziellen Einnahmen)이라 할 수 있는 조세수입(Steueraufkommen)의 확보를 위한 행위로 볼 수 있다. 아울러 과세권의 행사를 통해 확보된 조세수입과 특별부담금(Sonderabgaben)과 같은 조세 이외의 다양한 형식의 준조세(Nichtsteuerliche Abgaben)의 부과를 통해 창출되는 수입을 기초로 예산(Haushalt)을 편성하게 된다. 이러한 의미에서 재정작용의 중요한 형태는 바로 조세와 관련된 연방과 주의 고권적 행위형태와 공적 재원을 기초로 헌법과 법률에 부합하는 예산의 수립 및 집행(Aufstellung und Durchführung des Haushaltplans)과 관련된 계획법적 행위 형태(planungsrechtliche Handlungstypen)로 대별할 수 있다.

전술한 바와 같이 재정작용의 실질적 내용을 기준으로 재정작용의 중요요소(fundamentale Elemente der finanziellen Auswirkung)들을 파악한다면 재정과 관련된 법규범의 개념적 접근 또는 이해는 상당히 명확하게 파악될 수 있다. 그러나 독일 기본법 제10장의 규정을

포함한 기본법 개별 규정을 보게 되면 반드시 그렇다고는 볼 수 없다. 무엇보다 이론적인 부분이나 실무적인 측면에서 유사한 개념적 내용을 포함하는 다양한 표현⁷⁾을 쓰고 있기 때문에 이들 표현에 대한 개념적 이해가 통일되어 있지 않다. 다만 실질적인 의미에서 이들 표현에 대한 개념적 이해의 큰 차이는 없다.⁸⁾ 단지 차이점이라고 할 수 있다면 개별 재정작용의 개념을 나타내는 전문용어(Fachwortschatz oder Terminologie)의 다양성이 존재한다는 점이다.⁹⁾

이론적인 측면에서 재정작용과 관련된 법규범의 개념적 이해의 다양성은 재정헌법 내지 재정법의 규율 대상과 형식적 또는 실질적 관점에서 기본법 제10장에 한정해서 볼 것인지 여부에 대한 이론적인 시각의 차이에 기인한다. 다양한 견해의 미세한 차이를 논외로 하고 어느 정도 일반화 할 수 있는 범주에서 재정작용과 관련된 법규범의 개념적 분류는 가능하다.

조세수입을 근간으로 하는 연방과 주의 재정제도와 예산제도와 관련된 공적 경제활동을 “공적 또는 국가적 재정경제(Öffentliche oder staatliche Finanzwirtschaft)”라 하며 이러한

7) Finanz- und Haushaltsverfassung, Finanz- und Haushaltswesen, Finan- und Haushaltsordnung, Finanzrecht, öffentliche Finanz- und Haushaltswirtschaft 등을 그 예로 들 수 있다.

8) Hierzu im Schrifttum s. a. C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl., 2007, § 116 Rdnr.1; D. Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S. 38-42; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Vorb. Art. 104 a-115, Rdnrn. 1 bis 7; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, Ersten Teil, Rdnr. 13-18; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rdnr. 1-8; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Vorb. zu Art. 104 a-115 Rdnr. 16; J. Hellermann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 104 a Rdnr. 2; vor allem zum Begriff der Finanzverfassung s. a. K. Ulsenheimer, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung“, 1969; zu der über die Art. 104 ff. GG hinausführenden Unterscheidung zwischen Finanzverfassung im institutionellen Sinn und Finanzverfassung im funktionellen Sinn z. B. H. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. II, 2. Aufl., 1976, S. 6; weiter aus den Urteilen s. a. BVerfGE 86, 148; 93, 319; 101, 158; 105, 585; 116, 327, in dem Recht hat das BVerfG die Finanzverfassung als Finanzverfassung i. e. S., der im Schrifttum überwiegend vertreten wird, erachtet.

9) Insb. hierzu s. a. M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Vorb. Art. 104 a-115, Rdnrn. 1 bis 7; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rdnr. 1 bis 8; C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl., 2007, § 116 Rdnr. 1; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, Ersten Teil, Rdnr. 13-18; J. Hellermann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 104 a Rdnr. 2; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Vorb. zu Art. 104 a-115 Rdnr. 16.

활동을 규율대상으로 하는 법규범의 총체를 “재정법 또는 광의의 재정헌법(Finanzrecht oder Finanzverfassung i. w. S.)”¹⁰⁾이 되며 경우에 따라 광의의 재정헌법을 기본법 제10장의 재정제도(Abschnitt X Finanzwesen)와 실질적으로 동일하게 보는 견해도 존재한다.¹¹⁾

광의의 재정헌법 또는 재정법에 포함되는 규율영역(Regelungsbereiche)은 견해에 따라 차이가 있을 수 있지만 기본법의 규정을 중심으로 할 때 크게 재정영역과 예산영역으로 구분된다. 재정영역에 속하는 규율대상은 지출, 조세수입배분 및 조세행정과 입법(Ausgabenverteilung, Steueraufkommensverteilung sowie Steuerverwaltung und -gesetzgebung)이며 이를 “협정의 재정헌법(Finanzverfassung i. e. S.)”의 내용으로 보고 예산의 수립과 집행 및 국가채무제한(Aufstellung und Durchführung des Haushaltplans sowie Begrenzung von Staatsverschuldung)을 예산영역으로 보면서 이를 “예산헌법(Haushaltsverfassung)”의 내용으로 파악한다. 특히 예산헌법의 내용은 실질적으로 연방 또는 연방의회의 예산관련 권한의 분배기준으로 볼 수 있다. 이와 같은 규율대상 및 영역의 이해는 형식적으로 기본법 제10장의 재정제도(Finanzwesen)의 규율대상을 중심으로 이해한 것으로 기본법 제10장 이외에 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)와 기본권 조항 등과 같은 규정들도 “기타 재정헌법 규정(weitere finanzverfassungsrechtliche Regelungen)”으로 파악하기도 한다.¹²⁾

10) 광의의 재정헌법의 의미를 기본법상 재정법(Grundgesetzliches Finanzrecht)으로 파악하고 여기에 보조금법(Subventionsrecht), 통화법(Geld- und Währungsrecht), 조세헌법(Steuerverfassung), 국유재산법(Staatsvermögensrecht), 사회국가원리의 재정적 관점(Finanzierungsaspekte des Sozialstaats), 연방국가적 재정헌법(bundestaatliche Finanzverfassung von Art. 104a-108 GG)과 예산헌법(Haushaltsverfassungsrecht)을 규율대상으로 보기도 한다(C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl., 2007, § 116 Rdnr. 1).

11) Hierzu s. a. M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, Ersten Teil, Rdnr. 14 und 16.

12) 이러한 기타 재정헌법 규정을 “불문의 재정헌법(Ungeschriebene Finanzverfassung)”으로 이해하는 견해도 존재한다(Hierzu ausf. K. Vogel, Das ungeschriebene Finanzrecht des Grundgesetzes, in: Selmer (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, 1987, S. 265 (282); ferner s. a. C. Waldhoff, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland - Schweiz, 1997, 309 ff.; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 105 Rdnr. 19; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rdnr. 29; vor allem bezüglich der Grundrechte s. a. M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 6 Rdnr. 18 in Fußn. 45 m. w. Nachw.).

[표 1] 재정헌법 내지 재정법의 개념적 이해

규율 대상		법규범	
공적 내지 국가적 재정경제 (Öffentliche oder staatliche Finanzwirtschaft)	재정 경제(영역) (Finanzwirtschaft)	협회의 재정헌법 (Finanzverfassung i. e. S.) 또는 연방국가적 재정헌법 (Bundesstaatliche Finanzverfassung) 기본법 제104a조 - 제108조	광의의 재정헌법 (Finanzverfassung i. w. S.) / 재정법 (Finanzrecht) / 재정제도(Finanz wesen)
	지출(비용)분배, 조세수입배분 (재정조정) 조세행정 조세입법		
	예산 경제(영역) (Haushaltswirtschaft)	예산헌법 (Haushaltsverfassung) 기본법 제109조 - 제115조	
	예산계획의 수립		
	예산계획의 집행		
	예산법률		
	국가채무제한		

독일연방헌법재판소(BVerfG)는 연방과 주의 재정작용에 대한 법규범에 대한 이해와 관련되어 관련 결정에서 이를 언급한 바가 있다. 독일연방헌법재판소는 1992년 5월의 제2차 재정조정결정(Finanzausgleich - II Urteil)¹³⁾에서 재정헌법 규범(finanzverfassungsrechtliche Normen)의 내용을 “재정질서(Finanzordnung)”로 파악하였고 이러한 질서를 통해 연방과 주의 재정수입에 관한 적절한 참여를 보장하고 헌법에 의해 주어진 사무의 이행을 재정적으로 가능토록 하는 것이라고 판시하였다.¹⁴⁾ 1995년 물이용부담금 결정(Wasserpennig

13) BVerfG, im Urteil des Zweiten Senats v. 27. Mai 1992 - 2BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90

14) BVerfGE 86, 148 (264): „Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sollen insgesamt **eine Finanzordnung** sicherstellen, **die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen** (vgl. BVerfGE 55, 274 [300]; 72, 330 [388]). Ihr Sinn und Zweck ist nicht allein, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft der verschiedenen staatlichen Aufgabenträger zu ermöglichen, sondern ebenso, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der

Beschluss)에서 기본법상 재정헌법의 의미를 기본법 제104a조에서부터 제108조까지의 규정 내용을 기초로 판단함으로써 재정질서의 개념(Begriff der Finanzverfassung i. e. S.)을 협의의 재정헌법으로 파악하고 있는 것으로 보인다.¹⁵⁾

재정헌법 및 재정법의 규범적인 개념이해의 다양성에도 불구하고 재정헌법의 규율대상과 체계에 관한 통일적인 이해의 시도는 필요하다. 왜냐하면 재정헌법 내지 재정법의 체계를 이해하기 위한 전제라고 말할 수 있는 것이 바로 재정작용과 관련된 규범적 개념 정립이라 할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 개념정립을 위해 두 가지 판단기준이 필요하다고 본다. 규범형식적인 관점에서 광의의 재정헌법(Finanzverfassung i. w. S.)과 재정제도(Finanzwesen)는 동일한 의미로 파악할 수 있다. 왜냐하면 두 가지다 재정 및 예산과 관련된 질서체계(finanz- und haushaltsrechtliche Ordnungsgefüge)를 그 내용으로 하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 광의의 재정헌법에 속하는 부분영역(Teilbereiche)이 바로 재정 및 예산헌법(Finanz- und Haushaltsverfassung)으로 기본법 제10장 재정제도에서 규율하고 있는 내용들이 이에 속한다. 기본법 제10장 이외에 재정과 관련된 규정¹⁶⁾은 광의의 재정제도(Finanzwesen i. w. S) 또는 기타 재정헌법관련 질서(weitere finanzverfassungsrechtliche Ordnungen)포함되는 것으로 볼 수 있다.

연방과 주(국가)의 재정고권행위(Finanzhoheitsaktivität)라는 측면에서 좀 더 재정작용에 자체에 초점을 둔다면 재정법(Finanzrecht)은 모든 재정고권행위와 관련된 규범의 총체를 의미한다. 따라서 이러한 의미의 재정법은 단순히 규범형식적인 시각에서 기본법에 국한되어 파악하는 것이 아니라 법률단위에서 이루어지는 재정고권행위와 관련된 규범의 내용도 재정법에 속한다. 협의의 재정헌법(기본법 제104a조에서부터 제108조)의

Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383]) und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann.“

15) BVerfGE 93, 319(342 f.).

16) 대표적인 예로 재산권 보장이나 직업의 자유와 같은 기본권 규정(기본법 제14조 및 제12조)이나 입법관할 및 행정관할(Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz) 및 비용부담과 관련된 공동사무규정(Gemeinschaftsaufgaben) 등이 된다(M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 105 Rdnr. 19).

규율대상이 되는 재정고권행위는 공적 재정경제(Öffentliche Finanzwirtschaft)에 속하는 것을 말한다. 이 영역에서 국가 및 국가 이외의 공적 조직체(sonstiges öffentliches Gemeinwesen)는 공적 사무의 이행을 위해 필요한 재정수단(Finanzmittel)을 부과하고 관리하고 사용하는 행위를 하게 된다. 이에 반해 예산헌법(Haushaltsverfassung)의 규율대상은 연방과 주의 모든 수입과 지출을 기초로 이루어지는 예산계획의 수립과 집행과정으로 볼 수 있으며 이러한 일련의 과정은 공적 예산경제(Öffentliche Haushaltswirtschaft)영역에 속한다. 마지막으로 재정질서(Finanzordnung)는 협의의 재정헌법 보다 광의의 의미로 연방과 주의 전체 재정작용과 관련된 질서(Ordnung)라는 점에서 예산제도를 제외한 내용으로 볼 필요가 없으며 오히려 광의의 재정제도 또는 기타 재정헌법관련 질서까지 포함하는 것으로 이해해야 한다. 이상의 재정헌법 내지 재정법에 대한 개념적 이해의 시도를 [표 2]에서와 같이 정리할 수 있다.

[표 2] 규범형식 및 규율대상의 관점에서 재정헌법 및 재정법의 개념적 이해

규율 대상		규범형식	
공적 내지 국가적 재정경제 (Öffentliche oder staatliche Finanzwirtschaft)	재정 경제(영역) (Finanzwirtschaft)	협의의 재정헌법 (Finanzverfassung i. e. S.) 연방국가적 재정헌법 (Bundesstaatliche Finanzverfassung) 기본법 제104a조 - 제108조	광의의 재정헌법 (Finanzverfassung i. w. S.) / 재정제도 (Finanzwesen)
	지출(비용)분배, 조세수입배분 (재정조정) 조세행정 조세입법	예산헌법 (Haushaltsverfassung) 기본법 제109조 - 제115조	
	예산 경제(영역) (Haushaltswirtschaft)		기본법 제10장 이외의 규정
	예산계획의 수립과 집행 예산법률 국가채무제한		

(2) 기본법상 재정헌법 체계와 구성

[표 2]에서 설명한 재정헌법 내지 재정법의 개념적 이해를 기초할 때 기본법상 재정헌법은 광의 또는 협의의 재정헌법을 의미하며 광의의 재정헌법의 체계와 구성을 다음과 같이 정리할 수 있다([그림 1] 참조).¹⁷⁾

[그림 1] 기본법상 재정헌법 체계와 구성



[그림 1]에서와 같이 조세수입의 배분에 관한 규정이 기본법 제106조와 제107조이다. 이들 규정에 따라 연방과 주의 조세수입은 단계적 배분구조에 따라 연방과 주 그리고 주간에 분배된다. 세원배분을 전제로 한 기본법상 재정조정제도는 실질적으로 연방과

17) 재정헌법과 재정제도의 개념적 이해에 관한 선행연구로는 길준규 / 강주영, 지방재정지원제도에 대한 연구(III) - 독일 -, 현안분석 2008[재정법제연구 08-03], 한국법제연구원, 2008, 20-22면 참조.

주의 세입예산 구성단계에서 이미 세원의 배분이 이루어지는 구조로 엄밀하게 말해서 지출(비용부담) 및 사무배분과 직접적인 관련성이 없다. 직접적인 관련성이 없다는 의미는 세원의 배분기준에 지출(비용부담) 및 사무 배분에 관한 기본법상 규정이 직접적인 세원배분 기준이 되지 않는다는 점이다.¹⁸⁾

하지만 이러한 직접적인 관련성의 부재에도 불구하고 전체적인 재정헌법 체계에서 재정조정제도와 연관성을 가지는 점을 부정할 수는 없다. 규범형식적인 측면에서 본다면 기본법 제104a조 제1항은 연방과 주의 사무집행에 따른 비용부담의 기준인 견련성의 원칙(Konnexitätsgundsatz)¹⁹⁾ 규정하면서 “Ausgaben” 과 “Aufgaben”라는 표현을 통해 지출 및 사무배분과의 간접적인 관련성을 인정하고 있다. 또한 재정제도와 재정제도의 한 부분인 재정조정을 통해 헌법과 법률에 의해 주어진 공적 사무를 적절히 이행할 수 있도록 해주는 기능적인 측면을 고려한다면 간접적인 관련성을 인정할 수 있다. 다만 이러한 간접적인 관련성은 직접적인 재정조정 기준으로 작용하기 보다는 재정조정의 전체적인 기능적 방향성이 지출(비용부담) 및 사무배분이 합리적으로 잘 이루어질 수 있도록 하는데 있다는 점에서 그 의미를 둘 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 간접적 관련성을 고려하여 상세한 설명²⁰⁾을 생략하고 전체적인 주제에 맞게 필요한 부분에 국한하여 설명하고자 한다.

18) 기본법 제107조제2항제1문은 “Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen(연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 의해 연방주간의 재정력[Finanzkraft]의 차이를 적절하게 조정할 수 있으며 이 경우 게마인데[게마인데연합]의 재정력과 재정수요[Finanzbedarf]가 고려되어야 한다.”으로 규정하고 있다. 본 조항에서 재정력과 재정수요라는 법 규정의 의미는 재정조정법(Finanzausgleichgesetz)에 의해 구체화 되어 있으며 재정조정법 제2장 제6조(Zweiter Abschnitt § 6 Finanzkraftzahl, Ausgleichsmesszahl)는 재정력조정지수(Finanzkraftmesszahl)과 조정지수(Ausgleichsmesszahl)로 구분하여 전자의 개념을 재정력에 그리고 후자의 개념을 재정수요에 대응하는 개념으로 규정하고 있다. 특히 재정수요에 대응하는 개념인 조정지수는 연방주에 속한 전체 주민수의 1인당 평균세입액(재정조정법상 인정되는 수입액의 연방주에 속하는 전체 주민의 1인당 평균 수입액)에 재정조정법에 의해 차등 평가된 인구수(Einwohnerzahlen)를 곱한 값이 된다. 그렇기 때문에 조정교부금(Ausgleichszuweisungen)과 조정부담금(Ausgleichsbeiträge)의 산정기준이 되는 것은 개별 주의 주민수가 결정적인 작용을 하게 되므로 이러한 범위에서 세원배분을 전제로 한 독일식의 재정조정에서 지출(비용부담)과 사무배분에 관한 기준은 재정조정제도와 직접적인 연관성을 가지지 않는다.

19) 이에 관한 상세는 신정규, “국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙”, 『토지공법연구』제73집제1호, 한국토지공법학회, 2016, 571-594면 참조.

20) 이와 관련된 국내 선행연구로는 길준규 / 강주영, 앞의 글(주. 17) 제3장 제1절, 33면 이하 참조.

2. 재정제도 내지 재정헌법 구성원칙으로서 사무배분과 비용부담

(1) 사무배분

1) 연방과 주의 사무배분 기준

독일 기본법 체계에서 연방과 주의 권한배분은 연방과 주의 권한영역에 따라 구분되어 있다. 이들 영역은 입법, 사법 그리고 행정영역으로 구분되며 입법영역의 권한배분은 기본법 제7장 연방입법(Die Gesetzgebung des Bundes)에서 규정되어 있다. 비록 장의 제목이 연방입법이지만 실질적으로 기본법 제7장은 연방의회와 주의회의 입법권한 배분 기준이라고 할 수 있는 입법관할(Gesetzgebungskompetenz)과 개별 입법관할에서의 입법권 행사 원칙 및 연방 법률의 입법절차(Gesetzgebungsverfahren) 등을 내용으로 하고 있다. 기본법 제7장에 규정되어 있는 입법관할규정은 연방과 주의 입법권한에 대한 연방국가적 헌법원칙으로써 이러한 입법관할의 위반이 되는 연방이나 주의 입법행위는 위헌적인 행위로 그 법률적 효력을 가질 수 없다. 왜냐하면 이러한 입법권 분배에 관한 헌법 규범은 강제성을 가지는 구속적 헌법규범으로 이러한 입법관할에 관한 헌법규정에 반하는 연방이나 주의 입법권한 자체를 이전한다거나 포기 또는 그러한 내용의 합의가 허용되지 않기 때문이다.²¹⁾

국가사무(Staatsaufgabe)²²⁾, 즉 연방과 주의 사무라는 관점에서 볼 때 입법관할 규정은 연방과 주에 해당 입법영역과 관련된 사무를 부여한 것으로 볼 수 있기 때문에²³⁾ 연방(의

21) BVerfGE 4, 15 (139); 32, 145 (156); 39, 96 (109); 55, 274 (301); K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., 1980, § 37 II 4. 그러나 연방과 주가 정책현안에 대해 협력적 해결(kooperative Lösungen)을 위해서 또는 EU(Europäische Union)차원의 자율규제(gesellschaftliche Selbstregulierungen)를 위한 입법행위를 할 경우 경우에 따라서 기본법상 입법관할규정에 근거한 입법권의 포기(Verzicht auf die Ausübung der Komeptenz)로 다루어지지 않기 때문에 이런 경우를 기본법상 입법관할규정 위반으로 보지 않는다(H.-W. Rengeling, Gesetzgebungskompetenz, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 135 Rn. 16). ‘Gesellschaftliche Selbstregulierungen’에 대한 상세한 논의는 I. Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 5. Teil: Gesellschaftliche Selbstregulierungssystem, 2006, § 22, 445 ff. 참조.

22) Zur ausführlichen Erklärung der Staatsaufgaben s. a. M. Brenner, Staatsaufgaben, in: Depenheuer / Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, § 25; vor allem zu den Rechtsquellen von Staatsaufgaben ders., a. a. O. Rn. 37-50; ferner J. Isensee, Staatsaufgaben, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 2006, § 73; P. Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: I-sensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. V, 2007, § 99.

23) Vgl. J. Isensee, Staatsaufgaben, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 2006, § 73, Rn. 1 ff., 19.; P.

회)의 입법관할에 속하는 영역은 연방사무(Bundesaufgaben)로써 연방에 귀속되는 것으로 볼 수 있다. 연방의회와 주의회의 입법권 분배조항에 의해 연방법률(Bundesgesetz)과 주법률(Landesgesetz)이 제정되면 주(州)는 주법률뿐만 아니라 연방법률의 집행도 자신의 사무(Eigene Angelegenheit)²⁴⁾로 또는 연방위임사무(Bundes- auftragsverwaltung)²⁵⁾로 이행하게 된다(기본법 제83조 및 제84조²⁶⁾). 연방정부는 특정행정영역(Verwaltungsbereiche)과 관련된 사무를 수행하거나 연방법률을 연방행정(Bundesverwaltung)기구나 연방직접행정기구(Bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts)를 통해 집행할 수 있다. 이러한 연방과 주정부의 법률집행(Gesetzesvollzug oder -ausführung) 또는 특정 행정영역의 권한분배에 관한 기본법상 원칙은 행정관할분배규정(Verwaltungs- kompetenzverteilungsbestimmungen)을 내용으로 하는 기본법 제8장 연방법률의 집행과 연방행정(Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung)이 된다. 즉, 입법관할규정은 어디까지나 연방의회와 주의회의 입법권 분배에 관한 규정이며 행정부(Exekutive)로써 연방정부와 주 정부의 행정권한분배에 관한 기준인 행정관할분배규정이 연방과 주의 사무분배를 위한 기본법상 기준이 된다.²⁷⁾

다만 입법관할 및 행정관할규정(Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen) 상호관계는 결국 거시적인 관점에서 입법부와 행정부간의 관계로 볼 수 있고 이는 다시 연방 및 주 단위에서의 입법기능과 행정기능의 관계로 볼 수 있다. 따라서 행정관할 규정에 의해 연방의회나 주의회의 입법권한에 관한 헌법적 내용이 도출될 수는 없으며²⁸⁾ 오히려

Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. V, 2007, § 99, Rn. 42 ff., 49 ff.

24) 주의 ‘고유사무’로 번역한 예로는 길준규 / 강주영, 앞의 글(주. 17), 26면.

25) ‘연방위탁사무’로 번역한 예로는 길준규 / 강주영, 앞의 글(주. 17), 26면.

26) Art. 83 GG Die Läden führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anders bestimmt oder zuläßt.

27) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., 1980, S. 1146; H.-G. Henneke, Öffentlichen Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000, Rdnr. 190; S. Koriath, Entlastung der Kommunen durch unmittelbare Finanzbeziehungen zum Bund?, NVwZ 2005, S. 503 ff.; H. H. v. Arnim, Finanzzuständigkeit, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 138 Rdnr. 11 ff., 18; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 104 a, Rdnr. 12; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 104 a Rdnr. 4; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3 Rdnr. 6 f.; J. Hellermann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 104 a Rdnr. 43.

28) BVerfGE 12, 205 (229); 15, 1 (16); 61, 149 (203); 65, 1 (39); 78, 374 (386); BVerwGE 87, 181 (184). So

연방과 주정부의 행정권한에 관한 경계를 이룬다는 점에서 연방과 주의 행정권한을 위한 최대확장규범(Die äußerste Verwaltungskompetenzen von Bund oder Ländern)이 바로 기본법상 입법관할규정이 된다.²⁹⁾

2) 주(Land)와 게마인데(Gemeinde)의 사무구분

주와 게마인데의 경우 기본법상 연방과 주의 관계와 동일하게 볼 수는 없다. 후자의 경우 연방과 주는 연방국가구성에 있어서 전자는 전체국가(Gesamtstaat) 그리고 후자는 구성국가(Mitgliederstaat)로서 연방국가적 질서체계 내에서는 동등한 자기국가성(Gleiche Eigenstaatlichkeit)를 가지고 있기 때문에 주와 게마인데는 연방과 주처럼 상호 대등한 관계가 아닌 상하 내지 주종관계를 가지는 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 수직적 관계는 일방적인 종속관계로 보기는 어려우며 기본법상 그리고 개별 주의 헌법(Thüringen 주 헌법 제7장 행정 제91조)상³⁰⁾ 자치행정(Selbstverwaltung)차원에서 일정한 수준의 독립성을 보장해준다.³¹⁾ 따라서 주와 게마인데의 사무구분은 일차적으로 기본법상 연방과 주의 입법관할 및 행정관할규정에 따라 개별 주의 입법 및 행정관할이 확정되고 난 이후의 문제로 개별 게마인데(게마인데연합)의 사무는 개별 주의 헌법과 주 법률에서 다루어야 할 사항이다.

auch H.-W. Rengeling, Gesetzgebungskompetenz, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 135 Rn. 30. BVerfGE

29) Vgl. BVerfGE 12, 205 (229); 15, 1 (16); 78, 374 (386); 102, 167 (174).

30) Art. 91 Siebter Abschnitt Die Verwaltung Verfassung des Freistaats Thüringen

(1) Die Gemeinden haben das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln.

(2) Weitere Träger der Selbstverwaltung sind die Gemeindeverbände. Das Land gewährleistet ihnen das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.

(3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

(4) Bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, erhalten diese oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme.

31) 가령 기본법 제106조제4항에서 제8항의 규정에 의해 연방과 주간의 재정조정과정에서 조세수입의 배분에 관한 일정한 참여권을 보장해주고 있다. 뿐만 아니라 최근의 변화된 신 재정조정체계에 의할 경우 조세력이 약한 게마인데가 포함된 주와 기본법 제91b조에 따른 재정지원에 있어서 재정지원액에 전체 주민당 평균액에 미치지 못한 주에 대한 연방보충교부금을 교부될 수 있다(기본법 제107조 제2항 제6문).

튀링엔 주 헌법 제7장 제91조³²⁾

- (1) 게마인데는 자신의 책임으로 법률의 범위 내에서 지역 공동체의 모든 사무를 규율할 권리를 가진다.
- (2) 게마인데연합은 기타 자치행정의 주체이다. 주는 게마인데연합에게 법률의 범위 내에서 자신의 책임 하에 자신의 사무를 규율할 권리를 보장한다.
- (3) 국가사무는 그 수행을 위해 법률에 기초하여 지시에 따라 게마인데 및 게마인데연합에 위임될 수 있다.
- (4) 법률을 기초로 게마인데와 게마인데연합과 관련된 일반적인 안전에 대하여 규율하기 전에 이들 또는 이들의 연합체는 원칙적으로 의견을 개진할 기회를 가진다.

게마인데(게마인데연합)의 사무는 “자기사무(Selbstverwaltungsaufgaben), 위임사무(Auftragsangelegenheiten), 지시사무(Weisungsaufgaben) 그리고 사무민영화(Aufgabenprivatisierung)³³⁾”과 같이 4가지로 구분된다.³⁴⁾ 이러한 구분과 더불어 게마인데(게마인데연합)의 사무형태(Die kommunalen Aufgabenarten)를 전체적으로 어떻게 구성할 것인가에 대한 논의가 존재한다. 이러한 논의의 출발점은 게마인데 또는 게마인데연합의 사무를 하나의 공적 사무(Die öffentlichen Aufgaben)로써 국가사무(Staatsaufgaben)³⁵⁾와 게마인데(게마인데연합)사무를 엄격하게 구분할 것인가이다. 국가사무와 게마인데(게마인데연합)사무의 엄격한 구분을 전제로 하지 않고 공적 사무라는 형식으로 이해하는 견해(일원주의적 사무모델: Das monistische Aufgabenmodell)와 이와 반대로 국가사무와 게마인데(게마인데연합) 사무의 엄격한 구분을 전제로 이원적으로 파악하는 견해(이원주의적 사무모델: Das dualistische Aufgabenmodell)로 나뉜다.³⁶⁾ 독일 연방을 구성하는 16개 주의 경우

32) 동 조항은 직접 번역한 것으로 다른 저자와 차이가 있을 수 있다. 튀링엔 주 헌법에 대한 자세한 사항은 <http://www.landesrecht-thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+TH&psml=bsthueprod.psm1&max=true&aiz=true#jlr-VerfTHpArt91> 참조(최근 검색일: 2018.10.20).

33) 이와 동일한 해석으로 김성수, “수도시설관리위탁계약과 수도산업의 효율화를 위한 법적 과제 - 수도법 제17조 제3항에 의한 위탁계약을 중심으로 -”, 『환경법연구』 제27권 제2호, 한국환경법학회, 2005, 89면.

34) 이와 같이 구분하는 견해로 K. Lange, Kommunalrecht, Kapitle 11, 2013, S. 686 ff. 참조.

35) 다만 여기서 국가사무라 함은 주와의 관계를 고려한 것으로 게마인데(게마인데연합)가 주로부터 위임을 받을 수 있는 연방사무이거나 주의 사무를 말한다. 주의할 점은 연방국가인 독일의 경우 기본법 제84조 제1항 제6문에 의해 연방사무를 바로 게마인데(게마인데연합)에게 위임할 수 없다. 기본법 제84조 제1항 제6문은 다음과 같다. “Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden oder Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden(연방법률에 의해 게마인데 또는 게마인데 연합에게 사무를 위임할 수 없다)”

36) Hierzu auf. s. a. K. Lange, Kommunalrecht, Kapitle 11, 2013, Rdnr. 2 ff.

이를 모델 중 하나를 따르거나 혼용하고 있다 보니 사무에 대한 주의 영향력 행사가 주별로 상당한 차이를 나타낸다.³⁷⁾ 사무구성에 관한 이러한 이론적 입장의 차이에도 불구하고 일반적인 게마인데(게마인데연합)의 사무형태를 구분하면 다음과 같다.³⁸⁾

Selbstverwaltungsaufgaben (자기사무 또는 자기행정사무)	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (임의적 자기사무) Pflichtaufgaben (기속적 자기사무:기속사무)	사무의 수행여부와 방법에 대해 게마인데(게마인데연합)이 결정권한을 가지는 사무(기본법 제28조 제2항 제1문) 국가(주 또는 연방)에 의해 사무수행은 의무적이나 사무수행방법에 대해서는 게마인데(게마인데연합)가 결정하는 사무
	Auftragsangelegenheiten (위임사무)	국가사무(staatliche Aufgaben)로써 게마인데(게마인데연합)에 사무이행이 위임된 사무
	Weisungsaufgaben (지시사무)	법률에 의해 지시의 범위가 확정되고 이렇게 확정된 범위 내에서 위임된 사무로 사무집행에 있어서 법률로 확정된 지시에 복종해야 하는 사무
	Aufgabenprivatisierung (사무민영화)	게마인데(게마인데연합)의 영역에서 사무집행을 민간에 위탁하는 것을 의미함. 이러한 의미의 민영화는 실질적, 형식적 그리고 기능적 민영화로 구분 ³⁹⁾

3. 지출(비용)부담

(1) 지출(비용)(Ausgaben)의 구분

기본법상 비용부담의 기준이 되는 지출(비용)은 기본법 제104a조 제1항에 규정되어 있다. 이에 따르면 지출(비용)은 연방과 주가 자신의 사무를 수행하는 과정에서 발생하는

37) So K. Lange, Kommunalrecht, Kapitle 11, 2013, Rdnr. 2.

38) Hierzu a. a. O. Rdnr. 7 ff.

39) Hierzu aufl., a. a. O. Rdnr. 71 ff.

것을 말한다(“Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben). 기본법 제104a조 제1항에 규정된 이러한 지출(비용)의 개념적 이해를 위해 같은 조 제5항에서 규정한 ‘Verwaltungsausgaben’의 이해가 선행되어야 한다. 이를 통해 비용부담의 기준에 관한 기본법상의 원칙적 규정인 기본법 제104a조의 규정내용을 보다 쉽게 파악할 수 있기 때문이다.

기본법 제104a조제1항과 제5항의 규정을 고려할 때 지출(비용)은 목적 내지 사항비용(Zweck- oder Sachausgaben)과 행정비용(Verwaltungsausgaben)으로 구분된다. 우선, 전자 목적 내지 사항비용(지출)은 ‘의도한 행정목적 내지 사무(Verwaltungszwecke oder -Aufgaben)의 수행과 밀접한 관련성을 가지고 이들 목적 내지 사무의 실현과 수행을 할 수 있도록 해주는 재정적 지출(finanzielle Aufwendungen)’을 의미한다.⁴⁰⁾ 이에 반해 행정비용(지출)은 행정기구(Verwaltungsinstitutionen)의 기능유지와 운영을 위해 행정조직(Verwaltungsapparat) - 행정인력 및 조직(Verwaltungspersonal und -einrichtung) -에 발생하는 비용(Kosten)으로 여기에는 주로 인건비(Personalkosten), 업무용 건물 또는 물품(Dienstgebäude oder -ausrüstungen) 및 행정업무를 위한 출장과 이사비용(Reise- und Umzugskosten) 등이 여기에 해당된다.⁴¹⁾

40) J.-P. Schneider, in: Stein / Denninger / Hoffmann-Riem u. a. (Hrsg.), AK-GG, Bd. III, 3. Aufl., Losebl. 2001, Art. 104 a Rdnr. 7; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 104 a, Rdnr. 17; H. H. v. Arnim, Finanzzuständigkeit, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 138 Rdnr. 20; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 104 a Rdnr. 19; M. Kloepfer, Verfassungsrecht I - Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2011, § 26 Rdnr. 45; ders., Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3 Rdnr. 9; H.-G. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 104 a Rdnr. 13; ders., Öffentlichen Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000, Rdnr. 195; H. Kube, in: Epping / Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2013 Art. 104 a Rdnr. 23; ders., Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 56; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rdnr. 9; B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 104 a Rdnr. 19; ferner aus der Judikatur BVerwGE NVwZ 2009, 599 (600); entsprechend BVerwG BeckRS 2010, S. 47294.

41) BT-Drs. V/2861, Tz. 292, 301; wie hier im Schrifttum etwa auch T. Maunz, in: Maunz / Dürig (Hrsg.), GG, Bd. VI, Art. 104 a Rdnr. 29; H.-G. Henneke, Öffentlichen Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000, Rdnr. 195 f.; ders., in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 104 a Rdnr. 13; J.-P. Schneider, in: Stein / Denninger / Hoffmann-Riem u. a. (Hrsg.), AK-GG, Bd. III, 3. Aufl., Losebl. 2001, Art. 104 a Rdnr. 7; G. F. Schuppert, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), GG, Bd. II, 2002, Art. 104 a Rdnr. 16; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 104 a, Rdnr. 17; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.),

(2) 비용부담의 기준

1) 목적 내지 사항비용(Zweck oder Sachausgaben)

① 일반적인 부담의 분배원칙 - 견련성(연관성⁴²)의 원칙(Konnexitätsgrundsatz)

연방과 주의 일반적인 비용(부담)의 분배원칙(Allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz)은 기본법 제104a조에 규정되어 있다. 우선 기본법 제104a조 제1항에 따라 연방과 주는 목적 내지 사항비용을 각자 부담한다. 다만 이들 부담의 측정기준은 연방과 주의 사무수행을 위해서 발생한 비용(지출)이 된다.⁴³ 각자의 사무수행과 비용부담의 원칙을 결부시킨다는 점에서 이를 “견련성의 원칙(Konnexitätsgrundsatz)”이라고 한다. 다만 이러한 견련성의 원칙은 기본법에 달리 규정한 경우에는 예외로 할 수 있다.⁴⁴

견련성의 원칙이 가지는 헌법적 의미는 우선 연방과 주의 재정책임영역(Die finanzielle Verantwortungsbereiche)을 분리시켜 연방과 주의 사무수행을 위한 재정책임을 연방국가적 사무배분체계에 부합되게 하고 동시에 이러한 사무배분체계 내에서 연방과 주의 재정력(Finanzkraft)을 사무수행을 위한 재정수요에 맞게(bedarfsgerecht) 충분히 헌법상 보장 해주는데 있다.⁴⁵

GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 104 a Rdnr. 7; H. Kube, in: Epping / Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2013 Art. 104 a Rdnr. 22; ders., Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 56; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3 Rdnr. 9; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rdnr. 9.

42) 연관성의 원칙으로 번역하는 견해로는 김준규 / 강주영, 앞의 글(주. 17), 30면; 견련성의 원칙으로 번역하는 견해는 장선희, “지방자치단체의 경비부담에 관한 독일기본법상의 규정태도와 문제점 - 입법정책적 논의에 대한 검토”, 『공법연구』 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002, 356면 이하; 문병효, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁”, 『외법논집』 제22집, 2006, 119면 이하.

43) Art. 104a Abs. 1 GG Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt

44) 이미 견련성의 원칙은 1969년의 제2차 재정개혁(Finanzreform)이전에 불문법적 원리로 수용되어 왔고 1969년 제2차 재정개혁을 통해 현재와 동일한 문구로 기본법 제104a조 제1항에 반영되었다. 이를 위해 BVerfGE 26, 338(389 f.) 참조.

45) Insoweit W. Heun spricht davon, dass „die Lastenverteilungsregeln „das Scharnier zwischen Aufgabenerfüllung und Einnahmenzuordnung gründen“, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 104 a, Rdnr. 10.

② 예외 - Ausnahme der Zweckausgaben

목적 내지 사항비용에 대한 견련성 원칙의 예외는 기본법 제104a조 제2항과 제3항 및 제4항에 규정되어 있다. 이들 조항에 의해 연방의 위임으로 사무를 수행할 경우 연방이 그로 인해 발생하는 비용(지출)을 부담한다(제2항)⁴⁶⁾. 이는 일종의 연방위임행정의 경우 주의 보전 내지 보상규정(Erstattungsregelung der Länder bei der Bundes- auftragsverwaltung)이 된다. 금전적 급부(Geldleistungen)를 보장해주고 주에 의해 집행되는 연방법률은 비용부담에 있어서 전부 또는 일부를 연방이 부담할 수 있도록 정할 수 있다. 연방법률이 보장적 급부법률집행의 연방부담률을 절반 또는 그 이상으로 정했을 경우 주는 이러한 법률을 연방위임에 의해 수행하는 것으로 한다(제3항)⁴⁷⁾. 제2항과 제3항의 관계는 일반규정과 특별규정의 관계(eine lex specialis zum Abs. 2)로 볼 수 있다. 왜냐하면 연방위임행정의 형식으로 주가 사무를 수행할 경우 제2항은 연방이 비용(지출)의 전부를 부담하도록 하였다. 그러나 제3항에 의해 금전적 급부제공을 내용으로 하고 주(州)에 의해 이러한 금전적 급부제공이 이루어지는 경우 연방이 일부 또는 전부를 부담하는 것으로 정할 수 있기 때문이다.

하지만 제2항과 제3항의 이러한 일반 및 특별관계는 제4항의 규정에 의해 의미가 반감될 수 있다. 왜냐하면 제4항⁴⁸⁾은 금전적 급부, 금전적 가치가 있는 재화 또는 비교가능한 용역(geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Diensleistungen)의 제공이 제3자에게 제공되고 주가 자기사무 또는 제3항 제2문에 따라 연방위임행정으로 이러한 급부제공을 수행하도록 하는 연방법률은 이로 인해 주가 비용(지출)을 부담할 경우 연방참사원

46) Art. 104a GG (2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

47) Art. 104a GG (3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt

48) Art. 104a GG (4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

(Bundesrat)의 동의를 받도록 하였기 때문이다.⁴⁹⁾

2) 행정비용(Verwaltungsausgaben)

기본법 제104a조 제5항 제1문 전단(Art. 104a Abs. 5 S. 1 Hs. 1 GG)은 행정비용의 부담기준에 대한 내용을 담고 있다. 이에 따르면 연방과 주는 자신의 행정관청(Verwaltungsbehörden)에서 발생한 행정비용을 각자 부담하도록 되어 있다. 이는 행정비용에 있어서도 견련성의 원칙이 적용된다는 점을 밝힌 것이다.

4. 재정조정(Finanzausgleich)

(1) 재정조정의 기본법(헌법)적 의미

기본법 제106조와 제107조는 게마인데(Gemeinde)를 포함한 연방과 주의 조세수입(세원)배분에 관한 원칙을 다루는 기본규정(Grundregelung)으로 볼 수 있다. 이에 포함된 세원배분(Steuerertragsverteilung)원칙의 주요 내용은 기능과 세원배분 방향에 따라 각각 1차적(주된) · 2차적(종된) 세원배분(primäre und sekundäre Steuerertragsverteilung)과 수직적·수평적 세원배분(vertikaler und horizontaler Steuerertragsverteilung)으로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 기본법 제106조와 제107조의 규정내용을 근거로 도출될 수 있으며 현재의 기본법 규정에 따른 세원배분시스템이 “조세수입 배분의 단계적 구성(Mehrstufiges Steueraufkommensverteilungsgefüge)”⁵⁰⁾을 취하고 있음을 말해준다. 1969년에 이루어진 제2차 재정개혁(Die zweite Finanzreform)⁵¹⁾ 이후로 기본법상 조세

49) M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3 Rdnr. 32.

50) So vgl. BVerfGE 72, 330 (383); 101, 158 (219 ff.); 116, 327 (378 ff.); st. Rspr.; im Schrifttum auch vgl. H. Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven, 2011, S. 5 ff.; ebenfalls insgesamt „überkomplex“ bei M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 2.

51) 이를 위해 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 12. Mai 1969, BGBl. 1969 I, S. 359 ff. 참조.

수입배분규정은 지속적인 헌법(기본법)개정(Verfassungsrechtsänderungen)⁵²⁾을 통해 재정적 현실에 맞게 계속적으로 변모해오고 있다. 이러한 계속적인 기본법상 조세수입 배분규정의 변화는 세 가지 중요한 내용으로 정리할 수 있다. 첫째, 1994년의 헌법개정⁵³⁾에 의해 게마인데(Gemeinde)는 주(Land;州)와 마찬가지로 부가가치세(Umsatzsteueraufkommen)로부터 발생하는 수입의 배분에 참여할 수 있는 권리를 가지게 되었다(기본법 제106조제5a항⁵⁴⁾). 둘째, 2009년도 헌법개정⁵⁵⁾에 의해 원래 주에 귀속되는 자동차세(Kraftfahrzeugerträge)의 세수가 연방으로 이전되었고(기본법 제106b조⁵⁶⁾) 이러한 이전에 따른 자동차세 세수의 손실보전을 연방법률⁵⁷⁾에 의해 보장되도록 헌법에 규정되었다. 마지막으로 2017년도 헌법개정⁵⁸⁾에 의한 주간재정조정 또는 협의의 재정조정의 수정이다. 재정제도를 중심으로 한 2006년 이후 기본법의 개정 내용은 다음과 같다([표] 3 2006년 이후 기본법 개정 참조).

52) 2006년에 이루어진 제1차 연방주의개혁(Der erste Föderalismusreform)에 의한 기본법 개정(BGBI I. 2006, S. 2034 ff.)이후로 11차례 개정되었다. 2009년도에 6차례, 2010년도에 1차례, 2015년도에 1차례 그리고 2017년도에 2차례 기본법 개정이 이루어졌다. 이러한 개정 중에서 재정헌법 내지 재정질서와 관련되어 의미가 있는 개정은 2009년에 있었던 개정으로 이를 제2차 연방주의개혁(Der zweite Föderalismusreform)이라고 한다(BGBI I. 2009, S. 2248 ff.). 이외에 2009년도에 재정조정과 관련된 사항들이 충분히 반영되지 않은 점으로 인해 2016년도부터 논의되기 시작한 개정논의가 2017년도 현실화 되어 기본법 개정이 이루어지게 되었다. 이를 통상 제3차 연방주의개혁(Der dritte Föderalismusreform)라고 하는데 2006년 이후의 기본법(헌법)개정 중 재정조정제도와 가장 관련성이 있는 개정이다. 이와 관련된 기본법 조항의 개정을 위해 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 13. Juli 2017(BGBI I. 2017, 2347 ff.) 참조.. 재정 관련 법령의 일괄개정은 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften v. 14. August 2017(BGBI. I. 2017, 3122 ff.) 참조.

53) Verfassungsrevision 1994. Dazu s. a. 44. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 20.10.1997, BGBI. I.S. 2470, durch das Art. 28 Abs. 2 S. 3, 106 Abs. 3 S. 1, Abs. 6 S. 1 bis 3 und 6 GG auch dann geändert wurden.

54) Art.106 Abs. 5a GG Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

55) 54. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 25.03.2009, BGBI. I. S. 606.

56) Art.106 GG Den Ländern steht ab dem 1. Juli 2009 infolge der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

57) 이를 위해 § 1 Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (sog. KraftStKompG) vom 29. Mai 2009 (BGBI. I. S. 1170) 참조.

58) 이를 위해 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13. Juli 2017, BGBI I 2017, S. 2347 ff. 참조.

[표 3] 2006년 이후 기본법 개정

(Änderungen an dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland nach 2006)

공포날짜	개정 내용	변경 법령
2017.07.20.	일부개정: 제90조, 제91c조, 제104b조, 제107조, 제108조, 제109a조, 제114조, 제125c조, 제143d조 신설: 제104c조, 제143e조, 제143f조, 제143조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)
	일부개정: 제21조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346)
2015.01.01.	일부개정: 제91b조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)
2012.07.17.	일부개정: 제93조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 93) vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478)
2010.07.27.	신설: 제91e조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944)
2009.12.01.	일부개정: 제23조, 제45조, 제93조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1926)
2009.08.01.	일부개정: 제104b조, 제109조, 제115조 신설: 제91c조, 제91d조, 제109a조, 제143d조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248)
	일부개정: 제87d조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2247)

공포날짜	개정 내용	변경 법령
2009.07.23.	신설: 제45d조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d) vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1977)
2009.07.01.	일부개정: 제106조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606)
2009.03.26.	일부개정: 제107조, 제108조 신설: 제106b조	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606)
2006.09.01.	일부개정: 제22조, 제23조, 제33조, 제52조, 제72조, 제73조, 제74조, 제74a조, 제75조, 제84조, 제85조, 제87c조, 제91a조, 제91b조, 제93조, 제98조, 제104a조, 제105조, 제107조, 제109조, 제125a조 신설: 제104b조, 제125b조, 제125c조, 제143c조.	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034)

주 1) BGBl. I. S. 2034(28. August 2006): 제1차 연방주의개혁에 따른 헌법개정

주 2) BGBl. I. S. 2248(29. Juli 2009): 제2차 연방주의개혁에 따른 헌법개정

주 3) BGBl. I. S. 2347(13. Juli 2017): 제3차 연방주의개혁에 따른 헌법개정

* 출처: 인터넷 독일연방법령(Gesetze und Verordnungen des deutschen Bundesrechts im Internet)⁵⁹⁾

(2) 재정조정체계 - 단계적 재정조정체계 -

1) 개 관

① 법제사적 관점

재정조정제도의 관점에서 독일의 재정질서는 1969년에 이루어진 제2차 재정개혁(Finanzreform) 전후로 변동이 생긴다. 그리고 1969년 이후로 이루어진 재정질서의 변화는

59) 이를 위해 <http://www.buzer.de/gesetz/5041/1.htm> 참조(최근 검색일: 2018.12.05.).

2006년의 제1차 연방주의개혁과 2009년도에 이루어진 제2차 연방주의개혁 및 최근에 이루어진 제3차 연방주의개혁이다. 제3차 연방주의개혁은 그 변화의 내용을 기준으로 본다면 1969년도에 이루어진 재정조정체계의 직접적인 변화를 가져온 것으로 평가할 수 있다. 그 이유는 제1차 및 제2차 연방주의개혁에서 재정조정 내지 조세수입의 배분기준에 관한 변화가 거의 없었기 때문이다.⁶⁰⁾

이러한 재정법제사적 관점에서 볼 때 제2차 재정개혁 이전에 이루어진 재정조정제도와 관련된 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다.⁶¹⁾ 1868년 프로이센-오스트리아 전쟁(Preußisch-Deutscher Krieg)에서의 프로이센의 승리에 따라 프로이센을 중심으로 하는 북독일연방의 수립(Gründung des Norddeutschen Bundes 1867)이 1867년에 이루어진다. 그리고 1870년의 프랑스-프로이센 전쟁(Deutsch-Französischer Krieg)에서 승리한 프로이센을 중심으로 한 북독일연방이 남아 있던 남부독일 지역의 국가들을 흡수하면서 1871년 1월 18일에 신성로마제국 이후로 두 번째의 통일제국인 독일 제국이 성립하게 된다. 독일 제국(Deutsches Kaiserreich: 1871 ~ 1918)의 성립 이후 제정된 비스마르크 제국헌법(Bismarcksche Reichsverfassung)⁶²⁾시기(1871 ~ 1919)에는 주가 연방에게 재정지원을 행하는 구조(Kostgänger der Länder)였으나 바이마르 헌법시대에 이르러 과세지와 주민수를

60) 2006년도에 이루어진 제1차 연방주의개혁에서는 연방의 주에 대한 재정지원(Mischfinanzierung)의 무분별한 확대를 방지하는 것이 주된 개정 목적이었기 때문에 ‘기본법상 연방의 주에 대한 재정지원규정의 수정(Nouvelle der Mischfinanzierungstatbestände des Bundes)’이 주된 개정 내용이었고 부수적으로 ‘주의 토지취득세에 대한 세율결정권(Steuersatzgestaltungskompetenz der Länder bei der Grundgewerbsteuer)’의 부여(기본법 제105조 제2a항)가 이루어졌다. 그러나 제1차 연방주의개혁으로 연방의 주에 대한 지원규모의 축소에 대한 비판여론이 강해지면서 2009년도 이후로는 연방의 재정지원에 대한 확장과 함께 연방의 재정지원에 대한 기본법상 근거 규정이 추가되거나(기본법 제91c조, 제91d조, 제91e조, 104c조; BGBl. I. 2009, S. 2248 ff; BGBl. I. 2010, S. 944 ff.; BGBl. I. 2015, 2438 ff.; BGBl. I. 2017, S. 2347 ff.) 수정(기본법 제104b조, 제91b조; BGBl. I. 2009, S. 2248 ff.; BGBl. I. 2017, S. 2347 ff.). 그리고 제2차 연방주의개혁에서는 예산제도와 관련된 기본법 규정의 수정 및 신설(기본법 제109조 개정 및 제109a조 신설)과 국가채무제한규정(Staatschuldenbremse)인 기본법 제115조의 신설과 연방 재정지원 규정의 추가(기본법 제91c조와 제91d조)가 이루어졌을 뿐이다.

61) 제2차 재정개혁 전까지의 발전과정에 대한 상세는 Jürgen w. Hidién, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen, 1. Aufl., 1999, S. 347 ff. 참조.

62) 정식 명칭은 “Verfassung des Deutschen Reichs(독일제국 헌법)”이다. 이 헌법은 1867년 북독일연방헌법(Norddeutsche Bundesverfassung)를 기초로 하였다(M. Kotulla: Deutsches Verfassungsrecht 1806 - 1918. Eine Dokumentensammlung nebst Einführungen. Band 1: Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden. Springer, Berlin [u. a.] 2006, Teil. 1, § 7, S. 247 ff.; vgl. D.-E. Khan: Die deutschen Staatsgrenzen. Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen, Jus Publicum. Bd. 114. 2004, S. 55, Fn 4).

기준으로 세원을 배분하는 구조를 취함과 동시에 재정격차를 해소하기 위해 주세법(Landesgesetz)에 따른 제국 보충결손금(Ergänzungsgarantie des Reiches)을 통해 전체 주의 평균조세수입의 80%까지 보장해주었다. 제2차 재정개혁을 통해 2019년까지 유효한 현재의 재정조정체계가 구축되어 연방과 주의 재정조정, 공동세(Gemeinschaftsteuer), 연방의 주에 대한 재정지원(Mischfinanzierung) 등의 내용이 기본법에 수용되었다.

② 내용적 관점

내용적 관점에서 독일의 현행 재정조정(조세수입배분)체계는 단계적 구조를 취하고 있으며 세원이전이 중심이 되고 연방정부의 재정지원을 통한 조정은 보충적 수단으로 존재한다. 독일의 재정조정체계가 연방과 주간 또는 주 상호간 세원 공유 또는 세원이전이 1차적인 의미를 가지게 된 것은 기본법상 재정제도의 기본원칙이 연방과 주의 재정적 자기책임성(Finanzielle Eigenverantwortung)과 재정적 자율성 또는 독립성(Finanzielle Autonomie oder Unabhängigkeit)을 병렬적으로 보기 때문이다. 재정적 책임성과 자율성을 동일하게 보는 기본법상 재정제도의 근간 내지 원칙 때문에 세입 공유 및 이전과 연방의 세출예산의 확대를 통한 보충적 재정지원이 재정조정의 단계적 시스템을 통해 구현이 된다. 그리고 이러한 단계적 재정조정체계를 기본법 제10장 제106조와 제107조의 내용만으로 파악하는 것은 한계가 있으며 이들 헌법 조항의 내용을 구체화하는 연방법률 단위의 내용도 검토해야 한다.

재정조정법(Finanzausgleichgesetz-FAG) 제20조⁶³⁾ 및 재정조정원칙법(Maßstäbegesetz-MaßstG) 제15조⁶⁴⁾에 따라 2019.12.31.까지 적용되는 재정조정법과 재정조정원칙법에 따라 2020년 이후로 적용되지 않는 구 재정조정체계와 2016년부터 논의되어온 제3차 연방주 의개혁의 결과인 2017년도에 제정된 재정조정 및 예산관련 개정법률(Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften)⁶⁵⁾과 기본법 개정⁶⁶⁾으로 인해 2020년부터 새롭게 적용

63) § 20 FAG Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft.

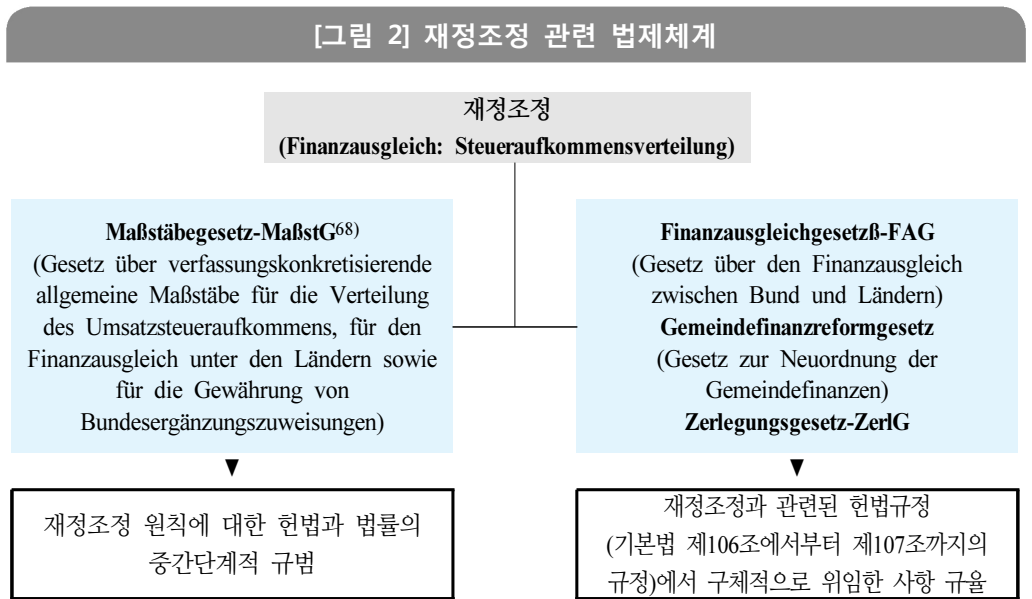
64) § 15 MaßstG Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft.

65) BGBl. I. 2017, 3122 ff.

66) 이를 위해 BGBl. I. 2017. 2347 ff. 참조.

되는 신 재정조정체계에서 단계별 재정조정내용의 변화가 어떻게 이루어졌는지를 파악하는 것은 독일 기본법상 재정조정체계의 현재를 이해하는데 중요한 역할을 한다.⁶⁷⁾

이해의 편의를 위해 독일의 기본법상 재정조정체계와 관련된 법제는 다음과 같다([그림 2] 재정조정 관련 법제체계).



[그림 2]에서 보듯이 연방과 주간 또는 주 상호간의 재정조정에 관한 주된 법률은 Maßstäbengesetz(재정조정원칙법: MaßstG)과 Finanzausgleichsgesetz(재정조정법: FAG)이다. 왜냐하면 ‘Zerlegungsgesetz(ZerlG)’과 ‘Gemeindefinanzreformgesetz’의 경우 재정조정의 단계 중 전체 주에 배분되는 주세(Landessteuer), 법인세 및 소득세(Körperschaft- und

67) 결국 2017년도에 이루어진 재정조정 및 예산관련 법률의 일괄 개정법률과 기본법의 개정을 통해 구 재정조정 체계는 2019년까지 유효하며 2020년 이후는 신 재정조정체계에 따라 재정조정이 이루어진다.

68) Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist. 정식 명칭은 “Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen(부가가치세의 분배, 주간 재정조정 및 연방보충교부금 보장을 위한 헌법상 일반원칙에 관한 법률)”이다.

Einkommensteuer)로부터 발생하는 세원을 징수지 기준(Örtliches Aufkommen)으로 분배할 경우 발생할 수 있는 세원의 지리적 연관성(Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und derer örtlichen Radizierbarkeit)으로 징표 되는 조세의 응익성 원칙이 준수되도록 하고 이를 통해 협의의 주간 재정조정 결과에 왜곡되지 않도록 하기 위해 기본법 제107조 제1항 제2문에 근거한 법률이 ‘Zerlegungsgesetz(징수지기준재정조정수정법)’이며 기본법 제106조 제5항 이하 에서 규정하고 있는 게마인데 및 게마인데연합의 세원배분에 관한 사항을 규율하고 있는 법률이 ‘Gemeindefinanzreformgesetz(게마인데재정규율법)’이기 때문이다.⁶⁹⁾

기본법상 재정조정제도는 우선 재정조정의 단계가 주된 것이냐 그렇지 않은 것이냐에 따라 구분되고 이렇게 구분되는 각각의 재정조정단계에서 다시 수직적·수평적 재정조정이 이루어진다.⁷⁰⁾ 여기서 수직적 또는 수평적이라는 것은 개별 조정단계에서의 재정조정수단의 결과적인 측면보다는 형식적인 측면에서 분류되는 개념이다. 즉, 연방의 재정지출을 통해 이루어지는 조정수단이지만 실질적으로 수평적 재정조정으로 이해하기도 한다.⁷¹⁾ 이하에서는 우선 2020년 이후로 적용되지 않는 구 재정조정체계를 재정조정의 기능과 세원 배분의 방향에 따라 검토해보고 이어서 2020년 이후에 적용되는 신 재정조정체계와 비교를

69) ‘Zerlegungsgesetz(ZerlG)’과 ‘Gemeindefinanzreformgesetz’를 본 연구보고서에는 각각 실질적 내용을 기준으로 ‘징수지기준재정조정수정법’ 그리고 ‘게마인데재정규율법’으로 번역한다. 다만 이러한 번역은 실제 법령의 내용에 중점을 두고 직접 번역한 것으로 다른 저자와 차이가 있을 수 있다.

70) 여기서 용어적인 측면에서 구별되어야 할 것이 있다. 조세수입의 배분을 핵심적 내용으로 하는 재정조정을 “Aktiver Finanzausgleich(적극적 재정조정)”이라고 한다. 반면에 조세수입의 배분과 간접적 관련성이 있는(주. 18 참조) 사무구분을 적극적 재정조정과 비교하여 “Passiver Finanzausgleich(수동적 재정조정)”이라고 한다. ‘수동적’이라는 의미는 재정조정의 의미가 연방과 주간, 주 상호간 및 게마인데간의 조세수입 배분에 관한 원칙이라는 의미를 가지고 있기 때문에 이러한 의미가 적극적으로 나타나지는 않지만 비용부담 및 사무구분의 문제와 조세수입의 배분의 간접적 관련성을 고려한 것으로 볼 수 있다. 적극적 및 소극적 재정정의 개념과 관련하여 <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/finanzausgleich-32030/version-255578> 참조(최근 검색일: 2018.10.22.). 이외에 Benjamin A Rauber, Finanzierung zentralörtlicher Funktionen: Belastung und Finanzierung Zentraler Orte aus kommunaler Sicht, 1.Aufl., 2012, S. 46 f.

71) 이러한 예로 기본법 제106조 제4항 제2문과 제3문에 따른 연방법률의 집행으로 인한 비용증가에 대한 연방의 재정지원(Finanzzuweisungen)과 특별기구 설치로 인해 세원감소(Mindereinnahmen)나 비용증가(Mehrausgaben)과 같은 특별부담(Sonderbelastungen)이 발생할 경우 연방은 필요한 조정적 재정지원을 하도록 한 기본법 제106조 제8항을 들 수 있다.

통해 현재 그리고 2020년 이후에 적용될 미래의 재정조정체계를 비교해보기로 한다.

(3) 2020년 이후로 적용되지 않는 구 재정조정체계

2020년 이후에 적용된 재정조정체계는 2019년까지 적용되는 재정조정체계를 기반으로 한다. 기본법 제106조와 제107조는 2017년에 개정되어 현재 법적 효력을 가지나 재정조정과 관련된 원칙법⁷²⁾, 재정조정법⁷³⁾은 2020년 이후로 실효되기⁷⁴⁾ 때문에 구 재정조정체계이지만 현행 재정조정체계(Geltendes Finanzausgleichssystem)로 볼 수 있다.⁷⁵⁾ 여기서는 우선 재정조정의 단계적 체계(Das mehrstufige System des Bund-Länder-Finanzausgleich)을 재정조정의 기능적 면을 중심으로 구분해서 설명하도록 한다.

1) 1차적(주된) 재정조정(Primärer Finanzausgleich)

1차적 또는 주된 재정조정은 연방(Bund)과 전체 주간(Ländergesamtheit)의 세입분배를 중심적 내용으로 하는 재정조정단계를 말한다. 즉, “Steueraufkommensverteilung zwischen dem Bund und den Ländern”를 의미한다. 이러한 의미의 재정조정은 재량적인 재정조정이 아니라 지속적인 재정조정절차라는 점에서 2차적 내지 종된 재정조정과 구별된다.

① 수직적 재정조정(Vertikaler Finanzausgleich) - 연방과 전체 주(州)간 재정조정 -

i. 연방에 귀속되는 조세(연방세: Bundessteuern⁷⁶⁾)

1차적 또는 주된 재정조정단계 중 수직적 재정조정은(이하 “주된 수직적 재정조정[primär vertikaler Finanzausgleich oder primäre vertikale Zuordnung des Steuer- aufkommens]⁷⁷⁾”라

72) 주. 68 참조.

73) Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

74) 재정조정법 제20조 및 재정조정원칙법 제15조 참조. 이를 위해 주. 63 및 64 참조.

75) 재정조정과 관련된 중요한 핵심적 조항은 기본법 제106조와 제107조이다. 이들 조항 중 제106조는 2017년도에 이루어진 기본법 개정에서 내용의 변경이 이루어지지 않았고 제107조의 경우 일부 개정되었다.

76) 여기서 연방세라고 하는 의미는 조세수입의 귀속자가 누구냐에 따라서 구분하는 개념이다. 과세권자 내지 조세입법권과 항상 일치하는 것은 아니다.

77) So wörtlich ähnlich s. H. Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich - Verfassungsrechtliche Rahmen, aktuelle

한다) 기본법 제106조 제1항에서부터 제4항까지의 규정에 그 헌법적 근거를 두고 있다. 이러한 주된 수직적 재정조정 단계에서는 제일 먼저 연방과 전체 주 사이에서 조세수입의 배분이 이루어진다. 이는 연방세(Bundessteuer)와 주세(Landessteuer)로 나뉘어 각각 연방과 주에 귀속되며⁷⁸⁾ 주된 수직적 재정조정이 연방과 전체 주간 조세수입의 분리가 먼저 이루어진다는 점에서 이를 “Trennsystem(분리시스템)”이라고 한다.

연방과 주 전체 주간 조세수입의 분리와 함께 특정의 조세 수입에 대해서는 연방과 전체 주에 공동으로 귀속된다(Gemeinschaftsteuern: 공동세). 독일 기본법상 공동세는 ‘과세권의 공동행사’가 아니라 ‘세원의 공동배분’의 대상이 되는 조세를 의미한다. 여기에 속하는 조세는 소득세(Einkommensteuer), 법인세(Körperschaftsteuer) 그리고 부가가치세(Umsatzsteuer)이며 공동세에 관한 헌법적 근거는 기본법 제106조제3항과 제4항 제1문이 된다. 연방세와 주세의 분리를 내용으로 하는 분리시스템과 비교해 볼 때 연방과 전체 주가 세원의 공유를 통해 연결되어 있다는 의미에서 이를 “Verbundsystem(결합시스템)”라고 칭하며 이러한 분리 및 결합시스템의 혼용되어 있다는 측면에서 주된 수직적 재정조정을 “Mischsystem(혼합시스템)”이라고 한다.⁷⁹⁾

Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven, 2011, S. 5.

78) 독일은 연방과 주의 조세입법관할(Steuergesetzgebungskompetenz)을 기본법 제105조에 규정하고 있다. 따라서 독일인 기본법상 조세수입의 배분과 조세입법권의 배분은 별도로 규율되기 때문에 연방조세입법권의 범위와 연방세의 세원배분의 기준이 동일하게 확정되지 않는다.

79) Vgl. R. Wendt, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 139 Rdnr. 63 und 65; K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 106 Rdnr. 22 f.; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 106 Rdnr. 42; H. Siekmann in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 106 Rdnr. 2; A. Reus / P. Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern - Planung · Ausführung · Prüfung, 2014, Rdnr. 176 ff.; so auch die Kombination des Trennungs- und Verbundsystems bei D. Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, S. 193 mit Fußn. 551 m. w. Nachw.

Art.106 GG in der geltenden Fassung

(1) Der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der folgenden Steuern stehen dem Bund zu:

1. die Zölle,
2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern, nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen,
3. die Straßengüterverkehrssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern,
4. die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer,
5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer,
7. Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

현행 기본법 제106조⁸⁰⁾

제1항 재정전매이익 및 다음 각 호에서 규정한 조세수입은 연방에 귀속된다.

1. 관세
2. 제2항에 의해 전체 주에, 제3항에 의해 연방과 전체 주에 공동으로 귀속되거나 제6항에 의해 계마인테에 귀속되지 않는 소비세
3. 도로화물교통세, 자동차세, 기타 동력장치가 설치된 교통수단과 관련된 교통세
4. 자본거래세, 보험세 및 환전세
5. 일회적 재산세, 부담조정의 수행을 위해 부과된 조정세
6. 소득세 및 법인세에 대한 부가세⁸¹⁾
7. EU 단위에서의 조세

기본법 제106조 제1항은 전매(Finanzmonopole)와 제1항 각 호에서 규정한 조세로부터 생성되는 수입(세입)은 연방에게 귀속되도록 하였다. 다만 같은 조 제2항과 제3항에 의해 전체 주나 연방과 주에게 공동 또는 제6항에 의해 계마인테에 귀속되는 소비세(Verbrauchsteuern)는 연방에 귀속되지 않는다(제1항 제2호).

80) 기본법 제106조의 경우 재정조정과 관련된 조항 가운데서 2006년 이후 최근까지 비교적 개정이 이루어지지 않은 조항으로 이전에 번역된 내용이 있으나 본 연구서의 번역은 이와 다를 수 있음을 미리 밝히는 바이다. 이전의 기본법 조항 번역 중 최근의 번역예로는 헌법재판연구원, 국가별 법령집 독일편 참조. 이를 위해 <https://ri.court.go.kr/cckri/cr/study/selectPublishList.do?searchCategory=001> (최근 검색일: 2018.12.09.)

81) “Ergänzungsabgaben”을 ‘보충세’로 번역한 예(헌법재판연구원, 국가별 법령집 독일편, 2016, 141면)도 있으나 조세법적 관점에서 보면 보충세라는 표현은 원문의 실질적 의미를 고려하지 않고 직역한 것으로 이는 독립세(獨立稅; independent tax; unabhängige Steuer)에 대응하는 개념적 특성을 간과한 것이다. 따라서 부가세(附加稅; surtax, additional tax; zusätzliche Steuer)로 번역하는 것이 적절한 것으로 판단되며 본 보고서에서는 이러한 번역예를 따랐다.

재정전매(Finanzmonopole)⁸²⁾는 독일 역사상 두 가지 종류가 존재했었다. 하나는 성냥갑과 같은 점화제품에 대한 전매(Zündwarenmonopol)와 증류주⁸³⁾에 대한 전매(Branntweinmonopol)제도이다. 1983년 이전에 점화제품에 대한 전매제도는 폐지되었으며 증류주에 대한 전매제도는 2017년 12월 31일에 증류주전매법(Branntweinmonopolgesetz)이 폐지되고 이를 대신하여 주류 및 알코올이 포함된 제품을 과세대상으로 하는 주세법(Alkoholsteuergesetz)이 2018년 1월 1일부터 발효되었다.⁸⁴⁾

관세(Zölle)의 경우 유럽연합업무협약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union: AEUV)⁸⁵⁾ 제311조(Art. 311 AEUV⁸⁶⁾)와의 관계가 문제된다. 이 조항에 의거한 유럽연합의 결정에 따라 연방은 관세수입(Das Aufkommen der Zölle)을 유럽연합(EU)에 이

82) 이를 “재정독점”으로 번역하는 견해도 존재한다(박진완, “독일 기본법상의 조세배분과 재정조정”에 대한 검토”, 『공법학연구』 제14권 제2호, 2013.5., 232면). 재정독점이라는 번역은 내용적 측면에서 보면 적합한 번역으로 볼 수 있으나 “Verwaltungsmonopole”이라는 개념을 고려한다면 “재정전매”라는 번역이 더 적합할 것으로 판단된다. 왜냐하면 “Verwaltungsmonopole”은 재정수입의 증대를 목적으로 국가의 특정 경제영역에 대한 독점이 아니라 치안유지나 경제제재와 같은 행정목적에 대해 특정물품의 판매 또는 제조를 독점하는 것을 말하며 유럽에서의 경우 대표적인 예가 화약에 대한 행정전매제도이고 ‘전매’라고 할 경우 이러한 행정 및 재정전매를 포괄하는 개념이기 때문이다. 재정전매에 대한 독일에서의 개념적 이해를 위해 B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 105 Rdnr. 24; vgl. BVerwGE 114, 92 (99). 전매제도에 관하여 https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=7863 참조(최근 검색일: 2018.10.22.). 재정전매와 달리 행정전매의 경우 기본법상 근거는 기본법 제105조 제1항이 아니라 제70조 이하의 규정이 된다(BVerfGE 115, 276 (304) - Sportwesen = DVBl 2006, 625).

83) 이동식, “독일의 지방세 제도”, 『연구보고서』, 한국지방세연구원, 2012.12., 24면. 이에 반해 ‘코냑세’로 번역하는 견해도 존재한다(김유찬 / 이유향, “주요국의 조세제도 - 독일편 -”, 연구보고서, 한국조세연구원, 2009, 312면). 이러한 번역의 차이는 주류의 제조공정에 초점을 두느냐 또는 증류의 방법으로 생산되는 대표적인 상품을 기준으로 하느냐에 있다. 본 연구보고서에서는 제조공정의 초점을 두어 이동식 교수님의 번역에 따르도록 한다.

84) Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums Nr. 52 am 28. Juli 2013.

85) 이를 영어로 표현하면 “Treaty on the Functioning of the European Union”이라고 하며 “EU운영조약”이라고도 번역된다(채형복, 핵심 유럽연합(EU)법, 국제환경규제 기업지원센터, 2011, 35면).

86) Art. 311 AEUV Die Union stützt sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert. Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

전해야 한다. 그래서 연방의 전속적인 세원(Ausschließliche Steuerertragsquelle)이라는 측면에서 관세는 거의 의미가 없다.⁸⁷⁾

제2호의 소비세(Verbrauchssteuer)는 일정한 소비행위가 이루어지도록 시장에 재화가 공급되는 순간에 과세가 이루어지는 것으로 주로 재화의 생산자에게 조세부담이 이루어지면서 최종소비자에게 조세 부담의 실질적 전가가 이루어지는 조세를 말한다.⁸⁸⁾ 즉, 조세 채무자는 생산자(Hersteller)가 되지만 실질적 조세부담자는 최종소비자(Endverbraucher)가 된다. 최종소비자가 실질적 조세부담을 가진다는 점에서 부가가치세(Umsatzsteuer)와 구분이 문제된다.⁸⁹⁾ 이와 관련하여 소비세의 근본목적이 특정물품의 소비행위에 대한 부담을 주고자 하는데 있고⁹⁰⁾ 과세시점이 과세대상이 되는 물건이 소비를 할 수 있는 상태에 이르렀을 때 부과되나 종국적으로 실질적 조세부담이 최종소비자에 전가된다는 점에서 모든 물품에 부과되는 부가가치세는 “일반적인 소비세(Allgemeine Verbrauchsteuern)”에 해당되는 것으로 보아야 한다.⁹¹⁾ 기본법 제106조 제1항 제2호의 소비세에 속하는 것으로 “Alkopopsteuer(알코올함유음료수세)⁹²⁾, Brannt- weinsteuer(증류주세), Strom- und Mineralölsteuer(전기 및 석유세)⁹³⁾, Schaumweinsteuer(삼페인세⁹⁴⁾)” 등이 있다.⁹⁵⁾

87) W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Art. 106 Rdnr. 6; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 31 m. w. Nachw.

88) Vgl. BVerfGE 98, 106 (123 f.); D. Birk, Steuerrecht, 15. Aufl., 2012, § 1 Rdnr. 84; ferner BVerfGE 110, 274 (296 m. w. Nachw.)

89) J. Förster, Die Verbrauchsteuern: Geschichte, Systematik, finanzverfassungsrechtliche Vorgaben, 1989, S. 117 bis 131; D. Birk, Steuerrecht, 15. Aufl., 2012, Rdnr. 85; teilweise zur Qualifizierung der Umsatzsteuern als Verkehrsteuer s. a. vgl. etwas BFH, W R 40/82, BStBl. II. 1988, S. 1017 (1019); weiterhin „Schnittpunkt zwischen Verbrauch- und Verkehrsteuer“ bei M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 42 mit Fußn. 119 m. w. Nachw.

90) BT-Drs. 2/480, S. 107 Tz. 160; übernommen BVerfGE 98, 106 (123); ausf. zum Begriff der Verbrauchsteuer D. Müller, Struktur, Entwicklung und Begriff der Verbrauchsteuern, 1995, S. 113 ff.; wohl auch M. Jachmann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 105 Rdnr. 55 ff.

91) So zu Recht übereinstimmend D. Birk, Steuerrecht, 15. Aufl., 2012, Rdnr. 85.

92) 김유찬 / 이유향, 앞의 글, 312면.

93) 석유세는 2006년 이후로 폐지되고 에너지세(Energiesteuer)로 대체되었다.

94) 김유찬 / 이유향, 앞의 글, 312면; 이동식, 앞의 글, 24면.

95) 기본법 제106조 제1항 제2호의 “Verbrauchssteuer”를 우리의 세법체계에서 본다면 1976년에 「특별소비세법」으로 제정되었다가 2007년 12월에 「개별소비세법」으로 변경되어 부과되는 「국세기본법」 제2조제1호의 바목에 규정된 ‘개별소비세’와 유사하다. 왜냐하면 조세부담이 가격에 반영되어 최종소비자에 전가되는 간접소

소비세와의 구분은 조세입법권의 분배에 관한 기본법 제105조 제2a항에 규정된 “Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern(지역적인 소비·지출세⁹⁶⁾)”에서도 발생한다. 우선 지역적인 소비·지출세는 연방법률에 의해 규정된 조세와의 동일성이 존재하지 않는 범위 내에서 주 단위에서 과세되는 소비·지출세를 말한다(기본법 제105조 제2a조). 여기서 문제되는 것은 소비세와 “지출세(Aufwandsteuern)”를 어떻게 구별하느냐이다. 둘 다 소득의 사용행위(소비)에 대하여 과세가 이루어진다는 점(Einkommen- verwendungsteuer)에서 동일⁹⁷⁾하나 소비세는 일정한 물품에 대한 소비행위 자체에 부담을 주는 것이 목적이라면 지출세(Aufwandsteuern)는 일정한 사실적 또는 법적 상태를 유지하기 위한 소득 내지 재정적 수단(Finanzielle Mittel)의 사용에 부담을 주는 것이 목적이라는 점에서 차이가 존재한다.⁹⁸⁾ 연방법률로 규율되는 지출세는 자동차세⁹⁹⁾(Kraftfahrzeugsteuer)와 항공세¹⁰⁰⁾(Luftverkehrssteuer)를 그 예로 들 수 있다.¹⁰¹⁾

소비세는 제2호에 따라 원칙적으로 연방에 귀속되지만 제2항에 의해 주에도 귀속되는 맥주세(Biersteuer), 제3항에 의해 연방과 주에 공동으로 귀속되는 부가가치세(Umsatz-

비세는 특정 재화만을 과세대상으로 삼는 개별소비세와 모든 재화를 과세대상으로 삼는 일반소비세로 양분되고 전자의 경우에 해당되는 것이 개별소비세와 주세이고 후자의 경우에 해당되는 것이 부가가치세이기 때문이다(임상희, 『조세법』, 박영사, 2016, 12 면).

96) 이동식, 앞의 글, 52면.

97) G. Schmölders Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 2. Aufl., 1956, S. 648; dagegen s. a. M. Kloepfer, Finanz-verfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 32

98) D. Birk, Steuerrecht, 15. Aufl., 2012, Rdnr. 88; O. Fehrenbacher, Steuerrecht, 5. Aufl., 2015, Rdnr. 24; so auch vgl. H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 105 Rdnr. 38; a. A. zur Zuordnung der Aufwandsteuern zu Verbrauchsteuern s. a. M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 105 Rdnr. 59.

99) 자동차세는 2009년 7월 1일부터 연방에 귀속되는 것으로 되었고 이로 인한 세수보전을 위해 연방이 연방으로 귀속되는 자동차세의 세입으로부터 일정액(Beitrag)을 전체 주에게 교부하도록 하는 헌법개정(BGBI. I. 2009, S. 606)이 2009년에 이루어져 기본법 제106b가 신설되었다. 이를 위해 주. 50 및 51 참조.

100) 이동식, 앞의 글, 24면.

101) 한편 자동차세의 경우 독일 연방헌법재판소는 기본법 제106조 제1항에 따를 경우 제3호의 ‘기타 동력장치가 설치된 교통수단과 관련된 교통세’의 일종으로 보았다(BVerfGE, Urteil v. 05.11.2014 - 1 BvF 3/11; hierzu s. a. BVerfGE 137, 350 ff.; NVwZ 2015, 288; DÖV 2015, 36). 동 판결에서 항공세법(Luftverkehrssteuergesetz-Das Gesetz über die Erhebung einer Luftverkehrssteuer)의 과세대상이 기본법 제3조 평등원칙에 위반되는지 여부가 문제되었으나 자의금지원칙을 적용하여 평등원칙에 대한 위반이 없다고 보았다.

steuer) 또는 제6항에 의해 게마인데에 귀속되는 토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)는 제외된다.

제3호와 제4호에 규정되어 있는 도로화물교통세¹⁰²⁾(Straßengüterverkehrsteuer), 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer), 기타 동력장치가 설치된 교통수단과 관련된 교통세(sontige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern)(제3호) 및 자본거래세(Kapitalverkehrsteuer), 보험세(Versicherungssteuer), 환전세(Wechselsteuer)(4호) 중에서 자본거래세, 환전세 및 도로화물교통세는 현재 더 이상 과세되지 않고 있고 단지 보험세¹⁰³⁾만 유지되고 있다.¹⁰⁴⁾ 제5호에서는 일회적 재산세(Einmalige Vermögenabgaben) 및 부담 조정의 수행을 위해 부과된 조정세(die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben)을 규정하고 있으나 이는 기본법 제120조와 밀접한 관련을 가지고 있으며 제5호는 제120조에서 규정하고 있는 부담조정에 한정되지 않는다.¹⁰⁵⁾ 마지막으로 제6호에서는 재산세와 법인세에 대한 부가세(예를 들어 연대세: Solidaritätszuschlag¹⁰⁶⁾)를 그리고 제7호에서는 EU단위에서 조세가 연방에 귀속된다. 제7호의 경우 조세뿐만 아니라

102) 박진완, 앞의 글, 232면.

103) Versicherungsteuergesetz (VersStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1966 (BGBl. I. S. 22), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I. S. 4318).

104) M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 34. 도로화물교통세는 1961년부터 1971년까지 존속했고 철도(Eisenbahnen)나 차(Fahrzeuge)를 이용해 화물이나 여객의 운송행위에 대해서 부과하던 운송세(Beförderungsteuer)에 의해 폐지되었다. 운송세는 부가가치세제의 개혁과 함께 1968년 1월 1일에 폐지되었다. 이를 위해 <http://www.betriebswirtschaft-lernen.net/erklaerung/befoerderungsteuer/> 참조 (최근 검색일: 2018.10.22.).

105) J.-P. Schneider, in: Stein / Denninger / Hoffmann-Riem u. a. (Hrsg.), AK-GG, Bd. III, 3. Aufl., Losebl. 2001, Art. 106 Rdnr. 5; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Bd. II, Suppl. 2010, Art. 106 Rdnr. 15; K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 106 Rdnr. 48; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 106 Rdnr. 6; H.-G. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 106 Rdnr. 30; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 35

106) “연대세(Solidaritätszuschlag)”는 부가세 형태로 과세된다. 연방안정화프로그램을 위한 재정지원에 관한 법률 제31조(Art. 31 des Gesetzes zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms)에 근거한 독일 통일과 관련된 재정지원을 위해 1995년 1월 1일부터 부과되었고 연대세법(Solidaritätszuschlaggesetz- im Folgenden: SolzG) 제4조에 따라 소득세, 자본이득세 및 법인세율의 5,5%를 초과하여 부과할 수 없다(Hierzu Vgl. BVerfGK NJW 2000, 798; P. Selmer / L. Hummel, Der Solidaritätszuschlag - eine unendliche Geschichte?, in: Junkernheinrich / Koriath / Lenk / Scheller / Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, S. 365).

EU 단위에서 집행되는 정책에 대한 재정지원과 관련된 비조세적 금전납부의무도 포함된다.¹⁰⁷⁾

ii. 전체 주(Gesamtheit der Länder)에 귀속되는 조세(주세: Landessteuern¹⁰⁸⁾)

전체 주에 귀속되는 조세는 기본법 제105조 제2항에 아래와 같이 규정되어 있다.

Art. 106 GG in der geltenden Fassung

(2) Das Aufkommen der folgenden Steuern stehen den Ländern zu:

1. die Vermögensteuer,
2. die Erbschaftsteuer,
3. die Verkehrssteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bund oder nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen
4. die Biersteuer
5. die Abgabe von Spielbanken

현행 기본법 제106조

제2항 다음의 조세수입은 연방에 귀속된다.

1. 재산세
2. 상속세
3. 제1항에 의해 연방에 귀속되지 않거나 제3항에 의해 연방과 주에 공동으로 귀속되지 않는 거래세
4. 맥주세
5. 도박세

이에 따르면 재산세(Vermögensteuer), 상속세(Erbschaftsteuer), 거래세(Verkehrssteuern), 맥주세(Biersteuer) 그리고 도박세(Abgabe von Spielbanken)의 경우 그 세원은 전체 주에 귀속된다. 재산세(Vermögenssteuern)의 경우 인세(Personalsteuer)이면서 일정한 수준의 객관화된 재산소득(standardisierter Vermögensertrag)에 대한 과세(Sollertragsteuer)라는 형태 때

107) All. Ansicht: T. Maunz, in: Maunz / Dürig (Hrsg.), GG. Bd. VI, Art. 106 Rdnr. 29; L. Schmel, Zur Aufnahme des Leistungsfähigkeitsprinzips und anderer Grenzen für den Steuerstaat in das Grundgesetz, StuW 1995, S. 39 (42).

108) 여기서 연방세라고 하는 의미는 조세수입의 귀속자가 누구냐에 따라서 구분하는 개념이다. 과세권자 내지 조세입법권과 항상 일치하는 것은 아니다.

문에 재산권의 원본침탈금지(Verbot des Verstoßes gegen die Substanz des Eigentums oder Vermögens- substanzes)라는 헌법적 한계를 준수해야 한다.¹⁰⁹⁾

상속세와 거래세는 원칙적으로 그 세입이 주에 귀속되는 유일한 조세이나 기본법 제106조 제2항 제2호 후문 때문에 거래세의 경우 제1항에 의해 연방에 속하는 거래세(제3호와 제4호)와 제3항에 따라 연방과 주에 공동으로 귀속되는 부가가치세는 제외되기 때문에 토지 취득세(Grunderwerbsteuern), 소방세(Feuerschutzsteuer) 및 경주복권법¹¹⁰⁾ 제10조 이하의 규정에 의한 경주복권세(Rennwett- und Lotteriesteuer)로부터 발생하는 세입은 주에 귀속된다.¹¹¹⁾ 한편 연방과 주의 조세수입 배분에 관한 기본법 규정은 강행적이고 기속적이기 때문에 이에 반하는 세입분배에 관한 합의나 통지는 헌법적으로 허용되지 않는다.¹¹²⁾

iii. 공동세(Gemeinschaftsteuer) - 법인세, 소득세 및 부가가치세의 연방과 주의 공동배분 -

기본법 제106조 제3항 제1문에 규정된 공동세(Gemeinschaftsteuern)는 특정의 조세로부터 발생하는 수입을 연방과 전체 주에 공동으로 배분하도록 되어 있는 조세를 말한다. 이러한 조세에 해당하는 것이 법인세, 소득세 및 부가가치세이다. 이들 조세가 공동세에 포함된 이유는 무엇보다 전체 조세수입에서 차지하는 비율이 가장 크고 조세신장성 또한 다른 조세에 비해 높기 때문이다. 기본법 제106조 제3항 제1문은 소득세 및 부가가치세의 세입 중에서 게마인테분을 제외한 나머지 공동세의 세입분이 연방과 전체 주에 공동으로 배분되

109) Insoweit „Sollertragsteuer“ bei BVerfGE 4, 407 (437); 43, 1 (7); 93, 121 (137 und 139 f.); weiterhin zur Anwendung des Halbtteilungsgrundsatzes s. a. BVerfGE 93, 121 (137 f.); aber zurückhaltend BVerfGE 115, 97 (108 f.); vgl. BFHE 189, 413 (413 ff.)

110) § 10 ff. RennwLottG(Rennwett- und Lotteriegesezt). Rennwett- und Lotteriegesezt in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 611-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 236 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

111) 박진완, 앞의 글, 233면; 김유찬 / 이유향, 앞의 글, 321면; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2008, Art. 106 Rdnr. 16; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 106 Rdnr. 24; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 42; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 106 Rdnr. 11; K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 106 Rdnr. 56.

112) Vgl. BVerfGE 55, 274 (300); 101, 158 (218 f.); 105, 184 (194); so auch B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 106 Rdnr. 3; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 106 Rdnr. 9.

도록 하였다. 소득세와 법인세의 세입은 연방과 전체 주에 정률(개마인데분을 제외한 공동세입분의 50%)로 배분된다(제2문).

이와 달리 부가가치세의 연방과 전체 주의 공동귀속분(Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer)은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률(재정조정법 제1조 및 재정조정원칙법 제4조; § 1 FAG und § 4 MaßStG)로 정하도록 되어 있으며(제3문) 이러한 연방입법권의 헌법적 한계로써 부가가치세의 공동귀속분의 분배기준을 기본법에 명문화하고 있다(제3항 제4문 제1호 및 제2호).¹¹³⁾ 이들 내용은 다음과 같다.

1. 현재 수입의 범위 내에서 연방과 주는 필요한 비용의 충당을 위해 청구권을 가진다. 이 경우 비용의 범위는 다년도 재정계획 내에서 확정되어야 한다.
2. 공정한 조정(ein billiger Ausgleich)이 이루어지며, 납세의무자의 과도한 부담을 줄이며, 연방 지역에서의 삶의 균일성을 보장되도록 연방과 주의 비용충당필요성은 상호조화를 이루어야 한다.

이외에 부가가치세의 연방과 주의 공동귀속분을 확정함에 있어서 1996년 1월 1일 이후로 소득세법상 자녀와 관련된 세제상의 고려(Familien- oder Kinderlastenausgleich)로 인해 전체 주에게 발생하는 조세수입의 감소(Steuermindereinnahmen)분을 고려할 것과 아울러 이에 관한 자세한 사항은 연방법률(재정조정법 제1항 및 재정조정원칙법 제4조; § 1 FAG und § 4 MaßStG)로 정하도록 하였다(기본법 제106조 제3항 제5문과 제6문). 마지막으로 기본법 제106조 제4항은 제1문은 연방과 전체 주의 수입과 지출 관계가 근본적으로 다르게 변경된 경우 부가가치세의 연방과 주의 공동귀속분을 새롭게 정할 수 있도록 하였다. 이를 수정조항(Revisionsklausel)이라고 칭하며 부가가치세의 공동귀속에 관하여 중요한

113) Art. 106 Abs.3 S. 4 GG in der geltenden Fassung

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

사정변경이 생긴 경우 연방과 주가 동등한 위치에서 그 공동귀속 기준을 새롭게 정할 수 있도록 한 것이다. 다만 새롭게 부가가치세의 공동귀속분을 정할 경우 제3항 제5문(Kinderlastenausgleich)에 의해 부수적으로 고려된 조세수입의 감소는 고려되지 않는다.¹¹⁴⁾

② 수평적 재정조정(Horizontaler Finanzausgleich) - 주 상호간 재정조정 -

i. 징수지 기준 세입분배원칙(Das Prinzip des örtlichen Aufkommens)

1차적(주된) 재정조정 단계에서 수평적 재정조정은 주 상호간 재정조정과정(Horizontale Steuerertragsaufteilung auf die Länder untereinander)이다. 이 단계에서는 주에 전속적으로 귀속되는 주세(Landesteuern), 소득세와 법인세의 세입 중 전체 주 귀속분(der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer)이 조정 또는 배분대상이 된다. 1차적(주된)인 수평적 재정조정의 대상이 되는 세입은 개별 주들에게 분배되는데 이 경우 개별 주의 관할지역에 소재한 재정관청(Finanzbehörden)의 징수지를 기준으로 한다. 이러한 분배원칙을 “징수지 기준 세입분배원칙(Grundsatz des örtlichen Aufkommens)”이라고 한다(기본법 제107조 제1항 제1문).¹¹⁵⁾ 그러나 법인세와 근로소득세(Körperschaftsteuer und Lohnsteuer)에 있어서 납세의무자(법인 또는 임금근로자)가 거주지와 직장소재지가 다르거나 본사 소재지와 공장 소재지가 다를 경우 이러한 징수지 기준 세입분배원칙을 적용하게 되면 주 상호간 재정조정의 결과를 심각하게 왜곡할 수 있다.¹¹⁶⁾ 그래서 기본법 제107조 제1항 제2문¹¹⁷⁾에서는 이를 방지하기 위해 징수지 기준 세입분배원칙의 예외를 연방법률(징수지기준재정조정수정법: Zerlegungsgesetz-ZerlG¹¹⁸⁾)로 정할 수 있도록 하였고

114) Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt; Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt“

115) 실질적 내용을 기준으로 직접 번역한 것으로 다른 번역 예와 차이가 있을 수 있다.

116) Hierzu ausf. s. a. vgl. H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 107 Rdnr. 10; M. Kloepfer, Finanzverfassung mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 106.

117) Art. 106 Abs. 3 S. 2 „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen.“

118) 주. 69 참조.

이 법률은 연방참사원의 동의를 받아야 한다. 징수지기준재정조정수정법은 법인세와 근로소득세 이외에 다른 종류의 조세에 대해서도 징수지기준재정조정 기준과 다른 내용을 정할 수 있다(기본법 제107조 제1항 제3문).

ii. 전체 주의 부가가치세입 귀속분의 배분과 부가가치세우선조정

기본법 제107조 제1항 제4문에서는 전체 주의 부가가치세입 귀속분의 배분 등에 관한 사항이 규정되어 있다. 이에 따르면 우선 부가가치세의 전체 주 귀속분은 개별 주의 인구수에 따라 배분된다. 다만 인구수에 따라 배분되더라도 주에 귀속되는 주세 세입분과 소득세 및 법인세 그리고 기본법 제106b에 의한 자동차세 연방이전에 따른 보전분으로부터 발생하는 수입의 주민 1인당 수입액이 전체 주의 주민 1인당 평균수입액 보다 이하인 주를 위해 전체 주의 부가가치세입 귀속분 중 최대 전체 4분의 1의 범위 내에서 수입의 보충(Ergänzungsanteile)을 연방법률로 정할 수 있도록 하였다(부가가치세우선조정: Umsatzsteuervorwegsausgleich). 이러한 의미의 보충이 이루어질 경우 개별 주의 주민 1인당 수입액 산정시 토지 취득세로부터 발생하는 세입을 고려하도록 하였다(토지취득세의 조세력 고려: Berücksichtigung der Grunderwerbsteuerkraft).

Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG in der Fassung v. 26. März 2009

Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern **nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl** zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, **Ergänzungsanteile für die Länder** vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und nach Artikel 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.

2) 2차적(종된)재정조정(Sekundärer Finanzausgleich)

2차적(종된) 재정조정은 1차적(주된) 재정조정 단계와 달리 필요적 재정조정절차가 아니다. 따라서 1차적(주된) 재정조정단계에서 재정조정이 이루어졌으나 주 상호간의 재정조정의 필요성이 여전히 인정될 때 2차적(종된) 재정조정이 이루어진다. 다만

1차적(주된)재정조정이 단계 중 부가가치세우선조정(Umsatzsteuervorwegsausgleich)은 지속적인 재정조정절차가 아니라 임의적인 재정조정절차이다. 2차적(종된) 재정조정도 1차적(주된) 재정조정과 마찬가지로 수직적·수평적 재정조정이 단계적으로 이루어진다. 전자의 조정절차는 연방법률로 인한 부담증가(Mehrbelastung)에 대한 연방재정지원(Finanzzuweisungen) 형식의 재정조정절차를 말하며 후자의 조정절차는 흔히 협의의 수평적 재정조정(Länderfinanzausgleich i. e. S.)절차로 칭하는 재정조정절차로서 주 상호간 재정조정절차(Länderfinanzausgleich als horizontaler Finanzausgleich)를 의미한다.

① 수직적 재정조정(Vertikaler Finanzausgleich) - 연방법률에 의한 부담증가조정 -

연방법률에 의해 주에게 부수적인 사무가 부여되거나 수입의 감소가 이루어질 경우 이로 인한 부담증가를 연방재정교부금(Finanzzuweisungen des Bundes)를 통해 조정 내지는 보전해줄 수 있도록 하였다(Mehrbelastungsausgleich als vertikaler Finanzausgleich). 이를 위한 구체적인 방법과 절차(연방재정교부금의 산정기준 및 배분을 위한 원칙: Grundsätze die Bemessung der Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder)는 연방법률로 정하되 연방참사원의 동의를 받도록 하였고 이러한 부담증가가 단기간에 한정될 때 연방재정교부금을 통한 조정 내지 보전이 이루어지도록 하였다(기본법 제106조 제4항 제2문 및 제3문¹¹⁹⁾).

② 수평적 재정조정(Horizontaler Finanzausgleich) - 협의의 주간재정조정 -

2차적(종된) 재정조정단계는 기본법 제107조 제2항에 따라 이루어지는 재정조정단계이다. 우선 2차적(종된) 수평적 재정조정은 앞서 이루어진 재정조정을 통해서도 주간 재정력의 격차(die unterschiedliche Finanzkraft der Länder)를 조정할 필요성이 있을 때

119) Art. 106 Abs. 4 S. 2 und 3 GG in der geltenden Fassung „Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.“

이루어지는 임의적 재정조정절차이다. 이러한 협의의 주간재정조정절차에서는 앞서 이루어진 재정조정에도 불구하고 발생하는 주의 재정력 격차를 조정하는데 주목적이 있는 만큼 주의 재정력(Finanzkraft)와 재정수요(Finanzbedarf)의 산정이 중요하고 아울러 게마인데의 재정력 산정을 주의 재정력 산정에 어느 정도 반영할지가 중요한 변수가 된다.

Art. 107 GG in der Fassung v. 26. März 2009

(2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen.

기본법 제107조 제2항은 협의의 재정조정절차에 관한 중요한 기준을 언급하고 있다. 이에 따르면 우선 연방법률에 의해 주의 재정력이 차이가 날 경우 적절하게 조정할 수 있도록 보장하고 이 경우 게마인데(게마인데연합)의 재정력과 재정수요(die Finanzkraft und der Finanzbedarf)를 고려하도록 하였다(제1문). 그리고 협의의 재정조정을 위한 조건인 조정의 무가 있는 주의 조정책임(Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder)과 조정을 받을 권리가 있는 주의 조정청구권(Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder) 및 조정교부금의 수준을 위한 원칙(Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen)은 법률로(im Gesetz) 정하도록 하였다(제2문). 제2문에서 언급된 협의의 주간재정조정에 대한 조건은 연방법률인 재정조정법 제4조에서부터 제10조까지의 규정 및 재정조정원칙법 제8조에 의해 구체화 되어 있다(§ 4 ff. FAG; § 8 MaßstG).

3) 연방보충교부금(Ergänzungszuweisungen des Bundes) - 보충적 재정지원 -

① 개 관

연방보충교부금이 교부되는 단계는 1차적(주된) 그리고 2차적(종된) 재정조정절차 또는 단계가 종료된 이후의 단계이다. 이 단계는 앞서 이루어지는 재정조정절차와 달리 연방과

세입의 공동배분이나 귀속 또는 주 상호간의 세원 이전이 아니라 연방정부의 재정지원을 통해 조정이 이루어진다. 기본법 제107조제 2항 제3문은 제2문의 협의의 주간 재정조정예 관한 연방 법률을 통해 연방은 자신의 재정수단(aus seinen Mittel)을 통해 (재정적) 급부 능력이 약한 주(leistungsschwache Länder)에게 이들 주의 일반적 재정수요의 보완적 충당을 위한(zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs) 보충교부금(Ergänzungszuweisungen)을 지급할 수 있도록 하였다.

Art. 107 Abs. 3 GG in der Fassung v. 26. März 2009

(2) Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

연방보충교부금을 통한 재정조정은 어디까지나 임의적이며 보충적인 재정지원을 통한 재정조정절차(Die subsidiäre und fakultative Zuweisungen)이며 기능적인 측면에서 보면 본질적으로 수직적 재정조정¹²⁰⁾에 해당된다. 또한 단계적으로 본다면 제4단계 재정조정단계¹²¹⁾로 볼 수 있다. 기본법 제107조제 2항 제3문의 법문의 내용은 일반적인 재정수요의 충족을 위한 연방보충교부금만을 규정하고 있으나 독일 연방헌법재판소는 결정을 통해 이를 확장적으로 해석하여 실질적으로 그 범위를 확대시켰다.¹²²⁾

120) So auch BVerfGE 86, 148 (260); auch vgl. BVerfGE 116, 327 (378): „Insbesondere ist auch die den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern mit vertikalen Elementen abschließende Ermächtigung zur Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG...“; „sekundären, korrigierenden vertikalen Finanzausgleich“ bei M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 124; sinngemäß auch Jürgen W. Hidi, Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997, S. 24 und 30: „ein besonderer vertikaler Verbund, der sich dem horizontalen Ausgleichsverbünde nähert“.

121) BVerfGE 116, 327 (380); so auch H.-G. Henneke, Öffentlichen Finanzwesens Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000, Rdnr. 770; weiterhin zur Bezeichnung der Konsolidierungshilfen gem. Art. 143 d Abs.2 und 3 GG als „Nebenfinanzausgleich“ s. a. M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 5 Rdnr. 125.

122) 이를 위해 BVerfGE 116, 327 - Berliner Haushalt 참조. BVerfG Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2006 -- 2 BvF 3/03 --; BVerfGE, NVwZ 2007, 67 ff.; DVBl 2007, 39 ff.; DÖV 2007, 30 ff.

② 종류

연방보충교부금은 일반적인 재정수요의 충족을 위해 교부되는 일반적인 연방보충교부금 또는 일반연방보충교부금(Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen)과 특별한 재정수요충족을 위한 특별연방보충교부금(Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen oder Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen)으로 구분된다. 전자의 경우 재정조정법 제11조 제1항과 제2항 그리고 재정조정원칙법 제11조에서 규정하고 있으며 후자의 경우 재정조정원칙법 제12조와 재정조정법 제11조 제3항에서 상세하게 정하고 있다. 독일연방헌법재판소는 특히 특별연방보충교부금의 교부조건에 대해서는 아주 엄격한 기준을 적용하고 있으며 이를 “Ultima-Ratio-Prinzip(최후수단의 원칙)”이라고 하며 이 원칙에 따르면 극단적 재정위기상황이 존재하고 이를 타개하기 위한 충분한 자구노력이 없을 경우 특별연방보충교부금은 교부될 수 없다.¹²³⁾

4) 게마인데(게마인데연합)(Gemeinde oder Gemeindeverbänden)의 기본법상 세입배분

원칙적으로 기본법상 재정조정절차(Grundgesetzliches Finanzausgleichsverfahren)은 연방과 주간의 재정관계를 다루는 것이다. 따라서 게마인데(게마인데연합)은 기본법상 연방국가적 재정조정 참여주체가 될 수 없다. 그렇기 때문에 기본법 제106조 제9항¹²⁴⁾은 제106조의 범위 내에서 게마인데(게마인데연합)의 수입과 지출은 주의 수입과 지출로 본다고 규정하고 있다. 따라서 기본법상 게마인데(게마인데연합)에 대한 재정조정절차의 참여는 예외적인 것으로 이는 기본법 제28조와 더불어 독일 기본법상 지방자치단체의 재정고권에 대한 일정 수준의 자율성 보장을 위한 제도적 장치로 볼 수 있다. 기본법 제106조 제5항에서부터 제8항까지의 규정은 게마인데(게마인데연합)의 재정조정절차와 관련된 사항을 규정하고 있다. 이는 크게 소득세(제5항), 부가가치세(제5a항), 토지 및 영업세(제6항), 공동세(제7항) 그리고 토지 및 영업세율의 확정권(제6항

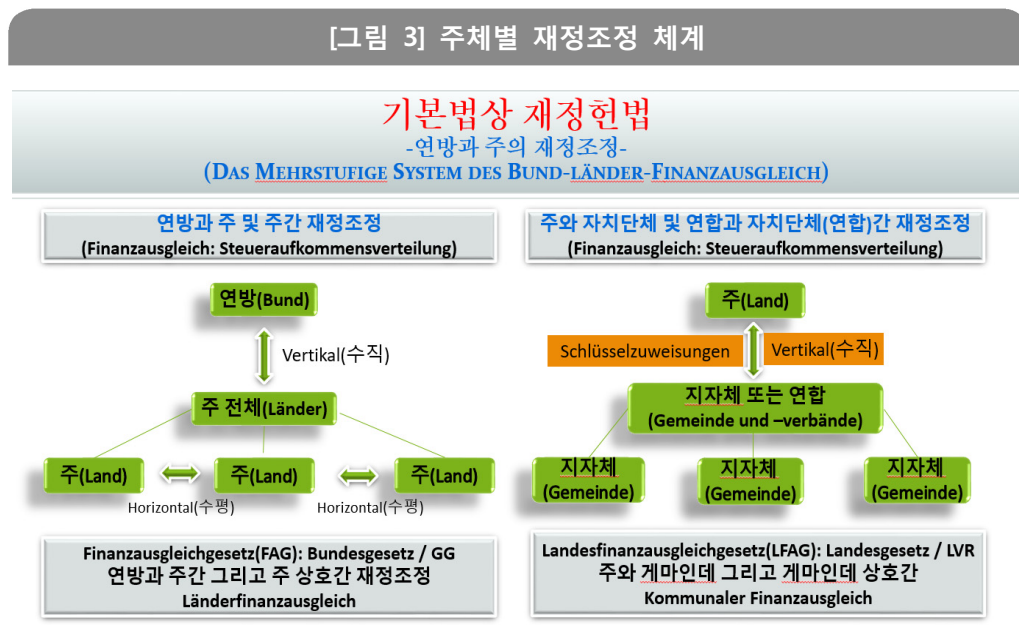
123) BVerfGE 116, 327 (381 ff.).

124) Art. 106 Abs. 9 GG Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

제2문). 이러한 기본법상 게마인데(게마인데연합)의 세입배분에 관한 사항을 상세하게 규정한 것이 연방법률인 게마인데재정규율법(Gemeindefinanzreformgesetz -GemFinRefG)¹²⁵⁾

5) 구 재정조정 체계도

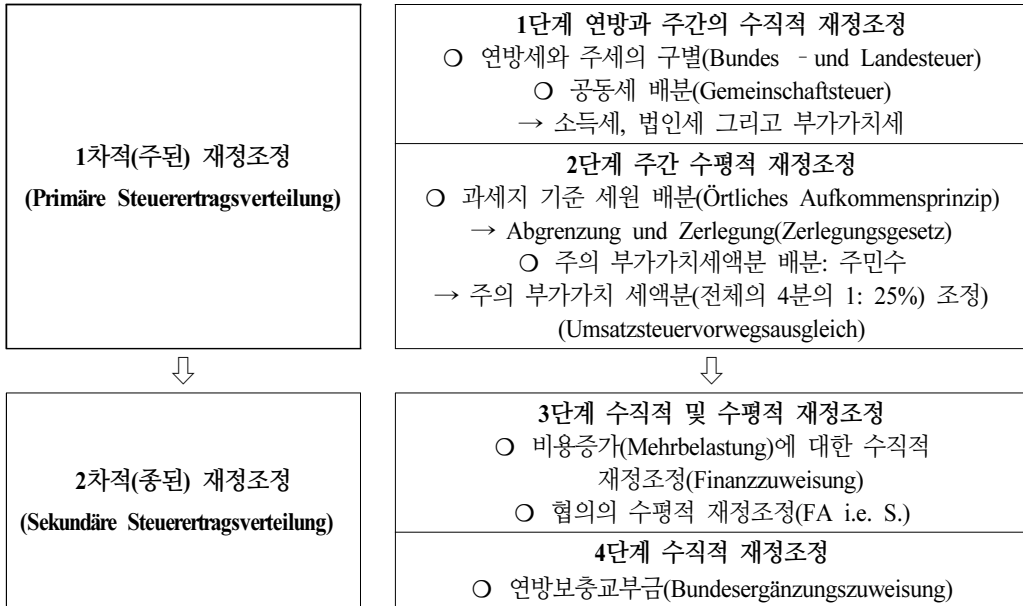
2020년 이후의 적용되지 않는 구 재정조정체계에 대한 내용은 전술한 내용을 바탕으로 그림과 같이 주체별 그리고 단계별로 구분할 수 있다.



다만 유의할 점은 주와 자치단체 및 그 연합과 자치단체(연합)간 재정조정(Landesfinanz ausgleich oder Kommunaler Finanzausgleich)에서는 게마인데간 재정조정은 이루어지지 않는다. 이는 재정조정 대상이 되기 위해서는 일정한 수준의 재정(Finanzvolumen)이 전제되어야 하기 때문이다.

125) Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2613) geändert worden ist. 이를 위해 <http://www.gesetze-im-internet.de/gemfinrefg/GemFinRefG.pdf>; 참조(최근 검색일: 2018.10.23.). 그밖에 주. 69 참조.

[그림 4] 단계별 재정조정 체계



6) 2017년 재정조정 결과

2017년도에 이루어진 재정조정결과는 다음과 같다.

- 주의 부가가치세액분 조정(Umsatzsteuervorwegsausgleich) 규모
 - 세원: 주세, 공동세(소득세 및 법인세, 부가가치세 제외)
 - 2016년 대비 0.1 Mrd.상승(8,3 Mrd. → 8,4 Mrd.): 총 84억 유로(1억 유로 증가)
- 협의의 수평적 재정조정(Länderfinanzausgleich i.e.S.) 규모
 - 2016년: 10,64 Mrd.(100억 6천4백만 유로)
 - 2017년: 11.2 Mrd.(110억 2천만 유로)
 - 2016년 대비: 0,56 Mrd. 증가: 2016년 대비 5억5천만 유로 증가

* 출처: Monatsbericht des BMF März 2018(2018년 5월 독일연방재정부 월례보고서)¹²⁶⁾

126) 이를 위해 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/03/monatsbericht-03-2018.html> 참조(최근 검색일: 2018.10.23.).

(4) 2020년 이후에 적용될 신 재정조정체계

1) 개관 - 제3차 연방주의개혁(Der dritte Föderalismusreform)

제3차 연방주의개혁에 대한 논의는 근본적으로 제1차 및 제2차 연방주의개혁에서 재정체도의 핵심 내용 중의 하나인 재정조정체계에 대한 변화가 없었다는 점에 기인한다. 통일 전과 이후 그리고 협의의 주간 재정조정 방식에 대한 바이에른 주, 헤센 주 등의 불만 등은 새로운 재정조정체계의 구축 내지는 연방과 주의 새로운 재정관계의 질서 구축(Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen)을 위한 논의의 동인이 된 것이다.¹²⁷⁾

2) 신 재정조정체계의 구체적 내용

신 재정조정체계의 구체적 내용을 파악하기 위해서는 기본법 규정의 개정내용에 대한 검토가 필요하다. 기본법 제106조와 제107조는 기본법상 재정조정제도에 대한 헌법적 근거 규정인데 이 중 제107조만 조문의 변경이 있었다.¹²⁸⁾ 기본법 제107조의 개정내용을 기준으로 한다면 2020년 이후에 적용될 신 재정조정체계는 두 가지 점에서 변경이 있다. 첫째, 부가가치세우선조정(Umsatzsteuervorwegsausgleich)제도의 폐지이다. 따라서 부가가치세의 전체 주 귀속분은 개별 주의 인구수에 따라 배분되고 다만 개정된 기본법 제107조 제2항의 유보 하에 예외를 둘 수 있는 것으로 하여 기존의 정률 부가가치세액분의 우선조정은 2020년부터는 더 이상 이루어지지 않는다. 둘째, 개정 전 기본법 제107조 제2항의 적용을 받는 구 재정조정체계에서는 협의의 주간 재정조정단계에서 재정조종의 대상이 되는 세입은 앞서 이루어진 3단계 재정조정이

127) 제3차 연방주의개혁과 관련된 논의에 대한 독일에서의 연구로는 W. Förster / E. Krönert, Die Neuregelung des bundestaatlichen Finanzausgleichs, ZG 2017/03, S. 228 ff.; T. Lenk u.s., Föderalismusreform III - Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, ifst-Schrift Nr. 501, Institut Finanzen und Steuern, Der Betrieb, 2014; J. Wieland, Notwendigkeit einer Föderalismusreform III - Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?, in: T. Schweiffurth, W. Voß(Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2017, S. 247 ff.; Monatsbericht des BMF August 2017 Analysen und Berichte Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 참조.

128) 주. 52 참조.

이루어진 이후 분배된 주의 모든 수입을 그 대상으로 했지만 신 재정조정체계에서는 단지 부가가치세만 구 재정조정체계에서의 협의의 주간재정조정에서 이루어진 방식으로 분배되어 협의의 주간재정조정대상이 되는 세입 규모가 축소되었다. 이러한 기본법상의 개정에 따른 결과 재정조정원칙법과 재정조정법의 개정이 이루어졌다.¹²⁹⁾

[표 3] 기본법 제107조 신구조문 대비

Art. 107 GG in der Fassung v. 26. März 2009

(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen **Ländern** nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl **zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und nach Artikel 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.**

(2) **Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.**

129) 주. 52 참조.

Art. 107 GG in der geltenden Fassung

(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern, vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2, nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. **Zu diesem Zweck sind in dem Gesetz Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln.** Die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschlägen und für die Erhebung von Abschlägen sowie die Maßstäbe für die Höhe dieser Zuschläge und Abschläge sind in dem Gesetz zu bestimmen. **Für Zwecke der Bemessung der Finanzkraft kann die bergrechtliche Förderabgabe mit nur einem Teil ihres Aufkommens berücksichtigt werden.** Das Gesetz kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt. **Zuweisungen können unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie außerdem solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Artikel 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten.**

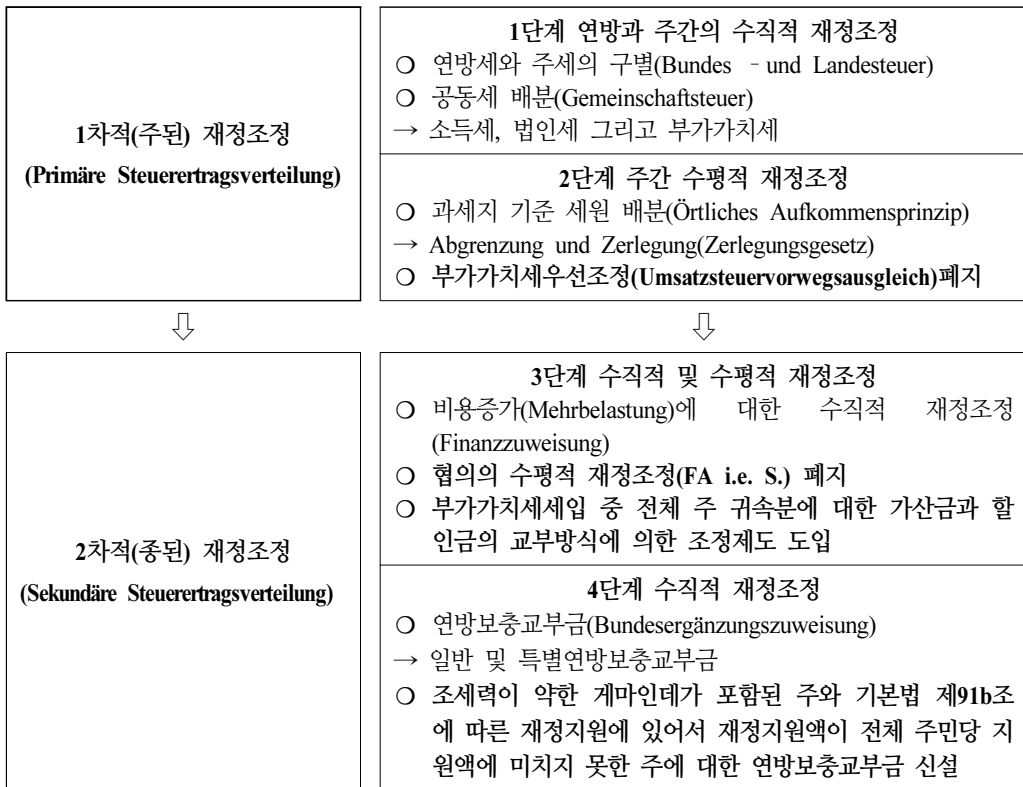
좀 더 세부적으로 2017년도에 이루어진 재정조정개혁(제3차 연방주의개혁)의 결과는 다음과 같다.¹³⁰⁾

첫째, 게마인테를 중심으로 하는 지방자치단체의 재정력 고려율은 75%로 되었고 둘째, 협의의 재정조정 방식이 변경되어 전체 주에 대한 부가가치세의 세입분에 대한 가산금

130) <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Finanzausgleich/Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen-ab-2020/>: 참조(최근 검색일: 2018.03.25.).

(Zuschlag)과 할인금(Abschlag)의 교부방식으로 변경되어 실질적으로 전체 주의 평균 재정력 대비 63%선에서 이루어지게 되었다. 셋째, 일반연방보충교부금 조정률은 전체 주의 평균재정력의 99,75 % 대비 80%로 실질 조정율은 전체 주의 평균재정력의 80%가 되도록 하였고, 넷째, 협의의 주간재정조정 단계에서 재정력과 재정수요 판단을 위한 주민수 평가를 통한 조정지수 산정시 차등율을 그대로 유지하였다(재정조정법 제9조: § 9 Einwohnezahl Finanzausgleichgesetz). 마지막으로 연방보충교부금의 경우 구 재정조정체계에서는 일반 및 특별연방보충교부금만이 있었으나 이번 개정으로 인해 특별히 조세력이 약한(eine besonders geringe Steuerkraft) 게마인데(게마인데연합)가 속한 주와 연방의 기본법 제91b조에 의한 재정지원액이 전체 주민당 지원액 보다 적은 주에 대한 연방보충교부금을 신설하였다(기본법 제107조 제2항 제6문).

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다.



5. 소 결

지금까지 독일의 재정조정체계를 검토해본 결과 다음과 같은 시사점이 있는 것으로 판단된다. 우선, 독일의 재정조정체계는 단계적 재정조정체계로서 단순히 지방재정에 국한된 문제가 아니라 연방국가적 국가체계에서 연방과 주 그리고 게마인데는 실질적으로 대등한 조세수입배분절차의 참여주체가 된다는 점이다. 둘째, 세입배분에 관한 절차를 헌법전에 규정함으로써 연방과 주 그리고 게마인데(연합)는 자신의 세입배분에 관한 헌법적 권리를 주장함으로써 헌법재판을 통해 재정조정절차의 참여권을 실질적으로 보장 받고 있다. 셋째, 조세신장성이 높은 공동세를 중심으로 조세수입의 배분절차 즉, 재정조정이 이루어지기 때문에 실효적인 게마인데(연합)과 주의 재정력 내지 조세력의 신장이 이루어지도록 하고 있다. 마지막으로 협의의 주간재정조정제도의 방식을 폐기하고 부가가치세에 대한 가산금과 할인금 부과와 조정대상 세입의 축소는 결국 지방자치단체에 귀속될 수 있는 세입이나 세원에 대한 직접적인 이전을 통한 재정조정은 한시적으로 이루어져야 하며 그 대상 또한 적절한 범위에서 축소해야 한다는 점을 알 수 있다.

제2절 일 본

1. 사무배분

국가와 지방자치단의 행정사무분담

분 야		공공자본	교 육	복 지	기 타
국 가		○고속도로 ○국도 ○1급하천	○대학 ○사학조성(대학)	○사회보험 ○의사등 면허 ○의약품 허가면허	○방위 ○외교 ○통화
지 방	도도부현 (都道府県)	○국도(국가관리 이외) ○도도부현도(道) ○1급하천 (국가관리 이외) ○2급하천 ○항만 ○공영주택 ○시가화구역, 조정구역결정	○고등학교 · 특별지원학교 ○초·중학교 학급편제기준 · 교원의 급여·인사 ○사학조성 (유~고) ○공립학교 (특정한 현(県))	○생활보호 (정촌(町村)구역) ○아동복지 ○보건소	○경찰(범죄수사, 운전면허 등) ○직업훈련
	시정촌 (市町村)	○도시계획등 (용도지역, 도시시설) ○시정촌도(道) ○준용하천 ○항만 ○교량의 설치·관리 ○공영주택 ○하수도	○초·중학교 ○유치원	○생활보호 (市구역) ○아동복지 ○특별양호노인홈의 설치·운영 ○국민건강보험 사업 ○개호보험사업 ○상수도 ○쓰레기·분뇨 처리 ○보건소(특정시)	○호적 ○주민기본대장 ○소방 ○구급활동

*출처: 일본 총무성 홈페이지 '지방재정관계자료' 참조¹³¹⁾

131) 이를 위해 <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html> 참조(최근 검색일: 2018.12.11.).

국가와 지방의 역할분담에 관하여 지방자치단체는 주민복지의 증진을 도모하는 것을 기본으로 하고, 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할을 넓게 담당하는 것으로 하고 있다(지방자치법 제1조의2는 제1항). 구체적으로 국가는 국가가 본래 수행하여야 할 역할을 중점적으로 담당하는데, ① 국제사회에서 국가로서의 존립에 관련되는 사무, ② 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제반활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무, ③ 전국적인 규모로 또는 전국적인 관점에서 행하여야 하는 시책 및 사업의 실시 등의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 또한, 주민에게 밀접한 행정은 가능한 한 지방자치단체에 위임하는 것을 기본으로 하고, 지방자치단체와의 사이에 적절하게 역할을 분담함과 함께 지방자치단체에 관한 제도의 책정 및 시책의 실시에 있어서 지방자치단체의 자주성 및 자립성이 충분히 발휘되도록 하여야 한다고 하고 있다(동조 제2항).

이와 같이 국가 및 지방자치단체는 모두 국민에 대한 복지증진의 도모를 목적으로 하는 사회자본의 정비 및 각종 행정 서비스를 제공하는데, 각각이 분담하는 구체적인 행정 분야는 사무의 성격, 규모의 차이에 따라 다르다. 즉, 국가는 ① 외교, 방위, 사법 등 사무의 성질상 지방자치단체가 처리하는 것이 적당하지 않은 사무, ② 사회보험, 무역보험 등 국가 전체를 통하여 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무, ③ 고속자동차도의 정비, 통신사업, 우편사업 등 전국적인 규모·관점에서 실시되어야 하는 사업 등을 담당한다. 이에 대하여, 지방자치단체는 주로 경찰, 상하수도, 호적 등의 국민의 일상생활에 밀접한 분야의 행정을 담당하는데(지방자치법 제2조 제2항 및 제3항), 이러한 행정의 대부분은 국가가 정한 법률을 근거로 하는 것이고, 직원정수, 실시내용, 사업규모 등에 대해서는 국가의 법령·통지에 의한 기준, 국고지출금의 교부, 국가의 인가·승인 등의 관여에 의해 실질적으로 국가가 행정서비스의 수준을 정하고 있다.

다음으로, 지방자치법 제2조에서 도도부현(都道府県)과 시정촌(市町村)의 역할분담에 관하여 규정하고 있다. 우선 시정촌은 기초적인 지방자치단체로서 동조 제5항에 의하여 도도부현이 처리하는 것으로 규정한 것을 제외하고, 일반적으로 지역사무를 처리하는 것으로 하고 있다. 다만, 동조 제5항에 의하여 도도부현이 처리하는 것으로 규정하는 사무 중, 그

규모 또는 성질상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 것에 대해서는 당해 시정촌의 규모 및 능력에 따라 이를 처리할 수 있다고 하고 있다(동조 제4항).

동조 제5항에서 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역지방자치단체로서, 보통지방자치단체의 사무로서, ① 광역에 걸치는 것(예컨대, 대규모 종합개발계획의 책정, 주요한 통계조사, 치산치수사업, 전원(電源)개발, 공중위생의 수준유지, 광범위한 환경보전정비 등), ② 시정촌에 관한 연락조정에 관한 것(예컨대, 국가·도도부현·시정촌 간의 연락조정, 시정촌 상호간의 연락·제휴·조정 등) 및 ③ 그 규모 또는 성질상 일반의 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 것(예컨대, 큰 재정력이 필요한 것, 고도의 기술력이나 전문적인 능력을 필요로 하는 사무 등)을 처리하는 것으로 하고 있다.¹³²⁾

그리고 국가는 지방자치단체의 사무에 관한 제도의 기획입안을 할 수 있도록 하고 있다. 이 경우에 국가의 입법기준을 지방자치법에서 ① 법률 또는 이에 기초하는 정령·성령·고시 등으로 지방자치단체에 관한 제도를 기획입안하려는 경우, ② 어떤 사무에 관하여 국가에서 적정한 처리를 특히 확보할 필요가 있는 것으로서 법률 등에 특히 정하려고 하는 경우 등 2가지 측면에 착안하여 정하고 있다. 이에 따라 국가는 지방자치단체에 관한 제도의 책정에 있어서 지방자치단체의 자주성 및 자립성이 충분히 발휘되도록 하여야 하고(동법 제1조의2 제2항), 지방자치단체에 관한 법령의 규정은 지방자치의 본지에 기초하여 국가와 지방자치단체와의 적절한 역할분담에 입각한 것이어야 한다(동조 제11항). 또한, 지방자치단체의 사무 처리에 관한 국가의 관여에 관하여는 법률 또는 이에 기초하는 정령으로 정하여야 한다.

2. 비용부담

국가 및 지방자치단체가 각각의 사무를 행하기 위하여 필요로 하는 경비에 대해서는 사무의 실시주체가 전액 이것을 부담하는 것이 원칙으로 되어 있다(지방재정법 제9조).

132) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編, 図説 地方財政データブック(平成20年度版), 学陽書房, 2008, p.28.

다만, 지방자치단체가 법령에 근거하여 실시하여야 하는 ① 의무교육, 생활보호 등의 국가가 경비를 부담할 필요가 있는 사무(동법 제10조), ② 도로·하천·사방(砂防)¹³³⁾ 등 중요한 토목시설의 신설 및 개량, 임지·임도 등 중요한 농림수산업시설의 시선 및 개량, 산사태방지공사, 중요한 도시계획사업, 공영주택의 건설, 사회복지시설의 건설, 토지개량 및 개척 등의 토목 그 밖의 건설사업(동법 제10조의2), ③ 재해구조사업, 재해복구사업 등의 재해와 관련되는 사무(동법 제10조의3)에 대해서는 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것으로 되고 있다.

또한, 지방자치단체가 국가의 위탁을 받아 실시하는 국회의원선거 등 국민투표, 국가가 오로지 그 용도에 제공할 것을 목적으로 하는 통계 및 조사, 검역, 아편의 단속, 국민연금·고용보험 및 특별아동부양수당, 토지의 농업상의 이용관계의 조사 등의 오로지 국가의 이해(利害)에 관계가 있는 사무에 대해서는 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무를 지지 않는다고 하고 있다(동법 제10조의4). 나아가 국가는 그 시책을 실시하기 위하여 특별한 필요가 있다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정할 때에 한하여 국고보조금을 교부할 수 있다고 하고 있다(동법 제16조).

한편, 국가가 위의 ②의 도로, 하천, 사방 등의 건설사업 및 ③의 재해구조사업, 재해복구사업 등의 재해와 관련되는 사무를 직접 행하는 경우에 지방자치단체는 법률 또는 정령으로 정하는 바에 따라 그 경비의 일부를 부담하도록 하고 있다(동법 제17조의2).

이와 같이 지방자치단체가 사무를 실시하기 위하여 필요로 하는 경비에 대해서는 원칙으로 지방자치단체가 부담하게 되어 있지만, 지방자치단체의 주요한 세입인 지방세에 대해서는 지방세법, 지방교부세에 대해서는 지방교부세법, 국고지출금에 대해서는 국가의 예산, 지방채에 대해서는 국가의 허가와 같이 실질적으로 국가가 지방자치단체의 재원을 컨트롤 하고 있다.

133) <건설> 산, 강가, 바닷가 따위에서 흙, 모래, 자갈 따위가 비나 바람에 씻겨서 무너져서 떠나려가는 것을 막기 위하여 시설하는 일. 강가 따위의 비탈에 층이 지게 하여 떼도 입히고 나무도 심으며, 골짜기에는 돌로 쌓아 올리기도 한다. [비슷한 말] 모래막이·사태막이.

3. 재정조정

(1) 재정조정의 의미와 목적

지방자치단체의 행정에 필요한 재원은 각각의 지역사회가 부담하는 것이 바람직하다. 그러나 지방자치단체 스스로의 재원조달능력에는 현저한 지역간격차가 있다. 재정조정은 시장주의적인 상정(想定)을 넘어 지역사회의 안정을 도모하는 제도이다. 그 목적은 국민 생활에 불가결한 분야에서 표준적 서비스를 실현할 수 있을 정도의 재원을 보장하는 것, 그리고 동일한 정도의 세제를 가지는 지방정부가 동일한 정도의 공공 서비스를 실시할 수 있도록, 지역간의 경제력 격차 및 서비스의 필요와 비용, 즉 필요도의 차이에 근거하는 지방정부 간의 재정력 격차를 시정하는 것이다.¹³⁴⁾ 그것을 위하여 국민의 조세부담의 공평화와 일정수준의 행정수준의 유지 등의 관점에서 지방교부세 등에 의한 재정력 격차의 조정과 재원보장을 실시하고 있다.

「정부간 재정이전」 또는 「정부간 재정조정」은 중앙정부(국가)와 지방정부 사이 또는 지방 사이의 재정이전을 가리킨다. 이를 세부적으로 분류하면 일반적으로 국가로부터 지방으로의 재정이전을 「수직적 재정조정」이라고 하고, 지방 사이의 재정이전을 「수평적 재정이전」이라고 정의한다. 국가는 국민의 거주 장소에 관계없이 수평적인 공평성을 확보하여 동일한 수준의 공공 서비스를 향수할 수 있도록 하여야 한다. 그래서 중앙정부가 지방으로 세원이양을 하여 지방의 재정적 갭을 줄이기 위하여 절적하게 수직적 재정조정을 실시한다. 이를 통하여 각 지역간에 세수격차와 재정수요격차에 의하여 존재하는 재정력격차를 시정하고 지방의 재원보장을 실현하기 위하여 수평적 재정조정기능을 가지는 재정조정제도를 가미한다.¹³⁵⁾

134) 池上岳彦, 分権化と地方財政, 岩波書店, 2004, p.146.

135) 池上岳彦, 分権化と地方財政, 岩波書店, 2004, pp.101-102; 大森 敏裕, 「地方分権時代における財政の課題とその展望」, 香川大学 経済政策研究 第5号(通巻第 5号), 2009, p.41; 若松泰之, 「地方交付税と水平的公平 : 3 都府県・同一年間収入階級の財政余剰の検証」, 経済学論究 第66巻 第4号, p.86.

일본에서는 국가가 전국적으로 동일한 수준의 행정 서비스를 제공하기 위하여 각 지방의 과세능력이 불균등한 이유에서 국가로부터 지방으로의 재정이전을 활용하여 왔다. 지방의 세출규모가 큰 비중을 차지하는데, 국세와 지방세의 비율이 6 : 4로 되어 있어 지방 재정에는 큰 수직적 재정 불균형이 존재한다. 그러므로 그것을 보충하기 위한 수단으로서 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금이나 지방특례교부금에 의한 수직적 재정조정을 해 왔다.¹³⁶⁾

그러나 국가의 재정상황이 어려워짐으로 인하여 국가로부터 지방으로의 수직적 재정 이전이 축소되고, 이른바 「삼위일체의 개혁」에 의하여 세원이양이 자주재원비율인상으로 되었고, 이것에 의하여 지방 사이의 과세력의 격차를 확대할 염려와, 법인세수의 편재성 등도 있어 지역 사이의 재정력 격차는 확대되는 경향에 있다. 이러한 것에서 지역 사이의 재정력 격차시정을 위하여 수평적 재정조정제도를 검토해야 한다고 한다.¹³⁷⁾

(2) 재정조정제도의 연혁

일본의 지방재정조정제도는 일본의 경제발전단계에 따라, 또는 지방자치 내지 지방재정에 대한 이념의 변화에 따라 그 내용이 점차 정치하고 복잡하게 변화하였다. 형식상 일본의 지방자치제도는 1888년의 시정촌제(市町村制) 및 1890년의 부현제·군제(府県制·郡制)의 제정을 통하여 정비하였으나, 국가나 부현(府県) 등 상급단체의 감독·통제 권한이 강하여 주민의 참정권도 대폭적으로 제한되는 등 그 실체는 관치적 성격이 너무 강하여 ‘지방자치’라고 하기에는 거리가 너무 멀었다¹³⁸⁾ 지방재정에 관해서도 국가부가 세나 국고보조금에 의존하지 않을 수 없었으므로 지방자치단체는 국가로부터 여러 가지 제약을 받았다.¹³⁹⁾

136) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編, 図説地方財政データブック(平成20年度版), 学陽書房, 2008, p.44.

137) 大森 敏裕, 「地方分権時代における財政の課題とその展望」, 香川大学 経済政策研究 第5号(通巻第 5号), 2009, p.41.

138) 水谷守男外3人, 地方財政—理論と課題, 勁草書房, 2007, p.4.

139) 조일운 / 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구 - 일본 -, 한국법제연구원, 2008, 15면 참조.

특히 제1차 세계대전 이후, 일본경제는 지방자치단체 사이(특히 도시와 농촌 사이)의 경제력이 현저하게 불균형하게 되어 주민부담의 격차가 현저하게 되어 중대한 문제로 되었다.¹⁴⁰⁾ 특히 1929년 미국의 경제공황을 시발점으로 한 세계적 대불황은 이러한 경제력의 격차와 이를 배경으로 하는 지방자치단체 사이의 재정력의 불균형의 증대를 가속화시켰고, 특히 농촌의 세원(稅源)의 현저한 고갈을 초래하였다. 이에 따라 지방재정조정제도의 도입이 대장성과 내무성을 중심으로 본격적으로 검토되기 시작되었다. 내무성은 지방자치단체 사이의 재원의 불균형을 조정하고, 특히 농촌의 재원공핍을 구호하여 지방자치행정의 원활한 수행을 기하기 위해서는 종래의 세원이양방식으로는 해결할 수 없으므로 직접 국고금을 교부하는 방법 밖에 없다고 생각하여 1932년에 내무성의 ‘지방재정조정교부금제도요강안’을 발표하였다. 이후 1936년 히로다(広田)내각의 바바(馬場) 대장대신과 우시오(潮) 내무대신에 의하여 지방재정 및 세제개혁요강이 발표되었는데, ‘임시정촌(町村)재정보급금규칙’(내무성령 제38호)으로서 최초의 재정조정제도로써 공표·시행되었다.¹⁴¹⁾ 그리고 본격적인 지방재정조정제도로써 확립된 것은 1940년에 창설된 환부세와 배부세로 구성되는 지방분여세제도¹⁴²⁾이다.¹⁴³⁾

140) 특히 1872년 학제(學制)발포이래, 지방정부에 의한 학교설치의 의무화(1890)에 따라 의무교육제도로써 정착되고, 의무교육은 국정위임사무이면서 재정면에서는 시정촌부담으로 된 것 등에서 세출전체에서 교육비가 차지하는 비율이 1907년부터 1916년도의 10년간 평균 41.4%를 차지하게 되고(武田勝, 「日本における財政調整制度の生成過程」, 神野直彦·池上岳彦, 地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と國際比較, 東洋經濟新報社, 2003, p.32), 의무교육 관련 재정부담이 무거워지기 시작하였다. 특히 농촌에 있어서의 재정적인 압박·피폐는 대정기(大正期) 및 소화초기(昭和初期)에 지방재정시스템의 민주화운동을 촉진하는 요인이 된다. 諸富徹·門野圭司, 地方財政システム論, 有斐閣, 2007, pp.26-27.

141) 기능적인 면에서의 최초의 지방재정조정제도는 1918년의 시정촌의무교육비국고부담금제도라 한다. 神野直彦·池上岳彦, 地方交付税何が問題か, 東洋經濟新聞社, 2003, p.31.

142) 이것은 지조(地租), 가옥세, 영업세를 징수지 도부현(道府縣)에 대하여 환원하는 환부세와, 소득세·법인세·유흥음식세 및 입장세의 일부를 도부현·시정촌에 과세력과 재정수요를 표준으로 하여 분여하는 배부세로 구성된다. 지방세는 물세(物稅) 중심으로, 국세는 인세(人稅) 중심으로 국민부담의 균형을 고려한 대개정이었다(小室裕一, 「三位一体改革の検証とその再構築に向けて—補助金等による地域格差是正案」, 自治研究 第82卷 第11號, 2006, p. 6). 이 지방분여세는 지방단체의 재원보장, 지방자치단체간의 재정조정, 국가와 지방자치단체의 재원조정의 세 가지 기능을 하였다(神野直彦·池上岳彦, 前掲書, pp.46-48.).

143) 1937년 러일전쟁이 본격화되면서 일본은 전시체제의 전국토적 강화를 목적으로 국정위임사무를 점점 확대하였고, 지방재정 시스템도 총력전체제하에서의 군사중심의 행재정 시스템으로 재편되었고, 그 때 전시위임사무수행을 위한 재원으로서 여러 가지 국고보조금이 제도화되었는데, 이것들은 제2차 세계대전 이후에도 지방재정 시스템의 일부를 구성하게 된다. 諸富徹·門野圭司, 地方財政システム論, 有斐閣, 2007, p.30. 이외에 조일운 / 김세진, 앞의 글, 15-16면 참조.

이러한 것을 체계적으로 제도화하여 지방자치단체의 재정자주권의 확보·강화를 목적으로 제2차 세계대전 이후인 1948년 7월에 지방재정운영의 원칙과 국가와 지방의 재정관계의 원칙 등이 규정된 지방재정법이 제정되었다. 특히 이 법률은 국가가 지방재정의 자주적 운영을 압박하지 않도록 엄격하게 제재를 가하고 있는 것이 주목된다.¹⁴⁴⁾

그러나 제2차 대전 직후, 전쟁피해복구, 실업자구제, 생활보호, 보건위생, 식량의 증산, 교육, 경찰, 소방 등 지방자치단체의 행정영역의 대폭적인 확대, 지방행정기구의 복잡화로 인한 지방공무원수의 급증, 그리고 급격한 인플레이션 등의 영향으로, 지방경비는 급격한 팽창을 하였다. 이에 따라 지방세제개정이 단행되어 도부현민세(道府縣民稅)의 창설, 가옥세·영업세 등의 도부현(道府縣)으로의 세원이양, 지방자치단체에서 증세나 초과과세 등으로 지방세원이 확충되었다. 그러나 그것으로도 많은 지방자치단체는 재원부족에 의하여 대량으로 지방채를 발행한 결과, 지방채잔고는 급속하게 팽창하였다.¹⁴⁵⁾

이러한 지방재정의 혼란 속에서 국가와 지방을 포함한 근본적인 세재정개혁을 추진하기 위하여 제안된 것이 ‘샤프(Shoup) 권고’¹⁴⁶⁾¹⁴⁷⁾였다. 이 샤프 권고는 단지 세제개혁 뿐만 아니라 지방자치의 강화를 위한 재정적 지원을 총괄하는 것이다. 그 중에서 지방재정 지원에 관한 것으로서 중요한 것은 국고보조금을 정리하고 그것을 용도가 자유로운 일반 재원으로서 형평교부금에 흡수하는 것이었다. 이 샤프 권고에 따라 1950년에 지방세원의

144) 조일운 / 김세진, 앞의 글, 16면 참조. 동법 제2조 제2항에서 “국가는 지방재정의 자주적이고 건전한 운영을 보장하는데 노력하고 적어도 그 자율성을 훼손하거나 또는 지방자치단체에 부담을 전가하는 시책을 하여서는 안된다.”고 규정하고 있다.

145) 水谷守男外3人, 前掲書, p.6.; 조일운 / 김세진, 앞의 글, 16면 참조

146) 제2차 세계대전 직후의 연합국군총사령부에 의한 점령통치시대에 미국의 재정학자 샤프(C. S. Shoup)가 중심이 되어 실시된 조사에 기초한 보고서이다. 지방세제의 확립, 국고보조금의 원칙폐지와, 그것을 대신하는 재정조정제도의 창설, 국정위임사무의 폐지를 포함하는 사무재분배 등 시정촌을 중심으로 행정책임의 명확화를 최대의 테마로 일본의 행재정시스템을 재구축하는 것을 목적으로 하였다.

147) 샤프권고의 주된 내용은 1) 지방세제의 개혁에 관하여 지방세원의 확충·강화, 독립세주의의 채용, 잡다한 법정외독립세의 정리, 사업세로부터 부가가치세로의 변경, 2) 종래의 지방배부세에 덧붙여 지방자치단체간의 재정조정을 하기 위한 형평교부금의 창설과 그 총액의 대폭적인 증가, 3) 일부의 장려적인 것을 제외하고 국고보조금의 대폭적인 정리, 4) 지방체제도의 개혁으로서 일정한 범위 내에서 지방채의 기채를 지방자치단체가 자유롭게 하는 것 등이다. 水谷守男外3人, 前掲書, pp.7-9.

확충·강화, 지방재정형평교부금의 창설 등 지방세재정제도의 개혁이 단행되었다. 이후 지방재정형평교부금의 지속적인 팽창과 교부금의 총액에 관하여 국가와 자치단체간의 대립·분쟁이 매년 반복됨으로 인하여 이를 해결하는 것이 국가의 큰 과제가 되었으므로, 1954년 지방교부세법이 제정되고 지방재정형평교부금은 지방교부세로 개편되었다. 이 개편과 함께 지방의 실태로부터 유리된 지방재정계획의 책정 등에 의하여 그 총액은 계속 억제되었고, 동시에 국가의 금융긴축정책에 의한 지방자치단체의 자금의 악화 등도 계속되어 이 시기의 지방자치단체의 적자총액은 649억엔에 달하였다.¹⁴⁸⁾ 이러한 지방재정위기에 대처하기 위하여 1955년 지방재정재건축진특별조치법이 제정되어 국가의 지방재정에 대한 관여·통제가 강화되었다.¹⁴⁹⁾

1950년대 후반부터의 고도 성장기에는 국가의 고도성장정책에 편승하기 위하여 각 지방자치단체는 공공투자를 적극적으로 추진하였다. 이 시기의 국가와 지방을 합친 행정투자 중 약 8할을 지방이 하였고, 투자액도 약 6할을 지방이 부담하였다.¹⁵⁰⁾ 그러나 1973년의 제1차 오일쇼크의 영향으로 지방재정도 불황에 빠져 지방세수의 격감과 세출의 급증으로 매년 2조엔 이상의 재원이 부족하였다. 당시 국가도 지방재정지원을 할 만큼의 여유가 없었으므로 각 지방자치단체는 지방채의 증발 등으로 대처하게 하였다. 그와 동시에 국가재정의 재건을 위한 정책의 일환으로 지방자치단체에 대한 국고보조부담금을 제한하였다.¹⁵¹⁾

한편, 종래에는 지방자치단체가 국가로부터 보조금을 받아 공공사업을 시행하였지만, 1980년대의 버블기에는 지방자치단체가 국가로부터 보조금을 받지 않고 단독으로 공공사업을 시행하기 위하여 지방채발행을 확대하였다. 그 원리상환금의 상당부분을 국가로부터 받는 지방교부세 등의 지원금으로 충당하게 되었다. 이후 버블경제가 붕괴되고 일반

148) 水谷守男外3人, 前掲書, pp.11-12.

149) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 17면 참조.

150) 水谷守男外3人, 前掲書, pp.13-14.

151) 水谷守男外3人, 前掲書, pp.17-19; 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 18면 참조. 이러한 사유들을 계기로 지방자치단체는 과세권의 확대와 국가의 부당한 재정통제의 배제, 국가와 지방의 세재정제도의 불공평성과 불합리성의 개선 등을 적극적으로 요구하였다.

경제가 장기간의 불황에 빠지게 되면서 국가와 지방의 재정상황도 급속하게 악화되어, 지방재정이 위기적 상황에 빠지게 되었다. 당시 지방재정지원을 받지 않는 불(不)교부단체는 동경도가 유일할 정도였다.¹⁵²⁾ 이러한 상황의 변화에 따라 1990년대에 지방분권개혁의 움직임이 급속하게 높아졌고, 1995년 지방분권추진법의 성립과 지방분권추진위원회가 설치되어 삼위일체개혁이 진행되게 되었다. 이상과 같은 변혁을 거친 일본의 지방재정지원제도는 재정형평화를 목적으로 하여, 지방자치단체간의 재정의 격차를 기초로 지방재정을 조정하는 유형으로 자리잡게 되었다.¹⁵³⁾

(3) 지방분권과 지방재정

1954년 지방교부세제도가 창설된 이후에도 국가와 지방자치단체와의 행정사무의 배분을 포함하여 국가와 지방과의 관계 등에 관해서는 임시행정조사회, 지방제도조사회, 행정개혁심의회 등에서 논의가 계속되었다. 즉, 지방분권은 오랫동안 일본의 정치과제이면서도 좀처럼 추진되지 못하였고, 최근 십수년에 걸쳐 일본 내정 상의 가장 중요한 정치과제의 하나로 되어 왔다.¹⁵⁴⁾

그것의 일대 전환점의 계기가 된 것이 1993년 6월의 중·참의원 양원에서의 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’¹⁵⁵⁾였다. 이 결의를 계기로 하여 지방분권이 구체적으로 추진된 과정은 1993년 10월 27일의 임시행정개혁추진심의회 최종답신, 1994년 12월 25일의 ‘지방분권의 추진에 관한 대강방침’의 각의결정 등을 거쳐, 1995년에는 지방분권추진법¹⁵⁶⁾의 성립과 지방분권추진위원회¹⁵⁷⁾가 설치되었다. 이 위원회의 활동의 성과는 1996년부터

152) 水谷守男外3人, 前掲書, pp.21-22; 小室裕一, 前掲論文, p.8; 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 18면 참조.

153) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 18면 참조.

154) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 42면 참조.

155) 『地方分権の推進に関する決議』, 平成5(1993)年6月4日 衆議院・参議院 本會議決議(第126回国會, 佐藤三吾君外8名 提出).

156) 平成7年(1995)法律第96號. 5년간의 한시법이다.

157) 지방분권추진법에 의하여 1995년7월3일에 설치되었다. 따라서 본래라면 위원회는 2000년7월2일에 임기를 종료하고 해산되었어야 하지만, 2000년 임기종료가 임박하여 국회가 내각이 제출한 지방분권추진법의 시한을 1년간 연장하는 취지의 동법률 개정법안을 가결하였다. 또한 위원회의 설치기한이 종료한 다음 날인 2001년7월3일

1997년에 결친 4차에 이르는 권고와 그것에 의해서 각의결정된 1998년의 제1차 지방분권 추진계획,¹⁵⁸⁾ 그 후의 제5차 권고와 그것을 기초로 하여 1999년 정부에서 제2차 지방분권 추진계획이 작성되고 각의결정되었다.¹⁵⁹⁾ 그 내용은 국가, 도도부현(都道府縣) 및 시구정촌(市區町村) 상호의 관계를 종래의 상하·주종의 관계에서 새로운 대등·협력의 관계로 전환하려는 것으로, (1) 기관위임사무제도의 폐지나 국가관여의 규칙화·대폭적인 축소 등의 국가와 지방자치단체와의 역할분담 및 국가와 지방자치단체의 새로운 관계정립, (2) 필수적 규제의 재검토와 국가의 지방파견기관의 존재방식, (3) 국고보조부담금의 정리합리화와 지방세재원의 충실확보, (4) 도도부현(都道府縣)과 시정촌의 새로운 관계, (5) 지방자치단체의 행정체제의 정비·확립, (6) 지방분권의 추진에 따르는 필요한 기타 조치 등을 중심으로 하는 획기적인 것으로서, 행정제도 측면에서의 개혁은 크게 진전되었다. 그 결실로서 나타난 것이 1999년의 475개의 개별 법률의 개정을 일괄적으로 정비하는 이른바 ‘지방분권일괄법’¹⁶⁰⁾의 성립이었다.¹⁶¹⁾

지방분권추진위원회는 1년간 연장된 임기가 종료되기 직전인 2001년 6월 14일에 제1차 지방분권개혁의 회고 및 완전실시를 위한 감시활동의 결과에 덧붙여, 앞으로의 존재방식, ‘제3장 제2차 지방분권개혁을 향하여 —지방세재원충실확보방책에 관한 제언—’ 등을 내용으로 하는 최종보고를 제출하였다. 이 보고서에서 위원회는 “이번의 분권개혁은 제1차 분권개혁으로 불리어야 하고, 분권개혁을 완수하기 위해서는 이에 이어서 제2차,

에는 내각총리대신의 자문기관으로서 내각부본부조직령 및 지방분권개혁추진회의령에 기초하여 지방분권개혁추진회의가 3년의 시한으로 설치되었다.

158) 1998년 5월 29일 각의결정. 제1차 분권추진계획의 전문은 지방분권추진본부 홈페이지에서 제공되고 있다. 이를 위해 <http://www.bunken.nga.gr.jp> 참조(최근 검색일: 2018.12.11.)

159) 위원회의 제5차 권고에 기초하여 1999년 3월 26일 제2차 지방분권추진계획을 각의결정하였다. 지방분권추진위원회의 5개의 권고 및 제2차 지방분권추진계획(1999년 3월 26일 각의결정)의 전문은 수상관저 홈페이지 참조. 이를 위해 <http://www.kantei.go.jp> 참조(최근 검색일: 2018.12.11.) 지방분권추진계획에 관한 해설로서는 林崎理·内藤尚志, 「地方分権推進計画について—國庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充實確保を中心として」, 地方財政 第37卷 第7號, 1998, pp.55; 鳴田謙二, 「第2次地方分権推進計画について」, 地方財政 第38卷 第6號, 1999, pp.102 등.

160) 정식명칭은 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」이고, 1999년 7월 16일 성립되고, 2000년 4월부터 시행되었다.

161) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 42-44면 참조.

제3차의 분권개혁을 단행하여야 한다.……다음 단계 개혁의 초점은 지방재원의 충실화 보방책과 이를 실현하기 위하여 필요한 관련방책이라고 생각된다.”라고 서술하면서, ‘미완의 분권개혁’이라고 하였다.¹⁶²⁾

또한 당해 최종보고의 ‘제4장 분권개혁의 새로운 비약을 전망하여’에서 미완의 분권개혁을 지금부터 보다 더 완성에 접근시켜 가기 위해서는 수많은 개혁과제가 남아 있는데, 이를 크게 분류하면 다음의 6가지 항목으로 정리하고 있다.¹⁶³⁾

- 지방재정질서의 재구축
- 지방자치단체의 사무에 대한 법령에 의한 의무·범위 등의 완화
- 지방분권과 시정촌의 합병추진에 입각한 새로운 지방자치의 구조에 관한 검토
- 사무사업의 이양
- 제도규제의 완화와 주민자치의 확충방책
- ‘지방자치의 본지’의 구체화

(4) 삼위일체개혁의 주요내용

이와 같은 지방분권개혁의 흐름 속에서 국가로부터 지방자치단체로의 ① 국고보조금 등의 폐지·삭감, ② 지방교부세개혁, ③ 지방으로의 세원이양을 포함하는 세원배분의 재검토라는 세 가지 과제를 동시에 추진하고, 지방자치단체의 국가로부터의 독립을 재정적 측면에서 ‘지방분권’을 추진하는 삼위일체개혁은 당연한 것이었다. 이 삼위일체개혁은 2000년에 시행된 지방자치법에 따른 지방분권개혁이 남긴 숙제로서, 고이즈미 내각에 의한 구조개혁의 일환으로서의 위치를 차지하고, 2003년 6월에 각의결정한 ‘경제재정운영의 기본방침 2003’(이하 ‘기본방침 2003’이라 한다)¹⁶⁴⁾에 의해서 그 구체적인 방침이 명확

162) 神野直彦, 三位一体改革と地方税財政 — 到達点と今後の課題, 學陽書房, 2006, p.17; 佐藤文俊, 三位一体の改革と將來像 — 總説・國庫補助負担金(シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第1卷), ぎょうせい, 2007, p.18-19; 조일운 / 김세진, 앞의 글, 44면 참조.

163) 조일운 / 김세진, 앞의 글, 44-45면 참조.

164) 이 기본방침은 통칭 ‘骨太の方針’이라 불리는데, 경제재정자문회의에서 중요한 과제를 논의한 다음, 閣議決定하고, 개혁의 방향성을 명확하게 하는 수법으로 정착해 간다. 이후 매년 6월에 각의결정되어 ‘骨太の方針 2002’, ‘骨太の方針 2003’ 등으로 불리게 된다. 따라서 이후의 지방재정개혁인 삼위일체의 개혁에 관한 논의는

하게 되었다.¹⁶⁵⁾

1) 지방교부세의 개혁¹⁶⁶⁾

① 개요

삼위일체개혁은 실질적으로 2003년도 예산부터 시작하였으나,¹⁶⁷⁾ 지방교부세개혁에 관해서는 그 이전인 2001년의 고이즈미(小泉)내각 출범직후부터 착수하였다. 2001년 6월에 각의결정된 ‘금후의 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침’에서 지방교부세 산정시의 사업비보정과 단계보정의 재검토가 제언되었다.¹⁶⁸⁾

한편, ‘기본방침 2002’에서는 다음과 같은 지방교부세에 관한 기본적인 방향성이 제시되어 있다.

- 9할 이상의 자치단체가 교부단체로 되어 있는 현상을 대담하게 시정할 필요가 있고, 이를 위하여 교부세의 재원보장기능 전반에 관하여 재검토하고 축소해 간다.
- 지방자치단체간의 재정력격차를 시정할 필요가 있고, 각각의 정도 또는 어떻게 하는가는 논의를 진행한다.

또한 2002년 당시 지방에는 약 14조엔의 재원부족이 발생하고 있으므로, 세출삭감이나 지방세의 충실 등 다양한 노력에 의해 가능한 한 조기에 이를 해소하고, 그 후에는 교부세에 의한 재원보장에의 의존체질에서 탈피하여 진정한 지방재정의 자립을 지향하는 것으로 하였다.¹⁶⁹⁾ 그 이후에도 매년도의 ‘기본방침’에서 지방교부세 개혁에 관한 구체적인

이 경제재정자문회의를 중심으로 하여 진행되어갔다.

165) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 42면 참조.

166) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 99-112면의 내용을 요약하여 서술한 것임을 미리 밝히는 바이다.

167) 구체적으로는 의무교육비국고보조부담금의 일반재원화 2,200억엔, 공공사업관계국고보조부담금 2,625억엔, 장려적 보조금 1,900억엔(중복 포함) 등의 국고보조부담금 약 5,600억엔이 삭감되고, 자동차증량양여세의 비율의 증가 1/4→1/3로 인하여 약 930억엔이 지방으로 이양되었다. 2003年度豫算政府案(2002年 12月 24日 閣議決定) 참조.

168) 실제로 이 두 가지 보정은 2002년도예산이후 축소되었다. 또한 2003년도에는 도도부현(都道府県)분의 유보재원율이 20%에서 25%로 인상되고, 시정촌분과 같은 수준이 되었다. 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 99-100면 참조.

169) ‘기본방침 2002’ 제4부 3. 국가와 지방.

내용이 결정되었는데, 그 주요내용은 다음의 표와 같다.¹⁷⁰⁾

삼위일체개혁에서의 지방교부세개혁의 주요내용¹⁷¹⁾

- (1) 총액
 - ① 총액억제
 - 교부세와 임시재정대책채의 합계로 2004-2006년도에 약 5.1조엔 삭감
 - ② 계획과 결산의 괴리시정
 - 일반행정경비와 투자적 경비에서 발생한 계획치와 결산치 외의 괴리를 시정 (2005년도에 3,500억엔, 2006년도에 1조엔 시정)
- (2) 산정방법의 변경 - 인센티브의 고려
 - ① 행정개혁 인센티브산정의 창설
 - 세출효율화노력에 따른 산정(2005년 약 400억엔)
 - 징수율향상노력에 따른 산정(2005년 약 100억엔)
 - ② 기업유치 등에 의한 세수확보노력 인센티브 강화
 - 도도현(道府縣)분 유보재원율을 20%에서 25%로 인상(2003년)
 - ③ 아웃소싱에 의한 효율화를 산정에 반영
 - ④ 단계보정의 축소
 - 소규모시정촌의 산정을 효율적인 단체를 기초로 감축 (약 2,000억엔)
- (3) 산정방법의 간소화
 - ① 도도부현(都道府縣)분의 보정계수를 반감
 - ② 사업비보정(사업량에 따른 산정)의 대폭적인 감축
- (4) 기타
 - ① 세원이양에 의한 재정력격차확대에의 대응
 - 세원이양분을 기준재정수입에100% 산입
 - ② 불교부단체의 증가
 - 시정촌의 불교부단체의 인구비율이 11.5%(2000년도)에서 18.4% (2005년도)로 증가 (2020년대 초에는 인구비율 1/3, 세수비율 1/2를 지향한다)

170) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 100-101면 참조.

171) 岡本全勝, 『進む三位一体改革—その評価と課題 (4)』, 地方財務 第626號, 2006, pp.108-109; 佐藤文俊, 前掲書, p.66 참조.

위의 주요내용의 논점은 크게 ① 교부세의 총액, ② 산정방법의 두 가지로 나누어진다. 즉, 재원보장기능과 재원조정기능이라는 교부세제도의 기능을 유효적절하게 발휘하게 하기 위해서는 이들을 각각 어떻게 할 것인가 하는 것이다.

② 지방교부세 총액의 억제

지방교부세법 제6조에서 지방교부세는 소득세, 법인세 및 주세 수입액의 32%, 법인세 34%(2007년 이후), 소비세 수입액의 29%, 담배세 수입액의 25%로 구성된다고 규정하고 있다. 지방교부세의 총액은 수입예상액에 따라서 잠정적으로 계산한 다음, 실제의 수입액과 수입예상액과의 차액을 다음 년도에 지방교부세의 총액에서 정산하는 것에 의해서 산출한다(제6조 제2항). 이 때문에 지방교부세의 총액이 감액되는 보정을 받을 가능성은 있다(제6조의3). 그러나 제6조에서 규정된 교부세총액으로는 재원부족이 예상되었으므로 그것에 대처하기 위한 대책이 강구되어야 하였다. 거기에는 지방채의 발행증가, 일반회계에서의 가산, 교부세특별회계산입 등으로 대처하였다. 그러나 버블경제 붕괴 후 세수의 저조와 누차에 걸친 종합경제대책 등에 기초하는 공공사업의 증액과 감세의 실시에 의해 지방재원부족액은 확대되었는데, 국가도 재정악화 일로에 있었으므로 국가로서는 지방교부세의 총액을 억제하지 않을 수 없었다. 따라서 지방재정에 관한 근본적인 대책이 필요하였고, 이로 인하여 삼위일체개혁이 추진되었다.

삼위일체개혁의 성과로서, 임시재정대책채를 포함하는 지방교부세에 관해서는 약 5.1조엔의 억제가 시도되었는데, 정부의 기본적인 사고가 나타난 것은 ‘기본방침 2003’이었다. 즉, 지방교부세의 개혁으로서¹⁷²⁾ “지방교부세의 재원보장기능에 관해서는 그 전반을 재검토하여 ‘개혁과 전망’의 기간 중에 축소해 간다. 한편, 필요한 행정수준에 관하여 국민적 합의를 꾀하면서 지역간의 재정력격차를 조정하는 것 또한 필요하다. 또한 국가·지방을 통한 세출의 감축, 필요한 공공서비스를 유지하는 안정적인 세입구조의 구축 등을 통하여 조기에 지방재원부족을 해소하고, 그 후에는 지방교부세에의 의존체질에서 탈피

172) ‘기본방침 2003’ 제2부 6. ‘국가와 지방’의 개혁.

하여 진정한 지방재정의 자립을 지향한다”고 한 다음, 국가세출의 철저한 재검토와 보조를 맞추면서 ‘개혁과 전망’ 기간 중에 다음과 같은 조치 등에 의해 지방재정계획의 세출을 철저히 재검토하는 것으로 하였다.

- 국고보조부담금의 폐지, 감축에 의한 보조사업의 억제
- 지방재정계획상 인원을 4만명 이상 純減
- 투자적 경비(단독)를 1990-1991년도 수준을 목표로 억제
- 일반행정경비 등(단독)을 현재 수준 이하로 억제

이러한 기본방침에 기초하여 2004년 2월에 2004년도 지방재정계획이 책정되었다. 그 결과 지방교부세 및 임시재정대책채¹⁷³⁾는 2003년도의 23.9조엔에서 2004년도에는 21조 766억엔으로 감소¹⁷⁴⁾하였다.¹⁷⁵⁾ 이는 그 액이 2.9조엔 감소한 것에서 ‘교부세삭감 3조엔’ 쇼크라고 하여 지방단체의 재정운영에 큰 영향을 주었다. 또한 전년도 대비 12.0% 감소이자 최초의 감소였고, 그 감소폭이 컸던 것, 나아가 그러한 대폭적인 감소가 연말의 지방재정대책에 의해서 결정된 것에서 이미 본격적인 예산편성작업 중이었기 때문에 이에 대처하기 위한 시간적 여유가 없었으므로 많은 지방자치단체로부터 2004년도예산편성에 심각한 지장을 초래하였다는 지적이 있었다.¹⁷⁶⁾

지방분권의 추진을 기본적인 목적으로 하는 삼위일체의 개혁에서 교부세삭감이 선행하는 형태가 되어, 앞으로의 개혁에 관한 지방자치단체측의 납득을 얻을 수 없다는 입장에서 기본방침 2004의 편성과정에 어느 정도 규모의 세원이양을 하는지 명확하게 제시하여야 한다는 등의 논의가 있었다.¹⁷⁷⁾ 그로 인하여 ‘기본방침 2004’에는 세원이양에 관하여

173) 지방교부세억제액에 임시재정대책채를 포함하는 것은, 임시재정대책채가 지방의 고유재원으로서의 장래의 지방교부세를 재원으로 하여 발행하는 것으로 교부세의 대체라고 보기 때문이다.

174) 그 후 계속 감소되어 2005년 20조1,210억엔, 2006년 18조8,145억엔까지 감소하였다. 그 결과 2004년도-2006년도의 3년간 5.1조엔 감소되었다. 各年度 地方財政計劃참조.

175) 또한 지방교부세만을 보더라도 2000년도의 21.4조엔에서 2006년도는 15.9조엔으로 5.5조엔을 감소시켰다.

176) 특히 2004년 2월 23일의 全國市長會에 의한 「三位一体改革に關する緊急要望」이 대표적이다. 또한 2004년 5월 25일 全國知事會의 「平成17年度における「三位一体の改革」に關する提言」에도 잘 나타나 있다.

177) 黒田武一郎 編著, 三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税 (シリーズ地方税財政の構造改革と運営

대략 3조엔규모를 지향한다는 것에 덧붙여, “지방교부세에 관해서는 지방자치단체의 개혁의욕을 꺾지 않도록 국가세출이 재검토와 보조를 맞추어 지방의 세출을 재검토하여 억제한다. 한편 지역에서 필요한 행정과제에 대해서는 적절하게 재원조치를 한다. 이것에 의해 지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원의 총액을 확보한다”고 하였다. 또한 2005년도분의 지방교부세의 개산요구에서 종래와는 다른 방식을 채택하였다. 즉, 지방자치단체로부터 교부세총액의 결정과정의 투명화와 지방의 요구의 반영이 요구된 것에 기초하여, 종래는 교부세의 법정율분을 계산하고, 그것에 특별회계차입금의 반환, 이미 결정된 법정가산분을 기계적으로 대입하여 개산요구를 하였지만, 2005년도부터는 8월 단계에서 예상할 수 있는 다양한 전제를 두고, 그 단계에서의 지방재정수지의 가계산을 하고 그것에 기초하여 필요하다고 예상되는 교부세의 필요액을 요구하는 방식으로 바꾸었다. 그 결과로 2005년도 지방재정계획에서는 지방세, 지방교부세, 임시재정대책채의 합계인 일반재원총액이 2004년도 53조3,997억엔 보다 0.1%로 증가한 53조4,399억엔을 확보하였다.¹⁷⁸⁾

2006년도분의 지방교부세에 관해서도 기본방침 2005에서 “平成18(2006)년도에는 지역에 필요한 행정과제에 대해서는 적절하게 재원조치를 하고, 지방자치단체의 안정적인 재원운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원의 총액을 확보한다”¹⁷⁹⁾고 한 것에 기초하여, 2005년도와 동일한 과정으로 총액의 논의를 하였다. 그 결과 지방자치단체에 있어서 행정개혁의 철저를 전제로 하여 2006년도에는 지방세, 지방교부세, 임시재정대책채, 감세보전특례교부금, 감세보전채 및 소득양여세를 제외한 지방양여세의 일반재원총액은 55조6,334억엔으로 전년도(55조6,130억엔)에 비하여 204억엔(0.0%) 증가하였다.¹⁸⁰⁾ 또한 2005년도와 2006년도에 ‘일반재원총액’ 항목이 다른 것은 항구적인 감세의 일부폐지 등을 기초로 그 관련분을 포함한 일반재원총액을 지표로 하는 편이, 지방재정운영상

第2卷), ぎょうせい, 2007, pp.196-197.; 神野直彦, 前掲書, p.166.

178) 平成17(2005)年度地方団体の歳入歳出總額の見込額(地方財政計書), 第162回 國會(常會)提出.

179) 基本方針 2005, 2005年 6月 21日 閣議決定.

180) 平成18年度地方団体の歳入歳出總額の見込額, 第164回 國會(常會)提出.

전체상을 파악하기 쉽다는 것 등을 기초로 한 것이다.¹⁸¹⁾

이상이 지방교부세의 총액에 착안한 삼위일체개혁의 연도별 내용인데, 이것이 2004년도부터 2006년도까지의 전체상으로서 본 경우, 2003년도와 2006년도를 비교하면 국가의 일반세출이 1.7조엔 증가한 것에 대하여 지방의 일반세출은 4.1조엔 감소하고, 임시재정 대책채를 포함하는 지방교부세는 5.1조엔 감소했다.¹⁸²⁾ 이와 같은 지방교부세의 대폭적인 삭감을 한 것은 기본방침 2003 등에서 지방재정계획의 세출의 억제방침을 나타내고, 이에 따라 지방세출의 계획적인 삭감을 시도해 왔기 때문이다. 이러한 엄격한 세출억제는 국가와 지방을 통한 위기적인 재정상황 하에서 정부로서 2010년대초에는 기초적 재정수지를 흑자화한다는 목표를 명확하게 하고, 국가·지방의 쌍방이 납득할 수 있는 형태로 세출삭감에 지속적으로 노력한다는 기본방침에 의한 것이다.

③ 산정방법의 간소화

지방교부세의 산정 면에서의 개혁을 크게 보면 하나는 ‘간소화’의 방향, 즉 교부세산정이 긴 역사 속에서 지역의 사회적·지리적 특성 등을 반영하여 행하려고 한 나머지 지나치게 복잡한 것은 아니었는가라는 의견이 있었으므로 산정방식을 가능한 한 간소하게 하려는 개혁이다. 또 하나는 ‘효율적인 행정운영’을 지향하기 위한 개혁이다. 교부세는 실제의 지출과 수입의 차이를 보전하는 제도가 아니라 어디까지나 표준적인 수요와 수입에 의하여 산정하는 것이고, 효율적인 행정운영과 모순되는 제도는 아니지만, ‘단계보정’ 등에 관하여 행정의 효율화의 관점에서 재검토하는 것이다. 그 이외에 세원이양에 따라 재정력 격차가 확대되지 않도록 하기 위하여 산정의 특례를 두는 등의 개혁도 하고 있다. 지방교부세의 산정방법에 관한 개정의 기본적인 방향은 ‘지방분권추진계획’¹⁸³⁾에서 “지역의 실정에 맞는 지방자치단체의 자주적·주체적인 행정운영에 기여하는 방향으로 산정방법의 간소화를 진행한다”고 한 것 이외에, 지방분권추진계획에서는 다음의 점들이 제시되었다.

181) 黒田武一郎 編著, 前掲書, pp.197-198.; 神野直彦, 前掲書, pp.167-168.

182) 한편으로 지방세는 2.7조엔 증가하였기 때문에, 단순히 지방교부세가 감액되는 것은 아니다.

183) 1998年 5月 29日 閣議決定.

- 앞으로의 교부세제도의 운용의 존재방식으로서 국가와 지방의 역할분담의 재검토와 법령 등에 의한 지방자치단체의 의무화의 폐지·완화 등에 대응한 산정방법의 간소화
- 측정단위로서 사용되는 것이 가능한 신뢰도가 높은 개관적인 통계수치가 존재하는 것에 관해서는 보정계수에 의한 산정을 가능한 한 법률로 정하는 단위비용에 의한 산정으로 할 것
- 지방자치단체의 의견을 보다 정확하게 반영함과 함께, 그 과정을 보다 명확하게 하기 위하여 산정방법에 관한 의견신청제도를 설치할 것
- 지방채의 원리상환금에 관하여 실제의 상환액 등에 대응하여 기준재정수요액에 산입하는 조치에 관해서는 한정적으로 행할 것

지방분권추진계획 이외에도 지방분권추진위원회최종보고(2001년 6월 14일)와 매년도의 기본방침에서도 산정방법의 간소화가 다양하게 지적되고 있다. 이러한 지적에 기초하여 산정항목의 통합과 보정계수의 폐지 등이 행하여졌다.

한편, 교부세제도의 재원보장기능과 재원조정기능을 어느 정도 작용하게 하는가는 산정방법의 존재방식과 밀접불가분의 관계에 있다. 즉, 개개의 지방자치단체의 재정수요를 가능한 한 보충하여 그 재원을 보장함과 함께, 재원의 균형을 꾀하려면 산정방법은 결과적으로 복잡하게 된다. 일반적으로 재정력이 약한 지방자치단체 측에서는 가능한 한 구체개별의 행정 분야마다의 재정수요를 산정하여야 한다는 지적이 있고, 지금까지의 산정방법의 개정도 그러한 방향에 따른 것이다. 그러나 이러한 계속된 개정의 결과, ① 교부세의 정치한 산정은 산정의 복잡화를 초래하여 결과적으로 매우 알기 어렵고, ② 빈틈없는 세밀한 재원보장에 의해 지방자치단체의 행정개혁의욕을 꺾는 결과가 되는 등의 비판을 받았다. 따라서 최근 개별사무사업의 구조에 근거한 정치한 산정방법을 하면서도 가능한 한 알기 쉬운 간결한 산정을 지향하고 있다. 삼위일체개혁에서도 이러한 방향을 기본으로 한 개정이 행하여졌다. 주요내용은 다음과 같다.

(i) 단계보정의 재검토

인구단계에 의해서 인구 1인당의 행정비용이 다르다는 규모의 장점과 단점을 반영하는 단계보정에 관해서는 1998년부터 2001년까지, 2002년부터 2004년까지의 2단계로 재검토를

하였다. 먼저 1998년부터 2001년 사이에는, 지방분권추진계획 등에 기초하여 교부세의 산정방법의 간소화의 일환으로서 인구 4,000명 미만의 단체에 관하여 단계보정의 할증률을 일률적으로 하고, 상공행정비, 소방비, 보건위생비, 사회복지비 등에 관하여 재검토한다.

다음으로 2002년부터 2004년 동안에는, 단계보정에 관하여 기본방침¹⁸⁴⁾에서 “단계보정(단체의 규모에 대응한 교부세의 배분의 조정)이 합리화와 효율화에의 의욕을 약화시키지 않도록 그 재검토를 피하여야 한다”고 한 것에 기초하여, 소규모단체에도 직원의 겸무와 외부위탁 등에 의해 합리적·효율적으로 행재정운영을 하는 단체가 있으므로, 시정촌분에 관하여 그러한 실태를 반영한 재검토를 하였다. 구체적으로는 인구단계마다에 전 단체의 평균행정경비를 기초로 하여 할증률을 산출하는 방법으로 바꾸고, 보다 효율적인 재정운영을 하는 상위 2/3단체의 평균행정경비를 기초로 하여 할증률을 산출하는 재검토를 2002년부터 2004년까지의 3년간 행하였다.¹⁸⁵⁾

(ii) 산정의 간소화·투명화

i) 보정계수의 단위비용화

지방분권추진계획에서 산정방법의 보다 간명화를 꾀하는 관점에서 기준재정수요액에 관해서는, 측정단위로서 사용하는 것이 가능한 신뢰도가 높은 객관적인 통계수치가 존재하는 것은 **省**에 의해 그 상세한 것이 결정되는 보정계수를 사용하여 산정하는 재정수요를 법률로 정하는 단위비용에 의해 산정하도록 하는 것이 요구된 것에 기초한 것이다. 보정계수도 **省**이라는 법형식을 취하는 것이어서 산정의 객관성은 담보되지만, ‘법률에 의한 산정’이라는 보다 간명한 방법을 요구하는 관점에서의 개정이다.¹⁸⁶⁾ 구체적으로는 종래는 보정계수에 의해 산정한 노인의료, 사학조성, 공립대학, 공립유치원, 도시공원 등에 관하여 새로운 측정단위와 단위비용을 법정하여 산정하는 것으로 하였다.

184) 2001년도의 기본방침을 말한다.

185) 黒田武一郎 編著, 前掲書, pp.201-202.; 神野直彦, 前掲書, pp.170-171.

186) 黒田武一郎 編著, 前掲書, p.204.; 神野直彦, 前掲書, p.172.

ii) 경비종류의 통합

기준재정수요액의 산정에 사용하는 행정항목이 세분화되어 있고, 복잡하여 알기 어렵다는 지적에 대응한 개정이다. 경비종류의 통합에 있어서는 지방자치단체마다의 기준재정수요액의 변동의 정도, 경비의 재정수요액의 전국총액이 어느 정도인지 등을 감안하고 있다. 구체적으로는 최근의 투자적 경비의 억제에 따라 경비를 분류하여 산정할 필요성이 약하다는 것 등을 기초로 都道府縣의 ‘기타의 토목비’, ‘기획진흥비’, ‘기타의 제경비’의 세 가지 경비를 ‘기타의 제경비’에 통합하는 것 등을 하고 있다.

iii) 都道府縣分の 보정계수의 半減을 위한 구조

보정계수에 관해서는 지방분권계획과 각 연도의 기본방침에서의 지적 등을 기초로 재검토를 하였는데, 특히 都道府縣에 관해서는 시정촌에 비하여 재정규모가 집중되어 있으므로, 우선 都道府縣의 보정계수에 관하여 半減하기로 하였다. 구체적으로는 한랭보정, 보통태용보정의 ‘기타 제경비’에서의 일괄적용의 대폭적인 확대와 각 비목에서의 보정의 재검토 등에 의해 2001년도에 146이었던 보정계수를 2006년에는 절반인 79로 하였다. 이들의 재검토는 산정방법의 간소화의 관점에서의 기술적인 대응을 중심으로 한 것이다.

한편, 생활보호, 국민건강보험 등의 법령에 기초하여 정하여진 지방부담액을 정확하게 산정하는 관점에서 설치된 보정계수에 관해서는 산정대상으로 하는 제도가 간소화되지 않는 한은 재검토가 곤란하다. 따라서 都道府縣分の 간소화에 관해서는 산정대상경비가 현행제도라는 것을 전제로 하면 이 이상의 보정계수의 폐지는 곤란할 수준으로까지 정리되었다.

④ 새로운 산정방법의 도입

지방교부세의 산정방법에 관해서는 가능한 한 간소화를 꾀한다는 것이 지방분권추진 계획 및 각 연도의 기본방침 등에서 지적되었다. 삼위일체 개혁에 있어서 지방교부세개혁의

일환으로서도 都道府縣의 산정을 중심으로 간소화를 진행하였는데, 간소화를 근본적으로 진행하는 과정에서 국가기준의 폐지·축소에 대응하여 복잡하고 알기 어려운 기준재정수요액의 산정방법에 관하여 인구와 면적을 기본으로 한간소한 것으로 하는 신형교부세를 도입하기로 하여, 기본방침 2006에서 “지방자치단체의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 필요한 조치를 강구하면서 간소한 새로운 기준에 의한교부세의 산정을 행하는 등 재검토를 한다”고 하고 있다.

도입은, 기준재정수요액에 산입되는 경비에는 현재 국가에 기준화되지 않은 행정 분야에 관한 것이 都道府縣에 적어도 1할 정도 있는 것을 염두에 두고, 신형교부세를 2007년도부터 도입한다. 그 후에 그 비율을 점차 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 2007년도의 도입을 위한 구체적인 제도설계에 있어서는 지방자치단체의 2007년도예산편성일정을 염두에 두면서 충분히 의견교환을 하고, 현실의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 대처하는 것으로 한다.

이 신형교부세는 교부세의 산정면 즉 기준재정수요액의 합계에서의 개혁이고, 재원보장기능이나 재원조정기능이라는 교부세의 기능이나 교부세총액에 직접 영향을 주는 것은 아니다. 산정방법에 관해서는 예를 들면 인구단계에서의 행정비용차이와 토지의 이용형태에 의한 비용차이를 적절하게 반영함과 함께, 충분한 경과조치를 강구한다.

⑤ 산정방법에 대한 지방자치단체의 의견제출제도의 신설

지방교부세의 산정에 있어서 지방자치단체의 실태를 파악하여 교부세의 산정에 반영하기 위하여 실무상 지방자치단체의 의견을 청취해 오던 것을, 지방분권추진계획에 의하여 이를 제도화한 것이다.

즉, 지방교부세의 간소화·투명화의 일환으로서 지방교부세의 산정에 있어서 지방자치단체의 의견을 보다 정확하게 반영시키고, 그 과정을 보다 명확하게 하기 위하여 지방자치단체는 교부세의 산정방법에 관하여 의견을 제출할 수 있다는 것을 지방분권추진계획에 따라 2000년도에 제도화하였다(지방교부세법 제17조의4).¹⁸⁷⁾

187) 2000년 4월부터 시행.

이에 따라 지방자치단체는 교부세의 액의 산정방법에 관하여 총무대신에 대하여 의견을 제출할 수 있으며(동조 제1항), 이 경우 총무대신은 의견의 신청을 받은 경우에는 이를 성실하게 처리하여야 하고, 그 처리 결과를 지방재정심의회에 보고하여야 한다(동조 제2항). 이에 따라 각 연도별 의견제출상황과 처리상황은 다음과 같다.

지방자치단체의 의견제출상황¹⁸⁸⁾

연도별	의견제출상황	의견처리상황
	법률사항	법률사항
	성령사항	성령사항
2002	389건 116항목	31항목 채택
	399건 165항목	31항목 채택
2003	326건 93항목	39항목 채택
	359건 146항목	34항목 채택
2004	270건 88항목	41항목 채택
	295건 106항목	29항목 채택
2005	250건 98항목	36항목 채택
	300건 86항목	24항목 채택
2006	308건 88항목	25항목 채택
	322건 97항목	28항목 채택
2007	460건 128항목	59항목 채택
	418건 111항목	30항목 채택
2008	382건 79항목	18항목 채택
	384건 114항목	31항목 채택

188) 이를 위해 총무성 교부세과 자료 참조. <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/iken.html> (최근 검색일: 2018.12.11.).

⑥ 지방특례교부금

지방특례교부금은 1999년도에 항구적인 감세에 따르는 지방세의 감수액을 보전하기 위한 감세보전특례교부금이 창설되고, 2004년에는 의무교육비국고부담금 등의 잠정적인 일반재원화를 위한 세원이양예정특례교부금이 창설되었다. 그 후 세원이양예정특례교부금에 관해서는 삼위일체개혁에서의 국고보조부담금개혁에 의한 세원이양액 전액을 소득양여세에 의하여 조치함에 따라 2005년도에 한하여 폐지되었다. 감세보전특례교부금에 관해서도 2006년도에 한하여 폐지되었다. 또한 감세보전특례교부금폐지 후의 경과조치로서 특별교부금이 설치되었다.

그리고 2006년도부터 아동수당의 제도 확충이 행하여짐에 따르는 지방부담액의 증가에 대응하기 위하여 아동수당특례교부금이 창설되었다. 나아가 2008년도부터 주택차입금등특별세액공제를 행함에 따르는 지방자치단체의 감수액을 보전하기 위하여 감수보전특례교부금이 창설되었다.

2) 지방양여세의 개혁¹⁸⁹⁾

① 개요

‘기본방침 2003’에서 ‘세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 하는 것’이 포함되었고, 연말의 여당세제개정대강¹⁹⁰⁾에서 “소득세 일부의 용도를 제한하지 않는 일반재원으로서 지방에 양여하는 소득양여세를 창설”하는 것이 결정된 것이 크다. 이 세원이양의 경과적 조치라고도 할 수 있는 소득양여세의 창설 후, 기본방침 2004에서 세원이양규모의 결정과 함께 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하는 것이 결정되었다. 이에 따라 소득세에서 개인주민세로의 3조엔규모의 세원이양이 실현되었다. 이러한 대규모적인 세원이양은 일찍이 없었던 것이어서 지방분권을 추진함에 있어 획기적인 것이었다. 그 주된 내용은 소득세에서 개인주민세로의 세원이양과 개인주민세의 10% 비례세율화이다.

189) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 117-119면 참조.

190) 『与党税制改正大綱』, 2003年 12月 17日 決定.

삼위일체개혁에 의한 국고보조금의 삭감과 폐지의 보전재원으로서 본격적인 세원이양까지의 잠정적인 조치로서 국가의 소득세의 일부를 2004년부터 도도부현(都道府縣)과 시정촌에 인구할로 배분하기 위하여 소득양여세가 창설되었다. 그러나 소득양여세는 잠정조치로서 취하여진 제도이므로, 2006년 3월 31일 소득양여세법이 폐지되고 2007년 4월 1일 시행되었으므로, 현재 소득양여세는 폐지되었다. 또한, 지역간의 세원편재를 시정하기 위하여 소비세를 포함한 세 체계의 근본적 개혁이 행하여지기까지의 잠정조치로서, 지방세인 법인사업세의 일부를 분리하여 지방법인특별세로써 국세화하여 그 전액을 국가가 도도부현(都道府縣)에 재분배하기 위하여 2008년 새로이 지방법인특별양여세가 창설되었다.¹⁹¹⁾ 이 양여세는 지방법인특별세수입액의 용도를 한정하지 않는(동법 제37조) 일반재원이다. 이 양여세는 동법이 2008년 개정되어 2008년 10월 1일부터 시행됨으로 인하여 2008년 10월 1일 이후에 개시하는 사업년도부터 적용되고, 2009년부터 양여된다.

② 소득세에서 개인주민세로의 세원이양

세원이양이 소득세에서 개인주민세라는 기간세로 실시된 것은 기본방침 2003에서 ‘세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 하는 것’이 포함됨과 함께 연말의 여당세제개정대강(192)에서 “소득세 일부의 용도를 제한하지 않는 일반재원으로서 지방에 양여하는 소득양여세를 창설”하는 것이 결정된 것이 크다. 이 세원이양의 경과적 조치라고도 할 수 있는 소득양여세의 창설 후, 기본방침 2004에서 세원이양규모의 결정과 함께 소득세에서 개인주민세로의 본격적인 세원이양을 실시하는 것이 결정되었다.

개인주민세로의 세원이양에 있어서는 세율을 10%비례세율로 하는 것으로 하였다. 현행의 개인주민세소득할은 都道府縣民稅가 2%, 3%의 2단계, 시정촌민세가 3%, 8%, 10%의 3단계, 합쳐서 5%, 10%, 13%의 3단계의 세율구조로 되었다. 이 세율을 일률적으로 10%의 비례세율로 하는 것에 의해서 소득의 대소에도 불구하고 일정율의 세금을 주민이

191) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou2/dai2/siryou2.pdf#search=地方法人特別讓与税>(최근검색일: 2018.12.11).

192) 『与党税制改正大綱』, 2003年 12月 17日 決定.

동등하게 납세하게 하는 것에서 개인주민세의 응익성이 보다 명확해진다. 또한 13%→10%의 감수영향은 고액소득자가 많은 단체에 크게 작용하는 한편, 5%→10%의 영향은 모든 납세자에게 발생하여 모든 단체에 작용하는 것에서 세수의 편재시정효과를 얻을 수 있다. 특히 세원이양에 의한 재정력격차확대에의 대응의 관점에서 교부세로 재원조정할 수 없는 교부단체에 대한 유효한 방법이기도 하였다. 개인주민세소득할의 10% 비례세율화에 의해서 이와 같이 응익성이나 편재도의 축소라는 관점을 중시하면서 3조엔의 세원이양이 실현된다.

③ 지방법인특별양여세의 창설

(i) 개요

지방법인특별양여세는 지방법인특별세¹⁹³⁾ 수입액의 전액을 인구 등 일정한 기준에 따라 都道府縣에 대하여 양여하는 것이다(지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법 제32조). 이 양여세는 지역간의 세원편재를 시정하기 위하여 소비세를 포함한 세 체계의 근본적 개혁이 행하여지기까지의 잠정조치로서, 지방세인 법인사업세의 일부를 분리하여 지방법인특별세로서 국세화하여 창설하고, 그 전액을 국가가 都道府縣에 재분배하기 위하여 2008년 새로이 창설되었다.¹⁹⁴⁾ 이 양여세는 동법이 2008년 개정되어 2008년 10월 1일부터 시행됨으로 인하여 2008년 10월 1일 이후에 개시하는 사업년도부터 적용되고, 2009년부터 양여된다. 또한 이 양여세는 지방법인특별세수입액의 용도를 한정하지 않는다(동법 제37조) 일반재원이다.

(ii) 양여액

매년도 각 都道府縣에 대하여 양여하는 지방법인특별양여세액은 지방법인특별양여세 기본액의 2분의1을 각 都道府縣의 인구¹⁹⁵⁾로 안분한 액 및 지방법인특별양여세기본액의

193) 이 세금은 법인사업세(소득할 또는 수입할)의 납세의무자에 대하여 과세되는 국세로서, 부과징수는 법인사업세와 함께 都道府縣이 한다. 이 지방법인특별세의 창설로 인하여 기존의 법인사업세의 세율이 변경되었다.

194) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou2/dai2/siryou2.pdf#search=‘地方法人特別譲与税’> (*최근검색일: 2018.12.11.)

195) 관보에 공시된 최근의 국세조사 결과에 의한 인구를 말한다.

2분의1을 각 都道府縣의 종업원수¹⁹⁶⁾로 안분한 액의 합산액이다(동법 제33조 제1항).¹⁹⁷⁾ 다만, 재원초과액조정단체에는 당해 합산액에 당해 재원초과액조정단체에 관한 개별재원 초과단체조정액을 더한 액이다. 한편, 지방법인특별양여세의 재원이 되는 지방법인특별 세는, 표준세율에 의해 계산한 기준법인소득할액 또는 기준법인수입할액으로 구성되는 법인사업세액을 과세표준으로 하고, 부가가치할액·자본할액 및 소득할액의 합산액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 소득할액에 대하여는 148%, 소득할액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 소득할액에 대하여는 81%, 수입할액에 의해서 법인사업세가 과세되는 법인의 수입할액에 대하여는 81%의 세율이 적용된다.¹⁹⁸⁾

(iii) 양여시기 및 양여시기마다의 양여액

지방법인특별양여세는 매년도 5월, 8월, 11월 및 2월에, 각각 5월에는 2월부터 4월까지 사이에 수납한 지방법인특별세의 수입액에 상당하는 액, 8월에는 5월부터 7월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액, 11월에는 8월부터 10월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액, 2월에는 11월부터 1월까지에 수납한 동세의 수입액에 상당하는 액을 양여한다(동법 제34조). 각 양여시기마다 각 都道府縣에 대하여 양여하는 지방법인특별양여세액은 각 양여시기마다 양여하여야 하는 액에서 재원초과단체조정액의 4분의1에 상당하는 액을 공제한 액(이하, ‘각 양여시기마다의 지방법인특별양여세기준액’이라 한다)의 2분의1에 상당하는 액을 각 都道府縣의 인구에 안분한 액 및 각 양여시기마다의 지방법인특별양여세기본액의 2분의1에 상당하는 액을 각 都道府縣의 종업원수로 안분한 액의 합산액(재원초과액조정단체에는 당해 합산액에 개별재원초과단체조정액의 4분의1에 상당하는 액을 더한 액)으로 한다(동법 제34조).

196) 통계법 제2조 제4항에서 규정하는 기간통계인 사업소통계의 최근에 공표된 결과에 의한 종업원수를 말한다.
197) 이번 개정에 의한 減收額이 재원초과액의 2분의1을 초과하는 경우, 減收額의 2분의1을 한도로 하여 당해 초과액을 양여액에 가산한다. 그러므로 이 양여 기준은 당해 가산액을 제외한 액에 관하여 적용한다(‘지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법안의 개요’, 총무성 2008년 1월 자료2).

198) http://www.tabisland.ne.jp/explain/zeisei12/zes12_102.htm. (최근검색일: 2018.12.11.)

3) 국고보조부담금의 개혁¹⁹⁹⁾

① 개 요

지방분권추진위원회 제2차 권고²⁰⁰⁾에서 국고보조부담금개혁과 그것에 부수하는 형태로 세재원의 충실이 언급되고, 제5차 권고²⁰¹⁾에서 국가직할사업의 재검토와 통합보조금의 창설 등이 제안되었지만, 국가와 지방의 ‘대등·협력의 관계’에 적합한 자원배분시스템에 관한 근본적인 개혁안은 제시되지 않았다.

지방재정에 관하여는 중간보고²⁰²⁾에 이어 제2차 권고가 기본적인 개혁의 방향성을 나타낸다. 이 권고에서는 지방분권의 추진에 의해 국가와 지방자치단체를 상하·주종의 관계에서 대등·협력의 관계로 이행하게 하기 위해서는 지방자치단체의 자주성·자립성을 높이는 견지에서, 국가와 지방자치단체의 재정관계에 관해서도 기본적인 재검토를 할 필요가 있다고 하였다.²⁰³⁾ 그리고 국고보조부담금의 문제점으로서 ① 국고보조부담금의 교부에 의해 국가와 지방자치단체의 책임의 소재의 불명확화를 초래하기 쉽고, ② 국고보조부담금의 교부를 통한 각성청의 관여가 지방자치단체의 지역의 지혜와 창의를 활용한 자주적인 행재정운영을 저해하는 경향이 있고, ③ 국고보조부담금의 세부에 걸치는 보조조건이나 번잡한 교부절차 등이 행정의 간소·효율화와 재정자금의 효율적인 사용을 방해하는 요인이 된다는 점을 지적하고 있다. 이어서 국가와 지방자치단체의 재정관계에 관해서는 사무의 실시주체가 그 비용을 부담한다는 원칙에 입각하면서 “① 국고보조부담금의 정리합리화, ② 존속하는 국고보조부담금의 운용, 관여의 개혁,²⁰⁴⁾ ③ 지방세, 지방교부세 등의

199) 조일윤 / 김세진, 앞의 글, 116-123면의 내용을 요약하여 서술한 것임을 미리 밝히는 바이다.

200) 1997년 9월 3일 지방분권추진위원회에서 결정.

201) 1998년 12월 11일 지방분권추진위원회에서 결정.

202) 地方分權推進委員會, 『中間報告 - 分權型社會の創造 - 』, 1996年 3月 29日.

203) 지방분권추진위원회 제2차 권고 제4장.

204) 제2차 권고는 ‘운용·관여의 개혁’을 기도하여 ① 통합·메뉴화, ② 교부금화, ③ 운용의 탄력화(복합화), 보조조건 등의 적정화, 완화, ④ 보조대상자산의 유효활용, 전용을 들었고(이의 해설에 관해서는 神野直彦, 『地方新時代の分權稅財政・第5回補助金の分權的改革』, 月刊地方自治 第5號, 1999, pp.60), 제5차권고는 ⑤ 통합보조금의 창설을 제안하였다. ③, ④는 보조금적정화법 제22조 등 동법의 운용에 직접 관련된다.

한편, 제2차 권고를 보조금적정화법과의 관련에서 상세하게 검토한 것은, 確井光明, 『地方分權推進の動きと補助金適正化法』, 地方財政 第37卷 第7號, 1998, pp.4; 小滝敏之, 補助金適正化法解説〔新版〕, 全國會計職員

지방일반재원의 충실확보”라는 3점을 재검토의 기본적인 방향으로 제시하였다.

이후 2001년 6월의 지방분권추진위원회의 최종보고에서 세원이양이 처음으로 언급되었는데, 당시 일본 국가재정도 악화되어 있었으므로 단순히 세원만 국가에서 지방으로 이양할 수는 없었다. 그것에 합당한 국가로부터 지방에 교부되는 국고보조부담금을 삭감하는 것이 대두되었다. 만약 세원만을 이양하고 국고보조부담금을 삭감하지 않는다면 세원이양의 재원을 확보할 수 없었고, 그러한 의미에서 국가보조부담금의 삭감은 세원이양의 전제가 되는 것이었다. 이러한 세원이양과 관련하여 국고보조부담금을 삭감하는 것은 2002년 6월 각의결정되고, 2003년 6월에 구체적으로 4조엔이라는 목표수치가 결정되었다. 그에 따라 2003년도에는 4조엔 중 1조엔의 보조금개혁을 하여야 한다는 지시가 내려졌고, 결과적으로 1조300억엔이 실현되었다. 그러나 그 중에서 교부금화, 슬림화 이외의 세원이양과 관련되는 일반재원화의 보조금개혁은 4,507억엔에 그쳤다. 이러한 과정을 거쳐 국고보조부담금의 개혁이 이루어졌다.

② 국고보조부담금의 정리합리화

정리합리화의 기본적 사고로는 지방분권추진위원회의 제2차 권고에서는 국고보조부담금의 정리합리화에 관한 기본적 사고로서, 사무사업의 내용 등을 감안하여 ㉠ 지방자치단체의 사무로서 동화·정착·정형화된 것²⁰⁵⁾과 ㉡ 인건비보조에 관한 보조금, 교부금 등, ㉢ 국고보조부담금이 소액인 것, 지방자치단체가 행하는 사무·사업전체에 관한 경비 중 국고보조부담사업부분이 일부에 불과한 것 등에 관해서는 폐지 또는 일반재원화 등을 진행하고, 국가와 지방자치단체와의 역할분담의 재검토와 함께 진정으로 필요한 것에 한정하는 것 등에 의해 적극적으로 정리합리화를 진행한다고 하였다. 또한 이미 목적을 달성하였거나 사회경제정세의 변화에 따라 존재의의가 떨어진 사무사업 및 이에 대한 국고보조부담금은 폐지하도록 하였다. 그리고 국고보조부담금의 정리합리화는 지방자치

協會, 1999, pp.68, 134-154, 271-284.

205) 예를 들면 법시행사무비, 회관 등 공공시설의 운영비를 비롯한 지방자치단체의 경상적인 사무 사업에 관한 국고보조부담금을 말한다.

단체의 자주적·자립적인 행정운영의 실현에 이바지하는 것이므로, 단지 국고보조부담금을 삭감하기 위하여 보조부담율의 실질적인 인하를 하는 등의 수법을 사용해서는 안된다고 하였다.

이러한 기본적 사고에 따라 국고보조부담금에 관해서는 재정구조개혁 하에 재검토를 하는 것으로 하고 있기 때문에 재정구조개혁의 집중개혁기간(1998년도부터 2000년도까지의 기간) 중에 ‘재정구조개혁의 추진에 관하여’²⁰⁶⁾와의 정합성을 확보하고자 하였다. 그리고 제2차 권고를 기초로 하여 국고보조부담금의 정리합리화에 관해서는 국가가 장려적 내지 재정원조적 의도에 기초하여 지출하는 국고보조금과 국가가 부담하는 성격의 국고부담금의 구분에 따라, 국고보조금의 정리합리화, 경상적 국고부담금, 건설사업 등에 관한 국고부담금, 재해관계의 국고부담금 등으로 추진한다고 하였다.

이러한 정리합리화에 따라 국고보조금에 관해서는 보조율이 낮은 것과 창설 후 일정기간 경과한 것 등에 관한 재검토 외에 국고보조금삭감계획의 책정 등을 한다. 국고보조금삭감계획은 제도적으로 검토하여야 할 것을 제외한 국고보조금을 대상으로 하여 일정기간, 각 연도의 국고보조금의 삭감률을 정하여 근본적인 국고보조금의 폐지·삭감을 한다. 국고보조금의 총건수에 관해서도 이에 준하여 감축하는데, 이 경우에는 재정구조개혁의 집중개혁기간 중에는 ‘재정구조개혁의 추진에 관하여’²⁰⁷⁾와의 정합을 꾀하도록 하고 있다. 그 후에는 집중개혁기간 중의 삭감·정리합리화의 상황 등에 기초하여 검토하도록 하였다. 또한 특별회계와 특수법인 등으로부터 교부되는 국고보조금에 관해서도 국가의 일반회계에서 교부되는 국고보조금에 준하여 폐지·삭감하도록 하였다.

③ 통합보조금의 창설

통합보조금은 자치단체의 계획에 기초하여 복수의 보조금을 일괄하여 배분하는 새로운 제도에 의한 보조금이다. 이 통합보조금은 중앙성청등개혁기본법²⁰⁸⁾ 제46조 제2호에서

206) 「財政構造改革の推進について」, 平成9(1997)年6月3日 閣議決定.

207) 「財政構造改革の推進について」, 平成9(1997)年6月3日 閣議決定.

208) 平成10(1998)年6月12日 法律第103號.

“적절한 목적을 위한 통합적인 보조금”이라는 규정에 기초하여, 지방분권추진위원회의 제5차 권고(1998년 12월 11일) 속에서 창설이 제안되고, 1999년 제2차 지방분권추진계획에서 그 구체적인 제도설계가 되었다. 제2차 지방분권추진계획에서는 위 기본법에서 요구된 “지방자치단체에 재량적으로 시행하게 한다”는 요건이 “국가가 장소를 정하지 않는다”로 구체화되었다. 이 통합보조금은 자치단체가 독자적으로 사업계획을 수립하고, 관련보조금을 일괄하여 교부하는 것으로, 국가는 실시장소 등에 관여하지 않고 교부하는 것을 원칙으로 하는 것에서 자치단체의 재량권이 확대된다.

이러한 통합보조금에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 2급 하천, 공영주택, 공공하수도, 도시공원, 항만의 기존시설의 유효활용, 농업농촌정비사업 중 생활환경의 정비를 주체로 하는 사업, 어항어촌정비사업 중 취로환경의 정비를 주체로 하는 사업 등의 공공사업 등을 都道府縣이 책정하는 중기계획을 기초로 하여 국가는 보조금의 배분범위만을 결정하고 교부하는 것이다. 또 하나는 일정한 정책목적을 실현하기 위하여 복수의 사업을 일체적이고 주체적으로 실시할 수 있는 유형으로서, 일례로서 시정촌이 실시하는 일정구역 내의 거리조성사업을 국가가 승인하면 가로, 하수도, 공원 등의 사업에의 보조금을 일괄하여 교부한다.²⁰⁹⁾

지방의 재량을 높인다는 관점에서 ‘제2차 지방분권추진계획’²¹⁰⁾에 의해 2000년도에 창설된 ‘통합보조금’에 관해서는 공공사업 및 비공공사업 분야에서의 대상사업을 추가하여 한층 확충하였다. 즉, 국가가 관여하지 않는 것을 기본으로 하여 구체적인 사업개소·내용에 관하여 지방자치단체가 주체적으로 정할 수 있는 것을 기본적인 구조로 하는 통합보조금(A)과 국가가 관여하지 않는 것을 기본으로 하지만, 일정한 정책목적을 실현하기 위하여 복수의 사업을 일체적이고 주체적으로 실시할 수 있는 통합보조금(B)으로 구성된다.

209) 櫻井敬子, 『国庫補助負担金の整理合理化及び統合補助金制度の新設』, ジュリスト 増刊 あたらしい地方自治・地方分権, 2000, pp. 109-110 참조.

210) 1999年 3月 26日 각의결정.

그 성과로는 통합보조금이 처음 시행된 2001년도에는 A가 5,503억엔, B가 1,759억엔 합계가 7,262억엔이었고, 2002년도에는 A가 6,946억엔, B가 1876억엔, 합계 8,822억엔, 2003년도에는 A가 6,973억엔, B가 2,056억엔, 합계 9,029억엔으로 나타났다.

④ 국고보조금개혁의 구체적인 성과

국고보조부담금개혁에 관해서는 ‘기본방침 2003’에서 “지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대함과 함께 국가·지방을 통한 행정의 slim화를 꾀하는 관점에서 ‘자조와 자율’에 어울리는 국가와 지방의 역할분담에 따른 사무사업 및 국고보조부담금의 존재방식의 발본적인 재검토를 한다”는 것을 이념으로서 들고, 구체적인 수치목표로서는 “개혁과 전망의 기간까지 약 4조엔 정도를 목표로 폐지·감축 등의 개혁을 한다”는 것이었다.

(i) 양적인 성과

각 연도의 ‘기본방침’과 2004년 및 2005년의 ‘정부·여당합의’를 기초로 2006년도까지 4조엔이라는 국고보조부담금개혁의 수치목표가 2003년도에 결정되었다. 그런데 2003년도 당시에 지방용 국고보조부담금 등의 총액은 20.4조엔이었으므로 거의 2할에 상당하는 규모의 개혁은 상당히 대규모였다. 과거에 실시된 국고보조부담금의 일반재원화는 단일년도에 수억엔부터 1,000억엔 정도였고, 2002년도 이전의 과거 20년간의 일반재원화 총액은 삼위일체의 발아분을 제외하고 4,700억엔정도에 불과하였다. 그 6배에 이상이나 개혁을 2006년도까지의 3년간에 실시하는 개혁이었다.

2001년 지방재정계획에서는 지방분권추진계획에 기초하여 모자보건위생비보조금(선천성대사이상검사비 등) 등 총액 16억엔이 국고보조부담금으로서 폐지되어 일반재원화되었으며, 또한 2003년도 지방재정계획에서는 국고보조부담금의 일반재원화에 수반하는 조치로서 2,344억엔이 일반재원화되었다. 이러한 각 연도의 개혁의 결과 2006년도까지 4조 6,661억엔의 개혁액이 정리되었다. 개혁은 크게 3종류로 분류되어, 세원이양과 결부하는 개혁 3조 1,176억엔, slim화 개혁 9,886억엔, 교부금화의 개혁 7,943억엔이었다.

또한 개별적 개혁액의 합계액은 4조9,005억엔이고, 국고보조부담금개혁총액 4조 6,661억엔보다도 2,344억엔 정도 많았다. 이것은 삼위일체의 개혁이 2004년도부터 2006년도까지로 되어 있고, 4조6,661억엔은 그러한 사고로 정리된 한편, 2003년에 실시된 삼위일체개혁의 발아라고 하는 개혁액 2,344억엔은 3조94억엔의 세월이양의 대상으로 된 것에서 세월이양과 결부되는 개혁 3조1,176억엔은 2003년도의 발아의 개혁액이 포함되어 있는 것에 의한 것이다.

(ii) 질적인 성과

국고보조부담금개혁의 중요한 목적은 ‘지방의 권한과 책임을 대폭적으로 확대하는’ 것이다. 그러나 이 관점에서의 지방자치단체의 평가는 반드시 높은 것은 아니었다. 그 이유는 의무교육비국고부담금(1/2 → 1/3), 아동부양수당(3/4 → 1/3), 아동수당(2/3 → 1/3) 등 국고보조부담율의 인하에 의한 개혁이 큰 부분을 차지하는 것에 의한다. 바람직한 개혁의 모습은 국고보조부담금이 사업단위로 폐지되고, 그 사업에 대한 법령 등에 의한 관여도 동시에 없어지는 것이지만, 현실적으로는 그러한 이상적인 개혁안은 반드시 대세를 차지하지 못하였다. 그것은 ‘지방의 자유도를 높인다’는 큰 이념에는 차이가 없었더라도 개혁의 구체적인 시책 단계에서는 여전히 국가와 지방의 중첩적인 행정에서 탈피하려고 하는 각오가 없었던 부분도 있다. 삼위일체의 개혁은 우선 국고보조부담금개혁총액, 세월이양액의 목표를 정하고, 개별사업의 존재의 재검토에 들어갔다. 의무교육, 생활보호, 공공사업 등 국가와 지방이 논의를 거듭하였지만, 결국은 확실한 결론을 내릴 수 없었다.

(5) 삼위일체개혁의 성과와 평가

1) 삼위일체개혁의 성과

삼위일체개혁은 2000년도에 시행된 지방분권일괄법 이후의 지방분권의 흐름에 따른 개혁이었는데, 그와 함께 국가의 재정핍박의 타개책의 일환으로서 보다 가속화되었다고 할 수 있다. 즉, 지방분권과 재정재건의 양면성을 가진 개혁이다. 그러나 일반적으로 지방

분권과 재정재건이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하는 것은 곤란하다. 지방에 권한과 재원을 대폭적으로 이양하면 국가의 재원이 부족하다. 반대로 국가가 재원을 넘겨주지 않고 지방으로의 이전지출을 삭감하면 국가의 재정재건은 달성할 수 있다. 하지만 지방은 재원부족에 빠지거나 또는 재원부족상황이 악화되고, 지방이 재량을 가질 여유가 없어져 지방분권은 정체한다. 삼위일체개혁은 두 가지 목표 달성을 위해 어떠한 타협을 할 것인가 하는 것이 주된 논점이었다.

그러므로 세원이양을 수반하는 국고보조부담금의 삭감 및 국고보조부담금의 교부금화에 의해 지방분권의 촉진을 꾀하고, 국고보조부담금의 슬림(slim)화 및 지방교부세의 총액억제에 의해 재정재건을 진행하려고 하였다가 것이 일반적인 관점이었다. 지방교부세의 총액억제는 지방교부세가 담당하여야 할 두 가지 기능, 즉 지방의 재원보장기능과 지방단체간의 재정조정기능 중 재원보장기능을 축소하는 것을 의미한다. 지방으로의 이전 재원을 삭감하고 보증을 하지 않으면 지방재정력은 축소된다. 이러한 조치는 당장은 지방으로의 권한이양의 문제와는 관계없지만, 재원의 뒷받침 없는 권한의 이양은 지방분권의 효과를 감소시킨다.

이러한 요청에 따라 2002년의 ‘기본방침 2002’에서 나타난 수치목표가 ‘기본방침 2003’에는 명시되었다. ‘기본방침 2003’에 포함된 주요 내용은 다음과 같다.

‘기본방침 2003’에 포함된 내용은 ‘장기와 전망—2003년도 개정판’의 기간인 2004-2006년도의 3년간에,

- 국고보조부담금을 대략 4조엔 삭감한다.
- 세원이양은 기간세를 중심으로 삭감되는 국고보조부담금의 8할 정도의 이양을 한다.
- 지방교부세에 관해서는 재원보장기능을 축소하는데, 지방의 재정격차를 시정하는 재정조정기능은 남긴다.

이러한 과정을 거쳐 2006년도에 국고보조부담금의 삭감, 세원이양, 지방교부세의 개혁을 하는 이른바 ‘삼위일체개혁’의 제1단계가 종료하였다. 그 성과는 2006년 12월 27일 각의에서 구두로 보고되었다. 2004년도부터 2006년도까지 사이에 국고보조부담금의 4조

6,661억엔이 삭감되었고, 그 중에서 세원이양과 결부된 것이 2조8,832억엔(삭감총액의 약 62%), 교부금화된 것이 7,943억엔(삭감총액의 약 17%), 슬림(slim)화된 것이 9,886억엔(약 12%)이었다.²¹¹⁾ 또한 세원이양에 관해서는 2003년도분(2,344억엔)을 합치면 합계 3조 1,176억엔이 되고, 지방교부세에 관해서는 임시재정대책채와 합치서 3년간 5조1,000억엔이 삭감되었다.

삼위일체개혁의 성과

국고보조부담금개혁	약 4.7조엔
세원이양	약 3조엔
지방교부세개혁(지방교부세 및 임시재정대책채)	약 5.1조엔
국고보조부담금개혁 ○ 기결정분 3조8,553억엔 ○ 2006년도 세제개정으로 (세원 이양과 관련된 개혁) 8,108억엔 6,544억엔	
합계	4조6,661억엔
세원이양 ○ 2006년도는 소득세에서 개인주민세로의 3조엔규모의 세원이양을 실시 (2007년도분 소득세, 2007년도분 개인주민세에서) ○ 2006년도는 이양액의 전액을 소득양여세로 조치 (3조94억엔)	
지방교부세개혁 ○ 총액의 대폭적인 억제 · 지방교부세 및 임시재정대책채의 총액의 억제(2004-2006) 5.1조엔 삭감 ○ 주요한 제도의 개혁 등 · ‘행정개혁 인센티브 산정’의 창설·확충 · 재정력격차확대에의 적절한 대응 (세원이양분을 기준재정수입에 100% 산입 (당면한 조치)) · 불교부단체의 증가 인구비율(시정촌) 2000년도 11.5%→2006년도 25.9% 등	

*출처: 조일윤 / 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(VI)--일본-, 2008, 99면 재인용

211) 국고보조부담금삭감의 ‘교부금화’란 국고보조부담금의 삭감분을 용도를 특정하지 않는 일반보조금의 형태로 지방에 배분하는 것을 가리키고, ‘슬림(slim)화’란 국고보조부담금을 삭감 내지 폐지하는 것만으로 그 분의 재원수당을 하지 않는 것을 가리킨다. 片桐正俊·御船洋·横山彰 編著, 分權化財政の新展開, 中央大學出版部, 2007, p.127.

2) 삼위일체개혁의 평가

지방분권이라는 관점에서 3조엔의 세원이양의 실현에 의해 지방세가 충실하게 확보된 것은 지방자치단체의 재정면에서 자기결정권과 자기책임의 확충 등 지방분권의 진전에 이바지하는 획기적인 성과로 평가되고 있다.²¹²⁾ 국고보조부담금개혁에 관해서도 ‘약 4조 엔정도’라는 목표가 결정된 2003년의 지방에 대한 국고보조부담금 등의 총액은 약20.4조 엔이었으므로 그 약 2할에 상당하는 대규모적인 개혁이었다. 그러나 국고보조부담금개혁의 구체적 내용에 관해서는 주요한 부분이 의무교육비국고부담금, 아동부양수당, 아동수당 등 국고보조부담금의 인하에 의해 실현하였고, 이 점에 관해서는 지방6단체의 성명(2005년 12월)에서도 ‘분권개혁의 이념에 따르지 않는 내용’이라고 지적받는 등 지방의 자주성을 높인다는 취지에서 보면 과제가 남는 결과였다.

또한, 지방교부세개혁에 관해서는 기간 중(2003-2005년) 임시재정대책채를 포함하여 5.1조엔가 마이너스로 되었다. 삼위일체개혁은 지방분권과 동시에 국가와 지방을 통한 재정건전화를 목표로 한 것으로, 지방재정계획에서의 지방세출의 재검토·억제를 통하여 교부세총액의 억제가 도모되었다. 특히 2004년도에는 지방교부세와 임시재정대책채의 합계액이 전년도 대비 12% 감소되는 등 지방자치단체의 재정운영에 미친 영향은 컸다. 삼위일체개혁에 의해 지방행정개혁과 세출의 축소가 진행되어 국가와 지방을 통한 재정수지의 개선에 크게 기여하였지만, 지방 측에서는 세출삭감의 총액이 커서 지방의 희생에 따른 국가의 재정재건이 진행되었다고 강하게 비판하는 한편, 국가 측에서는 교부세개혁은 아직 진행되지 않았다는 평가도 있다.²¹³⁾ 입장의 차이에 따라서 다양한 평가가 되고 있지만, 전체적으로 보면 1993년의 중·참 양의원에서의 지방분권의 추진에 관한 결의 이후 진행되어 온 지방분권을 세재원 측면에서 진행한 것은 차이가 없다.

이외에 삼위일체개혁을 이미지(image)하는 경우, 단순한 수치만으로 지방재정이 10조엔 삭감되고 세원이양은 3조엔 뿐이었다고 비판한다. 그러나 국고보조부담금개혁에 관해서는

212) 石原信雄, 新地方財政調整制度論, ぎょうせい, 2016, p.77.

213) 石原信雄, 前掲書, pp.77-78.

① 세원이양과 연결되는 개혁분 약 3조엔은 세원이양으로 조치되고, ② 교부금화의 개혁분 약 0.8조엔은 재원이 감소하는 것이 아니고, ③ 축소분 약 1조엔은 사업자체를 축소·폐지하는 것에 의한 것이라는 것에서 지방재원의 감소로 받아들여서는 안된다. 또한 지방교부세는 임시재정대책채와 함께 3년간 약 5.1조엔 축소되고 있는데, 그 동안 지방세는 약 2.7조엔 증가하는 예정이고, 단순히 지방일반재원이 5.1조엔 축소되는 것은 아니다. 삼위일체개혁은 지방분권의 추진이 목적이기는 하지만, 국가·지방을 통한 재정건전화도 아울러 지향하는 것이고, 그 속에서 지방세출의 재검토·억제의 결과로서 재원부족이 축소되고, 교부세의 일반회계의 가산액이 감소하여 온 것에 관해서는 어쩔 수 없다고 생각되어야 한다는 것이다.

(6) 삼위일체개혁 이후의 동향

이상과 같이 삼위일체개혁의 성과와 평가에 대하여, 포스트 삼위일체개혁으로서 장래의 지방분권의 구체적인 모습을 그리고 그것을 실현하는 근본적인 개혁안을 논의하기 위하여 총리대신 아래에 지방분권21세기비전간담회가 설치되었다. 2006년 7월에는 보고서가 정리되어 자유, 책임, 자립을 키워드로 한 새로운 삼위일체개혁으로서 2006년도부터 개시하여야 하는 것으로서 ① 신지방분권일괄법, ② 이른바 재생형파탄법제의 정비, ③ 교부세개혁(신형교부세의 도입, 불교부단체의 확대) 등의 제언이 이루어졌다. 또한, 이 시기에 전국지사회 등이 지방6단체는 신지방분권구상검토위원회를 설치하여 지방분권추진에 관한 의견서를 채택하고, ㉠ 신지방분권추진법의 제정, ㉡ 국가와 지방의 협의의 장의 법제화, ㉢ 지방교부세를 지방공유세로 하는 등의 제언을 하였다.

1) 지방분권개혁추진위원회의 동향

지방분권추진위원회가 최종보고에서 세재원의 개혁과 병행하여 중시한 것이 의무부과와 완화이다. 제1차 분권개혁에 의해 기관위임사무는 폐지하였지만, 여전히 법령에 의해 지방자치단체에 의무부과를 하는 것이 가능하기 때문에 이에 대한 완화가 중요하였다.

그래서 2006년에 성립한 지방분권개혁추진법에 기초하여 제1차 아베(安倍)내각에서 지방분권개혁추진위원회가 설치되고, 의무부과의 재검토가 제1차~제3차의 권고라는 형태로 채택되었다. 그 후 민주당으로의 정권교체를 통하여 권고내용의 실현으로서의 일괄법(제1차, 제2차)의 실현, 나아가 또 한 번의 정권교체를 통한 제2차 아베내각에서의 일괄법(제3차, 제4차)의 실현으로 이어졌다.

2) 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률의 제정

지방분권비전간담회의 사고에 입각하여 총무성에 설치된 ‘새로운 지방재정재생제도연구회’의 제언을 받아 ‘지방자치단체의 재정의 건전화에 관한 법률’이 정비되었다. 종래의 지방자치단체의 재정건전제도에 관해서는 지방재정건전촉진특별조치법에 의한 적자지방자치단체에 대한 재정건전제도와 지방공영기업법에 의한 적자기업에 대한 재정건전제도가 설치되었다. 그러나 이때까지의 제도에 관해서는 알기 쉬운 재정정보의 개시와 조기시정기능이 없는 등의 과제가 지적되어, 재정지표를 정비하여 그 공표 시스템을 설치함과 함께 지방분권을 진행하는 속에서 재정의 조기건전화 및 재상을 위한 새로운 제도를 정비하는 것이 과제로 되어 왔다. 이를 위하여 건전화법에서는 감사위원의 심사와 의회에의 보고·주민에의 공표 등을 의무화하여 정보공개를 철저하게 하였다. 또한 조기건전화기준을 두고 기준 이상의 지방자치단체에게는 재정건전화계획의 수립을 의무화하여 자주적인 개선 노력을 촉구하였다. 더불어 공영기업과 제3섹터의 회계도 대상으로 하는 새로운 지표를 도입하는 등 지방자치단체의 재정의 건전화 모델을 명확하게 하는 제도를 도입했다. 이에 따라 지방자치단체의 재정상황을 통일적이고 명확한 지표를 이용하여 주민이 쉽게 모니터링할 수 있게 되었고, 지방자치단체의 재정의 건전화와 재생을 신속하게 촉구하게 되었다.

3) 교부세의 산정방법의 근본적인 간소화

삼위일체개혁기간에도 교부세의 산정방법은 간소화·투명화가 도모되었지만, 비전간담회의 보고 및 ‘기본방침 2006’에 입각한 근본적인 움직임은 통해 국가의 기준설정의 폐지·

축소에 대응하여 인구와 면적을 기본으로 한 신형교부세를 도입하였다. 이 신형교부세는 교부세의 산정방법을 근본적으로 간소화하고 교부세의 예견가능성을 높이기 위하여 간결한 새로운 기준에 따른 기준재정수요액을 산정하는 것으로 2007년에 도입되었다. 그러나 기준재정수요액과 인구 및 면적 사이에 높은 상관관계가 있다고 하더라도 지방자치단체를 개별적으로 보면 실제로 회귀방식에 따라 산정한 액과 기준재정수요액 사이에는 큰 차이가 발생하는 경우가 있다. 또한, 회귀분석은 산정결과에 대한 분석에 불과하고 지방행재정제도의 개정이 있을 때에 어떻게 산정방법을 재검토하여야 하는지 회귀분석으로는 알 수 없다. 이로 인해 모든 재정수요에 관하여 인구와 면적에 의한 단순 산정은 현실적이지 않다. 이러한 관점에서 도입한 것이 ‘신형교부세’이다.

신형교부세의 도입은 기준재정수요액으로 산정하는 경비를 ‘개별산정경비(종래형)’과 ‘포괄산정경비(신형)’으로 구분하고, ‘포괄산정경비’를 인구와 면적을 기본으로 하는 간소한 기준에 의해 산정하는 기준재정수요액의 산정면에서의 개혁이다. 신형교부세의 제도설계의 기본프레임은 ① ‘국가가 부여하는 기준이 없거나 또는 약한 행정 분야’에 신형교부세를 도입하고, ② 인구규모와 토지의 이용형태에 의한 행정비용차이의 반영, ③ 낙도(落島), 인구과소 등으로 배려가 필요한 지방자치단체에 대응하는 체계를 확보하는 것에 의해, ④ 지방자치단체에 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 제도를 설계하는 것이었다. 또한, 복지나 교육 등 국가가 부과하는 기준이 있는 행정 분야에 관한 재정수요는 종래의 교부세의 구조 속에서 적절한 산정을 하게 되었다.

4) 신형교부세의 도입

신형교부세의 도입에 따라 교부세법의 기준재정수요액의 산정방법에 관한 규정이 개정되었다. 교부세법은 ‘지방행정에 필요한 경비 중 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 경비의 종류를 구분하여 그 액수를 산정하는 것’을 ‘개별산정경비’로 정의하였다. ‘포괄산정경비’는 교부세법상은 개별산정경비이외의 경비로서, 법령 용어는 아니다. 포괄산정경비의 측정단위는 ‘도부현 또는 시정촌마다 인구 미 면적으로 한다.’고 규정하고, 포괄산정경비의 단위비용은 개별산정경비의 단위비용을 정하는 것과는 별도로

정하고 있다. 또한, 포괄산정경비의 측정단위의 수치에 관해서는 인구규모와 토지의 이용 형태에 따른 행정비용차이를 반영하기 위하여 ‘도부현 또는 시정촌마다 인구에 관해서는 단계보정을, 면적에 관해서는 종별보정을 한다.’고 규정하고 있다. 그리고 포괄산정경비의 단위비용의 정의는 개별산정경비와 공통이고, ‘표준적 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 행하는 경우 또는 표준적인 시설을 유지하는 경우에 필요한 경비를 기준으로 하고, 보조금, 부담금, 수수료, 사용료, 분담금 그 밖에 이에 준하는 수입 및 지방세 수입 중 기준재정수입액에 상당하는 것 이외의 것을 재원으로 하여야 하는 부분을 제외하고 산정한 각 측정단위의 단위당의 비용’이다.

신형교부세의 도입에 있어서는 신형교부세가 국가가 부과하는 기준이 없거나 또는 약한 행정 분야에 도입되므로 그 ‘단위비용’은 국가 및 지방의 재정사정에 근거하여 결정되는 신형교부세의 총액에 맞춘 단가로 되는 것은 아닌가라는 우려도 있었지만, 포괄산정경비의 단위비용에 관해서도 개별산정경비의 단위비용과 마찬가지로 표준단체의 표준예산을 계상하는 것을 통하여 그 액수를 산정하고 있다. 이에 따라 신형교부세의 도입에 수반하여 산정항목의 통합에 의해 도부현분에는 공채비를 제외하는 개별산정경비의 산정항목이 42개에서 32개로, 시정촌분의 산정항목은 53개에서 36개로 감소하였다. 전체적으로 개별산정경비의 산정항목이 95개에서 68개로 약 3할 삭감되었다. 또한, 신형교부세의 도입에 의해 2001년부터 채택된 도부현분의 보정계수가 절반으로 삭감되는 목적을 달성하였다.

(7) 지방재정조정기금

지방자치단체가 재원에 여유가 있는 연도에 적립하여 부족한 연도에 사용하는 것으로 재원을 조정하여 계획적인 재정운영을 위한 기금을 말한다. 즉, 지방자치단체가 연도별 재원의 변동에 대비하여 적립하는 기금이다. 재원에 여유가 있는 연도에 적립해 두었다가 재해 등의 필요상 부득이한 이유로 자원부족이 발생하였음에도 지방세와 국가로부터의 교부세 등의 수입이 그 년도의 지출을 초과하는 경우에 활용하는 기금이다. 지방재정법 제4조의2부터 제4조의4까지에서 규정하고 있다. 그 종류로는 주로 재정조정기금과

감채기금(減債基金), 특정목적기금으로 분류할 수 있는데, 감채기금은 차입금에 해당하는 지방채의 변제를 대비하여 적립하지만 일부를 재정조정에도 충당하고 있다. 2006년과 2016년의 지방자치단체의 기금잔고를 비교하면 2006년은 13.6조엔, 2016년은 21.5조엔으로 7.9조인이 증가하였다. 이 중 재정조정기금은 3.5조엔, 감채기금은 0.4조엔, 특정목적기금은 4.1조엔이 증가하였다.

	2016년	2006년	증가액	증가율
기금총액	21조5,461억엔	13조6,022억엔	7조9,439억엔	58.4%
도도부현	6조9,772억엔	3조8,768억엔	3조1,004억엔	80.0%
시정촌	14조5,690억엔	9조7,254억엔	4조8,435억엔	49.8%
재정조정기금	7조5,241억엔	4조720억엔	3조4,521억엔	84.8%
도도부현	1조5,592억엔	7,315억엔	8,277억엔	113.1%
시정촌	5조9,646억엔	3조3,404억엔	2조6,245억엔	78.6%
감채기금	2조5,440억엔	2조1,398억엔	4,042억엔	18.9%
도도부현	1조1,344억엔	1조713억엔	631억엔	5.9%
시정촌	1조4,096억엔	1조686억엔	3,410억엔	31.9%
특정목적기금	11조4,781억엔	7조3,904억엔	4조876억엔	55.3%
도도부현	4조2,836억엔	2조740억엔	2조2,096억엔	106.5%
시정촌	7조1,945억엔	5조3,165억엔	1조8,780억엔	35.3%

*출처: 総務省自治財政局, ‘地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析’, 2017년 11월

4. 소 결

이상과 같이 일본은 2000년의 제1차 분권개혁에 의해서 기관위임사무제도를 폐지하고, 국가와 지방을 상하에서 대등한 관계로 바꾸었다. 2006년에는 삼위일체개혁을 달성하여 3조엔의 재원을 국가에서 지방으로 이양하는 것을 결정하였다. 전후의 개혁에 의해서 이루어진 지방재정과 1950년대에 이루어진 지방재정제도는 효율적이었고, 수정은 되었지만 그 골격은 흔들리지 않다고 생각되었다. 물론 국고보조제도의 문제나 재정자주권 문제는 지적되었지만, 관계자 간에는 현행제도에의 안심감과 현행제도의 변화에 대한 두려움으로 큰 변화는 없을 것이라는 것이 지배적이었다. 그것이 최근 10년간의 움직임으로 나타났다. 분권의 이상에 비하면 이 변화는 아직 큰 것은 아니었지만, 변하지 않을 것이라는 지방재정제도의 요동의 의미는 크다.

삼위일체개혁에 의하여 4.7조엔의 국고보조금개혁을 하였다. 그러나 2007년도 국가예산에는 지방자치단체용 국고보조부담금의 총액은 19조엔이나 된다. 국가와 지방의 세출비는 40대60임에 대하여, 세원배분은 2007년도 국가에서 지방으로 3조엔의 세원이양 후에 국가 57 대 지방 43이다. 세출과 세입 간에는 큰 차이가 있다. 보조금폐지·세원이양이라는 목적에서 보아 삼위일체개혁은 시작이었다. 또한 2007년도 지방재정계획에서 보면 지방세는 40.4조엔으로 세입총액의 49%이다. 2006년도계획까지 42%였는데, 세원이양 외에 경기회복으로 증가하였다. 그러나 아직 절반이다. 국가지출금이 10.2조엔으로 12%, 지방교부세가 지방특례교부금과 임시재정대책채를 포함하여 18.1조엔, 22%를 차지하고 있어 의존재원은 크다. 지방세의 충실이나 교부세의존의 축소도 계속되는 과제로 남았다.

재원의 분권과 함께 규제개혁이 필요하다. 국고보조금에 의한 관여 외에 재정운영에 관한 국가에의 의존을 축소하는 것이다. 이와 같이 국고보조금은 아직 많이 남아있고, 지방세는 충분하지 않고, 국가의 관여는 아직 손도 안 댄 그대로이다. 이러한 일본 정부의 세재정제도개혁에 관한 지방(전국지사회)의 주장은 다음과 같이 변화되어 왔다.

<p>삼위 일체 개혁시</p>	<p>삼위일체개혁에 관한 제언(2003년 11월)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○세원이양에 있어서는 소득세 및 소비세에서 개인주민세 및 지방소비세로의 세원 이양에 의한 근본적인 세원배분을 기본으로 하여야 한다. ○세원이양이 행하여지더라도 단체간 세원의 편재에 따른 재정력격차의 확대가 큰 과제로 되지만, 우선은 편재성이 적은 지방세체계를 구축하는 것이 필요하다. ○그것에 의하더라도 재정력격차의 확대가 상정되는 경우에는 재원보장기능과 재원 조정기능을 일체로 하여 실시하는 지방교부세제도의 재검토에 의해 적절한 대응을 도모하여야 한다. 	
<p>잠정 조치 도입시</p>	<p>지방세원의 충실강화와 세원편재의 시정에 관하여-긴급제언-(2007년 11월(지방세재소위원회))</p> <ul style="list-style-type: none"> ○지방세원의 충실강화는 세원의 편재성이 적고, 세수의 안정성을 갖춘 지방세체계를 구축해 가는 방향으로 생각하여야 한다. ○지방세체계의 재검토만으로는 지방자치단체간의 재정력격차를 해소하는 것이 곤란하므로 편재성이 적은 지방세체계의 구축과 아울러 지방교부세의 충액을 복원하여 재원조정기능과 재원보장기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 불가결하다. ○편재성이 커서 세수의 변동이 큰 법인2세와 소비세의 교화에 의해 지방소비세를 확충하는 것을 기본으로 하여 검토하여야 한다. 	<p>여당세재개정대강의 결정에 대하여(2007년 12월)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○지방법인2세의 세수편재시정은 지방의 심각한 재정적 궁핍대책, 대도시와 지방의 공영을 위한 중요한 조치로 생각한다. ○세원의 편재성이 적고 세수가 안정적인 지방세체계를 구축한다는 방향성과 함께 지방소비세를 충실히 하는 것 등이 명기된 것은 높이 평가한다. ○법인사업세의 일부를 국세화하는 방식이 채택되어 지방세를 충실하게 한다는 지방분권의 기본방향에서 보아 문제이고 유감이다. ○지방법인특별세는 실질적으로는 지방세이고 세제의 근본적 개혁시에는 신속하게 지방세로서 복원하여야 한다. ○지역간의 재정력격차를 확대시킨 최대의 원인은 지방교부세의 대폭적인 삭감이다. 본래의 재원보장·재원조정기능의 회복을 도모하여야 하고, 지방교부세를 복원·증액하도록 강하게 요구한다.



국세화에 의한 편재시정을 허용하였다.

<p>2014년도 세제 개정시</p>	<p>지방세재원의 확보·충실 등에 관한 제언(2013년 7월)</p>	<p>여당세재개정대강의 결정에 관하여(2013년 12월)</p>
------------------------------	--	-------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ○지방법인과세의 방식을 재검토하는 것에 의해 세원의 편재성을 시정하는 방안을 강구하여야 한다. ○지역간의 편재성이 적고 안정성이 높은 지방세계계의 확립에 대응하여 지방법인특별세의 폐지 등을 기본으로 하여 검토하여야 한다. ○지방소비세의 인상에 의해 재정력격차가 확대되기 때문에 세원의 편재시정이 필요불가결하다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○지방법인특별세·양여세의 일부를 법인사업세로 복원하여 지방소비세율 10%단계에서 폐지함과 함께 다른 편재시정조치의 검토를 하는 것, 법인주민세법인세비율의 일부를 지방교부세원화한 것, 지방세원의 편재시정방책을 강구하여야 한다는 방향성에 따른 것 등에 일정한 평가를 한다.
---	--

출처: 東京都財務局・主税局, ‘地方法人課税を巡る動向と東京都の主張’(2014년 9월 12일)에서 발취

국가와 지방의 재정은 대폭적인 자원부족이 장기간에 걸쳐 계속되고 있다. 거액의 세수부족을 차용금으로 조달하고, 차용금잔고도 급속하게 증가하고 있다. 그 규모는 일찍이 없던 상당한 액수이고, 또한 선진제국에서 예를 찾을 수 없는 규모이다.

‘기본방침 2006’은 2011년의 기초적 재정수지흑자화를 목표로 하지만 그것을 위해서는 엄격한 세출삭감과 증세가 필요하다. 그러나 이를 달성하더라도 국채잔고는 계속하여 증가한다. 그것은 ‘차용금의 보류’ 밖에 없고, 차용금의 변제를 위해서는 한층 더 세출삭감과 증세가 필요하다. 지방재정도 버블 붕괴후 거액의 자원부족이 계속되고 있다. 그것을 국가로부터의 가산, 교부세특별회계로의 차입, 지방채발행으로 보충하여 왔다. 일본전체의 재정을 고려하면 지방재정만이 호전한다는 것은 생각할 수 없다. 또한 공적지출의 3분의 2를 담당하는 이상, 세출삭감의 대부분은 지방재적으로 할 필요가 있다. 따라서 명목 경제성장을 3%를 전제로 앞으로의 세출의 증가를 계산하여, 16조5,000억엔 정도의 재원이 필요하다고 하였다. 그 중 11조4,000억-14조3,000억엔을 세출삭감으로 충당하고, 나머지 2조-5조엔은 증세 등으로 보충한다는 것이다. 나아가 2011년도 이후에도 수지개선노력을 계속하여 채무잔고 GDP비를 안정적으로 인하하는 것으로 하고, 앞으로 이 방침에 따라 재정재건의 노력을 하여야 한다고 한다. 한편, 일본은 재정조정기금을 통하여 여유가 있는 년도의 재정을 비축하였다가 재정이 부족한 년도에 이를 활용하고 있다.

제3절 프랑스

1. 개 설

지방재정조정은 어려운 문제이다. 문제가 어렵다고 해서 회피할 수 있는 것도 아니다. 지방자치제도가 확립되기 위해서는 지방재정의 뒷받침이 건설해야만 한다. 나라마다 지방자치제도의 확립과 발전은 각국의 역사적·사회적·경제적·법적 현실에 따라 다르지만, 주민에 의한 자치와 국가권력 분산은 현대 국가의 당면과제가 되었다.

지방자치제도는 한국과 프랑스와 같이 역사적으로 중앙집권적 국가의 전통을 가진 나라에서는 정착시키기 어려운 측면이 있다. 권력의 중심이 되는 수도권으로의 인구 과밀화, 경제력 집중 이에 따른 지방자치단체간의 재정격차는 해소하기가 여간 곤란하지 않다. 다른 측면에서, 재정 격차의 해소의 문제는 국민이자 주민인 납세자에게 있어서 자신의 세금이 자신을 위해 사용하여야 한다는 인식과 충돌하는 경우가 많다. 사실 지방재정 조정의 문제는 경제학의 오랜 과제인 ‘파이(Pie)’와 유사한 측면이 있다. 경제학에서 ‘파이’의 크기를 늘리는 문제와 ‘파이’를 공평하게 배분하는 문제는 늘 국가와 같은 공적 주체에게 큰 어려움이 아닐 수 없는데, 지방재정조정도 ‘파이’의 크기를 늘리는 것과 ‘파이’를 배분하는 문제 간의 이익형량이 늘 문제가 되고 있기 때문이다.

국가의 재정은 경제성장률과 밀접한 관련성을 가지기에, 국가 경제가 고도로 발전할수록 경제성장률의 증가는 둔화될 수밖에 없고, 경제성장률의 둔화는 국가재원의 희소성으로 귀결된다. 경제가 고도로 발전하는 단계에서는 파이의 크기와 배분이 문제 되지 않지만, 파이의 크기가 일정 수준으로 수렴하는 시기에는 분배의 문제가 부각될 수밖에 없다. 국가의 입장에서는 파이의 크기를 최대한 늘려, 충분한 공공재원을 늘리려고 하지만, 잠재성장률은 한계가 있기 마련이고, 자원배분의 최적화를 통해 이러한 문제를 해소하려고 할 것이다.

지방재정조정과 관련하여, 지방자치단체간 재정격차의 문제는 국가나 지방자치단체가 수행해야 하는 공역무 수행에 있어서 지역별 격차를 유발하게 될 것이고, 국가는 최소한의 기준을 정하여 지역간 불평등을 해소해야 한다. 그러나 지역간 불평등을 해결하기 위한 방정식은 간단하지 않다. 이미 구조적인 부분에서 발생한 지방자치단체간의 세입 불균형은 국가가 이를 보전하는 데에 한계가 있기 때문이다. 결국 프랑스나 우리나라는 지방자치단체간 재정격차를 완화하기 위해서 국가에 의해 지방자치단체에 재원이 이전되는 수직적 재정조정을 중심으로, 보완제로서 수평적 재정조정을 통해 이에 대응하고 있다.

이하에서는 프랑스의 지방재정조정제도를 이해하기 위해서, 법률적 체계에 대해서 간략히 검토하고, 재원의 이전은 사무의 배분에 결부되기에 이에 대해서 살펴본 이후, 현재 프랑스 지방재정의 현황을 분석하여, 프랑스의 지방재정조정제도의 현황과 유형을 분석해 보기로 하겠다.

2. 프랑스 지방자치제도의 개관

(1) 프랑스 지방재정조정에 관한 헌법적 근거

프랑스 제5공화국 헌법은 제1조에서 국가의 행정조직은 지방자치화 된다고 천명하여, 단일국가 내에서 주권은 국가에게만 유보되어 있으며, 국가의 제도적 보장 내에서 지방자치이 이루어진다고 규정하고, 지방자치단체에 관한 헌법적 사항은 제10장에서 다루고 있다. 이에 따라 헌법 제72조 제1문은 프랑스 지방자치단체의 종류로 코뮌(Commune)²¹⁴, 데파르트망(Département)²¹⁵, 레지옹(Région)²¹⁶, 그리고 해외영토 등에서 인정되는 특별지

214) 프랑스의 보통지방자치단체로 실질적으로 대부분의 자치사무를 수행하고 있다. 프랑스 내에 약 36600여 곳의 코뮌이 있으며, 주민수 5백명 이하의 코뮌부터, 20만이 상의 코뮌까지 매우 다양하다. 지방자치단체의 범위나 권한에 있어서 오해 소지를 줄이기 위하여, 이하에서는 프랑스의 용어를 그대로 사용하기로 한다.

215) 사회복지서비스, 도로망의 건설 등을 담당하는 특별지방자치단체이고, 프랑스에 약 101 곳의 데파르트망이 있다. 데파르트망의 기원은 1789년 혁명 당시까지 거슬러 올라가며, 프랑스 전역을 일정한 구역으로 나눈 것으로 자생적으로 존재하여 왔던 코뮌과 달리 국가 주도로 구역이 획정된 지방자치단체이다. 이하에서는 데파르트망으로 프랑스의 용어 그대로 사용하기로 한다.

216) 1960년대에 비로서 나타난 특별지방자치단체로 행정구역의 크기로 보면 가장 큰 지방자치단체이다. 주로 지역 내의 사회적·경제적·문화적 영역에서 사무를 수행하며, 1982년에 비로소 지방자치단체로서 인정받았다. 이항

방자치단체 등으로 구분하고 있다. 우리나라와 달리 프랑스 지방자치단체간에는 상호 지휘·감독권이 인정되지 않고, 자치사무 전반을 담당하는 꼬뮌과 특정 사무를 처리하는 특별지방자치단체인 레지옹과 데파르망이 있다. 예를 들어 우리나라의 지방교육청과 같은 역할을 레지옹과 데파르망이 담당하고 있다.

주로 지방재정과 관련된 헌법 조항은 2003년 헌법 개정 당시에 신설된 헌법 72-2조이다. 이를 자세히 보면, 헌법 72-2조 제1문은 “지방자치단체는 법률이 정하는 범위 내에서 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 사용한다”고 규정한다. 즉 헌법이 지방자치단체의 자치재정권을 규정하고 있다.

헌법 제72-2조 제2문은 “지방자치단체는 모든 형태의 과세를 통한 재원을 전체 혹은 부분적으로 징수할 수 있다. 법률은 지방자치단체가 과세대상을 확정하고 세율을 결정하는 것을 허용할 수 있다.”고 규정하여, 자치재정권의 구성 부분으로서 지방자치단체의 수입고권을 인정하고 있다. 프랑스의 지방자치단체는 우리 경우와 같이 세목의 창설은 헌법 제34조에 의해 입법전속사항에 해당되고, 지방자치단체는 세법에 의해서 정해진 세목의 세율만 법률이 유보한 범위 내에서 결정할 수 있다.

동조 제3문은 “지방자치단체의 종류별로 지방자치단체 고유의 세입과 세외수입은 전체 지방자치단체 재원에서 중요한 부분을 나타내어야 한다”고 규정함으로써 지방자치단체의 재정적 자립 원칙을 천명하고 있다. 후술하겠지만, 지방자치단체의 재정 독립성은 지방세를 중심으로 확보되는 것이며, 우리나라의 보통 교부세와 같은 경상비 교부금(DGF)이나 보조금은 의존적일 수밖에 없기에, 가능한 한 지양한다는 원칙을 밝히고 있다.

넷째, 동조 제4문은 “국가가 지방자치단체에게 권한을 이전할 때에는 그 권한의 수행에 사용되었던 비용에 상응하는 재원의 이전을 수반하여야 한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 형태의 권한의 창설 또는 확장은 법률에 의해서 정해진 재원의 비용을 수반을 동반해야 한다”고 규정함으로써 국가의 지방자치단체의 권한 이전이나 기타 지방

에서는 프랑스어 그대로 레지옹으로 사용하기로 한다.

자치단체의 재정적 부담을 증가시키는 사무의 창설의 경우에는 반드시 재정적 수단을 보전하도록 하고 있다. 이는 국가가 기존에 수행하던 사무의 이전뿐만 아니라 사무 이전 이후에 그 사무의 범위를 확장하거나, 입법자가 법률을 통해 기존에 국가가 수행하지 않던 사무를 새롭게 창설하는 경우에도 재정적 지원을 보장하도록 함으로써 지방자치단체의 재정적 독립성을 유지하도록 하였다는 데에 그 의의가 있다. 마지막으로, 동조 제5문은 “법률은 지방자치단체간의 평등을 보장하기 위하여 재정조정적 조치를 정한다”고 규정하고 있다. 헌법 제72-2조 제5문의 경우에 지방재정조정제도의 헌법적 근거를 천명하고 있는 것으로, 지방자치제도의 확립에 있어서 재정적 수단의 중요성을 확인하고, 재정적 수단의 구성에 있어서 지역간 격차를 해소하기 위하여 입법자에게 헌법적 의무를 부과하고 있는 것으로 판단된다. 다만 규정의 내용이 ‘재정조정적 조치’ 혹은 ‘형평화 조치’라고 규정되어 있어서 실행수단은 명시하고 있지 않다는 점에서 입법자의 폭넓은 입법재량이 인정된다 할 것이다.

1982년 지방자치법의 개정을 통해 국가권한을 상당수 지방자치단체로 이양하고, 개별 법률의 입법적 개선을 통해서 지방분권 및 지방자치를 수행하여 왔던, 프랑스는 지방자치를 본질적으로 보장하기 위해서는 지방자치단체의 재정적 자립이 중요하다는 판단 하에, 기존에 법률 혹은 판례상 인정되어 오던 지방자치단체의 재정 자립에 관한 규정을 헌법상 규율하기에 이른다. 국가와 지방자치단체 사무와 권한의 배분 문제는 입법자인 의회에서 최종적으로 판단하는 것이고, 이 경우 입법자는 무제한적으로 입법 재량을 행사할 수 있는 것은 아니고, 지방자치제도의 본질적인 부분을 훼손하지 않는 측면에서 입법권을 행사할 수 있을 뿐이다. 따라서 헌법상 지방자치단체의 재정적 자립을 확보하기 위한 규정을 둠으로써, 입법자의 입법권 행사의 범위와 한계를 보다 명확히 했다는 데에 그 의의가 있을 것이다. 더구나 프랑스는 이미 상원을 통해 의회 내에서 지방의 의견 또는 이익을 반영할 수 있는 구조가 확립되어 있다는 점에서 우리나라 보다는 진일보한 지방자치제도를 확립했다고 평가할 수 있을 것이다.

(2) 프랑스 지방자치제도의 입법적 발전

프랑스는 우리와 달리 ‘법전(Code)’에 관련 법률들을 모두 수록하는 방식을 채택하고 있다. 개별법의 제·개정이 이루어지면 해당 사항이 관련 법전에 편입되어 수록되지만 경우에 따라서는 개별법령상의 조문이 법전에 편입되지 않는 경우도 있다. 따라서 프랑스에서 법률적 근거를 서술할 때에는 주로 법전의 규정을 인용하고, 법전에 편입되어 있지 않는 조문은 개별 법률을 인용하기도 한다. 다음으로 프랑스 법전의 체계는 크게 의회가 제정하는 입법편과 행정부가 제정하는 행정입법편으로 구분되어 있다. 이는 프랑스 헌법 제34조가 입법전속사항을 정하고, 입법전속사항 이외에 사항은 행정부가 정하도록 규정한 것에 따른 것이다. 법전의 인용에 있어서 “제L.”로 규정한 것은 입법사항이고, “제R.”로 서술한 것은 행정입법사항이다. 경우에 따라 “제LO.”로 표현된 것도 있는데, 이는 프랑스 특유의 법체계인 ‘조직법(Loi organique)’에 의해 법전에 편입된 것을 의미한다.²¹⁷⁾

여하튼 지방자치단체에 관한 사항은 헌법적 근거를 두고 있으며, 지방자치단체에 관한 사항은 이에 따라 『지방자치법전(Code général des collectivités territoriales: CGCT)』에 근거한다.

1) 지방자치제도 확립을 위한 국가와 지방자치단체간의 사무 배분 - 1단계 개혁

프랑스는 『꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률²¹⁸⁾』에 의해 헌법상 제72조의 지방자치제도가 확립되기 시작했다. 동법의 제정으로 레지옹과 데파르트망에 임명된 국가대표자로서의 ‘프레페(préfet:국가파견관)’가 지방자치단체의 장을 맡는 제도는 원칙적으로 폐지되고, 지방선거에 의해 구성된 지방의회의 장이 지방자치단

217) 프랑스의 법규범 체계는 헌법, 조직법, 개별법률, 행정입법으로 구분된다. 이 중에서 조직법은 국가기관의 조직에 관한 사항을 정한 것이 아니라, 헌법이 명시적으로 특정 사항을 조직법의 형태로 규정하라고 유보한 경우에 그 특정 사항에 대해서 정하는 법을 의미한다. 따라서 조직법은 대체로 헌법 조문을 보다 명확하고 자세히 규정함으로써 헌법의 구체화법에 해당된다. 조직법의 규정은 헌법 조문과 동일한 규범력이 인정되는 것은 아니지만, 헌법을 구체화 하였다는 점에서 일반 법률 보다는 상위의 규범적 효력을 갖고 있다. 따라서 개별 법률은 조직법에 위반될 수 없다.

218) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

체의 장의 권한을 수행하는 것으로 전환되었다. 사실 1982년 이전에 꼬뮌의 경우에는 지방자치단체장(Maire)을 이미 ‘꼬뮌(Commune)’의 지방의회인 “Conseil municipale”에서 선출하도록 되어 있었는데 반해, ‘데파르트망(Département)’과 ‘레지옹(Région)’의 장은 국가에서 파견하는 구조였다.²¹⁹⁾ 1982년 지방자치법의 개정은 이와 같이 데파르트망과 레지옹의 지방자치단체의 장을 지방선거에 의해서 구성된 지방의회에서 선출되도록 하고, 기존의 프레페(préfet:국가파견관)’는 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 행위에 대하여 행정법원에 합법성 통제를 하도록 하거나, 지방 분산된 국가사무를 처리하는 기능만 담당하게 되었다.²²⁰⁾

프랑스 지방자치의 원칙적인 부분은 “1982년 3월 2일 법률”에 근거하였고, 구체적으로 국가와 지방자치단체의 사무의 배분 기준은 『꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 및 국가 간의 권한의 배분에 관한 1983년 1월 7일 법률²²¹⁾』에 의해 정해졌다. 그 구체적 기준으로는, 첫째, “1983년 1월 7일 법률”은 국가의 지방자치단체로의 권한 이전은 지방자치단체 상호간의 감독권한 금지를 원칙으로 한다. 이는 ‘교차된 재정지원(financement croisés)’을 통해 지방자치단체 상호 간의 감독 문제를 해소하고자 하는 취지였다. 프랑스의 지방자치제도는 우리의 경우와 달리 지방자치단체 상호간의 지휘·감독권이 인정되지 않는다. 우리나라의 경우에는 기초지방자치단체, 광역지방자치단체로 지방자치제도가 구성되어, 기초 지방자치단체와 광역 지방자치단체로 구분할 수 있는데 반해, 프랑스의 경우에는 자치사무 일반을 관할하는 ‘일반자치단체’와 특별한 권한만을 행사하는 ‘특별지방자치단체’로 구분되기 때문이다. 따라서 관할 구역의 크기로만 봤을 때, 레지옹이 가장 큰 관할 구역을 가지고 있지만, 레지옹은 데파르트망이나 꼬뮌에 대하여 상급 지방자치단체로서의 역할을 수행하지 않는다. 그런데, 지방사업의 수행함에 있어서 상대적으로 인구가 적은 꼬뮌은 재원이 불충분할 가능성이 높고, 이로 인해 꼬뮌은 데파르트망이나 레지옹에 재정지원을 요청할

219) Jean Waline, *Droit administratif*, 23 éd., Dalloz, 2010, pp. 129-161.

220) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로-”, 2018년 한국법제연구원 학술대회 “미래지향적 헌법개정 - 참여와 분권을 중심으로-”, 한국법제연구원, 2018, 171-172면.

221) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat.

수밖에 없을 수 있다. 이를 계기로 레지옹이나 데파르트망이 꼬뮌에 대하여 감독권을 행사할 가능성을 동법 제2조는 금지하였다.²²²⁾

둘째, 동법 제3조에서는 권한의 중복을 금지하고 있다. 국가가 지방자치단체에게 권한을 이전하는 경우에는 그 권한의 전체를 하나의 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹에 이전해야 함을 원칙으로 한다. 그러나 이는 ‘가능한 경우에 한하여’라는 조건을 두었는데, 이후 실무상으로는 이러한 예외가 원칙이 되는 문제를 불러왔다.²²³⁾ 이는 우리나라의 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제9조 제1항에서 규정하고 있는 것과 같이 행정을 종합적·자율적으로 수행하기 위하여 국가와 지방자치단체의 사무 배분 및 지방자치단체간의 사무 배분은 주민의 편익증진과 집행의 효과 등을 고려해서 서로 중복되지 않도록 배분하는 것과 같은 맥락이다.²²⁴⁾

마지막으로 동법은 국가가 지방자치단체로 권한을 이전할 경우에는 그 권한 수행에 필요한 인적·물적 수단을 반드시 동반하도록 규정하였다(동법 제3조).

2) 지방재정독립성을 위한 헌법적 보장 - 2단계 개혁

1982년 이후로 지방자치제도가 확립된 프랑스에서는 2003년 이전까지 약 20여년 동안 국가와 지방자치단체의 권한의 배분 문제에 큰 비중을 두었는데, 사실 지방자치단체의 입장에서 충분한 재정적 여력이 보장되지 않는 상황 속에서, 국가가 지방자치단체로 사무를 이전시키는 것이 큰 부담이 되었다. 이러한 인식 하에서, 지방자치제도의 실질적 보장을 위해서는 재정적 독립성이 확보되어야 한다는 측면에서, 2003년 헌법 개정이 이루어졌다.

『헌법 제72-2조의 지방자치단체의 재정자주권에 대한 조항의 적용을 위한 2004년 7월 29일 조직법²²⁵⁾』은 헌법 제72-2조 제3문의 지방자치단체 “고유의 자원(ressources propres)”의

222) 그러나 2015년 지방자치법 개정에서는 공동사무의 필요성, 지방자치단체 상호간의 재정적 협력의 필요성으로 인하여 일부 ‘교차된 재정지원(financement croisés)’을 허용하고 있다.

223) Jean Waline, *Droit administratif*, 23 éd., Dalloz, 2010, p. 97.

224) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로-”, 앞의 글, 172면.

225) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative

개념을 보다 명확하게 하여 규정하였다. 동법에 규정에 의하여, 『지방자치법전(CGCT)』 제 LO. 1114-2조에서 지방자치 고유의 재원은 법률이 지방자치단체에게 과세대상과 세율을 정하도록 한 것과 공과금의 기준 및 세율을 정하도록 한 것에서 비롯된 모든 성질의 과세와 공과금 부과 수입 혹은 법률이 지방자치단체로 하여금, 과세대상, 과세율의 지방분을 정하도록 한 것이나, 행정수수료, 공유재산상의 수입, 도시계획으로 인한 개발이익, 이자수입 혹은 기부금 등의 수입을 정한 경우에 이는 지방자치단체의 고유재원이 된다. 이와 같은 분류 방식에 따를 경우 교부금은 제외된다. 즉 프랑스 지방자치단체의 재정을 위한 기준은 우리나라의 재정자주도 개념 보다는 재정자립도의 개념을 채택하고 있다.

상술한 바와 같이, 『헌법 제72-2조의 지방자치단체의 재정자주권에 대한 조항의 적용을 위한 2004년 7월 29일 조직법』을 통해 개정된 『지방자치법전』 제LO.1114-3조는 2003년에 확인된 지방채를 제외한 재정자립도 보다 하향 금지를 규정함으로써 지방자치단체의 재정적 독립성을 확보하고자 하였다. 또한 동조항의 자주세원의 비율이 2003년 수준 이하로 하락할 경우를 대비하여, 동법전 제LO.1114-4조 제2문은 2년 내에 ‘예산법(Loi des finances)²²⁶⁾’ 상에 이에 대한 조정조치를 포함시킬 것을 의무화 하고 있다. 즉 지방자치단체의 재정자립도를 유지할 수 있도록 하고, 국가나 의회에 의해서 지방재원이 감소하면 이를 보전하는 방안을 강구하도록 의무화하고 있다는 데에 그 의의가 있을 것이다.

마지막으로, 『지방의 자율과 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률』²²⁷⁾은 국가의 권한 이전에 따른 자원 보전의 방식을 명확하게 하였다. 첫째, 동법은 국가가 지방자치단체에 사무를 이전했을 경우에 재정적 보전은 당해 사무를 수행하는 데 국가가 지출한 비용의 3년

à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

226) 우리나라의 1년간의 국가예산에 해당하는 것으로, 프랑스는 우리와 달리 예산을 법률의 형식으로 의결하기 때문에 이를 ‘예산법’ 혹은 ‘재정법’으로 번역한다. 사실 개념적 정의로 보면 ‘재정법’으로 번역하는 것이 옳으나, 개념적 혼란을 방지하기 위하여 본 보고서에서는 ‘예산법(LF)’으로 서술한다. 또한 국가의 수입과 지출을 1 회계연도를 기준으로 예산에 반영하는 예산법은 1년간 유효한 ‘한시법’의 성질을 갖지만, 프랑스의 경우에는 당해 연도 예산법(LF)상에서 국가의 수입과 지출에 관련된 사항 이외에, 국가의 재정사항 일반에 관한 규정을 둘 수 있는데, 이 경우에 해당 조항은 다른 법률에 의해 제 개정 되지 않는 한, 일반 법률과 동일한 효력을 갖는다. 따라서 “2004년 예산법”에 의해 레지옹에 경상비 교부금을 분배한다는 조항은 “2017년 예산법”에 의해 폐지되기 전까지 유효하였다.

227) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

간 평균에 따라 산정되어야 하며(제119조 제1항 4문), 권한의 이전과 재정적 보전은 병행되어야 한다. 둘째, 이와 같은 재정적 보상은 원칙적으로 모든 형태의 세원의 배분으로 한다. 즉 자주재원의 이전이 재정적 보상의 원칙임을 밝혔다(제119조 제2항 1문). 셋째, 지방자치단체에 이전된 세율의 조정 이외의 이유로 이전된 세입이 감소하게 될 경우에 이에 대한 보전 조항을 두고 있다. 이전된 세목의 세율이 감소한 경우에 국가는 사무의 이전에 수반하는 비용의 보전을 위해 세입의 손실분을 보전해야만 한다(동조 동항 2문). 이것은 지방이 아닌 국가나 의회가 지방세의 감면, 비과세 등을 입법을 통해 적용하면, 그로 인한 지방세원의 감소를 보전해 주어야 한다는 것으로 지방자치단체의 재정자립을 확보하는 데에 유용하다.

3) 지방자치단체 구조 및 권한에 관한 개혁 - 3단계 개혁

『공화국 지역 개편에 관한 2015년 8월 7일 법률²²⁸⁾』(소위 ‘NOTRe’법)은 프랑스 지방자치단체의 조직을 새롭게 재편한 법률이다. 기존의 22개의 레지옹을 18개로 개편하고, 데파르트망의 권한 중 일부를 레지옹에 이전하여, 레지옹의 기능과 역할을 강화하였으며, 도심권(Métropole)의 개념을 도입하였다. 『꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률』과 『꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 및 국가 간의 권한의 배분에 관한 1983년 1월 7일 법률』에 따라 국가와 지방자치단체의 사무를 구분하고, 지방자치제도를 확립한 것이 1단계 지방자치개혁이라고 한다면²²⁹⁾, 2003년 헌법 개정과 『헌법 제72-2조의 지방자치단체의 재정자주권에 대한 조항의 적용을 위한 2004년 7월 29일 조직법』 및 『지방의 자율과 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률』을 통한 개혁은 국가와 지방자치단체간의 사무 및 권한의 배분에 따른 지방재정의 독립성을 확보하는 2단계 개혁에 해당한다. 사무와 권한의 배분 및 지방재정독립성의 확보 이후에 프랑스는 복잡하게 구성되어 있는 지방자치단체를 단순화 하여, 지방자치단체 상호간의 연대성과 형평성을 강화할 필요가 있었으며²³⁰⁾, 나아가 지방자치행정의 효율성을 기하고자 하였다. 이는 36000여 곳의 꼬뮌과

228) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

229) Gérard Marcou, *L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?*, AJDA n° 27, 2013, p. 1556.

230) 동법은 특히 지방자치단체의 ‘연대성(solidarités)’과 ‘평등(égalité)’을 중요시하였다. 사실 두 개념은 상호 밀접

101곳의 데파트망, 현재 기준으로 18 곳의 레지옹의 복잡한 지방자치단체 구조 내에서는 국토정비, 기후변화대응과 같은 문제에 있어서 한계를 노출할 수밖에 없기에 지방자치단체의 관할 구역을 정비할 필요성에 기인한 것이다.

3. 프랑스의 국가와 지방자치단체간 사무 배분 체계

(1) 프랑스 지방자치법전 상 국가와 지방자치단체의 배분의 일반적 규정

1) 국가와 지방자치단체 권한의 일반 원칙

우리 『지방자치법』 제9조의 자치사무와 제11조의 국가사무의 구분과 같이 프랑스 『지방자치법전(CGCT)』은 국가와 지방자치단체의 사무에 관하여 제L.1111-2조, 제L.1111-3조, 제L.1111-4조, 제L.1111-8조, 제L.1111-8-1조 등에서 규정하고 있다. 우리나라에서는 국가사무와 자치사무를 구분하고, 국가사무 중 지방자치단체로 사무를 위임한 경우에 단체위임사무와 기관위임사무로 구분하고 있는데, 프랑스의 경우에는 위임사무와 관련하여 단체위임사무와 기관위임사무를 따로 구분하고 있지 않다.²³¹⁾

우선 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1111-2조 제1문은 “꼬뮌, 데파트망 및 레지옹은 자신의 권한에 관한 사무를 처리한다”고 규정하고, 동조 제2문은 “지방자치단체는 국가와 함께 행정, 국토 정비, 경제적·사회적 발전, 보건, 문화, 과학의 향상, 차별방지, 양성평등 및 환경보호, 에너지 통제를 통한 온실효과의 대응, 에너지의 합리적 사용, 삶의 질의 개선에 공동으로 협력한다”고 규정한다. 이에 따르면 제L.1111-2조 제1문에 따르면 지방자치단체는 자신의 고유 사무에 관하여 일차적인 책임을 부담한다. 이 경우 꼬뮌은 자신의 사무에 대한 전권한성을 행사 할 수 있고, 데파트망과 레지옹의 경우에는 지방자치법전이

한 관련성을 갖고 있는데, ‘연대성(solidarités)’은 지역간 불평등(inégalités)을 해소하기 위한 전제 조건이다. 지역간 연대성 확보의 차원에서 지방자치단체 상호간의 불평등을 완화하고자 한 것이 ‘균형적 조치(dispositifs de péréquations)’들이고, 연대성은 지역간 격차를 해소하기 위한 메커니즘을 정당화하기 위한 요건에 해당된다. Virginie Donier, *Loi NOTRe - Les solidarités territoriale et humaine*, AJCT n° 12, 2015, p. 571.

231) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 공법연구 제46집 제3호, 2018, 142면.

해당 지방자치단체의 권한이라고 인정되는 범위 내에서만 권한을 행사하는 것으로 이해될 수 있다. 꼬뮌의 경우에는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2121-29조에 의해 전권한성이 인정되지만, 데파르트망과 레지옹은 전권한성이 인정되었다가, 현재는 『공화국 지역 개편에 관한 2015년 8월 7일 법률』에서 전권한성이 다시 인정되고 있지 않다.²³²⁾

동조 제2문은 행정, 국토 정비, 경제적·사회적 발전 영역 등 특정 영역에서 국가와 지방자치단체의 협력의무에 대해서 규정하고 있다.

다음으로, 동법전 제L.1111-3조는 권한의 배분 시에 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 간에는 감독권한이 인정되지 않음을 규정하고 있다. 즉, 헌법 제72조의 규정에 따라 프랑스 지방자치단체는 모두 평등하며, 지방자치단체 상호간에는 어떠한 감독도 수행될 수 없음을 확인하고 있다.

동법전 제L.1111-4조는 권한배분의 원칙으로서 국가와 지방자치단체가 권한을 배분할 때에는 국가의 책임과 권한을 이전 받는 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹에게 권한이 모두 이전되어야 하고, 권한의 이전 시에는 이에 상응하는 재원도 모두 이전되어야 함을 밝히고 있다. 국가가 지방자치단체에게 권한을 이양하는 경우에는 분산하여 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹에게 세분화 하여 배분하는 것이 아니라 하나의 지방자치단체에 당해 권한을 이전함으로써, 권한의 중복을 회피하고, 이에 상응하는 재원도 원칙적으로 이전되어야 함을 의미하는 조항이다. 『꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 및 국가 간의 권한의 배분에 관한 1983년 1월 7일 법률』에 최초로 규정된 이후, 『지방자치법전(CGCT)』에 편입된 동 조항은 상술한 바와 같이 우리나라 『지방자치법』 제10조 제3항 및 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제9조 제1항의 “불경합성의 원칙”을 포함한다. “불경합성의 원칙”은 국가와 지방자치단체간 혹은 지방자치단체 상호간의 사무의 귀속과 권한, 책임의 소재를 명확하게 하여 중복행정을 방지하기 위한 것을 의미한다.²³³⁾ 또한 동법전 제L.1111-4조는 『지방분

232) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 앞의 논문, 142면.

233) 최봉석, “지방자치 사무배분 기준의 문제점과 개선과제 - 『사무배분 사전검토제』의 도입가능성 검토-”, 지방자치법연구 제15권 제4호, 2015, 78면.

권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제9조 제3항의 규정 즉, 사무분의 원칙은 관련 사무를 포괄적으로 이양하는 것을 의미한다는 점에서 “포괄적 위임의 원칙”도 포함하고 있는 것으로 해석된다.²³⁴⁾

동법전 제L.1111-4조 제2문은 양성평등, 문화, 스포츠, 관광, 지역 언어의 촉진, 교육에 관해서는 지방자치단체간에 ‘공동권한(compétence partagée)’으로 규정한다.

『지방자치법전(CGCT)』 제L.1111-2조, 제L.1111-3조 및 제L.1111-4조는 국가와 지방자치단체간 혹은 지방자치단체 상호간의 ‘권한배분원칙’을 규정하고 있는 반면에, 동법전 제L.1111-8조, 제L.1111-8-1조, 제L.1111-8-2조 및 제L.1111-9조는 ‘권한위임’에 관한 원칙을 규정하고 있다. 특히 동법전 제L.1111-8-1조, 제L.1111-8-2조는 2015년 제3단계 지방자치제도 개혁으로 새롭게 신설된 조항이다.

제L.1111-8조 제1문은 “하나의 지방자치단체는 다른 카테고리에 속하는 지방자치단체 혹은 지방자치단체조합에 대하여 자신의 권한을 위임할 수 있다”고 규정하고, 제2문은 위임에 따라 수행되는 권한은 이를 위임한 지방자치단체의 이름으로 수행한다고 규정한다. 즉 지방자치단체 상호간의 사무의 위임을 허용하고 있다.

제L.1111-8조가 지방자치단체간의 권한 위임에 관한 규정이라면, 제L.1111-8-1조는 국가가 자신의 권한을 위임하는 경우에 관한 규정이다. 우리나라에서의 국가에 의한 지방자치단체로의 사무의 위임에 해당한다. 동조 제1문은 “국익에 관한 사항을 제외하고, 국가는 지방자치단체 또는 지방자치단체 조합이 특정 국가권한을 수행하고자 하는 요구가 있을 때에 협약에 의해 당해 권한을 이전할 수 있다”고 규정하고, 동조 제2문은 국가권한이 협약에 의하여 지방자치단체에 위임되었을 경우에 국가의 이름으로 이를 수행한다고 규정하고 있다. 동조 제3문은 국가권한 위임의 제한을 두고 있는데, 이에 따르면, “국적, 시민권, 기본권, 인의 권리능력, 사법, 형법, 형사절차법, 외교정책, 국방, 공공의 안녕과 질서, 화폐, 신용, 외환, 선거권 혹은 기본권 행사의 본질적인

234) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 앞의 논문, 142면.

사항에 관한 것이나 헌법상 보장되는 권리의 행사, 국가에 부여된 통제 임무의 수행에 관련한 사항 등은 프랑스 체결한 국제협약 혹은 법률, 법규명령에 명시적인 유보가 없을 경우에는 위임될 수 없다”고 규정한다.

이에 따르면, 일반적으로 승인된 국제협약 혹은 개별법의 명시적인 유보조항이 없는 한 국적, 기본권, 사법, 외교, 국방 등의 권한은 국가사무로 지방자치단체로 위임될 수 없다. 또한 동 조항은 국가의 지방자치단체에 대한 권한의 위임은 국가의 일방적인 의사에 의해서 이루어지는 것이 아니고, 일정한 제한이 존재한다. 우선 ‘국가의 이익(intérêts nationaux)’에 관한 사항과 법률과 행정입법상 명시적인 근거조항이 있는 경우를 제외하고, 국가 본래의 권한에 해당되는 사항은 위임이 제한되며, 위임이 가능한 권한이라고 하더라도, 수임 받는 지방자치단체가 이를 희망하는 경우이어야 한다. 즉, 국가가 일방적으로 자신의 권한 혹은 사무를 지방자치단체에 위임할 수 없다는 의미이다. 동 규정은 “지역공공행정 현대화 및 메트로폴 확인에 관한 2014년 1월 27일 법률²³⁵⁾”에 의해서 도입된 것으로, 1982년 지방자치제도가 본격화 된 프랑스에서, 국가의 권한 및 사무는 상당 부분 입법적 개선을 통해 지방자치단체로 이전되었고, 이미 이양된 권한 이외에 국가가 자신의 권한을 지방자치단체에 위임할 경우에 해당되는 규정이다.²³⁶⁾

제L.1111-8-1조는 제3문에서 국가에 대하여 권한의 위임을 요구할 경우에는 동법전 제L.1111-9-1조에 따른 “공공정책지역협의회(conférence territoriale de l’action publique)”에 지방자치단체는 수임 받고자 하는 권한을 제출하고, 공공정책지역협의회 의의견과 지방자치단체의 요구를 취합하여, 레지옹의 프레페가 이를 당해 중앙부처의 장관에게 제출하도록 하고 있다. 또한 동조 제4문에서는 중앙부처의 장관이 지방자치단체의 의견을 수렴하여, 권한을 이전할 경우에는 ‘협약안’을 작성하여 해당 지방자치단체에 통보하도록 하고 있다. 동조 제6문은 국가의 권한이 지방자치단체로 이전될 경우에 ‘국가와 지방자치단

235) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles art. 1.

236) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로.”, 앞의 글, 174면.

제한 권한 위임에 관한 협약' 상에서 권한위임의 기간, 달성하고자 하는 목적, 구체적 수단, 당해 권한에 관한 지방자치단체 등에 대한 국가의 통제 방식을 명확히 하도록 하고 있다. 이에 따르면, 국가 권한의 지방자치단체로의 위임은 종국적인 것이 아니며, 기간을 정하여 한시적으로 이루어질 뿐이고, 권한 위임의 목적과 수단을 밝힘으로써 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 있고, 위임된 권한에 대한 국가의 통제 방식을 미리 정하게 함으로써 당해 권한의 수행에 있어서 과도한 '국가의 개입'을 방지할 수 있다. 이는 우리나라의 '기관위임'에 있어서 충분히 그 시사점을 제공해 줄 것으로 판단된다.²³⁷⁾ 즉 우리나라의 『지방자치법』 제102조 국가사무의 위임, 제141조의 위임사무에 관한 경비 부담, 『지방재정법』 제21조 제2항의 위임사무에 대한 국가의 교부금과 개별법상의 근거 규정들을 살펴볼 때, 우리나라에서의 국가사무의 위임은 일반법상 혹은 개별법상 근거 규정이 있는 경우에는 위임의 기간이나 국가의 통제방식에 대해 별다른 규정이 없다.

우리나라에서 기관위임사무는 『지방자치법』 제167조 제1항이 규정하는 바에 따라 시·도에서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에서는 일차적으로 시·도지사가, 이차적으로는 주무부장관이 지도·감독하고 이 경우에는 합법성 통제뿐만 아니라 합목적성 통제도 가능하게 되어 있다. 또한 기관위임사무에 대해서는 『지방자치법』 제169조 및 제170조의 시정명령, 취소·정지권, 의무이행명령의 대상이 되는 바, 중앙정부가 지방자치단체에 대한 감독권의 행사가 다른 사무에 비해 폭넓다. 사실 우리나라의 지방자치단체가 수행하는 사무에서 기관위임사무가 차지하는 비중이 크고, 국가가 법령에 의해 재정부담이 큰 사무를 기관위임 하는 경우가 발생하는 경우에 지방자치단체로서는 '기관위임사무'가 부담으로 작용할 수밖에 없다. 이와 같은 측면에서 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1111-8-1조는 국가사무의 위임의 경우에는 원칙적으로 지방자치단체가 원하는 경우에 한하며, 이를 위임하는 경우에도 기간을 정하도록 함으로써 주기적으로 국가와 지방자치단체가 당해사무에 대해서 검토할 수 있게 하고, 국가 통제의 범위도 '협약'에 대상으로 삼는다는 점에서 시사점을 제공한다. 프랑스의 입법례를 참고한다면 이단계의 방식이 가능하다. 우선 현재 '기

237) 김지영, "지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로.", 앞의 논문, 143면.

관위임사무' 또는 '단체위임사무'로 지방자치단체가 사무를 수행하는 경우에는 가능한 한 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제9조에서 규정한 것처럼 자치사무로 전환하거나, 프랑스의 입법례처럼 공동사무로 전환하는 것을 목표로 한다. 다음으로 『지방자치법』 제11조에서 국가사무이지만 법률에 의해서 위임된 경우이거나, 향후 새롭게 '위임사무'로 지방자치단체에 사무가 위임될 경우에는 프랑스처럼 기간의 설정, 목적 및 수단의 명확화, 국가 통제수단을 미리 정하게 하거나, 협약의 방식으로 정하는 것을 『지방자치법』 또는 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』에 규정하는 것도 가능할 것이다.

2) 국가와 지방자치단체간의 공동 사무의 문제

일반적으로 지방자치단체의 사무와 관련하여 전권한성과 보충성의 원칙을 논의한다. '지방자치단체의 전권한성'이란 법률에 특별한 규정이 없는 경우에, 지방자치단체는 모든 지역과 관련한 사무를 권한에 관한 특별한 규정이 없어도 자신의 사무로 삼을 수 있는 것을 의미한다. 보충성의 원칙은 헌법상 지방자치에 대한 사무배분의 기본원칙으로 적어도 지역적 관련성을 가지는 사무의 수행에 있어서는 지방자치단체가 이를 주도적으로 수행해야 하는 원칙을 의미한다. 따라서 국가는 지방과 관련한 사무를 지방자치단체가 주도적으로 처리하게 하고, 예외적인 경우에 한하여 개입할 수 있다.

프랑스에도 전권한성과 보충성의 원칙이 적용되고 있는데, 몇 가지 특수성은 존재한다. 첫째, 지방자치단체의 전권한성과 관련하여, 프랑스에서는 “일반권한조항(Clause de compétence générale)”으로 논의하고 있다. 프랑스에서 국가(État), 지방자치단체(Collectivité territoriale), 공공단체(Établissement public)는 공법인(personne publique)이며, 이러한 공법인은 '공익(l'intérêt public)'을 추구한다.²³⁸⁾ 다만 국가는 공익 중에서 국가 전체적 공익을 추구하고, 지방자치단체는 '지역적 공익(l'intérêt public local)'을 추구 한다는 점에서 차이가 있을 뿐이다. 이와 같은 구분에 있어서 '지역적 공익'을 추구 하는 범위 내에서는, 물론 법률 유보 안에서라는 제한이 있기는 하지만, 지방자치단체에 일반적인 권한이 유보되어

238) Jean-Marie Pontier, *La décentralisation française - Évolutions et perspectives* -, L.G.D.J., 2016, pp. 75-76.

있다는 것이 “일반권한조항(Clause de compétence générale)”이다.²³⁹⁾

둘째, 프랑스 지방자치단체에 있어서 ‘보충성 원칙(Principe de subsidiarité)’은 기존의 “권한 블록(Bloc de compétence)”의 대체로서 도입되었다. 예를 들어 레지옹은 계획, 경제, 학습에 관한 사항을, 데파르트망에는 사회복지, 보건위생, 교통에 관한 사항을 꼬뮌은 도시계획에 관한 사항을 주된 자치사무로 한다.²⁴⁰⁾ 이와 같이 프랑스가 “권한 블록(Bloc de compétence)”의 방식으로 사무를 배정한 이유는 권한의 소재가 분명하고, 다른 공법인 즉 국가나 다른 지방자치단체가 해당 사무에 관여하는 것을 배제하여 독점적으로 사무를 수행하기 위함이었다.²⁴¹⁾

이와 같은 맥락에서 프랑스 『지방자치법전(Code général des collectivités territoriales: CGCT)』은 지방자치단체별 사무에 관한 사항을 자세히 정하고 있다. 그러나 지방자치단체별로 전문성을 가지는 권한 영역을 인정하여, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 권한을 배분하던 ‘권한블럭 방식’은 일정한 한계가 존재한다. 즉, 일정한 관할 구역과 주민을 요소로 하는 지방자치단체의 경우에 특정한 권한 영역만을 인정하는 ‘권한블럭 방식’은 지방자치단체의 전권한성과 상충할 수 있는 소지가 있었기 때문이다.²⁴²⁾ 또한 프랑스 『교육법전』 제L.216-2조의 규정은 “음악, 춤 및 공연예술의 교육에 관한 공공단체는 지방자치단체의 주도와 책임에 속한다”고 규정하고 있는데, 이와 같이 개별법이 지방자치단체를 특정하지 않고, 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 모두를 권한의 주체로 규정하였을 경우에 ‘권한블럭 방식’은 이에 부합하지 않는 측면이 있었다.²⁴³⁾

239) “지방자치단체의 사무의 일반성은 권한의 근거가 되기도 하고 권한을 한정 지식도 하는 성질을 가진다. 한편으로 이것은 지방자치단체가 이미 법률에 의하여 다른 행정 주체에게 위임되어 있지 않는 한 일체의 지역적 사무를 특별한 권한 없이도 수행할 수 있다. 다른 한편으로 이것은 지방자치단체가 자신의 권한을 가지고 지역을 초월하는 즉 초지역적 사무를 수행하는 것을 금지시킨다.” 조태제, 앞의 논문, 244면.

240) Idem.

241) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 앞의 논문, 141면.

242) 전훈, “2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권”, 지방자치법연구 통권 제27호, 2010, 10-13면.

243) Jean-Marie Pontier, op. cit., p. 86.

이에 따라 2003년 헌법 개정을 통해 헌법 제72-2조 제2문에서 ‘보충성 원칙(Principe de subsidiarité)’을 확인하였다. 동 규정은 “지방자치단체는 자신의 단계에서 가장 잘 적용될 수 있는 자신의 권한 전체에 대해 결정할 자격이 있다”고 규정한다. 따라서 헌법과 법률에 따라 인정된 권한 영역 내에서는 일차적으로 지방자치단체가 당해 사무를 수행하고, 국가나 다른 지방자치단체는 예외적인 경우에 한해 관여할 수 있다는 ‘보충성의 원칙’이 헌법상 보장되었다.²⁴⁴⁾ 그러나 보충성의 원칙의 구속력과 구체적인 기준에 대해서는 여전히 프랑스에서 해결해야 할 문제로 남아 있다.²⁴⁵⁾

① 헌법상 원칙과 데파르망 “일반권한조항(Clause de compétence générale)”의 폐지 - 재정지원의 제한적 유도

현행 프랑스 헌법 제72조 제5문은 지방자치단체 상호간의 ‘감독(tutelle)’을 금지하고, 지방자치단체간의 협력이 필요한 경우에는 하나의 지방자치단체가 공동사무의 처리를 위해, 법률에 의해서 지정될 수 있을 뿐이다. 특정 사무의 처리를 위해 법률이 유보하고 있지 않는 한, 레지옹, 데파르망, 꼬뮌 간에는 지휘·감독을 할 수 없다. 같은 맥락에서 ‘교차된 재정지원(financement croisés)’이 『꼬뮌, 데파르망, 레지옹 및 국가 간의 권한의 배분에 관한 1983년 1월 7일 법률』에 의해 금지된 것은, 재정적 수단을 매개로 재정적 여력이 풍부한 지방자치단체가 재정적 여건이 좋지 못한 지방자치단체에 대한 지휘·감독을 행사하지 못하게 한 이유에서 비롯되었다.

그러나 『공화국 지역 개편에 관한 2015년 8월 7일 법률²⁴⁶⁾』(소위 ‘NOTRe’법)에 의해 개정된 『지방자치법전(CGCT)』은 기존의 지방자치단체간의 감독금지원칙은 유지하면서도, “지역적 연대(solidarité territoriale)”의 측면에서, 데파르망이 꼬뮌에 대해서 일부 재정적 지원을 할 수 있도록 허용하였다. 데파르망은 꼬뮌이나 꼬뮌조합에 의해서 수행되는

244) Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX et Guy SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, 14 éd., Dalloz, 2012, p. 508.

245) Jean Waline, op. cit., p. 107. 이 문제와 관련하여 Jean Waline 교수는 ‘보충성의 원칙’이 구속력을 갖기 위해서는 선행하여 구체적으로 권한의 수행이 어떤 지방자치단체에서 수행하는 것이 가장 적합할 것인가에 대한 해답을 찾아야 하는 데, 헌법에는 이에 대한 구체적 기준이 마련되어 있지 않다고 비판하였다.

246) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

건설공사에 재정적 지원을 할 수 있게 되었다(CGCT 제L.1111-10조 제1항). 다만, 건설공사에 데파르망의 재정지원은 꼬뮌이나 꼬뮌조합이 이를 요청했을 때에만 가능하다는 점에서 기존의 지방자치단체간 감독금지원칙은 유지된다.

상술한 바와 같이, 『2015년 8월 7일 법률(‘NOTRe’법)』은 데파르망의 “일반권한조항(Clause de compétence générale)”을 삭제함으로써, 데파르망은 꼬뮌이 자신의 건설계획을 잘 수행할 수 있도록 관여할 수 있는 가능성을 열어 두었다. 그러나 데파르망의 꼬뮌에 대한 지원은 꼬뮌이 수립한 계획에 대한 재정지원 또는 투자지출에 한정되며, 데파르망이 일정한 목적을 유도하고자 하는 보조금의 형태로는 지원될 수 없다. 또한 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3232-1조는 데파르망이 도로, 도심정비, 주거개선의 영역에서 꼬뮌에 대하여 지원을 가능하도록 하고 있다. 그러나 이 경우에서도 지원의 형태는 데파르망과 꼬뮌간의 ‘협약(Convention)’에 따라 정해지고, 동 협약을 통해 데파르망은 꼬뮌에 대하여 공역무 수행의 형태에 따라 보조금을 지원할 수도 있다.²⁴⁷⁾

② 공동사무의 문제

『2015년 8월 7일 법률(‘NOTRe’법)』는 “지역적 연대(solidarité territoriale)”의 차원에서 공동권한의 행사를 규정하고 있는데, 특정 영역에서 “일반권한조항(Clause de compétence générale)” 폐지에 따른 경감과 지방자치단체별 각각의 단계에서의 전문성을 인정하는 “권한 블록(Bloc de compétence)” 방식을 구축하고자 했다.

이와 같은 측면에서 ‘연대성(solidarité)’은 행정의 각각 다른 단계에서 보충적인 관여를 기반으로 하고, 이는 연대성과 평등(l'égalité)의 입장에서 공동권한을 인정하는 것이었다. 지방자치단체간의 공동사무는 문화, 스포츠, 관광, 방언의 촉진, 교육 등으로 동법전 제 L.1111-4조 제2문이 이를 규정하고 있다. 공동권한 혹은 사무의 실행방식은 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1111-9-1조에 상의 “공공정책지역협의회(conférence territoriale de l'action publique: CTAP)”에 의해 이루어진다. 또한 공동사무를 수행함에 있어서 재정적 절차의

247) Virginie Donier, *Loi NOTRe - Les solidarités territoriale et humaine*, AJCT n° 12, 2015, p. 572.

간소화를 위해 국가의 보조금 수령을 단일 창구를 마련하여 이를 수령할 필요가 있으며, 지방자치단체는 보조금 수령에 관한 권한을 일부 위임할 수 있다.²⁴⁸⁾

프랑스 『지방자치법전(Code général des collectivités territoriales: CGCT)』은 권한의 위임과 관련하여 국가의 지방자치단체로의 권한 위임, 지방자치단체 상호간의 권한 위임뿐만 아니라 국가와 지방자치단체의 ‘공동권한(compétence partagée)’ 혹은 지방자치단체 상호간의 ‘공동권한(compétence partagée)’에 속하는 경우에는 ‘협약’의 방식으로 권한을 위임할 수 있도록 제L.1111-8-2조에서 규정하고 있다.²⁴⁹⁾

(2) 지방자치단체별 자치 사무의 구분

위에서 살펴본 바와 같이 프랑스 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1111-2조 이하에서는 국가와 지방자치단체의 권한의 배분에 관한 일반적이 기준과 원칙, 위임사무의 대상 등을 규정하고 있다. 이는 일반적인 원칙에 관한 사항이지, 국가사무, 자치사무, 공동사무 전체를 아우르는 것은 아니다. 사실 프랑스의 국가사무, 자치사무의 구분은 보다 복잡한 방식으로 전개된다. 우선 국가사무의 경우에는 국가 권한의 ‘지방분산(Déconcentration)’의 측면에서 “공화국 지역 행정에 관한 1992년 2월 6일 정책법²⁵⁰⁾” 제2조에서 국가 전체의 성격을 가지는 사무나 법률에 따라 그 집행이 지방자치단체에 위임될 수 없는 사무는 중앙행정기관이 이를 담당한다고 규정하고 있다. 이에 따르면 국가사무의 경우에 중앙행정기관이 직접 수행해야 하는 사무와 지방분산이 가능하여 프레페에 의해 수행될 수 있는 사무로 구분할 수 있다.²⁵¹⁾

우선 꼬뮌의 권한에 해당하는 사무는 지방의회인 “Conseil municipal”에 의한 사무와 자치단체장인 “Maire”에 의한 사무로 구분된다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2121-29조는

248) Idem.

249) 이와 관련하여 우리나라에서도 국가와 지방자치단체간의 사무 배분에 있어서 공동사무를 활용하자는 견해가 있다. 이에 대해서는 김남철, “국가와 지방자치단체간의 공동사무”, 지방자치법연구 제17권 제2호, 2017, 79면 이하 참조.

250) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

251) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로.”, 앞의 글, 175면.

꼬뮌 의회가 꼬뮌과 관련한 사무에 대해서 전권한성을 가지고 있음을 확인하고, 제 L.2121-30조에서 초등학교와 영유아 교육은 꼬뮌의 사무로 규정하고 있다. 자치단체장인 “Maire”의 경우에는 전통적으로 지방자치단체의 장의 지위와 국가 기관으로서의 이중적 지위가 인정되는 바, 『지방자치법전(CGCT)』에서는 이를 구분하고 있다. 동법전 제 L.2122-21조 이하에서는 꼬뮌 의회와 프레페의 행정적 통제를 받는 사무로 자치단체의 자산의 관리에 관한 사무, 수입의 관리, 지방자치단체가 설립한 공공단체에 관한 사무, 지방자치단체 예산의 편성 및 집행, 지방공사, 지방도로 관리에 관한 사무 등은 지방의회 의 의결을 “Maire”가 이를 집행하도록 규정하고 있다. 이외에도 동법전 제L.2122-22조 이하에서는 지방의회의 위임을 받아 “Maire”가 공공조달계약의 체결, 재해보상보험의 체결, 장의에 관한 사항, 교육기관의 지정 등의 다양한 사무를 처리하게 되어 있다. 이외에도 동법전 제L.2122-27조 이하에서는 법령의 공포, 일반적인 공공의 안녕을 위한 조치 등은 국가의 이름으로 “Maire”가 이를 집행하도록 규정한다. 물론 자치사무는 『지방자치법전(CGCT)』에 열거되어 있는 것뿐만 아니라, 『도시계획법전(Code de l’urbanisme)』 상의 도시계획, 『건축 및 주거법전(Code de la construction et de l’habitation)』 상의 주택계획에 관한 사항도 자치사무가 된다.²⁵²⁾

프랑스에서는 건축허가의 발급, 선거인 명부의 작성 등에 있어서 국가는 지방자치단체에게서 “Maire”를 차용하여 당해 사무를 집행하도록 하고, 당해 사무에 대해서는 프레페가 “Maire”에 대하여 상위 행정기관으로서 감독권을 행사할 수 있다는 측면에서²⁵³⁾, 우리나라의 ‘기관위임사무’에 해당한다. 그러나 데파르트망과 레지옹의 장은 “Maire”와 달리 기관위임사무를 수행하지 않으며, 이 경우에 프레페가 데파르트망과 레지옹에 위임된 국가사무를 수행한다는 데에 차이가 있다.

지방의 이익을 추구하기 위하여 전권한성이 인정되는 꼬뮌과 달리 “일반권한조항(Clause de compétence générale)”이 인정되지 않고, “권한 블록(Bloc de compétence)”의

252) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로-”, 앞의 글, 176면.

253) Jean Waline, op. cit., p. 86.

방식에 따라 특별한 사무만을 처리하는 데파르트망과 레지옹은 법률의 규정 방식이 다르다. 우선 데파르트망에 관하여 『지방자치법전(CGCT)』은 제L.3211-1조에서 “데파르트망의 의회(Conseil département)는 의결을 통해 법률이 데파르트망의 권한이라고 인정한 영역 안에서 데파르트망의 사무를 규율한다”고 규정하여, ‘법률이 유보한 영역’ 안에서 데파르트망이 권한을 행사할 수 있다고 한정하고 있다. 동조 제2문에서는 데파르트망이 취약한 상황에 대한 예방과 책임, 사회적 발전, 유아, 주민의 자립에 관한 사항에 대해서 권한이 있음을 확인한다. 또한 데파르트망 내에서 사회적 연대의 촉진 및 국토의 일관성을 꾀함과 레지옹에 부여된 독립성과 권한을 존중하는 측면에서 권한의 대상으로 삼을 수 있다고 규정하고 있다. 일반적인 데파르트망의 사무는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3211-2조, 제L3213-1조, 제3213-3조 이하에서, 데파르트망의 자산 관리, 도로망, 지방공사에 대해서 규정하고 있다. 데파르트망의 주요 권한은 사회부조 및 복지에 관한 것으로 “사회적 복지 및 가족에 관한 법전(Code de l'action sociale et des familles)” 제L.121-1조는 “데파르트망은 국가, 지방자치단체, 사회보장기관에 법률이 부여한 권한을 고려하여 사회복지에 관한 정책을 수행한다. 데파르트망은 자신의 구역 내에서 보장되는 사회복지와 관련한 사항을 조정한다고 규정하여, 데파르트망이 사회부조, 복지에 있어서 우선적으로 이를 수행함을 규정하고 있다. 이외에도 데파르트망은 보건, 공공단체에 의해서 제공되는 서비스의 요금의 결정, 중학교 교육에 대하여 권한이 인정된다.²⁵⁴⁾

레지옹의 권한에 대해서는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.4211-1조에서 규정하고 있는데, 동 규정 제1문은 “레지옹은 데파르트망 및 꼬뮌의 권한을 존중하는 범위 내에서 경우에 따라서는 지방자치단체 및 국가와 협력을 통해 레지옹의 경제적, 사회적, 문화적 발전을 임무로 수행한다”고 규정하고, 이하에서는 구체적 사무를 정하고 있다. 동법전 제L.4251-1조는 레지옹이 관할 구역 내에서 경제적 발전에 관한 정책의 수립권을 가지고 있음을 인정하고, 제L.4251-12조 이하에서는 구역 내 기업의 투자와 혁신에 관한 사항은 레지옹의 권한으로 규정한다. 또한 레지옹은 “국가와 레지옹간 계획 계약(contrats de projets Etat-région: CPER)”을 통해 국가와 함께 지역 내의 연구 기후변화, 에너지, 고용

254) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로.”, 앞의 글, 176- 177면.

등에 있어서 권한을 행사할 수 있다.²⁵⁵⁾

4. 프랑스 지방자치단체의 재정 현황

프랑스 지방자치단체의 예산은 “경상부문(section de fonctionnement)”과 “투자부문(section d'investissement)”으로 구분되며, 경상부문과 투자부문은 수입과 지출에 있어서 실제적인 균형이 담보되어야 한다(CGCT 제L.1612-4조). 지방자치단체의 예산을 구성하는 경상부문과 투자부문은 엄격한 “예산상 균형(l'équilibre budgétaire)” 상태에 있어야 하고, 지방자치단체가 예산 편성 시에 이와 같은 예산균형원칙에 반할 경우에는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1612-5조 등에 따라 국가의 대표자인 ‘프레페(préfet:국가파견관)’가 “지방회계원(Chambre régionale des comptes)”에 이를 제소할 수 있고, 예산상 불균형이 지방회계원에 의해 확인되면, 지방회계원은 당해 지방자치단체의 지방의회에 예산의 재심의를 요구할 수 있다.²⁵⁶⁾

‘경상부문(section de fonctionnement)’은 수입에서는 지방자치단체의 직접세를 세원으로 하는 세입 부문과 국가가 지급하는 교부금 및 지방자치단체 재산의 관리를 통해서 얻는 세외수입으로 구분된다. 지출부문에서는 물품구입비, 인건비, 이자 지출 등이 포함된다. ‘투자부문(section d'investissement)’의 수입은 국가의 각종 보조금, 금융소득, 공유재산의 매각비 및 경상부문에서의 차입금 등이 포함된다. 지출에서는 지방채의 상환, 민간 이전비, 부동산의 취득이 이에 해당된다.²⁵⁷⁾ 프랑스 지방자치단체에서 투자부문의 지출은 원칙상 경상부문에서의 수입과 지출에 있어서 차액으로 재원으로 이루어져야 하며, 국가가 보조금을 통해 부족한 재원을 보전하며, 경우에 따라 예외적으로만 지방채 발행이 이루어진다. 즉 지방세입 및 세외수입을 통해 조성된 수입 중에서 지방자치단체의 경상비 지출을 제외한 차액만이 투자부문의 재원이 되는 것을 원칙으로 하고 있다.

255) 김지영, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로.-”, 앞의 글, 177면.

256) 김지영·김형섭, “공무원의 재정상 책임에 관한 법리 연구- 프랑스, 독일, 오스트리아 재정제도를 중심으로.-”, 감사연구원 용역보고서, 2015, 42면.

257) Michel Bouvier, *Les finances locales*, 14éd., L.G.D.J, 2011, pp. 252-253.

프랑스에서는 국가에서와 달리 지방자치단체의 지출에는 예산상 반드시 반영되어야 하는 ‘의무적 지출(dépenses obligatoires)’이 있는데, 대체로 경상부문에서의 지출을 의미한다.²⁵⁸⁾ ‘의무적 지출’의 경우에는 예산에 반영되지 않았을 경우에는 프레페가 이를 지방회계원에 제소할 수 있다. 의무적 지출에 대응되는 것으로 ‘재량적 지출(Dépenses imprévues)’의 경우에는 반드시 예산에 계상될 필요는 없고, 다만 경상비 부문과 투자 부문 총액의 7.5%를 넘지 못하도록 하고 있다(예를 들어 꼬뮌의 경우에는 CGCT 제 L.2322-1조). 프랑스 예산의 구성에 있어서 경상부문과 투자부문을 구별하는 실익은 수직적 재정조정제도인 국가의 “경상비 교부금(DGF)”은 경상부문에서의 지방자치단체의 재정적 여력을 보전하는 기능을 하고, “부가가치세보상기금(FCTVA)”의 배분은 지방자치단체의 투자부문을 지원하기 때문이다.

(1) 지방자치단체 수입

아래의 표에서와 같이 프랑스 지방자치단체의 경상 수입은 전통적인 지방세를 기준으로, 기타 지방세입²⁵⁹⁾, 경상비교부금, 국가재정지원으로 이루어지며, 2003년 헌법 개정 이후로 지방세입 부문을 확충하고, 경상비교부금 부문을 줄여나가고 있는 추세이다.

258) ‘의무적 지출’ 및 ‘재량적 지출’에 관해서는 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹이 각각 근거 조문을 달리하고 있다. 지방자치법전 꼬뮌의 의무적 지출과 재량적 지출은 지방자치법전 제L.2311-1조 및 제L.2312-1조 이하에서 규정하고 있고, 데파르트망은 제L.3321-1조 및 제L.3322-1조에서, 레지옹의 경우에는 제L.4321-1조 및 제L.4322-1조에서 규정하고 있다.

259) 4가지 유형의 고전적인 직접세 이외에도 “오물수거세(Taxe d'enlèvement des ordures ménagères)”, “꼬뮌과 데파르트망의 광산세(Redevance communale et département des mines)”, “전선주세(Taxe sur les pylônes électriques)”, “청소세(Taxe de balayage)”등의 직접세가 있다. 또한 지방자치단체별로 징수할 수 있는 간접세가 존재한다. 우선, “레지옹(Région)”의 경우에 “자동차등록세(Taxe sur les cartes grises)”, “운전면허세(Taxe sur les permis de conduire)”를 레지옹의 세원으로 하고, “꼬뮌(Commune)”의 경우에는 간접세로 “숙박세(Taxe de séjour)”, “음료수소매허가세(Droit de licence sur les débits de boissons)” 등이 있다. 꼬뮌과 “데파르트망(Département)”이 동시에 세원으로 할 수 있는 간접세에는 “전기소비세(Taxe sur la consommation finale d'électricité)” 등이 있다. 데파르트망은 “부동산이전등록세(Droit d'enregistrement sur les mutations d'immeubles)”를 부과할 수 있고, 이 경우 꼬뮌은 데파르트망의 ‘부동산이전등록세’에 부가하여 징수할 수 있다.

<2016 프랑스 지방자치단체 경상 수입>

단위: 백만 유로

	주요 지방세	기타 지방세	경상비교부금 (DGF)	경상비교부금 외 국가재정지원	기 타
전체(197)	82.2	46.6	33.3	7.9	27
레지옹(23.9)	5.1	11.0	4.6	1.8	1.5
데파르트망(66.1)	22.5	24.1	9.3	2.5	7.7
꼬뮌조합(28.2)	10.2	4.9	6.9	1.5	4.7
꼬뮌(78.8)	44.5	6.6	12.4	2.2	13.1

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017*, 2017, p. 29.

<2016년 프랑스 지방자치단체 지방세입>

단위: 백만 유로

	꼬뮌	데파르트망	레지옹	전 체
가계세 ²⁶⁰⁾				
주민세(TH) ²⁶¹⁾	21862	-	-	21862(+0.4%)
건축물토지세(TFPB) ²⁶²⁾	18111	13829	-	31940(+5.0%)
미건축물토지세(TFNP) ²⁶³⁾ 및 미건축물토지세의 부가세	1042	-	-	1042(+0.2%)
가계세 합계	41015	13829	-	54845(+5.0%)
경제세 ²⁶⁴⁾				
기업부동산세(CFE) ²⁶⁵⁾	7426	-	-	7426(+2.7%)
기업부가가치세(CVAE) ²⁶⁶⁾	4466	8178	4216	16861(+1.4%)

260) Taxes ménages. 지방세 중에서 가계가 부담하는 세금으로 주민세, 건축물토지세, 미건축물토지세 전체를 아우르는 개념이다.

261) Taxe d'habitation.

262) Taxe foncière sur les propriétés bâties.

263) Taxe foncière sur les propriétés non bâties.

264) Impôts économiques.

265) Contribution foncière des entreprises.

266) Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

	꼬뮌	데파뜨망	레지옹	전 체
망기업 정률세(IFER) ²⁶⁷⁾	563	271	659	1494(+1.8%)
영업면적세(TASCOM) ²⁶⁸⁾	753	-	-	753(+2.1%)
경제세 합계	13209	8450	4875	26534(+0.2%)
총 합계	54224	22279	4875	81378(+2.6%)

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 32.*

프랑스 지방자치단체의 세입은 가계 단위로 부여되는 주민세(TH), 건축물토지세(TFPB), 미건축물토지세(TFNP) 및 부가세와 경제활동을 근거로 부가되는 지역경제세(CET), 기업부가가치세(CVAE), 망기업 정률세(IFER), 영업면적세(TASCOM)가 주요 세원이 된다. 나머지 부분에 대해서는 이미 선행 연구들이 있어서 이 부분을 참고하면 되고, 최근의 지방세 부분에서 중요한 변화는 “사업세(Taxe professionnelle)”의 폐지와 그 대안으로 “지역경제세(Contribution économique territoriale: CET)”의 신설을 들 수 있다.

“사업세(Taxe professionnelle)”에서 “지역경제세(Contribution économique territoriale: CET)”로의 전환은 기존의 사업세가 기업의 부동산, 설비, 인건비 지출에 부과됨에 따라, 지역 내 기업의 적극적 경제활동을 오히려 방해한다는 비판을 받아, 이를 개선하기 위하여 도입되었다. 이러한 맥락에서 ‘2010년 예산법(LF)’은 기존의 사업세를 대신하여 “지역경제세(CET)”를 도입하였고, 지역경제세는 “기업부동산세(Cotisation foncière des entreprises: CFE)”와 “기업부가가치세(Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises: CVAE)”로 구성된다. 지역경제세(CET)의 과세 대상은 『세법전(Code général des impôts: CGI)』 제1447조에 따라 사업세(TP)에 있어서와 같이 프랑스 내에서 임금을 받지 않는 일상적 활동을 수행하는 자연인 및 법인에 부과된다.²⁶⁹⁾ 주민세(TH), 건축물토지세(TFPB), 미건축물토지세(TFNP) 및 부가세와 경제활동을 근거로 부가되는 지역경제세(CET) 등의 지방세 중 직접세에 해당하는 것들은 후술하겠지만, 지방자치단체의 ‘조세잠재력(potentiel fiscal)’을

267) Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux.

268) Taxe sur les surfaces commerciales.

269) Michel Bouvier, *Les finances locales*, 14e éd., L.G.D.J., 2011, p. 79.

측정하는 요소가 되며, 조세잠재력에 국가교부금을 합한 ‘재정잠재력(potentiel financier)’의 산출 기준이 된다. 이와 같은 조세잠재력과 재정잠재력은 수직적 재정조정에 해당하는 경상비 교부금(DGF)과 수평적 재정조정에 있어서 주요 기준이 된다. 지방자치단체의 수입 중에서 중요한 부분을 차지하는 것이 경상비 교부금과 기타 국가의 재정적 지원이다. 이를 도표로 통해 살펴보면 아래와 같다.

<지방자치단체에 대한 국가의 재정적 지원 현황>

단위: 백만 유로.

예산법상 승인 예산	2014	2015	2016	2017	2017/ 2016 (%)
상한확정메커니즘 (enveloppe normée)	47293	43891	41196	39777	-3.4
가. 국가세입 중 공제액 (Prélèvements sur recettes)	44647	40971	37462	35361	-5.6
경상비교부금(DGF) ²⁷⁰⁾	40121	36607	33222	30861	-7.1
교원특별교부금(DSI) ²⁷¹⁾	21	19	17	15	-11.8
지방의회교부금(DPEL) ²⁷²⁾	65	65	65	65	0
코르시카를 위한 세입공제액	41	41	41	41	0
사회편입을 위한 데파트망 동원 기금(FMDI) ²⁷³⁾	500	500	500	500	0
중학교 시설 데파트망 교부금 (DDEC)	326	326	326	326	0
학교시설레지옹교부금(DRES)	661	661	661	661	0
학교 건설 및 설비 일반교부금(DGCES)	3	3	3	3	0
자연재해를 입은 지방자치단체에 대한 연대 기금	10	5	0	0	

270) Dotation globale de fonctionnement.

271) Dotation spéciale instituteurs.

272) Dotation élu local.

273) Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

예산법상 승인 예산	2014	2015	2016	2017	2017/ 2016 (%)
지역경제세·꼬민의 광산세 손실분에 대한 조정교부금 ²⁷⁴⁾	25	25	25	74	+196
지방세 감면에 대한 보전금 ²⁷⁵⁾	1751	1826	1637	2053	+25.4
사업세 폐지에 따른 특별 보상교부금(DUCSTP) ²⁷⁶⁾	292	167	163	51	-68.7
지방직접세 감면 보상 이전교부금(DTCE) ²⁷⁷⁾	744	632	629	536	-14.8
빈집에 대한 과세 보상교부금	4	4	4	4	0
마요트(Mayotte) 세재개편에 대한 보상교부금	83	83	83	83	0
공항소음보상기금	0	7	7	7	0
기타			79	82	+3.8
나. 국가예산 중 지방자치 관련 예산 ²⁷⁸⁾	2646	2920	3734	4416	+18.3
농촌지역 설비 교부금(DETR) ²⁷⁹⁾	616	816	816	996	+22.1
꼬민·꼬민조합 투자지출 지원 교부금(DSIL)			800	570	-28.8
테파프망 설비 교부금(DGE) ²⁸⁰⁾	219	219	216	216	0
지방자치일반교부금(DGD) ²⁸¹⁾	1544	1614	1615	1621	+0.4
도시정책교부금(DPV) ²⁸²⁾	100	100	100	150	+50
치안강화교부금(DTS) ²⁸³⁾	19	18	18	18	0

274) Dotation de compensation des pertes de CET et de redevance des mines des communes et de leurs groupements.

275) Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

276) Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle.

277) Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.

278) Mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

279) Dotation d'équipement des territoires ruraux.

280) Dotation globale d'équipement des départements.

281) Dotation générale de décentralisation.

282) Dotation politique de la ville.

283) Dotation pour les titres sécurisés.

예산법상 승인 예산	2014	2015	2016	2017	2017/ 2016 (%)
해외영토교부금 ²⁸⁴⁾	145	150	139	139	0
기타 보조금	3	3	2	652	
기상 및 지진에 따른 피해를 입은 지방자치단체에 대한 연대교부금			28	54	+92.9
2. 상한확정 메커니즘 이외의 재정지원 (Les concours financiers hors enveloppe normée)	22898	23488	24241	24423	+2.91
가. 상한확정 메커니즘 이외의 세입공제액 (Les prélèvements sur recettes hors enveloppe)	9547	9708	9794	9012	-8.0
사업세 개혁에 따른 보상교부금(DCRTP) ²⁸⁵⁾	3324	3324	3324	3099	-6.8
사업세보상교부금 등에 관한 조정보상금 ²⁸⁶⁾	23	0	0	0	-
데파뜨망형평화기금(FDPTP) 이월 보증교부금	430	423	423	389	-8.0
데파뜨망 징수부가가치세보상기금(FCTVA)	5769	5961	6047	5524	-8.6
꼬뮌조합보상교부금	1	0	0	0	-
나. 상한확정메커니즘 이외의 기타 지원 (Autres concours financiers hors enveloppe)	13350	13780	14447	15411	6.7
장기지방채지원기금 ²⁸⁷⁾	0	30	198	193	-2.5

284) Dotations outre-mer.

285) Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

286) Compensation DCRTP/GIR.

287) Fonds emprunts structurés.

예산법상 승인 예산	2014	2015	2016	2017	2017/ 2016 (%)
다른 정부 부처의 지방자치단체의 운영 및 시설에 관한 보조금 ²⁸⁸⁾	2815	2366	2242	3282	+46.4
지방공공사업보조금(TDIL) ²⁸⁹⁾	112	105	94	92	-2.1
법률상 공제에 대한 보상 ²⁹⁰⁾	9744	10612	11241	11179	-0.6
교통법규과태료	680	667	672	665	-1.0
국가의 총 재정지원 (Total concours financiers de l'État)(1+2)	70191	67379	65437	64200	-1.9
총 국가재정지원액(법률상공제액에 대한 보상, 부처별 보조금, 지방공공사업보조금은 제외)	57520	54296	51860	49647	-4.3
이전된 세원	31140	31268	31745	33397	+5.2
레지옹 직업교육을 위한 재원	901	915	955	957	+0.2
레지옹 평생교육을 위한 재원	1296	1917	1932	1998	+3.4
국가가 지방자치단체로 이전한 총 이전액(Total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales)	103527	101479	100069	100552	+0.5

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 192.

<지방자치단체에 대한 국가의 재정적 지원 현황>에 관한 도식에서 법률상 지방세 공제에 대한 보상, 부처별 보조금 등을 제외한 순수한 국가의 재정지원액은 빗살 무늬로 표시된 496억 5천만 유로이다. 이 중에서 “국가 세입에서 공제액(PSR)²⁹¹⁾”이 443억 7천만 유로이고, 국가 예산상 “지방자치단체에 관한 예산(RCT)²⁹²⁾”으로 책정되는 것이 44억 2천만

288) Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères.

289) Subventions pour travaux divers d'intérêt local.

290) Contrepartie de divers dégrèvements législatifs.

291) Prélèvements sur recettes.

292) Dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

유로이다. 여기에 교통법규위반에 따른 과태료 수입 등에서 국가에서 지방자치단체로 이전되는 비용이 6억 6천 6백만 유로이다. 기타 장기지방채 기금에 국가지원액이 1억 9천 3백만 유로이다. “지방자치단체에 관한 예산(RCT)”과 관련하여 프랑스 재정법상 국가 예산의 과목 체계는 Mission-Programme-Action으로 구성되는데²⁹³⁾, 국가 예산 중 미션 단위에서 지방자치단체에 관련한 예산은 “지방자치단체와의 협력”으로 편성된다. 이 부분은 후술하는 PSR과 달리 국가일반예산 중에서 지방자치단체를 위해 편성되는 예산이다. 우리나라 2017년도 확정예산에서 행정자치부 소관 일반회계 예산은 41조이고, 이 중에 지방행정·재정지원 부문에 배정되는 예산은 40조에 해당한다. 40조 중에서 거의 대부분은 지방교부세에 해당되고, 약 39조 6천억 정도가 편성되었다. 그러나 프랑스의 경우에는 지방교부세에 해당하는 ‘경상비 교부금(DGF)’은 국가의 일반예산으로 편성되는 것이 아니고, PSR에 해당되며, “지방자치단체에 관한 예산(RCT)”은 교부금을 제외한 국가의 지방자치단체를 위한 예산만을 의미한다. 현재 환율로 계산해 보면, 약 5조 7천억 정도가 된다.

<지방자치단체에 대한 국가의 재정적 지원 현황> 상에서 “국가 세입에서 공제되는 부분(PSR)”은 설명이 필요하다. 국가 전체의 세입에서 법률의 규정에 의해서 국가재원 중 일부는 공제하여 지방자치단체로 이전해야 한다. 예를 들어, ‘경상비교부금(DGF)’의 경우에 ‘당해 연도 예산법(Loi de finances)’상에서 그 범위가 정해지는데, 이 경우에 국가세입 중 DGF 부분은 공제된다. 따라서 국가 전체의 세입에서 지방자치단체의 몫을 공제하게 되는데, 이것이 “국가 세입에서 공제되는 부분(PSR)”이다.²⁹⁴⁾ PSR의 대부분은 ‘경상비 교부금(DGF)’이 차지하고 있으며, 2017년 기준으로 전체 PSR 353억 6천 1백만 유로 중에서, 약 308억 6천만 유로이다. 다음으로, “부가가치세보상기금(Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée: FCTVA)”이 552만 유로, 지방세 감면에 따른 보상이 2억 유로, “사업세 폐지에 따른 보상 교부금(DCRTP)”이 31억 유로, 기타 28억 4천만 유로로 이루어진다.²⁹⁵⁾

293) 프랑스 예산과목 구조에 대해서는 김지영, “프랑스 재정개혁에 관한 소고 - 프랑스 헌법과 프랑스 재정조직법을 중심으로-”, 공법연구 제40집 제4호, 2012, 202면 이하 참조.

294) Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffre 2017*, 2017, p. 69.

295) Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), op. cit., p. 193.

위의 도표에서 “국가세입공제액(PSR)”과 “지방자치단체에 관한 예산(RCT)”은 “상한 확정메커니즘(mécanisme d’enveloppe normée)”에 의해 규율된다. “상한 확정메커니즘(mécanisme d’enveloppe normée)”은 국가가 지방자치단체에 지원하는 모든 재정적 수단, 즉 경상비·시설 교부금과 조세감면에 따른 보전, 지방세 폐지에 따른 보전금에 관하여 다년간의 전망에 의해 이를 조정하고, 계획하는 것을 의미한다.²⁹⁶⁾ “상한 확정메커니즘(mécanisme d’enveloppe normée)”의 주요 구성요소는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, ‘경상비 교부금(DGF)’과 이에 결부된 지방자치단체 운영에 관한 각종 교부금들이다. 즉, 경상비 교부금이 정률교부금(Dotation forfaitaire) 부분과 형평교부금(Dotation de péréquation) 부분으로 구분될 때, 정률교부금 뿐만 아니라 형평교부금에 해당하는 “도심 연대 및 사회통합교부금(DSU)”, “국가형평교부금(DNP)”, “농촌연대교부금(DSR)” 등이 포함되며, 이밖에도 “교원특별교부금(DSI)”과 “지방의회교부금(DPEL)” 등이 해당된다. 둘째, 지방자치단체의 투자 지출을 보조하기 위한 각종 지원제도가 포함되는데, 예를 들면, “농촌지역 설비 교부금(DETR)”, “도시정책교부금(DPV)”, “중학교 시설 데파트망 교부금(DDEC)”이 있다. 셋째, 기타 다양한 조정제도가 있는데, “사업세 폐지에 따른 특별 보상교부금(DUCSTP)”, “지방직접세 감면 보상 이전교부금(DTCE)”이 포함된다.

(2) 지방자치단체 지출

상술한 바와 같이, 프랑스 지방자치단체의 예산은 경상부문과 투자부문으로 구분되고, 각각의 부문은 수입과 지출에 의해 구체화된다. 프랑스 경상비 지출에서 인건비의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것은 프랑스의 경우 우리와 달리 지방교육청이 존재하지 않고, 지방교육을 지방자치단체가 담당하기 때문에 교육 예산이 직접 지방자치단체의 예산에 편입되기 때문이다. 따라서 교육 예산의 대부분은 교원에게 지급되는 인건비가 차지하고 있기 때문에, 우리나라에 비해 지방자치단체의 예산에서 인건비의 비중이 높게 나타나고 있다.

296) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 공법연구 제46집 제3호, 2018, 155면.

<2016 프랑스 지방자치단체 경상비 지출>

단위: 백만 유로

	이전지출 ²⁹⁷⁾	인건비	구매 및 외부 지출	금융비용	기 타
전체 (168.5)	68.3	60.7	29.9	4.4	5.2
레지옹 (19.1, 11%)	12.5	3.6	2.2	0.6	0.2
데파르트망 (58.3, 35%)	39.7	11.9	5.0	0.8	0.8
꼬뮌조합 (23.4, 14%)	6.6	8.3	6.3	0.8	1.3
꼬뮌 (67.7, 40%)	9.5	36.9	16.4	2.1	2.8

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017*, 2017, p. 21.

다음으로, 위에서 설명한 대로 프랑스의 투자 지출은 경상비 부문에서 수입과 지출의 차액을 재원으로 하는 것을 원칙으로 하기 때문에, 투자지출의 재원조달은 재정여력과 국가의 보조금에 의해 주로 이루어진다. 아래의 도표에서 보면 레지옹과 꼬뮌 조합에서 재정여력이 다소 부족한 것으로 나타나지만, 전체 투자 지출 영역 대비에서 큰 비중을 차지하는 것은 아니다.

<2016 프랑스 지방자치단체 투자지출>

단위: 십억 유로

	설비지출	보조금 이전	기 타
전체 (45.5)	31.3	11.7	2.4
레지옹 (9.0, 20%)	3.2	5.5	0.4

297) Dépenses d'intervention.

	설비지출	보조금 이전	기 타
데파르망 (9.1, 20%)	5.5	3.4	0.2
꼬뮌조합 (8.1, 18%)	5.5	1.7	0.8
꼬뮌 (19.3, 42%)	17.2	1.2	1.0

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 41.*

<2016 프랑스 지방자치단체 투자지출 자원조달>

단위: 십억 유로

	경상비 차액 ²⁹⁸ (A)	지방채 이외의 투자 자원(B)	투자자원필요액	재정여력 (A+B) - C
전체 (45.5)(C)	28.5	18.7	0	1.7(3.8%)
레지옹 (9.0, 20%)	4.8	2.8	1.4	-1.4
데파르망 (9.1, 20%)	7.8	2.6	0	1.3(13.8%)
꼬뮌조합 (8.1, 18%)	4.8	3.2	0.1	-0.1
꼬뮌 (19.3, 42%)	11.1	10.1	0	1.9(10.1%)

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 45.*

298) Épargne brute. 경상비 차액은 경상비 수입 중에서 경상비 지출을 제외한 금액을 의미한다.

(3) 지방재정자립도

우리나라에서는 ‘재정자립도’와 ‘재정자주도’ 두 개념을 지방자치단체의 재정적 독립성을 측정하는 지표로 사용하고 있다. 재정자립도는 지방자치단체의 예산 규모 대비 지방세입과 세외수입의 비율을 의미하고, 재정자주도는 지방자치단체의 예산 규모 대비 지방세입, 세외수입, 지방교부세 및 조정교부금의 비율을 의미한다.

2003년 헌법 개정으로 신설된 제72-2조 제3문은 지방자치단체의 세입과 기타 세외수입 등의 ‘고유 자원(ressources propre)’이 지방자치단체 전체 자원에서 결정적인 부분을 차지하도록 규정하고 있다. 여기에서 ‘고유 자원(ressources propre)’의 의미가 문제되는데, 『헌법 제72-2조의 지방자치단체의 재정자주권에 대한 조항의 적용을 위한 2004년 7월 29일 조직법』²⁹⁹⁾에 따라 개정된 『지방자치법전(CGCT)』 제LO. 1114-2조는 “지방자치단체의 고유자원(les ressources propres des collectivités territoriales)”을 지방세입, 세외수입, 국세에 지방세를 부가한 경우 세입 등이라고 규정하고 있다. 따라서 프랑스 지방자치단체의 ‘고유 자원’에는 ‘경상비 교부금(DGF)’, 보조금 등은 제외되고, 이러한 맥락에서 보면 프랑스는 우리나라의 ‘재정자주도’의 개념 보다는 ‘재정자립도’의 개념을 사용하고 있는 것으로 파악된다. 또한 『지방자치법전(CGCT)』 제LO. 1114-3조 제3문은 각각의 지방자치단체의 재정자립도는 2003년 보다 낮아서는 안된다고 규정하고 있다.

<2003년 프랑스 지방자치단체의 재정자립도>

	꼬뮌 및 꼬뮌조합	데파르트망	레지옹
2003년 재정자립도	60.8%	58.6%	41.7%

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 39.*

299) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

<꼬뮌 및 꼬뮌조합 재정자립도 변화 추이>

단위: 십억 유로

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
고유재원	74.0	76.4	78.6	80.8	81.4	86.5
기타재원	40.4	41.4	41.4	41.6	41.2	39.7
꼬뮌 총재원	114.4	117.8	120.0	122.5	122.6	126.2
재정자립도(%)	64.7	64.9	65.5	66.0	66.4	68.6

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 40.*

<데파르트망 재정자립도 변화 추이>

단위: 십억 유로

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
고유재원	43.7	44.8	45.3	46	47.5	48.8
기타재원	20.4	21.7	21.6	21.9	21.5	20.0
데파르트망 총재원	64.1	66.5	67.0	67.9	69	68.8
재정자립도(%)	68.1	67.4	67.7	67.8	68.8	70.9

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 40.*

<레지옹 재정자립도 변화 추이>

단위: 십억 유로

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
고유재원	14.0	13.8	14.0	14.3	15.4	17.1
기타재원	11.1	11.6	11.9	12.4	11.1	10.3
레지옹 총재원	25.1	25.3	25.9	26.7	26.5	27.4
재정자립도(%)	55.6	54.3	54.2	53.6	58.1	62.5

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 40.*

이를 통해 보면, 2003년 헌법 개정을 통해 지방자치단체의 재정적 독립성을 강화한 이후, 지속적으로 프랑스 지방자치단체의 재정자립도는 상향되고 있다. 이는 전체 세입에서 지방세의 비중을 꾸준히 늘리고, 경상비 교부금을 점차 줄여나가는 방향으로 나아가기 때문이다.

(4) 지방자치단체 재정정보공개

프랑스에서 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 재정상황을 산출하기 위하여 11개의 지표가 있다. 3500명 이상의 주민을 가진 꼬뮌과 모든 데파르트망, 레지옹은 법률의 규정에 따라 지표별로 자신의 재정상황을 공개하여야 한다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2313-1조 및 제R.2313-1조는 꼬뮌의 재정상황에 대한 종합 보고서를 제출하도록 하고 있고, 동법 제L.3313-1조 및 제R.3313-1조는 지방자치단체 조합, 레지옹의 경우에는 제L.4313-1조 및 제R.4313-1조에 근거를 두고 있다.³⁰⁰⁾ 이와 같은 지표의 공개를 통해 지방자치단체간 재정 격차를 누구나 알 수 있게 하여 투명성을 강화하고, 이러한 재정 격차의 공개는 결국 정치적으로 이에 대한 보완을 요구한다는 측면에서 의미가 있다. 입법자의 경우에는 재정 격차를 해소하기 위한 법제도적 보완책을 마련하여야 하며, 지방자치단체는 재정 격차를 해소하기 위한 구체적인 조치들을 취해야 하는 압박을 납세자인 주민에 의해 받을 것이기 때문이다.

- ① 지표 1(Ratio 1): 실제운영지출(dépenses réelles de fonctionnement: DRF)/ 주민수
이는 실제 이루어진 경상비 지출 총액을 인구수로 나눈 값을 의미한다.
- ② 지표 2(Ratio 2): 지방 직접세 총액/ 주민수 세외수입을 제외한 세입을 주민수로 나눈 값을 의미한다.

300) Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017*, 2017, pp. 150-151.

- ③ 지표 2-1(Ratio 2 bis): 지방 직접세 순총액/ 주민수 지방직접세 총액을 주민수로 나눈 지표2에서 지방세입 중 다른 곳으로 이월되거나 꼬뮌조합의 경우에 꼬뮌이 조합에 제공해야 하는 세입을 제외한 순수한 지방직접세 순총액을 의미한다.
- ④ 지표 3(Ratio 3): 실제경상수입(recettes réelles de fonctionnement: RRF)/주민수 실제 지방자치단체의 운영을 위한 수입의 총액을 주민수로 나눈 값을 의미한다.
- ⑤ 지표 4(Ratio 4): 설비지출/ 주민수
- ⑥ 지표 5(Ratio 5): 지방채/ 주민수
- ⑦ 지표 6(Ratio 6): 경상비교부금(Dotation globale de fonctionnement: DGF)/ 주민수
- ⑧ 지표 7(Ratio 7): 인건비/실제경상비지출(DRF)
- ⑨ 지표 9(Ratio 9): 단기자체재원조달여력(Marge d'autofinancement courant: MAC) = 실제경상비지출(DRF) + 지방채상환액/ 실제경상수입(RRF) 지방자치단체의 단기 자체재원조달여력은 그 비율이 낮을수록 지방자치단체가 투자영역에서 자체적으로 재원을 조달할 여력이 높음을 의미한다. 반면에 이 비율이 100%를 상회할 경우에 투자영역에서 지방채를 발행하여야 함을 의미한다.
- ⑩ 지표 10(Ratio 10): 총설비지출/실제경상수입(RRF) = 설비지출비율 지방자치단체가 자신의 수입 대비 설비 투자 노력을 의미한다.
- ⑪ 지표 11(Ratio 11): 부채/실제경상수입(RRF)= 부채비율 지방자치단체의 재원 대비 부채 비율을 의미한다.

지표 1에서 지표6까지는 주민 1인당 유로(euro)로 표시되며, 주민의 수는 당해 연도의 법적 주민수를 의미한다. 지표7에서 지표11까지는 비율(%)로 표시된다. 지표 8의 경우에는 조세잠재력(potentiel fiscal) 동원 비율을 의미하는 지표였으나, 현재에는 더 이상 사용하지 않고 있다.

5. 프랑스의 지방재정조정제도

(1) 국가와 지방자치단체의 재정상 긴장 관계

국가와 지방자치단체의 재정상 문제는 국가의 임무 변화와 권한 분산에 따른 지방자치제도의 보장 문제, 국가와 지방자치단체간의 사무의 배분 문제, 지방자치단체간의 재정력 격차, 국가재정의 곤란성으로 인한 재정의 효율성 문제 등 다양한 요인들에 의해 발생한다.

지방자치단체는 늘 국가에게 재정상 곤란성을 주장하고, 더 많은 수입을 얻어서 재정에 있어서 자율성과 독립성을 보장받으려 하고, 국가의 입장에서는 한정된 재원으로 늘어나는 국가 임무를 달성하기 위하여, 지방자치단체로의 재정상 여력의 이전에 인색할 수밖에 없다. 또한 국가 전체의 거시경제정책을 수행해야 하는 국가의 입장에서는 공공재정의 다른 주체들과의 형평성을 고려하여 지방자치단체에 대한 지원도 통제되어야 하며, 지방재정의 급격한 증가와 경제적 여건변화에 지방재정이 대응하지 못하는 것에 대한 우려를 갖고 있는 것도 사실이다.³⁰¹⁾ 프랑스에서는 공공재정을 국가재정, 지방재정, 사회보장재정으로 구분하고, 이러한 공공재정의 일차적인 책임은 국가에 있으므로, 국가의 입장에서는 재정적 고려를 할 때에 공공재정의 구성 요소 전체를 감안하여 정책을 결정 수행할 수밖에 없다.

그러나 지방자치단체는 예산이 갖는 정치적 민감성으로 인해 예산통제에 적극적이지 않을 가능성이 있고, 이러한 재정 낭비는 국가가 수행했다라면 발생하지 않았을 비효율성을 야기한다. 결국 국가 지출에서 예산 낭비액 만큼이 박탈되는 효과를 초래하게 된다. 예산의 효율성과 책임성 확보의 측면에서 중앙정부는 지방의 자주재원을 줄이고 교부금이나 보조금의 형태를 통해 재원을 분배하려고 하는 경향을 띤다. 적어도 직·간접적으로 국가는 지방자치단체의 재정에 대해 통제를 하려고 할 것이다.³⁰²⁾

301) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, op. cit., p. 244.

302) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로.”, 앞의 논문, 145면.

1982년 제1단계 지방자치개혁 이후, 2003년 지방재정의 독립성을 강화한 제2단계 지방자치개혁의 기간 동안 프랑스는 국가가 자신의 사무를 지방자치단체에게 이양하고, 이에 충분한 재정적 보전을 하지 않았다. 또한 국가의 지방자치단체의 재정적 통제를 강화하고자, 지방세를 늘리는 등의 자주재원을 확보하는 노력에는 소극적이고, 경상비 교부금, 국가보조금 등의 방식을 선호하여, 지방의 재정 독립성을 약화시킨 것도 사실이었다. 종전에 비해 많은 사무를 수행해야 하는 지방자치단체의 입장에서는 지방세 등의 자주재원은 줄어들고, 국가에 의해서 이루어지는 교부금과 보조금 등의 의존재원 비율이 늘어나는 것에 대해, “지방재정의 은밀한 재중앙화(Recentralisation insidieuse des finances locales)”라고 하면서, 이를 비판하였다.³⁰³⁾ 예를 들어 1999년부터 2003년의 기간 동안 이루어진 개혁들로 인하여 지방자치단체의 수입 중에서 지방세를 중심으로 하는 자주재원이 ‘레지옹(région)’의 경우에는 42%로 축소되었고, ‘데파르트망(département)’의 경우에는 59%, ‘코뮌(commune)’과 코뮌조합의 경우에는 61%로 감소하였다.³⁰⁴⁾ 제1단계 지방자치개혁이 국가와 지방자치단체간의 사무 배분에 따른 형식적 제도 개혁이었다면, 지방자치제도의 실질적 보장을 위해서는 지방자치의 핵심적 수단인 재정의 독립성을 보장해야 한다는 측면에서 2003년 헌법 개정과 조직법의 제정을 통해 제2단계 지방자치개혁이 이루어진 것이다. 실제 『헌법 제72-2조의 지방자치단체의 재정자주권에 대한 조항의 적용을 위한 2004년 7월 29일 조직법³⁰⁵⁾』 제4조에 의해 개정된, 『지방자치법전(Code général des collectivités territoriales)』 제LO. 1114-3조 제3문에서 지방세수입 및 지방세외수입을 포함하는 자주재원의 비율을 2003년 이전 보다 낮게 책정하는 것을 금지한 이후로, 2015년 기준 ‘레지옹(région)’의 자주재원비율은 62%, ‘데파르트망(département)’은 70.9%, ‘코뮌(commune)’과 코뮌조합은 68.6%로, 예외가 있기는 하지만 매년 조금씩 그 비율이 증가되는 추세에 있음을 확인할 수 있다.³⁰⁶⁾

303) 김지영, 앞의 논문, 145면.

304) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, op. cit., p. 245.

305) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

306) 김지영, 앞의 논문, 145-146면.

자주재원의 비중이 줄고 국가의존재원에 대한 비중이 지속적으로 늘어나면, 지방세의 납세자인 주민과 해당 지방자치단체간의 긴밀성 약화로 이어지는 문제가 발생한다. 이와 같은 긴밀성의 약화는 지방재정주체의 ‘책임성 약화(désponsabilisation)’의 문제와 이를 통한 지방재정의 전체적 이탈로 귀결될 수 있다.³⁰⁷⁾ 그러나 책임성 약화의 문제에도 불구하고, OECD의 대부분 국가들은 국가에 의해 지원되는 교부금, 보조금의 의존재원과 지방세를 바탕으로 하는 자주재원을 적절히 혼용하는 방식을 택하고 있다. 특히 자주재원의 근간이 되는 지방세와 관련하여서는 대부분의 국가가 일정한 제한을 두고 있는 것이 사실이다. 즉 지방자치단체가 지방세의 창설은 물론이고, 지방세 세율과 과세대상을 자유롭게 정하는 경우는 드물고, 일반적으로는 지방자치단체의 자율성이라고 하는 것은 법률이 정하는 상한과 하한의 범위 내에서 지방의회가 지방세율을 정하는 것에 한정된다. 벨기에, 독일, 영국 또는 스페인의 경우에는 지방자치단체의 세입의 중요 부분은 국세의 일부를 분할하는 방식과, 가계나 기업의 수입에 대한 국가의 과세에 대하여 일정한 퍼센트를 추가로 부과하는 방식으로 세원을 확보하고 있다.³⁰⁸⁾³⁰⁹⁾

이와 같은 맥락에서 프랑스의 경우에도 국가와 지방자치단체간의 재원의 배분에 있어서 자주재원과 의존재원의 적절한 혼합 방식을 유지하고 있다. 2003년 이후에는 지방세의 비중 강화, 지방자치단체의 재정예 있어서 의존 재원 비율 감소의 맥락에서 접근하고 있다. 이는 실제 재정 운영상에서 경상비 교부금(DGF)의 총액을 하향하고, 경상비 교부금 총액의 하향 추세에도 정률교부금은 감소시키지만, 재정조정기능을 갖고 있는 형평교부금 부분은 오히려 상향시키고 있다. 또한 국가 주도의 지방세입 감소에 따른 보전을 강제하고 있으며, 지방자치단체의 의견을 “지방재정위원회(Comité des finances locales: CFL)”를 통해 적극 반영하고 있다. 다음으로 기존에 적극적으로 활용하지 않던 방식인 수평적 지방재정조정을 통해 지방자치단체 상호간의 재정력 격차를 해소하려고 노력하고 있으며, 2015년 이후에는 이를 보다 강화하고 있다.

307) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, op. cit., p. 245.

308) François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, op. cit., p. 246.

309) 김지영, 앞의 논문, 146면.

(2) 프랑스 지방재정조정제도의 현황

프랑스의 재정조정제도(péréquation)는 헌법 제72-2조 제5문이 정하고 있다. 이에 따르면 “법률은 지방자치단체간의 평등을 보장하기 위하여 재정조정적(혹은 형평적) 조치를 정한다”고 규정하고 있다. 2003년 헌법 개정을 통해 도입된 헌법 제72-2조 제5문의 “재정조정제도(péréquation)”는 사회 전체의 통합과 국가의 안정성과 불가분의 관계에 있는 사회적 연대의 재정상 표현으로 정의된다.³¹⁰⁾ 재정조정제도는 지방자치단체간에 재정적 여건이 보다 나은 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 대해서 자신의 수입의 일부를 분배함으로써 지역간 격차를 해소하거나 경감하는 것을 목적으로 한다.³¹¹⁾

지방재정조정제도의 목적은 지방자치단체간의 수입과 지출의 편차를 정해진 물리적·재정적 기준에 따라 재원을 다시 분배함으로써 자치단체간의 불평등을 해소하는 데에 있다. 지역간 인구 및 경제력의 격차는 필연적으로 지자체 수입의 격차로 이어지고 이는 결국 지방자치단체의 재정적 독립성을 해하는 문제를 발생시키기 때문에 2003년 헌법 개정을 통해 지방간의 재정격차의 해소를 헌법적 과제로 인식한 것이다. 사실 지방자치단체의 수입의 편차는 지방자치단체가 스스로 결정한 선택과 무관하게 역사적 혹은 사회경제적 현상에 기인하는 경우가 대부분이다. 이러한 맥락에서 지방재정조정제도는 지방자치단체의 지방자치에 속하는 선택에 관여함이 없이 구조적으로 발생한 지방자치단체의 편차 문제를 해소하는 데에 그 목적이 있다.³¹²⁾

지방재정조정제도의 종류로는 우리의 제도와 유사하게, 국가와 지방자치단체간의 ‘수직적 재정조정제도(péréquation verticale)’와 지방자치단체간의 격차를 해소하는 ‘수평적 재정조정제도(péréquation horizontale)’가 있다. 전자의 경우에는 국가가 수입 및 지출 기준 혹은 특수한 여건을 반영하여 지방자치단체별로 교부금 및 보조금 등을 다르게 배분하는 것을 의미하고, 후자의 경우에는 지방자치단체 중에서 특정한 지방세를 통해 마련된

310) Jean-Marie Pontier, op. cit., p. 161.

311) Idem.

312) André Laignel et Charles Guéné(sous la direction), op. cit., p. 211.

세입의 일부를 나누는 방식과 총액의 일부를 재정여건을 산정하는 기준에 따라 지방자치단체 별로 배분하는 방식이 있다.

그러나 이와 같이 ‘수직적’ 혹은 ‘수평적’으로 지방재정조정제도를 단정하기에는 다소 어려운 점은 있다. 예를 들어, 프랑스의 경상비 교부금의 배분은 국가가 예산의 일부에서 이를 공제하여 지방자치단체별로 배분하는 방식의 형식적으로는 수직적 재정조정에 해당하지만, 구체적으로 정률교부금 부분은 재정조정외의 성질 보다는 지방자치제도의 보장에 중점이 있으며, 무엇보다 경상비 교부금의 분배 결정에 있어서 국가가 주도적으로 이를 배분하는 것이 아니라 “지방재정위원회(CFL)”가 이를 배분한다는 측면에서 지방자치단체 스스로 이를 결정한다. 이런 측면에서는 수평적 재정조정외의 측면을 부인할 수 없다.

프랑스의 ‘수직적 재정조정제도(péréquation verticale)’는 ‘경상비교부금(DGF)’에서 정률교부금 부분을 제외한 형평교부금이 가장 대표적이며, ‘경상비교부금(DGF)’은 다시 레지옹, 데파르트망, 지방자치단체조합, 꼬뮌별로 구분할 수 있다. 레지옹의 경우에는 “레지옹 형평교부금(Dotation de péréquation des régions)”, 데파르트망의 경우에는 “최소운영교부금(Dotation de fonctionnement minimale)”과 “도심지역형평교부금(Dotation de péréquation urbaine)”이 있으며, 꼬뮌조합의 경우에는 “꼬뮌조합교부금(Dotation d’intercommunalité)”, 꼬뮌의 경우에는 “지역연대 및 사회통합교부금(Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale)”, “농촌연대교부금(Dotation de solidarité rurale)”, “국가형평교부금(Dotation nationale de péréquation)” 등이 있다. 경상비 교부금을 제외하고, “교원특별교부금(DSI)”, “지방의회교부금(DPEL)”과 같은 것들이 있다.³¹³⁾

다른 한편으로 지방자치단체간의 ‘수평적 재정조정제도(péréquation horizontale)’는 국가에 의해 교부금 혹은 보조금 방식으로 지방자치단체별로 배분되는 수직적 재정조정제도와는 달리 지방세의 일부를 재분배하는 방식이나 총액을 지방자치단체의 재정적 노력

313) 이에 대해서 보다 자세히는 전훈·김세진, “지방재정지원제도에 관한 법제 연구(IV) -프랑스-”, 한국법제연구원, 재정법제 연구 09-04, 2008, 80면 이하 참조.

의 기준에 따라 배분하는 방식으로 이루어진다. 대부분의 경우에 지방세입의 일정부분을 공동재원으로 하여, 지방자치단체별 경쟁력과 조정지수를 토대로, 지방세를 재분배함으로써, 부의 재분배와 지방자치단체간 격차를 해소하는 데에 그 목적이 있다.³¹⁴⁾ 2017년 현재 프랑스의 지방재정조정제도의 기준으로 보면, ‘수직적 재정조정제도’와 ‘수평적 재정조정제도’의 비율이 약 70% 대 30%로 나타난다.³¹⁵⁾

‘수평적 재정조정’의 예로는 레지옹 간의 “레지옹재원 형평화 국가기금(Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions)”, 데파르트망의 경우에는 “데파르트망 등록세·등기세의 형평화 기금(Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements)”, “기업부가가치세 국가형평기금(Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements)”, “데파르트망 연대기금(Fonds de solidarité en faveur des départements)” 등이 있다. 꼬뮌의 경우에는 FSRIF, FPIC 등의 수평적 조정제도가 존재한다.

공공재정의 위기의 측면에서 지방자치단체간의 ‘재정적 연대성(solidarité financière)’은 강조될 수밖에 없다. 공공재정의 위기는 국가뿐만 아니라 지방자치단체 전체에서 일어나며, 이러한 재정적 위기는 지방자치단체 중 재정적 여력이 가장 빈약한 지방에서 경제적·사회적 긴장을 가중시킨다. 이러한 재정위기로 인해 재정이 나쁜 지방자치단체는 예산상의 어려움에 직면할 수밖에 없다. 그러나 ‘재정적 연대성(solidarité financière)’의 필요성에도 불구하고, 이를 법적으로 제도화하는 것은 쉬운 일은 아니다. 재정적 연대는 다양한 법률 규정에서 규율함으로써 그 규율형식이 복잡하고, 쉽게 이해하기 어려울뿐더러, 자주 변화하고 있다. 나아가 프랑스에서 2003년 헌법 개정 이후로, 헌법적 규범과 법률 규정의 체계 정합성에 대하여 꾸준히 의문이 제기되고 있는 실정이다.³¹⁶⁾

314) Michel Bouvier, *Les finances locales*, 14 éd., L.G.D.J., 2011, pp 114-115.

315) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 앞의 논문, 150-151면.

316) Antoinette Hastings-Marchadier, *La péréquation financière horizontale et la Constitution*, AJDA n°40, 2013, p. 2294.

(3) 프랑스 지방재정조정제도의 체계

1) 수직적 재정조정제도 - “경상비 교부금(DGF)”의 배분

우리나라에서와 마찬가지로 프랑스의 재정조정제도는 ‘수직적 재정조정(péréquation verticale)’와 ‘수평적 재정조정(péréquation horizontale)’로 구분된다. 특히 전자가 후자에 비해 선호되어 왔는데, 수직적 재정조정은 국가에 의해 조성된 재정적 기여로부터 출발하며 국가는 수직적 재정조정을 통해 재정적으로 가장 열악한 지방자치단체에 대해 지원을 강화할 수 있었기 때문이다. 프랑스에서는 수직적 재정조정이 대부분 ‘경상비교부금(Dotation globale de fonctionnement: DGF)’의 형태로 이루어진다. 이외에도 지방자치단체별로 수직적 재정조정수단은 각 지방자치단체에 다양한 형태와 명칭으로 존재하는데, 꼬뮌조합의 경우에는 “꼬뮌조합교부금(Dotation d’intercommunalité)”이 있다. 꼬뮌 단계에서도 다양한 교부금이 존재하며 그 중에서 가장 대표적인 것이 “도심연대 및 사회통합교부금(Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale: DSU)”이다.

경상비 교부금(DGF) 이외에도 한정적인 형태의 국가의 재정적 관여가 있는데, 국가의 사무를 지방자치단체로 이전함에 따라 이에 상응하는 재원이전에 해당하는 교부금(Dotations de compensation de transferts de compétences) 혹은 지원기금(fonds d’aides)이다. 수직적 재정조정의 복잡성에도 불구하고, 이와 같은 방식의 재정조정은 지방자치단체에 있어서 결정적인 부분을 차지하고 있으며, 현재 프랑스의 입법경향은 수직적 재정조정에 보충하여 ‘연대적’ 차원에서 다른 재정지원 방식을 찾고자 하고 있다. 이와 같은 측면에서 부각되는 것이 ‘수평적 재정조정(péréquation horizontale)’이다.

<프랑스 지방재정조정제도 현황>

	레지옹(Régions)	데파르트망(Départements)	꼬뮌조합 (Intercommunalités)	꼬뮌(Communes)
수직적 재정조정 (Péréquation verticale)	레지옹형평 교부금 ³¹⁷⁾	최소운영교부금 (DFM) ³¹⁸⁾ 도심지역형평교부금 (DPU) ³¹⁹⁾	꼬뮌조합교부금 ³²⁰⁾	도심연대 및 사회 통합교부금(DSU) ³²¹⁾ 농촌연대교부금 (DSR) ³²²⁾ 국가형평교부금 (DNP) ³²³⁾ 데파르트망형평화 기금(FDPTP) ³²⁴⁾
수평적 재정조정 (Péréquation horizontale)	레지옹재원 형평화 국가기금 ³²⁵⁾	데파르트망 취득세· 등록세의 형평화 기금(DMTO) ³²⁶⁾ 데파르트망 징수기업 부가가치세(CVAE) 형평화기금 ³²⁷⁾ 수도권데파르트망 연대가금(FSDRIF) ³²⁸⁾ 데파르트망 연대가금 ³²⁹⁾	꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPIC) ³³⁰⁾	수도권 꼬뮌 연대가금(FsRiF) ³³¹⁾ 꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPIC) ³³²⁾ 데파르트망 취득세· 등록세의 형평화 기금(DMTO) ³³³⁾

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 212.*

- 317) Dotation de péréquation des régions.
- 318) Dotation de fonctionnement minimale.
- 319) Dotation de péréquation urbaine.
- 320) Dotation d'intercommunalité.
- 321) Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.
- 322) Dotation de solidarité rurale.
- 323) Dotation nationale de péréquation.
- 324) Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.
- 325) Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions.
- 326) Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements.
- 327) Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements.
- 328) Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France
- 329) Fonds de solidarité en faveur des départements.
- 330) Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.
- 331) Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.
- 332) Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.
- 333) Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation.

<2016-2017 프랑스 수직적·수평적 재정조정>

단위: 백만 유로

	2016	2017	비율(%)
레지옹형평교부금	193	193	1.7
최소운영교부금(DFM)	823	830	7.5
도심지역형평교부금(DPU)	640	653	5.9
꼬뮌조합교부금	1569	1470	13.2
도심연대 및 사회통합교부금(DSU)	1911	2091	18.8
농촌연대교부금(DSR)	1242	1422	12.8
국가형평교부금(DNP)	794	794	7.1
데파르트망형평화기금(FDPTP)	423	389	3.5
수직적 재정조정 총액	7595	7842	70.6
레지옹재원 형평화 국가기금	87	92	0.8
데파르트망 취득세·등록세의 형평화 기금(DMTO)	573	632	5.7
데파르트망기업부가가치세(CVAE)형평화기금	83	89	0.8
수도권데파르트망연대기금(FSDRIF)	60	60	0.5
데파르트망 연대기금	423	423	3.8
꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPiC)	1000	1000	9.0
수도권 꼬뮌 연대기금(FsRiF)	290	310	2.8
취득세·등록세에 대한 부가세의 데파르트망 형평화 기금 ³³⁴⁾	663	663	0
수평적 재정조정 총액	3179	3269	2.8
총액	10774	11111	3.1

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, p. 38.*

334) Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation.

우리나라 『지방교부세법』상 보통교부세는 동법 제4조에 따라 내국세 총액의 19.24%를 재원으로 한다. 이 중에서 보통교부세는 전체 교부세의 97%, 부동산교부세와 소방안전교부세 등을 포함하는 특별교부세는 3%로 구성된다.

프랑스의 경우에 성질상으로는 “경상비 교부금(DGF)”이 우리나라의 보통교부세에 해당하고, “교원특별교부금(DSI)”, “지방의회교부금(DPEL)”, “학교시설레지용교부금(DRES)” 등이 우리의 특별교부세와 비슷하다고 할 것이다. 우리나라는 교육 사무는 지방교육청에서 담당하지만, 프랑스는 학교별로 초등학교는 꼬뮌이, 중학교는 데파르망, 고등학교는 레지옹이 담당하는 구조로 되어 있어서, 이 부분은 우리와 다르다.

프랑스 경상비 교부금을 이해하는 데에 있어서 유의할 점은 경상비 교부금(DGF)은 ‘정률교부금(Dotation forfaitaire)’과 ‘형평교부금(Dotations de péréquation)’으로 나뉘는데, 프랑스의 ‘재정조정제도(Mécanismes de péréquation)’ 상에서는 경상비 교부금의 정률교부금 부분은 제외된다는 점이다.

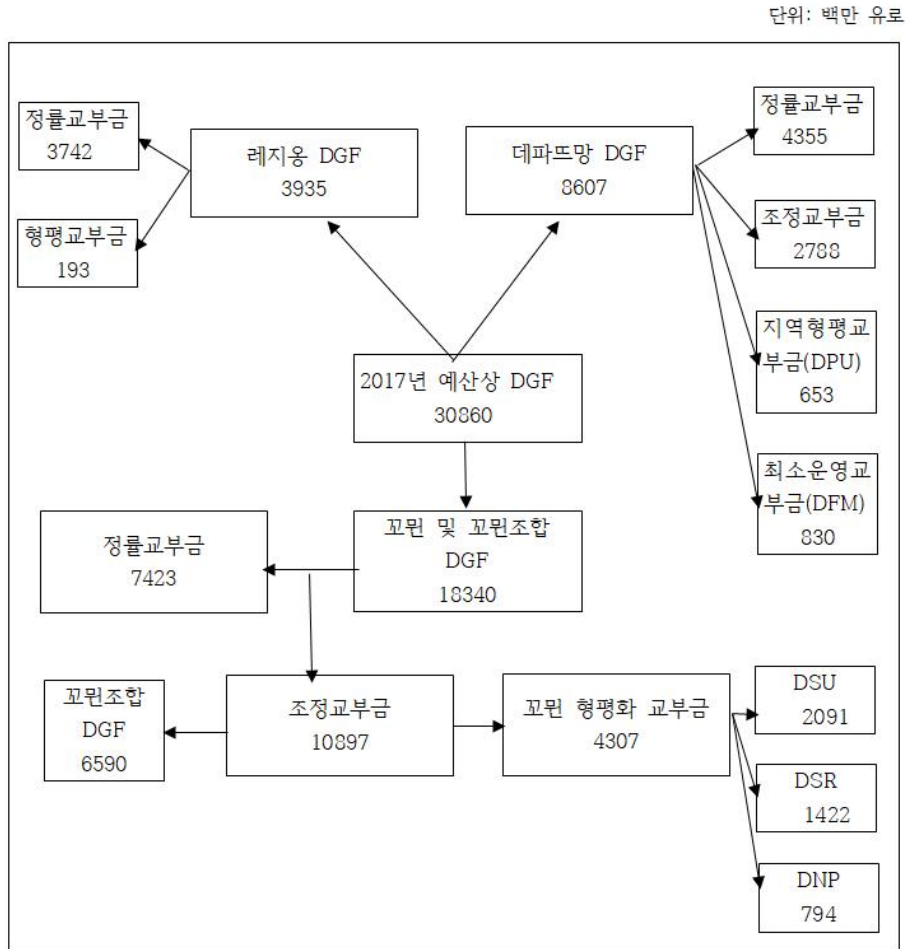
<2017 프랑스 지방자치단체 경상비교부금(DGF) 배분 비율>

단위: 십억 유로

	정률교부금 (Dotation forfaitaire)	조정교부금 (Dotation de compensation)	형평교부금 (Dotation de péréquation)
전체 (30.9)	15.5	7.9	7.5
레지옹 (3.9)	3.7	0	0.2
데파르망 (8.6)	4.3	2.8	1.5
꼬뮌조합 (6.6)	0	5.1	1.5
꼬뮌 (11.8)	7.4	0	4.3

출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017*, 2017, p. 37.

<2017년 경상비 교부금(DGF) 배분체계도>



출처: Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017*, 2017, p. 201.

따라서 2017년 경상비 교부금(DGF) 총액 308억 6천만 유로 중에서, 레지옹 형평교부금 1억 9천 3백만 유로, 데파르트망 형평교부금 27억 8천 8백만 유로, 도심지역형평교부금(DPU), 최소운영교부금(DFM), 교원 단계에서는 교원조합교부금, 도심연대 및 사회통합 교부금(DSU), 농촌연대교부금(DSR), 국가형평교부금(DNP) 만이 프랑스의 수직적 재정 조정에 포함된다.

우리나라 『지방교부세법』 제6조에 근거하여 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 교부하고 기준재정수요액의 산정은 측정항목, 측정단위, 단위비용 및 보정계수를 통해 산출하는데, 주요 기준은 지방자치단체의 주민수와 자치구역이다. 이에 따라 전국 243개 지방자치단체 중 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 초과하여 보통교부세가 교부되지 않는 불교부 단체는 서울, 경기를 포함하여 6개의 지방자치단체가 있다. 프랑스의 경우에도 우리의 경우와 유사하게, 주민수와 면적이 중요한 배분의 기준이 된다. 생각건대, 이와 같은 방식에 있어서 지방재정조정제의 원래 목적과 주민수 및 면적 대비 국가에 의한 지방자치단체로의 교부금의 배분은 부합하지 않는 면이 있다. 우리의 보통교부세나 프랑스 경상비의 ‘정률교부금’ 부분은 지방자치단체가 자치사무를 수행하는 데에 부족분을 국가가 지원한다는 측면에서 지방자치제도의 보장과 관련된 것이지 지방자치단체간 재정력 격차를 해소하는 지방재정조정과는 거리가 있다. 중앙집권적인 국가 체계를 구축하고 있는 양국에서 인구의 수도권 집중 현상은 이미 주어진 상황이고, 인구집중 및 지방세입은 편중될 수밖에 없다. 지방재정조정은 이와 같은 사회적 현상에 기인한 지방자치단체간 재정력 격차에 의해 공적 주체가 제공하여야 하는 최소한의 공역무를 보장하고, 지방자치의 본질적인 수단을 보장하는 것에 목적이 있다고 한다면, 인구와 면적 대비 일정한 금액을 곱하여 일률적으로 배분하는 정률교부금 부분은 엄격한 의미에서 지방재정조정에 해당하지 않는다 할 것이다. 물론, 기준액을 기준으로 이에 미치지 못하는 경우에는 국가가 교부를 하고, 이를 넘어서면 국가가 교부금을 교부하지 않는 우리나라의 방식이나, 대체로 국가별로 지방자치단체의 수입이 지방세 수입으로 완전히 충당되지 않는다는 측면에서, 국가가 교부금의 배정을 통해 지방자치단체간의 일부 재정격차를 해소한다는 점에서는 간접적인 지방재정조정의 효과가 있음은 부정할 수 없다.

다음으로, 보통교부세를 행정자치부 장관이 교부하는 우리나라와 달리 프랑스는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1211-3조에 따라 “지방재정위원회(Comité des finances locales: CFL)”가 경상비 교부금(DGF)을 분배한다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1613-1조에는

2018년 까지 경상비 교부금(DGF) 총액이 확정되어 있으며, 해마다 ‘당해 연도 예산법(LF)’에서 이를 확정하도록 규정하고 있다. 따라서 DGF의 총액 설정 및 배분에 있어서 국가가 주도적인 의사결정을 하는 것이 아니라, 지방자치단체의 의사가 적극적으로 반영하도록 되어 있어서, 형식상으로는 국가에 의한 지방자치단체로의 재원 이전이지만, 실질적으로는 지방자치단체 상호간의 재원 배분의 성격이 강하다. DGF 총액의 배분 방식도 초기에는 부가가치세 중 일정비율을 DGF의 재원으로 배분하는 방식이었다.³³⁵⁾ 우리나라의 보통교부세 총액 규정 방식과 초기에는 유사하게 특정 국세 혹은 국세 전체의 일정비율을 공제하는 방식이었는데 반하여, 현재 프랑스의 DGF는 국가 일반예산에서 총액을 확정하도록 하는 방식으로 전환되었다. 2012년 41억 3천 8백만 유로에서, 2015년 36억 6천만 유로, 2018년 26억 9천 6백만 유로로 총액이 정해져 있어서 점차 DGF 총액을 줄여나가고 있는 실정이다.

이는 상술한 바와 같이 2003년 헌법 개정 당시에 지방자치단체의 재정자립도는 세입과 세외수입을 기준으로 산출되기에, 가능하면 국가가 직접 지방자치단체로 DGF를 통해 재원을 교부하는 의존적 재원 분배 방식 보다는 지방자치단체가 자신의 수입을 지출에 충당할 수 있도록 하는 자주재원의 비율을 높이기 위한 결과로 판단된다. 따라서 DGF의 감소는 지방세입을 늘려 충당하게 된다.

여하튼 프랑스 지방재정조정제도에서 수직적 재정조정과 수평적 재정조정의 구분은 재정조정의 대상이 되는 비용의 부담 주체가 누구 인가에 따라 구분하고 있다. 즉 국가의 재원에서 분배한 금액을 지방자치단체로 이전하면 수직적 재정조정에 해당하고, 지방자치단체가 부담한 금액을 지방자치단체별로 배분하는 것은 수평적 재정조정이 된다. 다만 국가에 의한 수직적 재정조정의 대표적 예라고 할 수 있는, 경상비 교부금의 분배에 있어서 주민과 면적 기준을 통해 산정된 ‘정률교부금(Dotation

335) 예를 들어 “1979년 1월 3일 법률”에 의해 DGF 총액은 부가가치세의 16.45%로 정해져 있었다. 이에 대해서 보다 자세히는 전훈·김세진, “지방재정지원제도에 관한 법제 연구(IV) -프랑스-”, 한국법제연구원, 재정법제 연구 09-04, 2008, 60면.

forfaitaire)’의 부분은 재정조정에서 제외하고, ‘형평교부금(Dotations de péréquation)’ 부분만을 수직적 재정조정으로 파악하고 있는 것은 지방재정조정의 목적을 생각해 보건데, 이해가 되는 부분이 있다.

① 꼬뮌의 경상비 교부금(DGF)

꼬뮌의 경상비 교부금은 ‘정률교부금(Dotation forfaitaire)’과 ‘조정교부금(Dotations d’aménagement)’으로 구성된다(CGCT 제L.2334-1조 제1문). 이 중에서 조정교부금 부분은 꼬뮌 조합의 DGF와 꼬뮌 형평화교부금으로 구분된다. 꼬뮌 형평화교부금 부분은 다시 도심연대 및 사회통합교부금(DSU), 농촌연대교부금(DSR), 국가형평교부금(DNP)으로 세분화 할 수 있다.

꼬뮌의 경상비 교부금 중에서 정률교부금은 국가가 지방자치단체로 교부하는 경상비 교부금의 대부분을 차지하고 있으며 원칙적으로 이는 주민수(population)와 면적(superficie)에 따라 배분된다. 꼬뮌의 정률교부금은 다섯 영역으로 세분화되는데, 이는 다음과 같다. 첫째, 꼬뮌의 주민수에 따라 배분되는 기초교부금(dotation de base), 둘째, 꼬뮌의 면적 기준에 따라 배분되는 면적대비교부금(part proportionnelle à la superficie), 셋째, 사업세(Taxe professionnelle)의 급여부분 폐지에 따른 보상분과 사업세보상교부금(DCTP)³³⁶ 감소에 따른 보상분, 넷째, 2004-2005년 DGF 개혁에 따른 보상분, 다섯째, 국립공원 및 해양공원에 관한 교부금으로 구성된다. 2017년 기준으로 꼬뮌 DGF의 정률교부금은 74억 2천 3백만 유로이다.

『지방자치법전(CGCT)』 제L.1613-1조에 의해서 국가 예산에서 경상비 교부금(DGF)의 총액이 확정되고 나면, 동법전 제L.1211-3조에 따라 “지방재정위원회(Comité des finances locales: CFL)”가 꼬뮌, 데파르망, 레지옹별로 DGF를 배분한다. 이 과정에서 꼬뮌의 DGF 총액이 확정되는데, 동법전 제L.2334-1조는 꼬뮌의 DGF는 동법전 제L.3334-1조에 따른 데파르망의 DGF와 제L.4332-4조 상의 레지옹의 DGF를 전체 경상비 교부금에서 공제한

336) Dotation de compensation de la taxe professionnelle.

금액이라고 정하고 있다(CGCT 제L.2334-1조 제2문). 전체 경상비 교부금에서 레지옹과 데파르트망의 경상비 교부금을 제외하여 확정된 꼬뮌의 DGF는 동법전 제L.2334-7조에 따라 주민수와 면적에 따라 꼬뮌별로 배분된다. 배분 기준을 주민수와 면적에 한정하여 살펴보면, 동조 제1항 1°에서 꼬뮌의 주민수별 정률교부금의 배분은 주민 1인당 64.46유로 내지 128.93유로로 규정되어 있고, 동조 동항 2°에서는 면적대비 교부금은 헥타르당 3.22유로, 산간지역에서는 헥타르당 5.37유로로 배정되어 있다.

동법전 제R.2334-3조는 주민수 대비 꼬뮌의 경상비 교부금 분배에는 가중치를 부여하도록 하고 있는데, 다소 복잡한 산식이기는 하지만, 주민수 500명 이하의 꼬뮌은 1인당 64.46유로, 주민수 500명 이상 200,000명 이하의 꼬뮌에서는 $(64.46\text{유로} + 0.38431089 \cdot \log(\text{주민수}/500))$ 으로 계산하며, 200,000명 이상의 주민을 가진 꼬뮌에서는 1인당 64.46 유로*2로 규정하고 있다. 즉, 주민수가 많을수록 가중치를 두어 경상비 교부금을 배정하도록 되어 있다.

꼬뮌의 DGF는 정률교부금 부분과 ‘조정교부금(Dotations d’aménagement)’ 부분으로 구성되는데, 조정교부금 부분에서 꼬뮌조합에 배정되는 DGF를 제외한 부분은 데파르트망이나 레지옹의 형평교부금에 해당한다. 꼬뮌 단계에서 경상비 교부금의 형평교부금 부분은 상술한 바와 같이 DSU, DSR, DNP 등이 있다.

㉔ “도심연대 및 사회통합교부금(DSU)”의 배분

꼬뮌의 경상비 교부금 중에서 재정조정 기능을 수행하는 3가지 교부금 중에 하나인 “도심연대 및 사회통합교부금(DSU)”은 꼬뮌 중에서 수입이 사무를 처리하기 위한 지출에 미치지 못하는 곳에 배분된다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2334-15조는 도심 지역 꼬뮌이 재원의 불충분성과 증가하는 지출을 지원함으로써 삶의 질을 개선하는 것을 목적으로 교부한다고 목적을 정하고 있다. DSU는 주민수에 따라 배분 기준을 달리하고 있는데, 주민수 1만명 이상의 꼬뮌과 5000명 이상 9999명 이하의 꼬뮌으로 구분한다. 주민수를 기준으로 2단계로 구성되어 있는 DSU는 꼬뮌의 ‘재정잠재력(potentiel financier)’, 공

공임대주택의 수, 임대주택이용자수, 가계별 평균 수입을 반영하여, 도심지역 꼬민의 특성이 반영된 자원과 수입의 격차를 나타내는 종합지표(L'indice synthétique)에 따라 배분된다.

종합지표(L'indice synthétique)에 대해서 살펴보면, 주민수 10000명 이상의 꼬민은 주민 1인당 '재정잠재력(potentiel financier)'을 전체 꼬민의 '재정잠재력(potentiel financier)'과 주민수 1만명 이상 꼬민의 잠재력 관계를 45% 반영하고, 꼬민의 전체 주택 수 대비 임대주택의 수와 주민수 1만명 이상의 꼬민의 전체 주택수 대비 임대주택 비율의 관계를 15% 반영한다(CGCT 제L.2334-17조). 임대주택이용자수를 30%, 가계별 평균수입을 10% 반영하여 산정한다. 이와 같은 산정방식은 주민수 5000명 이상 9999명 이하의 꼬민에도 마찬가지로 적용된다(CGCT 제L.2334-18조).

국가가 지방자치단체에 대한 재정지원을 하는 경우에 다양한 지표를 수입과 지출에 사용하는데, 지방자치단체의 수입에 관련한 지표로는 '재정잠재력(potentiel financier)', '조세잠재력(potentiel fiscal)', 세제상 노력(effort fiscal)³³⁷⁾, 세원통합계수(coefficient d'intégration fiscale) 등이 있고, 지출에 관련한 지표로는 주민수, 주거지원비용, 주민의 수입 등이 고려된다. 이 중에서 2004년까지 국가가 교부금을 분배하기 위하여 지방자치단체의 자원에서 가장 중요한 지표로 활용한 것이, '조세잠재력(potentiel fiscal)'이다.³³⁸⁾ 그러나 이후 꼬민과 데파르망의 형평교부금을 반영하기 위하여, '재정잠재력(potentiel

337) 우리나라에서 'effort fiscal'을 징수노력도 혹은 징세노력도로 번역하는데 이에는 보다 신중을 기할 필요가 있다. 우리나라의 개념상 지방세의 징수노력도는 지방세의 부과에 따른 실제 징수실적을 의미한다. 즉 지방세는 지방자치단체가 부과하고, 징수하기 때문이다. 그러나 프랑스와 같이 지방제도 국가가 징수하는 경우, 우리나라의 징수노력도는 의미가 없다. 프랑스에서 세제상 노력(effort fiscal)은 지방세인 주민세, 건축물·미건축물토지세, 오물수거세를 통한 세입과 이들 세금의 조세잠재력 간의 비율을 의미한다. 즉 조세잠재력 대비 실제 지방세 수입의 비율을 의미하는 것이다. 따라서 세제상 노력의 비율은 징수실적에 의해서 결정되는 것이 아니라, 지방자치단체가 결정한 당해 세목의 세율에 따라 결정된다. 특정 세목의 과세대상에 대한 지방자치단체별 다른 세율의 적용은 지방자치단체간의 세제상 노력도가 달라짐을 의미한다. 특정 세목의 과세율보다 낮은 과세율을 책정한 지방자치단체의 세제상 노력도는 낮을 수밖에 없다. 예를 들어 프랑스 지방자치법전 제L.2334-5조는 꼬민의 세제상 노력도는 꼬민 및 꼬민 조합에 의해서 전년도에 얻어진 지방세, 공과금, 사용료의 실제 수입과 주민세, 건축물·미건축물토지세에 각각의 세목에 대한 국가 전체의 평균 과세율을 곱한 합계액과의 비율을 의미한다고 규정하고 있다.

338) Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *op. cit.*, p. 208.

financier)’을 추가로 지표에 반영하였다. ‘조세잠재력(potentiel fiscal)’은 기존에 지방세 예를 들어, 주민세, 건축물 및 미건축물토지세에 국가 전국 평균값을 곱하여 잠재적 세입을 계산하고, 여기에 사업세를 대신하여 도입된 지역경제세(CET)가 포함된다. 지역경제세(CET)는 기업부동산세(CFE)와 기업부가가치세(CVAE)를 합친 것이기에 이들 모두가 포함되며, 이밖에도 망기업 정률세(IFER), 영업면적세(TASCOM) 등의 세입이 주된 고려 요소가 된다. ‘재정잠재력(potentiel financier)’은 형평교부금이 해소해야 할 지방자치단체 간 실제 부의 격차를 측정하기 위하여 국가가 주로 지방자치단체의 예산상 균형을 확보해 주기 위하여 교부하는 특정 교부금들을 반영한 지표를 말한다. 따라서 ‘재정잠재력(potentiel financier)’은 ‘조세잠재력(potentiel fiscal)’에 경상비 교부금의 정률교부분을 더한 값을 의미한다.³³⁹⁾

종합지표에 따라 꼬뮌별로 값이 산출되면, 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2334-16조에 따라 주민수 1만 명 이상의 꼬뮌의 3분의 2에 해당하는 재정여건이 열악한 꼬뮌에는 DSU가 교부되며, 주민수 5천명 이상 1만 명 미만의 꼬뮌에 대해서는 재정여건이 가장 열악한 하위 10%에 해당하는 꼬뮌에 대해서 DSU가 교부된다. 이밖에도 DSU 중 일부(DSU 총액 20억 9천만 유로 중 1억 8천만 유로)는 “목적 DSU”로 별도로 교부된다.

㉔ “농촌연대교부금(DSR)”의 배분

1992년에 도입되었던 “농촌개발교부금(Dotation de développement rural)”을 확장하여 도입된 “농촌연대교부금(DSR)”은 주민수 1만명 미만의 꼬뮌과 주민수 2만명 미만의 자치구(arrondissement)의 특정 지역에 배분되는 것으로 농촌 지역에서의 사회적 삶을 유지하는 것을 지원하며 당해 지방자치단체의 세입의 부족분을 지원하는 것을 목적으로 한다(CGCT 제L.2334-20조). DSU는 세 부분으로 나뉘는데, 지방의 중심지역부분(bourgs-centres), 형평부분(péréquation) 및 DSU 목적 부분으로 구분된다. 첫 번째 중심지역부분에 할당되는 DSR은 프랑스 지방선거구역 단위인 캉통(canton) 인구의 15%에 해당하거나 캉통의

339) Idem.

중심지역에 해당하지만 주민수 1만명 이하의 꼬뮌에게 배분되거나 인구수 1만명 이상 2만명 이하의 자치구의 특정지역에 배분된다(CGCT 제L.2334-21조). 두 번째, 형평부분은 주민수가 비슷한 지방자치단체의 주민 1인당 평균 재정잠재력 평균 대비 2배로 열악한 주민수 1만 명 미만의 꼬뮌에 배분된다(CGCT 제L.2334-22조). 세 번째, DSU 중 특정 목적을 위해 교부되는 부분인데, 주민수 1만 명 미만의 꼬뮌 중에서 DSU의 첫 번째 부분과 두 번째 부분에 해당하는 가장 열악한 꼬뮌에게 교부되는 것을 의미한다(CGCT 제 L.2334-23조).

㉔ “국가형평교부금(DNP)”의 배분

꼬뮌간 재정 격차를 해소하기 위한 “국가형평교부금(DNP)”은 원래에는 “국가형평화기금(Fonds national de péréquation)”의 형태로 존재하던 것이 2004년부터 경상비 교부금으로 편입된 것이다. DNP는 ‘재정잠재력(potentiel financier)’의 부족분을 수정하기 위한 ‘주요 부분(une part principale)’과 2010년 예산법(LF)에 의해 폐지된 사업세를 대체한 재원을 기초로 산정된 ‘조세잠재력(potentiel fiscal)’의 격차를 해소하기 위한 ‘증액 부분(une part dite majoration)’으로 구성된다(CGCT 제L.2334-14-1조 제1항).

㉕ 데파트망의 경상비 교부금(DGF)

데파트망의 경상비 교부금은 4개의 영역으로 구성되어 있다. 정률교부금(Dotation forfaitaire), 조정교부금(Dotation de compensation) 및 형평교부금(Dotations de péréquation)인 도심지역형평교부금(DPU) 및 최소운영교부금(DFM)으로 구성된다(CGCT 제L.3334-1조 1문). 데파트망의 경상비 교부금 총액 배정 방식은 전년도에 교부된 금액을 기준으로 정한다. 예를 들어 2018년도 데파트망 DGF는 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3334-1조 제2문에 따라 2017년도 경상비 교부금과 동일하다고 규정하고 있다.

데파트망 DGF의 총액이 확정되면, 정률교부금의 경우에 데파트망별로 배분되는데, 배분은 세 가지 기준에 따라 분배된다. 첫째, 주민수의 증감에 따라 데파트망별로 DGF의

정률교부금이 결정된다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3334-3조 제1항에 따르면, 2015년 이후 파리 지역의 데파르트망을 제외하고 나머지 데파르트망은 전년도의 DGF와 동일한 금액을 교부받는다고 규정하고, 다만 주민수의 변화가 있을 경우에 주민 1인당 74.02유로를 전입한 데파르트망에 증액하고, 전출한 데파르트망은 전출된 주민 1인당 74.02유로를 감액당한다. 둘째, 데파르트망 DGF의 상한을 정하여(écrêtement péréqué), 상한보다 많은 정률교부금을 받은 데파르트망의 교부금은 주민수의 급격한 변화를 겪은 데파르트망이나 데파르트망의 형평교부금을 위한 재원으로 사용한다. 셋째, 정률교부금 중에서 데파르트망의 공공재정을 향상시키기 위한 기여금 부분을 각출하는데, 각출의 기준은 주민소득과 세제상 노력(effort fiscal)에 따라 결정된다. 2017년도 기준으로 정률교부금은 약 43억 유로이다.

다음으로 데파르트망 DGF의 조정교부금(Dotation de compensation)은 사회복지서비스의 꼬된 할당금 폐지에 따른 조정교부금과 “지방분권교부금(Dotation générale de décentralisation: DGD)³⁴⁰⁾”의 약 95%를 폐지한 것에 따른 조정 교부금이다. 2017년도 기준으로 데파르트망의 조정교부금은 약 28억 유로이다.

데파르트망 DGF 중에서 수직적 재정조정으로 파악하고 있는 것이 형평교부금(Dotations de péréquation)에 해당하는 도심지역형평교부금(DPU)과 최소운영교부금(DFM)이다 (CGCT 제L.3334-4조). 이 중에서 DPU는 도심지역 데파르트망의 수직적 재정조정에 해당하고, DFM은 도심 외에 있는 데파르트망의 수직적 재정조정에 해당한다.

340) “1982년 지방자치제도의 확립으로 국가사무들이 지방자치단체들에게 이전되기 시작했고, 이러한 권한 이전에 따른 재정적 이전은 ‘지방분권교부금(Dotation générale de décentralisation: DGD)’에 의해 이루어졌다. ‘지방분권교부금(DGD)’은 지방자치제도가 확립되기 이전에 국가가 보조금의 형태로 지원하던 것을 대체하는 성격을 가지고 있었다. ‘지방분권교부금(DGD)’은 국가의 권한이 이전되는 시점을 기점으로 하여 국가의 지출에 따라 계산되고, 미리 정해진 기준에 따라 이를 보정하는 방식을 취하고 있었다. 이에 따라 DGD는 ‘경상비교부금(DGF)’과 같이 매년 증가하였다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.1614-4조는 제1문에서 DGD의 근거 규정을 두고 있고, 또한 지방자치단체는 DGD를 지방예산의 경상비 부분에 포함시켜 자유롭게 이를 사용하도록 하고 있다. 2004년부터는 95%의 DGD가 DGF에 편입되었다. 이는 1982년 이후로 약 20년간 수행되어 오던 지방자치의 과정 속에서 더 이상 권한의 이전에 따른 재원 배분을 구별할 필요성이 줄어들었고, 오히려 ‘경상비교부금(DGF)’으로 편입시킴으로써 지방자치단체의 재정적 독립성을 강화하고자 하는 의도에서였다. 지금은 DGD 중 일부분만이 운영되고 있으며, 국가의 새로운 권한 이전에 따라 이에 상응하는 세입의 이전이 이루어지지 않는 경우에만 DGD의 형태로 재원이 배분되고 있는 실정이다.” 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 앞의 논문, 153면.

㉔ “도심지역형평교부금(DPU)”의 배분

DPU와 DFM을 구분하여 배분하기 위해서는 도심지역이 정의가 필요하다. 이에 따라 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3334-6-1조 1문은 평방킬로미터당 인구밀집도가 100명 이상 이면서 도심화률(taux d'urbanisation)이 65%이상 데파르망의 경우에는 도심지역 데파르망으로 정의한다. 여기에서 도심화률(taux d'urbanisation)이란 특정 도시에 꼬뮌의 수를 말한다. 즉 도심화가 진행된 대도시에서는 꼬뮌의 수가 많을 것이고, 농촌 지역에는 꼬뮌의 수가 도시에 비해 상대적으로 적을 것이다. 인구밀집도와 도심화율에 따라 도심지역 데파르망으로 구분되면, DPU의 배분 대상이 되는데, 배분 기준은 전체 도심지역 데파르망의 주민 1인당 평균 재정잠재력 대비 당해 데파르망의 주민 1인당 평균 재정잠재력이 1.5배 열악한 경우이면서, 전체 도심지역 데파르망 주민 1인당 평균 수입 대비 당해 데파르망 주민 1인당 평균 수입이 1.4배 열악한 데파르망에 교부된다(CGCT 제L.3334-6-1조 2문).

이에 따라 프랑스 101개의 데파르망 중에서 41개의 데파르망이 DPU를 교부받고 있으며, 파리와 일부지역을 제외하고, 주민 1인당 DPU 평균교부액은 15.65유로이다.³⁴¹⁾

㉕ “최소운영교부금(DFM)”의 배분

데파르망 중에서 도심지역 데파르망이 아닌 데파르망은 최소운영교부금(DFM)의 배분 대상이 된다. 배분 대상 선정기준은 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3334-7조에 따라 도심지역이 아닌 데파르망 전체 주민 1인당 평균 재정잠재력의 2배 이하인 도심지역외 데파르망에 교부된다. 구체적으로 DFM은 도로의 총길이, 주민 1인당 재정잠재력, 면적대비 재정잠재력에 따라 배분된다. 프랑스에서 DFM을 교부받는 데파르망은 총 68곳이며, 주민 1인당 DFM의 평균교부액은 31.34유로이다.³⁴²⁾

341) Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *op. cit.*, pp. 200-201.

342) *Idem.*

③ 레지옹의 경상비 교부금(DGF)의 폐지

레지옹의 DGF는 ‘정률교부금(Dotation forfaitaire)’과 ‘형평교부금(Dotations de péréquation)’으로만 구성되었었다(CGCT 제L.4332-4조). 그러나 “2017년 예산법(LF)”³⁴³⁾ 제149조에 의해 기존의 레지옹의 DGF 방식³⁴⁴⁾은 폐지되었다. 이에 따라 기존의 레지옹 DGF 방식을 2018년 1월 1일부터 모두 폐지되고, 부가가치세(Taxe sur la valeur ajoutée: TVA)의 일부를 할당받는 방식으로 전환되었다. “2017년 예산법(LF)” 제149조 제1항은 지방자치단체의 경제 발전을 위한 지출을 강화하기 위하여 레지옹에 예외적인 지원을 하는 기금을 형성한다고 규정하고, 이 기금의 배분은 종합지표(l’indice synthétique)에 따라 배분되는데, 2013-2015년 간 레지옹의 경제활성화와 관련한 지출 평균액을 70% 반영하고, 2015년도 기업부동산세(CFE) 및 건축물토지세를 15%, 주민수를 15% 반영하도록 규정하고 있다.

TVA의 일정 비율을 곱하여 기금의 배분액이 확정되면, 종합지표에 따라 레지옹별로 이 기금이 배분되는데, 종전의 ‘정률교부금(Dotation forfaitaire)’과 ‘형평교부금(Dotations de péréquation)’의 구분 방식과 동일하게 이루어진다.

생각건대, 기존의 국가 세입에서 일정부분을 공제하여, “지방재정위원회(Comité des finances locales: CFL)”가 배분하는 방식에서, TVA의 일정 부분을 할당하는 방식으로 레지옹의 DGF 제도를 변화시킨 것은 레지옹의 구역 내 경제활성화의 자율성과 책임성을

343) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

344) 2004년 예산법(LF)에 의해서 레지옹에도 본격적인 경상비 교부금이 배분되기 시작했다. “2004년 예산법(LF)”은 특정 세목의 폐지에 따른 조정 및 “지방분권교부금(Dotation générale de décentralisation: DGD)”의 약 95%를 폐지한 것에 따른 보상으로서 레지옹에 DGF의 ‘정률교부금(Dotation forfaitaire)’이 배정된다. 레지옹 DGF의 ‘형평교부금(Dotations de péréquation)’ 부분은 1992년부터 도입된 레지옹 간의 불균형을 해소하기 위한 기금을 대체하였다. 레지옹 DGF의 배분에 있어서는 꼬뮌이나 데파르트망과 다른 특수성이 있는데, 우선 레지옹의 DGF는 주민수에 따라 배분되지 않는다. 프랑스 지방자치단체의 DGF 중에서 정률교부금 부분은 주민과 면적에 따라 배분되지만, 레지옹의 경우에는 이것이 적용되지 않는다. 사실 이는 프랑스 지방자치제도의 특성에 기인한다. 꼬뮌의 경우에는 전통적으로 형성되어 온 주민 공동체이기에 주민과 면적이 천차만별이고, 따라서 정률교부금의 배분에 있어서 주민과 면적이 고려되어야 한다. 그러나 데파르트망과 레지옹의 경우에는 국가가 일률적으로 구획한 것이기에 다소간의 차이가 있기는 하지만 면적에 따른 변수가 많지 않다. 이에 따라 데파르트망 DGF의 정률교부금 산정 기준에는 면적이 제외되고, 주민수에 따라 배분하게 된다. 레지옹 DGF의 정률교부금 산정에서 주민수와 면적이 고려되지 않는 것은 레지옹이 수행하는 역할이 꼬뮌과 달리 자치 사무 중 제한적인 영역에 한정되고, 국토균형발전의 차원에서 사무가 이루어지기에 주민수와 면적을 기준으로 정률교부금이 배분되지 않고, 일정 총액을 “지방재정위원회(Comité des finances locales: CFL)”가 배분하는 방식으로 이루어졌었다.

강화하여, 지역경제의 발전을 도모하고자 한 것으로 판단된다. 레지옹의 권한이 특정 영역에 한정되어 있기에, 자치사무와 관련한 대부분의 사무는 꼬뮌에서 수행하는 프랑스 특유의 지방자치제도 하에서 지역의 경제활성화를 통한 성과가 반영될 수 있는 구조가 필요하였고, 레지옹 경상비 교부금의 폐지는 이와 같은 맥락에서 이루어진 것으로 생각된다.

2) 수평적 재정조정제도

① 프랑스의 수평적 재정조정제도의 의의

기존의 수평적 재정조정 방식은 입법자에 의해서 제한적으로만 도입되어 왔으며, 일부 특수한 경우를 제외하고는 수평적 재정조정은 동일한 단계에 있는 지방자치단체간에 일정한 총액기준을 설정하여, 그 기준을 넘은 재정적 여력을 분배하는 것이고, 공동의 기금을 형성하여 재분배하는 방식으로 이루어진다. 독일이나 이탈리아에서와 같이 수평적 재정조정이 원칙이 되고 수직적 재정조정이 부차적·임시적인 경우와 달리, 프랑스 헌법은 이에 명확한 규정을 두고 있지 않고, 입법자는 오히려 수직적 재정조정을 선호해 왔다.³⁴⁵⁾

지방자치단체간의 재정적 여력을 분배하는 방식은 “사업세(Taxe professionnelle)를 재원으로 한 데파르트망형평화기금(Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle: FDPTP)”이 『영업세 폐지 및 사업세 신설에 관한 1975년 7월 29일 법률』³⁴⁶⁾ 제15조에 의해 신설되면서부터 비롯되었다. 특정 지방세를 재원으로 하여, 지방자치단체간에 이를 분배하는 일종의 ‘공동기금’ 방식은 현재 우리나라의 지방자치단체의 재정격차 해소를 위해, 적극적으로 도입이 논의되고 있으나³⁴⁷⁾, 프랑스의 경우를 보면, 도입 당시의 목표 달성에 못 미치는 결과를 초래하고 있는 것으로 파악되고 있다.³⁴⁸⁾ 결국 이러한 제한적 방식의 수평적 재정조정의 운영은 그 효과가 미약할 수밖에 없었다. 이에 따라 『2010년

345) Antoinette Hastings-Marchadier, op. cit., p. 2295.

346) Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

347) 예를 들어, 우리나라의 지역상생발전기금과 같은 유사한 형태라고 볼 수 있다.

348) Antoinette Hastings-Marchadier, op. cit., p. 2295.

예산법』³⁴⁹⁾은 기존에 있던 FRSIF를 개편하고, 새로운 메커니즘을 도입함으로써 수평적 재정조정을 활성화 하고자 하였다. 이러한 변화의 이유는 새로운 지방세의 신설, 신설된 지방세의 배분 필요성에 기인한 것이며, 더 근본적으로는 국가의 예산상 제약으로 인하여 수평적 재정조정이 필요하게 되었다.³⁵⁰⁾ 즉, 프랑스에서 수직적 재정조정, 대부분의 경우 ‘경상비교부금(Dotation globale de fonctionnement: DGF)’ 내에서 지방자치단체간의 재분배가 이루어져서 지방자치단체간의 재정력의 격차를 해소하고 있다고 하여도, 최근 DGF의 동결 혹은 감소 추세는 DGF 방식에 의한 재정력의 재분배 방식의 한계를 나타내고 있다. 따라서 지방자치단체 예산의 재편성은 지방재정 격차의 해소에 대응을 강화하기 위한 새로운 수단이 되고 있는데, 이와 같은 측면에서 논의되고 있는 것이 수평적 재정조정이다.

수평적 재정조정의 필요성에 입각하여 국가 전체 차원에서 새로운 형태의 기금을 통한 수평적 재정조정이 이루어지는데, 새로운 유형의 수평적 재정조정은 종류별 모든 지방자치단체에 해당된다. 2011년부터는 “데파르망 취득세·등록세의 형평화 기금(DMTO)”을 통해 데파르망과 꼬뮌 각각에 있어서 수평적 재정조정이 이루어졌다. 2012년부터는 수평적 재정조정으로 “꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPiC)”이 도입되었고, 2013년부터는 “데파르망 징수부가가치세형평화기금(CVAE)”이 도입되기에 이르렀다.

프랑스에서의 수평적 재정 조정의 목적은 첫째, 재정적 여력이 있는 지방자치단체가 재정 상태가 열악한 지방자치단체에 대하여 최소한의 재원의 배분을 통해 ‘재정적 연대(solidarité financière)’를 실천하는 데에 있다. 이는 “지방자치를 위한 유럽협약(Charte européenne de l’autonomie locale)” 제9조 제5항의 원칙과 부합한다. 동향에서는 “재정적으로 가장 열악한 지방자치단체의 보호를 위하여 재정조정절차를 시행하거나 지방자치단체의 수입과 그들에게 부여된 지출 간의 불평등한 분배를 교정하기 위한 적절한 조치

349) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

350) Matthieu Houser, *La péréquation entre départements*, RFDA n° 1, 2011, p. 163.

를 취해야 한다”고 규정하고 있다. 동 협약 제3조에서는 ‘지방자치(autonomie locale)’의 이념에 입각하여 모든 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 자신의 책임으로, 주민을 위하여 공적 사무의 중요한 부분을 관리하거나 경영할 권리와 실효적인 능력을 갖는다고 규정하고 있다. 이에 따르면 가장 시급한 문제는 재원이 부족하거나 의무적 지출이 높은 지방자치단체에 대한 최소한의 재정적 능력을 부여하는 것이 된다. 그러나 동 협약 상에서는 수직적 재정조정과 수평적 재정조정에 대한 구체적인 규정은 두고 있지 않다. 따라서 협약상의 목적을 달성하기 위한 구체적인 조치는 협약 당사국의 국내법에 의해서 이루어지는 것이고, 재정적 여력이 가장 열악한 지방자치단체에 대한 재정적 재분배는 재정적 여력이 가장 높은 지방자치단체가 이를 보전하는 방식에 의하거나, 아니면 지방자치단체 전체가 이를 보전하는 방식에 의해 수행되어야 한다.³⁵¹⁾

둘째, 재정조정은 지방자치단체 상호간에 ‘평등(égalité)’을 실현하는 데에 있다. 재정조정은 지방자치단체의 재정 상황을 일반적으로 접근시키는 것을 의미하며, 지방자치단체의 재정적 여력을 평균에 수렴하도록 하는 것이다. 지방자치단체의 재정적 여력이 평균 이하에 있는 경우에는 재정조정을 통해 이를 고양시킬 필요가 있으며, 반대의 경우, 재정상황이 양호한 지방자치단체의 여력을 일부 감소시켜 평균에 수렴하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 지방재정조정은 결국 지방의 재정상 격차를 해소하는 데에 있다. 그러나 지방자치단체간의 실질적인 평등을 확보하기 위한 조치는 개별적 사안마다 상이하게 달라질 수밖에 없으며, 다양한 요인들이 존재한다.³⁵²⁾

수평적 재정조정제도의 방식은 재정조정의 규모와 지역적 범위 및 기준 설정에 따라 다양하게 운영될 수 있다. 우선 수평적 지방재정조정의 규모의 설정 방식에 있어서는 i) 총액을 결정하는 방식이 있다. 수평적 지방재정조정의 총액을 미리 설정하고, 이를 지방자치단체간에 배분하는 것이다. 예를 들어 프랑스 “꼬뮌 조합 및 꼬뮌 자원 형평화 국가기금(FPiC)”은 2017년도 까지는 총액을 우선 정하고, 이를 재정격차에 따라

351) Antoinette Hastings-Marchadier, op. cit., p. 2297.

352) Idem.

꼬뮌 및 꼬뮌조합별로 배분하는 방식을 취하였었다. ii) 다음으로 조정의 대상이 되는 특정 세입의 변동량에 따라 재정조정 규모가 정해지는 방식을 상정할 수 있다. 예컨대, “데파르망 취득세·등록세 형평화 기금(DMTO)”의 경우에 수평적 재정조정 대상이 되는 데파르망 취득세·등록세는 경기변동에 따라 세수의 차이가 발생할 수 있기 때문에 ‘형평화 기금’의 규모도 세수에 따라 변동될 수 있다. 우리나라 『지방자치단체 기금관리기본법』 제17조 상의 “지역상생발전기금”은 서울시, 인천시, 경기도의 지방소비세 세입의 35%로 조성되는데, 지방소비세의 경우에 경기변동에 따라 그 세수가 변동될 수 있다는 점에서 이와 유사한 형태를 갖추고 있다고 할 수 있다.

다음으로, 지역적 범위 및 기준의 설정에 따라 수평적 재정조정이 상이하게 운용될 수 있다. i) 우선 지역적 범위를 특정 지역에 한정된 수평적 재정조정과 전국 단위에서 이루어지는 수평적 재정조정으로 나누어 볼 수 있다. 전국적 단위에서 시행되는 수평적 재정조정은 전국의 지방자치단체를 대상으로 재정조정이 이루어지는 것으로, 프랑스의 경우에는 2011년 이후 도입된 형평화 기금들이 이에 해당되는데, 예를 들어, “꼬뮌 조합 및 꼬뮌 자원 형평화 국가기금(FPiC)”, “데파르망 취득세·등록세 형평화 기금(DMTO)”, “데파르망 기업부가가치세(CVAE)형평화기금”, “레지옹 자원 형평화 기금” 등이 이에 해당한다. 이와 반면에, 지역을 한정하여, 특정 지역 내의 지방자치단체간의 수평적 재정조정도 가능한데, 예를 들면, “수도권연대기금(Fonds de solidarité de la région Île-de-France: FSRIF)”이나 “수도권지역데파르망연대기금(FSDRIF)”이 해당된다. 우리나라의 서울특별시 재산세를 재원으로 한 기초지방자치단체별 재산세 배분이 이에 해당한다. ii) 다음으로, 전국의 지방자치단체를 동일하게 보고 수평적 재정조정을 하는 방식과 지역적 특성 혹은 주민수를 고려하여 지방자치단체를 카테고리화 하여 수평적 재정조정을 운용하는 방식이 있다. 예를 들어 도심지역에 위치한 지방자치단체와 농어촌 지역의 지방자치단체는 재정여건이 상이할 수밖에 없는데, 이를 반영하여 별도로 수평적 지방재정조정을 하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 프랑스의 수평적 재정조정에서는 예를 찾아 보기가 힘들고, 수직적 재정조정에서 꼬뮌과 데파르망의 경상비 교부금(DGF)의 형평교부금 부분의 재원 배분 방식이 이와 같은 맥락에 있다. 예를 들어 데파르망의 경상비 교부금(DGF)의 형평

교부금 부분에서 도심지역의 데파르트망에는 “도심지역형평교부금(DPU)”이 배분되고, 비 도심지역 데파르트망에는 “최소운영교부금(DFM)”이 배분되는 방식이 있다. 물론 이것은 수직적 재정조정제도의 일부이다. iii) 마지막으로, 수평적 재정조정은 재정조정의 기준의 설정 방식에 따라 구분될 수 있다. 자원과 지출의 다양한 요소를 고려한 종합지표(indice synthétique)를 활용하는 방식, 재정잠재력이나 조세잠재력과 같이 잠재적 세입과 실제 세입을 기준으로 하는 방식이 있을 수 있다. 또한 특정 세입을 기준으로 재정격차를 산정하거나 특정 지출을 중심으로 지방자치단체간 재정격차를 산정하는 방식이 있을 수 있다. 마찬가지로 세제상 노력이나 세입 총액과 같이 세제 정책을 요소로 반영하는 경우도 있을 수 있다.³⁵³⁾

② 프랑스의 지방자치단체간 수평적 재정 조정의 유형과 현황

앞서 살펴본 바와 같이, 프랑스 지방재정조정제도는 경상비 교부금(DGF)의 형평교부금을 통해 주로 이루어져 왔다. 이는 국가의 교부금 배분에 의해서 지방자치단체간의 재정격차를 해소해 왔다는 것을 의미한다. 그러나 2010년 “사업세(Taxe professionnelle)”가 폐지됨에 따라서 수평적 재정조정의 중요성이 부각되었고, 기존의 제한적 범위와 영역에서 이루어져 왔던 수평적 재정조정이 활성화되기에 이른다.

2010년 이전에 프랑스에서 수평적 지방재정조정은 데파르트망형평화기금(FDPTP)과 수도권 지역인 일드프랑스(Ile-de-France) 레지옹 내에서의 “수도권연대기금(Fonds de solidarité de la région Île-de-France: FSRIF)”만이 존재하였고, 꼬뮌 단위에서의 수평적 재정조정제도는 없었다. 그러나 2010년 이후에 새롭게 4가지 형태의 지방자치단체간 수평적 재정조정제도가 도입되었다. 첫째, “데파르트망 취득세·등록세 형평화 기금(DMTO)”³⁵⁴⁾, 둘째, “꼬뮌 조합 및 꼬뮌 자원 형평화 국가기금(FPiC)”, 셋째, “데파르트망징수기업부가가치세(CVAE) 국가형평화기금”, 넷째, 레지옹재원국가형평화기금이 그것이다. 세 번째와

353) Idem.

354) Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

네 번째 수평적 지방재정조정은 기업부가가치세 부과에 따른 세원을 데파트망과 레지옹이 각각 분할 받는 방식으로 실행된다.

㉔ 수도권연대기금(Fonds de solidarité de la région Île-de-France: FSRIF)

수도권 지역(Ile-de-France)의 꼬뮌 내에서 주민의 삶의 질을 향상하기 위하여 1991년에 창설된 FSRIF는 충분한 세입을 가지지 못한 수도권 지역의 꼬뮌들이 주민들의 사회적 필요에 대응할 수 있도록 지원하는 제도이다(CGCT 제L.2531-12조). FSRIF는 수도권 레지옹 내에서 꼬뮌간의 부를 재분배하는 수평적 재정조정역할을 수행한다. FSRIF는 2012년까지는 수도권 지역의 꼬뮌과 꼬뮌조합의 수입 중에서 두 가지 공제방식으로 재원을 마련하였는데, 첫째, 재정잠재력에 따라 꼬뮌에 따라 재원을 할당하고, 둘째, 영업세를 기반으로 재원을 할당하는 방식을 취하였다. 이렇게 마련된 FSRIF는 수입과 지출의 종합지표에 따라 배분되었었다. 2012년 예산법(LF)은 2010년 영업세 폐지에 따라 두 번째 부분의 공제방식을 삭제하였다. 현재에는 FSRIF의 수혜 대상에서 꼬뮌 조합은 제외되었고, 꼬뮌 조합의 경우에는 새롭게 신설된 수평적 재정조정제도인 “꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPiC)”을 배분받게 되었다.

FSRIF의 재원 총액은 『지방자치법전(CGCT)』에 의해서 정해지는데, 2012년에는 2억 1천만 유로, 2013년에는 2억 3천만 유로, 2015년에는 2억 7천만 유로로 정해졌다가, 현재에는 동법전 제L.2531-13조 제1항에 의하여 2017년 1월 1일 부터는 3억 1천만 유로이다. FSRIF는 수도권 지역 꼬뮌의 재원에서 공제하며, 기금을 각출해야 하는 꼬뮌은 동일 레지옹 내에서 꼬뮌의 주민 1인당 재정잠재력이 평균보다 높을 경우에 해당된다. 각 꼬뮌별 각출액의 산정방식은 $\{(\text{꼬뮌의 주민 1인당 재정잠재력} - \text{수도권 지역 꼬뮌의 주민 1인당 평균재정잠재력}) * 0.8 + (\text{꼬뮌의 주민 1인당 수입} - \text{수도권 지역 꼬뮌의 주민 1인당 평균 수입}) * 0.2\} * \text{주민수로 정해진다}(\text{CGCT 제L.2531-13조 제2항 2}^\circ)$.

㉔ 수도권지역데파뜨망연대기금(FSDRIF)³⁵⁵⁾

FRSIF가 수도권 지역 내에서 꼬뮌간 수평적 재정조정제도라면, 수도권지역데파뜨망연대기금(FSDRIF)은 수도권 내의 데파뜨망 간의 수평적 재정조정제도에 해당한다. 2014년 예산법(LF)에 의해 도입된 FSDRIF는 데파뜨망 간의 세입과 지출의 불균형을 극복하고자 하는 것이 목적이다. 『지방자치법전(CGCT)』 제L.3335-4조에서 FSDIF의 총액은 6천만 유로로 정하고 있고, 산정 방식은 FSRIF와 유사하다.

㉕ 꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPiC)

“꼬뮌 조합 및 꼬뮌 재원 형평화 국가기금(FPiC)”은 2012년에 도입되었다. 국가 전체적 차원에서 꼬뮌간의 수평적 재정조정이 최초로 도입된 의미를 가지고 있다. 이전에는 꼬뮌 단계에서 수평적 재정조정은 FSRIF를 통해 수도권 지역에서만 이루어졌는데, 2012년부터는 프랑스 전체의 꼬뮌간 수평적 재정조정이 가능하게 된 것이다. FPiC의 총액은 “2012년 예산법(LF)”에서 2016년까지 꼬뮌 및 꼬뮌조합의 전체 세입 2%에 도달하기 위하여 매년 증액되도록 하였으며, 이에 따라 『지방자치법전(CGCT)』 제L.2336-1조 제2항은 2016년 및 2017년도에는 총액을 10억 유로로 정했으며, 2018년도에는 꼬뮌 및 꼬뮌 조합 세입의 2%로 FPiC로 확정되도록 규정하고 있다.

FPiC에 분담금을 납입해야 하는 경우이거나 지원금을 받는 경우 모두 전체 총액에서 꼬뮌 및 꼬뮌 조합 단위로 할당량이 배정되며, 꼬뮌 조합의 경우에는 조합원인 꼬뮌에 다시 배분되는 구조를 취하고 있다.

꼬뮌 조합의 재정 여력의 측정은 각 조합원인 꼬뮌의 재정적 여력을 합친 ‘결합재정잠재력(Potential financier agrégé: PFIA)’에 의해 이루어진다. 여기에서 ‘결합재정잠재력(PFIA)’은 꼬뮌 조합 내의 모든 꼬뮌의 경상비 교부금(DGF)의 정률교부금과 거의 모든 세입을 합한 재원을 기초로 한다. 즉 결합재정잠재력은 꼬뮌의 세입(recette fiscal)과 DGF의 정률

355) Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France.

교부금 부분이 포함된 것을 의미하며, 단위 꼬민의 재정잠재력의 총합이 꼬민 조합의 결합 재정잠재력이 된다. 따라서 꼬민 조합에 속해 있지 않은 단일 꼬민의 경우에는 PFIA이 아니고, 단일 꼬민의 재정잠재력이 FPiC의 배분 기준이 된다(CGCT 제L.2336-2조 제1항).

여기에 자치구역의 크기에 따라 주민 1인당 지출되어야 하는 부담이 증가하는 것을 고려하기 위하여 PFIA의 산정에는 보정계수가 적용된다.³⁵⁶⁾

FPiC에 분담금을 부담해야 하는 꼬민 조합 및 꼬민의 선정 기준은 국가 전체 주민 1인당 평균결합재정잠재력 보다 꼬민 조합 및 꼬민의 주민 1인당 결합재정잠재력 혹은 재정잠재력이 90%에 해당하는 경우 FPiC에 분담금을 납입해야 한다(CGCT 제L.2336-3조 제1항 1°). 즉 결합재정잠재력 전국 평균에 90%에 해당하는 꼬민이나 꼬민조합의 경우에도 분담금을 납입해야 하는데, 이는 평균보다 10%가 낮은 꼬민이나 꼬민조합도 해당된다는 것을 의미한다. 여기에 최근 주민 증가율이 반영된다. 이러한 기준에 따라 전체 꼬민 조합 및 꼬민의 약 49%가 FPiC에 분담금을 지출해야 한다.³⁵⁷⁾ 다만 FPiC 및 FSRIF에 분담금을 지출해야 하는 꼬민 혹은 꼬민조합의 분담금 총액은 결합재정잠재력에 따라 계산된 당해 꼬민 혹은 꼬민조합의 재원의 13%를 초과하지 못하도록 정하고 있다(CGCT 제L.2336-3조 제1항 3°).

예를 들어, FPiC의 재원 목표액이 전체 꼬민 및 꼬민조합 세입의 2%이고, 2017년 기준으로 이것이 10억 유로였다면, 결합재정잠재력 혹은 재정잠재력이 전국 평균보다 10% 낮은 꼬민 및 꼬민조합 부터는 일정한 기준에 따라 FPiC에 분담금을 지출해야 하지만, 분담금지출의무가 있는 꼬민 혹은 꼬민조합의 전체 재원에서 분담금이 13%를 초과하지 못하도록 하여 상한이 정해져 있다. 즉 수평적 재정조정에 따라 재정여력이 충분한 지방자치단체에서 어려운 지방자치단체로 세입의 일부를 분배한다고 하더라도, 이것이 재정여력이 충분한 지방자치단체에게 과도한 부담으로 전가되어서는 안된다는 것을 의미한다.

356) Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), *op. cit.*, p. 214.

357) *Idem.*

이렇게 조성된 FPIc는 『지방자치법전(CGCT)』 제L. 2336-5조에 따라 재정적 여력이 열악한 지방자치단체에 배분된다. 여기에서는 지방자치단체의 재원과 비용을 산정하는 종합지표(indice synthétique)가 사용되는데, 이 종합지표는 주민 1인당 수입이 60%, 결합 재정잠재력이 20%, 세제상 노력이 20% 반영되도록 설계되어 있다. 종합지표에 따라 FPIc가 배분될 꼬뮌 및 꼬뮌조합이 결정된다. 다만 FPIc의 배분대상이 되는 지방자치단체의 세제상 노력도가 1미만인 경우에는 지원금이 배분되지 않는다(CGCT 제L.2336-5조 제1항 1°). 즉 전국 평균 지방세율을 통한 예상 지방세입 등의 지방자치단체의 수입보다 실제 당해 꼬뮌이나 꼬뮌조합의 구역 내에서 걷어 들인 지방세 수입 등이 낮은 경우에 해당한다. 이렇게 세제상 노력도를 FPIc 배분의 최소 기준으로서 정한 이유는 지방자치단체가 자신의 재정적 여력의 향상을 위해 노력한 정도를 반영하기 위함이다.

㉔ 데파르트망 취득세·등록세 형평화 기금(DMTO)

프랑스 “데파르트망 취득세·등록세(Droit départemental d'enregistrement et la taxe départementale de publicité foncière)”는 『세법전(Code général des impôts: CGI)』 제683조에 의거하여 부동산 매매에 의하여 소유권이나 부동산 물권에 변동이 생겼을 경우에 취득자에게 부과되는 세금이다. 『세법전(CGI)』 제1594 D조에 의하여 세율은 매매가액의 1.2%-3.8% 범위 내에서 지방의회가 정할 수 있다. “데파르트망 취득세·등록세”가 확정되면, 꼬뮌은 여기에 1.2%의 가산세를 부가한다. “데파르트망 취득세·등록세”도 지방세의 일종이고, 따라서 프랑스에서는 지방세도 국가가 징수하기 때문에, 동 세목으로 징수된 총 세입에서 징수에 따른 행정비용 2.37%를 공제한다.³⁵⁸⁾

“데파르트망 취득세·등록세”를 재원으로 한 국가 형평기금은 전국의 데파르트망의 수평적 재정조정을 위해 2011에 도입되었다. 데파르트망별 형평기금의 분담금의 설정은 두 가지의 산정방식에 의해서 결정된다(CGCT 제L.3335-2조 제1항). 우선 전국 데파르트망의 평균 취득세·등록세와 당해 데파르트망의 취득세·등록세의 차이에 따라 부과되는 ‘저량대비분담금

358) Michel Bouvier, *Les finances locales*, 14e éd., L.G.D.J., 2011, p. 104.

(prélèvement sur stock)’이 있다. 우선 저량대비분담금을 배정하고, 다음으로 특정 데파르망의 취득세·등록세의 세수가 갑자기 늘어난 경우 ‘유량대비분담금(prélèvement sur flux)’을 분담한다. 데파르망 취득세·등록세 중에서 저량대비분담금과 유량대비분담금을 통해 3억 8천만 유로 이상의 기금이 조성되면, 남은 차액은 “지방재정위원회(CFL)”가 경기변동에 따른 어려움에 처한 데파르망을 지원하기 위하여 적립금의 형태로 적립할 수 있다. 그러나 2012년 이후로 이렇게 형성된 적립금은 없다.

이렇게 조성된 데파르망 취득세·등록세 형평화 기금은 『지방자치법전(CGCT)』 제L. 3335-2조 제5항에 따라 재정적 여력이 열악한 데파르망에 배분된다. 형평화 기금의 배분 대상이 되는 데파르망의 선정은 주민 1인당 재정잠재력이 전국 데파르망 전체 평균 재정잠재력 보다 열악한 단체 혹은 전국 데파르망 주민 1인당 수입보다 해당 데파르망 주민 1인당 수입이 적은 데파르망에 배분된다.

㉔ 데파르망 기업부가가치세(CVAE)형평화기금

“2009년 예산법(LF)” 제78조에 의해 사업세의 폐지와 “지역경제세(Contribution économique territoriale: CET)”의 신설에 따른 재정조정적 조치로서, 지역경제세의 일부인 “기업부가가치세(Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises: CVAE)”를 레지옹과 데파르망에 분배하도록 하였다. 이후 “2013년 예산법(LF)” 제113조는 기업부가가치세를 통한 데파르망 상호간의 수평적 재정조정을 실제로 실행하게 되는데, 데파르망의 기업부가가치세를 재원으로 하여, 일부를 재분배하도록 하였다.

『지방자치법전(CGCT)』 제L. 3335-1조에 근거하여, “기업부가가치세(CVAE) 형평화 기금”은 “데파르망 취득세·등록세 형평화 기금”의 조성 방식과 유사하게 이루어진다. 우선 동법전 동조 제2항 A에 의하여 전국 데파르망 주민 1인당 평균 수입에 미치지 못하는 데파르망의 경우에는 “기업부가가치세 형평화 기금”에 분담금을 납입하지 않아도 된다. 분담금을 납입해야 하는 데파르망의 선정은 전국 데파르망 기업부가가치세 주민 1인당 평균액에 전년도 기준으로 당해 데파르망의 기업부가가치세 주민 1인당 평균액이 90% 이

상인 데파트망이 된다. 분담금 납입 데파트망의 선정 이후에, 부담금의 산정은 ‘총량대비 분담금’과 세입의 급격한 증가에 따라 부가되는 ‘유동분담금’에 합이 된다(동조 제2항 B). “기업부가가치세(CVAE) 형평화 기금”의 2018년 총액은 3천만 유로로 정하고, 총량대비 분담금은 전국 평균의 90% 이상인 데파트망에게 분배되지만(평균과의 차액 * 주민수), 총량대비분담금은 전년도 당해 데파트망의 기업부가가치세 총액의 2%를 초과할 수 없도록 하고 있다.

이렇게 조성된 기금의 수혜자는 동조 제4항의 기준에 따라 정해지는데, 자원과 지출의 종합지표가 그 기준이 된다. 종합지표는 데파트망 전국 평균 주민 1인당 재정잠재력과 당해 데파트망 주민 1인당 재정잠재력의 비율, 전국평균대비 주민 1인당 수입, 최저생계비 보전을 받는 주민수, 75세 이상의 노령인구의 비율 등을 고려하도록 하고 있다.

㉞ 레지옹 재원 형평화 기금³⁵⁹⁾

지방세 중에서 기업부가가치세(CVAE) 부분은 데파트망과 레지옹이 세원의 일부를 분배하고 있다. “2013년 예산법(LF)”은 기업부가가치세의 레지옹 부분을 재원으로 하여, 레지옹 간의 수평적 재정조정제도를 실행하였다.

“레지옹 재원 형평화 기금”의 재원은 상술한 바와 같이 “기업부가가치세(CVAE)”, “망기업 정률세(IFER)” 및 “사업세 개혁에 따른 보상교부금(DCRTP)³⁶⁰⁾”의 레지옹별 재원으로 구성된다(CGCT 제L.4332-9조 제1항). 레지옹별로 CVAE, IEFER, DCRTP을 합계한 재원과 전년도에 분담했거나 배분받은 “재원의 개별적 보장을 위한 국가 기금(FNGIR)³⁶¹⁾”을 고려하여, 전국평균보다 높은 레지옹은 분담금을 각출해야 하며, 평균보다 낮은 레지옹은 분담금을 배분받는다(동조 제3항, 제4항). 2018년도 기준으로 기금의 총액은 1억 2천 5백만 유로였고, 이 기금을 통해 재원을 보전 받은 레지옹은 전체 18곳 중의 13곳에 달한다.³⁶²⁾

359) Fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

360) Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

361) Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources.

362) OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2018 - État des lieux* -, 2018, p. 180.

6. 소결 - 프랑스 지방재정조정제도의 시사점

1982년, 2003년, 2015년의 프랑스 지방자치제도의 개혁은 시대적 요구를 반영한 결과였다. 국가 임무 변화에 따른 권한의 지방분산, 국가와 지방자치단체간의 사무배분의 문제, 권한의 이전에 따른 재정적 보장, 나아가 당연한 국가적 과제를 효율적으로 수행하기 위한 지방자치단체의 구조 개혁이 이에 해당할 것이다. 특히 2003년 헌법 개정 및 이후 입법적 개선을 통해 프랑스 지방자치단체가 처한 재정상 어려움과 지방자치단체간의 재정적 격차 해소는 본 연구에서 수행중인 지방재정조정과 밀접한 관련성이 있다.

프랑스도 우리나라에서와 같이 지방자치제도의 본질적인 요소에 해당하는 것이 지방자치단체의 재정적 독립성에 있다는 인식하에, 2003년 이후부터 지방세 세입을 기초로 한 재정자립도를 향상시키는 것에 노력하고 있다. 지방자치단체간의 재정 격차를 해소하기 위한 중요한 수단인 국가에 의한 지방자치단체로의 경상비 교부금과 같은 방식은 어떤 형태로든 의존 재원에 해당되고, 따라서 지방세원을 확충하는 것이 지방자치단체의 재정상 독립성을 확보하는 중요한 수단이라고 인식해 오고 있다. 이러한 맥락에서, 지방자치단체의 재원 중에서 경상비 교부금 부분을 줄여나가고 있으며, 그 반대급부로 지방세원을 확충해 오고 있다.

본 연구에서는 프랑스의 국가에 의한 지방자치단체로의 재정 지원 모두를 분석하지는 않았지만, 수직적 재정조정제도의 핵심인 경상비 교부금(DGF)과 2010년 이후 본격화된 수평적 재정조정제도를 분석해 보았다. 프랑스의 경상비 교부금은 지방자치단체의 예산 중에서 경상비 지출에 대한 보전을 주된 기능으로 하며, 정률교부금 부분과 형평교부금 부분으로 구분된다. 각각의 지방자치단체의 사무와 밀접한 관련성이 있는 경상비 교부금 중에서 정률교부금 부분은 그 주된 목적이 지방자치제도의 원활한 수행에 있고, 간접적으로 지방재정조정의 기능을 담당한다. 이와 반면에 경상비 교부금의 형평 교부금 부분은 상술한 바와 같이, 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 지역적 여건과 특수성을 반영하여 지방재정조정의 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 지방자치단체의 재정자립도 향상을

위한 경상비 교부금의 축소, 국가의 재정적 여력의 한계에 직면한 프랑스는 기존의 수직적 재정조정제도의 선호에서 점차 수평적 재정조정제도를 활성화 하는 방향으로 나아가고 있다. 주로 특정 지역에서 한정적인 범위 내에서만 존재하던 수평적 지방재정조정제도를 전국적 단위에서 이루어지도록 하고 있으며, 수평적 재정조정 방식은 주로 전체 세입의 일정부분을 재원으로 하거나, 특정 세원을 한정하여 일정한 비율로 분담금을 납입하거나 분배받는 방식을 취하고 있다.

이와 같은 측면에서 프랑스의 수평적 지방재정조정은 공동세를 기반으로 한 공동재원의 배분방식이라기 보다는 일정한 분담금을 납입하여, 공동기금을 형성하고, 이를 일정한 기준에 따라 배분하는 방식에 가깝다. 또한 지방자치단체별로 분담금의 상한액을 정하도록 함으로써, 지방자치단체의 자율성과 책임을 확보하는 방향으로 전개되고 있다는 점이 중요하다고 하겠다.

제4절 시사점

1. 정부형태 - 연방국가 또는 단일국가 구조 -

전 세계의 국가들을 개별국가들의 처해 왔던 다양한 사회문화적 그리고 역사적 배경에 따라 여러 가지 형태의 정부형태 또는 국가형태를 취하고 있다. 같은 대통령제 국가라도 정부형태 운영의 역사적 경험에 따라 대통령의 권한이 상대적으로 강화된 대통령제가 있는 반면에 그렇지 않는 경우도 있으며 실질적으로 의원내각제 국가이지만 형식적으로 대통령령이 존재하는 정부형태를 취하고 있는 국가도 있다. 이러한 정부형태의 다양성만큼이나 개별 국가마다 처해 있는 재정상황(Finanz- konstellation)이 다른 만큼 지방재정조정제도 또한 서로 상이한 조정 수단 내지 방법을 가지고 있다.

이러한 점을 염두 해두고 주요국의 지방재정조정제도 검토를 통해 얻을 수 있는 점은 특히 정부형태와 지방재정조정체계의 연관성 여부이다. 세원공유 중심의 지방재정조정제

도가 마치 연방국가의 산물인 것처럼 특정의 정부형태 내지 국가형태와 결부지어 볼 필요는 없다는 점이다. 독일만 해도 세원 공유 중심의 지방재정조정제도를 취하고 있지만 마지막 4단계의 연방보충교부금의 교부에 의한 중앙정부의 재정지출을 통한 전형적인 수직적인 재정조정 형태를 가지고 있다. 일본이나 프랑스는 우리와 같은 단일국가이면서 대통령제를 취하고 있지만 중앙정부의 재정지출을 확대하는 방향으로 지방재정조정제도를 운영하기 보다는 지방자치단체의 의존재원의 축소와 이전 및 자주재원의 확대를 통해 지방자치단체의 자율성과 책임성을 함께 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 따라서 특정의 정치형태나 국가형태와 결부지어 지방재정조정제도의 운영방향이나 체계를 획일적으로 단정 짓는 것은 옳지 않다.

2. 법제형식 - 헌법 또는 법률 -

지방재정조정제도의 근간을 헌법에 규정할 것인지 또는 법률에 규정할 것인지에 대한 논의는 형식논리적인 입장에서 단순하게 헌법에 규정하게 되면 보다 더 지방자치단체의 재정적 자율성이 헌법적으로 보장되고 이로 인해 재정책임성과 자율성을 확보할 수 있다고 볼 수 있는가와 관련이 있다. 물론 생각에 따라 상이한 결론이 나올 수 있음을 부인할 수 없다. 그리고 헌법에 규정된다고 하더라도 헌법전에 규정될 수준과 내용에 대해서도 의견이 갈릴 수 있다. 하지만 헌법이든 법률에 규정을 하든지간에 재정조정절차나 단계에서 국가나 지방자치단체의 참여권을 어떻게 보장하느냐고 더 중요하다. 이 문제에 있어서 연방국가구조를 취하는 독일의 경우 연방과 주가 공통으로 가지는 자기국가성(Eigenstaatlichkeit) 때문에 단일국가보다 제도적인 보장 수준이 더 높을 수 있다. 그러나 연방국가구조를 취하고 있더라도 이러한 절차적 권리가 절차법적으로 보장되지 않는다면 연방우위의 입법권 분배구조 때문에 실질적인 재정조정절차에 대한 참여권을 보장받지 못할 수 있다. 따라서 연방국가적 국가형태의 존부가 아니라 정부형태를 불문하고 지방재정조정절차나 단계의 참여권을 절차법적으로 어떻게 보장할 수 있는가라는 문제에 방점을 둔다면 지방재정조정제도의 규율 수준이 단지

헌법인가 법률인가의 문제가 아니라 먼저 어떠한 수준과 방법으로 지방재정조정절차에 대한 참여권을 절차법적으로 보장하고 헌법개정의 경성성과 법률개정의 편의성을 재정 조정절차에 조화를 이룰지에 문제가 본질적이며 바로 이러한 본질적인 문제의 해결을 위해 적합한 규범형식이 무엇인지를 따져야 한다.

제4장

현행 지방재정지원제도

제1절 사무배분 및 비용부담 원칙

제2절 현행 지방재정지원제도

제3절 소 결

제4장

현행 지방재정지원제도

제1절 사무배분 및 비용부담 원칙

I. 사무배분

국가의 사무는 중앙정부의 전담사무, 지방자치단체의 자치사무, 지방에 위임된 사무, 그리고 국가와 지방자치단체의 공동사무 등으로 구분할 수 있다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조 제1항). 우리 헌법은 국가와 지방자치단체 사이의 사무배분에 대하여는 특별히 규정하고 있지 않지만, 지방자치단체의 사무로 “주민의 복리에 관한 사무”와 “재산의 관리”를 규정하고 있다. 결국 국가와 지방자치단체 사이의 사무의 배분 문제는 헌법적 문제는 아니고, 입법을 통하여 결정되어야 하는 입법정책적 문제가 된다고 할 수 있다.³⁶³⁾

현행 지방자치법에서는 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 규정하고 있다(지방자치법 제9조 제1항). 지방자치단체에 귀속되는 사무는 “자치사무”와 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”, 즉 단체위임사무의 두 가지가 된다. 동조 제2항에서는 지방자치단체의 사무에 대하여 예시적으로 규정하고 있다. 지방자치단체의 사무로는 1) 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리

363) 홍정선, 신 지방자치법, 2018, 박영사, 463-464면 참조.

등에 관한 사무³⁶⁴), 2) 주민의 복지증진에 관한 사무³⁶⁵), 3) 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무³⁶⁶), 4) 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무³⁶⁷), 5) 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무³⁶⁸), 6) 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무³⁶⁹) 등이 포함된다.

이러한 지방자치단체의 사무는 법령에 정하는 바에 따라 광역자치단체인 시·도가 담당하거나 기초자치단체인 시·군·구가 담당한다(지방자치법 제10조 참조). 일반적인 기준을 살펴보면 시·도는 1) 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 2) 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 3) 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 4) 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 5) 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 6) 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등을 담당한다. 그리고 시·군 및 자치

364) 구체적으로 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정, 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리, 산하 행정기관의 조직관리, 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독, 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육, 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수, 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리, 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선, 공유재산관리, 가족관계등록 및 주민등록 관리, 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성 등이 여기에 해당하는 사무이다.

365) 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진, 보건진료기관의 설치·운영, 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역, 묘지·화장장 및 봉안당의 운영·관리, 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 청소, 오물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영 등의 사무가 여기에 해당한다.

366) 소류지(小溜池)·보(淤) 등 농업용수시설의 설치 및 관리, 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통 지원, 농업자재의 관리, 복합영농의 운영·지도, 농업 외 소득사업의 육성·지도, 농가 부업의 장려, 공유림 관리, 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업, 가축전염병 예방, 지역산업의 육성·지원, 소비자 보호 및 저축 장려, 중소기업의 육성, 지역특화산업의 개발과 육성·지원, 우수토산물 개발과 관광민예품 개발 등의 사무가 여기에 해당한다.

367) 지역개발사업, 지방 토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지, 주거생활환경 개선의 장려 및 지원, 농촌주택 개량 및 취락구조 개선, 자연보호활동, 지방하천 및 소하천의 관리, 상수도·하수도의 설치 및 관리, 간이급수시설의 설치 및 관리, 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리, 지방 궤도사업의 경영, 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리, 재해대책의 수립 및 집행, 지역경제의 육성 및 지원 등의 사무가 여기에 해당한다.

368) 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도, 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 지방문화·예술의 진흥, 지방문화·예술단체의 육성 등의 사무가 여기에 해당한다.

369) 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독, 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급 등의 사무가 여기에 해당한다.

구는 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무를 처리한다. 그리고 광역 자치단체와 기초자치단체 사이의 사무의 배분기준은 대통령령으로 정한다(지방자치법 제10조 제2항). 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다(동조 제3항).

[표] 지방자치단체의 종류별 사무

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
1. 지방자치 단체의 구역조직 및 행정관리 등에 관한 사무	법 제10조제1항 단서에 따라 시·도와 시·군 및 자치구에 각각 공통된다.	
2. 주민의 복지 증진에 관한 사무		
가. 주민복지에 관한 사업	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 2) 시·군·자치구에 공통되는 복지업무의 연계·조정·지도 및 조언 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 2) 시·군·자치구 단위 주민복지시설의 운영·지원 3) 주민복지 상담 4) 환경위생 증진 등 주민보건 향상을 위한 사업 실시
나. 사회복지 시설의 설치·운영 및 관리	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립 2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인의 지도·감독 및 지원 4) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 및 승인 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 설치·운영 2) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 4) 사회복지법인 등의 시설 설치허가 및 그 시설의 운영 지도

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
<p>다. 생활이 어려운 자의 보호 및 지원</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호 실시에 따른 이의신청 심사 2) 생활보호비용의 일정액 지원 3) 시·군·자치구에 대한 생활보호보조금 지급 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 5) 의료보호진료 지구의 설정 6) 의료보호시설의 지정 7) 의료보호기금의 설치·운용 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호대상자 조사·선정 2) 생활보호대상자의 보호·관리 3) 생활보호의 실시(생업자금대여, 직업훈련, 취로사업, 수업료 지급, 장애보호비 지급 등) 4) 생활보호비용의 일정액 지원 5) 생활보호대상자의 부양의무자에게 보호비용 징수 6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 생활보호의 변경과 중지 8) 의료보호대상자 관리 및 의료보호의 실시(진료증 발급 등) 9) 의료보호기금의 설치·운용
<p>라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지 증진</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 12) 장애인의 고용 촉진 13) 장애인 편의시설의 설치 지도·권고 14) 장애인복지시설 운영·지원 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 12) 장애인복지에 관한 계획수립 및 시행 13) 장애인의 파악·관리 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소 15) 장애인의 고용 촉진 16) 장애인 편의시설의 설치 지도 17) 장애인복지시설 운영·지원 18) 청소년선도대책 수립·추진

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	15) 청소년 건전육성계획 수립·조정 16) 청소년시설의 설치·운영 17) 지방청소년위원회 운영(시·도 단위) 18) 청소년육성 기본계획의 연도별 시행계획의 수립·시행 19) 청소년의 달 행사 추진 20) 청소년단체 육성·지원 21) 공공청소년 수련시설 설치·운영 22) 불우청소년 보호 지원 23) 여성복지 종합계획 수립·조정 24) 모자보건사업계획의 수립·조정 25) 여성단체 육성·지원 26) 여성복지시설의 운영·지원 27) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원	19) 보호할 필요가 있는 청소년의 선도·계몽 20) 불우청소년보호 21) 청소년시설의 설치·운영 22) 지방청소년위원회 운영(시·군·구 단위) 23) 청소년지도위원 위촉 24) 청소년의 달 행사 추진 25) 여성복지에 관한 계획 수립·시행 26) 모자보건사업의 세부계획 수립·시행 27) 모자보건기구의 설치·운영 28) 모자보건대상자의 선정(수첩의 발급 등) 29) 임산부 및 영·유아의 건강관리 30) 여성교실 운영 및 여성 교육 31) 여성단체 육성·지원 32) 여성복지시설의 운영·지원 33) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원
마. 국민건강 증진사업	1) 주민건강의 증진에 관한 계획 수립 2) 건강생활실천협의회 구성·운영 3) 보건교육 지도·감독 4) 영양개선업무 지도·감독 5) 구강건강사업계획 수립	1) 주민건강증진업무 세부계획수립 2) 주민건강실천운동 지원 3) 건강생활실천협의회 구성·운영 4) 보건교육의 실시 및 지도·감독 5) 영양개선업무 수행 및 조사 6) 구강건강사업의 수행
바. 보건진료 기관의 설치·운영	1) 시·군·자치구 보건소 설치·운영비의 지원 2) 보건환경연구원의 설치 3) 시·도의료원의 설치·운영 4) 공중보건역사의 배치·지도 5) 보건진료소 설치·운영비의 지원	1) 보건소 및 지소의 설치·운영 2) 무의촌(無醫村) 및 오지 주민에 대한 순회 진료 3) 보건진료소의 설치·운영

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
<p>사. 전염병 및 그 밖의 질병의 예방과 방역</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 전염병 예방을 위한 종합대책의 수립 및 주민 홍보 2) 전염병 예방시설 설치 3) 전염병 예방·방역과 그에 따른 비용 지원 4) 전염병 진료를 위한 대응기관의 지정 및 기관에 대한 경비 보조 5) 그 밖의 질병의 예방과 방역 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 전염병 예방을 위한 주민 홍보·계도 2) 전염병 예방접종 실시 3) 전염병 예방대응시설 지정 및 운영 4) 전염병의 예방조치와 소독의 실시 5) 전염병환자의 격리수용 및 진료조치 6) 그 밖의 질병의 예방과 방역
<p>아. 묘지· 화장장 및 봉안당의 운영·관리</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 공설묘지·공설화장장 및 공설봉안당의 설치·운영(도의 경우는 제외한다) 2) 재단법인이 설치하는 묘지·화장장 및 봉안당의 허가 3) 재단법인이 설치한 묘지·화장장 및 봉안당의 구역 및 시설변경과 폐지허가 4) 재단법인이 설치한 묘지·화장장·봉안당의 이전명령, 시설개수 또는 허가취소 5) 분묘의 일제신고 6) 시체운반업 허가 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 공설묘지·공설화장장 및 공설봉안당의 설치·운영(자치구의 경우는 제외한다) 2) 매장·화장 및 개장신고와 묘적부관리 3) 종중·문중 또는 자연인이 설치하는 묘지·화장장 및 봉안당의 허가 4) 종중·문중 또는 자연인이 설치한 묘지·화장장·봉안당의 구역 및 시설변경과 폐지허가 5) 종중·문중 또는 자연인이 설치한 묘지 등의 이전명령, 시설개수 또는 허가취소 6) 무연분묘(無緣墳墓)의 정리 7) 분묘의 개장명령 8) 무연분묘의 개장허가
<p>자. 공중접객업소의 위생 개선을 위한 지도</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 공중접객업소의 위생개선을 위한 종합지도계획 수립·시행 2) 식품접객업소 시설의 설치 지도 3) 식품접객업소의 위생등급 지정 4) 식품접객업소에 대한 현장검사·수거 등 5) 식품접객영업소의 영업 허가 및 취소 6) 위생접객업소의 등급 설정

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
		7) 위생접객업 등의 허가 및 신고수리 8) 위생접객업 등의 휴업·폐업 신고수리 9) 위생접객업자 등에 대한 공중위생 지도·명령 10) 위생접객시설의 개선명령 11) 위생접객업 허가의 취소 등 제재처분 12) 공중이용시설 소유자 등의 신고수리 13) 공중이용시설 관리상태의 검사 및 시정지시
차. 청소·오물의 수거 및 처리	1) 폐기물 처리 기본계획 수립 2) 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영(도의 경우는 제외한다) 3) 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독(일반폐기물 수집·운반업을 제외한다) 4) 광역 일반폐기물 처리시설의 설치·운영 5) 분뇨처리시설, 오수처리시설, 단독정화조 또는 축산폐수 처리시설의 설계 시공업의 등록 및 지도·감독 6) 일반폐기물 처리사업자가 받아야 하는 일반폐기물의 처리수수료 요율 결정 7) 일반폐기물의 처리수수료 요율 결정(도의 경우는 제외한다)	1) 일반폐기물 처리 기본계획 수립 2) 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영(자치구의 경우는 제외한다) 3) 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독(일반폐기물 수집·운반업만 해당한다) 4) 일반폐기물의 적정관리 조치 5) 일반폐기물 무단투기에 대한 지도 6) 일반폐기물 처리수수료의 요율 결정 7) 일반폐기물 다량배출자의 신고수리 및 관리 8) 일반폐기물 재활용신고의 수리 및 관리 9) 폐기물 처리에 관한 보고·검사 등 조치명령 10) 특별청소지역의 지정 및 조정 11) 특별청소지역 내의 일반폐기물 수집·처리 12) 특별청소지역 내의 분뇨사용 제한 13) 분뇨·쓰레기 처리시설에 대한 개선명령 등 14) 오수처리시설, 단독정화조 또는 축산폐수 처리시설의 설치 신고 수리 및 관리

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
		15) 대청소 실시계획의 수립·시행 16) 공중변소, 공중용 쓰레기용기 및 쓰레기 적환장(積換場)의 설치·유지 관리
카. 지방 공기업의 설치 및 운영	1) 지방공기업사업 운영계획 수립·시행 2) 지방공기업자산의 취득 관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업 관련 지방채의 발행 5) 시·군·자치구 지방공기업에 대한 경영지도·조언 6) 지방공사의 설립·운영 7) 지방공단단의 설립·운영	1) 지방공기업사업 운영계획 수립·시행 2) 지방공기업자산의 취득 관리·처분 3) 지방공기업 특별회계의 설치 4) 지방공기업 관련 지방채의 발행
타. 읍·면·동 사무소의 주민자치 센터 설치·운영에 관한 사무	읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원	읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영
3. 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무		
가. 늪지·보(淤) 등 농업용수 시설의 설치 및 관리	1) 농업용수 개발사업계획 수립·조정 2) 농업용수시설의 유지·관리 3) 전천후 농업용수원 개발 4) 관정·양수장비 관리 지침 시달·지원 5) 농업용수시설 사업의 보조금 지원	1) 농업용수 개발사업 추진 2) 관개시설의 유지·관리 3) 관정·양수장비 확보·관리 4) 소규모 농업용수시설의 유지·관리 5) 농업용수개발을 위한 농지개발계 조직·운영

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
나. 농림·축·수산물 의 생산 및 유통 지원	1) 농림·축·수산물 생산사업의 지원 2) 농산물 생산기반 조성사업 지원 3) 양식사업 및 어업기반조성 계획의 수립·조정 4) 농작물병충해 방제계획 수립·조정 5) 우량종자 보급의 권장과 안정 공급 6) 농수산물 도매시장 개설·운영(도의 경우는 제외한다) 7) 축산물 유통개선 지도 지원 8) 축산물 등급제 지도 지원 9) 도축장 허가 및 지도 감독 10) 경지이용도 제고대책 강구 지도 11) 농지 및 농지임대차의 관리 지도	1) 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지도 2) 농산물 생산기반 조성사업의 시행 3) 양식사업 및 어업기반 조성을 위한 지도 및 지원 4) 식량작물 생산 장려 5) 농작물병충해 방제계획 수립 및 조정 6) 농수산물 도매시장 개설·운영(군과 자치구의 경우는 제외한다) 7) 가축시장 개설·운영에 대한 지도·감독 8) 축산물 유통개선 지도 9) 축산물 등급제 지도 10) 관영(官營)도축장 운영관리 11) 경지이용계획 수립 추진 12) 농지 및 농지임대차의 관리
다. 농업 자재의 관리	1) 농기계·비료·농약 등 농업자재의 공급계획·시달 2) 농업기계의 공동이용 촉진·연구개발 3) 농업기계화 공동이용 시범단지 조성	1) 농기계·비료·농약 등 농업자재의 원활한 공급관리 2) 농업자재의 보유량 파악 및 관리 지도 3) 농기계 수리센터의 설치 권장 4) 영농자재의 공급 알선
라. 복합 영농의 운영·지도	1) 도단위 복합영농사업 세부추진계획 수립·추진 2) 복합영농 시범단지 확정 3) 복합영농 시범사업 용자금 관리	1) 복합영농기획단 설치·운영 2) 복합영농권역 설정 및 시범단지 선정 3) 복합영농 시범마을 확정 4) 면 단위 복합영농지원협의회 구성 및 마을단위 복합영농 지도반 편성 5) 복합영농 시범단지 사업계획수립 지도 6) 복합영농생산 지원 및 출하 조정

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
마. 농외 소득사업의 육성·지도	1) 농어촌 소득원 개발 기본계획수립 2) 농어촌 특산단지 육성계획 추진 3) 농어촌 특산품 전시판매장 설치계획 수립 4) 농어촌 휴양사업 추진	1) 농어촌 소득원 개발 시행계획 수립 2) 농어촌 특산단지 육성·지원·지도 3) 농어촌 특산품 전시판매장 설치 및 지도·운영 4) 농어촌 휴양사업 지정개발 및 지원과 운영·지도
바. 공유림 관리	1) 지역산림계획 작성 2) 산림병충해 방제 지도 3) 천연림 보육사업 지도 4) 농촌임산연료 수급계획 수립·추진 5) 특수조림지 관리 6) 공유림 관리를 위한 각종 사업소 운영	1) 산림경영계획의 인가 및 변경명령 2) 산림경영계획에 의한 시업(施業)신고 수리 3) 조림사업 추진 및 육림 관리 4) 산불예방, 도·남벌 단속 등 산림 보호 5) 산림병충해 방제 6) 천연림 보육사업 추진 7) 임목벌채 등 산림 훼손 허가와 신고 수리 8) 입산통제구역의 지정 및 해제 9) 입산허가 10) 농촌임산연료 수급 지도 11) 지역공동 산불예방 활동 전개 12) 부정임산물 단속 등 임산물 반출·반입 통제
사. 소규모 축산 개발 및 낙농진흥 사업	1) 소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업계획 수립·조정 2) 전업양축농가 육성사업 추진 3) 초지조성 및 사료작물재배 사업계획 등 수립·조정 4) 종축장 운영 5) 보호종축의 지정 6) 가축 개량·증식·보호	1) 축산진흥·지방특화사업 추진 2) 초지조성 관리 및 사료작물재배사업 추진 3) 축산단지 조성 및 종축 관리 4) 가축개량·증식 및 유축농가 조성 5) 가축인공수정소 등록수리 6) 우량종축의 보급 7) 종축검사
아. 가축 전염병 예방	1) 가축전염병 예방을 위한 검진·투약조치 등	1) 병든 가축의 신고수리 2) 가축전염병 예찰 및 발생보고

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	2) 전염병 발생 가축의 격리·이동제한 등 3) 가축전염병 예방을 위하여 필요한 시설 설비 명령 4) 가축위생시험소 운영 5) 가축방역관의 위촉 및 지도·감독	3) 가축전염병 예방 및 진료 4) 공수의와 가축방역관의 위촉 및 지도·감독 5) 동물병원 개설 신고수리
자. 지역 산업의 육성·지원	1) 지역산업의 육성계획 수립추진 2) 지역산업에 관한 통계의 작성 유지 및 보급 3) 지역산업의 발전방향 제시 4) 지역 내 기업의 정보, 기술 및 자금의 알선 지원 5) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원 6) 지역 내 노사관계 동향파악 및 지원 7) 지역산업 발전을 위한 공장 유치	1) 지역산업 육성을 위한 지원 2) 지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급 3) 지역 내 기업의 정보·기술 및 자금수요 파악 및 지원 4) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원 5) 지역 내 노사관계 동향 파악 및 지원 6) 지역산업 발전을 위한 공장 유치
차. 소비자 보호 및 저축의 장려	1) 소비자보호시책 수립 2) 물가 지도를 위한 시책 수립·추진 3) 소비자 계몽과 교육 4) 소비자보호 전담기구 설치·운영 5) 소비자보호를 위한 시험·검사 시설의 지정 또는 설치 6) 지방소비자보호위원회 설치 7) 민간 소비자보호단체 육성 8) 국민저축운동의 전개	1) 소비자보호시책의 수립·시행 2) 가격표시제 실시업소 지정·관리 3) 물가지도 단속 4) 소비자 계몽과 교육 5) 소비자고발센터 등 소비자보호 전담기구의 운영·관리 6) 민간 소비자보호단체의 육성 7) 저축장려 및 주민홍보

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
<p>카. 중소기업의 육성</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지방중소기업 육성지원계획수립 2) 중소기업 창업 및 공장설립민원실의 설치·운영 3) 중소기업협동화 사업단지 조성 지원 4) 중소기업이전 실시계획의 작성 5) 중소기업제품 구매 촉진 6) 중소기업 시범공단 조성 7) 중소기업 육성자금 융자 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지방중소기업 육성지원 세부계획의 수립·추진 2) 중소기업 창업계획의 승인 3) 중소기업 창업 및 공장설립민원실의 설치·운영 4) 중소기업협동화 사업단지 조성지원 5) 중소기업이전 실시계획의 작성 6) 해당 지역 중소기업 제품의 구매 촉진 7) 중소기업 육성보조금 지급 8) 중소기업 육성·지원업체의 선정·추천
<p>타. 지역 특화산업의 개발과 육성·지원</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지역특화산업 육성개발계획 수립·조정 2) 지역특화산업 업종선정 3) 지역특화산업 발전을 위한 지도 4) 지역특화산업 개발을 위한 연구 및 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 시·군·자치구 단위지역특화산업 육성개발계획 수립·시행 2) 지역특화산업체의 유치 3) 지역특화산업체의 육성·지원 4) 지역특화산업 생산물의 판로 개척
<p>파. 우수 토산품 개발과 관광민예품 개발</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 민속공예산업 육성실시계획작성 2) 민속공예품 생산업체 지정 3) 공예품 전시판매장 운영 4) 우수토산품 개발·보급 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 민속공예산업 육성실시계획수립·시행 2) 우수토산품 등의 개발·보급 3) 토산품 전시관 운영 4) 공예품 등 전문생산업체 지원 5) 토산품 등 생산기술전승자의 발굴·보호
<p>4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무</p>		
<p>가. 지역 개발사업</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지역개발사업계획의 수립·조정 2) 국가개발계획과 지역개발계획과의 연계·조정 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지역개발사업계획의 수립·시행 2) 읍·면·동 개발위원회의 설치·운영 3) 새마을사업 추진계획 수립·시행

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	3) 새마을사업 종합계획 수립·추진 4) 농어촌 새마을사업 지도 5) 도시 새마을운동 지도 6) 국토공원화 사업 지원 7) 취약지역 및 특수지역 개발	4) 새마을 광역권사업 추진 5) 새마을 가꾸기 사업 추진 6) 소도읍 가꾸기 사업 시행 7) 농어촌 휴양지의 개발 8) 도시 새마을운동 추진 9) 국토공원화 사업의 추진 10) 취약지역 및 특수지역의 개발사업 시행
나. 지방 토목·건설 사업의 시행	1) 시·도 건설종합계획의 수립·조정 2) 토목·건설공사의 시행 및 지도 3) 국민주택 건설사업의 시행(도의 경우는 제외한다) 4) 국민주택사업 특별회계의 설치·운영(도의 경우는 제외한다) 5) 주택건설사업소 운영 6) 택지개발사업의 시행 7) 토지구획정리사업의 시행	1) 시·군·자치구 건설종합계획의 수립·시행 2) 토목·건설공사의 시행 및 지도 3) 해당 시·군·자치구가 시행하는 토목사업의 조사·측량·설계와 시공 감독(일정 규모 이하) 4) 국민주택건설 사업의 시행 5) 택지개발사업의 시행 6) 국민주택사업 특별회계의 설치·운영(자치구의 경우는 제외한다) 7) 토지구획정리사업의 시행 8) 건축허가 등에 관한 업무 9) 무허가건축물 단속
다. 도시 계획사업의 시행	1) 도시기본계획의 수립(도의 경우를 제외한다) 2) 도시계획구역의 입안(도의 경우를 제외한다) 3) 도시계획시설의 입안(도의 경우는 제외한다) 4) 도시계획 용도지역·지구의 입안(도의 경우는 제외한다) 5) 도시계획에 관한 기초조사(도의 경우는 제외한다) 6) 도시계획사업의 시행(도의 경우를 제외한다)	1) 도시기본계획의 수립(자치구의 경우는 제외한다) 2) 도시계획구역의 입안(자치구의 경우는 제외한다) 3) 도시계획시설의 입안(자치구의 경우는 제외한다) 4) 도시계획 용도지역·지구의 입안(자치구의 경우는 제외한다) 5) 도시계획에 관한 기초조사(자치구의 경우는 제외한다) 6) 도시계획사업의 시행(자치구의 경우는 제외한다) 7) 도시재개발사업의 시행(자치구의 경우는 제외한다)

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	7) 도시재개발사업 기본계획 수립 및 시행(도의 경우는 제외한다) 8) 도시계획도로의 유지·관리(도의 경우는 제외한다)	제외한다) 8) 도시계획도로의 유지·관리
라. 지방도·시·군 도로의 신설·개수 및 유지	1) 도로관리계획 수립 2) 특별시도 및 지방도의 노선인정과 폐지·변경 3) 특별시도·지방도의 신설·개축 및 수선 4) 특별시도·지방도의 점용허가 및 점용료 징수 5) 도로통행료의 징수 6) 접도구역의 지정·관리 7) 도로부속물의 유지·관리 8) 도로관리사업소의 설치·운영 9) 도로유지기동반 운영 및 수로원 관리	1) 시·군도관리계획 수립·시행 2) 시·군도의 노선인정과 폐지·변경 3) 시·군도의 신설·개축 및 수 선 4) 시·군도의 점용허가 및 점용료 징수 5) 도로통행료의 징수 6) 접도구역의 지정·관리 7) 도로부속물의 유지·관리 8) 도로정비 및 수로원 배치·관리
마. 주거 생활환경 개선의 장려 및 지원	1) 주거생활환경 개선계획 수립·조정 2) 농촌쓰레기 수거계획 수립·지도 3) 위생변소 개량사업계획 수립·시달 4) 새마을 환경정비사업 계획 수립 5) 생활개선사업 지원·지도 6) 광고물관리 기본지침 수립·조정 7) 농어촌정주권 개발사업계획의 수립·조정 8) 농어촌 생활용수 개발사업계획의 수립·조정	1) 주거생활환경 개선실천계획 수립·시행 2) 농촌쓰레기 수거 및 지도·단속 3) 위생변소 개량사업 시행 4) 새마을 환경정비사업 추진 5) 생활개선사업 추진 6) 광고물 설치허가와 신고수리 7) 광고물 정비·단속 8) 광고물 제작업자 지도·단속 9) 농어촌정주권 개발사업 시행 10) 농어촌 생활용수 개발사업 시행

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	9) 지역별 대기보전관리계획 수립·집행 및 배출시설별 배출량 조사	
바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선	1) 농어촌주택개량 기본계획 수립·조정 2) 취락구조 개선사업 기본계획 수립·조정·지도 3) 취락구조 개선사업 추진 지도 4) 농어촌주택개량 용자금 관리 5) 농어촌주택개량 기술 보급·지도 6) 농어촌주택사업 특별회계 설치·운영 7) 농어촌주택표준 설계도서 및 자재의 연구·개발	1) 농어촌주택개량 사업계획 수립·시행 2) 취락구조 개선사업 추진 3) 농어촌주택단지 조성 4) 농어촌주택개량 용자금 관리 5) 농어촌주택사업 특별회계 설치·운영 6) 농어촌주택 표준설계도서 및 자재의 보급
사. 자연보호 활동	1) 지역환경보전계획 수립·시행 2) 자연생태계 보전지역 등 보호지역 관리 3) 자연환경 개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행 4) 도시자연공원 조성계획 수립·시행 5) 특정 야생동·식물 보호관리 대책 수립·시행 6) 자연보호계획 수립 7) 자연보호교육 및 홍보 8) 자연보호 시범학교 육성·지도 9) 심신수련장 조성·관리 10) 자연보호 명예감시관 위촉·관리 11) 자연보호 대상물 지정·관리 12) 자연학습원 조성·관리	1) 지역환경보전 세부시행계획 수립·시행 2) 자연생태계 보전지역 등 보호지역 관리 3) 자연환경 개선지역 지정·관리 및 개선계획 수립·시행 4) 도시자연공원 조성계획 수립·시행 5) 특정 야생동·식물 보호관리 대책 수립·시행 6) 자연보호계획 수립·추진 7) 자연보호 시설물 설치 및 유지·관리 8) 자연보호 시범학교 육성 9) 자연보호 명예감시관 위촉·관리 10) 자연보호 지도·계몽 11) 자연보호 캠페인 실시 및 지도

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
아. 지방 하천·준용 하천 및 소하천의 관리	1) 지방·준용하천 정비기본계획 및 오염하천 정화사업에 대한 종합계획 수립 2) 하천예정지의 지정 3) 지방·준용하천의 공사와 유지관리 4) 지방·준용하천의 점용허가와 점용료 징수 5) 하천부속물의 관리규정 제정 6) 지방하천 연안구역의 지정·고시와 그 구역 내에서의 공작물 설치 허가 등 7) 폐천부지의 교환 및 양여 8) 하천감시(자갈채취단속 등)	1) 오염하천 정화사업 및 소하천정비계획 수립·시행 2) 오염하천 정화사업 및 소하천정비사업 대상지구 선정 3) 오염하천 정화사업 및 소하천정비사업지구 측량·설계 4) 소하천정비사업 기술지도반 편성·운영 5) 소하천공사와 보수 등 유지·관리 6) 하천감시
자. 상수도· 하수도의 설치 및 관리	1) 상수도사업 기본계획 수립 2) 상수도의 신설·개축 및 수선(도의 경우는 제외한다) 3) 상수도공채 발행 4) 상수도사업 특별회계 설치·운영 5) 수도사업소 설치·운영(도의 경우는 제외한다) 6) 정수 및 수도시설관리소 운영(도의 경우는 제외한다) 7) 공공하수도 정비기본계획의 수립(둘 이상 도·시·군의 통합계획 수립만 해당한다) 8) 중수도 설치관리 권장 및 기술지원 9) 먹는 물 공동시설의 위생관리계획 수립 10) 공공하수도의 설치·개축 및 수선(도의 경우는 제외한다)	1) 상수도사업 기본계획 수립 2) 상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지·관리(자치구의 경우는 제외한다) 3) 상수도공채 발행(자치구의 경우는 제외한다) 4) 상수도사업 특별회계 설치·운영(자치구의 경우는 제외한다) 5) 수도사업소 설치·운영(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공하수도정비 기본계획의 수립·시행(자치구의 경우는 제외한다) 7) 중수도 설치관리 권장 및 기술지원 8) 먹는 물 공동시설의 위생관리 9) 공공하수도의 설치·개축 및 수선(자치구의 경우는 제외한다) 10) 하수종말처리장의 유지·관리(자치구의 경우는 제외한다) 11) 공공하수도의 점용료 및 사용료의 징수

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	11) 하수종말처리장의 설치와 유지·관리(도의 경우는 제외한다)	
차. 간이 상수도의 설치 및 관리	1) 간이상수도 설치계획 수립·조정 2) 간이상수도사업 자금 지원과 기술 지도	1) 간이상수도 설치계획 수립·시행 2) 간이상수도사업장 선정 3) 간이상수도공사의 지도 4) 간이상수도의 위생 및 수질 관리 5) 간이상수도의 폐쇄 결정
카. 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양 시설의 설치 및 관리	1) 도립공원계획의 결정·고시 2) 도립공원의 지정·고시 및 관리 3) 도립공원 내 공원사업의 시행 및 공원시설 관리 4) 도립공원 보호구역의 지정·고시 5) 도립공원의 입장료·사용료 및 점용료 징수 6) 관광지 및 관광단지의 조성계획 수립·집행 7) 관광휴양지의 관리 8) 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안(도의 경우는 제외한다) 9) 도시공원·유원지의 설치 및 관리(도의 경우는 제외한다) 10) 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수(도의 경우는 제외한다)	1) 군립공원계획의 결정·고시 2) 군립공원의 지정·고시 및 관리 3) 군립공원 내 공원사업 시행 및 공원시설 관리 4) 군립공원 보호구역의 지정·고시 5) 군립공원 입장료·사용료·점용료의 징수 6) 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안(자치구의 경우는 제외한다) 7) 도시공원·유원지의 설치 및 관리(자치구의 경우는 제외한다) 8) 녹지의 설치 및 관리 9) 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수(자치구의 경우는 제외한다) 10) 관광자원 개발·보존 11) 관광지 및 관광단지의 개발·시행 12) 관광휴양지의 관리 13) 유선·도선업의 안전관리 및 지도 감독
타. 지방궤도 사업의 경영	1) 지방궤도사업 운영계획 수립 2) 지방궤도사업의 설치·운영 3) 지방궤도사업의 경영 평가	1) 지방궤도사업 운영계획 수립(자치구의 경우는 제외한다) 2) 지방궤도사업의 설치·운영(자치구의

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	4) 지방궤도사업에 따른 요금징수 5) 지방궤도사업 특별회계의 설치 6) 지하철도채권의 발행 7) 지하철도공사의 설립·운영	경우는 제외한다) 3) 지방궤도사업의 경영 평가 4) 지방궤도사업 특별회계의 설치(자치구의 경우는 제외한다)
파. 주차장· 교통표지 등 교통편의 시설의 설치 및 관리	1) 주차장 정비 및 개발계획의 수립 2) 교통신호기, 안전표지 등의 설치 지도 및 지원 3) 관할 도로에 도로표지 등 설치	1) 주차장 정비 및 개발계획의 추진 2) 관할 도로에 도로표지 등 설치 3) 버스정류소의 유지·관리 4) 가로등의 유지·관리 5) 교통신호기, 안전표지 등의 설치·관리
하. 재해 대책의 수립 및 집행	1) 시·도 방재계획의 수립·집행 2) 시·도 재해대책본부의 설치·운영 3) 시장·군수 및 자치구의 구청장이 실행할 응급조치 대행 4) 재해예방 및 재해응급대책의 추진 5) 재해구호 6) 재해복구사업의 추진 7) 지역수질오염사고 대책본부 운영	1) 시·군·자치구 방재계획의 수립·집행 2) 시·군·자치구 재해대책본부의 설치·운영 3) 수방단(水防團)의 조직·운영 4) 방재훈련의 실시 5) 재해예방 및 재해응급대책의 추진 6) 재해방재를 위한 출동명령 등 행정조치 7) 재해발생 경계구역의 설정 8) 재해복구사업의 추진 9) 재해구호 10) 지역수질오염사고 대책반의 설치·운영 11) 지역수질오염사고 방재 및 대응체계 수립·운영
거. 지역 경제의 육성 및 지원	1) 지역경제 육성계획의 수립 2) 지역경제 관련 정책의 종합조정 3) 공장정비 특별구역 내의 공업정비 실시계획 수립·시행 4) 지방공업단지의 조성·관리 5) 지방공업 장려지구 조성사업시행	1) 지역경제 육성 세부계획의 수립·시행 2) 지방공업개발 장려 및 지원 3) 지방공업단지의 조성·관리 4) 지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원 5) 농공지구의 지정·공고 6) 농공지구의 조성·분양 및 관리

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
	6) 지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원 7) 농공지구 생산제품의 판매지원 8) 지역 민간경제 부문에 대한 산업기술정보의 제공 9) 상공회의소 등 상공단체의 육성·지원 10) 생산 및 유통시설의 적정배치 11) 유통산업 근대화 사업의 시행 및 지원 12) 유통단지의 조성 및 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 13) 지방유통 근대화 추진위원회의 설치·운영 14) 대규모 소매점 개설허가(백화점, 쇼핑센터, 대형점) 15) 도매센터 개설허가 16) 연쇄화 사업자 지정 17) 지방도·소매업진흥 심의위원회의 설치·운영	7) 농공지구 입주업체 승인 및 그 사업계획 승인 8) 농공지구 생산제품의 판매지원 9) 지역상공단체의 지도·육성 10) 주민 지역경제 교육 및 홍보 11) 유통산업 근대화 사업의 시행 및 지원 12) 유통단지의 조성 및 운영관리(자치구의 경우는 제외한다) 13) 시장 개설허가 14) 시장관리자 지정
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무		
가. 유치원·초등학교·중학교·고등학교 및	1) 유아교육시행계획의 수립 2) 공립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에 준하는 각종 학교의 설립·경영	1) 유아교육시행계획의 수립 2) 공립의 초등학교, 중학교, 기술학교, 공민학교, 고등공민학교, 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 설립·경영

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
<p>이에 준하는 각종 학교의 설치·운영· 지도</p>	<p>3) 공·사립의 고등학교, 고등기술학교, 특수학교와 이에 준하는 각종 학교의 지휘·감독</p>	<p>3) 공·사립의 초등학교, 중학교, 기술학교, 공민학교, 고등공민학교, 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 지휘·감독</p>
<p>나. 도서관· 운동장· 광장·체육관 박물관· 공연장· 미술관· 음악당 등 공공 교육·체육· 문화시설 의 설치 및 관리</p>	<p>1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 6) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원</p>	<p>1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 7) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원</p>
<p>다. 지방 문화재의 지정·보존 및 관리</p>	<p>1) 시·도지정문화재 및 문화재 자료의 지정·보존 및 관리 2) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보호물 또는 보호구역의 지정과 그 해제 3) 시·도무형문화재의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제 4) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 반출 허가 5) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리</p>	<p>1) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보존·관리 2) 비지정문화재(향토유적 등)의 보존·관리 3) 지방민속자료 발굴·조사 4) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리</p>

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
라. 지방 문화예술의 진흥	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 3) 전문예술단체의 지정 및 지원·육성 4) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 5) 문화산업의 육성·지원 6) 지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 7) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 향토문화의 발굴·지원·육성 3) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 4) 문화산업의 육성·지원 5) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설 운영경비의 지원
마. 지방 문화예술 단체의 육성	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성 3) 지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성
6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무		
가. 지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독	1) 시·도 민방위계획의 작성 2) 시·도 민방위협의회의 설치 3) 민방위대 조직관리·지도 4) 민방위경보 발령	1) 시·군·자치구 민방위계획의 작성 2) 시·군·자치구 민방위협의 회의 설치 3) 직장민방위대의 편성 및 운영관리 4) 직장민방위대의 편성 신고수리와 그 지휘·감독 5) 민방위경보 발령

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
		6) 민방위시설의 설치 및 관리 7) 민방위 기술지원대의 편성·관리 8) 주민신고망 조직·운영 9) 시범민방위대 육성 10) 민방위대 교육훈련
나. 지역의 화재예방· 경계·진압· 조사 및 구조·구급	1) 소방기본계획 수립 2) 소방관서의 설치와 지휘·감독 3) 소방력 기준 설정자료 작성관리 4) 소방장비의 수급관리 5) 소방용수시설의 확충관리 6) 화재진압·조사 및 구조·구급 업무 지휘·감독 7) 소방지령실 설치·운영 8) 화재경계지구 지정·관리 9) 소방응원규약 제정 10) 화재 예방 활동 11) 소방홍보 및 계몽 12) 소방시설의 설치 및 유지관리의 지도·감독 13) 소방법령의 규정에 따른 인·허가 및 업무의 지도·감독 14) 소방 관계 단체의 지도·감독	

한편, 지방자치법은 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무에 대하여 규정하고 있다. 1) 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 2) 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 3) 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 4) 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 5) 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고

조정하여야 할 필요가 있는 사무, 6) 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 7) 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무가 여기에 해당한다(지방자치법 제11조 참조).

II. 비용부담

앞에서 살펴본 사무의 배분에 따라, 각 사무에 소요되는 비용을 누가 부담하여야 하는지가 문제된다. 국가가 전담하여야 하는 사무는 국가가 그 비용을 부담하는 것은 당연하다. 문제는 지방자치단체의 사무와 지방자치단체에 위임된 사무의 비용부담에 대한 것이다. 지방자치법은 이에 대하여 원칙적인 규정을 두고 있다. 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다(지방자치법 제141조 참조). 지방자치단체는 자기 구역 안에서의 사무에 대하여 관할권을 가지기 때문에 그에 필요한 비용도 부담하여야 한다.³⁷⁰⁾ 한편, 국가 또는 광역지방자치단체로부터 위임된 사무를 처리하는 지방자치단체에는 그 사무를 위임한 국가 또는 광역지방자치단체가 그에 필요한 비용을 부담하여야 한다. 이는 위임사무의 성질이 이를 위임하는 행정주체의 사무에 해당한다는 것을 이유로 한다.³⁷¹⁾

지방재정법에는 보다 상세한 비용부담에 대한 규정을 두고 있다. 먼저, 자치사무에 대하여 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다(지방재정법 제20조). 다음으로 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다(지방재정법 제21조 제1항). 그리고 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나

370) 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 2004, 박영사, 576-577면 참조.

371) 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 2004, 박영사, 577면 참조.

그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다(동조 제2항).

국가와 지방자치단체가 경비를 함께 부담하는 경우에 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다. 그 내용은 아래의 표와 같다.

[표] 국고보조사업의 지방비부담에 대한 경비부담비율

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭기반 정비	50	50	50	50
20	한밭대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2종 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정확	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정확선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70

연 번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

제2절 현행 지방재정지원제도

I. 개 관

중앙정부와 지방자치단체 사이의 수직적 재정불균형과 지방자치단체들 사이의 수평적 재정불균형의 문제를 해소하기 위하여 재정조정제도가 필요하다.³⁷²⁾ 재정조정이란 각각 자립되어 있는 복수의 재정주체로 구성되어 있는 관계를, 어떠한 적절한 상태로 유지하기 위한 활동을 의미하는 것으로 정의된다.³⁷³⁾ 일반적으로 각 지방자치단체들 사이에 재정능력이 다르기 때문에, 어느 자치단체에 거주하는 주민인가에 따라 누릴 수 있는 공공서비스에 차이가 발생할 수 있다는 문제점을 해소하기 위하여 지방재정조정제도가 필요한 것이라고 설명되고 있다.³⁷⁴⁾

현행법상 우리나라에서 국가와 지방자치단체 사이의 재정조정제도로는 지방교부세와 국고보조금이 있고, 지방자치단체 사이에서는 조정교부금이 있다. 그리고 재정조정 목적으로 운영되는 지역발전회계와 지역상생발전기금 등도 넓은 의미에서는 지방재정조정제도에 포함될 수 있을 것이다. 그밖에 조세가 재정조정적 기능을 하는 것으로 지방소비세와 재산세의 공동과세제도가 있다. 한편, 교육 분야에 있어서도 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 교육자치가 실시되고 있으므로, 교육자치 영역에서의 재정조정제도도 지방재정조정제도에 포함될 수 있다. 대표적으로 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금제도가 있다. 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 재원을 지방교육재정교부금³⁷⁵⁾이라고

372) 이준구, 재정학, 2011, 다산출판사, 716면 참조.

373) 金井利之(이정만 역), 재정조정론, 2003, 두남, 15면 참조.

374) 이준구, 재정학, 2011, 다산출판사, 717면. 이는 재정적 형평성(fiscal Equity)의 실현을 위해 재정조정이 필요하다는 점을 강조한 미국의 재정학자 제임스 뷰캐넌(James Buchanan)의 견해이기도 하다. 뷰캐넌의 재정적 형평성에 대한 논의는 James M. Buchanan, Federalism and Fiscal Equity, *The American Economic Review*, Vol.40, No.4 (Sep., 1950), pp.583-599 참조.

375) 지방교육재정교부금은 해당 연도의 내국세 총액의 20.27%에 해당하는 금액을 재원으로 한다(지방교육재정교부금법 제3조 제2항). 지방교육재정교부금은 지방교부세와 마찬가지로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대하여 그 부족액을 기준으로 총액으로 교부하는 보통교부세와, 법률에 정한 특별

한다(지방교육재정교부금법 제1조 참조). 이하에서는 우리나라의 지방재정조정제도 중 대표적인 제도라고 할 수 있는 지방교부세제도를 중심으로 하여 지방재정조정제도 전반에 대하여 살펴본다.

II. 교부금

1. 보조금 개관

보조금이란 일반적으로 상위 단계의 정부로부터 하위 단계의 정부로 이전되는 재원이 이전재원을 의미하는 것으로 설명된다.³⁷⁶⁾ 보조금은 상위 정부가 하위 정부에게 자금의 사용에 대한 아무런 제약을 가하지 않은 채 이전하는 보조금인 일반보조금과, 중앙정부가 자금의 사용 목적과 용도를 지정해서 이전하는 특정 보조금으로 구성된다.³⁷⁷⁾ 일반적으로 논의되는 국고보조금은 이 중에서 특정보조금에 해당한다.

국고보조금이란, 중앙관서의 장이 지출용도를 지정하여 지방자치단체에 이전하는 재원을 말하는 것으로, 일반적으로 국고보조금에는 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등이 포함된다.³⁷⁸⁾ 국고보조금에 대하여는 「보조금 관리에 관한 법률」에서 상세하게 규정하고 있다. 동 법률은 보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리를 도모함을 목적으로 하고 있다(보조금 관리에 관한 법률 제1조).

한 사정이 있는 경우에 교부하는 특별교부세로 구성된다. 특별교부세는 i) 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때(60%), ii) 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때(30%), iii) 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있을 때(10%)에 지급할 수 있다(동법 제5조의2 참조).

376) 우명동, 지방재정학개론, 2016, 도서출판 해남, 206면 참조.

377) 우명동, 지방재정학개론, 2016, 도서출판 해남, 206-207면 참조.

378) 유훈 외, 지방재정론, 2015, 법문사, 172면 참조.

동법에서의 ‘보조금’이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금으로 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(보조금 관리에 관한 법률 제2조 제1호 참조). 이러한 보조금은 광의의 보조금 개념에 해당한다.³⁷⁹⁾ 여기에는 교부금, 부담금, 급부금이 포함된다.

교부금이란 국가의 사무를 지방에 위임한 경우에 국가가 부담하는 경비를 말한다.³⁸⁰⁾ 국고부담금이란 지방자치단체의 사업 중에서 국가가 책임의 정도에 따라 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다.³⁸¹⁾ 그리고 협의의 국고보조금이란 지방자치단체가 수행하는 특정 사업에 대하여 국가가 경비를 지원하는 경우를 말한다. 협의의 국고보조금은 특정 보조사업에 지출할 것이 예정되어 있고, 법령에 정한 보조율에 따라 국고가 지원되면 나머지 사업비에 대하여는 지방비가 지출되어야 하기 때문에 ‘조건부’ 교부금에 해당하고, 그 중에서도 대응보조금에 해당하는 것으로 설명되고 있다.³⁸²⁾

2. 보조금의 범위

동 법률에서 정하는 “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를

379) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 193면 참조.

380) 지방자치법 제141조(경비의 지출) 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다.

381) 유훈 외, 지방재정론, 2015, 법문사, 172면 참조.

382) 이준구, 재정학, 2011, 다산출판사, 728면; Rosen/Gayer(이영 외 편역), 로젠의 재정학, 2007, 교보문고, 692면 등 참조.

받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(동법 제2조 제1호). 동 조항에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금을 말하는데, 이것은 농림축산식품부장관이 농가의 소득안정, 영농 규모화 촉진, 친환경농업 활성화, 지역활성화, 농촌지역의 경관 형성 및 관리를 위하여 직접 소득보조금을 지급하는 것을 말한다.³⁸³⁾ 위의 정의를 통하여 알 수 있듯이 국고보조금은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 교부금, 부담금, 국고보조금 순서로 살펴보면, 부담금과 국고보조금은 항을 바꾸어 검토하기로 한다.

3. 교부금

교부금은 국가의 사무를 자치단체에 위임했을 경우에 부담하는 경비를 말한다. 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에는 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 하는데(지방재정법 제21조 제2항), 이를 교부금이라고 한다. 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다(지방자치법 제141조).

Ⅲ. 부담금

다음으로 ‘부담금’에 대하여 살펴본다. (국고)부담금은 지방자치단체의 사업 가운데 국가의 책임 정도에 따라 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 재원을 말한다.³⁸⁴⁾ 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는

383) 직접지불제도는 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 조건불리 지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도 및 밭농업직접지불제도로 구분된다고 한다(농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제3조 제2항 참조).

384) 유훈, 지방재정론, 172면.

경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다(지방재정법 제21조 제1항). 그리고 부담금에 있어서, 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정하고(지방재정법 제22조 제1항), 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다(동조 제2항).

국가와 지방자치단체의 부담 비율에 대하여 살펴보면, 지방재정법 제22조제1항의 규정에 의하여 특별시·광역시 및 도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비(국가의 재정용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담하여야 할 금액을 제외한다)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체 간 이해관계를 참작하여 행정자치부령으로 정하도록 위임하고 있다(지방재정법 시행령 제33조 제1항). 이에 따라 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」이 제정되어 있다.

부담경비의 종목과 비율은 원칙적으로 위의 규칙 [별표]를 따르되, 위에 정하여지지 않은 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 되어 있다. 그리고 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도를 감안하여 시·군·자치구에 대하여 차등지원할 수 있다.

「지방재정법」에서는 교부금과 부담금을 특별히 구별하고 있지는 않다. 동법 제21조는 부담금과 교부금을 함께 규정하고 있다. 부담금과 교부금은 법령에 따른 위임사무와 임의적 위임사무를 대상으로 한다. 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다(지방재정법 제21조 제1항). 임의적 위임사무의 경우에는 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다(동조 제2항).

IV. 국고보조금

1. 의 의

다음으로 협의의 국고보조금에 대하여 살펴본다. 협의의 국고보조금은 지방자치단체에 대해 특정 사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원하는 재원을 말한다.³⁸⁵⁾ 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조 제1항). 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다(동조 제2항).

2. 국고보조금의 교부대상

국고보조금은 “보조사업”에 대하여 교부된다. “보조사업”이란 보조금의 교부 대상이 되는 사무 또는 사업을 말한다(보조금 관리에 관한 법률 제2조 제2호). 지방자치단체가 수행하는 사업 중 보조금 지급 대상 사업이 되는 범위에 대하여는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에서 정하고 있는데, 주로 복지사업의 경우가 사회복지비 부담 문제로 지방재정에 영향을 주고 있다. 현행 법령상 보조금 지급대상 사업은 121개인데, 이를 열거하면 다음과 같다: 일반여권 발급, 119구조장비 확충, 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충, 재해 위험지역 정비, 소하천 정비, 농어업기반 정비, 배수 개선, 방조제 개·보수, 가뭄대비 농업용수 개발, 토양개량사업, 가축분뇨처리시설 지원, 농어촌자원 복합산업화 지원, 연근해어선 감척(減隻), 농기계임대사업, 농업소득보전고정직접지불, 유기질비료 지원, 농어업인 영유아 양육비 지원, 소규모 바다목장, 농가경영안정 재해 대책비(공공시설), 풋거름 작물 종자대금, 친환경농업기반 구축, 광역클러스터 활성화, 농산물유통 개선, 공단폐수종말처리시설, 농공단지폐수종말처리시설, 폐기물 처리시설, 상수도시설

385) 유훈, 지방재정론, 172면.

확충 및 관리, 농어촌폐기물 종합처리시설, 비위생매립지 정비, 하수처리장 확충, 분뇨처리시설 확충, 농어촌마을 하수도 정비, 하수처리수 재이용사업, 가축분뇨공공처리시설 설치, 국가지원 지방도 건설, 시 관내 국도대체 우회도로 건설, 경전철 건설, 항만배후도로 건설, 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 지역거점 조성 지원, 화물자동차 휴게소 건설 지원, 지방하천 정비, 해양보호구역 관리, 도시철도 건설, 산림병해충 방제, 산불방지 시설·장비 확충 및 운영, 조림사업(造林事業), 숲 가꾸기, 사방사업, 산림휴양·녹색공간 조성, 임산물(林産物) 유통구조 개선, 임산물 생산기반 정비, 산림경영자원 육성, 임도시설, 산림서비스 증진, 농업전문인력 양성교육, 시·군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강, 원원종(原原種) 및 원종 생산, 지역농촌지도사업 활성화, 지역전략작목 산학연 협력사업, 지역농업특성화기술 지원, 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 전국체육대회 운영, 국제경기대회(동계대회 포함) 지원, 체육진흥시설 지원, 전국체전시설 지원, 청소년 시설 확충, 지역문화산업 육성 지원, 문화유산 관광자원화, 국가지정문화재 보수·정비, 지방의료원 기능 강화, 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리, 한센환자 보호시설 운영, 한센양로자 지원, 국가예방접종 실시, 방과 후 돌봄서비스, 기초생활보장수급자 생계급여, 기초생활보장수급자 주거급여, 기초생활보장수급자 자활급여, 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여, 기초생활보장수급자 교육급여, 기초생활보장수급자 의료급여, 노숙 인재활시설 및 노숙인요양시설 운영, 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원, 장애수당·장애아동수당, 영유아보육료 및 가정양육수당 지원, 저소득 한부모가족 지원, 사회복지보장 시설 및 장비 지원, 어린이집 기능 보강, 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로, 긴급복지지원, 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집, 아동통합서비스 지원·운영, 장애인활동 지원, 장애인연금, 지역자율형사회서비스 투자사업, 농어촌보건소 등 이전·신축, 농어민 지역실업자 직업훈련, 사회적 기업 육성, 지방과학문화시설 확충사업, 가족관계등록사무, 위험도로구조 개선, 교통사고 잦은 곳 개선, 어린이 보호구역 개선, 안전한 보행환경 조성, 지역특성화산업 육성 지원, 전통시장 및 중소유통물류기반 조성, 경제자유구역 기반시설, 하수관로 정비, 비점오염저감사업, 우수저류시설 설치, 장애유형별 거주시설 운영, 중증장애인 거주시설 운영,

장애영유아 거주시설 운영, 양로시설 운영, 정신요양시설 운영, 아동보호전문기관 설치 및 운영, 학대아동보호쉼터 설치 및 운영, 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업.

3. 기준보조율과 차등보조율

국고보조금 제도의 핵심은 바로 보조율에 있다고 할 수 있다. 보조율의 결정에 따라 지방재정에 미치는 영향이 크게 다르기 때문이다. 보조율은 기준보조율과 차등보조율로 나뉜다.

보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다(보조금 관리에 관한 법률 제9조 제1항). 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위와 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업 별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율(기준보조율)은 대통령령으로 정한다.

보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에 규정되어 있는데 개별 사업에 따라 다르며 대체적으로 30%에서 100% 사이로 규정되어 있다.

기준보조율과 관련하여 학계를 중심으로 몇 가지 문제점이 제기되고 있는데 그 내용을 정리해 보면 다음과 같다.³⁸⁶⁾

첫째, 기준보조율의 적정 수준의 문제가 제기되고 있다. 각종 복지사업 등 순수 국가목적 사업인 경우에도 지방비 부담이 강제되어 있는 점이 특히 문제가 되고 있다. 전체적으로 복지사업의 기준보조율이 50% 이상으로 설정되어 있는 점이 지방재정에 부담으로 작용한다는 지적도 있다.

386) 유훈, 지방재정론, 177면 이하 참조.

둘째, 국고보조금 신청주의와 전국 표준의 기준보조율이 적용되어, 지역사회 양극화와 지자체 재정격차 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다는 지적이 있다. 특히 복지서비스의 경우에는 전 국민적으로 국가적 최저기준의 적용을 받아야 할 것이므로 거주지역과 무관하게 표준적인 서비스를 받아야 함에도 복지수급자의 지방자치단체별 분포를 반영하는 기준보조율 설정이 되지 못하고 있기 때문에 지방재정 여건에 따라 복지수급자의 지위가 더욱 불리하게 되는 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 기준보조율 제도로 인하여 지방자치단체가 의무적으로 지방비를 매칭하도록 되어 있음으로 인하여 중앙에서 결정하는 복지사업에 대하여 지방자치단체의 복지비 지출이 확대되면서 지방재정의 자율성과 탄력성이 축소되어 가고 있는 문제점을 발생시킨다.

이러한 문제점으로 인하여 차등보조율 제도가 주목을 받고 있다. 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다(보조금 관리에 관한 법률 제10조 제1항). 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다. 차등보조율의 적용기준은 그 적용 대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다(동조 제2항). 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율(인상보조율)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용한다(동법 시행령 제5조 제1항). 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용한다(동조 제2항). 차등보조율은 다음의 방법으로 계산한다.

차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가 재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정한다.

차등보조율의 적용기준(제5조제1항 관련)

지 표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도	<p>가. 계산식: $\{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}\} \times 100$</p> <p>나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.</p>
2. 분야별 재정지출 지수	<p>가. 계산식: $\{(\text{분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계)} / \text{세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)}) \times 100$</p> <p>나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다.</p> <p>다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.</p>

V. 지방교부세

1. 의의와 연혁

지방교부세란 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액을 말한다(지방교부세법 제2조 제1호). 지방교부세의 근거가 되는 「지방교부세법」은 「임시지방분여세법」(1951. 4. 1. 시행), 「지방분여세법」(1952. 4. 1. 시행), 「지방재정조정교부금법」(1959. 1. 1. 시행) 등을 거쳐 1962. 1. 1.부터 시행되어 현재에 이르고 있다.

1962년에 시행된 지방교부세법에서는 국세 중에서 특정세목의 일정 비율을 재원으로 하였다. 당시에는 당해 연도의 영업세, 입장세와 전기가스세의 세액의 백분의 사십에 해당하는 액, 해당연도의 주세 중 탁주, 약주세의 세액의 백분의 팔십에 해당하는 액이 지방교부세의 재원을 구성하였다. 1969년 지방교부세법 개정을 통하여, 지방교부세의 세

원은 국세 중 특정항목에 국한되지 아니하고 내국세 전체 세수의 일정 비율을 대상으로 하는 것으로 개정되었다. 당시에는 당해 연도의 내국세총액의 1,000의 160에 해당하는 금액을 보통교부세의 재원으로, 그리고 그 10%를 특별교부세의 재원으로 하였다. 1973년 개정된 지방교부세법에 따라 법정교부율이 폐지되고, 매년 국가예산으로 재원규모를 결정하는 것으로 변경되었다가, 1982년 지방교부세법 개정을 통하여 법정교부율이 다시 부활하였다. 당시의 법률에서는 내국세의 13.27%를 지방교부세의 재원으로 하였다. 2000년에 법정교부율이 내국세의 15%로 인상되고, 2005년도에는 지방양여금제도가 폐지되면서, 지방교부세는 내국세의 19.13%로 교부율이 인상되었다.³⁸⁷⁾

2. 종류와 재원

지방교부세의 종류는 보통교부세·특별교부세·부동산교부세 및 소방안전교부세 등이 있다(동법 제3조). 보통교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 하여 교부한다(동법 제6조 제1항). 보통교부세의 재원은 교부세의 대상이 되는 해당 연도의 내국세 수입예정액의 19.24%³⁸⁸⁾의 재원 중 97%를 그 주된 대상으로 한다.³⁸⁹⁾ 보통교부세는 지방자치단체에 일반재원으로 지급된다는 점에서, 무조건부 교부금(unconditional grant)의 대표적인 예로 설명된다.³⁹⁰⁾ 다음으로, 특별교부세는 i) 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(40%), ii) 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우(50%), iii) 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역

387) 지방양여금제도가 폐지되는 대신에, 도로, 지역개발재원 보통교부세로 흡수되면서 교부율이 3.3%p 인상되었고 분권교부세 0.83%가 신설되었다.

388) 1983년 이후 13.27%를 유지하다가 2000년부터 15.0%, 2005년에 19.13%로 인상되었고, 2006년에 현재의 19.24%가 되었다.

389) 지방교부세법 제4조 제1항 제4호에 해당하는 교부세 차액 정산금도 재원으로 포함되나, 논의의 편의를 위하여 논의대상에서 제외한다.

390) 이준구, 재정학, 2011, 다산출판사, 726면; Rosen/Gayer(이영 외 편역), 로젠의 재정학, 2007, 교보문고, 692면 참조.

역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우(10%) 등의 경우에 행정안전부장관이 직권 또는 지방자치단체장의 신청에 의하여 교부하는 재원이다(동법 제9조 제1항). 특별교부세의 재원은 교부세의 대상이 되는 해당 연도의 내국세 총액의 19.24%의 재원 중 3%에 해당하는 금액이다. 2018년도를 기준으로 보통교부세와 특별교부세의 합계인 ‘정률분’ 교부세는 총 43조 7,831억원으로, 그 중 보통교부세는 42조 4,696억원이고 특별교부세는 1조 3,135억원이다.³⁹¹⁾ 다음으로, 부동산교부세는 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세를 재원으로 하는 교부세이다(동법 제4조 제2항 제4호). 부동산교부세는 2009년에는 3조 1,328억원에 달하였으나 헌법재판소의 헌법불합치결정과 이에 따른 후속 입법의 결과로 1조원대로 세입이 감소하였다. 2018년도 부동산교부세 교부액은 1조 7,801억 원이다. 끝으로, 소방안전교부세는 2015년도에 신설되었는데, 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 교부하는 재원이다(동법 제9조의4 제1항 참조). 소방안전교부세의 재원은 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액이다(동법 제4조 제1항 제3호, 제2항 제5호 참조).

[표] 2018년도 지방교부세 규모³⁹²⁾

(단위: 억원, %)

구 분	배분비율	2017	2018	증감액	증감률
총 계		407,314	459,805	52,491	12.9
정률분	내국세의 19.24%	387,398	437,831	50,433	13.0
보통교부세	정률분의 97%	375,776	424,696	48,920	13.0
특별교부세	정률분의 3%	11,622	13,135	1,513	13.0
부동산교부세	종합부동산세	15,328	17,801	2,473	16.1

391) 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 11면 참조.

392) 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 12면 <표 4> 참조.

구 분	배분비율	2017	2018	증감액	증감률
소방안전 교부세	담배 개별소비세의 20%	4,588	4,173	△415	△9.1

*출처: 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 12면 <표 4>.

3. 지방교부세의 산정

가. 보통교부세

보통교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 하여 교부한다(동법 제6조 제1항). 보통교부세의 산정을 위해서는 먼저 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 두 가지 금액을 산정하여야 한다.

(1) 기준재정수요액

먼저 기준재정수요액은 측정항목과 측정단위를 기준으로 하여 산정되는데, 자세한 사항은 「지방교부세법 시행령」과 동법 시행규칙에 규정되어 있다.

1) 측정항목

측정항목이란 각 지방자치단체의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적 경비의 종류를 말한다(지방교부세법 제2조 제5호). 측정항목은 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비이다. 일반행정비는 인건비, 일반관리비, 안전관리비로 구성되고, 문화환경비는 문화관광비와 환경보호비로, 사회복지비는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비로, 그리고 지역경제비는 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비로 구성된다.

2) 측정단위

측정항목을 합리적으로 측정하기 위하여 설정한 각 측정항목의 단위를 측정단위라고 한다(동법 제2조 제6호). 위의 측정항목 중 인건비, 일반관리비를 측정하는 단위는 공무원 수이다. 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비는 인구수로 측정한다. 기초생활보장비는 국민기초생활보장수급권자의 수로 측정하고, 노인복지비는 노령인구수로, 아동복지비는 아동수로, 장애인복지비는 등록장애인수로 측정한다. 이와 같이 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비는 모두 측정단위가 사람의 수를 기준으로 하고 있다.

지역경제비의 경우에는 다양한 측정단위를 사용하는데, 농업비는 경지면적을, 임수산비는 산림·어장·갯벌 면적을, 도로관리비는 도로면적을, 교통관리비는 자동차 대수를, 지역관리비는 행정구역의 면적을 각 측정단위로 사용한다. 산업경제비는 사업체종사자수를 기준으로 한다. 이상 16가지의 측정항목은 크게 사람 수, 면적, 그리고 자동차 대수의 3가지 기준으로 측정하는 것으로 요약할 수 있다.

위의 측정항목에 대한 측정단위의 구체적인 기준은 「지방교부세법 시행령」[별표2]에 상세히 규정되어 있다. 측정단위의 산정기준은 산정의 공정성을 기하기 위하여 법률에 근거를 두고 있는 통상의 공식적 통계자료를 기초로 한다.

[표] 기준재정수요액의 측정항목과 측정단위

측정항목·측정단위표(제5조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구수	명
	나. 환경보호비	인구수	명

측정항목		측정단위	표시단위
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건사회복지비	인구수	명
4. 지역경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

[표] 측정단위의 산정기준

측정단위의 산정기준(제5조제2항 관련)

측정단위	산정기준	표시단위
1. 공무원수	「지방자치법」 제112조제2항의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원을 정하는 기준이 되는 인건비 산정의 기초가 되는 공무원 수	명
2. 인구수	「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 지방자치단체의 인구수	명
3. 국민기초생활보장수급권자수	「국민기초생활보장법」에 따른 지방자치단체의 국민기초생활보장 수급권자 수	명
4. 노령인구수	「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 지방자치단체의 65세 이상 노령인구 수	명

측정단위	산정기준	표시단위
5. 아동수	「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 지방자치단체의 18세 미만 인구수	명
6. 등록장애인수	「장애인복지법」에 따라 지방자치단체에 등록된 장애인 수	명
7. 경지면적	「측량·수로 조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 전, 답, 과수원 면적	천제곱미터
8. 산림면적	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 산림면적	천제곱미터
9. 어장면적	「수산업법」 및 「내수면어업법」에 따라 면허를 받아 어업을 하는 어장면적. 다만, 「수산업법」에 따라 면허를 받은 외해양식어업은 제외한다.	천제곱미터
10. 갯벌면적	「습지보호법」에 따라 지방자치단체에서 관리하는 연안습지면적	천제곱미터
11. 사업체종사자수	통계기관 등이 공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 지방자치단체의 사업체 종사자 수	명
12. 도로면적	「도로법」에 따른 도로시설로서, 지방자치단체의 장이 관리하는 도로(포장, 비포장 및 미개통도로) 면적	천제곱미터
13. 자동차대수	「자동차관리법」에 따라 등록된 자동차대수	대
14. 행정구역면적	「지방자치법」에 따른 지방자치단체 관할 구역의 면적	천제곱미터

3) 단위비용

기준재정수요액을 측정하기 위하여 각 측정단위의 단위당 금액을 정할 필요가 있다. 이를 단위비용이라고 한다. 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 행정안전부령으로 정한다(지방교부세법 제7조 제2항). 단위비용은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시 및 군별로 구분하여 정한다(동법 시행령 제6조). 앞에서 살펴본 측정항목과 측정단위별로 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자

치도·시 및 군별로 단위비용이 법정되어 있다. 자세한 사항은 지방교부세법 시행규칙 [별표 1]에 규정되어 있다.

[표] 측정항목·측정단위별 단위비용

측정항목·측정단위별 단위비용(제4조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시단위	지방자치단체	단위비용(단위: 원)
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원 수	명	특별시	56,633,310
				광역시	56,633,310
				특별자치시	56,633,310
				도	57,596,860
				시	57,530,810
				군	57,251,000
	나. 일반관리비	공무원 수	명	특별시	18,725,350
				광역시	18,725,350
				특별자치시	18,725,350
도				14,542,950	
시 군				28,312,790 25,025,480	
다. 안전관리비	인구 수	명	특별시	16,440	
			광역시	16,440	
			특별자치시	16,440	
			도	11,920	
			시 군	21,190 93,290	
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구 수	명	특별시	71,030
				광역시	71,030
				특별자치시	71,030
				도	25,540
				시 군	77,550 223,020

측정항목		측정단위	표시단위	지방자치단체	단위비용(단위: 원)
나. 환경보호비	인구 수	명	특별시	72,760	
			광역시	72,760	
			특별자치시	72,760	
			도	9,500	
			시	99,230	
			군	286,530	
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자 수	명	특별시	634,950
				광역시	634,950
				특별자치시	634,950
				도	278,280
				시	288,510
	나. 노인복지비	노령인구 수	명	특별시	986,310
				광역시	986,310
				특별자치시	986,310
				도	143,200
				시	739,380
	다. 아동복지비	아동 수	명	특별시	1,006,890
				광역시	1,006,890
				특별자치시	1,006,890
				도	223,180
				시	776,400
	라. 장애인복지비	등록장애인 수	명	특별시	1,262,740
광역시				1,262,740	
특별자치시				1,262,740	
도				168,900	
시				720,910	
군	767,550				

측정항목		측정단위	표시단위	지방자치단체	단위비용(단위: 원)	
	마. 보건사회 복지비	인구 수	명	특별시	92,130	
				광역시	92,130	
				특별자치시	92,130	
				도	24,080	
				시	72,630	
				군	199,300	
4. 지역 경제 비	가. 농업비	경지 면적	천제곱 미터	특별시	258,590	
				광역시	258,590	
				특별자치시	258,590	
				도	48,060	
				시	224,710	
					군	236,760
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱 미터	천제곱 미터	특별시	61,920
					광역시	61,920
					특별자치시	61,920
					도	68,320
					시	29,950
					군	27,720
	다. 산업경제비	사업체 종사자 수	명	명	특별시	132,460
					광역시	132,460
					특별자치시	132,460
					도	71,640
					시	88,990
					군	195,100
	라. 도로관리비	도로 면적	천제곱 미터	천제곱 미터	특별시	6,017,400
					광역시	6,017,400
특별자치시					6,017,400	
도					8,897,930	
시					7,454,800	
				군	10,099,460	

측정항목		측정단위	표시단위	지방자치단체	단위비용(단위: 원)
마. 교통관리비	자동차 대수	대	특별시	105,100	
			광역시	105,100	
			특별자치시	105,100	
			도	23,030	
			시	95,940	
			군	137,880	
바. 지역관리비	행정구역 면적	천제곱 미터	특별시	186,950	
			광역시	186,950	
			특별자치시	186,950	
			도	5,050	
			시	55,830	
			군	28,810	

동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합

※단위비용 산정방식 : $\frac{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 측정단위 수치의 합}}$

4) 보정계수

기준재정수요액은 측정항목, 측정단위, 단위비용 등을 기준으로 산정되는데, 각 지방자치단체별로 상이한 여건이 재정수요에 반영되도록 하기 위하여 지방교부세법에서는 단위비용의 조정과 기준재정수요액의 보정에 대하여 규정하고 있다(동법 제7조 제3항).

구체적으로는, 1) 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우, 2) 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우, 3) 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우 등에 대해서는 단위비용을 조정하거나

기준재정수요액을 보정하게 된다.³⁹³⁾ 그리고 기준재정수요액은 1) 교부세 산정자료 작성 기준일 이후의 측정단위 수치가 급격히 증가하거나 감소하는 경우, 2) 측정항목 및 측정단위의 결정 이후 새로 추가되거나 제외되는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우, 3) 국고보조의 중단으로 인하여 지방자치단체의 사업비 부담이 증가하는 경우 그 경비와 국가적인 시책 수행을 위한 필수적인 사업비가 추가로 필요한 경우, 4) 지방자치단체가 부담하여야 할 재해복구비나 지방채무 상환액 등을 별도로 보전(補填)할 필요가 있는 경우, 5) 측정단위당 비용이 수치의 다소(多少) 및 밀도에 따라 점차적으로 증가하거나 감소하는 경우, 6) 그 밖에 지역간의 균형 있는 개발과 사회복지·문화 수준의 향상을 위하여 기준재정수요액을 합리적으로 산정할 필요가 있는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에만 보정할 수 있다(동법 시행령 제7조 제4항 참조).

구체적인 보정계수는 지방교부세법 시행규칙 제5조 및 [별표 3]에 규정되어 있다.

[표] 보정계수 산정표

보정계수 산정표(제5조제1항 관련)

측 정 항 목		보 정 계 수 산 정 공 식
1. 일반 행정비	가. 인건비	(해당 지방자치단체 인건비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 공무원수) ÷ 인건비 단위비용
	나. 일반관리비	(해당 지방자치단체 일반관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 공무원수) ÷ 일반관리비 단위비용
	다. 안전관리비	(해당 지방자치단체 안전관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 인구수) ÷ 안전관리비 단위비용

393) 지방교부세법 제7조제3항제1호에서 "대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳"과 같은 항 제2호에서 "대통령령으로 정하는 낙후지역"이란 「도서개발 촉진법」 제4조제2항에 따라 행정안전부장관이 지정하는 섬 또는 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역(제1호에 따른 섬 지역은 제외한다) 중 행정안전부장관이 지정하는 지역 중 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다(지방교부세법시행령 제7조 제2항 참조).

측정항목		보정계수 산정공식
2. 문화 환경비	가. 문화관광비	(해당 지방자치단체 문화관광비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 인구수) ÷ 문화관광비 단위비용
	나. 환경보호비	(해당 지방자치단체 환경보호비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 인구수) ÷ 환경보호비 단위비용
3. 사회 복지비	가. 기초생활보장비	(해당 지방자치단체 기초생활보장비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 국민기초생활보장수급권자수) ÷ 기초생활보장비 단위비용
	나. 노인복지비	(해당 지방자치단체 노인복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 노령인구수) ÷ 노인복지비 단위비용
	다. 아동복지비	(해당 지방자치단체 아동복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 아동수) ÷ 아동복지비 단위비용
	라. 장애인복지비	(해당 지방자치단체 장애인복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 등록장애인수) ÷ 장애인복지비 단위비용
	마. 보건사회복지비	(해당 지방자치단체 보건사회복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 인구수) ÷ 보건사회복지비 단위비용
4. 지역 경제비	가. 농업비	(해당 지방자치단체 농업비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 경지면적) ÷ 농업비 단위비용
	나. 임수산비	(해당 지방자치단체 임수산비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 산림·어장·갯벌면적) ÷ 임수산비 단위비용
	다. 산업경제비	(해당 지방자치단체 산업경제비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 사업체종사자수) ÷ 산업경제비 단위비용
	라. 도로관리비	(해당 지방자치단체 도로관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 도로면적) ÷ 도로관리비 단위비용
	마. 교통관리비	(해당 지방자치단체 교통관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 자동차대수) ÷ 교통관리비 단위비용
	바. 지역관리비	(해당 지방자치단체 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 지방자치단체 행정구역면적) ÷ 지역관리비 단위비용

5) 자체노력 반영

지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있고, 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다(지방교부세법 제8조의3).

기준재정수요액 산정에 있어 자체노력으로 반영되는 것은 인건비 건전운영, 지방의회 경비절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영, 민간위탁금 절감, 일자리 창출 등 총8개이다.

(2) 기준재정수입액

기준재정수입액이란 각 지방자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 산정한 금액을 말한다(지방교부세법 제2조 제4호). 기준재정수입액은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다(동법 제8조 제1항 참조).

각 지방자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다(동법 제8조 제3항). 기준재정수입액의 보정은 지방자치단체의 부동산교부세수입과 세외수입 등으로 한다(동법 시행령 제8조 제1항). 구체적인 보정대상 및 반영비율은 지방교부세법 시행규칙 제7조에 규정되어 있다.

지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다(동법 제8조의3 제1항). 자체노력으로 반영되는 항목은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상 세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 총7종이다(지방교부세법 시행규칙 제8조 및 별표 6 참조).

(3) 보통교부세액의 산정

보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다(지방교부세법 제6조 제1항). 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 재정부족액이라고 하는데, 여기에 일정한 조정률을 적용하여 각 지방자치단체에 교부할 보통교부세액을 결정한다. 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 더 큰 지방자치단체의 경우에는 보통교부세가 교부되지 않는다. 이러한 지방자치단체를 ‘불교부단체’라고 한다. 2018년도를 기준으로 불교부단체는 광역자치단체로 서울특별시와 경기도, 기초자치단체로 수원시, 성남시, 용인시, 화성시, 하남시 등이다.³⁹⁴⁾

기초자치단체 중 자치구의 경우에는 보통교부세를 별도로 산정·교부하지 않고, 특별시 또는 광역시에 합산하여 산정·교부한다.³⁹⁵⁾

[표] 2018년 보통교부세 시·도별 배정내역³⁹⁶⁾

(단위: 억원)

구 분	합 계	시·도 분청	시	군
합계	424,696	117,544	159,246	147,906
서울	1,314	1,314		
부산	9,621	8,982		639
대구	10,277	9,006		1,271
인천	8,145	5,034		3,111
광주	8,286	8,286		
대전	8,879	8,879		
울산	4,549	3,037		1,512

394) 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 34면 참조.

395) 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 36면 참조.

396) 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 106면 <표 8> 참조.

구 분	합 계	시·도 본청	시	군
세종	464	464		
경기	36,646	1,460	30,280	4,907
강원	47,727	10,207	16,759	20,761
충북	29,433	6,488	10,747	12,198
충남	37,361	7,014	16,917	13,430
전북	42,871	8,857	19,153	14,861
전남	58,176	9,970	13,289	34,916
경북	64,340	9,853	32,495	21,992
경남	43,867	5,952	19,606	18,308
제주	12,740	12,740		

*출처: 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 106면 <표 8> 참조.

나. 특별교부세

(1) 의 의

기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우, 그리고 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우에는 행정안전부장관은 지방자치단체장의 신청에 따라 이를 심사하여 특별교부세를 교부한다(지방교부세법 제9조 참조). 행정안전부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수도 있다.

(2) 재원 및 교부기준

기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우란, 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우를 말한다. 이를 지역현안수요라고 한다. 여기에는 도로·교통사업, 상하수도사업 및 하천관리사업, 사회복지사업, 농업·수산 진흥사업, 문화예술 및 체육사업, 도시개발 및 환경사업, 그 밖의 주요 사업 등이 포함된다. 이 경우에 사용되는 재원은 특별교부세 재원의 40%에 해당하는 금액이다.

다음으로, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우란, 각종 재난 및 안전관리 등으로 인하여 드는 지방비 부담분을 보전할 필요가 있는 경우를 말한다. 이를 재난 및 안전관리 수요라고 한다. 여기에는 응급복구 사업, 항구복구 사업, 재난 및 안전관리 사업 등이 포함된다. 여기에 사용되는 재원은 특별교부세 재원의 50%에 해당하는 금액이다.

다음으로, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우란, 지역경제 활성화, 주민생활 안정, 지방행정기능 강화, 국가적 행사 관련 시책, 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체³⁹⁷⁾에 대한 재정 지원 또는 그 밖의 주요 시책으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우를 말한다. 이를 시책 수요라고 한다. 여기에는 지역경제 활성화시책, 주민생활안정 시책, 지방행정기능 강화 시책, 행정구역 개편수요, 국가적 행사 관련 시책, 우수 지방자치단체 재정지원, 그 밖의 주요 시책 등이 포함된다. 여기에 사용되는 재원은 특별교부세 재원의 10%에 해당하는 금액이다. 특별교부세의 교부대상별 산정항목 및 교부기준은 아래의 표와 같다.

397) 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체의 선정기준은 다음 각 호와 같다. 1. 행정·재정 분야 운용 실적에 대하여 국가가 실시하는 평가에서 우수한 성과를 거둔 지방자치단체, 2. 주민복지, 지역경제, 지역개발, 민원서비스, 정보화 등의 분야에서 우수한 실적을 거둔 지방자치단체, 3. 그 밖에 국가정책의 추진에 적극적으로 협력하는 등의 사유로 행정안전부장관이 인정하는 지방자치단체.

특별교부세의 교부대상별 산정항목 및 교부기준 등(제10조 관련)

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
1. 법 제9조 제1항제1호에 따른 특별교부세	가. 도로·교통사업	<p>[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 도로·교통사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 주거환경 개선, 도로 정비 등 도로 관련 사업 ② 교통체증 우심지역(尤甚地域) 정비 등 교통 관련 사업</p>
	나. 상하수도 사업 및 하천관리 사업	<p>[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 상수도·하수도·간이상수도 사업 및 하천관리사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 비상 급수, 고지대 급수 등 상수도 설치사업 ② 하수도 설치사업 ③ 하천의 개수(改修)·복개(覆蓋) 등 하천관리사업</p>
	다. 사회 복지사업	<p>[교부기준] 지방자치단체가 설치·관리하는 사회복지사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 노인·장애인·청소년·아동 등 관련 각종 사회복지사업 ② 보건소시설 기능 보강 등 보건위생사업</p>
	라. 농업·수산 진흥사업	<p>[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 농업·수산 진흥사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가</p>

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
		<p>지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상]</p> <p>① 농산물 저장 및 유통 관련 시설사업 등 농업진흥사업 ② 수산물 저장·유통 및 선착장 등 수산진흥사업</p>
	<p>마. 문화예술 및 체육사업</p>	<p>[교부기준]</p> <p>지방자치단체가 시설·관리하는 문화·예술·체육사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상]</p> <p>① 문예회관, 예술회관, 도서관 등 문화예술사업 ② 공공체육시설, 체육공원 등 체육사업</p>
	<p>바. 도시개발 및 환경사업</p>	<p>[교부기준]</p> <p>지방자치단체가 시설·관리 및 추진하는 도시개발·환경사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성 및 재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상]</p> <p>① 도시공원 조성관리사업 및 택지개발 연계사업 등 도시개발사업 ② 환경오염 방지, 우수·쓰레기 처리시설 등 환경사업</p>
	<p>사. 그 밖의 주요 사업</p>	<p>[교부기준]</p> <p>지방자치단체가 추진하는 그 밖의 주요 사업의 소요액 중 지방비 부담액이 너무 많아 지원을 요구하는 경우 이를 심사하여 소요액의 일부를 지원할 수 있다.</p>
<p>2. 법 제9조 제1항제2호에 따른 특별교부세</p>	<p>가. 응급복구 사업</p>	<p>[교부기준]</p> <p>태풍·홍수·폭설·폭풍·해일·지진 또는 가뭄 등 각종 재난으로 법령에 따른 응급복구 및 이재민 구호에 긴급한 재원이 필요한 경우로서 지방자치단체가 요구한 소요경비를 심사하여 확정된 금액. 다만, 행정안전부장관은 응급대</p>

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
		<p>책을 위하여 불가피한 경우 지방자치단체의 요구가 없더라도 일정한 기준을 정하여 지원할 수 있다.</p>
	<p>나. 항구복구 사업</p>	<p>[교부기준] 『재난 및 안전관리 기본법』에 따른 재난의 항구적인 복구 대책을 위하여 중앙재난안전대책본부가确定的 복구 소요액 중 지방비 부담액이 많은 경우로서 다음의 계산식에 따라 산정한 금액 $\text{교부금액} = \text{지방비 소요액} \times \text{부담금 비율} \times \text{행정안전부장관이 정하는 지원율}$</p>
	<p>다. 재난 및 안전관리 사업</p>	<p>[교부기준] 『재난 및 안전관리 기본법』에 따른 재난관리 및 안전관리를 위하여 시급히 필요한 사업에 대하여 지방자치단체가 사업계획을 수립하고 지원을 요구하는 경우로서 지방비 소요액의 일부에 대하여 적정성 및 재정여건 등을 고려하여 确定的 금액</p>
<p>3. 법 제9조 제1항제3호에 따른 특별교부세</p>	<p>가. 지역경제 활성화시책</p>	<p>[교부기준] 지역경제 활성화 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 지방자치단체별 사업계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다. [교부대상] ① 전통시장 활성화, 읍·면 중심지 주차장 조성 사업 ② 지방기업 및 지역산업 인프라 구축사업 ③ 그 밖의 지역경제 활성화 관련 사업</p>
	<p>나. 주민생활 안정 시책</p>	<p>[교부기준] 주민생활안정 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 지방자치단체별 사업계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다. [교부대상] ① 도시 저소득층 주거환경 개선 ② 주민생활불편해소사업 ③ 그 밖의 주민생활 안정 관련 사업</p>

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
	다. 지방행정 기능 강화 시책	<p>[교부기준] 지방행정기능 강화 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 지방자치단체별 사업계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 도로명 및 건물번호 부여 사업 ② 상수도 관리 효율화 사업 ③ 그 밖의 지방행정기능강화 사업</p>
	라. 행정구역 개편수요	<p>[교부기준] 「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체에 대하여 그 종류가 바뀔에 따라 행정시설·장비·전산망 등의 조속한 확보나 지역의 균형 발전을 위한 재정 지원이 필요한 경우 일정한 기준금액을 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 시·군이 통합되는 경우: 통합되는 시·군당 50억원 ② 시가 광역시로 승격되는 경우: 자치구 수 × 10억원 ③ 군이 시로 승격되는 경우: 신설 시당 15억원</p>
	마. 국가적 행사 관련 시책	<p>[교부기준] 전국체전 등 국가적 행사가 개최되는 지방자치단체가 경기장 개수·보수 및 도시환경정비 사업계획을 제출하는 경우, 이와 관련한 사업을 심사하고 지방비 소요액의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>[교부대상] ① 전국체전, 소년·장애인 체전 ② 국가 유치 국제체육대회 ③ 그 밖의 국가적 주요 행사 등</p>
	바. 우수지방 자치단체 재정지원	<p>(1) 정부합동평가 등 우수 지방자치단체 지원</p> <p>[교부기준] 정부합동평가 및 행정안전부 자체평가 결과 행정혁신·대민서비스 혁신 등의 분야에서 우수한 성적을 거둔 지방자</p>

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
		<p>·교부금액 = 행정안전부장관이 정하는 지원액</p> <p>(4) 그 밖에 주요 우수 정책사업 지원 [교부기준] 지방자치단체가 추진하는 주요 정책사업 중 행정안전부 장관이 인정한 우수 사례로서 지방비 부담액이 너무 큰 경우와 지방재정 보전을 통하여 해당 사업의 효율성을 도모할 수 있다고 판단되는 경우에는 지방자치단체의 사업 지원 신청을 받아 심사한 후 일정 규모의 재정 지원을 할 수 있다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 신청이 없더라도 지원할 수 있다.</p> <p>·교부금액 = 사업비 소요액 × 행정안전부장관이 정하는 지원율</p>
	사. 그 밖의 주요 시책	<p>[교부기준] 국가(행정안전부) 및 지방자치단체가 추진하는 그 밖의 주요 시책 사업에 대하여 지원이 필요한 경우 심사하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다.</p>

다. 부동산교부세

부동산교부세는 종합부동산세법에 따른 종합부동산세 총액을 재원으로 하는 교부세로, 지방자치단체에 전액 교부된다. 부동산교부세의 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 되어있다. 현재 부동산교부세는 부동산교부세 총액의 1.8%를 제주특별자치도에 교부하고 나머지 금액을 특별자치시·시·군 및 자치구에 교부하는데, 이 경우에 재정여건을 50%, 사회복지지를 35%, 지역교육을 10%, 부동산 보유세 규모를 5% 반영하여 교부금액을 산정한다.

실제 반영되는 지표를 살펴보면, 재정여건을 판단하기 위하여 3년 평균 재정력 역지수를 사용하고, 사회복지 지표를 판단하기 위하여 사회복지비지수, 노령인구지수, 노인보호지수, 국민기초생활보장 수급권자지수, 장애인 지수 등의 지표를 사용한다.

지역교육 기준에 대하여는 지역교육현안수요지수, 초등 방과 후 영어체험교실운영지수, 초등 방과 후 보육·교육 학급 수 등의 지표를 사용하고, 부동산 보유세 규모는 재산세 부과액 지수로 산정한다. 이에 대하여는 지방교부세법 시행규칙 제15조 및 [별표 12]에 상세하게 규정되어 있다.

[표] 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구 분	교부기준	산정지표
특별자치시· 시·군 및 자치구	재정여건 (50%)	재정력 역지수(50)
	사회복지 (35%)	사회복지비 지수(18.2), 노령인구 지수(5.6), 노인보호 지수(2.8), 국민기초생활보장 수급권자 지수(4.2), 장애인 지수(4.2)
	지역교육 (10%)	지역교육 현안수요 지수(3.0), 영어체험교실 운영지수(4.0), 보육·교육 지원 지수(1.6), 영어체험교실 수(1.0), 보육·교육 학급 수(0.4)
	보유세규모 (5%)	재산세 부과액 지수(5.0)
특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

*출처: 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설, 136면 <표 25>.

라. 소방안전교부세

소방안전교부세는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액을 재원으로 한다. 그 재원의 규모는 2018년도를 기준으로 4,173억 원이다. 행정안전부장관은 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 소방안전교부세의 교부기준은 지방자치단체의 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 소방안전교부세는 소방분야와 안전 분야에 사용할 수 있는데, 소방분야에서는 소방시설, 소방장비의 확충 및 소방안전관리 강화를

위하여, 안전 분야에서는 안전시설 확충 및 안전관리 강화를 위하여 필요한 사업에 지출할 수 있다. 소방안전교부세를 교부하기 위한 기준으로는, 소방 및 안전시설 현황과 투자 소요(100분의 40), 재난예방 및 안전강화 노력(100분의 40), 재정여건(100분의 20) 등이 고려된다.

VI. 조정교부금

1. 개요

우리나라는 광역·기초의 중층적 지방자치구조를 취하고 있다. 중앙정부와 자치단체 사이의 재정조정과 마찬가지로, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이에서도 재정조정제도를 통하여 재원이 배분되고 있다. 특별시·광역시와 자치구 사이에서는 자치구 조정교부금과 시비 보조금이 있고, 도와 시·군 사이에서는 시·군 조정교부금과 도비 보조금이 있다. 이 중에서 시비 보조금과 도비 보조금은 지방재정법 제23조에 근거를 두고 있다. 즉, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조 제2항).

조정교부금은 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분된다. 조정교부금에 대하여는 지방재정법 제29조 및 제29조의2에서 규정하고 있다. 조정교부금은 시·도 산하의 시·군 사이에서와 특별시·광역시 산하의 자치구 사이에서 세원 분포의 불균형으로 인한 재정 불균형을 해소하고 일정한 행정 수준을 확보하기 위하여 재정을 조정하는 역할을 한다.³⁹⁸⁾ 시비 보조금과 도비 보조금은 특정 목적에 사용되는 특정재원이라는 점에서, 일반 재원인 조정교부금과 다르다.³⁹⁹⁾ 이하에서는 조정교부금에 대하여 살펴본다.

398) 손희준 외, 지방재정론, 2014, 대영문화사, 202면 참조.

399) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 219면 참조.

2. 시·군 조정교부금

지방재정법 제29조(시·군 조정교부금)

① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>

1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액
2. 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액

② 시·도지사는 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외한다), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분한다. <개정 2014. 5. 28.>

③ 시·도지사는 화력발전·원자력발전에 대한 각각의 지역자원시설세의 100분의 65에 해당하는 금액(『지방세징수법』 제17조제2항에 따른 징수교부금을 교부한 경우에는 그 금액을 뺀 금액을 말한다)을 화력발전소·원자력발전소가 있는 시·군에 각각 배분하여야 한다. <개정 2016. 12. 27.>

시·군 조정교부금은 종래 지방세 중에서 광역시세와 도세를 광역시장과 도지사가 직접 징수하지 않고 시장, 군수가 대신 징수하면서, 징수한 금액의 일정 비율을 징수비로 받는 금액인 징수교부금에 그 기원을 두고 있다.⁴⁰⁰⁾ 징수교부금은 현재는 3%로 고정되어 있고, 잔여 재원을 시·군에 배분하는 방향으로 제도가 변화하였다. 시·군 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 분류된다. 일반조정교부금이란 시·군의 행정 운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금을 말하고, 특별조정교부금이란 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금을 말한다(지방재정법 시행령 제36조 제1항 참조). 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다(동조 제2항 참조).

400) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 222-223면.

시·군 조정교부금의 재원은 i) 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외)의 총액과 ii) 해당 시·도(특별시는 제외)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구에 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액을 재원으로 한다. 위 재원의 27%를 시·군 조정교부금의 재원으로 한다.

시·도지사는 이렇게 확보된 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적, 해당 시·군의 재정사정 등을 고려하여 시·군에 배분한다(지방재정법 제29조 제2항). 일반조정교부금을 배분할 때에는 일반조정교부금 총액의 100분의 50에 해당하는 금액은 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 20에 해당하는 금액은 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 30에 해당하는 금액은 재정력지수⁴⁰¹⁾가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분한다(지방재정법 시행령 제36조 제3항 참조). 그리고 일반조정교부금의 배분시기 등 집행에 관한 사항과 특별조정교부금의 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관한 사항은 시·도의 조례로 정한다(동조 제5항 참조).

3. 자치구 조정교부금

제29조의2(자치구 조정교부금) 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일 정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.

특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다(지방자치법 제173조). 이에 따라 「지방재정법」에서는 자치구의 조정교부금에 대하여 규정하고 있다. 자치구 조정교

401) 재정력지수란 「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다.

부금은 특별·광역시가 자치구의 안정적인 행정 서비스 제공을 위해 자치구에 지원하는 재원을 말한다.⁴⁰²⁾ 현재 지방교부세법에 따른 보통교부세는 특별시와 광역시 산하의 자치구에는 지원되지 않고 본청에만 지급되고 있으므로, 자치구 조정교부금 제도는 이러한 보통교부세에 갈음하는 제도로 이해되고 있다.⁴⁰³⁾ 이러한 제도의 목적은 자치구 사이의 재정 불균형 해소와 광역행정의 통일성을 확보하기 위한 것이다.⁴⁰⁴⁾ 이러한 취지는 자치구 조정교부금을 규정하고 있는 지방재정법 제29조의2에 잘 나타나 있는데, 동조에서는 특별시장 및 광역시장은 조정교부금을 통하여 “자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.”고 규정하고 있다.

자치구 조정교부금은 시·군 조정교부금과 마찬가지로 일반재원인 자치구 일반조정교부금과 특별재원인 자치구 특별조정교부금으로 분류된다. 시·군 조정교부금과 마찬가지로, 일반조정교부금의 재원은 자치구 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 자치구 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다.

자치구 조정교부금의 재원은 보통세 수입의 일정액을 재원으로 하도록 되어 있는데(지방재정법 제29조의2), 종래에는 취득세의 일정률을 그 대상으로 하였다가, 현재는 특별시·광역시의 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세를 그 대상으로 한다(지방재정법 시행령 제36조의2 제1항 참조). 즉, 취득세·레저세·담배소비세·지방소비세·주민세·지방소득세·자동차세가 그 대상이 된다. 다만, 광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장 제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 장 제4절에 따른 주민세 종업원분은 제외된다. 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등에 관하여 필요한 사항은 특별시·광역시의 조례로 정한다(지방재정법 시행령 제36조의2 제3항 참조).

402) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 219-220면. 예를 들어 부산광역시 조정교부금 조례는 조정교부금제도의 목적에 대하여 “부산광역시와 자치구 상호간의 합리적인 재원조정과 균형 있는 발전을 도모”하는 것으로 규정하고 있다(부산광역시 자치구 조정교부금 조례 제1조 참조).

403) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 220면.

404) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 220면.

자치구 재정교부금의 교부율, 산정방법 및 교부시기는 조례로 정하므로, 교부의무를 지고 있는 특별시, 광역시마다 약간의 차이가 있을 수 있다. 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 7개 특별·광역시의 조정교부금 교부율은 아래의 표와 같다.

[표] 자치구 조정교부금 교부율⁴⁰⁵⁾

단체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
교부율	22.6	22	22.29	20	23.9	23	20

자치구 조정교부금의 배분기준 등에 대하여도 각 특별시와 광역시의 조례로 규정하지만, 대부분의 내용은 비슷하다고 할 수 있다. 자치구 조정교부금이 특별시·광역시와 그 산하 자치구 사이에서 보통교부세의 역할을 대신하는 취지가 있으므로, 자치구 조정교부금의 배분기준 역시 지방교부세법에 따른 보통교부세의 경우와 대단히 흡사하다고 할 수 있다. 조정교부금 산정을 위하여 필요한 개념으로 “기준수입액”, “기준수요액”, “측정항목”⁴⁰⁶⁾, “측정단위”⁴⁰⁷⁾, “단위비용”⁴⁰⁸⁾ 등이 사용된다.

자치구 조정교부금은 매년 특별시 및 광역시의 예산으로 계상되어야 한다. 시장은 매년 자치구의 예산편성 전까지 다음년도에 자치구별로 교부하여야 할 일반조정교부금의 계상액을 산정 통보하여야 한다. 그리고 특별시장 및 광역시장은 매년도 기준수입액이 기준수요액에 미달하는 자치구에 한하여 그 미달액(재원부족액)을 기초로 하여 일반조정교부금을 교부한다. 이때에 일반조정교부금의 총액이 재원부족액의 합산액에 미달한 때에는 그 미달액에 대하여 일정률로써 조정교부한다.

405) 2018.8월 현재 각 지방자치단체의 조례를 모두 조사하여 취합한 자료이다.

406) 자치구의 기준수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 분야별, 부문별로 구분하여 설정한 공통적·표준적인 경비의 종류를 말한다.

407) 측정항목별로 동일한 기준에 따라 기준수요액을 합리적으로 산정할 수 있는 단위를 말한다.

408) 기준수요액을 산정하기 위한 각 측정항목별 측정단위의 단위당 비용을 말한다.

특별조정교부금은 각 특별·광역시외의 조례에 따라 다소 차이가 있을 수 있지만, 일반적으로 지방세입확충 등 노력단체에 대한 인센티브를 부여할 경우, 예산정립 후에 발생한 자치구의 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 기준수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때, 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 등의 경우에 교부된다.

Ⅶ. 특별회계와 기금

1. 국가균형발전특별회계

(1) 의 의

국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전 특별법에 따라 국가균형발전특별회계가 설치되어 있다(동법 제30조 참조). 국가균형발전특별회계는 2005년에 신설되어, 광역·지역발전특별회계, 지역발전특별회계 등으로 명칭이 변경되었다가 다시 국가균형발전특별회계라는 명칭으로 복귀하였다. 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분되어 있다(동법 제32조).

(2) 특별회계의 용도

위의 네 가지 계정 중에서 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정은 각각 특정 지역의 발전을 위한 보조와 지원 등의 용도로 사용되고, 지역자율계정과 지역지원계정은 전국 단위로 사용된다. 이하에서는 두 계정의 용도에 대하여 살펴본다.

먼저, 지역자율계정의 용도는 i) 지방자치단체의 다음 사업에 대한 보조: ① 성장촉진 지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업으로, 「도서개발 촉진법」에 따른 도서 개발에 관한 사항, 「지방소도읍육성 지원법」에 따른 지방소도읍 육

성에 관한 사항, 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역 개발에 관한 사항, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌생활환경 정비, 전원마을 조성, 농촌농업생활용수 개발에 관한 사항, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따른 농어촌 개발에 관한 사항, 「어촌·어항법」에 따른 어촌 개발에 관한 사항, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업에 관한 사항, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시환경 개선에 관한 사항, 「산림기본법」과 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 산촌 개발에 관한 사항, 「수도법」에 따른 지방상수도 개발에 관한 사항, 「어촌특화발전 지원 특별법」에 따른 어촌특화발전계획에 관한 사항; ② 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업; ③ 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업; ④ 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업; ⑤ 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업; ⑥ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업, ii) 국가균형발전을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, iii) 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, iv) 일시차입금의 원리금 상환, v) 계정의 관리·운영에 필요한 경비, vi) 회계의 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금, vii) 그 밖에 국가균형발전에 관하여 대통령령으로 정하는 사업에의 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 등이다(국가균형발전 특별법 제34조 참조).

다음으로 지역지원계정의 용도는 i) 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 용자, ii) 지역특화산업 및 광역협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, iii) 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, iv) 지역의 과학기술 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, v) 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원, vi) 지역의 문화·관광자원 육성, 지역고유정신문화 및 지역가치 발굴·선양, 환경 보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 용자, vii) 지역의

주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자, viii) 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비, ix) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제2항에 따른 사업에 필요한 경비, x) 광역협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, xi) 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, xii) 소속 재산의 관리·운영에 필요한 경비 등이고, 그 밖에도 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 회계의 지역자율계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금, 그리고 그 밖에 국가균형발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 등이 해당한다(동법 제35조 참조). 요약하면, 위의 두 계정은 지방자치단체의 지원을 목적으로 하는 각종 사업의 경비로 지출되고 있다고 할 수 있다. 국가균형발전 특별회계의 용도로 볼 때, 이는 재정 조정 차원의 이전재정이 아니라기보다는 지역 정책에 대한 지원금의 성격을 갖는 것으로 설명되고 있다.⁴⁰⁹⁾

(3) 특별회계의 재원

지역자율계정은 「주세법」에 따른 주세의 100분의 40, 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 회계에 귀속되는 과밀부담금, 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발부담금, 「농어촌구조개선 특별회계법」 제4조제2항제4호, 제4조의2제2항제3호 및 제5조제2항제5호에 따라 회계로 전입되는 전입금, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금(豫受金), 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금, 회계의 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로부터의 전입금, 용자금의 원리금, 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 1000분의 20에 해당하는 금액의 전입금, 일시차입금, 전년도 결산상 잉여금, 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금 등을 재원으로 한다(국가균형발전 특별법 제34조 참조).

409) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 214면 참조..

지역지원계정은 「주세법」에 따른 주세의 100분의 60, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발제한구역 보전 부담금, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조의6제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통 시설부담금, 「자동차교통관리 개선 특별회계법」 제4조제1항제8호의2에 따라 회계로 전입되는 전입금, 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금, 회계의 지역자율계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로부터의 전입금, 용자금의 원리금, 일시차입금, 전년도 결산상 잉여금, 회계의 소속 재산의 임대료 및 매각대금, 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금 등을 재원으로 한다(동법 제35조 참조).

요약하면, 지역자율계정과 지역지원계정은 국세인 주세를 비롯하여, 교통·에너지·환경세 등 국세 징수금, 그 밖에 국가가 부과하는 각종 부담금을 재원으로 하고 있다. 이러한 측면에서는 국가의 조세수입과 세외수입을 지방자치단체에 지원·교부한다는 점에서 재정조정적 기능도 담당하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. 지역상생발전기금

(1) 의 의

특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 지방자치단체간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금을 설치한다(지방자치단체 기금관리기본법 제17조 제1항 참조). 지역상생발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합을 설립하여야 한다(동조 제2항).

(2) 지역상생발전기금의 재원

지역상생발전기금은 i) 지방자치단체들로부터 예치 받은 예치금⁴¹⁰, ii) 지역상생발전기금의 조성을 위한 지방채 발행 수입 및 일시차입금⁴¹¹, iii) 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액, iv) 지방자치단체의 출연금, v) 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금, vi) 지역상생발전기금의 운용수익, vii) 그 밖의 수입금을 재원으로 한다(지방자치단체 기금관리기본법 제17조의2 참조). 이러한 재원 중에서도 특히 서울특별시, 경기도, 인천광역시 등 수도권 광역자치단체가 매년 지방소비세의 35%를 출연하는 재원이 중심이 된다. 지방소비세는 2016년 세수 기준으로 총 6조 4,000억 원 정도인데, 이 중에서 서울, 경기, 인천의 세수가 2조 5,700억 원으로, 3개 광역자치단체의 세수가 전국의 40% 정도가 된다.⁴¹² 2016년도 기준으로 3개 광역자치단체의 출연금은 약 8,995억 원에 달한다. 서울특별시·인천광역시·경기도지사는 출연금을 분기별로 균등히 분할하여 조합의 장이 지정하는 계좌에 분기말일까지 납입하여야 한다(지방자치단체 기금관리법 시행령 제12조의2 제2항 참조). 그리고 그 해당 연도 출연금의 총액이 해당 연도에 실제로 납입된 지방소비세액의 100분의 35와 다를 경우에는 그 차액에 해당하는 금액을 다음 연도의 추가경정예산에 계상하여 그 해 6월 30일까지 정산하여야 한다(동조 제3항). 부가가치세의 관할 세무서장은 서울특별시, 인천광역시 또는 경기도지사가 요청할 경우에는 지방소비세 징수액을 우선적으로 지역상생발전기금에 우선 출연하고, 나머지 금액을 서울특별시, 인천광역시 또는 경기도지사에게 납입할 수 있다(지방자치단체 기금관리법 제17조의2 제2항 참조).

410) 지방자치단체 기금관리기본법 제19조(발전기금에의 예치) 제17조제2항에 따른 발전기금의 설치를 위한 조합의 구성원인 지방자치단체는 다음 각 호에 규정된 기금의 여유자금을 그 기금의 설치·운용에 관한 법률 및 조례에도 불구하고 발전기금에 예치할 수 있다.

1. 제16조에 따른 통합관리기금
2. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발을 위한 기금
3. 그 밖에 제16조에 따른 통합관리기금이 설치되지 아니한 지방자치단체의 기금

411) 지방자치단체 기금관리기본법 제20조(발전기금 조성을 위한 지방채 발행 등) ① 조합은 발전기금의 관리·운용에 필요한 재원을 조성하기 위하여 「지방재정법」에 따른 지방채를 발행할 수 있다.

- ② 조합은 발전기금의 운용상 필요할 때에는 조합회의의 의결을 받은 한도액의 범위에서 금융기관으로부터 자금을 일시 차입할 수 있다.

412) 행정안전부, 2017 지방세통계연감, 438면 참조.

(3) 지역상생발전기금의 용도

지역상생발전기금의 관리·운용은 한국지방재정공제회가 담당한다. 법률상 지역상생발전기금은 i) 「지방자치법」 제124조에 따른 지방채의 인수, ii) 「지방공기업법」 제68조에 따른 공사채(公社債)의 인수, iii) 예치금의 원리금 상환, iv) 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, v) 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출에 사용된다(지방자치단체 기금관리기본법 제18조). 지역상생발전기금은 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분한다. 앞의 지방채의 인수, 지방공기업 공사채(公社債)의 인수, 예치금의 원리금 상환, 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출의 용도로 운용되는 기금은 용자관리계정으로 관리하고, 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원의 용도로 운용되는 기금은 재정지원계정으로 관리한다(지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제13조의2 참조).

재정지원계정은 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 출연금, 기금의 운용수익 중 재정지원계정의 운용수익, 용자관리계정으로부터의 전입금을 재원으로 한다(동법 시행령 제13조의3 참조). 용자관리계정은 지역상생발전기금의 재원 중에서 재정지원계정의 재원을 제외한 나머지 재원으로 구성된다.

Ⅷ. 세제(稅制)를 통한 재정조정

1. 개 관

재정조정제도가 아닌, 세제를 통하여서도 재정조정 기능을 하는 경우가 있는데, 종합부동산세, 지방소비세, 그리고 서울특별시의 재산세 공동과세 등이 그 예가 될 수 있다. 종합부동산세의 경우에는 국세로 징수되지만, 징수액 전액이 부동산교부세의 재원이 되고, 부동산교부세는 재정력이 약한 지방자치단체에게 교부되기 때문에, 국세의 재원이 곧바로 재정조정의 재원으로 사용되는 대표적인 세제라고 할 수 있다. 이하에서는 지방세인 지방소비세와 재산세의 재정조정적 기능에 대하여 간략하게 살펴본다.

2. 지방소비세

(1) 의 의

사업자가 행하는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입에는 부가가치세가 부과된다(부가가치세법 제4조 참조). 부가가치세는 국세에 해당한다. 지방소비세는 국세인 부가가치세에 더하여 부과되는데, 부가가치세의 과세대상에 대하여 부과되고, 부가가치세의 세액에 100분의 11을 적용한 금액을 세액으로 한다. 부가가치세는 관할 세무서장이 징수하는데 관할 세무서장은 부가가치세를 징수하면서 동시에 지방소비세도 함께 징수하게 된다. 즉, 관할 세무서장이 지방세인 지방소비세의 특별징수의무자가 된다(지방세법 제71조 참조). 특별징수의무자는 징수한 지방소비세를 다음 달 20일까지 관할구역의 인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 행정안전부령으로 정하는 징수명세서와 함께 납입하여야 한다(동조 참조). 특별징수의무자로부터 지방소비세를 납입받는 자치단체장을 납입관리자라고 하는데, 현재는 충남도지사가 이를 담당하고 있다. 납입관리자는 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 및 취득세 감소분 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 안분기준 및 안분방식에 따라 대통령령으로 정하는 기간 이내에 지방자치단체의 장 및 시·도 교육감에게 납입하여야 한다(동조 제3항 참조). 이와 같이 지방소비세의 자치단체별 세액은 별도의 안분기준에 따라 정해지는데, 지방소비세의 재정조정적 기능은 바로 지방소비세의 안분기준에 나타난다.

(2) 안분기준

지방소비세액의 안분기준은 지방세법 시행령 제75조에 상세하게 규정되어 있다. 간략하게 살펴보면, 먼저 납입된 지방소비세는 지역별 소비지출 등을 고려한 부분과 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등의 보전에 충당하는 부분에 각각 11분의 5와 11분의 6의 비율로 구분하여 안분한다. 재정조정적 기능에 있어 의미가 있는 것은 그 중 지역별 소비지출을 고려한 안분액 해당 부분이다. 지역별 소비지출을 고려한 안분액은 다음의 식으로 계산한다.

해당 시·도의 안분액	=	지방소비세의 과세표준 × × 5%	×	해당 시·도의 소비지수 × 해당 시·도의 가중치 각시·도별 소비지수와가중치를 곱한값의 전국 합계액
----------------	---	--------------------------	---	---

지역별 소비지출을 고려한 안분액은 기본적으로, 각 지방자치단체에서 발생한 부가가치세에 따른 지방소비세액을 그 지방자치단체에 귀속시키는 것을 기초로 한다. 즉, ‘소비지수’는 통계법에 따라 통계청에서 확정·발표하는 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 시·도별 지수를 말하는 것이므로, 각 지방자치단체의 최종소비지출 규모에 따라 안분액이 결정된다. 다만, 여기에서 주목할 것은 ‘해당 시·도의 가중치’ 부분이다. 여기에서 ‘가중치’란 지역간 재정격차를 해소하기 위하여 소비지수에 적용하는 지역별 가중치로서 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 100분의 100을, 수도권 외의 광역시는 100분의 200을, 특별자치시, 수도권 외의 도 및 특별자치도는 100분의 300을 말한다(지방세법 시행령 제75조 제3항 참조). 이에 따르면, 수도권에 비하여 수도권 외의 광역시에는 2배, 특별자치시·도 및 수도권 외의 도 지역에는 3배의 가중치가 주어지므로, 상대적으로 경제력이 열세에 있는 비수도권 지역의 광역지방자치단체에 세수 안분액이 커지게 되는 효과가 있다.

3. 재산세 공동과세

주택과 건물, 토지 등 부동산 등에 부과되는 재산세는 특별시에 있어서는 구세에 해당하는데, 특별시의 경우에는 지방세기본법 제9조에 특례조항이 마련되어 있다. 즉, 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에 토지, 주택, 건물에 대한 재산세는 특별시세 및 구세인 재산세로 하고, 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 「지방세법」 제111조제1항에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 그리고 특별시장은 위 조항에 따른 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다(지방세기본법 제10조 제1항 참조). 위 조항에 따라 서울특별시의 재산세 공동과세가 2008년부터 시행되고 있다.

이에 대하여 서울특별시 강남구와 서초구 주민들이 헌법소원을 청구한 사건과 서울특별시 강남구가 권한쟁의심판을 청구한 사건 등 2건의 헌법재판이 있었다. 먼저, 헌법소원심판청구사건에서는 특별시 지역의 재산세를 특별시세와 자치구세로 공동과세한 뒤 특별시 몫의 재산세 전액을 관할구역 안의 자치구에 교부하게 하는 지방세법 제6조의2 및 제6조의3(2007. 7. 20 법률 제8540호로 신설되어 시행된 것, 이하 ‘이 사건 법률조항들’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해할 가능성이 있는지 여부가 쟁점이었다. 이에 대하여 헌법재판소는 청구인들이 거주하는 서울특별시 강남구·서초구의 경우에 특별시세로 전환되는 재산세 액수가 서울특별시로부터 다시 교부받는 액수보다 많아서 결과적으로 재정수입이 감소되고 그로 인하여 주민들이 받는 공공서비스가 줄어들 가능성이 있다고 하더라도, 그러한 불이익은 간접적이고 사실적·경제적인 이해관계에 불과한 것이어서 이 사건 법률조항들로 인하여 청구인들의 기본권이 침해될 가능성이 없다고 판단하였다.⁴¹³⁾

뒤이어, 권한쟁의심판사건에서는 특별시의 관할구역 안에 있는 구(구)의 재산세를 ‘특별시 및 구세’로 하여 특별시와 자치구가 100분의 50씩 공동과세하도록 하는 지방세법(2007. 7. 20. 법률 제8540호로 신설된 것) 제6조의2와 특별시분 재산세 전액을 관할구역 안의 자치구에 교부하도록 하는 같은 법 제6조의3을 국회가 제정한 행위가 헌법상 보장된 청구인들의 지방자치권을 침해하는지 여부가 쟁점이 되었다. 이에 대하여 헌법재판소는 이 사건 법률조항들은 종래 구세였던 재산세를 구와 특별시의 공동세로 변경하였는데, 재산세를 반드시 기초자치단체에 귀속시켜야 할 헌법적 근거나 논리적 당위성이 있다고 할 수 없고 이 사건 법률조항들로 인해 구의 재산세 수입이 종전보다 50% 감소했지만 이 사건 법률조항들 및 서울특별시세조례에 의하여 특별시분 재산세가 각 자치구에 배분되므로 이를 감안하면 종전에 비하여 실질적으로 감소되는 청구인들의 재산세 수입 비율은 50% 미만이 될 것이어서, 이 사건 법률조항들로 인하여 청구인들의 자치재정권이 유명무실하게 될 정도로 지나치게 침해되었다고는 할 수 없다고 판단한 뒤, 피청구인 국가가 이 사건 법률조항들을 제정한 행위는 헌법상 보장된 청구인들의 지방자치권의 본질적

413) 헌법재판소 2009.11.26. 선고 2007헌마1159 결정.

내용을 침해하였다고 할 수 없다고 결정하였다.⁴¹⁴⁾

서울특별시의 경우 부동산에 대한 재산세의 50%는 해당 자치구에 귀속시키고, 나머지 50%는 특별시세로 하여 공동징수한 후에 25개 자치구에 균분하는 방식으로 배분하고 있다. 2018년도를 기준으로 하여 살펴보면, 공동재산세로 총 1조 1,847억 원을 징수하여 25개 자치구에 473억 원씩 균등하게 배분된다. 2008년 시행 이후로 강남구와 강북구 사이의 재산세 세수 차이가 13-17배 정도인데, 공동과세제도로 인해 최종세수는 6배 정도가 되어 그 차이가 완화되는 것으로 분석되고 있다.

<표> 2018. 7월 자치구별 재산세 부과 현황(금액 순위별)⁴¹⁵⁾

(단위 : 억 원, %)

순 위	구청명	재산세	점유비	순 위	구청명	재산세	점유비
1	강 남	2,620	16.2%	14	종 로	425	2.6%
2	서 초	1,716	10.6%	15	성 북	406	2.5%
3	송 파	1,574	9.8%	16	광 진	402	2.5%
4	영등포	797	4.9%	17	노 원	401	2.5%
5	강 서	777	4.8%	18	관 약	387	2.4%
6	마 포	690	4.3%	19	은 평	383	2.4%
7	용 산	645	4.0%	20	동대문	372	2.3%
8	양 천	603	3.7%	21	금 천	363	2.2%
9	중 구	584	3.6%	22	서대문	340	2.1%

414) 헌법재판소 2010.10.28. 선고 2007헌라4 결정.

415) 서울특별시 2018.7.16. 보도자료 참조. 위 자료는 7월분 과세분에 해당하므로, 실제의 세수는 대략 위 자료의 2배 정도가 될 것으로 예상할 수 있다. 그렇다면 대략 1위인 강남구부터 11위인 성동구까지는 공동과세 시행 전보다 재산세수가 감소할 것이고, 12위 구로구부터는 증가할 것으로 예상할 수 있을 것이다.

순 위	구칭명	재산세	점유비	순 위	구칭명	재산세	점유비
10	강 동	541	3.4%	23	중 량	263	1.6%
11	성 동	506	3.1%	24	도 봉	232	1.4%
12	구 로	475	2.9%	25	강 북	203	1.3%
13	동 작	433	2.7%				

제3절 소 결

이상으로 현행 지방재정지원제도를 살펴보았다. 지방자치단체의 사무배분과 비용부담에 있어 가장 어려운 문제는 사무의 배분이 명확하지 않다는 것, 그리고 각 사무별 정확한 비용을 산정하기 어렵다는 점 등을 들 수 있을 것이다. 지방자치단체에 대한 재정지원제도로 현행법상 교부금, 부담금, 국고보조금, 지방교부세 등의 세출 중심의 재정조정제도가 마련되어 있다. 광역지방자치단체와 기초자치단체 사이의 재정조정을 위해서는 조정교부금 제도가 시행되고 있다. 그 밖에도 재정조정을 목적으로 하는 국가균형발전회계와 지역상생발전기금 등의 제도 역시도 세출 중심의 재정조정제도의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 한편, 세제 중심의 재정조정제도도 현행제도상 찾아볼 수 있다. 대표적인 제도로 지방소비세와 서울특별시에서 시행 중인 재산세 공동과세제도 등을 들 수 있을 것이다.

이러한 재정조정제도는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 세원불균형을 완화하기 위한 목적 즉 수직적 균형의 추구, 지역간의 재정격차를 완화하는 재정 균등화 등을 위하여 시행되고 있다고 할 수 있다.⁴¹⁶⁾ 이러한 장점의 이면에는 지방자치단체의 의존성 심화 등의 문제점도 존재하고 있다. 향후 우리나라의 현행 제도를 개선하는 제도설계를 위하여서는 재정과 세제의 양쪽 측면에서의 개선방안의 모색이 필요하다고 본다. 특히 세제를

416) 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사, 161-163면 참조.

통한 제도개선은 재정을 통한 방안에 비하여 지방자치단체 스스로의 노력을 보다 중시하는 것이므로, 재원의 지역간 불균형 등의 문제점이 있음에도 불구하고 계속적으로 추진되어야 할 것으로 본다. 이하에서는 지금까지의 논의 내용을 기초로 재정조정제도 도입을 위한 법제원칙을 제시하기로 한다.

제5장

결론

- 재정조정제도 도입을
위한 법제원칙

제5장

결론

- 재정조정제도 도입을 위한 법제원칙

세원중심의 조정방안은 중앙정부의 재정지출확대 보다는 지방자치단체의 이전재원이거나 자주재원의 이전을 통해 국가와 지방자치단체의 수직적 내지 수평적 재정조정절차를 구성하는 것으로 이는 세입이나 세원의 이전 또는 공동분배를 1차적인 조정수단 내지 조정원칙이 된다는 의미이다.

만약 현재의 국가와 지방자치단체의 재정관계를 세원의 이전 내지 공동분배를 주된 재정조정수단으로 한다면 현재의 중앙정부(국가)의 재정지출 확장을 통한 재정지원 중심의 지방재정지원체제는 상당한 수준의 변화를 겪어야 한다. 이러한 변화의 중심은 기존의 지방교부세 및 국고보조금과 각종 특별회계에 의한 보조금 등의 재원이 지방자치단체의 재원으로 이양되어야 하며 이양된 만큼 중앙정부(국가)의 재정지원에 의한 수직적 재정조정 수단은 보충성 원칙에 따라 엄격한 기준 하에 재정지원이 이루어질 수 있는 최후수단이 되어야 한다.

세출중심의 조정은 중앙정부의 재정지출을 보다 더 확장하여 지방재정조정절차를 진행하는 것으로 이러한 세출중심의 조정절차나 단계는 중앙정부(국가)가 보다 더 많은 세입을 보유하고 중앙정부의 재정지원을 국가와 지방자치단체의 1차적인 재정조정수단으로 사용하는 것을 말한다. 이는 중앙정부의 세입에 대한 지배적 지위를 인정하고 공적재원의 효율적인 사용과 중앙집중식의 관리 등에 있어서는 장점이 있을 수 있으나 세출중심의 조정이 지나치게 이루어질 경우 사실상 지방자치단체의 재정적 자율성과 노력이 무의미해지고 오히려 국가의 과도한 재정통제권의 남용과 지방자치단체의 재정적인 면에서의 도덕적 헤이를 더욱 가중시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다.

세출중심의 재정조정형태를 취한다면 지나친 세출중심의 재정조정이 가져다 줄 수 있는 폐해를 고려해야 할 필요성이 존재하고 이러한 점을 감안한다면 지방교부세와 시·도 조정교부금의 교부율을 높이고 국고보조금의 포괄보조금 비율을 높이는 방식으로 조정 절차나 단계를 구성할 필요가 있다.

정부개헌안의 내용에 따라 지방재정조정제도를 도입한다면 세출중심이든 세입중심이든 지방자치단체의 실질적인 재정적 자율성을 확장할 수 있는 방향으로 재정조정절차가 이루어질 것으로 판단된다. 다만 지방재정조정제도를 도입한다고 하더라도 국가나 중앙정부가 가지는 재정조정에서의 고유한 기능을 간과해서는 안된다. 아무리 지방자치단체의 재정적 자율성을 강화하기 위해 세원의 이전과 적극적인 방식이 필요하다고 하더라도 지방재정조정단계에서 최후의 조정 내지 형평화 기능을 중앙정부가 수행하기 위한 재정적 여지는 일정 수준으로 유지되어야 한다. 또한 지방재정조정의 궁극적인 목적이 지방자치단체의 단순한 재정력 내지 조세력의 확장이 아니라 지방자치단체가 헌법과 법률에 의해 주어진 사무를 수행하기 위해 필요한 수준의 재정력 내지 조세력 확보가 그 목적임을 잊어서는 안 된다. 지방재정조정제도의 개선 내지 새로운 구축만큼 그에 비례하여 재정적 책임성을 감당하려는 마음과 준비가 되어 있어야 한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

I. 국내문헌

- 김지영, “프랑스 재정개혁에 관한 소고 - 프랑스 헌법과 프랑스 재정조직법을 중심으로-”, 공법연구 제40집 제4호, 2012.
- _____, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로-”, 공법연구 제46집 제3호, 2018.
- _____, “실질적 지방분권을 위한 재정법적 검토 - 프랑스의 사례를 중심으로-”, 2018년 한국법제연구원 학술대회 “미래지향적 헌법개정 - 참여와 분권을 중심으로-”, 한국법제연구원, 2018.
- 김지영 / 김형섭, “공무원의 재정상 책임에 관한 법리 연구- 프랑스, 독일, 오스트리아 재정제도를 중심으로-”, 감사연구원 용역보고서, 2015. 김용창, “수평적 재정조정제도에 의한 지역균형발전전략연구(I)”, 『대한지리학회지』 제43권 제4호, 대한지리학회, 2008.
- 김유찬 / 이유향, “주요국의 조세제도 - 독일편 -”, 『연구보고서』, 한국조세연구원, 2009.
- 김민훈, 독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향 - 주간재정조정제도를 중심으로 -, 『법학연구』 제48권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2008.
- 백승주, 현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구, 『공법연구』 제35집 제1호, 한국공법학회, 2006
- 최계영, 행정주체사이의 사무관리와 비용상환청구: 독일의 공법상 사무관리 이론을 중심으로, 『행정법연구』 제45호, 행정법이론실무학회, , 2016.

신영수 / 강주영, 지방재정지원제도에 대한 연구(I) - 교부세 -, 『재정법제연구』(08-01), 한국법제연구원, 2008.

정남철 / 김세진, 지방재정지원제도에 대한 연구(II) - 보조금 -, 『재정법제연구』(08-02), 한국법제연구원, 2008.

길준규 / 강주영, 지방재정지원제도에 대한 연구(III) - 독일 -, 『재정법제연구』(08-03), 한국법제연구원, 2008.

김용창, 수평적 재정조정제도에 의한 지역균형발전전략연구(I), 『대한지리학회지』제43권 제4호, 대한지리학회, 2008.

박진완, 독일기본법 제104b조의 연방의 주에 대한 재정지원에 대한 검토, 『헌법학연구』제19권 제2호, 한국헌법학회, 2013.

_____, “독일 기본법상의 조세배분과 재정조정에 대한 검토”. 『공법학연구』제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.

백승주, 현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구, 『공법연구』제35집 제1호, 한국공법학회, 2006

손희준/강인재/장노순/최근열, 지방재정론, 2014, 대영문화사

신정규, “국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙 - Konnexitätsprinzip als verfassungsrechtlicher Grundsatz für Ausgabentragung zur Staatsaufgabenerfüllung gem. Art. 104 a GG -”, 『토지공법연구』제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016.

우명동, 지방재정론, 2001, 해남

_____, 지방재정학개론, 2016, 해남

- 유훈/신희권/이재원, 지방재정론, 2015, 법문사
- 윤영진, 새 지방재정론, 2018, 대영문화사
- 이준구, 재정학, 2011, 다산출판사
- 이진수, 재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한 提言, 『지방자치법연구』 제58호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 하능식, 사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정확충방안, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』 제2호, 한국지방세연구원, 2013.
- 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 2004, 박영사
- 홍정선, 신 지방자치법, 2018, 박영사
- 조성규, 지방자치제도에 있어 지방재정법의 규범적 의의와 과제, 『국가법연구』 제10집 제1호, 한국국가법학회, 2014.
- 金井利之(이정만 역), 재정조정의 일반이론, 2003, 두남
- Rosen/Gayer(이영 외 편역), 로젠의 재정학, 2007, 교보문고
- 행정안전부, 2018년 지방교부세 산정 해설
- 전 훈 / 김세진, “지방재정지원제도에 관한 법제 연구(IV) -프랑스-”, 한국법제연구원, 재정법제 연구 09-04, 2008.
- 조일윤 / 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구 - 일본 -, 한국법제연구원, 2008.
- 채형복, 핵심 유럽연합(EU)법, 국제환경규제 기업지원센터, 2011.

II. 국외문헌

1. 독 일

- A. Reus / P. Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern - Planung · Ausführung · Prüfung, 2014
- B. H. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. II, 2. Aufl., 1976
- B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 104 a
- C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl., 2007, § 116
- C. Waldhoff, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland - Schweiz, 1997
- D. Birk, Steuerrecht, 15. Aufl., 2012
- D. Buscher, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010
- D.-E. Khan: Die deutschen Staatsgrenzen. Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen, Jus Publicum. Bd. 114. 2004
- H. H. v. Arnim, Finanzzuständigkeit, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, § 138
- H. Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich - Verfassungsrechtliche Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven, 2011
- H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a

- H.-G. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014
Art. 104 a
- ders, Öffentlichen Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000
- H.-W. Rengeling, Gesetzgebungskompetenz, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. VI, 3.
Aufl., 2008, § 135
- I. Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 5. Teil: Gesellschaftliche Selbstregulierungs
system, 2006, § 22
- J. Hellermann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art.
104 a
- J. Isensee, Staatsaufgaben, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 2006, § 73; P.
Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: I-sensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. V,
2007, § 99
- Jürgen w. Hidién, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland: geschichtliche
und staatsrechtliche Grundlagen, 1. Aufl., 1999
- J. Wieland, Notwendigkeit einer Föderalismusreform III - Wie kann die Finanzverfassung
zukunftsfest gemacht werden?, in: T. Schweiffurth, W. Voß(Hrsg.), Haushalts- und
Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öff
entlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 2017, S. 247 ff.
- K. Lange, Kommunalrecht, Kapitle 11, 2013
- K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., 1980, § 37

- K. Vogel, Das ungeschriebene Finanzrecht des Grundgesetzes, in: Selmer (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, 1987
- K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 7. Aufl., 2018, Art. 106
- M. Brenner, Staatsaufgaben, in: Depenheuer / Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 25
- M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., 2012, Vorb. Art. 104 a-115, Art.105
- M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014
- ders.*, Verfassungsrecht I - Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2011, § 26
- M. Kotulla: Deutsches Verfassungsrecht 1806 - 1918. Eine Dokumentensammlung nebst Einführungen. Band 1: Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden. Springer, Berlin [u. a.] 2006, Teil. 1, § 7
- O. Fehrenbacher, Steuerrecht, 5. Aufl., 2015
- P. Selmer / L. Hummel, Der Solidaritätszuschlag - eine unendliche Geschichte?, in: Junkernheinrich / Koriath / Lenk / Scheller / Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013
- S. Koriath, Entlastung der Kommunen durch unmittelbare Finanzbeziehungen zum Bund?, NVwZ 2005

T. Lenk u.s, Föderalismusreform III - Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, ifst-Schrift Nr. 501, Institut Finanzen und Steuern, Der Betrieb, 2014

W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., 2018, Vorb. zu Art. 104 a-115, Art. 104a

W. Förster / E. Krönert, Die Neuregelung des bundestaatlichen Finanzausgleichs, ZG 201 7/03, 228 ff.

2. 프랑스

François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances Publiques, 2ème éd., Presses de Sciences Po et Dalloz, 2007, 630 p.

Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX et Guy SCOFFONI, Droit constitutionnel, 14 éd., Dalloz, 2012, 1077 p.

Jean Waline, Droit administratif, 23 éd., Dalloz, 2010, 728 p.

Jean-Marie Pontier, La décentralisation française - Évolutions et perspectives -, L.G.D.J., 2016, 182 p.

Michel Bouvier, Les finances locales, 14e éd., L.G.D.J., 2011, 304 p.

Antoinette Hastings-Marchadier, La péréquation financière horizontale et la Constitution, AJDA n°40, 2013, pp. 2294-2301.

Bertrand Faure, La révision constitutionnelle de 2003 -Vérités dix ans après-, AJDA n°2 3, 2013, pp. 1328-1334.

Gérard Marcou, L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?, AJDA n° 27, 2013, pp. 1556-1563.

Hubert Alcaraz, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 - Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité-, RFDA n° 04, 2009 pp. 497-514.

Loïc Philip, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, RFDA n° 3, 1992, pp. 453-461.

Matthieu Houser, La péréquation entre départements, RFDA n° 1, 2011, pp.157-167.

Michel Verpeaux, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA n° 4, 2011 pp. 218-222.

Robert Hertzog, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, AJDA n° 11, 2003, pp. 513-521.

Virginie Donier, Loi NOTRe - Les solidarités territoriale et humaine, AJCT n° 12, 2015, pp. 571-575.

Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffre 2017, 2017, 121 p.

Observatoire des finances et de la gestion publique locales(OFGL), LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017, 2017, 231 p.

OFGL, Les finances des collectivités locales en 2018 - État des lieux -, 2018, 194 p.

3. 일본

- 岡本全勝, 「進む三位一体改革—その評価と課題(4)」, 地方財務 第626号, 2006.
- 関口 智, 「国と地方の税収配分・財政調整・法定実効税率引き下げ論を検討する 日本における地方法人所得課税のあり方(特集 法人税の課税ベースと税率のあり方)」, 税研 第29卷 第4号, 55-67 (2013-11)
- 大森 敏裕, 「地方分権時代における財政の課題とその展望」, 香川大学 経済政策研究 第5号(通巻第 5号), 2009.
- 碓井光明, 「地方分権推進の動きと補助金適正化法」, 地方財政 第37卷 第7号, 1998.
- 東京都財務局・主税局, 「地方法人課税を巡る動向と東京都の主張」, 2014.
- 林崎理・内藤尚志, 「地方分権推進計画について—國庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充實確保を中心として」, 地方財政 第37卷 第7号, 1998.
- 鳴田謙二, 「第2次地方分権推進計画について」, 地方財政 第38卷第6号, 1999.
- 武田勝, 「日本における財政調整制度の生成過程」, 神野直彦・池上岳彦, 地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較, 東洋経済新報社, 2003.
- 石原信雄, 新地方財政調整制度論, ぎょうせい, 2016.
- 星野菜穂子, 「格差是正と地方交付税-都道府県を対象とした分析を踏まえて-」, 自治 総研 第452号, 2016.
- 小滝敏之, 補助金適正化法解説 [新版], 全國會計職員協會, 1999.
- 小室裕一, 「三位一体改革の検証とその再構築に向けて—補助金等による地域格差是正案」, 自治研究 第82卷 第11号, 2006.

- 水谷守男外3人, 地方財政—理論と課題, 勁草書房, 2007.
- 神野直彦, 「地方新時代の分権税財政・第5回補助金の分権的改革」, 月刊地方自治 第5號, 1999.
- 神野直彦, 三位一体改革と地方税財政 — 到達点と今後の課題, 學陽書房, 2006.
- 神野直彦, 「危機と財政調整」, 地方財政 第51卷 第3號, 2012.
- 神野直彦・池上岳彦, 地方交付税何が問題か, 東洋經濟新聞社, 2003.
- 新田秀樹, 「財政調整の根拠と法的性格 (特集 社会保障の費用負担)」, 社会保障法研究 第2호, 2013.
- 若松泰之, 「地方交付税と水平的公平 : 3都府県・同一年間収入階級の財政余剰の検証」, 經濟學論究 第66卷 第4號, 2013.
- 櫻井敬子, 「国庫補助負担金の整理合理化及び統合補助金制度の新設」, ジュリスト 増刊 あたらしい地方自治・地方分権, 2000.
- 諸富徹・門野圭司, 地方財政システム論, 有斐閣, 2007.
- 佐藤文俊, 三位一体の改革と將來像 — 總説・国庫補助負担金 (シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第1卷), ぎょうせい, 2007.
- 池上岳彦, 分権化と地方財政, 岩波書店, 2004.
- 青木宗明, 「地方財政調整における「水平調整」の課題と展望」, 地方財政 第57卷 第4號, 2018.
- 総務省自治財政局, 「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」, 2017.

出井信夫・参議院総務委員会調査室編, 図説地方財政データブック(平成20年度版), 学陽書房, 2008.

片桐正俊・御船洋・横山彰 編著, 分権化財政の新展開, 中央大學出版部, 2007.

香川正俊, 「地方自治体の財政改革とその現状--『地方公共団体の財政の健全化に関する法律』制定と『三位一体の改革』の見直しを中心に」, 熊本学園大学論集『総合科学』第14巻 第2號(通号 第28號), 2008.

黒田武一郎, 三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税 (シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第2巻), ぎょうせい, 2007.

III. 인터넷 사이트

- Monatsbericht des BMF August 2017

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/monatsbericht-august-2017.html

- Bundesgesetzblatt Teil I v. 13. Juli 2017 Nr. 47.

https://dejure.org/BGBl/2017/BGBl_I_S_2347

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s2347.pdf%27%5D__1530436055605

<http://www.bunken.nga.gr.jp>

<http://www.kantei.go.jp>

<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/iken.html>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou2/dai2/siryou2.pdf#search=‘地方法人特別讓与税’>.

http://www.tabisland.ne.jp/explain/zeisei12/zes12_102.htm.

연구보고 18-05
재정법제연구(Ⅱ)
지방재정조정제도에 관한 연구

2018년 10월 28일 인쇄
2018년 10월 31일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 10,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-890-4 93360

신정규(책임)

예나(Jena)대학 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

예산법률의 법적 성격에 관한 연구
개발부담금의 법적 성격과 우선징수권에
관한 고찰

이진수(공동)

서울대 법학박사
(현) 영남대 법학전문대학원 교수

연구실적 및 논문

ICT 분야 법체계 진단 및 개선방안
경상북도 공유재산 관리의 합리화 방안
지방재정감사의 효율화를 위한 시론

김지영(공동)

파리 1대학 법학박사
(현) 대구대 경찰행정학과 교수

연구실적 및 논문

지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구
공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제
연구
지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한
법적 검토-프랑스의 논의를 중심으로-

조일윤(공동)

동아대 법학박사
(현) 동아대 법학연구소 특별연구원

연구실적 및 논문

지방재정지원제도에 관한 법제연구(VI)
- 일 본 -
독일에서의 계속적 계약에 관한 일고찰
다문화사회에서의 친권제도에 관한 연구

재정법제연구(II) 지방재정조정제도에 관한 연구
신정규 외

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848904
ISBN 978-89-6684-890-4
9 3 3 6 0
권10,000