

주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점

- 2018. 8. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

송원근 교수

주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점

2018. 8.

연구책임자	송원근	(경남과학기술대학 경제학과 교수)
연구원	이남형	(한국방송통신대학교 경제학과 조교수)
연구원	이상호	(동국대학교 다르마칼리지 교수)
연구원	최은주	(세종연구원 초빙연구원)
연구보조원	류재린	(고려대학교 경제학과 BK21+ 연구교수)

이 연구는 국회예산정책처의 연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인
의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 연구과제 『주요국의 재정분권
추진 현황과 시사점』의 최종 보고서로 제출합니다.

2018. 8.

경남과학기술대학교 경제학과 교수 송원근

주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점

연구 요약

2018. 8.

I. 서론

- 재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부에 편중되어 있는 행정 및 재정 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 자주적인 재원조달과 재정운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것을 의미
 - 재정분권은 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 지방분권적 결정을 통하여 사회후생을 향상시키는 데 목적이 있음
- 재정분권은 지방정부가 적정수준의 과세자주권을 확보하고 있어야만 현실화될 수 있음
 - 재정측면에서 지방정부가 중앙정부에 의존하는 정도가 크다면, 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부의 통제를 받거나 최소한 협의가 요구될 것이므로 지방정부의 재정 독립성과 자율성이 약화될 수밖에 없음
 - 또한 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 의존하는 정도가 높을수록, 지방정부가 스스로 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 약화될 수밖에 없음
- 현 정부는 2017년에 재정분권 강화 등을 위해 자치분권 로드맵(안)(2017.10.26.)을 발표
 - 지방세 확충(국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3을 거쳐 6:4로 개편) 및 그에 따른 지역 간 재정격차 완화 장치의 마련을 제시
 - 지방세 확충 방안으로는 국세의 지방세 이양(지방소득세 및 지방소비세 확대 등), 신규 세원 발굴(지역자원시설세 과세대상 확대), 지방세 비과세·감면 정비, 고향사랑기부제 도입 등의 방안을 제시
 - 지역 간 재정격차 완화 방안으로는 지방소비세 균형기능 강화, 지방소득세 공동세 도입, 지역상생발전기금 확대 개편, 지방교부세 역할 강화, 국가-지방간 기능사무 조정과 연계한 국고보조사업 개편 등의 방안을 제시
- 이러한 내용의 재정분권을 추진하기 위해서는 다양한 법적·제도적 개편과 함께, 지방재정조정제도의 합리적인 재조정 또한 필요
- 본 연구에서는 지방세제도와 지방재정조정제도에 대한 주요국 사례 분석을 통해 지방세 확충과 지역 간 재정격차 완화를 중심으로 하는 우리나라 재정분권 추진 세부 과제의 특징과 한계를 파악하고, 그 실효성을 높이기 위한 시사점을 도출하고자 함

II. 우리나라 재정분권 추진 현황

- 우리나라에서 지방자치단체의 과세자주권에 관한 법적 토대가 안정적이지 않음
 - 현재 지방자치단체의 과세자주권에 대한 논의는 지방세법률주의(과세권 국가귀속설)와 지방세조례주의(지방자치단체 과세고유권설)로 나누어짐
 - 전자가 주로 헌법 제59조(“조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”)를 토대로 하는데, ‘법률’은 국회에서 정해지는 것을 지칭하며, 이는 국세만이 아니라 지방세에도 동일하게 적용됨. 지방자치단체에게는 이러한 법률을 제정할 수 있는 권한이 없으므로, 조세의 종목과 세율을 결정할 수 있는 권한, 즉 과세자주권 또한 갖고 있지 못한 셈
 - 후자는 주로 헌법 제117조 제1항(“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”)에 근거하는데, 지방자치법 제22조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 통해 자치 사무에 관한 규정을 제정할 수 있지만, 이는 모두 법률의 위임 아래서만 가능할 뿐이어서, 역시 법률 제정의 권한이 지방자치단체에 없다는 점에서 이 근거 또한 불안정함
- 조세체계를 보면 국세가 소득과세와 소비과세 중심의 세입구조를 보여준다면, 지방세는 재산과세 중심의 세입구조를 보여주고 있음
- 우리나라의 지방재정은 일반재정과 교육재정으로 구분되며, 주요 선진국에서 교육재정을 일반행정과 독립적으로 운영하는 사례는 거의 없다는 점에서, 주요국의 교육재정 운용 사례에서 시사점을 도출하기 위해 교육재정을 제외할 경우, 현행 법령상 주요국과 비교 가능한 우리나라의 재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금으로 볼 수 있음
 - 지방재정조정제도를 통해서 중앙에서 지방으로 재원이 이전되는 방식 또한 지방의 일반재정과 교육재정으로 나뉘어 운영
 - 일반재정으로 이전되는 재원은 지방교부세와 자치단체 국고보조금 등 두 가지이며 지방의 교육재정(교육비특별회계)으로 이전되는 재원은 지방교육재정교부금
 - 지방교부세는 지자체 재원보장과 재정불균형 완화를 위해 일반자치단체에 교부하는 재원으로서 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 네 가지로 구성됨
 - － 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표

준수준의 기본적 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원으로 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 교부하는 방식으로 운영

- 특별교부세는 보통교부세 산정방법만으로는 지방자치단체의 모든 재정 수요를 완벽하게 포착할 수 없다는 한계성을 보완하는 제도적 장치
- 부동산교부세는 부동산세제 개혁방안으로 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 지방자치단체 보유세 등이 감소한 것을 보완하는 성격을 가짐
- 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전
- 보통교부세는 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액의 97%와 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액의 97%를 합산한 금액, 특별교부세는 나머지 3%에 해당하는 금액, 부동산교부세는 종합부동산세 총액, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별 소비세액의 20%에 해당하는 금액으로 각각 운영
- 자치단체 국고보조금은 자치단체로 하여금 특정목적을 달성하도록 지원하는 재원으로서 지출용도가 정해져 있음
- 지방교육재정교부금은 교육의 균형발전을 위해 교육자치단체에 교부하는 재원으로 보통·특별교부금 등 2가지로 구성됨
- 2018년도 지방이전재원 예산은 149.6조원으로서, 이는 2018년 정부총지출(428.8조원)의 34.9%에 해당되는 규모
 - 세부적으로 보면, 지방교부세 예산 46.0조원, 지방교육재정교부금 예산 53.4조원, 자치단체 국고보조금 예산 50.2조원으로 구성되어 있음

□ 민선 지방자치 실시 이후 1999년까지는 자치단체의 자율적 집행이 불가능한 국고보조금(과 구 지방양여금)의 비중이 지속적으로 높았지만, 2000년 이후부터는 지방교부세의 비중이 높아지는 움직임을 보였으며, 2009년 이후 부터는 국고보조사업 규모가 급증하면서 지방교부세보다 국고보조금의 비중이 높게 나타나고 있음

- 2014년부터는 지방소비세가 부가가치세의 5%에서 11%로 확대됨에 따라 내국세의 감소되었으며, 이에 따라 지방교부세 비중이 감소하고 국고보조금의 비중이 증가

□ 우리나라는 지방자치 부활 이후 지방분권 촉진의 기조 속에 재정분권 강화정책이 꾸준히 추진해왔지만, 지방재정 세원의 중앙 편중성이 높은 데다 낮은 재정자립도

와 자치단체간 재정불균형 등의 문제까지 안고 있음

- 세입기준으로는 중앙과 지방(지방교육 포함)의 비중이 54.4 : 45.6이지만, 세출기준으로는 중앙과 지방의 비중이 39.5 : 59.5로 역전됨
- 2018년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50% 미만인 곳이 222개로 전체의 91.4%
- 이는 곧 재정분권이 아직까지는 충분히 정착되지 않은 상태임을 시사
- 나아가 2005년 이후 상당수 사회복지 국고보조사업이 지방으로 이양과 함께 지방자치단체에 제공되는 국고보조금이 확대되었는데, 국고보조금은 대상사업의 범위나 국고보조율이 사전에 대통령령으로 정해져 있는 데다, 국고보조사업이 지방자치단체에게 국고보조금에 상응하는, 자비부담, 즉 대응 지방비(matching fund)를 요구함
 - 결국 사회복지 국고보조사업의 지방이양이 이전재원에서 국고보조금이 차지하는 비중을 높여주는 요인으로 작용하는 데서 그치지 않고, 자치단체의 사회복지 관련 재정부담을 가중시키는 요인으로까지 기능하게 됨

□ 이렇게 볼 경우, 재정분권 측면에서 지방재정이 안고 있는 과제는 크게 지방세 등 자체재원의 확충, 지방교부세 등 이전재원의 확충, 국고보조사업의 합리적 정비로 요약할 수 있음

III. 영국의 재정분권 추진 현황

□ 영국의 지방 행정 구조는 지역마다 다름

- 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 단일계층제로 통일되어 자치 정부 - 지방정부 - 지방자치단체로 구성되어 있음
- 반면에 잉글랜드의 경우 2계층을 기초로 하면서 지역에 따라 단일계층의 지방정부 구조를 갖추고 있음

□ 2003년 지방정부법안(Local Government Bill 2003)을 제정하여 1990년대 이후 지속된 중앙정부의 지방정부에 대한 통제를 제한하고 지방정부의 자율성을 제고시킬 목적으로 새로운 지방재정제도를 도입

- 지방정부의 신규 차입에 있어 지방정부의 자율성을 보장하였고, 지방정부가 지역 내 자원을 자율적, 탄력적으로 활용할 수 있게 함
- 지방정부는 지역경제의 활성화를 위해 지역 내 신규 중소기업에 대한 지원을 자율

적으로 수행할 수 있게 되었고, 지역 내 새로운 교역과 관련한 권한도 확대되었으며, 지역경제 활성화 구역도 설정할 수 있게 됨

□ 중앙정부의 재정 지출 항목은 주로 국가보건서비스(National Health Service), 국방, 사회주택 및 연금, 고등교육 분야로 구성되어 있으며, 지방정부는 초·중·등 교육과 사회서비스 분야에 집중적으로 재정을 지출하고 있음

○ 중앙정부의 지역사회 및 지방자치부 장관은 예산 상한선 설정(Budget-capping) 제도를 통해 지방정부의 세금 인상과 예산 지출에 대해 개입할 수 있음

－ 잉글랜드의 경우 회계감사 위원회(Audit Commission)를 통해, 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 자체 회계감사 기관을 통해 지방정부의 회계처리를 관리·감독

－ 회계감사 위원회는 지방정부의 성과 종합 평가를 수행하고 그 결과에 기반하여 지방정부의 개선 방안 수립 및 집행에 대해 감독·지원

□ 영국의 조세는 크게 국세와 지방세로 나뉨

○ 국세는 소득과세(개인소득세, 법인세, 자본이득세), 소비과세(부가가치세, 석유수입세), 자산과세(상속증여세, 비주거레이트), 기타수입(사회보장기여금, 인지수입, 기후변화부담금, 운전면허 수수료)로 분류됨

○ 지방세는 카운슬세(Council Tax) 단일 항목으로 구성됨

□ 영국의 지방재정은 지방세에 관해 과세자주권을 제한적으로 확보하고 있음

○ 세입측면에서 보면, 카운슬세는 가구단위로 부과하면서 사회적 취약계층에 대해서는 감면 및 감세 제도를 병행

－ 지방정부는 세출계획과 이전재원 등의 세입 등을 고려하여 중앙정부가 부여한 한도 내에서 상황에 따라 과세세율을 조정할 수 있음

－ 그리고 지역 차원에서 새로운 재정 지출이 발생할 것으로 예상될 때, 이를 충당하기 위한 구체적인 방안, 즉 세율을 증가시킬지 또는 지방채를 발행할지 등을 지방정부가 선택할 수 있음

□ 현재 영국의 재정조정제도의 원형은 1990년에 갖춰졌음

○ 1990년 4월1일 대처 정부는 과거의 지방세원이었던 비주거레이트를 중앙정부의 세원으로 이전하여, 지방세 재원은 주민부담금(인두세)만 남게 되었고 이는 이후 카운슬세로 바뀌어 현재에도 유일한 지방세 세원으로 존재

－ 이에 따라 지방정부의 지방세입은 크게 감소하였고 지방정부의 전체 재정에서 차지하는 자체재원의 규모도 큰 폭으로 감소

- 지방정부 재정이 중앙정부의 보조금에 의존하는 수준은 더욱 심화됨
- 이 시기 세입지원교부금제도도 함께 도입되어 지방재정의 책임성을 높이고 지방정부 간 재정의 배분방식을 변화시켰으며 이는 현재까지 유지되고 있음

□ 영국의 지방정부 재정은 중앙정부의 재정 지원에 크게 의존하고 있음

- 징세 주체로 구분하면 지방정부 재정의 5%만 자체 징수하고 95%는 중앙정부로부터 이전받고 있음
- 재정 지출의 결정 주체에 따라 구분하더라도 지방정부는 재정의 75%를 중앙정부의 보조금에 의존
- 의존재원은 총교부금소득(Total Grant Income)으로 중앙정부로부터 받는 각종 지원금 및 이전지출을 의미
 - 총교부금소득은 성격에 따라 총외부재원, 주택보조금, 자본보조금로 구성됨
 - 총외부재원은 공공주택을 제외한 일반정상지출을 지원하는 교부금으로 공식 배분보조금과 용도가 지정된 보조금으로 구성됨
 - 주택보조금의 경우, 공공주택을 지원하기 위해 중앙정부가 지원하는 보조금으로 총외부재원과 별개로 지방정부에게 지급하고 있음
 - 자본보조금은 지방정부의 자본지출의 부족분을 보조하기 위해 정부가 지급하는 보조금

□ 1990년 이래로 영국 정부는 보조금 제도 운영과 관련하여 공평성과 타당성을 기준으로 개선 방안을 마련하기 위한 모색을 지속함

- 2003년에는 공식배분보조금(Formula Grant Distribution)을 도입하여 영국 정부가 정한 산정공식에 따라 각 지역의 배분액을 결정하고 용도제한이 없는 보조금으로 교부
- 공식배분보조금은 중앙정부가 지방정부의 부족한 재원을 지원해주는 성격을 갖는 보조금
 - 사용용도는 중앙정부가 별도로 지정하기 않기 때문에 지방정부가 자율적으로 활용하는 일반보조금의 성격을 갖고 있음
 - 공식배분보조금은 각 지방의 사회·경제적 특성과 인구구조 및 지방세인 카운슬세의 세수 수준 등과 같은 여러 요인들을 고려하여 전국의 모든 지방정부가 지역 주민들에게 동일한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 배분하면서 동시에 세입의 급격한 변동이 발생하지 않도록 함
 - 공식배분보조금은 다음의 4가지 요소들을 토대로 산출되는데, 첫째로 지방

자치단체가 제공해야 하는 공공서비스의 상대적 수요지출을 산정

- 둘째로 지방자치단체들의 자체 재원에 대한 상대적 재원규모를 산정
- 셋째로 중앙정부는 전국적으로 동일한 수준의 서비스를 제공해야 하는 지방정부에게 주민 일인당 동일한 배분이 이루어지도록 함
- 마지막으로 각 지방정부에 지불하는 보조금 규모가 급격하게 변화하지 않도록 보정계수를 적용

○ 2006년에는 중앙정부는 지방교부금 산정방식을 개정

- 지방 교부금 총액이 전년 대비 약 87%까지 감소하면서 지방정부가 충분한 재정 수입을 확보할 수 없다는 우려가 제기되었기 때문
- 정부는 각 지방정부가 필요로 하는 추가 경비 규모를 파악하기 위해 최소 수준필요경비로서 상대적 수요지출을 산정하고, 해당 지방정부가 추가로 징수할 수 있는 상대적 재원규모를 산정하여 그 차액만큼을 중앙정부가 지급해야 할 보조금으로 산정
- 이와 함께 격변완화조치를 도입하여 각 지방정부의 예산이 급변하지 않도록 조정
- 교육 관련 보조금인 교육 목적 보조금도 도입

○ 2011년에는 지방 자치 단체 및 지역에 따라 큰 권한과 재량을 부여함으로써 지역 사회의 강력한 권한을 새롭게 확립하고 재정 적자를 감축하는 것을 목적으로 지역주의법(Localism Act 2011)을 제정

- 지역주의법은 주택계정보조금 폐지와 상한선 제도의 완화를 골자로 함

○ 2012년 지방재정법(Local Finance Government Act 2012)을 제정

- 중앙정부가 일괄 징수하여 지방정부에 이전하는 방법은 지방정부들로 하여금 해당 지방에 기업을 적극적으로 유치하고자 하는 유인을 갖게 하지 못한다는 문제점이 존재
- 2013년부터 지방정부가 비주거레이트의 50%를 보유하도록 하여 지방정부들이 기업유치에 적극적으로 나서도록 유도하고 나머지 50%는 중앙정부가 징수하여 공식배분보조금 방식에 따라 각 지역에 배분하도록 함

IV. 독일의 재정분권 추진 현황

- 독일 연방제는 연방과 주가 각각 입법권과 행정권을 우선적으로 갖는 형태로 국가 기능이 배분되어 있으며, 연방은 외교·통상·국방 등 국가 공통적인 사무, 주는 교육·

사법·경찰 등 을 담당하고 일부 사무들은 공동으로 분담

- 독일에서 연방과 주는 상호 동등한 관계(연방과 주는 상호 수평적 관계)를 맺고 있으며, 기본법에서 별도의 규정이 없는 한 주의 업무는 원칙적으로 주에게 권한이 부여됨
 - 기본법에 “주 권한의 행사와 주 과제의 수행은, 기본법에서 별도의 규정이 없는 한, 주의 업무영역이다”라고 명시되어 있음
- 어느 주법에서든 게마인데(Gemeinde)가 지방자치단체의 핵심으로 인정되며, 모든 주는 크라이스(Kreis)를 게마인데의 상위 자치단체로 인정하고 있으므로, 독일 지방자치단체의 기본 구조는 주(Land)-크라이스-게마인데로 이어지는 모습을 보임
 - 게마인데는 기본법 제28조 제2항에 따라 자치권이 보장되며, 일정 세목에 대한 과세권과 함께 세율결정권(Hebesätze) 또한 보장됨
- 독일의 조세는 세수가 특정 공법상 단체에 귀속되는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분될 수 있음
 - 연방세, 주세, 게마인데세가 전자의 경우에 속한다면, 공동세(Gemeinschaftssteuern)는 후자에 속함
- 공동세는 중앙정부와 지방정부가 세수입을 공동으로 사용하는 것으로서, 소득세(자본이득세 포함), 법인세, 부가가치세 등이 이 세목에 속함
 - 이 중에서 법인세(Körperschaftsteuer)는 연방과 주 사이에서만 세수가 배분되는 반면, 소득세(Einkommensteuer),와 부가가치세(Umsatzsteuer)는 연방, 주 게마인데 사이에서 세수가 배분됨
 - 공동세의 세수 배분비율은 기본법과 연방법률(Bundesgesetz)을 통해 규정됨
 - － 기본법 제 106조 제3항에 따르면, 소득세와 법인세의 세수는 연방과 주 사이에 각각 절반씩(법률에 의해 규정된 게마인데 몫을 제외한 부분) 배분되며, 부가가치세의 세수 배분 비율은 연방법률을 통해 확정됨
 - － 두 경우 모두 연방상원의 동의가 필수적인데, 독일의 연방상원은 16개의 주가 선정한 주의 대표들로 구성된다는 점에서 주가 동의하지 않으면 연방하원이나 연방정부가 부가가치세의 세수배분비율이나 소득세에 대한 게마인데 몫을 일방적으로 변경할 수 없음
- 공동세의 중요성은 게마인데의 세입구조에서도 거의 그대로 나타남
 - 공공투자의 60~80%가 중앙정부나 주정부가 아닌 게마인데를 통해 이루어지므로 게마인데가 충분한 재원을 확보해야 하는데, 게마인데의 수입요소는 크게 세수입,

- 유럽연합, 주, 연방 등을 통한 교부금, 수수료 등으로 구분됨
- 세수입은 다시 공동세인 소득세와 부가가치세의 게마인데 몫에 해당하는 세수와 영업세(Gewerbesteuer) 등과 같이 게마인데가 독자적으로 부과·징수하는 세목의 세수로 나뉨
- 공동세는 게마인데 조세수입 중 거의 50%를 차지
- 독일의 재정조정제도는 연방헌법인 기본법을 통해 작동되며, 크게 4 단계로 구분됨
 - 1단계는 수직적 재정조정으로, 연방세, 주세, 공동세를 나누고 연방, 주, 게마인데 간 세원배분을 주요 내용으로 함
 - 2단계는 1차 수평적 재정조정제도로써 공동세인 부가가치세를 재정이 취약한 주에게 우선적으로 배분하는 내용을 담고 있음
 - 3단계는 2차 수평적 재정조정으로서 서로 다른 주들 사이에서 재정조정(Länderfinanzausgleich)을 하는 단계로 평균 이상의 재정력을 보유한 주에서 재정조정 교부금(Ausgleichszuweisungen)을 제공하면 이것을 재정력이 평균 이하인 주에게 배분하는 방식으로 운영됨
 - 4단계는 2차 수직적 재정조정으로서, 연방이 재정이 취약한 주에게 연방예산에서 보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen)을 교부하는 방식으로 운영됨
- 독일은 2006년과 2009년의 기본법 개정으로 주와 게마인데의 재정적 기초를 보장하고자 노력함과 동시에 지방에 대한 연방의 적극적인 재정개입가능성을 명시적으로 담음
 - 전통적으로 독일의 연방주의는 연방과 주의 재정 독립성을 전제했지만, 2006년 개혁은 지방재정에 대한 연방재정의 개입을 허용하는 방향으로 나타남
 - 2009년 개정에서는, 주세였던 자동차세가 연방세로 전환되었으며, 자동차세가 연방세로 전환됨에 따라 연방정부의 세수총액의 일정 비율이 주정부에게로 이관되도록 함. 더 나아가 연방과 주의 재정 규율을 더욱 강화하고 균형예산의 원칙 및 신용조달의 한계에 관한 기준이 명시됨
 - 2006년과 2009년 기본법 개정은 독일 통일 이후, 지역 간 재정력 격차 문제가 중요한 과제로 등장하면서 이를 해결하기 위한 차원에서 나타나는 시도로 해석될 수 있음

V. 프랑스의 재정분권 추진 현황

□ 2018년 1월 1일 현재, 프랑스는 18개 레지옹(프랑스 국내 13개, 해외 5개), 101개 데парта트망(프랑스 국내 96개, 해외 5개), 35,357개의 꼬뮌(프랑스 국내 35,228개, 해외 129개)으로 나뉨

- 프랑스 지방자치단체의 행정 운영, 권한, 재원에 관한 사항은 헌법에 기초
- 프랑스 제 5공화국의 헌법 제1조 제1항은 프랑스 공화국 기본 이념의 하나로 지방 분권을 명시하고 있고, 지방자치단체의 분류 또한 명시되어 있음
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담은 2015년 8월 7일 공화국 국토의 새로운 조직화에 대한 법에서 규정됨

- 꼬뮌은 꼬뮌의 이해와 관련된 도로, 유아 및 초등 교육 시설의 정비와 유지 관리, 사회주택 관리, 상하수도, 장의 및 묘지 관리, 가스와 전기, 가정과 기타 폐기물의 수집, 시장과 목축장의 허가 등과 더불어, 운전면허 발급, 관광 사무소 관리 등을 맡음
- 데парта트망은 사회참여최저소득과 사회활동최저소득 등의 사회복지, 모성 및 육아 보호 서비스, 데парта트망 소관 도로, 항만 및 소규모 비행장 관리, 중학교 관리, 농촌 정비, 소방 및 홍수 업무를 맡음
- 레지옹은 지역 개발과 정비, 직업 교육, 고등학교 관리, 도시 주거 밀집 지역 이외 교통 및 수송 업무 등을 맡음

- 프랑스의 독특한 특징은 지방자치단체 간의 협력을 강화하기 위해, 꼬뮌 간 협력 공공기관(EPCI)을 만들 수 있고, 과세권도 갖는다는 점

□ 프랑스의 조세입법권은 국가에 있으며 그래서 자치단체가 조례로 지방세를 신설할 수는 없음

- 그렇지만 1980년의 지방직접세조정법에 의해 4가지 세목(주민세, 건축물이 있는 토지세, 건축물이 없는 토지세, 지역경제기금)에 대한 세율을 지방자치단체가 정할 수 있고, 이 세목이 프랑스 지방세의 대부분을 차지하므로, 사실상 세율결정권을 확보하고 있다고 볼 수 있음

□ 프랑스의 지방재정조정제도는 재정 보상과 형평화의 목적을 갖고 있음

- 재정 보상은 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양에 따르는 재정 상의 보상이고, 형평화는 정부 간 재원 불균형을 조정해주기 위한 것
- 형평화 원칙에 기초한 지방재정조정제도는 다음의 두 가지 형태로 나눌 수 있음

- 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 수직적 형평교부금과 재정력이 강한 지방정부가 재정력이 약한 지방정부에게 재원을 재배분하는 수평적 형평교부금
- 수직적 교부금은 형태에 따라 재정 지원, 지방세 감면과 부처에서 지불하는 특정 지원금, 조세 이전으로 나뉘볼 수 있고, 재원지표(재정 잠재력, 조세 잠재력, 조세 노력, 조세통합계수 등)와 부담지표(인구, 공공수혜자수, 거주민 당 소득 등)에 따라 이루어짐
- 경상일반교부금은 국가로부터 이전되는 가장 중요한 재원이라고 할 수 있는데, 재정에 따라 직전 연도 경상일반교부금을 기준으로 당해 연도의 가계 소비자 물가(담배 제외)의 예상 변동률을 고려하여 추정됨
 - 크게 정액과 보상의 방식으로 지급되며, 꼬뮌, EPCI, 데빠르트망, 레지옹에 따라 지급 분류가 다름
- 2010년까지는 수직적 재정조정을 위한 중앙정부의 교부금이 중요했지만, 경상일반교부금의 규모가 계속 감소하고 있으며, 2010년부터 수평적 재정조정제도에 의한 지방재정조정이 확대되고 있음

VI. 일본의 재정분권 추진 현황

- 2018년 7월 20일 현재 일본은 도쿄도, 홋카이도, 교토부와 오사카부, 43개 현의 도도부현, 그리고 1,742개의 시정촌을 지방자치 체계로 하고 있음
 - 일본 헌법 8장과 그 아래의 4개 조는 지방자치를 보장하고 있음
- 1999년 7월에 제정된 '지방분권추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률'에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할이 명확하게 나뉨
 - 중앙정부는 국제 사회에서 국가의 존립에 관계되는 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제 활동에 관한 사무, 전국적인 규모 또는 시점에 실시해야 할 시책, 사업의 실시를 맡음
 - 지방자치단체는 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할을 넓게 담당한다고 규정되어, 주민과 밀접한 행정은 지방자치단체에서 맡는 근거가 됨
 - 도도부현이 처리하는 사무는 광역사무(도도부현 도로, 항만, 치산/치수, 보건소, 직업훈련, 경찰), 시정촌에 관한 연락 조정 사무(시정촌의 조직, 운영의 합리화에 관한 조언, 권고, 지도), 시정촌에 대한 보완 사무(고등학교, 박물관

관, 병원) 등이 있음

- 시정촌이 처리하는 사무에는 주민 생활의 기초에 관한 사무(호적, 주민등록, 주거표시), 주민의 안전과 건강의 확보에 관한 사무(소방, 쓰레기 처리, 상수도, 하수도), 주민의 복지에 관한 사무(생활보호, 개호보험, 국민건강보험), 각종 시설의 설치 및 관리에 관한 사무(공민관, 시민회관, 탁아소, 초중학교, 도서관)가 있음

□ 세입 측면에서, 도도부현 및 시정촌은 지방세법이 정하는 바에 따라 지방세를 부과, 징수할 수 있는 권능을 가짐

○ 도부현세 12종, 시정촌세 10종의 총 22종의 지방세가 정해져 있음

- 이밖에도 지방자치단체는 법률이 정하는 조건에 따라 조례로서 새로운 조세를 만들 수 있음

□ 일본의 재정조정제도로서 지방교부세, 지방양여세, 국고보조금이 있음

○ 지방교부세는 법으로 정해진 국세의 일정 비율을 지방자치단체의 공유 재원으로 확보한 다음, 일정한 산출 방식에 기초하여 각 지방자치단체에 대한 교부액을 결정하는 방식

- 지방교부세의 용도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 맡기고 있으며, 정부는 그 용도에 조건을 달거나 용도를 제한할 수 없음
- 지방교부세의 총액은 국세의 일정 비율에 연동하는데, 이 일정비율은 소득세와 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%, 지방법인세 전액으로 계산됨
- 그러나 지방재정계획에 따라 지방 재원이 부족한 경우에 이월, 총액의 특별증액 또는 특별 감액 등이 있어, 이 국세의 일정 비율이 완전히 일치하지 않기도 함
- 지방교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 나뉘는데, 보통교부세는 지방자치단체의 재원 부족을 공평하게 충당하기 위한 목적을 갖고 있으며, 특별 교부세는 재해 발생이나 해당 지역의 특수한 사정에 의해 보통교부세로 전부 대응할 수 없는 재원 부족을 충당하기 위한 것임
- 보통교부세는 지방자치단체의 기준 재정 수요액과 기준 재정 수입액의 차이로 교부됨
- 기준 재정 수요액은 토목비(도로교량비)나 교육비(초등학교비)와 같은 각 행정항목별로 일정한 계산식에 따라 산출

- 기준 재정 수입액을 100%로 계산하지 않는 것은 지방세 증가에 대한 지방자치단체의 의욕을 낮추지 않기 위한 목적이 있음
- 지방양여세는 대부분 지방법인특별세가 차지하고 있으며, 특정세수에 일정 비율을 자동 이전하는 재원분할방식을 채택하고 있음
- 중앙정부는 지방교부세와 마찬가지로 국고지출금을 지방자치단체에 교부하는데, 지방교부세와의 차이는 국고지출금의 용도가 정해졌다는 점
 - 국고지출금에는 국고부담금, 국고보조금 및 국고위탁금의 세 종류가 있음
 - 국고부담금은 중앙정부와 지방자치단체의 공동 책임에 기초하여, 한쪽 책임자인 중앙정부가 사업 실시 주체인 지방자치단체에 지급하는 것으로 의무교육에 관련된 국고부담금이 대표적
 - 국고보조금은 정부가 특정 정책을 추진하기 위한 인센티브로서 지방자치단체에 교부하는 것
 - 국고위탁금은 본래는 정부의 사무이지만, 편리성과 효율성을 고려하여 지방자치단체에 위탁하고 있는 사업에 관한 지출
- 일본의 지방 분권 개혁은 1990년대 초 일본의 거품경제 붕괴와 함께 저출산 고령화 문제가 대두되면서 큰 폭으로 증가한 재정 적자를 배경으로 진행되었음
 - 2002년 일본 정부는 지방재정 개혁의 큰 틀을 결정하면서, 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 동시에 검토한다고 천명함으로써, 소위 삼위일체 개혁이 제시됨
 - 국고보조금을 줄이게 되면, 그 재원이 되는 국세 수입의 여유가 발생하고, 이를 지방세 수입으로 바꾸는 세원이양이 가능해지므로, 국고보조금을 줄임에 따라, 권한을 지방으로 이양하는 지방분권을 추진할 수 있는 길이 제시됨
 - 세원 이양의 중요한 내용으로 2007년부터 국세 소득세를 낮추고 지방 주민세(도부현민세)를 확충하는 개혁을 실시
 - 동시에 국고보조금 삭감에 더하여 지방교부세의 역할을 분명히 하는 방향으로 개혁을 추진하여, 교육, 사회보장, 공공사업 지출의 삭감이 주요한 목표였음
 - 이러한 삼위일체개혁에 대해 국고보조금에 대한 대규모 개혁, 지방교부세의 기능을 명확히 하는 방향성 제시, 지방세 확충으로 지방정부의 과세자주권이 일정 부분 토대를 얻는 긍정적 평가가 있음
 - 다른 한편으로 세원 이양은 했지만, 지방교부세에 대한 중앙정부의 재원보장 기능

이나 관여가 남아 있어 현상 유지 측면이 강하다는 점, 중앙과 지방의 효율적인 행정 및 재정 시스템 구축이라는 목적에서 벗어나 세원 이양이라는 수치 목표를 우선하는 방향으로 전개되었다는 비판도 제기됨

- 이는 삼위일체개혁에서 지방으로의 세원이양이 이루어지면서 주민이나 기업이 많은 지역의 세수입은 증가하였으나, 그렇지 않은 지역의 세수입은 감소하여 지방세 수입의 지역차가 증폭된 것에 기인
- 이러한 재정력 격차의 시정을 위해 중앙정부에 대해 재원 보장, 즉 지방교부세 증액 요구가 강하게 드러나기 시작했지만, 지방교부세 재원은 국세 세목의 일정 비율로 이루어지고 있어, 지방교부세의 증액은 중앙정부 재정의 악화로 이어질 수 있음

VII. 주요국 사례의 시사점

□ 이에 대해 주요국의 사례는 다음과 같은 시사점을 주고 있음

- 첫째, 주요국은 우리나라와 마찬가지로 조세법률주의를 선택하면서도 예외적으로 법 테두리 안에서 자치단체가 세금을 부과하거나 세율을 조정할 수 있는 권한(즉, 과세자주권)을 허용하고 있음
- 둘째, 주요국에서는 지방재정이나 지방분권에 영향을 미치는 사안을 결정하거나 변경할 때 지방의 의견이 반영됨
- 셋째, 주요국은 지방재정을 실질적으로 확충하기 위해 단순히 지방세를 신설하거나 지방세 세율을 상향조정하는 데서 그치지 않고, 세원공유 방식(공동세)이나 국세 이양 등 다양한 방법을 병행하고 있음
- 넷째, 주요국의 지방세는 비교적 안정적인 세입구조를 갖추고 있음
- 다섯째, 주요국은 자치단체에게 재정운용에 자율성을 부여함과 동시에 재정책임성을 요구하는 쪽으로 재정분권 정책을 시행하고 있음
- 여섯째, 주요국은 재정분권과 관련된 제도의 투명성을 높이기 위한 노력을 지속적으로 보여주고 있음

차 례

제1장 서론	1
1.1 연구의 배경 및 목적	1
1.2 연구의 내용 및 방법	3
제2장 우리나라의 재정분권 추진 현황	5
2.1 지방자치단체의 과세자주권	5
2.2 국세-지방세 구조	6
2.3 정부 간 재정관계	14
2.4 구체적인 재정분권 추진과제	20
제3장 영국의 재정분권 추진 현황	25
3.1 지방정부의 과세자주권	25
3.2 국세-지방세 구조와 비율	31
3.2.1 영국의 지방세제도	31
3.2.2 중앙-지방재정 규모	37
3.2.3 국세-지방세 구조와 비율	38
3.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도	41
3.3.1 재정조정제도의 역사	41
3.3.2 지방정부의 세입구조와 현황	45
3.3.3 지방재정조정제도의 현황	46
3.4 재정분권 추진 현황과 특징	50
제4장 독일의 재정분권 추진 현황	54
4.1 지방정부의 과세자주권	54
4.2 국세-지방세 구조와 비율	56
4.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도	62
4.4 재정분권 추진 현황과 특징	66
4.4.1 재정분권 추진 현황	66
4.4.2 재정분권 정책의 주요 특징	72
제5장 프랑스의 재정분권 추진 현황	78
5.1 지방정부의 과세자주권	78
5.2 국세-지방세 구조와 비율	83
5.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도	89
5.4 재정분권 추진 현황과 특징	92

제6장 일본 재정분권 추진 현황	95
6.1 지방정부의 과세자주권	95
6.2 국세-지방세 구조와 비율	99
6.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도	104
6.4 재정분권 추진 현황과 특징	105
제7장 주요국 사례의 시사점	108
참고문헌	116

표 차례

<표 2-1> 우리나라의 국세 및 지방세 구조(2017년)	7
<표 2-2> OECD 회원국의 정부 유형 별 세입 비중(2015년)	8
<표 2-3> OECD 회원국의 중앙정부 세수총액의 세원 별 비중(2015년)	9
<표 2-4> OECD 회원국의 지방정부 세수총액의 세원별 비중(2015년)	11
<표 2-5> 우리나라의 지방세 귀속체계 및 성격에 따른 분류	12
<표 2-6> 우리나라의 지방교부세와 국고보조금의 비중 추이: 1993-2016년	16
<표 2-7> 우리나라의 연도별 지방재정자립도 추이	21
<표 2-8> 우리나라의 지방재정자립도 분포	21
<표 3-1> 영국의 지방자치단체별 기능	29
<표 3-2> 영국의 주택 평가 등급	33
<표 3-3> 카운슬세의 D등급 및 가구 당 세액	34
<표 3-4> 카운슬세 증가율(잉글랜드)	35
<표 3-5> 비주거레이트 세율: 2018-2019년	37
<표 3-6> 영국 세출 규모 및 추이	38
<표 3-7> 영국 정부의 세입 내역	39
<표 3-8> 영국의 국세-지방세 비율 추이	40
<표 3-9> 영국 중앙정부와 지방정부 간 재원의 재배분: 2016-2017년	41
<표 3-10> 영국 지방정부의 세입구조 추이: 이전재원 비율	45
<표 3-11> 영국 지방정부의 세입구조 추이: 자체재원	46
<표 3-12> 영국 중앙정부의 잉글랜드 보조금 추이	49
<표 4-1> 독일의 각 주별 지방자치단체 현황(2016년)	55
<표 4-2> 독일의 공동세 세수배분 비율	57
<표 4-3> 독일의 조세체계	59
<표 4-4> 독일의 세수발생과 귀속 실태(2017년)	59
<표 4-5> 독일 주정부의 조세세입 내역(2017년)	60
<표 4-6> 독일 게마인테의 조세수입 내역(2017년)	61
<표 4-7> 독일 연방 재정의 추이: 2000-2016년	62
<표 4-8> 독일의 주간 수평적 재정조정과 연방보충교부금 분배 이후 재정력비교	65
<표 4-9> 독일 기본법 2006년 개정의 주요 내용	66
<표 4-10> 독일 기본법 2009년 개정의 주요 내용	69
<표 5-1> 프랑스의 지방자치단체 수(행정 단위 기준): 2014-2018년	79
<표 5-2> 프랑스의 지방자치단체 수와 인구(2018년)	80
<표 5-3> 프랑스의 지방자치단체 간 연합과 과세권 행사 현황(2018년)	82
<표 5-4> 프랑스의 정부 조직별 재정 지출 추이: 2007-2017년	83
<표 5-5> 프랑스의 정부 조직별 재정 수입 추이: 2007-2017년	83
<표 5-6> 프랑스의 지방자치단체 재정 지출 현황(2016년)	84

<표 5-7> 프랑스의 지방자치단체 직접 수입 현황(2016년)	85
<표 5-8> 프랑스의 중앙정부로부터 지방자치단체로 재정 이전: 2014-2016년	86
<표 5-9> 프랑스의 행정층위별 경상일반교부금	90
<표 5-10> 프랑스 경상일반교부금 기여 현황: 2017-2018년	91
<표 6-1> 일본의 광역/기초 지방자치단체 수, 인구, 면적(2018년)	97
<표 6-2> 일본 중앙정부와 지방정부의 세출 추이: 2012-2016년	99
<표 6-3> 일본의 지방 재정 추이: 2012-2016년	100
<표 6-4> 일본의 지방 재정 세입 추이: 2012-2016년	102
<표 6-5> 일본의 지방 재정 목적별 세출 추이: 2012-2016년	103

그림 차례

<그림 3-1> 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방자치단체 구성(2018년)	27
<그림 3-2> 잉글랜드의 지방자치단체 구성 및 현황(2018년)	28
<그림 3-3> 영국의 보조금제도 개관(2018년)	44

주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점

2018. 8.

제1장 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부에 편중되어 있는 행정 및 재정 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 재정 운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것을 의미한다. 이러한 재정분권은 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 지방분권적 결정을 통하여 사회후생을 향상시키는 데 그 목적이 있는데, 이를 위해서는 지방정부가 독립된 자주재원을 충분히 확보하고 있어야 할 것이다. 재정측면에서 지방정부가 중앙정부에 의존하는 정도가 크다면, 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부의 통제를 받거나 최소한 협의가 요구될 것이므로 지방정부의 재정 독립성과 자율성이 약화될 수밖에 없다. 또한 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 의존하는 정도가 높을수록, 지방정부가 스스로 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 약화될 수밖에 없다. 그러므로 재정분권은 지방정부가 적정수준의 과세자주권을 확보하고 있어야만 현실화될 수 있을 것이다(하능식·이선영, 2018, p. 10).

재정분권은 지출과 세입의 책임을 아래의 정부로 이전하는 것을 의미한다는 점에서, 재정분권이 효과적으로 작동되기 위해서는 지방정부가 과세자주권만이 아니라 세출에 대한 결정권까지 상당부분 확보하고 있어야 할 것이다. 이렇게 볼 경우, 재정분권은 독자적으로 세목과 세율을 설정할 수 있는 세입분권(revenue decentralization)과 공공서비스와 소득이전의 수준을 결정하는 세출분권(expenditure decentralization)으로 구분될 수 있다(조임곤, 2017, pp. 142-143).

우리나라는 지방자치 부활 이후 지방분권 촉진의 기조 속에 재정분권 강화정책이 꾸준히 추진되어 왔다. 그렇지만, 우리나라 지방재정은 세원의 중앙편중성이 높은 데다 낮은 재정자립도와 자치단체 간 재정불균형 등의 문제까지 안고 있다. 2018년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50% 미만인 곳이 222개로 전체의 91.4%이다. 155개 지역(전체의 63.8%)이 재정자립도 30% 미만의 열악한 재정여건을 보여준다. 특히 군 지역은 82개 지역 모두 재정자립도가 50% 미만의 상황이며, 자치구 역시 전체(69개)의 91.3%(63개)가 재정자립도 50% 미만의 취약한 재정 여건을 보인다(행정안전부, 2018b, p. 289). 이는 곧 우리나라에서 재정분권이 아직까지는 충분히 정착되지 않은 상태를 시사한다.

게다가 우리나라는 2008년 글로벌 금융위기 이후 경기침체가 장기화·만성화됨에 따라 국가재정과 지방재정 모두 세입여건이 급속히 악화되고 있는 데다, 저출산·고령화 등의 요인에 힘입어 사회복지 분야 재정지출이 가파르게 확대되고 있는 실정이다. 국회예산정책처의 중기 경제전망에 따르면, 인구구조 변화, 자본투입 증가율 둔화에 따른 잠재성장률 하락과 세계경제성장 둔화 등의 영향으로 저성장세가 상당기간 지속될 전망이다(국회예산정책처, 2016b, pp. 23-24). 심지어 국회예산정책처는 ‘장기재정전망’을 통해 현재의 재정구조가 그대로 유지된다면 고용증가 등을 통해 경제성장에 따른 세입 기반이 확대되더라도 장기적으로 재정건전성을 확보할 수 없다고 전망한 바 있다(국회예산정책처, 2016a, pp. 83-85). 이러한 상황에서, 우리나라는 저출산·고령화 등의 요인에 힘입어 복지재정 지출이 급증하면서 재정건전성이 악화되고 있으며, 그 정도는 지방재정에서 특히 더 심각하게 나타나고 있다.

이러한 상황에서, 현 정부는 2017년에 재정분권 강화 등을 위해 「자치분권 로드맵(안)」(2017.10.26.)을 발표한 바 있다.¹⁾ 이와 관련된 주요 과제로서, 현 정부는 지방세 확충(국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3을 거쳐 6:4로 개편) 및 그에 따른 지역 간 재정격차 완화 장치의 마련을 제시했다. 지방세 확충 방안으로는 국세의 지방세 이양(지방소득세 및 지방소비세 확대 등), 신규 세원 발굴(지역자원시설세 과세대상 확대), 지방세 비과세·감면 정비, 고향사랑기부제 도입 등의 방안을 제시하였다. 지역 간 재정격차 완화 방안으로는 지방소비세 균형기능 강화, 지방소득세 공동세 도입, 지역상생발전기금 확대 개편, 지방교부세 역할 강화, 국가-지방간 기능·사무 조정과 연계한 국고보조사업 개편 등의 방안을 제시하였다.²⁾

이러한 내용의 재정분권을 추진하기 위해서는 다양한 법적·제도적 개편이 요구될 것이다.³⁾ 이와 함께, 지방재정조정제도의 합리적인 재조정 또한 필요할 것이다. 재정분권의 원

1) 최근 대통령소속 자치분권위원회는 19개 부처 소관 518개 국가사무의 지방이양을 위해 관계법률을 일괄개정하는 「지방이양일괄법」 제정안을 마련했다는 내용의 보도자료(2018년 7월 30일자)를 발표한 바 있다. 이번 제정안은 과거 지방이양 의결 후 장기간 미이양된 사무의 일괄이양을 위한 것으로, 19개 중앙부처와의 협의를 거쳐 마련되었는데, 부처별로는 해양수산부(119개)와 국토부(92개), 환경부(61개), 여가부(53개), 고용부(34개), 산림청(24개) 순으로 이양 사무가 많으며, 유형별로는 인·허가(130개) 신고·등록(97개), 검사·명령(131개), 과태료 부과 등 기타 사무(160개) 순이다(자치분권위원회, 2018).

2) 행정안전부, “지방자치분권 5년 밑그림 나왔다” (2017.10.26. 보도자료).

3) 우선 「국세기본법」과 「지방세법」 등의 개정을 통해 국세와 지방세 세목 및 세율을 조정해야 할 것이다. 또한 국세와 지방세의 비율을 6:4 정도까지 합리적으로 조정하기 위한 방안으로 지방소비세를 확대시키기 위해서는 현재 부가가치세의 11%인 지방세비율을 20% 내지 22%로 조정하여야 하는 바, 이는 지방소비세를 규정하고 있는 「부가가치세법」 제72조의 개정 및 「지방세법」 제69조의 개정이 필요할 것이다. 지방교부세 등 이전재원의 상향조정을 위해서는 「지방교부세법」 제4조의 개정이 필요할 것이다. 현재 사회복지사업 국고보조사업의 확대가 지방재정을 가장 크게 압박하는 요인임을 감안해서, 국고보조사업의 합리적 조정 혹은 개편이 불가피한데, 이를 위해서는 「보조금관리에관한법률」 및 동 법 시행령 [별표1]의 개정이 필요할 것이다(조임곤, 2017, p. 134).

활한 추진을 위해서는 지방세 확충 방안과 지역 간 재정격차 완화 방안 간의 연계성과 정합성을 높일 필요가 있기 때문이다. 이와 관련해서, 지방소비세 및 지방소득세 확대에 따른 지역 간 재정격차 완화를 위해 지방소비세 균형기능 강화, 법인분 지방소득세 공동세 도입, 지역상생발전기금 확대 개편, 지방교부세 역할 강화 등의 재정조정 장치를 어떻게 조합하는 것이 적절한지에 대해 검토될 필요가 있다. 또한 2018년 (당초)예산기준으로 우리나라 243개 지방자치단체의 63.8%(155개 자치단체)에서 30% 미만의 재정자립도를 보여주고 있음을 고려할 때, 지방정부의 재정여건을 개선하기 위해서는 지방세 등 자체재원의 증대만으로는 불충분할 것이며 지방재정수요에 지방자치단체가 능동적으로 대처할 수 있도록 이전재원을 함께 확충하는 방안 또한 고려될 필요가 있을 수 있다. 이러한 점에서, 재정분권의 실효성을 높이기 위해서는 이전재원을 포함하는 지방재정조정제도의 합리적인 개편이 필요할 것이다(유태현, 2017b, pp. 6-7).

재정분권의 현실적 가능성을 높이기 위해서는, 우리나라의 중앙 및 지방의 재정여건을 충분히 고려해야 하겠지만, 주요국의 사례 또한 우리에게 현실적으로 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 지방세제도와 지방재정조정제도에 대한 주요국 사례 분석을 통해 지방세 확충과 지역 간 재정격차 완화를 중심으로 하는 우리나라 재정분권 추진 세부 과제의 주요 특징과 한계를 조금 더 분명하게 인식할 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 의미에서, 주요국의 재정분권 사례는 우리에게 재정분권 추진 정책의 실효성을 높이기 위한 현실적 시사점을 충분히 제공할 수 있을 것이다. 본 보고서의 가장 중요한 목적이나 의의는 바로 여기서 찾을 수 있을 것이다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 지방세제도와 지방재정조정제도에 대한 주요국 사례 분석을 통해 지방세 확충과 지역 간 재정격차 완화를 중심으로 하는 우리나라 재정분권 추진 세부 과제의 특징과 한계를 파악하고, 그 실효성을 높이기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

이러한 의미에서, 본 연구의 목적은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 주요국의 재정분권 현황을 구체적으로 살펴보는 것이 그 하나라면, 다른 하나는 주요국의 재정분권 사례가 우리나라의 재정 분권 추진 정책에 제공하는 시사점을 도출하는 것이다. 본 연구의 분석 대상은 영국, 독일, 프랑스, 일본의 재정분권 현황이 될 것이다. 이러한 목적을 위해, 본 연구에서는 우선 다음과 같은 작업을 통해 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요국을 대상으로 지방정부의 과세자주권, 국세-지방세 구조(지방세 제도 포함), 정부 간 재정관계, 재정분권

추진 현황 등을 조사정리하고 그 특징을 도출할 것이다.

첫째, 지방정부의 과세자주권 현황을 조사정리한다. 둘째, 국세-지방세 구조와 비율을 조사정리한다. 이와 관련해서, 국세-지방세 구조 정리 시 해당 국가의 지방세제도 현황을 자세히 기록할 것이다. 셋째, 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도를 조사정리한다. 이를 위해서, 해당 국가의 지방재정조정제도 전반을 개관하고, 지방세제도와 연계성이 있는 제도를 중점적으로 정리할 것이다. 넷째, 재정분권 추진 현황을 조사정리한다. 여기서 지방세 확충 및 지역 간 재정격차 완화 방안을 중심으로 정리하게 될 것이다. 다섯째, 재정분권 추진의 특징을 도출한다. 여기서는 주로 재정분권 추진 과정(또는 현행 제도)에서 지방세제도와 지방재정조정제도의 상호 연계성 또는 정합성 측면에 초점을 두고 주요국의 특징을 정리할 것이다.

이러한 작업에 바탕을 두고, 우리나라 재정분권 추진 현황을 정리한 후 주요국 사례와의 비교·분석을 통해 시사점을 도출할 것이다. 이와 관련해서, 우리나라 재정분권 추진 현황을 지방자치단체의 과세자주권, 국세-지방세 구조(지방세제도 포함), 정부간 재정관계, 구체적인 재정분권 추진과제 등을 중심으로 조사·정리할 것이다. 또한 주요국 사례와의 비교·분석을 통해 우리나라 재정분권 추진 세부과제의 실효성을 높이기 위한 시사점을 도출할 것이다.

본 연구는 문헌연구 중심으로 진행될 것이다. 우선, 영국, 프랑스, 독일, 일본을 중심으로 주요국의 재정분권 사례를 살펴볼 것이다. 여기서는 주로 각국의 지방세제도와 지방재정조정제도의 현황 및 주요 특징, 그리고 양자 간의 상호 연계성 또는 정합성에 초점을 맞추어, 주요국의 재정분권 사례가 지닌 특징을 정리하게 될 것이다. 그리고 이러한 주요국의 사례가 우리나라의 재정분권 추진 정책에 어떠한 시사점을 제공할 수 있는지 살펴볼 것이다. 여기서는 우리나라 지방세제도나 지방재정조정제도의 특징이나 한계를 통해 재정분권 추진 전략의 주요 과제를 살펴 볼 것이다. 그리고 나서, 주요국의 재정분권 사례에 비추어 우리나라 재정분권 추진전략의 바람직한 방향을 모색해 볼 것이다. 주요국의 재정분권 사례는 우리나라의 재정분권 추진전략이나 정책에 대해 현실적으로 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제2장 우리나라의 재정분권 추진 현황

2.1 지방자치단체의 과세자주권

지방자치단체의 과세자주권은 “국가나 상위 지방정부의 간섭 없이 스스로의 권한과 책임 아래 지역주민들로부터 세금을 부과·징수할 수 있는 권한”(김태호, 2017b, pp. 134-135)으로 정의될 수 있는 바, 그 핵심은 해당 자치단체가 조세의 세목과 세율을 자율적으로 결정할 수 있는 권한으로 집약된다.¹⁾ 자치단체가 이러한 과세자주권을 확보하지 못할 경우 재정분권, 더 나아가 지방분권은 실질적인 내용을 갖추기 어렵다. 재정분권이나 지방분권은 자치단체의 독자적인 재정운용을 전제하는 데, 과세자주권은 바로 이러한 재정운용의 필수조건이기 때문이다(김수연, 2018, p. 6).

우리나라에서 이러한 과세자주권에 관한 논의는 크게 지방세법률주의(과세권 국가귀속설)와 지방세조례주의(지방자치단체 과세고유권설)로 나누어 이루어진다. 전자가 주로 헌법 제59조(“조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”)를 중심으로 진행된다면, 후자는 주로 헌법 제117조 제1항(“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”)에 근거해서 이루어진다.²⁾ 지방세조례주의에서 헌법 제117조 제1항은 자치단체가 조례에 기초해서 지방세를 부과할 수 있는 근거조항으로 설명되며, 바로 이러한 의미에서 헌법 제59조에 대한 예외조항으로 정의된다(국회예산정책처, 2017b, p. 4).

그렇지만 헌법 제59조에서 ‘법률’은 국회에서 정해지는 것을 지칭하며, 이는 국세만이 아니라 지방세에도 동일하게 적용된다. 지방자치단체에게는 이러한 법률을 제정할 수 있는 권한이 없으므로, 조세의 종목과 세율을 결정할 수 있는 권한, 즉 과세자주권 또한 갖고 있지 못한 셈이다. 이렇게 볼 경우, 현재로서는 지방세조례주의가 성립되기 어렵다. 지방자치법 제22조³⁾에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 통해 자치 사무에 관한 규정을 제정할 수 있지만, 이는 모두 법률의 위임 아래서만 가능할 뿐이다(국회예산정책처, 2017b, p. 4).⁴⁾

1) 자주재정권을 세입·세출의 자주권, 지방의 참여가 보장되는 구조의 재정조정제도로 나누어 볼 수 있다면, 과세자주권은 세입측면의 자주권으로 요약될 수 있을 것이다(김수연, 2018, pp. 6-7).

2) 과세자주권과 관련된 헌법 규정이 제59조와 제117조 제1항에만 해당되는 것은 아니다. 헌법 제37조 제2항(“국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”)과 제38조(“모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다”)의 경우에도, 법률에서 조례로 지방세의 부과징수에 관한 사항을 위임한다면 두 조항에 위배되지 않는다는 의미로 해석되기 때문이다(김태호, 2017a, p. 28).

3) 지방자치법 제22조: “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”

4) 헌법 제59조에 담겨 있는 조세법률주의가 자치단체의 과세자주권을 크게 제약하고 있는 상황에서, 법률의 근거

2.2 국세-지방세 구조

2018년 현재, 우리나라의 조세체계는 총 25개의 세목으로 구성되어 있다. 그 중에서 국세는 14개 세목(내국세 13개 세목과 관세)으로 구성되며, 내국세 13개 세목은 다시 5개의 직접세(소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세)와 5개의 간접세(부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 주세), 3개의 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세)로 나누어질 수 있다. 지방세는 총 11개 세목으로 9개의 보통세(취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 등록면허세, 주민세, 레저세)와 2개의 목적세(지역자원시설세, 지방교육세)로 구성된다. 국세는 ‘1세목 1세법주의’에 따라 각 세목을 별개의 법률에서 규정⁵⁾하고 있는 데 반해, 지방세는 지방세기본법에서 그 세목과 세율을 규정하고 있으며, 지방자치단체는 동 법에 근거하여 지방세를 부과·징수할 권한을 부여받는다(국회예산정책처, 2017a, pp. 3-4).

<표 2-1>은 국세와 지방세의 세목과 함께, 각 세목 별 징수액(국세는 2017년 징수액, 지방세는 2016년 징수액)을 보여준다. 이 표에서 알 수 있듯이, 국세는 세수입 기준으로 소득세(75.1조원), 법인세(59.2조원), 부가가치세(67.1조원)가 주요 세목으로 나타난다. 2017년 현재, 3가지 세목의 세수총액은 201.4조원으로, 이는 14개 세목 세수총액(265.4조원)의 75.9%에 해당되는 규모이다. 반면, 세수입기준으로 볼 경우, 지방세는 취득세(21.0조원), 지방소득세(13.5조원), 재산세(11.2조원), 자동차세(7.4조원) 순으로 나타난다. 국세가 소득과 소비와 소비과세 중심의 세입구조를 보여준다면, 지방세는 재산과세 중심의 세입구조를 보여주는 셈이다. 또한 이 표에서 지방세 징수액은 2017년 기준(최종)으로 세입총액(341.4조원)의 22.3%에 불과할 정도로, 국세 징수액에 비해 상당히 낮은 수준을 보여준다.

없이 조례만으로 지방세의 종목과 세율을 정할 수는 없다. 제도상으로는 자치단체가 탄력세율 제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대할 수 있는 가능성이 존재하지만, 탄력세율 제도 또한 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없다. 현행 교부세제도 아래서는 탄력세율을 적용하여 자체재원을 늘리게 되면, 기준재정수입이 증가하여 보통교부세 교부액이 줄어들어 전체 지방세입이 오히려 감소하는 문제가 발생할 수도 있기 때문이다(이정기·유태현, 2015, pp. 332-335). 그렇다면 아직까지 우리나라에서는 지방정부가 탄력세율 제도 등을 이용해서 자체재원을 확충할 수 있는 가능성이 높지 않은 셈이다.

5) 다만 예외적으로 상속세와 증여세의 경우, 서로 다른 세목이지만 1개의 세법(상속세 및 증여세법)으로 규정하고 있다.

<표 2-1> 우리나라의 국세 및 지방세 구조(2017년)

국세 (14개, 265.4조원)						지방세 (11개, 76.0조원)			
직접세 (5개)		간접세(5개)		관세 및 목적세(4개)		도세(6개)		시·군세(5개)	
소득세	75.1조원	부가 가치세	67.1조원	관세	8.5조원	등록 면허세	1.6조원	자동차 세	7.4조원
법인세	59.2조원	개별 소비세	9.9조원	교통 ·에너지 ·환경세	15.6조원	취득세	21.0조원	재산세	11.2조원
상속· 증여세	6.8조원	주세	3.0조원	농어촌 특별세	3.8조원	지방 소비세	6.5조원	지방 소득세	13.5조원
종합 부동산 세	1.7조원	인지세	0.9조원	교육세	5.0조원	레저세	1.0조원	주민세	1.8조원
		증권 거래세	4.5조원	※과년 도수입	4.4조원	지방 교육세	6.1조원	담배 소비세	3.5조원
						지역 자원 시설세	1.5조원		

주: 1) 국세는 2017년 징수액(실적치)이며, 지방세는 2017년 세목별 총계예산(최종) 규모임

2) 재산세 총세입 76.0조원에는 지난년도 수입(0.8조원)이 포함되어 있음

3) 재산세 수입(11.2조원)은 특별시분재산세수입(1.0조원)을 포함하는 규모임

자료: 국회예산정책처(2018), p. 38; 행정안전부(2018c), p. 188

물론 국세 중심의 세입구조나 소득과세(재산과세) 중심의 국세(지방세) 세입구조는 우리나라에만 국한된 특징이 아니다. <표 2-2>는 2015년 기준 OECD 회원국의 정부계층 별 세입 비중을 보여준다. 여기서 정부계층(sub-sectors of general government) 별 세입 비중은 나라마다 상당한 차이를 보인다. 국가유형에 따라 연방형 국가(Federal countries), 지역형 국가(regional country)⁶⁾, 단일형 국가(Unitary countries)로 구분하더라도, 동일 유형 내부에서조차 상당한 차이가 드러난다. 그렇지만 캐나다, 독일, 스위스를 제외하면, 거의 대부분의 OECD 회원국에서 중앙정부의 세입이 지방정부의 세입보다 높게 나타난다. 한국의 경우 중앙정부의 세입비중이 상대적으로 높지만, 평균수준과 비교할 경우 단일형 국가들에서 보다는 중앙정부(지방정부)의 세입비중이 낮게(높게) 나타나는 반면, 연방형 국가들에서 보다는 중앙정부(지방정부)의 세입비중이 높게(낮게) 나타난다. 비교대상 국가 중에서는, 영국(단일형)보다 중앙정부(지방정부) 세입비중이 낮게(높게) 나타나지만, 프랑스(단일형), 일본(단일형), 독일(연방형)에 비하면 중앙정부의 세입비중이 높다. 특이하게도, 프랑스는 중앙정부에서만 아니라 지방정부에서도 세입 비중이 한국보다 낮게 나타난다.⁷⁾

6) OECD는 세수구조를 비교하면서 국가 유형을 연방형(federal country), 단일형(unitary country), 지역형(regional country)으로 구분하는데, 지역형 국가는 스페인이 유일하다. 스페인이 이렇게 분류되는 이유는 공식적으로 연방형 국가가 아니면서도 고도로 분권화된 정치구조를 보이기 때문이다.

7) <표 2-2>~<표 2-4>에서 ‘평균값’ 단순평균(Unweighted average)을 의미한다.

<표 2-2> OECD 회원국의 정부 유형 별 세입 비중(2015년)

		중앙정부	지방정부 ²⁾	기타 ³⁾
연방형	호주	79.3	20.7	0
	오스트리아	67.0	4.5	32.2
	벨기에	54.3	12.6	33.1
	캐나다	40.9	49.8	9.2
	독일	30.6	31.3	38.1
	멕시코	80.4	5.8	13.9
	스위스	35.8	39.7	24.6
	미국	43.3	33	23.7
	평균	54.0	22.6	21.7
지역형	스페인 ¹⁾	42.5	9.9	33.6
단일형	칠레	86.9	7.6	5.6
	체코	55.3	1.2	43.6
	덴마크 ¹⁾	72.8	26.8	0.5
	에스토니아	82.3	1.0	16.7
	핀란드	47.1	23.7	29.2
	프랑스 ¹⁾	33.3	13.2	53.5
	그리스 ¹⁾	68.6	2.4	29.0
	헝가리	60.8	5.8	33.4
	아이슬랜드	74.4	25.6	0.0
	아일랜드	83.0	2.4	14.5
	이스라엘	75.5	8.1	16.4
	이탈리아	53.1	16.5	30.4
	일본	36.7	23.9	39.4
	한국	55.4	18.0	26.6
	라트비아	51.3	19.4	29.3
	룩셈부르크	68.3	3.5	28.2
	네덜란드	57.4	3.8	38.8
	뉴질랜드	93.2	6.8	0.0
	노르웨이	84.7	15.3	0.0
	폴란드	48.1	12.9	39.0
	포르투갈	67.8	7.2	25.0
	슬로바키아	55.8	2.0	42.2
	슬로베니아	50.7	9.6	39.7
	스웨덴	51.3	36.0	12.7
	터키	61.3	9.6	29.0
	영국	75.9	4.9	19.2
	평균	63.5	11.8	24.8

주. 1) 총세입은 징수되지 않은 세금을 나타내는 자본이전(capital transfer) 규모만큼 감소되었음

2) 연방형 국가의 경우, 지방정부는 주정부(state government)와 지역정부(local government)를 합한 것임

3) 기타 항목은 초국가적 기구(supranational)와 사회보장기금(social security funds)를 합한 것임

자료: OECD, REVENUE STATISTICS 1965-2016, 2017, p. 64

<표 2-3> OECD 회원국의 중앙정부 세수총액의 세원 별 비중(2015년)

		소득과세	재산과세	소비과세	기타과세 ²⁾
연방형	호주	71.5	0.0	28.3	0.0
	오스트리아	43.9	1.3	39.8	8.1
	벨기에	57.2	1.9	38.6	2.3
	캐나다	71.1	0.0	19.8	9.1
	독일	41.7	0.6	57.8	0.0
	멕시코	51.8	0.0	47.0	1.2
	스위스	41.2	2.6	56.2	0.0
	미국	92.2	1.0	6.8	0.0
	평균	58.8	0.9	36.8	2.6
지역형	스페인 ¹⁾	40.3	0.7	56.7	2.3
단일형	칠레	41.9	1.3	57.3	-0.6
	체코	38.9	1.4	59.6	0.0
	덴마크	54.4	1.6	43.0	0.1
	에스토니아 ¹⁾	28.5	0.0	50.6	20.9
	핀란드	28.0	3.3	68.6	0.2
	프랑스 ¹⁾	36.6	6.1	52.9	3.0
	그리스	32.7	9.0	56.6	1.7
	헝가리	28.7	3.6	63.0	2.3
	아이슬랜드	34.9	1.5	43.0	19.6
	아일랜드	51.8	5.0	39.3	3.1
	이스라엘	41.4	3.9	49.8	0.0
	이탈리아	51.9	5.9	42.2	0.0
	일본	52.7	5.0	42.3	0.0
	한국	48.7	7.0	42.7	1.6
	라트비아	18.7	1.2	80.0	0.0
	룩셈부르크	48.6	12.6	37.2	1.5
	네덜란드	48.3	3.2	48.2	0.3
	뉴질랜드	59.5	0.1	40.3	0.0
	노르웨이	30.7	1.4	35.7	32.2
	폴란드	25.4	0.0	73.2	0.0
	포르투갈	41.6	0.5	51.1	6.9
	슬로바키아	39.1	0.0	59.1	1.8
	슬로베니아	21.4	0.0	77.5	0.8
	스웨덴	1.5	3.0	54.9	19.6
	터키	29.1	5.6	64.2	1.1
	영국	46.5	10.1	43.4	0.0
	평균	37.7	3.6	52.9	4.5

주. 1) 총 세금 수입은 징수되지 않은 세금을 나타내는 자본이전액 만큼 감소되었으며, 자본이전액은 세원별 세수입에 비례하여 배분되었음

2) 기타과세에는 사회보장(social security) 항목이 포함되지만, 후자에서 사회보장 기금(social security funds)으로 귀속되는 부분은 제외하였음

자료: OECD, *REVENUE STATISTICS 1965-2016*, 2017, p. 65

〈표 2-3〉은 2015년 기준 OECD 회원국의 중앙정부 세수입의 세원별 비중을 보여준다. 조세를 세원에 따라 4가지 유형(소득과세, 소비과세, 재산과세, 기타과세)으로 구분할 경우, 연방형 국가에서는 소득과세의 비중이 가장 높게 나타나는 반면 단일형 국가에서는 소비과세의 비중이 가장 높게 나타난다. 그렇지만 이것은 연방형 국가와 단일형 국가의 평균수준에 비추어 본 추론일 뿐이며, 국가유형이 동일한 나라들 사이에서도 상당한 차이를 보인다. 이 보고서의 비교 대상국가들만 보더라도, 독일은 연방형 국가이면서도 소비과세의 비중이 상대적으로 높게 나타나며, 일본과 영국은 단일형 국가이면서도 소득과세의 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 프랑스의 경우에만 다른 단일형 국가들과 마찬가지로 소비과세 비중이 상대적으로 높게 나타날 뿐이다.

〈표 2-4〉는 2015년 기준 OECD 회원국의 지방정부 세수입의 세원별 비중을 보여준다. 이 표에서 알 수 있듯이, 모든 유형의 국가에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 재산과세 항목이다. OECD 회원국 사이에서는 지방세 수입구조가 재산과세 중심으로 구성된 셈이다.⁸⁾ 한국 또한 예외가 아니다.⁹⁾ 다만 연방형 국가와 단일형 국가에서는 평균적으로 지방세 수입에서 재산과세 다음으로 소득과세가 높은 비중을 차지하는 모습이지만, 한국에서는 재산과세 다음으로 소비과세가 높게 나타난다.¹⁰⁾ 그렇지만 지방세 수입구조에서도 국가별 차이는 상당히 크게 나타난다. 이 보고서의 비교대상 국가들을 살펴보더라도, 독일과 일본에서는 소득과세의 비중이 재산과세의 비중보다 높게 나타나며, 프랑스에서는 지방세 수입에서 소득과세가 존재하지 않으며 재산과세와 소비과세 중에서는 재산과세의 비중이 높게 나타난다.

이상의 논의에 비추어 볼 때, 지방세보다 국세 비중이 높은 데다 국세와 지방세에서 각각 소득과세와 재산과세가 차지하는 비중이 높다는 점은 한국에서만 아니라 OECD 회원국들 사이에서도 거의 일반적으로 확인되는 사실로 보인다. 그렇다고 해서, 지방세 과세체계까지 동일한 것은 아니다. 무엇보다도 지방행정조직이 나라마다 상이하기 때문이다.

8) 심지어 호주나 영국처럼 재산과세가 지방세 수입의 100%를 차지하는 사례도 존재한다. 다만 예외적으로 소비과세 비중이 재산과세 비중보다 높게 나타나거나(칠레, 헝가리, 터키), 소비과세만이 아니라 소득과세에서도 재산과세보다 비중이 높게 나타나는 사례(이탈리아)도 존재한다.

9) OECD 분류체계에서 재산과세는 보유과세와 거래과세로 구분되는데, 우리나라의 경우 재산세, 자동차세 보유분, 지역자원시설세(부동산)가 보유과세에 속한다면, 취득세가 거래과세에 속한다(국회예산정책처, 2017b, p. 8). 〈표 2-1〉에서 자동차세 보유분과 지역자원시설세(부동산)가 명확히 구별되지는 않지만, 취득세와 재산세만 재산세로 고려하더라도, 32.2조원으로 11개 세목 총세입(76.0조원)의 42.4%에 해당되는 규모이다. 여기에 자동차세 보유분, 지역자원시설세(부동산)까지 합할 경우, 2017년도 재산과 비중은 〈표 2-4〉의 값(47.1%)과 비슷하게 나타날 것이다.

10) 〈표 2-4〉에서 한국처럼 지방세 세수입 비중에서 재산과세가 가장 높고 소비과세가 그 다음 순위를 차지하는 국가는 미국, 스페인, 네덜란드, 슬로바키아뿐이다.

<표 2-4> OECD 회원국의 지방정부 세수총액의 세원별 비중(2015년)

		소득과세	재산과세	소비과세	기타
연방형	호주	0.0	100.0	0.0	0.0
	오스트리아 ¹⁾	0.0	15.3	8.0	9.0
	벨기에 ¹⁾	34.2	57.6	8.0	0.3
	캐나다	0.0	97.2	1.7	1.1
	독일 ¹⁾	79.2	14.2	6.4	0.2
	멕시코	0.0	75.3	1.7	23.0
	스위스	82.8	14.7	0.5	2.1
	미국	6.3	69.8	23.8	0.0
	평균	25.3	55.5	6.3	4.5
지역형	스페인 ¹⁾	15.6	46.0	38.2	0.2
단일형	칠레	0.0	42.4	57.6	0.0
	체코 ¹⁾	0.0	57.1	42.9	0.0
	덴마크 ¹⁾	88.7	11.3	0.0	0.0
	에스토니아 ¹⁾	0.0	83.8	16.2	0.0
	핀란드 ¹⁾	92.6	7.3	0.0	0.1
	프랑스 ¹⁾²⁾	0.0	52.5	23.6	16.8
	그리스 ¹⁾	0.0	93.8	6.2	0.0
	헝가리 ¹⁾	0.0	18.9	81.1	0.0
	아이슬랜드	82.0	16.7	1.4	0.0
	아일랜드 ¹⁾	0.0	91.4	0.0	8.6
	이스라엘	0.0	95.1	4.9	0.0
	이탈리아 ¹⁾	25.8	20.3	29.9	23.9
	일본	49.5	26.6	22.9	1.1
	한국	18.3	47.1	24.2	8.7
	라트비아 ¹⁾	84.3	14.4	1.3	0.0
	룩셈부르크 ¹⁾	90.3	8.1	1.4	0.2
	네덜란드 ¹⁾	0.0	52.2	47.8	0.0
	뉴질랜드	0.0	88.9	11.1	0.0
	노르웨이	87.4	11.5	1.1	0.0
	폴란드 ¹⁾	60.8	32.8	5.5	0.9
	포르투갈	27.7	46.5	25.1	0.7
	슬로바키아 ¹⁾	0.0	64.8	35.2	0.0
	슬로베니아 ¹⁾	75.2	17.7	7.1	0.0
	스웨덴 ¹⁾	97.6	2.4	0.0	0.0
	터키	25.6	14.8	50.8	8.8
	영국 ¹⁾	0.0	100.0	0.0	0.0
	평균	34.8	43.0	19.1	2.6

주: 1) EU 부과금(Payments to the European Union)은 제외하였음

2) 세금 수입은 징수되지 않은 세금을 나타내는 자본이전액 만큼 감소되었으며, 자본이전액은 세원별 세수입에 비례하여 배분됨
 자료: OECD, *REVENUE STATISTICS 1965-2016*, 2017, p. 67

한국의 경우, 지방세는 과세하는 자치단체 유형에 따라 특별시세, 광역시세, 도세, 구세, 시·군세로 구분된다. 특별시세는 취득세, 지방소득세, 재산세(1/2), 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 주민세, 레저세 등 8개 보통세와 지방교육세, 지역자원시설세 등 2개 목적세로 구성되며, 특별시 산하 자치구세는 재산세(1/2)¹¹⁾, 등록면허세로 구성된다. 광역시세는 취득세, 지방소득세, 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 주민세 균등분, 레저세 등 7개 보통세와 지방교육세, 지역자원시설세 등 2개 목적세로 구성되며, 광역시 자치구세는 등록면허세, 재산세, 재산세 도시지역분, 주민세 재산분 및 종업원분¹²⁾으로 구성된다. 도세는 취득세, 지방소비세, 등록면허세, 레저세 등 4개 보통세와 지방교육세, 지역 자원시설세 등 2개 목적세로 구성되며, 시·군세는 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 주민세 등 5개 보통세로 구성된다. <표 2-5>는 이상의 내용을 정리한 것이다.

<표 2-5> 우리나라의 지방세 귀속체계 및 성격에 따른 분류

구분	보통세	목적세
특별·광역시세 (9개)	① 취득세 ② 레저세 ③ 담배소비세 ④ 지방소비세 ⑤ 주민세(균등분) ⑥ 지방소득세 ⑦ 자동차세	⑧ 지역자원시설세 ⑨ 지방교육세
자치구세 (2개)	① 재산세 ② 등록면허세	
도 세 ¹⁾ (6개)	① 취득세 ② 등록면허세 ③ 레저세 ④ 지방소비세	⑤ 지역자원시설세 ⑥ 지방교육세
시·군세(광역시·군 포함) (5개)	① 담배소비세 ② 주민세(균등분, 재산분, 종업원분) ③ 지방소득세 ④ 재산세 ⑤ 자동차세	

주 : 1) 광역시의 군(郡) 지역에서는 도세가 광역시세가 됨(지방세기본법 제8조)

2) 특례에 의해 광역시세인 주민세 재산분 및 종업원분은 자치구로 세수가 귀속됨

자료 : 국회예산정책처(2017a), 『2017 조세의 이해와 쟁점: 조세개요』, p. 61

원래 우리나라의 지방세 관련 법률은 단일법체계(지방세법)였지만, 2010년 3월에 지방세 체계의 전문화·선진화라는 이유로 지방세법이 3개의 법률(지방세기본법, 지방세법, 지방세 특례제한법)로 분법이 이루어졌다(시행은 2011년 1월1일부터).¹³⁾ 국세체계와 비교할 경우, 지방세기본법이 국세의 국세기본법에 해당된다면, 지방세특례제한법은 국세의 조세특례제한법에 해당된다.¹⁴⁾ 이러한 지방세법의 분법과 함께, 지방세목체계의 간소화(2011년 1월1

11) 특별시의 경우, 재산세는 「지방세기본법」 제9조에 따라 특별시와 자치구가 각각 1/2씩 과세한다.

12) 광역시의 경우, 주민세 재산분 및 종업원분은 지방세기본법 제11조에 따라 자치구세로 과세된다.

13) 국세의 경우, 각 세목별 법률 외에, 「국세징수법」, 「조세특례제한법」, 「국세조세조정에 관한 법률」, 「조세법 처벌법」 및 「조세법 처벌절차법」을 통해 규제된다(국세기본법 제2조).

14) 지방세의 부과징수의 경우, 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등에서 규정하고 있는 내용을 제외하면 국세기본법과 국세징수법을 준용해서 이루어지며, 지방세에 관한 범죄행위에 대해서는 별도 규정이 없는 한 조

일부터 시행)도 이루어짐으로써 기존 16개 지방세 세목이 11개 세목으로 개정되었다.¹⁵⁾ 한편, 2016년 12월에는 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 개정안과 「지방세징수법」 제정안이 국회 본의회를 통과함으로써 지방세 관련법이 3법체제에서 4법체제로 전환되었다(시행은 2017년 1월 1일부터). 지방세징수법은 지방세기본법에서 징수·채납 처분 분야를 분리하여 독립 법제화한 것으로서, 이는 무엇보다도 기존의 「지방세기본법」에 다양한 분야가 혼재되어 있어서 납세자의 접근과 이해가 어렵다는 판단에서 비롯된 시도였다(행정자치부, 2016).

현재 우리나라 지방세체계에서 중요한 비중을 차지하는 지방소비세와 지방소득세는 2009년에 도입(시행은 2010년부터)되었다. 전자는 부가가치세의 5%를 재원으로 해서 도입되었으며 후자는 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하는 방식으로 신설되었는데,¹⁶⁾ 두 세목의 도입은 무엇보다도 지방정부의 세입기반을 안정화하기 위한 시도였다(행정안전부, 2009).¹⁷⁾ 2013년에는 지방소비세 재원이 부가가치세 수입의 11%로 확대¹⁸⁾되었으며, 지방소득세 또한 2014년부터 독립세 방식으로 전환되었다. 지방소득세의 경우, 소득분 주민세와 종업원분 사업소세를 통합하여 도입되었으나 과세 방식은 국세인 소득세 및 법인세 세액에 대한 부가세 형태를 유지했는데, 2014년부터는 소득세 및 법인세 세액 대신 과세표준을 공유하고 이에 대해 독자적인 세율을 부과하는 독립세 방식으로 전환된 것이다. 지방소득세가 독립세로 전환됨에 따라, 종업원분 지방소득세는 2014년부터 주민세로 이관되어 종업원분 주민세로 과세되었다. 독립세로 전환된 지방소득세는 응능과세(應能課稅)의 성격이 상대적으로 강한 반면, 종업원분 지방소득세는 지역 사업자의 행정서비스 이용에 대해 부과한다는 점에서 응익과세(應益課稅)의 성격을 갖고 있으므로, 유사한 성격의 주민세로 조정하는 것이 합리적이라고 판단 아래 세목 구성을 조정한 것이었다(지방세연구원, 2017, pp. 559-560).¹⁹⁾

세법처벌법을 준용해서 처리된다(국회예산정책처, 2017a, pp. 58-59).

15) 지방세목의 간소화는 동일세원 중복과세 정비 및 유사세목 통폐합, 세목폐지의 형태로 추진되었다. 과세대상(부동산, 차량 등)이 중복되는 취득세와 등록세는 취득세로 통·폐합되었으며, 도시계획세는 과세특례의 형태로 재산세에 통합하여 조례로 정하는 바에 따라 도시지역 내 토지·건축물·주택에 과세하는 형태(재산세)로 정비되었다. 유사세목인 등록세와 면허세를 등록면허세로 통합했으며, 자동차와 관련된 자동차세와 주행세를 자동차세로 통합하고, 목적세인 지역개발세와 공동시설세를 지역자원시설세로 통합했다. 과세하는 외국 사례가 없는 도축세의 경우 축산산업의 국가경쟁력 향상을 위해 폐지되었다(행정안전부, 2010b, pp. 2-4).

16) 지방소비세의 도입은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충한 최초의 사례에 해당된다.

17) 지방소득세의 경우, 도입 당시에는 지역경제 활동과 가장 밀접하게 연관되고, 비과세·감면 등 자치단체의 실질적 과세자주권을 보장하는데 가장 적합한 세목으로 평가됨과 동시에, 이 조세가 완전한 독립세로 정착되면 자치단체가 기업 유치 등을 위해 활용할 수 있는 조세정책 수단을 확보하게 됨으로써, 지역경제 활성화에도 크게 기여할 것으로 기대되기도 했다(행정안전부, 2009, pp. 4-5).

18) 이는 2011년 취득세 인하로 인한 재원 감소분 보전 등을 고려해서 이루어진 조치였다.

19) 이 밖에도, 2000년대 이후 지방세제의 주요변화는 다음과 같다. 2001년에는 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하고, 국세인 교육세 중 지방세에 부가하여 징수하여 오던 교육세를 지방교육세로 전환한 뒤 지방교육세 수입

2.3 정부 간 재정관계

우리나라의 지방재정은 일반재정과 교육재정으로 구분된다. 2018년 당초예산(일반회계+특별회계) 기준으로 우리나라 전체 예산은 607조 7,414억원이며, 그 중에서 중앙정부 예산(국가예산)이 330조 8,414억원으로 전체 예산의 54.4%를 차지하며, 지방자치단체 예산(지방예산)과 지방교육예산은 각각 210조 6,784억원과 66조 2,216억원으로 각각 전체예산의 34.7%와 10.9%를 차지한다(행정안전부, 2018b, p. 24). 다만 지방자치단체의 통합재정²⁰⁾에서는 교육재정이 제외된다. 일반재정의 2018년도 당초예산 기준 통합재정수입²¹⁾은 190조 8,375억원으로, 2017년 당초예산 대비 18조 5,055억원(8.5%) 증가하였다. 주요항목의 규모와 구성비를 살펴보면, 지방세가 77조 9,140억원으로 전체 통합재정수입의 40.8%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 국고보조금 48조 368억원(25.2%), 지방교부세 37조 8,721억원(19.8%), 세외수입 23조 6,297억원(12.4%), 융자회수 등 3조 3,850억원(1.8%) 순으로 나타나고 있다(행정안전부, 2018b, pp. 3-6).²²⁾

이에 따라, 지방재정조정제도를 통해서 중앙에서 지방으로 재원이 이전되는 방식 또한 지방의 일반재정과 교육재정으로 나누어 운영된다. 일반재정으로 이전되는 재원은 지방교부세와 자치단체 국고보조금 등 2가지이며, 지방의 교육재정(교육비특별회계)으로 이전되는 재원은 지방교육재정교부금이다. 지방교부세는 지자체 재원보장과 재정불균형 완화를 위해 일반자치단체에 교부하는 재원으로서 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지로 구성된다. 지방교육재정교부금은 교육의 균형발전을 위해 교육자치단체에 교부하는 재원으로서 보통·특별교부금 등 2가지로 구성된다. 자치단체 국고보조금은 자치단체로 하여금 특정목적을 달성하도록 지원하는 재원으로서 지출용도가 정해져 있다.

은 전액 지방교육재정교부금 재원에 포함시켰다. 2005년에는 종합토지세와 재산세를 통폐합하여 토지와 건물에 대한 보유세를 재산세와 종합부동산세로 이원화되었다. 2014년에는 정액세로 부과하던 등록면허세를 인상했으며, 2015년에는 담배소비세를 인상(월련에 대한 세금을 20개비당 641원에서 1,007원으로 인상하는 등 평균 57.1% 인상)하는 반면 담배소비세에 부가되는 지방교육세는 50%에서 43.9%로 인하하는 조치가 시행되었다(국회예산정책처, 2017b, pp. 16-18).

20) 통합재정은 자치단체가 직접 관리하는 회계로서 일반회계, 기타·공기업특별회계와 기금을 포함한 전체 순수 재정활동을 의미한다.

21) 통합재정수입은 총수입에서 차입금과 전년도 이월금 등 보전수입을 제외한 순수한 재정수입 규모를 나타낸다.

22) 지방교육재정은 교육지방자치단체(시·도교육청)의 시·도교육비특별회계를 통해 운영된다. 시·도교육비특별회계의 세입은 크게 이전수입과 자체수입으로 구분된다. 이전수입은 중앙정부(교육부) 이전수입인 지방교육재정교부금과 국고보조금, 지방자치단체 이전수입인 지방자치단체 일반회계전입금과 기타 이전수입으로 나눌 수 있다. 자체수입 등은 입학금 및 수업료, 지방교육채, 기타수입 등으로 구성된다. 2017년 기준 지방교육재정 총 세입은 68.3조원 규모이며, 이 중 지방교육재정교부금이 46.4조원으로 보통교부금(44.8조원)과 특별교부금(1.6조원)으로 구분된다. 지방교육재정교부금법 제3조에 따라 보통교부금은 내국세 총액 20.27%의 97%와 국세 교육세의 일부(유아교육지원특별회계 전출분 제외) 금액으로 구성되며, 특별교부금은 내국세 총액 20.27%의 3%로 구성된다. 지방자치단체 일반회계전입금은 지방 교육세가 7.1조원 규모로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이외에 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금 등이 지방자치단체 일반회계에서 전입되어 지방교육재정의 세원을 구성하고 있다. 자체수입은 대부분 학생납입금(수업료) 등이다(국회예산정책처, 2018, pp. 23-27).

2018년도 지방이전재원 예산은 149.6조원으로서, 이는 2018년 정부총지출(428.8조원)의 34.9%에 해당되는 규모이다. 세부적으로 보면, 지방교부세 예산 46.0조원, 지방교육재정교부금 예산 53.4조원, 자치단체 국고보조금 예산 50.2조원으로 구성되어 있다(국회예산정책처, 2018, pp. 114-116).

2018년 현재, 우리나라의 이전재원 중에서 교육재정으로 이전되는 부분이 가장 큰 셈이다. 유럽이나 미국, 일본 등 주요 선진국에서도 교육재정은 중앙정부로부터 이전되는 재원에 주로 의존하는 형태로 운영된다는 점에서, 교육재정이 이전재원에 의존해서 유지된다는 사실은 우리나라만의 특징이 아닐 수 있다. 그런데 우리나라에서는 교육재정이 이전재원에 의존해서 운영되는 데서 그치지 않고 자치단체의 일반재정과 분리되어 독립적으로 운영되기까지 하지만, 주요 선진국에서는 이러한 사례를 찾아보기 어렵다(국중호, 1998, pp. 15-16; 임후남·임지하, 2013, p. 14).²³⁾

교육재정을 제외²⁴⁾하면, 현행 법령 상 우리나라의 재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금으로 요약된다.²⁵⁾ <표 2-6>은 1993~2016년 사이 일반재원과 특정보조금의 비중 변화 보여준다. 민선 지방자치 실시 이후 1999년까지는 자치단체의 자율적 집행이 불가능한 국고보조금(구 지방양여금 포함)의 비중이 지속적으로 높았지만, 2000년 이후부터는 지방교부세의 비중이 높아지는 움직임을 보였으며, 2009년 이후 부터는 국고보조사업 규모가 급증하면서 지방교부세보다 국고보조금의 비중이 높게 나타나고 있다. 2014년부터는 지방소비세가 부가가치세의 5%에서 11%로 확대됨에 따라 내국세의 감소했고, 이에 따라 지방교부세 비중은 감소하고 국고보조금의 비중이 증가했다(시·도공무원교육원, 2017, pp. 16-17).

23) 우리나라에서 교육자치제도는 이미 미군정기에 미국식 교육위원회 제도를 도입하면서 시작되었다는 평가가 일반적이다(조동섭, 2010, p. 46). 그렇지만 미국에서도 교육재정제도는 주정부 수준에서 일반회계에 통합되어 운영되며 주지사가 교육예산에 대한 총괄적인 편성 및 집행권을 갖고 있으며, 일본 또한 지방재정과 교육재정이 일원화되어 있는 체계이다. 미국과 일본에서는 교육자치를 위해 일반행정과 교육행정은 분리되어 있으나, 재정 측면에서는 두 부문이 통합되어 운영되는 셈이다(국중호, 1998, pp. 41-48; 임성일, 2016, p. 18).

24) 본 보고서의 목적은 주요국의 재정분권 사례에서 우리나라에 던지는 시사점을 도출하기 위한 것이므로, 이하에서 지방재정조정제도에 대한 논의는 교육재정을 제외한 일반재정을 중심으로 이루어질 것이다. 주요 선진국에서 교육재정을 일반행정과 독립적으로 운영하는 사례는 거의 없다는 점에서, 주요국의 교육재정 운용 사례에서 시사점을 도출하기는 쉽지 않을 것이기 때문이다.

25) 이 밖에도, 2005년에 폐지된 지방양여금 제도가 있다. 동 제도는 지방자치제 실시를 앞두고 열악한 지방재정 확충과 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 1991년에 도입되었다. 도입 당시에는 동 제도가 지방도로 정비사업에 한정되었으나, 이후 중앙사무의 지방이양 확대와 조세체계 개편 등으로 인한 중앙과 지방의 재정조정 과정에서, 국고보조사업 성격의 농어촌지역개발사업과 수질오염방지사업, 청소년 육성사업이 대상에 포함(1992년)되었고 보통교부세 재원 성격의 지역개발사업이 추가(1994년)되었다. 이와 같이 확대·적용되는 과정에서 동 제도의 정체성이 모호해진 데다 재원 확보의 불안정성 및 지방비 부담의 가중, 지방재정의 자율성 제약 문제 등이 복합적으로 얽히게 되었다. 그래서 국가균형발전특별회계가 신설되면서 2005년도부터 동 제도가 폐지되었으며, 기존 양여금 사업은 지방도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세로, 농어촌지역개발과 청소년육성사업은 국가균형발전특별회계로, 수질오염방지사업은 국고보조금사업으로 각각 재편되었다. 다만, 「지방양여금법」 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행 중인 지방양여금 지방도로정비사업에 대해서는 2005년부터 2011년까지 7년간 매년 8,500억 원씩을 보통교부세에서 별도로 보전이 이루어진 바 있다(행정안전부, 2018a, p. 6).

<표 2-6> 우리나라의 지방교부세와 국고보조금의 비중 추이: 1993-2016년

구분	이전재원 규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	B/A	(C+D)/A
1993	80,280	44,131	14,705	21,372	55.0	45.0
1994	93,201	47,246	17,747	28,208	50.7	49.3
1995	113,926	54,842	18,701	40,383	48.1	51.9
1996	136,889	63,777	25,511	47,601	46.6	53.4
1997	153,608	67,987	31,891	53,730	44.3	55.7
1998	173,307	70,392	28,627	74,288	40.6	59.4
1999	189,743	67,108	27,729	94,906	35.4	64.6
2000	213,881	82,665	36,710	94,506	38.6	61.4
2001	276,070	122,890	47,795	105,385	44.5	55.5
2002	273,724	122,594	43,496	107,634	44.8	55.2
2003	309,216	149,107	49,035	111,074	48.2	51.8
2004	312,599	144,691	32,944	134,964	46.3	53.7
2005	368,232	198,775		169,457	54.0	46.0
2006	425,734	214,614		211,120	50.4	49.6
2007	475,491	251,969		223,522	53.0	47.0
2008	576,707	310,990		265,717	53.9	46.1
2009	577,255	283,196		294,059	49.1	50.9
2010	596,520	280,128		316,392	47.0	53.0
2011	632,241	308,952		323,289	48.9	51.1
2012	683,827	341,862		341,965	50.0	50.0
2013	724,797	357,246		367,551	49.3	50.7
2014	757,079	350,982		400,097	47.2	52.8
2015	793,178	342,200		450,978	43.1	56.9
2016	779,961	319,517		460,434	41.0	59.0

주 : (교부세) 2015년까지는 최종 교부액, 2016년은 당초예산

보통교부세+특별교부세+(분권교부세)+부동산교부세+소방안전교부세+(증액교부금)

자료 : 시·도공무원교육원(2017), 지방재정조정제도, 지방행정연수원, p. 17

지방교부세²⁶⁾에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4종류로 구분된다. 보통교부세는 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액의 19.24%²⁷⁾에 해당하는 금액의 97%와 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액의 97%를 합산한 금액, 특별교부세는 나머지 3%에 해당하는 금액, 부동산교부세는 종합부동산세 총액, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별 소비세액의 20%에 해당하는 금액으로 각각 운영된다.²⁸⁾

보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원이다. 이는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액²⁹⁾에 미달하는 지방자치단체에 교부하는 방식으로 운영된다.

특별교부세는 보통교부세 산정방법만으로는 지방자치단체의 모든 재정 수요를 완벽하게 포착할 수 없다는 한계성을 보완하는 제도적 장치로서, 다음과 같은 3가지 경우에 교부된다. 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역현안 수요가 있는 경우, 보통교부세의 산정 기일 이후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입의 감소가 있는 경우, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치 단체에 대한 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있는 경우가 그것이다. 이처럼 특별교부세는 무엇보다도 보통교부세의 획일적인 산정방법에서 불가피하게 발생하는 미흡 부분을 보완하고, 연도 중에 발생하는 재난 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하는 데에 그 목적이 있다.³⁰⁾

26) 지방교부세에 관한 이하의 설명은 행정안전부(2018a, pp. 6-15)를 요약·정리한 것이다.

27) 내국세의 19.24%는 교부세 ‘법정률’로서, 국가와 지방자치단체 간에 결정된 ‘세원의 배분율’이라고 할 수 있다. 교부세 법정률은 1983년 이후 13.27%로 운영되어 왔으나, 2000년부터 15.0%로 인상되었으며, 2005년부터는 기존의 지방양여금 재원 중 지방도로정비사업 재원 등 일부(2.8%p)가 지방교부세 재원으로 편입되고, 열악한 지방재정 여건과 현실을 감안한 추가 재원(0.5%p)과 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 분권교부세가 신설(0.83%p)되면서 19.13%로 인상되었으며, 2006년에는 분권교부세율이 0.83%에서 0.11%p 인상되면서 교부세 법정률은 현재와 같이 19.24%가 되었다.

28) 2018년 지방교부세 재원은 내국세 227조 9,802억원(소방안전교부세 4,173억원 제외)의 19.24%에 해당하는 43조 7,831억원, 부동산교부세(종합 부동산세) 1조 7,801억원, 소방안전교부세 4,173억원 등 45조 9,805억원으로 구성되며, 정률분 교부세 43조 7,831억원은 97%에 해당하는 보통교부세 42조 4,696억원과 3%에 해당하는 특별교부세 1조 3,135억원으로 다시 나뉜다.

29) 기준재정수요액은 각 지방자치단체가 실제로 지출한 실적이나 지출하고자 하는 예산액이 아니라, ‘표준적인 재정수요액(National Standard)’을 의미한다. 즉 지방자치단체 각각의 구체적인 재정지출규모가 아닌 지방자치단체의 객관적인 행정여건을 고려하여 산정된 표준적인 재정수요이다. 따라서 지역의 특수한 사정이나 독자적인 판단에 따라 실시되어야 하는 특별한 수요는 원칙적으로 제외된다. 이러한 기준재정수요액은 ① 「지방교부세법」 시행령 제5조(측정항목 및 측정단위)에서 정한 측정항목별 수요액의 합산액(기초수요액)과 ② 측정항목을 설정할 수는 없으나, 법령에 의하여 필수적으로 지출되어야 할 경비(보정수요액)의 합계이며, 여기에 재정수요와 관련된 수요 자체노력(인센티브 및 페널티)을 적용하여 가감 반영되고 있다(시·도공무원교육원, 2017, pp. 47-62).

30) 특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 지방자치단체의 모든 재정수요를 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도로써, 내국세 총액의 19.24% 중 3%를 재원으로 재난 및 안전관리 수요 50%, 지역현안수요 40%, 시책수요 10%

부동산교부세는 부동산세제 개혁방안으로 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 지방자치단체 보유세 등이 감소한 것과 관련하여, 지방자치단체 재원 감소분을 보전하고 지역균형 발전을 도모하기 위하여 2005년도부터 신설되어 시·도 및 시·군·자치구에 교부하였으나, 2010년도에 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 부터는 보유세 및 거래세 감소분 보전을 폐지하고 전액을 균형재원으로 시·군·자치구 (제주, 세종 포함)에 교부하고 있다.

소방안전교부세는 담배 가격 인상과 아울러 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세가 신설되면서, 주요 화재 원인인 담배에 대하여 부과 되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 2016년에 신설되었다. 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하려는 것으로, 교부기준 등 구체적인 사항은 「소방안전교부세 교부기준 등에 관한 규칙」에서 정하고 있다.(행정안전부, 2018a, pp. 13-15).

한편 보조금³¹⁾은 용도와 각종 수행조건 등을 지정해서 교부하는 특정 재원으로서 보조자의 시책을 강요하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 보조를 받는 피보조자나 단체에 대해서는 그 자금의 집행에 관하여 보조자의 행정적 감독과 재정적 통제를 받을 의무가 주어지며, 그 집행결과에 대해서는 보조자의 승인을 받아야 한다. 대부분 자비 부담(matching fund)이 따르는데, 이는 보조사업을 받는 당사자도 이익을 보니 분담하라는 취지이다.³²⁾

이러한 보조금은 보조주체에 따라 국가에서 교부하는 국고보조금과 시·도에서 교부하는 시·도비보조금 등으로 구분된다. 국고보조금이란 국가의 감독을 받는 의존재원으로서, 국가사업과 지방사업의 연계를 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방사업의 지원 또는 국가 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 제도이다. 시·도비보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역 지방자치단체인 시·도와 기초 지방자치단체인 시·군·구 간 사업의 연계를 강화하고 시·도의 정책적 필요에 따라 시·군·구 사업의 지원 또는 시·도 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 시·군·구 등에 지원하는 제도이다.

로 구분하여 교부되며, 보통교부세 불교부단체라도 특별교부세는 받을 수 있다. 기초노령연금 시행 등에 따른 지방자치단체의 복지수요 부담이 증가하고 세수여건 악화로 지방재정의 어려움이 가중되고 있어 지방재정의 어려움을 해소하고자, 2014년부터 특별교부세를 축소(4% → 3%)하고, 일반재원인 보통교부세를 확대(96% → 97%)했으며, 지방자치단체의 수요에 효율적으로 대응하기 위해 시책수요 비율을 축소(20% → 10%)하는 대신 지역현안 수요 비율을 확대(30% → 40%)하고, 재해수요는 각종 재난 및 안전관리 수요에 효율적으로 대응하기 위해 「안전관리기본법」에 따라 현실에 맞게 변경했다(50% 비율은 유지)(시·도공무원교육원, 2017, pp. 39, 63).

31) 보조금에 관한 이하의 설명은 시·도공무원교육원(2017, pp. 93-118)을 요약·정리한 것이다.

32) 이를 테면, 국고보조 40%, 도비 10%, 시·군비 10%, 주민(수익자) 자부담 20%, 국가의 재정융자금 20% 등이 그것이다.

또한 보조금은 보조방법에 따라 기준보조와 차등보조로 구분된다. 기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. ‘국비·지방비’ 간 기준보조율과 보조금 지급대상 제외 사업은 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조와 동 법 시행령 제4조 제1항에 규정되어 있으며, 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업은 중앙예산부처가 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 또는 정액 등의 보조수준을 결정하도록 되어 있다. 그리고 국고보조사업의 지방비 분담과 관련된 ‘시·도, 시·군·자치구’ 간 기준부담률은 지방재정법령 및 부령(「지방재정법」 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」)에 규정되어 있다. 기준부담률이 정해져 있지 않은 사업은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다. 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원 할 수 있다. 차등보조는 지역 간의 균형발전을 위하여 보조금의 예산편성 시 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정하는데, 기준보조율에 일정 비율을 가감하여 인상·인하 보조율의 두 가지 방식으로 보조한다. 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용하고, 기획재정부장관은 인상보조율 적용을 요구한 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운영에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.

한편, 보조금은 일반 국고보조금과 지역발전특별회계 국고보조금으로 이원화되어 운영된다. 여기서 지역발전특별회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 구분된다. 재원배분의 결정과정을 보면, 생활기반계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하며, 경제발전계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업 간 연계를 도모한다. 제주특별자치도계정 신설은 제주특별자치도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자하거나 안정적으로 투자할 수 있는 등 제주특별자치도의 조기정착을 위한 재정기반을 마련하기 위해 설치되었으며, 세종특별자치시계정 신설은 세종특별자치시가 지역 선도산업이나 지역 전략산업의 육성과 투자 그리고 고용창출 촉진에 관련된 사업 등에 투자할 수 있는 재정기반을 마련하기 위해 도입되었다. 생활기반계정은 주세의 40%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 성장촉진지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련 사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 경제발전계정은 주세의 60% 등을 그 세입으로 하고, 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화 관련 사업에 대한 출연, 보조, 융자 등을 그 세출로 하고 있다. 제주특별자치도계정과 세종특별자치시계정의 세입은 일반·특별회계로부터의 전입금 등으로 구성

되며, 세출은 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등에, 세종지역은 지역발전을 촉진하기 위한 조사·연구 사업 등으로 구성된다³³⁾(시·도공무원교육원, 2017, pp. 24-26).

2.4 구체적인 재정분권 추진과제

세입측면에서 우리나라의 총재정규모를 살펴보면, 2018년 당초예산(일반회계+특별회계) 기준으로 607조 7,414억원에 이르며, 그 중에서 중앙정부, 지방정부, 지방교육의 예산은 각각 330조 8,414억원(54.4%), 지방정부 210조 6,784억원(34.7%), 지방교육 66조 2,216억원(10.9%)이다. 그러나 세출측면에서 우리나라의 총재정사용액을 살펴보면, 중앙정부 181조 2,512억원(39.5%), 지방정부 208조 476억원(45.4%), 지방교육 69조 2,822억원(15.1%)이 된다.³⁴⁾ 세입기준으로는 중앙과 지방(지방교육 포함)의 비중이 54.4 : 45.6이지만, 세출기준으로는 중앙과 지방의 비중이 39.5 : 59.5로 역전된다(행정안전부, 2018b, p. 24.). 이는 곧 우리나라 재정이 중앙 편중적인 세입구조를 형성하고 있기 때문에, 지방자치단체가 필요한 세출예산을 스스로 마련(확보)하지 못하고 중앙정부의 지원(이전재원)에 의존해서 부족재원을 해결하고 있음을 의미한다.

지방자치단체가 이전재원에 의존해서 부족재원을 해결해야 한다는 사실은 곧 자치단체의 재정자립도가 낮은 수준임을 함축한다. 2000년대 이후 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 다소의 등락을 보였지만 대체로 약화되는 추세를 보인다(<표 2-7>). 지방자치단체의 재정자립도는 2000년 59.4%에서 2018년 53.4%(새로운 기준 적용 46.8%)로 6.0%p 하락했다.³⁵⁾ 2015년 이후 소폭 상승하기는 했지만, 이러한 움직임이 앞으로도 지속될 수 있을 것인가에 대해서는 확답하기 어렵다.

33) 정부는 지역발전특별회계의 세출예산을 편성하는 과정에서 지방자치단체의 재정상황, 지역발전정책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있다. 중앙정부는 지방 주도로 지역의 특성과 우선순위에 따른 체계적인 지역발전전략을 수립하고 추진하도록 하였다. 또한, 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금)으로 편성·지원토록 하여, 이 사업에 대하여는 소관 중앙부처에서 예산을 교부할 때 해당 사업 내에서 수개의 세부내역을 구분하지 못하도록 함으로써 지방의 특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있도록 하였다.

34) 2018년 예산규모를 세입재원별로 살펴보면, 자체수입(지방세+세외수입) 100조 6,057억 원(47.8%), 이전재원(지방교부세+국고보조금) 85조 8,760억원(40.8%), 보전수입 등 내부거래 22조 2,062억원(10.5%), 지방채 1조 9,05억원(0.9%)이다(행정안전부, 2018b, p. 31.).

35) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 지방세외수입에서 제외 하는 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하는 방식을 채택하였다. 이와 같은 방식을 적용 할 경우 지방재정자립도는 기준을 따를 때는 2014년 50.3%, 2015년 50.6%에서 2014년 44.8%, 2015년 45.1%, 2016년 44.6%로 낮아지게 된다. 2017년 당초예산 기준 지방 재정자립도는 전년(52.5%)대비 1.2%p 증가한 53.7%(2014년 이후 새로운 기준 적용 47.2%)로 2009년 이후 최고치를 보였으나, 2018년에는 53.4%(46.8%)로 0.3%p(0.4%p) 하락했다. 이는 자체수입 증가(9.7조, 8.5%↑) 대비 총예산(17.5조, 9.1%↑)이 다소 크게 증가함에 따라 감소한 것으로 판단된다(행정안전부, 2018b, p. 290).

<표 2-7> 우리나라의 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
자립도	59.4	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3 (44.8)	50.64 (45.1)	52.5 (44.6)	53.7 (47.2)	53.4 (46.8)

주: 예산군계기준이며, ()는 2014년도 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도임

자료: 행정자치부(행정안전부, 안전행정부), 『지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요』, 각 연도; 행정안전부, 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2018, p. 290

그렇다고 해서, 재정자립도가 모든 자치단체에서 동일하게 나타나는 것도 아니다. 이와 관련해서, <표 2-8>을 보자. 2018년 (당초)예산기준으로 우리나라 자치단체별 재정자립도는 전국평균 53.4% 수준이지만, 자치단체에 따라 상당한 차이를 보인다.³⁶⁾ 2018년 (당초)예산 기준으로 우리나라 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50% 미만의 곳은 222개로 전체의 91.4%이다. 그리고 155곳(전체의 63.8%)의 재정자립도는 30% 미만의 열악한 재정여건을 나타내고 있다. 특히 군 지역은 82개 모든 곳의 재정자립도가 50% 미만의 상황이며, 자치구 역시 전체(69개)의 91.3%(63개)가 재정자립도 50% 미만의 취약한 재정 여건을 보인다(<표 2-8> 참조).

<표 2-8> 우리나라의 지방재정자립도 분포

(단위: 단체 수)

구분	합계	시·도	시	군	자치구	비중
합계	243	17	75	82	69	100.0%
10%미만	3	0	-	3	0	0.4%
10~30%미만	154	4	31	77	42	63.4%
30~50%미만	67	7	35	4	21	27.6%
50~70%미만	20	5	9	0	6	8.2%
70~90%미만	1	1	0	0	0	0.4%
90%이상	0	0	0	0	0	0

자료: 행정안전부(2018b), p.289.

36) 자치단체별 재정자립도는 서울 82.5%, 광역시 59.4%, 세종특별자치시 69.2%, 도 38.8(제주특별자치도 29.9%), 시 37.8%, 군 18.5%, 자치구 30.3%로서, 서울특별시를 제외하면 매우 낮은 수준이다(행정안전부, 2018b, p. 289).

지방자치단체의 재정여건이 이렇게 취약한 이유는 재원(세수) 신장성과 직결되는 주요 세원(소득과세, 소비과세 등)이 중앙에 집중되어 있고, 자체재원인 지방세와 지방세외수입의 과세대상(세원)이 협소하기 때문이다. 이전재원 중심의 지방세입 체계는 지방재정의 타율성을 심화시키고 책임성의 결여를 초래하며, 그래서 비효율적인 재정운용으로 이어지기 쉽다.³⁷⁾ 그러므로 지방자치단체 재정운용의 자율성, 책임성, 효과(성과)성을 높이기 위해서는 자체재원인 지방세 중심의 지방재정체계를 확보할 필요가 있는 바, 이를 위해서는 세원 공동이용방식(이른바 공동세 제도)을 확대하거나 일부 국세를 지방으로 이양하는 방안³⁸⁾만이 아니라 자치단체의 과세자주권을 부분적으로나마 보장하는 방안 또한 필요가 있을 것이다. 문제는 지방세입에서 자체재원인 지방세의 비중을 획기적으로 증대시킬만한 방안을 확보하기가 쉽지 않을뿐더러, 자체재원을 현재보다 100% 순증하는 데 성공했다고 해도 재정자립도가 60% 이하에 불과한 자치단체가 전체의 63.8%(155곳)에 이를 정도로 지방재정 문제가 심각하다는 점이다. 그렇다면 지방자치단체의 재정여건을 개선하기 위해서는 지방세 등 자체재원을 증대시키기 위해 노력함과 동시에, 이전재원을 확충하기 위해 노력 또한 필요한 셈이다(유태현, 2017a, pp. 22-24).³⁹⁾

지방재정이 안고 있는 문제는 여기서 그치지 않는다. <표 2-6>에서 2009년 이후 국고보조금이 차지하는 비중이 지방교부세가 차지하는 비중을 상회하는 것으로 나타나게 된 데에는 2005년 이후 상당수 사회복지 국고보조사업이 지방으로 이양되었다는 사실이 놓여 있다. 국고보조사업의 지방이양과 함께 지방자치단체에 제공되는 국고보조금이 확대되었기 때문이다. 문제는 국고보조금이 자치단체가 비교적 ‘자율적으로 사용하는’ 지방교부세와 달리 대상사업의 범위나 국고보조율이 사전에 대통령령으로 정해져 있는 데다, 국고보조사업이 지방자치단체에게 국고보조금에 상응하는, 자비부담, 즉 대응 지방비(matching fund)를 요구한다는 점이다. 이는 결국 사회복지 국고보조사업의 지방이양이 이전재원에서 국고

37) 자치단체가 자율적으로 지방공공서비스 공급을 결정함과 동시에 그에 따른 재정 부담을 짊어지는, 그래서 자율과 책임의 지방재정운영체제가 확보될 때, 지방공공서비스로부터 지역 주민이 얻는 편익과 그에 따른 재정 부담 사이에서 균형을 추구하는 지방재정운영이 비로소 가능해질 수 있다. 이러한 상황에서는 지방세가 지방공공서비스에 대한 가격 역할을 담당하는, 이른바 조세가격(tax pricing) 기능이 효과적으로 작동될 수 있을 뿐만 아니라 지방공공서비스의 효율적 공급 또한 가능해질 것이다(유태현, 2017a, pp. 24-25).

38) 현행 국세-지방세 제도를 유지하는 상황에서, 지방세의 세율을 인상하는 방안도 있겠지만, 이 경우 조세저항의 문제에 직면할 가능성이 높다.

39) 일부 지방자치단체는 자체재원을 확충하여 해당 지역의 재정을 스스로 꾸려나갈 여지가 있지만 나머지 대부분의 지방자치단체는 중앙정부의 지원이 없을 경우 독자적인 재정운용이 가능하지 않을 뿐만 아니라 존립조차 쉽지 않은 상황이다. 이런 현실을 고려할 때, 전자에 해당하는 지역과 후자에 속하는 지역의 지방재정 운용 방식을 다르게 구축하는 재정분권 정책이 필요할 수도 있다. 이 경우, 재정여건이 상대적으로 양호한 지역에 대해서는 자체자원의 확충으로 해당 지역의 재정문제를 스스로 해결할 수 있도록 재정운용 권한을 부여하는 반면, 재정여건이 상대적으로 열악한 지역에 대해서는 중앙차원의 적정 재정관리와 더불어 중장기적으로 자체재원 기반이 확충될 수 있도록 실효성 있는 대책을 마련할 필요가 있을 것이다(유태현, 2017a, pp. 26-28).

보조금이 차지하는 비중을 높여주는 요인으로 작용하는 데서 그치지 않고, 자치단체의 사회복지 관련 재정부담을 가중시키는 요인으로까지 기능하는 셈이다⁴⁰⁾(유태현·이상호·신우진·이남형, 2017). 이는 곧 사회복지 국고보조사업 등의 합리적 정비와 지방재정 세출여건의 개선 또한 지방재정이 안고 있는 과제임을 시사한다.

이렇게 볼 경우, 재정분권 측면에서 지방재정이 안고 있는 과제는 크게 지방세 등 자체재원의 확충, 지방교부세 등 이전재원의 확충, 국고보조사업의 합리적 정비로 요약될 수 있을 것이다. 앞의 두 과제가 세입여건의 개선과 맞물린다면, 세 번째 과제는 세출여건의 개선과 맞물릴 것이다. 또는 첫 번째 과제가 자체재원을 확충하는 문제와 맞물린다면, 두 번째, 세 번째 과제는 지방교부세나 국고보조금 등 지방재정조정제도의 합리적 정비 혹은 조정의 문제로 연결된다는 점에서, 재정분권을 확보하기 위한 과제는 자치단체의 자체재원을 확충하는 방안의 확보와 함께 지방재정조정제도를 합리적으로 조정 혹은 정비하는 문제로 요약되는 셈이다.⁴¹⁾

그렇다면 현 정부가 「자치분권 로드맵(안)」(2017.10.26.)에서 발표한 재정분권 추진 방안은 현재의 지방재정 문제에 대한 비교적 정확한 판단에 기초하는 듯 보인다. 현 정부는 재정분권 추진 방안으로, 지방재정의 실질적 확충(현재 8:2인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 6:4로 개편) 및 그에 따른 지역 간 재정격차 완화, 재정제도 운용에 대한 자치단체의 자율성 제고 및 재정책임성 확보를 제시한다. 지방재정의 실질적 확충 방안으로는 지방소비세 및 지방소득세 비중 확대(즉 세원공동이용방식 확대), 지방세 신세원 발굴 등을 제시한다. 지역 간 재정격차 완화 방안으로는 지방소비세 균형기능 강화, 지방소득세 공동세 도입, 지역상생발전기금 확대 개편, 지방교부세율 상향 등 교부세의 균형역할 강화, 국가-지방간 기능·사무 조정과 연계한 국고보조사업 개편 등을 제시한다. 재정운용의 자율성 및 책임성을 위한 방안으로, 자율성 제고 방안은 없으며, 재정책임성 확보방안으로는 재정정보 공개 확대 등 주민에 의한 재정 통제를 강화해서 재정책임성을 확보하는 방안 등을 제시한다(행정안전부, 2017). 여기서 지방재정의 확충이 자치단체의 자체재원을 확보하기 위한 방안이라면, 재정력 격차 완화는 지방재정조정제도를 합리적으로 조정 혹은 정비하는 문제와 무관할 수 없다. 재정운용의 자율성을 제고함과 동시에 책임성을 보장하는 방안은 과세자주권 확보나 이와 관련된 세입기반 확충 문제와 연결될 수 있을 뿐만 아니라 이전재원 중심의 타율적인 지방재정 운용체계가 안고 있는 비효율성의 문제를 극복할 수 있는

40) 사회복지 국고보조사업과 무관하게, 최근에는 저출산·고령화 등의 요인에 힘입어 자치단체 차원에서도 사회복지 관련 지출을 늘리는 추세이다.

41) 재정자립도 측면에서 자치단체들 사이에 상당히 큰 편차가 존재하고 있으므로, 지방세 등 자체재원의 확충 또한 지방재정조정제도의 조정 혹은 정비를 요구할 수밖에 없다.

대안으로도 기능할 수 있을 것이다.

흔히 지방재정의 확충 방안으로 중앙에 집중된 세원(재원)을 지방으로 이전하는 조치(즉, 세원동공이용방식의 활성화, 국세의 지방이양 등)와 함께, 지방세의 새로운 세원 발굴, 지방세 비과세·감면의 정비, 지방자치단체의 과세자주권 강화 등의 방법이 제안된다는 점에서(유태현, 2017b, pp. 13-15; 국회예산정책처, 2017b, pp. 92-99), 현 정부의 재정분권 안은 지방재정이 안고 있는 문제에 대해 현실적으로 의미 있는 방안으로 볼 수 있을 것이다. 다만 현 정부의 자치분권 로드맵에서는 자치단체의 과세자주권에 대한 명시적인 언급이 없다. 재정운용의 자율성과 책임성에 대한 언급이 과세자주권을 전제한 것으로 볼 수도 있겠지만, 과연 그러한가에 대해서는 확신하기 어렵다. 과세자주권이 보장되지 않을 경우, 지방재정의 실질적 확충은 쉽지 않으며, 그것도 지방세 비중을 현행 20%에서 40%로까지 상향조정할 수 있을 정도로 지방재정을 확충하기는 거의 불가능에 가깝다. 이는 결국 현재 우리나라 지방재정이 재정분권 차원에서 안고 있는 과제가 과세자주권의 보장을 통해 자체재원의 확충을 보장하는 방안의 확보와 함께 지방재정조정제도를 합리적으로 조정 혹은 정비하는 문제로 요약될 수 있음을 시사한다.

제3장 영국의 재정분권 추진 현황

3.1 지방정부의 과세자주권

영국은 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales)와 북아일랜드(Northern Ireland)로 구성된 연방왕국이다. 단일국가(unity state)의 형태를 띠고 있지만 내부적으로는 네 개의 지역 단위에서 독자적인 정책이 실시되는 연방형 국가의 성격을 갖고 있다. 서로 다른 정체성을 지닌 네 개의 지역이 공존해 왔기 때문에 복잡한 사회·정치적 관계를 형성하였고, 그 결과 정치제도와 재정제도도 각자의 특징을 반영하여 변모해 왔다.

영국의 지방자치 전통은 오래되었으나 이에 대한 성문헌법은 따로 존재하지 않는다. 불문헌법국가로서 영국의 지방정부는 의회가 제정하는 법률에 의해 그 권한과 기능, 그리고 중앙정부와의 관계가 규정된다. 중앙정부는 법률을 통해 지방자치단체의 권한을 재정 및 개정, 혹은 폐지할 수 있다. 법률 이외에 시행령(Statutory Instrument)이나 고시(Circular) 등을 통해 지방자치단체의 활동이나 조치를 제한한다. 그리고 중앙정부의 관료들은 법적 근거를 갖고 지방자치단체의 활동과 직무에 개입할 수 있다. 최근에는 자치권의 수권에 따라 지방정부의 책임성을 강화시킬 목적으로 관련 법률의 제정이 이루어지고 있다. 2009년에는 ‘지방민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)’이 제정되었고, 2016년에는 자치권 향상과 책임성 제고를 목적으로 하는 ‘도시 및 지방정부 분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)’이 제정되었다.

중앙정부는 전국통할사무를 주로 수행하는데 구체적으로는 국방, 외교, 사법, 해외원조, 통화관리, 사업보장, 산업, 교통 부문 등을 담당한다. 이에 반해 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지와 편익에 관련된 사무를 담당하는데 대체로 교육, 주택, 지역개발, 대인 사회서비스, 소비자 보호, 쓰레기 처리 등이 포함된다. 중앙정부의 재정 지출은 주로 사회혜택 및 연금(social benefits and pensions), 국방, 국가보건서비스(National Health Service), 고등교육 부문에 집중되고 지방정부의 경우에는 초·중등교육과 사회서비스 분야에 재정 지출을 집중하고 있다(방동희, 2017, p. 437).

잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈와 북아일랜드에는 각 지역의 자치권을 갖춘 지역 정부가 존재한다. 1998년에 각 지역은 스코틀랜드법(Scotland Act 1998), 웨일즈 정부법(Government of Wales Act 1998), 북아일랜드법(Northern Ireland Act 1998)을 제정하고 중앙정부 권한의 일부를 이양 받았다. 구체적인 내용을 살펴보면 지역마다 이전된 권한의 내

용과 범위가 상이하⁴²⁾. 또한 2000년에는 광역런던시(Greater London Authority: GLA)와 런던광역시 의회(London Assembly)를 설치하고 집행 권한의 일부를 이양하였다⁴³⁾. 전술한 바와 같이 헌법이나 법률로 자치권을 보장하지 않기 때문에 중앙정부가 위와 같은 법률 자체를 수정·폐기할 수 있다.

영국의 지방자치조직은 지방정부와 지방자치단체로 구성되어 있다. 지방정부는 광범위한 행정 및 재정권한을 갖고 다양한 행정서비스를 제공하는데 구체적으로는 카운티(County), 통합시(Unitary Authority), 버러(Borough), 디스트릭트(District) 등이 있다. 광역자치단체의 권역 내에는 상급 자치단체와 분담하여 행정서비스를 제공하는 버러(borough), 디스트릭트(District)가 있다. 그리고 광역 및 지방정부가 담당하는 행정서비스를 모두 제공하는 통합형 자치조직도 존재하는데, 이는 단일계층에 속하는 조직으로서 통합시(Unitary Authority)와 광역도시 디스트릭트(Metropolitan District)가 있다. 지방자치단체는 주민생활과 밀접한 기능 중 일부를 제공하며 주민들의 자생적 자치조직의 성격이 강하게 반영되어 있다. 지방자치단체의 연원은 과거 영국 국교의 교구 제도로서, 타운(town)이나 농촌지역을 중심으로 존재하는데, 파리쉬(Parish), 커뮤니티(Community)가 있다.

각 지역의 지방 행정 구조는 지역마다 다르다. 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 단일 계층제로 통일되어 자치 정부 - 지방정부 - 지방자치단체로 구성되어 있다. 스코틀랜드는 32개 카운슬(council area), 웨일즈는 22개의 통합시(unitary authorities), 북아일랜드는 11개의 디스트릭트(District)로 구성되어 있고, 이들의 업무는 지방정부법(Local Government Act)에 의해 규제된다. 스코틀랜드와 웨일즈에는 지방자치단체가 설치되어 스코틀랜드에는 1,227개, 웨일즈에는 735개의 커뮤니티가 설치되어 있다. 이에 반해 북아일랜드의 경우에는 커뮤니티가 존재하지 않는다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방행정 구조는 <그림 3-1>과 같다.

42) 이후에도 각 지역의 자치권은 꾸준히 변화해 왔는데, 최근 각 지역의 자치권 내용은 다음과 같다. 스코틀랜드는 2016년 스코틀랜드법(Scotland Act 2016)에 따라 경제, 사법, 보건, 교육, 과세, 주택, 농업, 환경, 기회균등, 소비자, 교통에 대한 권한을 갖고 집행하고 있다. 웨일즈는 2017년 웨일즈법에 따라 웨일즈정부와 국회의 권한을 헌법상으로 보장받고 교통, 원유생산, 소비자보호, 철도, 항만에 관한 권한을 행사할 수 있게 되었다. 북아일랜드의 경우 1998년 북아일랜드법(Northern Ireland Act 1988)을 통해 영국 의회가 제정한 법률적 범위 내에서 입법권과 집행권을 보장받고 있다(영국법제처 홈페이지, <http://www.legislation.gov.uk>, 검색일: 2018. 8. 13.).

43) 영국법제처, 2007년 광역런던자치단체법(Greater London Authority Act 2007), 영국 법제처 홈페이지 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents>; 검색일: 2018. 7.10)

<그림 3-1> 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지방자치단체 구성(2018년)

구분	스코틀랜드	웨일즈	북아일랜드
지역 (자치) 정부	Scottish Government	Welsh Government	Northern Ireland Government
지방 정부	Council (32)	Unitary Authority (22)	District (11)
지방 자치 단체	Community (1,227)	Community (735)	

자료: 스코틀랜드 자치정부 홈페이지 <http://www.cosla.gov.uk/scottish-local-government>(검색일: 2018. 8.1.)

웨일즈 자치정부 홈페이지 <https://gov.wales/?skip=1&lang=en>(검색일: 2018.8.1.)

북아일랜드 자치정부 홈페이지 <https://www.nidirect.gov.uk/contacts/local-councils-in-northern-ireland>(검색일: 2018.8.1.)

반면에 잉글랜드의 경우 2계층을 기초로 하면서 지역에 따라 단일계층의 지방정부 구조를 갖추고 있다. 잉글랜드의 지방 행정구조는 <그림 3-2>에서와 같이 우선 지방정부의 특성과 환경 요인을 반영하여 대도시형 그룹과 비대도시형 그룹으로 나뉜다. 대도시형 그룹은 런던을 비롯한 6개의 대도시(Greater London, Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands and West Yorkshire)를 포함한다. 런던을 제외한 5개의 대도시에는 단일계층의 광역 디스트릭트(Metropolitan District)가 지방정부의 역할을 수행하고 있다. 위의 대도시를 제외한 다른 도시들의 경우 경찰업무를 제외한 모든 지방 행정 업무를 지방정부가 담당하는데, 지역에 따라 단일계층과 2계층으로 구성되어 있다. 2계층 구조에서는 상위지방정부인 카운티 의회(County Council)와 하위지방정부인 디스트릭트 의회(District Council)가 존재한다. 단일계층으로 구성된 지역은 통합형 자치조직인 통합시(Unitary authorities)가 지방정부로서 중앙정부와 직접적인 관계를 맺고 있다. 런던을 제외한 다른 지역에는 지방자치단체로 파리쉬(Parish)가 있다.

<그림 3-2> 잉글랜드의 지방자치단체 구성 및 현황(2018년)

구분	잉글랜드		
	런던	대도시권(단층제)	<복층제> 비대도시권 <단층제>
광역 지방 자치 단체	광역런던자치단체 (Greater London Authority: GLA)		
(상위) 지방 정부 (하위) 지방 정부	런던 버러 (London borough Council) (33)	광역 디스트릭트 (Metropolitan District Council) (36)	카운티 (County Council) (27) 디스트릭트 (District Council) (201) 통합시 (Unitary Council) (55)
지방 자치 단체		교구 (Parish)	교구(Pariah) (약 10,000)

자료: Mark Sanford(2018), "Briefing Paper, Local government in England: structures", Number 07194.

영국은 지방정부의 유형별로 각각의 기능과 업무가 명확하게 구분되고 있는데 구체적인 내용은 <표 3-1>과 같다. 런던광역시(Greater London Authority)는 런던 전역을 관할하면서, 교통, 경찰, 소방 및 비상계획, 도시 전략계획, 에너지 정책 등의 기능을 총괄, 수행하고 있다. 런던 버러는 상위단체인 런던광역시와 기능을 분담하여 교육, 도로, 교통계획, 주택, 사회서비스, 지방도로, 도서관 및 박물관, 쓰레기 수거, 환경보전 등과 관련한 행정 서비스를 제공한다. 대도시권의 광역도시 디스트릭트는 자치단체로서 광역기능까지 흡수하여 통합서비스를 제공하고 있다. 비도시권의 경우, 통합시는 광역 및 자치단체의 기능을 통합적으로 수행하는데 반해, 복층제 내의 카운티와 디스트릭트는 지방자치단체의 업무를 분담하고 있다. 카운티는 교육, 도로, 교통, 사회서비스, 도서관 운영, 쓰레기 처리, 도시 전략계획 등을 담당하는데 반해 카운티 구역 내에 설치되어 있는 디스트릭트(District)는 지역계획, 주택, 환경위생, 쓰레기 수거, 지방세 징수 등과 관련한 업무를 담당하고 있다.

<표 3-1> 영국의 지방자치단체별 기능

	비도시권/통합자치단체 (Shire Areas)			광역도시권/런던 (Metropolitan Areas/London)		
	통합시 (Unitaries)	카운티 (County Councils)	디스트릭트 (District Councils)	광역도시 디스트릭트 (Metropolitan District)	런던버러 (London Boroughs)	런던 광역시 (GLA)
교육(Education)	○	○		○	○	
도로(Highways)	○	○		○	○	○
교통계획 (Transport planning)	○	○		○	○	○
대중교통(Passenger transport)	○	○		○		○
사회복지(Social care)	○	○		○	○	
주택(Housing)	○		○	○	○	
도서관(Libraries)	○	○		○	○	
레저 및 레크리에이션 (Leisure and recreation)	○		○	○	○	
환경위생 (Environmental health)	○		○	○	○	
쓰레기 수거 (Waste collection)	○		○	○	○	
쓰레기 처리 (Waste disposal)	○	○		○	○	
계획 신청 (Planning applications)	○		○	○	○	
전략 계획 (Strategic planning)	○	○		○	○	○
지방세(Local taxation collection)	○		○	○	○	

출처: Local Government Group(2010), *Local Government Structure Overview*

중앙정부의 재정 지출 항목은 주로 국가보건서비스(National Health Service), 국방, 사회 혜택 및 연금(Social benefits and pension), 고등교육 분야로 구성되어 있으며, 지방정부는 초중등 교육과 사회서비스 분야에 집중적으로 재정을 지출하고 있다(임성일, 2008, pp.24). 중앙정부의 지역사회 및 지방자치부(Department for Communities and Local Government: DCLG) 장관은 예산 상한선 설정(Budget-capping) 제도를 통해 지방정부의 세금 인상과 예산 지출에 대해 개입할 수 있다. 잉글랜드의 경우 회계감사 위원회(Audit Commission)를 통해, 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 자체 회계감사 기관을 통해 지방정부의 회계처리를 관리·감독하고 있다. 회계감사 위원회는 지방정부의 성과 종합 평가(Comprehensive Performance Assessment)를 수행하고 그 결과에 기반 하여 지방정부의 개선 방안 수립 및 집행에 대해 감독·지원한다(김수연 외, 2018, pp.157-158).

영국의 지방재정은 지방세에 관해 과세자주권을 제한적으로 확보하고 있다. 세입측면에서 보면, 현재 지방세 제도인 카운슬세는 가구단위로 부과하면서 사회적 취약계층에 대해서는 감면 및 감세 제도를 병행하고 있다. 지방정부는 세출계획과 이전재원 등의 세입 등을 고려하여 중앙정부가 부여한 한도 내에서 상황에 따라 과세세율을 조정할 수 있다. 그리고 지역 차원에서 새로운 재정 지출이 발생할 것으로 예상될 때, 이를 충당하기 위한 구체적인 방안, 즉 세율을 증가시킬지 또는 지방채를 발행할지 등을 지방정부가 선택할 수 있다.

세출 측면에서는 크게 경상지출(revenue expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구성된다. 경상지출을 위한 재원은 주로 지방세 소득과 중앙정부로부터 받는 이전재원으로, 자본지출을 위한 재원은 중앙정부로부터 이전되는 자본보조금과 지방채 발행 및 자본수입을 통해 확보한다. 지방정부의 주요 세출 항목을 살펴보면 경상지출에서는 교육과 대인사회서비스 부문, 자본지출 중에서는 주택, 교통부문이다. 영국의 경우, 중앙정부와 지방정부의 행정서비스 분야가 명확하게 구분되어 있으며 이는 세출 항목에도 그대로 반영된다. 사회복지부문의 경우, 중앙정부는 사회보장 및 연금 부문에 지출하는 반면 지방정부는 대인사회서비스 부문에 주로 지출한다. 지방정부와 중앙정부 사이에 행정 담당과 그에 따른 재원배분이 일치되어 역할 분담이 명확하게 이루어지고 있다.

중앙정부가 지방정부에 이전하는 총보조금 소득, 즉 각종 지원금과 보조금은 다양한 항목으로 구성된다. 추후 상술하겠지만, 총보조금 소득은 총의존재원, 주택계정보조금, 자본계정보조금으로 구성된다. 총의존재원을 구성하는 여러 항목 중에서 세입지원교부금과 비주거레이트(Business rates)의 경우에는 사용용도가 정해지지 않는 일반 보조금으로 지방정

부가 자율적으로 지출할 수 있다. 이 중 비주거레이트는 과거 지방세였다가 1990년부터 중앙정부가 징수하여 조정을 통해 각 지방정부에 전액 배분하고 있다.

3.2 국세-지방세 구조와 비율

3.2.1 영국의 지방세제도

지방재정제도 측면에서 살펴보면, 잉글랜드와 웨일즈는 비교적 유사한 제도를 구축해온 데 반해 스코틀랜드는 다소 상이한 측면이 있고 북아일랜드의 경우에는 상대적으로 매우 다른 특성을 보이고 있다. 일례로, 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드는 현재 카운슬세를 기반으로 지방세 제도를 운영하는 데 반해 북아일랜드는 전통적인 레이트세 제도를 유지하고 있다.

3.2.1.1 레이트 제도

레이트 제도의 경우, 영국의 전통적인 조세제도로서, 현재에도 이 제도를 적용하고 있는 곳은 북아일랜드 한 곳에 불과하고 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드는 모두 카운슬세 제도를 시행하고 있다.

영국의 레이트세 제도는 한 개의 세목으로 구성된 자산과세의 성격을 갖춘 조세제도로써, 지역의 자산에 부과되는 자산세이다. 역사적으로 1900년대 이전까지 영국의 지방자치단체들은 지역의 자체 재원을 통해 세출의 대부분을 감당해 왔다. 지방자치단체들은 세원 확보를 위해 지역 내 자산에 대한 가치를 독자적으로 평가하여 학교 레이트, 도로건설 레이트, 빈민구제 레이트 등과 같이 다양한 유형의 레이트들을 지정하였다. 1929년에 이르러 지방자치단체들이 독자적으로 설정한 다양한 항목의 레이트들을 폐지하고 단일한 세목으로 통합하여 레이트세 제도를 실시하게 된다. 그러나 이 제도는 지역 별로 자산가치를 산정함에 따라 자산의 평균가치가 지역별로 다르게 격차를 발생시켰다. 이 문제를 해결하기 위해 1949년 이후 영국 내 모든 자산 가치는 내국세 수입 평가국(The Inland Revenue Valuation)이 담당하는 것으로 정비되었다(김의섭, 2013, p. 47).

레이트세의 과세 대상은 주거레이트(domestic rates)와 비주거레이트(non-domestic rates)로 나누어 살펴볼 수 있다. 주거레이트의 경우 지역주민들이 주거하는 주택과 건물을 대상으로 부과되고, 비주거레이트는 기업과 산업 등 이윤추구를 목적으로 사용되는 건물 및 주택에 부과되는 세금으로 기업레이트(business rates)라고도 한다. 지방정부는 재정활동에 필요한 재원 중 지방세를 통해 확보해야 하는 자체소득목표치(local target of income)를 결정

하고 이에 부합하는 지방세율로 레이트 목표치(rate poundage)를 산정한 후 세금을 부과하였다. 현재 지방재정제도로써 레이트세 제도는 북아일랜드에서만 시행되고 있으며⁴⁴⁾, 비주거레이트는 국세 항목으로 중앙정부에 편입되어 과세되고 있다.

3.2.1.2 카운슬세 제도

현재 영국에서 실시하고 있는 지방세 제도는 카운슬세(Council Tax)제도이다. 1993년 4월 1일 존 메이저(John Major)정권이 카운슬세를 도입한 이래로 영국의 지방세 제도는 카운슬세 단일 세목으로 구성되어 지금에 이르고 있다.⁴⁵⁾

영국의 지방정부는 전통적으로 지방정부의 재정활동에 필요한 자금은 해당 지역의 주민이 부담해야 한다는 원칙 하에서 주민이 스스로 선택한 세제를 유지해야 한다는 점을 강조하였다. 그 결과, 지방정부가 제공하는 편익을 누리는 대가로 주민이 그 비용을 부담할 수 있는 가장 간편하고 명확한 세금 징수 방법으로 자산과세 제도를 선택하였다.

영국 지방정부의 주요한 세입원인 카운슬세는 자산과세적 성격과 소득과세적 성격을 모두 갖추고 있다. 먼저, 카운슬세는 지역 주민이 거주하는 주택의 자산가치를 기준으로 세금을 부과하기 때문에 자산과세의 성격을 갖고 있다. 동시에 지방정부가 채택한 기준에 따라 해당 계층에게 각종 조세감면 혜택을 실시하고 있기 때문에 소득재분배 기능을 수행한다는 측면에서 소득과세적 성격 또한 지니고 있다. 지역 주민을 대상으로 과세한다는 점에서 기존의 레이트세 제도와 유사한 데 반해 거주하는 성인의 수를 고려한다는 측면에서 주민부담금제도와도 유사한 성격을 갖는다.

카운슬세의 과세 대상은 지역 주민이 거주하는 주택의 자산가치이며, 각 주거단위

44) 현재 북 아일랜드의 지방세는 주거레이트(domestic property)제도를 실시하고 있다. 자산평가는 토지 및 자산부(Land & Property Services)가 담당하고 있다. 북아일랜드 자치 정부 홈페이지.
<https://www.nidirect.gov.uk/articles/valuation-of-domestic-properties-for-rates>(검색일: 2018.8.13.)

45) 영국은 1572년에 구빈법(Poor Law)의 제정과 함께 재산세를 도입했다. 동 법은 지역의 교구(the local parish)에 게 빈민(the poor) 구제의무를 부과하면서, 교구 주민들에게 재산세를 과세해서 필요한 재원을 충당하도록 하였다(Wikipedia, "Business rates in England and Wales"). 그러다가 1640년에 비주거레이트의 출발점인 '사용 재산에 대한 조세(tax on occupied property)'가 도입되면서, 재산세가 주거용(주거레이트)과 비주거용(비주거레이트)으로 구분되기 시작했다. 후자는 계속해서 지방세로 부과되었지만, 지방정부에 따라 서로 다른 세율이 적용될 수 있는 지방세의 특성 때문에 비슷한 재산규모의 영업장이 지역에 따라 서로 다른 조세가 부과되는 문제가 나타났다. 이에 따라 1990년에 새로운 법령(Local Government Finance Act)이 제정되면서, 비주거용 자산의 사용자(occupiers of non domestic property), 즉 법인들에게 기업 운영의 안정성과 예측가능성을 위하여 과표 및 세율 결정을 일원화하여 단일 과세결정권자인 중앙정부가 부과하도록 했다(김현아, 2004, pp. 36-37). 한편, 주거레이트(domestic rates)는 원래 부동산 소유자와 임차인에게 가구당 기준으로 과세되었기 때문에 지방행정 수요와 세 부담의 연계성이 없었으며, 1990년 4월에 주민부담금제도(communitiy charge)로 대체되었다. 그러나 이 제도는 인두세(poll tax)로서 18세 이상의 성인들에 대해 빈부를 불문하고 단일세율(flat rate)로 과세되었기 때문에 과세의 불공평에 따른 납세거부 운동이 전국적으로 확산되었고, 그 결과 1993년에 카운슬세(council tax)로 대체되었다. 이런 의미에서, 카운슬세는 주민부담금제도와 주민부담금제도 이전에 주거용 자산에 과세되었던 주거용 레이트(domestic rates)를 절충한 것으로 볼 수 있다(박정수, 2009, pp. 251-252).

(Dwelling)를 기준으로 부과된다. 카운슬세의 납세의무자는 주택에 거주하는 성인으로 거주자가 주택소유자일 때에는 집주인이, 임대한 경우에는 임차인이 납세의무자가 된다. 2017년 9월 11일 현재 가치평가국에 등록된 잉글랜드의 카운슬세 납부대상 가구수는 2,350만 가구로, 2016년 9월 12일에 비해 0.8% 상승하였다. 카운슬세 기준은 1가구당 거주하는 성인 2명으로, 1명인 경우에는 과세액의 25%가 감면되는 반면에 3명 이상이라 하더라도 증액되지는 않는다.

영국의 지방정부는 카운슬세를 부과하기 위해 과표 산정에 있어서 가격대 방식(Banding System)을 채택하고 있다. 주택의 자산가치는 정부기관인 가치평가국(Value Office Agency)이 측정하며, 과세 수준은 자산가치 자체가 아닌 해당 자산의 가치가 속하는 가격대 구간에 의해 결정된다. 납부구간은 A부터 H까지 8개의 평가등급(valuation band)으로 나누어지며, 구체적인 구분 기준은 현재 카운슬세 제도를 도입하고 있는 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드에서 각기 다르게 설정되어 있다.

<표 3-2> 영국의 주택 평가 등급

등급(band)	가격범위(range of values)(파운드)			가격대 D에 대한 비율
	잉글랜드	웨일즈	스코틀랜드	
A	£40,000이하	£44,000이하	£27,000 이하	6/9
B	£52,000	£65,000	£35,000	7/9
C	£68,000	£91,000	£45,000	8/9
D	£88,000	£123,000	£58,000	9/9
E	£120,000	£162,000	£80,000	11/9
F	£160,000	£223,000	£106,000	13/9
G	£320,000	£324,000	£212,000	15/9
H	£32,001 이상	£424,000	£212,000 이상	18/9
I		£424,001 이상		21/9

자료: Mark Sanford, Briefing Paper, Council Tax: FAQs, Number 065583, 10, January, 2018, p.27-28.

이러한 등급별 과세방식은 각 등급에 속하는 가격대의 구간 폭이 크기 때문에 정부가 자산가격을 자주 재평가할 필요가 없다는 측면에서 행정상 편의성을 갖는다. 그리고 일단 자산가치가 최저등급인 A등급이나 최고등급인 H등급에 속하게 되면 적용되는 세율이 더 이상 바뀌지 않기 때문에 자산가치의 변화가 세액 규모에 영향을 미치지 않는다.

카운슬세의 세율은 D등급의 세액을 우선 결정하고 D등급을 기준으로 상대세율을 적용하여 나머지 다른 등급의 세액을 산정한다. 예를 들어 D등급의 세액이 1,000파운드라면 H등급에 속하는 주택가치의 세액은 $1,000 \times \frac{18}{9} = 2,000$ 파운드가 된다. 그리고 D등급의 세액은 성인 거주자 수를 고려하여 최종 세액이 결정된다. 성인 거주자가 2명이면 부과된 세액 100%를 징수하지만 1명인 경우에는 세액의 75%, 거주자가 없는 경우에는 세액의 50%만 부과된다.

각 지방정부는 매년 카운슬세의 세율을 독자적으로 결정할 수 있다. 지방정부는 예상되는 총지출이 결정되면 중앙정부의 보조금 외에 다른 수입 추정액과 준비금 등을 고려한 후 징수해야 할 카운슬세의 규모를 결정하고 그에 맞게 세율을 조정한다.⁴⁶⁾

<표 3-3> 카운슬세의 D등급 및 가구 당 세액

	D등급 세액(파운드)		
	잉글랜드	웨일즈	스코틀랜드
2011-12	£1,439	£1,162	£1,149
2012-13	£1,444	£1,188	£1,149
2013-14	£1,456	£1,226	£1,149
2014-15	£1,468	£1,276	£1,149
2015-16	£1,484	£1,328	£1,149
2016-17	£1,530	£1,374	£1,149
2017-18	£1,591	£1,420	£1,173

자료: 영국의회 홈페이지, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02649>(검색일: 2018. 7.15.)

카운슬세가 도입된 1993년 이래로 지속적으로 증가해 왔다. 카운슬세가 부과되는 기준인 가격대 D밴드에서 성인 2인을 기준으로 할 때, <표 3-4>와 같이 잉글랜드의 카운슬세는 소폭이나마 증가추세를 보이고 있다. 특히 잉글랜드의 경우, 지방정부가 성인의 사회복지와 관련된 재정을 카운슬세를 통해 증가시킬 수 있게 되면서 증가율이 커지고 있다⁴⁷⁾.

46) 영국 지방세의 제도의 가장 큰 특징 중 하나는 지방세 제도가 보조금 제도와 긴밀하게 연계되어 운영되고 있다는 점이다. 지방재정은 자체수입인 지방세와 보조수입인 보조금이 제도적으로 잘 연계될 때 두 제도의 장점을 효과적으로 활용함으로써 지방재정 운용의 효율성이 제고될 수 있는데, 영국의 지방재정은 바로 이러한 경우에 속하는 것으로 평가된다. 그 대표적인 사례가 지방정부의 세출 측면의 세입지출(revenue expenditure) 제도이다. 우리나라에서는 지방정부의 세입구조가 지방세, 세외수입이 산정된 후 그 부족액을 중앙정부 보조금으로 지원하는 방식으로 운영되지만, 영국 지방정부의 세입 구조는 중앙정부의 이전소득(Government Grant)과 비주거레이트 지원액(Redistributed non-domestic rates)이 산정된 후 그 부족액을 지방정부가 카운슬세(Council tax)를 통해 확보하게 된다. 지방정부가 카운슬세의 규모와 세율을 결정할 수 있는 이유도 여기에 있다(김의섭, 2013, pp. 103-105).

47) 2016-17년에는 최대 2%, 2017-18년에는 최대 3%까지 증가시킬 수 있게 되었다.

<표 3-4> 카운슬세 증가율(잉글랜드)

년도	가격대 D(파운드)	증가율(%)
2011-12	1,439	0.0
2012-13	1,444	0.3
2013-14	1,456	0.8
2014-15	1,468	0.9
2015-16	1,484	1.1
2016-17	1,530	3.1
2016-18	1,591	4.0

출처: DCLG, Local Government Financial Statistics England, No.28, 2018, p. 10.

지방정부는 카운슬세를 징수할 때 각종 비과세·감면 혜택을 제공하고 있다. 전술하였듯이 카운슬세는 주택의 자산가치와 거주하는 성인 수에 의해 결정되는데, 해당 주택에 거주하는 성인 2명을 기준으로 1명일 때에는 25%, 거주자가 없을 때에는 50% 감면되며 3명 이상이라 하더라도 증액되지 않는다. 또한 학생들이 거주하는 주택이나 18세 이하인 주민들이 거주하는 주택, 군인 수용시설과 외교관용 주택, 장애인이나 중증 정신질환자가 거주하는 주택⁴⁸⁾, 주택 소유자의 친족이 거주하는 주택 등에는 과세하지 않는다. 뿐만 아니라 빈 집의 경우 6개월 동안 수리가 필요하거나 수리 중인 주택, 사망자의 주택으로 더 이상 거주자가 없는 경우에는 6개월 동안 과세 대상에서 제외된다. 장애인 거주를 목적으로 건축한 주택은 아니지만 장애인을 위한 시설이 주택 내에 존재하는 경우 주택 평가 등급에서 1등급을 낮게 책정하는 감면제도를 시행하고 있다. 거주자가 2개의 주택을 소유하여 그 중 한 주택은 휴가에만 별장으로 사용하는 경우 해당 주택에 대해서는 최대 50%까지 감면해주는 혜택을 제공하고 있다.

카운슬세 부과 주체는 지방정부이지만, 세율 결정에 있어서는 상한(capping)제도를 두어 지방세 부담이 과도해 지는 것을 제도적으로 제한하고 있다. 상한제도는 지방세 및 세출이 큰 지방정부 및 자치단체에 대해 국무 장관이 그 상승 정도를 제한하는 제도이다. ‘1984년 레이트법(Rates Act 1984)’ 에도 지방세에 대한 상한제도가 있었지만 1993년에 카운슬세가 도입되면서 상한제도는 정부가 정한 표준 비용 평가 금액(Standard Spending Share)을 기준으로 지방 자치 단체의 경상 예산 증가율에 상한을 설정하는 방식을 적용하고 있다.

48) 이 경우 이들을 간호하기 위한 간호인이 함께 거주하여도 면세제도가 적용된다.

3.2.1.3 비주거레이트

기업레이트라고도 불리는 비주거레이트(National Non-Domestic Rate)는 중앙정부가 국세로 징수하여 지방정부에 이전하는 조세이다. 전술했듯 영국은 이미 17세기부터 부동산에 대해 지방세 단일세목으로 레이트(rates)를 과세해 왔으며, 19세기에 이르러서는 주거레이트와 비주거레이트로 구분하여 징수했다. 1990년 세재개편을 통해 주거레이트는 주민부담금으로 대체되었다가 1993년부터 현재의 카운슬세로 바뀌었지만 지방세의 역할을 유지하고 있다. 반면에 비주거레이트는 1988년에 제정된 지방정부 재정법(The Local Government Finance Act 1988)을 토대로 과세권이 내국세청(Inland Revenue)으로 이관되어 1990년부터 중앙정부가 해당 자산의 임대가치에 단일비례세율을 적용하여 징수하고 있다⁴⁹⁾.

비주거레이트의 과세 대상은 비주거용 부동산, 기업용 자산, 산업용 건물 및 공공빌딩·플랜트·기계장치, 가스·통신 시설·급수·파이프 및 광고입간판 등이다. 다만, 농업용 토지와 건물·자선사업·교회 등이 보유한 자산은 과세 대상에서 제외된다. 과세 대상 품목은 중앙정부와 지방정부가 각각 작성한다. 중앙정부는 가스·물과 같은 네트워크 유형을 갖춘 자산을 담은 중앙평가액 목록을, 지방정부는 관할 내 모든 자산을 명시한 지방평가액 목록을 담당한다.

비주거레이트는 자산의 임대가치를 기준으로 과세표준을 산정하기 때문에 납세의무자는 해당 자산의 점유자이다. 즉, 소유자가 직접 사용하는 부동산에 대해서는 소유자가 납세의무자가 되며, 임대용 부동산의 경우에는 임차인이 납세의무자가 된다. 다만, 점유자가 존재하지 않는 부동산은 과세대상에서 제외된다.

비주거레이트는 중앙정부가 부과하며 징수 등 행정 업무는 지방정부가 담당한다. 지방정부가 거둔 세금은 다시 중앙정부로 이전되어 산정공식에 따라 결정된 금액을 각 지방정부에 재배분하면 지방정부는 이를 재원으로 사용한다.

비주거레이트의 과세표준은 대상 품목의 임대료로서, 공개 시장에서의 임대료와 지역 부동산시장에서 거래 시 형성되는 연간 임대료 수준으로 토대로 가치평가국(Value Office Agency)이 산정한다. 가치평가국은 전국의 모든 비주거레이트에 대한 과세표준을 결정하고 5년마다 재평가하는 업무를 담당한다. 가치평가국은 부동산의 소유권 이전 및 임대 등록 시에 지불해야 하는 취득세 정보를 통해 과세표준을 결정하는데, 이 세율은 단일비례세율이다. 비주거레이트의 세율은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드에 각각 다르게 적용된다. 2017-18년에 결정된 지역별 세율은 <표 3-5>와 같다.

49) National Non-Domestic Rates(NNDR)로 불리기도 한다. 본 보고서에서는 해당 조세 명칭을 비주거레이트로 통일하여 사용한다.

<표 3-5> 비주거레이트 세율: 2018-2019년

(단위: %)

	표준세율	소기업 세율	보조 세율
잉글랜드	49.3	48.0	
스코틀랜드	48.0		50.6 (대기업)
웨일즈	51.4		
북아일랜드	33.41		자치구카운슬(District council) 세율은 따로 존재하며, 그 범위는 21.33p에서 30.04p임. 그러므로 총 세율은 54.74p에서 63.45p 사이에서 결정됨.

자료: Mark Sanford, Briefing Paper, Business rates, Number 06247, 5, May, 2018, p.5.

비주거레이트의 과세 대상이 되는 비주거용 자산들 중에서 교회 등 종교 시설과 장애인 이용시설, 소유자가 없는 자산, 시골상점, 우체국, 농업용 토지⁵⁰⁾와 건물에 대해서는 여러 혜택이 제공된다. 자선단체가 사용하고 있는 자산의 경우에는 부담세액의 최소 80%를 감면해 주며, 시골상점과 우체국의 경우에는 세액의 50%를 감면한다. 잉글랜드의 경우에는 소규모 기업에게 감면을 적용하고 스코틀랜드의 경우에는 대기업에 세율을 차등 적용하는 방식으로 세제 혜택을 제공하고 있다. 북아일랜드는 표준세율에 각 자치구 카운슬 별로 추가 세율을 적용하기 때문에 누적 세율이 자치구 카운슬 별로 상이하게 결정된다.

3.2.2 중앙-지방재정 규모

영국 재무부(HM Treasury)는 국가총지출(국가총관리지출, Total Managed Expenditure) 자료를 토대로 국가 재정 규모를 추정하고 있다. 정부총지출은 중앙정부, 지방정부, 공기업의 모든 활동을 포함하고 있는 재정규모 지표라는 점에서 정부총지출의 추이를 통해 중앙정부와 지방정부의 재정 규모 및 그 변화 양상을 파악할 수 있다.

영국의 조세는 크게 국세와 지방세로 나뉜다. 국세는 소득과세(개인소득세, 법인세, 자본이득세), 소비과세(부가가치세, 석유수입세), 자산과세(상속증여세, 비주거레이트), 기타수입(사회보장기여금, 인지수입, 기후변화부담금, 운전면허 수수료)로 분류되는데 반해, 지방세는 카운슬세(Council Tax) 단일 항목으로 구성되어 있다.

50) 단, 스포츠 장소나 휴양장소로 활용되는 토지나 경주장 등과 같은 오락용 장소로 이용되는 토지는 농업용 토지에 포함되지 않는다.

<표 3-6>에는 2012-13년부터 2017-18년까지 국가총지출, 중앙정부지출, 지방정부지출 규모가 나타나 있다. 중앙정부와 지방정부 세출 규모와 추이를 살펴보면, 2010년대 들어와서 국가총지출에서 지방정부세출이 차지하는 비중이 소폭이나마 감소하는 추세를 보이고 있다. 이를 통해 영국의 재정 지출이 중앙정부를 중심으로 운영되고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 3-6> 영국 세출 규모 및 추이

(단위: 백만 파운드, %)

회계년도	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18 (추정)
중앙정부세출	554,062 (75.7)	558,578 (75.8)	570,808 (75.9)	574,371 (76.2)	589,167 (76.5)	619,572 (77.3)
지방정부세출	171,901 (23.5)	172,502 (23.4)	173,170 (23.0)	173,464 (23.0)	173,678 (22.5)	174,703 (21.8)
공기업세출	18,048	18,343	20,366	17,749	20,850	22,426
국가총지출	731,993	736,886	751,988	753,916	770,576	801,400

자료: HM Treasury, Public Expenditure: Statistical Analyses 2017, July 2017, p.32

3.2.3 국세-지방세 구조와 비율

영국 정부는 재정운영에 필요한 자금을 다양한 세입원들을 통해 확보하고 있다. 영국 정부의 경상세입(Current Receipts)은 조세수입과 이자 및 배당금, 예산운영상 흑자액, 기타 수입으로 구성된다.

2016-17년 예산자료를 살펴보면, 국민계정 상의 조세수입(National Accounts Tax)은 6,727억 파운드로, 구성 항목 중 소득세가 1,772억 파운드로 가장 큰 비중을 차지하고, 뒤이어 부가가치세, 법인세, 석유세 순으로 나타나고 있다. 사회보장부담금(National insurance contribution)은 기여금의 성격을 갖고 있지만 복지재정에 필요한 재원을 조달하기 위해 국민들에게 부과되기 때문에 사실상 조세의 성격을 갖고 있으며, 중앙정부 내국세 수입의 18.7%를 차지하고 있다.

<표 3-7> 영국 정부의 세입 내역

(단위: 십억 파운드)

	2016-17	2017-18
	결산액	추정액
소득세(Income Tax / gross of tax credits)	177.2	177.2
국민보험기여금(National insurance contributions: NICs)	125.9	131.0
부가가치세(Value added tax)	121.6	125.8
법인세(Corporation tax)	54.1	52.8
석유세(Petroleum revenue tax)	-0.7	-0.6
연료세(Fuel duties)	27.9	27.9
비주거레이트(Business rates)	29.2	29.3
카운슬세(Council tax)	30.4	32.2
부가가치세환급(VAT refunds)	13.8	14.1
자본취득세(Capital gains tax)	8.4	8.8
상속세(Inheritance tax)	4.8	5.3
토지인지세(Stamp duty land tax)	11.9	13.2
주식인지세(Stamp taxes on shares)	3.7	3.4
담배세(Tobacco duties)	8.7	9.4
산업용주정세(Spirits duties)	3.3	3.5
와인세(Wine duties)	4.2	4.3
맥주 및 과일주세(Beer and cider duties)	3.6	3.7
공항세(Air passenger duty)	3.2	3.3
보험료세(Insurance premium tax)	4.9	5.8
기후변화세(Climate change levy)	1.9	1.8
기타 국세(Other HMRC taxes)	7.4	7.3
자동차세(Vehicle excise duties)	5.8	6.0
은행세(Bank levy)	3.0	2.6
은행추가세(Bank surcharge)	1.6	1.8
견습세(Apprenticeship levy)	0.0	2.7
면허료 수입(Licence fee receipts)	3.2	3.2
환경부담금(Environmental levies)	5.2	8.6
EU ETS 경매세(EU ETS auction receipts)	0.4	0.4
스코틀랜드 및 웨일즈 조세(Scottish and Welsh taxes)	0.6	0.7
이익전환세(Diverted profits tax)	0.1	0.2
청량음료사업세(Soft drinks industry levy)	0.0	0.0
기타 조세(Other taxes)	7.2	7.0
국민계정 조세수입(National Accounts taxes)	672.7	692.8
EU 분담금 공제(Less own resources contribution to EU)	-3.4	-3.5
이자 및 배당금(Interest and dividends)	6.5	7.1
총영업흑자(Gross operating surplus)	47.2	45.5
기타 수입(Other receipts)	3.7	3.5
총경상수입(Current receipts)	726.7	745.4
영국 석유가스 수입(Memo: UK oil and gas revenues)	0.0	0.7

자료: Office for Budget Responsibility, Budget 2017.

<표 3-8>은 영국의 국세-지방세 비율 추이를 보여주고 있다. 국세-지방세 규모는 1990년을 전후로 추세가 달라진다. 1990년까지는 대체로 지방세가 10%전후의 비중을 차지하고 있었는데 반해 그 이후에는 지방세 비중이 5% 안팎으로 감소한다. 이러한 변화는 조세제도의 변화에 따른 결과이다. 1990년 4월 1일 이후부터 지방세였던 비주거레이트가 국세로 전환되었다. 2010년대 들어 국세-지방세 비율은 대체로 95 대 5의 비중으로 유지되고 있다. 국세-지방세 규모의 추세와 제도의 변화 양상을 통해 영국의 조세 수입 구조는 국세 중심으로 이루어져 있으며 그 성격이 더 강화되어 왔다는 것을 알 수 있다.

<표 3-8> 영국의 국세-지방세 비율 추이

(단위: 십억 파운드, %)

	1975	1980	1990	1995	2003	2011
국세	32.9 (88.9)	70.7 (89.2)	182.2 (92.8)	234.9 (96.2)	368.3 (95.2)	523.5 (95.3)
지방세	4.1 (11.1)	8.5 (10.8)	14.1 (7.2)	9.3 (3.8)	18.6 (4.8)	26 (4.7)
총조세수입	37.0	79.3	196.3	244.2	386.9	549.5
	2012	2013	2014	2015	2016	2017(추정)
국세	530.5 (95.3)	555.1 (95.3)	575.7 (95.4)	601 (95.4)	642.3 (95.5)	660.6 (95.4)
지방세	26.3 (4.7)	27.5 (4.7)	27.9 (4.6)	29.0 (4.6)	30.4 (4.5)	32.2 (4.6)
총조세수입	556.8	582.6	603.6	630	672.7	692.8

자료: 1975~2003년 자료는 김의섭(2013), p.21.

2011~ 2017년 자료는 HM Treasury, 「Budget」 각 년도(2013~2018).

영국의 경우 지방정부가 부과하는 지방세는 카운슬세가 유일하기 때문에 부족한 재정 수요는 중앙정부로부터 받는 이전 재원을 통해 충당한다. 앞에서 살펴보았듯이 중앙정부가 국세를 징수하고 지방정부가 지방세를 징수할 때 국세 대비 지방세의 비중은 5%에도 미치지 못한다. 한편 중앙정부는 국세 중에서 비주거레이트를 지방정부로 전액 이전한다. 비주거레이트는 징수 주체로 볼 때에는 국세이지만 지출 측면에서 보면 지방정부의 세원으로 포함시킬 수 있다. 2016-17년도 비주거레이트는 전체 조세세입의 4.3%를 차지하고 있다. 이외에도 중앙정부는 지방정부의 부족한 재원을 보전하기 위해 각종 보조금을 지급하고 있다. 이를 고려하면 지방정부가 집행할 수 있는 재원은 전체 세입의 17.2%에 이른다.

<표 3-9> 영국 중앙정부와 지방정부 간 재원의 재배분: 2016-2017년

(단위: 십억 파운드, %)

구분		2016년
국세-지방세	국세	642.3 (95.5)
	지방세	30.4 (4.5)
	합계	672.7 (100)
중앙정부 이전지출(중앙정부 총 보조금)		85.5
중앙-지방	중앙정부	556.8 (82.8)
	지방정부	115.9 (17.2)
	합계	672.7 (100)

자료: HM Treasury, Autumn Budget 2017, November 2017, p.82

3.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도

3.3.1 재정조정제도의 역사

현재 영국의 재정조정제도의 원형은 1990년에 갖추졌다. 1990년 4월1일 대처 정부는 과거의 지방세원이었던 비주거레이트를 중앙정부의 세원으로 이전한다. 이 때 지방세 재원은 주민부담금(인두세)만 남게 되었고 이는 이후 카운슬세로 바뀌어 현재에도 유일한 지방세 세원으로 존재한다. 이에 따라 지방정부의 지방세입은 크게 감소하였고 지방정부의 전체 재정에서 차지하는 자체재원의 규모도 큰 폭으로 감소한다. 지방정부 재정이 중앙정부의 보조금에 의존하는 수준은 더욱 심화되었다. 이 시기 세입지원교부금제도도 함께 도입되는데, 추후 살펴보겠지만 세입지원교부금은 지방재정의 책임성을 높이고 지방정부 간 재정의 배분방식을 변화시켰으며 이는 현재까지 유지되고 있다. 이 시기 중앙정부의 보조금 제도에 있어서 가장 큰 변화는 총외부재원(Aggregate external finance: AEF)의 도입이었다.

1990년 이래로 영국 정부는 보조금 제도 운영과 관련하여 공평성과 타당성을 기준으로 개선 방안을 마련하기 위한 모색을 지속해 왔다. 2003년에는 공식배분보조금(Formula Grant Distribution)을 도입하여 영국 정부가 정한 산정공식에 따라 각 지역의 배분액을 결정하고 용도제한이 없는 보조금으로 교부하였다⁵¹⁾. 이와 함께 2003년 지방정부법안(Local

51) 이 배분액은 매년 전년도에 지방재정대책(Local Government Finance Settlement)을 통해 발표된다.

Government Bill 2003)을 제정하여 1990년대 이후 지속된 중앙정부의 지방정부에 대한 통제를 제한하고 지방정부의 자율성을 제고시킬 목적으로 새로운 지방재정제도를 도입하였다⁵²⁾. 2006년에는 기존의 보조금 배분 제도를 보완⁵³⁾하였으며, 교육 관련 보조금인 교육 목적 보조금(Dedicated Schools Grant)이 도입되었다. 이후 지방정부에 대한 일반보조금 지원을 확대하기 위한 조치를 추진하였는데, 2008년에는 권역별지원보조금(Area Based Grant)제도를 도입하여 기존에 지급하던 여러 특정보조금들을 통합하여 용도제한이 없는 보조금으로 전환하였다. 이 제도는 2011년 3월 31일에 종료되었고 4월부터는 새로운 지역 서비스 지원보조금(Local Services Support Grant)로 대체되었다(김의섭, 2013, pp. 83-84).

이후에도 영국 정부는 지방 자치 단체 및 지역에 따라 큰 권한과 재량을 부여함으로써 지역 사회의 강력한 권한을 새롭게 확립하고 재정 적자를 감축하는 것을 목적으로 2011년 지역주의법(Localism Act 2011)과 2012년 지방재정법(Local Finance Government Act 2012)을 통과시켰다⁵⁴⁾. 2010년 10월, 재무부는 2010년 지출검토(Spending Review 2010)를 통해 2011년도부터 2014년도까지의 4년간의 지출 계획을 발표하였다. 계획 중에서 지방 재정과 관련된 주요 내용으로는 보조금을 단계적으로 삭감하고 기존 보조금에 대한 용도제한을 폐지해 나가며 지방정부의 새로운 자금조달 방법으로 증가세수재원조치(Tax Increment Financing : TIF)를 도입하였다⁵⁵⁾.

2011년 3월에 발표한 지방재원검토(Local Government Resource Review)에서는 지방정부에 재정적으로 더 많은 재량권을 부여하였다. 이 보고서에서는 지방정부가 지역 내 민간 부문의 성장을 추동하고 지역 경제 활성화를 위해 노력하도록 지방정부의 재원조달 수단, 특히 비주거레이트를 다시 지방세화를 하는 방안을 제안하고 있다. 비주거레이트 세수의 일부를 지방정부가 징수할 때 정부 재원에 대한 지방정부의 재정의존도가 어떻게 변화할

52) 구체적으로 살펴보면, 지방정부의 신규 차입에 있어 지방정부의 자율성을 보장하였고, 지방정부가 지역 내 자원을 자율적, 탄력적으로 활용할 수 있게 하였다. 지방정부는 지역경제의 활성화를 위해 지역 내 신규 중소기업에 대한 지원을 자율적으로 수행할 수 있게 되었고, 지역 내 새로운 교역과 관련한 권한도 확대되었으며, 지역경제 활성화 구역도 설정할 수 있게 되었다(김의섭, 2013, p. 83).

53) 2006년도에 지방 교부금 총액이 전년 대비 약 87%까지 감소하면서 지방정부가 지출 금액을 보장할 수 있는 재정 수입을 확보할 수 없다는 우려가 제기되었다. 이에 따라 중앙정부는 지방교부금 산정방식을 개정하였다. 2006년부터 정부는 각 지방정부가 필요로 하는 추가 경비 규모를 파악하기 위해 최소수준필요경비로서 상대적 수요 지출(Relative Needs Amount)을 산정하고, 해당 지방정부가 추가로 징수할 수 있는 상대적 재원규모(Relative Resource Amount)를 산정하여 그 차액만큼을 중앙정부가 지급해야 할 보조금으로 산정한다. 이와 함께 격변완화 조치(Floor Damping Block)를 도입하여 각 지방정부의 예산이 급변하지 않도록 조정할 수 있도록 하였다.

54) 영국의 지방재정 제도와 관련한 변화는 영국 법제처 홈페이지를 참고하여 작성하였다. 영국법제처홈페이지, <http://www.legislation.gov.uk>(검색일: 2018. 8. 14)

55) 구체적으로 살펴보면, 첫째로 영국 정부에서 지방 자치 단체에 교부되는 보조금을 2011~2014년의 4년간의 자료를 기준으로 28%를 삭감하였다. 두 번째로는 인프라 시설 건설을 목적으로 관련 부처에서 지방정부에 지급하는 지출은 2011~2014년 4년간 자료 대비 약 45%를 삭감하였다. 세 번째로는 2011년부터 연간 70억 파운드에 이르는 지방정부 보조금에 대한 용도 제한을 철폐하였다.

지를 판단하고, 동시에 해당 제도가 도입되었을 때 지방정부에 의한 비주거레이트 세율의 대폭 인상을 방지할 수 있는 방안을 검토하였다.

2011년 11월에는 주택계정보조금 폐지와 상한선(capping)제도의 완화를 골자로 하는 2011년 지역주의법(Localism Act 2011)을 발표하였다. 영국 정부는 각 지방정부가 장기적 관점에서 공공주택 공급의 양을 조정하고 품질 및 효율성을 향상시킬 수 있도록 인센티브와 유연성을 제공할 목적으로 주택계정보조금을 폐지하였다. 그 결과, 주택계정보조금은 2012년 4월부터 폐지되었고, 각 지방정부는 그 동안 국고에 납부한 각 지방의 임대료 수입을 기반으로 주택계정을 자체적으로 운영할 수 있게 되었다. 각 지방정부는 재원이 부족할 경우 차입을 통해 재원을 충당할 수 있다. 상한제도의 경우, 중앙정부가 매년 지방정부의 카운슬세 인상률에 대해 상한선을 설정하여 제시할 수는 있으나 지방정부가 일정한 절차를 거쳐 상한선 이상으로 카운슬세를 인상할 수 있는 방안을 마련하였다. 즉, 지방정부가 중앙정부의 상한선 이상으로 카운슬세를 인상하고자 할 경우 주민 투표를 통해 결정할 수 있게 된 것이다⁵⁶⁾.

2012년 12월에 발표한 2012년 지방재정법(Local Finance Government Act 2012)은 지방 재정 제도의 광범위한 개혁조치를 담고 있는 법률로서, 정부가 지방정부 및 지역경제 지원을 목적으로 실시하고 있는 재정 정책을 보완하는 내용을 골자로 하고 있다. 가장 큰 변화는 이전에 제안되었던 비주거레이트의 배분 방식 변화와 증가세수재원조치(Tax Increment Finance)의 도입이다. 비주거레이트의 경우 이전까지 국고로 납입되었던 비주거레이트 세수의 50%를 2013년부터 각 지방정부가 직접 징수하는 것으로 바뀌었다⁵⁷⁾. 증가세수재원조

56) 주민투표에서 지방정부가 제시한 인상안이 부결되는 경우, 중앙정부가 제시한 상한선을 초과할 수 없으며 주어진 범위 내에서만 과세할 수 있게 된다. 2016년 중앙정부가 제시한 상한선은 2%이며 이와 관련하여 주민 투표를 실시한 지방정부는 2016년까지 없다.

57) 구체적인 방식을 살펴보면, 각 지방정부는 해당 지역에서 과거의 비주거레이트 징수액에 토대로 비주거레이트 기준액을 산출한다. 그리고 해당 지역의 인구와 공공 서비스 제공에 따른 비용을 토대로 기준 재정 수준(baseline funding level)을 산출한다. 이 계산에서 비주거레이트 기준액이 기준 재정 수준을 넘는 지방정부는 정부에 납부금(tariff)을 지불하고, 비주거레이트 기준액이 기준 재정 수준을 밑도는 지방정부는 중앙정부로부터 추가 지급액(top-up)을 교부받는다. 지방정부가 중앙정부에 지불하는 납부금은 중앙정부의 주요 비주거레이트 회계(main non-domestic rating account)에 계상되어 정부가 지방정부에 교부하는 추가 지급금의 재원으로 사용된다. 이를 통해 모든 지방정부는 새로운 제도가 도입되어도 비주거레이트 수입이 이전보다 감소하는 것을 방지할 수 있게 된다. 각 지방 자치 단체의 납부금 및 추가지급금은 2020년에 처음 실시될 예정이며, 제도의 재검토가 이루어지기 전까지는 유지된다(단, 인플레이션에 따른 인상은 이루어진다). 이 외에도, 새로운 제도의 도입 후 사업용 자산의 증가로 비주거레이트에서의 수입이 크게 늘어날 것으로 예상되는 지방정부에 대해서는 부과금(levy)을 징수하는 시스템을 도입한다. 이것은 새로운 제도로의 전환 후에도 모든 지방정부가 지역의 요구에 부응하기에 충분한 자금을 확보할 수 있도록 하기 위한 추가적인 조치이다. 지방 자치 단체로부터 징수하는 부과금은 관할 지역 내의 대기업의 사업소가 폐쇄되는 등 비주거레이트 징수액이 현저히 감소하는 지방정부에 대한 재정 지원 등에 사용될 예정이라는 점에서 비주거레이트의 지방세적 성격에는 변함이 없다. 또한, 새로운 비주거레이트 제도 하에서 지방정부는 중앙정부의 허가를 조건으로, 다른 지방정부 및 지방자치단체와 파트너십을 구축할 수 있다. 파트너십을 맺은 지방정부는 새로운 제도 하에서 기본적으로 하나의 지방자치조직으로 취급되어 비주거레이트의 세수를 공유할 수 있다.

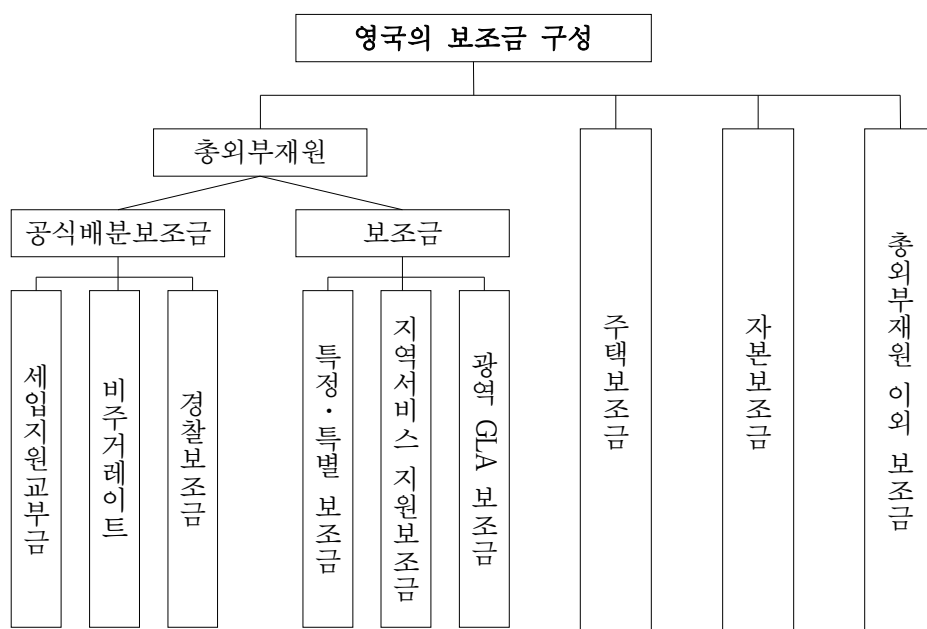
치는 정부가 지정한 지역에서 지역 개발 등과 같은 프로젝트를 진행할 때 필요한 자금을 개발 후 예상되는 세수 증가를 담보로 조달할 수 있도록 하는 조치이다. 구체적으로 살펴보면, 지방정부는 미래에 예상되는 비주거레이트 수입 증가액을 상환 재원으로 자금을 조달하여 지역 경제 발전에 기반이 될 주요 인프라 정비 등과 같은 투자 프로젝트를 수행할 수 있다.

2015년 11월에 발표된 2015년 지출검토 및 추계재정보고서(Spending Review and Autumn Statement 2015)에서는 2016년도부터 2019년도까지 4년간 진행될 공공 지출에 대해 검토하고 있다. 재정 적자 해소를 목표로 시행될 공공 지출 삭감 정책에 따라 지방정부에 대한 정부 보조금도 감소할 것으로 예상된다. 그리고 지방 자치 제도의 개혁과 관련해서는 이전의 개혁 조치를 확대·강화하는 방향으로 변화를 꾀하고 있다. 이에 따라 지방정부가 비주거레이트의 세수 전액을 징수할 수 있도록 제도를 개정하고, 비주거레이트의 세율을 결정할 수 있는 권한을 확대하고 있다. 그리고 노인 케어 서비스 제공에 필요한 자금을 조달할 목적으로 매년 지방정부가 결정하는 인상률에 있어서는 중앙정부가 설정하는 인상률 상한선보다 최대 2%까지 높게 설정할 수 있는 권한을 부여하기로 하였다.

2017년에는 소규모 기업에 대한 비주거레이트 경감조치가 마련되었다. 2017년 4월 1일부터 평가액이 12,000파운드 미만의 사업용 자산에 대해서는 비주거레이트를 전액 면제해주고, 평가액이 12,001-15,000파운드인 자산에 대해서는 일부 면제가 이루어지고 있다.

이와 같은 변화를 거쳐 현재 영국의 보조금 제도는 <그림 3-3>과 같이 되었다.

<그림 3-3> 영국의 보조금제도 개관(2018년)



3.3.2 지방정부의 세입구조와 현황

영국 지방정부의 세입구조는 지방정부가 스스로 조달하는 자체재원과 중앙정부로부터 지원받는 의존재원으로 이루어져 있다. 지방정부의 총세입은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있으며 의존재원의 경우 2015-16년 지방정부 세입 중 52%를 차지하여 하락 추세를 보이고 있다. 최근 세입구조의 추이는 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 영국 지방정부의 세입구조 추이: 이전재원 비율

(단위: 백만 파운드, %)

세입유형	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
의존재원(총 보조금 소득) (a) (Total grant income)	101,800 (63.7)	97,692 (62.9)	90,982 (57.7)	89,271 (53.8)	85,561 (52.2)
자체재원(총 지역에서 조성된 소득) (Total locally-funded income)	47,899 (30.0)	48,771 (31.4)	57,319 (36.4)	58,335 (35.1)	58,966 (36.0)
기타소득 및 조정액 (Other income and adjustments)	9,995 (6.3)	8,842 (5.7)	9,235 (5.9)	18,469 (11.1)	19,390 (11.8)
총 소득(b) (Total income)	159,694	155,306	157,554	166,075	163,871
이전재원 비율(a/b) (Grants as a percentage of total income)	64%	63%	58%	54%	52%

자료: DCLG(2017), p. 7. 수정.

영국 지방정부의 자체재원, 즉 총소득은 지방세수입, 세외수입, 기타수입으로 구성된다. 지방세인 카운슬세는 지방정부의 재정 활동에 필요한 경비를 충당하는 가장 중요한 세입원이다. 세외수입으로는 사용료, 수입료, 부담금 등과 같이 지방정부가 특정 서비스를 제공하고 그 대가로 지역주민으로부터 획득하는 수입이다. 기타수입은 자본매각수입, 외부이자수입, 복권발행수입 등으로 구성된다.

<표 3-11> 영국 지방정부의 세입구조 추이: 자체재원

(단위: 백만 파운드, %)

세입유형	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
자체재원 (Total Local-Funded Income)	47,899	48,771	57,319	58,335	58,966
· 카운슬 세 (Council Tax)	26,451 (55.2)	26,715 (54.8)	23,371 (40.8)	23,964 (41.1)	24,734 (41.9)
· 사용료 및 부담금 수수료 (Sales, fees and charges)	11,991 (25.1)	12,201 (25.0)	12,695 (22.1)	11,741 (20.1)	11,666 (19.8)
· 주택임대 수입 (Council rents)	6,583 (13.7)	6,916 (14.2)	7,215 (12.6)	7,439 (12.8)	7,468 (12.7)
이자수입 (External interest receipts)	860 (1.8)	815 (1.7)	839 (1.5)	865 (1.5)	1,047 (1.8)
· 자본수입 (Capital receipts)	2,013 (4.2)	2,124 (4.4)	2,481 (4.3)	2,996 (5.1)	2,196 (3.7)
· 이자율 유지정책에 따른 유보소득 ¹⁾ (Retained Income from Rate Retention Scheme)	- (0.0)	- (0.0)	10,719 (18.7)	11,331 (19.4)	11,855 (20.1)
기타소득 및 조정액	9,995	8,842	9,253	18,469	19,390

주: 1) 2013-14년부터 지방정부재정조정 협의에 따라 도입된 항목으로, 이는 세입지원교부금(RGS), 경찰보조금, 비주거레이트(NNDR)에 영향을 미침

자료: DCLG(2017), p. 7. 수정.

3.3.3 지방재정조정제도의 현황

영국의 지방정부 재정은 중앙정부의 재정 지원에 크게 의존하고 있다. 전술하였듯이, 징세 주체로 구분하면 지방정부 재정의 5%만 자체 징수하고 95%는 중앙정부로부터 이전받고 있다. 재정 지출의 결정 주체에 따라 구분하더라도 지방정부는 재정의 75%를 중앙정부의 보조금에 의존하고 있다.

영국 지방정부의 의존재원은 총교부금소득(Total Grant Income)으로서 중앙정부로부터 받는 각종 지원금 및 이전지출을 의미한다. 총교부금소득은 성격에 따라 총외부재원(Aggregate External Finance), 주택보조금(Housing Subsidy), 자본보조금(Capital Grant)으로 구성된다. 총외부재원은 공공주택을 제외한 일반경상지출을 지원하는 교부금으로 공식배분보조금(Formula Grants)과 용도가 지정된 보조금으로 구성되어 있다. 공식배분보조금은 한국의 보통교부세에 해당하며 보조금은 한국의 국고보조금과 유사하다. 주택보조금의 경우, 공공주택을 지원하기 위해 중앙정부가 지원하는 보조금으로 총외부재원과 별개로 지방정

부에게 지급하고 있다. 자본보조금은 지방정부의 자본지출의 부족분을 보조하기 위해 정부가 지급하는 보조금이다.

2003년부터 실시된 공식배분보조금(Formula Grant)은 중앙정부가 지방정부의 부족한 재원을 지원해주는 성격을 갖는 보조금으로, 사용용도는 중앙정부가 별도로 지정하기 않기 때문에 지방정부가 자율적으로 활용하는 일반보조금의 성격을 갖고 있다. 공식배분보조금은 각 지방의 사회·경제적 특성과 인구구조 및 지방세인 카운슬세의 세수 수준 등과 같은 여러 요인들을 고려하여 전국의 모든 지방정부가 지역 주민들에게 동일한 수준의 행정 서비스를 제공할 수 있도록 배분하면서 동시에 세입의 급격한 변동이 발생하지 않도록 하기 위한 제도도 마련해 놓고 있다.

공식배분보조금은 다음의 4가지 요소들을 토대로 산출된다. 첫째, 지방자치단체가 제공해야 하는 공공서비스의 상대적 수요지출(Relative Needs Formula: RNFs)을 산정한다. 둘째, 지방자치단체들의 자체 재원에 대한 상대적 재원규모(Relative Resource Amount)를 산정하고, 셋째, 중앙정부는 전국적으로 동일한 수준의 서비스를 제공해야 하는 지방정부에게 주민일인당 동일한 배분(Central Allocation)이 이루어지도록 배분한다. 마지막으로 각 지방정부에 지불하는 보조금 규모가 급격하게 변화하지 않도록 보정계수(Grant Floor Adjustment)를 적용한다. 이러한 배분공식을 토대로 결정되는 공식배분보조금에는 세입지원교부금(Revenue Support Grant), 비주거레이트(Non-Domestic Rate), 경찰보조금(Policy Grant)이 포함된다. 세입지원교부금은 전술하였던 공식배분보조금과 동일한 요소들을 토대로 산정·배분된다.⁵⁸⁾

비주거레이트는 중앙정부가 징수하는 세원으로, 이윤추구를 목적으로 하는 기업의 건물 및 자산을 대상으로 세금을 부과하는 자산과세의 성격을 갖는다. 초기 비주거레이트는 각 지역의 인구 수를 기준으로 배분되었는데, 이와 같은 산정 방식은 각 지방 간 재정 격차를 충분히 반영하지 못한다는 비판이 제기되었다. 중앙정부는 2006년부터 세입지원교부금과 마찬가지로 공식배분보조금 분배 방식과 동일한 방식을 적용하여 산정한 금액을 각 지역에 배분하였다. 그러나 이러한 방법상의 변화에도 불구하고 중앙정부가 일괄 징수하여 지방정부에 이전하는 방법은 지방정부들로 하여금 해당 지방에 기업을 적극적으로 유치하고자 하는 유인을 갖게 하지 못한다는 문제점은 여전히 존재하였다. 그 결과, 2013년부터 지방정부가 비주거레이트의 50%를 보유하도록 하여 지방정부들이 기업유치에 적극적으로 나

58) 영국의 지방재정조정제도는 지방세 제도와 긴밀하게 연계되어 지방 자치단체의 세입 제한을 보완하며, 자치단체 간 수평적 재정균등화 기능을 수행한다. 특히 영국의 보조금 가운데 세입지원교부금(Revenue Support Grants)은 그 규모와 배분이 중앙정부와 지방정부의 협의를 통해 결정되고, 주로 자치단체 간 행정수요 격차를 완화하는데 사용되기 때문에 보조금 제도의 재정균등화 기능을 담당하고 있다(김의섭, 2013, p. 106).

서도록 유도하고 나머지 50%는 중앙정부가 징수하여 공식배분보조금 방식에 따라 각 지역에 배분하게 되었다.

영국의 경우 광역 행정 단위에서 경찰 및 소방 서비스는 경찰자치단체(Police Authority)와 소방자치단체(Fire Authority)와 같이 단일 목적을 갖는 특화된 별도의 광역조직체들에서 담당한다. 경찰서비스의 경우 런던의 광역런던정부(Greater London Authority)는 수도 경찰자치단체(Metropolitan Police Authority)를, 잉글랜드와 웨일즈는 내무부(Home Office)가 관할 하에 경찰자치단체를 두고 있다. 경찰행정과 관련하여 지출하는 경비는 일반보조금인 경찰교부금(Policy Grant)과 특정 보조금으로 충당하고 있다. 경찰교부금 또한 공식배분보조금과 동일한 방식으로 산정되어 각 지방의 해당 단체에 배분되고 있다.

주택보조금(Housing subsidy)은 중앙정부가 공공주택을 지원하기 위한 용도로 지방정부에 지급하는 보조금으로, 2012년부터 각 지방정부는 자체 수입으로 주택계정을 운영하고 있다. 지방정부의 주택재정은 주택자본계정(Housing Capital Account)과 주택수입계정(Housing Revenue Account)으로 구성되어 있다. 주택수입계정의 경우 2012년 이전에는 주택 임대료 수입과 중앙정부 보조금으로 충당하다가 2012년부터는 지방정부의 자체 수입원을 토대로 운영하고 있다. <표 3-12>에서 볼 수 있듯이 주택계정을 자체 세입원으로 운영하면서 재원이 부족할 경우에는 차입 방식으로 확충하고 있기 때문에⁵⁹⁾ 주택보조금 규모는 지속적으로 마이너스 값을 기록하고 있다.

자본보조금(Grants towards capital expenditure)은 지방정부의 자본지출에서 부족분을 보완하는데 사용되는 보조금이다. 영국의 자본계정(Capital Account)은 주택수입계정과 마찬가지로 지방정부의 다른 보조금과는 독립적으로 운영된다. 자본계정은 주로 자본보조금, 자체의 세입원, 지방채 발행 등을 통해 재원을 확보하여 운영하고 있다.

이외에도 여러 종류의 보조금이 존재하는데, 이는 재원의 종류와 재원 사용의 자율성 여부에 따라 나뉜다. 먼저, 재원에 따라 구분하면, 총외부재원 보조금과 총외부재원 이외 보조금으로 나뉜다(<그림 3.3> 참조). 전자에는 특정·특별보조금, 지역서비스지원보조금(Local Services Support Grant: LSSG)과 광역GLA보조금(General GLA Grant)이 있다. 지역서비스지원보조금은 2008년-2010년 동안 지방 재원의 부족분을 충당하기 위해 운영되었던

59) 차입과 관련하여 살펴보면, 지방정부는 부족한 재원을 공공사업 자금 대출협회(Public Works Loan Board)에서의 차입과 일반 은행으로부터의 대출을 통해 확보한다. 2003년 지방정부법에 의해 2004년부터 지방정부는 중앙정부의 허가 없이 자금을 차입할 수 있게 되었다. 중앙정부의 허가제도가 폐지되었다고 해서 지방정부가 무제한으로 자금을 차입할 수 있는 것은 아니다. 지방정부는 스스로 상환 가능한 차입금 한도(affordable borrowing limit)를 설정하고 규율에 맞게(prudential) 차입해야 한다. 중앙정부는 지방정부가 상환 능력을 초과하여 차입하는 것을 방지하기 위해 특정 지방정부에 대해 중앙정부가 차입금 한도를 설정할 수 있는 권한과 지방정부의 차입 총액에 대한 상한선을 설정할 수 있는 권한을 갖고 있다.

권역별지원보조금(Area Based Grant)제도를 대체하여 2011년부터 시행되고 있다. 특정·특별보조금(Specific & Special Grant: SSG)은 재원 사용에 있어서 지방정부가 자율성을 갖는지 여부에 따라 용도제한 보조금(Ring-Fenced Grant)과 용도미제한 보조금(Un-Ring-Fenced Grant)로 구분된다. 용도제한 보조금 중 가장 큰 비중을 차지하는 보조금은 교육지원보조금(Dedicated School Grant: DSG)으로, 이는 2006년부터 세입지원교부금에서 분리되었다. 지역서비스지원보조금의 경우 2003년 지방정부법(Local Government Act 2003) 제31조에 근거하여 사용용도가 정해지지 않은 보조금(Un-Ring-Fenced Grant)으로 재원 지출에 있어서 지방정부의 자율성이 보장되는 유형의 보조금이다.

중앙정부가 잉글랜드에 지출하는 보조금 규모는 <표 3-12>와 같이 변화하고 있다.

<표 3-12> 영국 중앙정부의 잉글랜드 보조금 추이

단위: 백만 파운드

세입유형	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
A. 공식배분보조금(Formula Grant)	29,436	27,801	22,740	20,459	16,943
A/C*100	39.1	39.8	35.2	33.4	29.7
세입지원교부금(RSG)	5,873	448	15,175	12,675	9,520
비주거레이트(NNDR)	19,017	23,129	-	-	-
경찰보조금(Police Grant)	4,546	4,224	7,565	7,784	7,423
B. 보조금(총 외부재원 이내)	45,818	42,093	41,837	40,853	40,148
B/C *100	60.9	60.2	64.8	66.6	70.3
특정특별보조금 (Specific and special grants inside Aggregate External Grant: AEF)	45,502	41,820	41,760	40,805	40,119
지역서비스 지원보조금 (Local Services Support Grant: LSSG)	253	223	77	48	29
광역 GLA 보조금 (General GLA Grant)	63	50	-	-	-
C. 총 외부재원(A+B)	75,254	69,894	64,577	61,312	57,091
D. 주택보조금(Housing subsidy)	-704	-791	-795	-692	-734
E. 자본보조금 (Grants towards capital expenditure)	8,637	9,739	8,782	9,996	10,863
G. 총외부재원 이외 보조금 (Grants outside AEF)	18,614	18,850	18,417	18,655	18,296
중앙정부총보조금(Total grant income)	101,800	97,692	90,982	89,271	85,516

주: 중앙정부 총 보조금은 공식배분보조금, 총외부재원 이내 보조금, 주택보조금, 자본보조금, 총외부재원 이외 보조금의 합임

자료: DCLG(2017), p.7

3.4 재정분권 추진 현황과 특징

영국 지방재정제도 및 지방세 제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 영국은 지방재정과 관련하여 중앙집권적 성격이 강하다는 점이다. 역사적으로 오랜 시간에 걸쳐 지방자치가 이루어졌음에도 불구하고 관련한 헌법 규정이 존재하지 않는다. 지방정부 및 지방자치단체의 기능과 역할, 권한은 의회의 법률에 의해 규정되고 변화하기 때문에 집권정당의 이데올로기와 정책 방향에 심대한 영향을 받을 수 있다는 점에서 자치권은 불안정하게 보장되고 있다고 볼 수 있다. 일례로 1979년에 집권한 대처행정부는 지방정부에 대한 개입과 통제를 확대하는 방향을 관련 법안들을 개정하였다. 대처정권은 레이트세 제도의 폐지, 지방세와 지방세출에 대한 상한제도 도입 등을 통해 중앙정부의 지방정부에 대한 통제를 강화하였다. 그 결과 1980년대 영국의 지방재정 민주주의는 역사적으로 가장 크게 악화되었다(김의섭, 2013, p. 101).

이러한 영국의 경험은 우리나라에도 시사점을 준다. 우리나라의 헌법에는 지방자치에 관한 조문은 담겨있지만(제8장 제117조와 제118조) 재정분권과 관련한 별도의 조항은 존재하지 않는다. 영국의 사례를 고려할 때, 법제화를 통해 자치단체의 자주재정권을 보장하게 되면 중앙정부의 변화에 따라 지방자치단체의 재정관련 기능과 권한이 급격한 변동을 겪지 않을 수 있다는 점에서 헌법 차원에서의 제도적 장치를 마련하는 방안에 대해 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 현정부는 출범과 함께 발표한 국정과제에서 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’를 제시하였으며, 이행계획으로서 ‘2018년 헌법 개정으로 실질적 자치분권 기반 조성’을 제시하여 자치분권의 기반을 확보하고자 하고 있다⁶⁰⁾. 2018년 헌법 개정은 현실적으로 불가능해졌으나 현정부가 자치분권 추진 및 국가 기능의 단계별 이양 의지를 갖고 있는 만큼 향후 헌법을 통한 법제화 논의는 재개될 수 있다고 판단된다. 다만, 일단 마련되면 개정 절차가 까다로운 우리나라의 헌법개정절차를 고려할 때 헌법에 담길 내용과 법률에 담길 내용을 신중하게 검토할 필요가 있다.

둘째, 영국은 중앙정부와 지방정부의 역할이 명료하게 분리되어 있다. 지방정부는 원칙적으로 영국의회가 제정한 법률에 따라 개별적으로 수권된 업무를 처리하며, 지방정부가 수권된 범위를 넘어서는 행위를 했을 시에는 월권행위(Ultra vires)로 무효 처리된다. 이와 같은 월권행위에 관한 무효법리 등은 자치권의 확보 폭을 매우 좁게 만든다는 비판이 제기되기도 하지만, 법률에 근거한 자치권은 법률 제정 및 개정을 통해 현실의 변화를 탄력적으로 반영할 수 있다는 점에서 개방적이라 볼 수도 있다. 또한 법률 해석에 있어서도 열

60) 청와대홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects#page4>, 검색일: 2018. 8. 15.)

거해석에 한정하지 않고 예시해석으로 본다면 자치권의 부여 가능성을 높게 평가할 수 있다(방동희, 2017, p. 438).

위와 같은 장점은 자치권과 관련한 최근의 변화에서 잘 드러난다. 헌법을 통해 자치권을 보장받고 있지는 못하지만 개별 법률에 의거하여 부여받은 자치권은 각 지역의 역사적 상황을 반영하여 명시되어 있다. 이와 함께 차등적인 분권화 규정을 통해 지방정부의 자치권을 확대시키고 지방정부 및 단체가 재정 확충을 위해 노력하도록 인센티브를 제공하는 제도를 도입하고 있다⁶¹⁾. 2000년 지방정부법(Local Government Act)에 따르면, 지방정부는 지방세징수령(preets)의 발행권한, 지방정부가 사무수행에 필요한 지출을 수행하는 권한과 다른 단체에 자금, 고용, 재정 서비스를 제공·협력하는 권한을 부여하고 있다. 지방정부는 재정지출수요가 증가할 것으로 예측될 경우 재정 충당 방안을 결정할 수 있다. 다만, 어떤 방안을 선택하든 그 방안은 주민들의 재정 부담으로 연계되기 때문에 해당 지역 주민들은 투표를 통해 지방정부의 권한을 통제할 수 있다. 지방정부는 재정에 관한 권한과 책임성(accountability)을 동시에 부여받게 되었다(김민훈, 2011, pp. 20~21).

현재 우리나라에서는 지방자치단체들이 지방세의 세율을 조정할 수 있는 과세자주권을 갖지 못하고 있다. 우리나라의 경우에도 향후 지방자치제도가 안착되기 위해서는 지방자치 단체에 권한과 책임을 동시에 부여하는 방안에 대해 고려할 필요가 있다. 특히 현 정부는 지방재정 자립을 위한 재정분권을 국정과제로 제시하고 있다⁶²⁾. 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하여 지방재정의 자주역량을 높이고 건전성과 책임성을 확보하고자 하는 것이다. 영국의 사례를 참고할 때 향후 우리나라에도 지방자치단체들의 과세자주권을 부여하는 방안으로 지방세의 재정조절기능과 함께 주민의 재정부담과 지방자치단체의 재정책임성을 연계·강화하는 방향으로 제도를 보완해 나갈 필요가 있다.

셋째, 영국은 지방재정조정제도를 꾸준히 개선, 정비해 오고 있다. 중앙정부 중심의 재정 관계를 구축하고 있기 때문에 중앙정부가 각 지방정부에 세입을 배분하는 규모가 지방정부가 자체적으로 조달하는 재원보다 매우 크다. 재정 지출 측면에서 중앙정부와 지방정부

61) 2000년에 제정된 지방정부법(Local Government Act)은 지방 재정에 대한 인센티브를 제공하고 자치권 보장 범위를 확대할 수 있는 제도들을 담고 있다. 구체적으로는, 차등적인 분권화 규정으로 ‘최선의 가치(Best Value) 제도’, ‘개별법(Private Bill)에 의한 자치권 부여 제도’, ‘모범자치단체(Beacon Council)제도’를 들 수 있다. 최선의 가치 제도는 지방정부가 제공하는 모든 공공서비스에 관하여 5년마다 평가하여 그 결과 일정 기준을 충족하지 못할 경우에는 중앙정부가 직접 개입하여 지방정부의 권한을 박탈하거나 다른 정부나 단체로 이전시킬 수 있다. 개별법에 의한 자치권 부여 제도는 개별 지방정부가 중앙정부의 특정한 권한에 대해 자치권을 요청하고 인정받을 수 있는 제도이다. 마지막으로 모범자치단체 제도는 매년 선정된 특정 서비스에 대해 지방정부가 신청하면 심사가 진행되고, 그 결과 모범자치단체로 선정되면 해당 지방정부는 자치권을 확대할 수 있는 제도이다(방동희, 2017, p. 448.).

62) 청와대홈페이지(<https://www1.president.go.kr/government-projects#page4>, 검색일: 2018.8.15.)

의 비율이 약 75:25에 불과하다는 것은 영국 지방재정제도의 중앙집중적 성격을 알 수 있는 단적인 예이다. 이러한 조세 체계에서는 지방정부가 중앙정부의 보조금에 크게 의존할 수밖에 없기 때문에 지방정부와 중앙정부 간의 재정조정제도가 중요하다. 영국의 지방재정 조정제도는 지방세와 밀접한 관계를 형성하면서 지방정부의 세입을 보완하고 각 지방정부 간 재정불균등 문제를 완화시키는 역할을 수행하고 있다.

최근 영국 정부는 지방정부로 세원과 그에 대한 책임성을 함께 이전시키는 방식으로 재정분권을 꾀하고 있다. 먼저 비주거레이트에 대한 권한을 단계적으로 이양하고 있다. 과거 지방세였던 비주거레이트를 국세로 편입시키면서 각 지방정부들은 지역 내 기업의 경제활동이 지방정부 세수로 직결되지 않게 되면서 지역 경제 발전 및 활성화를 위한 기업 유치 활동 등에 지방정부가 적극적으로 나서지 않는다는 비판이 꾸준히 제기되었다. 이러한 의견을 반영하여 영국 정부는 2013년 이전까지 중앙정부가 일괄 징수하여 지방정부로 배분 하던 방식에서 탈피하여 2013년부터 단계적으로 중앙정부가 징수하는 비주거레이트 비율을 줄이고 지방정부가 징수하는 비주거레이트의 비율을 높여가도록 관련 법안을 개정하였다. 과거 비주거레이트를 국세로 전환했던 이유는 지역 간 불균등한 재정 수준을 조정하기 위함이었다. 전술한 바와 같이 비주거레이트를 지방세화시키면서 동시에 새로운 제도의 도입으로 인해 재정적 어려움을 겪는 지방정부가 발생하지 않도록 중앙정부는 지방 간 세입 규모를 조정할 수 있는 제도를 함께 도입하고 있다. 게다가 영국의 지방재정조정제도가 종종 중앙과 지방의 협의를 통해 결정되는데, 세입지원교부금(Revenue Support Grants)이 대표적이다. 이것의 규모나 배분이 중앙과 지방의 협의를 통해 결정되기 때문이다.

우리나라의 현정부 또한 지방자치 활성화를 위해 지방재정 자립의 위한 재정분권 체계를 세우고 지방재정의 자율성과 책임성을 제고시키는 것과 관련한 정책을 검토하고 있다. 현 정부가 제시한 국정과제를 살펴보면, 국세와 지방세 비율을 조정하여 장기적으로는 6:4의 비율까지 지방세 비율을 높이려 하고 있다. 이와 같이 지방 재정분권을 강화시키는 과정에서 우리나라 또한 지방 간 재정불평등 문제가 심화될 수 있기 때문에 이를 완화시키기 위해 재정조정제도를 보완·강화할 필요가 있다. 이러한 측면에서 영국의 사례는 참고할 만하다.

넷째, 영국의 경우, 지방재정의 자율성을 담보하면서 제도의 투명성과 효율성을 높이기 위한 노력을 병행하고 있다. 영국의 지방세 제도에서 중앙정부가 지방정부에 지급하는 보조금의 내역을 보면 지방정부가 사용처를 직접 결정할 수 있는 자율성을 갖춘 보조금이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다. 영국의 경우 보조금에 대한 중

양정부의 개입이 거의 없으며 지방비 의무 매칭 부담도 없기 때문에 지방정부는 부족한 재원을 보완하는 데 보조금을 자유롭게 사용할 수 있다(김의섭, 2013, p. 104). 이는 지방정부와 중앙정부 사이에 행정 담당과 그에 따른 자원배분이 일치되어 역할 분담이 명확하다는 점과 무관하지 않다. 영국의 재정분권 제도에서 중앙정부는 감시 및 규제자의 역할을 수행하고 지방정부는 법적으로 보장된 역할을 실질적으로 수행하기 때문에 중앙집권적 성격이 강하면서도 동시에 재정 지출과 관련한 지방정부의 의사결정 권한도 확실히 보장되고 있다. 이와 함께 영국 정부는 보조금 제도의 현황과 개선을 위해 매년 지방정부 재정보고서(Local Government Finance Report)를 발간하고 보조금 배분방식의 객관성과 투명성을 제고하기 위해 노력하고 있다. 우리나라에서도 보조금 운용 방식과 관련하여 지방자치단체의 자율권을 강화시키고자 한다면 이와 함께 제도의 투명성, 객관성, 효율성을 높이기 위한 노력을 병행할 필요가 있다.

다섯째, 영국의 지방세 제도는 단일 세목으로서 세제가 단순하기 때문에 납세의무자들의 조세회피가 어렵다는 점에서 지방세제의 운영과 관리가 효율적으로 이루어지고 있다. 또한 지방세가 자산과세인 레이트세 또는 카운슬세 제도로 운영되고 있기 때문에 세원이 지역으로 한정되어 있고, 세입 또한 비교적 안정적이며 지방정부의 세입 예측이 용이하다. 납세의무자의 입장에서조차 자신이 부담해야 할 세금의 규모를 비교적 쉽게 파악할 수 있기 때문에 조세 납부와 관련한 민원 제기가 상대적으로 적다는 점도 제도가 갖는 장점이라 할 수 있다.

영국의 경우와 비교하면, 우리나라의 지방세 구조는 다양하고 복잡하다. 영국의 단일세목 지방세가 갖는 역사적 기원을 고려한다면 우리나라의 현실에 직접적으로 적용하는 것은 어렵다. 다만, 지방세 체납징수율을 높이기 위해 고액·상습체납자들에 대한 징수활동을 강화하는 방안에서 체납징수활동을 강화하는 것뿐만 아니라 지방세 세목을 재조정하여 지방세 규모의 예측 정확성으로 높이고 징수 과정에서 발생하는 각종 비용을 줄이는 방법은 우리나라의 지방세 제도를 정비하는 데 고려될 수 있을 것이다.

제4장 독일의 재정분권 추진 현황

4.1 지방정부의 과세자주권

독일은 16개 주(Land)로 구성된 연방국가이다. 독일에서 연방정부와 주정부는 각각 연방 헌법인 기본법(Grundgesetz)과 주 헌법(Landesverfassungsgesetz)에 따라 구성된다(이동식, 2012, pp. 8-10). 주 정부는 기본법을 벗어나지 않는 범위 내에서 독자적인 주 헌법을 갖추고 있으며, 의회와 정부를 독자적으로 구성하여 운영한다. 독일에서 연방과 주는 상호 동등한 관계(연방과 주는 상호 수평적 관계)를 맺고 있으며, 기본법에서 별도의 규정이 없는 한 주의 업무는 원칙적으로 주에게 권한이 부여된다(기본법 제31조¹⁾). 또한 독일 연방제는 연방과 주가 각각 입법권과 행정권을 우선적으로 갖는 형태로 국가 기능이 배분되어 있으며, 연방은 외교·통상·국방 등 국가 공통적인 사무, 주는 교육·사법·경찰 등을 담당하고 일부 사무들은 공동으로 분담한다(유태현, 2017a, p. 28).²⁾

독일에서 지방자치단체는 주법(Landesgesetz)에 따라 정해진다.³⁾ 그래서 주마다 지방자치단체의 종류나 계층구조가 다르게 나타나지만, 어느 주법에서든 게마인데(Gemeinde)가 지방자치단체의 핵심으로 인정된다. 또한 모든 주는 크라이스(Kreis)를 게마인데의 상위 자치단체로 인정하고 있으므로, 독일 지방자치단체의 기본 구조는 주(Land)-크라이스-게마인데로 이어지는 모습을 보인다. 크라이스는 게마인데연합(Gemeindeverbände)의 성격을 지니며, 독자적인 법인격 또한 갖고 있다. <표 4-1>은 2016년 현재 각 주별 자치단체 현황을 보여준다. 2018년 독일 연방국가에서 게마인데와 크라이스의 총수는 각각 11,059개, 401개이지만, 주에 따라 상당히 큰 편차를 보인다.

<표 4-1>에서 알 수 있듯이, 주 아래 곧 바로 자치시(Kreisfreie Stadt)가 존재하는 지역도 있으며, 영토가 넓은 소수의 주에서는 주와 크라이스(혹은 란트크라이스; Landkreise) 사이에 관구행정구(Regierungsbezirk)라는 자치단체가 별도로 존재하기도 한다. 예를 들어, 바이에른(Bayern) 주는 7개의 관구행정구를 두고 있으며, 그 아래에 크라이스, 게마인데가 존재한다. 7개의 관구행정구 중 하나인 니더바이에른은 9개의 란트크라이스(Landkreise),

1) 기본법 제30조에 따르면, “주 권한의 행사(Die Ausübung der staatlichen Befugnisse)와 주 과제의 수행(die Erfüllung der staatlichen Aufgaben)은, 기본법에서 별도의 규정이 없는 한, 주의 업무영역(Sache der Länder)이다.”

2) 독일 기본법은 연방정부와 주정부의 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)에 관한 조항(제 91a조)과 연방정부의 위임 사무에 대한 공동재원조달 의무에 관한 조항(헌법 104a조 2항)을 포함하고 있다.

3) 우리나라의 경우에는 헌법 제117조 제2항이 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.” 라고 규정하고 있고, 광역·기초자치단체와 같은 자치단체의 종류는 지방자치법 제2조에서 규정하고 있다.

Dingolfing-Landau, Freyung-Grafenau, Kelheim, Landshut, Passau, Regensburg, Rottal-Inn, Straubing-Bogen)와 3개의 자치시(Landshut, Passau, Straubing), 그리고 1개의 그로세 크라이슈타트(grosse Kreisstadt)로 구성된다. 란트크라이스는 여러 개의 게마인데로 구성되는데, 예를 들어, 니더바이에른에 속하는 란트크라이스 파싸우(Landkreise Passau)는 38개의 게마인데로 이루어져 있다. 다만 독일 연방을 구성하는 16개 주(Land) 가운데 베를린(Berlin), 함부르크(Hamburg), 브레멘(Bremen)은 주 아래에 게마인데가 존재하지 않는 모습을 보인다. 예외적으로, 이 3개의 주는 하나의 도시가 주를 형성하는 셈이다(이동식, 2012, pp. 29-35).

<표 4-1> 독일의 각 주별 지방자치단체 현황(2016년)

주	관구 행정구	크라이스 총 수	크라이스		게마인 데	인구 ¹⁾ (1000명)	면적 (km²)
			자치시	란트크 라이스			
Baden-Württemberg	4	44	9	35	1.101	10,879.6	35,751
Bayern	7	96	25	71	2.056	12,843.5	70,556
Berlin	-	1	1	-	1	3,520.0	892
Brandenburg	-	18	4	14	417	2,484.8	29,654
Bremen	-	2	2	-	2	671.5	429,671
Hamburg	-	1	1	-	1	1,787.4	755
Hessen	3	26	5	21	426	6,176.2	21,115
Mecklenburg-Vorpommern	-	8	2	6	753	1,612.4	23,214
Niedersachsen	-	45	8	37	944	7,926.6	47,593
Nordrhein-Westfalen	5	53	22	31	396	17,865.5	34,113
Rheinland-Pfalz	-	36	12	24	2.305	4,052.8	19,854
Saarland	-	6	-	6	52	995.6	2,569
Sachsen	-	13	3	10	426	4,084.9	18,449
Sachsen-Anhalt	-	14	3	11	218	2,245.5	20,452
Schleswig-Holstein	-	15	4	11	1.110	2,858.7	15,802
Thüringen	-	23	6	17	849	2,170.7	16,202
Deutschland	19	401	107	294	11.059	82,175.7	357,386

주: 1) 2015년 말 기준임

자료: Statistisches Bundesamt(2017), Statistisches Jahrbuch 2017, ss. 26,28,29

독일에서 주의 역할은 매우 크다. 기본법에서 ‘별도의 규정이 없는 한 주의 업무는 원칙적으로 주에게 권한이 부여된다’고 명시되어 있는 바, 이는 곧 기본법에서 연방정부의 권한으로 명시되거나, 기본법의 위임에 따라 제정된 연방법률⁴⁾에서 연방정부의 권한으로 규정되지 않는 한 주에 관한 모든 업무가 주정부에게 맡겨져 있음을 의미한다.⁵⁾ 독일에서

4) ‘연방과 주 간 재정조정에 관한 법률’ (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern)을 지칭하는데, 동 법률은 ‘재정조정법률’ (Finanzausgleichsgesetz, 약칭으로는 “FAG”)로 불리워지기도 한다.

5) 독일의 주(Land)가 지방자치단체의 일종인가에 대해서는 쉽게 말하기 어렵다. 독일에서는 지방자치단체에 대해

는 대학을 포함한 모든 교육과정에 대한 예산지원과 책임, 병원도로 등의 건설, 경제활동 지원, 사회보장제도의 실시, 경찰과 사법기능의 수행을 포함하여 대부분의 행정기능이 원칙적으로 연방정부가 아니라 주정부에게 맡겨져 있다(이동식, 2012, pp. 35-36).

독일에서는 주 아래 다양한 자치단체가 존재하지만, 그 핵심은 게마인데이다. 게마인데는 기본법 제28조 제2항에 따라 자치권이 보장되며, 일정 세목에 대한 과세권과 함께 세율결정권(Hebesätze) 또한 보장된다.⁶⁾ 우리나라와 비교할 때, 독일의 크라이스가 광역자치단체에 해당한다면 게마인데는 지방자치단체에 해당한다고 볼 수 있다. 그렇지만 우리나라의 기초자치단체는 법령개정 만으로 자치성이 부정될 수 있는데 반해, 독일의 게마인데는 연방헌법인 기본법에 의하여 자치권이 부여되기 때문에 주법 등 하위법령 개정으로 자치성이 결코 부정되지 않는다. 게마인데는 고유사무와 위임사무를 처리하는데, 전자가 기본법 제28조 제2항에 나오는 ‘그 지역사회의 모든 사무’에 해당되는 것이라면, 후자는 연방 또는 주로부터 위임받아 시행하는 사무를 지칭한다. 고유사무는 다시 의무과제와 자율과제로 나누어질 수 있는데, 의무과제가 법률에 따라 강제되는 사무라면, 자율과제는 자치단체가 자율적으로 수행여부를 결정할 수 있는 자치사무를 지칭한다. 예를 들어, 9학년 또는 10학년까지의 의무교육과정과 관련한 학사업무가 의무과제에 해당된다면, 노인지원금결정, 양로원건설, 문화예술지원사업, 여가선용을 위한 지원사업, 전기 및 가스공급사업, 서민용주택건설사업 등이 자율과제에 해당된다(이동식, 2012, pp. 36-37).

4.2 국세-지방세 구조와 비율

독일의 조세는 세수가 특정 공법상 단체에 귀속되는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분될 수 있다. 연방세, 주세, 게마인데세가 전자의 경우에 속한다면, 공동세(Gemeinschaftssteuern)⁷⁾는 후자에 속한다. 전자가 이른바 국세와 지방세의 구분에 해당된

흔히 주(Land) 이하에 편성된 행정체제를 지칭하는 의미로 사용되기 때문이다. 이렇게 볼 경우, 주(Land)는 지방자치단체로 보지 않을 수도 있지만, 연방정부의 특성상 독일의 주정부에게 귀속되는 세목을 지방세로 분류할 수 밖에 없다는 점에서 주를 지방자치단체로 분류하는 방안이 타당할 수 있을 것이다(이동식, 2012, p. 30).

6) 기본법 제28조 제 2항: “게마인데에게는 법률의 범위 안에서 그 지역사회의 모든 사무(alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft)를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데 연합(die Gemeindeverbände)도 그 법률 상 허용 범위 안에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권(das Recht der Selbstverwaltung)을 갖는다. 자치행정의 보장범위에는 재정적인 자기책임의 기초(die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung)도 포함된다. 이러한 기초로는, 세율권(Hebesatzrecht)이 있는 게마인데가 관할하는 경제력 관련 세원(wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle)을 들 수 있다.”

7) OECD 보고서에 따르면, 위험분담(risk sharing), 무조건성(un-conditional), 배분공식 안정성(formula stability) 및 지역비례성(individual proportionality) 등 4가지 기준을 중심으로 “엄밀한 공동세(strict tax sharing)”와 공동세(tax sharing), 그리고 이전재원이 구분될 수 있다. 4기준을 모두 충족하는 지방세가 엄밀한 공동세라면, 지역비례성을 제외한 나머지 세 기준을 충족하는 지방세가 공동세이며, 그 밖의 경우는 모두 이전재원(intergovernmental grant)으로 분류된다(H. Blöchliger & O. Petzold, 2009, pp. 4-5). 이러한 분류기준에 따르면, 우리나라의 교부세는 내국세의 일정비율을 재원으로 하여 지역비례성 없이 재정조정기능 수행 중심으로 운영하고 있으므로 “엄밀한

다면, 후자는 이러한 구분을 넘어서는 범주이다. 그렇지만 공동세는 독일의 정부 간 재정 관계가 지닌 특징을 가장 잘 보여주는 사례일 수 있다.

공동세는 중앙정부와 지방정부가 세수입을 공동으로 사용하는 것으로서, 소득세(자본이득세 포함), 법인세, 부가가치세 등이 이 세목에 속한다. 이 중에서 법인세(Körperschaftsteuer)는 연방과 주 사이에서만 세수가 배분되는 반면, 소득세(Einkommensteuer),와 부가가치세(Umsatzsteuer)는 연방, 주 게마인데 사이에서 세수가 배분된다. <표 4-2>는 2017년 현재 독일 공동세의 세수배분 비율을 보여준다.

<표 4-2> 독일의 공동세 세수배분 비율

조세의 종류	연방(Bund)	주(Land)	지방자치단체(Gemeinde)
부가가치세(Umsatzsteuer)	52.25	45.51	2.22
소득세 (Einkommensteuer)	42.5	42.5	15.0
법인세(Körperschaftsteuer)	50.0	50.0	

자료: Bundesministerium der Finanzen, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 2017, s.3

공동세의 세수 배분비율은 기본법과 연방법률(Bundesgesetz)을 통해 규정된다. 기본법 제 106조 제3항에 따르면, 소득세와 법인세의 세수는 연방과 주 사이에 각각 절반씩(법률에 의해 규정된 게마인데 몫을 제외한 부분) 배분되며, 부가가치세의 세수 배분 비율은 연방 법률을 통해 확정된다.⁸⁾ 또한 106조 제4항과 제5항에 따르면, 연방법률의 제·개정을 통해 부가가치세의 세수 배분 비율을 조정할 수 있고 소득세의 게마인데의 세수 몫 또한 연방 법률을 통해 확정되는데, 두 경우 모두 연방상원(Bundesrat)의 동의가 필수적이다.⁹⁾ 독일의 연방상원은 16개의 주가 선정한 주의 대표들로 구성된다는 점에서(기본법 제51조 제1항¹⁰⁾), 주가 동의하지 않으면 연방하원(Bundestag)이나 연방정부가 부가가치세의 세수배분 비율이나 소득세에 대한 게마인데 몫을 일방적으로 변경할 수 없는 상황이다(이동식, 2012, pp. 21-23).¹¹⁾

공동세”가 아닌 “공동세”로 분류될 수 있을 것이다(하능식, 2017, pp. 91-92).

8) 기본법 106조 제3항: “소득세, 법인세 및 부가가치세의 수입은……연방 및 주에 공동으로 귀속한다(공동세). 소득세 및 법인세의 수입은 연방 및 주가 각각 반씩 나누어 가진다. 부가가치세에 대한 연방 및 주의 배당액은 연방하원의 동의(der Zustimmung des Bundesrates)를 요구하는 연방 법률)에 의해 확정된다.”

9) 기본법 제 106조 제4항: “부가가치세의 연방 및 주의 지분은 연방과 주의 수입 및 지출 사이의 관계가 본질적으로 달라지는 경우에는 새로 확정하여야 한다.”

기본법 제 106조 제5항: “게마인데는 주로부터 게마인데 주민의 소득세 납부에 근거하여 비례하여 확정되는 소득세의 수입에서 지분을 받는다. 자세한 사항은 연방상원의 동의가 요구되는 연방 법률로 정한다. 법률은 게마인데가 자신의 지분에 대하여 세율(Hebesätze)을 확정할 수 있다.”

10) 기본법 제51조 제1항: “연방상원은 지방정부가 임명하고 소환하는 지방정부의 구성원(Mitgliedern der Regierungen der Länder)으로 구성된다. 연방상원은 지방정부의 다른 구성원에 의하여 대리될 수 있다.”

연방세(Bundessteuern)는 세수가 연방정부에 귀속되는 세목으로, 보험세(Versicherungsteuer), 담배세(Tabaksteuer), 커피세(Kaffeesteuer), 증류주세(Branntweinsteuer), Alkopop세(Alkopopsteuer)¹²⁾, 샴페인세(Schaumweinsteuer), 주세(Zwischenerzeugnisse)¹³⁾, 전기세(Stromsteuer), 에너지세(Energiesteuer), 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer)¹⁴⁾, 항공세(Luftverkehrsteuer), 연대세(Solidaritätszuschlag)¹⁵⁾ 등이 있으며, 거의 대부분의 세목이 소비세(Verbrauchsteuer)이다.¹⁶⁾ 연방세에 대한 입법권은 연방의회(연방하원)에 있으며, 연방세의 징수는 연방조세행정기구로서 지역에 배치되어 있는 세무서(Hauptzollamt 혹은 Zollamt)을 통해 이루어진다¹⁷⁾(이동식, 2012, pp. 24-25).

주세(Landesteuern)는 세수가 주 정부에 귀속되는 세목으로, 재산세(Vermögensteuer), 상속세 및 증여세(Erbchaftsteuer und Schenkungsteuer), 부동산취득세(Grunderwerbsteuer), 경마 및 복권세(Rennwettund Lotteriesteuer), 소방세(Feuerschutzsteuer), 맥주세(Biersteuer) 등이 있다. 게마인데세(Gemeindesteuern)는 게마인데에 세수가 귀속되는 조세로서, 모든 게마인데에 공통으로 해당되는 세목과 일부 게마인데에만 존재하는 세목으로 구분된다. 이러한 구분은 게마인데가 독자적으로 세목을 신설할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 나타나는 것으로서, 모든 게마인데에 공통으로 해당되는 세목으로는 부동산세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)¹⁸⁾가 있다. 이 밖에도, 견세(Hundesteuer), 유흥장세(Vergnügungsteuer), 제2주택세(Zweitwohnungsteuer) 등 다양한 세목의 게마인데세가 존재하

11) 독일의 연방의회는 상원(Bundesrat)과 하원(Bundestag)으로 구분된다. 하원은 국민들의 직접선거에 의하여 선출된 의원들로 구성되는 반면, 상원은 주정부에 의해 임명된다. 그래서 전자가 국민 전체의 이익을 대변한다면, 후자는 주정부의 이익을 대변한다(이동식, 2012, pp. 10-11).

12) “Alkopop”이란 알콜(Alkohol)과 탄산음료를 뜻하는 용어인 “pop”의 혼합어이다. 이것은 일종의 음료수인데, 위스키와 같은 알콜에 과일 주스와 같이 단맛이 나는 음료를 섞어서 만든 것으로 실제로는 알콜이 함유되어 있지만 단맛의 혼합음료 때문에 알콜함유 사실을 잘 모르고 사람들이 많이 마신다.

13) “Zwischenerzeugnisse”은 일정한 유형의 알콜함유 음료수의 명칭으로, 와인과 15도 이상의 소주의 중간형태라고 이해하면 될 것이다.

14) 원래 자동차세는 주세 항목으로 존재했지만, 2009년 7월 1일부터 동 조세를 연방정부의 세목으로 이양한 후 그 세입의 일부를 주에 귀속하도록 했으며, 그 비율은 연방법률(Bundesgesetz)을 통해 결정된다(기본법 제106b조).

15) 독일이 통일에 대한 재원을 마련하기 위하여 소득세의 부가세(Surtax) 형태로 부과하고 있는 세금이다.

16) 2011년부터 2016년까지 한시적으로 존재했던 원자력세(Kernbrennstoffsteuer)도 연방세의 일종으로 볼 수 있다. 이것은 원전을 운영하는 전력기업들이 부담했던 소비세(원자로 연료 1g 당 145 유로)로서, 2016년까지 납부 총액은 약 62 억 유로에 이른다. 이 조세는 소비세의 한 항목으로 부과되면서 전체 예산의 세입과 세출의 균형을 맞추고, 낡은 방사능 폐기물 저장소를 정비하는 데 사용되었는데, 2017년 6월 7일에 연방헌법재판소가 충분한 근거 없이 세금을 신설했다는 이유로 위헌 결정을 내림에 따라 기업들은 이미 납부한 세금 전액을 환급받게 되었다(구 슬, 2017).

17) 공동세인 수입부가세(Einfuhrumsatzsteuer)도 세무서(Zollamt)에서 징수한다.

18) 오늘날 독일에서 소득세와 부가가치세는 공동세로서 세수입의 일부가 게마인데에게 귀속된다. 소득세는 매우 오래전부터 게마인데의 세수입으로 배분되었지만, 부가가치세가 게마인데의 세수입이 된 것은 1998년부터이다. 1998년 이전에는 영업세에 영업자의 수익(Ertrag)이 아니라 자본(Kapital)에 대해 과세하는 영업자본세(Gewerbekapitalsteuer)라는 세목이 포함되어 있었으나, 이 세목이 1998년 폐지되면서 이에 따른 세수결손을 보전해 주기 위해 연방과 주의 공동세였던 부가가치세를 게마인데에게도 배분하도록 세제가 개편되었다(이동식, 2012, p. 45).

지만 모든 게마인데가 공통적으로 과세하는 것이 아닌 데다 이러한 세목의 수입이 게마인 데의 세수에 미치는 영향 또한 매우 작은 편이다(이동식, 2012, pp. 25-26). <표 4-3>은 이 상의 내용을 정리한 것이다.

<표 4-3> 독일의 조세체계

공동세	연방세	주세	게마인데세	EU재정을 위한 세목
소득세, 법인세, 부가가치세	관세 일정분 ¹⁾ , 맥주세를 제외한 소비세 대부분(보험세, 담배세, 커피세, 샴페인세 등), 연대세 ²⁾	재산세, 상속세 및 증여세, 부동산취득세, 경마 및 복권세, 소방세, 맥주세	부동산세, 영업세, 전세, 유흥장세, 제2주택세 등	관세, 부가가치세 일정분 ³⁾

주. 1) 관세의 10% 정도는 연방에 귀속된다

2) 연대세(Solidaritätszuschlag)는 독일 통일과 관련되어 법인세와 소득세에 부과되는 부가세로서 2019년까지 부과될 예정이다

3) 이 밖에도, EU의 재정을 위하여 국민총생산의 일정부분을 이전시켜야 한다

자료: 김유찬·이유향(2009, p. 37)을 참조해서 작성되었음

<표 4-4>는 2017년 결산 기준 독일의 과세유형별 세수발생과 그 귀속 실태를 보여준다. 이 표를 통해서, 우리는 독일 조세제도의 중심이 공동세임을 알 수 있다. 2017년 현재 중앙(연방)과 지방(주+게마인데) 간 세수배분이 42.1:54.9의 비율로 나타나는 이유도 공동세의 역할과 무관할 수 없다. 지방정부의 조세수입 내역에서도 공동세의 중요성이 그대로 나타 난다.

<표 4-4> 독일의 세수발생과 귀속 실태(2017년)

(단위 : 백만 유로, %)

세수 발생			세수 귀속		
조세수입 총계	734,512.9	100.0%	합 계	734,694.7	100.0%
공동세	538,817.0	73.4%	연방정부	309,361.2	42.1%
연방세	99,933.6	13.6%	주정부	298,414.1	40.6%
주세	22,205.0	3.0%	게마인데	105,237.1	14.3%
관세(Zölle)	5,062.6	0.1%	EU(분담금)	21,682.3	3.0%
게마인데세	68,494.7	9.3%			

자료: Statistisches Bundesamt(2018), "Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2017", s. 13

<표 4-5>는 2017년 16개 주 전체의 세입구조를 보여준다. 16개 주의 세입액 중에서 조세

수입 부분을 다시 세목별로 살펴보면 공동세인 소득세와 부가가치세의 세수가 상당히 큰 비중을 차지하고 있으며 주세(Landessteuern)의 비중은 7.4%에 불과하다. 소득세와 부가가치세에 법인세까지 추가하면 대략 전체 주정부의 조세수입의 81.2%를 공동세가 차지하는 셈이다.

<표 4-5> 독일 주정부의 조세세입 내역(2017년)

(단위: 100만유로)

세목		금액	
		2017년	2016년
주정부 세수입		298,414.1	288,673.6
주세		22,205.0	22,342.5
공동세	소득세(Lohn-undveranl.Einkommensteuer, 42,5%)	108,354.6	101,430.1
	원천징수되는 소득세(다른 항목에 해당하는 것 제외)와 법인세(Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Körperschaftsteuer, 50 %)	25,088.5	23,446.8
	원천 징수 (이전이자 차감 포함) (Abgeltungsteuer (einschl. ehem. Zinsabschlag, 44%))	3,226.6	2,613.4
	부가가치세(SteuernvomUmsatz, 2017:46,62%)	105,531.8	104,928.1
기타	영업세 가운데 주의 몫(Gewerbesteuerumlage)	2,744.0	2,481.9
	추가된 영업세 몫(Erhöhte Gewerbesteuerumlage) ¹⁾	3,895.3	3,594.4
	공공교통수단(ÖPNV) 투자를 위한 보조금(ZuweisungÖPNV)	8,347.6	8,200.0
	재원부족분보충을 위한 연방교부금(Bundesergänzungszuweisungen, BEZ) ²⁾	9,229.0	9,844.6
	자동차세 손실보전금(Kompensation Kfz-Steuer) ³⁾	8,991.8	8,991.8
	재정안정보조금(Konsolidierungshilfen) ⁴⁾	800.0	800.0

주. 1) 추가된 영업세 몫은 게마인데가 통일비용을 분담한다는 차원에서 통상적인 영업세에 대한 주의 몫 외에 추가로 부담하게 된 영업세 부담(6%)을 의미함

2) BEZ는 모든 주가 수령하는 것이 아니고 주의 세입예산이 전체 주의 평균에 미치지 못하는 주에게만 지원되는데, 일반교부금과 특별교부금이 있으며, 재원은 연방예산에 편성됨

3) 자동차세 손실보전금은 주의 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer) 세수손실을 보전하기 위하여 연방이 보조해 주는 금액으로, 자동차세는 원래 주세였다가 2009년 1월 법개정으로 연방세로 전환되었음

4) 재정안정보조금은 부채가 많은 주에 대해 연방정부가 재정안정을 위해 지원하는 금액임

자료: Statistisches Bundesamt(2018), "Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2017", s. 11

공동세의 중요성은 게마인데의 세입구조에서도 거의 그대로 나타난다. 독일의 경우, 지방정부의 행정이나 재정에서 게마인데의 역할이 매우 중요하다. 무엇보다도 공공투자의 60~80%가 중앙정부나 주정부가 아닌 게마인데를 통해 이루어지기 때문이다. 이를 위해서는 게마인데가 충분한 재원을 확보해야 하는데, 게마인데의 수입요소는 크게 세수입, 유럽

연합, 주, 연방 등을 통한 교부금, 수수료 등으로 구분될 수 있으며, 세수입은 다시 공동세인 소득세와 부가가치세의 게마인데 몫에 해당하는 세수와 영업세(Gewerbesteuer) 등과 같이 게마인데가 독자적으로 부과·징수하는 세목의 세수로 나누어질 수 있다. <표 4-6>는 2017년 게마인데의 조세수입을 보여준다. 동 표에서 조세수입 내역을 세목별로 살펴보면, 공동세 세수입은 453억 1030만 유로로서, 게마인데 세수총액의 46.9%를 차지한다. 2017년 주정부의 조세수입에서 공동세가 차지하는 비중(81.2%)에 비하면 게마인데의 조세수입에서 공동세가 차지하는 비중(46.9%)은 상대적으로 낮지만, 거의 50%에 가까운 값을 보여준다는 점에서 게마인데의 조세구조에서도 공동세가 매우 중요한 세목으로 작용하는 셈이다.¹⁹⁾

<표 4-6> 독일 게마인데의 조세수입 내역(2017년)

(단위: 100만 유로)

세목			액수	
			2017년	2016년
합계			105,237.1	98,747.0
게마인데세 (Gemeindesteuern)	영업세 (Gewerbesteuer)	총액	52,872.0	50,097.0
		연방과 주에 이전한 금액 (Gewerbesteuerumlage)	8,567.9	-7,826.0
		순액	44,304.2	42,271.0
	영업세 이외의 게마인데세		15,622.7	15,216.3
공동세 (Gemeinschaftsteuern)	근로소득세와 소득세 그리고 이자에 대한 원천징수세액 (Abgeltungsteuer)에 대한 게마인데 몫		39,249.2	36,433.8
	부가가치세에 대한 게마인데 몫		6,061.1	4,825.9

자료: Statistisches Bundesamt(2018), "Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2017", s. 11

<표 4-7>은 2000년에서 2016년까지 독일에서 중앙정부와 지방정부의 재정 추이를 보여준다. 여기서 게마인데는 연방이나 주와 비교할 때 총수입, 총지출, 세입총액 측면에서 모두 큰 차이를 보이지만 연방과 주는 총수입, 총지출, 세입총액 측면에서 큰 차이를 보이지 않는다. 아마도 여기에는 주정부의 세입에서 공동세 비중이 매우 높게 나타난다는 사실(2017년, 81.2%)이 놓여 있을 것이다.²⁰⁾

19) 한편, 우리나라에서는 지방자치단체의 조세수입에서 재산관련 세목의 비중이 매우 높지만, 독일에서는 영업세, 소득세 등 경기변동에 연동이 되어 있는 세목의 비중이 높게 나타난다. <표 4-5>에서 공동세와 영업세의 합(896억 1450만 유로)은 2017년 게마인데 조세수입의 85.2%에 이르고 있다(이동식, 2012, p. 45).

20) 1949년에 연방헌법인 기본법을 제정하고 동 법에 기초하여 독일연방공화국이 출범했는데, 1949년의 기본법에는 공동세 제도가 담겨있지 않았다. 1949년 기본법에서는 소득세, 법인세, 상속세 등이 주에 귀속되는 세목이었으며, 관세, 소비세, 부가가치세 등은 연방에 귀속되는 세목으로 규정되었다. 1955년에 개정된 기본법을 통해 주세인 소득세와 법인세를 연방정부와 공유하기 시작했으며, 1969년부터는 연방세인 부가가치세를 주정부와 공유하기 시작했다(하능식, 2017, pp. 93-94).

<표 4-7> 독일 연방 재정의 추이: 2000-2016년

단위: 백만유로(Mill. EUR)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총지출	960,788	1,002,244	1,105,876	1,110,165	1,174,449	1,208,297	1,236,659	1,272,757	1,326,142
연방	265,508	283,483	353,062	324,852	357,503	348,117	348,366	341,224	362,651
주	250,791	259,968	287,269	295,907	321,459	329,347	341,189	355,219	370,757
게마인데	146,074	153,183	182,2673	184,878	196,864	206,272	214,978	227,695	241,687
총수입	979,322	946,460	1,030,968	1,103,862	1,163,357	1,201,058	1,244,589	1,301,816	1,351,851
연방	252,433	250,043	288,698	307,144	335,455	335,222	348,927	361,759	367,645
주	240,376	237,235	266,782	286,486	315,642	328,753	342,820	359,375	379,692
게마인데	148,009	150,945	175,392	183,908	197,770	207,764	214,416	230,846	247,064
세입총액	467,413	452,380	530,673	573,372	600,214	619,515	643,496	673,511	705,748
연방	198,790	190,176	225,811	247,984	256,303	259,866	270,746	281,608	289,018
주	189,493	180,457	210,052	224,291	236,344	244,206	254,276	267,939	288,674
게마인데	57,297	60,036	70,442	76,633	81,251	84,342	87,488	93,066	98,783

주: 1) 게마인데(Gemeinden)는 게마인데 연합(Gemeindeverbände) 포함

자료: Statistisches Bundesamt(2017), Statistisches Jahrbuch 2017, s. 262

4.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도²¹⁾

독일의 재정조정제도는 연방헌법인 기본법을 통해 작동되며, 크게 4단계로 구분된다. 1단계는 수직적 재정조정(vertikale Verteilung)으로, 기본법 제106조를 통해 규정된다. 연방세, 주세, 공동세를 나누고 연방, 주, 게마인데 간 세원배분을 주요 내용으로 한다. 2단계는 1차 수평적 재정조정제도(horizontale Ertragsaufteilung unter den Ländern)로서 기본법 제107조 제1항²²⁾을 통해 규정된다. 이 조항은 공동세인 부가가치세를 재정이 취약한 주에게 우선적으로 배분하는 내용을 담고 있다. 3단계는 2차 수평적 재정조정으로서 기본법 제107조 제2항²³⁾에 따라 서로 다른 주들 사이에서 재정조정(Länderfinanzausgleich)을 시행하

21) 이 절의 내용은 Bundesministerium der Finanzen(2016)에 기초하고 있다.

22) 기본법 제107조 제1항: “주세 수입과 소득세 및 법인세 수입에 대한 주의 몫은 그 조세가 주 관할 재정당국(Finanzbehörden)에 의하여 징수되는 한에서(지역적 수입örtliches Aufkommen), 해당 주에 귀속한다. 법인세와 근로소득세에 관하여는, 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방법률(Bundesgesetz)로, 지역적 수입의 한계와 그 종류 및 배분범위에 관한 상세한 규정을 둘 수 있다. 위 법률은 다른 조세의 지역적 수입의 한계와 배분에 관해서도 규정을 둘 수 있다. 부가가치세 수입에 대한 주의 지분은, 주민수의 기준에 따라 개별 주에 귀속한다. 이러한 주의 지분의 일부에 대하여는, 그 4분의 1의 한도 내에서, 연방상원의 동의가 요구되는 연방법률로, 지방세와 소득세 및 법인세에서의 수입 및 제106b조에 따른 수입이 주민 1인당 환산할 경우 전체 지방의 평균 이하인 지방을 위한 보충 지분(Ergänzungsanteile)으로 규정할 수 있다. 부동산취득세(Grunderwerbsteuer)의 경우에는 담세능력이 감안되어야 한다.”

23) 기본법 제107조 제2항: “각 주의 상이한 재정력에 대한 적절히 조정이 법률로 보장되어야 한다. 이 경우 게마인데(또는 게마인데합)의 재정력과 재정수요를 고려하여야 한다. 조정권리가 있는 주의 조정청구권 및 조정의무를 부담하는 주의 조정채무에 관한 요건과 조정급부액의 기준은 법률로 정해야 한다. 이 법률에서는, 연방이 자

는 내용이다. 4단계는 2차 수직적 재정조정으로서, 연방이 재정이 취약한 주에게 연방예산에서 보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen)을 교부하는 방식으로 운영된다(송상훈, 2008, pp. 124-125; Bundesministerium der Finanzen, 2017, ss. 2-3).

1단계 재정조정은 연방, 주, 게마인데 사이에 수입과 조세를 배분하는 방식이다. 이것은 연방정부와 자치단체 사이에 수직적인 재정조정(1차)을 시도하는 것으로서, 구체적인 내용은 기본법 제106조를 통해 이루어진다. 기본법 제106조는 제1항과 제2항을 통해 재정독점수입(Ertrag der Finanzmonopole) 및 조세수입을 연방, 주, 게마인데에 귀속하는 내용을 규정하고 있으며, 동 조 제3항에서 제5항까지는 공동세 배분내역을 보여준다.²⁴⁾ 2017년 공동세 배분내역은 <표 4-2>를 통해 확인해볼 수 있다.

2단계 재정조정은 1단계 재정조정이 이루어진 후 주 간 수평적 재정조정(1차)을 시행하는 것이다. 독일연방에서 주 정부는 해당 지역에서 징수되는 세수에 대한 권리(지역 세수의 원칙, Prinzip des örtlichen Aufkommens)를 가지고 있다는 점에서, 주 간 재정조정은 주 정부가 자신의 고유성을 유지함과 동시에 연방국가로서의 연대성 또한 지켜내기 위한 차원에서 비롯된 제도로 이해된다.²⁵⁾ 여기서는 부가가치세가 재원으로 이용된다. 부가가치세는 공동세로서 전체 조세수입의 약 25%를 차지하는 중요한 세원이다. 부가가치세는 다른 공동세처럼 1단계 재정조정에서는 기본법 제106조에 따라 연방과 주 사이에 배분되는데, 1998년부터는 지방자치단체에 영업자본세(Gewerbekapitalsteuer)를 폐지한 대신에 부가가치세 수입에서 2.2%를 배분하게 된다. 이 중에서 부가가치세 주할당분의 25%를 ‘보충 지분’(Ergänzungsanteil)으로 정의한 후 재정력(Finanzkraft)이 약한 주에게 주 정부 간 사전조정을 통해 우선적으로 배분되는데, 여기서 재정력은 주민 1인당 세수력으로 평가된다. 부가가치세 주할당분의 나머지 75%는 개별 주의 인구비례에 따라 배분된다.²⁶⁾

3단계 재정조정은 제2차 수평적 재정조정이다. 2단계까지 세수입을 배분한 뒤에도, 여전히 주 간 재정력 격차가 존재할 수 있는 바, 이러한 격차를 완화하기 위한 제도가 3단계 재정조정이다. 여기서는 평균 이상의 재정력을 보유한 주와 평균 이하의 재정력을 가진 주

신의 재원으로 급부능력이 약한 주에 대해 일반재정수요를 보충적으로 충당케 하기 위한 교부금(보충교부금 Ergänzungszuweisungen)을 지급할 것을 규정할 수 있다.”

24) 독일에서 연방, 주, 게마인데 사이에 분리된 조세수입을 각각 귀속시키는 것은 ‘분리시스템’(Trennsystem)으로, 공동세의 형태로 결합되고 나서 특정한 기준에 따라서 연방과 주, 그리고 게마인데 사이에 배분하는 ‘결합시스템’(Verbundsystem)으로 각각 분리된다. 기본법 106조는 1항과 2항에서 분리시스템을 보여준다면, 동조 3항에서 5항까지는 결합시스템을 보여주는 셈이다(송상훈, 2008, pp. 123-124).

25) 독일에서 주 간 재정조정(Länderfinanzausgleich) 제도는 공동세제도(Gemeinschaftsteuern)와 함께 지방정부 간 협동(Zusammenarbeit)과 연대의식(Solidarität)을 강조하는 제도로 볼 수 있다(송상훈, 2008, p. 121).

26) 2016년 부가가치세 ‘보충지분’(Ergänzungsanteil)의 총합은 약 153 억 유로에 이르며, 이를 인구에 비례해서 재분배할 경우 그, 규모는 약 83 억 유로가 되는데, 이는 주정부의 총 부가가치세 수입(1,049 억 유로)의 약 7.9 %에 해당되는 규모이다(Bundesministerium der Finanzen, 2017, s. 5).

사이에서 수평적인 재정조정을 시도하게 되는데, 그래서 3단계 재정조정은 2차 수평적 재정조정으로 명명된다. 3단계 재정조정은 평균 이상의 재정력을 보유한 주에서 재정조정 교부금(Ausgleichszuweisungen)을 제공하면 이것을 재정력이 평균 이하인 주에게 배분하는 방식으로 운영된다. 이를 통해, 주민 1인당 재정력이 전국 평균의 70%인 주는 전국 평균의 91% 수준까지 재정조정이 이뤄지며, 주민 1인당 재정력이 80%와 90%인 주는 각각 93.5%, 96%로 상향적 재정조정이 진행된다. 주민 1인당 재정력이 전국평균을 상회하는 경우 하향적 재정조정이 이루어지는데, 주민 1인당 재정력이 110%, 120%, 130%인 경우 각각 104%, 106.5%, 109%로 조정된다.

3단계 재정조정의 초점은 주의 재정수준을 완전 동일하게 만들기 위한 것이 아니라 주 간 재정력 격차를 줄이는 데 있다(순위 역전 금지). 또한 인구 과밀 및 과소지역은 형평화지수 산정 시 가중치를 부여한다. 제3단계 재정조정 과정에서, 전년 대비 1인당 세수의 증가율이 전국평균 증가율을 초과하는 주에 대해서는 초과세수의 12%가 산정에서 제외하는데, 이는 세수 증대 노력을 유인하기 위한 것이다. 한편, 주의 재정력을 산정하는데 사용되는 주의 세수입 범위에는 부가가치세를 포함하여 해당 주정부에 귀속되는 모든 공동세 수입과 주세 수입, 그리고 주 관할 지방자치단체 세수입의 64%가 포함되는데, 100%로 할 경우 부유한 주의 부담이 급증하는 문제가 발생하기 때문이다(유태현 외, 2017, pp. 471-472).²⁷⁾

4단계 재정조정은 연방정부가 다시 한 번 재정력이 취약한 주에게 보충적인 재정지원을 시도한다는 점에서, 수직적 재정조정(2차)에 속한다. 이 경우 연방정부가 제공하는 ‘보충교부금’은 연방정부에 귀속된 부가가치세 수입의 2%를 재원으로 해서 교부되며, ‘일반보충교부금’(Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen)과 ‘특별보충교부금’(Sonderberarfs-Bundesergänzungszuweisungen)으로 구분된다. 전자는 3단계 재정조정(2차 수평적 재정조정) 이후에도 평균 재정력에 미달하는 주에게 그 부족분을 보충해 주는 것으로서, 재정력이 주 평균 수준의 99.5%에 미달하는 주에 대해서는 부족분의 77.5%를 교부해 준다. 이 경우, 재정조정기준법에 따라 주 간 재정력의 균등화, 재정력 격차의 제거, 재정력의 순위 역전 등은 금지된다(재정조정법 제11조 제2항).²⁸⁾ 특별보충교부금은 각 주의 특별한 재정수요에 따라 지원해 주는 것으로서, 그 크기는 연방재정조정법

27) 이러한 의미에서, 2차 수평적 재정조정인 3단계 재정조정은 지방재정조정제도의 본질에 좀 더 가깝다고 볼 수 있다(유태현, 2017a, p. 33).

28) 독일의 재정조정제도는 기본법에 명시된 것으로서, 연방의 헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)의 판례를 통해 구체화된다. 헌법재판소는 보충교부금 제도의 목표가 재정력 격차의 완화에 있으며, 그래서 재정력이 약한 주들이 동 제도를 통해 평균 재정력의 95%까지 재정력을 개선하는 것을 용할 뿐 평균 이상의 재정력을 확보하는 상황으로까지 이어져서는 안된다고 본다(김수연 외, 2018, pp. 72-74).

(Finanzausgleichsgesetz)에 따라 결정된다.²⁹⁾ 3단계 재정조정(주간 재정조정)을 통해 재정력이 전국 평균의 91%, 93.5%, 96%로 상향조정된 경우, 4단계 재정조정에서는 각각 97.5%, 98%, 98.5%로 조정되는데, <표 4-7>은 이러한 조정내용을 정리한 것이다.

<표 4-8> 독일의 주간 수평적 재정조정과 연방보충교부금 분배 이후 재정력비교

(단위 %)

주간 재정조정(Länderfinanzausgleich) 이전 전국 평균대비 주민 1인당 재정력(Finanzkraft)	주간 재정조정 이후 전국 평균대비 주민 1인당 재정력	주간 재정조정제도와 연방보충교부금이 실시된 이후 전국평균 대비 주민 1인당 재정력
70	91	97.5
80	93.5	98
90	96	98.5
100	100	
110	104	
120	106.5	
130	109	

자료: Bundesministerium der Finanzen, "Der bundesstaatliche Finanzausgleich", 2016, s. 5.

1~4단계 재정조정 가운데 1단계는 연방과 지방(주정부, 게마인데)의 세원 배분에 해당되므로, 지방재정조정제도의 성격을 띠는 경우는 2~4단계라고 할 수 있다(유태현, 2017a, p. 34). 지방재정조정제도의 기능을 하는 2~4단계의 재정조정 관련 재원 배분 규모는 2016년 기준으로 총 362억 400만 유로이며, 그 중에서 주(州) 간 재정조정에 사용된 금액이 263억 4,800만 유로이고 연방보충교부금이 98억 5,600만 유로이다(Bundesministerium der Finanzen, 2017, ss.5-7). 362억 400만 유로는 2016년 독일 GDP(3조1390억 유로)의 1.13%, 2016년 조세수입(7057억 9140만 유로)의 5.1%에 각각 해당되는 규모이다.

29) 연대협약 II(Solidarpakts II)에 따라 동독 지역과 베를린은 2019년까지 약 1050억 유로의 특별 보충보조금을 받게 된다. 또한 동독 주정부는 구조적 실업(die strukturelle Arbeitslosigkeit) 문제에 대처하기 위한 특별연방보조금을 받게 되는데, 2015년의 경우 총 7억 7,700 만 유로를 지원받았다. 아울러 규모가 작고 재정력이 약한 주에 대해서는, 연평균 약 5 억 1700 만 유로의 특별 보충교부금이 지원되는데, 특별 보충교부금 지원대상 여부는 5 년 간격으로 조정된다(Bundesministerium der Finanzen(2016, s. 5).

4.4 재정분권 추진 현황과 특징

4.4.1 재정분권 추진 현황

독일에서 재정분권은 연방헌법인 기본법에 기대어 작동되므로, 동 정책의 변화는 기본법 개혁을 동반할 수 밖에 없다. 이와 관련해서, 최근 독일은 수차례에 걸쳐 기본법을 개정했는데, 그 중에서도 2006년, 2009년 개혁이 대표적이다(송상훈, 2008; 박영도, 2011; 최봉석, 2016).³⁰⁾

전통적으로 독일의 연방주의는 연방과 주의 재정 독립성을 전제했지만, 2006년 개혁은 지방재정에 대한 연방재정의 개입을 허용하는 방향으로 나타났다. 기본법 104a조 제3항³¹⁾을 통해 연방 법률에 따른 주정부의 사무에 대해 연방이 비용을 부담해야 한다는 법적 근거가 마련되었으며, 주와 게마인데의 경제적 불균형 해소와 경제성장을 위해 연방정부가 재정을 지원할 수 있을 뿐만 아니라, 재난이나 비정상적인 긴급상황에 대처하기 위해 관련 입법이 없더라도 긴급재정지원을 할 수 있다는 내용의 조항(제104b조)이 신설되었다(최봉석, 2016, pp. 89-91). 또한 기본법 제107조 제2항을 통해 이미 연방과 주 사이의 재정조정에서 게마인데의 재정력과 재정수요를 고려하도록 의무화된 상황에서, 동조 제1항의 개정을 통해 부동산취득세의 경우 세수입 배분과정에서 주의 세수력(稅收力)이 고려되어야 한다는 점이 명시되었다. 아울러 기본법 제72조와 제105조의 개정을 통해 연방정부의 연방의 입법권을 축소하고 입법권의 분권화를 시도했다. 그 동안 입법권(Gesetzgebung)은 연방에 의해 독점되었는데, 2006년 기본법 개정을 통해 연방과 주의 경쟁적 입법권(die konkurrierende Gesetzgebung)에 대한 내용이 명시적으로 추가되었으며, 연방 입법의 대상이 구체적으로 명시됨으로써 연방의 입법권이 축소됨과 동시에 입법권의 분권화에 기여한 셈이다(최봉석, 2016, pp. 78-86). 이와 동시에, 유럽연합과 관련된 연방과 주의 재정부담에 관한 조항(제109조 제5항)이 신설되었다. 2006년 기본법 개정의 구체적인 내용에 대해서는 <표 4-9>를 통해 확인해볼 수 있다.

30) 최근 독일의 재정분권 정책 변화는 흔히 1990년 독일 통일과 EU의 출범으로 설명된다(최봉석, 2016, pp. 72-74). 특히 2008년 기본법 개정의 경우, 유럽연합(EU)의 새로운 기본조약인 “리스본 조약”(Lisbon Treaty)의 체결에 따른 후속조치로써 이루어진 개정으로 평가된다. 리스본조약을 통해 유럽연합 회원국에게 유럽연합의 입법행위 등에 대한 직접적인 관여권(Mitwirkungsrecht)이 부여됨에 따라 유럽연합의 모든 문제에 대한 독일 연방의 하원 및 상원의 권리가 확대·강화되었으며, 이와 관련된 연방하원과 연방상원의 권리를 기본법에 분명하게 명시할 필요가 있었기 때문이다(박영도, 2011, p. 32-37).

31) 기본법 제104a조 제3항: “금전급부(die Geldleistungen)를 제공하고 주에 의하여 집행되는 연방 법률(Bundesgesetze)은 금전급부를 연방이 전부 또는 일부를 부담하도록 규정할 수 있다. 연방이 지출의 2분의 1 이상을 부담하도록 법률이 규정하는 경우에 해당 법률은 연방의 위임으로 집행된다.”

<표 49> 독일 기본법 2006년 개정의 주요 내용

[illegible]

로 하는 연방법률(Bundesgesetz)로, 지역적 수입의 한계와 그 종류 및 배분범위에 관한 상세한 규정을 둘 수 있다. 위 법률은 다른 조세의 지역적 수입의 한계와 배분에 관해서도 규정을 둘 수 있다. 부가가치세 수입에 관한 주의 몫은 주민 수에 비례하여 개별 주에 귀속한다. 이 몫의 일부 최고 4분의 1까지는 연방상원의 동의가 요구되는 연방법률로 주세와 소득세 및 법인세로부터의 그 주민 1인당 수입이 주의 평균수입이하인 주에 대하여는 추가 몫으로 규정될 수 있다. (2) 각 주의 상이한 재정력의 적절한 조정이 법률로 보장되어야 한다. 이 경우 게마인테(게마인테연합)의 재정력과 재정수요를 고려하여야 한다. 조정권리가 있는 주의 조정청구권 및 조정의무를 지는 주의 조정의무에 관한 요건과 조정급부액의 기준은 법률로 정해야 한다. 이 법률에서는 연방이 자신의 재원으로 급부능력이 약한 주에 대해 일반재정수요를 보충적으로 충당케 하기 위한 교부금(보충교부금)을 지급할 것을 규정할 수 있다.	(2) 변경없음	
제109조	제109조 (5) 예산 운용의 유지를 위하여 유럽공동체설립조약 제104조에 준하여 유럽공동체의 법률행위로 인해 발생한 독일연방공화국의 의무는 연방과 주에 의해서 공동으로 이행되어야 한다. 상세한 내용은 연방상원의 동의를 요구하는 연방법률로 정한다.	신설

주: 기본법 문구는 헌법재판연구원의, '법령정보'(<https://ri.court.go.kr/ckri/cr/world/selectLawList.do>)를 참조해서 수정하였음
자료: 윤석진·이준서(2008), pp. 51, 66, 68.

2009년 개정에서는, 연방과 주의 세수입 배분을 규율하는 제106조의 개정으로 주세였던 자동차세가 연방세로 전환되었으며, 동조 제1항 제3호가 “도로화물운송 세 (Straßengüterverkehrssteuer), 자동차세 및 기계화된 교통수단과 관련되는 기타 통행세”로 변경되었다. 자동차세가 연방세로 전환됨에 따라 제106b조를 신설해서 연방정부의 세수총액의 일정 비율이 주정부에게로 이관되도록 하였다. 또한 제104b조를 개정해서, 자연재난 또는 국가의 통제를 벗어나 재정상태를 현저히 훼손하는 비정상적인 긴급상황 (Notsituationen)의 경우에는 입법권이 없는 경우라도 연방정부가 재정지원을 할 수 있도록 하였다. 더 나아가 제109조를 개정함으로써, 연방과 주의 재정 규율을 더욱 강화하고 균형

예산의 원칙 및 신용조달(Einnahmen aus Krediten, 기채)의 한계에 관한 기준이 명시되었다. 이와 함께, 예산상의 긴급사태(Haushaltsnotlagen) 방지를 위한 규정으로 제109a조를 신설했는데, 이 규정은 예산상의 긴급사태를 방지하기 위해 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로써 이른바 안정화평의회(Stabilitätsrat)를 설치하는 내용을 담고 있다(박영도, 2011, pp. 49-53). <표 4-10>은 이상의 내용을 정리한 표이다.

<표 4-10> 독일 기본법 2009년 개정의 주요 내용

구조항	신조항	비고
제104b조 (1) 연방은, 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하는 한에서, 주와 게마인데(또는 게마인데연합)의 특히 중요한 투자를 위하여 주에게 다음 사안에 필요한 재정지원을 할 수 있다. 1. 전체경제의 균형을 저해하는 것의 방지 2. 연방영역 내 상이한 경제력의 조정 3. 경제적 성장의 촉진	제104b조 (1) 좌동 <u>제1문의 규정에도 불구하고 연방은 자연재난 또는 국가의 통제를 벗어나 국가의 재정상태를 현저히 훼손하는 비정상적인 긴급상황의 경우에는 입법권이 없더라도 재정지원을 할 수 있다.</u> (2) (이하 생략)	수정
제106조 (1) 재정독점의 수익 및 다음 조세의 수입은 연방에 귀속한다. 1. 관세 2. 제2항에 의하여 주에, 제3항에 의하여 연방 및 주에 공동으로, 또는 제6항에 의하여 지방자치단체에 귀속하지 않는 소비세 3. 도로화물운송세 4. (이하 생략) (2) 다음 조세의 수입은 주에 귀속한다. 1. 재산세 2. 상속세 3. <u>자동차세</u>	제106조 (1) 좌동 1. 좌동 2. 좌동 3. <u>도로화물운송세, 자동차세 및 기계화된 교통수단과 관련되는 기타 통행세</u> 4.(이하 생략) (2) 좌동 1. 좌동 2. 좌동 3. 제1항에 의해 연방에 귀속되지 않고 또는 제3항에 의해 연방 및 주에 공동으로 귀속하지 않는 한도에서 거래세 4. 맥주세 제106b조 2009년 7월 1일 이후 자동차세가 연방으로 이관됨으로써 연방의 세수총액으로부터의 일정액이 각 주에 귀속한다. 상세한 것은 연방상원의 동의를 요구하는 연방법률로 정한다.	추가 신설

제109조 (1) 연방과 주는 예산운용에 관해 독립하며 상호 의존하지 아니한다. (2) 연방과 주는 그 예산운용에 즈음하여 경제전체의 균형 필요성을 고려하여야 한다. (3) 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로써 연방과 주에 대해 공통으로 적용되는 예산법, 경기변동에 상응한 예산 운용 및 다년도 재정계획에 관한 원칙을 정할 수 있다. (4) 경제전체의 균형혼란을 방지하기 위해 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로써 다음 사항에 관한 규정을 제 정할 수 있다. 1. 지방자치단체 및 일부사무조합에 의 한 신용조달의 최고한도액, 조건 및 시간순 서 2. 독일연방은행에 무이자(無利子)의 예금을 할 것 을 연방 및 주에 의무화하는 것(경기조정 적립금) 법규명령제정의 수권은 연방정부가 할 수 있다. 이 법규명령은 연방상원의 동의를 요 한다. 이 법규명령은 연방의 회가 요구하는 경우에는 폐지한다. 상세는 연방법률로 정 한다. (5) 유럽공동체설립조약 제104조의 규정 에 따른 유럽공동체의 입법에서 발생 하는 예산규율의 준수에 관한 독일연방공화국의 의무는 연방과 주가 공동으로 이행하며, 유 럽공동체의 제재조치는 연방과 주가 65 대 35의 비율로 부담한다. 주에 할당되는 부담	제109조 (1) 좌동 (2) 연방과 주는 유럽공동체설립조약 제 104조의 규정에 따른 유럽공동체의 입법에서 발생하는 예산 규율의 준수에 관한 독일연방공화국의 의무를 공동 으로서 이행하며, 이 범주 내에서 경제전체의 균형필 요성을 고려한다. (3) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 기채에 의거한 세입에 의하는 것이 아니라 수지를 균형시키는 것 으로서 한다. 연방 및 주는 정상상황에서 일탈한 경 기주이의 영향을 호황 및 불황의 어느 경우에도 균 등하게 고려하기 위한 규정과 자연재해 또는 국가 통제를 벗어나 국가의 재정상태를 현저히 손상하는 이상한 긴급상황의 경우를 위한 예외 규정을 정할 수 있다. 예외규정에 관해서는 그에 대응하는 변제 규정을 두어야 한다. 연방예산에 관해서는 기채에 의거한 세입이 명목국내총생산의 0.35%를 초과하 지 않은 경우에는 제1문의 원칙이 타당하다는 조건 으로서 제115조에서 상세한 것을 정한다. 주의 예산 에 관한 상세한 것은 기채에 의거한 세입도 인정되 지 않은 경우에 한해 제1문의 규정에 합치하는 것 을 조건으로 각 주가 헌법상의 권한범위 내에서 정 한다. (4) (좌동) <삭제> (5) 유럽공동체설립조약 제104조의 규정과 관련하여 예산규율의 준수를 위해 부과되는 유럽공동체의 제 재조치는 연방과 주가 65 대 35의 비율로 부담한 다. 주에 할당되는 부담의 35%는 주의 주민수에 상응하여 모든 주가 연대하여 부담하고, 주에 할당 되는 부담의 65%는 각 주가 부담의 원인에 대해	수정
---	--	-----------

의 35%는 주의 주민수에 상응하여 모든 주가 연대하여 부담하고, 주에 할당되는 부담의 65%는 각 주가 부담의 원인에 대해 각 주의 기여도에 상응하여 부담한다. 상세한 것은 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.	각 주의 기여도에 상응하여 부담한다. 상세한 것은 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.	
	제109a조 예산상의 긴급사태를 방지하기 위해 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로써 다음 각호에 관해 규율한다. 1. 연방과 주의 재정에 관한 합동위원회(gemeinsames Gremium)를 통한 계속적인 감시(안정화평의회) 2. 예산과 관련한 긴급사태의 우려가 있는 경우를 확정하기 위한 요건 및 절차 3. 예산과 관련한 긴급사태를 회피하기 위한 재정검토프로그램을 입안하고 이를 준수하기 위한 제반 원칙 안정화평의회 의결 및 그 기초가 되는 협의자료는 공표한다.	신설

주: 기본법 문구는 헌법재판연구원의, '법령정보'(<https://ri.court.go.kr/ckri/cr/world/selectLawList.do>)를 참조해서 수정하였음
자료: 박영도(2011), pp. 39-41, 49-53

이렇게 본다면, 2006년, 2009년 기본법 개정은 주와 게마인데의 재정적 기초를 보장하고자 노력함과 동시에 지방에 대한 연방의 적극적인 재정개입가능성을 명시적으로 담아냈다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(최봉석, 2016, pp. 89-91). 무엇보다도 이러한 변화는 독일 통일 이후, 지역 간 재정력 격차 문제가 중요한 과제로 등장하면서 이를 해결하기 위한 차원에서 나타나는 시도로 해석될 수 있을 것이다.³²⁾

32) 이러한 개정 움직임은 최근에도 지속되는 듯 보인다. 지난 2016년 10월에는 연방정부와 주정부 대표들은 조세 수입의 차등적 분배를 통해 연방주 간 재정력 격차를 완화하는 현재의 지방재정조정제도(Finanzausgleichsystem)를 개정하여 2020년 이후 재정자립도가 떨어지는 연방주에 대해서 연방정부가 추가 지원함으로써 공여 연방주의 부담을 경감시키는 등 제도개혁안에 합의한 바 있으며, 2017년 6월에는 연방정부가 16개 연방주 간 재정조정법 갱신을 위해 발의한 기본법 13개항 개정안이 가결된 바 있다. 지금까지 독일의 재정조정은 제1 단계에서 우선 주 정부 경제력을 기준으로 부가가치세를 배분하고, 제2 단계에서는 잘 사는 주가 경제적으로 어려운 주에 재정을 지원하며, 그리고 나서도 부족한 부분은 최종적으로 연방정부가 지원 하는 형식으로 시행되어 왔으나, 이러한 재정조정제도가 2019년 말로 구 동독지역 경제부흥을 위해 도입했던 연대세와 함께 만료될 예정이어서 재정조정법 재조정을 위한 연방제 개혁은 연방정부의 시급한 과제였다. 13개항 개정안이 가결됨으로써 향후 주정부 간 직접적인 재정지원은 더 이상 이루어지지 않는 대신 연방정부의 지원은 확대될 예정이며, 연방정부의 연간 주 재정 지원은 2020년 90억 유로를 시작으로 2040년 140억 유로까지 늘어날 전망이다(김현아, 2017, pp. 79-80).

4.4.2 재정분권 정책의 주요 특징

이상의 논의에 비추어 볼 때, 독일 재정분권 정책의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 자치단체의 자주재정권이 법 조항으로 명문화되어 있다는 점이다. 기본법 제28조 제2항은 “게마인데에게 법률의 범위 안에서 그 지역사회의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다”고 규정되어 있다. 이 조항은 자치행정을 보장하기 위해서는 ‘재정적인 자기책임의 기초(die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung)’가 필요하며, 이 기초에는 독자적인 세원 및 세율권(Hebesatzrecht)이 포함된다는 내용까지 담고 있다. 이는 곧 독일에서 지방자치의 핵심조직인 게마인데의 지방자치권이 연방헌법인 기본법을 통해 보장받고 있을 뿐만 아니라, 게마인데의 자치행정을 위한 재정분권 또한 기본법을 통해 보장받고 있음을 시사한다. 또한 독일은 지방세와 관련된 입법권, 행정권, 수익권이 어떻게 연방과 주 사이에 어떻게 배분되는가에 대해서도 기본법을 통해 명시적으로 규정하고 있다는 점에서, 재정분권에 관한 내용이 거의 대부분 기본법을 통해 법적 근거를 확보하고 있는 셈이다(이동식, 2012, pp. ‘199-200).

이와 같이 독일은 연방헌법에 재정분권에 관한 내용이 명시적으로 담겨 있지만, 우리나라의 헌법은 재정에 관한 별도의 장을 두고 있지 않다. 우리나라 헌법은 국회에 관한 제3장에서 예산에 관한 5개의 조문(헌법 제54조-제58조)을 담고 있고, 제59조에 조세법률주의에 관한 규정을 포함하고 있으며, 정부에 관한 제4장에서는 감사원의 세입·세출의 결산심사(헌법 제97조, 제99조)에 관한 규정을 갖고 있을 뿐이다. 제8장에서 지방자치에 관한 두 개의 조문(제117조와 제118조)을 담고 있으나, 헌법 내부에 정부 간 재정관계에 관한 규정은 찾아보기 어렵다. 그렇지만 우리나라의 헌법에 독일처럼 재정에 관한 내용을 담아내는 문제는 조금 더 신중하게 검토될 필요가 있다. 독일 기본법의 경우, 개정 절차가 현행 우리 헌법보다는 용이하기 때문에 비교적 상세한 내용을 규정하더라도 필요한 경우 변경의 가능성이 우리보다 크다. 그렇다면 우리나라에서는 무엇보다도 먼저 헌법 차원에서 규정할 사항과 법률 차원에서 정의할 사항을 세심하게 검토할 필요가 있다고 판단되지만, 적어도 독일처럼 자치단체의 자주재정권을 보장하기 위한 제도적 장치를 헌법 차원에서 마련할 필요가 있을 것이다(김수연 외, 2018, pp. 74-75).

둘째, 독일의 경우 자치단체의 자주재정권이 기본법을 통해 보장되고 있지만, 지방세에 관한 조세입법권이 대부분 연방정부에 의해 독점되고 있다는 점이다.³³⁾ 2006년 개정을 통

33) 독일의 기본법은 연방의 독점적 입법권(die ausschließliche Gesetzgebung)과 경쟁적 입법권(die konkurrierende Gesetzgebung)을 구분한다. 경쟁적 입법권 분야에서 주는 연방이 조세입법권을 행사하지 않는 경우에 한해서 조

해 연방과 주의 경쟁적 입법권(die konkurrierende Gesetzgebung)에 대한 내용이 기본법에 명시적으로 추가됨과 동시에 연방의 입법권이 부분적으로나마 축소되었다고 평가되지만, 아직도 대부분의 조세입법권이 연방에 의해 독점되고 있다. 이는 주에서 입법권을 행사할 경우 주에 따라 과세내용이 달라짐으로써 국민들의 경제생활에 혼란이 초래될 수 있다는 판단에서 비롯된 결과일 것이다. 그렇다고 해서, 지방자치단체가 입법권을 전혀 행사할 수 없는 것은 아니다. 독일의 경우, 기본법 제106조 제6항³⁴⁾에 따라 지역 소비세와 사치세(örtliche Verbrauch-und Aufwandsteuern)에 대해서 자치단체가 입법권을 행사한다(이동식, 2012, p. 201).

그렇지만 우리나라에서는 아직까지 탄력세율의 운영이나, 일부 비과세·감면 관련 조례를 제외하면 자치단체가 스스로 지방세에 대한 입법권을 행사할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치단체는 독자적인 세목을 신설할 수 있는 권한조차 갖고 있지 못하다. 앞으로는 지방자치의 활성화를 위해서는 이러한 상황이 어떤 식으로든 개선될 필요가 있다. 이와 관련해서, 독일 사례가 우리에게 시사하는 바는 결코 작지 않다. 예를 들어, 바이에른 주 지방공과금법은 게마인데가 연방법률과 중복되지 않는 지역 소비세(örtlichen Verbrauchsteuern)를 조례에 근거하여 부과·징수할 수 있다고 규정하면서도 조세의 부과·징수가 남용되지 않도록 감독기관의 허가를 받도록 제한한다. 우리나라에서도 조례에 근거한 조세의 징수를 법률 차원에서 인정하고, 그에 대한 적절한 감독이 이루어지도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 또한 독일에서는 게마인데가 자신에게 수입권이 인정되는 토지세와 영업세의 세율을 결정할 권한을 갖고 있는 바, 이러한 제한적 조세입법권을 지방자치단체에게 인정해주는 방안을 적극적으로 검토해볼 필요가 있을 것이다(김수연 외, 2008, p. 76).

셋째, 독일에서는 지방세에 관한 조세입법권이 대부분 연방에 의해 독점되고 있지만, 지

세입법권을 발동할 수 있다. 기본적으로 연방은 관세와 재정독점(Finanzmonopole) 사항에 대하여 독점적 조세입법권을 가진다(기본법 제105조 제1항; 이하 모두 기본법 내용임). 또한 연방은 세수입이 연방에 전체적 또는 부분적으로 귀속되는 모든 다른 종류의 세목에 대하여 경제적 조세입법권을 가지며(제105조 제2항), 연방지역 내 균등한 수준의 생활여건 조성, 법적인 통일성의 유지, 경제적 통일성의 유지를 위하여 필요할 경우에는 조세입법권을 행사할 수 있다(제 72조 제2항). 또한 세수가 주와 게마인데에 전체적 또는 부분적으로 귀속되는 조세에 대한 연방의 조세입법권의 행사는 연방상원의 동의를 필요로 한다(제105조 제3항). 연방상원이 어떤 특정한 법안에 동의하지 않을 경우, 연방하원과 연방상원, 그리고 연방정부가 같이 참석하는 조정위원회가 열리게 된다. 주는 연방이 조세입법권을 법률 통하여 행사하지 않는 경우에 한하여 경쟁적 조세입법권을 발동할 수 있다(제105조 제2항). 연방은 어떤 법률 폐지함으로써 주에 입법권을 사용하도록 기회를 제공할 수 있다. 세수입의 성격이 연방지역 내의 균등생활여건 조성, 법적·경제적 통일성 유지에 직접 관련이 있어 헌법 제72조 제2항이 적용되는 경우가 아니고, 또한 세수입이 연방에 일부분이라도 귀속되지 않는 종류의 세목에 대해서는 주가 독점적 입법권을 가진다. 게마인데는 독일에서 스스로의 조세입법권을 가지지 못하며 단지 영업세와 부동산세에서 징수율을 결정할 수 있을 뿐이다(제105조 제6항; 김유찬·이유향, 2009, pp. 34-35).

34) 기본법 106조 제6항에 따르면, “부동산세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)의 수입은 게마인데에 귀속되며, 지역 소비세와 사치세는 게마인데 또는 주법이 정하는 바에 따라 게마인데연합에 귀속된다. 게마인데는 법률의 범위 내에서 부동산세와 영업세의 징수율을 확정할 권한이 있다. 주에 게마인데가 없는 경우에는 부동산세와 영업세 및 지역 소비세와 사치세의 수입이 주에 귀속된다..”

방세 관련 입법과정에서 자치단체의 의견이 충분히 반영되는 모습을 보여준다. 독일의 경우 연방하원이 지방세에 관한 법을 제정하거나 개정하기 위해서는 거의 대부분 연방상원의 동의를 받아야 한다. 연방상원은 주정부에 의해 임명된 지방정부의 대표로 구성된다. 점에서, 연방상원의 동의는 곧 주정부의 동의를 의미한다. 이는 곧 지방자치단체가 동의하지 않을 경우 연방법을 통한 지방세 관련 법의 제정이나 개정이 불가능한 구조임을 시사한다. 독일에서 주정부는 게마인데의 재정상태에 대한 책임이 클 것이므로, 게마인데 세금과 관련된 연방법의 제·개정과정에서 주정부는 엄격하게 동의권을 행사할 수밖에 없다. 연방차원에서 정책의 일관성이나 규율의 통일성을 위해 지방세에 대한 입법권을 연방이 독점하더라도, 그 법률에 따른 지방세 세수는 지방자치단체의 재원으로 귀속될 것이므로 재원의 주인인 자치단체가 동의하는 경우에만 법 개정이 이루어질 수 있도록 한 것이다. 우리나라에서는 종종 중앙정부가 일방적으로 지방세법 개정을 주도하여 자치단체의 예산 운영에 큰 부담을 초래하고 있는 바, 이러한 문제를 해결하기 위해서라도 국회의 지방세의결절차에 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있을 것이다(이동식, 2012, pp. 201-202).

재정 문제는 중앙과 지방 사이에서, 자치단체들 사이에서 언제나 수많은 갈등가능성을 안고 있다는 점에서, 이와 관련된 정책결정에 이해당사자의 의견이 반영될 수 있는 법적·정치적 장치의 마련이 필요할 수밖에 없다. 현행 우리 법령상 지방자치단체의 중앙정부나 국회의 입법과정에 대한 참여의 법적 근거는 지방자치법상 지방자치단체장 등의 협의체를 통하여 행정안전부장관이나 국회에 비구속적인 의견을 제출하도록 한 규정(지방자치법 제165조 제4항~제6항)³⁵⁾이 유일하다. 그러나 이 규정은 중앙정부에 대한 의견 제출이 직접적

35) 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사
2. 시·도의회의 의장
3. 시장·군수·자치구의 구청장
4. 시·군·자치구의회의 의장

② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.

③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.

④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.

⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

인 방식이 아니라 행정안전부장관을 거치는 간접적인 방식에 불과하며, 의견제출 대상법령인 ‘지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령’(제4항)의 의미 또한 불명확하다는 한계를 안고 있다. 우리나라에서도 입법과정에 대한 참여와 관련해서 독일 연방상원과 비슷한 기구를 국회 내부에 설치하는 방안에 대해 다양한 논의가 전개되었으며, 이와 관련해서 문재인 정부 또한 제2국무회의의 신설을 개헌안에 반영하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다³⁶⁾. 그렇지만 제2국무회의가 현실적으로 가능한 대안이라고 해도, 이것을 신설하기 위해서는 국민적 합의가 필요할 수 있으며, 그 권한이나 역할에 대해서도 신중한 검토가 필요할 것이다(김수연 외, 2018, pp. 76-78).³⁷⁾ 제2국무회의가 아니더라도, 최근 우리나라에서는 사회복지 국고보조사업의 확대가 자치단체의 재정운용에 상당히 심각한 부담으로 이어지고 있다는 점에서, 지방재정의 문제와 직결되는 중앙정부의 정책에 대해서는 결정과정에 자치단체의 의견이 충분히 반영될 수 있는 제도적 장치의 마련이 반드시 필요한 듯 보인다.

넷째. 소득세, 법인세, 부가가치세가 공동세로 활용되기 때문에 지방세에서 소득·소비세의 비중이 높다는 점이다. 우리나라의 경우, 지방세에서 재산세 비중이 과도하게 높다는 점에서, 독일의 지방세구조는 우리나라와 상당히 다른 셈이다. 사실상 재산세는 소득·소비세에 비해 세수신장성이 높지 않다는 점에서, 독일의 지방세입 여건은 우리나라에 비해 상대적으로 양호한 편이다. 다행스럽게도, 우리나라에서는 이미 지방소득세와 지방소비세를 도입한 상황이므로, 이 제도를 통하여 지방 몫의 소득세와 소비세를 증대시키는 방안에 대해 조금 더 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다(이동식, 2012, pp. 202-203). 문재인 정부가 ‘자치분권 로드맵’을 통해 지방세 비중을 높임과 동시에 지방소비세 및 지방소득세의 확충을 추진하겠다고 밝혔던 이유도 이러한 사정과 무관하지 않을 것이다.

지방소비세의 확대³⁸⁾는 국세인 부가가치세의 세수를 지방으로 이양하는 것이기 때문에

⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

36) 문재인 정부는 이미 지방분권과 균형발전 정책을 동시에 추진하기 위한 방안으로, 중앙·지방 간 역할과 재원 배분 등을 협의·조정하기 위한 ‘제2국무회의’를 도입할 계획이라고 밝힌 바 있다. 정부 발표에 따르면, 제2국무회의는 대통령을 의장으로, 국무총리와 17개 시·도지사, 행정자치부 장관, 기획재정부 장관 등으로 구성되며, 간사는 행자부 장관이 맡는다(“제2국무회의 신설 등 지방분권 기대감”, 《중앙일보》, 2017.07.19.).

37) 현행 헌법은 제87조 2항(“국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다.”)과 88조 2항(“국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.”)에서 국무회의의 구성원, 심의사항 등을 규정하고 있으나 지자체의 참여 규정은 포함되어 있지 않다. 이에 따라, 대통령이 광역자치단체장과 함께 국정을 논의하는 자리로 제2국무회의의 관련 규정을 헌법에 포함하는 방안이 현 정부에서 제안되었는 바, 이러한 제2국무회의가 신설될 경우 국정과정에서 지방자치단체의 의견이 개진될 수 있으므로 분권강화에 기여할 것으로 보인다. 그러나 동 규정은 헌법 개정보다는 현행법(지방자치법 등)에 국가와 지자체 간의 협력에 관한 규정을 신설하는 방안이 합리적이란 의견도 있어서 추후 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다(하혜영, 2017, pp. 20).

38) 2010년 지방소비세 도입 당시 3년간의 시행을 거쳐 2013년부터 그 규모를 부가가치세 세수의 5%에서 10%로 5%p 인상하기로 관련 당사자들 간에 합의가 있었지만, 이런 합의가 지켜지지 않았다. 이는 곧 현 정부가 재정분권 방안으로 지방소비세의 확대방안을 제시한 것이 상당부분 제도 도입당시의 약속을 뒤늦게나마 실현하는 것일

국민의 추가적인 부담을 수반하지 않지만, 지방소득세의 세율 인상은 국민의 부담을 늘릴 수 있으므로 이와 관련된 공감대 형성 등을 전제로 하여 추진할 필요가 있을 것이다. 그러나 현행 세원배분 구조상 지방세 비중이 증가할 경우 수도권이나 대도시 등 부유단체에 대한 세원집중이 심화될 우려가 있으며, 그 해결책의 하나로 공동세 제도 활용의 필요성이 제기되는 것이다(하능식, 2017, p. 91).³⁹⁾

다섯째, 공동세 제도 측면에서도 독일은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 이미 독일은 공동세제도를 중심으로 하는 중앙과 지방(주정부, 기초지방자치단체) 간 재정관계의 틀을 형성하고 있기 때문이다. 독일에서 공동세 재원은 2017년 기준으로 국가 전체 조세수입의 73.4%이며, 절반 넘게 지방(주정부, 게마인데)에 배분되고 있는 상황이다. 우리나라에서도 늘어나는 지방재정 수요 등에 능동적으로 대처하기 위해서는 중앙과 지방 간 세원공동이용방식(공동세제도 포함)의 활성화에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다고 판단된다. 독일의 경우, 재정조정제도 또한 공동세 제도를 중심으로 작동된다. 독일에서 재정조정제도는 크게 4단계로 구분된다. 1단계(제1차 수직적 재정조정)는 공동세의 세수를 연방-주-게마인데 사이에 배분하는 것이 핵심 기능이므로 재정조정제도로서의 기능보다는 정부 간 세원배분을 위한 제도적 장치로서의 성격이 강하다. 이러한 점에서 독일의 공동세 제도는 정부 간 세원배분과 밀접하게 연계된 제도로 해석될 수 있다. 주정부 간 재정력 격차를 조정하기 위해 설계된 재정조정제도의 2단계부터 4단계까지의 재정조정제도와 관련된(유태현, 2017a, pp. 34-35).

그렇지만, 독일의 재정조정제도는 우리나라의 지방교부세제도와 제도의 특징이나 목적에서 근본적인 차이점을 갖는다. 독일의 경우, 우선 공동세 제도를 통해 연방-주-게마인데 간 수직적 재정조정을 시도(엄밀히 말하면 연방과 주 및 게마인데가 각각의 몫의 재원을 분담 받은 상황)한 상태에서, 주 간 수평적 재정조정을 모색하며, 여기에 덧붙여 연방정부의 보충교부금으로 주 간 재정력 격차를 조정한다. 주 간 재정력 격차를 조정하는 과정에서, 1인당 세수입이나 세수력 격차를 완화하는 데 초점이 맞춰질 뿐 주정부의 재원보장기능은 매우 미미한 수준에 그치고 있다. 우리나라 지방교부세제도(보통교부세)는 국민최저

수 있음을 시사한다(유태현, 2017a, pp. 41-42).

39) 지방소득세의 세율 인상은 중앙과 지방 간 세원공동이용방식의 활성화, 지방세수의 신장성 제고 등을 가져올 것으로 예상된다. 그런데 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세와 연계되어 있기 때문에 양자 간에 조화를 이룰 수 있는 방식으로 세수확충을 모색해야 한다. 현행처럼 소득세와 법인세의 누진세율 구조를 그대로 수용하면서 그것에 15% 또는 20%를 덧붙이는 (부가하는) 방식으로 세율을 인상하면 관련 세제 운영의 혼란을 줄이는 한편 납세자의 세부담 왜곡 등을 피할 수 있을 것이다. 지방소득세의 현행 세율을 높이거나 동 세목의 국세분과 지방세분 세율 가운데 지방세분 세율을 인상하면 수도권과 비수도권 간 세수 격차가 심화되는 문제가 발행할 수 있다. 이에 대해서는 늘어난 세수의 50%를 지방자치단체 간 공동세 방식으로 하여 지방자치단체 간에 적정하게 나누는 등의 방법을 강구할 수 있을 것이다(유태현, 2017a, p. 42).

한(national minimum) 담보 등의 차원에서 지방자치단체의 부족한 기준재정수요⁴⁰⁾를 뒷받침하기 위한 목적을 갖는다는 점에서, 독일의 재정조정제도는 우리나라와 완전히 다른 성격의 것으로 볼 수 있다⁴¹⁾(유태현, 2017a, p. 35). 사실상 독일의 재정조정제도는 2단계부터 4단계까지를 주정부 간 재정력 격차를 조정하기 위해 설계된 제도로 볼 수 있는데, 여기에 해당되는 금액(총 362억 400만 유로)은 2016년 기준으로 독일 GDP의 1.13%, 2016년 조세 수입의 5.1%에 불과하다. 이러한 점에서 보더라도, 독일의 재정조정제도는 우리나라 지방교부세제도와 근본적인 차이를 갖는 셈이다.

여섯째, 독일은 재정조정제도 3단계에서 재정조정 기준으로 인구가 적용되고 있을 뿐만 아니라 전년 대비 1인당 세수의 증가율이 전국평균 증가율을 초과하는 주에 대해서는 초과세수의 12%를 산정에서 제외시킨다는 점이다. 인구 적용은 단순 인구 규모가 아니라 인구 밀집 지역이나 과소 지역을 구분하여 인구 가중치 지수를 산정하는 방식이 적용된다. 최근 우리나라는 저출산 문제가 심각하게 나타난다는 점에서, 우리나라도 독일처럼 지역의 인구구조를 고려해서 지방교부세(보통교부세) 제도를 운용하는 방안이 검토될 필요가 있을 것이다. 또한 독일이 3단계 재정조정 과정에서 전년 대비 1인당 세수의 증가율이 전국평균 증가율을 초과하는 주에 대해서는 초과세수의 12%를 산정에서 제외시키는 이유는 세수확대를 위한 자체 노력을 장려하기 위함이다.⁴²⁾ 우리나라에서 보통교부세 산정은 늘어난 지방세 세수를 기준재정수입에 포함하는 방식으로 진행되는데, 지방세 세수 확대를 위해서는 보통교부세의 기준재정수입 산정에 독일 사례가 참고사항으로 기능할 수 있을 것이다(유태현, 2017a, pp. 35-36).

40) 보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준 수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 보통교부세의 재원배분은 매년 기준재정수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부된다. 기준재정수입액은 지방교부세법시행령에 규정된 측정항목 및 측정단위와 동법 시행규칙에서 규정한 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하는 기초수요와 각종법률 등에 근거하여 산정하는 법정보정수요 및 지역균형수요, 사회복지균형수요, 그리고 자치단체의 세출절감 등 노력정도를 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정된다. 기준재정수입액은 지방교부세법령에서 규정한 지방세법상의 보통세를 기초수입으로 하고, 목적세 및 경상세외수입, 재정보전금, 시·도세 징수교부금 등은 보정수입, 그리고 세입증대 노력 등을 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정된다. 먼저 기준재정수입액과 기준재정수입액의 차이로 재정부족액이 산정된다, 그리고 나서 재정부족이 발생한 자치단체의 재정부족액을 합산한 후 보통교부세 총액에 재정부족액 총액이 합치될 수 있도록 조정률을 구한 다음, 각 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱하여 자치단체별 보통교부세 교부액이 산정된다. 예외적으로, 제주특별자치도는 2007년부터 제주특별법에 따라 재정부족액에 관계없이 보통교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받는다(행정안전부, 2018a, pp. 31-33).

41) 우리나라의 지방교부세제도를 폐지하고 공동세 제도를 근간으로 하는 독일식 재정조정제도를 도입할 경우, 의도와 달리 지방재정 운용 전반에 걸쳐 심각한 혼란을 야기할 수도 있다. 물론 우리나라의 중앙과 지방 간 재정관계에 연방국가인 독일과 똑같은 체계를 도입할 수 있다면, 공동세 제도를 활용한 독일의 재정조정제도 방식을 도입하여 광역자치단체만을 대상으로 1인당 평균 세수입 격차를 조정하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

42) 이것은 세수증대노력을 유인하기 위한 장치(이른바 프리미엄 모델Prämienmodell)로 기능한다(Bundesministerium der Finanzen, 2017, s. 6).

제5장 프랑스의 재정분권 추진 현황

5.1 지방정부의 과세자주권

프랑스 지방자치단체의 행정 운영, 권한, 재원에 관한 사항은 헌법에 기초하고 있다. 프랑스 제 5공화국의 헌법 제1조 제1항은 프랑스 공화국 기본 이념의 하나로 지방 분권(decentralization)을 명시하고 있다. 제34조 제1항은 지방자치단체의 행정운영, 권한 및 재원의 기본 원칙, 조세 및 선거 제도를 법률로서 정해야 함을 규정하고 있다.

제12장(제72조부터 제75조의 1까지)은 지방자치단체(Des collectivités territoriales)에 관한 사항을 다루고 있는데, 제72조 제1항에 따르면, 지방자치단체를 ① 코뮌(La commune) ② 데парта트망(département) ③ 레지옹(région) ④ 특별한 지위를 갖는 지방자치단체(collectivité à statut particulier) ⑤ 제74조의 규정에 근거한 해외자치단체(collectivité d'outre-mer) ⑥ 필요에 따라 법률로서 창설하는 지방자치단체의 6가지로 예시하고 있다.

제72조 제2항은 지방자치단체는 각 수준에 가장 최적의 수행을 할 수 있는 권한 전체에 대한 의사결정을 할 수 있는 사명을 가짐을 명시하고, 제3항은 법률이 정한 바에 따라 지방자치단체는 공공 선거를 통해 의회를 구성하고 권한 행사를 위한 행정 명령을 제정할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 제72조의 2 제1항은 지방자치단체는 법률이 정한 조건 아래, 재원을 마련할 수 있는 권한을 부여 받았음을 밝히고 있다.

지방자치단체총합법전(이하 CGCT: Code général des collectivités territoriales)은 지방자치에 관한 기본적인 법률 사항을 다루고 있다. CGCT는 크게 법률군(Partie législative)과 행정명령군(Partie réglementaire)으로 구분할 수 있고 제1부 일반규정, 제2부 코뮌, 제3부 데парта트망, 제4부 레지옹, 제5부 지방간 협력, 제6부 헌법 제74조에서 정한 해외자치단체, 제7부 헌법 제73조에서 정한 기타 지방자치단체로 구성되어 있다.

2018년 1월 1일 현재, 프랑스는 18개 레지옹(프랑스 국내 13개, 해외 5개), 101개 데парта트망(프랑스 국내 96개, 해외 5개), 35,357개의 코뮌(프랑스 국내 35,228개, 해외 129개)으로 나뉘어진다.

코뮌은 가장 작은 지방자치단위이며, 파리, 마르세이유, 리옹의 코뮌은 특별한 지위를 갖고 있다. 2010년 12월 16일 법 2010-1563호에 따라 코뮌의 합병을 위한 새로운 제도가 마련되었고, 2015년 3월 16일 법 2015-292호는 관련 조항의 보충이 이루어졌다. 새로운 법에서는 코뮌 의회가 합병으로 인한 새로운 코뮌의 지리적 경계와 이름의 결정 등에 대한 권한을 가질 수 있고, 새로운 코뮌의 의회에서 새로운 코뮌 시장을 임명할 수 있음이 명시되었다.

<표 5-1> 프랑스의 지방자치단체 수(행정 단위 기준): 2014-2018년

		2014	2015	2016	2017	2018
꼬뮌		36,681	36,658	35,885	35,416	35,357
	국내	36,552	36,529	35,756	35,287	35,228
	해외	129	129	129	129	129
데парта르트망		101	100	98	98	96
	국내	96	96	96	96	94
	해외	5	4	2	2	2
레지옹		25	25	14	14	14
	국내	21	21	12	12	12
	해외	4	4	2	2	2
특별한 지위를 갖는 지방자치단체		1	3	5	5	5
	코르시카 지역 지방자치단체	1	1	1	1	
	코르시카					1
	리옹 메트로폴		1	1	1	1
	마르티니크			1	1	1
	가이아나			1	1	1
	마이요 데парта르트망		1	1	1	1

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 8.

데парта르트망은 1789년 12월 22일의 법에 의거하여 만들어졌으며, 1871년 8월 10일의 법에 따라 지역의 집합적 지방자치단체로서 규정되었다. 1946년 3월 19일의 법에서는 해외에 데парта르트망(DOM: Les départements d' outre-mer)을 설치할 수 있는 근거가 마련되었다.

레지옹은 1982년 3월 2일의 지방분권화법에 의해 설치되었으며, 레지옹 전체에 대한 대표자 선출에 관한 보통 선거는 1986년 3월 16일 처음으로 치루어졌다. 2003년 3월 28일의 헌법 개정과 그 이후 2015년 1월 16일 법 2015-29호로 그 수가 22개에서 13개로 감소했다. 2018년 1월 1일부터 코르시카(Corsica)와 지역내 두 개의 데парта르트망이 합병했다. 레지옹의 지위를 갖는 해외의 지방자치단체(COM: Les collectivités d' outre-mer)는 2003년 개헌과 헌법 74조에 따라 프랑스 공화국의 지방자치단체로서 권리를 인정받았다. 2011년 3월 31일부터 다섯 개가 존속하고 있다.

또한 <표 5-1>을 보면 최근 5년간 프랑스 지방자치단체의 수 변화를 확인할 수 있는데, 2010년대 이후 꼬뮌의 수를 빠르게 줄여나가고 있음을 알 수 있다.

각 지방자치단체 수준 별 인구 구성은 <표 5-2>와 같다. 꼬뮌의 경우, 대다수가 2,000명 미만이고, 데парта트망과 레지옹은 상대적으로 인구 구간에 따라 고르게 분포되어 있는 편임을 알 수 있다.

<표 5-2> 프랑스의 지방자치단체 수와 인구(2018년)

구분	인구 구성	수	해당 지방자치단체 중 비중	해당 지방자치단체 중 인구 비중
꼬뮌	200명 미만	8,894	25.2%	1.6%
	200-500명 미만	9,823	27.8%	4.8%
	500-2,000명 미만	11,320	32.0%	16.7%
	2,000-5,000명 미만	3,153	8.9%	14.7%
	5,000-10,000명 미만	1,173	3.3%	12.2%
	10,000-20,000명 미만	532	1.5%	11.0%
	20,000-50,000명 미만	337	1.0%	15.5%
	50,000-100,000명 미만	83	0.2%	8.3%
	100,000명 이상	42	0.1%	15.2%
	소계	35,357	100%	100%
데парта트망	300,000명 미만	26	25.7%	7.9%
	300,000-500,000명 미만	23	22.8%	13.1%
	500,000-800,000명 미만	25	24.8%	23.9%
	800,000명 이상	27	26.7%	55.1%
	소계	101	100%	100
레지옹	1,000,000명 미만	6	33.3%	3.7%
	2,000,000-4,000,000명 미만	5	27.8%	23.7%
	4,000,000-6,000,000명 미만	4	22.2%	33.5%
	6,000,000명 이상	3	16.7%	39.1%
	소계	18	100%	100%

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 8.

지방자치단체 간의 역할 분담은 2015년 8월 7일 공화국 국토의 새로운 조직화에 대한 법(NOTRe)에서 규정되었다. 꼬뮌은 꼬뮌의 이해와 관련된 도로, 유아 및 초등 교육 시설의 정비와 유지 관리, 사회주택 관리, 상하수도, 장의 및 묘지 관리, 가스와 전기, 가정과

기타 폐기물의 수집, 시장과 목축장의 허가 등과 더불어, 운전면허 발급, 관광사무소 관리 등을 맡게 되었다. 데빠르트망은 사회참여최저소득(RMI)과 사회활동최저소득(RMA) 등의 사회복지, 모성 및 육아 보호 서비스, 데빠르트망 소관 도로, 항만 및 소규모 비행장 관리, 중학교 관리, 농촌 정비, 소방 및 홍수 업무를 맡는다. 레지옹은 지역 개발과 정비, 직업 교육, 고등학교 관리, 도시 주거 밀집 지역 이외 교통 및 수송 업무 등을 맡게 되었다.

프랑스의 독특한 특징은 지방자치단체 간의 협력을 강화하기 위해, 꼬뮌 간 협력 공공기관(EPCI: établissement public de coopération intercommunale)을 만들 수 있고, 과세권도 갖는다는 점이다. 이는 다음의 두 가지 유형으로 나뉜다. 자체적인 직접 과세권을 갖는 과세형 EPCI에는 도시 공동체(CU: les communautés urbaines), 대도시권 공동체(CA: les communautés d'agglomération), 도시 내 새로운 꼬뮌 연합(SAN)¹⁾, 꼬뮌 공동체(CC: les communautés de communes)와 메트로폴(métropoles, 단 리옹 메트로폴 제외)이 포함된다. 이와 달리 과세권을 갖지 않고 회원인 꼬뮌의 재정 기여금으로 운영되는 단일 목적 꼬뮌 연합(SIVU: les syndicats intercommunaux à vocation unique)과 다수 목적 꼬뮌 연합(SIVOM: syndicats intercommunaux à vocation multiple)도 존재한다.

꼬뮌 공동체는 1992년 2월 6일 법에 의해 설립이 인정되었으며, 1999년 7월 12일 법으로 그 성격을 강화시켜, 다수의 지방자치단체가 자체적인 과세권을 통해 공동 경제 개발 프로젝트 또는 지역 개발 계획을 추진할 수 있도록 했다.

대도시권 공동체는 1999년 7월 12일 법으로 설립이 인정되었으며, 2010년 12월 16일 법 개정으로 통해, 총 인구 50,000명 이상이되, 어느 한 지방자치단체의 인구가 15,000 명을 넘지 못하도록 제한하고 있다.

도시 공동체는 2010년 12월 16일 법으로 설립이 인정되었으며, 총 인구 450,000명 이상을 기준으로 했으나, 2014년 1월 27일 법으로 기준을 250,000명으로 낮추었다.

메트로폴은 2010년 12월 16일 법 2010-1563호에 따라 설립이 인정되었는데, 애초에 메트로폴은 EPCI의 꼬뮌을 재그룹화하여 인구 500,000명 이상의 연합을 만드는 것이었다. 2014년 1월 27일 국토공공사업의 현대화 메트로폴 확정에 대한 법(이하 MAPTAM)에 따라 메트로폴 정책을 본격적으로 추진하고 있다. 메트로폴 구성 요건 중의 하나는 적어도 한 개 이상의 지방자치단체가 인구 100,000명에 대해 과세권을 행사할 수 있어야 하는 것이다. 2015년 1월 1일 부로 통합 인구 400,000명 이상 또는 단일 인구 650,000명 이상의 지방자치단체 10개²⁾가 자동으로 메트로폴로 전환되어, 과세권을 행사할 수 있게 되었다. 2016년

1) NOTRe 법으로 신규 연합은 금지되었다.

2) 보르도, 브레스트, 그르노블-알프, 유럽적 메트로폴 릴, 몽펠리에-지중해, 낭트, 렌즈, 루앙, 스트라스부르-유로,

1월 1일부터는 그랑 파리 페트로폴, 엑스-마르세이유-프로방스 메트로폴이 새로 출범했다. 리용 메트로폴은 자체적인 행정권과 과세권을 갖고 있지만, 과세권을 가진 EPCI에 포함되지 않고 헌법 72조에 의해 특별한 지위를 갖는 지방자치단체로서 인정받고 있다.

과세권을 가진 지방자치단체 연합의 현황은 다음 표와 같다.

<표 5-3> 프랑스의 지방자치단체 간 연합과 과세권 행사 현황(2018년)

	연합에 해당하는 지자체 수	연합에 포함된 지자체 수
메트로폴	21	904
CU	11	523
CA	222	7,443
CC	1,009	26,424
소계	1,263	35,294
리용		59
소계		35,353
과세권을 행사하는 연합	1,061	29,667

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 8.

프랑스의 경우 조세입법권은 국가에 있으며, 자치단체가 조례로 지방세를 신설할 수는 없다. 그렇지만 1980년에 제정된 「지방직접세조정법」(La Loi du portant Aménagement de la Fiscalité Direct Locale)에 의해 4가지 세목(주민세, 건축물이 있는 토지세, 건축물이 없는 토지세, 지역경제기금)³⁾에 대해서는 법정세율과 달리 일정한 범위 안에서 주민투표로 세율을 조정할 수 있는 권한이 자치단체에게 허용되었다. 이 경우 세율조정의 한계는 데파르트망 내부에서 전년도에 적용된 꼬뮌 전체의 평균세율의 2.5배 이상을 초과할 수 없고, 동시에 전년도에 적용되었던 프랑스 평균세율의 2.5배(지역경제 기금은 2배)를 초과할 수 없다. 세법에 정한 법정세율을 주민투표로 조정하는 경우에 있어서 각 지방자치단체는 4개 세목의 비율적 변경이나 차별적 변경 중에서 한 개를 선택할 수 있다. 비율적 변경이라 함은 4개 세목 모두를 동일하게 같은 수준으로 가감조정하는 것을 의미한다. 그리고 차별적 변경은 4개의 세목에 대한 세율을 각기 다르게 가감조정할 수 있는 것을 의미한다. 즉, 법정상한선의 범위 내에서 세목 간 세율의 인상이나 인하를 세목 간에 상호연계하여 조정하도록 제한하고 있다(안창남, 2013, pp. 99-101).

풀르즈

3) 4가지 세목은 프랑스 지방세의 대부분을 차지하므로, 세율결정권은 프랑스 지방세 전반의 특징으로 볼 수 있다. 그래서 안창남은 프랑스의 자치단체가 세율결정권을 50% 이상 확보하고 있다고 평가한다(안창남, 2013, p. 158).

5.2 국세-지방세 구조와 비율

<표 5-4>와 <표 5-5> 는 프랑스의 정부 조직별 재정 지출과 수입의 추이이다⁴⁾. 연결재무제표 상의 자료가 아니므로 정확한 비교로 보기 어렵지만, 중앙정부와 지방정부의 재정 지출 비율은 대략 7:3 정도로 파악할 수 있다. 2007년부터 2017년까지 지방정부 재정 지출의 연평균 증가율은 1.60%로 중앙정부와 기타 중앙행정조직의 재정 지출 연평균 증가율 1.81%보다 낮은 반면, 지방정부 재정 수입의 연평균 증가율은 1.99%로 중앙정부와 기타 중앙행정조직의 재정 지출 연평균 증가율 1.67%보다 높다.

<표 5-4> 프랑스의 정부 조직별 재정 지출 추이: 2007-2017년

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
중앙정부	398.1	421.3	433.6	483.4	447.3	453.7	457.6	464.7	465.7	479.5	491.7
기타 중앙 행정 조직	68.6	64.1	73.1	80.8	80.7	82.6	85.0	87.9	90.1	77.5	77.0
지방정부	214.4	223.9	231.5	230.4	235.9	244.5	252.8	253.2	250.5	249.1	255.4
사회보장 재정	463.2	476.5	497.5	515.9	532.2	550.4	562.6	574.2	577.6	584.8	599.0

자료: 프랑스 통계청 홈페이지, Dépenses et recettes des administrations publiques en 2017, Téléchargement 3.215, Dépenses et recettes des régimes d'assurance sociale.

<표 5-5> 프랑스의 정부 조직별 재정 수입 추이: 2007-2017년

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
중앙정부	358.1	355.1	317.4	360.5	354.9	368.6	387.4	390.4	392.5	405.6	427.4
기타 중앙 행정 조직	61.5	61.4	71.7	92.1	80.5	80.0	86.4	90.5	87.6	74.6	76.0
지방정부	206.3	214.0	225.2	228.4	235.2	240.8	244.2	248.4	250.4	252.1	256.2
사회보장 재정	467.3	490.3	482.4	492.0	519.4	537.7	553.5	566.8	573.7	582.6	604.0

자료: 프랑스 통계청 홈페이지, Dépenses et recettes des administrations publiques en 2017, Téléchargement 3.215, Dépenses et recettes des régimes d'assurance sociale.

4) 각 정부 단위 간의 연결재무제표간의 아니기 때문에, 합산 값이 일치하지 않는다. 하지만, 각 정부 단위별 지출과 수입은 연결재무제표로서 계산되었다. 따라서, 국가와 지방정부 지출을 직접 비교하기는 어렵다.

프랑스 지방 정부의 기능별 지출 구조는 다음 표와 같으며, 2016년 재정 지출은 2,141억 이고 이중 운영 지출이 1,686억 유로, 투자 지출이 455억 유로였다. 운영 지출에서 가장 많은 비중을 차지한 것은 개입 지출(Les dépenses d' intervention) 684억 유로인데, 주로 데 빠르트망의 사회 부조, 레지옹의 교통 및 고등학교와 직업 교육, 꼬뮌에 대한 보조금 지급 등이 큰 비중을 차지한다. 투자 지출의 대부분은 자본 지출이 차지했다.

<표 5-6> 프랑스의 지방자치단체 재정 지출 현황(2016년)

단위: 십억 유로

	꼬뮌	과세권을 행사 하는 꼬뮌 연합	데빠르트망	레지옹	합계
운영 지출	67.7	23.5	58.3	19.1	168.6
구매	16.4	6.3	5.0	2.2	29.9
인건비	36.9	8.3	11.9	3.6	60.7
재무 지출	2.1	0.8	0.8	0.6	4.4
개입 지출	9.5	6.6	39.7	12.5	68.4
기타 지출	2.8	1.4	0.8	0.2	5.3
투자 지출(채무 상환 제외)	19.3	8.1	9.1	9.0	45.5
자본 지출	17.2	5.5	5.5	3.2	31.4
보조금	1.2	1.7	3.4	5.5	11.8
기타	1.0	0.8	0.2	0.4	2.4
총 지출(채무 상환 제외)	87.0	31.5	67.4	28.2	214.1
12월 31일 현재 채무	64.7	24.1	33.7	26.1	148.6

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 9.

Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2017, p. 21; p. 41.

재정 수입은 경상 수입과 투자 수입으로 구분할 수 있다. 경상 수입은 지방세와 교부금

으로, 투자 수입은 교부금과 보조금으로 구성된다. 2016년 현재, 지방 정부의 지방세 수입은 838억 유로였고, 중앙정부로부터의 이전은 1,048억 유로였다.

<표 5-7> 프랑스의 지방자치단체 직접 수입 현황(2016년)

단위: 십억 유로

		꼬원	데빠르트망	레지옹	합계
지방세 수입 소계		55.7	18.6	9.5	83.8
가구세		41.9	14.2	-	56.1
	주민세	22.3	-	-	22.3
	건축물이 있는 토지의 토지세	18.6	14.2	-	32.7
	건축물이 없는 토지의 토지세	1.1	-	-	1.1
경제세		13.8	4.4	9.5	27.7
	기업토지부담금	7.7	-	-	7.7
	기업부가가치부담금	4.7	4.1	8.8	17.6
	네트워크 기업 정률세	0.6	0.3	0.7	1.5
	구역 상업세	0.9	-	-	0.9
기타 세금 및 운영 수입 소계		17.1	23.6	9.6	50.4
	가치 이전	2.4	8.8	0.0	11.2
	교통 수입	3.9	-	-	3.9
	개발세	0.0	0.4	-	0.5
	폐기물 수집료	6.7	-	-	6.7
	보험 계약 특별세	0.1	6.8	-	6.8
	등기료	-	-	2.1	2.1
	전기 요금	1.5	0.7	-	2.2
	국내 에너지 제품 소비세	0.1	6.4	5.2	11.7
	여행자료	0.3	0.0	-	0.3
	해외 수입세	0.9	0.2	0.5	1.6
	수업료	0.0	0.0	1.4	1.4
	기타	1.3	0.3	0.3	1.9
투자 부문 세금 및 수입		0.9	0.0	0.2	1.1
	계획료	0.6	0.0	0.2	0.7
	에너지 제품 국내 소비세	-	-	0.2	0.2

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 10.

프랑스 지방정부의 수입은 크게 거주자에 대한 세금, 지역 경제 활동에 대한 세금, 그리고 지방자치단체 활동에 대응하는 요금 수입으로 구성된다.

거주자에 대한 세금은 주민세, 건축물이 있는 토지의 토지세, 건축물이 없는 토지의 토지세로 나뉘어지고, 지역 경제활동에 대한 세금은 기업 토지 부담금(Cotisation Foncière des Entreprises)과 기업 부가가치 부담금(Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises)이 큰 부분을 차지하고, 이외에도 네트워크 기업 정률세(Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux)와 구역 상업세(Taxe sur les surfaces commerciales)를 징수한다.

이외에도 청소 및 오물 수거와 같은 지방자치단체가 제공하는 서비스에 대한 비용을 주민에게 부과하여 수입으로 거두고 있다.

2018년의 재정법에 따른 중앙정부로부터의 이전은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 규범 지원(Enveloppe « normée »)으로 이는 다시 지방 정부의 운영에 대한 지원(Prélèvements sur recettes), 지방 정부가 계획하는 프로젝트에 대한 지원(Mission Relations avec les collectivités territoriales), 부가가치세 이전(Taxe sur la valeur ajoutée [TVA] transférée)의 세 가지로 나뉜다. 다른 하나는 규범 지원에 포함되지 않는 지원으로, 이는 다시 규범 지원 외 운영 지원과 기타 지원으로 나뉜다. 2018년의 지원 규모는 총 1,048억 유로이며, 이중 가장 큰 비중을 차지하는 세 가지는 세수 이전(Fiscalité transférée) 348억 유로, 경상일반교부금(DGF: Dotation globale de fonctionnement) 270억 유로, 입법 책임에 대한 보완(Contrepartie de dégrèvements législatifs) 150억 유로이다.

<표 5-8> 프랑스의 중앙정부로부터 지방자치단체로 재정 이전: 2014-2016년

단위: 십억 유로

	2014	2015	2016	2017	2018
운영지원(사업소세 개혁과 부가가치세 보상 기금 제외)	44,646	40,791	37,462	35,361	31,486
경상일반교부금	40,121	36,607	33,222	30,860	26,960
교사주거교부금	21	19			
지방의원교부금	65	65	65	65	65
코르시카 지원	41	41	41	41	41
통합을 위한	500	500	500	500	500

	2014	2015	2016	2017	2018
사회이동성 기금(부처별)					
대학 설비에 대한 기여(부처별)	326	326	326	326	326
학교 설비에 대한 지역별 할당	661	661	661	661	661
학교 건설 및 설비 수당	3	3	3	3	3
자연재해에 대한 지방정부 연대 기금	10	5	-	-	-
지역 경제 기금 손실분의 보상	25	25	25	74	74
지방세 면제 보상	1,751	1,826	1,637	2,053	2,079
사업세에 대한 특별 보상	292	167	163	51	42
지방 직접세 면제에 대한 보상	744	632	629	536	530
비거주지 과세에 대한 보상	4	4	4	4	4
마이요 세제 개혁에 대한 보상	83	83	83	83	99
공항 공해 보상 기금	-	7	7	7	7
유료 운송 기준 인상으로 인한 수입 손실 보상	-	-	79	82	82
지방 정부 계획 관련(지방자치단체 단체장 기금, 각종 지방자치단체 업무, 부처 간 범죄 예방 기금 제외)	2,646	2,920	3,734	3,766	3,790

		2014	2015	2016	2017	2018
	농촌 지역 장비 지원	616	816	816	996	1,046
	꼬원과 꼬원 연합의 투자 지원	-	-	800	570	615
	설비 지원(부처별)	219	219	216	216	212
	분권화 일반 기금	1,544	1,614	1,615	1,621	1,545
	도시 정치 지원	100	100	100	150	150
	보안 지원	19	18	18	18	40
	해외 지원	145	150	139	139	140
	기후 및 지리 현상에 대한 꼬원 설비 지원을 위한 연대 기금	-	-	28	54	40
	기타	3	3	2	2	2
부가가치세 이전		-	-	-	-	4,122
	레지옹, 마이요, 코르시카, 마르티니크, 기아나로의 부가가치세 이전	-	-	-	-	4,122
규범 지원 외 운영 지원		9,547	9,708	9,794	9,012	8,885
	사업소세 개혁에 대한 보상	3,324	3,324	3,324	3,099	2,940
	사업소세 개혁 보상 규제에 대한 보상	23	0	0	0	0
	부처별 사업세 기금 이전	430	423	423	389	333
	부가가치세 보상 기금	5,769	5,961	6,047	5,524	5,612
	과세권 행사 집단에 대한 보상	1	0	0	0	0

		2014	2015	2016	2017	2018
기타 지원		13,351	13,780	14,447	15,411	18,681
	다양한 지역 현안에 대한 지원	112	105	94	92	0
	교통 범칙금	680	667	672	665	517
	대출 기금	-	30	198	193	184
	교원의 운영 및 설비 지원에 대한 기타 지원	2,815	2,366	2,242	3,282	2,954
	입법 책임에 대한 보완	9,744	10,612	11,241	11,179	15,026
세수 이전(직업 훈련 제외)		31,140	31,268	31,745	33,397	34,791
직업 훈련 개혁에 대한 레지옹 지원		901	915	955	957	964
교육에 대한 레지옹 지원		1,296	1,917	1,932	1,998	2,129
교육 개발과 현대화에 대한 중앙 지원		1,119	1,491	1,491	1,573	1,633
총계		103,256	101,479	100,069	99,902	104,848

자료: Direction générale des collectivités locales, 2018, p. 70.

세수 이전은 형식적으로 지방 정부에 납부한 세금 전부 또는 일부를 중앙 정부가 소유하고 있기 때문에, 지방 정부에 대해 이를 돌려주는 것을 의미한다. 여기에는 석유제품국내세(taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, 이후 국내 에너지 제품 소비세(Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques)로 변경), 보험계약 특별세(taxe spéciale sur les conventions d'assurance) 등)가 포함된다.

경상일반교부금은 지방자치단체 재정 형평화를 위해 정액으로 지급된다. 경상일반교부금에 대한 더 자세한 내용은 다음 절에서 다루도록 하겠다.

5.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도

프랑스 지방재정조정제도는 재정 보상과 형평화의 목적을 갖고 있다. 재정 보상은 중앙

정부로부터 지방정부로의 권한 이양에 따르는 재정상의 보상이고, 형평화는 정부 간 재원 불균형을 조정해주기 위한 것이다. 헌법 제72조 2에서 중앙정부의 사무가 지방으로 이양될 때 이에 상응하는 재원이 이양되어야 하며, 지방자치단체 간의 재정 형평화도 이뤄져야 함을 명시하고 있다.

형평화 원칙에 기초한 지방재정조정제도는 다음의 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 수직적 형평교부금과 재정력이 강한 지방정부가 재정력이 약한 지방정부에게 재원을 재배분하는 수평적 형평교부금이다.

프랑스 중앙 정부의 지방자치단체에 대한 수직적 교부금은 형태에 따라 재정 지원, 지방세 감면과 부처에서 지불하는 특정 지원금, 조세 이전으로 나뉘볼 수 있다. 중앙 정부 지원은 재원지표(재정 잠재력, 조세 잠재력, 조세 노력, 조세통합계수 등)와 부담지표(인구, 공공수혜자수, 거주민 당 소득 등)에 따라 이루어진다.

수직적 교부금은 그 성격에 따라 지방정부의 운영을 지원하는 운영 교부금과 자본투자를 지원하는 투자교부금으로 나눌 수 있다. 운영 교부금으로는 경상일반교부금과 지방분권 일반 교부금이 있다. 지방정부의 자본투자를 지원하는 투자교부금에는 부가가치세 보상기금, 농촌지역 설비교부금, 투자비 종합교부금, 지방공공투자 지원교부금 등이 포함된다.

<표 5-9> 프랑스의 행정층위별 경상일반교부금

	정액	보상
코뮌	정액교부금 = 기본교부금 + 지상교부금 + 사업세의 임금 소득 부분 폐지와 감액에 대한 보상 교부금 + 보장 보충금 + 국립공원 교부금	
EPCI		보상교부금
데парта망	정액교부금 = 기본교부금 + 보장보충금	보상교부금
레지옹	정액교부금	

자료: 김행선·윤태연(2017), 표 II-33, p. 80 재구성

이중 경상일반교부금은 국가로부터 이전되는 가장 중요한 재원이라고 할 수 있는데, 지방자치법 제1613-1조에 의해, 재정법에서 규정한 직전 연도 경상일반교부금을 기준으로 당해 연도의 가계 소비자 물가(담배 제외)의 예상 변동률을 고려하여 추정한다.

경상일반교부금의 기여 현황은 다음 표와 같다.

<표 5-10> 프랑스 경상일반교부금 기여 현황: 2017-2018년

단위: 십억 유로

		2017	2018
꼬원과 꼬원 연합		18,340	18,340
	정액	7,423	7,289
	여행 기금 정액 지원	19	19
	개발 기금	10,897	11,302
	꼬원간 지원	1,470	1,496
	EPCI 기금	5,120	5,029
	도시 연대 기금	2,091	2,201
	농촌 연대 기금	1,422	1,512
	국가 형평화 기금	794	794
데빠르트망		8,606	8,610
	정액	4,355	4,330
	보상	2,788	2,787
	도시 형평화 지원	653	657
	최소 운영 지원	830	836
레지옹		3,935	0
		3,742	0
		193	0
총계		30,860	26,960

자료: Direction générale des collectivités locales, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, p. 71.

지급은 크게 정액과 보상 방식으로 이뤄지며, 꼬원, EPCI, 데빠르트망, 레지옹에 따라 지급 기준이 다르다.

꼬원 및 꼬원 연합체의 정액 교부금은 해당 지방자치단체의 인구수에 따라 다르게 지급되며, 인구 1인당 64.46유로 또는 128.93유로가 교부되도록 규정되어 있다. 지상 교부금은 꼬원의 면적에 따라 교부되며, 일반지역은 헥타르 당 3.22유로, 산악지역은 헥타르당 5.37유로가 교부된다. 보장보충금은 중앙정부에서 해당 지방정부의 재정안정화에 기여하도록 지급되며, 1인당 조세잠재력을 기준으로 한다. 보상교부금은 지방분권화의 실시와 함께 권한 이양에 따른 재정 지출의 증가를 충당하기 위해 설치한 것으로서 자치단체가 이양 받은 권한의 수행에 따른 새로운 재정 부담이 발생하지 않도록 하는 취지에서 만들어졌다.

테빠르트망은 인구수에 따라 기본교부금과 1인당 조세잠재력에 따라 보장보충금을 교부받는다. 레지옹은 전년도 레지옹 정액교부금을 기준으로 당해연도 정액교부금을 추계하여 교부한다.

2010년까지는 수직적 재정조정을 위한 중앙정부의 교부금이 중요했지만, DGF의 규모가 계속 감소하고 있으며, 2010년부터 수평적 재정조정제도에 의한 지방재정조정이 확대되고 있다(OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES, 2016).

2010년 이후 수평적 지방재정조정을 위한 4개의 기금이 만들어졌다. 2011년 테빠르트망이 징수하는 유상 양도세에 대한 지방재정조정국가기금(DMTO, fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux), 2012년 꼬뮌 연합체와 꼬뮌의 재원을 위한 지방재정조정국가기금(FPIC, fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales), 2013년 테빠르트망의 기업 부가가치에 대한 기여금 지방재정조정국가기금(CVAE, fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), 2013년 코르시카 레지옹과 지자체의 재원을 위한 지방재정조정국가기금(fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse)이 그것이다.

DMTO는 테빠르트망 간에 재분배된다. 두 가지를 기준으로 하는데 첫 번째는 테빠르트망 전체 평균 양도세 수준에 대한 해당 테빠르트망의 양도세 수준이고, 두 번째는 테빠르트망의 DMTO 수입 변화의 역동성을 고려한 것이다. DMTO는 주민당 재정력이 테빠르트망 평균보다 낮은 모든 테빠르트망에 지급된다.

FPIC는 꼬뮌 간에 재분배된다. 기여자는 1인당 재정력이 국가가 확정한 주민당 평균 재정력의 0.9배보다 높은 꼬뮌이나 꼬뮌 연합체이다. 기금 수혜자는 종합지수에 따라 분류된 꼬뮌과 꼬뮌 연합체이며, 전체 꼬뮌과 꼬뮌 연합체 대비 60% 수준이다. 종합지수는 주민당 수입 60%, 재정력 20%, 재정적 노력 20%로 평가된다.

5.4 재정분권 추진 현황과 특징

2003년 개헌에서 헌법 제1조에 지방분권화가 추가되었다. 이는 기존 헌법에서 명시된 공화국의 불가분성, 정교분리, 법 아래의 평등이라는 기본 이념에 조직의 지방분권화가 더해진 것이다. 그리고 헌법 제72조 제2항에 지방자치단체는 각 수준에서 적절한 업무를 수행할 수 있는 권한을 갖는다고 규정하는 등 지방 분권화에 관한 11개의 조항을 포함시키는 개헌을 단행했다. 헌법에 지방분권화를 규정함으로써, 지방 자치를 강화시키고, 지방 자치

의 원리에 저촉되는 법률의 위헌 판단이 가능해지는 효과를 가져왔다.

개헌에는 1985년의 유럽지방자치헌장(Charte européenne de l'autonomie locale)에서 천명한 보완성의 원칙이 포함되었다. 보완성의 원칙은 헌장 제4조 제3항에 명시된 사항으로, 공적 임무는 일반적으로 시민에게 가장 가까운 행정주체에게 우선적으로 귀속되어야 하고, 다른 행정주체에게 권한을 배분할 때에는 임무의 규모와 성질, 효과성과 경제성을 고려해야 함을 의미한다.

중앙 정부는 수년 간 비건축고정자산세 등의 지방세를 감면하고, 이로 인한 세수 감소를 지방세감면보상교부금의 형태로 보충해왔다. 결과적으로 지방자치단체가 중앙 정부의 교부금에 의존하는 경향이 강해졌고, 이러한 악순환을 끊어야 할 필요성이 제기되었다. 2003년의 헌법 개정에서, 1. 지방 정부는 법률이 정하는 조건에 따라 재원을 자유롭게 사용할 수 있고, 2. 조세 수입의 전부 또는 일부를 가질 수 있으며, 3. 지방자치단체는 세수 및 고유재원을 결정할 수 있고, 4. 권한 이양과 재원 이양은 동시에 이루어져야 하며, 5. 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체 간 재원의 균형을 추구해야함을 규정하고 있다.

개헌을 통해 권한 이양과 재원 보상이 헌법에 의해 규정됨에 따라, 재원 이양의 규모를 결정하는 기구가 설치되었다. 경비평가자문위원회(Commission consultative sur l'évaluation des charges)는 지방재정위원회의 내부조직으로 만들어졌는데, 이 위원회를 통해 중앙 정부와 지방 정부 간의 권한 이양에 수반하는 재원 보상 금액의 평가 및 금액의 결정을 맡게 되었다. 위원회의 장은 지방의회를 대표하는 의원이 맡고, 해당 권한 이양과 관련된 중앙 정부 및 지방자치단체의 대표 동수로 구성되고, 동위원회는 지방재정위원회에 전원 참가토록 했다. 현재, 중앙정부의 대표 11명, 지방자치단체 11명(레지옹 대표 2명, 데парта망 대표 4명, 꼬뮌 대표 5명)으로 구성되어 있다. 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양에 따라 이에 해당하는 재원도 이양되었는데, 대표적으로 석유제품국내세(taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers)와 보험계약특별세(taxe spéciale sur les conventions d'assurance)가 포함되었다.

지방정부는 행정운영의 자유를 보장받는 동시에, 스스로의 고유 재원을 마련해야 하는 책임을 갖게 되었다. 2003년 개헌에서는 고유재원의 비율은 지방자치단체별로 각각 레지옹 39.5%, 데парта망 58.6%, 꼬뮌 60.8% 이하가 되어서는 안되도록 규정되었다. 고유재원의 범주는 헌법 제72조의 2 제2항에 조세 등 부과금, 서비스 이용료, 재산 수입, 도시계획부담금, 재무 수익, 기부금 및 유증으로 명시되었다.

2015년 1월, 경제 발전과 지역 개발과 관련된 권한 집행의 규모를 최적화하기 위한 목적

으로 프랑스 본국의 레지옹을 22개에서 13개로 재편했다. 동시에 지방정부의 조세권 확보에 따라 광역행정조직(이하 EPCI)이 구성될 수 있도록 했다. 인구 수에 따라 대도시 공동체, 도시권 공동체 및 꼬뮌 공동체의 구성이 가능해졌고, 대도시권의 경제 발전과 지역개발을 촉진하기 위해 권역 인구 40만명 이상의 조건을 충족하는 경우 메트로폴을 창설할 수 있도록 했다. 2015년 1월 파리, 리옹, 마르세이유가 각각 메트로폴을 구성했고, 2016년 1월 엑상-프로방스가 메트로폴을 구성했다. 꼬뮌 공동체의 경우 5,000명 이상을 조건으로 하고 있으며, 레지옹의 지방장관은 EPCI에 가입하지 않은 꼬뮌을 가입시키기 위한 조정 권한을 부여 받았다. 또 EPCI 의원은 꼬뮌 의회에서 간접의원 선거로 선출되지만, 인구 3,500명 이상의 꼬뮌에서는 꼬뮌 의회 의원 중 EPCI 겸임 의원을 선출할 수 있도록 했다.

우리로서는 프랑스가 지방 분권 개혁을 추진하면서 헌법적 토대를 마련하고, 이에 상응하는 절차와 제도를 체계적으로 만들어가는 과정을 참고할 만하다.

첫째, 프랑스는 헌법에서 지방정부로 그리고 중앙 정부와 지방 정부 간의 권한 재배분을 규정할 때, 보상성의 원칙을 토대로 하고 있다. 이를 토대로 헌법의 기본 이념과 관련 조항에 지방분권화를 명시하고 있으며, 권한 이양에 수반하는 재원에 대해 프랑스 공화국 헌법 제72조의 2에서 지방자치단체의 재정자주권 강화를 명시하고 있다. 우리나라의 지방자치단체는 재정을 효율적으로 운영하고 세입 기반을 확충시켜야 할 과제를 안고 있으며, 이를 위해서는 지방자치단체가 재정자주권을 갖고 재정 운용의 자율성과 책임성을 실현해야 할 것이다. 하지만 2장 1절에서도 정리했듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자주권에 대한 법적 근거가 취약하다. 헌법을 토대로 지방자치단체의 권한과 재정자주권을 보장한 프랑스의 사례는 법과 제도의 정비가 필요한 우리나라에 중요한 참고 사례가 될 수 있다.

둘째, 개헌을 통해 권한 이양과 재원 보상이 헌법에 의해 규정됨에 따라, 재원 이양의 규모를 결정하는 기구가 설치되었고, 지방정부는 행정운영의 자유를 보장받는 동시에, 스스로의 고유 재원을 마련해야 하는 책임을 갖게 되었다. 이에 따라 재원 마련을 위한 행정단위의 통합이 적극적으로 추진되었다. 우리나라의 경우 조세법률주의를 채택하고 있지만, 과세자주권을 허용하고 있지 않으며, 따라서 지방자치단체 스스로 고유 재원을 확충해야 한다는 책임성을 갖기 어렵다. 프랑스도 조세법률주의를 채택하고 있지만, 지방정부는 주요 지방세의 세율을 결정할 수 있어 실질적인 과세자주권을 갖고 있다 할 수 있으며, 이로써 고유 재원의 확보라는 책임을 부과할 수 있다. 이에 비추어 우리나라도 조세법률주의를 유지하면서도 지방자치단체가 과세의 실질적 권한을 갖도록 관련법과 제도를 정비하는 방법을 모색해볼 수 있을 것이다.

제6장 일본 재정분권 추진 현황

6.1 지방정부의 과세자주권

일본의 지방자치는 1946년 제정된 헌법에 근거를 두고 있다.¹⁾ 일본 헌법 8장과 그 아래의 4개 조가 지방자치를 보장하고 있다. 제92조에서는 단체자치와 주민자치의 기본 원칙, 제93조에서는 주민자치의 관점에서 의회의 설치와 의원 및 집행 기관의 장에 대한 직접 선거를 규정하고 있다. 제94조에서는 단체자치의 관점에서 지방자치단체의 행정권과 자치 입법권을 부여하고, 제95조는 지방자치특별법을 제정할 때 주민투표가 필요함을 명시하고 있다.

일본헌법 제92조에 근거하여 지방자치법이 제정되어, 중앙정부와 지방자치단체의 관계 및 지방자치단체 상호와 관계, 그리고 지방자치단체의 종류, 권한, 주민, 의회, 집행기관 및 재무 등 지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 동법은 1947년 5월 3일 일본헌법과 동시에 시행되었다. 지방자치법 외에도 지방공무원법, 공직선거법, 지방재정법, 지방세법 등이 지방자치와 관련된 법률이라 할 수 있다.

지방자치법에서는 지방자치단체가 권리를 행사할 수 있는 능력의 범위를 제한적으로 열거하지 않고, “지역에서의 사무를 처리한다”고 포괄적으로 규정하고 있다. 또한 지방자치단체를 보통 지방자치단체와 특별 지방공공단체의 두 종류로 나누고 있다.

보통 지방공공단체에 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)이 포함된다. 광역 단위라고 할 수 있는 도도부현(都道府縣)과 기초 단위라고 할 수 있는 시정촌(市町村)의 2계층제라고 할 수 있다. 도도부현 및 시정촌의 구역은 1947년 법 시행 시점에 정해져 있던 구역을 그대로 정한 것이며, 일본 전역은 모두 어떤 시정촌의 구역에 각 시정촌의 구역은 모두 어떤 도도부현의 구역에 포함된다. 도도부현 간, 시정촌 간 구역의 중복과 공백도 없어, 일본 국민은 반드시 하나의 도도부현에 속하는 동시에 하나의 시정촌에 속하게 된다.

도도부현의 수는 47개로 1603년 에도시대의 각 번(藩)의 구역을 기본으로 하며 1888년의 근대적인 자치제도 도입을 거쳐 현재까지 그대로 이어져오고 있다. 도(都)는 도쿄도, 도(道)도 홋카이도뿐이다. 부(府)는 교토부와 오사카부로 2개이고, 그 밖에 모두 43개의 현(縣)이 있다.

시정촌의 수는, 1888년 시정촌제 시행에 앞서 당시 7만여개에서 약 1만 5,000개로 줄어

1) 이 장의 내용은 一般財団法人自治体国際化協会(2017)을 토대로 하고 있다.

드는 메이지(明治) 대합병과 1953년과 1961년에 걸쳐 약 3,300여개로 줄어드는 쇼와(昭和) 대합병을 거쳐, 1999년 4월 1일부터 3,229개에서 2018년 7월 20일 현재 1,724개²⁾로 감소한 헤이세이(平成) 대합병까지, 지속적으로 감소하고 있다.

시의 경우, 일반시 외에 더 큰 권한을 갖고 있는 정령지정도시(政令指定都市), 중핵시(中核市), 시행시특례시(施行時特例市)가 있다.

정령지정都市는 인구 50만명 이상의 시인데, 지정할 당시의 인구가 100만명 이상이었거나, 지정할 당시에 100만명 이상이 아니었다더라도 장래에 100만명 이상이 될 것으로 예상되는 경우 70만명 이상³⁾의 시가 정령시로 지정⁴⁾되어 있다. 정령지정都市는 사회복지, 공중위생, 도시계획 등에 대해 도부현 수준의 권한을 가지며, 개별 법에 따라 국도의 관리, 의무교육 등에서도 동일한 권한을 인정받는다. 또한 정령지정都市 안에 행정구가 설치된다.

중핵시는 인구 20만명 이상의 요건을 만족하고 정령으로 지정하는 도시이며, 정령지정都市가 처리할 수 있는 사무 중에서 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일괄적으로 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무를 처리할 수 있다. 또한 보건소를 설치할 수 있다.

시행시특례시는 2015년 4월 1일 특례시 제도가 폐지되었지만, 폐지 시점에 특례시였던 시를 인정하는 것으로 현재 37개 시가 지정되어 있다. 중핵시에 권한이 이양되어 있는 사무 중에서 시행시특례시가 처리하는 것보다 도도부현이 일괄적으로 처리하는 것이 더 효율적인 사무를 제외한 것이 시행시특례시에 이양되어 있다.

정과 촌은 군(郡)이라는 구역에 속해 있는데, 군은 단순히 지리적인 명칭에 불과하며 어떠한 행정적 기능도 없다. 정이 촌에 비해 도시적인 형태가 갖추어져 있고, 상공업과 같은 도시적인 직업을 가진 인구가 많다는 것 뿐, 사무의 범위에는 차이가 없다.

특별 지방공공단체에는 특별구, 지방공공단체의 조합, 재산구가 있다. 특별구는 도쿄도의 구를 말하며, 현재 23개의 특별구가 있다. 특별구가 아니라 도쿄도가 담당하는 소방이나 상하수도 등이 있는 것처럼, 특별구가 담당하는 사무는 일반 시와 비교하여 다소 범위가 좁지만 거의 동일하다고 할 수 있다.

지방자치단체의 조합은 어떤 종류의 사무에 대해 지방자치단체가 단독으로 처리하는 것보다 공동으로 처리하는 것이 능률적이고 합리적인 경우에 해당 사무를 처리하기 위해 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 설치하는 조직이다. 쓰레기 처리나 소방 등을 시정촌이

2) e-stat, 市区町村数を調べる, <https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities>, 2018년 7월 20일 접속

3) 원래 80만명이었으나, 헤이세이 대합병에 70만명으로 요건이 완화됨

4) 2018년 7월 현재, 오사카시, 나고야시, 교토시, 요코하마시, 고베시, 기타큐슈시, 삿포로시, 가와사키시, 후쿠오카시, 히로시마시, 센다이시, 치바시, 사이타마시, 시즈오카시, 사카이시, 니가타시, 하마마츠시, 오카야마시, 사가미하라시, 구마모토시의 총 20개가 지정되어 있음

공동으로 처리하기 위한 일부 사무 조합, 광역 사무를 처리하기 위한 광역 연합의 두 가지가 있다.

재산구는 시정촌 내의 일부 구역이 재산이나 시설을 소유하고 있는 경우, 이를 관리하기 위해 설치하는 것으로, 도시지역에는 거의 없고 농촌이나 산촌에서, 산림, 용수, 늪지, 묘지, 택지, 전답, 온천 등의 재산 관리라는 특별한 목적만을 위해 설치된다. <표 6-1>에서 2018년 7월 현재, 일본의 도도부현과 시정촌의 수, 인구, 면적을 확인할 수 있다.

<표 6-1> 일본의 광역/기초 지방자치단체 수, 인구, 면적(2018년)

도도부현	정령시	시	특별구	구	지청/진 흥국 등	군	정	촌	시정촌 계	인구 수	면적
全国	20	771	23	175	18	308	744	189	1,724	126,933,000	37,296,831
北海道	1	34	0	10	14	0	129	21	185	5,352,000	7,842,076
青森県	0	10	0	0	0	8	22	8	40	1,293,000	964,556
岩手県	0	14	0	0	0	10	15	4	33	1,268,000	1,527,501
宮城県	1	13	0	5	0	10	20	1	35	2,330,000	728,222
秋田県	0	13	0	0	0	6	9	3	25	1,010,000	1,163,752
山形県	0	13	0	0	0	8	19	3	35	1,113,000	932,315
福島県	0	13	0	0	0	13	31	15	59	1,901,000	1,378,374
茨城県	0	32	0	0	0	7	10	2	44	2,905,000	609,712
栃木県	0	14	0	0	0	5	11	0	25	1,966,000	640,809
群馬県	0	12	0	0	0	7	15	8	35	1,967,000	636,228
埼玉県	1	39	0	10	0	8	22	1	63	7,289,000	379,775
千葉県	1	36	0	6	0	6	16	1	54	6,236,000	515,764
東京都	0	26	23	0	4	1	5	8	39	13,624,000	219,100
神奈川県	3	16	0	28	0	6	13	1	33	9,145,000	241,592
新潟県	1	19	0	8	0	9	6	4	30	2,286,000	1,258,418
富山県	0	10	0	0	0	2	4	1	15	1,061,000	424,761
石川県	0	11	0	0	0	5	8	0	19	1,151,000	418,609
福井県	0	9	0	0	0	7	8	0	17	782,000	419,049
山梨県	0	13	0	0	0	5	8	6	27	830,000	446,527
長野県	0	19	0	0	0	14	23	35	77	2,088,000	1,356,156
岐阜県	0	21	0	0	0	9	19	2	42	2,022,000	1,062,129
静岡県	2	21	0	10	0	5	12	0	35	3,688,000	777,743
愛知県	1	37	0	16	0	7	14	2	54	7,507,000	517,290
三重県	0	14	0	0	0	7	15	0	29	1,808,000	577,441

滋賀県	0	13	0	0	0	3	6	0	19	1,413,000	401,738
京都府	1	14	0	11	0	6	10	1	26	2,605,000	461,219
大阪府	2	31	0	31	0	5	9	1	43	8,833,000	190,514
兵庫県	1	28	0	9	0	8	12	0	41	5,520,000	840,093
奈良県	0	12	0	0	0	7	15	12	39	1,356,000	369,094
和歌山県	0	9	0	0	0	6	20	1	30	954,000	472,471
鳥取県	0	4	0	0	0	5	14	1	19	570,000	350,713
島根県	0	8	0	0	0	5	10	1	19	690,000	670,804
岡山県	1	14	0	4	0	10	10	2	27	1,915,000	711,447
広島県	1	13	0	8	0	5	9	0	23	2,837,000	847,947
山口県	0	13	0	0	0	4	6	0	19	1,394,000	611,234
徳島県	0	8	0	0	0	8	15	1	24	750,000	414,679
香川県	0	8	0	0	0	5	9	0	17	972,000	187,673
愛媛県	0	11	0	0	0	7	9	0	20	1,375,000	567,619
高知県	0	11	0	0	0	6	17	6	34	721,000	710,393
福岡県	2	26	0	14	0	12	30	2	60	5,104,000	498,640
佐賀県	0	10	0	0	0	6	10	0	20	828,000	244,068
長崎県	0	13	0	0	0	4	8	0	21	1,367,000	413,220
熊本県	1	13	0	5	0	9	23	8	45	1,774,000	740,944
大分県	0	14	0	0	0	3	3	1	18	1,160,000	634,074
宮崎県	0	9	0	0	0	6	14	3	26	1,096,000	773,531
鹿児島県	0	19	0	0	0	8	20	4	43	1,637,000	918,699
沖縄県	0	11	0	0	0	5	11	19	41	1,439,000	228,114

자료: 일본 통계청 홈페이지, 都道府県・市区町村のすがた (社会・人口統計体系)

1999년 7월에 제정된 ‘지방분권추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(지방분권 일괄법)’에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할이 명확하게 분담되었다. 중앙정부는 국제 사회에서 국가의 존립에 관계되는 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제 활동에 관한 사무, 전국적인 규모 또는 시점에 실시해야할 시책, 사업의 실시를 맡게되었다. 지방자치단체는 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할을 넓게 담당한다고 규정되어, 주민과 밀접한 행정은 지방자치단체에서 맡는 근거가 되었다.

지방자치단체의 사무는 ‘법정수탁사무’와 ‘자치사무’의 두 종류로 나눌 수 있다. 법정수탁사무는 법률 또는 정령에 기초하여 지방자치단체가 처리하는 사무 중 정부가 본래 해야할 역할에 관한 것으로, 여권 교부, 국도 관리, 국가 지정 통계에 관한 사무가 대표적이다. 자치사무는 법정수탁사무를 제외한 지방자치단체가 처리하는 모든 사무이다.

도도부현과 시정촌의 사무 배분 원칙은 ‘시정촌 우선의 원칙’이라 할 수 있다. 지방자치법은 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역지방자치단체로서 광역사무, 시정촌에 관한 연락 조정 사무 및 시정촌에 대한 보완 사무를 처리하도록 하고 있다. 또한 시정촌은 기초 지방자치단체로서 도도부현이 처리하는 것 이외의 사무를 처리하도록 하고 있다.

도도부현이 처리하는 사무는 광역사무(도도부현 도로, 항만, 치산/치수, 보건소, 직업훈련, 경찰), 시정촌에 관한 연락 조정 사무(시정촌의 조직, 운영의 합리화에 관한 조언, 권고, 지도), 시정촌에 대한 보완 사무(고등학교, 박물관, 병원) 등이 있다.

시정촌이 처리하는 사무에는 주민 생활의 기초에 관한 사무(호적, 주민등록, 주거표시), 주민의 안전과 건강의 확보에 관한 사무(소방, 쓰레기 처리, 상수도, 하수도), 주민의 복지에 관한 사무(생활보호, 개호보험, 국민건강보험), 각종 시설의 설치 및 관리에 관한 사무(공민관, 시민회관, 탁아소, 초중학교, 도서관)가 있다.

도도부현이나 시정촌은 중앙정부가 담당하는 외교, 방위, 통화 및 사법 등을 제외한 국가의 살림살이를 맡고 있으며, 이에 따라 재정 규모도 크다. 다음 절에서는 국세와 지방세의 구조 및 비율에 대해 살펴보려고 한다.

6.2 국세-지방세 구조와 비율

<표 6-2>에서 보듯 세출 순계액 측면에서 일본의 국세와 지방세 구조의 특징은, 중앙정부의 세출 규모가 지방정부의 세출 규모에 대해 4:6 정도의 비율을 유지한다는 점이다.

<표 6-2> 일본 중앙정부와 지방정부의 세출 추이: 2012-2016년

	2012	2013	2014	2015	2016
세출순계액	163조 7,687억엔	165조 7,508억엔	167조 8,478억엔	168조 3,415억엔	168조 3,865억엔
중앙정부	68조 2,810억엔	69조 1,064억엔	70조 304억엔	70조 6,583억엔	71조 523억엔
구성비	41.7%	41.7%	41.7%	42.0%	42.2%
지방정부	95조 4,877억엔	96조 6,444억엔	97조 8,174억엔	97조 6,833억엔	97조 3,342억엔
구성비	58.3%	58.3%	58.3%	58.0%	57.8%

자료: 總務省, 각 년도

<표 6-3>에서 제시되고 있듯 지방정부의 세입과 세출 총액은 다소 증감이 있으나, 결산이 공개된 최근 5년간 99조엔에서 101조엔 정도를 유지하고 있음을 알 수 있다.

<표 6-3> 일본의 지방 재정 추이: 2012-2016년

	2012	2013	2014	2015	2016
세입 총액	99조 8,429억엔	101조 998억엔	102조 835억엔	101조 9,175억엔	101조 4,598억엔
통상 수지분	93조 8,340억엔	96조 2,289억엔	97조 4,904억엔	97조 5,110억엔	97조 6,422억엔
동일본 대진재분	6조 89억엔	4조 8,709억엔	4조 5,931억엔	4조 4,065억엔	3조 8,177억엔
세출총액	96조 4,186억엔	97조 4,120억엔	98조 5,228억엔	98조 4,052억엔	98조 1,415억엔
통상 수지분	91조 987억엔	93조 1,665억엔	94조 5,112억엔	94조 5,708억엔	94조 7,666억엔
동일본 대진재분	5조 3,198억엔	4조 2,455억엔	4조 116억엔	3조 8,344억엔	3조 3,749억엔

자료: 總務省, 각 년도

세입 측면에서, 도도부현 및 시정촌은 지방세법이 정하는 바에 따라 지방세를 부과, 징수할 수 있는 권능을 갖는다. 도부현세 12종(보통세 11종⁵⁾, 목적세 1종⁶⁾), 시정촌세 10종(보통세 6종⁷⁾, 목적세 4종⁸⁾)으로 총 22종의 지방세가 정해져 있다. 이밖에도 지방자치단체는 법정 외 보통세⁹⁾, 법정 외 목적세¹⁰⁾의 법정외세를 만들 수 있다.

일본은 헌법 제84조¹¹⁾에서 법률이 정하는 조건에 따라 새로운 조세를 만들 수 있도록 허용하고 있으므로, 법률에서 조례로 지방세를 만들 수 있도록 규정하면 지방자치단체도 조례로 지방세를 만들 수 있다. 이렇게 제정된 세목이 법정외세인데, 이 세목을 신설하거나 변경하려면 총무대신과 협의를 하여 총무대신의 동의를 받아야 한다. 한편 4종의 목적세 중 수리지익세와 공동시설세는 자치단체가 지방세법 상의 세목 중에서 선택하여 조례

5) 도부현민세, 사업세, 지방소비세, 부동산취득세, 도부현담배세, 골프장이용세, 자동차취득세, 경유인취세, 자동차세, 광구세, 고정자산세,

6) 수렵세

7) 시정촌민세, 고정자산세, 경자동차세, 시정촌담배세, 광산세, 특별토지보유세

8) 입탕세, 사업소세, 도시계획세, 수리지익세

9) 도부현 법정 외 보통세(석유가격조정세, 핵연료세, 핵연료물질등취급세, 핵연료등취급세), 시정촌 법정 외 보통세(협소주호집합주택세, 사리채취세, 별장등소유세, 역사와문화의환경세, 사용제핵연료세, 공항연락교이용세)

10) 도부현 법정외목적세(산업폐기물세, 숙박세, 산업폐기물처리세, 산업폐기물매립세, 산업폐기물처분장세, 승혁환경보전세, 산업폐기물감량세, 순환자원이용촉진세, 자원순환촉진세), 시정촌 법정 외 목적세(사용제핵연료세, 유어세, 환경미래세, 환경협력세, 산사리채취세, 개발사업등녹화부담세)

11) 일본 헌법 제84조: “새로운 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경할 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”(あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする).

로 규정함으로써 과세할 수 있는 세목인 임의세(선택과세)에 해당된다. 현재 수리지익세와 공동시설세 외에, 택지개발세, 국민건강보험세, 도시계획세 등의 임의세가 있다. 이러한 세목에 대해서는, 지방세법에 개략적인 과세근거를 두고 구체적인 과세요건사실 등에 대하여는 해당 지방자치단체에서 조례로 정할 수 있도록 세목선택권이 부여된다. 이 중에서 수리지익세는 도부현이나 시정촌에서 과세하는 세목이지만, 나머지 세목은 모두 시정촌에서 과세하는 세목이다(김태호, 2017a, pp. 15-18).

세금 수입과 함께 지방정부는 중앙정부의 지원을 받을 수 있다. 지방교부세법 제7조는 내각이 ‘지방재정계획’, 즉 ‘지방자치단체의 세입세출 총액의 예상액’을 정하여, 국회에 제출함과 동시에 일반에게 공표해야한다고 정하고 있다. 지방재정계획은 지방재정 전체의 세입과 세출을 계산하여 지방자치단체가 법령에 의해 의무화된 사업이나 일정항 수준의 행정 서비스를 제공하기 위해 필요한 재원을 확보하고 있는지 검증하기 위한 것이다. 만약 재원이 부족한 경우 지방자치단체에 필요한 재원을 확보하기 위해 정부가 지방세 재정 제도의 개정이나 지방교부세율 인상을 검토하게 된다. 지방교부세의 운영방식에 대해서는 다음 소절에서 더 자세하게 다루고자 한다.

지방재정법 제5조는 지방자치단체가 지방채 이외의 세입을 그 세출의 재원으로 해야 한다는 기본 원칙을 제시하고 있다. 그러나 공영기업, 출자금·대출금, 지방채의 차환, 재해응급 사업 및 공공시설 정비 등의 경비에 대해서는 지방채를 발행하여 그 재원으로 삼는 것도 인정하고 있다. 원칙적으로 지방채 발행 시에 도도부현은 총무대신과, 시정촌은 도도부현 지사와 협의해야 한다. 지방자치단체가 지방채를 발행하려면 총무대신 또는 도도부현 지사의 허가를 얻어야 했으나, 지방분권일괄법에 의해 2006년 4월 이후 협의제로 바뀌었다. 지방자치단체는 협의 시에 총무대신 등이 동의한 지방채에 대해서는 장기저리로 공적자금을 빌릴 수 있다. 또한 총무대신 등과의 협의 시에 동의를 얻지 못했더라도 미리 의회에 보고한 다음 지방채를 발행할 수 있다. 또한 2012년 4월부터 지방공공단체의 자주성, 자립성을 높이는 관점에서 협의제도를 일부 개정하고 민간 등 자금에 관한 사전신고제도가 도입되었다.

기타 재원으로는 지방양여세, 사용료 및 수수료 등이 있다.

<표 6-4>는 지방 재정 세입 항목별 추이를 보여주고 있는데, 지방세의 비중이 약 38%, 지방교부세가 약 17%, 국고지출금이 약 15% 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 지방채의 비중이 10% 수준으로 낮지 않다는 점도 특기할만하다.

<표 6-4> 일본의 지방 재정 세입 추이: 2012-2016년

단위: 억엔

	2012	2013	2014	2015	2016
지방세	344,608	353,743	367,855	390,986	393,924
개인 주민세	116,239	120,026	122,168	123,954	124,586
법인관계이세 ¹⁾	53,143	56,715	64,244	66,772	70,253
지방양허세	22,715	25,588	29,369	26,792	23,402
지방법인특별양허세	16,709	19,803	23,879	21,027	17,776
지방특례교부금	1,275	1,255	1,192	1,189	1,233
지방교부세	182,898	175,955	174,314	173,906	172,390
특별교부세	10,473	10,237	10,131	10,053	10,530
진재부흥 특별교부세	7,645	5,071	5,144	5,889	4,877
국고지출금	154,593	164,470	154,619	152,212	156,291
지방채	123,379	122,849	115,185	106,880	103,873
기타	168,961	167,138	178,301	167,210	163,485
세입 합계	998,429	1,010,998	1,020,835	1,019,175	1,014,598

주 1): 법인분 주민세와 법인분 사업세를 합한 금액임

자료: 總務省, 각 년도

세출 측면에서 보면 <표 6-5>에서 제시되고 있듯, 민생비의 비중이 약 27% 수준으로 가장 높고, 교육비(약 17%), 공채비(약 13%), 토목비(약 12%) 순으로, 나타나, 지방채에 의한 세입 비중이 낮지 않음과 동시에 따라서 이에 대한 원리금 상환의 부담도 적지 않음이 확인된다.

<표 6-5> 일본의 지방 재정 목적별 세출 추이: 2012-2016년

단위: 억엔

	2012	2013	2014	2015	2016
총무비	99,618	100,006	98,700	96,088	89,016
민생비	231,523	234,633	244,509	252,548	263,408
위생비	59,932	59,885	61,434	63,018	62,584
노동비	7,687	6,209	4,244	3,997	2,963
농림수산업비	31,813	35,009	33,486	32,182	31,712
상공비	62,069	59,157	55,095	55,161	51,951
토목비	112,423	121,252	120,505	117,072	120,182
소방비	19,068	19,931	21,273	20,969	19,855
경찰비	31,881	30,964	31,970	32,311	32,608
교육비	161,479	160,878	166,581	167,955	167,458
재해복구비	9,712	8,824	7,349	7,297	8,184
공채비	130,087	131,271	133,655	129,296	125,719
기타	6,894	6,101	6,427	6,158	5,775
세출 합계	964,186	974,120	985,228	984,052	981,415

자료: 總務省, 각 년도

그런데, 도부현의 재정력지수를 보면, 1을 넘는 것은 도쿄도가 유일하고, 0.5미만인 현이 27개로 지방자치단체의 재정수입 상황이 균등하지 않음을 알 수 있다. 지방자치단체 간의 격차를 해결하기 위해 일본은 지방재정 조정제도로서 지방교부세 제도를 두고 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 다루고자 한다.

6.3 중앙-지방 또는 지방-지방 간 재정조정제도

일본의 재정조정제도로서 지방교부세, 지방양여세, 국고보조금이 있다. 이중 지방교부세를 보면, 이 제도는 법으로 정해진 국세의 일정 비율을 지방자치단체의 공유 재원으로 확보한 다음, 일정한 산출 방식에 기초하여 각 지방자치단체에 대한 교부액을 결정하는 방식이다.

지방교부세의 용도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 맡기고 있으며, 정부는 그 용도에 조건을 달거나 용도를 제한할 수 없다. 이러한 점에서 지방교부세는 용도가 정해져 있는 국고보조금과 성격이 다르다고 할 수 있다.

지방교부세의 총액은 국세의 일정 비율에 연동하는데, 이 일정비율은 소득세와 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%, 지방법인세 전액으로 계산된다. 그러나 지방재정계획에 따라 지방 재원이 부족한 경우에 이월, 총액의 특별 증액 또는 특별 감액 등이 있어, 이 국세의 일정 비율이 완전히 일치하지 않기도 한다.

지방교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 나뉘는데, 보통교부세는 지방자치단체의 재원 부족을 공평하게 충당하기 위한 목적을 갖고 있다. 특별 교부세는 재해 발생이나 해당 지역의 특수한 사정에 의해 보통교부세로 전부 대응할 수 없는 재원 부족을 충당하기 위한 것이다.

보통교부세는 지방자치단체의 기준 재정 수요액과 기준 재정 수입액의 차이로 교부되기 때문에, 도쿄도처럼 재정력지수가 높은 지방자치단체에는 보통교부세를 교부하지 않는다.

기준 재정 수요액은 토목비(도로교량비)나 교육비(초등학교비)와 같은 각 행정항목별로 일정한 계산식에 따라 산출한다. 먼저 표준단체의 일정한 행정 수준¹²⁾을 유지하기 위해 필요한 비용이 산정되고, 그 다음 이 비용에 기초하여 인구와 면적 혹은 지역 특성을 감안해 보정하여 각 지방자치단체의 기준 재정 수요액이 결정된다.

기준 재정 수입액은 최근의 세수입 등에서 예상되는 각 지방자치단체의 표준적인 지방세 수입액의 일정비율이다. 도도부현과 시정촌 모두 75%인데, 기준 재정 수입액을 100%로 계산하지 않는 것은 지방세 증가에 대한 지방자치단체의 의욕을 낮추지 않기 위한 목적을 갖는다.

지방양여세는 대부분 지방법인특별세가 차지하고 있으며, 석유가스세, 지방취발유세, 항공기연료세, 자동차중량세, 지방법인특별세 등의 특정세수에 일정 비율을 자동 이전하는 재원분할방식을 채택하고 있다.

12) 도도부현은 인구 170만명, 시정촌은 인구 10만명인 시를 기준으로 함

중앙정부는 지방교부세와 마찬가지로 국고지출금을 지방자치단체에 교부하는데, 지방교부세와의 차이는 국고지출금의 용도가 정해졌다는 점이다. 국고지출금에는 국고부담금, 국고보조금 및 국고위탁금의 세 종류가 있다. 국고부담금이란 중앙정부와 지방자치단체의 공동 책임에 기초하여, 한쪽 책임자인 중앙정부가 사업 실시 주체인 지방자치단체에 지급하는 것이다. 대표적인 것으로는 의무교육에 관련된 국고부담금이 있다. 국고보조금은 정부가 특정 정책을 추진하기 위한 인센티브로서 지방자치단체에 교부하는 것이다. 국고위탁금은 본래는 정부의 사무이지만, 편리성과 효율성을 고려하여 지방자치단체에 위탁하고 있는 사업에 관한 지출이다. 대표적인 것으로는 국회의원의 선거 사무 경비가 있다. 이것들은 모두 특정한 사무 사업에 대해 교부되는 특정 재원이며, 다른 목적으로 유용할 수 없다. 최근 들어, 특히 국고보조금에 대해 그 교부 요건의 완화(예: 시설의 규격 등)와 일반 재원화의 필요성이 논의되고 있다.

6.4 재정분권 추진 현황과 특징

일본의 지방 분권 개혁은 “지방 분권 개혁 추진 법”(2006 년 법률 제111호)에 의해설치된 지방분권개혁추진위의 권고에 따라 “지역의 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁의 추진을 도모하는 목표에 따른 일련의 법률 정비에 관한 법률”(2011년 법률 제37 호.)라는, 이른바 ‘제1차 지방 분권 일괄 법’에서 시작하여, “지역의 자율성 및 자립성을 높이기 위한 개혁의 추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률”(2014년 법률 제51호, 이른바 ‘제4차 지방 분권 일괄 법’까지 4차에 걸친 법률 개정을 통해 지방정부로의 사무·권한 이양 및 규제 완화에 대한 구체적인 개혁을 진행해 왔다.

정부의 지방 분권 개혁의 추진 체제로는 총리를 본부장으로 하는 지방 분권 개혁 추진 본부가 정책 결정 기능을 담당하고, 지방 분권 개혁 담당 대신 아래에 개최되는 지방 분권 개혁 유식 회의가 조사 심의 기능을 맡고 있다. 또한 지방 분권 개혁 유식 자 회의에서 제안 모집 검토 전문 부회 지역 교통 부회 등을 개최하고 전문적인 견지에서 검토를 실시하고 있다.

이러한 개혁의 배경에는 1990년대 초 일본의 거품경제 붕괴와 함께 저출산 고령화 문제가 대두되면서 큰 폭으로 증가한 재정 적자가 자리를 차지하고 있다¹³⁾. 이러한 상황에서 지방분권 개혁 추진의 목소리가 컸는데, 지방세출이 정부지출 전체의 3분의 2 정도를 차지하여 지방분권이 이루어진 것으로 보였지만, 중앙정부의 개입이나 관여가 크다는 지적이

13) 이하 삼위일체개혁에 대한 평가와 우리나라에 주는 시사점은 국중호(2017) 참고

지속적으로 제기되었다. 2002년 일본 정부는 지방재정 개혁의 큰 틀을 결정하면서, 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 동시에 검토한다고 천명함으로써, 소위 삼위일체 개혁이 제시되었다.

국고보조금을 줄이게 되면, 그 재원이 되는 국세 수입의 여유가 발생하고, 이를 지방세 수입으로 바꾸는 세원이양이 가능해진다. 즉 국고보조금을 줄임에 따라, 권한을 지방으로 이양하는 지방분권을 추진할 수 있는 길이 제시되었다.

세원 이양의 중요한 내용은 국세 소득세를 지방세 주민세(개인분)으로 대체하는 것이었다. 또한 소비세 5% 중 4%가 국세 소비세 1%가 지방소비세로 배분되도록 하는 안이 제시되었다. 실제로 2007년부터 국세 소득세를 낮추고 지방 주민세(도부현민세)를 확충하는 개혁을 실시했다.

동시에 국고보조금 삭감에 더하여 지방교부세의 역할을 분명히 하는 방향으로 개혁을 추진하려 했다. 국고보조금이 중앙정부의 간섭을 가져오는 원인이므로 건전한 지방자치를 위해 국고보조금을 축소하고 지방교부세로의 전환이 세원이양과 함께 진행되어야 한다는 주장이 제기되었다. 국고보조금 삭감 대상은 교육, 사회보장, 공공사업 지출이 주요한 대상이었다.

이러한 삼위일체개혁에 대해 국고보조금에 대한 대규모 개혁, 지방교부세의 기능을 명확히 하는 방향성 제시, 지방세 확충으로 지방정부의 과세자주권이 일정 부분 토대를 얻는 긍정적 평가가 있다. 다른 한편으로 세원 이양은 했지만, 지방교부세에 대한 중앙정부의 재원보장 기능이나 관여가 남아 있어 현상 유지 측면이 강하다는 점, 중앙과 지방의 효율적인 행정 및 재정 시스템 구축이라는 목적에서 벗어나 세원 이양이라는 수치 목표를 우선 하는 방향으로 전개되었다는 비판도 제기되었다.

이는 삼위일체개혁에서 지방으로의 세원이양이 이루어지면서 주민이나 기업이 많은 지역의 세수입은 증가하였으나, 그렇지 않은 지역의 세수입은 감소하여 지방세 수입의 지역차가 증폭된 것에 기인한다. 이러한 재정력 격차의 시정을 위해 중앙정부에 대해 재원 보장, 즉 지방교부세 증액 요구가 강하게 드러나기 시작했다. 그러나 지방교부세 재원은 국세 세목의 일정 비율로 이루어지고 있어, 지방교부세의 증액은 중앙정부 재정의 악화로 이어질 수 있다.

일본의 삼위일체 개혁과 이에 대한 비판은 우리에게 다음의 시사점을 주고 있다.

첫째, 이전 재원의 삭감과 세원 이양을 동시에 추진할 수 있다는 점이다. 이를 위해서는 먼저 중앙 정부와 지방 정부의 역할이 명확하게 나뉘어야 한다. 중앙과 지방 간의 역할 분

담이 정해진 후, 중앙정부가 지방정부의 서비스 공급을 위해 이전하는 보조금을 줄이더라도, 그 만큼의 국세 수입을 지방세 수입으로 전환시킬 수 있는 세수 이양의 가능성이 생긴다. 일본은 이러한 논리를 토대로 국고 보조금의 삭감과 세원 이양을 동시에 추진할 수 있었다. 또한 중앙 정부로부터의 이전 재원을 줄임으로써 중앙 정부의 지방 정부 운영 개입을 줄일 수 있는 효과가 기대된다.

둘째, 지방 정부의 세원도 체계적으로 구성할 필요가 있다. 일본은 주민세, 지방소비세, 고정자산세를 지방 정부 세수의 근간으로 하고 있는데, 우리의 경우에도, 안정적인 세수 확보와 응익 원리의 구현이라는 원칙을 토대로 지방세원을 구성할 필요가 있다.

셋째, 이와 더불어 지방 정부의 연성 예산 제약을 막기 위해, 재정 지출의 효율성 제고와 재정 책임을 묻는 장치를 마련할 필요가 있다. 국고 보조금 형식의 이전 재원 감소의 또다른 효과는 국고 보조금에 기댄 지방 정부의 낭비적 지출을 감소시키는 것이어야 한다. 우리나라의 경우, 1995년 지방자치제 실시 이후 중앙 정부로부터의 교부율을 인상시키는 방식으로 지방 정부의 재정 자립에 대응해왔다. 이는 지방세 등의 지방 정부 자체수입 증가보다 중앙 정부의 교부금 증가에 기댄, 지방 정부 예산의 연성(soft budget)화가 이루어져 왔음을 뜻한다. 따라서 국고 보조금을 감소시키더라도 동시에 지방 정부 예산의 사후적인 연성화가 발생하지 않도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 특히, 일본의 경우 지방 정부의 채권 발행이 상당한 수준에 달해 재정 운영을 경직화 시키고 있다는 점을 고려할 때, 우리나라의 경우 현재는 우려할 수준이 아니더라도, 국고 보조금의 감소와 지방 정부의 연성 예산 편성이 결합되면, 앞으로 채권 발행이 문제가 될 수 있으므로, 연성 예산 편성을 억제할 수 있는 제도가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 지방 정부로의 세원 이양이 지방 정부간 세수입 격차를 확대시킬 가능성도 고려해야 한다. 주민이나 기업이 많은 지역의 세수입은 증가하나, 그렇지 않은 지역의 세수입은 감소하여 지방세 수입의 지역차가 더 커질 수 있다. 재정력 격차를 해소하기 위해 오히려 중앙 정부에 대해 재원 보장을 요구할 가능성도 높다. 아니면, 지방 정부간의 재정 수입 재배분 장치를 마련할 필요성도 검토해야 한다.

제7장 주요국 사례의 시사점

재정분권 측면에서 우리나라의 지방재정이 안고 있는 과제는 앞에서 살펴본 주요국의 사례는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 주요국은 우리나라와 마찬가지로 조세법률주의를 선택하면서도 예외적으로 법 테두리 안에서 자치단체가 세금을 부과하거나 세율을 조정할 수 있는 권한(즉, 과세자주권)을 허용하고 있다. 물론 구체적인 내용에서는 나라마다 조금씩 차이를 보인다. 독일이나 일본처럼 새로운 세목을 신설해서 과세할 수 있는 권한과 세율을 조정할 수 있는 권한을 모두 부여한 나라가 있는가 하면, 프랑스나 영국처럼 세율을 조정하거나 결정할 수 있는 권한은 부여하지만 세목을 신설해서 과세할 수 있는 권한까지는 부여하지 않는 나라도 존재하기 때문이다.

독일의 경우, 자치단체의 자주재정권이 기본법을 통해 보장되고 있지만, 지방세에 관한 조세입법권이 대부분 연방정부에 의해 독점되고 있다. 그렇다고 해서, 지방자치단체가 입법권을 전혀 행사할 수 없는 것은 아닌데, 지역 소비세와 사치세(örtliche Verbrauch-und Aufwandsteuern)에 대해서는 자치단체가 조세입법권을 가지고 있기 때문이다. 게마인데는 지역 소비세와 사치세의 세율에 대해서도 결정할 수 있으며, 영업세나 부동산세의 세율 또한 게마인데가 결정할 수 있다. 일본의 경우, 조세법률주의를 선언하면서도 지방자치단체에게 과세자주권의 가능성을 제공한다. 일본에서 지방자치단체는 조례로 법정외세를 신설해서 부과하거나 지방세법에서 규정하고 있는 세목(임의세)에서 선택하여 과세할 수 있다. 또한 두 세목의 세율 또한 자치단체가 조례로 정할 수 있다.¹⁾ 프랑스의 경우, 조세입법권은 국가에 있으며 그래서 자치단체가 조례로 지방세를 신설할 수는 없지만, 1980년에 제정된 「지방직접세조정법」(La Loi du portant Aménagement de la Fiscalité Directe Locale)에 따라 4가지 주요 지방세(주민세, 건축물이 있는 토지세, 건축물이 없는 토지세, 지역경제기금)²⁾에 대해서는 법정세율과 달리 일정한 범위 안에서 주민투표로 세율을 조정

1) 또한 일본은 일정 세목에 대해서는 자치단체가 지방세법 상의 세율(표준세율)과 다르게 세율을 조정할 수 있도록 허용하고 있다. 표준세율과 다르게 조례로 세율을 부과하는 데 제한이 있는가, 없는가에 따라 제한적 표준세율과 무제한적 표준세율로 구분된다. 후자가 지방세법 상의 표준세율과 다르게 세율을 정하는데 아무런 제한이 없는 것이라면, 전자는 일정한 한도가 설정된 것을 지칭한다. 일본 지방세법에 따르면, 무제한적 표준세율이 적용되는 세목은 6개(개인균등할 도부현민세, 개인균등할 시정촌민세, 법인균등할 도부현민세, 부동산취득세, 고정자산세, 도부현 고정자산세)이며, 제한적 표준세율이 적용되는 세목은 12개(개인소득할 도부현민세, 개인소득할 시정촌민세, 법인세할 도부현민세, 법인세할 시정촌민세, 법인사업세·법인균등할 시정촌민세·광산세, 개인사업세, 골프장 이용세, 자동차세, 경자동차세, 시정촌 고정자산세)이다(김태호, 2017a, pp. 18-19).

2) 4가지 세목은 프랑스 지방세의 대부분을 차지하므로, 세율결정권은 프랑스 지방세 전반의 특징으로 볼 수 있다. 그래서 안창남은 프랑스의 자치단체가 세율결정권을 50% 이상 확보하고 있다고 평가한다(안창남, 2013. p. 158).

할 수 있는 권한이 자치단체에게 허용되었다. 영국 또한 지방세제도와 보조금제도를 연계시켜 운영하면서, 자치단체에게 카운슬세 부과액을 조정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이는 곧 자치단체가 카운슬세 세율 조정권을 갖고 있음을 시사한다.

이미 언급했듯이, 자치단체의 과세자주권은 재정운용의 자율성과 책임성을 위한 조건이자 재정분권을 동반하는 세입기반 확충의 필수조건일 수 있다. 그렇지만 우리나라에서는 헌법 제59조의 조세법률주의라는 제약 때문에 자치단체가 자율적으로 지방세 세목을 설치하여 과세하는 것이 허용되지 않는다. 그 결과 우리나라의 지방자치단체는 조례로 법정외세를 신설해서 부과할 수 있는 권한을 갖고 있지 않다. 현재의 법체계 상으로는 임의세(선택과세) 제도가 지방자치단체의 과세권을 넓혀주는 장치에 해당되는데, 현행 지방세 세목 가운데 지방자치단체가 과세여부를 임의로 결정할 수 있는 세목(임의세)으로는 특정자원분 지역자원시설세가 거의 유일할 것이다. 지방세법 제141조에 따르면 지역자원시설세는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 및 원자력발전·화력발전을 대상으로 한 부분(“특정자원분”)과 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설을 대상으로 하는 부분(“특정시설분”)으로 구분되는데,³⁾ 전자의 경우 처음 과세된 1992년에는 발전용수, 지하자원, 지하수, 컨테이너만을 과세대상으로 설정하였지만, 이후 원자력발전(2006년), 화력발전(2014년)을 추가한 바 있다. 또한 현행 지방세법 제141조의 규정에 따르면, 향후 지역자원시설세의 과세대상으로 해저자원, 관광자원 등을 새롭게 설정할 수 있는 가능성이 존재하며,⁴⁾ 동 조항에 근거하여 보더라도, 해양심층수, 천연가스, 광천수, 골재(하천골재, 자연석 등) 등의 천연자원, 각종 신재생에너지(태양광 발전, 풍력 발전, 조력 및 조류 발전, 파력(wave power)발전 등), 핵연료 및 핵폐기물 등이 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 제안될 수 있을 것이다(유태현, 2017c, pp. 58-59).

자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있다는 임의세 제도의 특성 상, 동 제도를 활성화시키기 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 자치단체의 재정 형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있는 방법에 대해 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이는 곧 헌법 개정 등 별도의 제도개선을 통해 자치단체에게 과세자주권이

3) 2011년에 도입된 지역자원시설세는 기존의 지역개발세(1992년 도입)와 공동시설세(1962년 도입)를 묶는 방식으로 만들어졌다. 그런 까닭에 현행 지역자원시설세는 특정자원분(이전의 지역개발세에 해당)과 특정부동산분(이전의 공동시설세에 해당)로 구분된다. 지역자원시설세의 두 세원가운데 임의세(선택과세)에 해당하는 것은 특정자원분 지역자원시설세이다.

4) 지방세법 제141조에 따르면, 특정자원분 지역자원시설세는 “지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원”에 과세될 있는데, 동 법 제142조에 따르면, 특정자원분 지역시설세의 과세대상(발전용수, 지하수, 컨테이너 및 원자력발전·화력발전)에는 해저자원, 관광자원에 해당되는 대상이 존재하지 않는다.

허용될 수 있을 때 임의세 제도를 이용해서 지방정부의 세입기반을 확충하는 방안이 활성화될 수 있음을 시사한다. 안타깝게도, 그렇지만 아직까지 임의세 제도의 장점을 극대화하기 위한 시도는 존재하지 않는 듯 보인다. 한편, 지역자원시설세 과세대상을 확대하려는 시도는 지방세의 새로운 세원 발굴 차원에서도 이미 오래 전부터 존재했으며, 최근에는 사회복지세를 신설하기 위한 움직임으로까지 이어지고 있다. 이와 관련해서 국회에 이미 석유류·천연가스 제조시설, 매립폐기물 시설, 해저자원, 시멘트생산시설, 조력 발전, 방사성 폐기물 등으로 지역자원시설세 과세대상을 추가하는 ‘지방세법 일부 개정법률안’이 계류 중인 상황이며, 사회복지세의 경우에도 이미 2013년에 지방자치단체의 복지지출에 필요한 안정적인 재원 확보를 목적으로 사회복지세 제정 법률안이 발의⁵⁾된 바 있다. 동 법률안은 소득세, 법인세, 상속·증여세, 종합부동산세 등에 부가하여 사회복지세를 부과하고, 이를 전부 지방교부세 재원으로 지방자치단체에 교부하는 내용으로 구성되어 있다(국회에 산정책처, 2017b, pp. 96-99). 새로운 세원을 발굴하려는 시도가 조세법률주의 차원에서만 진행되는 셈이다. 그렇지만 일본의 사례에서 알 수 있듯이, 자치단체에게 조례로 새로운 지방세를 신설해서 과세할 수 있는 권한을 부여하는 것은 새로운 세원을 발굴하거나 임의세 제도를 활성화시켜 지방재정을 실질적으로 확충하는 데 가장 현실성이 높은 방법 중 하나일 것이다.⁶⁾ 이를 위해서는 무엇보다도 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 헌법 제59조의 개정이 불가피할 것이다.⁷⁾

둘째, 주요국에서는 지방재정이나 지방분권에 영향을 미치는 사안을 결정하거나 변경할 때 지방의 의견이 반영된다. 독일의 경우, 지방세에 관한 조세입법권이 대부분 연방에 의해 독점되고 있지만, 연방하원이 지방세에 관한 법을 제정하거나 개정하기 위해서는 연방상원의 동의를 받아야 한다. 연방상원은 주정부에 의해 임명된 지방정부의 대표로 구성된다는 점에서, 연방상원의 동의는 곧 주정부의 동의를 의미한다. 지방자치단체가 동의하지 않을 경우 연방법을 통한 지방세 관련 법의 제정이나 개정이 불가능한 구조인 셈이다. 영국의 경우, 지방재정조정제도가 중앙과 지방의 협의를 통해 결정되는데, 세입지원교부금

5) 박원석 의원 대표발의(제안일: 2013.6.27.).

6) 물론 세목에 대한 과세자주권을 허용하기 어렵다면, 세율을 결정하거나 조정할 수 있는 권한을 허용하는 방안에 대해 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 관련해서, 탄력세율 제도의 활성화를 생각해볼 수도 있다. 그렇지만 현행 지방재정조정제도 상 탄력세율을 적용하여 자체재원을 늘리게 되면, 기준재정수입이 증가하여 보통교부세 교부액이 줄어들어 전체 지방세입이 오히려 감소하는 문제가 발생할 수도 있으므로, 과세자주권 차원에서 탄력세율의 활성화를 시도할 경우 지방재정조정제도의 개편과 함께 이루어져야 할 것이다.

7) 일본은 헌법에 “새로운 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경할 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”(제84조)고 밝히고 있다. 이는 곧 법률이 정하는 조건에 따라 새로운 조세가 만들어질 수 있음을 함축한다. 이에 따라, 법률에서 조례로 지방세를 만들 수 있도록 규정하면 지방자치단체도 조례로 지방세를 만들 수 있는 바, 그 결과가 바로 「법정외세」이다(김태호, 2017, p. 15).

(Revenue Support Grants)이 대표적이다. 이것의 규모나 배분은 중앙정부와 지방정부의 협의를 통해 결정되기 때문이다.

이와 같이 주요국에서는 지방재정이나 재정분권에 대한 사안이 대체로 지방의 의견을 반영해서 결정되지만, 우리나라에서는 아직까지 중앙의 권한이 상대적으로 강하게 유지되고 있다. 그 결과, 사회복지 국고보조사업처럼 지방재정에 상당히 큰 영향을 미칠 수밖에 없는 사업인 경우에도 중앙부처의 정책적 판단에 의해 신설되거나 확대되는 경우가 일반적이다. 이러한 문제에서 벗어나기 위해서는 무엇보다도 중앙과 지방 간 협의 및 소통의 통로를 마련할 필요가 있을 것이다.⁸⁾ 현 정부의 ‘제2국무회의’ 안도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 현행 헌법은 87조 2항(“국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다.”)과 88조 2항(“국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.”)에서 국무회의의 구성원, 심의사항 등을 규정하고 있으나 여기에 자치단체의 참여 규정은 포함되어 있지 않다. 이에 따라, 대통령이 광역자치단체장과 함께 국정을 논의하는 자리로 제2국무회의 관련 규정을 헌법에 포함하는 방안이 현 정부에서 제안되었는 바, 이러한 제2국무회의가 신설될 경우 국정과정에서 지방자치단체의 의견이 개진될 수 있으므로 분권강화에 기여할 것으로 보인다⁹⁾(하혜영, 2017, p. 20). 물론 제2국무회의와 같은 중앙과 지방 간 협의 및 소통의 통로를 마련하기 위해서는 국민적 합의가 필요할 것이며, 그 권한이나 역할에 대해서도 조금 더 신중한 검토가 필요할 것이다. 그렇다고 해도 지방재정이나 재정분권에 관한 과제를 해결하거나 완화하는 데 중앙과 지방간 협의 및 소통의 통로는 반드시 마련되어야 하는 필수조건일 수밖에 없다.

셋째, 주요국은 지방재정을 실질적으로 확충하기 위해 단순히 지방세를 신설하거나 지방세 세율을 상향조정하는 데서 그치지 않고, 세원공유 방식(공동세)이나 국세 이양 등 다양한 방법을 병행하고 있다. 공동세는 독일이 대표적인 사례인데, 2017년 기준으로 공동세 수입이 전체 조세수입의 73.4%를 차지할 정도이다. 일본과 프랑스는 국세의 지방이양을 통해 지방재정을 확충했다. 일본은 삼위일체 개혁을 통해 국세를 지방으로 이양(세원이양)¹⁰⁾

8) 국고보조사업의 경우, 이 사업에 대한 지방재정부담을 결정하는 위원회(지방재정부담심의위원회)에 자치단체의 직접 참여를 허용 한 후 신규 국고보조금의 설치, 국고보조율의 변경 등에 대해 이 위원회의 동의를 의무화하는 방안이 고려될 수 있다. 현재는 이 위원회에 광역과 기초를 대변하는 기관(전국 시장군수구청장협의회, 대한민국 시도지사협의회 등)의 대표가 참여하고 있는 상황이다.

9) 제2국무회의의 신설은 헌법 개정을 통한 방법보다 현행법(지방자치법 등)에 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 규정을 신설하는 방법이 오히려 더 합리적일 수도 있다는 의견도 있다(하혜영, 2017, p. 20).

10) 일본에서 세원이양은 2007년부터 국세인 소득세율을 낮추고 지방 주민세(도부현민세)를 확충하는 방식으로 진행되었다. 2007년 이전까지 일본은 지방세가 지방세입에서 차지하는 비중이 30%대였지만, 삼위일체 개혁을 통해 세원이양이 진행된 결과 지방세입에서 지방세가 차지하는 지방세 비중이 약 45%로 높아졌다(국중호, 2017, pp.

지방정부의 세입기반을 확충했으며, 프랑스는 2003년 개헌을 통해 재정자주권 강화를 명시함에 따라 중앙정부의 일부 권한을 지방으로 이양함과 동시에 일부 세목(석유제품국내세(taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers), 보험계약특별세(taxe spéciale sur les conventions d'assurance) 등)을 지방으로 이양한 바 있다.

이러한 점에서, 지방세 비중을 높임과 동시에 지방소비세 및 지방소득세의 세수확충을 추진하겠다는 현 정부의 정책 방향은 비교적 타당성이 높다고 보인다. 현재 지방소비세와 지방소득세는 세원공동이용방식(공동세)에 해당되는 세목이므로, 두 조세의 확충은 곧 공동세의 비중을 상향조정해서 지방정부의 세입기반을 확충하겠다는 의미로 해석된다.¹¹⁾ 그렇지만 지방소비세 확대는 국세인 부가가치세의 세수를 지방으로 이양하는 것이기 때문에 국민의 추가적인 부담을 수반하지 않겠지만, 지방소득세의 세율 인상은 국민의 부담을 늘릴 수 있다는 점에서 국민적 공감대를 확보하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 또한 지방소비세나 지방소득세 모두 세율 인상으로 세수가 확대될 경우 수도권과 비수도권 간, 또는 동일한 도내의 시·군 간 세수 격차가 확대되는 문제가 발생할 수 있다는 점이 간과되어서는 안된다. 이와 관련해서, 지방소비세의 경우 늘어난 세수가 수도권으로 집중될 경우 자치단체들 사이에서 의견조정을 통해 권역별 가중치를 조정하거나 지역상생발전기금의 운영을 개선하는 등의 대책을 마련할 필요가 있으며, 지방소득세의 경우에는 늘어난 세수의 일부를 자치단체 간 공동세 방식으로 하여 자치단체 사이에 적정한 방식으로 배분하는 방법이 고려될 수 있을 것이다(유태현, 2017b, pp. 17-19, 44-48).

지방재정을 확충하는 방안으로, 지방소비세나 지방소득세의 세수확충 만큼이나 국세의 지방이양이 중요한 사안일 수 있다. 이와 관련해서는, 국세 가운데 지역성이 뚜렷한 세원에 과세하는 일부 세목을 지방이양(지방세 전환)의 대상으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 이에 해당하는 세목으로는 종합부동산세, 양도소득세, 개별소비세, (지방세분)농어촌특별세, 주세 등을 들 수 있다(국회예산정책처, 2017b, pp. 92-94). 그런데 종합부동산세, (지방세분)농어촌특별세, 주세는 국세 형식이지만 세수 전액이 이미 지방에 이양되고 있으며, 양도소

56-57).

11) 현행 지방세 가운데 세원공동이용방식을 활용한 세목은 지방소비세, 지방소득세 외에 주행분 자동차세가 있다(유태현, 2017b, pp. 15-16). 주행분 자동차세는 납세의무자인 정유회사가 정유회사 소재지 시·군·구에 납부하면 이를 징수한 시장·군수·구청장이 특별징수의무자인 울산광역시장을 거쳐 전국의 시·군에게 안분·납입하는 구조로 운영된다(최병호, 2017, p. 27). 이 조세는 지방세수 감소액 보전분(9,830억원)과 운수업계 유가보조금(약 2.7조원)으로 구성되어 있는 바, 유가보조금이라는 운수업계 보조금을 지방세로 간주하는 것이 지방세 본질과 충돌한다는 문제와 함께, 자동차 대수가 매년 늘어나고 있음에도 불구하고 주행세 도입 당시에 설정된 자동차세수 감소액(2,900억원)을 기준으로 정액 보전이 이루어지고 있다는 문제 또한 안고 있다. 이는 곧 주행분 자동차세의 경우 세원공동이용방식의 활성화를 위해서는 무엇보다도 먼저 이 조세가 지방세 본질에 부합되며 자동차세수 감소액을 실질적으로 보전할 수도 있는 방향으로 정비될 필요가 있음을 시사한다(유태현, 2017c, pp. 59-61).

득세는 국가의 부동산정책을 뒷받침하는 근간 세목으로서 세수가 (개인)지방소득세와도 연계되어 있기 때문에 지방으로 이양하기가 쉽지 않다. 이렇게 본다면, 국세 가운데 지방으로 이양 가능한 대상은 지역성 관련 개별소비세가 적합할 것이다. 국세인 개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대해 과세하는 세목으로서, 이 조세의 과세대상 중 일부 항목은 지역정착성, 지역에 대한 외부비경제 등의 특징을 안고 있다. 그러므로 특정한 장소 입장행위(경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노 입장행위), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(유흥주점, 외국인전용 유흥음식점, 그 밖에 이와 유사한 장소), 특정한 장소에서의 영업행위(카지노), 화력발전용 석탄(유연탄), 담배(담배분 개별소비세)를 과세 대상으로 하는 개별소비세를 새로운 지방세 세목으로 부과할 필요가 있는데, 이는 국세를 지방세로 전환하는 방식이므로 국민(주민)의 과세부담을 늘리지 않으면서 지방세수를 확충하는 효과를 제공할 수 있을 것이다(유태현, 2017a, pp. 43-44).

넷째, 주요국의 지방세는 비교적 안정적인 세입구조를 갖추고 있다. 독일과 일본이 대표적이다. 프랑스와 영국에서는 우리나라처럼 지방세에서 재산세가 차지하는 비중이 상대적으로 높지만, 일본과 독일에서는 지방세에서 소득세나 소비세가 차지하는 비중이 재산세가 차지하는 비중에 비해 상당히 높다(<표 2-4> 참조). 독일의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세가 공동세로 활용되기 때문에 지방세에서 소득·소비세의 비중이 높게 나타나는 것이지만, 일본에서는 소득세의 비중이 상당히 높게 나타난다. 소득세나 소비세는 재산세에 비해 세수안정성이 높다는 점에서, 우리나라도 지방재정의 세입구조를 안정화시키기 위해서는 소득·소비세 비중을 높일 필요가 있는 바, 위에서 언급한 지방소득세와 지방소비세의 세수확충이나 개별소비세의 지방 이양 방안은 지방정부의 세입기반을 확충하는 데서 그치지 않고 그 기반을 더욱 안정화시키는 쪽으로도 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 주요국은 자치단체에게 재정운용에 자율성을 부여함과 동시에 재정책임성을 요구하는 쪽으로 재정분권 정책을 시행하고 있다. 독일의 경우, 공동세 제도가 재정조정제도와 연계되어 운영될 뿐만 아니라 재정조정제도 3단계에서 재정조정 기준으로 인구와 함께 전년 대비 1인당 세수의 증가율이 전국평균 증가율을 초과하는 주에 대해서는 초과세수의 12%를 산정에서 제외시키는데, 이는 세수확대를 위한 자체 노력을 장려하기 위한 장치이다. 영국에서는 중앙정부의 이전소득(Government Grant)과 비주거레이트 지원액이 산정된 후 그 부족액을 지방정부가 카운슬세(Council tax)로 확보하는 방식으로 지방세제도와 재정조정제도가 연결된다. 영국에서 지방정부는 카운슬세 세율을 자율적으로 결정하는 권한과

함께 부족한 재원을 확보하기 위해 노력해야 하는 책임이 주어진다. 최근에는 영국 정부가 비주거레이트에 대한 권한을 지방정부에게로 단계적으로 이양하기로 결정함으로써, 지방정부에게 과세의 자율성을 보장함과 동시에 재정책임성을 요구하는 움직임을 더욱 강화하고 있다. 프랑스는 세수입 확보 노력을 게을리 하는 자치단체에 대해서는 국가로부터의 예산 지원을 삭감하는 방식으로, 지방재정조정제도를 자치단체의 자구적 세수입 확보 노력과 연계하여 운영하고 있다. 일본의 경우에는, 국고보조사업에 유인(또는 벌칙)제도를 적용해서 운영한다. 국고보조사업의 성과를 달성한 자치단체에 대해서는 해당 사업의 목적을 달성하는 데 도움이 되는 유사사업에 재량적으로 사용할 수 있는 재원을 추가로 교부하거나 차년도 보조금 교부 시에 보조사업 요건을 완화하는 혜택을 제공하며, 반대로 국고보조사업의 성과가 미흡한 자치단체에 대해서는 해당 사업자에 대해 시정 조치를 요구함으로써 국고 보조금에 의존하는 지방 정부의 낭비적 지출을 통제하고자 노력한다.

안타깝게도, 우리나라에서는 자치단체에게 재정운용의 자율성을 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라 재정책임성을 요구하는 장치도 없다. 우리나라에서는 먼저 지방정부의 세입구조가 산정된 후, 그 부족액을 중앙정부의 이전재원으로 보충하는 방식으로 지방재정조정제도가 운영되는데, 이러한 상황에서는 지방정부에게 재정 지출의 효율성을 높이거나 세입 기반을 확충하기 위한 노력을 기대하기 어렵다. 자치단체가 탄력세율 제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 늘리게 되면 기준재정수입이 증가하여 보통교부세 교부액이 줄어들어 전체 지방세입이 오히려 감소할 수도 있기 때문이다. 국고보조사업의 경우에도, 중앙정부가 일방적으로 결정해서 운영할 뿐이며 자치단체의 사업성과에 따른 유인(이나 벌칙) 제도 또한 찾아보기 힘들다.

현 정부도 ‘재정분권 로드맵(안)’에서 재정분권을 추진하기 위한 정책으로 지방교부세를 상향 등 교부세의 균형역할 강화와 함께, ‘국가지방 간 기능 조정과 연계한 국고보조사업 등의 개편’을 추진하겠다고 밝히고 있는 바, 여기서 국고보조사업의 개편은 무엇보다도 자치단체의 세출구조를 조정하기 위한 시도일 것이다. 이를 위해서는, 현행 사회복지 국고보조사업 전반에 대한 재검토와 함께 중앙과 지방 사이에서 상생·협력의 재정운용 체계를 확보하기 위한 방안의 모색이 필요할 것이다. 이와 관련해서, 이미 그 목적을 달성했거나 사회경제 여건의 변화로 그 존재 의의가 낮아진 사업에 대해서는 이른바 일몰제를 적용하거나, 사업의 성격에 따라서는 사회복지 국고복지사업의 일부를 중앙정부의 소관업무로 복귀시키는 방안이 검토될 수 있을 것이며(시·도공무원교육원, 2017, pp. 130-131), 지방자치단체가 수행하고 있는 복지 업무 중 보편적 복지와 관련된 지출(예를 들면, 기초

생활보장)에 대해서는 국고보조사업이 아닌 중앙정부의 업무로 이관하는 방안도 고려될 수 있을 것이다(유태현 외, 2017, p. 23). 이와 함께, 일정한 기준에 따라 국고보조사업의 존치 타당성을 재평가한 후 국고보조사업의 일부를 지방으로 완전 이양하는 방안이 대안으로 고려될 수도 있을 것이다. 물론 국고보조사업의 일부를 지방으로 완전 이양하기 위해서는 지방의 세입기반을 확충할 필요가 있을 것이다. 그렇지만 이러한 국고보조사업의 개편이 자치단체의 세출구조를 효율화, 합리화로 이어지기 위해서는 무엇보다도 자치단체에게 재정운용의 자율성을 보장함과 동시에 재정책임성을 요구하는 쪽으로 국고보조사업이 개편될 필요가 있을 것이며, 이와 관련해서 사업성과에 따른 유인(이나 벌칙) 제도를 도입하는 방안에 대해 적극적으로 고민해볼 필요가 있을 것이다.

여섯째, 주요국은 재정분권과 관련된 제도의 투명성을 높이기 위한 노력을 지속적으로 보여준다. 영국이 대표적이다. 영국은 지방재정의 자율성을 보장함과 동시에 제도의 투명성과 효율성을 높이기 위한 노력을 병행하고 있다. 영국의 경우 보조금에 대한 중앙정부의 개입이 거의 없으며 지방비 의무 매칭 부담도 없기 때문에 지방정부는 부족한 재원을 보완하는 데 보조금을 자유롭게 사용할 수 있다. 이와 함께 영국 정부는 보조금 제도의 현황과 개선을 위해 매년 지방정부 재정보고서(Local Government Finance Report)를 발간하고 보조금 배분방식의 객관성과 투명성을 제고하기 위해 노력하고 있다. 우리나라에서도 보조금 운용 방식과 관련하여 지방자치단체의 자율성을 강화시키고자 한다면, 관련 제도의 투명성, 객관성, 효율성을 높이기 위한 노력을 병행할 필요가 있을 것이다. 현 정부는 「자치분권 로드맵(안)」에서, 재정정보 공개 확대 등 주민에 의한 재정 통제를 강화해서 재정책임성을 확보하는 방안을 제시했는데, 영국 사례에 비추어 볼 때 ‘재정정보 공개 확대 등 주민에 의한 재정 통제를 강화해서 재정책임성을 확보하는 방안’이 현실화되기 위해서는 그 만큼 재정운용의 자율성이 보장되어야 할 것이다.

참고문헌

- 구 슬(2017), 「독일 연방헌법재판소의 원자로 연료세(Brennelementesteuer) 세계헌법재판동향 제25호(2017. 6.).
- 국중호(1998), 「지방재정과 교육재정의 통합방안」, 한국조세연구원.
- 국중호(2012), 『일본의 지방세제도』, 한국지방세연구원, 2012.12.
- 국중호(2017), 「일본의 삼위일체 재정개혁의 평가와 시사점」, 2017년 한국지방재정학회 추계 학술대회(2017.10.17.), pp. 51-72.
- 국회예산정책처(2017a), 『2017 조세의 이해와 쟁점: 조세개요』.
- 국회예산정책처(2017b), 『2017 조세의 이해와 쟁점: 지방세』.
- 국회예산정책처(2018), 『대한민국 재정 2018』.
- 길준규·강주영(2008), 『지방재정지원제도에 관한 법제연구(Ⅲ) - 독일』, 한국법제연구원.
- 김민훈(2011), 「영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향」, 『법학연구』 2011. 5, pp.375~404.
- 김수연(2018), 「자주재정권 강화를 위한 개헌안 제안」, KILF REPORT Vol.45, 2018.01.
- 김수연 외(2018), 『선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장 - 지방정부의 재정고권보장에 관한 개헌안 제언』, 지방세연구원.
- 김유찬·이유향(2009), 『주요국의 조세제도 - 독일 편』, 한국조세연구원.
- 김의섭(2013), 『영국의 지방세 제도』, 지방세연구원.
- 김재훈·박종혁·이재원·하정봉(2017), 「지방재정의 자율과 책임성 강화를 위한 국고보조금 개편 과제」, 2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집, pp. 21-44.
- 김태호(2017a), 「지방정부의 과세자주권 강화를 위한 헌법의 개정에 관한 논의」, 한국지방세 학회 제9회 지방세콜로키움(2017.3.15.).
- 김태호(2017b), 「지방정부의 과세자주권 수준의 판단기준 정립에 관한 연구」, 『지방자치법연구』, 17권 2호(2017년 6월), pp. 133-158.
- 김행선·윤태연(2017), 『주요국 지방재정조정제도 연구』, 한국지방세연구원.
- 김현아(2004), 「주요국의 부동산 보유세제 개편과 시사점」, 『재정포럼』, 2004년 10월호, pp. 27-52.
- 김현아(2017), 『최근 주요국의 지방재정 개혁사례 연구』, 한국조세세정연구원.
- 민기(2017), 「연방제 수준의 지방분권 정부에서의 지방재정」, 2017년 한국지방재정학회 추계

- 학술대회 발표논문집(2017.11.23.) pp. 699-719.
- 박영도(2011), 「최근 독일의 기본법개정 동향」, 『법학논문집』 35(1), pp. 31-64.
- 박지현(2018), 『지방세 최소납부세제 개선방안』, 지방세연구원.
- 박정수(2009), 『주요국의 조세제도-영국편』, 한국조세연구원.
- 방동희(2017), 「영미의 지방자치제도와 재정고권의 헌법적 보장」, 『공법학연구』 18(4), pp. 431~459.
- 북아일랜드 자치정부 홈페이지: <https://www.nidirect.gov.uk/contacts/local-councils-in-northern-ireland>.
- 서정섭(2017), 「지자체 재정 자립 수준 향상을 위한 재정분권 추진 방향」, 2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집(2017.12.11.), pp. 3-19.
- 송기창(2015), 「지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색」, 『교육행정학연구』 33(2), pp. 105~127.
- 송상훈(2008). 「독일 재정분권과 지방세」. 한국지방재정학회 세미나자료집, 2008.9., pp. 111-125.
- 시·도공무원교육원(2017), 『지방재정조정제도』, 지방행정연수원.
- 안영훈 외(2013), 『프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제』, (사)한국행정학회.
- 안창남(2013), 『프랑스의 지방세 제도』, 지방세연구원.
- 유태현(2014), 『재정학』 제5판, 상경사.
- 유태현·이상호·신우진·이남형(2017), 「대규모 국고보조 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담 분석」, 국회예산정책처.
- 유태현(2017a), 「독일 공동세제도의 운용사례와 우리나라 지방재정 시스템의 개편 연구」, 2017년 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집(2017.11.23.) pp. 21-49.
- 유태현(2017b), 「지방재정 여건을 반영한 재정분권 추진방향」, 『한국지방재정논집』 22권 3호, pp. 1-26.
- 유태현(2017c), 「변화된 여건을 반영한 지방세제와 지방세정의 개혁 방향」, 『지방세포럼』 32호, 한국지방세연구원, pp. 46-70.
- 유태현 외(2017), 『중앙·지방재정 관계의 발전방향』, 한국지방재정공제회, 2017. 5.
- 윤석진·이준서(2008), 『2006년 개정 독일기본법의 주요내용 연구』, 한국법제연구원.
- 이동식(2012), 『독일의 지방세 제도』, 한국지방세연구원.
- 이상호·백운광·최미호(2015), 『국가와 지방의 복지지출 실태와 전망』, 예산정책처, 2015.10.
- 이상범(2018), 「재정분권에 대한 소고: 헌법개정을 중심으로」, 2018년 한국지방재정학회 춘계

- 학술대회 발표논문집(2018.03.28.), pp. 325-344.
- 이장욱·서정섭(2018), 「재정분권화에 따른 국고보조금 제도의 개선 방향」, 2018년 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집(2018.03.28.), pp. 283-302.
- 이정기·유태현(2015), 「지방자치단체 과세자주권의 평가와 확충 방안 연구」, 『국제회계연구』 제64집, 2015.12, pp. 323-350.
- 이준구(2012), 『재정학』 제4판, 다산출판사.
- 임성일(2008), “영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향”, 한국지방재정학회.
- 임성일(2016), 「지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축」, 지방교육재정연구센터 CP 2016-04.
- 임후남·임지하(2013), 「지방재정제도 개편 논의와 교육재정의 대응방안」, 교육정책네트워크 ISSUE PAPER, 교육개발원.
- 자치분권위원회(2018), “「지방이양일괄법」 제정된다”, 보도자료(2018.07.30.).
- 전훈(2005), 「지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장」, 『성균관법학』 17(1), pp. 295-319.
- 전훈·김세진(2008), 『지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스』, 한국법제연구원.
- 조동섭(2010), 「교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색」, 『교육행정학연구』 28(4), pp. 43-61.
- 조임곤(2017), 「우리나라 재정분권 현황과 과제」, 2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집(2017.12.11.), pp. 131-144.
- 주만수(2018), 「지방분권의 원리와 우리나라 지방재정조정제도 평가: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초」, 『지방행정연구』 32권 1호, pp. 61-94.
- 지방세연구원, 2017, 『한국 지방세 60년사: 1권 연대사』, 2017.04.
- 최봉석(2016). 「독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화」. 『공법학연구』, 17(1), pp. 69-101.
- 최정열(2015), 「재정분권이 경제성장에 미치는 영향: 생산효율성의 매개효과에 대한 고려」, 『한국행정학보』, 49권 3호, pp. 161~191.
- 최진혁(2008). 「지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구-프랑스 사례를 중심으로」. 『한국지방자치학회보』, 20(2), pp. 77-101.
- 최진혁(2017). 「지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구」. 『한국지방자치학회보』, 29(3), pp. 55-84.
- 하능식(2017), 「독일과 오스트리아의 공동세 제도 운영사례와 시사점」, 2017년 한국지방재정

학회 동계학술대회 발표논문집(2017.12.11.), pp. 91-112.

하능식·이선영(2018), 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」, 한국지방세연구원.

하혜영(2017), 「지방분권 강화를 위한 헌법개정 논의와 과제」, 『이슈와 논점』, 제1362호, 국회 입법조사처.

행정안전부(2009), 「'10년부터 지방소비세·지방소득세 도입-국민의 추가부담은 없으며, 납세절차도 현행과 동일」, 보도자료(2009.9.16.).

행정안전부(2010a), 「지방세제 선진화·전문화를 위한 지방세법 분법」, 보도자료(2010. 3. 3.).

행정안전부(2010b), 「지방세 분법 국회 통과 및 2011년 전면시행 - 납세자 권익강화, 16개→11개 세목간소화, 감면제도 정비」, 보도자료(2010. 3. 3.).

행정안전부(2017), 「지방자치분권 5년 밑그림 나왔다」, 보도자료(2017.10.26.).

행정안전부(2018a), 『2018년도 지방교부세 산정 해설』 2018.03.

행정안전부(2018b), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2018.5.

행정안전부(2018c), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)」, 2018.5.

행정자치부(2016), 「납세편의 제고를 위한 「지방세 4법」 국회 본회의 통과」, 보도자료(2016.12.08.).

Blöchliger, H. & Petzold, O.(2009), "Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation", OECD.

Bundesministerium der Finanzen(2016), "Der bundesstaatliche Finanzausgleich".

Bundesministerium der Finanzen(2017), "Der bundesstaatliche Finanzausgleich: Kurzübersicht zu den Regelungen für die Jahre 2005 bis 2019".

Department for Communities and Local Government(DCLG)(2018), Local Government Financial Statistics England, No.28.

Department for Communities and Local Government(DCLG)(2017), Local Government Financial Statistics England, No.27.

Direction Générale des Collectivités Locales(2018), *Les Collectivités Locales en Chiffres 2018*.

HM Treasury(2017), Public Expenditure: Statistical Analyses 2017, July 2017.

HM Treasury(각년도), *Budget*.

Local Government Group(2010), *Local Government Structure Overview*.

Mark Sanford(2018), "Briefing Paper, Council Tax: FAQs", Number 065583.

Mark Sanford(2018), “Briefing Paper, Business rates”, Number 06247.

Mark Sanford(2018), “Briefing Paper, Local government in England: structures”, Number 07194.

Oates, W. E.(1972), *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Javanovich, New York.

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES(2016), *Rapport de l’Observatoire des finances et de la gestion publique locales LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2016.*

OECD(2017), *REVENUE STATISTICS 1965-2016*, Nov 23, 2017.

REPUBLIQUE FRANÇAISE(2018), *TRANSFERTS FINANCIERS DE L’ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES.*

Statistisches Bundesamt(2017), *Statistisches Jahrbuch 2017.*

Statistisches Bundesamt(2018), “Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2017.”

Tiebout, C.(1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416 - 424.

一般財団法人自治体國際化協會(CLAIR/クレア), 2017, 『日本の地方自治2016』 .
總務省, 각년도, 『地方財政白書』 .

스코틀랜드 자치정부 홈페이지, <http://www.cosla.gov.uk/scottish-local-government>.

영국 정부 홈페이지, <http://www.gov.uk>

영국 법제처 홈페이지, <http://www.legislation.gov.uk>

영국 의회 홈페이지, <http://www.parliament.uk>

웨일즈 자치정부 홈페이지, <https://gov.wales/?skip=1&lang=en>

일본 통계청 홈페이지, <https://www.e-stat.go.jp>

프랑스 통계청 홈페이지, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/>

