

현안분석 2008-

재정법제 연구 08-02

지방재정지원제도에 관한 법제연구 (Ⅱ)

- 보조금 -

A Legal Study on the Local Financial Assistance System(Ⅱ)

- Government Grants -

연구자 : 정남철(숙명여자대학교 법학과 교수)

Chung, Nam-Chul

김세진(초청연구원)

Kim, Se-Jin

2008. 6. 30.

국문 요약

지방자치의 활성화와 제도적 정착을 위해서는 地方財政의 擴充이 선행되어야 한다. 지방재정의 취약성 및 국가의 의존도증가는 지방자치제도 그 자체의 위기이다. 따라서 지방자치의 성공 여부는 지방자치단체의 財政高權의 확보에 달려 있다고 볼 수 있다. 보조금개념은 매우 다양하게 사용되고 있으나, 本稿에서는 국가외의 자가 행하는 사무나 사업에 대하여 국가가 재정지원을 위해 교부하는 협의의 보조금개념 중에서 지방자치단체 이외의 법인이나 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것을 제외한 개념으로 사용하고 있다(소위 “最狹義의 補助金概念”).

국고보조금은 우선 국가정책의 구현을 위해 中央과 地方의 協力的手段, 재정지원을 통한 지역개발 및 발전의 촉진수단, 그리고 지역의 특성화전략의 개발가능성 등의 制度的 機能을 가진다. 반면, 국고보조를 산정의 적정성, 영세보조금제도의 존립, 심사기준 및 대상사업 선정의 불공정성, 지방자치단체의 정책참여절차의 보장미흡, 지방자치단체의 재정부담가중의 우려 등의 問題點이 제기되고 있다.

또한 비교법적 고찰을 통해 우리의 실정에 적합한 제도적 개선방안을 검토하였다. 특히 日本은 1990년대 초부터 지방분권정책을 추진하여 지방재정의 위기를 타개하려고 노력하고 있다. 소위 ‘三位一體改革’ 등을 통해 기관위임사무의 폐지, 국가와 지방간 관계의 새로운 틀의 정립, 지방행정체제의 개선 등 건전재정 및 재정자주권의 확보를 성공적으로 추진하고 있는 것으로 보인다. 일본은 이미 지방자치단체의 재정자립도가 확보된 상황에서 재정분권을 더욱 강화하는 경향을 보이고 있다. 한편, 우리와 사정이 유사한 臺灣은 지방공공단체의 재원부족이나 재정력의 격차가 현존하고 있어, 국고보조금제도가 매우

유용한 재정지원수단이 되고 있다. 미국이나 독일 등 연방제국가는 주(또는 란트) 사이의 水平的 財政支援制度가 정착되어 있다는 점이 특징이다. 다만, 주요선진국의 입법례는 대체로 지방자치단체의 재정력의 강화와 지방자치단체의 재정자주권의 확보를 위한 방향으로 정책을 추진하고 있다는 점에서 공통점을 가진다.

결론적으로 국고보조금제도의 改善方案으로 건전재정의 확보를 위해 지방세원의 확충과 국세의 지방세 이양 및 국고보조금의 지방교부세로의 이양 등이 점진적으로 추진될 필요가 있다. 그러나 지방교부세에 대한 지나친 의존으로 지방자치단체의 재정력의 허약을 초래해서는 아니 된다. 또한 包括補助金の 확대와 수평적 재정조정수단의 정착을 위한 제도적 검토가 강구되어야 한다. 그리고 국고보조금제도의 제도적 기능을 고려할 때 지방자치단체의 참여절차가 보장되어야 하며, 일본의 입법례와 같이 대통령 직속 또는 행정안전부 산하에 地方財政審議會나 지방재정위원회의 설치가 적극적으로 검토될 필요가 있다. 마지막으로 지방재정의 투명성과 공정성의 확보를 위한 제도적 노력은 물론, 지방재정의 공개나 住民參與를 통한 자율적인 통제수단의 확보가 요청된다.

키워드 : 국고보조금, 지방자치단체의 재정고권, 수평적 재정지원제도, 재정분권, 지방자치단체의 참여

Abstract

For activation and institutional settlement of local autonomy is expansion of local government's finance required. Especially vulnerability of local finance and heavy dependence on a state is a crisis of local autonomy. So the success of local autonomy depends on the power of local finance ("Finanzhoheit"). Even if the concept of governmental grants is diverse, it is used as a narrow concept in this article.

The function of grants is cooperation between the central and local government for performance of national policy, local development by financial aid, and specialized strategy of local government. On the other hand there are several problems, for example inappropriate calculation of grants rate, fragmental grants, unfairness of test criterion and selection of objects, insufficient participation of local government in the national policy and heavy burden on the local finance etc.

In consideration of comparative law, is several improvement ways studied. Particularly the Japanese government has pursued financial decentralization to solve the crisis of local finance. Through so-called "trinity reform" come true sound local finance and financial autonomy power of local government through abolition of delegation of national tasks to the local government, a new rule establishment between central and local government etc. In addition to strong financial independence the Japanese government has tried to strengthen the finance decentralization. Unlike in Japan, government grants become to be a useful means in similar to our situation in Taiwan, because financial deficiency of local government and financial difference exist. In USA and Germany as federal state is so-called

“horizontal financial aid” between the states (or Länder in German) settled down. But it is common that in many developed countries reinforcement of local finance and finance autonomy of local government is in the mainstream.

In conclusion I would suggest that expansion of local tax revenue, transferring the national tax to the local tax etc. must be propelled gradually. Also blocks grants and horizontal financial aid would be introduced to Korean local financial system positively. Regarding to the function of the governmental grants, participation of local government in the national policy is ensured sufficiently. In relation to this affair, local financial committee need to be installed. Finally we must try to maintain transparency and fairness of local finance institutionally, and make sure of openness of local finance and participation of the community.

Key Words : governmental grants, financial autonomy power of local government (“Finanzhoheit”), horizontal financial assistance system, financial decentralization, participation of local government

목 차

국문요약	3
Abstract	5
第 1 章 序 論	11
I. 研究의 目的	11
II. 研究의 範圍 및 方法	13
第 2 章 健全財政의 確保와 地方財政支援手段으로서의 補助金制度	17
I. 財政自主權의 保障과 地方財政支援의 必要性	17
II. 補助金制度의 意義 및 法的 根據	22
1. 補助金의 意義 및 類似概念	22
2. 國庫補助金의 法的 根據	26
III. 國庫補助金의 制度的 機能 및 波及效果	29
1. 國家政策의 具現을 통한 中央과 地方의 共助手段	29
2. 財政支援을 통한 地域開發 및 均衡發展의 促進	30
3. 地域의 特性化戰略의 開發可能性	31
第 3 章 國庫補助金의 運營現況 및 問題點	33
I. 國庫補助金의 運營現況 및 特徵	33
1. 概 觀	33
2. 國庫補助金의 支給節次	35

II. 現行 國庫補助金制度의 問題點	40
1. 國庫補助率 算定의 適正性	40
2. 零細補助金制度의 亂立	40
3. 審査基準 및 對象事業 選定의 不公正性	41
4. 自治團體의 政策參與保障의 未洽	42
5. 地方自治團體의 財政負擔加重의 憂慮	42
第 4 章 比較法的 考察	45
I. 概 觀	45
II. 日本의 財政支援制度	45
1. 地方分權推進의 經過와 地方財政改革	45
2. 財政支援制度의 特徵	46
3. 國庫支出金制度의 運營現況	48
4. 地方財政改革의 最近動向 및 評價	53
III. 臺灣의 財政支援制度	54
1. 地方財政支援制度의 現況	54
2. 中央補助金制度의 內容 및 特徵	56
3. 評 價	58
IV. 獨逸의 財政支援制度	58
1. 地方自治團體의 財政高權의 保障	58
2. 財政調整의 法的 根據와 意味	61
3. 地方財政支援制度의 運營現況 및 最近動向	64
4. 評 價	65
V. 美國의 財政支援制度	66

1. 地方財政支援의 現況 및 聯邦補助金の 推移	66
2. 財政支援制度의 改革	67
3. 補助金の 類型 및 制度的 機能	69
第 5 章 國庫補助金制度의 改善方案 및 課題	71
I. 國庫補助金制度의 改善方案	71
1. 一般論	71
2. 地方의 健全財政의 確保를 통한 國庫補助金の 段階的 減縮	71
3. 水平的 財政支援制度의 導入	77
4. 地方自治團體의 參與節次의 保障	79
5. 地方財政의 公正性 및 透明性 確保	86
II. 國庫補助金制度의 課題와 展望	89
1. 地方自治團體에 대한 租稅立法權의 保障	89
2. 共同稅制度의 導入	91
第 6 章 結 論	93
참 고 문 헌	97
 <부록>	
1. 獨逸의 財政調整法(FAG: Finanzausgleichsgesetz)	103
2. 日本의 地方財政法	106
3. 美國의 聯邦財政支援管理改善法(1999)	116

第 1 章 序 論

I. 研究의 目的

지방자치의 활성화와 제도적 정착을 위해서는 지방재정의 확충은 필연적이다. 오늘날 지방재정의 취약성은 지방자치제도의 위기의 원인이 되고 있으며, 지방자치의 成敗가 지방재정에 달려 있다고 해도 過言이 아니다.¹⁾ 따라서 지방재정의 확충을 위한 제도적 방안의 마련이 급선무이다. 특히 국세에 비해 지방세의 비중이 현저히 낮은 지방재정의 현실에 비추어 지방자치단체에 대한 합리적인 재정지원제도가 강구될 필요가 있다. 지방자치단체는 한편으로는 국가와 독립된 지위에서 고유사무를 수행하지만, 다른 한편으로는 국가의 행정기관의 지위에서 국가사무(기관위임사무)를 수행해야 하는 이중적 지위를 가진다. 이 경우 지방자치단체는 원칙적으로 자치사무뿐만 아니라 위임사무에 소요되는 경비를 지출할 의무를 지며, 국가사무나 단체사무를 위임하는 경우에만 위임자 경비부담의 원칙에 따라 이를 위임한 국가나 광역자치단체에서 그 경비를 부담할 뿐이다(지방자치법 제141조). 이러한 사무권한의 배분은 재정능력의 보장을 전제로 한다. 재정능력이 보장되지 아니한 상태에서의 사무권한의 분배는 재정적 기속을 초래할 뿐이다.²⁾ 또한 지방도로의 건설과 같이 지방자치단체의 경비지출이 해당 지역주민뿐만 아니라 일반 국민에게도 영향을 미치는 경우가 적지 않으며, 지방자치단체 사이의 재정력의 격차와 稅源의 지역적 편재 등이 현실적으로 존재하고 있다. 이러한 제반 상황을 고려하면 지방자치단체의 국가에 대한 재정적인 의존성, 즉 국가에 재정지원의 필

1) 洪井善, □□地方自治法學□□, 제2판, 24쪽.

2) 趙成奎, “국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분”, □□公法研究□□ 제36집 제2호, 43-44쪽.

요성이 있음을 간과할 수 없다.³⁾

이러한 재정적 부담을 공유할 수 있는 수단으로는 각종 재정조정 및 지원제도가 있다. 여기에는 지방교부세, 지방교육재정교부금, 조정교부금, 재정보전금 및 보조금 등 다양한 형태가 존재하고 있다. 이 가운데 지방자치단체의 재정유지가 곤란한 경우에 국가가 지급하는 補助金의 경우에 지방자치단체의 과잉경쟁으로 인해 지방자치단체 사이의 불균형 내지 불합리한 차별이 발생하지 않도록 그 지급기준을 명확히 설정하고 보조금지급이 공정하게 집행될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 국가가 지방자치단체에 대해 재정지원을 하는 수직적 재정지원제도는 일정한 한계를 보이고 있으며, 지방자치단체의 재정고권을 보장하기 위해서도 제도적 개선방안이 요청된다. 독일이나 미국 등 연방국가에서는 연방이 주(란트)에 지원하는 수직적 재정지원제도 이외에 수평적 재정지원제도가 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서 국가로부터의 포괄적인 재정지원의 확보를 통해 지방자치단체 사이의 수평적인 배분이 합리적으로 이루어질 수 있는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다. 그리고 보조금지급의 對象事業도 공정하고 합리적으로 선정되어야 한다. 대상사업의 선정은 보조금지급의 공정성·객관성과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 무엇보다 지방자치단체는 收支均衡의 원칙에 따라 健全財政을 운영해야 하고, 보조금의 집행도 투명하고 효율적으로 운영하여야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 건전재정의 운영을 위한 국가(중앙정부)의 사후감독 및 통제수단이 필요하나, 특정한 목적을 위해 지원하는 特別補助金(국고보조금)의 경우에는 지방자치단체에게 사실상 많은 제약 내지 부담이 수반된다는 점에서 지방자치단체의 자율권(재정자주권)이 침해되지 않도록 주의해야 한다. 특히 지방자치단체 사이의 자원분배의 왜곡이나 보

3) 조정찬, “지방경비의 부담체계에 관한 고찰: 보조금제도를 중심으로”, 법제(통권 제497호), 1999. 5, 42쪽 이하.

조금지급에 수반되는 시정명령 등을 통해 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 해야 한다. 또한 종전에는 중앙집권적인 경제개발에 의해 수도권과 비수도권의 재정력의 격차가 심각하였으나, 최근 교부세율의 인상, 분권교부세의 도입 및 부동산교부세의 신설 그리고 균형발전특별회계의 도입 등으로 인해 지방재정지원이 확대되는 추세에 있다. 2006년에 국고보조금과 균형발전특별회계를 포함하여 지방자치단체에 대한 재정지원의 규모가 40조원을 상회하고 있다고 한다.⁴⁾ 이러한 현상은 지방자치단체에 대한 재정지원 자체의 규모증대보다는 재정지원의 적정한 분배가 보다 중요한 현안임을 보여주고 있다. 따라서 재정지원의 합리적인 분배를 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

본 연구를 통해 국가와 지방자치단체에 대한 보조금지원의 투명성, 지방재정의 건전성 등을 확보할 수 있는 국고보조금의 개선방안과 향후과제 등을 모색하도록 한다. 또한 국가시책의 협력과 지방자치단체의 건전한 재정의 도모를 통해 국가와 지방자치단체 사이의 협력적 공존관계를 형성할 수 있는 방안을 강구할 수 있도록 한다. 나아가 지방재정지원제도의 합리적 운영을 통해 지역간 불균형을 해소하고 국가의 균형 있는 발전에 기여할 수 있다.

II. 研究의 範圍 및 方法

지방재정지원제도에는 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 및 각종 교부금 등이 있으나, 본 연구에서는 보조금제도에 한정하여 검토하도록 한다.

우선 제2장에서는 건전재정의 확보와 지방재정지원수단으로서 보조금제도를 개관한다. 이를 위해 헌법 차원에서의 자치권, 특히 재정자주권의 보장과 지방자치단체에 대한 재정지원수단으로서 補助金制度

4) 노기성/박완규, □□국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화방안-지방교부세 지역균형수요를 중심으로-□□, 한국개발연구원(KDI), 2006, 5-6쪽 참조.

의 현실적 필요성을 고찰한다. 또한 보조금제도의 법적 의미와 유형 및 유사제도와와의 구분을 검토한다. 특히 다양한 보조금개념을 구분하여, 최협의의 보조금개념을 중심으로 논의하고, 국고보조금제도의 법적 근거와 구체적인 내용도 살펴보도록 한다. 특히 지방자치법과 지방재정법 그리고 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 관련 규정을 종합적으로 검토한다. 나아가 현행 보조금의 제도적 기능 및 파급 효과 등도 포괄적으로 고찰하도록 한다. 보조금제도는 국가정책의 구현을 위해 필요하며, 중앙과 지방의 공조수단으로서의 의미를 가치를 간과할 수 없다. 또한 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원을 통해 지역개발 및 균형발전에 기여하고 있다.

제3장에서는 기존의 지방자치단체의 補助金支給의 現況 및 問題點을 분석한다. 우선 정부의 통계자료를 통해 지방재정의 규모와 추이, 국고보조금의 비중 등을 과학적으로 검토한다. 또한 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 근거하여 보조금 지급기준 및 절차, 보조대상사업의 범위 및 보조사업별 기준보조율과 차등보조율의 적용 등을 검토하여, 현실에서 보조금이 합리적으로 설정·운영되는지 여부, 그리고 이에 대한 제도적 개선방안 등을 세밀하게 고찰하도록 한다. 그 밖에 현행 국고보조금제도의 운영에서 있어서 제기되는 다양한 법적 문제점들을 검토한다. 특히 국고보조율 산정의 적정성, 영세보조금제도의 난립과 포괄보조금제의 활성화, 심사기준 및 대상사업 선정의 불공정성, 지방자치단체의 정책참여기회의 보장 미흡 그리고 지방자치단체의 재정부담의 가중의 우려 등이 고려될 필요가 있다.

제4장에서는 일본·대만·독일 및 미국 등 主要 先進國의 立法例에 대한 조사를 통해 각국의 재정지원제도 및 보조금제도의 운영현황 등을 파악하도록 한다. 특히 우리와 상황이 비슷한 일본이나 대만 등 동아시아국가의 지방재정을 고찰하여 비교법적 시사점을 찾을 필요가 있다. 먼저 일본에서는 1990년대 초부터 지방분권이 추진되었고, 삼위

일체의 개혁 등을 통해 지방재정의 위기를 극복하기 위해 노력하고 있다. 최근 기관위임사무제도의 폐지, 국가와 지방간 관계의 새로운 틀의 정립, 지방행정체제의 개선 및 보조금과 조세제원의 개선 등 포괄적인 개혁이 이루어지고 있다. 대만도 타이베이(臺北)市를 제외한 대부분의 지방공공단체가 재원부족이나 재정력의 격차를 경험하고 있다. 일본의 경우에는 보조금을 축소 내지 폐지하는 방안으로 나가고 있는 반면, 대만에서는 여전히 보조금이 지방재원지원 내지 지방재정 보충의 방편으로 유용하게 사용되고 있다. 서구의 국가 중에서 독일이나 미국의 지방재정제도를 고찰하는 것도 매우 의미 있다. 특히 양국은 모두 연방제국가이며 연방정부-주(란트)정부-지방정부(게마인데)의 형태로 구성되어 있다. 또한 독일이나 미국은 수직적인 재정지원제도보다 수평적인 재정지원제도가 정착되어 있는 점도 참고할 만하다. 독일의 경우에는 독일기본법에서 직접 재정고권을 보장하고, 연방과 주(란트) 사이의 수직적 재정조정 이외에 주(란트) 사이의 수평적 재정조정도 규율하고 있다. 미국의 경우에도 수평적 재정조정수단 외에 다양한 포괄적 보조금제도 등이 매우 참고할 만한 가치가 있는 것으로 보인다. 특히 1999년 제정된 聯邦財政支援管理改善法(Federal Financial Assistance Management Improvement Act)도 주목할 만하다.

마지막으로 제5장에서는 비교법적 고찰을 통해 얻은 연구결과를 참조하여 국가와 지방자치단체에 대한 재정지원과 국가감독의 한계 등 보조금지급제도의 立法的 改善方案을 도출한다. 특히 건전재정 및 재정자주권의 보장을 위한 국고보조금제도의 개선방안으로 제시될 수 있는 것은 지방세원의 확충이나 국세의 지방세이양 등을 통한 국고보조금제도의 폐지 내지 감축, 수평적 재정지원제도의 도입, 지방자치단체의 참여절차의 보장 및 지방재정의 공정성·투명성의 확보 등이다. 특히 국세에 대한 지방세의 비율이 20%를 약간 상회하는 지방자치단체의 재정상태에 비추어 장기적으로는 지방세원의 발굴을 통한 지방

재정의 확충이 요구되며, 당면과제로는 국세를 지방세로 이전할 필요성이 있는 부분은 과감하게 이양시키는 것이 요청된다. 일본의 지방분권추진의 경과와 전망 등을 고찰하면서 이러한 문제점에 대해 검토하도록 한다. 또한 국고보조금을 지방교부세로 전환하는 것이 필요하다. 현재의 지방재정상황을 고려하면 국고보조금의 전면적인 폐지 내지 감축은 현실성이 없다. 따라서 국고보조금을 지방교부세로 점진적으로 이전하고, 특정보조금에 비해 일반보조금의 비율을 높이는 방안을 검토할 필요성이 있다. 2005년 이후 일반보조금의 비율이 다소 우세하기는 하나, 여전히 낮은 수준에 그치고 있다. 따라서 특정보조금에 대한 일반보조금의 적정비율의 검토나 연차별 감축방안 등을 고찰하는 것이 필요하다.

나아가 국고보조금제도의 향후 과제로서 지방자치단체의 조세입법권의 보장 내지 지방세조례주의의 가능성, 공동세제도의 도입 등을 살펴보도록 한다.

第2章 健全財政의 確保와 地方財政支援手段으로서의 補助金制度

I. 財政自主權의 保障과 地方財政支援의 必要性

오늘날 지방분권은 민영화·규제완화(탈규제)와 더불어 시대적 특징을 선명히 보여주고 있다. 지방분권은 중앙에서 지방으로의 권한의 수직적 이동 내지 분산을 의미하나, 보다 바람직한 것은 국가와 지방자치단체의 관계를 수평적이고 대등한 협력관계로 전환시키는 것을 의미한다. 이를 위해 재정자주권과 건전재정의 확립이 필연적으로 요청된다. 지방분권의 논의는 지방재정개혁과 더불어 진행되고 있으며, 지방세수입의 확대를 통한 자주재원의 확보가 가장 바람직할 것이다. 이와 더불어 과세자주권의 확립을 강조하면서, 장기적으로는 지방자치단체에게 세목과 세율을 독자적으로 결정할 수 있는 권한을 부여하거나, 적어도 단기적으로 법정외 세목을 인정하고 탄력적 세율제도를 도입하자는 견해도 있다.⁵⁾ 그러나 헌법은 “租稅의 種目과 稅率은 法律로 정한다”고 하여, 租稅法律主義를 조세평등주의와 함께 조세법의 기본원칙으로 삼고 있다(헌법 제59조 참조).⁶⁾ 또한 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있으며, 조례로 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항인 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제22조 단서 참조). 그리고 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 地方稅를 부과·징수할 수 있다(지방자치법 제135조). 이와 같이 지방자치단체의 자치입법권(조례제정권)이 제한된 범위에서만 허용되는 것을 이유로, 국가가 상대적

5) 俞 焄, □□地方財政論□□, 제3정판, 法文社, 2000, 400쪽.

6) 헌재 1989. 7. 21. 89헌마38.

으로 엄격한 租稅立法權을 가진다고 평가하기도 한다.⁷⁾ 생각건대 헌법 제117조 제1항의 규정과 관련하여, 지방자치법 제22조 단서조항을 지나치게 엄격하게 해석하게 되면, 지방자치단체의 자치입법권을 중대하게 제약할 수 있다. 오히려 조례제정권은 탄력적으로 해석하되, 기본권보호와 관련하여 과잉금지의 원칙을 고려할 필요가 있다.⁸⁾

연방국가 아닌 단일국가에서 지방자치단체에게 광범위한 독자적 조세입법권을 부여하는 것이 타당한지 여부는 논란의 여지가 있다. 이와 관련하여 財政分權(fiscal decentralization)의 확대를 주장하는 견해도 유력하다.⁹⁾ 그러나 재정분권이 하나의 국제적인 흐름 내지 경향이기는 하나, 국가마다 사회경제적 사정이 각각 다르므로 그 논의는 신중하게 접근되어야 한다. 특히 지방자치제도의 역사가 오래 되지 않은 우리의 현실에 비추어보면, 지방재정지출의 관리가 여전히 투명하지 못하고 방만하게 운영되고 있는 실정이며, 지방공무원들이 종종 부정 부패에 연루되는 경우가 적지 않다.¹⁰⁾ 또한 재정분권의 강화는 자칫 지방자치단체의 재정력의 격차를 심화시킬 우려도 있다. 따라서 재정분권이 성공적으로 安着하기 위해서는 지방자치단체의 재정운영의 책임성을 강화시키는 제도적 장치도 함께 강구되어야 한다.

한편, 헌법 제117조는 “地方自治團體는 ……財産을 管理하며”라고 규정하여, 지방자치단체의 財政自主權을 보장하고 있다. 이러한 헌법상의 규정과 같이 지방자치단체가 재정자주권을 확보하기 위해서는 국가재정으로부터의 의존을 탈피해야 한다. 지방자치단체도 그 존립목적에 위해 여러 가지 사무를 수행하고, 여기에 소요되는 경비를 필요

7) 문병효, “국가와 지방자치단체 재정·조세고권의 분배”, □□법제□□ 통권 제602호(2008. 2), 71-72쪽.

8) 지방자치법 제22조 단서의 해석에 대해서는 拙稿, “條例制定權의 對象 및 規律範圍”, □□行政判例研究□□ 제13집, 420쪽 이하 참조.

9) 이에 대해서는 문병효, 전계논문, 91-92쪽.

10) 이상용/하능식, □□참여정부의 재정분권 수준측정과 정책평가□□, 한국지방행정연구원, 2007, 14-15쪽.

로 한다. 만약 지방자치단체가 지방경비를 국가재정에 의존하게 되면, 지방자치단체는 사실상 재정적 수단을 통해 국가의 통제하에 놓이게 된다. 특히 지방자치단체는 고유사무(자치사무)에 소요되는 경비 전액을 스스로 부담하여야 한다(지방재정법 제20조). 그러나 우리의 지방자치 현실을 되돌아보면, 지방자치단체가 지방세수입을 통해서만 전체 재정수요를 충당하기는 어려운 것이 사실이다.¹¹⁾ 국세에 대한 지방세의 비율도 상대적으로 매우 낮다. 2006년 기준으로 국세에 대한 지방세의 비중은 22.0%에 그치고 있다.

<표 2-1> 세입(국세/지방세 비율)¹²⁾

	2003	2004	2005	2006
국 세/조세 비율	76.0	76.0	77.7	78.0
지방세/조세 비율	24.0	24.0	22.3	22.0

또한 헌법은 자치행정권, 재정자주권 및 자주입법권 등을 명시적으로 규정하고 있다. 즉 헌법 제117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여, 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 (고유)사무를 자기책임하에 독자적으로 처리할 수

11) 朴銳旣, □□最新行政法講義(下)□□, 2004, 139쪽.

12) <표 2-1>은 행정안전부에서 발간한 행정자치통계연보(행정안전부, 행정자치통계연보, 2007, 188쪽 참조)를 기초로 재작성한 것임. 한편, 서울특별시의 재정자립도는 88.7로서 광역시 평균인 62.2보다 높다고 한다(자세한 문헌은 문병효, “서울특별시와 자치구간 재산세의 공동과세 도입의 문제점과 대책”, □□공법연구□□ 제36집 제3호, 396쪽 참조). 또한 2003년 기준으로 지방자치단체의 일반회계 예산총액 중 지방세와 세외수입 등 자체수입이 차지하는 비율은 전체 예산총액의 약 65%에 불과하고, 국고보조금과 교부세 및 지방양여금이 35%를 차지하고 있다(박윤훈, 전거서, 139쪽).

있는 자치사무기능(自治行政權), 지방자치단체의 ‘재산을 관리’하며 법령의 범위 안에서 자치활동에 필요한 재정고권과 조세고권 등을 행사할 수 있는 자치재정기능(財政自主權), 그리고 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 자치입법기능(自治立法權) 등을 가지고 있다. 그러나 이러한 지방자치단체의 기능들은 예시적 규정에 불과하고, 헌법은 보다 포괄적인 자치권을 보장하고 있다고 보는 것이 지배적 견해이다. 특히 독일입법례의 영향으로 지방자치단체에게는 전권한성의 원칙과 자기책임성의 원칙이 보장된다고 보고 있다. 전권한성의 원칙에 의하면 헌법이나 법률이 국가나 기타 공공단체의 사무로서 유보하지 않는 한, 지방자치단체는 지역공동체의 사무에 관한 포괄적인 권한을 가진다. 그러나 전권한성의 원칙은 자치사무, 특히 “주민의 복리사무”에 한정된다는 견해가 유력하다.¹³⁾ 반면, 자기책임성의 원칙은 지방자치단체가 자신의 사무를 자기책임하에 수행함을 의미하며, 따라서 지방자치단체는 사무의 수행에 있어서 구체적인 시기나 방법 등에 대한 자기결정권을 가진다. 따라서 지방자치단체는 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권 등 포괄적인 자치고권을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 포괄적인 자치권 가운데 지방자치단체는 예산제도에 따라 자신의 책임으로 세입·세출을 유지하는 지방자치단체의 권능을 財政高權(Finanzhoheit)이라고 한다. 이러한 재정고권의 확보를 위해 지방자치단체는 지방세, 수수료 및 분담금 등을 징수할 수 있다. 그러나 이러한 지방자치단체의 과세권이 무한정 보장되는 것이 아니라 법률상 수권의 범위 내에서 허용된다고 보는 것이 일반적이다.¹⁴⁾

이미 언급한 바와 같이 지방자치법에서는 지방자치단체가 재정고권의 주요한 세원 중의 하나인 地方稅의 부과·징수를 법률이 정하는

13) 洪井善, 전계서, 35-37쪽.

14) 洪井善, 전계서, 42-53쪽 참조.

바에 따라 할 수 있음을 명시하고 있다(지방자치법 제135조). 일부학설은 재정고권에 관한 헌법적 근거가 없으므로, 국가는 지방자치단체에 충분한 재정수단을 지원해야 할 의무를 부담한다고 주장한다.¹⁵⁾ 그러나 지방자치단체의 재정고권과 재정지원의 문제는 구별되어야 하며, 이러한 재정지원의 문제는 오히려 개별 법률을 통해 구체화된다. 지방자치단체의 재정자주권(재정고권)은 실질적인 지방자치의 보장을 위해 필수적이다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 취약한 재정구조를 보면, 재정의 자주성은 현실적으로 하나의 유토피아적 환상에 불과하다. 따라서 국가의 재정지원제도가 불가피하다. 이를 위해 보조금, 지방교부세, 지방교육재정교부금 및 교부금 등 다양한 지방재정지원제도가 존재하고 있다. 한편, 2008. 2. 29. 법률 제8865호로 전부개정된 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서는 재정자치(재정자주권)가 보장되도록 지방세의 비율을 확대하고, 국세를 지방세로 전환하기 위하여 새로운 지방세의 세목을 확보하고, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하도록 하고 있다(동법 제12조). 그러나 이러한 재정지원제도의 보장과 더불어 지방자치단체의 재정자주권이 제한되지 않도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예컨대 국가의 지방자치단체에 대한 감독·통제에 일정한 한계를 설정할 필요도 있다. 또한 지방자치단체의 재정자주권이 침해되거나, 보조금지급과 같은 재정지원제도가 차별적으로 운영되어 지방간의 재정력 격차가 심화되지 않도록 주의할 필요가 있다. 보조금지급대상사업의 선정기준이나 절차 등도 공정하고 투명하게 이루어져야 하며, 지방자치단체의 과잉경쟁으로 인해 재정자치보장과 국가균형발전의 본질이 훼손되지 않도록 해야 한다.

15) 洪井善, 전제서, 49쪽.

II. 補助金制度의 意義 및 法的 根據

1. 補助金의 意義 및 類似概念

補助金의 개념은 다양하게 사용되고 있다. 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제2조 제1호에서는 보조금을 “국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 補助金(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·負擔金 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 給付金으로서 대통령령으로 정하는 것”이라고 하여, 보조금의 개념을 넓게 정의하고 있다(廣義의 補助金概念).¹⁶⁾ 이 중 좁은 의미의 보조금개념은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 것만을 의미한다(狹義의 補助金). 따라서 협의의 보조금개념에는 부담금, 급부금 등이 제외된다. 그러나 지방재정지원수단으로서의 보조금은 협의의 보조금개념 중에서 지방자치단체 이외의 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것을 제외한 개념이다(最狹義의 補助金概念). 이러한 보조금은 소위 자금조성(Subvention) 내지 자금지원의 문제에서 다루어진다.

이러한 최협의의 보조금개념에 의하면, 조세수입만으로 지방자치단체의 재정자주권이 확보되기 어려운 경우에 국가나 광역자치단체가 광역자치단체나 기초자치단체에 지급하는 재정지원금(Finanzzuweisungen)을 말한다.¹⁷⁾ 즉 지방재정법에 의하면 국가의 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되

16) 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』의 적용을 받는 ‘보조금’은 國家가 교부하는 보조금에 한정된다(대법원 2007. 5. 31. 선고 2007도1769 판결).

17) 洪井善, 전게서, 399쪽.

는 때에 국가는 지방자치단체에 예산의 범위 내에서 보조금을 지급할 수 있다(동법 제23조 제1항). 또한 광역자치단체(市·道)도 기초자치단체에 시책상 필요하다고 인정하거나 기초자치단체의 재정상 특히 필요하다고 인정되는 때에 예산의 범위 안에서 보조금을 지급할 수 있다(동조 제2항). 그러나 보조금이 지급되기 위한 지급요건은 “國家(또는 광역자치단체)의 施策上 필요하다고 인정하는 때” 또는 “地方自治團體(또는 시·군 및 자치구)의 財政事情上 특히 필요하다고 인정되는 때”이다. 그러나 위에서 언급한 두 가지 요건은 매우 추상적이고 모호하며 전형적인 불확정개념이다. 보조금지급 여부의 결정은 국가 또는 광역자치단체의 재량에 맡겨져 있지만, 그 구성요건의 판단은 대체로 評價特權 내지 判斷餘地(Beurteilungsspielraum)의 법리가 적용될 가능성도 있다. 또한 이 경우에 구체적인 목적이 특정되어 있어야 하는지도 불명확하다.

일부견해는 보조금이 지급되는 구체적 사례로 국가와 지방 사이에 共同의 利害關係 있는 事業(경지정리, 영세민보호 등), 지방자치단체의 사업이나 재정형편이 어려운 사업(道立病院의 지원 등) 등을 들고 있다.¹⁸⁾ 그러나 최협의를 보조금개념을 취하는 입장에서 전자의 경우는 負擔金에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 지방재정법 제21조에서는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의해 처리해야 할 사무로서 “국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있는 경우”에 그 원활한 사무를 위해 그 소요경비를 국가가 부담하지 않으면 아니 되는 경우에 이를 ‘부담금’이라고 규정하고 있기 때문이다. 특히 부담금이 지급되는 “국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있는 경우”란 국가사무와 자치사무가 교차하는 영역을 의미하는 것으로 보는 견해도 있으나,¹⁹⁾ 해당 사안 자체가 국가사무 또는 자치사무 어디에 해당하

18) 朴鉉炘, 전제서, 140쪽.

19) 조정찬, 전제논문, 50쪽.

는지를 판단하기 어려운 경우에 국가와 지방자치단체에 공동의 이해 관계가 있는 사안을 의미한다고 보는 것이 바람직하다.

또한 일부견해는 보조금을 목적의 특정성을 기준으로 일반보조금과 특정보조금으로 구분하고 있다. 즉 一般補助金(allgemeine Finanzzuweisungen)이란 그 사용목적이 특정되지 않은 경우를 말하고, 特定補助金(Zweckzuweisungen)이란 도로나 병원의 건설 등 그 용도가 정해져 있는 보조금을 말한다. 또한 특정보조금의 일례로 도로정비사업이나 수질오염방지사업 등과 같이 특정한 사업에 한정해서 사용되는 地方讓與金을 들고 있다.²⁰⁾ 그러나 지방양여금은 특정재원이나 지방비부담이 수반되지 않는다는 점에서 국고보조금과 구별된다.²¹⁾ 지방양여금 제도는 자주적인 재원기반이 취약한 지방자치단체의 재정확충과 도로정비사업 등을 통해 지역간 균형발전에 상당한 성과를 거두었으나, 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005. 1. 1. 폐지되었다.²²⁾

한편, 交付金은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 機關委任事務의 경우에, 국가가 소요 경비의 전부를 당해 지방자치단체에 교부하는 것을 말한다(지방재정법 21조). 교부금을 “부담금”이라고 부르는 견해도 있으나²³⁾, 현행 지방재정법은 부담금과 교부금을 서로 구분하고 있다는 점에 주의할

20) 洪井善, 전게서, 400쪽. 이 견해는 특정보조금의 용도가 지정되어 있어 사실상 자기책임성의 원칙에 손상을 가져올 수 있음을 지적하고 있다.

21) 兪 焘, 전게서, 60쪽. 1991년 지방양여금제도가 도입된 후, 보조금 대상사업의 일부가 지방양여금 대상사업으로 전환되었다. 실제 1992년에 보조금 순계결산액은 전년도에 비해 25.3% 감소세를 보이고 있다(趙昌鉉, □□地方財政論□□, 改訂版, 博英社, 2000, 100쪽).

22) 지방교육양여금을 제외하고 일반적인 지방양여금을 규율하는 지방양여금법은 1991년 도입되었으나 2005. 1. 1. 폐지되고, 지방양여금제도는 법률에 의해 국가보조금대상사업 등으로 재편되었다(朴鈞炘, 전게서, 146쪽).

23) 洪井善, 전게서, 399쪽.

필요가 있다.

그리고 地方交付稅는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액으로, 대표적인 지방재정조정수단의 하나이다(지방교부세법 제1조).²⁴⁾ 지방교부금 대신 지방교부세라는 명칭을 사용하는 것은 국가가 지방자치단체를 대신하여 稅를 징수한다는 의미를 함축하고 있다.²⁵⁾ 여기에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이 있다(지방교부세법 제3조). 지방교부세는 지방의 ‘재정균형’을 목적으로 하는 반면, 보조금은 지방자치단체의 재정의 ‘補充’을 목적으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

한편, 행정자치부(현 행정안전부)의 행정자치통계연보에 의하면, 지방교부세는 대체로 증가하는 추세이다. 법정교부율(지방교부세/내국세)도 1999년에는 13.27%에 불과하였으나, 2000년에서 2004년 사이에는 15.0%를 유지하였다. 그러나 2005년에 들어와서 19% 대를 유지하고 있다.

<표 2-2> 연도별 교부율 현황²⁶⁾

(단위: 억원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
내국세(A)	631,224	77,842	702,103	785,605	694,957	940,319	1,010,532	1,070,986
지방교부세(B)	63,404	82,155	122,315	118,734	134,385	143,142	194,645	204,414
법정 교부율 (%) (=B/A)	13.27	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00	19.13	19.24

24) 조정찬, 전계논문, 42쪽.

25) 권형신/이상용/이재성, □□한국의 지방재정-이론과 실무-□□, 2006, 256쪽 참조.

26) 행정자치부, 2007 행정자치통계연보.

2. 國庫補助金の 法的 根據

보조금 예산의 편성, 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적절한 관리를 기하는 것을 목적으로 제정된 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』은 국가의 입장에서 보조금에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있는 근거 법령으로 볼 수 있다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』은 협의의 보조금개념 이외에 부담금, 급부금을 포함하는 광의의 보조금개념을 규정하고 있다(동법 제2조). 한편, 지방자치단체의 입장에서 재정자주권의 보장과 건전한 지방재정의 운용 등을 목적으로 제정된 地方自治法, 地方財政法 등이 일반적인 보조금 지급의 근거법령이 될 수 있다. 지방재정법에서는 국가가 지방자치단체에 국가시책상 필요하다고 인정되면 국고보조금을 지급할 수 있음을 규정하고 있다(동법 제23조 1항). 또한 지방자치법에서도 이미 언급한 바와 같이 지방자치단체에 국가시책을 달성하기 위하여 노력할 것을 규정하면서, 이를 위해 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다고 규정하고 있다(제114조 제1항, 제2항). 여기에서 말하는 ‘법령’이란 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 및 동법 시행령을 말한다.

『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제9조에서는 “보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다”고 규정하면서, 동조 단서에서 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율, 즉 “기준보조율”을 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 시행령은 법률 제9조의 단서의 규정에 의

하여 보조금의 지급대상이 되는 지방자치단체의 사업 및 기준보조율은 [별표 1]로 정하고 있다.²⁷⁾ 이 중 일반여권발급, 지방병무행정지원, 국가관리 방조제 개·보수 등의 사무에 대해서는 기준보조율이 100%, 일반경지정리나 농어촌 생활용수개발 등에는 80%, 도서지역 식수원개발 등에는 70%가 적용되고 있다. 또한 [별표 1의2]에서는 초·중등학교의 학생중식 지원, 자전거도로의 정비 기타 문화사업 등을 보조금

27) 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율 중 일부를 예시하면 다음과 같다.

[별표 1] <개정 2008.1.15>
보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문관련)

사 업	기준보조율(%)	비 고
1. 일반여권발급	100	
2. 지방병무행정지원	100	
3. 119구조·구급대장비	50	
4. 지방공사의료원 시설지원	50	건축비에 국한
5. 민방위운영 및 시설·장비보강	30	
6. 도서종합개발	70	
7. 발기반 정비	80	
8. 일반경지정리	80	
9. 기계화경작로 확·포장	80	
10. 침수지 배수개선	100	
11. 국가관리 방조제 개·보수	100	
12. 지표수보강 농업용수개발	100	
13. 한발대비 농업용수개발		
○암반관정	100	
○가뭄대비	80	
14. 과수·채소·화훼·특수작물생산 유통지원	20	재정용자 40%, 수익자부담 20%
15. 토양개량사업	80	
16. 축산분뇨처리시설 지원	□□한센병환자정착촌 : 70 □□그 밖의 지역 : 30	그 밖의 지역은 재정용자 50%
17. 농수산물 도매시장건설	70	
18. 농산물 공판장건설	40	재정용자 20%, 수익자부담 20%
19. 농수산물 규격출하	20	수익자부담 60%
20. 소규모 농업기반시설	정액	
21. 농공단지 조성지원	정액	
22. 농촌특산단지육성	20	재정용자 40%, 수익자부담 20%
23. 농어촌 오폐수처리시설지원	정액	

지급의 적용제외 대상사업으로 규정하고 있다.

한편, 개별법에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 적용을 배제하는 특별(예외)규정을 두고 있다. 즉 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법」 제30조 제1항에는 “원활한 개발사업과 투자유치를 위하여 항만, 도로, 용수시설, 철도, 통신, 전기시설 등 기반시설은 국가 또는 지방자치단체 및 해당시설을 공급하는 자가 우선적으로 지원할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 동조 제2항에서는 제1항에 따라 지방자치단체가 시행하는 사업에 대한 국가의 보조금을 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 인상지원할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 「동·서·남해안권발전 특별법」 제31조 제1항에도 “개발사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 대한 국가의 보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 이를 인상 지원할 수 있다”고 하여 유사한 규정을 두고 있다. 또한 동조 제2항에는 국가 또는 지방자치단체가 특정한 개발사업, 즉 도로·상하수도·에너지공급설비·정보통신설비·용수시설·공항·항만·선박·환경기초시설 등 개발사업과 관련된 공공시설 투자를 우선적으로 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 대체로 ‘특별법’에 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 적용배제조항을 두고 있기는 하나, 이러한 예외조항은 보조금제도의 통일적 적용을 훼손하고 보조금지급의 재량남용 등의 문제를 유발할 수 있다. 따라서 보조금제도의 근간을 흔들 우려가 있는 예외조항의 신설은 매우 신중할 필요가 있다. 즉 원칙에 대한 예외가 일반화되고 역전되어 예외가 원칙이 되는 틀을 범하여서는 아니된다. 오히려 보조금지급요건과 관련하여 국가 또는 지방자치단체에 재량 내지 선택의 여지 등이 부여되어 있으므로 보조금지급 제도를 탄력적으로 운영하는 것이 신뢰보호의

문제, 보조급지급의 공정성·투명성 등의 측면에서 바람직할 것이다.

Ⅲ. 國庫補助金の 制度的 機能 및 波及效果

1. 國家政策의 具現을 통한 中央과 地方의 共助手段

특히 국가가 지방자치단체에 지원하는 國庫補助金은 국가시책을 위해 필요한 경우와 지방자치단체의 재정사정상의 필요에 의해 지급된다. 우선 국고보조금은 國家施策을 위해 필요하다고 인정되는 때에 지방자치단체에 지원되며(지방재정법 제23조 참조), 여기에서 “국가시책을 위해 필요한 때”에 지급되는 보조금은 국가사무를 수행하는 데에 소요되는 경비를 의미한다. 국가가 국민경제나 공공복리의 관점에서 각종 시책을 추진하는 경우에, 중앙정부의 행정기관이나 특별지방행정기관을 동원하기 보다는 지방자치단체의 행정력을 활용하는 것이 보다 효율적이고 바람직한 경우가 있다.²⁸⁾ 이와 같이 지방자치단체가 국가사무를 수행하기 위해 소요되는 경비는 대체로 국고보조금이 지급되나, 이러한 사무는 대체로 중앙과 지방이 공통의 이해관계를 가지는 경우가 많을 것이다. 지방분권의 측면에서는 사무구분을 명확히 하고 지방자치단체가 재원을 확보하여 자치사무를 독립적으로 수행하는 것이 바람직하다. 그러나 오늘날 사무를 국가사무와 자치사무로 구분하는 것이 현실적으로 어려운 점에 비추어, 이러한 지방분권적 사고는 다소 유토피아적 환상에 그칠 수 있다. 따라서 지방자치단체가 국가사무를 수행하는 경우에 지급되는 보조금은 특정보조금의 형식이 아닌 일반보조금의 형식이어야 한다.

한편, 국가는 그 행정권한의 일부를 지방자치단체나 그 기관에게 위임할 수 있다. 이 경우 국가행정사무의 권한위임에 있어서 지방자치단체 그 자체에 대한 권한의 위임을 團體委任이라 하고, 그 기관에 대한

28) 조정찬, 전계논문, 44쪽.

위임을 機關委任이라 한다. 지방자치법은 지방자치단체의 관할구역 내에서 시행하는 국가행정사무는 법령에 다른 규정이 없으면 당해 自治團體의 長에게 위임하여 행하도록 하고 있다. 즉 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다(제102조).” 이러한 위임은 機關委任의 형식이다. 정부조직법도 “행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다”고 하여 지방자치단체 및 그 기관에 대한 위임·위탁의 근거를 마련하고 있다. 그러나 권한의 위임은 受任官廳의 업무와 그에 대한 費用負擔의 증가를 수반한다. 따라서 행정청의 권한의 위임에는 그에 따르는 費用辨償에 대한 조치를 강구하여야 한다. 지방재정법에서는 “국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다”고, 지방재정지원수단의 하나인 交付金の 법적 근거를 마련하고 있다(동법 제21조 2항). 이와 같이 국고보조금이나 교부금 등 지방재정지원수단은 국가시책 또는 중앙과 지방의 공통의 사무, 즉 형식적으로는 국가사무이나 지방과 공통의 이해를 가지는 사무를 집행하기 위한 협력적 수단으로 사용된다고 볼 수 있다.

2. 財政支援을 통한 地域開發 및 均衡發展의 促進

보조금은 지방자치단체의 재정지출의 증가와 재정력의 보장을 초래한다. 이러한 재정지출의 증가는 부족한 지방자치단체의 재원을 보충할 수 있다는 점에서 큰 장점을 가진다. 전부보전이든 일부보전이든 지방자치단체는 보전액에 상당하는 여유재원을 가지고 다른 사업비에

충당하거나 축소지출하게 될 지출항목의 재정지출을 늘릴 수 있다.²⁹⁾

특히 국고보조금은 또한 “지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때”에 지급된다. 여기에서 지방자치단체의 財政事情을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 때란 자치사무의 수행에 수반되는 부족한 재원을 조달하는 것을 의미한다.³⁰⁾ 즉 최협의의 보조금은 지방재정의 ‘보전’ 내지 ‘보충’을 위해 사용되고 있다. 특히 일반보조금은 특정한 목적이 설정되어 있지 않다는 점에서 순수한 지방재정지원의 수단이며, 또한 낙후된 지역에 대해서는 지역균형발전의 토대가 되고 있다. 즉 국고보조금 역시 현실적으로 존재하는 지방자치단체 사이의 재정력의 불균형을 조정하여 지역균형발전에 기여하는 역할을 하고 있다.

특히 國家均衡發展特別法에서는 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치하도록 하고 있다(동법 제30조). 또한 회계도 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정 및 濟州特別自治道計定으로 구분하고 있다(동법 제32조). 이러한 사업을 지방자치단체가 소요경비의 전액을 부담하는 사업으로 변경하는 경우에는 회계에서 지원하는 경비에 상당하는 酒稅法에 의한 주세를 지방자치단체의 재원확충에 활용하도록 하고 있다(동법 제48조).

3. 地域의 特性化戰略의 開發可能性

국고보조금은 지원사업별 우선순위 등에 의해 지원된다. 따라서 지방자치단체는 지역의 특성에 적합한 대상사업을 발굴하려고 노력하기 위해 지역특성화전략을 수립할 것이다. 이러한 노력의 결과로 지역의

29) 권형신/이상용/이재성, 전게서, 285쪽.

30) 조정찬, 전계논문, 50쪽.

특성에 적합한 사업이 선정되어 국고보조금을 지원받는 경우에는 해당 지역의 특성화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 즉 국고보조금을 지원받기 위해 지방자치단체는 지역사정에 적합한 특성화전략을 수립할 것이고, 정부는 지원사업별 우선순위를 고려하여 보조금을 지급하게 될 것이다. 다만, 민선자치단체장의 과잉의욕으로 단순히 보조금을 지원받기 위한 사업신청과 선정은 지양되어야 할 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 대상사업과 그 선정기준 등을 명확하게 제시할 필요가 있다.

第 3 章 國庫補助金の 運營現況 및 問題點

I. 國庫補助金の 運營現況 및 特徵

1. 概 觀

행정자치부의 지방재정연감에 의하면 지방재정의 규모는 전체로 증가하고 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체도 전체적으로 늘고 있는 추세이다. 특히 자치구의 재정규모는 1998년 이후 급증하는 경향을 보이고 있다. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 재정규모의 격차는 크다. 2006년 지방자치단체 예산총계규모를 보면, 수도권(서울: 22조, 2,288억원, 경기도: 29조 4,780억원)과 非수도권(예컨대 광주: 3조 2,690억원, 대전: 3조 2,636억원, 제주: 2조 7,352억원)의 격차도 크게 나타나고 있다.

<표 3-1> 지방재정추세³¹⁾

(단위: 억원)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06
총계규모	1,012,220	1,199,116	1,270,435	1,269,549	1,373,804	1,500,216
서울특별시 및 광역시·도	506,228	623,696	641,282	636,880	678,730	758,744
시	256,951	305,175	340,875	342,636	378,758	402,844
군	155,965	175,760	179,217	170,628	192,693	209,229
자치구	92,076	94,486	109,061	119,405	123,623	129,399
순계규모	781,352	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722

31) 행정자치부, 지방재정연감, 2007.

또한 지방예산이 총 정부지출에서 차지하는 비율도 점차 늘고 있다. 즉 행정자치부(현 행정안전부)의 통계에 의하면 2001년 지방예산은 총 재정사용액 중 48.4%를 차지하고 있으며, 그 후에도 꾸준히 증가하여 2007년에는 57.7%에 이르고 있다.³²⁾ 특히 국고보조금의 경우에 사업비규모가 참여정부의 초기인 2002년에는 23조 77억원이었으나, 2007년에는 31조 9,721억원으로 큰 폭으로 상승하였다.³³⁾ 또한 아래 <표 3-2>의 내용과 같이 2006년 지방자치단체 예산 총규모 중 일반회계의 세입에서 보조금은 약 30.3%를 차지하고 있다. 이는 지방세가 32.7%, 지방교부세가 18.0%인 것을 보면, 보조금이 세입 중에서 여전히 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-2> 2006년 지방자치단체 예산 성질별 총계규모(일반회계)³⁴⁾

(단위: 백만원)

	特別· 廣域市	道	市	郡	自治區	합계	비율 (%)
세입계	24,494,903	31,953,666	29,529,289	18,617,346	11,930,658	116,525,863	100
지방세	16,512,924	10,651,001	7,505,375	1,422,744	1,979,130	38,071,175	32.7
세외수입	14,006,245	2,131,926	4,430,731	1,895,355	2,658,665	14,006,245	12.0
지방교부세	1,319,776	4,209,078	7,325,164	7,757,011	309,444	20,920,473	18.0
조정교부금 및 재정보전금	-	22,512	2,429,109	348,279	3,401,445	6,201,344	5.3
보조금	3,114,082	14,245,875	7,398,901	7,055,544	3,545,113	35,359,516	30.3
지방채 및 예치금회수	658,554	693,275	440,008	138,413	36,861	1,967,110	1.7

32) 상세는 이상용/하능식, 전계논문, 39쪽.

33) 이상용/하능식, 전계논문, 56쪽.

34) 행정자치부, 지방재정연감, 2007.

그러나 국고보조금은 지금까지 비효율적으로 운영되어 왔으며, 국가가 지방예산 편성 및 운영에 지나치게 개입함으로써 재정자주권이 제약을 받아온 것이 사실이다. 이에 지방분권과 균형발전을 천명한 참여정부에 들어와서는 재정분권 로드맵의 하나로, 국고보조금제도의 개선방안을 제시한 바 있다. 특히 지방자치단체의 자주재원의 확보를 위해 보조금사업의 정비, 포괄보조금제의 운영 등을 그 내용으로 하고 있다.³⁵⁾ 또한 국고보조금은 지방비부담을 수반한다는 점에서 지방재정의 어려움을 가중할 수 있다. 특히 보조금의 수혜자는 대체로 재정기반이 취약한 지방자치단체이므로, 자체사업비의 일부를 국고보조사업에서 충당하고 있다.³⁶⁾

지방재정조정수단 중 지방교부세는 지방양여금 및 국고보조금에 비해 상대적으로 증가하고 있다. 그 원인은 지방양여금제도가 2005년 폐지되었고, 또한 지방교부세의 법정률이 상향조정되었다는 점에서도 찾을 수 있다. 반면, 국고보조금은 계속해서 증가일로에 있으며, 2007년에는 2001년에 비해 약 2배 가량이 증가한 것으로 보인다.³⁷⁾

2. 國庫補助金の 支給節次

(1) 交付申請 및 交付決定

보조금을 지급받고자 하는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여 중앙관서의 장이 지정한 기일내에 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제16조 제1항). 중앙관서

35) 자세한 내용은 이상용/하능식, 전계논문, 3쪽 참조.

36) 이상용/하능식, 전계논문, 58쪽.

37) 상세는 이상용/하능식, 전계논문, 58쪽.

의 장은 위 보조금의 교부신청서가 제출된 경우에는 법령 및 예산의 목적에의 적합여부, 보조사업내용의 적정여부, 금액산정의 착오유무 및 자기자금의 부담능력유무(자금의 일부를 보조사업자가 부담하는 경우) 등을 조사하여 지체없이 보조금의 교부여부를 결정하도록 하고 있다(동법 제17조). 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제17조에서는 보조금의 교부여부를 “결정하여야 한다”고 하여 당위규정으로 명시하고 있으나, 해석상 재량행위로 보는 것이 타당하다고 여겨진다. 특히 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제18조에서는 중앙관서의 장이 보조금의 교부결정에 부관을 붙일 수 있다고 규정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 또한 중앙관서의 장은 교부결정의 내용을 지체없이 신청자에게 통지하여야 하며, 지방자치단체에 대한 보조금에 대해서는 단위사업별·보조사업자별로 작성한 교부결정의 내용을 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다(동법 제19조 제1항).

(2) 對象事業 및 支給基準

지방자치단체에 지급되는 국고보조금지급의 형평성이 문제된다. 예컨대 신청에 의한 심사의 불공정성, 국가의 자의적 판단에 의한 보조금지급으로 자치단체의 의사결정의 왜곡 및 지역균형발전의 간과 등의 문제점이 발생할 수 있다.³⁸⁾ 이와 관련하여 보조금의 대상사업이나 지급기준 등이 명확하고 구체적이어야 한다. 또한 유사한 영세보조금의 난립으로 인한 보조금의 형식화가 문제될 수 있다. 다만, 영세보조금을 통합한 소위 포괄보조금제가 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제20조에 도입되었다. 즉 “중앙관서의 장은 보조금의 교부결정을 함에 있어 보조사업의 내역을 세분함으로써 보조금의 규모가 영

38) 국가보조금과 관련된 문제점으로 배분기준, 대상사업의 부적절성, 기준보조율 적용상의 문제, 과도한 지방비부담 및 영세보조금의 난립 등이 거론된다. 이에 관한 상세한 문헌은 문병효, 전계논문(각주 7), 88쪽 참조.

세하여질 경우에는 단위사업내의 수개의 경비내역을 합하여 교부결정을 하여야 한다”고 하여, 규모가 영세한 보조금의 통합을 규정하고 있다. 다만, 그 금액의 기준은 개별 보조사업자에게 교부하는 금액이 연간 50만원 미만이 되는 경우이어야 한다(동 시행령 제8조).³⁹⁾ 그 밖에 국고보조금은 지원사업별 사업우선순위 등에 의해 지원되는 것이 보통이므로, 대상사업의 선정기준의 객관성·공정성·투명성이 충분히 보장되어져야 한다.

『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 시행령에는 보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율을 [별표 1]에서 상세히 규정하고 있다(시행령 제4조 제1항 본문 참조). 여기에서 基準補助率이라 함은 당해 회계연도의 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액 및 수익자가 부담하는 금액 기타 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액 중 국고보조금이 차지하는 비율을 말한다(동조 제2항). 또한 기준보조율에 일정률을 가산하는 差等補助率(이하 “引上보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(이하 “引下補助率”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 차감하여 적용하며 그 적용기준은 [별표 2]에서 정하고 있다(시행령 제5조 제1항). 즉 차등보조율을 적용하는 기준은 [별표 2]에서 제시하는 지표와 보조사업의 해당 지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획예산처장관(현 기획재정부장관)이 정하도록 하고 있었다. 차등보조율의 적용기준은 아래 <표 3-3>의 내용과 같다.

39) 2005년도 신설된 국가균형발전특별회계에서도 포괄보조금방식이 도입되어 있다(배득중, “지방재정의 성과 및 책임성 제고방안”, □□地方財政□□, 2007년 제6호(통권 149호), 39쪽).

<표 3-3> 차등보조율의 적용기준(제5조 관련)

지 표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도 (財政自主度)	가. 산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보조금+조정교부금) / 일반회계 예산규모 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출 지수	가. 산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 따른 13개 부문(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회복지·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) 각각의 예산규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

다만, 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 한하여 적용한다(동조 제2항). 그러나 기획재정부장관은 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금의 교부시에 당해 지방자치단체의 재정운용에 대하여 勸告를 할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 재정자주권이 제약될 수 있는 여지가 있다(시행령 제5조 제3항 참조).

(3) 支給의 取消 및 撤回

보조금은 법령을 위반하여 사용하거나 장래의 사정변경 등에 의하여 취소되거나 철회될 수 있다. 즉 중앙관서의 장은 보조사업자가 보

조금을 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장의 처분에 위반한 때 및 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 때에는 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다(『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제30조 제1항). 중앙관서의 장은 보조금 교부결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되어 있을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금의 반환을 명하여야 한다(동법 제31조). 반환하여야 할 보조금에 대하여는 국세징수의 예에 따라 이를 징수할 수 있다(동법 제33조).

또한 보조금의 교부결정은 이후의 발생한 사정의 변경으로 그 내용을 변경하거나 교부결정의 전부 또는 일부를 철회할 수 있다(『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제21조 제1항). 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』에서는 ‘취소’라는 표현을 사용하고 있으나, 그 내용상 ‘철회’라고 이해해야 한다. 특히 동법 제21조 제1항 단서조항에서 “다만, 이미 수행된 부분의 보조사업에 대하여는 그러하지 아니한다”고 규정하고 있기 때문에, 소급효(ex tunc)가 적용되지 아니하고 장래효(ex nunc)가 적용되고 있음을 규정하고 있다. 이는 취소의 의미가 아니라 철회의 의미를 가지고 있음을 보여주고 있는 것이다. 한편, 철회의 사유로는 “천재·지변 기타 사정의 변경으로 보조사업의 전부 또는 일부를 계속할 필요가 없는 경우”와 “대통령령으로 정하는 경우”를 규정하고 있다(동법 제21조 제2항). 그러나 철회와 관련하여 대통령령에 위임하는 사항이 무엇인지 예측하기가 대단히 어려우며, 구체성·명확성을 결하고 있는 것으로 보인다. 다만, 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 시행령 제9조에서는 사정변경에 의한 교부결정의 취소(철회)사유를 열거하고 있다. 즉 보조사업자 또는 간접보조사업자의 귀책사유 없이 보조사업의 수행에 필요한 토지 또는 주요시설 등을 사용 또는 이용할 수 없게 된 경우, 또는 보조사업 또는 간접보조사

업에 소요되는 경비 중 보조금 또는 간접보조금으로 충당되는 부분의 경비(보조사업자 또는 간접보조사업자가 부담하는 경비는 제외)를 조달하지 못한 경우에 교부결정을 철회할 수 있다.

II. 現行 國庫補助金制度의 問題點

1. 國庫補助率 算定の 適正性

우선 국고보조율이 객관적이고 일관성 있는 기준이나 원칙에 따라 결정되지 못한다는 지적이 제기되고 있다.⁴⁰⁾ 국고보조율의 결정이 국가의 예산사정에 의해 임의적으로 결정되면, 지방자치단체에 지급되는 보조금지급의 형평성이 문제될 수 있다. 국고보조율의 법정화에 대한 회의적인 시각도 있다.⁴¹⁾ 위에서 언급한 바와 같이 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 시행령 [별표 1]에서 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율을 상세히 규정하고 있으나, 너무나 획일적으로 규정되어 있어 지방재정조정제도로서의 의미가 퇴색될 우려도 있다. 물론 차등보조율을 적용하여 탄력적 운영을 기대할 수 있으나, 근본적으로 기준보조율의 적정성 및 상향조정의 필요성 등이 검토될 필요가 있다. 따라서 보조율산정의 적정성을 위해 적절한 기준보조율의 산정과 차등보조율제의 활성화가 필요하다.

2. 零細補助金制度의 亂立

유사한 영세보조금제도의 난립으로 보조금지급제도의 실효성에 의문을 제기하는 견해도 있다.⁴²⁾ 이러한 유사한 영세보조금의 난립은 보

40) 윤석완, “신정부의 지방재정 전략과 과제”, □□地方財政□□ 2007년 제6호(通卷 제149호), 14쪽.

41) 兪 焘, 전계서, 227쪽.

42) 문병효, 전개논문(각주 7), 88쪽; 兪 焘, 전계서, 228쪽.

조금 제도 자체의 형식적 운영으로 왜곡될 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제20조에는 영세보조금의 통합에 관한 규정을 도입하고 있다. 비교법적으로 고찰하는 경우에도 재정지원 프로그램의 하나로 소규모의 개별보조금을 묶어서 지원하는 미국의 포괄보조금(block grants)제도,⁴³⁾ 또는 개별보조금 등을 교부하는 사업을 가능한 한 한정적으로 하고, 기타 사업에 대한 조성에 대해서는 가능한 한 개별보조금을 대신하여 적절한 목적을 부여한 통합적인 보조금 등을 교부하는 일본의 통합보조금제도가 참고할 만하다. 이러한 포괄보조금제도는 지방자치단체에게 선택의 여지를 부여하고 지방재정의 탄력적 운영을 도모할 수 있는 장점이 있다.

3. 審査基準 및 對象事業 選定의 不公正性

신청에 의한 심사의 불공정성, 국가의 자의적 판단에 의한 보조금지급으로 지방자치단체의 의사결정의 왜곡 및 지역균형발전의 간과 등의 문제점이 발생할 수 있다.⁴⁴⁾ 특히 국고보조금은 지원사업별 사업 우선순위 등에 의해 지원되는 것이 보통이므로, 대상사업의 선정기준의 객관성·공정성·투명성이 충분히 보장되어야 한다.

지방재정조정의 합리적인 배분과 국고보조금제도의 적절한 운영을 위해서는 지방자치단체의 재정력을 객관적으로 평가하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 물론 보조금의 경우에는 지방교부세의 경우보다 그 필요성이 적기는 하나, 지방자치단체의 재정의 보충을 위해서 지방재정능력의 측정이 선행되어야 한다. 따라서 세입지표, 세출지표, 운영상태지표 및 부채지표 등 지방자치단체의 재정력측정을 위한 지표가 반영되어야 한다. 이와 관련하여 재정력측정지표를 재정규모에 관한 지표, 재정력일반에 관한 지표, 수입에 관한 지표 및 지출에 관한 지

43) 권오성, □□주요국 지방재정지원제도 비교분석□□, 한국행정연구원, 2006, 252-253쪽.

44) 이에 관한 상세한 내용 및 문헌소개는 문병효, 전개논문(각주 7), 88쪽 참조.

표로 구분하는 견해도 유력하다.⁴⁵⁾

4. 自治團體의 政策參與保障의 未洽

國庫補助事業執行에 있어서 지방자치단체의 참여절차가 충분히 마련되어 있지 못하다. 지방자치단체는 국가보조사업을 집행하여야 하고 막대한 재원을 부담해야 됨에도 불구하고, 지방자치단체가 정책결정과정에 참여하여 의견을 제출하고 협의할 수 있는 채널이 미흡하다. 이러한 문제점을 시정하기 위해 지방비부담심의회의 기능을 보강하고(지방재정법 시행령 제35조의2 참조), 시도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 역할을 제고할 것을 주장하기도 한다.⁴⁶⁾ 국고보조금제도는 특히 국가정책의 구현을 위한 중앙과 지방의 협력적 수단이라는 점에서 더욱 그러하다.

5. 地方自治團體의 財政負擔加重的 憂慮

국고보조금은 지방비부담을 수반할 수 있어 지방재정의 경직화를 초래한다는 지적이 제기되고 있다.⁴⁷⁾ 즉 중앙행정기관의 장은 소관사무에 속하는 세출예산 중 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금을 지방자치단체에 교부할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 즉시 이를 기획예산처장관과 행정자치부장관에게 통지하여야 한다(지방재정법 제27조 참조). 국고보조사업의 지방비부담율은 1997년 이후 전반적인 감소추세를 보이다가(1997년 50.2%→1999년 33.6%→2001년 30.8%), 2006년도(29.9%)를 제외하고 참여정부 출범직전인 2002년 이후부터 다시 꾸준히 증가하고 있는 것으로 보이고 있다(2002년 29.5%→

45) 상세는 兪 焄, 전게서, 109-113쪽 참조.

46) 윤석완, 전게논문, 14쪽.

47) 이상용/하능식, 전게서, 56쪽.

2003년 35.4%→2005년 33.4%→2007년 34.6%).⁴⁸⁾

<표 3-4> 국고보조율과 지방비부담율의 추이⁴⁹⁾

구 분	국고보 조사업	국고보조금		지방비		국고보 조율	지방비 부담율
		금액	신장율	금액	신장율		
1997	111,269	55,456	12.35	55,813	18.74	49.8	50.2
1998	133,575	77,656	40.03	55,919	0.19	58.1	41.9
1999	147,774	98,076	26.30	49,698	-11.13	66.4	33.6
2000	151,676	98,885	0.82	52,791	6.22	65.2	34.8
2001	161,614	111,779	13.04	49,835	-5.60	69.2	30.8
2002	230,077	162,189	45.10	67,888	36.23	70.5	29.5
2003	171,873	111,074	-31.52	60,799	-10.44	64.6	35.4
2004	188,693	125,007	12.54	63,686	4.75	66.2	33.8
2005	230,391	153,502	22.79	76,889	20.73	66.6	33.4
2006	261,525	183,316	19.42	78,209	1.72	70.1	29.9
2007	319,721	209,006	14.01	110,715	41.56	65.4	34.6

이와 같이 국고보조사업의 영향으로 지방재정의 경직도가 악화될 우려가 있다. 특히 재정자립도가 취약하고 세입기반이 약한 자치단체일수록 복지수혜자를 위해 자체 사업비의 일부를 보조금으로 충당해야 되는 경우가 적지 않다.⁵⁰⁾ 따라서 정부는 지방자치단체(특히 영세한 기초지방자치단체의 경우)의 재정사정을 고려하여 보조금지급을 결정하여야 한다.

48) 상세한 내용은 이상용/하능식, 전게서, 57쪽 참조.

49) 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 2007.

50) 이상용/하능식, 전게서, 58쪽.

第 4 章 比較法的 考察

I. 概 觀

일본이나 독일 등 歐美의 선진국에서 ‘地方分權’은 오래전부터 時代的 話頭가 되었다. 이러한 지방분권의 일환으로 지방재정의 개혁이 이루어지고 있다. 지방재정개혁의 방향은 대체로 자치재정권의 확대와 자주재원의 확보에 있다. 이와 관련하여 지방재정조정제도의 개혁도 수반되고 있다. 특히 일본이나 스웨덴의 경우에는 국고보조금(특히 특정국고보조금)이 감축경향을 보이고 있다. 또한 중앙과 지방의 수직적 재정조정제도보다는 지방자치단체 사이의 수평적 재정조정제도의 특징을 보이고 있다. 이하에서는 지방재정지원제도에 관한 주요선진국의 비교법적 고찰을 통해 국고보조금의 운영현황과 문제점을 파악하여, 보조금제도의 개선방안을 도출하도록 한다. 이를 위해 일본, 대만, 독일 및 미국 등의 보조금제도의 운영현황 및 최근동향을 파악하여 현행 제도의 개선방안을 도출할 수 있도록 한다.

II. 日本의 財政支援制度

1. 地方分權推進의 經過와 地方財政改革

일본에서는 1990년대 초부터 지방분권추진이 시작되었다. 즉 1993년 6월 중의원과 참의원이 「지방분권추진에 관한 결의」를 채택하였고, 1995년 2월 28일 閣議에서 「지방분권추진법안」을 의결하여 국회에 제출하였다. 정부안에 일부수정을 거쳐 1995년 5월 19일 「地方分權推進法」이 공포되었다. 동법에 근거하여 설치된 지방분권추진위원회는 1996년 3월 29일 중간보고 이후 5차에 걸친 권고를 내었다. 동 위원회는 기관위임사무제도의 폐지, 국가와 지방간 관계의 새로운 틀(rule)의 정

립, 개별과제에서의 관여축소 및 권한이양, 지방행정체제의 정비, 市町村에의 권한이양, 보조금·조세재원의 개선 등 매우 포괄적이고 광범위한 개혁방안을 제시하고 있다. 1999년 일본정부는 지방분권추진위원회의 건의사항을 받아들여 지방분권추진일괄법안을 제출하였다. 그 결과로 『지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률』이 제정·공포되었다.⁵¹⁾

2. 財政支援制度의 特徵

일본에서도 경제성장과 더불어 국가와 지방자치단체의 歳出純計額이 점차적으로 증가하였으나, 2001년(平成 13년)에 들어와서 지방의 세출순계의 구성비가 53.3%에 이르러 지방의 재정비중이 높아지기 시작했다.⁵²⁾ 또한 아래 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 국고지출금을 포함한 경비는 1960년 이후 점차 증가하고 있으나, 지방의 세출총액에서 차지하는 비율은 1961년을 정점으로 하여 점차 하강국면에 있다. 2003년을 기준으로 보면, 지방세출총액은 대략 28%에 불과하다.

<표 4-1> 국고지출금을 포함한 경비와 지방세출총액의 추이⁵³⁾

(단위: 億円), %)

연 도	세출총액(A)	국고지출금을 포함한 경비(B)	비율(B/A X 100)
1960	15,383	6,770	44
1965	36,121	16,499	46
1970	78,979	32,739	41

51) 일본의 지방분권추진에 관한 상세는 兪 焄, □□지방재정론□□, 법문사, 제3정판, 2000, 395-397쪽 참조.

52) 大川政三/大森誠司/江川雅司/池田浩史/久保田昭治, 日本の財政, 新訂版, 創成社, 150頁.

53) <표 4-1>은 日本 總務省 編, □□地方財政計劃(各年版)□□에 근거하여 재작성함.

연 도	세출총액(A)	국고지출금을 포함한 경비(B)	비율(B/A X 100)
1975	215,588	90,036	42
1980	416,426	169,998	41
1985	505,271	175,382	35
1986	528,458	180,521	34
1987	543,796	182,721	34
1988	578,198	190,890	33
1989	627,727	194,248	31
1996	852,848	243,464	29
1997	870,596	247,295	28
1998	870,964	239,642	28
2003	862,107	238,135	28

일본의 지방재정지원제도는 지방교부세, 국고지출금, 지방양세제도 등으로 구성되어 있어, 우리와 매우 유사한 것으로 보인다. 이 중 國庫支出金は 우리의 국고보조금에 가깝다. 다만, 대표적인 지방재정지원수단인 지방교부세의 경우에 1차적으로 中央과 地方의 재정조정이 이루어지고, 2차적으로 東京都와 자치구 사이의 都區의 재정조정이 이루어진다.⁵⁴⁾ 즉 제2차 재정조정은 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 재정조정이다.

일본에서는 국가재정의 세출 중 지방교부세나 국고지출금 등의 형태로 지방자치단체에 지출된 경우가 많은 비중을 차지하고 있다. 總務省의 자료에 의하면 2004년 결산기준으로 국내총지출(496조 1,970억 엔) 중 지방재정이 12%를 상회하고 있어 가계부문(14.3%)과 기업부문(14.3%)에 이어 3위를 차지하고 있으며, 중앙(4.1%)에 비해 대략 3배

54) 권오성, 전계논문, 159쪽.

이상을 차지하고 있다.⁵⁵⁾ 또한 2004년 결산기준으로 하여 조세총액기준으로 국세와 지방세의 비율이 각각 58.9%와 41.1%를 차지하여, 지방세의 비중이 매우 높은 편이다. 이 중 지방교부세, 지방양여세 등 이전재원을 국세에서 공제하면 지방세의 비율은 더욱 높다.⁵⁶⁾

일본의 지방재정현황을 살펴보면, 2004년 결산기준으로 지방자치단체의 재정규모는 세입 93조4,422億円, 세출 91조2,479億円이며, 경기침체 등의 영향으로 전년도에 비해 감소추세에 있다. 이 중 지방자치단체의 수입은 자체재원인 지방세 이외에 지방양여세, 지방교부세, 국고지출금, 지방채 등 의존재정으로 구성되어 있으며, 전체세입의 69.8%를 차지하고 있다. 이러한 지방재정의 증가는 稅源移讓을 내용으로 하고 있는 소위 “三位一體改革”⁵⁷⁾의 결과로 보고 있다.⁵⁸⁾ 이 중 지방세 비율은 35.9%를 차지하고 있어 지방세의 비율이 20% 내외에 그치는 우리 보다는 재정자치가 매우 양호한 것으로 보인다. 그 밖에 의존재원의 경우에도 지방교부세가 18.2%, 국고지출금이 13.3%를 차지하고 있다.

3. 國庫支出金制度의 運營現況

(1) 國庫支出金の 意義 및 機能

이미 언급한 바와 같이 國庫支出金은 우리의 국고보조금(광의의 보조금)에 유사한 제도이다. 이 국고지출금은 國庫負擔金, 國庫補助金 및

55) 상세는 권오성, 전계논문, 139-140쪽 참조.

56) 권오성, 전계논문, 141쪽.

57) 일본의 소위 “三位一體改革”이란 지방분권형 세재시스템을 구축하기 위해 도입된 것으로, 고이즈미(小泉) 내각에 의해 추진된 것이다. 즉 삼위일체개혁은 ①國庫補助(負擔)金の 삭감, ②地方交付稅의 개혁, ③稅源移讓 등을 내용으로 하는 지방재정개혁이다. 이러한 일본의 재정개혁은 일본의 재정상황이 직면한 위기를 보여주는 것이자, 중앙집권적 재정시스템의 한계를 보여주는 것이다. 상세는 권오성, 전계논문, 185-186쪽. 일본의 삼위일체개혁의 경과에 대한 상세한 내용은 日本地方財政學會編, 三位一體の改革, 勁草書房, 2006 참조.

58) 자세한 내용은 권오성, 전계논문, 144쪽.

國庫委託金으로 구성되어 있다. 國庫負擔金은 국가와 지방의 공동책임하에 수행되는 사업에 대한 의무적 경비보조수단이며, 일반 행정비용 외에 건설사업(도로·항만 등의 건설)이나 재해복구사업 등에 사용되고 있다. 國庫委託金은 국가사무를 지방이 대행하는데 따르는 경비지급보조금이다. 예컨대 국가가 시행하는 통계조사나 외국인 등록이나 검역 등에 소요되는 비용 등에 지원된다. 狹義의 國庫補助金은 국가가 지방의 특정사업을 장려하는 경우에 지급된다. 즉 지방정부가 당해 지역의 의무교육, 공중위생, 토목사업 등 특정한 공공서비스를 원활하게 공급하기 위해 중앙정부가 지원한다.⁵⁹⁾ 이러한 분야의 국고보조금은 대체로 국가가 최소한 수행해야 할 사무(national minimum)에 대해 국가가 책임을 지고 재정부담을 하는 측면을 가진다.⁶⁰⁾ 그 밖에 폐기물 처리시설정비비보조금이나 농업구조개선사업비보조금 등도 여기에 속한다.⁶¹⁾ 국고지출금의 구성요소 중 국고부담금은 현행 지방재정법 제 23조의 ‘부담금’에 해당하는 것으로 보인다. 또한 국고위탁금은 ‘교부금’에 가까운 것으로 보이나, 일본에서는 기관위임사무가 폐지되고 법정수탁사무로 대체되었다는 점에서 교부금과 완전히 일치한다고 보기 어렵다.⁶²⁾

일본에서도 국고지출금은 주로 지방행정기관을 통해 국가의 정책을 수행하는 경우에 재정조치로서 지급되거나, 또는 대규모 건설사업이나 재난 등의 경우에 지방자치단체에게 부담이 되는 경비를 덜어 주기 위해 지원되고 있다.⁶³⁾ 국고지출금의 기능은 학자에 따라 견해가

59) 關野滿夫, 地方財政論, 青木書店, 2006, 138頁.

60) 關野滿夫, 前掲書, 147頁.

61) 권오성, 전계논문, 173-174쪽.

62) 일본에서는 2000년 4월 ‘地方分權一括法’의 제정에 의해 기관위임사무가 폐지되고, 법정수탁사무로 대체되었다. 또한 단체위임사무도 자치사무에 편입되었다. 비자치사무인 기관위임사무에는 국회의원의 선거에 관한 사무, 호적 및 주민등록에 관한 사무 등이 속한다. 이에 대한 상세는 宇賀克也, 地方自治法概説, 第2版, 68쪽 이하; 大川政三/大森誠司/江川雅司/池田浩史/久保田昭治, 前掲論文, 19頁.

63) 권오성, 전계논문, 173쪽.

다를 수 있으나, 대체로 다음과 같은 역할을 수행하고 있다. 첫째, 재정력의 격차가 현존하는 지방공공단체가 주민들에게 표준적인 행정서비스를 제공할 수 있는, 일정한 행정수준 이상을 유지하기 위해 자금을 지원하는 것이다. 둘째, 국가와 지방이 상호 이해관계가 있는 행정서비스에 대해 국가가 비용을 부담하는 수단으로 사용된다. 셋째, 지진이나 수해 등 재난을 입은 단체에 대한 재정적 구제수단이 되고 있다. 넷째, 지방공공단체 사이의 재정균등화를 위한 수단이 되고 있다. 마지막으로 보조의 대상이 되는 公共財나 서비스의 助長에 기여하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 국고보조금을 통해 국가(中央省廳)가 지방자치단체의 행정과 재정을 통제한다는 비판이 제기될 수 있다. 이러한 측면에서 中央省廳의 재량이 크다는 지적이 제기된다.⁶⁵⁾

(2) 國庫支出金制度의 運營現況

이러한 국고지출금은 지방재정의 수입 중에서 차지하는 비중이 높았으나 점차 축소되고 있다. 즉 1999년에는 국고지출금이 16.0%를 차지하였으나, 2000년에 들어와서 14.4%로 낮아진 후 2004년에는 13.3%에 그치고 있다.⁶⁶⁾ 특히 2003년에는 지방재정의 세입총액 94.8兆円 중 국고지출금은 불과 13.1兆円으로 세입의 13.9%를 차지하고 있었다. 이와 같이 국고지출금은 지방재정에서 차지하는 비중이 여전히 높으나, 점차 축소되고 있는 추세이다.

일본 지방재정법에서는 우리와 달리 국고보조율과 지방비부담에 관해 직접 규정하고 있다. 즉 법령에 기초해서 실시해야 하는 사무 중 그 소요경비의 전부 또는 일부를 국가가 부담할 것을 규정하고 있다(제10조). 특히 동법 제10조의4에서는 지방자치단체가 그 경비를 부담

64) 大川政三/大森誠司/江川雅司/池田浩史/久保田昭治, 前掲論文, 147-148頁.

65) 關野滿夫, 前掲書, 147頁.

66) 권오성, 전개논문, 145쪽.

할 의무가 없는 경우를 명시하고 있다. 여기에는 국회의원선거, 통계 및 조사, 외국인등록, 검역, 의약품검증, 아편단속, 건강보험, 자작농의 창설유지 기타 농업상 이용관계의 조정 등이 속한다. 또한 국가와 지방자치단체가 경비를 부담해야 할 종목, 산정기준 및 국가와 지방의 부담비율을 法律 또는 政令으로 정하도록 하고 있다(일본 지방재정법 제11조). 국고지출금의 보조율 및 지급기준은 사회·경제적 사정의 변화에 따라 탄력적으로 운영되고 있다.⁶⁷⁾

2003년의 국고지출금의 현황을 살펴보면, 都道府縣의 경우에 보통건설사업비가 38.4%, 의무교육비가 34.7%를 차지하고 있으며, 市町村의 경우에 보통건설사업비가 22.2%를 차지하고 있다. 즉 전체 국고지출금 중 보통건설사업비가 31.9%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 의무교육비가 20.8%, 생활보호비가 13.7%를 차지하고 있다. 일본의 국고지출금의 자세한 현황 및 세부사항은 <표 4-2>의 내용과 같다.

<표 4-2> 국고지출금의 현황(2003년도)⁶⁸⁾

(10億円, %)

	都道府縣		市町村		純計額	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
의무교육비	2,738	34.7	-	-	2,738	20.8
생활보호비	201	2.5	1,602	30.5	1,803	13.7
아동보호비	144	1.8	557	10.6	701	5.3
노인보호비	11	0.1	59	1.1	70	0.5
보통건설사업비	3,028	38.4	1,164	22.2	4,192	31.9
재해복구사업비	135	1.7	48	0.9	184	1.4
합 계	7,891	100.0	5,250	100.0	13,142	100.0

67) 이에 관한 자세한 내용은 권오성, 전계논문, 176쪽.

68) 표 <4-2>는 지방재정백서 2005년판에 근거하여 작성된 것이다(상세는 關野滿夫, 前掲書, 145頁 참조).

그러나 일본은 최근 地方分權推進⁶⁹⁾을 위해 국고보조 부담금 중 일부 보조금을 폐지하고 있다. 하천·도로 등 국부적인 개량에 관한 보조금, 항만에 있어서 소규모 녹지정비에 관한 보조금 등이 여기에 속한다. 또한 일본의 국고지출금의 특징은 보조금의 통·폐합을 통해 ‘統合補助金’제도를 운영하고 있다는 점이다. 즉 개별보조금 등을 교부하는 사업을 가능한 한 한정적으로 하고, 기타 사업에 대한 조성에 대해서는 가능한 한 개별보조금을 대신하여 적절한 목적을 부여한 통합적인 보조금 등을 교부하고 있다(中央省廳等改革基本法 제46조 2호). 통합보조금제도를 도입한 목적은 지방자치단체에게 재량을 부여하여 구체적인 사업의 수 및 내용 등을 정하도록 하여, 주체적으로 재정을 운영할 수 있도록 하는 것이다.⁷⁰⁾

한편, 보조금의 신청절차는 『補助金 등에 관한 豫算執行 適正化에 관한 法律』에서 규율하고 있다. 즉 보조금을 신청하고자 하는 자는 政令에서 정하는 바에 따라 보조사업등의 목적이나 내용, 보조사업 등에 필요한 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 各省이나 各廳의 長이 정한 서류를 첨부하여 정한 시기까지 제출하여야 한다(제5조).

(3) 國庫補助負擔金の 弊害

일본에서는 이미 1997년 지방분권추진위원회 제2차 권고에서 국고 보조부담금의 폐해에 대해 지적하고 있다. 즉 국고보조부담금은 국가와 지방공공단체의 책임소재가 불명확하고, 국고보조부담금의 교부를 통해 각 省廳은 지방자치단체의 업무에 관여하게 되고 지방공공단체의 지역의 특성을 살린 창의적이고 자주적인 행정운동을 저해할 수

69) 제1차 지방분권개혁은 1995년 지방분권 추진법을 5년 限時法으로 제정함으로써 시작되었다. 그 후 추진법의 시한을 1년 연장하는 개정법을 가결하였다. 일본의 지방분권추진에 관한 상세는 권강웅, “일본의 지방분권 추진과 삼위일체 개혁의 실제”, 법제(통권 제592호), 2007. 4, 57쪽 이하.

70) 권오성, 전개논문, 177-178쪽.

있다. 또한 지나치게 세부적인 국고보조부담금의 조건이나 번잡한 절차 등으로 인해 행정의 간소화·효율성에 반하는 등 적지 않은 제도적 문제점을 야기하고 있다. 국고보조부담금제도는 원래 지방공공단체의 자주재원이 충분하지 않은 상황에서 지방공공단체의 임의성을 전제로 유도하는 재정조정수단으로 필요불가결한 측면이 있었으나, 이를 지급하는 각 省廳의 관여는 심각한 문제가 되고 있었다.⁷¹⁾

4. 地方財政改革의 最近動向 및 評價

위에서 언급한 지방재정조정수단의 폐해를 개혁하기 위해 지방분권추진위원회 제2차 권고에서는 국고보조부담의 정리합리화, 존속하는 국고보조부담금의 운영·관여의 개혁 및 지방세재원의 충실 확보라는 3개 사항을 제언하였다. 특히 국고보조부담금의 정리합리화의 구체적인 방안으로 불필요한 부담금이나 보조금의 폐지, 지방세·지방교부세 등의 일반재원화, 국고보조금의 삭감계획의 책정, 국고부담금에 관한 정기적인 관찰 등 매우 포괄적인 개혁방안을 제시하고 있다.⁷²⁾

최근 일본은 지방재정의 위기에 봉착하여, 소위 “三位一體改革”을 통해 지방분권추진에 박차를 가한 바 있다. 이러한 삼위일체개혁의 내용으로 지방의 권한과 책임을 동시에 강조하고, 지방세입·세출의 자율성과 책임성을 강화하고 있다. 이를 위해 지방세를 확충하고 일반재원의 비율을 높이고 있다. 이러한 지방재정의 개혁은 “효율적이고 작은 정부”를 지향하는 일본정부의 정책과 궤를 같이 하고 있다. 삼위일체개혁의 일환으로 국고보조부담금은 2006년까지 4.6兆円을 삭감하고, 특히 폐지하는 국고보조금의 대상사업 중 지방주체사업은 세원이 양하는 것을 목표로 하였다. 또한 지방교부세 제도는 전반적으로 재

71) 이에 대한 상세는 宇賀克也, 前掲書, 126頁.

72) 宇賀克也, 上掲書, 126-127頁. 참조

검토하고 있다.⁷³⁾

위에서 살펴본 바와 같이, 일본의 재정지원제도는 국가에 대한 지방자치단체의 재정비중이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방분권 추진의 일환으로 세원의 확보가 중앙에서 지방으로 점차적으로 이전하고 있음을 보여주고 있다. 다만, 국고보조금의 경우에는 감축되는 특징을 보여주고 있다. 이는 실질적인 지방자치단체의 재정자주권의 확보를 위해 바람직한 일로 보인다.

Ⅲ. 臺灣의 財政支援制度

1. 地方財政支援制度의 現況

비교법적 고찰은 유사한 입법상황과 배경을 가진 국가를 검토하는 것이 매우 현실성이 있다. 東아시아國家 중에서 대만은 일본과 마찬가지로 우리와 유사한 입법례를 가진 나라의 하나로 볼 수 있다. 대만은 타이베이(臺北) 시를 제외한 대부분의 지방공공단체도 심각한 재원부족과 재정력의 균형상실 등의 문제에 직면하고 있으며, 중앙의 과도한 지원이 문제되고 있다. 특히 중앙보조금의 근거법률은 중앙정부에 광범위한 재량을 부여하고 있다.⁷⁴⁾

대만의 지방재정의 세입구조를 살펴보면, 아래 <표 4-3>의 내용과 같이 직할시와 縣(市)의 과세수입(지방세와 교부금)과 보조수입으로 주를 이루고 있다. 이 중 까오시웅(高雄), 타오웬(桃園), 장화(彰化) 및 타이베이(臺北) 4개의 縣과 5개의 省직할시를 제외한 대부분의 縣(市)은 전체 세입 중 보조수익의 비율이 50~60%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 지방자치단체의 재정자주권이 매우 취약하다는 것을 보여 주고 있다. 지방재정이 취약한 원인은 財政收支劃分法

73) 권오성, 전제논문, 192쪽.

74) 簡玉聰(이윤철 譯), 대만의 지방보조금에 대한 법적 문제-재정효율성문제 검토-, 재정법제연구센터 국제학술대회 발표문(2008. 3. 8), 137쪽 이하.

에 의해 지방의 소득자주과세와 간접과세의 재원이 부족하게 된 것에서 찾을 수 있다.⁷⁵⁾

<표 4-3> 2006년 각 縣(市) 공채 외 세입예산의 주요항목⁷⁶⁾

단위: 百萬元

항 목	과세수입				보조수입		세입합계	
	지방세		교부금		금액	비율	금액	비율
	금액	비율	금액	비율				
連江縣	137	7.16%	194	8.67%	1,745	80.51%	2,241	100.00%
澎湖縣	195	3.39%	1,177	20.46%	3,998	69.50%	5,752	100.00%
新竹縣	3,509	16.54%	2,187	10.31%	14,005	66.01%	14,634	100.00%
宜蘭縣	2,576	15.54%	2,070	12.49%	10,797	65.15%	11,883	100.00%
南投縣	2,908	18.02%	3,065	16.88%	11,552	63.61%	18,160	100.00%
臺東縣	960	10.12%	2,162	22.78%	5,988	63.10%	9,491	100.00%
嘉義縣	2,252	14.68%	3,130	20.40%	9,465	61.68%	15,344	100.00%
臺中縣	9,658	26.42%	4,864	13.30%	19,510	53.36%	21,634	100.00%
彰化縣	7,814	28.89%	5,108	18.88%	12,365	45.71%	28,610	100.00%
嘉義市	3,115	33.78%	1,249	13.55%	4,075	44.19%	9,223	100.00%
高雄縣	8,158	30.30%	4,393	18.32%	11,159	41.45%	26,923	100.00%
桃園縣	17,794	40.25%	4,931	11.15%	17,722	40.09%	44,212	100.00%
新竹市	5,687	42.33%	1,662	12.37%	4,079	30.36%	13,437	100.00%
臺南市	9,684	47.73%	2,579	12.71%	5,792	28.55%	20,291	100.00%
臺北縣	28,732	42.88%	8,577	12.80%	16,940	25.28%	67,009	100.00%
臺中市	15,530	55.14%	2,483	8.82%	6,127	21.75%	28,167	100.00%

따라서 대만에서는 중앙보조금의 폐지 내지 감축 또는 비편성을 통해 지방재정에 타격을 가져주는 것을 우려하고 있다. 이와 관련하여 국고부담금의 법정화, 기준재원보조청구권의 확립 등을 주장한다.⁷⁷⁾

75) 簡玉聰,(이운철 譯), 전계논문, 168쪽.

76) 簡玉聰,(이운철 譯), 전계논문, 140-141쪽 참조.

77) 簡玉聰,(이운철 譯), 전계논문, 170-179쪽.

2. 中央補助金制度의 內容 및 特徵

(1) 補助金制度의 意義 및 法的 根據

대만에서도 중앙이 일정한 법률목적을 달성하기 위해 반대급부를 요건으로 하지 않는 지방재정지원제도를 보조금으로 이해하고 있다. 광의의 보조금은 법률원인에 기초하여 국고부담금, 국고위탁비 및 국고보조금을 포함하나, 협의의 보조금은 국고보조금만을 의미한다. 國庫負擔金은 중앙이 행정서비스의 전국적 최저표준의 유지나 임시적인 긴급한 재정상의 요구에의 대응 그리고 중앙과 지방이 공동의 이해관계를 가지는 사무를 집행하기 위한 경우에 지급된다. 또한 國庫委託費는 주로 중앙이 지방에 사무를 위탁하여 처리하는 경우에 지급된다.⁷⁸⁾ 국고부담금은 우리의 부담금에, 국고위탁금은 교부금에 가까운 것으로 보인다. 이러한 보조금의 유형은 일본의 입법례에 가깝다.

중앙보조금의 주요한 법적 근거로는 중앙의 직할시 및 縣(市)에 대한 정부보조에 관한 근거법인 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法이 있다. 동법은 地方制度法 제69조 제3항 및 財政收支劃分法 제30조 제2항의 수권에 의해 제정된 것이다. 특히 동법 제3조에서 “중앙은 전국경제의 평형발전을 도모하기 위해 직할시 및 縣(市)정부의 재정수지 상황을 파악하여 본 항 각 호가 열거한 사항에 대해 국고에 의한 보조를 반드시 해야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서 “중앙은 전항 제1조가 규정한 현(시)의 기본재정수지가 열악한 경우 반드시 우선적 보조를 해야 한다”라고 규정하고 있다.⁷⁹⁾

78) 簡玉聰,(이윤철 譯), 전계논문, 152-153쪽.

79) 簡玉聰,(이윤철 譯), 전계논문, 144-147쪽.

(2) 補助金制度의 類型

중앙보조금의 유형은 다양하게 구분할 수 있다. 우선 그 용도나 목적의 특정 여부에 의해 一般補助金과 特定補助金으로 구별할 수 있다. 일반보조금은 지방재정수지적자의 균형이나 지방의 재정상의 노력을 장려하기 위해 지급되는 것으로 보조금의 용도가 특정되어 있지 않다. 반면, 특정보조금은 중앙이 특정한 지방행정사무를 확보하거나 지방의 건설이나 발전을 위해 그 용도를 한정해서 지급하는 재정지원 수단이다. 일반보조금의 경우에는 중앙에 넓은 재량이 부여되어 있다. 특정보조금은 대체로 정률보조, 즉 법정 분담비율에 의해 보조편성을 한다.⁸⁰⁾

또한 보조금은 재량성 여부에 의해 義務性 補助金과 裁量性 補助金으로 구분하기도 한다. 전자는 헌법, 법률 및 법규명령 또는 중앙의 의무적인 법정 경비부담기준 지방에 편성되는 보조금을 말하나, 후자는 보조항목이나 대상, 보조비율 및 처리원칙에 있어서 중앙에게 재량의 여지가 인정되는 보조금을 말한다. 예컨대 국고위탁비는 財政收支劃分法 제37조 제2항에 근거하여 위탁하는 중앙행정기관이 지방에 전액 보조해야 하는 의무성 보조금이나, 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法 제3조 제1항이 규정하는 일반보조금 및 계획형보조금은 중앙에 재량이 인정되는 재량형 보조금이다.⁸¹⁾

(3) 中央補助金制度의 內容 및 特徵

중앙보조금은 지방재원이 부족하여 지급되는 보조적 재정지원수단이라는 점에서 최후수단적 성격 내지 필수불가결의 성격을 가지는 것으로 보고 있다. 대만의 중앙보조금은 한편으로는 지방재원의 부족을

80) 簡玉聰,(이윤철 譯), 전계논문, 144-147, 157-160쪽.

81) 簡玉聰,(이윤철 譯), 전계논문, 161-163쪽.

보조하고, 다른 한편으로는 재원분배의 불공정을 시정하고 조정하는 기능을 수행한다. 중앙보조금제도는 그 규모가 방대한 반면, 교부금제도의 기능왜곡 및 재정효율성의 저감 등의 문제를 야기한다는 비판이 제기되고 있다. 그 밖에 대만에서는 오히려 중앙보조금의 폐지나 감축보다는 지방재정의 부족을 보충하는 본연의 기능뿐만 아니라, 재정조정적 기능도 수행할 것을 요구받고 있는 점이 특징이다. 따라서 중앙보조금의 재정효율성의 확보, 일반보조금의 기준재원보충, 보조표준의 공정화·객관화 등을 주장하는 견해가 유력하다.⁸²⁾

3. 評 價

대만에서는 중앙보조금이 22.98%인 까오시웅(高雄), 2.8%인 타이베이(臺北) 등 4개 縣과 5개의 省직할시를 제외한 대부분의 縣(市)이 전체 세입 중에서 보조수입이 차지하는 비율이 50-60%에 이르고 있다. 이는 지방공공단체의 재정자주권이 매우 취약함을 보여주고 있다. 대만에서는 중앙보조금이 지방재정의 보충 내지 조정의 기능을 수행한다는 점에서 감축일로에 있는 주요선진국의 경향과는 다소 차이가 있다. 이와 같이 입법례에 따라서는 중앙보조금의 폐지나 감축보다 제도적 개선이나 재정개혁의 방안을 강구하기도 한다.

IV. 獨逸의 財政支援制度

1. 地方自治團體의 財政高權의 保障

독일에서는 지방자치에 대한 헌법적 근거를 기본법 제28조 제2항 제1문에서 찾을 수 있다. 여기에서 “지방자치단체에게는 지역 공동체의 모든 사무를 법률의 범위 내에서 자신의 책임 하에 규율할 권리가 보

82) 簡玉聰,(이윤철 譯), 전계논문, 168쪽 이하.

장되어야 한다”고 규정하여, 지방자치단체에 全權限性(Allzuständigkeit)과 自己責任性(Eigenverantwortlichkeit)을 보장하고 있다는 것이 지배적인 견해이다.⁸³⁾ 즉 헌법이나 법률이 국가나 기타 공공단체의 사무로서 유보하지 않는 한, 지방자치단체는 지역공동체의 모든 사무에 대한 포괄적인 자치권을 가진다(전권한성의 원칙). 또한 지방자치단체는 자치사무에 대해 국가의 지시나 감독을 받지 않고, 법의 테두리 안에서 자주적으로 처리하고, 이에 대해 책임을 진다(자기책임성의 원칙). 따라서 지방자치단체는 전형적인 자치단체의 사무에 대하여 自治高權(Gemeindehoheit)이 보장되어 있으며, 조직고권·지역고권·인사고권·재정고권(Finanzhoheit) 및 계획고권 등 포괄적인 자치권을 가지고 있다.⁸⁴⁾ 특히 지방자치단체가 예산제도에 따라 자신의 책임으로 세입·세출을 유지하는 권능을 財政高權이라고 한다. 특히 독일기본법 제28조 제2항 제3문 전문에서는 “지방자치권의 보장이 재정상 자기책임(finanziellen Eigenverantwortung)의 기초도 포함한다”고 규정하고 있다. 동 조항은 지방자치단체의 자치권을 강화하기 위해 1994. 10. 27. 제42차 헌법개정법률에 의해 도입되었다.⁸⁵⁾ 또한 재정상 자기책임의 기초에는 (영업)소득세율과 관련된 稅收權(Hebesatzrecht)을 가진 게마인데(Gemeinde)에 귀속되는 경제력과 관련된 稅源이 속하고 있음을 규율하고 있다(기본법 제28조 제2항 제3문 후문).⁸⁶⁾

독일기본법 제28조에서는 지방자치제도를 보장하고 있으며, 여기에는 지방자치단체(게마인데)의 재정고권(Finanzhoheit)도 포함된다. 이러한 재정고권은 지방자치법에 있어서 본질적인 구성부분으로 이해되고

83) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Rdn. 465; Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rdn. 12ff. 참조.

84) Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rdn. 13.

85) Niehaus, in: Sachs(Hrsg.), GG, Art. 28 Rdn. 68; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28, Rdn. 84a.

86) 이 조항은 1997. 10. 20. 헌법 개정에 의해 도입되었다.

있다.⁸⁷⁾ 州(란트)의 헌법에 재정고권에 관한 규정을 둔 경우도 있다. 예컨대 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 州의 헌법 제79조에서는 “게마인데는 자신의 임무수행을 위해 자신의 세원을 개발할 권리를 가진다. 란트는 입법시에 이러한 청구권을 고려하고, 재정상의 운영능력의 범위 내에서 관할 게마인데를 초월하는 재정상의 조정을 보장할 의무가 있다”고 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정고권은 재정시스템과 예산권에 있어서 개별 법률을 통해 구체화되고 있음을 알 수 있다. 즉 聯邦과 州(란트) 사이의 財政調整에 관한 法律, 소위 財政調整法(Finanzausgleichsgesetz)이 제정되어 있다.

재정분야는 원래 국가와 지방자치단체의 긴장관계가 존재하고 있다.⁸⁸⁾ 따라서 현실적으로 지방자치단체의 재정고권을 어느 정도의 범위 내에서 보장할 것인가가 문제된다. 이와 관련하여 일부학자는 바이에른 헌법재판소의 판례⁸⁹⁾로부터 도출되는 지방자치단체의 “재정상의 생존능력(finanzielle Lebensfähigkeit)”을 생존을 위한 최소한의 보장이 아닌 그 이상으로 이해하고 있다.⁹⁰⁾ 독일연방헌법재판소는 지방자치단체에 대한 연방의 재정지원과 관련하여, 지방자치단체가 독일기본법 제28조 제2항 및 제3항에 근거하여 연방에 대해 재정상 최소한의 지원을 요구할 수는 없으며, 기본법 제28조 제1항에서는 단지 지방자치단체(게마인데)가 자기책임 하에 자치사무를 수행할 수 있음을 보장하고 있을 뿐이라고 보고 있다. 또한 지방세가 낮아진다고 하여 연방 법률이 독일기본법 제28조에 위반되는 것은 아니라고 결정하였다.⁹¹⁾

87) Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 9. Aufl., Rdn. 112.

88) Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1999, Rdn. 127.

89) BayVerfGH, BayVBl. 1959, S. 251ff.

90) Knemeyer, a.a.O., Rdn. 112.

91) BVerfGE 26, 172/181f.

2. 財政調整의 法的 根據와 意味

(1) 財政調整의 憲法的 根據

독일의 재정지원 내지 보조금(Finanzzuweisungen)제도는 지방자치단체, 즉 개별 란트 사이의 재정력의 격차를 고려하는 재정조정(Finanzausgleich)의 일환으로 이루어지고 있다. 독일기본법은 제104a조 내지 제109조에서 연방국가의 재무헌법에 관한 규정을 두고 있다. 독일기본법 제104a조에는 “연방은 州(란트)에 경제 전체의 균형을 저해하는 것을 방지하거나 연방 내의 상이한 경제력의 격차를 조정하거나, 또는 경제성장의 촉진을 위해 필요한 州나 게마인데(게마인데단체)의 특히 중요한 투자에 대한 재정원조를 할 수 있다”고 규정하여, 州에 대한 聯邦의 財政援助(Finanzhilfe)에 관한 헌법적 근거를 마련하고 있다. 또한 연방은 관세와 재정전매에 관한 전속적(배타적) 입법권을 가지나, 州(란트)는 연방법률이 규정하지 않은 조세에 준하는 소비세와 사치세에 대한 입법권을 가진다(독일기본법 제105조 2a항). 특히 독일기본법 제107조에서는 財政調整에 관한 규정을 두고 있다. 동조 제2항에는 “각 州(란트)의 상이한 재정력의 적절한 조정이 법률에 의하여 확보되어야 한다. 이 경우 게마인데(게마인데단체)의 재정력과 재정수요가 고려되어야 한다”고 규정하고 있다. 재정지원금(보조금)은 연방 또는 州가 조세수입(소득세·거래세·자동차세 등) 중 일부를 지방사무의 원만한 처리와 지방자치단체의 재정상태를 건전하게 유지하기 위해 지방자치단체에게 지원하는 것이다.⁹²⁾ 또한 州의 조정청구권, 조정의무의 요건 및 구체적인 조정지급액의 기준 등에 대해서는 법률로 정하도록 하고 있으며, 여기에서 연방은 지급능력이 취약한 州에 대해서 일반적인 재정수요를 충족하기 위한 보조금지급을 규정할 수 있다.

92) 권오성, 전게서, 75쪽.

(2) 州 사이의 財政調整(水平的 財政調整)

연방국가의 경우에도 州(란트)는 재정적 독립성을 확보하는 것이 바람직하나, 현실적으로 주 사이의 재정력의 격차가 존재하고 있다. 지방자치단체의 재정력의 취약성은 연방 또는 재정력이 강한 州에의 종속이라는 결과를 초래할 수 있다.

州의 재정능력의 격차가 상당하지 아니한 경우에 재정조정을 행할 의무는 연방입법자에게 있으며, 소위 수평적 재정조정은 주요한 재원인 세금분배의 결과를 교정하는 것에 기여한다.⁹³⁾ 또한 재정조정법(FAG)에 의하면 州(란트) 사이의 재정조정 의무의 受範者는 州(란트)이다(동법 제5조). 재정조정은 지방자치단체의 재정력에 기초해서 이루어져야 한다. 독일연방헌법재판소는 재정력(Finanzkraft)의 개념을 포괄적으로 보고 “재정적인 급부능력”의 의미로 이해하고 있으며, 조세(수입)능력에 제한하고 있지 않다.⁹⁴⁾ 그러나 각주의 조세수입은 재정력을 판단함에 있어서 중요한 역할을 하고 있으며, 모든 조세가 재정력을 판단함에 있어서 고려되어야 함은 물론이다.⁹⁵⁾ 재정조정법은 지방자치단체의 재정력을 州(란트)의 수입과 게마인데(Gemeinde)의 조세수입의 총액으로 판단할 것을 규정하고 있다(동법 제6조). 연방재무성은 조정연도의 경과 후 최종 조정지원액을 결정한다(동법 제12조).

재정연도 2007년도 재정조정법의 시행을 위한 제1차 법규명령에는 아래 <표 4-4>의 내용과 같이 재정조정과 거래세분배의 집행내역을 규정하고 있다(제1조).

93) Jarass/Pieroth, GG, Art. 107 Rdn. 6.

94) BVerfGE 72, 330/398f.; 86, 148/214.

95) R. Wendt, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, §104 Rdn. 77.

<표 4-4> 2007년도 재정조정과 거래세배분의 집행내역

주(란트)	백분율(%)	비고
Baden-Württemberg	73.1	
Bayern	70.6	
Berlin	-	
Brandenburg	-	
Bremen	34.2	
Hamburg	90.4	
Hessen	89.2	
Mecklenburg-Vorpommern	-	
Niedersachen	5.9	
Nordrhein-Westfalen	72.2	
Rheinland-Pfalz	46.7	
Saarland	55.9	
Sachsen	-	
Sachsen-Anhalt	-	
Schleswig-Holstein	48.6	
Thüringen	-	

(3) 聯邦과 州 사이의 財政調整(垂直的 財政調整)

독일기본법 제107조 제2항 제3문에는 聯邦은 지급능력이 취약한 州에 대해서 일반적인 재정수요를 충족하기 위한 보조금을 지급하는 것을 규정할 수 있다. 이러한 보조금은 연방예산에서 지원된다. 이러한 수직적 재정조정수단은 다분히 보충적 성격을 가지며, 그 전제요건은 급부의 취약에서 찾을 수 있다. 이러한 급부의 취약성은 재정수단, 즉 수입능력에 따라 측정되고, 구체적인 부담상황을 고려하여 판단되어야 한다.⁹⁶⁾

96) R. Wendt, a.a.O., Rdn. 86f.

다만, 지방자치단체(게마인데)의 재정력의 격차를 조정하기 위해 재정지원을 하는 경우에도 그러한 현실적인 격차를 완화하는 것을 목적으로 할 뿐이지 이를 완전히 해체하여 평준화시키는 것이 아님에 주의해야 한다. 이를 “平準化의 禁止”(Nivellierungsverbot)라 한다.⁹⁷⁾

3. 地方財政支援制度의 運營現況 및 最近動向

(1) 補助金の 意義 및 類型

재정지원제도의 하나인 보조금은 一般補助金(Allgemeine Zuweisungen)과 目的羈束的 補助金 내지 特定補助金(Zweckgebundene Zuweisungen oder Zweckzuweisungen)으로 구분된다. 특히 전자는 게마인데의 조세 능력이나 평균적인 재정지출의 부담도 등에 따라 재정지원의 수위가 결정되는 核心補助金(Schlüsselzuweisungen)과 특별한 긴급한 재정상의 요청에 따라 지원되는 緊急(必要)補助金(Bedarfszuweisungen) 등으로 구분되기도 한다.⁹⁸⁾ 한편, 특정보조금의 경우에는 지방자치단체가 특정한 목적에 기속되며, 부분적으로는 학교시설이나 도로건설과 같은 특별부담의 조정이 여기에 해당하다. 반면 일반적 재정지원은 특별한 목적의 구속 없이 개별 지방자치단체(게마인데)의 자유로운 사용에 맡겨져 있다.⁹⁹⁾

(2) 統獨後 東·西瀆의 財政力の 隔差 및 公共財政의 最近動向

한편, 독일은 통독 후 동·서독의 재정력의 격차가 심각하였다. 예컨대 1997년 세수총액 중에서 지방자치단체(게마인데와 게마인데연합)

97) Schmidt-Aßmann, a.a.O., Rdn. 132. 국내문헌 가운데에는 지방재정조정제도를 ‘평준화’ 내지 ‘질적·양적 균일화’ 등으로 이해하는 견해가 있으나(趙昌鉉, □□地方財政論□□, 36-37쪽 참조), 지방재정조정제도의 목적은 현실적인 재정력의 격차를 완화하는 것이지 획일화 내지 평준화에 있지 않다.

98) Seewald, in: Steiner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Rdn. 257.

99) Schmidt-Aßmann, a.a.O., Rdn. 132.

가 달성한 수입의 경우에 서독지역은 2,220억 마르크(DM), 동독지역은 520억 마르크(DM)이었다. 이러한 동서독 사이의 재정력 격차로 인해 지방재정지원제도가 구 동독지역에는 적용되지 못하였다.¹⁰⁰⁾ 특히 주요한 재정수입에 있어서도 동·서독은 상당한 격차를 보이고 있다. 즉 조세(지방세)의 경우에도 서독지역은 36.2%, 동독지역은 13.1%를, 그리고 수수료(Gebühren) 및 분담금(Beiträge)의 경우에도 서독지역은 13.8%를 동독지역은 8.9%를 차지하고 있다. 다만, 재정지원의 경우에는 서독지역이 27.5%, 동독지역이 57.5%를 차지하여, 동서독의 재정격차를 여실히 보여주고 있다.¹⁰¹⁾

최근 독일은 2004년에 수십억원의 쌍둥이적자, 2005년에도 현저한 수십억의 재정적자를 경험하였고, 400만명 내외의 실업자와 점증하는 사회분담금 등 재정위기를 경험하고 있다. 또한 EU회원국으로서의 각종 의무를 부담하고 있는 점도 재정상태의 어려움을 가중하고 있다. 현재 공공재정부문의 정부부채를 살펴보면, 연방정부의 부채비율은 2004년에 56.8%에 달하고 있다.¹⁰²⁾ 이러한 독일의 재정위기는 연금개혁, 의료보험개혁 및 연방주의개혁 등 개혁의 압력으로 이어지고 있다. 특히 지방자치단체의 재정지원과 관련하여, 독일 연방헌법재판소에서는 1986년과 1992년 그리고 1999년에 소위 “분배갈등(Verteilungskonflikt)”의 문제가 핵심쟁점으로 부상한 바 있다.¹⁰³⁾

4. 評 價

독일에서도 지방자치단체의 재정고권을 헌법적 차원에서 보장하고 있으며, 보조금제도가 개별 州 사이의 재정력의 격차를 고려하는 재

100) 권오성, 전게서, 92쪽.

101) Schmidt-Aßmann, a.a.O., Rdn. 128.

102) 이에 반해 州정부는 31.4%, 지방자치단체(게마인데)는 7.8%의 부채율을 가지고 있다. 상세는 권오성, 전게서, 68쪽.

103) 이에 대한 상세는 Byoung-Hyo Moon, Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Tübingen 2005, S. 20ff.

정조정의 하나로 행해지고 있다. 또한 독일기본법은 연방의 주에 대한 재정원조에 관한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 주 사이의 재정조정에 관한 규정도 두고 있다. 특히 주 사이의 수평적인 재정조정은 큰 의미를 가지고 있다. 다만, 통독 후 재정적자와 높은 실업률 및 동·서독 사이의 재정력의 격차 등 적지 않은 난제가 남아 있다. 그 밖에 연방과 주 사이의 재정조정에 있어서도 재정능력이 취약한 주에 대해서는 보조금을 지급하나, 재정력의 격차의 완화를 목적으로 하지 않고 완전평준화를 지향하는 것은 금하고 있다.

V. 美國의 財政支援制度

1. 地方財政支援의 現況 및 聯邦補助金の 推移

미국은 연방정부(federal government) 이외에 州정부(state government)와 지방정부(local government)로 구성되어 있다. 연방정부는 주정부와 지방정부에 대해 재정지원을 한다. 미국에는 지방재정과 관련하여 전통적으로 지방정부가 주로 州政府의 통제하에 있었으나, 연방정부의 권한과 재정력이 강화됨에 따라 연방정부가 직접 지방정부에 보조금을 지급하는 등 통제를 강화하고 있다.¹⁰⁴⁾ 점증하는 지방정부의 재정적 압박과 지방정부 사이의 지속적인 불균형(격차) 등으로 인해 지방재정의 문제는 지속적인 관심을 받고 있다.¹⁰⁵⁾ 연방정부가 재정지원을 하게 된 기원을 살펴보면, 1862년 남북전쟁 당시에 소위 Morrill법(the Morrill Act)의 제정으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 연방보조금은 점차 농업, 고속도로, 삼림, 보건 및 직업교육 등으로 확대되었다. 그러나 실제 연방보조금이 재정지원수단으로서 조명을 받기 시작한 것은

104) 俞 焘, 전제서, 392쪽.

105) Daniel R. Mandelker/Dawn Clark Netsch/Peter W. Salsich, Jr./Judith Welch Wegner, State and Local Government in a Federal System, Cases and Materials, 4th ed., 1996, p. 426.

제2차 대전 이후이다. 현재 미국에서는 연방보조금과 관련하여 26개의 부처에 의해 1,000개가 넘는 프로그램이 운영중이며, 2004년 기준으로 4,000억원 달러의 규모에 달하고 있다. 전통적으로 주정부의 지원 중 약 60%가 公教育에 할당되었다고 한다.¹⁰⁶⁾

한편, 2004년 현재 연방정부가 州政府과 지방정부에 지원하는 보조금의 추이를 살펴보면, 가장 많은 보조금이 지급되는 영역은 보건분야(1,899억 달러), 소득보장(860억원 달러), 교육분야(542억 달러), 교통분야(415억 달러)의 순이다.¹⁰⁷⁾ 미국에서도 지방정부의 재산세의 수입이나 특별 소득세 구제 프로그램 등을 통해 어느 정도 주정부의 재정적 부담을 경감하기도 한다.¹⁰⁸⁾

州政府과 지방정부의 재정상황을 살펴보면 연방보조금은 1990년 이후 급증하였다. 특히 연방보조금의 1990년 1조 368억 달러에서 3조 893억 달러로 약 2.8배 증가한 것으로 나타났으며, 그 증가율은 주정부나 지방정부의 일반자체세입이나 세금의 증가율에 비해 매우 높은 편이다. 연방정부의 주정부에 대한 보조금도 1990년 1,263억 달러에서, 2000년 2,743억 달러 그리고 2003년 3,616억 달러로 급증하고 있다. 또한 지방정부에 대한 연방정부 및 州정부의 보조금도 1995년 2,705억 달러에서 2003년 4,301억 달러로 약 1.6배 증가하였다.¹⁰⁹⁾

2. 財政支援制度의 改革

(1) 聯邦財政支援管理改善法의 制定 및 經過

미국은 1999년에 聯邦財政支援管理改善法(Federal Financial Assistance Management Improvement Act)을 제정하여, 연방보조금제도를 대폭적으로

106) Id. at 427.

107) 권오성, 전게서, 237-240쪽.

108) Daniel R. Mandelker/Dawn Clark Netsch/Peter W. Salsich, Jr./Judith Welch Wegner, op. cit., p. 427.

109) 권오성, 전게서, 217쪽.

로 개선하였다. 동법은 연방재정지원프로그램의 수행과 효율성을 개선하고 연방재정지원에의 지원과 보고요건 등을 간소화하였으며, 공중에 대한 서비스의 전달의 개선과 공공서비스의 전달에 대해 책임 있는 기관 사이의 조정을 강화하는 것 등을 제정목적으로 하고 있다(동법 제3조).

이와 같이 聯邦財政支援管理改善法은 연방보조금에 대한 연방의 행정적 요구사항이 중첩적이고 과중하여 지방의 서비스 전달이 효과적으로 이루어지지 못하여 이를 간소화하기 위해 제정된 것이다. 즉 동법은 이러한 입법목적 가지고 연방부처에 대해 다른 연방행정부처가 관리하는 유사한 목적의 연방재정 보조프로그램의 자금 활용에 대한 지원, 관리 및 보고를 할 수 있는 전자과정 등 공통된 체제와 연방재정지원 프로그램에 대한 통일된 규칙 등을 요구하고 있다.¹¹⁰⁾

(2) 聯邦財政支援管理改善法의 主要內容

연합부처의 조정은 재무담당책임관(CFO: Chief Financial Officers)과 보조금관리위원회(GMC: Grants Management Committee)가 담당한다. 또한 연방보조금의 효율적 관리를 위해 보조금관리위원회(GMC)가 업무를 관장하게 하였고, 보조금관리위원회 산하에 4개의 실무그룹(Working Groups)을 두고 있다. 聯邦財政支援管理改善法의 주요내용을 보면, 연합부처의 절차 내지 과정을 중시하고 있다. 연방보조금제도의 주요과정은 연방보조금에 대한 고지, 표준지원양식을 활용한 지원(applications), 선정, 보고 및 감사 등으로 구성되어 있으며, 보조금의 지급을 포함한 재정지원 체계를 간소화하고 표준화시키고 있다.¹¹¹⁾

110) 권오성, 전게서, 230쪽.

111) 권오성, 전게서, 234쪽 이하.

(3) 小 結

연방재정지원관리개선법은 보조금운영절차의 간소화를 통해 재정지원 프로그램의 효율성을 목적으로 하고 있다는 점에서 매우 시사하는 바가 크다. 우리의 경우에도 보조금지급에 관하여 별도의 법률인 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』에서 정하고 있으나, 그 구체적인 사항은 대체로 시행령(특히 [별표]형식)에 위임하고 있다. 연방재정지원관리개선법은 특히 절차적인 부분을 하나의 과정으로 간명하게 규정하고 있다는 점에서 입법기술적으로 참고할 만한 가치가 있다.

3. 補助金の 類型 및 制度的 機能

법정보조금은 자격기준, 수혜 공식 등을 법에서 정하여 배분되나, 임의보조금은 매년 예산승인의 과정을 거쳐 결정된다. 2004년 기준으로 임의보조금은 1,646억 달러, 법정보조금은 2417억 달러를 차지하고 있다. 법정보조금의 비율이 높은 것은 보건분야의 치료증가에 따른 것이다.¹¹²⁾ 연방보조금의 유형은 매우 다양하다. 여기에는 포괄보조금(Blocks Grants), 공식보조금(Formular Grants), 사업보조금, 협력적 계약, 보험 및 직접 대출 등이 있다.¹¹³⁾ 특히 개별보조금(Categorical Grants)을 묶어서 州정부와 지방정부에 지원하는 포괄보조금에는 다양한 유형이 존재한다. 예컨대 지역개발 포괄보조금(community development block grants), 사회서비스 포괄보조금(social service block grants) 등이 여기에 속한다. 특히 포괄보조금은 대부분 주정부에 지원되고 그 의사결정권도 주정부에 위임되어 있다. 즉 주정부에 보조금사용에 관한 재량 내지 선택의 여지가 부여되어 있어 탄력적인 지방재정운영에 기여하고

112) 권오성, 전게서, 242쪽.

113) 권오성, 전게서, 252쪽.

있다. 그러나 포괄보조금의 규모는 전체 연방보조금의 약 20%에 미치지 못하고 있다고 한다.¹¹⁴⁾ 포괄보조금은 지방정부에 상대적으로 많은 재량이 부여되나, 분야별 보조금은 제약적이다.¹¹⁵⁾

또한 미국에서는 지방정부와의 연방정부의 稅入讓與(federal revenue-sharing), 즉 주정부에 대한 재정지원이 지방재정능력의 균등화(equalization), 즉 재정조정을 의미하는 것으로 받아들인다.¹¹⁶⁾ 또한 조세부담을 증가시키지 아니하고 세입을 증가하는 능력을 강조하는 것은 두 가지 의미를 담고 있다. 즉 통상적인 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이고, 또 다른 하나는 무조건적인 재정지원을 통해 재정적으로 취약한 지방정부가 통상적인 수준의 서비스를 제공할 때까지 재정자원을 증대시키는 것이다.¹¹⁷⁾ 이러한 연방정부의 재정지원은 또한 소유권자와 기업의 과중한 세부담을 경감시키는 의미도 가진다.¹¹⁸⁾

114) 권오성, 전계서, 257-258쪽.

115) 趙昌鉉, 전계서, 102쪽.

116) 미국에서는 소위 新聯邦主義의 旗幟 하에 1972년 一般稅入讓與(General Revenue Sharing) 제도를 도입하였다. 당시에는 특정보조금제도가 주로 사용되었으나, 一般稅入讓與의 도입으로 새로운 전기를 마련하였다. 一般稅入讓與는 우리나라의 地方交付稅에 준하는 것으로 보고 있다. 상세는 兪 焄, 전계서, 393쪽.

117) Daniel R. Mandelker/Dawn Clark Netsch/Peter W. Salsich, Jr./Judith Welch Wegner, op. cit, p. 428.

118) Osborne M. Reynolds, Jr., Local Government Law, 1982, p. 301.

第 5 章 國庫補助金制度의 改善方案 및 課題

I. 國庫補助金制度의 改善方案

1. 一般論

국고보조금제도의 개선방안과 관련하여 다양한 의견들이 제시된 바 있다. 즉 지방세원의 확충과 국세의 지방세 이양, 국고보조금의 지방교부세로의 점진적인 전환과 특정보조금에 대한 일반보조금의 비율증대 등이 그러하다. 일부견해는 국세의 지방세 이양을 통한 지방세원의 확대를 주장하면서, 구체적으로 지방소득세·지방소비세의 도입 등을 주장하기도 한다. 또한 국고보조금 중 용도가 특정된 특정보조금을 폐지하고 일반보조금으로 대체하고, 지방교부세의 확대를 강조하는 견해도 있다. 그 밖에 독일·미국 등 연방국가에서 활용되는 수평적 재정조정제도가 도입되어야 한다는 견해도 있다. 이러한 제 견해는 각각 장단점을 가지고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 우리의 지방재정의 현실에 적합하여야 한다는 점이다. 따라서 개별논점별로 개선방안을 소개하고, 이에 대한 비판적 검토를 하기로 한다.

2. 地方의 健全財政의 確保를 통한 國庫補助金의 段階的 減縮

(1) 地方稅源의 擴充과 國稅의 地方稅 移讓

지방재정조정제도의 논의의 출발점은 지방자치단체의 재정자주권에 기초하여야 한다. 따라서 실질적 의미의 지방분권과 재정자주권의 확립은 지방재정의 건전성을 필수적 전제조건으로 한다. 지방재정의 건전성이 전제되지 않고 국가에 대한 지방재정의 의존도가 높으면 지방

자치의 기능은 감퇴될 뿐이다. 따라서 수지균형의 원칙에 따라 건전 재정을 운영해야 한다. 그러나 현실적으로 지방자치단체 사이에는 재정력의 격차가 존재하는 것이 현실이고, 재정력이 취약한 지방자치단체는 국가로부터 재정지원을 받을 수밖에 없다. 그러나 행정의 임무가 국민에게 공공서비스를 제공하는 것이라는 점에서 재정지원은 지방재정의 확충과 조정 이외에 국가의 균형적 발전에 기여할 수 있다. 아래 <표 5-1>과 같이 2006년 기준으로 국세에 대한 지방세의 비중은 불과 20%내외에 그치고 있다.

<표 5-1> 참여정부의 지방세에 관한 정책실적¹¹⁹⁾

구 분	2002년	2005년	2006년	비 고
지방세 (억원)	315,836	359,769	380,712	
국세 대 지방세	77:23	79:21	79:21	
지방세부담율(%)	4.61	4.08	4.17	GDP 기준
지방세 비중(%)	37.4	36.1	42.3	일반회계 기준

반면, 일본의 경우에는 이미 언급한 바와 같이 2004년 결산기준으로 조세총액기준 중 국세와 지방세의 비율이 각각 58.9%와 41.1%를 차지하여, 지방세의 비중이 매우 높은 편이다. 이 중 지방교부세, 지방양여세 등 이전재원을 국세에서 공제하면 지방세의 비율은 더욱 높다. 이는 지방분권추진의 결과라고 평가할 수 있다. 또한 2003년 기준으로 외국의 국세와 지방세의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 즉 국세에 대한 지방세의 비율은 미국이 47.3%, 독일이 48.4%를 차지하고 있다.

119) 이상용/하능식, 전게서, 65쪽 <표 3-19>를 참조하여 재구성함.

그러나 EU국가 중에는 국세에 대한 지방세의 비율이 낮은 국가들도 적지 않다. 프랑스(20.7%), 이탈리아(24.0%)등은 지방세가 20%이상을 차지하고 있으나, 영국의 경우에는 5.9%를 차지하여 지방세의 비중이 극히 낮다.¹²⁰⁾ 외국의 입법례를 고찰하면 지방세의 비중이 높은 일부 국가도 있으나, 지방세의 비중이 낮은 국가도 적지 않다. 따라서 일률적으로 지방세의 비중을 높여야 한다는 주장은 설득력을 가지기 어렵다. 그러나 재정분권 및 지방자치단체의 재정자주권의 보장을 위해서는 지방세 재원의 확충이 요구될 것이다. 따라서 지방세의 국세로의 전환을 면밀히 검토할 필요가 있다. 예컨대 소득세나 법인세를 국세로 하고 부가가치세를 지방세로 하거나, 또는 부가가치세를 국세로 하고 소득세나 법인세를 지방세로 하는 방안 등이 강구될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방안이 국가재정을 곤란하게 하고 지역발전의 재정력의 격차를 심화시킬 우려가 있음을 간과할 수 없다.¹²¹⁾ 국세의 지방세이전은 지방재정의 개선을 가져올 수 있으나, 전술한 바와 같이 여러 가지 어려운 점이 있다. 특히 국가재원의 감소를 가져오는 국세의 지방세이전방안을 국가가 적극적으로 수용하기 어려운 것이 사실이다. 이와 관련하여 지방소득세와 지방소비세의 도입을 적극적으로 주장하는 견해가 유력하다.¹²²⁾ 또한 지방세수입을 증대하기 위한 방안으로 應益性的 원리, 세수의 안정성 등을 고려한 국가와 지방자치단체 사이의 세원의 재분배, 세제개편(과세표준의 평가방법, 세율구조 등의 합리적 개선 등)을 통한 지방세 증대방안 및 新稅源의 개발 등을 주장한다.¹²³⁾ 다만, 새로운 세원발굴을 통해 지방자치단체의 방만한 재정운영이나 주민의 납세부담이 가중되지 않도록 주의해야 한다.

120) 자세한 내용은 문병효, 전계논문(각주 7), 79쪽(각주 31) [표1] 참조.

121) 문병효, 전계논문(각주 7), 84쪽.

122) 문병효, 전계논문(각주 7), 84-86쪽.

123) 趙昌鉉, 전계서, 280-281쪽.

이와 관련하여 보충성의 원칙에 비추어 지방의 경제력과 관련된 세원은 지방세로 전환해야 한다는 주장도 유력하다.¹²⁴⁾ 또한 일부견해는 지방세재원의 확충방안으로 건전재정을 위해 징수책임과 지출권을 일치시키는 것이 무엇보다 중요하다고 보고 있다.¹²⁵⁾ 이는 自己責任性의 原則과 밀접한 관련을 가진다.¹²⁶⁾ 독일이나 미국과 같은 연방국가들은 정부지출에서 지방재정지출이 45~60%를 차지하고 자체수입의 비중도 높다. 스웨덴이나 덴마크와 같은 북구형 국가도 정부지출에서 지방재정지출이 약 60% 이상을 차지하고 있으며 자체수입의 비율이 높다. 공공서비스의 향상을 위해서는 이러한 聯邦型이나 北歐型 國家의 모델도 이상적이지만, 우리의 현실에는 적합하지 않은 측면도 있다. 이러한 모델을 채택하기 위해서는 지방재정자립도를 더욱 확충하는 것이 필요하며, 지방자치제도가 체계적으로 정착되어야 한다. 오히려 네덜란드는 정부총지출에서 지방재정지출이 차지하는 비율이 약 50%에 이르나, 자체수입의 비중은 매우 낮은 편이다. 즉 중앙정부의 재정지원이 여전히 중요한 의무를 가지고 있다.¹²⁷⁾ 또한 歐洲의 선진국 중에서도 자체수입의 비율이 낮으면서 중앙정부의 지방재정지출이 높은 국가도 있다(영국, 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등). 대체로 중앙집권적 국가들이 이러한 경향을 보이고 있다. 한편, 일본에서는 지방분권추진과 지방재정개혁을 통해 국가와 지방간의 새로운 패러다임을 정립하려는 시도가 있었고, 대폭적인 권한이양(특히 市町村)과 보조금제도의 축소 및 일부보조금의 폐지, 통합보조금제도의 도입 등을 통해 지방재정의 건전성과 자주성 확보를 성공적으로 추진하고 있는 것으로 보인다.

124) 趙成奎, 전계논문, 57쪽. 趙 교수는 나아가 ‘地方稅條例主義’를 주장하고 있다(同人, 전계논문, 58-59쪽).

125) 俞 焘, 전계서, 40쪽.

126) 趙成奎, 전계논문, 55-56쪽.

127) 지방재정의 비교법적 고찰에는 俞 焘, 전계서, 41-42쪽.

(2) 國庫補助金の 地方交付稅로의 轉換 및 一般補助金 比率의 上向調整

국가(중앙정부)의 통제가 약한 지방교부세제도로의 전환이 요구된다.¹²⁸⁾ 미국의 경우에도 우리의 지방교부세에 해당하는 稅入讓與(Revenue Sharing)제도가 도입되었고, 영국이나 프랑스 등 정부의존도가 높은 歐洲 國家들도 보조금을 지방교부세로 대체하고 있다.¹²⁹⁾ 일본의 경우에는 국고지출금이 지방재정의 수입에서 차지하는 비중은 높으나, 단계적으로 감축되고 있는 추세이다(1999년 16.0%→2000년 14.4%→2004년 13.3%).

지방교부세는 국고보조금에 비해 용도를 특정하지 않고 이전하는 재원이므로 국가가 간섭할 수 있는 여지를 줄일 수 있다. 따라서 재정자주권을 보장하면서도 지방자치단체의 재정격차를 완화할 수 있다. 다만, 이러한 지방교부세의 특성은 오히려 지방자치단체의 재정자주의 노력을 후퇴시켜 도덕적 해이와 자치단체의 자의적 조작을 초래할 수 있는 등의 문제점도 야기할 수 있다.¹³⁰⁾

한편, 순차적으로 수혜를 받을 수 있도록 설계된 사업을 제외하고 국고보조금을 폐지하자는 주장도 제기된다.¹³¹⁾ 그러나 국고보조금제도가 국가의 간섭으로 재정자율권을 제약하는 측면을 간과할 수 없으나, 현실적으로 지방재정의 자립도가 충분히 확보되지 않은 상태에서 일거에 폐지하는 것은 바람직하지 않다. 예컨대 대만의 사례에서 보는 것처럼 여전히 지방자치단체가 중앙정부에 대한 의존도가 크고 재정기반이 취약한 경우에 국고보조금은 매우 유용한 재정지원수단이 되고 있다. 따라서 국가의 개입 소지가 큰 특정보조금은 단계적으로 폐

128) 俞 焄, 전계서, 238쪽.

129) 趙昌鉉, 전계서, 103쪽.

130) 趙成奎, 전계서, 88쪽.

131) 배득중, 전계논문, 39쪽.

지해 나가고, 지방교부세를 포함한 一般補助金 중심으로 운영하는 것도 대안이 될 수 있다. 스웨덴의 경우에도 특정국고보조금을 폐지한 바 있다.¹³²⁾

종래 일반보조금에 비해 특정보조금이 높은 비중을 차지하여 왔으나, 2005년부터 일반보조금이 특정보조금을 앞서고 있다. 즉 특정보조금은 1999년에 65%, 2000년과 2002년에 62%를 차지하였으나, 참여정부의 출범 후인 2005년 이후 44%로 격감하였다. 특정보조금은 아래 <표 5-2>의 내용과 같이 1995년부터 2004년 사이에 대략 50~60% 내외의 비중을 차지하여 왔다.

<표 5-2> 국고보조금과 일반보조금의 현황 비교¹³³⁾

구 분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계(A)	지방 교부세(B)	지방 양여금(C)	국고 보조금(D)	일반 보조금 (B/A)	특정 보조금 (C+D)/A
1994	92,692	47,246	17,238	28,208	51	49
1995	114,635	54,842	18,701	41,092	48	52
1996	138,882	63,777	25,744	49,361	46	54
1997	152,215	67,987	28,772	55,456	45	55
1998	176,903	70,392	28,855	77,656	40	60
1999	194,245	67,108	29,061	98,076	35	65
2000	218,684	82,665	37,134	98,885	38	62
2001	280,950	122,890	46,281	111,779	44	56
2002	326,684	122,594	41,901	162,189	38	62
2003	304,301	149,107	44,120	111,074	49	51
2004	307,130	144,691	37,432	125,007	47	53
2005	348,347	194,845	-	153,502	56	44
2006	387,730	204,414	-	183,316	53	47
2007	435,248	226,242	-	209,006	52	48

132) 兪 焘, 전개서, 395쪽.

133) 상세는 이상용/하능식, 전개서, 59-60쪽 <표 3-17>을 참조함.

이상의 내용과 같이 국고보조금의 단계적 감축과 지방교부세 등 일반보조금의 비중을 높여가는 방안이 강구되어야 한다. 그러나 급격한 국고보조금의 폐지는 재정력이 빈약한 지방자치단체의 재정을 더욱 곤란하게 할 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다.

(3) 地方自治團體의 財政保障을 確保하기 위한 方案

재정적으로 취약한 지방자치단체가 국가에 대해 보조금지급 등 적정한 재정확보를 요구할 수 있는지가 문제된다. 이러한 지방자치단체의 재정보장청구권의 실현가능성에 대해서는 부정적인 견해가 압도적이다.¹³⁴⁾ 물론 지방자치단체의 재정보장청구권에 관한 직접적인 근거 규정도 없기 때문에 그 실현가능성은 거의 없다. 단지 지방자치단체가 국고보조금신청의 요건을 충족하여 적극적으로 요구하는 것이 가능할 뿐이다. 다만, 후술하는 바와 같이 지방자치단체 협의체 등의 의견제출권을 통해 재정보장을 간접적으로 요구하거나, 행정협의조정제도를 통한 협의조정이 가능하거나, 또는 지방재정법의 개정을 통해 대통령직속이나 행정안전부 산하에 지방재정심의회나 지방재정위원회 등을 두고 이를 통해 의견제시를 할 수 있을 뿐이다.

3. 水平的 財政支援制度的 導入

미국이나 독일 등 연방국가에서는 대체로 수평적 재정지원제도가 마련되어 있다. 특히 독일에서는 州(란트) 사이 수평적 재정조정이 중심을 이루고 있다. 연방과 州(란트) 사이의 재정조정(수직적 재정조정)은 보충적 성격을 가진다. 수평적 재정조정제도는 연방 또는 중앙정부에 州(란트) 또는 지방정부의 재정적 기속을 회피하고, 자율적이고 탄력적인 재정조정을 이룰 수 있는 장점을 가진다. 따라서 재정분권의 실

134) 趙成奎, 전계논문, 57-58쪽.

효성을 기하기 위해서는 수평적 재정지원제도가 바람직할 것이다. 다만, 재정분권 그 자체에 대한 반대견해도 있다. 즉 재정분권반대론자들은 재정분권이 성공적인 개발도상국의 사례가 많지 않으며, 지방공무원의 부패가능성이 높고 공공지출관리제도가 미흡하다는 점 등을 지적하고 있다. 또한 산업유치 등 지방자치단체의 장의 과열경쟁으로 지방재정의 어려움을 가중시킬 수 있다. 그러나 재정분권화는 자주적 재정운영을 통한 중앙과 지방정부간의 재정기능의 분담, 공공부문의 효율성 제고, 지방정부의 재정운영의 자율성 제고 등의 제도적 장점을 가지고 있음을 간과할 수 없다.¹³⁵⁾ 생각건대 극단적인 재정분권의 반대나 맹목적인 재정분권의 실현은 오히려 위험을 초래할 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체의 재정자주성과 재정운영의 효율성을 기하고 공공서비스의 질을 제고하면서, 이에 대한 국가의 감독수위를 조절할 필요가 있다. 또는 지방자치단체 사이에 자율적 협의기구를 설치하여 지방자치단체 사이의 합리적인 재정조정이 이루어질 수 있도록 하는 것도 대안이 될 수 있다. 물론 이에 대해 최종적으로 국가기관의 승인이나 확인절차 등이 필요할 것이다.

그러나 수평적 재정지원제도는 대체로 미국·독일 연방국가에서 이루어지고 있음을 간과할 수 없다. 즉 수평적 재정지원제도는 연방과 주의 관계가 아닌 주 사이의 재정지원문제이다. 특히 독일의 경우에는 州(란트)가 재정조정 의무를 부담한다. 수평적 재정지원제도는 州(또는 란트)의 재정고권이 충분히 확보되고 지방자치제도가 오랜 경험에 의해 제도적으로 정착된 단계에서 효과적이다. 재정분권의 반대론자의 주장과 같이 수평적 재정지원제도가 여러 가지 문제점을 노정할 수 있다는 점에서 도입에 있어서 신중을 기할 필요가 있다.

135) 이에 대한 財政分權의 贊反論爭 및 財政分權의 必要性 등에 대해서는 이상용/하능식, 전계논문, 7-15쪽.

요컨대 수평적 재정지원제도는 지방자치단체의 재정자주권의 확보가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 장기적으로 수평적 재정지원제도의 도입을 위한 계획을 수립하여야 한다. 수평적 재정지원제도는 국가의 개입으로부터 지방자치단체의 자치권을 보호할 수 있을 뿐만 아니라, 지방재정의 탄력적 운영이라는 측면에서 제도적 장점을 가진다. 다만, 현재로는 국고보조금의 포괄지원방식 내지 국가균형발전특별회계에 도입된 포괄보조금 등이 수평적 재정지원제도의 제도적 기능을 대행할 수 있는 방안이라고 판단된다. 예컨대 도시특성에 적합한 교통체계의 구축을 위해 대중교통분야의 보조금 포괄지원방안이 그러하다. 즉 광역자치단체는 소속 기초자치단체와 협의하여 광역자치단체의 국고보조금 지원사업계획을 마련하여 중앙정부에 제시하고, 중앙정부는 이를 심사평가하여 지원사업 및 예산을 결정한다는 것이다.¹³⁶⁾

4. 地方自治團體의 參與節次의 保障

(1) 地方自治團體의 意見提出權의 保障

국고보조금제도는 국가정책의 실현을 위한 중앙과 지방의 중요한 공조수단이며, 지방재정보충의 중요한 지원도구 중의 하나이다. 그러나 지방자치단체의 국정참여절차가 충분히 마련되어 있지 못한 점이 적지 않게 지적된 바 있다. 특히 국고보조금은 지방자치단체에게 재정적 부담을 가중시키며, 정책결정과정에서 국가와 지방의 협력이 필요한 경우가 적지 않다. 따라서 지방자치단체가 국고보조사업의 집행과 재정부담의 감수를 위해서는 국가의 정책결정과정에 참여하여 의견을 제출할 기회가 보장되어야 한다. 일부견해는 전술한 바와 같이 지방비부담심의회의 기능보강, (전국)시도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 역

136) 오재학/박상우, □□지방교통시설투자 관련 국고보조금 지원체계 개편방안□□, 한국교통연구원, 2007, 117쪽 이하.

할을 제고할 것을 주장하기도 한다.¹³⁷⁾

한편 『지방분권촉진에 관한 특별법』 제16조에는 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립에 관한 규정을 두고 있다. 특히 동조 제1항에서는 “국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 동법은 지방자치단체의 의견제시권을 인정하는 규정을 두고 있지 않다.¹³⁸⁾ 종래 지방자치법에는 지방자치단체 전국협의체의 의견제출권이 충분히 보장되지 못하였으나, 현행 지방자치법 제165조 제1항에는 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있다. 이러한 협의체로는 시·도지사 협의회, 시·도의회의 의장 협의회, 시장·군수·자치구의 구청장 협의회 및 시·군·자치구의회의 의장 협의회 등이 있다. 또한 동조 제2항에서는 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 동조 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다(동조 제4항). 그러나 지방자치단체 연합체의 의견제출 대상이 “직접적인 영향을 미치는 법령 등”으로 제한되어 있는 점, 행정안전부장관의 경유 등 지방자치단체의 의견제출권이 여전히 부족하다는 지적이 유력하다. 또한 적극적인 의미의 의견제출권의 보장은 어려울 수 있으나, 소극적인 의미의 청문권의 보장은 가능하다.¹³⁹⁾ 일본 지방자치법 제263조의3 제2항에 규정된 바와 같이 지

137) 윤석완, 전계논문, 14쪽.

138) 洪準亨, “지방자치단체의 입법·정책 참여에 대한 고찰”, □□公法研究□□ 제36집 제2호, 75쪽 이하 참조.

139) 洪準亨, 전계논문, 86쪽 이하.

방교부세의 배분방법에 대한 지방공공단체의 의견제출권을 보장하고 있다. 이러한 입법례를 참조하여 국가시책을 위해 필요하거나 지방자치단체의 재정적 부담을 주는 국고보조금의 경우에는 지방자치단체의 의견제출권을 보장하는 것이 요청된다.

(2) 地方財政委員會 또는 地方財政審議會의 設置

이와 관련하여 지방자치단체의 재정적 선택과 참여권을 보장하기 위해 행정안전부 또는 대통령 소속하에 지방재정위원회의 설치를 주장하는 견해도 유력하다. 이러한 지방재정위원회는 일본의 재정조정위원회나 프랑스의 지방재정위원회에 비견될 수 있다고 한다.¹⁴⁰⁾

한편, 일본재정법 제21조 제2항에서는 지방공공단체의 재정적 부담을 가져오는 법령안에 대해 지방재정심의회 의견 듣도록 하고 있다. 즉 “總務大臣은 전항에 규정한 법령안 중 중요한 것에 관하여 의견을 진술하려고 할 때는 地方財政審議會의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 우리 지방재정법 제25조에서는 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안을 제·개정하는 경우에 사전에 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있을 뿐, 위원회나 심의회에 관한 규정이 없다. 중앙과 지방의 협력적 공조를 위해서는 재정조정을 위한 협의기구의 설치나 일본의 입법례와 같이 지방재정심의회 설치 적극적 검토할 필요가 있다. 이를 위해 지방재정법의 개정을 통해 지방재정심의회 설치에 관한 조항을 신설해야 한다. 또한 지방재정법 제25조 제2항에 “행정안전부장관은 전항에 규정한 법령안 중 중요한 것에 관하여 의견을 진술하려고 할 때는 지방재정심의회 의견을 들어야 한다”는 규정을 신설할 필요가 있다.

140) 강인재, “새정부의 지방관련조직 역량강화방안”, □□地方財政□□ 2007년 제6호(통권 149호), 96쪽.

이와 관련하여 지방자치단체의 참여와 자율의 보장이 빈익빈 부익부현상을 초래할 수 있다는 지적이 제기될 수 있다. 즉 광역자치단체나 재정력이 좋은 지방자치단체가 규모가 작고 재정력이 빈약한 지방자치단체에 비하여 의견제시나 참여 등에 있어서 상대적 우위를 가지고 더 큰 영향을 미쳐 지방자치단체 사이의 재정력의 격차를 더 넓힐 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 문제점이 현실적으로 불가능한 것은 아니나, 여전히 지방에 대한 중앙의 감독이나 통제가 강한 우리의 현실에 비추어 설득력을 가지기 어렵다. 이러한 참여나 자율은 오히려 균등한 발언기회의 보장을 전제로 한다. 나아가 사전에 의견조율이 가능한 지방재정심의회나 시·도지사협의회 등이 참여하는 경우에는 이러한 문제가 심각하지 않을 것으로 보인다. 중앙의 조정과 지방자치단체의 자율성의 확보 사이의 조화는 앞으로 풀어야 할 난제 중의 하나이며, 현재로서는 지방자치단체의 참여가 여전히 미흡한 실정이므로 오히려 이를 확대하고 보완하는 것이 더 바람직하다고 생각된다.

한편, 지방분권정책이 새 정부에서도 여전히 유지될지 장담하기 어렵다. 그러나 지방분권촉진에 관한 특별법의 개정으로 2008. 8. 30.부터 대통령 직속으로 지방분권촉진위원회를 설치하도록 규정하고 있는 점은 주목된다. 즉 지방분권촉진에 관한 특별법 제17조에는 “지방분권추진과제의 종합적·체계적·계획적 추진에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 地方分權促進委員會를 둔다”고 규정하고 있다. 이러한 규정은 지방분권정책을 완전히 배제하기 보다는 국가경쟁력의 확보나 규제완화 등을 위해 지방분권 및 균형발전의 기초는 어느 정도 유지할 것으로 해석된다.

(3) 行政協議調整制度의 活性化

현행 지방자치법에는 지방재정을 둘러싼 분쟁을 조정할 수 있는 직접적인 근거규정을 찾을 수 없다. 다만, 지방자치법은 중앙과 지방 사

이에 사무처리와 관련하여 의견을 달리하는 경우에 이를 협의·조정하기 위해 협의조정기구를 둘 수 있도록 하고 있다. 즉 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 협의조정기구를 둘 수 있다”(제168조 제1항). 동법 제168조 제2항의 위임에 의해 시행령에는 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다(시행령 제104조).¹⁴¹⁾ 행정협의조정제도는 1999. 8. 31. 법률 제6002호로 개정된 지방자치법 제156조의2 및 동법 시행령 제54조의4에 처음으로 도입되었다.

다만, 행정협의조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 여기에는 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장, 안전과 관련된 중앙행정기관의 장이 위원으로 참여한다. 이 중 지방자치단체의 이익을 대변하는 위원은 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자와 기타 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자 4명으로 구성되어 있을 뿐이다. 이러한 위원회 구성은 실질적으로 지방자치단체의 이익이나 의견을 반영하는 데에 한계가 있음이 사실이다. 따라서 이러한 행정협의조정위원회의 구성은 재고되어야 하며, 국가의 조정기능이 보다 강화되어 있다는 점에서 지방자치단체의 이익을 대변할 수 있는 위원의 수를 더 늘려야 한다.

또한 지방자치법 제168조 및 동법 시행령 제104조에 규정된 협의조정 대상이 되는 ‘사무’가 포괄적으로 규정되어 있어 그 의미가 무엇인지 분명하지 않다. 즉 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때” 의견을 달리하는 경우에 그 ‘사무’가 지방자치단체의 자치사무인지 위임사무인지, 또는 共管事務인지 등이 명확하지 않

141) 중앙과 지방의 재정분쟁조정에 관한 문헌으로는 장선희, “중앙정부와 지방자치단체의 재정분쟁조정연구”, □□한국법제연구원□□, 2006 참조.

다. 협의조정 대상이 되기 위해서는 의견이 대립되고 있는 당해 사무가 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장 각각의 권한범위에 속한 사무”이어야 하며, 행정협의조정의 결정이 소위 “기속력”을 가지므로 국가의 행정권이나 지방자치단체의 자치권을 제약하는 점이 있음을 고려하여 행정협의조정의 대상적격을 매우 엄격하게 해석할 것을 주장하는 견해도 제시될 수 있다. 이와 관련하여 행정협의조정의 대상을 자치사무와 위임사무로 차별화하는 것에 이의를 제기하면서, 그 협의조정의 대상을 “사무집행과 관련하여 발생한 분쟁이나 갈등을 포괄하는 의미”로 넓게 이해하는 것이 타당하다는 견해가 유력하다.¹⁴²⁾ 물론 행정협의조정위원회의 활용빈도는 실제 그리 높지 않다. 2005년 12월 행정자치부와 정부혁신지방분권위원회가 편찬한 통계자료에 의하면, 행정협의조정위원회가 접수한 사건은 총 7건이다. 그 중 4건은 실무조정후 취하, 1건은 각하 그리고 2건만이 조정되었다. 주로 어업권, 사업비 등의 보상과 명칭과 관련된 분쟁이 대부분이었다.¹⁴³⁾ 행정협의조정위원회의 심사대상을 지나치게 엄격하게 해석하면, 그 심사대상에 관한 판단이 용이하지 않고 신청을 반려하는 경우가 많이 발생하게 되어 위축된 위원회의 기능을 사실상 무용지물로 만들 가능성이 높다. 일본의 國地方係爭處理委員會의 경우에도 자치사무뿐만 아니라 法定受託事務에 대해서도 심사를 행하고 있다.

행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 설치된 협의조정기구이다. 이러한 지방자치법상의 협의조정은 행정조정의 일종으로 볼 수 있다. 국가와 지방자치단체 사이의 분쟁에 관하여 헌법재판소법에 의한 권한쟁의심판이나 지

142) 김상태, 전계논문(각주 5), 165면.

143) 행정자치부·정부혁신지방분권위원회(편), 민선 지방자치 10년 평가(I), 2005. 12. 490면.

방자치법이나 행정소송법상의 기관소송 등 사법적 해결방법이 없는 것은 아니나, 행정협의조정제도는 법원의 부담을 경감하고 사법절차 이전에 분쟁을 신속하고 능률적으로 해결할 수 있다는 점에서 제도적 장점을 가진다. 물론 국가와 지방자치단체 사이의 분쟁을 대체적 분쟁 해결제도에 의해 처리하는 것이 법치주의에 비추어 바람직한지에 대해 의문이 있으나, 오늘날 행정협의조정제도 자체의 활성화에 대해 적극적인 검토가 이루어지고 있다.¹⁴⁴⁾ 또한 이러한 행정협의조정기구가 지방자치단체에 대한 국가의 감독 내지 관여가 아닌, “지방자치단체의 국정참여의 유용한 통로”가 될 수 있을 것으로 평가하기도 한다.¹⁴⁵⁾ 이러한 행정협의조정제도에 대해 부정적 견해도 제시될 수 있으나, 여전히 중앙의 조정과 지방의 참여 사이의 매개역할을 할 수 있는 제도적 장점을 가지고 있다고 판단된다. 한편, 『서울특별시 행정특례에 관한 법률』 제5조 제1항에서 “서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립과 그 집행에 있어서 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정한다”고 규정하고 있는 것도 이러한 입장과 무관하지 않다.

또한 행정협의조정위원회의 결정의 효력에 관해 지금까지 충분한 논의는 없었다. 다만, 지방자치법 시행령 제105조 제4항에서 “……통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장과 그 지방자치단체의 장은 그 협의·조정 결정사항을 이행하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐, 당해 중앙행정

144) 김상태, “행정협의조정위원회에 관한 법리적 고찰”, □□지방자치법연구□□ 제7권 제1호(통권 제13호), 157쪽 이하. 그 활성화 방안으로 ① 행정협의조정위원회가 처리하는 분쟁의 대상이 국가와 지방자치단체 사이의 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 다툼이고, ② 중립적이고 전문적인 식견을 가진 위원으로 구성되어야 하며, ③ 국가 및 지방자치단체 행위의 합법성뿐만 아니라, 합목적성(정당성)에 대해서도 심사할 수 있어야 하며, ④ 제3자의 보호를 위해 당사자에게만 효력이 발생하여야 하며, 제3자 또는 행정청의 공익적 판단을 구속하지 않도록 그 효과를 제한할 수 있도록 해야 한다고 한다.

145) 김남진/김연태, 행정법 II, 193-195면.

기관의 장 및 지방자치단체가 조정결정사항을 성실히 이행하지 않은 경우에 이를 이행하게 수 있는 법적 구속력은 없다고 보는 견해가 유력하다.¹⁴⁶⁾ 나아가 이 견해는 조정결정사항이행의 실효성확보를 위해 지방자치법 제170조에 따라 직무이행명령을 발급할 수 있는 준용규정을 신설할 필요가 있다고 주장한다. 요컨대 조정결정사항의 이행에 관한 기속규정을 두고 있는 것으로 해석할 수 있으나, 실질적으로 당해 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체가 이를 이행하지 않은 경우에 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점에서 법적 구속력을 가진 제도로 보기 어렵다. 그러한 이유에서 위 규정을 일종의 ‘선언적’ 규정으로 이해하는 것이 타당하다고 본다. 예컨대 행정협의조정위원회의 결정사항 통보는 “관련부처 및 서울특별시는 (구) 지방자치법 시행령 제54조의5 제4항의 규정에 의하여 성실히 이행하시길 바랍니다”라고 하여 권고적 내용을 담고 있을 뿐이다.

5. 地方財政의 公正性 및 透明性 確保

(1) 對象事業選定의 基準 및 優先順位決定의 公正性 確保

종래 국고보조금제도는 국고보조금 지급대상사업의 선정이나 우선순위의 결정 등 그 객관적인 기준이 명확하지 못해 공정성 문제가 제기되기도 하였다.¹⁴⁷⁾ 따라서 대상사업선정기준이 객관적이고 명확하게 설정될 필요가 있다. 또한 국고보조금의 지급을 위해서는 우선순위결정이 공정하게 이루어져야 한다. 지방재정법 제23조에서는 “국가의 시책상 필요하다고 인정하는 때” 또는 “지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때”라고 규정되어 있어, 요건의 판단에 있어서 불확정개념이 사용되고 있을 뿐만 아니라 보조금지급이 국가기관

146) 장태주, □□행정법개론□□, 제5판, 현암사, 998면; 김상태, 전계논문, 168면.

147) 趙昌鉉, 전계서, 286쪽.

의 재량에 맡겨져 있다. 따라서 보조금지급을 위한 대상사업의 선정에 있어 재량남용이 이루어지지 않도록 평등원칙이나 비례원칙 등을 통한 사법적 통제가 가능해야 한다.

그 밖에 특정한 개발사업, 예컨대 항만, 도로, 용수시설, 철도, 통신, 전기시설 등 기반시설은 국가 또는 지방자치단체 및 해당시설을 공급하는 자가 우선적으로 지원할 수 있도록 규정하고 있다(『신발전지역육성을 위한 투자촉진특별법』 제30조 제1항). 이러한 우선적 지원에 관한 특별조항은 보조금지원에 있어서 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이러한 특별법의 규정에 의한 일반법 조항의 무력화는 법적 안정성과 예측가능성을 침해할 우려가 있다.

(2) 地方財政公示制度에 대한 監督手段의 確保

지방자치단체의 건전재정을 확보하기 위해서는 재정운영의 과정이 주민들에게 투명하게 공개되어야 한다. 지방자치단체의 장은 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 통합재정정보 및 기타 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항 등을 회계연도마다 1회 이상 주민에게 공시하도록 하고 있다(지방재정법 제60조). 또한 현재 지방자치단체는 재정운영과 관련하여 인터넷 홈페이지 등을 통해 공시하도록 하고 있다. 여기에는 지방자치단체의 결산, 지방재정분석의 결과 및 재정진단의 결과, 감사원의 감사결과 등 일반적 사항이 공개되도록 하는 ‘공통공시’와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운영상황에 대해 조례로 정하는 ‘특별(특수)공시’ 사항이 있다(지방재정법 시행령 제68조 제1항 참조).¹⁴⁸⁾ 또한 지방재정의 공개와 관련하여 지방재정정보시스템을 구축하여 지방재정을 모니터링(monitoring)할 수 있는 정보기반을 마련할 필요가 있

148) 배득중, 전계논문, 44쪽.

다. 이와 관련하여 행정자치부(현 행정안전부)는 소위 “e-호조”를 개발한 바 있다.¹⁴⁹⁾

현행 지방재정법에는 지방자치단체의 장이 재정운용상황을 공시한 후 10일 이내에 행정안전부장관에게 보고하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제71조). 또한 행정안전부장관은 제출된 지방자치단체의 재정보고서를 분석하고 재정진단을 실시하도록 하고 있으며, 그 결과를 토대로 재정건전화계획의 수립 및 이행을 勸告하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있도록 하고 있다. 또한 행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단결과를 공개하고, 그 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하도록 하고 있다(지방재정법 제55조). 이러한 지방재정의 공개와 투명성확보는 국고보조금의 공정한 운영을 위해 필요하며, 국고보조금제도의 단점을 보완할 수 있다.

그러나 현행 지방재정 관계법령에 의하면 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제출한 재정운용상황 공시결과를 분석·평가하여 적절한 지도를 하거나 재정분석에 반영할 수 있으며, 그 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에도 해당 지방자치단체에 다시 공시하도록 권고하거나 공시한 결과가 미흡하거나 공시를 이행하지 아니하는 경우에도 이를 직접 공시할 수 있을 뿐 특별한 제재수단이 없다. 따라서 지방재정공시제도를 제대로 운영하기 위해서는 재정지원의 제한과 같은 소극적 제재수단이외에도 시정명령이나 직무이행명령 등 적극적인 제재수단과 같은 적절한 감독수단을 마련할 필요가 있다.

(3) 住民의 參與와 自律的 統制制度의 強化

국고보조금은 다른 재정조정수단에 비해 중앙(국가)의 통제가 매우 강하다.¹⁵⁰⁾ 국고보조금의 지급을 통해 국가가 지방자치단체의 자치권

149) 배득중, 전계논문, 45쪽.

150) 俞 焘, 전계서, 238쪽.

을 제약하거나 침해하지 않도록 해야 한다. 여기에 국가의 감독권의 한계가 존재한다. 따라서 지방재정을 건전하게 운영하고, 공정하고 투명하게 집행하기 위해서는 지방자치단체 스스로 국가의 감독수단을 대체할 수 있는 제도를 마련하여야 한다. 특히 건전한 지방재정은 주민의 권리와 이익과 밀접한 관련을 가지므로 주민의 참여를 통해 지방재정의 운영에 대한 통제가 자율적으로 이루어져야 한다. 따라서 주민의 대표나 지방의회가 지방자치단체의 건전한 재정운영의 파수꾼이 되어야 한다.

현행 지방자치법에는 주민투표, 주민감사청구 및 주민소송제도 등의 주민의 직접참여제도가 보장되어 있다. 그러나 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 중 조례로 정하는 사항을 주민투표의 대상으로 보고 있으나(지방자치법 제14조), 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항에 대해서는 주민투표에 붙일 수 없다(주민투표법 제7조 제2항). 따라서 지방자치단체의 재정운영과 관련하여 주민의 감사청구나 주민소송 등이 유효적절한 통제수단으로 고려될 수 있을 것이다(지방자치법 제16조, 제17조 등 참조).

II. 國庫補助金制度의 課題와 展望

1. 地方自治團體에 대한 租稅立法權의 保障

헌법 제59조의 조세법률주의가 국세에 한하고 지방세에 대해서는 적용되지 않는다는 주장이 제기되나 설득력을 가지기 어렵다. 즉 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 소위 조세법률주의에 관한 규정은 국세뿐만 아니라 지방세에도 마찬가지로 적용된다. 특히 지방자치법 제135조에는 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 의하여 지방세를

부과·징수할 수 있다”고 규정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 엄격한 조세법률주의의 적용은 국가에 의한 조세입법권의 독점을 가져오고, 지방자치단체가 독자적으로 지역사정에 적합한 세목의 발굴이나 과세표준·세율 등을 결정하게 어렵게 하고 있다.¹⁵¹⁾ 이와 관련하여 지방세조례주의가 유력하게 제기되고 있다. 즉 “사무수행에 소요되는 비용정도, 고세객체의 多寡, 주민의 담세력 및 기타 경기상황 등을 종합적으로 고려하여 재정확보를 하여야 함에도 전국적으로 통일적인 지방세 기준을 설정하는 것은 오히려 문제가 있다”는 지적이 그러하다.¹⁵²⁾ 그 밖에 조세법률주의에 의해 法定外稅의 도입이 어려워 지방자치단체의 조세입법고권이 상당한 제약을 받고 있다는 주장도 있다.¹⁵³⁾

우리 헌법 제117조 제1항에는 지방자치단체가 “법령의 정하는 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정”할 수 있도록 규정하고 있다. 여기에서 보장되는 지방자치단체의 자치입법권은 포괄적 자치권이며, 법률유보의 원칙을 엄격히 적용하기 어렵다. 그러한 의미에서 일부학설은 지방자치법 제22조 단서규정의 위헌을 주장하고 있다.¹⁵⁴⁾ 비록 동조의 규정을 위헌으로 보기는 어려우나, 조례제정과 관련하여 법률유보원칙을 엄격히 적용하는 판례의 입장은 다소 문제가 있어 보인다. 오히려 조례제정권의 범위를 두텁게 보호하여 조례제정을 허용하되, 기본권제한과 관련하여서는 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)에 의해 조례의 위법성을 판단할 수 있다. 한편, 독일에서는 조례가 기본권(특히 영업의 자유 내지 직업의 자유, 재산권 등)을 제한하는 경우에, 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)에 의해 위법·무효를 판단하고 있다.¹⁵⁵⁾ 따라서 지

151) 상세는 문병효, 전계논문(각주 7), 71쪽.

152) 趙成奎, 전계논문, 58쪽.

153) 兪焄, 전계서, 400-401쪽; 문병효, 전계논문(각주7), 77쪽.

154) 徐元宇, “條例制定權의 憲法的 保障”, □□轉換期の 行政法理論□□, 1997, 245쪽 이하; 朴銳旻, 最新行政法講義(下), 130-131쪽; 金鐵容, 行政法 II, 제9판, 97쪽.

155) BVerfGE 33, 125, 157ff.; Maurer, a.a.O., § 4 Rdn. 23.

방세의 조례제정에 있어 법률유보의 원칙을 다소 완화하여 지역사정에 적합한 독자적 예산편성이나 과세표준이나 세율 등에 있어서 어느 정도 자치단체의 자율성을 보장할 수 있는 길을 마련할 필요가 있다.

2. 共同稅制度의 導入

학설 가운데에는 국세의 소득세와 법인세를 공동세로 하는 방안이나,¹⁵⁶⁾ 세원확충의 방안으로 세원분리주의의 폐지를 전제로 한 共同租稅의 도입방안이 주장되고 있다.¹⁵⁷⁾ 예컨대 독일에서는 주요한 稅源인 소득세, 법인세 및 부가가치세 등의 수익을 공유하고 있다. 특히 소득세의 일부(15%)에 대해서는 게마인데에게 귀속시키고, 소득세와 법인세에 대해 연방과 주가 50%씩 분배하는 사례가 그러하다.¹⁵⁸⁾ 이와 관련하여서는 부가가치세에 한하여 중앙과 지방이 공동으로 이용하거나, 소득세·법인세의 세수 일부를 지방에 귀속시키자는 주장이 유력하다.¹⁵⁹⁾ 생각건대 국세에 대한 지방세의 비율이 20% 내외이고 연방제국가가 아닌 단일국가로 수직적인 재정조정수단이 보편적인 우리의 현실에 비추어, 공동세 도입의 실현가능성은 그다지 높지 않다. 장기적으로는 국세의 지방세이양 또는 공동세제도의 도입 등 선택방안 중 어느 것이 보다 우리 현실에 적합한지를 신중하게 검토할 필요가 있다.

156) 문병효, 전계논문(각주 7), 82-83쪽.

157) 趙成奎, 전계논문, 57쪽.

158) 문병효, 전계논문(각주 7), 82쪽.

159) 문병효, 전계논문(각주 7), 83쪽.

第6章 結論

참여정부는 지방분권과 국토균형발전을 모토로 지방재정의 개혁을 추진하여 왔으나, 새 정부에 들어와서 이러한 정책기조가 그대로 유지될 수 있을지는 의문이다. 그러나 정부의 교체가 바로 정책의 단절로 이어지는 것은 그리 바람직하지 않다. 즉 새 정부는 참여정부가 추진한 지방분권정책 중 바람직한 것은 선별적으로 유지할 필요가 있다. 이는 국민의 정부의 정책에 대한 일관성 내지 신뢰성제고를 위해서도 필요하다.

특히 새 정부는 작고 효율적인 정부를 지향한다는 점에서도 그러하다. 지방재정의 개혁을 위해서는 우선 취약한 지방자치단체의 재정력을 강화시키는 것이 선행되어야 한다. 이를 위해 세원이양을 해야 할 것은 과감하게 국세에서 지방세로 전환하여야 한다. 또한 국가의 재정지원제도를 전면적으로 폐지하는 것은 우리 현실에 적합하지 않다. 대만의 경우에도 우리와 마찬가지로 대부분의 지방공공단체의 재정상태가 양호하지 않으며, 여전히 국가보조금이 유용하게 활용되고 있다. 즉 입법례에 따라서는 국고보조금이 지방재정의 확충 내지 보충을 위해서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 간과할 수 없다. 다만 특정한 목적을 위해 국가가 지방자치단체에 국고보조금을 하는 경우에 국가의 관여가 크고 지방자치단체의 재정고권을 제약할 우려가 높다. 따라서 단계적으로 국고보조금 제도를 축소해 나가면서 재정력의 격차를 감소시키기 위해 지방세원의 확충과 지방교부세제도를 활용할 필요가 있다. 그러나 지방의 건전재정확보를 위해 무리한 재정지원 내지 세원이양 등으로 인해 국가재정의 어려움을 가져와서는 아니 된다.

또한 실질적인 재정분권의 실현과 탄력적인 재정조정을 위해서는 수평적 재정지원제도가 바람직하다. 이러한 수평적 재정지원제도는 일

본을 비롯한 미국이나 독일 등 일부 선진국에서 구현되고 있으나, 재정분권의 부정적 측면도 간과할 수 없다. 특히 개발도상국 중에 재정분권이 성공한 사례가 많지 않다는 점에서 수평적 재정분권제도의 도입은 신중할 필요가 있다. 다만, 국고보조금의 포괄지원방식이나 국가균형발전특별회계에 도입된 포괄보조금 제도를 잘 활용하여, 지방자치단체 사이의 재정지원이 이루어질 수 있는 제도적 토양을 마련할 필요가 있다.

더불어 국가정책결정에 대한 지방자치단체의 참여절차의 마련이 절실하다. 우선 지방자치단체의 의견제출권이 보장되어야 한다. 즉 일본 지방자치법에는 지방교부세의 배분방법에 대한 지방공공단체의 의견제출권을 보장하고 있으며(제263조의3 제2항), 이러한 입법례를 참조하여 국가시책을 위해 필요하거나 지방자치단체의 재정적 부담을 주는 국고보조금 지급의 경우에는 지방자치단체의 의견제출권을 명시할 필요가 있다. 둘째, 대통령 직속이나 행정안전부 소속하에 지방재정심의회나 지방재정위원회의 설치도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 국고보조금 제도는 국가정책실현을 위한 중앙과 지방의 공조수단이라는 점에서 지방자치단체의 의사결정참여의 기회를 보장하는 것은 더욱 중요한 의미를 가진다. 셋째, 지방자치법상의 행정협의조정제도를 활성화해야 한다. 현행 행정협의조정제도는 위원의 구성이나 기능 등에 일정한 한계를 보이고 있으나, 법원의 부담을 경감하고 사법절차 이전에 분쟁을 신속하고 능률적으로 해결할 수 있다는 점에서 제도적 장점을 가진다. 국가와 지방자치단체 사이의 분쟁을 대체적 분쟁해결제도에 의해 처리하는 것은 법치주의적 관점에서 비판이 제기될 수 있으나, 행정협의조정제도의 활성화를 위한 적극적인 검토가 필요하다. 또한 행정협의조정기구는 지방자치단체에 대한 국가의 감독수단이 아닌 국정참여의 유용한 통로로서 적극 활용되어야 하며, 중앙의 조정과 지방

의 참여 사이의 매개역할을 할 수 있는 제도적 장점을 가지고 있다.

또한 지방재정의 공정성 및 투명성 확보를 위해 대상사업선정기준이나 우선순위결정이 객관적으로 이루어져야 한다. 또한 지방재정공시제도나 주민의 참여를 통한 자율적 통제수단의 마련도 필요한 것으로 보인다. 장기적으로는 지방자치단체에 대해 자치입법권을 탄력적으로 보장하여 일부 지방세에 대한 조례제정의 가능성을 열어줄 필요가 있다. 또한 일부 선진국에서 시행하고 있는 공동세제도를 적극적으로 고려하여 지방자치단체의 재정자주권과 건전재정을 유도하되, 지방자치단체의 주민에게 이중부담을 초래하지 않도록 할 필요가 있다.

요컨대 참여정부의 지방분권정책의 功過를 철저히 분석하여, 지방자치단체의 재정자주권을 확보하기 위해 합리적인 정책은 단절시키지 않고 계승할 필요가 있다. 다만, 무분별한 재정지원으로 인해 국가재정의 어려움이 초래되어서는 아니 됨은 물론, 불필요한 국고보조금의 지원을 매개로 국가가 지방자치단체의 자치권을 제약해서도 아니 된다. 특히 무리한 재정분권의 추진이 국가의 재정의 어려움을 가중하는 사례도 적지 않다. 전면적인 국고보조금제도의 폐지를 주장하는 것은 지방재정의 취약성에 비추어 時機尙早이다. 앞으로 우리의 지방재정의 현실을 더욱 면밀히 고찰하여 우리의 실정에 적합한 국고보조금 제도를 운영할 필요가 있다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 강인재, “새정부의 지방관련조직 역량강화방안”, □□地方財政□□, 2007년 제6호(통권 제149호), 86-99쪽.
- 簡玉聰(이운철 譯), “대만의 지방보조금에 대한 법적 문제-재정효율성문제 검토”, 재정법제연구센터 국제학술대회 발표문, 2008. 3. 8, 137쪽 이하.
- 권강웅, 일본의 지방분권 추진과 삼위일체 개혁의 실체, 법제(통권 제592호), 2007. 4, 57-77쪽.
- 권오성, □□주요국 지방재정 지원제도 비교분석□□, 한국행정연구원, 2006.
- 권형신/이상용/이재성, 한국의 지방재정: 이론과 실무, 제3판, 해남, 2006.
- 김상태, “행정협의조정위원회에 관한 법리적 고찰”, □□지방자치법연구□□ 제7권 제1호(통권 제13호), 157쪽 이하.
- 김철용, 행정법 II, 제9판, 박영사, 2008.
- 노기성/박완규, □□국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화방안-지방교부세 지역균형수요를 중심으로-□□, 한국개발연구원(KDI), 2006.
- 문병효, “국가와 지방자치단체 재정·조세고권의 분배”, 법제(통권 제602호), 2008. 2, 68-93쪽.
- 문병효, “서울특별시와 자치구간 재산세의 공동과세 도입의 문제점과 대책”, □□공법연구□□ 제36집 제3호, 395-417쪽.
- 朴銳旣, □□最新行政法講義(下)□□, 박영사, 2004,

참 고 문 헌

- 배득중, “지방재정의 성과 및 책임성 제고방안”, □□地方財政□□, 2007년 제6호(통권 제149호), 36-47쪽.
- 徐元宇, “條例制定權의 憲法的 保障”, □□轉換期の 行政法理論□□, 1997, 245쪽 이하.
- 오재학/박상우, 지방교통시설투자 관련 국고보조금 지원체계 개편 방안, 한국교통연구원, 2007.
- 兪 焄, □□지방재정론□□, 제3정판, 법문사, 2000.
- 윤석완, “신정부의 지방재정 전략과 과제”, □□地方財政□□, 2007년 제6호(통권 제149호), 3-20쪽.
- 이기우/하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007.
- 이상용/하능식, □□참여정부의 재정분권 수준측정과 정책평가□□, 한국지방행정연구원, 2007.
- 장선희, □□중앙정부와 지방자치단체의 재정분쟁조정연구□□, 한국법제연구원, 2006.
- 장태주, □□행정법개론□□, 제5판, 현암사.
- 趙昌鉉, □□지방재정론□□, 개정판, 박영사, 2000.
- 조성규, “국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분”, □□공법연구□□ 제36집 제2호, 33-70쪽.
- 조정찬, “지방경비의 부담체계에 관한 고찰: 보조금제도를 중심으로”, □□법제□□(통권 제497호), 1999. 5, 42쪽 이하.
- 정남철, “조례제정권의 대상 및 규율범위”, □□행정판례연구□□ 제13집, 박영사, 2008, 420-457쪽.
- 洪井善, □□地方自治法學□□, 제2판, 법영사, 2004.

- 洪準亨, “국가 입법 · 정책결정에 대한 지방자치단체의 참여”, □□공법 연구□□ 제36집 제2호, 71-95쪽.
- 행정자치부 지방재정세제본부, □□지방재정연감□□, 2007.

[일본문헌]

- 大川政三/大森誠司/江川雅司/池田浩史/久保田昭治, 日本の財政, 創成社, 2006.
- 關野滿夫, 地方財政論, 青木書店, 2006.
- 宇賀克也, 地方自治法概說, 제2판, 有斐閣, 2007.
- 日本地方財政學會編, 三位一體の改革, 勁草書房, 2007.

[독일문헌]

- Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. Heidelberg 1995.
- Jarass-Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2000.
- Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 9. Aufl., Rdn. 112.
- Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 28 Rdn. 1ff.
- Moon, Byoung-Hyo, Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Tübingen 2005.
- Niehaus, in: Sachs(Hrsg.), GG, Art. 28 Rdn. 1ff.
- Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Heidelberg 1999.

참 고 문 헌

- Steiner(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Heidelberg 1999.
- R. Wendt, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, § 104 Rdn. 1ff.

[영미문헌]

- Daniel R. Mandelker/Dawn Clark Netsch/Peter W. Salsich, Jr./Judith Welch Wegner, State and Local Government in a Federal System, Cases and Materials, 4th ed., 1996, pp. 426-428.
- Osborne M. Reynolds, Jr., Local Government Law, 1982.

부 록

<부록>

1. 獨逸의 財政調整法(FAG: Finanzausgleichsgesetz)

제 2 절 州(란트) 사이의 財政調整

제 4 조 (재정조정의 급부)

州(란트) 사이의 재정조정의 실행을 위해 재정조정의 의무 있는 州의 분담금(조정분담금)으로 재정조정의 권한(권리)을 가진 州(란트)에게 보조금이 지급된다.

제 5 조 (조정 의무 및 조정 권한을 가지는 州)

- ① 재정조정의 의무를 지는 것은 재정조정이 이루어지는 연도의 재정력의 측정치가 재정조정의 측정치를 초과한 州(란트)이다.
- ② 조정의 권한을 가지는 것은 재정조정을 하는 연도에 재정력의 측정치가 재정조정의 측정치 보다 낮은 州(란트)이다.

제 6 조 (재정력의 측정치, 재정조정의 측정치)

- ① 州(란트)의 재정력의 측정치는 제7조에 의한 州의 수입과 제8조에 의한 게마인데의 조세수입이다.
- ② 州(란트)의 재정조정의 수치는 제7조에 의한 주의 수입의 조정과 제8조에 의한 게마인데(Gemeinde)의 조세수입의 조정을 위한 양 측정치의 합계이다. 측정치는 재정조정이 이루어지는 전체 州(란트)의 각 거주자의 수입에서 나오고, 주의 거주자 수의 4배이다. 이 경우 제9조에 의해 평가된 거주자 수에 기초한다.

제 7 조 (조세 및 후원공과금으로부터의 州의 收入)

① 주의 조세수입에는 재정조정연도에 아래와 같은 항목에서 전입된 수입이 해당된다.

1. 소득세 및 법인세로부터의 할당액
2. 게마인데 재정개혁법 제6조 영업세부과금의 할당액
3. 재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 경마도박 및 복권세(공인된 경마복권발매기는 예외임), 소방세 및 카지노공과금(특별공과금은 예외)

주의 조세수입에도 마찬가지로 재정조정연도에 기본영업세의 조세능력수치가 적용된다. 조세능력수치로 개별 주의 분담금을 산정한다. 이러한 분담금은 재정조정연도에 연방지역 전체 재정조정연도에 거두어들인 기본영업세가 州의 방식으로 稅收에 기초한 조세추정의 근거에 비례하여 분배되는 경우에 산출된다.

② 제1항에 의한 州의 稅收는 연방광산법 제12조의 후원공과금에서 나오는 수입도 부가된다.

③ (생략)

제 8 조 (게마인데의 조세수입)

① 州의 게마인데의 조세수입에는 제3항의 척도에 따라 아래와 같은 항목이 해당된다.

1. 제2항에 의한 거래세 및 영업세에 대한 게마인데의 할당액
2. 재정조정연도에 지급된 영업세할당액을 감경한 제2항에 의한 토지세 및 영업세의 稅收力의 추정치

게마인데가 지급한 영업세할당액에 대해서는 州의 확정이 결정적이다.

② 내지 ③ (생략)

제13조 (재정조정연도 중 재정조정의 집행)

재정조정은 재정조정연도에 임시의 측정근거에 기초하여 집행된다. 임시의 보충할당액은 제2항, 제4항 내지 제10항의 임시 보조금 및 조정분담금에 근거하여 산출된다. 또한 아래와 같은 사항도 그 근거에 포함된다.

1. 제7조 제1항 및 제2항에 의한 주의 수입 내지 거래세 및 소득세에 대한 게마인테의 할당액 그리고 전년도 9월 30일에 마감하는 1년 동안에 제8조에 의한 영업세할당액
2. 연방통계청이 최종 작성한 기본부담금 및 전년도 6월 30일에 회계마감인 1년 동안의 수입에 따른 제8조에 의한 게마인테의 토지세 및 영업세의 조세능력의 측정치
3. 재정조정의 전년도 6월 30일까지 연방통계청이 확정된 제9조 제1항에 의한 거주자의 수. 다만 연방통계청이 최종 확정된 거주자의 수는 적시에 사용될 수 없다.

제18조 (정보제공의 의무)

관할 주(란트) 행정청은 연방재무부에 동법의 시행을 위해 필요한 정보를 제공해야 하고, 그 사항의 정확성을 州의 (상급)회계감사원으로 하여금 검증할 수 있도록 한다.

제20조 (유효일)

동 법률은 2019년 12월 31일까지 유효하다.

2. 日本의 地方財政法

제 1 조 (法律의 目的)

이 법률은 지방공공단체의 재정(이하 “지방재정”이라고 한다.)의 운영, 국가의 재정과 지방재정과의 관계 등에 관한 기본원칙을 정하여 지방재정의 건전성을 확보하고 지방자치의 발달에 이바지할 것을 목적으로 한다.

제 2 조 (지방재정 운영의 기본)

- ① 지방공공단체는 그 재정의 건전한 운영에 노력하고, 적어도 국가의 정책에 반하거나 국가의 재정 또는 다른 지방공공단체의 재정에 누를 주는 시책을 행하여서는 아니 된다.
- ② 국가는 지방재정의 자주적이고 건전한 운영을 조장하도록 노력하고, 적어도 그 자율성을 손상시키거나 지방공공단체에 부담을 전가할 것 같은 시책을 행하여서는 아니 된다.

제 3 조 (예산의 편성)

- ① 지방공공단체는 법령이 정하는 바에 따라 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하고 이를 예산에 계상해야 한다.
- ② 지방공공단체는 모든 자료에 기초하여 정확하게 그 재원을 포착하거나, 또는 경제의 현실에 즉응해 그 수입을 산정하고 이를 예산에 계상해야 한다.

제 4 조 (예산의 집행 등)

- ① 지방공공단체의 경비는 그 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한도를 초과하거나 이를 지출해서는 아니 된다.

② 지방공공단체의 수입은 適實·嚴正하게 이를 확보해야 한다.

제 4 조의2 (지방공공단체에 있어서 연도간의 재정운영의 고려)

지방공공단체는 예산을 편성하거나 집행하고, 지출의 증가 또는 수입의 감소의 원인이 되는 행위를 하려고 한 경우에 있어서는 해당 연도뿐만 아니라 다음 연도 이후에 있어서 재정의 상황도 고려하여, 그 건전한 운영을 손상시키는 일이 없도록 해야 한다.

제 8 조 (재산의 관리 및 운용)

지방공공단체의 재산은 항상 양호의 상태로 이를 관리하고, 그 소유의 목적에 따라 가장 효율적으로 이를 운용해야 한다.

제 9 조 (지방공공단체가 전액을 부담하는 경비)

지방공공단체의 사무(地方自治法(昭和 22년 법률 제67호) 제252조의17의2 제1항 및 제291조의2제2항의 규정에 근거하여 都道府縣이 조례로 정하는 바에 의하여 市町村이 처리한 사무 및 都道府縣이 가입하지 않는 동법 제284조 제1항의 廣域聯合(제28조제2항 및 제3항에 있어 “廣域聯合”이라고 한다)이 처리하기로 한 사무를 제외한다)를 행하기 위해 필요한 경비에 관해서는 해당 지방공공단체가 전액 이것을 부담한다. 단, 다음 조에서 제10조의4까지 규정한 사무를 행하기 위해 필요한 경비는 여기에 해당되지 않는다.

제10조 (국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는, 법령에 근거하여 실시해야 하는 사무에 필요로 한 경비)

지방공공단체가 법령에 근거하여 실시해야 하는 사무이며 국가와 지방공공단체 상호간에 이해관계가 있는 사무 가운데 그 원활한 운영을 기하기 위해서는 국가가 경비를 부담한 필요가 있는 아래와 같은 사항에 대해 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다.

<부록>

1. 의무교육 직원의 급여(퇴직수당, 퇴직연금 및 퇴직일시금 및 여비를 제외한다.)에 필요한 경비
2. 삭제
3. 의무교육제 학교의 건물의 건축에 필요한 경비
4. 생활보호에 필요한 경비
5. 감염증의 예방에 필요한 경비
6. 임시의 예방접종 및 예방접종을 받은 것에 의한 질병, 장애 및 사망에 관하여 행한 급부에 필요한 경비
7. 정신보건 및 정신장애자의 복지에 필요로 한 경비
8. 마약, 대마 및 아편의 만성중독자의 의료에 필요로 한 경비
9. 신체장애자의 갱생 원호에 필요로 한 경비
10. 부인 상담소에 필요한 경비
11. 지적 장애자의 원호에 필요한 경비
12. 후기고령자 의료의 요양의 급부 및 입원시 식사요양비, 입원시 생활요양비, 보험외 병용요양비, 요양비, 방문간호요양비, 특별요양비, 이송비, 고액요양비 및 고액간호 합산요양비의 지급 및 재정안정화 기금에의 편입에 필요한 경비
13. 간호 보험의 간호 급부 및 예방 급부 및 재정 안정화 기금에의 편입에 필요한 경비
14. 아동 일시보호소, 미숙아, 신체 장애아 및 骨關節結核 그 밖의 결핵에 관련되고 있는 아동의 보호, 아동복지시설 (지방공공단체가 설치한 보육원을 제외한다.) 및 양부모에게 필요한 경비
15. 아동 수당에 필요한 경비
16. 국민건강보험의 요양의 급부 및 입원시 식사요양비, 입원시 생활요양비, 보험외 병용 요양비, 요양비, 방문 간호요양비, 특별 요양비, 이송비, 고액요양비 및 고액 간호 합산 요양비의

- 지급 및 전기 고령자 납부금 및 후기 고령자 지원금 및 간호 납부금의 납부 및 특정 건강 진사 및 특정 보건 지도에 필요한 경비
17. 원자 폭탄의 피폭자에 대한 간호 수당의 지급 및 간호 수당에 관계된 사무의 처리에 필요한 경비
 18. 중증 장애아에 대한 장애아 복지 수당 및 특별 장애자에 대한 특별 장애자 수당의 지급에 필요한 경비
 19. 아동 부양수당에 필요한 경비
 20. 직업 능력 개발, 장애인 직업 능력 개발교의 시설 및 설비에 필요한 경비
 21. 가축 전염병 예방에 필요한 경비
 22. 민유림의 삼림 계획, 보안림의 정비 그 밖에 삼림의 보속 배양에 필요한 경비
 23. 삼림 병해충 등의 방제에 필요한 경비
 24. 國土交通長官이 정한 특정 계획 또는 국토 조사 사업 10개년 계획에 근거한 지적조사에 필요한 경비
 25. 특별 지원 학교에의 취학 장려에 필요한 경비
 26. 공영주택의 집세의 저렴화에 필요한 경비
 27. 소방청 장관의 지시를 받았던 긴급 소방 원조대의 출동에 필요한 경비
 28. 무력 공격 사태등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치 및 긴급 대처 사태에 있어서 긴급 대처 보호조치에 필요로 한 경비 및 이것들에 관계된 손실보상 또는 실비의 변상, 손해의 보상 또는 손실의 보전에 필요로 한 경비 및 국가의 기관과 공동하고 행한 국민의 보호를 위한 조치 및 긴급 대처 보호조치에 관한 훈련에 필요한 경비

제10조의2 (국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 건설사업에 필요로 한 경비)

지방공공단체가 국민 경제에 적합하도록 종합적으로 수립된 계획에 따라 실시해야 하는 법률 또는 정령으로 정한 토목 그 밖의 건설 사업에 필요로 하는 아래에 언급한 경비에 관해서는 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다.

1. 도로, 하천, 사방, 해안, 항만등에 관계된 중요한 토목 시설의 신설 및 개량에 필요한 경비
2. 임지, 임도, 어항 등에 관계된 중요한 농림 수산업 시설의 신설 및 개량에 필요한 경비
- 2의2. 땅 미끄럼 방지 공사 및 저질 석탄산 붕괴방지 공사에 필요한 경비
3. 중요한 도시계획사업에 필요한 경비
4. 공영주택의 건설에 필요한 경비
5. 아동복지시설 그 밖의 사회복지시설의 건설에 필요한 경비
6. 토지개량 및 개척에 필요한 경비

제10조의3 (국가가 그 일부를 부담하는 재해와 관계된 사무에 필요로 한 경비)

지방공공단체가 실시해야 하는 法律 또는 政令으로 정한 재해에 관계된 사무로서, 지방세법 또는 지방교부세법에 의하는 그 재정 수요에 적합한 재원을 얻는 것이 곤란한 것을 행하기 위해 필요한 다음에 언급한 경비에 관해서는 국가가 그 경비의 일부를 부담한다.

1. 재해 구조 사업에 필요한 경비
2. 재해 조위금 및 재해 장애 위로금에 필요한 경비

3. 도로, 하천, 砂防, 해안, 항만등에 관계된 토목 시설의 재해복구 사업에 필요한 경비
4. 임지 황폐방지시설, 임도, 어항등에 관계된 농림 수산업 시설의 재해복구 사업에 필요한 경비
5. 도시계획사업에 의한 시설의 재해복구에 필요한 경비
6. 공영주택의 재해복구에 필요로 한 경비
7. 학교의 재해복구에 필요한 경비
8. 사회 복지시설 및 보건 위생 시설의 재해복구에 필요한 경비
9. 토지개량 및 개척에 의한 시설 또는 경지의 재해복구에 필요한 경비

제10조의4 (지방공공단체가 부담하는 의무가 없는 경비)

국가의 이해만 관계가 있는 사무를 행하기 위해 필요한 다음에 언급한 경비에 관해서는 지방공공단체가 경비를 부담한 의무를 지지 않는다.

1. 국회의원의 선거, 최고재판소 재판관, 국민심사 및 국민투표에 필요한 경비
2. 국가전용을 공함을 목적으로 행한 통계 및 조사에 필요한 경비
3. 외국인등록에 필요한 경비
4. 검역에 필요한 경비
5. 의약품의 검정에 필요한 경비
6. 아편의 단속에 필요한 경비(제10조 제8호에 관계된 것을 제외한다.)
7. 국민연금, 고용보험 및 특별아동부양수당에 필요한 경비
8. 자작농의 창설·유지 기타 토지의 농업상의 이용관계의 조정에 필요한 경비
9. 未引揚 邦人の 조사에 필요한 경비

제11조 (국가와 지방공공단체가 경비를 부담해야 할 비율 등의 규정)

제10조로부터 제10조의 3 까지 규정한 경비의 종목, 산정기준 및 국가와 지방공공단체가 부담해야 할 비율은 法律 또는 政令으로 정해야 한다.

제12조 (지방공공단체가 처리권한을 갖지 않는 사무에 필요한 경비)

① 지방공공단체가 처리권한을 갖지 않는 사무를 행하기 위해 필요한 경비에 관해서는 법률 또는 정령으로 정한 것을 제외하고, 국가는 지방공공단체에 대하여 경비를 부담시키는 조치를 해서는 아니 된다.

② 전항의 경비는 아래에 언급한 사항과 같다.

1. 국가의 기관의 설치, 유지 및 운영에 필요한 경비
2. 경찰청에 필요한 경비
3. 방위성에 필요한 경비
4. 해상 보안청에 필요한 경비
5. 사법 및 行刑에 필요한 경비
6. 국가의 교육시설 및 연구시설에 필요한 경비

제13조 (새로운 사무에 수반한 재원 조치)

① 지방공공단체 또는 그 경비를 지방공공단체가 부담한 국가기관이 법률 또는 정령에 근거하고 새로운 사무를 행하는 의무를 부담하는 경우에, 국가는 이를 위해 요구된 재원에 관하여 필요한 조치를 강구해야 한다.

② 전항의 재원조치에 관하여 불복이 있는 지방공공단체는 내각을 경유하고 국회에 의견서를 제출할 수 있다.

③ 내각은 전항의 의견서를 받아들였을 때는 그 의견을 첨가하여 지체 없이 국회에 제출해야 한다.

제14조 및 제15조 (삭제)

제16조 (補助金の 交付)

국가는 그 시책을 행하기 위해 특별한 필요가 있다고 인정하는 때, 또는 지방공공단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정하는 때에 한하여, 당해 지방공공단체에 대하여 보조금을 교부할 수 있다.

제17조 (國家의 負擔金の 支出)

국가는 제10조 내지 제10조의 4에 규정된 사무로 지방공공단체 또는 그 경비를 지방공공단체가 부담하는 국가기관이 행한 것에 관하여 제10조 내지 제10조의 4의 규정에 의하여 국가가 부담한 금액 (이하 “국가의 부담금”이라고 한다.) 해당 지방공공단체에 지출하는 것으로 한다.

제17조의2 (地方公共團體의 負擔金)

- ① 국가가 제10조의2 및 제10조의 3에 규정한 사무를 스스로 행한 경우에 있어서 지방공공단체가 법률 또는 政令이 정하는 바에 의하여 그 경비의 일부를 부담하는 때에는 해당 지방공공단체는 그 부담한 금액(이하 “지방공공단체의 부담금”이라고 한다.)을 국가에 대하여 지출하는 것으로 한다.
- ② 국가가 행한 하천, 도로, 사방, 항만 등의 토목사업으로 지방공공단체의 이익이 된 것에 대한 해당 지방공공단체의 부담금의 예정액은 해당 공사의 착수전에 미리 해당 지방공공단체에 통지해야 한다. 사업 계획의 변경 등에 의하고 부담금의 예정액에 현저한 변경이 있던 경우에도 마찬가지이다.
- ③ 지방공공단체는 전항의 통지를 받았던 경우에 있어 부담금의 예정액에 불복이 있을 때는 總務大臣을 거쳐 내각에 의견을 제출할 수 있다.

제21조 (지방공공단체의 부담을 수반하는 법령안)

- ① 內閣總理大臣 및 각 省 大臣은 그 관리한 사무로 지방공공단체의 부담을 동반한 것에 관한 법령안에 관하여 법률안 및 政令案에 있어서는 閣議를 구하기 전에, 命令案에 있어서는 공포 전에 미리 總務大臣의 의견을 구해야 한다.
- ② 총무장관은 전항에 규정한 법령안 중 중요한 것에 관하여 의견을 진술하려고 할 때는 지방재정심의회 의견 들어야 한다.

제25조 (부담금등의 사용)

- ① 국가의 부담금이나 보조금, 또는 지방공공단체의 부담금은 법령이 정하는 대로 이를 사용해야 한다.
- ② 지방공공단체가 전항의 규정에 따르지 않았을 때는 그 부분에 관해서 국가는 해당 지방공공단체에 대하여 부담금 또는 보조금의 전부 또는 일부를 교부하지 않거나 그 반환을 명할 수 있다.
- ③ 지방공공단체의 부담금에 관하여 국가가 제1항의 규정에 따르지 않았을 때에는 그 부분에 관해서 해당 지방공공단체는 국가에 대하여 해당 부담금의 전부 또는 일부를 지출하지 않거나 그 반환을 청구할 수 있다.

제26조 (지방교부세의 감액)

- ① 지방공공단체가 법령의 규정에 위반하고 현저하게 거액의 경비를 지출하거나 확보해야 할 수입의 징수등을 소홀히 한 경우에, 총무대신이 해당 지방공공단체에 대하여 교부해야 할 지방교부세를 감액하거나 이미 교부한 지방 교부세의 일부의 반환을 명할 수 있다.
- ② 전항의 규정에 의하여 감액하거나 반환을 명한 지방교부세액은 해당 법령의 규정에 위반하여 지출하거나 징수등을 소홀히 한

액수를 초과할 수 없다.

③ 總務大臣은 제1항의 규정에 의하여 지방교부세를 감액하거나 지방교부세 일부의 반환을 명하려고 할 때에는 지방재정심의회회의 의견을 들어야 한다.

제28조의2 (지방공공단체 상호간에 있어서 경비의 부담관계)

지방공공단체는 법령의 규정에 근거하고 경비의 부담구분이 정해져 있는 사무에 관하여 다른 지방공공단체에 대하여 해당 사무의 처리에 필요로 한 경비의 부담을 전가하고 다른 지방공공단체 상호간에 경비의 부담구분을 혼란스럽게 해서는 아니된다.

제30조의2 (地方財政의 狀況에 관한 報告)

① 내각은 매년도 지방재정의 상황을 명확하게 하고 이를 국회에 보고해야 한다.

② 총무대신은 동항에 규정한 지방재정의 상황에 관한 보고안을 작성하려고 하는 경우에는 지방재정심의회회의 의견을 청취해야 한다.

제30조의3 (事務의 區分)

都道府縣이 제5조의3 제1항의 규정에 의하여 처리하는 사무(都道府縣이 신청을 받았던 협의에 관계된 것에 한한다.), 동조 제3항의 규정에 의하여 처리하는 사무(동항에 규정한 동의에 관계된 것에 한한다.), 제5조의4 제1항, 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 처리하는 사무(都道府縣이 행한 허가에 관계된 것에 한한다.) 및 동조 제5항의 규정에 의하여 처리하는 사무는 지방자치법 제2조 제9항 제1호에 규정한 제1호 法定受託事務로 한다.

3. 美國의 聯邦財政支援管理改善法(1999)

(Federal Financial Assistance Management Improvement Act)

제 1 조 (약칭)

이 법률은 “연방재정지원관리개선법(1999)”으로 약칭된다.

제 2 조 (조사)

의회는 아래와 같은 사항을 조사한다.

- (1) 국내정책을 실행하기 위한 600여개의 다른 연방재정지원프로그램
- (2) 제1항에 규정된 지원이 비판적 문제를 목적으로 하는 경우에 일부 연방행정의 요건은 이중으로 되어 부담이 되거나 분쟁이 발생할 수 있고, 따라서 지방차원에서의 비용/편익 서비스전달을 방해하게 되는지 여부
- (3) 연방의 주, 지방 및 부족 정부 및 민간 비영리조직은 점증하는, 다양한 종류의 서비스의 전달 및 조정이라는 복잡한 문제를 다루고 있는지 여부

제 3 조 (목적)

본 법률의 목적은 다음과 같다.

- (1) 연방재정지원프로그램의 집행 및 효율성의 개선
- (2) 연방재정지원의 적용 및 보고요건의 단순화
- (3) 공중에 대한 서비스전달의 개선
- (4) 이러한 서비스 전달에 대한 책임있는 자 사이의 대단원의 조정의 제공

제 4 조 (정의)

이 법률에서 사용되는 개념정의는 다음과 같다.

(1) 책임자(Director)

“책임자”란 용어는 예산관리처(OMB)의 책임자를 의미한다.

(2) 연방행정청(Federal agency)

“연방행정청”이란 미합중국법전 제5편 제551조 제1항에 정의된 행정청을 말한다.

(3) 연방재정지원(Federal financial assistance)

“연방재정지원”이란 용어는 미합중국법전 제3편 제7501조 제 a항 제5호에 정의된 것과 동일한 의미를 가진다. 여기에서 연방재정지원이란 非연방기구에 직·간접적으로 제공되는 것을 말한다.

(4) 지방정부(local government)

“지방정부”란 용어는 주(State)의 정치적 하위조직을 의미하는 일반적 지방정부의 단위를 말한다(미합중국법전 제31편 제 7501조 제(a)항 제11호에 정의된 바와 같다).

(5) 非연방기구(non-Federal entity)

“비연방기구”란 주, 지방정부 또는 비영리조직을 의미한다.

(6) 비영리조직(nonprofit organization)

“비영리조직”이란 용어는

- (A) 주로 과학적, 교육적, 역무제공적, 자선적인, 또는 공익상 단순한 목적을 위해 활동하는,
- (B) 주로 영리목적으로 조직되지 않은,
- (C) 조직의 활동을 유지, 개선 또는 확대하기 위해 네트(망) 진행을 사용하는 기업, 신탁, 조합, 협동조합 기타 조직을 의미한다.

<부록>

(7) 州(State)

“州”란 용어는 미합중국의 주, 콜롬비아 특별지구, 푸에르토리코 연방, 버지니아 섬, 괌, 미 사모아, 北 메리에나 섬 및 태평양 섬 신탁통치지구, 그리고 그에 의한 대행기관, 다국적주, 정부기능을 가진 지역 또는 州際機構, 인디언 부족정부를 의미한다.

(8) 부족정부(tribal government)

“부족정부”란 용어는 미합중국법전 제31편 제7501조 제a항 제9호에 정의된 인디언 부족을 말한다.

(9) 통일행정규칙(uniform administrative rule)

“통일행정규칙”이란 용어는 연방행정청에 범용되는 연방재정지원프로그램을 배가하기 위해 적용되는 국가정책목표를 달성하기 위해 설정된 일반적으로 적용가능한 요건에 대한 정부에 통용되는 통일행정규칙을 말한다.

제 5 조 (연방행정청의 의무)

(a) 일반사항

제b항에서 규정한 것을 제외하고, 이 법률의 제정일 이후 18개월이 경과하지 않은 경우에 각 연방행정청은 다음과 같은 계획을 개발하고 시행해야 한다.

- (1) 행정청에 의해 관리되는 연방재정지원프로그램에 관한 절차를 적용, 관리 및 보고하는 것을 강조하고 단순화하는 계획
- (2) 제6조 제a항 제2호의 행정청간 절차의 적극적 참여를 설명하는 계획
- (3) 적절한 행정청의 사용, 또는 사용을 위한 계획, 제6조 제a항 제1호 아래에 개발된 시스템의 보고 및 일반적 적용에 대한 계획

- (4) 이 법률 아래에서 행정청의 책임성을 수행하기 위한 주도적인 행정청 관리를 목적으로 하는 계획
- (5) 실행자로 하여금 전자적으로 지원하도록 하고, 행정청에 의해 관리되는 연방재정지원프로그램의 사용 및 기금조성에 대해 보고하는 계획
- (6) 연방재정지원프로그램의 수혜자에게 연방공보요건에 상응하여 시의적절하고 완전하며 고도의 정보를 제공하는 것을 보장하는 계획
- (7) 연방재정지원의 수혜자와의 협력하에, 이 법률의 목적을 더 심화하는, 1993년 정부수행 및 성과법(the Government Performance and Results Act of 1993)하에 행정청의 연간계획 책임의 일부로서 행해진 특정한 연간 목표와 목적을 설정하는 계획

(b) 연장

연방행정청이 제a항에 상응할 수 없는 경우에 책임자는 12개월까지 행정청이 제a항에 따른 계획의 실행과 개발을 위한 기간을 연장할 수 있다.

(c) 행정청계획의 의견제출 및 상담

(1) 의견제출(comment)

각 행정청은 제a항하에 개발된 계획을 연방관보(Federal Register)에 공표하여야 하고, 연방관보와 기타 수단(전자적 수단을 포함)을 통한 계획에 대한 공중의 의견제출을 수령해야 한다. 각 연방행정청은 최대한 실천가능한, 계획에 관한 공중의 포럼을 개최해야 한다.

(2) 상담(consultation)

제a항 제4호에서 규정하는 책임공무원은 계획의 개발과 시행을 위해 비연방기구의 대표와 상담한다. 주, 지방 및 부족정

<부록>

부의 대표와의 상담은 非기금위임개혁법(the Unfunded Mandates Reform Act of 1995) 제204조와 일치해야 한다(2 U.S.C. 1534).

(d) 계획의 제출

각 연방행정청은 제a항하에 개발된 계획을 책임자와 의회에 제출해야 하고, 그 후 제 a항 제7호 하에 특정된 목표와 목적을 조율하여 계획의 시행 및 행정청의 수행에 관해 매년 보고해야 한다. 각 보고는 법에서 요구하는 일반적 관리보고의 일부로서 포함될 것이다.

제 6 조 (책임자의 의무)

(a) 일반사항

행정청의 수장 및 비연방기구의 대표와 상의하여 책임자는 다음과 같은 사항을 설정함에 있어 지시하고 조정하며, 지원한다.

(1) 아래의 사항에 관한 일반적용 및 보고시스템

(A) 유사한 목적에 제공되고 다른 연방행정청에 의해 관리되는 복합연방재정지원 프로그램으로부터 비연방기구가 연방재정지원을 신청할 수 있는 일반적용 또는 일련의 일반적용

(B) 유사한 목적에 제공되고 다른 연방행정청에 의해 관리되는 복합연방재정지원 프로그램으로부터 기금사용에 관해 비연방기구가 신청하고, 관리하며 보고하는 전자과정을 포함한 일반시스템

(C) 각 연방행정청에 범용되는 연방재정지원프로그램을 위한 통일행정규칙, 그리고

(2) 아래의 사항에 관한 행정청간 의견표명의 과정

(A) 연방재정지원 행정과정을 강조하고 단순화하며, 비연방기구에 대해 요구되는 사항을 보고하는 방식

(B) 행정청간 그리고 정부간 정보수집의 조정을 개선하고, 연방재정지원프로그램과 관련된 보유 데이터의 공유(미합중국법전 제5편 제552a조와 일치하여 공유하는 적절한 정보를 포함하여)

(C) 연방재정지원의 수혜자로부터 연방행정청이 수령한 정보의 시의적절성, 완성도 및 품질의 개선

(b) 주무행정청과 작업그룹

책임자는 이 조항하에 책임 있는 수행을 위해 주무관청이 책임자를 지원하도록 해야 한다. 책임자는 행정청간 작업그룹을 활용하여 그러한 책임성을 수행하도록 지원해야 한다.

(c) 계획 및 보고의 심사

책임자의 요구에 의해 행정청은 책임자에게 책임자의 심사, 정보 및 기타 행정청의 동법의 수행과 관련된 보고를 제출해야 한다.

(d) 면제조항

연방행정청이 상당수의 연방재정지원프로그램을 가지고 있지 않다고 책임자가 결정하는 경우에, 책임자는 연방행정청이나 연방재정지원프로그램에 대해 이 법률의 요건을 면제해야 한다. 책임자는 예산관리처의 인터넷 사이트를 통해 공중에게 이용할 수 있는 면제 행정청의 리스트를 유지해야 한다.

(e) 법에서 권고한 변화에 관한 報告

이 법률의 제정일로부터 18개월이 경과하지 않은 경우에 책임자는 연방재정지원프로그램의 효율성, 실행 및 조정을 개선하기 위해 의회에 법에서의 변화를 위한 권고를 포함한 보고서를 제출해야 한다.

(f) 최종기한

이 조항에서 요구하는 모든 행동은 이 법률의 제정일로부터 18개월이 경과되기 전에 시행되어야 한다.

제 7 조 (평가)

(a) 일반사항

일반회계원(General Accounting Office)은 이 법률의 유효성을 평가해야 한다. 이 법률의 제정일로부터 6년이 경과하지 않은 평가는 주무행정청, 책임자 및 의회에 제출해야 한다. 평가는 주, 지방 및 부족정부 그리고 非영리기관에서 입력된 사항을 가지고 수행된다.

(b) 내용

제a항의 평가는

- (1) 이 법률의 목적에 맞게 동법의 유효성을 유지하고, 이 법률의 시행을 진행하기 위한 특정한 권고를 하며,
- (2) 행정청의 계획에 언급된 목표 및 목적을 달성하기 위해 각 행정청의 실제 수행을 평가하고,
- (3) 책임자, 연방행정청, 주·지방·부족정부와의 조정수준을 유지한다.

제 8 조 (정보의 수집)

이 법률에서는 책임자 또는 연방행정청의 정보의 수집을 방해하거나, 연방재정지원의 수령자가 정보제공을 배제하는 것을 추론할 수 있는 것이 없다. 이러한 정보는 연방재정지원 프로그램에 의해 지원되는 활동 서비스의 질과 재정통합에 대한 심사를 위해 요구된다.

제 9 조 (사법심사)

이 법률의 특정 조항의 준수와 불준수에 대한 사법심사는 할 수 없다. 이 법률에는 행정이나 사법상의 조치를 통해 강제할 수 있고, 권리나 수익, 실체적 또는 절차적인 근거를 추론할 수 있는 조항은 없다.

제10조 (법령의 요건)

이 법률에는 적용가능한 연방재정지원프로그램에 관한 법적 요건을 위배할 수 있는 수단을 규정하고 있지 않다.

제11조 (유효일 및 만기일)

이 법률은 제정일에 효력을 발하고, 제정일 후 8년이 경과하면 효력이 소멸한다.