

재정법제 자료 10-12-16

2010. 10. 8. / 2010. 11. 4.

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 10월 8일(금) 16:00 - 18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

◇ 구 성

(1) 사회 및 발표 : 연구목표 및 연구방향

김세진 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

(2) 공동연구진 : 영국, 프랑스, 독일

김성배 교수 (대구대학교 법학과)

전학선 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원)

문병효 교수 (강원대학교 법학전문대학원)

(3) 종합토론 및 심의위원

정명운 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

이준호 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 11월 4일(목) 16:30 -18:30

◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

◇ 구 성

(1) 사 회 : 현대호 박사(한국법제연구원)

(2) 연구진 : 김세진 박사(한국법제연구원)

김성배 교수(대구대학교 법학과)

전학선 교수(한국외국어대 법학전문대학원)

문병효 교수(강원대학교 법학전문대학원)

# 목 차

■	:	7
■	( )	13
II.	영국에서 중앙과 지방의 재정	15
1.	서 론	15
2.	지방세	15
3.	보조금제도	20
◎	LOCAL AUTHORITY CAPITAL EXPENDITURE AND RECEIPTS	24
■	( )	37
I.	서 론	37
II.	개 관	38
1.	중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념	38
2.	독일의 행정구조	39
3.	독일 연방주의의 개혁	39

Ⅲ. 연방과 주간의 재정·조세고권 분배 .....	46
1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조 .....	46
2. 조세수입권의 분배 .....	46
3. 재정조정제도(Finanzausgleich) : 기본법 제107조 .....	50
4. 예산 및 지출에 관한 권한분배 .....	51
5. 국가채무에 관한 권한 : 제109조, 제115조 등 .....	51
Ⅳ. 시사점 및 결론 .....	55
▣ (            ) .....	59
제 1 장 프랑스 지방자치 .....	59
제 2 장 재정에 관한 법적 근거 .....	61
I. 헌 법 .....	62
제 3 장 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 근거 .....	68
[참고문헌] .....	70

■ 연구과제명

중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제 연구

■ 연구자

김세진(한국법제연구원), 김성배(대구대), 전학선(외대)  
문병효(강원대)

■ 연구의 필요성 및 목적

- 2009년 지방자치단체의 세출예산은 경제위기에 따른 대응조치, 사회복지비의 지속적 증가, 국고보조사업 증가에 따른 지방비 부담 등으로 전년에 비해 증가한 반면, 세입은 국세감세로 인한 지방세입 감소, 경기침체로 인한 지방세수 감소 등으로 그 여건이 악화되었음.
- 또한 2009년 말 기준 지방채무는 전년에 비하여 32.9%가 증가하였고, 특히 2010년에 들어서 일부 자치단체에서 경상가용재원이 부족하고 당초예산에 인건비를 미반영하는 문제가 발생하는 등 어려운 상황에 처해 있음.
- 지방자치단체는 2009년 지자체 전체적으로 국세감세로 인한 지방재정 수입이 감소하였고, 경기침체로 인한 지방세입이 감소하는 등의 총 7.0조원의 세입감소 등 세입여건이 악화된 반면, 세출은 경제위기 대응 과 사회복지분야 지출 증가에 따른 재정부담이 가중되며, 국고보조금의 증가로 대응지방비 지출 증가, SOC 분야의 지출이 증가하는 등 최종 순계예산기준으로 전년에 비해 12.2조원이 증가한 것이 재정

난의 주된 원인으로 볼 수 있음.

- 이러한 지방재정의 건전성 악화문제가 제기되는 등 지방재정에 대한 사회적 관심이 제고 되고 있음. 이러한 이유는 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 기획·관리체계의 부재로 볼 수 있으며, 중앙·지방간 통합·연계 체계가 미미함에 따라 지방재정을 포함한 국가재정제도에 대한 종합적인 제도개선의 모색이 곤란함.
- 본 연구는 이러한 현안에서 출발하여 외국의 지방재정을 포함한 국가 전체 차원에서 재정건전화 조치 및 재정전략 수립 등 살펴봄으로 지방재정도 중앙재정과 마찬가지로 재정의 건전성과 투명성을 확보할 수 있는 방안을 찾고자 함.
- 물론, 외국법제는 국가마다 상이한 체제와 정치제도를 기반으로 하고 있지만 연방과 주, 또는 중앙과 지방의 재정운용 체계, 지방재정에 관한 건전성 및 책임성 제고에 관한 법제 연구는 우리에게도 시사점이 있을 것이며, 향후의 현안연구에 있어서도 기초 연구자료로도 기여할 수 있을 것임.

**■ 선행연구 현황 및 선행연구와 본연구의 차별성**

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명 : 주요국가의 재정법제 연구-재정관련 헌법조항을 중심으로- : 한국법제연구원(2009) - 연구목적 : 주요외국의 재정관련 헌법조항을 연구함으로써 향후 우리 헌법개정에 기여하고자 함.	- 비교법적 연구  - 입법론적 연구	- 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 재정관련 헌법조항을 조사하며, 이를 통해 향후 우리 헌법상의 재정관련 조항의 개정에 시사점을 도출하고자 함.

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
2			
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명 : 중앙과 지방재정의 관계에 관한 외국 입법례 연구</li> <li>- 연구자(년도) : 김세진 (2010)</li> <li>- 연구목적 : 지방재정의 건전성 문제가 제기되는 등 지방재정에 대한 사회적 관심이 제고 되고 있음. 외국 입법례 조사를 통해 중앙·지방간 통합연계 체계가 미미함에 따라 지방재정을 포함한 국가재정제도에 대한 종합적인 제도개선을 모색하고자 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국 문헌 조사</li> <li>- 관련자 회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 국가재정법, 세제관련법 등 중앙재정관련 법령과 지방재정법, 지방교부세법, 지방세법 등 지방재정관련 법령으로 구성됨.</li> <li>- 영국, 독일, 프랑스의 관련 법제 조사</li> <li>- 비교 분석을 통한 시사점 도출</li> </ul>

**▣ 주요 연구내용**

- 현행 헌법상의 재정조항 및 국가재정법과 지방재정법 등의 현황 분석
- 영국의 중앙 및 지방재정에 관한 법률 검토
- 독일의 중앙 및 지방재정에 관한 법률 검토
- 프랑스의 중앙 및 지방재정에 관한 법률 검토
- 현행 국가재정법과 지방재정법 등에 관한 시사점 도출

▣ 연구추진방법

- 자료조사
- 관계자 회의
- 연구 업무

연구자	연구내용	연구비(만원)
김세진	현황 분석 및 시사점 도출	
김성배	영국의 중앙과 지방의 재정관계	500
전학선	프랑스의 중앙과 지방의 재정관계	500
문병효	독일의 중앙과 지방의 재정관계	500

▣ 연구기간

- 2010. 9. 1 ~ 12. 23(4개월)

▣ 기대효과

- 본 연구는 그동안 재정에 관한 다수의 해외 입법례 조사가 있었음에도 불구하고, 중앙과 지방의 재정관계에 관한 해외 입법례 조사는 없었음. 현행의 지방재정의 건전성 및 책임성 제고를 위한 시사점을 도출할 수 있음.
- 현재 중앙정부는 국정운영에 관한 중기적 청사진인 「국가재정운용계획」을 수립할 때, 국가 전체세출의 56.3%(일반 지자체 42.8%, 교육자치단체 13.5%, 2010년)를 집행하는 지방정

부와 사전조율이 이루어지도록 하는 등의 제도적 장치를 마련하는 등의 대안을 마련할 수 있을 것임.

- 본 연구는 향후의 현안 연구를 위한 기초자료로서의 역할도 할 것으로 기대됨.

## 영국의 지방재정과 중앙정부의 역할

김성배 (대구대학교 교수)

### I. 영국의 지방자치단체 개관

1. 서론(발전요약과 현재 현황 등)
2. 역사적 전개
  - 1) 1990년 이전의 발전
  - 2) 1990년 이후 발전
3. 영국지방자치의 특징
  - 1) 중앙과 지방의 관계(종속적 관계)
  - 2) 기관통합형 관계  
2000년 지방정부법에 의한 변화 시도 검토
  - 3) 강력한 정당정치

### II. 영국 지방자치단체의 재원조달

1. 서론
2. 지방세(Council Tax)
3. 보조금(Grants)
4. 사업용세(National Non-Domestic Rate)

### III. 중앙정부의 통제수단

1. 보수당 집권기(1979-1997)
2. 노동당 집권과 변화들
3. 회계감사
  - 1) 개관

- 2) 회계감사규정
- 3) 회계감사의 의무
- 4) 회계감사자의 보고서
- 5) 불법적 재정지출문제
- 6) 비상 회계감사(extraordinary audits)와 기타 권한

#### **IV. Best Value 정책(최선의 결과지향)**

1. 서론
2. Best Value 의무
3. Best Value 심사
4. 실행계획 (Performance Plans)
5. 회계감사 (audit and Inspection)
6. 국무위원의 중재권 (Power of secretary of state to intervene)
7. 종합실행평가 (comprehensive Performance Assessment)

## II.

### 1. 서론

앞장에서 살펴본 바와 같이 영국의 지방자치는 오랜 역사를 갖고 있다. 중앙과 지방의 관계는 의원내각제국가의 특색으로 인하여 집권당의 정책기조에 따라 자율과 책임이 강조되거나 반대로 효율성이 강조되어 중앙의 통제가 강화되기도 한다. 영국의 지방정부는 전통적으로 교육, 주택, 경찰·소방, 오물처리 등 지방환경서비스, 사회복지·주민건강, 도서관·박물관등 문화시설운영 등의 기능을 수행해 왔다.<sup>1)</sup>

현재 영국은 카운슬 텍스(Council Tax)라는 1개의 지방세를 유지하고 있으며 다양한 지방정부원조·개혁 프로그램을 통하여 지방정부를 원조하고 있다.

### 2. 지방세

#### 1) 지방세의 변천

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

제1기에 해당하는 시기에는 영국의 지방세는 1980년대 말까지는 지방행정구역 내에 있는 자산을 대상으로 부과되던 재산과세로서의 레

1) 임성일, 영국지방재정의 최근 동향(I), 155면.

2) 김진영, 주요국의 조세제도, 98면.

이트(Rates)라고 일컬어지는 한 가지 세목으로 구성되어 있었다. Rate는 주거레이트(Domestic Rate)와 비주거레이트(Non-Domestic Rate)로 구분 되었는데, 주거레이트는 일반주인이 살고 있는 주거용 자산, 즉 주택을 대상으로 부과되는 세금이며 Non-Domestic Rate는 주로 기업 등의 산업·경제목적으로 활용하는 비주거용 자산에 부과되는 세금으로서 사업레이트(business rate)라고 불렸다. 레이트는 기본적으로 재산과세의 성격을 지니면서 소득과세의 기능을 담당하는 복합적인 조세라고 할 수 있었다. 레이트의 납세의무자는 건물의 거주자인 것이 일반적이었지만, 임대인과 임차인의 사전계약에 의해서 건물의 소유주가 납세자가 되기도 했다. 레이트 금액은 레이트의 과표와 세율로부터 결정되었는데, 레이트의 과표는 1948년의 지방자치법(Local government Act of 1948)에 의해 잉글랜드와 웨일즈에서는 국세청 내의 평가국(Valuation Office Agency)이 산정하고 평가하는 책임을 담당하였기에 산정 및 평가는 중앙정부의 주도하에 종합적으로 추진되었지만 지방자치단체는 매년 지방 재정상황을 고려하여 레이트세율을 적정히 조정할 수 있었다. 레이트제도도에서는 다양한 조세감면 자치가 있었다. 예를 들면, 스코틀랜드의 경우 산업진흥 차원에서 산업체에 대하여 50%의 레이트 감면조치를 적용해 주었다. 그리고 일정한 소득수준 이하의 저소득층에 대해서도 자녀수와 가정형편을 고려하여 레이트를 경감해 주었다. 특히 저소득층을 대상으로 실시되는 레이트 환불제도(rate rebate system)는 대표적인 레이트 조세감세감면장치로서 지방자치단체에서 능력세적을 성격을 보완하여 소득재분배 기능을 담당하였다.

제2기에 해당하는 시기는 보수당 정권이 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 기존의 주거레이트에서 주민부담금(Community Charge)로 전환한 시기이다. 영국정부는 1988년 지방정부재정법(Local Government Finance Act)에 기초하여 주거 레이트제도를 폐지하고 주민부담금(Community Charge)제도로 대체하는 전면적인 개혁을 추진하였고 기존의

비거주레이트는 기본 골격을 유지 하되 세율의 결정과 세수입 관리는 종전의 지방자치단체 관할에서 중앙정부로 이양하여 국세로 전환하였다. 주민부담금제도는 스코틀랜드에서는 1989년부터, 그리고 잉글랜드와 웨일즈에서는 1990년 4월부터 주민부담금제도를 시행하였다. 주민부담금제도는 자치단체 내에 거주하는 18세 이상의 모든 성인을 대상으로 일정액을 부과하는 지방세였는데 세금인상과 18세 이상의 모든 성인을 대상으로 일정액을 부담하기에 불공평 과세적인 속성이 있어서 일반인들은 전근대적인 인두세(poll tax)라는 인식을 하였고 국민의 심한 비난과 반발을 받게 되었다. 1979년 집권한 후 대처정권은 중앙정부 및 공기업의 생산성을 제고하기 위해 지속적인 노력을 하였으나 노동당의 세력하에 있던 지방정부에는 별효과를 거두지 못했다. 그래서 대처정권은 당시 방만하게 운영되고 있던 지방제정을 규율하는 방법으로서 지방정부의 지출 수준을 주민들이 부담하는 조세와 더욱 밀접하게 연계시킬 수 있는 조세제도를 마련하고자 하였다. 주민부담금제도도 조세의 역진성을 완화시킬 목적으로 조세감면과 환불에 대한 규정을 두고는 있었지만 그 폭은 기존의 주거 레이트에서 허용했던 것보다 상당히 축소되었고 저소득층조차도 기본 주민부담금 납부액의 20%는 부담해야만 했다. 이 때문에 주민부담금은 기존의 레이트에 비하여 평균적으로 주민의 조세부담을 상당히 증가시켰으며, 특히 저소득층의 부담이 크게 증가하여 역진성이 심화되었다. 이로 인해 많은 주민들이 주민부담금 납부에 불응하는 등의 강한 조세저항이 일어났으며, 대처수상이 사임하기에 이른다.

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

## 2) 카운슬세(Council Tax)

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

카운실세는 각 주택단위별로 부과되는데 이때 주택이라 함은 일반 주택, 방갈로, 아파트, 연립주택, 이동주택, 선상주택 등을 말한다. 납세의무자는 주택등의 소유 또는 임차를 불문하고 주택의 소유자로 그 주택에 거주하는 자, 주택의 임차인으로 그 주택에 거주하는 자, 소유자가 다른 주택에 거주하는 경우의 임차인, 허가를 받아 거주하는 자, 그 외 거주자를 말하고 거주자가 없는 경우는 소유자가 납세의무자가 된다. 즉 납세의무자는 주택에 거주자가 되며 거주자가 없는 경우는 소유자가 납세의무자가 된다. 거주자가 가족인 경우에는 보통 가장이 부담하게 된다. 만약 가족이 아닌 사람이 공동으로 거주하는 경우에는 성인거주자들이 카운실세를 공동 부담하게 된다. 카운실세의 납부를 위해 매년 3월에 납부고지서가 발송되는 그 고지서에 산출근거와 납부세액이 적시되어 있으며 10외에 걸쳐 분할 납부할 수도 있다.<sup>3)</sup> 카운슬세의 과세표준 및 세액 산출은 주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하는 단계와 산출된 세액을 해당주택에 거주하는 성인 수와 연계 시켜 최종적으로 세액을 산정하는 두 단계로 이

---

3) 박균조, 영국의 유일한 지방세, 카운실 택스

루어진다. 잠정적세액을 산출하기 위한 주택가치 평가는 국세청소속의 평가청(Valuation Office Agency)에 의해 이루어진다. 주택가치에 대한 평가는 가장 낮은 A등급부터 가장 높은 H등급까지 8개의 평가등급(valuation band)으로 나누어진다. 이런 등급제 방식의 장점은 각 가격대의 구간 폭이 크기 때문에 정부가 자산가격을 빈번하게 재평가할 필요가 없다는 점이다. 잉글랜드의 주택평가등급을 기준으로 보면 A등급은 4만 파운드이하 이고 H등급은 3십2만 파운드 초과이며 기준이 되는 D등급은 6만8천 파운드 초과 8만8천파운드 이하이다. 반면에 스코틀랜드는 A등급은 2만7천파운드 이하이고, H등급은 2백십2만 파운드 이상이며 D등급은 4십5만 파운드 초과 5십8만파운드 이하로서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드의 구간금액이 각각 상이다. 각 구간별 세율은 기준이 되는 D구간이 100%가 되고 A등급은 67%로 하향되고 H등급 200%가 되는 등 차등을 두고 있다.

Council Tax의 세율구조 표삽입 예정

1단계에서 잠정적 세액이 확정되면 제2단계로 거주 성인수를 기준으로 최종세액을 산정한다. 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수가 2인 이상인 경우에는 기본세액의 100%가 과세되고, 1인인 경우에는 기본세액의 75%가 과세된다. 그러므로 한 가구에 두 사람 이상의 과세 대상자가 거주하면 그 가구는 전액을 부담한다. 이러한 경우 카운슬 세는 자산가치를 토대로 세액이 결정된다. 그리고 사람이 거주하지 않는 주택의 경우 소유자가 카운슬세의 50%를 부담하도록 되어 있지

만, 웨일즈의 경우에는 지방정부의 결정에 따라 25%까지 부담하도록 되어 있다. 영국 정부가 거주 성인 수를 2인을 기준으로 100% 과세하기로 결정한 근거는 각 세대별로 18세 이상의 성인인 2인 거주하는 경우가 영국 전체가국의 약 54%에 해당하기 때문이다.<sup>4)</sup>

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

### 3. 보조금제도

#### 1) 영국의 지방재정지원체계

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

영국의 보조금제도는 시대적 상황에 따라서 그 기능과 정책목표의 주안점을 달리하였지만 크게 4가지 기능을 담당하고 있다. 보조금제도는 지방정부가 또는 지역간에 발생하는 누출효과(spillover effect)를 효율적으로 처리하고 전국적 표준서비스와 중앙정부 선호사업을 장려

---

4) 박정수, 주요국의 조세제도, 264면.

하는 역할을 하고 있으며, 둘째, 보조금제도는 지방정부의 재정불균형을 완화시키는 재정지원기능을 담당하고 있고 셋째, 지방정부간의 수평적 재정불균형을 시정하는 수단으로서 기능을 담당하고 있으며 마지막으로 중앙정부의 지방재정에 대한 통제수단으로 사용되고 있다.

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

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

## 2) 세입지원교부금(RSG)제도

### (1) 운영의 기본 및 성격

세입지원교부금은 지방정부가 표준적 행정서비스를 제공할 수 있도록 중앙정부가 재정을 지원하는 수요교부금(Needs Grant, Needs Element)과 저소득층의 지방세 부담을 경감시켜 줄 목적으로 중앙정부가 지방정부에 지원해 주는 일률교부금(Flat Grant, Flat Rate Element)으로 이루어지는데 주로 수요교부금이 주를 이루고 있다. 수요교부금은 지방정부간의 존재하는 행정수요 격차를 보상하는 기능을 담고 있으며 일률교부금은 종전 자원요소(resource element)에 해당하는 것으로 지방정부간의 재정력 격차를 완화시켜 주는 재정조정 기능을 담당하

고 있다.<sup>5)</sup> 이와 같이 교부금제도를 두 부분으로 구분 운영하는 영국의 교부금제도는 기준재정수요라는 개념을 통하여 지방의 행정수요를 파악하고 그 산정과정에서 각 지방자치단체의 재정력과 기준재정수입액을 동시에 고려하는 우리나라 방식과 차이를 보이고 있다.

## (2) 총액결정

세입지원교부금의 총규모가 결정되는 과정은 아래와 같다. 첫째, 매년 중앙정부와 지방정부가 함께 모여 내년도 중앙정부가 일정한 기준에 따라서 설정한 표준의 공공서비스를 각 지방자치단체가 공급하는 필요한 총 적정세출 수준, 즉 총 표준지출액(Total Standard Spending: TSS)에 관하여 합의를 도출한다. 이 TSS는 기본적으로 지방세, 세외수입, 중앙정부 보조금, 기타수입에 의해 충당된다. TSS에는 학생들에 대한 지출, 지방세 환급, 주택보조금 관 같은 자동지출항목은 포함되지 않는다. 또는 자본재정비용(Capital Financing Cost)이외의 자본지출과 주택경상회계(HRA), 교역서비스, DLO /DSO계정으로부터의 세입지출, 특정보조금의 일부와 판매수입, 그리고 사용료수수료, 이자수입에 의해서 충당되는 지출은 포함되지 않는다. 따라서 모든 지방정부의 세출이 TSS에 해당하는 것이 아니라 지방정부 세출 가운데는 TSS 범위에 포함되는 것과 TSS 범위에 포함되지 않는 것으로 구분된다. TSS에 포함되는 세출은 지방정부 자체수입과 중앙정부 보조금, 예비비기금으로 충당하는 반면, TSS범위에 포함되지 않는 세출은 사용료와 특정보조금에 의존하는 경향이 강하다. 앞에서 언급한 지방정부의 비율 결정과 과정에 의해서 최종적으로 산출되는 교부금을 총 의존재원(Aggregate External Finance: AEF)라고 한다. 이러한 AEF는 지방정부가 중앙정부로부터 지원받는 재정이전(보조)금액으로서 총 표준지출액과 일

---

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

정한 연계성을 가지고 산출된다.

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

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

### (3) 세입지원교부금산정(1-2면 추가)

RSG는 국세수입과 일정비율로 연계되지 않고 교부금산정 및 배분과 관련된 큰 틀은 매 회계연도마다 국가와 지방의 대표들이 한자리에 모여 공동작업을 하는 과정에서 결정된다. 지방정부를 대표하는 지방정부협의체와 중앙의 주무부처가 상호 협상을 하는 정책협의회인 지방재정자문위원회(Consultation Committee on Local Government Finance)에서 세입지원교부금의 총규모 등이 결정된다.

영국의 지방재정 현황 통계 파일 삽입

## 독일의 연방과 주의 재정관계

문병효 (강원대학교 법학전문대학원 교수)

### I.

지방자치가 본격적으로 시행된 지 20년이 되어간다. 그동안 상당한 성과를 거둔 측면도 있으나, 우리의 지방자치는 아직도 중앙통제의 그늘에 있으며, 자치단체의 구성이나 활동이 비민주적인 측면이 있다. 그 동안 중앙권력인 국가가 지방에 권력을 이양하려는 시도와 노력이 있긴 했으나, 지금 돌이켜 보면 그 진실성이 의심스럽기까지 할 정도로 미흡한 부분이 많다. 특히 지방재정과 관련하여서는 대부분의 자치단체가 지방세 등 자주재원으로 경상비를 충당하는 것이 곤란할 정도의 상태에 있다. 오스트리아 경제사회학자 루돌프 골드샤이트(Rudolf Goldscheid)는 “국가예산(재정)은 모든 기만적인 이데올로기의 탈을 벗기는 적나라한 실체이다”라고 말했다.<sup>1)</sup> 국가재정구조를 보면 그 국가의 실체를 파악할 수 있다는 말일 것이다. 국가와 지방자치단체들간의 재정구조도 마찬가지이다. 지방재정현황에 대해서는(중략). 본고는 지방자치와 지방재정에 있어서 개혁은 재정·조세고권의 분배문제에 대한 근본적인 접근을 통해서만 실질적인 진전을 이룰 수 있다는 점에서 출발한다. 그러한 관점에서 이 글에서는 독일의 중앙과 지방의 재정관계를 고찰함으로써 우리의 중앙과 지방의 재정관계에 대한 일정한 시사점을 얻고자 한다.

---

1) Hans Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, 7. Aufl., 1994, S. 141.

## II.

### 1. 중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념

중앙과 지방의 재정관계는 이른바 고권의 분배로 나타난다. 국가의 재정고권(Finanzhoheit)은 국가고권의 일부로서 특히 조세고권이 중요한 의미를 갖는다. 국가의 재정·조세고권은 크게 입법고권, 수익고권, 행정고권이라는 세 가지 모습을 갖는다.<sup>2)</sup> 통상 지방자치단체의 재정고권은 허용된 수입의 범위 내에서 예산운영 및 재산관리를 포함한 수입과 지출에 관한 지방자치단체의 권리를 의미한다.<sup>3)</sup> 재정고권없는 자치행정은 상상할 수 없기 때문에 독일에서는 기본법 제28조 2항에 의해 보장되는 핵심적인 영역에 속하는 것으로 간주된다. 이 때문에 입법자는 엄격한 요건 하에서만 재정권한을 침해하는 것이 허용된다. 연방국가에서는 이러한 고권들이 연방과 주들 간에 어떻게 분배되어야 하는지 하는 문제가 제기되는 것이 당연하지만 단일국가에서는 이들 세 고권의 대부분을 중앙권력인 국가가 장악하고 지방에게는 일부만 주어질 수 있는 것이 통례이다. 그러나 지방자치가 시행되고 지방분권이 강조되는 경우 단일국가라 하더라도 상당한 부분의 고권이 지방에게 주어질 수 있다. 여기서 연방국가나 단일국가의 차이는 정도의 차이에 머무르게 된다. 연방국가의 경우에도 일정한 조세에 대해 입법권과 행정권, 조세수익고권이 연방 또는 주들 가운데 어느 한쪽에 통합적으로 귀속되는 체계도 생각해 볼 수 있다. 연방국가인 미국이나 스위스의 경우가 그러하다. 이와 달리 독일은 재정고권이 분할되어 분할된 부분들이 각각 연방과 주들에게 귀속되는 체계를 취하고

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

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

있다.<sup>4)</sup> 여기에는 각각의 고권에는 전혀 다른 목표와 기능, 힘이 결합되어 있다는 인식이 바탕을 이루고 있다. 국가가 어떤 조세를 법률로 규율할 수 있다고 해서 그에 따른 조세수익도 가지게 되고 또한 국가 행정기관이 그 조세행정을 담당해야 할 필요는 없다. 독일 기본법에는 그래서 조세입법(기본법 제105조), 조세수익(기본법 제106조, 제107조), 조세행정(제108조)에 관한 권한이 각각 분리되어 객관적으로 매우 다르게 규정되어 있다.<sup>5)</sup>

이하에서는 조세를 중심으로 한 고권의 분배를 중심으로 논의하기로 한다.

## 2. 독일의 행정구조

연방(Bund)과 주(Land), 지방자치단체(Kommunen)  
연방뿐만 아니라 각 주들도 국가성을 가지고 있다.

## 3. 독일 연방주의의 개혁

### (1) 개 관

독일의 연방주의개혁은 잘 알려져 있듯이 1차와 2차로 나뉜다. 독일 연방공화국 역사상 가장 포괄적인 헌법개정을 한 연방주의 개혁 1단계는 2006년 9월 1일부터 효력이 발생했다. 이 개혁을 통해 연방과 주의 행위자유 및 결정의 자유가 개선되고 사무수행에서 정치적 책임이 명확해지고 효율성과 합목적성이 증대되었다고 평가된다. 개혁을 위한 사전적인 기초작업은 2003년과 2004년에 연방의회와 연방참사원의 이른바 연방주의개혁위원회(Föderalismuskommission)가 하였다.

---

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

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

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

## (2) 제1차 연방주의 개혁과 독일 기본법개정

### 1) 개정취지

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

### 2) 주요골자

연방주의 개혁위원회의 사전작업에 기초하여 2006년 매우 광범위한 기본법개정이 이루어지게 되는데, 이 가운데 재정법과 관련하여 개정된 조문은 제91a조, 제91b조, 제104a조, 제104b조, 제105조, 제107조, 제109조 등이다.<sup>6)</sup>

---

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

### (3) 제2차 연방주의 개혁과 독일기본법 개정

#### 1) 제2차 연방주의 개혁과 개혁목표

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

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

#### 2) 개정기본법의 주요 골자

연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위한 연방의회와 연방참사원 공동위원회(연방주의개혁위원회)의 제안에 따라 기독교민주당/기독교사회당연합(CDU/CSU)과 사회민주당(SPD)이 기본법 개정법률안과 후속법률안을 마련하였다.<sup>7)</sup>

---

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

기본법 제109조에서는 연방과 주의 예산에 대하여 국채에 의한 수입없이 균형을 이루어야 한다는 예산의 원칙이 확고하게 규정된다. 연방에 대하여 이 원칙은 구조적 적자(das strukturelle Defizit)<sup>8)</sup>가 국내총생산(BIP)의 100분의 0.35를 넘지 않을 때 고려된다. 주들에 대하여는 구조적인 채무부담행위(strukturelle Verschuldung)가 허용되지 않는다. 이 원칙과 다른 경우는, 경기의 안정화를 위하여 경기의 전개가 수입과 지출에 대칭적으로(symmetrisch) 즉, 호경기와 불경기에 동일하게 작용하도록 고려하기 위해서 허용된다. 이 밖에 예외규정이 규정되어 있는데 이는 국가의 통제가 박탈되고 국가의 재정상황에 중대하게 영향을 끼치는 자연재해나 비상적인 긴급상황(Notsituation)의 경우에 국가의 행위능력을 보장한다. 이러한 토대 위에서 받아들여진 채무(Kredite)에 대해서는 상환규정(Tilgungsregelung)이 적용될 수 있다.

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

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

---

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

기본법 제143d조에서 베를린, 브레멘, 자알란트, 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인주에게 2011년부터 2019년까지 이들 주들의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 연방국가 공동체의 예산건전화지원금(Konsolidierungshilfe)을 교부할 가능성이 열리게 된다.

기본법 제91c조는 IT분야에서 연방과 주들의 협력을 위한 토대를 만들고 있다.

기본법 제91d조<sup>9)</sup>에 의해 공행정에서 행정능률을 비교(Leistungsvergleich)할 때 연방과 주들의 협력을 위한 헌법적 기초가 만들어 진다.<sup>10)</sup>

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

4) 재정지원(Finanzhilfen, 기본법 제104b조)

기본법 제104b조(구법)은 연방이 입법권을 가지고 있는 분야에 연방이 재정지원을 할 가능성을 한정하였다. 그러므로 제104b조의 개정을 통해 그 가능성을 확대함으로써 국가의 통제를 벗어나 국가재정상황에 중대하게 영향을 미치는 자연재해나 특수한 긴급상황의 경우에는 입법권한이 없더라도 재정지원을 할 수 있게 한다. 이로써 그러한 긴급상황을 극복하기 위해 필요한 공공단체의 투자활성화 프로그램이 연방의 지원으로 모든 투자분야에 시행되도록 보장된다.<sup>11)</sup>

(4) 제2차 연방주의 개혁에 따른 후속법률의 제·개정

1) 개요

제2차 연방주의 개혁에 따른 기본법 개정(제91c조, 제91d조, 제104b조, 제109조, 제109a조, 제115조, 제143d조)과 관련하여 연방주의 개혁

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

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

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

위원회의 결정에 따라 후속법률안이 마련된다. 이 법률안들은 기본법의 개정으로 인해 불가피한 후속조치로서 조세행정분야에서 연방과 주, 게마인데가 논리일관하게 제고해야 할 잠재적 효율성(Effizienzpotenziale)과도 관련된다.<sup>12)</sup>

## 2) 주요골자

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

먼저 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)<sup>13)</sup>은 기본법 제109a조에 따른 예산긴급상태(Haushaltsnotlage)를 회피하기 위하여 정기적인 예산감시시스템을 설치하기 위한 법률이다. 즉, 사전경고시스템(Frühwarnsystem)을 도입하는 것을 내용으로 한다.

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

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

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

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

---

12) Vgl. BT-Drucksache 16/12400.

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

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

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

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

4) 기본법 제115조의 집행법률

동 집행법률은 기본법 제115조의 규정을 더 상세히 규정하고 있다. 동 법률은 연간 순기채(Nettokreditaufnahme)의 상한을 계산하는 절차를 규정한다. 여기에는 특히 구조적 채무와 경기에 따른 채무 규정과 대규모 재정사업(Transaktion)을 둘러싼 수입과 지출 개선을 위한 개별적인 내용이 포함된다. 마찬가지로 예산집행에서 채무규율(Verschuldungsregel)의 준수를 확보하는 조정의무가 있는 통제계좌(Kontrollkonto)에 관한 개별적인 내용도 규율되어 있다. 그리고 동법률에는 예산법률과 예산안에 추가를 위해 예외적 권리들(Abweichungsrechte)에 관한 규정이 포함되어 있다.<sup>14)</sup>

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

이 법률은 기본법 제143d조를 근거로 하여 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인주에 대해 2011년부터 2019년까지

---

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

지 행정협약(Verwaltungsvereinbarung)의 범위 내에서 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부하는 것을 내용으로 하고 있다. 지원금교부청구권의 요건, 특히 관련된 주들로 하여금 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루도록 이끄는 건전화과정의 준수(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)라는 요건이 구체화되고 이를 준수하지 않는 경우의 결과가 규정된다.<sup>15)</sup>

### III.

#### 1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조

##### (1) 연방의 입법권한

- 1) 연방의 배타적 입법권한
- 2) 연방의 경합적 입법권한

##### (2) 주의 입법권한

#### 2. 조세수입권의 분배

##### (1) 조세수입권의 분배

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

---

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

(2) 조세수입의 비중

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

외국의 국세와 지방세 비율을 보면 영국과 같이 국세의 비중이 압도적인 예외적인 경우도 있으나, 프랑스, 이탈리아처럼 우리와 비슷한 나라도 있고 미국, 독일처럼 국세의 비중이 거의 비슷한 나라도 있다. 일본의 경우는 60대 40정도이다.<sup>16)</sup>

독일의 경우는 연방에게만 귀속되는 조세수입과 주들에게만 귀속되는 조세수입을 규정하면서도 조세수입의 대부분을 차지하는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목들에 대해서는 공동세로 하여 연방과 주들 간에 분배하고 있다(독일기본법 제106조).<sup>17)</sup> 그러한 공동세제도에 내재해있는 재정의 책임성이나, 도덕적 해이, 인센티브의 부족 등 문제점에 대한 논란여하를 떠나 그들의 그러한 헌법규정만으로도 지방자치권을 실질적으로 보장하고자 하는 의도를 엿볼 수 있다.<sup>18)</sup>

16) [표1] 외국의 국세 지방세비율(2003년 기준)

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

출처: OECD Revenue Statistics(1965-2004)

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

18) 반면에, 우리의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세의 주요세목들이 전체 세수가운데 70%정도를 차지하고 있으나 이를 모두 국가가 독점하고 있는 실정이다. 이처럼 국가가 세수의 대부분을 독점하고 있는 상황 하에서 지방자치를 하겠다고 하는 것은 사실 어불성설로 보인다. 이전재원을 포함하면 국세와 지방세비중이 45 대 55로

(3) 연방의 수입고권

(4) 주의 수입고권

(5) 연방과 주의 공동세제도: 독일 기본법 제106조 제3항

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

---

오히려 지방세비중이 높아진다고 하지만 그렇다면 그에 해당하는 비율을 국세에서 지방세로 이양하면 될 것을 굳이 국세로 남겨두는 이유는 무엇인가? 지방간의 지역격차로 인한 세원의 불균형 때문이라고 반박할 수 있겠지만 지역간 불균등문제는 국가의 인위적인 불균형성장정책에 의해 심화된 측면이 있기 때문에 세원의 이양여하를 떠나 지역간 재정력격차는 불가피한 문제이다. 이것을 조정하는 것은 중앙정부의 책임이다. 지역간 불균등이 자주재원확충의 장애요인이라는 것은 중앙의 통제적 시각에서 나온다(이재은, “분권형 정부간 재정관계구축을 위한 지방행·재정 개혁”, 『분권과 혁신』, 도서출판 소화 2004, 191쪽 이하를 참조.). 실제로도 국가는 국고보조금 등 지방이전재원을 빌미로 늘 지방을 통제 하에 두려 하고 있다. 돈을 황금고삐로 사용하고 있는 이러한 태도는 이제 중단해야 한다. 실질적인 지방자치가 보장되도록 하려면 중앙집권적인 마인드를 버리고 넘길 것은 넘기고 가지고 있을 것만을 가짐으로써 권력과 재정을 지방과 나누는 지방분권을 목표로 패러다임을 바꾸어야 한다.

의 일부(현재 2.2%)를 주도록 되어 있다. 상세한 것은 역시 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의해 규정된다.<sup>19)</sup>

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

독일의 공동세제도에 대해서는 자치단체의 자체수입 징수 인센티브를 저하시키는 문제가 있어서 형평화보조금을 운영하는 대부분의 나라들이 공동세제도를 회피하고 있다는 등의 이유로 한국 현실에 부적합하다고 하면서, 그 제도적 의의와 효과에 의문을 제기하기도 한다.<sup>20)</sup>

독일에서 공동세제도에 대한 비판이 있는 것은 공동세제도 자체에 반대하기 보다는 부가가치세의 배분기준에 대한 문제와 수평적 재정조정제도에 대한 부유한 주들의 반대에 기인하는 것이다. 이러한 문제를 둘러싸고 독일에서는 1986년과 1992년, 1999년 등 세 번이나 연방헌법재판소에서 다툼이 있었고 그 후 앞에서 본 바와 같은 연방재정조정기준법의 제정 등에 의해서 문제점들이 상당부분 보완되어 가고 있기 때문에, 독일은 그 나름대로의 장점을 살려나가고 있는 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

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

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

21) 우리의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요세원을 공동세로 하자는 것은, 국세와 지방세 비중이 80 대 20인 현 상황에서는 도저히 꿈조차 꿀 수 없는 불가능한 일인 듯이 보인다. 그러나 다는 아니더라도 최소한 부가가치세만이라도 중앙과 지방이 공동으로 이용할 수 있는 방안을 마련하거나 소득세, 법인세의 세수 일

(6) 케마인테의 세입권한 : 기본법 제106조 제5항 내지 제7항

3. 재정조정제도(Finanzausgleich) : 기본법 제107조

지방자치단체간 재정불균형을 완화하는 재정조정제도로서 외국의 사례로서는 독일의 수평적 재정조정제도와 교부금제도, 프랑스의 수평적 재정지원(조정)방식<sup>22)</sup> 형평화기금제도 등이 있고 그 밖에 미국에서도 일부 주단위에서 재정불균형을 완화하는 제도가 시행되고 있는 것이 발견되는데, 1971년 미네소타 주에 자치단체 간 재정불균형 완화 프로그램인 The twin cities area fiscal disparities program이 도입되었다. 이 프로그램은 4년간의 시행유예기간을 두어 1975년부터 시행되었는데, Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington 카운티의 상업·산업용 재산세수 증가분 중 40%를 분담하여 공동풀에 납부하도록 함으로써 지역간 산업·상업시설의 불규칙한 분포에 따른 재정불균형 문제를 해결하고 있다. 이 트윈 시티 프로그램은 세법이 아닌 세입배분에 관한 법인 대도시세입배분법(The Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act)이라는 미네소타주의 특별법으로 성문화되어 복잡한 계산과정을 거쳐 재정불균형 완화를 목적으로 시행되고 있다.<sup>23)</sup>

외국의 사례는 국가와 지방자치단체간의 수직적 재정조정제도 만이 아니라 지방자치단체 상호간의 수평적 재정조정제도도 자치단체간 재

---

부를 지방에 귀속시키려는 제도적 노력이 요청된다. 특히 부가가치세의 경우 2006년도에 약 38조의 세수가 걷혔는데, 이는 2005년도 지방세 전체 세수인 35조 9천7백억을 넘는 액수이다(2007 조세개요, 재정경제부, 2007. 9.). 부가가치세의 세수를 일정한 기준에 따라 중앙과 지방에 공동으로 배분하게 된다면 지방재정은 획기적인 자립의 계기를 마련할 것이다. 2010년 1월 1일 지방소비세와 지방소득세가 신설되었다.

22) 성경룡/박양호 외, 지방분권형 국가 만들기, 나남출판 2003, 358 쪽과 360쪽.

23) 송상훈, 미네소타 재정불균형완화 프로그램, 지방세 제5호, 143쪽 이하 참조.

정력격차를 완화하는 데 일정한 기여를 하고 있음을 보여준다.

#### 4. 예산 및 지출에 관한 권한분배

##### (1) 예산에 관한 권한

##### (2) 비용부담의 분배문제

경비부담의 문제와 관련해서는 독일기본법의 제104a조와 제104b조, 제91a조, 제91b조 등의 경비부담과 관련한 규정과 논의를 살펴볼 필요가 있는 것 같다.<sup>24)</sup>

#### 5. 국가채무에 관한 권한 : 제109조, 제115조 등

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

##### 1) 기본법 제109조 및 제115조 개정의 배경과 목표

독일의 과거 십여년간 채무의 액수와 전개는 종래 적용된 재정규율(Fiskalregeln)이 새로운 채무를 지속적으로 막지 못했고 채무비중(Schul-

24) 우리의 경우 사무의 배분에 따른 비용부담의 문제는 특히 지방재정법에 규정하고 있다. 동법의 규정을 보면 지방자치단체의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담하도록 하지만, 위임사무와 관련하여서는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 하고, 경비부담의 비율에 관해서는 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하고 있으나 시행령에는 다시 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정자치부령으로 정하도록 하고 있으며 지방재정법시행령 제33조 제1항의규정에의한지방자치단체경비부담의기준등에관한규칙에 의하면 별표에 의하여 일률적으로 비용부담을 정하고 있다. 법률에서 대통령령으로 다시 부령으로 내려가는 비용부담규율은 비용부담에 관한 입법부의 권한이 중앙의 행정부로 넘어가는 것을 상징적으로 보여주고 있다. 이러한 구조에 의해서 지방자치단체는 국가가 부담해야할 비용을 부담하게 된다.

denstandsquote, 명목적인 국내총생산 대비 채무)의 증가도 저지할 수 없었다는 것을 보여주고 있다. 1967/1969년의 재정헌법의 개혁의 결과로서 연방에 대해 적용되는 기본법 제115조의 도입 이래 공공예산의 채무비중이 당시의 100분의 20에서 오늘날 거의 100분의 70까지 증가하였다.<sup>25)</sup>

연방에 대하여 지금까지 적용된 기본법 제115조의 “황금률(goldene Regel)”은, 주 헌법에서도 유사한 규정을 하고 있는데, 예산안에 규정된 투자액까지 순기채(Nettokreditaufnahme)를 가능하게 해 준다. 종래의 규정은 국민경제적 가치증가를 고려할 때 부적절한 (총)투자개념(Brutto-Investitionsbegriff)과 더불어 특히 경기 장애가 있을 때 너무 광의로 파악된 예외규정과 예산설치와 예산집행시의 규정준수 사이에 연계결여, 그리고 불경기에 “(급박한) 경제전체적인 균형장애”라는 예외규정을 이용함으로써 야기된 추가적인 적자를 호경기에 흑자를 이루어냄으로써 다시 균형을 이루어야 할 명시적인 의무의 결여 등 약점이 있었다. 게다가 1967/1969년 재정헌법 개혁 이래로 경제적, 제도적 제반 조건들이 현저하게 변화하였다. 즉, 인구변화 및 그와 결합한 사회안전망을 위한 지출이 증가하고 채무증가의 결과 국가의 행위가능성이 좁아졌으며 세계화와 더불어 독일이 세계경제와 더 강력히 결합되었고 기본법 뿐만 아니라 유럽성장 및 안정조약의 규정들을 준수하여야 하는 등 제반 조건들이 변화하였다.

이러한 배경에서 기본법 제109조에 연방과 주에 공통적으로 적용되는 순기채(순채무부담, Nettokreditaufnahme)를 헌법적으로 제한하려는 기본적인 특성이 정해지는 바, 이는 특히 개정된 유럽 성장 및 안정

---

25) 2010년 3월 독일의 국가채무는 1억 6천8백2십7만 유로에 달하고 국내총생산(BIP)의 71%에 해당한다. 순채무는 1억 8백3만 유로로서 국내총생산의 45%에 해당한다. Vgl. Deutsche Bundesbank: Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2007, Statistische Sonderveröffentlichung 4, Frankfurt am Main, Mai 2008.

조약의 예방적 수단의 철학(Philosophie des präventiven Arms)과 일치하여 연방과 주 예산의 장기간 지속가능성을 확보하고 이 기준에 따라 경기에 적합하며 미래지향적인 재정정책을 가능하게 한다. 기본법 제115조에서는 기본법 제109조의 기본특성을 구체화하여 그를 위해 필요한 연방에 대한 새로운 채무규율로서의 헌법적 기본특성이 확정된다.<sup>26)</sup>

## 2) 기본법 제109조의 개정

이러한 목표를 실현하기 위하여 기본법 제109조가 개정되는데, 연방과 주가 예산규율(Haushaltsdisziplin)을 준수하기 위한 유럽공동체창설 조약 제104조를 근거로 유럽공동체의 법적 행위로부터 연방공화국 독일이 지는 의무를 공동으로 이행한다는 내용과(제2항) 연방과 주의 예산이 기채(Kredit)로부터의 수입없이 균형을 이루어야 하고 상세한 내용은 기본법 제115조가 규율하도록 하는 바, 제115조에는 기채가 연방의 예산에 대해서는 국내명목총생산(nominal Bruttoinlandsprodukt)과의 관계에서 100분의 0.35를 넘지 않으면 되고 주의 예산에 대해서는 기채로부터의 수입도 허용하지 않을 때 그에 상응한다는 내용이 포함된다. 또한 제109조는 자연재해나 특수한 긴급상황에 대한 예외 규정에 관한 내용도 포함하고 있다(제3항).

## 3) 기본법 제115조의 개정

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

---

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

- 명시적, 묵시적 국가채무의 정도(Ausmaß)에 관하여 불가피하게 된 세대간 부담분배의 조정이 균형예산의 원칙이라는 새로운 원리에 의해 행해진다.
- 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)에 비추어 새로운 원칙의 범위 내에서 구조적인 채무(strukturelle Verschuldung)은 매우 제한된 범위에서 가능하다. 예산입법자의 형성의 여지는 특히 지속적인 성장의 강화를 통해 그리고 지속적인 발전과 특히 장래 세대에게 유리한 조치를 위해 확대된다.
- 기채의 허용을 예산법상의 투자개념(Investitionsbegriff)으로부터 해소함으로써 새 규정은 성장의 지속적인 강화 및 개발 지향적인 정책에서 연방입법자에게 더 많은 융통성을 부여한다.
- 장래 허용되는 채무부담여지는 종래 규율과 비교하여 채무부담 가능성을 현저히 줄인다(중략).<sup>27)</sup>

#### 4) 경과규정

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

#### (2) 건전화지원금(Konsolidierungshilfe, 기본법 제143d조)

기본법 제143d조는 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 쉘레스비히-홀슈타인주의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 2011년부터 2019년까지 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부할 가능성을 부여

---

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

한다. 이를 위해서는 관련 주들이 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루고 새로운 채무규율을 고려하도록 하는 상황으로 이끄는 예산건전화과정을 준수할 것(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)이 요건이다.

### (3) 예산긴급사태를 피하기 위한 절차(기본법 제109a조)

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

## IV.

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

그러한 갈등구조를 해소하려는 노력을 했던 것도 우리에게는 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

우리의 경우 지방자치가 시행된 지 10년이 넘었지만 자치단체의 재정자립도 또는 재정력이 여전히 낮다. 국가는 조세입법권을 독점하고 있고, 조세수익의 대부분을 차지하고 있으면서 지방에 대한 통제 의 끈을 놓지 않고 있다. 물론 정부는 국세와 지방세의 실질적 재원배분에서 지방세의 비중이 높다고 주장하지만, 형식적 재원배분이 아직도 80대 20의 수준에 머무르는 한 국가가 돈이라는 황금고삐를 가지고 지방을 통제하려한다는 누명을 벗기는 힘들 것이다. 무엇보다도 먼저 중앙권력이 큰 걸음을 내딛어야 한다. 성공적인 지방분권은 재정분권에 달려있다<sup>28)</sup>고 해도 과언이 아니다.

물론 지금까지 지방재정의 부족 문제가 지방자치단체가 이전재원의 추가적 확보를 통해 정치적 이익을 극대화하려고 하는 가능성과 지방자치 구조 자체가 고비용 구조일 가능성과 연계하는 견해도 있다.<sup>29)</sup> 또 자체재원이 부족한 자치단체들이 각종 이전재원의 덕택에 최종지출단계에서는 자체재원이 풍부한 자치단체들과 비슷하거나 더 높은 수준의 지출행위를 하는 현상이 발견되었다는 점도 지적되고 있다. 이렇게 되면 자치단체의 재정책임성이 상실되고 재정의 생산성과 재정확충노력이 저하될 수 있다.<sup>30)</sup> 따라서 재정분권의 확대를 위한 지방정부의 자주재원 확충 노력 못지않게 중요한 것이 재정분권화 확대에 따라 야기될 수 있는 역기능을 효과적으로 통제할 수 있는 제도적

28) 임성일, 성공적인 지방분권, 재정분권에 달려있다, 지방자치 2003년 10월호, 24쪽 이하.

29) 최병호/정종필, 재정분권과 지방재정의 과제, 2007지방재정 세미나, 74쪽.

30) 최병호, 지방분권특별법과 지방자치단체간 재정격차완화방안, 지방재정 통권127호, 66쪽 참조. 분권이 시간, 장소를 초월한 만병통치약은 아니다. 부패의 정도가 심한 경우나 지방정부가 현대적이고 투명한 공공지출관리 프로그램을 갖고 있지 못한 경우 그리고 그 규모가 너무 작은 경우에는 분권화에 따른 효율상의 이득을 얻지 못할 수도 있다(박완규).

인 보완 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

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

---

31) 광채기, 지방재정확충을 위한 지방세제개편방안, 2005 지방재정세미나, 73쪽. <http://www.klfa.or.kr/자료실/2005제1주제발표.pdf>.

# 프랑스 지방재정에 관한 연구

전학선 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

- I. 서론
- II. 프랑스 재정법제 개관
  - 1. 프랑스 재정법의 역사
  - 2. 재정법의 근거
- III. 프랑스 지방자치제도 개관
  - 1. 연혁
  - 2. 현황
- IV. 지방분권에 따른 지방재정 운영
  - 1. 세입·세출에서의 재정자치
  - 2. 재정자치와 국가의 통제
- V. 지방재정조정제도
  - 1. 국가지원재정의 기본원칙
  - 2. 국가지원금체계
- VI. 결론

## 1

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

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

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

① 코뮌 : 코뮌은 중세부터 유래하는 교구(paroisse)를 대체하여 1789년 프랑스 대혁명시기에 만들어진 최소 행정단위이다. 일반적으로 2,000명 이상이 거주하는 코뮌을 ‘도시 코뮌’(commune urbaine), 그 이하를 ‘농촌 코뮌’(commune rurale)이라고 부른다. 코뮌은 주거문제, 보건, 안전, 학교, 탁아소, 문화생활, 수송 등 주민들의 일상생활의 질과 직접적인 관계를 맺고 있다는 점에서 매우 중요한 지방자치단체의 기능과 역할을 담당하고 있다.

② 도 : 도는 프랑스 혁명기에 만들어진 지방행정의 기본단위로서 『1789년 12월 22일의 법』에 의해 창설되었다. 1982년의 지방자치법의 발효와 함께 도의 자율성은 한층 커졌다. 이 법은 도의회 의장에게 그 이전까지 도지사(préfet)가 보유해온 집행권을 양도한다. 이는 결국 주민이 직접 선출한 대표가 도를 관리하는 수단을 보유해야 한다는 것을 의미한다. 행정구역으로서의 도의 기능은 도로행정, 수송, 전기공급 등과 같은 큼직한 공공업무를 수행함은 물론 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장업무, 보건, 농업업무, 농촌공학(genie rural), 토목, 우편·전신·전화(PTT), 재정업무 등을 수행하고 있다.

③ 레지옹 : 레지옹 지역의 경제, 사회, 보건, 문화, 과학의 발전은 물론 국토계획 수행을 촉진하며, 국가, 다른 지방자치단체, 그리고 지방 공공기관의 보충행동을 도모한다. 다시 말해 레지옹의 계획을 도나 꼬뮌같은 지방자치단체의 계획과 조화시키는 임무를 수행한다. 레지옹 지사(préfêt de région)는 지방의 통제와 조정의 역할을 하며, 국가를 대표한다. 즉 국가는 레지옹 지사를 통하여 지방을 관할하는 셈이다

## 2

프랑스에서 공공재정에 관한 부분은 공법의 한 분야로 인식되고 있다. 이는 국가 재정이 관련정책이라든가 기구 등이 헌법이나 행정법에 의하여 규율되기 때문이다.<sup>1)</sup>

프랑스에서 재정에 관한 법제는 헌법과 법률에서 그 근거를 찾을 수 있다. 현행 프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제4항에서 예산법률주의를 규정하고 있고, 국가재정과 관련하여 예산법률의 의회 표결과 관련하여 일반 법률과는 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정과 관련하여 절차적인 면과 내용적인 면을 규정하고 있다. 이와 더불어서 헌법적 가치를 인정받은 1789년 인권선언도 국가 재정과 관련한 조문을 가지고 있으며, 재정과 관련하여 일반적인 사항을 규정하고 있는 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이 있다.<sup>2)</sup>

---

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

2) 이 외에도 유럽연합법이나 보통법률, 명령 등이 있다.

## I. 헌 법

### 1. 현행 헌법조문

프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 많은 조항들을 가지고 있다. 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로 정하도록 하고 있고, 동조 제4항에서는 “재정법률들은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있으며, 동조 제5항은 “사회보장 재정법률들은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다”라고 규정하고 있다.

이 외에도 다음과 같은 조항을 두고 있다.

#### ○ 제34조 제7항

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

#### ○ 제39조 제2항

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

#### ○ 제40조

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

○ 제42조 제2항

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

○ 제42조 제4항

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

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

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

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

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

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다.

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

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

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

○ 제47-2조

회계법원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계법원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 재정법률의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계법원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

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

○ 제48조 제3항

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

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된

것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

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

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제사회환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제사회환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

○ 제72-2조

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

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

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

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

법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

## 2. 2003년 3월 28일 헌법개정

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

프랑스는 나폴레옹 시대에 중앙집권적인 국가 형태를 강조하면서 도(département)와 시(commune)를 만드는데 그치다가 7월 왕정으로 끝났다. 그 후 1831년과 1833년에 도의회 의원 선거와 시의회 의원 선거를 시작하였다. 그 후 19세기 말인 1871년에 도와 1884년 시에 대한 큰 변화를 가져왔다.<sup>3)</sup>

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

- ① 지방자치단체들은 법률에서 정하는 바에 따라 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 가진다.
- ② 지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준·세율을 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.

---

3) Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, 11e éd., Sirey, 2009, p.253.

- ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.
- ⑤ 법률에 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 둔다.

2003년 3월 28일 헌법개정의 중요한 목표는 지방민주주의를 발전시키고, 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하고, 프랑스의 해외 지방자치단체의 지위의 다양성을 고려하는 것을 내용으로 하고 있다. 이러한 헌법적 개혁조치의 실행은 이미 1982년부터 정부가 적극적으로 추진해온 중앙으로부터 지방으로의 권한의 이양과 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 권한배분에 관한 분권정책이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적과 함께 국가 개혁의 요청으로부터 나오게 되었다.<sup>4)</sup>

지방재정에 관한 헌법조문을 신설하여 지방에 재정권을 이양하는 내용을 담고 있으나, 이에 대하여 그 내용이 너무 막연하다는 비판이 있다.<sup>5)</sup> 즉 제72-2조 제3항이 ‘지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 결정적 부분을 형성한다. 이러한 규칙의 시행방법은 조직법률로 정한다.’라고 하고 있는데, 조직법률로 어느 정도까지 정할 수 있는가 하는 것이 불분명하다는 것이다. 또한 재정자치와 지방자치단체간의 평등을 위한 조정 조항을 법률에 두도록 하고 있으며, 지방자치단체들이 법률이 정하는 범위 안에서 과세 기준과 세율을 정할 수 있도록 하고 있고, 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반하도록 하고, 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반하도록 하고 있다.<sup>6)</sup>

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

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

6) 지방재정제도에 관해서는 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] -

### 3

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

이전에 국가에 의해 실행된 권한을 지방자치단체에게 이전할 때, 사회통합을 위한 프로그램법에서 입법자는 권한의 이전 시에 확인된 비용에 상응하는 재원을 지방자치단체에 배정해야만 한다(Cons. const. n°2004-509 DC, 13 janv. 2005, §8 et 9). 사실(헌법 제72의 2조 4문), 국가와 지방자치단체 사이에서의 모든 권한 이전은 그 권한의 실행에 사용되었던 재원과 동일한 재원의 배정을 수반한다.

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

---

프랑스 -, 한국법제연구원, 2008. 6. 참조.

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

그러나 지방자치단체가 국가와 구별되는 법인이라고 할지라도, (지자체의) 자율성은 세 가지 기준에 의해 제한된다: 한편으로 지자체는 지자체 고유 수입을 창설할 가능성을 가지지 못하고 단지 입법자가 지자체에 수입을 승인한 세율을 확정할 수 있을 뿐이다. 헌법 제72조의 2-2문은 법은 지방자치단체가 과세대상을 확정할 수 있도록 승인할 수 있다고 규정하고 있고 지방세율에 대해서는 아직 적용되지 않았다. 다른 한편으로, 지방자치단체는 지출에서 선택을 할 수 있다. 마지막으로, 지자체는 재정의 영역에서, 합법성 통제 하에 놓이는데, 이 합법성 통제는 판사나 국가의 대표자가 지자체의 재정적 결정에 대해 개입할 수 있도록 한다.

- 지방자치단체의 예산행위의 범위
- 지방 예산의 채택
  - 지방 예산의 제출
  - 지방예산의 채택 절차

- 예산 집행과 통제
- 지방자치단체의 예산행위
  - 수입 행위
  - 지출 행위

[            ]

국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6

김세진, 사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국  
법제연구원, 2007

김영일, 프랑스의 예·결산 심의제도, 국회보, 통권 416호, 2001. 6

김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프  
랑스, 한국행정연구원, 2004. 12

박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연  
구, 법제처, 2007. 11

윤광재, 프랑스 지방회계원에 대한 연구, 감사논집, 2000. 12

윤광재, 프랑스의 국가재정운용과 재정개혁에 관한 연구, 한국행정  
연구 제13권 제1호, 2004 봄호

전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책,  
법문사, 2008. 12

전학선, 주요국가의 재정법제 연구 3 - 프랑스의 재정관련 헌법조항  
을 중심으로, 한국법제연구원, 2009. 7

전 훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학  
제17권 제1호, 2005. 6

전 훈 · 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] - 프랑스 -, 한국법제연구원, 2008. 6

정재황, 프랑스의 감사원제도에 관한 연구, 세계헌법연구 제13권 제1호, 2007. 6

François Adam, Olivier Ferrand et Rémy Rioux, Finances publiques, 2e éd., Dalloz, 2007

Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008

Irène Bouhadana, Les commissions des finances des Assemblées parlementaires en France ; origines, évolutions et enjeux, LGDJ, 2007

Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001