

재정법제 자료 10-12-20

(2)

2010. 12. 9.

워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 12월 9일 (목) 16:30 - 18:30

◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

◇ 구 성

(1) 사회 : 현대호(한국법제연구원 산업경제법제연구실장)

(2) 공동연구진 : 연구결과 발표

김세진 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

김성배 교수 (대구대학교 법학과)

전학선 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원)

문병효 교수 (강원대학교 법학전문대학원)

(3) 종합토론

강경구 사무관(기획재정부 재정정책과)

목 차



()

I. 영국의 지방자치단체 개관	11
1. 서 론	11
2. 역사적 전개	13
3. 영국지방자치의 특징	15
4. 지방자치단체의 역할분담	17
II. 영국에서 중앙과 지방의 재정	20
1. 서 론	20
2. 지방세	21
3. 보조금제도	26
4. 특정보조금 및 보충특별보조금	32
5. 사업용세(National Non-Domestic Rate)	34
6. 자치단체간 수평적 재정조정	38
III. 국가·지방 자원배분현황	38
1. 세원배분현황	38
IV. 최고가치제도와 지방구역종합평가	42
1. 최고가치제도	42
2. 지방구역종합평가	43

V. 시사점	44
1. 지방재정의 책임성	44
2. 지방세의 비율이 낮음	45
3. 국가보조금의 절차적 투명성과 예측가능성	45
4. 일반보조금의 세분화	45
5. 배분산식의 객관성	46

■ ()

제 1 장 프랑스 지방자치	49
제 2 장 재정에 관한 법적 근거	50
I. 헌 법	51
제 3 장 지방자치단체의 재정자립에 대한 헌법적 근거	57
제 4 장 조세체계	58
제 5 장 지방재정제도 개요	61
제 6 장 프랑스의 지방재정조정제도	62
I. 지방재정지원제도의 현황	62
제 7 장 지방재정협의회(Comité des finances locales)	70



()

I. 서론	83
II. 개 관	83
1. 중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념	83
2. 독일의 행정구조	85
3. 독일 연방주의의 개혁	85
III. 연방과 주간의 재정·조세고권 분배	92
1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조	92
2. 조세수입권의 분배	105
3. 재정조정제도(Finanzausgleich) : 기본법 제107조	111
4. 예산 및 지출에 관한 권한분배	112
5. 국가채무에 관한 권한 : 제109조, 제115조 등	113
IV. 시사점 및 결론	116

()

I.

1. 서론

영국은 역사속에서 오래전부터 지방자치단체가 존재하였고 대헌장의 제정과 명예혁명을 통하여 왕권을 제한하고 의회제도를 마련하는 등 민주주의를 일찍부터 시작한 나라지만, 의원내각제를 통하여 중앙집권적 성격이 강한 복합적 성격의 지방자치제도를 가지고 있다.

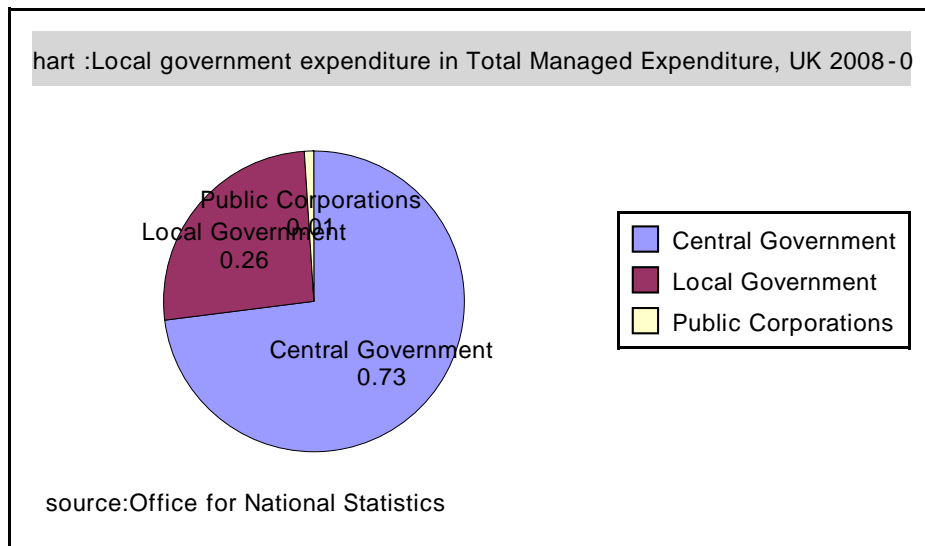
일반적으로 영국이라고 일반적으로 칭하여 지는 United Kingdom은 북아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 잉글랜드로 나누어져 있다. 통상 잉글랜드를 영국이라고 하기도 한다. 북아일랜드와 스코틀랜드는 잉글랜드와 지방자치에 있어서 상당한 차이를 보이기 때문에 본 글에서는 지역적 범위를 잉글랜드 지방에 한정하여 살펴보고자 한다. 영국의 지방자치단체의 구조는 지역별로 복잡한 구조를 띄고 있다. 지방자치단체와 관련된 입법의 측면에서 본다면 영국은 의회와 정부에 의해서 결정되며 지방의회나 지방분권적 의회가 존재하지 않는다.

잉글랜드는 9개의 지역(regions)로 나뉘어 져 있으며, 런던은 선출되는 의회와 선출시장을 가지고 있지만 다른 지역은 비선출직 위원회와 지역발전청(Regional Development Agencies)를 두고 있으며 비교적 중요한 위치를 차지하고 있지는 못하다. 현재 잉글랜드의 일부지역은 교육, 쓰레기처리, 당해 county내의 전략적 계획을 담당하는 county councils과 주택, 쓰레기수거, 지역계획을 담당하는 district council을 두고 있다. 당해 councils은 별개의 선거를 통해서 선출된다. 어떤 지역에서는 단층제 지방자치단체구조를 가지고 있다. City of London과 Isles of Scilly는 독특한 형태의 지방자치단체구조를 형성하고 있었다.

표- 영국의 지방자치단체구조 (잉글랜드)

United Kingdom • Northern Ireland • Wales • Scotland • England					
regional level	9 regions				
county level	6 metropolitan counties	27 non-metropolitan counties	56 unitary authorities	Greater London	
district level	36 metropolitan counties	201 non-metropolitan counties		32 London boroughs	city of London
parish level	civil parishes	civil parishes	civil parishes		
Structure of local government in England					

표: 공공부분에서 지방자치단체의 지출비율



2. 역사적 전개

1) 1900년 이전의 발전(중층구조의 지방자치단체구조형성)

영국의 지방자치는 중세시대까지 거슬러 올라가는데 많은 지방 도시(local boroughs)들은 왕이 부여한 헌장에 의해 통치되었는데, 19세기 중반 산업혁명과 도시화의 거치면서 지방자치에 관한 제정법이 마련되었다. 1838년 도시자치단체법은 도시지역에 178개의 선출직 의회를 설립하였지만 농촌지역과 도시지역간의 격차는 심하였으며 임명직과 선출직 기구들이 공존하였다. 이런 문제에 대응하기 위하여 1888년 지방정부법이 제정되어 대도시 지역에 61개의 county boroughs를 그리고 소도시와 농촌지역에는 62개의 county councils를 설치하였으며 1894년 지방정부법은 주의회 아래에 urban district councils와 rural district council를 설치하여 중층 구조의 지방자치단체체제를 형성하게 된다. 1899년 런던정부법은 London County Council(LCC)과 그 아래 borough councils을 설치하여 중층구조를 반영하였다.

2) 1900년 이후 발전

19세기 후반의 지방자치구조는 1990년대 후반에 까지 유지되다가, 1963년 런던정부법이 기존의 LCC를 보다 확대한 Great London Council(GLC)로 대체하면서 그 아래 32개의 자치 London borough를 설치하면서 변화가 시작되었다. 1974년 시행된 1972년 지방자치법은 대도시 지역의 다기능 자치구를 폐지하고 그 대신 6개의 metropolitan county councils를 설치하였으며, 동시에 그 아래 36개의 metropolitan distirict councils를 설치하면서 완벽한 중층제 지방자치제를 완성하였다고 평가 받는다.

3) 1979년 - 1997년 보수당정권기 변화

1979년 보수당의 마가렛 대처수상이 집권하면서 지방자치제에 많은 변화가 있게 되는데, 일반적으로는 중앙집권이 강화되고 지방자치가 약화된다고 평가된다. 지방자치제구조면에 있어서는 1986년 1963년 마련된 GLC와 6개 metropolitan county councils가 폐지된다. GLC와 metropolitan county의 폐지는 기존의 중층제 구조에 변화를 가져오게 되어, 일반지역에서는 중층제가 유지되는 반면, 대도시 지역에서는 단층구조가 탄생하게 되었다. 일반지역의 의회는 주요서비스 제공기능을 가진 반면, 런던과 대도시 의회는 전략적 계획과 조정 기능만 가지게 되었다. 상층 구조의 지방자치단체가 폐지되면서 그 기능 중의 일부는 하층 지방자치단체로 이양되었지만, 동시에 합동위원회, 합동이사회, 중앙정부 부처, 그리고 임시기구 등 다양한 형태의 기구로 나누어졌는데 대부분의 기구는 간접 선출직이었다.

보수당 집권말기에 이르러 지방자치단체의 구조에 대한 전반적 개혁이 시작되는 데, 1996년 농촌지역과 도시지역을 구분하여 도시지역은 기존의 중층제에서 벗어나 단층제(unitary authorities)를 구성하는 내용의 2차 Local Government Commission의 권고안이 제출되었으며, 그 결과 1998년까지 모두 46개의 unitary authorities가 설립되었으며, 농촌지역에서는 36개의 county councils와 237개의 district councils가 유지되었다.

4) 1997년 노동당 집권이후 변화

1997년 집권한 노동당은 지방분권을 화두로 하여, 중앙집권과 효율성을 강조한 보수당과 반대되는 정책을 펴게 된다. 즉 노동당 정부는 정치적 분권에 의하여 웨일즈의회와 스코틀랜드 의회에는 국방, 외교, 국가안보, 이민, 사회보장 등을 제외하곤 포괄적 권한을 이양하였다.

포괄적 정치·행정의 이양에 따라 웨일즈와 스코틀랜드 문제를 종합적으로 처리하던 중앙행정청인 웨일즈청과 스코틀랜드청이 해체되었으며 웨일즈 의회에게는 과세권을 이양하지 않았으나 스코틀랜드에는 과세권을 이양하였으며 스코틀랜드는 독립된 화폐를 사용하고 유럽의회에 독자적인 대표를 파견하는 등 독립국가의 가까운 모습을 보이고 있다.¹⁾ 2000년 5월 런던시장과 런던시의회를 선거를 통해 선출하면서 1986년 폐지되었던 GLC를 대신하여 Greater London Authorities를 설치하여 기관분리형 지방자치단체가 탄생하였다.

3. 영국지방자치의 특징

1) 의회의 우월성과 실질적 자율성

영국의 지방자치단체들은 오랜 지방자치의 역사를 거쳤지만, 중앙정부의 강력한 감독을 받고 있으며, 지방자치단체의 독립성은 다른 유럽국가에 비하여 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 이것은 영국의 지방자치가 헌법에 기반을 둔 것이 아니기 때문이다. 즉, 영국에서는 의회의 지방자치에 대한 입법으로서 지방자치단체의 위상이 좌우된다. 의원내각제인 영국에서는 중앙의 의회가 모든 권한을 가지고 있으며, 지방의회는 *ultra vires* 원칙으로 인하여 의회가 명시적으로 허용하는 범위내에서만 활동할 수 있었다. 물론, 2000년 지방자치법이 지방자치단체에게 복지에 대한 일반적 권한을 부여하는 등 복지서비스제공에 있어서 지방자치단체의 권한을 넓히고 있으나 여전히 중앙 정부의 통제하에 있다. 그럼에도 불구하고 실제 운용에 있어서는 영국의 지방자치는 상당한 자율성을 가지고 있는 것으로 평가받고 있다. 이것은 1979년 - 2010년 집권하였던 노동당의 영향으로 중앙정부와 지방자치단체

1) 김순은, 우리나라 지방분권의 특징과 과제, 한국 사회와 행정연구 제12권 제2호, 서울행정학회, 2001, 60면.

는 긴밀한 협력관계를 유지하면서 지방자치단체의 자율성을 실질적으로 보장하였기 때문이다.

2) 의원내각제국가의 기관통합형 지방자치단체와 변화모색

지방자치단체내의 구성의 형태는 의결기관과 집행기관이 분리되어 서로 견제와 균형을 이루는 기관대립형과 의결기관과 집행기관이 하나로 통합되어 있는 통합형 지방자치단체로 나눌 수 있는데 영국은 의원내각제국가로서 지방자치단체의 형태도 기본적으로는 기관통합형을 취하고 있었다. 즉, 영국의 경우 중앙정부의 의원내각제 권력구조와 조화를 이루어 집행부보다 local councils가 의결기관으로써 지방자치에서 중심역할을 수행하여 왔다. 그런데 1997년 집권한 노동당 정권은 기존의 councils체제의 비효율성을 극복하기 위하여 제도개선을 모색하던 중 2000년 지방자치법에서 3가지 형태의 지방자치단체의 유형을 제시하였다. ① 시장-내각형 (Mayor-Cabinet): 전체 유권자에 의해 시장이 선출되며, 시장이 주도적으로 의원들 중에서 내각을 구성함, ② 지도자-내각형 (Leader-Cabinet)형: 의회에서 지도자를 선출하고, 지도자가 이끄는 내각을 구성하는데 내각은 의원들 중에서 지도자가 임명하거나 의회에서 선출함, ③ 시장-관리자형(Mayor-City Manager): 전체유권자에 의해 시장이 선출되며, 의회에 의해 관리자가 임명된다. 이 경우 시장은 상징적 존재이고, 의회 관리자가 정책과 일상적 의사결정을 주로 담당한다. 인구가 8만5천명 이하의 작은 district councils는 예외적으로 변화된 위원회체제를 채택할 수 있도록 하였다. 대부분의 councils은 ②번 형태의 Leader-Cabinet형태를 채택하였고, 52개의 작은 councils는 구체계에 기초를 둔 변형된 형태를 채택할 수 있도록 하였다.²⁾ Brighton과 Hove지역은 직선시장을 선출하자는 안에 대한 주민투표가 부결되자 Section 27 (2)(b)규정에 의거하여 구체계에 기초한 변형된 형태를 취하였다.

2) Section 31 of the Act

잉글랜드에는 2009년 기준으로 12명의 직접 선출된 시장이 있지만 대부분의 지방자치단체는 ②번의 형태를 선택하였는데 이 형태는 기존 위원회체제와 가장 유사한 것으로 지방자치단체의 행정부가 의회에 의해서 구성되기 때문에 여전히 기관통합형 지방자치단체라고 할 수 있다. 새로운 지방자치단체의 출현으로 지방자치 행정청의 미발달에 대한 논란이 있었는데, 2001년 건강 및 사회부조법(Health and Social Care Act 2001), 2006 경찰정의법(Police and Justice Act 2006) 그리고 2006년 지방자치백서(2006 local government white paper)에서 다양한 영역의 공공서비스와 공공기관에 대한 지방자치의 책임성을 강화하기 위하여 지방자치단체의 검토와 정밀검사의 역할에 대하여 설정하였다.

3) 강력한 정당정치

영국은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에 있어서도 강력한 정당을 중심으로 이루어지고 있다. 지방정치에서도 정당정치는 19세기부터 이미 존재하였지만 1972년 지방자치법의 시행으로 지방자치단체의 규모가 커지면서 무소속위원들이 당선될 확률이 줄어들었으며, 1973년 석유파동과 영국경제의 구조적 문제점으로 인하여, 정당간의 합의도출이 깨지면서 정당간의 경쟁이 치열하게 되었으며, 1979년 보수당이 중앙정부를 이끌지만, 노동당이 통제하는 지방자치단체와의 마찰이 심화되었다. 지방자치단체중 매우 규모가 작은 시골지역에서는 무소속의원이 당선되지만 아주 예외적인 현상으로 받아들여 지고 있다.

4. 지방자치단체의 역할분담

영국의 지방자치단체는 다양한 형태를 취하고 있기 때문에 지방자치단체의 역할을 단순화하기가 곤란한 면이 있지만, 중층구조의 지방

자치단체의 경우를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. County Council에서는 지방자치단체의 가장 커다란 역할인 교육을 담당하고 있으며, 교육은 지방자치단체의 예산에서도 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 County Council은 장애인 복지 및 가족복지와 관련한 사회공공서비스업무, 쓰레기 처리업무, 소방과 재난관리, 간선도로의 관리를 담당하고 있다. District Council의 주요 업무는 지역주민의 일상생활에 밀접하게 관련되는 것을 중심으로 이루어져 있는데, 주택문제, 보건환경, 주차장, 레저시설에 관한 업무 그리고 쓰레기 수거를 담당하고 있다. Great London Authority를 제외한 지방자치단체에는 District의 하위에 Parish가 있는데 가로등관리, 버스정류소, 거리의 수거 등을 담당하고 있다. 중층구조를 가진 지방자치단체의 경우 기초지방자치단체에 해당하는 District Council에서 조세징수업무를 담당하고 있으나, 지방자치단체의 대부분의 예산은 상급 지방자치체인 County Council에서 집행한다.

표 지방자치단체의 주요업무

Table1.2a: Services delivered by local government	
Major service	Examples of what is delivered
Education	Schools - nursery, primary, secondary and special Pre-school education Youth, adult, family and community education Student support
Highways, Roads and Transport	Highways - construction and maintenance of non-trunk roads and bridges Traffic management and road safety;parking services Public transport - concessionary fares,support tto operators, co-ordination Airports, harbours and toll facilities

Table1.2a: Services delivered by local government	
Major service	Examples of what is delivered
Social Care for children and Adults	Children's and families' services-support;welfare;fostering;adoption Youth justice - secure accommodation;youth offender teams Services for older people - nursing, home, residential and day care;meals Services for people with a physical disability, sensory impairment, learning disabilities or mental health needs Asylum seekers Supported employment
Housing	Council housing(Housing Revenue Account) Housing strategy and advice;housing renewal Housing benefits;welfare services Homelessness
Cultural services	Culture and heritage - archives, museums and galleries;public entertainment Recreation and sport - sports development;indoor and outdoor sports and recreation facilities Open spaces - national and community parks;countryside;allotments Toursime - marketing and development;visitor information Libraries and information services
Environmental services	Cemetery, cremation and mortuary services Community safety, consumer protection, coast protection, trading standards Environmental health - food safety;pollution&pest control;housing standards;public conveniences;licensing Agricultural and fisheries services Waste collection and disposal;street cleansing
Planning and development	Building and development control Planning policy - including conservation and listed buildings Environmental initiatives Economic and community development

Table1.2a: Services delivered by local government	
Major service	Examples of what is delivered
Protective services	Police services Fire and rescue services Court services - coroners etc
Central and other services	Local tax collection Registration of births, deaths and marriages Elections - including registration of electors Emergency planning Local land charges Democratic representation Corporate management

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.³⁾

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

3) 임성일, 영국지방재정의 최근 동향(I), 155면.

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.⁴⁾

제1기에 해당하는 시기에는 영국의 지방세는 1980년대 말까지는 지방행정구역 내에 있는 자산을 대상으로 부과되던 재산과세로서의 레이트(Rates)라고 일컬어지는 한 가지 세목으로 구성되어 있었다. Rate는 주거레이트(Domestic Rate)와 비주거레이트(Non-Domestic Rate)로 구분되었는데, 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 지방자

4) 김진영, 주요국의 조세제도, 98면.

치단체는 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 지방세 차원에서 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. 주민부담금

제도도 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 10회에 걸쳐 분할 납부할 수도 있다.⁵⁾ 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 이루어진다. 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 상이하다. 각 구간별 세율은 기준이 되는 D구간이 100%가 되고 A등급은 67%로 하향되고 H등급 200%가 되는 등 차등을 두고 있다.

5) 박균조, 영국의 유일한 지방세, 카운실 텍스

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 있지만, 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.⁶⁾

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.

6) 박정수, 주요국의 조세제도, 264면.

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 장려하는 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), 잠정보조

금(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 지방방정부간의 존재하는 행정수요 격차를 보상하는 기능을 담고 있으며 일률교부금은 종전 자원요소(resource element)에 해당하는 것으로 지방정부간의 재정력 격차를 완화시켜 주는 재정조정 기능을 담당하고 있다.⁷⁾ 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 기준

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

에 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 비율결정과 과정에 의해서 최종적으로 산출되는 교부금을 총 의존재원(Aggregate External Finance: AEF)라고 한다. 이러한 AEF는 지방정부가 중앙정부로부터 지원받는 재정 이전(보조)금액으로서 총 표준지출액과 일정한 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 몇 가지 보충보조금(Supplementary Grants)을 빼면 최종적으로 세입지원교부

금(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

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 정책협의체인 지방재정자문위원회(Consultation Committee on Local Government Finance)에서 세입지원교부금의 총규모 등이 결정된다. 정책협의회에서는 특히, 지방재정의 총 적정지출액(total relevant expansion)수준에 대한 예측치를 합의 도출하는 한편 중앙의 지방재정지원 규모를 결정하는데 초점을 맞추고 있다.

총 적정지출액 속에는 학생보조금, 지방세 환급, 주택보조 등 지방의 의무적 경비를 제외한 모든 지방재정지출이 포함되며, 이 과정에서 총 적정지출액에 대한 예측치가 합의 도출되면 중앙정부는 곧 지방재정에 지원할 총 보조금의 규모를 산정한다.

중앙정부가 RGS를 지방정부에 배분하는 과정에서 표준 지출평가액(Standard Spending Assessments: SSA)이 활용되어 특정 지방자치단체의 SSA는 전국 총합 TSS와 특정보조금 합계액에서 해당 지방자치단체의 배분이 결정된다. 반면에 일률교부금은 전국적으로 동○한 단위비용을 지방자치단체에 거주하는 성인인구수를 곱하는 산정방식으로 결정된다.

각 지방정부가 받게 되는 교부금액은 해당 지방자치단체의 SSA와 조세수입의 크기에 의해 결정된다. 표준지출평가액(SSA)은 지방자치단체가 중앙정부의 보조금을 받기 위한 장치로서, 각 지방자치단체의 관점에서 본 절대적 수요를 산정하는 것이 아니고 중앙정부의 시각에서 각 지방정부의 상대적 지출수요를 산정하는 잣대이다. 세입지원교부금의 배분은 SSA와 TSS와의 연계선상에서 중앙정부가 일정한 기준에 의해서 지방정부의 표준행정비용을 추정한 것으로 우리나라 보통교부세의 기준재정수용에게 해당한다고 볼 수 있다. 매년 중앙정부는 parish를 제외한 모든 지방정부들을 대상으로 표준재정지출액을 추정한다. 각 지방별로 표준지출평가액이 산출되는 과정에는 지역의 행정수요와 비용요인을 반영할 수 있는 사회, 인구, 지역특성 변수들이 활용되고 있는데 그 변수에는 인구, 인구특성, 인구밀도 도로연장, 외부모가정, 인종특성 등이 포함된다. 일반적으로 세입지원교부금은 다음과 같은 공식에 의하여 산출된다.

$$RSG = SSA - \{(지방세 수입) + (비주거레이트 수입)\} = SSA - \{(카운슬세 X 지역가구수) + (비주거레이트 X 지역인구)\}$$

위 공식에 의하면 행정수요가 많은 지방자치단체는 상대적으로 높은 재정수요를 인정받게 되고 그 결과 많은 교부금을 받게 된다. 공식에 나타난 변수들 중에서 SSA, 비주거레이트, 인구수, 가구수는 사실상 지방정부가 임의로 변경할 수 없는 변수가 아니면, 지방자치단체가 임의로 변경할 수 있는 변수는 지방세인 카운슬세 뿐이다. 그러므로 지방자치단체들은 카운슬세 세율을 조정함으로써 교부금의 규모를 어느 정도 조정할 수도 있다. 만약 특정 지방자치단체가 재정지출을 증가시키고자 하는 경우에는 자체의 예비금으로 충당하거나 지방세 세율을 인상하는 수밖에 없다.

(4) 측정항목 및 측정단위

표준지출평가액은 우리나라 지방교부세의 기준재정 수요액과 비슷하며 측정항목에다 표준단위 비용을 곱하고 일정한 보정계수를 적용함으로써 산정된다. 측정항목에 적용되는 표준단위비용은 전국의 모든 지방자치단체간에 동일하지만, 표준단위비용에 추가되는 보정요인과 보정계수는 다양하다. 현재 측정항목에는 교육, 대인사회서비스, 경찰, 소방, 민방위, 도로관리, 기타 행정서비스, 자본재정비용의 7개 부분이다.

(5) 보정계수

우리나라의 지방교부금과 비교할 때 기준재정지출액을 산정하는 과정에서 측정항목에다 표준단위비용을 곱하고 보정계수를 적용하는 전체 틀은 비슷하지만, 보정계수가 우리보다 훨씬 복잡하고 상대적으로 중요한 역할을 수행한다. 일반적으로 활용되는 보정계수는 인구·사회·지역·경제적 변수와 제도, 규모관련 변수들인데, 크게 주로 인건비 격차를 보정하는데 사용하는 sparsity factor 보정, 무료급식요인 보정, 지역간 비용조정요인 보정, 규모요인 보정 등이 있다.

비슷한 여건을 갖고 있는 지방자치단체간에 동일한 측정항목이 적용되는 경우에도 보정계수로 인하여 최종적으로 산출되는 교부금액은 상당히 다르게 나타난다. 예를 교육부분에서 물가 혹은 저소득층 밀집 등 도시적 특징이나 도로관리부분에서 지역간의 특수성을 보정계수에 고려하면 상당히 다른 결과를 나타낸다.

(6) 비 교

우리나라에서는 지방교부금을 받는 지방자치단체는 연도별로 비교적 고정화된 반면에 영국에서는 세입지원교부금을 받는 지방정부가 매년 조금씩 바뀌고 있다. 이는 교부금의 결정이 지방자치단체의 표준재정

지출액과 해당 지방자치단체의 지출 수요액의 크기뿐만 아니라 지방자치단체의 지방세 세율조정에 의해서도 조정되기 때문이다. 영국에서는 표준지출 평가액의 산정과정은 물론 보정계수, 배분자료 등을 공개하고 있어서 교부금제도의 투명성과 민주성을 확보하고 있지만 세입지원교부금의 배분을 둘러싸고 지방자치단체가 이의를 제기하는 경우가 있는데 대부분의 이의제기는 측정지표의 선정에 비롯하여 적용자료의 부적합성, 신빙성 결여와 그 부당성에 관한 것들이 있다.

4. 특정보조금 및 보충특별보조금

1) 개 관

특정보조금과 보충보조금은 국가와 지방차원에서 중요한 특정목적의 사업을 대상으로 매년 계속적으로 운영하는 보조금인 데 비해, 특별보조금은 특수한 사정이나 여건의 변화에 대응하여 단년도 내지 한시적으로 운영되는 보조금이기에 영국의 지방재정 현황 통계 파일 삽입 영국의 특정보조금과 보충보조금은 우리의 국고보조금제도와 유사하며, 특별보조금은 특별교부금의 성격을 나타내고 있다.

2) 특별보조금제도

영국에서도 특별보조금(Special Grants)제도가 운영되고 있지만 그것은 우리나라의 특별교부세제도와 상당히 다른 것으로 보인다. 특별보조금은 중앙정부가 특별한 이해관계를 지니거나 중앙정부 시각에서 본 특정 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해 활용되고 있는데 특별보조금이 활용되는 목적은 ① SSA 감소보조금: SSA산정방식 변경으로 인해 상대적으로 재정손실을 입게 된 지방자치단체에 대한 지원 ② 경찰부문 SSA감소보조금: 경찰서비스를 제공하는 지방정부 가운데 경찰부문 SSA 산정방식의 변경으로 인해 재정손실을 입게된 지방정부에

대한 지원, ③ 중앙정부지원보호보조금: 중앙정부의 정책을 수용하여 특정 지방자치단체가 일정한 행정기능을 담당할 경우 그에 소요되는 비용을 지원 특별보조금을 지원하는 목적 등이 있다.

특별보조금의 산출의 공식은 SSA감소보조금의 경우에는 각 지방자치단체별로 아래의 공식에 의해 Z값을 도출하여야 하는데, 산정된 Z값이 각 지방자치단체 수준별로 카운슬세 과표평가 가격대 D의 주태고과 관련된 임계치인 S값보다 큰 경우 특별보조금이 지급되어야 한다.

<p>(B - A) / T = Z</p> <p>T: 세입지원교부금의과 관련된 카운슬세 과표 A: 중앙정부가 산정한 각 지방자치단체의 SSA추산액 B: 각 지방자치단체별로 배정될 SSA추정액 + 해당 지방자치단체에게 지불되어야 할 SSA감소보조금액</p>
--

최종적인 특별보조금은 2가지 경우로 나누어서 산출한다. 먼저 Z값이 S값의 두배보다 크지 않는 경우에는 T(Z-S)의 특별보조금액이 지급되며, Z 금액이 S값의 두배보다 클 경우 TZ(1/2)의 특별보조금이 지급된다.

위에서 살펴본 영국의 특별보조금은 다음과 같은 면에서 큰 차이가 있다.

첫째, 특별보조금의 규모는 법에 의해 국세 등과 일정한 연계성을 지니지 않으며 매년 의회의 승인을 필요로 하며, 둘째, 특별보조금은 일정한 배분공식에 의해 배분되며 그 내역이 공개되며 셋째, 보조금의 금액과 지방재정상의 상대적 위상이 매년 다르고 그 규모가 우리의 특별교부금에 비해 상대적으로 적고 마지막으로 특별보조금의 사용용도가 매우 제한적이다.

5. 사업용세(National Non-Domestic Rate)⁸⁾

1) 개 관

영국은 소득과세의 비중이 54.1%, 소비과세의 비중이 35.0%인 소비과세를 가미한 소득과세형 국가에 속한다. 그러나 지방자치단체는 소득과세와 소비과세가 없는 재산과세 중심의 세수구조이다. 영국의 재산과세는 카운슬세와 사업용세가 중심이다. Business rate라고 불리는 사업 레이트는 국가기관인 평가청 (Valuation office: VOC)에서 평가하지만 이에 따라 지방에서 부과·징수한다. 과거에는 국세형식으로 징수되어 지방에 배분되는 조정재원의 성격이었으나 지방자치 개혁의 일환으로 지방세화되었다. 사업 레이트는 지방자치단체가 기업으로부터 조달하는 조세이지만 과거에는 지방자치단체가 직접 지역기업에 과세하는 것이 아니라 중앙정부가 단일세율을 적용하여 사업 레이트를 징수하고 그 징수한 세수를 인구를 기준으로 지방자치단체별로 배분하였다.

사업레이트에 관한 주요 법규정은 1988년 지방재정법에 들어 있다. 사업레이트의 역사는 1601년부터 시행된 역사가 오래된 조세로서 판례법을 중심으로 수세기에 걸쳐서 발달하였는데 사업 레이트는 부동산에 대해 과세하는 재산점유에 대한 조세이다. 각 소유지는 보험가격과 완전보상의 연간차용을 위해 세를 놓은 재산의 임대료라는 시장임대가격(rateable value)에 근거하여 평가된다. 시장임대가격에 대한 해석은 법원에 의해 결정된다.

사업레이트의 납부총액은 그 세액의 평가에 의해 결정되며 단순비례세율에 의해 증가된다. 단순비례세율은 각 연도마다 의회에서 결정

8) P.K Brown and M. A Hepworth (2002)를 인용한 박정수, 주요국의 조세제도 영국편, 한국조세연구원, 2009.를 주로 참조함.

되는 잉글랜드에 적용되는 단일형태이며, 웨일즈와 스코틀랜드는 독자적인 체계를 가지고 있다. 현재 가격의 반영을 위하여 5년마다 재평가하는데 최근 재평가는 2010년 4월 1일에 이루어졌으며, 2009년 4월 1일의 가격에 근거한다. 다음 재평가는 2015년 4월 1일부터 유효하다.

2) 납세의무자

사업 레이트는 모든 비거주용 부동산세를 부담해야 할 점유자에 대해 과세하며, 조세를 부담해야 할 점유자는 통상 임대하거나 소유자인 재산의 보유자이다. 조세를 부담해야 할 점유자는 소유자가 사용하는 재산인 경우에는 소유자, 임대용 재산인 경우에는 임차인이 된다. 플랜트, 기계장치, 네트워크 형식으로 된 재산인 가스, 급수, 방송시설 등도 과세대상이다. 이때 과세의 근거법은 1998년의 지방재정법(Local Government Finance Act 1998)이다.

3) 세율 및 과세표준

과세표준은 토지와 건물의 임대가치를 기준으로 산정한 점유가치이다. 사업 레이트의 세율은 단순비례세율(uniform business rate)로서 세율인상은 소비자물가지수의 상승률을 초과하지 않는 범위 내에서 소비자물가지수를 감안하여 중앙정부에 의해 결정된다. 잉글랜드의 경우 2009-2010년 표준세율은 48.5이므로 예를 들면, 사업용 자산의 평가된 과세표준 가치가 1만파운드일 경우 감면분을 제외하면 4,850파운드가 과세되는데 슈규모 기업의 경우 각종 감세혜택이 주어진다. 사업레이트는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에서 각각 다른 세율이 적용되고 있으며 세액은 5년에 한번씩 평가되는 시장임대가체에 세율을 곱하여 산출된다. 중앙정부기관인 평가청은 사업 레이트의 목적을 위해 모든 재산의 평가가격을 결정할 권한과 책임을 진다.

4) 과세평가

(1) 평가원칙

사업용 레이트는 오직 비거주용 재산에 대해서만 과세되며, 과세에는 두 가지 필수조건이 적용된다. 첫째, 조세를 부담할 점유자가 존재해야 하며 둘째, 조세를 부담할 부동산이 있어야 한다. 평가원칙은 지방재정법 부칙 6에 규정되어 있다. 매년 임대료가 기대되는 부동산의 평가는 다음의 세 가지 가정을 따른다. ① 임차는 이미 결정된 것을 참고로 한다. ② 부동산의 적정한 수리보수는 임차 이전에 있었으며 합리적인 주인이 비경제적이라고 여기는 수리보수에 대해서는 적용하지 않는다. ③ 점유자는 통상의 점유자 레이트, 수리와 보험 비용을 지불할 의무를 지닌다.

(2) 평가주기

1988년 지방재정법 제41조는 평가목록은 1990년 4월 1일부터 매5년마다 개정될 것이라고 규정하고 있다. 모든 재산은 공정하고 정당한 평가를 위하여 선행평가일의 조건하에 각각의 재평가를 위해 조정된 평가일을 규정한다. 따라서 모든 재산은 선행된 평가일에 재평가된다.

5) 비과세 · 감면대상

잉글랜드의 경우 소규모 기업에게 일반적으로 적용되는 소규모 기업감면(small business rate relief)은 과세표준 1만 5,000파운드, 단 런던의 경우는 2만 1,500파운드, 이하인 경우 해당되는데 감면율은 5,000파운드 이하인 경우 50%, 5,000 - 9,999파운드인 경우에는 100파운드당 1%씩으로 과표가 7,500파운드의 경우 감면율은 25%가 되며 과표가 10,000-14,999 파운드 구간에 속하는 경우 소규모기업 경감레이트

48%가 적용된다. 또한 2008년 4월 1일부터 공한지에 대해서는 사업레이트가 초기 3개월간은 면제되며 공업용지와 창고고용지는 추가적인 3개월간의 면제혜택이 주어진다. 과표가 15,000파운드 이하인 공한지의 경우 감면혜택은 2009년 4월1일부터 2010년 3월31까지 연장되었다.

지방재정법 부칙 5에서 사업레이트 면제에 대하여 규정하는데, 일정한 경우의 ① 농업용 토지, ② 종교적 예배장소 ③ 장애인을 위해 사용되는 소유지, ④ 자선단체, ⑤ 농촌지역 상점 및 우체국 ⑥ 소유자가 없는 재산 등은 법이 정한 비율에 따라 세액이 감면된다.

6) 이의신청

납세의무자 또는 그들의 대표자들은 부담해야할 세액에 대하여 이의를 신청할 수 있는데 목록을 변경하기 위해서는 ① 부동산 목록에서 제시하는 부담세액이 부정확할 때 ② 목록에 나타나야 할 부동산이 목록에 나타나지 않을 때 ③ 주거용 재산으로 산정되거나, 사업 레이트로 면제되어야 하나 그러게 되지 않았을 때 ④ 부동산 주소가 틀렸을 때 ⑤ 부동산에 대한 설명이 틀렸을 때 ⑥ 부동산에 대한 진술에 있어서 목록으로부터 생략되었을 때 등에 한정된다.

7) 최근 동향

사업 레이트에 있어서 개정될 것으로 제안된 주요 내용은 첫째 지방 영업용레이트의 도입이다. 지방정부의 외부 통제가 가능하고 국가적으로 조정되는 단순비례세율이 강조된다. 그리하여 정부는 지방자치단체가 단순비례세율에 추가적으로 지방세를 부과할 수 있도록 허용할 것을 고려하고 있다. 최대 세액은 단순비례세율의 5%를 초과하지 않으며 연간 단순비례세율의 1%보다 더 많이 증가시킬 수 없고 둘째, 소규모 기업을 위한 추가적 경감이다. 정부는 50%로 감면이 3,000 파운드 미만의 세액을 부담하는 소규모 기업에도 주어질 것을 제안하

고 있다. 셋째, 빈번한 재평가에 대한 조정으로 영국정부는 빈번한 재평가에 대해, 5년마다의 재평가가 여전히 적당한지에 대해서 검토하고 있으며, 넷째, 영국정부는 사업 레이트의 개편을 준비하면서 또한 지방자치단체의 자립도 향상을 위한 새로운 계획을 준비하고 있다.

6. 자치단체간 수평적 재정조정

영국에서는 기본적으로 자치단체간의 수평적 재정조정체도가 거의 존재하지 않는데, 이는 영국의 지방자치단체중 대도시는 상당수가 단층제로 운영되고 있으며 지방세 징수에 있어서 지방세를 직접 부과 징수하지 않는 자치단체가 징수자치단체에 대해 *precept*하는 독특한 제도를 갖고 점과 관련이 있다. 즉, 지방세 징수 자치단체가 대신 세금을 걷고 해당 자치단체의 재정수요를 보전해 주는데 지방세를 부과하지 않는 지방자치단체의 재정을 보전해 주는 책임은 지방세를 부과·징수하는 지방자치단체가 진다. 영국의 *precept*제도를 우리나라의 빗대어 설명하면 도의 재정을 기초자치체인 시나 군에서 부과·징수하여 세수의 일정 부분을 도에 이전하는 것이다.

Ⅲ. 가.

1. 세원배분현황

조세에 대한 정부의 권한은 크게 세율·과표 등을 결정할 수 있는 정책결정권, 지방세를 징수할 수 있는 징수권, 지방세 수입을 자율적으로 사용할 수 있는 사용권으로 구분할 수 있는데, 중앙정부와 지방자치단체가 이들 권한 중 각각 어떤 권한을 갖고 있는가에 따라 조세의 성격이 달라진다.⁹⁾ 그런데 영국은 의회가 자치권에 관한 모든 권

9) 안중석, 영국의 정부간 재원배분 현황과 시사점, 한국조세연구원, 2009. 7

한을 가지고 있으며 지방자치단체는 중앙정부의 통제하에 제한된 권한만을 가지고 있다. 영국에서는 지방자치제도는 헌법상의 원리가 아니기에 의회는 지방자치단체에 대해 자치권을 부여할 수도 있고 이를 다시 박탈할 수도 있으며, 그러한 권한의 내용과 실질에 대해 규정할 수도 있고 지방자치단체의 구조를 변화시킬 수도 있다. 중앙정부의 지방자치단체의 자치권에 대한 통제는 구체적인 법률에 정해진 한도 내에서 행사되어야 하나 실제로는 비공식적인 협의·자문 또는 중앙정부의 회람(circular)·메모(memorandum)등의 형식을 통해 통제가 행해지는 경우가 많다. 보수정권에서는 지방자치단체에 대한 통제가 강하였으나 노동당정권때는 지방분권을 촉진하는 여러 조치들이 나왔다. 2000년의 지방정부법(Local Government Act)에는 ① 최선의 가치제도(Best Value): 지방자치단체가 제공하는 모든 공공서비스에 대해 5년마다 평가를 받고 그 결과 성과가 일정수준에 미달하게 되면 해당 서비스에 대해 중앙정부가 직접 개입하여 지방자치단체의 권한을 박탈하거나 다른 지방자치단체로 이전하거나, 개별법(Private Bill)에 의한 자치권부여: 개별 지방자치단체는 특정 중앙정부권한에 대해 자치권을 요청하여 당해 지방정부에만 해당하는 개별적인 자치권을 인정받을 수 있거나 ③ 모범자치단체(Beacon Council)제도: 매년 선정된 특정 서비스에 대해 지방자치단체의 신청을 받아 심사한 후 모범적 서비스를 제공한 지방자치단체에 대해서는 자치권을 확대하는 차등적인 분권화 규정이 있다.

정부와 지방자치단체의 역할부담의 내역을 보면 중앙정부는 국방, 외교, 해외원조, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을 담당하는 한편 주민의 일상생활과 밀접한 복지 및 편익에 관련된 대부분의 기능인 교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리 등은 지방자치단체의 몫이다.

2008/2009년 회계연도 결산기준으로 영국의 공공부문 총 지출에서 지방재정이 차지하는 비중은 26%였다. 이는 2006/2007년의 27%보다 1% 감소하였다.

도표 공공부문 총지출



공공세입부문에서는 지방세인 카운실세가 차지하는 비율은 5%, 조세 수입이 모두 지방으로 배분되는 사업 레이트 수입이 차지하는 비중은 4%이다. 2006/07회계연도의 카운실세가 차지하는 비율은 4%로써 레이트 수입의 비율과 같았는데 2008/09회계연도에는 1%가 증가하였다.

88 도표.

영국의 지방자치단체의 지출은 재원조달 방법에 따라 세입지출(revenue expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구분된다. 세입지출은 사업 레이트를 포함하는 중앙정부의 지원금과 지방정부에서 자체조달하는 카운슬세 수입으로 지불되어야 하는 지출을 의미하며, 자본지출은 목적으로 중앙정부가 지원하는 특정보조금과 차입, 자본수입으로 지출하는 것을 자본지출이라고한다. 중앙정부에서 지방정부에 지원하는 모든 지원금을 총괄하여 총의존재원(Aggregate External Finance: AEF)이라고 하는데, 여기에는 사업 레이트와 세입지원교부금(Revenue Support Grant: RSG), 특정 보조금 등이 포함된다. AEF중에서 사업용 레이트 분배액과 RSG, 그리고 경찰 보조금을 합하여 공식에 의해 배분하는 보조금(Fourmula Grant: FG)이라고 한다.

다음 표에서는 최근 잉글랜드 지역의 지방재정 세출과 세입을 개괄적으로 정하였는데 경상지출 중에서 사용료 수수료, 서비스 판매수입을 차감한 순지출을 순경상지출이라고 하는데, 2009/10 회계연도의 순경상지출액은 약1,156억파운드로서 전연도보다 26억파운드가 증가하였다. 순경상지출액은 교육, 고속도로, 교통, 사회서비스, 주택, 문화·환경·기획, 경찰, 소방·구조, 사법, 중앙행정 등 공공서비스를 제공하는데 사용된다.

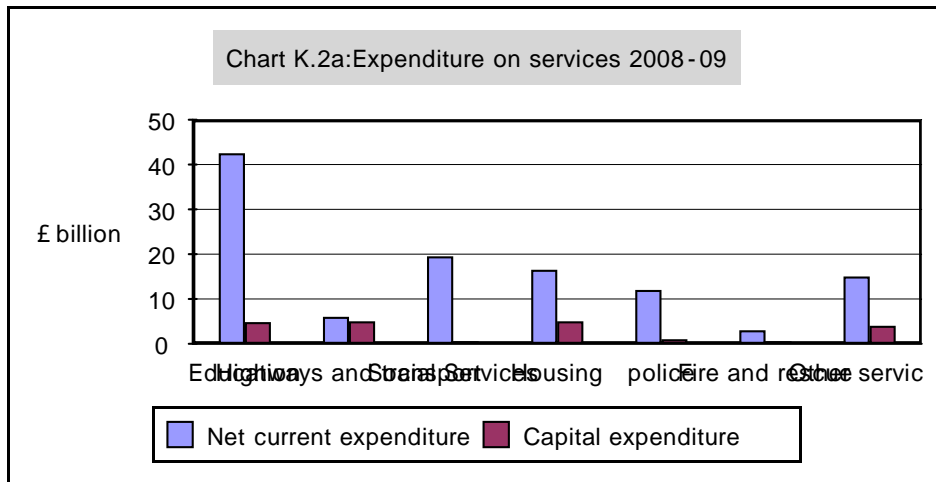


표 지방자치단체 일반회계 세입계정 결산액

--

순경상지출에 자본조달을 위한 지출, 세입회계에서 부담하는 자본지출, 기타 비경상지출과 연금 이자비용을 더하고 이자수입과 AEF에 포함되지 않는 특정보조금을 차감하는 것이 세입지출이된다. 계속

IV. 가 가

1. 최고가치제도

1) 제도의 의의

최고가치제도는 1997년 집권한 신노동당 정부가 종전의 보수당 정부의 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)을 대체하여 도입한 제도이다. 최고가치제도는 지방자치단체를 비롯한 이른바 최고가치기관(Best Value authorities)으로 함께 지정된 소방, 경찰, 국립공원관리기관들이 그들의 기능을 수행함에 있어서 경제성, 능률성 및 효과성의 관점에서 지속적인 향상을 이룰 수 있는 방안을 마련해야 하는 법적의무를 부과한 제도이다. 지속적인 향상 방안은 연도별 최고가치성과계획(Best Value Performance Plan: BVPP)과 개별 및 복합적인 서비스 영역에 대한 정기적인 평가를 통해 실행된다.

2) 최고가치제도의 실행

최고가치제도는 1999년 지방자치법(Local Government Act)에 의해 법제화되어 2000년 4월부터 잉글랜드와 웨일즈에서 시행되었으며 스코틀랜드에서는 이보다 늦은 2003년에 입법이 이루어졌고 중앙집권적인 성격이 다소 완화되었다.¹⁰⁾ 최고가치제도 시행지침에 의하면 최고가치성과관리기본방침을 다음과 같이 6단계로 제시하고 있다.

- ① 기관 목표 및 성과지표설정
- ② 최고가치 평가 계획을 수립하여 지방성과계획에 제시
- ③ 최고가치 평가 수행

10) 임채호, 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도, 사회과학 제42권 제2호, 2009, 123면.

- ④ 최고가치성과계획(best value performance plan)에 성과 및 절약 목표를 설정하고 공표
- ⑤ 독립적인 확인감사(audit inspection) 및 검정(certification)
- ⑥ 주무 장관에게 개입이 필요한 분야 회부

이 중에서 처음 4단계는 지방자치단체가 스스로 실행하는 것이고, 마지막 두 단계는 외부적인 것으로 실제로는 집행되지 않을 수도 있다. 그러므로 지방자치단체로서는 최고가치 평가와 최고가치성과계획이 핵심적인 산출이 된다.

(1) 최고가치 평가 (2면추가)

(2) 최고가치 성과계획 (1면추가)

(3) 최고가치감사 (1면추가)

(4) 서비스실패에 대한 조치

3) 최고가치제도에 대한 평가 (1면 추가)

2. 지방구역종합평가 (5-6면 추가)

1) 제도의 의의 및 도입과정

지방구역종합평가(Comprehensive Area Assessment)는 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯한 일단의 독립적인 지방서비스 감사기관들이 지방공공서비스의 성과 및 그것이 앞으로 지방 우선순위를 효과적으로 충족시킬 수 있을 것인지를 공동으로 평가하는 제도이다. 이 제

도는 지방구역(local area, places) 전체를 평가의 대상으로 하여 지방자치단체가 단독으로 또는 다른 지방서비스 제공 기관들과 연대(partnership)를 형성하여 창출하는 실적에 평가의 초점을 둔다.

2) 지방구역종합평가를 위한 감사기관 조직구조

3) 구역평가와 기관평가

4) 지방구역종합평가의 수행

V.

1. 지방재정의 책임성

영국의 중앙·지방간의 자원배분에서 다른 국가에서 찾아보기 어려운 중요한 특징으로는 지방세제도를 들 수 있다. 영국의 지방세 세율은 법률로 고정시켜 놓지 않고 매년 예산 결정과정에서 세출예산과 국가의 보조금을 포함하여 다른 방법으로 조달할 수 있는 재원의 규모를 모두 결정한 후 부족한 재원을 조달할 수 있는 만큼의 세금을 징수하도록 세율을 결정한다. 그러므로 지방자치단체는 자체사업을 수행하기 위하여 재원을 추가로 조달해야 한다면 그만큼 지방세를 더 징수해야 한다.

영국은 지방재정 세입지출에서 카운슬세 수입이 차지하는 비율이 25%이하로 평균적 책임성은 상당히 낮으나 자체사업 수행을 위해 추가재원이 필요한 경우 추가재원은 모두 지방세 수입으로 조달하므로 한계적 책임성은 매우 높다. 이런 상황에 대해 영국의 지방자치단체들은 심각한 불만을 제기하고 있는데, 재정규모를 약간(1%)만 증가시

키려고 해도 지방세율(평균 4%)을 인상해야 하는 기어링 효과 때문에 지방정부의 재정확대에 대한 정치적 부담이 상당히 크다.

2. 지방세의 비율이 낮음

영국은 지방재정 세입지출에서 카운슬세 수입이 차지하는 비율이 25%이하이다.

3. 국가보조금의 절차적 투명성과 예측가능성

우리나라는 지방교수세 배분액을 세수입의 일정부분으로 법에 규정하는데 비해, 영국은 세입지원교부금 총액이 임의적인 방식으로 결정되어 투명성이 부족하다. 이러한 문제에 대해 중앙과 지방의 대표가 모인 검토위원회에서 협의하여 정하는 방법과 향후 3개년 보조금 지급을 미리 결정하여 발표하는 방식으로 대철하고 있다. 특히 3개년의 보조금 배분액을 미리 결정하여 발표하는 것에 대하여 주목할 필요가 있다.

4. 일반보조금의 세분화

우리나라는 지방재정교부금을 배분할 때 기준재정수요액과 기준재정수입액을 추정하고 양자의 차액을 의미하는 재정부족액의 상대적 크기를 비교하여 배분액을 결정한다, 일반보조금의 배분의 목적인 수직적 자원불균형 보정, 세수입확보능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차보정을 통하여 하나의 산식에 따라 배분하는 것을 의미한다. 이와 달리 영국은 고식에 의한 지원금 총액을 세 가지로 구분하여 각각 독립된 배분산식에 근거하여 보조금을 배분한다.

5. 배분산식의 객관성

공식에 의해 일반보조금을 배분할 때 배분공식은 단순해야 하며, 지방자치단체가 자의적으로 변화시킬 수 있는 변수들을 배제하고 객관적인 변수들에 근거하여 배분액을 배분해야한다. 우리의 경우 이 부분에 대한 많은 비판이 있다. 영국의 배분식은 먼저 세수입 확보능력의 경우 과거의 실적치를 활용하지 않고 동종 지방자치단체의 평균세율을 과세표준에 곱하여 세수입 확보능력을 추정하고 있다. 공공재 공급비용의 격차를 추정하는 항목은 세부항목을 포함하여 전체적으로 10개내외이며, 개별 지방정부에 적용되는 항목은 적게는 1개에서 많게는 7개까지 된다. 각 항목별 수요액 측정 고식은 세 가지 요소로 구성되는데, 첫 번째는 수용자 1인당 기본서비스 비용이고, 둘째는 지방의 특성을 반영한 보정으로서 특정 지역의 공공재 공급비용을 증가시키는 요소들을 고려하여 결정된다. 가장 중요한 요소는 상대적 빈곤성이고 그 외에도 인종별 인구구성 등 구체적 자료를 고려한다.

()

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 코뮌(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(préfêt)가 보유해온 집행권을 양도한다. 이는 결국 주민이 직접 선출한 대표가 도를 관리하는 수단을 보유해야 한다는 것을 의미한다. 행정구역으로서의 도의 기능은 도로행정, 수송, 전기 공급 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.¹⁾

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

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

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.²⁾

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.

2) 이 외에도 유럽연합법이나 보통법률, 명령 등이 있다.

○ 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. 정

부채출법률안 제출 후 24시간 이내에 전항에서 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.³⁾

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.⁴⁾

지방재정에 관한 헌법조문을 신설하여 지방에 재정권을 이양하는 내용을 담고 있으나, 이에 대하여 그 내용이 너무 막연하다는 비판이 있다.⁵⁾ 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 과세기준과 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.⁶⁾

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 “재정조정제도(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.

4

프랑스에서 조세에 관한 법전으로는 일반조세법전(Code général des impôts)이 있다. 조세일반법전은 1948년 제정된 이래 2500여개의 조문으로 구성되어 있는데, 세법조항 이외에도 4개의 별도 부칙(Annexe)을

가지고 있다. 이처럼 조세일반법전은 자세하게 규정되어 있는데 이는 조세법률주의에 충실하고자 하는 것으로 보인다.

조세를 부과 기관에 따라 국가가 부과 징수하는 국세와 지방자치단체가 부과 징수하는 지방세로 구분할 수 있는데, 프랑스에서 국세와 지방세를 모두 조세청에서 부과 징수하는 것이 특징이다. 세목만 국세와 지방세로 분리되어 있지 실제 세무행정은 조세청(본청)과 각 지방자치단체 단위(주로 데파르트망)별로 세무서가 있는데, 여기에서 국세와 지방세를 모두 부과하고 징수한다.

또한 조세와 관련하여 프랑스는 조세절차법(Livre des procédures fiscales)을 별도로 제정하여 운영하고 있다.⁷⁾

지방세 가운데 부동산 이전 부가세가 있는데, 부동산의 이전(유상매매, 증여, 상속 등)에 대해서는 개인의 경우 등록세, 상속세 및 증여세가 부과된다. 이 외에도 각 지방자치단체(꼬뮌, 데파르트망, 레지옹)에서도 이를 과세기초로 삼아서 중첩하여 과세를 한다.

1) 데파르트망의 부동산 이전등기세(Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement)

이 세목은 데파르트망에 속한 세목이다. 납세의무자는 해당 부동산을 취득한 자이고 과세물건은 부동산의 등기행위이다. 과세표준은 부동산 거래시 양도가액이다. 그러나 여기에 양도비용이 추가되며 만일 시장가격이 양도가액보다 높으면 시장가격으로 한다. 양도가액에서 일정한 공제를 해준다. 적용세율은 3.6%이다.(CGI, art. 594 D)

2) 꼬뮌의 부동산 이전 부가세(Taxe communale additionnelle aux droits de mutation)

이 세목은 주민 수가 5,000명 이상 및 관광법(Code de tourism) 제133-13조에서 규정하고 있는 지역에서 의무적으로 부과되는 세금이다. 납

7) 안창남, 주요국의 조세제도 - 프랑스 편, 한국조세연구원, 2009. 10, 339면.

세의무자는 과세물건의 취득자이고 과세물건은 부동산, 집기비품, 지분 등의 유상양도이다. 과세표준은 과세물건의 양도가액이나, 시가가 양도가액보다 높을 경우에는 시가로 한다. 적용세율은 1.2%이다. 그러나 지분 양도의 경우 과세표준금액이 23,000유로 이하의 경우에는 0%, 23,000유로부터 107,000유로 사이에는 0.4%, 107,000유로를 초과하는 경우에는 1%가 적용된다.

프랑스는 국세위주의 조세체계가 확립되어 국세와 지방세의 비율은 약 80 : 20으로 나타나고 있다. 국세와 지방세를 모두 조세청(재정경제부산하)에서 담당하고 국가는 징수관리업무의 수행을 위해 지방세 징수금액의 약 4%를 비용으로 사전 징취하며, 과세기초의 개정작업을 위해 0.4%을 별도로 징수한다. 지방세 부과도 국가가 정한 틀 속에서 밖에 행사할 수 없다. 이와 같이 운영하는 이유로는 행정비용의 절감이라는 측면이외에도 국세와 지방세의 정책의 조화를 위한 것이라 볼 수 있다.

자치단체의 재정수요를 충당하기 위한 재정수입으로는 지방세가 가장 많은 비중으로 2003년 예산 기준으로 47%를 차지하고 그 외에 국가 보조금, 교부금, 지방채, 수익사업을 통한 사용료, 세외수입 등으로 구성되고 있다. 프랑스에서 지방자치의 개혁이후 지방예산에서 지방세의 비중이 상대적으로 높아졌는데, 이는 동등보상의 원칙에 따른 국세의 이전이 보조금의 신설과 함께 이루어져 왔기 때문이다. 1970년에는 지방세입 중 지방세가 차지하는 비중이 33%에 머무르고 있었지만, 1981년에는 37% 그리고 1990년대에 50%이상으로 높아졌다. 국세의 이전으로 대표적인 것은 자동차관련세 및 등록관련세이고 전체 지방세수입에서 차지하는 비중은 11.51%이다.

프랑스의 행정은 국가가 중심이지만 지방행정은 레시옹(26개), 데파르트망(100개), 코뮌(36,783개) 등으로 분산되어 있다(2008년 기준).

프랑스의 지방세 제도는 다음 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

- ① 4대 지방직접세인 건축물 토지세, 미건축물 토지세, 거주세, 사업세에 대하여 상위, 중간, 기초자치단체가 개별적으로 세율을 적용하여 필요한 재원을 확보하고 있다.
- ② 지방세의 세목이 지나치게 많다는 것인데, 자치단체가 관련법을 준수하면서 자율적으로 신설하고 폐지할 수 있는 임시세가 발달되어 있다.
- ③ 지방세 중 영업활동을 하는 개인이나 법인에게 부과되는 사업세의 비중이 매우 높다는 것이 특징인데, 사업세수입의 격차가 자치단체간 재정적 불균형을 초래하는 가장 중요한 원인 중의 하나가 되고 있다.
- ④ 자치단체가 법의 범위 내에서 지방세목에 대한 세율결정권한을 가지고 있는데 이는 재정자치의 확대에 하나의 전기를 마련하고 있다는데 주목할 필요가 있다.⁸⁾

5

프랑스 지방자치단체의 수입재원은 지방세 수입, 세외수입, 이전수입(보조금, 교부금), 지방채 발행을 통한 세원으로 구분된다. 지출항목은 경상지출(인건비, 이자, 이전금), 부채상환, 투자지출로 크게 구분되며, 배분비율은 꼬뮌(46.6%), 데파르트망(28.3%), 꼬뮌조합(13.9%), 레지용(11.2%)순이다.

지방세제도의 경우 법률에 의해서만 지방세의 세목이 결정되며, 각 지방자치단체 간에는 법률이 정한 산한선과 세율규칙을 준수하면서 각기 세율을 적용하여 필요한 재원을 마련하고 있다. 4대 직접 지방세(주거세, 기건축 토지세, 미건축 토지세, 사업세)의 세율은 지방 의회

8) 심영택, 영국과 프랑스의 지방세제, 지방재정과 지방세, 제12권, 2008, 160-161면.

의 의결로 정하며 지방자치단체 세수입의 대부분을 차지한다.

지방정부가 관련 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임의세가 발달되어 있어 지방세의 세목이 많은 실정이다. 예를 들어 오물수거세, 청소세, 구역광고세, 전기세 등이 있다. 지방재정조종제도의 경우, 종전 보조금 위주의 재원이전 방식에서 교부금 위주의 재원이전 방식으로 개편하여 지방자치단체의 자율성을 강화하였다. 정부지원금(2006년)은 경상교부금 60%, 투자비 교부금 11%, 사무이양 보조금 6%, 지방세감면 보조금 23%로 구성되었고, 경상비 교부금은 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 교부하며, 투자비 교부금은 지방자치단체 크기를 기준으로 배분하고 있다. 사무 이양에 따른 보조금은 권한 이양에 따른 재원보전 방안으로 도입하여 절반은 국세세원 이양을 통해, 절반은 교부금으로 충당하고 있다. 지방세감면 보조금은 지방세감면에 따른 지방자치단체의 수입손실 예상액을 산정하여 일정부분 보상하고 있다. 기타 도시연대교부금, 지역불균형시정기금 등은 수평적 재정조정을 위한 기금형 재원에 의하여 활용되고 있다.⁹⁾

6

10)

I. 지방재정지원제도의 현황

1. 국가의 교부금

국가의 교부금은 특정보조금의 비중은 아주 적고 거의 전체가 사용용도가 자유로운 일반교부금으로 되어 있다

일반 교부금의 특징을 보면 다음과 같다.

9) 안영훈, 외국의 지방재정제도 - 지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 2010. 6, 196-197면.

10) 권오성 외, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원, 2006, 12, 117-138면을 참조하였음.

첫째, 표에서 보듯이 교부금의 대부분이 경상경비이고 자본계정의 공공사업에 대한 교부금은 적다.

지방에 대한 국가의 교부금·보조금 및 재정조정의 특징(2002)

	구성비(%)	교부금 내부 구조	지자체간 배분기준
1. 경상계정교부금·보조금	58.37	-	-
경상총합교부금(DGF)	53.54	복수교부금	세수측면 +수요측면
교원주택특별교부금(DSI)	0.73	복수교부금	수요
직업세형평전국기금(FNPTP)	1.61	복수교부금	세수
형평전국기금(FNP)	0.37	복수교부금	세수
지방의원교부금(DEL)	0.13	단일	수요
특정보조금(각종관청)	1.99	-	수요
2. 자본계정교부금·보조금	17.10	-	-
공공사업총합교부금(DGE)	2.45	복수교부금	세수 +수요
부가가치세보상기금(FCTVA)	10.42	단일	수요
교통별착금교부금	0.62	단일	수요
특정보조금(각종관청+국고)	3.61	-	수요
3. 지방분권·사무권한이양 재원보상	24.53	-	-
지방분권일반교부금(DGD)	18.33	복수교부금	수요
중학교정비 department교부금(DDEC)	2.43	단일	수요
직업훈련 레종교부금	3.77	단일	수요
합 계	100	-	-

자료: DB(재무성), DGCL(내무성)

둘째, 경상총합 교부금(DGF)이 월등하게 크고 그것만으로도 교부총액의 절반이 넘는 액수를 차지하고 있으나 그 이외 에도 다수의 교부금이 설정되어 있다.

셋째, 교부금의 총액 결정을 어떻게 해야 하는지 시행 착오가 계속되고 있다.

2. 지방재정조정제도의 특징 및 현황

1) 지방재정조정제도의 특징

첫째, 다수의 교부금에 역할분담을 시키며 각 지방자치단체의 다양성을 존중하듯이 차별화·최적화해서 조정을 행하고 있다.

- 재정조정 상태에 따른 분담
- 지방자치단체의 종류별 분담

둘째, 재정조정 기능이 다음 2가지 점에서 우리나라와 다르다.

- ‘징세협력’이라는 지표를 이용하여 지방세 부담의 격차 시정을 꾀하고 있음
- 재정수요의 전부가 아닌 일부를 증시하고 있음

셋째, 재정조정의 강화가 요구되고 있는 한편, 지방재원의 안정성도 필요로 하고 있어 그 어느 쪽을 증시할 것인가를 둘러싸고 ‘줄다리기’가 계속되고 있다.

재정조정 강화와 재원안정의 균형을 어떻게 맞출 것인가의 문제는 프랑스에서 계속 제기되고 있는 이슈이다.

2) 지방재정조정의 유형

경상비 교부금

- 종합경상교부금
- 종합경상교부금의 꼬뮌분
- 종합경상교부금의 꼬뮌 협력체
- 종합경상교부금의 데빠뜨망분

- 레지옹의 종합경상교부금 ○ 다른 경상교부금
 - 교직원특별교부금(DSI)
 - 지방의원교부금
 - (La dotation elu local)
- 투자비 교부금
- 종합투자교부금(DGE) ○ 농촌발전교부금(DDR)
- 부가가치세보상기금(FCTVA) ○ 교통별척금
- 사무이양 보상보조금
- 종합분권화교부금(La dotation generale de decentralization)
- 학교시설정비교부금(DRES)
- 중학교시설정비 데빠뜨망교부금(DDES)
- 지방세 감면보조금

정부에 의해 보상받는 법적감면보상은 2006년 14,726(백만)유로이며 그중 10717(백만)유로는 감면보상(la compensation des degrevement)이며 정부에 의해 주어지는 사업세감세보상교부금(La dotation de compensation de la taxe professionnelle)은 총 1116(백만) 유로이다.

프랑스의 지방재정조정의 구조

		2004년예산안(%)	2005년예산안(%)	2006년예산안(%)
경상비교부금	+종합경상교부금(DGF)	36,826(61.2)	37,095(60.4)	38,250(59.2)
	-특별인상의 DGF	36,775	37,085	38,106
	-DSU, DSR, DNP 조정	36		-11
	-정비교부금특별인상	15	10	
	-데빠뜨망 DGF 인상			155
	+교직원특별교부금(DSI)	188	165	136

중앙과 지방의 재정관계에 관한 법제연구 (2)

		2004년 예산안(%)	2005년 예산안(%)	2006년 예산안(%)
	+지방의원교부금	47	49	61
	+중앙부처특정보조금	892	902	
	+광산사용료및기본손실보상금	138	138	164
	+긴급거처지원기금(FARU)			20
	+데파트망결집기금			100
	소 계	38,091(63.3)	38,348(62.4)	38,730(60.0)
투자비교부금	+종합투자교부금	904	932	770
	+농촌발전교부금(DDR)	116	120	124
	+부가가치세보상기금(FCTVA)	3,710	3,791	4,030
	+교통별교부금	500	560	620
	+중앙부처특정보조금	1,124	1,006	1,767
	+국고특별회계	37	37	0
	소 계	6,392(10.6)	6,445(10.5)	7,311(11.2)
사무이양보상보조금	+종합분권화보조금(DGD)	797	858	1,032
	+직업교육보조금	1,862	2,053	1,611
	+학교시설, 중학교시설정비 데파트망 및 레지옹 교부금	895	921	958
	+코르시카 지방분권화 일반 보조금	245	257	265
	소 계	3,799(6.4)	4,089(6.7)	3,867(6.0)
지방세감면보조금	+사업세감세보상교부금	1,370	1,224	1,116
	+고용 및 투자 감면	122	78	78
	+Pantin 규정에 따른 특별인상	36	18	
	+기건축물 및 미건축물세의 면세보상교부금			
	+지방세 관련 감면 보상	2,207	2,485	2,699
	+기타법적감면보상	8,028	8,625	10,717
	+지방세폐지보상금 -급여세 부분폐지	109	113	116
	소 계 (DGD에 의한 보상세 폐지외)	11,871(19.7)	12,543(20.4)	14,726(22.8)
양도세제외 소계	60,153(100)	61,425(100)	64,634(100)	

자료: DB(재무성), DGCL(내무성)

3. 지방재정조정제도 예시 : 경상비교부금을 중심으로

1) 종합경상교부금

- 종합경상교부금 설치 의의
 - 종합경상교부금의 재원을 경제활동의 발전에 부응하여 충분히 신장하는 세 즉, 부가가치세로 함
 - 종전의 교부금(VRTS)과의 연계성을 확보하기 위해 완화 조치를 강구
 - 지방자치단체간의 재정력 불균형을 고려하여 균형을 위한 제도를 강화하는 동시에 특수사정을 더욱 반영
- 종합경상교부금의 교부대상은 꼬뮌 및 꼬뮌간 광역행정조직과 함께 데빠뜨망으로 되어 있음
- 종합경상교부금의 총액
 - 종합경상교부금의 재원은 국세로 되어 있는 부가가치세의 일정비율로 되어 있는데, 그 신장율은 종래의 부가가치세 신장율에 연결되어 있지만, 1990년도의 예산법 제47조에 의거하여 1992년 이후는 소비자물가지수의 연평균신장율과 국내총생산 성장률의 2/3를 합산한 것이 새로운 신장율로서 적용되고 있음.
- 종합경상교부금의 꼬뮌과 데빠뜨망간의 배분
 - 종합경상교부금의 총액에서 지방재정위원회의 운영경비 및 노동조합의 전속직원의 급여상당액을 공제하고, 그 잔액을 전년도의 꼬뮌과 데빠뜨망의 종합경상교부금의 금액에 비례시켜 꼬뮌과 데빠뜨망에 배분

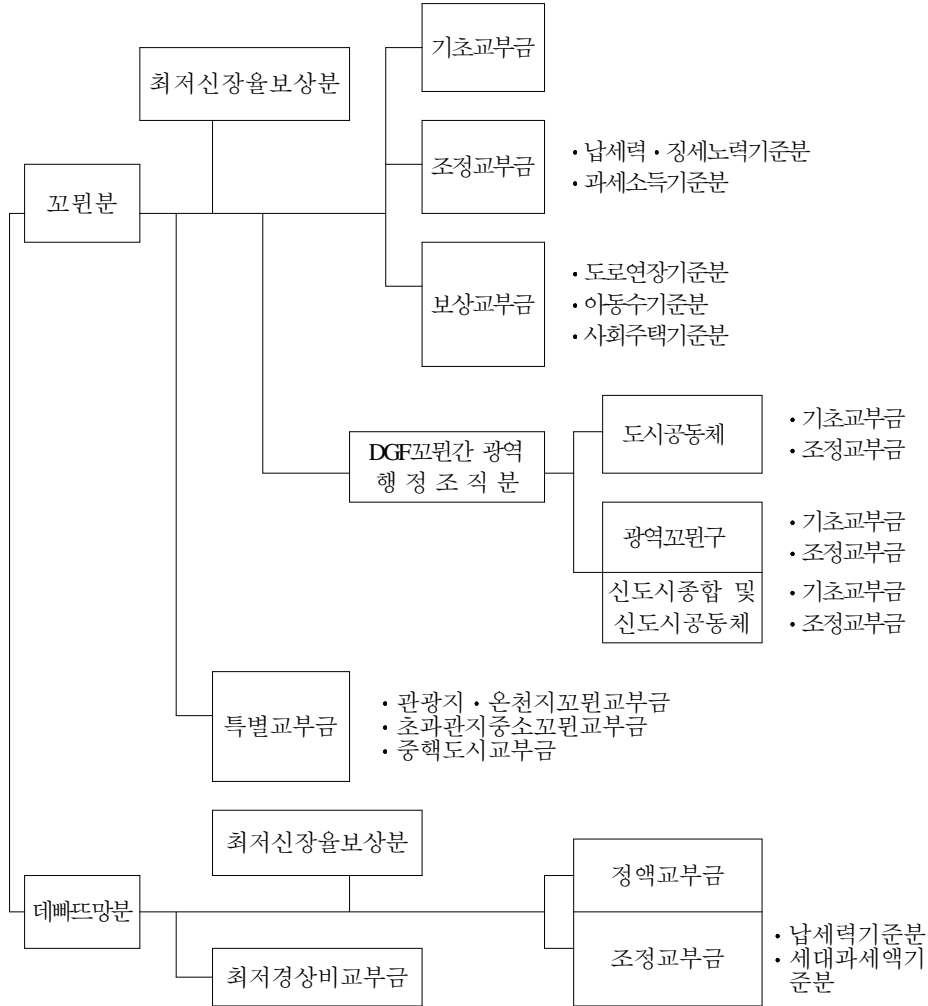
□ 종합경상교부금의 꼬뮌분

- 종합경상교부금의 꼬뮌분에 대한 배분은 다음 2종류를 공제하고서 이루어짐
 - 특별교부금
 - 최저신장율보장분
- 특별교부금과 최저신장율보장분을 공제한 후의 금액에서 꼬뮌간 연합체에 관계된 종합경상교부금분을 뺀 잔액이 다음 3개의 교부금으로 꼬뮌간에 배분
 - 기초교부금
 - 조정교부금
 - 보상교부금

□ 종합경상교부금의 데빠뜨망분

- 종합경상교부금의 데빠뜨망분은 종합경상교부금의 약16%이상을 점하고 있는데, 이것을 배분함에 있어서 다음 2가지의 공제가 우선 이루어 짐.
 - 최저경상교부금(dotation de fonctionnement minimal: DFM)
 - 최저신장율보상분(dotation de garantie)
- 공제된 후의 잔액(Sd)은 다음 2가지 교부금에 의하여 각 데빠뜨망간에 배분
 - 정액교부금(dotation forfaitaire) : Sd의 45%
 - 조정교부금(dotation de perequation): Sd의 55%

종합경상교부금의 배분



2) 교직원특별교부금(dotation speciale instituteurs : DSI)

- 교직원의 주거생활을 확보케 하기 위한 코뮌의 부담경비를 보전하는 것을 목적으로 창설, 직접적으로 지방공무원 전국 인사 관리국이 자금을 관리하고 배분

4. 시사점

프랑스의 지방재정조정제도의 최근의 변화는 다음과 같다.

첫째, 경상부문, 투자부문, 사무이양보상, 지방세 감면보조 중에서 경상부문에 초점을 두고 있다.

둘째, 프랑스의 지방재정조정제도는 중간자치단체인 데파르트망이나 상위자치단체인 레지옹(권역)보다는 기초자치단체인 꼬뮌(시·군·구)에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 프랑스의 중앙정부는 교부금 및 보조금의 분배체계에 있어 중립적인 기관이라 할 수 있는 지방재정위원회의 의견을 사전에 반영하여 지방자치단체와의 갈등을 최소화 하고 있다.

넷째, 프랑스는 중앙의 재정이양을 통해서 지방의 자율성 확대함에 있어서 사전적 재정통제방식을 폐지하고 사후적 재정통제방식을 적용하여 책임을 규명하는 시스템으로 전환시키고 있는데 이는 중앙과 지방간의 신뢰의 구축에 초점을 맞추고 있다.

7

(Comité des finances locales)

1. 지방재정협의회 구성

지방재정협의회는 국회의원과 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌과 그 연합체에서 선출된 대표 그리고 국가의 대표자들로 구성된다.

지방재정협의회는 2명의 국민의회 의원, 2명의 상원의원, 레지옹 의회 의장단에 의하여 선출된 2명의 레지옹 의회 의장, 최소한의 교부금을 받는 데파르트망을 위한 데파르트망 의회 의장단에서 선출된 4명의 데파르트망 의회 의장, 꼬뮌협의체 의장단에 의하여 선출되는 7명의 꼬뮌 협의체 의장, 15명의 시장, 데크레에 의하여 임명되는 11명의 중앙 정

부 대표로 구성된다. 따라서 총 43명으로 구성된다.

2010년 3월 현재 구성을 보면 다음과 같다

국민의회 의원(DÉPUTÉS)

정위원

M. Jacques PELISSARD (Jura)

M. Michel PIRON (Maine-et-Loire)

예비위원

M. Guy GEOFFROY (Seine-et-Marne)

M. Marc LAFFINEUR (Maine-et-Loire)

상원의원(SÉNATEURS)

정위원

M. Bernard SAUGEY (Isère)

M. Charles GUENE (Haute-Marne)

예비위원

M. Alain ANZIANI (Aquitaine)

M. Jean-Claude FRÉCON (Rhônes-Alpes)

레지옹 의회 의장(PRESIDENTS DE CONSEIL RÉGIONAL)

정위원

M. Jean-Paul HUCHON (Ile-de-France)

M. Jean-Yves LE DRIAN (Bretagne)

예비위원

M. François BONNEAU (Centre)

데파르트망 의회 의장(PRESIDENTS DE CONSEIL GENERAL)

정위원

M. Philippe ADNOT (Aube)

M. Augustin BONREPAUX (Ariège)

M. Thierry CARCENAC (Tarn)

M. Alain LAMBERT (Orne)

예비위원

M. Philippe LEROY (Moselle)

M. Bernard DEROSIER (Nord)

M. Yves KRATTINGER (Haute Saône)

M. Maurice LEROY (Loir-et-Cher)

해외영토 시장(MAIRES DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER)

정위원

M. Jean-Claude FRUTEAU (Saint-Benoit, La Réunion)

예비위원

M. Félix DESPLAN (Pointe-Noire, Guadeloupe)

해외지역 시장(MAIRES DES COMMUNES DES TERRITOIRE D'OUTRE-MER)

정위원

M. Michel BUILLARD (Papeete, Polynésie Française)

예비위원

M. Alain LAZARE (Boulouparis, Nouvelle-Calédonie)

관광 시장(MAIRES DES COMMUNES TOURISTIQUES)

정위원

M. Marc FRANCINA (Evian-les-Bains - Haute-Savoie)

예비위원

M. Philippe SUEUR (Enghien-les-Bains - Val d'Oise)

산악지역 시장(MAIRES DES COMMUNES DES ZONES DE MONTAGNE)

정위원

M. Didier MIGAUD (Seyssins - Isère)

예비위원

M. Martial SADDIER (Bonneville - Haute Savoie)

해안지역 시장(MAIRES DE COMMUNES DE ZONE LITTORALE)

정위원

M. Jean-François RAPIN (Merlimont - Pas-de-Calais)

예비위원

M. Loïc LE MEUR (Ploemeur - Morbihan)

인구 2000명 미만 시장(MAIRES DE COMMUNES DE MOINS DE 2000 HABITANTS)

정위원

M. Charles de COURSON (Vanault-les-Dames - Marne)

M. Ambroise DUPONT (Victot-Pontfol - Calvados)

M. Pascal JOLY (Ouroux-en-Morvan - Nièvre)

예비위원

M. Antoine DE MENTHON (Menthon-Saint-Bernard)

M. Paul GIROD (Droizy - Aisne)

M. Denis DURAND (Bengy-sur-Craon - Cher)

인구 2000명 이상 시장(MAIRES DE COMMUNES DE 2000
HABITANTS ET PLUS)

정위원

Mme Marie-France BEAUFILS (Saint-Pierre-des-Corps - Indre-et-Loire)

M. Jean-Claude BOULARD (Le Mans - Sarthe)

M. Gilles CARREZ (Perreux-sur-Marne - Val-de-Marne)

M. Michel CHARASSE (Puy-Guillaume-Puy-de-Dôme)

M. Pierre JARLIER (Saint-Flour - Cantal)

M. Philippe LAURENT (Sceaux - Hauts-de-Seine)

M. François PUPPONI (Sarcelles - Val d'Oise)

예비위원

Mme Karine CLAIREAUX (Saint-Pierre - Saint-Pierre-et-Miquelon)

M. Antoine HOME (Wittenheim - Haut-Rhin)

M. Arsène LUX (Verdun - Meuse)

M. Jérôme ROYER (Jarnac - Charente)

M. Vincent DELAHAYE (Massy - Essonne)

M. Laurent LAFON (Vincenne - Val de Marne)

M. Christian PIERRET (Saint-Dié-des-Vosges - Vosges)

꼬뮌 연합체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES)

정위원

M. François CUILLANDRE (CU de Brest, Finistère)

예비위원

M. Bernard CAZENEUVE (CU de Cherbourg, Manche)

인구밀집지역공동체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATIONS)

정위원

M. Charles-Eric LEMAIGNEN (CA d'Orléans Val de Loire, Loiret)

예비위원

M. Alain CLAEYS (CA de Poitiers, Vienne)

일반조세법전 1609조 nonies c 공동체 의장(PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES AYANT OPTÉ POUR LE RÉGIME FISCAL DE L'ARTICLE 1609 NONIES C DU CGI)

정위원

M. Gérard GOUZES (CC du Val de Garonne, Lot-et-Garonne)

예비위원

M. Michel GUEGAN (CC du Val d'Oust, Morbihan)

일반조세법전 1609조 nonies c가 적용되지 않는 공동체 의장 (PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES N'AYANT PAS OPTÉ POUR LE RÉGIME FISCAL DE L'ARTICLE 1609 NONIES C DU CGI)

정위원

M. André LAIGNEL (CC du pays d'Issoudun, Indre)

M. François DE MAZIERES (CC du Grand Parc, Yvelines)

예비위원

M. Jean-Louis DE MOURGUES (CC Bessin, Seules et Mer, Calvados)

M. Jean GIRARDON (CC autour du Mont-Saint-Vincent, Saône et Loire)

꼬뮌 조합 의장(PRÉSIDENTS DE SYNDICATS DE COMMUNES)

정위원

M. Denis MERVILLE - Syndicat de transports scolaires de St-Romain-de-Colbosc (Seine-Maritime)

예비위원

M. Christophe ROUILLON - Syndicat Intercommunal pour la constitution de la piste d'athlétisme de Coulaines et Sargé-lès-le-Mans et syndicat intercommunal à vocation scolaire de l'école Molière (Sarthe)

신인구밀집지역 의장(PRÉSIDENTS D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES)

정위원

M. Dominique VEROTS - SAN de Sénart en Essonne (Essonne)

예비위원

M. Brenard GRANIE - SAN Ouest-Provence (Bouches-du-Rhône)

중앙 정부 대표(REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT)

정위원

M. Eric JALON (Directeur général des collectivités locales, MIOCT)

M. Bruno DELSOL (Adjoint au directeur général, DGCL, MIOCT)

M. Jean-Christophe MORAUD (Sous-directeur des finances locales et de l'action économique, DGCL, MIOCT)

Mme Anne ARCHAMBAULT (Secrétaire du CFL, chef du bureau des concours financiers de l'Etat, DGCL, MIOCT)

M. Vincent BOUVIER (Directeur général à l'Outre-mer)

M. Stéphane GUENÉ (Sous-direction des finances publiques, Ministère de l'Economie)

M. Eric QUERENET de BREVILLE (Sous-directeur, direction du budget, Ministère du Budget)

M. Frédéric IANNUCCI (Chef de service, direction générale des finances publiques, Ministère du Budget)

M. Philippe-Emmanuel DE BEER (Sous-directeur C, Ministère de l'économie)

M. Hervé MASUREL (Secrétaire général du Comité interministériel des villes, Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la Ville)

M. Jacques AUGUSTIN (Directeur du tourisme, Ministère de l'Economie)

예비위원

M. Stanislas BOURRON (Sous-directeur des compétences et des institutions locales, DGCL, MIOCT)

Mme Laurence MEZIN (Sous-directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale)

M. Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ (Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, DGCL, MIOCT)

M. Alaric MALVES (Secrétaire de la CCEC, chef du bureau des financements des transferts de compétences, DGCL, MIOCT)

M. Bertrand BEAUVICHE (Chef du bureau Collectivités locales, Outremer)

M. Antoine DERUENNES (Chef du bureau "Synthèse des finances publiques", DGTPE)

M. Vianney-Marie BOURQUARD (Chef du bureau 5-BCL, direction du budget, Ministère du Budget)

M. Jean-Luc BRENNER (Sous-directeur, direction générale des finances publiques, Ministère du Budget)

M. Guillaume TALON (Chef du bureau C1, Ministère de l'Economie)

M. Patrick SILLARD (Sous-directeur des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective au SGCIV, Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la Ville)

M. Jean BEMOL (Adjoint au sous-directeur des politiques touristiques, Ministère de l'Economie)

지방재정협의회는 호선으로 의장을 선출하며, 3년마다 새로이 선임된다. 평균적으로 1년에 5번 정도 회합을 한다.

2. 지방재정협회의의 권한

지방재정협의회는 국가 재정에 있어서 지방자치단체의 이익을 대변하기 위한 단체로서의 역할을 한다.

지방재정협의회는 지방자치단체에 대한 국가의 주요한 재정 교부금 분배에 대한 통제와 결정권을 가진다. 즉 지방자치법전 제1211-3조에 의하여 지방재정협의회는 경상비교부금(*la dotation globale de fonctionnement*) 분배를 통제한다. 지방자치법전에서 정한 범위 안에서 정액교부금(*la dotation forfaitaire*) 액수를 정할 수도 있다. 정부는 정부제출 법률안이나 정부의 수정법률안 또는 지방자치단체의 재정적 요소를 포함하는 명령에 대하여 지방재정협의회에 자문을 구할 수 있는데, 이러한 것은 데크레에 의하여 의무적인 자문이 된다.

지방재정협의회는 정부와 의회에 지방자치단체의 재정에 관련한 법률안에 필요한 보고서를 제출한다. 지방재정협의회는 매년 행정 회계에 근거하여 지방자치단체의 재정상황에 대한 보고서를 작성한다. 다년 보고를 위하여 지방재정협의회는 지방자치단체의 지출평가를 연구할 수 있는데, 이를 위하여 협의회 위원들로 구성된 보고위원을 임명할 수 있다(지방자치법전 제1211-4조).

3. 지방재정 보고관(observatoires des finances locales)

지방재정 보고관은 지방자치법전 제1211-4조에 규정되어 있는데, 지방재정협의회 안에 구성되어 있다.

4. 부담평가자문위원회(commission consultative sur l'évaluation des charges)

부담평가자문위원회는 지방자치법전을 개정하는 내용을 담고 있는 지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률(LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) 제118조에 의하여 그 역할과 구성이 개정되어 졌다. 지방자치법전 제1211-4-1조에 규정되어 있는 부담평가자문위원회는 국가와 지방자치단체 산에 권한 이양에 따른 평가와 보상에 관하여 지방재정협의회에 자문을 한다.

5. 규범평가자문위원회(commission consultative d'évaluation des normes)

규범평가자문위원회는 2007년 12월 27일 2007년 추가경정예산법률 (la loi de finances rectificatives n° 2007-1824 du 25 décembre 2007) 제97조에 의하여 지방재정협의회 안에 구성되었다. 지방자치법전 제1211-4-2조에 규정되어 있는 규범평가자문위원회는 국가의 담당 행정기관 대표와 의회 대표, 지방자치단체 대표로 구성되는데 지방자치단체에 의하여 선출된 대표가 의장을 맡는다.

()

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. 그동안 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.¹⁾ 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.

II.

1. 중앙과 지방의 재정관계로서 재정고권의 개념

중앙과 지방의 재정관계는 이른바 고권의 분배로 나타난다. 국가의 재정고권(Finanzhoheit)은 국가고권의 일부로서 특히 조세고권이 중요

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

한 의미를 갖는다. 국가의 재정·조세고권은 크게 입법고권, 수익고권, 행정고권이라는 세 가지 모습을 갖는다.²⁾ 통상 지방자치단체의 재정고권은 허용된 수입의 범위 내에서 예산운영 및 재산관리를 포함한 수입과 지출에 관한 지방자치단체의 권리를 의미한다.³⁾ 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 주어져 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 있다.⁴⁾ 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 국가행정기관이 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

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.

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

규정되어 있다.⁵⁾

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.

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.

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

(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.⁶⁾

(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 현대

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

화를 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.⁷⁾

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*)⁸⁾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 행

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

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

위능력을 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.

기본법 제143d조에서 베를린, 브레멘, 자알란트, 작센-안할트, 쉘레스비히-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 제91d조⁹⁾에 의해 공행정에서 행정능률을 비교(Leistungsvergleich)할 때 연방과 주들의 협력을 위한 헌법적 기초가 만들어 진다.¹⁰⁾

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.

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.¹¹⁾

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

2) 주요골자

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

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

12) Vgl. BT-Drucksache 16/12400.

먼저 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)¹³⁾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 연방국가 공동체의 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.

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 예산긴

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

급사태임박의 확정절차와 그 요건, 예산긴급사태를 피하기 위한 개선 프로그램의 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.¹⁴⁾

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

이 법률은 기본법 제143d조를 근거로 하여 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 쉘레스비히-홀스타인주에 대해 2011년부터 2019년까지 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 Konsolidierungspfad)라는 요건이 구체화되고 이를 준수하지 않는 경우의 결과가 규정된다.¹⁵⁾

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

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

Ⅲ.

1. 조세입법에 대한 권한분배 : 독일기본법 제105조

(1) 연방의 입법권한

연방의 조세입법권한에 있어서는 여전히 기본법 제105조 1항에 따른 배타적인 권한과 제105조 2항에 따른 경합적 입법권한이 구별되어야 한다.

1) 연방의 배타적 입법권한

기본법 제105조 1항에 따른 연방의 배타적 입법권한은 단지 부차적인 의미만을 가진 것으로 입증되는데, 이는 그러한 권한이 관세(Zölle)와 재정독점(전매, Finanzmonopol)에만 미치기 때문이다. 관세의 경우 반대급부의 성격이 없이 단지 1회 강제적으로 부과되는 조세의 문제인데, 이것은 그에 대해 적용되는 세율에 따라 상품의 국경이동에 대해 징수된다.¹⁶⁾ 기본법 제105조 2항의 문헌(“그 밖의(sonstige)” 조세(Steuer))과 제106조 1항 1호가 벌써 관세는 헌법적 조세개념에 해당한다는 것을 보여준다. 조세기본법(AO)¹⁷⁾ 제3조 1항 2호는 마찬가지로 법률상 조세개념에 관세를 포함하고 있다. 유럽통합의 진전과 함께 관세 및 그와 관련된 연방의 입법권한은 점차 그 의미를 상실하고 있다. 1997년 10월 2일의 유럽공동체 창설에 관한 조약(EGV) 제23조, 제25조에 규정된 관세동맹 때문에 회원국들 간의 관세는 폐지되었다. 그 결과 관세는 유럽공동체의 외부에 대해서만 아직 고려될 뿐이다. 관세동맹의 창설을 근거로 관세율에 대한 권한(Tarifhoheit)은 유럽공동체조약에 의하여 공동체로 넘어갔다. 공동체는 1968년 제3국에 대하여 공동의 세율

16) BVerfGE 8, 260, 269 f.

17) Abgabenordnung(AO)을 조세기본법으로 번역한다. 우리의 국세기본법과 유사한 내용을 가지고 있기 때문이다.

을 도입하였다. 세율외의 관세권(Zollrecht)의 경우 유럽공동체에 의해 포괄적으로 규율되지 않는데, 유럽공동체법 외에 국내의 관세법이 계속 적용된다.¹⁸⁾

수입을 획득할 목적으로 제3자를 배제하고 일정한 경제재를 제조하거나 획득 또는 매매하기 위한 국가의 권리는 재정독점(전매, Finanzmonopol)으로서 표현된다. 기본법 발효당시에는 증류주 또는 화주 전매(Branntweinmonopol, 1922년 4월 8일의 법, RGBL. I S. 335, 405)와 1982년 8월 27일 법률(BGBl. I S. 1241)로 1983년 1월 16일부로 폐지된 발화용품 전매(Zündwarenmonopol, 1930년 1월 29일의 법, RGBL. I S. 11)¹⁹⁾가 있었다. 기본법의 전매는 기본법 제105조 1항, 제106조, 제108조 1항에 언급되어 있었기 때문에 기본법 발효당시부터 존재했던 위 두 개의 전매는 기본법 제12조 1항에 보장된 직업선택의 자유에 대한 헌법이 직접적으로 가한 부문별 제한(verfassungsunmittelbare sektorale Beschränkung)이다. 기본법 제105조 1항은 사실 새로운 전매의 도입을 방해하지는 않지만 그의 도입은 기본법 제12조 1항에 의해 좌절된다. 전매는 기본법 제12조에 관한 연방헌법재판소의 3단계이론(E 7, 377, 407 f.)에서 객관적인 직업허용제한(Berufszulassungssperre)을 의미하는데, 이를 위하여 수입획득의 목적만으로는 정당화요소로서 충분치 않으며 특히 연방이 다른 수입획득의 가능성을 가지고 있기 때문이다. 그러한 한에서 증류주 또는 화주 전매(Branntweinmonopol)에 어떤 다른 전매가 추가될 수 없다.²⁰⁾

2) 연방의 경합적 입법권한

배타적인 입법과 달리 경합적인, 잠재적으로(potentiell) 연방과 주들에게 규율하도록 수권하는 입법이라고 해도 무조건적인(voraussetzungs-

18) Hennecke, Rn. 655.

19) RGBL. I은 당시의 바이마르공화국의 제국법률공보 제1부를 의미함.

20) Hennecke, Rn. 656.

los) 것은 아니다. 기본법에 명시적으로 언급된 사항입법은 (여기서 세법외의 입법에 대하여 기본법 제74조, 제74a조의 목록을 원용하여야 한다) 연방에 대하여 기본법 제72조 2항에 따라 연방 법률에 의한 규율필요성이 존재하여야 한다. 기본법 제105조 2항의 경우 사항영역의 관점에서 뿐만 아니라 경합적 입법을 이용하기 위한 실질적 요건과 관련해서도 특수성이 존재한다.²¹⁾

기본법 제74조 및 제74a조 내지 제105조 2항(구법)과 달리 기본법 제105조 2항은 목록형식으로 나열하지 않는다. 개별적인 조세나 조세의 종류를 언급하지 않고 오히려 일반조항 형식으로 “그 밖의(sondtige)” 조세로 파악한다. 반대추론에 의하면 기본법 제105조 2a항과 바이마르 공화국 헌법(WRV) 제137조 6항과 결부된 기본법 제140조에서 지역소비세(die örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer) 내지 교회세(Kirchensteuer)만이 기본법 제105조 2항의 “그 밖의” 조세에 포함되지 않는다는 결론이 나온다. “그 밖의” 조세의 개념을 적극적으로(positiv) 기술해야 하는지는 일부 다투어진다. 그 밖의 조세 개념은 전래의 조세들과 기본법 제106조가 수익배분을 열거적으로 규정한 조세 유형, 그의 구성요건적 형태를 파악하고 있다는 점에 대해서는 의문이 없다. 그에 반해 기본법 제105조 2항이 그 밖의 조세개념으로 존재하는 조세뿐만 아니라, 독일 조세체계가 알지 못하거나 이러한 형태로 알지 못하는, 장래 도입될 조세도 파악하는 일반적인 조세 발굴권(ein allgemeines Steuerfindungsrecht)을 규정하고 있는지는 다투어진다. 예컨대 시민세(Bürgersteuer), 기계세(Maschinensteuer), 가치창출세(Wertschöpfungsteuer), 다양한 환경세생태세(Ökosteuer) 등도 논쟁 중에 있다.²²⁾

한 견해에 따르면²³⁾ 이는 명료한 문언 내지는 규정의 의도를 고려하여 긍정된다. 기본법 제105조 2항은 이 규범이 입법자의 형성의 자

21) Hennecke, Rn. 657.

22) Hennecke, Rn. 658.

23) Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, GGK, Art. 105 Rn. 16 f.

유 제한을 확정하는 것이라는, 이는 강력한 조세개혁을 차단하는 것이라는 점을 암시하지 않는다.

지배적인 견해에 의하면, 기본법 제105조 2항을 근거로 한 조세 발굴권 및 조세 변경권은 연방과 주들, 지방자치단체에 대한 조세수익 배분을 규율하는 기본법 제106조의 목록에 열거된 조세들과 조세유형들에 제한된다. 지배적인 견해(h.M.)에 동의한다. 기본법 제106조는 상세하고도 중국적인 조세수익배분 규정을 포함한다. 기본법 제106조에 열거된 조세 및 조세유형 가운데 어떤 것에도 속할 수 없는 조세가 발굴될 수 있다면 그 자체로 완결된 수익배분체계가 위태로워질 것이다. 개별적으로 귀속될 가능성이 없는 조세에 대한 포괄적 구성요건근거규정(Auffangtatbestand)을 기본법 제106조는 포함하고 있지 않다. 기본법 제106조의 밖에서도 제106조에 포섭될 수 없는 새로운 유형의 조세에 대해 수익권한을 정당화하는 데 성공할 수 없다. 기본법 제106조는 중국적인(abschließende) 특별규정이기 때문에 기본법 제30조²⁴⁾에 소급하는 것 및 주들에게 수익을 배분하는 것이 고려되지 않는다. 다른 경우에는 주들이 기본법 제106조의 수익배분을 자신을 위하여 변경할 수 있을 것이다. 기본법 제105조, 제106조의 규율체계는 기본법이 조세입법 및 조세수익에 대한 각각 고유한 권한배분을 규정하고 있음을 지적한다. 그러나 이것은 거꾸로, 무제한의 조세 발굴권으로부터 새로이 발굴된 조세의 고유한 수익권한 또는 수익배분에 관한 법률상 규율권한이 추론될 수 없다는 것을 의미한다. 이런 식으로 중국적인 것으로 생각된 기본법 제106조의 규정이 연방입법자의 처분에 맡겨져 있다.²⁵⁾

24) 역자 주: 기본법 제30조는 “국가권한의 행사 및 국가사무의 수행은 이 기본법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한 주의 관할사항(Sache der Länder)이다”라고 규정하고 있다.

25) Hennecke, Rn. 659.

그 밖의 조세에 관한 경합적 입법은, 만약 연방에게 그 조세수입이 기본법 제106조에 따라 전부 또는 일부 귀속되거나 기본법 제72조 2항의 요건이 존재하는 경우 연방이 이용할 수 있다. 연방이 최소한 부분적으로라도 어떤 조세에 관한 수입권한을 가지고 있으면, 기본법 제72조 2항의 경합적 입법에 관한 일반적 규율과 달리, 국가전체의 이익을 위하여 연방 법률에 의한 규율이 필요한지 여부는 중요하지 않다. 따라서 이들 조세에 대한 경합적 입법은 사실 연방의 조건 없는 배타적인 입법권한에 접근해 있으며 그 자체 법적으로 표현될 수 없다. 그에 반해 그 수입이 주들에게만 또는 기본단위 지방자치단체계마인데에게만 유입되는 조세에 대해서는 1994년 11월 15일 발효로 연방권한에 약간 불리하게 수정된 기본법 제72조 2항의 요건이 존재할 때에만 연방의 입법권한이 존재한다. 일반적으로 연방헌법재판소가 종래의 요건을 넓게 해석하기 때문에 그리고 특히 과세를 함에 있어서 적용되는 동등한 조세부담의 원칙(Prinzip der Gleichmäßigkeit der Steuerbelastung) 때문에 신법(Neufassung)에 의하더라도 국가전체의 이익을 위하여 - 특히 이는 법의 통일성 유지와 함께 여전히 경제적 통일성도 포괄한다 - 연방 법률에 의한 규율 필요성(Erforderlichkeit einer bundesgesetzlicher Regelung)은 언제나 부인될 수 없을 것이며 그에 의해서 연방은 결국 주들과 기본단위 지방자치단체계마인데(기본단위 지방자치단체계마인데 연합)에게 그 수입이 유입되는 조세에 대해서도 거의 포괄적인 입법권한을 획득하게 된다.²⁶⁾

단지 하나의 제한만이 행해질 수 있다: 지역 소비세(die örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer)의 정의에서 이미 지역적 방사(Radizierung) 때문에 연방의 법적 통일성과 경제적 통일성은 관련이 없다는 결론이 나온다. 그러므로 연방 법률에 의한 규율필요성은 그러한 한에서 존재하지 않는다. 이것은 예컨대 지방자치단체의 포장세(Verpackungsteuer)

26) Hennecke, Rn. 661.

에 대한 입법권한을 둘러싼 논쟁에 대해서도 관련된다.

경합적 입법에 있어서 연방입법자는 그의 권한을 광범위하게 다 이용할 의무가 없다. 오히려 그는 고유한 규율의 일부영역에서 자제할 수 있으며 경합적 입법을 이용하지 않음으로써 주들에게 그들 조세에 대한 입법 가능성을 남겨 주거나 다시 부여할 수 있다. 연방입법자는 그럼에도 불구하고 이러한 자제(또는 유보, Zurückhaltung)를 하지 않았고 현재 존재하는 조세들 가운데 주들과 기본단위 지방자치단체계마인테에게 유입되는 것들도 거의 완전히 연방법의 지배하에 두었다. 1969년 기본법 제105조 2a항(구법)의 개정 후에는 전에 연방입법과 가깝지 않은 소방세(Feuerschutzsteuer)(1979년 12월 21일의 법률, BGBl. I S. 2353)와 토지취득세(Gründerwerbsteuer)(1982년 12월 17일의 법률, BGBl. I S. 1777)도 연방 법률로 제정되었으며 그에 따라 주의 입법이 박탈되었다.²⁷⁾

조세 입법에 있어서 연방의 우월적 지배(Vorherrschaft)는 부분적으로 보완되는데, 기본법 제105조 3항에 따라 주들과 기본단위 지방자치단체계마인테(기본단위 지방자치단체계마인테 조합)에게 수입의 전부 또는 일부가 유입되는 조세에 관한 연방 법률은 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 필요로 한다. 이런 방식으로 조세입법에 있어서 주들의 이해관계는 어쨌든 수익권한에 있어서 고려된다. 주들과 기본단위 지방자치단체계마인테(기본단위 지방자치단체계마인테 조합)의 수익권한에 있어 법률상 공동화(Aushöhlung)는 따라서 연방의회(Bundestag)에 의해서만 저지된다.²⁸⁾

(2) 주의 입법권한

1) 경합적 입법, 기본법 제105조 2항

주들의 경쟁적 입법의 요건은 기본법 제72조 1항이 규정하고 있다. 그에 의하면 주들은 연방이 자신의 입법권을 법률에 의하여 사용하지

27) Hennecke, Rn. 662.

28) Hennecke, Rn. 663.

않는 한(solange und soweit) 입법권을 갖는다. 연방이 그에게 귀속된 권한을 일차적으로 사용하지 않으면 주들은 입법할 권한이 있다. 연방 입법자가 - 소방세나 토지취득세의 경우와 같이 - 고유한 입법권을 행사하면 주들의 입법권은 없어지는데, 이는 기본법 제72조 1항의 요건 (“solange”)²⁹⁾이 더 이상 존재하지 않기 때문이다.³⁰⁾

연방입법자가 언제 주들에 대한 차단효(Sperrwirkung)를 가진 조세입법권한을 사용하느냐 하는 문제는 수많은 현행 조세 법률을 볼 때 기본법 제74조, 제74a조의 규율대상과 관련된 “사용(Gebrauchmachen)”의 일반적 정의로 돌아가서 대답할 수 없다. 오히려 조세에 특수한 대답을 찾아야 한다. 중요한 것은 특히 두 가지 문제영역인데, 즉, 이른바 연방의 권한차단(Kompetenzsperre)과 이른바 동종의 조세 금지(Gleichartigkeitsverbot)가 그것이다. 연방입법자가 그에 의해 형성된 조세의 테두리 내에서 경제적, 사회 정책적 또는 유사한 근거로 일정한 구성요건을 과세로부터 제외하면 연방은 이러한 구성요건과 관련하여 자신의 입법권을 사용했다. 그에 따라 주입법자에 대하여 이러한 비과세적인 구성요건을 과세에 복종하도록 하는 것을 저지하는 기본법 제72조 1항의 차단효가 나타난다.³¹⁾

연방입법자가 경합적 입법의 범위에서 과세에 대한 규율을 하지 않은 경우에라도 연방입법자는 주들에 대해 구속적인 권한차단(Kompetenzsperre)을 설정하고 그에 따라 자신의 경합적 입법권을 소극적 의미에서 행사할 권한이 있다. 이는 명시적이고 명백한 규정을 통해 발생한다. 지금까지 연방법에 의해 규율된 조세를 재정 정책적으로 또는 행정 기술적으로 바람직하지 않다고 하여 폐지하는 것만으로는 아

29) 역자 주: 독일기본법 제72조 제1항은 “경합적 입법의 영역에서 주들은 연방이 그의 입법권한을 법률을 통해 행사하지 않는 한에서(solange und soweit) 입법권을 갖는다.”고 규정한다.

30) Hennecke, Rn. 667.

31) BVerfGE 7, 224, 258 f.

직 주들에 대하여 어떤 권한 장애도 창설하지 않는다. 연방입법자의 일정한 목표관념 및 가치 관념이 단지 존재하는 것만으로는 주(州)입법자들을 구속하지 않는다. 주들의 동질성 의무의 결여 때문에 주입법자들은 경합적 입법에 있어서, 연방법상의 명령(Anordnung)과 대립하지 않는 한, 연방입법자의 재정 및 경제 정책적 관념과 모순되는 목표도 추구할 수 있다.³²⁾

연방헌법재판소는 “사용(Gebrauchmachen)”의 개념을 경합적 입법에 대하여 이른바 동종의 조세금지(Gleichartigkeitsverbot)로 구체화하였다.³³⁾ 위 사건은 1923년 6월 23일의 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz, RGBl. I S 494) 제2조 1항과 관련되어 있다. 바이마르공화국 시대에 연방국가의 권한관계를 규정한 이 규정에 의하면 공화국의 조세(Reichssteuern)와 동일한 종류인 조세를 징수하는 것이 주들에게 금지되어 있다. 연방헌법재판소는 기본법 제72조 1항 “사용(Gebrauchmachen)”의 개념을 세법에 특수하게 해석하여, 연방은 검사대상인 주의 조세가 연방의 조세와 동일한 종류인(gleichartig) 경우에는 언제나 그리고 그러한 한에서 그의 입법권한을 사용한다고 해석하였다. 이에 따라 연방과 주의 경합적 입법의 구별이 사용(Gebrauchmachen)개념으로부터 동종성(Gleichartigkeit)의 개념으로 넘어가게 되었고 이는 뒤에 언급된 개념의 정의 문제를 제기한다.³⁴⁾

동종의 조세금지(Gleichartigkeitsverbot)로 두 가지 목적이 추구된다. 첫째, 조세 입법권자에게 귀속된 세원이 다른 조세권한자에 의해 마찬가지로 다 사용되는 것을 방지해야 한다. 둘째, 국민이 다중의 부담과 조정되지 않은 과도한 과세로부터 보호하여야 하며 동시에 다수의 과세권자에 의한 불평등한 과세로부터 보호하여야 한다. 이러한 목적규

32) BVerfGE 49, 343, 359.

33) BVerfGE 49, 343, 359.

34) Hennecke, Rn. 668 f.

정에 기초하여 조세들이 그 본질적인 표지에서 일치하면 주의 조세는 연방의 조세와 동종류(gleichartig)이다. 그러한 표지에 속하는 것들이 조세의 근거를 주는 구성요건과 그와 관련된 과세대상, 과세의 세대, 경제적인 효과 등이며, 여기서 특히 경제적 담세능력의 동등한 원천(Quelle)이 다 사용되는지 검토되어야 한다.³⁵⁾ 주의 조세가 연방에 의해 규율된 소재(Materie)의 한 단면만을 규율하거나 그것이 단지 공간적으로 제한된 효력만을 갖는다면 이것만으로는 동종성이 아니라는 결론이 도출되지 않는다. 따라서 주입법자는 연방세에 의해 이용되는 규율대상(Regelungsgegenstand) 또는 사실관계(Sachverhalt)로부터 더 좁은 범위를 잘라내는 것이 금지된다.

이 판례는 문헌에서 압도적으로 지지되고 있으며 일부에서만 비판 받고 있다. 연방입법자가 경제적 담세능력의 대부분의 원천(Quellen)을 스스로 과세했기 때문에 기본법 제105조 2항의 경합적 입법의 영역에서 주입법자에게는 단지 좁은 권한만이 남아있게 된다.

이에 대한 사례는 주류소매면허세(Schankerlaubnissteuer)와 그 사이에 폐지된, 과거 SH 지방자치단체공과금법(SH Kommunalabgabengesetz) 제 9조에 규정된, 기본단위 지방자치단체게마인데 관계의 개정을 이유로 한 공과금(Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse) 등이다. 후자는 연방헌법재판소가 기본법 제105조 2항을 기초로 하여 징수되고 주법에 의해 규율된 조세로서 분류한 바 있다.³⁶⁾

2) 배타적 입법, 기본법 제105조 2a항

1969년의 재정개혁과 관련하여 단지 명료하게 할 목적으로만 도입된 기본법 제105조 2a항은 그 표현에서부터 별로 성공적이지 못한 규범이었고 그 이래로 해석상의 어려움이 나타나고 있었다. 이 규정은

35) BVerfGE 7, 244, 258 ff.; 13, 181, 193; 16, 64, 75; 49, 343, 355.

36) BVerfGE 49, 343, 354.

주들의 배타적 입법권한이 명시적으로 배분됨으로써 그 근거가 마련된 유일한 기본법 규정이다. 이 규정으로 한편으로는 아마도 국민의 다중부담을 초래할 수 있는 주들의 광범한 조세 발굴권(Steuererfindungsrecht)이 저지될 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 연방이 연방차원의 소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)를 도입하여 그로부터 지역적(örtliche) 성격을 박탈함으로써 주의 조세를 허용하지 않으려고 하는 시도를 저지 하여야 할 것이다. 전래의 소비세의 존재는 전래의 범위에서 보호해야 할 것이다.³⁷⁾ 그의 의미에 상응하여 기본법 제105조 2a항은 다음과 같이 읽어야 한다: 주들은 전래의(1969년 재정개혁까지 징수된) 지역적 소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)에 관한 배타적 입법권을 갖는다: 그 밖의(1970년 1월 1일 이후 도입된) 지역 소비세는 그것이 연방법에 규율된 조세와 동일한 종류가 아닌 한에서만 적용된다.³⁸⁾

어떤 조세가 지역적인 여건(lokalere Gegebenheiten), 특히 물건의 소재 또는 과세권이 있는 기본단위 지방자치단체계마인데 지역에서 발생(Vorgang) 등과 관련되고 조세부담효과가 본질적으로 이러한 경계 지을 수 있는 지역적 영역에 제한되며, 따라서 연방지역의 경제적 통일성에 영향을 미치는 어떠한 조세의 경향(Steuergefälle)도 가지지 않은 경우, 지역적인(örtlich) 것으로 간주될 수 있다.³⁹⁾

소비세(Verbrauch- und Aufwandsteuern)는 공동의 전체 카테고리(Gesamtkategorie)를 형성한다. 과세대상(Steuergegenstand)은 개인적인 수요를 위한 일정한 유형의 소득사용(Einkommensverwendung)이다. 그 가운데 표현된 경제적 급부능력담세능력(leistungsfähigkeit)에 과세해야 한다. 소비세(Verbrauchssteuer)가 사실상의 과정에 대한 일회 또는 지속적인 사건과 관련되는 반면에 사치세(또는 특별소비세, Aufwandsteuer)는 조세

37) BVerfGE 96, 272, 285.

38) Hennecke, Rn. 671.

39) BVerfGE 16, 306, 329; BVerfG, DVBl. 1984, 216, 218.

의 근거를 이루는 구성요건(steuerbegründende Tatbestand)의 사실상 상태 또는 법적인 상태이다.

이러한 조세에 속하는 것으로는 전통적으로 개세(Hundesteuer), 사냥세(Jagd-), 어업세(Fischerei-), 아이스크림세(Speiseeis-), 음료세(Getränke-), 유흥세(Vergnügungsteuer), 제2주택세(Zweitwohnungsteuer) 등이다.⁴⁰⁾

배타적인 입법 권한은 조건 없이 사용될 수 있다. 그에 반해 기본법 제105조 2a항에 따르면 배타적인 입법권한이 동종조세금지의 유보(Vorbehalt des Gleichartigkeitsverbot)하에 설정된다. 기본법 제105조 2a항에 명시적으로 포함된 동종금지에 대하여 판례가 동종금지로서 해석한 기본법 제72조 1항과 결합된 제105조 2항의 범위에 속하는 “사용(Gebrauchmachen)”에 대해서와 같은 의미를 두고 이것이 지역소비세 전체(sämtliche örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer)에 미치게 한다면, 연방은 지역소비세와 동종인, 그러니까 주들의 배타적 입법을 공허하게 만들기 위하여 경제적 담세능력의 동일한 원천을 다 사용해버리는, 특정지역에 국한되지 않은(überörtlich) 조세만을 발견할 필요가 있을 것이다. 순수한 문언해석을 한다면 동종금지(Gleichartigkeitsverbot)의 결과 지역적 소비세가 매출액(부가가치, Umsatz)에 결부되어 있는 유흥세 또는 음료세와 같이 연방법에 규율된 부가가치세(Umsatzsteuer, Mehrwertsteuer)와 과세표준(Bemessungsgrundlage)의 동종성 때문에 헌법상 허용되지 않을 것이며 그를 위해 일반적으로 새로운 연방세(Bundessteuer)를 도입할 필요는 없을 것이다. 기본법 제105조 제2a항의 문언 해석으로부터 추론되는 결론은 배타적인 입법권한의 본질과 합치할 수 없다. 그러한 종류의 유보 아래 특징적으로 경합적 입법이 있다.⁴¹⁾

연방헌법재판소는 지금까지 기본법 제105조 제2a항의 동종성 개념을 정의하지 않고 있지만 기본법 제105조 2a항의 동종금지(Gleichartigkeits-

40) Hennecke, Rn. 672 f.

41) Hennecke, Rn. 674.

verbot)는 기본법 제105조 2항의 동종성(Gleichartigkeit)의 개념과 같지 않다고 판시했다.⁴²⁾ 그것은 그렇지 않다면 주들의 지역 소비세에 대한 배타적 입법권이 공허하게 되기 때문에 오히려 더 좁다고 한다. 기본법 제105조 2a항의 범위에서 동종성의 개념을 정의되지 않은 채 내버려두는 이러한 해석은 설득력이 없다는 난점이 있다. 기본법 제105조 2항 및 제105조 2a항의 동종성 개념이 서로 동일 종류에 속하지 않는다는 점이 문제되는 것이 아니라 기본법 제105조 2a항의 동종조세금지의 범위가 적절하게 기술되도록 하는 것만이 중요하다. 이러한 의도에 따르면 전래의(herkömmlich) 소비세는 동종조세금지에 속하지 않는다. 이에 반해 새로운(neue) 소비세는 동종조세금지에 따라 평가하여야 하는데, 이 경우 이것은 기본법 제105조 2항의 범위와 마찬가지로 목적을 추구하고 또한 똑같이 정의하여야 한다. 그런데 동 사건에서 연방헌법재판소는 달리 하지 않았다. 연방헌법재판소가(E 40, 52, 55; 40, 56, 63 f.) 유흥세 및 음료세에 관한 결정에서, 새로운 지역 소비세를 심사할 때 비로소 동종성의 개념이 상세히 확정되어야 한다고 판시했다면, 그것이 비록 지역 소비세에 관한 것이었다고 할지라도, 헌법재판소는 제2주택세(Zweitwohnungsteuer)에 관한 판결(E 65, 325, 351)에서 기대되는 정의를 새로이 열어놓았을 것이다. 그 대신에 헌법재판소는 -여기서 제시했듯이- 제2주택세를 기본법 제105조 2항의 동종성 개념에 따라 심사한다. 이 사안에서 제2주택세는 그의 표지를 충족하지 않았다는 결론에 도달하였다. 이를 근거로 헌법재판소는 기본법 제105조 2a항에서 사용된 동종성 개념의 정의를 아직 미해결로 남겨둘 수 있으리라 생각하였다. 여기에 어쨌든 전래의 동종성 개념보다 더 엄격한 요건이 설정될 수는 없다고 하였다. 제2주택세의 결정은 지방자치단체의 도박기구 등 조세와 마찬가지로 기본법 제105조 2a항의 동종성

42) BVerfGE 40, 52, 55; 40, 56, 61 ff.; 65, 325, 351; s.a. BVerwGE 96, 272, 285 f.

개념을 받아들일 때에도 새로운 지역적 소비세의 창출이 배제되지 않으며 입법자에게 광범위한 여지가 존재하는 것은 아니라는 점을 입증한다. 따라서 더 좁은 제2의 동종성 개념은 필요하지 않다. 최근 결정에서 연방헌법재판소는⁴³⁾ 동종성 개념을 둘러싼 논의를 다시 다루지 않았다. 그 대신에 연방헌법재판소는, 전래의 소비세가 연방제와 동일한 경제적 담세능력의 원천을 다 이용할지라도, 기본법 제105조 2a항의 동종조세금지가 전래의 소비세(Verbrauch- und Aufwandstuen)를 파악하지 않음을 분명히 지적하였는데, 이는 그렇지 않다면 주들이 결합적 입법의 범위 내에서 그러한 조세규율에 방해받을 것이기 때문이다. 그러므로 여기서 옹호하는 견해가 전범위에서 옳은 것으로 확인된다.

주들은 각 지방자치단체의 조세법률(Kommunalabgabengesetzen)에서 기본단위 지방자치단체계마인테와 기본단위 지방자치단체계마인테 조합에 의한 지역적 소비세의 징수에 대한 수권의 기초(Ermächtigungsgrundlage)를 마련함으로써 지역적 소비세에 관한 입법권한을 사용하였다. 비록 지방자치단체의 조세법률에서 수권의 기초가 기본법 제105조 2a항에 포함된 새로운 지역 소비세에 대해 적용되는 동종금지를 명시적으로 포함하지 않을지라도, 주들이 지방자치단체에게 더 이상 법 정립 권한을 위임할 수 없기 때문에, 그럼에도 불구하고 헌법의 우위 때문에, 기본법 자체에 의해 지방자치단체에게 부여된 것으로 간주된다.

많은 주들이 지난 몇 년 사이 일반적인 조세정책적인 근거로 지방자치단체의 조세법률에서 지역적 소비세의 징수를 폐지하는 방향으로 나아갔다. 지역적 소비세를 유지함에 있어서도 기본단위 지방자치단체계마인테 및 기본단위 지방자치단체계마인테 연합에 의한 새로운 조세의 도입은 보통 각 내무부장관에 의한 허가요건에 따르게 된다.⁴⁴⁾

43) DVBl. 1997, 1053, 1054.

44) Hennecke, Rn. 676-678.

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.

(2) 독일

연방국가에서 연방과 주의 권한배분의 효과(Effektivität)는 특히 재정수입(Finanzaufkommen)의 분배에 달려 있다. 연방국가 질서의 핵심부분으로서 재정헌법의 의미는 특히 수익권한배분에 대하여 적용된다. 연방국가에서 재정수입분배의 목표는 연방과 주가 그들에게 헌법상 부과된 사무를 재정적으로 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이에 의해 비로소 연방과 주의 국가적 독립성은 현실화될 수 있다; 사무수행의 독립성(Eigenständigkeit)과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)이 전개될 수 있다.⁴⁵⁾ 연방과 주의 국가적 독립성은 사무의 배분 및 그에 상응하는 재정에 의해 뒷받침되며 그것이 국가 전체적으로 가능한 범위 내에서 사항에 적합한(sachgerecht) 과제수행을 허용하는 것이다.⁴⁶⁾ 이러한 사무배분과 결합된, 기본법 제104a조 제1항 내지 3항과 5항에 규정된 지출부담(Ausgabenbelastung)과 관련하여, 연방과 주의 현존하는 재정액(Finanzmasse)의 범위 내에서, 가능하다면, 적절한 재정이 조달되도록 하여야 한다.⁴⁷⁾ 연방과 주들은 헌법에 적합한 권한과 사무의 범

45) BVerfGE 32, 333, 338; 55, 274, 300; 72, 330, 383, 388; 86, 148, 213.

46) BVerfGE 72, 330, 383; 86, 148, 213.

47) BVerfGE 72, 330, 383.

위 내에서 독립적인 정책에 대한 법적으로 확보된 충분한 행위여지 (Handlungsspielraum)를 얻게 되며 자기책임적인 예산관리를 가능하게 하는데, 그러나 동시에 그의 예산집행에서 서로를 고려하고 국민경제의 한정된 급부능력담세능력을 고려하여야할 의무가 부과된다.⁴⁸⁾

(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 2의 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 6대 4정도이다.⁴⁹⁾

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).⁵⁰⁾ 그러한 공동세제도에 내재해있는 재정의 책임성이나, 도덕적 해이, 인센티브의 부족 등

48) Hennecke, Rn. 685.

49) [표1] 외국의 국세 지방세비율(2003년 기준)

구 분	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스	이탈리아
국 세	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)

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

문제점에 대한 논란여하를 떠나 그들의 그러한 헌법규정만으로도 지방자치권을 실질적으로 보장하고자 하는 의도를 엿볼 수 있다.⁵¹⁾

(3) 연방의 수입고권

분리시스템에서 기본법은 일정한 조세 및 조세유형의 수익을 연방에게만 그리고 주들에게만 분배한다. 1956년 12월 24일의 기본법 개정 이래 기본단위 지방자치단체게마인데(기본단위 지방자치단체게마인 데 조합)의 직접적인 수익권한이 헌법상 확보되어 있는데, 이는 기본법 제106조 9항이 확인하듯이 2단계 국가구조에서도 변함이 없다.

전매(재정독점, Finanzmonopole)와 다음과 같은 조세의 수입은 기본법 제106조 1항에 따라 연방에 귀속된다:

- 관세(Zölle)
- 소비세(Verbrauchssteuer), 제2항에 의해 주들에게 귀속되지 않는 경우 또는 제3항에 의하여 연방과 주들에게 공동으로 귀속되지 않는 경우, 제6항에 의하여 기본단위 지방자치단체게마인데에게 귀속된다.

51) 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 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·재정개혁”, 『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.

속되지 않는 경우.

- 도로화물운송세(Straßengüterverkehrssteuer)
- 자본거래세(Kapitalverkehrssteuer), 보험세(Versicherungssteuer), 여음세(Wechselsteuer)
- 일회의 재산공과금(die einmaligen Vermögensabgaben)과 부담을 조정하기 위해(Lastenausgleich) 징수하는 조정공과금(Ausgleichsabgaben)
- 소득세 및 법인세에 대한 보충공과금(Ergänzungsabgaben)
- 유럽공동체 내에서의 공과금(Abgaben)

열거된 모든 조세는 연방의 사무와 특히 밀접한 연관을 보여주고 그 부담효과 및 수입과 관련하여 연방지역의 일부공간에만 관련될 수 없다는 공통점을 가지고 있다.⁵²⁾

(4) 주의 수입고권

다음 조세의 수입은 기본법 제106조 2항에 따라 주들에게 귀속된다:

- 재산세(Vermögensteuer)
- 상속세(Erbchaftsteuer)
- 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer)
- 거래세(Verkehrssteuern), 제1항에 따라 연방에게 귀속되는 것이 아니거나 제3항에 따라 연방과 주들에게 공동으로 귀속되는 것이 아닌 경우
- 맥주세
- 카지노세(Abgabe von Spielbanken)

특히 각 주의 경제와 관련된 조세와 경기반응성(Konjunkturreakibilität)이 적은 조세들은 주들에게 배분된다.⁵³⁾

52) Hennecke, Rn. 708.

53) Hennecke, Rn. 710.

1995년에 연방헌법재판소는 재산세법(Vermögenssteuergesetz)을, 토지가격이 1964/74년 이래 가격변화가 더 이상 적용되어 있지 않은 표준가격(Einheitswert)에 기속된 토지(Grundbesitz)와 현재가치(Gegenwartswerten)로 파악된 재산을 동일 세율로 부과하는 한, 기본법 제3조 1항과 합치할 수 없는 것으로 선언하였다. 연방헌법재판소는 무효선언을 하지 않고 그 대신 입법자에게 늦어도 1996년 12월 31일까지 새로운 입법을 하도록 의무를 부과하였다. 연방입법자는 이를 하지 않았고 그 이래 재산세는 더 이상 징수되지 않고 있다.⁵⁴⁾

연방헌법재판소는 상속세 및 증여세에 관하여 똑같은 결정을 내렸다. 동 조세는 마찬가지로 동일한 세율을 적용할 때 토지에 대한 과세표준으로서 1964/74년 이래 가격변화가 더 이상 적용되어 있지 않은 표준가격을 기초로 하고 재산에 대해서는 현재가치를 기초로 하는 한 기본법 제3조 1항과 합치할 수 없었다. 이 경우에는 연방 법률에 의한 새로운 입법이 행해져 있다.⁵⁵⁾

(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 연방의회의 배타적 입법권한에 의해 결정된다. 부가가치세의 수익도 1997년 헌법

54) BVerfGE 93, 121, 135 ff.

55) BVerfGE 92, 165, 172 ff.

개정으로 도입된 기본법 제106조 제5a항에 의해 1998년 1월 1일부터 게마인데에게 귀속되도록 하고 있다. 이에 따라 게마인데가 속하는 주는 지역적, 경제관련 기준을 기초로 게마인데에게 부가가치세의 일부(현재 2.2%)를 주도록 되어 있다. 상세한 것은 역시 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의해 규정된다.⁵⁶⁾

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.⁵⁷⁾

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 연방헌법 재판소에서 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.⁵⁸⁾

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

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

58) 우리의 경우 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요세원을 공동세로 하자는 것은,

(6) 게마인데의 세입권한 : 기본법 제106조 제5항 내지 제7항

기본법 제106조 6항에 따라 토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)는 기본단위 지방자치단체게마인데에 귀속되고, 지역 소비세(örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer)는 기본단위 지방자치단체게마인데 또는 주 법률의 기준에 따라 기본단위 지방자치단체게마인데 조합(Gemeindev Verbände)에 귀속된다. 어떤 주에 기본단위 지방자치단체게마인 데가 존재하지 않으면 그 조세의 수입은 주에게 귀속된다.

3. 재정조정제도(Finanzausgleich) : 기본법 제107조

지방자치단체간 재정불균형을 완화하는 재정조정제도로써 외국의 사례로서는 독일의 수평적 재정조정제도와 교부금제도, 프랑스의 수평적 재정지원(조정)방식⁵⁹⁾ 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 재

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 일부를 지방에 귀속시키려는 제도적 노력이 요청된다. 특히 부가가치세의 경우 2006년도에 약 38조의 세수가 걸렸는데, 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.

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

정불균형 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.⁶⁰⁾

외국의 사례는 국가와 지방자치단체간의 수직적 재정조정제도 만이 아니라 지방자치단체 상호간의 수평적 재정조정제도도 자치단체간 재정력격차를 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.⁶¹⁾

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

61) 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

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(Schuldenstandsquote, 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.⁶²⁾

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 조건들

행정부로 넘어가는 것을 상징적으로 보여주고 있다. 이러한 구조에 의해서 지방자치단체는 국가가 부담해야 할 비용을 부담하게 된다.

62) 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.

이 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 안정조약의 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.⁶³⁾

2) 기본법 제109조의 개정

이러한 목표를 실현하기 위하여 기본법 제109조가 개정되는데, 연방과 주가 예산규율(Haushaltsdisziplin)을 준수하기 위한 유럽공동체창설조약 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).

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

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:

- 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)⁶⁴⁾

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 부

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

여받게 된다. 연방의 경우 2016년부터, 주들은 2020년부터 준수하여야 한다.

(2) 건전화지원금(Konsolidierungshilfe, 기본법 제143d조)

기본법 제143d조는 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인주의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 2011년부터 2019년까지 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부할 가능성을 부여한다. 이를 위해서는 관련 주들이 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루고 새로운 채무규율을 고려하도록 하는 상황으로 이끄는 예산건전화 과정을 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 우리에게서 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 통제의 끈을 놓지 않고 있다. 물론 정부는 국세와 지방세의 실질적 자원배분에서 지방세의 비중이 높다고 주장하지만, 형식적 자원배분이 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 달려있다⁶⁵⁾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.⁶⁶⁾ 또 자체재원이 부족한 자치단체들이 각종 이전재원의 덕택에 최종지출단계에서는 자체재원이 풍부한 자치단체들과 비슷하거나 더 높은 수준의 지출행위를 하는 현상이 발견되었다는 점도 지적되고 있다. 이

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

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

렇게 되면 자치단체의 재정책임성이 상실되고 재정의 생산성과 재정 확충노력이 저하될 수 있다.⁶⁷⁾ 따라서 재정분권의 확대를 위한 지방 정부의 자주재원 확충 노력 못지않게 중요한 것이 재정분권화 확대에 따라 야기될 수 있는 역기능을 효과적으로 통제할 수 있는 제도적인 보완 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾

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.

67) 최병호, 지방분권특별법과 지방자치단체간 재정격차완화방안, 지방재정 통권127호, 66 쪽 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).

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