

현안분석 2008-

재정법제 연구 08-04

지방재정지원제도에 관한 법제연구 (Ⅳ)

- 프랑스 -

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

- France -

연구자 : 전 훈(경상대학교 법과대학 교수)

Jeon, Hoon

김세진(초청연구원)

Kim, Se-Jin

2008. 6. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

지방분권에 대한 실질적 평가는 지방자치단체에게 얼마나 많은 권한의 배분이 이루어졌는가 보다는 지방자치단체에 대해 얼마나 돈을 나누어 주고 있는가에 달려있다. 헌법이 보장하는 지방자치를 위해 지방자치단체가 행사하는 자치권한의 핵심 내용으로 재정에 자주적 결정권을 들고 있다. 중앙과 지방의 권한의 배분과 재원의 배분이라는 두 관심사는 서로 긴밀하게 결합되어 있고 지방분권은 권한의 이전 시스템과 연계되어 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정의 연계성을 가지고 검토되어야 한다. 지방에 이양된 권한은 반드시 이에 수반되는 재원의 이전을 전제로 한다.

이러한 점에서 프랑스 지방재정 분야에서는 지방자치단체의 자주재정조달(지방세)에 관한 자치권의 확대, 지방자치단체의 자유로운 사용이 인정되는 국가보조금의 종합화 내지는 교부금으로의 변환, 새로운 부담에 대한 보상, 지방자치단체간의 부와 빈곤과 우열의 격차해소를 위한 형평화가 강조되고 있다.

프랑스의 경우 지방세를 통한 자주재원의 확보를 위해 지방자치단체는 건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세, 사업세 등 4대 지방 직접세의 세율을 지방의회가 정할 수 있고, 또한 관련 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임시세가 발달되어 있다. 그런데 지방세 중에는 영업활동을 하는 개인이나 법인에 대해 부과하는 사업세의 비중이 매우 높는데 사업세수입의 격차가 지방자치단체간의 재정적 불균형을 초래하여 지방재정에서의 형평화를 위한 노력이 강조된다. 하지만 지방자치단체의 재정적 자치의 강화와 관련해 지방세를 통한 자주적 재원확보 메커니즘에 비해 지방재정조정제도를 통한 국가(중앙정부)의 지원과 조정이 더 현실적으로 필요하다고

할 수 있다. 지방재정의 안정화를 위한 프랑스의 지방재정조정시스템은 2003년 3월 26일 개정된 제5공화국 헌법이 천명하는 지방자치단체의 재정자치와 형평성을 위한 중앙정부의 노력과 이를 위한 후속 법률을 통해 구체화 되고 있다. 2003년 3월 26일 개정 헌법에 명시적으로 나타난 재정자치의 강화는 2004-2005년의 예산법률을 통해 경상비교부금에서 교부금 혹은 보상금을 통합하였고, 각종 세금을 폐지했을 뿐 아니라 가장 큰 지역규모를 가지는 레지옹에 대해 경상비교부금을 설치하였다.

프랑스의 경우 중앙의 지방재정에 대한 조정수단인 교부금은 중앙부처의 특별보조금을 제외하면 경상비교부금(DGF)와 설비교부금(DGE)으로 구분하여 배분되고 있다. 프랑스의 교부금 제도의 내용면에서 경상비교부금의 배분기준인 재정잠재력과 재정노력도는 신뢰성을 인정받고 있으며, 다른 교부금의 경우에도 개별 지방자치단체의 특성에 맞는 지표를 계속적으로 개발하여 배분기준의 적정성을 확보하려는 노력을 하고 있다. 또한 프랑스의 교부금은 사업이나 재정운영상의 사후 보상적 측면이 있어서 재정운영에 무리를 주지 않는 특징을 보여주고 있다.

한편 프랑스의 이러한 지방재정조정제도는 중앙의 일방적 의사결정으로 진행되기 보다는 중앙정부와 지방자치단체간의 협의체인 지방재정협의회가 설치되어 지방자치단체의 의사가 비교적 적극적으로 중앙에 반영되는 특징을 가진다는 점에서 프랑스와 같은 중앙정부의 집권적인 의사결정의 영향력이 남아있는 우리의 현실에 좋은 시사점을 제공할 수 있다고 본다.

키워드 : 국가의 재정지원, 경상비교부금, 시설비교부금, 형평화, 지방재정협의회

Abstract

The actual performances of the decentralization should be evaluated on the basis of the amount of finance has been redistributed to local authorities. Local finance is at the heart of change and a new regulatory process in France.

First, we will examine the structure of local finances, with supporting data, and explain the principle of the decentralization applying in the field of local finances. Then, we will apply the lessons of the french experience in a Korean context with regard to the financing of local authority by the local taxes and the assistance of the central government.

The French territorial communities have the opportunity to impose taxes to increase their spending power, but these taxes are limited as in Korea. There are four local direct taxes (TFPB, TFPNB, TH, TP) in France.

The State's financial assistance to local governments is over 70 billion euros. This assistance comes mainly in the form of subsidies.

The subsidies from the State help local governments to finance their operating expenses. Among those distributed by the State, the subsidies covering a proportion of the general operating expenses (DGF) and of equipment (DGE) is the most important. The local finance committee (CFL) is designed to defend the interests of local authorities in financial terms and coordinate the various viewpoints of local authorities and the State.

After the constitutional reform of 28 March 2003, the current system of state subsidies to communities in characterized the principle of the block grant which ensures the beneficiary community's complete freedom to use allocated subsidies. The finance law for 2004 and 2005 have dealt with

the reform of the State's financial assistance system. The Finance Act 2006 has consolidated the principles of the reform of 2005 and reformed endowments equipment. The Finance Act 2007 extends the flexibility of the local finance committee with regard to the indexation of the fixed allocation of “Communes”, “Départments” and “Régions” and promotes the progression of Equalization.

Key words : State's financial assistance(France), Grants-in-aids/General operating expenses(DGF), Grants-in-aid/General expense of equipment (DGE), Equalization, Local finance committee(CFL)

목 차

국문요약	3
Abstract	5
프랑스 용어 번역(한글기준)	11
제 1 장 서 론	17
§1. 연구의 목적	17
§2. 연구의 방법 및 범위	18
§3. 프랑스의 지방분권과 재정자치 그리고 재정구조	20
1. 지방재정 운영에서의 지방분권원칙의 실행	21
2. 프랑스 지방재정의 현황	24
제 2 장 지방자치단체의 지방세를 통한 재정조달	27
§1. 프랑스의 지방세제의 특징과 종류	29
1. 프랑스 지방세제도의 특징	30
2. 지방세의 종류와 내용	31
§2. 지방자치단체의 지방세율에 관한 권한	35
1. 완만하게 전개된 지방세제 개혁의 과정	35
2. 세율결정권한의 기본원칙	37
3. 소 결	40

제 3 장 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원	43
§1. 지방자치단체에 대한 재정지원(조정) 방식	44
1. 지방재정조정제도	44
2. 지방자치국(DGCL)과 지방재정협의회(CFL)	48
3. 중앙정부의 재정지원 현황	53
§2. 경상교부금과 경상보조금(Les dotations et subvention de fonctionnement)	55
1. 경상비교부금(DGF: la dotation globale de fonctionnement)	55
2. 교원특별교부금(DSI: la dotation spéciale instituteurs)	80
3. 지방분권일반교부금(DGD: la dotation générale de décentralisation)	81
4. 지방의회교부금(la dotation élu local)	82
5. 사업세기초손실분 보상교부금(la dotation pour compensation des pertes de base de taxe professionnelle)	82
6. 농촌개발교부금(DDR: la dotation de développement rural)	83
7. 사업세보상교부금 감축보상기금(le fonds de compensation des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle)	84
8. 기타 운영보조금	85
§3. 설비교부금과 설비보조금(Les dotations et subvention de équipement)	86
1. 설비교부금	87
2. 레지용 교육기관(고등학교, Lycée)시설교부금(DRES)과 데파르트망 교육기관(중학교, Collège)시설교부금(DDEC)	93
3. 특별보조금(Les concours particuliers)	93
4. 부가가치세 보상기금(FCTVA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée)	94

5. (교부금으로서) 도로교통질서 위반에 따른 과태료수입 (le produit des amendes de la police de la circulation)	96
§4. 국가-지방간 “안정화계약”(Le «contrat de stabilité» Etat-collectivités locales)	97
1. “재정안정협약”(Pacte de stabilité financière)에서 “성장과 연대를 위한 계약”(Contrat de croissance et de solidarité)으로	98
2. 새로운 “안정화 계약”	98
제 4 장 지방분권을 위한 헌법 개정과 후속법률에 의한 지방재정의 안정화	101
§1. 권한의 이양과 (비용)보상 메커니즘	102
1. 재정보상의 원칙	102
2. 2005년 이후 이양된 권한	103
3. 권한이양에 따른 보상의 방법(Les modalités de compensation)	107
§2. 지방세 부담의 경감과 경상비교부금(DGF) 보상	107
1. 2004년 예산법률상의 첫 번째 조치	108
2. 2005년의 개혁 - 형평교부금 지표를 ‘재정잠재력(le potentiel financier)’으로 대체	109
§3. 2007년의 중앙정부의 지방재정지원	111
1. 경상비교부금의 증가	111
2. 형평성(화)(La péréquation)	112
제 5 장 결 론	115
참 고 문 헌	121

프랑스 용어 번역(한글기준)

(ㄱ)

가계별세금(l'impôt sur les ménages)

가계소비물가(le prix à la consommation des ménages)

개발교부금(la dotation d'aménagement)

거래세(la taxe sur les transactions)

건축물토지세(TFPB: la taxe foncière sur les propriétés bâties)

경상비교부금(DGF: la dotation globale de fonctionnement)

경상비교부금의 연동(l'indexation de la DGF)

과태료(des amends)

교원특별교부금(DSI: la dotation spéciale instituteurs)

교통범칙금공제(le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation)

구밀집지역공동체(la communauté d'agglomération)

국가형평교부금(DNP: la doation nationale de péréquation)

국내유류소비세(TIPP: la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers)

국내총생산(PIB: la produit intérieur brut)

국립공원교부금(la dotation "parc national")

기본교부금(la dotation de base)

기술직, 노무직인력(TOS: les personells Techniciens, ouvriers de service)

(ㄴ)

농촌개발교부금(DDR: la dotation de développement rural)

농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale)

농촌재활지구(ZRR: la zone de revitalisation rurale)

(ㄷ)

단세(單稅)인 제조세(la taxe unique à la production)

데파르트망 교육기관(중학교, Collège)시설교부금(DDEC)

데파르트망 위원회(la commission départementale)

데파르트망(사회보장편입)유동기금(le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion)

도로교통질서 위반에 따른 과태료수입(le produit des amendes de la police de la circulation)

도시권공동체(la communauté d'agglomération)

도시면세지역(ZFU: la zone franche urbaine)

도시불안지역(ZUS: la zone urbaine sensible)

도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine)

도시연대와 사회통합 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale)

도시지역 형평교부금(DPU: la dotation de péréquation urbaine)

(ㄹ)

레지옹 교육기관(고등학교,Lycée) 시설교부금(DRES)

레지용 불균형조정기금(FCDR: le fonds de correction des déséquilibres régionaux)

(ㄱ)

면-중심지 보조금(la fraction dite bourg-cnetres)

미건축물토지세(TFPNB: la taxe foncière sur les propriétés non bâties)

(ㄴ)

보상교부금(la dotation de compensation)

보상지원금(l'indemnité compensatrice)

보장보충금(le complément de garantie)

보험계약특별세(TSCA: la taxe spéciale sur les conventions d'assurances)

부가가치세 보상기금(FCTVA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée)

부가가치세(TVA: la taxe sur la valeur ajoutée)

부담평가자문위원회(CCEC: la commission consultative sur l'évaluation des charges)

부도심(副都心)중심지 코뮌(les communes-centre d'une agglomération)

비용부담 조건부 양도세(les droits de mutation à titre onéreux)

(ㄷ)

사업세(TP: la taxe professionnelle)

사업세기초손실분 보상교부금(la dotation pour compensation des pertes de base de taxe professionnelle)

사업세보상교부금 감축보상기금(le fonds de compensation des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle)

사업세보상교부금(la dotation de compensation de la taxe professionnelle)

사업세전국형평기금(le fonds de péréquation nationaux de la taxe professionnelle)

사업세전국형평기금교부금(la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)

사업세형평데파르트망기금(le fonds départemental national de péréquation de la taxe professionnelle)

사업세형평전국기금(FNPTP: le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)

사회보장특정교부금(le concours particulier contingent d'aide sociale)

설비교부금(DGE : la dotation globale d'équipement)

성장과 연대를 위한 계약(Contrat de croissance et de solidarité)

세대별 조세교부금(la dotation impôt sur les ménages)

소득세대납금(VRTS: le versement représentatif de la taxe sur les salaires)

수도권(일드프랑스 레지옹)코뮌간연대기금(le fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France)

(○)

안정배분금(l'attribution de garantie)

연간지급액(les flux annuels)

예산상교부금(les dotations sous enveloppe, 수정될 수 있음)

예산초과교부금(les dotations hors enveloppe, 수정될 수 있음)

이전등록수수료(DMTO: les droits de mutations à titre onéreux)

입시세(入市稅 · droits d'octroi)

(스)

자동차세납세필증(la vignette)

자유로운 행정(la libre administration)

재정노력도(l'effort financier)

재정안정협약(Pacte de stabilité financière)

재정자치원칙(le principe d'autonomie financière)

재정잠재력(le potentiel financier)

전국형평기금(FNP: le fonds national de péréquation)

정액교부금(la dotation forfaitaire)

조세잠재력(le potentiel fiscal)

주거세(TH: la taxe d'habitation)

중심도시 교부금(la dotation ville-centre)

지방거래세(la taxe sur les prestations de services)

지방분권일반교부금(DGD: la dotation générale de décentralisation)

지방의회교부금(la dotation élu local)

지방자치국(DGCL: la direction générale des collectivités locales)

지방자치단체설비투자기금(FECL: le fonds d'équipement des collectivités locale)

지방재정협의회(CFL: le comité des finances locales)

지방활동기금(le fonds d'action locale)

지상(地上)교부금(la dotation superficière)

레지용불균형시정기금(le fonds de correction des déséquilibres régionaux)

징세노력도(l'effort fiscal)

(ㄷ)

총고정자산형성(la formation brute de capital fixe des administrations publiques)

최소경상비교부금(la dotation de fonctionnement minimal)

최저인상보장율(la garantie de progression minimale)

(ㄹ)

코뮌간협력체(영조물)(EPCI: l'établissement public de coopération intercommunale)

코뮌간협력교부금(la dotation intercommunalité)

코뮌공동체(la communauté de communes)

코뮌연합체교부금(la dotation des groupements de communes)

코뮌의 형평화(la péréquation communale)

(ㄹ)

특별보조금(Les concours particuliers)

(ㅎ)

형평교부금(la dotation de péréquation)

형평부분(la fraction péréquation)

제 1 장 서 론

§1. 연구의 목적

지난 1990년대에 지방자치의 정착과 제도화에 관한 논의가 주류를 이루었다면 2000년 이후에는 현재의 단일국가 형태에서 지방자치에 대한 헌법적 인식을 가지고 중앙의 권한을 지방으로 이전(*le transfert des compétences*)하고 이에 따르는 재원이전을 보상하는 지방분권(*la décentralisation territoriales*)의 시대가 되었다. 종래 지방분권은 행정학적 혹은 행정법적 차원에서 행정권한의 이양이나 행정조직의 지방분산(*la déconcentration*)과 혼용되기도 하였지만, 지금은 현행 1987년 헌법이 보장하고 있는 지방자치의 실현의 전제로서 정치적·헌법적 가치를 가지고 있는 점에 대해서는 큰 이견은 없다고 생각한다.

우리나 프랑스와 같은 단일국가 형태의 헌법체계 하에서 국가(중앙정부)와 지방자치단체(지방정부)간의 관계는 이제는 전자가 후자에게 일방적으로 자신의 권한을 넘겨주면서 일정한 통제권을 그대로 남겨두는 것이 아니라 중앙정부가 민주적 절차를 통해 구성된 지방의 권력당국(*l'autorité locale*)에 대해 대의제 원칙에 따라 구성된 국회가 제정한 법률에 따라 법률이 부여한 권한¹⁾을 넘겨주고 당연히 그에 수반되는 비용부담을 지원하도록 변화를 맞이하고 있다.

프랑스의 지방자치단체는 우리의 경우처럼 일반권한조항²⁾을 가진 공법인으로서 단일국가의 불가분성과 주권적 의사결정을 국가가 독점한

-
- 1) ‘법률이 부여한’이란 표현은 지방자치단체가 가지는 일반권한조항(*la clause générale de compétences*)에 대한 반대적 표현이 아니라 지방분권, 즉 국가가 정치적 민주주의를 수반하고 있는 공법인인 지방자치단체에게 종래 자신이 권한행사를 할 수 있었던 사항의 권한을 이전한다는 것을 의미한다.
 - 2) 일반권한조항이 프랑스 실정법에 나타난 대표적 예로는 1884년 4월 5일 법률 제 61조를 들 수 있으며, 1982년 3월 2일 지방분권 법률과 1996년의 지방자치법전(CGCT) L.1111-2, L.2121-9, L.3211-1, L.4221-1조를 들 수 있다(전훈, 지방자치단체의 “자유로운 행정”의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 2005, 310쪽).

다는 한계를 가지며 지방사무(les affaires locales)에 관한 자유로운 의사결정을 헌법상 보장받고 있다. 따라서 지방자치단체에 대해 이러한 주민의 복리를 위한 자신의 수입원을 배정하고 사용하는 권한을 가지고 스스로 수입원을 결정하고 창설하는 지방재정자치(l'autonomie financière locale)가 실질적으로 보장되어야 한다(제2장. 지방자치단체의 지방세를 통한 재정조달).

하지만 현실적으로 이러한 지방의 재정적 자치는 중앙정부의 지원과 조정이 필요하다고 할 수 있다. 후술하는 제3장에서 중점적으로 검토하는 프랑스의 재정분권화를 위한 중앙정부의 지방재정조정제도(地方財政調整制度)는 2003년 3월 26일 개정된 제5공화국 1958년 헌법이 천명하고 있는 지방의 재정자치와 형평성을 위한 중앙정부의 노력과 이를 위한 후속 법률을 통해 구체화 되고 있다(제3장. 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원).

이러한 변화의 핵심은 지방자치단체의 자유로운 의사결정의 가능성의 폭을 더 넓혀주는 경상비교부금(DGF: Dotation globale de fonctionnement)의 단순화와 통합화(총괄화)와 지방자치단체간의 형평성의 강화로 설명될 수 있다(제4장. 지방분권을 위한 헌법 개정과 후속법률에 의한 지방재정의 안정화).

따라서 본 보고서에서는 이러한 사항을 염두에 두고 프랑스의 지방재정자치 실현을 위한 자주적 재원확보수단으로서의 지방자치단체의 재정자치권의 내용과 지방재정조정제도로서의 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지원제도를 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 알아보기로 한다.

§2. 연구의 방법 및 범위

프랑스 지방재정제도(특히 재정조정제도)에 관한 선행연구 결과는 주로 지방행정(재정)학 전공자들에 의해 이루어졌으나 2003년 헌법 개정

이후에는 그 내용이 추가적으로 보완되고 있지 않고 있다. 본 연구보고서의 경우는 기존의 선행연구와 지방분권에 대한 법적인 접근방법의 이해를 바탕으로 하여³⁾ 1982년 지방분권화 법률 이래로 이어진 교부금제도의 변천과 2003년 개헌 이후의 법령과 재정조정 시스템의 변화를 내무부 산하 지방자치국(DGCL: Direction générale des collectivités locales)의 2007년과 2008년 보고서와 2008년에 출간된 지방재정분야의 참고자료를 중심으로 한 문헌연구 방식으로 이루어졌다.

이하에서 검토하게 될 연구과제의 범위는 다음과 같다.

먼저 제1장(연구과제의 목적과 방법)에서는 본 연구의 출발점을 중앙의 지방으로의 권한이전과 그에 따른 재원이전이라는 프랑스 지방분권 이론에 기초하여 본 연구보서의 관심대상 분야가 이러한 지방재정의 조달 방법으로서 자주적 재원확보수단과 이전(移轉)적 재원조정수단에 관한 것임을 분명히 하고자 한다. 다만 본 연구보고서에서는 전자에 비해 후자에 중점을 두어 살펴보기로 하며 지방재정자치에 대한 구체적 검토를 위한 대한 예비적 선행지식으로서 지방분권과 재정자치의 기본원칙과 내용을 국내 선행연구 결과를 중심으로 요약해서 소개하고자 한다.

제2장(지방자치단체의 지방세를 통한 재정조달)에서는 앞의 첫 번째에 관해 프랑스의 지방자치단체의 지방세에 관한 내용과 재정자치권의 확대의 관점에서 우리보다 비교적 재정자치권 행사의 선택의 폭이 넓은 프랑스의 경험을 소개하기로 한다.

제3장(지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원)은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정조정수단을 중심으로 검토하고 있다. 국내의 선행연구는 주로 이 부분을 중심으로 이루어져 있으며, 본 연구보고

3) 후술하는 연구보고서의 본문과 각주에서 이를 추가적으로 설명하고 밝히고 있다.

서에서는 2003년 헌법 개정 이후의 기존제도의 변화에 대해 주목하여 비교적 자세히 살펴보기로 한다.

제4장은 지방분권을 위한 2003년의 헌법 개정 이후 나타난 중앙의 지방으로의 권한의 이양과 그에 수반되는 재정지원과 지방재정의 안정화(*la stabilisation*)에 대해 살펴보고 최근의 상황을 구체적 지표를 통해 검토하기로 한다.

마지막 결론에서는 앞의 논의를 점검하면서 비교적 우리의 지방재정 개혁과정에서 시사점을 제공해주는 시사점에 대해 정리하는 기회를 가지고자 한다.

§3. 프랑스의 지방분권과 재정자치 그리고 재정구조

분권화된 지방자치단체는 자신에게 필요한 자원의 금액을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 있어야 한다. 이와 더불어 지방세의 세율은 자치단체가 독자적으로 결정할 수 있는 사항이라 할 수 있다.⁴⁾ 한편 지방분권은 권한의 이전(*le transfert des compétences*) 시스템과 연계되어 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정의 연계성을 가지고 검토되어야 한다. 지방에게 이양된 권한은 반드시 이에 수반되는 재원의 이전을 전제로 한다. 지방자치에게 이전되는 국세, 지방분권보조금 등이 그러하다.

이러한 점에서 프랑스 지방재정 분야에서는 지방자치단체의 자유로운 사용이 인정되는 국가보조금의 종합화 내지는 교부금으로의 변환, 새로운 부담에 대한 보상, 지방자치단체간의 부와 빈곤과 우열의 격차해소를 위한 형평화(*la péréquation*)가 강조되고 있다.⁵⁾

4) 후술하는 제2장-§2.-1. 이하 부분 참조.

5) 제3장에서 이에 대해 자세하게 검토한다.

1. 지방재정 운영에서의 지방분권원칙의 실행

프랑스의 지방분권은 국가와 지방자치단체간의 권한의 배분(*la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales*)을 의미하며 그 배경에는 1970년대 이후 과도한 중앙집권으로 야기된 정치·행정·경제적 문제점을 해결하는 방법으로 지방에서 처리하는 것이 바람직한 업무에 대해 국가의 개입보다는 지방수준에서 해결하도록 하는 모델이 필요하게 된 점을 들 수 있다. 지방자치단체는 경제적 발전과 각종 개발의 주요한 인자로 부상하였고 이를 위한 운영과 투자의 증대는 결국 지방재정의 확충이 없이는 목적달성이 어려운 상황에 놓이게 되었음을 뜻한다.⁶⁾

현실적으로 재정의 관리와 지방세 결정상의 지방자치단체의 자치권의 확대는 지방재정자치를 가능하게 하고 지방의 발전과 경제의 활성화를 달성한다는 점에서 지방자치의 성공을 위한 필수적 요건이 된다. 따라서 이러한 지방재정의 자치가 보장되지 않는 한 지방분권은 단순한 사무이양의 형식적인 결과만을 의미하게 된다. 따라서 지방분권을 2003년 이후 헌법적 가치를 가지는 국가조직원리로 선언한⁷⁾ 프랑스에서는 지방재정의 운영에 있어서도 지방분권의 일반원칙의 틀을 벗어나기는 어렵다고 할 수 있다.

6) 최진혁, 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제15권 제1호, 2003, 65-66쪽.

7) 2003년 3월 28일 헌법개정의 중요한 목표는 1) 지방민주주의를 발전시키고 2) 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하고 3) 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, 지방자치단체간의 권한배분에 관한 분권정책이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적과 함께 국가의 개혁의 요청으로부터 나오게 되었다(전훈, 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 295쪽; O. Gohin, "La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France", AJDA, 24 mars 2003, p.522부분의 재인용).

(1) 분야별 권한배분 원칙과 통합교부금

중앙정부와 지방자치단체 및 지방자치단체간의 권한배분을 위한 기법에는 일반적으로 두 가지 방식이 제시되고 있다. 첫 번째는 각급 지방자치단체에게 부여된 사항을 나열하는 목록을 구체적 규정을 통해 보충하는 이른바 전문성(*la spécialité*)방식이며, 두 번째는 일정한 일반적 기준을 설정하고 그로부터 각급 지방자치단체에 속한 권한을 인정하는 일반권한조항(*la clause générale de compétence*)방식이다.

지방자치단체의 권한사항에 대한 열거는 명시적으로 표현되는데 전문성원칙이 각급 지방자치단체의 권한을 열거한다는 점에 있다고는 하나 권한사항 모두를 규정한다는 것은 불가능하다. 지방자치단체와 (이들이 가지는) 권한배분에 관한 1983년 1월 7일 법률에서 규정된 ‘전문성 원칙’(제3조)은 “권한블럭”을 통한 배분으로 나타나게 되었다. 법률 제3조의 취지는 국가와 지방의 권한배분은 가능한 그 권한의 실행을 위해 필요한 자원이 국가나 코뮌, 데파르트망과 레지옹에 총괄적으로 부여될 수 있어야 한다는 것이었다.

이러한 권한의 블록화는 후술하는 바와 같이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 교부금이 포괄적 내지는 통합적으로 운영되는 것과 직접적 관련이 있다 말할 수는 없다고 하나 어느 정도 연계성을 가진다고 본다.

(2) 권한의 이전에 수반되는 재원이전(경비의 보상)원칙

중앙의 지방으로의 권한의 이양은 당연히 그 권한의 행사에 필요한 비용지출에 대한 재원이전이 뒷받침되어야 한다. 이러한 보상원칙은 이미 1983년 법률 제5조에서 국가의 권한이양에 필요한 재원의 동반의무를 부요하고 있다.

동 법에서는 이러한 비용의 부담에 대한 사전평가(préalable)를 규정하고 있으며(제5조) 권한의 모든 이양은 이에 상응하는 서비스의 이전을 수반해야 함을 규정하고 있다(제7조).⁸⁾

(3) 세원의 이전에 따른 보상원칙

국가는 지방자치단체에 대한 권한의 이전에 따른 자원보상과 관련해 그 재원의 절반은 국세의 이전 및 지방분권일반교부금(DGD: la dotation générale de décentralisation)의 배분에 의해 이루어진다. 다만 교육재정의 경우 데파르트망(DDEC)과 레지용(DRES)의 특별교부금이 1983년 7월 22일 법률에 의해 설치되었다.

(4) 국가의 결정으로부터 독립적이고 보장되는 지방교부금의 변화⁹⁾

명시적으로 규정된 바는 아니지만 교부금의 방향에 대한 기본원칙으로 여러 가지 조치를 통해 교부금의 개선과 발전을 위해 나타난 원칙으로 볼 수 있다. 지방분권일반교부금(DGD)이 경상비교부금(DGF)과 같은 방식으로 발전되는 예라든가 레지용에게 일반적 경상비교부금이 신설되거나 각종 보조금이나 교부금이 경상비교부금으로 통합화(총괄화)되는 형태로 진화하고 있다.

역시 마찬가지로 교육설비에 관한 레지용교부금(DRES)이나 중학교 시설에 관한 데파르트망교부금(DDEC)은 다음 년도 예상 (공공행정) 총 고정자산형성(FBCF: la formation brute de capital fixe des administrations publiques)의 증가율에 따른 방식으로 변화·발전되었다.

8) 최진혁, 앞의 논문, 72쪽; J.-M. Pontier, Les principes de la répartition des compétences, in Les nouvelles compétences locales, Economica, Paris, 1985, pp. 24-25.

9) 최진혁, 앞의 논문, 72쪽.

2. 프랑스 지방재정의 현황

본 연구보고서의 비교대상이 되는 프랑스의 중요한 지방자치단체로는 2008년 1월 1일 현재 36783개의 코뮌(이중 유럽본토(métropole)에 36569개)과 100개의 데파르트망(이중 유럽본토(métropole)에 96개) 그리고 26개의 레지옹(이중 유럽본토(métropole)에 21개)이 있다.

이러한 지방자치단체는 건전재정을 유지하기 위해 수입(les recettes)의 총액을 지출(les dépenses)의 총액에 일치시키는 수지균형을 준수해야 한다. 1982년의 지방분권법(3월 2일 법률) 제8조가 제시하는 세 가지 요건도 이러한 점을 잘 설명하고 있다.¹⁰⁾

㉠ 투자와 경상재정은 각각 균형을 맞추어야 한다.

㉡ 수입과 지출은 실제와 비교하여 과대 혹은 과소평가를 배제한 실질적 평가가 이루어져야 한다.

㉢ 부채의 상환은 고유재원에 의해 충당되어야 한다.

지방자치단체의 수입원은 크게 납세자들이 부담하는 세수입(les recettes fiscales), 세외수입(les recettes diverses), 보조금이나 교부금과 같은 이전수입(les transferts reçus)과 지방채(l'emprunts)가 있다. 2005년의 경우 전체 지방자치단체(위의 3가지 외에 해외지방자치단체, 특별한 지위를 부여한 지방자치단체, 코르스 섬 등 포함)의 총수입은 2164억 유로이며 이중 조세수입은 916억 5천만 유로로 42.35%를 차지한다.

지방자치단체의 지출의 경우 인건비, 이자, 이전금을 포함한 경상비 지출(les dépenses de fonctionnement)과 부채상환, 설비비용을 포함한 투자지출(les dépenses d'investissement)로 대별된다.

2007년의 지방자치단체별 총 지출의 배분을 보면 코뮌(46.6%)-데파르트망(28.3%)-과세권을 행사하는 코뮌연합체(13.9%)-레지옹(11.2%)의 순

10) 최진혁, 앞의 논문, 79쪽.

을 차지하고 있다.

* 프랑스의 지방자치단체(2008)와 재정(2005)현황¹¹⁾

프랑스의 지방자치단체	1999	2008
· 코뮌	36779	36783
본토	36565	36569
해외데파르트망	114	114
기타	100	100
· 데파르트망	100	100
본토	96	96
해외데파르트망	4	4
· 레지옹	26	26
본토	21	21
코로스섬	1	1
해외데파르트망	4	4
· 해외영토	2	2
· 특별한 지위를 가진 자치단체	4	4

지방자치단체 연합체	1999/01/01	2008/01/01
· syndicats(조합형)	18504	16133
syndicats a vocation unique(단일목적)	14885	11739
syndicats a vocation multiple(다목적)	2165	1451
syndicats mixtes(복합형)	1454	2943
· communautes urbaines	12	14
· communautes d'agglomeration	-	171
· syndicats d'agglomeration nouvelle	9	5
· communautes de communes (et districts)	1652	2393

11) Rapport, Direction générale des collectivités locale, «Les Collectivités locales en chiffres en 2008», 2008.3., p.9.

제 1 장 서 론

2005년	국 가		지방자치단체와 그 연합체			
	예산법률상	총 계	레지용	데파트망	코 뮌	지방자치 단체연합체
총지출	296,66	211,64	19,52	54,22	84,46	53,45
운영비지출	260,80	137,45	10,45	39,42	55,88	31,70
투자지출	35,87	75,28	9,08	14,79	29,66	21,75
총수입	249,11	216,40	19,56	54,60	85,02	57,22
조세수입	341,04	91,65	6,93	30,83	37,39	16,50
비조세수입	41,89	124,75	12,63	23,77	47,62	40,73

단위(십억 유로)

* 2007년 지방자치단체 총지출의 배분



제 2 장 지방자치단체의 지방세를 통한 재정조달

지방분권에 대한 실질적 평가는 지방자치단체에게 얼마나 많은 권한을 배분해주고 있는냐 보다는 지방자치단체에 대해 권한의 실행에 필요한 재원을 얼마나 많이 배분해 주고 있는가에 있다고 본다. 지방자치단체가 행사하는 자치권한의 내용의 핵심으로 재정에 관한 자주적 결정권을 논의한다면 결국 이러한 두 관심사는 따로 떨어져 있기 보다는 서로 긴밀하게 결합되어 있다고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 자유로운 행정(*la libre administration*)을 위한 자치에 관한 의사결정인 조례제정권의 행사를 통해 얼마나 ‘수입(*la recette*)’에 관한 자유로운 의사결정을 할 것인가는 이른바 재정자주권의 확충에 관한 논의로 대변할 수 있다.

그런데 유의해야 할 점은 재정분권화는 반드시 지방자치단체의 자치적인 의사결정인 조례(다만 프랑스에는 조례라는 별도의 용어는 존재하지 않는다)제정을 통한 재정에서의 자치단체의 역할의 강화뿐 아니라 국가로부터의 자원배분을 통해 이루어진다는 점을 유념해야 한다. 따라서 재정분권화의 정도가 반드시 지방자치단체의 자주과세권의 강화를 대변하는 것이 아니라는 점은 유럽 여러 나라의 통계¹²⁾를 비교해 보더라도 알 수 있다.

12) E. Douat, *Les aspect financier, Droit administratif*, Ed. Juris-Classeur, 2003.4, p.13; 유럽의 지방자치단체의 수입원천에 대한 비교(*Les finance locale dans les pays de l'Union européenne*: Dexia, 1997).

수입의 종류	프랑스	독 일	영 국	이탈리아
지방세	52%	30%	59%	21%
교부금	23%	51%	15%	62%
공 채	10%	9%	2%	3%
사용료	9%	4%	19%	4%
기 타	6%	6%	5%	10%

먼저 미리 일람해 본다면 프랑스의 경우 국세¹³⁾와 지방세의 비율 및 지방세 창설부과에 대해 우리처럼 지방자치단체의 권한보다는 국가의 권한이 강한 입법례(국가의 법률에 의해서만 지방세의 세목이 결정되는)에 속한다고 할 수 있다.

그리고 프랑스 지방자치단체는 지방직접세의 세율과 임시세를 통해 지방세와 관련된 자치권한을 행사한다. 그렇지만 지방자치단체가 이른바 자주조례(*règle locale autonome*)로서 지방세를 창설할 수 있는 권한을 행사하지는 못한다.

그렇다고 해서 프랑스 헌법상의 지방자치의 보장이 행정적 성격에 머물고 있다는 선부른 결론은 곤란하다. 프랑스 헌법에서 인정하는 지방자치단체의 자유로운 행정은 아직은 이들이 포기하지 않는 ‘국가주권의 단일성’과 ‘입법권의 국가독점’이라는 기본 틀 안에서 지방자치단체의 모든 법적 행위에 대한 적법성 통제 하에서 가능하므로 지방(권력단체)의 자치(*l'autonomie*)라는 표현 보다는 자유로운 행정 혹은 의사결정을 통해 임시적 성격을 갖는 세금과 법에서 정한 범위 내에서 세율을 각자 정할 수 있는 여지를 애써 행정권의 재량으로 격하시킬 필요는 없다고 본다. 프랑스에서 지방세는 지방자치단체의 약 40%의 재원을 구성하고 있고 이중 약 80%가 직접세로 되어있다.¹⁴⁾

지방세 중 직접세는 프랑스 대혁명 기까지 거슬러 올라가기 때문에 아주 오래되었지만 과세표준이나 세율이 시대에 맞게 변화하면서 오늘에 이르고 있다. 제2장에서는 프랑스에서의 지방세는 어떠한 과정과 역사를 통해 체계적으로 제도화되고 있는가를 살펴보고(§1. 프랑스의 지방세제의 특징과 종류), 우리에게 비해 자치재정권한의 자유로운

13) 프랑스의 국세는 소득세, 법인(기업)세, 석유세, 부가가치세 등이 있다. 2000년의 총 국세수입은 2,962억 유로(Euro)에 달한다. 부가가치세(45%) -소득세(18%) -법인(기업)세(15.2%) -석유세(8.2%) 등 주요 4가지 세목이 전체 세액의 86.4%를 차지한다(배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 195쪽).

14) M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, 2^e édition, Dalloz, 2004, p.128.

결정권이 강화¹⁵⁾되었다고 보는 (지방직접세의) 세율결정권한의 내용을 살펴보기로 한다(§2. 지방자치단체의 지방세율에 관한 권한).

§1. 프랑스의 지방세제의 특징과 종류

프랑스에서는 국가와 마찬가지로 지방자치단체도 자신의 지출을 감당하기 위해 조세를 부과할 수 있는 가능성을 부여받고 있다. 그렇지만 지방자치단체의 과세권은 세금을 설치하고 변경하거나 이를 삭제하는 결정하는 가능성까지는 이르지 못하기 때문에 제한적이라 할 수 있다(프랑스 헌법 제34조). 프랑스의 지방세는 18세기 말에 마련되어 꾸준히 발전되어 왔으며 현재 약 40여개가 넘게 각 자치단체수준별(코뮌과 그 공동체, 데파르트망, 레지옹)로 마련되어 있다.¹⁶⁾

프랑스의 지방세는 지방분권개혁(1982년) 이전에 지방자치단체 전체 수입의 약 37%를 차지하였는데, 1985년에는 44%, 1999년에는 53%, 2000년에는 53%로 비중이 상향되었다.¹⁷⁾ 2005년에는 지방자치단체의 전체 수입의 42.35%를 차지한다(916억 5천만 유로/ 2164억 유로).¹⁸⁾

15) 프랑스의 재정자치권 강화는 1)지방자치단체가 자신의 수입원을 배정하고 사용하는 권한을 가지는 데 있는 지역화된 재정자치(*autonomie financière localisée*)라는 관점과 2)단지 지방자치단체가 스스로 수입원을 결정하고 창설하는 특권을 행사하는 경우로 파악하여 이를 지방재정자치(*autonomie financière locale*)의 두 측면을 고려하여 해석된다고 설명한다. 그리고 프랑스의 재정자치는 수입원의 결정에 강제성의 유지라는 부분과 수입원의 사용에 자율성의 증대라는 측면을 동시에 가진다고 한다(최진혁, 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 제15권 제1호, 한국지방자치학회, 2003.3, 67쪽; R. Muzellec, *Finances publiques*, Sirey, Paris, 2001, pp.86 et 87-101).

16) 1994년 기준으로 지방자치단체총국(DGCL: Direction générale des collectivités territoriales)이 파악하는 지방세의 수는 44개에 이른다(윤광재, 지방자치단체가 행사하는 지방세의 세율결정권한에 관한 연구: 프랑스의 지방자치단체를 중심으로, 한국행정학보 제33권 제2호, 1999, 233쪽, 이하 윤광재(1)).

17) 배준구, 앞의 책, 208쪽.

18) Rapport de l'Observatoire des finances locales, Direction générale des collectivités locales, «Les finances des collectivités locales en 2007 -État des lieux-», 2007, p.43.

프랑스의 지방세는 크게 직접세와 간접세로 구별되며 이중 지방자치단체의 주요수입과 관련된 4가지의 직접세의 세율을 자유로이 결정한다는 점에 자주재정(과세)권한에 대한 의미와 시사점을 찾을 수 있다고 본다.¹⁹⁾

위의 4가지의 지방 직접세로는 건축물토지세(TFPB: Taxe foncière sur les propriétés bâties)²⁰⁾, 미건축물토지세(TFPNB: Taxe foncière sur les propriétés non bâties)²¹⁾, 주거세(TH: Taxe d'habitation)²²⁾와 사업세(TP: Taxe professionnelle)를 들 수 있다.

1. 프랑스 지방세제도의 특징

프랑스의 지방세제도의 특징²³⁾은 우선 각 지방자치들이 개별적으로 세율을 적용하여 필요한 재원을 마련한다는 점을 들 수 있다. 우리의 경우도 지방세 세목 중에는 지방자치단체가 조례로서 일정한 범위 내에서 세율이 조정 가능한 세목이 다수 존재하며 이때 적용되는 세율을 탄력세율이라 하고 있지만 프랑스의 경우 이하의 주요 4대 직접세의 세율을 지방의회의 의결로 정하고 있는 점에서 시사점을 가진다. 다음으로 지방세의 세목이 매우 많다는 점인데 지방자치단체가 관계 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임시세가

19) 프랑스의 지방자치단체의 세율결정권한이 위의 4가지 지방직접세의 세목에 한정되어 있는 것은 세금의 역사성과 세수 액의 중요성에 기인한다고 한다(윤광재(1), 234쪽).

20) “건물이나 시설물이 들어선 토지를 대상으로 부과되며, 과세표준은 건물이나 시설물이 있는 토지의 임대가치이다.”(윤광재(1), 233쪽의 각주 1)을 재인용 하였다.)

21) “건물이나 시설물이 들어서 있지 않은 전국토의 초지를 대상으로 부과되며, 과세표준은 건축물토지세와 같이 임대가치이다.”(윤광재(1), 233쪽의 각주2)를 재인용 하였다.)

22) “주거나 사무를 목적으로 가구나 비품을 갖추고 있는 공간을 소유한 모든 자에게 부과되며, 과세표준은 소유한 공간에 해당하는 임대가치이다.”(윤광재(1), 234쪽의 각주3)을 재인용하였다.)

23) 윤광재, 프랑스의 지방재정조정제도운용에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 제14권 제3호, 한국지방자치학회, 2002, 이하 윤광재(2), 196쪽.

발달되어 있다. 또한 지방세 중에는 영업활동을 하는 개인이나 법인에 대해 부과하는 사업세의 비중이 매우 높는데 사업세수입의 격차가 지방자치단체간의 재정적 불균형을 초래하는 가장 큰 원인중 하나가 되고 있다. 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 지방세목에 대한 세율결정권한을 가진다는 점에서 재정자치의 폭이 확대되고 있다. 프랑스의 지방세 중 직접세는 프랑스 세제 중에서 가장 오래된 세금이라 할 수 있다. 1790년과 1791년에 만들어졌을 적에는 국세였으나 1914년에서 1917년에 걸친 세재개혁을 통해 지방자치단체에게 과세권한이 이전되었다. 이러한 지방(직접)세의 특징은 사업세를 제외한 나머지 세금의 기초가 토지대장의 임대가치(valeur locative cadastrale)에 기초해서 이루어진다는 점을 들 수 있다.

2. 지방세의 종류와 내용

(1) 지방세의 구성

직접세는 4가지의 전통적인 세금(Quatre vieilles²⁴) : 건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세, 사업세)과 기타 직접세(생활폐기물수거세, 청소세, 광산세, 전신주세, 계절영업세)로 구성되어 있다. 직접세 중에서 토지세(건축물토지세, 미건축물토지세)와 주거세는 가계(家計)에 대한 세금이고, 사업세는 기업에 대한 세금이다.

지방자치단체별로 지방세 구성을 보면 간접세의 일부를 제외한(자연녹지보호세, 등록세, 운전면허세, 자동차등록세) 대부분의 지방세는 코뮌(commune)세에 속한다. 데파르트망(Département)세는 직접세 중에서 4가지 주요 세금과 간접세 중에서 자연보호세, 등록세, 등록세부가세, 리프트세, 전기세 등이 이에 해당한다. 레지옹(Région)²⁵세는 직접세

24) 배준구, 앞의 책, 195-204쪽.

25) Région, 프랑스 헌법에서 직접 규정한 지방자치단체의 종류로서 가장 넓은 관할

중에서 3가지(건축물토지세, 미건축물토지세, 사업세)와 간접세 중에서 운전면허세, 자동차등록세가 이에 속한다.

1) 직접세

4가지 직접세의 기원은 프랑스 대혁명 무렵까지 거슬러 올라가며, 처음에는 토지세(contribution foncière), 동산세(contribution mobilière), 영업세(patente)가 부과되었으며 이들은 국세였다. 1917년 개혁 때부터 국가는 이들 세금에 대한 과세권한을 지방자치단체(코뮌, 데파르트망)에게 부여하였다. 1959년 1월 7일의 오르도낭스²⁶⁾는 주거지와 토지임대료를 기초로 하는 새로운 과표(課標)를 정하면서 건축물토지세(TFPB), 미건축물토지세(TFPNB), 주거세(TH)를 마련하였고, 1975년에는 영업세(patente)가 사업세(TP)로 변경되어 현재와 같은 4개의 지방세로 되었다.

(가) 건축물토지세(TFPB)

건축물토지세는 모든 건축물에 부과되며, 과표는 관리비를 고려하여 임대료의 50%로 소유자가 부담한다. 이 세금은 항구적 면제(특히 공공서비스 및 비수익용 공유재산, 종교건물 또는 농업용 건물), 지방자치단체의 평가에 의하여 종종 행해지는 일시적 면제, 그리고 소득에

구역을 가진다. 1948년 IGA(Inspecteurs généraux en mission extraordinaire)로 출발하여, 1956년 21개의 레지옹 계획구, 1961년 정부의 행정분산조치를 위한 레지옹구역(CAR: Circonscription d'action régional)의 단계를 거쳤다. 1969년 레지옹을 위한 C. de Gaulle 대통령의 국민투표가 실패함으로써 1972년 영조물법인(EPR: Etablissement publics régionaux)에 머무르고 있었지만 1982년 지방분권법률이 제정되면서 레지옹은 명실 공히 코뮌과 데파르트망과 동일한 대표적인 가장 광역적 규모의 지방자치단체가 되었고, 선거를 통한 의회구성은 1986년에야 가능하였다(한국법제연구원, 프랑스 법령용어해설집, 2008, 640-641쪽).

26) 법률명령이라고도 한다. 법률과 행정입법의 중간에 위치하는 법규범을 말한다. 프랑스 헌법 제38조 제1항은 “정부는 그 강령을 실시하기 위하여 일정기간에 대해 통상 법률의 소관사항에 속하는 조치를 법률명령으로 정하는 승인을 국회에 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 의회의 입법영역에 속하는 사항을 정부가 의회의 위임에 의거하여 제정하는 명령이라는 점에서 여러 제약과 요건이 요구된다(한국법제연구원, 앞의 책, 568쪽).

다른 특별한 면세나 감세가 가능하다.

건축물토지세는 전통적인 4가지 직접세의 30%에 해당하며 비교적 다툼이 적은 지방세라 할 수 있다.²⁷⁾

(나) 미건축물토지세(TFPNB)

미건축물토지세는 건축물이 없는 토지에 부과하는 세금으로, 기본적으로 농지에 대하여 부과하며 정원, 호수, 숲 등 모든 토지가 과세 대상이다. 과표는 종래 주거 임대료의 80%²⁸⁾에서 현재는 20%로 감축되었다.²⁹⁾

미건축물토지세는 항구적 면제(공유 재산, 도로, 건축물토지세가 부과되는 토지), 일반적으로 장기적인 여러 종류의 일시적인 면제, 그리고 특별 감세가 허용되고 있다. 미건축물토지세는 4개 직접세 총액의 불과 1.35%에 해당하고³⁰⁾, 그 중요성이 점차 약화되고 있어서 이를 폐지하자는 의견이 제기되고 있다.

(다) 주거세(TH)

주거세는 어떠한 명목을 가지든 주거용 건물을 점유하고 있는 모든 사람에게 부과된다. 과표는 앞서 언급한 건축물토지세를 기준으로 하며, 주거세가 부과되는 임대료는 주거의 부속건물도 포함한다. 그러나 사업세가 부과되는 토지나 농업용 건물, 기숙학교나 공무원의 사무실에는 부과할 수 없다. 이 세금은 한편으론 과학, 교육 또는 연구기관과 다른 한편으론 일정 소득에 미달하면서 건물임대료가 일정 액수

27) 한국법제연구원, 앞의 책, 688쪽; M. Bouvier, Les finance locales, 12^e édition, LGDJ, 2008, p.63.

28) 배준구, 앞의 책, 198쪽; 한국법제연구원, 앞의 책, 688쪽; M. Bouvier, *op.cit.*, p. 64-65.

29) M. Bouvier, *op.cit.*, p.64.

30) 2006년에는 8억 유로이며 이중 7억 4천2백만 유로는 코뮌, 4500만 유로는 데파르트망, 1200만 유로는 레지옹이 차지한다.

이하인 납세자에게는 면제된다.³¹⁾

또한 주거세는 인구정책상 2명의 자녀까지는 각기 10%, 셋째 자녀는 15%를 감해 주어야 하며, 추가로 지방자치단체는 의회의 의결에 의하여 5-10%를 감할 수 있다. 공식적인 감면 부분은 국가에 의하여 보충된다.

한편 2000년 7월 13일 수정예산법률(*loi de finances rectificative*)을 통해 레지용의 주거세부분이 폐지되었다. 2006년도에 주거세가 차지하는 비율은 4대 지방세의 전체의 23.5%(1380억 유로)를 차지하며, 이 중에서 코뮌과 코뮌간 협력체가 93억 유로, 데파르트망이 45억 유로를 차지한다.³²⁾

(라) 사업세(TP: la taxe professionnelle)

사업세는 월급을 받지 않으면서 직업 활동을 하는 자연인과 법인을 대상으로 부과된다. 이 세금은 두 가지 요소, 즉 유형자산(*immobilisations corporelles*)과 임금(*salaires*)을 기준으로 부과한다. 유형자산은 토지세(건축물, 미건축물)가 부과되는 건물과 토지가 대상이며, 과표는 토지세를 내는 재산의 임대료에 의하여 산정한다. 또한 원료, 설비 등과 같은 기타 유형자산의 경우도 임대료에 의하여 산정되며, 임대료는 감가상각의 기준으로 이용되는 원가의 16%이다.

그리고 사업세는 월급 또는 소득을 기준으로 부과하는데 과표(課標)는 월급의 18%나 수입의 10%이다. 그러나 월급을 기준으로 하는 과표는 1999년 재정법에 의하여 5년간(1999-2003년) 점차적으로 공제액을 높여 2003년부터는 완전히 폐지하기로 되어 있다.³³⁾ 사업세는 고용과 투자에 대한 감면을 하고 있으며, 실제로 기업은 사업세를 내는 비율이 낮다. 지방자치단체는 감면에 따른 자원 손실금에 대하여 국가에

31) 한국법제연구원, 앞의 책, 686쪽; M. Bouvier, *op.cit.*, pp.66-67.

32) M. Bouvier, *op.cit.*, p.65.

33) 한국법제연구원, 앞의 책, 686쪽; 배준구, 앞의 책, 199쪽; M. Bouvier, *op.cit.*, p.68.

의하여 보상금을 받는다.

2006년의 사업세는 4대 지방 직접세의 약 44%인 258억 5천만 유로에 해당하며 지방자치단체의 가장 중요한 세원이다.³⁴⁾

사업세는 지방재정간의 형평성을 위한 배분역할을 일부 담당하고 있지만 징수액의 차액과 세율의 차액이 지방자치단체들 간에 상당한 격차를 보여주는 단점이 있다. 그리고 기업에게 부과하는 성격상 직업고용, 투자부문과 관련하여 여러 제약이 따르는 문제점을 가지고 있다.

(2) 지방간접세

지방간접세는 1) 도시계획과 관련된 세금(지방설비세, 건폐율초과세, 용적률초과세, 자연녹지세, 수도권사무실신설세, 주차세, 공공교통세), 2) 기타 간접세(리프트세, 전기세, 카지노세, 음료수허가세, 사냥허가세, 천연수세, 운전면허세, 자동차등록세, 관광체류세, 극장세, 광고세, 도축세), 3) 등록세(등록세, 등록부가세), 4) 지방세부가세(농업회의소, 상공회의소, 영조물법인의 특별설비세 등)로 구성되어 있다.³⁵⁾

§2. 지방자치단체의 지방세율에 관한 권한

지방자치단체가 갖는 과세자주권의 의미와 관련해 프랑스의 경우 과세의 객체나 세율을 지방자치단체가 결정한다는 점에서 조례로서 일정 범위 내에서 세율조정이 가능한 탄력세율제도를 가진 우리와 비교될 수 있다.

1. 완만하게 전개된 지방세제 개혁의 과정³⁶⁾

지방자치단체는 1917년부터 국가가 징수할 액수를 결정하면 국가징수액의 일정한 비율로 세금을 지역 주민에게 부과하였고, 1948년 이

34) M. Bouvier, *op.cit.*, p.67.

35) 배준구, 앞의 책, 201-204쪽; M. Bouvier, *op.cit.*, p.101-105.

36) 윤광재(1), 앞의 논문, 235-237쪽.

후부터 건축물토지세(TFPB), 미건축물토지세(TFPNB), 주거세(TH) 그리고 사업세(TP)가 완전히 지방자치단체에 이전되었다.

기술한 1959년 1월 7일 지방자치단체와 기타기관을 위한 세재개혁에 관한 오르도낭스(l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et divers organismes)는 건축물토지세와 미건축물토지세의 과세표준을 기존의 추정된 토지수입에서 시장가격이 반영된 임대가치로 하는 새로운 과표를 정하였다. 따라서 사업세를 제외한 3개의 지방직접세의 과세표준이 임대가치로 변경되었다. 위의 오르도낭스가 이전의 지방세와는 다른 과세표준을 변경한 것은 과세표준을 경제성장에 바탕을 둔 경제현실과 연계시키기 위해서였지만 이에 따르는 시간적·기술적 및 재정적 어려움으로 그 실행 시기는 연기되었다.

1973년 12월 31일의 지방직접세 과세표준의 현대화에 관한 법률(loi du 31 décembre 1973 sur la modernisation des base de la fiscalité directe locale)은 우선 건축물토지세, 미건축물토지세 그리고 주거세에 대하여 1959년 오르도낭스가 결정한 과세표준을 적용하고 현실화를 위하여 과세표준액을 정기적으로 조정하는 규정을 두었다. 다음으로 재정적으로 경제상황이 곤란한 가정을 고려하여 특별한 조치로서 여러 의무공제조항을 두었다.

1975년 7월 29일의 영업세 폐지와 사업세 신설에 관한 법률(loi du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle)은 사업세의 과세표준에 대하여 건물과 생산설비의 임대가치와 피고용자 임금액의 일정비율을 추가하고, 지방세 관련법으로서는 처음으로 지방자치단체에 의한 지방세의 세율결정 권한에 관한 규정을 정하였다. 그렇지만 동 법률의 시행에는 현실적인 어려움이 따를 것으로 예상되었고 그 실행이 연기가 되어 1980년의 지방직접세 조정법의 제

정까지 기다려야 했다.³⁷⁾

2. 세율결정권한의 기본원칙

앞서 본바와 같이 1959년의 지방세 개혁이래로 약 20년이 지난 뒤에 지방자치단체에게 세율결정권한을 인정한 지방직접세조정법(*loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fisacilité directe locale*)이 제정되었다. 동법률에 따라 1981년 1월 1일부터 프랑스의 지방자치단체는 매년 4개의 지방직접세의 세율을 자유롭게 결정할 수 있게 되었다.

위 4가지 세목을 제외한 다른 지방세는 그 성질에 따라 국가가 정한 고정세율을 적용하거나 일정한 범위 안에서 세율을 인상하거나 인하할 수 있다.

(1) 세율의 법정상한선

지방자치단체가 세율을 정하는 데 있어서 일정한 법정상한선의 준수가 요구된다. 법정상한선은 지방자치단체간의 각 세목의 세율격차가 심화되는 것을 방지하기 위해 요구된다. 예산에 필요한 미건축물토지세, 건축물토지세, 주거세 그리고 사업세의 세수기대총액을 결정할 때에는 법정상한선을 초과할 수 없다.

그리고 직접세 중에서 사업세와 미건축물토지세의 세율 변동 폭은 제한을 받는데, 1996년 기준의 경우 4대 직접세의 총세수액 중 미건축물토지세의 비율은 1.7%이고 사업세 비중은 49.3%에 해당한다.

따라서 도시성격을 가지는 지방자치단체가 과세표준액이 높은 사업세를 올리고 반대로 과세표준액이 낮은 미건축토지세의 세율을 내리지주와 농민부담액을 내릴 수 있는 상황을 방지하기 위한 것이다(농촌의 경우는 반대). 그러므로 지방자치단체간 세율격차의 증가를 억제

37) 윤광재(1), 236쪽.

하고 서로 직업에 종사하는 납세자간 세금액 부담의 조화를 위한 취지에서 세율의 변동 폭을 마련해두고 있다. 앞의 1980년 지방직접세 조정법은 예산에 필요한 4대 직접세의 세수기대총액³⁸⁾을 결정할 때에 지방자치단체는 세율의 법정상한선을 초과하지 못한다고 규정한다. 사업세의 경우 회계 연도 상한선이 전년도에 적용되었던 전국의 평균세율을 2배 이상 초과할 수 없다. 건축물토지세, 미건축물토지세 그리고 주거세의 세율상한선은 1) 한 데파트망 내에서 전년도에 적용되었던 코뮌 전체의 각각의 평균세율을 2.5배 이상 초과할 수 없고 2) 전년도에 적용되었던 전국의 각각의 평균세율을 2.5배 이상 초과할 수 없다.

전국평균치를 중심으로 2배 혹은 2.5배로 세율인상폭을 정한 것은 각 지방자치단체마다 재정상의 필요를 이유로 세율을 지속적으로 인상할 경우에 발생하는 문제의 사전 예방적 조치라 할 수 있다.

* 프랑스 지방자치단체의 세율의 법정상한선³⁹⁾

세 목	전년도 지방자치단체 세율	전년도 전국 평균세율	회계년도 법정세율상한선
건축물토지세	16%	11.69%	(*2.5) 29.22%
미건축물토지세	20%	14.15%	(*2.5) 35.37%
주 거 세	22%	37.69%	(*2.5) 94.80%
사 업 세	18%	13.01%	(*2.0) 26.02%

38) Produit attendu des quatre taxes, 프랑스의 지방자치단체는 지방세의 예상 수입을 계산하기 위해서 4대 지방직접세의 예상액을 결정하게 된다. 이러한 세수기대총액의 결정을 위해서 매년 경제·재정부 소속의 조세총국(Direction générale des impôts)의 회계과는 지방자치단체에 각 세목의 과세표준액을 1월 31일 까지 통보해야 한다. 이를 바탕으로 지방자치단체는 자신들이 결정할 세율을 곱함으로써 세수기대총액을 얻게 된다. 지방의회가 의결한 세수기대총액은 익년 3월 31일 까지 프레페(préfet)에게 이송되고, 이 기간을 초과하는 경우에는 전년도에 결정된 세율을 다시 적용해서 세수기대 총액을 얻게 된다(윤광재(1), 238쪽).

39) 윤광재(1), 240쪽의 표1.

(2) 세율의 비율적 · 차별적 변동

앞의 세율의 법정상한성 규칙과는 별도로 지방자치단체는 4가지 세목의 세율결정을 위해 세율의 비율적 변동과 세율의 차별적 변동 중 하나를 선택하여 자신의 재정상황에 알맞은 기회를 이용할 수 있다.

비율적 변동은 회계 연도에 정해진 법정상한선을 준수하면서 전년도 건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세 그리고 사업세의 세율을 동일한 비율로 인상 또는 인하할 수 있는 것으로 적용기술상 간편하다.

차별적 변동은 4가지 세목을 전년도에 비해 각각 다른 비율로 올리거나 내리는 것이다. 이는 앞의 법정상한선 하에서 ㉠사업세율은 주거세세율의 인상폭 보다 높은 비율로 인상될 수 없고 ㉡주거세와 두 토지세의 평균세율 인상폭 보다 높은 비율로 인상될 수 없으며 ㉢주거세 세율의 인하폭이나 두 토지세 평균세율 인하폭과 같은 비율로 인하되어야 한다. 이러한 차별적 변동은 납세자간의 세금전가를 방지하는 데 목적이 있으며 지방자치단체의 세율결정이 한 세목(도시지역이라면 사업세, 농촌지역은 미건축물토지세)에 집중되는 것에 대해 대비하는 기능을 가진다.

* 세율간의 관계에 관한 표40)

세 목	세율인상	세율인하
주 거 세	자유롭다.	자유로우나 미건축토지세의 세율이 반드시 인하되고 사업세의 세율도 인하되어야 한다.
건축물토지세	자유롭다.	자유로우나 사업세의 세율이 인하되어야 한다.

40) 윤광재(1), 241쪽의 표2.

세 목	세율인상	세율인하
미건축물 토지세	주거세세율이 같은 비율로 인상되어야 가능하다.	자유로우나 사업세의 세율이 인하되어야 한다.
사 업 세	주거세 세율이 같은 비율로 인상되어야 가능하다. 주거세와 두 토지세가 같은 비율로 인상될 때 가능하다.	자유롭다.

3. 소 결

지방분권이 실제로 그 효과를 달성하기 위해서는 지방자치단체는 지방분권의 영역에 대한 의사결정에 영향을 행사하고 제한할 가능성이 있는 국가로부터 의존하지 않는 이전된 권한을 실행하기 위한 필요한 수단을 보유하고 있어야 한다.

지방분권이 일의 분권에 머물고 중앙에 오히려 더 의존하는 것은 재정권의 이양이 함께 이루어지지 않았기 때문이라 할 수 있다.⁴¹⁾

프랑스에서도 지방재정의 개혁은 지방분권에서 뱀장어(le serpent de mer)로 비유될 만큼 오랜 논란에도 불구하고 매우 느리게 소극적으로 전개되어왔다.⁴²⁾ 프랑스에서는 이미 20세기 초반부터 지방자치단체의 재정자치와 관리의 선택권 강화를 위한 수많은 개정이 있어왔고 이제 헌법에서 규정하고 있다. 프랑스의 헌법과 법률규정을 본다면 지방자치단체가 적어도 지방세의 세율만큼은 자유로이 결정할 수 있는 것처럼 이해되어 우리 보다는 지방세에 관한 자치권한이 신장되어 있다고 보인다.

41) 이동식, 참여정부의 재정분권법제에 대한 평가, 제9회 학술대회- 참여정부의 지방분권법제의 이상과 현실, 한국지방자치법학회, 2005.5.21, 63쪽.

42) P-L. Frier, Précis de droit administratif, 3^e édition, Montchrestien, Paris, 2004, p.131.

하지만 프랑스의 지방분권의 제도화 과정⁴³⁾에 비해 지방세의 자율권은 비교적 늦게 등장하고 있음을 알 수 있다. 그 이유는 헌법에서 명시하고 있는 조세법률주의 원칙에 따라 국세 뿐 아니라 지방세도 법률에 의해서만 설치할 수 있기 때문이다. 그리고 프랑스 헌법 체계상 주권의 단일성(l'indivisibilité de souveraineté)과 공화국의 불가분성(de la République)의 보전은 결국 지방세의 과세권한을 지방자치단체에게 완전히 넘겨주지 않겠다는 인식을 바탕으로 깔고 있다. 그리고 세율에 관한 자유로운 결정은 정치적·규범적 차원이 아닌 행정적·기술적 차원에서 이루어지고 있다.⁴⁴⁾

따라서 지방분권을 뒷받침하는 재정분권화는 제3장에서 중점적으로 설명하는 분권화된 지방자치단체에 대한 재정이전의 문제로 자연스럽게 비중이 주어진다고 할 수 있다.

43) 이에 관해서는 전훈, 프랑스 헌법상 지방분권제도, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006.6, 55쪽 이하; 정재황·선정원·김명연·김수진·전훈, 지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계-, 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소 2006.12, 45-76쪽.

44) 윤광재(1), 앞의 논문, 237쪽 이하.

제3장 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원⁴⁵⁾

프랑스의 경우 매년 중앙에서 지방으로의 재정지원 전체는 매년 700억 유로가 넘는 것으로 나타나고 있다. 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 금액은 1991년에 1900.1억 프랑에서 2002년에는 3,671.1억 프랑(559.66억 유로)으로 연 평균 5.9%의 증가율을 나타내고 있다.

2008년에는 이전세원(약 200억 유로)을 제외하고 약 727억 유로로 나타나고 있다. 이러한 지원은 보조금, 각종 법률상의 감면보상의 형식으로 이루어지는 보조금의 부분으로 구성된다.

한편 프랑스에서도 지역불균형에 의한 지역 간 재정격차의 시정은 오늘날 중요한 과제의 하나가 되고 있다. 이를 해결하기 위해서 나라마다 다양한 형태의 정부 간 재정이전 제도가 운용되고 있다.

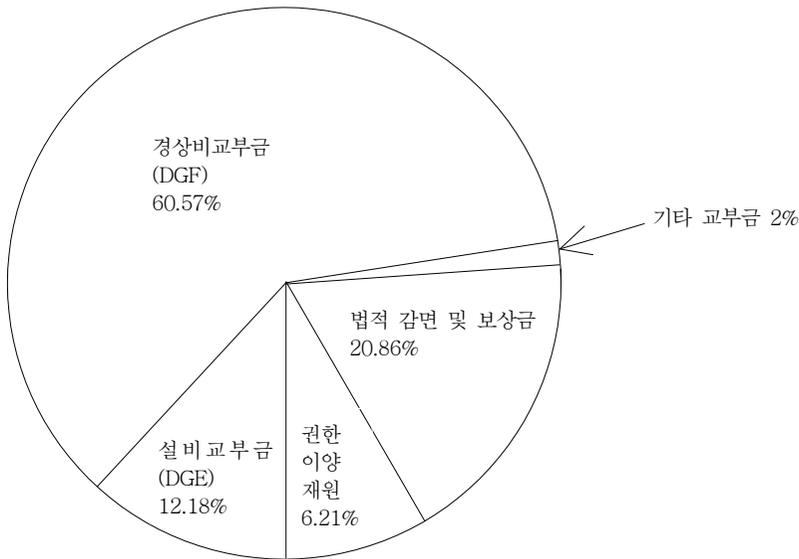
프랑스는 지방분권화 실시를 앞두고 1979년에 중앙부처의 각종 사업별 특정교부금을 대부분 교부금으로 통합하였고, 그 후에도 계속적으로 보조금에 관련된 개혁(지방분권화일반교부금(DGD)의 신설)을 행하였다.

이하의 제3장에서는 프랑스의 지방재정 가운데 이전재원이라 할 수 있는 중앙정부의 각종 지원금에 대해 알아보기로 한다. 지방자치단체에 대한 재정지원 방식과 제도적 지원에 대한 전체적 운영방식에 대한 일반적 소개(§1. 지방자치단체에 대한 재정지원(조정) 방식, §4. 국가-지방간 “안정화계약”)와 함께 구체적으로 지방자치가 자유로운 행정의 실행에 필요한 단일국가인 프랑스에서의 중앙정부의 지방자치단

45) 이하의 제3장은 프랑스 지방재정 분야의 권위자인 Paris I 대학의 M. Boubier교수의 *Les finances locales*, LGDJ, 2008, pp.109-146의 내용과 프랑스 내부부의 지방자치국(DGCL)의 2008년 지방자치연감(2008.3.)인 *Les Collectivités locales en chiffres*(통계로 본 지방자치 2008), pp.1-128 및 2007년도 지방재정평가보고서(2007.7.)인 *Les finances des collectivités locales en 2007*, pp.1-168의 내용을 중심으로 정리하였다. 본장의 내용 중 별도의 인용 각주가 없는 경우는 기술한 세 자료를 중심으로 작성하였음을 밝힌다.

체에 대한 재정적 지원⁴⁶⁾을 위한 조정기법의 내용과 2004-2005년의 예산법률을 통한 새로운 변화를 살펴보기로 한다(§2. 경상비교부금과 경상보조금, §3. 설비교부금과 설비보조금).

* 국가의 재정지원 배분(2008년 예산법률)



§1. 지방자치단체에 대한 재정지원(조정) 방식

1. 지방재정조정제도

우리의 지방재정조정제도⁴⁷⁾에 해당하는 프랑스 명칭을 직접 찾기는 어렵지만 이들의 지방재정법 교재나 지방자치법 교재에서는 보조금(Les

46) 2004년도 이전까지의 지방재정제도에 관한 내용은 다음 두 책에서 잘 소개하고 있다(배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 247-284쪽; 윤광재·백윤철, 프랑스 지방자치학, 형설출판사, 2000, 359-390쪽).

47) “지방자치단체의 재정력을 보완·확충하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 완화시켜주기 위해 국가나 상급 지방자치단체가 재정력이 취약한 자치단체로 재정을 이전·지원하는 제도”이다(김홍래, 지방재정의 이론과 실제, 박영사, 2005, 214쪽).

subventions)이란 표현을 통해 국가의 지원을 통한 지방재정의 조달(Le financement par concours de l'Etat)을 논하고 있다.⁴⁸⁾

구체적으로 보면 프랑스에서의 지방자치단체에 대한 재정지원은 1990년대 이전에는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 수직적 재정지원(조정)을 중심으로 진행되었지만 1990년대 초반부터는 수평적 재정지원(조정)제도도 채택되고 있다.

그리고 2003년 3월 26일 헌법률(loi constitutionnelle)에 따른 헌법 개정 이후 지방재정지원 방식에 있어 교부금의 통합화와 지방자치단체의 책임의 강화라는 변화가 있었다. 이하의 수직적/수평적 재정조정(지원) 방식의 구분은 설명의 편의를 위해서이며 결국 지방자치단체의 재정 운영과 자치권의 실질적 보장의 핵심에 국가(중앙정부)가 중요한 역할을 하고 있다는 점에는 이론의 여지가 없다.

(1) 국가-지방자치단체 간 수직적 재정조정(지원)방식

수직적 재정조정(지원)은 중앙정부가 지방자치단체에게, 또한 상급 지방자치단체가 하위 지방자치단체에게 재원을 지원하거나 지자체간 재원의 불균형을 조정하는 방식이다. 프랑스의 지방자치단체에 대한 재정조정(지원)은 프랑스 특유의 중앙집권적 전통에 의하여 수직적 관계에 중점이 주어졌다. 그 후 1982년의 지방분권화 법률 이후 1990년대 초반부터 수평적 재정지원(조정)제도를 채택하여 시행하고 있다.

프랑스에서도 지방자치단체 간 재정의 불균형에 대한 시정을 요구하는 움직임과 비판은 지방분권화를 통해 현실적으로 확대된 지방자치단체의 권한과 사무 이양에 따른 비용이전에 대한 불완전함으로 인한 일부의 역기능 심화와 함께 증가하였다.

48) 앞의 M. Boubier의 Les finances locales(지방재정)의 제2장 부분의 제목을 차용하였다.

형평성(*la péréquation*)의 이념적 기초를 바탕으로 한 지방재정제도는 1791년 공동기금(*le fonds communs*)의 설립이 그 시초라 할 수 있다. 이 공동기금은 중앙정부에서 징수한 자원(과태료)을 지방정부(코뮌)에 공평하게 배분하는 것을 내용으로 하였다. 이후에도 이러한 재정불균형 시정을 위한 기금으로는 1942년의 전국형평기금(*le fonds de péréquation national*)을 비롯하여 여러 가지가 마련되었다.

현재 중앙의 지방재정지원 시스템은 경상비교부금(DGF: *la dotation globale de fonctionnement*), 설비교부금(DGE: *la dotation globale d'équipement*), 사업세전국형평기금교부금(*la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle*), 전국형평기금(FNP: *le fonds national de péréquation*), 사업세형평데파르트망기금(*le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle*) 등이 지방정부의 재정불균형을 시정하는데 역점을 두고 있다.

이 중에서 경상비교부금(DGF), 설비교부금(DGE), 사업세형평전국기금(FNPTP), 형평전국기금(FNP)은 중앙정부가 지방자치단체에게 재원을 배분하며, 사업세형평데파르트망기금(FDNPTP)은 상위 자치단체인 데파르트망이 하급 자치단체인 코뮌에게 재원을 배분한다.

그 밖에 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 제도는 지방분권 실시와 더불어 권한이양에 따라 재정지원을 하는 지방분권일반교부금(*la dotation générale de décentralisation*), 직업훈련 관련교부금(*la dotation relative à la formation professionnelle*), 교육시설투자를 위한 레지옹(DRES) 및 데파르트망교부금(DDEC) 등이 있다.

이외에도 교원의 주거를 위한 특별교부금(DSI: *la dotation spéciale de instituteurs*), 부가가치세 보상기금(FCTVA: *le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée*), 사업세보상교부금(*la dotation de compensation de la taxe professionnelle*), 중앙부처의 특별보조금(*la subvention de divers ministères*), 기타 각종 지방세 관련 감면보상, 지방세개혁 보

상, 교통범칙금공제(le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation), 지방의원교부금 등이 수직적 재정지원 제도에 해당한다.

(2) 지방자치단체 간 수평적 재정조정: 형평화(la péréquation)

수평적 재정지원(조정)은 지방자치단체간의 지역 간의 경제적 격차와 지방세 운영 등에서 비롯하며 프랑스에서 제도화된 수평적 재정지원 시스템으로는 도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine), 농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale), 수도권(일드프랑스 레지옹)코뮌간연대기금(le fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France), 지역불균형시정기금(le fonds de correction des déséquilibres régionaux) 등이 있다.

프랑스는 지방분권 실시를 앞두고 1979년에 중앙부처의 각종 사업별 특별보조금(les subventions spécifiques)을 대부분 교부금(la globalisation)으로 통합하였고, 그 후에도 계속적으로 보조금에 관련된 개혁을 단행하였다. 즉 1979년 경상비교부금, 1983년 설비투자비교부금과 지방분권화일반교부금 등의 신설과 잇단 개정이 뒤따랐다. 이에 따라 중앙정부의 간섭·통제가 감소된 반면에 지방정부의 재정적 자율성이 강화되었다.⁴⁹⁾

* 프랑스의 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원(조정)⁵⁰⁾

구 분	종 류	시행연도
수직적 재정조정 방식	경상비교부금(dotation globale de fonctionnement)	1979
	설비투자비교부금(dotation globale d'équipement)	1982
	사업세형평전국기금 국가교부금(dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)	1982

49) 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 250-251쪽.

50) 배준구, 앞의 책, 250쪽의 [표 3-3-1]을 재인용하였다.

제 3 장 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원

구 분	종 류	시행연도
	형평전국기금 국가교부금(dotation de l'Etat au fonds national de péréquation)	1995
	사업세형평 데파르트망기금(fonds départemental national de péréquation de la taxe professionnelle)	1975
	지방분권일반교부금(dotation générale de décentralisation)	1983
	직업훈련 관련교부금(dotation relative à la formation professionnelle)	1983
	교육시설투자 레지옹 및 데파르트망교부금	1983
	교사주거교부금(dotation spéciale de instituteurs)	1986
	부가가치세보상기금(fonds de compensation de la TVA)	1975
	중앙부처의 특별보조금(subvention de divers ministères)	
	사업세보상교부금(dotation de compensation de la taxe professionnelle)	
	기타 각종 지방세 관련 감면보상, 지방세개혁 보상, 교통법칙금공제	
수평적 재정조정 방식	도시연대교부금(dotation de solidarité urbaine)	1991
	농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale)	1993
	수도권코뮌(코뮌)간연대기금(fonds de solidarité entre communes de la région Ile de France)	1991
	지역불균형시정기금(fonds de correction des déséquilibres régionaux)	1992

2. 지방자치국(DGCL)과 지방재정협의회(CFL)

(1) 내무부 산하의 지방자치국

중앙정부의 지방정부에 대한 주요한 재정지원금, 즉 경상비교부금(DGF), 설비투자비교부금(DGE), 사업세형평기금교부금(FNPTP), 형평기금교부금(FNP) 등의 배분사무는 내무부 소속의 지방자치국(DGCL: la direction générale des collectivités locales)에서 업무를 주관하고 있다.

지방자치국(DGCL)은 이러한 정부 간 재정지원(조정) 업무뿐만 아니라 1982년부터 국가와 지방자치단체 간 관계의 변화를 준비하고, 지

방분권화 차원에서 발생하는 업무 전반에 대하여 구상하고, 수행하는 업무를 담당한다.⁵¹⁾ 또한 국가의 지방 자치단체에 대한 권한 이양 업무에 대하여 관련 부처와 밀접한 연계 하에 수행한다.

지방자치단체총국(DGCL)은 3개 지국(sous-direction)과 연구 및 통계과(DESJ: Département des études et des statistiques locales)⁵²⁾, 비서실(Cabinet du directeur général)로 구성되어 있다. Sous-direction은 지방재정과 경제활동(FLAE: sous-direction des finances locales et de l'action économique)⁵³⁾, 지방의원과 지방공무원(ELFPT: sous-direction des élus locaux et de la fonction territoriale)⁵⁴⁾ 및 지자체의 권한과 기구조직(CIL: sous-direction des compétences et institutions locales)⁵⁵⁾으로 나누어진다.

DGCL이 수행하는 주요한 업무는 다음과 같다.

㉔지방기구조직의 조직과 기능을 정한다.

지방자치국(DGCL, 이하 DGCL)지방자치단체와 지방자치단체 소속 영조물(법인)의 조직과 기능에 관한 법적 규율을 정하고 지방행정에 관한 규정을 정하는 업무의 수행을 담당한다. DGCL은 지방공무원의 신분(임용, 경력, 연수 및 승진에 관한 서류의 처리)과 지방의회의 활동과 관련된 규정을 제정한다.

51) 지방의회 의원과 프레페가 참여하는 각종 협의기구(예를 들면 지방재정협의회(CFL) 등)은 지방자치를 담당하는 장관 부서 산하에 설치되며 지방자치국이 이에 관한 업무처리를 담당한다.

52) 3개 부서로 나누어지며 지방재정 전망, 지방조직기구와 지방공무원의 통계관리업무를 담당한다.

53) 중앙정부의 지방재정지원(조정)을 담당하며 5과로 구성되어 있다. 이를 업무별로 살펴보면 ㉔지방세과(FL1: bureau de la fiscalité) ㉕국가재정지원과(FL2) ㉖지방예산 및 재정분석과(FL3: bureau des budgets locaux et de l'analyse financière) ㉗경제지원 및 개발과(FL4: bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire) ㉘권한이양제정과(FL5: bureau du financement des trnsfert de compétences).

54) 3개과로 나누어지는데 ㉔지방의원, 지방공무원 충원 및 훈련(FP1) ㉕지방공무원 신분이나 복무규정(FP2)승진 및 ㉖고용 및 사회보장과(FP3)로 구성된다.

55) 4개과로 나누어지는데 ㉔적법성통제와 법무담당과(CIL1) ㉕지방조직(CIL2) ㉖지방공공서비스(CIL3), ㉗주거 및 도시개발, 도로 환경과(CIL4)로 구성되어 있다.

지방재정과 관련하여 국가(중앙정부)의 지방자치단체에 대한 주요 지원금액을 배분하고 유럽연합 차원의 재정지원에 관한 규정을 정한다.

㉞ 국가와 지방자치단체간의 권한 배분에 관한 업무

DGCL은 중앙의 관련부처와 긴밀한 유대관계를 가지고 중앙의 지방으로의 권한의 이양의 실행과 후속조치를 담당한다. 따라서 DGCL은 다양한 중앙행정기관이 입안하는 법률, 명령규정과 공공정책결정 과정에서 지방분권의 원칙이 반영되도록 노력한다.

㉞ 지방분권과 지방에 대한 정보제공

DGCL은 분권화가 본격적으로 시작된 1982년 이래로 국가와 지방자치단체간의 관계개선을 준비하고 지방분권 차원에서 시행되는 각종 정책 전반을 실행하고 판단(구상)하는 책임을 진다. 지방의회(의원)와 정부의 대표가 모이는 여러 기구(지방재정협의회(Comité des finances locales), 전국지방의원위원회(Conseil national de formation des élus locaux) 등)들이 지방자치를 관장하는 부처 소속하에 설치되고 있는데, DGCL은 이들 기관의 업무, 준비와 활동을 지원한다.

DGCL은 지방의 국가대표(프레페)와 지방의회에 대해 지방분권에 관련된 사항에 대한 정보를 제공하고 유럽법의 실행에 관한 지방자치단체의 교섭자 역할(vocation à titre l'interlocuteur)을 수행한다.

㉞ 국제사회에 대한 기술지원

1989년 이래로 DGCL은 중앙유럽이나 중동지역, 남아메리카, 아프리카 및 아시아 지역에서의 기술적 지원과 자문 전반에 관한 권한을 가지고 이에 관한 업무를 수행한다.

§1. 지방자치단체에 대한 재정지원(조정) 방식

* DGCL의 조직도 (2007년 10월 12일 기준)⁵⁶⁾



56) 아래 조직도의 앞의 설명에 대한 것으로 프랑스 지방자치국 DGCL의 웹 사이트에서 복사하였다. http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/presentation_DGCL/organigramme_DGCL/orga_inter_2007.pdf(검색일자: 2008. 7. 1.).

(2) 지방재정협의회(CFL: Comité des finances locales)

한편 앞서 언급한 교부금 내지 보조금(예를 들면 형평국가기금, 지방분권화일반교부금) 등 중앙정부의 주요 재정지원금의 배분 결정과 통제에 대한 권한은 지방재정협의회(CFL: Comité des finances locales, 이하 CFL)가 갖는다.

이 위원회는 1979년 1월 3일에 설치되었는데 위원은 32명의 선출직 대표(국회의원 4명, 지방단체장 28명)와 11명의 국가대표로 구성되어 있다.

위원회의 의장은 상원의원이 맡고 있다. 선출직 위원은 하원의원 2명, 상원의원 2명, 지역(레지옹)의 자치단체장 2명, 도의 자치단체장 4명, 코뮌간협력체 대표 7명, 해외도 및 영토 대표 2명, 코뮌 대표 13명(관광·온천 1명, 산악지역 1명, 해안지역 1명, 주민수 2,000명 미만 3명, 주민수 2,000명 이상 7명)이다.

국가대표 11명은 내무부 4명(지방자치국장, 지방자치국장 보좌관, 지방재정·경제행위부국장, 국가재정지원과장), 예산부 3명(예산국 과장, 세제총국 과장, 공공회계총국 과장), 경제·재정·산업부 1명(국고국 과장), 도시청 1명, 해외도 1명, 관광청 1명이다.

지방재정협의회는 재정계획에 대한 지방자치단체의 이익을 보호하고, 자치단체의 관점과 국가의 이익이 조화를 이루도록 하는데 목적을 두고 있다. 이 위원회는 지방자치단체에 관련된 재정에 관한 모든 데크레(décrets)에 대하여 의무적으로 자문하며, 지방재정에 관련된 모든 개정 법률안에 대하여 의견을 표명할 수 있다. 지방재정협의회 산하에는 지방의 권리와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률(loi relative aux libertés et responsabilités locales) 제118조에 의해 제한된 구성부서인(une formation restreinte) 부담평가자문위원회(CCEC: la commission consultative

sur l'évaluation des charges)가 권한이양에 따른 재정적 보상에 대한 통제에 관한 업무를 담당한다.

3. 중앙정부의 재정지원 현황

중앙정부의 지방재정 지원은 지방분권의 흐름과 같이 나간다고 할 수 있다. 지방분권 실시 첫 해인 1982년과 재원의 이양이 완료된 1986년에 보조금의 구성비는 상당한 차이를 나타낸다. 중앙부처의 특별보조금은 1982년에 경상비의 경우 27.3%에서 1986년에 4.3%로, 투자비의 경우 1982년 8.8%에서 1986년에 2.9%로 현저히 낮아졌다. 또한 2003년의 지방분권을 위한 헌법개정과 2004-2005년의 예산법률상의 변화를 통해 각종 보조금과 분권관련 교부금이 경상비교부금으로 통합되어 나타난 변화를 찾아볼 수 있다.

2002년의 경우⁵⁷⁾ 중앙정부의 재정지원 금액은 경상비 교부금(38.8%/ 217.42억 유로) - 법적감면보상금(38.5%/ 215.51억 유로) - 권한이양재원(12.1%/ 67.7억유로) - 시설투자교부금(10.6%/ 59.3억 유로)순으로 되어 있다. 반면에 2008년에는 동년도 1차 예산법률(LFI)에서는 경상비 교부금(56.7%/ 400.56억 유로) - 법적감면보상금(24.6%/ 173.56억 유로) - 시설투자교부금(10.6%/ 59.3억 유로) - 권한이양재원(5.8%/ 41.11억유로)순으로 약간의 차이가 있음을 알 수 있다.

2008년 예산법률에서는 경상비 교부금과 보조금 중에서 경상비교부금이 거의 대부분을 점하고(60.57%), 설비투자교부금과 보조금에서는 부가가치세보상기금(FCTVA)이 62.78%를, 법적 감면 보상 중에는 지방직접세 감면 보상이 79.47%를 차지하는 특징을 보이고 있다.

57) 배준구, 앞의 책, 253-255쪽.

* 국가의 지방자치단체에 대한 지원금의 개괄 (2006-2008)⁵⁸⁾

금액: 백만 유로(€)

구 분	2006년 1차예산 법률금액	2006/2005 변화율	2007년 1차예산 법률금액	2007/2006 변화율	2006년 1차예산 법률금액	2008/2007 변화율
경상비교부금과 보조금 ⁵⁹⁾	38732	1.0%	40154	3.7%	40911	1.89%
설비투자 교부금과 보조금 ⁶⁰⁾	7311	13.4%	7997	9.1%	8269	3.7%
권한이양 재정 ⁶¹⁾	3867	-5.5%	4002	3.5%	4110	2.7%
법적감면 보상금 ⁶²⁾	14876	17.7%	13469	-8.2%	17356	27.2%
이전세원을 포함하지 않은 총계	64786	5.3%	65781	1.5%	70646	7.4%

58) D.G.C.L, Les collectivités locales en chiffres 2008, p.91.

59) 경상비교부금(la dotation globale do fonctionnement), 교사주거교부금(la dotation spéciale des instituteurs), 사업세전국형평기금의 국가교부금(la dotation de l'Etat au FNPTP), 전국형평기금의 국가교부금(la dotation de l'Etat au FNP), 지방의원교부금(la dotation élu local), 중앙부처의 특별보조금(la subvention de divers ministères).

60) 설비투자비교부금(la dotation globale d'équipement), 부가가치세보상기금(le fonds de compensation de la TVA), 교통범칙금공제(le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation), 중앙부처의 특별보조금(la subvention de divers ministères), 국고특별회계(le comptes spéciaux du trésor).

61) 지방분권일반교부금(la dotation générale de décentralisation), 직업훈련 관련교부금(la dotation relative à la formation professionnelle), 교육설비투자레지옹교부금(la dotation régionale d'équipement scolaires), 중학교설비투자데파르트망교부금(la dotation départementale d'équipement), 코르스 섬의 분권화일반교부금(la dotation générale de décentralisation Corse).

62) 고용 및 투자감면(la réduction pour embauche et investissement), 건축물 및 미건축물세의 감면보상(la contrepartie de l'exonérations de la taxe sur le foncier bâti et non bâti), 지방세 관련 감면보상(la compensation de l'exonérations relative à la fiscalité locale), 기타 법적감면보상(la contrepartie de devers dégrèvements législatifs), 지방세개혁 보상

§2. 경상교부금과 경상보조금(Les dotations et subvention de fonctionnement)

지방자치단체의 경상지출을 위한 재정을 위해 국가로부터 이전되는 지원에는 여러 형태의 교부금(*diverses dotations*)으로 나누어지며, 이중 가장 중요한 경상비교부금(DGF: *Dotation globale de fonctionnement*)⁶³이다. 그 밖에도 교원의 관사(官舍)⁶⁴비용을 위한 특별지원금(*Les concours particuliers*), 지방분권일반교부금⁶⁵과 다양한 특정교부금이 함께 존재한다.

1. 경상비교부금(DGF: *la dotation globale de fonctionnement*)

코뮌과 데파르트망 그리고 레지용에게 지급되는 경상비교부금은 국가로부터의 지원금의 가장 중요한 재원이라 할 수 있다. 지방 정부의 경상지출에 사용하며 비교적 그 자율성이 인정된다. 2008년에 약 400억 유로가 지급되었으며 과반이 넘는 액수가 코뮌과 코뮌연합체에게 배분되었다.⁶⁶ 경상비교부금은 오랜 기간을 걸쳐 개선되어 왔으며 복잡함과 때로는 모순을 나타내기도 했으며 특정한 경우에 인위적인 재정

(*la compensation de la réforme fiscale*).

63) 용어명칭(*la dotation générale de fonctionnement*)과 관련해 윤광재 교수는 운영종합교부금이란 용어를 사용하고 있다(윤광재, 프랑스의 지방재정조정제도운용에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제14권 제3호, 한국지방자치학회, 2002.9. 199쪽). 지방재정의 경상경비 지원을 위한 교부금으로서 종합운영비로 지원을 대상으로 하므로 윤 교수의 표현이 정확하다고 할 수 있으나 본서에서는 배준구 교수(배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 부산, 2004)의 예에 따라 경상비교부금으로 표현하기로 한다.

64) *La dotation spéciale pour le logement des instituteurs.*

65) *La dotation générale de décentralisation.*

66) 경상비교부금은 2004년과 2005년 재정법의 개혁의 중심 내용이 되었다. 이러한 개혁을 통해 특히 레지용 경상비교부금(DGF *régionale*)을 설치하였는데 교부금의 강력한 인상의 결과를 가져왔다.

적 결정의 모습을 띠기도 했다.

(1) 경상비교부금의 관리의 어려움

경상비교부금은 입법자들이 새로이 창안한 것이 아니라 이미 예전부터 있어왔던 구식 메커니즘이라 할 수 있는데 40여년의 기간을 거쳐 조세가 점차적으로 보조금화 된 것(un impôt s'est progressivement transformé en subvention)이라 할 수 있다.

1) 연혁: 지방세로부터 출발

1941년에 입시세(入市稅 · droits d'octroi)를 폐지하고 이를 대체하는 지방세인 산매세(散賣)/소매(小賣)(일상 음식물은 제외)와 도시에서의 물건조달이나 용역세가 설치되었다. 이 세금은 1945년에 거의 프랑스 전역으로 확대되었는데 거의 모든 코뮌의 경제활동에 미치게 되었다. 이 시기부터 단세(單稅)인 제조세(la taxe unique à la production)⁶⁷⁾와 거래세(la taxe sur les transactions)⁶⁸⁾와 공존했던 지방세는 총매상고(le chiffre d'affaires)에 대한 부가세(taxe additionnelle)가 되었고 제조세를 내지 않는 모든 거래에 대해 부과되었다. 이 세금은 당시에는 코뮌의 가장 중요한 조세수입원이 되었고 부가가치세의 도입과 병존하는 과정에서 깊이 연관을 가지게 되었다.

지출(la dépense)에 대한 세제를 단순화하는 의도에 따라 1954년 4월 10일 법률과 이를 위한 1955년 4월 3일 데크레를 통해 연속적으로 거래세와 제조세가 폐지되어 지금까지 3개의 총매상고에 대한 세금이 남아있게 되었다: ①부가가치세(une taxe sur la valeur ajoutée), ②지방거래세(la taxe sur les prestations de services), ③이제는 더 이상 부가세가 아니지만 독자적으로 2.75%의 세율을 가진 지방세. 이러한 새로운 지

67) 1936년에 설치된 국세로서 생산과정의 마지막 단계에서 공장에서 출하되는 상품에 대해 부과한다.

68) 1940년에 설치되었다.

방세는 소매/산매상, 수공업자, 공연업자나 현장판매에 적용되었다.

상기한 지방세는 그 존치기간 내내 적지 않은 비판을 받았다. 하지만 장점으로 코뮌 구역 안에서 이루어졌던 거래에 기초하였기 때문에 세수는 경기의 변동에 따라 반영되었고, 이러한 점은 코뮌으로 하여금 개발에 대한 수단을 강구하도록 유인할 수 있었다. 그렇지만 전기한 지방세는 도시(ville)나 읍(bourg) 그리고 농촌마을(les communes rurales)간의 불평등에서 나오는 중대한 문제점을 내포하고 있었다. 후자에 사는 주민들은 상가가 있는 더 개발된 지역으로 구매를 위해 오게 되었고, 자연스럽게 전자가 성장하는데 용이한 반면에 농촌지역에는 아무런 이득이 되지 않는 결과로 나타났다.

따라서 이러한 차이를 줄이기 위한 어떤 시스템이 필요하게 되었고, 정부는 1951년에 형평적 장치(structure de péréquation)를 설치하게 되었다. 1951년 예산법률은 가장 빈곤한 코뮌들에게 “주민별 최소 보장(un minimum garanti par habitant)”을 확보하기 위한 지방세 총수입에 대한 공제를 두었다. 비록 수정을 거치기 했지만 이러한 메커니즘이 현재의 경상비교부금으로 이어져 왔다고 할 수 있다.

2) 소득세에서 가상(假想)소득세(la fiction de la taxe sur les salaire)⁶⁹⁾로

1968년 1월 1일부터 효력을 발생한 1966년 1월 6일 법률은 부가가치세의 적용범위를 소매(小賣)에도 확장하고 이전의 지방세를 폐지하였다. 1959년 12월 26일 법률에 규정된 바와 같이 지방세의 폐지의 경우 이에 상응하는 보상재원이 대체되어야 하는데, 이러한 보상재원이 위의 1966년에 1월 6일 법률에서 정하고 있는 소득세(la taxe sur les salaires)였다. 따라서 1966년 1월 6일 법률은 지방예산의 85%의 재

69) 소득세대납금인 VRTS(le versement représentatif de la taxe sur les salaires)를 의미한다.

정을 소득세로 충당하였다.⁷⁰⁾ 그러나 매우 빠르게 부가가치세의 적용 범위가 확대됨으로써 정부는 지방예산을 위한 대체재원의 가능성의 재검토하도록 기속하는 1968년 12월 29일 법률을 통해 부가가치세 납세의무자의 소득세를 공제하도록 하였다.

따라서 취해진 방편은 가상으로(fictivement) 소득세 기초에 대해 산정하는 것으로서 국가가 이 세급에 대한 납부자를 대신하는 것으로 이해되었다. 실제로 운영보조금(une subvention de fonctionnement)인 소득세대납금(所得稅代納金, VRTS: le versement représentatif de la taxe sur les salaires, 이하 VRTS)⁷¹⁾이 도입되었고 향후의 경상비교부금(la futur dotation globale de fonctionnement)메커니즘의 발단이 되었다. 소득세대납금은 일정한 유형으로 구분된다.

㉔보장배분금(l'attribution de garantie)

보장배분금은 1967년의 지방세와 1968년 소득세 명목으로 지자체가 징수한 세급에 대한 최소보장금을 말한다. 이 (최소보장)금액은 1969년 금액의 95%에 해당하는데 점차적으로(매년 5% 할인되어) 1998년까지 폐지되도록 하였다. 그리고 다음 기준인 징세노력도 기준으로 대체되었다.

㉕징세노력도(l'effort fiscal)⁷²⁾

지방자치단체의 일종의 행동지표로서 주민에 대한 지방자치단체의 재정압력을 의미한다. 가계에 대한 지방자치단체가 부가하는 건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세, 오물세의 총수입을 재정잠재력으로 나는 것으로서 가구에 대한 세급부담의 정도를 파악할 수 있다.

70) 처음에는 소득세 총수입액의 5%였으나 이후 4.25%로 인하되었다.

71) 급여세대납금(유평재), 급여세대체금(배준구)로 번역한다. 본서에서는 소득세대납금으로 번역하기로 한다.

72) 이를 '재정노력'으로 번역하기도 한다(유평재, 앞의 논문, 200쪽).

㉔지방활동기금(le fonds d'action locale)

1966년 1월 6일 법률에 의해 지방활동기금이 설립되었다. 동 기금은 소득세대납금(VRTS)공제로 재원을 충당하며 가장 빈곤한 코뮌⁷³⁾과 관광 및 온천지 코뮌(지방세의 폐지로 많이 재원을 상실하였다)에 대한 보조금 지급을 통해 종전의 배분의 결과를 시정하는데 사용되었다.

이러한 소득세대납금 형태의 보조금은 배분방식체계와 1970년대 후반부터 나타난 경기불황에 따른 소득(급여, les salaires)요소가 너무 민감하게 연동되는 점에서 적절하지 않다는 점이 곧 드러났다. 따라서 새로운 어떤 시스템을 두어야 했고 1979년 1월 3일 법률에서 이하의 경상비교부금이 탄생하게 되었다.

(2) 경상비교부금의 등장: 1979년 1월 3일 법률

1979년 1월 3일 법률에 의해 진정한 의미의 경상비교부금이 도입되었다. 동 법률은 그동안 그 성격이 세금을 대체하는 재원 혹은 진정한 의미의 보조금인지 모호하다고 지적되어 온 소득세의 일정 비율을 재원으로 한 소득세대납금(VRTS)⁷⁴⁾을 폐지하는 대신에 그 배분의 구성 내용을 변경하여 국가재정 보조금의 성격을 분명히 하였다. 이러한 점에서 경상비교부금은 진정한 국가의 지방자치단체에 대해 이들의 활동, 특성(singularité)과 국민의 일반 경제 행위에 정해진 기준에 기초하여 배분되고 이들이 자유로이 사용할 수 있는 재정적 지원으로 나타날 수 있다.

73) 1951년 법률의 주민별 최소보장금과 같은 선상에 있다.

74) 앞서 기술한 바와 같이 소득세대납금은 1941년에 설치된 지방거래세(상품 및 서비스)가 1954년에 부가가치세의 신설로 인하여 지방수입의 결손이 야기되어 이를 충당하기 위하여 설치한 것이다. 급여세대체금의 배분기준은 ㉔보장배분금(l'attribution de garantie), ㉕징세노력도(l'effort fiscal), ㉔지방활동기금(le fonds d'action locale)으로 구성되었다. 이러한 급여세대체금은 배분기준으로 재정력 및 징세노력도의 개념을 적용하여 형평성을 높이는데 관심을 두었다(배준구, 앞의 책, 255쪽의 각주2; M. Boubier, *op.cit.*, p.113).

(가) 1979년 법에 규정된 경상비교부금(DGF)의 기본구조

1979년 1월 3일 법률에 규정된 경상비교부금의 금액의 결정 메커니즘은 교부금 명목으로 배부되는 국가가 교부하는 총액(la masse)을 매년 정하는 단계로부터 시작한다. 이러한 결정은 부가가치세 순수입과 연동되며 매년 처음에 16.45%로 정해진 공제율을 적용해서 정해지지만 부가가치세의 잠정적 변동(예를 들면 세율의 변경)에 따라 개정된다. 다음 단계는 관련 지방자치단체간의 배분과정이라 할 수 있다. 이와 관련해 1979년의 법률에서는 경상비교부금을 ㉔정액교부금(la dotation forfaitaire), ㉕형평교부금(la dotation de péréquation) 및 ㉖특별보조금(Les concours particuliers)으로 3그룹으로 구분하였다.

㉔정액교부금

정액교부금은 이전의 안정배분금(l'attribution de garantie)⁷⁵⁾의 연장이며 소득세대납금(VRTS)의 연속성을 보장한다. 하지만 정액교부금 부분은 점차적으로 후술하는 형평교부금을 위해 감소되었다.

㉕형평교부금

명칭에서 나타나는 것처럼 형평교부금은 2가지로 나누어 볼 수 있다.

㉖첫 번째로 코뮌의 같은 그룹의 다른 코뮌들과의 비교를 통해 주민 '조세잠재력'(le potentiel fiscal)⁷⁶⁾⁷⁷⁾에 따른 배분이 있다. 이러한 조세잠재력은 같은 그룹의 평균 주민별 조세잠재력의 3배가 넘는 경우에

75) 안정배분금은 1968년 이전의 지방세인 소득세 금액의 많고 적음에 따라 지방자치단체에 배분되었던 것으로 지방자치단체의 재정 상태에 대해서 갑작스러운 변화를 초래하지 않기 위한 것이었다(윤광재·백윤철, 프랑스 지방자치학, 형설출판사, 2000, 362쪽).

76) 재정잠재력으로 번역하기도 한다(윤광재, 앞의 논문, 199쪽).

77) 조세잠재력은 4대 지방직접세(건축물토지세, 미건축물토지세, 주거세, 사업세)의 전국평균세율을 곱하여 산출한다. 조세잠재력=평균세율×코뮌의 징세기초+사업세임금부분삭제보상.

는 코뮌은 이 부분의 형평교부금 명목의 교부금을 배분되지 않는다. 반대의 경우로 부족분이 그룹의 조세잠재력 평균에 비해 더 큰 경우에는 형평교부금의 중요성을 가진다고 할 수 있다. 이러한 메커니즘은 지방자치단체가 세제상 열악한 경우에 이를 지원하기 위해 설치되었으며 다음의 두 번째 부분과 결합되어 있다.

㉠다음으로 소득세대납금(VRTS)에 존재하는 ‘징세노력도’(l'effort fiscal)⁷⁸와 직접관련성을 가진 가계별세금(l'impôt sur les ménages)에 따라 배분된다.

㉡특별보조금(Les concours particuliers)

포괄보조금의 5%에 해당하는 부분이 특별보조금의 명목으로 코뮌에 배분될 수 있다.

㉢주민 수 2천명 미만이고 조세잠재력이 평균치 이하인 코뮌의 최소 경상비교부금

㉣관광지 및 온천휴양지 코뮌에 배분되는 추가교부금

㉤인구가 증가하는 코뮌의 추가 지급 교부금

㉥모든 코뮌의 최저 경상비교부금(DGF plancher) 보장을 위한 주민별 최소보장금(un minimum garanti par habitant)

㉦부도심(副都心)중심지 코뮌(les communes-centre d'une agglomération)을 위한 특별보조금

(나) 지방재정협의회(CFL: Comité des finances locales, 이하 CFL)

동 법률에서는 이러한 개정부분 외에도 지역활동기금(le Fonds d'action locale)이 지방재정협의회(CFL)로 개편·대체되었다. 앞서 본 바와 같이 동 위원회는 경상비교부금(DGF)의 금액을 제안하고 예산법률에 계

78) 징세노력도와 조세잠재력은 비교적 연계성을 가진다. 조세잠재력이 높을수록 재정노력도는 낮게 나타나며 반대로 재정노력도가 높으면 재정잠재력은 낮게 나타난다(윤광재, 앞의 논문, 200쪽).

상하는 업무를 처리하고, 코뮌간의 배분을 통제하고, 특정지원금의 전체 금액을 결정하고, 지방재정에 관한 법률규정에 대한 견해서(avis)를 제출하는 일을 한다.

지방재정협의회는 4인의 의회대표⁷⁹⁾, 11의 국가대표(공무원)⁸⁰⁾과 28명 지방의회 의원⁸¹⁾으로 구성된다.

(3) 경상비교부금(DGF)의 정밀화(la sophistication)

경상비교부금의 새로운 배분은 1985년 11월 19일 법률을 통해 새로이 이루어지게 되었다.⁸²⁾ 아마도 1982년 이후 본격적으로 시작된 프랑스 지방분권(la décentralisation territoriale)의 본격적 추진을 위한 실질적 정비라고 여겨진다. 그 뒤 1986년과 1988년 그리고 1992년과 1993년 12월 31일 법률에서 정비된 DGF의 메카니즘의 체계화의 모습은 다음과 같다.

1) 1985-1993년: 복잡한 가운데 정착된 시기

(가) 코뮌의 경상비교부금(DGF des communes)

경상비교부금은 2차례의 대폭적인 개정(1985년 11월, 1993년 12월)이 이루어졌다. 1985년 개정에서는 단순화와⁸³⁾ 형평성 제고에⁸⁴⁾ 중점

79) 2인의 상원의원과 2인의 하원의원.

80) 4인은 내무부 소속이며, 1인은 경제부, 3인은 예산부, 1인은 관광부, 1인은 해외 지방자치단체부, 1인은 (지방의) 도시(Ville) 담당부처 소속이다.

81) 4인의 데파르트망 의회의장, 2인의 레지옹 의회의장, 7인의 코뮌간 연합체의 장, 15인의 코뮌의 장(시장, maires).

82) 경상비교부금은 총액(특정교부금 제외) 중에서 정액교부금으로 57.5%(1985년까지 매년 2.5%씩 감소)를 배분하고, 형평교부금으로 42.5%(1985년까지 매년 2.5%씩 증가)를 가구세부담액(impot sur les ménages) 기준에 의하여 34%와 재정잠재력(le potentiel fiscal) 기준에 의하여 8.5%를 각기 배분하였다.

83) 종전에 복잡했던 특별교부금(les concours particuliers)은 1985년 개정에 의하여 2가지(휴양 및 관광지역의 코뮌에 대한 보조금, 중심도시에 위치한 코뮌에 대한 보조금)만 존속시키고 나머지는 폐지하였다.

84) 이전에는 가계관련세를 기준으로 배분하였으나, 1985년 개정에서는 징세노력도

을 두고 종전의 정액교부금을 기본교부금(la dotation de base)으로 변경하고, 형평교부금을 보상교부금(la dotation de compensation)과 형평교부금(la dotation de péréquation)으로 나누면서 배분의 구성 요소를 바꾸었다. 이러한 개정은 코뮌에만 해당하며, 데파르트망은 1979년부터 시행한 정액교부금과 형평교부금만의 배분체계를 연장하여 적용하였다.

㉑기본교부금(la dotation de base)(이전의 정액교부금(ex-dotation forfaitaire))

기본교부금은 전체 교부금의 약 40%를 차지한다. 기본교부금은 각 자치단체에 대해 주민 수에 비례하여 배분된다. 기본교부금액은 유사한 인구규모 그룹에 속한 모든 코뮌에 대해 동일하다. 하지만 1(인구 0-499인)부터 2.5(인구 20만 이상)에 이르는 다양한 가중계수(加重計數)를 적용해야 한다. 인구의 중요성 기준에 따른 교부금의 증가를 가져온 이 규정은 주민의 필요에 의한 추가적인 지출이 고려되었다.

㉒형평교부금(la dotation de péréquation)

형평교부금은 약 37.5%를 차지하며 2가지 부분으로 세분된다.

㉑이중 30%는 재정잠재력과 재정노력도의 부족분에 따라 다시 배분된다. 이러한 대상은 우선 세금상황이 가장 열악한 상황의 코뮌에 대해 국가의 지원이 이루어져야 한다는 것이지만 중요한 조세압력을 주기도 한다. 조세압력은 가구별 조세부담(주민세, 미건축부동산세와 오물수거세 등을 전체를 의미한다) 의해서 결정되는 것이 결코 아니며 전자와 주민세와 부동산세의 관련성을 고려하여 결정된다.

㉒나머지 7.5%는 주민들의 소득세에 따라 배분되어진다. 따라서 수혜 대상 코뮌이 동일한 그룹의 중간규모에 비해 격차가 더 벌어질수록 많이 배분된다. 이러한 메커니즘은 주민수가 많지 않아서 징수력

(l'effort fiscal)의 개념으로 대체하여 형평성을 제고하였다.

이 미약하기 때문에 결과적으로 사회보장 분야의 많은 지원을 필요로 하는 코뮌을 지원하는 것을 목적으로 한다.

㉔보상교부금(la dotation de compensation)

이 교부금은 전체 교부금의 22.5%를 차지하며 아래의 특별한 요건에 따라 배분되어진다.

- 코뮌에서의 취학아동의 숫자(4.5%)
- 코뮌의 지방도의 길이(4.5%)
- 사회보장시설의 숫자(13.5%)

㉕특별보조금(Les concours particuliers)

경상비교부금(DGF)의 2-3%의 한도로 지방재정협의회(CFL)에서 정하는 특별한 상황에 있는 코뮌에 대하여 부여하는 특정교부금이 있다. 특정교부금 총액은 지방재정협의회가 정한다. 잔여금액은 다시 아래의 다양한 교부금으로 배분되어진다.

㉖중심도시 교부금(la dotation ville-centre)

주민의 이동과 흐름을 위해 필요하며 설치된 여러 공동시설과 인근 코뮌의 주민들이 이용하는 특별한 비용부담을 감당하기 위해 설치되었다.

㉗약 2000개의 관광 및 온천·휴양지 코뮌

㉘관광객이 몰리며 인구가 7500명 미만인 약 2300 여 곳의 코뮌, 이를 주차교부금(la dotation parking)이라 부르기도 한다.

㉙도시연대 교부금(후술하는 3)-(㉔)-(㉕)부분 참조)

(나) 데파르트망의 경상비교부금(DGF des départements)

데파르트망 차원에서 배분되는 경상비교부금((DGF)은 다음 형태와 같다.

㉚데파르트망 경상비교부금의 45%에 해당하는 정액교부금(la dotation forfaitaire)

㉑2부분으로 나뉘는 형평교부금(la dotation de péréquation)(55%)

-재정잠재력 교부금(une dotation potentiel fiscal)

-세대별 조세교부금(une dotation impôt sur les ménages)

㉒데파르트망 경상비교부금에 배정된 재원의 변동분의 최소 55%에 해당하는 최소경상비교부금(DFM: la dotation de fonctionnement minimal)

㉓최소경상비교부금(la dotation de fonctionnement minimal)

데파르트망 중에서 조세잠재력이 취약한 곳에 교부되는 특정 지원금이다.

최소운영비교부금에 관한 규정은 1991년 5월 13일과 1993년 12월 31일 그리고 1996년 3월 26일 법률을 통해 정비되어 왔는데 부유한 데파르트망과 가난한 데파르트망 사이의 재정적 연대를 보다 긴밀하게 하고 있다.

재정적 형평시스템의 설치의 목적은 농촌지역에서의 보다 낙후된 지역에 대한 지원을 할 수 있도록 하는데 있다. 유럽대륙의 24개 데파르트망과 6개의 해외 데파르트망(Cantal, Yonne, Guadeloupe, La Réunion 등)에 교부되고 있다.

해당 데파르트망은 최저경상교부금으로 회계연도 경상비교부금액의 15%를 공제한다. 다만 인구 대비 공공임대주택수의 비율이 8.5% 보다 높거나, 동거인이나 생계부담자, 가구당 주택보조금 수혜자의 평균이 전국 평균치보다 높을 경우에는 앞의 15%의 공제는 면제된다. 이러한 공제는 데파르트망의 다음 년도 실행에 귀속되는 계정에 나타난 실제 경상비 지출금액의 5%를 초과할 수 없다.

㉔사회보장특정교부금(un concours particulier contingent d'aide sociale)

이 교부금은 1999년 7월 27일 법률상의 모든 질병에 대한 보험의 실시에 대한 후속으로 설치되었다. 따라서 종전의 사회보장에 관한 코핀의 부담부분이 없어지고 코핀의 경상비교부금이 사회보장(l'aide sociale)을 사무를 전담하게 되는 데파르트망의 경상비교부금으로 이전되었다.

2) 1993년 12월 31일 법률상의 경상비교부금과 “코뮌간 협력화(le fait intercommunal)현상”

전기한 1993년 12월 31일 법률은 경상비교부금의 개선을 대상으로 한 법률인데 최종적으로 1996년 3월 26일 개정되었다. 동 법률은 1983년 법률에서 나타난 복잡한 규정들을 정비하고 코뮌간 협력체(l'intercommunalité)의 지원과 지역개발을 위한 재원의 안정성을 보장하는 것을 주요 내용으로 하였다. 따라서 1993년 법률이 코뮌이나 이들 협력체에게 중요한 의미를 가진다면, 반대로 데파르트망의 경우 별다른 영향을 미치지 못하였다고 할 수 있다.

(가) 코뮌과 코뮌연합체의 경상비교부금

코뮌의 경상비교부금은 핵심이 되는 2가지 부분으로 구성되고 이는 다시 종래에 있었던 여러 교부금으로 다시 구분된다. 코뮌의 경상비교부금은 정액교부금(la dotation forfaitaire)과 개발교부금(la dotation d'aménagement)으로 재구성된다.

㉠정액교부금

정액교부금은 종래 경상비교부금의 안정적 부분이었던 기본교부금, 형평교부금, 보상교부금 및 특정교부금(도시연대교부금은 제외)을 합한 것이다.

1996년 3월 26일 법률 제1조에서 규정하고 있는 최저인상보장율(la garantie de progression minimale)은 전년도 경상비교부금액 인상률의 50%-55%로 정할 수 있는데, 이 인상률은 지방재정협의회에 의하여 결정된다.

인구조사를 통해 확인된 주민의 수가 증가한 경우 정액교부금액은 전년도 금액에 인구성장률의 절반(50% 증가율)을 적용하여 계산한다. 동 규정은 1993년에 마련되어 1999년 12월 29일 법률에서 보완되었

다. 이 규정에 의하면 1999년 인구조사에 의하여 확인된 인구의 증감은 2000년부터 3년 동안 50%가 반영되었다.

㉠개발교부금(la dotation d'aménagement)

개발교부금은 다시 3가지 유형의 교부금으로 구성되어 있다.

㉠독자적 과세권을 가진 단체의 경상비교부금은 정액교부금과 같이 이들 단체가 유일한 사업세(une taxe professionnelle unique) 징수권을 가진 경우에 설립 3년째 되는 해부터 교부된다. 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)⁸⁵에서 이러한 선택을 하지 않은 경우에는 전년도 교부액의 80%-120% 범위의 교부금을 보장받는다.

지방자치법전 법률편 제5211-28조에 따르면, 도시공동체(les communautés urbaines), 코뮌공동체(les communautés de communes), 신도시조합(les syndicats d'agglomération)은 처음으로 이들 단체의 (독자적) 과세징수권을 행사하는 해부터 코뮌간협력교부금(la dotation intercommunalité)을 받는다. 독자적 과세권을 가진 각 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)는 아래 교부금을 받는다.

㉠연합체를 결성한 코뮌의 총 주민수와 연합체의 세금통합의 계수(비율)의 가중치에 따른 기초교부금

㉠연합체를 결성한 코뮌의 총 주민 수, 코뮌간협력체(영조물)의 조세잠재력 및 연합체의 세금통합의 계수(비율)의 가중치에 따른 형평교부금

㉠도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine)

2001년에 주민 수 1만이 넘는 687개의 코뮌과 1만 미만의 102개 코뮌이 도시연대교부금을 교부받았다(상세한 내용은 후술하는 3)-(다)-㉠-㉠부분 참조).

85) Etablissement public de coopération intercommunale.

㉔ 농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale)

내용은 후술하는 3)-(다)-㉔-㉔ 부분을 참조.

(나) 데파르트망의 경상비교부금

데파르트망의 경상비 교부금은 1993년 12월 법에서는 큰 변화가 없었다. 그렇지만 여유있는 데파르트망과 가난한 데파르트망 사이의 형평(衡平) 메커니즘이 강화되었다. 이러한 메커니즘으로는 주민별(데파르트망의 평균 조세잠재력/주민수의 최소 40% 미만인 경우) 혹은 제곱미터(평균의 60% 미만)당 조세잠재력이 약한 데파르트망에게 배분되는 최소경상비교부금(DFM: la dotation de fonctionnement minimal)을 들 수 있다.

* 1993년 이후의 프랑스 경상비교부금(DGF)⁸⁶⁾

구 분	구 성	배 분 기 준
코뮌	정액교부금	-1995년부터 전연도 DGF(즉 1993년 에 시행되었던 기본교부금, 형평교부금, 보상교부금, 특정교부금 중에서 중심도시보조금과 관광코뮌보조금의 총액에 해당)를 기준으로 인상률 적용 -최저인상보장율은 적어도 DGF금액 인상률의 50%-55%로 할 수 있는데, 이 인상률은 지방재정협의회에 의하여 결정 -인구조사에 관하여 확인된 인구증가의 경우 정액교부금은 전년도 금액에 인구성장률의 절반(50% 증가율)을 적용하여 계산
	계획교부금	도시연대교부금 -10,000명 미만 코뮌: 저임대주택 수, 재정잠재력에 의하여 배분 -10,000명 초과 코뮌: 사회주택 수, 주택보조금수혜자 수, 재정잠재력, 1인당 평균소득에 의해 배분

86) 배준구, 앞의 책, 258쪽의 [표3-3-3]을 일부 수정하였다.

§2. 경상교부금과 경상보조금(Les dotations et subvention de fonctionnement)

구 분	구 성	배 분 기 준
		<p>농촌연대교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> -소마을 중심지코윈: 재정잠재력과 징세노력도에 의하여 배분 -10,000명 미만의 코윈(1인당 재정잠재력이 코윈의 평균 재정잠재력의 2배 미만의 코윈(1인당 재정잠재력, 코윈의 도로길이, 학생수, 헥타르당 재정 잠재력에 의하여 배분
		<p>코윈협력체교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> -기본교부금(15%): 인구나 자원통합계수에 의해 배분 -형평교부금(85%): 인구, 자원통합계수, 재정잠재력에 의해 배분
데파트망	정액교부금	데파트망 DGF의 45% 배분
	형평교부금	재정잠재력과 가구세부담액 기준으로 55% 배분
	최저 경상 교부금	<ul style="list-style-type: none"> -재정잠재력이 약한 데파트망(1인당 재정잠재력이 적어도 데파트망의 평균 1인당 재정잠재력이 40% 미만 또는 km²당 재정잠재력이 적어도 평균의 60%미만 경우)이 대상 -관련 데파트망은 회계연도 DGF에 대하여 15% 공제. 단 인구에 대한 저임대주택의 비율이 8.5%보다 높고, 가구당 주택보조금 수혜자의 평균이 전국평균보다 높을 경우에 이러한 공제는 면제된다.

3) 2004년 및 2005년 예산법률(LFI)⁸⁷⁾을 통한 달라진 경상비교부금

2003년 개정헌법에서 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 실질적 수단으로 지방자치단체의 재정자치권 강화를 밝히고 있다. 지방재정 영역에서도 2004년과 2005년 예산법률에서 경상비교부금의 많은 변화가 나타났다.

경상비교부금에서 교부금 혹은 보상금을 통합하였고, 세금을 폐지했을 뿐 아니라 레지옹(Région)에 대해 모든 종류의 경상비교부금을 설치하였다.⁸⁸⁾

(가) 레지옹의 경상비교부금

레지옹의 경상비교부금은 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 정액교부금이고 다른 하나는 이른바 형평교부금이다.

㉠정액교부금(La dotation forfaitaire)

정액교부금은 다음 여러 가지의 보상금과 교부금을 통합한 것이다 (fusionner).

㉠주거세의 레지옹 부분(2000년 수정예산법률에서 설치) 폐지에 대한 보상분

㉠레지옹에게 지급되는 사업세(taxe professionnelle) 임금소득분 상실 보상금. 이는 1999년 1차 예산법률에서 규정한 바와 같이 앞의 세금 감소분의 결과에 대한 보상금을 말하며 1999년부터 지방자치단체의 보상재원을 위해 설치되었던 세수입에 대한 공제이다.

87) Loi de finance를 ‘재정법률’이라고 번역하면 너무 추상적이라고 본다. 프랑스는 우리와는 달리 예산법률주의를 채택하는 나라이고, 실제로 재정법률은 바로 이러한 예산법률이라고 해도 무리는 아니라고 판단하였다. 다만 LFI는 lois de finance initiale 인데 아직 충분하고 정확한 연구가 이루어지지 않은 관계로 해서 우선 ‘1차 예산법률’로 번역하기로 한다.

88) 2004년까지는 Île-de-France 레지옹만 유일하게 경상비교부금을 교부받아 왔었다.

- ㉔1999년 예산법률에서 정해진 레지용을 위한 비용부담 조건부 양도세(les droits de mutation à titre onéreux)에 대한 추가세 폐지의 보상금
- ㉕레지용에 배부된 지방분권일반교부금의 95%

각각의 이들 교부금과 보상금들이 경상비교부금의 증가에 따라 이미 변화를 거쳐 왔다는 점에 비중을 두어야 한다.

2004년부터 각 레지용에 이전된 금액은 2003년에 배분된 액수를 고려하였으며 2003년도의 공제액은 레지용 불균형조정기금(不均衡調整基金)(FCDR: Fonds de correction des déséquilibres régionaux)⁸⁹⁾이 요청에 따라 정해졌다.

그 밖에도 정액교부금의 개선과 계산은 지방재정협의회(CFL)이 정하는 상승률(경상비교부금 총수입의 증가율의 60%-90% 사이로 법률에서 정한다)을 통해 정해지고 있다. 차액(le solde)은 형평교부금 부분의 재정을 통해 이루어진다.

㉖형평교부금(la dotation de péréquation)

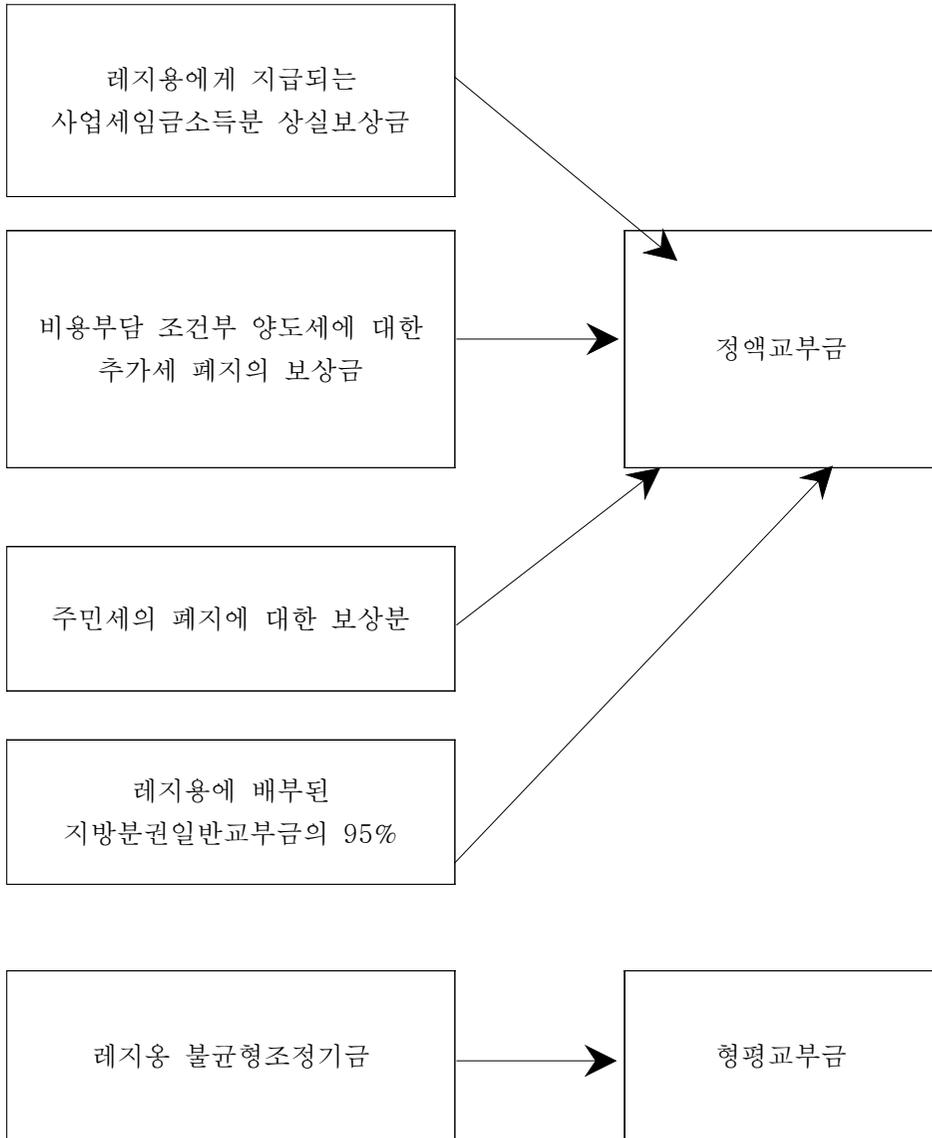
형평교부금은 앞의 레지용 불균형시정기금이 폐지되고 이를 대신한 것이다. 형평교부금은 법에 의하면 레지용 경상비교부금으로 교부된 총액과 정액교부금의 차이와 같은 액수의 교부금으로 대체되었다.

형평교부금을 받는 레지용은 주민별 조세잠재력이 전체 레지용 평균의 최소 15% 미만인 레지용이며 2008년에는 11개 레지용이 이를 교부받았다.

이러한 형평교부금은 교부금을 받는 레지용의 주민별 조세잠재력과 주민별 징세노력도의 가중치에 의해 50%가 배분되고 다른 50%는 교부금 대상 레지용의 조세잠재력/km²에 따라 레지용의 평균 잠재력과 비교하여 배분된다.

89) 레지용 불균형조정기금(FCDR)은 1992년 2월 6일 법률에 의해 레지용간의 (재정) 격차의 확대를 막기 위해 설치되었다. 동 기금은 가장 부유한 레지용(Île-de-France, Alsace, Rhône-Alpes)의 조세수입에 대한 공제금을 통해 조성되며 조세잠재력이 전국평균치 15% 미만인 레지용의 재정지원을 위해 사용된다.

*레지용의 경상비교부금 도표화⁹⁰⁾



90) M. Boubier, Les finances locales, 12^e édition, LGDJ, Paris, 2008, p.123.

(나) 데파르트망의 경상비교부금

2004년과 2005년 1차 예

산법률 이래로 데파르트망의 경상비교부금이 다음과 같이 변경되었다.⁹¹⁾

㉠정액교부금

사업세(la taxe professionnelle) 임금소득분 상실보상교부금, 이전의 형평교부금의 세대별 조세에 따라 배분되는 부분, 조세보상금액과 동일한 지방분권일반교부금의 95% 등이 이러한 정액교부금에 통합되었다. 자동차납세필증(la vignette)의 폐지에 따른 보상금과 양도세의 데파르트망 감소분 등도 이에 포함되었다. 정액교부금도 2부분으로 나누어진다.

㉡기본교부금(la dotation de base)

기본교부금은 지방재정협의회가 35%-70% 사이에서 정한 경상비교부금 총수입의 성장률의 비율에 따라 증가한다.

㉢보장보충금(le complément de garantie)

보증금보완금은 정액교부금을 보장하기 위한 것으로 지방재정협의회가 정하는 비율이 경상비교부금 총액의 증가율 50%를 넘지 못하므로 변화하는 총 증가분을 위한 것이다.

㉣보상교부금(la dotation de compensation)

보상교부금은 코뮌의 사회보장 부담 부분이 폐지되면서 이를 보상하기 위해 도입된 특별보조금과 이양세원을 제외한 지방분권일반교부금의 95%와 교역 및 어업 항구의 재정을 위한 특별보조금과 데파르트망 도서관 특별보조금을 포함한다.

91) 후술하는 제4장-§2. 지방세 부담의 경감과 경상비교부금(DGF) 보상을 통한 재정 자치의 강화 부분을 참조.

예전에는 경상비교부금의 제1부분에서 세입항목으로 배분되었던 “도로(*la voirie*)”와 “조세잠재력증가분(*la majoration potentiel fiscal*)”이 추가되었다.

㉔형평교부금

형평교부금은 도시지역 형평교부금과 최소운영교부금으로 구성되어 있다.

㉕도시지역 형평교부금(*la dotation de péréquation urbaine*)

도시지역 형평교부금은 주민의 인구밀도가 100인/km² 이상이고 도시화 비율이 65% 이상인 데파르트망에 배분되며 이러한 데파르트망의 재정잠재력(*le potentiel financier*)이 도시지역 데파르트망 재정잠재력의 평균의 2배 미만이어야 한다.

교부금의 배분은 재정잠재력, 주택보조비 수혜자와 최저통합수당(RMI)⁹²⁾을 고려한 종합지표에 의해 이루어진다.

㉖최소경상비교부금(DFM: *la dotation de fonctionnement minimal*)

최소운영교부금은 ㉕과는 달리 도시지역이 아닌 데파르트망에 배분되는 교부금이라는 점이 첫 번째 요건이다. 다음으로 이러한 데파르트망의 주민별 재정잠재력이 비도시지역 데파르트망 재정잠재력 평균의 2배 미만요건이 요구된다.

최소운영교부금의 배분은 재정잠재력, 면적에 따른 재정잠재력, 도로의 길이 등을 고려한 종합지표에 의해 이루어진다.

(다) 코뮌과 코뮌연합체의 경상비교부금

코뮌과 코뮌연합체의 경상비교부금의 개혁에서도 마찬가지로 통합화(*globalisation*)논리가 지배하였다. 1999년 1차 예산법률에 정한 바와

92) Revenu minimum d'insertion.

같이 사업세 임금소득분 상실 보상금의 통합 외에도 경상비교부금에 전부 혹은 일부 관련 되었던 사업세전국형평기금(le fonds de péréquation nationaux de la taxe professionnelle)은 폐지되었다. 코뮌연합교부금, 도시연대교부금(DSU), 농촌연대교부금과 새로운 전국형평교부금 등은 설비교부금(DGE : la dotation globale d'équipement)으로 집중되었다. 2003년에 배분된 금액에 따라 2004년부터 새로운 경상비교부금의 계산의 기초와 상승률이 적용되었다.

㉔정액교부금

정액교부금의 5부분으로 이루어져 있다.

㉕기본교부금(la dotation de base)

코뮌과 코뮌연합체의 기본교부금은 주민의 수에 따라 결정된다. 2005년까지는 코뮌의 규모에 따라 계산되었는데 주민 1인당 60-120 유로 사이에서 결정되었다. 지방재정협의회는 2006년부터 경상비교부금의 변화율의 75%를⁹³⁾ 넘지 않는 비율적용을 통해 이러한 금액의 격차를 개선할 수 있게 되었다.

㉖지상(地上)교부금(la dotation superficière)

이 교부금은 코뮌의 면적(헥타르) 수에 따라 배분된다. 교부금액은 2005년까지는 주민 1인당 3유로(산악지역의 코뮌은 5유로)였다. 2006년부터는 동 교부금은 기본교부금을 위해 지방재정협의회가 정한 비율을 기초로 변경되었다. 그 결과 2007년에는 주민 1인당 3.12유로와 5.19유로(산악지역)가 교부되었다.

93) 지방재정협의회는 2007년의 경우 그 비율을 75%로 정하였고 1인당 금액의 폭은 62.36유로에서 124.76 유로였다.

㉔사업세의 임금소득 부분의 폐지와 감액에 대한 보상교부금(la dotation de compensation)

지방재정협의회는 이 교부금의 증가율은 경상비교부금 증가율의 50%까지 정할 수 있다.

㉕보장보충금(le complément de garantie)

지방재정협의회는 각 코뮌의 경상비교부금의 증가율의 0-25% 격차 범위에서 최소 증가분을 보장하는 보장보충금을 교부한다. 하지만 이러한 연동은 그 코뮌의 보장보충금이 전년도에 확인된 주민별 평균 보장금의 1.5배를 초과하는 경우에는 교부되지 않는다.

㉖국립공원교부금(la dotation “parc national”)

국립공원 안에 위치한 코뮌을 위한 교부금으로 앞의 기본교부금과 지상교부금의 증가와 같은 방식을 따른다. 국립공원교부금은 국립공원 중심에 위치하고 있는 코뮌의 면적의 부분에 따라 배분된다.

㉗개발교부금(la dotation d'aménagement)

㉘코뮌연합체교부금(la dotation des groupements de communes)

독자적 과세권을 가진 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)도 코뮌연합체교부금(la dotation des groupements de communes)을 계속해서 교부받을 수 있게 되었다.⁹⁴⁾

또한 코뮌간협력체(영조물)는 EPCI에 대해 교부되는 사업세 임금소득 부분의 폐지 보상분을 포함한 보상교부금도 받게 된다.

코뮌연합체의 교부금은 각 단체의 특징에 따라 변경되는데 보상교부금의 경우 정액교부금의 연동과는 구별된다(지방재정협의회는 경상

94) 교부금액의 계산은 기술한 바와 같이 주민 수, 코뮌간협력체(영조물)의 조세잠재력에 따라 정한다(앞의 2)-(가)-(㉔)부분 참조).

비교부금 총수입의 증가율 50%의 범위 안에서 증가율을 정한다).

㉔형평교부금

개발교부금의 금액(코뮌연합체교부금과 보상교부금을 공제한 후의 차액)은 법에 의하면 지방재정협의회가 국가형평교부금(DNP: la doation nationale de péréquation), 도시연대교부금(DSU)과 농촌연대교부금(DSR) 사이에서 배분한다.

(a) 국가형평교부금(DNP: la doation nationale de péréquation)

국가형평교부금은 이전의 전국형평기금(FNP: le fonds national de péréquation)⁹⁵⁾을 대체한 것이다. 2003년 까지 존립했던 전국형평기금은 사업세형평전국기금(FNPTP: le fonds national de péréquation de la TP)⁹⁶⁾과 함께 지방자치단체의 재정의 형평성을 강화하기 위해 1995년 2월 4일의 국토계획 및 발전을 위한 기본법(loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)에 의하여 설치되었다.

전국형평기금과 마찬가지로 국가형평교부금도 주요 부분(la part principale)과 가산부분(la mojaration)으로 구성된다.⁹⁷⁾

95) 전국형평기금(FNP)은 1995년 2월 4일 법률에서 가장 열악한 코뮌에 대해 직접적으로 형평성을 제고하기 위해 설치되었다.

96) 전국형평기금(FNP)과 함께 사업세전국형평기금(FNTPT)도 2003년까지 존치되었다. 사업세형평전국기금(FNPTP)은 1980년 1월 10일의 법에 의하여 마련되어 1982년 6월 28일의 법에 의하여 시행되었다. 이 기금은 처음에 지방자치단체간 재정불균형을 시정하는 것을 목적으로 하여 재정잠재력이 약하고, 가구세부담액(impot sur les ménages)이 평균보다 높은 코뮌에 보조하였다. 1992년 2월 6일의 법은 이러한 목적에 농촌환경 개발사업에 대한 지원을 추가하고, 이를 위해 농촌개발교부금(DDR: dotation de développement)을 신설하였다. 1992년 2월 6일 법률은 농촌지역의 발전과 개발행위를 지원하기 위한 농촌개발교부금에 사업세전국형평기금을 통합하였다.

97) 전국형평기금은 2개 부분으로 구성된다. ㉔주요 부분(le part principal)은 재정잠재력이 약하면서 가구에 대한 징세노력도가 큰 코뮌에 대해 배분된다. ㉕주요 부분의 가산(la majoration)은 주민 수 20만 미만인면서 재정잠재력이 평균 미만이고, 이미 주요부분의 대상이 되는 코뮌 중에서 교부한다(배준구, 앞의 책, 266쪽).

i) 주요부분은 같은 단체에서 주민당 재정잠재력이 평균의 105% 미만이고 가구별 조세징수노력도가 같은 층의 코뮌의 평균치를 넘는 코뮌에 대해 교부된다. 주민수가 1만 미만이고 주민별 재정잠재력이 같은 단체의 평균 재정잠재력의 15%미만이고 징세노력도가 평균의 90%가 넘는 경우에도 교부대상이 될 수 있다.

ii) 증가분은 주요부분을 받는 주민 수 20만 미만의 코뮌에 주민수와 사업세(TP)의 주민별 평균 조세잠재력과 고려대상이 되는 코뮌의 조세잠재력 사이의 격차(평균 조세잠재력의 15% 미만)에 따라 교부된다.

(b) 도시연대와 사회통합 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale)

1991년 5월 13일 법률에 의해 설치되어 1993년 12월 31일 법률과 1996년 3월 26일 법률에서 내용이 개정되었다. 도시연대교부금은 도시지역에서 특별한 문제점에 대한 비용을 위해 설치되었는데 새로운 경상비교부금 메커니즘에 통합되었다.

도시연대와 사회통합을 위한 교부금은 주민수가 1만 이상인 코뮌이어야 하고 매년 재정잠재력, 영구임대주택, 코뮌의 주민소득, 주택보조금 수혜자 등을 고려한 수입과 지출에 대한 종합지수의 증가율에 따라 매년 결정된다.

그 외에도 사회적 통합을 강화하기 위한 계획법률(la loi de programmation)을 통해 사회통합교부금(DSU)을 5년에 걸쳐 연 1억 2천만 유로씩 인상하였다.

(c) 농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale)

농촌연대교부금은 가장 취약한 농촌지역의 코뮌과 농촌지역의 사회적 생활을 유지하기 위한 지원금 성격을 가진다. 농촌연대교부금은 면-중심지(les bourg-centres)⁹⁸⁾에서 각종 공공서비스와 기간시설을 창설과

98) 정확한 번역이 어렵지만 우리의 실정에 비추어 농촌적 성격이 강한 행정구역 명

유지를 할 수 있도록 교부된다. 농촌연대교부금도 두 부분으로 나누어진다.

i) 면-중심지 보조금(la fraction dite bourg-cnetres)은 먼저 주민수 1만 미만의 코뮌이 캉통(canton)⁹⁹의 중심 소재지(chef-lieux)이거나 주민수가 이러한 캉통의 최소 15%이상을 대표하는 경우에 혜택을 본다. 다음으로 주민 수가 1만-2만의 아롱디스망(arrondissement)¹⁰⁰의 중심지인 경우에도 그러하다. 농촌연대교부금(DSR)과 사회통합교부금(DSU)은 서로 중복될 수 있지만 이 경우에 농촌연대교부금은 50%로 감축된다. 이러한 면-중심지를 위한 보조금은 재정잠재력과 코뮌의 징수노력도를 고려해서 배분된다. 인구의 규모가 클수록 재정잠재력이 약해서 징세노력도가 높을수록 보조금의 혜택이 크다고 할 수 있다.

ii) 형평부분(fraction péréquation)이라고 하는 두 번째 부분은 인구 1만 미만의 주민별 재정잠재력(PF)¹⁰¹이 같은 그룹의 재정잠재력 평균의 두 배보다 낮으면 혜택을 받을 수 있다. 이 교부금은 재정잠재력 외에도 도로의 길이, 3-16세의 주민 수, 헥타르당 재정잠재력이 동원되는 기준 전체를 통해 배분되어진다. 따라서 인구가 많을수록, 학생수가 많을수록, 도로 길이가 길수록, 지상(표면)재정잠재력이 약할수록 보조금의 혜택의 폭은 커진다.

4) 경상비교부금의 연동(l'indexation de la DGF)

지방자치법전 법률편 제1613-1조에 의하면 경상비교부금은 이전(移轉)년도의 매년 가계소비물가(prix à la consommation des ménages)(담배는 제외한다)의 연 평균의 변동의 예상율 금액과 동일한 지표에 따라

칭인 면(面)으로 해석하여 번역하였다.

99) 행정구역 중 특히 데파르트망의 선거와 관련한 단위.

100) 우리의 행정 구(區)에 가깝다.

101) 코뮌의 재정잠재력은 전년도 정액교부금(임금보상 부분은 제외)의 조세잠재력 증가분과 같다.

변동하고, 다른 한편으로 당해 연도의 국내총생산의 변동률의 50%를 고려하여 정한다. 이러한 액수는 2004년부터 경상비교부금에 통합된 여러 교부금과 보상금 액수에 증액된다.

지방자치법전(GGCT) 법률편 제1613-1조

A compter du projet de loi de finances initial pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

경상비교부금은 1996년 1차 예산법률안부터 이전 년도의 매년 가계소비물가(담배는 제외)의 연 평균의 변동 예상율 금액과 동일한 지표와 당해 연도의 국내총생산의 변동률의 50%를 고려하여 정한다.

2. 교원특별교부금(DSI: la dotation spéciale instituteurs)

초등학교 교사의 주택에 대하여 코뮌이 의무적으로 주택을 제공하도록 1886년 10월 30일 법률과 1887년 7월 19일 법률에서 명시하고 있다. 하지만 여러 사정으로 이러한 주택을 제공하지 못할 경우 코뮌은 교원특별교부금을 지급하도록 하고 있다.¹⁰²⁾

교원특별교부금(2008년에는 5백만 유로)은 코뮌이 교사들의 주거시설을 담당하는 경우에 교부된다. 이 교부금은 처음에는 경상비교부금에 포함되었다가 1986년에는 분리되었다. 교원특별교부금은 새로운 “*professeurs des écoles*” 직군(職群)을 구성하는 교사들의 주거비용의 보상에 관한 조치 이후에 한편으로 정기적으로 감소하는 부담을 보전하는

102) 배준구, 앞의 책, 271; M. Boubier, *op.cit.*, p.129.

것을 목적으로 한다.

교원특별교부금은 다음 2가지로 나누어진다.

㉠첫 번째는 코뮌이 교사에 대한 주택제공에 드는 비용을 보상하기 위해 사용된다.

㉡두 번째 부분은 코뮌이 제공하는 주택에 거주하지 않지만 보상지 원금(l'indemnité compensatrice)형태로 지급받는 교사를 위한 것이다. 이 교부금은 코뮌의 예산에 포함하지 않으며 전국지방공무원센터(Centre national de la fonction publique territoriale)에서 자금을 관리하고 배분 한다.

3. 지방분권일반교부금(DGD: la dotation générale de décentralisation)

지방분권에 관한 1982년 3월 2일 법률, 1983년 1월 7일 및 7월 22일 법률은 중앙의 여러 권한을 지방자치단체에게 이전하면서 국가의 재정지원을 규정하였다.¹⁰³⁾ 이러한 보상은 한편으로는 국세의 이양과 아울러 다른 한편으로 지방자치단체가 떠안게 된 비용부담의 보전을 위한 지방분권일반교부금을 통해 이루어졌다.

지방분권일반교부금은 경상비교부금과 거의 같은 방식으로 개정이 이루어졌다.

지방분권일반교부금의 대부분(95%)은 경상비교부금으로 충당한다. 그렇지만 어업이나 상업을 위한 항구나 데파트망 도서관 사무의 이전에 필요한 비용의 보조금등은 이에 해당하지 않는다. 지방일반교부금은

103) 권한의 이양에 따른 재정보상의 원칙 등에 대하여는 상기한 법률에서 구체적으로 규정하고 있으며 중요한 내용으로는 ㉠권한이양과 동시에 이루어지는 재원을 이양과 ㉡이양된 권한에 따른 업무의 수행에 필요한 금액과 동등한 완전한 보상(compensation intégrale) 및 ㉢재정보상의 방법에 있어서는 국세의 이양, 이양된 세 금의 보상기금, 그리고 나머지는 지방분권일반교부금을 통해 충당한다고 규정하고 있다.

지방분권화 실시와 함께 권한이양에 따른 재정지출의 증가를 충당하기 위하여 설치한 것이다.

4. 지방의회교부금(la dotation élu local)

1992년 2월 3일 법률 제42조의 지방의회교부금은 인구 1000명 미만의 작은 규모의 코뮌을 위해서 설치되었다. 수혜대상이 되는 코뮌은 같은 규모의 코뮌의 평균 주민당 재정잠재력이 1.25배 미만이어야 한다. 동 교부금은 이들 수혜대상 코뮌이 부재허가로 인한 수입의 상실, 조직운영비, 코뮌의 장(le maire, 일반적으로 시장(市長)으로 표현)과 소속직원의 보수의 인상에 대한 보상을 재정적으로 담당하기 위해 사용된다.

2007년에 23,707개의 코뮌이 각 2,616유로의 지방의회교부금을 교부받았다.

5. 사업세기초손실분 보상교부금(la dotation pour compensation des pertes de base de taxe professionnelle)

2004년 1차 예산법률에 따라 폐지된 사업세전국형평기금(FNPTP)¹⁰⁴은 코뮌과 코뮌연합체에 지급되는 다양한 유형의 보조금으로 구성되어 있었는데, 두 가지 교부금 형식으로 재등장하였다. 하나는 사업세기초손실분 보상교부금이고, 다른 하나는 후술하는 농촌개발교부금(DDR)이다.

사업세기초손실분 보상교부금은 국가의 예산에 대한 공채를 통해 재정이 확보된다. 동 교부금은 코뮌과 독자적 과세권을 가진 코뮌협력체의 사업세의 기초나 수입과 광업세기초의 중요한 감소를 가져오

104) 앞의 국가형평교부금(DNP)부분 참조.

는 감축이 있는 경우에 교부된다.

보상기간은 3년이며, 첫 해의 교부금은 상실수입의 90%, 2차 년도는 전 년도 교부액의 75%, 3년차는 첫해의 교부금액의 50%와 일치한다. 이 기간은 산업전환지역에서는 5년에 걸쳐 이루어진다(비율은 90%, 80%, 60%, 40% 그리고 20%).

6. 농촌개발교부금(DDR: la dotation de développement rural)

2003년까지 농촌개발교부금(DDR)은 사업세형평전국기금(le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)¹⁰⁵의 일부를 구성하였다. 이 교부금은 2004년 예산법률부터 정부예산의 일부가 되었으며 코뮌과 독자적인 과세권을 가진 코뮌연합체에 교부된다. 농촌개발교부금은 2부분을 포함한다.

(1) 개발계획의 재정을 위한 부분

이 부분은 경제 및 사회적 개발이나 자연공간을 위한 조치의 재정 지원을 위해 설치되었다. 이 교부금은 독자적 과세권을 가진 코뮌간 협력체(영조물)(EPCI)이 구역(공간)의 정비 및 경제개발 분야의 권한을 실행하는 경우에 지급된다.

그리고 이러한 EPCI는 주민 수가 6만을 넘지 않아야 하지만 인구밀집지역공동체(la communauté d'agglomération)로 변경을 위한 주민 수 기준요건(5만 이상 50만 미만)을 만족시킬 필요는 없다. 따라서 코뮌연합체에 참여하는 주민수가 5천명 미만의 코뮌이 2/3미만이어야 한

105) 프랑스에서 사업세는 지방세 전체의 3분의 1이 넘는 정도로 지방세 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 사업세는 기업을 대상으로 부과 하는데 자치단체별로 기업의 분포가 달라 지방자치단체 간 사업세의 차이가 심하게 나타나고 있다. 이에 따라 자치단체별 사업세의 편중을 줄이기 위하여 형평기금(fonds de péréquation)을 설치하였다(배준구, 앞의 책, 264쪽).

다. 교부금 수입은 우선 데파르트망 간에 참가하고 있는 코뮌의 수, 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)의 수, 결합한 단체의 주민 수, 재정잠재력, 통합조세비율 등을 고려하여 결정된다. 프레페는 아레테(arrêté)를 통해 주민 수가 6만을 초과하는 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)의 장, 데파르트망의 코뮌의 시장협회의 지명으로 구성되는 대표자위원회의 의견(avis)을 거쳐 보조금 지급조치를 내리고 이를 교부한다.

법에서는 교부금이 경제 및 사회개발 계획의 실현을 위해 배부되거나 자연지역의 보전을 위한 조치를 위해 교부되어야 함을 규정한다. 전기한 위원회가 채택한 기준에는 고용창출과 같이 지방세의 과세기초의 증가를 포함되어 있다.

(2) 농촌지역의 공공서비스의 유지와 개발을 지원하기 위한 부분

독자적 과세권을 가진 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)와 이를 구성하거나 그렇지 않은 코뮌은 이러한 두 번째 부분의 교부금의 혜택을 받을 수 있다. 코뮌간협력체(영조물)(EPCI)는 앞의 개발계획재정부문의 교부금을 교부받아야 하고 코뮌은 농촌연대교부금(DSR)의 두 번째 부분의 교부금을 받는다. 이러한 교부금의 배분 요건은 앞의(1)의 경우에 비해 현저하게 구별된다.

7. 사업세보상교부금 감축보상기금(le fonds de compensation des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle)

2008년 1차 예산법률은 세입에 대한 6천만 유로(2008)의 공제(un prélèvement)를 두고 동 금액을 새로운 “안정화계약(le contrat de stabilité)”¹⁰⁶⁾의 실시에 따른 코뮌의 사업세보상교부금의 감축분에 비례하여 배분한다.

106) 후술하는 §4. 국가-지방자치단체 간 안정화계약 부분 참조.

8. 기타 운영보조금

중앙의 여러 부처(주로 사회보장 사무, 농업, 내무 및 문화담당)에서 지방자치단체에 대한 특정교부금을 지원하고 있다.

* 2008년 경상비교부금의 지방자치단체별 배분¹⁰⁷⁾



* 2006-2008년 경상비교부금과 보조금의 세부내역¹⁰⁸⁾

금액: 백만 유로(€)

구분	2006년 1차예산 법률금액	2006/2005 변화율	2007년 1차예산 법률금액	2007/ 2006 변화율	2006년 1차예산 법률금액	2008/ 2007변화율
경상비교부금 총액 (조정전)	38252	3.1%	39239	2.6%	40056	2.08%
조정전 DGF와 2년전 DGF를 뺀 조정			39209	2.5%	40056	2.16%

107) Rapport, Direction générale des collectivités locale, «Les Collectivités locales en chiffres en 2008», 2008.3., p.98.

108) Les collectivités locales en chiffres 2008, Direction générales des collectivités locales/ DESL, 2008.3, p.91.

제 3 장 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 지원

구 분	2006년 1차예산 법률금액	2006/2005 변화율	2007년 1차예산 법률금액	2007/ 2006 변화율	2006년 1차예산 법률금액	2008/ 2007변화율
DSU, DSR과 DNP조정	-11					
예외적 개발 부금추가분			71		76	
국립공원코뮌교 부금합산			3			
소방분야 데파트망추가 운영비			12			
데파트망 경상비교부금 추가분	157		27			
교원특별 교부금	136	-17.5%	88	-35%	53	-40.5%
지방의회 교부금	61	-24.3%	62	2.5%	63	1.5%
광업세기초 상실분 보상금	164	18.8%	164	0%	164	0%
긴급주택복구 지원기금 ¹⁰⁹⁾	20					
통합데파트망 지원기금 ¹¹⁰⁾	100		500	400%	500	0%
총계(DGF의 조정포함)	38732	1.0%	40154	3.7%	40911	1.9%

§3. 설비교부금과 설비보조금(Les dotations et subvention de équipement)

지방자치단체의 운영부문에 지급되는 것이 경상교부(보조금)이라면 설비부분에는 설비교부금(보조금)이 지급된다. 보조금과 관련해 강조되는 사실은 통합화(globalisation) 현상이다. 이는 국가와 지방자치단체 간의 관계의 변화를 잘 드러내는 것이기도 한다.¹¹¹⁾ 프랑스에서도 1970

109) Fonds d'aide pour relogement d'urgence.

110) Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

111) 설비보조금의 단일화(통합화)는 상대적으로 지급을 받는 지방자치단체에게 자신

년대에는 이런 저런 이유로 국가가 설비투자를 해야 한다고 생각하는 것이 일반적이었다. 국가는 특정한 방식을 통해 지급하는 보조금(la subvention) 형식을 통해 지방자치단체간의 재정의 형평화를 실현할 수 있다고 생각했었다. 또한 적합한 지방설비투자 계획이 이루어질 것이라고 판단하였다. 마찬가지로 지방의회가 비교적 매력이 덜 한 지역을 담당하는 고무적 효과를 강조하였다. 하지만 이러한 특정조치의 이점 이전에 지방자치단체는 국가의 규범을 준수해야한다는 점이다. 그런데 1976년에 나온 지방분권의 가이드라인 격인 “Vivre ensemble(더불어 살기)”보고서에서 강조하는 하는 이러한 메커니즘의 불가능성에 대한 전망처럼 그 결과는 미미한 자금배분의 생색내기에 불과했다는 문제점이 제기되었다. 또한 앞의 예측과는 달리 지방의회는 특별보조금에 대해 매우 적대적인 태도를 취했다는 점이다(여론조사에 따르면 거의 만장일치로 나타났으며, 이들은 특별보조금을 받는 것을 마치 국가에 대해 예측되는 표시로 이해하였다). 현재 아직도 일부 특별보조금이 유지되고 있기는 하지만 지금은 그동안 제기되었던 여러 문제들이 통합설비보조금을 통해 해소되었다고 평가되고 있다.¹¹²⁾

1. 설비교부금

(1) 진행 중인(en gestation) 통합교부금

설비분야의 통합보조금은 (les subvention globales)은 처음에 도시개발이나 건물의 복구 작업처럼 예외적 사안에 자세하게 규정을 두어 도입되었고, 특별한 절차(개발계약, contrats d'aménagement) 범위 안에서 1972년 3월 10일 데크레(이 데크레는 설비보조금 제도를 개선을 위

의 결정권한의 증가를 의미한다. 이는 특별보조금 형식을 통한 중앙의 각 주처의 기술적·재정적 감독이 그만큼 약화되는 것을 의미한다.

112) M. Boubier, *op.cit.*, p.133.

해 제정되었다)에서 명료하게 정하고 있다. 동 데크레 제26조는 특정 교부금에 비해 지방자치단체에게 복잡한 절차에 비해 보다 더 시행이 유리한 좀 더 유연한 시스템인 통합보조금에 대해 규정하고 있다.

(2) 설비교부금(DGE)¹¹³⁾의 정착

1982년 3월 2일 법률 제103조에서 보조금의 통합원칙을 정하면서 코뮌과 데파르트망에게 교부되는 설비교부금(DGE)을 도입하였고, 점진적으로 특정교부금을 대체할 것이라고 알려지게 되었다. 1983년 1월 7일 법률에서 새롭게 바뀐 동 메커니즘을 상세히 규정하였고, 1983년 12월 29일과 1985년 12월 20일 법률, 1996년 1차 예산법률과 1996년 3월 26일 법률을 통해 개정되었다.

1) 제1차 설비교부금 메커니즘의 문제점

전기한 1983년 법에서 규정했던 설비교부금 운영방식은 구체적으로 실행되고 나타난 결과를 통해 많은 비판을 받게 되었다.

처음에 사용되었던 일반원칙은 지방자치단체의 예산상 정해진 설비 투자에 대한 지원(보조)율(1983년에 2%, 1984년과 1985년에 2.2%)을 적용하는 것으로 하였다. 이러한 절차는 보다 중요한 다시 말해 정기적으로 투자가 이루어지는 중요한 자치단체에게 특히 유리한 결과를 가져왔다.

반면에 규모가 작은 코뮌으로서는 투자가 지속적이지 않고 더 산발적이며 일시에 투자가 어려워져 종전의 최소 10%의 특정교부금 시스템에 비해 2%를 겨우 넘는 낮은 지원(보조)율로서는 불리하게 작용하였다. 따라서 법 개정을 통해 코뮌의 중요도에 따라 설비교부금을 차별적으로 하였다. 하지만 데파르트망의 설비교부금의 경우 별다른 변동은 없었다.

113) 2008년에는 7억 9백만 유로이다.

2) 코뮌의 설비교부금의 변천

1985년 12월 20일 법률과 1988년 1월 5일 법률에서 지방자치단체의 특수성에 적합한 설비투자교부금을 위한 많은 개정이 이루어졌다. 1996년 1차 예산법률(LFI)에서는 수혜대상 코뮌의 숫자를 제한하였고 특별교부금의 상환을 강화하였으며 1996년 3월 26일 법률(동 법은 국가의 지방자치단체에 대한 지원에 관한 여러 규정을 두고 있다)에서 동 규정을 보완하였다.

(가) 제2차 설비교부금과 특정교부금의 부분적 재도입

첫 번째 설비교부금의 개혁은 작은 규모의 코뮌을 다르게 취급해야 한다는 기본적인 생각에서 나왔다. 따라서 교부금을 2가지 유형의 보조금, 즉 통합교부금과 특정교부금으로 구분하였다. 코뮌(코뮌)을 위한 설비투자를 위한 교부금의 배분과 관련하여 제1부분은 설비투자교부금 총액의 50%를 통합교부금(la dotation globale)으로 배분하고, 제2부분은 총액의 50%를 특별보조금(les subventions spécifiques)으로 배분한다.

㉠첫 번째 부분: 통합교부금(설비교부금 예산의 50%)

제1부분(교부금)의 배분 대상이 되는 코뮌은 인구 10,000명 이상이어야 하고, 인구 2,000명 이상 10,000명 미만인 코뮌 중에서 특별보조금을 선택하지 않거나 2,000명 미만의 관광 및 온천지역의 코뮌도 통합교부금을 선택하는 경우에는 가능하다.

통합교부금 메커니즘은 매년 초에 정해지는 규정된 투자에 대한 비율의 할당에 머문다. 그 다음 일정한 기준에 따라 증가분이 부여된다. 시스템을 살펴보면 다음과 같다:

㉡제1부분은 다시 90%의 주요 부분(la fraction principale)과 나머지 10%의 2차 부분으로 나누어진다. 주요 부분은 설비투자지출의 총액에

대한 비율을 기준으로 하는 보조율(un taux de concours)¹¹⁴⁾을 적용하는데 매년 동일하지는 않으나 약 2%¹¹⁵⁾ 내외 수준이다.

㉠ 나머지 부분(la seconde fraction)

2차적 몫은 재정잠재력과 징세노력도를 기준으로 배분한다. 다시 말해 코뮌 중에서 재정잠재력이 평균의 최소 20% 미만이고 징세노력도가 평균에 비해 20%이상인 경우에 가능하였다.

㉡ 두 번째 부분: 특별보조금(50%)

제2부분(특별보조금)의 배분 대상은 인구 2,000명 미만의 코뮌과 인구 2,000명 이상 10,000명 미만 코뮌 중에서 이를 선택한 경우이다. 배분절차는 중앙정부가 임명하는 국가대표인 데파르트망의 프레페(le préfet)가 데파르트망의 주민 수와 도로 길이에 따라 결정된 특별보조금 명목으로 제2부분 수혜대상 코뮌을 대표하는 지방의원으로 구성된 데파르트망 위원회(une commission départementale)의 의견을 거쳐 배분하였다. 동 위원회는 특별보조금의 집행에 앞서 우선 사업과 보조율을 정하였는데, 이 비율은 세금을 포함하지 않은 투자비의 20-60%를 포함해야만 한다.¹¹⁶⁾

배분기법과 관련해 특정교부금 부분에서 종전부터 시행되었던 것으로 배분이 사업별로 이루어졌는데, 데파르트망의 프레페는 보조금이 지급 가능한 사업의 명단을 정하는 규칙형식으로 나타냈다(arrêter). 이러한 방식의 변경에 따라 우선순위에 관련된 사업과 인구가 작은 코뮌이 더 많은 혜택을 받게 되었다.

114) 이 보조율은 매년 작성되는 보고서를 통해 결정된다(지원액과 제1부분 금액/코뮌과 코뮌연합체의 추정투자비용액).

115) 1983년 2.3%, 1989년 2.4%, 1990년 1.72%, 1991년 1.87%, 1992년 2.31%, 1993년 1.95%, 1994년 1.54%, 1995년 2.04%.

116) 1993년의 평균비율은 28.29%였다.

(나) 제3차 설비교부금과 특정교부금으로의 회귀

1996년 1차 예산법률과 1996년 3월 26일 법률은 중요한 변경사항을 규정하였다. 우선 설비투자를 위한 교부금은 우선 총액의 50%를 교부금으로 배분한 첫 번째 부분(앞의 ㉠) 부분이 폐지되고, 특별보조금에 의한 배분절차가 통합(일반화)되었다(généralisée). 특별보조금(앞의 ㉡)은 인구 2만 이하 코뮌(협력체 포함)의 대표로 구성되는 데파르트망위원회 의건을 거쳐 프레페가 배분하였다.

두 번째로 인구 2만 명 이하인 코뮌 중에서 같은 규모의 코뮌의 전국 평균 주민별 재정잠재력의 1.3배 미만인 경우에 설비교부금이 배분되었다.

주민 수가 2만 명 이하인 코뮌연합체도 대상이 되지만 재정잠재력 기준은 적용되지 않는다. 2001년 1차 예산법률 이후부터 주민 수가 2만이 넘는 코뮌간협력체(EPCI: Etablissement public de coopération intercommunale)¹¹⁷도 설비교부금이 교부되지만 참여하는 코뮌의 주민수가 3,500명 보다 적어야 하고 주민별 재정잠재력이 평균에 비해 1.3배 낮아야 한다. 주민수가 2,000명을 초과하지 않는 코뮌의 경우는 이러한 기준이 적용되지 않는다(1996년 3월 26일 법률). 코뮌의 설비투자교부금액은 공공부문의 총고정자산형성(Formation brute de capital fixe des administrations publiques) 지수에 연동되어 있다.

3) 데파르트망 설비교부금

(가) 2006년 이전

㉠ 데파르트망 설비교부금은 2006년 1차 예산법률까지는 두 부분으로 구성되어 있었다. 데파르트망 설비교부금의 60%를 배분하는 제1부분은

117) 프랑스 법상 기능적 분권(la décentralisation fonctionnelle)의 내용인 영조물(법인)이다.

다음 3가지 사항으로 나누어진다.

㉠가장 많은 부분은 (75%) 적용에 농촌 이외의 투자에 대한 보조율 (대략 3%)을 적용하다.

㉡도로(voirie) 부분은(20%)은 도의 데프트망 도로 길이에 따라 배분된다.

㉢가산(majoration) 부분은(5%)은 재정잠재력이 약한 데프트망에 배분한다.

㉣데프트망 DGE의 40%인 제2부분도 3분야로 나누어진다.

㉠주요부분(80%)은 토지정비 및 농촌설비투자사업을 위하여 지출되는 보조금에 대한 보조율(약 14%)을 적용하여 배분한다.

㉡10%의 가산(majoration)은 재정잠재력이 약한 데프트망(주민별 조세잠재력이 데프트망 평균의 최소 40% 미만이거나 조세잠재력/km²이 평균의 최소 60% 미만인 경우)에 배분한다.

㉢나머지 10%의 또 다른 가산(majoration)은 토지정비에 배분한다.

(나) 2006년 이후

2006년 1차 예산법률에서는 전술한 제1부분이 삭제되었다. 전기한 제1부분의 예산은 데프트망의 설비교부금의 보상기금에 통합된 “도로(la voirie)”부분과 “조세잠재력 가산(la majoration potentiel fiscal)”부분에 배정되었다.

따라서 설비교부금은 제2부분으로 제한되며 다음과 같이 배분된다.

㉠주요부분(76%)은 토지정비 및 농촌의 설비투자 사업을 위하여 지출에 대한 보조율(2007년에 13.33%)을 적용하여 배분한다.

㉡15%의 가산금(majoration)은 재정잠재력이 약한 데프트망(주민별 조세잠재력이 데프트망 평균의 최소 40% 미만이거나 조세잠재력/

km²이 평균의 최소 60% 미만인 경우에 배분한다.

㉔)나머지 9%의 다른 가산(majoration)은 시행된 토지정비 부분에 배분한다.

실제로 이러한 변화는 데파르트망 설비교부금의 중요한 부분을 통합 교부금 안에서 이동하는 결과를 야기하였다. 다시 말하면 설비교부금을 경상비교부금화 한 것이라 할 수 있다. 데파르트망 설비교부금은 코뮌의 경우와 같은 방식으로 공공부문의 총고정자산형성(FBCF: Formation brute de capital fixé des administrations publiques) 지수에 연동되어 있다.

2. 레지용 교육기관(고등학교, Lycée)시설교부금(DRES)¹¹⁸⁾과 데파르트망 교육기관(중학교, Collège)시설교부금(DDEC)¹¹⁹⁾

레지용 교육기관 시설교부금(이하 DRES)은 데파르트망 교육(중학교, Collège)시설교부금(이하 DDEC)처럼 지방분권 법률에 따라 이루어진 권한의 이양을 위한 보상을 위해 규정된 교부금이다.

DRES는 레지용에 배분되며 고등학교와 동등한 수준의 기관에 대한 설비투자를 위해 사용된다.

DDEC는 데파르트망에 배분되며 중학교에 대한 설비투자를 위해 사용된다.

3. 특별보조금(Les concours particuliers)

특정교부금은 종래 일반법 규정에 따라 규정되었던 것과는 다르게 예외적 사항이 되었다. 특별보조금은 설비교부금 속에 중요한 부분으로 포함되었다.

118) la dotation régionale d'équipement scolaire.

119) la dotation départementale d'équipement des collèges.

여러 중앙부처(특히 농업, 문화, 운송과 도시(Villes)관련 부처)가 특별보조금을 지급한다.

4. 부가가치세¹²⁰⁾ 보상기금(FCTVA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée)

부가가치세 보상기금은 1970년대 초반에 국가와 지방자치단체 사이의 세제를 둘러싼 중요한 쟁점으로 등장하여 설치된 배경을 가지고 있다. 당시 지방자치단체는 자신들의 설비투자의 증가에 따른 지자체가 지불하는 일정한 부가가치세의 보상(환불)을 주장하였다.

1977년에 총리의 주도로 실시한 통계조사에 의하면 “코뮌의 시장들은 국가로부터의 특별보조금이 코뮌이 징수하는 부가가치세의 이름으로 징수하는 세금액을 통해 다시 환수되는데 불만을 가지고 있다”고 표현으로 이를 잘 보여주고 있다. 실제로 소비자로서 코뮌들은 이들이 징수하는 재화와 용역에 포함된 부가가치세를 지불하고 있었기 때문이다.

(1) 연 혁

1975년 7월 29일 법률과 1975년 9월 13일 법률(75년 수정예산법률)을 통해 지방자치단체설비투자기금(FECL: le fonds d'équipement des collectivités locale)을 설치하여 설비투자와 관련하여 지출한 금액의 일부를 보상하는 시스템을 도입하였다. 전술한 설비투자기금(FECL)은 1975년 법률 제13조에 의해 신설되었다. 동 기금은 초기에는 적어도 지방자치단체가 부담한 부가가치세에 대한 상환(remboursement)시스템으로 시작하도록 했지만 위 명목으로 교부된 금액은 상환금이라기보다는 사전에 지출한 투자에 대한 독립적인 설비보조금으로 인식되었다. 그렇지만 1976년 12월 29일 법률과 1977년 10월 28일 데크레에

120) 프랑스는 세계에서 처음으로 1954년 4월 10일 법률에서 부가가치세를 도입하였다.

따라 1978년 1월 1일부터 투자기금은 그 명칭을 부가가치세 보상기금(FCT VA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée)으로 명칭이 변경되었다. 그리고 1979년부터 교부금과 이미 설비투자가 이루어진 지출에 대한 연계성이 성립되었고 이러한 점은 설비투자교부금과 부가가치세의 관련성을 더 명료하게 보여주고 되었다.

(2) 기능

먼저 주의를 두어야 할 점은 부가가치세 보상기금은 부가가치세의 고유한 시스템에는 아무런 관여를 하지 않는다는 점이다. 전자는 전적으로 세법영역 밖에 있다는 점이다. 다시 말해 부가가치세 보상기금을 통한 부가가치세의 환수는 지방자치단체가 각종 설비를 할 때 국가에 지불하는 부가가치세를 일정 기간 후에 지방자치단체에게 되돌려 주는 금액이며, 이 금액은 다시 설비부분에 투자된다는 점에 주목해야 한다.

이러한 부가가치세보상기금을 통한 국가의 재정지원은 1976년에는 10억 프랑(15만 유로)에 불과하였는데 1981년부터 전액 보상으로 바뀐 후 대폭 증가하여 2006년에는 40억 유로에 이른다. 현재는 2년¹²¹⁾ 동안 취득한 설비투자 재산에 대해 징수한 부가가치세의 거의 전부에 대한 보상이 가능하게 되었다.

부가가치세 보상기금을 받을 수 있는 대상은 코뮌, 데파르트망, 레지옹, 자치단체연합체(les groupements), 학교기금(les caisses des écoles) 등을 들 수 있다.

부가가치세를 포함한 실제 투자지출에 대해 보상기금을 사용할 수 있으며 이러한 지출은 지방자치단체가 직접 하거나 그 계정을 통해 지출되어야 한다. 지방자치단체에 지급되는 기금액수는 체세공과금을 포함한 실제 투자지출액에 대한 보상율(15.482%)을 곱하여 산정된다.

121) (N-2)년도 선택은 투자의 정확한 가치를 알 수 있게 한다. 2년이라는 시차는 독자적 과세권을 가진 코뮌간 연합체에 대해서는 적용되지 않는다(M. Boubier, *op.cit.*, p.140).

이러한 15.482%의 비율은 부가가치세 세율 19.6%를 기초로 하여(㉞), 부가가치세 수입에 대한 유럽연합 예산을 위해 공제한 계수¹²²⁾를 빼서(㉟) 다음과 같이 산정된다.

*부가가치세의 보상율(15.482%)의 산정

$$\textcircled{㉞} 19.6/119.6 = 16.387\%$$

$$\textcircled{㉟} 16.387\% - 0.905\% = 15.482\%$$

일반적으로 투자비에 산입되기 때문에 만일 부가가치세 상황이 전체 설비투자지출을 상회하는 경우에는 이러한 보조금은 공채이자로 상계될 수 있고 경상비 지출의 일부로 계상될 수 있다.

부가가치세보상기금은 경상비용에 대한 고려가 없는 점이나 보상이 늦다는 점(코뮌, 데파르트망, 레지옹으로서 2년 후에 보상기금이 제공되기 때문에¹²³⁾ 그동안의 물가상승에 완전한 보상이 되지 않는다고 지적한다)과 관련해 비판이 제기되었다. 또한 그런 점에서 보면 보상기금은 지방자치단체의 투자결정에 대해 실제로는 그 설비투자에 관여하지 않는 국가의 재정지원에 관련된 것이라 할 수 있다.

5. (교부금으로서) 도로교통질서 위반에 따른 과태료 수입(*le produit des amendes de la police de la circulation*)

2008년에 각 데파르트망의 코뮌에 대해 전년도 위반 건수에 따라 배분되는 도로경찰법 위반에 따른 과태료(*des amendes*)¹²⁴⁾ 수입은 6억 8

122) 0.905%로 정해져 있다.

123) 이러한 보상률을 적용함에 있어 투자의 정확한 금액을 알기 위하여 지방자치단체의 2년 전의 결산자료를 기준으로 한다.

124) 프랑스 행정법상 *des amendes*를 행정형벌인 벌금(罰金) 혹은 행정질서벌인 과태

§4. 국가-지방간 “안정화계약”(Le «contrat de stabilité» Etat-collectivités locales)

천만 유로에 이른다.

이 교부금은 대중교통시설의 개선이나 도로소통을 위한 사업에 사용된다. 코뮌과 주민 수 1만 이상의 코뮌간 연합체에 대해서는 교부금은 직접 이전되고 인구 1만 미만의 단체는 데파르트망 집행부가 긴급한 정도와 시행에 필요한 공사비에 따라 교부대상 지역과 금액을 정하고 과태료 수입을 배분한다. 한편 Île-de-France 레지옹은 특별한 처리절차를 두고 있는데, 레지옹과 코뮌 간에 각 1/4씩 배분하고, 나머지 50%는 동 지역의 교통조합(Syndicat des transports d'Île-de-France)에 배분된다.

그밖에도 과태료 수입이 자동화 무인장치에 의한 단속을 통해 이루어진 경우에는 “도로법상의 위반행위의 자동화된 단속과 제재(Contôle et sanction automatisées des infractions au code de la route”¹²⁵⁾ 항목의 계정으로 1억 9400만 유로의 범위 내에서 교부된다(이는 단속 장비의 보수 및 수리 유지와 개발을 위해 지출되는 계정이다).

다른 한편으로 지방재정협의회(CFL)는 1억 유로의 한도 내에서 대중교통의 개선에 필요한 재정을 위해 교통위반 과태료 교부금을 배분한다.

마지막으로 Corse섬(프랑스 헌법상 명칭은 la collectivité territoriale de Corse), 해외의 레지옹을 위해 3억 유로의 한도 내에서 이들 지방의 도로망 안전을 위한 재정(도로의 길이에 따라 다시 배분됨)을 위해 교부된다.

§4. 국가-지방간 “안정화계약”(Le «contrat de stabilité» Etat-collectivités locales)

현재 프랑스에서 국가가 지방자치단체를 위한 지원금 총액은 약 700억 유로에 해당하며 매년 증가하고 있다. 이러한 일반적 변화를 최

료(過怠料)인 경우로 매번 명확히 구별하기는 어렵다고 본다. 다만 우리의 실정을 고려해 볼 적에 도로교통과 관련한 재산상의 제재로서의 행정질서벌이 더 친숙하다고 보아 이하에서는 과태료로 번역하기로 한다.

125) 2006년 1차 예산법률에서 설치되었고 2008년 1차 예산 법률에서 개정되었다.

적화하기 위한 목적으로 교부금배부에 관한 다년계획들이 도입되었다. 국가는 재정지원의 효율적인 지출의 감시를 위한 많은 규정들이 계속해서 도입하고 있다.

1. “재정안정협약”(Pacte de stabilité financière)에서 “성장과 연대를 위한 계약”(Contrat de croissance et de solidarité)으로

“재정안정협약(Pacte de stabilité financière)”으로 규정된 첫 번째 조치는 1996년에 처음으로 3년 동안 시행되었다. 이어서 1999년 1차 예산법률은 특정 보조금의 증가에 관한 새로운 3개년(1999-2001) 조치를 규정하였다. 동 조치는 “성장과 연대를 위한 계약(Contrat de croissance et de solidarité)”이라 명명되었고, “예산상교부금(sous enveloppe)”¹²⁶⁾이라 불리는 제 교부금¹²⁷⁾으로 구성된 총액수가 담배를 제외한 소비자가격의 예상지수와 당해 연도 국내총생산(PIB: Produit intérieur brut)의 일정부분(1999년에는 20%, 2000년에는 25%, 2001년은 33%, 2002년부터는 33%)의 액수보다 더 빠르게 전체적으로 증가하지 않도록 하는데 있었다. 게다가 다양한 교부금의 연동방식은 변동이 없었으므로 사업세기초손실분보상교부금(DCTP)이 예산전체상 사전에 통합 변동율의 실현에 필요한 변동 가능한 조정 장치로 설치되었다.

2. 새로운 “안정화 계약”

2008년 1차 예산법률은 증가율에 따른 변동을 폐지하는 새로운 규정을 두었다. 프랑스 정부는 2006년 봄에 성장계약과 연대계약의 계

126) 용어 번역 중 그 의미를 정확하게 파악하지 못한 부분은 ____ 표시를 하였다. 추후 정확한 번역이 확인되는 경우에 이를 수정하기로 한다.

127) 설비교부금(DGF), 교원특별교부금(DSI), 직업세 형평기금에 이전된 직업세 임금·부분의 삭제분 데파트망 보상교부금, 지방의원교부금, 지방분권일반교부금(DGD), 직업교육분권화교부금, 레지옹 교육기관 시설교부금(DRES), 데파트망 교육(중학교, Collège)시설교부금(DDEC), 시설비교부금(DGE), 사업세기초손실분보상교부금(DCTP).

산방식의 변경과 예상 인플레이션율을 더 이상 고려하지 않을 것을 예고한 바 있었다(이러한 점은 1996년 재정안정화협약의 경우와 같다). 하지만 어떠한 간에 이 가능성은 잠정적으로 폐기되었다.

설비교부금, 교원특별교부금, 지방의회교부금, 설비교부금, 지방분권 일반교부금, 레지용 교육기관 시설교부금(DRES)과 데파트망 교육(중학교, Collège)시설교부금(DDEC), 데파트망 사업세형평기금에 이전되는 사업세 임금부분의 증가분 손실보상금, 사업세수입에 과세되는 부분의 감소보상기금, 코르스 섬을 제외한 농지에 속하는 미건축물 토지세의 데파트망과 레지용 부분 감면보상기금과 사업세보상기금 등은 예산안 교부년도(l'année de versement)의 담배를 제외한 가계 소비자가격의 예상 인상률과 동일한 지표를 곱하여 전체 인상금액을 이룬다.

국가는 공공재정의 통합적 관리(제어)(une régulation globale)를 위한 조치를 이미 시작한 것이라 할 수 있는데 논리적으로 전체 계획안에 포함된 사항은 사회보장 영역에 대한 국가행정과 지방행정의 관리와 동시에 조만간에 공공영역과 공공유사 분야까지도 관리하게 됨을 의미한다. 재정법의 핵심원칙 중 하나로 재구성되어야 하는 통제-관리 논리는 통(단)일성(l'unité)원칙이다. 이러한 점은 예전보다 더 복잡하고 더 빠르게 변화하는 현대사회의 운영에 관한 문제이며 이러한 논리는 결국 국가가 처음 재정안정협약(Pacte de stabilité financière)에서 성장과 연대를 위한 계약”(Contrat de croissance et de solidarité) 그리고 안정화계약(contrat de stabilité)에서 정한 제 조치의 기본적 동기를 구성하는 외부적이고 외부적인 자신의 환경에 적응하는가에 달려있다고 한다.¹²⁸⁾

128) M. Boubier, *op.cit.*, p.146.

제 4 장 지방분권을 위한 헌법 개정과 후속법률에 의한 지방재정의 안정화

현재 우리의 지방분권의 상황과 개혁과정에서 많은 시사점을 주고 있는 2003년 프랑스 헌법 개정에 대해 일방적으로 집중된 중앙의 권한과 책임을 지방의 권력기관으로 이양하고 그에 상응하는 책임을 위한 재원의 뒷받침을 위한 노력으로 평가할 수 있다. 이와 관련해 2003년 프랑스 헌법 개정 내용 중에서 주목할 점은 지방자치단체의 재정 자치(l'autonomie financière)에 관한 명문 규정¹²⁹⁾을 두고 있다는 점이다. 그리고 2004년 7월 29일 지방재정자치에 관한 조직법률과 지방의 권리와 책임에 관한 8월 13일 법률을 통해 2005년부터 지방재정의 강화와 안정에 대한 새로운 변화가 나타났다.

프랑스에서 지방재정 분야는 계속적으로 법률의 개정과 개혁 조치가 진행 중인 상황이라서 이를 전부 설명하기는 어려우나, 이하의 제 4장에서는 앞서 살펴본 지방재정조정 시스템의 내용에 대한 이해를 전제로 하여 중앙의 지방으로의 권한이양에 뒤따르는 재정상 보상조치 (§1. 권한의 이양과 (비용)보상메카니즘)와 2004년과 2005년 예산법률에서 나타난 경상비교부금의 통합화 내용 (§2. 지방세 부담의 경감과

129) 개정 헌법 제72-2조는 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체에게 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 인정할 수 있음(peut les autotiser à)을 규정하고 있어 지방분권의 실질적 의미인 재정자치권을 대폭 강화하고 있다. 헌법 제72-2조 제3항은 “지방자치단체는 세입과 다른 고유한 재원은 지방자치단체의 잔재원의 중요한 부분을 대표하고(제1문) 조직법률을 통해 이러한 규정의 실행을 위한 요건을 정한다(제2문)”고 규정하고 있다. 이에 따라 2004년 7월 29일에 조직법률(제2004-758호)에서 지방자치단체의 재정자치에 관한 내용을 규정하고 있다. 그리고 주목할 것은 제72-2조 제4항(후술함)과 제5항에서 우리의 지방분권의 실현과정에서 많은 시사점을 찾을 수 있는 재원이전이 수반된 권한이양과 격차가 큰 지방자치단체의 재정상의 형평에 관한 조치를 규정하고 있다(전훈, 프랑스 헌법상 지방분권제도, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006, 69쪽).

경상비교부금(DGF) 보상을 통한 재정자치의 강화)¹³⁰⁾ 및 2007년의 상황에 (§3. 2007년의 중앙정부의 지방재정지원) 대해 소개하기로 한다.¹³¹⁾

§1. 권한의 이양과 (비용)보상 메커니즘

지방분권은 지방자치단체에 대한 권한의 이전에 그치지 않고 그에 따른 업무처리에 지출되는 재원이 수반되어야만 가능하다. 다시 말해 권한이양과 권한의 행사에 필요한 비용의 보상시스템은 제3장에서 살펴보았던 지방재정조정제도 메커니즘과 연계되어서 운영되어야 한다. 이미 1983년 법률에서 재정보상 메커니즘은 법률상의 일반원칙으로 인정되었지만¹³²⁾ 2003년 헌법 개정을 통해 헌법적 가치를 가지는 기법(le principe technique)으로 재차 확인되었고, 2004년과 2005년 예산법률의 개혁을 통해 나타난 경상비교부금(DGF)과 형평화 관련 지원금의 변화도 레지용과 데파트망의 권한이 확대 혹은 조정과 연관이 있다.

1. 재정보상의 원칙

지방자치단체에 대한 권한의 이양은 국가의 이양된 권한의 행사에 필요한 재원이전이 수반되었다. 이 원칙은 2003년 3월 28일 헌법 개정을 통해 헌법적 차원으로 명문화 되었다(제72-2조 제4항).

130) 앞에서 기술한 ‘제3장-(3)-3)2004년 및 2005년 예산법률(LFI)을 통해 달라진 경상비교부금’ 부분과 중복되지 않는 범위에서 살펴보기로 한다.

131) 2007년 7월 3일 제출된 지방자치국(Direction générale des collectivités locales)의 지방재정 상황보고서(Rapport de l'Obsevation des Fiances locales) 내용을 중심으로 하였다.

132) J.-M. Pontier, Les principes de la répartition des compétences, in Les nouvelles compétences locales, Economica, 1985, p.2.

*헌법 제72-2조 제4항

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

국가와 지방자치단체간의 모든 권한(사무)¹³³의 이양은 그 실행을 위해 사용한 규모에 상응하는 재원의 배분이 수반되어야 한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 권한(사무)의 창설이나 확대는 법률이 정하는 재원이 동반되어야 한다.

2. 2005년 이후 이양된 권한

지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률에서는 2005년 1월 1일부터 데파르트망과 레지용에 대해 새로운 권한을 이양하도록 하고 있다. 그리고 이러한 권한의 이양은 지방자치단체에 이양된 조세 수입을 이전을 수반하고 있다.

(1) 2005년에 이양된 권한

(가) 레지용

앞의 2004년 법률은 레지용에 대해 지속적인 직업훈련과 실습(*la formation professionnelle continue et l'apprentissage*)분야의 역할을 강조하고 권한을 확대하고 있다.

133) *Compétence*를 ‘권한’으로 번역하는 것이 일반적이거나 복수형인 *compétences*가 ‘권한’ 보다는 ‘권한에 따라 처리할 수 있는 사무’로 번역하는 것이 자연스러운 경우가 있다. 용어의 정의나 설명과 관련하여서는 본 보고서의 표현은 추후 변동될 수 있음을 밝히고 여기서는 ‘권한(사무)’로 쓰기로 한다.

- ㉠사회복지 지원인력(des travailleurs sociaux)의 훈련비용과 학교의 의무관련 인력(des professions paramédicales)이나 산과의 교육 및 훈련비용
- ㉡사회복지 지원기관에 소속된 대학생의 지원
- ㉢Île-de-France 레지옹 교통공사(STIF)의 조직과 운영
- ㉣고등학교(Lycée)의 현관, 건물 수선·유지, 숙식의 일반적 및 기술 관리
- ㉤Font-Romeu에 위치한 국립고등학교의 국립 혹은 국제 고등학교의 운영비와 투자비
- ㉥문화유산(le patrimoine culturel)의 일반투자 비용

(나) 데파르트망

동 법률은 데파르트망에 대해서는 사회보장 분야의 역할을 확대하고 있다.

- ㉦청소년지원기금(FAJ)
- ㉧정보 및 조정지역센터(CLIC)와 퇴직자 및 노인을 위한 데파르트망 위원회(CODERPA)의 운영비
- ㉨주거지원연대기금(FSL)
- ㉩중학교(Collège)의 현관, 건물의 수선·유지, 숙식의 일반적 및 기술 관리
- ㉪Font-Romeu에 위치한 국립중학교의 국립 혹은 국제 중학교의 운영비와 투자비
- ㉫농촌지역의 보호대상이 아닌 유적의 보호에 필요한 조치비용

(2) 2006년 이양

(가) 레지용

㉠주문형 숙련 성인직업 연수(La formation qualifiant des demandeurs d'emplois adultes)

레지용이 성인직업연수 전국협회(AFPA: Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, 이하 AFPA)의 수습비용의 보상을 결정하는 경우에 이에 대한 관리와 AFPA에 대해 공공구매(les commandes publiques).

㉡VAE(la validation des acquis de l'expérience)의 정보센터망의 조직

(나) 데파트망

㉠국도망

2008년 1월 1일 자로 국도망 일부의 관리주체가 데파트망으로 이관됨에 따라 향후 국가에 귀속하는 도로 공공재산은 고속도로와 국가적 이익이나 유럽연합의 도로망의 일부를 구성하는 도로로 이루어진다. 중요한 국도망의 이관의 대부분은 2006년 1월 1일부터 이루어졌다.

㉡새로운 장애인보상급부(PCH: la prestation de compensaton des personnes handicapées)의 지원

2005년 2월 11일 제정된 장애인의 권리와 기회균등 및 참여와 시민 생활에 관한 법률에서는 장애인 복지를 위한 중요한 역할을 데파트망의 권한으로 부여하였다. 따라서 2006년부터 데파트망은 새로운 장애인 보상급부 지원 담당 주체가 되었다. 종전 1982년 지방분권법에서 부터 지원되었던 제3자보상금(ACTP: l'allocation compensatrice pour tierce personne)에 이어 새로운 장애인보상급부(PCH)는 성인 장애인에 대한

각종 인적지원이나 기술적 지원, 주거나 차량에 요구되는 부담을 지원하자는 것을 내용으로 하며 이를 위해 각 데파르트망은 비영리공익단체인 ‘데파르트망 장애인의 집’(MDPH: la maison départementale des personnes handicapées)을 설치해야 한다.

㉔보건의분야의 데파르트망 권한의 역이양(逆移讓 · la recentralisation sanitaire)

공공보건에 관한 2004년 8월 9일 법률에 발맞추어 2004년 8월 13일 법률에서는 2005년 1월 1일부터 1983년 지방분권법에 의해 그동안 데파르트망에게 배분되었던 중요 질병관리(예방접종, 암, 성행위를 통해 감염되는 질병관리, 나병, 폐결핵 등)에 대한 권한을 중앙으로 이양하였다.

(3) 국가공무원의 지방공무원으로의 전환

국가행정기관과 공무원의 지방으로의 이양은 언급한 2004년 8월 13일 법률에서 이미 규정하고 있고 이에 관련한 절차가 폭넓게 진행되고 있다.

국가공무원의 지방으로의 이양은 특히 기술직, 노무직인력(TOS: personells Techniciens, ouvriers de service) 93,000명과 국가 교육시설의 관리인력 3,500명에 관한 것이다. 또한 문화부 소속의 문화유산 조사 업무의 이전과 농업부소속의 농업고등학교 기술 및 노무직 직원의 이전 및 복지부 소속의 RMI(최저통합수당, Revenu Minimum d'Insertion)를 담당하는 직원의 지방자치단체로의 이전을 포함한다.

이러한 지방으로의 이전은 2007년 1월 1일에 국가기관과 45,000명의 TOS의 지방이전에 관한 테크레의 거의 대부분을 공포하면서 폭넓게 이루어지고 있다.

3. 권한이양에 따른 보상의 방법(Les modalités de compensation)

2007년도¹³⁴⁾ 권한의 이양에 대등한 지방에 대한 재정적 보상으로 레지용의 경우 23억 7백만 유로에 해당하는 국내유류소비세(TIPP: *taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers*)의 일부가 지급되었고, 데파트망에는 12억 유로에 해당하는 보험계약특별세(TSCA: *taxe spéciale sur les conventions d'assurances*)의 일부가 이전대상이 되었다.

이러한 액수는 권한의 이양에 따른 보상추가 금액에 해당하는데 레지용의 경우 2005년 4억 3000만 유로, 2006년에는 5억 8400만 유로, 2007년에는 12억 9300만 유로, 데파트망에 대해서는 2005년 1억 3600만 유로, 2006년 1억 2천 6백만 유로, 2007년에는 9억 3800만 유로에 이른다.

그 밖에도 2007년부터 주무 중앙부처로부터 예산상 세입의 형식으로 다음 사항에 대한 보상이 이루어진다.

㉔ 시설 유지업무에서 나오는 비용과 권한의 이양 이후 공석이 된 업무의 보상

㉕ 공항의 이양에 따른 240만 유로의 비용의 보상(개발부, *ministère de l'Équipement*)

㉖ 이양된 항만운영 관리 비용의 이전의 보상비용으로 1060만 유로(개발부, *ministère de l'Équipement*)

§2. 지방세 부담의 경감과 경상비교부금(DGF) 보상

프랑스의 지방세제는 최근 수 년 동안에 근본적인 변화를 맞이하고 있다. 2000년대 초부터 수차례의 연이은 개혁조치를 통해 지방세의

134) 2007년 7월 3일 제출된 지방재정 상황보고서에서는 2005-2006년의 자료가 소개되어 있지 않아서 2007년의 경우를 중심으로 소개하기로 한다.

완화조치가 이루어졌다: 1999년에 5년 간 소득세(taxe professionnelle)기 준상 임금부분의 점차적 삭제, 1999년의 이전등록수수료(DMTO: droits de mutations à titre onéreux)의 폐지 내지는 감액, 2000년의 주민세(TH: taxe d'habitation)중 레지용부분의 삭제, 2001년의 자동차 납세필증(la vignette automobile)의 폐지 등.

2004년부터 이러한 지방세상의 완화조치는 경상비교부금(DGF: Dotation globale de fonctionnement)의 형태로 통합되었다. 이러한 세제완화는 보상의 무게를 강화하였고 국가가 감세분을 부담하도록 하였다. 4대 지방직접세(taxe directe locale) 중에서 국가가 부담하는 몫은 1990년대 중반 약 22%에서 2003년에 34.6%를 넘게 되었다. DGF에 통합된 이러한 세제상의 보상조치는 2004년 23.8%에서 2006년에는 26.9%에 이르게 되었다. 이하에서는 2004년-2005년의 경상비교부금¹³⁵⁾의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 2004년 예산법률상의 첫 번째 조치

정부는 2004년 예산법률을 통해 상기한 내용의 세제상의 각종 기여금과 보상조치 전반을 경상비교부금 안에 통합하는 간소화 조치를 채택하였다. 그리고 레지용에 경상교부금 일부를 신설하고 코뮌, 코뮌간 협력체, 데파르트망과 레지용 등 각 지방자치단체에 대하여 구조적 할당을 통해 형평화 최적조치를 강구하도록 하였다. 이러한 형평조치의 공통기준에 의하면 정액교부금은 자치단체(지방자치단체조합을 포함)의 한해의 전년도에 대한 재원을 보존하는 것으로 하고, 형평화 부분은 세제차원에서 가장 열악한 지방자치단체에 대해 지원 대상으로 하

135) 앞서 본 바와 같이 경상비교부금에 대한 개정방침은 기본적으로 교부금 체계의 단순화(간소화)와 지방자치단체간의 형평성의 제고에 있다고 할 수 있다. 그리고 경상비교부금은 국가의 지방에 대한 교부금 중에서 가장 비율이 높고 지출에 있어서도 지방자치단체의 자율성이 보장되는 점에서 가장 중요한 의미를 가진다.

는 것으로 하였다. 새로운 구조상의 핵심요소는 각 지방자치단체 수준에서 형평에 대한 재원을 강구하자는 데 있다. 이러한 방법은 점진적인 정액교부금의 부분을 통해 현실 가능하지만 경상비교부금(DGF)과 같은 대규모의 액수에 비해 신속적이지는 않다.

2. 2005년의 개혁 - 형평교부금 지표를 ‘재정잠재력 (le potentiel financier)’으로 대체

지방재정협의회(CFL: le comité des finances locales)의 2004년도 보고서의 제안을 수용하여 2005년 재정법에서는 교부금의 형평성 제고의 강화를 위해 경상비교부금의 배분에 관한 내부규정을 개정하였다.

개혁조치의 핵심으로 형평원칙은 수입과 부담의 객관적 불균형을 검토하여 가장 열악한 지방자치단체에 대한 보다 자세한 대상설정을 전제로 한다.

수입에 관련한 지표(l'indicateur de ressources)와 관련해 코뮌과 데파트망의 경우 1979년에 개발된 조세잠재력(le potentiel fiscal) 개념을 재정잠재력(le potentiel financier)으로 대체하였다. 안정적으로 징수할 수 있는 재정적인 수입원 전체를 총괄하는 재정잠재력은 지방자치단체의 균형에 기여하고 따라서 일정한 중앙정부의 교부금을 포함한다.

따라서 형평교부금의 배분은 지방자치단체간의 부의 실질적인 차이를 가장 잘 보여주는 기준에 기초하여 이루어진다.

부담에 관한 기준(des critères de charges)과 관련해 코뮌의 형평화(la péréquation communale)는 향후 수평적 조정제도의 하나인 농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale)의 면-중심지(bourg-centre)의 일부 배분을 위한 농촌재활지구(ZRR: zone de revitalisation rurale)지정과 도시연대와 사회통합 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale)의 배분을 위한 도시불안지역(ZUS: une zone ur-

baine sensible)¹³⁶⁾과 도시면세지역(une zone franche urbaine)¹³⁷⁾에 위치한 주민의 비율을 고려한다.

상기한 내용과 병행하여 사회통합에 관한 2005년 1월 18일 계획법률(la loi de programmation)은 코뮌과 코뮌조합체의 경상비교부금의 증가액이 최소 5억 유로 미만을 전제로 하여 2005-2009년 5년동안 년 1억 2천만 유로의 DSU의 교부와 같은 조치를 통해 도시연대와 사회통합 교부금(DSU)을 수혜 받는 코뮌을 위해 시도되는 재정적 노력의 강화하고 있다. 그밖에도 해외영토의 코뮌을 위한 설비교부금(DGE)의 부분할당액이 매우 증가되었다. 주민들에게 시행된 증가분은 10%에서 33%가 되었다.

2006년 수정 재정법은 2005년까지 형평교부금 사이에 존재했던 연계규정(les règles de lien)을 삭제하면서 2005년 개혁사항에 대한 전적인 효과를 부여하였다. 앞으로는 DSU, DSR, 국가형평기금(DNP: la dotation nationale de péréquation)과 수도권에 해당하는 Île-de-France 레지옹의 코뮌간 연대기금(FSRIF: les fonds de solidarité entre communes de la région d'Ile de France)의 교부의 세율전부를 중복할 수 있게 되었다.

136) 1996년 도시재활협약(Pacte de Relance pour la ville)의 제정으로 설치된 ZUS는 대도시 주변의 HLM 아파트지역, 주거환경이 열악하고 고용의 불균형이 심한 지역 중에서 25세 미만 인구비율, 총인구, 해당 지역 담세능력 등을 변수로 하여 후보지역(1300여개) 중에서 종합배제지수(Indice synthétique d'exclusion)을 평가하여 상위 751지역이 선정되었다(정인철·배미애, 도시정책논리에 의한 사회공간적 배제: 프랑스 ZUS를 사례로, 대한지리학회지 제42권 제1호, 2007, 67쪽).

137) 인구가 10,000명 이상이고 전체 실업률 대비 25%이상 실업률, 청소년/총인구 비율이 36%이상, 중졸미만 학력이 29%이상이고 1인당 담세능력이 570유로가 안되는 특징을 가지고 있는 지역으로 위의 종합배제지수가 가장 높은 지역 44개(1996)로 사업세의 선별적 감면, 사회보장비용(가내수공업자, 소규모 상업 및 서비스 경영자, 독립기술자 등은 5년간 의료보험료 면제)의 기업분담금(종업원 50인의 경우 1년감면제)과 교통비의 면세, 고용창출과 창업지원 등이 지방자치단체의 자유로운 결정에 의해 이루어지며 면세액은 중앙정부에서 별도로 보조해주지 않는다(정인철·배미애, 위의 논문, p.68).

§3. 2007년의 중앙정부의 지방재정지원

국가의 지방자치단체의 재정지원금 액수는 2007년의 경우 669억 80만 유로가 증가하였는데 2006년 대비 3.2% 증가하였다.¹³⁸⁾ 이러한 국가의 지원은 국가예산의 5번째 비중을 차지한다.

1. 경상비교부금의 증가

이점과 관련해 강조할 점은 2007년에 데파르트망 경상비교부금이 3,850만 유로가 증가되었는데, 2006년부터 시행된 설비교부금(DGE : la dotation globale d'équipement)의 제1부분(교부금)의 폐지분의 보상을 위해서였다. 이와 관련해 데파르트망에서 의용소방대에 지급한 지원비 명목의 1200만 유로의 추가합산과 2004년 지방의 권리와 책임에 관한 법률에서 규정한 보건위생 지출의 중앙으로의 역이양(la recentralisation des dépenses sanitaires)과 관련된 930만 유로의 감소도 대상이 된다. 이러한 증가는 우선 예산초과교부금(des dotations hors enveloppe)의 증가(2006년에 비해 2007년 예산법률(수정전)에서 +5.8%)를 통해 설명되어 지는데 특히 부가가치세 보상기금(FCTVA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée)의 증가와 도로교통범칙금의 증가를 들 수 있다.

2007년 예산법률은 2006년에 신설되어 5억 유로가 교부된 데파르트망(사회보장편입)유동기금(le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion)의 높은 증가에 대해 규정하고 있다. 예산상교부금(des dotations sous enveloppe)은 데파르트망 경상비교부금의 증가분(총 3850만 유로)을 포함하여 451억 9500만 유로로 총 2.22% 증가하였다.

138) 2008에는 7270억 유로이며 이중 약 200억 유로에 해당하는 이양세(la fiscalité transférée)는 제외한다.

2007년의 데파르트망의 경상비교부금은 2006년 대비 2.5%의 신장률을 보이며 총액 117억 8300만 유로에 이른다.

2007년의 코뮌에 대한 정액교부금은 138억 6천만 유로로 “보상”부분을 제외하고 2006년에 비해 1.5% 증가하였다. 기본교부금의 비율은 지방재정협의회(CFL)에서 추가적인 조사를 고려하지 않고 1.88%(내지는 DGF의 증가율의 최대연동가중치 75%)로 정하였다.

2007년의 레지용의 경상비보조금은 52억 2백만 유로로 주목할 만한 증가를 보이고 있는데 형평교부금이 2007년에는 15.72%의 증가세를 나타내고 있다.

2007년 코뮌간 협력체 교부금과 보상금은 62억 9300만 유로로 증가하였다. 도시권공동체(les communautés d'agglomération)의 경우 2.5% 증가하였고, 코뮌공동체(les communautés de communes)는 4%, 비율로는 160% 증가하였다.

이러한 변화는 코뮌간 협력영조물(EPCI: l'établissement public de coopération intercommunale)의 설립이나 기존의 EPCI를 단일 영업세를 부과하는 EPCI로의 변경과 관련이 있다. 2007년 1월 1일 2,588개의 독자세를 부과하는 EPCI가 있으며, 이들 코뮌간 협력영조물은 33,415개의 코뮌을 포함하여 54,219,802명의 주민을 포함한다.

2. 형평성(화)(La péréquation)

앞서 수평적 재정조정 방식으로 파악한 형평성(화)은 지방자치단체에게 부여된 자치(l'autonomie)의 연장선상에서 강조되고 있다. 지역개발을 위한 폭 넓은 권한을 가진 일부를 제외하고는 지방자치단체의 재정불균형(지방자치단체의 5% 내지 약 1800여 개의 코뮌이 영업세의 80%를 대표한다)의 심각성은 형평을 지방자치단체의 권한과 함께 반드시 동반해야만 하도록 요구하고 있다. 이러한 점에서 지난 2003년 3월 28일의 헌법 개정은 지방분권의 새로운 단계를 열었고 지방자치단

체의 재정자치원칙(*le principe d'autonomie financière*)을 제시하고 있다. 개정헌법은 지방자치단체간의 (재정상) 형평성을 헌법적 가치를 가지는 것으로 승격시켰다.

지역간 불균형은 세수입의 불균형은 역사적 혹은 지방자치단체에 의해 이루어진 선택과 무관하지 않은 현상에서 비롯한다. 반면에 일정한 상이함은 지방자치의 선택에 의한 것이었다. 형평성의 해결책은 구조적으로 열악한 지방자치단체를 역동적인 지역개발정책을 유지하도록 하는 격려하면서 이를 지원하는 것을 견지하는데 있다고 할 수 있다.

현재 프랑스에서의 형평화 수단의 대부분은 수직적 형평성조치에서 나오는데, 다시 말하면 국가예산상의 재정교부금과 관련이 있다. 교부금에 관한 개혁은 이러한 교부금을 받는 재정노력도(*l'effort financier*)를 개선하는데 있다. 앞서도 살펴보았지만 교부금체계의 간소화 초기인 2004년 재정법에서는 형평성을 자극하는 연간지급액(*les flux annuels*)의 증대를 인정하였다. 핵심적 사항은 각 단계의 지방자치단체들에게 형평성의 지속적인 공급을 보장하는 데 있었다. 이러한 것은 경상비교부금 전부의 대량증가에 비해 덜 신속한 총액일부의 연간 증액 덕분에 가능해졌고, 매년 차이가 나는 증가액은 형평화를 위해 사용되었다.

제 5 장 결 론

프랑스에서도 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 혹은 조정은 기본적으로 지방자치단체의 재정자치권이라는 문제와 맞물려 있다. 지방자치단체가 스스로 필요로 하는 재원의 금액을 독자적으로 조달하기는 어려운 것이 현실이고 또 헌법과 법률에 따라 지방자치단체가 결정 할 수 있는 지방세에 대한 자유로운 결정(*la libre administration*)¹³⁹⁾은 지방분권에 따른 권한이전 시스템과 연계되어 있고 자연스럽게 권한이전에 따르는 재원의 이전과 지방자치단체 간의 형평화라는 과제로 연결되어 진행되고 있다.¹⁴⁰⁾

프랑스는 재정불균형을 시정하기 위하여 중앙-지방자치단체 간 재정이전 제도로 수직적 재정지원(조정)방식을 오랜 기간에 걸쳐 시행해 왔으며, 1980년대 이후 본격적으로 추진된 지방분권화 실시 이후 1990년대 초반부터는 지방자치단체 사이에서의 수평적 재정지원(조정)제도를 도입하였다.

그리고 2003년 헌법 개정을 통해 지방자치단체에 대한 권한의 확대와 아울러 이에 따르는 사무처리(*la gestion des affaires transférées*)를 위한 재정력의 증가 및 이에 따라 더 심화되는 지방자치단체간의 재정력의 격차에 따른 형평조치를 위한 중앙정부의 재정조정제도의 개편(2004년과 2005년의 예산법률), 특히 경상비교부금제도의 개혁이 있었다.

이러한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 주요한 재정지원금, 즉 교부금(경상비(DGF), 설비투자비(DGE)), 사업세형평전국기금 국가교부금

139) 굳이 분권화된 지방자치단체의 ‘행정’을 의미하는 의미로 *administration*을 파악할 필요는 없다고 본다. 프랑스 헌법에서 지방자치단체의 자유로운 행정이라는 표현을 사용하는 것도 단일국가에서 결국 법률에 대한 입법권의 국가독점의 규범체계를 채택하고 있는 상황에서 지방자치의 헌법적 보장이라는 입장을 취한다면 ‘자유로운 결정’이라고 표현해도 번역상의 오류는 없다고 본다.

140) 최진혁, 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구, 한국지방자치학회 보 제15권 제1호, 한국지방자치학회, 2003, 69쪽.

(FNPTP), 형평전국 기금 국가교부금(FNP) 등의 배분의 관리는 내무부의 지방자치국(DGCL)에서 업무를 주관하고 있다.

한편 중앙정부의 주요 재정지원금의 배분 결정과 통제에 대한 권한은 지방재정협의회가 갖는다. 지방재정협의회는 지방자치단체에 관련된 재정에 관한 모든 명령(décrets)에 대하여 의무적으로 자문하며, 지방재정에 관련된 모든 재정관련 법률안에 대하여 의견을 표명할 수 있다.

살펴본 바와 같이 프랑스의 국가와 지방자치단체간의 (수직적)재정 불균형 조정수단으로 경상비교부금, 설비교부금, 지방자치일반 교부금 등이 제도화 되었다. 프랑스와 한국의 수직적 재정지원제도를 비교해 보면 유사한 점을 찾을 수도 있으나 재원이나 배분 등 구체적인 내용에서 상당한 차이가 있다. 우리의 경우 프랑스의 교부금과는 구별되는 지방교부세과 보조금 등이 중요한 재원을 구성하고 있지만 프랑스는 지방재정의 약 35%를 차지하는 교부금(경상비, 설비투자부분)과 사업세에 바탕을 둔 기금(사업세형평 전국기금, 형평전국기금)이 중심을 이루고 있다.

한편 부족한 지방재원의 보충과 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화를 위한 재정조정 수단이 이른바 수평적 재정조정기법으로 평가되고 있다. 프랑스의 경우 지방분권화의 추진과 병행하여 형평을 강조한 각종 기금이 신설되었고, 1990년대에는 사회적 통합과 유대(연대)성(la solidarité)을 기초로 한 각종 교부금이 설치되었다.

전자의 경우 1980년대의 지방자치단체간의 불균형 상황의 시정을 위한 형평성을 위한 기금으로는 사업세전국형평기금(FNPTP), 전국형평기금(FNP) 등이다. 후자는 도시연대보조금(DSU), 농촌연대보조금(DSR) 등으로 새로운 형태의 보조금이 제도화되었는데 대도시 주변지역의 경기침체와 실업에 따른 지방자치단체의 사회적 비용부담의 증가와

농촌지역의 지원을 위한 목적으로 이루어졌다.¹⁴¹⁾

그리고 1990년대 후반부터 지방자치단체의 재정격차나 불균형은 결국은 지방의 균형발전을 함께 최근 그 활동과 권한이 증가한 지방자치단체간의 협력체에 대한 재정지원의 요청이 증가하고 있다는 현실에서 비롯한다. 수도권인 일드프랑스(Île-de-France)레지용의 코뮌의 연대기금, 레지용간 불균형 해소(조정)기금(FCDR)¹⁴²⁾을 들 수 있다.¹⁴³⁾

프랑스에서는 중앙의 지방재정에 대한 조정수단인 교부금의 경우 중앙부처의 특별보조금을 제외하면 경상비교부금(DGF)와 설비교부금(DGE)으로 구분하여 배분된다. 2003년 3월 26일 개정 헌법에 명시적으로 나타난 재정자치의 강화는 2004-2005년의 예산법률을 통해 각종 보조금과 교부금의 경상비교부금으로의 통합으로 나타나고 있다.

이를 한국과 비교해 볼 적에 상대적으로 재원의 운용차원에서 프랑스의 지방자치단체는 한국의 경우보다는 확대된 자율권을 행사한다고 할 수 있다. 프랑스는 재정지원금의 총액을 2006년 이전까지는 데파트망과 코뮌으로 나눈 다음에 각 자치단체의 특성에 따른 배분기준을 사용해 왔지만¹⁴⁴⁾ 우리의 경우 광역이나 기초자치단체의 특성이나 사무와는 무관하게 일정한 기준을 적용하고 있는 점에서 차이가 있다.

또한 프랑스의 지방재정조정제도의 수정과정에서 중앙정부와 지방자치단체간의 협의체인 지방재정협의회가 설치되어 지방의 의사가 비교적 적극적으로 중앙에 반영되는 특징을 가진다.

본 연구보고서에서는 헌법이 보장하는 지방자치의 실현을 위한 지방분권의 실질적 정착(재정분권)을 위한 프랑스의 중앙-지방 간 재정

141) 2004-2005년 예산법률 개혁 이후에 경상비교부금(DGF)으로 통합되었다.

142) 다른 기금과는 달리 중앙정부의 재원이 아닌 자치단체의 재원으로 운영이 된다는 점에 특색이 있다(윤광재, 프랑스 지방재정조정제도운용에 대한 연구, 한국지방자치학회보, 제14권 제3호, 한국지방자치학회, 2002, 206쪽).

143) 다만 2004-2005년 개혁 이후 이들 기금은 코뮌과 레지용 경상비교부금(DGF)에 통합되었다.

144) 2006년부터는 레지용 경상비교부금이 신설되었다(기술한 제3장-3)-(가) 부분 참조).

지원(조정) 제도 및 그 운용을 중심으로 살펴보았다. 비교법 연구에서 흔히 제시하는 것처럼 외국의 법률과 제도의 운영에 대한 파악을 한 다음에는 우리의 실제적 경우와의 구체적인 비교와 분석 작업과 우리 현실에 적응성을 가진 새로운 제도나 법제의 정비가 뒤따라야 한다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 프랑스 지방재정 조정제도의 현황을 기준으로 볼 때 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다고 본다.¹⁴⁵⁾

첫째, 우리의 경우처럼 지방자치단체 간 재정격차와 불균형이 극심한 상황 하에서는 프랑스 재정조정제도상의 형평화 메커니즘에 대한 비교법제적 연구와 검토가 절실하다.

프랑스는 지역불균형을 시정하기 위하여 1990년대 들어 많은 논란을 거쳐 도시연대교부금, 농촌연대교부금, 수도권(코뮌)연대기금과 지역불균형시정기금을 도입하여 지방자치단체간의 불균형을 완화하고, 도심과 농촌지역의 사회적 연대와 통합에 기여하고 있다. 그리고 재정력이 우월한 자치단체가 재정력이 열등한 자치단체에게 재원의 지원 내지 재정 불균형을 조정하는 프랑스의 수도권 기초자치단체간 연대기금, 지역불균형시정기금 등과 같은 제도는 우리나라의 실정에 맞도록 적응성을 갖추어 제도화하는 방안도 제시되고 있다.¹⁴⁶⁾

둘째, 프랑스는 중앙정부의 특별보조금을 포괄적(일반적) 성격을 가지는 교부금 방식으로 통합하는 방식(globalisation) 전환하여 국가에 의한 간접·통제를 완화하고 자율성이 강화되는 결과를 지향해 왔다.

반면에 프랑스의 교부금은 종전에는 너무 복잡하다는 점이 지적되었다. 따라서 성격이 유사한 보조금이나 기금을 동시에 받는 경우도 발생하였고, 법률에 의한 지방세 감면보상분이 국가재정지원금에 포함되어 총 규모만 상승하는 결과를 초래하고 있다는 비판이 있었다. 그리고 국가재정 적자와 유럽연합에 내는 분담금의 증가가 점차적으로

145) 이러한 시사점은 국내의 선행연구의 결론(배준구, 앞의 책, 283-284쪽; 윤광재, 앞의 논문, 207-209쪽; 최진혁, 앞의 논문, 85-86쪽)에서 공통적으로 나타나고 있다.

146) 배준구, 앞의 책, 283쪽.

낮아지는 추세를 나타낸다. 그리고 정책수행을 위한 보조금이나 기금의 수가 지나치게 많아서 효용이 다한 재정지원금을 폐지하는데 지방자치단체의 반발이 만만치 않다는 점이 지적되고 있다.¹⁴⁷⁾

셋째, 설명한 바와 같이 프랑스의 경상비교부금의 배분기준인 재정잠재력과 재정노력도는 신뢰성을 인정받고 있으며, 다른 교부금의 경우에도 개별 지방자치단체의 특성에 맞는 지표를 계속적으로 개발하여 배분기준의 적정성을 확보하려는 노력을 하고 있다는 점에 주목해야 한다. 또한 프랑스의 교부금은 사업이나 재정운영상의 사후 보상적 측면이 있어서 재정운영에 무리를 주지 않는다고 할 수 있다.

마지막으로 대부분 국가의 지방재정조정제도는 중앙정부의 주도하에 이루어지고 있지만 이미 80년대 초반부터 지방분권화작업을 차근차근 진행시켜온 프랑스에서는 단일국가의 불가분성과 헌법상의 국가구성 원리로 인정된 지방분권의 가치를 존중하는 의미에서 지방과의 협의를 전제로 하는 메커니즘을 운영해오고 있다. 특히 주목할 것은 상·하의원, 중앙의 공무원과 지방의회의 의원으로 구성된 지방재정재정협의회(CFL)¹⁴⁸⁾의 역할이다. 지방재정협의회는 지방재정의 옹호자의 역할을 수행하며 중앙정부나 의회의 지방재정 관련 법률의 제정·개정작업 참여를 통해 지방재정의 상황과 발전에 제안자 역할을 수행한다.¹⁴⁹⁾

그리고 이러한 내용의 근본적 해결은 정치권에서 새로이 진행되고 있는 헌법 개정 논의과정에서 현재와 같은 선언적 의미의 지방자치보장 수준을 보다 더 구체화하고 승격시키면서 반드시 재정적 분권과 형평성에 관한 사항을 포함되어야만 가능하다고 할 수 있다.

147) 윤광재, 앞의 논문, 208쪽.

148) 상세한 내용은 기술한 제3장-§1.-2-(2)부분 참조.

149) 윤광재, 앞의 논문, 194쪽.

참 고 문 헌

1. 국내자료

- 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 부산, 2004.
- 백윤철·윤광재, 프랑스 지방자치학, 형설출판사, 서울, 2000.
- 윤광재, 지방자치단체가 행사하는 지방세의 세율결정권한에 관한 연구: 프랑스의 지방자치단체를 중심으로, 한국행정학보 제33권 제2호, 한국행정연구원, 1999.
- _____, 프랑스의 지방재정조정제도운용에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제14권 제3호, 한국지방자치학회, 2002.9.
- 전상경, 현대지방재정론, 제2판, 박영사, 2007.
- 전 훈, 프랑스에서의 지방자치단체의 과세권에 관한 고찰, 지방세에 대한 각국의 입법례와 사례소개(II), 전문가회의 자료집, 한국법제연구원, 2007. 6. 14.
- _____, 프랑스 헌법상 지방분권제도, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006. 6.
- _____, 지방자치단체의 “자유로운 행정”의 헌법적 보장, 성균관법학 제17권 제1호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005.6.
- 정세욱, 지방자치학, 법문사, 2000.
- 정인철·배미애, 도시정책논리에 의한 사회공간적 배제: 프랑스 ZUS를 사례로, 대한지리학회지 제42권 제1호, 2007.

참고문헌

- 정재황 · 선정원 · 김명연 · 김수진 · 전훈, 지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계-, 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소 2006.12.
- 최진혁, 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구, 한국지방자치학회보제15권 제1호, 한국지방자치학회, 2003.3.
- 최창호, 지방자치학, 제5판, 삼영사, 2007.
- 한국법제연구원, 프랑스법령용어사전, 2008.

2. 프랑스 자료

- E. Aubin · C. Roche, Droit de la nouvelle décentralisation, Gualiano éditeur, Paris, 2005.
- M. Bouvier, Les finance locales, 12^e édition, LGDJ, Paris, 2008.
- _____, Intoduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, 8^e édition, LGDJ, Paris, 2007.
- J. Bourdon · J.-M. Pontier · J.-C. Ricci, Droit des collectivités territoriales, 2^e édition, PUF, Paris, 1998.
- P-L. Frier, Précis de droit administratif, 3^e édition, Montchrestien, Paris, 2004.
- J.-M. Pontier, Les principes de la répartition des compétences, in Les nouvelles compétences locales, Economica, Paris, 1985.
- M. Verpeaux, Les collectivités territoriales en France, 2^e édition, Dalloz, Paris, 2004.
- Rapport, Direction générale des collectivités locale, «Les Collectivités locales en chiffres en 2008», 2008.3.

Rapport de l'Observatoire des finances locales, Direction générale des collectivités locale, «Les finances des collectivités locales en 2007 -État des lieux-», 2007.7.

Code général des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2007.

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/> 프랑스 내무부 지방자치국

<http://www.legifrance.com/> 프랑스 법령 · 판례 검색