

현안분석 2008-

재정법제 연구 08-05

# 지방재정지원제도에 관한 법제연구 (V)

- 미국 -

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

- America -

연구자 : 윤현석(원광대학교 법학과 교수)

Yoon, Hyun-Seok

성승제(부연구위원)

Sung, Seoung-Je

2008. 6. 30.

## 국문 요약

우리나라의 지방자치단체의 수입은 크게 지방세·지방교부세·국고보조금 등으로 구분할 수 있다. 이 중에서 지방세는 자주재원인 반면 지방교부세와 국고보조금은 의존재원이다. 특히 우리나라의 지방자치단체 재정의 문제점은 의존재원의 의존도가 지방자치단체별로 다르기는 하지만, 그 의존도가 높다는 것에 있다. 이 점이 미국의 지방재정 지원과 다른 점이다.

미국과는 달리 우리나라의 지방재정지원제도는 중앙정부가 지방자치단체의 일반재원이나 특정재원으로 지원하면서 지방자치단체의 통제를 가할 수 있어 지방자치단체의 자율성이 훼손되고 있다. 그리고 지방교부세는 그 산정과 배분에 사용되는 공식 등이 복잡하여 지방자치단체가 보조금의 승인 및 그 배정금액에 대한 예측이 힘들어 적시에 사업을 진행하기 어렵다는 문제 등 애로사항이 있다. 나아가 국고보조금의 경우에도 중앙정부의 통제와 예산계상시기 등의 문제로 인하여 지방자치단체에 혼란을 가중시키거나 오히려 재원의 악화를 초래하기도 한다.

따라서 본 연구에서는 미국의 지방재정지원제도를 검토하고, 이를 토대로 우리나라의 지방재정지원제도의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 미국과 달리 우리나라의 지방재정지원제도는 다양하게 이루어지고 있으나 그 실효성이 의문시되고, 여전히 중앙정부의 통제에서 벗어나지 못하고 있다는 점에서 큰 차이점이 보이고 있다.

지방자치는 기본적으로 지방자치단체 재정의 건전성에 따라 그 실현정도가 달라진다. 다시 말하면 본 연구에서 살펴본 결과에 따르면 지방재정지원에 대한 의존도가 높으면 높을수록 본래 의미의 지방자치를 해치게 되는 결과로 나타날 수 있다. 따라서 본 연구의 방향은

지방자치단체의 자주재원을 확보할 수 있는 방안을 먼저 제시하고, 다음으로 의존재원인 지방재정지원제도에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

먼저 세목결정권과 세율결정권 등을 포함한 지방자치단체의 과세자주권을 확보하기 위해서는 주민의 대표기관인 지방의회의 조례에 의하여 지방세법에서 정하는 바에 위반하지 아니하는 범위 내에서 과세할 수 있도록 법정외세를 도입하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체의 재원확충방안으로서 국세의 일부를 지방자치단체에 이양하는 지방소득세, 지방소비세 등의 신설방안이 지속적으로 논의되고 있는데, 이 중에서 지방소비세를 도입을 적극 검토하여야 시점이라고 판단된다.

다음으로 지방교부세가 중앙정부로부터 교부되면 지방자치단체는 스스로 재원배분을 담당하고, 그에 따라 독립적으로 사무를 수행할 수 있어야 한다. 그러나 현행 지방교부세 중 중앙정부의 통제아래에 있는 분권교부세, 특별교부세가 일반재원인 지방교부세와 혼용되어 있어 혼란이 초래되고 있을 뿐만 아니라 그 성격 또한 보조금과 유사한 측면이 존재하고 있다. 따라서 향후 이들을 폐지하고, 보조금제도와 통합하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 더불어 부동산교부세는 보통교부세에 포함하여 산정하되, 보통교부세는 산정 및 교부과정의 합리성 제고에 초점을 두어 개선하여야 할 것이다.

한편 국고보조금의 경우에는 중앙정부사무와 지방자치단체사무의 구분을 명확히 한 다음 그에 따라 보조금을 지원하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 사무한계를 구체적으로 구분하고, 그 사무의 성격과 그동안의 지표를 활용하여 국가와 지방정부가 각각 전담할 사업을 지방자치법에 명시할 필요성이 있다. 특히 지방자치단체의 보조금예산편성문제를 해결하기 위해서는 미국에서와 같이 보조금의 유형 및 금액을 사전에 입법부가 승인배정하게 하는

것이 중요하다. 또한 보조금의 배분 및 보조사업자의 선정이 각 중앙 소관부처의 관련 법령에 의해 이루어지도록 하여 지방자치단체들이 예측가능하게 하도록 입법적 개선이 필요하다.

마지막 현행 지방재정법에서는 지방채 발행과 관련하여 제11조, 제12조에서만 개략적으로 정하고, 같은법시행령 제7조 내지 25조에서 위임하여 정하고 있는데, 위와 같은 위임구조는 중앙정부의 통제구조로 진행되므로 지방자치단체의 자율적인 공공사업 등의 추진이 어려운 실정이다. 따라서 지방채와 관련된 모든 사항, 지방자치단체의 책무, 주민들을 통한 관리통제, 시장평가 등을 포함한 통일적인 지방채법의 제정을 제시한다. 이와 더불어 지방채시장의 활성화를 위해서는 한시적으로 지방채의 이자소득에 대한 과세를 감면해주는 과세특례를 마련할 필요성이 있다.

**키워드 :** 지방재정지원, 지방재정조정, 지방자치, 지방재정, 지방교부세, 보조금, 국고보조금, 분권교부세, 특별교부세, 지방채

## Abstract

The revenue of local government in Korea classify into local tax, local grant tax, and grant-in-aid. The local tax is independent finance, but the local grant tax and grant are dependent finance. The finance problem of local government in Korea is that finance independence of local government is low.

The local finance support systems that central government give general finance or specific finance to local government intervene in the internal finance affairs of local government. And in local grant tax case the local government does not make an accurate estimate because computation and apportion method is complicated. Therefore in grant case is confused the local government because of control of central government.

This research is examined local finance support system of U.S.A., and is found the problem and improvement of the local finance support in Korea based upon this system. The system of Korea and U.S.A. is different, in specially Korea is under central government control.

The realization of local autonomy is changed basically by local government fiscal health. So that it is important guarantee of independence finance of local government.

Local governments should be entitled to some self-governing rights in deciding their tax items and tax rates. Thus, to ensure such rights of taxation to local governments, local parliaments, as the representatives of local governments and residents, have rights to enact their own tax ordinances within the purview of the local tax laws. A system called the "Except tax from law" can be considered to this kind of taxation. In addition, some

national taxable sources can be transferred to local taxable sources.

Next, local grant tax is transferred to local government from central government, local government is in charge of finance allocation and can execute independently. But decentralization grant tax and speciality grant tax of local grant tax is similar to grant-in-aid. Therefore this tax is abolished, and is included into grant-in-aid system.

Then the national grant-in-aid is to important that classify clearly affairs of central government and local government and support grant-in-aid. This is provided for in the local autonomy law. Specially to solve grant budget of local government is necessary that the National Assembly approve and allocate grant type and amount in advance as U.S.A..

Finally local bond is provided under section 11, 12 of the local finance law broadly, is mandated its implementing ordinances. This mandate system is controlled by central government, so that local government is difficult to promote self-control business. Therefore I suggest local bond law that is provided process in related to local bond, local government duty to local bond etc. And to revitalize local bond market is necessary to grant temporarily tax benefit to interest income from local bond.

**Key words :** local finance support system, local tax, local grant tax, grant-in-aid, decentralization grant tax, speciality grant tax, local bond, local autonomy law, local finance law

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 목적 .....	13
제 2 절 연구의 범위 .....	15
제 2 장 지방재정지원제도의 현황 .....	17
제 1 절 지방재정의 현황 .....	17
I. 중앙정부재정과 지방재정 비교 .....	17
II. 지방자치단체의 재정자립도 및 재정자주도 .....	18
III. 지방자치단체의 재원비중 .....	19
IV. 지방재정지원의 체계 .....	23
제 2 절 지방교부세 .....	24
I. 의 의 .....	24
II. 연 혁 .....	26
III. 종류 및 내용 .....	29
제 3 절 보조금 .....	41
I. 개 념 .....	41
II. 국고보조금의 형태 및 분류 .....	43
III. 보조금 예산편성 및 교부 .....	47
IV. 보조금과 지방재정 관련 법제 .....	52

제 4 절 지방채 .....	55
I. 개 념 .....	55
II. 연 혁 .....	56
III. 발행대상 .....	57
IV. 지방채발행 총액한도제 .....	57
V. 발행 및 인수절차 .....	59
제 3 장 미국의 지방재정지원제도 .....	61
제 1 절 서 .....	61
제 2 절 지방세 .....	64
I. 지방세의 과세제한 .....	65
II. 주의 과세권과 연방에 의한 제한사항 .....	71
III. 연방과 州, 州間의 과세권 논쟁 .....	73
IV. 주세·지방세의 전체적 특징 .....	79
제 3 절 보조금 .....	95
I. 개 관 .....	95
II. 연방보조금의 운영 및 관리 .....	97
III. 연방재정지원관리개선법 .....	108
IV. 연방보조금의 구체적 사례 .....	112
제 4 절 지방채 제도 .....	115
I. 개 관 .....	115
II. 일반재원보증채와 국고채의 기본구조와 특징 .....	121
III. 주·지방채와 연방소득세 .....	129
IV. 지방채시장의 기능강화 .....	133



제 4 장 지방재정지원제도의 문제점과 개선방안 .....	137
제 1 절 서 .....	137
제 2 절 자주적 자원확보방안 .....	138
I. 재정책충과 지방세제의 변화 .....	138
II. 현행 지방세제의 문제점 .....	139
III. 자주적 자원확보방안 .....	140
제 3 절 의존재원의 개선방안 .....	150
I. 지방교부세 .....	151
II. 국고보조금 .....	157
제 4 절 지방채의 개선방안 .....	165
I. 문제점 .....	165
II. 미국과의 비교 .....	166
III. 개선방안 .....	168
제 5 장 결 론 .....	171
참 고 문 헌 .....	175

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

지방자치단체는 헌법 제117조에서 국가와 별도로 독립된 공법인으로 「주민의 복리에 관한 사무」를 처리하고 있다. 지방자치단체가 독립된 공법인으로서 자신이 처리하여야 할 고유사무를 가지고 있고, 그에 따른 소요경비의 조달과 지출은 독립적으로 수행되어야 한다. 즉 지방자치단체가 국가와 독립된 지위에서 수행하는 고유사무에 대한 경비는 지방자치단체 스스로 조달하고 그 조달에 따라 지출도 독립적으로 행해져야 하는 것이 원칙이다. 따라서 지방자치단체의 재정은 국민의 일상생활 또는 기업의 경제활동에 직접적인 행정서비스 등을 공급하기 때문에 매우 중요하다.

그럼에도 불구하고 행정안전부 지방재정공개시스템인 재정고에서 살펴본 바에 따르면 지방자치단체의 재정자립도(전국계)는 2008년 현재 53.6%에 머무르고 있다. 지방자치단체의 재정자립도는 국가 전체적인 입장에 볼 때 국민을 구성하는 각 지방의 모든 주민에 대한 최소한의 행정수준을 보장함으로써 국가가 정한 기본적인 행정수준을 유지하기 위한 기초적인 문제이다. 만일 지방자치단체의 재정자립도가 낮다면 그동안 정부가 추진하고 있는 지방자치를 훼손시키는 문제로 이어진다.

이러한 문제를 해소하기 위해 지방재정지원제도가 존재하는바, 동 제도는 중앙정부와 지방자치단체간의 재정적 협력을 포괄하는 의미로서 지방자치단체의 바람직한 역할 수행을 뒷받침해 주기 위한 재원이전을 의미한다. 재원의 이전경로는 첫째 중앙정부로부터 지방자치단체에게로의 재원이전, 둘째 광역자치단체로부터 기초자치단체에게로의 이전, 셋째 동급 자치단체 간 재원공여가 있다.

지방재정지원이 제대로 이루어지기 위해서는 지방재정조정제도를 통하여 합리적으로 지방자치단체간의 재원이전이 조정이 되어야 할 것이다. 지방재정조정제도는 지방자치단체간의 재원불균형을 조정하고 일정한 행정수준을 유지하기 위하여 각 지방자치단체에 일정 수준의 재원을 보장하며, 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고, 일정한 역할을 분담하며, 재난 등의 특별대책에 따른 보조를 하기 위함이다.

한편 지방자치단체의 재정수입은 지방세·세외수입·지방교부세·조정교부금·재정보전금·보조금·지방채 및 예치금회수로 구분된다. 이 중 지방세는 지방경비의 자주적 재원이고, 지방교부세·조정교부금·재정보전금·보조금은 중앙정부에서 제공하는 의존재원이다. 이 중 의존재원이 지방재정지원에 해당한다.

지방재정지원에 해당하는 의존재원은 지방자치단체별로 그 의존도가 다르지만 일부 지방자치단체는 상당히 의존도가 높은 실정이다. 이와 같은 현상은 결국 지방자치단체의 재정자립도, 즉 중앙정부로부터의 재정적 의존을 벗어나 지방자치단체의 자주적 재원확보가 힘들게 되고, 국민의 일상생활 또는 기업의 경제활동에 직접적인 행정서비스 등을 공급하지 못하는 결과를 초래하기도 한다.

통상 지방재정지원은 중앙정부가 지방자치단체의 일반재원이나 특정재원으로 지원하고 있지만, 지방자치단체를 지나치게 통제하는 현상이 나타나기도 한다. 특히 지방교부세의 경우에는 그 산정과 배분에 사용되는 공식 등이 복잡함으로 인하여 지방자치단체에게 상당한 애로사항으로 작용하고 있다. 나아가 보조금의 경우에도 중앙정부의 통제와 예산계상시기 등의 문제로 지방자치단체에 혼란을 가중시키거나 오히려 재원의 악화를 초래하기도 한다.

위와 같이 우리나라의 지방재정지원제도는 다양한 지원방법에 의해 이루어지고 있으나, 지방자치실시 이전과 같이 여전히 중앙정부의 통제에서 벗어나지 못하고 있다. 물론 중앙정부가 제공하는 재원을 남

용하는 것을 방지하기 위해 중앙정부가 통제를 할 필요성이 있다. 그러나 지방자치실시 이후 지방자치단체가 스스로 사업을 추진하거나 보다 주민, 즉 국민에게 서비스하기 위한 업무를 효과적으로 처리하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 필요하다. 위와 같은 문제를 해결하기 위해 본 연구에서는 미국의 지방재정지원제도에 대하여 살펴보고자 한다.

미국은 우리나라와는 달리 정부체계가 다르고 그 지방재정 역시 자주권의 확보로 인하여 우리나라와 같이 의존적 재원의 비중이 낮다. 미국 주·지방정부의 재정구조는 정부간 세입(Intergovernmental Revenue), 즉 의존재원인 보조금과 자주재원(Revenue from Own Source)로 구성되어 있다. 자주재원으로는 지방세수(Taxes), 수수료(Charges and Miscellaneous), 공익사업수입(Utility and Liquor Store Revenue), 보험신탁수입(Insurance and Trust Revenue) 등이 있다. 따라서 미국의 지방재정은 주·지방정부의 전반적인 재정형성에 영향을 미치고 있는 자주재원인 지방세를 비롯하여 의존재원인 보조금과 지방채를 검토할 필요성이 있다고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 미국 지방재정의 근간을 이루고 있는 지방세, 보조금, 지방채를 살펴보고자 한다. 그 중에서도 본 연구의 핵심이 연방정부의 지방재정지원인 보조금을 중심으로 검토하고자 한다. 이를 토대로 우리나라의 지방재정제도의 전반적인 문제점과 개선방안을 모색하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위

본 연구에서는 지방재정의 안정적 재원확보를 위하여 미국의 지방재정지원제도를 중심으로 지방재정을 둘러싼 지방세 등에 대하여도 살펴보고자 한다. 이를 검토함에 있어서는 우리나라의 지방재정지원

## 제1장 서론

제도 문제점과 그 개선방안을 제시하는데 그 중점을 두고자 한다.

제2장에서는 우리나라 지방재정의 현황과 지방재정지원 관련 법률을 중심으로 고찰하고자 한다.

제3장에서는 미국의 지방재정제도 중에서 지방세, 보조금, 지방채를 중심으로 살펴보고자 한다. 미국의 지방재정은 어떻게 형성되어 왔는지, 그리고 그에 따른 재정지원은 어떻게 이루어지는지에 대하여 살펴본다. 특히 미국의 연방보조금은 어떻게 운영관리하고 있는지에 대하여도 알아본다. 그리고 지방채는 어떻게 발행되는지, 또한 운영관리하고 있는 지에 대하여도 살펴본다.

제4장에서는 우리나라 지방재정제도의 문제점을 살펴보면서 미국의 지방재정제도를 참조하여 각 분야별로, 지방교부세, 보조금, 지방채를 중심으로 그 문제점을 지적하고 이에 대한 법적, 정책적 방안을 제시하고자 한다.

제5장에서는 이상의 검토내용을 토대로 우리나라에 적합한 재정지원제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

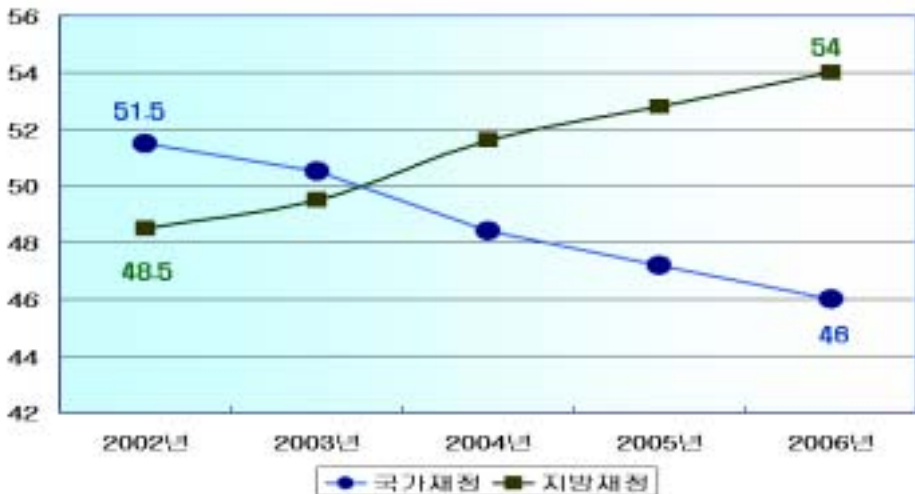
## 제 2 장 지방재정지원제도의 현황

### 제 1 절 지방재정의 현황

#### I. 중앙정부재정과 지방재정 비교

국가 총 재정중 재정사용액은 2006년 예산기준으로 중앙정부가 46%, 지방자치단체가 54%로서 2002년 대비 5.5%p 증가하였다. 이와 같은 증가요인으로서 지방교부세율이 2002년 15%에서 2006년 19.24%로 인상되었고, 국고보조금을 정비하고 지방세의 제도개선이 있을 뿐만 아니라 분권·부동산교부세가 신설되었기 때문이다. 이로 인하여 참여정부 들어 처음으로 국가 총 재정 중에서 지방이 사용하는 재원이 중앙정부를 상회하고 있다.

<그림-1> 중앙정부재정과 지방재정 비교(총재정사용액 기준)



자료 : 행정자치부, 중앙·지방 상생협력을 위한 2007 지방재정세계 운용 방향, 2007. 1. 26일, CFO 자료.

<표-1> 지방재정 규모

구 분	'03년	'05년	'06년	'07년(목표)
▪ 지방재정 규모	78조 1,425억원	92조 3,673억원	101조 3,522억원	108조 4,000억원(잠정)
※ 국가 : 지방재정 규모	51 : 49	47 : 53	46 : 54	46 : 54(잠정)
※ 국세 : 지방세 규모	80 : 20	79 : 21	79.3 : 20.7	지방세비중 증대
※ 지방교부세 규모	14조 9,107억원	19조 4,845억원	20조 4,414억원	22조 6,242억원

자료 : 행정자치부, 중앙·지방 상생협력을 위한 2007 지방재정세계 운용 방향, 2007. 1. 26일, CFO 자료.

## II. 지방자치단체의 재정자립도<sup>1)</sup> 및 재정자주도<sup>2)</sup>

지방자치단체의 재정자립도(전국계) 53.6%이다.<sup>3)</sup> 이 중 지방세의 수입은 34조 871억원이고, 세외수입이 10조 1400억원이다. 그리고 일반회계 총계 예산규모는 82조 5349억원에 이르고 있다. 또한 지방자치단체의 재정자주도(전국계)는 79.5%에 달하는데, 그 중에서 자체수입

- 1) 재정자립도는 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미한다.

$$\text{재정자립도 산출기준} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

- 2) 재정자주도는 지방교부세 등을 포함한 실질적인 지방자치단체의 재원활용능력을 말하는 것으로 일반회계예산을 분석대상으로 한다.

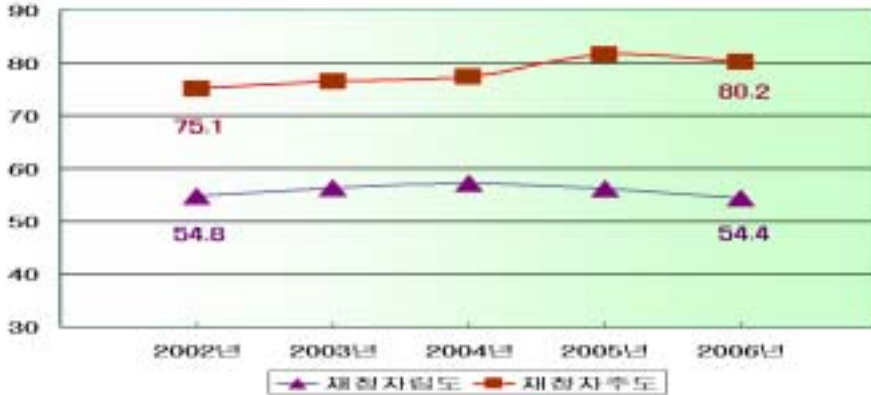
$$\text{재정자주도 산출기준} = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

- 자체수입 : 지방세 + 세외수입  
 - 자주재원 : 지방교부세 + 재정보전금 + 조정교부금

- 3) [http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo\\_Jarip\\_01.jsp](http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo_Jarip_01.jsp).

은 44조 2271억원이고, 자주재원은 21조 4082억원이다. 그리고 일반회계 총계 예산규모는 82조 5349억원이다.

<그림-2> 재정자립도와 재정자주도 비교



자료 : 행정자치부, 중앙·지방 상생협력을 위한 2007 지방재정세제 운용방향, 2007. 1. 26일, CFO 자료.

### Ⅲ. 지방자치단체의 재원비중

#### 1. 지방세

참여정부 이후 총 조세 중에서 지방이 사용하고 있는 금액은 2003년 55.4%(142.4조원 중 79조원)에서 2006년 58.4%(170.6조원 중 99.6조원)으로 점증하고 있지만, 총 조세 중 지방세 비중은 2003년 22.4%에서 2005년 22%, 2006년 20.7%로 점차 감소하고 있다. 그 원인으로는 지방세인 재산세의 일부를 종합부동산세로 국세화, 국세와 지방세의 신장성 차이<sup>4)</sup> 등이 주요 원인이라고 보고 있다.<sup>5)</sup>

4) 과거 5년간('02~'06) 평균 신장율은 국세 7.2%, 지방세 6.0%이고 평균 증가액은 국세 7.9조, 지방세 1.7조이다.

5) 행정자치부, 중앙·지방 상생협력을 위한 2007 지방재정세제 운용방향, 2007. 1. 26일, CFO 자료.



제 2 장 지방재정지원제도의 현황

지방자치단체의 총 세입에서 자체수입인 지방세가 차지하는 비중은 32.96%이고, 특별·광역시 총 세입 중 자체수입인 지방세의 비중이 약 50%에 달하고, 그 나머지 지방자치단체는 30%미만이다(아래 <표-2> 참조).

<표-2> 지방자치단체 세입중 지방세 비중

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	특별·광역시	도	시	군	구
세입계	115,472,172	33,474,498	36,954,258	27,425,265	12,231,585	5,386,567
지방세	38,071,175 (32.96%)	16,512,924 (49.32%)	10,651,001 (28.82%)	7,505,375 (27.37%)	1,422,744 (11.63%)	1,979,130 (36.74%)

자료 : 지방재정연감, 지방자치단체 세입 세출예산 경제성질별 순계분석(총괄), 2006년.

2. 지방교부세

의존재원인 일반재원인 지방교부세는 세율이 2002년 15%에서 2006년 19.24%로 인상되었고, 분권·부동산교부세가 신설되었기 때문에 종전 보다 높은 비중은 차지하게 되었다. 각 지방자치단체별 세입 중 지방교부세의 비율을 보면 기초자치단체인 군, 시의 비중이 높아 그 의존도가 심하고, 구는 그 의존도가 낮게 나타나고 있다. 광역자치단체 중에는 도의 비중이 특별·광역시 보다 높게 나타난 것을 알 수 있다.

&lt;표-3&gt; 지방자치단체 세입중 지방교부세 비중

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	특별·광역시	도	시	군	구
세입계	115,472,172	33,474,498	36,954,258	27,425,265	12,231,585	5,386,567
지방교부세	20,927,800 (18.12%)	1,323,826 (3.95%)	4,209,163 (11.39%)	7,325,890 (26.71%)	7,758,576 (63.43%)	310,344 (5.76%)

자료 : 지방재정연감, 지방자치단체 세입 세출예산 경제성질별 순계분석(총괄), 2006년.

### 3. 국고보조금

의존재원이면서 특정재원인 국고보조금은 그동안 지속적인 개선을 통해 상당히 달라지고 있지만, 여전히 전체 세입계에서 보조금 비중은 18.27%로 지방교부세를 상회하고, 특히 광역자치단체에서의 보조금 비중이 높게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.

&lt;표-4&gt; 지방자치단체 세입중 지방교부세 비중

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	특별·광역시	도	시	군	구
세입계	115,472,172	33,474,498	36,954,258	27,425,265	12,231,585	5,386,567
보조금	21,100,393 (18.27%)	5,415,839 (16.18%)	15,661,127 (42.38%)	12,609 (0.05%)	10,818 (0.09%)	- (0.00%)

자료 : 지방재정연감, 지방자치단체 세입 세출예산 경제성질별 순계분석(총괄), 2006년.

#### 4. 지방채

2006년말 현재 지방채 잔액은 4,403건으로 총 17조 4,351억 원이고, 국내채는 17조 2,455억 원(98.9%)이고, 국외채는 1,896억 원(1.1%)이다.

<표-5> 연도별 증감현황

2002년	→	2003년	→	2004년	→	2005년말	2006년말
17조903억 원		16조5,264억 원		16조9,468억 원		17조 4,480억 원	17조 4,351억 원
(△3.8%)		(△3.3%)		(2.5%)		(3.0%)	(△0.07%)

자료 : 행정자치부, 2006년도 말 지방채무 현황, 1면.

이를 회계별로 분석하면 일반회계채가 2,368건으로 9조 7,919억 원(56.2%), 기타 특별회계채가 752건으로 4조 2,853억 원(24.6%)이고, 공기업특별회계채는 1,283건으로 3조 3,579억 원(19.2%)이다.

그리고 발행방법은 증서차입이 4,324건으로 16조 5,782억 원(95.1%)에 달하고, 증권발행은 79건으로 8,569억 원(4.9%)에 불과하다. 증서차입의 경우에는 정부자금이 9조 3,967억 원(53.9%), 지방공공자금 6조 6,837억 원(38.3%)에 달하고, 해외차관 1,701억 원(1.0%), 민간자금 3,277억 원(1.9%)에 불과하다. 또한 증권발행의 경우에는 모집공채가 225억 원(0.1%)이고, 매출공채 8,344억 원(4.8%)이다.

상환기간별로는 1~4년채인 단기채가 31건으로 1,583억 원(0.9%)이고, 5~9년채인 중기채가 594건으로 4조 4,678억 원(25.6%)이다. 그리고 10~15년채인 중장기채는 3,259건으로 12조 217억 원(69.0%)에 달하고 16년 이상 장기채는 519건으로 7,873억 원(4.5%)이다. 이율별로 보면 5%미만이 3,477건으로 15조 6,632억 원(89.8%)으로 차지하고, 다음으로 6%미만이 628건으로 1조 5,198억 원(8.7%)이다.

사업별로는 지하철 1조 7,134억원(9.8%), 도로건설 4조 5,086억원(25.9%), 상하수도 3조 745억원(17.6%), 국민주택건설 7,313억원(4.2%), 택지공단지 조성 1조 527억원(6.0%), 재해복구 1조 483억원(6.0%) 기타사업<sup>6)</sup> 5조 3,063억원(30.5%)이다.

상환재원별로는 국비보조상환 7,387억원(4.2%), 지방비 상환이 13조 4,566억원(77.2%)이고, 이 중 시·도비는 9조 2,065억원(52.8%)이고, 시·군·구비는 4조 2,501억원(24.4%)이다. 그리고 특정재원상환은 3조 2,398억원(18.6%)이고, 이 중 공기업수익금이 2조 2,716억원(13.0%), 수익자부담금이 6,232억원(3.6%), 기타재원이 3,450억원(2.0%)이다.

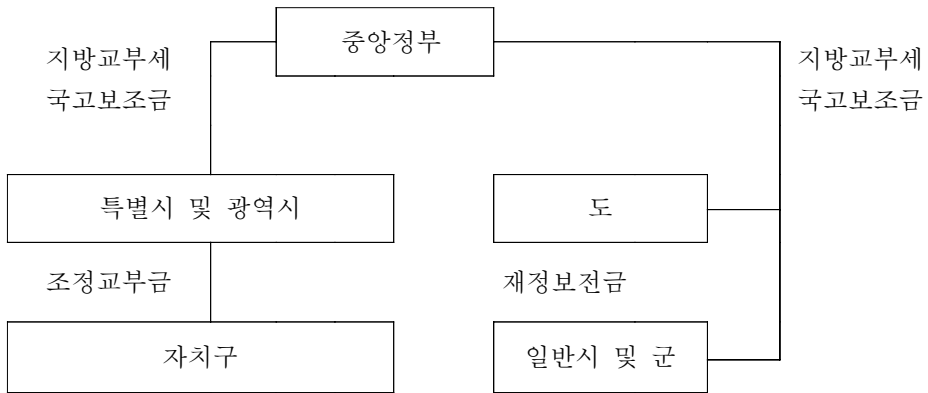
지방자치단체별로 살펴보면 시·도채(광역)는 1,116건으로 11조 1,276억원(63.8%)에 달하고, 시채(기초)는 1,840건으로 4조 9,019억원(28.1%)이고, 군채(기초)는 1,238건으로 1조 2,337억원(7.1%)이고, 구채(기초)는 209건으로 1,719억원(1.0%)이다.

#### IV. 지방재정지원의 체계

현행 지방재정지원제도는 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금, 재정보전금, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등이 있다. 이는 크게 국가와 지방자치단체간, 즉 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 지원하는 제도와 광역자치단체인 시·도가 기초자치단체인 시·군·구에 재원을 지원하는 제도로 구분할 수 있다. 전자는 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계가 있고, 후자는 광역자치단체에 의한 재정조정수단인 시·도비 보조금, 광역자치단체중 서울특별시와 6개 광역시의 자치구에 대한 재정조정제도인 조정교부금, 9개도의 관할내 시·군에 대한 재정조정인 재정보전금이 있다.

6) 하수및오수처리시설 8,016억원, 경기장건설 5,484억원, 공공청사정비 4,006억원, 쓰레기처리 3,084억원, 관광단지조성 2,945억원, 주거환경개선 1,760억원 등이다.

<그림-3> 지방재정지원 체계



자료 : 남궁배홍 · 임종훈, 한국지방재정조정제도 개선에 관한 연구, 국회법 제실, 2007. 11, 41면.

이하에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 재정지원제도인 지방교부세, 국고보조금을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이외 최근 지방자치단체의 중요한 자원조달의 유형인 지방채에 대하여도 검토하고자 한다.

## 제 2 절 지방교부세

### I. 의 의

지방교부세제도는 지방자치단체의 재정수요 가운데 지방세와 세외수입 등 자주재원으로 조달할 수 없는 부분을 국가가 국세수입으로 보전하되, 일단 지방자치단체에 교부된 재원은 국가가 그 용도에 관여할 수 없도록 하고 지방자치단체가 독자적으로 배분·집행하도록 함으로써 자치재정권을 최대한 보장하기 위한 제도이다.

지방교부세는 지방자치단체가 자신의 자치사무의 처리에 소요되는 비용 가운데 자주재원으로 충당할 수 없는 부분을 국가가 교부하는

것인바, 원래 자치사무의 처리에 소요되는 비용은 지방자치단체가 스스로 조달하여야 하지만 경제력 또는 재정력 격차로 인하여 그 비용의 전부를 스스로 조달할 수 없는 지방자치단체에 대하여 국가가 그 용도를 제한하지 않고 교부한다는 데 특징이 있다.

지방교부세의 유사한 지방재정법상 재정지원이라고 할 수 있는 부담금, 교부금, 보조금을 살펴보면 지방교부세의 성격을 명확하게 하고자 한다.

먼저 지방재정법상 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다(지방재정법 제21조 제1항). 그리고 교부금은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하는 것을 말한다(지방재정법 제21조 제2항). 한편 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 안에서 교부하는 것과 시·도는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 교부하는 것을 말한다(지방재정법 제23조 제1항, 제2항).

지방재정법상 부담금은 국가와 지방자치단체의 상호이해관계로 인한 사무처리에 대한 대가성 경비라고 할 수 있고, 또한 교부금은 국가의 위임사무처리 수행에 대한 대가성 경비라고 할 수 있다. 또한 보조금은 국가의 시책 또는 지방자치단체의 재정상 필요라는 측면에서 본다면 특정되거나 보조적 성격을 띠고 있다.

이와 같이 지방교부세는 지방자치단체 자치사무를 위해 국가가 교부하는 것으로서 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있음에 반해 지방재정법상 부담금·교부금 내지 보조금은 대가적 차원이거나 의존적 성격을 지니고 있다는 점에서 큰 차이가 있다.

## II. 연 혁

지방교부세제도의 기원은 1951년 임시지방분여세법에서 찾을 수 있으며, 1952년의 지방분여세법, 1958년의 지방재정조정교부금법을 거쳐 1961년에 지방교부세라는 이름으로 정착된 것이다. 한편 1963년에는 교육분야에 대하여는 지방교육교부세법이 따로 제정되었다.

1961년 말 지방교부세법(1961. 12. 31. 법률 제931호)에 의해 제정되었는데, 이는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 지방재정조정교부금법을 폐지하고 이를 대체하기 위함이었다.

그 이후 몇 차례 제도적 개선이 있었는데, 특징적인 몇 가지에 대하여 알아보고자 한다.

1963년 개정(1963. 12. 5. 법률 제1450호)에서는 각 도의 일반회계에서 부담하여 오던 중·고등학교 교직원봉급 및 독립대학경비가 지방교육교부세법의 제정으로 일반회계에서의 부담이 불필요하게 됨에 따라 지방교부세의 재원을 감축시키려는 것으로서 보통교부세의 재원 중 입장세를 제외하고, 주세 중 탁주·약주세의 100분의 85를 100분의 43으로 조정하며, 추가경정예산에 의하여 지방교부세의 재원인 국세에 증감이 있는 경우에는 지방교부세도 증감시키도록 하며 지방교부세의 정산에 관한 사항을 명확히 하도록 하였다.

1982년 개정(1982. 4. 3. 법률 제3557호)에서는 지방교부세율을 내국세(방위세 및 교육세 제외) 총액의 13.27 퍼센트로 하되, 보통교부세와

특별교부세의 비율을 10대 1로 정하도록 하였다. 그리고 1988년(1988. 4. 6. 법률 제4008호)개정에서는 자치구의 신설에 따라 자치구에 대한 지방교부세를 특별시·직할시에 합산하여 산정하도록 하고, 기준재정 수요액 및 기준재정수입액의 보정제도를 대폭 보완하였으며 지방교부세 산정에 대한 이의신청절차를 신설하였다.

1999년 개정(1999. 12. 28 법률 6059호)에서는 지방교부세의 법정교부율인 내국세총액의 100분의 13.27은 1983년에 정하여진 것으로서, 지방자치제의 본격 실시 이후 주민의 기대욕구와 지역개발수요의 증대 등으로 인한 재정수요의 급증에 대처하기 어렵게 되었기 때문에 지방교부세의 법정교부율을 100분의 15로 상향조정하여 열악한 지방재정기반을 확충·개선하고자 하였다.

2004년 1월 개정(2004. 1. 29 법률 7126호)에서는 지방양여금제도를 폐지하고 종전에 지방양여금 대상사업이던 도로정비사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 재원규모를 확대하는 한편, 특별교부세의 규모를 축소하고 증액교부금을 폐지하였고, 2004년 12월 개정(2004. 12. 30 법률 7257호)에서는 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 신설하고, 분권교부세의 배분 방식 등을 정하였다.

2005년 1월 개정(2005.1.5 법률 7333호)에서는 부동산 보유세제개편에 따라 국세로 신설되는 종합부동산세의 징수세액 전액을 예산에 매년 계상하여 자치단체에 전액 교부하도록 하되, 종합부동산세의 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 하여, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하도록 하였으나, 이를 2005년 12월 개정(2005.12.31 법률 제7844호)에서 부동산교부세로 변경신설하였다. 이상을 요약하면 다음과 같다.



제 2 장 지방재정지원제도의 현황

- 1951년 : 임시지방분여세제도로 출발  
(1951년 임시지방분여세법)
  - 국세중 특정세목(지세 등)의 일정을 교부 (34.68%)
  - (1952년의 지방분여세법제정:지방분여세제도 항구적인제도 됨)
- 1959년 : 지방재정조정교부금제도 운영  
(1958년의 지방재정조정교부금법:지방분여세법의 취지를 이어받은 법률로 1961년 지방교부세법과 유사성 있음)
  - 국세중 특정세목(영업세 등)의 일정을 교부 (40%)
- 1962년 : 지방교부세제도 운영(1961년 지방교부세법: 지방재정조정 교부금법에 대체)
  - 국세중 특정세목(영업세·주세 등)의 일정을 교부(40%)
- 1964년 : 지방교육재정교부금제도 분리(1963년 지방교육교부세법)
- 1969년 : 내국세 총액의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%)법정율 교부
- '73~'82년 : “8. 3 조치”로 법정율 유보
  - “경제의안정과성장에관한대통령 긴급명령”
- '83년 이후 : “8. 3 조치” 폐지로 법정율 부활
  - 내국세 총액의 13.27% 법정율 교부
  - 증액교부금제도 신설
- 2000년 : 지방교부세 법정율 상향조정
  - 내국세 총액의 13.27% → 15%
- 2005년 : 지방교부세 법정율 상향조정
  - 내국세 총액의 15% → 19.13%
  - 증액교부금·지방양여금제도 폐지
  - 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
- 2006년 : 지방교부세 법정율 상향조정
  - 내국세 총액의 19.13% → 19.24%
  - 분권교부세율 인상 0.83% → 0.94%

※ 부동산교부세 신설 (법정율이의 종합부동산세 수입으로 배분)

주 : 지방교부세법 시행일을 기준으로 한 것으로 위에서 본 법률 개정일자 와 년도의 차이가 있음.

### Ⅲ. 종류 및 내용

지방교부세는 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도로 국고보조금과 달리 사용용도를 지정하지 않는 보조금이라 할 수 있다. 지방교부세(부동산교부세를 제외한다)의 재원은 당해 연도의 내국세 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 액과 지방교부세법 제5조제2항의 정산액으로 정하고 있다(지방교부세법 제4조제1항).

현행 지방교부세법상 지방교부세의 종류는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 그리고 부동산교부세로 구분하여 정하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다.

#### 1. 보통교부세

보통교부세는 지방자치단체가 기본적인 행정수준 유지를 위해 일반 재원으로 사용할 수 있도록 하고 있으며, 동 교부세의 재원은 분권교부세액을 제외한 교부세총액의 100분의 96에 해당하는 액으로 정하고 있다(지방교부세법 제4조제2항).

보통교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부한다(지방교부세법 제6조제1항 본문). 다만 자치구에 대하여는 그 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 당해 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산하여 산정하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 교부한다(지방교부세법 제6조제1항 단서).

##### (1) 기준재정수요액

기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 당해 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 하고, 측정항목 및 측정단

위는 <표-6>과 같고, 측정단위 산정기준은 <표-7>과 같다.

<표-6> 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	표시단위	적용자치단체				
				특별시	광역시	도	시	군
1. 일반행정비	①인건비	공무원수	명	○	○	○	○	○
	②일반관리비	인구수	명	○	○	○	○	○
	③안전관리비	인구수	명	○	○	○	○	○
2. 문화환경비	①문화관광비	인구수	명	○	○	○	○	○
	②환경보호비	가구수	가구	○	○	○	○	○
	③보건비	인구수	명	○	○	○	○	○
3. 사회복지비	①기초생활 보장비	국민기초생 활보장 수급권자수	명	○	○	○	○	○
	②노인복지비	노령인구수	명	○	○	○	○	○
	③영유아·청 소년복지비	영유아·청 소년수	명	○	○	○	○	○
	④장애인복지비	등록장애인수	명	○	○	○	○	○
	⑤일반사회 복지비	인구수	명	○	○	○	○	○

측정항목		측정단위	표시단위	적용자치단체				
				특별시	광역시	도	시	군
4. 경제개발비	①농림수산비	농·수산업 종사자수	명	○	○	○	○	○
	②지역경제비	사업체 종사자수	명	○	○	○	○	○
	③도로개발비	미개량도로 의 면적	천제곱 미터	○	○	○	○	○
	④도로유지비	도로의 면적	천제곱 미터	○	○	○	○	○
	⑤교통관리비	자동차대수	대	○	○	○	○	○
	⑥지역개발비	행정구역면적	천제곱 미터	○	○	○	○	○

&lt;표-7&gt; 측정단위의 산정기준

측정단위	산정기준	표시단위
1. 공무원수	『지방자치법』 제112조제2항의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원을 정하는 기준이 되는 인건비 산정의 기초가 되는 공무원 수	명
2. 인구수	『주민등록법』의 주민등록표에 의한 자치단체의 인구수	명
3. 가구수	통계기관 등이 공식적으로 전국을 대상으로 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 가구수	가구
4. 노령인구수	주민등록표에 따른 자치단체의 65세 이상 노령인구수	명

제 2 장 지방재정지원제도의 현황

측 정 단 위	산 정 기 준	표시단위
5. 영유아·청소년수	주민등록표에 따른 자치단체의 25세 미만 인구수	명
6. 등록장애인수	『장애인복지법』에 따라 자치단체에 등록된 장애인수	명
7. 국민기초생활보장수급권자수	『국민기초생활보장법』에 따라 자치단체의 국민기초생활보장수급권자수	명
8. 행정구역면적	『지방자치법』에 따른 자치단체 관할 구역의 면적	천제곱미터
9. 자동차대수	『자동차관리법』에 따른 자치단체에 등록된 자동차대수	대
10. 농·수산업종사자수	공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 농·수산업종사자수	명
11. 사업체종사자수	공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 사업체종사자수	명
12. 미개량도로의 면적	『도로법』 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 도로시설로서, 자치단체의 장이 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적	천제곱미터
13. 도로의 면적	『도로법』 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 도로시설로서, 자치단체의 장이 관리하는 도로의 면적	천제곱미터

그리고 단위비용은 특별시·광역시·도·시 및 군별로 구분하여 정하되, 물가상승 기타 단위비용 결정요인의 변동이 있는 때에는 이를 반영하여 정하고 있다(지방교부세법시행령 제6조제1항, 같은법시행규칙 제4조 제1항 별표1).

이와 같이 지방교부세법 제7조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 기준재정수요액을 산정함에 있어서 다음에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하여야 한다(지방교부세법 제7조 제3항). 첫째 도서·벽지지구의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우, 둘째 낙후지역의 개발등 지역간의 균형있는 발전을 촉진하기 위하여 필

요한 경우,7) 셋째 단위비용의 획일적인 적용 기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우를 들 수 있다.

## (2) 기준재정수입액

기준재정수입액은 기준세율로써 산정한 당해자치단체의 보통세의 수입액으로 하고, 기준세율은 지방세법의 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율로 한다(지방교부세법 제8조제1항, 제2항). 그리고 기준세율로 산정한 각 자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다(지방교부세법 제8조제3항).

기준재정수입액의 보정은 기준재정수입액 외의 지방세수입 및 세외수입 등으로 하고, 그 수입액을 보정하는 경우에는 지방세 및 세외수입의 징수전망 또는 징수실적 등을 기초로 한 세수의 변동요인이 참작되어야 한다(지방교부세법시행령 제8조).

기준재정수입액의 보정대상 및 반영비율은 다음과 같다(지방교부세법시행규칙 제5조의2 제1항 각호).

- ① 목적세수입액의 100분의 80에 해당하는 금액
- ② 지방세결산액 정산분의 100분의 80에 해당하는 금액
- ③ 시·군의 경우 광역시장·도지사로부터 배분받은 일반재정보전금과 시·도세징수교부금 및 이들 금액의 전전년도 정산분
- ④ 세외수입중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 100분의 80에 해당하는 금액
- ⑤ 세외수입중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 결산액 정산분의 100분의 80에 해당하는 금액
- ⑥ 부동산교부세 수입액 및 전전년도 결산액 정산분의 100분의 80에 해당하는 금액

7) 도서·벽지지구 및 낙후지역은 『도서개발촉진법』 제4조제2항의 규정에 의하여 행정안전부장관이 지정하는 도서 및 『오지개발촉진법』 제2조의 규정에 의한 오지로 한다(지방교부세법시행령 제6조제2항).

## 2. 특별교부세

특별교부세는 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기성을 보완하여 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방 재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 특별히 교부하는 교부세의 일종으로서, 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

동 교부세는 보통교부세의 획일적 산정방법, 즉 기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 지역현안 수요<sup>8)</sup>가 있거나 보통교부세의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요<sup>9)</sup>가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때 교부한다(지방교부세법 제9조제1항). 동 교부세의 재원은 분권교부세를 제외한 교부세총액의 100분의 4에 해당하는 액이고(지방교부세법 제4조제2항), 지역현안 수요나 재해로 인한 재정수요 또는 재정수입의 감소가 있을 때에는 동 교부세 재원의 2분의 1에 해당한 금액을 교부하도록 정하고 있다(지방교부세법 제9조제1항).

특별교부세의 신청은 자치단체의 장이 교부신청을 하고, 행정안전부장관은 이를 심사하여 교부한다(지방교부세법시행령 제9조제1항). 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수 있다.

이 때 교부하는 특별교부세는 그 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다(지방교부세법시행령 제9조제2항). 만일 자치단체의 장이 교부조건이나 용도를 변경하여 특별교부세를 사용하고자 하

8) 지역현안 수요라 함은 국가적 행사, 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우를 말한다(지방교부세법시행령 제9조의2제1항 제1호).

9) 재해대책수요는 각종 재해 등으로 인하여 소요되는 지방비부담분을 보전할 필요가 있는 경우를 말한다(지방교부세법시행령 제9조의2제1항제2호).

는 때에는 미리 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다(지방교부세법 시행령 제9조제3항). 위를 위반하는 경우에는 행정안전부장관은 그 반환을 명하거나 다음에 교부할 특별교부세에서 이를 감액할 수 있다(지방교부세법시행령 제9조제4항).

특별교부세의 교부시기는 지역현안수요의 경우 당해 수요가 발생한 때에 배정하고, 재해대책수요의 경우 재해가 발생한 때에 배정한다(지방교부세시행령 제9조의2제2항).

### 3. 분권교부세

#### (1) 도입배경

1991년의 지방자치 실시 이후 줄곧 지방교부세, 국고보조금, 폐지된 지방양여금의 세제를 중심으로 운영되어 왔던 재정지원제도는 2005년을 기점을 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 새로운 시스템으로 변화되었다. 그동안 지방양여금제도의 폐지와 국고보조금제도의 구조 및 운영방식의 변화가 있었고, 지방교부세제도의 경우 지방교부세의 규모의 변화가 있었고, 보통교부세와 특별교부세의 상대비중의 변화가 있었으며 증액교부금제도는 폐지되었다. 이런 과정에서 그동안 지방교부세 시스템에 존재하지 않았던 분권교부세제도가 도입되었다.

분권교부세는 정부가 지방분권정책의 일환으로 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 추진하기 위하여 지방이양을 단행하는 과정에서 소요되는 관련 재원을 지방자치단체에 적절히 보전하기 위하여 고안된 제도이다. 그리고 동 교부세는 특정 분야에 속하는 국고보조사업의 지방이양을 순조롭게 지원할 목적으로 도입된 한시 보조금제도이다.



(2) 재원 및 교부방법

분권교부세는 국고보조사업을 이양받은 지방자치단체에 대하여 교부하는 교부세로서 그 재원은 내국세총액의 1만분의 94에 해당하는 액으로 한다(지방교부세법 제9조의2제1항, 동법 제4조제2항). 동 교부세의 교부대상사업은 국고보조금 이양사업 중 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있는 사업으로서 사업수요에 대한 객관적인 산식화가 가능한 사업과 국고보조금 이양사업 중 특정 자치단체의 사업수요로 인하여 재정수요를 보전할 필요가 있는 사업이다(지방교부세법시행령 제10조의2제1항). 전자에 대한 수요(정상적 수요라 한다)는 산정항목에 따라 구분하여 특별시·광역시·도별로 산정한 후 종전의 국고보조금 지원 비중을 감안하여 각 자치단체별로 산정한다(지방교부세법시행령 제10조의2제2항). 동 조항의 산정항목으로는 사회복지분야(노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 그 밖의 복지비), 문화관광분야(문화재비, 문화관광비, 공공도서관비), 농림수산분야(농업비, 농촌진흥비, 임업비, 수산업비), 공공근로(공공근로비), 여성인력개발(여성인력개발비)이다(지방교부세법시행령 별표3).<sup>10)</sup>

그리고 후자에 대한 수요(“비정상적 수요”라 한다)는 자치단체별 인구수, 재정여건, 사업추진상황 등을 고려하여 산정한다.<sup>11)</sup> 이 경우 사업추진상황을 고려하는 사업에 대한 수요를 산정함에 있어서는 관계

10) 여기에 속하는 사업으로는 장애인 생활시설 운영, 시도지정 문화재 보수정비, 농업인자녀 학자금 지원, 공공도서관 운영 등이 있다.

11) 비정상적 수요는 크게 일반수요와 특정수요로 구분 산정된다. 일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업으로 총재원을 시·도본청분(20%)과 시·군·구분(80%)으로 구분하여 산정한다(이때 배분비율은 분권교부세 정상적 수요와 보통교부세의 각 시·도 본청분과 시·군·구분의 재원비중을 고려하여 결정함). 일반수요는 기본적으로 재정력지수(전체의 60%)와 인구(전체의 20%)에 의해 결정되지만, 대상사업의 성격에 따라서는 농업종사자, 수산업종사자 변수 등이 보완적으로 활용된다. 특정수요는 중앙부처의 지원계획 등을 고려하여 일정기간 지원이 필요한 사업을 대상으로 금액이 산정되며, 관련 자금은 일부 자치단체에 한해 배분된다.

중앙행정기관 및 자치단체와 협의하여야 한다(지방교부세법시행령 제 10조의2제3항).

분권교부세의 산정은 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 산정한다(지방교부세법 제9조의2제2항, 같은법시행령 제10조의2제4항, 같은법시행규칙 제7조의4제1항).

<표-8> 분권교부세의 기본구조와 특징

구 분	정상적 수요	비정상적 수요
재원배분 (‘05년도 기준)	66%	34%
대상사업	매년유사.반복사업 예) 장애인생활시설운영 등	연도별로 사업수요 특성이 다른 사업 예) 노인복지회관 신축등
대상단체 및 사업구분	전 자치단체 사업구분 없음	전국 및 특정 자치단체 일반수요(전 자치단체) 특정수요(특정 자치단체)
배분방식	관련변수를 활용한 희귀방정식 적용	특정 배분공식적용
형평화 변수활용	형평화 변수 고려치 않음	형평화 변수 고려
보조금 특성	초보적block grant	초보적 block grant

자료 : 임성일·조기현·서정섭, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 한국지방재정논집 제11권 제1호, 2006. 6, 73-75면.

#### 4. 부동산교부세

##### (1) 도입배경

2005년 1월 5일 종합부동산세법 제정과 지방세법의 개정으로 2004년까지는 市·郡·區稅로서 「건축물」에 대하여는 「재산세」를, 「토지」에 대하여는 「종합토지세」를 과세하였으나 2005년부터는 종합토지세

는 폐지되고, 토지와 건축물 모두 재산세로 일원화됨과 동시에 일정액 이상 주택과 토지에 대해서는 국세인 종합부동산세를 과세하게 되었다. 이와 같은 세제개편에 따라 지방자치단체의 재산세 감소가 예상되어 지방교부세법도 개정(2005. 1. 5)하여 종합부동산세 총액을 예산에 계상하여 지방자치단체의 재원감소분을 보전하기 위하여 교부하도록 하였다.

그러나 지방교부세법 제4조 제3항에서는 종합부동산세 도입에 따른 종합부동산세 총액의 자치단체 전액 교부제도를 「법정교부세의 종류」로 규정하여 운용하고 있으나, 2005년 말 개정에서는 부동산 교부세라는 이름으로 「법정 교부세의 한 종류」로 명확히 규정하였다. 그리고 「종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분」을 보전하기 위하여 「종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분」을 기초로 산정·교부토록 하던 것을, 개정에서는 「부동산 세제개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분」을 기초로 산정·교부토록 함으로써, 2005년 1월의 종합부동산세 신설에 따른 자치단체 재원감소분과 8월 31일 부동산 대책으로 인한 보유세 강화 및 거래세 완화 등 보다 광범위한 세제 개편의 결과를 포함할 수 있도록 하였다.

이와 같은 2005년 개정은 국세인 종합부동산세 강화로 인한 세수증가액을 거래세 완화 조치 등으로 추가 감소될 지방재정 확충재원으로 사용하게 함으로써 세제개편으로 인한 지방재정의 악화를 방지하고 지역균형발전에 기여할 것으로 본다.<sup>12)</sup>

## (2) 재원 및 교부방법

부동산교부세의 재원은 종합부동산세법에 의한 종합부동산세 총액과 지방교부세법 제5조제2항<sup>13)</sup>의 규정에 의한 정산액으로 한다(지방

12) 행정자치위원회, 地方交付稅法 일부개정법률안 심사보고서, 2005. 12, 6면.

13) 내국세 예산액 및 종합부동산세 예산액과 각각의 결산액과의 차액으로 인한 交付稅의 差額은 이를 늦어도 다음 다음 年度의 國家豫算에 計上하여 精算하여야 한다.

교부세법 제4조제3항).

동 교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 하고(지방교부세법 제9조의3 제1항), 그 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황 등을 감안하여 정하도록 하고 있는바, 그 내용을 보면 다음과 같다.

세수감소분은 재산세 감소분과 거래세 감소분으로 구분한다. 재산세의 감소분은 2004년도분 재산세(선박·항공기분 재산세를 제외) 부과액과 2004년도분 종합토지세 부과액을 합한 세액에서 당해연도 재산세 부과액<sup>14)</sup>을 차감하여 특별자치도 및 시·군·자치구별로 산정하고, 세부담의 상한 인하에 따른 재산세감소분은 2005년도분 재산세 부과액<sup>15)</sup>에 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 재산세·종합토지세 세수증감율지수(각 연도별 재산세와 종합토지세의 세수 합계액을 전년도 합계액으로 나누어 산정된 수치의 합을 10으로 나눈 것을 말한다)를 곱한 세액에서 당해 연도 재산세 부과액을 차감하여 특별자치도 및 시·군·자치구별로 산정한다(지방교부세법시행령 제10조의3 제2항).

거래세 감소분은 부동산에 대한 2005년도분 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합한 세액에 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 취득세·등록세 세수증감율지수(각 연도별 취득세와 등록세의 세수 합계액을 전년도 합계액으로 나누어 산정된 수치의 합을 10으로 나눈 것을 말한다)를 곱한 세액에서 부동산에 대한 당해 연도 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합한 세액을 차감하여 특별시·광역시·도 및 특별자치도별로 산정한다(지방교부세법시행령 제10조의3제3항).

14) 재산세의 부과액은 『지방세법』 제188조제1항의 표준세율을 적용하여 산정하되, 법률 제7972호 지방세법일부개정법률의 시행 전 종전 제195조의2의 세부담 상한규정에 따라 산정한 세액으로 한다.

15) 재산세 부과액은 『지방세법』 제188조제1항의 표준세율을 적용하여 산정한 세액으로 한다.

부동산교부세의 자치단체별 교부기준은 다음과 같다(지방교부세법 시행령 제10조의3제4항).

① 당해 연도 예산에 계상하여 교부할 부동산교부세 총액이 재산세 감소분 및 거래세감소분에 따라 산정한 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 적을 경우에는 재산세감소분을 우선 교부하고 나머지는 거래세 감소분 비율에 따라 나누어 교부한다.

② 당해 연도 예산에 계상하여 교부할 부동산교부세 총액이 재산세 감소분 및 거래세감소분에 따라 산정한 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 많을 경우에는 재산세감소분 및 거래세감소분의 자치단체별 세수감소분에 해당하는 금액을 부동산교부세 총액 중에서 교부하고 그 잔액은 다음에서 정하는 기준 및 비중에 따라 특별자치도 및 시·군·자치구별로 나누어 교부한다. 다만, 제주특별자치도에 대하여는 다음과 상관없이 그 잔액 총액의 100분의 1.8로 산정하여 교부한다.

가. 재정여건 : 100분의 50

나. 사회복지 : 100분의 25

다. 지역교육 : 100분의 20

라. 부동산 보유세 규모 : 100분의 5

종합부동산세 예산액과 결산액과의 차액으로 인한 정산액은 그 차액이 발생한 당시의 부동산교부세 교부기준에 따라 교부하고, 부동산교부세의 교부시기는 매년 12월 16일부터 12월 31일까지로 하되, 예산이 허용하는 범위 안에서 그 이전에 교부할 수 있다(지방교부세법시행령 제10조의3제5항, 제6항).

## 제 3 절 보조금

### I. 개 념

보조금의 정의 규정을 살펴보면, 보조금은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금<sup>16)</sup>을 말한다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률(이하 ‘보조금예산관리법’이라 한다) 제2조제1호).

이에 따라 보조금예산관리법상 교부하는 급부대상은 지방자치단체와 기타 법인 또는 개인이다. 따라서 지방자치단체와 기타 법인 또는 개인은 정부에 보조금신청으로 하고 정부의 사업심사에 의하여 지원 규모 및 지원대상을 결정한다.

이 중 지방자치단체에 대한 보조금 지원근거는 지방재정법 제23조 제1항에 정하고 있는바, 동 조항의 내용을 보면 「국가는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.」고 정하고 있다. 이에 의하면 보조금은 중앙정부가 특정사업을 장려할 목적으로 지방자치단체에 지원하는 금액이라고 정의할 수 있다. 이를 국고보조금이라고도 한다.

중앙정부는 지방자치단체 또는 민간에 교부하는 보조금의 예산편성, 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 보조금예산관리법은 1963년에 제정하였고, 1986년 전문개정을 한 바

16) 보조금·부담금외의 기타 급부금은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정」 제3조의 규정에 의한 소득보조금으로 한다(보조금예산관리법시행령 제2조).

있다. 보조금예산관리법에 따르면 국고보조금을 지방재정법에서 정하고 있는 부담금, 교부금, 보조금을 모두 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 즉 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위하여 교부하는 것으로 지방자치단체의 일정한 지방행정수준의유지와 특정사업의 장려를 목적으로 하고 있다.

국고보조금은 지방교부세와 더불어 지방재정제도의 근간을 형성하고 있는바, 이들 양자의 차이를 비교하고자 한다. 국고보조금은 지방교부세보다 그 규모가 작을 뿐만 아니라 재정조정 효과도 지방교부세보다 작다고 인식되고 있다. 그 이유는 지방교부세와 국고보조금이 달성하고자 하는 목표가 근본적으로 다르기 때문이다.<sup>17)</sup>

지방교부세는 지방재정의 확충과 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형을 완화하기 위한 제도인 반면, 국고보조금은 국가적 이해관계를 기초로 하는 특정사업이나 공공활동을 극대화시키는데 주된 목적이 있다. 국고보조금은 국가적 목표 내지는 이해관계에 중점을 두는 정책적 수단이므로 국고보조사업의 경우 사업의 목적이나 보조금의 사용용도 등에 대한 분명한 정의와 수행조건이 부가된다.

이와 같이 국세를 분여하는 형태를 취하고 사용용도가 정해져 있지 않는 지방교부세와 같은 일반보조금이라고 하고, 사업의 목적이나 사용용도가 정해져 있는 국고보조금을 특정보조금이라 한다.

<표-9> 국고보조금과 지방교부세의 비교

		국고보조금	지방교부세
재정적 기능	1차적 기능	자원배분의 효율성 제고	수직적·수평적 재정균등화·형평성 제고
	2차적 기능	소득의 재분배기능	자원배분, 경제성장 및 안정기능

17) 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국지방행정연구원, 2006. 12, 163면.

	국고보조금	지방교부세
구체적 사용목적 및 지출용도 지정여부	구체적으로 지정(특정재원)	지정하지 않음(일반재원)
지방재정에서의 역할 및 파급효과	가격효과를 통한 국고보조사업의 장려효과, 부수적으로 소득효과가 있음	재정력의 전반적 향상을 통한 소득효과
지방재정으로서의 안정성 및 예측성	낮음	높음
중앙정부의 행정감독 및 통제	구체적이고 세부적인 통제	지방자치단체의 자율성 보장

자료 : 임성일, 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1991, 39면.

## II. 국고보조금의 형태 및 분류

### 1. 형태

중앙정부가 지방자치단체에게 지급하는 국고보조금은 지방재정법 제21조의 부담금 및 교부금과 제23조에서 정하고 있는 협의의 보조금이다.

#### (1) 부담금형태

앞서 본 바와 같이 지방재정법상 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다(같은 법 제21조 제1항).

부담금은 국가가 의무적으로 지출하는 것으로 그 내용의 명확화와 안정성의 확보라는 견지에서 국가의 재무사정이나 각 부처의 방침에 따라 임의로 좌우되어서는 곤란하다. 그러나 지방재정법 제22조에서는 지방자치단체가 부담해야 할 경비의 종목과 부담비율에 관하여 정



하도록 규정하고 있다. 그 구체적인 내용은 『지방재정법시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙』에서 정하고 있다.<sup>18)</sup>

## (2) 교부금형태

교부금은 특정 사무가 국가의 고유업무이기 때문에 국가가 스스로 수행해야 할 것이지만 부득이한 사유로 이를 지방자치단체에 위임하여 수행케 한다면 소정의 사무를 위탁한 국가가 이에 소요되는 경비의 전부를 지급하는 것이 원칙이다. 이와 같이 국가의 고유사무를 지방자치단체에 위임했을 경우 해당 경비를 지변해주는 국고보조금의 형태가 ‘교부금’이라고 할 수 있다(지방재정법 제21조 2항). 여기에는 국민투표, 대통령 및 국회의원선거, 외국인등록 등과 같이 국가기관이 직접 수행하여야 할 사무를 국민의 편의도모나 경비의 효율성제고를 위

---

18) 지방재정법시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조 (부담경비의 종목과 비율) ①『지방재정법 시행령』(이하 “영”이라 한다) 제33조제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(이하 “기준부담률”이라 한다)은 별표와 같이 하되, 별표에 정하지 아니한 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다.

②시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다.

제3조 (기준부담률의 조정) ①지방자치단체의 장이 영 제38조제1항의 규정에 의하여 기준부담률에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 다음 각 호의 자료를 첨부하여야 한다.

1. 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황
2. 최근 3년간 당해 사업에 대한 시·도와 시·군·자치구간 경비부담 실적
3. 기준부담률 조정신청내역 및 사유
4. 기타 기준부담률 조정에 필요한 자료

②행정안전부장관이 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장의 의견을 받은 때에는 다른 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다.

제4조 (국고보조사업의 신청 및 지방비 부담) 지방자치단체의 장은 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 제4조의 규정에 의하여 보조금의 예산계상을 신청할 때에는 당해지방자치단체의 지방비부담능력을 참작하여 신청하되, 신청한 사업에 대한 지방비는 전액 예산으로 확보하여야 한다.

해서 지방자치단체에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비이다.

개념상으로는 보조금과 그 성격을 달리한다고 할 수 있으며 그 근거 법령도 보조금과 구분하고 있으나(지방재정법 제21조, 제23조), 국가사무와 지방자치단체사무가 명백히 구분되지 않은 경우가 많다. 현실적으로는 그 구분이 어렵고 부담금과 마찬가지로 개념상으로만 구분하고 있을 뿐 실제 예산편성에 있어서 대부분 보조금에 포함하는 경우가 많다.

### (3) 보조금형태

협의를 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 안에서 교부하는 것과 시·도는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 교부하는 것을 말한다(지방재정법 제23조 제1항, 제2항). 전자는 장려적 보조금이라고 하고, 후자는 재정원조적 보조금 또는 지방재정보전이라고 한다. 전자가 보편적으로 많이 이용되고 있다.

국고보조금을 협의로 정의할 때는 지방재정법 제23조의 보조금만이 해당된다. 보조금은 중앙정부가 필요하다고 판단하는 경우에 재정사정이 허락하는 범위에서 지원할 수 있도록 규정하기 때문에, 부담금·교부금과는 달리 선택적 또는 재량적 성격을 띠고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 구 분

### (1) 산정방법

보조금에는 그 대상이 되는 경비의 일정한 비율에 해당하는 금액을 보조하는 것과 그 사업에 요하는 경비에는 관계없이 일정한 금액을 보

19) 남궁배홍·임종훈, 한국지방재정조정제도 개선에 관한 연구, 국회법제실, 2007. 11, 87면.

조하는 것이 있는데, 전자를 정률보조금, 후자를 정액보조금이라 한다.

정률보조금은 지방자치단체가 지출하는 경비의 일정비율을 보조하는 것으로서 비례보조라고도 한다. 이는 국고보조금의 일반적 형태이다. 정률보조금의 보조율은 객관적인 근거나 기준에 따라 결정되는 것이 아니고 국가의 일방적인 판단에 의해서 결정되기 때문에 보조율 결정의 변수는 국가의 재정사정, 지방자치단체의 지방비 부담능력, 지방주민의 요구의 정도, 해당 사업에 대한 국가의 관심도 또는 장려하려는 정도 등을 들 수 있다.

정액보조금이란 특정한 사업의 실시에 대하여 일정한 금액의 보조금을 교부하는 것이다. 정액보조금의 교부방법에는 첫째, 보조대상인 사업의 수량에 일정한 단위(unit cost)를 곱한 액을 교부하는 방법과 둘째, 매 건마다 일정액을 교부하는 방법의 두 가지가 있다. 정액보조금의 단가 또는 일정액이 적정하고 지방자치단체가 자주적인 판단에 따라 탄력적으로 사업을 실시할 수 있으면 보조의 목적을 달성할 수 있는 장점이 있다.

## (2) 교부조건

국고보조금 중에는 그 교부에 있어서 국가가 지방자치단체에게 준수해야 할 조건을 제시하는 보조금과 조건을 제시하지 않는 보조금이 있다. 전자는 일반보조금(general grant)이라고 하고 후자는 특정보조금(specific grant)이라 한다.

통상 보조금의 조건은 일정한 지방비부담의 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상행정의 수준에 대한 규제 등을 들 수 있다.

## (3) 시행주체

국고보조금을 지방자치단체가 직접 시행하느냐에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 분류된다.

#### (4) 교부근거

교부근거에 따른 구분으로는 법률보조와 예산보조로 구분된다. 전자는 교부의무를 법률로 규정한 의무보조와 보조에 강제성을 두지 않고 단지 보조할 수 있다는 임의보조로 구분할 수 있다. 후자는 보조금의 지급근거를 예산에 두고 있는 보조로서 예산에 계상된 경우에 보조금 지급이 가능하다.

#### (5) 교부내용

교부내용에 의한 구분으로는 경상비보조와 자본비보조로 구분되고, 전자는 인건비, 일반관리비 등의 경상적 경비의 지급을 위한 보조이고, 후자는 보조사업자의 자본형성, 즉 의무교육시설, 도로, 도시주택 건설 등을 위하여 교부되는 보조금이다.

#### (6) 교부대상

교부대상에 의한 구분으로는 공공단체에 대한 보조와 사인에 대한 보조로 구분할 수 있다. 전자는 지방자치단체, 공공조합, 공익법인 등이 이에 해당하며 이들 공공단체에 대한 보조가 많은 비중을 차지하고 있다. 후자는 영리법인이나 특정개인에 대하여 지급하는 보조금으로서 특정분야 또는 특정산업을 정책적으로 육성하기 위해 지급하는 보조금이다.

### Ⅲ. 보조금 예산편성 및 교부

#### 1. 보조금예산편성

보조사업을 수행하고자 하는 자는 매년 당해 회계연도의 전년도 5월 31일 이전까지 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청하고, 시장·군수가 신청하는 경우에는 관할 도지사(광역시의 군의 경우에는 관

할 광역시장)가 종합하여 일괄 신청할 수 있도록 하고 있다(보조금예산관리법 제4조). 예산계상의 신청이 없을 경우에는 원칙적으로 예산계상을 할 수 없도록 하여 보조금예산의 신청주의를 채택하고 있다.<sup>20)</sup>

다만, 예외적으로 국가는 보조금의 예산계상신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책수행상 부득이한 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다(보조금예산관리법 제5조). 국가시책수행상 부득한 경우라 함은 국가가 소요경비의 전액을 교부하는 보조사업의 경우, 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, 기타 기획재정부장관이 국가의 주요시책수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우를 말한다(같은법시행령 제3조).

각 중앙관서의 장은 보조 사업을 수행하고자 하는 자로부터 신청 받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 기획재정부장관에게 보조금의 예산요구를 하여야 하며, 이때 지방자치단체에 관련된 보조 사업에 대하여는 지방자치단체별 내역 없이 총액으로 요구할 수 있도록 하였다(보조금예산관리법 제6조제1항, 제2항).

또한 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 중앙관서의 장은 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 하고, 협의요청을 받은 경우 행정안전부장관은 그 의견서를 당해 회계연도의 전년도 6월 20일까지 기획재정부장관과 관계중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(보조금예산관리법 제7조제1항, 제2항).

중앙관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 보조금예산안을 사업별로 해당 보조사업을 수행하고자 하는 자에게 당해 회계연도의 전년도 10월 15일까지 통지하여야 하며 국회에서 예산이 심의·확정된 후에는

---

20) 지방재정법 제21조에서 부담금과 교부금은 국가에게 부담의무가 있음을 명문화하고 있음에도 불구하고 보조금예산관리법에서는 신청주의를 채택하고 있는 것으로 모순된다고 판단된다. 남궁배홍·임중훈, 앞의 보고서, 95면.

그 확정된 금액 및 내역을 사업별로 즉시 해당 보조사업을 수행하고자 하는 자에게 통지하여야 한다(보조금예산관리법 제12조). 지방자치단체의 장은 국가보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 당해연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다(보조금예산관리법 제13조).

위와 같은 보조금의 예산편성절차를 보면 지방재정법상 국가에게 부담의무가 있는 부담금과 국가시책구현을 위한 협의의 보조금을 교부받기 위해서는 지방자치단체에게 예산편성절차에 의하도록 요구하고 있다. 그러나 지방자치단체가 자신의 부족재원을 보전받기 위하여 보조금을 신청하는 경우에는 당연히 예산편성절차에 따라야 하겠지만, 국가가 당연히 부담하여야 하거나 국가시책을 구현하기 위해 협조하는 경우에도 예산편성절차를 거쳐야 한다는 것은 이해하기 어렵다고 한다.<sup>21)</sup>

## 2. 보조금의 대상사업 · 기준보조율 등

보조금이 지급되는 대상사업 · 경비의 종목 · 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하고(보조금예산관리법 제9조), 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위<sup>22)</sup>와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 대통령령으로 정한다(보조금예산관리법 제9조 단서).

21) 남궁배홍 · 임종훈, 앞의 보고서, 95-96면.

22) 보조금예산관리법시행령 별표 1에 열거된 대상사업 중에는 국가가 사업비의 전액을 부담하는 10개 사업이 포함되어 있는데 그 중 일반여권발급 · 지방병무행정지원 · 침수지배수개천 · 국가관리방조제 개 · 보수 등은 국가사업으로서 그 보조금의 성격은 교부금에 해당하며, 국가가 전액을 부담하는 사업이라고 하더라도 농어민직업훈련지원 등의 사업과 국가 및 지방자치단체가 공동 부담하는 사업은 부담금에 해당할 수도 있고 협의의 보조금에 속한다고 볼 수도 있다.

제 2 장 지방재정지원제도의 현황

기준보조율은 당해 회계연도의 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정용자금으로 조달된 금액 및 수익자가 부담하는 금액 기타 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액중 국고보조금이 차지하는 비율로 한다(보조금예산관리법시행령 제4조제2항). 기준보조율은 100%로부터 15%까지 사업의 성격과 지역적 구분(서울과 지방)에 따라 다양하게 구성되어 있다.

기획재정부장관이 매년 지방자치단체에 대한 보조금예산을 편성할 때 필요하다고 인정되는 보조 사업에 대하여서는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정율을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있고, 이 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다(보조금예산관리법 제10조제1항). 차등보조율의 적용기준은 다음 <표-10>과 같다.

<표-10> 차등보조율의 적용기준

지 표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도 (財政自主度)	가. 산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출 지수	가. 산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 따른 13개 부문(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산 개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통

지 표	산식 및 사용자료 등
	관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) 각각의 예산규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

위와 같은 적용기준에 따라 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 인하보조율은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 차감하여 적용한다(보조금예산관리법시행령 제5조제1항). 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 한하여 적용한다(보조금예산관리법시행령 제5조제2항). 그러나 차등보조율제도는 현실적으로 국고보조금 사업배정시에는 잘 적용되지 않는다고 한다.<sup>23)</sup>

### 3. 보조금 교부의 결정

중앙관서의 장은 제출된 보조금교부신청서에 따라 법령 및 예산의 목적에의 적합여부, 보조사업내용의 적정여부, 금액산정의 착오여부, 자기자금의 부담능력 유무 등을 조사하여 보조금의 교부여부를 결정한다(보조금예산관리법 제17조). 교부여부를 결정함에 있어 중앙관서의 장은 법령과 예산이 정하는 보조금의 교부목적에 달성함에 필요한 조건을 붙일 수 있고, 보조사업이 완료된 때에 그 보조사업자에게 상당한 수익이 발생하는 경우에는 그 보조금의 교부목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부에 해당하는 금액을 국가에 반환하게 하는 조건을 붙일 수 있다(보조금예산관리법 제18조).

23) 권오성, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 한국행정연구원, 2005, 180면.



그리고 중앙관서의 장이 보조금의 교부를 결정한 때에는 그 교부결정의 내용(그에 조건을 붙인 경우에는 그 조건을 포함한다.)을 지체없이 보조금의 교부를 신청한 자에게 통지하여야 하고, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 단위사업별·보조사업자별로 작성한 교부결정의 내용을 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다(보조금예산관리법 제19조).

중앙관서의 장이 보조금의 교부를 결정한 경우에 있어서 그 후에 발생한 사정의 변경으로 특히 필요하다고 인정할 때에는 보조금의 교부결정의 내용을 변경하거나 그 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다(보조금예산관리법 제21조제1항). 다만, 이미 수행된 부분의 보조사업에 대하여는 그러하지 아니하다.

#### IV. 보조금과 지방재정 관련 법제

##### 1. 지방자치법상 보조금

지방자치법에서는 보조금과 직접 관련된 규정을 정하고 있지는 아니하다. 다만 국가와 지방자치단체간의 재정상 상호관계를 일반적으로 정하고 있다고 볼 수 있다.

지방자치법 제122조제2항 후단에서는 「국가는 … 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다」라고 정하고 있는데, 이는 국가에서 부담할 부분을 국가 스스로 부담하여야 한다는 것으로서 지방재정법상 부담금과 교부금을 가리킨다.

다음으로 같은 법 제123조제2항에서는 「제1항에 따라 국가시책을(지방자치단체가 구현하여야 할 국가시책)달성하기 위하여 소요되는 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담율은 법령으로 정한다」라고 정하고 있다. 이는 지방재정법 제21조제1항의 부담금에 해당하는 것 같기도 하지만, 국가시책의 달성을 강조한 점에서 본다면 동법 제21조

제2항의 교부금 내지 제23조의 협의의 보조금과도 무관하다고 보기는 어렵다.

그리고 같은 법 제141조 단서에서는 「다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다.」라고 정하고 있는데 이 규정은 지방재정법 제21조제2항과 같은 취지이다.

## 2. 지방재정법상 보조금

지방재정법상 보조금은 부담금, 교부금, 보조금의 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

먼저 부담금은 지방재정법 제21조제1항에서 「지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.」라고 정하고 있다. 부담금의 경비부담에 대하여는 특별시·광역시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비(국가의 재정용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담하여야 할 금액을 제외한 다)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 정한다(같은법 시행령 제33조 제1항). 다만 시·도지사는 기준부담율과 달리 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담율외에 따로 추가부담을 할 수 있다(같은법시행령 제33조 제2항).

부담경비의 종목과 비율에 대하여는 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 행정안전부령으로는 지방자치단체경비부담의기준등에관한규칙에서 정하고 있다. 같은 규칙 제2조 제1항에서는 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(이하 “기준부담률”이라 한다)

은 별표와 같이 하되, 별표에 정하지 아니한 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다. 다만 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다(같은 규칙 제2조 제2항).

다음으로 교부금은 지방재정법 제21조제2항에서는 「국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.」라고 정하고 있다. 교부금은 지방자치법 제141조 단서에서도 지방재정법 제21조제2항과 같은 취지이며, 정부조직법 제6조에 규정된 행정권한의 위임·위탁과 관련하여 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조제2항에서도 「행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁하고자 하는 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수임기관의 수임능력여부를 점검하고 필요한 인력 및 예산을 이관하도록 하여야 한다.」라고 정하여 간접적으로 기관위임사무에 대한 위임기관의 경비부담의무를 명문화하고 있다.<sup>24)</sup>

마지막으로 보조금은 지방재정법 제23조에서 「①국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ②시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 法수

---

24) 예산의 이관이란 당해 연도의 기정예산을 이관함은 물론 그 후에도 소관예산을 수임기관의 예산으로 편성하는 것을 의미하는 바, 국가기관끼리의 예산이관은 예산청의 주도아래 얼마든지 가능하지만, 국가기관과 지방자치단체간의 예산이관은 예산편성권자가 다르기 때문에 예산이관의 형식보다는 교부금의 책정형식으로 이루어져야 할 것이다.

또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는 재원부담지시를 할 수 없다』라고 정하고 있다.

여기에서 보는 바와 같이 협의의 보조금은 국가가 자신의 시책을 지방자치단체로 하여금 수행하게 할 필요가 있을 때와 방자치단체가 자신의 사무를 처리하는데 있어 재원부족을 겪을 때에 교부하는 것인데, 전자는 국가사무이고 후자는 자치사무에 해당한다고 보아야 할 것이다.

지방재정법 제24조에서는 「지방자치단체의 장이 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의하여 중앙행정기관의 장에게 보조금의 예산계상을 신청한 때에는 그 내용을 당해 회계연도의 전년도 5월 31일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.」라고 하여 보조금의 신청절차를 정하고 있다. 동 규정은 보조금예산관리법과 연계시킨 것으로서 보조금의 교부주체는 국가 또는 시·도이지만 보조금을 받는 지방자치단체가 1차적인 수요판단을 하도록 하고 이때 행정안전부장관 또는 시·도지사가 중간에서 조정·통제역할을 수행하도록 한 것이다.

## 제 4 절 지방채

### I. 개 념

지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족분을 충당하기 위하여 또는 새로운 투자재원을 조달하기 위하여 발행되는 지방자치단체의 차입이며, 특히 그 상환이 복수회계연도에 걸쳐 이루어지는 지방자치단체의 부채를 말한다. 지출의 재원에 충당하기 위해 부담하는 채무로서 손실보상이나 대금의 연부계약과 같이 자금이 이동하지 않는 채무와는 다르며 또 복수회계연도에 걸쳐 상환되는 것이 지방채와 일반차입을

구분하는 기준이 되며, 동일회계연도에 상화되는 일시차입과도 다르다.

지방채는 지방채증권과 차입금이 있고, 전자는 지방자치단체가 증권 발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채(외국에서 발행하는 경우 포함)를 말하고, 후자는 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채(외국정부·국제기구 등으로부터 차관(현물차관을 포함한다)을 도입하는 경우 포함)를 말한다.

지방채의 발행을 통하여 조달되는 자금은 지방정부의 경상적 지출인 경우보다는 공공재를 공급하기 위한 자본적 지출에 사용되는 경우가 일반적이므로 지방채를 통한 투자자금의 조달은 공공재 공급에 의해 발생하는 효용의 흐름과 비용부담을 위한 현금의 흐름사이의 시차를 근접시킨다. 즉 조세수입을 통한 재원확보는 미래에 발생할 효용의 비용을 현재의 주민에게 미리 부담시키는 일이지만, 반면 지방채 발행을 통한 재원의 확보는 그 비용부담을 다음세대로 연기시키는 것이므로 공공재공급에 의한 효용과 비용부담의 시점이 보다 근접하게 된다는 것이다. 따라서 지방채발행을 통한 자금조달은 수익자부담의 원칙에 보다 충실한 투자자금 조달방식이라고 한다.<sup>25)</sup>

## II. 연 혁

1949년 8월 15일 지방자치법을 제정하면서 지방채발행승인제도를 도입하였고, 1990년 이후 지방자치법 및 지방재정법을 개정하여 공용·공공시설의 설치, 재해예방·복구사업, 경영수익사업, 기발행한 지방채의 차환, 기타 주민복지사업 등을 위한 사업에 한하여 행정안전부장관의 승인을 거쳐 지방채를 발행할 수 있도록 하였다.

---

25) 정창영, 우리나라 지방채 시장의 활성화 과제와 전략, 증권학회지 제19집 1996, 253-255면.

## 지방채발행제도 연혁

1949. 8.15 : 지방자치법 제정, 지방채발행 승인제도 도입

- 부채의 상환, 항구적 이익, 비상재해복구 등 특별한 경우 발행

1949.12.15 : 지방자치법 개정, 지방채발행 승인절차 개정

- 지방의회 의결 후 내무부장관 승인

1988. 4. 6 : 지방자치법 전문 개정, 지방채발행 절차 변경

- 내무부장관 승인 후 → 지방의회의결을 거쳐 발행

1990년 이후 : 지방자치법, 지방재정법 개정, 승인대상 변경

- 부채의 상환, 항구적 이익, 비상재해복구사업 등 → 공용·공공시설의 설치, 재해예방·복구사업, 경영수익사업, 지방채의 차환, 기타 주민복지사업 등

### Ⅲ. 발행대상

지방채는 지방자치단체장이 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 발행할 수 있다(지방재정법 제11조제1항). 지방채를 발행할 수 있는 경우는 공용·공공시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업을 들 수 있다(지방재정법시행령 제9조제1항).

### Ⅳ. 지방채발행 총액한도제

지방자치단체장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다(지방재정법 제11조제2항). 또한 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다(지방재정법 제

11조제2항 단서).

만일 지방자치단체장이 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행하는 때에는 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우로서 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다(지방재정법시행령 제9조제2항).

지방채발행 한도액은 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 다음의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다(지방재정법시행령 제10조제1항).

- ① 발행한 지방채의 발행액(『지방공기업법』 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행한 지방채의 발행액을 제외)
- ② 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액
- ③ 채무부담행위액
- ⑤ 그 밖에 당해 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정 등 재정상황

경제자유구역 행정기구(지방자치단체 소속기관에 한한다)의 원활한 사업추진을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체에 지방채발행 한도액 외에 지방채발행 추가한도액을 정할 수 있다(지방재정법시행령 제10조제2항).

이와 같은 지방채발행에 대한 총액한도제는 2005년 전면개정을 통하여 2006년 1월부터 시행하였다. 이로 인해 중앙통제에 의해 지방재정을 운용하던 것을 지방자치단체의 자율적인 지방재정운용으로 지방재정의 탄력적인 운용이 가능하게 되었다. 지방채발행 총액한도는 자치단체별 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 행정안전부장관이 산

정하고 그 결과를 매년도 7월 15일까지 자치단체에 통보하여 운용한다(지방채정법시행령 제11조제1항).

## V. 발행 및 인수절차

지방자치단체장은 다음 연도에 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행하고자 하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도의 지방채발행계획안을 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(지방채정법시행령 제11조제2항). 이 경우 시·군 및 자치구의 지방채발행 계획안은 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 거쳐 제출하여야 한다. 행정안전부장관은 지방채발행 계획안을 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인 여부를 결정·통보하여야 한다(지방채정법시행령 제11조제3항).

한편 지방자치단체가 다음 연도에 중앙정부의 특별회계 및 기금, 청사정비기금 등으로부터 차입하고자 하는 경우에는 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도 지방채발행 계획안을 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(지방채정법시행령 제12조제1항). 이 경우 시·군 및 자치구의 지방채발행 계획안은 시·도지사를 거쳐 제출하여야 한다.

행정안전부장관은 지방채발행 계획안을 관계중앙행정기관의 장 또는 관련 지방자치단체조합의 장 등과 협의하여 10월 31일까지 협의결과를 통보하여야 한다.



## 제 3 장 미국의 지방재정지원제도

### 제 1 절 서

미국은 연방주의국가로서 연방정부(Federal Government), 주정부(State Governments), 그리고 지방정부(local governments)로 3단계 정부체계(three Levels of government)로 이루어져 있다. 각각의 주는 주권을 가지고 50개 주로 성립되어 있고, 지방정부는 각주의 창조물이고, 각각의 주는 헌법 또는 州法에서 규정하고 있기 때문에 지방자치의 권한을 향유하는 지방정부의 종류 및 지방정부의 자치권 범위, 행정·재정상의 역할은 州에 따라 다르다.

먼저 연방정부와 주정부는 연방헌법(United States Constitution)에 그 근거규정을 두고, 지방정부는 주헌법 또는 주법에 그 근거를 두고 있다. 연방헌법에서는 미국 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에게 금지되지 아니한 권한은 각 주나 국민이 보유한다(수정헌법 제10조). 또한 연방헌법에는 연방정부의 재정상 권한에 대하여도 규정하고 있는바, 동 규정에서는 「과세권의 수여(Granting of Taxing Power)」,<sup>26)</sup> 「획일성의 원칙(Uniformity Rule)」,<sup>27)</sup> 「배분의 원칙(Apportionment Rule)」,<sup>28)</sup>

26) 과세권의 수여(Granting of Taxing Power)는 연방헌법 제1조 제8절 제1항에 근거를 두고 있는데, 동 조항은 「미국의 채무를 지불하고, 공동방위 및 일반복지(General Welfare)를 위한 조세(Tax), 관세(Duty), 공과금(Impost) 및 소비세(Excise)를 부과할 수 있다.」라고 정하고 있다. 이 규정은 동시에 지출권을 규정하고 있으며 「일반복지」를 위한 과세권이 인정에 의해 국방이나 사법행정 뿐만 아니라 주·지방정부에 대한(보조금 등) 지출권도 인정되는 근거이다.

27) 획일성의 원칙(Uniformity Rule)은 과세권과 지출권의 한도를 정하고 있는 연방헌법 제1조 제8절 제1항 단서 부분 중 「다만 관세, 공과금, 소비세는 미국 전역에 걸쳐서 획일적이어야 한다.」는 것에 근거를 두고 있다. 이 원칙은 연방의 조세체계에 영향을 주는 것으로 거주권과는 무관계하고, 동일지위의 납세자를 동일하게 취급하여야 한다는 공정함에 기여하고 있다.

28) 배분의 원칙(Apportionment Rule)은 연방헌법 제1조 제9절 제4항에서는 「인두세나 그 밖의 직접세는 앞서 규정한 인구 조사 또는 산정에 비례하지 아니하는 한, 이를

『수출세의 금지』<sup>29)</sup> 등을 정하고 있다.

주정부는 동시에 지방정부를 신설하여 권한과 업무를 위임하여 다양한 행정수요에 효과적으로 대처할 수 있는 권한을 지니고 있고, 다만 그 과정과 절차 그리고 내용 등은 연방헌법이 정하는 범위이내 이여야 한다. 따라서 지방정부는 기능상의 필요에 의하여 주정부에 의하여 만들어진 것이며 자치권의 내용과 범위는 연방 헌법의 범위내에서 주정부의 권한으로 정해진 것이다.

연방정부와 주정부의 재정상 관계는 연방헌법의 개정을 가지는 연방의 구성원으로서 연방과 주의 이중주권(Dual Sovereignty)에 기초를 두고 있다.<sup>30)</sup> 연방정부가 과세하기 위해서는 연방헌법의 규정 또는 연방법원의 헌법해석규정에 의하여야 하고, 과세권은 주정부에 유보되어 있다.

---

부과하지 못한다.』는 것에서 근거하고 있다. 제2절 제3항은 『직접세는 연방에 가입하는 각 주의 인구수에 비례하여 각 주에 배정한다. 각 주의 인구수는 연기 계약 노무자를 포함한 자유인의 총수에, 과세하지 아니하는 인디언을 제외하고, 그 밖의 인구(흑인 노예-역주) 총수의 5분의 3을 가산하여 결정한다.』(수정 제13조, 제14조 참조) 인구수의 산정은 제1회 연방 의회를 개최한 후 3년 이내에 행하며, 그 후는 10년마다 법률이 정하는 바에 따라 행한다.』고 정하고 있으며, 이 규정에 따라 연방정부는 직접세를 부과하지 않았다. 다만 수정 제16조에서는 소득세에 대하여 『연방 의회는 어떠한 소득원에서 얻어지는 소득에 대하여도, 각 주에 배당하지 아니하고 국세 조사나 인구수 산정에 관계없이 소득세를 부과, 징수할 권한을 가진다.』고 정하고 있다.

29) 수출세의 금지지는 연방헌법 제1조 제9절 제5항에 『州로부터 수출되는 물품에 조세 또는 관세를 부과하지 못한다.』라는 규정이 있지만, 지금 현재에는 중요한 의미가 없다.

30) 연방헌법 제5조 (헌법 수정 절차) 연방 의회는 상, 하 양원의 3분의 2가 본 헌법에 대한 수정의 필요성을 인정할 때에는 헌법 수정을 발의해야 하며, 또는 각 주 중 3분의 2 이상의 주 의회의 요청이 있을 때에는 수정 발의를 위한 헌법 회의를 소집해야 한다. 어느 경우에서나 수정은 연방 의회가 제의하는 비준의 두 방법 중의 어느 하나에 따라, 4분의 3의 주의 주 의회에 의하여 비준되거나, 또는 4분의 3의 주의 주 헌법 회의에 의하여 비준되는 때에는 사실상 본 헌법의 일부로서 효력을 발생한다. 다만, <1808년에 이루어지는 수정은 어떠한 방법으로도 제1조 제9절 제1항에 변경을 가져올 수 없다.> 어느 주도 그 주의 동의 없이는 상원에서의 동등한 투표권을 박탈당하지 아니한다.

특히 주 헌법이 지방정부의 재량권한(local discretionary authority)의 집행을 공인하기 위해 각 주에서 개정되기 이전 주로 1870년대 이전에는 법원이 최종적으로 그 당부를 판단하는 「권리남용법리의 원칙(Ultra Vires Rule)」에서 주의회가 지방정부의 재정에 엄격한 통제를 가하였던 전통 이외<sup>31)</sup>, 1870년대 이후 지방정부의 재정남용(financial abuses)이 다수 있었고, 대부분의 주에서 「공채제한(debt limit)」 또는 「과세제한(tax limit)」을 더하는 주 헌법의 개정이 이루어지도록 된 역사적 배경이 있다.

그렇지만 미국에서는 그와 같은 상위정부에 의한 「타율적 재정통제」이나 행정적 통제가 나타난 반면 이에 대항하여 지방정부가 주정부를 상대방으로 재판을 진행하거나 혹은 시민·주민이 중심으로 되어 「재정자치」를 포함한 「자치권」의 획득과 확충에 향한 실천적 구조를 진척시켰던 전통을 가지고 있다.

각 주에서 「고유권적 지방자치(home rule)」를 인정하기 위한 주헌법과 주법이 개정되고, 대폭적인 자치권이 부여되도록 된 일례를 보면 다음과 같다. 우선 「고유권적 법의 대부분은 재정에 관한 지방정부의 재량권(local discretion over finances)을 확대하고 있지 아니하다」고 지적한 것에 주의할 필요가 있다.<sup>32)</sup> 실제 「지방정부의 자치(Local Government Autonomy)」라는 제목으로 1993년의 미국정부간관계자문위원회 보고서에서도 「주 헌법에서 지방정부에 대한 역내의 광범위한 문제에 대해 입법권을 수여하는 고유권적 자치를 인정하였다 하더라도 지방정부의 직원에 의한 재정운영(financial management)은 어색한 영역(a realm of constraint)이다」라고 지적된바 있다.<sup>33)</sup>

31) Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, Praeger, Westport, Connecticut, 1996, p.51.

32) Robert L. Bland and Irene S. Rubin, *Budgeting: A Guide for Local Governments*, International City/County Management Association, 1997, p.25.

33) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Local Government Autonomy*:

한편 미국에서는 연방정부 차원의 제한 규정(연방헌법상 제약, 연방법상 제약, 연방규칙상 제약), 주 차원의 제한규정(주헌법상 제약, 주법상 제약) 나아가 지방정부차원의 헌장이나 조례규칙에 의한 제한 규정 등 다양한 제약이 지방재정에 영향을 미치고 있다. 따라서 『재정자치』 및 『재정통제』에 대하여도 법제적 근거를 분류하여 고찰하는 것도 의미가 있을 것으로 본다. 이를 근거로 볼 때 본 연구에서는 미국의 지방재정지원인 보조금만을 연구하기 보다는 연방정부가 주 및 지방정부의 재정에 영향을 미치고 있는 지방세, 지방채를 포함하여 검토하는 것이 미국의 지방재정지원제도를 파악하는데 도움이 될 것이다.

## 제 2 절 지방세

미국은 각 주 정부가 독자의 과세권을 가지지만, 각 주는 그 발전의 역사, 정치·경제, 사회·산업구조, 자원사정 등 특징이 상이하므로 이를 반영하는 과세시스템도 각각 달라 통일성을 지니지 않고 있다. 한편 지방정부도 주 헌법이나 주법이 허용하는 범위내에서 과세권을 가지지만, 자율적 관점에서 보면 세율, 과세표준, 세제변경에 요하는 절차 등에 대하여는 상당한 제한을 부과하고 있다. 지방정부는 공공서비스(경찰, 소방, 교육 등)의 실시주체이며, 재산세는 이러한 서비스에 대한 수익자부담(Service Related Tax)의 의미로 과세된다고 하는 『응익과세원칙』이 반영되어 있고, 그 부분, 세금에 대한 납세자의 의식이 높고 『주민투표』나 『주민제안』인 방법을 통해 세금정책에 관한 결정 절차에 주민이 직접 참가하는 점도 특징적이다.

이러한 특징은 지방세에 관한 재정자치를 추구하여 온 자율적 지방재정통제의 역사적 배경에서 찾을 수 있는바, 이를 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 지방세와 관련한 과세자주권 논쟁을 고찰하고, 다

---

*Needs for State Constitutional, Statutory, and Judicial Clarification*, ACIR, Washington, D.C., 1993, p.14.

음으로 구체적으로 지방세제도를 알아보면서 연방정부의 재정지원제도에 대하여 검토하고자 한다.

## I. 지방세의 과세제한

『미국인은 대부분 최초 식민자들이 해안지역을 중심으로 그 사람들이 납부하는 세금과 정부의 비대화(the taxes they pay and the growth of their governments)에 대한 근심이 시작되었다』고 하고,<sup>34)</sup> 또한 미국의 역사는 보스턴 차 사건에서 캘리포니아 주 제안 13호에 이르기까지, 시민이 과다하다고 인정한 과세나 정부의 비대화에 반기를 든 사례가 다수 있다. 재정제한운동(fiscal-limitation movement)의 역사를 미국의 역사로 직결된다고 하는 것처럼, 미국에서는 역사적·연혁적으로 납세자(taxpayer)의 의식이 매우 높고, 건국 이래 국민이 증세 또는 정부의 비대화에 반발하고, 실천적 행동으로 옮기는 전통적인 움직임이 있었고, 주정부와 지방정부 수준에서도 주민이 주도하는 『자율적 재정통제』 특히 『과세제한』의 운동이 『재정자치』의 일익을 담당하였다.

과세제한을 보면, 주 헌법에 의한 제한, 주법에 의한 제한, 자치단체 헌장에 의한 제한, 혹은 연방헌법이나 연방법에 의한 제한(주정부에 대한 것 등) 다양한 것이 있지만, 주헌법이나 주법에 의한 지방정부의 과세제한이라는 방식으로 취해지고 있는 것은 형식적으로 상위정부인 주의회(주 입법부)의 지방정부에 대한 『타율적 재정통제』이라고 볼 수 있다. 그렇지만 주헌법이나 주법에서는 주민주도에 의한 과세제한운동의 영향을 받아 주의회가 수동적으로 제정하는 경우도 다수이고, 우리나라에는 존재하지 않는 주민발안(initiative)이라는 방식을 이용한 주민(州民)의 직접입법(direct legislation)에 의해 제정된 주 헌법이나 주

34) Tom Brown, “Constitutional Tax and Expenditure Limitation in Colorado: The Impact on Municipal Government”, *Public Budgeting & Finance* Volume 20. Number 3, Fall 2000, p.29.

법도 적지 아니하다.

따라서 미국에서 주헌법이나 주법에 의한 지방정부의 과세제한은 「타율적 재정통제」로서 파악하여야 하는 것이 아니라, 실질적으로 「자율적 재정통제」로 파악하여야 할 것이다.

이하에서는 「식민지시대 이후 재산에 대한 과세는 미국에서 지방정부의 주요재원으로 되었으며, 재산과세는 공화국의 역사보다 깊다」<sup>35)</sup>는 재산세(property tax)에 초점을 두어 이 재산세에 대한 과세제한의 역사와 그 제한내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

재산세라는 지방정부의 재원은 지역고유의 문제에 대하여 다르게 존재할 수 없을 것 같은 통제(a degree of control over their own affairs that cannot exist otherwise)를 지역주민(local citizens)과 지방정부(local governments)에게 가능하게 하므로 재산세의 구조 그 자체가 「자율적 재정통제」를 의미한다고 할 수 있다.

법적으로 미국의 지방정부는 「州的 창조물」이고, 그 권한을 주 헌법 내지 주법에서 부여되며, 과세권에 대하여도 지방정부는 고유한 과세 권한(inherent power to tax)이 없고, 지방정부의 재정권은 주헌법, 주법 및 헌장으로 나오는 것이다.

따라서 지방정부의 과세 특히 재산세에 관한 주헌법 등이 과세객체 등 기준을 정하여야 하고, 그 자체는 특단 「재정자치」를 제한하거나 침해하는 것은 아니다. 과세는 「재정자치」를 제한하는 「재정통제」라는 관점에서 보아야 할 문제가 아니라 본래 지방정부의 판단에서 결정할 수 있는 세율이나 세수 등에 대해 제한을 더하고 있는지 여부이다. 이와 같은 의미에서 지방정부에 대한 재정통제 중 가장 오래되고 일반적인 형태는 재산세의 최고세율(maximum property tax rate)이라고 한다.<sup>36)</sup>

35) Patricia S. Florestano, "State Limitations on Local Fiscal Authority", in Jack Rabin & Don Dodd, *State and Local Government Administration*, Marcel Dekker, Inc., New York, 1985, p.104.

36) Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Irwin Chicago/Boston, 1996. p.285.

또한 부동산과세제한(real estate tax limitations)은 1870년대 및 1880년대에 주법(state statutes)에 나타나고, 그 후 다수의 주헌법에 삽입되었다. 그리고 1978년까지 23개주가 재산세수 전반에 관해 제한을 받았지만, 이 중 1970년이전에 제정된 경우는 4개주밖에 지나지 않는데, 그 4개주는 로드아일랜드(1870년), 네바다주(1895년), 오클라호마(1900년) 및 오하이오주 (1911년)이었다.

그리고 1977년 ACIR보고서인 『지방세·세출에 관한 주의 제한』에 의하면 1970년부터 1976년까지 14개주 및 워싱턴 D.C.에서는 『지방정부의 과세·지출권한에 대한 새로운 통제방식(some form of new control on local tax and spending powers)』을 추가하였다고 한다.<sup>37)</sup>

1970년대 이후 주 정부가 지방재정에 대한 통제를 강화되었다는 것을 알 수 있는데, 그 이유로서 5가지의 요인을 들고 있다. 즉 ①재산세의 감세를 요구하는 주민수요, ②주 및 법원명령에 의한 재산세평가의 인상(state and judicial-mandated upgrading of assessment practices), ③주·지방경비부담구분(state-local expenditure responsibilities)에서 주의 부담인수비율의 증가, ④학교교육경비 증대를 억제하는 주의 노력, ⑤일반사회의 지출확대압력 및 직원조합에 의한 급여나 수당의 인상 압박에 주의 강제적 제한조치(state-imposed restrictions)가 필요하다는 주 의회의원의 인식을 들고 있다.

이와 같은 배경에 1970년대 초부터 중반까지는 지방정부에 대한 과세제한 등 주의회 주도에 의한 『타율적 재정통제』가 강화되었지만, 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 걸쳐 지방정부와 주정부의 양자에 효과를 미치는 『납세자주도의 과세·세출제한(taxpayer initiated tax and expenditure limits)』제도를 다수의 주에서 채택하기에 이르렀다.<sup>38)</sup>

37) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Limitation on Local Government Taxes and Expenditure*, (A-64), ACIR, Washington, D.C., 1977.

38) Ronald C. Fisher, *Ibid.*, p.285.

이와 같은 시민·납세자가 주도하는 과세제한의 운동은 미국에서 상징적으로 「납세자의 저항」 내지 「세금의 반란」으로 부를 수 있지만, 이는 그 「자율적 재정통제」의 전형이라고 하여야 할 것이다.

나아가 1970년대 후반의 세금의 반란은 정부의 안정성장시대와 재정긴축시대를 구분한 역사적 사건이라고 평가하기도 하지만, 여기에서의 「세금의 반란」은 단순히 시대를 구분하였던 사건이 아니라 「타율적 재정통제」와 「자율적 재정통제」로 구분하는 분기점으로 되었다고 본다.

1990년대 이후 미국에서 과세제한의 상황에 대하여 개관하면 1992년에는 33개주에서 지방정부에 대한 전반 내지 특정 재산세세율제한(overall or specific property tax rate limit)이 있었지만,<sup>39)</sup> 세율이 한도세율보다도 낮은 경우에는 사실상 세율제한의 효과가 발휘하는 것이 아니다. 그러나 한도세율로 과세되는 경우에는 과세기준액이 증가하지 않는 한, 재산세수는 증가할 수 없다. 세율제한은 세수자체의 신장을 제한하는 것이 아니지만, 세수의 신장을 과세기준의 신장까지 억제할 수 있다.

캘리포니아주 주민이 「제안 13호(Proposition 13)」에 의해 채택한 제한의 유형이다. 제안 제13호에서는 재산세율은 과세평가액의 1%를 초과하지 않고, 과세평가액은 1975-76년시점의 시가에 더해 인플레이션율을 최대 2%까지로 정하였다. 메사츄세츠 주에서 채택된 과세제한은 「제안 2 1/2(Proposition 2 1/2)」이라고 부르지만, 이는 재산세율을 평가액의 2.5%로 제안한 것이다.<sup>40)</sup>

세율제한에 더하여 일반적인 과세제한은 특정 또는 전반의 세수에 관한 제한이며, 재산세의 경우에는 「징수제한(levy limit)」이라고도 한

---

39) Ibid.

40) Laurie Angiolillo-Bent, "Effects of Massachusetts's Proposition 2 1/2 on Property Tax Administration and Reform", in Jerome G. Rose, *Tax and Expenditure Limitations: How to Implement and Live Within Them*, pp.167-199.



다. 이른바 「세수제한」 내지 「징수제한」은 통상 전년대비 신장율의 한도 혹은 세수의 기초로 되는 소득의 한도비율로 설정되어 있다. 예컨대 매년 5%이상 재산세를 증액시키는 것이 아니거나 인구증가를 상회하지 않도록 하는 것 등이 있다. 1992년 시점에 23개주에서 「징수제한」이 행해졌으며, 또한 3개주에서 신장율 혹은 소득의 한도비율의 형식으로 자주재원전체의 제한이 가해졌다.<sup>41)</sup> 재원전체제한방식의 경우에는 어느 세수의 신장이 한도를 이하이라면 다른 세수의 신장율 한도를 이상으로 확장하여 총액에 대한 균형을 맞출 수 있다.

다음으로 지방정부를 시(cities)와 카운티(county)로 구분하여 과세제한상황을 보면 ACIR의 「지방정부의 조직·운동을 관리한 州法」인 1993년 조사보고서에 의하면 시에 대한 재산세과세제한이 38개 주이고, 카운티에 대한 재산세과세제한이 35개주에서 행해졌다.<sup>42)</sup>

또한 재산세에 있어서 중대한 문제는 불공평한 평가가액으로 나타난 재산평가(property assessment, with inequitable valuations common)이지만, 자치단체 독자의 불공정한 재산평가에 대한 불만은 강하고, 소송문제로 발전하는 경우도 적지 않았다. 이리하여 주정부가 지방정부의 재산평가에 개입하는 결과를 초래하게 되고, 재산세평가방법(method of property tax assessment)을 정한 주법이 1990년 시점에 알라바마와 캘리포니아를 제외한 48주(1978년 시점에서는 49주)에서 제정되었다.<sup>43)</sup> 이 중 하와이, 메릴랜드, 몬타나의 3개주에서는 평가의 권한책임이 주에 이관되고, 뉴욕주에서는 카운티내의 자치단체간에 불균형이 발생하지 않도록 자치단체가 「협동평가계획(coordinated assessment program)」을 책정하는 통일적 평가시스템(uniform assessment system)이 도입되었다.

41) Ronald C. Fisher, *Ibid.*, p.285.

42) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, (M-186), Washington, D.C., 1993, pp.40-41.

43) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, pp.40-41.

이의 8개 주에서는 전체 州의 재산세평가액 신장율제한(statewide limitation on the annual growth of property tax assessment)가 도입되었는데, 메릴랜드(1959년), 캘리포니아(1978년), 아이오와(1978년), 애리조나(1980년), 플로리다(1995년), 워싱턴(1997년), 텍사스(1997년) 및 뉴멕시코(2000년)이다. 1990년대 이후도 계속하여 제한조치가 점차 확대되고 있다는 것은 주목할 만하다.

이상과 같이 재산세에 다양한 과세제한이 부과되고 있는 이유는 지방정부의 기간과세와 동시에 극히 역진적인 세인만큼 각종 세목 중 동세에 대한 불만이 가장 큰 것에 기인한 것이다. 실제 ACIR이 1994년 실시한 □□정부와 세에 관한 일반국민의 의견의 변화□□라는 국민의식조사결과에 의하면 『연방소득세·연방사회보장세·주소득세·주매상세·지방재산세 중 최악의 세 즉 가장 불공평한 것으로 생각하는가』라는 질문에 대하여 각 세에 대한 각각 27%, 12%, 7%, 14%, 28%의 회답이 나왔으며,<sup>44)</sup> 재산세가 가장 불공평한 세금으로 나타난 것을 알 수 있다.

다른 한편 재산세이외의 지방정부의 과세에 대하여는 오래 동안 주헌법상에서 그 정함이 없었기 때문에 지방정부는 『재정자치』권을 행사하여 과세를 행하여 왔다. 법원에서도 주법에 의해 금지되지 않거나 주에 따라 선점되어 있지 않다고 하여 지방정부의 과세를 지지하였다.<sup>45)</sup> 이에 대하여 1962년 ACIR의 □□지방정부의 과세권에 관한 주헌법 및 주법상의 제한□□이라는 보고서에 의하면,<sup>46)</sup> 지방정부의 비재산과세권(local nonproperty tax powers)에 대한 제한에는 3종류가 있었다. 첫째는 지방정부에 의한 비재산에 대한 과세의 완전금지이며, 이 방

---

44) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Changing Public Attitude on Governments and Taxes 1994*, ACIR, Washington, D.C., 1994.

45) Patricia S. Florestano, *Ibid.*, p.106.

46) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Constitutional and Statutory Restrictions on Local Taxing Power*, (A-14), ACIR, Washington, D.C., 1962.

법은 州가 지방정부의 과세를 배제하고 어느 종류의 과세권을 선점할 권리를 확보하기 위해 이용하고 있다. 둘째는 지방자치의 고유권을 부정하는 딜론의 원칙(Dillon's Rule)으로서 명시적 수권이 없는 한 지방정부는 비재산에 대한 과세권이 없다. 셋째가 개별세목에 대하여 한도세율, 지역적 제한, 용도제한 등을 부가하는 것이다.

이외에 자치단체 헌장(municipal charters)이 자치단체 매상세(municipal sales tax)을 증세하고자 하는 요건 등 지방과세권에 대한 추가적 제한(additional restrictions)을 가하는 경우도 있고, 주민의 동의를 요구하는 과세제한도 있었다. 또한 선거민의 승인가부가 『주민투표(referendum)』의 절차에 의해 이루어지도록 하는 방식은 『자율적 재정통제』의 전형적 형태이다.

또한 과세제한을 피하기 위해 지방정부재정담당국이 위법부당한 행위를 발생하게 하는 경우도 있다. 『과세제한을 피하기 위하여 자주 이용되는 특히 위험하고 위법한 방법은 비용의 투자화(capitalizing of expense items), 즉 급여·연금지출 등 경상적 경비(operating of expenses)을 경상예산에서 자본예산으로 이전하는 것(transferring)이다』라고 지적하고 있지만,<sup>47)</sup> 경상적 경비를 투자적 경비로 교체하는 행위는 명확하게 탈법적 위법행위이다. 이와 관련하여 1970년대 중반 재정위기 이전의 뉴욕시가 재정조작(fiscal gimmick)을 행하고, 그 후 주정부의 『긴급 재정통제위원회』의 관리 하에 두었던 사례가 있었다. 이로 인하여 『재정자치』를 포기할 수밖에 없는 결과를 초래한 하나의 요인이 되었다.

## II. 주의 과세권과 연방에 의한 제한사항

주는 일반적 주권(General Domination)을 가진, 연방헌법의 특별규정에 의한 제약 등을 제외하고 주내의 인·재산 및 사업거래의 전체 대

47) M. David Gelfand and Peter W. Salsich, Jr. *State and Local Taxation and Finance in a Nutshell*, West Publishing Co. St. Paul, Minnesota, 1985, p.34.

해 완전한 통치권을 가지고 있으며, 州民 및 그 재산만이 아니라 주 내에 있는 모든 것에 대해 그 과세를 행사한다. 결국 「주의 주권(the Sovereign Power of a State)가 미치는 것은 전적으로 주세의 과세대상이다.」로 된다. 연방정부는 주의 과세에 관해 관리감독하는 것이 아니므로, 주는 그에 대한 그 주권을 자유롭게 행사할 수 있다. 그렇지만 연방은 전적으로 관계가 없는 것이 아니므로 연방헌법 등에 의한 제한을 받은 사항은 다음과 같다.

### 1. 배타적 연방관할

연방헌법 제1조 제8항 제17절은 「연방의회는 주의 양여 및 연방의회의 수령에 의해 연방정부의 소재지로 되는 특별구에 관한 모든 사안에 있어서 배타적인 입법권을 행사하고, 요새·탄약고·무기고, 기타 필요한 건물을 위해 주의회의 승인을 얻어 구입한 모든 장소에 관해, 유사한 권력을 행사할 권한을 가진다.」고 하고 있다. 주는 이 조항에 의해 연방관할 지역의 과세권을 포기한다.

### 2. 수출입에 관한 과세

연방헌법 제1조 제10항 제2절은 「각주는 그 검사법의 시행을 위하여 절대적으로 필요한 경우를 제외하고, 연방의회의 동의를 얻지 않고, 수입 또는 수출에 대해, 수입세 또는 수출세를 부과할 수 없다. 각주에 따라 수출입에 부과된 수출입세의 순 수입은 미국의 국고용도에 충당된다.」고 하여 관세를 금지하고 있다.

### 3. 정당한 법절차 조항과 법의 평등보호조항

연방헌법 수정 제14조 제1항은 「어떠한 주도 미합중국시민의 특권 또는 면제를 박탈하는 법률을 제정 또는 집행하여서는 안된다. 어떠한

한 주도 정당한 법의 절차(Due Process of Law)에 의하지 않고, 또한 관할 내에 있는 누구에 대하여도 법 앞의 평등한 보호(Equal Protection of Laws)을 거부하여서는 안된다.』고 정하고 있다.

#### 4. 충분한 신뢰와 신용

연방헌법 제4조 제1항은 「각주는 다른 주의 공적인 법령, 기록 및 사법절차에 대해 충분한 신뢰와 신용을 부여하여야 한다. 연방의회는 이와 같은 법령, 기록 및 사법절차의 검인방법 및 효력을 일반법에 의해 정할 수 있다.』고 하고, 「어느 주의 다른 주 법원에서 조세청구권의 강제집행」 및 「어느 주에서 결정된 조세에 관한 판결의 다른 주에서 효력」에 대해 이 조항이 적용된다.

각 주는 상호 독립하고 있으므로 어느 주가 어느 재산에 대해 다른 주의 과세를 면제할 수 없다.

#### 5. 연방기관 및 증서의 취급

주 및 연방은 다른 주의 정부기능을 수행하기 위해 필요한 재산, 증서, 기관, 직원 등에게 과세할 수 없다.

### Ⅲ. 연방과 州, 州間의 과세권 논쟁

미국에서는 州間통상(Interstate Commerce)로부터 발생하는 소득에 대해 연방·주간, 주·주간에서의 과세권의 충돌이 발생하고 있는바, 그 쟁점은 다음과 같다.

- 「주의 과세권이 주간통상에 영향을 미치는지」
- 「기업활동이 미치는 복수의 주 중 어느 주의 과세권에 복종하는가, 그 복종하여야 할 과세권은 어떠한 규칙에 따라 과세표준, 세액을 배분하는지」

역사적으로는 주에 의한 과세는 주간통상을 저해하는 세금에 해당하는 지에 대한 문제가 제기되어 논쟁이 있는 후, 多州籍기업의 탄생과 동시에 그 과세대상의 배분이 문제의 주류가 되어 특히 소득세의 배분이 과제로 되었다.

이와 같은 상황에서 각주의 과세규칙은 각각 고유의 과세권을 인정하면서 각주의 조세제도의 불통일에 의한 폐해배제를 위해 협정체결이 행하게 되었다.

### 1. 통상조항과 그 해석의 역사적 배경

연방헌법 제1조 제8절 3항 「통상조항(the Commerce Clause)」에서는 「외국, 각 주간 및 인디언부족과의 통상을 규율하는 권한은 연방의회가 가진다」고 정하고 있다. 따라서 동 조항에 의해 연방의회는 배타적 권한을 가진다. 그러므로 주간통상에 실질적 부담을 부여하는 주의 과세는 헌법위반으로 되어 무효로 된다. 예컨대 주간통상에 있어 운수, 그것에서 발생하는 수입, 운반에 관한 직업, 사업에 대해 주세를 부과하는 경우 등이 주간통상에 대한 과세로 되어 통상조항위반으로 되고, 다른 예에서는 주국경을 넘는 통상활동으로부터 총수입(Gross Receipt)를 과세표준으로 하는 특권세(Privilege Tax)는 주내에서 행해지는 활동과 동일하지 않는 경우 통상에 부담을 부여하도록 하였다.

이 통상조항을 둘러싸고 1872년에 주운임세(주간운수에 대해 1마일당 2센트 과세한다)에 관한 연방법원에서는 「예컨대 연방의회가 이 권한을 행사하지 아니하더라도 그 권한에 반하는 주세는 무효이다」라는 위헌판결이 선고하고, 그 이후 州間통상에 대한 주의 과세권을 거부하고, 주간통상에 대한 주세를 주간통상의 장벽이라고 보아 무효라고 하였다. 그 이후도 1887년 Robbins 대 Shelby County Taxing District 사건 판결이나 1888년의 Leloup 대 Port of Mobile 사건 판결 등을 받아, 주간거래에 대하여는 비례세율(flat rate)이라는 이론이 성립되었다.

비례세율 이론은 연방헌법의 통상조항이 의도한 각 주간의 재화 이동의 자유를 보장하고, 사업을 영위하기 위해 주에 입주하는 것을 전제로 하여 주가 과세권을 행사할 수 없다는 결론을 도출할 수 있다. 다만 주간사업에 관한 모든 州稅가 연방헌법 통상조항에 의해 무효로 될 수 있다고 인정한 것은 아니라고 볼 수 있다.

주간 사업거래 및 주간 통상 상용재산에 대한 주세의 시부인 경계를 직접세와 간접세의 구분으로 요구하였지만, 직접세만이 주간통상에 부당한 부담을 부여하는 것으로 되며 주간 통상을 규율하는 권한을 가지는 연방의회의 미행사의 권한을 위반한다. 결과적으로 주간사업의 수행에 관한 면허세, 특권세 기타 세뿐만 아니라 주간 통상에서의 총수입에 대한 조세 및 운수·통신회사 기타 주간통상의 매개수단에 대한 과징금을 무효로 하였지만, 재산세 및 재산세를 대신하는 조세는 통신수단을 포함하여 모든 사업에 적용되는 간접세에 대하여는 합헌이라고 한다.

대공황시대에서 제2차 세계대전까지 주간 통상에 대한 주의 과세권은 확대되고, 지금까지의 전통적인 이론을 붕괴하는 『복합과세원칙』이 제시되고,<sup>48)</sup> 법원은 합리적으로 고려하는 범위에서 수입·소득·재산 등으로의 과세가 인정되도록 하였다. 다만 오로지 주간사업을 영위하는 특권에 대해 주세를 부과하는 것은 아직 인정되지 않고, 이 점은 더욱 확대되었다. 1938년 *Western Live Stock v. Bureau of Revenue* 사건 판결에서는 『오로지 주간통상을 영위하는 특권에 대한 과세는, 주내에서 발생하여 나타난 사실 또는 주내에 소재하는 재산에 적정하게 배분되는 것을 조건으로 하여 유효』하다는 복합과세원칙을 확립하였다.

48) 주간통상에 대한 과세 또는 주간통상에서의 수입에 관한 과세라는 이유만으로 주간사업은 과세를 면제되어야 할 것이 아니라 주내 통상이라면 부과되지 않는 복합과세(multiple Taxation)을 받을 가능성이 있다고 법원이 고려하는 경우만 그 과세가 무효로 된다는 것.

그 후 1946년 Freeman v. Hewit 사건 판결에서 복고적인 움직임이 보이고, 1951년 Spector Motor Service v. O'connor 사건판결에서 「과세표준이 적정하게 배분된 순소득을 가짐에도 불구하고 주는 오로지 주간사업을 행하는 특권에 대하여는 과세할 수 없다」라는 Spector 원칙의 확립에 의해 복고적 움직임이 높아졌다. 단지 이 복고적인 움직임은 오래되지 않고, 그 후 1959년 North Western Stockton Valves 사건의 판결에서 「주간통상에 대한 연방의회의 과세조치가 취해지지 않는 한, 주는 배분된 순소득세를 同州에 관한 대부분의 사업에서 징수할 수 있다」고 하는 오로지 주간사업을 행하는 특권에 대한 과세권의 승인이 이루어졌다.

또한 Spector 원칙에 대하여는 1977년 Complete Auto Transit Inc. v. Brady 사건의 판결에서 「Spector 원칙이 연방헌법 통상조항에 관한 문제 해당되는 것이 아니므로 사업을 행하는 특권에 대한 주세가 주간통상에 대하여 과세되는 때, 본래 헌법위반이라고 판결한 Spector Motor Service v. O'connor 사건 판결의 원칙을 부정한다. 여기에서 Spector 원칙이 부정되었다」고 하여 번복되고 있다.

## 2. 연방정부의 주간통상 허용과 제한

상술한 바와 같은 배경을 거쳐 주정부는 통상조항에 따라 보호되어야 할 전미규모의 시장으로부터 이익을 받은 광역기업의 주내활동에 대해 주내특권에 관한 과세를 할 수 있게 되었다. 이 경우의 「과세」는 재산세에 대한 과세, 순소득에 대한 과세, 외국원천소득에 대한 과세, 그룹사업(Unitary business)<sup>49)</sup>의 소득에 대한 과세, 동산에 대한 과

---

49) Unitary business의 개념은 동족관계에 있는 기업전체의 전체를 하나의 기업군으로 보아 과세대상로 하는 것이며, 지역적으로 상이한 소재의 복수의 회사를 단일기업으로 보고, 그 그룹전체에 과세하기 위해 사용되는 기초개념이다. 원래 미국내의 다수의 주에 걸쳐 사업을 행하는 기업에 대한 과세방법으로서 채택된 것이지만, 70년대에 캘리포니아주에서 그 범위를 외국기업이나 해외자회사에도 적용하도록 하



세, 고속도로 이용에 대한 과세, 주간출하예정물품에 대한 과세, 주의 법인에 대한 과세, 수출입에 대한 과세 등 다양한 세목이 해당한다.

그러나 개별세목으로 재산세는 주간 통상에 이용되는 경우, 주내의 이용에 대한 조세로서 공정하게 배분된 부분만을 인정하고 있다. 또한 소득세에 대하여는 주간통상에서의 순수익에 대해 소득세가 과세된다. 프랜차이즈세는 법인이 주간통상을 행하는 경우 주내에서 행해진 순소득(공정한 소득분배방법에 따라 발생한 소득 중 주내에서 행해진 사업에 정확히 배분된 부분을 포함한다)을 과세표준으로 하여 부과된다.

### 3. 多州과세와 배분방식

또 하나의 문제인 다주간에서의 세원배분에 관한 문제를 볼 수 있다. 지금까지 본 바와 같이 주는 일정한 제약을 제외하고, 거주자가 주내외에서 획득한 소득, 비거주자가 주내에서 획득한 소득 및 주간통상에서 발생한 소득에 주에 귀속하는 범위내의 것에 대하여 과세하는 것을 볼 수 있다. 복수의 주에서 행해지는 사업에 대한 과세관할은 「소득분배원칙」에 따라 행해지고 있어 모든 주는 「소득분배법」을 채택하고 있다. 또한 법인기업이 주간거래(또한 해외거래)를 행한 경우는 多州에 따른 이중과세를 방지하는 의미에서 「주내원천소득」이라는 개념을 가지고 주별로 과세대상을 결정하지만, 그 결정방법에는 「개별배분법」, 「공식배분법」이 있으며, 대부분의 주에서는 「매세츄세스 방식」이라고 부르는 공식에 의해 배분을 행하고 있다. 또한 다수의 주에서는 과세상소득통일분배법(the Uniform Division of Income for Tax Purpose Act, UDITPA)를 채택하고 있으며, 납세자는 주가 채택하고 있는 공식과는 별도로 UDITPA의 규정을 적용할 수 있다.

주간의 조정에 대하여는 1969년 연방정부는 연방법에 의해 하나 군의 주에 「다주조세협정(the Multistate Tax Compact : M.T.C.)」을 채

여 해외에서의 반대론이 전개되었다.

택하고, 「다주조세위원회(the Multistate Tax Commission)」을 설치하여 「통일소득세원칙」의 제정을 도모하였다. 또한 주간의 세무협력을 위해 소득세, 소매매상세·이용세에 관한 정보교관협정도 체결하고 있다.

「매세츄세스 방식」에서는 재산·임금 또는 수입의 3요소에 의한 소득 분배가 행해지고, 실제 주내원천소득은 다음의 산식에 의해 결정된다.

$$\text{주내원천사업소득} = \text{순사업소득} * (\text{주내자산/순자산} + \text{주내보수/총보수} + \text{주내매상고/총매상고}) / 3$$

### (1) 재산요소

부동산, 동산, 임대자산이 재산에 해당되지만, 통상 부동산 및 유형 동산만이 재산평가대상으로 된다. 역사적으로 주식·사채·특허권 다른 무형자산은 재산요소에서 제외된다. 임대차재산은 납세자소유의 재산만으로 하였지만 사업용임대차재산으로 확대하였다. 그 가치 평가는 「순임대임차료의 배수」에 의해 결정된다. 또한 주간 이송중의 재산의 취급은 주에 따라 다양하다. 재산가치의 결정방법으로서는 시가(공정한 시장가액)에 의한 주, 「장부상의 취득가액에서 감가상각비를 공제한 금액」으로 하는 주, 「미상각취득원가 또는 장부상 취득원가」로 하는 주가 있는데, 일률적인 규정은 없다.

### (2) 지불임금요소

임금은 「보수」(UDITPA 정의)이며, 인적용역의 제공에 대한 임금·급료·구전 등을 가리킨다. 지불임금의 귀속결정은 「실업보상법모델」에 의해 용역제공이 모든 주내에서 행해지는 경우, 용역제공이 주의 내외에서 행해지고 동시에 활동기반이 주내에 있는 경우 등은 당해

종업원의 임금은 당해 주에 귀속한다.

### (3) 수입 또는 매출액 요소

일반적으로 용역제공, 임대차, 사용료 및 사업소득에서의 소득을 대상으로 한다. 1963년 4가지 방법의 분류를 정하였는바, 그 분류에는 ① 도착지기준(Destination Test) : 상품이 출하되어 수취되는 주에 귀속, ② 출하지기준(Origin Test): 상품의 출하처에 귀속, ③ 판매점교섭 기준(Sales Office Negotiation Test) : 판매교섭이 행해진 주에 귀속, ④ 판매활동기준(Sales Activity Test) : 판매활동을 행한 주에 귀속 등을 들 수 있다. 대부분 주에서는 ① 도착지기준을 채택하고 있다.

### (4) 특정산업에 대한 소득분배원칙

매세츄세스 방식은 원래 상품·제조업에서의 적용에 관하여 발전된 것이며, 1939년 국세협회(National Tax Association, NTA)에서는 「세가 지 공식이 제조업·상업에 종사하는 납세자이외의 납세자에게는 적합하지 않다」고 보고 하였는데, 이 중 공익사업, 보험사업 등에서 특칙화로 발전되었다.

## IV. 주세·지방세의 전체적 특징

### 1. 주·지방정부 세목의 역사적 배경

연방정부가 소득세 중심으로 된 이유는 역사적 경위를 가지는 헌법상 제약 및 주정부와의 관계에서 기인한다. 연방헌법 제1조 제2장 제3항 및 제9장 제4항에 의하면 「부동산세와 같은 전체의 직접세는 각 주의 인구에 따라 각주에게 배분하여야 한다」고 정하고 있고, 이와 같은 규정에 의해 연방정부가 부동산세를 부과하는 것은 현실적으로 곤란(결국 부동산세를 대부분 납입하는 주는 인구의 과다에 한하지

않는다)하다고 생각되어지며, 실제로 지금까지 연방정부가 부동산세를 부과하지 않았다. 이 헌법규정은 직접세의 하나인 소득세에도 적용되고, 1895년 연방최고법원에 의해 연방소득세에 대하여 주 인구에 비례하여 배분되지 않는 것은 위헌이라는 판결이 내려졌다. 이에 대해 연방정부는 헌법의 추가조항으로서 수정 16조<sup>50)</sup>를 정하여 위헌이 아니라는 방법을 취하고 있다.

간접세에 대하여는 상기의 헌법규정에 저촉되지 아니하므로 연방정부의 세목으로 할 수 있지만(실제 담배세 등 개별간접세는 현재에도 징수하고 있다), 포괄적인 소매매상세에 대하여는 이미 소매매상세를 주된 재원으로 하고 있는 주의 반대로 실현되지 않았다.

주가 소득세, 소매매상세를 중심으로 한 이유는 주정부는 미국헌법 제정이전부터 독자적으로 과세권을 행사하였다는 점, 결국 역사적으로 미국헌법에 과세권을 제한하는 요인이 적고, 비교적 자유로운 재량으로 과세대상을 선택할 수 있었던 것에 의한다. 또한 지방정부가 자산과세를 중심으로 하고 있는 것은 자산세라는 세목이 지역의 개별사정에 따라 유연하게 설정하는 것이 가능하였기 때문이다. 예컨대 특정지역에서 자산가치가 급상승하는 것에 의해 납세자가 세를 납부하는 것이 곤란하게 되는 경우가 있는 데, 이 때 지역별로 세율을 설정할 수 있는 구조의 방법이 납세자의 세부담 경감을 유연하게 대응할 수 있다는 등의 장점을 들 수 있다.

## 2. 중복세목과 구조

연방정부와 주정부의 과세권은 독립적이며, 연방·주간에는 세목의 중복을 볼 수 있다. 중복세목의 대표적인 예는 개인소득이지만, 주의

---

50) 헌법수정 제16조 『연방의회는 어떠한 원천으로부터 얻어지는 소득에 대하여도 각 주간에 배분하는 것 없이 동시에 어떠한 國勢조사 또는 그 이외의 인구사정에 관계없이 소득세를 부과징수할 권한을 가진다』고 1913년 발효.

개인소득세는 그 과세표준의 계산개시 수치를 연방개인소득세의 과세조정후 소득(Federal Adjusted Gross Income)에 두고 있는 주가 26개 주이고, 기타 주에서도 연방개인소득세의 과세소득(federal taxable income)이나 산출세액을 과세표준으로 하고 있는 주가 대부분이고, 양자의 과세표준은 상당히 일치하고 있다. 이 때문에 연방세제변경에 따라 주 재정(세입)은 큰 영향을 받을 수 있다. 또한 과세표준이 상이한 관계를 가진 것이므로, 세무조사 등에 있어서는 각주의 세무기관은 연방기관인 내국세입청(IRS)과 긴밀하게 연락되고 있다.

주와 지방정부에서 중복하여 과세하고 있는 대표적인 예는 소매매상이며 현재에는 33개주에서 지방정부에게 과세권을 부여하고 있다. 소매매상세는 기본적으로 주정부가 징수를 행하고 지방정부에게 배분되는 구조로 되어 있지만, 지방정부는 이 징수행위에 대해 계약 등을 통해 필요한 비용을 주정에 대해 지불하고 있다.

### 3. 세목에 관한 자유도

주정부는 연방정부와 독립한 과세권을 가진 것이 앞서 보았지만, 여기에서는 지방정부의 세목에 관한 자율정도에 대하여 살펴본다. 지방정부의 과세권은 주정부로부터 수권에 의한 것이다. 지방정부는 재정자치권을 관해서는 대부분 권한을 부여받지 않고, 주는 지방정부에 대해 『과세·지출에 관한 제한(Tax and Expenditure Limitations: TELs)』을 부과하고 있다.<sup>51)</sup>

#### (1) 세율등에 관한 제한

세율설정은 소매매상세 또는 재산세로 주요세목에 대하여는 범위의 자율로 되고 있는 경우가 대부분이고, 그 범위내에서는 지방정부의 자

51) 『재산세율의 전체적 제한 : 12주』, 『특별지방자치단체의 세율제한 : 30주』, 『지방세의 과세제한 : 27주』, 『재산평가증의 제한 : 6주』, 『일반수입증가의 제한 : 2주』, 『지출증가의 제한 : 8주』, 『공시요구 : 22주』(또한 4개주에서는 제한은 없다).

유도가 인정되는 반면, 각각 주정부의 입법의 범위내에 해당하거나 주에 따라서는 세제개정에 있어서 주민투표를 요한다고 하는 등의 특징을 들 수 있다.

또한 재산세에 대하여는 각 지방정부(카운티 정부에 의한 경우가 다수이다)가 그 재산평가를 행할 수 있는 경우가 대부분이지만, 주는 지방정부간의 평가를 균형화시키기 위해 자문기관(Equalization Agency)을 설립하고, 동 기관은 재산평가에 차이가 나타나지 않도록 균형비율(Equalization Rate)을 설정하고 있다.

## (2) 과세표준에 관한 제한

감면조치는 주정부로부터 강요되는 감면조치와 지방정부의 재량성이 인정되는 감면조치가 존재한다. 뉴욕주의 예를 들면, 의무적(Mandatory)으로 할 수 있는 「주의 재산」이나 「삼림」에 대한 재산과세의 면제에 대하여는 지방정부는 이러한 면제조치를 적용하는지의 결정권을 가지지 않고, 재량적인 면제조치에는 노령자의 면제조치 등이 있다. 또한 지방정부로부터 독자의 세면제조치를 행한 경우, 주정부의 승인을 받을 필요가 있다.

주 정부가 감면조치를 행한 경우 일반적으로 주가 결정한 감세에 대해 보전을 의무화하도록 하는 제도는 없다. 다만 캘리포니아 주와 같이 엄격한 지방재정사정에서 일시적으로 주정부로부터 지방정부에 대해 보전할 수 있도록 하는 예도 있다. 또한 뉴욕주에서도 「Mandatory」라고 부르는 보전조치를 행하고 있으며, 주에 의한 재산세의 감면조치에 의해 재원이 감소하는 학교구에 보조금을 지급하도록 하는 「STAR(School Tax Relief Program)」도 그 중 하나라고 할 수 있다.

#### 4. 州稅 및 지방세의 개요

##### (1) 소매매상세

미국에서는 소매매상세는 연방에서 과세하지 않는다. 과세단체는 각 주 및 각 지방정부이며, 현재에는 45개주 및 콜롬비아 특별구에서 과세되고, 지방정부(지방매상세)도 33개주에서 과세되고 있다. 소매매상세의 과세대상으로 되는 매상은 주로 유형동산의 이전·교환, 임차나 서비스의 대가 등이다. 소매매상세의 과세대상, 비과세항목의 취급 및 세액산정의 기초로 되는 과세표준은 각 주에 따라 상당히 다르며, 각 주에서는 『동산의 소매』를 과세대상행위로 하고 있지만 과세대상이 되는 『동산』의 범위도 각주마다 상이하다.

비과세대상자로서는 연방정부 또는 주정부, 지방정부 이외, 대부분의 주에서 교육·병원·종교·자산단체 등 비영리단체에 대한 재화·용역의 판매를 비과세로 하고 있다.

세율은 각주에서 결정되고, 각주의 지방매상세의 세율은 일반적으로 주법이 인정되는 범위 및 절차에 의거하여 각 과세주체에 따라 결정되지만, 주내에서 과세되는 매상세율에 대하여 일정한 상한을 두고 있는 주도 적지 않다. 표준세율을 보면 주세가 4-7%, 주세부분과 지방세부분을 합하여 4-11%로 구성된 경우가 있다. 기타 소득세의 세액공제 등 다양한 부담경감조치가 채택되고 있다.

지방매상세는 1994년 33개주에서 과세되고 있으며, 과세단체수(추정치)는 카운티 1,495, city정부 4,742, 특별구 등 101 계 6,338조직으로 되어 있고, 인구 10만인 이상의 도시로 보면 그 반수를 초과하는 116 단체에서 과세하고 있다. 일반적으로 지방매상세에 대하여는 주법에서 그 구조가 규정되어 있으며, 과세대상거래의 범위, 세율의 범위 등이 주법 등에 의해 규정되어 있다. 또한 지방정부가 지방매상세를 신

규로 과세하는 경우에는 사전에 주민투표에 의한 승인을 받을 것을 필요조건으로 하고 있는 주도 있다.

과세대상은 기본적으로 주의 소매매상세에 준거하고 있는 것이 다수이지만, 15개주에서는 과세대상에 차이가 있다. 또한 지방정부별로 세율을 설정하는 것이 가능하기 때문에 동일한 주내에서도 세율이 다르며, 과세하는 단계의 취급별로 과세하는지가 중요한 문제로 된다. 현재는 크게 「판매자(Vendor)기준」, 「배달(Deliver)기준」의 두 가지 방식이 채택되고 있다. 「판매자기준」은 판매자의 소재주에 의해 과세되는 것이며, 사업자측, 과세단체 측 쌍방에 기해 사무부담이 적다는 장점을 가지고 있다. 「배달기준」은 어디에서 구입한 것과 상관없이 배달시점이 과세단계로 보고 배달처의 세율이 적용되는 것이다.

징수업무에 대하여는 기본적으로 지방정부부분도 포함하는 주 정부에 의해 일괄하여 행해지지만, 지방정부가 독자적으로 징수하는 주도 있다. 주에 따라 소매매상세의 징수는 주 소매매상세·사용세와 병행하여 지방매상세를 징수하고, 과세단체로 배분하는지가 일반적이며, 지방정부측에서는 징수세액의 일정비율을 사무수수료로 하여 주에게 지불하는 경우가 다수이다.

## (2) 개인소득세

납세의무자는 거주자와 비거주자로 구분하고 거주자에게는 그 순소득전부가 과세대상으로 되며, 비거주자에게는 주내에 소재하는 자산 또는 주내에서 영위하는 사업으로부터 순소득만에 대하여 과세된다(비거주자에 대하여는 법인소득세와 동일하게 소득배분이 행해진다). 거주하고 있는 주와 사업을 행하고 있는 주가 상이한 경우에는 2개주에 의해 과세될 가능성이 있지만, 이러한 이중과세로 되는 것을 방지하기 위해 각 주는 인접 주와 조세조약을 체결하여 소득의 배분, 다른 주세의 세액공제 등의 조치를 채택하고 있다.



순소득의 산정시 공제항목으로는 대부분의 주에서 신고자격에 따라 일정금액 또는 소득의 일정율을 공제하는 정액방식인 선택적개산경비 공제(Optional Standard Deduction)과 공제가능항목의 실액을 공제하는 개별공제방식(Itemized Deduction)이 있다. 인적공제에는 납세자본인과 부양가족의 구분이 아닌 1인당 동액의 공제를 인정하는 주와 차이가 있는 주가 있다.

나아가 세액공제도 인정되며, 뉴욕주에서는 연방소득세와 상이한 형식으로 EITC(Earned Income Tax Credit)나 부양공제(Child Tax Credit) 등이 적용되고 있다.

세율은 주의 경우 연방소득세와 마찬가지로 누진과세를 하고 있는 것에 대해, 지방정부의 개인소득세의 경우는 임금·급여에 균일세율을 적용하는 경우가 대부분이다.

### (3) 법인소득세와 프랜차이즈세(Franchise Tax)

법인소득을 과세대상으로 하는 세목이며, 납세의무자는 주내 법인과 주의 법인으로 분류된다. 그 소득이 복수의 주에서 발생하는 경우 각각의 구분에 따라 소득배분에 의해 과세소득의 범위가 산정된다. 다수의 주에서는 학교, 종교단체, 자선단체 등의 비영리법인에 대하여 과세를 면제하고 있지만, 비영리법인이라도 그 영리사업에 대하여는 과세된다. 또한 다수의 주에서 은행업 또는 보험업에 대하여는 다른 법인과 상이한 과세를 행하고 있다.

과세표준은 순소득으로 하는 주가 다수이다. 대부분 전체의 주는 연방법의 규정에 따라 특별하게 공제되지 않는 한, 연방법법인소득세에 있어 연방에게 신고한 모든 순소득에 약간의 조정을 더하여 주법에 따른 순소득으로 하고 있다. 주내법인은 주내 원천으로부터 발생하였는지와 상관없이 전체의 순소득에 대해 과세되고, 주외법인은 주내 원천소득만에 대하여 과세된다.

세율에 대하여는 대부분의 주(31개주와 콜롬비아특별구)는 비례세율(Flat Rate)로 과세되고, 나머지 13개주는 누진과세를 행하고 있다. 또한 순소득을 과세표준으로 하는 특권세(Privilege tax) 또는 프랜차이즈세에 대해서는 최저한세가 규정되어 있다.

현재는 45개주와 콜롬비아 특별구에서 순수입에 대한 과세가 행해지고 있으며, 캘리포니아, 펜실베니아, 위스콘신의 3개주에서 직접법인세와 프랜차이즈세를 모두 과세하고 있지만, 납세는 어느 쪽인가 일방에 대한 납세의무를 부담할 뿐이다. 그 중 프랜차이즈 세라고 부르는 세목은 26개주에 과세되고 있지만, 그 중에는 뉴욕주나 캘리포니아주, 플로리다 주와 일단 수익에 과세하는 주의 프랜차이즈 세는 포함하고 있지 아니하다. 이 26개주의 프랜차이즈 세는 일시적 또는 주기적으로 발생하는 등록료(Registration Fee)를 말하지만, 또한 보다 일반적인 것은 자본주식에 대한 과세를 행하는 것도 있다. 대부분의 주에서는 이와 같은 세목의 세수에 대한 기여는 미약하며 델라웨어 주에서 15.7%, 루이지애나 5.7%의 순이고 10주에서는 1%미만이다.

#### (4) 재산세(Property Tax)

재산세는 동산 또는 부동산 등 자산(Property)의 가치를 과세객체로 하는 세이며, 주헌법 또는 주법의 규정을 의거하여 통상 지방정부가 자산의 소유자에 대해 과세하는 세이다. 재산의 개념에는 유동자산 등 유체재산이나 증권, 채권 등의 무체자산을 포함하므로 고정자산세가 아니라 재산세로 번역하는 경우가 다수이다. 과세대상으로 되는 자산은 부동산, 동산, 무체동산으로 구분하고 그 중 부동산은 전체의 주에서 과세되지만, 동산, 무체동산에 대하여는 주에 따라 그 상황은 상이하다.

자산평가를 첫 번째로 행하는 카운티나 지방정부이지만, 주정부는 자산평가 및 평가관의 교육, 주내에서의 평가액의 조정, 징수한 세의

배분, 이의신청의 대응, 각종제한의 설정 등 재산세제도 전반에 해당하는 지도감독을 행하고 있다.

평가에 대하여는 대부분의 주에서 거래가액을 이용하고 있다. 또한 주법에 의해 재평가를 행하는 기간을 정하고 있는 주가 대부분이지만, 매년 평가하는 주, 주의 얼마의 비율지역을 몇 년에 걸쳐 행하는 주도 있는가 하면, 단순히 미조정을 행하는 것만의 주가 있다.

지방정부는 평가나 세율 등에 대하여 자유도를 가지고 있지만, 대다수의 주에서는 전체 주적인 관점에서 각종의 제한이 설계되어 있다. 일반적으로 재산세의 세율은 각 지방정부가 필요로 하는 재산세 수입액을 당해 지역의 평가액에서 공제한 수치이다. 그것은 원래 지방정부에서 임의로 정하는 것이지만, 몇몇 주에서는 부과세율에 관한 지방정부의 재량권에 일정한 제한을 부여하고 있다. 기타 주의 관여에서는 재산세증수에 대한 상한설정, 예산의 증수자체에 대한 제한, 재산세수를 일정하게 하여 평가액의 상승에 병행한 세율을 저하시키는 세입통제방식(Rollback), 증세시에는 공개 청문회 등 요구하는 (Full Disclosure요구) 등을 들 수 있다. 또한 부동산 평가의 급상승에 의해 재산세를 납세할 수 없게 되는 것을 방지하기 위해 몇몇 주에서 부동산 평가액의 상승률에 일정한 제한을 두고 있다.

또한 35개주에서 주 차원에서 평가액의 균형을 행하는 기관을 두고 있다. 주에 따라서는 카운티나 타운레벨에서 일단 균형을 행하고, 그 후 주 차원에서 행하는 2-3단계방식을 취하고 있는 경우도 있다. 주에 따라서 정해진 각 지역의 평가액은 재산세수입 또는 주의 보조금을 각 지방정부에 배분할 때 기초자료나 채권발행의 상한액의 산출기초로 하여 이용된다.

비과세대상은 각주에서 주헌법 이나 주법에 의해 규정되어 있다. 또한 몇몇 주에서는 지방정부에게 그 권한을 부여하고 있는 주도 있다.

모든 주에서 정부소유의 자산은 재산세를 면제하고, 종교 또는 교육적 용도로 제공하는 자산, 자선사업을 위하여 자산, 병원·묘지·사적·삼림 등도 대부분의 주에서 과세대상에서 제외하고 있지만, 이러한 목적의 정의 및 범위에 대하여는 각 주에 따라 그 내용이 크게 다르다.

또한 경감조치는 주거용 주택에 관한 것이 일반적이며, 거주자 일반, 고령자, 저소득자, 퇴역군인, 미망인 등을 대상으로 하고 있다. 대표적인 조치로서 홈스테이트 프로그램과 서킷브레이크 프로그램을 들 수 있다. 홈스테이트 프로그램은 실제 과세표준액으로부터 일정액을 공제한 금액에 세율을 곱하여 산출한다라는 경감조치이며, 서킷브레이크 프로그램은 일정소득아래의 주민이 소유하는 주거의 재산세가 일정액을 초과하는 경우에 그 납부후 초과된 부분을 주정부가 주소득세의 환급등의 형태로 주정부가 지방정부에게 대신 환급해주는 것이다.

#### (5) 기타 세

##### 1) 법인특권세(Initial Fee and Taxes)

법인특권에 대해 부과되는 특권세이다. 비례세율(flat rate)에 의한 주도 있지만, 대부분의 주에서는 그 수권자본주식에 대한 일정한 세율이 정해지고 있다. 주내 법인은 설립, 증자 또는 합병시 부과되고, 주외 법인은 주내에서 사업을 행하는 인가를 받을 때 또는 증자시에 부과된다.

##### 2) 면허세(License Taxes)

사업·직업 또는 자유업에 종사하는 특권에 관한 개별간접세(법인의 경우는 프랜차이즈 세)로서 이 세는 주의 세입확보를 위해 과세되는 경우와 주 경찰권에 기해 단속하기 위해 과세되는 것으로 구성된다. 대표적인 세목에는 호텔점유세, 입장세 등이 있다.

3) 채취·생산세(Severance/Production Taxes)

천연자원을 채취·생산하는 특권에 대하여 과세된다. 과세표준은 채취·생산되는 석유, 석탄, 천연가스, 광석 등의 가액 또는 생산액이며, 일정비율 또는 Flat rate의 세율로 부과된다.

4) 위험물 폐기세(Hazardous Waste Taxes)

일종의 라이선스택스이며, 위험폐기물의 발생자, 처리시설의 소유자·조업자가 납세의무자이다. 이와 같은 세목은 24개주에서 부과되고 있다. 폐기하는 폐기물의 중량에 일정비율로 부과되는 경우가 대부분이다.

5) 자동차세(Motor Vehicles Taxes)

이 세는 자동차등록세(Motor Vehicles Registration Fees)와 운송사업자세(Carriers Taxes)로 구성된다. 자동차등록세는 고속도로를 이용하는 특권에 대하여 과세하는 것이며, 자가용차는 중량, 마력, 취득가액 등에 기해 과세되고, 상업차는 중량, 적재능력 등에 기해 과세된다. 농업자는 통상 면세이다.

또한 자동차등록세에 더하여 주내에서 행하는 사업으로부터 총수입, 중량·마일, 승객·마일, 중량·적재능력 등에 기해 과세되는 것이 운송사업자세이다. 이와 같은 세는 전체의 주에서 과세되고 있다.

6) 자동차연료세·가솔린세(Motor Fuel, Gasoline Taxes)

이 세는 주내에서 저장되어 판매되고 분배되는 가솔린 기타 자동차 연료에 대해 일정한 세율로 부과된다. 이 세목에는 연료이용세, 운할유세, 항공연료세 등도 포함된다.

7) 알코올음료세(Alcoholic Beverage Taxes)

알코올 음료의 용적 또는 알코올 음료에 포함하는 알코올 함유량에 따라 부과되는 세와 사용료로 구성된다. 모든 주에서 부과되고 있다.

8) 담배세(Cigarette Taxes)

이 세는 소매단계에서 소매가격에 대해 부과되는 세와 도매업자 및 소매업자에 대한 사용료 과세로 구성되며, 모든 주에서 부과되고 있다.

9) 체인상점세(Chain Store Taxes)

이 제도 사용료 과세와 직업세로 구성된다.

10) 부동산양도세, 저당권 등록세(Realty Transfer, Document Recording Taxes)

모든 주에서 과세되는 것은 아니지만, 사채·증서 및 저당권 등록세를 부과하는 주도 있으며, 부동산양도세를 부과하는 주, 또한 주식, 공사채 및 채무증서의 양도에 대한 인지세를 과세하는 주도 있다.

저당권등록세·증서등록세는 주식등록세보다도 일반적이며, 거의 모든 주에서 주된 채무가 주내의 부동산이 저당권으로 담보되는 경우, 그 한도에서 과세된다. 주에 따라서는 공사채에 관한 세나 토지에 대한 권리의 양도증서를 포함하는 것도 있다. 일반적인 과세표준은 실제의 대가, 재산의 가액 또는 증서에 따라 담보되는 채무 등이다.

11) 보험회사세(Insurance Gross Premiums Taxes)

보험회사세는 일반적으로 수령한 프리미엄(보험료수입)에 대한 세이며, 성질적으로는 사업특권에 대한 개별간접세이다. 과세표준은 대부분의 주에서 주내의 위험을 담보하는 보험에 한정하고 주내에서 체결되는 계약에 관한 프리미엄(보험료) 또는 주내법인이 수령하는 프리미

업을 포함한다. 대부분의 주에서 전년의 프리미엄을 과세표준으로 하며, 반환프리미엄 및 배당, 차익보험료 등의 공제를 인정하고 있다.

세율은 과세되는 총프리미엄에 대한 일정한 비율이며, 주에 따라서는 주내법인보다도 주외법인에 높은 세율을 부과하는 주도 있다. 또한 법인자산의 일정비율이 주내에서 투자되는 경우, 과세의 경감을 인정하는 주도 있다.

대부분의 주에서는 주외법인에 대한 과세에 있어 그 母州가 自州에서 설립된 법인에 대하여 과세하는 것과 마찬가지로 과세한다는 보복과세를 인정하고 있다.

#### 12) 상속세, 유산세, 증여세(Inheritance, Estate and Gift Taxes)

상속세는 특정의 수익자가 승계하는 유산의 상속분을 과세표준으로 하여 과세된다. 세율은 상속인의 종류에 따라 상이한 누진세율이다. 피상속인과의 관계에서 근친자가 저율의 세율이 적용된다.

증여세는 증여 등에 의한 재산이전에 대해 과세된다.

유산세는 사망인의 유산재단으로부터 생존자에게 재산을 이전하는 권리에 기인하여 사망인의 순유산에 대해 과세된다. 이러한 세는 사망에 의한 재산의 이전에 대해 과세되는 것이며, 재산세는 아니다.

#### 5. 연방에 의한 주·지방세 감세보전

기본적으로는 연방정부에 의한 주정부의 과세권에 대한 제한이 없기 때문에 감세조치에 대한 보전은 존재하지 않지만, 여기에서는 연방정부가 면세로 되고 있는 것에 기인하는 주 지방정부로의 보전조치를 서술하고자 한다. 이 보전조치는 통상, 연방보조금의 범위에 들어가는 것에 유의할 필요가 있다.

연방정부는 미국 최대의 부동산소유자이며, 그 규모는 국토의 거의 1/3, 77억5,300만에 이커에 달한다. 1978년 그 재산가치는 2790억달러로

평가되며, 국토의 23%, 건물 53%, 구조물 등 24%로 이루어져 있지만, 주·지방정부로부터 그 소유재산에 대해 주·지방정부의 재산세 등이 면세로 되고 있다. 연방의회는 그 주·지방정부의 유실(상실)이익을 보전하는 의미에서 부분적 또는 전부의 세금대체지급(Payment in lieu of Taxes : PILOT)을 행하는 책임을 부담하는 것을 인식하고 있지만, 현존하는 연방보조제도는 주·지방정부의 연방 과세면제권에 대한 보전조치를 체계적으로 행하도록 되어 있지 않다.

한편 주정부에 의한 지방정부에 대한 보전지원을 보면 뉴욕주에서는 STAR(School Tax Relief Program)이라고 부르는 세금감면조치와 교육원조 프로그램의 기능을 병행하여 가진 제도이다. 감세에 대하여는 2001-2002년에 26억달러의 감세효과가 있다고 하고, 학교구의 재산세 감면과 뉴욕시의 개인소득세 감면을 하고 있다. 학교구의 재산세감세는 1997년에 제도로서 제정되고, 2001년 현재 수급대상자는 65세이상의 연수입 6만달러이하의 거주자이며, 재산평가액이 5만달러인 경우 면제를 하고 있다. 그 감세효과는 1인당 평균 900달러이다. 한편 뉴욕시는 학교구의 기능을 시가 보유하므로 개인소득세 감세를 행하고 있다. 총액은 5억6,000만달러이고, 거의 뉴욕시의 개인소득세수의 10%를 점한다. 이 감세대책으로서 주는 School Tax Relief Fund를 설정하고, 학교구 뉴욕시에 대해 그 유실이익을 보전하고 있지만, 그 재원은 주의 개인소득세이다. 다만 배분에 있어서는 재산세율이나 학교원조제도와 같은 직접적인 상관관계가 아니라 부동산서비스국(Office of Real Property Service)에 의해 결정된다.

## 6. 일반세입양여제도

### (1) 일반세입양여제도의 도입

1972년 일반세입양여라는 재정조정제도가 미국 역사상 처음으로 도입되었다. 동 제도는 1971년 닉슨의 제안은 첫째 일반세입양여는 연



방개인소득세로부터 초년도(1972회계연도) 50억달러를 원천으로 하여 용도에 제한을 두지 않은 교부, 둘째 특별세입양여는 초년도 110억달러를 6개 분야에 대한 일반재원으로 교부하고자 하는 것이었다. 그 재원 중 10억달러는 연방개인소득세로부터, 나머지 100억달러는 현행 특정보조금지출로서 충당하고자 하였다. 6개 분야는 도시개발, 농촌개발, 교육, 직업훈련, 司法, 운수의 부분이었다.

1972년 주·지방정부재정원조법(the State and Local Fiscal Assistance Act of 1972)에 의해 일반세입양여는 제정되고, 특별세입양여 중에서는 직업훈련과 도시개발에 대하여 각각 종합고용·직업훈련포괄보조금 및 자치단체개발포괄보조금으로 1973년 및 1974년에 각각 성립되었다.

세입양여의 재원은 1972년 1월 1일부터 1976년 12월 31일에 걸쳐 5년간 총 302억달러이었다. 그것을 주정부에 3분의 1, 지방정부에 3분의 2를 배분하였다. 배분대상으로 되는 단체는 주정부, 일반목적 지방정부, 인디언부족 및 알래스카 원주민이며, 학교구 기타 특정행정목적 행정구는 그 교부대상이 아니었다.

각 주로의 배분은 통상 상원방식이었지만, 하원방식에 의한 계산이 초과한다면 후자에 의한다. 각주의 합계약이 각 교부시기의 세입양여를 초과한 경우는 조정율이 달라질 수 있다.

먼저 상원방식은 인구, 일반과세노력(주세·지방세세입과 주민의 개인소득과의 비율) 및 상대적 소득(국민일인당 소득과 주민일인당 소득과의 비율)의 세가지 요소이다.<sup>52)</sup> 또한 하원방식은 5가지의 요소, 즉 인구(22), 도시인구(5만이상의 도시인구의 수, 22), 상대소득(22), 소득세수입(17), 일반과세노력(17)으로서 각 요소별로 비중을 두었다. 상원방식은 지방에 유리한 반면, 하원방식은 도시에 유리하였다.

52) 이를 도식화 하면 다음과 같다.

배분총액 × (인구 × 일반조세수입계수 × 상대소득계수) / 분자의 全州計

## (2) 일반세입양여제도의 폐지

동 제도의 실시이후 연방정부의 부담이 크게 되어 1980년 레이건 정부는 연방정부의 기능자체를 축소하고 일반세입양여를 반대하였다. 1986년 레이건 정부는 이원적 연방주의의 입장에서 세입양여제도를 폐지하였던 결과, 1970년에는 포괄보조금을 포함하여 일반재원보조금이 전체의 약 4분의1에 달하였던 것에 비하여 1980년대에는 격감하였다. 특히 일반세입양여가 정지된 1981년에는 96억달러에서 68억달러로, 전면폐지된 1987년도에는 68억달러에서 21억달러로 격감하였다.

## (3) 세입양여제도 폐지에 대한 시사점

지방교부세제도의 개혁을 모색하고 있는 우리나라에 대해 세입양여의 성립과 폐지는 어떠한 시사점을 주고 있는지를 간단히 알아보고자 한다.

우선 단일제와 연방제라는 입헌적 정치체제 차이를 유의할 필요가 있다. 단일제 국가는 중앙정부의 역할에서 자원보장기능을 가진 재정조정제도의 필연성이 높지만, 이원적 연방주의와 같은 구조에서는 재정조정 필요악으로 보는 경향에 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 또한 재정조정제도의 운영에는 원천의 안정성이 필수적이다. 당초 연방개인소득세의 일정비율이라고 하였던 정부안이 재량적 결정사항으로의 변경을 할 수 없었던 것은 이중제도의 불안정성을 증가시키고, 조세양여가 아닌 세입의 단순한 양여로 되었던 것이었다.

나아가 권한배분과의 관련성이 없이 순수한 일반보조금이 정치적으로 보장되지 않은 것도 중요한 문제가 되었다. 세입양여는 우선지출이 정해졌더라도 그 규제가 느슨한 것으로 정치적으로도 지지를 얻을 수 없는 제도였다. 또한 배분공식은 행정기술적으로 처리하는 방법이 안정성이 높다는 것도 교훈을 들 수 있다. 정치적인 타협으로 결정된

세입양여의 배분공식이 결국 정치적 논쟁에 휘말리는 것은 바람직하지 아니하다는 것을 보여주고 있다.

마지막으로 지방정부 독자과세의 문제가 있다. 이원적 연방주의에서는 주의 독립적인 과세자주권은 헌법상 당연히 인정하며, 그 점이 조세양여로서의 재정조정 근거를 약하게 만드는 원인이다. 지방의 과세자주권이 우리나라에서도 대폭 인정된다면, 지방교부세의 대폭축소가 가능할 것이다. 그러나 단일제국가가 이를 인정하는지는 조세제도 전체를 통한 제도설계의 근간에 관한 문제이라고 할 것이다.

## 제 3 절 보조금

### I. 개 관

미국의 연방재정주의(Fiscal Federalism)는 원래 각 주들이 재원을 각출하여 연방차원의 행정수요에 충당하기 위한 목적으로 출발하였다. 그 이후 연방재정주의는 연방 주 지방간 수직적 자원 공유 및 균등화에 초점이 제한되었지만 점차 각 주간 재정격차를 완화하기 위한 수단으로도 활용되었다. 그 이후 연방재정주의는 연방정부로부터 지방정부에 직접 보조금을 지원해 줌으로써 미국 내에서의 인구이동(movement)으로부터 발생하는 다양한 문제점을 완화하는 차원으로 까지 확대변모 되었다.

연방정부의 주정부에 대한 이미 1837년에 미국 국고잉여금이 주인 구를 기초로 한 산식에 따라 배분된 사례가 있지만, 이에 앞서 1802년에는 보조금(grant-in-aid)가 아니라 토지양여(grant-in-land)라는 형식으로 연방소유지가 오하이오주에 양여된 예가 있다. 이러한 토지양여 방식이 연방보조금의 시발점이 되었다고 볼 수 있다.

그리고 현대적 의미의 연방정부가 주·지방정부에 대한 보조금지원은 남북전쟁시 the Morrill Act(1862)의 제정으로 시작되었다. 이 법은

연방정부가 보조금(grants)을 수여할 주 정부들에 대한 자격기준을 제도화하였다.

그 이후 1913년 미국헌법 수정 제16조에 의해 연방소득세가 인정되어 연방정부의 재정기반이 확립되었기 때문에 주정부에 대한 토지양여방식에서 보조금교부방식으로 전환하기에 이르렀다. 연방보조금은 1930년대에 본격적으로 시작되었고, 1960년대 이후 주정부를 경유하지 않고 지방정부에 직접교부하는 보조금방식을 적극적으로 활용하게 되었다.<sup>53)</sup>

1942년에는 25%, 1952년에는 31%로 된 정부간이전(주보조금 및 연방보조금)의 지방정부 일반회계수입(Local Government General Revenue)의 비율이 1977년에는 43%에 달하고, 세수의 42%를 상회하게 된 것은 연방직접보조금의 증대가 상당한 영향을 미친 것이라고 할 수 있다.

연방보조금을 수령하는 경우 주 및 지방정부는 일정한 연방규제에 구속되고, 대가없이 취하는 것이 아니다. 연방보조금에는 보편적으로 계획요건(Planning Requirement), 관리절차(administrative procedures), 감사기준(auditing standards) 등 사업조건(program condition)이 있으므로 주 및 지방정부 이에 따라야 한다.<sup>54)</sup>

주와 지방정부에 대하여 처음부터 부과된 의무적 요건의 대부분은 연방자금의 사용에 있어서 재정적·시책적 책임(fiscal and programmatic accountability)을 확보시키기 위해 부가된 조성요건(conditions of aid)이었다. 보조조건은 상세하고 특정된 것이며, 보조금교부를 받은 주 또는 지방정부로서 복수의 보조금 운영이나 조정을 곤란하게 하였지만, 이는 장기간 확립된 적법한 정부간 원칙(intergovernmental principles)에 기인한 것이었다. 법적으로도 주나 지방정부가 연방자금의 보조를 희

53) J. Richard Aronson and John L. Hilley, *Financing State and Local Government(Four Edition)*, The Brooking Institution, Washington, D.C., 1986 pp. 72-73.

54) David R. Beam, "Washington's Regulation of States and Localities: Origins and Issues", *Intergovernmental Perspective* Vol. 7 Issue 3, Summer 1981, pp.8-9.

망하고 이 조건에 따를 것을 결정한 임의적 계약체결로 판단된다.<sup>55)</sup>

또한 지방정부에 대한 주보조금(state grants)은 주가 재정능력이 열악한 지방정부를 조성하기 위해 자원을 재분배하고, 지역적 이해가 있는 재화 내지 긍정적 유출효과(positive spillover)를 가진 재화의 제공을 지원하고, 주의 과세기반은 일반적으로 지방정부보다 소득탄력적이므로 보조금은 수직적 균형을 달성하기 위한 수단으로도 의미를 가진다.<sup>56)</sup>

그러나 연방보조금에 대한 연방의 행정적 요구사항들이 중복적이고 과중하거나 상충적이기 때문에 지방차원에서 서비스의 전달이 효과적으로 이루어지는데 장애요인으로 작용하기에 이르렀다. 이에 연방정부는 1999년 연방재정지원관리개선법(Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999)을 제정하고 이를 개선하고자 하였다. 이하에서는 연방보조금의 운영 및 관리 등을 검토하고자 한다.

## II. 연방보조금의 운영 및 관리

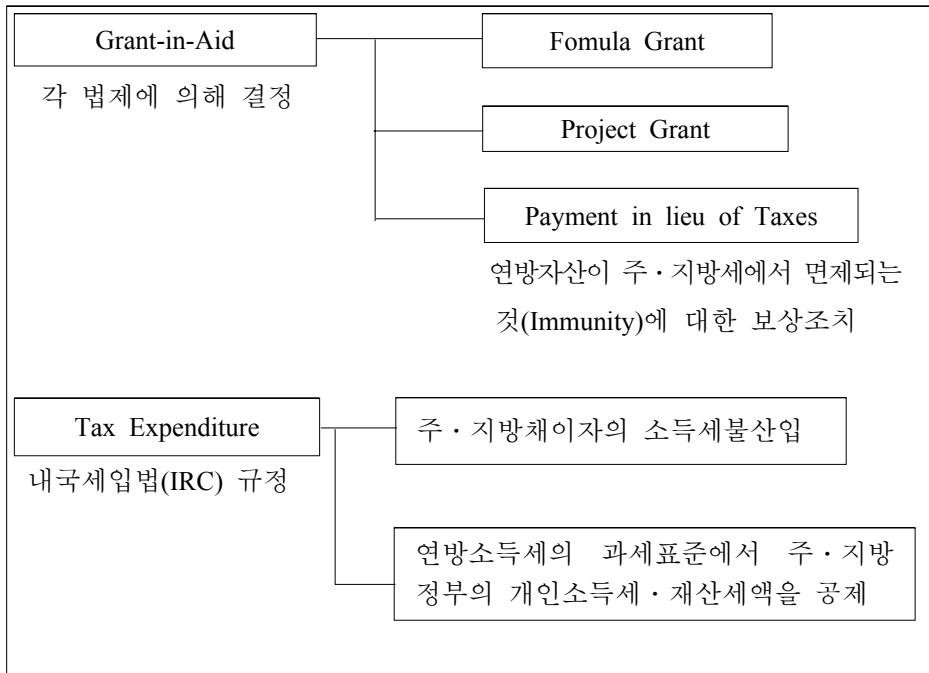
미국의 보조금제도는 특정목적용도에 한정된 보조금이 대부분을 차지한다. 주와 지방정부는 일반정부서비스를 행하는 중요한 헌법상의 책임을 부담하고, 공공교육·법령준수·도로·상하수도 등의 국내정책을 행하는 상황에서의 주요한 역할(Major Role)을 행한다. 연방정부는 그 역할에 대해 보조금(Grants), 보증(Loans), 세원조(Tax Subsidies)를 주·지방정부에 공급한다. 그 중에서도 보조금은 소득보장(Income Support), 인프라정비(Infrastructure), 교육, 사회서비스 등 국내 공공정책의 거의 전 범위를 담당한다. 동시에 연방지원은 조세지출(Tax Expen-

55) U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Improving Federal Grants Management - The Intergovernmental Grant System: An Assessment and Proposed Policies*, (A-53), ACIR, Washington, D.C., February 1977, pp.2-5.

56) Richard Aronson and John L. Hilley, *Ibid*, p. 78.

diture)에 의해서도 제공된다. 이는 연방세법상의 우대규정에 의한 연방세입상실(Revenue Losses)과 연방소득세의 과세표준에서 주·지방정부의 개인소득세·재산세액의 세액공제 및 공공목적의 주·지방채이자의 비과세조치가 있다.

<그림-4> 보조금의 개념적 분류



### 1. 법적 근거

연방정부가 주·지방정부에 보조금·교부금을 교부하는 근거는 연방헌법 제1조 제8조 제1항의 「일반복지목적을 위하여 조세, 관세, 수입세, 소비세를 부과징수 할 수 있다」라는 규정에 의한 것이다. 이 조항은 연방정부에 대한 일반적 과세권의 수여를 행함과 동시에 연방정부의 지출권을 규정하고 있다고 해석된다. 이 해석의 배경에는 연방

정부가 농업·사회보장사업 등의 수행을 도모하기 보다는 불량주택의 개량 등 지역개발사업, 의무교육, 도로건설 등과 같은 주 사업에 대한 재정지원이 정당하다는 사고가 깔려 있다.

## 2. 연방지원체도의 운영

연방정부는 연방지원프로그램에 관한 목록(CFDA : Catalog of Federal Domestic Assistance)에서 전체의 연방보조금프로그램을 총람하고 있다. 동 프로그램 목록은 1984년 공법(Public Law 98-169)에서 연방프로그램정보법(Federal Program Information Act)에 의해 행해지고 있다.

CFDA에 게재되는 프로그램 수는 현재 1788개이다.<sup>57)</sup> CFDA상에 연방보조금신청에 관한 응모방법 등에 대하여도 게재되고 있으며, 응모자는 CFDA에 게재된 프로그램의 내용을 확인하고, 응모조건에 따라 연방정부에 대해 스스로 책정한 사업계획을 제출하고 원조를 요청하고, 연방정부는 제출내용을 정밀조사하고 보조금을 지원할 것인가를 결정하도록 하고 있다.<sup>58)</sup>

이하에서는 연방보조금제도의 운영절차를 개략적으로 살펴보고자 한다.

연방보조금제도의 운영절차는 보조금이나 수혜자의 종류에 따라 특별한 경우도 있지만, 일반적으로 다음과 같은 절차를 거친다.<sup>59)</sup>

- ① 입법부의 승인 및 배정
- ② 연방보조금에 대한 공표
- ③ 비연방기관인 주·지방정부·개인등 지원부처에 지원서의 준비 제출

57) [http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.AGY\\_PROGRAM\\_LIST\\_RPT.show](http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.AGY_PROGRAM_LIST_RPT.show)(2008년 5월 20일 방문).

58) [http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.APPL\\_FED\\_ASSIST\\_DYN.show](http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.APPL_FED_ASSIST_DYN.show)(2008년 5월 20일 방문).

59) Grants Policy Committee, Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999 Public Law 106-107 Initial Plan, pp.10-11.

- ④ 선정(Award) : 프로그램의 요구사항 및 자격요건에 적합한 기관 지원자의 실적이나 경쟁적 평가 후 선택된 기관 등에 보조금 지원 결정
- ⑤ 선정후 과정(Post-Award) : 일반적 행정요구사항과 비용원칙 등을 포함하여 각 프로그램의 조건에 맞추어 수혜자들이 보조금사업을 집행
  - 선정후 과정에는 지불(payment)도 포함
  - 보조금사업집행과정 중 각 부처의 모니터 및 기술적 지원
- ⑥ 보고(Reporting) : 재정적 활동 집행성과 등 보고
- ⑦ 감사
- ⑧ 종결

### 3. 연방보조금의 분류 및 종류

연방에서 주정부, 지방정부, 비영리기관, 일반기업, 개인 등을 지원하는 프로그램에는 크게 재정적 지원 프로그램과 비재정적 지원프로그램으로 구분할 수 있다. 전자는 공식보조금, 사업보조금, 특정 사용 직접지급, 무제한 직접지급, 직접 대출, 보장대출, 보험 등이 있다. 후자는 재산과 재화의 판매·교환·기부, 재산·시설및 장비의 사용, 특별한 서비스, 자문과 상담, 기술적 정보의 보급, 훈련, 불만의 조사, 연방고용 등이 있다.

이하에서는 재정적인 프로그램의 정의 및 주요내용을 살펴보고자 한다.<sup>60)</sup>

- ① 공식보조금(Formula Grants) : 구체적인 계획(project)에 국한되지 않는 지속적인활동에 대하여 법이나 행정규칙에 의해 미리 설정된 배분공식에 따라 주정부나 지방정부 등에 자금을 배분하는 것을 말한

---

60) [http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.TYP\\_ASSISTANCE\\_DYN.show](http://12.46.245.173/pls/portal30/CATALOG.TYP_ASSISTANCE_DYN.show)(2008년 5월 25일 방문).



다. 2008년 현재 186개의 공식보조금 프로그램이 운영되고 있다.

② 사업보조금(Project Grants) : 일정기간 동안 구체적인 사업에 대하여 자금을 지원하는 제도로써 연구비, 장학금, 연구보조금, 훈련보조금, 실험실습보조금, 평가보조금, 계획보조금, 기술지원보조금, 조사보조금, 건설보조금 등이 있다. 연방보조금 중 사업보조금의 수가 가장 많은데, 2008년 현재 운영되고 있는 사업보조금 프로그램은 1036개이다.

③ 특정사용 직접지급(Direct Payments for Specified Use) : 이는 연방정부가 특별한 행동을 장려하기 위하여 개인, 사기업, 그리고 다른 사적 단체 등에 직접적으로 제공하는 재정적 지원을 하는데, 이 경우 수혜자가 특정 실행에 대하여 지원을 수령하는 조건에 의해 지급된다. 연방정부에 대한 용역 및 재화의 조달을 위한 요청된 계약은 포함하지 않는다. 2008년 현재 156개의 프로그램이 운영되고 있다.

④ 무제한 직접지급(Direct Payments with Unrestricted Use) : 이는 연방정부가 연방의 지원조건에 맞은 수혜자들에게 직접적으로 제공하는 재정적 보조를 의미하는데, 이 경우 자금이 어떻게 쓰여야 하는지에 대한 제한조건이 없다. 퇴직, 연금, 그리고 보상적 프로그램에 대한 지급도 이에 해당된다. 2008년 현재 48개의 프로그램이 운영되고 있다.

⑤ 직접대출(direct loans) : 이는 환급의 가능성이 높은 경우 일정기간 동안 연방정부의 자금을 대출해 주는 것을 말한다. 이 경우 이자의 지불을 요구할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 2008년 현재 43개의 프로그램이 운영되고 있다.

⑥ 보장대출(guaranteed/insured loans) : 이는 연방정부가 채권자에게 대출의 일부 또는 전부의 변제에 대한 보증에 동의를 해주는 프로그램이다. 2008년 현재 64개의 프로그램이 운영되고 있다.

⑦ 보험(insurance) : 이는 연방정부가 일정한 조건아래에서 손실에 대한 배상을 보증해주는 제도이다. 2008년 현재 11개의 프로그램이

운영되고 있다.

#### 4. 연방보조 프로그램에 관한 결정 및 배분

특정보조금의 세출수준규제, 보조금의 특정성, 보조금액의 결정방법 등에 대하여는 전적으로 개개의 프로그램기준에서 결정된다.

##### (1) 총액결정방법

연방보조프로그램 총액은 기본적으로 연방예산책정에 따라 결정된다. 매년 프로그램비용(보조금총액)의 견적 사업은 각 연방부처가 프로그램단위에 경제동향이나 인구변동요인, 전년실적 등 통계수치를 가지고 산출하고, 관련프로그램(타부처 소관의 것도 포함한다)의 법제 내용의 변경등도 가미하면서, 각 부처별로 총액을 예산관리국에 제출한다. 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)에 제출된 내용은 대통령의 예산교서에 제시되고, 연방의회에서 예산안의 의결을 거쳐 결정하고, 예산집행권한이 연방부처에 이관됨에 따라 주·지방정부에 대한 보조금을 지출할 수 있다. 따라서 주·지방정부가 연방보조정책에 대한 요구사항이 있는 경우에는 연방예산의 책정단계에서 연방의회 의원에 의해 행해지게 된다.

여기에서 연방보조금과 연방예산의 관계를 간단하게 보면, 연방보조 프로그램은 기본적으로 연방 각부처의 관할이며, 예산관리국은 개별 보조프로그램에 관여하지 아니한다. 통상 연방보조프로그램은 다음 세가지 방법에 따라 이루어진다.

##### 가. 매년 세출예산법(Appropriation Act)

미국의 전통적인 이원적 위원회제도 아래에서 각 입법위원회가 프로그램의 목적이나 수준을 규정하는 입법을 행하고, 세출위원회의 『예산권한』은 세출법으로부터 부여받는다.

### 나. 고정세출예산(Permanent Appropriation)

고정세출예산에 의해 수권된 프로그램은 각 입법위원회가 제정한 개별법에서 규정되어 있는 요건을 충족한 적격수급자격자에게 자동적으로 자금을 지급한다. 사회보장급부, 의료보조(Medicare), 아동요양보급(Child Nutrition) 등 대부분 개인급부프로그램은 이에 해당한다.

#### 다. 세출예산법과 고정세출예산의 혼합방법

개인급부에 관한 중 세출예산법에서 수권되는 것으로서는 식료배급(food stamp), 저소득자 의료보조 등이 있다.

각종의 사회보장급부 프로그램 중에 수급권리자가 법정되어 있는 경우는 연방정부가 재량적으로 교부할 수 없다. 개인급부인 자격 중에는 의료보조와 같이 주·지방정부에 보조를 하여 주·지방으로부터 개인에게 급부되는 것도 있지만, 연방은 직접 개인급부와 같이 일정액의 보조금을 「자동적」이고 「안정적」으로 수급하는 권리를 법적으로 정하고 있다. 또한 연차세출예산심의과정에서는 단절된 「특별회계(Trust Fund)」에 의해 관리되고, 소비자물가지수에 따라 급부율·보조율이 달라진다.

#### (2) 배분방식<sup>61)</sup>

연방보조프로그램이 가진 구조적 성격(예컨대 수급가능한 범위나 배분처의 범위)은 연방기관 또는 수급자의 보조금이용에 관한 재량범위에 영향을 미친다. 「수급가능한 행동의 범위」는 연방자금에 대한 보조금의 용도를 지시한다.

그 중에서 공식보조금은 개별법에 규정된 산식에 따라 수급자에 대하여 배분되고, 연방의회의 의결에 따라 배분공식을 정할 수 있다. 그

61) CBO, Federal Grants to State and Local Governments: Concepts for Legislative Design and Oversight, 2000 참조.

리고 사업보조금은 연방의회에서 연방부처에 대해 자금배분을 결정할 권리를 부여하고 있다.

보조금의 배분방법은 주·지방정부의 보조금을 사용하는 범위에도 영향을 미치므로 연방의회는 주·지방정부의 지속적인 행동을 지원할 것 같은 경우에는 공식보조금에 의한 경우가 다수이다. 보조금 배분의 성질에 따라 구분하면 다음과 같다.

<표-11> 배분성질에 따른 분류

	공식보조금	사업 보조금
지원방식	계속적 지원	특정목적 지원 한시적 사업
자금결정자	연방의회	연방부처

공식보조금은 연방의회가 이미 공식을 정하던가, 최소한의 공식 중의 변수를 토대로 보조금펀드를 수급자격자에게 배분하지만, 그 자금은 때로 다른 형태로(예컨대 사업보조금으로서) 배분되는 경우도 있다. 공식보조금에서 사용되는 변수로서는 저소득자인구, 장애자의 수, 기타 과밀주택 수 등이 있다. 보조금 프로그램을 관할하는 연방부처는 수급자측으로부터 제공되는 수치뿐만 아니라 상무성서비스국이나 노동통계국의 통계 데이터를 토대로 결정하고 있다. 공식에 포함되는 변수에 대하여는 각각의 수급자가 수취하는 자금배분액을 결정하는 중요한 요소이므로, 연방의회에서도 상당한 논의가 이루어지며 때에 따라 의회가 법률로 배분공식을 변경하는 경우도 있다.

공식보조금의 배분방식에는 다음과 같은 요소가 고려되고 있다.

가. 인구비율의 공정한 분배(Fair Share based on Population)

각주의 인구에 의해 배분되는 것이 공평하다. 인구통계는 이미 이용 가능한 객관적인 지표이지만, 인구를 지표로 하여 이용하는 것에는 두 가지의 약점·폐해가 있다. 첫째, 인가지표는 일반적이고 동시에 간접적인 지표이므로, 특정목적의 프로그램에는 부합하지 않는다. 둘째 인구조사가 10년 단위로 행해지고 있다는 점에서 정확한 인구를 파악하기 힘들다. 인구의 통계에 관하여는 서비스국이 발표하는 인구 추정으로 산출한다.

나. 과세노력에 기초한 공정한 분배(Fair Share based on Tax Effort)

연방세의 지급액 비율에 따라 보조금은 각 주에 분배한다.

다. 서비스요구(Needs for Services)

배분원칙은 『요구에 의해 배분하여야 한다』는 것으로 서비스요구의 지표는 대부분의 경우 빈곤층이하의 인구수와 취학연령의 인구로 이루어진 인구통계에 의한다.

라. 재정균형(Fiscal Equalization)

자주재원을 통해 다양한 공공서비스의 자원충당을 하는 주·지방정부의 능력에 따라 배분한다. 재정능력을 평가하기 위해서 우선 일반적인 지표는 『1인당 수입』이다. 이 지표는 총인구를 총 개인소득으로 나누어 계산되지만, 이용가능한 통계가 있고 적합한 지표로서의 기능을 하고 있다. 다만 이러한 것이 정확한 재정능력을 보여주지 못한다는 단점이 있다.

마. 실제 총비용(Actual Amount of Cost)

이 요소는 몇몇 주 또는 지방정부가 다른 고도의 서비스비용에 직면하고 있다는 사실을 반영하고 있다. 일반적으로 수급자의 비합리적

인 면을 조력하는 예로서 이 대응이 필요하다는 보조금은 연방은 주·지방정부의 부담에 대하여 가능한 부분을 부담한다. 무제한(Open-Ended) 프로그램은 배분에 있어 전통적인 공식을 사용하지 않고, 대신 미리 결정하고 있는 매칭율 (Matching Ratio)을 사용하여 보조금액을 결정한다. 이와 같은 방식은 연방정부와 주·지방정부의 비용배분의 방법이라고 할 수 있다. 무제한 보조금은 주·지방정부의 서비스 능력을 증가시키지만, 그 지출액을 예견하는 것이 어렵고, 국가적 차원에서는 재정적 불투명이라는 문제를 야기시키는 문제도 있다.

#### 바. 목표설정과 연방보조(Targeting and Federal Aid)

목표설정이라는 선별된 그룹의 수급자에게 배분을 집중하는 것이다. 첫째, 지리적인 목표설정을 들 수 있다. 지리적 목표설정은 일정지역이나 단체의 규모, 지역의 특성에 따라 자금을 배분한다. 둘째, 정치구획적 범위에 의한 목표설정이다. 이는 비교적 저소득층의 인구 등과 같이 주민을 구분하여 배분하는 것이다. 연방의회는 목표설정에 따라 배분을 행하는 경우가 다수 있으며, 어떤 경우에는 수급자의 형태를 세분하여 규정하여 필요한 주민에 대하여만 수급하도록 한다거나 주·지방정부의 특정 활동(예컨대 공공주택)을 지원하는 것을 들 수 있다.

#### (3) 연방보조율

연방보조금에서의 연방보조율은 각 프로그램별로 규정되어 있다. 프로그램에 따라서는 100% 연방자금에 의한 경우도 있지만, 각 주에게 상당 부분의 부담을 요구하는 경우도 있다. 의료보조의 예를 보면, 연방보조비율은 50% -83%로 규정되어 있으며 그 비율은 각 주에 따라 상이하다. 자금분배에 사용되는 지표로는 주의 의료지원비용, 3년간 평균 주의 1인당 소득이다.<sup>62)</sup>

---

62) 93.778 Medical Assistance Program.

#### (4) 지출수준의 강제방법

주정부 등의 재정지출에 대한 규제라는 관점에서는 대응요구(Matching Requirement)와 노력유지요구(Maintenance of Effort)의 두 가지 방식을 들 수 있다.

##### 1) 대응요구(Matching Requirement)

보조프로그램 중에는 연방보조를 받은 조건으로서 주·지방정부에 대하여 연방보조금에 상응하는 주·지방정부의 금전적 지출이나 물적 지원을 요구한다. 대응요구는 다음과 같은 목적을 두고 있다. 우선 주·지방정부의 재정능력(지출)에 따라 새로운 프로그램이나 기존 프로그램의 펀드 증액을 삭감하는 것이다. 이 요구는 주·지방정부가 새로운 재정적인 의무를 받아들이기 쉽도록 하기 위해 보조프로그램이 개시되는 시점부터는 주·지방정부의 부담이 낮게 하고, 시간이 지남에 따라 부담률이 상승하도록 정하기도 한다. 다음으로 연방보조금의 관리운영을 보다 효과적으로 행하기 위하여 장려하기 위함이다.

위 요구의 예로서 고속도로계획과 건설프로그램(Highway Planning and Construction)이 있다. 이 프로그램은 州間 고속도로 프로젝트에 관하여 연방보조가 90%까지 지원하고, 나머지 10%는 각 주가 부담하도록 하고 있다.<sup>63)</sup>

##### 2) 유지노력요구(Maintenance of Effort)

유지노력요구(MOE)는 연방보조금의 교부조건으로서 수급자(주·지방정부)에 대해, 특정 행정분야에서 그 이전의 수준의 재정노력을 유지하는 것을 정책적으로 요구하는 것이다. 다시 말하면 수급자가 이 요구를 수행하는 경우 동 수준의 서비스를 제공하고, 이 요구를 통해

63) 20.205 Highway Planning and Construction.

연방보조총액을 억제하기 위함이다.

#### (5) 연방의회의 보조금 프로그램 관리

연방보조금제도의 목적은 국가 정책의 추진에 있지만, 개개의 프로그램은 그 효과와 효율성의 추구가 필수적이다. 연방부처는 그 프로그램의 결과를 판단하면서 보조프로그램의 존속을 판단하여야 한다. 이에 따라 연방의회는 연방부처가 그 효과를 양적으로 측정하기 할 수 있도록 정부실행성과법(Government Performance and Results Act of 1993, GPRA)을 1993년에 제정하였다. 다만 기존사업으로의 추가보조를 행하는 프로그램 등의 경우 기존의 보조프로그램과 연방자금이 혼재하게 되어 그 효과를 판단하기 어렵다는 문제가 안고 있다. 이를 보다 개선하기 위해 후술하는 연방재정지원관리개선법을 제정하여 연방보조금제도를 보다 효과적으로 관리하고자 하였다.

### Ⅲ. 연방재정지원관리개선법

미국 의회는 연방보조금제도를 보다 효과적으로 관리하고자 1999년 “연방재정지원관리개선법”(Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999)을 제정하였다.

#### 1. 도입배경 및 목적

연방재정지원관리개선법은 다수의 연방보조금에 대한 연방의 행정적 요구사항들이 중복적이고 과중하거나 상충적이기 때문에 지방차원에서 서비스의 전달이 효과적으로 이루어지는데 장애요인으로 작용하고 있어 이를 단순화하여 개선하고자 하였다(동법 제2조).

동법의 목적은 연방재정지원프로그램의 효과와 성과를 개선하고, 연방재정지원에의 지원 및 보고 요구를 단순하고, 대중에게의 서비스전



달체계를 개선하고, 그리고 서비스전달에 책임을 지고 있는 기관간의 조정을 강화하고자 한다(동법 제3조).

또한 동법 제5조 a항에서는 각 연방부처들이 다음과 같은 의무를 부과하고 있다.

- ① 연방재정지원프로그램에 대한 지원, 관리, 보고의 절차의 단순화
- ② 관할 부처간의 능동적 참여
- ③ 공통적 지원 및 보고체계의 적절한 기관 활용
- ④ 각 부처의 책임을 수행할 선도적 부처 공무원의 지정
- ⑤ 각 부처가 관리한 연방재정지원프로그램의 자금에 대한 지원자의 전자적 신청 및 그 사용에 대한 보고
- ⑥ 연방재정지원의 수급자에게 연방보고요구에 대응하는 시간적으로 완전하고 고도의 정보제공
- ⑦ 정부실행성과법 아래에서 각 부처의 목표달성을 위한 실행 및 수립에 대한 연방재정지원 수급자의 협력

그리고 동법 제6조에서는 연방예산관리국의 의무를 다음과 같이 부과하고 있다.

- ① 비연방단체를 위한 연방재정지원행정관리 절차와 보고요건을 단순화 강화
- ② 연방재정지원프로그램의 정보수집과 자료공유의 연방부처와 지방정부간 협력개선
- ③ 연방재정지원 수급자로부터의 연방부처가 수취한 정보의 시의성, 완전성, 질적 개선

## 2. 주요 내용

동법에서는 연합부처(interagency)의 협력을 요구하고 있다. 이에 따라 예산관리국(Office of Management and Budget)의 재정국장(the Chief

Financial Officers)은 보조금관리위원회(the Grants Management Committee)가 동법의 목적을 수행하기 위한 연합부처의 조정업무를 수행한다. 보조금관리위원회는 4개의 실행조직(workgroups), 즉 선정이전(pre-award), 선정이후(post-award), 감사 및 감독(audit oversight), 전자과정(electronic process) 실행조직 등과 이외에 실행조직의 전 과정을 감독하는 일반정책 및 감독팀을 조직하고 있다.

또한 연방보조금제도의 주요과정에 따라 동법의 실행을 위하여 추진한 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>64)</sup>

①연방보조금에 대한 공표

- 각종 정보 및 지원서류에 대한 접근성 개선
- 완전한 담당부처에 대한 정보제공 이름 전화번호 e-mail주소 등
- CFDA(Catalog of Federal Domestic Assistance)에 모든 보조금의 번호 제공
- 고지에 있어 통일된 양식과 분명한 언어활용
- 지원준비 및 제출에 대한 충분한 시간제공
- 선정에 소요되는 시간명시
- 비용분담이 평가에 요인이 되는지를 명시
- 지원서제출 갱신 보고시기에 시차를 둠

②지원(applications)

- 동일한 목적의 프로그램에 대한 표준지원양식의 활용
- 유사한 목적에 대한 프로그램의 요건들을 공통화
- 지원시 제출하는 정보를 축소
- 예산정당화에 대한 표준화

---

64) Grants Policy Committee, *ibid*, pp.13-25(권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 234-237면 이하 재인용).

- 일관되고 정확한 지원에 대한 지시개발
- 자세한 정보를 요구하지 않음
- 증명서 및 확인서 양식의 표준화
- 전자적으로 지원할 수 있도록함 연방보조금의 지원을 받기 위한 주정부 지방정부 개인등 online으로 지원

③선정(Awards)

- 선정에 대한 표준화된 양식 활용
- 선정시 내적으로 일관된 요건 마련
- 지원서 제출과 자금지원사이의 기간을 단축
- 적시에 탈락을 고지하고 탈락이유를 제시
- 전자적으로 선정에 대한 고지

④보고(Reporting)

- 전자적으로 보고할 수 있도록 함
- 통일되고 간소화된 보고서양식 적용
- 재정보고서 제출기한을 90일로부터 120일로 연기
- 보고요건들을 통합하고 간소화
- 동일한 보고서를 여러 곳에 보내지 않도록 함

⑤지급(Payment)

- 지급체계를 간소화
- 통합된 지불체계를 표준화

⑥계약조건 및 일반행정의 요구사항(Terms and Conditions and General Administrative Requirement)

- 계약조건의 표준화
- 예산과목의 변경에 대한 신축성강화

-자금이월에 대한 일관된 정책수립

⑦비용원칙(Cost Principles)

-배분방법 간접비용에 대한 해석 등이 일관성을 갖도록 함

-연방의 비용원칙들간의 일관성 증진 혹은 통합

-보고에 필요한 시간과 노력의 축소

⑧감사(Audit)

-추가적인 가이드라인 제공감사에 대한 더 좋은 정보제공등

-하나의 감사과정을 요약한 문서개발

-연방부처들이 보조금의 수혜자들이 아닌 FAC(Federal Audit Clearing house)에서 자료를 구하도록 함

-FAC과정을 단순화

#### IV. 연방보조금의 구체적 사례<sup>65)</sup>

연방보조금 중 공식보조금과 사업보조금을 중심으로 사례를 살펴보고, 공식보조금 중에서도 포괄보조금의 형태를 구분하여 고찰하고자 한다.

##### 1. 공식보조금

###### (1) 의료보조프로그램(Medical Assistance Program : Medicaid)<sup>66)</sup>

보건복지부에 의해 운영되는 동 보조금사업은 (Grants) 2007년도 2,003억달러이고, 2008년 추산은 2,004억달러에 이르고 있다. 동 보조금의 목적은 자격요건에 맞는 개인들의 의료비용에 대하여 보조하는 것을

65) 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 255면 이하 참조.

66) 93.778 Medical Assistance Program.

목적으로 한다. 수혜자들은 연방정부의 행정명령에 따라 각주정부별로 제정된 자격요건을 갖춘 자들로서 저소득의 65세이상 노인, 장애인자녀가 있는 가정의 구성원 등과 저소득 임산부 및 자녀 등이다.

재원배분은 사회보장법(Social Security Act, Title XIX)에 의해 배분되고, 주정부의 대응투자를 요구하고 있다. 연방은 의료서비스비용의 50~83%를 담당하고 나머지는 주정부에서 부담하도록 하고 있다. 각주별 배분에는 각 주의 의료지원 세출규모, 3년 평균 각주의 1인당 소득 등을 고려하고 있다.

### (2) 고속도로계획 및 건설(Highway Planning and Construction)<sup>67)</sup>

동 보조금은 교통부(department of Transportation)에 의해 운영되고, 보조금의 규모는 2007년도 260억 달러이다. 동 보조금은 교통형평법(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act)에 규정되어 있다.

동 보조금의 목적은 각주의 교통담당부처들에게 통합되고 상호연결되는 운송체제의 계획과 건설을 하는데 재정적인 보조를 하는 것이고, 대부분 공식보조금으로 운영되나 일부는 사업보조금으로 운영된다. 재원의 배분은 대부분 공식에 의해 이루어진다.

### (3) 국가학교급식프로그램(National School Lunch Program)<sup>68)</sup>

동 보조금은 농림부(Department of Agriculture)에 의해 운영되고, 보조금의 규모는 2007년기준 78억달러에 달한다. 동보조금사업의 목적은 학생들에게 유용한 학교 급식프로그램을 제공하기 위해 각주에 현금 및 기부를 통하여 보조하는 것과 국내 농산물소비를 장려하기 위함이다. 또한 동 보조금은 국가학교급식법(National School Lunch Act)에 의해 운영되며 그 배분도 동법에 따라 이루어진다.

67) 20.205 Highway Planning and Construction.

68) 10.555 National School Lunch Program.

(4) 지역개발포괄보조금(community development block grants/state program)

주택 및 도시개발부(Department of House and Urban Development : HUD)에 의해 운영되고 있는 공식보조금의 지원형식을 띠고 있다. 동 보조금은 2007년 기준 26억달러의 규모를 나타내고 있다. 그리고 동 보조금은 주택지역개발법(Housing and Community Development Act of 1974)에 의해 운영되고 있다.

동 보조사업의 목적은 저소득자들에 대하여 주택, 적정한 삶의 환경, 경제적 기회의 제공 등을 통한 도시지역의 개발에 목적이 있다. 또한 저소득가정 혜택, 빈민굴화(slum)의 방지, 지역의 보건 및 복지에 대한 심각한 위협 등 긴급한 지역개발에 대한 수요충족이라는 국가적 목적(National Objectives)에 합당하여야 한다.

동 보조금의 수혜자는 주택지역개발법 제8조에서 정한 저소득가정에 해당되는 자들이고, 동 보조금의 배분은 주택 및 지역개발법의 106조에 의해 이루어지며, 다음과 같은 두 공식이 활용되는데, 이 중 많은 액수를 균등화하여 배분한다.

-공식1:(인구25%), 빈곤의정도(50%),밀집의 정도(25%)

-공식2:(인구20%), 빈곤의정도(30%), 주택의 연한(50%)

2. 사업보조금

(1) 농업연구에 대한 경쟁적 보조금(Grants for Agricultural Research-Competitive Research Grants)<sup>69)</sup>

이 보조금은 농림부(Department of Agricultuer)에 의해 운영되고 있으며 2007년기준 그 규모는 1억 7천만 달러이다. 또한 동 보조금의 목적은 농업의 주요요소들에 대하여 국가적, 지역적, 多州的 문제를 해결하기 위해 연구나 교육 등에 지원하기 위함이다.

---

69) 10.206 Grants for Agricultural Research\_Competitive Research Grants.

동 보조사업은 대응투자를 요구하고 있지 않다. 그리고 보조금수혜자 혹은 사업선정은 과학적 실적, 예 창의성 및 혁신성, 미국농업에 대한 지식적 기여능력, 개념적 적정성, 목적의 명료성, 방법론의 적정성, 실현가능성, 성공가능성 등, 인적 물적자원의 자질, 프로젝트의 기획 및 운영, 제안서의 미국농업의 개선에 대한 적정성 등을 기준으로 한다.

(2) STAR프로그램(Science To Achieve Results (STAR) Fellowship Program)<sup>70)</sup>

동 보조금은 환경보호부(Environmental Protection Agency)에 의해 운영되고 있으며, 2007년 기준 그 규모는 750만 달러이다. 동 보조사업의 목적은 환경관련 연구자를 위한 연구지원으로서 환경관련 법에 의해 지원하고 있다.<sup>71)</sup> 동 보조금의 수혜자는 개인, 학생, 졸업생, 실습생 등이다.

## 제 4 절 지방채 제도

### I. 개 관

#### 1. 주·지방채의 의의

주·지방채(state and local government debt, state-local bonds)는 주 또는 지방공공단체(시군구, 카운티, 학교구, 사업특별구)가 채권발행 등의 형태로 행하는 차입이다. 미국에서는 19세기 초부터 자치단체가 도

---

70) 66.514 Science To Achieve Results (STAR) Fellowship Program.

71) National Environmental Policy Act of 1969, Section 102(2)(F); Clean Air Act, Section 103, 42 U.S.C. 7403; Clean Water Act, Section 104, 33 U.S.C.; Solid Waste Disposal Act, Section 8001, 42 U.S.C. 6981; Safe Drinking Water Act, Section 1442, 42 U.S.C. 300j-1; Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, Section 20, 7 U.S.C. 136r; Toxic Substances Control Act, Section 10, 15 U.S.C. 2609.

로나 학교, 하수도 등 사회자본의 정비를 위해 지방채(municipal bonds)를 발행하여 재원조달을 행하였다. 이에 더하여 주도 州債를 발행하도록 되었지만, 20세기 초시점에서 주채의 발행잔고는 지방채의 잔고의 10%를 넘지 않았고, 당초 주·지방채의 중심은 지방채였다. 그와 같은 배경에서 현재에도 지방채가 주·지방채로 총칭되지만, 여기에서는 주정부의 채권발행에 의한 자금조달과 지방공공단체를 구분하여 논의하는 부분도 있으므로, 주채, 지방채 혹은 주·지방채라는 표현으로 사용하기로 한다.

주 또는 지방공공단체가 주채 또는 지방채를 발행하여 자금을 조달할 목적은 주로 다음 세 가지로 요약된다.<sup>72)</sup>

① 사회자본정비를 위한 자금조달

학교 또는 도로, 상하수도 등 사회자본의 정비에는 상당한 비용이 필요하고, 그것을 건설시 연도의 세금 등으로 일시에 조달하기 어렵다. 또한 수익과 부담의 균형으로부터 고려하더라도 비용의 일정부분을 공채에 의해 조달하고, 부담을 장래로 이연시키는 것이 공평하다. 또한 미국의 주·지방공공단체의 경우 연방정부와 다르고, 주헌법이나 주법에 의해 경상예산에 있어 적자 마이너스가 금지도 있는 경우가 다수이다. 따라서 원칙적으로는 주·지방채의 발행이 인정되는 것은 자본 예산의 범위내에서 이며, 실제 전통적으로 공공시설정비를 위한 재원조달을 목적으로 하게 되었다.

주·지방의 지출은 2002년도의 경우 약 2,600억달러인데, 그 중 50%인 약 1,300억달러가 일반채원보증채(general obligation bonds)라고 부르는 주·지방채에 따라 재원조달이고, 나머지 50%는 30%가 연방지출금, 20%가 지방세 등이다. 일반채원보증채에 의해 정비되는 사회자본은 넓게 불특정 다수의 주민이 이용하고, 사용료 또는 입장료 등을

---

72) Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, Thomson, 2006, pp.231-234.



징수하여 운영하는 것이 바람직한 공공성이 강한 것, 구체적으로는 도로나 학교 등을 중심으로 기초적인 사회자본이다.

### ② 개인 또는 기업, 단체 등 용자자금의 조달

최근 개인 또는 기업, 단체 등 민간의 경제주체로의 자금용자를 목적으로 발행할 수 있는 국고채(revenue bonds)가 주·지방채 전체의 중에서 중요한 위치를 점하고 있다. 국고채는 유료도로나 공항 등 사업수익이 기대되는 공공시설의 정비에 이용되는 경우도 있지만, 이와 같이 민간으로 용자자금을 얻기 위해 발행되는 경우도 있다. 국고채의 이자는 일정조건·제약아래에서 연방소득세가 면세로 되므로, 면세적용을 받지 않는 경우와 비교하여 저율이율로 채권을 발행할 수 있다. 그래서 주나 지방공공단체는 채권발행에 의해 받은 자금을 개인 또는 민간기업, 단체 등에 국고채와 동일한가 혹은 약간 높게 설정한 이율로 전대한다. 전대의 전형적인 것은 주택대출이나 학생장학대출, 산업개발용자 이지만, 개인 또는 민간기업, 단체 등에 의해서는 민간의 대출이나 사업채발행 등보다도 저렴한 비용으로 자금을 조달할 수 있다.

### ③ 일시적인 자금조달 등을 위한 차입

주나 지방의 세출은 연도개시와 동시에 시작하지만, 주세 또는 지방세 등은 특정의 납부시기가 결정되어 있다는 등 지출이 이루어지는 시점과 세수 등 세입이 실제로 들어가는 시점과의 시간적 차이가 있으며, 그 때문에 일시적인 자금부족이 발생하는 경우가 있다. 그러한 때에는 단기채를 통해 자금조달을 한다. 단기채는 연도말까지 상황이 이루어지고, 동일회계연도내에서 수지균형을 붕괴하는 것이 아니다. 이외에는 금리가 저하되는 때, 이율이 높은 시기에 발행한 채권을 상환하고, 저리의 이율전환을 통해 장래 재정부담을 경감하기 위해 단

기채를 발행하여 필요한 자금을 확보하는 경우도 있다.

## 2. 주·지방채의 종류

### (1) 발행주체에 의한 구분

주·지방채는 발행주체에 따라 주채와 지방채, 상환기간에 따라 장기채와 단기채, 상환자원에 따라 일반채원보증채와 국고채로 구분된다. 우선 발행주체에 따라 주채와 지방채가 있다. 주채는 주정부와 주공영기업, 州공사(state authority), 지방채는 지방공공단체와 지방공영기업, 지방공사(local authority) 등이 발행한다. 지방공공단체에는 시군구, 카운티, 타운십 및 타운, 학교구 등 특정의 사업을 운영하는 특별구 등이 있으며, 그 총수는 87,000단체를 초과한다. 기본적으로는 50주와 이러한 지방공공단체 전체에 기채가 있지만, 실제로 주·지방채의 발행을 행하고 있는 곳은 약 37,000단체이다.

### (2) 상환기간에 의한 구분 : 장기채와 단기채

상환기간에 의한 구분으로서 상환기간이 1년 이상의 것을 장기채(bond), 1년 미만의 것을 단기채(note)라고 한다. 발행의 목적에 따라 서술한 바와 같이 단기채는 본질적으로 일시적인 자금조달을 위하여 발행되고, 3개월, 6개월을 상환기간으로 하는 것이 대부분이다. 장기채는 사회자본의 건설이나 민간의 대부자금의 조달 등 광범위한 목적으로 이용되고, 10년물, 20년물, 30년물이 다수이다. 2002년 기준으로 신규 발행액의 90%이상이 장기채이며, 발행잔고도 그 대부분 장기채(주전체 97%, 지방전체 98%)이다.<sup>73)</sup>

---

73) U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Economic and Statistical Abstracts of the United States 2006*, Table 433.

## (3) 상환재원에 의한 구분 : 일반재원보증채와 국고채

장기채는 무엇을 원리상환의 재원으로 하는가에 따라 일반재원보증채와 국고채로 구분된다. 일반재원보증채는 학교나 도로 등의 공공시설정비의 자금조달을 위해 발행된다. 공공시설로부터의 수익과 부담에 관한 세대간 공평성의 확보나 정비를 요하는 막대한 자금을 조세만으로 조달할 수 없기 때문에 발행되며, 이른바 건설지방채라고 하고 원리(元利)는 주세 또는 지방세를 기본으로 하며 일반재원에서 상환된다. 주나 지방공공단체의 일반재원에 의해 보증되는 것을 일반재원보증채라고 부른다.

다른 한편 국고채는 사업수입이 발생하는 운영이 이루어지는 특정의 시설의 정비나 개인 또는 민간기업, NPO등의 단체에 대한 융자를 행하는 때에 각각 자금을 조달하기 위해 발행된다. 원리상환은 채권발행수입이 충당된 특정시설로부터의 사업수입이나 융자반환금에 의해 이루어진다. 일반재원보증채는 세금 등에 의해 상환되는 것이 보증되며, 동시에 발행단체의 재정과탄 등이 없는 경우는 확실히 상환이 되는 것에 대해 국고채의 경우는 사업으로부터 수입이 없게 되거나 융자의 반환이 적정하게 이루어지 않는 때에는 상환재원이 확보되지 않고, 원리상환이 이루어지는 않는 것도 발생할 수 있다. 사업수입 또는 대부상환금을 담보한 채권발행이며 원리보증은 되어 있지 아니하다.

또한 국고채를 이용한 개인이나 민간기업 등으로의 융자는 순수하게 사적인 목적으로 이용되는 것을 예상하고 있는 것만이 아니다. 그것은 융자의 대상으로 되는 사업 등이 주민이나 지역사회에서 일정한 「공공성」을 가지는 것을 전제로 하여 그것에 대한 공적인 지원의 일종이라고 위치된다. 다만 그 「공공성」을 둘러싸고 특히 연방소득세의 면제의 적용에 관한 논의가 많았다.

### 3. 발행절차

#### (1) 외부전문가·조직의 채권발행 관여

주·지방채를 발행하고자 하는 단체는 채권의 발행과 판매에 관련하여 지방채법률고문(bond counsel)이나 재정자문가(financial advisor) 등, 외부의 전문가 서비스를 이용한다. 지방채법률고문(변호사)는 당해 단체의 발행권한의 유무나 발행절차의 적법성, 연방소득세의 면세적격 여부 등의 확인을 행하고, 그것을 투자가에 대해 보증한다. 채권발행에 관한 조례안이나 결의안(resolution)의 작성도 지방채법률고문이 행한다. 채권발행을 계획하고 있는 주나 지방공공단체에 대해 채권발행 여부나 채권의 종류, 만기구성, 적정한 발행가액, 채권의 판매를 협의 방식으로 행하는가, 경쟁입찰에 의하는가 등에 대한 조언을 행하는 자는 재정자문가이다.

앞서 본 바와 같이 주·지방채는 37,000단체에서 발행되고, 게다가 하나의 단체가 종종 채권을 매년 발행하므로, 막대한 채권이 시장에 출회하게 된다. 투자가는 개개의 주·지방채에 대해 충분한 정보를 가지고 있는 것만으로는 신용도의 판단이 곤란하기 때문에 주나 지방공공단체는 발행하는 때에 제3자 기관에 의한 채권의 등급(rating)을 받는다. 등급기관은 S&P(Standard & Poor's), 무디스(Moody's Investors Service), 피치(Fitch) 등이다. 이 등급기관의 등급을 받아 동시에 높은 등급을 받을 수 있다면 유리한 조건으로 채권발행이 가능하게 된다.

#### (2) 채권의 판매

주·지방채의 판매는 크게 공모(public sale)에 의하는 경우와 사모(private placement)에 의하는 경우가 있으며, 공모에는 경쟁입찰방식(competitive sale)과 협의방식(negotiated sale)의 두 가지 판매방법이 있다. 공모의 경우 발행단체가 직접적으로 채권의 판매를 행하는 것이

아니라, 증권회사나 투자은행 등의 판매업자가 개입한다. 경쟁입찰방식은 판매업자에 의한 경쟁입찰을 행하고, 판매업자가 개인투자자나 투자신탁, 보험회사 등의 기관투자자에게 재판매한다. 협의방식은 인수인(인수감사회사)와 발행단체의 협의에 의하는 경우이다. 일반재원보증채는 경쟁입찰방식에 의한 것이 대부분이지만, 국고채는 주로 협의방식으로 판매된다. 2003년도 발행된 장기채 중 약 79%가 협의방식으로 판매되고, 경쟁입찰방식이 약 20%, 그리고 발행단체가 특정의 투자자에게 직접 판매하는 사모방식에 의하는 경우는 1%이었다.

## II. 일반재원보증채와 국고채의 기본구조와 특징

### 1. 일반재원보증채와 발행제한의 구조

#### (1) 전통적인 주·지방채로서의 일반재원보증채

일반재원보증채는 학교나 도로, 청사 등 전통적인 영역의 사회자본의 정비에 필요한 자금을 확보하기 위해 발행되는 주·지방채이다. 공공성이 강하고, 즉 불특정다수의 주민에 의해 이용되고, 장래세대를 포함하여 주민의 세부담 등에서 재원조달(원리상환)을 행하는 것이 바람직하다는 공공시설, 즉 상술한 바와 같이 도로나 의무교육의 학교시설, 청사, 도서관 등의 건설이 발행목적이다. 이들 목적을 가진 채권발행은 전통적인 주·지방채라고 할 수 있다. 2002년도 주·지방의 장기채발행액의 35%, 또한 2002년말 주의 장기채무잔고의 약 25%, 지방은 약 45%가 일반재원보증채이다.

일반재원보증채는 발행을 행하는 주나 지방공공단체의 세금을 중심으로 기타 사용료·수수료 등이 이른바 세입으로 원리상환이 이루어진다. 발행단체는 과세권을 포함한 신용능력을 담보로 발행하고, 발행단체가 원리상환의 전책임을 부담한다(secured by full-faith and credit). 원리상환에 충분한 재원이 없다면 발행주체인 주 내지 지방공공단체

는 증세나 사용료·수수료 등의 인상 등을 행하여서라도 그 확보를 도모하여야 한다. 원리상환에 필요한 자금을 확보되지 않은 경우에는 채무불이행(default)이 발생하고, 실질적으로 그 단체는 파산하고, 채권자(주·지방채보유자)는 당해 단체의 자산압류를 법원에 신청하게 된다. 채무불이행발생율(채무불이행 건수/장기채발행건수)는 적지만, 1960년대 0.37%, 70년대 0.26%, 1980-94년이 1.02%이었다.<sup>74)</sup> 역으로 자치단체의 파산과 같은 사례에 이르지 않는 한에서는 원리 자체를 보증할 수 있다.

원칙적으로 원리보증이 확실하며 이자가 연방소득세의 면세적격이고, 주로 경쟁입찰방식으로 판매되는 것으로 주나 지방공공단체 등에서는 가장 유리한 조건(저리)로 발행이 가능하다. 그러나 최근 국고채의 방법이 발행가액에서도 발행잔고에서도 일반재원보증채를 상회하고 있다. 그 이유 중 하나는 일반재원보증채는 발행시에 각종 제한·규제가 마련되어 있기 때문이다.

## (2) 발행제한의 배경

원리상환을 위하여 장래, 증세 등의 가능성도 포함하므로, 일반재원보증채의 발행이 용이하지 않도록, 다수의 주에서는 주헌법이나 주법, 지방공공단체의 헌장 등에 의해 발행액이나 발행방법(주로 경쟁입찰방식), 발행상한액, 발행이율 등에 관한 제한이 정해져 있다. 또한 채권발행시 당해 단체의 의회의 승인이나, 주민투표(referendum)에 의한 유권자의 승인(승인조건은 과반수 또는 3분의 2등)을 지방공공단체에 대해 의무를 부담하는 주도 다수이다. 연방제국가인 미국에서는 일본이 지방채 발행의 협의제이행(2006년)보다 이전에 마련된 국가의 지방채허가제도와 같은 중앙정부(연방정부)에 의한 주나 지방공공단체의

74) (財)自治体國際化協會, 美國地方債の概要とその活用事例, CLAIR REPORT 287, 2006. 8, 15面.

채권발행에 관한 규제는 존재하지 않는다. 발행에 관한 통제는 주의 자기통제와 지방공공단체에 대한 주의 통제만이 존재한다.

주·지방채는 1820년대부터 발행되었지만, 그 당시부터 채권발행은 완전히 주, 지방공공단체의 재량에 위임되었다. 그러나 도로나 철도, 운하 등의 대형사업에 적극적으로 참여하는 주나 지방공공단체가 증가하게 되고, 그것에 실패하여 재정위기에 빠지고, 또한 대공황시기에는 채무불이행하는 사례가 빈번하게 나타났다. 그 결과 주헌법이나 주법에서는 발행한도액을 설정하거나 주민투표를 의무화하기에 이르렀다.

또한 1970년에는 파산법의 개정에서 채권자의 동의를 얻지 아니하고 파산신청을 할 수 있도록 되었던 것이나 특정의 행정사무를 관할하는 사업특별구의 증가, 산업개발채의 증대 등에 의해 지방공공단체의 파산이 급증하였다. 나아가 70년대에는 뉴욕시나 클리브랜드 시(오하이오주) 등의 불이행이 주목을 받아 투자가보호나 채권의 시장성 등의 관점에서 적정한 발행통제가 중요한 문제로 된다.

다만 이 발행제한은 일반재원보증채에 한정되고, 국고채나 주정부가 외의 기관(Agencies)나 공사(Authorities)의 발행되는 채권은 그 대상에 포함되지 않는다.

### (3) 발행제한의 내용

먼저 주 차원에서 주 자체의 일반재원보증채권의 발행제한내용을 본다. 현재 50주 중 45개주가 발행제한의 조치를 주헌법에 두고 있다. 가장 극단적인 제한으로서는 앨라배마, 애리조나, 콜로라도, 인디애나, 네브라스카, 노스다코타, 오하이오, 텍사스, 웨스턴버지니아 9개주는 장기채(일반재원보증채)의 발행을 금지하고 있다. 다음으로 발행액을 일반세입이나 재산세평가액의 일정비율에 상한을 설정한 주는 조지아나 미시시피, 오레곤, 펜실베이니아 등 15개주이다. 또한 의회에서 압도

적인 다수의 의원이 찬성하여야 하는 곳으로는 캘리포니아나 매세추세츠, 미시간, 와싱턴, 등 12개주이며, 캘리포니아나 플로리다, 멕시코, 뉴저지, 뉴욕 등 20개 주에서는 주민투표에 의한 승인이 주헌법에 기해 의무화되어 있다. 주 헌법상의 발행제한을 두 종류로 마련하고 있는 주가 캘리포니아, 일리노이, 메인, 미시간 등 10개주이지만, 이러한 주에서는 주민투표의 의무와 그 이외의 제한규정을 조합시킨 경우가 대부분이다.

코네티컷, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 테네시, 버몬트 5개주에서는 주헌법에서 발행제한규정을 전적으로 두고 있지 아니하다. 또한 주헌법과 동시에 주법에서도 발행제한조치를 강구하는 주나 주법에만 제한규정을 두고 있는 주가 35개주가 있다.

다음으로 대부분의 주에서는 지방채의 발행에 대해서도 발행한도액의 설정이나 주민투표의 실시가 주헌법이나 주법에서 정하고 있다. 우선 44개주에서 주헌법 내지 주법에 의해 지방공공단체의 발행한도액을 정하고 있다. 발행한도액은 재산세의 평가액 중 일정비율로 되는 경우가 다수이다.

또한 주헌법이나 주법에 의해 발행시에 주민투표로 주민의 승인을 받아야 하는 의무를 부과하고 있는 주도 42개주이다. 주민투표에서 발행이 승인되는 기준은 대부분의 주에서 과반수이지만, 3분의 2, 5분의 3 이라는 높은 비율에서의 승인을 받을 것을 기준으로 하는 주가 각각 6개주와 4개주가 있다. 2003년의 경우 1년간에서 796건의 주민투표가 이루어졌지만, 승인을 받은 비율은 약 60% 정도이며,<sup>75)</sup> 단체별로는 총건수의 약 70%를 차지하는 학교구에 대하여는 승인된 비율은 50%정도로, 다른 단체에 비해 낮게 나타나고 있다.

75) (財)自治体國際化協會, 美國地方債の概要とその活用事例, CLAIR REPORT 287, 2006. 8, 15面.



주채, 지방채에 일반재원보증채가 그 제한의 대상으로 되므로,<sup>76)</sup> 전술한 바와 같이 일반재원보증채에서 국고채로의 이전이 발생하였다. 또한 채권발행제한이 단체별로 적용되는 것이므로 상하수도나 도시교통사업 등 행정사무의 일부를 특별구를 설치하여 이관하고, 채권발행제한의 구조를 회피하려는 움직임이 있지만, 실제로 대부분의 지방공공단체는 채권발행제한액 보다도 상당히 적은 범위에서의 채권발행을 행하고 있다.

## 2. 국고채에서 시장의 통제와 공공성

### (1) 준공공재적인 시설의 정비와 국고채

사회자본의 정비를 위하여 발행되는 일반재원보증채은 전통적인 영역에서 차입하지만, 최근 국고채의 규모가 일반재원보증채의 그것을 상회하며, 자원면에서 보다 중요한 위치를 점하고 있다. 2002년도에서 주·지방채(장기채) 발행액의 65%, 또한 2002년도말의 주 장기채잔고의 약 75%, 지방장기채잔고의 약 55%가 국고채이다.

Bond Market Association (2001)은 국고채에 의한 주요한 사업을 이하 6가지 유형으로 분류하고 있다.<sup>77)</sup>

#### ① 공익사업

전력, 가스, 상하수도 등의 공익사업의 시설정비를 위하여 주로 지방공공단체나 지방공사가 채권을 발행한다.

#### ② 의료나 고등교육, 기타 비영리사업

병원이나 주립·사립대학, 사립의 소학교·고등학교, 미술관 등 비영리사업을 위하여 주가 중심이 되어 채권을 발행한다.

76) 국고채에 대하여도 의회의 승인이나 주민투표의 의무를 행하고 있는 주도 있지만, 대부분의 주에서는 국고채 발행에 관한 제한은 없다.

77) Bond Market Association, *The Fundamentals of Municipal Bonds*, Judy Wesalo Temel, 2001, p.51.

③ 주 택

저소득계층의 공동주택의 건설이나 최초 주택구입자대상의 주택대출, 고령자나 퇴역군인대상의 주택대출 등을 위하여 주나 지방의 공사가 채권을 발행한다.

④ 운수·교통기관

유료도로나 유료다리, 유료터널, 공항, 공공교통기관 등의 정비를 위하여 주나 지방공사가 채권을 발행한다.

⑤ 산업개발채(industrial development bond)

산업개발을 위하여 민간에게 리스하는 시설을 건설하거나 민간기업 등에 자금을 융자하기 때문에 지방공공단체가 채권을 발행한다.

⑥ 보증된 국고채(securitized revenues bond)

세금의 선취특권, 보조금, 담배소송의 화해금 등 자산으로 보증되는 국고채를 발행한다.

이러한 유형은 ①과 ④를 중심으로 하여 공공시설의 정비를 위하여 발행되는 것과, ②③⑤를 중심으로 한 용자를 위하여 발행되는 두가지로 대별할 수 있다. 전자는 주나 지방공공단체가 직접 혹은 공사나 外局을 이용하여 수익성을 가지고, 순수한 의미에서의 공공시설의 범위로부터 제외되는 주민의 복지향상이나 지역사회의 발전에 도모하기 위해 사회자본의 정비사업을 위한 차입이다. 연방소득세의 면세조치에 관한 정의로서 정부활동채(government activity bond, governmental bond, government-purpose bond etc.)라고 부른다(연방소득세의 면세에 대하여는 후술한다.).

## (2) 민간으로의 용자와 공공목적의 적합성

주나 지방공공단체가 주택자금대출이나 학생장학 대출, 산업개발대출 등 개인이나 민간기업으로의 용자사업의 재원조달을 위하여 국고채를 발행하는 사례도 다수이다. 이 국고채는 연방소득세의 면세적격성의 유형에서 사적활동채(private activity bond, private-purpose bond etc.)라고 부른다. 산업개발대출을 위하여 발행되는 국고채는 산업개발채라고 부른다.

예컨대 주정부는 저소득자를 위한 주택대출자금을 조달하기 위하여 국고채를 기재한다. 대출금리나 용자금리는 국고채의 금리와 같지만 조금 높게 설정되고, 상환재원은 대출의 원리변제나 담보물건의 매각 수입으로 충당된다. 경기가 악화되어 변제가 침체되거나 주택시장이 침체된 경우, 약정이율이하의 이자로 상환되지 않거나 혹은 원본할인이라는 경우도 발생한다. 투자가는 이러한 위험을 부담하여야 하므로, 경기 또는 발행단체의 지역경제정세, 부동산시장 등의 동향을 보면서 채권구입을 검토하게 된다. 여기에서의 채권발행은 시장의 일정통제 아래에 있게 된다.

투자가와 시장의 판단을 받으면서 채권을 발행하는 것이고, 법적으로 채권발행에 관한 제한이 거의 없고, 동시에 그 용도가 광범위하므로 1970년대 이후 국고채의 발행액이 급증하였다. 국고채는 면세적격인 이유로 증대가 연방소득세의 세수손실을 의미한다. 또한 용자에 전대되는 국고채(사적활동채)는 사업채 또는 금융기관으로부터 용자를 받을 경우보다도 저리로 대출된다. 국고채는 주·지방채라는 것에서 안전성이 높다고 판단하기 쉽고 무엇보다도 이자면세로 이율이(이자면세가 연방소득세에서 과세된다) 민간의 채권보다도 낮기 때문이다.

문제는 이러한 민간기업으로의 저리용자가 「공공성」을 가지는지의 여부, 또한 그것이 연방정부의 세수를 비용에 적합한지의 여부이다.

이와 같이 채권발행목적의 공공성을 둘러싼 논의와 관련한 중요한 판례를 참조하고자 한다.<sup>78)</sup>

1853년 *Sharpless v. Mayor of Philadelphia* 판례에서의 펜실베이니아 주 최고법원의 판시가 공공목적이론을 명시하고 있다. 필라델피아 시장이 철도회사의 주식인수를 채권발행에 의해 자금조달하도록 하였던 것에 대해 시의 부채가 납세자의 부담으로 귀속한다고 보아 주민이 차입의 금지를 구하는 소를 제기하였다. 이에 대하여 재판부는 「입법부는 단순한 사적목적으로 자금을 조달하기 위해 공적인 차입을 하고, 조세를 부과하고 또는 그와 같이 행하는 것을 자치단체에게 수권을 하는 헌법상 권한을 가지고 있지 아니하다」고 판시하였다. 판결에서는 이 철도회사의 주식인수의 공공성을 인정하고 있지만, 공공목적에 대하여 엄격한 사고에서 판시하고, 과세권, 과세권에 보증된 차입, 과세에 의해 획득한 자금의 지출등의 권한에 대한 헌법상의 한계를 보여준 것으로 선도적인 사례이다.

1967년 *UHLS v. State*(와이오밍 주) 판례는 와이오밍 주의 산업진흥 사업법에 기해 샤이안 시가 국고채를 발행하고, 제련회사의 토지를 취득하고, 다른 기업에게 임대하고자 하였던 바, 시직원이 그것을 실시하지 않았기 때문에, 시가 직무집행명령소송을 제기한 사안이다.

와이오밍 주법원에서는 국고채에 의한 자금공급이 공익에 합치하는지에 대하여는 입법부의 책임으로 위임되며, 「공공의 이익 및 복지에 대해 합리적인 관계를 가지지 않는 경우를 제외한다」고 하면서 사법은 의회의 판단을 존중하여야 한다. 그래서 그와 같이 고용의 증대나 산업활동으로의 촉발, 세수의 증대 등이 공공목적의 존재를 부정할 수 없다고 하여 국고채의 공공목적성을 긍정하고 있다.

이와 같이 채권발행과 관련하여 공공성의 중요성을 명시한 펜실베이니아 주법원의 판시, 그리고 그 공공성의 판단은 입법부에 의한 것이

---

78) *Sharpless v. Mayor of Philadelphia*.

라고 하는 와이오밍주 법원의 판시 등은 국고채의 발행에 관한 일정한 기준을 제공하고 있다.

### Ⅲ. 주·지방채와 연방소득세

#### 1. 주·지방채이자에 대한 연방과세

신규발행채, 기존발행채를 포함하여 주·지방채는 원칙적으로 면세채(tax-exempt bond)라고 하고, 그 이자에 대하여 연방소득세를 과세하지 않는다(Internal Revenue code (IRC) 103(a)). 그러나 1986년 레이건 세제개혁에 의해 국고채의 일부에 대하여 그 이자에 대한 면세적용의 검토가 행해졌다. 아래에서는 주·지방채이자에 대한 연방의 과세에 관한 기본적인 구조와 과세강화의 의미에 대하여 설명하고자 한다.

주·지방채이자에 원칙(연방소득세) 면세로 되는 것은 연방제의 아래에서의 과세권을 포함하여 연방과 주의 권한의 배분이라는 근본적인 문제에 관한 것이다. 원래 연방의 과세권이 주·지방채이자에 미치지 않는 것이 최초 명확해진 것은 1819년 *McCulloch v. Maryland* 사례에서의 연방최고법원의 판시에서 연방과 주의 과세상 상호불관여원칙(정부간 비과세원칙 : intergovernment tax immunity)가 확립되었다. 또한 이 원칙은 1895년 *Pollock v. Farmers Loan & Trust Co.* 판례에서 확인되고 있다.

미국헌법은 연방정부가 소득세를 과세하는 것을 금지하였지만,<sup>79)</sup> 1913년 수정헌법 제16조 「연방의회는 어떠한 원인에서 얻어지는 소득에 대하여도 각주 간에 배분하는 것이 아니라 또한 국세조사 혹은 기타 인구산정에 준거하는 것 없이 소득세를 부과징수하는 권한을 가진다.」라고 하여 연방소득세가 도입되었다. 그 때 주·지방채이자의 면

79) 미국헌법 제1조 제9절 제4항 「인두세 기타 직접세는 제2절 제3항에서 규정한 조사 또는 산성에 의거하여 비율에 의하지 않는다면 부과할 수 없다.」

세가 정해졌던 것이지만, 수정헌법 제16조는 이른바 원천으로부터 발생한 소득에 대하여 소득세를 과세하는 권한을 연방이 가진다고 규정하고 있다.<sup>80)</sup> 이 때문에 내국세입법에서 면세가 정해지고 있음에도 불구하고, 주·지방채이자에 연방의 과세권이 미치는지 여부를 둘러싸고 많은 논쟁이 계속되었다.

1988년 연방정부의 과세권이 주·지방채이자에 미치는지 여부를 결정하기 위해 사법의 판단이 있었다. *South Carolina v. Barker* 판례에서 연방최고법원은 연방의 주·지방채이자과세의 합헌성을 인정하는 판단을 하였다. 이 판시에 의해 연방소득세의 주·지방채이자의 면세조치는 헌법에서가 아니라 법률(내국세입법)에 의거한 것이며, 연방의 정치적인 재량에 달려있다고 하였다.

## 2. 과세강화의 배경

이상과 같이 1970년대 이후 국고채의 발행이 증가하고, 개인에 대한 대출대부나 산업개발채를 이용한 민간기업으로의 용자가 활발하게 행해지도록 되고, 그것에 대하여 연방정부가 민감하게 반응하게 된다. 연방의 구조적인 재정적자의 문제가 심각하게 되었던 것이 직접적인 배경이다. 이에 더하여 본래 사업채 등 민간의 용자를 받아야 하는 기업 혹은 개인이 면세채를 이용한 저리의 용자를 이용하고 있는 등 실태면에서 체도의 남용이 이루어지고 있다는 의문(공공성의 존재에 대한 의문), 자산보유의 비중립적인 영향, 국고채의 남발로 초래하는 투자가의 위험증대와 지방공공단체의 재정파탄의 가능성이 증가하는 등, 연방에 대한 잠재적인 세수의 손실과 균형에서 연방측에서 보아 면세체도의 계속을 검토할 필요가 발생하였다.

이자면세로 인해 주·지방채는 얼마나 유리한지를 과세채와 비교할 필요성이 있다. 현행 연방소득세의 세율표 (10-35%의 6단계)이고, 면세

---

80) 국채이자, 외국채이자는 과세된다.

채권의 이율을 6%로 보면, 그와 동의 세후 얻기 되는 과세채의 이율은 한계세율 10%에서 6.67%, 15%에서 7.06%, 25%에서 8%, 28%에서 8.33%, 33%에서 8.96%, 그래서 35%에서 9.23%로 된다. 이와 같이 면세채인 주·지방공공단체는 유리한 조건으로 발행이 가능하다. 또한 투자가 측에서 보면 한계세율이 높게 되고, 면세채이율과 동등의 수익을 얻을 수 있는 과세채이율의 차이가 커진다는 것은 높은 한계세율의 적용을 받는 고소득층이 절세효과에 의한 혜택을 크게 받게 된다는 것을 의미한다. 반대로 고소득층의 자산선택에 있어서는 주·지방채보유를 유발하게 됨에 따라 과세공평성의 문제가 발생할 수 있게 된다.

2004년도 연방정부의 예산서에 의하면 후술의 과세강화가 이루어진 후에도 불구하고 국고채의 사적활동채는 2005년도에 60억달러 이상의 조세지출(tax expenditure : 잠재적인 세수의 손실)이 발생하고 있다.<sup>81)</sup> 또한 재무성세무국은 1985년 조사에서 100억달러의 면세채와 사업채를 비교한 경우, 이자비용의 절감분의 1.31배의 소득세의 세수 감소가 발행한 것으로 추계하였다.<sup>82)</sup>

### 3. 레이건 정부의 세제개혁에 의한 면세검토

1980년대 들어 주·지방채이자에 대한 과세강화의 움직임이 나타났지만, 점점 심각화하는 연방재정적 문제에 직면한 레이건 정부는 그 근본적인 검토를 도모하고, 본격적인 과세강화를 마련하고자 한다. 레이건 정부의 세제개혁에서 검토된 것은 국고채에 대해 ① 사적활동채라는 개념 설정, 그 발행에 대한 대폭적인 제한, ② 정부활동채의 수입운영에 관한 제한(일정한 조건을 충족하지 않는 정부활동채는 사적활동채로 본다), ③ 차익채에 대한 규제강화 등이다. 정부활동채와 사

81) Budget of the United States, Fiscal Year 2004, Analytical Perspective, Table 6-2.

82) Toder E. and T.S. Neubig, "Revenue Cost Estimates of the Tax Expenditures: The Case of Tax-Exempt Bonds", *National Tax Journal*, Vol. 38, September 1985, p.410.

적활동채의 정의가 어떻게 변경되고 세제상 취급이 어떻게 되었는지에 대하여는 아래의 표와 같다.

<표-12> 1986년 세제개혁에 의한 주·지방채의 면세규정 적용

구 분	정 의	연방소득세 취급
정 부 활동채	다음 중 어느 기준에 해당하는 것을 정부활동채로 한다 . 민간기업이나 개인을 위하여 이용되는 채권발행수입의 비율이 10%미만 . 이자지불비의 재원에 민간기업이나 개인으로부터의 변제금이 접하는 비율이 10% 미만	이자 면세
사 적 활동채	다음 두가지의 조건을 충족한 것을 사적 활동채라고 한다. . 민간기업이나 개인을 위하여 이용되는 채권발행수입의 비율이 10%이상 . 이자지불비의 재원에 민간기업이나 개인으로부터의 변제금이 접하는 비율이 10%이상	① 원칙 : 이자과세 . 스포츠시설, 회의시설, 주차장, 민영공항·수도·공공교통기관, 공해규제, 공업단지를 포함하는 광범위한 시설에 적용 ② 예외규정1: 일정한도까지 면세 . 한도액 : 주민1인당 50달러 또는 주 전체 총액 1억 5,000만달러 중 큰 금액 . 적용대상 : 주택대출, 학생대출, 소액의 산업개발채, 임대용집합주택, 도로·기타 공익사업시설·유해폐기물처리시설, 공영교통, 쇠퇴지역의 재개발 등 ③ 예외규정2: 면세 . 비영리단체, 공영공항·항만·폐기물처리시설, 퇴역군인대출



이외에도 사적활동채에 대하여는 만기전 전환을 전면금지하고, 발행비용 예컨대 법률고문의 고문료나 재정전문가의 수수료, 보험·보증 관련경비, 가격차취득수수료 등의 발행비용은 발행액의 2% 이내로 하고, 발행대금의 5% 이내로 지불하는 것으로 한다.

또한 10만달러를 초과하는 채권발행은 모든 거래에 대해 재무성에 보고된다. 면세채권을 구입한 개인에게도 1987년 이후 신고의무를 부과하고 있다. 그리고 1986년 8월 7일이후에 발행된 사적활동채의 이자는 면세적격이더라도 대체최저한세(alternative minimum tax : 각종 우대조치에 의한 면세·비과세로 통상의 소득세를 과세하지 않은 경우에 과세된다)가 과세된다. 면세채 중 대체최저한세만을 과세되는 것을 대체최저한세채라고 부른다.

한편 법인소득세와 관련하여서는 먼저 금융기관이 1986년 8월 7일 이후에 구입하거나 보유하고 있는 면세채의 이자비용의 80% 공제를 폐지하게 된다. 다만 발행액의 1000만달러이하의 지방공공단체 또는 비영리법인의 채권은 제외한다.

다음으로 손해보험회사의 면세채이자에 관한 손실충당공제는 1986년 8월 7일 이후 15%로 축소한다. 그리하여 레이건 세제개혁에서는 IRC 103(a)에서 정한 주·지방채이자비과세를 기본적으로 유지하면서 면세로 되는 사적활동채의 적격요건을 엄격화하고, 이에 더하여 차익채를 과세대상으로 하는 등 면세대상으로 되는 주·지방채에 대폭적인 제한을 두었다.

## IV. 지방채시장의 기능강화

### 1. 연방의 지방채시장으로의 관여

일반투자가를 보호하기 위해 연방정부는 1975년에 증권법을 개정하여 거래인(dealer), 중개인(broker) 등 지방채시장관계자를 규제대상을

확대하고, 규제를 위한 포괄적인 기준을 작성하는 기관으로서 지방채 기준작성위원회(Municipal Security Rule Making Board, 이하 MSRBR라고 한다)가 설립되었다. MSRBR는 증권거래위원회(Securities Exchange Commission, 이하 SEC라고 한다)의 감독을 받는 시장관계자에 의한 자주규제기관이다. 시장종사자의 자격요건, 공정한 거래관행, 기록의 보관, 결제절차, 투자가와 거래인의 중재절차 등의 내용에 대해 규제를 행하고 있다. 나아가 1990년 1월부터는 주·지방채를 발행하는 주, 지방공공단체에 대해 공개를 의무화하도록 하였다. 이와 같이 연방정부는 그 효율화, 기능강화를 위하여 지방채시장으로의 관여가 강화되고 있다.

## 2. 지방채시장의 투명화

1994년 SEC는 특정 주·지방채거래에 관하여 중개인의 이윤을 정보공개하는 것을 제안하였지만, 중개인측의 반대로 실현되지 못하였다. 연이어 MSRBR가 SEC의 목표(가격의 투명성)를 실현하고, 투자가의 시장에 대한 신뢰를 높이기 위해 거래가격에 관한 공적인 정보원을 설계하는 계획을 제안한다. 그 내용은 전미증권대행회사(National Securities Clearing Corporation, 이하 NSCR이라 한다)에 의해 중개인간 거래의 정보를 수집하고, 채권의 발행, 발행일과 만기, 채권의 최고가격과 최저가격, 평균가격의 데이터를 기록하는 것이 1단계이고, 1995년 1월부터 실시되었다. 또한 1998년 1월부터 제2단계, 제3단계로 중개인과 기관투자자간의 거래, 거래인으로의 거래에 대해 정보수집을 MSRBR가 행하도록 하였다.

이와 같은 MSRBR의 시도를 계기로 시장전체에서 가격의 투명성으로의 구조가 행해지게 되었다. 가격투명성의 증대는 주·지방채의 발행단체인 주나 지방자치단체로서도 바람직한 면을 가진다. 가격의 투명성이 증가하면 주나 지방의 재무담당자·책임자나 시의 관리자 등은

보다 정확한 유통시장정보를 얻을 수 있다. 또한 현재가격을 인지함으로써 잠재적인 투자자이윤이나 장래예상이윤 등을 예측하고, 보다 우수한 시장경쟁조건이 가능해지게 된다.

그리고 가격정보가 정확하다면 투자가, 특히 채권만기이전에 주·지방채의 매각을 고려하고 있는 투자자에게는 유동성이 높은 주·지방채를 용하게 보여줄 수 있다는 장점이 있다. 물론 주·지방채의 판매를 행하는 단체의 경우에는 보다 많은 투자자의 풀을 구성할 수 있다는 점에서 자금조달비용을 감소시킬 수 있다.

### 3. T+3결제의 도입

1997년 6월 증권거래의 청산·결제기한이 종래 5 영업일로부터 3영업일로 단축되었다. 이 새로운 결제기한은 거래일 + 3영업일이라는 T+3결제(T+3 settlement)라고 부른다. T+3결제는 증권시장에서 큰 변화가 있었지만, 주나 지방단체에 의한 신규발행채의 판매에 직접 영향을 미치지 않았다. 종래 인수인과 발행인은 스스로 마감일을 설정할 수 있고, 마감일 이전에 거래인에 의해 이루어진 모든 주·지방채거래에 대하여는 이 T+3결제의 대상에서 제외된다. 그러나 MSRБ의 규칙에 의해 거래인이 발행의 마감일 이후에 행한 주·지방채거래에는 T+3결제가 적용되도록 하였다.

이와 같이 T+3결제의 도입을 둘러싼 논쟁은 주·지방채에도 적용하는 것을 주장하는 SEC와 지방채시장이 사업채시장과 크게 다르다고 하여 반대하는 MSRБ가 대립하였다. 주·지방채시장거래는 면세투자신탁 등 다른 채권과 연결되어 있고, MSRБ는 주·지방채의 결제기한이 일반원칙과 다르며 주·지방채가 불리하다는 것도 우려하였다. 결국 SEC는 지방채시장의 특수성을 배려하여 15c6-1의 주·지방채로의 적용은 철회하고, 그 대신 MSRБ에 대해 그 주·지방채거래의 T+3결제로의 이행을 자주적으로 신속하게 진행할 것을 요청하였다. MSRБ

는 이 타협안을 받아, 1994년 3월 독자안을 제시하였다. 그 내용은 T+3결제를 MSRB의 규칙으로 하여 주·지방채거래에 적용하지만, 인수인이 발행인으로부터 신규발행채를 구입하는 경우나 신규채를 마감일이전에 거래가 행해지는 발행시거래에는 적용하지 않는 것으로 하였다. MSRB(안)은 1994년 8월에 규칙화되고, SEC의 T+3결제규칙과 마찬가지로 1995년 6월 7일부터 시행되고 있다.

## 제 4 장 지방재정지원제도의 문제점과 개선방안

### 제 1 절 서

지방수입이 크게 지방세·지방교부세·국고보조금 등으로 구분된다. 지방세는 지방경비의 자주적 조달에 해당하는 것이고, 지방교부세는 국가가 지방재정에 대한 일정한 방식으로 조정을 담당하고 있다. 또한 국고보조금은 보조금을 교부받는 지방자치단체의 입장에서 지방자치법·지방재정법에 규정을 두고 있는 외에 보조금을 교부하는 중앙정부의 입장에서 보조금예산관리법을 통하여 규정하고 있다. 이에 대하여는 제2장에서 이미 살펴보았다.

특히 우리나라의 각 지방자치단체의 재정력이 전반적으로 취약하다는 것을 알 수 있었다. 위에서 본 바와 같이 재정자립도가 53.6%정도를 유지하고 있고 재정자주도는 79.5%수준을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 상호간에도 지역경제력과 재정력에 편차가 존재하고 있다는 것을 알 수 있었다.

지방교부세의 경우에도 지방자치단체별 세입 중 지방교부세의 비율을 보면 기초자치단체인 군, 시의 비중이 높아 그 의존도가 심하고, 광역자치단체 중에는 도의 비중이 높게 나타나고 있다. 그리고 국고보조금의 경우에는 광역자치단체 중 도의 비중이 높게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.

위와 같은 의존재원의 의존도가 지방자치단체별로는 다르지만 상당한 수준에 달하고 있다는 것을 알 수 있었다. 이와 같은 현상은 결국 지방자치단체의 재정자립도, 즉 중앙정부로부터의 재정적 의존을 벗어나 지방자치단체의 자주적 재원확보가 힘들게 되고, 국민의 일상생활 또는 기업의 경제활동에 직접적인 행정서비스 등을 공급하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이하에서는 제3장에서 살펴본 미국의 지방재정지원제도와 비교검토하면서 그 개선방안을 제시하고자 한다.

## 제 2 절 자주적 재원확보방안

### I. 재정확충과 지방세제의 변화

1995년 이후 지방자치시대를 맞이한 이후 아직도 완전한 지방자치를 이루지 못하고 있는데, 그 이유는 지방자치를 이루지 못한 큰 이유는 바로 지방자치단체의 재정자립도가 열악하기 때문이다. 중앙정부는 지방자치단체는 자주재원을 어떻게 확보할 것인가의 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 입법적 노력을 하여 왔다.

2000년에는 지방세제의 공평성과 중립성을 제고하기 위하여 일몰기한이 도래하는 감면제도를 전면적으로 검토하여 조정하고, 지방자치단체의 교육재원확보 및 교육서비스 향상에 대한 역할과 책임을 강화하고 지방자치와 교육자치의 연계성을 높이기 위하여 지방세에 부가하여 과세되어 오던 국세인 □□교육세□□를 □□지방교육세□□로 전환하면서 세율을 상향 조정하는 한편, 지방자치단체의 자주재원 확충을 위해 담배소비세율과 주민세소득할의 세율을 조정하였다.

2001년에는 지방재정 확충을 위해 □□경주·마권세□□의 명칭을 □□레저세□□로 변경하면서 향후 과세대상에 소싸움 등을 추가할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 2002년에는 전통 소싸움을 레저세 과세대상에 추가하였다. 또한 2001년에는 농지에 대한 분리과세대상 범위를 조정하고 공동시설세의 세율을 표준세율로 전환하였다.

2005년에는 취득세 과세대상에 승마회원권을, 지역개발세 과세대상에 원자력발전소를 각각 추가하고, 복권당첨금에 대한 주민세 납세지를 합리적으로 조정하였다. 그리고 지방교육재정 지원을 위하여 레저세분 및 담배소비세분 지방교육세의 적용시한을 연장하였다.

한편 2007년에는 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區)의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 하였다.

## II. 현행 지방세제의 문제점

현행 지방세제는 국세와는 다른 과세기반을 가지고 있어서 세제의 재원 조달능력이 근본적으로 차이가 있다. 국세는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 신장성이 높은 재화와 용역에 대한 과세와 소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세가 많고, 반면 지방세는 세수의 신장성과 소득탄력성이 낮은 재산의 보유·취득과세의 비중이 높아서 추가적 재원 조달이 곤란하게 되어 있다. 이와 같이 지방세제의 세원은 신장성이 결여되어 있는데 큰 문제가 있고, 이로 인하여 조세총액 중 지방세의 비중이 낮다.

또한 조세법률주의에 의해 세목·세율·과세방법 등이 전국차원에서 획일적으로 적용되고 있어 지역의 특색에 부합하는 법정세목 이외의 세목이 없다. 그리고 중앙정부가 정책적 배려를 위해 비과세·감면조항을 조세특례제한법 또는 지방세법에 개정시에 추가하여 지방자치단체의 세수감소원인으로 작용하고 있다. 즉 중앙정부의 부담을 지방자치단체에게 전가시키고 자치단체의 자주재원 확충과 지방세 운영에 관한 자주권 및 조세 공평성을 저해하는 원인이 되고 있다.

앞서 본 바와 같이 지방자치단체 간에도 세원이 지역적으로 편재되어 지방세수의 불균형이 나타난다. 이 문제를 해결하기 위해 2007년에는 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區)의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 하는 지방세법 개정이 있었다.

하지만 동 조항에 적용을 받지 않는 기초자치단체에 경우에는 여전히 불균형이 존재하고 있다.

위와 같은 문제의 원인은 중앙의 재정 집권적 사고로 인한 세원집중의 관습 때문이라 볼 수 있다.<sup>83)</sup> 우리나라의 과거 고도성장기의 정부 간 재정관계는 행·재정권한의 결정권과 집행권이 모두 중앙정부로 집중되어 있었기 때문에 오래된 중앙집권체제 하에서 익숙해져 있던 관습의 하나로 중앙정부가 기득권을 포기하지 않는 결과물이라고 볼 수 있다. 민선 지방자치 이후 일부 사무가 중앙에서 지방으로 이양되어 자치단체의 집행기능이 확대되었으나 사무이양에 따른 세원이 양이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이와 같이 중앙정부는 지방자치가 실시되었어도 중앙에서 갖고 있던 기존 권한의 지방이양에 매우 소극적이며, 특히 재정과 관련해서는 지방자치 실시이후 지금까지 변화된 것이 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

다음으로 지방정부의 중앙재정 의존적 성향은 중앙정부로부터 이전되는 재정에 익숙해 있는 지방의 안이한 행태로부터 기인한다. 지방자치 실시 이전의 지방은 대부분 중앙정부의 지침에 의한 정책을 집행 하는 역할을 담당하였고 그에 상응하는 재원은 중앙정부에서 지방으로 이전되기 때문에 지방은 스스로 적극적인 정세에 매우 미온적이었다. 이 습관은 지방자치가 실시된 지금도 잔존하고 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 자주적 재원확보방안

위와 같은 문제를 해결하고 자주적 재원을 확보하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙을 고려하여야 한다.

---

83) 이영희, “지방분권을 위한 정부간 세원배분의 발전방향.” <재정분권제고를 위한 지방세제개선방향>. 국회법제실·한국지방재정학회, 2007, 15-16면.



## 1. 지방세제의 기본원칙

현재 지방자치단체가 열악한 재정상황에서 가장 시급한 것이 지방세를 확충하는 것이다. 즉 중앙정부로부터 재원을 받은 상태에서는 지방자치단체가 자주적인 사업을 하기 힘들기 때문이다. 다만 지방세의 확충에서도 지방세의 단순한 증세가 아니라라는 점을 유의하여야 한다. 지방세의 증세가 아니라 중앙정부에 편중되어 있는 세원을 지방으로 이양하고 그것에 따라 지방세를 확충하는 것이 요구되고 있는 것이다. 국세의 세원이양의 문제는 제주특별자치도 뿐만 아니라 모든 지방자치단체가 요구하고 있다.

지방세는 일반적으로 다음과 같은 과세원칙을 충족하여야 한다.<sup>84)</sup> 첫째, 지방세는 자치단체의 다양한 수요구조에 대응한 수입을 고려하여야 한다. 둘째 지방세는 등가원칙(Äquivalenzprinzip)<sup>85)</sup>과 이익조정원리(Grundsatz der Interessenausgleichs)<sup>86)</sup>에 근거를 두어야 한다. 셋째, 개별 자치단체세의 1인당 수입은 부과세율에 차이가 없다고 한다면 자치단체간 과도한 격차가 있어서는 안된다. 넷째, 지방세는 경기순환과정에 있어서 세수탄력성이 비교적 낮은 세수의 안정성이 요구되는 동시에, 장기적으로는 경제성장에 비례하여 세수가 증가하는 세수신장

84) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, vom Juni 1982*, S. 380-391(關野滿夫, 現代ドイツ地方稅改革論, 日本經濟評論社, 2005, 104面 재인용).

85) 등가원칙은 지방자치단체의 급부 또는 시설의 수익자가 원칙적으로 발생하는 비용을 부담하여야 한다는 것을 말한다. Karl-Heinrich Hansmeyer, *Gewerbsteuer*, in *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 3, Stuttgart 1981, S. 623(關野滿夫, 前掲書, 104面 재인용).

86) 이익조정원리는 자치단체의 내부와 관련된 내부이익조정과 다른 자치단체와 관련된 외부이익조정이 있다. 외부이익조정은 자치단체간 재정조정의 문제이다. 내부이익조정은 어느 사회집단의 특수한 재정수요를 그 집단구성원으로부터 징수되는 과징금수입에 의해 자금조달되어야 한다는 견해에 근거를 두고 있다. 예컨대 영업지역에서 지역생산의 이익을 위해 건설된 자치단체의 시설의 유지는 지역영업의 조세수입에 의해 유지되어야 한다는 것이다. 關野滿夫, 前掲書, 104-105面.

성도 요구된다. 다섯째, 국세에 비해 지방세에서는 과세의 일반원칙인 응능부담원칙(Leistungsfähigkeit)보다도 등가원칙이나 이익조정원리가 우선되고 또한 납세자의식(Fühlbarkeit)라는 특징도 국세의 경우보다도 중요하게 된다.

위와 같은 관점에서 현행 국세와 지방세를 재조정할 필요성이 있다고 판단된다.

## 2. 과세자주권 확보

### (1) 지방세 조례주의

현행 지방세법 제3조 제1항에서는 지방자치단체가 조례에 의하여 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 지방세의 부과징수에 필요한 사항을 정할 수 있음을 규정하고 있어 일견 지방자치단체는 자유로이 조례로 지방세의 부과요건과 징수요건을 정할 수 있는 것처럼 보인다. 그러나 동법 제2조에서는 『지방자치단체는 이 법의 정하는 바에 의하여 지방세로서 보통세와 목적세를 부과·징수할 수 있다』라고 하고 있어 이들 두 조문을 연결하면 적어도 현행법상으로 지방자치단체는 중앙정부의 입법형식인 법률에서 위임하고 있지 아니한 사항에 대하여는 조례로써 과세요건 기타의 부과징수요건을 정할 수 없게 된다.

이와 같은 해석은 현행 헌법이 조세법률주의를 전제로 하고 있고, 이 조세에는 지방세가 포함되며 또한 법률을 국회의 입법형식에 국한하여 해석하는 이상 불가피하다는 결론이다. 지방세법이 조례에 의한 임의적인 과세금지를 규정한 것은 중앙정부의 조정역할을 앞세워 전국적인 과세요건의 통일을 기하고자 하는 취지로 이해할 수 있지만, 지방자치단체의 재정안정화를 정착하기 위해서는 주민의 대표기관인 지방의회의 조례에 의하여 지방세법에서 정하는 바에 위반하지 아니

하는 범위 내에서 과세할 수 있도록 하여야 할 것이다.

물론 가장 바람직 한 것은 「대표 없이 과세 없다」라는 취지를 연장선에서 조세법률주의와 함께 지방세조례주의를 헌법에 명문화하는 방안이라고 생각된다. 이 방안에 의할 때 각 지방자치단체는 재정결정의 자주성을 확보할 수 있게 되며, 자기책임의 원칙에 의하여 스스로 사업을 경영하고 독립적으로 채산을 맞출 수 있게 되므로 적극적으로 지방자치단체에 과산책임을 지울 수 있게 될 것이다. 다만 이 때 문제로 지적되는 전국적 통일성의 결여문제는 국가 전체로서 보면 재정의 효율성을 저해하는 점이 없지 아니하나, 이는 민주화에 비용이 수반되듯이 지방분권에도 비용이 수반되는 것으로 이해하면 된다.<sup>87)</sup>

위와 같이 지방세조례주의를 한정적으로 해석한다면 상위 법률의 근거없이 조례만으로써는 새로운 지방세의 세목을 창설하거나 상위법이 정하는 한도를 넘는 세율로 과세할 수 없게 된다. 결국 법정외 지방세의 창설은 허용되지 아니함을 의미한다. 이와 같은 해석은 자주재원의 확보에는 물론 주민의 재정자치원칙과는 상치된다는 문제가 있다.

먼저 세목결정권의 경우 헌법 제59조에서 규정하고 있듯이 지방자치단체는 법률의 수권 없이 조례를 통하여 지방세의 세목을 결정할 수 없다. 또한 지방자치법 제135조에서는 「지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다.」고 정하고 있고, 같은 법 제22조 단서에서도 「다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.」고 정하고 있다. 그리고 지방세법 제3조 제1항에서는 「지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항은 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위안에서 조례로써 하여야 한다.」고 정하고 있다. 단순히 지방세법 제3조 제1항만을 볼

87) 唯井光明, 國家財政と行政改革, JURIST 1882號, 14面.

때에는 지방자치단체에게 세목결정권, 즉 과세자주권을 부여하고 있는 것이 할 수 있다. 그러나 지방세법 제5조에서는 지방세의 세목을 구체적으로 정하고, 같은 법 제6조에서도 제5조에서 규정한 지방세의 세목을 광역자치단체(특별시·광역시)와 기초자치단체(시·군)의 세목으로 구분하여 정하고 있다.

다음으로 헌법 제59조, 지방자치법 제135조 및 지방세법 제5조 내지 제6조에서는 지방자치단체의 세목결정권을 인정하지 않고 있는데, 그렇다면 지방자치단체의 세율결정권도 세목결정권과 동일하게 볼 것인가가 문제로 된다.

우선 지방세의 세율 종류를 보면 일정세율<sup>88)</sup>, 제한세율<sup>89)</sup>, 표준세율<sup>90)</sup>, 임의세율<sup>91)</sup>로 구분할 수 있다. 이 중에서 지방자치단체가 세율결정권을 가지고 있는 것은 제한세율과 표준세율로서 이를 탄력세율이라고 한다.

제한세율은 단순히 제한세율로만 법정되어 있는 경우가 있고(도축세, 사업소세, 주민세 개인균등할 등), 표준세율에 대하여 초과세율의 한도를 제한하거나 상·하 조정세율의 한도를 제한하는 경우도 있다(취득세, 등록세, 재산세, 주민세 및 지역개발세, 자동차세 등). 지방자치단체가 제한세율의 범위내에서 세율을 결정하기 위하여는 조례에 의하도록 하고 있어 지방자치단체가 어느 정도 세율결정권을 가지고 있다고 할 수 있다.

---

88) 일정세율이란 세율이 일정하게 고정된 것으로서 과세권자인 지방자치단체가 과세시에 세율을 변동함이 없이 정해진 세율을 적용하여야 하는 세율을 말한다.

89) 제한세율이란 지방자치단체가 지방세를 과세하는 경우에 이를 초과해서 과세할 수 없도록 법정되어 있는 세율을 말한다.

90) 표준세율은 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말한다.

91) 임의세율은 법에서 세율을 정하지 아니하고 각 지방자치단체가 임의로 결정하여 적용할 수 있는 세율을 말한다.

표준세율을 채택하고 있는 세목 중에서도 지방자치단체가 재해복구 기타 특별한 사정에 의하여 재정수요가 증대할 경우에는 표준세율을 초과하는 세율을 적용할 수 있고, 지방자치단체가 재원의 여유가 있어 세수입이 감소되어 재정운영상 지장이 없거나 납세자의 세부담을 경감하기 위하여 특히 필요한 경우에는 표준세율보다 낮은 세율을 적용할 수도 있다. 후자의 경우 표준세율을 초과하거나 낮은 세율을 적용하고자 할 경우에는 세법상 상하한을 다시 제한세율로서 제한하도록 하고 있다.

지방자치단체에게 세율결정권을 부여하고 있는 세목으로는 보통세 중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세의 7 개 세목이 있고, 목적세에는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세가 있다.

위와 같은 세목결정권과 세율결정권 등을 포함한 과세자주권을 확보하기 위해서는 주민의 대표기관인 지방의회의 조례에 의하여 지방세법에서 정하는 바에 위반하지 아니하는 범위 내에서 과세할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 과세를 위해서는 일본의 입법례에서 볼 수 있듯이 법정외세를 도입하는 방안을 고려할 수 있다.

## (2) 법정외세의 도입

법정외세에는 법률로써 정한 세목 이외에 조례로 세목을 창설하여 과세하는 것으로 위에서 본 지방세조례주의의 등장이후 논의되기 시작한 제도이다.<sup>92)</sup> 미국의 경우에는 주가 일반적 주권(General Domination)을 가진, 연방헌법의 특별규정에 의한 제약 등을 제외하고 주내의 인·재산 및 사업거래의 전체 대해 완전한 통치권을 가지고 있으며, 州民 및 그 재산만이 아니라 주내에 있는 모든 것에 대해 그 과

92) 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2006, 46면.

세를 행사한다. 결국 「주의 주권(the Sovereign Power of a State)가 미치는 것은 전적으로 주세의 과세대상이다.」로 된다. 연방정부는 주의 과세에 관해 관리감독하는 것이 아니므로, 주는 그에 대한 그 주권을 자유롭게 행사할 수 있다. 다만 앞서 본 바와 같이 연방헌법에서 몇 가지 제한사항만을 두고 있다.

여기에서는 우리나라와 그 과세체계와 유사한 일본의 입법례를 간략히 살펴보고자 한다. 일본은 헌법 제92조<sup>93)</sup>를 근거로 지방자치법 제223조에서 「지방자치단체는 법률에 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다.」고 정하고, 또한 지방세법 제3조에서 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 대하여 정함에 있어서는 당해 지방단체의 조례에 의하도록 정하고 있다. 지방자치단체가 과세할 수 있는 세목은 원칙적으로 위 지방자치법 제223조에서 볼 수 있듯이 지방세법에 한정하고 있다. 이를 법정세목 또는 법정보통세라 한다.

지방자치단체의 자주적인 과세로서 법정세목이외에 세목에 기하여 보통세를 과세할 수 있다. 이를 법정외보통세라 한다. 이 법정외보통세를 설정하는 것은 지방자치단체의 자유이지만, 이를 신설 또는 변경하는 때는 자치대신의 허가를 필요로 하도록 정하였으나, 1999년 지방분권추진일관법에 의해 자치(총무)대신 허가제도를 대신하여 협의 수반하는 동의제도로 채용하고<sup>94)</sup> 또한 새로운 법정외목적세를 도입하여 마찬가지로 협의를 수반하는 동의제도를 도입하였다.<sup>95)</sup> 총무

93) 일본 헌법 제92조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 지방자치의 본旨에 따라 법률로써 정한다.

94) 지방자치단체가 법정외 보통세를 신설·변경하는 경우에는 사전에 자치대신의 허가를 받아야 한다는 지방세법 제259조, 제669조는 헌법 제92조, 제94조에 위반한다고 할 수 없지만, 자주재정주의 관점에 강하게 비판을 받아 왔다. 이 점에 대해 지방분권추진위원회의 제2차 권고 및 지방분권추진계획은 허가제를 폐지하고 국가와 사전협의 및 국가의 동의제도로 변경하는 것을 제안하였다.金子宏, 租税法, 弘文堂, 2005, 100面 註4).

95) 金子宏, 前掲書, 98面.

대신은 법정외보통세 및 법정외목적세를 신설·변경함에 있어서 지방자치단체로부터 협의 신고를 받은 때에는 국세 또는 다른 지방세와 과세표준을 동일하게 하고 동시에 주민의 부담이 현저히 가중되거나 지방자치단체간에 있어서 재화의 유통에 중대한 장애를 초래하거나 또는 이를 제외하고 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않는 등 어느 사유가 있다고 인정되는 경우를 제외하고 이를 동의하여야 한다 (일본 지방세법 제261조, 제671조, 제733조).

### 3. 국세의 지방세로 세원이양 - 지방소비세 도입

이와 더불어 지방자치단체의 재원확충방안으로서 국세의 일부를 지방자치단체에 이양하는 지방소득세, 지방소비세 등의 신설방안이 지속적으로 논의되고 있는데, 이 중에서 지방소비세를 중심으로 검토하고자 한다.

#### (1) 지방소비세 도입의 근거

지방소비세의 도입에 대한 기본적 근거는 응익의 원칙,<sup>96)</sup> 과세균형의 확보, 지방세수의 안정성·신장성, 효율성이라는 관점에서 주장하고 있다.<sup>97)</sup> 특히 지방소비세를 도입하고 있는 독일의 이유를 보면,<sup>98)</sup> 지방소비세는 응익의 원칙에 따라 지방자치단체의 세수를 강화할 수 있고, 특히 재정면에서 안정적인 수입원이 되고 보다 지속적으로 경

96) 지방자치단체가 제공하는 공공재(예컨대 도로, 공원 등) 내지 공공서비스는 각 주민에 대한 개별적 귀속계산이 불가능하기 때문에 그 집합적 이익에 대하여 주민에게 일반적 조정을 요구하고 있는데, 이를 응익의 원칙이라고 한다. 최명근, 지방소비세 도입의 필요성과 그 구상, 지방세 제67호, 6면.

97) 지역성이 강한 지방공공재 공급의 증가가 보다 더 요구될 경우에는 응익원칙에 따른 지방소비세원확충이 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 지역주민이 원하는 재정수요의 내용이 재분배적 성격이 강한 경우라면 중앙정부의 세원이양을 통한 재정확충은 중장기적으로 검토되어야 한다고 한다. 김현아, 지방세제의 중장기 발전방향, 지방세 2007년 제2호 통권100호 (2007년 3월), 52면.

98) 關野滿夫, 前掲書, 155面.

제성장에 따른 혜택을 얻을 수 있다. 그 결과 자치단체의 재정이 경기순환영향을 받을 위험도 감소한다.

그러나 지난 참여정부가 표방한 지방분권과 국가균형발전 과제를 실천하기 위한 방편으로 행정자치부가 부가가치세의 일부를 지방세로 이양하는 “지방소비세”를 2003년 이후 지속적으로 요구하였다. 2007년 행정자치부의 발표한 자료에 의하면 부가가치세의 일정율을 이양받아 지방소비세 신설을 2007년 하반기에 추진할 것을 목표로 하였으나, 아직까지 실현되지 못하고 있다. 동 자료에 따르면, 부가가치세의 10%를 지방소비세로 이양하는 경우 약 4.1조원의 지방세수가 확보되어 지방세의 비중이 23%로 증가한다고 한다.<sup>99)</sup> 이에 대하여 당시 재정경제부와 기획예산처(현재 기획재정부로 통합됨)는 세수감소 등을 이유로 반대의 입장을 보였다.

## (2) 미국과의 비교

특히 제3장에서 본 미국의 경우 소매매상세는 연방정부가 아니라 각 주 및 지방정부가 과세권을 가지고 부과하고 있다. 따라서 대부분의 주에서는 주별로 소매매상세율을 정하여 과세를 하고, 지방정부는 이 매상세율에 일정세율(local rate)를 더하여 과세한다.

현재 주정부 중 45개주 및 콜롬비아특별구에서는 소매매상세를 부과하고 있는 한편, 33개주에서는 지방정부가 소매매상세에 더하여 지방매상세를 부과하고 있다.<sup>100)</sup> 주내에서 과세할 수 있는 매상세율에 대하여 일정 상한을 정하고 있는 주도 적지 않다.<sup>101)</sup> 대부분의 주에서

99) 행정자치부, 앞의 자료, 50면.

100) 소매매상세의 과세대상은 주로 유행동산의 이전·교환, 임차나 서비스의 대가 등이고, 소매매상세의 과세대상, 비과세항목의 취급 및 세액산정의 기초로 되는 과세표준은 각주에 따라 상당히 다르다.

101) Arkansas주는 주매상세율 5.125%에 지방매상세율 3%까지로서 합한 세율의 상한이 8.125%이다. Georgia 주는 주매상세율 4%에 지방매상세율 3%까지로서 합한 세율의 상한이 7%이다.



정하고 있는 세율을 보면 주세가 4%-7%이고,<sup>102)</sup> 주세부분과 지방세부분을 합한 경우에는 4%-11% 정도이다.

소매매상세에 더해지는 지방매상세의 과세대상, 세율 등은 주법에 의하여 정해지고, 지방매상세의 과세대상은 대부분 주의 소매매상세에 따르고 있지만 주별로 그 과세대상에는 차이가 있다.<sup>103)</sup> 그리고 소매매상세의 세율은 각주에서 결정되고, 각 주의 지방매상세의 세율은 일반적으로 주법에서 정한 범위 및 절차에 의해 결정되고 있다. 또한 지방매상세는 지방정부별로 세율을 설정할 수 있으므로 동일 주내에서도 그 세율의 차이가 있을 수 있다.

소매매상세의 과세시 어느 단계에서 과세할 것인가가 중요한 문제로 되는데, 이에 대하여는 판매(Vendor)기준, 배달(Deliver)기준의 두가지 방식을 적용하고 있다. 판매기준이란 판매자의 소재지에서 과세된다는 점에서 사업자 및 과세관청의 행정부담이 적다라는 장점을 가지고 있다. 배달기준은 어디에서 구입한 것과 상관없이 배달지를 과세 단계로 보아 소비자의 소재지, 배달지의 세율을 적용하는 방식이다.

징수업무는 기본적으로 지방정부를 포함한 주정부가 일괄하여 처리하지만, 지방정부가 독자적으로 징수하고 있는 주도 있다. 일반적으로 소매매상세의 징수는 주 소매매상세·사용세와 병행하여 지방매상세를 주정부가 징수하여 지방정부로 배분한다. 그리고 지방정부에서는 징수세액의 일정비율을 사무수수료로 주정부에 지급한다.

### (3) 소 결

지방소비세의 도입은 지방자치단체의 자율적인 세율결정권을 포기하여야 하고, 지방소비세로서 지방자치단체에 배분하는 만큼에 대하여 국세인 부가가치세의 세율을 인상여부, 중앙정부와 지방자치단체

102) Colorado 주의 매상세율은 2.9%이다.

103) 행정자치부, 외국의 지방세제, 1999, 24면.

간의 세원배분비율도 정하여야 하는 등의 어려운 난점이 존재하고 있다. 그리고 현행 부가가치세의 세율을 인상하여 지방세 세원으로 배분하는 경우에는 국민경제 관점에서 보아 바람직하지 않고, 소비세의 역진적 구조상 그 부담증가에 대한 국민의 동의를 얻기도 힘들 것이다.

그러므로 현행 부가가치세 세율의 10%중 2%를 지방소비세로 하여 지방자치단체에 배분하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이 방식으로 지방소비세를 도입하는 경우에도 본점 또는 총괄사업장이 서울 등 수도권에 집중되어 있는 경제구조에서는 수도권 지역의 세원으로 편중될 수밖에 없을 것이다. 따라서 지방자치단체의 지역주민이 소비한 사업장의 부가가치세가 수도권으로 편중되지 않도록 각 지방자치단체의 사업장별로 부가가치세를 납부하는 방안을 고려할 수 있는데, 그 배분방법은 현재 지방세법상 주행세의 배분방법을 고려할 수 있다.<sup>104)</sup>

### 제 3 절 의존재원의 개선방안

앞서 본 바와 같이 지방자치단체 간 세목배분의 불균형으로 세수의 격차가 심하여 자치단체 간 재정자립도와 재정력지수가 지나치게 불균등하게 분포되어 있다. 예컨대 2005년 재정자립도의 경우 최고는 95.0%(서울)이고, 최저는 6.9%(전남 무안군)에 지나지 않는다. 그 격차가 무려 88.1% 포인트에 달하였다. 지방자치단체의 재정력지수는 최고수준이 252.4%(서울 강남구)이고, 반면 최저수준은 7.1%(전남 신안군)에 지나지 않았다. 이 또한 최고수준과 최저수준의 차이는 35.4배에 이르렀다. 지방자치단체간 재정불균형을 해소하는 방안에는 크게 자주재원의 확충과 의존재원 확충의 두 가지 유형이 있는데, 자주재원의 확충에 대하여는 이미 살펴본 바 있다.

104) 윤현석, 제주특별자치도의 체계적 개발을 위한 재원확충방안, 지방자치법연구 제7권 제3호(한국지방자치법학회, 2007.9), 151면.

의존재원인 지방교부세, 국고보조금 등 지방재정지원제도에 대한 논의는 그 배분방식 등에 초점을 맞추어 미시적으로 그동안 해결하여 왔다. 또한 내재적인 문제로서 현행 지방재정지원체계상 자치단체들의 참여가 제도화되어 있지 않아 실제 자치단체들의 수요를 파악하기 어렵다. 또한 중앙정부는 지방재정이전을 정치적 내지 정책적 논리로 판단하여 지원하고 있어 문제로 지적되고 있다. 따라서 거시적인 차원에서 지방재정지원체계를 개선할 필요성이 있다. 이하에서는 의존재원을 지방교부세, 국고보조금로 구분하여 살펴보고자 한다.

## I. 지방교부세

지방교부세는 지방자치단체가 자신의 자치사무의 처리에 소요되는 비용 가운데 자주재원으로 충당할 수 없는 부분을 국가가 교부하는 것으로 원래 자치사무의 처리에 소요되는 비용을 스스로 조달할 수 없는 지방자치단체에 대하여 국가가 그 용도를 제한하지 않고 교부하는 것이다. 지방교부세의 종류 중에는 보통교부세, 분권교부세, 특별교부세, 부동산교부세가 있지만, 이 중에서 그 용도를 제한하지 아니하고 교부하는 일반재원은 보통교부세라고 할 수 있다. 이하에서는 각 종류별로 그 문제점을 지적하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

한편 미국의 경우에는 지방교부세와 같은 1972년 일반세입양여라는 재정지원제도가 도입되었지만, 1986년 동 제도를 폐지하였는바, 우리나라와는 그 차원을 다르다고 판단된다. 특히 우리나라의 경우에도 지방자치단체에 과세자주권을 대폭 인정하는 경우에는 지방교부세의 축소가 불가피하다고 본다.

### 1. 보통교부세

보통교부세는 지방자치단체가 기본적인 행정수준 유지를 위해 사용할 수 있는 일반재원으로 지방자치단체의 재정수요와 자체수입간의

차액을 보전하는 구조로 되어 있다. 앞서 본 바와 같이 보통교부세는 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부한다(지방교부세법 제6조제1항 본문).

기준재정수요액의 측정항목으로는 크게 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비로 구분되고 측정단위는 공무원수, 인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 등록장애인수, 농·수산업종사자수, 사업체종사자수, 미개량도로의 면적, 도로의 면적, 자동차대수, 행정구역면적 등이다. 이와 같은 측정단위는 여러 사업을 수행하거나 지방자치단체의 규모가 작으면 교부세가 적게 배정될 가능성을 배제할 수 없으므로 이는 지방자치단체간의 수평적 재정불균형의 촉진요인이 되고 있다.<sup>105)</sup>

특히 개발수요는 미래에 발생할 사업에 대한 수요이기 때문에 그 실질적 존재하지 않을 뿐만 아니라 기준재정수요액 산정에 계량화하여 포함시킬 수 없을 것이다. 도시교통난 완화, 음용수 수질개선, 대기오염 등 공해대책수요, 문화·휴양수요, 정보·통신부문 수요 등의 필요성이 급속하게 증대되고 있음에도 불구하고 이들 사업에 소요되는 경비는 현행 기준재정수요 산정방법으로 제대로 반영되지 않을 가능성이 높다고 본다.<sup>106)</sup>

이러한 문제를 해결하기 위하여 지방교부세법 제7조제1항 및 제2항에서는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하도록 하고 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 도서·벽지지구 또는 낙후지역은 법정화되어 있어 그다지 큰 문제가 없으나, 단위비용의 획일적인 적용

105) 이재일, 국세와 지방세의 세원조정에 관한 연구, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2004, 63면.

106) 박완규, 참여정부 지방 재정세계 개혁의 평가와 과제, 지방행정연구 제18권 제4호(통권59호), 2000, 137-158면.

기타의 사유로 인하여 각 자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리한 경우는 그 범위가 불명확하다고 판단된다.

이에 대하여 보통교부세의 배분방법은 기준재정수요액의 산정과정 이 지나치게 복잡하고 구체적인 산정방법의 합리성, 근거가 미흡하기 때문에 이를 단순화하여야 한다는 견해도 있다.<sup>107)</sup>

다음으로 지방교부세법 제11조제2항에서는 자치단체가 법령의 규정에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 행정안전부장관은 당해 자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부의 반환을 명할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부세의 금액은 법령의 규정에 위반하여 지출하였거나 징수를 태만히 한 금액을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 보통교부세를 감액 교부하는 이른바 벌칙제도를 운영하도록 법제화하여 시행령에 그 사유를 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 보통교부세 감액을 수단으로 하기 때문에 보통교부세를 교부받지 않는 자치단체에 대해서는 동 제도를 적용 할 수 없다는 문제가 있다. 이에 따라 보통교부세를 교부받지 않는 단체인 지방자치단체는 보통교부세 감액없이 투자심사가 형식화되어 사업부실이 우려되는 등 지방추진사업의 예산낭비가 지적되는 사례가 다수 있다고 한다.<sup>108)</sup>

그 이외에도 보통교부세는 내국세의 일정비율로 법정화 되어 있어 지방자치단체가 개입할 여지가 없고 중앙정부에 의존할 수밖에 없어 지방정부의 자립성을 약화시키는 원인이 된다. 결국 지방교부세가 보조금화 된다고 할 수 있다.<sup>109)</sup>

107) 이용환, 재정조정제도 변화에 따른 합리적인 자원배분방안연구, 경기개발연구원, 2005, 88면.

108) 남궁배홍·임종훈, 앞의 보고서, 138면.

109) 이재일, 앞의 논문, 63면.

## 2. 분권교부세

분권교부세는 국고보조사업을 효율적으로 지방에 이양하기 위한 정책적 수단이며, 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 제고시키고 재정분권화를 추진하기 위한 제도이다. 분권교부세의 목적은 향후 지방자치단체가 독자적으로 운영해야 하는 사업이므로 이에 대하여 국가가 모든 사업비를 보전해 주기보다는 지방이양의 과도기적 단계로써 일정 부분만을 보전해주는 것에 있다.

분권교부세는 2005~2009년까지 5년간 한시적으로 운영될 예정이며, 2010년 이후에는 폐지하여 보통교부세로 통합 운영될 예정이다. 2010년 이후 분권교부세의 재원은 중앙정부의 보통교부세로 통합 운영되고, 다만 사무는 그대로 지방에 이양되어 각 지방자치단체가 그 사무를 수행하기 위한 운영재원을 마련하여야 한다.

분권교부세의 교부대상사업은 국고보조금 이양사업 중 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있는 사업으로서 사업수요에 대한 객관적인 산식화가 가능한 사업, 즉 정상적 수요와 국고보조금 이양사업 중 특정 자치단체의 사업수요로 인하여 재정수요를 보전할 필요가 있는 사업, 즉 비정상적 수요로 구분된다. 정상적 수요의 경우에는 사실상 종전의 특별시·광역시·도별로 산정한 후 종전의 국고보조금 지원 비중을 감안하여 각 자치단체별로 산정하고 있고, 비정상적 수요는 자치단체별 인구수, 재정여건, 사업추진상황 등을 고려하여 산정한다.

위와 같은 결국 국고보조금과 큰 차이가 없을 뿐만 아니라 이를 보통교부세로 포함시켜 일발재원의 항목으로 보기에라도 힘든 측면이 강하다. 특히 분권교부세가 보통교부세로 재원이 포함될 경우에는 고령시대의 진입에 따른 복지수요의 급증에 대응하기 어렵고, 특히 보통교부세는 그 사용용도가 지정되지 않는 조건이 없는 보조금이므로 각

지방자치단체가 특정목적사업에 제대로 사용하였는지를 평가할 수 없을 수도 있다.

따라서 이를 해결하기 위해서는 분권교부세의 일정항목을 사용용도가 지정된 미국의 포괄보조금제도로 운용하는 방안이 들 수 있다. 이에 대하여는 후술하기로 한다.

### 3. 특별교부세

특별교부세는 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기성을 보완하기 위해서 특별히 교부하는 교부세로서 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다. 그러나 특별교부세의 신청은 자치단체의 장이 교부신청을 하고, 행정안전부장관은 이를 심사하여 교부하도록 하고 있을 뿐만 아니라 필요하다고 인정하는 경우 신청이 없더라도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수 있도록 하고 있기 때문에 특별교부세의 배분은 상당히 자의적일 수도 있다는데 있다. 이에 대하여 행정안전부장관의 자의성을 배제할 수 있는 기준을 마련하는 것이 바람직하다고 본다.

### 4. 부동산교부세

부동산교부세는 부동산 세제개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 기초로 산정·교부토록 함으로써, 2005년 1월의 종합부동산세 신설에 따른 자치단체 재원감소분과 8월 31일 부동산 대책으로 인한 보유세 강화 및 거래세 완화 등 보다 광범위한 세제 개편의 결과를 포함할 수 있도록 하였다.

그러나 아직도 기초자치단체의 자주재정기반이 열악하고, 국가사무의 지방이양 및 고령화사회로의 진행에 따른 복지사무의 증가 등으로 지방재정의 수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 지방재정

의 취약성은 더욱 심화되고 있다. 따라서 지방재정의 안정적인 확충 및 지방자치발전의 기틀을 확고히 할 필요성 있고, 종합부동산세의 일부를 해당 종합부동산세의 납세지인 기초지방자치단체에 징수액 비율에 따라 배분하도록 하고자 부동산교부세 총액의 100분의 50에 해당하는 액을 해당 종합부동산세의 납세지인 기초자치단체에 징수액 비율에 따라 교부하는 지방교부세법개정안이 제안되어 있다.<sup>110)</sup> 다만 이 경우에도 종합부동산세의 납세지인 기초자치단체에 일정비율을 교부하는 경우에는 종합부동산세의 납세지가 아닌 기초자치단체의 재정 악화를 고려하여야 할 것으로 본다.

## 5. 개선방안

지방교부세는 국가에서 교부하지만 지방간의 재정력 격차를 완화하기 위한 지방재정지원제도에 해당한다. 지방교부세가 교부되면 지방자치단체는 스스로 재원배분을 담당하고, 그에 따라 독립적으로 사무를 수행할 수 있다. 그러나 분권교부세, 특별교부세는 그 성격이 보조금과 유사한 측면이 존재하고 있으므로, 향후 이들을 폐지하고 보조금제도와 통합하는 방안을 모색하여야 할 것이다.<sup>111)</sup> 이와 더불어 부동산교부세는 보통교부세에 포함하여 산정하되, 보통교부세는 산정 및 교부과정의 합리성 제고에 초점을 두고 개선하여야 할 것이다.

보통교부세와 유사한 1986년 폐지된 미국의 일반세입양여금의 배분 방법은 우리나라 보통교부세 교부방법 보다 간단한 공식을 활용하였다. 다시 말하면 상원방식은 인구, 일반과세노력(주세·지방세세입과 주민의 개인소득과의 비율) 및 상대적 소득(국민일인당 소득과 주민일인당 소득과의 비율)의 세가지 요소이었고, 하원방식은 5가지의 요소, 즉 인구(22), 도시인구(5만이상의 도시인구의 수, 22), 상대소득(22), 소

110) 이해훈의원 대표발의, 지방교부세법 일부개정법률안, 2008. 5. 30일자.

111) 남궁배홍·임중훈, 앞의 보고서, 147면.



득세수입(17), 일반과세노력(17)으로서 각 요소별로 비중을 두어 산정하였다.

미국과 달리 우리나라는 지방교부세의 배분시 매우 복잡한 산정공식을 활용하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 보다 객관적으로 자금을 배분하고 지방자치단체들이 보다 계획적이고 안정적인 재정운동을 도모할 수 있는 지방교부세의 배분공식을 지방교부세의 배분시 인구, 면적, 지역소득 등 단순화하는 방안에 대하여 검토하여야 할 필요가 있다고 본다.<sup>112)</sup>

또한 지방교부세법 제11조 제2항에 정한 벌칙규정은 피교부자치단체와 불교부자치단체간 형평성에 배치되어 제도의 효과가 감소할 수밖에 없으므로, 지방교부세 중 보통교부세의 경우 불교부자치단체에 대한 벌칙규정을 추가한다. 나아가 정책적 목적을 달성하기 위해서는 같은 법 제11조 제3항에는 성실히 사용하여 과소경비를 지출하거나 확보하여야 할 수입의 징수를 성실히 수행한 지방자치단체에 대하여 인센티브, 예컨대 교부세를 증액하는 방안도 검토할 만하다.

## II. 국고보조금

국고보조금은 중앙정부나 지방정부가 국가 정책적 필요에 따라 지방사업을 지원하거나 지방자치단체에 대한 보조금으로 지원하는 것이다. 국고보조금제도는 세원 조정기능이 미흡할 뿐 아니라 오히려 국고보조에 의한 영세보조사업이 상당수 존재하고 있기 때문에 당해 지방자치단체에서는 보조사업경비에 비하여 부대 경비가 더 많이 지출되어 재정력이 약한 지방정부의 재원을 더 감소시키는 현상도 발생하는 등의 문제점이 있다. 이하에서 보조금예산관리법상 보조금의 형태에 따라 살펴보고, 그 개선방안을 제시하고자 한다.

112) 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 285면.

## 1. 부담금과 교부금

부담금은 국가가 의무적으로 지출하는 것으로 그 내용의 명확화와 안정성의 확보가 가장 중요하다. 그럼에도 불구하고 지방재정법 제22조 제1항에서는 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여만 정하고 있다. 국가가 구체적으로 경비분담비율이 명확하지 않다. 이에 대한 보완이 필요하다.

교부금은 국가의 고유사무를 지방자치단체에 위임했을 경우 해당 경비를 지원해주는 국고보조금의 형태이다. 개념상으로는 보조금과 그 성격을 다르고, 그 근거법령도 보조금과 구분된다. 그러나 국가사무와 지방자치단체사무가 명백히 구분되지 않은 경우가 많다. 따라서 이에 대한 명확한 구분이 필요하다고 본다.

## 2. 보조금

지방교부세는 그 규모가 법정화 되어 있는 반면 보조금예산관리법 상 협의의 보조금은 「예산의 범위 안에서」 지급하기 때문에 전적으로 중앙정부의 의사에 달려있다. 또한 그 사용용도 국가에서 지정하기 때문에 협의의 보조금은 의존재원이면서도 특정재원에 해당한다.<sup>113)</sup>

### (1) 예산계상시기

먼저 보조금예산관리법 제13조에서는 「지방자치단체의 장은 국가보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 당해연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다.」고 정하고 있다. 즉 국가보조사업에 대하여는 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상하도록 하고 있다. 이 때 예산계상시기의 신청제출기일은

---

113) 같은 의존재원인 보통교부세는 용도가 특정되어 있지 않기 때문에 일반재원에 해당한다.

당해 회계연도의 전년도 5월 31일이전으로 하여야 한다(보조금예산관리법 제4조제4항).

그리고 보조금예산관리법 제12조에서는 중앙관서의 장이 회계연도의 전년도 10월 15일까지 보조금예산안을 지방자치단체에 통지하도록 하며, 국회에서 예산이 심의·확정된 후 즉시 그 내용을 통지하도록 하고 있다.

한편 지방재정법 제36조에서는 「지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.」고 정하고 있다. 또한 지방자치법 제127조 제1항에서는 「지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.」고 정하고 있다. 다시 말하면 지방자치법 제127조제1항 및 제2항에서 지방자치단체장이 시·도의 경우 회계연도개시 50일전(11. 11)까지, 시·군·자치구의 경우 40일전(11. 21)까지 예산안을 지방의회에 제출하도록 하고, 지방의회는 시·도의 경우 회계연도개시 15일전(12. 16)까지 시·군·자치구의 경우 10일전(12. 21)까지 의결하도록 한 것과 일치하지 않는다.

위와 같이 지방자치단체장의 보조금예산 신청시한이 너무 앞당겨져 있고 국회의 보조금예산의결은 지방자치단체장의 예산안 의회제출시한 이후에 이루어지며 지방의회는 지방자치단체장이 보조금예산안을 신청할 때에 사전관여가 불가능함에도 보조금예산에 따른 지방비부담액을 의무적으로 계상해 주어야 한다. 또한 지방의회의 예산심의하는 과정에서 국회가 최종 확정하게 되면 그 보조금예산에 맞추어 지방비부담액을 다시 삭감하여야 하는 등 지방자치단체의 예산편성·심의권을 지나치게 제약받을 수 있다는 문제가 있다.<sup>114)</sup>

114) 조정찬, 지방경비의 부담체계에 관한 고찰- 보조금제도를 중심으로, 법제 통권 제497호, 1999. 5, 54-58면.

## (2) 보조금지급대상사업의 선정

보조금 지급대상사업의 범위는 일반여권발급, 지방병무행정지원, 119 구조·구급대장비, 지방공사의료원 시설지원, 민방위운영 및 시설·장비보강, 도서종합개발 등 122개의 사업으로 정하고 있다(보조금예산관리법시행령 제4조제1항 별표1). 이와 같이 세분화되어 있어 사실상 지방자치단체의 자율적인 부분을 훼손하는 경우가 발생할 수 있다. 특히 보조금대상사업은 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분기준과 개별사업의 외부효과 정도에 따라 선정되어야 효율적인 자원배분을 달성할 수 있다.

그러나 실질적으로 보조금 지급대상사업이 어떻게 선정되는지에 대한 명확한 근거가 없고, 보조금예산관리법에서 어느 중앙부처가 담당하는지에 대하여도 명확하게 제시하고 있지 아니하다. 이러한 문제점은 결국 중앙부처가 예산과정에서의 영향력에 따라 또는 이해관계자의 영향력에 따라 선정될 수 있다.

## (3) 기준보조율

2006년도의 경우 372개 보조사업 중 121개 사업(약 33%)에 한해 기준보조율이 보조금예산관리법시행령에 규정되어 있고, 나머지 약 67%에 해당하는 사업은 예산당국에 의해 그 기준보조율이 결정되기 때문에 보조율의 설정에 있어 자의성이 개입될 우려가 있다. 이러한 기준보조율의 자의성 문제는 기준보조율 결정과정에서 사업자체의 성격이나 특성보다는 관련부처의 영향력이나 사업관계 집단들의 정치적, 사회적, 경제적 힘에 의해 기준보조율이 결정될 수 있다는 문제가 있다.<sup>115)</sup>

또한 현행 보조금예산관리법시행령 제4조제1항별표1에서 볼 수 있듯이 기준보조율의 차등을 둔 근거가 미미하다는 것이다. 예컨대 공

---

115) 권오성, 국고보조금과 매칭펀드제도의 개선방안, 198면.

공도서관건립사업의 기준보조율은 20%, 농어촌공공도서관시설사업은 80%, 공립박물관건립사업은 30%, 지방문예회관건립사업은 정액으로서 그 성격이 유사하지만 기준보조율은 다양하게 설정되어 있다. 그리고 기준보조율은 최소 15%에서 100%까지 다단계화 되어 있는데, 이에 대한 합리적인 재조정이 필요하다고 본다.

#### (4) 차등보조율

보조금예산관리법 제10조제1항에 차등보조율을 정하고 있으나 사실상 그 활용도가 미흡하다. 구체적으로 보면 2005년도 국고보조사업 중 차등보조율이 명시적으로 적용되는 사업이 전무할 정도로 차등보조율의 활용은 미미한 수준이라고 한다.<sup>116)</sup>

이와 같은 문제는 보조금의 신청을 시군구 등 기초자치단체별로 신청받지 않음에 따라 자치단체별 보조금의 규모를 확정할 수 없고, 지방자치단체의 재정력격차를 객관적이고 명백하게 나타낼 수 있는 지표설정이 어렵다.<sup>117)</sup> 반면 차등보조율의 적용 자체를 반대하는 의견도 있다. 국고보조금은 재정격차 완화의 목적보다는 특정사업의 수행을 위한 국가지원의 성격이 강한 것이므로 차등보조율을 지급하는 것이 바람직하지 않다는 비판이 있다.

그러나 차등보조율의 문제를 해결하기 위해서는 재정력격차를 산정하기 위한 객관적인 지표개발이 선행되어야 하므로 본 보고서에서는 논외로 하기로 한다.

### 3. 미국의 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 문제점을 토대로 제3장 제3절에서 본 미국의 보조금제도와 우리나라의 차이점을 살펴보고 그 개선

116) 국회예산정책처, 2005년도 세입세출 결산분석, 2006.6, 961면.

117) 권오성, 국고보조금과 매칭펀드제도의 개선방안, 201면.

방안을 도출하고자 한다.

미국의 보조금 지급은 연방프로그램정보법에 의해 개별적으로 전체의 연방보조금프로그램에 관한 목록을 제시하고 그에 따라 지급하고 있다. 또한 연방보조금신청에 관한 응모방법 등에 대하여도 게재되고 있으며, 응모자는 CFDA에 게재된 프로그램의 내용을 확인하고, 응모조건에 따라 연방정부에 대해 스스로 책정한 사업계획을 제출하고 원조를 요청하고, 연방정부는 제출내용을 정밀조사하고 보조금을 지원할 것인가를 결정하도록 하고 있다.

연방보조금제도의 운영절차는 먼저 보조금의 유형을 입법부가 승인배정하고, 이를 공표한다. 공표한 보조금의 종류를 보고 비연방기관인 주·지방정부·개인등 지원부처에 신청하고 연방정부는 선정하도록 하는 시스템이다. 우리나라의 경우와는 유사한 측면도 있지만 사전에 입법부가 보조금의 종류와 금액을 승인하여 줌으로써 중앙정부의 자의성을 배제하고 있다고 할 수 있다.

연방보조금에서도 다양한 종류를 두어 재정적 지원이나 비재정적 지원을 하고 있다. 그 중에서도 공식보조금의 경우는 구체적인 계획(project)에 국한되지 않는 지속적인활동에 대하여 법이나 행정규칙에 의해 미리 설정된 배분공식에 따라 주정부나 지방정부 등에 자금을 배분하고 있다는 점에서 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세와 유사한 측면이 있다.

그리고 보조금의 보조율은 세출수준규제, 보조금의 특정성, 보조금액의 결정방법 등에 대하여는 전적으로 개개의 프로그램기준에 의해 결정된다는 점에서 우리나라와 같이 일방적으로 정해지지 아니한다.

특히 연방보조프로그램 총액은 기본적으로 연방예산책정에 따라 결정된다. 매년 프로그램비용(보조금총액)의 견적 사업은 각 연방부처가 프로그램단위에 경제동향이나 인구변동요인, 전년실적 등 통계수치를 가지고 산출하고, 관련프로그램(타부처 소관의 것도 포함한다)의 법제

내용의 변경등도 가미하면서, 각 부처별로 총액을 예산관리국에 제출한다. 예산관리국에 제출된 내용은 대통령의 예산교서에 제시되고, 연방의회에서 예산안의 의결을 거쳐 결정하고, 예산집행권한이 연방부처에 이관됨에 따라 주·지방정부에 대한 보조금을 지출할 수 있다. 따라서 주·지방정부가 연방보조정책에 대한 요구사항이 있는 경우에는 연방예산의 책정단계에서 연방의회 의원에 의해 행해지게 된다. 이는 우리나라의 보조금예산계상방식과는 상이하다.

연방보조금에서의 연방보조율은 각 프로그램별로 규정되어 있고, 보조프로그램 중에는 연방보조를 받은 조건으로서 주·지방정부에 대하여 연방보조금에 상응하는 주·지방정부의 금전적 지출이나 물적 지원을 요구한다. 이러한 대응요구(매칭펀드)는 주·지방정부의 재정능력(지출)에 따라 새로운 프로그램이나 기존 프로그램의 펀드 증액을 삭감하기도 하고, 연방보조금의 관리운영을 보다 효과적으로 하기 위함이다.

또한 미국에서는 연방재정지원프로그램의 효과와 성과를 개선하고, 연방재정지원에의 지원 및 보고 요구를 단순하고, 대중에게의 서비스 전달체계를 개선하고, 그리고 서비스전달에 책임을 지고 있는 기관간의 조정을 강화하고 있다.

#### 4. 개선방안

이상과 같이 우리나라 보조금제도의 현실적인 문제와 미국의 연방보조금제도를 비교 검토하였다. 물론 우리나라의 보조금제도와는 근본적으로 차이가 있지만 이를 토대로 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

##### (1) 중앙정부와 지방자치단체의 사무 명확화

중앙정부사무와 지방자치단체사무의 구분을 명확히 하는 것이다. 다시 말하면 중앙정부와 지방자치단체간의 기능 및 사무를 명확히 하여

지방정부가 자유롭게 정책판단을 할 수 있게 하고 지방자치단체의 재정이 중앙정부의 자의대로 운용되지 않도록 하기 위함이다. 중앙정부의 사무와 지방정부의 사무가 구체적으로 구분되지 않고 있는 상황에서는 국고보조금 대상사업의 경비부담한계가 구분되지 않게 되어 국고부담의 경비를 지방정부에 전가하는 결과를 발생시키는 원인이 된다. 이를 개선하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 사무한계를 구체적으로 구분하고, 그 사무의 성격과 그동안의 지표를 활용하여 국가와 지방정부가 각각 전담할 사업을 지방자치법에 명시할 필요성이 있다.

## (2) 보조금에 대한 예측가능성 부여

지금과 같이 지방자치단체장의 보조금예산 신청시한이 빠르고 국회의 보조금예산의결은 늦어 지방자치단체의 예산편성·심의권을 지나치게 제약받을 수 있다는 문제가 있다. 이를 해결하기 위해서는 미국에서와 같이 보조금의 유형 및 금액을 사전에 입법부가 승인배정하게 하는 것이 중요하다. 또한 보조금의 배분 및 보조사업자의 선정이 각 중앙소관부처의 관련 법령에 의해 이루어지기 때문에 지방자치단체들은 어느 정도의 자금을 확보할 수 있을 것인지에 대하여 예측이 가능하고, 이에 따라 계획적인 재정운영에 도움을 줄 수 있으며 보조금 지원부처의 자의적 판단을 줄임으로써 투명한 자금배분을 할 수 있다.

이러한 점을 고려하면 우리나라에서는 보조금예산편성과 관련하여 그 예측이 가능할 수 있는 법제도의 정비가 필요하다고 본다.<sup>118)</sup>

---

118) 우리나라의 경우도 보조금제도의 운영절차를 수정하여 국회의 예산결정이 이루어진 후 보조금사업에 대한 지원이 이루어지는 방안에 대하여 검토하여야 할 필요가 있다. 이렇듯 보조금제도의 운영절차를 수정하기 위해서는 지방정부의 회계연도 시작시점에 대한 수정이 병행될 필요가 있는데 예를 들면 매년 1월 1일이 아닌 4월 1일을 회계연도의 시작시점으로 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이라고 한다. 권오성, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 280면.



### (3) 포괄적 보조금(Block Grants)의 도입

국고보조금의 가장 커다란 문제점으로 지적되는 사항은 중앙정부가 보조금정책을 통해서 지방정부의 세부적인 측면까지 관여함으로써 지방정부의 자율성이 저하된다는 사실이다. 따라서 국고보조금을 통한 세부적인 간섭을 배제함으로써 지방정부의 자주성 및 행정의 효율성을 향상시키도록 개선되어야 할 것이다. 즉 국고보조금은 중앙에 의해서 교부되지만 그와 관련된 모든 점들은 지방정부에 일체 위임해서 그 지방의 특성이나 실정에 맞도록 활용케 해야 할 것이다.

미국 포괄보조금의 일차적 목적은 주·지방정부의 보조금활용에 대한 자율권을 강화하는데 있으므로 작고 유사한 국고보조금 사업들을 묶고 유사한 사업은 통폐합하여 포괄보조금화 함으로써 지방자치단체의 자율적 재정권을 강화하고 보다 효율적으로 재정을 운영할 수 있도록 해 줄 필요가 있다.<sup>119)</sup>

## 제 4 절 지방채의 개선방안

### I. 문제점

우리나라는 지방자치법 제정 당시부터 지방채발행을 허용하고 있으며, 지방자치법 및 지방재정법에서는 공용·공공시설의 설치, 재해예방·복구사업, 경영수익사업, 기발행한 지방채의 차환, 기타 주민복지사업 등을 위한 사업에 한하여 행정안전부장관의 승인을 거쳐 지방채를 발행할 수 있도록 정하고 있다.

지방채는 발행한도액 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 정하고 있지만(지방재정법 제11조제2항), 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거

119) 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 278면.

치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 하고(지방재정법 제11조 제2항 단서), 지방자치단체장이 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행하는 때에는 필요하다고 인정되는 경우로서 행정안전부장관의 승인을 얻은 다음 지방의회의 의결을 얻어야 한다(지방재정법시행령 제9조제2항).

또한 지방채발행 한도액은 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 일정한 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액으로 한다(지방재정법시행령 제10조제1항).

위와 같이 볼 때 지방채발행의 한도액은 결국 행정안전부장관에 의해 결정된다는 점에서 지방자치단체의 수요에 원활히 대응하기 어렵다고 할 것이다. 물론 지방채발행에 대한 총액한도제는 중앙통제에 의해 지방재정을 운용하던 것을 지방자치단체의 자율적인 지방재정운용으로 지방재정의 탄력적인 운용한 것이지만, 실제로는 여전히 중앙정부의 통제에 있다고 할 것이다.

한편 지방채의 시장성 결여로 인하여 발행방법 중 증서차입을 통하여 정부자금이거나 지방공공자금이 95.1%로 대부분을 차지하고, 이에 반해 증권발행은 모집공채가 0.1%이고, 매출공채 4.8%에 불과하다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 보다 선진화된 방식을 채택하여 할 것이다. 특히 증권발행 비중을 높여 지방채시장을 활성화할 필요성이 있다. 미국의 지방채시장에서 볼 수 있듯이 지방채의 수익성을 제고하고, 채무상환의 안정성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방채 신용평가제도를 도입하여야 할 것이다. 그리고 지방채시장의 활성화를 위한 방안으로서 세제혜택에 대한 논의도 필요할 것이다.

## II. 미국과의 비교

미국형 분권 시스템의 중요한 특징중 하나는 주나 지방공공단체의 재정이 자립하고 있는 것을 가능하도록 하기 위한 자율적인 시스템을

제도화하고 있다. 그리고 주나 지방공공단체의 재정의 자립과 자율은 시장의 엄격한 평가를 받으면서 확립되었다. 먼저 미국과 우리나라의 지방채제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표-13> 한미지방채 제도의 특징비교

	한국의 지방채	미국의 주·지방채
기본적 성격	지방자치단체 발행채권	주·지방공공단체 발행채권
발행주체	광역자치단체, 기초자치단체	주, 카운티, 지방정부, 학교구, 특별구 등
주된 용도	사회자본의 정비등	사회자본의 정비 등 민간기업이나 개인에게 용자
차입자금	증서차입(정부자금 53.9%, 지방공공자금 38.3%, 해외차관 1.0%, 민간자금 1.9%) 증권발행(모집공채 0.1%, 매출공채 4.8%)	발행주체의 신용력을 배경으로 한 시장에서의 자금조달
상위정부에 의한 통제	중앙정부의 승인 - 지방채발행한도액 제한(지방재정법)	연방제도의 허가제도 없음 주헌법, 주법에 의한 채권발행한도의 제한규정 연방소득세의 면세조치에 관련된 간접적인 관여
주민에 의한 통제	지방의회의결 필요	일반재원보증채는 채권발행에 관한 주민의 승인(주민투표 등)이 필요
등급	없음	시장에서 자금조달을 하기 위해 등급제도 있음
지방채보험	없음	채무불이행의 가능성이 있기 때문에 지방채보험제도 있음
세제상 취급	특별한 취급을 하지 않음	일부의 주·지방채를 제외하고, 연방소득세에서 이자소득 면세적용

미국의 경우 일반재원보증채는 주헌법이나 주법이 정한 주민의 통제, 즉 주민의 승인을 받는다는 점에서 우리나라와 큰 차이가 있다.

물론 우리나라의 경우에도 지방의회의 의결이 필요하지만 미국에는 필요에 따라 주민투표 등을 한다는 점에서 그 차이가 있다. 또한 시장에서 사업에 대한 경제성을 판단하고 그 판단에 따라 지방채가 발행된다는 점도 우리나라에 시사하는 바가 크다.

시장에서는 주·지방채를 등급화시키고, 이를 위해 신용보증제도가 채권가격에 의하여 발행을 통제함과 동시에 시장의 통제를 구성하고 있다. 미국의 주·지방채는 기능적인 자기통제시스템의 확립과 공공성의 기준에 의한 감독, 시장과의 긴장관계 등 미국의 주·지방채의 최대 특징이다.

### Ⅲ. 개선방안

이상과 같이 미국의 주·지방채는 우리나라와의 지방채 구조와는 상이한 제도를 두고 있다. 미국의 주·지방채는 시장중심의 발행과 주민의 통제에 의한 반면 우리나라는 중앙정부에 의존하는 느낌을 받는다. 따라서 지방재정수요에 원활히 대응할 수 있는 법제의 정비가 필요하다. 현행 지방재정법에서는 지방채 발행과 관련하여 제11조, 제12조에서만 개략적으로 정하고, 같은법시행령 제7조 내지 25조에서 위임하여 정하고 있다.

위와 같은 위임구조는 중앙정부의 통제구조로 진행되고 지방자치단체가 자율적인 공공사업 등의 추진이 어렵다는 문제가 직면하게 된다. 그러나 이를 완화하는 경우에는 지방재정의 부실, 즉 주민의 부담 또는 국민의 부담을 초래할 수 있다는 문제가 있다.

현행 지방재정법과 같이 몇 개의 조문을 통하여 관리하기 보다는 지방채와 관련된 모든 사항, 지방자치단체의 책무, 주민들을 통한 관리통제, 시장평가 등을 포함한 통일적인 지방채법을 제정하는 것이 바람직할 수 있다.<sup>120)</sup>

120) 이동수·강주영, 국·공채발행 및 관리법제 개선연구, 한국법제연구원, 2007, 181면.

나아가 지방채시장은 아직 초기 단계에 불과하므로 이를 활성화하고, 특히 주민의 참여도를 높이기 위해서는 이자소득에 대한 소득세를 감면하는 규정을 한시적으로 도입할 필요성이 있다. 미국의 경우 연방소득세의 부과가 연방과 주의 과세권에 관한 근본적인 문제이기는 하지만, 1913년 수정헌법 제16조에 의해 연방소득세가 도입되면서 주·지방채이자에 면세가 정해졌다. 연방소득세의 주·지방채이자에 면세조치는 헌법에서가 아니라 법률(내국세입법)에 의거한 것이며, 연방의 정치적인 재량에 달려있다고 하여 현재까지 일부 주·지방채를 제외하고는 면세하고 있다. 미국과 같이 정책적 판단이라고 한다면 우리나라의 경우에도 지방채시장이 활성화시키기 위해서는 한시적으로 이자소득에 대한 과세를 감면해줄 필요성이 있다고 판단된다.

## 제 5 장 결 론

이상과 같이 우리나라의 지방재정지원제도와 미국의 지방재정지원제도를 비교검토하여 보았다. 미국은 정부체계상 우리나라와 다른 구조이고, 지방재정지원 방법 역시 우리나라와 상이한 방식으로 이루어지고 있다. 특히 미국은 연방정부에서 주·지방정부에 일괄적으로 재정지원을 하지 아니하고 연방정부가 보조금을 정하고 그 보조금을 필요로 하는 주·지방정부가 신청하는 형태로 운용하고 있는 것을 알 수 있었다. 물론 우리나라의 경우도 지방자치단체의 예산신청에 의해 이루어지고 있지만, 미국과는 그 자율성에 있어 큰 차이점이 있었다.

따라서 본 연구에서는 미국의 지방재정제도를 참고하여 지방자치단체의 자주재원을 확보할 수 있는 방안을 제시하고, 다음으로 미국의 지방재정지원인 보조금제도를 고려하여 의존재원인 지방재정지원제도에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

먼저 세목결정권과 세율결정권 등을 포함한 지방자치단체의 과세자주권을 확보하기 위해서는 주민의 대표기관인 지방의회의 조례에 의하여 지방세법에서 정하는 바에 위반하지 아니하는 범위 내에서 과세할 수 있도록 법정외세를 도입하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체의 재원확충방안으로서 국세의 일부를 지방자치단체에 이양하는 지방소득세, 지방소비세 등의 신설방안이 지속적으로 논의되고 있는데, 이 중에서 지방소비세를 도입을 적극 검토하여야 시점이라고 판단된다. 이를 도입함에 있어서는 현행 부가가치세 세율의 10%중 2%를 지방소비세로 하여 지방자치단체에 배분하는 방안을 고려하면서 그 배분방법은 현재 지방세법상 주행세의 배분방법을 고려할 수 있다.

다음으로 의존재원인 지방재정지원제도는 그동안 미시적 관점에서 논의되어 왔지만, 미국과 같이 거시적 관점에서 체계적으로 개편하여

야 때라고 생각된다. 먼저 지방교부세는 지방교부세가 교부되면 지방자치단체는 스스로 재원배분을 담당하고, 그에 따라 독립적으로 사무를 수행할 수 있지만, 현행 지방교부세 중 분권교부세, 특별교부세는 그 성격이 보조금과 유사한 측면이 존재하고 있어 향후 이들을 폐지하고 보조금제도와 통합하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 더불어 부동산교부세는 보통교부세에 포함하여 산정하되, 보통교부세는 산정 및 교부과정의 합리성 제고에 초점을 두고 개선하여야 할 것이다. 그리고 보통교부세의 경우 그 산정방식을 인구, 면적, 지역소득 등 단순화하는 방안에 대하여 검토하여야 할 필요가 있다고 본다. 또한 지방교부세법 제11조 제2항에 정한 벌칙규정은 지방교부세 중 보통교부세의 경우 불교부자치단체에 대한 벌칙규정을 추가하고, 제11조 제3항에서는 성실히 사용하여 과소경비를 지출하거나 확보하여야 할 수입의 징수를 성실히 수행한 지방자치단체에 대하여 인센티브, 예컨대 교부세를 증액하는 방안도 제시한다.

한편 국고보조금의 경우에는 중앙정부사무와 지방자치단체사무의 구분을 명확히 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 사무한계를 구체적으로 구분하고, 그 사무의 성격과 그동안의 지표를 활용하여 국가와 지방정부가 각각 전담할 사업을 지방자치법에 명시할 필요성이 있다. 특히 지방자치단체의 보조금예산편성문제를 해결하기 위해서는 미국에서와 같이 보조금의 유형 및 금액을 사전에 입법부가 승인배정하게 하는 것이 중요하다. 또한 보조금의 배분 및 보조사업자의 선정이 각 중앙소관부처의 관련 법령에 의해 이루어지도록 하여 지방자치단체들이 예측가능하게 하도록 입법적 개선이 필요하다.

또한 국고보조금을 통한 세부적인 간섭을 배제함으로써 지방정부의 자주성 및 행정의 효율성을 향상시키도록 개선되어야 할 것이다. 즉 국고보조금은 중앙에 의해서 교부되지만 그와 관련된 모든 점들은 지

방정부에 일체 위임해서 그 지방의 특성이나 실정에 맞도록 활용케 해야 할 것이므로 유사한 국고보조금 사업들을 통폐합하여 포괄보조금의 형태로 운영하는 방안을 제시한다.

마지막으로 현행 지방재정법에서는 지방채 발행과 관련하여 제11조, 제12조에서만 개략적으로 정하고, 같은법시행령 제7조 내지 25조에서 위임하여 정하고 있는데, 위와 같은 위임구조는 중앙정부의 통제구조로 진행되고 지방자치단체가 자율적인 공공사업 등의 추진이 어렵기 때문에 지방채와 관련된 모든 사항, 지방자치단체의 책무, 주민들을 통한 관리통제, 시장평가 등을 포함한 통일적인 지방채법의 제정을 제시한다. 이와 더불어 지방채시장의 활성화를 위하여 한시적으로 지방채의 이자소득에 대한 과세를 감면해주는 과세특례를 운용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.



## 참 고 문 헌

- 권오성, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 한국행정연구원, 2005.
- 권오성, 주요국 지방재정지원제도 비교분석, 한국지방행정연구원, 2006. 12.
- 권형신, 한국의 지방재정, 해남출판사, 2001.
- 김동기, 지방분권시대의 한국지방재정학, 법문사, 2003.
- 김정훈, 국세와 지방세의 조정방안, 한국조세연구원, 2002. 12.
- 김종희, 징수교부금의 수평적재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로”, 한국사회와 행정연구 제13권 제4호, 2003.
- 김현아, 지방세제의 중장기 발전방향, 지방세 통권100호 2007. 3.
- 남궁배홍·임중훈, 한국지방재정조정제도 개선에 관한 연구, 국회법 제실, 2007. 11.
- 노근호, 지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석, 충북개발연구원, 2001. 2.
- 박완규, 참여정부 지방 재정세제 개혁의 평가와 과제, 지방행정연구 제18권 제4호(통권59호), 2000.
- 오연천, 한국지방재정론, 박영사, 1987.
- 유태명, 자치구 재원 조정 교부금제도의 개선방안에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로, 조선대 정책대학원석사학위논문, 2005.
- 윤현석, 제주특별자치도의 체계적 개발을 위한 재원확충방안, 지방자치법연구 제7권 제3호, 2007. 9.
- 이계식, 중앙·지방정부간 기능 및 재원의 재조정, 한국개발연구원, 1990.

참고문헌

- 이동수·강주영, 국·공채발행 및 관리법제 개선연구, 한국법제연구원, 2007.
- 이동우·김상욱·정윤희, 국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구, 국토연구원, 2006. 12.
- 이영희, “지방분권을 위한 정부간 세원배분의 발전방향.” <재정분권 제고를 위한 지방세계개선방향>. 국회법제실·한국지방재정학회, 2007.
- 이용환, 재정조정제도 변화에 따른 합리적인 재원배분방안연구, 경기개발연구원, 2005.
- 이재일, 국세와 지방세의 세원조정에 관한 연구, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 이창균, 재정불균형 완화를위한 재정조정체계 재구축에 관한 연구”, 한국지방재정논집제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002.
- 이창균·서정섭, 광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구, 한국 지방행정연구원, 1999.
- 임성일·조기현·서정섭, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 한국지방재정논집 제11권 제1호, 2006. 6.
- 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2006.
- 정창영, 우리나라 지방채 시장의 활성화 과제와 전략, 증권학회지 제19집 1996.
- 제주발전연구원, 제주특별자치도 재정운영 기본계획 수립에 관한 연구, 2006. 12.
- 조순, 경제학원론, 을암출판사, 2003.

조정찬, 지방경비의 부담체계에 관한 고찰- 보조금제도를 중심으로,  
법제 통권 제497호, 1999. 5.

조정찬, 지방교부세제도의 현황과 개선방안, 법제 501호, 1999. 9, 28.

최명근, 지방소비세 도입의 필요성과 그 구상, 지방세 제67호, 2001. 9.

행정자치부, 외국의 지방세제, 1999.

행정자치부, 중앙·지방 상생협력을 위한 2007 지방재정세제 운용방  
향, 2007. 1. 26일, CFO 자료.

關野滿夫, 現代ドイツ地方稅改革論, 日本經濟評論社, 2005.

金子宏, 租稅法, 弘文堂, 2005.

稻生信男, 自治體改革と地方債制度 : マーケットとの協働, 學陽書房, 2003.

小瀧敏之, 地方政府の財政自治と財政統制 : 地方財政分權改革の新視  
点, 全國會計職員協會, 2002.

小泉和重, アメリカ連邦制財政システム : 『財政調整制度なき國家』の  
財政運營, ミネルヴァ書房, 2004.

唯井光明, 國家財政と行政改革, ジュリスト1882號, 1996. 1.

日本地方財政學會 編, 地方財政運營の新機軸, 勁草書房, 2007.

自治省稅務局編, 地方稅制の現狀とその運營の實態, 地方財務協會, 1992. 3.

(財)自治體國際化協會, 美國地方債の概要とその活用事例, CLAIR REPORT  
287, 2006. 8.

増田英敏, 租稅憲法學, 成文堂, 2003.

秋山義則・前田高志・澁谷博史編, アメリカの州・地方債, 日本經濟評  
論社, 2007.

참 고 문 헌

片桐正俊, *アメリカ財政の構造轉換 : 連邦・州・地方財政關係の再編*, 東洋經濟新報社, 2005.

Bond Market Association, *The Fundamentals of Municipal Bonds*, Judy Wesalo Temel, 2001.

CBO, *Federal Grants to State and Local Governments: Concepts for Legislative Design and Oversight*, 2000.

David R. Beam, "Washington's Regulation of States and Localities: Origins and Issues", *Intergovernmental Perspective* Vol. 7 Issue 3, Summer 1981.

Ernst Benda · Werner Maihofer · Hans-Jochen Vogel, *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, 1995.

Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, Thomson, 2006.

Grants Policy Committee, *Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999 Public Law 106-107 Initial Plan*.

J. Richard Aronson and John L. Hilley, *Financing State and Local Government(Four Edition)*, The Brooking Institution, Washington, D.C., 1986.

Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, Praege, Westport, Connecticut, 1996.

Laurie Angiolillo-Bent, "Effects of Massachusetts's Proposition 2 1/2 on Property Tax Administration and Reform", in Jerome G. Rose, *Tax and Expenditure Limitations: How to Implement and Live Within Them*.

- M. David Gelfand and Peter W. Salsich, Jr. *State and Local Taxation and Finance in a Nutshell*, West Publishing Co. St. Paul, Minnesota, 1985.
- Mangoldt · Friedrich Klein · Christian Starck, *Bonner Grundgesetz : Kommentar, Bd.3*, Farnz Vahlen München, 2001.
- OECD, *Taxing Power of State and Local Government*, 1999.
- Patricia S. Florestano, “State Limitations on Local Fiscal Authority”, in Jack Rabin & Don Dodd, *State and Local Government Administration*, Marcel Dekker, Inc., New York, 1985.
- Robert L. Bland and Irene S. Rubin, *Budgeting: A Guide for Local Governments*, International City/County Management Association, 1997.
- Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Irwin Chicago/Boston, 1996.
- Toder E. and T.S. Neubig, “Revenue Cost Estimates of the Tax Expenditures: The Case of Tax-Exempt Bonds”, *National Tax Journal*, Vol. 38, September 1985.
- Tom Brown, “Constitutional Tax and Expenditure Limitation in Colorado: The Impact on Municipal Government”, *Public Budgeting & Finance* Volume 20. Number 3, Fall 2000.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Changing Public Attitude on Governments and Taxes 1994*, ACIR, Washington, D.C., 1994.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Constitutional and Statutory Restrictions on Local Taxing Power*, (A-14), ACIR, Washington, D.C., 1962.

참 고 문 헌

- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, (M-186), Washington, D.C., 1993.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Improving Federal Grants Management - The Intergovernmental Grant System: An Assessment and Proposed Policies*, (A-53), ACIR, Washington, D.C., February 1977.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional, Statutory, and Judicial Clarification*, ACIR, Washington, D.C., 1993.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Limitation on Local Government Taxes and Expenditure*, (A-64), ACIR, Washington, D.C., 1977.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Economic and Statistical Abstracts of the United States 2006*, Table 433.