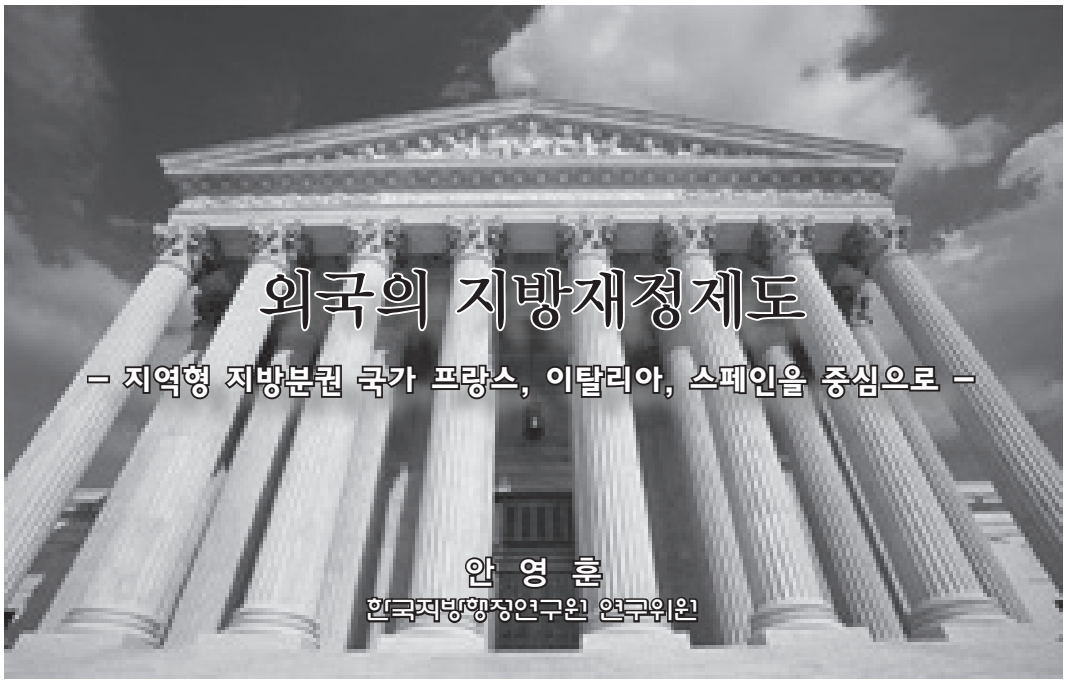

외국의 지방재정제도

- 지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로 -

안 영 훈
한국지방행정연구원 연구위원

Ⅰ. 지역형 지방분권 국가 : 프랑스, 이탈리아, 스페인

지방분권의 발전 정도에 근거한 국가 통치유형을 구분하면 크게 단일국가와 연방국가로 구분할 수 있다. 이를 다시 지리적, 공간적, 문화적 그리고 경제적인 동일 지역을 중심으로 재분류를 한다면 국가 통치유형이 다시 4가지 형태로 구분되는데, 이는 광역자치단체(지역정부)를 기반으로 한 지방분권체제를 대표하게 된다.

즉, 광역자치단체의 분권화 수준이 높은 정도에 따라서 분류하면 〈표 1〉과 같이 중앙집권적 단일국가(Centralised state, classic unitary state), 지방분권형 단일국가(Decentralised state, devolving unitary state), 지역형 단일국가(Autonomous state, Regionalised state), 연방국가(Federal state) 순으로 분류가 가능하다.

〈표 1〉 지방분권 수준에 따른 국가 통치유형

국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례
연방국가 (Federal states)	주정부로서 광범위한 권한 보유 : 선거에 의한 지역의회, 예산권 보유, 입법권 및 과세권 보유	독일 주정부(Länder), 벨기에 주정부(provinces), 오스트리아 주정부(Länder), 스위스 캉통(canton)
지역중심의 지역형 단일국가(Regionalised states)	정치적 분권에 의한 입법권 배분 등 지역화로 광범위한 권한 보유(political regionalisation) : 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유, 제한된 과세권 보유	스페인 지역정부(Autonomous Communities), 이탈리아 지역정부(regionis)영국의 스코틀랜드 등
지방분권형 단일국가(Devolving unitary states)	지역적 자치분권에 의한 제한된 권한 보유(regional decentralization) : 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유 및 중앙정부로부터의 실질적인 재정이전, 제한된 과세권 보유	프랑스 레지용 지역정부(regions), 네덜란드 지역정부(provinces), 덴마크 지역정부(amtskommuner), 우리나라 광역사도
중앙집권형 단일국가 (Classic unitary states)	단순 지역화로 권한은 무 : 선거에 의한 지역의회가 없고 기타 예산권, 과세권 등이 없음	그리스 nomoi, 포르투갈 planning regions, 핀란드 regions, 아일랜드 counties, 스웨덴 Län(counties)

우리나라와 같은 단일국가가 연방국가와 구별되거나 차이가 나는 점은 주로 지방자치단체(지방정부)의 기관구성 체계가 어떤가에 따라서 그 양태가 달라진다. 단일국가의 경우는 지방자치단체의 법적 기능이 주로 지방의 이익에 관한 행정적 측면의 역할에 한정되지만, 연방국가의 지방자치단체들은 헌법을 통해서 국가의 이익과도 관련되는 문제들이 상당 부분 지방자치단체에 대폭적으로 이양되어 있다.

그런데 개방경제와 세계화 등에 따른 정치 경제 사회 문화 등 전반적인 사회경제체제의 구조적 변화가 촉진되면서 지역의 경제적 활성화, 정치적 측면에서는 중앙집권에서 지방분권과 지역중심의 정치체제의 분권화(political devolution)가 가속화 되면서 신지역주의(New regionalism)가 중요하게 인식되었다. 신지역주의는 지역 거버넌스(regional governance) 쪽에 더 가깝고, 지역 거버넌스는 자율적인 수평적 지방자치단체간 협력과 밀접하게 관련되어 있다.

유럽국가들의 지역정부화 사례를 들면 다음과 같다. 영국의 경우도 이미 1998년 이후 스코틀랜드

와 웨일즈가 지역정부화 되었으며, 폴란드는 1999년, 체코는 2000년, 슬로바키아는 2002년에 지역정부화를 추진한 바 있다. 또한 스웨덴(Västra Götaland과 Skåne 지역)과 핀란드는 지역정부화 개편안을 2015년까지 확대하기로 한 바 있다. 물론 스페인과 이탈리아는 지역정부를 중심으로 연방국가 수준에 이르는 정도의 지방분권 강화 정책을 추진하여 왔다.

이러한 사례를 참고로 하여, 이 글에서는 지역 중심으로 지방분권을 발전시켜온 유럽연합의 지역형 지방분권 중심 국가들인 프랑스, 이탈리아, 스페인의 지방재정제도를 알아보기로 한다. 먼저 간단히 이들 국가의 지방자치제도를 살펴본 후에 공통적인 지방재정제도를 검토하면서 구체적인 내용들도 소개하기로 한다. 특히, 현 경제적 상황에서는 어려움을 겪고 있기는 하지만 이들 유럽 3국 중에서 가장 지방분권을 강화시킨 스페인의 지방재정제도를 자세히 살펴보고 이와 유사한 이탈리아와 프랑스의 지방재정제도도 함께 연구하기로 한다. 이들 두 나라에 대해서는 무엇보다도 특례적 지위를 가진 지방정부에 대한 재정특례 사항도 함께 소개하기로 한다.

Ⅱ. 유럽 3국의 지방자치 구조와 지방분권 정책

1. 프랑스

프랑스는 1789년 프랑스 혁명 당시 국가의 행정단위 중심이었던 도(Département, 데빠르뜨망)와 기초행정 단위인 꼬뮌(Commune)이 세워졌고, 이를 중심으로 부분적인 지방자치를 실시해 왔다. 그러다가 1982년 신지방분권법 제정으로 이러한 국가행정 단위가 동시에 자치행정 단위로 전환되면서 국가의 영조물이었던 지역(Région, 레지용)이 자치행정체계상 3~5개 도를 포함하는 공법인의 지역정부가 되면서 전국적으로 꼬뮌(기초)-데빠르뜨망(도)-레지용(광역)의 3계층형 자치행정체제가 구성되었다. 프랑스는 2003년 15개 조항에 대한 헌법개정을 통해서 정치구도를 변화시키면서 새로운 지방분권 원칙으로 보충성원칙(수정헌법 제72-2조), 선도 역할을 하는 지방정부의 활성화, 제도실험법(le droit à l' expérimentation) 등을 도입하여 지방분권을 촉진하고 있다.

이와 같이 프랑스는 사회당정부가 1982년 신 지방자치법을 제정한 이후에 사무배분법 제 · 개정으로 중앙권한의 지방이양을 지속적으로 추진해 왔으며, 이를 재정적으로 뒷받침 해주기 위해서 자

치단체와 중앙부처 대표들이 합의제로 운영하는 〈지방이양재정평가위원회〉를 중심으로 중앙권한의 지방이양에 따른 지방이양교부금의 설치 · 지원을 가속화하여 지방재정의 자립도를 높여왔다. 그리고 지방자치단체간 통폐합 정책을 대신해서 1999년 〈지방정부간 협력조직 간소화법〉을 제정하여 지방정부간 협력조합제도, 광역연합제도 등 협력적 거버넌스 시스템을 확대하게 하였다.

이와 같이 지난 20년간의 지방분권 추진실태를 재검토한 뒤 이를 가속화 하는 제2단계의 조치로 2003년 헌법개정을 하였던 것이며 그 결과 프랑스 지방자치 역사상 획기적인 제도들이 도입 · 정착되었다. 예를 들면, 지방정부의 주요 정책에 대한 주민투표제 의무화, 지방분권 발전을 위한 제도 실험법 도입, 선도적인 자치단체를 중심으로 지방공공서비스를 협력적으로 추진할 수 있는 제도적 장치 등 다양한 지방정부의 자율적 운영체제를 가능하게 하였던 것이다.

2. 이탈리아

이탈리아의 자치계층 구조는 20개 지역정부(Regioni), 103개 도정부(Provincia), 8천개의 기초정부(Communi)로 이루어진 3계층 구조이다. 2차 대전 이후 초기 이탈리아 지방자치는 중앙행정기관의 권한을 지방으로 이양하는 과정으로 진행되어 왔다. 특히 행정분야에서 활발히 분권화를 촉진하여 왔으며, 2001년 개정헌법 제5장(제114조~제133조)을 기반으로 분권화된 지방자치제도가 가속화 되었다. 2001년 개정헌법에서는 특별히 지역정부의 법적 권한을 확대하여 강력한 책임과 권한을 부여한 바 있다.

이러한 2001년 헌법 개정을 통해서 지방정부에 대한 권한 및 세원이양에 대한 기본틀을 완성하였고, 지방정부가 가진 권한에 부합하는 조세 및 세입 권한을 인정하면서 각 지방에서 징수된 국세의 공유 등 지방재정 강화를 촉진하게 되었다. 행정적 측면의 분권화를 보면, 대폭적 권한이양을 통해 중앙정부와 지방정부의 공무원 지위가 동등하게 되었다. 또한 중앙정부의 통제가 폐지되고 관할행정구역 내의 지역정부에 의한 통제권한이 강화되면서 지역정부와 기초정부 간 관계는 보충성의 원리에 따라 광역-기초 간 자율적 권한이양을 하도록 하고 있다.

이탈리아 정부가 추진한 지방분권 정책은 1990년 6월 8일 법률 제142/90호, 1990년 8월 7일 법률 제241/90호, 1993년 시행령 제29/93호에 근거하여 재정건전화 정책 차원에서 행정비용을 절약하는

정책과 투명성원칙의 제정, 준수 정책 및 시민의 권리보장 정책을 중심으로 이행되었다. 2000년대 이후 계속해서 정치와 행정의 분리원칙, 공법과 사법의 공조체제, 민관협력 정책, 공직의 민영화, 개방화, 규제완화 등에 의한 민관계약방식의 적극적 활용정책도 동시에 추진하였다.

국가의 지방행정에 기초한 중앙집권적 행정수단이 여전히 상당수 존재하는 관계로 이탈리아의 지방분권정책이 스페인 보다 느리게 추진되어 왔지만, 1999년 11월 22일 프랑스 보다 먼저 헌법 개정의 기초가 되는 수정법률 제1호로 지역정부의 특례적 지위를 헌법에 명문화 하였다. 이어 후속작업으로 2001년 헌법 개정을 하면서 헌법 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 완전히 개정하여 국가와 지역정부간 관계 및 권한배분을 제도화한 새로운 지방분권형 정부간 관계를 구축한 뒤 다양한 지방자치정책을 추진해 오고 있다.

국민투표(64.2%)로 승인받은 개정헌법에 지방분권 원칙으로 제118조 1항에 보충성의 원칙, 차등과 적합성의 원칙(differentiation and adequacy)을, 제118조 2항은 지방정부의 자치행정권, 제119조는 자치재정권을 명확히 규정하였다. 이어서 2003년에는 총 131개 조에 달하는 지방분권 관련 시행법령을 제정하여 지방정부 기능의 기본적인 성격을 결정하였고, 또 헌법을 개정할 때 하원의회 내의 헌법개정위원회에서 결정하되, 헌법개정위원회에는 지방정부 대표들이 참가하여 의견을 제시할 수 있도록 지방자치단체의 대표권을 대폭 강화한 바 있다.

3. 스페인

스페인은 단일국가지만 헌법 제2조에서 국가의 지방분권체제(sub-national governments)로서 "지역(region)의 자치권"을 인정한 기초-도-지역 등 3계층제로 되어 있다. 지역 중심의 자치공동체로서 17개 자치지역정부(Comunidad Autonóma, Autonomous Communities), 5개의 도 중간자치정부(Provincias, provinces), 2개의 자치시(Ciudades Autonomas), 8,109개의 기초정부(Municipios)로 구성되었다.

1978년부터 효력을 가진 스페인 민주헌법에 따르면 기본 통치원리는 지역 간 연대원칙(solidarity)에 근거하여, 지역간 적절하고 정당한 경제적 균형을 보장해야 한다고 명시하고 있다(스페인 헌법 제138조). 스페인 헌법상 연대원칙은 국정운영의 기본원칙이며 각 지역정부의 자치분권적 통치체

제의 기초가 되고 있다. 그리하여 이 원칙에 근거해서 지역정부간 재정보전기금의 설치를 규정하고 있다(스페인 헌법 제158조).

이 연대원칙은 각 지역의 균형발전을 위한 정당성의 근거로 작용하고 있기 때문에 중앙정부가 의무적으로 재정지원을 하게 되고, 이러한 원칙의 실천을 담보하기 위하여 보충성 원칙이 실제 적용되고 있다. 그리하여 17개 지역정부 중에서 바스크와 나바라 2개의 지역정부는 '특례적 지위'를 인정받아 다른 연방국가의 주정부와 같은 강화된 자치권을 부여받아 다른 지역정부와 동일한 권한 이외에도 주택, 지방세 등에 대한 100% 자치재정권을 행사한다.

스페인 중앙정부는 1992-1994년 기간 중 사회당과 민중당간 지역정부협정(Pacto autonómico)으로(1992년 2월 28일) 지역정부의 권한 확대를 유도하였고, 이 협정을 거쳐서 지역정부는 3가지 종류의 위임사무를 수행할 수 있는 권한을 갖게 되었다.

즉, 독점적(배타적)으로 위임된 권한, 법률로 규정된 위임권한, 집행권의 위임 등이며, 헌법 제150조2항에 근거하여 국가는 〈지역정부 조직법〉(우리나라 지방자치단체의 직권조례와 유사)에 근거하여 국가의 권한에 속하는 사무를 위임 또는 이양할 수 있게 하였다.

스페인 중앙정부는 1996-1999년에는 지역정부의 자치권을 다양화 하는 작업을 지속적으로 추진하였다. 그 결과 1994년 발랑시아(Valencia) 지역정부의 법적 지위가 강화되었다. 카탈로니아(Catalonia), 바스크(Basque), 갈리시아(Galicia), 안달루치아(Andalusia) 등의 지역정부 조직법에 대해서는 개정이 필요할 경우 주민투표를 거치도록 하였다.

지역정부의회는 국회에 대하여 지역정부 조직에 관한 혁신, 개정법률안 제출권 등이 있으며 이러한 법률이 국회에서 채택되면 지역정부 내의 주민투표로 결정하도록 하였다.

역사성으로 인하여 카탈로니아, 바스크, 갈리시아 지역정부는 경제적 · 정치적으로 확대된 자치권을 부여받고 특별 지위를 누리고 있다. 또 상대적으로 안달루시아, 카나리아(Canary)군도, 나바라(Navarra) 등의 지역도 폭 넓은 행정권한을 부여받고 있다. 특히 나바라와 바스크 지역은 특별세제 혜택 및 면세지역으로 지정받아 중앙정부와 독자적인 세수입 협정을 맺고 있다.

Ⅲ. 스페인의 지방재정제도

1. 지방재정제도 개관

1975년 당시 OECD 국가의 총조세수입이 GDP의 평균 31% 수준이었을 때, 스페인은 GDP 대비 총조세수입이 20% 이하를 기록하고 있었다. 이후 스페인은 꾸준한 조세제도 개혁을 통해서 2000년대 후부터 조세수입 총액이 현재의 OECD 국가의 평균 수준과 일치하게 되었다. 또한 공공지출의 비중에 있어서도 2006년을 기준으로 보면 스페인 중앙정부가 53%, 지역정부는 35%의 총지출 수준으로 나타낸 바 있다.

〈표 2〉 스페인의 지방재정 구조

<table>
<tr><th colspan="4">지방재정 구조(2004년 기준, 백만 유로)</th></tr>
<tr><td>지방재정지출</td><td>145,971.78</td><td>지방재정 투자</td><td>17129.34</td></tr>
<tr><td>GDP 대비</td><td>19.60%</td><td>GDP 대비</td><td>2.30%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방재정 투자 지출/국가 총투자 지출</td><td rowspan="2">49.49%</td><td>지방재정 투자 지출/국가 총투자 지출</td><td>65.71%</td></tr>
<tr><td>지방재정 투자 지출/지방재정 총지출</td><td>11.73%</td></tr>
</table>

1) 헌법상 자율적 지방재정제도의 보장

스페인 헌법 제7장「경제와 재정」편에서 지방정부의 지방세 제도와 예산운영에 대한 원칙을 명시하고 있다(제137조의 지방정부의 자치재정권 인정). 또 헌법 제7장은 중앙-지방 정부관 관계의 기본원칙도 규정하고 있다. 즉, 각 지역정부 중심으로 자치재정권을 인정하고 있으며(제156조 제1항) 이러한 헌법 조항들은 제8장에서 지방재정 관련 세부규정으로 그 취지를 명확히 하고 있다.

지역정부는 헌법 제156조 제1항에 의해서 국가와 재정적 협력 및 조화의 원칙(principle of coordination) 하에 자치재정권을 폭넓게 보장받고 있다. 모든 (지역)주민들 간 연대원칙 하에서 국가는 지역정부에 대한 재정지원 의무를 갖고 있다. 헌법 제158조 제2항이 이와 같은 지역정부 간 연

대원칙(principle of inter-regional solidarity)을 명시하였기 때문에 전국에 있는 공공기관에 대하여 헌법상 최소한의 재정보전 기준을 보장받고 있는 것이다. 특히 지역정부간 연대원칙(priniciple of solidarity)에 근거하여 지역정부와 도정부가 재정배분의 근간이 되는 지역개발 및 지역경제 활성화를 위한 투자지출 부분에 충당되는 재정보전기금(funds of compensation)을 설치 · 운영하고 있다.

종합적으로 이상 두 원칙에 근간을 두고 지방정부에 대한 이중적 재정지원 체제를 운영하고 있는 바, 크게 국가의 이전재원과 지방정부의 지방세 중심의 조세제도(자율적 지방세제)가 근간이 되고 있다. 그럼에도 대부분의 지방정부는 국가의 재정지원에 크게 의존하고 있는 것도 사실이다. 한편 나바라(Navarra)와 바스크, 카나리 군도 등에 대한 지방세 제도의 '특례제도("foral" system)를 인정하고 있다.

2) 지방재정 관련법령의 발전

스페인 헌법 제157조에서 명시한 지역정부 재원에 대한 헌법규정 근거 하에 정부조직법(LBRL)에서 재정제도를 세부적으로 규정하였다. 이 법은 스페인의 지방자치제도와 지방정부에 관한 기본법률 제7/1985호이며 지방정부의 기본적 재정제도에 대해서도 규정하고 있다. 또한 지역정부에 적용되는 지방재정 관련 기본법은 1980년 지역정부 재정에 관한 조직법(LOFCA) 제8/1980호가 기본이 된다.

이후 1988년 12월 28일 법률 제39/1988호를 통해서 보다 완전한 지방재정제도와 지방예산에 관한 운영원칙을 제정하였는데 이는 헌법 제7장에서 규정한 지방정부의 존재를 구체화한 자율적 지방재정 원칙을 확인한 내용이었다. 이 법률에 의하면 국가의 지방정부에 대한 재정적 예속관계를 금지시키면서 명실상부한 자치재정권을 가진 지방정부의 활성화를 모색한 중요 법률이었다.

이러한 재정법률을 중심으로 지방자치 발전 초기 단계에서는 주로 중앙정부와 지역정부간 재정협약을 체결하여 재정지원을 해 왔다. 1986년부터 2001년까지 재정세제위원회(CPFF)를 통해 제1차(1986-1991), 제2차(1992-1996), 제3차(1997-2001) 등 중앙정부와 지역정부간 재정협약제도를 운영하였다. 그러나 헌법상 원칙인 재정보전 원칙에 따라 국가의 지방정부에 대한 재정보전 수준이 여전히 각 지역정부를 만족시키지 못하였기 때문에 스페인 정부는 2001년 법률 개정을 통해서 다시

지역정부의 권한 확대와 함께 자율적 재정제도를 확대하게 되었다. 그리하여 새로 안정된 재정세제도의 개편을 구체화하기 위하여 지역정부의 자율적 재원 확보에 관한 새로운 지방세제 도입을 제정한 2001년 12월 27일 제21/2001호 개정 법률(LSFCA)에 따라서 건강보건, 공적부조와 (중앙정부와 지역정부 간) 공동사무 등 3가지 분야의 중앙권한 지방이양과 함께 안정된 재정지원제도를 운영하게 되었다. 또 동법 제2조2항의 지역정부 간 재정보정기금 지원원칙도 세부적으로 규정하고 재정지원이 필요한 지역정부에 대하여 지역의 부가가치와 수입 창출을 위하여 지원하는 것을 주 목적으로 하였다.

이것은 중앙정부와 지방정부(기초 및 지역정부)협의회 간 공동협력위원회(재정세제위원회)를 설립하여 지방세제도의 자율화 방안을 구체화 한 지방세제의 전면적 개혁의 추진이기도 하였다. 이 결과가 지방재정 개혁에 관한 법률 제51/2002호를 제정하였고, 이를 근거로 지방정부에 대한 안정적 재정 확보를 위한 본격적인 제도 개편이 가속화 되었다.[1] 또한 2004년 3월 정부시행령 제2/2004호로 지방정부의 지방세정권(Local Tax Offices Regulatory Law)을 확대함으로써 지방재정 및 지방세를 개편한 법률 제62/2003호를 제도적으로 뒷받침하게 되었다.

2. 지역정부의 지방재정제도

1) 지방재원 구조

스페인 지역정부는 헌법 제133조 근거에 따라서 헌법과 법률의 규정에 일치하는 범위 내에서는 새로운 지방세를 자율적으로 설치 · 징수할 수 있다. 또 헌법 제158조가 보충성 원칙을 보장하고 있기 때문에 국가가 지역정부의 재정확보를 위한 재정지원의 의무가 있다.

반대로 지역정부도 국가의 세수입에 동참할 의무가 있다. 따라서 지역정부의 재정수입 구조는 크게 자체재원으로서의 지방세와 세외수입, 국가로부터의 양도세, 교부금 등 3가지로 구성된다. 또한 국가는 지역경제의 균형적 발전, 유지를 위하여 수평적 재정조정기금을 마련하여 운영하고 있고, 이에 지역정부에 대해서는 재정조정기금으로 지원하고 있다.

1) Spanish official journal(BOE), www.noticias.juridicas.com.

〈표 3〉 스페인 지방정부의 세입구조[2)]

지방정부 세입구조 (총수입 100%)			
구 분	기초지방정부	도지방정부(50)	지역정부
조세수입	32%	58%	20%
교부금 수입	36%	28%	67%
지방채 등 기타 수입	32%	14%	13%

지역정부의 총수입 중 조세수입은 20% 정도이며, 보건의료와 교육에 관한 사무권한이 이양된 후 소득세의 33% 세원을 조세수입으로 하고 있다.

보충적으로 1997년부터 부유세, 이전등록세 등을 징수할 수 있으며 때로는 지역정부에 따라서 도박세, 저축세 등의 임의세(Discretionary Taxes)를 신설 · 운영하고 있다. 나바라와 바스크 지역정부는 다른 지역정부와 달리 별도의 조세체계(Foral system)를 운영하고 있다.

즉, 1996년부터 각 지역별로 소득세를 설치하여 지역의 전체 소득세 중 15~30%를 지역정부 세원으로 하고 있다. 그리하여 지역정부는 부가가치세 수입 중 현재는 35%를 자체재원으로 징수하며, 휘발유세, 담배, 주류, 자동차등록세, 전기세 등에 대해서는 40%를 자체재원으로 갖는다.

2) 지방세와 세외수입 구조

스페인 지역정부의 자체재원은 지방세와 자율적 재정운영으로부터 얻은 세외수입 등이 원천이 된다. 지방세수에 대해서는 국가와 지역정부가 공동의 세원을 세울 수 있지만 지방세 증가에 대한 책임성의 부담을 고려해서 지역정부 지방세수에 대한 재원의존도는 크지 않다고 할 수 있다.

지역정부 재정조직법(LOFCA) 제14조에서 제한규정을 두고 있는 금융자산의 운영 및 대부활동(지방채 발행 등)에 의한 자산운영은 각 지역정부가 사실상 세외수입으로서 활발하게 활용하고 있는 제도이기도 하다.

2) 2006년 기준: Martinez-Vazquez and Sanz-Sanz, 2007.

〈표 4〉 스페인 지방정부의 지방세 수입 구조 및 총액

조세수입 및 지출 구조 (2004년 기준, 백만 유로)			
지방세 수입	76709.66	부채 총액	67027.86
GDP 대비 지방세 총액	10.30%	GDP 대비 부채 총액	9%
지방세 수입 총액/총조세 수입 총액	44.78%	지방부채 총액/국가부채 총액	17.71%

3) 중앙정부의 양도세

양도세는 지역정부 재정의 상당한 부분을 차지하고 있다. 1996년과 2002년 지역정부 재정조직법(LOFCA)을 개정하면서 중앙정부로부터 양도세 부분의 재정지원 비중을 강화시켜 왔다. 주로 두 부분에 있어서 제도의 변화를 가져왔다.

① 먼저 개인별 소득세(impuesto osbre la renta de las personas fisicas, personal income tax), 부가가치세(IVT), 그리고 특별세수 등을 중앙정부가 양도하도록 하였으며, 또한 이러한 양도세수에 대하여 지역정부의 규제권한(세율조정권)을 확대시킨 바 있다. 그 결과 소득세가 양분이 되면서 70%는 국가의 세수기반으로, 나머지 33%는(이전에는 30%였으나 2002년부터) 지역정부의 세원으로 분리되었다. 그리하여 각 지역정부는 각 관할행정구역을 기반으로 징수한 (개인)소득세의 33%를 지역정부 재원으로 충당하게 되었다. 한편 부가가치세와 특별세 등의 경우는 중앙정부가 양도한 세원이 각 지역정부 관할구역 내에서 소비를 기준으로 산정할 때 35%를 넘지 않는 수준에서 이전되도록 제한하였다. 이러한 재원이전에 대하여 지역정부 재정조직법(LOFCA) 제11조에서는 다음과 같은 국세들이 지역정부로 세원이양이 가능하다고 규정하고 있다. 즉, a)소득세는 33%까지 b) 재산세 c) 재산등기이전세(자산등록세) d) 부가가치세의 35%까지 e) 기부 및 상속세 f) 특별제조세의 40%까지 g) 전기세 h) 교통관련 특별세 i) 도박세 j) 특정연료판매세 등이다.

② 두 번째 지역정부마다 조세권 확대 범위가 다양하지만 각 지역정부의 자율적 의사에 따라서 소득세율을 결정할 수 있도록 하였다. 하지만 소비세와 관련해서는 여전히 중앙정부가 그 세율 결정권을 갖는다.

4) 이전교부금

① 가장 오래된 지방정부의 세원은 역시 중앙정부로부터의 이전교부금으로 지역정부 내 관할지역이 국세로 충당한 재원 수준이 얼마인지를 고려해서 지역정부에 대한 이전교부금 수준을 결정하는 방법을 채택하고 있다. 이 첫 번째 형태의 이전교부금은 1997년 이후로 소득세 부분이 지역정부로 이양되면서 상당한 재원이 축소되었다.

② 또 다른 고려요인은 지역정부간 형평기금으로부터의 이전교부금 세원이 있다. 지역 간 차이를 고려한 지역형평기금으로부터의 이전재원으로서의 두 번째 형태의 이전교부금(지역형평교부금)으로 유럽연합의 구조기금 원조와 함께 각 지역 간 경제적 연대감을 강화시키는 절대적으로 중요한 재원으로 작용하고 있다. 지역형평교부금은 민간투자재원의 연간 약 30%를 지원 받으며, 지역정부의 지역민 개인소득 수준이 유럽연합의 평균 수준에서 75% 이하인 지역정부에 대하여 교부하고 있다.

〈표 5〉 지역정부간 재정보전기금 지역간 배분액 (1인당 유로)[3)]

재정보전기금 배분액(1인당 유로)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
C.A. ANDALUCÍ	50.30	52.41	55.06	57.23	60.52	60.87	63.20	61.80
PRINCIPADO DE ASTURIAS	35.40	40.25	42.38	45.91	48.55	50.83	53.39	52.88
C.A. CANARIAS	21.00	25.12	26.73	26.49	34.70	39.74	47.99	52.35
C.A. CANTABRIA	18.78	18.07	16.86	18.28	17.87	17.92	19.38	19.43
C. CASTILLA Y LEÓ	24.63	27.51	28.35	29.66	30.61	33.25	34.48	33.91
C.A. CASTILLA-LA MANCHA	40.06	42.06	46.06	47.30	52.07	57.19	62.10	60.73
COMUNIDAD VALENCIANA	14.35	14.51	15.34	17.01	19.45	22.08	26.21	29.27
C.A. EXTREMADURA	68.41	71.35	75.59	78.53	82.71	86.55	91.13	89.63
C.A. GALICIA	51.83	57.22	60.33	62.96	68.00	72.43	75.05	72.63
REGION DE MURCIA	35.05	35.85	37.09	36.21	38.79	43.80	47.64	46.88
TOTAL	37.44	39.99	42.07	43.71	47.03	49.53	52.81	52.65

출처: Presupuestos Generales del Estado de(국가총예산) 2008 y 2009.

3) 스페인 재정경제부(2008. 11), HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS ANO 2006(2006년 지방재정 통계).

③ 2002년 지방재정법 개정 이후의 교부금 제도

1988년 재정법을 전면 개편한 2002년 법은 실제로 국세제도를 전면 개정하였고, 이를 크게 3가지 분야로 구분한 바 있다. 먼저 보전기금("sufficiency" fund)은 각 지역정부의 필요재정 수요와 징세력 간의 차이를 고려해서 지원하는 교부금이다. 그리고 기본(최저보장)교부금(top-up allocations)은 공공서비스 중 교육과 국민건강 분야에 소요되는 필요재정을 충당하지 못하는 지역정부에 대하여 최소한의 재정지원을 하도록 결정된 교부금이다.

그리고 장기적으로 지역발전에 필요한 투자재원에 충당할 목적의 지역정부간 보전기금(interregional compensation fund) 등으로 나누었다. 또한 이전에 필요한 교부금 산정 방식은 지역정부 재정조직법(LOFCA) 및 지역 간 보정기금을 규정한 법률 등에 예시된 사회경제 지표를 고려해서 그 이전재원 수준이 결정되도록 하였다.

5) 지역정부 지방재정 제도의 의미

헌법 및 관련법상에서 부분적인 제약은 있지만 대체로 15개의 일반 지역정부와 달리 2개 지역정부(바스크와 나바라)는 수입세 및 소비물품 관련 부가가치세 등과 관련해서 중앙정부가 독점권을 갖고 있는 국세분야를 제외하고는 관할행정구역의 범위 내에서 다른 모든 세제에 대해서 조세조정권 및 재정운영권을 부여받고 있어 일반국세를 모두 독점적으로 징수한다.

물론 이 두 특례지역의 지방정부는 이외에도 지역 간 보전기금과 유럽연합 구조기금 등의 지원을 받는다. 다만 이들 지역정부는 중앙정부와 5년 협약을 통해서 특별지역에서 나온 세수를 국세로 지원할 의무가 있으며, 바스크 지역정부가 국세에 충당해 주는 세원은 쿠뽀(Cupo)라고 하고 나바라 지역정부가 지원하는 것은아뽀르따씨옹(Aportación)이라고 한다.

3. 도지방정부의 지방재정제도

기본적으로 도지방정부가 의존하고 있는 지방재원은 주로 다음 3가지 재원이다. 즉, 지역정부의 세원(regional taxation), 국가이전수입, 지역 형평교부금이다. 도지방정부의 자주재원은 사업세에

대한 부가징수권으로서, 기초지방정부의 3가지 의무적 지방세의 하나인 사업세에 부가해서 징수하며(사업부가세, Recargo sobre actividades económicas), 단일세율로 40%를 넘지 못하도록 하고 기초지방정부가 대신 징수하여 배분한다.

4. 기초지방정부의 지방재정제도

기초지방정부의 재정수입은 크게 자체재원과 중앙정부로부터의 교부금으로 구성되며 구체적으로 주요 재원은 사업세와 재산세, 사용료 및 수수료, 중앙정부의 포괄교부금, 지방채 등이다.

기초지방정부의 지방세는 크게 의무적 지방세로 재산세(Impuesto sobre bienes inmuebles), 사업세(경제활동세, Impuesto sobre actvidades econòmicas), 자동차세(Impuesto sobre vehiculos de tracciòn mecànica)가 있으며 선택적 지방세로는 건축세, 도심건물부가세가 있다.

(1) 지방세제도

기초지방정부의 자체재원으로 지방세, 세외수입(금융자산의 운영 이익, 벌과금 수입 등)이며, 지방세는 1988년 재정법에서 지방세 제도가 새롭게 정리된 바 있다. 이 당시 세원으로는 재산세, 경제활동세(사업세로 기업활동에 관한 일반세원, GTBT), 자동차세 등 3가지 세수기반을 갖고 있었다.

이후 지방세 개편을 통해서 건물세 및 토지(건축)세가 신설되었고, 도심지에서의 토지 및 건물에 대한 부가가치세도 신설되었다. 유럽연합 가입을 위해서는 GTBT(기업활동에 대한 일반세)를 폐지하고 부가가치세(1985)를 신설하면서 지방세제를 변화시킨 바 있다.

이후 2002년 개정된 지방재정법을 통해서 지방세제도를 전면 개편하였다. 그리하여 이 법에 근거해서 모든 중소기업에 대하여 사업세를 면제시켰으며, 이로 인해서 발생한 부족재원을 충당하기 위한 재정보전제도를 만들기도 하였다. 특히 재산세법에서 기초지방정부의 재산세목을 새로 조정하였고, 이에 대한 세율결정권을 강화시킨 바 있다.

〈표 6〉 기초지방정부의 지방세 구조

조세수입 구조				
구 분	1998		2003	
	(단위: 천유로)	%	(단위: 천유로)	%
재 산 세	4,000.33	33.83	5,368.61	34.12
자동차세	1,265.56	10.7	1,802.73	11.46
토 지 세	667.55	5.65	1,053.70	6.7
사 업 세	1,640.45	13.88	1,241.87	7.89
건 물 세	946.00	8	1,547.13	9.83
세외수입	3,303.79	27.94	4,720.75	30
총 세 수	11,823.68	100	15,734.79	100

⑵ 국가교부금

기초지방정부의 가장 중요한 재원인 교부금은 2002년 제도개혁에도 불구하여 여전히 가장 큰 지방정부 재원의 하나로 남아있다. 특히 개정 법률에서 지방정부에 대한 재정보전원칙(principle of sufficient funding)을 보장하고 있기 때문이다. 1998년 당시에는 국세에 대하여 사전에 지방세로 이전할 부분을 과세지표로 미리 연계한 연동방식이었다.

그러나 2004년 1월 1일부터 채택된 새로운 제도를 통해서 기초정부에 이전한 교부금 몫을 더 확대한 바 있다. 매 5년마다 GDP 규모의 변화와 소비물가지수(Consumer price index)를 고려해서 교부금 산정방식을 재조정한다. 세율결정권은 법률의 범위 내에서 기초지방정부가 이를 갖는다.

① 일반기초정부에 대한 교부제도

보통 기초지방정부는 일반적으로 1988년 제정한 주민수, 사회경제 여건 등을 고려한 과세지표에 근거해서 지방세와 교부금 제도를 운영한다. 교부금 산정방식 중 75%의 비중은 주민수를 고려한 상관계수를 적용한다. 14%는 기초지방정부의 지방세(재산세, 사업세 등)에 관한 잠재적 세수확보를 위한 징수력(tax effort)을 고려하여 적용한다. 8.5%는 기초지방정부의 지방세수와 세외수입 등을 고

려한 세수확보 수준(Revenue raising capacity)에 따라서 적용한다. 그리고 2.5%는 기초지방정부가 책임지고 있는 학교운영 및 유지보수를 위한 비용으로 학교수를 고려한 산정지표를 적용한다. 주민수가 5천 이하인 기초지방정부에 대해서는 최소교부금(minimum grant) 지급 수준을 정해서 교부하고 있는 바, 대체로 주민 1인당 100유로 정도로 책정해 보전하고 있다.

② 규모가 큰 기초지방정부에 대한 교부제도

지역정부의 수도 또는 도지방정부의 수도, 주민 수 7만5천명 이상의 규모의 큰 기초지방정부(마드리드시, 바르셀로나시 포함) 등의 경우에는 이중적 재정제도를 적용한다. 그 한 가지는 지역정부와 공동세(territorialised shares)를 운영하지만 소득세, 부가가치세, 특별세(맥주, 포도주, 발효주 등 주세) 등의 경우는 지역정부에 세원을 부분적으로 양도하고 있다. 또 다른 하나는 과세지표에 근거한 보전기금(complementary fund)을 배분율에 따라서 나누고 있다.

〈표 7〉 각 지역정부별 기초지방정부에 대한 재정보전금 배분비율(2006년)

	Importe total compensaciones(€)	% Total
Andalucia	9,022,536.42	17.6%
Aragón	3,806,472.24	7.4%
Asturias	484,637.34	0.9%
Cantabria	379,994.64	0.7%
Castilla-La Mancha	906,541.83	1.8%
Castillay León	1,713,287.46	3.3%
Cataluña	8,350,512.06	16.3%
Extremadura	1,351,426.95	2.6%
Galicia	1,840,429.28	3.6%
I. Balears	270,235.20	0.5%
I. Canarias	554,347.98	1.1%
La Rioja	571,220.82	1.1%
Madrid	6,757,490.29	13.2%
Murcia	1,306,601.72	2.5%
C.Valenciana	14,009,921.84	27.3%
TOTAL MUNICIPIOS	51,325,656.07	100.0%

출처 : 스페인 재정경제부(2008. 11), HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS ANO 2006 (2008년 지방재정 통계), p.82.

Ⅳ. 이탈리아의 지방재정제도

1. 지방재정제도 개요

이탈리아의 조세체계를 보면, 국세로는 법인세, 소득세, 자본이득세, 부가가치세, 유류세, 담배세 등이 있다. 각 지방정부는 계층별로 다른 지방세 세입원을 소유하고 있다.

지역정부(Region)의 경우, 자동차세, 인허가세, 쓰레기매립세, 경제활동세, 생산활동에 대한 법인세(국가징수 법인세에 대한 부가세)를, 도지방정부(Province)의 경우 자동차등록세, 전력소비부가세, 자동차보험세, 쓰레기매립세(주와 공동세금) 등을, 기초자치정부(Comune)의 경우, 재산세, 개인소득세(국가와 공동세금), 광고세, 공유지 이용세, 전력소비부가세, 하수처리세 등이 있다.

1970년대까지는 지역정부의 국가재정 의존도가 90%에 달할 정도로 재정자립도는 극히 취약하였으나, 1990년대 이후 지방분권화 정책을 추진하면서 지방재정 건전화를 위한 대규모 지방재정 개혁조치를 단행하였다 그후 지방세로 사업 · 공예 · 전문직세(ICIAP), 부동산세(ICI), 생산 활동세(IRAP) 등이 도입되면서 지방재정 여건이 크게 개선된 결과 지방재정 중 지방세 비중이 크게 상승('95년 28%→' 05년 51%)되었다.

이탈리아의 지방재정조정제도를 보면 다음과 같다. 지방재정 조정을 위한 국가 보조금은 지방정부의 일반 운영비를 보조하기 위한 공동기금과 자본지출을 보조하기 위한 발전기금으로 분류된다. 도지방정부와 기초지방정부에 부여하는 정부보조금 총액은 매년 법에 의하여 결정한다. 이외에 재정형평화 제도가 있어서 지방정부 간 재정적 차이를 해소하는 장치로 활용된다. 이 제도는 프랑스, 이탈리아 등 유럽국가에 보이는 공통적인 재정형평기금에 의한 국고 보조금제도이다.

그리고 지방재정을 지원하기 위해서 이탈리아는 1999년 예산에 국내 안정화협정을 도입하여 지방정부의 재정수지를 중앙정부가 정하는 일정수준까지 개선하도록 하고 있다. 경상지출 삭감액을 할당하고 동 목표를 달성하는 지방정부에 대해서는 지방채 차입시 금리 우대 등 혜택을 제공한다.

또한 지방재정 파탄에 대비하여 '지방재정 재건 지원제도' 를 운영하고 있다. 지방정부가 재정난

에 봉착, 재정파탄을 선언을 하였을 경우 재정재건을 위해 지방정부는 중앙정부 감독 하에 다음 사항을 이행한다. 즉, 모든 지방세를 법정 한도 내에서 최대 세율로 인상하고, 지방정부 인력을 최저 필요한 한도까지 삭감하며, 지방정부가 제공하는 서비스는 법정 한도 내에서 최소한으로 하는 등의 조치를 취한다.

또한, 내무부 감독 하에 특별위원회를 설치하여 재정파탄 선언을 한 지방정부에 대한 자산사정을 시행하며 체납세금 징수 및 처분가능 자산매각 결정 등 업무를 이행한다.

2. 특례지위의 지방정부에 대한 재정특례

이탈리아 정부는 1947년 12월 27일 헌법 제정시 이미 5개 지역에 대한 특례를 인정하였고 이후 15개 지역으로 이러한 특례적 권한을 확대한 바 있다. 1999년 헌법 개정과 1999년11월 22일 수정 법률 제1호에 의하여 이 내용이 완전히 헌법에 명문화 되었다. 그리하여 이탈리아 헌법 제131조는 20개 지역정부를 열거하여 규정하고 있는데, 실제로 두 가지 종류의 지역정부로 구분된다.

하나는 공통 법률에 근거한 지역정부(ordinanry statutory, or common law regional government), 다른 하나는 특례지위를 가진 5개 지역정부(special statutory regional government)(헌법 제116조 제1항)이다. 이중에서 도서지역의 경우는 시칠리아(Sicilia)와 사르데냐(Sardegna)가 있고, 북부지역에 Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige 등 3개이다. 여기서는 시칠리아 지역정부(Regione Siciliana)의 지위와 그에 관한 재정특례 사항을 살펴보기로 한다.

시칠리아 섬은 다른 5개 지역(Regioni)과 같이 역사적 배경, 민족, 언어 등을 감안하여 특별한 자치권을 부여받은 특례적 지위의 지역정부(Regioni a Statuto Speciale)인 바 2008년 기준으로 인구 5백만 명 정도가 된다. 시칠리아는 이탈리아 헌법에 근거한 자치헌장(Statu)을 제정 · 운영하며, 이 자치헌장 제14조에 근거하여 17개 분야(농업, 임업, 토지개량, 도시개발 등) 사무에 대한 독점적 · 배타적 권한을 갖고 있다.

이러한 권한들을 수행하기 위해서 시칠리아에게 부여된 재정 · 세제상 특별권한은 다음과 같다. 즉, 공유수면을 포함한 시칠리아 지역 소재 국가재산은 시칠리아 지역정부에서 전속적으로 관할하

도록 이양하고(자치헌장 제32조), 시칠리아에서 생산된 법인세는 지역정부 기관이 징수하여 귀속한다(자치헌장 제37조). 국가는 시칠리아 지역정부에 연간 일정 액수의 기금을 지원하며, 이는 지역경제 개발계획에 따라 도로건설, 학교건립 등의 공공사업에 사용한다(자치헌장 제38조).

국가는 시칠리아 지역의 관세 규정에 대해 독점적 배타적 권한을 보유하되 시칠리아 지역정부와 협의 하에 시행한다(자치헌장 제39조). 그럼에도 이와 같이 시칠리아 섬 자치헌장에 명시된 재정·세제 관련 특별 권한의 대부분이 재정부족 등으로 인하여 실제로는 현재까지 완전하게 자율적으로 실현되지 못하는 상황이기 때문에 중앙정부와 지속적으로 갈등관계를 보이고 있기도 하다.

Ⅴ. 프랑스의 지방재정제도

1. 지방재정제도 개요

프랑스 지방정부의 수입재원은 지방세수입, 세외수입, 이전수입(보조금, 교부금), 지방채 발행을 통한 세원으로 구성된다. 지출항목은 경상지출(인건비, 이자, 이전금), 부채상환, 투자지출로 크게 구분되며 배분비율은 꼬뮌(46.6%), 데빠르뜨망(28.3%), 꼬뮌간연합체(조합)(13.9%), 레지용 지역정부(11.2%) 순이다.

지방세 제도의 경우 법률에 의해서만 지방세의 세목이 결정되며 각 지방정부(기초-도-레지용) 간에는 법률이 정한 상한선과 세율규칙을 준수하면서 각기 세율을 적용하여 필요한 재원을 마련하고 있다. 4대 직접지방세(거주세, 기건축토지세, 미건축토지세, 사업세)의 세율은 지방의회 의결로 정하며, 지방정부 세수입의 대부분을 차지한다.

그리고 지방정부가 관련 법률의 범위 안에서 자율적으로 신설하거나 폐지할 수 있는 임의세가 발달되어 있어 지방세의 세목이 많은 실정이다. 예를 들면, 오물수거세, 청소세, 구역광고세, 전기세 등이 있다. 한편 지방재정조정제도의 경우, 종전 보조금 위주의 재원이전 방식에서 교부금 위주의 재원이전 방식으로 개편하여 지방정부의 자율성을 강화시키고 있다. 정부 지원금('06년)은 경상비 교부금(60%), 투자비교부금(11%), 사무이양 보조금(6%), 지방세감면 보조금(23%) 등으로 구성되었

고, 경상비교부금은 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 교부하며, 투자비교부금은 지방정부 크기를 기준으로 배분하고 있다. 사무이양에 따른 보조금은 권한이양에 따른 재원보전 방안으로 도입하여 절반은 국세세원 이양을 통해, 절반은 교부금으로 충당하고 있다.

지방세감면 보조금은 지방세 감면에 따른 지방자치단체의 수입손실 예상액을 산정해서 일정부분 보상하고 있다. 기타 도시연대교부금, 지역불균형시정기금 등은 수평적 재정조정을 위한 기금형 재원에 의해 활용하고 있다.

2. 특례지위의 지방정부에 대한 재정특례

프랑스는 특례적(특별한 지위를 가진) 지방정부로서 프랑스 본토의 경우에는 파리시, 일드프랑스 레지용과 코르시카(Corse) 섬 등이 있고 헌법 제74조의 특별한 규정에 의한 해외영토 지방정부들이 있다. 여기서는 레지용 지역정부의 지위를 가진 코르시카섬에 대해서 알아보기로 한다.

코르시카는 주민 수가 260,196명으로 2개의 데빠르뜨망(Corse-du-Sud, Haute-Corse) 지방정부와 꼬뮌 기초정부 등 3계층제로 되어 있다. 코르시카 섬은 고대로부터 그리스, 로마 등의 지배를 받아오다 중세로 접어들면서 여러 세력들의 각축장이 되었고 독립이나 자치를 요구하는 움직임이 계속된 후 자치주의자들은 코르시카어(이탈리아 방언에 가까운)의 보존, 더 많은 자치권, 국세의 일부 면제 등을 요구하면서 프랑스 정부로부터의 독립적 수준의 자치를 허용해 달라고 하고 있다.

이에 프랑스 정부는 헌법 제72조의1 제3항이 '특별한 지위를 갖는 지방정부의 설치 또는 그 조직의 변경을 행하는 경우는, 법률의 정하는 바에 의하여, 당해 지방정부에 등록되어 있는 선거주민에게 자문을 구할 수 있다' 라고 규정하였는 바, 이 조항을 적용하여 '코르시카의 제도적 조직변경에 관한 코르시카 선거민에의 자문을 조직하는 법' 을 제정하였다. 이후 2003년 지역민투표에서 코르시카 섬에 존재하는 두 개의 데빠르뜨망(department)을 폐지하고 코르시카 전체를 하나의 특별한 지위를 갖는 지방정부로 변경하는 방안을 투표했으나 부결되었다. 하지만 섬의 특성상 현재 코르시카는 다른 레지용(Region) 보다 확대된 자치권을 갖게 되었다.

즉, 코르시카는 의회 의원 선거나 집행위원회의 장 선출에 있어서 본토의 다른 레지용과는 차별

된 제도를 가지고 있어서, 예를 들면, 코르시카 레지용의 집행기관과 의회의결권이 각각 1인으로 별도로 분리되어 운영되며, 비례대표제로 의원을 선출하고 있어서 절대 다수당이 존재하지 못하고 있다. 또한 코르시카 지방정부의 자치권 확대방안으로 법규명령 제정권(pouvoir réglementaire)을 인정하고 있어서 "섬의 특수성에 부합되는" 행정입법을 제정할 수 있게 되었다.

코르시카 지방정부의 조세 · 재정상 특례를 보면 다음과 같다. 코르시카 섬의 환경적 불리함를 보전하기 위해서 다른 레지용에는 없는 조세상 특혜를 부여하고 있다. 즉, 사업세, 건축토지세 등 지방세 및 상속세 감면, 부가가치세의 경감세율을 적용(건설자재, 유류)한다.[4)]

조세상 특혜제공은 일부 조세 감면을 통해 코르시카 주민에게 직접 혜택을 부여하자는 취지이며, 이로 인한 코르시카 레지용 지방정부의 세수 감소분은 중앙정부에서 보전해 주고 있다. 정부와 코르시카가 협의하여 16개 분야(도로, 상하수도 등)의 우선개발 분야를 선정하고, 계획계약에 따라서 사업비의 70%를 국가에서 지원한다. 다른 레지용과 달리, EU 지원금을 정부의 관여 없이 자체 집행하고 있다.

Ⅵ. 정책적 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 유럽의 단일국가 경우에도 지방분권 강화가 보편적인 추세이고, 이러한 지방분권 정책들은 각 지역의 국민들이 요구하는 사항들이 다양하다. 국가는 이러한 주민들의 다양성을 충족시키기 위해서는 각 지역별로 자율적인 발전 전략을 보장해 주면서 제한적으로 지역 상황에 맞는 특례를 부여하여 지역 특성에 따른 자치역량을 강화할 수 있도록 간접적인 지원책을 추진해야 한다. 외국 지방재정제도 사례로부터 몇 가지 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1. 특례적 분권 방식의 적극적 활용 필요

우리가 살펴본 사례들은 지방자치단체에 일률적으로 적용하는 공통된 분권방식 이외에도 지역별로 그 사정에 맞는 특징적인 권한들을 부여하는 방식이 유효하다는 점을 인정하고 있다. 특히 이탈

4) 예를 들면, 건설자재 2.1%(본토는 5.5%), 유류 13%(본토는 19.6%) 등이다. 한편 2007년도 코르시카 세입예산 총액은 466백만 유로이며, 이중 지방세수입이 132백만, 경상교부금 등 국가지원금이 331백만 유로가 된다.

리아는 5개 지역을 헌법상 특례를 부여한 지역정부로, 프랑스도 특정 지역에 헌법상 특례적 자격을 부여하여 다른 자치단체와 구별하면서 재정적 특례사항을 폭넓게 부여하고 있었다. 말하자면 도서지역의 특성상 섬 지역은 육지와의 연계성에 대한 특별한 배려를 인정하고 있었다.

프랑스는 육지와의 접근성 강화를 위해 코르시카 입도 시민에 특별세 징수 및 국제공항(2개), 항만의 코르시카 직접 관리허용 등을 인정하고 있다. 보다 확실한 재정지원을 필요로 할 경우에는 중앙정부와 특정한 지방자치단체 간 특별(재정지원)계약제도를 도입하여 시범적으로 활성화 해 보는 것도 필요할 것으로 본다.

프랑스의 계획계약과 같은 유사한 방식으로 특정 지역의 경제개발계획을 위한 사회간접자본 투자, 보조금 지원, 광역경제권 특별회계에 의한 지원 확대 등을 통해서 지역경제발전이 가속화되도록 개별적 지역 특성을 활성화 시키는 분권정책도 필요할 것이다.

2. 지방분권 추진방식의 근본적인 변화 필요

과거에는 법률 개정에 의해서 개별적으로 권한을 위임 또는 이양하였으나, 현재는 헌법 또는 법률상 권한을 명시적으로 구분하고 있으며, 지방정부에 대하여 주로 미국 등에서만 사용하던 홈룰 방식의 자치헌장제도가 지역분권형 단일국가에도 보편화 되어 2차 수준의 입법권(행정적 법규명령권)을 부여하는 헌법적 자치권의 확대가 이루어지고 있다.

그 결과 사무구분 방식에 있어서 국가-지방사무를 구분하되, 국가사무는 제한적으로 열거하고 그 밖의 기초정부 및 지역정부의 사무는 원칙적으로 지방사무로 규정하고 스페인과 이탈리아는 이를 헌법에 제정하고 있으며 프랑스는 사무배분에 관한 법률로 제정해 운영하고 있다.

3. 홈룰제도 도입에 의한 자치권의 획기적 강화

지방자치단체의 책임성 확보와 함께 자치권을 대폭적으로 이양하는 방식 중에서 가장 중요한 실천방법의 하나가 미국과 영국식의 홈룰제도와 이탈리아와 스페인의 자치헌장 및 〈자치기본조례〉 등을 제도화 하는 방법이다. 자치헌장제는 국회에서 이에 관한 기본법을 제정 · 통과시킨 후

각 광역자치단체 행정구역별로 그 지역에 맞는 홈룰제도 또는 자치헌장제(자치기본조례)를 만들도록 하고, 행정안전부의 승인 하에 세부 이행사항(규제완화)에 대한 시행령을 제정하게 하여 이를 이행하는 특례적 부여방식을 활용하면 된다.

그리고 특정 지역을 지원해야 하는 경우에는 이러한 자치헌장제를 제정하도록 한 후 그 지역의 지방세 특례, 보조금 지원 특례, 도입 예정인 소득세와 소비세 관련 특례를 적용하여 특례적 분권지역으로서의 특수성을 최대한 고려한 후 이를 지방세 제도에 반영하도록 하여 실행하면 될 것이다.】