

# T H E M E

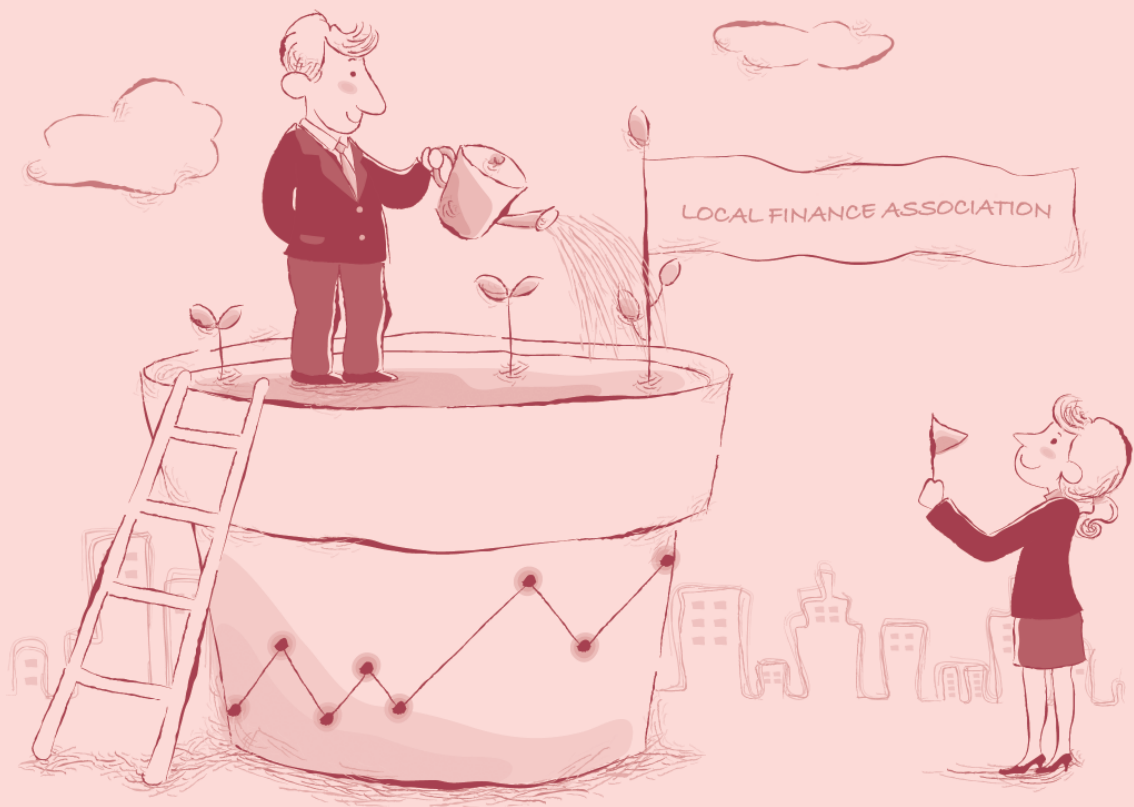
Story 01 | 국고보조금제도의 과제와 개선방향

Story 02 | 인구구조 변화, 사회복지 지출과 보통교부세제도 개선과제

Story 03 | 프랑스 지방재정조정제도의 개혁

## 지방재정 조정제도의 발전적 검토

지방재정 조정제도는 취약한 지방재정을 중앙정부에서 보완해 주고, 지방자치단체 간의 재정 수준을 균등화시키기 위하여 필요한 재원을 지원하는 제도이다. 국고보조금제도와 지방교부세제도가 우리나라 지방재정 조정제도의 양대 축을 이루고 있다. 이번 호에서는 대표적인 지방재정 조정제도인 '국고보조금제도'와 '보통교부세제도'를 살펴보는 한편, 프랑스가 어떻게 지방재정 조정제도를 개혁했는지 살펴보았다.



# 국고보조금제도의 과제와 개선방향

— 국고보조금제도는 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 재정사업을 대상으로 중앙·지방 간 협력방식에 의해 재정자원을 효율적으로 안배하는 기능을 담당한다. 국고보조금은 재정지출의 효율성에 중점을 두는 보조금인데, 순기능과 장점을 가지고 있음에도 불구하고 몇 가지 측면에서 중요한 문제와 한계를 드러내고 있다. 이 글은 지방재정의 미래 발전적 차원에서 국고보조금제도의 개선방향을 모색하고 있다.



글 \_ 임 성 일 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

● 국고보조금제도는 국가재정을 지방재정과 연결시키는 중요한 고리 역할을 한다. 이는 통상 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 재정사업을 대상으로, 국가가 지방에 자금을 지원하면 그에 대해 지방이 소정의 자금을 부담(매칭)하는 방식을 통해 이루어진다.<sup>1)</sup> 이때 국가와 지방의 이해관계 정도에 따라 국가가 부담하는 경비와 지방이 부담하는 경비의

1) 행정안전부(지방자치단체 예산개요, 2012)에 의하면 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대해 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정 상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써, 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄하는 것으로 정의된다. 그러나 이것은 형식적 정의일 뿐 실제 국고보조사업의 운영과정에서는 이러한 구분이 실용화되지 않고 있다, 즉, 유형별로 사업이 구분되거나 그에 따라 운영방식을 달리하지 않고 있다.

비율이 정해진다.<sup>2)</sup> 경우에 따라서는 국고보조금은 국가가 전담해야 할 사업을 편의상 지방에 위임하는 행정·재정수단으로서 기능을 하기도 한다. 이 경우 국고보조 비율은 당연히 100%이어야 하며, 그 대표적 사례로 일반여권 발급업무와 가족관리 등록사무 국고보조금을 들 수 있다.

역사적으로 국고보조금제도는 지방교부세제도와 함께 우리나라 재정이전제도의 양대 축을 이루어 왔다. 지방교부세제도는 재정 형평화 기능(중앙·지방재정 간에 존재하는 수직적 재정 불균등과 지방자치단체들 간에 존재하는 수평적 재정 불균등을 완화하는 기능)과 지방자치단체의 기본재정 수요를 지원해 주는 재정지원 기능을 수행한다. 이에 비해 국고보조금제도는 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 재정사업을 대상으로 중앙·지방 간 협력방식에 의해 재정자원을 효율적으로 안배하는 기능을 담당한다. 보조금 이론에 따르면 지방교부세는 사용용도와 조건이 정해지지 않은 일반보조금(General Grant), 그리고 국고보조금은 사용용도와 조건이 정해진 특정보조금(Specific Grant)으로 구분된다.

중앙정부와 지방정부 간의 재정할당(Fiscal Assignment)은 전 세계적으로 통상 조세제도와 재정이전제도의 두 재정수단을 통해 이루어진다. 국가에 따라서는 두 제도 중 하나를 상대적으로 더 많이 활용하거나, 아니면 양자를 어느 정도 균형있게 활용하는 체제를 취하고 있다. 우리나라는 전자에 속하는데, 좀더 정확히 말하면 재정이전제도에 크게 치중하는 국가로 분류된다. 이는 중앙정부와 지방정부 간에 형성되는 정부간 재정관계(Intergovernmental Fiscal Relations)의 구조와 틀이 보조금제도를 중심으로 형성되어 있음을 의미한다. 전체적으로 보아 1990년대에는 보조금제도 중에서도 사용용도와 조건이 정해진 특정보조금이 주도하는 경향이 나타났으나, 2000년대에 들어서는 일반보조금과 특정보조금이 비슷한 규모를 이루는 새로운 경향이 나타났다. 국고보조금은 전통적으로 특정보조금을 대표하는 사실상 유일한 수단이었으나, 2005년에 국가균형발전특별회계(현 광역·지역발전특별회계)제도가 도입되면서 현재는 두 제도가 우리나라의 특정보조금을 대표하고 있다.

경제이론에 의하면 국고보조금은 재정지출의 형평성보다 효율성에 중점을 두는 보조금으로 분류된다. 이는 지방교부세가 재정 형평성에 치중하는 것과 대조적이다. 국고보조금이 효율성에 중점을 둔다는 것은 국가의 재정자금 지원과 지방의 매칭자금에 의해 수행되는 보조사업이 최소 비용으로 최대 효과를 달성하도록 관리되어야 함을 의미한다.<sup>3)</sup> 다만, 일부

2) 국가가 지방에 지원하는 경비가 국고보조사업비 총액에서 차지하는 비율을 '기준보조율'이라고 하며, 국고보조금에 대해 지방이 부담하는 경비가 국고보조사업비 총액에서 차지하는 비율을 지방비 부담비율이라고 한다. 현재 '보조금관리에 관한 법률' 시행령에서는 기본적인 국고보조사업의 기준보조율을 명시하고 있다.

3) 이는 다르게 표현해서, 국고보조사업의 운영이 종전보다 적은 비용으로 종전과 동일한 재화나 서비스를 창출하거나, 아니면 종전과 동일한 비용을 투입하였을 때 종전보다 질과 양 면에서 개선된 산출물이나 성과를 창출하는 것을 의미한다.

국고보조사업의 경우 지역의 재정상태를 반영하여 지역별로 상이한 기준보조율(‘차등보조율’이라고 함)을 적용하고 있는데, 이는 국고보조금이 제한된 범위에서나마 재정 형평성 기능을 담당하고 있음을 시사한다.

국고보조금제도는 순기능과 장점을 지니고 있음에도 불구하고 몇 가지 측면에서 중요한 문제와 한계를 드러내고 있다. 그동안 지속적으로 지적되어 온 중요한 문제점으로는 대상사업 유형 및 사업 선정의 원칙 결여, 기준보조율과 지방비 부담 설정의 불합리성, 자금의 불안정성, 낮은 사업 계획성 및 예측성, 소액·유사사업 과다, 사업성과 관리 미비 등이다. 이들은 1990년대 이후 지금까지 반복적으로 지적되어 온 것으로, 사실상 국고보조금제도가 안고 있는 ‘구조적이고 고질적 문제’라고 말할 수 있다.

지난 20여 년을 돌이켜 볼 때, 정부가 국고보조금제도에 대해 본질적인 구조 개편을 단행한 적이 없었다(2004년에 비교적 큰 폭의 제도 변화가 있었지만, 이는 본질적인 구조 개편에 해당하지 않는다).<sup>4)</sup> 국가재정과 지방재정을 둘러싼 환경의 변화와 국가재정자원의 효율적 운영 문제를 깊이 인식할 때, 지금은 국고보조금제도가 안고 있는 본질적, 구조적 문제점에 대해 좀더 과감한 해법을 모색해야 할 시점이라고 생각한다. 이와 같은 문제를 인식하면서 이 글은 지방재정의 미래 발전적 차원에서 국고보조금제도의 개선방향을 모색하는 데 그 목적이 있다. 개선방향을 모색하는 과정에서는 현행 국고보조금제도의 문제점에 대한 객관적 인식, 우리 사회에 바람직한 지방분권의 관점, 그리고 중앙·지방정부 간 재정관계의 큰 틀을 재구축하는 시각을 그 기반으로 삼고 있다.

## 1. 국고보조금제도의 지방재정 상 위치와 문제점

### 가. 재정이전제도 주도의 재정분권(Fiscal Decentralization)

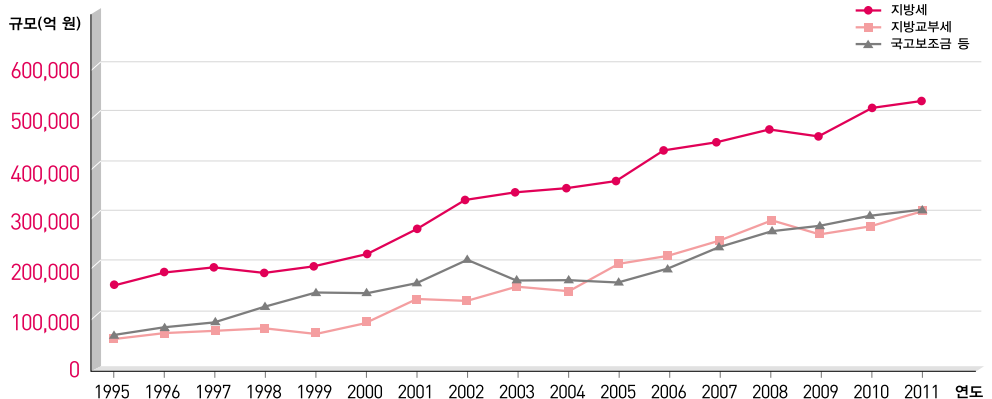
● 2012년 예산에 의하면 지방재정의 예산 규모(순계)는 151조 950억 원이다(총계 기

4) 2004년에 단행되었던 국고보조금제도 개편은 국고보조사업의 지방 이양과 사업 축소(일부 기능 및 내용 변화)에 초점이 맞춰졌다. 그 결과 당시 제도개편 과정에서는 국고보조금제도의 구조적 문제점(사업 선정, 기준보조율과 지방비 부담, 자금 안정성과 사업 계획성, 성과관리 문제 등)에 대한 제도적 개선은 모색되지 않았다. 당시의 제도개편은 국고보조금제도 외에 지방양여금제도, 지방교부세제도를 아우르는 일종의 중앙·지방 간 재정이전제도 개편의 성격을 가졌다. 구체적으로, 지방자치의 실시 이후 지방재정에서 중요한 역할을 담당해 왔던 지방양여금제도를 폐지(2004년말)하는 한편, 일부 지방양여금사업의 국고보조사업 이관, 국가균형발전특별회계 도입(2005년), 일부 국고보조사업의 지방 이양과 분권교부세제도 도입이 단행되었다.

준은 198조 9,118억 원). 이는 지방자치가 실시된 1991년과 민선 자치단체장 체제가 출범한 1995년과 비교할 때 각각 6.6배, 2.9배 증가한 규모이다. 중앙재정과 지방재정을 비교하면, 세입 측면에서는 중앙재정이 지방재정을 55.5% 대 44.5%(일반지방재정 33.8%, 지방교육재정 10.7%)로 능가하지만, 재정지출 측면에서는 지방재정이 57.2%(일반지방재정 42.2%, 지방교육재정 15.0%)로 중앙재정 42.8%를 일정 수준 능가하고 있다.

지방재정이 급팽창하는 과정에서 가장 큰 역할을 한 것은 지방교부세와 국고보조금을 포함하는 이전재정이다. 이전재정은 지방재정에서 차지하는 규모와 비중뿐 아니라 재정효과 면에서도 중요한 역할을 수행한다. 예를 들면, 지방재정에서 이전재정 수입이 차지하는 비중은 1995년의 22%(세입결산 기준)에서 2012년의 41%(당초예산 기준)로 크게 증가하였다. 이러한 가운데 재정이전제도의 체제와 내부 역학관계에도 변화가 나타났다. 그 중에서도 가장 두드러지는 거시적 현상을 지적하자면, 1990년대의 특정보조금(국고보조금 중심) 주도 경향이 2000년대에 들어와 일반보조금(지방교부세 중심) 주도 경향으로 변화된 것을 거론할 수 있다. 일반보조금의 비중이 상대적으로 크게 늘어난 것은 지방교부세의 법정교부율 인상(2000, 2005, 2006년)에 가장 크게 힘입었고, 그 외에 지방양여금 대상사업(도로사업분)의 지방교부세 편입, 분권교부세 및 부동산교부세 도입도 그에 일조하였다. 지방교부세로 대표되는 일반보조금의 증가 현상은 지방재정의 지출 자율성을 높여주는 효과를 가져왔다. 그러나 일반보조금 주도현상은 2005년의 국가균형발전특별회계 도입(2010년에 광역·지역발전특별회계로 개편)과 후속적 규모 확대, 그리고 사회복지 국고보조사업의 급증 현상으로 인해 마침내 제동이 걸리게 되었다. 구체적으로, 2008년을 기점으로 국고보조금 규모(광특회계 포함)가 지방교부세의 규모를 다시 조금씩 능가하기 시작하였다(그림 1 참조).

그림 1 ▶ 국고보조금, 지방교부세, 지방세의 변화 추이(1995 ~ 2011년)



※ 주: '국고보조금 등'에는 지방양여금과 균특(광특)회계가 포함되었음.

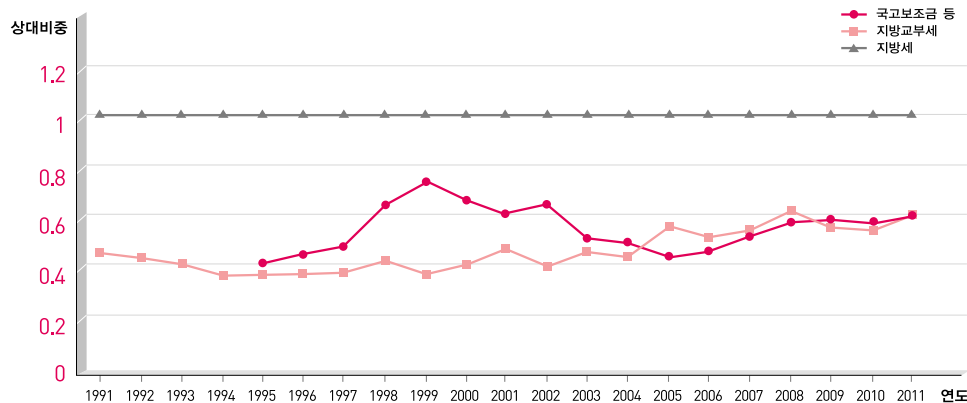
## 나. 국고보조금제도가 지방재정에서 차지하는 위상과 역할

● 국고보조금제도는 지방재정에서 중요한 위상을 갖고서 역할을 수행한다. 그것은 특히 재정규모, 재정 과급효과, 중앙·지방 간 재정 및 행정 협력관계 등의 관점에서 두드러지는데, 이에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금은 지방재정의 기간 세입원으로서 위상을 정립하고 있다. 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비중은 2000년대 중반까지 연도별로 20% 내외 수준에서 등락을 보이면서 중기 증가추세를 보였다. 그러나 이러한 경향은 2008년을 전후로 급격히 증가하는 모양으로 바뀌었다. 구체적으로 예를 들면, 국고보조금이 지방예산에서 차지하는 비중은 2008년에 28.0%로 높아졌고, 급기야 2012년에는 34.8% 수준으로 크게 증가하였다.<sup>5)</sup> 이러한 통계는 국고보조금이 지방재정에서 매우 중요한 재원으로 활용되고 있음을 입증한다. 아울러 이는 국고보조금이 지방재정에 긍정적인 효과를 창출할 수 있는 가능성과 함께 지방재정에 중대한 압박요인으로 작용할 수 있는 가능성을 동시에 암시한다.

둘째, 국고보조금은 전국적으로 최소수준 이상의 표준화된 행정서비스를 공급하는데 기여하고 있다. 만일 국고보조금제도가 없었다면 재정력이 취약하거나 특정 행정서비스에 대해

그림 2 지방세 대비 국고보조금, 지방교부세의 상대비중(1991~2011년)



※ 주 : 전국 대상으로 지방세를 1로 설정하였을 때의 지방교부세와 국고보조금의 상대비율을 비교하고 있음.

5) 참고로 2012년 국고보조금(광특회계 포함) 예산은 32조 482억 원인데, 이는 지방세 수입 대비 60%, 지방교부세(29조 2,159억 원) 대비 110%에 해당한다.

관심을 두지 않는 지역에서는 해당서비스가 공급되지 못하는 결과가 발생할 수 있다. 그리고 국고보조사업 중 일부는 외부효과(External Effect)를 유발하여 국가와 지역에 긍정적인 사회·경제적 파급효과를 가져다준다. 이는 특히, 보건·복지 분야의 대인서비스, 노동 및 고용, 그리고 각종 지역사회 간접자본 투자와 관련된 국고보조사업을 중심으로 효과가 나타나고 있다.

셋째, 국고보조금은 지방재정과 지역경제 성장에 다양한 파급효과를 야기한다. 특히, 국고보조금은 지방교부세나 다른 재정이전제도와 달리 지방비 부담을 필수적으로 수반하기 때문에 다른 어떤 재정제도보다 지방재정에 미치는 영향이 크다. 실제로, 일부 (대)도시형 지방자치단체들(이들은 자체 재원이 상대적으로 풍부하고 국고보조금의 예산점유 비중이 상대적으로 낮은 재정구조를 지님)을 제외한 대부분의 지방자치단체의 경우 국고보조금은 다른 어떤 재원보다도 더 큰 지방재정·지역경제 파급효과를 미치고 있다. 보조금 이론에 의하면 국고보조금과 같은 특정보조금은 가격효과(Price Effect)와 소득효과(Income Effect)를 유발하면서 지방재정과 지역경제 성장에 기여한다. 소득효과는 국고보조금으로 인해 지방자치단체의 실질소득이 늘어나는 것과 같은 효과가 나타남을 의미한다. 가격효과는 특정 자치단체가 보조금을 받게 되면 보조금 없이 자체 재원으로 사업을 수행할 때에 비해 사업의 실제 가격이 보조금만큼 줄어드는 효과가 나타나는 것을 의미한다.<sup>6)</sup>

이와 관련하여 단순한 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 만일 어느 지방자치단체가 총 500억 원의 국고보조금을 지원받고 이에 대해 전국 평균의 지방비 부담(2011년 기준으로 전국 평균 지방비 부담비율은 38%)을 한다고 가정하면, 이 지방자치단체는 총 690억 원(국고보조금 500억 원 + 지방비 부담 190억 원)의 보조사업을 수행하는 셈이 된다. 이 사례를 통해 알 수 있는 것은 지방교부세의 경우 지방에 소득효과만 유발(이 경우 500억 원의 보조금 지급)하는데 비해, 국고보조금은 소득효과뿐 아니라 가격효과도 유발한다는 사실이다. 우리나라의 경우 객관적인 실증분석 결과가 없어서 계량적으로 논할 수는 없지만, 외국 사례에서는 이들 이론을 뒷받침해 주는 계량분석 결과가 많이 제시되고 있다.

넷째, 국고보조금은 지방과의 재정관계 속에서 국가의 재정자원을 기능 및 사업별로 할당하고 관리하는 효과적 수단으로서 역할을 수행한다. 현실적으로, 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 보건·복지, 건설·교통·지역개발, 농림수산 등의 행정서비스를 적극적으로 진작시키는 역할을 수행한다. 국고보조금은 전통적으로 보건복지·건설교통·농림 분야에서 전체 지출의 70% 이상을 투자하는 특징을 보였다. 이러한 경향은 2005년에 국고

6) 가격효과의 크기는 국고보조금을 받는 지방자치단체의 수요에 대한 가격탄력성의 크기로 결정된다. 예를 들면, 국고보조금 수혜단체가 수행하는 보조사업 수요의 가격탄력성이 탄력적인 경우(탄력성이 1보다 큰 경우) 이 자치단체는 해당 보조사업에 자체 재원을 더 많이 투자할 유인을 갖게 되고 이는 사업진작 효과(Stimulation Effect)를 유발한다.

보조금제도가 개편되면서 약간의 변화가 있었으나(국고보조사업의 환경기능이 강화된 반면 보건복지 기능이 상대적으로 약화), 불과 몇년 후 사회복지 국고보조사업이 급증하면서 다시 새로운 집중구조로 변화되었다.

2012년 현재 국고보조금 규모(국가 본예산 기준)는 총 34조 2,000억 원이고, 보건복지부(16조 원), 국토해양부(4조 3,000억 원), 농림수산물식품부(4조 2,000억 원), 환경부(3조 5,000억 원)의 4개 부가 국고보조사업을 주도하고 있다. 이들 4개 부는 전체 국고보조금 예산의 약 82%를 차지하고, 환경부를 제외한 3개 부는 전체 국고보조금 예산의 약 72%를 차지한다(참고로 2005년의 경우 보건복지, 건설교통, 농림, 환경의 4개 부문이 전체 국고보조금의 약 75%를 점유하였음).

특히, 과거와 크게 달라진 것은 보건복지 국고보조사업이 전체 국고보조금 예산의 거의 절반(46.8%)을 차지하는 새로운 국고보조사업 구조가 형성되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 최근 몇년 동안 가장 큰 규모로 급속히 증가한 국고보조사업의 대부분이 사회복지 국고보조사업인데 기인한다. 이는 2008년 이후 2012년까지 증가한 국고보조금 9조 3,000억 원 중 약 41%를 차지하는 3조 8,000억 원이 보건복지 관련 국고보조금인 사실을 통해 지지된다. 뒤에서 좀더 자세히 언급되지만 국가의 시책성, 법적 의무성 사회복지 국고보조사업의 확대는 자금을 의무적으로 매칭(Matching)해야 하는 지방에 상당한 재정압박을 가하는 요인이 되었다.

표 1 ▶ 주요 부처의 국고보조사업 현황(1조 원 이상 부, 2012년 예산 기준)

| 부처 명     | 사업 수(개) | 예산(억 원)   |           |
|----------|---------|-----------|-----------|
|          |         | 전체 회계(합계) | 일반회계      |
| 행정안전부    | 45      | 1조 661    | 6,040     |
| 보건복지부    | 156     | 15조 9,953 | 15조 4,692 |
| 문화체육관광부  | 94      | 1조 2,421  | 997       |
| 환경부      | 95      | 3조 4,840  | -         |
| 농림수산물식품부 | 118     | 4조 1,707  | 189       |
| 국토해양부    | 247     | 4조 3,478  | 1조 1,772  |
| 6개 부 평균  | 126     | 5조 510    | 2조 8,948  |

※ 자료 : 행정안전부(지방자치단체 예산개요, 2012) 자료를 재정리한 것임.

다섯째, 국고보조금은 중앙정부와 지방자치단체 간에 행정 및 재정 측면의 협력적 관계를 형성해주는 가교 역할을 한다. 지방교부세의 경우 중앙정부가 지방자치단체의 재정수요와 재정능력을 감안하여(배분공식 활용) 자금을 배분하고 나면 사실상 중앙·지방 간의 관계

는 종료된다. 그러나 국고보조금은 사업의 계획단계에서부터 집행 및 사후관리 단계까지 중앙정부와 지방자치단체 간에 지속적으로 업무 협의, 자금의 이전(지급, 정산 반납), 집행 모니터링, 사업조정, 성과평가가 이루어진다. 이러한 관계 형성은 국고보조금이 단순히 정부 간 자금이전만이 아닌 자금과 사업 그리고 운영주체가 동시에 관련되는 복합적 행정·재정 운용시스템임을 시사한다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체가 법령 및 재정원칙 준수, 협력적 행정관계 유지, 예산 청렴성, 재무회계 책임성을 성실히 이행할 경우 국고보조금 제도는 국가재정자원의 선순환 효과를 유발하지만, 그렇지 못할 경우 국가재정자원의 악순환 현상을 초래하는 원인이 될 수 있다. 특히, 후자의 경우 관료사회 내부의 잘못된 관계 형성(담합, 불공정성 등), 관례적·비효율적 사업운영, 부정·부패 발생 등의 현상으로 국가 재정자원의 손실이 초래된다.

#### 다. 국고보조금제도의 문제점

● 국고보조금제도는 여러 가지 순기능을 담당하지만, 아울러 중대한 문제와 한계도 노정하고 있다. 여기서는 국고보조금제도가 안고 있는 문제점 중에서 특히, 제도운영의 본질과 관련되는 구조적 문제에 대해 간단히 기술하고자 한다.

그동안 전문가 사회와 정부(중앙 및 지방)에 의해 지속적으로 지적되어 온 국고보조금제도의 주요 문제점으로는 대상사업의 선정원칙 결여, 기준보조율과 지방비 부담 설정의 불합리성, 자금의 불안정성과 낮은 예측가능성, 소액·유사사업 과다, 중앙·지방 간 협력관계 부족, 사업성과 관리 미비 등이다. 이들은 어떤 면에서 근년에 국고보조사업이 중앙과 지방 간에 갈등을 초래하고 지방재정에 압박을 가하게 된 핵심요인이라고 말해도 과언이 아니다. 현재 갈등과 재정압박의 핵심에 서있는 사회복지 국고보조사업들은 하나같이 사업선정원칙, 기준보조율(지방비 부담), 예측 가능성(지방과의 사전협의 등), 사업성과 관리 문제들이 합리적으로 정렬되지 못한 채 줄속적으로 추진되는 특징을 보인다.

국고보조사업의 대상을 선정하는 원칙이 합리적이고 일목요연하게 정립되지 않은 상태에서 보조사업이 정부정책과 부처 및 국회의 필요성에 의해 수시로 결정되는 제도운영 방식은 항상 중앙·지방 간 갈등을 초래할 잠재성을 내포한다. 현재 국고보조사업에 관한 기본법적 성격을 갖는 ‘보조금관리에 관한 법률’이나 기타 관련 법령 등을 살펴보더라도 대상 사업을 선정하는 기본원리와 체계적인 실천지침을 발견할 수 없는데, 이는 국고보조금제도의 효율성과 효과성을 저해하는 근본 원인으로 작용한다. 그 한 단면으로 2004년 국고보조금제도 개편으로 인해 약 300개 정도로 줄어들었던 국고보조사업 수가 최근 몇년 사이에 약 1,000개에 가까운 수적 팽창(2012년 985개 사업)을 하게 된 사실을 지적할 수 있다.

그리고 ‘보조금관리에 관한 법률’ 및 시행령에서 제시하고 있는 사업들과 기준보조율 체계가 원칙과 합리성을 결하고 있는 것도 중대한 문제라고 말할 수 있다. 구체적으로 언급하면, 동 법령에서 명시하고 있는 국고보조사업들이 사회·경제·재정적 중요성, 사업 대표성, 중앙·지방 필요성 등 일정한 원칙을 반영하지 못하고 사업수준의 차이가 있을 뿐 아니라 보조율 체계가 일관성과 논리성 없이 복잡다단하게 구조화된 문제를 지적할 수 있다.

기준보조율과 지방비 부담은 특성상 어느 나라에서도 최소한의 불합리성과 이해관계자 간의 갈등요인을 갖고 있는 것이 사실이다. 하지만 현재 우리나라는 그러한 수준을 넘어 객관성과 이해주체 간의 신뢰성에 의문과 균열이 생길만큼 심각한 상태에 처해있다는 데 문제가 있다. 이는 근년에 국가(국회 포함)가 강하게 주도한 사회복지 국고보조사업의 사례에서 좀더 분명하게 부각되었다.

이러한 현상은 중앙정부가 지방자치단체와 사전적으로 심사숙고하고, 서로 대화하고 협의해나가는 관계 및 행태가 정립되지 못한 데서 그 원인을 발견할 수 있다. 특히, 중앙 각 부처로부터 지방비 부담이 수반되는 의무적 재정지출 사업(Mandatory Expenditure)이 일방적이고 졸속적인 방식으로 추진될 경우 지방은 피할 수 없는 재정부담을 안게 되고, 극단적으로는 재정압박(Fiscal Pressure) 상황에 몰리게 된다.

표 2 연도별 국고보조금과 지방비 부담 현황(2008~2012년, 당초예산 기준)

(단위: 조 원)

| 구분              | 2008년         | 2009년         | 2010년         | 2011년         | 2012년         | 연 평균 증가율 |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|
| 지방 예산(A)        | 125.0         | 137.5         | 139.9         | 141.0         | 151.1         | 4.9%     |
| 국고보조사업(B)       | 35.0          | 41.8          | 46.7          | 48.6          | 52.6          | 10.7%    |
| (비중 B/A)        | (28.0%)       | (30.4%)       | (33.4%)       | (34.5%)       | (34.8%)       |          |
| 국고보조금<br>(구성비)  | 22.8<br>(65%) | 26.5<br>(64%) | 29.2<br>(63%) | 30.1<br>(62%) | 32.1<br>(61%) | 8.9%     |
| 대응 지방비<br>(구성비) | 12.2<br>(35%) | 15.2<br>(36%) | 17.5<br>(37%) | 18.5<br>(38%) | 20.6<br>(39%) | 13.8%    |

※ 자료: 행정안전부

(표 2)에서 알 수 있듯이 국고보조사업의 규모와 비중이 급증하면서 지방자치단체의 경비 부담(자금 매칭부담) 또한 크게 증가하는 문제가 발생하고 있다.

이에 대하여는 총 국고보조사업비 대비 지방비 부담 비율이 2008년 35%에서 2012년 39%로 크게 높아진 거시통계가 단적으로 입증해준다(2000년대 초반에는 지방비 부담비율이 30%대 초반을 기록하기도 하였음).

이러한 현상은 지방비 부담의 연 평균 증가율(13.8%)이 다른 주요 예산변수의 연 평균 증가율(지방예산 증가율 4.9%, 국고보조금 증가율 8.9%)을 크게 상회하는 사실에 의해서도 뒷

받침된다. 지방자치단체들 중에서 빠르게 재정압박을 받게 되는 단체는 재정력 부족 자치단체(매칭부담이 가중되면서 자체 사업에 사용할 재원의 제약이 심해짐)이고, 자치단체 수준별로는 자치구가 가장 심하게 경험하는 것으로 파악된다.<sup>7)</sup>

그밖에 국고보조금(사업)의 연도별 사업 및 재원 불안정성, 사업의 계획성과 예측가능성 미비, 중앙·지방 간 협력관계 구축 미흡, 성과관리 문제 등도 중요하지만 지면관계 상 여기서는 구체적으로 다루지 않기로 한다. 다만, 자금 불안정성과 예측 가능성 미비 문제는 자금을 매칭해야 하는 지방의 재정운영에 혼란을 초래하는 중요한 요인이 된다는 사실을 강조하고자 한다.

## 2. 국고보조금제도의 개선방향

여기서는 앞서 기술한 내용들을 염두에 두면서 국고보조금제도의 바람직한 개선 방향에 대해 제시하고자 한다. 개선방향은 지면을 고려하여 대상사업 선정원리, 기준보조율과 지방비 부담, 중앙·지방 간 협력적 관계 형성 분야를 중심으로 다루고 있으며, 지금부터는 그에 대한 내용을 제시하고자 한다.

첫째, 국고보조금제도의 대상사업을 원리·원칙에 입각해서 정형화한다. 사업 정형화는 국고보조사업의 효율적 운영을 위해 필수적인 것으로, 이는 보조사업의 수·규모·수준을 조정하는 기본 기제로서 작용한다. 사업 정형화를 모색하는 과정에서는 중앙·지방 간 이해관계와 의무 정도, 외부효과의 발생 유무와 수준과 지역별 수혜 범위, 국가정책 중요성, 집행 효율성 등의 관점들이 적절히 반영되어야 한다. 이때 가능하면 사업의 성격과 규모를 일정한 수준 이상으로 규격화하는 접근이 필요하다. 이는 유사 성격의 사업들과 소규모 사업들을 통합(중소 규모의 사업 블록화 구축)함으로써 규모경제와 지방의 자율성을 진작시키는 차원에서 추진되어야 한다.<sup>8)</sup>

7) 시·군과 달리 행정·재정 구조 상 세원(2개 지방세목, 제한된 조정교부금 등)과 기능 및 사무가 매우 제한된 자치구의 경우 사회복지와 같은 특정기능이 급격히 강화될 경우 다른 부문에 활용될 재원이 급격히 제약받는 구조적 취약성을 갖고 있다. 이에 비해 시와 군은 사회복지 외에 다양한 기능을 수행하고, 재원의 선택폭도 비교적 넓기 때문에 사회복지 기능의 급격한 확대 정책이 주어진더라도 자치구보다는 상대적으로 감내할 수 있는 재정여유 공간이 넓다. 즉, 시·군의 경우 재정의 어려움 정도나 압박의 시점이 자치구에 비해 다소 적고 느리게 도래한다.

8) 유사사업 통합할 시 사업의 범위를 보다 넓게 정의할 필요가 있고, 부처·부서 이기주의를 적극적으로 차단하는 것이 매우 중요하다.

이와 관련하여 2005년 이후 잠시 축소되었던 국고보조사업이 2008년을 전후로 크게 늘어나면서 과거와 같은 사업 소액화, 분산화 현상이 재연되고 있는 현상을 경계해야 한다. 2012년 현재 1억 원 미만의 국고보조사업이 39개나 되는데, 이들 사업은 과감하게 폐지하거나 다른 사업에 흡수시켜야 한다. 이러한 현상은 중앙정부가 지나치게 세세한 사업에 관여하면서 결과적으로 보조사업의 효율적 관리와 성과관리를 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

둘째, 국고보조사업의 기준보조율 체계를 단순화하고, 보조사업의 유형화 등을 통해 지방비 부담문제를 점진적으로 해소해 나간다.

국고보조사업의 기준보조율 문제와 지방비 부담문제는 동전의 양면과 같은 것으로, 그동안 국고보조금제도를 둘러싸고 제기되어 온 쟁점 가운데서 가장 중요한 핵심쟁점에 해당한다.<sup>9)</sup> 앞에서 지적한 바와 같이 최근 몇 년간 국고보조사업에 매칭되는 지방비 부담비율이 평균적으로 크게 상승하였는데, 그 주된 원인이 보건복지 국고보조금의 팽창과 관련이 있다. 이는 최근 5년간 보건복지 관련 국고보조사업에 대한 지방비 부담이 연 평균 9.8%의 높은 비율로 증가한 사실이 뒷받침해준다.

현재와 같이 지방자치단체의 사회복지 예산 대부분이 법정의무경비인 국고보조사업과 연계되어 있고, 사회복지 국고보조사업이 급속도로 증가하는 상황에서는 많은 자치단체들이 국가 복지정책의 확대 여파로 자체 사업 축소 등 재정운영이 제약에 직면할 가능성이 높다. 지방비 부담문제와 관련하여 국고보조사업의 유형을 구분해줄 필요가 있다. 유형화 기준 가운데 가장 시급하고 중요한 것은 국고보조사업을 법에 의한 의무사업(법적 의무사업)과 비 의무사업(비법적 사업)으로 구분하는 것이다. 전자는 지방자치단체가 해당사업의 수요(예컨대 영유아, 노인 등 수급대상이 되는 사회복지 관련 인구특성 변수)를 보유하는 한 재정부담(매칭)의 의무로부터 벗어날 수 없는 성격을 갖는다. 그러나 후자는 지방이 자발적으로 신청하지 않는 한 매칭 즉, 소정의 재정지출을 할 필요가 없다. 최근 이슈가 되고 있는 사회복지 국고보조사업의 대부분은 전자인 법적 의무사업에 속한다.

그런데 문제는 법적 의무사업 중 대다수가 지방이 사업의 수요(수급자 또는 사업대상)를 ‘통제할 수 없는’(Uncontrollable) 성격을 가지고 있고, 이것이 중앙·지방 간에 문제와 갈등을 증폭시키고 있다는 점이다.

구체적으로 예를 들자면, 영유아 보육사업의 경우 지방자치단치 내에 거주하는 영유아 수, 그리고 기초생활 급여사업의 경우 지방자치단체 내에 거주하는 기초생활 급여대상자 수에 따라 국가의 지원에 상응하여 지방이 부담해야 할 금액이 결정된다. 이는 보조사업의 수혜

9) 하지만 끊임없는 문제제기에도 불구하고 실제로는 객관적인 계량분석이나 체계화된 심층분석, 설문조사 등이 실시되지 못하여 사실상 문제의 본질과 실상을 정확히 파악하지 못하는 측면이 있다. 정확한 실태 파악과 그를 토대로 한 개선방안이 모색되지 않을 경우 국고보조사업을 둘러싼 효율성 시비와 도덕적 해이 문제는 불식되기 힘들다(임성일, 2006).

대상자가 많으면 많을수록 지방자치단체의 재정부담이 늘어나는 매칭시스템으로, 지방자치단체가 재정부담의 양과 크기를 임의로 통제할 수 없는 보조금 운영방식이다.

이러한 매칭시스템은 그동안 운영되어 왔던 대다수 국고보조사업과 본질적으로 성격을 달리한다. 전통적인 국고보조사업의 경우 지방자치단체가 재정지출(부담)을 스스로 계획하고 일정한 수준에서 그것을 통제할 수 있는 여지를 안고 있었다. 예를 들어, 도로건설사업 등 대부분의 지방 SOC 관련 국고보조사업의 경우 지방자치단체가 사업의 크기(예컨대, 2차선 지방도 10Km 건설)를 계획과 사전 협의에 의해 통제할 수 있었다. 따라서 관련 국고보조사업으로 인한 지방의 재정부담은 상당 수준 예상되거나 감내가 가능하였다.

이상의 내용을 감안할 때, 국고보조금제도의 지방비 부담문제를 해소하는 접근에서는 지방자치단체가 국고보조사업을 위한 재정부담 수준을 통제할 수 있는지, 없는지의 여부를 중요한 판단준거로 부각시킬 필요가 있다(즉, 지방자치단체가 국고보조사업의 시행에 따른 재정부담을 통제할 수 있는 사업과 통제할 수 없는 사업으로 구분할 필요가 있다). 이러한 문제를 인식할 때, 국고보조사업의 운영을 다음과 같은 기준으로 달리 접근할 것을 제시한다.

그림 3 ▶ 국고보조사업의 유형화와 중앙·지방 간 재정부담

|                                    |    | 법적 의무성(구속성)<br>(Mandatoriness/ Non-mandatoriness) |    |
|------------------------------------|----|---------------------------------------------------|----|
|                                    |    | 있음                                                | 없음 |
| 지방의<br>통제 가능성<br>(Controllability) | 있음 | I                                                 | II |
|                                    | 없음 | III                                               | IV |

(그림 3)은 국고보조사업을 크게 두 가지 기준에 의해 네 가지 형태로 구분하고 있다. 두 가지 기준이란, 사업의 법적 의무성 여부와 지방의 통제 가능성이다. 사업의 법적 의무성은 해당 국고보조사업이 법적 제도에 의한 구속력을 갖고 있어서 지방자치단체가 해당사업의 조건을 갖고 있는 한(조건을 충족하는 한) 국가보조금에 대해 반드시 그에 상응하는 지방비

를 부담해야만 하는 상황이다. 지방의 통제 가능성은 특정 국고보조사업이 실시될 경우 지방자치단체가 매칭해야 하는 자금의 수준과 양을 일정한 수준에서 통제가 가능한지의 여부를 판단하는 기준이다.

이들 두 기준에 따르면 모든 국고보조사업은 I, II, III, IV 네 가지 유형으로 구분된다. 이들 중에서 지방자치단체의 재정에 가장 큰 부담을 주고, 경우에 따라서는 재정압박을 야기하는 것은 III 유형 사업이다(지방이 의무적으로 사업을 수행해야만 하는 상황에서 사업의 물량(대상수요)을 조금도 통제할 수 없는 사업). 근년에 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 사회적 갈등을 초래한 대부분의 사회복지 국고보조사업이 여기에 속한다. 이에 비해 지방자치단체의 입장에서 재정을 비교적 유연하게 활용할 수 있는 국고보조사업은 II 유형에 속하는 사업이다(법적 의무성이 없으면서 지방자치단체가 사업의 물량과 수요를 조절할 수 있는 사업). 일반적으로 지방자치단체가 자신의 계획과 희망에 따라 각 중앙부처에 신청하는 다수의 사업들(도로, 박물관 건설 등 각종 시설투자사업)이 여기에 속한다. I·IV 유형은 앞서 언급한 II·III 유형사업의 중간적 성격을 지니는 국고보조사업들이다.

앞으로 III 유형의 사업에 대하여는 다음과 같은 조치를 취함으로써 지방비 부담에 따른 재정압박을 완화해야 한다.

그것은 첫째, III 유형의 사업들을 국고보조사업에서 제외하는 방안이다. 이에 대한 논리는 III 유형의 사업들이 국가적 관점에서 중요성을 가지면서 보조사업의 수요(대상)가 전국적으로 불균등한 동시에 자치단체들 간에 매칭능력(재정 탄력성·유연성)이 큰 차이가 난다는 데 있다. 이 경우 해당사업의 수요를 지방교부세의 산정과정에 반영시키는 것도 그 한 대안이 될 수 있다. 둘째, 만일 III 유형의 사업들을 국고보조사업으로 운영한다면 ① 현재보다 높은 기준보조율을 적용하면서 ② 차등보조율을 적극적으로 적용하는 접근을 취하는 것이 바람직하다.

국고보조사업의 보조율과 지방비 부담문제는 중앙과 지방 어느 입장에 서느냐에 따라 시각과 논점의 차이가 있을 수 있다. 그러나 국가재정 자원이 제한된 사실을 인식할 때, 국가와 지방 간에 이해관계가 걸린 사업(외부효과사업, 국가시책사업 등)에 대해 누가, 어느 정도 부담하는 것이 합리적인지 결정하는 것은 재정자원의 효율적 이용과 국민세금의 가치 확보 측면에서 매우 중요하다. 기준보조율이 과소(지방비 부담의 과다)하게 책정되거나 과다(지방비 부담의 과소)하게 책정될 경우 각각 사업수행의 효율성 달성 유인 저하와 도덕적 해이(Moral Hazard) 문제를 야기할 가능성이 높다.

따라서 국고보조사업의 기준보조율 또는 매칭(Matching) 수준을 합리적으로 적절히 설정하는 문제는 국가재정 자원의 활용 극대화 측면에서 매우 중요하다. 보조사업의 기준보조율과 지방비 부담을 적절하게 설정하는 것은 이론적으로는 가능하지만 실천적 차원에서는 거의 불가능에 가깝다.

이러한 사실을 인식할 때, 그동안 중요한 쟁점이 되어왔거나 전문가적 관점에서 부담비율이 불합리한 중요 국고보조사업을 대상으로 보조사업의 외부효과와 수혜범위 등에 대해 정밀분석을 실시한 다음 그 결과를 토대로 '사회적 합리성'에 근접하는 보조율을 도출하는 접근을 취하는 것이 바람직하다(임성일, 2006).

국고보조사업의 기준보조율은 정책사업을 포함하여 20~100%의 복잡다단한 체계를 유지하고 있다. 기준보조율이 객관적인 사회과학적 준거에 입각해서 확정될 수 없음을 인식할 때, 현재와 같은 다단계 보조율 체계는 좀더 단순한 보조율 체계로 개편하는 것이 합리적이다. 그 이유는 보조율 체계가 복잡다단할수록 객관성을 유지하기보다 정치적·정책적으로 조종될 가능성이 높기 때문이다. 기준보조율을 단순화시키는 과정에서는 보조사업의 중앙·지방 간 이해관계와 공간적 파급효과의 두 측면을 고려하여 국가이해사업과 지방이해사업으로 구분한 다음 기준보조율 체계를 3~5단계로 대폭 간소화시킬 필요가 있다(임성일, 2006). 그리고 새로운 보조사업이 편입될 경우에는 법령 상의 기준을 우선 적용하되, 모호한 사항에 대하여는 '보조금 심의위원회'와 같은 독립적 심의기구에서 심의 결정하도록 조치하는 것이 바람직하다.

셋째, 국고보조금제도의 원활한 운영을 위해 중앙·지방 간 대화와 협력적 관계를 개선해 나간다. 어떤 면에서 이 문제는 제도의 문제이기보다 행태와 관행의 문제로 간주할 수 있다. 그러나 좀더 구속력있고 튼튼한 제도적 장치가 마련될 때, 정부의 행태와 관행에 변화가 촉진될 수 있다. 최근의 사회복지 국고보조사업 경험이 분명히 보여준 것처럼 국가와 지방이 충분히 대화하고 협력하지 못할 경우 중앙·지방 간에 심각한 갈등양상이 빚어지고, 그 피해가 고스란히 국(주)민생활로 확대된다.

이러한 경험 외에도 실제로 국고보조금제도가 안고 있는 상당수의 문제점들(지방비 부담과 기준보조율, 내시 착오, 집행 지연 등)이 중앙·지방 간에 사전적 협의와 공감대 형성이 부족하고 각종 정보 공유와 의사소통이 제대로 이루어지지 못하는 데 그 원인이 있음을 인식해야 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 제도적 차원에서 독립 상설기구인 가칭 '국고보조금위원회'를 설치하는 한편, 교육·훈련, 인식변화 차원에서 고질적인 행태와 관행을 바꾸는 전략적 접근을 시도해야 한다. 국고보조사업이 국민의 생활과 복지와 밀접한 관계가 있고, 지방비 부담문제 등 지방재정 운영에 민감성과 영향력을 미치는 사안임을 감안할 때 이러한 접근은 반드시 필요하다.

비슷한 맥락에서 최근에 신설된 지방재정부담심의위원회를 적극적으로 활용하고 내실화를 기하는 것이 중요하다(지방재정법 제27조의 2에서는 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위해 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회를 구성·운영하는 내용을 명시하고 있음). 지방재정부담심의위원회는 사전협의를 통해 적법하고 합리적인 국가와

지방의 부담비율을 도출하고, 보조사업이 일방적이고 졸속하게 추진되는 것을 예방하는 역할에 주력해야 할 것이다.

넷째, 국고보조사업의 예측 가능성 문제를 개선해야 한다. 이와 관련하여 각 중앙부처가 자치단체에 예산을 배정하지 않은 채 사업을 남발하는 관행과 '미통보사업' 문제, 그리고 지방과 협의하지 않은 신규 보조사업 설치 및 확대 등에 대한 보완적 조치가 필요하다.

그리고 국고보조금제도의 재원 및 사업 불안정성 문제를 완화하는 방안으로 국가와 지방자치단체의 중기재정계획 실효성을 확보해야 한다. 중기재정계획의 실효성과 구속성 그리고 예측성이 담보되지 않은 상태에서는 중앙과 지방이 좀더 긴 안목을 갖고 상호 협력적이고 효율적으로 사업을 수행 할 수가 없다(임성일, 2006). 국고보조사업의 운영효과를 높이고 사업성과를 제대로 평가하기 위해서는 보조금을 자본보조금(Capital Grant)과 운영(경상)보조금(Operational Grant)으로 구분, 운영해야 한다.

국고보조사업을 경장보조금(인건비, 복지지원, 각종 대인사업 등 일상 반복적인 경비) 성격과 자본보조금(도로, 다리, 박물관 건설 등 각종 자본투자를 지원하는 보조금) 성격으로 구분하여 사업을 운영하고 평가할 때, 동 제도의 효율성과 효과성이 한 단계 높아질 수 있다.

마지막으로, 자치단체의 재정여건을 감안하여 보조금을 차등 지원하는 차등보조율제도(보조금관리에 관한 법률 제10조)의 확대에 대하여는 신중하게 접근할 것을 제언한다. 국가가 지방교부세 등을 통해 자치단체 간의 수평적 재정불균형을 거시적·구조적 차원에서 교정해 주고 있는 현재 상황에서 개별 국고보조사업 단위에서 또 다른 재정 형평성을 모색한다는 것은 거시재정의 형평성과 효율성을 왜곡할 가능성이 높다.

차등보조율을 적용할 경우에는 그 원리·원칙을 분명히 제시하고, 앞서 제시한 III 유형사업(법적 의무사업이면서 지방이 재정부담의 크기를 조절할 수 없는 사업) 등 매우 제한된 사업에 한해 국한시키는 것이 바람직하다.

그리고 서울과 지방을 이원적으로 구분하여 보조율을 차등적으로 적용하고 있는 조치는 합리적인 접근이 아니다. 차등보조율을 적용하는 취지와 원리를 감안한다면 차등보조는 지역을 선험적으로 구분(차등화)하는 것이 아니라, 지역의 재정상태나 기타 수요변수 등을 반영하는 지수 내지 판단준거를 기준으로 접근한 결과에 따라 특정지역을 구분(차별화)하는 것이다. ㉮

## 참고문헌

- 보조금 관리에 관한 법률 및 시행령
- 임성일, 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제, 지방재정, 제2호(통권 127호), 2004
- 임성일, 국고보조금제도의 향후과제, 지방재정, 제3호(통권 140호), 2006
- 행정안전부, 지방재정세제 길라잡이, 2001
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2011 · 2012

# 인구구조 변화, 사회복지 지출과 보통교부세제도 개선과제

- 인구 증가율의 정체와 고령화, 그리고 사회복지 수요 증가라는 최근의 환경변화는 지방재정에도 지대한 영향을 미치고 있다. 특히 보통교부세제도는 지방의 사회복지 지출 증가에 따른 재정부담 문제에 대응하고자 기준재정 수요액 산정에서 사회복지비의 반영 비중을 매년 높여왔다. 이와 관련하여 최근 보통교부세 배분방식에서 나타나는 특징을 검토하고, 그 문제점을 분석한 결과를 바탕으로 보통교부세 배분방식의 개편과제를 제안하였다.



글 \_ 최 병 호 (부산대학교 경제학과 교수)

● 우리나라의 보통교부세는 재정형평화 교부금으로서 자치단체별로 재정수요와 재정수입을 각각 계산하고, 재정수요에 비해 재정수입이 부족한 자치단체들에 대해 재정부족액의 크기에 비례하여 교부액을 결정하는 방식을 이용한다.

따라서 재정수요와 재정수입을 결정하는 방식은 개별 자치단체에 대한 교부액 결정은 물론, 보통교부세제도 자체의 성과를 결정하는 데도 매우 중요하다. 이 값들이 부정확하거나 합리적이지 않은 방식으로 산정되거나 혹은 지방재정과 관련한 환경변화를 적절하게 반영하지 못한다면 문제가 생긴다. 즉 제도의 목적인 수평적 재정형평화의 달성에 차질이 생기며, 자치단체의 자체 재원 확보와 재정지출 절감 노력에 부정적인 유인을 제공하는 등 재정의 효율적 관리에도 좋지 않은 영향을 미치게 된다.

최근 들어서 인구 증가율이 정체되는 가운데 자치단체별로 인구 변동은 상당히 큰 차이를 보이고 있다. 지방자치제도 시행 첫 해인 1995년 이후 주민등록인구 기준 전국의 인구 증가율은 2000년까지는 연 평균 0.8%를 나타냈으나 2000년부터 10년 동안은 0.57%로 상당히 줄어들었다. 광역자치단체별로 보면, 수도권 지역의 인구는 2000년대에도 1.19%의 빠른 증가율을 나타낸 반면, 비수도권 시·도에서는 증가율이 0.001%에 불과하여 정체상태에 있었다. 이러한 현상은 기초자치단체에서도 그대로 나타났다.

1995년부터 2000년까지는 전국 160여 개의 시·군 가운데 90개 지역의 인구가 감소했으며, 2000년대에는 인구감소 시·군이 96개로 늘어난다. 경기도 소속 31개 시·군의 인구가 대부분 증가했음을 감안하면, 2000년대에는 비 경기도 지역에서 35개 남짓한 지역을 제외하고는 모두 인구가 감소한 것이다. 이러한 인구측면의 변화에 따라 지방재정의 전반적인 환경도 변화하고 있다.

인구는 지방세 등 자치단체의 자체 수입에 직접적인 영향을 미치며, 시·군에서는 도 본청으로부터 교부되는 재정보전금 등의 규모에도 영향을 미친다. 또한 인구는 대부분 자치단체의 재정수입에서 중요한 비중을 차지하는 보통교부세의 배분에도 결정적인 영향을 미친다. 인구는 기준재정 수요액 산정에서 가장 중요한 변수이며, 또한 기준재정 수입액도 지방세 수입 등 자체 수입 크기에 따라 결정되므로 인구와 밀접한 관련이 있다.

그런데 어떤 자치단체의 인구 변화가 보통교부세 교부액에 미치는 영향은 긍정적이거나 혹은 부정적일 수 있다. 인구가 감소하는 지역과 증가하는 두 지역이 있다고 하자. 기준재정 수요액과 기준재정 수입액은 각각 인구 증가 자치단체에서 상대적으로 많이 증가할 것이다. 보통교부세 재원 규모와 다른 조건이 일정하다면, 인구 증가 자치단체의 보통교부세 교부액이 증가한다면 인구 감소 자치단체의 교부액은 감소할 것이다. 역으로 인구가 감소한 자치단체의 보통교부세 교부액이 증가할 가능성도 없지 않다. 만약 전자가 사실이라면 인구 감소 자치단체는 자체 재원의 증가가 정체되는 가운데 보통교부세 교부액도 줄어들므로서 재정수입 측면에서 곤란을 겪을 것이다. 하지만 후자가 사실이라면 인구감소 자치단체는 자체 재원의 증가는 정체되지만 보통교부세 교부액이 늘어남으로써 재정수입 확보에 큰 문제가 없을 것이다.

최근 보통교부세제도에서는 후자의 현상이 나타나고 있을 가능성이 높다. 자치단체별 인구 변화를 검토하면 인구가 적은 자치단체일수록 인구는 느리게 증가하거나 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 이런 특징 속에서 최근 보통교부세제도는 인구가 적으면서 감소하는 자치단체에게 유리한 방향으로 기준재정 수요액 산정방식을 개편해 왔다는 지적도 있다(최병호·이근재, 2011). 지역 균형수요와 사회복지 균형수요 등 비 법정 보정수요를 신설하고 매년 확대함으로써 인구감소 자치단체의 기준재정 수요액을 보장하여 보통교부세 배분에서 배려해 왔다는 것이다.

그런데 인구가 감소하더라도 보통교부세 교부액이 오히려 증가하여 자체 재원의 문제를 보통교부세를 통해 대부분 보전할 수 있다면 해당 자치단체는 자체 재원을 확대하거나 지출을 절감할 유인이 생기지 않는다. 반면 인구가 증가하는 자치단체는 보통교부세 교부액이 오히려 감소할 수 있으므로, 역시 자체 재원을 확충할 유인을 갖지 못한다. 물론 우리나라 자치단체들이 자체적인 노력을 통해 자체 재원을 확대할 수 있는 여지는 많지 않지만, 자발적 노력에 대해 부정적인 유인을 초래한다는 점은 분명하다.

또한 이러한 자체 노력 문제에 더하여 보통교부세의 합리적 배분에도 문제가 발생할 우려가 있다. 최근 자치단체 재정에서 큰 부담이 되는 사회복지비 지출은 시·군에서 인구가 많은 지역일수록 세출대비 비중이 높으며, 인구가 빠르게 증가하는 지역일수록 증가 속도가 빠른 경향을 나타낸다. 지방의 세출구조가 경제 부문에서 사회복지 부문으로 빠르게 전환되고 있음을 감안하면, 인구가 적으면서 감소하는 지역을 배려하는 보통교부세 배분은 재정수요 변화에 적절하게 대응하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 배경 아래 이 글에서는 인구구조의 변화와 관련하여 최근 보통교부세 배분방식에서 나타나는 특징을 검토하며, 그 문제점을 자치단체에 대한 유인효과와 지방재정 지출구조 변화의 두 가지 측면에서 분석한다. 분석결과를 바탕으로 보통교부세 배분방식 개편과제를 제안하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 첫 절에서는 인구 변화와 관련하여 최근의 보통교부세 배분동향을 검토함으로써 자치단체의 유인에 미치는 영향을 분석한다. 두 번째 절에서는 사회복지 지출 증가와 관련한 기준재정 수요액 산정방식의 문제점을 분석한다. 세 번째 절은 요약과 함께 보통교부세 배분방식을 개편할 수 있는 과제를 제시한다.

## 1. 인구 변화와 보통교부세 배분동향 분석

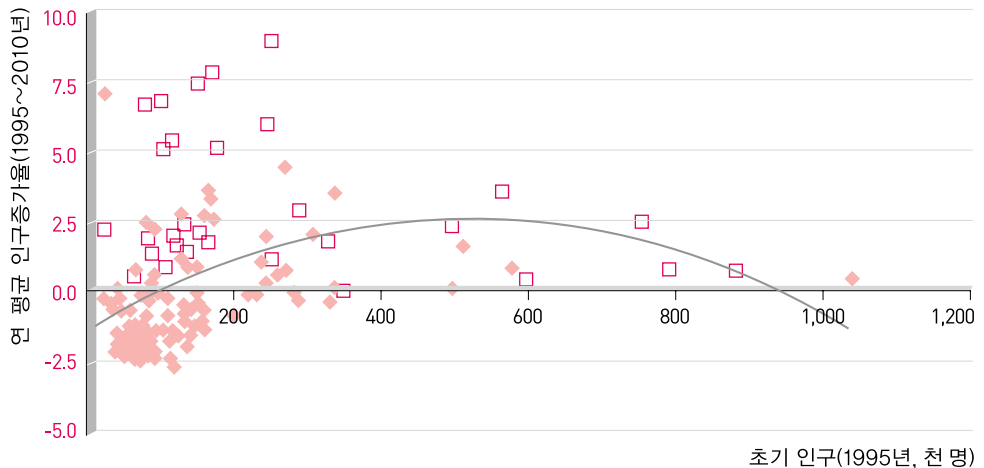
### 가. 인구 규모와 인구 변화의 특징

● (그림 1)에는 1995년의 시·군별 인구를 초기 인구로 두고, 초기 인구와 이후 2010년까지 15년 간 연 평균 인구 증가율 간의 관계가 나타나있다. 그림에서 보듯이 경기도 소속 시·군을 예외로 하면, 초기 인구가 대체로 15만 명 이하였던 소규모 지역들에서 대부분 지난 15년 간 인구가 감소한 것으로 나타났다. 인구가 15만 명 이상이었던 지역 가운데는 인

구가 증가한 곳도 더러 있는 것으로 나타난다. 즉 경기도 이외 지역에서는 인구가 30만 명 이상인 대규모 지역을 제외하면 초기 인가와 인구 증가율 간에는 대체로 정의관계가 나타난다. 반면 경기도 소속 시·군들에서는 정반대의 현상을 볼 수 있다. 거의 모든 자치단체가 정의인구 증가율을 보인 가운데 상대적으로 초기 인구가 적었던 지역들의 인구 증가율이 초기 인구가 많았던 지역들의 인구 증가율보다 빠르게 나타나서 대체로 초기 인가와 인구 증가율 간에는 부의 관계가 나타남을 볼 수 있다.

이러한 결과를 통해 지난 15년 간 경기도 지역에서는 소규모 시·군의 인구가 대폭 증가하였으며, 인구 40만 명 내외의 대규모 시들도 완만하지만 꾸준한 인구 증가세를 유지해 왔음을 알 수 있다. 반면 비수도권 지역 시·군들 가운데 특히 인구가 적은 지역에서는 인구가 상당히 감소해 왔음을 알 수 있다. 전체적으로 초기 인가와 인구 증가율 간에는 역U자형의 관계가 나타난다.

그림 1 ▶ 초기 인가와 인구 증가율



※ 주 : 주민등록인구 기준, □는 경기도 소속 시·군  
※ 자료 : 통계청, KOSIS

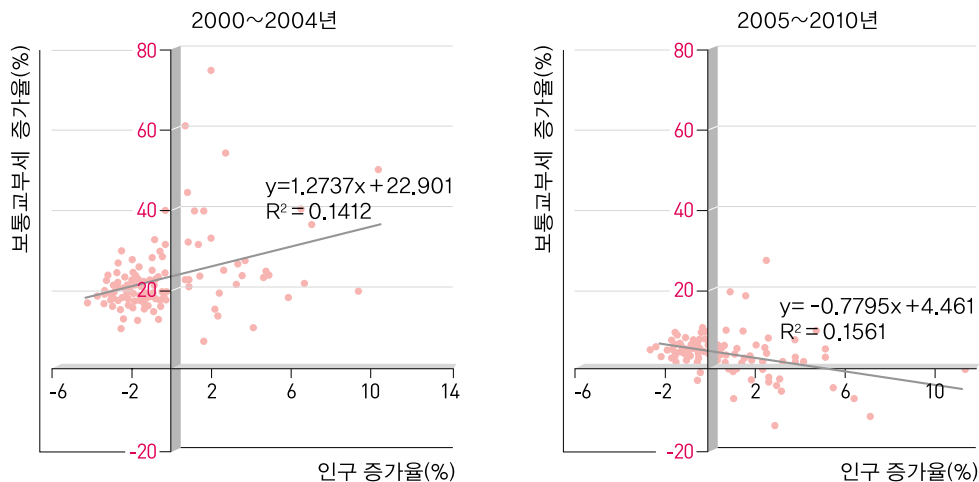
## 나. 보통교부세 배분동향과 유인문제

● 인구 변화는 자치단체 재정수입에 매우 중요한 영향을 미친다. 어떤 자치단체의 인구가 증가하면 생산요소의 집적과 함께 경제활동이 촉진되며, 이는 거래 및 소득 증대, 부동산 가격 상승 등을 초래하여 세원은 확충되고 지방세 수입 등 자체 재원은 증가한다. 인

구 증가와 그에 따른 자체 재원 증가가 보통교부세 교부액에 미치는 영향은 양면적인데, 인구 증가로 기준재정 수요액이 증가하지만 자체 재원의 증가로 기준재정 수입액도 증가하여 재정부족액은 증가 또는 감소할 수 있다. 반면 인구가 감소하는 자치단체에서는 자체 재원의 증가가 지체되거나 오히려 감소할 수 있어 기준재정 수입액의 증가는 정체되지만 기준재정 수요액의 증가 또한 정체되므로, 역시 재정 부족액은 증가 또는 감소할 수 있다. 따라서 인구 변화와 보통교부세 교부액 간의 관계는 실증적으로 검토해야 하는 문제이다.

간단한 자료분석을 통해 이 문제를 검토해보자. (그림 2)는 시·군의 인구 증가율과 보통교부세 증가율 간의 관계를 2000~2004년과 2005~2010년 두 시기로 구분하여 보여준다.<sup>1)</sup> 먼저 2000~2004년 기간 중에는 인구 증가율과 보통교부세 증가율 간에 대체로 정의관계가 나타남을 볼 수 있다. 이는 인구가 빠르게 증가한 지역들에서 보통교부세 교부액도 좀더 빠르게 증가하였다. 반면 2005~2010년 기간 중에는 두 변수 간에는 오히려 부의 관계가 나타남을 확인할 수 있다. 즉 2005년 이후에는 그 이전과는 반대로 인구가 빠르게 증가하는 자치단체일수록 보통교부세 교부액이 더 느리게 증가해 왔으며, 인구가 감소한 상당수의 비수도권 시·군에서는 보통교부세 교부액이 좀더 빠르게 증가하는 경향이 나타났다.

그림 2 인구 증가율과 보통교부세 증가율<sup>2)</sup>



※ 자료 : 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도, 통계청, KOSIS

- 1) 2000년부터는 지방교부세 법정률이 15%로 인상되었으며, 2005년부터는 다시 18.3%로 인상되었음을 고려하여 시기를 구분한다. 지방교부세 법정률은 2006년부터 다시 19.24%로 인상되었으나, 인상분은 분권교부세에 전액 반영되므로 보통교부세가 차지하는 비중은 변하지 않는다.
- 2) 2000년에 자치단체가 설치되지 않았던 충남 계룡시와 충북 증평군은 분석에서 제외하며, 제주특별자치도 출범에 따라 2007년부터 보통교부세가 따로 산정되지 않는 제주도 소속 시·군도 제외한다. 이하 분석에서도 같다.

이처럼 2005년 이후에 인구 증가율과 보통교부세 증가율 간에 부의 관계가 나타나는 것은 보통교부세 산정방식의 부분적인 변화와 관련있어 보인다. 기준재정 수입액은 매년 일정한 방식에 의해 산정되지만 기준재정 수요액이 정책적인 고려에 따라 변화될 여지가 상당히 있다. 최근 기준재정 수요액 산정에서 나타나는 특징은 인구가 적은 지역을 배려하는 기존 방식에 더하여 인구 구조의 변화까지 고려하고 있다는 점이다. 기준재정 수요액은 기초수요액과 보정수요액으로 구성되는데, 우선 기초수요액은 인구가 적은 지역일수록 높은 가중치를 적용하는 방식(김정훈, 20001) 때문에 다른 조건이 같다면 인구가 적은 지역일수록 1인당 기초수요액이 좀더 많이 산정된다.

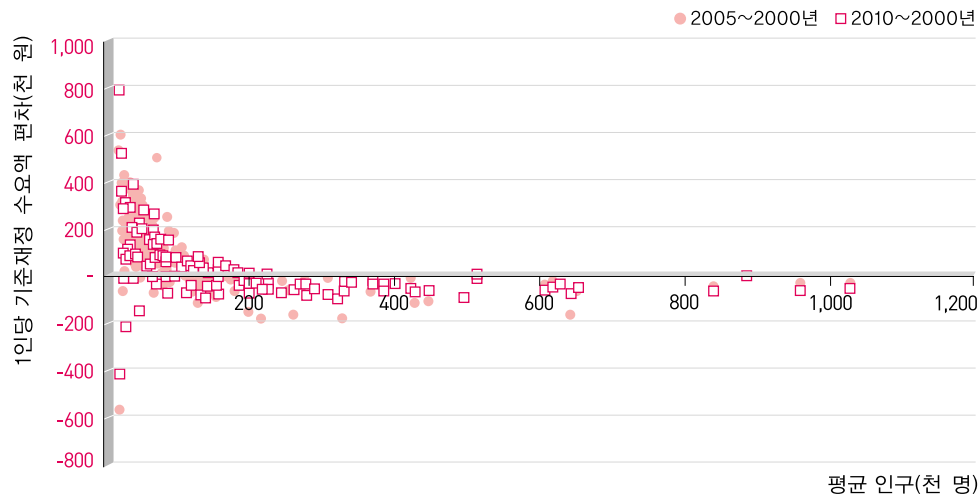
한편 보정수요액은 광역자치단체에 대해 재정보전금과 징수교부금 등 기초자치단체로 이전되는 경비를 재정수요로 반영한다는 취지이나, 최근에는 인구구조의 변화를 적극적으로 반영하고 있다. 즉 2006년부터는 기초수요에 포함되어 산정되던 지역 균형수요를 보정수요로 분리하여 산정함으로써 농어촌지역, 낙후지역, 각종 보호지역 및 개발규제지역, 접경지역, 인구격감지역 등의 재정수요를 보강한다. 또한 2007년부터는 사회복지 균형수요를 새로 도입하면서 노인 등 사회복지 수혜자 수 비중과 고령화 수준 등을 감안하여 재정수요를 보강한다. 지역 균형수요가 많이 반영되는 지역들의 공통적인 특징은 인구가 적으면서 빠르게 감소한다는 점인데, 이런 지역일수록 노인인구 비중이 높다. 따라서 지역 균형수요와 사회복지 균형수요를 별도로 산정하고 확대시킨 것은 인구가 적은 지역들의 보통교부세 교부액을 증가시키는 효과를 가진다. 또한 이러한 문제에 더하여 지방의 사회복지 지출 증가 경향에 따라 기초수요액 산정에서 사회복지비 수요를 차츰 강화시켜왔던 것도 문제가 될 수 있다. 지방의 사회복지 지출은 다른 지출에 비해 인구에 대한 규모의 경제가 상당히 미약하게 나타나므로 그 산정에서 이러한 점을 고려할 필요가 있다. 하지만 만약 사회복지비 산정에서도 인구가 적은 지역에 대해 높은 가중치를 적용하는 방식을 취한다면 사회복지비 수요의 비중을 높여도 인구가 적은 지역의 기초수요액을 상대적으로 많이 산정하는 문제를 해소하지 못한다. 결과적으로 다른 조건이 같다면 인구가 적으면서 빠르게 감소하는 시·군들은 기초수요액과 보정수요액 산정에서 동시에 배려를 받으므로 좀더 많은 보통교부세를 교부받게 된다. 이러한 문제는 기준재정 수요액 산정방식의 변화가 인구와 기준재정 수요액 간의 관계에 미치는 영향을 검토함으로써 확인할 수 있다. (그림 3)의 종축은 2000년 기준 값으로 환산한 2005년 및 2010년의 시·군별 1인당 기준재정 수요액과 2000년의 시·군별 1인당 기준재정 수요액 간의 격차를 보여준다.<sup>3)</sup> 어떤 자치단체에서 종축의 값

3) 2005년의 기준재정 수요액을 2000년 기준 값으로 환산하기 위하여 2000년의 전체 시·군의 기준재정 수요액을 2005년의 전체 시·군의 기준재정 수요액 값으로 나누어 환산 지표를 산정하고, 그 값을 모든 시·군의 2005년 기준재정 수요액에 적용한다. 2010년도 같은 방법을 사용한다.

이 정(부)의 값이라면 2005년 또는 2010년에 산정한 1인당 기준재정 수요액이 2000년에 비해 증가(감소)하였음을 의미한다. 한편 횡축은 3개 년에 걸친 시·군별 평균 인구를 나타낸다. 그림에서는 인구가 적은 시·군일수록 2005년과 2010년의 1인당 기준재정 수요액이 2000년에 비해 각각 좀더 많이 증가하였음이 뚜렷하다. 반면 인구가 많은 자치단체의 경우 대부분 2005년과 2010년의 1인당 기준재정 수요액은 2000년에 비해 각각 감소한 것으로 나타난다. 다른 조건이 일정하다면 이러한 결과는 2000년과 비교할 때 2005년과 2010년에는 각각 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 기준재정 수요액이 좀더 많이 산정됨으로써 보통교부세 교부액이 증가했음을 알 수 있다.

인구가 적은 자치단체일수록 인구가 빠르게 감소해 왔다는 결과와 연계하면, 인구가 감소한 자치단체들의 기준재정 수요액이 좀더 빠르게 증가함으로써 인구 감소에도 불구하고 보통교부세 교부액은 오히려 좀더 많이 증가하는 현상이 나타났던 것이다.

그림 3 인구와 1인당 기준재정 수요액의 변화



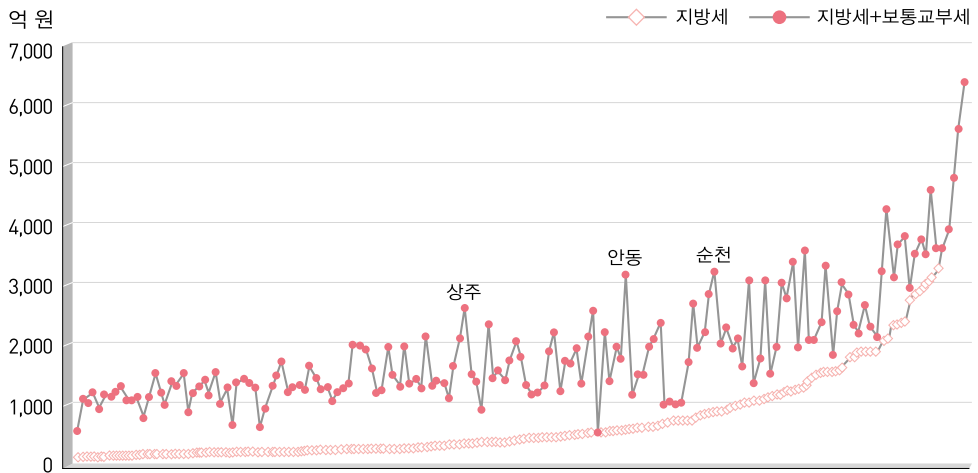
※ 자료 : 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도, 통계청, KOSIS

한편 지방자치단체의 자체 수입과 보통교부세 교부 후 일반재원 간의 관계를 통하여 이와 같은 배분방식이 지닌 문제점을 확인할 수 있다. (그림 4)에는 2009년 결산기준 지방세 수입이 가장 낮은 시·군부터 가장 높은 시·군까지 순서별로 나타나 있다. 또한 지방세 수입 순서에 따라 보통교부세 교부 이후 지방세 수입과 보통교부세의 합이 나타나 있다. 이에 따르면 지방세 수입이 적은 자치단체가 좀더 많은 보통교부세를 교부받음으로써 지방세 수입과 보통교부세의 합은 지방세 수입이 많은 자치단체에 비해 오히려 많아지는 현상이 빈번

하게 발생한다. 예를 들어 상주시와 안동시 사이에 위치한 시·군들은 모두 상주시에 비해 지방세 수입은 많지만 보통교부세 교부 이후 지방세 수입과 보통교부세 수입의 합은 상주시에 비해 적어진다. 지방세와 보통교부세의 합을 나타내는 선이 등락을 거듭한다는 점은 이런 현상이 매우 광범위하게 일어남을 보여준다.<sup>4)</sup>

물론 이런 현상이 나타나는 것은 기준재정 수요액 산정방식이 지닌 특징 때문이다. 하지만 보통교부세 교부 전 지방세 수입 또는 일반재원이 많은 자치단체와 적은 자치단체 간 자원 역전현상이 광범위하게 발생한다는 점은 자치단체의 유인측면에서 중요한 문제가 있다.

그림 4 지방세 수입과 보통교부세 교부액(2009년)



※ 자료 : 행정안전부, 지방세정연감, 2010 ; 보통교부세 산정내역, 2009

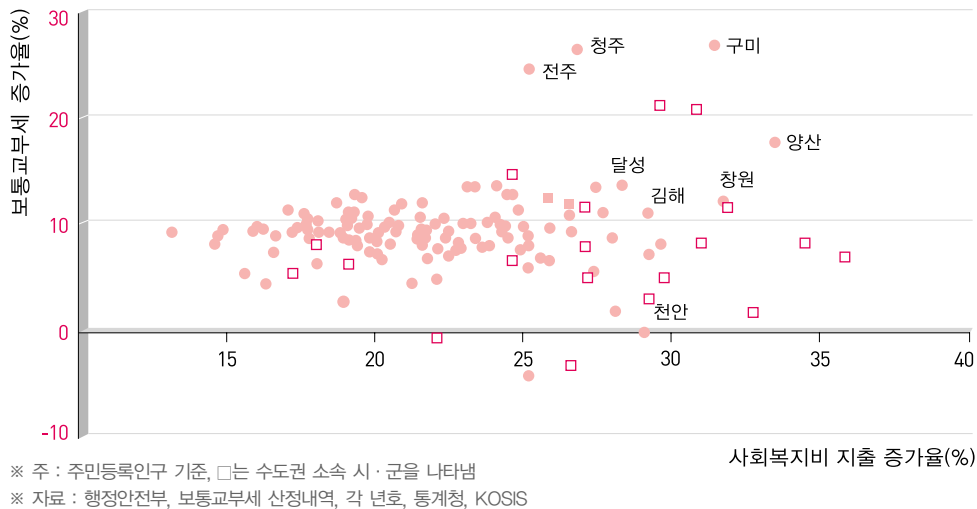
## 2. 인구 변화, 사회복지 지출의 증가와 보통교부세

● 최근 지방자치단체의 재정에서 나타나고 있는 가장 뚜렷한 특징은 재정지출 측면에서 사회복지비 지출이 급격하게 증가하고 있다는 점이다. 사회복지비 지출이 전체 지방자치단체의 세출에서 차지하는 비중은 2000년 12.7%에서 2010년에는 25.1%로 10년 동안 두 배로 증가한다. 자치단체 유형별로 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2010년 결

4) 지방세 수입 및 자체 재원은 2009년 결산 기준, 보통교부세는 2009년 배분내역 자료임. 지방세 대신 자체 재원을 이용하여 이런 관계를 나타내어도 유사한 결과를 확인할 수 있음.

산기준으로 특별·광역시 본청은 25.2%, 도 본청은 22.3%, 시는 24.8%, 군은 16.2%, 그리고 자치구는 43.2% 등이다.<sup>5)</sup> 따라서 자치단체 유형별로 사회복지비 부담은 상당한 차이가 나는데, 자치구의 경우는 그 비중이 군에 비해 평균적으로 약 2.7배 가까이 된다. 또한 동일 유형의 자치단체 내에서도 지역의 사회·경제적 여건과 재정 여건 등에 따라 사회복지비 지출로 인한 재정부담 정도는 매우 다르다. 예를 들어 2009년 결산기준으로 안산시의 세출 대비 사회복지비 비중은 32.2%나 되지만, 상주시는 13.5%로서 절반에도 못 미친다. 또한 달성군은 22.5%이나 울릉군은 4.3%에 불과하다. 기준재정 수요액은 자치단체의 기본적인 재정 수요를 제대로 반영해야 하므로 재정수요가 변화한다면 산정방식도 바뀌어야 한다. 즉 사회복지 지출로 인해 자치단체의 재정지출 구조가 바뀐다면 기준재정 수요액 산정에서도 그러한 변화를 고려해야만 재정수요의 변화를 제대로 반영할 수 있다. 만약 이러한 고려가 제대로 이루어지지 않는다면 자치단체의 재정수요 변화가 보통교부세 산정에 반영되지 않음으로써 전체적인 배분에 왜곡이 생길 수 있다. 간단한 분석을 통해 최근 보통교부세 산정에서 이와 같은 문제를 고려한 제도 개편이 이루어져 왔는지 검토할 수 있다. (그림 5)에서 2003년부터 2009년까지 사회복지비 지출의 증가율과 보통교부세 증가율 간의 관계를 살펴보면 비 수도권 대도시 지역과 수도권의 몇몇 자치단체를 제외하면 보통교부세의 증가율은 사회복지비 증가율과 뚜렷한 관계를 맺지 않음을 볼 수 있다.

그림 5 ▶ 사회복지비 지출 증가와 보통교부세 증가

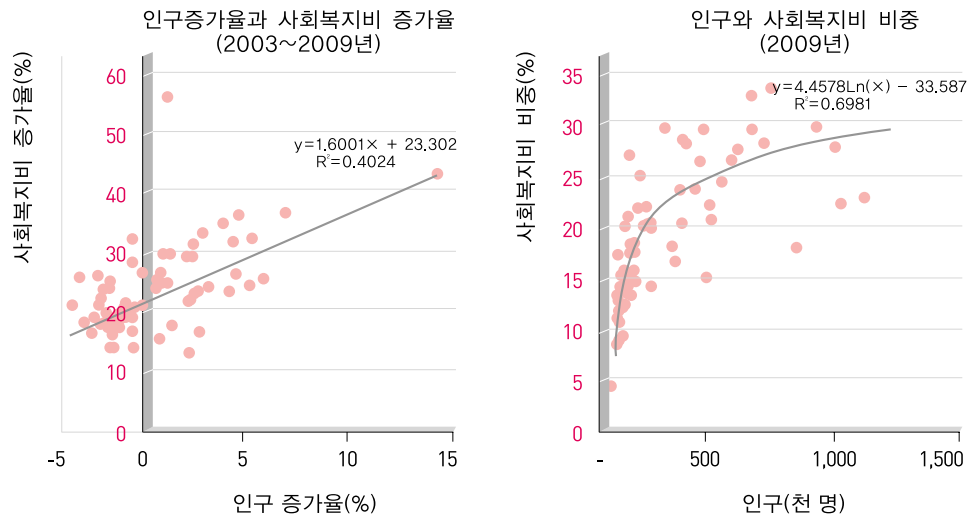


5) 일반회계 세출 결산기준임. 기능별 세출 분류는 2007년까지 5개 항목을 두었는데, 여기서 사회복지비에 해당하는 사회보장비는 사회개발비의 세항목으로 포함됨. 2008년부터는 기능별 세출 분류가 바뀌어 모두 14개 항목을 두는데, 사회복지비는 그중 한 항목으로서 기존 분류에서 사회보장비에 해당함.

즉, 자치단체별로 사회복지비 증가율은 10% 수준에서 30% 이상까지 큰 편차를 나타내지만 보통교부세 증가율은 10% 내외에서 큰 편차를 보이지 않는다.

이러한 결과는 보통교부세의 기준재정 수요액 산정에서 사회복지 부문에 대한 재정수요 증가가 제대로 반영되지 않았을 수 있음을 함의한다. 좀더 자세히 살펴보기 위해 자치단체의 인구 변수와 사회복지비 지출 변수 간의 관계를 (그림 6)을 통해 파악해보자. 우선 시·군 자치단체에서 인구 증가율과 사회복지비 지출액 증가율 간에는 뚜렷한 정의관계가 나타남을 볼 수 있는데, 즉 인구가 빠르게 증가한 자치단체일수록 사회복지비 지출도 빠르게 증가해왔다. 또한 인구와 사회복지비 비중 간의 관계를 보면, 인구가 많은 자치단체일수록 재정 지출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 높은 경향이 나타난다.<sup>6)</sup>

그림 6 인구 변수와 사회복지비 변수 간의 관계



(그림 6)을 통해 인구가 많으면서 빠르게 증가하는 자치단체는 사회복지비 지출로 인한 재정 부담이 상대적으로 심하며, 그 부담 정도는 상대적으로 빠르게 증가함을 알 수 있다. 그런데 (그림 5)에 나타나듯이 사회복지비 지출 증가율의 편차는 자치단체 간에 매우 크게 나타나지만 보통교부세 증가율의 편차는 그리 크지 않다. 이 같은 사실은 사회복지비 지출액

6) 자치에 대해 동일한 분석을 하면 인구 증가율과 사회복지비 증가율, 그리고 인구와 사회복지비 비중 모두에서 뚜렷한 관계가 나타나지 않는다.

이 빠르게 증가하더라도 보통교부세 증가율은 항상 빠르게 증가한 것이 아니라는 점을 보여준다. 이런 결과들을 종합하면, 인구가 많고 빠르게 증가하는 자치단체일수록 사회복지비 비중은 높고 사회복지비 지출액도 빠르게 증가하는 경향을 보였지만, 이런 자치단체들에 대한 보통교부세 교부액이 항상 빠르게 증가한 것은 아니라는 것이다. 역으로 보면, 인구가 적고 증가율이 느린 자치단체는 사회복지비 지출의 부담도 적고 증가 속도도 느리지만 보통교부세가 항상 느리게 증가한 것은 아니었다는 점이다. 좀더 엄밀한 검토가 필요하겠지만, 이와 같은 현상으로 미루어볼 때, 기준재정 수요액 산정방식이 자치단체의 재정수요 변화를 적절하게 반영하지 못했을 가능성이 높다고 할 수 있다. 비록 최근 들어서 기준재정 수요액 산정에서 기초수요액의 사회복지비 산정비중을 매년 높여오는 동시에 사회복지 균형수요액까지 신설하여 사회복지비 반영 정도를 높이려고 하였으나, 이러한 제도 개편이 사회복지 수요의 증가를 적절히 반영하지 못하였음을 확인시켜준다.

### 3. 제도 개편 과제

● 이상에서 인구 증가율의 정체와 관련하여 최근 보통교부세 배분방식에서 나타나는 특징을 검토하고, 그 문제점을 자치단체의 유인에 대한 영향과 사회복지 지출 중심의 재정수요 변화라는 두 측면에서 분석하였다.

주요 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 최근 인구 증가율이 빠르게 둔화되는 가운데 비수도권 지역 시·군 중 인구가 적은 대다수 소규모 지역에서는 지방자치제도 시행 이후 인구가 감소하였으며, 특히 인구 규모가 적을수록 인구 감소율은 빠른 것으로 나타난다. 둘째, 자치단체의 인구 변화와 보통교부세 교부액 간의 관계를 보면, 최근 5년 간은 인구 증가율이 낮은 시·군에서 보통교부세 교부액은 오히려 빠르게 증가한 것으로 나타난다.

셋째, 이러한 배분방식으로 인해 당초 자체 재원의 자치단체 간 순위가 보통교부세 교부 이후에 역전되는 현상이 빈번하게 발생한다. 넷째, 최근의 사회복지비 지출 증가로 인한 재정 압박 문제를 고려하면, 보통교부세는 사회복지비 지출의 증가라는 자치단체의 재정지출 수요변화를 제대로 반영하지 못하는 것으로 판단된다.

이런 결과를 통해 볼때, 현행 보통교부세 배분방식과 최근의 제도 개편은 인구 구조가 빠르게 변화하는 가운데 자치단체의 재정지출 구조가 변화하고 있음을 제대로 반영하지 못함을 알 수 있다. 오히려 인구가 줄어들면서 자체 수입 증가가 지체되고, 또 사회복지비 증가율은 상대적으로 낮은 지역들에 대한 교부액을 강화함으로써 보통교부세제도가 자치단체의

자체 노력 유인이라는 측면에서 안고 있는 문제를 심화시키는 경향이 나타난다. 인구 증가율의 정체와 고령화, 그리고 사회복지 수요 증가라는 최근의 사회·경제적 환경변화는 지방재정에도 지대한 영향을 미치고 있다. 특히 보통교부세제도에서는 지방의 사회복지 지출 증가에 따른 재정부담 문제에 대응하고자 기준재정 수요액 산정에서 사회복지비의 반영 비중을 매년 높여왔으며, 또한 지역균형 수요와 사회복지 균형수요를 신설하고 강화하는 등의 조치를 취해왔다.

그러나 이러한 조치가 사회복지 수요가 상대적으로 높은 자치단체에게 좀더 많은 보통교부세를 교부하는 것으로 귀결되지 못했다.

이상의 분석을 통하여 보통교부세 제도 개편에 관해 다음과 같은 과제들을 도출할 수 있다. 첫째, 인구 증가율이 정체되는 가운데 대다수의 비수도권 시·군에서 인구가 감소하는 경향이 나타난다는 사실은 지방재정의 전반적인 여건이 빠르게 변화되고 있음을 함의한다. 보통교부세제도에서는 기준재정 수요액 산정방식을 매년 부분적으로 개편함으로써 이런 문제에 대응해 왔으나, 지방자치제도 시행 초기에 마련했던 기본 틀에서 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 상황이 바뀌고 여건이 변화한 만큼 이를 반영한 좀더 근본적인 제도 개편을 준비할 필요가 있다.

둘째, 지방의 재정지출 구조가 경제와 지역개발 중심에서 사회복지 중심으로 빠르게 재편되고 있으며, 당분간은 이런 경향이 완화되지 않음을 고려할 필요가 있다. 지금까지는 기준재정 수요액 산정에서 사회복지비 반영을 강화하는 방식으로 대응해 왔으나, 그러한 방식이 재정지출 구조 변화에 따른 재정수요 변화를 제대로 반영한 것인지에 관해서 면밀한 검토가 필요하다. 또한 이 문제와 관련해서는 사회복지교부금의 신설, 분권교부세를 보통교부세로 흡수, 사회복지서비스 포괄보조금 도입 등이 활발히 논의되고 있는 만큼 이러한 주장들에 대해서도 체계적으로 고려해볼 필요가 있다.

셋째, 최근 지방행정체제개편 추진위원회에서 발표한 바와 같이 시·군·구 통합이 이루어질 것임을 고려해야 한다. 청주시와 청원군의 통합 결정을 계기로 자치단체 간 통합이 좀더 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 기존 방식을 고수한다면 보통교부세는 통합된 자치단체에 대해 예전 방식과 동일하게 보통교부세 교부액을 산정하면 된다. 하지만 지방행정체제의 개편은 단순히 몇몇 자치단체 간 통합을 뛰어넘어 지속적으로 추진되어야 할 정책과제로서, 기존 지방분권체제가 바뀌는 출발점이 될 수 있음을 고려한다면 보통교부세제도의 틀 자체를 바꿔야 할 필요성에 대해서도 고민할 필요가 있다. 

# 프랑스 지방재정조정제도의 개혁<sup>1)</sup>

- 지금까지 프랑스는 지방자치단체에게 자주재정권을 부여하는 동시에 지방자치단체 간의 경제력 차이로 인한 재정 불균형 상태를 극복하기 위한 다양한 지방재정조정제도를 펼치고 있다. 이들의 개혁 사례를 살펴보고, 우리에게 제공할 수 있는 시사점은 무엇인지 제시하였다.



글 \_ 최 진 혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)

● 프랑스의 국가지원재정(financements par concours de l'Etat)은 세 가지 큰 원칙에 의해 이루어지고 있다. 즉, 국가보조금의 종합화(globalisation des subventions de l'Etat), 새로운 부담의 보상(compensation des charges nouvelles), 부유한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간의 재정조정(péréquation entre collectivités locales riches et défavorisées)이 그것이다(최진혁, p129~131, 2008). 우선, 국가보조금의 종합화는 혜택받는 지방자치단체에게 완전히 자유로운 사용을 보장할 수 있도록 하기 위한 조치에서 비롯되었다. 그동안 국가보조금은 지방자치단체가 재원을 자유롭게 사용할 수 없도록 제한하여 국가가 지방정치에 직·간접으로 간여하게 하는 수단이 된다는 측면에서 지방분권 논리에 부응하지 못하는, 다시 말해 재정자치에 해를 끼치는 것으로 보았다. 따라서 지방자치단체의 재정자치와 독립을 보장하기 위해 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 종합보조금(subventions globales) 형태로 만들어야 한다는

1) 본 연구는 필자의 연구논문(프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구, 한국거버넌스학회보(2008) 제15권 제2호)을 최근의 개혁 내용을 중심으로 보완·발전시켰음.

것이였다. 물론 이러한 상황은 이 국가지원금(concours de l'Etat)이 국가의 지방재정 수행 방식으로 국가의 태도 변화를 증명하는 것이며, 국가와 지방자치단체 간의 재정적 관계의 정치적 맥락이 변화함을 읽을 수 있는 것으로 간주된다(Bouvier, p91~92, 2004). 다음으로, 새로운 부담의 보상(compensation des charges nouvelles)은 국가가 지방자치단체에 권한 이전으로 재정적 부담을 야기하는 경우, 이를 보상해야 한다는 것으로서 지방분권법은 권한과 재원의 동시 이양 및 부담의 통합적 보상을 약속하고 있다(1983년 1월 7일 법률 제5조, 제7조; 지방자치단체 총괄법규, 2007 / CGCT, Art. L.1614-1). 이 보상금액은 국가가 징수한 세금의 이전과 국가예산 상의 교부금을 통해 이루어지는 것으로 하였다(동법 제94조, 제95조; 지방자치단체 총괄법규, 2007 / CGCT, Art. L.1614-1).<sup>2)</sup>

마지막으로, 부유한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간의 재정조정(péréquation entre collectivités locales riches et défavorisées)으로, 특히 시읍면 간의 재정격차는 지방재정의 구조적 불균형이 심각함을 보여준다. 왜냐하면 시읍면 자치단체는 그들의 특수한 문화에 따른 과도한 문화<sup>3)</sup> 속에 재정적 어려움이 자치단체의 관리 상 가장 어려운 문제로 대두되고 있기 때문이다. 이러한 계기로 자치단체 간의 형평성을 확보해야 한다는 논리가 대두된다. 더 나아가 국가가 지방자치단체에 배분하는 교부금은 공공지출(경비)의 확실한 관리가 필요하다고 보아 국가의 적극적인 관리방안을 모색하고 있는 것이다. 이러한 배경에서 그동안 프랑스는 지방분권 개혁을 수행하면서 지방자치단체에게 좀더 확대된 자주재정권을 어떻게 부여할 것인가를 고민하면서, 동시에 지방자치단체 간의 경제력 차이로 인한 재정 불균형 상태를 어떻게 극복할 수 있을 것인가가 주요 관심사항이 되었다. 아울러 공공적자가 계속 누적되는 상황에서 공공지출(경비)의 관리 노력이 배가될 수밖에 없었던 것이다. 그런 맥락에서 본 연구는 프랑스 지방분권(재정분권) 정책의 일환으로 제기되고 있는 국가와 지방자치단체 간의 재원배

2) 국가와 지방자치단체 간에 이루어진 권한 배분에 따른 부담의 순전한 증가는 국가가 꿈문, 데빠르트망, 레지옹에게 이들 권한을 정상적으로 행사하는데 필요한 재원을 동시적으로 이전해 주어야 한다. 이들 재원은 이전 일에 이전 권한 이름으로 국가가 행한 지출에 상응하는 것이고 첫째부터 매년 경상중합교부금과 같이 진전한다. 즉 이전된 권한의 통합적 보상을 보장하고 있다(지방자치단체 총괄법규, 2007 / CGCT, Art. L.1614-1). 여기에서 논의될 수 있는 사항은 다음과 같다.

① 산정기초(bases de calcul) : 각 꿈문(시읍면), 데빠르트망(도), 레지옹(지역)을 위해 권한 이전으로 인한 재정부담은 국가의 재원배분(지방분권중합교부금의 산정기초에 상응한 금액) 대상이 된다.

② 부담의 순증가에 대한 보상(compensation de l'accroissement net de charges) : 지방자치단체들에 이전된 권한을 정상적으로 처리하기 위해 필요한 재원을 국가가 지방자치단체에의 이전, 즉 이들 지방자치단체를 위한 부담의 순증가만을 보상하는 것으로 기획되었다.

③ 경상중합부담의 보상(compensation des charges globales de fonctionnement) : 예를 들면 시 사무국장의 봉급 부담은 시의 경성비에 해당한다. 이 비용을 처리하기 위해 시읍면은 국가가 지원한 경상교부금과 세원이 담긴 예산의 경상계정의 수입으로 처분한다. 국가가 지방자치단체에 권한 이전으로 생긴 새로운 부담에 대해서 이전된 부담의 보상은 국제 이전과 지방분권중합교부금으로 시행한다(C.G.C.T Art.L.1614-1).

3) 2008년 1월 1일 현재 시읍면 자치단체 수는 3만 6,783개(그 중 3만 6,569개는 프랑스 본토에 해당), 그 가운데 2만 4,720개 시읍면은 700명 미만의 주민으로 구성되어 있다. 시읍면의 76%가 1,000명 미만의 주민으로 구성되어 있으며, 단지 2.4%만이 1만 명 이상이다(D.G.C.L, 2007 : 14).

분이 자치단체 간에 재정 불균형을 어떠한 방법으로 해결하려 했는지, 그 개혁 내용을 소개하고자 한다. 이를 통하여 우리에게 제공할 수 있는 시사점은 무엇인지 아울러 제시하고자 한다.

## 1. 국가지원재정의 비중과 논의의 틀

● 우선 프랑스 지방자치단체의 수입구조는 어떤 구성요소들로 이루어지고 있으며, 여기에서 국가의 이전재원이 지방자치단체에게 차지하는 비중은 어느 정도인지 검토하여 본다. 그리고 국가의 지방자치단체 이전재원을 논의할 주요 요인들을 중심으로 논의의 틀을 제시해보고, 이에 따라 개혁 내용을 중심으로 논의를 전개해 보고자 한다.

### 가. 지방재정 수입구조에서 이전재원의 비중

● 프랑스 지방재정 수입구조는 지방세와 교부금/이전금을 구성하는 경상수입(recettes de fonctionnement)과 교부금, 국고보조금과 지방채를 구성요소로 하는 투자수입(recettes d'investissement)으로 분류된다. 2010년 본예산에 의하면 경상수입은 약 1,788억 유로(83.2%), 투자수입은 361억 7,000만 유로(16.8%)로, 경상수입이 투자수입에 비해 약 5배 정도 많은 비중을 보이고 있다. 2009년의 수입과 비교하면 경상수입은 3.9%의 증가율을, 투자수입은 -3.0%의 감소율을 보였다. 이 중 이전재원(교부금/이전금)의 몫(494억 3,000만 유로 : 23.0%)은 수입 총액에서 지방세(1,088억 8천만 유로 : 50.6%) 다음으로 매우 중요한 수입원으로 나타났다(표1 참조).

표 1 지방자치단체의 수입구조(2010·2011년 본예산)

(단위 : 유로, %)

| 수입 유형        | 본 예산          |                      | 비율(%) |       |
|--------------|---------------|----------------------|-------|-------|
|              | 2009년         | 2010년                | 2009년 | 2010년 |
| 1) 경상수입      | 1,720억 5,000만 | 1,788억 2,000만(+3.9%) | 80.0  | 83.2  |
| - 지방세        | 1,025억 8,000만 | 1,088억 8,000만        | 47.7  | 50.6  |
| - 교부금/이전금    | 487억 3,000만   | 494억 3,000만          | 22.7  | 23.0  |
| 2) 투자수입      | 431억          | 361억 7,000만(-3.0%)   | 20.0  | 16.8  |
| - 교부금, 국고보조금 | 192억 6,000만   | 151억 6,000만          | 9.0   | 7.1   |
| - 지방채        | 193억          | 160억 4,000만          | 9.0   | 7.5   |
| 합 계          | 2,151억 5,000만 | 2,149억 9,000만        | 100.0 | 100.0 |

※ 자료 : DGCL, 2012년 지방자치단체 통계 : Les collectivités locales en chiffres 2012/2011

## 나. 이론적 논의의 틀

프랑스는 국가의 지방자치단체에의 이전재원을 통해 자치단체의 재정력을 보강하고 자치단체 간의 재정력을 조정한다. 26개의 지역(Région) 자치단체, 100개의 도(Département) 자치단체, 3만 6,700개의 콤뮌(시읍면, Commune) 자치단체, 시읍면 연합체(Groupements de communes) 간의 재원조정은 경상교부금과 보조금, 설비교부금과 보조금, 권한이전재정, 면세·감세 보상금으로 시행하고 있다. 따라서 지방재정력의 확충과 자치단체 간의 재정조정 현황은 이들의 규모와 비중, 방식 등의 분석을 통해 실현될 수 있다(그림 1 참조).

그림 1 이론적 논의의 틀



## 2. 지방자치단체에 대한 국가지원금(이전재원)체계

현재 프랑스 지방자치단체에 대한 국가의 지원금체계는 크게 네 가지 영역으로 분류된다(표 2 참조). 여기에서는 자치단체 간의 형평성을 강조한 2004년의 변화 내용<sup>4)</sup>과 2011년부터 사업소세의 개혁으로 인해 나타난 이전재원의 변화 부분<sup>5)</sup>을 고려하여 판단하

4) 2004년의 국가의 지방재정조정제도(지원금) 구조개혁은 제1차 지방분권 시기에 이전된 부담을 보상하는 데 배당되었던 경상종합교부금에서 지방분권종합교부금액의 95%를 통합하게 하였다(DGCL, 2012 : 62).

5) 제2차 지방분권개혁활동에 관한 권한이전은 지방자치단체에 세원 이전의 도움이 중요한 보상재원으로 작용하였다. 권한이전에 재원 마련을 하게 하는 교부금은 2012년 45억 유로를 나타냈다(DGCL, 2012 : 62).

고자 한다.<sup>6)</sup> 특히 주민과 밀접하게 접하는 기초자치단체인 시읍면의 경우에 비중을 두어 설명하고자 한다.

## 가. 총괄

● 2008년 지방자치단체에 대한 국가지원금 총액은 706억 4,600만 유로로 전년도에 비해 7.4%의 성장세를 보이고 있다.<sup>7)</sup> 이중 경상교부금과 경상보조금은 409억 1,100만 유로(57.9%)로 가장 중요한 재원이 되고 있고, 다음으로 권한이전재정이 세 이전을 포함한 전체 금액이 244억 5,200만 유로(34.6%), 그 다음으로 입법적 면제와 감세보상금이 173억 5,600만 유로(24.6%), 마지막으로 설비교부금과 보조금이 82억 6,900만 유로(11.7%)로 배분되었다(표 2 참조). 그 총괄적 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

### 1) 경상교부금과 경상보조금(Dotations et subventions de fonctionnement)<sup>9)</sup>

2012년에 경상교부금과 경상보조금은 국가의 지방자치단체에 대한 지원금을 규제화하여 총자원의 동결(gel de l'enveloppe)이라는 맥락에서 경상종합교부금의 금액은 413억 9,000만 유로의 안정적인 모습을 보였다(표 3 참조). 경상종합교부금에 관계된 내부적 삭감조치는 일련의 경상종합교부금 구성요소의 수준을 향상시키게 하였는데, 특히 재조정(형평)교부금(dotation de péréquation)이 그것이다. 경상종합교부금은 시읍면과 시읍면 연합, 도, 지역 간에 재배분되는데, 시읍면과 시읍면 연합이 전체의 57.2%(236억 8,000만 유로)를, 도는 전체의 29.6%(122억 5,000만 유로), 지역은 전체의 13.2%(54억 5,000만 유로)를 배당받고 있다. 이전 해와 마찬가지로 2012년에도 재정지원 노력은 재조정(형평)교부금에 강조되었다. 시읍면의 재조정(형평)교부금은 3.8% 증가하였고, 도 재조정(형평)교부금은 0.7% 증가하였다(D.G.C.L., 2012 : 62).

6) 분석의 객관성과 연계성을 확보하기 위해 2008년(2006, 2007, 2008년)과 2012년(2009, 2010, 2011, 2012년)의 자료를 활용하고자 한다.

7) 2012년 프랑스 국가의 지방자치단체에 대한 이전재원은 약 1,007억 7,000만 유로를 나타내어 전년대비 1.3%의 증가율을 보였다. 이들은 국가의 지방자치단체에의 지원금(603억 8,000만 유로)과, 지방세 감면액 및 중앙부처에 의해 이전된 특별보조금(122억 6,000만 유로), 이전세원(273억 유로)으로 나타났다(DGCL, 2012 : 62).

8) 2004년과 2005년 재정법률은 국가의 재정지원체계를 근본적으로 개혁하였다. 2006년 재정법률은 2005년 개혁의 원칙을 공고히 하고자 설비교부금을 개혁하였다. 즉, 도의 설비종합교부금의 첫 번째 부분을 삭제하고, 농촌지역의 공공서비스를 유지하기 위해 DDR의 새로운 부분을 창설하였다. 그리고 2007 재정법률은 재분류해 나갔다. 이 재정법률은 품문, 데파르트망, 레지옹의 교부금 산정기준에 대한 지방재정위원회의 활동력을 강화해 나갔으며, 균형재정을 발전시켜 나갔다(D.G.C.L., 2007).

9) 교부금과 보조금 간의 용어에 대하여는 일반적으로 교부금(dotations)이란 이전된 금액을 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 것이고, 보조금(subventions)이란 그 반대의 경우를 의미한다(Blanc et Marzials, 1993 : 51).

## 2) 설비교부금과 보조금(사업승인)

### (Dotation et subventions d'équipement(autorisation de programme))

같은 배경에서 조사해 보면 설비교부금과 보조금은 전체 국가 지원금액에서 약 12% 정도 비중을 차지하고 있다. 그리고 이 금액의 진전 비율을 보면 2005년에 비해 2006년에는 괄목한 만한 성장세를 보였고(13.4%), 2007년과 2008년에는 그 전년도와 비해 각각 9.1%, 3.7%로 상당한 성장세를 보이고 있다. 2012년 90억 유로의 설비교부금과 보조금에서 55억 유로는 TVA 보상기금에 배당되었다(D.G.C.L., 2012 : 62).

## 3) 권한이전재정(Financement des transferts de compétences)

세 이전을 감안하지 않은 권한이전재정 금액이 약 6%를 차지하고 있으나, 세 이전을 감안한 권한이전재정은 29%대에서 34%대의 비중을 보이고 있다. 따라서 국가지원금에서 두 번째 중요한 재원이 되고 있다. 그리고 진전 비율은 2006년이 그 전년도에 비해 -5.5% 감소세를 보였고, 이후 3.5%, 2.7% 증가세를 보이고 있다.

## 4) 입법적 면제와 감세보상금

### (Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs)

지방분권교부금에 의해 보상된 세금을 제외한 입법적 면제와 감세보상금은 20%대에서 24%대의 비중을 보이고 있다. 그리고 2006년과 2008년에는 그 전년도에 비해 각각 17.7%, 27.2%로 상당한 증가율을 나타냈으나, 2007년에는 -8.2% 감소세를 보였다. 2012년 다양한 입법적 감세금액은 103억 유로를 나타내었다(D.G.C.L., 2012 : 62).

표 2 국가의 지방자치단체에의 지원금(이전재원) 체계

(단위 : 백만 유로)

|                         | 2006LFI                        | 2006/<br>2005 | 2007LFI                         | 2007/<br>2006 | 2008LFI                        | 2008/<br>2007  |
|-------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------------------|---------------|--------------------------------|----------------|
| 1. 경상교부금과<br>경상보조금      | 38,252(59.0%)<br>38,732(59.8%) | 3.1%<br>1.0%  | 392,399(59.7%)<br>40,154(61.0%) | 2.6%<br>3.7%  | 40,056(56.7%)<br>40,911(57.9%) | 2.08%<br>1.89% |
| 2. 설비교부금과<br>보조금(사업 승인) | 7,311(11.3%)                   | 13.4%         | 7,977(12.1%)                    | 9.1%          | 8,269(11.7%)                   | 3.7%           |
| 3. 권한이전재정               | 3,867(6.0%)<br>14,914(23.0%)   | -5.5%         | 4,002(6.1%)<br>17,252(26.2%)    | 3.5%          | 4,110(5.8%)<br>20,342(28.8%)   | 2.7%           |
| 4. 입법적 면제와<br>감세보상금     | 14,876(23.0%)                  | 17.7%         | 13,649(20.7%)                   | -8.2%         | 17,356(24.6%)                  | 27.2%          |
| 총계(세 이전 제외)             | 64,786(100.0%)                 | 5.3%          | 65,781(100.0%)                  | 1.5%          | 70,646(100.0%)                 | 7.4%           |

※ 자료 : 내무와 국토개발부, 지방자치단체 통계 2008년도 (Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire / DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2008). LFI(loi de finances initiale ; 당초 재정법률)

표 3 국가의 지방자치단체에의 지원금(이전세원)체계

(단위 : 백만 유로)

|                     | 2008년                   | 2009년             | 2010년             | 2011년              | 2012년                    |
|---------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------------|
| 1. 경상교부금과 경상보조금     | 40,672(56.4%)           | 41,458            | 41,817            | 41,971             | 41,979(60.8%)            |
| 2. 설비교부금과 보조금       | 8,289(11.5%)            | 9,126             | 9,578             | 9,712              | 9,005(13.1%)             |
| 3. 권한이전재정<br>(이전세원) | 4,110(5.7%)<br>(21,045) | 4,110<br>(20,359) | 4,197<br>(19,747) | 4,197<br>(25,789)* | 4,494(6.5%)<br>(27,297)* |
| 4. 입법적 면제와 감세보상금    | 19,103(26.5%)           | 20,478            | 19,751            | 14,481             | 13,539(19.6%)            |
| 총계(이전세원 제외)         | 72,174(100.0%)          | 75,172            | 75,343            | 70,364             | 69,017(100.0%)           |
| 총계(이전세원 포함)         |                         |                   | 98,040            | 98,813             | 100,769                  |

※ 자료 : 2012 재정법률, Les collectivités locales en chiffres 2012.

※ 주 : \* 표시는 2011년부터 이전세원총금액은 사업소세기개혁에 따른 이전세원을 통합함.

## 나. 경상교부금과 경상보조금(감세 면세 보전금 제외)

Dotations et subventions de fonctionnement(hors compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs)

● 지방자치단체의 경상경비(지출)에 충당하기 위해 지방자치단체에 대한 국가지원금은 여러 교부금으로 나뉘어 지는데, 그중 가장 중요한 것이 경상종합교부금(la dotation globale de fonctionnement, DGF)이다. 이 외에 초등학교 교사숙소를 위한 특별교부금, 사업세 형평화 국가기금에의 국가교부금(농촌발전교부금 포함), 지방의원교부금, 다양한 특별교부금이 존재한다.

2008년 재정법률은 공공지출 관리에 노력하는 자치단체에 협력하기로 하고, 이를 위해 2008년에 예상되는 인플레이션(1.6%)을 감안하여 '성장과 연대계약' (contrat de croissance et de solidarité)을 '안정계약' (contrat de stabilité)으로 회귀하였다(Bouvier, p190~191, 2011).<sup>10)</sup> 이에 따라 경상종합교부금액은 2008년 400억 유로를 상회하였는 바, 2007년의 2.50%에 비해 항시적 구조로 2.08% 진전율을 나타냈다(D.G.C.L., p93, 2008).

### 1) 경상종합교부금

경상종합교부금은 근로소득세에 대한 세금의 대표적 납부(versement représentatif de la

10) 2007년 재정법률은 부차적 연도에 1999년 이래 국가와 지방자치단체를 연결해주는 성장과 연대계약을 재추진해나갔다. 국가의 역동적인 교부금의 예산은 2006년 국민총생산액 성장1/3을 가정한 2007년 예견된 인플레이션율(1.8%)만큼 성장해 나갔다. 즉, 2006법률안에 비해 전체 2.22%를 나타냈다. 이 예산안에 의하면 경상종합교부금액이 2007년에 392억 유로(39,209Mds유로)에 이르러, 즉 2006년의 2.73%에 비해 항시적 구조로 2.50%를 나타냈다(DGCL, 2007 : 101).

taxe sur les salaires, V.R.T.S)의 배분체계가 보수지표가 부적절하여 1970년대 경제쇠퇴 요인을 제공하였기 때문에 이를 대체하기 위해 만들어졌다(1979년 1월 3일 법률).<sup>11)</sup> 즉, 경상종합교부금의 목적은 재원의 보상과 재배분으로 요약할 수 있다. 다시 말해, 지방자치단체의 경상지출에 국가의 다양한 지원금을 종합화하였고, 지방자치단체의 상대적 부를 특히 고려하여 국가 재정지원금의 균형화된 배분을 보장하고자 하였다.

따라서 지방의원은 '중앙권한의 재량적 보조금이 아니라 국가계획 안에 배분된 지방자원에 유사한 교부금 분할조건'에 관여할 수 있게 되었다. 이는 그 재원의 직접적 재배분에 지방자치단체(의원)가 관여할 수 있다는 것으로, 국가와 지방자치단체 간의 재정연대가 아니라 관련된 자치단체 간의 직접적 재정연대를 말하는 것으로 볼 수 있다. 이 금액은 국가가 징수한 부가가치세 기초에 의해 산출된다(1979년 1월 3일 법률에 의해 16.45%로 고정됨. 1985년에는 16.82%). 게다가 두 번째 단계로서 해당된 자치단체 간의 교부금 배분체계는 다음의 세 가지 분류로 나누어 시행하고 있다.

• **총괄교부금(dotation forfaitaire)** \_ 이전 교부금의 할당 보장을 연장하고, 근로소득세에 대한 대표적 납부(V.R.T.S.)와 함께 교부금의 연속성을 보장하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 이 부분은 재조정(형평)교부금(la dotation de péréquation)을 위해 점차적으로 감소해야만 하는 금액이다.

• **재조정(형평)교부금(dotation de péréquation)** \_ 재조정교부금은 다시 두 부분으로 배분된다. 첫째, 조세부담능력(potentiel fiscal)<sup>12)</sup>에 따라 배분한다. 이 경우 같은 그룹의 시읍면<sup>13)</sup>의 조세부담 능력과 비교한 시읍면의 주민당 조세부담 능력으로 판단한다. 이 조세부담

11) 경상종합교부금의 변천과정 : 1)처음에는 산출과 관련된 단일세(taxe unique à la production)와 이전세(taxe sur les transactions)와 함께 공존하는 지방세(taxe locale)로서 이는 <총 매출세의 부가세(taxe additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires)>로 되었고 산출에 관한 세에 포착되지 않는 모든 사업(매출)에 과세하였다. 국방세(fiscalité sur la dépense)를 단순화하기 위한 1955년 4월 3일 정령에 의해 보완된 1954년 4월 10일 법률은 3가지 총 매출세(trois taxes sur le chiffre d'affaires)를 존재하게 하였다. : 부가가치세(TVA), 서비스 급부세(taxe sur les prestations de services), 그리고 더 이상 부가세이지 않은 그러나 2,75%의 세율을 가진 독립세로서의 지방세(la taxe locale qui n'est plus alors une taxe additionnelle mais une taxe indépendante au taux de 2,75%)가 그것이다. 2)이는 근로소득세(la taxe sur les salaires)로 대체되었고 다음으로 1968년에 근로소득세의 대표적 납부(납부)(versement représentatif de la taxe sur les salaires)으로 대체되었다. 즉, 지방세에서 국가 보조금으로의 이전을 보게 되었던 것이다. 이는 1979년 1월 3일 법률에 의해 국가보조금이 경상종합교부금으로 되었던 것이다(Bouvier, 2002 : 80-83 ; Muzellec, 1991 : 129-131).

12) 조세부담능력은 4가지 직접세(주거세, 사업세, 건축물토지세, 미건축물토지세)를 고려하며 다음과 같이 정의된다. 세의 국가적 산출/ 국가적 과세표준 = 국가적 과세 평균율(이 계산은 세금 대 세금에 의해 실행된다. 시읍면의 과세표준 평균율 = 조세부담능력 ; <시읍면의 조세부담능력은 이 세금의 각각에 국가적 과세 평균율에 4가지 직접지방세의 시읍면과세표준에 적용함으로써 결정된다.>)(시읍면법규 234-4).

13) 15개 그룹이 있다. 0-499명, 500-999명 등, 주민 200,000명까지 그룹화하고 있다(Bouvier, 2004, 97).

능력이 이들 그룹의 주민당 평균 조세부담 능력의 3배를 넘는 경우에는 시읍면은 이 부분으로 징수하지 못한다. 반대의 경우, 그룹 평균에 비해서 큰 조세부담 능력의 다소 간의 격차에 좌우하여 배분한다. 이 조세부담 능력에 따른 형평교부금은 세수가 매우 열악한 시읍면 자치단체를 돕기 위해 만들어졌는데, 다음의 두 번째 부분과 합동하여 실행되고 있다. 둘째, 근로소득세에 대한 세금의 대표적 납부(V.R.T.S.) 영역 안에 이미 존재한 징세노력('effort fiscal')에 연계된 경영세(가사세)(impôt sur les ménages)에 따라 배분한다.

- **특별지원금(concours particuliers)** \_ 배분할 종합교부금의 5%에 해당하는 한 부분은 특별지원금의 형태 아래 시읍면에 배분될 수 있는데, 다음 5가지 경우가 예견되고 있다.
  - 세부담 능력이 평균보다 아래인 주민 2,000명 이하 시읍면을 위한 최소한의 경상교부금
  - 관광 · 온천지역 시읍면에 배분되는 보조적 교부금
  - 인구증가 지역인 시읍면을 위한 총괄교부금의 부가적 불입(납부)
  - 모든 시읍면에 경상종합교부금의 하한을 보장하는 주민당 최저한의 보장
  - 합병 시읍면의 중심 시읍면자치단체를 위한 특별교부금이 그것이다.

## 2) 2004년 이전의 시읍면 경상종합교부금

2004년 이전의 시읍면(commune) 경상종합교부금은 다시 1985~1993년까지 제도와 1993년 이후 제도로 나눌 수 있다. 1985~1993년까지 시읍면 경상종합교부금은 4가지 요소를 구성한다. 수혜자 자치단체 전체에게 공통된 세 가지 교부금(일명 공통부분 : tronc commun)과 특별한 지원금이 그것이다.

- **기본(단위)교부금(dotation de base, 예 : 총괄교부금 : dotation forfaitaire)** \_ 총 교부금의 40%. 이는 주민 수에 따라 변한다(시읍면법규 2343).
- **형평교부금(dotation de péréquation)** \_ 총 교부금의 37.5%에 해당한다. 그중 30%는 중요한 세수입이 없는, 그러나 중요한 징세압력을 행사하는 시읍면을 돕기 위해 조세부담 능력(potentiel fiscal)과 징세노력(effort fiscal)의 부족에 따라 배분된다. 나머지 7.5%는 동일한 인구집단에서 평균에 비해 시읍면 주민이 부과할 수입의 부족에 따라 배분된다.
- **보상교부금(dotation de compensation)** \_ 총 교부금의 22.5%에 해당하는 금액으로, 어떤 특별한 조건에 따라 배분된다. 즉 시읍면 내에 거주하거나 취학아동 수(4.5%), 시읍면 도로의 길이(4.5%), 사회적 주거의 수(13.5%)가 그것이다.

• **특별지원금(concours particuliers)** \_ 교부금의 2~3%로, 관광·온천지역에 해당하는 시읍면을 위해 예비된 것이다. 또한 중앙도시, 도시적 연대를 위해 예비한 것이다. 이어서 1993년 이후의 시읍면 경상종합교부금은 이미 이전에 존재하던 다양한 교부금을 재결합하면서 단순성과 안정성, 연대성을 보장하기 위해 2개 부문으로 구성하였다. 즉, 과거의 교부금(기본교부금, 형평교부금, 보상교부금, 도시연대교부금을 제외한 특별지원금)을 합치한 총괄교부금과 국토개발교부금이 그것이다.

### 3) 2004년 이후의 경상종합교부금 중 ‘총괄교부금’

시읍면과 시읍면 결합체의 경상종합교부금은 ‘총괄교부금’과 시읍면의 형평교부금과 상업/산업공공기관(EPCI)의 경상종합교부금을 재통합하는 ‘국토개발교부금’을 포함한다. 2005년 총괄교부금의 개혁은 가독성, 형평성, 안정성 원칙에 입각하여 시행되었다. 총괄교부금은 시읍면 규모에 따라 주민에 의한 기초교부금 설치를 예견하였다. 따라서 같은 규모의 두 시읍면은 주민에 의한 동일한 기초(단위)교부금액을 받는다. 기초교부금은 총괄교부금 안에 어느 한 부분으로 만들었는데, 그 금액은 시읍면 면적에 비례한다. 마침내 기초(단위)교부금은 부가적 보장(un complément de garantie)을 만들어 내었다.

2005년 재발견하게 되는 시읍면의 총괄교부금은, 각 시읍면 자치단체에게 승인받은 후 2004년 시읍면의 총괄교부금은 2006년부터 경상종합교부금 진전율의 25%에 맞추어 진전되어야 하는 것으로 보았다. 2007년 재정법률은 경상종합교부금 진전율의 0~25% 사이에서 부가적 보장을 실현하기 위해 예상 변동폭 지수(une fourchette d'indexation)를 도입하였다. 이는 시읍면 자치단체 간 형평성을 보장하기 위한 것이다. 여기에서 지난 해 받았던 평균 보장액이 1.5배 이상인 시읍면에게는 부가적 보장을 동결하는 방식을 취하였다.

2005년 재정법에 통합된 형평교부금 개혁은 자원과 부담의 불평등성을 고려하고 덜 혜택받은 자치단체를 위한 형평성을 강화하고자 한 것이었다.<sup>14)</sup> 이후 사업세의 국가형평기금이 폐지되었고, 그것이 경상종합교부금에 전체적으로 혹은 부분적으로 이전되었다. 이에 따라 2004년부터 총괄교부금(une dotation forfaitaire)은 다음과 같이 다섯 부분을 포함하였다(Bouvier, p165~166, 2011).

• **인구(주민)에 따른 기초교부금(une dotation de base ‘population’)** \_ 주민 수에 따라 배분되는 교부금으로 2005년까지 시읍면의 규모에 따라 주민당 60~120유로에서 결정·배분

14) 조세부담 능력의 의미는 2005년 이래 재정 잠재력의 의미로 대체되었다. 예산균형을 위해 필수불가결한 자원이고, 항시적으로 수입되는 총괄교부금은 시읍면의 재정적 부를 비교하기 위한 것으로 간주된다. 시읍면의 총괄교부금은 2007년에 비해 2008년에 1.20% 증가하였다. 2007년 139억 9,400만 유로를 나타내었다(D.G.C.L., p93, 2008).

되었다. 2006년부터 경상종합교부금 진전율의 75%를 넘지 않는 비율을 적용하기로 하였다가 2011년에는 2010년 수준(예 : 500명 미만의 시읍면에는 주민당 6만 4,46유로, 20만 명 이상인 시읍면에는 주민당 1만 2,893유로)에 맞추어 동결하였다.

- **표면적 교부금(une dotation superficiaire)** \_ 시읍면의 헥타르 수에 따라 배분되었는데, 2005년까지 주민당 3유로(산악지대의 시읍면은 주민당 5유로)였다. 2006년부터 이 교부금은 기본교부금(la dotation de base)을 위해 지방재정위원회(le Comité des finances locales)가 정한 기본율에 기초하여 진전되었다. 2010년 통계수치는 2011년에도 같은 선상으로 연장되어 나타났는데, 그것은 산악지대에 위치한 시읍면이 헥타당 5,37유로, 다른 시읍면이 헥타당 3,22유로였다.

- **보상교부금(une dotation de compensation)** \_ 이는 사업세에서 인건비 부분의 삭제와 사업세보상교부금의 감축에 따른 교부금으로, 그 진전율은 경상종합교부금 성장률의 50%까지 할 수 있게 하였다. 이 부분은 2011년에 2010년 수준으로 동결하였다.

- **보장교부금(une dotation de garantie : un complément de garantie)** \_ 경상종합교부금 진전율의 0에서 25% 사이에 안배된 예상 변동폭 내에서 각 시읍면에게 지방재정위원회가 결정한 최소한의 진전을 보장해주기 위한 것이다. 그러나 이 지수는 부가적 보장이 전년도 확인된 주민당 평균 보장의 1.5배를 상회하는 시읍면에는 적용되지 않는다. 그런데 2011년에는 주민당 조세부담 능력이 국가적 수준에서 확인한 평균 수치의 0.75배 이하인 시읍면의 경우 2010년 수준에 맞추어 부가적 보상의 명목으로 혜택을 받을 수 있게 하였다(2011 당초재정법률 제177조 2항). 이 금액은 2011년에 1억 3,000만 유로로 최소화하였다. 이 최소화 금액은 전년도에 징수한 부가보상의 6%를 상회할 수 없도록 하였다.

- **국립공원과 자연해상공원 교부금(une dotation ‘parc nationaux et parcs naturels marins’)** \_ 이 교부금은 두 부분을 포함하는데, 국립공원 중심부에 위치한 시읍면과 또 한 부분은 해상국립공원 안에 위치한 섬으로 된 시읍면이다. 이 교부금은 기본(단위)교부금(dotation de base)과 표면적 교부금과 같이 진전한다. 이 교부금은 공원 중심 안에 위치한 시읍면의 면적에 따라 재배분한다.

#### 4) 2004년 이후의 경상종합교부금 중 ‘국토개발교부금’

국토개발교부금(la dotation d’aménagement)은 시읍면 연합체의 경상종합교부금, 도

시연대 및 사회연대교부금, 농촌연대교부금, 형평국가교부금의 네 가지 교부금으로 구성되어 있다.

- **시읍면 연합체의 경상종합교부금**(la DGF des groupements de communes) \_ 시읍면 간 교부금(2008년 23억 2,800만 유로)을 포함하고 있는 시읍면 연합체의 경상종합교부금과 2004년 재정법률로부터 기인한 구조개혁 이래 사업소세 인건비 기초 삭제의 옛 보상금(2008년 40억 8,600만 유로)에 연결된 보상교부금이다.

- **도시연대 및 사회연대교부금**(la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, DSU) \_ 이 교부금액은 사회연대를 위한 사업법률의 조치에 따라 2009년까지 매년 1억 2,000만 유로에 이를 것으로 본다. 2008년에 약 10억 9,300만 유로를 나타냈다. 2008 재정법률은 인플레이션 수준에 맞추어 이 교부금의 최소한의 진전율을 보장하였다.

- **농촌연대교부금**(la dotation de solidarité rurale, DSR) \_ 한 부분은 시읍면 중심(도심)에 지원되고, 또 한 부분은 자원이 빈약한 소규모 시읍면에게 지원되는 교부금이다. 2005년 개혁 이후 농촌의 재활성화지역(zone de revitalisation rurale, ZRR)으로 분류된 시읍면을 위하여 특별한 노력이 도심에 지원되는 농촌연대교부금 안에서 시도되었다. 이 두 부분이 2008년에 7억 1,120만 유로를 나타내었다.

- **형평국가교부금**(la dotation de nationale de péréquation, DNP) \_ 시읍면 부의 차이에 따라 두 부분으로 배분되고 있는데, 6억 8,910만 유로를 나타내고 있다. 재정법률이 국회에서 수정되면서 형평국가교부금에 해당되는 두 가지 조건의 하나를 경감하자는 것으로, 징세노력의 시초를 시읍면 그룹 평균의 90%에서 85%로 낮추는 것이었다.

## 5) 기타 교부금

- **사업세 형평화 국가기금에의 국가교부금**(dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de taxe professionnelle, FNPTP) \_ 조세부담 능력이 약한 시읍면을 보조하기 위해 사업세형평화국가기금에의 국가교부금을 창설하였다. 여기에 1992년 농촌발전교부금(dotation de développement rural, DDR)을 통합하였다.

이들 재원은 사업세보상교부금중대의 산출(produit de l'accroissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle), 납세사정액의 산출에서 결과하는 것으

로 평균 이하의 사업세율을 나타내는 시읍면 안에 입주한 기업이 불입하여야 한다.

• **교사특별교부금(dotation spéciale instituteurs, DSI)** \_ 이 교부금은 1886년 10월 30일 법률과 1887년 7월 19일 법률에 의거하여 시읍면 교사들의 숙소를 보장하는 데 그 목적이 있는 것으로 두 부분으로 나뉜다. 첫 번째 부분은 시읍면 교사들의 사용숙소에 할당된 부담을 보상하기 위한 것이며, 두 번째 부분은 시읍면에 거주하지 않는 그러나 보상수당을 획득하는 교사들을 위해 마련한 것이다. 교사특별교부금은 경상종합교부금과 같이 진전하지만 학교교수단 내 교사들의 점진적 통합으로 감소하고 있다. 교사특별교부금의 단일금액은 2007년 2,671유로, 즉 2005년에 비해 3%로 증가된 것으로 결정되었다. 교사특별교부금은 2008년에 5,250만 유로로 증가하였다. 이 단일금액은 지방재정위원회에서 연말에 확정한다.

• **지방의원교부금(la dotation 'élu local')과 다양한 부서의 교부금** \_ 지방의원교부금은 1992년 2월 3일 법률에 의해 주민 1,000명 미만의 농촌형 시읍면(조세부담 능력이 이들 시읍면 평균에 미치지 못하는)에 배당되었다. 이 외에 다양한 행정부서에서 특별보조금을 부여하였다. 지방의원교부금은 주민 1,000명 이하인 매우 열악한 시읍면에 지급되는 것으로, 경상종합교부금과 같이 진전된다. 즉 2007년에 +2.50%를 나타냈다. 2006년 재정법률은 이 교부금의 혜택을 받을 수 있는 조건의 범위를 확대하였다. 주민 1,000명 이하인 평균 재정부담 능력의 1.25배에 해당하는 것이다. 이 교부금은 의원들의 부재승인(*autorisations d'absence*), 형성비용(*les frais de formation*), 시읍면장과 시읍면장보(부단체장) 수당의 재가치화(*la revalorisation des indemnités*)에 따른 수입의 상실을 보전하는 것으로, 2011년에는 6,500만 유로로 확정하기에 이른다(Bouvier, p170 ~ 171, 2011).

## 다. 설비교부금과 설비보조금(사업승인)

(*Dotation et subventions d'équipement, autorisation de programme*)

### 1) 설비보조금의 종합화

설비보조금의 종합화도 국가와 지방자치단체 간의 관계변화를 나타내 주는 징표이다. 대체적으로 1970년대까지 프랑스는 지방투자 기능도 국가 위주의 관리가 가능하다고 여겼다. 따라서 국가가 특별한 방식으로 부여하는 보조금에 따라 지방자치단체 간의 자원의 형평을 실현할 수 있으리라 생각하였다. 그러나 지방의 책임성을 중시하는 '지방책임성의 발전위원회' 연구보고서에 의하여 이러한 보조금체계로는 설비를 합리적으로 기획하는 것이 어렵다는 사실을 인지하게 되었다. 또한 이 보조금은 국가에 예속된 특별보조금이라는 점에

서 지방의원에게 경계의 대상이 되었다.<sup>15)</sup> 따라서 설비종합교부금(dotation globale d'équipement)으로서 이를 해결하고자 했던 것이다.

• **지방자치단체의 설비기금이 부가가치세 보상기금으로 대체**(Le Fonds d'équipement des collectivités locales se substitue au Fonds de compensation pour la T.V.A., F.C.T.V.A.) \_ 지방자치단체 설비기금은 본래 지방자치단체가 그들의 투자에 대해 변제한 부가가치세 지출을 보상해야만 하는 보조금이었다. 따라서 지방자치단체의 설비기금은 그들 투자에 대해 변제한, 되찾을 수 없는 부가가치세를 복원시키기 위해 설정되었다. 부가가치세보상기금은 그들 대다수의 설비지출에 대해 지방자치단체가 변제한 부가가치세 보상을 보장하는 데 그 목적이 있다. 따라서 지방자치단체가 투자지출 시에 지불했던 부가가치세를 회수할 수 있게 되었다.

• **설비종합교부금(dotation globale d'équipement, D.G.E.)** \_ 보조금 배분에서 불명확성과 복잡성을 띠는 투자 특별보조금을 대체하기 위해, 이 제도에 비해 지방자치단체가 이들의 복잡한 운용에 가장 적합한 조치로 채택받을 수 있는 유연한 제도를 모색하는 과정에서 1983년 1월 7일과 12월 29일 법률에 의해 설비종합교부금이 설정되었다. 따라서 이 설비종합교부금은 자유성, 안전성, 단순성을 그 이론적 배경으로 하였다(Muzellec, 131 ~ 132, 1991). 한편 특별보조금 제도에서 지방자치단체의 행위에 대한 통제 개념이 이 교부금제도에 새롭게 발전되었다.

사전통제에서 좀더 책임성이 많아지는 사후통제로, 분석통제에서 좀더 운용적인 종합통제로, 행정통제에서 관리통제로의 전환을 보였다. 그러나 처음의 설비종합교부금체계는 지방자치단체 예산에 예시된 투자에 지원율(약 2%)을 적용하는 원칙에 따라 가장 중요한 자치단체, 즉 규칙적으로 투자하는 자치단체가 좀더 많은 혜택을 받는 결과가 나타났다. 한 언하면 설비종합교부금은 대규모 도시와 소규모 도시 간에 불평등의 원천임을 드러내었다. 즉, 대규모 도시는 계획된 설비 전체에 대한 낮은 지원율의 적용이 어떤 특별투자의 좀더 높은 지원율 적용으로 결과하는 보조금에 거의 일치하는 것으로 나타난 반면, 산발적 투자를 보이는 동시에 적은 투자를 나타내는 소규모 시읍면은 특별보조금의 과거 체제라면 적어도 지원율이 10%에 이르는데, 오히려 현 체제로는 2%로 불리하게 나타났다(Bouvier, p93, 1992). 따라서 시읍면 자치단체의 중요도에 따라 달리 적용하는 차별화된 방식을 찾게 되었다.

15) <<다함께 살기>>보고서(le rapport <<Vivre Ensemble>>))는 이 주제에 대해 언급하고 있다. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976.

## 2) 시읍면 설비종합교부금

시읍면 설비종합교부금은 이러한 맥락에서 1985년과 1988년 법률의 설비종합교부금 개혁은 두 가지 형태의 배당금을 조직하면서 교부금을 두 부분으로 나누었다. 즉, 종합교부금과 특별보조금이 그것이다.

첫 번째 부분인 '종합교부금' (설비종합교부금 자산의 50%)은 주민 1만 명 이상 시읍면, 주민 2,000~1만 명 사이의 시읍면(특별보조금을 선택하지 않음), 관광·온천지역으로 주민 2,000명 미만인 시읍면이 해당한다. 주요 할당(배분할 금액의 90%)과 부차적 할당(배분할 금액의 10%)이 지원된다.

두 번째 부분인 '특별보조금' (설비종합교부금 자산의 50%)은 주민 2,000명 미만 시읍면, 주민 2,000~1만 명 사이의 시읍면(특별보조금을 선택함)이 해당한다. 최근의 시읍면 설비종합교부금은 1996년 3월 26일 법률에 의해 중요한 개정을 보게 되었다. 첫째 종합교부금을 폐지하고 주민 2,000명 또는 그 이하의 시읍면 대표로 구성된 도위원회(commission départementale)의 의견을 거쳐 도지사가 배분하는 특별보조금을 일반화하였다는 점이다. 둘째, 주민 2,000명 또는 그 이하의 시읍면(주민당 조세부담 능력이 이들 평균 부담능력의 1.3배 이하)이 설비종합교부금을 받을 수 있다는 것이다. 주민 2,000명 또는 그 이하의 시읍면 연합체는 마찬가지로 이 교부금의 대상이 되지만 조세부담 능력의 기준은 적용되지 않는다.

## 3) 도 자치단체 설비종합교부금

시읍면의 그것과 같은 방식으로 도 자치단체의 설비종합교부금도 다음과 같이 3가지 요소를 담고 있는 두 부분으로 나뉘어진다. 첫 번째 부분(도설비종합교부금 명목으로 배분해야 할 금액의 60%)은 농촌 이외의 예견된 투자에 지원을 적용에 의해 배분된 주요 할당(75%), 도 도로의 길이에 따라 배분된 도로 할당(20%), 약한 세부담 능력을 갖는 도에 배분하는 할증급여 할당(5%)이 그것이다.

두 번째 부분(도설비종합교부금 명목으로 배분해야 할 금액의 40%)의 주요할당(80%)은 토지정리 지출, 농촌설비 공사를 위해 불입한 보조금에 지원율을 적용하여 배분한다. 약한 조세부담 능력을 갖는 도에 관계하는 할증 할당(10%), 토지정리 할증 할당(10%)이 그것이다.

## 라. 권한이전재정(Financement des transferts de compétences)

● 지방자치단체에 이전된 부담의 재정적 보상은 두 가지 방식에 의해 실행된다. 첫 번째는 전에 국가에 의해 징수된 세의 이전을 통해서이고(이제는 지방자치단체에 배분되는), 다른 하나는 이 재원의 이전이 부담을 떠맡는 데 충분하지 않을 때 국가의 예산적 교부금(지방분권 일반교부금과 학교설비교부금)이 가동된다.

지방분권종합교부금(dotation générale de décentralisation, D.G.D.)과 학교설비교부금(dotation d'équipement scolaire)이 대표적인 예이다. 학교설비교부금은 학교설비지역교부금(dotation régionale d'équipement scolaire)과 중학교 설비도교부금(dotation départementale d'équipement des collèges, D.D.E.C.)으로 나눌 수 있다.

## 마. 입법적 면제와 감세보상금

(Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs)

● 국가가 보상한 입법적 감세, 면제 보상금은 2007년에 144억 8,600만 유로를 나타내었다. 그 중 114억 9,000만 유로는 감세보상금이다. 국가가 지원한 사업세 보상교부금은 9억 8,600만 유로를 나타내었다. 국가의 재정지원 배분에서 입법적 감세와 세 면제 보상금은 20.1%로서, 경상종합교부금에 이어 중요한 자원으로 간주된다(D.G.C.I., 2007).

## 바. 교부금의 동결(le 'gel' de dotation)

● 자유행정의 헌법적 원칙을 감안하여 문제를 제기할 수도 있는 지방자치단체에 지출(경비)규정을 부과하기보다는 2011~2013년에 대부분의 교부금 금액을 안정화시키는 자치단체의 재원에 관심을 두어 접근하는 것을 선택하였다. 이 해결책은 Carrez-Thénault 보고서<sup>16)</sup>에서 이미 권장한 사안으로, 2011~2014년 공공재정의 프로그램화법률 제7조에 나타나 있다. 이에 의하면 수입에 대한 공제(부가가치세 보상기금과 사업세개혁보상교부금에 관계된 수입은 제외) 영역 내에서 지방자치단체에 배당받은 자산과 '지방자치단체와의 관계' 업무에 나타나는 자산은 2010년 수준으로 동결한다는 것이다(표 4 참조).

16) 공공적자에 대한 협의영역 내에서의 지방경비 관리에 대한 보고서임(2010년 5월 20일).

표 4 '지방자치단체와의 관계' 업무

| 10억 유로      | 다년도 프로그램(사업)화 |      |      |          |      |      |                                |      |      | 2011년의 재정법률안 |      |        |
|-------------|---------------|------|------|----------|------|------|--------------------------------|------|------|--------------|------|--------|
|             | 계약승인(AE)      |      |      | 지불자산(CP) |      |      | 지불자산 중 특별할당계정에의 분담금/연금(CP CAS) |      |      | AE           | CP   | CP CAS |
|             | 2011          | 2012 | 2013 | 2011     | 2012 | 2013 | 2011                           | 2012 | 2013 |              |      |        |
| 지방자치단체와의 관계 | 2,57          | 2,56 | 2,59 | 2,52     | 2,51 | 2,52 | 0,00                           | 0,00 | 0,00 | 2,56         | 2,51 | 0,00   |

※ 자료 : 예산부(Ministere du Budget), Bouvier, p192, 2011

이와 같은 논의는 “교부금의 진전(변화)을 국가가 어떻게 하면 가장 잘 효율적으로 통제(관리)할 수 있을 것인가”라는 고민이 자치단체에 배분된 교부금 진전(변화)의 다년도 프로그램화(une programmation pluriannuelle de l' évolution des dotations attribuées)를 작성하게 하였던 것으로 볼 수 있다. 그동안 국가 지원금이 나타내는 지출을 좀더 효율적으로 통제·관리하기 위하여 특히 1996년 이래로 여러 조치들을 계속 실행하여 왔는데, 최근에는 보조금의 상당 부분을 2010년 수준에 동결시키는 조치를 취하게 된다. 결국 2008년 재정법률을 통해 공공지출 관리에 노력하는 자치단체에 지원 협력하기로 하고, 이를 위해 2008년에 예상되는 인플레이션(1.6%)을 감안하여 기존 ‘성장과 연대계약’(contrat de croissance et de solidarité)을 ‘안정계약’(contrat de stabilité)으로 회귀하는 정책을 펼친 것이다(Bouvier, p190 ~ 191, 2011).

이 조치는 2009년 2월 8일 2009 ~ 2012년을 위한 공공재정의 프로그램화법률(la loi de programmation de finances publiques)에 의해 강화되면서 국가지출(경비)의 고유한 규칙에 기반하여 국가가 자치단체에 배분하는 교부금의 일부분을 정리하는 것이 필요하다는 인식을 하게 되었던 것이다.<sup>17)</sup>

17) 공공경비 관리에 관한 법규정(제7조)은 직업형성의 지방분권종합교부금, ‘지방자치단체와의 관계’ 업무 소관인 일반예산의 경비(지출), 지방자치단체를 위해 제정된 국가수입에 대한 공제금의 진전(변화)은 매년 소비하려는 금액의 예상된 진전(변화)에 같은 것으로 보았다.

### 3. 결론

● 이상의 논의에서 국가지원금체계를 통하여 지방재정의 불균형을 시정하고자 했던 프랑스의 근본적인 노력에서 우리에게 시사점을 줄 수 있는 내용은 다음에서 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 지방분권 논리에 부응한 국가보조금의 종합화를 도출하였다는 사실이다. 국가가 지방자치단체에 보조하는 보조금체계의 특징을 지적한다면, 해당되는 투자에만 사용해야 하는 특별보조금과는 달리 혜택받는 지방자치단체가 완전히 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 마련하는 데 있었다. 여기에서 지방자치단체의 재정자치를 강화하고 재정분권 논리에 합당한 국가지원금으로서, 지방자치단체가 자유롭게 재원을 사용할 수 있는 방식인 종합보조금의 형식을 만들어 내었다. 그리고 그 보조금은 경상보조금과 투자(설비)보조금으로 구분하여 다양한 재원을 관리하고 있다. 요컨대, 자유롭게 관리하는 국가보조금의 폭넓은 다양성을 인정하고 있는 것이다. 이런 배경에서 지방자치단체의 경상지출에서 국가의 다양한 지원금을 종합화하였고, 지방자치단체의 상대적 부를 특히 고려하여 국가가 재정지원금을 균형되게 배분하고자 경상종합교부금(DGF)을 창설하였던 것이다.

둘째, 재정 불균형의 시정 차원에서 자치단체 간의 교부금배분체계를 세분화하고 있다는 점이다. 즉, 이전교부금의 할당을 보장하는 것을 연장하고, 근로소득세에 대한 대표적 납부(VRTS)와 함께 교부금의 연속성을 보장하는 총괄교부금과 조세부담능력(potentiel fiscal)과 징세노력(l'effort fiscal)에 따른 형평교부금, 특별한 지원금을 받아야 하는 특별지원금으로 보조금의 형평성 효과를 지양하고, 수입의 일정한 안정성을 도모하고자 하였다. 또한 2005년 자원과 부담의 불평등성을 고려하고 혜택에서 소외된 자치단체를 위해 형평교부금의 개혁을 시도하였다. 즉, 경상종합교부금의 진전율을 25%에 맞추어 진행해야 하는 것으로 보았고, 그 진전율의 0~25% 사이에서 부가적 보장을 실현하기 위한 예상변동폭 지수(une fourchette d'indexation)를 도입하여 형평성을 강화하였다.

셋째, 지방자치단체의 새로운 부담에 대한 보상체계를 구축하고 있다는 점이다. 지방분권법에서 규정하고 있듯이 국가와 지방자치단체의 기능배분에 따른 권한과 재원의 동시이양과 더불어 부담의 통합적 보상을 약속하고 있다. 국가가 지방자치단체에게 권한을 이양할 때 지방자치단체가 권한행사에 필요한 재원을 국가가 동시에 지원해주어야 한다는 것이다. 따라서 이전권한에 따르는 부담경비는 사전평가의 대상이 되며, 권한의 모든 이양은 이에 상응하는 서비스의 이전을 수반해야 하는 것이다. 또한 국가의 지방자치단체 권한이전에 따른 재원보상은 적어도 재원의 절반은 국세이전과 또 다른 절반은 종합지방분권교부금(D.G.D.)으로 하고 있다.

넷째, 시읍면 자치단체의 중요도에 따라 차별화된 방식의 설비종합교부금을 산정하고 있다

는 점이다. 종합교부금과 특별교부금으로 자치단체의 여건에 따라 배분하고 있다. 즉, 주민 1만 명 이상 시읍면, 주민 2,000~1만 명 사이의 시읍면, 관광·온천지역으로 주민 2,000명 미만의 시읍면에는 종합교부금을 지원하고, 주민 2,000명 미만의 시읍면, 주민 2,000~10,000명 사이의 시읍면(특별보조금을 선택)에는 특별보조금으로 할당하고 있다. 그리고 각각의 교부금 안에서 주요할당분과 부차적 할당분으로 그 가중치를 두어 배분하고 있다.

다섯째, 교부금의 진전(변화)을 국가가 어떻게 하면 가장 잘 효율적으로 통제(관리)할 수 있을 것인가를 고민하여 자치단체에 배분된 교부금진전(변화)의 다년도 프로그램(사업)화 (une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations attribuées)를 작성하게 하였다는 점이다. 여기에서 보조금의 상당 부분을 2010년 수준으로 동결시키는 조치를 행하고 있다. 이는 재정의 성장보다는 안정에 비중을 둔 국가의 보조금 관리를 적극적으로 수행하겠다는 의지로 해석된다. 🌀

## 참고문헌

- 최진혁, 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구 : 국가의 지방자치단체에 대한 이전재원을 중심으로, 한국거버넌스학회보, 15(2), 2008
- Blanc, Jacques et Marzials Alain. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Paris : L.G.D.J. 1993
- Blanc, Jacques. "Péréquation par le sommet ou péréquation par la base : faut-il continuer de corriger au sommet pour compenser les disparités de potentiel fiscal ou faut-il péréquer par la base?," Robert Savy. La péréquation financière entre les collectivités locales. Paris : PUF. 1995
- Bouvier, Michel. Les finances locales. Paris : L.G.D.J. 1992
- Bouvier, Michel. Les finances locales. Paris : L.G.D.J. 1998
- Bouvier, Michel. Les finances locales. Paris : L.G.D.J. 2004
- Bouvier, Michel. Les finances locales. Paris : L.G.D.J. 2011
- Bouvier, Michel. "Réforme des finances locales et autonomie financière des collectivités territoriales," 프랑스 정부회계개혁의 현황과 시사점 -지혜의 공유-
- Chatot, Michel.(1985). "Le comité des finances locales," les cahiers français, n° 220, Paris : La documentation française.
- Guengant, Alain. "La réforme de la dotation globale de fonctionnement," R.F.F.P., n50, Paris : L.G.D.J. 1995
- Guengant, Alain. "Evaluation du pouvoir péréquisiteur de la dotation globale de fonctionnement des communes," Robert Savy. La péréquation financière entre les collectivités locales. Paris : P.U.F. 1995
- Gilbert, Guy.(1995). "Le système français de péréquation," Robert Savy. La péréquation financière entre les collectivités locales. Paris : P.U.F. 1995
- Muzellec, Raymond. finances publiques, Paris : Sirey. 1991
- Muzellec, Raymond. Finances locales. Paris : Dalloz. 2002
- Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales. Paris : La documentation française. 1976
- Serre, Marie-Paule. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, Paris : La documentation française. 1990

- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire & D.G.C.L. Les collectivités locales en chiffres 2008. Paris : La documentation française. 2008
- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire & D.G.C.L. Les collectivités locales en chiffres 2007. Paris : La documentation française. 2007
- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire & D.G.C.L. Les collectivités locales en chiffres 2007. Paris : La documentation française. 2006
- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire & D.G.C.L. Les collectivités locales en chiffres 2012. Paris : La documentation française. 2012
- Uhaldeborde, Jean-Michel.(1995). "1966-1995 : Les <<trente laborieuses>> de la péréquation territoriale en France," Robert Savy. La péréquation financière entre les collectivités locales. Paris : PUF.
- Code général des collectivités territoriales. Edition 2007. Paris : Dalloz. 2006
- Code des communes.(1994). Paris : Berger-Levrault. 1994