

헌정제도연구사업

Issue Paper 2018-02-02


II. 지방분권 강화를
위한 법적 쟁점과
전망

개헌논의에서 지방재정분권을 위한 쟁점과 전망

김 무 열



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



개헌논의에서 지방재정분권을 위한 쟁점과 전망

김 무 열 (경북대학교 법학연구원 연구원)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

ISSUE PAPER 2018-02-02

개헌논의에서
지방재정분권을 위한
쟁점과 전망

| | |
|------------------------------|----|
| I. 시작하며 | 07 |
| II. 지방재정분권의 현황 | 09 |
| 1. 지방재정 일반현황 | 09 |
| 2. 자치재정권관련 분쟁사례 - 권한쟁의심판 | 21 |
| III. 헌법상 재정분권관련 외국의 입법례 | 26 |
| 1. 미국 | 26 |
| 2. 독일 | 26 |
| 3. 오스트리아 | 30 |
| 4. 프랑스 | 31 |
| 5. 일본 | 31 |
| IV. 지방재정분권강화를 위한 개헌논의 | 32 |
| 1. 헌법상 자치재정권 보장의 필요성 | 32 |
| 2. 지방자치단체의 재정권 범위 - 과세자주권 보장 | 32 |
| 3. 헌법상 지방재정조정제도의 명시 | 34 |
| V. 개헌방향 및 전망 | 39 |
| 1. 과거 국회의장 자문위원회의 개헌방향 | 39 |
| 2. 2018년 발의된 대통령 개정안 | 39 |
| 3. 지방재정분야 개헌 전망 | 40 |

I. 시작하며

- 최근에 헌법 개정에 대한 논의가 한창 진행되고 있으며, 그 중에서 지방분권과 관련된 쟁점들은 다음과 같음.
 - ① 지방분권의 확대와 구체적인 수준
 - ② 자치입법권 강화
 - ③ 자치재정권 확대
 - ④ 자치단체 사무범위와 보충성 원칙
 - ⑤ 지방분권 선언
 - ⑥ 지방정부 용어 및 지방자치단체 종류
 - ⑦ 주민자치권 신설 및 지방사법기관에 대한 주민통제
 - ⑧ 지역대표형 양원제
- 헌법에 자치사무, 자주재정권 등 지방자치 핵심내용이 반영되지 않고 대부분 법률에 위임되어 형식적 수준의 자치권을 보장하고 있으며, 헌법 제117조는 ‘자치단체는 주민복지사무를 처리하고 재산을 관리’한다고 소극적으로 규정하고 있음.
- 또한 복지비 지출 등 지방세출 부담은 증가하고 있으나, 국세 대비 지방세입의 규모와 신장성은 제한되어 있어 지방재정의 어려움 가중되고 있음(국가 對 지방 사무 비율 68:32, 재정지출 비율 40:60, 조세수입 76:24).
- 지방의 자율 확대와 역량 강화를 위한 제도개혁 방안을 마련하기 위하여 자치분권위원회가 출범했으며, 이는 대통령소속 자문위원회로서 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구임.
- 이러한 상황에서 이 글에서는 지방분권의 핵심이라고 할 수 있는 자치재정권에 관한 논의를 중심으로 살펴보고자 함.

- 특히 자치재정권과 관련하여 핵심적인 쟁점사항은 지방정부에 지방세에 관한 조례제정권을 부여할 것인지 여부와 지방재정조정제도를 헌법에 명시할 것인지에 관한 여부임.
- 이를 위해서 먼저 최근 지방재정분권의 현황, 특히 지방재정 일반현황, 지방재정자립도와 지방재정자주도를 살펴보고, 또한 자치재정권관련 사례도 살펴보면서 지방재정분권의 필요성을 역설하고자 하며, 다음으로 지방재정분권 보장을 위한 개헌 관련 쟁점을 구체적으로 살펴보고, 마지막으로 지방재정분야 개헌논의에 대한 의견을 피력하고자 함.

II. 지방재정분권의 현황

1. 지방재정 일반현황

- 지방재정은 지방세수입과 지방세외수입으로 크게 나누어짐.
- 지방분권을 이루기 위해서는 재정분권이 선행되어야 하며, 이는 지방자치단체의 입법권과 맞물려 있음. 왜냐하면 현행 지방세법처럼 국회에만 지방자치단체의 자주재정인 지방세에 관한 입법권이 있다면 이는 절름발이 지방분권이 될 수 있기 때문임. 따라서 지방분권으로 나아가기 위한 핵심은 지방세에 관한 지방정부의 입법권 보장(법률 또는 조례)과 지방자주재정조정권이라고 볼 수 있음.
- 또한 국가와 지방자치단체 사이에서 발생하는 사무분장의 가장 큰 문제점은 최근에 가장 많이 늘어난 사회복지사업임. 국가는 사회복지국가원리를 실현하기 위해서 사회복지사업을 해야 하지만, 이를 위한 사무를 지방자치단체에게 위임하였으며, 그에 필요한 재원을 국고 보조금형태로 지원하고 있다는 점임. 이는 지방자치단체에게 국고보조금에 대한 의존을 더욱 높이게 하면서 지방재정분권과는 거리를 멀어지게 하고 있음.
- 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 통해 지방자치단체를 지원하면서, 지방교육재정교부금과 국고보조금을 통해 광역교육청을 지원하고 있음.¹⁾

1) 지방재정의 총규모

- 2015년 (통합)재정지출 기준으로 우리나라 총재정 규모는 597.8조원이며, 중앙정부재정은 375.4조 원이고 지방정부 재정은 222.4조원에 해당함.
- <표-1>에 따른 재정지출규모를 살펴보면, 중앙은 62.8%, 지방은 37.2%를 차지하고 있음.

1) 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016, 6쪽.

- 실제 재정 사용액을 분석해보면, 중앙은 53.7%, 지방은 46.3%를 차지하고 있으며, 이는 지방자치단체가 전체 국가사무의 46.3%를 담당하고 있고, 그 재원은 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있음을 나타냄.²⁾

〈표-1〉 2015년도 국가와 지방의 (통합)재정지출 규모 및 사용액

(단위: 조원, %)

| | 총규모 | 중앙정부 | 지방정부 | | |
|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | 합계 (A+B) | 지방자치 (A) | 지방교육 (B) |
| (통합)재정지출 규모 | 597.8(100) | 375.4(62.8) | 222.4(37.2) | 168.1(28.1) | 54.3(9.1) |
| 이전재원 공제 | -121.2 | -119.4 | -1.8 | -3.8 | 2.0 |
| (통합)재정 사용액 | 476.7(100) | 256.0(53.7) | 220.7(46.3) | 164.3(34.5) | 56.4(11.8) |

주: 중앙정부재정은 총지출 기준이고, 지방자치단체 재정은 통합재정지출액 기준이며, 지방교육재정은 순계에 기준임

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2015, 11쪽을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

출처: 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016, 6쪽.

- 〈표-2〉에서는 국가예산 대비 지방예산 비율을 나타내고 있으며, 국가 대 지방의 예산비율의 차이가 큰 변화 없이 유지되고 있음.

〈표-2〉 국가예산 대비 지방예산 비율

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 예산액 (조원) | 계 | 365.8 | 376.6 | 399.7 | 420.5 | 438.2 | 459.6 | 480.3 |
| | 국가 | 225.9 | 235.6 | 248.6 | 263.6 | 274.7 | 286.3 | 295.7 |
| | 지방 | 139.9 | 141.0 | 151.1 | 156.9 | 163.6 | 173.3 | 184.6 |
| 구성비 (%) | 국가 | 61.8 | 62.6 | 62.2 | 62.7 | 62.7 | 62.3 | 61.6 |
| | 지방 | 38.2 | 37.4 | 37.8 | 37.3 | 37.3 | 37.7 | 38.4 |

출처: 행정안전부 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」

2) 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016, 5쪽.

- <표-3>은 지방재정 규모 추이를 나타내고 있음. 2010년도에는 △7.4%로 소폭 감소, 2011년도에는 1.9%, 2012년도 6.4%, 2013년도 6.9%, 2014년도 0.9%, 2015년도 8.2%, 2016년도에는 5.9% 증가하였음. 지방재정 세출결산 '순계규모'는 증가추세에서 최근 감소세로 전환된 것으로 보임.

<표-3> 지방재정 규모 추이

(단위: 억원)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 계 | 1,385,709 | 1,412,335 | 1,502,609 | 1,606,113 | 1,620,661 | 1,753,338 | 1,857,454 |
| 일반회계 | 1,102,222 | 1,125,590 | 1,195,374 | 1,297,365 | 1,304,512 | 1,418,789 | 1,502,876 |
| 특별회계 | 284,485 | 286,745 | 307,235 | 308,748 | 316,149 | 334,549 | 354,578 |
| 전년대비 증가율 | △7.4% | 1.9% | 6.4% | 6.9% | 0.9% | 8.2% | 5.9% |

출처: 행정안전부 「지방재정연감」

- <표-4>는 국가재정 대비 지방재정규모를 나타내고 있음. 최근 5년간의 일반회계 결산액 연평균 증가율은 국가 5.7%, 지방 6.0%를 차지하고 있으며, 국가 총 재정(국가+지방) 중 지방재정이 차지하는 규모는 전년과 비슷한 수준이며, 총 재정 대비 지방재정 비율은 35~37%대로 여전히 낮음(국가재정 규모의 54~58%대 수준임).
- 일반회계 재정지출(순계규모)는 지속적으로 상승추세이나, 국가재정 대비 재정규모는 취약함.

<표-4> 국가재정 대비 지방재정 규모

(단위: 억원)

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 최근5년간 연평균 증가율 |
|----|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 국가 | 1,971,371 (△1.4%) | 2,074,469 (5.2%) | 2,206,878 (6.4%) | 2,295,443 (4.0%) | 2,363,607 (3.0%) | 2,578,816 (9.1%) | 2,739,981 (6.2%) | 5.7% ↑ |
| 지방 | 1,101,222 (△7.0%) | 1,125,590 (2.2%) | 1,195,374 (6.2%) | 1,297,365 (8.5%) | 1,304,512 (0.6%) | 1,418,789 (8.8%) | 1,502,876 (5.9%) | 6.0% ↑ |
| 비율 | 35.8% | 35.2% | 35.1% | 36.1% | 35.4% | 35.5% | 35.4% | |

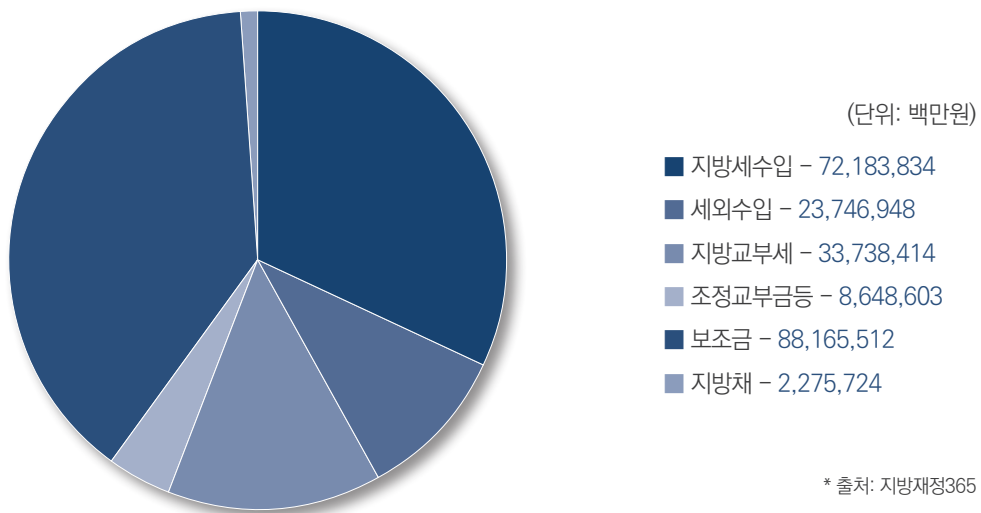
출처: 행정자치부 「지방재정연감」

2) 지방자치단체의 전국세입예산액과 전국세출예산액

(1) 전국세입예산액과 전국세출예산액

- <그림-1>을 통해서 지방자치단체의 전국세입예산액을 통해서 지방자주재원이라고 할 수 있는 지방세와 지방세외수입이 전체 세입예산액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 지방세수입이 약 72조원(약 32%), 세외수입이 약 23조원(약 10.4%)을 차지하고 있으며, 국가의 보조금은 약 88조원(약 39%)에 해당함.

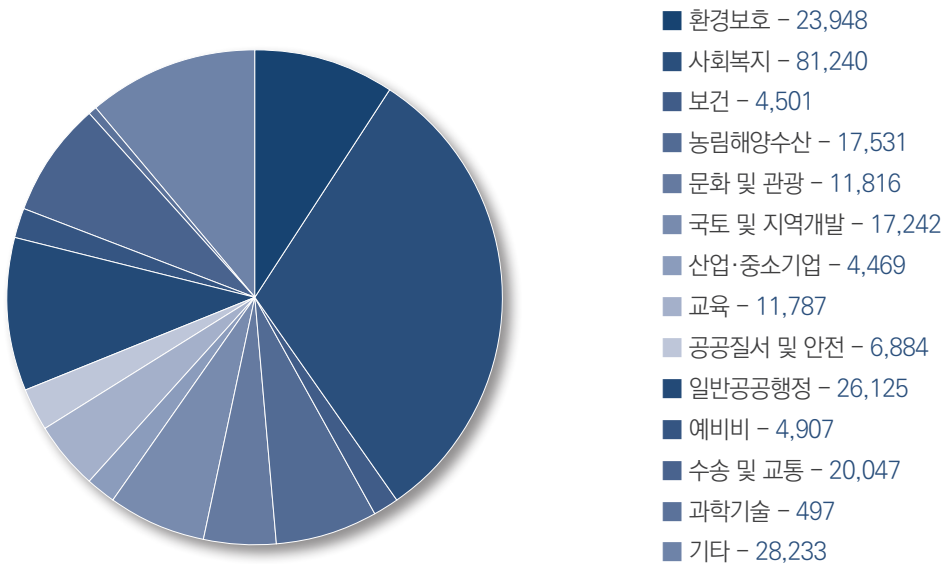
<그림-1> 2017년도 전국세입예산액



- <그림-2>에 따르면, 지방자치단체의 전국세출예산액을 통해서 지방재원의 사용용도를 알 수 있으며, 전국세출예산액 약 259조원 중에서 사회복지비용이 약 81조원을 차지하고 있으며, 이는 전체 세출 예산액에서 약 31.3%를 차지하고 있음.
- 지방자치단체가 주민의 사회복지상태를 최근접에서 확인하고 지원할 수 있다는 측면에서 지방자치 단체가 사회복지업무를 담당하는 것이 맞으나, 국가 전체의 기본적인 의무이자 지향점이 사회복지국 가원리라는 측면에서 사회복지사무를 위임하고 재원확보를 보장해주어야 지방재정이 파탄되는 것을 방지할 필요가 있음.
- 결론적으로 지방재정을 지방자치단체가 각 자의 필요에 따라 자주재원을 확보할 수 있는 길을 열어줄 필요성이 있으며, 여기에 대한 방안으로서 헌법적 차원에서 지방자치단체에게 지방세 조례제정권을 부여하거나 지방재정조정권 등을 헌법에 명시하는 방법이 있음.

<그림-2> 2017년도 전국세출예산액

(단위: 십억원)



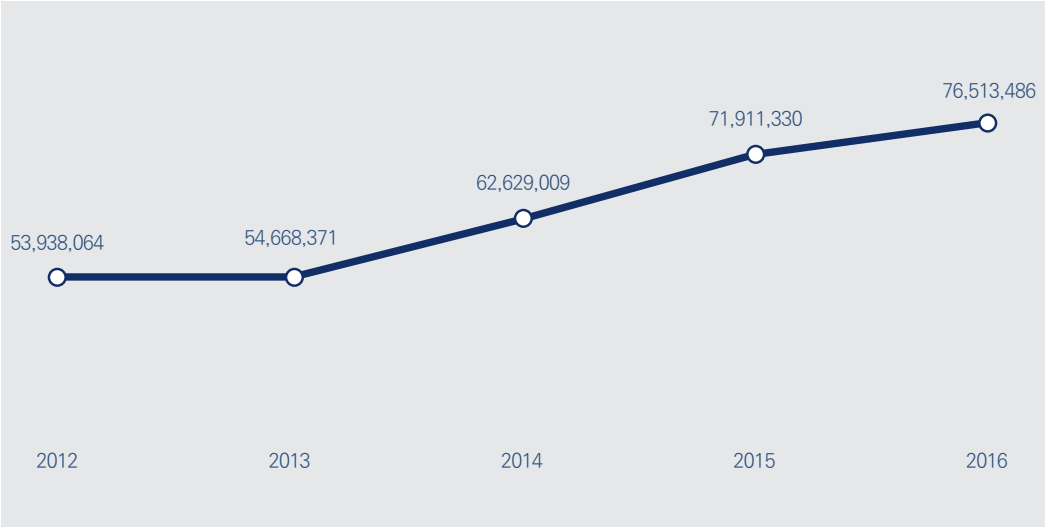
* 출처: 지방재정365

(2) 지방세수입현황

- 〈그림-3〉에서 보는 바와 같이, 2012년부터 2016년까지의 지방세 수입현황에 따르면 지속적으로 상승하는 추세에 있으며, 2016년에는 전국적으로 약 76조원의 지방세수입이 있었음.

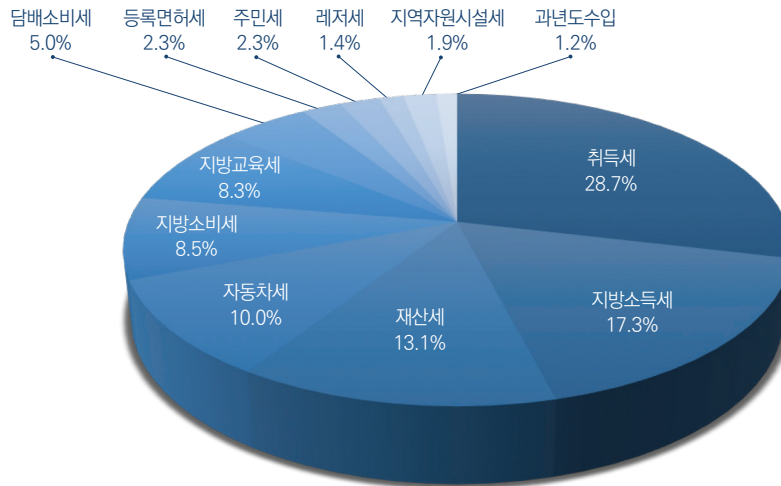
〈그림-3〉 연도별 전국지방세수입현황

(단위: 백만원)



* 출처: 지방재정365

〈그림-4〉 2016년 세목별 세수 비중(결산기준)



* 출처: 2017 행정자치동계연보, 252쪽

- 〈그림-4〉에서 보는 바와 같이 2016년도 결산기준에 따른 지방세 징수 비중을 보면, 취득세가 28.7%를 차지하고, 그 뒤를 이어서 지방소득세가 17.3%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 재산세가 13.1%를 차지하고 있음. 그 외에도 최근에 도입된 지방소비세가 8.5%를 차지하고 있으며, 〈표-5〉에서 보는 바와 같이 지속적으로 상승 추세에 있음. 특히 지방소비세는 2012년도에 비해서 2016년도에 거의 2배 넘게 징수되었음.

〈표-5〉 연도별 지방세 징수실적

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| 계(증가율) | 539,381(3.1) | 537,789(-0.3) | 617,250(14.8) | 709,778(15.0) | 755,317(6.4) |
| 취득세 | 138,024(-0.5) | 133,176(-3.5) | 163,912(23.1) | 208,103(27.0) | 217,016(4.3) |
| 등록면허세 | 12,460(0.3) | 13,119(5.3) | 14,851(13.2) | 18,313(23.3) | 17,083(-6.7) |
| 레저세 | 11,293(5.3) | 10,415(-7.8) | 10,729(3.0) | 10,889(1.5) | 10,602(-2.6) |
| 지방소비세 | 30,335(2.5) | 31,418(3.6) | 58,357(85.7) | 60,027(2.9) | 64,011(6.6) |
| 지역자원시설세 | 8,830(8.6) | 9,121(3.3) | 11,379(24.8) | 13,514(18.8) | 14,500(7.3) |
| 지방교육세 | 50,815(2.3) | 50,243(-1.1) | 54,549(8.6) | 58,149(6.6) | 62,661(7.8) |
| 주민세 | 2,966(13.3) | 3,175(7.0) | 13,885(337.3) | 15,015(8.1) | 17,549(16.9) |
| 지방소득세 | 102,603(8.3) | 103,147(0.5) | 97,169(-5.8) | 127,844(31.6) | 130,946(2.4) |
| 재산세 | 80,492(5.7) | 82,651(2.7) | 87,791(6.2) | 92,937(5.9) | 99,299(6.8) |
| 자동차세 | 65,925(1.6) | 67,473(2.3) | 69,201(2.6) | 70,721(2.2) | 75,533(6.8) |
| 담배소비세 | 28,812(3.5) | 27,824(-3.4) | 29,528(6.1) | 30,350(2.8) | 37,440(23.4) |
| 도시계획세 | 27(-46.0) | 15(-44.4) | 10(-33.3) | - | - |
| 과년도수입 | 6,799(-6.6) | 6,011(-11.6) | 5,889(-2.0) | 3,916(-33.5) | 8,677(121.6) |

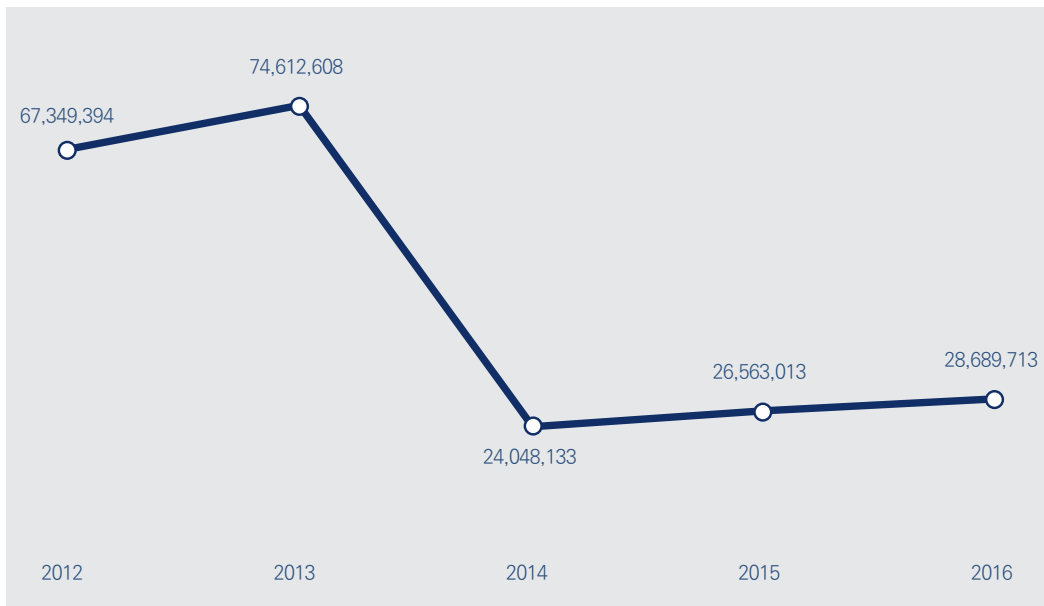
* 출처: 2017년 행정자치통계연보, 256쪽.

(3) 전국 지방세외수입현황

- 일반적으로 지방세외수입이라 함은 사용료, 수수료, 분담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 위약금, 변상금으로 구분할 수 있음.
- 지방세외수입의 징수와 관련하여서는 2013. 8. 6에 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」이 제정되어서 현재 시행되고 있음.
- <그림-5>에서 보는 바와 같이, 지방자치단체의 지방세외수입징수현황을 살펴보면, 전체적으로 매년 증가하는 추세이며, 2014년도의 징수실적이 급락한 것은 2013년까지 세외수입항목에 포함되었던 잉여금, 전년도이월금, 융자금원금, 전입금, 예수금 및 예탁금을 2014년부터 제외시켰기 때문임.

〈그림-5〉 연도별 전국 지방세외수입현황

(단위: 백만원)



* 출처: 지방재정 365

3) 재정자립도

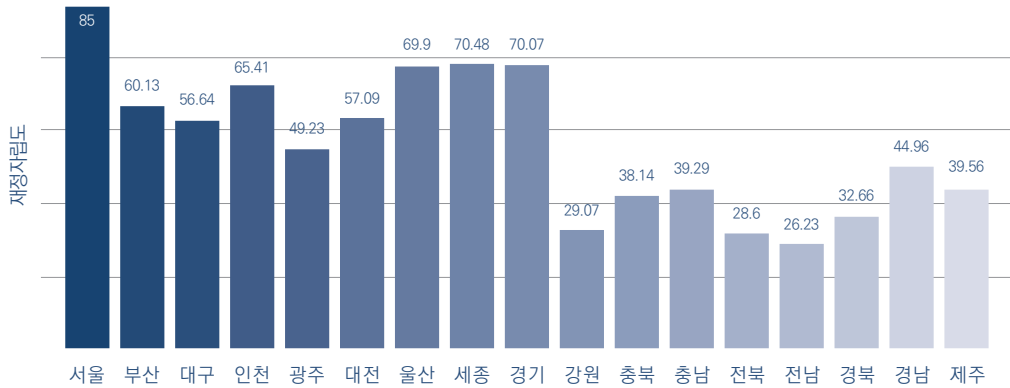
- 재정자립도는 재정수입의 자체 충당능력을 말함.
- 일반회계 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정함. 따라서 이 비율이 높을수록 해당 지방자치단체의 세입징수기반이 좋다는 평가를 내릴 수 있음.
- 지방자치단체의 재정자립도는 91년도 64%에서 최근에는 52%정도로 한때는 50%대를 하회하기도 할 정도로 오히려 지방자치제도의 도입에도 불구하고 재정적으로 국가에 의존하는 상태가 되고 있음. 이는 지방자치제도의 구조적 문제라고 할 것임.
- 전국 244개 지방자치단체 중에서 재정자립도 30% 미만은 153개소, 40% 미만은 193개소임.
- 2008년 글로벌 금융위기이후 지방세 등 자체재원의 증가율이 둔화되면서 재정자립수준이 많이 악화되었음.³⁾ 재정자립도가 열악한 지방자치단체의 경우에는 지방자치단체의 존립을 위한 기본적 필요요소인 인건비조차 자체적으로 해결하지 못하는 상황임.⁴⁾
- <그림-6>에 따르면 서울의 재정자립도가 85%로 가장 높으며, 그 뒤를 이어서 세종이 70.48%, 경기도가 70.07%이며, 전라남도는 26.23%, 전라북도는 28.6%, 강원도는 29.07%를 나타내고 있음.

3) 지방재정과 지방세제 가이드, 한국지방세연구원, 2016, 13쪽.

4) 조성규, "지방재정과 자치조직권", 『지방자치법연구』제14권 제4호, 한국지방자치법학회, 2014, 67쪽.

〈그림-6〉 2017년 전국시도별 재정자립도

(단위: %)



기준연도 : 2017

산정기준 : 일반회계, 당초예산

전국평균 및 시·도별 평균 : 순계 기준

자치단체 : 총계 기준

산정공식 : $(\text{자체수입} \div \text{자치단체 예산규모}) \times 100(\%)$

자체수입 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입

자치단체 예산규모 : 자체수입 + 지방교부세 + 조정교부금 등 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 내부거래

세외수입 금액은 세입과목 개편 전 기준으로 잉여금, 이월금, 예탁·예수금 등이 포함된 값임

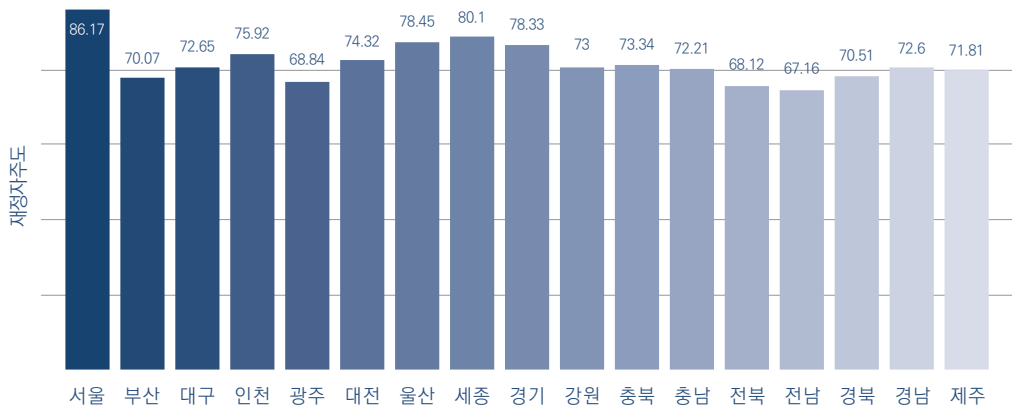
* 출처: 지방재정365

4) 재정자주도

- 재정자주도는 지방자치단체의 실질적인 자원활용능력을 보여줌.
- 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 자원 활용능력을 나타냄.
- 〈그림-7〉에 따른 2017년도 전국시도별 재정자주도를 살펴보면, 서울이 86.17%를 차지하고, 그 뒤를 이어 세종이 90.1%, 울산이 78.45%를 차지하고 있으며, 가장 낮은 재정자주도를 보여주는 곳은 67.16%를 차지하고 있는 전라남도임.

〈그림-7〉 2017년 전국시도별 재정자주도

(단위: %)



기준연도 : 2017

산정기준 : 일반회계, 당초예산

전국평균 및 시도별 평균 : 순계 기준

자치단체 : 총계 기준

산정공식 : $((\text{자체수입} + \text{자주재원}) \div \text{자치단체 예산규모}) \times 100(\%)$

자체수입 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입

자주재원 : 지방교부세 + 조정교부금 및 재정보전금

자치단체 예산규모 : 자체수입 + 지방교부세 + 조정교부금 등 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 내부거래

세외수입 금액은 세입과목 개편 전 기준으로 잉여금, 이월금, 예탁, 예수금 등이 포함된 값임

* 출처: 지방재정 365

5) 소결

- 이와 같은 지방재정상황을 극복하기 위해서 학계뿐만 아니라 다양한 계층에서 개선방안을 제시하고 있음.
- 또한 문재인 대통령은 지방재정권을 보다 더 강화하기 위해서 현재 8:2인 국세와 지방세의 비율을 7:3의 비율을 거쳐서 최종적으로 6:4로 하고자하는 목표를 세움.
- 세수의 신장성·안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있는 소비·소득과세 중심으로 지방세를 확충하는 방안이 있음.

- ‘지방소비세 비중 확대’ 및 ‘지방소득세 규모 확대’를 추진할 필요가 있음.
- 과세대상별 외부불경제 효과, 과세형평성 등을 고려하여 현행 지역자원시설세의 과세대상을 확대(예, 석유 정제·저장시설, 사용후 핵연료, 관광자원⁵⁾ 등)하여 신세제발굴을 위한 노력을 기울여야 할 것이며, 나아가서 비과세 및 감면 비율도 적정수준(예, 15%)으로 관리할 필요성이 있음.
- 이와 같이 지방재정권을 확보하기 위해서 지방세조례주의와 지방재정조정제도를 헌법에 명시할 필요성이 있음.

2. 자치재정권관련 분쟁사례 – 권한쟁의심판

- 자치재정권과 관련하여 최근에 이슈가 되고 있는 사례인 [성남시 등과 대통령 간의 권한쟁의 사건 (2016헌라7)]을 통해서 자치재정권의 확보 필요성과 그 방안을 살펴보고자 함.

■ 사건개요

- 구 지방재정법 시행령(2016.8.29.대통령령 제27463호로 개정되기 전의 것)제36조 제4항은 지방자치단체 가운데 상대적으로 재정자립도가 높아 지방교부세법 제6조 제1항에 의한 보통교부세를 받지 않는 이른바 ‘불교부단체’에 대한 조정교부금 우선배분 특례(이하 ‘우선 조정교부금’이라 한다)를 규정하고 있었음.
- 청구인들(성남시, 수원시, 화성시)는 위 시행령규정 및 ‘경기도 조정교부금 배분 조례’에 따라 우선조정교부금을 받고 있었는데, 피청구인(대통령)이 2016.8.29.대통령령 제27463호로 우선조정교부금 특례를 삭제하는 내용으로 지방재정법 시행령 제36조 제3항, 제4항을 개정하자, 이러한 개정행위로 인하여 청구인들이 자치사무에 가용할 수 있는 재원의 50% 이상이 감소하는 등 자치재정권을 포함한 지방자치권이 본질적으로 침해된다고 주장하며 권한쟁의심판을 청구하였음.

5) 김미림, “관광세 도입 방안과 세수효과분석”, 한국지방세연구원, 2017, 참고.

■ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 피청구인이 2016.8.29.대통령령 제27463호로 지방재정법 시행령 제 36조 제3항,제4항(이하 '이 사건 시행령조항'이라 한다)을 개정한 행위(이하 '이 사건개정행위'라 한다)가 청구인들의 자치권한을 침해하여 무효인지 여부임.
- 한편 청구인들은 이 사건 시행령조항의 모법인 지방재정법(2014.5.28.법률 제12687호로 개정된 것)제29조 제2항이 청구인들의 지방자치권을 침해하여 위헌이라고 주장하나, 그 취지가 위 법률조항에 대하여 권한쟁의심판을 청구하는 것이 아니라 부수적 규범통제를 촉구하는 주장으로 파악되므로 지방재정법 제29조 제2항에 대해서는 선결문제로서 그 위헌 여부를 검토함.

■ 관련조항

- 지방재정법 제29조(시·군 조정교부금) ① 시·도지사(특별시장은 제외한다.이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다.
 1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세,특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액
 2. 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액
- ② 시·도지사는 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구,징수실적(지방소비세는 제외한다), 해당 시·군의 재정사 정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분한다.

■ 개정행위가 무효라는 주장

- 이 사건의 발단은 경기도의 우선조정교부금이 6개 불교부단체에 과도하게 많은 금액을 배분하여 경기도 내 나머지 25개 시 군에게 돌아갈 조정교부금이 감소함에 따라 25개 시 군의 기준 재정수입 감소로 이들에 대한 보통교부세가 증가하여 결국 경기도 이외의 지역으로 지급되는 보통교부세 배분액이 감소된다는 인식이다. 그러나 이 문제는 지방교부세법에 의하여 운영되는 보통교부세 배분방식에 지방재정법에 의해 운영되는 조정교부금 배분액을 포함시켰기 때문이다. 중앙정부에 의한 전국적 차원의 재정조정제도에 광역자치단체에 의한 지역적 차원의 재정조정제도의 결과를 반영시키는 중층적 제도설계는 중앙정부가 지방자치단체의 모든 자주적 재정운영과정에 간섭하고 통제할 수 있도록 한 것으로서, 그 자체로 지방자치의 본질을 침해하여 지방자치단체의 재정자주권을 과도하게 제약하는 것이다.
- 지방자치단체의 자치재정권은 법령에 의해서만 제한할 수 있고, 제한의 내용은 지방자치단체의 존재 자체를 부인하거나 각종 권한을 말살하는 것과 같이 그 제한이 불합리하여 지방자치권의 본질적인 내용을 침해하여서는 안 되며, 그 제한이 자치권의 본질을 훼손하는 정도에 이른다면 이는 헌법에 위반된다고 보아야 한다.
- 이 사건 개정행위는 지방교부세법 제6조 제1항에 따른 보통교부세가 교부되지 아니하는 시 군에 대해 일반조정교부금을 우선하여 배분할 수 있도록 한 규정을 삭제하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 청구인들은 심판청구일 현재 우선조정교부금을 교부받는 지방자치단체들로서, 이 사건 시행령조항의 시행으로 경과조치가 종료되는 2019년 이후에는 우선조정교부금이 폐지되고 일반조정교부금만이 지급되어 현행 기준에 비하여 약 36~56%가 감액될 것으로 예상된다. 이에 따라 청구인들이 자치사무에 가용할 수 있는 재원의 50% 이상이 감소하고 이러한 자원감소는 직접적으로 청구인들의 자치사무의 축소 또는 폐지로 이어질 수밖에 없다. 피청구인이 주장하는 이 사건 개정행위의 이유인 시군 간의 재정형평성 제고는 이미 달성되고 있어 이 사건 개정행위로 인하여 오히려 상대적으로 규모가 큰 자치시에 거주하는 주민들에 대한 역차별이 이루어지게 된다. 그러므로 이 사건 개정행위는 헌법 제117조 제1항 및 지방자치법 제9조 제1항에 의하여 보장되는 청구인들의 지방자권 그 중에서도 자치재정권을 침해하는 것이다.

- 지방재정법 제29조의 조정교부금은 같은 조 제1항이 명시하고 있는 바와 같이 시 군 간의 재정적 격차를 조정하기 위한 것이며, 이를 통해 지방자치단체는 지방자치권 특히 자치재정권을 실질적으로 행사할 수 있다. 그런데 지방재정법 제29조 제2항은 조정교부금의 배분비율을 시행령에 위임하면서 그 배분의 구체적인 기준, 방법에 대해서는 아무런 내용을 정하지 않고 모두 하위법령인 대통령령이 정하도록 포괄적으로 위임하고 있다. 이에 따라 자치재정권의 형성 및 제한을 행정부가 하게 되고 행정부 의사에 따라 지방자치단체들의 자치재정권이 제한을 받게 되므로, 지방재정법 제29조 제2항은 헌법이 정하는 위임입법의 한계를 벗어나 위헌이다.

■ 개정행위는 무효가 아니라는 주장

- 국가는 조정교부금의 배부기준을 어떻게 정할 것인지, 조정교부금을 우선 배분하는 특례제도를 둘 것인지 등을 결정할 권한이 있고, 이 사건 개정행위에 의하여 청구인들의 지방수입이 감소함으로써 청구인들의 자치재정권에 제한이 가해진다고 하더라도 그로 인하여 청구인들의 자치재정권이 유명무실하게 될 정도의 지나친 제한이어서 자치재정권의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 없는 한, 전국적으로 모든 지방자치단체의 재정불균형을 해소하려는 국가사회적 정책목표를 가진 이 사건 개정행위는 정당하다고 할 것이다.
- 이 사건 개정행위로 인하여 청구인들의 조정교부금 수입이 종전보다 감소하는 것은 사실이나, 청구인들이 주장하는 바와 같이 자치사무에 가용할 수 있는 재원의 50% 이상이 감소한다는 주장은 추측에 근거한 일방적 주장일 뿐이며, 청구인들의 예산이나 지방세규모 및 증가추이 등을 감안할 때 재정에 미치는 영향은 제한적이라고 보아야 한다. 또 청구인들을 비롯한 경기도 불교부단체에 대한 과도한 우선조정교부금 지원으로 인하여 나머지 25개 시군의 조정교부금 규모는 크게 축소되어 경기도 25개 시 군에 대하여 정부가 교부하는 지방교부세액이 증가됨으로써 다른 시 도에 배분하여야 할 지방교부세가 감소된 점 등을 고려하면, 이 사건 개정행위는 다른 지방자치단체의 자치재정권을 보장하기 위해서도 필요한 것이다. 그러므로 이 사건 개정행위는 청구인들의 헌법상 보장된 지방자치권(자치재정권)의 본질적인 내용을 침해한다고 볼 수 없다.

- 다시 말해서, 어느 자치단체의 재정상황을 판단할 때에는 조정교부금 뿐만 아니라 지방세 수입, 세외수입 등 다양한 재정수입원들을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 청구인들(수원 성남 화성 3개 자치단체)의 2018년도 자치단체 예산서를 분석해 보면, 우선배분 비율 70%를 적용함으로써 (구 시행령에 따른 90% 비율을 적용한 것보다)감소한 조정교부금은 수원시 562억 원, 성남시 667억 원, 화성시 649억 원이다. 그런데 2017년 대비 2018년 청구인들의 지방세 및 세외수입 증가분은 수원시 996억 원, 성남시 2,116억 원, 화성시 1,681억 원에 이르며, 청구인들의 2018년 일반회계 예산 증가율은 수원 16.8%, 성남 20.1%, 화성 26.7%로서, 경기도 평균 6.1%에 비하여 상당히 높다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때, 청구인들에 대한 우선조정교부금 감소가 자치재정권을 유명무실하게 할 정도로 자치재정권을 훼손한다고 볼 수 없다.
- 청구인들은 이 사건 개정행위의 근거인 지방재정법 제29조 제2항이 위헌이라는 확인을 구하고 있으나, 권한쟁의심판절차인 이 사건에서는 법률에 대한 위헌심사를 할 수 없다. 또한 청구인들은 지방재정법 제29조 제2항에 대하여 조정교부금의 배분비율을 법률에서 직접 정하지 않고 대통령령에 위임한 입법방식이 잘못되었거나, 지방재정법의 관련조항과 비교할 때 합헌적인 법률체계를 갖추지 못하였다는 등의 추상적인 주장을 할 뿐 구체적인 근거를 제시하지 못하고 있다. 지방재정법 제29조 제2항을 위헌이라고 볼 수 없다.

● 평석

- 결국 이 사안은 우리나라 지방자치단체에게 지방재정자주권의 확보가 미약함을 전적으로 보여 주며, 중앙정부와 지방자치단체간의 재정조정을 위한 합의기관(예, 독일의 경우에는 연방참사원이 그 기능을 함)의 부재로 인하여 발생한 것으로 보임.
- 따라서 지방자치단체가 자치재정권을 갖고 중앙과 지방자치단체간의 수직적 분배뿐만 아니라 지방자치단체간인 수평적 분배를 공정하게 할 수 있도록 헌법에서 명시하고, 구체적인 방안을 법률을 통해서 마련하며, 재정조정에 관한 법률이나 방법에 대해서는 반드시 독일과 같은 합의기관을 통해서 동의를 요하도록 하는 방안이 제시될 수 있음.

III. 헌법상 재정분권관련 외국의 입법례

1. 미국

- 근거규정: 연방헌법 제1조제10항

| 원 문 | 번역문 |
|---|--|
| (전략) 어떠한 주(州)라도 연방의회의 동의 없이는 수입품 또는 수출품에 대하여 검사법의 시행상 절대 필요한 경우를 제외하고는 공과금 또는 관세를 부과하지 못한다. 어느 주(州)에서나 수입품 또는 수출품에 부과하는 모든 공과금이나 관세의 순수입은 미국 재무부의 용도에 제공해야 한다. 또한 연방의회는 이런 종류의 모든 주(州)의 법률을 개정하고 통제할 수 있다. (후략) | ... No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection Laws: and the net Produce of all Duties and Imposts, laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and Control of the Congress. |

- 미국의 경우 '경쟁적 분권' 모델을 채택하고 있음. 주정부가 각자 지방세를 걷음. 세율 결정 권한도 주정부에 있음. 연방정부는 일부 보조금만 주정부에 줄 뿐 간섭하지 않음.

2. 독일

- 근거규정: 기본법 제28조 제2항, 제104조의a 제1항과 제2항, 제104조의b 제1항, 제105조(지방자치단체의 세원발굴권), 제106조 제3항(공동세) 및 제107조 제2항

| 원 문 | 번역문 |
|--|---|
| 제28조 (2) (전략) 자치행정의 보장은 재정적 인 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에 는 기초 지방자치단체에 세율결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세권이 속한다. | Art. 28 (2) ... Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. |
| 제104조의a (1) 연방 및 주는 기본법이 특별 히 규정하지 않는 한 업무의 수행에 필요한 비용을 독립적으로 부담한다. (2) 연방의 위임으로 주가 집행하는 경우에 는 연방은 이에 소요된 비용을 부담한다. 제104조의b (1) 기본법이 입법권을 부여하는 한 연방은 다음 사항을 위하여 필요한 주와 지방자치단체(지방자치단체연합)의 특별히 중요한 투자에 관한 재정보조를 주에게 제공한다. 1. 전체 경제적인 균형의 장애 제거 2. 연방영역에서 상이한 경제력 조정 3. 경제성장의 촉진 | Art. 104a (1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. (2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich darausergebenden Ausgaben. Art. 104b (1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm esetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums |
| 제105조 (1) 연방은 관세와 국가의 전매 권에 대해서 독자적인 입법권을 가진다. (2) 그 외의 세금이 연방에게 전적으로 또 는 부분적으로 귀속되거나 기본법 제72조 제2항의 요건이 충족되면, 연방은 그 외의 세금에 대한 경쟁적인 입법권을 가진다. | Art. 105 (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole. (2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen. |

| | |
|---|--|
| <p>(2a) 연방법에서 규정하고 있는 세금과 동일하지 않는 한, 주는 지방소비세와 지방개별 소비세에 대한 입법권을 가진다. 주는 부동산취득세에 대한 세율결정권을 가진다.</p> <p>(3) 주나 게마인데에게 전적으로 또는 부분적으로 귀속되는 세금에 대한 연방법률은 연방참사원의 동의를 필요로 한다.</p> | <p>(2a) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Sie haben die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer.</p> <p>(3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den emeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.</p> |
| <p>제106 (3) 소득세의 세수입이 제5항에 따라 게마인데에게 귀속되지 않거나 부가가치세의 세수입이 제5a항에 따라 게마인데에게 귀속되지 않는 한, 소득세, 법인세, 부가가치세의 세수입은 연방과 주에게 공동으로 귀속된다(공동세). 연방과 주는 소득세와 법인세의 세수입을 각각 50%씩 나누어 가진다. 부가가치세에 대한 연방과 주의 배분율은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 의해서 확정된다.(이하생략)</p> | <p>Art. 106 (3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. (이하생략)</p> |
| <p>제107조 (2) 법률에 의하여 주의 상이한 재정능력이 적절히 조정되도록 하여야 한다. 이때 지방자치단체(지방자치단체연합)의 재정능력 및 재정수요가 고려되어야 한다.</p> | <p>Art. 107 (2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.</p> |

- 독일은 중앙정부에서 국세를 걷은 뒤 기본법과 재정조정법에서 정한 비율에 따라 연방정부와 각 주(州)에 배분하는 공동세를 운영하고 있으며, 각 주의 격차를 좁히는 재정 조정도 하는데, 이는 ‘협조적 분권’ 모델로 불림.

- 독일 기본법은 지방자치단체의 자주재정확보를 보장하기 위해서 지방자치단체에게 세원발굴권을 부여하고 있으며, 공동세를 통해서 재정조정제도를 실현하고 있음.
- <표-6>는 재정조정제도를 통해서 최종적으로 연방과 주 및 게마인데에게 귀속되는 세수입과 비율을 나타내고 있음.

<표-6> 연도별 총세수입과 연방과 주 및 게마인데의 안분액과 비율

| 연도 | 총세수입 | 총세수입에서 연방의 안분액 및 비율 | | 총세수입에서 주와 게마인데의 안분액 및 비율 | |
|------|-------|------------------------|------|-----------------------------|------|
| | 십억유로 | 십억유로 | % | 십억유로 | % |
| 2009 | 524.0 | 228.0 | 43.5 | 275.5 | 52.6 |
| 2010 | 530.6 | 225.8 | 42.6 | 280.4 | 52.8 |
| 2011 | 573.4 | 248.0 | 43.3 | 300.9 | 52.5 |
| 2012 | 600.0 | 256.3 | 42.7 | 317.4 | 52.9 |
| 2013 | 619.7 | 259.9 | 41.9 | 328.7 | 53.0 |
| 2014 | 643.6 | 270.7 | 42.1 | 341.9 | 53.1 |
| 2015 | 673.3 | 281.6 | 41.8 | 360.7 | 53.6 |
| 2016 | 705.8 | 289.0 | 40.9 | 387.5 | 54.9 |

출처: 독일연방재무부, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2017, 22쪽.

- <표-7>은 연도별 부가가치세의 세수 분배 비율을 나타내고 있으며, 부가가치세의 경우에 안분비율은 기본적으로 인구수에 따라 정해지지만, 추가적으로 세수력이 약한 게마인데를 평균세수력(공동세 중에서 주의 안분을 고려함. 단, 부가가치세와 주(州)세는 제외)에 맞추기 위해서 최대 25%까지 지원하고 있음.⁶⁾

6) 독일연방재무부, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2017, 17쪽.

〈표-7〉 연도별 부가가치세 세수 분배 비율

(단위 : %)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 연방 | 53.2 | 53.9 | 53.4 | 53.4 | 53.5 | 52.3 | 49.4 | 50.6 |
| 주 | 44.8 | 44.1 | 44.6 | 44.6 | 44.5 | 45.5 | 48.3 | 46.7 |
| 게마인데 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.2 | 2.2 | 2.7 |

출처: 독일연방재무부, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2017, 17쪽.

3. 오스트리아

- 근거규정: 재정헌법 제3조 제1항

| 원 문 | 번역문 |
|--|--|
| 연방입법권은 연방과 주 사이의 과세권한과 부과금 수익을 배분하고, 그 밖에 일반 연방 재정에서 주와 지방자치단체에 행정비용에 대한 재정분배금과 특정 목적을 위한 보조금을 지급한다. | Die Bundesgesetzgebung regelt die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzausweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. |

4. 프랑스

- 근거규정: 헌법 제34조, 제72-2조

| 원 문 | 번역문 |
|---|---|
| 제34조 (전략) 법률은 다음 사항에 관한 기본 원칙을 정한다. 지방자치단체의 자유행정, 권한 및 자원 | Article 34 ... La loi détermine les principes fondamentaux :- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources |
| 제72-2조 (전략) 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다. | Article 72-2 ... Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. |

5. 일본

- 일본은 2000년대 초반 지방분권 개혁을 추진했음. 중앙정부가 지원하는 보조금을 줄이고 지방세를 늘려 지방재정 권한을 높였지만 여전히 중앙정부 중심의 재정제도를 운영하고 있음.
- ① 국가에서 지방으로의 세원이양, ② 지방교부세의 재검토, ③ 국고보조금의 축소 · 폐지를 일체화로 행한다는 이른바 ‘삼위일체의 개혁’이 2002년에 정부에 의해 발표되어 2004년부터 단계적으로 실시함.
- 일본은 헌법 제94조에 “지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무처리 및 행정을 집행하는 권능을 가지며, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 헌법 제84조의 조세법률주의에 의해 조세의 부과 및 징수는 반드시 법률을 근거로 해야 한다고 하지만, 법률에는 조례를 포함하고 있다고 해석하여 지방세 조례주의가 시행되고 있음.⁷⁾

7) 伊川正樹, 최천규(번역), 일본의 지방세법과 지방세조례와의 관계, 조세와 법 1(2), 2008, 30-31쪽.

IV. 지방재정분권강화를 위한 개헌논의

1. 헌법상 자치재정권 보장의 필요성

- 1960년대 이후 압축적 경제성장을 위해 중앙정부가 정책 기획을 하고, 지방은 단순 집행하는 국가운영모델의 한계에 직면했으며, 저출산·고령화, 인구감소에 따른 지방소멸, 사회적 갈등 등 국가의 사회적 위기 해결능력 미약함.⁸⁾
- 재정자립도가 높은 서울시나 성남시는 독자적인 정책을 내놓으면서 주민복지실현에 이바지할 수 있지만, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 인건비 충당도 못할 뿐만 아니라 중앙정부가 넘긴 국가사무를 감당하기에도 빠듯함. 예를 들면 정부가 만 3~5살 어린이 누리과정을 확대 시행하며 지방자치단체에 예산 부담을 떠넘긴 2013년 이후에 지방자치단체와 중앙정부(기획재정부)는 대립구조를 취하고 있음.⁹⁾
- 중앙정부에의 의존재원 비중이 높은 만큼 지방자치단체의 재정 자율성은 그만큼 제약을 받고 있음.¹⁰⁾ 중앙정부의 의존적 재정운용을 탈피하기 위해서 헌법이 보장하는 자치재정권 확보가 절실함.

2. 지방자치단체의 재정권 범위¹¹⁾– 과세자주권 보장

- 재정고권의 확보는 지방자치의 성공적 운영을 위한 핵심적 가치가 되므로 법률우위 원칙하에 지방세 조례주의를 수용하여 자주재정권을 보장하는 것이 지방분권 이념에 합당함 (최병선·김선혁, 분권헌법: 선진화로 가는 길, EAI, 2007, 260쪽.).

8) 「자치분권 로드맵(안)」 현장 토론회 자료집, 2017, 3쪽.

9) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/833124.html#csidx260bcec2a25bfae80ff6a1f4629f03f>

10) 배준식, 재정분권화를 선도하는 세제개편 방안, 서울연구원정책리포트 189, 2015, 4쪽.

11) 헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017. 88쪽.

- 지방세 납부의무자는 주민이므로 지방세에 관한 한 주민대표에 의한 승인인 조례로 정하는 것이 타당함 (김성호, “헌법상 국가·지방자치단체간 재정권 비교 시론”, 『지방자치법연구』제11권 제2호, 한국지방자치학회, 2011, 183쪽.).
- 지방자치단체의 재정력 확충은 근본적으로 국세와 지방세 간의 균형을 기하는 바탕 위에서 이루어져야 하므로, 지방자치단체의 자주재정권을 보장할 필요가 있음 (김해룡, “지방분권 강화를 위한 헌법 개정”, 『한국지방자치학회 추계 학술대회』, 한국지방자치학회, 2009, 24쪽.).
- 조세법률주의를 일관하여, 개별 법률의 위임 없이는 지방세의 세목, 과세객체, 세율, 부과 징수 등에 관한 사항을 조례로 정할 수 없다고 봄 (정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2010, 1033-1038쪽. 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2015, 538쪽.).
- 재산세 중심의 현 지방세체계상 지방세 비중을 확대하는 것은 한계가 있으며, 세계적으로 지방자치의 강화와 지방 재정권과의 상관관계가 높지 않음 (도회근, “지방자치제도에 관한 헌법개정방향”, 『공법연구』제44집 제3호, 한국공법학회, 2016, 177-178쪽.).
- 우리나라 지방자치단체의 과세자주권은 세목, 과세표준, 세율 및 감면에 대한 결정권한으로 구분하여 살펴볼 수 있음.
 - 세목신설권은 헌법 제59조에 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’라고 규정하고 있어 국가가 전권을 가짐.
 - 과세표준은 주택과 토지는 지방세법에서, 종량세나 지방소득의 경우 법률에서 정하도록하고 있지만, 비주거용건축물, 선박, 차량, 항공기, 입목, 회원권, 어업권, 부수시설 등의 경우 행정안전부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체장이 결정 고시하도록 하고 있음.
 - 과세표준조정권의 경우 국가에서 과세표준을 정하고 있어서 지방자치단체의 조정권이 없으나 비주거용 건축물의 경우 지방자치단체장이 30%범위 내에서 조정할 수 있음.

- 서울은 조세법률주의에 의해 국가에서 법률로 정하도록 하고 있지만, 표준세율 및 제한세율제도에 의해 지방자치단체는 조례로서 세율을 조정할 수 있는 권한을 가짐.
- 지방세 감면과 관련하여 대부분의 지방세는 지방세특례제한법 및 조세특례제한법에 의해 감면되고, 예외적으로 조례에 의해 감면을 부여할 수 있으나 조례감면이 전체에서 차지하는 비중은 미미함.
- 결론적으로 지방재정 내지는 과세자주권 강화를 위해서는 적어도 지방세에 있어서 세목결정권, 과세표준 결정권, 세율결정권에 대한 지방이양이 있어야 할 것으로 판단됨.
- 여당과 정의당은 지방세의 세율·세목 등을 지방자치단체가 조례로 정하는 ‘지방세 조례주의’ 도입을 찬성하는 입장이며, 야당의 경우에는 “조세법률주의의 준수가 중요하다(이채익 자유한국당 의원)”거나 “과세 자치권을 부여하기보다 국세-지방세 구조를 6:4 정도로 개편하면 된다 (김동철 당시 국민의당 의원)”는 반대의견을 취하고 있음.¹²⁾

3. 헌법상 지방재정조정제도의 명시

1) 현행 지방재정조정제도

- 현행법상 지방재정조정제도는 지방자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반재원으로서 지방자치단체의 재정부족을 보충하고, 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화하기 위해 국세 중 관세를 제외한 조세인 내국세의 일부를 지방으로 이전하는 금액인 지방교부세와, 특정목적용을 위해 일정한 조건이 부가되는 특정목적재원으로서 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 국가의 주요시책사업을 수행하는 데 필요로 하는 경비의 재원을 충당할 수 있도록 사용 용도를 지정해서 교부하는 지출금인 국고보조금으로 구분됨.¹³⁾
- 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세 등 네 개의 유형으로 제도가 되어 있음.

12) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/833124.html#csidx260bcec2a25bfae80ff6a1f4629f03f>

13) 지방재정과 지방세제 가이드, 한국지방세연구원, 2016, 9쪽.

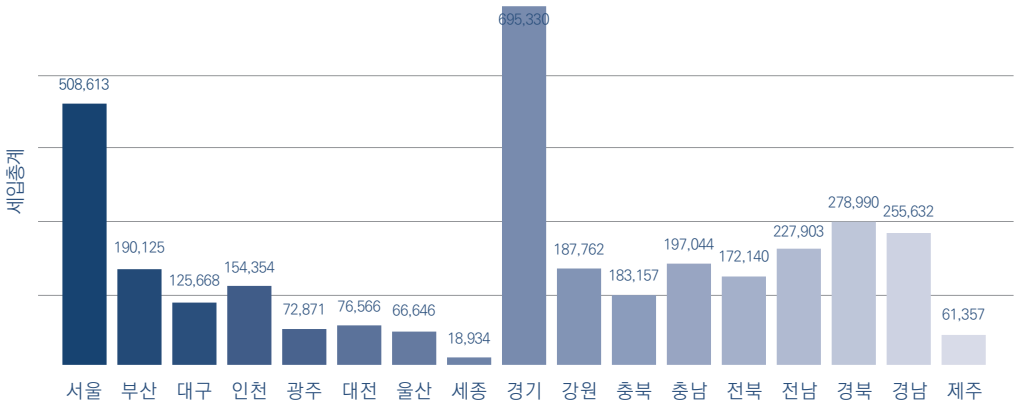
- 세원 불균형으로 인한 지방자치단체 간 재정격차가 존재하여, 지방세 확대만으로 재정 확충 시 격차 심화 우려됨. (지방세) 수도권 55%(41.3조원) : 비수도권 45%(34.2조원), (재정자립도 30% 미만 단체) 수도권 29%(19개/66개) : 비수도권 81%(130개/160개)

2) 지방재정조정제도의 체계 및 기능상 한계

- 아래 <그림-8>와 <그림-9>에서 보는 바와 같이 시도별 세입·세출의 편차가 크다는 것을 알 수 있음.

<그림-8> 2016년도 시도별 세입결산

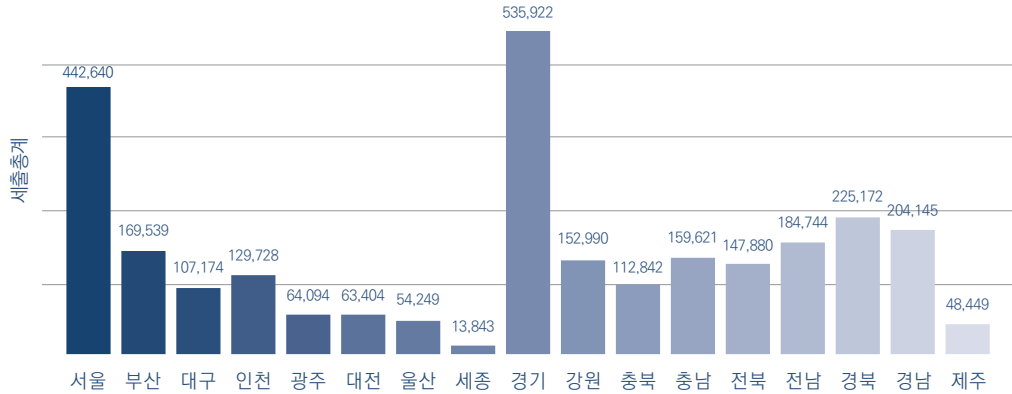
(단위: 억원)



* 출처: 지방재정 365

〈그림-9〉 2016년도 시도별 세출결산

(단위: 억원)



* 출처: 지방재정 365

- 종래 ‘국가주도’의 ‘수직재정조정’은 연성예산제약 및 재정운영의 도덕적 해이, 지방자치권의 침해 등의 문제를 야기할 수 있으므로, 재정력이 큰 지역과 약한 지역 간의 연대로 재정조정을 하는 ‘지방자치적 수평재정조정’이 필요하며 헌법적 규율도 필요하다고 함(이기우, “지방분권이 있어야 지역 발전이 있다: 지방자치와 지방분권”, 『대화헌법문화아카데미 2016 새헌법안』, 대화문화아카데미, 2016, 92~93쪽.).¹⁴⁾
- 정의당은 지역간 조세부담 능력의 차이로 인해 발생할 수 있는 재정격차를 보완하기 위해 “‘재정조정 제도’의 근거를 헌법에 명시해 지방의 재정격차 해소를 위한 중앙정부의 책임을 규정해야 한다”고 주장하고 있음.¹⁵⁾
- 재정자립도가 높지 않은 현실을 감안한다면 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간이면 몰라도 지방자치단체간의 재정지원은 어려울 것이라면서 수평적 재정조정제도의 실효성이 낮을 것이라는 견해도 있음.¹⁶⁾

14) 헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017, 89쪽.

15) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/833124.html#csidx260bcec2a25bfae80ff6a1f4629f03f>

16) 김상태, “지방분권의 헌법적 보장”, 『법학연구』 제49집, 한국법학회, 2013, 291쪽, 각주45.

- 교부세의 경우 교부의 기준을 지방자치단체의 인구 및 경제력 등을 바탕으로 하고 있어 본래의 도입 취지와 달리 지방재정의 격차 해소에 기여하지 못함. 또한 현실적으로 세외수입이 지방재정의 상당 부분을 차지하고 있음에도 불구하고, 원칙적으로 당해 자치단체의 보통세수입을 기준재정수입액의 산정기준으로 하여 적정한 재정확보의 정도를 제대로 평가하지 못한다는 의견 있음.¹⁷⁾
- 국고보조금은 특정재원인 점에서 재정간 격차 해소라는 본래적 기능의 실현에는 한계가 있으며, 특히 지방의 대응자금의 요구를 통해 오히려 지방재정의 부담을 증가시키는 원인이 됨. 또한 보조금의 재원이 예산의 범위 내로 제한되어 있어 지방의 재정상황에 대한 탄력적 대응이 곤란하다는 의견 있음.¹⁸⁾
 - 지방자치단체의 재정 독립성을 현실적으로 보장하기 위하여는 보충성 원칙 및 연대성 원칙에 기초하여 지방자치단체의 재원 확보를 위한 국가의무조항을 두어야 함 (최병선·김선휘, 분권헌법: 선진화로 가는 길, EAI, 2007, 261쪽.).
 - 헌법 상 재정조정제도가 없어도 법률로써 재정조정제도를 실시할 수 있고, 현재도 실시 중이므로 별도의 명시 필요하지 않음.

3) 보충성 원칙

- 보충성의 원칙이란 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하여야 한다는 것을 의미함.
- 보충성 원칙이 제대로 지켜지기 위해서는 지방자치단체가 자치사무를 수행할 수 있는 지방재정조정 제도가 뒷받침되어야 함. 보충성 원칙을 통해서 지방자치단체의 부족한 자원과 역량을 상급단체나 중앙정부가 지원해줄 수 있음.
- 독일의 경우 보충성의 원칙에 따라 재정이 열악한 지방자치단체를 지원하고 있음.

17) 헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017, 89쪽.

18) 헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017, 89쪽.

- 지금까지는 중앙정부가 법령으로 지방자치단체 사무를 선정해 왔음을 고려할 때 중앙-지방간 합리적 역할 분담을 위해 보충성의 원칙을 헌법에 명시적으로 반영할 필요가 있음.

4) 재정조정방안의 일환으로서 공동세 도입방안

〈표-8〉 지방 재정분권 추진 방안별 시나리오

| ▲ 공동세 도입(기획재정부안) | | |
|------------------|--|--------------------------------|
| 조정대상 | 추진내용 | 지방이전세수 |
| 지방소비세 비율 인상 | 부가가치세의 11→20%로 확대 | 6조4000억원 |
| 명목상 국세이전 | 교육세 전액 지방세 전환 | 4조9000억원 |
| 공동세 확대 | 소득·법인세 지방교부비중 38→44%로 확대 | 7조7000억원 |
| ▲ 공동세 미도입 | | |
| 조정대상 | 추진내용 | 지방이전세수 |
| 1. 행정안전부안 | | |
| 지방소비세 비율 인상 | 부가가치세의 11→20%로 확대 | 6조4000억원 |
| 지방소득세 세율 인상 | 소득·법인세의 10%에서 20%로 인상 | 13조1000억원 |
| 국세 세율 인하 | 인상분만큼 소득·법인세 세율 인하 | 없음 |
| 2. 기획재정부안 | | |
| 지방소비세 비율 인상 | 부가가치세의 11→17%로 확대 | 4조원 |
| 지방소득세 세율 인상 | 소득·법인세율의 10%에서 20%로 인상 | 13조1000억원 |
| 명목상 국세 이전 | 교육세 전액 지방세 전환 | 4조9000억원 |
| 3. 기타안 | | |
| 지방소비세 비율 단계적 인상 | 1단계: 부가가치세의 11→20%로 확대 2단계: 부가가치세의 20→30%로 확대 | 1단계: 6조4000억원 2단계: 7조7000억원 |
| 명목상 국세 이전 | 교육세 전액 지방세 전환 | 4조9000억원 |

자료: 기획재정부, 행정안전부 등

출처: <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923886364&code=11122000&cp=nv>, 2018. 02. 28. 최종검색

V. 개헌방향 및 전망

1. 과거 국회의장 자문위원회의 개헌방향¹⁹⁾

- 2009년 자문위원회에서는 지방자치단체간의 불균형을 해소하여 지방자치권을 실질적으로 보장하기 위하여 법률에 이에 관한 조정조항을 두도록 하는 등의 헌법적 근거를 두는 것이 필요하다는 입장이었음.
- 2014년 자문위원회에서는 현행 체계를 유지하되, 국가의 지방자치권 보장 의무, 지방재정 건전성 감독의무 및 관련조치 권한, 지방재정 격차 해소 의무 등을 명문으로 규정하자는 입장이었으며, 지방자치 장 서두에 지방자치를 강화하는 방향이 헌법정신임을 분명히 선언할 수 있는 규정을 신설하는 안이었음.

2. 2018년 발의된 대통령 개정안

- 헌법 제1조에 지방분권명시, 지방정부의 조례제정권 확대, 자치재정권 보장(조례)
- 지방분권과 관련해서 청와대는 자문위가 제시한 복수의 개정안 중 온건한 개정안을 채택하였음. 예를 들면 지방정부에 법률을 제정할 권한까지 주자는 안, 법률 유보사항(주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용)까지 지방법률이나 조례로 정할 수 있게 하자는 안도 있었지만, 청와대에서 양쪽을 절충한 중도적인 지방분권 개헌안을 선택하였음.²⁰⁾

19) 헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017. 83쪽.

20) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201803241640011&code=910100#csidx159e5aa9b15b30fafdefc575cac4ce8, 경향신문, 2018. 3. 25. 최종확인.

● 자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설(안 제124조)

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분되어야 한다.

④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

- 정책시행과 재원조달의 불일치로 인하여 중앙정부와 지방정부가 서로에게 재정 부담을 떠넘기는 문제를 해결하기 위하여 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담하도록 함.
- 실질적 지방자치에 필수적인 재정확보를 위하여 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록 과세자주권을 보장하고, 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분하도록 함.
- 한편, 이러한 자치재정권 보장이 지방정부의 재정을 악화시키거나 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정에 대한 헌법적 근거를 마련함.

3. 지방재정분야 개헌 전망

1) 지방재정자주권 보장과 관련하여-지방세 조례주의 도입의 필요성

- 대한민국의시도지사협의회는 지방자치단체의 재정자주성 강화를 통해 이 문제를 해결하고, 지역경제 발전과 주민의 삶의 질 향상을 추구하도록 지원하고 있으며, 열악한 지방재정의 문제를 해결해 지방분권 및 지역균형 발전을 위한 방안을 지방세 확충, 지방교부세 확충 및 국고보조사업 정비 등을 종합적으로 고려해 제시함.²¹⁾

21) http://www.daejeonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1299945, 2018. 02. 24. 최종검색.

- 이 협의회는 지방세제의 개혁 부문은 그간 국세와 지방세의 비중을 8대2에서 6대4로 조정할 것을 제안했으며, 이를 위해 지방소비세 법정률을 현재 부가가치세의 11%에서 21%로 확대, 지방소득세율의 단기 2배 및 중기 3배 인상 등의 방안을 제시함.
- 또한 지역의 균형발전을 위해, 국세의 지방세 전환에 따라 감소하는 지방교부세 규모를 보전하기 위해 현재 내국세의 19.24%인 법정률을 22% 수준으로 인상해 지역 간 재정격차를 해소해 균형발전의 기반으로 활용하는 방안을 제시하고 있음. 지방의 자주재원이 부족한 상황에서 중앙정부의 국고보조사업에 대한 대응비 증가에 따라 발생하는 지방재정의 악화 문제를 해소하기 위한 국고보조금제도의 개혁도 필요하다는 입장임.
- 우리나라 지방자치제도는 이미 20년을 훌쩍 넘긴 오랜 역사를 가지고 있지만, 실질적인 자치제도는 보장되고 있지 않았으며, 이번 개헌을 통하여 지방자치단체가 자치의 핵심인 자주재정권을 보장받을 수 있어야 할 것임. 나아가서 자주재정권 확보를 위한 필수불가결한 것이 바로 지방자치단체가 스스로 필요에 의해서 재원을 확보할 수 있는 지방세 조례주의의 도입은 필수적이라고 할 수 있음.
- 나아가서 지방세 조례주의의 도입은 지금까지 우리 법제가 갖고 있던 과세자주권의 한계를 극복하는 계기를 마련하는 것이기도 함.²²⁾
- 연방제 수준의 분권을 위한 방안으로서 2원적 법률체계와 1원적 조례
 - 국가법률(국회가 제정) / 자치법률(광역지방의회가 제정) 다만, 자치법률은 국가법률에 위반되지 않아야 함
 - 기초자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례제정권을 가짐
 - 조세법률주의를 타파하여 기초자치단체가 필요에 따라 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 신세원 발굴권을 가짐

22) 이영환/황진영/신영임, 지방소득세·지방소비세 도입과 향후 과제, 국회예산정책처, 2009, 52-57쪽.

2) 지방재정조정제도와 관련하여

- 지방재정조정제도와 관련하여 국가와 지방정부, 지방정부상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행하도록 하고 있으나, 독일 기본법 제106조와 같이 구체적인 재정조정방안이 명시될 수 있으면 더 나을 것으로 보임. 이를 법률유보사항으로 정함으로써 당리당락에 좌우되는 정당들에 의해서 오히려 지방자치단체의 재정자주권이 침해될 여지도 있기 때문임.
- 이와 같은 지방재정조정제도의 보장을 위해서는 아래에서 제안하는 ‘지역대표형 참의원’ 내지 가칭 ‘전국지방자치단체협의체’를 설립하여 지방자치단체에게 귀속되는 재원에 관한 사항과 법률 등에 대한 필수적 동의절차를 거치도록 하여 향후 자원분배에 대한 논란을 불식시키고 적시에 재정이 분배되도록 하여야 할 것임.

3) ‘지역대표형 참의원’ 내지 가칭 ‘전국지방자치단체협의체’ 설립과 관련하여

- 자치분권 사전협의제의 성격을 갖는 기구 설치
 - 법령 제·개정 시 국가-지방 간 사무배분의 적정성, 자치행정·조직·재정권 등 자치권 침해 여부 등에 대한 사전협의제를 도입하는 것이 바람직하다고 보임.
 - 중앙의 무분별한 사무배분, 일방적 행정과 재정 부담 전가 등 방지하기 위해서도 필요한 기구임.
- 독일의 경우에 주와 연방 사이에 연방참사원(연방상원의원)을 둬으로써 주에게 영향을 미치는 법률이나 재정관련 사항에 대해서는 반드시 연방참사원(연방상원의원)의 동의를 받도록 하고 있음.
- 하원이 법률안 선의권이 부여되어 있는 상황에서 하원을 견제할 수단으로서 상원의 거부권은 중요하므로, 거부권을 통해 상원은 지역 및 지방정부의 이해를 실질적으로 중앙정치·행정에 관철시킬 수 있음.
- 오늘날 성남시 등과 대통령 간의 권한분쟁은 분명히 지방자치단체의 재정과 관련된 사안을 대통령의 자의적인 결정으로 인해 발생한 사건으로서, 생각건대 사전협의체가 설립된다면 지금 헌법재판소에 계류중인 이와 같은 권한분쟁은 미연에 방지될 수 있을 것으로 보임.

참고문헌

김미림, “관광세 도입 방안과 세수효과분석”, 한국지방세연구원, 2017.

김상태, “지방분권의 헌법적 보장”, 「법학연구」 제49집, 한국법학회, 2013, 277-296쪽.

김성호, “헌법상 국가·지방자치단체간 재정권 비교 시론”, 「지방자치법연구」 제11권 제2호, 한국 지방자치학회, 2011, 179-206쪽.

도회근, “지방자치제도에 관한 헌법개정방향”, 「공법연구」 제44집 제3호, 한국공법학회, 2016, 159-188쪽.

배준식, 재정분권화를 선도하는 세제개편 방안, 서울연구원정책리포트 189, 2015.

이영환/황진영/신영임, 지방소득세·지방소비세 도입과 향후 과제, 국회예산정책처, 2009, 52-57쪽.

伊川正樹, 최천규(번역), 일본의 지방세법과 지방세조례와의 관계, 조세와 법 1(2), 2008, 27-52쪽.

조성규, “지방재정과 자치조직권”, 「지방자치법연구」 제14권 제4호, 한국지방자치법학회, 2014, 65-96쪽.

지방재정과 지방세제 가이드, 한국지방세연구원, 2016.

최병선·김선혁, 분권헌법: 선진화로 가는 길, EAI, 2007.

한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016.

헌법개정 조문별 참고자료(VI)-지방자치 및 그 밖의 사항, 국회사무처, 2017.

행정안전부 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」.

행정자치부 「지방재정연감」.

2017년 행정자치통계연보, 2017.

홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2015.

「자치분권 로드맵(안)」 현장 토론회 자료집, 2017.

독일연방재무부, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2017.

개헌논의에서 지방재정분권을 위한 쟁점과 전망

발 행 일 2018년 6월 29일

발 행 인 이익현

발 행 처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

II. 지방분권 강화를 위한 법적 쟁점과 전망



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)
Tel. 044-861-0300 www.klri.re.kr