

지자체간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구



연구진

전 성 만 (한국지방행정연구원 부 연구 위원)

조 기 현 (한국지방행정연구원 선임연구위원)



연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 연구의 목적은 ‘중양-지방 및 지방자치단체 간의 상호협력강화’를 위한 재정협력제도방안 모색
 - 2017년 7월 문재인 정부는 5대 국정목표의 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 선정, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권의 전략에 1) 자치분권 추진과 주민참여 실질화, 2) 지방재정 자립을 위한 재정분권 과제로 제시
 - 본 과제와 연계된 과제는 ‘중양-지방 및 자치단체 간의 협력강화’로 권역별 공동발전 기반 마련 및 활성화를 통해 주민생활 관련 기능의 효율화 및 행정서비스의 지속가능성 제고
- 사회·경제 환경 변화 (인구감소, 지역산업 쇠퇴 등)에 따른 주민생활 관련 행정서비스의 지속가능성 확보를 위한 현행 지자체간 협력체계 내의 재정지원제도의 개선 필요
 - 수도권 지역개발지구 개발에 기초한 대단위 아파트 중심의 실생활범위가 크게 늘어나고 있어 행정구역과 실생활의 행정서비스의 불일치가 나타나고 있음
 - 위례신도시 등 생활권-행정구역 불일치로 인한 주민불편해소사상을 해소 위해 지자체 간 협력체계의 재정협력제도방안 도입 시급
 - 현행 운영되고 있는 지자체 간 협력체계 (협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 자치단체 조합)는 아직까지 특정지구 및 지역에 한정된 협력체계로 지역개발지구의 행정체계와 실생활지역의 불일치 지역에 적용에 한계

2. 연구내용

1) 연구범위

- 첫째, 지자체 간 상호협력을 촉진할 수 있는 재정협력제도 방안을 모색하기 위해 1) 지자체 간 협력체계 및 재정협력수단의 이론 및 선행연구 검토, 2) 지자체 간 협력체계의 재정적 운영현황 분석 수행
 - 지자체 간 협력체계와 재정협력 관련 법·제도 현황 및 분석
- 둘째, 제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 지자체 간 재정협력 사례 분석을 통해서 지속가능한 지자체 간 협력체계 재정기반 구축의 정책시사점을 제시하고자 함
 - 국외사례 (미국, 독일, 프랑스, 영국)의 사례분석
 - 국내사례 (위례 신도시 등)의 사례분석
- 제도 및 사례분석을 통해서 지자체 간 협력을 촉진할 수 있는 단기·중장기 관점에서 재정협력제도의 개선 및 대안 제시

2) 주요 연구내용

- 첫째, 우리나라 지자체 간 협력제도는 사무위탁, 행정협의회, 조합 등이 있으나 이를 지원하는 지자체 간 공동재원의 재정협력제도는 미비
 - 균형발전특별회계, 교부세지원 등의 중앙지원제도가 있으나 활용 낮음
 - 지자체 간 재정협력은 각 각의 분담금 형태로 진행되고, 공동의 재원마련은 지자체의 세원의 과세자주권이 없기 때문에 「지방자치법」과 관련 지방재정법률 등의 제도 개선이 필요
- 둘째, 국외사례를 볼 때, 지방자치단체 간 협력제도는 협력기관(조합, 위원회 등)의 권한과 이에 수반되는 재정권한이 동시에 부여됨
 - 국가별 다양한 형태의 협력제도가 존재하지만 공통적인 특성은 1) 조합 및 지자체의 과세자주권에 따른 의결권이 보장되어 있음

- 셋째, 국내사례로 분석된 위례신도시의 경우, 현행 법·제도 상으로 상호협력을 촉진할 수 있는 재정협력수단은 공동분담금 재원 마련
 - 현행 법체계에서 서울시-기초구의 공동재산세 제도는 실효성이 낮으며, 대안적으로 “위례신도시 상생협력 행정협의회”에서 성남시, 하남시, 송파구의 재산세의 재원을 통한 공동분담금 설치
 - 「지방자치법」개정을 전제로 특별지방자치단체의 시범지역으로 지정하여 재정협력방안을 모색하는 방안이 있을 수 있음

3. 정책제언

1) 단기방안: 지자체 간 단일사업 및 주요사무를 대상으로 한 협력제고 방안

중앙부처 재정지원과 지자체 자체재원에 기반한 재정협력 활성화

- 현행 법·제도 내에서 중앙부처의 재정지원 (국고보조금, 특별교부세)이 지자체 간 협력사업에 재정지원을 할 수 있는 규정이 있음에도 불구하고, 협력사업의 지원책은 아직 활성화되지 못하고 있음
- 「지방교부세법」과 「국가균형발전특별법」에서는 지방자치단체조합 및 지역 간 연계협력 사업에 관한 지원규정을 활용

「지방자치법」 개정에 따른 지방 간 협력체계 지원조항 신설

- 현행 지방자치법에서는 조합의 운영 및 사무처리에 피용한 경비의 부담 및 지출에 대해서 규약에 일임 이외에 지자체 간 협력의 재정지원에 관한 구체적인 지원방안이 마련되어 있지 않음

지방자치법 제147조 (지방자치단 상호 간의 협력) 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 **행·재정적 근거를 마련하여 협력하여야 한다.**

지역발전상생기금을 활용한 지방 간 협력체계 재정지원 활성화

(시범사업) “재산세” 등 현행 지방세 세목 내에서 재정협력사업 구체화

- 지자체 재산세 비중, 세대당 재산세 비중, 인구구성비중 등을 활용
- 위례신도시의 협력촉진을 위한 재정협력 수단으로 활용 고려

2) 중·장기방안: 계획에 기초한 지자체 간 협력제도 방안

「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법 (가칭)」 제정

- 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법 (가칭)」은 광역행정에 대응하기 위한 광역연합체를 기초로 지역종합계획에 필요한 1) 지역공동체 활성화를 위한 주민자치 실현, 2) 종합행정서비스 (주택, 교통, 도시시설물), 3) 자연·문화적 자원, 4) 고용창출 및 지역경제, 5) 정부 간 협력, 6) 토지이용 등에 관한 내용을 포함하는 특별법
- 미국 위스콘신 주는 2001년 주정부법으로 「도시 및 지역 종합계획 및 스마트 성장 법 (Comprehensive Planning & Smart Growth Law)」을 제정하여 계획에 기초한 지자체 간 상호협력체계를 촉진

특별지방자치단체 설립에 따른 지자체 간 협력체계 개선

- 「지방자치법」에 규정된 특별지방자치단체조합 설립을 통한 사회·경제적 환경변화에 따른 광역행정수요에 대응함으로써 지자체 간 경쟁 유도

목적세 신설 또는 현행 목적세를 확대 개편한 재정협력 방안 모색

- (방안 1) 재정협력 목적으로 하는 목적세를 신설하여, 특별회계로 운영하는 “재정협력 목적세”를 법제화
- (방안 2) 현행 “지역자원시설세”를 확대 개편하여 “지방환경세”로 개편하여 재원으로 활용하는 방안

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 필요성	3
제2절 연구 목적	4
제3절 연구 범위 및 방법	5
제4절 연구 체계도	6
제2장 지자체 간 협력체계 및 재정협력의 이론적 논의	7
제1절 지자체 간 협력체계 이론적 접근	9
1. 협력체계 관련 개념들	9
2. 광역행정체제 내에서 지자체 간 협력체계	15
제2절 지자체 간 재정협력 이론적 접근	19
1. 중앙·지방간 재정관계이론	19
2. 정부 간 조세 배분 유형	21
3. 정부 간 재정관계	22
4. 정부 간 재정실태	25
5. 재정협력을 위한 효율적인 자원배분 조건	30
제3절 우리나라 지자체간 협력체계 운영 실태	32
1. 법적 근거	32
2. 지자체간 협력체계 유형 및 현황	34

차례

3. 지자체 간 협력촉진을 위한 재정협력 사례 37
 4. 지자체 간 재정협력제도 시사점 46

제3장 주요국 사례: 지자체 간 협력체계 및 재정협력 53

제1절 프랑스 55
 1. 지방행정체제 55
 2. 지방재정체제 59
 3. 자치단체 간 협력체계 61
 4. 재정협력 사례 64
 제2절 영국 69
 1. 지방행정체제 69
 2. 지방재정체제 73
 3. 자치단체 간 협력 75
 4. 재정협력 사례 80
 제3절 독일 83
 1. 지방행정체제 83
 2. 지방재정체제 86
 3. 자치단체 간 협력체계 89
 4. 재정협력 사례 90

제4절 미국	93
1. 지방행정체제	93
2. 지방재정체제	95
3. 자치단체 간 협력체제	96
4. 재정협력 사례	97
제5절 정리 및 시사점	100

제4장 지자체 간 협력촉진을 위한 재정협력제도 사례: 위례신도시 103

제1절 신도시개발에 따른 지자체 협력체제 실태	105
제2절 위례신도시 사례	107
1. 위례신도시 사업개요	107
2. 위례신도시 사례의 특징	111
제3절 위례신도시의 협력체제에 기반한 재정협력제도 개선 방안	114

제5장 정책제언 121

제1절 현행 제도 내에서 지자체 간 협력체제 및 재정협력 문제	123
제2절 지자체 간 협력을 촉진하기 위한 법·제도적 개선방안	126
1. 단기방안: 지자체 간 단일사업 및 주요사무를 대상으로 한 협력 제고방안	126

K R I L A

차례

2. 중·장기 방안: 계획에 기초한 지자체 간 협력 제고방안 129

참고문헌 133

참조: 공동세 개념 및 논의 136

참조: 독일의 공동세 제도 152

참조: 호주의 GST 제도 161

표 차례

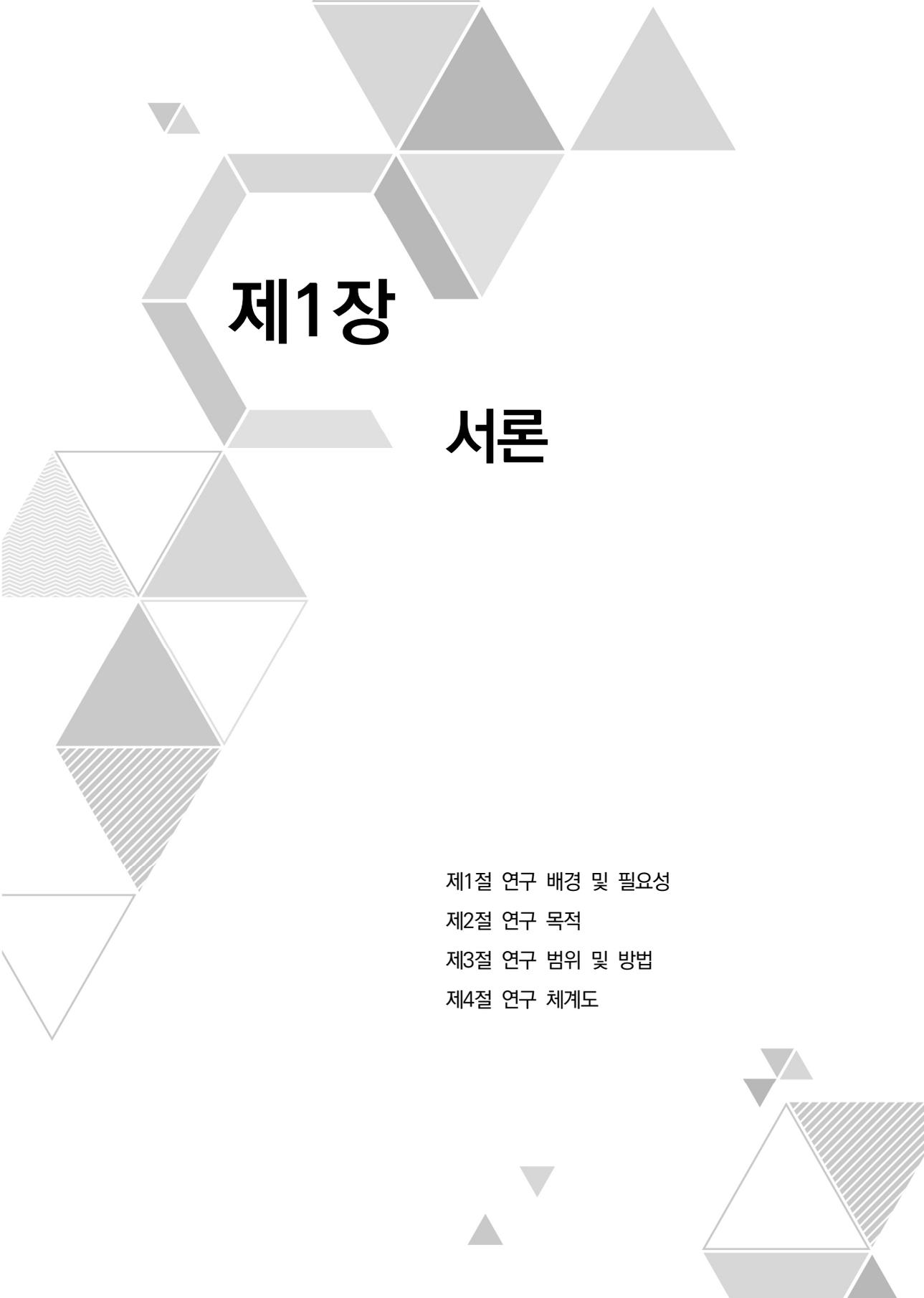
〈표 1-1〉 연구 범위와 방법	5
〈표 2-1〉 지방-지방 간 관계 이론과 주요내용	12
〈표 2-2〉 협력과정과 조정과정의 비교	13
〈표 2-3〉 개념들의 차이와 유사점	15
〈표 2-4〉 광역행정 수행방식 비교	17
〈표 2-5〉 중앙-지방 간 조세 배분 유형	21
〈표 2-6〉 정부 간 재정 관계틀	23
〈표 2-7〉 정부 간 재정 관계	24
〈표 2-8〉 지자체 간 협력체계 법적 근거	32
〈표 2-9〉 지자체 간 주요 협력체계 특성	33
〈표 2-10〉 지자체 간 협력체계 특징 및 현황	34
〈표 2-11〉 주요 지자체 협력체계 비교	35
〈표 2-12〉 지역행복생활권 연계협력사업 재정분담 현황 (2016.8 기준)	37
〈표 2-13〉 지역상생발전기금 설치·운영 관련 근거 규정	40
〈표 2-15〉 재정지원계정의 사·도별 배분 현황 (단위: 억원)	42
〈표 2-16〉 지리산권관광개발조합 공동연계 추진사업('08 -'17)	43
〈표 2-17〉 서울시 재산세 공동과세제도 특징	45
〈표 2-18〉 지자체 간 재정협력 관련 규정법령	48
〈표 2-19〉 지자체 간 협력촉진을 위한 재정적 수단	49
〈표 3-1〉 프랑스 지방정부의 자치권 근거	55

표 차례

〈표 3-2〉 프랑스 지방정부 간 사무배분	58
〈표 3-3〉 프랑스 헌법상 지방정부 재정권	59
〈표 3-4〉 프랑스 헌법 수평적·수직적 재정조정제도 조항	60
〈표 3-5〉 지방정부 간 협력조합 유형	62
〈표 3-6〉 그랑파리(métropole du Grand Paris)의 2017년 재정수입 구조	64
〈표 3-7〉 2015년 운영예산 수입/지출(지출 94억/ 유로 투자예산 지출 38억 유로)	66
〈표 3-8〉 잉글랜드와 웨일즈의 5가지 지방정부 유형	70
〈표 3-9〉 글랜드, 웨일즈 지역 대도시-카운티-런던대도시의 주요 사무배분	71
〈표 3-10〉 다자지역협정(MAA) 사례	80
〈표 3-11〉 연방헌법과 주헌법에 근거한 자치조직권 규정	83
〈표 3-12〉 독일 정부간 조세체계	87
〈표 3-13〉 연방헌법에 의한 주헌법의 기관구성 다양화 관련 법규정	93
〈표 3-14〉 미국의 지방정부 유형 및 통계(2017년 기준)	94
〈표 3-15〉 미국의 지자체 간 공동세를 기반으로 한 협력계약	98
〈표 3-16〉 지자체 협력체계와 재정수단 정리	102
〈표 4-1〉 유사사례의 협력실태	106
〈표 4-2〉 위례신도시 협력과제 및 추진현황	109
〈표 4-3〉 현 제도 내에서 협력체계 및 재정협력방안	115
〈표 4-4〉 재산세 공동분담금을 통한 재정마련 안	116
〈표 4-5〉 특별지방자치단체 설립에 따른 협력체계 및 재정협력방안	118

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 목적	4
〈그림 1-2〉 연구 체계도	6
〈그림 2-1〉 광역행정체제	10
〈그림 2-2〉 중앙-지방 간 관계 이론	11
〈그림 2-3〉 법인의 특성에 따른 지자체 협력방식	18
〈그림 2-4〉 국가재정과 지방재정의 관계 (규모)	25
〈그림 2-5〉 국가재정과 지방재정의 관계 (조세)	26
〈그림 2-6〉 중앙-특별시-자치구 재정흐름도	27
〈그림 2-7〉 중앙-광역시-자치구 재정흐름도	28
〈그림 2-8〉 중앙-도-시·군 재정흐름도	29
〈그림 2-9〉 지자체 간 재정협력 유형과 재원	47
〈그림 3-1〉 프랑스 행정계층구조	57
〈그림 3-2〉 독일의 조세체계 구조	88
〈그림 3-3〉 외국의 지자체 협력유형과 재원	101
〈그림 4-1〉 위례신도시 협력과제 추진현황	110
〈그림 4-2〉 위례신도시와 경계신도시의 차별성	111
〈그림 4-3〉 위례신도시 행정구역 변화에 따른 관리 모델	112



제1장

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구 목적

제3절 연구 범위 및 방법

제4절 연구 체계도

제1장 서론

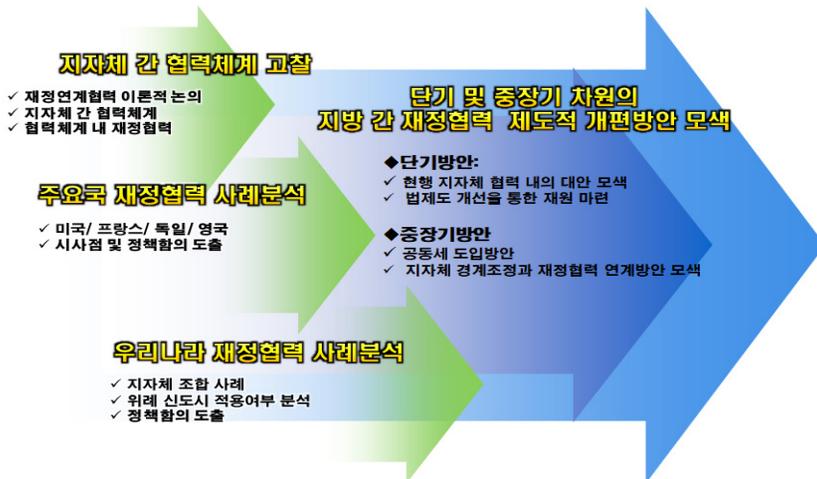
제1절 연구 배경 및 필요성

- 2017년 7월 문재인 정부는 5대 국정목표의 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 선정, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권의 전략에 1) 자치분권 추진과 주민참여 실질화, 2) 지방재정 자립을 위한 재정분권 과제로 제시
 - 본 과제와 연계된 과제는 ‘중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화’로 권역별 공동발전 기반 마련 및 활성화를 통해 주민생활 관련 기능의 효율화 및 행정서비스의 지속가능성 확보를 목표로 하고 있음
- 위례신도시 등 생활권-행정구역 불일치로 인한 주민불편해소사상을 해소 위해 지자체 간 협력체계의 재정협력제도방안 도입 시급
 - 수도권 지역개발지구 개발에 기초한 대단위 아파트 중심의 실생활범위가 크게 늘어나고 있어 행정구역과 실생활의 행정서비스의 불일치가 나타나고 있음
 - 현행 운영되고 있는 지자체 간 협력체계 (협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 자치단체 조합)는 아직까지 특정지구 및 지역에 한정된 협력체계로 지역개발지구의 행정체계와 실생활지역의 불일치 지역에 적용에 한계
- 사회·경제 환경 변화 (인구감소, 지역산업 쇠퇴 등)에 따른 주민생활 관련 행정서비스의 지속가능성 확보를 위한 현행 지자체간 협력체계 내의 재정 지원제도의 개선이 필요
 - 급격하게 인구가 증가하는 지역과 인구가 감소하는 지역이 나타난다면 현행 지자체 간 재정협력체계는 공동의 재원을 통한 실질적 지자체 간 협력체계가 모색될 필요성이 높음
 - 특히, 국세-지방세 비율 조정 및 사무이양 등의 자치분권의 실효성을 높이기 위한 현행 국정방향은 현행 제도 개선의 좋은 기회가 될 수 있음
- 본 과제에서는 지자체 간 상호협력을 촉진하는 재정협력의 제도적 방안을 모색하고자 함

제2절 연구 목적

- 본 연구는 위례신도시 등 다음과 같은 두 가지 목적을 두고 수행할 예정임
- 첫째, 지자체 간 상호협력을 촉진할 수 있는 재정협력제도 방안을 모색하기 위해 1) 지자체 간 협력체계 및 재정협력수단의 이론 및 선행연구 검토, 2) 지자체 간 협력체계의 재정적 운영현황 분석 수행
 - 지자체 간 협력체계와 재정협력 관련 현행 법·제도를 연계하여 현황 분석
- 둘째, 제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 지자체 간 재정협력 사례 분석을 통해서 지속가능한 지자체 간 협력체계 재정기반 구축의 정책시사점을 제시하고자 함
 - 국외사례 (미국, 독일, 프랑스, 영국)의 사례분석
 - 국내사례 (위례 신도시 등)의 사례분석
- 제도 및 사례분석을 통해서 지자체 간 협력을 촉진할 수 있는 단기·중장기 관점에서 재정협력제도의 개선 및 대안 제시를 목적으로 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



제3절 연구 범위 및 방법

□ 연구범위

- (대상) 지자체 (지방정부)
 - 주요국: 미국, 프랑스, 독일, 영국 등 지자체
 - 우리나라: 지자체 협력체계 유형 대상
- (내용) 현행 법제 및 제도에 기반한 사례분석
 - 지자체 간 협력체계, 지자체 간 재정협력 수단

□ 연구방법

- 문헌연구 및 관련 자료 분석
 - 이론적 배경 관련 자료 검토
 - 주요국 사례 관련 자료 검토 (온라인 검색, 연구보고서 및 논문 등)
 - 우리나라 사례 관련 자료 검토 (현장방문)
- 사례분석
 - 현지방문과 전문가의 FGI 등을 통한 사례조사의 신뢰성 확보
- 제도개편방안
 - 전문가 인터뷰 및 지방의견 검토를 통한 정책 실효성 확보

〈표 1-1〉 연구 범위와 방법

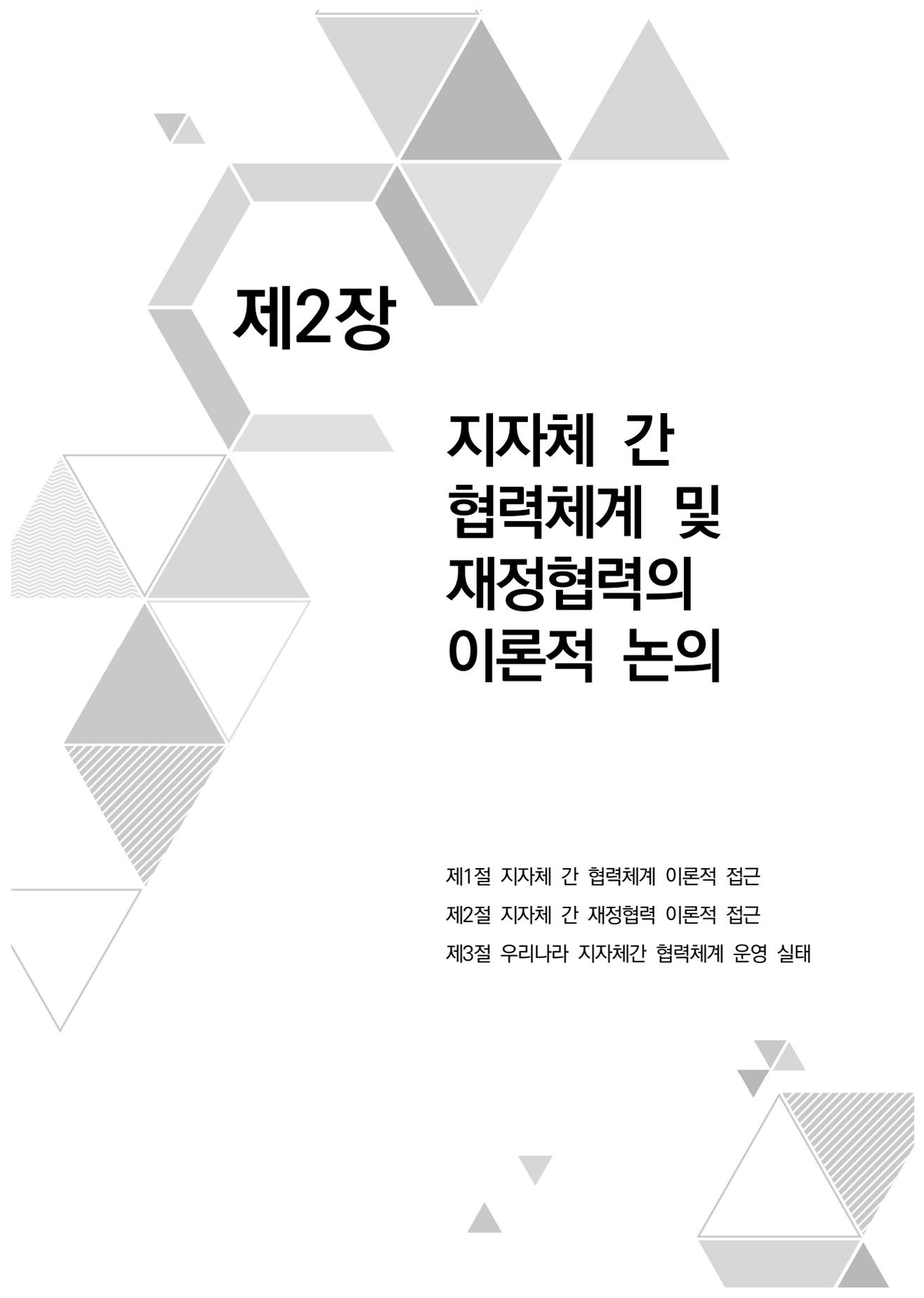
구분	연구범위	연구방법
대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 (지방정부) - 주요국: 미국, 프랑스, 독일, 영국 - 우리나라 기초 지자체 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문헌연구 및 관련 자료 분석 ■ 전문가 인터뷰 및 회의
내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 간 협력체계 및 재정수단 - 현행 법제 및 제도 분석 - 사례분석 	

제4절 연구 체계도

- 지자체간 상호협력을 촉진할 수 있는 재정협력 제도마련을 위한 연구체계는 다음과 같은 연구과정으로 수행함
- 연구내용과 연구방법을 효율적으로 추진할 수 있는 연구체계를 구성
 - 문헌연구에 기초한 이론적 배경, 현황분석 및 국외 사례분석
 - 인터뷰 및 현장방문을 통한 의견수렴으로 위례지구의 정책 시사점 도출

〈그림 1-2〉 연구 체계도





제2장

지자체 간 협력체계 및 재정협력의 이론적 논의

제1절 지자체 간 협력체계 이론적 접근

제2절 지자체 간 재정협력 이론적 접근

제3절 우리나라 지자체간 협력체계 운영 실태

제2장 지자체 간 협력체계 및 재정협력의 이론적 논의

제1절 지자체 간 협력체계 이론적 접근

1. 협력체계 관련 개념들

□ 광역행정체제

- 지역을 기반으로 한 도심지 중심의 대도시권역이 여러 지자체로 분할되어 발생하는 행정사무의 처리 등의 문제와 갈등을 해소하는 관리 및 방식
 - 광역행정체제를 구성하는 요소는 법인격의 지자체들 간의 광역계층구조, 광역행정조직, 자치단체간의 협력방식을 포함
 - 광역행정(metropolitan administration)은 지자체 행정구역을 넘어 포괄적인 공동권역에 일어나는 행정수요에 대응하기 위한 자치단체 상호 간 공동영역의 행정행위
 - 광역행정은 “기존의 모도시 행정구역과 그 영향권 내에 있는 주변지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성·민주성·경제성을 도모하는 대도시관리(metropolitan governance) 기법” (차미숙, 2002, 11).
 - 광역행정(정부)는 대도시권역을 구성하는 행정체로 기초자치단체를 포함한 상위 자치단체행정체제를 의미 (안영훈 외, 2002:13)

〈그림 2-1〉 광역행정체제



출처: 안영훈 외 (2002), p. 13.

□ 정부 간 관계 (Intergovernmental Relations: IRG)¹⁾

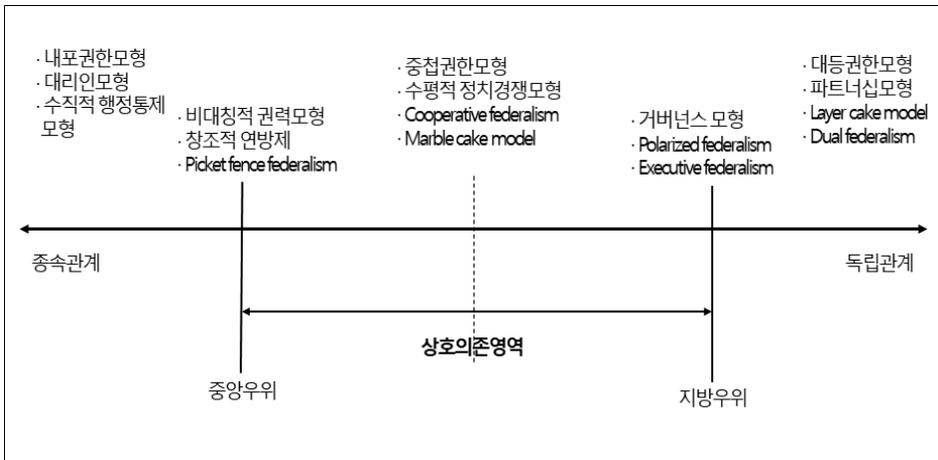
○ 중앙-지방 간 관계

- 중앙-지방 간 관계는 중앙정부와 지자체 간 적절한 권한 및 역할 분담이 정책성과의 주요한 요인이 된다는 가정 하에, 국정성과와 국가경쟁력 확보 차원에서 중앙-지방 간 관계 유형 연구의 출발이 됨
- 연방제 국가의 중앙-지방 간 관계는 Wright(1978)의 분리권한모형, 내포 권한모형, 중첩권한모형으로 구분. 중앙-지방의 상호의존의 특성에 따라 이원연방제(dual federalism) 또는 다층케이크 모형(layer cake model), 협력적 연방제 모형(cooperative federalism) 또는 마블케이크 모형(marble cake model), 목책 연방제(picket fence federalism), 양극화 연방제(polarized federalism) 또는 집행부 연방제(executive

1) 중앙-지방정부 간 관계는 연방주의, 정부 간 관계, 정부 간 관리와 구분되기도 한다(Wright, 1990: 171-173). 연방주의는 연방-주정부, 주정부 간 관계에 한정되지만 정부 간 관계는 연방-주-지방, 주-지방, 연방-지방, 지방정부 간 관계를 포함하고 정부 간 관리는 정부 간 관계에 더하여 공-사관계도 포함한다는 것이다. 따라서 정부 간 관계는 중앙-지방정부 간 관계뿐만 아니라 지방정부 상호간의 관계까지 포함하는 개념으로 볼 수 있고, 정부 간 관리는 정부 간 관계에 더하여 정부-시민사회 간 협치(governance)까지 포함하는 개념이라고 할 수 있다(하혜수·전성만, 2019, p.264).

- federalism) 모형 등으로 구분됨 (하혜수·전성만, 2019:267-269)
- 단방제 국가의 중앙-지방 간 관계는 Elcock (1994)의 중앙-지방 관계를 대리인모형, 동반자모형, 상호의존모형으로 구분과 Rhodes(1999)의 전략적 상호의존관계, 村松岐夫(1988)의 수직적 행정통제모형과 수평적 정치 경쟁모형으로 구분 등이 있음

〈그림 2-2〉 중앙-지방 간 관계 이론



출처: 하혜수·전성만 (2019), p.273.

○ 지자체-지자체 간 관계

- 자치단체 간 협력은 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동참여과정을 통해서 공동이익을 추구하는 행위로 공동 생산적 특성 (Tuite, 1972; White, 1974; 한표환 외, 2003)
- 지방-지방간 협력은 지리적으로 인접한 두 기관 간 공공시설 설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공 등의 분야에서 나타나는데, 이는 공공서비스를 제공하는 과정에서 1) 중복투자, 자원의 비효율적 운영, 지역 간 공공서비스 수혜의 차이, 지역 간 과다경쟁 등 이슈로 지자체 간 발생하는 갈등과 분쟁의 해결수단의 협력과 2) 투자사업 추진, 재정수요에의 적절

한 대응, 지역자원의 효율적 활용 등의 광역행정 또는 경제개발의 인접지역 간 사업을 공동으로 추진하는 협력으로 구분 (서정섭, 2011)

〈표 2-1〉 지방-지방 간 관계 이론과 주요내용

구분	개념 및 특징
정부간 관계이론	- 연방정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부간 상호작용 설명 - (분쟁) 수평적 관계에 입각한 사전적 해결수단으로 협력 강조
파트너십 모형	- 공통 목적을 달성하기 위한 지속적인 행위 및 조직형태를 의미 - (참여동기) 재정·인적 자원, 문제해결능력, 이익증대, 불확실성 감소 등
교환모형	- 당사자들이 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성 - (시사점) 행정협의회, 사무위탁 운영의 비활성화 요인 설명
협상모형	- 공동문제에 대해 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정이나 행태 - 이해관계가 같으면 협조적인 반면 경쟁적이면 적대적
공동생산 모형	- 공동생산자로 상호작용을 통해서 공공서비스를 생산하는 과정 - 공동사무 처리하기 위하여 설립된 지방자치단체조합 - 외국은 다양하게 설립되어 운영되고 있음
협력과정 모형	- 내부적으로 적시에 상호작용을 통하여 외부적으로 결과가 나타남 - 문제공유, 자원의 확인, 협력추진을 위한 제도적 과정

출처: 서정섭 (2011)

□ **협력적 거버넌스 (collaborative governance)**

- 협력거버넌스는 거버넌스의 한 유형으로 정부와 민간이 협력을 할 때, 양자 간 의사소통과 네트워크를 기반으로 다양한 방식의 협업으로 이해 (강병준, 2014::51)
 - 정부와 민간 부문의 호혜성의 원리를 토대로 하는 협력관리 및 의사소통 거버넌스 개념
- 정부 간 협력²⁾의 속성을 둘이상의 행위자들의 상호작용으로 볼 때 정부 간

2) 협업(協業)의 개념은 개인적 측면에서는 협력(collaboration)과 유사한 개념으로 문제해결을 위한 당사간의 합동 의사결정 과정 (Gray, 1989; 김태은, 2015)으로 설명될 수 있고, 이 개념

의 협력관계는 둘 이상의 행위자들이 공유된 문제를 해결하기 위한 상호작용의 과정으로 이해됨 (주재복, 2013:13)

- Rogers & Whetten (1982)는 정부 간 협력관계를 당사자들의 상호작용의 과정으로 이해하고, 과정의 행위와 행위로 도출되는 의사결정이 중요한 요소로 보고 있음. 특히, 행위자들의 상호작용에서 나타나는 과정을 협력과정 (coordination process)과 조정과정 (mutual adjustment process)을 비교하여 정부 간 수직적 또는 수평적 관계에 따른 제도적 기준을 구체화 함

〈표 2-2〉 협력과정과 조정과정의 비교

기준	협력과정	조정과정
규칙의 공식화	공식적 규칙이 없음	공식적 규칙이 존재
수직적·수평적인 연계	수직적이고 수평적인 연계가 없으며, 지배적인 동의에 의함	수직적이고 수평적인 연계가 영향을 미침
목표와 활동	개별 조직의 목표와 활동	공동의 목표와 활동
인적 자원 관련	상대적으로 적음	상대적으로 많음
자율성에 대한 침해	거의 없음	보다 많음

출처: 주재복 (2013), p. 13.

- Ostrom (2007)은 협력적 거버넌스를 제도와 제도를 이용하는 자 (개인, 집단)은 상호작용을 통해서 제도를 개선한다는 전제 하에, 제도설계는 개인 및 집단의 행태를 영향을 주는 공통적인 규범과 규칙 (norm and rules)의 개념

에는 각 행위자가 행위에 대한 목적지향성 및 결과에 대한 보상을 가정 (주재복, 2011)된다. 반면, 기관의 협력은 “기관 간 업무협조를 통하여 기능을 연계하거나 각종 시설·장비·정보 등을 공동으로 활용하는 절차와 과정, 행위 등의 행정작용 (행정업무의 효율적인 운영에 관한 규정 일부개정안, 2013.11)”이라는 실무적 절차 및 제도를 포함하고 있다. 학자들은 협력에 대한 연구가 집단행동의 선택 (Olson, 1965; Ostrom, 2007), 조직 간 관계 (Rainy, 2007; Williamson, 1981; 1991; Wright, 1990), 네트워크 (O’Toole, 1997; Adam & Kriesi, 2007) 등 다양한 관점에서 연구되어 왔다.

- Ostrom의 협력적 거버넌스는 자발적 협력과 규칙을 설계하는데 있어 각 구성원들의 상호협력을 구속하는 계약 및 자치적 공유관리 제도가 선행되어야 한다는 점을 강조

□ 정리 및 시사점

- 광역행정, 정부 간 관계, 협력적 거버넌스의 개념을 보면, 광역행정은 행정 체제 및 제도적 기반의 정적인 제도를 기술하는 반면, 정부 간 관계는 행정 체제를 구성하는 법인 및 기관들의 상호작용의 관계를 강조하고 있으며, 협력적 거버넌스는 정부 간 관계에서 수평적 관계를 증시하고 행위자들의 범위가 법인 및 기관 이외의 인간의 행태를 포함하는 총체적인 개념을 볼 수 있음
- 위의 개념들은 점차 복잡, 불확실하고, 다차원적으로 변화되는 행정 및 정책환경에 대응하는 개념에서 출발하여 행위자들 간의 관계를 매개로 한 협력을 기반으로 한다는 점임
- 반면, 지자체 간 협력체계에서는 조직론적 관점에서 조직의 구성과 관계에 중점을 두는 반면, 협력체계가 운영되기 위한 재정적 관계는 논의되지 않음. 이와 같은 특징은 조직론적 관점에서는 조직체계의 틀 속에서 재정은 조직을 운영하기 위한 수단의 일부로 가정한다고 볼 수 있음. 따라서, 현실에서 이론적으로 제시된 협력체계가 실질적으로 운영되지 않는 현상은 지자체 간 협력체계와 협력적 재정체계간 연계 부족으로 볼 수도 있음

〈표 2-3〉 개념들의 차이와 유사점

유형	차이점	유사점
광역행정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계층구조, 조직, 협력방식의 관리 ○ 수평적 관계 ○ 효율성과 경제성 중시 ○ 인접 행정기관 간 기능 관계 ○ 공공서비스 비효율 극복 관리기법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수평적 관계 ○ 상호의존성 ○ 공공서비스 ○ 자원의 공동 활용
정부 간 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 활동이나 상호작용 의미 ○ 수직관계 또는 수평관계 ○ 형평성과 효율성을 중시 ○ 포괄적 정부 간 기능 관계 ○ 갈등, 보완, 균형발전 등 문제해결 	
협력적 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여, 의사소통, 네트워크의 상호작용 이외의 행위과정 의미 ○ 수평적 관계 중시 ○ 효율성과 형평성 중시 ○ 행위자의 상호작용 관계 ○ 협력과정을 통한 관계조정 및 제도화 	

2. 광역행정체제 내에서 지자체 간 협력체계

행정기관 주체에 따른 협력방식

- 중앙정부 주도의 광역행정방식은 국가의 한정적 자원을 효율적으로 이용하기 위해서 수행하는 개발계획으로 광역권 계획, 균형발전개발, 광역교통계획 등
- 지자체 간 자발적 광역행정방식은 행정협의회, 조합, 연합, 특별구 등 공동의 문제를 해결하기 위한 광역공공서비스 중심임

광역행정방식의 지자체 협력방식

- 광역수요에 대응하기 위한 협력체계로 1) 행정구역을 변경, 2) 행정구역을

유지하면서 전담기구 설치 및 지역 내 특정 서비스를 공급하는 방식, 3) 행정구역을 유지하되 기관 간의 협의와 조정을 통해서 서비스를 공급하는 방식으로 분류됨 (Bollens and Schmandt, 1982: 302-376; 안영훈 외, 2002, p.16)

- 행정구역을 변경하는 협력유형은 단일정부방식 (one-government approach)으로 행정구역의 편입, 합병, 분리 방식을 적용하여 광역행정수요에 대처하는 방식. 규모의 경제를 통한 효율성을 증대, 과세권과 서비스 이용 일치에 따른 형평성 제고의 장점이 있는 반면 기존 자치단체의 반발에 따른 실현가능성이 낮은 단점이 있음
- 행정구역을 유지하면서 특정서비스를 공급하는 협력유형은 2계층제 방법 (two-level approach)로 기존의 지자체와 별도로 구역지정 및 특별기구를 구성함으로써 특수한 행정수요를 대응하는 방식으로, 연합, 조합, 특별구, 지방개발사업단의 방식. 규모의 경제 실현 및 협력적 절차 간소화 과정으로 효율적으로 전문행정서비스를 제공하는 장점이 있는 반면, 협의조정이 어렵고 전담기구의 법적 구속력 및 집행력이 낮음
- 행정구역을 유지하면서 기관 간의 협의와 조정을 통해서 (cooperative approach) 서비스를 공급하는 방식은 협의체 구성 및 협정, 사무위탁, 기능이양 등의 사무의 공동처리방식. 업무의 탄력성 및 효율적 기관운영의 장점이 있으나 업무분담의 문제 및 책임 소재의 문제가 제기됨

〈표 2-4〉 광역행정 수행방식 비교

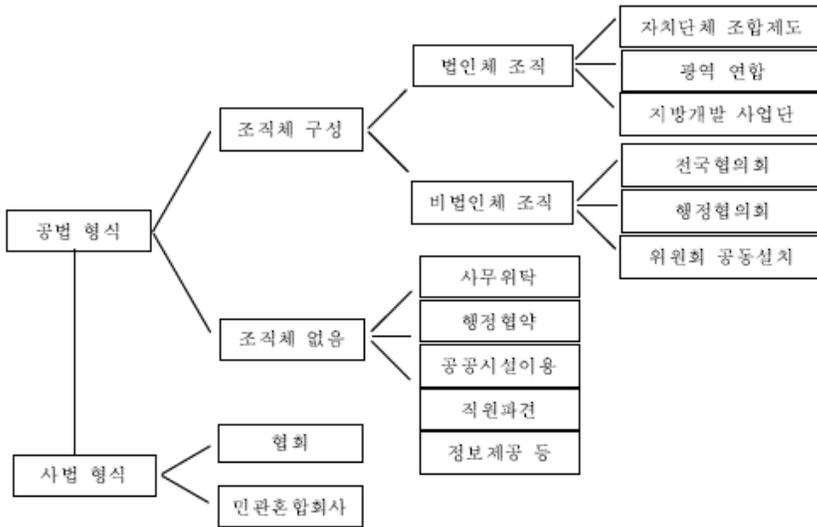
유형	내용 및 사례	우리나라 예
행정구역변경 (one-government approach)		
합병 및 통합	두 개 이상 자치단체 단일 자치단체 중심도시에서 인접지역의 통합 - 20세기 초 미국과 캐나다 - 일본의 町·村 폐치·분합	광역시 행정구역 확장 (광역시 내 군지역 등)
전담기구 및 별도구역 지정 (two-level approach)		
도시 연합체	광역사무 처리를 위한 새로운 지자체 설립 (계획 및 집행권은 있으나 과세권 없음) 캐나다 몬트리올	
조합	둘 이상의 지자체가 사무처리를 위해 구성으로 하는 특별자치단체 (목적조합과 복합사무조합으로 구분) 독일, 일본, 프랑스에서 활용	지자체조합
광역특별구	별도의 구역을 지정하여 구역주민을 대상으로 구성하는 자치단체 (계획권, 집행권, 과세권 있음) 미국의 특별구	특별자치단체 (자치법 설치근거)
공사	중앙정부와 지자체가 협의·설치하는 한시적 성격의 공공단체 영국의 도시개발공사 (UDC)	
협의조정형 (cooperative approach)		
협정 및 협약	지자체 간 서비스 제공의 공동계약 미국 지자체 간 협약	사무위탁 및 협약제도
기능이양	특정사무에 대한 상급자치단체에 이양 (재정이양의 경우 존재) 도시·군 개발 및 종합 시·군 계획	자치법에 근거
협의회	광역서비스에 대한 협의와 자문 수행 (계획, 집행, 예산권 없음) 미국의 council of government (COG)	행정협의회
기관공동설치	자치단체 내부조직의 일부를 공동설치 - 일본 행정사항별로 광역행정기관 설치 미국	

출처: 안영훈 외 (2002), p. 16. 재구성.

□ 법인체의 유형에 따른 지자체 협력방식

- 제도상 관련 법에 따른 공법상 협력방식과 사법상 협력방식으로 유형화 (안영훈 외, 2002:81; 한표환 외 2002: 26)
 - 지방방자치법 및 지방공무원법 등 지방자치 관련법에 근거
 - 자치단체 간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지 여부
- 공법상 협력방식은 다른 자치단체와 소관사무를 공동으로 처리하는 방식으로써 별도의 법인체를 통한 협력방식으로 지방자치단체조합 등이 있고, 비법인체의 협력방식으로 볼 때 행정협의회와 전국적 지자체협의회 등이 있음
- 한편, 공법상 협력방식에서 조직체 없이 특정사무에 대한 기능적 협력방식으로 수행되는 사무위탁, 행정협약, 공공시설이용 등의 방식이 있음

〈그림 2-3〉 법인의 특성에 따른 지자체 협력방식



출처: 안영훈 외 (2002), p. 84.

제2절 지자체 간 재정협력 이론적 접근

1. 중앙·지방간 재정관계이론

□ 제 1세대 정부 간 재정관계

- 제1세대 이론은 배분적 효율성에 기초한 분권화된 재정선택을 전제로 정부 간 재정기능 분담, 최적 분권명제, 외부성의 내부화를 통한 파레토 효율성을 달성할 수 있다고 전제 (이재원, 2019:6)
 - Oates (1972)의 분권화는 지방의 공공서비스제공과 업무수행이 중앙집권화된 구조보다 더 효율적임. 공공서비스의 지리적 외부성에 따라 지방재정의 기능을 각 정부별 (중앙-광역-기초) ‘독점적’ 재정기능 분담구조를 제안. 국세와 지방세의 세원 분리 방식 (tax base separation)에 근거하고 있음
 - 공유의 개념에서는 세원(tax)공유는 징세지의 공유 (joint collection), 세수(revenue)공유는 특정단계의 정부가 징수한 세수를 다른 단계의 정부가 일정한 원칙에 따라 공유의 의미 (우명동, 2018; p.68).
 - 하지만, 제1세대의 논의는 국세와 지방세의 세원분리 방식에 기초할 때 발생하는 중앙-지방 간 수직적 재정불평등에 대한 이전재원 (transfer resources)의 일종으로 세원과 세수의 공유를 논의

□ 제 2세대 정부 간 재정관계

- 2세대 이론은 윤리적인 정부라는 전통 복지국가 전제를 인정하지 않고 정부의 이익극대화를 가정하여, 중앙정부 중심의 재정기능보다 지방정부의 재정분권에 따른 재정권한과 책임을 강조 (Xingyuan et al. 2013:578, 이재원, 2018:6)
 - Buchanan (1995) 관료들과 정치가들의 자기이익추구행위를 하는 과정에서 ‘지대추구행위 (rent-seeking behaviour)’의 사익추구의 여지가 크기

에 지방정부들 사이의 경쟁을 통해서 정치권력으로부터 주민들의 후생손실을 제한할 수 있다고 주장

- Weingast (2009)는 시장중시 재정연방주의를 강조하면서 1) 정부 간 명확한 권한배분, 2) 지방정부의 자율성, 3) 공동시장, 4) 경성예산제약, 5) 정부 간 권한 배분의 제도화 조건을 제시. 지방정부 간의 '경쟁'과 '유인'체계를 통한 효율적 자원배분방안을 제안
- 제1세대 이론과 달리, 세원배분과 지역경제발전과의 유기적 관계에 초점을 맞추어 지역경제성장 및 지방세원의 증대를 강조. 세원배분의 중앙집권화는 중앙-지방 간 수직적 경쟁을 저해하고, 지방-지방 간 경쟁을 저해하여 비효율성이 발생할 것으로 기대. 지방정부는 의존재원보다 자체재원을 늘릴 것을 강조. 또한 지방정부 간의 조세경쟁을 통해 효율성이 제고
- 세원공유와 관련하여 제2세대 이론은 중앙-지방이 세원공유 시, 중앙정부는 지방정부에게 세금수입을 많이 주는 대신 과세권을 포기하라는 제안에 따라 독점적 징세권을 갖은 중앙정부는 지방정부의 정책적, 재정적 자율성을 악화시켜 세원공유에 대해 부정적임

□ 새로운 정부 간 재정관계 논의

- 보편적 서비스에 대한 재정 수요의 증가 및 지방분권과 재정분권 변화에 따라 지방정부의 역할이 확대되고 있어 과거 세대의 조세이론의 한계를 제시 (윤영진, 2005:102-104)
- 제1세대 이론은 중앙정부의 소득재분배 기능을 강조하였으나, 현재에는 지방정부가 보육, 양로, 의료, 교육 등의 사회 서비스 공급을 통한 소득 재분배 기능을 확대하고 있음
- 공동세를 재원으로 하는 재정조정 도입은 재정에서도 통치 협치로(from government to governance) 의미. 국가운영의 패러다임 변화 지방 간 격차의 문제가 수직적 통치의 방식에 의해서 뿐만 아니라 지방간의 협력에 의해서도 해결 (김석태, 2015)

2. 정부 간 조세 배분 유형

□ 국세-지방세 간 조세 배분 유형

- 조세 배분 유형은 세원 배분 방식 (tax base)와 세입 배분 방식 (revenue base)로 구분됨 (윤영진, 2016:98-102)
- 세원(tax)은 국세와 지방세로 구분되고 국세의 일부가 지방으로 이전될 때는 세입(revenue)를 공유하게 됨
- 세원은 분리/공유, 세입은 분리/배분의 방식으로 구분

〈표 2-5〉 중앙-지방 간 조세 배분 유형

		세원 (tax)	
		분리	공유
세입 (revenue)	분리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 독립세 국세 vs 지방세 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중복세 독립세 vs 부가세
	배분		<ul style="list-style-type: none"> ■ 양여세 ■ 공동세

출처: 윤영진 (2016), p98

- 독립세 방식은 중앙-지방이 독자적으로 세수와 세입을 보유, 어느 한 정부에서 과세권과 세입을 배타적으로 보유
- 중복세 방식은 동일한 세원에 대해 중앙-지방이 중복 과세하여 세수입은 과세한 정부에 귀속. 지방세가 국세와 동일한 과세표준을 사용할 때는 과세권이 지방정부도 보유하기에 독립세가 되는 반면, 구세의 세액을 과세표준으로 하는 2010년 이전의 지방소비세 (국세의 소득세액의 10%를 과세)는 부가세(piggy backing)방식임
- 양여세 (tax transfer)방식은 중앙-지방 간 세원을 공유, 세입을 일정비율로 배분하는 방식. 과세권은 중앙 또는 지방 둘 중의 한 쪽에서 보유, 세수입을 배분하는 방식으로 지방소비세가 이에 속함. 지방소비세는 부가가치세 (국세)와 세원을 공유, 부가가치세액의 11%를 지방에 이양

- 공동세 (tax sharing)방식은 중앙-지방 간 세원을 공유, 세입을 일정비율로 배분하는 방식. 단 중앙-지방이 공동과세권이 있고 공동세원을 통해 세수입을 배분하는 방식

3. 정부 간 재정관계

□ 정부 간 재정 조정

- 정부 간 재정조정은 재정분권을 통해서 지방의 자율성이 높아진다는 전제하에 어떻게 하면 재정분권이 이루어질 수 있는지에 대한 원칙 및 필요성 논의가 주를 이룸
 - 대부분의 주요 세원은 국가가 보유하고 있어, 1) 중앙-지방 간의 재원의 수직적 균형의 필요성, 2)지방-지방 간의 지역격차를 완화하기 위한 재정균등화, 3) 행정구역 내의 서비스 제공에 따른 광역-기초 간의 외부성 완화, 4) 과세 및 징수에 따른 행정 비용 등에 따른 정부 간 이전재원 설계의 원칙이 중요
- 정부 간 재정조정은 중앙-지방 간, 광역지방정부-기초지방정부 간 재정 배분으로 조세와 이전재원이 이에 해당됨
 - 조세는 국세와 지방세, 특별·광역시세와 자치구세, 도세와 시·군세
 - 이전재원은 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 수직적 관계와 광역지방정부에서 기초정부로의 이전 및 동일한 계층의 지방정부 간 이전

〈표 2-6〉 정부 간 재정 관계틀

주체		도구	내용
수직	중앙↔지자체	조세	국세-지방세
		이전재원	지방교부세, 국고보조금
	광역↔기초	이전재원	특별·광역시세-자치구세 도세-시·군세
		조세·이전재원	특별·광역시→자치구 -자치구 조정교부금/시도보조금 도→시·군 -시·군 조정교부금, 도비보조금
중앙↔교육자치	조세·이전재원	지방교육재정교부금(교육세 포함), 국고보조금	
수평	동일계층 자치단체	조세·이전재원	지역상생발전기금 서울시 재산세 공동세
	광역↔교육자치	조세·이전재원	지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전입금 등

출처: 윤영진 (2016), p.160

□ 정부 간 이전재정

- 협의의 정부 간 재정조정은 상위정부로부터 하위정부의 이전재원 (중앙-지방, 광역-기초)으로 한정하여 정부 간 이전재정을 유형화
 - 이전재원의 유형은 보조금 (grant)의 특성에 따라 구분, 유형의 기준은 1) 조건 유무, 2) 보조금 부담 유무, 3) 지원금의 한도 유무로 구분
 - 지방교부세는 무조건적 비대응 지원금 형태로 특정용도의 제한 없이 지방정부가 포괄적으로 활용하는 속성을 지닌 반면, 국고보조금은 특정용도가 지정되었고, 지방정부는 매칭을 통해 일정부분을 재정부담을 지님

〈표 2-7〉 정부 간 재정 관계

주체		이전재정
수직	중앙→지자체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교부세 - 보통교부세/특별교부세/부동산교부세/소방안전교부세 ■ 국고보조금 - 균형발전특별회계
	광역→기초	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 특별·광역시→자치구 ■ 자치구 조정교부금 ■ 시비 보조금
		<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 도→시·군 ■ 시·군 조정교부금 ■ 도비 보조금
중앙→교육자치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방교육재정교부금 (교육세 포함) ■ 국고보조금 	
수평	동일계층 자치단체	■ 지역발전상생기금, 서울시 재산세 공동세
	광역→교육자치	■ 지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전입금 등

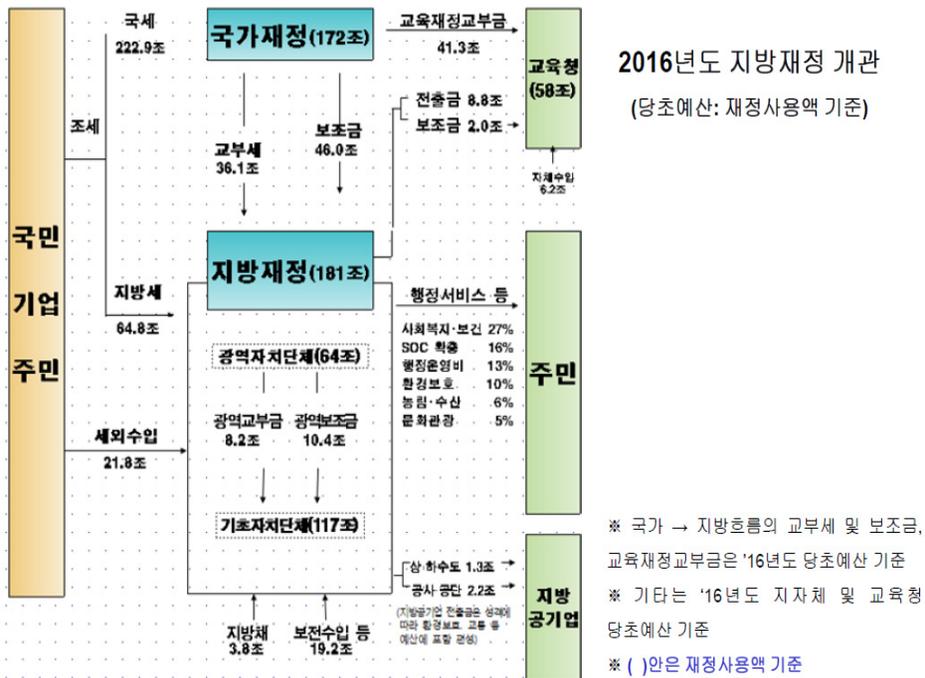
출처: 윤영진 (2016), p.167

4. 정부 간 재정실태

□ 국가재정과 지방재정의 관계

- 위에서 본 바와 같이 정부 간 재정관계에서 알 수 있듯이, 중앙-지방 간의 재정관계를 볼 때, 우리나라의 재정은 이전재정에 의한 수직적 재정제도가 수평적 재정제도보다 활용되고 있는 것을 알 수가 있음
- 2016년 지방재정의 개요를 보면 지방재정 규모가 181조 중에서 지방세 재원은 65조 수준이고, 100조 규모가 중앙으로부터 오는 이전재원 (교부세와 국고보조금)임을 알 수가 있음

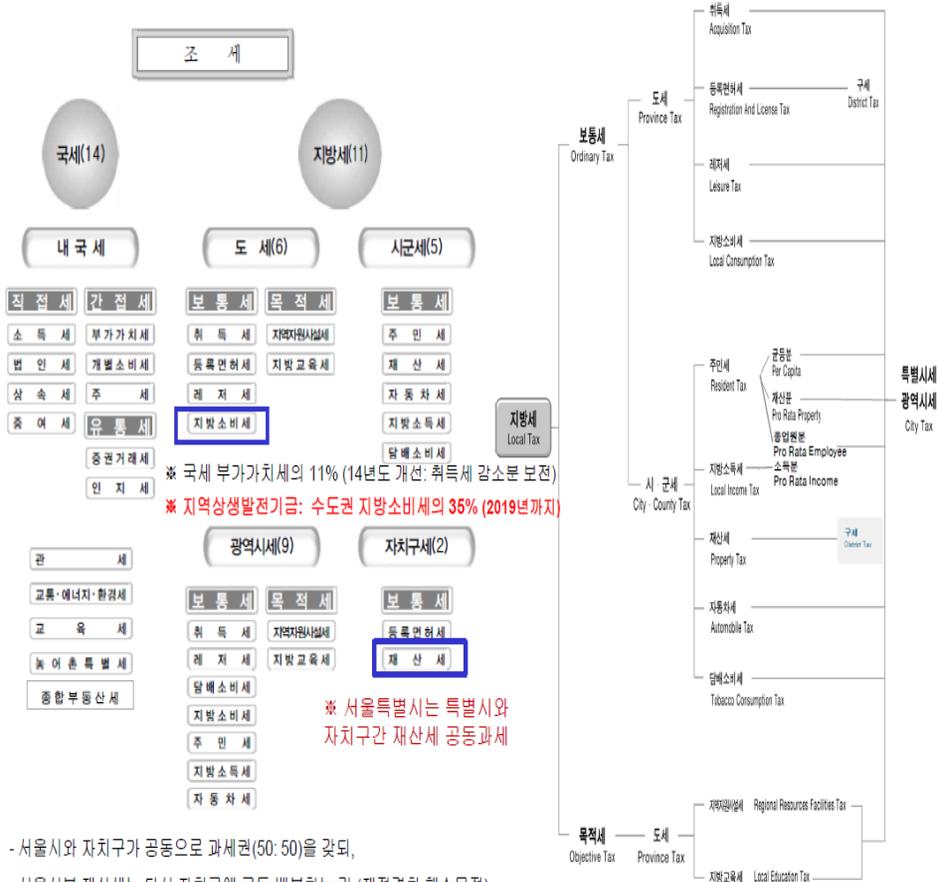
〈그림 2-4〉 국가재정과 지방재정의 관계 (규모)



출처: 신유호 (2018)

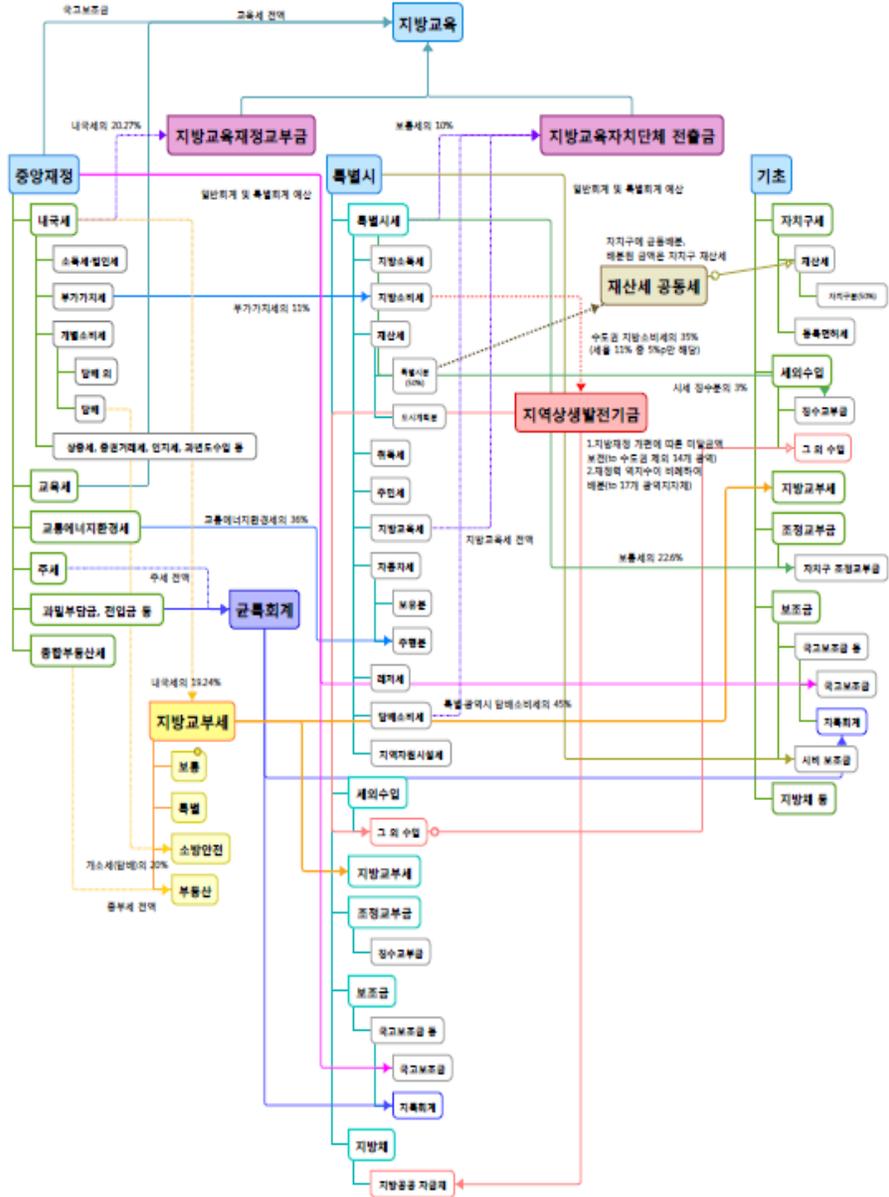
- 국가와 지방 재정을 세수의 유형으로 볼 때, 국세는 14개 조세를 보유하고 있고, 지자체는 11개의 지방세를 보유하고 있음

〈그림 2-5〉 국가재정과 지방재정의 관계 (조세)

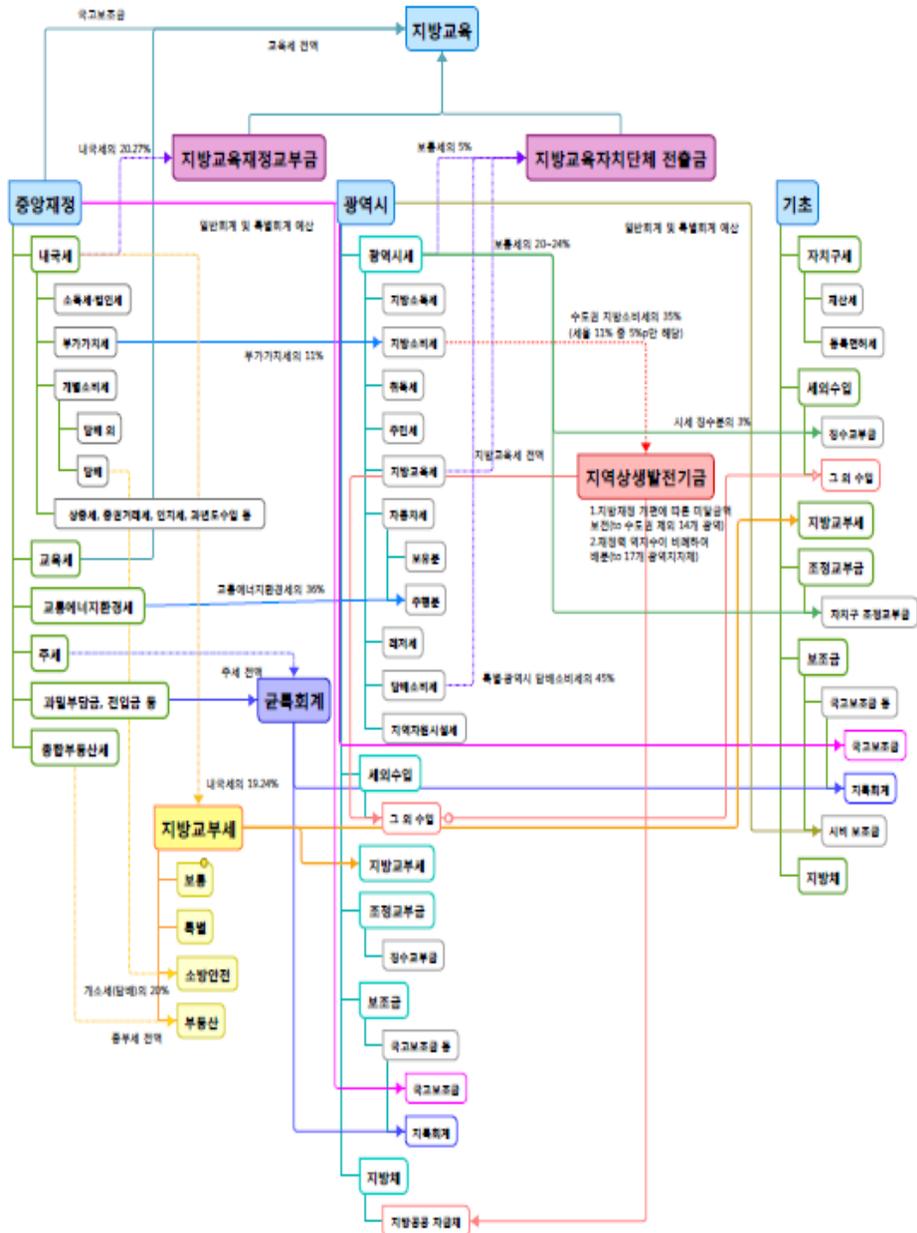


출처: 신유호 (2018)

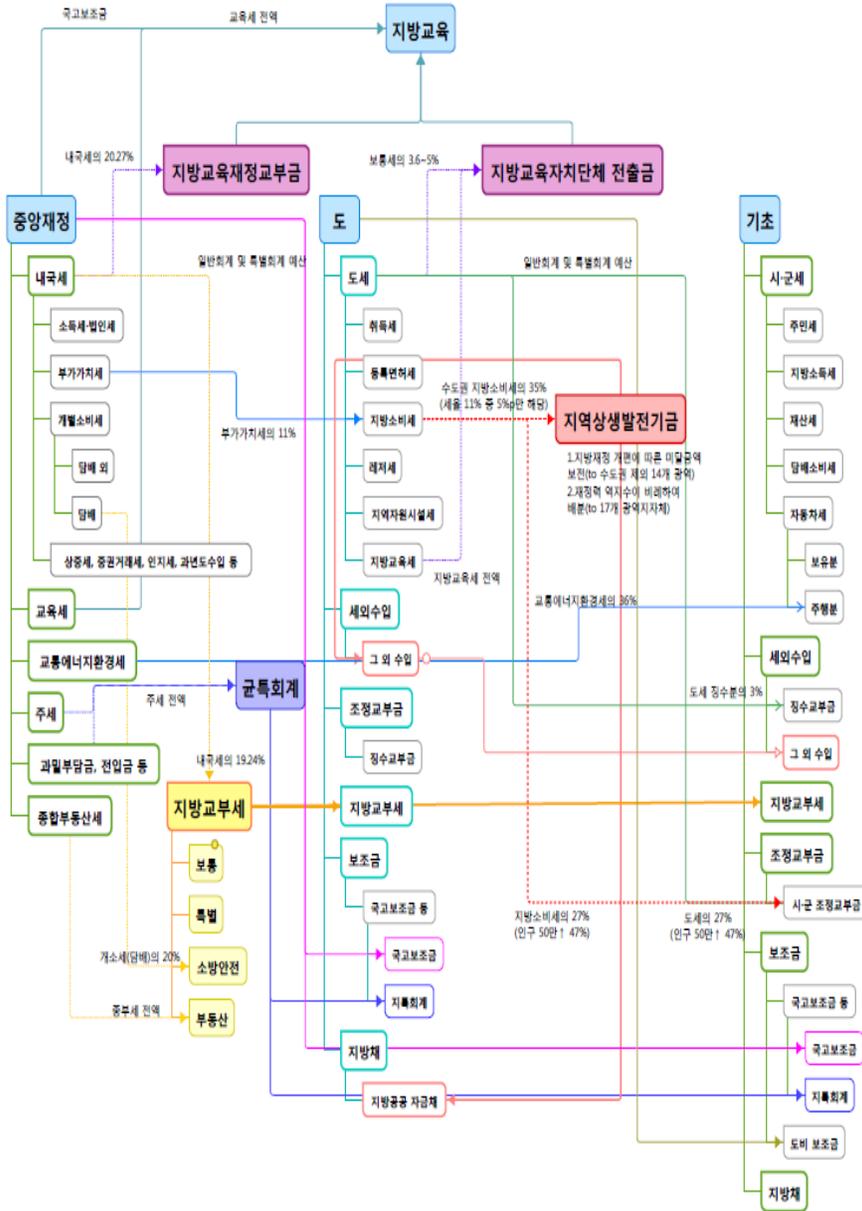
〈그림 2-6〉 중앙-특별시-자치구 재정흐름도



〈그림 2-7〉 중앙-광역시-자치구 재정흐름도



〈그림 2-8〉 중앙-도-시·군 재정흐름도



5. 재정협력을 위한 효율적인 재원배분 조건

□ 재정협력 주체 간 명확한 권한배분 및 주체들의 재정자율성과 재정책임성 확보

- 재정이론에서 제시하는 효율적 재정집행은 효율적인 공공서비스를 제공하기 위한 지방자치단체의 재정자율성의 극대화 및 재정자율성에 따른 재정책임성에 관한 논의로 볼 수 있음
 - 재정자율성은 지방자치단체의 세입과 세출에 기반한 지방자치단체의 공공서비스 공급의 재량의 폭을 말함. 즉 세입 및 세출에 관한 지방자치단체의 권한으로 중앙정부의 통제 및 사무기능과 관련된 재정배분에 관한 내용임
 - 재정책임성은 지방자치단체의 공공서비스의 독점적 제공, 관료의 이기주의 행태에 따른 세출예산의 효율성을 높이고자 하는 내용임
 - 재정1세대 이론에서는 중앙-지방 간 효율적인 재정 재원배분은 지방자치단체의 과세자주권에 기초한 재정활동을 하되, 지자체 범위를 넘어서 외부효과가 나타나는 공공서비스 경우에는 중앙정부의 지원활동이 효율적임. 반면, 제정2세대 이론에서는 중앙-지방 간 명확한 권한배분이 선행되어야 하고, 각 정부 간 재정자율성이 확보된 상태에서는 시장기제를 활용한 공공서비스 제공이 효율적으로 보고 있음
 - 따라서, 재정이론에서 도출되는 정부 간 재정협력을 위한 효율적인 재원배분은 각 정부 간의 명확한 권한배분과 재정분권에 기초한 재정자율성과 책임성이 전제가 된다고 볼 수 있음

□ 지방자치단체의 과세자주권 등의 재원확보의 자주권 확대

- 지방자치단체의 재원확보의 자주권은 1) 과세자주권, 2) 기채자주권, 3) 자율적 요금결정권으로 구분될 수 있음
 - 과세자주권은 지방자치단체 스스로 제방세의 세목, 과표 및 세율 등을 결정할 수 있는 권한으로 과세표준과 세율을 설정하여 징수 및 귀속되는 조세권을 말함. 기채자주권은 지방자치단체 스스로 채권을 발생 및 운용할

수 있는 권한의 정도를 말하여, 자율적 요금결정권은 공공요금의 결정에 대한 지방자치단체의 결정권을 말함

- 우리나라의 재원확보의 자주권은 1) 과세자주권에 관해서는 조세법률주의에 근거하여 조례에 의한 새로운 세목을 설정하는데 한계가 있고, 다만 지방제의 세율에 대해 입법이 허용하는 범위 내 탄력세율을 적용할 수 있다는 상황임. 2) 채권발행과 관련해서는 중앙정부의 승인을 받는 기채승인제도 및 총액에 대한 지방채 총액한도 내에서 발행이 가능한 상황임. 3) 자율적 요금결정권과 관련하여 공공요금의 결정에 대해서는 지방자치단체의 조례에 따라 자율적 권한이 있으나, 물가심의위원회의 결정에 따른 자율적 결정의 제한이 있는 상황임

□ **중앙-지방 간 수직적 재정조정에서 지방-지방 간 수평적 재정조정확대를 위한 지방세 확대**

- 우리나라의 재정분권의 고려할 때, 대다수의 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 상황에서는 지자체간 협력을 위한 재정협력의 수단은 제한적임
 - 사회·경제적 환경 변화에 따른 광역행정의 수요는 증가하고 있지만, 행정구역 단위별 지방자치단체의 협력재원이 마련되어 있지 않은 상태에서 대다수의 협력활동은 중앙정부의 보조에 따른 형태로 수행되고 있음
 - 기초 지방자치단체 간 공동으로 추진하는 공공서비스 제공은 서비스이 중복을 피할 수 있고, 주민들의 서비스를 만족도를 높일 수 있음에도 불구하고 재원부족 및 재정조정에 관한 협약의 제도적 기반 미비로 인해 협력을 촉진의 한계가 됨

제3절 우리나라 지자체간 협력체계 운영 실태

1. 법적 근거

- 「지방자치법」은 지자체 상호 간 협력체계의 법적 지위 및 운영방안 규정
 - 지방자치법에서 규정하고 있는 협력체계는 특별지방자치단체, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체통합, 지방자치단체의 장 등의 협의체를 규정하고 있음
 - 특별자치단체는 제2조에 설치규정을 명시하고 있으나 활용되지 않고 있음
- 「지방세기본법」과 「서울시세 조례」은 서울특별시의 25개 자치구가 당해 재산세수의 50%를 출연하여 조성한 공동재원으로 25개 자치구에 균등 배분하여 재정협력체계를 규정하고 있음
 - 지방세기본법 제9조 (특별시의 관할구역 재산세의 공동과세)에서 지방세법 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 50% 세액을 재원으로 활용근거
 - 서울시세 조례는 특별시분 재산세의 과세표준, 재산세 교부, 공동재산세 전출금 교부절차 등을 규정

〈표 2-8〉 지자체 간 협력체계 법적 근거

협력체계	법적근거
사무위탁	지방자치법 제151조
행정협의회	지방자치법 제152조 내지 158조
지방자치단체조합	지방자치법 제159조 내지 164조
특별지방자치단체	지방자치법 제2조
지방자치단체 통합	지방자치법 제4조
지방자치단체의 장 등의 협의체	지방자치법 제165조
정부 간 재정	지방세기본법 제9조

○ 지방자치단체 상호간 협력원칙

- 지방자치법에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의조정승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다고(동법 제139조) 규정

〈표 2-9〉 지자체 간 주요 협력체계 특성

협력제도	의미	내용	주요사례
협력사업	업무의 광역성으로 단독처리가 곤란한 경우 타 지자체와 공동으로 협력하여 처리하는 사업	지역관광자원 연계활용, 취업정보의 교차제공, 인접 지자체 간 버스이용 편의 제공 등. 지자체 간 양해각서 체결	·광역버스 정보시스템 구축 (김천, 구미, 칠곡) ·장사시설 공동이용 사업(공주, 부여, 청양) ·세종대왕 힐링100리길 조성
사무위탁	업무중복 방지 등 효율성을 높이기 위하여 사무의 일부를 타 지자체에 위탁하여 처리	공동화장시설 건립, 음식물 폐기물 처리, 상·하수도 및 쓰레기 처리 등	·사업용 자동차 운수 종사자 위탁교육 실시(충남, 세종) ·음식물쓰레기 위탁 처리 ·밀양댐 상수원 수질 보전 관리
행정협의회	2개 이상의 지자체 관련 특정사무의 일부를 공동 처리하기 위해 설치하는 협의기구	법인체 아님	·전국 다문화도시협의회 ·금강권 댐 유역 공동발전협의회 ·백제문화권 관광 벨트협의회
자치단체 조합	2개 이상의 지자체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 법인체	부산·진해 경제자유구역청, 광양만권경제자유구역청, 지리산권관광개발조합 등	·경제자유구역청 ·지리산권관광개발조합 ·지역상생발전기금조합

2. 지자체간 협력체계 유형 및 현황

- 지자체 간 협력체계가 지속적으로 운영되고 있는 유형은 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합으로 구분되고, 서울시의 재산세의 공동과세는 정부 간 재정협력체제로 분류될 수 있음
 - 사무위탁은 2018년 기준 27건이 적용되고 있고, 분야별로 상·하수도 처리를 대상으로 한 위탁이 많이 활용되고 있음
 - 행정협회의는 2018년 기준 105개가 구성, 권역별 기준으로 광역권에 8개, 기초권에 42개 설치되어 있음, 안건 유형으로 보면 일반행정, 지역개발, 교통·운수 관련 내용이 주로 협의 되고 있음
 - 지방자치단체조합은 11개가 설치되어 4개 폐지되어 7개만 운영 중에 있음
 - 특별지방자치단체는 설치 사례가 없음
 - 지방자치단체 통합은 1994년 실시 이래 42 시·군 통합
 - 정부 간 재정협력의 사례는 서울시 재산세 공동과세가 유일

〈표 2-10〉 지자체 간 협력체계 특징 및 현황

협력체계	협력주체	사례
사무위탁	광역↔기초 기초↔기초	○ 27건 적용 ○ 상·하수도)쓰레기)소각장)행정기능)교육)묘지
행정협의회	광역↔광역 광역↔기초 기초↔기초	○ 105개 구성 ○ 일반행정)지역개발)교통·운송)물관리)시설
지방자치단체조합	광역↔광역 광역↔기초 기초↔기초	○지역상생발전기금조합,지리산권관광개발조합 등
특별지방자치단체	광역↔광역 광역↔기초 기초↔기초	○ 설치 사례 없음
지방자치단체 통합	광역↔기초 기초↔기초	○ 2018년 현재 42개 통합시가 설치 (1994년시작) ○ 창원시와 청주시는 지자체 자율통합
지방자치단체의 장 등의 협의체	광역↔광역 기초↔기초	○ 대한민국시도지사협의회 ○ 시군구청장협의회
정부 간 재정	광역↔기초	○ 서울시 재산세 공동과세 (2008년)

- 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별자치단체조합, 정부 간 이전협력의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같음
 - 행정협의회는 개별지자체의 사무의 일부를 공동 처리하는 비법인 협력체계로 처리사무, 경비 부담방법, 기타 협의회 운영사항 등을 협의함
 - 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 광역사무를 공동처리할 필요가 있을 때, 지방의회 의결 및 상급기관의 승인을 통해 설립, 자치단체 간 협의 사항에 대해서 규약을 제정
 - 정부 간 재정협력은 둘 이상의 지자체가 과세권을 기반으로 불균형화된 재정을 세수공유를 통해서 재정적인 협력의 형태
 - 특별지방자치단체는 정의 제한된 사무·서비스를 효율적·광역적으로 제공하기 위해 기존의 행정구역에 관계없이 설치되는 특수한 형태의 지방자치단체로 국가의 사무 위임 시 재정적 지원 가능

〈표 2-11〉 주요 지자체 협력체계 비교

구분	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체	정부 간 재정협력
법적지위 (명의) (권리 의무) (귀속)	비법인 (소속단체공동) (소속단체)	법인 (조합) (조합)	법인 (단체) (단체)	법인 (단체) (단체)
사무	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부 (국가 등 위임사무)	소속단체 사무
집행기관 (장 선출)	별도집행기관 부재 소속단체 집행 (없음)	조합장 및 사무직원 (규약에 따름)	단체장 및 직원 (직선 또는 간선)	단체장 및 직원 (직선)
의결기관 (조례제정권)	행정협의회 (부재)	조합회의 (부재)	의회 (보유)	의회 (조례제정권)
재정부담	분담금	분담금, 사용, 수수료, 기채발행권	분담금, 사용,수수료, 기채발행권	과세권자 - 시장과 구청장 부과징수권자 - 구청장(시장이 위임)

구분	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체	정부 간 재정협력
				세입처리 - 구청→서울시 (50%) - 서울시→구청 (1/25 균등분배)
설립절차	규약제정→의회의결 →행안부 등 보고	규약제정→의회의결 →행안부 등 승인	규약제정→의회의결	세법개정→의회의결→ 조례
주민참여	부재	부재	조례 제·개폐 청구 등 직접참여 준용	
장점	-추진절차 용이 -유연한 협력방식	-행정수요 해소 -기초 지자체의 행재정 능력부족 보완	-네트워크 형성 -갈등조정 능력 높음	-행정수요해소 -재정격차 완화
단점	-비상설적 기구 -강제구속력 없음	-제한적 사무처리 -재정인력 부족	- 정치적 저항 - 약한 제도기반	-정치적 저항 -약한 제도기반

출처: 김현호·김도형 (2017), p. 15 재구성

3. 지자체 간 협력촉진을 위한 재정협력 사례

□ 중앙-지방 간 재정협력사례: 지역행복생활권 연계협력사업

- 2014년도 지역발전위원회와 중앙부처는 128개 사업(연계협력사업 64개, 단독사업 64개) 중 41개 사업을 대상으로 국비지원
 - 사업예산 1조 1,892억원은 국비와 지방비에 대비 국비 91.4%, 지방비 76.1%가 반영
 - 생활권 연계협력사업의 특징은 국비규모를 지방이 요구한 사업예산을 유지 하면서, 지방비의 매칭비율을 감소시켰다는 데 특징이 있음

〈표 2-12〉 지역행복생활권 연계협력사업 재정분담 현황 (2016.8 기준)

(단위: 백만원)

지역	사업비			
	합계	국비	지방비	민간
합계	1,189,239	560,593	441,092	187,554
서울	450	150	300	0
부산	1,397	645	752	0
대구	3,381	2,069	1,312	0
광주	3,131	1,340	1,791	0
대전	663	265	398	0
울산	66,162	29,133	37,029	0
경기	362,125	81,016	93,555	0
강원	1,860	930	930	0
충북	1,100	330	770	0
충남	803	562	241	0
전북	5,606	3,965	1,641	0
전남	4,004	2,215	1,789	0
경북	53,140	27,422	25,718	0
경남	685,417	410,551	274,866	0

출처: 국토연구원 (2018)

□ 영주·봉화 생활권: 신생아 공동분만 산부인과 운영 (국비+분담금)

○ 사업개요

- 분만 취약지대로 신생아 및 산모들의 활용할 수 있는 분만병원 운영지원
- 출산장려대책의 일환으로 분만취약지 출산 인프라 구축 확산
- 영주·봉화지역의 생활권 내 기독병원 설치 준비에 따른 두 개 시군이 공동이용 및 운영비를 지원 목적

○ 사업내용

- 기간: 2015년- 2018년
- 사업비: 30억 원 지원 (분만시설 장비지원, 인건비 등)

(단위:백만원)

구분		2015	2016	2017	계	비고
국비		500	500	500	1,500	*소관:보건복지부 (일반회계) 보조율:50%
시도비		150	150	150	450	
시군비	총액	350	350	350	1050	
	영주시	175	175	175	525	
	봉화군	175	175	175	525	
계		1,000	1,000	1,000	1,000	

출처: 경북도청 (2018)

○ 추진체계 및 추진내용

- 영주·봉화 지역생활권협의회 구성 (시장·군수, 관료, 민간전문가; MOU 체결)
- 영주·봉화 발굴연계사업 설명회 및 의견수렴
- 지역발전협의회 및 정책자문위원회 활용

○ 양 시·군이 일정비율의 금액을 분담하여 운영지원

□ **광역-광역 간 재정협력사례: 지역상생발전기금³⁾**

- 지역 간 상생과 협력을 통한 지역 경쟁력 향상을 지역발전정책의 목표설정
 - 국가경쟁력강화위원회('08.10)의 「국토 이용의 효율화방안」과 지역발전위원회('08.12)의 「지역경제 활성화 대책」에서 수도권 탈규제에 따른 이익을 비수도권과의 상생발전 재원으로 이전
 - 당시, 지방재정 지원제도 개편방안(지역발전위원회, '09.9.16)에 의해 지방소득세와 지방소비세의 도입 추진과 더불어 지방소비세 신설이 실행되는 과정 내에서 지역상생발전기금이 탄생하였음⁴⁾
- 지역상생발전기금의 재원은 수도권의 지방소비세액 중 35%, 자치단체의 지역개발기금 및 개별기금의 여유자금 예치금, 조합채 발행수입 등으로 조성
- 2004년 '지방자치단체 기금관리기본법' 제정
 - 동 법의 제정에 따라 자치단체 기금의 여유자금을 효율적으로 활용하기 위한 지역발전협력기금을 설치하였고, 기금을 효율적으로 관리·운영하기 위한 조합을 설립할 수 있는 근거 마련
 - 당시 동 법 제17조는 두 개 이상의 자치단체가 기금의 여유자금을 효율적으로 관리하고 활용할 목적으로 지역발전협력기금을 설치할 수 있도록 근거 규정을 도입함
 - 따라서 지역발전협력기금을 관리·운영하기 위해서는 지방자치단체조합 설립이 의무화된 것임
- 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2는 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 지방소비세액의 35%로 설정하고 있으며, 분기별로 균등히 분할하여 분기말일까지 납부하도록 규정하고 있음.⁵⁾

3) 지방재정포럼에서 발제한 박관규 (2019)을 발췌

4) 행정안전부, 「지역상생발전기금 운용 기본계획」(시·도 기획관리실장 회의자료), 2010.2.26.

5) 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2는 다음과 같다. 제12조의2(출연금) ①법 제17조의2제3호에서 "대통령령으로 정하는 금액"이란 해당 지방자치단체별로 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액을 말한다. ②서울시장·인천시장·경기도지사는 제1항에 따른 출

- 또한 출연금이 지방소비세액의 35%와 다를 경우에는 차액을 다음 연도의 6월 30일까지 정산하도록 규정하고 있음.
- 수도권 시·도의 출연금은 10년간 출연하는 방식이 채택되었음.⁶⁾

〈표 2-13〉 지역상생발전기금 설치·운영 관련 근거 규정

구분	주요 규정
지방자치단체 기금관리기본법	제17조 : 지역상생발전기금 설치 근거, 관라운영을 위한 조합 설립 근거 제17조의2 : 발전기금의 자원 조성 제18조 : 지역상생발전기금의 사용용도 제19조 : 지방자치단체 기금(여유자금)의 지역상생발전기금으로의 예치 제20조 : 지역상생발전기금 조성을 위한 지방채 발행
동법 시행령	제11조 : 조합의 지원 제12조 : 위탁운영 기관 지정(한국지방재정공제회) 제12조의2 : 수도권 사도(서울, 인천, 경기)의 출연규모 (실제 납입된 지방소비세액의 35%) 제13조 : 기금운용계획 수립, 결산 보고 및 의결(조합회의) 제13조의2~4 : 기금의 계정, 용도, 자원(재정지원계정, 융자관리계정) 제14조 : 기금의 관라·운용(조합) 제15조~제17조 : 목적의 사용금지, 이자율, 예치자금의 상환 등
지방자치법	제159조~제161조 : 지역상생발전기금 조합의 설치 근거 등
조합규약	조합조직 및 운영, 의사결정 등

연금을 분기별로 균등히 분할하여 조합의 장이 지정하는 계좌에 분기말일까지 납입하여야 한다. ③ 제2항에 따른 해당 연도 출연금의 총액이 해당 연도에 실제로 납입된 지방소비세액의 100분의 35와 다를 경우에는 그 차액에 해당하는 금액을 다음 연도의 추가경정예산에 계상하여 그 해 6월 30일까지 정산하여야 한다[본조신설 2010.2.8].

- 6) 지역상생발전기금의 도입 근거에 해당하는 개정 지방자치단체 기금관리기본법(법률 제9927호, 2010.1.1.개정) 부칙은 다음과 같이 규정하고 있음. 제1조(시행일) 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(발전기금 재원에 관한 출연기한) 제17조의2제3호의 개정규정에 따른 서울시, 인천시, 경기도의 발전기금 출연기한은 2019년 12월 31일까지로 한다. 따라서 지역상생발전기금의 시한은 2019년까지이다.

- 공식에 입각하여 재원을 배분하며 지역발전과 관련하여 조합에서 합의된 포괄적인 용도로 재원 집행

- 재원 : 수도권 사도의 지방소비세액 중 5/15의 35%(분기별 균등납부)
 - ※ 부가가치세액의 15% 중 6%p = '09년 세제개편에 따른 지방세 감소분 보전용
- 운용 계정 : 재정지원계정(50%)과 융자관리계정(50%)
- 재정지원계정의 배분 기준
 - 지역상생발전기금은 조합 운영 경비(약2억원)와 제주 및 세종 배분 특례를 적용하여 배분함
 - 제주는 재정지원계정의 3%를 정률로 배분 받으며, 세종은 당해연도 말일(12월 31일) 기준 세종시 인구 수 비율과 동일하게 배분 받음
 - 조합사무국 파견공무원 특례에 따라 파견 사도에 각 1억원씩 지원함(현재 2명 파견)
 - 지역상생발전기금은 시·도별 상대적 손익규모와 재정력에 기초하여 배분됨
 - 상대적 손익규모는 지방소비세, 교육재정 전출금, 지역상생기금 출연금, 지방교부세 감소분 및 부동산교부세 배분기준 개편 등을 반영한 자원순증효과이며, 비수도권 시·도만을 대상으로 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 배분
 - ※ 배분받은 사도는 배분금액의 30% 이상을 관할 시군구에 배분하도록 노력해야 함
 - 전국 시군구의 재정력 역지수의 합계에서 당해 시·도 관할에 있는 시군구의 재정력 역지수가 차지하는 비중을 기준으로 수도권 및 비수도권 시·도 대상으로 배분액 결정
 - ※ 자원 순증효과에 따른 배분 후 잔액을 재정여건 기준 적용하여 배분

재정력 역지수 = 1 - 해당 지방자치단체의 재정력 지수
※ 재정력 지수 = $\frac{\text{지방교부세법에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액}}{\text{지방교부세법에 따라 산정한 매년도 기준재정수요액}}$
해당 시도 재정력 역지수 = $\frac{\text{시도별 관할구역 내 시군구의 재정력 역지수(최근 3년 평균)}}{\text{전국 시군구의 재정력 역지수(최근 3년 평균)}}$

- 지난 10년 동안 지역상생발전기금은 약3조 8천억원이 조성됨
 - 이 중 서울과 경기도는 각각 약1.73조원과 1.72조원, 인천은 0.35조원을 출연함
 - 초기 5년 동안('10~'14년)은 모든 재원을 재정지원계정에 배정하였으며, '15년부터는 융자관리계정에 50%를 배정하여 운용하고 있음

- 지난 10년 동안 재정지원계정은 2조 7,606억원이 조성되어 투자되었으며, 대구, 광주, 대전, 울산, 전남 및 경북이 상대적으로 큰 규모로 지원 받았음

〈표 2-15〉 재정지원계정의 시도별 배분 현황 (단위: 억원)

연도 구분	계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
출연	37,998	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817
서울	17,299	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	1,753	1,953
인천	3,495	278	311	318	330	347	340	361	412	384	414
경기	17,204	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,074	2,450
배분	37,998	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,211	4,817
재정지원	27,606	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,108	2,411
서울	1,047	107	119	135	143	147	73	77	82	78	85
부산	1,201	141	154	157	158	160	76	81	86	91	97
대구	2,658	332	301	331	333	347	184	195	207	208	220
인천	798	94	101	101	101	106	47	48	50	64	86
광주	2,773	317	336	342	344	358	156	175	264	202	279
대전	2,354	281	291	294	302	303	160	170	180	181	192
울산	2,430	294	333	300	302	315	149	154	163	177	243
세종	53	-	-	-	-	-	7	9	12	11	14
경기	1,048	107	120	130	137	145	77	81	86	81	85
강원	2,088	194	242	263	279	296	157	166	176	156	159
충북	1,676	188	246	206	207	218	88	97	157	114	156
충남	1,309	139	158	167	177	186	87	90	95	102	108
전북	1,372	149	183	170	179	186	90	94	100	107	114
전남	2,268	233	260	293	310	329	152	158	167	177	188
경북	2,198	234	263	276	290	305	149	156	165	174	185
경남	1,492	176	182	186	187	198	100	105	112	120	126
제주	826	92	101	104	107	111	54	57	65	63	72
사무국	15	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2
융자적립	10,392	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,103	2,406

※ '18년도는 미정산 자료이며, '19년도는 수도권 3개 시도 당초예산 편성기준에 따른 규모임(20년 정산 후 최종 반영)
 ※ 출연금(익년도 정산분 포함) 기준 작성, 이자 및 원리금 회수분 미포함(실제 융자계정 적립액과 다를 수 있음)
 ※ 지역상생발전기금 내부자료(2019년 1월 현재)

□ 기초-기초 간 재정협력사례: 지리산관광개발조합

- 2008년 시·군 간 통합사업의 지속적으로 추진하기 위해 7개 시·군을 권역으로 하여 지리산관광개발조합을 설립 조합 구성원 : 7개 시·군
 - 전북 남원시와 장수군
 - 전남 곡성군과 구례군
 - 경남 하동군, 산청군 및 함양군
- 지리산권 광역 관광개발사업의 효율적 추진하기 위해 지난 10년 간 11건의 지리산권 연계협력사업(678억 원)을 추진
 - 조합의 사업대상 및 범위는 지리산권관광개발계획(2008-2017)의 사업을 추진하는 경우와 공동연계사업 추진으로 구분

〈표 2-16〉 지리산권관광개발조합 공동연계 추진사업('08 -'17)

사업	기간	계	공공		
			소계	국비	지방비
소계 (11개)		67,800	67,800	40,993	26,807
지리산권 방문의 해 추진	'12~'14	3,640	3,640	1,445	2,195
지리산권 통합 축제 개최	'10~'11	280	280	0	280
지리산권 관광정보화 시범지역 구축	'09~'12	1,310	1,310	695	615
지리산권 관광아카데미 운영	'09~'17	13,500	13,500	8,100	5,400
지리산권 연계 관광상품 개발	'09~'17	2,382	2,382	1,429	953
지리산권 7품7미 육성	'09~'17	4,122	4,122	2,443	1,679
지리산권 중저가 관광숙박시설 육성	'09~'17	3,600	3,600	1,981	1,619
농촌문화관광마을 시범조성사업	'09~'17	15,600	15,600	9,378	6,222
타운 투어리즘 존 시범 조성	'10~'15	8,500	8,500	4,680	3,820
지리산권 관광순환로 조성	'09~'17	5,066	5,066	3,003	2,063
지리산권 에코빌리지 조성사업	'11~'16	9,800	9,800	7,840	1,960

출처: 이응호 (2019)

- 지리산권관광개발조합의 운영의 한계는 다음과 같음 (이용호, 2019)
 - 첫째, 조합규약상의 한계로 조합의 공동사무가 관광 개발에 국한되어 지리산권의 역사, 문화, 유·무형 유산 등 풍부한 자원을 공동 활용하는 데에 한계
 - 둘째, 조직 운영 면에서 한계임. 지리산권관광개발조합회의의 위원이 각 지자체의 부단체장으로 구성되어 해당 지자체 단체장의 재가 없이 조합의 주요 사항을 심의·의결하기에는 신분상의 한계 및 예·결산의 심의·의결과 행정사무감사 실시 등에서 행정 편의주의에 대한 견제기능이 약함
 - 셋째, 순환보직에 따른 업무의 연속성의 한계. 본부장은 지자체 간 직급 배분을 통해 해당 시·군의 서기관이 파견되어 임명되고, 2년간의 파견 요청 기간 내에도 각 시·군의 인사적체 해소를 위해 적용된 짧은 교체주기(6개월~1년)로 책임 있는 업무 추진에는 한계. 사무직원 역시 지자체의 파견 공무원으로만 구성되어 소속감 결여와 업무책임 약화 가능성이 상존하며, 일괄적인 근무자 교체로 업무 연속성이 저해
 - 셋째, 지방자치단체조합의 법적 지위의 불명확성임. 일례로 「지방교부세법」에서 지방자치단체에 관한 정의에 지방자치단체조합이 포함되지만 실제로 조합 운영과 관련해서 교부세를 지원 받지 않음. 또한, 자치단체 간 부담금으로 운영되는 조합에서 「지방회계법」의 적용에 따른 지방재정관리 시스템(e-호조)의 활용이 이루어지지 않아 예산 집행의 책임성 확보 및 집행과정에서의 예산 누수 방지에 어려움이 있음
 - 넷째, 조합의 자원 조달 측면에서는 국비의 경우 정권이 바뀌면서 재원이 변경되어 시·군으로부터 예산을 확보하는 데 차질. 국가균형발전특별회계의 변화에 따라 우선순위에 변경이 생기면 재정자립도가 낮은 지리산권의 지자체는 예산 확보에 어려움을 겪음. 「보조금법」에서 규정하는 국고보조에 관해서도 조합과 소속 지자체와의 관계가 불분명하여 적극적으로 업무를 추진하는 데 어려움이 따름

□ 기초-기초 간 재정협력사례: 서울시 재산세 공동세

- 2007년 6월 지방세법일부개정법률안에 따라 서울시 25개 자치구가 당해 재산세수의 50%를 출연하여 조성한 공동재원을 25개 자치구에 균등 배분함
 - 재산세수: 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 이후는 50%로 단계적 조정
 - 세수간소 자치구는 제도 시행 이후 3년 간 연차적으로 재산세 감소분의 60%, 40%, 20%를 보전

〈표 2-17〉 서울시 재산세 공동과세제도 특징

구분	개정전	개정후
세목	구세: 재산세	- 공동세: 재산세
과세권자	해당 구청장	- 서울특별시시장 (50%) - 각 구청장 (50%)
부과·징수권자	해당 구청장	- 각 구청장(서울시장이 50% 부과·징수권을 구청장에게 위임)
세입처리	당해 구청	- 구청에서 재산세 부과·징수 - 징수액의 50%는 구청세입 - 징수액의 50%는 서울시로 납입. 서울시는 다시 1/25씩 각 구에 배분 - 각 구청은 서울시 배분액을 재산세입으로 처리

출처: 김보현·최항도 (2010)

4. 지자체 간 재정협력제도 시사점

1) 지자체 간 재정협력제도 정리

□ 중앙-지방 간 재정협력: 사업단위의 국고보조금 중심 매칭재원

- 중앙-지방 간 협력체계는 주로 사업단위의 지역균형발전 재원을 통한 재정 협력이 주를 이루고 있음
 - 국가균형발전위원회 (구 지역발전위원회)의 균형발전특별회계를 통한 지역 간 연계협력사업을 중심으로 중앙정부에서 사업단위로 다수의 지자체의 연계협력사업의 재원을 지원하고 있음

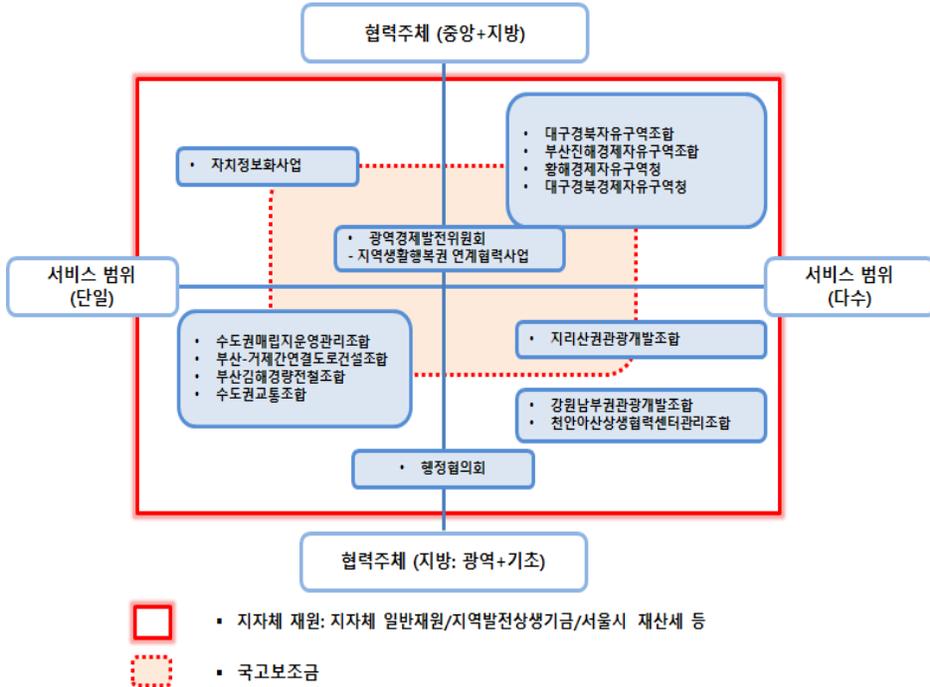
□ 지방-지방 간 재정협력(1): 협력체계 내에서 지자체 분담금 활용

- 현행 지방자치법에 명시된 1) 사무위탁, 2) 행정협의회, 3) 지방자치단체조합, 4) 특별자치단체로 명시되어 있음
 - 특별자치단체를 제외한 3개의 협력체계에서는 사무위탁은 조례 및 계약으로 행정협의회 및 지방자치단체조합 규약으로 비용에 관한 내용을 명시하되, 지자체의 예산 내에서 분담금의 형태로 지원하고 있음

□ 지방-지방 간 재정협력(2): 지역발전상생기금과 서울시 재산공동세

- 지역발전상생기금은 지역상생발전기금 조합의 운영을 조합규약에 따라 에 따르도록 규정하고 있으며, 지방소비세의 일정부분에서 수도권 (서울, 경기, 인천)의 지방소비세 수익의 일정부분을 비수도권의 지자체의 포괄보조 형식으로 지원하고 있음
 - 2020년까지 한시적인 운영되기로 하였으나, 문재인정부 재정분권 1단계 계획에 따라 연장시행될 것으로 보여짐
- 서울시 재산공동세는 자치구세인 재산세를 서울시에서 징수하여 자치구에 게 배분하여 자치구의 일반예산으로 활용하고 있음

〈그림 2-9〉 지자체 간 재정협력 유형과 재원



2) 지자체 간 협력을 위한 가능한 재정협력 재원

□ 중앙-지자체 간 협력관련 규정법령

- 국가 관련 법령에서 지방자치단체 간 협력을 규정하고 있는 것은 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 있으나, 균특법과 보조금법에서는 사업단위의 재정협력지원을 규정하고 있음
- 지자체 간 관련 법령에서 지방자치단체 간 협력을 규정하고 있는 것은 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등이 있으나 구체적인 재정협력에 대한 내용은 하위 규약으로 위임하고 있고, 지방자치단체의 재정협력의 재원에 관한 구체적인 규정은 없는 것으로 보여짐

- 부가가치세법과 법인세법은 지방자치단체 조합에 관한 공공서비스 세액 면제관련 조항을 규정하고 있음

〈표 2-18〉 지자체 간 재정협력 관련 규정법령

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항 (국토의 균형있는 발전)	지역 간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원하여 지역 간 화합과 공동번영을 도모하여야 함	없음
국가균형발전특별법	제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등)	지방자치단체 상호간에 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음	없음
	제39조 제2항 제1호 (세출예산의 차등지원)	둘 이상 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업	예산편성시 우선반영, 지원규모·보조비율 차등지원
보조금관리에 관한법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지금대상의 범위와 기준보조율)	쓰레기소각시설의 기준보조율이 서울 30%, 광역시 40%, 시·군 및 도서지역 50%	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1,2항 (보조금의 교부)	국가(시·도)는 시책상 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 지방자치단체(시·군 및 자치구)에 보조금 교부할 수 있음	없음
	제11조	(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다.	지방채발행
지방자치법	제8장 (지방자치단체 상호간의 관계)	①협력과 분쟁조정, ②사무위탁, ③행정협의회, ④지방자치단체 조합, ⑤지방자치단체장의 협의체 등에 대해 규정	②,③,④경우 규약에 경비부담, 지출방법 규정토록 함
지방교부세법	제9조 제1항 (특별교부세의 교부)	①지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요)②국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)	없음

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
지방자치단체 기금관리 기본법	제17조 (지역상생발전기금의 설치·운영)	제26조 ① 특별시·광역시·특별자치시· 도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지 원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용 ② 제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운영을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치 단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립	조합설립규정
	제17조의 2 (발전기금의 용도)	4. 지역발전을 위한 지방자치단체 재정 지원 및 보조사업 지원 5 그 밖에 발전기금의 관리·운영을 위하 여 필요한 경비의 지출	없음

출처:서정섭(2011)을 토대로 내용 수정

□ 지자체-지자체 간 가능한 재정협력 수단

- 서정섭 (2011)은 ‘지자체 간 협력에 관한 재정지원 법률(가칭)’을 통한 법
령구축을 제시하면서, 법률 내에 1) 국고보조사업의 국고보조율 인상, 2)
광역시·지역발전특별회계 인센티브 강화, 3) 지자체 간 세원공유
(tax-sharing) 제도 도입, 4) 특별교부세 지원제도 신설, 5) 지역상생발전
기금을 활용한 “협력사업 특별회계” 운영 등을 제시

〈표 2-19〉 지자체 간 협력촉진을 위한 재정적 수단

	지원수단	개선 내용	기준
중앙 재원	국고보조금	- 기준보조율 인상	사업단위
	균특회계	- 협력사업에 대한 사업단위의 기금(single pool) 마련	
	특별교부세 지원	- 현행 ‘시책수요’에 협력사업 산정항목 신설	사업단위
지방 재원	지역발전상생기금	- ‘협력특별회계’로 운영	협력체계 단위
	공동세 (tax-sharing)제도	- 광역도시권의 재산세 일정분 또는 증가분의 일정율을 공동세	협력체계 단위 -광역도시권 조합

3) 지자체 간 재정협력 사례 정리 및 시사점

사업단위의 협력체제로 인한 이전재원을 활용한 재정협력 다수

- 중앙-지방 간 협력체계에서는 이전재원 (국고보조금, 균특회계)에 의존한 연계협력사업 지원이 다수
 - 지역 간 격차해소를 위한 지역 연계협력사업 등은 중앙과 지방 간의 매칭에 따른 지원금 분담에 따른 재정협력을 수행하고 있음

분담금을 활용한 사무위탁, 조합, 협의체 등의 협력체계 운용

- 지자체 간 공동시설 건립 및 공동서비스 활용은 지자체 간 사무위탁, 협의체 및 조합을 결성하여 지자체의 각자 분담금을 통한 운용

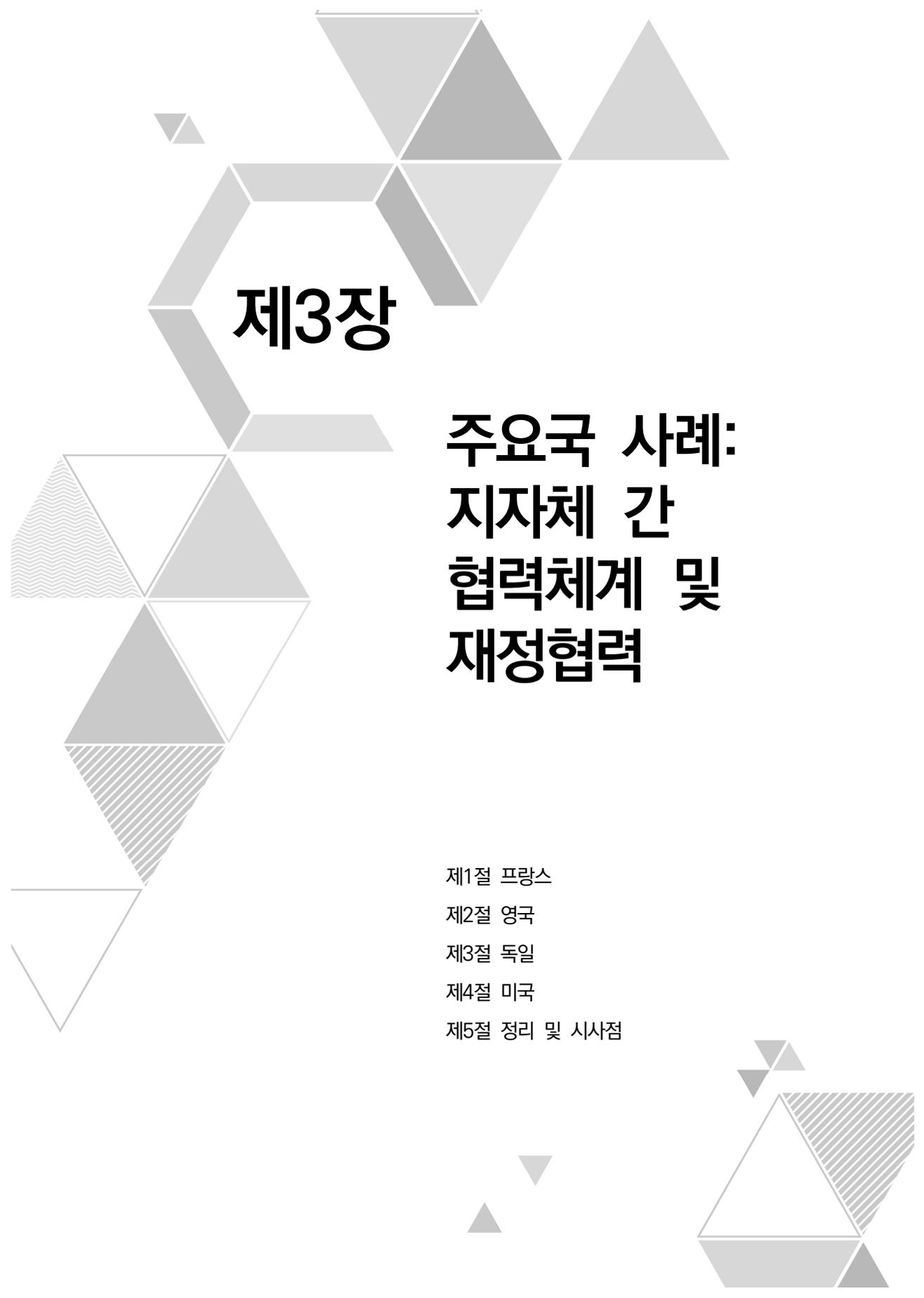
현행 협력체제 내에서 공동세 제도 도입의 한계

- 기초 지자체의 재정자율성이 낮은 상태에서 기초 간 협력을 촉진하기 위한 재정협력재원 마련은 제한적
 - 공동세 제도 (tax sharing)는 자치단체의 과세자주권 및 세수확대를 위한 재정권한이 부여된 상태에서 응의부담원칙에 따른 자치단체 간 계약으로 가능한 제도. 현행 재정협력제도 내에서는 현실적 대안이 되기 어려움.
 - 기초 지자체의 재정자립도가 낮은 상황에서는 1) 광역권 중심의 세제 개편을 통한 공동세목을 지정하여, 배분하는 방식으로 운영하는 방식, 2) 기초 지자체의 과세자주권 등의 세입자율권이 보장된 상황에서 운영하는 방식이 고려될 수 있음
 - 하지만, 이를 위해서는 행정구역 체제 또는 현행 협력체제의 제도 개선 및 지방세제 관련 법·제도적 개선이 선행되어야 할 것임

지자체 협력체계와 연계된 재정체계 제도 변화 필요

- 현행 지자체 간 협력체계는 중앙-지방, 지방-지방 간의 상호협력의 틀을

제공하고 있는 반면, 중앙의 이전재원 (국고보조 등) 및 지방재정관련 행위자는 지자체 별로 규정되어 있어, 지자체 간 협력법인 (예, 조합)의 재정관련 법적 지위 개선 없이 자율적 재정협력체계 구축은 현실적으로 어려움



제3장

주요국 사례: 지자체 간 협력체계 및 재정협력

제1절 프랑스

제2절 영국

제3절 독일

제4절 미국

제5절 정리 및 시사점

제3장 주요국 사례: 지자체 간 협력체계 및 재정협력

제1절 프랑스

1. 지방행정체제

□ 법률근거

○ 프랑스 헌법과 지방자치법

- 프랑스 지방정부의 권력구조 및 통치유형과 관련해서는 1958년 헌법 제72조 제2항 및 제34조에 근거를 두고 있음
- 또한 통합지방자치법에서 각 지방정부의 계층별(commune-departement-region) 기관구성과 사무에 대해서 규정
- 기본적으로 프랑스 지방정부 통치유형은 지방의회의장이 지방정부의 단체장을 겸직하는 합의제기관(organes collégiaux)으로 지방의회(assemblées délibérantes locales)를 설치하여 간선되는 의회-단체장 통합형의 지방민주주의(la démocratie locale)

〈표 3-1〉 프랑스 지방정부의 자치권 근거

구분	원문	국문
프랑스 헌법	Article 72 ③ Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.	제72조 ③ 법률에서 정하는 바에 따라 지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다.

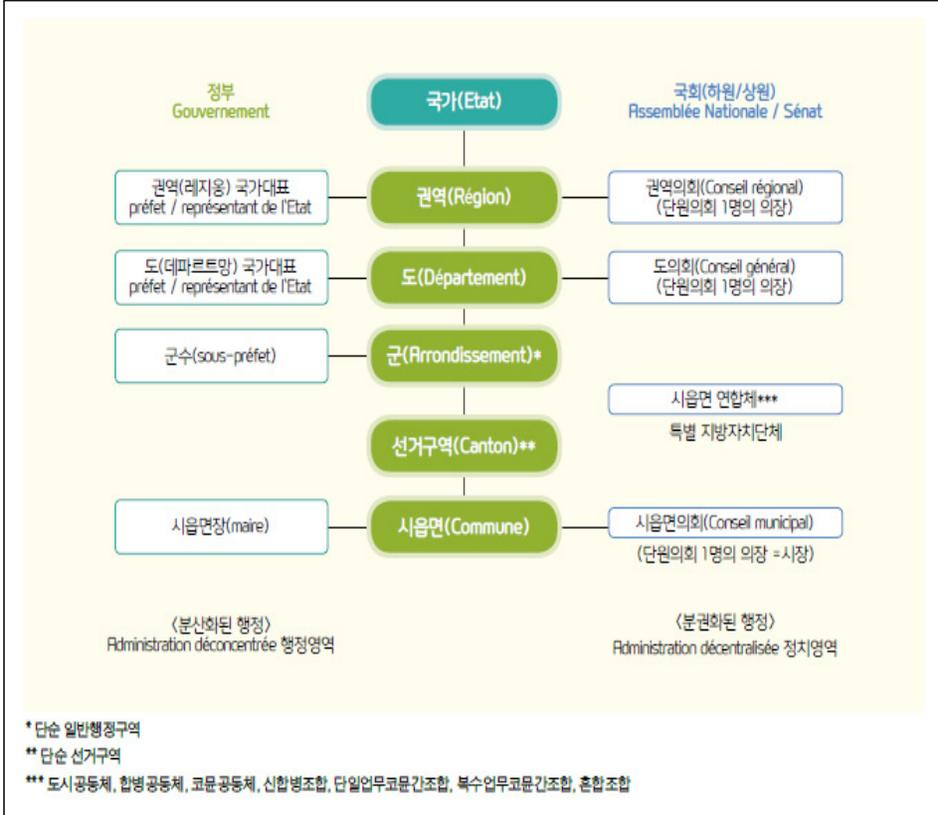
구분	원문	국문
	Article 34 ② La loi fixe également les règles concernant -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales	제34조② 법률은 다음 사항을 정한다. -국회, 지방의회 및 해외 프랑스인 대표기관들의 선거제도 그리고 지방정부 심의기관 구성원들의 선거직 및 선출직 직무수행 조건 등

- 프랑스에서 자치행정조직의 기본원칙은 선출직 지방의회의 존재와 선거제도 및 행정사무의 운영체계 등이 통합형으로 유지. 그러나 2016년부터 지역정부가 서로 통폐합을 할 수 있기 때문에 통합형으로 구성될 경우 부분적으로 다양한 기관구성 유형을 가질 수 있음

□ 지방계층구조

- 프랑스는 크게 3단계 지방계층체제인 코뮌, 데파르트망, 레지옹 등으로 이루어진 지방정부(collectivités territoriales)로 구성. 아래 표에서 보는 바와 같이 기초정부(Commune, 코뮌)는 36,658개, 데파르트망(Département) 중간정부는 99개, 레지옹(Region)으로 불리는 지역정부는 프랑스 본토에 12개, 코르시카 및 해외영토 등을 포함해서 총 17개
- 헌법상 지방정부는 각 각 독립법인체로 정부 간 동등성을 전제로 협력관계를 유지하고 있음. 따라서 정부 간 조합제도는 기초정부 숫자와 유사함

〈그림 3-1〉 프랑스 행정계층구조



□ 자치단체사무 및 계층별사무배분

- 파리지 같은 꼬뮌(commune) 기초정부는 환경, 쓰레기 처리문제 탁아소, 유치원, 초등교육 등과 같이 주로 주민의 기본적인 생활에 필요한 전반적인 업무를 관장. 도(département)의 지위에서 수행하는 지방사무는 주로 사회복지 지원사무. 그리고 지역정부(région)인 경우에는 경제 및 국토개발 사업을 관장하는 것으로 사무배분

〈표 3-2〉 프랑스 지방정부 간 사무배분

지방정부 사무분야	코뮌(commune) 기초정부	데파르트망(département) 도정부	레지옹(région) 지역정부
주거/주택	영세민주거보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가,	영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택정책위원회의 운영	주거자 우선사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육	탁아소, 유치원, 초등학교의 건설 및 관리	중학교 건설 및 관리	고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건/ 사회복지	방역활동, 위생보건 의료 서비스, 공적부조 요청자 서류관리	사회복지 비용부담 및 규정 수립, 사회,의료서비스 계획의 수립 및 공포, 최저생계비 지급 대상자에 대한 재정지원	-
직업훈련	-	-	26세 미만 성인을 위한 전문직업 교육실시, 지역권 직업교육 연례계획 수립
교통/해양	도시 대중교통운송체계 수립, 도시이동교통망 계획안 수립	농촌지역 대중 운송 도로망 관리, 해양/항구 관리, 국철과 협약 체결	교통계획 수립, 공항신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리
국토개발/ 토지개발	도시개발계획, 토지이용 계획의 입안 및 인가, 지역개발을 위한 코뮌간 개발허장 수립 및 승인	농촌설비 보조계획안 작성	국가-레지옹간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성
환경, 문화재 관리/보존	가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악/무용/미술 교육	도립도서관, 박물관 조성 재정지원, 고문서 보존/고문서 관리국 재정지원	산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존

출처: 프랑스 통합지방자치법전(2017)

2. 지방재정체제

□ 재정구조

- 지방정부 재정권을 규정한 프랑스 헌법
 - 조세법률주의로 인해 법률의 범위 하에 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한이 지방정부에 부여되어 있음. 지방정부는 조례로 법률 상한선 내에서 주민투표를 거쳐 세율 조정이 가능함
 - 2003년 개헌을 통해 지방정 과세권을 제72조의2조에 명확히 규정

〈표 3-3〉 프랑스 헌법상 지방정부 재정권

구분	원문	국문
프랑스 헌법	Article 34① La loi fixe les règles concernant -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.	제34조① 법률은 다음 사항을 규정한다. -모든 조세의 과세기준, 세율, 및 모든 성격의 세금징수 방식 그리고 화폐발행제도
	Article 72-2 ② Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.	제72-2(과세자주권, 재정지출의 자주성, 중앙권한 이양과 재원의 동시이양 명시) ① 지방정부는 법률의 조건 내에서 지방정부 재원을 자유롭게 향유하거나 처분할 수 있다. ② 지방정부는 모든 종류의 세금을 전부 또는 일부 징수할 수 있다. 지방정부는 법률이 정하는 한도 내에서 과세표준과 세율을 정하는 것을 허가할 수 있다.

- 지방정부의 주요 4대 지방세:
 - 주요 직접지방세(fiscalité directe locale)로, 거주세(taxe d'habitation, TH)는 소유자 유무와 관계없이 1가구 1주택 거주자에 대하여 부과
 - 건축물포함토지세(taxe foncière sur les propriétés bâties, TFPB)는 건물소유주에 부과. 건축물없는 토지세(taxe foncière sur les propriétés non bâties, TFPNB)도 토지소유주에게 부과

- 과거 폐지된 사업세(taxe professionnelle)를 대신해, 지역경제기여세 (contribution économique territoriale, CET)가 새롭게 만들어짐. 이 지방세는 기업토지이용세(cotisation foncière des entreprises, CFE)와 기업부가가치세울(cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE) 등 두 가지 과세부분으로 구성되어 있음

□ 재정조정제도

- 프랑스 헌법에서 수평적·수직적 재정조정제도를 모두 명문화
 - 프랑스 헌법 제72-2조 5항에 지방정부 간 재정조정제도 존속을 명시하였고, 또 통합지방자치법 제1614-1조, 제1614-4조 전문에 재정보전, 행정 수단원칙 등에 대해서 구체적으로 규정하고 있음
 - 이 경우 지방정부협력조합에 대해서도 조세수입권을 인정함

〈표 3-4〉 프랑스 헌법 수평적·수직적 재정조정제도 조항

수평적 재정조정제도	수직적 재정조정제도
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (제72-2조) 지방정부 간 형평성 제고를 위한 제도(수단)를 법률상 마련하여 활용하여야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (제72-2조) 지방정부연합체는 조세수입의 일부 또는 전부를 받을 수 있다. …(중략) … 중앙정부가 사무를 지방에 이양할 때에는 이에 상응하는 재원도 이양되어야 한다.
Article 72-2 ⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.	제72-2조 ⑤ 법률은 지방정부 간 형평을 촉진하기 위하여 재정조정제도를 규정한다.

- 다수의 일반 교부금(종합경상교부금 등 공유)이 있고, 이 교부총액은 거시 경제 지표에 연동, 세입 균등화 효과는 제한적이라는 한계를 지님. 따라서 지방정부에 대한 권한의 확대 및 이양에 따른 지방정부간 재정력 격차를 시정하는 조치로 중앙정부 재정조정제도를 헌법에 규정함

- 프랑스는 재정보상적 성격의 교부금, 수직적 형평교부금 등 중앙-지방정부 간 수직적 재원조정제도도 강조하고 있음
- 지방이양에 따른 재정보전 원칙을 헌법에서 규정
 - 국가와 지방정부 간 권한이양 및 지방정부 지출 증가와 관련하여 재원이양을 수반할 것을 헌법에서 규정하고 있음

3. 자치단체 간 협력체계

□ 지자체 간 협력체 (유형)

- 프랑스 지방정부조합의 구성 (2018. 1. 1 기준)
 - 프랑스에서 지방정부연합 즉, ‘지방자치단체조합’은 프랑스의 통합지방자치법전에 근거하고, 또 개별법률 및 정부시행령에서 그 존재, 기능 등을 규정하고 있음. 일반적으로 통합지방자치법(art. L5210-1)에서 자율적으로 조합기구를 설치할 수 있도록 자치권을 부여함
 - 최종승인권자는 프랑스 내무부장관(지방정부담당장관)이며, 개별 도(département)마다 코뮌조합 구성계획(schéma départemental de coopération intercommunale)을 만들어(통합지방자치법 L5211-5조), 임명도지사를 거쳐 정부의 (형식적, 절차적) 승인을 받아 시작됨

□ 사무 공동처리

- 조합의 종류에 따른 사무/기능 처리
 - 프랑스 지방정부조합(EPCI, Etablissement public des cooperation intercommunale)은 크게 두 가지 유형으로 구분 가능함
 - (1) 하나는 운영상 유연성을 더 갖췄으며 독립적인 자체 지방세원을 소유하지 못한 협회형(associative)
 - (2) 또 다른 하나는 보다 통합적 성격의 독립적 자체 지방세원을 부여받은 연방형(federative)으로 구분함

〈표 3-5〉 지방정부 간 협력조합 유형

자체 지방세수권 소유의 지방정부간 협력조합 유형	수	조합 가입 지방정부 수
Communautes de communes (CC, 경제권 협력조합)	1,009	26,424
Communautes d'agglomeration (CA, 소도시권 협력조합)	222	7,443
Communautes urbaines (CU, 대도시권 협력조합)	11	523
Metropoles (대도시 메트로폴)	21	904
자체징수권(독립재정권) 협력기관	1,263	35,294
Metropole de Lyon (리옹대도시)		50
전체		35,353
전체 협력조합 중 '단일사업세'의 세수권을 소유한 조합	1061	29,667

- ① 자체 지방세수 소유의 지방정부협력조합(L'intercommunalite a fiscalite propre)
- 이 조합 유형은 모두 독립법인체임
 - 기초정부간 경제권 협력조합(Communautes de communes, CC)은 1992년 2월 6일 법으로 설치되었고, 1999년 7월 12일 법으로 권한 확대. 주로 지역경제 및 지역개발계획 등의 사무를 중심으로 수행하는 조합
 - 소도시형 기초정부간 협력조합(Communaute d'agglomeration, CA)은 1999년 7월 12일 법으로 설치되었고, 2010년 12월 16일 법으로 개정. 주로 5만 이상의 기초정부간 협력체 중심
 - 대도시형 기초정부간 협력조합(communaute urbaine, CU)은 2010년 12월 16일 법으로 재구성되었으며, 45만 명 이상의 주민으로 구성하도록 하였으나, 2014년 1월 27일 법으로 구성인구 수준을 25만 명까지로 낮췄음. 지속적으로 사무권한 확대함
 - 대도시 메트로폴(Metropole)은 2010년 12월 16일 법으로 설치되었을 때에는 50만명 이상의 협력조합 형태로 시작되었으나 2014년 1월 27일 지역공공활동법(modernisation de l'action publique territoriale et

d'affirmation des metropoles, MAPTAM)에서 사무권한 및 조직 등을 개정 확대하여, 이중에 8개는 40만 이상 주민이 거주하는 지역을 기반으로 65만 이상 주민을 위한 협력조합체로 발전하였고, Aix-Marseille-Provence, Grand Paris 등 2개의 메트로폴은 2014년 법에 근거하여 2016년 1월부터 설치 효력이 발생되어 활동함

- ② 독립적 지방재정권인 자체징수권을 부여받지 못한 지방정부협력조합(les syndicats de communes)
 - 단일목적조합(syndicats intercommunaux a vocation unique, SIVU)
 - 다목적조합(syndicats intercommunaux a vocation multiple, SIVOM)
 - 그리고 특별한 유형의 자체징수권이 없는 지방정부간협력체(11 établissements publics territoriaux (EPT) de la metropole du Grand Paris)
 - Syndicat d'agglomeration nouvelle (SAN)은 2015년 8월 7일 법에서 폐지(la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOTRe)

※ 주의: Les syndicats mixtes(혼합 신티케이트) --> 지방정부간 협력조합 아님
1935년 창설되어 협력조합 등의 기능과 권한을 가지면서 출범하였으나, 현재는 더 이상 “코뮌간협력조합(établissements publics de coopération intercommunale, EPCI)”의 종류는 아님. 상공 회의소 등 다른 여타의 지방행정기관 등이 광범위하게 참여 가능한(syndicat mixte ouvert) 혼합적인 지방협력기관임.

(사례) Le syndicat mixte Paris Métropole (<http://www.parismetropole.fr>)

2009년 창설된, 파리 대도시권 중심으로 코뮌정부, 코뮌정부간조합체, 일드프랑스 8개 도정부, 일드프랑스 지역정부 등 200개 이상의 지방정부 및 조합체들이 참여한 기구로서, 일본의 ‘광역연합’의 용어적 개념과 거의 유사한 기관임

4. 재정협력 사례

‘특례적 지위의’ 기초정부(코문)간 협력조합: métropole du Grand Paris (그랑파리)⁷⁾

- 131개 코문(파리시 포함)들이 협력한 기초정부간조합체로, 2014년 1월 27일 법(MAPTAM)으로 설치되었고, 2015년 8월 7일 법(NOTRe)으로 권한이 확대됨. 법 제정에 따라서 통합지방정부법(법률조항 L5219-1~9 CGCT)에 그 코문조직체의 경계 및 범위, 사무권한, 의사결정기구(art. L.5219-9 CGCT) 등을 규정함. 다시 2017년 2월 28일 법으로 그랑파리의 권한을 확대함
- 이 조합 최고결정기구인 조합의회(conseillers métropolitains, 대도시의회)는 209명으로 최소한 소속 지방정부의회로부터 대표지방의원 1명은 필수적으로 대표로 참여함. 메트로폴 그랑파리 조합장은 조합의회의 의원투표로 선출된 장임(전 장관, 말뫼중 현재 하원의원겸 시장, Patrick Ollier) (<http://www.metropolegrandparis.fr>)
- ‘그랑파리’의 조직운영: 이사회(LE BUREAU)는 2014년 지방선거 결과에 따라서 다수당 의석을 차지한 경우를 고려하여, 1명 이사장(LE PRÉSIDENT), 20명 부이사장(Vice-Présidents), 10명 대표지방의원(conseillers délégués) 등으로 구성됨
- 직원은 2016년 39명으로 시작함. 2017년 14명을 더 채용해 45명으로 구성됨. 직원의 구성은 새롭게 별도의 직원을 채용하였음. 새로운 직원들은 다른 지방정부로부터 파견 형식은 아니고 공채를 통한 전속적 직원 임용임
- 다른 조합의 경우, 전속직원 및 파견직원 등을 함께 활용하는 경우도 있으나, 조합의 직원은 대부분 독자적으로 별도로 채용함. 이때 ‘지방공무원의 지위’를 갖는 경우도 있음. 모두 지방공무원 직급체계에 준하여 운영함

〈표 3-6〉 그랑파리(métropole du Grand Paris)의 2017년 재정수입 구조

재정수입원 (유로)	금액
11억 CVAE (기업부가가치세)	1 152 135 332 €
11억 DGF - DOTATION DE COMPENSATION (정부경상보조금)	1 151 714 455 €
9억2800만 DOTATION D'ÉQUILIBRE (일부 정부보조금 및 기업토지)	927 780 975 €

7) Metropole de Lyon (리옹대도시)는 조합이 아닌 지방정부이다. 리옹대都市는 협력조합체가 아닌, 2014년 1월 27일 법(MAPTAM)으로 설치된 ‘지방정부’임. 즉, 프랑스 헌법 제72조에서 규정한 특별한 지위를 가진 지방정부임. 도(departement)의 지위와 대도시(코문-기초)의 지위를 함께 지닌 지방정부임. 파리지역시 도와 코문의 지위를 함께 가진, 하위의 행정기관으로 준자치구(아롱디스망)도 구성하고 있는 특별한 지위의 지방정부임

재정수입원 (유로)	금액
세 등)	
1억3500만 DGF-DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ (정부보조금)	135 253 331 €
8700만 TASCOM-IFER TATFNB (*)	87 183 636 €
1200만 AUTRES (기타 수입)	1 217 276 €
(*) 지방세: 상업지역이용세(Taxe sur les Surfaces Commerciales, TASCOM), 그룹기업체 대상으로 부과하는 지역세(les Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau, IFER), 미건축물토지세에 대한 부과세(la Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti, TATFNB).	

□ **대도시권 교통기구: 일드프랑스대도시권 교통청(STIF)**

- 전 이름은 일드프랑스교통조합(Syndicatdes Transports d'Ile-de-France, STIF)이었음. 2018년부터 '일드프랑스대도시권 교통청'(Ile-de-France Mobilites)으로 명칭 변경
- (파리시 포함) 일드프랑스 지역과 그림과 같이 8개 데파르트망(도) 지역을 대상으로 파리대도시권 대중교통 이동계획(Plan de déplacements urbains Ile-de-France)등을 기획 관리
- 초기 정부령으로 출범하였으나, 2004년 지방정부 책임성에 관한 법률에서 중앙정부의 역할을 축소하도록 하였고, 레지옹 지역정부의 참여를 확대하면서 적극적으로 지방정부 역할이 강화되어 왔음
- 일드프랑스대도시권 교통청(STIF) '운영위원회' 조직 및 운영
 - 조직은 운영위원회 중심이며, 운영위원은 총 29명으로 구성되고, 일드프랑스 도지사가 운영위원회 의장이고 연간 6~7회 총회를 개최함
 - 일드프랑스 14명, 파리시 5명, 7개 도 지방정부 대표 7명, 일드프랑스 산업상공회의소 대표 1명, 일드프랑스 기초정부간협력조합 대표 1명, 대중교통 (시민)대표단체(Comitedes Partenaires du Transport Public) 1명 등으로 구성된 최고정책결정위원회
 - 운영체계는 집행부가 전체 일상운영과 관리를 담당하며, 대도시권 교통청은 기획업무 이외에도 직접 고속근교전철(RER), 지하철, 버스, 트램 등 대중교통망을 운영 관리함
 - 따라서 동시에 90개 이상 민간버스회사와 협력체제를 유지하고 있고, 또 대중교통망 확충을 위한 지방정부의 인프라 사업지원, 기술지원 등도 수행하고 있음
- 일드프랑스대도시권 교통청(STIF)의 재정운영
 - 예산: 2018년 총 운영비는 약100억 유로이며 28% 정도만 여객운송비수입으로 충당되고 나머지 72%는 중앙정부, 지방정부, 민간기업 등의 분담금으로 충당함
 - 그 결과 점진적인 지방이양에 따라서 지방정부의 분담금이 증가하는 상황임

〈표 3-7〉 2015년 운영예산 수입/지출(지출 94억/ 유로, 투자예산 지출 38억 유로)

2015년 운영예산 지출 총액 94억 유로의 재정 수입원	100%
기타 (홍보비및 과태료 수입 등)	3%
국가 보조금 (학생통학기금)	1%
데파르트망및 관련 지방정부 분담금(학생통학기금, 법정기여금, 운영보조기금)	9%
일드프랑스지역정부 분담금(법정기여금, 운영보조기금 등)	9%
대중교통요금 수입	29%
교통세 및 운영분담금	49%

출처: L'Observatoire des déplacements a Paris(2018), Le Bilan des déplacements en 2016 a Paris: 파리의 파리 대도시권 교통상황 보고서

□ 특징·성과 및 한계

○ 지방정부협력조합의 운영 및 재정체계

- 조합제도는 헌법에서 규정하고 있는 지방정부라는 시각에서 ‘지방자치단체’는 아니고, 지방자치법 및 법률상의 법적 권한을 부여받은 공법인체이며, 자체재원으로서 독립세원을 갖기도 함
- 대상사무의 범위는 설치법에 근거하는 경우에 따라 사무범위가 다름. 예를 들면, ‘그랑파리’ 파리대도시 코뮌조합의 경우 2016~2018년 사이에 크게 4개 분야의 광역적 기능에 대한 권한을 부여받았음. 경제사회문화 및 지역 개발, 환경보전 및 보호, 삶의질 개선(2016), 대도시권 개발 및 정비, 거주 및 주택정책(2017) 등임

○ 지방정부협력조합의 의결기관은 ‘조합의회’

- 별도의 지방자치단체간 협력조합으로서 (우리나라의 ‘조합회의’가 아닌) 지방의회의 대표의원들로 구성된 ‘조합의회’를 설치하여 운영하면서 관할사무에 관한 독립적인 ‘규정’ 제정권 및 관할사무에 대한 최종승인권 등을 행사
- 조합의회를 구성하는 대표 지방의원들은 간선으로 선출, 겸직 허용됨: 예를 들면, 파리의의회는 2015년 12월 파리시 도정부의회 전체회의에서 그랑파리를 책임지는 62명 그랑파리 대표지방의원(conseillerères métropolitaines)을 선출하였음

○ 지방정부협력조합의 집행기관

- 조합장은 당 회원지방정부 중에서 대표하는 단체장이 되며, 선출방식(외회 간선 등) 및 이사회 활용 여부, 사무직원 구성방법(파견 또는 직접 채용) 등도 독자적으로 운영 가능함
- 조합단체장은 조합의회에서 대표지방의회의원들이 선출함
- 다른 지방정부와 같이 하위에 소위원회, 특별위원회 등을 두고 있으며, 조합의회의 상급으로 이사회는 없음. 집행이사회는 구성함

□ 시사점

- 지방정부협력조합의 재원조달 방법(과세권의 보유 유무 등)
 - 독립적 과세권을 보유하지 않은 프랑스 지방정부조합들의 경우에는, 해당 조합기구에 가입된 지방정부들이 분담금, 부담금으로 재원을 조달하고, 이와 관련하여 중앙정부에서 해당 사무에 관한 교부금/보조금을 직접 또는 간접적으로 교부함
 - 과세권을 보유한 독립재정권을 가진 지방정부조합체들은 독립적인 재원도 있고, 중앙정부로부터 재정지원도 받게 됨
 - 이외에 공통적으로는 국가로부터 지원을 받는 경우는, 사무권한 수행에 관련한 경상교부금(Dotations globales de fonctionnement, DGF), 기타 보조금(Autres dotations), 부가가치세 징수에 따른 지역별 부가가치세 보전금 및 지역형평지원금(Perequations et compensations fiscales) 등임. 또한 회원 지방정부로부터 별도의 분담금과 공통참여금(Subventions recues et participations), 기타 세외수입(Ventes de biens et services) 등을 재원으로 하고 있음

제2절 영국

1. 지방행정체제

□ 법률근거

- 불문법의 법적 근거: 지방정부법 및 개별 지방정부헌법
 - 영국은 불문헌법을 채택하고 있으므로 지방정부에 관해서는 국회가 제정하는 개별법에 근거. 기본적으로 지방정부에 관해서는 1972년 지방정부법(Local government act)에 근거한 내각제형 지방의회가 중심
 - 1998년 이후 다양한 분야의 지방사무 관련법들이 제정되면서 지방정부 유형들도 많이 변화
 - 영국은 단일국가로서 4개 지역인 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 다른 유형의 지방정부를 설치. 즉, 잉글랜드 지역의 경우는 2계층제에 의한 카운티 지방정부(County Councils), 디스트릭트 지방정부, 36개 대도시 지방정부, 통합기초정부. 또 특별한 지위(Sui Generis authority)의 특별지방정부로서 섬지방정부인 Isles of Scilly가 있으며, 런던대도시권을 중심으로 런던대도시 지역정부(Greater London Authority, GLA)가 있음. 기초정부로는 32개 런던자치구(London Boroughs) 및 특별 지위의 런던중심 자치구(City of London Corporation)도 있음
 - 잉글랜드 2계층제 지방정부체제를 제외하면 스코틀랜드(Scottish regional government), 웨일즈(Welsh regional government), 북아일랜드 지역정부는 각각 통합형 지방정부를 구성하고 있는 바 스코틀랜드 32개 통합기초정부(Unitary authorities), 웨일즈 22개 통합기초정부, 북아일랜드 11개 통합기초정부 등임
 - 이외 타운십 및 마을 수준의 준자치정부(town, parish, community, neighbourhood and village councils)들이 약 11,000개 수준⁸⁾

8) 2018년 통계: <http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/>.

□ 지방계층구조

- 대처수상의 정부 이후 런던광역시 등 광역기능의 지방정부를 폐지하기도 하였다가 1997년 스코틀랜드 지역정부법 제정과 함께 웨일즈와 북아일랜드 지역 등의 지역정부가 설치되면서 지방정부 유형도 변화를 가져왔음
- 1998년부터 노동당 정부는 환경·교통·지방자치부(DETR: Department of Environment, Transport and the Regions) 권고로 “2000년 지방자치법”(Local Government Act 2000)을 제정하여 새로운 기관구성안들을 제시함

〈표 3-8〉 잉글랜드와 웨일즈의 5가지 지방정부 유형

지방정부 유형	설명
County Councils(CC)	카운티의회 또는 셔의회(Shire County Council) 등으로 불림
District Councils(DC)	District, Borough, City Councils 등으로 불림
Metropolitan District(M)	Metropolitan Borough, City Councils로 불림
Shire English and Welsh Unitaries (English Unitaries)	Council/ District, City or Borough Council, County Council
Welsh Unitaries(W)	웨일즈의 모든 지방정부는 Unitaries. County Borough Councils, County Councils, City & County 혹은 Council
London Boroughs(LB)	GLA. Corporation of London 포함

- 새유형의 정부형태 등장: “대도시권 연합정부”(Combined authorities)
 - 최근에는 각 대도시권을 중심으로 대도시 지방정부와 주변의 작은 지방정부 간 통합된 형태의 ‘대도시권 연합정부’를 새롭게 구축 운영하고 있음. 예를 들면, 맨체스터 대도시 연합정부(GMCA, Greater Manchester Combined Authority) 경우는 당시 인구 약 270만 명이 거주하고 있었고, 잉글랜드 서북쪽의 대도시 카운티 지역으로, 2011년 4월 1일부터 9개 지방정부가 통합·구성되어 “City-Region” (대도시권 지역정부)이 된 정부

간 협력조합 형태의 합동 또는 연합정부의 모습으로 구축 운영되고 있음. 이 연합정부 중에서 맨체스터 시정부 인구가 핵심이기 때문에 인구가 가장 많아 중심도시로서 대도시권을 구성하고 있음

- 이 연합지방정부와 관련된 사무권한, 책임 등을 세부적으로 규정하기 위하여 2016년 도시지방정부 권한이양법률(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)을 제정하고, 9개 분야로 구성되었으며 이중에 연합지방정부들의 부가적 권한(additional functions), 책임을 명시하였고 도시권 교통체계, 국립공원관리 등 대도시권 광역적 사무를 수행함에 있어서 다른 지방정부와의 협력관계, 대도시 범죄예방과 경찰권 등 권한부여에 관련된 법률을 제정 시행하였음. 이러한 모든 자치권과 운영절차 및 인사시스템 등을 하나의 ‘맨체스터 대도시 연합지방정부 헌법 (GMCA Constitution, 2018년 6월 최종본)’으로 제정·운영함

자치단체 사무 및 계층별 사무배분

〈표 3-9〉 글랜드, 웨일즈 지역 대도시-카운티-런던대도시의 주요 사무배분

	metropolitan areas		shire areas				London areas		
	디스트릭트	사무* 조합	유니테리	카운티	디스트릭트	사무 조합	런던버러	런던수도권 GLA	사무 조합
교육	✓		✓	✓			✓		
도로	✓		✓	✓			✓	✓	
교통계획	✓		✓	✓			✓	✓	
공공교통		✓	✓	✓				✓	
사회복지	✓		✓	✓			✓		
주택	✓		✓		✓		✓		
도서관	✓		✓	✓			✓		
레크레이션	✓		✓		✓		✓		
환경/보건	✓		✓		✓		✓		

	metropolitan areas		shire areas				London areas		
	디스트릭트	사무* 조합	유니테리	카운티	디스트릭트	사무 조합	런던버러	런던수도권 GLA	사무 조합
쓰레기 수집	✓		✓		✓		✓		
쓰레기 처리		✓	✓	✓			✓		✓
계획 신청	✓		✓		✓		✓		
전략적 계획	✓		✓	✓			✓	✓	
경찰		✓				✓		✓	
소방/구급		✓	✓	✓		✓		✓	
지방세 징수	✓		✓		✓		✓		

* 사무조합(Single purpose authorities): 사무조합은 단독 지방정부에서 실사가 곤란한 업무를 복수의 지방정부에서 연계하여 처리하기 위해 설립된 공동조직으로 이해됨

대도시 지역	비대도시(도농복합) 지역	런던 수도권 지역
<ul style="list-style-type: none"> - 공공교통, 쓰레기 처리, 경찰, 소방·구급 업무는 디스트릭트 간에 상호 연계가 필요하므로 사무조합을 설립하여 처리 - 그 외 업무는 디스트릭트에서 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체인 카운티는 교육, 도로, 교통계획, 공공교통, 사회복지, 도서관, 쓰레기 처리, 전략적 계획, 소방·구급을 담당하며, - 기초자치단체인 디스트릭트는 주택, 레저와 레크레이션, 환경·보건, 쓰레기 수집, 계획신청, 지방세 징수를 담당함 - 단일 통합자치단체인 unitary authority는 모든 업무를 담당함 - 소방·구급(카운티, 유니테리 등과 협조)과 경찰업무는 사무조합을 통해 자치단체간에 상호 연계하여 처리함 	<ul style="list-style-type: none"> - 런던대도시(GLA권과 런던버러(런던자치구)는 광역적 업무와 자치업무로 명확히 구분되어 있음 - GLA는 도로, 교통계획, 공공교통, 전략적 계획 경찰, 소방/구급의 광역적 업무를 담당하고 있고 - 런던버러(런던구)는 광역 업무 이외의 업무를 담당하고 있으나 일부(도로, 교통계획, 전략적 계획)는 상호 서로 협조하고 있음

출처: Local Government Association, 2010; GLA Act 1999, 2007.

2. 지방재정체제

□ 재정구조

- 지방정부 재정수입은 자체재원, 중앙정부로부터 이전재원, 차입 등임
 - 자체재원은 지방세수입(카운슬세)과 세외수입(사용료/수수료, 각종 부담금 수입, 공영주택의 임대료/매각수입, 복권발행수입) 등임. 이전재원은 중앙정부의 각종 교부금과 보조금임
 - 차입은 지방정부가 자본을 투자할 목적으로 중앙정부나 공공기관 등으로부터 자금을 차입하거나 증권발행을 통해 확보하는 자금임
- 지방세(자체재원)
 - 카운슬세(Council tax)는 주민의 재산(주택) 가치를 8개 등급으로 구분하여 부과한 재산세로 유일한 지방세임
- 이전수입
 - 수입지원교부금(RSG: Revenue Support Grants): 용도를 지정하지 않은 일반보조금으로 우리나라의 보통교부세와 유사하며, 최근 그 비중이 감소
 - 중앙정부 비주거 레이트 보조금(NNDR: national non-domestic rates): 기업 레이트 (Redistributed business rates) 혹은 비즈니스 레이트 (business rate). 상가, 공장 등 비가정용 재산에 대한 재산세임. 90년대 이전까지 지방세였던 세목을 국세로 전환시킨 것으로, 중앙정부가 징수한 기업레이트를 지방에 재배분해 주는 일반보조금임. 06/07년부터 RSG와 동일 기준으로 배분함
 - 기타 서비스 이용료, 임대수익, 자본수익 등
- 차입재원
 - 지방채는 중앙정부의 승인으로 발행되며, 이에 대한 대응정책은 지방재정에 대한 총량규제 수단이면서 재정통제 수단으로 활용됨
- 재정지출
 - 경상지출(current expenditure), 수입지출(revenue expenditure), 자본

지출(capital expenditure)로 구성되며, 경상지출이 대부분을 차지하고 있음. 경상지출>자본지출(9:1)

○ 경상지출

- 경상지출은 지방정부의 행정서비스를 운영하는데 필요한 대부분의 일상경비(인건비, 교육용품, 사무용품, 난방비 등 각종 소모성 경비, 유류비 등)를 충당하는데 사용되며, 주로 중앙정부의 이전재원과 지방세로 재원(경상수입)을 조달
- 기능별 세출을 살펴보면, 교육(50%), 경찰(16%), 사회서비스(11%), 기타서비스(17%), 소방과 구조(3%) 등의 우선순위로 지출(2010/11년)

○ 자본지출

- 자본지출은 토지구입, 학교건물주택도로건설, 각종 장비와 내구자산에 대한 경비지출을 의미하며, 지방채 발행으로 재원을 조달함
- 지방정부는 차입금의 90% 정도를 중앙정부 소속의 “공공사업대부청”(PWLB: Public Works Loan Board)으로부터 빌리고 있음
- ※ 우리나라와는 달리 자본보조금 제도가 존재

○ 특징

- 총 지방재정 지출 시 교육과 주택 부문이 과반 이상을 차지하고 있음
- 정부보조금은 재정수요가 많고 행정비용이 높은 지역에 많이 배분되는데 런던이 중앙정부로부터 많은 재정이전을 받고 있음

□ 재정조정제도

○ 중앙정부의 이전재원 교부를 통한 재정조정 (지방정부의 이전재원)

- 특정보조금(Specific Grants, Ring-fenced grant, Local Area agreement grant 등 다양한 유형), 보충·특별잠정 보조금(supplementary and special transitional grants), 특정목표보조금: 사용용도가 정해진 특정보조금. 최근 도입된 특정목표보조금은 지방의 자율

성을 어느 정도 허용하는 포괄보조금(block grant)

- 특별정부보조금(Specific Government Grant): 중앙정부에서 지정한 특정 프로젝트 또는 서비스 수행에 사용하도록 내려주는 보조금으로 지방정부 세입에서 차지하는 비중이 가장 높음

3. 자치단체 간 협력

□ 지자체간 협력체

○ 공동위원회와 공동조직

- 영국 지방정부의 사무권한은 “1972년 지방정부법 제101조”에 규정되어 있음. 지방정부 사무는 위원회, 타 지방정부, 공동위원회(joint committee), 공동조직(joint board) 및 직원에 권한이양이 가능함
- 단, 세금징수, 차입, 의무로 규정된 각종 보고 등에 관한 권한 이양은 금지됨

○ 공동위원회(joint committees)

- 공동위원회는 공동위원회를 구성하는 지방정부를 대신하여 권한행사가 가능함(1972년 지방자치법 제102조 Appointment of committees)
- 각 지방정부가 경비를 나누어 지불하지만 법인격이 부여되지 않으므로 협의에 의해 설립과 해산의 효력이 발생함
- 자산 등은 공동위원회에 속한 구성 지방정부 중 하나 또는 공동명의로 보유하고 위원 및 직원은 지방정부에서 파견

○ 공동조직(joint authority·board)= 지방정부조합과 유사한 유형

- 특정 자치단체가 다른 지방정부와 공동으로 행정서비스를 제공하기도 하는데 이러한 공동의 행정서비스 제공 조직을 공동조직(joint board)이라 함
- 공동조직의 구성원은 선거를 통해 선출하는 것이 아니라 각 지방정부의 대표의원으로 구성
- 공동조직은 특히 새로운 통합지방정부(unitary authorities)가 설립되거나, 지방의회(county or regional council)가 폐지될 경우, 특정 서비스

가 폐지되는 것을 방지하기 위해 설립됨. 또한 일부 지방정부의 규모가 면적 또는 인구 기준으로 너무 작아 독자적으로 효율적인 공공서비스 제공이 어렵다고 판단될 경우 설립되기도 함

○ 사무의 공동처리

- 공동조직(joint authority·board)으로 운영되는 전형적인 공공서비스로는 경찰(policing), 방재(fire services), 교통(public transport), 쓰레기 처리(waste disposal) 등이 있음

○ 중앙-지방정부간, 지방정부간 사무수행협약(Concordat)

- 영국에서 콘코르닷(Concordat)은 정부간 업무협약(양해각서)으로 이해되며,⁹⁾ 그 내용을 보면, 지방정부가 사무를 수행함에 있어서 중앙정부는 최대한 자치권을 존중하여야 하며, 공공서비스를 주민에게 제공함에 있어서 상호협력 하되 중앙의 감독과 간섭을 최소화하도록 함

- 또 재정운영 및 지원에 있어서도 유연성을 갖고, 중앙정부는 지방정부가 국가사무를 대행함에 있어서 강력한 리더십을 발휘할 수 있도록 지원하며, “사무권한은 주민에게 가장 가까운 곳에서 가장 효율적이고 실질적으로 수행된다는 점”을 공식화 한 상호간 신뢰에 의한 협약임

- 국가와 지방정부가 최우선적으로 제공해야 할 공공서비스로 사회범죄 퇴치, 취약계층 및 청소년 중심으로 지역공공서비스의 우선 제공, 기업창출 등으로 규정하고 있음

- 이 정부 간 사무수행협약은 영국 중앙정부와 스코틀랜드 및 웨일즈 지역정부 간에도 체결하여 유효함

○ 지역협의회(Regional Assemblies): 일본 ‘광역연합’의 확장 모델

- 1998년 시행된 “1998년지역개발청법(The Regional Development Agencies Act 1998, RDA법)”에 따라 지역개발공사와 함께 “지역회의체(regional chambers)”가 설치되었음. “지역회의체”는 지방의원과 그 외

9) 지방정부장관과 지방정부협의회 대표간 협약: the central-local concordat signed in December 2007.

의 정부가 임명한 사람들로 구성

- 2004년 북동부 지역 지역의회를 설치하려는 주민투표가 부결된 이후, 선출제 지역의회를 설치하려는 노력이 중단된 바 있지만, 국회와 중앙부처는 잉글랜드 지역의 주요 입법과 정책을 직접 관장하였음
- 지역협의회는 런던을 제외한 정부지역사무소(지방의 정부통합청사)의 단위인 8개 지역(잉글랜드북동부, 잉글랜드서북부, 요크셔·험버(Yorkshire & the Humber), 웨스트 미들랜드(West Midlands), 이스트 미들랜드(East Midlands), 잉글랜드동부, 잉글랜드남동부, 잉글랜드남서부)에 설치되었음
- “2004년 계획·의무구매법(the Planning and Compulsory Purchase Act 2004, PCPA)”에 따라 지역협의회는 “도시계획기구(Regional Planning Bodies, RPBs)”의 역할을 담당하며, 교통계획 및 지역 폐기물 처리계획을 포함한 지역공간계획을 설립하고 있음
- 지역협의회의 재원은 지방정부와 지역 관계자로부터의 부담금, 중앙정부의 보조금 등으로 운영됨

○ 다자지역협정(MAAs: Multi-Area Agreements)에 의한 협력체계

- 다자지역협정(MMA)은 지역의 경계를 넘는 파트너십을 촉진하고자 하는 정치적 프레임워크임. 정부는 둘 이상의 최상층 계층(카운티 등)이나 단일 통합자치단체 간의 자발적 협정으로 정부와 이들 협정체결 지방정부(파트너)들 간에 지역경제 활성화를 위하여 집합적으로 협력하는 협약체결에 기초한 파트너십 추진
- 2006년 6월 발간된 “review of sub-national economic development and regeneration”(지방정부 경제발전 보고서)에서 범지역적 접근 하의 기능적 경제지역에 초점을 둔 MMA 도입이 제시
- MMA는 특정 지역에서 효과적인 거버넌스를 구축을 위하여 특히 전략 과제인 경제발전, 주거와 교통 등을 대상으로 한 공동 추진과 협력을 촉진하며, 사무수행 대상과 자금배분에 대해서는 중앙정부의 지역사무소를 통해 정부와 합의함

- 따라서 MAA는 비용대비 보다 큰 가치 창출(공동출자), 투자에 대한 신속하고 효과적인 의사결정, 지방정부 주도의 해결책 제시, 중앙정부와의 보다 간소한 업무관계 구축에 설립목적이 있음
- 주요 대상분야: 주로 경제발전, 일자리와 기술, 교통, 공간 계획, 기반시설 등임. 지금까지 잉글랜드에서는 15곳의 다자지역협정이 잉글랜드에서 체결되었음(2008년에서 2010년까지). 하지만 보수당 연립정부가 집권하면서 추진하는 지방기업 파트너십(LEPs)에 의해 소강상태임

○ 지역기업파트너십(LEPs: Local Enterprise Partnerships)¹⁰⁾

- 지역기업파트너십(LEPs)는 2011년부터 지방정부와 기업들 간 자발적으로 형성된 파트너십으로, 2012년 3월에 폐지된 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)¹¹⁾이 수행한 일부 기능들을 수행하고 있음
- 보수당·자민당은 총선에서 “1998년 지역개발청법”의 폐지할 것을 공약하였고 “연립정권 정책프로그램”에서 LEPs가 이 법을 대신할 것임을 명시하였음. 이후 2010년 예산안에서 지역개발청의 폐지 및 지역개발파트너십의 구축이 발표되었고 2010년 9월에 56개의 세부적인 제안들이 제시
- 보수당 연립정권이 출범하기 전에 다자지역협정(MAA) 제도에 대한 비판이 제기되면서 노동당 정부는 지방의 다양한 환경조건과 어려움에 보다 효과적이고 보다 책임감 있게 대응할 수 있는 지역개발 프로그램을 개발
- 예를 들어 기획, 주택, 교통, 재건, 고용 및 기술 책임의 통합을 강화하기 위하여 맨체스터와 리즈에 도시 시범지역(City-Region pilots)이 설립되었음(Office of Public Sector Information, 2009). 이들에게는 이러한 활동을 추진할 권한과 책임을 위임함(Local Democracy, Economic Development and Construction Act)

10) <http://www.lepnetwork.org.uk/index.php>

11) 지역개발청은 1999년 “1998년지역개발청법”(The Regional Development Agencies Act 1998)을 바탕으로 잉글랜드의 경제개발과 성장을 이끌기 위하여 런던을 제외한 8개 정부지역에 구역별로 사무소를 구역별로 설립하였고, 2000년 7월에 런던에도 런던개발청(London Development Agency)이 설립됨

- 또 “목표를 성취하기 위한 (단순한) 협정”의 수준을 넘어서는 공식적인 기구 설립에 필요한 입법권한을 주기도 하였음(Communities and Local Government, 2009: 16). 이때 보수당 연립정권이 출범하면서 새정부는 도시 지역 거버넌스를 위한 새로운 정책 수단으로 LEPs를 제시함
- 2010년 10월에 24개의 LEPs가 설립되었고, 2013년 1월 39개로 증가하였음. 이는 잉글랜드 대부분의 지역을 포괄하고 있음
- LEP의 주된 목표는 “진정한” 기능적 경제지역을 위한 민간과 시민 지도자들 간 파트너십을 생성하는데 있음
- LEPs 는 참여자들에 의해 정의되며, 지방정부는 필요시 1개 이상의 LEP에 참가하는 기회를 갖게 됨. 비록 현재까지 어떠한 공식적인 권한도 갖고 있지 않지만, LEP의 활동은 기획, 주택, 고용, 지방 교통, 기반시설 뿐 아니라 일부 지역에서는 관광까지 포함하고 있음
- 이들은 모두 MAA처럼 지방(region) 수준보다 넓은 범위에서 고려되어야 하는 문제들. 지방성장에 관한 연립정부의 백서 (HM, 2010a) 및 지역주의 법안 (the Localism Bill)은 LEP가 지방당국의 경계를 넘어선 계획에 참여할 수 있음을 강조하고 있음
- 이런 파트너십을 구축하기 위한 활동은 먼저 전략적 경제의 우선순위를 확인/조정하고 기반시설 제공을 촉진할 수 있는 기획안 개발, 전략기획을 통한 의사결정을 도울 수 있는 증거와 기술평가를 제공하는 측면이 포함되어야 함(HM, 2010a)
- 사업이 진행되는 상황 속에서 여전히 민주적 책임성과 전략적 효율성의 문제가 제기되고 있고, 지방정부의 공동 개발 계획, 기반시설 계획 및 민주적 책임성의 취약 등의 문제가 있으며, 전략적 효율성으로 새로운 협력의무에도 취약성을 보임

4. 재정협력 사례

다자지역협정(MAAs: Multi-Area Agreements)에 의한 협력체계

- 지역 당국간 자발적 협약으로, 예를 들어 기술 부족, 주택 시장과의 연계, 교통 불균형 및 기타 기반시설 프로젝트 등 해당 지역의 특수한 성격, 한계점, 기회요인에 특화됨
- 파트너십이 기반이며 파트너들 간의 합의를 대표함. 이는 견고한 거버넌스 구조, 기획 및 수행에 필요한 비전, 역량 및 기술을 통해 뒷받침됨
- 해당 파트너 기관 내 통합된 민주적 책임성 및 검증 절차에 포함되어 있음. 정책 집행을 지원하기 위해 공동출자할 수 있으나 단일 책임기관에 의해 관리되어야 함
- 중앙 및 지방정부 간 직접 새로운 관계 형성을 통한 중앙 및 지방정부간 협상이며, 소지역 파트너십의 경우는 성과 도출, 중앙정부의 경우는 파트너십이 제시하는 일련의 요청에 각각 합의함

〈표 3-10〉 다자지역협정(MAA) 사례

MAA의 이름	지방정부	설립연도
Bournemouth, Dorset and Poole	Bournemouth, Poole, Dorset: Christchurch, East Dorset, North Dorset, Purbeck, West Dorset, Weymouth, Portland	2008년 7월
Greater Manchester	Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan	2008년 7월
Leeds City Region	Barnsley, Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds, Wakefield, York, North Yorkshire: Selby, Craven, Harrogate	2008년 7월
Partnership for Urban South Hampshire (PUSH)	Portsmouth, Southampton, Hampshire: East Hampshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, Test Valley, Winchester	2008년 7월
South Yorkshire	Sheffield, Doncaster, Rotherham, Barnsley	2008년 7월
Tees Valley	Darlington, Middlesbrough, Redcar and Cleveland, Hartlepool, Stockton-on-Tees	2008년 7월
Tyne and Wear	Gateshead, Newcastle, North Tyneside, South Tyneside, Sunderland, Durham, Northumberland	2008년 7월
Leicester and Leicestershire	Leicester, Leicestershire: Blaby, Charnwood, Harborough, Hinckley and Bosworth, Melton, North West Leicestershire, Oadby and Wigston	2009년 1월

MAA의 이름	지방정부	설립연도
Liverpool City Region	Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens, Wirral	2009년 1월
Pennine Lancashire	Blackburn with Darwen, Lancashire: Burnley, Hyndburn, Pendle, Ribble Valley, Rossendale	2009년 1월
Birmingham, Coventry and Black Country City Region	Birmingham, Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall, Wolverhampton	2009년 9월
North Kent	Medway, Kent: Gravesham, Swale, Dartford	2009년 9월
West of England Partnership	Bath and North East Somerset, Bristol, North Somerset, South Gloucestershire	2009년 9월
Fylde Coast	Blackpool, Lancashire: Fylde, Wyre	2009년 10월
Olympic Boroughs	Greenwich, Hackney, Newham, Tower Hamlets, Waltham Forest	2010년 3월

스코틀랜드 지방정부간 사무수행협약: 시도/시군구 간 협약체계

- 스코틀랜드(웨일즈 등 지역정부)와 기초지방정부 간에도 사무수행협약으로 이행되는데, 2008~09년과 2010~2011년 사이에 단일성과협약(Single Outcome Agreement, SOA)에 근거하여 체결된 바 있음
- 스코틀랜드 지역정부는 관할지역의 기초지방정부에 대하여 일방적인 사무수행, 목표설정 등을 부가하지 않고, 지원총액 내에서 자율적으로 사무를 수행할 수 있도록 재정운영 및 사무이행 자율권을 보장하면서 성과결과를 보장할 수 있도록 또 다른 차원의 정부간 관계를 구축 운영하는 방안을 운영하고 있음

특징·성과 및 한계

- 다자지역협정(MAA) 제도의 문제점
 - 참여자 간 이해 불일치 존재로 중심부와 주변부 지방정부 간 이해관계 불일치가 발생하고 있음. 지역내 자치단체 파트너들 간 비용 편익이 불명확한 경우, 협력이 어려움
 - 수행을 하는 공간 배치에 대한 고려가 거의 없었음. 성공 여부는 책임수행

- 기관이 어디인지에 달려있음. 또한 주민대표인 지방의회의 참여가 중요함
- 참여자의 서로 다른 수행능력과 목표, 상호 협의의 부재로 수행 능력은 파트너들에게 의존하고 있으며, 서로 다른 정치적 우선순위가 있을 경우 문제가 발생하게 됨
 - 중앙정부는 MAA에 국가적 정책의제를 포함시키려는 욕구가 있어서, 목표를 달성하기 위한 단순한 협약에 불과하다는 인식이 존재
 - 정부 부처, 지방 파트너 간에 누가 무엇을 했는가에 대한 정보의 공유가 부재된 상황이 발생. 따라서 이미 결정된 요구들을 가지고 협상하기 보다 공동적인 논의를 통해 디자인하는 과정이 필요함
 - 서로 다른 이해관계로 농촌지역은 도시에 비해 정책적 우선순위에서 밀리는 경향이 있음
 - 파트너 참여자의 전문성을 보다 효율적으로 활용할 필요가 있음

□ 시사점

- 정부간 사무수행 협력방식의 공식화
 - 중앙-지방정부간, 지방정부간 사무수행협약(Concordat)

제3절 독일

1. 지방행정체제

□ 법률근거

○ 연방헌법과 주헌법 상 지방분권 근거

- 독일은 연방헌법에서 주정부는 물론 게마인데 기초정부와 기초정부 연합체인 게마인데 목적조합 등에 대하여 자치권을 인정(제28조제2항 전단)
- 조직구성 및 자치행정 집행과 관련한 자율권을 보장하고, 동시에 동법 후단에는 기초정부의 세율결정권도 부여하고 있음
- 독일은 주정부별로 지방정부 기관구성이 다양하나, 이와 관련된 규정은 일반적으로 지방자치법에 규정하고 있어서 주헌법에 따라 지방정부의 형태가 매우 다양하게 규정되고 있음. 헌법에는 지방정부의 규모, 직제 등 운영에 필요한 사항은 구체적인 규정을 두고 있지 않고 다만 상위직급의 설치와 관련해서는 주별로 공무원보수법에 상한선을 두고 있음

〈표 3-11〉 연방헌법과 주헌법에 근거한 자치조직권 규정

구분	원문	국문
독일 연방 헌법	Artikel 28(1) ...(제2단) In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.	자치행정권 제28조제2항 전단 제28조 ① 각 주의 헌법질서는 기본법상의 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다. 주, 크라이스, 게마인데에는 국민이 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거로 선출한 대표기관이 구성된다. ...(중략)... ② 게마인데에는 법률의 범위 내에서 지역 공동체의 모든 사안을 자기의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데 조합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적인 자기책임의 원칙도 포함한다.

구분	원문	국문
바이에른 주헌법	Artikel 11(2) Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungs- körper zu wählen.	바이에른주 헌법 제11조 ② 게마인데는 원래 공법상의 지역단체이다. 게마인데는 법률의 범위 내에서 자신의 사무를 처리하고, 관리하며, 특히 단체장과 대표기관을 선출할 수 있는 권한을 가진다.

- 기초정부인 게마인데는 독일 연방헌법과 주정부헌법에서 “법률의 범위 내에서 자치입법권(자치조직 및 운영권 포함)”을 보장받고 있음. 이때 법률은 연방정부의 법률과 주정부 법률을 모두 의미하며 법률과 이를 구체화하는 정부의 행정입법도 포함되고 있음

지방계층구조

- 지방정부의 유형은 주마다 다르지만 기초정부는 게마인데(Gemeinde), 광역행정구역을 관할하는 크라이스(Kreis), 그리고 크라이스에 속하지 않은 자치시(Kreisfreie Stadt)임
- 베를린이나 함부르크, 브레멘 등은 도시정부이면서 주정부, 기초정부(Gemeinde) 등의 지위를 겸비함
- 자치시는 크라이스 관할행정구역에 속하지 않고 자치적으로 독자적인 사무를 수행할 수 있는 대부분 대도시로서 자립능력이 있고 크라이스가 행하는 업무도 수행하는 일종의 통합기초정부임

자치단체 사무 및 계층별 사무배분

- 사무배분체계
 - 독일은 지방정부 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 국가가 지방정

부 기관을 활용해서 업무를 수행하는 것을 기관차용(Organleihe)이라 하며, 국가위임사무의 수행체계임

○ 자치사무에는 임의적 자치사무와 필요적 자치사무로 구분함

- 임의적 자치사무는 지방정부가 법령 범위 안에서 자기책임 하에 수행하는 사무로 국가 감독은 합법성의 통제에 한정됨. 지방경제촉진, 지방공공서비스 제공(지방정부영역내의 주민과 기업에 물, 가스, 전기, 난방 등)사무, 지방정부의 문화사업(극장, 오페라, 박물관, 도서관, 시민학교, 오케스트라의 설치 및 유지, 아마추어 합창단, 오케스트라의 연습실 제공, 지휘;자에 대한 보조금 지급 등), 지방 스포츠 관련사무(수영장, 축구장, 빙상운동시설의 설치, 개수 및 유지, 체육단체의 지원, 체육학교의 설치 및 유지 등)
- 필요적 자치사무는 법령에 의하여 그 사무의 수행의무가 정해진 자치사무로 지방정부는 이들 사무를 반드시 수행해야할 의무를 부담하지만 그 사무를 어떻게 수행할 것인지에 대해서는 법령의 범위 안에서 자기책임 하에 수행함. 필요적 자치사무는 연방법 혹은 주법에 의하여 지방정부에게 수행의무가 부과됨. 지방도로의 건설부담, 주민보호(재난구호, 화재구호 등), 공립초등학교의 설치·운영, 어린이놀이터의 설치, 사회부조(Sozialhilfe) 및 청소년부조(Jugendhilfe), 건축상세계획(Bebauungspläne)와 토지이용계획(Flächennutzungspläne)의 수립, 도시계획상의 재개발(städtebauliche Sanierung), 건축부지 개발 등임

○ 위임사무(지시에 따른 의무적 사무)

- 위임사무는 국가의 사무로서 지방정부로 하여금 수행하도록 위임된 사무. 국가의 감독권은 합법성통제뿐만 아니라 합목적성 통제에까지 확대되며 국가는 지방정부에 대한 개별적인 지시권까지 가지며 감독처분에 대한 소송은 원칙적으로 허용되지 아니함
- 기초정부의 위임사무는 주로 영업, 교통, 구제, 도로, 수리 등의 분야에서 질서유지에 관한 사무, 보건 및 수의(獸醫)에 관련된 사무, 주민의 등록, 여권, 국적, 신분등에 관한 사무, 학교사무, 주택 및 주택건축에 관한 사무,

난민배려에 관한 사무, 부담의 조정(Lastenausgleich)에 관한 사무, 병역 파악 및 민간 주민보호에 관한 사무, 인구조사, 게마인데의 연방 및 주 선거에 협력 사무 등임

○ 기관차용

- 게마인데 수준에서 국가사무가 지방정부의 집행기관의 장을 통해 수행되는 경우를 기관차용이라고 함. 우리나라의 기관위임사무와 유사한 개념. 이때 단체장은 국가의 지방행정청이 되며, 주로 크라이스 행정기관이 이를 수행함

2. 지방재정체제

□ 재정구조

○ 독일 연방국가의 조세체계

- 독일 조세체계는 연방, 주, 게마인데 및 게마인데연합체 간에 많은 재정관계가 연계되어 있는 상당히 복잡한 구조이며, 공동세, 연방세, 주정부세, 지방정부(지방)세, EU(유럽연합)세로 구분함
- 독일 헌법에 근거하면(109조 1항), 연방정부와 주정부는 개별적으로 독립된 예산을 수립 관리하며, 필요시(경제적 상황변화 등)에는 연방정부가 주정부를 지원할 수 있음
- 연방정부는 주정부와 공동세(共同稅)로 소득세(Einkommensteuer, income tax), 기업세(법인세)Corporate Income Tax), 부가가치세(Umsatzsteuer, value added tax) 등의 세원을 공유함. 연방정부 세원으로 에너지세, 보험세, 담배세 등의 비중이 높음
- 주정부의 주요 세목은 연방정부와의 공유세원(소득세, 사업세, 부가가치세)을 제외하면, 주정부의 다른 재정수입원으로는 독일헌법 제106조에 따른 주정부 고유의 조세수입원 재산세(Vermögensteuer), 상속세(Erbchaftsteuer), 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer), 교통세(Verkehrsteuer), 맥주세(Biersteuer), 도박장세(Abgabe von Spielbanken), 토지취득세 등이 중심이 됨. 보통

- 주정부에 귀속되는 세수 규모는 연방세수의 약 80% 정도임
- 지방정부의 경우 개별거래(소득)세(Gewerbesteuer trade tax), (기업별 거래)소득세 귀속분, 토지세가 중심임. 기타 음료수세, 유흥세, 제2주택세 등이 있음

〈표 3-12〉 독일 정부간 조세체계

정부	배타적 세원	공유세(공동세)	헌법 조항
연방정부	석유(Mineralöl), 담배, 커피에 부과되는 소비세, 보험세, 개인소득세 및 법인세에 대한 부가세(surcharge), 관세수입(연방정부가 EU에 양도), 전매수익금	소득세, 법인세, 부가가치세	제106(1)조
주정부	재산세(Vermögensteuer), 상속세/증여세, 자동차세, 거래세(예:토지취득세, 경주도박세, 복권세), 맥주세		제106(6)조
지방정부	토지세(Grundsteuer), 거래세(Gewerbesteuer), 지방소비세	거래세 수입에 대해서 연방정부와 주정부가 수입을 공유함	제106(6)조, 동조 제4문

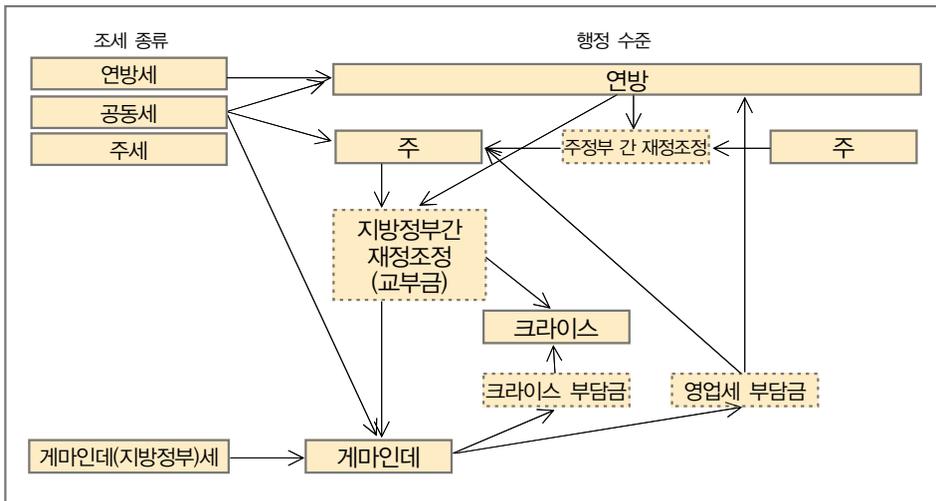
□ 재정조정제도

- 정부 간 재정운영(재정분담) 체계와 원칙
 - 연방-주-지방정부 간 재정분담 체계상, 연방정부와 주정부 활동의 비용부담 책임을 누가 부담할 것인지 연방헌법은 연관성원칙(Konnexitaetsprinzip, the application of connexity principle in practice)을 규정해 두고 있음. 연방헌법에서 달리 정하지 않는 한 연방정부와 주정부는 그 사무수행으로부터 생기는 지출을 별도로 부담하도록 함
 - 이는 행정권과 재정책임성을 일치시키는 헌법상의 원칙을 규정한 것으로서 행정부의 집행기관이 지출책임도 부담해야 한다는 것을 원칙으로 하고 있음
- 독일 정부간 수직-수평적 재정조정제도
 - ① (주정부 간) 수평적 재정조정 : 독일 헌법은 주정부 간 재정적 차이는

법률을 통하여 적절하게 조정되어야 한다고 규정하고 있음(헌법 제107조 제2항). <재정조정법>은 조정청구권을 가진 주(정부)와 조정의무가 있는 주(정부), 조정기준 등을 규정하여야 함. 재정력이 약한 주정부를 전체 주정부의 평균재정력의 95%에 도달시키는 것이 주목적임

- ② 수직적 재정조정 : 연방헌법에서는 연방재정으로부터 수직적 재정조정 제도를 두고 있음. 연방과 주 사이의 이러한 형태의 재정조정제도는 주의 재정에 의한 수평적인 재정조정제도에 대하여 차순위로 적용됨. 수직적 재정조정은 재량적 규정이고 또한 주의 일반적인 재정수요에 대해 보조금 배분을 위한 할당금임. 이러한 보조할당금(Ergänzenzduweisungen)은 재정이 취약한 주정부에 교부되는 것으로 그 비율은 재정수입 대 지출의 관계에 의해서 결정됨. 연방정부는 보충적 할당금을 부가가치세 중 연방귀속분 중에서 주정부 간 재정조정 수령권을 가진 주정부에 교부함. 주정부 간의 재정조정을 하고 나서도 부족액을 보충해 주는 부족액 보충할당금, 특별한 재정수요에 대응하기 위한 특별수요 보충할당금, 과도한 부담을 조정하기 위한 임시보충 할당금 등이 있음

<그림 3-2> 독일의 조세체계 구조



3. 자치단체 간 협력체계

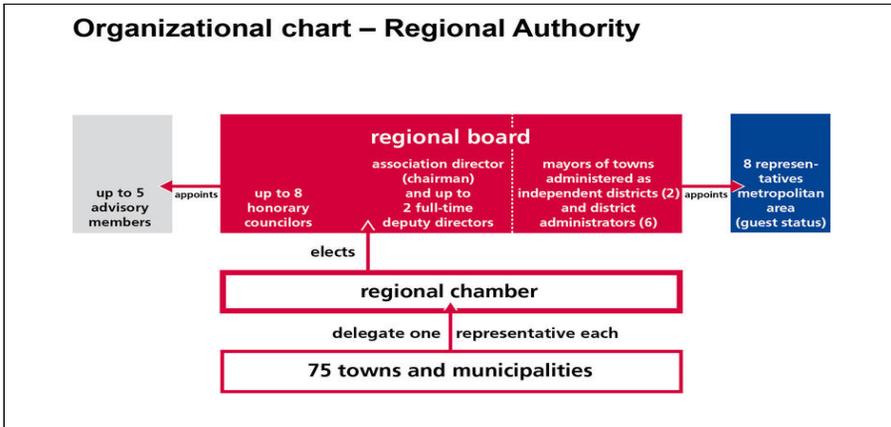
□ 지자체 간 협력체 (유형)

- 독일 연방헌법에서는 기초정부 연합체인 게마인데 목적조합 등에 대하여 자치권을 인정(제28조제2항 전단)
- 지방행정연합 혹은 관구연합(Landschafts- und Bezirksverbände)
 - 지방행정연합은 상급 게마인데연합으로써 초지역적, 크라이스의 범위를 넘어선 업무를 자기책임 하에 처리함. 예를 들어 노르트라인- 베스트팔렌주에는 2개의 지방행정연합이 있는데 라인란트 지방행정연합(Landschaftverband Rheinland)과 베스팔렌-리페 지방행정연합(Landschaftverband Westfalen Lippe)이 이에 속함. 이들은 지방행정연합 구역 내에 있는 자치시와 크라이스를 그 구성원으로 하는 연합단체임
 - 바이에른의 관구연합(Bezirksverband)은 상급 게마인데연합으로 노르트라인-베스트팔렌의 지역연합과는 달리 그 구성원이 자치시나 크라이스가 되는 것이 아니고 그 해당 연방정부 관할구역(Bezirk)의 주민이 됨. 이들 주민은 직접 주민의 대표기관인 베지르크의회를 선출하여 구성함
- 상당히 다양한 지자체간 협력체가 있음

4. 재정협력 사례

□ ‘프랑크푸르트 라인-마인’ 정부 간 협력조직:FrankfurtRheinMain (Regional Authority, Regionalverband) FRM 기초정부간협력조합

- FRM(프랑크푸르트 라인-마인) 기초정부간협력조합(Regionalverband)은 법인체로 1975년부터 운영되어 오면서 주정부의회인 헤센주의회가 2011년 4월 1일 제정한 FrankfurtRheinMain Metropolitan Region Act 법에 근거하여 현재까지 운영되고 있음
- 이 조합은 75개 기초정부로 구성되었으며, 지방의회 대표의원들은 지역의회에 속함. 대표 시정부는 프랑크푸르트, 오펜바하, Groß-Gerau, Hochtaunus, Main-Kinzig, Main-Taunus, Wetterau 등이며 프랑크푸르트와 오펜바하 시장들도 직접 운영위원회에 참여하고 있음 조합사 무국에는 120명이 근무하고 있음
- FRM 기초정부간협력조합의 운영체계(운영위원회 regional board /연합의회 regional chamber)



참고: <https://www.region-frankfurt.de/Regional-Authority/Profile?La=2>

- 이 연합기구의 중심 대도시는 프랑크푸르트(FrankfurtRheinMain)를 중심으로 해서 비스바덴, 오펜바크, 마인츠, 담슈타트, 아사펜버크 등 7개 자치시와 다른 기초정부들이 회원들이며 2015년 기준으로 총 인구는 230만명의 주변지역 주민들로 형성되어 있음
- FRM은 지방정부간 연합정부기구(조합)로서 평균 예산 1500만 유로를 보유하고 있고, 이 협력조합의 재정수입은 75개 전 기초정부 주인으로부터 주민당 5.66유로를 징수. 세금 징수의 대상이 되는 프랑크푸르트 지역을 중심으로 약 230만명의 경제활동 인구가 활동함

- 협력조합의 주요 기능은 지역계획, 토지이용계획 수립 및 집행, 대도시권 대중교통 서비스(망) 제공 및 교통망 운영, 지역의 환경보전, 데이터 관리, 에너지와 주거지 제공 등의 대도시권 중심의 광역기능을 수행

Frankfurt Rhine–Main Metropolitan Region (Metropolregion FrankfurtRheinMain)
FRM 대도시권협력조합

- FRM 대도시권조합은, 앞의 FRM(기초정부간협력조합)의 행정권을 포함하면서 더 확장된 협력 기구로서, 주변의 3개 주(헤센 주, 라인란트 팔츠 주, 바바리아 주)에 걸치는 프랑크푸르트 대도시권 지방정부협력조합으로 3개 주의 주민들을 포함하기 때문에 대략 580만 명 시민들로 구성됨 관련 법령은 Gesetz uber die Metropolregion Frankfurt/Rhein–Main (Vom 8. Marz 2011, GVBl. I S. 153)임.
- 재정수입 등 재원은 각 회원 지방정부의 주민별 분담금으로 재정을 충당하고, 광역적 기능별과 관련해서 산하에 소속 협력기구 및 지방합작주식회사 등을 설치 운영하여 독자적 재정운영권을 행사함. 물론 이러한 경제활동에 관한 연간보고서는 협력기구 및 해당 소속 지방정부의회에 의무적으로 보고함
- 이 대도시권협력조합은 2005년 4월 28일 독일의 지역계획 주정부 장관회의에서 결정한 독일 전역을 지역대도시계획권(Metropolregion)으로서 11개 대도시권을 구분하였고, 그중에 하나로 지역계획(도시)권조합(Planungsverband Ballungsraum)의 지위를 가짐. 즉, 이 협력기구는 독일 건축법 제205조에서 의미하고 있는 대도시협력기구이면서 지역계획조합(Planungsverband)의 한 유형임
- 이 대도시권은 정치와 경제정책을 결정하는 중심지로 기능함. 기술혁신과 사회문화혁신을 주도하며 시장, 지식, 노동, 기술 등의 집약지임. 인구기준은 580만명이 거주하며, 300만명의 고용 시장을 구축함. 국내총생산 기준은 2160억 유로이며 18개 크라이스 지역과 7개의 독립시(district-free cities)인 프랑크푸르트 암마인, 비스바덴, 담슈타트, 오펜바하 암마인, 마인츠, 보름츠, 아사펜버그 등의 시를 포함해서, 총 468개 지방정부가 회원으로 가입되어 있음

□ 특징 및 한계

- 재정적 독립성과 자치재정권을 보장하는 헌법 규정(제104a조~제115i조)
 - 연방 및 주는 연방헌법이 특별히 규정하지 않는 한 자기과제의 수행에 필요한 지출에 대한 책임을 지며 자립적이며 독립적으로 예산운영
 - 연방의 위임으로 주가 집행하는 경우에는 연방이 지출 부담
 - 연방과 주의 배타적 입법권, 조세의 귀속 등 규정
 - 법률에 의하여 주의 상이한 재정능력 조정
- 주정부의 독립적 조세체계로 재정지원 및 운영
 - 우리나라의 광역자치단체와 같은 위치를 점하고 있는 독일 주정부는 재정적 독립성 확보를 위하여 연방정부와 별도의 조세수입을 가짐
 - 연방정부와 분담하는 공동세 이외에도 주정부 고유세로는 재산세, 상속세, 자동차세, 교통세, 맥주세, 도박장세 등이 있음. 이외의 재정수입으로는 수수료·부담금, 차입금, 이용료 등도 있음
 - 앞에서 언급한 바와 같이 연방정부와 분담하는 공동세는 부가가치세이고, 수평적 재정조정제도의 하나로 운영되는 재정조정(형평)지원금은 독일 헌법 제107조(재정균등권)에 규정되어 있는 근거에 따라서 수입이 많은 주에서 적은 주에 재정지원을 하고 있음
- 독일 연방국가의 지방재정 조정제도의 의의
 - 독일의 공동세는 소득세, 기업세 및 부가가치세 등과 같은 공동세 수입은 배분비율에 따라 연방-주-지방정부에 배분되고 지방재정의 취약성을 극복하는데 쓰이고 있음
 - 부가가치세는 연방과 주정부 간 수직적 재정조정 재원임과 동시에 주정부 간 수평적 재정조정 재원 세목임
 - 제 4단계 재정조정에서 부가가치세 수입은 제1단계-제3단계에서 존재하는 재정력 격차를 완화시켜주는 연방재정조정제도 재원으로 활용
 - 수평적 재정조정제도는 지방정부간 재정력 격차를 해소하고 지역 간 생활 수준의 격차를 완화시켜주고 있다는 평가를 받고 있음. 즉, 대도시 지역과 농촌 지역 간 격차를 줄이는데 기여하였다는 견해가 긍정적임

제4절 미국

1. 지방행정체제

□ 법률근거

- 주헌법과 지방정부헌법(City charter)에 근거한 지방정부 자치권
 - 미국 지방정부 구축의 법적 근거는 주정부 헌법과 주의회가 제정하는 법률 차원에서 자치권을 폭 넓게 인정해주며 이것이 다시 지방정부의 홈룰(home-rule, 자치법 제정권)에 의해서 자율적으로 운영됨
 - 미국 연방헌법은 연방헌법에 주에 금지된 권한이나 연방의 전속권한이 아닌 한, 주에 광범위한 권한 범위를 인정하고 있음(간접규정). 이에 따라 주 정부는 연방헌법에 의해 간접적으로, 주헌법으로부터는 직접적으로, 지방 정부의 기관구성 권한을 부여해 주고 있음

〈표 3-13〉 연방헌법에 의한 주헌법의 기관구성 다양화 관련 법규정

구분	원문	번역
연방헌법	Article I Section 8 Article I Section 10 ARTICLE [X.] The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.	연방헌법 제1조 §8 (연방 전속 권한) 연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 권한) 연방헌법 수정 제10조(주와 국민이 보유한 권한) 헌법에 의해 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주와 그 주에 속한 국민의 권한에 귀속된다.

- 미국은 주정부 차원에서 기관구성을 다양하게 인정하기 때문에, 주헌법에 근거하여 제정된 ‘지방정부의 자율적 통치에 관한 법(홈룰제도, Municipal Home Rule Law)’ 그리고 지방정부 헌법인 차터(City charter)에 근거해서 지방정부 기관구성을 다양화 하고 있음

- 이 제도 하에서 지방정부는 집행기관을 창설·폐지, 지방정부 입법기구의 구성원 및 구성방법 결정방안 등을 자율적으로 주민투표의 최종결정으로 정함

□ 지방계층구조

- 보통 일반목적 지방정부로 불리는 지방정부는 카운티(counties)와 카운티 이하의 행정관할 하에 위치한 시(municipal governments)와 타운십(township governments)이 포함됨
- 기초정부(municipal governments)는 시(cities), 보로(boroughs), 타운(towns), 빌리지(villages) 등 다양한 형태로 존재함

〈표 3-14〉 미국의 지방정부 유형 및 통계(2017년 기준)

General purpose government (통합 지방정부)	County (카운티정부)		3,031
	Sub-county (카운티 이하 지방정부)	Municipal (시정부)	19,495
		Township(타운정부)	16,253
		소 계	35,748
	계		38,779
Special purpose government (특별목적 지방정부)	Independent School District (독립학교구)		12,754
	Special Purpose (특별목적조합 등)		38,542
	계		51,296
총 계			90,075

2. 지방재정체제

□ 재정구조

- 연방정부의 재정수입과 지출 (2017년 기준)
 - 미국 가정 등으로부터 징수하는 개인소득세(income tax), 각 개인의 보수(월급, 수입)로부터 징수하는 근로소득세(payroll tax, 급여세/인두세/사회보장 분담세, 주로 사회보장에 충당하기 위하여 지출), 기업소득세(9%) 등등.
 - 특히, 미국 소비세는 판매세(sales tax)와 부가가치세를 포함함
- 지방정부의 세원 및 재정수입체계
 - 지방정부(cities/towns)의 주요 재원은 판매세 수입원에 크게 의존하고 있는 바 시정부가 주로 이 판매세를 징수하기 때문임. 이외에 수돗물 이용세, 인허가 발급세 등의 세외수입과 함께, 휘발유세, 자동차 등록세, 담배세, 주정부로부터의 보조금 등 다양함
 - 주정부 및 지방정부가 부가하는 조세의 종류는 재산세, 판매세, 개인소득세, 법인세, 자동차 등록세 등이며, 사용료 등 세외수입은 대학교육, 의료기관 및 고속도로, 공항 등의 사용료 수입으로 구성됨
 - 주정부의 경우 전체 주정부 총 수입 중 약 85% 이상이 세수입 등에 의한 자체수입원을 확보하고 있으며, 이에 비해서 지방정부는 약 60% 수준에서 자체수입원을 확보하고 있음. 이에 따라서 주정부는 대부분 판매세 및 개인소득세가 주 수입원이며, 판매세가 가장 높은 수입원이 됨. 지방정부는 대부분 재산세 및 판매세를 통한 조세수입을 통해 재원을 마련하면서 재산세도 가장 높은 수입원의 하나임

3. 자치단체 간 협력체계

□ 지자체 간 협력체 (유형)

- 주정부 중심으로 협의체: Metropolitan Planning Organization, Council of Government 등
- 주정부-기초정부, 기초정부-기초정부 간의 행정협약 (agreement)의 서비스 협약
- 지방정부 목적조합 (특별구, Special District) 유형
 - 특별구는, 주헌법에서 규정하고 있는 cities/towns 등과 달리, 우리나라 및 주요 선진국의 지방정부협력조합의 한 형태로서, 한 도시정부의 행정구역 경계를 넘어서 다른 지방정부의 행정구역도 포함해서 2개 이상의 관할 행정구역을 넘어서는 광역적 기능을 이행하기 위하여 설치 운영되고 있는 목적조합임
 - 주요 기능은 주정부마다 다르지만, 대체로 학교구, 공용 놀이공원관리, 화재진압을 위한 소방구, 병원구, 위생구, 상수도관리구, 모기퇴치를 위한 모기관리구, 텔레비전 중계구, 박물관 운영 등 단일사무 및 복수의 서비스를 제공하는 특별목적의 지방정부임
 - 대개 경영진의 구성은 관련 지방의원들 중에서 소속지방정부들이 고른 선출된 구성원(elected officials)이거나 또는 이익단체의 대표자들로서 임명된 사람으로 구성됨. 서부와 중서부에서는 직접 선출되는 경우도 있으며 자율적인 행정권한과 세금을 징수할 수 있는 권한을 보유하기도 함
 - 학교특별구는 미국 전역에서 거의 17,000개나 되는 교육체제(school systems) 중 1/10을 관할하고 있음. 그 자체로서 상당한 총 지출 규모를 가짐. 대개 학교구는 규모가 작으나 어떤 경우에는 주정부와 디스트릭트의 중간 정도 되는 규모의 학교구도 있음. 뉴욕 또는 여러 다른 대도시에서는 예외적으로 선출된 학교위원회가 아니라 임명위원회(appointed boards)를 통해서 교육서비스가 이루어지기도 함

4. 재정협력 사례

뉴욕주 대도시권교통청(Metropolitan Transportation Authority (MTA))

- 뉴욕주정부 교통청(MTA)은 뉴욕시를 포함한 이웃 12개 카운티, 남서 코네티컷 2개 카운티 등과 협력하면서 대중교통을 직접 운영관리
- 1968년부터 뉴욕주법률에 근거하여 만든 공익교통공사(public-benefit corporation chartered by the New York State Legislature in 1968)임
- 전체 1,530만명의 뉴욕대도시권 인구를 대상으로 일일 평균 860만명이 대중교통을 이용함
- 조직: 운영위원회와 CEO 집행부
 - 위원 구성은 뉴욕시 5개 카운티 및 기타 다른 대중교통 서비스 지역의 카운티를 대표하는 각 1인 등 모두 17명으로 뉴욕주지사가 임명하고, 최종적으로는 뉴욕주 상원의 승인을 받음. 이 위원회는 총 23명으로 구성된 집행기구이면서 결정기구임
 - (시민단체) 노동자와 시민단체를 대표하는, 투표권을 갖지 않은 6명도 이 위원회에 대표로 참석
 - 뉴욕시장 4명 추천, 다른 3개 카운티 시장들이 각각 대표 1인을 추천함. 듀체스, 오리엔지, 락랜드, 퍼트남 등 4개 카운티는 전체 1명의 대표를 선출. 따라서 14명은 투표권을 갖고, 4명은 합쳐서 1개 단일투표권을 행사하는 체제임
 - 뉴욕주지사는 투표권을 가진 운영위원 4명과, 운영위원회 위원장, CEO 총책임자를 임명함
- 운영
 - MTA 교통청은 7개 유료다리, 2개 터널, 버스, 지하철 등을 관리하며 주 중 근로일에 평균 1,100만 명, 85만 대 자동차 등이 대중교통 인프라를 활용하도록 서비스를 제공함
 - 산하 교통집행기관(회사)으로는 예를 들면 MTA New York City Transit, MTA Bridges and Tunnels, MTA Bus, MTA Capital Construction, MTA Long Island Rail Road, MTA Metro-North Railroad 등이 있어서 이들 운수회사들을 관리함. 총 고용직원은 73,300명 이상임
- 재정운영체계
 - 1년 운영예산(2017)은 131억 달러, 2018년은 157억 9,300만 달러임
 - 재정수입을 보면, 부동산세로부터 보조, 뉴욕시 지원금(2017년 2억 5천만 달러), 뉴욕주 보조금, <뉴욕주교통국 지방채 발행> 등임
 - 이때 지방채는 뉴욕주 상원의 승인을 받도록 하고 있음.
 - 징수한 대중교통 이용료는 대략 운영비의 50% 정도 수준에 그침. 그리고 광고료 수입은 1억 4천만 달러 정도임
 - 대중교통이용세 징수: 대중교통 관할지역을 Metropolitan Commuter Transportation District (MCTD)라고 하며, 뉴욕주정부 재정세제국에서 이 지역을 대상으로 대중교통 이용세(metropolitan commuter transportation mobility tax)를 징수함

□ 주-지방, 지방 간 협약 및 프로그램의 사례

〈표 3-15〉 미국의 지자체 간 공동세를 기반으로 한 협력계약

사례	지역	도입	목적	대상	세율	비고
재정불균형 완화 사업 (Fiscal Disparities Program)	미네소타주 마니애틀리스-세인트폴	1975~ 현재	지방정부간 산업시설 유치 경쟁해소와 지역내 재정불균형 해소	비주거용 재산세	재산세수증 가분의 40%	
메도우랜드 세수공유 사업 (Meadowlands Tax Sharing Program)	뉴저지주 지방정부	1972~ 현재	환경보존에 따른 지방재정 불균형 해소 → 지역 경제성장 촉진(2015)	재산세 →호텔세 (2015)	3%	목적 및 공동세원 변경
루이빌-제퍼슨 카운티 협약 (Louisville-Jefferson County Compact)	켄터키주 지방정부	1986~ 2000	지방정부의 합병불식과 재정불균형 해소	사업소세 및 직업면허세	-	합병으로 제도소멸
과학 및 문화시설 지구 (Scientific and Cultural Facilities District)	플로리다주 지방정부	1988~ 현재	지역문화자산 운영을 위한 재원조달	판매이용세	세수의 일부	
경제개발 및 정부 형평화 사업 (Economic Development/ Government Equity Program(ED/GE))	오하이오주 몽고메리 카운티	1992~ 현재	지역경쟁력 강화 및 재정불균형 해소	판매세(ED), 재산세 및 소득세(GE)	세수 증가분의 일부	
얼리게이니 지역자산지구 (Allegheny Regional Assets Districts)	펜실베이니아 주 지방정부	1993~ 현재	지역자산에 대한 기금 제공, 정부간 협력 촉진, 지방정부의 새로운 세원 개발	판매이용세	1%	
지역산업시설협약 (First Regional Industrial Facility Act)	버지니아주 지방정부	1998~ 현재	지역경제 개발을 위한 재원확보	비거주용 사업소세	기존 및 증가 세수의 일부	
세크라멘토카운티 세수공유 (Measure A)	캘리포니아 새크라멘토 카운티	1988~ 현재	도로건설 및 대중교통 개선	판매이용세	0.5%	
맥헨리 협약 (North McHenry Agreement)	캘리포니아 모데스토와 스탠슬러스 카운티	1998~ 2001	지방정부의 합병불식과 재정불균형 해소	판매세, 재산세, 사업소세	-	시행 3년후 폐지
뉴욕주 카운티 판매세 공유 (Sales Tax Sharing)	뉴욕주 카운티	1985~ 현재	지방정부 재정불균형 해소 및 지역공공서비스 강화	판매세	부록 (부표 2) 참조	46개 카운티 (총57개)
지역스마트성장법 (Regional Smart Growth Act)	캘리포니아 새크라멘토 광역지구	2002 ~현재	지역간 경쟁완화, 지방재정불균형 해소, 교통 및 유희지이용	판매이용세 증가분	1%	

자료: 성현곤·김혜자(2006); State of New Jersey Homepage; Scientific and Cultural Facilities District; Montgomery County; Allegheny Regional Asset District; Virginia's First Regional Industrial Facility Authority; City of Sacramento; Sacramento Transportation Authority; North McHenry Corridor Agreement; Local Revenue-Sharing Methodologies, BBC Research & Consulting; Local Government Sales Taxes in New York State: 2015 Update

출처: 한국지방세연구원 (2018)

□ 특징 및 한계

- 미국 연방주의 최하위 지방정부의 의사결정의 제한하게 되어 지방정부의 입장에서는 광역차원의 합의노력이 지방정부들에게 간섭(Meddling)으로 작용하면서 그들의 저항
- 광역계획(Regionwide Planning)은 새로운 전략이라기 보다는 지방정부 계획을 짜집기(Stitching Together)하는 형태 및 실질적 내용이 없음
- 반면, 미국이 지방정부 간 협의체를 통해 합의형성 과정을 중시하면서 제도를 지속적으로 운영하고 있다는 점

□ 시사점

- 정부간 사무수행 협력방식의 공식화를 통한 협력의 실효성 강화
 - 중앙-지방정부간, 지방정부간 협약 (agreement)를 통해서 효율성 개선과 사무이행 보장 및 서비스 개선의 목적을 달성

제5절 정리 및 시사점

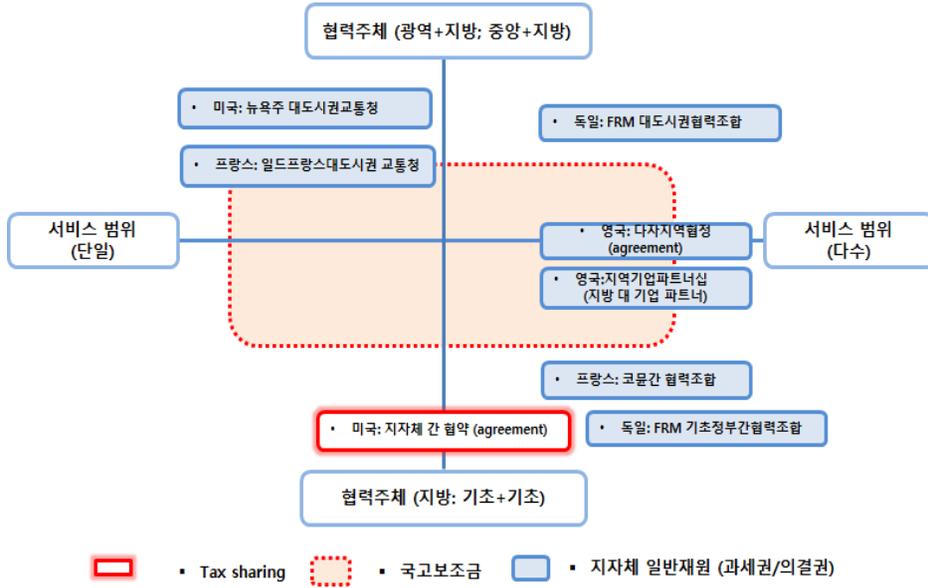
□ 재정자율권이 보장된 조합을 통한 재정협력체계 운영

- 위에서 살펴본 외국의 지자체 협력기관은 협력을 위한 과세권, 재정의결권, 공동과세를 수행할 수 있는 법인격의 특수기관 및 조합임
 - 외국의 지방자치단체조합의 경우, 특별지방자치단체와 같이 법인격이 부여되어 있어, 예산편성 및 의결권이 포함되어 있음
 - 대다수의 주-지방의 조합은 우리나라의 광역경제발전위원회 및 광역조합과 유사한 기능을 수행하지만, 주정부는 과세권 보장, 조합 내의 재정의결권, 자체세입을 통한 지속적 운영권 등의 수행할 수 있음
 - 협정 (agreement)에 의한 지자체 협력사업을 수행하되, 재원은 공동과세 (tax sharing) 또는 분담금의 형태를 취하고 있음

□ 사업단위의 협력체계와 광역계획에 의한 협력체계의 구분

- 미국의 사례를 통해서 얻을 수 있는 시사점은 사업단위의 협력체계는 지자체 협약을 통한 관련 세수의 공동세 (tax sharing)으로 수행함으로써 지자체 간 대등한 협력관계에서 공공서비스를 제공
- 대부분의 지자체 간 협력은 광역계획에 따른 조합의 형태를 취하되, 법인격이 부여된 조합의 세수자주권과 사업의결권을 토대로 광역행정서비스를 추진하고 있음
 - 광역계획에 따른 조합의 경우에는 중앙(연방)의 보조와 함께, 조합의 자체 재원으로 운영하는 수직적 재정협력체제를 동시에 수행하고 있음

〈그림 3-3〉 외국의 지자체 협력유형과 재원

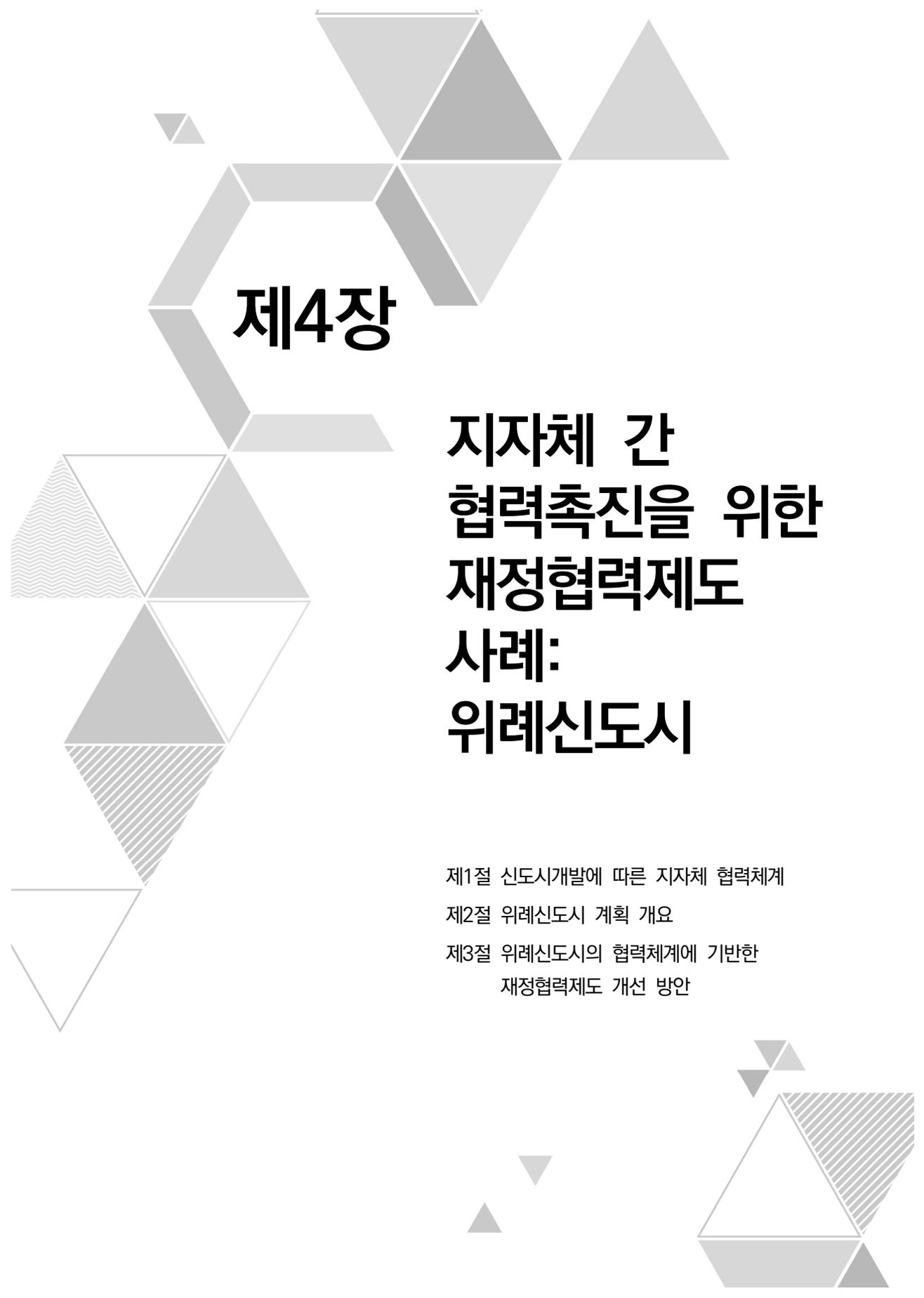


□ 우리나라 적용의 한계

- 외국의 사례는 중앙-지방, 지방-지방 간의 협력체계조직은 조직 및 재정의 독립권이 보장된 제도인 반면, 우리나라의 협력체계는 중앙지원에 의존적임
 - 우리나라 지자체의 조합의 경우에는 과세자주권 및 의결권이 없는 형식적인 협력체계조직으로 사업을 운영할 수 있는 재원수단 마련이 제한적
 - 지자체 자주재원에 기초한 공동세 (tax-sharing)제도의 도입 및 운영을 위해서는 우선적으로 지자체 재정자립의 확대 및 과세자주권 등의 재정자율성을 높일 수 있는 법적 제도 구비가 선행되어야 할 것임
- 또한, 신도시 개발과 같은 국토계획 및 광역계획에 따른 지자체 간 협력 및 재정수단에 관한 법적 수단 마련이 필요

〈표 3-16〉 지자체 협력체계와 재정수단 정리

구분	협력체 조직			재정수단						비고	
				내부(당사자)			외부				
	근거	의결권	집행기관 (운영)	과세 권	분담 금	수수 료	공동 세	상위 보조	국고 보조		
한 국											
사무위탁	조례									자체징수권 없음	
행정협의회	규약	회의	단체장		○						
지방자치단체조합	자치법	의회	단체장		○	○		○	○	지리산관광조합 경제자유구역청	
서울시공동세	지방세법 조례	지방 의회	단체장	○			○			과세징수권	
프랑스 (협력조합)											
경제권협력조합(CC)	통합 지방자치 법전	조합 의회	단체장	○					○	과세징수권	
소도시형 기초간 협력(CA)				○				○	과세징수권		
대도시형 기초간 협력(CU)				○				○	과세징수권		
대도시 메트로폴				○				○	과세징수권		
단일목적조합(SIVU)					○			○	○		
다목적조합(SIVOM)					○			○	○		
영국											
joint committee	지방 자치법	의회/ 위원회	단체장/ 위원장		○						
공동조직(joint board)					○				지방정부조합		
사무공동처리					○						
사무수행협약(contradat)					○				○	국가사무대행	
지역협의회 (Regional Assemblies)					○				○	광역공간계획	
다지역협정 (Multi-Area Agreements)					○	○			○	○	광역공간계획
지역기업파트너십 (LEPs)					○	○			○	○	광역공간계획
독일											
연방-주정부 공동세	연방헌법 주헌법							공동세		재정협력	
지방행정연합 (관구연합)	주헌법	주의회					○				
대도시권협력조합		지방 의회			○					지역계획조합	
미국											
특별구	주헌법	선출	선출	○	○	○				소방, 학교, 병원	
대도시권계획조합(MPO)		의회/ 위원회	위원장/ 주지사 (다양)	○	○	○	○			주정부따라 다양	
지역개발조합 (COG)		의회/ 위원회	위원장/ 주지사 (다양)	○	○	○				주정부따라 다양	
행정협약 (agreement)	계약	주/ 지방	주/지방				○			주정부따라 다양	



제4장

지자체 간 협력촉진을 위한 재정협력제도 사례: 위례신도시

제1절 신도시개발에 따른 지자체 협력체계

제2절 위례신도시 계획 개요

제3절 위례신도시의 협력체계에 기반한
재정협력제도 개선 방안

제 4 장 지자체 간 협력촉진을 위한 재정협력제도 사례: 위례신도시

제1절 신도시개발에 따른 지자체 협력체계 실태

- 신도시는 국토 및 지역개발의 목적과 주택 등의 대도시 문제해결 목적으로 개발
- 근래에 들어서서는 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등의 지자체 내 또는 지자체 간 경계를 넘어서는 신도시가 나타나고, 행정서비스 관련 갈등 심화
- LH (2014)는 신도시로 내포신도시, 남악신도시, 광교신도시, 도안시도시를 대상으로 협력체계 실태조사
 - 행정서비스는 계획단계부터 관리단계까지 자체별로 운영, 내포신도시의 경우, 상하수도과 쓰레기 봉투 요금은 지자체 협력
 - 공급처리시설은 특정지자체의 시설이 입지할 경우 협력을 하였으나, 준공 이후는 지자체 간 협력은 없었고, 관리단계에서 민간위탁 및 요금을 통해 조정
 - 기반시설의 경우 각 신도시별 개별적으로 준공 및 관리단계에 자율적 운용

〈표 4-1〉 유사사례의 협력실태

(■개별:■, 협력:◎)

구분	내포신도시			남약신도시			광고신도시			도안신도시			
	계획	준공	관리	계획	준공	관리	계획	준공	관리	계획	준공	관리	
지역	충남 홍성군 충남 예산군			전남 목포시 전남 무안군			경기도 수원시 경기도 용인시			대전광역시 서남부지역			
공사담당	충남개발공사 LH공사			전남개발공사			경기도시공사			대전도시공사 LH공사			
목적	도청소재지 이전			도청소재지 이전			도청소재지 이전 첨단R&D클러스터			신도시			
행정 서비스	주민자치센터	■	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	상·하수도요금	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	쓰레기봉투요금	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	치안	■	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	소방	■	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	버스	◎	-	-	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
학교	택시	◎	-	-	◎	◎	◎	■	■	■	◎	◎	◎
	초·중의무교육	◎	-	-	◎	◎	◎	■	◎	◎	◎	◎	◎
공급 시설	고등학교	■	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	상수도	◎	-	-	◎	■	■	■	■	■	◎	◎	■
	하수도	◎	-	-	◎	■	◎	■	■	■	◎	◎	◎
	폐기물	◎	-	-	◎	■	■	■	■	■	■	■	■
기반 시설	열전기가스	◎	-	-	◎	◎	◎	◎	■	◎	◎	◎	◎
	도로	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	공원	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	하천	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	기타공공시설	◎	-	-	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	도시디자인	◎	-	-	◎	■	■	◎	◎	■	◎	■	■
정보화시설	◎	-	-	-	-	-	◎	◎	◎	◎	◎	◎	

출처: LH공사 (2014) p.99

제2절 위례신도시 사례

1. 위례신도시 사업개요

□ 사업개요

- **(위 치)** 서울시 송파구 거여장지동 일원
경기도 성남시 수정구 창곡북정동, 하남시 학암감이동 일원
- **(면 적)** 6,753천m² (1단계 : 3,870천m², 2단계 : 2,883천m²)
* 송파구 2,551km²(38%), 성남시 2,803km²(41%), 하남시 1,419km²(21%)
- **(인 구)** 75,272명('17. 8월 기준)
* 송파구 23,245(31%), 성남시 34,850(46%), 하남시 17,177(23%)
- **(사업기간)** '08.8 ~ '20.12 (1단계: '17.12, 2단계: '20.12)
- **(사업시행)** LH(75%), SH(25%) 공동 시행
- **(세 대 수)** 44,930호 (1단계 : 29,580호, 2단계 : 15,350호)
* 단독 : 636호, 공동 : 40,806호, 주상복합 : 3,488호

구 분	계		단독주택		공동주택(APT)		주상복합	
	계획	입주	계획	입주	계획	입주	계획	입주
총세대수	44,930	28,490	636	169	40,806	25,254	3,488	3,067
1단계	29,580	26,290	338	169	26,175	23,054	3,067	3,067
2단계	15,350	2,200	298	-	14,631	2,200	421	-

□ 위례신도시 협력과제 추진체계 구성

□ 행정협의회 조직구성)

- (명 칭) 위례신도시 **상생협력 행정협의회**
- (회 장) **경기도지사** ※ 간사 : 경기도 민관협력과장
- (위 원) 서울특별시장, 송파구청장, 성남시장, 하남시장
- (**특별위원**) 행정안전부·국토교통부, LH, 수도권교통본부 관계 직원
※ 협의회는 회장과 위원으로 구성, 회장과 위원은 관계 지자체 직원 중에서 선임(지방자치법 제153조)

□ 행정협의회 운영(안) ※ 지방자치법 시행령 제99조~100조

- (**회의운영**) 정기회는 연 2회 개최, 임시회는 규약에 따라 수시 개최
※ 행정안전부장관은 회의개최를 권고할 수 있음(시행령 제99조 제3항)
- (**운영체계**) 분야별 실무협의회 검토 후 행정협의회를 통한 협약결정
※ 행정협의회 구성 절차 완료 전까지는 분야별 TF를 우선 운영

□ 위례신도시 협력과제 추진과제 현황

- 2013년 주민입주 시기를 기점으로 주민불편해소를 위한 협력과제를 추진 중
- '17년 위례신도시 주민불편 해소를 위한 업무협약을 체결하여 생활불편해소 추진과제를 점검하고 있으며 계획상 '20년 12월 시공업자 LH공사는 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유를 통해서 사후관리를 지자체의 몫으로 남게 됨
- '19년 3월 '위례신도시 상생협력 행정협의회'를 구성하여 중앙부처의 시·도 협력과제를 수행 중에 있고, 지자체 간 협력과제는 송파-성남-하남의 상생협력 행정협의회 실무자 중심의 실무협의회를 개최하였음
 - 광역 교통체계 연장사업은 국토부·LH·서울·경기가 공동으로 추진하는 공공사업으로 추진하고 있음. 버스 노선확충 관련하여 송파 시내버스, 경기 광역버스 신노설 등의 신설·증차를 협의하였음
 - 도서관 건립과 관련하여 1) 송파-성남-하남 도서관 간 상호대차 서비스는 협의가 완료되었고, 2) 송파-성남-하남시의 도서관 건립은 위례신도시 내

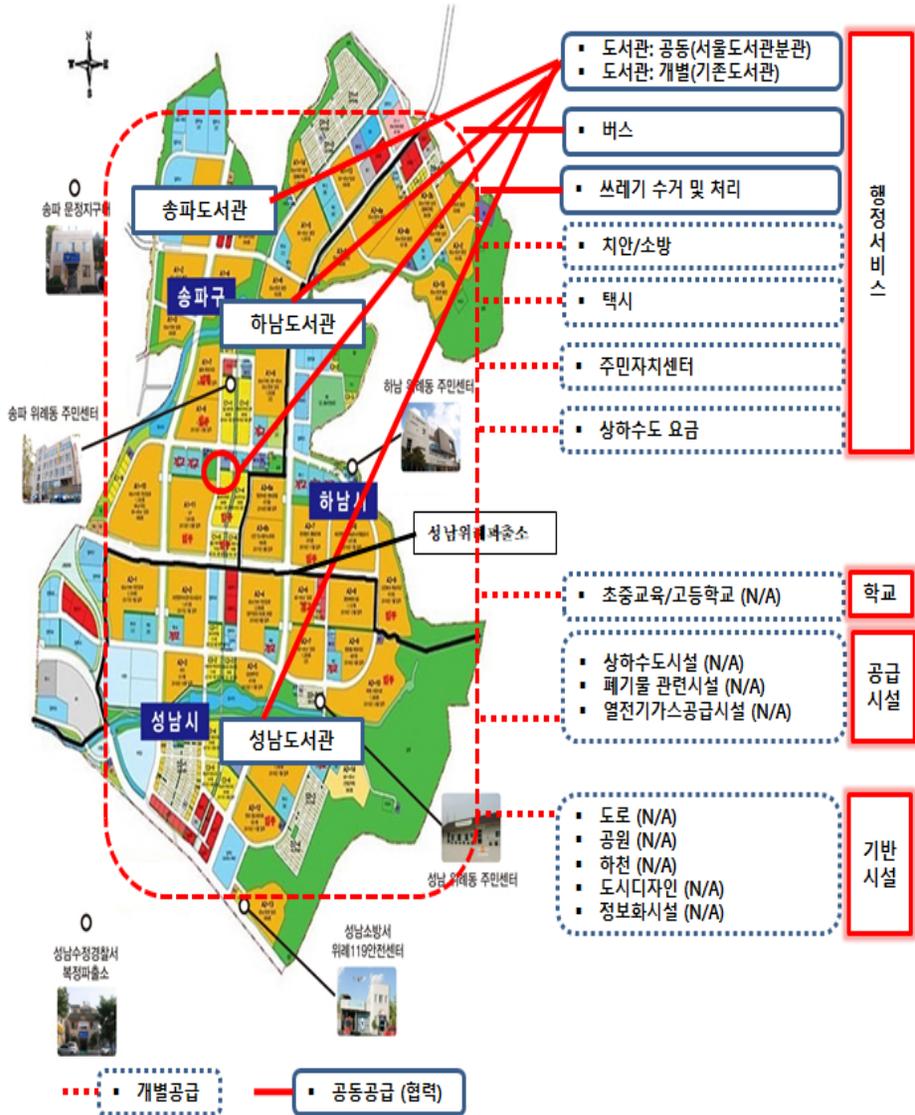
- 각자 추진하기로 하였으며, 3) 서울시에서 위례신도시 중심에 대규모 도서관 건립 추진 중에 있음
- 지자체 간 협력과제 중에서는 1) 쓰레기 종량제봉투 공동이용·수거·처리 문제는 송파구 수준으로 종량제봉투 가격으로 조정하는 데 합의하되, 각 지역의 쓰레기는 공동수거 및 처리로 협의되었음, 2) 위례신도시 지역공동체 형성을 위한 축제 및 문화행사를 공동개최가 논의 중에 있음 3) 문화·체육시설 등 주민편익시설의 공동건립 및 이용관련 하여서는 아직 구체적인 계획 수립되지 않음

〈표 4-2〉 위례신도시 협력과제 및 추진현황

(개별:■, 협력:◎)

과 제 명	운영방식	추진현황	재원조달
〈 중앙부처, 시도 협력과제 〉			
1. 광역 교통체계 연장 (위례-신사선 연장, 버스노선 확충, 트램 설치)	◎	검토 중	국고보조 매칭
2. 대규모 도서관 건립	■/◎	현재 상호대차 서비스 가능	자체 재원
〈 지자체 간 협력과제 〉			
1. 쓰레기종량제봉투 공동이용·수거·처리문제	◎	추진 중	자체 재원
2. 축제, 문화 행사 공동 개최 등 지역공동체 형성	◎		검토 중
3. 문화·체육시설 등 주민편익시설 공동 건립 및 이용	-	검토 중	검토 중
4. 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유	-	20년 추진예정	계획 요

〈그림 4-1〉 위례신도시 협력과제 추진현황



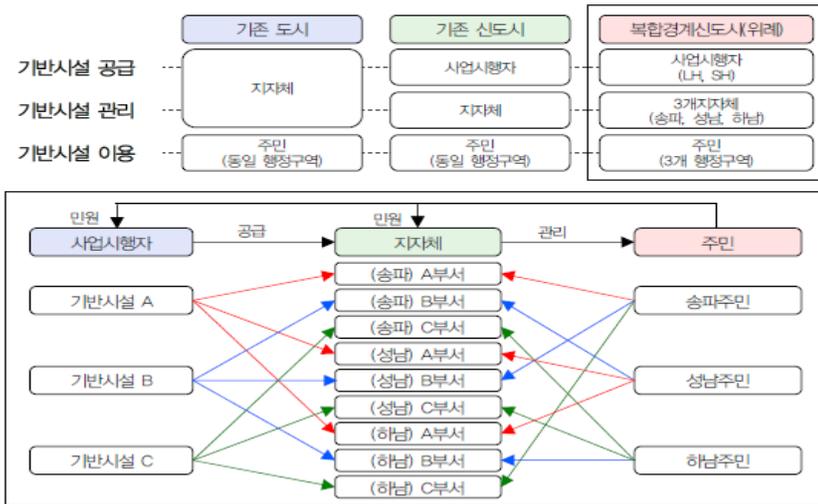
2. 위례신도시 사례의 특징

- 기존의 광역행정체제 내 협력체제와 다른 형태의 개발계획형태
 - 과거 광역행정체제는 1) 단일 광역권 내에서 기초 지자체 간 다수 (단일) 행정 서비스 공급체제, 2) 두 개 이상 광역권 내에서 단일 행정서비스 공급체제가 대다수임
 - 위례신도시의 경우에는 두 개 이상 광역권에 걸쳐져 있는 3개의 기초 지자체의 일부 행정지역 간 협력체제 형태

LH공사 (2014)

- “위례”는 송파, 성남, 하남 등 2개 기초지자체에 걸쳐 신도시 조성이 이루어진 “복합경계신도시”로 규정
- 복합경계신도시는 법률 및 이론에 기반한 용어는 아니며, 다수 지자체의 경계지역에 걸쳐서 건설되는 신도시를 의미하는 것으로 정의
- 유사사례로 도청이전신도시 (내포, 무안, 경북도청), 혁신도시 중 일부 광역지자체에 걸쳐 사업이 추진 중인 사례가 있으며, 광고신도시도 용인~수원에 걸쳐 추진되었음 (p.6)

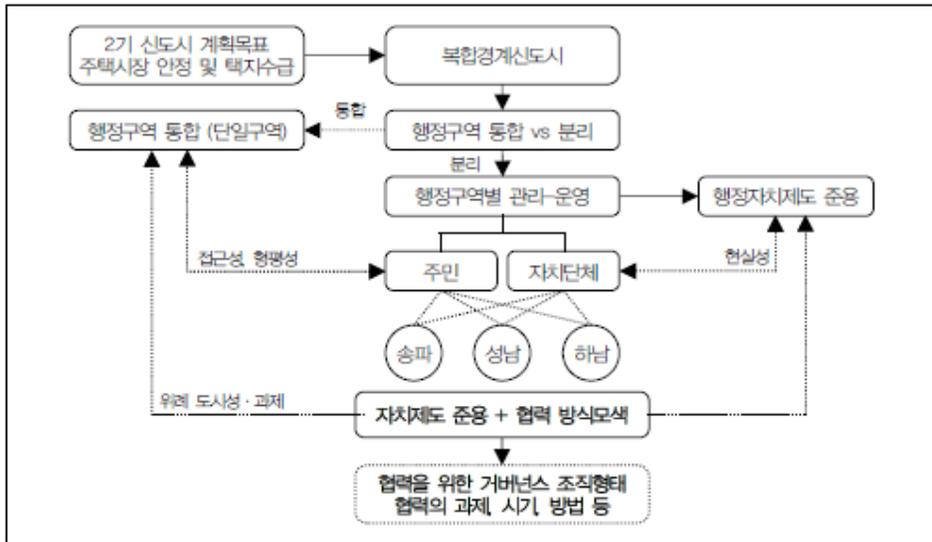
〈그림 4-2〉 위례신도시와 경계신도시의 차별성



출처: LH공사 (2014) p.69

- 위례신도시의 경우에는 신도시 개발 이전의 계획단계부터 주민이 살 수 있는 정주여건 마련까지의 일련의 계획-개발-관리-운영의 단계에 있어 체계적인 제도 개선이 선행될 필요가 있음
 - 과거, 광역행정체제 내에서 합병 및 통합, 조합, 특별구 등의 협력체제는 특별법 또는 행정관련 법과 연계되어 중앙정부의 계획 하에 진행되어 계획 단계에서부터 재원조달 및 사후 운영에 대한 고려가 수행되어 왔음
 - 또한 「택지개발촉진법」에 따른 개발은 단일 행정구역 내 단일신도시 개발을 위한 계획이 진행되어서 계획-개발-관리-운영 단계에 있어 지역주민들 간 갈등 및 협의과정이 순탄하지 않고, 현재 시점에서도 관리·운영 관련한 논의가 지속적으로 제기되고 있음

〈그림 4-3〉 위례신도시 행정구역 변화에 따른 관리 모델



출처: LH공사 (2014) p.5

- 따라서, 기존의 지자체 협력을 촉진하기 위한 재정지원방안은 한계가 존재
 - 재정지원의 방안은 지자체 협력체제의 성격에 따라 수반되는 수단적 성격임을 고려할 때, 위례신도시의 경우 협력체계를 어떻게 설계하느냐에 따른 재정협력방안은 다양한 시나리오가 도출

제3절 위례신도시의 협력체계에 기반한 재정협력제도 개선 방안

□ 제약조건

- (현행재정제도) 재정협력수단은 송파구-성남시-하남시의 개별 분담금 체제
 - 자치구와 기초시의 세수체계가 다르기 때문에 공동세 제도를 도입하기 위해서는 지자체의 사무 및 기능 및 세목변경이 불가피
 - 중앙정부의 국고보조금 및 특별교부세 등의 외부재정의 지원 가능
 - (지자체 간 협력체제) 현행 지자체 간 협력체제 (사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합) 내에서 가능한 재정협력수단은 분담금 체제
 - (사회복지 관련 비용) 현행 지자체 간 협력체제 (사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합) 이외의 특별자치단체 및 지방자치단체조합으로 변경 후 다수의 일반사무를 집행할 경우에 사회복지 비용에 관한 고려는 추가적으로 대응 필요
 - (택지개발촉진법과 지자체 협력체제 간 미연계) 현행 신도시 개발을 위해서 LH(사업시행사)는 1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 2) 택지개발촉진법, 3) 도시개발법, 4) 기타 개별법 및 관리지침 (도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 택지개발업무처리지침, LH 내부 관련 규정)에 따라 공공시설물 인계인수를 위한 관리공사를 토대로 구분하여 관리하고 있음
 - 국토계획에 따른 개발과 행정구역 기반의 지방공공서비스 운영 및 관리주체의 미연계로 부담비용에 대한 갈등 증가
 - 공영택지개발 방식으로 개발이익의 사회 환원과 계획적인 개발을 통한 주거생활 안정 및 복지향상에 따라 사업자는 개발경비를 부담
- ※ 광역도 지자체 내 소속된 지방공기업 (개발공사)는 공영개발 이익금의 40%를 사업추진 지역에 분배한다는 규정 (지자체 조례)

- 우례신도시 폐기물 처리 부담금 갈등
 - LH는 택지개발을 위한 폐기물 처리 설치에 대해 지자체에 부담금 지급으로 협의 (폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률)
 - 성남시와 하남시에 부담금 과다책정에 따른 부담금 부과 취소 소송
- 우례신도시 학교용지부담금 갈등
 - 송파구는 학교용지부담금 추징에 따른 갈등 (학교용지 확보 등에 관한 특례법)
 - LH는 (구)보금자리주택건설 등에 관한 특별법에 따라 공급한 사업은 학교용지 부담금 부과 대상이 아닌 것으로 주장, 판례는 보금자리주택사업도 학교용지부담금 부과대상으로 판단

현 행정협의회 제도 내 방안

- (협력체계) 행정협의회를 주체로 각 기능별 공공서비스 공급 및 운영기관에 대한 관리 및 운영방안을 모색
 - (1안) 행정서비스, 학교, 기반시설 등에 개별사업에 관한 운영방안 마련
 - (2안) 주민자치회를 활용한 주요사업 운영방안 마련

〈표 4-3〉 현 제도 내에서 협력체계 및 재정협력방안

목적		현행 운영 방식	관리운영 주체	협력주체	지자체별 재정수단	외부 재정수단
행정 서비스	주민자치센터	■	해당지자체	해당지자체	지자체 예산	1. 공동이용시 국고보조금 매칭 - 균특회계 생활 SOC 사업 - 각 지자체별 보조금 2. 주민참여예산제도 활성화 - 부담금 및 사업 선정 3. 지방상생발전기금 활용 4. LH공사와 협약 - 개발이익금 기금
	상·하수도요금	■				
	쓰레기봉투요금	◎				
	치안	■	경찰청	지역치안 협의회	지자체 예산	
	소방	■	소방서	소방협의회	지자체 예산	
	버스	◎	민간	국토부	-	
	택시	■	민간	국토부	-	
학교	초·중의무교육	■	교육청		공동지원	
	고등학교	■				

목적	현행 민간 방식	관리운영 주체	협력주체	자자체별 재정수단	외부 재정수단
기반 시설	도로	■	해당지자체	사무위탁 조합 민관협력 공단설립	자체조달
	공원	■	해당지자체		
	하천	■	송파, 성남		
	기타공공시설 (주차장)	■	해당지자체		
	도시디자인	■	해당지자체		
	정보화시설	■	해당지자체		

- (재정수단) 재산세 기준 “공동분담금” 마련 안
- 서울시 송파구와 경기도 성남시와 하남시의 공통 세목의 하나로 “재산세”를 공동세목으로 활용한 공동분담금 재원 마련
 - 공동분담금 기준을 “서울시 공동재산세”의 특별시세와 구세의 50%를 기준으로 적용하여, 위례시에서 걷히는 재산세의 40%, 50%, 60%의 기준 마련
 - 각 지자체 간 재산세 재원 기준은 위례동의 각 지자체 재산세 비중, 지자체 세대당 재산세 비중, 지자체 인구구성비중을 적용한 분담금 재원
 - 2018년도 위례동의 재산세 규모는 430억 (성남시, 235억원, 송파구 126억원, 하남시는 70억 원)

〈표 4-4〉 재산세 공동분담금을 통한 재정마련 안

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
합계	43,311	100%	17,324	21,656	25,987
재산세 비중					
성남시	23,635	55%	9,454	11,818	14,181
송파구	12,617	29%	5,047	6,309	7,570
하남시	7,059	16%	2,824	3,530	4,235

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
세대당 재산세 비중					
성남시	1.39	37%	6,380	7,975	9,570
송파구	1.40	37%	6,464	8,081	9,697
하남시	0.97	26%	4,480	5,600	6,720
인구구성 비중					
성남시	45,323	49%	8,466	10,582	12,699
송파구	28,233	30%	5,274	6,592	7,910
하남시	19,194	21%	3,585	4,481	5,378

□ 특별지방자치단체 설립에 따른 재정협력방안

- 현행 지방자치단체 조합이 아닌, 특별구 형태의 특별지방자치단체를 설립 하여 광역행정 대응하는 방안 (금창호 외 2011; 2018)
 - 1안) 주요기능에 한하여 시범 특별구 제정 (예: 소방, 경찰, 학교군)
 - 2안) 3개 지자체에서 공동기금화하여 계정마련한 뒤 조합에 운영권 위임
 - 3안) 서울-경기의 광역연합체 설립 이후 공동세 제도에 따른 운영
 - 4안) 특별자치단체조합 시범지역 설립 후 과세권 및 의결권 부여
- (재정수단) 공동세, 자체세입, 기금, 기채 등 자체세원 및 국고보조금

〈표 4-5〉 특별지방자치단체 설립에 따른 협력체계 및 재정협력방안

구분	협력체계	협력내용	지자체 내 재정수단	외부재정협력
행정	특별구 특별조합	공동이용 민간위탁	1) 공동세 2) 자체세입 3) 기금 4) 기채발행	1. 국고보조금 매칭 균특회계 생활 SOC 사업 각 지자체별 보조금 수령
교육		공동이용 민간위탁		2. 주민참여예산제도 활성화 분담금 및 사업 선정
공급시설		공동이용 민간위탁		3. 지방상생발전기금 활용
기반시설		공동이용 민간위탁		4. NH공사와 협약 개발이익금 기금

발모뵈에 신도시조합(SAN Val Maubuee)

□ 수입과 지출

- 수입: 세수, 공공사업에 따른 국가지원금, 국가할당예산, 차입, 부가가치세, 국가지원, 기타, 이월금 등
- * 세수는 모두 기업세이며, 세율은 국가가 정한 한도 내에서 SAN이 결정
- 지출: 일반서비스, 채무상환, 소속교원재정지원, 아동및교육, 문화, 스포츠, 고용 및 주거, 경제개발, 환경 및 도심공간 등

□ 운영

- 운영: 조합위원회에 의해 이루어짐. 위원회 위원은 6년 임기로 교원의회가 지정한 교원대표(인구구성비에 따라 선출)로 구성. 현재 위원은 54명
- 임무: 교원에게서 위임받아 수행. 환경분제, 도심정비, 경제개발 등 다양
- ① 공공서비스:식수 및 급수/하수 및 정수/교통/지역난방/쓰레기/관광객 수용
- ② 교원 공동시설 및 문화재 관리:도서관/예술학교/성장/청소년사업/문화재보호
- ③ 도시정비 및 경제개발: 도시계획/교통/철도/지역개발계획/경제개발
- 조직구성: 역할이 개발이나 기반시설에 대한 운영, 관리에서 발전하여 전반적인 대민서비스에 주력하는 모습으로 변함. 2010년 현재 상근직원 442명, 임시직 32명, 인턴사원 56명

□ 주요역할

- 삶의 질 개선을 위한 다양한 공공시설의 유지보수 공사 및 문화시설 신축
- 청소년 선도와 계몽을 위해 별도의 청소년 센터 운영
- 일자리 창출을 위한 창업박람회, 소외계층 지원, 다양한 문화축제와 예술행사(공코르 등) 개최

출처: LH공사 (2014), p.160 인용

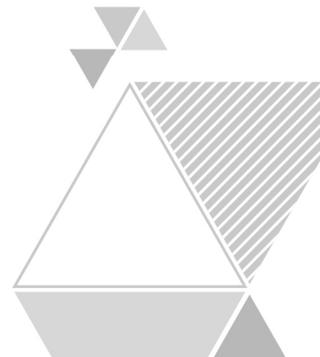


제5장

정책제언

제1절 **현행 제도 내에서 지자체간 협력체제 및 재정협력 문제점**

제2절 **지자체 간 협력을 촉진하기 위한 법·제도적 개선방안**



제 5 장 정책제언

제1절 현행 제도 내에서 지자체 간 협력체제 및 재정협력 문제

□ 실질적 협력관계를 뒷받침 못하는 지자체 간 협력체제

- 지자체 간 협력체제는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합이 주로 운영되지만, 실질적 지자체 간 협력관계는 낮은 것으로 보임
- 지자체 간 실질 협력관계를 맺기 위해서는 법, 정책, 예산이 제도화되어 뒷받침 될 필요성 제기
 - 지방자치법에는 지자체 간 협력유형을 명시하고 있지만, 이를 뒷받침하는 예산 및 권한에 대해서는 구체화하지 않고 있음
 - 광역 및 기초의 자치단체는 조세법률주의에 따라 과세권이 없고 (단지 탄력세율권한), 국세에 비해 세입이 낮아 지자체 간 협력관계를 맺을 수 있는 재정적 여건이 마련되어 있지 않음
 - 규모의 경제에 기초한 광역행정에 대응할 수 있는 광역연합체를 구성하여, 중복·유사 사업을 줄이고 실질적 수요를 반영하는 행정서비스를 제공하기 위해서는 지자체의 유인기제가 필요한 시점임

□ 외국의 지자체 간 협력체제는 중앙-지방 간 대등한 관계에서 출발

- 외국의 지자체는 광역-지방, 지방-지방 간 협력관계가 주를 이루고 있고 중앙(연방)은 국고보조를 통해서 지자체 간 협력을 촉진 및 지원하고 있음
- 지자체 간 협력은 조합, 공동체, 협약의 다양한 관계가 나타나고 있는데, 이와 같은 다양한 형태는 국가의 정치·역사·문화적 환경에 영향을 받지만, 외국의 지자체는 세입 자주권이 보장되어 있다는 점에 주목해야 함
 - 지자체의 과세권이 보장되어 있기 때문에, 조합형태의 협력은 과세승인 및

예산 승인·결산권 등의 권한부여로 이어져 실질적인 협력을 강화하는 요인으로 작용

- 특히, 지자체 간 협약(agreement)은 상대와 대등한 관계에서 협력을 촉진하는 형태로, 구체적인 협력성과를 바탕으로 주민 삶의 질을 향상하고자 하는 제도적 장치로 볼 수 있음

위례신도시는 복수의 광역과 복수의 기초 지자체들의 협력관계로 기존 지자체 간 협력체제 내에서 재정협력방안의 개선방안을 찾는 데 한계

- 인구변화에 따라 기존의 행정구역을 넘어서는 행정서비스가 요구되고, 행정구역의 경계를 넘어서는 다수의 지자체 간 협력의 상황이 꾸준히 증가하고 있음
- 특히, 대도시권에서 인구증가로 발생하는 복합경계성 신도시의 개발환경은 기존의 지자체 간 협력관계 제도변화가 필요
- 위례시는 서울특별시의 자치구(송파구)와 경기광역도의 2개 기초 시(성남시와 하남시)들 간의 협력관계로, 이를 촉진하기 위한 공동세를 기반으로 하는 재정협력 방안은 현행 체제 내에서 찾기 어려움
 - 자치구와 기초 시 간의 지방세목의 차이와 서울시와 경기도 간의 인식 차는 현실적인 협력의 제약요건이 되고 있어 기존 예산제도 내에서는 조합, 행정협의회, 사무위탁 등의 협력체제 내에서 수행하고 있는 분담금 형태는 가능함
 - 지방자치단체 간 이 외의 국가 및 상위지자체의 보조금의 형태는 현행 법제 체제에서 가능하지만, 이를 위해서는 별도의 협의가 필요한 상황으로 판단됨

본 연구에서는 현행 지자체 간 협력제도 내에서 재정적 협력방안부터 출발하여 상위정부의 보조없는 자율적인 협력 방안을 모색하고자 하였음

- 첫째, 현행 제도 내에서 행정협의회, 조합, 사무위탁, 민간위탁은 개별 지

자체 간의 협의에 따라 분담금을 협의하는 방안

- 둘째, 특별지방자치단체 설립에 따른 재정협력방안으로 현행 지방자치단체 조합이 아닌, 특별구 형태의 특별지방자치단체를 설립하여 광역행정 대응하는 방안
- 셋째, 국가의 계획에 의해서 진행되는 신도시 개발에 따른 외부효과를 내제화할 수 있는 개발이익금을 기금으로 하는 외부협력재원 방안
- 하지만 현실적인 제도 개선의 실행가능성 (feasibility) 측면에서는 지자체 간 협의에 따른 분담금 형태가 대안이 될 수 있음

□ 따라서, 본 연구의 제도적 방안이 실행가능성을 높이기 위해서는 다음의 제도적 여건이 선행되어야 할 것임

- 첫째, 지자체의 과세자주권과 세입의 확충여건이 개선된 실질적 재정분권이 선행되어야 하고,
- 둘째, 이와 같은 지자체의 재정여건 내에서, 이를 활용할 수 있는 조합 등의 협력체의 실질적 권한이 보장될 필요가 있음
- 셋째, 지자체 간 실질적 협력을 촉진되기 위해서는 지자체 내 주민들의 참여확대 및 서비스 제공의 투명성 또한 높아야 함

제2절 지자체 간 협력을 촉진하기 위한 법·제도적 개선방안

1. 단기방안: 지자체 간 단일사업 및 주요사무를 대상으로 한 협력 제고방안

□ 중앙부처 재정지원과 지자체 자체재원에 기반한 재정협력의 활성화

- 현행 법·제도 내에서 중앙부처의 재정지원 (국고보조금, 특별교부세)이 지자체 간 협력사업에 재정지원을 할 수 있는 규정이 있음에도 불구하고, 협력사업의 지원책은 아직 활성화되지 못하고 있음
- 「지방교부세법」과 「국가균형발전특별법」에서는 지방자치단체조합 및 지역 간 연계협력 사업에 관한 지원규정을 활용

지방자치법 제162조(지방자치단체조합의 규약) 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (중략)

- 7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법
- 8. 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항

지방교부세법 제2조(정의) 2. "지방자치단체"란 「지방자치법」 제2조제1항 및 제2항에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·자치구와 같은 법 제159조제1항에 따른 지방자치단체조합을 말한다.

지방교부세법 제9조 제1항 (특별교부세의 교부) ①지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우 (지역현안수요) ②국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 협력이 필요한 사업 또는 지역역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)

국가균형발전특별법 제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등) 지방자치단체 상호간에 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음

□ 지방 간 상생발전에 기반한 재정협력의 활성화

- 「지방자치법」 개정에 따른 지방 간 협력체계 지원조항 신설
 - 현행 지방자치법에서는 조합의 운영 및 사무처리에 관한 경비의 부담 및 지출에 대해서 규약에 일임 이외에 지자체 간 협력의 재정지원에 관한 구체적인 지원방안이 마련되어 있지 않음

지방자치법 제147조 (지방자치단 상호 간의 협력) 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 **행·재정적 근거를 마련하여** 협력하여야 한다.

- 지역발전상생기금을 활용한 지방 간 협력체계 재정지원 활성화
 - 현행 지자체 간 협력사업의 지원은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 의한 16개 시·도 대표의 지역상생발전기금조합에서 “상생발전기금”으로 지원할 수 있는 규정이 있음
 - 현재 상생발전기금은 일정한 기준과 산식에 따라 지역별로 배분하는 형태로 운용되고 있기 때문에 지자체 간 재정협력 지원으로 활용되기 위해서는 현행 상생발전기금의 기준과 산식 관련 제도 개선이 필요함

지방자치법 기금관리기본법 제17조 (지역상생발전기금의 설치·운용) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다. ② 제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하여야 한다. ③ 조합은 발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다

지방자치법 기금관리기본법 제18조 (발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다

4. 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

□ (시범사업) “재산세” 등 현행 지방세 세목 내에서 재정협력사업 구체화

- (운영체계) 지방자치단체 간 행정협의회에서 재정협약제도 수행
 - 주민자치회를 활용한 참여제도 고려 필요
- (재정수단) 재산세 기준 “공동분담금” 마련 안 (예시)
 - 지자체 간 재산세 재원 기준은 위례동의 각 지자체 재산세 비중, 지자체 세대당 재산세 비중, 지자체 인구구성비중을 적용한 분담금 재원
 - 예를 들면, 위례신도시의 경우에는 2018년도 위례동의 재산세 규모는 430억 (성남시, 235억원, 송파구 126억원, 하남시는 70억 원)로 재산세 비중, 세대당 재산세 비중, 인구구성비중 등을 적요하여 분담금 재원 활용

재산세 공동분담금을 통한 재정마련 안 (위례신도시 예시)

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
합계	43,311	100%	17,324	21,656	25,987
재산세 비중					
성남시	23,635	55%	9,454	11,818	14,181
송파구	12,617	29%	5,047	6,309	7,570
하남시	7,059	16%	2,824	3,530	4,235
세대당 재산세 비중					
성남시	1.39	37%	6,380	7,975	9,570
송파구	1.40	37%	6,464	8,081	9,697
하남시	0.97	26%	4,480	5,600	6,720
인구구성 비중					
성남시	45,323	49%	8,466	10,582	12,699
송파구	28,233	30%	5,274	6,592	7,910
하남시	19,194	21%	3,585	4,481	5,378

2. 중·장기 방안: 계획에 기초한 지자체 간 협력 제고방안

□ 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법 (가칭)」 제정

- 현행 「지방자치법」에서는 지자체 간 협력기구를 중심으로 규정하고 있지만, 구체적인 국토개발 및 지역개발에 따른 복합경계지역 및 신도시 개발과 관련된 다수 행정구역의 개발에 관련된 사업과 연계가 되고 있지 않음
 - 현행 지자체 간 상호협력체제는 이를 뒷받침하는 재정적 협력수단 및 택지개발에 따른 비용부담 및 공공서비스의 관리·운영에 대한 종합적 계획을 뒷받침하지 못함
 - 특히, 「택지개발촉진법」에 기초로 시행되는 신도시 개발에 따른 공공시설물 운영은 지자체의 의도와 관계없이 수행되기 때문에 지자체는 추가적인 재정부담을 지우고 있고, 신도시 개발지역이 복수의 지자체가 연계되어 있을 경우 (예, 위례신도시)에는 실효성 있는 지자체 간 협력의 재정지원수단이 마련되어 있지 않음
- 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법 (가칭)」은 광역행정에 대응하기 위한 광역연합체를 기초로 지역종합계획에 필요한 1) 지역공동체 활성화를 위한 주민자치 실현, 2) 종합행정서비스 (주택, 교통, 도시시설물), 3) 자연·문화적 자원, 4) 고용창출 및 지역경제, 5) 정부 간 협력, 6) 토지이용 등에 관한 내용을 포함함
 - 미국 위스콘신 주는 2001년 주정부법으로 「도시 및 지역 종합계획 및 스마트 성장 법 (Comprehensive Planning & Smart Growth Law)」을 제정하여 계획에 기초한 지역개발과 지자체 간 상호협력 계획을 유도하고 있음

□ 특별지방자치단체 설립에 따른 지자체 간 협력체계 개선

- 「지방자치법」에 규정된 특별지방자치단체조합 설립을 통한 사회·경제적 환경변화에 따른 광역행정수요에 대응함으로써 지자체 간 경쟁 유도
 - 특별지방자치단체의 경우, 1) 단일 또는 주요사무의 기능을 담당하는 경우

와 2) 다수의 일반사무의 기능을 담당하는 조합으로 구분

- (재정수단) 중앙부처의 지원 (특별교부세), 상위지자체 지원 (지역상생발전 기금), 조합의 자체재원을 통한 운영 지원

□ 목적세 신설 또는 현행 목적세를 확대 개편한 재정협력 방안 모색

- 목적세 설치를 토대로 위례신도시 재정협력사업을 안정적으로 운영하는 방안도 검토 가능
 - 쓰레기처리, 교통, 문화복지시설 등 위례신도시 재정협력사업에 특정된 목적세를 설치하고, 이를 재원으로 하는 특별회계를 운용
- 현행 지방세체계에서 목적세로는 지역자원시설세와 지방교육세가 있으며, 이 중에서 위례신도시 재정협력사업과 직접적으로 관련되는 목적세는 지역자원시설세
- 지역자원시설세는 2011년 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 신설된 시도 목적세로서 특정자원분과 특정부동산분으로 구분하여 운용 중
 - 특정자원분(지역개발세 승계) : 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전 등이 과세대상
 - 특정부동산분(공동시설세 승계) : 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설이 과세대상이며 납세의무자는 이 시설로 이익을 얻는 자로 규정

- 지역자원시설세 과세 대상(지방세법 제142조) -

1. 발전용수(양수발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다), 지하자원, 컨테이너를, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너, 원자력발전·화력발전(이하 “특정자원”이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 것
2. 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물, 선박 및 토지(이하 “특정부동산”이라 한다)

- 지역자원시설세는 지역자원의 보호 및 개발, 소방 등 안전관리, 환경보호, 지역균형개발 목적의 지방세목으로서 수익자 부담원칙과 원인자 부담원칙의 적용으로 외부불경제를 내부화하는데 의의가 있으며, 특히 개별 자치단체가 과세 여부를 선택할 수 있어 과세자주권 행사에 유리

- 지역자원시설세 목적(지방세법 제141조) -

“지역자원시설세는 지하자원·해저자원·관광자원·수자원·특수지형 등 지역자원을 보호·개발하고, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업과 환경보호·환경개선사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설·오물처리시설·수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다.”

- (방안 1) 지역자원시설세 목적에 “지역 간 재정협력사업”을 추가
 - “---- 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 ---”를 “---지역균형개발사업·지역 간재정협력사업에 필요한 재원을 확보하거나 ---”으로 개정
 - 시도 세목이므로 서울 및 경기도 지역 간 재정협력 목적으로 소방, 주민안전, 재난예방, 오물처리, 그 밖의 공공시설 등에 과세
 - 현행 제도는 과세대상 소재지 시·군에 징수액의 65%를 이전하므로, 서울·경기는 징수액의 65%를 송파, 성남, 하남 3개 기초단체에 이전
 - 3개 시·군은 특별회계를 설치하여, 이전된 재원으로 재난안전 명목으로 교통시설 정비사업이나 오수처리와 관련된 하수도사업, 기타 공공시설사업 등을 재정협력사업으로 추진
- (방안 2) 현행 “지역자원시설세”를 확대 개편하여 “지방환경세”로 개편
 - (방안 1)은 현행 지방세체계 내에서 목적세로 연결시킬 목적으로 제시하였으나, 사실 지역자원시설세의 당초 취지에 정확히 일치된다 보기 어렵고, 재정협력 대상에 비해 과세 대상이 협소한 편
 - 지역자원시설세 명칭 자체가 목적이나 정체성을 적절히 대변하지 못한다는

비판이 있음

- 미세먼지, 탈원전 등 문재인정부의 국정기조에도 적극 부응하는데도 유리하므로 차제에 지방환경세로 변경하고, 과세 대상에도 쓰레기처리, 화장장, 상수도 등 지역 간 협력사업 후보들을 추가

지역자원시설세 확대개편 안(“지방환경세” 신설)

- 필요성
 - 사회·경제적 환경변화에 따라 인구감소 및 신도시 개발 등에 따라 지자체 간 협력을 촉진하기 위한 수요가 증가하고 있는 반면, 지자체 간 갈등을 완화하고 재정협력을 촉진할 수 있는 행정적·재정적 수단 마련 미흡
 - 지자체에 과세자주권이 제한되어 있는 현행 제도를 고려할 때, 공동세 및 공동재원을 마련하기 위하여 지방세법 이외의 지방행정체제 법적·제도적 개편 동시 추진
- 지역자원시설세의 개편방안
 - (명칭) 지자체 협력촉진을 위한 “지방환경세”로 명칭 개편하여 목적 확대
 - (과세대상) 현행 과세대상에 쓰레기처리, 화장장 등 재정협력 대상사업 추가
 - (과세권) 과세대상과 세율 등 기본세법에서 규정하되, 시·군·구의 과세권 인정
 - (회계) 특별회계로 별도 운영

참고문헌

- 강병준. (2014). 협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구. 한국행정연구원.
- 금창호 외. (2011). 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2018). 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 국토연구원. (2016). 광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방향 연구.
- 김보현·최항도. (2010). 서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구. 서울시연구. (11(3)). p.87-104.
- 김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정:국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상. 지방정부연구. 19(2). p.247-271.
- 김선기. (2003). 지역 간 협력사업의 추진실태와 활성화방안. 국토.p.34-43.
- 김정훈. (2015). 재정분권의 이론과 실제의 괴리: 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점. 재정학 연구. 8(3). p. 149-191.
- 김찬동. (). 광역행정조직설계의 한계: 광역경제발전위원회를 중심으로. 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집. p. 51-77.
- 박관규. (2019). 지역상생발전기금제도의 운영성과와 발전방향. 재정포럼 발제문. 한국지방행정연구원
- 서정섭. (2011). 지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구. 지방행정연구. 25(1). p.189-214.
- 안영훈 외. (2002). 지방자치단체 조합제도발전방안. 한국지방행정연구원.
- 이시원·민병익. (2011). 지방정부 간 협력체제의 전략적 관리방안. 지방정부연구. 15(3). p.207-233.
- 이용호. (2019). 지리산권관광개발조합운영 사례와 과제. 국토. 제453호.
- 이재원. (2016). 지방재정관리제도와 재정우녕에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치활성화를 위한 정책과제. 한국지방재정논집. 21(2). p.1-33.

- 이주현. (2010) 대도시권 거버넌스 비교연구: 미국 미니애폴리스와 피츠버그의 정책 네트워크를 중심으로. 지방행정연구. 24(1). p. 137~159.
- 우윤석.(2009). 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO사례를 중심으로. 국토연구. 60. p.189-214.
- 윤영진. (2005). 새 지방재정론. 서울:대영문화사.
- 조기현 외(2011). 지역상생발전기금 중장기 발전전략 연구. 한국지방행정연구원 보고서.
- 조세재정연구원. (2014). 지역발전정책과 재정정책.
- 조영태 외. (2008). 신, 구도시 균형발전을 위한 미국의 공동세와 도시합병 연구. 국토연구. 58. p.55-69.
- 주재복. (2013). 중앙-지방 간 협력체계 강화방안. 한국지방행정연구원.
- 차미숙. (1999). 지역 간 연계개발 촉진을 위한 광역행정방식 연구. 국토연구원.
- 최병호·정종필. (2007). 서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안. 지방정부연구. 11(2). p.65-86.
- 최진혁. (2008). 중앙정부와 지방정부 간 재정협력 관계. 지방재정공제회
- 하혜수·전성만.(2019). 우리나라의 중앙-지방관계 분석.:제도·조정양식·자원의 관점에서. 한국지방자치학회보. 31(2). p.263-292.
- 한국지방세연구원. (2017). 공동세 제도의 세계적 추세와 정책과제.
- 한승준. (2014). 분권화시대의 지역 거버넌스에 관한 연구: 프랑스의 계획계약제도를 중심으로. 한국행정학보. 38(5). p.281-30.
- 한표환·김선기.(2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안. 한국행정학보. 37(3). p.217-239.
- 허준영. (2015). 신도시 주민 간 통합실태 및 개선방안에 관한 연구:세종시 사례를 중심으로. 한국행정연구원.
- 행정안전부, 「지역상생발전기금 운용 기본계획」(시·도 기획관리실장 회의자료), 2010.2.26.

- 한국지방재정공제회 홈페이지 <http://www.lofa.or.kr>
- 재정고 홈페이지 <http://lofin.mopas.go.kr>
- LH공사. (2012). 복합경제신도시의 협력적 관리운영 방안 연구 (II) - 위례신도시 관리를 위한 거버넌스 체계 및 제도개선 방안.
- LH공사. (2014). 복합경제신도시의 협력적 관리운영 방안 연구 (III) - 위례신도시 공공서비스 운영 가이드라인 및 도시관리기구 설립을 중심으로.
- Elcock, Howard(1994), *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, London: Routledge.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Rogers, David L. and David L. Whetten. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Tuite, M. F. (1972). *Toward a Theory of Joint Decision-making*. in M. Tuite, Roger Chisholm, and Matthew(eds.), *Interorganizational Decision Making*. Chicago: Aldine
- White, P. E. (1974). *Intra- and interorganizational Studies*. *Administration and Society*. 6: 105-152.
- Wright, Deil S.(1990), *Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons*, *Public Administration Review*, March/April: 168-178.
- Feng, X. et.al. (2013). *Fiscal Federalism: A refined theory and its application in the Chinese context*. *Journal of Conemporary China*. 20. p.573-593.
- 村松岐夫(1988), 「地方自治」, 동경: 동경대학출판부.

참조: 공동세 개념 및 논의¹²⁾

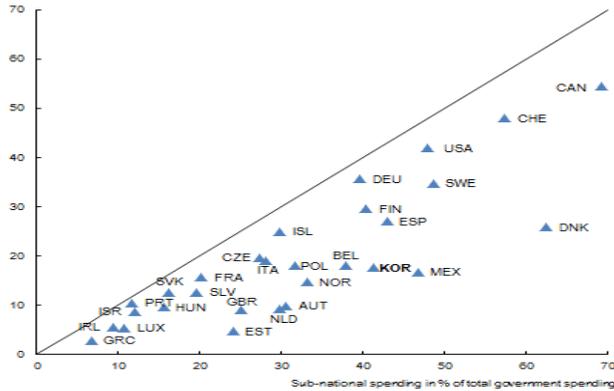
1. 지방분권세의 이론적 근거로서 공동세 개념

□ 과세자주권 측정과 의의

- OECD는 재정분권의 척도로서 세입분권(지방정부 조세수입/일반정부 조세수입)과 세출분권(지방정부 세출액/일반정부 세출액)을 사용하는데, 다음 그림은 '16년 기준 OECD 회원국의 세입분권과 세출분권을 도시한 것으로서 한국은 세입분권과 세출분권의 갭이 크다는 것을 알 수 있음
 - 한국의 세입분권 수준은 0.237, 세출분권 수준은 0.439로서 양자간 차이는 -0.202에 달하여 OECD 회원국 내에서 최상위권
 - 이 갭을 메꾸기 위해서는 지방교부세 등의 이전재원 동원 불가피
 - 그러나 이전재원의 도움을 받는다 하여도 세출배분에 대응하여 조세배분이 이루어져야 한다는 Tiebout-Musgrave-Oates의 패러다임, 즉 전통적 재정연방주의 관점에서 보면 정상궤도에서 상당히 벗어난 상태

12) 본 참조 내용은 조기현·전성만 (2019)이 수행한 "지방소비세 인상과 연계한 지자체 재정확충 효과 분석"의 내용을 일부발췌하여 직접인용하거나 요약정리하였다. 참조내용은 본 연구보고를 이해하기 위한 부가적정보로 보고서의 부록의 형태로 첨부한 것임을 분명히 하고자 한다.

〈그림 3-1〉 OECD 기준 회원국의 세입분권과 세출분권 비교



자료 : OECD Fiscal Decentralization Data Base

- 그러나, 분권이란 각국이 처해있는 정치적, 정책적, 역사적 환경들이 상호 작용과정을 거쳐 나타난 산물이며, 따라서 통계적 지표라는 도구로 간단히 재정분권의 양적, 질적 수준을 측정할 수 있는가에 대해서는 의문이 제기 될 수 있음. 더 나아가, 지표값을 산출하는 통계가 객관성을 결여하고 있다면, 국가간 비교 자체가 무의미를 넘어서 정책결정을 왜곡할 수도 있음
- 주류경제학이 지배하는 세계에서 OECD나 IMF 등 국제기구들은 경제발전 이나 경제성장에 재정분권이 긍정적 영향을 주는지에 주목하여 왔으며, 실 증분석의 결과가 정당성을 확보하기 위해서는 지표값을 생산하는 기초통계 부터 엄밀히 정의하고, 분류될 필요가 있다는 인식을 하게 됨
- 그동안 주요 국제기구들은 세수공유(공동세?)를 다음과 같이 정의하였음
 - (GFS, National Accounts) 해당 세목에 대하여 지방정부가 과세권을 가 지고 있고, 세수배분은 무조건 이루어지며, 지방정부가 세율과 과표 결정에 영향력을 행사할 수 있을 때 세수공유(공동세?)로 정의
 - (Revenue Statistics) 지방정부가 세수공유 세목에 영향력을 행사할 수 있 거나, 관할지역에서 발생한 세수 중 일정액이 무조건적으로 해당 지방정부

- 에 귀속되거나, 혹은 징수를 담당하는 정부가 세수규모나 배분을 결정할 수 없는 경우면 모두 세수공유로 분류
- (Council of Europe) 지방정부가 세율을 결정할 수 있거나 혹은 지방정부에 귀속되는 세수공유 세수가 총 조세수입에 비례하는 경우
- 하지만 상기 분류방식들은 다음과 같은 문제점을 야기하였음(Blöchliger and Petzold, 2009, 이하 B-P)
- 첫째, 통계자료마다 분류방식이 달라 동일한 지방세제도를 다르게 분류
 - 둘째, 모호한 일부 기준은 세수공유제도를 둘러싼 법령과 규제들을 별도로 살펴보아야 의미를 지니며, 이는 국제비교를 어렵게 하는 요인으로 작용
 - 셋째, 세수공유 요건 모두를 충족해야 하는 통계가 있는 반면에 일부만 충족하여도 세수공유로 인정하는 통계도 존재
 - 넷째, 대부분의 분류방식에서 지역비례성(징세지원칙) 특성을 경시
- 이러한 배경하에 OECD(1999)는 지방세의 과세자주권(tax autonomy) 수준을 측정하는 실무작업에 돌입하였으며, '99년 지방정부의 과세자주권을 5개 유형을 분류한 1차 시안을 제시함
- OECD 재정위원회 내 조세정책·조세통계 소위원회(Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the OECD Committee on Fiscal Affairs)는 회원국의 세입이 보다 세부적으로 분류된 Revenue Statistics 개정판을 발간하기 위하여 지방세의 과세자주권 수준에 대한 측정기준을 검토한 결과를 '99년 발표(Blöchliger and King 2006)
 - a~c유형과 d유형은 지방세의 과세자주권 정도를 의미
 - d유형은 세수공유제(tax sharing arrangements)이며, 상급정부와 하위 정부가 서로 조세수입을 공유하는데 필요한 분할비율을 정하는 주체와 법적 안정성 등을 기준으로 4개 유형으로 구분

〈표 3-1〉 과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 1차 시안)

구 분	정 의
a.	하위정부가 세율과 과표 결정권 보유
b.	하위정부가 세율만 결정권 보유
c.	하위정부가 과표만 결정권 보유
d.	세수공유(tax sharing arrangement)
d1.	하위정부가 세입분할권(revenue-split) 보유
d2.	하위정부 동의하에 세입분할 변경 가능
d3.	법률로 세입분할 결정. 단, 중앙정부만 법률 개정 가능
d4.	매년 중앙정가 예산으로 세입분할 결정
e.	중앙정부가 지방세 세율과 과표를 결정

출처 : OECD(1999), p.11

□ 과세자주권 기준 및 유형

- '99년의 시안에 근거하여 OECD는 회원국 협조를 받아 Revenue Statistics에 지방세의 과세자주권과 관련된 DB를 구축하기 시작하였으며, '03년에는 그간의 경험을 바탕으로 회원국의 의견을 수렴하는 등 보완작업에 착수함
- 이 과정에서 좀 더 세밀한 분류가 필요하다는 사실이 확인되었음. 특히, 논란이 된 부분은 수평적 형평성을 목적으로 운영되고 있는 세수공유제이었음. 예를 들어 독일과 오스트리아는 수평적 형평기능을 수행하는 세수공유제를 지방세로 분류하는데 동의하였지만, 오스트레일리아는 이전재원이라는 입장을 고수하였음(Blöchliger and King 2006)
- B-P(2009)는 수평적 형평성 등이 반영된 수정(안)을 '09년 제시함. 수정(안)은 6개 대분류, 13개 소분류 체계로 구성되어 이전보다 과세자주권의 범주가 확장되었음

〈표 3-2〉 과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 현재 기준)

구분	정의	특성	
a.1 a.2	상위정부와 협의 없이 하위정부가 독자적으로 세율과 감면을 결정 하위정부가 상위정부와 협의한 이후에 세율과 감면을 결정	하위 정부가 완전한 혹은 상당한 자율성 보유	독립 지방세
b.1 b.2	하위정부는 세율을 자율적으로 결정 하위정부는 상위정부가 정한 최고·최저 한도 내에서 세율 결정권 보유		부분적 제한 지방세
c.1 c.2 c.3	하위정부가 과표공제권(tax allowances)만 보유 하위정부가 세액공제권(tax credits)만 보유 하위정부가 과표공제권 및 세액공제권 모두 보유		세수 공유
d.1 d.2	하위정부가 세입할당권(revenue-split)을 보유 하위정부 동의를 있을 때만 세수할당 변경 가능	자율성 제한적 혹은 전무	매우 제한적 지방세
d.3 d.4	세수할당이 법률로 규정(상급정부가 회계연도 중 1회 이내 하위정부 동의 없이 세수할당 변경 가능) 매년 상급정부가 세수할당 결정		자율성 전무
e	중앙정부가 지방세의 세율과 과표를 결정하는 경우		
f	a, b, c, d, e 유형에 속하는 않는 기타의 경우		

주 : Blöchliger and King(2006), p.10의 〈표 2〉를 토대로 연구자가 특성을 분류하였음

□ 세수공유(재정당국이 상정하는 공동세)의 개념

- 그러나, 논란이 컸던 세수공유와 관련해서는 유형 d1~d2가 상당한 자율성을 보유한 세수공유제이며, 유형 d3~d4는 세수공유제 중에서도 하위정부의 자율성이 크게 구속받는 정도로 구분할 수 있을 뿐, 큰 진전이 없었음
- 이에 따라 B-P(2009)는 세수공유와 이전재원의 관계를 좀 더 분명히 구분하는 기준을 제시함. 즉, 이들은 헌법적, 법률적 기반이 무엇인지 등을 중점적으로 살펴보면서 다음의 4가지 질문을 던지고 있음
 - 위협분담이란 국세 중 일부를 지방정부가 공유하므로 국세 수입이 큰 변동

- 이 있을 때 지방정부도 재정위험에 처해진다는 의미
- 무조건성과 배분공식의 안정성은 세수공유제도가 지방세입의 자율성과 안정성을 유지하는 제도적 장치라는 의미
 - 지역비례성이란 자신의 징수실적에 비례하여 세수공유의 자기 몫도 비례적으로 배분되어야 한다는 의미이며, 만약 수평적 형평기능이 강하게 작동하면 지역비례성은 작동 곤란

〈표 3-3〉 B-P(2006)의 세수공유제 기본 요건

요 건	주요 내용	재정 조정	유형		
			엄격한 세수공유	세수공유	이전재원
① 위험분담 (risk sharing)	하위정부에 할당되는 세입규모가 총조세수입과 매우 긴밀히 관련되어 있어서 상위정부 세수가 줄어드는 등의 변동 시, 하위정부가 위험을 충분히 감내할 수 있는가?	수직적	yes	yes	no.
② 무조건성 (un-conditional)	하위정부가 자신에게 배분된 세입을 자유롭게 집행할 수 있는가? 즉, 용도가 자유로운 세입인가?		yes	yes	no.
③ 배분공식의 안정성 (formula stability)	중앙정부와 지방정부간 세입공유가 사전에 결정되어 있으며, 회계연도 중 변경되지 않는가?		yes	yes	no.
④ 지역비례성 (individual proportionality)	어느 하위정부에 할당된 세입공유 몫이 자신의 행정구역 내에서 발생하는 세수와 매우 밀접히 관련되어 있는가? 즉, 하위정부 상호간 수평적 재분배나 재정형평기능이 존재하지 않는가?	수평적	yes	-	-

주 : Blöchliger and King(2006), p.10의 <표 2>를 토대로 연구자가 특성을 분류하였음

- 상기 질문 중 앞의 ①~③ 질문에 대한 답변은 異見이 없으나, 수평적 형평 기능과 관련되는 4번째 질문은 여전히 논란의 중심에 있었음. 이를 고려하여 B-P(2009)는 다음과 같이 제안하였음
 - 위 질문에 모두 Yes인 경우 : “철저한 세수공유(strict tax sharing)”
 - ①~③에 대한 대답이 Yes이고, ④에 대한 대답이 No인 경우(즉, 수평적 형평기능이 강하게 작동하는 경우) : “세수공유(tax sharing)”
 - ①~③ 중 하나라도 No인 경우 : 이전재원(보조금)
- 그러나, 이들이 제시한 세수공유의 개념은 정책이론적 측면, 각 국가에서 운영하는 실천적 경험 측면에서도 논란은 지속되고 있으며 OECD도 공식적으로 Revenue Statistics 등에 세수공유에 대한 통계를 발표하지 않음
 - McLure(2001)는 수평적 재정조정을 수행하는 지방세는 세입공유(revenue sharing), 위의 4가지 기준을 모두 충족하는 경우에만 세수공유(tax sharing)로 정의
 - 독일과 오스트리아는 국가 공식적으로 수평적 재분배 요소가 있는 세수공유를 지방세로 분류하고 있으나, 호주의 GST는 독일에 비해 재정형평기능이 매우 약함에도 불구하고 이전재원으로 분류하는 등 실제 사례와 상이
 - 이에 따라 Kim(2015)은 절충안으로서 위의 3가지만 충족하든 4가지 모두를 충족하든 다 같이 세수공유로 부르되, 필요에 따라 4가지를 충족하면 철저한 세수공유로, 동급 지방정부간 수평적 재분배기능이 수반되면 세입공유(revenue sharing)로 부르기를 제안

2. 세수공유와 세입공유, 분여세, 이전재원

세입공유(revenue sharing)

- McLure(2001)는 tax sharing과 revenue sharing의 차이를 다음과 같이 설명한 바 있음
 - tax sharing : B-P(2009)가 제안한 4가지 요건을 충족할 때만, 즉, B-P의

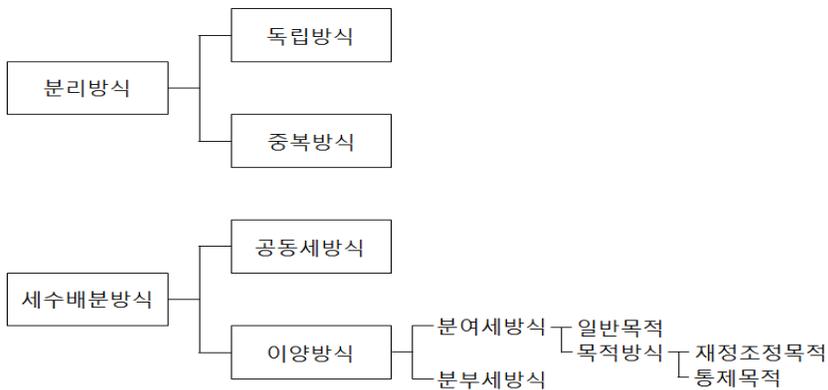
- strict tax sharing이 McLure에서는 tax sharing에 해당
- revenue sharing : 수평적 재정조정기능이 내장된 세수공유
 - 지방정부는 과표·세율·징세행정권 등의 통제능력 부족으로 중앙정부와 재정관계에서 수직적 재정불균형이 발생하며, 이를 시정할 필요성 대두
- 따라서, 하위정부가 과세권에 대한 통제역량이 없다면 tax sharing이라 하여도 공유하는 공식이 무엇이든(실사 재정형평기능을 보유한다 하여도) 본질적으로 이전재원임
- 결국, McLure는 하위정부가 과세권을 행사할 수 없다는 이유로 tax sharing이든 revenue sharing이든, 심지어는 strict tax sharing 조차도 이전재원으로 간주(과세권 주체를 중시)함

□ 분여세(分與稅)

- 神內直彦(2009)는 지방세 유형을 세수분리방식과 세수배분방식으로 구분함
- 세수분리방식이란 정부계층별로 과표(세원) 및 세율에 대한 과세권을 따로 정하는 방식이며, 독립방식과 중복방식이 있음
 - 독립방식 : 상위정부와 하위정부가 과세권 및 징수권을 독립적으로 행사
 - 중복방식 : 동일한 과표(세원)에 대하여 상위정부와 하위정부가 중복하여 부과·징수하며, 부가세(sur-tax)가 대표적
 - 독립방식이든 부과방식이든 세수분리방식에서는 징수된 조세수입이 상위정부와 하위정부에 개별적으로 분리되어 귀속
- 세수배분방식 : 특정 세목(혹은 전체 세목)의 조세수입을 상위정부와 하위정부가 공유하는 방식이며, 공동세방식과 이양방식으로 구분됨
 - 공동세방식 : 하나의 조세를 중앙정부도, 지방정부도 공동으로 과세하는 방식이며 공동세방식에는 입법권을 중앙정부와 중앙정부가 같이 보유. 어떤 조세를 공동세로 과세할 것인가를 중앙정부와 지방정부가 공동하는 결정할 필요가 있으므로 독일처럼 공동의사결정기관이 필요하며, 조세수입권도 중

- 양정부와 지방정부가 공유(독일의 공동세 징수권은 주정부가 보유)
- 이양방식 중 分賦稅방식 : 중앙정부와 지방정부가 세수를 분배하는 조세를 지방세로 하여 지방정부가 과세하고, 세수의 일부나 전부를 중앙정부에 분배하는 방식으로 입법권과 징세권을 지방정부가 보유하며, 수입권을 중앙정부가 보유(예 : 지방정부가 중앙정부에 상납하는 중국의 請負制)
 - 이양방식 중 分與稅방식 : 분부세방식과 반대로, 중앙정부와 지방정부가 세수를 분배하는 조세를 국세로 하고, 세수의 일부나 전부를 지방정부에 나누어주는 방식으로 입법권과 징세권을 중앙정부가 보유하며, 수입권의 일부나 전부를 지방정부가 보유(예 : 일본의 지방교부세, 지방양여세)
- 결국, 神內直彦은 McLure의 revenue sharing를 이양방식 중 분여세방식, tax sharing은 공동세방식으로 설명한 것으로 이해됨
- 일본 용어로 tax sharing은 일본 용어로는 공동세, revenue sharing는 분여세에 해당
- 따라서, McLure와 神內直彦의 정의를 결합하면, 분여세는 자원조성 자체는 revenue sharing이고, 정책목적은 재정조정이며, 이 정책목적 달성을 위하여 이전재원 수단으로 활용하는 것으로 정리할 수 있음

〈그림 3-2〉 지방세의 유형



출처 : 神野直彦(2009), 〈그림 3〉 재인용

지방교부세는 세수공유인가?

- 지방교부세를 tax sharing으로 분류한 기준은 타당한가?
- 세수공유에 대한 개념 및 기준 조차도 아직까지 명료하다 볼 수 없음. 이와 관련하여 먼저, 세입공유(revenue sharing)와 세수공유(tax sharing)의 개념적 차이를 구분할 필요가 있음
- 세입공유와 세수공유의 가장 큰 차이는 과세권의 주체, 공유재원의 범위와 단계에 있다 사료됨
 - (revenue sharing) 상급정부가 과세권을 행사하여 징수한 조세수입과 세외수입 등 다른 비조세적 성격의 자원들도 동원하여 세출예산에 반영 후 하위정부의 재정여건에 따라 차등적으로 배분
 - (tax sharing) 협법이나 법률 상 과세권이 상급정부와 하급정부 모두에 부여될 수 있으며, 세수공유 대상의 조세수입으로 제한되고, 상위정부와 하위정부의 세입이 개별적으로 분리 반영

〈표 3-4〉 revenue sharing과 tax sharing의 특성 비교

	과세권 주체	공유 자원	공유 단계	배분 공식	재정 형평화	자원 특성
revenue sharing	상급정부	歲入(조세+세외+기타)	상위정부 세입·세출 ↓ 하위정부 세입	법령에 규정	수직적	분여세 성격을 갖는 이전자원
tax sharing	상급정부, 하급정부 모두 가능	특정 稅收	상위정부 세입 ↓ 하위정부 세입	법령에 규정	수직적, 수평적 모두 가능	공동세 성격

지방교부세는 이전재원인가?

- Blöchliger and King(2006)은 OECD(1999)에서 출발하여 B-P(2009)의 제안으로 숙성되는 과정에서 세수공유를 다루었는데, 이들은 하위정부의 자체세입과 재정수요간 갭을 보전하는 재원을 이전재원으로 정의하였음

- 즉, 이들은 세수능력만을 기준으로 위험분담과 배분공식의 안정성을 충족하면 세수공유, 세입과 세출을 같이 고려하여 행정서비스의 비용을 보전하고 지역 간 형평성 등을 반영하여 배분하면 이전재원으로 분류하였다 볼 수 있음
- 한국의 지방교부세는 영국, 일본, 호주처럼 세입·세출 격차 보전방식을 취함
 - 주요국 일반교부금 배분방식은 세입균등화형, 세출균등화형, 세입·세출 차액 보전형으로 구분 가능
 - 지방분권세 모델로 예시되는 독일과 캐나다는 1인당 세입을 전국 평균에 근접하도록 균등화시키는 세입균등화형으로 세입·세출 보전형과는 정책목적과 운영방식이 다른 모델

〈표 3-5〉 주요국 일반교부금 산정제도 유형

목적	배분 요소	사례 국가
행정서비스 수혜수준을 비슷하게 유지	세출수요지표, 국가표준세출	인도, 이탈리아, 남아공, 스페인
1인당 재정역량(지방세) 수준을 비슷하게 유지	세입확충역량	독일, 캐나다
비슷한 과세수준에서 비슷한 행정서비스	재정부족액	호주, 일본, 한국, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 덴마크
1인당 교부액 균등화	인구	독일

주 : Boex and Martinez-Vazquez(2004)의 분류기준을 참고하여 연구자가 수정 작성하였음

조정방법 교부재원	세입균등화형	세입-세출 보전형	수요특화형	기 타
수직조정형	캐나다	호주, 한국, 일본, 영국	인도, 스페인, 이탈리아	프랑스
수평조정형	독일	북유럽 4개국		

자료 : 財務總合研究所(2006)에서 발췌 인용하였음

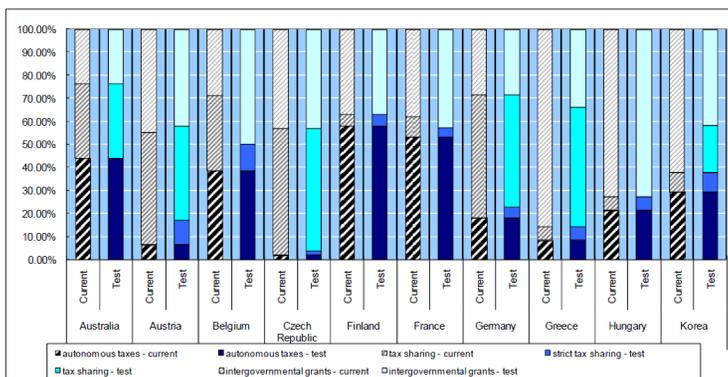
○ B-P(2009)는 OECD 회원국 대상으로 자신들이 설정한 기준을 질문하였으며, 각 회원국이 응답한 결과를 보고하면서, 호주의 GST는 자신들의 분류기준에 의하면 세수공유이나 호주정부는 이전재원으로 응답하여 논란의 여지가 있다는 것을 기술하였음

- 독일의 자신들의 공동세가 세입균등화형에 속하므로 세수공유로 응답
- 호주는 세입과 세출수요를 같이 고려하여 배분하므로 이전재원으로 응답

- Blöchliger and Petzold(2009)의 OECD 회원국 대상 검증 결과 -

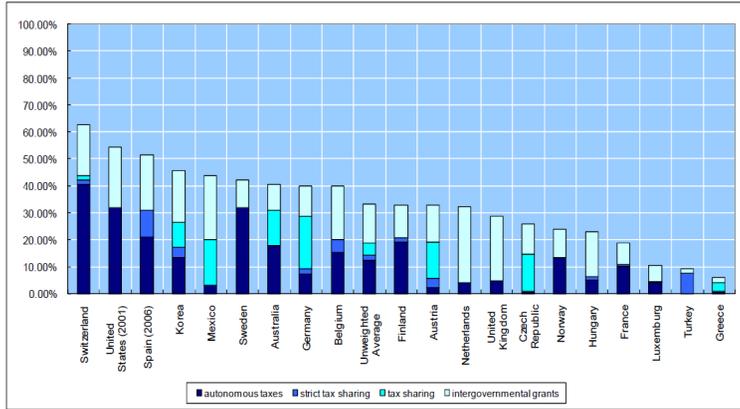
- Blöchliger and Petzold(2009)는 OECD 회원국에 자신들의 분류 기준을 제시한 후, 답변 결과를 토대로 회원국이 OECD에 보고한 지방세입 유형과 비교한 결과를 제시하였음
- 한국의 경우, strict tax sharing 표식은 지방소비세, tax sharing 표식은 지방교부세로 추측됨
- 이렇게 분류하면, <참고 2>에서 보듯이, 독일은 tax sharing 비중이 가장 높은 국가이며, 한국도 지방교부세가 tax sharing에 포함되면서 (자체세입+strict tax sharing+tax sharing) 비중이 일반정부 세입의 30%에 근접함(국세:지방세 비중으로 대체하면, 지방세 비중은 더 상승)

〈참고 1〉 Blöchliger and Petzold(2009) 분류 기준에 의한 지방세입 구성



출처 : Blöchliger and Petzold(2009), p.6의 <그림 1>

〈참고 2〉 Blöchliger and Petzold(2009) 분류 기준 일반정부 세입 구성비



출처 : Blöchliger and Petzold(2009), p.7의 <그림 2>

□ 전통적인 정부간 보조금이론에서 본 지방교부세와 세수공유

- 지방교부세가 이전재원이라면, 정부간 재정관계에서 어떤 유형의 이전재원으로 분류할 수 있는지는 전통적인 보조금이론으로 설명할 수 있음
- Bahl and Linn(1992)은 결정방식과 주어진 재원의 배분방식에 따라 12개 유형, 실제 운용되는 이전재원을 9개 유형으로 분류하였음. 이 중에서 A~D 유형은 상위정부 조세수입의 일정비율로 총량을 결정하는 이전재원이며, L~H 유형은 이전재원의 총량을 상위정부나 국회에서 재량적으로 결정하는 방식임
- A~D 유형의 이전재원은 징수실적 기준으로 배분하는 방식(A 유형), 일정한 공식에 입각하는 배분하는 방식(B 유형), 특정 목적사업 경비를 고려하여 결정하는 방식(C 유형), 상위정부나 국회가 재량적 판단으로 배분하는 방식(D 유형)으로 구분됨
- B-P(2009)가 제시한 tax sharing과 접목하면, A~D유형은 국세에 연동됨으로 위험분담조건을 충족하며, A·B·D 유형은 무조건성을 충족하므로, B 유형은 tax sharing에 해당함. 만약 공식에 A 유형의 지역비례성이 내장

되어 있다면 B 유형은 strict tax sharing 성격에 근접하는 이전재원임

〈표 3-6〉 Bahl and Linn의 정부간 보조금 유형과 한국의 이전재원

		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A (지방소비세?)	L	N.A.
	공식주의	B (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세)	F (균특회계 자율계정)	N.A.
	특정사업 지출	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국고보조)	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

주 : ()내 한국의 이전재원은 연구자가 Bahl and Linn(1992) 기준으로 분류하였음

- 지금까지의 논의를 종합하면, 보통교부세(일반조정교부금, 부동산교부세 포함)는 공식주의로 배분하는 이전재원임. 다만, 교부 재원을 어떤 기준으로 분류하느냐에 따라 B-P(2009)의 세수공유, 神野直彦(2009)의 분여세, McLure(2001)의 세입공유 특성이 내재된 이전재원이라 할 수 있음

3. 소결

- 세수공유 특성을 갖는 재원을 Tax로 볼 것인지, 이전재원으로 분류할 것인지는 과세권의 주체, 세수와 세입의 어느 단계에서 공유하는지 여부, 재정조정목적과 방식 등에 의존한다 볼 수 있음
- 이들 요소들은 각국의 조세제도 및 전부간 재정조정제도의 역사적 경험과 이로부터 탄생된 제도 운영의 실체의 산물이며, 이런 이유로 B-P(2009)의 분류기준이 OECD 회원국에 보편적으로 적용하기는 태생적으로 난점이 있음

〈표 3-7〉 주요국의 세수공유 관련 일반보조금 특성 비교

	국세	지방세	지방에 세수 배분	세수배분비율 혹은 과표 및 세율 결정방법	세율 결정권	징세권	재정조 정기능	유형 분류
독일	VAT는 공유세이며 기본법에 명시		연방:주:시정촌= 53.4:44.6:2.0	정부간 배분을 정한 재정조정법과 과표 등을 규정한 부가가치세법 개정은 기본법 규정에 의해 연방상원 동의를 필요	×	주	○	공동세
호주	GST	-	세수 전액을 지방에 교부	연방과 주 재정협약에 기초로 세율 등을 변경 시 주정부 합의 필요	×	국가	○	이전 재원
일본	소득세, 법인세, 주세, 소비세, 지방법인세	-	소득세 33.1% 법인세 33.1% 주세 50% 소비세 22.3% 지방법인세 100%	법률	×	국가	○	이전 재원
한국	내국세	-	내국세 19.24%	법률	×	국가	○	이전 재원

- B-P(2009) 스스로도 한국과 스위스, 일본의 경우 세수공유 형태이지만, 세수의 일정분이 안정적으로 확보되어 있고, 세입·세출 차액보전 공식으로 배분되는 일반재원이라는 이유로 세수공유 여부의 판단을 유보하고 있음¹³⁾
- 지방교부세는 ① 과세권을 보유한 중앙정부가 징수한 국세를 재원으로 하

13) There are two countries where an intergovernmental grant would pass as “tax sharing”, which are Korea and Switzerland. These arrangements redistribute a fixed share of specific tax revenues to SCGs subject to both fiscal capacity and needs criteria. The sharing formula is stable and revenues are non-earmarked. Japan’s “Local Allocation Tax” resembles the Korean and Swiss arrangements and is also likely to pass the test, but a final assessment is lacking yet.

여, ② 중앙정부 세입예산에 계상 후, 세출예산을 경유하여 지방에 이전되며, ③ 세입역량 뿐 아니라 세출수요까지 반영하여 부족재원을 교부하는 세입·세출 차액 보전형 수직적 재정조정재원이라는 특서에 비추어 세입공유 이전재원으로 분류하는 것이 타당할 것임. 설사 세수공유 특성을 지니고 있다 하여도 이전재원이라는 본질 자체가 바뀌는 것은 아님

- 다만, 지방분권세 도입으로 지방소비세처럼 세입 단계부터 중앙정부 세입과 지방세입으로 분리된다면 세수공유, 소위 공동세로 분류할 수 있을 것임. 그러나, 세입단계에서 분리하든, 세출예산을 거쳐 지방에 이전하든, 절차적 변경만으로 공동세로 분류하는 것이 재정분권의 취지에 부합하는 것일까? 라는 의문은 제기될 수 밖에 없을 것임

참조: 독일의 공동세 제도¹⁴⁾

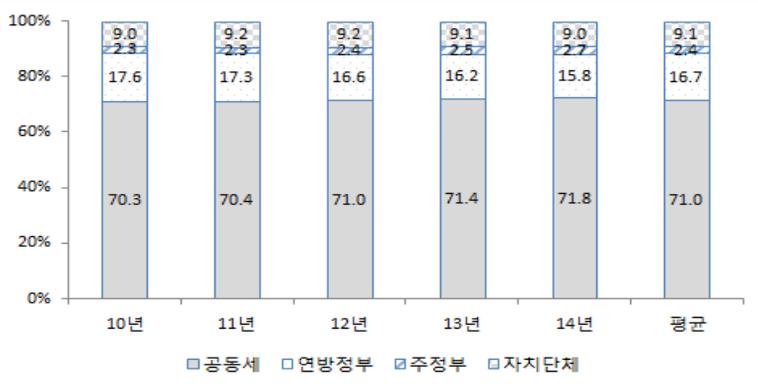
1. 독일의 조세제도

□ 독일의 정부간 조세배분

- 정부계층간 세원배분

공동세	연방세	주세	자치단체세	EU 재정을 위한 세목
소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세	관세의 10%, 맥주세를 제외한 소비세 대부분(담배세, 커피세, 에너지세 등), 연대세	재산세, 상속증여세, 자동차세, 경주복권세, 소방세, 맥주세, 부동산취득세	영업세, 재산세, 부동산세, 음료수세, 유흥세, 수입어업세, 주점허용세, 제2주택세	관세, 부가가치세 일정부

- 정부계층별 세입대비 공동세 비중('14년 기준 독일 전체 조세수입의 71.8%)



14) 본 참조 내용은 조기현·전성만 (2019)이 수행한 "지방소비세 인상과 연계한 지자체 재정확충 효과 분석"의 내용을 일부발췌하여 직접인용하거나 요약정리하였다. 참조내용은 본 연구보고서를 이해하기 위한 부가적정보로 보고서의 부록의 형태로 첨부한 것임을 분명히 하고자 한다.

□ 독일의 조세관련 권한의 배분

○ 조세입법권

- 독일 헌법은 연방의 독점적 조세입법권과 경쟁적 조세입법권을 구분함. 즉, 조세입법권 분야에서 쉰 연방이 조세입법권을 행사하지 않는 경우에 한하여 조세입법권을 발동할 수 있음
- 기본적으로 연방은 관세와 재정독점 사항에 대하여 독점적 조세입법권을 보유함(헌법 제105조 제1항)
- 이외에 연방은 헌법 제72조 제2항에 의하여 연방 내 균등한 수준의 생활여건 조성, 법적인 통일성 유지, 경제적 통일성 유지를 위하여 필요한 경우에는 조세입법권 행사
- 즉, 주정부는 연방의 권한에 속하는 재정독점사항, 관세, 법적·경제적 통일성 유지를 제외한 영역에서 독자적인 조세입법권을 행사할 수 있음
- 만약 주정부 및 기초자치단체 관할 세목을 대상으로 연방정부가 조세입법권을 행사하고자 하면 연방상원의 동의를 필요로 하며(헌법 제105조 제3항), 연방상원이 동의하지 않는 경우, 연방하원과 연방상원, 그리고 연방정부가 같이 참여하는 조정위원회가 개최됨

○ 조세수입 귀속권(헌법 제106조)

- 연방정부에 위속되는 조세로는 재정독점적 수입, 관세, 소비세의 일부 등이 해당
- 반면에 재산세, 상속세, 자동차세, 소방세, 경주복권세, 부동산취득세는 주정부에 귀속
- 소득세, 법인세, 부가가치세는 연방과 주, 영업세 및 토지세는 기초자치단체에 귀속되는 공동세

○ 조세징수권

- 연방에 귀속되는 조세의 징수는 연방과세당국에서 수행
- 연방-주 공동세 징수는 연방의 위임으로 주 과세당국에서 수행하며, 쉰가세수입 고유권한을 가지는 세목에 대하여는 주 과세당국이 징수업무 수행

2. 재정조정제도

□ 재정조정 기본원칙

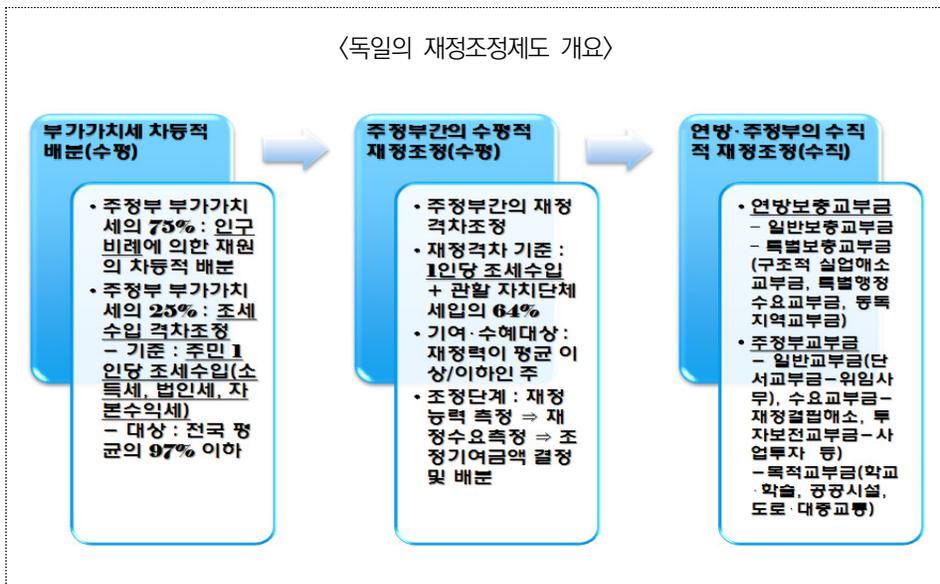
- 독일 헌법(106조)에 의거하여 조세수입의 75%를 차지하는 법인세, 소득세, 부가가치세를 공동세 운영함
- 연방·주 공동세 배분비율은 다음과 같이 규정하고 있음
 - (법인세) 연방·주 각각 50%(헌법 제106조 제3항 제2호)
 - (소득세) 연방 42.5%, 주 42.5%, 자치단체 15%(헌법 제106조 제5항 제2호)
 - (부가가치세) 융통성을 부여하고자 지방재정조정법에 규정하며, 최근에는 연방 53.2%, 주 44.6%, 자치단체 2.2% 비율을 운용 중

〈공동세 자원과 배분비율('18년 현재)〉

공 동 세				단 독 세	
세 원	배분비율[%]			구 분	단독 세원
	연방	주	자치단체		
법인세	50	50	0	연방	○연방소비세[석유세, 전기세, 담배세, 커피세, 설탕세, 증류주세, 발포주세], 보험세, 증권거래세, 연대부가세, 관세
소득세	42.5	42.5	15	주	○상속세, 증여세, 자동차세, 맥주세, 경마·복권세, 도박장과징금, 부형산취득세, 소방세
부가가치세	53.2	44.6	2.2	자치단체	○영업세, 부형산세, ○자치단체소비세[애완견세, 음료세, 수렵어업세, 유흥세], 기타
자본수익세	44	44	12		

□ 재정조정제도

- 독일의 재정조정제도는 4단계에 걸쳐 시행됨
 - 부가가치세 차등적 배분(1단계)
 - 부가가치세를 이용한 주정부 상호간 수평적 재정조정(2단계)
 - 2단계 재정조정에도 불구하고 빈곤 주정부 재원부족 시 연방보통교부금 및 주정부교부금을 추가 지원하는 수직적 재정조정(3단계 및 4단계)

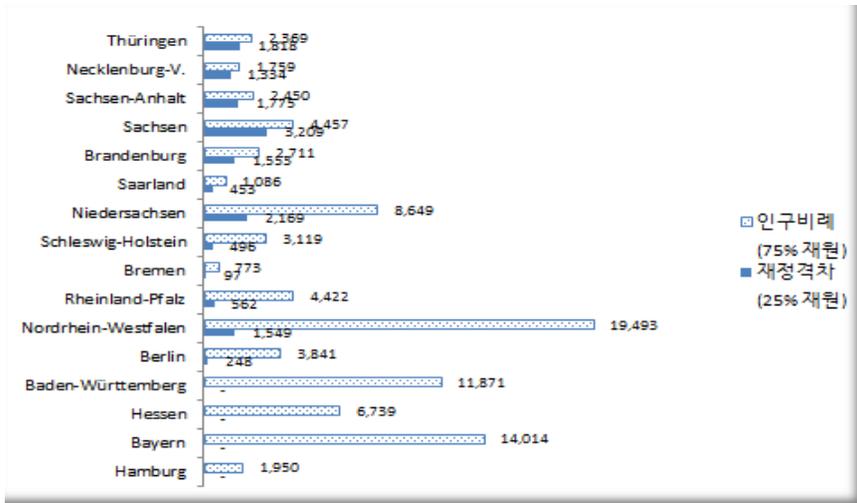


- 1단계 재정조정
 - 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분하며,
 - 나머지 25%는 평균 과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 97% 수준에 도달하도록 조정
 - 즉, 1인당 州稅가 주정부 평균치의 97%를 하회하는 주에 우선적으로 교부하여 97%에 도달하도록 조정

〈2단계 재정조정방식의 개요〉

- 배분액 = 전국 평균 1인당 세수입 × 주 인구 × 조정계수(F)
- $F = 19/20X - 21/4000$ (A < 97%)
- $F = X*(35/6X + 3/5)$ (A ≥ 97%)
- $X = 1-A$, A = (개별 주의 1인당 세수입 / 전국 평균 1인당 세수입)

〈2016년 현재 부가가치세 차등적 배분 현황〉



○ 2단계 재정조정

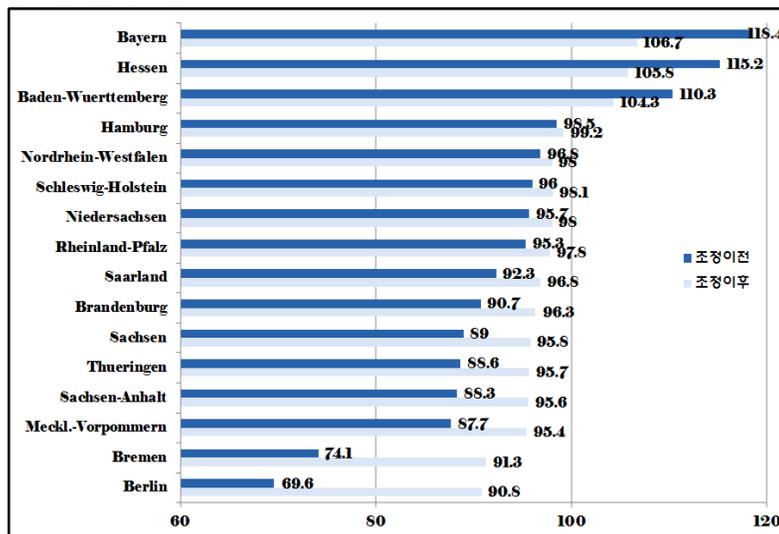
- 우리 식의 기준재정수입을 측정한 후, 이 기준재정수입을 형평화
- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주가 교부금을 각출하며, 각출금으로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주에 교부
- 조정액 측정치는 기본적으로 인구기준으로 조정한 평균적인 세수이며 개념적으로는 인구규모에 의한 재정수요를 의미

〈州間 수평적 재정조정〉

- 재정력(FK) = (주의 세수입 + 자체단체 수입의 64%) - 초과증가분의 12%*
* (전국평균 초과증가율 × 전년도1인당 세수 × 금년도 인구)의 12%
- 형평화지수(AMZ) = (1인당 전국평균 세수입 + 0.64 × 자치단체평균 세수입) × (인구가중치* × 주 인구수)
* 인구밀집 주(베를린·브레멘·함부르크)는 광역행정비용을 감안, 135% 가중
인구과소 주(브란덴부르크 103%, 작센-안할트 102%, 메케렌부르크-포르폼메른 105%)는 장려 차원에서 가중
- FK > AMZ 이면 재원부담(여유단체), FK < AMZ 이면 재원배분(부족단체)
- 재정부족 비율(z = FK/AMZ) 값에 따라 배분액 차등 지급

	z = 재정력 / 형평화지수	배분 또는 부담액 (단, y = 1-z)
배분액 (부족단체)	0.8 미만	AMZ × (3/4y - 317/20,000)
	0.80이상 0.93 미만	AMZ × (y(5/26y + 35/52) - 2121/260,000)
	0.93이상	AMZ × (y(13/7y + 11/25))
부담액 (여유단체)	1.07 미만	AMZ × (y(13/7y + 11/25))
	1.07이상 1.2 미만	AMZ × (y(5/26y + 35/52) - 2121/260,000)
	1.2 이상	AMZ × (3/4y - 317/20,000)

■ 재정조정 전·후 비교



〈2016년도 공동세 기여액 및 배분액 현황〉

	주(Land)	기여액 (백만 유로)	배분액 (백만 유로)
합 계		10,620	10,620
기여하는 주	Bayern (BY)	5,821	
	Hessen (HE)	2,261	
	Baden-Wuerttemberg (BW)	2,538	
배분받는 주	Hamburg (HH)		65
	Nordrhein-Westfalen (NW)		1,107
	Schleswig-Holstein (SH)		226
	Niedersachsen (NI)		681
	Rheinland-Pfalz (RP)		388
	Saarland (SL)		174
	Brandenburg (BB)		543
	Sachsen (SN)		1,089
	Thuringen (TH)		598
	Sachsen-Anhalt (ST)		645
	Meekl-Vorpommern (MV)		493
	Bremen (HB)		694
	Berlin (BE)		3,919

○ 3단계 : 추가적인 수직적 재정조정

- 주정부간 수평적 재정조정을 하여도 추가적인 조정이 필요할 경우에는 연방보충교부금을 활용하며, 부족액 보충교부금, 구 동독지역 특별수요보충교부금, 이행기 보충교부금, 재정재건 특별보충교부금, 행정운영 특별보충교부금으로 구성
- 부족재원보충교부금(Fehlbertrags - BEZ) : 주간 재정조정 후에도 재정력이 연방평균 이하인 주에 대하여 부족부분의 90%를 교부
- 구 동독지역 특별수요보충교부금(Sonderbedarfs-BEZ neue länder) : 구 동독지역에 대한 사회자본 확충, 재정력 개선을 목적으로 교부

- 이행기 보충교부금(übergangs-BEZ alte länder) : 구 동독 주를 수평적으로 재정조정함에 따라 영향을 받는 구 서독 내 재정력이 약한 주에 기간을 10년으로 한정하여 교부

〈연방보충교부금에 의한 재정조정 현황(2014년 기준)〉

일반보충교부금(Allgemeine BEZ)	특별보충교부금(Sonderbedarfs-BEZ)
<ul style="list-style-type: none"> • 목적 : 주정부 일반적 재정수요 지원 * 주정부간 수평적 재정조정 이후, 추가적 재정격차 완화 목적으로 운영 • 교부대상 : 주민 1인당 조세수입이 전국 평균의 99.6% 미만 주 • 조정수준 : 부족금액의 최대 77.5% 	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 : 주정부 특별한 재정수요 지원 • 유형 및 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 특별행정수요교부금(SoBez kosten Pol. Fuehrung) : 인구 과소지역 - 구조적 실업해소교부금 (SoBEZ strukulle Arbeitslosigkeit) - 동독지역지원교부금(SoBEZ neue Laender)

(단위 : 백만 유로)

		NW	NI	HB	RP	SL	SH
일반보충교부금		472	126	195	157	69	93
특별보충교부금	구조적 실업해소교부금	-	-	-	-	-	-
	특별행정수요교부금	-	-	60	46	63	53
	동독지역지원교부금	-	-	-	-	-	-
합 계		472	126	255	203	133	146
		TH	BB	MV	ST	SN	BE
일반보충교부금		227	221	184	239	425	1,105
특별보충교부금	구조적 실업해소교부금	137	148	99	145	248	-
	특별행정수요교부금	56	55	61	53	26	43
	동독지역지원교부금	827	828	609	909	1,507	1,099
합 계		1,246	1,252	954	1,346	2,205	2,247

○ 4단계 : 자치단체에 대한 주정부의 교부방식

- 보통교부세와 같이 세입 및 세출을 측정한 후 부족재원 기준으로 교부
- 조세력 측정치는 자치단체의 세수력을 측정하는 것으로 공동세의 자치단체

분, 영업세, 부동산세 등의 세수를 이용

- 수요액 측정치는 기준액에 보정인구를 적용하여 산출

- 사례 : NRW주 산정방식 -

- 기본 산식 : 교부액 = (수요액 측정치 - 조세력 측정치) × 0.9
- 조세력 측정치(세수능력) : 영업세 + 부동산세 + 공동세 자치단체분 - 영업세납부금
- 수요액 측정치 : 보정인구 × 기초액
- 기초액 : 1인당 재정수요가 아니라 주정부가 기준교부금 총액을 결정하면, 보정 인구수와 재정력 측정치 등에서 역산하여 결정

$$\text{기초액} = (\text{각 자치단체의 조세력 측정치의 합계} + \text{기준교부금액 합계} / \text{조정율}(0.9)) / \text{보정인구수}$$

- 보정인구수는 다음 3가지를 감안하여 산정함
 - 주요 평가 : 보정주민수
 - 학교 평가 : 학교 유형별 학생의 1인당 보정계수 × 각 학생수
 - 실업자 평가 : 실업기간별 보정계수 × 실업자수

참조: 호주의 GST¹⁵⁾

1. GST(Goods and Service Tax) 배분원칙

- 1999년 연방·주 재정법(Commonwealth- state Financia) Act 1999)에 따라 GST 세수 전액을 주 정부에 배분하도록 규정함
- 호주는 전통적으로 1인당 교부액을 동일하게 배분하는 원칙을 견지하여 왔음
 - 1933년 교부금위원회(CGC : Commonwealth Grants Commission)는 헌법 제96조에 근거하여 재정적으로 취약한 주정부에 더 교부하여야 한다는 원칙을 천명
- 세 가지 원칙하에 GST를 산정하고 있음
 - 역량의 형평성(Capacity Equalization) : 주정부의 정책 또는 행정서비스의 성과 기준이 아니며, 이와는 별개로 재정형평성을 통하여 평균 이상의 행정서비스를 제공할 수 있는 역량을 제공하여야 함
 - 표준행정비용 보전(Internal Standard) : 교부액의 산정 기준은 정부가 제공하는 평균적인 행정서비스로 적용함
 - 정책 중립성(Policy Neutrality) : 주정부의 정책선택이 GST 교부액에 직접적인 영향을 주지 않도록 하며, 개별 주정부들이 표준적인 정책이나 사업을 추진한다는 가정 하에 GST를 산정함

15) 본 참조 내용은 조기현·전성만 (2019)이 수행한 "지방소비세 인상과 연계한 지자체 재정확충 효과 분석"의 내용을 일부발췌하여 직접인용하거나 요약정리하였다. 참조내용은 본 연구보고를 이해하기 위한 부가적정보로 보고서의 부록의 형태로 첨부한 것임을 분명히 하고자 한다.

2. GST 배분의 산정방식

□ GST 배분의 기본산식

- GST는 당해 주정부의 재정부족액(ER : equalising requirement)과 재정부족액의 전국 합계치의 비율에 GST 총액을 곱하여 산정함
- 구체적으로, i 주 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중과 1인당 재정부족액의 비율인 인구조정계수(Per Capita Relativity : f_i)를 적용하여 교부합 - 인구조정계수(Per Capita Relativity) : “해당 지역의 5년간 평균 1인당 재정부족액을 지난 5년간 전국의 재정부족액으로 나눈 값”
 - 이는 i 주 인구의 1인당 상대격차를 의미함. 즉, “지역의 1인당 재정부족액이 전국 평균과 비교할 때 어느 정도 차이가 나는가?”를 표시
 - 따라서 i 주 교부액은 인구조정계수에 영향을 주는 재정부족액과 인구 비중에 의해 결정되어 1인당 교부액이 형평화되는 구조

〈GST 교부액 산정공식〉

$$G_i = G_s \times \frac{ER_i}{ER_s} = G_s \times \frac{P_i}{P_s} \times f_i$$

$$i\text{주 교부액} = \text{교부총액} \times (i\text{주 재정부족액/재정부족액 전국 합계}) \\ = \text{교부총액} \times (i\text{주 인구} / \text{전국 인구}) \times \text{인구조정계수}$$

- 재정부족액 = 표준세출 - 표준세입
- 인구조정계수 : 과거 5년간 i 주의 재정부족액 ER_i^{-1} , i 주 인구 P_i^{-1} , 전국 인구 P_s^{-1} , 교부총액 G_s^{-1} 로 측정함

$$f_i = \frac{ER_i^{-1}}{P_i^{-1}} / \frac{G_s^{-1}}{P_s^{-1}} = (i\text{주 1인당 재정부족액 5년 평균}) / (\text{전국의 재정부족액 5년 평균})$$

□ 표준세출 산정공식

- 재정부족액은 우리와 비슷한 개념인 표준세출(기준재정수요)과 표준세입(기준재정수입)의 차액으로 구해짐
- 표준세출은 측정항목 j 별로 전국 1인당 세출액, 조건불리요소 γ^c , i 주 인구를 곱하여 산정함. 즉, 전국의 1인당 세출 \widetilde{E}_s^j/P_s 에 i 주 j 항목의 조건불리요소(disability factor) γ_i^c , i 주 인구를 곱하여 산정함
- 이때, 조건불리요소는 행정서비스 공급비용의 지역 격차를 완충하는 보정계수의 기능을 갖도록 전국 1인당 평균세출과 i 주의 1인당 세출의 비율을 적용함

〈표준세출(기준재정수요) 산정공식〉

- 표준세출(\widetilde{E}_i) = 측정항목별 (전국 1인당 세출 × 조건불리요소 × i 주 인구)
- 조건불리요소 = 측정항목별 (i 주 1인당 세출 / 전국 1인당 세출)
- 표준세입 = 세입원별 (평균실효세율×과세표준)

- 호주는 표준세출의 합계치가 실제 세출의 합계치와 일치하는 구조를 채택하고 있는데, 이러한 구조가 조건불리지역에 대한 자원보장기능을 더 확대함
 - 측정항목 j 의 전국의 실제 세출 합계를 E_s^j 라 하면, 상기의 표준세출 공식을 풀이할 경우 측정항목 j 에 대한 전국의 실제 세출 합계와 일치
 - 이것은 실제 지출액의 전액을 표준세출로 반영한다는 것은 정책중립 원칙에 입각하여 산정하여 그만큼 자원보장기능에 충실을 기한다는 의미

□ 보정방식

- 13개 측정항목별로 원주민, 사회경제적 약자, 벽지, 연령, 도시 및 농촌 인구, 인구증가율, 임금비용, 지역관리비용, 행정규모 등 12개 보정이 가해짐
- 다음은 측정항목, 측정단위, 보정항목을 집약 정리한 것으로 원주민, 사회

경제적 약자, 벽지, 임금격차, 지역관리비용의 보정이 보편적으로 폭넓게 활용되고 있음을 보여줌

〈호주 GST의 재정수요 보정 개요〉

		원주민 등급	사회 경제적 약자	벽지	연령	도시 농촌 인구 비율	인구 증가율	임금 격차	지역 관리 비용	행정 규모
측정항목	측정단위									
학교 교육	학생 수	○	○	○	·	○	·	○	○	○
고등전문교육	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	·
보건	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	·
복지	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	○
주택	가구 수	○	○	○	·	·	·	○	○	·
행정 서비스	인구	○	·	○	·	·	·	○	○	○
경찰	인구	○	○	·	○	·	·	○	○	○
지역경제	기업체 수, 기업투자액	·	·	·	·	·	·	○	○	·
도로	도로연장 통행량	·	·	·	·	○	·	○	○	·
교통	인구	·	·	·	·	○	·	○	○	·
기타비용	인구	·	·	·	·	·	○	○	○	·
감가상각	전년대비 투자증가액	·	·	·	·	·	·	·	·	·
투자	전년대비 투자증가액	·	·	·	·	·	○	·	·	·
순차입	인구	·	·	·	·	·	○	·	·	·