

## 프랑스지방재정지원제도의 법적 검토\*

### Die rechtliche Untersuchung über die Finanzhilfe im Frankreich

강 주 영\*\*  
Kang, Jooyoung

#### 목 차

- I. 서설
- II. 프랑스의 지방재정과 지방재정조정제도
- III. 국가지원금에 대한 개별적 고찰
- IV. 지방재정협의회
- V. 결론 - 프랑스지방재정조정제도의 특징

#### 국문초록

프랑스 지방재정조정제도의 특징은 오래된 중앙집권적 행정전통에서 비롯하여, 지방재정지원에 있어서도 세입분권 보다는 세출분권의 보장에 역점을 둔 데서 기인하는 것이라고 요약할 수 있다. 그러나 프랑스에서도 지방분권의 강화에 따른 지방재정지원의 양상도 필연적으로 변화를 맞게 되었으며, 이는 지방재정고권의 강화라는 방향으로 귀결되는 것으로 평가된다.

프랑스의 지방재정조정은 오랜 중앙집권적 전통에 따라 세입분권보다는 세출분권의 강조가 반영된 형태로 발전하여 왔다. 이를 통하여 지방자치단체는

논문접수일 : 2012.03.30

심사완료일 : 2012.04.18

게재확정일 : 2012.04.24

\* 이 논문은 기획재정부가 발주한 연구보고서(지방교부세의 법적 검토)를 연구논문에 맞게 수정 보완한 것임.

\*\* 제주대학교 법학전문대학원 조교수

징수에 대한 행정부담을 덜 수 있으며, 국가는 지방자치단체의 재정수요와 국가의 재정운용방침에 기하여 수평적 재정조정을 시행할 수 있게 될 것이다. 또한, 프랑스는 지방재정조정과 관련하여 가장 강력하고도 효율적인 감독 및 협의기구로서 지방재정협의회를 두고 있다. 그러나 지방재정협의회는 지방의 재정적 요청만을 고려하는 것은 아니며, 국회의원과 중앙공무원이 참여하여, 지방재정조정이 규범적인 측면이나 정치적인 측면에서 최적의 배분율로 이루어지도록 제도화 하고 있다. 동 협의회는 구성에 있어서 국가중요기관 및 지방자치단체의 대표가 참석하므로 그 정치적·권력적 측면에서 중립성을 가진다고 할 수 있으며, 이와 같은 협의체를 통하여 지방에 대한 재정조정이 이루어지므로 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 간의 갈등을 최소화하고 있다.

프랑스는 2003년도에 지방재정과 관련하여 헌법을 개정하였으며, 이는 재정 운용에 있어서 지방자치단체의 자율권을 강화하는 중요한 계기가 되었다. 따라서 법제도적으로는 지방재정의 자율권이 신장되고 있는 추세라고 할 수 있으나, 역설적이게도 지방자치단체의 국가에 의한 재정교부금에의 의존도가 심화되고 있다. 이는 결국, 지방분권의 실효성을 보장하기 위해 세입분권보다 세출분권의 강화를 야기하게 되었다.

주제어 : 지방재정조정제도, 지방재정협의회, 지방재정, 형평화 규정, 사무이양  
재정

## 1. 서설

프랑스의 지방행정체제는 크게 레지옹(Region), 데파르트망(Departement) 그리고 코뮌(Commune)으로 구분된다. 레지옹은 국가의 경제·사회적 발전계획과 국토개발을 위해 광역경제활동구역으로 설치된 것으로 프랑스 지방자치단체 중 최상위를 점하며, 데파르트망은 프랑스 대혁명 후 창설된 것으로 레지옹보다는 하위의 자치단체인 중간자치단체라고 할 수 있으나, 프랑스 지방행정의 중추적 역할을 수행하고 있어 행·재정적 역할과 기능의 중요성이 인정

되고 있다. 코뮌은 프랑스의 기초자치단체로서 프랑스 코뮌의 90%가 2,000명 이하인 코뮌이다.<sup>1)</sup>

다른 유럽국가와 달리 프랑스는 중앙정부의 강력한 행정지배를 기반으로 하는 중앙집권적 국가의 성격을 가지고 있으며, 따라서 지방재정체계 및 행정도 그와 같이 중앙의 사무로 인식되어 자율성 보다는 효율성이 중요시 되는 경향을 띠었다. 그러나 1982년의 지방분권(décentralisation)을 위한 법률이 제정된 이후로 지방재정에 대한 큰 변화를 맞았으며, 이후 프랑스는 재정운용에 있어서 지방의 자율권이 신장되게 되었다.<sup>2)</sup>

또한, 프랑스는 지방분권화 실시 이전인 1979년에 중앙부처의 각종 사업별 특정교부금을 대부분 포괄(또는 일반) 교부금(la globalisation)으로 통합하였고, 그 후에도 계속적으로 보조금과 관련된 개혁을 실시하였다. 보조금의 교부금으로의 통합은, 재원이 지방자치단체의 일반재원으로서의 성격을 가지므로 지방재정의 자율성이 제고된 것으로 이해될 수 있다.<sup>3)</sup>

## II. 프랑스의 지방재정과 재정조정제도

### 1. 프랑스 지방재정제도의 개괄

프랑스 지방자치단체의 재정수입은 다른 국가의 지방자치단체와 비슷하게 자주재원(지방세수입, 세외수입, 지방채)과 의존재원(보조금, 교부금)으로 구분된다. 이와 같은 재정수입에 대한 배분은, 코뮌에 대해서 가장 크며 레지옹 지역정부에 대해 그 배분비율이 가장 적다.<sup>4)</sup>

- 1) 윤상용·권기일·이동관·윤기석, 프랑스 지방분권 조사 연구, 대구경북연구원 연구보고서, 2011, 47면.
- 2) 윤광재, 프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구-세입과 세출을 중심으로, 한국지방자치학회보 제22권 제4호, 2010, 221면을 참조.
- 3) M. Boubier, Les finances locales, LGDJ, 2008, pp.109-146; DGCL(프랑스 내무부의 지방자치국), Les Collectivités locales en chiffres(통계로 본 지방자치 2008), pp.1-128; Les finances des collectivités locales en 2007, pp.1-168; 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스-, 한국법제연구원, 2008, 43면 이하.

〈표 1〉 프랑스 지방자원 배분율

지방자치단체	배분비율
레지옹 지역정부	11.2 %
데파르트망	28.3 %
코뮌간연합체(조합)	13.9 %
코뮌	46.6 %

프랑스 지방자치단체의 자주재원의 근간이 되는 지방세의 경우, 공통세와 임시세로 대별된다. 즉, 공통세는 국가가 지방자치단체에 대해 세목을 지정하여 과세권을 인정한 것이며, 임시세는 지역의 특성에 따라 지방자치단체에 대해 그 과세권을 인정한 세목이다. 프랑스에서도 우리와 마찬가지로 조세법률주의가 적용되어 공통세의 경우 그 과세를 지방자치단체의 의지와 무관하게 국가가 징수하고 있으나, 임시세의 경우 지자체가 과세권 행사의 여부를 스스로 결정할 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 프랑스의 헌법과 지방재정

프랑스의 헌법에 있어서 재정과 관련하여 가장 중요한 의미를 가지는 조항은 제72-2조라고 할 수 있다.

### Article 72-2<sup>6)</sup>

Territorial communities shall enjoy revenue of which they may dispose freely in the conditions determined by statute.

They may receive all or part of the proceeds of taxes of all kinds.

4) 안영훈, 외국의 지방재정제도-지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로-, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 2010, 196면.

5) 윤상용·권기일·이동관·윤기석, 프랑스 지방분권 조사연구, 대구경북연구원 연구보고서, 2012, 44~45면.

They may be authorised by statute to determine to determine the basis of assessment and the rates thereof, within the limits set by such statutes.

Tax revenue and other own revenue of territorial communities shall, for each category of territorial community, represent a decisive share of their revenue. The conditions for the implementation of this rule shall be determined by an Institutional Act.

Whenever powers are transferred between central government and the territorial communities, revenue equivalent to that given over to the exercise of those powers shall also be transferred. Whenever the effect of newly created or extended powers is to increase the expenditure to be borne by territorial communities, revenue as determined by statute shall be allocated to said communities.

Equalisation mechanisms intended to promote equality between territorial communities shall be provided for by statute.

프랑스 헌법은 지방자치단체가 모든 종류의 조세수입의 전부 또는 일부를 수령할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 프랑스 헌법이 적어도 재정고권의 측면에서 자치를 위한 과세권보다, 지방자치단체가 자치행정을 성공적으로 실현할 수 있는 재정적 기반의 보장을 확인해 주고 있다는 측면에서 프랑스 재정 자치에서 중요한 의미를 가지는 규정이라 할 것이다. 즉, 프랑스는 기존의 보유하고 있던 강력하고 효율적인 중앙행정체계를 활용하여, 지방자치단체로 하여금 과세와 징수에 대한 행정부담을 덜면서도 실질적 재정지원은 헌법적 차원에서 보장하고 있다.

재정과 관련한 프랑스 헌법의 특이한 점은, 헌법적 규정을 통해 지역 간 형평성 또는 균등성의 추구를 보장한다는 점이다. 이는 수평적 재정조정의 근거

6) 영어번역본은 김정훈·박형수·김종면·최준욱·김현아·홍승현, 헌법과 재정, 한국조세연구원 연구보고서, 2010, 120면 이하에서 발췌.

규정이 됨과 동시에, 이 수평적 재정조정 제도의 지향점을 동시에 규정한다는 데 특색이 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 독일의 재정조정 관련규범은 하위 법률을 통해 주 간의 재정력 격차를 역전시켜서는 안 된다고 규정하여, 지역의 재정력강화를 위한 자구적 노력의 제고를 명문화 하고 있는 것과 차이를 나타내고 있다.

이와 같은 형평화 규정은 지방재정분권의 강화라는 추세에도 불구하고, 프랑스가 지방자치단체의 자주과세권한에 상대적으로 큰 기능 및 의의를 부여하지 않았기 때문에 가능한 것으로 이해할 수 있을 것이다. 즉, 개별 지방자치단체에 자주재원의 확보와 관련한 강력한 권한을 법제도적으로 부여하는 경우, 재정책임성을 제고하기 위해서는 국가에 의한 지방의 재정지원은 궁극적으로는 지방자치단체 간 적정한 수준의 재정력 격차를 인정할 수밖에 없기 때문이다.

### 3. 프랑스의 지방재정조정제도의 개요

프랑스는 독일과 달리 연방국가제도를 취하지 않고 우리와 같이 단일국가 체제를 유지하고 있다. 그러나 지방재정조정제도에 있어서는 독일과 유사하게 수직적·수평적 재정조정제도를 가지고 있는 것으로 평가된다.

프랑스의 지방재정조정은 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금(Les subventions) 지급을 통해 지방재정의 자치행정을 위한 재원으로 사용하도록 하는 체계를 유지했다. 그러나 프랑스에서의 지방자치단체에 대한 재정지원은 1990년대를 전후해서 변화를 보이기 시작했다. 즉, 1990년대 이전에는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 수직적 재정지원이 중심이었지만, 1990년대 초반부터는 수평적 재정지원제도도 병행적으로 채택되고 있다.<sup>7)</sup>

그리고 2003년 3월의 헌법 개정 이후 지방재정지원 방식에 있어 교부금의 통합화와 지방자치단체의 책임의 강화라는 변화가 있었다. 프랑스의 수직·수평적 재정조정제도에 있어서, 지방자치단체의 재정운영과 자치권의 실질적 보

7) 전훈·김세진, 앞의 연구보고서, 45면을 참조.

장의 핵심에 국가가 중요한 역할을 하고 있다.

(1) 국가-지방자치단체 간 수직적 재정조정

프랑스의 지방자치단체에 대한 재정조정은 위에서 검토한 바와 같이, 프랑스 특유의 중앙집권적인 국가체계상의 행정전통에 의해 국가와 지방의 수직적 재정지원이 중심이 되어 왔다. 그러나 지방분권화를 위한 법률의 시행이 본격화된 1990년대 초반부터 수평적 재정지원제도가 병행하여 시행되고 있다.

프랑스에서의 수직적 재정조정은 1차로 국가와 지방자치단체 간에서 발생하며 2차적으로는 상위 지방자치단체와 하위 지방자치단체 사이에서 이루어지는 구조를 가지고 있다.

프랑스 헌법 제72-2조가 천명하고 있는 재정조정의 실행을 위한 형평성(*la péréquation*)의 이념은 그 구체적 실행에 있어서, 연혁적으로 1791년 공동기금(*le fonds communs*)의 설립으로까지 거슬러 올라간다. 프랑스 재정조정제도에 있어서 최초의 국가-지방 간의 수직적 조정이라고 할 수 있는 공동기금은, 과태료의 징수를 통해 형성된 재원을 중앙정부가 지방정부에 공평하게 교부하는 것을 내용으로 하였다. 이후 이와 같은 재정불균형을 시정하기 위한 기금으로는 1942년의 전국형평기금(*le fonds de péréquation national*)을 비롯한 여러 재정수단들이 도입되었다.<sup>8)</sup>

프랑스에 있어서 국가가 지방에 대해 재정적 지원수단으로 사용하는 것은 교부금이 중심이 되며, 개별적 지원교부금은 그 수가 매우 많다. 구체적으로는 경상비교부금(DGF: *la dotation globale de fonctionnement*), 종합설비교부금(DGE: *la dotation globale d'équipement*), 사업세전국형평기금교부금(*la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle*), 전국형평기금(FNP: *le fonds national de péréquation*), 사업세형평데파트망기금(*le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle*) 등이며 이와 같은 교부금을 통해 국가는 단순히 지방의 재정부족분에 대한 지원만을 추구하지 않고, 지방정부 간의 재정불균형의 완화라는 정책목적도 추구하고 있다.

8) 전훈·김세진, 앞의 연구보고서, 46면을 참조.

위와 같은 개별적 교부금 또는 기금 중에서 국가가 지방자치단체에 배분하는 것으로는 경상비교부금(DGF), 설비교부금(DGE), 사업세형평전국기금(FNPTP), 형평전국기금(FNP) 등이며, 우리의 도 개념에 해당하는 상위 지방자치단체<sup>9)</sup>가 기초자치단체인 코뮌에게 분배하는 재원으로는 사업세형평데파르트망기금(FDNPTP)이 있다.그 밖에 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 제도는 지방분권 실시와 더불어 권한이양에 따라 재정지원을 하는 지방분권일반교부금(la dotation générale de décentralisation), 직업훈련 관련교부금(la dotation relative a la formation professionnelle), 교육시설투자를 위한 레지용(DRES) 및 데파르트망교부금(DDEC), 지방세감면보조금 등이 있다.<sup>10)</sup>

(2) 지방자치단체 사이에서의 수평적 재정조정: 형평화(la péréquation)

프랑스는 공통세제도와 더불어 임시세제도의 운용으로 인해, 지방자치단체 간의 세입차가 현격할 수 있는 조세적 규범구조를 가지고 있어서, 지방의 재정책임성의 요청이 강하여, 지방자치단체 간의 이른바 수평적 재정조정에 대한 필요가 적을 것으로 생각할 수 있으나, 프랑스에도 지방자치단체 사이의 지역 간의 경제적 격차를 줄이기 위한 재원이 존재한다.

프랑스에서의 지방 간 재정형평화를 위한 재원으로는 도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine), 농촌연대 교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale), 수도권 코뮌 간 연대기금(le fonds de solidarité entre communes de la région Ile-de-France), 지역불균형시정기금(le fonds de correction des déséquilibres régionaux) 등이 있다.

프랑스는 중앙부서의 각종 사업별 특별보조금을 대부분 교부금(la globalisation)으로 통합하였다. 이와 같은 조치로 국가에 의한 지방재정운용상의 간섭 및 통제를 최소화하고 지방의 재정자율성을 강화하였다.<sup>11)</sup>

9) 광역지방자치단체라는 표현을 쓰지 않는 것은 레지용이 우리의 광역지방자치단체 개념에 가깝기 때문이다.

10) 안영훈, 앞의 글, 195~196면; 전훈·김세진, 앞의 연구보고서, 46면.

11) 윤상용·권기일·이동관·윤기석, 앞의 연구보고서, 45면; 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정,



프랑스의 수직적·수평적 재정조정제도를 간단히 표로 나타내면 아래와 같다.

〈표 2〉 프랑스의 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원<sup>12)</sup>

구분	종류	시행연도
수직적 재정조정 방식	경상비교부금(DGF: la dotation globale de fonctionnement)	1979
	종합설비교부금(DGE: la dotation globale d'équipement)	1982
	사업세전국형평기금교부금(la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)	1982
	전국형평기금(FNP: le fonds national de péréquation)	1995
	사업세형평데파트망기금(le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle)	1975
	지방분권일반교부금(la dotation générale de décentralisation)	1983
	직업훈련 관련교부금(la dotation relative a la formation professionnelle)	1983
	교육시설투자를 위한 레지용(DRES) 및 데파트망교부금(DDEC)	1983
수평적 재정조정 방식	도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine)	1991
	농촌연대 교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale)	1993
	수도권 코뮌 간 연대기금(le fonds de solidarité entre communes de la région Ile-de-France)	1991
	지역불균형시정기금(le fonds de correction des déséquilibres régionaux)	1992

### (3) 소결

위에서 검토한 바와 같이 프랑스에는 수직·수평적 재정조정제도가 존재하지 만, 내용적으로는 국가의 지원금체계는 크게, 경상교부금, 사무(또는 권한)이 양보조금, 지방세감면보상금 그리고 설비교부금의 네 가지 영역으로 분류될 수 있다.

2004, 250-251면.

12) 배준구, 앞의책, 250면의 표를 재인용.

지방자치단체에 대한 프랑스의 국가 지원금 총액은 2008년도 현재 706억 4천 6백만 유로다. 이는 전년도 대비 7.4%가 늘어난 것으로서, 이 중 경상교부금과 경상보조금은 409억 1천 1백만 유로(57.9%)를 점해 가장 중요한 재원이 되고 있다. 다음으로 프랑스가 지방분권화를 실시하면서 사무와 권한의 이양으로 증가한 지방재정수요에 대응하기 위한 사무이양보조금의 전체금액이 244억 5천 2백만 유로(34.6%)가 되어 총액으로는 경상교부금 다음으로 많으며, 그 다음으로 입법적 면제와 감세보상금이 173억 5천 6백만 유로(24.6%), 마지막으로 설비교부금과 보조금이 82억 6천 9백만 유로(11.7%)로 배분되었다.<sup>13)</sup>

### Ⅲ. 국가지원금에 대한 개별적 고찰

#### 1. 경상교부금과 경상보조금

프랑스의 경상비교부금은 레지용, 데파르트망 그리고 코뮌의 경상지출에 사용되기 위한 재원의 성격을 가진다. 2006년과 2007년, 2008년도 3개년 간의 지방자치단체에 대한 국가지원금액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 경상교부금과 경상보조금은 56% 내지 59%의 비중을 점하며, 경상종합교부금의 정확한 부가액을 포함한 경상교부금과 경상보조금은 57%에서 61%의 비중을 보이고 있으며, 총액에 있어서는 2008년의 경우 약 400억 유로가 지급되었다. 따라서 국가지원금으로서는 가장 큰 비중을 차지하는 영역이라 할 수 있다. 그리고 해마다 이 금액의 증액비율은 1%대에서 3%대로 나타나고 있어 꾸준한 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다.<sup>14)</sup>

경상교부금은 1979년, 관련 법률의 제정으로 본격적인 시행을 맞은 후 여러

13) 김세진·김성배·전학선·문병효, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2010, 123면.

14) 최진혁, 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008, 135면; 전훈·김세진, 앞의 연구보고서, 55면을 참조.

가지 다양한 형태와 내용으로 변화를 겪었다. 최근인 2004년과 2005년의 재정법률(Loi de finance)에 의하면, 레지옹과 데파르트망 그리고 코뮌에 지역단위적 특색에 맞는 별도 내용의 경상비교부금으로 구성되었다. 즉, 레지옹에 대해서는 정액교부금(La dotation forfaitaire)과 형평교부금(La dotation de péréquation)이 경상비교부금으로 지급되며, 데파르트망에 대해서는 정액교부금, 보상교부금 그리고 형평교부금이 지급된다. 마지막으로 코뮌과 코뮌연합체에 대해서는 정액교부금, 개발교부금이 배분된다.

## 2. 설비교부금과 보조금

설비교부금은 지방자치단체의 시설 및 설비에 대한 재원이 된다. 이 설비교부금은 종전의 지방자치단체의 개별설비사업에 대한 특정 보조금을 통합한 것으로 이 전의 개별사업에 대한 복잡한 재정지원구조를 단순화·유연화 하여 지방의 설비사업에 더욱 탄력적으로 대응할 수 있도록 도입된 것이다. 이와 같은 설비교부금은 지방정부의 크기를 기준으로 배분하고 있다.<sup>15)</sup>

그러나 이후 투자부문상의 선정에 있어서 지역의 우선순위를 도입하였다는 점과 관선도지사가 교부금을 지급하였다는 점에서 설비교부금제도의 취지와 목적이 변질되었다는 입장도 있다.<sup>16)</sup>

설비교부금과 보조금은 지방자치단체에 대한 전체 국가지원금총액에서 약 12% 정도의 비중을 차지하고 있으며, 2005년도에 비해 2006년도에는 현저한 성장세를 보여 13.4%에 이르렀고, 2007년도, 2008년도에는 그 전년도와 비교하여 각각 9.1%, 3.7%로 상당한 성장세를 보이고 있으며 그 총액은 7억 9백만 유로다.<sup>17)</sup>

종합설비교부금(DGE), 농촌발전교부금(DDR), 부가가치세보상기금(FCTVA) 등을 설비교부금과 보조금의 예로 들 수 있다.

15) 안영훈, 앞의 글, 197면.

16) 윤광재, 프랑스 지방재정조정제도운용에 대한 연구, 한국지방자치학회보 제14권 제3호, 2002, 202면.

17) 김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 연구보고서, 124면.

### 3. 사무이양재정

프랑스의 지방분권화 이후 그 결과로 지방자치단체는 새로운 사무를 국가로부터 대거 이전받았다. 따라서 이와 같은 지방자치단체의 새로운 사무의 적절한 처리를 위한 재원이 필요하게 되었으며, 이는 1983년 설치되어 운용되고 있는 지방자치일반교부금이다.<sup>18)</sup> 이와 같은 사무이양에 따른 재정지원은 절반은 국세세원 이양을 통해서 그리고 나머지 절반은 교부금으로 구성된다.<sup>19)</sup> 사무이양재정을 위한 교부금은 국가지원금에서 세 번째로 중요한 재원이 되고 있는데, 6.5%대의 비중을 보이고 있다. 그리고 증액비율은 2006년도에 그 전년도에 비해 5.5%의 감소세를 보이고 있고, 그 후 3.5%, 2.7%의 증가세를 보이고 있다.<sup>20)</sup> 2007년도의 경우 사무의 이양에 상응하는 재정적 보상으로는 레지옹에 대해서는 23억 7백만 유로에 해당하는 국내유류소비세의 일부가 지급되었으며, 데파트망에 대해서는 12억 유로에 해당하는 보험계약특별세의 일부가 교부대상이 되었다.<sup>21)</sup> 그 밖에는 종합분권화교부금, 학교시설정비를 위한 교부금, 중학교시설정비 데파트망교부금 등이 있다.

사무 및 권한이양에 따른 재정지원의 구체적 예는 아래와 같다.

- ㉠ 시설 유지업무에 소요되는 비용과 권한 및 사무의 이양 이후 공석이 된 업무의 보상
- ㉡ 공항의 이양에 따른 비용의 보상
- ㉢ 이양된 항만운영 관리비용

### 4. 면세 및 감세보상금

면세 및 감세보상금은 지방자치단체의 지방세 감면에 따른 재정손실 예상액을 산정해서 일정부분 보상하는 것으로서, 2007년의 경우 그 총액은 144억

18) 윤광재, 앞의 논문, 202면을 참조.

19) 안영훈, 앞의 글, 197면.

20) 김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 연구보고서, 124면을 참조.

21) 전훈·김세진, 앞의 보고서, 107면.

8천 6백만 유로에 달한다.<sup>22)</sup>

면세 및 감세보상금은 2000년대 초부터 진행된 지방세 완화조치의 결과로 인한 것이며 구체적으로는 이전등록수수료의 폐지, 소득세의 감면, 주민세 중 레지옹 부분의 폐지, 자동차 납세필증의 폐지 등이다. 이와 같은 지방세의 감면 및 폐지는 지방자치단체세입의 감소를 초래하였으며, 국가는 부족분을 보전해야 할 필요가 발생했다. 그러나 부족분 전액을 국가가 부담하지는 않았으며, 2003년에 34.6% 2004년 23.8% 그리고 2006년의 경우 26.9%를 국가가 부담하였다.<sup>23)</sup>

상기한 프랑스에서의 지방재정지원의 주요 4개 영역에서의 재정지원은 2007년 현재 아래의 배분율을 나타내고 있다.<sup>24)</sup>

구분	경상종합 교부금(DGF)	감세 및 면세교부금	설비투자 교부금	사무 및 권한이양교부금	기타 경상교부금
비율	61.1%	20.1%	10.3%	6.5%	2.0%

〈표 3〉 프랑스 지방재정조정구조<sup>25)</sup>

		2004년 예산안(%)	2005년 예산안(%)	2006년 예산안(%)
경상비교부금	종합경상교부금(DGF)	36,826 (61.2)	37,095 (60.4)	38,250 (59.2)
	·특별인상의 DGF	36,775	37,085	38,106
	·DSU, DSR, DNP 조정	36		-11
	·정비교부금 특별인상	15	10	
	·데파르트망 DGF 인상			155
	교직원특별교부금(DSI)	188	165	136
	지방의원교부금	47	49	61
	중앙부처특정보조금	892	902	
광산사용료 및 기본손실보상금	138	138	164	

22) 최진혁, 앞의 논문, 152면을 참조.

23) 김세진·전훈, 앞의 보고서, 108면을 참조.

24) 최진혁, 앞의 논문, 152면.

25) 권오성 외, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원 연구보고서, 2006, 127면

	긴급거처지원기금(FARU)			20
	데파트망 결집기금			100
	<b>소계</b>	<b>38,091 (63.3)</b>	<b>38,348 (62.4)</b>	<b>38,730 (60.0)</b>
투자비교부금	종합투자교부금	904	932	770
	농촌발전교부금(DDR)	116	120	124
	부가가치세보상기금(FCTVA)	3,710	3,791	4,030
	교통과태료교부금	500	560	620
	중앙부처특정보조금	1,124	1,006	1,767
	국고특별회계	37	37	0
	<b>소계</b>	<b>6,392 (10.6)</b>	<b>6,445 (10.5)</b>	<b>7,311 (11.2)</b>
사무이양교부금	종합분권화보조금(DGD)	797	858	1,032
	직업교육보조금	1,862	2,053	1,611
	학교시설, 중학교시설정비 데파트망 및 레지옹 교부금	895	921	958
	코르시카 지방분권화 일반보조금	245	257	265
	<b>소계</b>	<b>3,799 (6.4)</b>	<b>4,089 (6.7)</b>	<b>3,867 (6.0)</b>
면세및감세보상금	사업세감세보상교부금	1,370	1,224	1,116
	고용 및 투자감면	122	78	78
	Pantin 규정에 따른 특별인상	36	18	
	기건축물 및 미건축물세의 면세보상교부금			
	지방세 관련 감면 보상	2,207	2,485	2,699
	기타 법적 감면 보상	8,028	8,625	10,717
	지방세폐지보상금 및 급여세 부분폐지	109	113	116
	<b>소계 (DGD에 의한 보상세     폐지 제외)</b>	<b>11,871 (19.7)</b>	<b>12,543 (20.4)</b>	<b>14,726 (22.8)</b>
<b>총계</b>	<b>60,153 (100)</b>	<b>61,425 (100)</b>	<b>64,634 (100)</b>	

#### IV. 지방재정협의회 (Comité des finances)

##### 1. 구성

앞에서 검토한 교부금 내지 보조금 등, 중앙정부의 주요 재정지원금의 배분

결정과 통제에 대한 권한은 지방재정협의회가 갖는다. 이 위원회는 1979년 1월 3일에 설치되었는데 위원은 32명의 선출직 대표(국회의원 4명, 지방단체장 28명)와 11명의 정부대표로 구성되어 있다. 11명의 정부대표에는 일반적으로 경제부처의 공무원과 재정부의 공무원이 포함된다.

구체적으로는 2명의 국민의회 의원, 2명의 상원의원, 레지옹 의회 의장단에 의해 선출된 2명의 레지옹 의회 의장, 최소한의 교부금을 받는 데파르트망을 위한 데파르트망 의회 의장단에서 선출된 4명의 데파르트망 의회 의장, 코뮌협의회 의장단에 의해 선출되는 7명의 코뮌협의회 의장, 15명의 시장, 데크레<sup>26)</sup>에 의해 임명되는 11명의 중앙정부 대표로 구성된다. 따라서 총원은 43명이 된다.

## 2. 권한

프랑스 국가재정에 있어서 지방재정협의회는 1차적으로 지방에 교부될 교부금의 구체적인 배분비율을 정하는 것이 기능과 역할이나, 내용적으로는 국가에 대한 지방자치단체의 권한과 이익을 대변하며, 전체 국가의 균형적 재정 운용을 위한 협의체로서의 역할을 한다.

지방재정협의회는 지방자치단체에 대한 국가의 교부금분배에 대한 통제와 결정권 그리고 지방재정에 영향을 미치는 법령에 대한 의견개진권한을 가진다. 즉 지방재정협의회는 경상비교부금의 분배를 통제하며 지방자치법전에서 정한 범위 안에서 정액교부금 액수를 정할 수도 있다(지방자치법전 제1211-3조). 정부는 정부제출법률안이나 정부의 수정법률안 또는 지방자치단체의 재정적 요소를 포함하는 명령에 대해 지방재정협의회에 자문을 구할 수 있는데, 이러한 것은 데크레에 의해 강제적·의무적 성격을 띤다.<sup>27)</sup>

지방재정에 영향을 미치는 법령에 대한 의견개진권한행사의 하나로서, 지방재정협의회는 정부와 의회에 지방자치단체의 재정에 관련한 법률안에 필요한 보고서를 제출한다. 또한 지방재정협의회는 매년 행정 회계에 근거하여 지방

26) 데크레(Décret)는 프랑스의 법령 중의 하나이며, 우리의 법규명령과 유사하다.

27) 김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 연구보고서, 134면.

자치단체의 재정상황에 대한 보고서를 작성하기도 하며, 중장기적 정책시행을 위해 다년간의 보고를 수행하기도 하는데, 이를 위해 지방재정협의회는 지방자치단체의 지출평가를 위한 연구를 수행할 수 있다.<sup>28)</sup>

## V. 결론-프랑스 지방재정조정제도의 특징

프랑스 지방재정조정제도의 특징은 오래된 중앙집권적 행정전통에서 비롯하여, 지방재정지원에 있어서도 세입분권 보다는 세출분권의 보장에 역점을 둔 데서 기인하는 것이라고 요약할 수 있다. 그러나 프랑스에서도 지방분권의 강화에 따른 지방재정지원의 양상도 필연적으로 변화를 맞게 되었으며, 이는 지방재정고권의 강화라는 방향으로 귀결되는 것으로 평가된다. 다음은 프랑스의 지방재정조정제도에서 나타나는 주요한 특징을 요약한 것이다.

첫째, 프랑스의 지방재정조정은 오랜 중앙집권적 전통에 따라 세입분권보다는 세출분권의 강조가 반영된 형태로 발전하여 왔다. 이와 같은 특징은 조세징수에 있어서 매우 독특한 형식을 띠도록 진전되어 왔는데, 지방자치단체가 지방세의 과세권은 향유하나 그 징수에 있어서는 중앙정부가 직접 징수하여 확보된 재원을 다시 지방자치단체에 돌려주는 방식을 취하고 있다는 것이다. 이를 통하여 지방자치단체는 징수에 대한 행정부담을 덜 수 있으며, 국가는 지방자치단체의 재정수요와 국가의 재정운용방침에 기하여 수평적 재정조정을 시행할 수 있게 될 것이다.

둘째, 프랑스는 지방재정조정과 관련하여 가장 강력하고도 효율적인 감독 및 협의기구로서 지방재정협의회를 두고 있다. 즉, 국가가 재정조정을 시행하여 지방자치단체에 재원을 배분할 때, 국가의 자의(恣意)에 의하지 않고 법적 협의체인 지방재정협의회를 통해 지방의 재정적 수요를 반영하여 종국적으로 결정하고 있다. 그러나 지방재정협의회는 지방의 재정적 요청만을 고려하는 것은 아니며, 국회의원과 중앙공무원이 참여하여, 지방재정조정이 규범적인 측

28) 김세진·김성배·전학선·문병효, 앞의 연구보고서, 134면.



면이나 정치적인 측면에서 최적의 배분율로 이루어지도록 제도화 하고 있다. 또한 이 협의회는 구성에 있어서 국가중요기관 및 지방자치단체의 대표가 참석하므로 그 정치적·권력적 측면에서 중립성을 가진다고 할 수 있으며, 이와 같은 협의체를 통하여 지방에 대한 재정조정이 이루어지므로 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 간의 갈등을 최소화하고 있다.

셋째, 프랑스의 지방재정조정수단은 국가에 의한 특정보조금에서 교부금으로 전환되어 지방자치단체의 재정운용권한을 대폭 강화시켰다.

넷째, 2003년도에 지방재정과 관련하여 프랑스는 헌법을 개정하였으며, 이는 재정운용에 있어서 지방자치단체의 자율권을 강화하는 중요한 계기가 되었다. 따라서 법제도적으로는 지방재정의 자율권이 신장되고 있는 추세라고 할 수 있으나, 역설적이게도 지방자치단체의 국가에 의한 재정교부금에의 의존도가 심화되고 있다. 이는 결국, 지방분권의 실효성을 보장하기 위해 세입분권보다 세출분권의 강화를 야기하게 되었다.

## 참고문헌

- 권오성 외, 주요국의 지방재정지원제도 비교분석, 한국행정연구원 연구보고서, 2006.
- 김세진·김성배·전학선·문병효, 중앙과 지방재정의 관계에 대한 법제연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2010.
- 김정훈·박형수·김종면·최준욱·김현아·홍승현, 헌법과 재정, 한국조세연구원 연구보고서, 2010.
- 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004.
- 안영훈, 외국의 지방재정제도-지역형 지방분권 국가 프랑스, 이탈리아, 스페인을 중심으로-, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 2010
- 윤광재, 프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구-세입과 세출을 중심으로, 한국지방자치학회보 제22권 제4호, 2010.
- 윤상용·권기일·이동관·윤기석, 프랑스 지방분권 조사 연구, 대구경북연구원 연

구보고서, 2011.

전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스-, 한국법제연구원, 2008.

최진혁, 프랑스의 지방재정조정제도에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제15권 제2호, 2008.

M. Boubier, Les finances locales, LGDJ, 2008, pp.109-146; DGCL(프랑스 내 무부의 지방자치국), Les Collectivités locales en chiffres(통계로 본 지방자치 2008), pp.1-128; Les finances des collectivités locales en 2007.

[Zusammenfassung]

## Die rechtliche Untersuchung über die Finanzhilfe im Frankreich

Kang, Jooyoung

*Prof. Dr. iur. LL.M. Uni. Jeju Law School*

Die Charakteristik des Finanzausgleichs im Frankreich stammt aus der historischen Verwaltungstradition. Die französischen Zentralregierung unterstützt die lokalen Regierungen nicht durch Steuereinnahmen, sondern durch Steuerausgaben. Daher können die Verwaltungslasten der Steuererhebung von den lokalen Regierungen vermindert werden.

Um den Finanzausgleich mäßig durchzuführen, hat der französische Gesetzgeber den Ausschuss für den Finanzausgleich begründet. Der Ausschuss für den Finanzausgleich besteht nicht nur aus den lokalen Beamten, sondern auch aus den staatlichen Abgeordneten bzw. Beamten. Damit kann die Finanzhilfe für die lokalen Regierungen hinsichtlich der staatlichen Ebene

mäßig ausgeglichen werden.

Die Finanzverfassung von Frankreich hat im Jahr 2003 die große Änderungen, durch die im Hinblick auf Finanzdurchführung die Autonomie der lokalen Regierungen verstärkt wurde. Trotz dieser normativen Verstärkung entwickelt die Realität anders. Also, wird die Finanzabhängigkeit der lokalen Regierungen allmählich stärker.

**Schlüsselwörter** : Finanzverfassung, Finanzausgleich, Finanzhilfe, Finanzabhängigkeit, Ausschuss für den Finanzausgleich

