

한국지방자치단체 국제화재단 파리사무소 정보은행

KLFIR Paris Centre Coreen des Collectivités Locales

90, avenue des Champs-Elysées / 75008 Paris / France / TEL: 33 1 4289 1552 / FAX: 33 1 4289 1557

Home : <http://www.klafirparis.org> / Mail : klafir@klafirparis.org

제 목	적은 세입에 대응하기 위한 프랑스의 경상비용의 절감사례		
분 류	기획예산	작성년도	1998년
검 색 어	예산, 절감, 경상비, 지방예산		
요청기관	자체조사		
자료출처			
내 용	<ul style="list-style-type: none">○ 인건비 절감○ 지방자치단체로의 권한 이양○ 경상비용의 증가 요인○ 국가의 재정보조금 증가		

적은 세입에 대응하기 위한 프랑스의 경상비용의 절감사례

1. 인건비 제한

자치단체공무원들의 연금금고(Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales, CNRACL)의 회비가 91년과 95년 두 차례에 걸쳐 증가되면서 1995년까지 인건비는 매년 크게 증가해왔다. 1995년 인건비는 전체 운영수입의 27%를 차지하고 있다. 인건비는 자치단체에 따라 차이가 큰 차이를 보이고 있는데, 가령 인구 1만 이상의 자치단체에서는 인건비 비율이 44%인데 반해 인구 1만 이하의 자치단체에서는 31%에 그친다. 도와 광역도에서는 이보다도 훨씬 적어서 각각 15%, 5%에 해당한다.

96년과 97년에도 인건비는 계속 증가추세를 보였으나 그 증가율이 96년에 4%, 97년에 3.6%로 안정세를 보였다. 여전히 증가추세를 보이는 것은 인력이 수적으로 증가하기 때문일 뿐이고 인건비는 지방분권이 실시된 이후 기록적으로 낮은 증가율을 보이고 있다. 그러나 일반적으로 인건비는 상당한 부분을 차지한다. 97년의 경우 인건비는 1천6백50억 프랑으로 전체 자치단체 실제 운영수입의 1/4 이상을 차지하는 것이다.

자치단체내 인건비 지출의 향후는 다음과 같은 두 가지 요소와 직접적으로 연결된다.

- 첫째, 지난 2월 10일에 조인된 봉급자 의정조약의 결과가 1998, 1999, 2000년, 3년간에 걸쳐 재정적으로 영향을 미칠 것이다. 자치단체들이 이 같은 의정조약에 가입된 조치들을 실행하는 데 드는 전체 비용은 총 95억 프랑 정도로 예측되고 있다. 이 비용은 3년에 걸쳐 다음과 같이 분할된다. 98년에 22억 프랑, 99년에 41억 프랑, 2000년에 32억 프랑이다. 이는 97년 회계연도의 꼬핀, 도, 광역도가 내는 인건비의 약 5.8% 가량을 차지하는 비율이다.

- 둘째로 향후 몇 년 간 인건비 지출에 영향을 미치는 요소로는 국민 연금 회비에 직접적 영향을 주는 CNRACL의 재정상태이다.

- 인구조사는 97년 경제활동인구 3명 대 퇴직자 1명이라는 수치를 나타내고 있어 비교적 안정적이다. 그러나 앞으로 몇 년 안에 변화가 일어 2000년에 2명, 2015년에 1.6명 수준이 될 것이다.

- CNRACL은 97년에는 170억 프랑 정도의 흑자잔고를 보여 내부적으로 큰 어려움은 없었다. 이 상황은 그러나 사회보장 기본제도의 보상체제와 특별제도 사이의 과잉보장에 의해 문제가 되고 있다.

- 현재 CNRACL의 현재 회비는 2002년 안정율을 찾을 것이다.

- 1999년부터 CNRACL의 경제상태에 몇 가지 우려스러운 현상들이 나타나고 있다. 사회보장 재정충당관련 법이 허용하고 있는데도 연금금고의 행정이사회는 대출을 이용하지 않고 있으므로 이 현상은 더욱 걱정스럽다.

이러한 발표가 있는 후 지역경제위원회는 이 주제에 관한 걱정을 표시하며 특히 99년에 부담하는 회비가 늘어 자치단체의 지출이 늘어날 것을 심각히 걱정하였다.

98년과 99년 상황에 대한 지금까지의 자료들로만 본다면 그렇게까지 우려할 필요는 없음을 보여주고 있다. 실제로 위에서 언급한 봉급자 의정 조약의 효과를 고려하면 97년에 확인된 지방공무원 수의 증가를 고려하면 98년과 99년 재평가된 결과는 99년 균형과 비슷한 결과를 보여준다. 이러한 확인을 통해 99년까지 회비율을 현 수준으로 유지할 수 있다.

2. 지방자치단체로의 권한 이양

인건비에 이어 두 번째로 많은 지출은 국가의 권한 양도에 따른 업무 이행비이다. 이 비용은 1997년 1천3백50억 프랑 정도였다. 도와 광역도에 있어 이 비용은 주요 지출항목이며 국가의 지방자치단체에 대한 권한 양도의 실행상황을 직접 반영하는 것이다.

광역도의 경우 양도권한의 주요항목은 고등학교와 직업교육이다. 98년 평가결과에 의하면 고등학교에 투자된 비용은 2백억 프랑, 직업교육에 투자된 비용은 1백40억 프랑이다.

광역도의 양도권한 이행비용이 95년 18%, 96년 11%로 급격히 증가한 것은 직업교육과 관련된 양도권한의 폭이 넓어졌기 때문이며 97년의 14% 증가는 철도사업 관련 권한이 새로이 양도되었기 때문이다. 이는 98년 6% 증가에도 부분적으로 영향을 주었다.

이 같은 양도권한 이행비는 광역도 실제 운영비의 3/4 이상을 차지한다. 도의 경우 주요 양도권한은 중학교와 불우이웃돕기이다. 각각의 비용은 1백70억 프랑, 8백20억 프랑이다.

양도권한 이행에 드는 비용은 도의 지출 내역 중 1/3가량에 해당한다. 불우이웃돕기와 중학교에 드는 비용은 97년 다른 비용에 비해 더욱 큰 증가를 보였다. 그러나 불우이웃돕기에 드는 비용은 95년 이후 그 증가율이 억제되고 있는데 이는 각 도들이 그 같은 비용의 억제정책을 실시하고 있기 때문이다.

3. 경상비용의 증가 요인

지방자치단체 전체로 봐서, 경상비용 (이자 없이 계산한 실 운영비)는 1997년 보다 완만하게 증가하였다. (+3,4%) 기초자치단체의 경우, 이러한 현상은 특히 주민 5만명 이상의 기초자치단체에서 두드러지긴 하지만, 인구 계층과 무관하게 여러 곳에서 똑같이 확인되고 있는 실정이다.

레종의 경우는 1977년 상당한 증가율을 보였다 (+ 14,2%). 이러한 현상은, 이미 앞에서 보았던 것처럼, 철도 분야의 권한 이전과 관련되어 있다. 레종과 도의 경우, 1998년 추정액이 이러한 완만한 움직임 (1996년 + 6,0%, 1997년 + 4,7%에 비해 1998년에는 + 4,5%)을 확인해주고 있는 듯이 보이는데, 이는 재정 재량권을 확대하고자 하는 지방단체의 의지를 드러내 보이고 있다.

4. 국가의 재정 보조금 증가

지방자치단체의 운영 수입은 실제로 1997년 완만한 증가가 주된 특징이며 1998년에도 뚜렷한 증가율을 보일 것 같지는 않다. 경상 수입은 세수입의 2/3과 1/3남짓한 양도세로 구성되어 있다.

(1) 직접세의 완만한 증가율

1995년 이후 네 가지 수입의 증가율은 확연하게 둔화되었다. 즉 1990-1994년 사이에는 매년 8% 이상의 증가율을 보이다가 1997년에는 + 5%를 기록하였다. 이러한 둔화는 기본 성장률의 감소와 완만한 성장 곡선에서 비롯되는 것이다. 1988-1994년 사이의 평균 성장률이 7,6%였던 것에 반하여, 사업소의 기본 세액의 증가율은 1995년 이후 겨우 3%에 달한다. 1998년에는 +3,0%의 성장률을 보였는데, 이는 최근 20년 동안 가장 낮은 성장률에 해당하는 것이다.

사업소세의 과세 기준은 부동산 임대료와 사용된 물품의 stock에 60%를 기대고 있지만, 투자 위기와 1991-1996년 사이의 고용 정체에 대해 지방자치단체를 상대적으로 보호하고 있는 셈이었다. 사실 전국적으로 봐서 기본 세액은 한번도 감소한 적이 없지만 경제 지표 증가와 비교해 볼 때 기본 세액의 증가율은 상대적으로 미미한 것이었다.

부가가치세 증대 완화에 결부해서 볼 때, 이러한 사업소 기본 세액의 상대적인 정체는 부가가치세와 대조하여 상당한 감세 현상을 이끌어왔다. 이러한 현상의 또 다른 이유는 사업소세의 과세 기준 계산에 적용되는 요

소들과 상한선을 위해 고려되는 부가가치세 사이에 2년의 간격이 존재한다는 점인데, 이는 성장이 둔화되는 시기에 감세 수준을 “부풀리는” 효과를 가져온다.

그러나 주민 1만 명 이상의 꼬핀에서는 1995년 이후 아주 미미하게 사업소세의 기본이 증가하고 있다. 과세율이 크게 증가하여 세수입이 늘어날 수 있었던 1996년의 다음해인 1997년의 두드러진 특징은 과세율의 완만한 증가, 특히 사업소세의 완만한 증가이다.

1997년에는 80년대 초 이후 가장 낮은 증가율을 기록하였다 (평균 + 1,3%) 이 둔화는 모든 층위의 지방 자치 단체에 공통된 것으로서 다음 선거 기일이 멀었음에도 불구하고 기초 지방 자치 단체에도 똑같이 적용되었다.

그러나, 과세율 완화 현상은 도의 경우가 특히 두드러졌는데, 도는 1994년 이후 끊임없이 세수익을 증대시켜왔다. 레지옹의 경우에는 道보다 더 심해서, 평균 1% 가량 과세율을 낮추기로 결정하기도 했다.

1998년에도 과세율을 크게 증가시키지 않도록 정책적으로 결정되었다. 실제로, 레지옹은 1997년부터 시작된 하강 움직임을 1998년에도 계속 이어갔다. 22개의 주요 레지옹 중에서 한 레지옹에서만 과세율이 증가하였고, 나머지 레지옹에서는 예년 수준을 유지하였고, 그 중 6개 레지옹의 경우는 과세율을 낮추기까지 하였다.

道는 평균 +0,8%로 과세율을 제한함으로써 세수 증가율을 + 4,1%로 억제하였는데, 이는 근 20년 동안 가장 미미한 증가였다. 기초 자치 단체에서도 1998년의 세율 증가는 미미한 것이었다. 사업소세는 0,7% 증가하였다.

(2) 간접세

간접세의 경우, 1997년의 주된 특징은 1995년 7월 1일부터 1997년 1월 31일까지 적용되었던 주거용 부동산 구입시의 양도세에 첨가된 레지옹 세금과 道의 등록세가 35%의 감세되었다는 점이다.

1994년도 대비 등록세 감소는 95년-96년 두 해 전체적으로 78억 프랑에, 레지옹의 경우는 21억에까지 이르렀다 (道의 경우 손해액의 일부는 5%로 상한선을 설정한 것에서 비롯된다. 이 때문에 37개의 道가 1996년 6월 1일 과세율을 낮출 수밖에 없었다). 국가가 도에 51억, 레지옹에 16억 프랑의 보상금을 지불하였으나 등록세 분야에서의 손해액을 완전히 벌충하기에는 역부족이었다. 1997년 등록세 금액은 감세 제도를 폐지함으로써 1994년 수준을 약간 웃돌게 되었다.

자동차 납세필증세와 자동차 등록증세는 기본적으로 자동차 부문의 활동과 비례하는 데, 자동차 부문은 몇 년 전부터 심한 유동성을 보이고 있다. 1997년 평가는 비관적인데, 이는 자동차 등록세액의 감소 (신규 등록의 증가)와 자동차 납세필증세의 미미한 증가 (차량 보유 총 수의 증가)를 예견하기 때문이다.

도와 레지옹은 과세액의 증가를 제한하고자 한다. 기본 요금은 1997년 약간 증가하였다. (자동차 납세필증 : + 1,1%, 자동차 등록증 : + 1,2%) 1998년 자동차 등록증의 기본 요금은 예년 수준에 머물렀다. 운전 면허 관련세의 경우 코르시카를 제외한 주요 도시의 레지옹들 중 어느 한 레지옹도 요금을 올리지 않았고, 한 레지옹은 세금 징수 자체를 아예 포기하였고, 다른 두 레지옹은 1프랑이라는 상징적 요금을 채택하였다. 전기세와 특히 도시계획 관련세는 최근 지속적인 감소를 보이고 있다.

(3) 국가 지원금

1996년 재정법 32항에 신설된 “재정 안정 협정”이 1998년부터 적용되었다. 정부는 국가와 지방 자치 단체간의 새로운 재정 관계의 검토를 1999년도 재정법에만 적용함으로써 1995년에 결정된 국가 지원금의 지수화 (indexation)를 끝까지 유지하기를 희망하였다.

그러나 “재정 안정 협정”의 적용은, 기초지방자치 단체의 DGE 일부분을 제거하고, 사업소세 보상 교부금 (DCTP-dotation de compensation de la taxe professionnelle)을 국가의 교부금 전체의 조정 변수로 설정함으로써 국가 지원금의 상당 부분을 franc constant으로 안정시키는 효과를 가져왔다.

이른바 능동적인 교부금 (경상종합교부금, 초등학교 특별교부금, 지방공직선출자교부금, 사업소세 형평 기금, 일반설비교부금, 지방분권화 일반교부금, 학교설비교부금)을 위한 지수화 방식은 계속 유지된 반면, 국가 지원금 총 예산은 1998년도 재정 법에서 인플레이션에 비례 약 1,3% 증가하였다. 이러한 지수화 덕분에 경상교부금은 1997년에 + 1,66% 증가했던 것에 비해 1998년에는 +1,95% 증가하였다.

안정화협약은 국가 지원금의 증가가 인플레이션보다 약간 높은 수준을 보장할 수 있게 하였다. 이러한 범위에서 일시교부금은 1998년 0,73% 증가함으로써 전년도 수준 (0,65%)를 웃돌았다.

운영교부금의 수혜자와 관련하여, 도시지역 보조교부금 (la dotation de solidarité urbaine : DSU)과 농촌지역 보조교부금 (la dotation de solidarité rurale : DSR) 두 형평 교부금의 증대는 1977년보다 두드러졌다. DSU는 1997년 증가율이 2%였는데, 1997년에는 + 5%가, DSR의 경우는

1997년 5%였던 것에 비해 + 7,9% 증가하였다. 게다가 형평기금이 전국적으로 크게 증대하여 (주민당 + 15,3%) 1997년 교부금의 감소를 벌충할 수 있게 되었다.

안정화 협약에 들어있지 않은 교부금의 경우, 사업소세의 기본세액의 감면과 관련된 법정감세 보상금의 현저한 증가를 강조할 필요가 있다. 전체적으로, 지방세제의 감면에 대한 국가의 보상금은 1997-1998년 사이 150만 프랑 이상 증가하였다. 이는 전년도 증가액보다 낮은 수준에 해당한다.

잊어서는 안 될 것은 국가지원금 중에서 안정화협약에 포함되지 않고, 지방 세제 보상금 이외에 부가가치세 보상기금 등을 포함하는 지원금의 1998년 증가율이 인플레이션 증가율보다 낮다는 사실이다.

경제 성장에 의거한 국가 교부금 지수화 문제는 1996-1998년 안정화 협약 끝에 국가와 지방자치단체간에 이루어진 합의의 틀에서 다루어져한다.

5. 운영금고 (épargne de gestion)

-1997년에 계속 증대되다가 1998년에 안정-

운영금고는 채무 이자 지불 이전의 지출에 대한 운영 수입의 초과액에 해당한다. 1995년에 담보 상태를 유지하던 운영기금은 1996년 전체 지방자치단체에서 두드러지게 증가하였고 (+8,5%), 1997년에는 그보다 약간 주춤한 상태로 증가하여 (+3,0%) 1600억 프랑에 근접하였다.

이러한 증가율의 감소는, 1997년 세수입의 증가율이 특히 미진하고 지출 비용 중 인건비가 여전히 중요한 부분을 차지함으로써 운영 기금이 약간 감소한 꼬뮌들에게 책임을 돌릴 수 있다.

道와 레종은 1997년까지 특히 역동적인 성장의 혜택을 누리고 있다. 1998년에는 운영기금의 안정화를 예견할 수 있다.

최근에 기록된 운영기금의 수준은 몇 년 전부터 채무 이자가 계속 강한 하락세를 보이고 있다는 점에서 더욱 만족스러운 것이다.

<채무이자 통제를 통한 자체자금조달 강화 노력>

채무이자의 현저한 감소로 인한 총 예금액 (épargne brute) 증대
1997년 채무이자는 약 60억 프랑 정도 감소하였다. 이는 같은 해 인건비 증가액에 해당하는 금액이다.

채무이자의 감소는 지방자치단체의 범주와 무관하게 어디에서나 확인된다. 운영기금은 1997년 현저하게 감소하였다. 그러나 운영 기금에서 채무 이자를 뺀 총 예금액은 채무 이자의 하락에 힘입어 지속적인 성장 리듬을 유지하고 있다.

<채무청산의 노력>

채무 상환의 총 재정 예금이 1997년 약 12%가량 증대되었고, 다른 투자비용의 일부가 증가하여 지방자치단체가 차입에 의지하는 비율이 줄어들게 되었다. 채무 상환 노력은 많은 재협상 과정을 통해 증대되었고, 1997년에도 꼬뮌에서는 이러한 움직임이 계속되었지만 (특히 인구 1만 명 이상의 꼬뮌에서 부채 상환액이 1996년에 비해 30% 가까이 증가), 레종에서는 그렇지 않다.

채무 상환 노력은 道, 특히 주민 전체가 채무 상환 노력의 영향을 받게 되는 꼬뮌과 관련을 맺고 있다.

<직접투자의 안정화 추세>

1993-1996년 총 설비비용 (des dépenses d'équipement brut)의 하락은 우려할 만큼 가속화되었다.

1997년 지방자치단체는 이러한 하락에 제동을 걸고, 직접투자비용을 1230억 프랑 정도로 안정화하였지만, 그렇다고 해서 1998년에 설비비용이 증가하리라고 추론하기는 힘들다. 꼬뮌이 회복세 (+3%)를 보여주는 것은 순전히 주민 10 000 - 50 000의 꼬뮌 덕택일 뿐이다. 다른 꼬뮌들에서 투자의 회복세를 확인할 수 없는 이유는 많은 구조물들 신설되었음에도 불구하고 1996년 자체 세무제도를 가진 꼬뮌 연합체들에서는 설비비용이 4,5%하락하였기 때문이다.

<투자, 선거 주기와 점점 무관>

지방자치단체의 총 설비비용은 상당 부분 꼬뮌의 설비비용 수준에 의해 결정된다. 따라서 市 선거 주기는 전통적으로 지방자치단체 설비비용에 막대한 영향을 끼쳐왔다.

그러나 최근 처음으로 직접투자의 변화가 “고전적인” 선거 주기를 따라가지 않게 되었다. 게다가 선거년도 (1995)과 그 다음해 (1996)에 꼬뮌의 설비비용이 하락하였고, 종전처럼 3번째 해에 현저한 회복세를 보이지도 않았다. 실제로 1997년의 상승률도 투자액도 아주 미미한 수준에 머물러 13년 전 수준에 비교될 만하다.

따라서 앞으로 투자가 회복될지의 여부는 단순히 선거 주기에 따라서만 결정되는 것이 아니다.

6. 결 론

최근 몇 년 동안 지방자치단체는 험난한 경제 환경에 적응하고 외부 변화에 대응하는 모습을 보여주었다. 외부 제약들을 극복하고자 하는 지방자치단체의 의지는 인건비, 권한 이전, 재정경비 등 대부분의 영역에서 확인되고 있다. 1996년과 1997년 지방자치단체는 인건비 증가폭을 현저히 감소시키는 데 성공했다.

(운영 수입의 경우 지방자치단체는 재정 재량권을 소유하고 있지 않다)

1995년-1996년에는 과세율이 현저하게 증대하였지만 1997년에는 재정적 압박이 현저하게 감소하는 경향을 보였고 이와 더불어 사업소세의 기본이 전년도보다 약간 증대했을 뿐이다.

1998년 임시 자료에 의하면 사업소세의 기본은 미미하게 증대하였고, 지방자치단체들이 세율 인상을 통해 이를 보상하려는 움직임도 없다. 따라서 네 가지 세수는 올해 미미하게 증대될 것으로 보인다.

지방자치단체는 수년 전부터 계속되어온 세율 인하의 혜택을 누리기 위해 적극적인 공채 (dette) 관리 정책을 활발히 펼쳐나가고 또한 재정 재량권을 확보하기 위해 고심하고 있다.

이처럼, 경상수입의 증가가 미진함에도 불구하고, 지방자치단체들은 1996-97년 저축 능력을 크게 향상시켰다. 특히 이를 실현시키는 데 재정 비용 (frais financiers)의 현저한 감소가 크게 기여하였다.

이러한 상황이 1998년에도 계속 이어질 것으로 보이지는 않는다. 부채 이자율이 계속 하락하고는 있지만 운영 수입 (recettes de fonctionnement)이 저축에 직접적인 영향을 주고 있기 때문이다.

자체 자금조달이 직접 투자의 재개를 불러오는 것은 아니다. 몇 년 간의 지속적인 하락세가 계속된 이후, 1997년 미미한 수준에서 설비 보강 노력이 이루어졌다.

지방자치단체는 아직까지는 직접투자가 회복 되기 이전의 대기 상태에 놓여 있는 것으로 보인다. 실제로 지방자치단체는 공공 서비스의 규범화 (물, 정화, 쓰레기 수거와 처리)와 관련하여, 유럽 및 국가 차원에서 제기되는 강력한 제약들에 맞서야 할 형편에 놓여 있다. 그러나 몇 가지 프로그램은 꼬핀의 차원에서는 실현불가능한 것들으로써 꼬핀 상호간의 발전이라는 테두리 내에서 해결되어야 할 것으로 보인다.

지방자치단체는 현재 지난 몇 년간 지속되어 온 부채절감과 재정 능력 확대, 절제된 재정 정책 노력의 결실을 수확하고 있다.

지방행정단체는 이렇게 해서 마스트리히트조약의 기준을 만족시키는 데 기여하고 있는 것이다.

