

2024.9 | Vol. 9

지방정부 정책&이슈

독일의 재정조정제도 및 시사점

김병남

대한민국시도지사협의회 책임연구위원

독일의 재정조정제도 및 시사점

2024.9 | Vol. 9

김병남 (대한민국시도지사협의회 책임연구위원)

I. 서론

우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 법률에 의해서만 세목의 신설과 세율 변경이 가능하다. 다시 말해 지방자치단체의 조례를 통해서만 자율적인 세목의 신설이나 세율을 변경할 수 없다. 따라서 지방자치단체에서 필요로 하는 재원을 자주적으로 충당하기 어려운 구조이다. 이에 국가에서는 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전 특별회계 등의 재정조정제도를 운영하고 있다.

2024년 당초예산 기준 우리나라의 국세·지방세 비중은 76.8%, 23.2%로 지난 1·2단계 재정분권 추진에도 불구하고 국세 비중이 여전히 높은 추세로 관찰된다. 지방재정 측면에서는 지방세와 세외수입으로 대표되는 자체수입 비중은 44.6%, 지방교부세와 국고보조금 등의 이전재원 비중은 46.4%. 지방채 등의 기타재원은 9.0%로 이전재원 의존도가 높다.

예산 비중은 중앙정부 61.2%, 지방자치단체 38.8%이나, 통합재정 사용액 기준으로는 중앙정부의 사용액 비중은 47.4%, 지방자치단체는 52.6%로 세입과 세출에 있어 불균형이 존재함을 보여주고 있다¹⁾. 여기에는 지방교육청의 예산과 통합재정 사용액은 제외된 것으로 이를 포함하면 지방자치단체의 예산과 통합재정 사용액 비중은 더욱 높아지게 된다. 정리하면 우리나라의 경우 세출 집중도가 지방자치단체에서 높음에도 불구하고, 과세자주권 결여, 이전재원 의존 심화로 지방재정 운용에 어려움을 겪고 있다. 중앙정부에서는 이를 완화하기 위한 여러 가지 재정조정제도를 운영하고

1) 이상의 중앙정부·지방자치단체의 세입 및 예산규모, 이전재원 현황에 대해서는 행정안전부(2024)의「2024년 지방자치단체 예산 및 기금 개요」를 참고하기 바란다.

있으나 근본적인 문제점은 해소되지 않고 있다.

해외 많은 국가에서도 재정조정제도를 운용하고 있는데 독일의 경우 연방제 체제를 선택하고 있다는 점에서 우리나라와는 차이가 있다. 그러나 독일의 재정조정제도는 역사가 깊고 지속적으로 개선해 왔다는 점에서 살펴볼 필요가 있다. 특히 최근에도 재정조정제도의 큰 변화가 있었다. 이러한 과정을 통해 독일 정부는 연방·주·게마인데 간 또는 주(州)정부 간 재정운용을 형평화하기 위한 노력을 지속적으로 경주하고 있다. 이에 본 연구에서는 독일의 재정조정제도를 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 독일의 재정조정제도

1. 개관

독일 기본법 제10장은 재정제도(Finanzwesen)에 관한 것으로 주요 내용은 연방정부와 주정부, 게마인데의 재정관계에 관한 규율이다. 특히 제104a조에서는 재정지출 부담 주체에 대한 대원칙을 제시하고 있다. 이에 따르면 특별한 규정이 없는 한 업무수행에 필요한 재정지출을 연방정부와 주정부가 각자 부담하도록 규정하고 있으며(제1항), 연방정부가 주정부로 사무를 위임한 경우 연방정부에서 부담하도록 하고 있다(제2항).

독일의 재정조정제도를 살펴보면 2019년까지는 총 네 단계에 걸쳐(①조세수입에 대한 귀속, ②조세수입의 배분, ③주정부 간 재정조정, ④연방보조금(보충교부금)) 재정조정이 이루어져 왔다. 그러나 국가채무의 증가와 더불어 구 동독지역 지원을 위한 제2차 연대협약 종료에 따른 주정부 간 재정조정 종료, 일부 주정부의 위헌 제기 등의 문제점이 나타났다. 이에 재정제도 개편에 관한 논의가 2013년부터 시작되었으며, 2017년 기본법 개정을 통해 2020년부터 새로운 재정조정제도가 도입되었다. 이하에서는 독일 재정조정제도의 연혁과 현행 재정조정제도에 대해 살펴보도록 한다.

2. 독일 재정조정제도 연혁

현행 독일의 재정조정제도를 이해하기 위해서는 1955년, 1969년, 2006년 등 순차적으로 이루어진 재정개혁을 이해할 필요가 있다. 1955년의 재정개혁에서는 독일 현

법인 기본법에 연방-지방 사이의 새원배분을 규정한 것으로 소득세와 법인세를 공동세로 두는 조치가 이루어졌다. 흥성방(2009)은 공동세 단행은 연방-지방 간의 재정조정기에 대해 새로운 질서를 제시한 것으로 평가하였다. 1969년에는 연방정부의 수직적 재정조정제도를 기본법에 명문화 하였는데(주만수, 2019), 기존의 「재정조정법」상 재정조정원칙인 행정과 재정의 부담원칙을 기본법에 명시하였다는 점에서 소기의 성과가 있는 것으로 평가하고 있다(김동균 2018). 그러나 외부요인에 대한 대응과 국가채무 증가 억제 측면에서는 부정적 견해가 존재한다(Bertelsmann Stiftung, 2012; Bundesministerium der Finanzen, 2023).

송원근 외(2018)에 따르면 2006년 개정의 주요 내용은 연방 법률에 따라 주정부에 사무가 위임될 경우 이에 관한 비용은 연방이 부담하도록 변경되었다. 주·계마인데 간 경제적 불균형 해소 등을 위한 연방의 재정지원 명문화와, 주정부가 부동산 취득세를 결정할 권한을 갖도록 변경된 점도 주요 개정사항이다. 종합적으로 2006년의 조치는 보다 근본적인 연방개혁에 관한 것으로서 핵심 내용은 지방정부의 자율성 강화와 중앙집권화 약화에 있다²⁾.

2001년 개정된 독일의 재정조정제도는 2019년 폐지되었는데 연방보조금 증가에 따른 중앙집권화를 우려한 일부 주정부에서 주도하여 이루어진 것으로 주 간 재정조정제도에 대한 위헌 신청이 발단이였다. 이를 위해 2013년부터 재정개혁의 논의가 이루어졌으며 2017년 새로운 재정제도를 도입하기로 의결하였다. 주요 골자는 전통적인 주 간 수평적 재정조정제도를 폐지하고 연방정부가 주도하는 수직적 재정조정제도를 강화한 것이다(Renzsch, 2019).

3. 현행 독일 재정조정제도

1) 1단계: 조세권 배분 및 조세수입에 대한 귀속

(1) 조세권 배분

독일의 재정조정제도는 조세권의 배분과 세입권의 귀속으로부터 이루어진다. 조세권 배분은 연방정부의 경우 전속적·경합적으로 주어지고 주정부에 대해서는 연방에

2) 그러나 이러한 독일 연방개혁에도 불구하고 연방 권한이 유지되거나 강화된 경우도 있다고 평가된다(윤석진·이준서, 2008).

의해 법률로 정해지지 않은 경우에 한해서, 게마인데는 연방 법률 내에서 연방상원의 동의를 요한다. 다시 말해 연방정부의 경우 주정부와 비교하여 우월한 입법권이 주어 진다고 볼 수 있다(홍일선, 2016).

이를 명문화한 것이 독일 기본법 제105조로 다음과 같이 규정되어 있다. 연방은 관세 및 전매수입에 관해서는 전속적 입법권을 가지며, 재산세 및 그 밖의 조세 중 그 수입의 전부 또는 일부가 연방에 귀속되거나 기본법 제72조 제2항에 해당하지 않는 경우 경합적 입법권을 갖는다. 주정부는 연방 법률로 규제되지 않는 경우 그 범위 내에서 지역적 소비세 및 사치세에 대한 입법권과 함께 부동산 취득세율의 결정권이 주어진다. 그리고 수입의 전부 또는 일부가 주정부 또는 게마인데 및 게마인데연합에 귀속되는 조세에 관한 연방 법률은 연방상원의 동의를 요하도록 하고 있다.

(2) 조세수입에 대한 귀속: 독립세

1단계 재정조정은 조세수입에 대한 귀속으로 연방·주·게마인데에 각각의 조세수입 귀속을 규정하고 있다. 특히 각각의 조세에 대해 독립세 또는 공동세 형태로 운용하며 독립세는 기본법에서 다음과 같이 정하고 있다.

연방의 경우 전매수입과 관세, 소비세(연방정부와 주정부에 공동으로 또는 게마인 데에 귀속되지 않는 것에 한한다.), 도로운송세, 자동차세 및 기타 자동차 관련 교통세, 자본거래세, 보험세 및 어음세, 재산에 대한 1회성 부담금 및 부담의 조정을 위한 조정세, 소득세와 법인세에 대한 부가세, EU 부과금이 해당된다.

주정부는 재산세, 상속세, 교통세(연방정부에게 또는 연방정부와 주정부에 공동으로 부과되는 것은 제외한다.), 맥주세, 카지노세에 대한 귀속권을 갖는다.

게마인데의 경우 부동산세와 영업세의 귀속권을 가지며 법률이 정하는 범위 내에서 이들의 세율을 결정할 수 있다. 더불어 지역적 소비세와 사치세 또한 게마인데 또는 주 법률에서 정하는 비율에 따라 게마인데연합에 귀속된다.

(3) 조세수입 귀속에 대한 예외사항

독일 기본법에서는 행정체제 특성을 고려하여 주 내에 게마인데가 없는 경우 부동산세, 영업세, 지역적 소비세, 사치세는 주정부에 귀속하도록 규정하고 있다. 이 경우

연방정부 및 주정부에서는 연방상원의 동의를 요하는 연방 법률에 의해 결정된 배분 비율에 따라 영업세의 귀속권을 가지게 되며 부동산세와 영업세의 경우 주 법률에 따라 결정된다.

(4) 조세수입에 대한 귀속: 공동세

독일의 공동세는 소득세, 법인세, 부가가치세에 대해 적용되는 것으로 연방·주·계마인데 모두 세입을 공유한다. 소득세와 법인세는 연방정부와 주정부에서 각각 50% 씩을 귀속하나, 소득세의 경우 계마인데에 귀속되는 금액은 제외한다. 부가가치세에 대한 연방정부 주정부의 배분액은 연방상원의 동의를 요하는 연방 법률에 의해 결정되며, 공동세는 다음의 원칙에 따라 귀속하여야 한다.

〈표 1〉 독일 공동세(소득세·법인세·부가가치세) 귀속 원칙

내 용(기본법 제106조 제3항)
1. 연방과 주는 통상 세입에 대해 필요경비의 보전을 요구하는 청구권을 균등하게 가진다. 이때 세출 범위는 수년간에 걸친 재정계획을 고려하여 이를 조정한다.
2. 연방 및 주의 경비보전의 요구는 공평하게 균형을 이루고 납세의무자의 과중한 부담을 피하여 연방영역 생활관계의 통일성이 유지되도록 상호간에 조정하도록 한다.

한편, 계마인데에 귀속되는 소득세는 각 주에서 납부된 주민의 소득세를 근거로 산정되는데 세부사항은 연방상원의 동의를 요하는 연방 법률에 의해 결정되며, 그 비율은 계마인데에서 정하도록 하고 있다. 소득세는 개인소득세와 자본소득세로 구분하여 비율이 정해지는데 전자는 15%, 후자는 12%로 정하고 있다(Bundesministerium der Finanzen, 2023)³⁾. 부가가치세의 경우 1998년 1월 1일부터 일정액을 배분받는데 지역적·경제적 관련 배분기준을 근거로 주에서 계마인데로 배분하며 그 세부사항에 대해서는 소득세와 마찬가지로 연방상원의 동의를 요하는 법률에서 결정한다. 부가가치세 배분비율은 매년 달라지게 되는데 2023년 기준으로는 연방 47.5%, 주 49.7%, 계마인데에는 2.8%가 할당되었다.

3) 자본소득세는 이자소득 및 자본이득에 대한 원천징수분을 의미한다.

〈표 2〉 2023년 기준 독일 공동세 배분비율

구분	법인세	소득세		부가가치세
		개인소득세	자본소득세	
연방	50%	42.5%	44%	47.5%
주	50%	42.5%	44%	49.7%
계마인테	-	15%	12%	2.8%

자료: Bundesministerium der Finanzen(2023), www.bundesfinanzministerium.de

2) 2단계: 주 간 재정조정

(1) 원칙

여기서의 주 간 재정조정은 2019년 이전의 주 간 재정조정과는 그 명칭이 동일할 뿐 의미에 있어서는 다르며, 지역수입 원칙을 적용하고 있다⁴⁾.

지역수입 원칙은 부가가치세를 제외한 소득세, 법인세 등 각 주의 세입에 대해서는 개별 주에 귀속되는 것을 의미한다.

(2) 부가가치세 배분

기본법 제107조의 주 간 재정조정은 크게 두 가지로 구성되는데 재정력 격차에 따른 부가가치세의 배분과 연방보조금(보충교부금)으로 구분할 수 있다.

부가가치세 배분의 경우 2019년까지 운용한 ‘부가가치세사전배분제도’를 폐지하고 개별 주의 주민 수에 비례하여 배분하도록 변경되었다⁵⁾. 변경된 제도의 핵심은 주정부 간 재정력 격차를 완화하는 것으로 ‘재정력 조정 제도’로 불리운다.

산정방법은 주정부별 주민 수에 따른 부가가치세 할당액에서 종전의 가산액과 감가액을 차감하여 배분한다⁶⁾. 가산액과 감가액을 산출하기 위해서는 ‘조정기준치(재정수요)’와 주정부와 계마인테의 조세수입으로 산출되는 ‘재정력측정치’가 필요하다. 이는

4) 종전의 주 간 재정조정은 연방의 조정보조금, 조정기여금 등을 통한 재정조정을 의미하며 현행 재정조정은 지역수입 원칙, 부가가치세 배분, 연방보조금(보충교부금)을 뜻한다.

5) 부가가치세사전배분제도는 부가가치세 배분 전,财源의 25%까지 재정력이 취약한 주에 우선적으로 배분하는 제도이다. 동 제도는 2017년 독일 기본법 개정과 함께 2019년 12월 31일 폐지되었다.

6) 부가가치세 배분방법은 독일 재정조정기준법(MaßstG), 독일 재정조정법(FAG), 김동균(2018), 국회입법조사처(2023)의 내용을 바탕으로 정리하였다.

우리나라 보통교부세 산정기준인 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 만약 개별 주정부에서 재정력이 우수한 경우 재정력측정치에서 조정기준치를 뺀 차액의 63%를 감산액으로 하고, 반대인 경우 차액의 63%를 가산액으로 적용하여 부가가치세를 배분한다⁷⁾.

한편, 주 재정력 측정시 100%를 반영해오던 채굴세는 개편 이후 33%까지만 반영하도록 변경되었고, 게마인데의 조세수입 비율은 종전의 64%에서 75%로 확대되었다. 인구수와 관련해서는 베를린, 함부르크, 브레멘의 경우 적용률 135%, 메클렌부르크-서포메라니아 105%, 브란덴부르크 103%, 작센안할트 102%, 그 외 주는 100%를 적용받는다⁸⁾.

(3) 연방보조금(보충교부금)

독일의 재정조정 수단인 조세수입의 귀속, 공동세 배분에도 불구하고 연방의 재정능력이 부족한 주에 대해서는 일반적 재정수요를 보충하기 위한 보조금인 연방보충교부금을 추가로 교부할 수 있다. 동 보조금은 주민 1인당 평균 재정력을 기준으로 배분되는데 종전의 경우 평균 재정력의 97.5%에 미치지 못하는 경우 부족액의 77.5%까지 지원하였으나, 2020년부터는 평균 재정력의 99.75%에 미치지 못하는 경우 부족액의 80%까지 확대하였다⁹⁾.

한편, 게마인데 1인당 조세수입이 전체 게마인데 조세수입의 80%에 미달하는 게마인데가 속한 주정부에 대해서는 부족분의 53.5%를 연방보조금으로 지원하는 것을 신설하였다.

7) 독일 재정조정법(FAG) 제10조 참고

8) 독일 재정조정법(FAG) 제7조 내지 제9조 참고

9) 독일 재정조정기준법(MaßstG) 제4장, 재정조정법(FAG) 제11조 참고

〈표 3〉 독일의 재정조정제도 비교

구분	2001년 ~ 2019년	2020년 이후
1단계	조세수입에 대한 귀속	유지
2단계	조세수입 배분 (법인세, 소득세, 부가가치세)	부가가치세사전배분제도 폐지 및 재정력 조정 제도 도입
3단계	주 간 재정조정제도 (조정보조금, 조정기여금)	폐지
4단계	연방보조금(보충교부금)	배분기준 확대 및 게마인데 조세수입 미달분 추가 교부

자료: 독일 기본법, 독일 재정조정기준법(MaßstG), 독일 재정기준법(FAG)

3) 국고보조금

기본법 제104a조에 따른 재정지출 부담 주체에 대한 원칙은 국고보조금 제도에서도 적용된다. 국고보조금 제도에 대한 연방의 부담은 크게 공동사무, 금전급부에 의한 부담, 연방재정지원금으로 구분할 수 있다. 공동사무는 다시 의무적 공동사무, 임의적 공동사무로 구분하고 있으며, 연방의 부담비율은 최소 50% 이상으로 정하고 있다. 금전급부에 대해서는 기본법 제104a조 제3항에서 금전급부를 수반하고 주에 의하여 집행되는 경우 연방이 재원부담의 일부 또는 전부를 부담하도록 정하고 있으며 구체적 부담비율은 협약이나 개별법을 통해 정해진다. 연방재정지원금은 기본법 제104b조의 ‘투자를 위한 연방의 재정적 지원’으로 주로 지역의 경제적 여건 개선과 관련된 내용이 주를 이룬다.

이러한 국고보조금 재원 부담비율 결정은 연방대표 성격의 연방참사원과 주의회 또는 주정부가 연방과 주정부의 부담률을 규정하는 관계 법률의 제·개정 과정에 참여하거나, 국가협약 또는 행정협약에 의해 결정되는 방식을 복합적으로 운용하는 특징이 있다(이재완 외, 2021).

III. 한국과의 비교 및 문제점

1. 비교

독일의 기본법에 대응되는 우리나라 헌법의 경우 독일과 같이 조세권의 배분과 귀

속에 대해서는 규정하지 않고, 조세의 종목과 세율은 법률로 정하는 조세법률주의를 채택하고 있다. 조세수입에 대한 귀속은 「국세기본법」과 「지방세기본법」에서 규정하고 있으며, 개별 조세에 대한 입법권은 국가에 귀속된다. 조세권에 있어 독일과 우리나라에서 관찰되는 차이점은 두 국가의 행정체제가 상이하여 나타나는 점도 있으나, 우리나라의 경우 조례로는 조세 입법권을 갖지 못한다는 한계점은 분명히 존재한다. 또한 우리나라는 <표 4>와 같이 국세의 비중이 높게 나타나는 반면, 독일의 경우 지방세의 비중이 더 높다. 그러나 <표 5>와 같이 재원사용에 있어서는 지방자치단체의 재정사용액 규모가 크게 나타나는 등 재정 불균형이 지속적으로 발생하고 있다.

우리나라 공동세의 경우 국가와 지방자치단체 간에 있어서는 부가가치세를 재원으로 하는 지방소비세가 있고, 지방자치단체 간 공동세는 서울특별시의 재산세 공동세 제도, 장외발매소분 레저세, 주행분 자동차세로 그 규모가 한정적이다¹⁰⁾. 반면, 독일의 공동세인 소득세, 법인세, 부가가치세는 2023년 기준 독일 총조세수입의 78.3%를 차지하는 차이가 있다¹¹⁾.

10) 지방소비세는 최초로 국세의 지방 이양을 통해 설치된 지방세로 자주재원 확충이라는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있으나, 배분방식에 있어서는 이전재원의 성격이 강하며, 복잡한 배분방식을 갖는다는 단점도 존재한다.

11) 총조세수입 중 EU 부담금을 제외한 비중이다.

〈표 4〉 한국 및 독일 국세·지방세 비중 추이

(단위: 조원, 억유로, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
한국	계	377.9	383.9	387.6	456.9	514.5	454.7
	국세	293.6 (77.7%)	293.5 (76.4%)	285.5 (73.7%)	344.1 (75.3%)	395.9 (76.9%)	344.1 (75.7%)
	지방세	84.3 (22.3%)	90.5 (23.6%)	102.0 (26.3%)	112.8 (24.7%)	118.6 (23.1%)	110.6 (24.3%)
독일	계	7,477.9	7,684.7	7,072.0	7,936.2	8,557.2	8,822.0
	국세	3,223.6 (43.1%)	3,290.5 (42.8%)	283.1 (40.0%)	3,136.7 (39.5%)	3,372.1 (39.4%)	3,560.4 (40.4%)
	지방세	4,254.3 (56.9%)	4,394.2 (57.2%)	4,240.9 (60.0%)	4,799.5 (60.5%)	5,185.1 (60.6%)	5,261.6 (59.6%)

주: 독일 지방세는 주정부 세입과 게마인데(연합) 세입의 합계액이며, 독일은 전기간 동안 결산, 한국의 경우 2022년까지는 결산, 2023년은 최종예산

자료: 행정안전부(2024), 독일 통계청(<https://www-genesis.destatis.de/>)

〈표 5〉 2024년 기준 예산규모 대비 재정사용액 비중

(단위: 조원, %)

구분	예산규모	통합재정사용액
계	798.7	566.3
중앙	488.6 (61.2%)	268.6 (47.4%)
지방자치단체	310.1 (38.8%)	297.7 (52.6%)

주: 중앙정부에서 지방교육청으로, 지방자치단체에서 지방교육청으로 이전된 재원은 제외한 수치임.

자료: 행정안전부(2024)

국고보조금 사업의 경우 우리나라는 중앙정부 주도로 예산의 규모와 중앙·지방자치단체의 부담비율이 미리 결정된다. 독일의 경우 공동사무를 제외한 나머지 사업의 경우 협약이나 개별법을 통해 정해지는데, 이 과정에서도 지방정부와 충분한 협상을 한다는 점에서 차이점이 있다.

2. 문제점

우리나라의 지방교부세는 대표적인 재정조정 수단이나 운용에 있어 여러 가지 쟁점이 논의되고 있다. 대한민국시도지사협의회(2017)에 따르면 주요 쟁점은 법정률 인

상, 배분방식의 개편, 재정력 역전현상 방지 등이 있고, 국회입법조사처(2023)에서는 재정부족 충족의 어려움, 재정격차 조정 불충분 등의 문제점을 제시하였다. 더불어, 2023년 기획재정부 등은 국세수입 재추계 결과를 근거로 당초예산 대비 보통교부세 -16% 감액, 부동산교부세는 -18.3%가 감액되는 등 예산심의 내용을 이행하지 않았다는 점에서 논란이 되었다.

국고보조금 또한 여러 가지 문제점이 제기되고 있는데 서정섭 외(2018)에 따르면 국고보조금은 조건부 교부로 지방자치단체의 재정 자율성 제고에 한계가 있으며, 국가에 대한 의존도 심화, 보조금 확보를 위한 지방자치단체 간 경쟁 심화와 더불어 지방 매칭비 확보의 부담 등을 문제점으로 거론하였다.

지역균형발전특별회계의 경우 시기별로 명칭은 상이하지만 약 20년 가까이 동 회계를 운용함으로써 지역 간 격차 완화 및 균형발전에 대응해 왔음에도 불구하고, 2024년 현재 수도권과 비수도권의 격차 문제가 발생하고 있으며 비수도권 간에서도 이러한 현상이 관찰되고 있다. 더불어 저출산·고령화 문제와 지방 인구 유출의 문제로 지방소멸은 더욱 가속화가 진행되고 있다. 이러한 원인으로 지역자율계정의 지방 자율성 부족을 하나의 사례로 꼽을 수 있다. 중앙정부에서 예산을 지급하는 과정에서 사업부처별로 이를 조정하고 개별적으로 예산을 지급하는 특성상 지방자치단체에서도 사업계획 과정에서 이를 고려할 수 밖에 없기 때문이다.

IV. 시사점 및 개선방안

살펴본 바와 같이 독일의 재정조정제도는 조세권으로부터 출발하며, 공동세를 적극적으로 운용하는 특성이 있다. 공동세 재원은 소득세, 법인세, 부가가치세로 정하고 있는데 이들의 세수는 독일 총세수의 3/4 이상을 차지하고 있다. 반면, 우리나라 공동세 재원은 국가·지방 간에는 부가가치세의 25.3%를 재원으로 하는 지방소비세, 지방자치단체 간에는 서울특별시에서만 운용하는 재산세 공동세, 장외발매소분 레저세의 50%, 주행분 자동차세가 전부이다. 이러한 특성으로 2023년 기준 우리나라의 총 조세 중 국세 비중은 75.7%, 지방세 비중은 24.3%인 반면, 독일의 경우 국세 비중은 40.4%에 불과하고 지방세 비중은 59.6%에 달한다.

우리나라에서는 국가·지방자치단체 간 재원 불균형, 지방자치단체 간 재정불균형 완화를 위해 부가가치세를 재원으로 하는 지방소비세, 내국세를 재원으로 하는 지방교부세, 국가사업 등의 원활한 추진을 위한 국고보조금, 지역균형발전을 위한 지역균형발전특별회계, 지방소멸대응기금 등을 통해 재정조정제도를 운영하고 있다. 그러나 배분방식의 복잡성, 지방자치단체의 자율성 결여 등의 문제점이 지속적으로 제기되고 있다. 근본적으로는 조세에 대한 지방자치단체의 권한이 매우 낮고, 규모면에서 세입의 귀속 또한 국가가 대부분을 차지하는 문제가 있다.

이러한 측면에서 우리나라 재정조정제도의 개선방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 독일에서는 지방정부 간 재정격차 조정을 위해 재정조정제도의 수직적 재정조정 기능이 강화되었는데, 그 수단으로 연방보조금(보충교부금)이 확대·개편된 점에 착안하여 우리나라의 재정조정 수단인 보통교부세의 법정률 인상과 재정형평화 기능을 강화할 필요가 있다.

국고보조금과 지역균형발전특별회계 운용에 있어서도 중앙정부를 위시하여 부처별로 분절적으로 운용할 것이 아니라 박관규(2024)의 제안과 같이 시·도 등의 지역 수준에서 통합적으로 계획을 수립할 필요가 있다. 더불어 지방자치단체가 주도적으로 기획하고 중앙정부는 이에 대응하여 중앙 매칭비를 지원하는 방식으로 전환하는 것도 검토할 필요가 있다(박관규, 2024).

이상과 같이 우리나라의 재정조정 제도는 그 자체에 대한 개선 필요성도 있으나 보다 근본적으로는 국가·지방자치단체 간의 재정관계 재정립이 필요하다. 이를 위해 먼저 국세와 지방세의 대조정을 통한 지방세목 확대를 적극적으로 검토해야 한다. 독일과 같이 공동세를 확대하는 것도 하나의 방안이다. 독일의 공동세와 대응되는 우리나라 지방소비세의 경우 소비지수분, 취득세 감소 보전분, 전환사업보전분 등 복잡한 안분방식을 적용하고 있으나 소비세의 특성을 고려한 배분체제로 전면 개편하는 것을 고려해야 한다. 다만, 독일과 같이 지역 간 격차를 조정할 수 있는 보완장치를 마련하는 것도 필요하다.

끝으로 국가·지방자치단체 간 재정관계 재정립을 위해서는 단발적이고 분절적인 논의가 아닌 지속적인 논의가 필요하다. 독일의 경우도 2017년 기본법 개정을 위해 약 4년여 간의 오랜 기간에 걸쳐 논의가 이루어졌다는 점에서 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국회입법조사처. (2023). <지방재정조정제도의 현황 및 향후 과제: 지방교부세를 중심으로>. NARS 입법·정책 제135호.
- 김동균. (2018). 2020년부터 적용되는 독일의 재정조정제도. <외국법제동향>. Vol.5. 81-93. 한국법제연구원.
- 대한민국시도지사협의회. (2017). <지방분권을 위한 지방교부세제도 개편방안 연구>.
- 박관규. (2024). 지방재정의 자율성·책임성 제고를 위한 쟁점과 과제: 국고보조금제 혁신을 중심으로. <지방정부 정책&이슈>. Vol.7. 대한민국시도지사협의회.
- 서정섭·김성주·윤태섭. (2018). 국고보조금의 비효율성에 관한 연구 -부정수급·유사 중복을 중심으로-. <한국지방행정학보>. 15(1). 35-57. 한국지방행정학회.
- 송원근·이남형·이상호·최은주. (2018). <주요국의 재정분권 추진 현황과 시사점>. 국회예산정책처.
- 윤석진·이준서. (2008). <2006년 개정 독일기본법의 주요내용 연구>. 한국법제연구원.
- 이재완·강혜진·김병조. (2021). <중앙정부와 지방정부 간 자원분담 결정과정에 대한 탐색적 연구>. 국회예산정책처.
- 주만수. (2019). 독일의 정부 간 재정관계 개혁과 우리나라 재정분권에 대한 시사점. <지방행정연구>. 33(4). 3-38. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2024). <2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요>.
- 홍성방. (2009). 독일기본법상의 재정제도. <서강법학>. 11(1). 293-325.
- 홍일선. (2015). 독일 기본법상 연방과 주의 입법권한 연구. <강원법학>. 45. 29-64.
- 독일. 「기본법」(2022.12.19.개정)
- 독일. 「부가가치세의 분배, 주 간 재정조정 및 연방보충교부금 보장을 위한 헌법상 기준에 관한 법률(재정조정기준법)」(2020.1.1.개정)
- 독일. 「연방 정부와 주 정부 간의 재정조정에 관한 법률」(2023.11.13.개정)

Bertelsmann Stiftung. (2012). *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020*

Bundesministerium der Finanzen. (2023). *Bund-Länder-Finanzbeziehungen*

Renzsh W. (2019). *Bending the Constitution: The New Regulation of Intergovernmental Fiscal Relations in Germany*. Occasional Paper Series No. 43. Forum of Federations.

독일 연방 통계청: <https://www-genesis.destatis.de/>

법제처 국가법령정보센터: <https://law.go.kr/>

법제처 세계법제정보센터: <https://world.moleg.go.kr/>

한국재정정보원: <https://www.fis.kr/>

2024.9 | Vol. 9

지방정부 정책&이슈

기관위임사무의 지방이양 현황과 향후 과제

윤필환

대한민국시도지사협의회 연구위원

기관위임사무의 지방이양 현황과 향후 과제

2024.9 | Vol. 9

윤필환 (대한민국시도지사협의회 연구위원)

I. 들어가며

우리나라는 김대중 정부부터 매 정권별로 '중앙권한의 지방이양'을 국정과제로 채택하고, 대통령소속 자문위원회(現 지방시대위원회)를 구성하여 국가사무의 지방이양 등 지방분권을 강화하기 위한 정책을 추진하였다.

특히, 2004년 1월 16일에 제정된 「지방분권특별법」 제9조(권한 및 사무의 이양)에서는 “국가는 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 기관위임사무를 정비하는 등 사무구분체계를 조정하여야 한다.”고 규정하여, 그동안 지방자치단체에서 국가의 사무를 위임받아 처리해온 ‘기관위임사무’에 대한 정비의 필요성을 최초로 법률에 명시하였다.

이후 2008년 2월 29일, 「지방분권특별법」의 전부 개정을 통하여 ‘기관위임사무 정비’에 관한 조항은 “국가는 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.”로 개정되면서 ‘기관위임사무’를 원칙적으로 폐지해야함을 보다 명확히 법률에 명시하였다. 해당 조항은 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제33조¹⁾에서도 동일하게 규정되어있다.

1) 제33조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 「지방자치법」 제11조에 따른 사무배분의 기본원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.

이러한 법적 근거를 바탕으로 정부별로 ‘기관위임사무’의 폐지를 목표로 다양한 노력을 기울였다. 이에 대한 대표적인 사례는 정부 주도로 속칭 「지방일괄이양법」을 제정하여 다수의 기관위임사무가 정비된 것이다. 다만, 기관위임사무의 전체 개수는 2009년 1,092개에서 2019년 966개로 감소하여 가시적인 성과는 미흡한 상황이다.

따라서 본 원고에서는 우리나라 기관위임사무의 현황을 살펴보고, 대표적 사례인 「지방일괄이양법」을 통하여 지방이양 현황을 분석하여, 기관위임사무의 지방이양을 위한 향후 과제를 제시하고자 한다.

II. 기관위임사무의 개요

1. 기관위임사무의 정의

일반적으로 기관위임사무는 중앙부처가 수행해야 하는 사무를 해당 중앙부처의 하급 기관 또는 지방자치단체에 위임하여 처리하도록 하는 것을 의미한다. 대다수 선행 연구는 이에 관한 법적 근거로 「정부조직법」 6조, 「지방자치법」 115조 및 116조, 「지방재정법」 21조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 2조 ~ 9조 등을 제시하고 있다(김남철, 2013; 한국공법학회, 2022; 하명호·임현, 2023; 홍준현, 2010:). 따라서 법령상 규정하고 있는 기관위임사무의 ‘개념 및 집행권한, 비용책임, 감독권한’ 등을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 기관위임사무의 개념 및 집행권한

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(시행 2024. 9. 20.)

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “위임”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
4. “위임기관”이란 자기의 권한을 위임한 해당 행정기관의 장을 말하고, “수임기관”이란 행정기관의 장의 권한을 위임받은 하급행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 말한다.

(2. ~ 3., 5. 생략)

제8조(책임의 소재 및 명의 표시) ① 수임 및 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수임 및 수탁기관에 있으며, 위임 및 위탁기관의 장은 그에 대한 감독책임을 진다.

② 수임 및 수탁사무에 관한 권한을 행사할 때에는 수임 및 수탁기관의 명의로 하여야 한다.

「정부조직법」(시행 2024. 6. 27.)

제6조(권한의 위임 또는 위탁) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 경우에는 법령으로 정하는 바에 따라 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다. (이하 생략)

「지방자치법」(시행 2024. 5. 17.)

제115조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

「지방자치법」(시행 2024. 5. 17.)

제116조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

위의 내용과 같이 ‘기관위임사무의 개념’은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 2조, 「정부조직법」 6조, 「지방자치법」 115조 등에서 규정하고 있다. 이를 종합하면, 기관위임사무는 ‘법령으로 정하는 바에 따라 중앙부처의 사무 중 일부를 해당 부처의 하급기관 또는 지방자치단체로 위임하는 사무’로 해석된다. 또한, 기관위임사무의 집행(처리)권한도 ‘사무를 수임한 중앙부처의 하급기관 또는 지방자치단체의 장’에게 부여된 것으로 해석할 수 있다.

② 기관위임사무의 비용책임

「지방재정법」(시행 2024. 5. 17.)

제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(시행 2024. 9. 20.)

제3조(위임 및 위탁의 기준 등) ① 행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한(이하 “행정권한”이라 한다)을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의

장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다.

② **행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수임기관의 수임능력 여부를 점검하고, 필요한 인력 및 예산을 이관하여야 한다.**

위의 내용과 같이 ‘기관위임사무의 비용책임’은 「지방재정법」 21조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 3조 등에서 규정하고 있다. 이를 종합하면, 기관위임사무의 비용책임은 ‘위임기관(중앙부처)’에 부여되었고, 필요한 인력과 예산의 전부를 지급해야한다.

따라서 기관위임사무의 집행이 인력과 예산 등 경비 부족으로 미흡한 경우, 이에 대한 책임은 ‘위임기관(중앙부처)’에 있다는 것으로 해석된다.

③ 기관위임사무의 감독권한

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(시행 2024. 9. 20.)

제6조(지휘·감독) 위임 및 위탁기관은 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.

제8조(책임의 소재 및 명의 표시) ① 수임 및 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수임 및 수탁기관에 있으며, 위임 및 위탁기관의 장은 그에 대한 감독책임을 진다.

(이하 생략)

제9조(권한의 위임 및 위탁에 따른 감사) 위임 및 위탁기관은 위임 및 위탁사무 처리의 적정성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리 상황을 수시로 감사할 수 있다.

위의 내용과 같이, ‘기관위임사무의 감독권한’은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 6조, 8조, 9조 등에서 규정하고 있다. 이를 종합하면, 감독권한은 ‘위임기관(중앙부처)’에 부여되었고, ‘감독권한의 범위’는 사무처리에 대한 지휘 및 감독, 수시감사 등을 포괄하는 것이다.

2. 법령상 기관위임사무의 체계

일반적으로 기관위임사무는 법률로 중앙부처의 권한·업무를 위임하는 내용을 추상적으로 명시하고, 구체적인 내용은 해당 법률의 시행령을 통하여 규정하고 있다. 아래 예시와 같이 대다수의 법령에서 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」과 동일한 구조로 기관위임사무를 위임하고 있다.

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(시행 2024. 7. 10.)

제38조(권한 또는 업무의 위임·위탁) ① 삭제

② **중소벤처기업부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령(시행령 27조)으로 정하는 바에 따라 소속 기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임하거나 업종별 주무부장관에게 위탁할 수 있다.**

(이하 생략)

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령」(시행 2024. 7. 10.)

제27조(권한의 위임·위탁) ① **중소벤처기업부장관은 법 제38조제2항에 따라 업종의 특성상 사업활동의 효과가 일정한 지역에 한정된다고 인정되어 고시하는 업종에 대하여 다음 각 호의 권한을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 이 조에서 “시·도지사”라 한다)에게 위임한다.**

1. 법 제32조제1항에 따른 사업조정에 관한 신청의 접수
2. 법 제32조제3항에 따른 의견서의 접수
3. 법 제32조제4항에 따른 통지
4. 법 제32조제6항 단서에 따른 사업조정 심의기간 연장에 관한 사항
5. 법 제33조제1항부터 제4항까지에 따른 권고·공표 및 명령
6. 법 제34조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 권고·공표·이행명령 및 철회
7. 법 제40조제1항제3호에 따른 자료제출요구 및 조사
8. 법 제43조제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과·징수(제6호 및 제7호에 따라 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우로 한정한다)
9. 제23조제6항 후단 및 제23조의2제3항 후단에 따른 사업조정 신청 서류의 공개

(이하 생략)

대한민국시도지사협의회는 2024년 7월 31일자 기준으로 기관위임사무를 규정한 법령을 조사하기 위하여, 우리나라 중앙부처가 소관하는 법령 전체를 조사하였고, 총 4,966개로 도출되었다.²⁾

2) 국회, 감사원, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 민주평화통일자문회의 등 6개 헌법기관의 소관 법령은 제외하였다.

구체적으로 법률은 전체 1,613개 중 ‘중앙부처의 사무를 지방자치단체로 위임’을 규정한 법률은 544개(33.7%), 이 중에서도 구체적인 내용을 규정한 법률은 5개(0.3%)만 존재하였다.

다음으로 시행령은 전체 1,904개 중 ‘중앙부처의 사무를 지방자치단체로 위임’을 규정한 시행령은 198개(10.4%), 이 중에서도 구체적인 내용을 규정한 시행령은 183개(9.6%)로 조사되었다.

끝으로 시행규칙은 전체 1,449개 중 ‘중앙부처의 사무를 지방자치단체로 위임’을 규정한 시행규칙은 11개(0.8%)이고, 모두 구체적인 내용을 담았다.

종합하면 우리나라 법령 전체 4,966개 중 기관위임사무는 752개(15.1%)가 규정되었고, 이 중에서도 구체적인 내용은 규정한 것은 199개(4.0%)로 조사되었다. 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

〈법령상 기관위임사무 세부현황〉

(단위 : 개)

구분	지방위임(O)			지방위임(X)	총계
	구체적	추상적	합계		
법률	5 (0.3%)	539 (33.4%)	544 (33.7%)	1,069 (66.3%)	1,613 (100%)
시행령	183 (9.6%)	15 (0.8%)	198 (10.4%)	1,706 (89.6%)	1,904 (100%)
시행규칙	11 (0.8%)	-	11 (0.8%)	1,438 (99.2%)	1,449 (100%)
합계	199 (4.0%)	553 (11.1%)	752 (15.1%)	4,217 (84.9%)	4,966 (100%)

자료 : 저자 직접 작성.

3. 기관위임사무의 현황

역대 정부는 국가-지방자치단체 간의 사무구분체계 정비를 추진하기 위하여 기초 연구로써 ‘법령상 사무 총조사’를 실시하였다. 우리나라의 법령상 전체 사무는 크게 중앙부처가 처리하는 중앙사무와 지방자치단체가 처리하는 자치사무로 구분된다. 사무별 세부현황을 살펴보면 2009년 중앙사무 총 33,741개 중 기관위임사무는 1,092개, 2019년 중앙사무는 총 50,497개 중 기관위임사무는 966개로 변화하였고, 기관 위임사무는 소폭 감소한 것으로 나타났다.

이는 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 현재 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법」에 이르기까지 법률로 명시하고 있는 ‘기관위임사무의 원칙적 폐지’를 달성하였다고 보기 어려운 성과이다.

〈우리나라 법령상 사무별 세부현황〉

구분 연도	중앙사무				자치사무			
	총계	계	국가사무	기관위임	계	시도사무	시도위임	시군구사무
’09	47,119 (100%)	33,741 (71.6%)	32,649 (69.3%)	1,092 (2.3%)	13,378 (28.4%)	6,644 (14.1%)	162 (0.3%)	6,572 (14.0%)
’13	46,005 (100%)	31,161 (67.7%)	30,143 (65.5%)	1,018 (2.2%)	14,844 (32.3%)	7,587 (16.5%)	114 (0.3%)	7,143 (15.5%)
’19	76,053 (100%)	50,497 (66.4%)	49,531 (65.1%)	966 (1.3%)	25,556 (33.6%)	13,118 (17.2%)	137 (0.2%)	12,301 (16.2%)

※ 기관위임 : 국가 → 지방자치단체 / 시도위임 : 시도 → 시군구
 자료 : 지방행정연구원(2020) 재구성.

Ⅲ. 「지방일괄이양법」 제정의 현황

1. 「지방일괄이양법」 추진 경과

「지방일괄이양법」이란 국가의 사무를 지방자치단체로 이양하기 위해 개정되어야 하는 법률들을 하나로 묶어 일괄로 처리할 수 있도록 만든 법률을 말한다. 그렇기 때문에 다른 법률과는 달리, 「지방일괄이양법」은 국회를 통과하면 법안에 담긴 개별법의 개정사항이 반영되고, 일괄법 자체는 소멸하게 된다.

「지방일괄이양법」이 제정되기 전까지는 지방분권을 담당하는 정부위원회(자치분권 위원회, 지방자치발전위원회 등)가 결정한 국가사무의 지방이양은 대부분 개별법 개정으로 추진되어왔다. 그러나 개별법 개정을 통한 이양방식은 소관 중앙부처의 반발로 인하여 원활히 추진되지 않았고, 지방이양의 성과달성에 어려움이 있었다(지방자치발전위원회, 2017).

이에 문재인 정부에서는 장기간 이양이 추진되지 못한 사무 중 법률 개정이 필요한 사무를 「지방일괄이양법」에 담아 사무이양을 추진하였다. 그 결과, 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 불가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(이하, 제1차 지방일괄이양법)은 국회심의 과정을 거쳐 2020년 2월 18일에 공포되었다. 이러한 성과를 바탕으로 당시 자치분권위원회는 「제1차 지방일괄이양법」 제정에 이어 ‘일괄이양’ 방식의 사무 이양을 제도화하기 위해 제2차 일괄법안 제정을 추진하였다(지방자치발전위원회, 2017).

2022년 1월 25일, 제2차 지방일괄이양 추진을 위한 「중앙행정 권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 관광진흥법 등 2개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 등 12개 법률안(이하, 「제2차 지방일괄이양법」)이 국무회의에서 의결되었다. 「제1차 지방일괄이양법」과 달리 「제2차 지방일괄이양법」은 국회 논의과정에서 일괄법으로 제출하는 방식에 대한 부정적 의견으로 인하여 단일 법률안이 아닌 12개 법률안으로 나누어져 국무회의에서 의결되었다.³⁾

이에, 「제2차 지방일괄이양법」은 12개 법률안을 담당하는 각 국회 8개 상임위원회에서 개별 심의되었고, 그 결과 전체 36개 법률(261개 사무) 중 16개 법률(120개 사무)만 지방으로 이양되었다.

2. 「제1·2차 지방일괄이양법」 제정의 시사점

① 「제1차 지방일괄이양법」 제정의 결과

2018년 10월 23일자로 국무회의에서 의결된 「제1차 지방일괄이양법」의 초안은 19개 중앙부처가 소관하는 66개 법률(571개 사무)이었다. 당시 제20대 국회 여·야 대표는 ‘66개 법률 개정안을 일괄하는 법’을 국회 운영위원회에서 심의하기로 합의하였다. 다만 각 법률을 소관하는 12개의 국회 상임위원회에서 심사하고 이에 대한 총괄 심의를 국회 운영위원회에서 담당하는 형식이었다.

3) 정부는 2차 지방일괄이양법을 1차 때처럼 하나의 법안으로 일괄 처리할 계획이었다. 이를 위해 지난해 8월 법안을 입법 예고하고 법제처 심사 등을 거쳤다. 하지만 추경호 국민의힘 원내수석부대표가 일괄법 처리 방식에 부정적 의견을 내면서 법안 처리가 사실상 무산됐다. 결국 정부는 부처별 일괄법 방식으로 법안을 처리하기로 방향을 전환했다.(내일신문, 2022년 1월 26일자)

2019년 11월 29일, 국회 운영위원회는 12개 상임위원회의 의결사항에 따라 20개 법률(171개 사무)를 제외한 ‘46개 법률(400개 사무)’을 대안으로 제출하였고, 해당 법안의 원안이 2020년 1월 9일에 국회 본회의에서 가결되었다. 이에 따라 최종적인 「제1차 지방일괄이양법」의 제정은 다음 표와 같이 이루어졌다.

〈「제1차 지방일괄이양법」 제정 현황〉

정부 제출 안				국회 의결안			
부처	법률	사무수	기관 위임	부처	법률	사무수	기관 위임
합계	66	571	356	합계	46	400	254
1.기재부	1	4	3	1.기재부	1	4	3
2.교육부	2	15	10	2.교육부	2	15	10
3.과기부	1	2	-	3.과기부	1	2	-
4.국방부	1	1	-	4.국방부	1	1	-
5.행안부	6	20	7	5.행안부	6	20	7
6.문체부	3	26	-	6.문체부	3	26	-
7.농림부	2	2	1	7.농림부	2	2	1
8.산업부	4	22	11	8.산업부	4	22	11
9.복지부	5	15	5	9.복지부	3(↓2)	12(↓3)	2(↓3)
10.환경부	11	72	47	10.환경부	2(↓9)	5(↓67)	4(↓43)
11.고용부	2	27	19	11.고용부	-(↓2)	-(↓27)	-(↓19)
12.여가부	1	51	51	12.여가부	1	51	51
13.국토부	12	120	83	13.국토부	9(↓3)	70(↓50)	49(↓34)
14.해수부	7	135	112	14.해수부	7	135	112
15.중기부	3	11	3	15.중기부	-(↓3)	-(↓11)	-(↓3)
16.식약처	1	3	3	16.식약처	1	3	3
17.경찰청	1	11	-	17.경찰청	-(↓1)	-(↓11)	
18.소방청	1	1	1	18.소방청	1	1	1
19.산림청	2	33	-	19.산림청	2	31(↓2)	-

자료 : 저자 직접 작성.

② 「제2차 지방일괄이양법」 제정의 결과

앞서 살펴본 바와 같이 「제2차 지방일괄이양법」은 「제1차 지방일괄이양법」과 다르게 제21대 국회에서 여·야 간의 단일 법률안에 대한 합의가 이루어지지 않았다.

이에 국무회의에서도 12개 법률안으로 나누어 국회에 제출하였고, 각 국회 8개 상임위원회에서 개별 심의되었다. 2024년 5월 29일, 제21대 국회의 임기만료에 따라 전체 36개 법률(261개 사무) 중 16개 법률(120개 사무)만 의결되었다.

〈「제2차 지방일괄이양법」 제정 현황〉

정부 제출 안				국회 의결안			
부처	법률	사무수	기관 위임	부처	법률	사무수	기관 위임
합계	36	261	68	합계	16	120	22
1.행안부	1	15	-	1.행안부	1	15	-
2.문체부	2	7	-	2.문체부	2	7	-
3.농림부	1	6	2	3.농림부	1	6	2
4.산업부	4	11	-	4.산업부	-(↓4)	-(↓11)	-
5.복지부	4	5	1	5.복지부	3(↓1)	4(↓1)	1
6.환경부	8	35	11	6.환경부	-(↓8)	-(↓35)	-(↓11)
7.고용부	1	1	-	7.고용부	1	1	-
8.국토부	6	66	11	8.국토부	-(↓6)	-(↓66)	-(↓11)
9.해수부	5	84	43	9.해수부	4(↓1)	56(↓28)	19(↓24)
10.중기부	1	1	-	10.중기부	1	1	-
11.식약처	1	19	-	11.식약처	1	19	-
12.질병청	1	9	-	12.질병청	1	9	-
13.공정위	1	2	-	13.공정위	1	2	-

자료 : 저자 직접 작성.

③ 「지방일괄이양법」 제정의 시사점

살펴본 바와 같이 「지방일괄이양법」은 기관위임사무가 다수 포함되었다. 「제1차 지방일괄이양법」은 전체 571개 사무 중 356개(62.3%)가 기관위임사무였으며, 「제2차 지방일괄이양법」은 전체 261개 사무 중 68개(26.1%)가 기관위임사무였다.

또한 「제1차 지방일괄이양법」에서 정부 제출안과 국회 의결 결과에 따른 전체 사무와 기관위임사무의 비중을 살펴보면 다음과 같다. 전체 사무는 571개 중 400개가 가결되어 약 70.1%, 기관위임사무 전체 356개 중 254개가 가결되어 약 71.3%의 비중을 차지하였다. 당시 국회 심의과정상에서도 이미 지방자치단체가 수행하고 있는 사무인 점이 강조되어 의결되기도 하였다.

예를 들어, 해양수산부 소관 7개 법률(135개 사무)은 국회 농림축산식품부해양수산위원회 전문위원실은 검토보고서를 통하여 ‘대다수 시·도에 위임된 사무로 지방으로 이양하는 것이 적합’하다는 의견을 제시하였고, 국회 상임위원회 의결과정에서도 이러한 내용이 적극 반영된 바 있다.

반면 「제2차 지방일괄이양법」의 기관위임사무는 68개 중 22개가 의결되었다. 이는 전체 사무 중 기관위임사무의 비율은 약 26.1%으로 도출된 점을 고려할 때, 해당 결과에 의미를 부여하는 것은 부적절하다. 또한 「제2차 지방일괄이양법」 중 제21대 국회에서 임기만료 폐기된 3개 부처(산업통산자원부, 환경부, 국토교통부) 소관 법률 등을 제외하더라도 결과에 의무를 부여하기는 어렵다. 다만 기관위임사무 중 시·도로 위임된 사항은 대다수 가결된 점은 참고할만한 결과로 판단된다.

〈「제2차 지방일괄이양법」 제정 현황(임기만료 제외)〉

정부 제출 안				국회 의결안			
부처	법률	사무수	기관 위임	부처	법률	사무수	기관 위임
합계	18	149	46	합계	16	120	22
1.행안부	1	15	-	1.행안부	1	15	-
2.문체부	2	7	-	2.문체부	2	7	-
3.농림부	1	6	2	3.농림부	1	6	2
4.복지부	4	5	1	4.복지부	3(↓1)	4(↓1)	1
5.고용부	1	1	-	5.고용부	1	1	-
6.해수부	5	84	43	6.해수부	4(↓1)	56(↓28)	19(↓24)
7.중기부	1	1	-	7.중기부	1	1	-
8.식약처	1	19	-	8.식약처	1	19	-
9.질병청	1	9	-	9.질병청	1	9	-
10.공정위	1	2	-	10.공정위	1	2	-

자료 : 저자 직접 작성.

종합하면 중앙부처의 권한을 지방으로 이양하기 위하여 기관위임사무의 지방이양은 입법 과정상 효과적이며, 이 중에서도 시·도가 이미 수행하고 있는 기관위임사무가 보다 적절하다고 판단된다.

IV. 향후 과제

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 33조에서는 “국가는 「지방자치법」 제11조에 따른 사무배분의 기본원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치 단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.”고 규정하고 있다. 해당 조문은 2008년 「지방분권특별법」부터 현재에 이르기까지 유지되고 있으며, 이에 따라 역대 정부는 ‘기관위임사무의 폐지’를 목표로 다양한 노력을 기울였으나, 완전한 성과를 달성하지는 못하였다. 이에 대한 원인으로 법률 개정의 절차상(관계 부처별 검토, 법제처 심사, 국회 심의 등) 장기간이 소요되고, 기관위임사무가 지방자치단체로 이양될 경우 중앙부처의 조직·인력의 감축을 우려하는 부처의 소극적 태도 등이 지적되기도 하였다(지방자치발전위원회, 2017).

앞서 살펴본 「제1·2차 지방일괄이양법」은 역대 정부에서 추진하였던 ‘기관위임사무의 지방이양’에 있어 가장 많은 성과를 거둔 것으로 평가되었다(자치분권위원회, 2022). 그럼에도 완전한 ‘기관위임사무의 폐지’는 이루어지지 않았고, 해당 목표를 위해서는 다음과 같은 과제가 필요하다고 판단된다.

첫째, 입법 절차의 간소화가 필요하다. 현재 기관위임사무의 지방이양 과정은 법적 절차와 관련 부처 간 협의로 인해 많은 시간이 소요되고 있다. 이를 간소화하고 중앙 정부와 지방정부 간의 원활한 소통을 위한 법제적인 지원이 필수적이다.

둘째, 중앙부처의 저항을 극복할 방안이 요구된다. 중앙부처는 기관위임사무의 이양에 따라 발생할 수 있는 조직과 인력 감축에 대한 우려 등으로 인해 소극적인 태도를 보인다. 이러한 우려를 해소하기 위한 보완책 마련과 인센티브 구조가 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 역량 강화가 중요하다. 기관위임사무가 지방으로 이양된 이후, 이를 적절히 수행할 수 있는 지방자치단체의 역량이 부족하다면 이양의 효과는 반감될 것이다. 따라서 지방정부의 행정적, 재정적 역량을 강화하기 위한 인력 및 재정 지원 등이 병행되어야 한다.

결론적으로 기관위임사무의 지방이양은 지방자치의 실질적 강화를 위한 필수 과제이다. 이를 위해서는 입법 절차의 간소화, 중앙부처의 저항 극복, 지방자치단체의 역량 강화 등이 이루어져야 하며, 지방분권의 실질적 실현을 위한 장기적인 정책적 노력이 필요하다.

참고문헌

- 김남철. (2013). 국가와 지방자치단체간 사무배분개혁추진의 평가와 과제. <국가법연구>. 9(2): 3-37.
- 안지선·이정철. (2023). 지방정부 성과측정의 제약과 개선에 대한 질적 연구. <한국지방자치학회보>. 35(4): 1-26.
- 하명호·임현. (2023). 지방자치단체의 사무구분체계에 관한 공법적 고찰. <지방자치법연구>. 23(4): 115-154.
- 홍준현. (2010). 기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점: 소요 인력 및 비용추계를 중심으로. <지방정부연구>. 14(3): 51-79.
- 대통령소속 자치분권위원회. (2022). <자치분권백서>.
- 대통령소속 지방시대위원회(2023). <제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)>.
- 대통령소속 지방자치발전위원회. (2017). <지방자치발전백서>.
- 대한민국정부(2022). <윤석열정부 120대 국정과제>.
- 연세대학교 산학협력단. (2021). <국가사무의 지방이양 방안 연구>.
- 한국공법학회. (2022). <국가-시도-시군구 간 사무배부 기준 정립 및 시군구 사무이양 확대 방안 연구>.
- 한국지방행정연권. (2020). <법령상 사무총조사>
- 내일신문. (2022). 지방일괄이양 열두다발로 묶어서 처리.
(<https://www.naeil.com/news/read/412488>).
- 행정안전부 보도자료. (2022). 제2차 지방일괄이양 추진 12개 법안, 국무회의 의결.
(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=90145).

행정안전부 보도자료. (2020). 지방이양일괄법 제정, 자치분권의 새로운 길을 열다.

(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=75226).

행정안전부 보도자료. (2018). 지방이양일괄법, 국무회의 통과.

(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=66605).