

# 한국지방세연구원에 대한 출연 동의안 심사보고서

의안 번호	154
----------	-----

2023년 6월 28일  
행정자치위원회

## 1. 심사경과

- 가. 제출자 : 서울특별시
- 나. 제출일 : 2022년 8월 29일
- 다. 회부일 : 2022년 9월 2일
- 라. 상정일 : 제314회 서울시의회 임시회 제1차 행정자치위원회  
2022년 9월 20일 상정·심사보류  
제315회 서울시의회 정례회 제7차 행정자치위원회  
2022년 11월 28일 상정·심사보류  
제319회 서울시의회 임시회 제2차 행정자치위원회  
2023년 6월 21일 상정·의결(원안 가결)

## 2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 재무국장 정헌재)

### 가. 제안 이유

- 1) 지방세기본법에 따라 지방세제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 지원하기 위하여 지방자치단체의 출연금을 재원으로 한국지방세연구원이 설립·운영되고 있음.

- 2) 이에 한국지방세연구원의 원활한 운영을 위하여 2023회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 미리 그 동의를 얻으려는 것임.

## 나. 주요내용

### 1) 출연개요

- 대상기관 : 한국지방세연구원
- 관련법령
  - 지방세기본법 제151조(지방세연구원의 설립·운영)
  - 지방세기본법 제152조(지방세발전기금의 설치·운용)
  - 지방세기본법 시행령 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)
- 출연금액: 2,643,438천원
  - 산출내역 : 전전년도(20년) 보통세 세입결산액(19,739,265,991원)×0.012%\*
  - ※ 산출 근거규정 : 지방세기본법 제152조 및 동법 시행령 제94조
  - \* 비율변경(2020년 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의1.3, 2022년 이후 1만분의 1.2)

### 2) 한국지방세연구원의 주요사업

- 지방세정책 수단의 개발에 관한 연구
- 지방세 제도 및 행정의 개선방안에 관한 연구
- 국세와 지방세의 합리적인 조정에 관한 연구

### 3) 출연의 필요성

- 「지방세기본법」 제152조에서 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 동법이 정하는 금액을 예산에 반영하여 출연하도록 하고 있음.

- 따라서, 한국지방세연구원에 대한 서울특별시의 출연은 법적 사항으로서, 한국지방세연구원의 연구수행 관련 소요비용에 사용되는 바, 서울특별시를 비롯한 지방자치단체의 세수 확충 방안과 세제개선 과제들을 이론적으로 뒷받침하고 지방세 실무 공무원들에 대한 역량 강화 등 역할 수행에 필요한 것임.

### 3. 참고사항

#### 가. 관계법령

- 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한)
- 「지방세기본법」 제151조(지방세연구기관의 설립·운영)
- 「지방세기본법」 제152조(지방세발전기금의 설치·운영)
- 「지방세기본법」 시행령 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)

나. 예산조치 : 2023년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음.

## 4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 김태한)

### 가. 한국지방세연구원 출연 개요

- 본 동의안은 「지방세기본법<sup>1)</sup>」(이하 “법”)에 따라 지방세 제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 목적으로 설립(2011.2.28.)된 한국지방세연구원(이하 “지방세연구원”)에 대한 2023회계연도 출연금 예산 편성을 목적으로 의회 의결(동의)\*을 얻기 위한 것임.

#### 〈 출자 또는 출연에 대한 의회 의결(동의) 근거 〉

##### \*지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

#### 〈 한국지방세연구원 출연 개요 〉

설립근거 : 지방세기본법 제151조

조직현황

- 2011.4월 개원(영등포구 여의도동), 2017.9월 청사매입 이전(서초구 양재동)
- 인력현황(2022.8.31. 기준)

구 분	계	원 장	부원장	연구직	관리직	전문직	사무직등
정 원	92명	1명	1명	57명	2명	6명	23명
현 원	69명	1명	1명	45명	1명	3명	18명
총인원	85명	정원의 인원 16명 (과건공무원 9, 청사관리원 2, 위촉연구원 5)					

※ 연구직(45명) : 연구위원직 22명, 연구원직 17명, 조사분석직 6명

○ 조 직 : 이사회, 원장, 5실, 4센터, 5부

- 5실(연구기획실, 지방세연구실, 지방재정연구실, 자치협력실, 경영지원실)
- 4센터(과표연구센터, 세법연구센터, 세외수입연구센터, 특례연구센터)
- 5부(연구기획부, 교육기획부, 법령정보지원부, 쟁송사무부, 경영지원부)

1) 「지방세기본법」 제151조(지방세연구기관의 설립·운영, 같은 법 제152(지방세발전기금의 설치·운용), 「지방세기본법 시행령」 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)

- 이사회 및 감사
  - 이사회 구성 현황 및 임기

구 분	대 상	임 기	구 성
선임이사 (10인)	광역자치단체 실·국장급(4인)	1년	부산시, 울산시, 전남, 경북
	기초자치단체 단체장(1인)	1년	서울 도봉구청장(부이사장)
	기초자치단체 부단체장(3인)	1년	경기 여주, 서울 은평, 경북 칠곡군
	지방세 학식·경험 풍부한 자 (2인)	이사장 3년 교수 2년	이사장, 교수
당연직이사 (2인)	원장	3년	
	행안부 지방세정책관	당연직	
감사 (2인)	지자체 추천 선임	2년	경기 오산시(22.2.28~24.2.27)
	행안부 지방세정책과장	당연직	

- 조직 변천 과정

연 도	기 구 조 정 내 역	비 고
2011	○ 3본부 2실	○ '11.02~14.02 이사장 이원종(전 서울특별시장) ○ '11.02~14.02 원 장 강병규(전 행안부차관)
2015	○ 2본부 3실 4센터	○ '14.03~17.03 이사장 허남식(전 부산광역시장) ○ '14.04~17.04 원 장 허동훈(전 인천연구원 선임연구위원)
2019	○ 2본부 1관 10실 5센터	○ '17.12~20.12 이사장 허성관(전 행자부장관) ○ '18.01~19.04 원 장 정성훈(전 대구가톨릭대 교수)
2020	○ 5실 5센터 7부	○ '17.12~20.12 이사장 허성관(전 행자부장관) ○ '19.11~22.11 원 장 배진환(전 행정안전부 재난협력실장)
2022	○ 5실 4센터 5부	○ '20.12~23.12 이사장 백재현(전 국회의원) ○ '19.11~22.11 원 장 배진환(전 행정안전부 재난협력실장)

재 원(지방세연구원 예산서 기준)

- 전국 지자체 법정출연금(근거 : 지방세기본법 제152조) 및 수탁용역 등
  - 2022년 총 예산 : 14,200백만원 (출연금 11,160백만원)

출연금액 (단위 : 백만원)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전 국	101,682	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530

□ 서울시 및 자치구 연도별 출연금 현황

○ 서울시(본청)은 12년간('11~'22) 184억원 출연 예정(연평균15.3억원)

(단위: 백만원)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전 국	101,682	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530
서울시	25,086	969	1,134	1,281	2,303	1,758	1,950	362	4,409	2,631	414	2,424	5,451
시 본청	21,076	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247	-	2,020	5,005
자치구	4,010	174	181	326	328	312	314	362	365	384	414	404	446

\* '18년 시본청 출연규모는 2,078백만원이나, 실제 출연규모는 '17년도 미출연금 1,966백만원을 포함한 4,044백만원('17년도분 '18.1.9 지급, '18. 11월 지급완료)

\* '20년 시본청 법정출연금 2,419백만원은 미출연 하였음

\* '21년 예산편성 현황 : 2,020,215천원

- '20년도 미출연액 2,419,349천원에서 재산세 도시지역분 399,134천원 (20년 201,826천원, '21년 197,308천원)을 차감하여 편성되었고, '21년분 2,237,582천원음 미편성

\* '22년 예산편성 현황 : 5,005,428천원

- 본예산 : '21년 미출연액 2,237,582천원, 재산세 도시지역분 미편성액 399,134천원

- '22년 추경 : '22년분 2,636,716천원

## 나. 출연금 규모의 적정성 여부

○ 2023회계연도 지방세연구원에 대한 서울특별시 출연금은 26억 4천 3백 만원으로 전년 산출액(23억 6천 9백만원) 대비 11.6%(2억 7천 5백만원) 증액된 수준임.

※ 산출내역 : 전전년도('21회계연도) 보통세 세입결산액(22,028,648,971천원)×0.012%

※ 2023회계연도까지 연구원에 대한 총 출연금 1,016억 8천 2백만원 중 서울시(본청) 출연금은 20.7%(210억 7천 6백만원)를 차지하여 가장 큰 규모임.

○ 먼저, 지방자치단체의 지방세연구원에 대한 출연금 산정은 법 시행령에 따라 출연 회계연도의 2회계연도 전 지방세(보통세\*) 세입액의 일정률\*\*을 출연 하도록 강행 규정하고 있는바,

\* 취득세, 주민세, 재산세, 자동차세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 지방소득세

\*\* 2020회계연도 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의 1.3, 2022년부터 1만분의 1.2  
산출 근거: 「지방세기본법」 제152조 및 같은 법 시행령 제94조

- 출연금 산출 대상인 보통세 세입의 증가(최근 5년 평균 9.8%(1조 6,345억원))에 따라, 출연율 인하\*에도 불구하고, 출연금 산출액 규모 또한 증가(최근 5년 평균 5.1%(1억 1천 3백만원))하는 추세에 있음.

\* 보통세 세입 결산액의 2020회계연도 이전 0.015%, 2021년 0.013%, 2022년부터 0.012%, 지방세기본법 시행령(2020.9.8. 일부개정, 2021.1.1. 시행)

〈 최근 5년간 지방세 세입(보통세) 대비 출연금 산출 현황 〉 (단위: 백만원, %)

출연연도	세입결산	출연율	보통세 세입결산액			산출 출연금		
			결산액	증가액	증가율	출연금	증가액	증가율
2023회계	2021회계	0.012	22,028,649	2,289,383	11.6	2,643	275	11.6
2022회계	2020회계	상동	19,739,266	2,527,101	14.7	2,369	131	5.9
2021회계	2019회계	0.013	17,212,165	1,083,172	6.7	2,238	-182	-7.5
2020회계	2018회계	0.015	16,128,993	1,148,131	7.7	2,419	172	7.7
2019회계	2017회계	상동	14,980,862	1,124,606	8.1	2,247	169	8.1
2018회계	2016회계	상동	13,856,256	-	-	2,078	-	-

- 다만, 출연율을 하향 조정한 법 시행령의 개정(2021.1.1. 시행)이유를 보면, 출연금 규모를 종전(2020회계연도 출연)의 수준으로 유지하고자 하는 취지\* 임을 밝히고 있음에도 불구하고,

〈 \*지방세기본법 시행령 출연률 하향 조정 취지·내용〉

지방세기본법 시행령 (대통령령 제30994호, 2020.9.8. 일부개정, 2021.1.1. 새행)

◇ 개정이유

지방자치단체는 전전년도 보통세 세입결산액에 일정 비율을 적용하여 산출한 금액을 매년 지방세발전기금으로 적립해야 하는바, 「지방세법」의 개정으로 지방소비세액이 부가가치세의 21퍼센트로 인상되는 등 지방자치단체의 보통세 세입이 증가함에 따라 지방자치단체가 지방세발전기금으로 적립하는 금액을 종전의 수준으로 유지하기 위하여 지방세발전기금의 적립 비율을 연차적으로 하향 조정하려는 것임.

중 전	현 행
전전년도 보통세 세입결산액 × 0.015%	전전년도 보통세 세입결산액 × 0.012%

※ 지방세기본법시행령 개정 내용 : 지방세발전기금 적립 비율(출연률)을 현행 전전년도 보통세 세입결산액의 1만분의 1.5에서 1만분의 1.2로 조정하되, 2021년에는 1만분의 1.3을 적용.

- 법 시행령 개정 첫해인 2021회계연도에만 출연금이 일시 감소(전년 대비 △1억 8천 2백만원, △7.5%)하였을 뿐, 이후 2022회계연도에는 전년 대비 5.9%(1억 3천 1백만원), 본 출연동의안(2023회계연도, 26억 4천 3백만원)에서는 전년 대비 11.6%(2억 7천 5백만원) 수준으로 급증하였는바,
- 이는 부동산 거래가격 상승에 따른 취득세 등 보통세 세입의 가파른 증가\*와 더불어 세입의 일정률을 출연하도록 강행 규정한 데에 원인이 있는 것으로 향후 출연금 또한 지속 증가할 것이 예견되는 실정임.

\* 최근 5년(2018회계연도 기준) 보통세 세입 결산액은 59.0%(8조 1,724억원) 증가한 수준임.

\*지방세기본법 및 법 시행령 (현행)

◇ 법

제152조(지방세발전기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 지방세발전기금을 설치·운용하여야 한다. 이 경우 지방자치단체는 매년 전전년도 보통세 세입결산액(중략)에 대통령령으로 정하는 비율을 적용하여 산출한 금액을 지방세발전기금으로 적립하여야 한다. (이하 생략)



◇ 법 시행령

제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등) ① 법 제152조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 비율” 이란 다음 각 호의 비율을 합한 비율을 말한다.

1. 1만분의 1.2 (이하 생략)

- 한편, 매년 유사한 수준의 사업을 수행하고 있는 지방세연구원에 대한 출연금은 보통세 세입 증가에 연동하여 인상되어야 할 인과관계가 전혀 없음에도 불구하고,
- 금번 출연(안) 규모(26억 4천 3백만원)는 5년 전(2018회계연도)과 비교할 경우 27.2%(5억 6천 5백만원)로, 법 시행령 개정(2020.9.8. 일부개정)이유에서 제시한 적정 수준(2020회계연도, 서울특별시 24억 1천 9백만원)과 비교해도 9.3%(2억 2천 4백만원) 증가한 것으로 나타나고 있음.
- 또한, 지방세연구원 2021회계연도 결산서의 연구원 수입액(128억 3백만원)의 10.1%(12억 2천만원)를 기금으로 적립\*하고도 6.4%(7억 7천 5백만원)의 잉여금이 발생하는 등 출연금 규모가 과다한 것으로 나타나고 있음.

\* 1년, 2021.12.27. ~2022.12.26., 농협은행에 정기예금 예치

※ 2020회계연도 잉여금 6억 4천 5백만원(청사이전 비용 6억 6천 2백만원 별도)

※ 2019회계연도 잉여금 7억 6천 2백만원(청사이전 비용 38억 1천 2백만원 별도)

※ 지방세연구원 청사 매입(2017.년 7월, 총 176억원, 2020회계연도 정산 완료)에 출연금을 사용한 것은 지방세연구원 정관의 목적사업과 무관한 것임.

< 한국지방세연구원 잉여금 발생 현황 > (단위: 천원, %)

회계연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021
잉여금	1,429,293	547,750	877,283	761,768	645,269	774,535
잉여금 처리	· 기금 적립: 1,367,813 · 이월: 61,780	이월	이월	이월	이월	기금 적립

※ 출처 : 한국지방세연구원 연도별 결산서, 잉여금 6년 평균 8억 3천 9백만원 수준임.

〈 한국지방세연구원 결산서(2021회계연도) 〉

(수입)

(단위 : 원)

구분	예산	결산	증감
수입총액	12,805,836,907	12,803,437,206	- 2,399,701
출연금	10,422,639,000	10,422,639,000	-
전기이월금	645,268,827	645,268,827	-
수탁용역	1,723,929,080	1,723,929,080	-
이자수익등	14,000,000	11,600,299	- 2,399,701

(지출)

(단위 : 원)

구분	예산	결산	증감
예산총액	12,805,836,907	12,028,901,714	776,935,193
인건비	6,506,328,000	6,369,670,565	136,657,435
사업비	3,236,777,000	2,797,375,691	439,401,309
연구사업	1,046,740,000	791,361,030	255,378,970
자치단체협력	2,190,037,000	2,006,014,661	184,022,339
수탁연구비	883,970,800	780,545,262	103,425,538
경상경비	829,101,000	739,665,226	89,435,774
시설비	126,420,000	121,644,970	4,775,030
기금적립금	1,220,000,000	1,220,000,000	-
예비비	3,240,107	-	3,240,107

잉여금 : 774,535,492원 (잉여금=수입액-지출액)

○ 잉여금 전액(774,535,492원)을 「연구원 발전기금」으로 적립

◇ 정관 제31조(잉여금의 처리) 매 사업연도의 잉여금이 전년도 이월손실을 보전하고도 나머지가 있는 때에는 다음 사업연도로 이월하거나 기금으로 적립하며 기금의 설치와 관리에 관한 사항은 규정으로 따로 정한다.

- 목적사업과 무관한 청사의 매입이나 과도한 잉여금이 발생하는 등 방만하게 재정이 운영되고 있는 근본적인 원인은,
- 일반적인 출연기관의 사업 예산(출연금)은 사업계획에 대한 출연자의 심사를 통해 적정한 규모로 결정되고 있는 반면,

- 지방세연구원에 대한 출연금은 이례적으로 사업규모에 상관없이 법령에 의하여 보통세 세입의 일정률\*을 적용하여 산출된 과도한 금액을 지방자치단체로부터 강제 징수함에 있는 것으로,

\* 2020회계연도 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의 1.3, 2022년부터 1만분의 1.2  
 산출 근거: 「지방세기본법」 제152조 및 같은 법 시행령 제94조

**출연금액** (단위 : 백만원)

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국	101,682	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530

**서울시 및 자치구 연도별 출연금 현황**  
 서울시(본청)은 12년간('11~'22) 184억원 출연 예정(연평균15.3억원) (단위: 백만원)

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국	101,682	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530
서울시	25,086	969	1,134	1,281	2,303	1,758	1,950	362	4,409	2,631	414	2,424	5,451
시본청	21,076	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247	-	2,020	5,005
자치구	4,010	174	181	326	328	312	314	362	365	384	414	404	446

\* '18년 시본청 출연규모는 2,078백만원이나, 실제 출연규모는 '17년도 미출연금 1,966백만원을 포함한 4,044백만원('17년도분 '18.1.9 지급, '18. 11월 지급완료)  
 \* '20년 시본청 법정출연금 2,419백만원은 미출연 하였음  
 \* '21년 예산편성 현황 : 2,020,215천원  
 - '20년도 미출연금액 2,419,349천원에서 재산세 도시지역분 399,134천원 (20년 201,826천원, '21년 197,308천원)을 차감하여 편성되었고, '21년분 2,237,582천원음 미편성  
 \* '22년 예산편성 현황 : 5,005,428천원  
 - 본예산 : '21년 미출연금액 2,237,582천원, 재산세 도시지역분 미편성액 399,134천원  
 - '22년 추경 : '22년분 2,636,716천원

- 지난 수년간 의회에서 지방세연구원 예산(출연금) 산정 절차와 방법에 대하여 그 부당성을 누차 지적해오고 있음에도, 출연을 인하 외의, 출연금 산정과 관련한 법령 개정 등 근본적인 개선은 이루어지지 않고 있는 실정임.

- 따라서, 출연기관의 사업계획에 대한 심사를 통해 필요한 예산(출연금)을 책정하는 것은 출연자로서의 당연한 권리이자 책무이며, 상식적 수준의 절차라고 할 것으로 그 당위성의 실현을 위한 재무국의 주체성과 책임성 있는 대처가 요구된다고 하겠음.

**\*지방세기본법 시행령 (현행)**

제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등) ① 법 제152조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 비율” 이란 다음 각 호의 비율을 합한 비율을 말한다.

1. 1만분의 1.2

2. 1만분의 0.5의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 경우에는 그 비율

② 법 제152조제1항 후단에 따라 적립된 지방세발전기금은 다음 각 호의 용도로 사용되어야 한다.

1. 지방세연구원에 대한 출연

2. 「지방세특례제한법」 제4조제3항 후단에 따른 지방세 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등에 관한 분석·평가

3. 지방세의 연구·홍보

4. 지방세 담당 공무원의 교육

5. 그 밖에 지방세 발전 및 세정운영 지원

③ 지방자치단체는 적립된 지방세발전기금 중 제1항제1호의 비율을 적용하여 적립된 금액을 제2항제1호의 용도에 우선 사용하여야 한다.

④ 지방자치단체는 제3항에 따른 금액을 해당 연도의 3월 31일까지 지방세연구원에 출연하여야 한다.

⑤ 지방자치단체는 해당 연도에 실제로 출연한 금액이 제3항에 따른 금액과 다를 경우에는 그 차액에 해당하는 금액을 그 다음 연도의 지방세발전기금 예산에 반영하여 정산하여야 한다.

**다. 한국지방세연구원의 정체성**

- 앞서 본 바와 같이, 지방세연구원 대한 비상식적인 출연 구조의 운영이 가능하게 된 근본적 이유는 지방세연구원이 지방자치단체들의 출연기관임에도,

- 「지방출자출연법」의 재단법인이 아닌, 「민법법인 및 특수법인登記규칙」에 따른 특수법인(기타법인)으로 설립한데에 그 원인이 있는 것으로,

〈한국지방세연구원 법인登記 형태〉

관할登記소	법인가분	본/지점	登記번호	상호	주말여부	폐쇄여부
서울중앙지방법원登記국	기타법인	본점	009021	한국지방세연구원	N	살아있는登記
서울남부지방법원登記국	기타법인	본점	001165	한국지방세연구원	N	본점전출

※ 출처: 행정정보공동이용 센터(법인登記사항 증명)

※ 재무국에서는 특별법(지방세기본법)에 따라 설립된 공익법인으로서 헌법이나 상위법률에 근거한 적법한 설립이라고 설명하고 있음.

- 지방자치단체의 출연으로 설립하는 대부분의 “연구원” 명칭을 쓰는 출연기관은 「지방출자출연법」에 따라 민법법인인 재단법인으로 설립하고, 이를 고시(자치단체 설립 연구원 현황 참조(첨부))하고 있으며, 당연히 출연자인 지방자치단체의 지도·감독을 받고 있다는 사실로 볼 때,
- 비록 지방세연구원 설립이 나름대로 적법한 절차에 근거하였다고는 하나, 이로 인해 출연자인 지방자치단체가 아닌 행정안전부가 주무관청으로서 지방세연구원 운영에 무임승차하려는 ‘꼼수’라는 비난을 받기에 충분한 이례적 법인 설립 형태라고 할 것임.

〈 한국지방세연구원의 설립·登記 관련 규정 〉

<p>「지방세기본법」</p> <p>제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① 지방세 제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 “지방세연구원”이라 한다)을 설립한다.</p> <p>④ 지방세연구원의 설립·운영에 관한 사항은 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제5조는 제외한다)을 준용한다.</p>
--

「민법」

제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

제2조(적용 범위) 이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용한다.

「민법법인 및 특수법인 등기규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 민법법인, 「민법」 및 「상법」 외의 법령에 의하여 설립된 법인(이하 “특수법인”이라 한다)과 회사가 아닌 외국법인의 등기에 관하여 「비송사건절차법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(민법법인의 종류에 관한 표시) 민법법인의 명칭을 등기하는 때에는 사단법인 또는 재단법인임을 표시하여야 한다.

\* 특수법인 중 「법인 및 재외국민의 부동산등기용등록번호 부여에 관한 규칙」 별표3에 열거되지 않은 법인은 기타법인으로 등기

- 이에 따라 지방세연구원은 목적사업과 무관하게 청사를 매입하는 등 재정을 방만하게 운영하는 한편, 연구원 원장을 포함한 간부급 임원을 행정안전부 고위 관료 출신 위주로 임용할 수 있는 발판이 마련되었다는 점에서,
- 지방자치단체 출연기관인 지방세연구원의 설립부터 운영까지 「지방출자출연법」 적용 대상이 아닌 주무관청인 행정안전부의 이해에 따라 특수법인 형태로 설립·운영되고 있는 것이라는 합리적 의심이 가능하다고 하겠음.

〈역대 원장 주요 경력〉

구분	성명	주요경력
1대	강○○ (2011. 2. ~ 2014. 2.)	- 안전행정부 장관 (2014) - 행정안전부 제2차관 (2009) - 소청심사위원회 위원장 (2008) - 대구광역시 행정부시장 (2005)
2대	허○○ (2014. 4. ~ 2017. 4.)	- 인천시 투자유치기획위원회 위원 (2014) - 대통령 직속 지역발전위원회 위원 (2013) - 인천발전연구원 선임연구 위원 (2013)

3대	정○○ (2018. 1. ~ 2019. 4)	- 대통령 직속 국가균형발전위원회 자문위원 (2019) - 국무총리소속 사회보장위원회 위원 (2017) - 대구가톨릭대학교 경제통상학부 교수 (2011)
4대	배○○ (2019.11 ~ 현재)	- 행정안전부 재난협력실장 (2018) - 지방자치인재개발원장 (2017) - 강원도 행정부지사 (2015) - 행정안전부 지방세제정책관 (2013)

### 〈역대 경영기획실장 주요 경력〉

- 경영지원본부장, 경영지원실장, 경영기획실장 -

구분	성 명 (임용일)	인 적 사 항
1	심○○ (2015.02.02.)	- 강원대 행정학 석사 - <b>행자부</b> 세제과 팀장, 지방분권지원단 과장, 행자부 지방세운영과장
2	조○○ (2018.04.02.)	- 중국인민대 행정학 석사 - 경기도 팀장, <b>행안부</b> 공기업과 서기관, 이북5도 평안남도 사무국장
3	서○○ (2020.06.22.)	- 서울시립대 도시행정학 석사 - 서울시 38세금정수과장·자산관리과장·세무과장

### 〈역대 자치협력실장 주요 경력〉

- 교육본부장, 자치협력실장 -

구분	성 명 (임용일)	인 적 사 항
1	노○○ (2018.05.09.)	- 대법원 파견(지방세쟁송사건 자문) - <b>경기도</b> 세정과 팀장, 세원관리과장, 세정과장
2	구○○ (2020.06.22.)	- 건국대학교 부동산학 석사 및 한남대학교 경제학 박사 - 서산시 부시장, 충청남도 미래산업국장, <b>행안부</b> 민간협력과장

※ 정관에서는 원장은 시도지사협의회의 협의 추천자 중 이사회 의결을 거쳐 이사장이 임명하고, 5개 실장 중 경영지원실장과 자치협력실장은 공개모집을 통해 임용하며, 나머지 연구기획실장, 지방세연구실장, 지방재정연구실장은 연구직 연구위원 중에서 보하도록 규정하고 있음.

- 또한, 앞서 보았듯이 본 동의안은 지방세연구원에 출연금을 출연하고자 하는 것으로, 금번 출연금(26억 4천 3백만원)의 규모는 전년대비 11.6%(2억 7천 5백만원) 증가한 수준으로,

- 「지방출자출연법」 및 같은법 시행령에서는 해당 회계연도에 출연기관에 출연하려는 금액의 총액이 직전 회계연도 출연금의 10% 이상을 전년보다 증액하여 출연하려는 경우에는 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토한 후 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 공개하여야 한다고 규정하고 있음.

< 출연기관의에 대한 타당성 검토 등 >

<p>「지방출자출연법」</p> <p>제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등) ① 지방자치단체는 출자·출연 기관(제2항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우 또는 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우에는 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토한 후 심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 이 경우 지방자치단체는 다음 각 호의 사항에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다.</p> <p>「지방출자출연법 시행령」</p> <p>제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토 및 검토 결과의 공개) ① 삭제</p> <p>② 법 제7조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 회계연도에 출자기관에 출자하려는 금액의 총액이 그 출자기관의 전년도 12월 31일 기준 재무상태표상 자본금의 100분의 5 이상인 경우</li> <li>2. 해당 회계연도에 출연기관에 출연하려는 금액의 총액이 직전 회계연도 출연금의 100분의 110 이상인 경우</li> </ol>
--

- 이 규정의 취지는 지방자치단체의 무분별한 투자로 악화되는 지방재정을 보호하고, 출자·출연기관 사업의 적정성을 검증하도록 한 것으로, 단기간에 재원을 집중적으로 투자하는 사업을 지양하고, 점증적 예산투자로 사업의 타당성 등을 고려하여 사업을 추진하도록 유도하는 것이나,
- 전국 모든 지방자치단체가 공동으로 출연하고 행정안전부가 운영하고 있는 지방세연구원의 경우에는 그 설립형태가 「지방출자출연법」에 따른 출연기관으로서의 재단법인이 아닌,



- 특별법(「지방세기본법」)에 따른 특수법인(기타법인)으로 설립되었다는 이유로 본 동의안에 따른 출연금이 전년 대비 10%를 초과하여 인상되었음에도 출연자나 행정안전부 어디에서도 이에 대한 타당성 검토를 이행하지 않고 있음.
- 또한, 지방세연구원에서는 독립 회계법인의 회계감사, 당연직 감사(행정안전부 지방세정책관)와 선임 감사(전라북도)의 결산감사 및 연구원 자체로 수행하는 운영실적평가\*를 매년 수행하고 있기는 하나,
  - \* 2014년부터 이사회에 보고해 왔으며, 2016년부터 평가위원으로 외부 전문가 참여
- 지방출자출연법에 따른 경영실적 평가(지방출자출연법 제19조) 등 출연자 또는 외부의 법정 평가대상에서 제외되어 있는바, 지방세연구원에 대한 현행 각종 평가에 있어서 객관성 확보에 문제가 있는 것으로 사료됨.
- 종합하면, 지방세연구원은 지방자치단체가 공동 출연하고 있는 출연기관으로, 「지방출자출연법 시행령」(제18조, 지도·감독 등)에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출연기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 출연 지방자치단체의 장이 상호 협의하여 정한다고 규정하고 있는바,

< 지방자치단체 공동 출연기관의 지도·감독 >

<p>「지방출자출연법 시행령」 제18조(지도·감독 등)</p> <p>③ 법 제4조제1항에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출자·출연 기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 협의하여 정한다.</p>
---

- 시·도지사협의회 등을 통해 지방자치단체의 협의에 따라 운영하는 것이 타당하다고 할 것으로, 이를 위해서는 연구원의 설립 형태를 현행 특수법인이 아닌 민법상의 재단법인으로 변경하여 「지방출자출연법」의 규율 대상이 되는 출연기관으로서 운영될 수 있도록 제도개선이 필요하다고 하겠음.

**< 출연기관 기타 지도·감독 등 관련 규정 >**

**「지방출자출연법」**

제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항
2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

제26조(검사·보고 등) ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다.

1. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관
2. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제23조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관

○ 이렇듯 출연기관이면서도 출연기관으로서 운영되지 않고 있는 지방세연구원의 운영 형태의 지속은, 지난 수년간 의회의 지적에도 불구하고 제도가 개선되지 않고 있는 직접적인 원인이라고 할 것으로,

- 재무국은 지방세연구원이 지방자치단체의 출연기관이라는 명제를 분명히 하고, 이를 통해 「지방출자출연법」에 근거하여 운영될 수 있도록 근본적인 체질 개선에 적극적인 역할을 하여야 할 것임.

**< 지방자치단체 출연기관과 한국지방세연구원 설립·운영 근거 비교 >**

구분	출연기관 설립 등	한국지방세연구원 설립 등
설립 근거	「지방출자출연법」 제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라	「지방세기본법」 제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① 지방세입 제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육 및 이와 관계된 지방자치단체 사

구분	출연기관 설립 등	한국지방세연구원 설립 등
	<p>한다)에 대하여 적용한다.</p> <p>제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.</p>	<p>업을 위한 지원 등을 하기 위하여 <u>지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로</u> 지방세연구기관(이하 “지방세연구원”이라 한다)을 설립한다.</p> <p>④ 지방세연구원의 <b>설립·운영에 관한 사항은</b> 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제5조는 제외한다)을 준용한다.</p>
운영 사항	<p>제4조 ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>1. 설립 목적, 2. 주요 업무와 사업, 3. 출자 또는 출연의 근거와 방법, 4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항</p> <p>제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 <u>지도하거나 감독할 수 있다.</u></p> <p>「지방출자출연법 시행령」</p> <p>제18조(지도·감독 등)</p> <p>③ 법 제4조제1항에 따라 <u>지방자치단체가 공동으로 설립한 출자·출연 기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여 정한다.</u></p>	<p>제151조(지방세연구기관의 설립·운영)</p> <p>④ 지방세연구원의 <b>설립·운영에 관한 사항은</b> 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제5조는 제외한다)을 준용한다.</p> <p>「공익법인법」</p> <p>제2조(적용 범위) 이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용한다.</p> <p>제14조(감독) ① 주무 관청은 공익법인의 업무를 감독한다.</p>
출연금 산정	<p>제18조(예산의 편성 등) ① 출자·출연 기관은 매 회계연도의 사업계획 등을 작성하고, 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여야 한다.</p> <p>② 출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 보고된 예산이 법령에 위반되거나 해당 <u>지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다.</u></p> <p>④ 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이</p>	<p>「지방세기본법」</p> <p>제152조(지방세발전기금의 설치·운영) ① …지방자치단체는 매년 전전년도 보통세 수입결산액에 대통령령으로 정하는 비율을 적용하여 산출한 금액을 … 적립하여야 한다.</p> <p>「지방세기본법 시행령」</p> <p>제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)</p> <p>① 법 제152조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 다음 각 호의 비율을 합한 비율을 말한다.</p> <p>1. 1만분의 1.2</p> <p>② 법 제152조제1항 후단에 따라 적립된 지</p>

구분	출연기관 설립 등	한국지방세연구원 설립 등
	없으면 이에 따라야 한다.	방세발전기금은 다음 각 호의 용도로 사용되어야 한다. 1. 지방세연구원에 대한 출연 ③ 지방자치단체는 적립된 지방세발전기금 중 제1항제1호의 비율을 적용하여 적립된 금액을 제2항제1호의 용도에 우선 사용하여야 한다.

※ 지방세연구기관의 설립 근거 마련을 제안한 지방세법 일부개정 법률안(의안번호 175989, 2007.1.25., 심재덕 의원 외11인)에 대한 국회 행정자치위원회 수석전문위원 검토보고서에서도, 개정안의 취지는 지방세의 수익주체인 지방자치단체가 경비를 부담하는 것은 타당하나, 지방자치단체에서는 연구기관의 운영권을 확보하지 못한 상태에서 비용 부담에 소극적인 입장을 취할 우려가 있다고 검토하고 있음.

- 한편, 지방세연구원 운영의 개선 방안으로, 그동안 지방세연구원 운영 개선에 미온적인 입장을 고수하고 있는 행정안전부와의 건의에만 의존할 것이 아니라,
- 본 사안은 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가(행정안전부)의 정책에 관한 사항으로써, 「지방자치법」 제186조에 근거하여 마련된 「중앙지방협력회의」(신설)에 안건으로 제출하여 심의·의결을 통해 조정하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있다고 하겠음.

※ 같은 법 제187조의 행정협의조정위원회도 유사한 기능을 두고 있음.

**< 국가 - 지방자치단체 협의 제도 >**

<p><b>지방자치법(현행)</b></p> <p>제186조(중앙지방협력회의의 설치) ① 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률*로 정한다.</p>
<p>제187조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의·조정) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.</p>

## 〈 중앙지방협력회의 개요 〉

### \* 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 - 법률 제18297호, 2021.7.13. 제정, 2022.1.13. 시행 -

#### ◇ 제정이유

국가와 지방자치단체 간 소통과 협력을 강화하고 지방자치와 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 설치하는 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 필요한 사항을 정하려는 것임.

#### ◇ 주요내용

가. 중앙지방협력회의의 심의 사항으로 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, 국가와 지방자치단체의 권한·사무·재원의 배분에 관한 사항, 지역 간 균형발전에 관한 사항, 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항 등을 규정함(제2조).

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제186조에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 정함으로써 국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 지방자치 발전과 지역 간 균형발전 정책의 효과를 제고하는 것을 목적으로 한다.

제2조(중앙지방협력회의의 기능) 중앙지방협력회의(이하 “협력회의” 라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항
2. 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항
3. 지역 간 균형발전에 관한 사항
4. 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항
5. 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항

## 마. 특별회계 재원인 ‘재산세 도시지역분’ 출연금 산정에서 배제 필요

- 본 출연금은 법 시행령 제94조에 따라 전전년도 보통세 세입 결산액에 일정비율\*을 적용하여 산출하도록 규정되어, 이에 대비되는 목적세로서 특별회계로 전액 전출되는 세목(지역자원시설세, 지방교육세)은 제외하고 있음.

\* 2020회계연도 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의 1.3, 2022년부터 1만분의 1.2  
산출 근거: 「지방세기본법」 제152조 및 같은 법 시행령 제94조

- 한편, 「지방세기본법」에서는 재산세를 구세로 구분하여 자치구의 세입 (「지방세기본법」 제8조)으로 규정하고 있고, 동시에 일반회계 재원으로 사용 되는 보통세(같은 법 제7조제2항)로 분류하고 있음.
- 다만, 재산세(세세목) 중 ‘재산세 도시지역분’은 예외적으로 특별시세로 구분 (같은 법 제9조제3항)하였는바, 이 세목은 서울특별시 세입 세목이면서 동시에 보통세(같은 법 제7조제2항제1호)로써 본 출연금 산정 대상 세목에도 포함되고 있는 실정임.
- ※ 재산세는 시·군·구세이며 보통세임(법 제7조제2항), 재산세 도시지역분은 서울특별시세 이나, 재산세가 보통세이므로 출연금 산출 대상에 포함하고 있음.
- 이에 따라 지방세연구원 설립 이후 서울시가 부담한 지방세연구원에 대한 출연금 중 ‘재산세 도시지역분’에 해당하는 출연 규모는 20억 5천만원에 달하고 있으며,

**<서울시\_연도별 재산세 도시지역분 출연금 산정액>** (단위: 백만원)

연도 금액	2012년	2013년	2014년	015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023
<b>2,051</b>	94	141	148	149	157	164	174	186	202	197	204	234

※ 재산세 도시지역분은 2011년부터 목적세에서 보통세로 전환되어 2012년분부터 출연금 산정 대상에 포함)

- 이 세목은 종전 「지방세법」에 따라 특별시세이면서 목적세로 운영해오던 ‘도시계획세’를 「지방세기본법」 제정(시행 2011.1.1.) 과정에서 보통세로 분류하여 개정하였음에도,

**<구(舊) 지방세법>**

**「지방세법」**

[시행 2011. 1. 1., 법률 제10221호, 2010. 3. 31., 전부개정되기 전의 것]

제6조(지방자치단체의 세목) ①특별시세와 광역시세는 다음 각호와 같다. 다만, 광역시의 군지역에서는 제2항의 규정에 의한 도세를 광역시세로 한다.

1. 보통세

- 가. 취득세 나. 등록세 다. 레저세 라. 주민세 마. 자동차세 바. 주행세 사. 삭제

<2010. 1. 1.> 아. 담배소비세 자. 도축세 차. 지방소득세 카. 지방소비세  
 2. 목적세  
 가. 도시계획세 나. 공동시설세 다. 지역개발세 라. 지방교육세

- 현재까지도 종전과 같이 특별회계로 전액 전출하고 있는 등 사실상 목적세로서의 성격을 그대로 유지하면서도 지방세연구원 출연금 산정에도 포함되어 이종으로 지출되고 있는 실정임(본 동의안 출연금 중 2억 3천 4백만원).

< 재산세 도시지역분 특별회계 전출 근거 법령 >

교부대상	재원	비율	교부 근거	
교통사업 특별회계 (주차장계정)	재산세 도시지역분	10%	주차장법 시행령 제15조 (주차장특별회계의 재원)	① 법 제21조의2제2항제5호에서 "대통령령으로 정하는 일정 비율"이란 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따른 재산세 징수액의 10퍼센트를 말한다.
주택사업 특별회계 (도정계정)	재산세 도시지역분	10%	도시및주거환경정비법 시행령 제95조(도시·주거환경정비기금)	② 법 제126조제2항제6호에서 "대통령령으로 정하는 일정 비율"이란 다음 각 호의 비율을 말한다. 다만, 해당 지방자치단체의 조례로 다음 각 호의 비율 이상의 범위에서 달리 정하는 경우에는 그 비율을 말한다. 1. 「지방세법」에 따라 부과·징수되는 지방소비세의 경우: 3퍼센트 2. 「지방세법」에 따라 부과·징수되는 재산세의 경우: 10퍼센트
			서울특별시 도시및주거환경정비 조례 제89조(도시·주거환경정비기금의 운용 및 비율 등)	① 법 제126조제1항 및 제4항에 따른 도시주거환경정비기금(이하 "정비기금"이라 한다)은 서울특별시 주택사업특별회계에 포함하여 운용관리한다. ② 법 제126조와 영 제95조에 따른 기금의 재원 중 정비기금으로 적립되는 비율은 다음 각 호와 같다. 3. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따른 재산세 징수 총액의 100분의 10
주택사업 특별회계 (재촉계정)	재산세 도시지역분	10%	도시재정비촉진에 관한 특별법 시행령 제22조(재정비촉진특별회계로 전입되는 재산세의 비율)	법 제24조제2항제5호에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 30퍼센트를 말한다. 다만, 해당 지방자치단체가 10퍼센트 이상 30퍼센트 이하의 범위 안에서 비율을 달리 조례로 정하는 경우에는 그 비율을 말한다.

교부대상	재원	비율	교부 근거	
			서울특별시 주택사업특별회계 조례 제5조의2(재정비촉진사업계정의 세입세출)	<p>① 재정비촉진사업계정의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <p>2. 특별법 제24조제2항제5호와 같은 법 시행령 제22조에 따라 사도의 조례로 정하는 비율은 「지방세법」 제112조(「지방세법」 제112조제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과징수되는 재산세의 10퍼센트를 말한다.</p>
도시개발 특별회계	재산세 도시지역분	70%	도시개발법 시행령 제78조(재산세의 도시개발특별회계 전입)	<p>법 제60조제2항제9호에서 "대통령령으로 정하는 비율의 금액"이란 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따른 재산세 징수액 중 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시·주거환경정비기금, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생특별회계, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진특별회계 및 「주차장법」에 따른 주차장특별회계로 전입되는 금액을 제외한 나머지 금액을 말한다.</p>

- 이에 따라, 지난 제298회 정례회(2020.11.) 예산 심의에서 당시 출연 보류 중이던 2020·2021회계연도 지방세연구원 출연금 예산에서 ‘재산세 도시지역분’에 해당하는 출연금(399백만원)을 2020회계연도분 출연금 예산에서 감액\* 조정하여 출연한 바 있음(2022회계연도 출연금에 포함하여 출연).
- 이와 관련하여 재무국에서는 연구원 출연금 산정 시 ‘재산세 도시지역분’을 제외하도록 법령 개정을 건의(2020.8월,12월)한 바 있고, 해당 안건이 2021년 제도개선 토론회 개선과제로 제출(2021.2월)되었으나 채택되지 아니하여 현재 까지 별다른 개선사항이 없는 실정임.
  - 이러한 불합리한 지출의 개선을 위해서는 「지방세기본법」 개정을 통해 해당 세목(‘재산세 도시지역분’)을 목적세로 변경하여 개정하거나,
  - 해당 세목을 특별회계 전출하도록 규정하고 있는 도시개발 관련 법령·조례의 정비를 통해 이중지출을 방지할 수 있도록 하는 대응이 요구된다고 하겠음.



## 라. 지방세연구원 운영 개선 추진

- 앞에서 본 바와 같이 그동안 의회에서는 지방세연구원에 대한 출연금 산출 방식 등 재정자주권 침해에 대응하여 출연동의안을 일정 기간 미상정하거나 보류 의결하는 등 출연의 지연을 통한 실행행사를 이어오는 과정에서,
  - 법인격의 재단법인화, '재산세 도시지역분'의 이중지출 문제의 개선, 사업계획 심사를 통한 출연금 산정, 시·도지사협의회를 통한 지도·감독, 출연금 일정 부분의 자율적 사용 등 지방세연구원 운영의 개선을 요구해 왔으며,
- ※ 이후 보류된 출연에 대하여는 2022년 2월 추가경정예산 편성(306회 임시회, 2022.4.8. 본회의 의결)에 맞추어 보류된 모든 출연안에 대하여 동의하는 의결을 마친 바 있음.

### < 한국지방세연구원에 대한 출연 현황 >

○ 12년간 서울시 184억원 출연 예정(연평균15.3억원) (단위: 백만원)

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전 국	101,682	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530
서울시	25,086	969	1,134	1,281	2,303	1,758	1,950	362	4,409	2,631	414	2,424	5,451
시 본청	21,076	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247	-	2,020	5,005
자치구	4,010	174	181	326	328	312	314	362	365	384	414	404	446

- \* '18년 시본청 출연규모는 2,078백만원이나, 실제 출연규모는 '17년도 미출연금 1,966백만원을 포함한 4,044백만원('17년도분 '18.1.9 지급, '18. 11월 지급완료)
- \* '20년 시본청 법정출연금 2,419백만원은 미출연 하였음
- \* '21년 예산편성 현황 : 2,020,215천원
  - '20년도 미출연액 2,419,349천원에서 재산세 도시지역분 399,134천원 (20년 201,826천원, '21년 197,308천원)을 차감하여 편성되었고, '21년분 2,237,582천원을 미편성
- \* '22년 예산편성 현황 : 5,005,428천원
  - 본예산 : '21년 미출연액 2,237,582천원, 재산세 도시지역분 미편성액 399,134천원
  - '22년 추경 : '22년분 2,636,716천원

- 이에 따라 재무국에서는 서울연구원 연구용역을 통해 지방세연구원에의 출연 방식과, 연구원 평가방식으로 나누어 개선안을 마련하고, 지방세연구원 및 행정안전부에 개선안에 대한 정책에의 반영 요청을 계획하고 있음.

\* 지방세 발전기금의 활용 및 관리운영 방안

- 출연방식의 개선안으로는 사업계획 심사로 출연액 산정, 출연금 관리를 위한 지방자치단체의 참여 확대(9명 → 17명) 등이 있고,
- 평가방식 개선안으로는 지방세연구원에 평가결과의 공개, 평가단의 확대·교차 검증을 통한 객관성 제고(1인 1분야 평가 → 3인 1분야 평가 등) 및 평가결과의 적극적 환류 등을 제시하고 있으며,
- 행정안전부에는 평가의 객관성 확보에 대해서는 지방세연구원을 행정안전부 산하기관 경영실적 평가\* 대상에 포함시키는 방안을 제시하고 있음.

\* 행정안전부 소관 산하기관 경영실적평가에 관한 규정

- 재무국의 개선안 마련은 수년간에 걸친 의회의 지적사항에 따른 것으로, 뒤늦게라도 구체적인 대안 마련을 시도하였다는 점에서는 고무적이기는 하나,
  - 지방세연구원의 출연기관화를 통한 지방자치단체의 지도·감독권 확보 등 근본적인 문제점에 대한 논의가 아예 없다는 점에서,
  - 본 개선안 추진과 함께 지방세연구원 체질개선을 위한 추가적인 연구용역 발주 등 연구원 운영 개선방안 마련을 통하여 출연자가 출연기관을 관리한다는 상식이 실현될 수 있도록 재무국의 보다 적극적인 노력이 요망된다고 하겠음.

**5. 질의 및 답변요지 : 생략.**

**6. 토론요지 : 없음.**

**7. 심사결과 : 원안 가결**(재석위원 7명, 찬성위원 5명).

#### **8. 소수의견의 요지**

- 지방자치단체의 출연기관 운영에 대한 일반법인 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 적용대상 출연기관이 될 수 있도록 연구원의 등기 형태를 현행 기타법인에서 재단법인으로 변경하는 등 근본적인 개선안이 구체화 된 후에 출연함이 타당함.

**9. 기타 필요한 사항 : 없음.**

# 한국지방세연구원에 대한 출연 동의안

의안 번호	154
----------	-----

제출년월일 : 2022년 8월 29일

제출자 : 서울특별시

## 1. 제안이유

- 가. 지방세기본법에 따라 지방세제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 지원하기 위하여 지방자치단체의 출연금을 재원으로 한국지방세연구원이 설립·운영되고 있음
- 나. 이에 한국지방세연구원의 원활한 운영을 위하여 2023회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 미리 그 동의를 얻으려는 것임

## 2. 주요내용

### 가. 출연개요

- 대상기관 : 한국지방세연구원
- 관련법령
  - 지방세기본법 제151조(지방세연구원의 설립·운영)
  - 지방세기본법 제152조(지방세발전기금의 설치·운용)
  - 지방세기본법 시행령 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)
- 출연금액: 2,643,438천원
  - 산출내역 : 전전년도(21년) 보통세 세입결산액(22,028,648,971천원)×0.012%\*

※ 산출 근거규정 : 지방세기본법 제152조 및 동법 시행령 제94조

\* 비율변경(2020년 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의1.3, 2022년 1만분의 1.2)

## 나. 한국지방세연구원의 주요사업

- 지방세정책 수단의 개발에 관한 연구
- 지방세 제도 및 행정의 개선방안에 관한 연구
- 국세와 지방세의 합리적인 조정에 관한 연구

## 다. 출연의 필요성

- 「지방세기본법」 제152조에서 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 동법이 정하는 금액을 예산에 반영하여 출연하도록 하고 있음
- 따라서, 한국지방세연구원에 대한 서울특별시의 출연은 법적 사항으로서, 한국지방세연구원의 연구수행 관련 소요비용에 사용되는 바, 서울특별시를 비롯한 지방자치단체의 세수 확충 방안과 세제개선 과제들을 이론적으로 뒷받침하고 지방세 실무 공무원들에 대한 역량 강화 등 역할 수행에 필요한 것임

## 3. 참고사항

### 가. 관계법령

- 지방재정법 제18조(출자 또는 출연의 제한)
- 지방세기본법 제151조(지방세연구기관의 설립·운영)
- 지방세기본법 제152조(지방세발전기금의 설치·운용)
- 지방세기본법 시행령 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)

나. 예산조치 : 2023년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타

※ 작성자 : 세제과 세제정책팀 권우철 (☎ 2133-3356)

# 관계 법령

## 지방재정법

### 제18조(출자 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

## 지방세기본법

### 제151조(지방세연구기관의 설립·운영)

- ① 지방세 제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 "지방세연구원"이라 한다)을 설립한다.
- ② 지방세연구원의 이사회는 성별을 고려하여 이사장과 원장을 포함한 12명 이내의 이사로 구성하고, 감사 2명을 둔다. 이 경우 이사는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장이 각각 협의하여 공무원, 교수 등 지방세에 대한 조예가 있는 사람을 각각 같은 수로 추천·선출하되, 이사장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도시사가 협의하여 추천한 사람 중에서 이사회의 의결을 거쳐 선출한다.
- ③ 지방세연구원의 원장 및 감사는 이사회의 의결을 거쳐 이사장이 임명하며, 이사장과 감사는 비상근으로 한다.
- ④ 지방세연구원의 설립·운영에 관한 사항은 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제5조는 제외한다)을 준용한다.

### 제152조(지방세발전기금의 설치·운용)

- ① 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 지방세발전기금을 설치·운용하여야 한다. 이 경우 지방자치단체는 매년 전전년도 보통세 세입결산액(특별시의 경우에는 제9조에 따른 특별시분 재산세를

제외하고, 특별시 관할구역의 자치구의 경우에는 제10조에 따라 교부받은 특별시분 재산세를 포함한다)에 대통령령으로 정하는 비율을 적용하여 산출한 금액을 지방세발전기금으로 적립하여야 한다.

- ② 지방세발전기금의 적립, 용도, 운용 및 관리에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따라 지방세발전기금으로 적립하여 지방세연구원에 출연하여야 하는 금액을 예산에 반영하여 지방세연구원에 출연한 경우에는 그 부분에 대해서만 제1항에 따른 지방세발전기금 적립 의무를 이행한 것으로 본다.

## 지방세기본법시행령

### 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)

- ① 법 제152조제1항 후단에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 다음 각 호의 비율을 합한 비율을 말한다.
  - 1. 1만분의 1.2
    - ※ 비율변경(2020년 이전 1만분의 1.5, 2021년 1만분의1.3, 2022년 1만분의 1.2)
  - 2. 1만분의 0.5의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 경우에는 그 비율
- ② 법 제152조제1항 후단에 따라 적립된 지방세발전기금은 다음 각 호의 용도로 사용되어야 한다.
  - 1. 지방세연구원에 대한 출연
  - 2. 「지방세특례제한법」 제4조제3항 후단에 따른 지방세 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등에 관한 분석·평가
  - 3. 지방세의 연구·홍보
  - 4. 지방세 담당 공무원의 교육
  - 5. 그 밖에 지방세 발전 및 세정운영 지원
- ③ 지방자치단체는 적립된 지방세발전기금 중 제1항제1호의 비율을 적용하여 적립된 금액을 제2항제1호의 용도에 우선 사용하여야 한다.
- ④ 지방자치단체는 제3항에 따른 금액을 해당 연도의 3월 31일까지 지방세연구원에 출연하여야 한다.
- ⑤ 지방자치단체는 해당 연도에 실제로 출연한 금액이 제3항에 따른 금액과 다를 경우에는 그 차액에 해당하는 금액을 그 다음 연도의 지방세발전기금 예산에 반영하여 정산하여야 한다.