

한국지방세연구원 출연 동의안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 915
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2019년 8월 7일
- 회 부 일 : 2019년 8월 13일

2. 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 2020회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 따라 미리 그 동의를 얻으려는 것임.

3. 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: 2,419,349천원

- 산출내역: 전산년도(18년) 보통세 세입결산액(16,128,993,106천원)×0.015%

※ 산출 근거규정: 지방세기본법 제152조 및 동법 시행령 제94조

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.

4. 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: 2020년도 예산편성

다. 합 의: 해당사항 없음.

5. 검토의견

가. 한국지방세연구원 출연금 개요

- 본 동의안은 「지방세기본법」 및 같은 법 시행령(제94조)에 근거하여 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위해 서울시가 매년 일정 금액(전전년도 보통세 징수액의 0.015%)을 출연하고 있는 한국지방세연구원(이하 “연구원”)의 2020회계연도 출연금에 대해 의회의 동의¹⁾를 얻기 위하여 제출된 것임.

※ 「지방재정법」 제18조 제3항의 개정으로 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 지방의회의 의결을 얻도록 하고(‘14.5.28.개정, ’16회계연도부터 적용)있음.

〈 한국지방세연구원 개요 〉

- **설립목적**
 - 지방세정 및 제도, 지방재정 등에 대한 조사·연구·분석과 교육·홍보 등으로 지방세 정책을 선진화, 지방재정 자주성 제고 및 지방자치발전 기여
- **설립일자 및 연혁**
 - 2011. 2월 : 지방세연구원 창립 이사회 개최 및 설립 등기
 - 2011. 4월 : 한국지방세 연구원 개원(여의도동, 임대청사)
 - 2017. 9월 : 청사매입 이전(서초구 강남대로 2길 16)
- **역대 이사장 및 원장**

구분	제1대 (’11년 ~ ’14년)	제2대 (’14년 ~ ’17년)	제3대 (’17년 ~ ’20)	
이사장	이원중 (전 서울시장, 국무총리)	허남식 (전 부산시장)	허성관 (전 행자부 장관)	
원 장	강병규 (전 행자부 차관)	허동훈 (전 인천연구원 선임연구원)	정성훈 (전 대구카톨릭대 교수)	2019.4 공석 (4대원장 선임 진행 중)

- **이사회 및 감사**
 - 규 정 : 정관 제6조
 - 구 성 : 12인(당연직 이사 2, 선임이사 10)
 - 당연직 이사 : 원장, 행정안전부 지방세제정책관
 - 선임 이사 : 광역 및 기초 지방자치단체장이 협의 추천)

- 1) 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한) ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

구 분		대 상	임 기	구 성
이사	당연직이사 (2인)	원장	3년	
		행자부 지방세제정책관	직위 재임기간	
	선임이사 (10인)	광역자치단체 실·국장급(4인)	1년	울산시, 세종시, 경기도, 경상북도
		기초자치단체 단체장(1인)	1년	충청남도 논산시장(부이사장)
		기초자치단체 부단체장(3인)	1년	인천 계양구, 충북 청주시, 전북 무주군
지방세 학식·경험 풍부한 자 (2인)	2년 ※이사장(3년)	이사장, 교수		
감사	당연직 (1인)	행정안전부 지방세정책과장	재임기간	
	선임 (1인)	광역(실·국장) 및 기초(부단체장)	2년	전북 순창군 부군수

□ 인력 및 조직현황

○ 인력 : 정원 92, 현원 66명(위촉연구원·파견공무원 등 11명 별도)

구분	총계	원장	부원장	관리직	연구직	전문직	사무직	시 설 관리직
정원	92	1	1	2	53	5	28	2
현원	66	0	1	2	38	2	22	1

※ 전년 대비 현원 26명 증가(연구직 18, 사무직8)

○ 조직 : 이사장, 원장, 부원장, 2본부 7실

▶ 이사장(비상근)은 지방세기본법 제151조에 의거 특별시장·광역시장·특별자치
시장·도지사·특별자치도지사가 협의, 추천자 중 이사회 의결 선출

• 실무적으로 전국 시·도지사 협의회에서 각 시·도의 동의를 구해 추천

▶ 원장(상근)은 연구원 정관(제9조)에 의거 시도지사와 시장·군수·구청장이
추천한 자 중에서 이사회 의결을 거쳐 이사장이 임명

• 서울시 요구로 당초 이사장이 임명하던 것을 시도지사와 시장·군수·구청장
추천자 중 임명으로 정관 개정('17.2월)

○ 지자체 채용부담 - 전국 243개 지자체 공동 출연

- 지방세기본법 제152조 및 시행령 제94조에 의거 지자체별 전전년도 보통세
세입결산액의 1만분의 1.5 부담('12년까지 1만분의 1.0 부담)

- 연도별 지자체 부담액

(단위 : 백만원)

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	68,756	3,940	4,597	6,587	7,712	7,136	8,276	7,570	12,102	10,844
서울시	16,797	969	1,134	1,281	2,303	1,758	1,950	362	4,410	2,631
시본청	14,051	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247
자치구	2,746	174	181	326	328	312	314	362	366	383

※ '17년분 서울시 출연금 미지급분(1,965백만원)은 2018년 예산반영(1.9.지급)

나. 출연 필요성 검토

1) 지방 재정자주권 침해 여부

- 연구원은 지방세 제도, 지방세 행정 및 지방재정 등에 관련된 사항을 조사·연구·분석하기 위해, 「지방세기본법」(제151조)에 근거하여 설립(2011.2.28.)되었음.

※ 「지방세기본법」 151조(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·특별자치도지사가 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.

- 재무국은 「지방세기본법」(제152조)에 따른 법정출연금으로, 지방자치단체의 세수증대 방안 및 세제개선 과제 등을 위한 연구·교육 사업 등에 소요되는 연구원의 주요 재원을 위해 출연이 필요하다는 입장임.
- 같은 법 제152조에서는 지방세발전기금을 적립하여 연구원의 출연뿐만 아니라 지방세 감면 분석·평가, 연구·홍보, 공무원 교육 등의 용도로 사용하도록 하고 있음에도, 같은 법 시행령(제94조제3항제1호)에서 기금 적립액 전부를 지방세연구원에 출연하도록 하여 나머지 용도로는 사용하지 못하도록 규정하고 있음.
- 이와 같이 시행령에서 지방자치단체의 출연을 강행 규정(시행령 제94조)으로 정한 것은 지방자치단체의 재정자주권을 침해하는 위헌 소지가 있을 수 있는바, 이에 대한 법적 검토 및 소송을 통한 법령 개정 등의 노력을 구하라는 시의회의 계속된 지적에도, 재무국은 행정안전부 건의 외에 뚜렷한 개선 노력이 없는 상태임.

※ 「지방세기본법」 제152조제1항은 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 지방세발전기금을 적립하도록 하고 있고, 같은 법 시행령 제94조제2항에서 그 용도를 ① 지방세연구기관에 대한 출연, ② 지방세 감면 분석·평가, ③ 지방세 연구·홍보, ④ 지방세 담당 공무원의 교육, ⑤ 지방세 발전 및 세정운영을 위한 용도로 사용하도록 하고 있으나, 시행령 제94조제1항에서 정한 기금 적립액(0.015%) 전부를 제3항에서 지방세연구원에 대한 우선 출연하도록 함으로써 기금 용도의 제2항 제2호부터 제5호까지 사용하지 못하도록 하는 모순이 발생하고 있음.

「지방세기본법」 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.

「지방세기본법 시행령」 제94조(지방세발전기금의 적립 및 용도 등)

- ① 법 제152조제1항 후단에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 다음 각 호의 비율을 합한 비율을 말한다.

1. 1만분의 1.5

2. 1만분의 0.5의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 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.

2) 지방자치단체의 지방세 연구원 운영 통제 수단 미미

- 법인의 등기에 관하여 「민법」 및 「상법」 외의 법령에 의하여 설립된 법인을 '특수법인(기타법인 포함)'으로 규정하고 있고, 이에 따라 연구원은 「지방세기본법」에 의해 설립된 특수법인 중 기타법인으로 등기되어 있음.

「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 「비송사건

절차법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

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

「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.

○ 본 연구원의 경우 극히 예외적으로, 개별법(「지방세기본법」)을 근거로 설립하여 특수법인(기타법인)으로 등기한 것은, 「지방출자출연법」의 적용을 벗어나는 결과를 초래하는 것으로, 일체의 재정투자 없는 행정안전부가 연구원의 주무관청이 되어 연구를 관리감독하기 위한 편법적 수단을 동원한 것이라는 합리적 의심이 들뿐 아니라, 그 결과로 출연자인 지방자치단체는 강제로 정해진 출연금을 부담할 뿐, 출연금 운영 등에 대한 제도적 통제수단이 미미한 실정임.

○ 연구원은 지방자치단체 출연으로 설립·운영되는 법인으로서 「지방출자출연법」 적용 대상이 되도록 주식회사 또는 재단법인으로 설립·등기하는 것이 타당할 것임.

※ 지방자치단체의 출자·출연에 의해 설립된 기관에 대해서는, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)에서 운영에 필요한 사항을 정하고 있음.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 설립한 기관의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역 주민에 대한 서비스 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

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 출자

하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제18저(지도·감독) ③ 법 제4조제1항에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출자기관 또는 출연기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여 정한다. 다만, 합의가 이루어지지 아니하는 경우에는 지방자치단체의 장의 요청에 따라 행정안전부장관이 정할 수 있다.

○ 2018년 행정사무감사에 이러한 행정안전부의 행태를 지적하면서 「지방출자출연법」에 따라, 출연금 인하, 나아가 지방자치단체가 연구원의 주무관청이 되어 지방자치단체 합의에 의하여 운영될 수 있도록, 법령 개정 등의 노력이 필요하다는 취지에 대하여 건의하였으나,

○ 재무국은 연구원이 기타법인으로 등기된 것에는 법적 하자가 없다는 조사 결과를 보고하고 실효적 추진사항이 없는바, 이는 질의의 취지를 오인한 것으로, 연구원 운영에 불합리한 부분 개선에 대한 재무국의 보다 전향적인 의지와 노력이 요망된다고 하겠음.

※ 지방자치단체 설립 ‘연구원’ 출연기관 고시 현황 (38개소)에서는 대부분의 연구 기능 출연기관으로 등기되어 있음 【붙임1】 참조.

○ 또한, 행정안전부는 연구원의 주무관청으로서 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”)에 따라 사업계획 및 예산 제출과, 사업실적 및 결산 보고(제12조), 감독(14조), 지도·감사(제17조) 등 관리감독 권한을 수행하고 있음.

○ 이렇듯 행정안전부가 설립하여 주무관청으로서 관리감독하고 있는 연구원 운영에 있어서, 「지방자치법」에서는 ‘국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니된다’라고 규정하였고, 「서울특별시 자치헌장 조례」에서는 중앙정부가 자신의 재정으로 부담할 부분을 시에 전가하는 경우 그 시정을 위해 적극 노력하여야 한다고 규정하고 있음.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

제122조(건전재정의 운영) ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

③ 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다.

1. 「정부조직법」과 다른 법률에 의하여 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 법인·단체 또는 기관

3. 국가가 출자·출연한 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)

4. 국가가 설립·조성·관리하는 시설 또는 단지 등을 지원하기 위하여 설치된 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)

④ 국가는 제3항의 기관을 신설 또는 확장하거나 이전하는 위치를 선정할 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 조건으로 하거나 입지 적합성의 선정항목으로 이용하여서는 아니 된다.

「서울특별시 자치헌장 조례」

제19조(자치재정권) ① 시는 수지균형의 원칙에 따라 재정을 건전하게 운용하여야 한다.

② 시는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비 등을 산정하여 예산을 편성한다.

③ 시는 국가·지방의 균형적 발전을 도모하고 지방자치의 자율성을 보전하기 위하여 중앙정부에 그 사무에 상응하는 자주재원의 보장을 요구할 수 있다.

④ 시는 중앙정부가 시의 고유한 예산편성권을 침해하는 기준을 정하는 경우 또는 중앙정부가 자신의 재정으로 부담하여야 할 부분을 시에 전가하는 경우 그 시정을 위해 적극 노력하여야 한다.

3) 자치분권 역행하는 행정안전부

- 본 연구원 사례와 같은 형태로, 현재 행정안전부에서는 「지방세입정보시스템 운영 및 관리 규정」 개정을 통해 행정안전부 장관이 고시하는 지방세 통신망에서 현재 ‘서울시세입정보시스템’ 등 지방자치단체 개별시스템을 사용할 수 없도록 추진하고 있음.

- 이는 행정안전부가 주도하여 지방자치단체의 자율적 정책결정과 다양성을 지향하는 자치분권 취지에 반할 뿐 아니라, 향후 행정안전부 시스템 구축 및 운영에 대하여 지방자치단체의 부담금을 부담시키는 행위라 할 것임.

※ 행안부 사업 참여 시 향후 5년간 203억원(구축비 53억, 운영비150억)의 추가 비용 부담 및 이후 연 30억원의 운영비 부담금 발생 예상

- 또한 행정안전부는 ‘지방세조합’을 설립·운영하여, 전국에 분산된 고액체납자의 효율적 관리 및 실효성 있는 체납처분 집행을 명분으로 이를 전담할 ‘지방세 조합’ 신설을 추진하고 있음.
- 이는 행정안전부가 주관하여 지방세조합을 설립하고, 지방자치단체 세무 공무원을 파견하여 인력을 운영하고, 운영 재원은 위탁 징수 수수료(징수금의 30%), 공매대행 수수료(5%)를 재원으로 하려는 것으로, 이 또한 자치분권 추진 목적을 역행하여, 지방자치단체의 재원인 지방세 징수권을 중앙정부에서 개입·관리하려는 것으로,
- 이처럼, 계속되는 행정안전부의 자치분권 추진에 역행하는 행태에 대한 재무국의 실효성 있는 면밀한 대책 마련이 요망된다고 하겠음.

다. 출연금 규모 적정성

1) 출연금 규모 개요

- 2020년도 서울시 출연금은 24억 1천 9백만원으로 전년 대비 1억 7천 2백만원 증가(7.7%)한 22억 4천 7백만원으로, 매년 시 세입 증가에 따라 출연금 규모도 증가하고 있음.
 - ※ 연구원의 운영재원은 지방자치단체의 출연금, 보조금, 기부금, 교육비 및 재산으로부터의 과실수입, 차입금, 기타수입 등으로 충당할 수 있음에도, 「지방세기본법 시행령」(제94조제4항)에 따라 전국 243개 지방자치단체에서 매년 출연하는 재원만으로 운영되고 있음.
 - ※ 서울시는 법령이 정한 일정금액을 해마다 한국지방세연구원에 출연하고 있음.
- 2011년 연구원 설립 이후 2019년까지 9년 동안 전국 지방자치단체가 연구원에 출연한 금액은 688억원 규모로, 이 가운데 서울시가 출연한 금액은 140억원으로 총 출연금의 20.4%를 차지하여 가장 큰 규모이고, 자치구를 포함한 서울시전체 출연금은 168억원으로 총 출연금의 24.4%에 달함.

< 서울시의 한국지방세연구원 출연금 현황 > (단위: 백만원)

구 분	계	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
전국(A)	68,756	3,940	4,597	6,587	7,712	7,136	8,276	7,570	12,102	10,844
서울시전체(B=C+D)	16,797	969	1,134	1,281	2,303	1,758	1,950	362	4,410	2,631
시본청(C)	14,051	795	953	955	1,975	1,446	1,636	0	4,044	2,247
자치구(D)	2,746	174	181	326	328	312	314	362	366	383
시본청 비율(C×100)	20.4	20.2	20.7	14.5	25.6	20.3	19.8	0.0	33.4	20.7
서울시 전체 비율(B/A×100)	24.4	24.6	24.7	19.4	29.9	24.6	23.6	4.8	36.4	24.3

- 「지방세기본법 시행령」에서 지방세발전기금을 지방세 세입액의 일정비율(지방자치단체별 전전년도 보통세 세입결산액의 1만분의 1.5 부담)을 출연토록 규정하고 있어 매년 세입규모 증가에 따라 지방자치단체의 부담이 가중되고 있는바, 적정한 금액의 출연을 위해 부담 기준 인하 등 관련 법령 개선이 요망된다고 하겠음.

※ 한국지방세연구원 운영재원은 법령에 의거 전국 지방자치단체 출연금으로 지원되고 있으며, 행정자치부의 재정지원은 전혀 이루어지지 않고 있음.

2) 과도한 잉여금(적립금), 청사매입 등 방만한 운영

- 지방세연구원에서 세출예산을 과다 편성하여 잉여금(79억원)을 기금으로 적립해오다가 전액 청사매입(매입 총액 176억원)에 사용하고, 현재까지 청사매입에 대한 차입금(총 11,214백만원, (기금담보 제외시 7,690백만원))을 상환하고 있으나, 공익법인은 결산상 잉여금을 기본재산에 전입하거나 다음 해에 이월하여 목적사업에 사용하여야 한다고 규정(「공익법인법」 제12조)하고 있으며, 매입 청사는 연구원 기본재산(연구원 정관 제21조)에 포함되지 않는바,
- 지방자치단체 출연금의 잉여금을 활용한 청사 매입비로 사용한 것이 법령에서 정한 용도에 적합한 것인지에 대해서는 추가적인 검토가 요망된다고 하겠음.

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

제12조(예산 및 결산 등)

- ③ 공익법인은 결산상 잉여금을 기본재산에 전입하거나 다음 해에 이월하여 목적사업에 사용하여야 한다.
- ④ 공익법인의 재산관리, 예산편성, 회계 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

「한국지방세연구원 정관」

제21조(재산) ① 연구원의 재산은 이를 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

- ② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 재산은 이를 기본재산으로 하고, 기본재산 외의 재산은 보통재산으로 한다.

1. 설립자가 설립 당시에 출연한 출연금
2. 정부, 지방자치단체, 국내외의 단체 또는 개인으로부터 기부 받은 토지, 건물 또는 물품
3. 정부, 지방자치단체, 국내외의 단체 또는 개인으로부터의 출연금, 보조금 또는 기부금
4. 기타 원장이 정하는 연구원의 재산

- ③ 제2항에도 불구하고 설립 당시의 기본재산은 1,000,000원으로 한다.

< 기금 적립 현황 >

○ 총 적립액 : 7,920백만원(2013~2018년) (단위 : 백만원)

연 도	2013	2014	2015	2016	2017	2018
적립 원금	1,094.8	768.2	2,904.6	1,506.4	1,367.8	0
발생 이자	-	26.4	41.6	14.3	87	109

○ 연도별 적립 상세내역

- 2014년 : 전년도 잉여금(1,368.2백만원) 중 768.2백만원 적립
- 2015년 : 전년도 잉여금(2,304.6백만원) 중 2,104.6백만원 적립
+ 추경시 기금적립금 편성하여 800.0백만원 적립
- 2016년 : 전년도 잉여금(856.4백만원) 전액 적립
+ 기금적립예산 650백만원 적립
- 2017년 : 전년도 잉여금(1,429.5백만원) 중 1,367.8백만원 적립
- 2018년 : 신규 적립액 없음

○ 적립액 전액 청사매입(2017.7)에 사용

<신청사 매입 및 차입금 상환 계획>

□ 대상물건 : 서초구 양재동 352-5(한국승강기안전공단)

- 면적: 토지 762.2㎡, 건물 4,118.03㎡(지하3층~지상5층)

□ 청사 이전비 총액 : 17,607백만원

- 매입가(16,093백만원) + 시설공사 및 이전비용(1,514백만원)

※ 매입 재원

- 기금 4,211백만원 + 융자(예금담보) 3,525백만원 + 융자(부동산담보) 7,690백만원 + 예산 2,181백만원

□ 차입금 상환 내역(2018~2019년)

○ 원금 76.9억원 중 43.0억원 상환 (잔액 33.9억원, 2019.8월 현재)

- 2018년 상환 금액 : 33.2억원 (2018년말 잔액 : 43.7억원)
- 2019년 상환 금액 : 9.8억원 (2019.8월 잔액 : 33.9억원)
- 2019년 추가상환 예정 금액 : 12억원 (2019년말 예상 잔액 : 21.9억원)

※ 차입액 : 총 11,214백만원 (기금담보 제외시 7,690백만원) (단위 : 천원)

구 분	차입 금액	상환 금액	잔 액	비 고
부동산담보	7,690,000	4,304,500	3,385,500	'19.8기준
기금예금담보	3,524,787	3,524,787	0	상환완료
계	11,214,787			

□ 차입 상환 계획

○ 2021년까지 전액 상환 예정

- 당초 매년 15억 이상, 6년내 전액 상환 목표 (2017년 2차 이사회)
- 4년내 조기 상환 추진 중

○ 또한, 2018 회계연도 세출 결산서를 보면, 세출예산 126억원 중 청사 이전비(대출상환)로 46억원(36.8%)을 지출하고, 이후 인건비 41억원(32.4%), 사업비 29억원(23.4%) 순으로, 연구원의 목적사업(정관 제4조)인 지방세 관련 조사·연구·교육 등을 위하여 출연금이 사용된다고 볼 수 있는지 살펴 보아야 할 것임.

〈지방세연구원 2018년 결산서 현황〉

(단위 : 원)

구분	예산액(A)	지출액(B)	차액(C=A-B)
지출총액	13,429,654,364	12,571,824,362	857,830,002
인건비	4,156,483,671	4,073,251,966	83,231,705
사업비	3,595,340,818	2,944,163,749	651,177,069
경상경비	798,123,622	726,614,994	71,508,628
시설비	235,769,395	207,467,750	28,301,645
청사이전	4,620,397,693	4,620,325,903	71,790
예비비	23,539,165	0	23,539,165

※ 주요 예산 절감 및 조정 내용 : 연구사업 수행 4.0억원(연구과제수행 2.1억원, 연구센터비 0.2억원 등), 자치단체협력지원 2.5억원(세무공무원 교육 1.1억원 등)

한국지방세연구원 정관

제2조(목적) 연구원은 지방세 제도, 지방세 행정 및 지방재정 등 기타 이에 관련된 사항을 조사·연구·분석하고, 지역의 경제·사회 현상에 대한 종합적인 연구 및 지역 주민 이해증진 관련 사업을 수행함으로써 지방세 정책을 선진화하고 재정자주성 제고와 지방자치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

3) 인건비 적정성 및 연구인력 정·현원 과다한 괴리

- 인력 및 조직 현황을 보면, 이사회, 원장, 부원장, 2본부 1관 10실 5센터로 조직하여 2019년도 정원은 92명(현원 66명)으로 정하고 있고, 전년 대비 현원 25명 증가(연구직 18, 사무직 8) 하였으며, 연봉 1억원 이상 간부급 임원은 26명임.

※ 전년 동기: 이사장, 원장, 부원장, 2본부 7실로 조직, 1억이상 연봉 25명

〈한국지방세연구원 간부급 연봉표〉 (단위: 천원)

년 도	2016		2017		2018		2019	
	인원	평균 연봉	인원	평균 연봉	인원	평균 연봉	인원	평균 연봉
원장	1	140,961	1	148,620	1	161,233	1	213,995
부원장	1	120,440	-	-	-	-	1	144,972
관리직	1	114,902	1	118,640	2	114,876	2	126,616
연구위원	13	114,315	17	117,432	21	112,340	22	114,172

※ 2019년 4월년부터 원장 공석

〈한국지방세연구원 정원(현원)표〉 (2019.7.31.기준)

직 군	직종	직 급	정 원	현 원
	원	장	1	-
	부	원 장	1	1
	관리직	관 리 직	2	2
연구직	연구 위원직	선 임 연 구 위 원	33	22
		연 구 위 원		
		부 연 구 위 원		
	연구원직	책 임 연 구 원	20	16
		연 구 원 「가」 급		
		연 구 원 「나」 급		
전문직		책 임 전 문 위 원	5	2
		전 문 위 원		
		부 전 문 위 원		
사무직		1 급(부장)	28	22
		2 급(부장)		
		3 급(차장)		
		4 급(대리)		
		5 급(주임)		
		6 급(사원)		
시설관리직		시설관리 주임	2	1
합		계	92	66

〈한국지방세연구원 조직도〉



- 조직 변경 내역을 보면, 서울시립대학교 강의실을 임차하여 지방세교육관을 설치(2018.11.16.)하여 산하 2실 신설 등 총 3실이 증설되었고, 연구본부 산하 과표연구센터 등 5개의 센터가 증설 되는 등 전년 대비 총 1관, 3실, 5센터가 증가하였음.

□ 지방세교육관 설치 현황

- 장 소 : 서울시립대학교(서울시 동대문구 서울시립대로 163 소재)
- 임대조건 : 임대료 28백만원(보증금 없음), 관리비 6백만원
- 사무실 : 본관동 44㎡(14평, 2개 공간 사용)
- 강의실 : 100주년기념관 다-401호(91.6㎡), 필요시 세무전문대학원 강의실 사용 가능(100석 규모)

※ 세무전문대학원 교수 15명 소양일반과목 연중 강의 가능

□ 2019년 지방세교육 운영방안

<교육과정>

- (교육과정) 총 15개 과정, 55회, 2,700명
- (교육대상) 전국 지방자치단체 지방세업무 담당공무원
- (교육기간) 2일(4개과정, 16회), 3일(9개과정, 33회), 5일(2개과정, 6회)

- 또한, 전년 대비 현원 26명이 증가한 내역을 보면, 연구직이 18명 증원 되기는 하였으나, 아직까지 연구인력 정원(53명)을 채우지 못하고 있는바, 지방세 관련 조사·연구·교육 등 연구원의 고유 목적사업을 감안할 때 연구원 외연 확대보다는 목적에 충실하여 내실있는 연구원 운영이 요망된다고 하겠음.

〈한국지방세연구원 인력 운용 현황〉

구분	총계	원장	부원장	관리직	연구직	전문직	사무직	시 설 관리직
정원	92	1	1	2	53	5	28	2
현원	66	0	1	2	38	2	22	1

- 정원 92, 현원 66명(위촉연구원·파견공무원 등 11명 별도)

※ 전년 대비 현원 26명(연구직 18, 사무직8) 증가

4) 연구실적 저조

- 연구원 연구실적을 살펴보면, 2018년도 지방자치단체 연구과제(연구용역) 수행 실적은 총 45건으로, 이 중 서울시 실적은 5건(【붙임1】 참조)에 그치고 있음에도, 재무국은 연구원에 24억원의 출연(2020년)이 필요하다는 입장을 제시하고 있음.

※ 연구용역 수행실적 제출 의원요구자료에 대하여, 재무국은 2018년 연구용역 수행 실적을 5건으로 제출하였으나, 추가 목록 요구 시 6건으로 제출(【붙임2】 참조)하는 등 의원요구자료 제출에 각별할 주의가 요망된다고 하겠음.

- 현재 범 정부차원에서 활발하게 추진 중인 중인 자치분권 정책과 관련하여, 서울시 세입 확충 등에 보다 면밀한 정책수립을 위하여 대정부 정책에 대한 논리적 대응방안 마련을 위한 다각적인 연구가 필요한 시기라고 할 것임.

〈2019년 자치분권 시행계획(2019.3. 대통령소속 자치분권위원회)〉

(3-1) 국세·지방세 구조 개선

1

종합계획 주요내용

< 기본 방향 >

- 8:2인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편
- 세수의 신장성과 안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있는 소비·소득과세 중심의 지방세 확대

- (지방소비세) 현행 부가가치세의 11%인 지방소비세 비중 확대 추진
 - 지방소비세 배분지표의 합리화 검토
 - (지방소득세) 현행 국세(소득세·법인세) 세율의 10% 수준인 지방소득세 규모 확대 추진
 - (기타 세목) 지방세에 적합한 국세의 지방세 이양 등 국세와 지방세의 합리적 조정 검토
 - (균형장치) 지방세 확대 시 특정지역의 세수 집중현상을 완화하기 위해 재정 균형장치 등 마련
- ※ 지방소비세 세수 배분 시 지역별 기중치 적용, 자치구를 고려한 균형장치 마련 검토 등

- 그러나, 관련 연구수행실적이 매우 저조(【붙임3】 참조)할 뿐만 아니라, 오히려 행정안전부의 지방분권에 역행하는 연구결과(서울시 세무종합시스템 등의 운영·관리 기간 특례 규정 등)를 제시하고 있는바, 자치분권을 위한 연구 과제 발굴 등 연구원에 대한 재무국의 선제적 대응이 요구된다고 하겠음.
- 결론적으로, 행정안전부 등 중앙정부 재정지원이 전혀 이루어지지 않고, 오로지 지방자치단체의 출연금만으로 운영되고 있는 연구원 운영에 대하여 면밀한 법리 검토를 통해, 과도한 출연금 조정과 방만한 운영의 시정 및 지방자치단체로의 관리감독 이양 방안 마련 등을 고려한 출연금 동의에 있어 신중한 접근이 요망된다고 하겠음.

전문위원	김태한	입법조사관	최석훈
------	-----	-------	-----

붙임 1 지방자치단체 설립 출연기관 고시_법인등기형태

- 지방자치단체 설립'연구원'출연기관 고시 현황 (38개소)

연번	구분	시도	시군구	기관명	비고
2	출연기관	서울특별시	본청	서울연구원	재단법인
17	출연기관	서울특별시	본청	서울기술연구원	재단법인 (시 누리집)
57	출연기관	부산광역시	본청	부산발전연구원	재단법인
82	출연기관	대구광역시	본청	대구경북연구원	재단법인
105	출연기관	인천광역시	본청	인천연구원	재단법인
134	출연기관	광주광역시	본청	광주전남연구원	재단법인
142	출연기관	대전광역시	본청	대전세종연구원	재단법인
153	출연기관	울산광역시	본청	울산발전연구원	재단법인
168	출연기관	경기도	본청	경기도가족여성연구원	재단법인
177	출연기관	경기도	본청	경기연구원	재단법인
182	출연기관	경기도	본청	차세대융합기술연구원	재단법인
186	출연기관	경기도	수원시	수원시정연구원	재단법인 (법인 누리집 정관)
227	출연기관	경기도	고양시	고양시정연구원	재단법인
275	출연기관	강원도	본청	한국기후변화연구원	재단법인
276	출연기관	강원도	본청	스크립스코리아향체연구원	재단법인
278	출연기관	강원도	본청	강원연구원	재단법인
312	출연기관	강원도	철원군	철원플라즈마산업기술연구원	재단법인
322	출연기관	충청북도	본청	충청북도문화재연구원	재단법인
323	출연기관	충청북도	본청	충북연구원	재단법인
353	출연기관	충청남도	본청	충남연구원	재단법인
355	출연기관	충청남도	본청	충남역사문화연구원	재단법인
397	출연기관	전라북도	본청	전북연구원	재단법인
403	출연기관	전라북도	본청	에코융합섬유연구원	재단법인
415	출연기관	전라북도	전주시	전주농생명소재연구원	재단법인
454	출연기관	전라남도	본청	녹색에너지연구원	재단법인
482	출연기관	전라남도	장흥군	장흥군버섯산업연구원	재단법인

연번	구분	시도	시군구	기관명	비고
501	출연기관	경상북도	본청	경북바이오산업연구원	재단법인
502	출연기관	경상북도	본청	경북하이브리드부품연구원	재단법인
507	출연기관	경상북도	본청	경상북도문화재연구원	재단법인
510	출연기관	경상북도	본청	경북해양바이오산업연구원	재단법인
523	출연기관	경상북도	경주시	신라문화유산연구원	재단법인
533	출연기관	경상북도	영천시	경북차량용임베디드기술연 구원	재단법인
557	출연기관	경상남도	본청	경남발전연구원	재단법인
563	출연기관	경상남도	본청	경남한방향노화연구원	재단법인 (누리집)
566	출연기관	경상남도	창원시	창원시정연구원	재단법인
599	출연기관	제주특별자치 시	본청	제주연구원	재단법인
603	출연기관	제주특별자치 시	본청	제주여성가족연구원	재단법인
605	출연기관	제주특별자치 시	본청	제주한의학연구원	재단법인

붙임 2

최근 5년간 지방자치단체별 연구과제 수행 실적

기관	최근 5년 간 연구수행 건수				
	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
총계(수행) ¹⁾	55	90	104	100	137
지자체소계 ²⁾ (수행)	18	42	34	35	45
제안채택	31	63	35	35	48
서울	4	12	11	16	5
부산	3	2	2	1	1
대구	4	3	3	0	2
인천	1	5	2	3	3
광주	0	0	0	0	2
대전	0	8	2	2	0
울산	2	4	4	2	2
세종	0	0	0	0	0
경기	5	9	4	4	20
강원	2	3	1	1	1
충북	1	3	0	0	1
충남	7	2	1	1	1
전북	1	6	0	1	3
전남	0	2	0	2	3
경북	1	3	2	2	1
경남	0	1	2	0	2
제주	0	0	1	0	1
행안부소계 (수행)	16	19	26 (*자체수행3건 제외)	25	37
기타소계 (수행)	21	29	44	40	55

붙임 3 한국지방세연구원 서울시 연구과제 수행 실적

□ 2018년 보고서 발행 현황 대비 과제 제안 연도

연번	보고서명	발행 연도 (연도 - 권)	과제 제안 연도 (연도 - 권)
1	지방세외수입 단기추계 모형 개발 -서울특별시 경상적 세외수입주요항목을 중심으로-	2018-1	2017-11
2	지역 맞춤형 지방복지사업 재원조달 방안 연구: 지방복지세 도입을 중심으로	2018-2	2017-10
3	<u>개별소비세 지방이양방안</u> 연구: 담배 및 특정장소분을 중심으로	2018-3	2017-12
4	지방세 특별징수제도의 입법적 개선 방안 (재산세, 중부세를 중심으로)	2018-4	2017-13
5	지방세법 공소시효에 대한 합리적 개선방안	2018-5	2017-9
6	지방분권시대 도래에 따른 지방세인력 전문성 향상을 위한 '지방세전문교육관 설립·운영 방안'	2018-6	2018-1
7	자동차 취득세 개편방안 연구		2018-2
8	지방세 고급 주택 규정이 현실적이고 합리적 조정 방안	2019	2018-3
9	특정부동산 지역자원시설세 중과세 범위 세분화 방안	2019	2018-4
10	1가구 1주택 상속 고가 주택에 대한 취득세 과세방안	2019	2018-5
11	재산세 과세대상 구분에 대한 효율적 기준 방안 연구	2019	2018-6
12	지방세 범칙행위에 대한 처벌법 및 절차법 제정방안	2019	2018-7
13	서울특별시 시세 감면조례 조항별 실효성 등 연구	2019	2018-8
14	지방세 행정소송 인용률 감소방안	2019	2018-9
15	심판청구의 위법·부당한 결정에 대한 과세관청의 불복청구 방안	2019	2018-10

□ 2019년 보고서 발행(예정) 현황 대비 과제 제안 연도

연번	보고서명	발행 연도 (연도 - 권)	과제 제안 연도 (연도 - 권)
1	자동차 취득세 개편방안 연구		2018-2
2	지방세 고급 주택 규정이 현실적이고 합리적 조정 방안	2019-1	2018-3
3	특정부동산 지역자원시설세 중과세 범위 세분화 방안	2019-2	2018-4
4	1가구 1주택 상속 고가 주택에 대한 취득세 과세방안	2019-3	2018-5
5	재산세 과세대상 구분에 대한 효율적 기준 방안 연구	2019-4	2018-6
6	지방세 범칙행위에 대한 처벌법 및 절차법 제정방안	2019-5	2018-7
7	서울특별시 시세 감면조례 조항별 실효성 등 연구	2019-6	2018-8
8	지방세 행정소송 인용률 감소방안	2019-7	2018-9
9	심판청구의 위법·부당한 결정에 대한 과세관청의 불복청구 방안	2019-8	2018-10
10	통합취득세 법령 체계 개선	2019-9	2019-1