

# 한국지방세연구원에 대한 출연 동의안 심사보고서

의안 번호	2062
----------	------

2024년 12월 13일  
행정자치위원회

## 1. 심사경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장  
나. 제출일 : 2024년 8월 12일  
다. 회부일 : 2024년 8월 14일  
라. 상정일 : 제326회 서울특별시의회 임시회 제4차 행정자치위원회  
2024년 9월 9일 상정·심사보류  
제327회 서울특별시의회 정례회 제6차 행정자치위원회  
2023년 11월 27일 상정·의결(원안 가결)

## 2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 재무국장 김진만)

### 가. 제안 이유

- 「지방세기본법」에 따라 지방세제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 지원하기 위하여 지방자치단체의 출연금을 재원으로 한 국지방세연구원이 설립·운영되고 있음.
- 이에, 한국지방세연구원의 원활한 운영을 위하여 2025회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 따라 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: 출연금액: 2,429,864천원(2025년도)
  - 산출내역 : 전전년도('23년) 보통세 세입결산액  
(20,248,864,646천원) × 0.012%

※ 산출 근거규정 : 지방세기본법 제152조 및 동법 시행령 제94조

### 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 교육 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 동법이 정하는 금액을 예산에 반영하여 출연하도록 하고 있음.

- 따라서, 한국지방세연구원에 대한 서울특별시의 출연은 법적사항으로서, 한국지방세연구원의 연구수행 관련 소요비용에 사용되는 바, 서울특별시를 비롯한 지방자치단체의 세수 확충방안과 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 : 2025년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음.

## 4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 김태한)

### 가. 한국지방세연구원 출연 개요

- 본 동의안은 「지방세기본법」에 따라, 한국지방세연구원(이하 “지방세연구원”)에 대한 2025회계연도 출연금 예산을 편성하기 위하여 의회 의결(동의)\*을 얻으려는 것으로, 출연 규모는 2024년도(26억 5천 4백만원) 편성액 대비 △8.4% (2억 2천 1백만원) 감액된 24억 3천만원 수준임.

〈 \*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 운영 현황 〉

설립근거 : 「지방세기본법」 제151조

조직현황

○ 2011.4월 개원(영등포구 여의도동), 2017.9월 청사매입 이전(서초구 양재동)

○ 인력현황 (2024.7.31. 기준)

구분	계	원장	관리직	연구직	전문직	사무직 등
정원	88명	1명	3명	56명	5명	23명
현원	71명	1명	3명	40명	4명	23명
총인원	97명	정원외 인원	26명(파견공무원13, 위촉연구·전문원8, 행정원 등 5)			

○ 조직 : 이사회, 원장, 5실, 2사업단, 5센터, 9부)

- 5실(연구기획실, 지방세연구실, 지방재정연구실, 자치협력실, 경영지원실)

- 5센터(지방재정연구센터, 미래전략연구센터, 지방재정분석센터, 특례연구센터, 과표연구센터)

- 9부(정책지원부, 연구기획부, 성과확산부, 과표사업부, 교육기획부, 법령정보지원부, 쟁송사무부, 경영지원부)

○ 이사회 및 감사  
- 이사회 구성 현황 및 임기

구 분	대 상	임 기	구 성
선임이사 (10인)	광역자치단체 실·국장급(4인)	1년	서울, 세종, 전북, 제주
	기초자치단체 단체장(4인)	1년	전남 신안군(부이사장), 대구 중구, 울산 남구, 경북 고령
	지방세 학식·경험 풍부한 자 (2인)	이사장 3년, 교수 2년	이사장(정종섭 전 의원), 시도지사 협의회 정책실장 박관규
당연직이사 (2인)	원장	3년	
	행안부 지방세정책관	당연직	
감사 (2인)	지자체 추천 선임	2년	부산
	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)
2023	○ 5실 1사업단, 5센터 5부	○ '20.12~23.12 이사장 백재현(전 국회의원) ○ '22.11~25.11 원 장 강성조(전 경상북도 부지사)
2024	○ 5실 2사업단, 5센터 9부	○ '24. 2~26. 2 이사장 정종섭(전 국회의원) ○ '22.11~25.11 원 장 강성조(전 경상북도 부지사)

□ 재 원 (지방세연구원 예산서 기준)

○ 전국 지자체 법정출연금(근거 : 「지방세기본법」 제152조) 및 수탁용역 등  
- 2024년 총 예산 : 17,813백만원 (출연금 13,078백만원)

○ 2024년도 한국지방세연구원 예산 (수입) (단위 : 백만원)

구 분	2024	2023	증 감	증감률(%)
계	17,813	17,689	425	0.7
지자체출연금	13,078	12,383	695	5.6
전기이월금	0	0	0	0
수탁사업비	439	216	223	203.2
행안부출연금	4,267	4,270	△3	△0.1
기타수익	29	819	△790	△96.5

○ 2024년도 한국지방세연구원 예산 (지출)

(단위 : 백만원)

구분	2024		2023		증감	증감률(%)
		구성비		구성비		
계	17,813	100	17,689	100	43	2.4
사업비	4,892	27.5	5,019	27.0	194	4.1
인건비	6,709	37.7	6,349	45.3	△117	△14.8
수탁연구비	244	1.4	216	18.1	290	7.7
경상경비	1,313	7.4	988	5.2	41	46.2
시설비	378	2.1	600	3.5	△22	△36.9
기금적립금	-	-	-	-	-	-
예비비	11	0.1	11	1.0	△16	△93.6
행안부출연사업	4,267	24.0	-	-	4,267	-

□ 주요사업

- 지방세·재정에 관한 정책 조사 및 연구
- 지방세 담당 공무원에 대한 전문 교육과정 운영
- 지방세·재정에 관한 정책 법령 정보 관리
- 지방세정 전문성 강화를 위한 지방세 쟁송사무 지원

□ 출연근거 : 「지방세기본법」 제152조 및 동법시행령 제94조

□ 출연금 산출 방법 : 전전년도 보통세 세입결산액 × 0.012%\*

\* 2012년까지 0.01%, 2013년 ~ 2020년 0.015%,  
2021년 0.013%, 2022년 부터 0.012%

□ 전국 지방자치단체 출연금 규모

(단위: 백만원)

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전국	127,144	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530	12,383	13,079

□ 서울시 및 자치구 연도별 출연금 현황

- 서울시(본청)은 14년간('11~'24) 314억원 출연(연평균 22.4억원)

(단위: 백만원)

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전국	127,144	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423	13,530	12,383	13,079
서울시	31,425	969	1,134	1,281	2,303	1,753	1,950	362	4409	2,631	414	2,424	5,451	3,139	3,200
시본청	26,373	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247	-	2,020	5,005	2,643	2,654
자치구	5,052	174	181	326	328	312	314	362	365	384	414	404	446	496	546

자치단체별 출연금액 (법정 출연금 기준)

○ 2024년 자치단체별 출연금 집계표

(단위 : 천원)

지방자치단체명	'22년 결산 지방세	'22년 결산 보통세			'24년 출연금		
		소계 (a+b)	현년도 a	과년도 b	'23년 정산액	'24년 출연분 (2*1.2/10000)	'24년 출연금 (7=6+5)
전국합계	120,196,754,667	108,988,131,470	108,521,897,105	466,234,365	0	13,078,569	13,078,569
서울특별시	30,711,729,278	26,664,336,800	26,475,508,901	188,827,899	0	3,199,717	3,199,717
부산광역시	6,806,340,568	6,216,766,768	6,204,698,027	12,068,741	0	746,014	746,014
대구광역시	4,363,051,202	4,015,620,832	4,002,137,504	13,483,328	0	481,875	481,875
인천광역시	6,143,931,789	5,577,975,123	5,586,247,468	-8,272,345	0	669,357	669,357
광주광역시	2,635,299,059	2,432,387,981	2,423,603,242	8,784,739	0	291,885	291,885
대전광역시	2,635,489,233	2,435,902,982	2,432,816,067	3,086,915	0	292,306	292,306
울산광역시	2,455,871,971	2,249,320,637	2,254,764,292	-5,443,655	0	269,918	269,918
세종특별자치시	860,540,677	793,232,327	794,353,097	-1,120,770	0	95,188	95,188
경기도	30,518,261,664	27,798,309,442	27,683,546,954	114,762,488	0	3,335,795	3,335,795
강원도	3,222,078,943	2,971,714,530	2,960,632,972	11,081,558	0	356,606	356,606
충청북도	3,495,831,685	3,250,383,776	3,243,722,664	6,661,112	0	390,046	390,046
충청남도	5,130,768,675	4,721,279,780	4,695,505,215	25,774,565	0	566,554	566,554
전라북도	3,303,749,530	3,081,211,693	3,061,012,054	20,199,639	0	369,745	369,745
전라남도	3,950,182,699	3,950,181,788	3,941,854,093	8,327,695	0	474,022	474,022
경상북도	5,406,745,304	4,957,349,918	4,932,714,182	24,635,736	0	594,882	594,882
경상남도	6,585,917,812	6,065,520,043	6,047,781,179	17,738,864	0	727,863	727,863
제주특별자치도	1,970,964,578	1,806,637,050	1,780,999,194	25,637,856	0	216,796	216,796

## 나. 출연금 산정 방식 개선 필요

- 2025회계연도 지방세연구원에 대한 서울특별시(본청) 출연금(24억 3천만원)은, 「지방세기본법」에 근거하여 전전년도(2023회계연도) 지방세(보통세\*) 세입 결산액(20조 2천 5백만원)의 0.012%를 적용하여 산출한 것으로,
  - \* 취득세, 주민세, 재산세, 자동차세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 지방소득세
  - ※ 산출 근거규정 : 지방세기본법 제152조 및 동법 시행령 제94조
  - 전전년도('23회계연도) 보통세 세입결산액(20조 2,488억 6천 4백만원 × 0.012%)
- 전년과 동일한 출연률 적용에도 불구하고 금년 출연금((2024년도, 26억 5천 4백만원) 규모가 전년(2023년도) 대비 감소(△8.4%, 2억 2천 1백만원)한 것임.
- 이는 본 출연금 산정 대상 기간인 2023회계연도의 지방세수입 결산 실적이 2013회계연도 이후 10년만에 예산 대비 1.0%(2,494억원)의 부족 징수 되었을 뿐 아니라,
- 전년(2022회계연도, 26조 1,638억원) 대비 8.8%(2조 3,010억원) 감소한 2023회계연도 지방세 세입(23조 8,628억원)의 감소에 따른 것임.
- \* 지방세수입 결산률: 2021회계연도 129.9%, 2022회계연도 113.3%, 2023 회계연도 99.0%

### 〈 연도별 총 지방세수입 결산 추이 〉

(단위: 억원, %)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
예산액	123,053	119,130	127,356	137,875	141,258	155,554	170,965	182,213	195,524	200,237	230,956	241,112
결산액	122,441	117,916	132,496	156,244	165,693	178,171	191,033	204,581	233,930	260,012	261,638	238,628
결산율	99.5	99.0	104.0	113.3	117.3	114.5	111.7	112.3	119.6	129.9	113.3	99.0
증감률	-	-3.7	12.4	17.9	6.0	7.5	7.2	7.1	14.3	11.1	0.6	-8.8

- 관련하여, 최근 10년(2016~2025년)간 출연 실적을 보면, 출연율을 인하\* 하여 출연금이 감소(△7.5%, 1억 9천 1백만원)한 2021년도\*를 제외하고, 출연금 규모는 지속 증가해 왔음.



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

- 본 출연금(2025년도, 24억 3천만원)의 경우는, 전년 대비 출연률의 변동이 없음에도, 해당 지방세 세입(2023회계연도)이 감소함에 따라 출연금 예산도 이에 비례하여 금년(2024년, 26억 5천 4백만원) 대비 8.4%(2억 2천 4백만원) 감액 편성한 것임.

〈 지방세 세입(보통세) 대비 출연금 산출 내역 〉 (단위: 백만원, %)

출연연도	세입결산	보통세 세입결산액			출연율	산출 출연금		
		결산액	증가액	증가율		출연금	증가액	증가율
2025	2023회계	20,248,865	△1,867,540	△8.4	0.012	2,430	△224	△8.4
2024	2022회계	22,116,405	87,756	0.4	0.012	2,654	11	0.4
2023	2021회계	22,028,649	2,289,383	11.6	0.012	2,643	275	11.6
2022	2020회계	19,739,266	2,527,101	14.7	<b>0.012</b>	2,369	131	5.9
2021	2019회계	17,212,165	1,083,172	6.7	<b>0.013</b>	2,238	-182	-7.5
2020	2018회계	16,128,993	1,148,131	7.7	<b>0.015</b>	2,419	172	7.7

- 다만, 출연금에 관한 규정을 둘 때에는 출연금 지급에 따른 효과성에 대한 판단과 함께 예상되는 낭비적 요소와 부당한 특혜 여부에 대한 검토가 필요하며,
  - 해당 기관에의 출연이 반드시 필요한 것인지 그리고 기존의 출연금 규모는 적정한 것인지에 대한 판단도 있어야 할 것임(법제처, 2023 법령 입안 심사기준).
  - 그러나, 지방세연구원에 대한 출연금의 산정 방식은, 「지방세기본법」에 근거하여, 이례적으로 지방세 세입의 일정률을 적용하여 강제 출연하도록 규정하고 있음.
  - 이로인해 출연자인 지방자치단체는 적정한 출연금 규모 산정이라는 출연자로서의 당연한 권한이 전면 배제되어 되어 있는 상태임.

- 그 결과 지방세연구원의 목적 사업\*에 필요한 경비를 초과하는 강제 출연 제도에 따른 과도한 출연으로 인해 지방세연구원의 본래 설립 목적 추구 보다는 기금 적립을 통한 청사 매입(서초구)이나 교육시설 조성(계획) 등 고정자산 확충을 통한 연구원 자립 기반 마련에 치중하고 있음.

\* 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등(「지방세기본법」 제151조제1항)

- 이는 매년 과도한 잉여금이 발생하는 비효율적 출연금 운영 결과에 따른 것으로 일반적인 출연기관 운영 방식과는 사뭇 다른 운영 형태를 보이고 있음.
- 또한, 「지방세기본법」(제152조)에서는 지방자치단체의 출연금을 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위한 것으로 규정하고 있음에도,
- 같은 법 시행령(제94조)에서는 적립된 ‘지방세발전기금’을 전액 지방세연구원 출연에 우선 사용하도록 사용 범위를 한정하여 강행 규정한 것은 「지방세기본법」 위임의 범위를 넘어선 행정안전부의 부당한 행정입법으로써, 출연자인 지방자치단체의 재정 운영의 자율성을 과도하게 침해하고 있는 규정이라고 할 것임.

#### 다. 과도한 출연에 따른 과도한 잉여금 발생 및 기금 적립

- 지방세연구원 2023년 결산 결과 발생한 잉여금은 10억 4천 5백만원 수준에 달하고 있고, 매년 발생하는 잉여금은 차기 이월하거나 기금으로 적립하고 있음.

〈 최근 5년 한국지방세연구원 잉여금 발생 현황 〉 (단위: 천원, %)

회계연도	2019	2020	2021	2022	2023
잉여금	761,768	645,269	774,535	236,290	1,045,484
잉여금 처리	이월	이월	기금 적립	기금 적립	기금 적립

※ 출처 : 한국지방세연구원 제출자료 편집(기금)

- 기금 적립 및 사용 실적을 보면, 2013년부터 2018년까지 79억 2천만원의 기금을 적립하여 이를 청사 매입에 사용(2017.7.)한바 있고,
- 2021년부터 5년간(2025년까지) 50억원의 “연구원 발전기금”을 적립\*하여 지방세교육 기반시설(교육시설)을 마련하고자 하였으나, 현재(2024년 6월)까지 88억 1천 7백만원이 적립되어, 목표 대비 176.3%에 달하는 기금이 적립되어 이미 목표를 초과하였는바, 이는 결국 과도한 출연금에 원인이 있다고 할 것임.

\* 기금적립 용도: 지방세교육 기반시설 확보(21.10.21. 2021년 제3차 이사회 의결)

※ 지방세연구원 기금관리위원회 구성(정관 제7조) : ① 위원회는 위원장을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 원장이 되며, 위원은 민간전문가 2인 이상을 포함한 외부위원과 관리직 또는 연구직 중에서 원장이 위촉 또는 임명한다.

### 〈지방세연구권 기금 적립 및 집행 현황〉

#### □ 기금 적립내역 요약

- 2013년~2018년 : 7,920백만원  
(적립금 7,642백만원 + 이자 278백만원)
- 2019년~2020년 : 적립 없음
- 2021년~2024년 : 8,817백만원

(단위 : 백만원)

연 도	2021년	2022년	2023년	2024년
적립누적액	1,220	5,889	7,585	8,817

#### □ 기금 집행내역

- 2018년 이전 적립 기금(7,920백만원)
  - 적립액 전액 청사매입(2017.7.) 및 대출 상환에 사용
- 2021년 이후 적립 기금(8,817백만원)
  - 정기예금 적립 중

#### □ 기금운용 근거 규정

「한국지방세연구원 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.

- 한편, 「지방세기본법」(제152조)에서는, 지방자치단체의 지방세연구원에 대한 출연금 사용 용도를 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비에 충당하기 위한 것으로 규정하고 있음.

### 〈지방세발전기금(출연금)의 적립 목적 및 용도 등〉

#### 「지방세기본법」

제152조(지방세발전기금의 설치·운영) ① 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 지방세발전기금을 설치·운영하여야 한다. (이하 생략)  
 ② (이하 생략)

- 그러나, 지방세연구원은 2011년 개원 후 적립한 기금을 청사 매입과, 교육시설 조성(예정) 등 연구원 자립 기반 마련을 위한 고정자산 취득 등에 사용하고 있음.
- 이는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비의 충당이라는 지방자치단체의 지방세발전기금 설치·운영(「지방세기본법」 제152조) 목적과,
- 법령으로 정한 출연금으로의 사용 용도(「지방세기본법 시행령」 제94조제2항 각 호)에 합당하지 않은 용도로써, 일반적인 지방자치단체의 출연기관 제도 운영 취지에 반하는 출연금 사용 행태라고 할 것임.
- 한편, 행정안전부의 「지방출자출연기관 예산편성 지침」에서는 매 회계연도 세입세출 결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입예산에 편성하여 처리하는 것을 기본 원칙으로 규정(21쪽)하면서,
  - 출연자인 지방자치단체는, 출연금 교부 시, 출연금 성격을 기본재산 전입(재산형성) 재원 목적과 기관운영비 재원(경상비) 목적을 명확히 구분하고(123쪽), 출연기관의 순세계잉여금을 고려하여(22쪽) 이월금 상당액만큼 감액 편성(47쪽)하여 출연금을 교부하며,

- 출연기관은, 목적성 사업 출연금은 사업예산 잔액 및 이자수입을 고려하여 차년도 목적사업 예산에 반영(22쪽)하도록 규정하고 있음.

○ 그러나, 지방세연구원에의 출연과 관련하여, 출연자인 지방자치단체는 행정안전부 소관의 개별 법령\*에 따라 지방세(보통세) 세입의 일정률을 적용하여 산출된 출연금을 지방세연구원에 출연하고 있고,

\* 「지방세기본법」 및 같은 법 시행령

- 행정안전부가 주무관청인 지방세연구원(출연기관)은 발생 잉여금을 이월하지 않고 기금으로 적립하는가 하면, 나아가 적립한 기금으로 고정자산을 취득하는 등 연구원 외형 확대에 치중하는, 행정안전부 소관 지침\*에 반하는 출연제도 운영을 지속하고 있음.

\* 행정안전부, 「2025년도 지방출자출연기관 예산편성 지침」

- 이처럼 지방세연구원의 주무관청인 행정안전부 소관의 근거 법령\*과 지침\*\* 간의 규정이 서로 불일치하는 자기모순적 출연제도가 운영되고 있는 것은,

\* 「지방세기본법」 및 같은 법 시행령

\*\* 「지방출자출연기관 예산편성 지침」

- 일반적인 지방자치단체 출연기관(재단법인)과는 다르게, 개별법(지방세기본법)에 근거하여 이례적 형태로 설립된 지방세연구원(출연기관)의 법인 설립 형태(기타법인)에 근본적인 원인이 있는 것으로 개선이 필요한 사안이라고 할 것임.

## 라. 출연자인 지방자치단체의 지도·감독 등 권한 배제

- 지방세연구원이 기금 적립 등을 통하여 고정자산을 취득하는 등 방만한 예산 운영이 가능한 이유는, 적정 필요 예산과 무관하게 지방세(보통세) 세입의 일정률을 강제 적용함으로써 발생하는 지방자치단체의 과도한 출연 방식에 원인이 있는 것임에도,
  - 출연자인 지방자치단체는 연구원에 대한 적정 출연 규모나, 지도·감독 등 출연자로서의 통제 수단 없이, 출연금 부담만 지고 있는 실정으로, 이는 지방자치단체의 출연에도 불구하고 지방세연구원의 사실상 주무관청이 행정안전부라는 데에 원인이 있는 것임.
  - 다만, 지방세연구원 정관에서는 어디에도 주무관청을 명시하지 않고 있는바, 관련하여 이사회의 구성 현황을 보면,
    - 지방세연구원 정관에서는 행정안전부 지방세제국장과 지방세연구원 원장 등 2명을 당연직 이사로 규정(「정관」 제6조제2항)하고 있고, 원장은 이사장이 임명(「정관」 제9조제1항)하며, 이사장은 이사회에서 선임(「정관」 제7조제1항)하는 구조로써,
      - 행정안전부 고위 관료가 각각 당연직 이사·감사\*를 맡고, 이에 따라 행정안전부 등 중앙정부 출신의 고위 관료가 원장에 되는 이사회의 구성 방법에 따라 지방세연구원의 의사결정이 이루어지고 있음.
- \* 당연직 이사: 행정안전부 지방세제국장(정관 제6조), 당연직 감사: 행정안전부 지방세정책과장(정관 제10조제2항)
- 이로 인해, 지방세연구원은 지방자치단체 공동 출연으로 설립되었음에도, 주무관청은 사실상 행정안전부가 되어, 출연자를 위해서가 아니라 지도 감독기관인 행정안전부에 의해 지방세연구원이 운영되어, 연구원 설립 취지의 훼손과 출연방식 등 운영의 모순이 지속 제기되고 있음.

- 지방세연구원의 법적 지위를 ‘지방자치단체 출연 연구원’으로 명확하게 규정하여 각 지방자치단체 출연기관에 대한 일반법인 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “「지방출자출연법」”)에 따라 운영할 수 있도록 하는 근거 마련이 시급하다고 하겠음.

※ **선임이사는 광역자치단체** 실·국장급 4명, **기초자치단체** 부단체장 이상 4명, 지방세 관련 학식과 경험이 풍부한 자 2명을 시도지사 및 시군구청장이 협의하여 추천한 자 중에서 선출토록 규정하고 있으나,  
 중앙/지방 정부 체계 간 위상과 관료 계급 체계 등을 감안할 때, 중앙정부의 고위 과료로 구성된 당연직 이사·감사가 지방세연구원의 주된 의사결정 주체가 되고 있고, 이는 역대 원장의 주요 경력이 공통되게 중앙정부 고위 관료 출신이라는 점에서 이를 확인할 수 있음.

〈역대 원장 주요 경력〉

구분	성명	주요 경력
1대	강○○ (2011. 2. ~ 2014. 2.)	- <u>안전행정부</u> 장관 (2014) - <u>행정안전부</u> 제2차관 (2009) - 소청심사위원회 위원장 (2008) - 대구광역시 행정부시장 (2005)
2대	허○○ (2014. 4. ~ 2017. 4.)	- 인천시 투자유치기획위원회 위원 (2014) - <u>대통령 직속</u> 지역발전위원회 위원 (2013) - 인천발전연구원 선임연구 위원 (2013)
3대	정○○ (2018. 1. ~ 2019. 4.)	- 대통령 직속 국가균형발전위원회 자문위원 (2019) - <u>국무총리소속</u> 사회보장위원회 위원 (2017) - 대구가톨릭대학교 경제통상학부 교수 (2011)
4대	배○○ (2019.11 ~ 2022. 11.)	- <u>행정안전부</u> 재난협력실장 (2018) - 지방자치인재개발원장 (2017) - 강원도 행정부지사 (2015) - 행정안전부 지방세정책관 (2013)
5대	강○○ (현재)	- <u>행정자치부</u> 전자정부국 개인정보보호정책관 - <u>행정안전부</u> 지방세정책관 (2018) - 경상북도 행정부지사 (2020)

- 이러한 이례적 출연기관의 운영이 가능한 이유는, 지방세연구원에 대한 운영지도 및 지원 사무가 행정안전부 소속기관(지방재정경제실)에 분장\*된 사실에서 알 수 있듯이, 출연자(지방자치단체)와 지도·감독 기관(행정안전부

< \* 한국지방세연구원 직제 관련 규정 >

「행정안전부와 그 소속기관 직제」

제1조(목적) 이 영은 행정안전부와 그 소속기관의 조직과 직무범위, 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제15조(지방재정경제실)

③ 실장은 다음 사항을 분장한다.

1. ~ 57. (생략)
58. 지방자치단체 출연연구원의 운영 지원  
(이하 생략)

「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 행정안전부와 그 소속기관에 두는 보조기관·보좌기관의 직급 및 직급별 정원, 「정부조직법」 제2조제3항 및 제5항에 따라 실장·국장 밑에 두는 보조기관과 이에 상당하는 보좌기관의 설치 및 사무분장 등 「행정안전부와 그 소속기관 직제」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제12조(지방재정경제실)

⑨ 지방세정책과장은 다음 사항을 분장한다.

1. ~ 7. (생략)
8. 지방세연구원 및 지방세협회의 운영지도 및 지원
9. (이하 생략)

(참고) 「지방세기본법」

행정안전부(지방세정책과)

제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① 지방세입 제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육 및 이와 관계된 지방자치단체 사업을 위한 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 "지방세연구원"이라 한다)을 설립한다.

지방재정경제실이 서로 다르다는 점에 근본적인 원인이 있는 것임.

- 따라서, 출연자가 출연기관을 지도·감독하는 상식적이고, 법령에 부합한 제도 운영을 위해서는, 시도지사협의회 등 지방자치단체 협의 기관을 지정하여 지도·감독 등 출연자로서의 기능을 수행할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다고 보이며,
- 지방자치단체 중 가장 많은 출연금을 부담하고 있는 서울특별시(재무국)의 주도적인 개선 노력이 요구된다고 하겠음.

※ 참고사항: 행정안전부는 소관 사업을 지방세연구원이 대행하는 것에 대한 반대급부로서 '사업출연금' 명목의 위탁사업비와 일반연구용역비를 교부하고 있을 뿐, 지방



자치단체가 「지방세기본법」(제151조)에 근거하여 지방세연구원에 반대급부 없이 금전을 지원하는 출연금\*은 별도 부담하지 않고 있음.

\* ‘보조’, ‘출연’은 직접적인 반대급부 없이 교부된다는 점에서 ‘증여’와 비슷하지만, 교부받은 재원을 목적 범위에서 사용해야 하고, 보조, 출연으로 생긴 재산 등의 행사에 일정한 제약(「보조금 관리에 관한 법률」 제22조, 제30조, 제35조 등)이 있다는 점에서 증여와 다름(법령입안심사기준(2023)).

**< \* 지방세연구원에 대한 행정안전부 자원 교부 내역 >**

**출연사업**

- 편성목 : 사업출연금
- 행정안전부 출연사업 근거 및 예산액

사업명	법적 근거	예산액
■ 건축물 및 기타물건 시가표준액 조사·연구	「지방세법」 제4조 ③ 「지방세법 시행령」 제4조의4 ⑨	3,540,000천원
■ 지방세 특례 예비타당성조사 및 사후심층평가	「지방세특례제한법」 제181조 ⑦ 「지방세특례제한법 시행령」 제124조 ④	500,000천원
■ 지방세외수입 운영실적 분석·진단	「지방행정제재·부과금법」 제22의2 ④ 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률 시행령」 제21조 ③	127,434천원
■ 재산세 분리과세대상 토지 타당성 평가	「지방세법」 제106의2 「지방세법 시행령」 제105의3 ⑤ 「재산세 분리과세대상 토지 타당성 평가 운영기준」 제12조 ①	400,000천원

**수탁과제**

- 편성목 : 일반연구용역비

사업명	법적 근거	예산액
■ 지방자치단체 재정분석 연구	「지방재정법」 제55조 ⑥ 「지방재정법 시행령」 제65조의2 ⑤ 「행정안전부고시(재정분석 및 재정진단 분야 전문기관)」 제1조	439,000천원

## 마. 한국지방세연구원의 정체성

- 앞서 본 바와 같이, 지방세연구원에 대한 출연자와 출연기관에 대한 지도·감독 기관이 다를 수 있는 근본적인 이유는,
  - 지방세연구원은 「민법법인 및 특수법인 등기규칙」의 특수법인 중에서도 기타 분류할 수 없는 법인에 부여되는 “기타법인”으로 설립·등기되어,
  - 지방자치단체 출연기관 운영에 대한 일반법인 「지방출자출연법」의 적용 대상에서 제외되는 데에 근본적인 원인이 있으며,
  - 이는 극히 이례적인 출연기관 설립 형태로써 지양되어야 할 것으로, 이에 대한 재무국의 적극적인 대응을 통한 행정안전부의 제도 개선이 요구된다고 하겠음.

### 〈한국지방세연구원 법인등기 형태〉

관할등기소	법인가분	본/지점	등기번호	상호	주말여부	폐쇄여부
서울중앙지방법원 등기국	기타법인	본점	009021	한국지방세연구원	N	살아있는 등기

※ 출처: 행정정보공동이용 센터(법인 등기사항 증명)

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

- 이에 대하여 의회에서는, 지방세연구원의 기타법인 등기 형태를 일반적인 지방자치단체 출연기관 형태인 재단법인으로 변경\*하고 후속 필요 절차 이행을 통해 지방자치단체 출연기관으로서 「지방출자출연법」에 따라 운영할 수 있게 개선하라는 지적을 매년 해오고 있음에도,

\* 이후 순차적으로, 「지방세기본법」을 개정을 통해, 지방세연구원을 궁극적으로 지방출자출연법 적용 대상이 되게 하여, 출연기관 고시 및 출연자가 출연기관에 대하여 정당한 권한을 행사할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요함.

- 재무국은 줄곧 연구원이 특별법인 「지방세기본법」에 따라 설립된 ‘특수법인(기타법인)’이기 때문에 재단법인의 속성이 있다고 하더라도 반드시 ‘재단법인’으로 기재해야 하는 것은 아니라는 방관적인 입장을 보일 뿐, 개선 의지를 보이지 않고 있음.

- 관련하여, 정부 또는 지방자치단체의 출연 연구기관의 설립에 대한 일반적인 규정을 살펴보면, 정부의 「정부출연기관법」<sup>1)</sup> 및 「과기출연기관법」<sup>2)</sup>과, 지방자치단체가 출연하는 출연연구원에 대한 근거 규정인 「지방연구원법」<sup>3)</sup> 및 지방자치단체의 출자·출연기관 운영의 일반법인 「지방출자출연법」에서는 모두 출연 연구기관의 법인 설립 형태를 일관되게 「민법」 중 재단법인을 준용하도록 규정하고 있고,
- 이에 따라 지방자치단체의 출연 연구기관은 「지방출자출연법」에 따라 ‘민법법인’인 재단법인으로 설립<sup>4)</sup>하고 이를 고시(“붙임1 참조)하고 있으며, 「지방출자출연법」에 따라 당연히 출연자인 지방자치단체가 직접 지도·감독하고 있음.
- 반면, 지방세연구원은 ‘재단법인’이 아닌 ‘기타법인’으로 설립된 이유로 「지방출자출연법」 적용 대상에서 제외되어, 지방자치단체의 (공동)출연기관임에도, 출연자인 지방자치단체가 아닌 행정안전부에 지방세연구원에 대한 운영지도 및 지원 사무가 분장<sup>5)</sup>되어 실질적 지도·감독 기관 역할을 수행하고 있음.

< 한국지방세연구원의 설립·등기(기타법인) 부여 근거 >

**「지방세기본법」**

제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① 지방세입 제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육 및 이와 관계된 지방자치단체 사업을 위한 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 “지방세연구원”이라 한다)을 설립한다.

- 1) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
- 2) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
- 3) 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」
- 4) (참고 사례)서울특별시 출연 연구기관 “서울연구원” 법인 형태: 「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례」 제2조(설립) ② 연구원은 「민법」에 따른 재단법인으로 설립한다.  
제9조(보고, 검사 등) 시장은 감독상 필요한 때에는 연구원에 대하여 그 업무에 관한 보고를 하거나 소속공무원으로 하여금 그 업무를 검사하게 할 수 있다.
- 5) 「행정안전부 그 소속기관 직제 시행규칙」 제12조(지방재정경제실) 제12조제9항제8호).

⑥ 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.

**「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

- 그 결과로, 사업 규모에 따라 출연금을 책정하는 일반적인 지방자치단체 출연기관과 달리, 지방세연구원은 지방세(보통세) 세입의 일정률을 강제 출연하는 독특한 출연 구조를 가지게 됨으로써 사업 규모와는 상관없이 과도한 출연금을 강제징수 할 수 있게 된 것임.
- 이에 따른 잉여금의 발생으로 지방세연구원은 기금 적립을 통해 고정자산을 취득하는 등 방만한 재정운영 형태를 보이고 있음에도, 출연자인 지방자치단체는 출연 규모나 기금 적립 등 출연기관 의사결정에 출연자로서 아무런 영향을 미치지 못하는 실정에 있음.

- 반면, 지방세연구원의 주무관청인 행정안전부는 연구원 원장 등 고위급 임원이 행정안전부 고위 관료 출신 위주로 임용하고 있을 뿐 아니라, 소관 사무 일부를 지방세연구원에 위탁하고 그 대가로 ‘사업출연금’ 명목의 위탁 사업비(45억 6천 7백만원)와 연구용역비(4억 3천 9백만원)를 교부하고 있을 뿐, 반대급부 없이 지원하는 출연금은 전혀 부담하지 않고 있음.
- 이러한 지방세연구원의 이례적 운영 형태의 개선을 위해서는, 법인등기 형태의 변경(현 ‘기타법인’ → ‘재단법인’)을 시작으로, 제도에 합당한 상식적 출연기관 운영 체계를 갖출 수 있도록 재무국의 노력이 요구된다고 하겠음.

## 바. 한국지방세연구원의 지도·감독 방안

- 재무국은 지방자치단체의 출연기관에 대한 일반법인 「지방출자출연법」 미 적용 출연기관 현황과, 지도·감독 및 경영실적 평가 이행 실적 등에 대한 의원요구자료에 모두 “해당 없음”으로 제출(전년도)하여,
- 서울시가 지방세연구원에 대한 출연자로서 어떠한 권한도 행사하지 못하고 있는 실정을 밝힌 바 있음.
- 이후, 행정안전부는 「지방세기본법」 개정(2023.12.29.)을 통해 경영목표, 예산 및 운영계획, 전년도의 결산서 등을 인터넷 홈페이지에 공시하도록 하는 경영공시 의무\*를 신설(제151조제4항, 제5항) 규정하여,

### < 관련 지방기본법 개정 사항 >

종 전	개 정 후
제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① ~ ③ (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>	제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 지방세연구원은 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지에 공시(이하 이 조에서 “경영공시”라 한다)하여야 한다. 1. 해당 연도의 경영목표, 예산 및 운영 계획

<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>④·⑤ (생 략)</p>	<p>2. 전년도의 결산서</p> <p>3. 전년도의 임원 및 운영인력 현황</p> <p>4. 전년도의 인건비 예산 및 집행 현황</p> <p>5. 경영실적의 평가결과</p> <p>6. 외부기관의 감사결과, 조치요구사항 및 이행결과</p> <p>7. 기본재산 및 채무 변동 등 재무 현황</p> <p>8. 그 밖에 경영에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</p> <p>⑤ 경영공시의 시기 및 주기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥·⑦ (현행 제4항 및 제5항과 같음)</p>
<p>부 칙</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 2024년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제150조의2제2항 및 제3항의 개정규정은 2024년 7월 1일부터 시행한다.</p>	

- 2024년도부터 지방세연구원은 이를 홈페이지에 공시함으로써 지방세연구원 운영의 투명성 제고 방안이 일부라도 마련(2024.1.1. 시행)되기는 하였으나,
- 여전히 지도·감독 권한 등 주요 기능은 출연자가 아닌 행정안전부에 귀속 되어 출연금 산정 방법 개선 등 근본적 제도 개선은 요원한 상태가 유지되고 있음.
- 한편, 해당 「지방세기본법」 개정안에 따른 국회 행정안전위원회 검토 보고서에서는, 지방세연구원은 「지방출자출연법」(제4조제1항)에 따른 출연기관의 요건(재단법인 등)에 부합하지 않아,
  - 이에 따른 지방자치단체 출연기관으로 지정 또한 되지 않고 있어서, 출연기관임에도 경영공시 의무마저 부과되지 않고 있다는 지방세연구원의 운영 방식의 문제점을 지적한 바 있음.
  - 그럼에도, 지방세연구원은 예산의 대부분을 국비(위탁용역비)·지방비(출연금)로 충당\*하고 있기 때문에 공공기관 또는 지방자치단체출연 연구원과 동일한

수준의 경영공시 의무를 부과하는 것이 타당하다는 검토의견을 제시  
(2023.11.)하였음.

\* 2023년도 지출예산 176.9억원 대비 국비·지방비 수입은 총 166.5억원(국비 42.7억원(위탁  
용역비)+지방비 123.8억원(출연금))으로 94.1%(국비 24.1%, 지방비 70.0%)를 차지

※ 이렇듯 지방자치단체 출연기관은 그 일반법인 「지방출자출연법」에 따라 설립하여  
운영하는 것이 정상이나, 같은 조문을 개별법에 일일이 규정하는 것은 법령 운영의  
비효율과 시민의 혼란을 초래하는 입법 형태라 할 것임.

- 따라서 출연자인 지방자치단체의 지방세연구원에 대한 지도·감독 권한을  
행사할 수 있는 개선을 위해서는 지방세연구원의 법인 형태를 재단법인으로  
변경하여 「지방출자출연법」 적용 요건을 갖추는 절차가 선행되어야 하고,
  - 이후 「지방출자출연법 시행령」(제18조, 지도·감독 등)에 따라 지방자치단체가  
공동으로 설립한 출자·출연 기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당  
기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여, 시도지사  
협의회 등을 활용하여 운영할 수 있도록 하여야 할 것임.

#### < 지방자치단체 공동 출연기관의 지도·감독 >

「지방출자출연법 시행령」

제18조(지도·감독 등)

③ 법 제4조제1항에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출자·출연 기관에 대한 지도·감독  
등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여 정한다.

#### < 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 협의  
하여야 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 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관

- 다만, 지난 수년간 의회의 지적에도 불구하고 제도가 개선되지 않고 있는바, 재무국은 지방세연구원이 지방자치단체의 출연기관이라는 점을 분명히 인식하고, 이를 통해 출연기관의 일반적인 운영에 대해서는 「지방출자출연법」에 근거하여 운영될 수 있도록 하는 재무국의 적극적인 역할이 요구된다고 하겠음.

< 지방자치단체 출연기관과 한국지방세연구원 설립·운영 근거 비교 >

구분	출연기관 설립 등	지방세연구원 설립 등
설립 근거	<p>「지방출자출연법」</p> <p>제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라 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>「지방세기본법」</p> <p>제151조(지방세연구기관의 설립·운영) ① 지방세입 제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육 및 이와 관계된 지방자치단체 사업을 위한 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 “지방세연구원”이라 한다)을 설립한다.</p> <p>⑥ 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	제4조 ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각	제151조(지방세연구기관의 설립·운영)



구분	출연기관 설립 등	지방세연구원 설립 등
사항	<p>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 지도하거나 감독할 수 있다.</p> <p><b>「지방출자출연법 시행령」</b> 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 합의하여 정한다.</p>	<p>⑥ 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><b>「공익법인법」</b> 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 지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.</p>	<p><b>「지방세기본법」</b> 제152조(지방세발전기금의 설치·운영) ① …지방자치단체는 매년 전전년도 보통세 수입결산액에 대통령령으로 정하는 비율을 적용하여 산출한 금액을 … 적립하여야 한다.</p> <p><b>「지방세기본법 시행령」</b> 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 지방세발전기금은 다음 각 호의 용도로 사용되어야 한다.</p> <p>1. 지방세연구원에 대한 출연</p> <p>③ 지방자치단체는 적립된 지방세발전기금 중 제1항제1호의 비율을 적용하여 적립된 금액을 제2항제1호의 용도에 우선 사용하여야 한다.</p>

※ 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 검토**하고 있음.

- 한편, 이러한 불합리한 출연방식의 개선을 위하여, 재무국에서는 단순히 행정안전부에 건의만 반복할 것이 아니라,
- 본 사안은 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가(행정안전부)의 정책에 관한 사항으로써, 「지방자치법」 제186조에 근거한 “중앙지방협력회의” 또는 같은 법 제187조에 근거한 “행정조정위원회”에 안건으로 제출하여 심의·의결을 통해 조정하는 등 정부 차원의 권위 있는 기관을 통한 개선 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

### 〈 국가 - 지방자치단체 협의 제도 〉

#### 「지방자치법」

제186조(중앙지방협력회의의 설치) ① 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둔다.

② 제1항에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률\*로 정한다.

#### \* 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」

- 법률 제18297호, **2021.1.13. 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

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.

② (이하 생략)

**5. 질의 및 답변요지 : 생략.**

**6. 토론요지 : 없음.**

**7. 심사결과 : 원안 가결**(재석위원 7명, 전원찬성).

**8. 소수의견의 요지 : 없음.**

**9. 기타 필요한 사항 : 없음.**

# 한국지방세연구원에 대한 출연 동의안

의안 번호	2062
----------	------

제출년월일 : 2024년 8월 12일

제출자 : 서울특별시장

## 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 2025회계연도 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: 2,429,864천원
  - 산출내역 : 전전년도('23년) 보통세 세입결산액  
(20,248,864,646천원)×0.012%

※ 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 교육 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 동법이 정하는 금액을 예산에 반영하여 출연하도록 하고 있음
- 따라서, 한국지방세연구원에 대한 서울특별시의 출연은 법적사항으로서, 한국지방세연구원의 연구수행 관련 소요비용에 사용되는 바, 서울특별시를 비롯한 지방자치단체의 세수 확충방안과 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 : 2025년도 예산편성

#### 다. 합 의 : 해당사항 없음

#### 라. 기 타

※ 작성자 : 재무국 세제과 김종승 (☎ 2133-3353)

# 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·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.

### 제152조(지방세발전기금의 설치·운용)

- ① 지방자치단체는 지방세에 대한 연구·조사 및 평가 등에 사용되는 경비를 충당하기 위하여 지방세발전기금을 설치·운영하여야 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, 2020년 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.