

지방정부 재정자율성

- 한계와 제고방안 -

The Financial Autonomy in Local Government

- Limits and Improvements -

김 현 조(동의대학교 행정학과)

The financial autonomy is one of important factors in local government which has several autonomous powers. Especially it makes the government independent of central government in substance so it is considered as the best important autonomy in local government. The limits of financial autonomy in local governments are considered as follows. they are rigidity of taxation by law basis, centralization of approval power in issuing loan bonds, excessive control of central government on flotation of debentures of public enterprise, and high level of objective tax rate of central government on local tax. To improve these limited matters, I suggest some of improving ways. The first is for local government to be able to levy on native sources of taxation by rules of local council. The second is to operate the limited rate of issuing automatically loan bonds in local government, which are establishing both control of loan bonds by central government and financial autonomy in local government. The third is for local council to approve flotation of debentures of public enterprise. The forth is for central government to improve distributing policy of public financial resources by reconstructions of local tax system.

I. 序 論

1991년 지방자치를 재개한 이래 10년의 기간이 흘러가고 있다. 그 동안 우리는 여러 차례의 지방선거를 경험했고, 특히 1995년에는 단체장을 민선함으로써 민의에 기초한 지방자치를 열어갈 수 있었다. 이처럼 지방의원과 자치단체장을 주민의 손으로 직접 선출함으로써 지방자치의 바람직한 틀을 마련하게 되었고, 그 동안 실현하지 못했던 권력의 지역적 분산을 통해 민주주의의 실현에 요구되는 제도적 골격을 모두 완성하게 되었다. 이러한 지방자치를 통한 지방분권의 실현은 한국의 정치적 민주주의와 시장경제원리를 토대로 하는 경제적 민주주의, 투명

성과 국민합의에 기초한 재정민주주의를 동시에 실현할 수 있을 뿐만 아니라 지방적 차원에서 주민의 복지향상을 도모할 수 있는 토대가 되었다. 그러나 지방자치의 실사가 바로 민주주의와 주민복지를 동시에 보장하는 것은 아니다. 여기에는 지방자치에 대한 국민의 애정어린 관심과 끊임없는 노력이 있을 때만 가능하다. 그 동안 우리는 한 그루의 나무를 정성껏 가꾸듯 지방자치의 미비점을 보완하고 개선하는 노력을 게을리 하지 않았던 결과, 이제 그 뿌리를 튼튼히 내려가고 있는 상황이라 하겠다.

그러나 지방자치의 원활한 운영을 위해 풀어야 할 과제중의 하나는 지방재정을 적정수준으로 확보하는 일이다. 이것은 지방자치의 내용을 사실상 규정하는 요체이기 때문에 지방자치단체들은 깊은 관심을 가지고 그 확충을 도모하고 있다. 지방재정은 세입의 측면에서 보면 자주재원과 의존재원으로 구성된다. 이 중에서 자주재원은 지방정부가 주체적 입장에서 자율적으로 조달하는 재원으로서 자치재정권에 기초하여 확보되고 있다. 재정자율성은 지방정부의 원활한 기능수행에 필요한 물적 토대를 제공하는 재정자치권의 본질적 요소로서 중앙정부나 다른 주체에 의해서 이것이 제약받게 된다면 지방공공재의 생산에 어려움을 겪게 되고, 결국 지방자치의 부실화를 초래하는 원인으로 작용하게 된다.

그러므로 지방정부는 재정자원의 확충을 위한 노력을 부단히 기울여야 할 것이며, 특히 재정자율성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 구축에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 따라서 본고는 지방정부가 가장 관심을 가지고 있는 재정자원의 확충과 관련된 세입부문의 자율성을 다루고자 하며, 특히 이를 제약하는 한계적 요인의 분석과 아울러 재정자율성을 제고할 수 있는 정책대안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ 財政自律性에 대한 理論的 論議

1. 財政自律性의 概念

재정자율성은 지방자치단체가 필요한 재정자원을 자주적으로 조달하고 또 이를 자기의 자유로운 의사와 판단에 의해 주민이 요구하는 서비스에 사용할 수 있는 정도를 의미한다. 즉 사무처리를 위한 경비를 마련하기 위해 지방세와 사용료·수수료, 분담금 등을 부과 징수하며, 지방채를 발행하는 한편, 인적·물적 비용을 지출하는 재정상의 자주성을 의미한다. 재정자율성은 재정자원의 조달에 해당하는 세입자율성과 재정자원의 지출에 해당하는 세출자율성의 두 측면을 가지고 있다. 여기에서 세입자율성이라 함은 지방세와 세외수입, 지방채의 발행에 관련된 자율성을 의미하고, 세출자율성은 지출예산의 편성과 집행 등에 관련된 자율성을 의미한다. 일반적으로 자율은 스스로를 다스린다는 뜻이며, 여기에는 자기결정, 자기집행, 자기책임의 요소가 함축되어 있다. 즉 자기의 의사와 판단 아래 모든 것을 결정하고 집행하며, 그 결과에 대하여 책임을 지는 것을 의미하므로 재정자율성에 대한 개념은 지방정부의 재정문제를 주체적으로 결정하고, 집행하며, 이에 대해 책임을 지는 것으로 정의할 수 있다.

지방행정의 효율적 수행을 위해 재정활동의 자율성이 제고되는 것이 요구되지만 보조금 등의 지원을 통한 중앙의 지배가 있을 뿐만 아니라 예산의 지출과 관련하여 중앙정부의 통제가 이루어지고 있으므로 지방정부의 재정자율성은 제한적일 수밖에 없다. 특히 지방자치단체는 중앙정부로부터 일정한 권능을 부여받아 상대적으로 독립한 존재이기 때문에 국가 전체의 네트

워 속에서 작동하는 하나의 존재에 불과하므로 원천적으로 구조적 한계를 지닐 수밖에 없다. 그러나 지방정부의 자치권에 기초한 자율성의 정초는 합리행정의 위기(Claus Offe, 1985 : 223-227)와 정당성의 위기(J. Harbermas, 1973 : 125-137)를 동시에 극복하기 위한 국가 내부구조 합리화의 일환으로 중앙정부가 의도적으로 구성한 국가기구로 이해되는 바 적절한 수준의 자율성을 지방정부에 부여하는 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

2. 財政自立度와 財政自律性의 關係

지방자치단체의 재정자율성을 논의함에 있어 재정자립도의 의미와 양자의 관계를 밝힐 필요가 있다. 그것은 재정자립도가 지방자치단체의 재정건전도를 나타내는 일반적 지표로 사용되고 있을 뿐만 아니라 재정자율성을 나타내 주는 지표로도 사용되고 있기 때문이다. 재정자립도는 지방정부 일반회계의 총계예산규모에 대비한 자주재원의 비율을 의미한다. 재정자립도가 높을 경우 일반적으로 당해 지방정부의 재정구조가 건실하고 낮을 경우는 그 반대로 파악할 수 있다. 그러나 재정자립도만을 가지고 특정 지방정부의 재정상태를 정확히 파악하기 곤란하다. 그것은 재정자립도의 분모가 되는 일반회계 총재정에 외부의 지원자금이 포함되어 있어 이것이 재정자립도의 고저에 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 중앙정부나 상급 지방자치단체로부터 지원되는 의존재원이 많으면 많을수록 재정자립도는 낮아지고 또한 반대로 외부에서 지원되는 보조사업을 외면하면 외면할수록 재정자립도는 높아지게 되어 있기 때문에 재정자립도를 가지고 당해 지방자치단체의 재정력이나 재정상태를 파악한다는 것은 곤란하다.¹⁾

결론적으로 재정자립도는 일반회계만을 기준으로 하여 산출하기 때문에 특별회계의 예산이 제외되어 여기에서 발생하는 부채의 규모를 전혀 알 수 없으므로 특정 지방정부의 재정상태를 나타내는 데는 많은 한계가 존재한다. 이러한 의미에서 본다면 재정자립도는 체제의 유지에 필요한 기본적인 경비를 나타내는 일반회계의 자율성을 나타내는 하나의 지표에 불과하며, 재정자율성은 특별회계와 비금전적인 제도문제까지 모두 포괄하는 광의의 개념으로 파악된다.

3. 財政自律性의 決定要因

1) 一般環境의 外生的 要因

재정자율성을 결정하는 요인은 사회의 일반환경이 하나의 변수로 작용할 수 있다.²⁾ 즉 정치적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경 등을 들 수 있다. 정치적 환경은 특정 지방자치의 역사적 전통이나 지방자치와 관련된 국민여론과 정당들의 정치적 이해관계, 국제정치 및 군사적 동향을 포함하고 있다. 이러한 것들은 지방자치의 내용에 영향을 미치는 일반적 외생변수로서 지방정부의 기능범위와 재정규모에 상당한 영향을 미칠 뿐만 아니라 자주재원의 비중과 관련되는 부문에도 영향을 미친다고 볼 수 있다. 경제적 환경은 재정자원을 제공하는 물적 토대로서 국민총생산, 지역총생산, 산업활동구조, 보유재산이나 부존자원 등이 여기에 해당한다. 국가 경

1) 일반적으로 서울특별시나 광역자치단체와 같은 대도시지역의 지방자치단체는 재정자립도가 높게 나타나고 있다. 그러나 이들 자치단체가 지고 있는 부채는 엄청나게 높다. 그것은 지하철 등 대형지역개발사업을 추진하는 과정에서 지방채 등 차입을 많이 하였기 때문이다. 이러한 결과 재정자립도는 높지만 부채를 많이 된다.

2) 배인명은 재정자율성의 외생적 결정요인으로 사회경제적 변수와 정치적 변수 등 다양한 변수가 존재하지만 그 중에서 인구규모, 도시화, 보조금이 중용한 결정요인으로 보고 있다.(배인명, 1993 : 884-900)

제발전 수준이 높고, 총재정규모가 확대될 경우 지방정부별로는 차이가 있겠지만 국가 전체적으로는 지방정부에 대한 자원배분의 비중이 높아지는 경향이 있다. 뿐만 아니라 특별한 장애요인이 없다면 지방세원을 확대해 줄 가능성이 높다. 그러나 우리의 경우 세원의 지방이양을 시도하더라도 세원의 지역적 차이 때문에 지방재정조정장치를 통해 재원을 배분하고 있는 실정이다. 그리고 사회적 환경은 인구, 도시화 등의 재정수요적 측면이 여기에 해당한다. 인구는 재정지출의 원인이 되지만 지방세수를 확대하여 재정자립도를 높여 주고 있다. 이것은 인구가 많은 지역이 비교적 재정자립도가 높게 나타나는 현상에서도 입증되고 있다. 그리고 도시화는 역시 재정수요의 증대를 가져오지만 지방세수의 물적 기반을 확대함으로써 재정자율성을 제고하는 요인으로 작용하고 있다.

2) 組織內部的 內生的 要因

지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 요인은 조직내부에서도 찾을 수도 있다. 조직의 내생적 요인이라 함은 지방정부 공직자들의 행정관리, 재정관리, 경영관리 능력을 말한다. 여기에서 말하는 내생적 요인은 현재의 제도 아래서 자율성을 제고하는 관리능력을 의미하는 것으로서 이것은 노력의 여하에 따라 자율성이 제고된다는 의미도 있지만 지방정부에 대한 중앙정부의 신뢰에 영향을 미쳐 재정자치권을 확대케 하는 요인으로 작용할 수 있다는 의미도 함축하고 있다. 이러한 의미에서 본다면 지방정부는 현재의 제도 아래서 자율성을 제고하는 것보다 제도를 근본적으로 변경하는 것이 바람직하다. 그러나 일국의 행정제도는 특정 사회의 현상들을 반영하는 거울로서 앞서 논의한 외생적 변수와 여기에서 논의하는 내생적 변수를 종합적으로 고려하여 중앙정부가 정책판단을 내림으로써 형성되는 것이므로 내부적 역량뿐만 아니라 외부적인 환경이 우호적으로 변화되지 않으면 안 된다.

지방공직자들의 행정관리능력은 다양한 요구로 나타나는 주민의 행정수요를 적절히 처리해 줌으로써 지역주민의 불편을 해소하고 복지를 향상시켜 주민으로부터의 신뢰받는 지방정부의 위상을 구축하고 나아가 중앙의 신뢰를 받게 되는 원천이다. 지방정부의 재정관리능력은 예산절감을 도모할 수 있으며, 보유하고 있는 공유재산을 적절히 개발·활용함으로써 세외수입의 확충에 일조를 기할 수 있다. 경영관리 능력은 무에서 유를 창조하는 기업가적 활동으로서 공기업의 효율적 운영을 통해 적자폭을 줄이거나 경영성과의 일부를 전입금으로 지원함으로써 특별회계나 일반회계의 재정에 기여할 수 있고, 경영수익사업의 효율적 운영을 통해 세외수입을 확대함으로써 재정자율성을 제고시킬 수 있다.

Ⅲ. 財政自律性的 狀況分析

1. 財政自立度

재정자립도는 지방정부의 재정상태를 총체적으로 나타내는 지표이므로 특정 지방정부에 대한 재정상황을 개략적으로나마 파악할 수 있다. 우리 나라 지방자치단체의 년도별 전국평균 재정자립도와 자치단체별평균 재정자립도는 <표 1>에서 보는 바와 같다. 우리 나라 지방자치단체의 전국평균은 60% 내외 수준을 나타내고 있으며, 자치단체별로는 2000년도를 기준으로

할 경우 광역시가 가장 높고(84.8%), 그 다음은 시(50.6%), 자치구(48.9%), 도(37.9%), 군(22.0%)의 순이다. 우리 나라 전국평균 재정자립도가 약60%를 차지하고 있는 것은 국제 수준과 비교할 때도 결코 낮은 수준이라 말할 수 없으나 지간이 흐를수록 그 비중이 떨어지고 있는 데에 문제가 있다.

〈표 1〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산)

(단위 : %)

연도별	전국평균	서울·광역시	도	시	군	자치구
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.5	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	90.1	42.5	3.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9

자료 : 행정자치부, 2000d, p.89

그리고 지방자치단체별로 보면, 서울특별시를 비롯한 광역시는 90% 내외의 수준을 보이고 있는 반면 농촌지역인 군은 20%를 조금 상회하는 수준이다. 이러한 격차 현상은 주로 지방세원의 편재에서 비롯되는데, 이것은 국가의 재정정책에 대한 선택의 폭을 좁게 만들고 있다. 즉 중앙정부가 국세의 지방세 이양을 도모하려고 해도 세원의 지역적 편재현상이 존재하고 있는 한 이의 실행이 어려운 것이다. 지방정부의 입장에서는 신장성이 강한 소득세원이나 소비세원의 지방 이양을 원하고 있지만 소득세원과 소비세원이 빈약한 농촌지역의 지방자치단체에는 오히려 불리한 정책이 될 수 있다. 그러므로 농촌지역은 중앙정부에 의한 지방재정조정장치를 선호하는 경향이 있고, 그 중에서도 교부금의 확대를 요구하고 있는 실정이다. 이러한 결과 1999년 12월에 지방교부세율을 13.27%에서 15%로 인상하는 결과를 가져왔다.

2. 課稅의 自律性

1) 稅目設定의 自律性

(1) 지방세법률주의와 지방세조례주의

지방세법률주의는 조세법률주의에 입각하여 개별법률의 위임이 없이는 지방세의 세목, 과세 객체, 세율, 부과징수에 관한 사항을 조례로써 규정할 수 없다는 견해이다. 이것은 지방자치권의 근거를 전래권설에서 찾고 있는 사람들의 견해로서 지방자치권은 국가로부터 부여된 것이므로 법률에 근거해야 한다고 한다. 따라서 헌법 제59조는 조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다고 규정하고 있으므로 지방자치단체는 국가가 정한 법률에 근거하여 과세가 가능하며 조례에 근거한 과세는 불가함을 주장한다(김철용, 1997 : 131-132). 이러한 조세법률주의를 명확히 밝히기 위하여 우리 나라는 1998년 12월에 지방세법 제3조 1항의 내용에 '이법이 정하는 바에 의하여' 를 새로이 추가하였다고 한다.

지방세조례주의는 지방자치단체는 재정고권을 가지므로 개별적인 법률의 위임이 없이도 지

방세의 세목 등 일연의 사항을 조례로서 규정할 수 있다고 보는 입장이다. 이것은 지방자치권의 근거를 고유권설에서 찾는 사람들의 견해로서 지방자치단체의 자치권은 국가이전에 지방정부가 가지고 있는 고유한 권리이며, 국가는 이를 사후적으로 승인한 것에 지나지 않다고 보고 있다. 따라서 이들은 헌법 제59조가 규정하는 조세법률주의에 조례가 당연히 포함된 것으로 보며, 지방세법 제3조 1항은 헌법 제59조의 조세법률주의에 근거하고 있는 것이 아니라 지방정부의 포괄적인 재정권을 부여하고 있는 헌법 제117조(주민복지에 관한 사무처리와 재산권 관리, 법령의 범위 안에서 자치조례의 제정)의 에 근거하고 있다고 보고 있다. 또한 지방세법 13조 1항은 헌법 제117조를 구체화한 것으로서 자치재정권 행사를 위한 하나의 지침에 불과한 것이기 때문에 지방재정권이 지방세법에 의해 제약을 받을 수 없다고 보고 있다(서원우, 19993 : 185). 이러한 결과 1998년 지방세법 제13조 1항에 '이 법이 정하는 바에 의하여' 를 새로이 추가하여 조세법률주의를 분명히 한 것은 개악이며, 위헌의 소지가 있다고 본다. 그러나 우리나라 대법원은 조례는 법률이 아니므로 국민의 권리의무에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 한다고 판시하고 있다³⁾.

(2) 한국의 조세법률주의와 세목설정의 자율성

지방세조례주의는 지방자치권의 고유권설의 입장에 선 사람들이 주장하는 진보적인 견해로서 지방자치권의 확대와 재정자율성의 제고에 기여할 수 있는 주장이지만 중앙집권적 정치행정체제가 오랫동안 지속되어온 한국적 상황에서는 받아들이기 곤란한 견해라 하겠다. 그러나 조세법률주의를 채택한다 하더라도 견해는 갈라진다. 즉 국가차원의 국회에서 정한 법률의 형태로만 지방세를 부과할 수 있다는 입장과 법률의 위임이 있을 경우 조례과세가 가능하다는 입장이다. 국가차원의 법률로서만 국민의 권리의무를 제한할 수 있다는 것은 조세법률주의의 전형이며, 법률의 위임에 의해 조례로서 권리의무를 제한할 수 있다는 것은 완화된 조세법률주의라고 하겠다.

우리 나라의 경우 공법학자들이나 법조계의 견해가 조례제정권의 범위를 둘러싸고 다양한 견해들이 나타나고 있지만 이것은 어디까지나 견해에 불과한 것이고 대법원의 판례는 법률에 근거한 조례에 의해서만 지방정부는 과세권을 행사할 수 있다고 판시하고 있으므로 조례과세는 법적 근거를 요한다. 그러나 우리 나라에서는 지방정부의 조례과세가 가능하도록 지방세법에 그 근거 규정을 마련해 놓고 있지 않다. 그러나 법률체도가 유사한 이웃 일본에서는 지방정부의 조례과세권을 세법에서 인정하고⁴⁾ 있음을 볼 때 우리는 매우 엄격한 조세법률주의를 따르는 국가에 속한다고 할 수 있다. 우리 나라는 현재 지방세법에서 17개 세목을⁵⁾ 설정하여

3) 대법원, 1964년 5년 5일, 63다874.

4) 일본 지방세법 제4조-5조는 법정의 세목을 설정할 수 있도록 허용하고 있다. 각 지방자치단체가 오래 전부터 이용해 온 법정의 지방세는 광역자치단체의 경우 보통세는 석유가격조정세(沖龜縣)와 핵연료세(福井縣, 福島縣)가 있고, 기초자치단체의 법정외 보통세는 상품권발행세, 사리채취세, 광고세, 임산물이수출세, 견세, 문화관광시설세 등이 있었다. 그리고 광역자치단체의 경우 자치성장관의 허가를, 기초자치단체의 경우는 광역자치단체장의 허가를 받게 되어 있고, 허가요건은 ①국세나 다른 지방세의 과세표준과 중복되지 않을 것, ②지방단체간 물품의 흐름에 지장을 초래하지 않을 것, ③국가의 경제시책에 명확히 부적당하지 아니할 것 등이다(前川尙美 외 : 昭和 52 : 479-480).

5) 지방세법 제5조는 보통세로서 ①취득세, ②등록세, ③경주마권세, ④면허세, ⑤주민세, ⑥재산세, ⑦자동차세, ⑧주행세, ⑨농지세, ⑩담배소비세, ⑪도축세, ⑫종합토지세를, 목적세로서 ①도시계획세, ②공동시설세, ③사업소세, ④지역개발세, ⑤지방교육세를 규정하고 있다.

지방정부에 과세권을 부여하고 있다.

그러나 국민의 자유와 권리의 신장이 최고의 가치로 존중받던 시대, 법에 의한 지배가 최선의 통치수단으로 여겨지던 19세기적 법치주의 사회에서 조세법률주의는 국민의 재산을 보호하기 위한 최고의 안전장치로 인정될 수 있었으나 민주이념이 국가의 전 영역에서 두루 실현되고 있는 현대사회에서 이의 엄격한 준수는 오히려 또 다른 문제를 일으키는 장애요인으로 작용할 수도 있다. 즉 양적으로 팽창되고 구조적으로 분화된 현대사회에 있어서 신속하고도 효율적인 업무처리를 위해 행정부에 보다 많은 권능이 부여되고, 문제의 상황에 보다 가까이 있는 지방정부에 보다 많은 역할이 주어지고 있는 상황적 여건을 감안할 때, 국회차원의 조세법률주의를 지나치게 고집하는 것은 합리적 정책운명을 저해하는 요인으로 작용할 수도 있으므로 조세법률주의의 탄력적 운영이 요구된다.

2) 稅率決定의 自律性

조세법률주의는 세율의 경우에도 적용된다. 우리 나라 헌법 제59조에서는 조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다라고 규정하고 있다. 세율에는 그 운영의 형태를 기준으로 고정세율, 표준세율, 한계세율, 임의세율로 분류할 수 있다.⁶⁾

현재 우리 나라 지방세는 대부분 탄력화 하여 운용되고 있는 실정이다. 고정세율에 해당하는 것은 경주마권세, 면허세, 주민세(균등할), 농지세, 담배소비세, 종합토지세, 공동시설세 등 7개의 세목이며, 이를 제외한 나머지 세목은 모두 탄력세율에 해당한다. 탄력세율 중 표준세율의 경우는 취득세, 등록세, 주민세(소득할), 재산세, 자동차세, 주행세, 도시계획세, 지역개발세, 지방교육세 등 9개 세목이며, 한계세율은 도축세, 사업소세 등이다. 그리고 표준세율을 가진 세목의 경우 탄력화의 정도는 대체로 50/100으로 나타나고 있다. 예컨대 2/1000가 표준세율인 경우 1/1000이 가감되어 세율은 결국 1/1000-3/100 범위를 가지게 된다.

현재 우리 나라는 근년에 이르러 과거 목적세에서 일부 운영했던 탄력세율을 보통세에 확대 적용함으로써 이제 지방세는 탄력화가 곤란한 세목을 제외하고는 대부분 탄력화 되어 있는 실정이다. 이것은 결국 구조적 한계 내에서만 자율성을 한층 강화한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 탄력성을 부여하더라도 세율을 인상 적용하는 지방자치단체는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 세율인상의 책임을 지고 있는 지방의원이 정치적 입지를 고려하여 인상하지 않는 경우도 있지만 취득세, 등록세, 종합토지세 등 주요 지방세목에 10-50%에 상당하는 국가부가세(교육세 및 농어촌특별세)가 추가로 운용됨으로써⁷⁾ 지방세율의 인상을 가로막는 장애요인으로 작용하고 있기 때문이다.(행정자치부, 2000d : 79).

6) 고정세율은 과세표준에 적용할 세율이 하나로 설정되어 있는 경우로서 여기에는 정액제나 정율제가 존재한다. 표준세율은 세원에 적용할 표준적 세율을 정해 놓고(고정세율), 이를 기준으로 일정비율을 가감하여 차등 과세하는 방법이다. 한계세율은 세율의 최고 한도만을 설정하고 있을 뿐 하한선은 존재하지 않는다. 임의세율은 세율 자체가 정해져 있지 않고 행정부의 임의적인 결정을 통해 운영되는 경우로서 과세표준이 높은 세원에서는 운영하기 곤란하다. 고정세율을 제외한 여타의 세율은 모두 탄력세율에 해당하며, 이것은 당해 세원의 경제적 상황이나 기타 여건을 감안하여 적절히 세율을 조정하여 운영하도록 되어 있다.

7) 교육세의 경우 2000년 12월 세법개정에서 현재 주세의 10-30%를 부가하고 있다.(교육세법 제5조). 그러나 과거 교육세로 부가하던 등록세의 20%, 재산세의 20%, 종합토지세의 20%, 자동차세의 300%, 담배소비세의 50%, 경주마권세의 60%, 주민세의 10-25%는 2000년 12월 신설된 지방교육세로 전환하였다(지방교육세법 제260조의 3). 농어촌특별세의 경우는 등록세의 20%, 취득세의 10-20%, 종합토지세의 10-15%, 경주마권세의 20%를 부가하고 있다(농어촌특별세법 제5조)

3) 課稅標準決定의 自律性

과세표준은 직접적으로 세액산출의 기초가 되는 과세물건의 수량 또는 금액을 말한다. 소득세의 경우에는 소득액, 부가가치세는 판매된 매출액, 주세는 출고량 또는 출고액이 과세표준이 되는데, 거의 모든 세금은 과세표준에 세율을 곱해 산출한다. 과세표준은 과세물건(소득 또는 재산)의 담세능력을 감안하여 정부가 정한다. 이것은 국민생활에 큰 영향을 주기 때문에 중요한 변동 사항이 있을 경우 국민적 관심의 대상이 된다. 세금은 '과세표준 X 세율'의 산출방식으로 계산되므로 과세표준이 같을 경우에는 세율의 크기에 따라, 그리고 세율이 같을 경우에는 과세표준의 크기에 따라 산출세액이 달라진다. 과세표준은 세원의 유형에 따라 그 운영도 다르게 나타난다. 세원의 성질을 기준으로 소득과세, 소비과세, 재산과세, 기타과세로 분류해 볼 수 있다. 우리 나라 지방세의 경우 소득과세는 농지세, 주민세소득할, 사업소세종업원할이 여기에 해당하고, 소비과세는 도축세, 경주마권세, 담배소비세, 주행세(1999년 12월 신설)가, 재산과세는 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할이, 그리고 기타과세는 면허세, 주민세균등할, 지역개발세, 지방교육세(2000년 12월 신설) 등이 여기에 해당한다(표2). 소득과세표준은 총소득 중에서 본인과 배우자 등 부양가족에 대한 인적 공제와 생활과정에서 기본적으로 지출되는 물적 공제 이후의 금액이 과세표준이 되며, 소비과세의 경우는 물품의 판매가격이나 수량이, 그리고 재산과세의 경우는 공시지가나 기준시가가 과세표준이 된다.

그 동안 지방정부가 크게 관심을 가졌던 세원은 우리 나라 지방세의 약 65% 내외를 차지하고 있는 재산관련 세원이다. 이 중에서 특히 관심의 대상이 된 것은 토지와 건물 분에 대한 과세다. 토지에 대한 보유과세는 종합토지세와 도시계획세(목적세)가 있고, 유통과세는 취득세, 등록세가 있다. 건물에 대한 보유과세는 재산세와 공동시설세(목적세)이며, 유통과세는 역시 취득세와 등록세이다.

〈표 2〉 지방세수의 세원별 비중

(단위 : %)

구 분	1991	1993	1995	1998	2000
소득과세	10.0	11.2	12.1	16.2	14.7
소비과세	21.8	17.0	15.6	15.4	15.0
재산과세	65.9	68.3	68.6	64.2	66.7
기 타	2.3	3.5	3.7	4.2	3.6
합 계	100	100	100	100	100
세수총액(억원)	80,351	110,261	153,160	171,482	180,445

자료 : 지방재정연감 및 지방세정연감 각 년도

이러한 재산과세의 경우 과세표준을 어떻게 결정하느냐가 중요한 과제로 등장한다. 국세에 있어서는 토지의 경우 '지가 공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률'에 의해 과세표준이 결정되지만 지방정부의 경우는 공시지가 등을 기준으로 시가표준액을 별도로 산정하여 지방세를 부과하고 있다. 이때 지방자치단체장은 행정자치부장관이 정하는 '과세표준액 적용비율에 관한 기준'을 기초로 전년도 12월까지 과세표준 적용비율을 결정·고시하도록 지방세법시행령은

규정하고 있으므로 우리 나라 지방정부의 부동산에 대한 과세표준결정에 관한 자율성은 낮다고 할 수 있다. 더욱이 지방세액에다 국세부가세를 운용함으로써 지방주민의 과중한 부담을 초래하여 과세표준의 현실화를 가로막는 장애요인으로 작용하고 있다. 이러한 점에서 본다면 우리 나라 지방정부는 과세표준의 결정에 있어서 토지의 경우 행정자치부장관의 과세표준 현실화기준을 따라야 하는 것 외에도 교육세 및 농어촌특별세의 지방세부가세로 인하여 과세표준결정의 자율성이 상당히 제약받고 있는 것으로 분석된다.

2. 地方債發行의 自律性

1) 地方債承認節次와 自律性

지방자치법 제115조(지방채권 및 재무관리)는 지방채의 발행에 관한 사항을 규정하고 있다. 제1항에서 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우 행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방채발행계획을 수립하여 관계 중앙행정기관장과 협의하도록 규정하고 있다. 그리고 시행령 제45조(지방채발행계획)는 지방자치법 제115조 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 때에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도의 지방채발행계획안을 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 시·군 및 자치구의 지방채발행계획안은 시·도지사를 거쳐 제출하여야 한다. 또 제115조제1항의 규정에 의하여 행정자치부장관이 지방채발행계획을 수립하는 때에는 9월 30일까지 지방자치단체별 지방채발행 규모 및 발행조건 등 필요한 자료를 첨부하여 관계중앙정부기관의 장에게 협의를 요청하여야 하고, 10월 말까지는 지방채 승인 여부를 결정하도록 규정하고 있다. 이러한 허가제도의 목적은 국가 전체의 재정금융정책과 조화를 이루고 동시에 지방재정의 건전성을 확보하는 데에 있다.

결국 지방채의 최종 승인권자는 지방자치단체를 총괄하는 행정자치부장관이며, 행정자치부장관은 지방채의 발행 여부를 결정하기 위해 재정경제부장관과 반드시 협의를 하도록 되어 있다. 여기에서 쟁점으로 제기되는 것은 지방채의 발행을 지방자치단체에의 자율에 맡기는 방안, 현행대로 행정자치부장관의 승인을 받아야 하는 문제이다. 전자는 지방채를 남발할 가능성이 있는 반면, 후자는 지방채의 발행규모를 통제함으로써 건전재정을 유도할 수 있는 장점이 있다. 어떠한 경우이든 일국의 지방채 발행제도는 특정 국가의 사회적 여건과 지방정부의 재정적 상황을 고려하여 적절한 통제와 자율성을 동시에 확보할 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 현재 우리 나라는 엄격한 지방채 허가제에 기초하고 있다.

2) 地方債發行 適債團體와 自律性

지방채발행의 적채단체에는 법인격을 요건으로 하는 주체적 적채단체와 재정상황을 요건으로 하는 재정적 적채단체를 포함한다. 우리 나라 지방채발행을 위한 법적 자격을 갖춘 지방자치단체는 보통지방자치단체와 특별지방자치단체이다. 보통지방자치단체로서는 서울특별시·광역시·도 등 광역자치단체와, 시·군·구 등의 기초자치단체가 있으며, 특별지방자치단체로서는 조합이 있다.⁸⁾

지방채발행의 재정적 적채단체는 지방재정법시행령 제6조 2에서 규정하고 있다. 즉 ①지방채원리금의 상환에 연체가 없는 단체, ②지방채원리금의 상환부담이 과중하지 않아 재정상태가 어렵지 않는 단체, ③사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 받았거나 승인을 받지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체로 규정하고 있으며, 이에 근거하여 행정자치부는 보다 세부적인 발행지침을 마련하고 있다. 즉 지방채발행 적채단체의 기준은 원리금상환에 연체가 없는 단체, 채무상환비율이 20% 이하인 단체,⁹⁾ 기준 전년도의 실질수지비율이 -10% 이상인 단체,¹⁰⁾ 기준년도의 지방세 징수전망이 기준전년도에 비하여 90% 이상인 단체 또는 기준전년도의 지방세 징수실적이 기준 전전년도에 비하여 90% 이상인 단체, 사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 얻었거나 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없는 단체 등이 다(행정자치부, 1999).

우리 나라와 유사한 제도를 가지고 있는 일본의 경우 지방채 승인의 제한은 채무상환비율이 과거 3년간 평균 20-30%인 단체의 경우 일반단독 및 후생복지시설 정비사업에 있어서 기채가 제한되고 있으며, 채무상환비율이 30% 이상인 단체의 경우 ①채해관련사업을 제외한 일반 공공사업, ②공영주택건설사업, 의무교육시설정비사업, 일반단독사업, ③신산업도시 등 건설사업, 공공용지선행취득 등의 사업, ④후생복지시설 정비, 일반폐기물처리 및 상수도사업에의 출자, ⑤도시고속철도사업에의 출자금에 관련된 기채 등에서 제한을 받는다. 또한 전년도의 일반재원에 대한 실질 적자액의 비율이 원칙적으로 都道府縣에서는 5%, 市町村에서는 20%이상인 단체는 공공시설 및 공용시설을 마련하기 위한 재원용으로 지방채를 기채할 수 없고, 보통세의 세율이 표준세율에 미치지 못하는 지방공공단체도 공공시설 및 공용시설의 건설비 등의 재원용으로 지방채를 기채할 수 없다. 그리고 현년도의 지방세 징수율이 전전년도, 전년도의 90% 미만인 단체, 전년도 결산 전망에 경마, 경륜 등의 수익금이 현저히 많은 단체, 적자단체 중 급여 기타 재정지출상태가 현저히 부적정하거나 적자 시정을 위하여 필요한 노력을 행하지 않는 단체 등도 기채 제한을 받고 있는 실정이다(정문종, 1999).

3) 地方債發行 適債事業과 自律性

우리 나라 지방채 발행 적채사업은 지방재정법 제5조 제1항에 근거하여 지방재정법 시행령 제6조 2에서 상세히 규정하고 있다. 지방채 발행 적채사업으로서는 ①공용·공공용시설의 설치, ②당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③천재·지변으로 인한 재해등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ④채해예방 및 복구사업, ⑤기 발행한 지방채의 차환, ⑥ 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업으로 규정하고 있다.¹¹⁾ 이에 근

8) 우리나라의 지방자치단체조합은 사실상 특별자치단체의 성격을 갖는다. 현행 지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류를 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 규정하고, 특별지방자치단체에 대한 세부적인 사항은 시행령에서 규정한다고 되어 있으나 동 시행령에서는 아무런 언급이 없으므로 법률적 형식논리에 의하면 특별지방자치단체가 존재하지 않는 것으로 되어 있다. 그러나 현행 지방자치법에서는 별도로 자치단체조합에 관한 규정을 두고 있고, 지방재정법 제9조에서도 자치단체조합의 기채권을 인정하는 규정을 두고 있으므로 조합은 사실상 특별자치단체의 성격을 갖는다.

9) 지방채상환비율 = 최근 4년간 순지방비로 상환한 평균채무액/최근 4년간 평균일반재원 수입액 X 100, 평균채무액 = 지방채원리금 + 상환차입금, 평균수입액 = 지방세 + 경상적세외수입 + 보통교부세 + 조정교부금)

10) 실질수지비율 = 실질수지(형식수지-다음연도이월금)/일반재원(지방세 + 경상적세외수입 + 보통교부세 + 조정교부금), 형식적수지 = 세입결산액-세출결산액, 다음연도이월금 = 계속비이월비 + 명시이월비 + 사고이월비 + 보조금집행잔액

거하여 행정자치부는 지방채발행을 해서는 안될 비용을 규정하고 있다. 즉 소모성 경상비에 해당하는 경상적 유지보수비, 일반적 조사비, 소모성 기자재비, 내용년수가 극히 짧은 시설비를 기채 대상에서 제외할 뿐만 아니라 총사업비가 소액인 사업,¹¹⁾ 기타 일반재원으로 충당하는 것이 타당하다고 인정되는 경비도 기채 대상에서 제외시키고 있다(행정자치부, 2000a). 우리 나라는 기채대상 사업을 비교적 광범위하게 규정하고 있기 때문에 적채사업의 요건이 까다로와 기채를 하지 못하는 경우는 드물다. 다만 상환능력에 문제가 있어 기채의 제약을 받고 있는 실정이므로 사업의 대상에 관련하는 한 자율성은 높은 편이다.¹³⁾

2) 公企業 및 經營收益事業의 自律性

(1) 公기업의 자율성

지방정부가 직접 경영하거나 간접 경영하는 공기업에 있어서 자율성의 제고는 원가절감이나 이윤의 확대에 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 지방정부의 입장에서는 높은 관심을 가지지 않을 수 없다. 만약 경영을 잘 못하여 장기적으로 적자가 발생한다면 이것은 결국 지방정부가 그 적자를 보전하지 않으면 안되기 때문에 공기업의 경영은 지방재정에 직결되고 있다. 지방공기업은 직영공기업과 간접경영공기업으로 나누어진다.¹⁴⁾ 이러한 공기업은 공공성과 기업성의 조화는 물론 자율성과 책임성도 동시에 조화시켜야 한다. 그러나 공공성과 기업성은 어느 정도 충족되고 있다고 보아지나 자율성과 책임성의 확보에는 문제가 있다. 공기업의 성과에 대한 책임은 자율성이 전제될 때 가능하다. 자율성이 제한되고 엄격한 통제가 이루어지는 환경 아래에서 경영자에게 경영책임을 묻는 것은 논리에 맞지 않다.

공기업의 자율성은 조직의 자율성, 인사의 자율성, 재정의 자율성을 본질로 한다. 현재 우리나라 지방공기업은 과거 부서별·직급별 정원제에서 근년에 이르러 직급별 정원제로 전환함으로써 조직운영의 탄력성을 가질 수 있으나 재정에 대한 자율성에는 아직 미흡한 것으로 분석되고 있다. 즉 지방공기업의 회사채 발행에 대한 행정자치부장관의 기채승인은 과도한 통제로 보아진다. 공기업에 대한 통제는 반드시 필요한 것이지만 지나친 통제는 자율성을 결여케 함으로써 경영성과에 대한 책임을 물을 수 없는 상황을 만들게 된다(김현조, 1997 : 146).

인사의 자율성은 제도의 형식적 차원에서 볼 때 매우 높은 수준이다. 공기업 임원의 임명은

11) 1929년 일어난 세계대공황은 기업의 도산과 많은 실업자를 양산해 냄에 따라 이를 극복하기 위한 노력에 부심하였고, 결국 공공투자라는 이름아래 지방채를 남발하여 무리한 투자를 확대함으로써 재정파탄의 경지에 이른 지방자치단체들이 1930년대에 많이 속출된 사실을 역사상에서 발견한다(Arthur E. Burns and Donald S. Watson, 1972 : 125-136).

12) 시·도 : 10억원 미만, 인구 30만명이상 시 : 7억원 미만, 인구 30만명미만 시 : 5억원 미만, 군 및 자치구 : 3억원 미만

13) 법률체계나 정책내용이 우리와 유사한 일본의 지방재정법 제5조에서는 적채사업의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다. ①지방공영기업 경비의 재원이 되는 경우, ②출자금, 대부금의 재원이 되는 경우, ③지방채의 차환의 재원이 되는 경우 ④재해대책의 재원이 되는 경우, ⑤공용시설의 건설사업비 또는 이러한 시설의 용지비의 재원이 되는 경우 등이다. 그 외에 특별법에 근거를 둔 적채사업으로는 세입결합채(재해대책기본법, 제102조), 퇴직수당채(지방재정재건촉진특별조치법 제24조), 과소대책사업채(과소지역진흥특별조치법 제12조 제1항), 지역개선대책사업채(지역개발특별조치법), 공해방지사업채(공해방지에 관한 사업에 관한 국가의 재정상의 특별조치에 관한 법률) 등이 있다. 이외에도 특정시기의 한시적 조치로서 특례적 적채사업도 있다(Houko, 2000).

14) 부산시의 경우는 직영공기업으로서 상수도공기업, 하수도공기업, 지역개발기금이 있고, 간접경영공기업은 도시 개발공사, 부산의료원, 시설공단, 환경공단 등이 있다(부산시, 2000).

지방공기업법과 설립조례 및 정관에서 규정하고 있다. 사장은 사장추천위원회의 추천을 얻어 설립단체장이 임명하고, 감사를 제외한 임원은 공사(단)의 장이 설립단체장의 승인을 얻어 임명토록 되어 있다. 그리고 지방공기업 직원들의 임면에 관한 사항은 공사(공단)의 정관이나 인사규정에 상세하게 규정되는데, 인사규정은 채용의 경우 대체로 시험성적, 경력, 기타 능력의 실증 등을 통한 공개경쟁시험을 원칙으로 하며, 예외적으로 특별전형에 하도록 되어 있다. 특별채용은 당해 지방자치단체의 공무원 및 정부투자기관 직원 중 희망자를 파악하여 인사위원회의 심의를 거쳐 선발토록 되어 있으므로 적어도 직원의 인사에 대해서는 자율성이 크게 보장되고 있다.

그러나 문제는 실제 임용과정에서 이러한 인사규정이 얼마나 충실하게 준수되는가에 있다. 지방공기업 설립초기에는 특별전형에 의한 충원이 일반적이며, 공기업에 대한 최고감독관청이 주무부장관으로 되어 있기 때문에 감독기관의 다층구조로 공기업 스스로의 의지에 의한 자율적 인사가 이루어지기 힘든 여건에 있다. 따라서 공기업 인사의 자율성은 제도적 차원에서 볼 때 상당수준 보장되어 있지만 현실의 운영과정에서는 제약을 받고 있는 실정이다. 더욱이 사장추천회의의 형식적 운영은 비전문가를 사장으로 선임하게 되어 공기업경영의 전문화를 저해하여 부실경영을 초래케 하는 원인이 되고 있다.

재정자율성은 독립채산제의 핵심적 내용인 자금조달의 자율성과 이익처분의 자율성을 본질로 한다. 공사형 공기업예산의 결정은 그 동안 단체장의 승인을 얻어 왔지만 지방공기업법의 개정(1999, 1, 29)에 의해 이사회의 결정으로 대신하게 함으로써 경영의 자율성을 상당수준 확보할 수 있게 되었지만 아직도 많은 재정적 제약들이 존재하고 있다. 타인자본의 자금조달은 일반적으로 공채발행과 차입, 그리고 외국의 차관으로 이루어지는데, 차관의 경우는 재정경제부장관의 협의를 거친 행정자치부장관의 승인과 설립단체장의 승인을, 회사채의 경우는 행정자치부장관과 설립단체장의 승인을, 그리고 차입의 경우는 단체장의 승인을 얻도록 되어 있다(법제68조).

그리고 공채발행의 경우는 설립조례 차원에서 자본금과 준비금 총액의 2배를 초과하지 못하도록 되어 있고, 여유자금의 이용에서는 국채나 지방채의 취득, 한국은행 기타 금융기관에 예치하도록 한정하고 있으며(법제69조), 잉여금처분에 있어서는 정관 차원에서 ①이월결손금의 보전, ②법정준비금의 적립, ③주주에 대한 이익배정, ④ 임의적립금의 순으로 규정해 놓고 있어 처분의 자율성을 제한하고 있다. 그러나 공채한도와 여유자금의 이용, 잉여금처분 등은 합리경영과 건전재정을 위해 최소한으로 요구되는 조건들이므로 자율성의 제약요인으로 보기 힘들다.

(2) 경영수익사업의 자율성

경영수익사업은 지방공기업법상에 규정된 사업 이외의 수익사업으로서 법적 규제로부터 매우 자유로운 영역이다. 이러한 의미에서 본다면 경영수익사업이 가장 자율성이 높은 영역에 속한다. 따라서 각 지방정부는 법적 규제나 중앙정부의 통제가 거의 없는 이 사업에 지대한 관심을 보이고 있다.

경영수익사업의 분야는 토지이용개발, 문화관광유원지개발, 지역부존자원활용사업, 공유재산관리사업, 농수산소득증대사업 등으로 요약되는데, 토지이용개발사업에 있어서는 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립 유흥지개발, 하천복개, 간척기간, 실

버타운, 전원주택, 산촌마을, 수력 및 조력발전소 등을 고려할 수 있다. 문화관광유원지개발사업에 있어서는 해상공원개발, 해양수족관설치, 해저관광박물관, 휴양림, 임해휴양림, 경마장, 경륜장, 승마장, 민속촌, 영화촌, 관광타워, 광광유람선, 청소년수련장, 관광농원, 수렵장, 캐이블카 설치, 동물원, 폐광구활용, 체험학습장, 전망대설치, 민박마을설치, 국악제, 사진전, 문인전, 조각전, 도자기전, 매점운영 등을 들 수 있다.

지역부존자원활용에 있어서는 하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영 전통음식고유기술, 지역특산물관광상품 등이 있으며, 공유재산의 생산적 관리에는 각종회관, 체육시설의 생산적 활용, 노상주차장운영, 공원묘지조성, 토지임대 등이 있고, 농수산소득증대사업에는 유실수식재, 양묘장, 종패생산, 농림수산직판장, 농수산물집하장, 농수산물저온창고, 특산물가공, 화훼사업 등을 고려할 수 있다. 그러나 경영수익사업은 상당 부분 민간과 경쟁관계에 있기 때문에 민간시장을 잠식하지 않으면서 수익성도 아울러 도모해야 하는 내재적 한계를 가지고 있다 하겠다.

〈표 3〉경영수익사업실적(1999)

(단위 : 억원, %)

구 분	건 수	수 익	증감(98대비)	비 고
토지개발이용	62	719	54	
관광유원지개발	164	215	-16.4	
문화관광서비스	83	206	100	
지역부존자원활용	113	822	51	
공유재산관리	655	1,975	3.8	
농수산소득증대	226	167	36.5	
계	1,303	4,104	16.2	98년 3,531수익

자료 : 행정자치부, 2000c에 의거 재구성

이러한 경영수익사업의 1999년 실적을 보면 〈표3〉에서 보는 바와 같다. 전국 248개 지방자치단체에서 토지개발, 관광유원지개발, 문화관광서비스, 지역부존자원의 활용, 공유재산관리, 농수산소득증대 등 6개 분야 1,303사업에 2,103억원을 투자, 6,118억원의 수입을 거두어 4,104억원의 순수익을 올림으로써 지방재정확충과 지역경제활성화에 기여한 것으로 나타났다.

4. 上級政府의 支援財政과 自律性

1) 中央政府 : 지방교부세, 보조금, 지방양여금

지방정부에 대한 중앙정부의 지원재정은 지방교부세와 보조금 및 양여금이 있다. 이들 재원은 외부로부터 지원되는 것인 만큼 지방정부의 의지에 의해 좌우되는 재정이 아니므로 원천적으로 세입과 관련하여 볼 때 자율성이 전혀 없는 재원이다. 그러나 교부세는 중앙정부라 하더라도 법률에 의해 의무적으로 배분해야 하는 재원인 바 중앙정부도 자율성이 제약되는 재원이다. 이것은 결국 지방정부의 입장에서는 그 만큼 기준에 의해 안정적으로 공급받을 수 있는 이점이 있게 되며, 특히 처분에 있어서 완전한 자율성을 갖는 재원이다.

우리 나라 지방자치단체의 세입제정구조 중 중앙정부로부터 지원받는 의존재원의 비중을 보면 <표 4>에서 보는 바와 같다. 여기에서 볼 때, 군과 자치구는 지방세의 비중이 낮아 재정자원을 거의 상급정부로부터 조달하고 있는 실정이다. 군은 9.6%의 지방세 비율에 72.7%의 지원재정을, 자치구는 17.3%의 지방세 비율에 약 60%의 지원재정을 받고 있다. 특히 군이 낮은 지방세 비율을 시현하고 있는 것은 지방자치단체의 도·농 통합형 구역개편으로 도시형 농촌지역이 거의 사라지고 가장 전형적인 농촌지역만이 자치단체로 남아 있는 데 그 원인이 있는 것으로 분석된다.

<표 4> 지방자치단체별 재정수입구조(2000)

(단위 : %)

구 분	서울시	광역시	도	시	군	구(광역시)
지방세	59.7	51.6	27.3	23.8	9.6	17.3
세외수입	14.5	11.9	6.6	25.7	15.2	21.3
교부세(금)	11.4	3.8	10.6	15.8	28.5	23.9
양여금	-	4.3	7.1	5.4	7.9	0
보조금	11.7	18.2	44.1	26.0	36.3	36.0
지방채	2.6	10.2	4.2	3.2	2.4	1.4
계	100	100	100	100	100	100

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 2000, p38-39에 의거 재구성

지방양여금은 도로사업, 농어촌지역개발, 수질오염방지법, 청소년육성사업, 지역개발사업에 한하여 운영토록 지방양여금법은 규정하고 있다(동법 제4조). 이러한 양여금은 대상사업의 길이거나 면적 등 재정수요의 량에 따라 양여하기 때문에 합리적이라 할 수 있지만 사업대상별로 양여세목을 지정하고 징수 비율을 규정한 것은 그 근거가 희박하므로 사회적 재정수요 등을 감안하여 양여금 총량을 전제로 양여사업별 배분비율을 설정하여 운영하는 것이 오히려 합리적이라 생각된다.

보조금은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의해 중앙정부가 규제를 받기는 하지만 이것은 보조사업이 있을 경우에 적용되기 때문에 의무적이지 않다. 그러나 보조금사업을 내시한 경우 이때부터 중앙정부도 구속을 받게 되며, 특히 2000년 12월 개정시행령에서 신설한 사업별 기준보조율에 의해 보조를 하지 않으면 안된다. 지금까지 사업별 기준보조율이 없었던 과거와는 달리 앞으로는 기준보조율이(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률시행령 별표 1) 적용됨으로써 중앙정부도 보조금의 운영에 제약을 받게 되었으며, 반대로 지방정부는 무원칙한 임의적 보조금의 배분에서 원칙에 의한 배분을 받게 된 셈이다¹⁵⁾.

그러나 보조금은 중앙정부의 지방비 부담지시에 의해 비록 신청주의에 입각한 부담이지만 지방정부의 재정부담을 일으키는 재원이라는 점에서 지방재정자율성을 가장 많이 제약하는 외부재원이다. 이처럼 보조금은 상당한 문제를 내포하고 있기 때문에 중앙정부는 물론이고 지방정부에서도 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 최근에 개선된 점은 보조기준율을 법령화하였

15) 지방정부의 재정자율성이 제고 된 것으로 볼 수 없으나 재원의 안정적 공급이란 측면에서 발전적이다.

으며, 지방정부의 추가경정예산 편성의 원인이 되었던 보조금의 내시 시한을 10월 15일까지 법정화 하여 예산편성의 편의를 도모하고, 중앙정부의 차등보조는 물론 지방자치단체간 지방비 부담비율규정에 의해 광역자치단체가 기초자치단체 재정여건을 감안하여 차등보조할 수 있는 권한을 부여하였다.(행정자치부, 2000 : 59).

그리고 보조금의 기준보조율제도는 원칙에 의한 보조라는 점에서 진일보한 정책인데, 이러한 정책을 지금까지 자의적으로 운영되어 온 특별교부세에도 적용하여 합리화를 도모할 필요가 있다. 우리 나라 특별교부세는 보통교부세의 10%에 해당하지만 이것이 정치적으로 운영될 소지가 농후하므로 외국(일본)에서 운영하는 바와 같은 방법으로 일정한 기준에 의해 교부하는 부분과 단순히 임의대로 운영하는 자율적 부분으로 2원화 하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

2) 廣域自治團體 : 시·도보조금, 조정교부금, 징수교부금

기초자치단체에 지원되는 광역자치단체의 지원재정은 시도보조금, 조정교부금, 징수교부금이 있다. 시도보조금은 지방재정법에 근거하여 기초자치단체에 보조되는 재원으로서 중앙정부와 같은 방식으로 운영되며, 구체적인 사항은 조례로서 규정하고 있다. 2000년도 예산에서 지원된 보조금의 현황은 <표4>에서 보는 바와 같다. 전국 광역자치단체 총 보조금을 100으로 보았을 때, 도의 산하 시·군이 39%, 33%로서 높은 비중을 차지하고 있으며, 광역시의 자치구가 14%로서 비교적 높은 편이다. 그러나 보조금이 가장 적은 단체는 광역시의 군으로서 2%로 나타나고 있다.

<표 4> 2000년 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이전(총계기준)

구 분	시·도 보조금 (32,517억원)	교부금(징수교부포함) (22,207억원)	보조금 + 교부금 (52,724억원)
특별자치구	12 %	47 %	26 %
광역시	16 %	37 %	25 %
자치구	14 %	37 %	23 %
군	2 %	0 %	2 %
도	72 %	16 %	49 %
시	39 %	13 %	29 %
군	33 %	3 %	20 %
계	100 %	100 %	100 %

자료 : 행정자치부, 2000d . p.62에 의거 재구성

조정교부금은 서울특별시와 광역시의 자치구에만 해당되는 재원으로서 지방자치법 제160조 제1항과 동법시행령 제57조에 근거하고 있다. 조정교부금의 재원은 특별시·광역시세인 취득세와 등록세로 하고 교부율·산정방법·교부시기 등 구체적인 내용은 조례로 정하도록 하고 있다.16) 이것은 역시 용도지정이 없는 일반재원이기 때문에 재정자율성이 매우 높은 재원이

16) 조례로 정한 취득세와 등록세의 조정보조금 조달비율은 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%.

다. 조정교부금은 서울특별시 자치구가 47%, 광역시 지치구가 37%로 나타나고 있다(표4).

징수교부금은 지방재정법 제24조의 2에 근거하고 있으며, 서울시를 제외한 광역시와 도는 시세와 도세(공동시설세 제외)의 27%에¹⁷⁾ 해당하는 금액을 이들 광역단체세를 대신 징수하는 시·군에게 재정보전금으로 배분하는 재원이다. 이 중에서 90%는 용도의 지정이 없는 일반재정보전금으로 사용하고 10%는 용도가 지정되는 시책추진보전금으로 사용하도록 되어 있다. 따라서 징수교부금은 기초자치단체의 재정자율성이 높은 재원이다.

IV. 財政自律性的 提高를 위한 政策課題

1. 財政自律性的의 限界

1) 租稅法律主義의 硬直的 運用

우리 나라 헌법 제59조에서는 조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다라고 규정하여 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방세 수입에 상당한 제약이 따른다(전상경, 1997 : 80). 조세부과는 국민의 소유 재산에 변동을 가져오고, 과세과정에서 분쟁이 일어날 가능성이 높기 때문에 명확한 법률적 근거를 요하므로 세법에서는 조세로서 부과할 세종과 세원을 구체적으로 명시하고 있을 뿐만 아니라 세원마다 적용할 세율의 크기를 명확히 규정하고 있다. 개인의 생명과 재산의 보호가 중시되던 19세기적 자유주의 사회에서의 조세법률주의는 결코 양보할 수 없는 불변의 가치로 존중되었지만 평등의 이념이 보다 중요한 가치로 등장한 현대사회에서는 이를 새로운 의미로 해석되어야 할 것이다.

조세법률주의의 본질은 통치권자의 자의적인 과세를 방지하고 국민의 대표기관인 의회의 동의를 받아 과세토록 한 데에 본래의 취지가 있다. 이러한 의미에서 본다면 의회에서 정한 법률상의 종목과 법률상의 세율에 의해서만 과세할 것이 아니라 의회가 정한 법률의 위임 하에 과세될 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 중앙집권적 전통이 강한 프랑스에서도 주권분할의 불가성을 이유로 지금까지 유보해온 지방정부의 재정자치권을 지난 1980년의 법률개정을 통해 세율의 법정상한선의 설정을 조건으로 세율결정권을 처음으로 지방정부에 부여함으로써 조세법률주의의 탄력적인 운영을 실현한 바 있다(윤광재, 1999 : 233-250).

현재 우리의 지방세법은 많은 세목에 대하여 탄력세율을 설정하여 운영하고 있으며, 그 구체적 세율은 지방자치단체의 조례로서 정하여 운영할 수 있도록 위임하고 있다. 따라서 우리는 세율부문에 관한 한 이미 조세법률주의를 탄력적으로 운영하고 있는 상태이다. 따라서 세목 분야에 있어서도 조세법률주의를 탄력적으로 적용하여 재정적 자율성을 제고하면서 지방자치의 내실을 충실화 할 필요가 있다.

2) 起債承認制度의 集權性과 嚴格한 發行基準

지방채 발행의 경우 지방정부는 중앙정부로부터 많은 규제를 받고 있다. 지방정부는 주무관

광주 70%, 대전 68%, 울산 58%이다. 특별조정교부금은 모두 10%로 동일하나 부산의 경우는 5%로 운용하고 있다.

17) 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 행정구가 설치되어 있는 시의 경우 47%에 해당하는 금액을 배분해야 한다.

청인 행정자치부장관의 승인을 받도록 되어 있으며(지방자치법 제115조), 행정자치부장관은 지방채를 승인하기 전에 지방채발행계획을 수립하여 관계중앙행정기관장과 협의하여 결정하도록 하고 있다. 따라서 지방정부의 입장에서는 주무부장관과 재정경제부장관의 승인을 받아야 하므로 까다로운 절차를 수반하게 된다. 이러한 2중적 통제장치의 목적은 ①지방채를 국가 전체자금계획에 포함하여 종합적인 조정을 도모하고, ②지방채 납발을 억제하기 위한 것으로 볼 수 있다.

물론 중앙정부의 입장에서는 지방채의 발행수입재원을 국가적 자금계획에 포함하여 통화를 관리할 필요가 있으나 장기자금의 국가적 수요과약 및 조정과 같은 장기적 재정정책목표를 개별 행정행위를 통하여 달성하는 것이 바람직한가에 관해서는 여전히 의문으로 남는다. 그리고 지방채에 대한 중앙통제가 지방채의 납발로 인한 지방재정위기의 발생을 미연에 방지하는데 목적이 있다면 행정자치부장관의 감독으로도 충분하다고 본다.¹⁸⁾ 이 외에도 개별사업 하나 하나에 대한 중앙정부의 사업승인은 지방정부의 채무에 대한 통제보다는 사업에 대한 통제의 성격이 강하게 나타난다.

이러한 결과 우리는 외국의 경우보다 더 엄격한 적채기준을 적용하고 있다. 일본의 경우 교부세를 포함한 자율재원 대비 채무상환비율이 30% 이상인 단체에 대해서는 많은 사업들을 제한하고 있지만, 20-30%의 경우는 대부분의 사업을 허용하는 상황임을 감안할 때, 우리나라의 20% 채무상환비율의 기채제한 조건은 지방채 통제의 강한 일면을 엿보게 한다.

뿐만 아니라 행정자치부는 예산편성지침을 통해 매년 투자사업재원의 일부를 지방채에 의존하고 있는 모든 광역자치단체와 기초자치단체에 대하여 감채기금을 조례로 설치하도록 권장하고 있고, 특히 채무부담을 많이 느끼는 지방자치단체는¹⁹⁾ 조례로서 감채기금을 의무적으로 설치 운용하도록 요구하고 있을 뿐만 아니라 순세계잉여금이 발생할 경우 우선적으로 채무상환에 충당하도록 하는 의무기준을²⁰⁾ 제시하고 있다.

3) 地方公企業 社債發行과 中央統制

지방정부 재정자율성의 증대는 중앙정부로부터의 재정적 통제를 축소하는 것이라고 한다면 지방공기업의 경영자율성 증대는 국가나 지방자치단체로부터의 재정적 통제의 축소를 의미한다. 지방공기업이 경영활동 과정에서 중앙정부로부터 통제를 받는 경우는 차관도입과 사채발행의 경우이다. 즉 차관은 재정경제부장관과의 협의를 거친 행정자치부장관의 승인과 지방자치단체장의 승인을, 사채발행은 행정자치부장관과 지방자치단체장의 승인을 받도록 되어 있다.

이러한 점에서 본다면 지방공기업은 설립권자인 단체장의 승인 및 감독은 물론이고, 행정자치부장관과 재정경제부장관(차관도입)의 두 장관으로부터도 재정적 통제를 받는 상태에 놓여 있다. 그러나 여기에서 문제로 제기되기는 것은 회사채 발행의 경우이다. 외국 차관의 경우는 대외적 부채로서의 외환관리의 필요성이 있을 뿐만 아니라 국가 신인도 등 외교적 문제가 걸려 있는 사안이기 때문에 중앙정부의 승인제도가 필요할 것으로 보이지만 지방정부의 공채가

18) 국가보유 자금(재정투융자특별회계)의 기채라면 당연히 재정경제부장관과의 협의를 거쳐야 할 것이다.

19) 채무상환비율이 10%이상 단체, 당해년도 지방예산대비 부채비율이 30%이상 자치단체, 대규모 계속사업 추진으로 수개년간 지방채발행으로 인해 향후 상환 재원확보에 부담이 되는 단체를 말한다.

20) 채무상환비율이 10%이상~20%미만 단체는 순세계잉여금의 20%이상율, 채무상환비율 20%이상~30%미만 단체는 순세계잉여금의 30%이상율, 채무상환비율 30%이상 단체는 순세계잉여금의 50%이상을 사용하도록 의무화하고 있다(행정자치부, 2000b).

아닌 지방공기업의 회사채 발행에 중앙정부가 관여한다는 것은 과도한 통제로 생각된다.

4) 地方稅에 賦課하는 國家目的稅의 높은 附加比率

지방정부의 재정자율성을 제약하는 중요한 요인 중의 하나는 지방세에 부과하는 국가목적세의 높은 부가비율을 들 수 있다. 중앙정부는 현재 주세의 10-30%의 범위에서 교육세를 부가하고 있으나(교육세법 제5조), 지방교육세가 신설되기 이전에는 현행 지방교육세인 등록세의 20%, 재산세의 20%, 종합토지세의 20%, 자동차세의 30%, 담배소비세의 50%, 경주마권세의 60%, 주민세의 10-25%를 국세인 교육세로 부과해 옴으로써 지방정부의 세율인상이나 과세표준의 인상에 상당한 장애요인으로 작용하였다.

그러나 과거 취득세 등 교육세원이 현재 지방교육세원으로 모두 전환함으로써 명목상으로는 국세의 부담이 사라졌다고 할 수 있으나 지방교육세는 여전히 국세적 성격을 강하게 지니고 있다. 그것은 우리 나라 교육이 교육법과 교육자치에 관한 법률에 의해 일반 행정과 2원화 되어 있고, 교육행정주체가 법인격을 가진 특별지방단체(교육구)가 아니라 행정기관인 교육청으로 운영되고 있는 데서 지방교육의 국가적 성격을 강하게 나타내고 있다. 이러한 현실에서 이루어지는 지방교육세의 징수 외에도 4개의 지방세목에 세액의 20% 내외수준의 농어촌특별세를 부과하고 있어 일반 행정목적의 지방세수 증대를 위한 세율인상이나 과세표준의 인상에 상당한 장애요인으로 작용하고 있다.

2. 財政自律性的 提高를 위한 政策課題

1) 條例課稅와 中央의 調整的 統制

조세법률주의라는 형식적인 제약을 넘어서서 조례로 지방세를 부과·징수할 수 있는 권한이 지방자치단체에 주어져야 한다. 주민들이 더 많은 지방공공서비스를 필요로 하면 더 많은 지방세를 부담할 수 있도록 제도적으로 허용되어져야 한다. 즉 지방정부간 지방세의 단순한 부담평등보다 차등재정에 의한 주민들의 자유로운 선택권이 주어질 수 있도록 해야 한다. 국민의 재산에 변동을 야기하는 조세의 부과는 엄격히 법률에 근거해야 하는 것은 법치주의의 당연한 요청이지만 이것은 법률에 근거해야 한다는 의미이지 반드시 법률상의 세목, 법률상의 세율을 의미하는 것은 아니므로 지방세법의 개정을 통해 조례에 의한 지방세목의 설정을 허용해야 할 것이다.²¹⁾

조례과세의 논거는 첫째, 조례과세는 대의제의 원리에 합당하다. 지방세의 납세의무자는 어디까지나 주민이므로 지방세에 관한 한 주민의 대표에 의한 승인이 필요하다. 주민의 대표에 의해 승인되지 않는 어떠한 지방세도 주민이 부담할 의무는 없다(한국지방행정연구원, 1999 : 47-48). 국민이나 지역주민이 부담해야 할 국세나 지방세의 대종은 국회의 법률로서 규정하고, 법률에서 다루기 힘든 지역적 특성에 기초한 고유한 세원에 대한 과세는 지방의회가 정하는 조례에 위임하는 것이 논리적으로 합당하며 현실적이다. 둘째, 조세준법률주의의 입장에서는 조례도 실질적인 법률에 해당하므로 법률의 위임이 없이도 지방세를 부과할 수 있다. 셋째,

21) 1995년 7월 구성된 지방분권추진위원회의 2차권고(1997. 7. 8)에서 지방세 수입과 세출의 괴리를 가급적 축소하기 위한 중장기적인 지방세의 충실한 확보를 권고하고 있으며, 특히 과세자주권의 강화를 권고하고 있는 방향으로 나아가고 있는 실정이다(일본지방자치단체국제화협회 서울사무소, 1998 : 6).

현실의 운영에서도 별다른 문제가 없다. 지역주민의 추가적인 부담을 가져올 수 있지만 공정성과 공평성이 확보되고, 응의적 과세로 운영될 경우 더욱 문제가 되지 않는다. 네째, 지방정부 재정확충과 재정의 자율성을 도모할 수 있다.

이러한 조례에 의한 과세는 조세부담율의 상승과 동일세원의 상이한 제도운영에 따른 사회적 갈등을 야기할 수 있으므로 전국을 포괄하는 중앙정부의 조정적 통제장치를 마련해 두는 것이 필요할 것이다.

2) 起債承認制度의 改善

(1) 비율한도제의 운용

우리 나라 기채승인제도는 외국에 비하여 강력한 통제가 이루어지고 있다. 물론 강력한 통제는 지방정부의 재정적 부실을 방지할 수 있는 장치가 될 수 있지만 지나친 통제는 재정운영의 탄력성을 상실케 할 가능성이 많다. 현재 지방자치단체장이 지방채를 발행할 경우 지방의회의 승인은 물론 중앙정부의 승인을 받게 되어 있으므로 절차가 복잡하고 까다롭다. 그러나 주민대표기관인 지방의회의 통제기능을 잘 활용한다면 그러한 어려움을 없애면서 지방채 통제라는 효과를 동시에 확보할 수 있으리라 생각된다. 즉 지방채를 발행할 수 있는 일정한 한도를 정하여 그 범위 내에서는 지방의회의 의결을 전제로 자유로이 지방채를 발행할 수 있도록 하고, 기채로 인한 부채의 총액이 일정한 한도를 초과하는 경우에 한하여 중앙행정기관의 승인을 받도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 이것은 지방채 발행의 절차상의 편의를 확보하면서 기채의 통제도 동시에 도모할 수 있는 유용한 수단이라 생각된다.

지방채를 통한 재원조달이 가장 활발한 미국의 주 정부는 의회의 의결 또는 주민투표를 조건으로 지방채 발행을 제한하고 있다. 특히 시(city)와 카운티(county)의 지방채 발행의 경우는 다양한 제한방법이 사용되고 있지만 그 중에서도 자산대비 부채비율에 따른 제한이 가장 많다. 이것은 과세표준액에 일정 비율(2~10%)을²²⁾ 적용하여 지방채 발행 한도로 설정하는 것이다. 그 외에도 주민투표에 의한 제한, 기채목적에 의한 제한, 이자율에 의한 제한 등이 있지만 우리 나라와 같이 중앙정부가 획일적으로 발행을 규제하고 있지 않다(김종순, 1999). 우리 나라와 유사한 제도를 가지고 있는 일본의 경우 역시 국가허가제도를 채택하고 있었으나 최근에 이르러 지방채발행 허가제를 폐지하고 공적자금에 한하여 사전에 의견을 교환하는 협의제로 전환하였음을 감안할 때²³⁾ 관계장관의 승인을 거치는 다층적 승인절차를 생략하면서 소기의 목적을 달성할 수 있는 비율한도제의 도입은 재정자율성과 관련하여 상당한 의미를 지닐 수 있을 것이다.

22) 미국의 텍사스주 오스틴시에서는 발행된 부채총액이 총평가자산의 2%, 일반회계의 20%를 넘지 않도록 제한하고 있으며, 워싱턴주 썬데일시의 경우는 주 법률에 의해 조세수입에 연동한 일반회계체(LTGO)와 조세불연동(UTGO)의 일반회계체로 구분하여 기채하고 있는데, 전자는 과세표준의 1.5%의 범위 내에서 의회의 승인을, 후자는 6%의 범위 내에서 주민투표로 결정한다. 투표의 경우 유권자 40%의 투표와 투표인의 60% 찬성으로 결정된다.(Austin 2000 ; Seattle 2000).

23) 일본은 2000년 3월 31일 지방재정법의 개정을 통하여 지방채에 대한 중앙정부의 승인제도를 공적자금에 한하여 상급정부와의 협의제로 전환하였다. 따라서 공적자금을 제외한 자금을 사용하는 지방채의 기채는 2003년 3월 31일부터 의회의 승인으로 자율적으로 기채할 수 있게 되었다. 그러나 원리금지불의 지연 등 총무성장관이 지정하는 재정불건전 단체는 여전히 상급정부의 허가를 받도록 되어 있다(지방재정법 제5조 3의 3, 제5조의 4). 이러한 법률개정은 지방분권추진법에 의해 구성된 지방분권추진위원회 의 보고서(평성 9년)에 기초하고 있다.

(2) 지방채 신용평가제의 운영과 자율적 기채

지방자치단체의 기채가 합당한지 여부에 대하여는 정부의 자의적인 판단에 의거하기보다는 좀더 엄격한 지방자치기관에 대한 신용평가에 입각하여야 할 것이다. 우리 나라 지방자치단체도 외국의 여러 나라의 사례에서 보이는 바와 같이 개별적인 평가를 바탕으로 하여 독자적으로 기채권을 행사하여야 할 것이다. 지방자치제도가 정착된 후 일정한 기간이 지나면 국내나 외국의 유명 신용평가기관의 협력을 얻어 지방정부에 대한 신용평가를 실시하고, 이를 바탕으로 하여 지방정부는 개별적으로 지방채의 발행규모, 이자율, 상환기간을 결정할 수 있을 것이다.

현재 우리 나라의 지방채에 대한 평가라고 하면, 행정자치부가 기채 승인을 해주기 위해 채무부담지표(debt burden measure)를 계산하는 정도이다. '지방채 발행지침'에서 밝히고 있는 채무부담률지표는 지방세와 보통교부세를 합한 일반재원의 수입총액에서 지방채 상환액이 차지하는 비율의 4년간 평균을 의미하는 것으로서 행정자치부는 20%를 지방채의 발행 승인의 기준으로 삼고 있다. 그러나 이와 같이 단순한 지표로는 지방정부가 어느 정도의 차입능력과 상환능력을 보유하고 있는가를 판단하기 어렵고, 지방채 인수자에게 투자수익 및 안정성을 판단할 수 있는 근거가 되지 못한다. 따라서 현재의 재정상황뿐만 아니라 잠재수요나 잠재세입, 그리고 지방재정을 개선하려는 의지를 반영하는 종합지표의 개발이 필요하다 하겠다.²⁴⁾

지방자치단체에 대한 합리적인 신용평가와 공표가 필요한 이유는 첫째, 단기적인 경상적 경비나 소모적 경비를 조달하기 위해 발행하는 지방채, 즉 조세저항을 회피할 목적으로 과도히 발행되는 지방채의 발행을 방지할 수 있다. 현저하게 낮은 신용등급을 받은 지방자치단체의 경우는 기채승인 여부와 관계없이 채권발행이 사실상 불가능해 질 것이기 때문이다. 둘째, 신용평가결과는 지방정부의 운영실적에 대한 객관적인 평가지표가 될 수 있기 때문에 방만한 재정운용을 억제하는 효과가 있다. 지방정부는 종전보다 투자사업의 우선 순위에 대한 정확한 평가와 함께 수익성 확대를 위해 노력하게 될 것이고, 역시 지역주민들은 경영의 효율성에 높은 관심을 가지고 있는 지도자를 선호하게 될 것이다. 셋째, 신인도의 제고를 통해 유리한 해외자본의 유치도 가능하다. 장기저리의 양호한 투자재원을 조달하기 위해서는 장기적으로 외국채권시장에의 진출이 필요하다. 그러나 외국의 채권시장은 재정운용의 합리성과 신용등급의 정도에 따라 이자율이 달라지기 때문에 지방정부는 재정상태의 개선에 더욱 진력하게 될 것이다.

그러나 공공분야나 기업분야를 막론하고 평가문화가 아직 성숙되지 못한 한국적 상황을 감안할 때 현실적 적용은 아직 시기상조인 것 같다.

3) 地方公企業 社債發行과 地方議會의 承認

지방의회는 공기업의 중요한 골격과 내용을 규정하는 설립조례를 제정하고 있으므로 회사채의 발행에 있어서도 지방의회가 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 의원 중에는 기업가 출신들이 상당 수준 차지하고 있으므로 공기업 경영상의 문제에 대한 진단과 처리방안은 매우 우수하다 할 것이다. 이러한 의미에서 본다면 공기업에 대한 의회의 역할을 한층 증대할 필요가 있다. 현재 회사채 발행의 경우 중앙정부의 승인을 받도록 되어 있으나

24) 지방채상환능력을 평가하기 위한 지표로서는 부채부문과 재정부문, 사회경제부문으로 주로 나누고 있다. 부채부문은 1인당 부채규모, 부채비용, 소득대비 부채규모를, 재정부문에서는 실질수지비율, 경상수지비율, 세입세출증가율, 세입 및 지방세구성을, 사회경제부문에서는 인구구성, 소득, 산업경제수준을 중요 지표로 삼는 것이 일반적이다(배인명, 1997 : 131).

지방화시대의 개막과 더불어 지방의회의 역할과 비중이 크게 증대하고 있는 상황에서 지방공기업의 사채발행 승인권을 행정자치부장관으로부터 지방의회의 승인으로 대체하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 의회의 승인은 지방자치의 취지에도 부합될 뿐만 아니라 공기업 설립조례를 제정하는 지방의회의 설립조례 제정권의 연장으로 파악되는 것이다.

4) 地方稅源에 대한 國家目的稅의 緩和

지방정부 재정자율성의 확대 일환으로 반드시 고려해야 할 것은 지방세목에다 국가목적세를 부가세의 형태로 부과하고 있다는 것이다. 이것은 부가세제도의 역전현상으로서 지방정부 재정 확충에 상당한 한계요인으로 작용하고 있다. 지방정부는 일반적으로 국세의 일정 세목에 부가세를 부과하고 있으나 우리의 경우는 그렇지 않다. 오히려 국세가 지방세에 의존하고 있다. 중앙정부의 보유 세원을 보면 안정성과 신장성이 높은 세원들이 많이 포진하고 있다. 그러나 중앙정부가 세원이 빈약한 지방세에다 국가목적세를 운영하는 것은 지방세수의 상대적 빈곤을 초래하게 한다. 이러한 결과 우리 나라 총 조세수입 중에서 차지하는 지방세의 비중은 해마다 점증하는 외국의 추세와는 달리 오랫동안 20% 내외의 수준을 유지해 오고 있다(행정자치부, 2000d : 76).

지방화 추세의 세계적 조류와 새롭게 재개한 한국지방자치의 발전에 대한 많은 기대를 감안할 때 지방정부의 역할이 중시되지 않을 수 없으므로 유력한 국가세원을 중앙과 지방이 공유하는 공동세제도(tax base sharing)를²⁵⁾ 확대하는 정책방향도 모색해야 할 입장에 있으므로 현재 지방세에 부과하고 있는 국가목적세를 가급적 철폐하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 철폐되는 세원은 국세나 신세원의 개발로 대체하는 것이 바람직하다 하겠다.

5) 中央政府 財源配分政策의 改善

지방정부의 재정 자율성을 제고하기 위해서는 지방재정수입의 가장 높은 비중을 차지하고 있는 지방세제도의 개혁이 이루어져야 한다. 그러나 세원의 지역적 편재가 존재하는 우리의 현실에서는 이의 실현이 매우 어려운 여건에 놓여 있다. 우리의 지방세체계를 보면 재산과세가 중심으로 되어 있어 안정성은 어느 정도 확보하고 있으나 신장성은 극히 미약한 실정이므로 지방정부의 입장에서는 이러한 신장성이 높은 세원을 일정수준 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 세원 중에서는 신장성이 강한 세원을 발견하기 힘들다. 따라서 기존의 세원을 통합하여 지방소득세나 지방소비세의 세목을 새로이 설정하고, 여기에 현재 국세로 운용되고 있는 세원 중 지방성이 강한 일부 세원을 지역특성에 따라 선별적으로 흡수한다면 농촌지역과 도시지역간의 재정적 격차를 실질적으로 완화하면서 재정자율성도 제고할 수 있을 것이다(김현조, 1997 : 125-134).

그리고 현행 지방양여금제도는 나름대로의 합리성과 정교함을 가지고 있지만 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 즉 지역간에 존재하는 재정 및 세정상의 모순을 시정하기 위해 개발되었던

25) 공동방식에는 중복방식과 공동세방식이 있다. 중복방식은 동일한 세원에 여러 계층의 재정주체가 독자적인 과세권에 기초하여 각기 과세하는 것으로서 이것은 다시 보통세방식과 부가세방식으로 나누어진다. (보통세방식은 동일한 과세표준을 이용하되, 세율은 중앙과 지방이 각기 달리하여 부과하게 되는 방식이며, 부가세방식은 지방정부가 중앙정부의 국세에다 일정비율을 적용하여 징수하는 방법이다). 그리고 공동세방식은 특정 세원에 대하여 중앙정부와 지방정부가 통일된 과세방식에 의하여 조세를 징수하고, 징수된 금액을 중앙과 지방정부의 협약에 의해 일정 비율로 배분하는 방식이다.

지방양여금제도가 우리 나라에 있어서는 제도 본래의 목적과 다른 모습으로 운영되고 있을 뿐만 아니라 양여세의 양여비율이 사업별로 세분화되어 매우 복잡하고, 또 사업대상별 배분비율의 산출근거도 그 합리성이 희박하므로 이를 포괄보조금제도(block grant)로 개편하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

V. 結 論

지방자치의 성공적 실현을 위해서는 무엇보다 지방자치의 내용을 규정하는 지방자치권의 확보와 이의 적절한 활용을 필요로 한다. 그러나 지방자치권을 제대로 확보하지 못하거나 또 확보하더라도 이를 적절히 활용하지 못한다면 지방자치 본래의 목적을 달성할 수 없다. 지방자치권은 중앙정부의 집권적 요구와 지방정부의 분권적 요구가 서로 조화되어 나타나는 것으로서 특정 국가의 역사적 전통과 사회적 상황에 따라 규정되어지는 것이다. 지방자치의 역사가 일천하고 남북이 서로 이념을 달리하여 대치하고 있는 오늘의 한국적 상황을 감안할 때, 우리의 지방자치권과 자율성은 결코 크게 확대할 수 없는 환경적 제약을 가지고 있다 할 것이다. 그러나 그 동안 오랜 세월 지속되어온 냉전구조가 거의 와해되고, 남북간 갈등상황도 점차 해소되어가고 있으며, 국제무대에서 차지하는 한국의 정치 경제적 위상도 날로 증대해 가는 상황에서 지방정부의 자율성, 특히 재정적 자율성을 확대해 나가는 것은 지방정부의 기능확대에 따른 당연한 귀결이며, 분권화의 시대적 흐름에 부응하는 것으로 생각된다.

그러한 맥락에서 다른 재정자율성은 지방자치의 발전을 위한 핵심적인 요소로서 지역발전과 주민복지의 향상에 기여하고 있다. 그러나 재정자율성의 한계는 지방자치의 의미를 퇴색시키는 것은 물론이고 지방발전을 위한 물적 자원을 부실하게 하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 이에 대한 문제점과 해결방안을 모색하였다. 그러나 본고가 다른 재정자율성은 재정자원의 증대라는 물적 기능도 중요하지만 중앙통제의 완화를 통한 지방자율성의 회복이라는 정치적 의의도 적지 않다.

우리 나라 지방재정의 경우 자율성의 확대가 요구되는 부분은 지방정부의 조례에 의한 과세권, 비율한도제에 의한 지방채 운영, 지방공기업 회사채 발행에 대한 의회승인, 지방세원에 대한 국가목적세의 완화, 중앙정부 재원배분정책의 개선 등을 들 수 있다. 이러한 대안들은 다소 혁신적인 부분도 없지 않으나 대부분 우리의 현실에서도 운영 가능한 대안들로 생각되는 바 지방자치의 발전을 위해 비중 높게 검토되어야 할 정책과제라 생각된다. 그러나 이러한 자율성의 제고에 못지 않게 중요한 것은 지방재정의 충실화를 저해하는 예산 낭비적 행위들을 방지하는 일이며, 또한 자율성이 정책에 반영된다 하더라도 이를 오용함으로써 주민의 과중한 부담을 초래하거나 재정파탄을 초래하는 사태가 일어나지 않도록 지방정부를 이끌어 가는 책임자들의 신중하고도 합리적인 정책결정과 행정운영이 더욱 요망되는 것이다.

참 고 문 헌

- 김성호·황아란. (1999). 「조례제정권 확대범위에 관한 연구」. 한국지방행정연구원
- 김종순. (1999). 지방세제도의 개편방안. 「자유와 개혁시리즈」. 자유기업원(CFE).
- 김철용 외. (1997). 「주석 지방자치법」. 한국사법행정학회.
- 김현조. (1997). 지방공기업의 효율적 경영관리. 「동의법정」. 법정연구소.
- 김현조. (1997). 지방재정의 확충방안 - 지방소득세와 지방소비세의 도입을 중심으로-. 「동의법정」, 동의대학교 법정연구소.
- 배인명. (1997). 지방채 상환능력에 관한 연구: 서울시를 중심으로. 「한국행정학보」. 제31권 제3호. 국행정학회.
- 배인명. (1993). 재정분권화의 결정요인 분석: 미국 주·지방정부관계를 중심으로. 「한국행정학보」. 한국행정학회.
- 서원우. (1993). 지방자치의 헌법적 보장. 「고시연구」. 1993년 3월호.
- 윤광재. (1999). 지방자치단체가 행사하는 지방세의 세율결정권한에 관한 연구: 프랑스의 지방자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」. 한국행정학회.
- 전상경. (1997). 지방정부 경영개선을 위한 재전운용전망과 한계. 「지방정부의 경영개선 : 평가와 전망」 부산·경남·울산·제주행정학회 주최 학술세미나.
- 정문중. (1999). 일본지방채제도의 현황·특징·시사점. www.nanet.go.kr/nal/3/3-1-1/leg96125.htm#2 (검색일 : 2001년 2월 10일)
- 일본지방자치단체국제화협회 서울사무소. (1998). 일본의 지방분권 움직임-지방분권추진위원회 권고에 관해. 「미리내」. 제14호.
- 부산광역시. (2000). 「1999년 시정백서」, <http://www.metro.pusan.kr>(검색일 : 2001년 2월 15일)
- 행정자치부. (1999). 지방채발행제도 및 채무여건. <http://www.mogaha.go.kr>(검색일 : 2001년 2월 15일)
- 행정자치부. (2000a). 2000년 세외수입업무 추진지침. 전산자료.
- 행정자치부. (2000b). 2001년 지방예산편성지침. 전산자료.
- 행정자치부. (2000c). 2000년 경영수입사업 추진지침. 전산자료.
- 행정자치부. (2000d). 「지방자치단체예산개요」.
- 행정자치부. 「지방재정연감」. (각 연도).
- 행정자치부. 「지방세정연감」. (각 연도).
- 법제처. (2000). 「대한민국법령집」. 전산자료.
- 광역자치단체별. (2000). 「조례집」. 전산자료.
- 前川尙美 외. (昭和 52년). 「地方稅 各論 I」 및 「地方稅 各論 II」, 東京, きょうせい.
- Houko. (2000). 分野別索引, 「法庫」. <http://www.houko.com>
- 地方分權推進委員會. (平成 9年). 地方分權推進委員會第 2次勸告 (平成 9年 7月).
<http://go.jp/czaise/keikaku.html>
- Burns, Arthur E. and Donald S. Watson. (1972). *Government Spending and Economic Expansion*. N.Y. Da Capo Press.

- Harbermas J. (1973). *Legitimation Crisis*, Boston : Beacon Press.
- Oates, W.E. (1993). "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 18,
- Offe, Claus. (1985). *Disorganized Capitalism : Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge : the MIT Press.
- City of Seattle. (2001). City of Seattle 2001-2002 Proposed Budget <http://www.cityofseattle.washington.us/budget>(view date : February 20, 2001)
- City of Austin. (2001). "Net deb as a Percent of Assessed Valuation" and "Ratio of Service to Total General Fund Expenditure," *Debt Service --2000-01*. <http://www.ci.austin.tx.us/budget> (view date : February 20, 2001)

金賢祚: 부산대학교 행정학과, 동 대학교 행정대학원 행정학과 및 경영대학원 경제학과 석사과정, 동 대학원 행정학과에서 박사학위 취득(한국조세부담 적정수준에 관한 연구). 오리건 주립대학 객원교수 역임. 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직. 주요 관심분야는 재무행정, 지방재정, 지방행정, 복지행정 등이다. 최근 발표논문은 공기업의 효율적 경영관리, 지방산업육성을 위한 행정적 전략과 정책, 기업연금의 도입과 성공조건 등이 있음. 현재 부산경남울산제주행정학회 회장, 부산경남지방자치학회 감사, 한국지방정부학회 부회장.