



지방소득·소비세 도입에 따른 지방자치단체의 재정자율성 제고와 측정방안

남서울대학교 세무학과 교수

유 태 현

I. 들어가는 글

30년간의 단절을 극복하고 1995년 민선자치1기를 출범시킴으로써 부활한 우리나라의 지방자치제도는 15년 안팎의 세월이 경과하면서 지역발전과 주민 삶의 질 개선에 긍정적인 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있다. 하지만 일각에서는 아직은 완전한 자리매김을 하지 못하고 있다는 지적도 제기되고 있다.

지방자치제도의 정착을 가로막는 대표적인 원인으로 자치의식의 미성숙과 지방자치단체의 열악한 재정여건을 지목할 수 있다. 전자는 지방자치를 저해하는 비물질적 요인이라고 할 수 있으며, 후자는 물질적 요인에 해당한다. 자치의식은 소득수준의 향상과 더불어 국민의 사고방식이 보다 합리적으로 개선되면서 점진적으로 나아질 것으로 예상된다. 반면 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선하기 위해서는 중앙정부 차원의 지원과 더불어 직접적 당사자인 지방자치단체의 자구노력도 함께 요구된다.

지방자치단체의 재정여건이 열악할 수밖에 없는 원인으로는 재원(세원)의 중앙 편중성, 지방자치단체 과세자주권의 미흡, 지방세제의 낮은 세수신장성, 지방재정조정제도의 불합리성 등을 들 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정력 강화를 위해서는 이러한 원인들을 개선할 수 있는 여러 대책을 함께 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

우리나라의 지방세제는 재산과세에 대한 의존도가 높기 때문에 세수 신장성이 낮은 문제점을 안고 있다¹⁾. 이러한 문제점을 해결하면서 지방자치단체의 세입구조를 이전(의존)재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 독립형 재정분권 시스템을 구축하기 위해서는 지방세의 세수 신장성을 제고하는 혁신적인 개혁이 요구되어 왔다.

지방자치단체가 이전재원 중심의 세입구조를 형성하게 되면 필요한 재원을 스스로 마련하기보다는 중앙에 손을 벌려 손쉽게 얻으려는 유혹이 강할 수밖에 없으며, 그 사용에 있어서도 절약하여 성과를 높이기보다는 방만한 운영으로 연결될 가능성이 크다. 반면 자체재원을 주축으로 하는 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 지역 주민이 부담하는 방식으로 재원을 조달하기 때문에 그 사용에 신중을 기함은 물론 성과를 높이려는 등 재정 책임성 확보에 보다 많은 관심을 기울이게 된다.

여러 곡절을 뒤로 하고 2010년부터 도입하여 시행하고 있는 지방소비세와 지방소득세는 지방세제의 세수 신장성을 제고함으로써 지방자치단체 세입 구조를 이전재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 방식으로 전환할 수 있는 전기를 마련했다는 점에서 볼 때 매우 바람직한 성과가 아닐 수 없다. 지방소비세는 2010년부터 2012년까지 3년간은 국세인 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 하여 광역자치단체 세목으로 운영될 것이며, 2013년 이후는 그 규모를 10%로 상향 조정할 예정이다. 지방소득세는 이전의 주민세 소득할과 사업소세 종업할을 통합한 방식으로 운영하도록 하였으며, 단기적으로 2010년부터 2012년까지는 그 과세표준과 세율을 그대로 유지하도록 하였기 때문에 납세자의 부담은 변화가 없다. 하지만 2013년 이후는 지방자치단체가 과세표준 조정권한을 부여받게 됨에 따라 그 역할이 크게 확대될 것으로 전망된다.

지방소비세와 지방소득세 도입에 따라 향후 우리나라 지방자치단체 세입 가운데 자체재원이 차지하는 비중이 크게 늘어남으로써 명실상부한 분권형 재정시스템의 구축을 앞당길 수 있을 것으로 예상된다. 그렇게 되면 지방자치단체의 재정운영상 자율성과 독립성은 보다 강화될 것이 자명하다. 또한 재정운영의 성과가 향상됨으로써 재정의 효율성이 제고될 것이며, 아울러 재정 책임성도 높아지는 결과를 초래하게 될 것이다.

본고는 지방소비세와 지방소득세의 시행을 계기로 지방자치단체가 재정자율성을 보다 제고할 수 있는 방향으로 개선될 수 있기 위해서는 어떤 대책이 모색되어야 하며,

1) 2010년 당초예산 기준으로 볼 때 전체 지방세수 가운데 각 과세유형별 비중을 살펴보면 소득과세 16.7%, 소비과세 19.5%, 재산과세 46.2%, 기타 17.6%를 나타내고 있다. 이때 소득과세에 해당하는 세목은 지방소득세가 유일하며, 소비과세는 지방소비세, 레저세, 도축세, 주행세, 담배소비세가 해당한다. 재산과세에는 재산세(특별시분 재산세 포함), 도시계획세, 공동시설세, 취득세, 등록세가 속한다. 한편 주민세, 면허세, 자동차세, 지역개발세, 지방교육세는 기타로 분류하였다. 행정안전부, 『2010년 지방자치단체 예산개요』, 2010.4, p.120.

그와 관련한 성과를 적절하게 측정할 수 있는 수단으로는 무엇이 있는가를 알아보는 것을 목적으로 하고 있다. 이런 목적에 따라 제2장에서는 2010년부터 시행되고 있는 지방소비세와 지방소득세 도입효과와 향후 과제를 살펴보도록 하겠다. 제3장에서는 지방자치단체의 재정자율성을 제고하기 위해서는 어떤 조치가 강구되어야 하는가에 대해 알아보도록 하겠다. 제4장에서는 지방자치단체의 자율적 재정운영에 따른 성과를 측정할 수 있는 방안에 대해 설명하도록 하겠다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 맺도록 하겠다.

Ⅱ. 지방소비·소득세의 도입효과와 향후 과제

1) 지방소비·소득세의 도입효과

정부는 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 시행함으로써 지방세제의 세수 신장성을 크게 제고하는 조치를 단행하였다. 두 세목의 신설에 따라 지방세제는 큰 폭으로 개편되었다. 그 내용을 살펴보면 2009년까지 지방세목 가운데 주민세는 균등할 주민세와 소득할 주민세로 구분되어 과세되었고, 사업소세는 종업원할과 재산할로 나뉘어 과세되었다. 그러나 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 재산세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 조정하였다. 이에 따라 2010년 이후 사업소세는 폐지되었고, 주민세는 주민세 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 주민세 재산분(사업소 연면적을 과세 표준으로 하여 부과하는 주민세)로 구분하여 과세하고 있다.

한편 지방소득세는 소득분(과거 소득할 주민세)과 종업원분(과거 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 구성되며, 이때 전자는 지방소득세 소득분이고 후자는 지방소득세 종업원분이다. 주민세(균등분+재산분)와 지방소득세(소득분+종업원분) 도입은 자치구세인 사업소세의 폐지를 초래함으로써 자치구는 세수 결손을 겪을 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이런 문제를 해소하기 위해 주민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소세분 세수는 그대로 자치구세로 하고 있다. 이에 더하여 2010년부터 지방소비세를 도입하였고, 기존의 농업소득세는 영세농가 지원 및 농업의 국가경쟁력 강화를 위하여 폐지하였다.

이러한 일련의 개편 결과 2010년 4월 현재 우리나라의 지방세 세목은 취득세, 등

록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 면허세, 지방소득세, 지방소비세(이상 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 목적세)의 16개 세목으로 구성되어 있다²⁾.

지방소비세와 지방소득세 도입에 따라 중앙정부, 일반 자치단체, 교육 자치단체의 재원에 미치는 영향은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 이때 지방소득세는 종전의 주민세 소득할과 사업소득 종합원할을 통합하는 방식을 따르되 2012년까지는 그 과세표준과 세율을 그대로 유지하도록 하였기 때문에 중앙정부, 일반 자치단체, 교육 자치단체 간 재원배분에는 영향을 미치지 않게 된다. 따라서 <표 1>은 지방소비세 도입에 따라 초래되는 이들 세 부문 간 재원 배분에 미치는 영향을 나타내고 있다.

<표 1> 지방소득세 및 지방소비세 도입에 따른 지방재정 변동

단위 : 조원

구분	중앙	일반 자치단체			교육 자치단체
		전체	수도권	비수도권	
지방소비세 도입	-2.47	2.47	0.81	1.66	-
지방교부세 자연감소 (지방교부세 + 지방교육재정교부금)	0.95	-0.47	-0.01	-0.46	-0.48
지방교육교부금을 인상 (20%→20.27%)	-0.37	-	-	-	0.37
지방교부세율 유지 (19.24%)	-	-	-	-	-
시도세 전출금 자연증가	-	-0.13	-0.06	-0.07	0.13
지역상생발전기금 출연	-	-	-0.3	0.3	-
계	-1.89	1.87	0.44	1.43	0.02

자료 : 행정안전부, 「지방소비세 도입 등에 따른 시도별 재원배분 기준」(내부자료), 2010.2.

2) 2010년 2월 26일 지방세분법안이 국회를 통과함에 따라 현재 단일법안인 지방세법은 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나뉘어 운영될 예정이다. 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적 사항 등에 관해 체계적으로 규정하고, 지방세법은 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 법률을 규정하며, 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면 관련 사항을 다루고 있다. 한편 16개의 지방세목은 11개로 대폭 간소화될 예정이다. 구체적으로 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받고 있는 취득세와 취득 관련 등록세는 '취득세'로 통합하였다. 재산세와 도시계획세는 '재산세'로 통·폐합하였다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 '등록면허세'로 개편하였으며, 공동시설세와 지역개발세는 '지역자원시설세'로 개편하였다. 자동차세와 주행세는 '자동차세'로 통합하였다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지하였다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종합원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다.

지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%(2.47조원)³⁾를 재원(세원)으로 하는 광역자치단체세로 설정하였고, 그 배분은 지역의 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중을 따르되 재정격차 완화를 위해 지역별 가중치를 적용하도록 하였다⁴⁾. 한편 지방소비세 도입의 영향으로 내국세가 감소하게 됨에 따라 발생하는 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 자연감소에 대한 대책으로 지방교부세의 법정교부율은 기존의 19.24%를 그대로 유지하도록 하였으며 지방교육재정교부금율은 20%에서 20.27%로 상향 조정하였다.

지방소비세의 도입은 <표 1>에 제시되어 있는 것처럼 시도세의 교육청 전출금(서울 10%, 경기·광역시 5%, 도 3.6%)을 증가시킴으로써 일반 자치단체의 세입은 줄어드는 반면 교육 자치단체에 대해서는 반대의 영향을 미치게 된다. 지방소비세의 신설은 상대적으로 재정여건이 양호한 수도권 지역의 재정력을 더욱 향상시킴으로써 수도권과 비수도권 간 재정격차를 더욱 확대시키는 부작용을 초래할 수밖에 없다. 이에 대한 보완 대책으로 서울, 경기, 인천(수도권 광역자치단체)을 대상으로 매년 지방소비세 수입 가운데 약 3,000억원을 출연시켜 2010년부터 2019년까지 10년간 대략 3조원의 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권 지원에 사용하도록 하였다⁵⁾.

이상을 정리하면 지방소득세 및 지방소비세의 도입에도 불구하고 지방교부세의 법정교부율은 그대로 유지하였고, 지방교육재정교부금율은 소폭 인상하도록 하였으며, 지역상생발전기금을 만들어 비수도권 지역에 지원하도록 하였다. 이에 따라 <표 1>에 제시되어 있는 것처럼 중앙정부는 1.89조의 세입감소를 겪게 되며, 일반 자치단체와 교육 자치단체의 세입은 각각 1.87조와 200억 증가하게 된다⁶⁾. 특히 일반 자치단체의 늘어나는 세입 증가분 1.87조 가운데 76% 이상(1.43조)이 비수도권 지역에 배분되도록 함으로써 수도권과 비수도권 간 재정격차를 완화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

3) 지방소비세 재원(세수) 규모는 2010년 당초예산 기준 부가가치세 세수(대략 49조 4천억)의 5%를 말한다.

4) 지방소비세 세수 배분에 있어 권역별 가중치는 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 300이다.

5) 2010년 4월에 지방자치단체 기금관리기본법 시행령' 개정안이 국무회의의 의결을 마침에 따라 수도권과 비수도권 상생발전의 토대가 되고, 우리나라 최초의 수평적 재원조정 사례가 되는 지역상생발전기금이 본격적으로 시행될 수 있는 법적 토대를 구축하였다.

6) 이는 당초 지방소득세 및 지방소비세 도입과 관련하여 주요 쟁점 가운데 하나였던 중앙과 지방 간 재정중립원칙을 수정하였기 때문에 지방교부세의 법정교부율을 인하하지 않고 그대로 유지할 수 있었음을 의미한다.

2) 지방소비·소득세 도입방안의 평가

정부는 지방소득세와 지방소비세를 시행함에 있어 단계적인 추진 방식을 채택하고 있다. 그 내용을 살펴보면 1단계는 2010년~2012년까지 3년간을 시한으로 국세인 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 운영할 예정이며, 지방소득세는 기존의 주민세 소득할과 사업소득 종합원할을 통합하는 체계를 따르되 그 세율과 과표체계 등을 유지하도록 하였다. 2단계는 2013년 이후의 기간을 대상으로 하며 지방소비세는 그 재원을 부가가치세 세수의 10%로 인상하도록 하였다. 지방소득세는 중앙정부 정책으로부터의 영향을 차단함으로써 과세자주권을 실질적으로 강화할 수 있도록 과세표준을 소득세액 및 법인세액에서 개인소득액과 법인소득액으로 변경할 예정이며, 더불어 지방자치단체가 세율결정권을 행사할 수 있도록 그 권한을 강화할 계획이다.

지방소득세와 지방소비세 도입은 지방세제의 세수 신장성을 제고하는 한편 지방자치단체의 과세자주권을 강화함으로써 지방세입의 틀을 이전재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 재정자립형 시스템으로 전환하는 계기를 마련했다는 데 의의가 있다. 반면 지방소득세는 명칭에 걸 맞는 체계를 갖추는 것을 2013년 이후로 미루었고, 지방소비세는 그 규모가 부가가치세 세수의 5%에 불과할 정도로 아직은 미약할 뿐만 아니라 지역 간 재정격차의 조정을 위해 권역별 가중치를 설정하여 각 광역자치단체 몫의 세수를 배분하도록 함으로써 조세로서의 정체성을 완전히 담보하지 못하는 약점을 가지고 있다. 또한 지방소비세 세수 배분이 수도권에 집중될 수 있는 문제점을 해소하기 위해 지역상생발전기금제도를 도입함으로써 지방소비세는 조세 본연의 모습과는 상당한 거리가 있다는 지적을 하지 않을 수 없다.

지방소득세 및 지방소비세의 도입, 그리고 그와 관련한 일련의 제도 신설 또는 개편에 따라 발생할 수 있는 주요한 문제점으로 다음을 들 수 있다.

첫째, 수도권과 비수도권 자치단체 간 상호 발전을 도모하는 한편 재정여건이 취약한 비수도권 자치단체로 하여금 긴요한 지역개발사업을 원활하게 추진할 수 있도록 지원할 목적으로 신설되는 지역상생발전기금은 그 규모와 운영방식 등을 고려할 때 해결해야 할 과제가 적지 않다. 지역상생발전기금은 서울, 경기, 인천(수도권)을 제외한 13개 비수도권 지역을 대상으로 지원될 예정이며, 지역경제 활성화에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 운영할 예정이다. 하지만 10년 간에 걸쳐 조성되는 3조 정도의

재원(지역상생발전기금)을 활용하여 지역개발사업을 추진함으로써 비수도권 지역이 수도권과 견줄만한 여건을 갖출 수 있을지에 대해서는 의문이 크지 않을 수 없다. 또한 지역상생발전기금의 운용과 관리를 지방자치법에 의한 조합을 설립해 자율적으로 운영하도록 하였는데 현실적으로 자치단체간 이해관계의 차이가 크기 때문에 시도간 조화로운 합의 도출을 위해서는 양보와 협력이 절대적으로 중요함을 간과해서는 안 된다. 나아가 비수도권 지역에 지역상생발전기금을 제공함에 있어 그 자금을 융자해주는 방식을 적용하게 되면 결과적으로 재정력이 취약한 비수도권의 재정 부담을 더욱 가중시킬 수 있기 때문에 이에 대한 적절한 대책 마련도 함께 모색되어야 한다.

둘째, 지방소득·소비세 도입에 따라 나타날 수 있는 자치단체별 세입변화를 추정한 실증분석 결과에 따르면 자치구를 제외한 모든 자치단체의 세입이 증가할 것으로 예상되고 있다⁷⁾. 그러나 세입이 감소하는 자치구를 위한 구체적인 대책은 아직 모색되고 있지 않다. 또한 세입이 늘어나는 자치단체들의 경우도 그 증가 정도가 상이하기 때문에 적지 않은 갈등이 빚어질 수 있지만 그에 대한 고려는 없는 것으로 알려져 있다. 지방소득세와 지방소비세의 순조로운 정착을 위해서는 이러한 문제들의 해결을 위한 고민도 함께 요구되고 있다.

셋째, 지방소비세는 그 세수를 배분함에 있어 민간최종소비지출을 배분지표(소비지표)로 사용하도록 하고 있는데, 이는 지방의 경제활동 활성화를 통한 소비증대 노력과 지방소비세 세수 증가를 제대로 연계할 수 없는 단점을 내포하고 있다. 또한 지방소비세는 권역별 가중치를 고려한 세수배분 방식을 채택하고 있기 때문에 형평화 재원의 역할을 충실하게 수행할 수 있을지는 몰라도 조세 본연의 모습과는 많이 괴리되는 문제점을 드러내고 있다. 덧붙여 말하면 현행 지방소비세는 자치단체간 수평적 형평화를 주 목적으로 하고 있는 지방교부세(보통교부세)와 그 성격이 유사하기 때문에 정체성을 재정립할 필요가 있다는 것이다. 그 방안으로 지방소비세는 권역별 가중치 적용의 폐지 등을 통해 가능한 빠른 시일 안에 조세의 본질에 충실한 운영을 할 수 있도록 하고, 지방소비세 도입에 따른 지역간 세수불균형 문제는 지방교부세를 활용하여 해결함으로써 조세와 지방재정제도가 각각의 목적에 부합하는 운영을 이룩할 수 있도록 해야 할 것이다.

7) 이와 관련한 자세한 내용은 최병호, 「지방소비세 도입, 지방교부세와 재원배분」(지방분권 심포지엄 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2010.3을 참조하기 바란다.

Ⅲ. 지방자치단체의 재정자율성 제고 방안

지방자치단체의 재정자율성은 당해 자치단체가 세입확보와 세출집행을 재량껏 행사할 수 있을 때 담보될 수 있는 특징을 가지고 있다. 우리나라 지방자치단체의 재정자율성은 아직 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 그 가장 큰 이유로 지방자치단체 세입 가운데 이전재원이 차지하는 비중이 지나치게 높다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 2010년 당초예산 기준으로 52.2%에 불과하다⁸⁾. 이렇게 전체 세입에서 자체재원이 차지하는 비중이 절반 정도에 불과한 상황에서는 지역이 필요한 사업을 활발하게 추진하기 어려울 수밖에 없다. 지방자치단체 세입구조의 취약성은 자연스럽게 세출집행의 자율성을 떨어뜨리는 원인으로 작용하게 된다. 따라서 현재 우리나라 지방자치단체는 세입확보와 세출집행 모두에 걸쳐 자율성이 낮은 처지임을 알 수 있다.

우리나라 지방자치단체의 재정자율성 제고는 세입과 세출 모두를 대상으로 이루어져야 하지만 상대적으로 세입 측면에 보다 무게를 두는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 지방자치단체가 세입을 확보함에 있어 자율성을 크게 발휘하여 충실한 재정기반을 구축하게 되면 그것은 세출집행의 자율성을 제고하는 결과로 이어질 개연성이 높다고 할 수 있다. 왜냐하면 적절한 세출의 실현은 세입이 충실하게 뒷받침되지 않으면 기대하기 어려운 목표이기 때문이다.

지방자치단체의 재정자율성 제고를 세입측면에 한정하여 그 방안을 모색할 경우 크게 두 가지 방향의 대안이 모색될 수 있을 것이다. 첫째, 지방자치단체의 자체재원을 늘려줌으로써 그 사용의 재량권을 확대하는 조치가 이루어져야 한다. 이는 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화할 수 있는 대책이 마련되어야 함을 의미한다(과세자주권의 확충). 둘째, 지방자치단체가 이전재원(의존재원)을 사용함에 있어 그 재량 범위를 넓혀주어야 한다. 구체적으로 이전재원의 사용 용도를 폭넓게 설정함으로써 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 여지를 확대해주는 조치가 필요하다는 것이다(포괄보조금의 확대).

1. 과세자주권의 확충

지방자치단체의 자체재원 확대를 통한 재정자율성 제고는 세외수입과 지방세를 늘

8) 행정안전부, 『2010년 지방자치단체 예산개요』, 2010. 4, p.119.

려줌으로써 세입기반을 강화하여 지방자치단체가 필요로 하는 지역사업을 원활하게 추진할 수 있도록 돕는 방안을 말한다.

현재 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률의 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있다. 그런 까닭에 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세 또는 세외수입에 대해 과세하고 징수할 뿐이다. 지방자치단체는 재산세 등 일부 지방세목에 대해 표준세율을 50%내에서 가감할 수 있는 탄력세율제도를 시행할 수 있지만 동 제도의 행사에는 현실적으로 적지 않은 제약이 있다. 탄력세율제도를 통해 표준세율을 인상하여 지방세를 늘리려는 조치는 지역주민의 불만을 초래할 수 있기 때문에 선거를 의식하지 않을 수 없는 자치단체장이 활용을 꺼리는 양상이 나타나고 있다⁹⁾. 이는 현실적으로 탄력세율제도를 활용한 지방세 세수 증대가 쉽지 않음을 시사한다.

한편 세외수입의 증대를 도모하는 경우도 지방자치단체가 독자적으로 경영책임을 지고 시행할 수 있는 수익사업의 분야가 적을뿐더러 그 실현도 쉽지 않은 상황이다. 나아가 일부 지방자치단체장은 경영 마인드가 부족한 상태에서 차기 선거의 당선을 목적으로 무리하게 수익사업을 추진하다가 실패함으로써 지역 재원의 낭비를 초래하는 사례도 심심치 않게 나타나고 있다.

이와 같이 명목적으로는 자체재원의 증대여부가 지방자치단체의 자율에 맡겨져 결정될 수 있는 것처럼 보이지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체재원을 늘려줄 수 있는 실질적인 대책이 강구되어야 하며, 그 핵심은 지방세의 증대에 초점이 두어져야 할 것이다. 자체재원의 확대를 도모함에 있어 세외수입보다는 지방세를 근간으로 해야 하는 이유는 지방세가 갖는 항시성과 규칙성 때문이다. 부연하면 지방세의 강화는 세외수입보다 항시성과 규칙성이 높은 지방세입원이기 때문에 지방자치단체 세입의 안정성을 보장하는 한편 지방자치단체의 열악한 재정여건을 보다 실질적으로 개선할 수 있는 역할을 할 수 있다는 것이다.

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 다음과 같은 조치가 이루어져야 한다. 첫째, 현재 우리나라는 헌법 제59조에 의거하여 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 새로운 세목을 신설하거나 과표등을 변경할 수 없는데 이런 상황을 개선하는 노력이 이루어져야 한다¹⁰⁾. 예를 들면

9) 탄력세율제도를 활용하여 표준세율을 인상한 사례로는 목적세인 지역개발세 부과와 관련하여 강원도가 지하수(음용수)의 세율을 1㎡당 200원에서 300원으로 50%인상한 경우가 대표적인 것이다. 행정안전부, 『2010년 지방자치단체 예산개요』, 2010. 4, p.121.

지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례 등에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다¹¹⁾.

둘째, 중앙정부 정책목적으로 시행되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 각종 정책목적을 구실로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 위축시키고 있다. 따라서 이에 대한 보전대책의 마련과 그 운영에 있어 지방자치단체 입장을 반영할 수 있는 통로의 마련은 지방자치단체의 과세자주권 강화를 위해 절실한 과제라고 할 수 있다.

셋째, 현재 목적세인 지역개발세, 공동시설세가 채택하고 있는 임의세제도를 활성화하여 지방자치단체의 과세자주권을 넓혀주는 조치를 고려할 필요가 있다. 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세여부를 임의로 결정할 수 있도록 하는 제도를 말한다.

2. 포괄보조금의 확대

지방자치단체의 재정자율성 제고를 위해서는 지방세의 강화와 더불어 국고보조금제도의 합리적 정비가 이루어져야 한다. 현행 국고보조금은 그 항목이 지나치게 세분화

10) 우리나라 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 이와 같은 “조세법률주의의 원칙”에 따라 현행 헌법을 개정하지 않는 한 지방자치단체의 조례를 통해 법정외세를 채택할 수 없다고 보는 입장이 다수설이다. 법정외세는 지방자치단체가 조례를 통해 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 이러한 법정외세는 특정 자치단체에 편재해 있는 특수한 세원을 당해 자치단체가 포착하여 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 당해 지역의 재정수요를 뒷받침하는 역할을 하고 있다. 일본 법정외세로는 석유가격조정세, 핵연료세, 핵연료등취급세, 핵연료물질등취급세, 산업폐기물세, 숙박세, 산업폐기물처리세, 산업폐기물매립세, 산업폐기물분장세(이상 도부현세), 사리채취세, 산사리채취세, 역사및문화관광세, 유어세(遊漁稅), 일반폐기물매립세, 환경미래세(이상 시정촌세) 등이 있다.

11) 법정외세 도입과 관련하여 두 가지 접근 방안이 제기되고 있다. 첫째, 헌법을 개정하여 법정외세 도입을 포괄적으로 규정하는 방안이 있다. 이는 헌법 제59조를 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”라고 규정하는 방안을 말한다. 이 방안의 경우 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만 지방자치단체가 법정외세를 무분별하게 신설하지 않도록 행정안전부장관의 동의를 얻도록 하는 보완대책을 함께 모색할 필요가 있다(헌법 개정안). 둘째, 헌법은 개정하지 않고 지방세법에 법정외세로 채택할 수 있는 세목들을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체로 하여금 여건을 고려하여 지방의회의 의결을 거쳐 열거된 세목들 가운데 일부를 선택하여 징수할 수 있도록 하는 방법을 말한다. 이는 헌법 개정 등 별도의 제도적 개편이나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 도입할 수 있는 장점이 있다. 반면 미래에 세원의 변경이 발생할 경우 그에 대해 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다(지방세법 개정안). 우리나라 지방자치단체들이 제안하고 있는 신세원으로는 관광세, 광고세, 입도세(入島稅), 입도세(入道稅), 온천세, 벌크화물세, 내륙컨테이너세, 시멘트제조세, 환경보호세 등을 들 수 있다. 이들이 법정외세의 대상이 될 수 있을 것이다.



되어 있을 뿐만 아니라 일부 대상은 규모가 영세하여 사업의 실익이 크지 않다는 지적을 받고 있다. 또한 대체로 매칭펀드 방식으로 운영되고 있기 때문에 지방자치단체의 열악한 재정여건을 더욱 어렵게 만드는 한편 세출의 자율성을 크게 떨어뜨리는 문제점을 발생시키고 있다.

국고보조금제도는 특정 지역의 공공재 공급이 초래하는 외부성의 해소, 중앙과 지역이 함께 추진할 필요가 있는 사업의 추진, 행정의 효율성을 도모하기 위하여 국가가 지방에 사무를 위임하여 시행할 경우 중앙정부가 그에 소요되는 재원을 지방자치단체에 이전해주는 지방재정조정제도이다. 그런데 우리나라 국고보조사업 가운데 적지 않은 사업들이 이러한 용도와 관계 없이 관행적으로 시행되고 있어 개선을 요구하는 목소리가 작지 않다.

현행 국고보조금제도의 기준보조율은 투명성과 객관성이 결여되어 있으며, 잘못된 기준보조율의 적용으로 말미암아 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 국고보조금제도의 기준보조율을 합리적으로 개선해야 하며, 아울러 영세 소규모사업의 과감한 폐지, 중복사업의 통폐합, 이미 자치사무화된 사업의 정비 등도 함께 추진되어야 할 것이다.

이와 같은 현행 국고보조금제도의 문제점을 개선하여 지방자치단체 재정자율성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 대안이 모색되어야 한다. 첫째, 포괄보조금을 확대하여 지방자치단체가 수령한 이전재원을 재량껏 사용할 수 있는 여지를 넓혀주어야 한다. 포괄보조금은 중앙정부가 법정공식에 의해 보조금을 배분하고, 지방자치단체는 그 보조금을 사용이 허용되는 넓은 범위의 사업에 자율적으로 활용(투입)할 수 있는 특징을 가지고 있다. 이때 보조금은 사용 범위가 광범위하고, 지방자치단체는 그 범위를 벗어나지 않는 한도 내에서 관련 사업을 자율적으로 선택하여 보조금을 투입할 수 있다. 따라서 포괄보조금제도는 지방자치단체의 재정자율성을 확대시킴으로써 효율적인 자원배분을 이루는데 공헌할 수 있는 장점을 가지고 있다. 둘째, 현행 국고보조금의 보조율을 합리적으로 정비해야 한다. 대부분의 국고보조사업이 그 보조금을 지원함에 있어 지방자치단체의 기여를 요구하는 매칭 펀드방식을 따르고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 취약한 재정여건을 더욱 압박하는 원인이 되고 있다. 이런 문제의 해결을 위해 불합리한 지방비부담율을 재설정할 필요가 있다. 구체적으로 국가적 사무, 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도가 높은 사무, 사업의 경제적 지역적 파급효과가 큰 사무, 사업의 규모가 큰 사무, 지방비부담의 규모가 큰 사업 등은 일반적으로 국가사업이거나 광역적 효과 및 조정이 필요한 사업이기 때문에 그 기준보조율을 다른 보조사업의 경우보다 높게 책정해야 할 것이다¹²⁾.

IV. 지방자치단체 자율적 재정운영 성과의 측정방안

지방자치단체의 자율적 재정운영은 자체재원 중심의 세입확보와 그 세원의 재량적 사용을 통한 성과의 극대화를 통해 이룩될 수 있을 것이다. 지방자치단체가 얼마나 자율적 재정운영을 도모하였는가는 세입측면에서 자체재원 확충 노력을 평가하고, 세출측면에서 재원 사용에 따른 성과를 파악함으로써 측정할 수 있다.

지방자치단체의 재정운용은 주민의 복리증진을 위하여 자주적으로 운영되어야 할 뿐만 아니라, 수지균형의 원칙에 따라 재정을 건전하고도 효율적으로 운영해야 함을 원칙으로 하고 있다. 우리나라는 지방재정의 건전성 확보를 위해 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정 투·융자심사제도, 지방채 발행 관리제도(지방채 발행의 총액한도제)를 시행하고 있다. 이들 제도는 현재 우리나라 지방자치단체들이 재정을 운영함에 있어 얼마나 자율성을 보장받고 있는가를 알려주는 기능을 담당하고 있다¹³⁾.

1. 지방재정분석 및 진단제도

지방재정분석 및 진단제도는 지방재정법 제55조, 제57조 등에 근거를 두고 1995년부터 지방자치단체의 재정수준 및 상태를 분석(평가)하고 재정 운영상의 문제점을 파악하기 위해 시행되고 있다.

12) 한편 지방교부세제도의 운영과 관련하여 각 지방자치단체 몫의 보통교부세를 산정함에 세입·세출 자체노력에 대한 결과를 반영하고 있다. 이와 같은 자체노력 반영제도는 지방교부세법시행규칙 제5조외3 규정에 근거하여 자치단체의 건전재정운영을 도모하고, 자치단체의 세입증대와 세출절감을 촉진·유도하기 위한 것이다. 2010년 현재 기준재정수요와 기준재정수입 산정과 직접적으로 관련된 16개 항목별 자체노력 정도를 평가하여 기준재정수요액과 기준재정수입 산정시 가감하는 방식으로 반영하고 있다. 기준재정수요액 산정시 고려되는 자체노력 항목으로는 건전예산운영, 행사·축제성 예산운영, 지방상수도유수율제고, 지방조직운영, 지역경제활성화, 생활폐기물절감, 읍면동 통합 운영, 지방청사(면적)관리 운영, 사회문화·복지분야 예산 운영, 신재생에너지 산업지원(10개)이 해당한다. 한편 기준재정수입액 산정시 반영되는 자체노력 항목으로는 지방세 징수율 제고, 주민세 개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소, 지방세 세율 발굴(6개)이 있다. 이와 같은 자체노력 관련 항목의 개선은 궁극적으로 지방자치단체의 재정자율성을 높여주는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 각 지방자치단체가 이들 항목과 관련하여 어떤 성과를 거두었는가는 해당 자치단체의 재정자율성 정도를 간접적으로 알려주는 지표의 역할을 한다고 할 수 있다. 행정안전부, 『2010년도 지방교부세 산정해설』, 2010.3, pp.77-83.

13) 이하의 내용은 오영민, 「지방재정위기관리제도의 설계 대안」(2010 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문), 한국지방재정학회, 2010.4, pp. 155-160의 내용을 인용하였다.



〈표 2〉 지방재정분석의 지표체계와 분석방법(2009년 기준)

분야/부문/재정분석지표		분석 기간	대상범위	평가방법		비고	
				광역	기초		
재정 건전성	안정성	① 통합재정운영수지	단년도	통합회계	G	Z-score	국제기준
		② 경상비용비율 (증감을 조합)	단년도	통합회계	G	Z-score	복식부기
		③ 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z-score	
		④ 장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z-score	복식부기
	성장성	⑤ 자체세입증감을 ⑤-1 지방세증감을 ⑤-2 경상세외수입증감을	5년경향	일반회계	G	Z-score	
		⑥ 일반순자산증감을	5년경향	통합회계	G	Z-score	복식부기
재정 효율성	생산성	⑦ 행사축제경비비율 (목표대비 비율 조합)	4년경향	일반회계	G	Z-score	
		⑧ 민간이전경비비율 (목표대비 비율 조합)	4년경향	일반회계	G	Z-score	
		⑨ 정책사업투자지출비율	단년도	일반, 기타특별, 공기업특별회계	G	Z-score	사업예산
		⑩ 자체세입징수율 ⑩-1 지방세징수율 ⑩-2 경상세외수입징수율	단년도	일반회계	○	○	
		⑪ 자체세입체납징수율 ⑪-1 지방세체납징수율 ⑪-2 세외수입체납징수율	단년도	일반회계	○	○	
	계획성	⑫ 중기재정계획반영비율	단년도	일반, 기타특별, 공기업특별회계	○	○	
		⑬ 예산집행률	단년도	일반, 기타특별, 공기업특별회계	G	Z-score	
	비계량분야	⑭ 지방세지출예산제도 추진실적		일반회계	checklist에 의한 5등급제		
		⑮ 예산편성운영의 투명성		일반회계	checklist에 의한 5등급제		

주 : 1) 통합회계 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

2) G는 '최대값-최소값'의 범위로 5등급 구분, ○는 조편표로 등급 및 점수부여

자료 : 이효(2009), 「지방재정분석제도의 쟁점과 앞으로의 과제」, 한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문집, p. 470.

〈표 2〉에 정리되어 있는 바와 같이 2009년 현재 지방재정분석을 위해 계량지표와 비계량지표(비계량분야)를 설정하고 있다. 계량지표는 건전성 분야 6개(안정성 4개, 성장성 2개), 효율성 분야 7개(생산성 5개, 계획성 2개)로 구성되며, 비계량분야는 국가정책이행과 관련하여 지방세지출예산제도의 추진실적과 재정투명성 관련 예산편성

운영의 투명성 지표로 되어 있다.

이들 지표의 운영 실적을 분석하여 각 지방자치단체의 재정수준과 상태를 파악하고 있다. 구체적으로 <표 2>의 자체세입증감율(지방세증감율, 경상세외수입증감율), 자체세입징수율(지방세징수율, 경상세외수입징수율), 자체세입체납징수율(지방세체납징수율, 세외수입체납징수율) 등은 세입측면에서 해당 지방자치단체가 얼마나 재정자율성 확보에 노력했는가를 간접적으로 보여주는 지표라고 할 수 있다. 이들 지표값이 높을수록 세입확충을 위해 많은 노력을 기울였다고 할 수 있다. 한편 경상비용비율, 행사축제 경비비율, 민간이전경비비율 등은 세출측면에서 재정자율성 정도를 알려주는 지표라고 할 수 있으며, 그 값이 작을수록 세출 경감을 위한 노력이 컸음을 의미한다.

한편 지방자치단체의 세입실태를 분석한 결과 세입예산 중 채무비율이 그것에 대해 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우, 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우, 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우는 당해 자치단체의 재정운영이 부실한 것으로 평가하여 재정진단을 시행하는 한편 재정건전화를 위한 대책을 강구하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제65조)¹⁴⁾.

2. 지방재정 투·융자 심사제도

지방재정 투·융자 심사제도는 지방재정법 제37조(재정투·융자사업에 대한 심사) 등에 근거를 두고 있으며 지방자치단체가 투·융자 사업을 시행함에 있어 희소한 자원의 계획적·효율적 운용을 도모하고, 그 성과를 극대화할 수 있도록 사업의 적정성과 우선순위를 판단하기 위해 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생 가능한 여건을 분석·검토하는 것을 목적으로 하고 있다¹⁵⁾.

- 14) 지방재정법시행령 제65조제2항은 재정진단을 실시할 경우 다음 각호의 사항을 고려하여 보다 객관·타당성 있게 해당 지방자치단체를 선정하도록 하고 있다. 1. 지방세수안정도 등 주요 세입관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 세입액 등의 증가가 부진한 지방자치단체 2. 경상경비비율 등 주요 재정지출관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 경상경비 등의 증가가 현저한 지방자치단체 3. 지방채무상환비율 등 주요 채무관련지표의 분석결과 하위등급에 속하고 채무잔액이 과다한 지방자치단체 4. 재정분석결과 분석영역별 또는 종합적으로 하위등급에 속하는 지방자치단체 5. 기타 행정안전부장관이 재정운영분석 및 재정지표분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 지방자치단체 및 재정운영과정에서 위기가 우려되어 긴급히 재정진단을 실시하여야 할 필요성이 있거나 재정진단을 요청한 지방자치단체
- 15) 지방재정 투·융자 심사제도의 구체적인 목적으로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 국가계획과 지방계획을 연계한 건전하고 생산적인 지방재정을 운영하기 위한 것이다. 둘째, 한정된 지방재원을 효율적이고 계획적으로 운영하기 위한 것이다. 셋째, 지방자치단체 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증하기 위한 것이다. 넷째, 중기지방재정계획과 연계된 계획적인 재정을 운용하기

동 제도는 광역과 기초자치단체를 구분하되 광역자치단체는 총사업비가 20억원 이상(특별시의 경우에는 총 사업비 30억원 이상)인 신규 투자사업, 기초자치단체는 총사업비 10억원 이상의 신규 투·용자사업을 시행함에 있어 해당 지방자치단체장은 그에 대해 심사를 받도록 하고 있다. 또한 해당 지방자치단체장으로 하여금 투자심사위원회를 두어 적절한 심사가 이루어질 수 있도록 자문을 받도록 하고 있으며, 규모가 큰 사업에 대해서는 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성 조사를 의뢰하도록 하고 있다.

이와 같은 지방재정 투·용자 심사제도는 지방자치단체의 세출운용을 통제하기 위한 측면보다는 그 성과의 향상을 유도하기 위한 성격이 더 강하기 때문에 범주적으로 지방자치단체 재정자율성 제고를 위한 장치에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 각 투·용자 사업별 심사과정을 자세히 기록하여 책임소재를 파악할 수 있도록 하고, 그 사업비용 대비 성과를 엄격하게 평가하여 향후 해당 지방자치단체의 투·용자 사업 시행에 유용한 자료로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 지방채 발행 관리제도

지방채(local debt)는 지방자치단체가 부족한 재정수입을 보충하기 위해 과세권을 담보로 하여 조달하는 자금을 말한다. 지방채는 통상 그 채무의 이행이 1회계 연도를 넘는 것이 일반적이며, 증서차입 또는 증권발행의 형식을 따르게 된다. 지방채는 재정수입의 보완, 재원의 효율적 배분(지방공기업 운용을 위한 지방채 발행), 주민 세대 간 공평한 부담의 실현, 재정정책 기능(경기조정 등)의 수행, 세입·세출의 균형 확보 등의 역할을 수행하게 된다¹⁶⁾.

우리나라 지방자치단체의 장은 지방재정법 제11조(지방채의 발행)에 근거를 두고, 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에 지방채를 발행할 수 있다. 또한 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는

위한 것이다.

16) 지방재정법 시행령 제9조(지방채의 발행대상) ①법 제11조제1항 및 제4항의 규정에 의하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 공용·공공용시설의 설치 2. 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업 3. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전 4. 재해예방 및 복구사업 5. 기발행한 지방채의 차환 6. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업

지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다. 한편 예외적으로 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻는 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다¹⁷⁾.

지방재정법 등 관련 법규를 참고하여 볼 때 우리나라 지방자치단체의 지방채 발행 등에 관한 권한은 비교적 폭넓게 인정되어 있다. 특히 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 내에서는 지방자치단체장이 지방채를 자율적으로 발행할 수 있도록 되어 있다. 이는 지방채 발행 관리제도가 외형적으로는 지방자치단체 재정자율성을 뒷받침하는 방식으로 운영되고 있음을 의미한다. 하지만 지방채 시장의 미성숙, 주민의 지방채에 대한 부정적 인식, 이전재원에 의한 지방자치단체 부족재원 확충 시스템의 견고성¹⁸⁾ 등으로 말미암아 지방채의 활용이 미흡한 실정이다.

지방채는 효율적인 운영을 전제로 할 경우 지방자치단체의 세입확충을 도모하면서 그 활용성과를 높임으로써 재정자율성을 제고할 수 있는 유용한 수단이 아닐 수 없다. 지방채 시장을 활성화할 수 있는 다각적인 대책의 마련과 그 발행과 사용에 있어 지방자치단체의 자율성을 보다 강화하는 조치가 필요할 것으로 판단된다. 동시에 부적절한 발행에 대해서는 향후 그 발행에 대해 엄격한 제약을 두어야 함은 물론이다.

이상의 지방재정분석·진단제도, 지방재정 투·융자심사제도, 지방채 발행 관리제도(지방채 총액한도제) 등은 지방자치단체 재정자율성의 정도와 그 향상을 유도하는 대표적인 지방재정제도에 해당한다. 이들 제도는 그 성격을 어떻게 이해하느냐에 따라 지방자치단체의 재정자율성을 제약하는 수단으로 인식할 수도 있으며, 반대로 지방자치단체의 재정자율성을 촉진시키는 유용한 장치로 볼 수도 있다. 분명한 것은 이들 제도는 지방자치단체의 방만한 재정관리와 무분별한 투자로 인한 비효율성을 막아내는 버팀목의 역할을 하고 있으며, 향후 지방자치단체가 겪을 수도 있는 재정위기를 사전에 차단하는 효과적인 수단이라는 점이다.

정리하면 현행 제도 내에서 우리나라 지방자치단체의 재정자율성 정도를 측정하고자

-
- 17) 행정안전부장관의 승인을 얻어 지방채발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전 2. 재해 예방 및 복구사업 3. 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
 - 18) 우리나라의 경우 OECD국가들과 비교할 때 아직은 중앙정부와 지방자치단체 모두 재정이 건전하다는 평가를 받고 있다. 특히 많은 지방자치단체들이 전체세입 가운데 자체재원이 차지하는 비중이 매우 낮음에도 불구하고 중앙정부로부터의 이전재원을 통해 쉽게 부족재원을 충당하고 있기 때문에 자체재원 확충 또는 지방채 활용에 대해 소극적인 태도를 보이고 있다는 지적을 받고 있다.

할 경우 지방재정분석·진단제도, 지방재정 투·융자심사제도, 지방채 발행 관리제도(지방채 총액한도제)를 대상으로 그 운영 실태를 파악하는 방안이 제안될 수 있다는 것이다. 이때 각 제도를 구성하는 특정 항목은 지방자치단체별로 세입 및 세출 측면에서 어느 정도의 자율성을 확보하고 있는가를 보여주는 적절한 지표의 역할을 하게 된다.

V. 맺는 글

우리나라는 2010년부터 지방소득세와 지방소비세를 도입하여 시행함으로써 지방세제의 세수 신장성을 제고하는 한편 지방자치단체 세입의 틀을 자체재원 중심으로 전환하는 획기적인 전기를 마련하였다. 현재 많은 지방자치단체들이 그 세입의 절반 정도를 중앙정부로부터 지원받는 이전재원을 통해 확보하고 있다.

지방자치단체의 취약한 재정여건은 지역사업을 활발하게 추진함으로써 주민의 복리증진을 이끌 수 있는 각종 서비스 제공과 시설 확충을 제약하는 최대 걸림돌로 작용해 왔다고 할 수 있다. 이러한 현실을 고려할 때 지방소득세와 지방소비세를 신설하여 재산과세 중심의 지방세제가 갖는 미흡한 세수 신장성을 개선할 수 있는 토대를 마련한 것은 매우 반길 만한 쾌거가 아닐 수 없다.

지방세의 세수 신장성 확충을 통해 지방자치단체가 세입구조가 자체재원을 근간으로 하는 체계를 갖추게 되면 재정자율성의 제고를 통해 재정운용의 효율성과 책임성이 크게 향상될 것으로 전망된다. 이전재원(의존재원)은 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의존하여 조달되는 특징이 있다. 따라서 이전재원의 비중이 높은 지방자치단체일수록 필요한 재원을 마련함에 있어 스스로 애쓰기보다는 중앙정부에 손을 벌여 쉽게 확보하려는 중앙의존성이 클 수밖에 없다. 그에 따라 이전재원은 자체재원과 비교할 때 상대적으로 방만하게 사용될 가능성 크다. 반면 중앙정부 또는 다른 지자체의 지원과 관계없이 스스로의 노력을 통해 힘들게 조달하는 자체재원의 비중이 높아질수록 해당 지방자치단체가 그 사용에 좀 더 신중을 기하는 것은 자연스런 현상일 수 있다. 이런 이유 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 하며, 이는 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제고하는 역할을 하게 된다.

본고는 지방자치단체의 재정운영 자율성 확대를 위해서는 세입과 세출 두 측면 모두의 개선이 요구되지만, 그 핵심은 세입강화에 초점을 맞추어야 함을 지적하였다. 좀 더 구체적으로 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화할 수 있는 조치의

시행과 국고보조금제도의 개선을 제안하였다. 전자에 해당하는 방안으로 자치단체 조례 등에 의한 법정외세목 신설, 중앙정부 정책목적의 지방세 비과세·감면 축소와 정비, 임의세제도의 활성화 등을 제시하였다. 후자에 해당하는 방안으로 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 여지를 늘려주는 포괄보조금의 확대 등을 제안하였다.

지방자치단체가 관련되어 있는 재정운영의 범위는 매우 광범위하기 때문에 그 자율성의 정도를 한 눈에 파악할 수 있는 제도나 장치는 존재하지 않는다. 따라서 관련된 여러 제도의 운영실태 등을 근거로 하여 지방자치단체 재정운영의 자율성 정도를 파악할 수밖에 없다. 이러한 현실적 제약을 고려할 때 지방재정분석·진단제도, 지방재정 투·융자심사제도, 지방채 발행 관리제도(지방채 총액한도제)의 운영 실태는 지방자치단체 재정운영의 자율성을 측정하는 유용한 수단이 아닐 수 없다.

향후 지방자치단체는 현재보다 자체재원 중심의 세입기반을 더욱 공고히 하게 될 것으로 예상된다. 따라서 지방자치단체 재정운영의 효율성과 책임성을 강화할 수 있도록 재정운영의 자율성을 제대로 측정하는 한편 그 운영을 바람직하게 유도할 수 있는 방안을 함께 모색하는 작업이 매우 중요함을 지적하지 않을 수 없다.

참고문헌

- 박완규, 「지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로부터의 시사점」, 『지방재정과 지방세』, 제20호, 한국지방재정공제회, 2009.
- 손희준 외, 『지방재정론』, 대영문화사, 2008.
- 오영민, 「지방재정위기관리제도의 설계 대안」(2010 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문), 한국지방재정학회, 2010.4.
- 이 효, 「지방재정분석제도의 쟁점과 앞으로의 과제」(한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문집), 한국정책분석평가학회, 2009.
- 최병호, 「지방소비세 도입, 지방교부세와 자원배분」(지방분권 심포지엄 발표논문), 대통령소속 지방분권촉진위원회, 2010.3.
- 조기현·신두섭, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2008.
- 행정안전부, 「지방소비세 도입 등에 따른 시도별 자원배분 기준」(내부자료), 2010.2.
- 행정안전부, 『2010년 지방자치단체 예산개요』, 2010.
- 행정안전부, 『2010년도 지방교부세 산정해설』, 2010.3. 