
財政自主權 伸張을 위한 地方財政關聯法令 改正方向

Revision of Laws and Ordinances on Local Finance for Local Autonomy

李 在 聖

(地方行政研修院 教授)

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|------------------------------------|
| I. 問題의 提起 | IV. 財政自主權 伸張을 위한 地方財政
關聯法令 改正方向 |
| II. 地方自治團體의 財政自主權 | V. 結 論 |
| III. 地方財政 關聯法令 | |

〈ABSTRACT〉

The paper concerns about the revision of laws and ordinances on local finance for local autonomy. Up to the present, local finance has been treated as sub-unit of central finance so that the room for self-determination of financial matters by local government has not been allowed. Also, local authorities face the prospect of a continuing squeeze on their resources and the intraregional financial base differences. In order to establish a successful local autonomy system in Korea, central government has to do its role as a promoter of local finance by transferring its revenue base to local governments and allowing local autonomy in financial decisions.

However, many local authorities may want to innovate and revive their areas they come up against the lack of resources. Shortage of money and self-determination is the major constraint on a local authority seeking to achieve the goals of its agenda. Therefore, local authorities have to do their best to enlarge their financial resources and self-determinating capability to cope with increasing citizen demands for public service and regional development. For these purposes, this paper emphasizes the need of the revision of laws and ordinances on local finance for local autonomy. That is about ① the guide to local budgeting ② mid-term local financial planning ③ the screening system of local investment ④ local debt ⑤ local taxation ⑥ non-tax revenues ⑦ local public enterprise ⑧ local share tax ⑨ local assigned revenue ⑩ grants, subsidies, etc.

I. 問題의 提起

地方自治란 일정한 구역과 주민을 기초로 그 지역내의 문제를 그 지역주민의 의사와 부담으로 처리하는 과정이다. 지역의 문제를 지역주민의 의사에 따라 처리한다고 함은 지역주민이 지방행정에 적극 참여하게 됨을 의미한다. 주민참여의 확대에 따라 보다 양질의 행정서비스를 요구하는 주민의 욕구는 크게 증가할 것이고 이에 따라 행·재정수요도 크게 증가할 것이다. 폭발적으로 증가하는 행·재정수요를 중앙정부에 크게 의존하지 않고 자주적으로 해결할 수 있느냐 없느냐 하는 것은 결국 재원확보능력 나아가 지역주민의 부담능력에 달려있다. 재원확보문제야말로 명실상부한 지방자치를 실시할 수 있느냐에 직결된다. 자치시대의 전개가 재정자주권의 신장을 크게 요구하는 상황이라고 하겠다. 그런데 재정자주권은 지방정부와 중앙정부와의 관계에서 주로 논의되는 주제이다. 장기간에 걸쳐 지방행정은 중앙집권적 행정체제아래서 중앙의 지침을 획일적으로 수행하는 指針行政 즉 '국가적 임무의 지방적 수행'이 지방행정의 전부인양 인식되었었다. 따라서 中央政府가 地方自治團體의 事務, 組織, 人事, 財政의 움직임에 오래된 중앙통제의 전통속에서 깊숙이 관여해 왔다고 볼 수 있다. 地方自治의 전면실시와 더불어 일과 사람에 대한 중앙정부의 관여폭은 상대적으로 줄어들면서 지방자치가 제대로 실시되고 있는 외국의 예에서 보는 것처럼 재정(돈)측면에서의 연계에 초점이 모아질 것으로 예상되는데, 중앙정부가 지방자치단체에 대해 누려왔던 여러가지 統制的 既得權이 과연 어떤 형태로 변모될 것인가 하는 것은 앞으로 매우 주목되는 사실이라 하겠다. 재정자주권을 둘러싼 중앙과 지방간의 다양한 갈등이 우려되는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 지방자치의 참뜻을 살리기 위해서는 재정자주권의 신장이 중요하다는 관점에서 이와 관련된 지방재정관련 법령의 내용과 그 개정방향을 검토해 보기로 한다.

II. 地方自治團體의 財政自主權

1. 財政自主權의 意義

지방자치단체의 자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권, 자치행정권 등으로 나누는데, 재정자주권은 자치재정권을 말한다. 재정자주권이란 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 중앙정부의 간섭을 받지않고 자주적으로 그 재원을 조달하

고 집행·관리하는 권한을 말한다(Byrne, 1990 : 57-58). 재정자주권이 없이는 실질적인 지방자치가 보장될 수 없다. 그러나 지방자치단체의 완전한 재정적 자주권이 실현된 나라는 거의 없고 다만 그 정도가 문제이다.

2. 財政自主權의 內容

지방자치단체의 재정자주권에는 권력작용과 관리작용의 두 측면이 있다. 권력작용은 재정적 수입을 확보하기 위하여 주민에게 명령강제하는 작용이며, 관리작용은 재산 및 收支를 관리하는 작용이다.

재정자주권의 주요내용은 ① 자치단체의 독자적인 예산편성권 ② 자치단체가 국가와의 관계에서 적절한 사무배분을 기초로 적정한 경비부담의 구분이나 재원배분을 보장받을 권리 ③ 지방세 조례에 의한 자주적 과세권 ④ 자주적 기채권 ⑤ 자치단체의 재산관리권 등이다.

3. 地方財政自主權의 制約實態

1) 制約요인

(1) 지방재원 결정권의 국가유보

지방자치단체의 재원은 자체재원의 극히 일부 세외수입외에는 법령으로 규정하여 권한을 국가에 유보해 놓고 있다.

(2) 지방자치간 재정력의 심한 격차

지방자치단체 상호간 경제력의 심한 격차는 지방재정력의 격차로 이어져 중앙의 재정조정 역할이 불가피하게 된다. 특히 이와 같은 격차는 앞으로 더욱 벌어질 가능성이 크기 때문에 문제시되고 있다.

(3) 중앙의존형 歲入예산구조

지방재정의 빈곤으로 보조금, 지방교부세, 지방양여금 등의 지원을 받을 수 밖에 없는 지방정부입장에서는 중앙통제를 받지 않을 수 없다.

2) 중앙통제의 실태 및 문제점

(1) 歲入에 대한 중앙통제

가. 보조금

중앙정부는 국고보조금을 통해 지방자치단체의 업무에 관여하거나 통제하며 보조금의 용도

를 정하여 타용도로 사용할 수 없게함으로써 상의하달을 위한 재정수단으로 활용하고 있다.

과다한 지방비부담은 이를 부담하지 못하는 단체의 지역발전 저해요인이 되어 단체간 격차가 더욱 벌어지는 富益富 貧益貧현상이 두드러진다. 예를 들어 '94년도 C道 경지정리사업 경우 지방부담 10%를 하지 못하여 국고보조금 200억원을 반납하였으며, 중소기업지원자금 경우 지방비확보에 따라 중앙에서 국고지원을 하게 되어 있어 지방비가 50억원만 확보된 결과 50억원의 국고지원만을 받은 사례가 있다.

나. 지방교부세

지방교부세는 費途가 정해지지 않은 일반재원으로서 자치단체에서 자율성을 갖는 재원이거나, 특별교부세의 경우는 지역출신 정치인들의 영향력에 따라 수시로 배정되고 있어 지역간 불균형을 초래하고 긴급한 용도에 사용한다는 본래의 목적에 위배되는 경우가 많아 문제점으로 지적되고 있다.

다. 地方債

지방채는 차입할 수 있는 사업이 중앙정부의 방침으로 결정되고, 차입자체가 내무부장관의 승인사항으로 되어 있어 규제가 제일 많은 편이다.

(2) 歲出에 대한 중앙통제

歲出에 대한 통제는 국고보조금, 지방양여금의 경우 지정된 사업에만 지출이 가능하고, 지방채가 승인목적에만 사용하는 것 외에도 지방자치단체 예산편성지침을 통하여 엄격히 통제하고 있는 바 그 사례를 예시하면 다음과 같다(내무부).

〈事例 1〉 반드시 세출예산에 계상을 요구하는 경우

- 새마을지도자 자녀장학금(지도자수의 7%)
- 사회단체에 대한 보조(새마을운동단체, 자유총연맹, 체육회 등 9개 단체)
- 국가적 대규모 행사시 지방적 홍보, 환경정화 등

〈事例 2〉 계상금액을 상하한선으로 규제하는 경우

- 경상경비 20개 항목(전년도 당초예산 총액규모)
- 표준액 적용경비(국내여비, 수용비, 급량비, 관서당경비 등)
- 각종 행사경비(10만이상 市·郡문화행사경비 2천만원, 道民체육대회 1억원 등)

〈事例 3〉 각종 경비의 單位, 單價 등 기준액을 정하는 경우

- 의회운영비, 업무추진비, 특수활동비 등
- 각종 교육강사수당(시간당 35,000원 등)

- 각종 건설공사 설계비 및 시설부대비 등
- 〈事例 4〉 특정수입을 특정지출에 한정하는 경우
- 재산매각수입은 반드시 대체재산 조성비에 전액충당

예산편성지침에 의한 이상과 같은 세부적 통제로 인하여 ① 자치단체의 규모, 地勢와 관계없이 획일적으로 계상함에 따라 지역실정에 불합리하고 ② 기준경비대로 계상하여 不用額이 과다발생하거나 부족하여 편법을 이용하는 사례가 있으며 ③ 관서당경비와 같은 기관운영적 경비를 국내여비, 급량비 등 6개 항목으로 나누어 계상함으로써 변칙적 활용의 우려가 있고 ④ 건설공사 설계비 경우 건설부告示單價가 있음에도 불구하고 이에 크게 미치지 못하는 단가(건설부단가의 약 60%)를 예산편성지침에 명시함으로써 設計公募時 응찰자가 없어 3차까지 공고하는 절차이행 등으로 인한 행정력낭비와 사업추진지연 등으로 인한 민원 등 문제점이 발생하고 있다.

III. 地方財政 關聯法令

우리나라의 地方財政 관련법령을 열거하면 다음과 같다.

1. 地方自治法令(財務編)

지방자치에 대한 기본법임과 동시에 지방자치단체의 재무에 관한 母法이다. 제7장이 財務編이다. 주민의 의무부담에 관한 사항과 지방의회와의 관계 등 지방재정에 관한 포괄적인 내용을 담고 있다. 규정하고 있는 내용은 ① 재정운영의 기본원칙 ② 예산의 편성·집행 및 결산, 회계검사 ③ 지방세와 세외수입의 부과 및 징수 ④ 공유재산(재산 및 공공시설)의 관리 등이 다. 세외수입의 근간이 되는 사용료, 수수료, 분담금 등에 관한 내용을 재정관계법령 중에서 유일하게 담고 있다.

2. 地方財政法令

지방세를 제외하고 지방재정에 관한 전반적인 사항을 수록한 법규로서, ① 경비의 분담 ② 예산 ③ 결산 ④ 수입 ⑤ 지출 ⑥ 계약 ⑦ 현금과 유가증권 ⑧ 시효 ⑨ 재산(공유재산, 불품, 채권·채무, 공공시설·기금) ⑩ 회계관계공무원 등을 총망라한 일반법이다.

3. 地方稅法令

지방자치법 126조의 「지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다」라는 근거에 의하여 제정된 법으로서 지방자치단체가 課稅權을 가진 稅目的 종류와 그 징수절차에 관하여 규정하고 있다. 지방자치단체용 세법이면서도 국가차원의 정책적인 배려를 포함하고 있는데, 예를 들어 수도권을 포함한 대도시문제, 특정법인과 특정사업에 대한 배려(비과세·감면, 중과세) 등이다.

4. 地方公企業法令

지방자치단체가 경영하는 公企業의 조직과 재정 및 기타 경영기준에 관한 사항을 정하여 一般財政과 달리 그 경영의 합리화를 도모하기 위하여 제정된 법이다. 지방공기업도 공공복리를 증진한다는 점에서 일반재정투자와 그 성질을 같이 하고 있으나 독립재산의 운영과 투자비에 대한 收益의 원가계산 등 그 경영방식은 私企業과 동일한 방법으로 운영된다.

5. 기타 地方交付稅法令, 地方讓與金法令, 보조금예산 및 관리에 관한 法令 등

Ⅳ. 財政自主權 伸張을 위한 地方財政關聯法令 改正方向

1. 地方自治團體 豫算編成基本指針

지방자치단체 예산편성기본지침은 법령에 의거하여 내무부가 내부적으로 시달하는 지방자치단체의 매회계년도 예산편성의 기본지침 내지는 참고사항이다(지방재정법 제30조 제4항 및 동시행령 제30조 제1항). 이는 내무부장관이 관계중앙행정기관의 長의 의견을 들어 작성하여 전년도 8월 31일까지 지방자치단체에 시달하도록 하고 있다. 예산서식의 통일성확보와 지방에 대한 재정업무지도의 의미가 있다. 또한 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 豫算科目 構造와 각종 單價를 지정함으로써 재정운용상황을 통제하는 수단이다. 지방자치단체의 지침준수의무는 1992년 3월 30일 지방재정법시행령 개정으로 처음 등장했다(지방재정법시행령 제30조 제1항).

예산편성지침은 국가전체적인 정책목표를 효율적으로 추진하기 위한 측면에서 지방자치단체로 하여금 지침을 준수하게 하는 것으로써 지침시달이 불필요한 것만은 아니다. 그러나 예산편성이 지방자치단체 재정자주권의 주요한 내용이므로 자치단체의 창의성을 존중한다는 차

원에서 예산편성의 자율성을 확장하는 방향으로 지침내용이 재검토될 필요가 있다. 실제내용을 보면 지방자치단체에서 자주적으로 결정해야 할 사항까지 지나치게 세분화하여 구체적으로 지시하고 있어, 결국 이의 준수는 지방자치단체라기보다 중앙정부의 일선기관의 범주를 벗어나기 힘들게 만들고 있다. 예산안에 대한 심의·의결권을 갖고 있는 지방의회의원들이 사업심의과정에서 특정사업에 대해 문제를 제기하면 집행기관에서는 내무부 예산편성지침을 근거로 예산편성을 했다고 대응하게 되어 지방자치법에 규정된 지방의회의 예산심의 권한을 침해하는 사례라고 하여 의회-집행기관간의 상당한 마찰이 있다.

예산편성지침상의 단위단가와 물가표는 그 作成時期와 編成時期 그리고 예산의 執行時期에 물가상승 등의 차이로 간격이 생기게 된다. 이러한 이유 등으로 초래되는 예산단가의 비현실성은 외형적·단기적으로는 경비절감이나 예산규모의 팽창억제에 도움을 줄지 모르나 불합리한 지출형태로 부조리를 야기하고 궁극적으로는 사업부실로 인한 예산낭비를 초래하게 될 뿐 아니라 정부활동 또는 재정운용의 이종구조적 성격을 심화시킨다고 볼 수 있다. 이로 인해 발생하는 편법처리의 예로서 ① 지침단가와 실제물가의 차액에 해당하는 물량만큼 경비가 확대처리되는 경우가 있고 ② 편성된 예산을 집행함에 있어서도 가격의 차이로 인하여 당초에 계획된 사업목표량을 감소시키거나 예산을 추가할 수 밖에 없으며 ③ 때로는 같은 과목내의 타사업비가 우선 전용되기 때문에 전용당한 사업이 適期에 시행되지 못하는 경우가 있다. 따라서 궁극적으로 사업규모와 사업량을 줄이는 한이 있더라도 예산편성 단위원가를 市場가격에 상응하도록 현실화시켜야 할 것이다. 또한 시달시기도 중앙정부 예산편성지침이 3월말까지인데 반하여 그보다 5개월이 지연된 8월말까지로 규정하고 있어 자치단체의 창의성발휘는 처음부터 어려운 실정이다. 지방자치단체 예산편성지침의 시달시기를 중앙정부의 경우와 동일하게 하거나 지금보다는 앞당겨야 할 것이다(예산안의 지방의회 제출시한도 앞당겨졌음). 그리고 지침준수의무를 규정한 지방재정법 시행령의 강제규정은 그 존치여부가 재검토되어야 할 것이다. 여하튼 각종 單價까지 지정하는 예산편성지침은 지방자치가 제대로 실시되고 있는 외국의 경우 그 예가 드물다. 日本의 경우 각종 單價까지 지정하는 예산편성지침은 없으나, 지방정부의 예산양식 및 분류체계가 법령에 규정되어 있고(日本 지방자치법시행령 제147조, 同施行規則 제14조 및 規則別記樣式), 모든 지방정부는 이에 따라야 하는데 그 이유로서는 전국적인 통계작성과 지방정부간의 비교분석을 용이하게 하기 위함이다.

2. 中期地方財政計劃制度

중기지방재정계획제도의 지방재정운용에 대한 지원적 성격이 확립되어야 한다. 중기지방재

정계획은 국가의 지원과 지방의 협조를 연결시키는 수단으로서 지방재원확보를 위한 국가의 정책판단자료로서 지방에 대한 통제가 아니라 지원차원에서 운용되어야 한다. 따라서 국가는 중기지방재정계획을 근거로 하여 각 지방자치단체의 운영에 지장을 주지 않는 범위내에서 지방교부세액, 지방양여금액, 국고보조금액, 지방채발행계획 등의 내용을 결정해야 할 것이다.

日本の 경우 지방재정계획은 그 역할이 ① 財源保證 ② 국가시책의 실시전망 ③ 자치단체 행·재정운영의 지침 ④ 각 자치단체에 대한 재원조치의 근거 등으로 중앙의 지방에 대한 통제보다는 재원보장 등 계획재정을 지원하는 차원에서 운영되고 있다. 내각은 매년도 翌年度の 지방단체의 歳入歳出 총액전망에 대한 서류를 작성하여 국회에 제출하고 일반에 공표한다(日本 地方交付稅法 제7조). 우리나라 지방자치단체는 중기지방재정계획을 내무부장관에게 제출하며, 내무부장관은 이를 종합하여 국무회의에 보고한다(지방재정법 제16조). 지방재정계획의 내용에 차이는 있지만, 우리나라는 행정부차원이고 일본은 입법부차원까지 연계된다.

3. 投資事業 事前審査制度

투자사업심사제도는 중기재정계획의 실효성 확보를 위한 방안으로 1992년부터 도입되었다(지방재정법시행령 제30조 제2항, 내무부령 제570호). 지방투·융자사업의 사전심사제도는 중기재정계획에 포함된 일정규모이상의 투자사업에 대하여 사업의 필요성, 계획의 타당성 등에 대해 실시(중앙심사, 시도심사, 자체심사)한다. ① 투자우선순위의 검토와 한정된 가용재원의 효율적인 배분으로 투자효과의 극대화를 꾀하고 ② 지역간 利害의 조정, 지역균형개발, 예산의 중복투자방지 ③ 필요한 투자재원의 확보 등 건전재정을 위한 조언, 권고와 관계부처와의 협조 등에 목적이 있으나, 자치단체의 공공사업추진을 통제함으로써 자율권을 제한하게 되는 부작용이 우려된다.

중앙단위 투자사업 사전심사작업의 바람직한 절차가 확립될 필요가 있다. 1단계는 과학적인 投資審査技法의 개발이 先行되어야 하며, 2단계는 이러한 투자심사기법을 각 자치단체가 자체적으로 적용해 투자사업을 심사분석하고, 3단계에 가서 자치단체별로 자체분석된 심사결과를 한정된 대상사업을 중심으로 중앙투자심사위원회가 實査하는 것이 바람직하다. 이러한 과정을 거쳐야 자치단체 스스로의 투자분석능력이 培養될 것(learning effect)이다. 중앙단위 심사시에는 해당 자치단체의 投資사업설명회가 事前에 있어야 하며 경우에 따라서는 現地實査도 필요하다. 서류만으로는 해당지역에서의 投資우선순위 등을 알 수가 없기 때문이다. 그리고 투자심사의 진정한 가치는 지방에 대한 支援에 있다는 認識의 확립이 중요하다. 그래야 중앙단위 투자심사제도는 地方自治團體의 支持아래 존속될 수 있을 것이다. 예를 들어 양여

금, 보조금 등 의존수입은 그 配定규모가 각 자치단체의 예산편성時 事前에 정확하게 통보됨으로써 관련사업에 대한 投資意思決定을 자체적으로 명확하게 할 수 있도록 制度化되어야 한다. 그렇지 않으면 같은 중앙단위에서의 지원과 투자심사가 손발이 안맞는 사태가 발생하게 되어 “중앙지원이 불투명하여 재검토해야 한다”는 식의 의견이 제시되게 되는데 이것은 잘못된 것이다. 여하튼 지방자치단체입장에서는 國庫 및 道費 지원규모가 사전에 예측가능해져야 計劃財政이 가능해질 것이고 審査의 意義도 있을 것이다.

4. 地方債運用의 自主性 強化

우리나라는 내무부장관 승인후에 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행하게 되어 있는데(지방자치법 제115조), 日本의 경우는 우리와 반대로 지방의회의 의결을 먼저 거쳐 자치대신의 승인을 얻도록 되어 있다(日本 地方自治法 제250조 및 동시행령 제174조). 즉 지방채발행에 필요한 지방의회 의결과 중앙의 기채허가는 그 순서가 일본의 경우는 지방의회 의결이 먼저인데, 우리나라는 중앙의 기채허가가 먼저이다. 일본의 경우가 중앙의 意思보다 지방의 意思를 먼저 존중하고 있음을 알 수 있다. 일본의 경우 都道府縣과 지정시는 자치대신의 허가, 市町村은 都道府縣지사의 허가를 얻어야 하는 것과 비교할 때, 우리나라의 지방채발행권이 너무 중앙에 집중되어 있음을 알 수 있다. 따라서 우리나라에서도 지방채발행권을 일정범위내에서는 지방정부에 이양하고 간접규제하는 방안, 예컨대 債務費比率의 일정한도내에서는 지방정부가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

5. 課稅自主權의 強化

국회가 제정한 地方稅法에 따라 모든 지방자치단체가 동일한 稅目的의 조세만을 부과하는 것은 지방자치의 본질에 어긋난다고 하겠다. 미국, 프랑스, 스웨덴, 일본 등에서는 지방자치단체(지방의회)에게 課稅自主權이 부여되어 있다.¹⁾ 우리나라의 경우도 선택세제인 지역개발세와 표준세율·제한세율의 부분 채택은 課稅自主權의 의미를 일부 갖고 있다. 日本의 경우는 법정

1) 영국의 경우는 마가렛 대처수상이 과세자주권과 관련된 중앙정부와 지방정부간의 싸움(the battle between central and local government)이 치열한 가운데 住民稅(Community Charge) 별칭 人頭稅(Poll Tax)를 신설했으나 불공평하다고 조세저항을 극심하게 불러 일으키면서 결국 대처수상을 사임시키는 원인이 됐다. 대처후임인 존 메이저수상은 주민세폐지와 함께 가구원수와 재산정도에 따라 할인·할증하는 방식으로 과세의 형평을 기하는 변형된 住民稅격인 地方議會稅(Property-Based Council Tax)를 1993년에 신설했다 (Jones, 1993 : 37-38).

의세, 표준세율제도 등으로 지방자치단체에게 자율권을 주고 있는데, 지방세법이 아닌 지방자치단체의 條例로 稅目を 新設한 법정의세(보통세, 목적세)의 예를 들어보면 核燃料稅, 石油價格調整稅, 商品券發行稅, 砂利採取稅, 문화관광시설세, 別莊等所有稅 등 주로 應益차원에서 資源과 관련된 것이 많다(日本自治省稅務局, 1994 : 13). 우리나라의 경우 課稅自主權의 확대라는 관점에서 法定外稅의 도입방안이 제시되기도 하나 條例에 의한 과세라는 점에서 조세법률주의 원칙에 비추어 論難의 여지가 있다. 日本의 경우 일본헌법 제84조는 새로이 조세를 과하거나 현행의 조세를 변경하는 데에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의한다고 규정하고 있으나, 우리나라 헌법 제59조는 租稅의 稅目과 稅率은 법률로 정한다고 규정하고 있기 때문이다. 따라서 일본과 같은 法정의세목의 인정은 어렵겠으나, 法律로서 여러가지 稅目を 나열하고 세율도 상한선을 정하도록 하고 이 테두리안에서 지방자치단체가 조례로 필요한 세목과 세율을 선택하도록 하는 선택세제도의 채택은 가능하리라고 생각되며, 그 도입이 부분적으로 시도된 것이 1992년 신설된 地域開發稅라 하겠다. 따라서 중앙정부가 법률로서 여러가지 세목과 표준세율을 정하고 지방정부가 각각의 지역특성과 실정에 맞는 세목과 탄력세율을 선택하여 각 지방자치단체의 조례에 의거하여 부과징수한다면 지방재정자주권의 신장을 기할 수 있을 것이다.

6. 地方公企業의 自律經營體制確立

공공서비스의 수준과 사용료수입수준과는 직접적인 비례관계에 있다. 주민들의 높아지는 공공서비스요구는 그 효과 및 수혜를 직간접적으로 받는 주민들의 부담으로 해결될 수 밖에 없을 것이고 따라서 受益者負擔원리에 입각한 사용료수입이 重視될 수 밖에 없다. 각종 使用料의 요율체제도 수익자부담원칙에 입각하여 합리적으로 조정될 필요가 있다. 앞으로는 공공서비스의 요율체제가 자치시대에 걸맞게 지방여건에 알맞고 독립채산을 보장하는 범위안에서 지방의회의결을 거쳐 자율적으로 조정·운영되어야 할 것이다.

공영개발사업의 경우 사업의 기업성제고를 위해서는 시간적 비용과 공간적 비용을 최대한 절약해야 한다. 사업기간의 단축방법이 적극 모색되어야 한다. 택지공영개발사업을 예로 들면 사업계획수립 → 編入용지매수 및 보상 → 工事시행 → 분양매각 → 소유권이전 등의 절차에 의해 진행된다. 택지개발 예정지구지정, 사업시행자지정, 택지개발계획승인, 택지공급가격 등을 건설부가 통제하고 있어 사업계획승인절차 등의 과도한 중앙통제 그리고 관련기관 협의시 소요기간 과다(광주직할시 공영개발사업단, 1992 : 9; 충청북도 공영개발사업단, 1992 : 15-16)로 사업추진이 지연되고 원가상승을 초래하고 있다. 이러한 제한은 결국 중앙정부 주도의 공

영개발사업에 치중할 수 밖에 없고 상대적으로 地方化에 대해서는 걸림돌이 되고 있다. 중앙 정부는 국토전반의 균형적 개발과 이용의 효율성제고를 위해 국토개발계획과 도시계획에 입각한 지구(일정규모이상) 및 시행자 지정만 하고, 그 이외는 지방자치단체에 委任하여야 할 것이다(대전직할시 공영개발사업단, 1992 : 18; 인천직할시 공영개발사업단, 1992 : 22). 적어도 환경영향평가업무를 중앙에서 당해지역으로, 경미한 變更은 地方 스스로 하도록 넘기고 각종 추진절차의 處理期限이 明示되어야 한다.

중앙정부(내무부장관)가 갖는 지방채발행 事前承認權은 사업의 유형에 따라 적용의 융통성이 요구된다. 특히 공영개발사업의 경우 事業進度的 유동성을 감안할 때 승인아닌 보고사항으로 하거나 限度관리 등으로 절차를 간소화할 필요가 있다. 왜냐하면 지방채승인기간이 지체되어 적정기간내의 사업착수가 어려워지는 경우가 있기 때문이다(경기도 공영개발사업단, 1992 : 11; 평택시, 1994 : 14). 이 경우 일시차입금의 한도액을 융통성있게 운용하거나 回轉基金(지방공기업법 제39조)을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다(평택시, 1994 : 14).

지방공기업에 대한 監査도 사전통제아닌 사후평가측면에서 사업의 건실한 추진과 경영합리화를 유도하는 내용이어야 할 것이다. 따라서 사전통제의 중요수단인 예산편성지침이 반드시 필요한가가 재검토되어야 할 것이다.

7. 地方交付稅關聯 改正方向

1) 지방에 대한 지원성격의 강화

지방교부세의 성격은 중앙정부에 의한 下向的인 재원원조로 이해하기보다는 본래 지방세로 배분되어야 할 稅源을 지방자치단체의 稅源偏在에서 비롯되는 재정격차의 심화를 막기 위해 國稅로서 징수하고 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분되어 固有財源으로 사용되는 것이다. 즉 국가가 지방을 대신해 징수하는 지방세로서 지방교부세라는 稅명칭을 사용한다(오연천, 1987 : 312; 日本自治省, 1994 : 9). 우리나라와 일본은 지방교부세의 입법취지에서 약간 차이가 난다. 일본의 경우 지방교부세의 존재목적은 자치단체가 자주적으로 사무를 처리하는데 지장없도록 재원의 균형을 도모하고 지방재정의 계획적 운영을 보장함으로써 지방자치의 참뜻을 실현하고 자치단체의 독립성을 강화한다는 것이다(日本 지방교부세법 제1조). 우리나라의 경우는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 調整함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모한다는 것이다(지방교부세법 제1조). 우리나라 지방교부세의 경우 그 역할에 있어서 지방자치의 참뜻을 실현하고 자치단체의 계획재정을 보장한다는

명시적인 언급이 없다. 이는 일본 지방재정계획 작성의 법률적 근거가 지방재정법이 아니라 지방교부세법인 것을 보면 알 수 있는데, 교부세제도가 바로 자치단체의 계획재정을 재원측면에서 보장하는 제도인 것이다. 또한 일본의 경우 보통교부세는 매년 8월말까지 금액을 결정하여 각 자치단체에 통지하고 4월, 6월, 9월, 11월에 교부하도록 되어 있고(日本 地方交付稅法 제10조), 특별교부세는 12월(1회), 3월(2회)에 결정·교부하도록 되어 있다(日本 地方交付稅法 제15조). 우리나라의 경우 지방교부세는 내무부장관이 매 회계년도 개시전에 각 자치단체에 교부할 교부세 총액(특별교부세는 예외)을 당해 자치단체에 통지하도록 되어 있다(지방교부세법시행령 제11조). 지방재정운용의 계획성 확보측면에서 검토의 여지가 있다고 하겠다.

2) 교부세재원인 내국세의 13.27% 수준의 재검토

우리나라의 경우는 상대적으로 그 비율이 적는데, 앞으로 단계적으로 20-25% 수준까지 올릴 필요가 있다고 하겠다. 그러나 국가재정의 어려움, 경직성 등의 형편을 들어 반대하는 의견도 많다. 日本에서는 종래 國稅中 所得稅, 法人稅, 酒稅의 32%를 지방교부세(교육교부세 포함)財源으로 했었는데 1989년부터는 消費稅(양여세분 제외)의 24%와 담배稅의 25%도 지방교부세 財源으로 추가했다(日本自治省, 1994 : 13). 이는 지방교부세 財源의 전체 액수를 늘리기 위한 것이었다. 그런데도 지방자치단체의 재원부족액을 충당하는데는 크게 미흡하다고 우려하면서 보통교부세의 재원확대가 주장되고 있다.

3) 지역적 특성의 반영

지역별로 고유한 행정수요가 측정되고 반영되어야 자치단체별로 행정기능의 전문화 및 분화가 촉진될 것이다. 지역별로 특성을 발굴해 활용하는 內生的 發展(endogenous development)을 지원하는 교부세배분방식 즉 지역별 차별화가 필요하다고 하겠다. 일본의 경우 故郷創生事業 특별사업비를 기준재정수요액에 산입하는 事業費補正제도가 있는데, 이는 재정지원조치를 통해 각 지역의 개성과 경쟁력을 강화하고 東京집중을 개선하려는 노력의 일환이다(日本自治省, 1994 : 15).

4) 收入실적과의 連繫

수입측면에서는 基準財政收入額의 算定이 보다 합리화되어야 하는데, 지방정부의 자주재원 확충노력(징세노력 등)에 따라 중앙정부의 교부금을 달리 정함으로써 지방정부의 자조노력

및 자생력을 촉발시킬 필요가 있다. 따라서 지방자치단체의 收入확충노력이 정확하게 반영될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.²⁾ 특히 각 지방정부가 완전한 課稅自主權을 행사하는 경우 그 필요성이 더욱 부각될 것이다. 지방정부에게 완전한 課稅自主權이 있다고 보기 어려운 우리나라의 경우³⁾ 전국차원에서 통일적으로 적용되고 있는 地方稅制下에서는 징세노력도라는 지표가 제한적인 의미를 가질 수 밖에 없다.

5) 특별교부세 배정방식의 재검토

보통교부세가 자치단체간 재정격차를 해소하는데 상당한 기여를 하고 있는 것은 사실이지만, 특별교부세 경우는 자치단체간 재정격차의 해소에 거의 영향을 미치지 못하거나 오히려 재정격차를 심화시키고 있다(김기재, 1993). 특별교부세의 배정방식에 대한 論難이 있으므로 이에 대한 재검토가 필요하다. 지역의 투자수요과악 및 사업의 우선순위를 결정하는 과정에서 지방자치단체들의 의견을 사전 조사하여 사업계획이나 정책에 반영하거나 지방자치단체의 건의나 언론 등 매체를 통해 나타난 여론을 고려하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 단기적이고 무계획적이고 展示的인 사업시행의 결과로 인해 많은 문제점이 제기되고 있는 실정이다. 앞으로 ① 교부기준 설정 ② 교부내용 공개와 사후평가제 확립 ③ 교부세총액에서 차지하는 比重의 재검토가 요구된다. 지방교부세 총액의 1/11(9.1%)은 자치선진국(일본 6%, 영국 5%)에 비해 높은 편이다(日本自治省, 1994 : 13 ; 김기재, 1993 : 98).

8. 地方讓與金關聯 改正方向

1) 제도도입의 이론적 근거강화

우리나라의 현행 지방양여금제도의 근본적인 문제는 이론적 근거가 취약하다는 점이다. 보조금사업들을 양여금사업으로 떠넘기고 보조율을 낮추려는(예컨대 50% → 30%) 企圖를 볼 때, 단지 국가기능의 지방이양에 따른 보조사업의 양여사업으로의 전환(예컨대 市의 國道, 정주권개발, 하수종말처리장 등)에 불과하다고 볼 수 있다. 지방양여금의 대상사업은 지방자치

2) 미국, 프랑스의 경우 지방자치단체의 納稅力, 徵稅努力 등 收入확충노력을 진단·평가하고 이를 교부세배분 방식에 반영하고 있다. 우리나라의 경우 과표현실화정도 등을 징세노력으로서 收入減額補正으로 제도화하려고 시도한 적이 있으나 정착되지는 못했다. 그리고 1988년 이전 경상적 세외수입의 경우 전국 평균을 상회하는 초과수입액에 대해 50%의 還元補正率을 적용하고, 지방세에 대해서는 20%의 보정률을 적용한 적이 있다.

3) 그러나 선택세제인 지역개발세와 표준세율·제한세율의 채택은 課稅自主權의 의미를 일부 갖고 있다.

단체에서 절실히 요청되는 숙원사업들이기는 하지만 동시에 국가에서도 이해관계가 있는 사업들이기 때문에 지방양여금제도가 설치되지 않았다고 할지라도 국가예산규모의 확대에 따라 국고보조가 크게 증가될 수 밖에 없는 사업들이다. 지방양여금이 지방의 재원총량을 부분적으로 증가시킨 효과는 있겠으나, 새로운 제도의 창설로 지방재정조정체계를 복잡하게 만들지 말고, 기존 지방교부세율 13.27%를 상향조정해 수입을 늘리면서 각 지역의 개발수요를 올바르게 반영할 수 있는 교부세제도로 개선하는 것이 오히려 바람직했을 것이다. 특히 1994년 交通稅가 新設되면서 감소되는 지방교부세를 보전하기 위해 양여금재원에 추가된 酒稅의 20%를 대상사업으로 추가된 지역개발사업에 각 지방자치단체의 재정부족액 비율로 양여하게 되는데, 이는 지방교부세논리와 重疊되는 것으로 더욱 제도운영의 복잡성 난맥상을 보이고 있다. 地方讓與稅제도의 存立의의를 명확히 하기 위해서는 지역간 다양하게 발생하고 있는 제로섬현상 즉 收益-犧牲의 정도를 국가가 計測하고 수익과 관련된 稅目을 國稅로 거둬 희생 피해를 입은 곳에 금전적으로 양여하는 즉 이익을 얻고 있는 곳에서 비용을 부담한다는 '피해자보상'차원의 의미가 운용과정에 도입되어야 할 것이다.

2) 대상사업의 적정화와 양여금재원과의 連繫강화

이론적 근거가 취약하기 때문에 양여금의 대상사업과 재원의 선정기준이 명확하지 않다. 양여금제도의 제도적 존립의의가 명백히 부각되기 위해서는 대상사업의 선정이 합리적으로 재검토되어야 할 것이다. 재원확보측면에서도 대상사업과의 連繫性이 좀더 강조되면서 보다 안정적인 재원이 확보되어야 할 것이다.

(1) 지방에 대한 국가 자세

국가재무행정이 지방재무행정을 輕視하는 객관적 증거가 언제 없어질지, 언제 變質될지 모를 稅目을 양여금재원으로 주고 생색을 내고 있다는 점이다. 토지초과이득세는 미실현소득에 대한 과세의 違憲是非와 함께 稅源확보에 안정성이 없고 정산에 따른 환급문제가 있으며 종합토지세 土地課標가 공시지가기준으로 현실화되면 없어져야 할 稅制이고, 전화세도 언제 없어질지 모르는 세제이다. 특히 電話稅制에 대한 論難이 크다. 즉, 세금을 내는 나라는 없다는 비판이 있다. 세계적으로 類例를 찾아 보기 어려운 電話稅제도는 그 存廢문제를 빨리 재검토하여야 할 것이다. 정보화사회가 급진전되고 있는 오늘날 공공부분이 해야 할 일중에는 민간부분의 정보유통비용을 절감시킴으로써 경쟁이 점점 격렬해지고 있는 국제무대에 있어서 우리사회가 갖는 競爭力을 강화시키는 것이다. 또한 通信과 交通은 상

호간 代替財, 競爭財이다. 情報化社會에 있어서 大都市의 交通지옥문제는 通信網확충으로 해결하여야 할 것이다. 對面커뮤니케이션과 모여서 勤務해야 할 필요성 때문에 交通需要가 유발되고 있다. 우리가 흔히 쓰는 말중에 “가뵈어야 하는데 電話로 인사드립니다”라는 表現이 있는데, 通信부문의 收入을 갖고 극복해야 할 경쟁상대인 交通부문에 투자한다는 것은 적절치 않다. 따라서 전화세는 도로사업에 주로 투자되는 양여금 재원으로서 적합하지 않다.

(2) 對象 稅目과 사업의 재검토

지방양여금의 財源과 대상사업을 선정하는 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다(李文宰, 1989 : 28-29). 첫째, 稅源을 발생시키는 경제활동과정에서 발생하는 환경오염, 공해 등 外部不經濟효과의 개연성이 있는 것은 그 경제활동으로부터 징수된 國稅의 전부 또는 일부를 관련 지방자치단체에 양여하도록 한다. 둘째, 지방에 존재하는 시설물이나 賦存資源을 이용하여 발생하는 소득을 국가가 稅源으로 포착하여 國稅로 징수하고 이를 일정한 객관적인 기준에 의해 관련 지방자치단체에 양여하는 것이다. 이는 경제활동에 따르는 公害의 발생과 稅源의 परि 그리고 부존자원의 이용과 그 이익 귀속의 परि를 시정하고자 하는 것이다. 따라서 대상사업의 선정에 있어서는 제로섬이론이 어느정도 적용되는 NIMBY, 지역이기주의에 대한 대처방안으로 활용될 필요가 있다. 예컨대 ① 댐주변지역에 양여해 피해주민을 위해 사용되는 讓與稅 ② 쓰레기 핵폐기물 매립지역에 대한 피해보상, 지역개발을 위해 양여하는 쓰레기讓與稅, 核讓與稅 ③ 한국도로공사가 지방자치단체에 양여하는 高速道路讓與稅 ④ 환경오염정화를 위해 사용하도록 양여하는 石油·가스讓與稅 등의 도입을 검토할 수 있다.

3) 운용측면

(1) 용도성격에 대한 논란

지방정부가 사용할 때 특정재원으로 할 것이냐 아니면 일반재원으로 할 것이냐에 대한 논란이 있다. 중앙정부가 지방양여금의 지출대상사업을 사전에 특정분야로 한정된 것은 주민복지의 증대와 지역개발의 효과가 높은 사업부분에 집중적인 재원투자를 보장함으로써 지역균형 발전을 도모하려는데 그 취지가 있음은 분명하지만 그 이면에는 지방정부의 자치능력에 대한 不信이 內在되어 있음도 부인할 수 없다(오연천, 1992 : 55). 자치단체입장에서는 사업의 우선순위가 더 火急한 것도 있는데 法定사업으로만 費途가 정해지는 것에 불만을 갖고 있다. 앞으로 지방정부의 자율적인 의사결정영역이 확대됨에 따라 지방재정의 보편적 대응능력 제고

를 위한 地方歲入源의 자율적 확보의 필요성이 더욱 높아질 것이고, 따라서 장기적 관점에서 현재의 양여금제도와 같은 '특정재원형 공통세방식'보다는 재원의 사용이 지방정부의 자율적 의사결정에 일임되는 '일반재원형 공통세방식'으로의 전환도 검토되어야 할 것이다(오연천, 1992 : 58). 즉 費途에 대한 지방선택권이 확대되어야 할 것이다.

(2) 讓與基準

양여기준에 반영되는 각 분야별 中長期計劃의 수립에 있어서는 도로법·하수도법 등 관계법령에 의하여 도로는 건설부, 농어촌지역개발은 농림수산부, 수질오염방지는 환경처, 청소년육성은 문화체육부 등과 관련이 있는데, 관련 중앙행정기관의 필요한 지도·감독을 받아 사업을 추진하도록 되어 있다. 내무부는 중간적인 위치에서 지방의 도로, 환경 등 각 분야별 계획을 받아서 중앙과 지방간, 사업과 사업간을 조정하는 역할을 하게 된다. 이에 따라 많은 경우 中長期계획과 당해년도 사업계획에 의거하여 사업별로 양여액을 지방자치단체별로 배분하게 되는데 중앙정부의 정책적 판단이 중요시되고, 人脈·感情 등 주관적 요소가 개입될 소지가 있는 등 양여기준의 객관성 확보가 어려운 실정이다. 또한 해당부처의 보조금 성격에다가 업무처리의 중간단계에서 내무부가 관여함으로써 지방자치단체입장에서는 업무처리에 오히려 지장이 초래되지 않을까 우려된다. 중앙정부의 자의성을 배제하고 객관성을 확보할 수 있도록 대상사업별, 단위사업별로 명확한 기준의 설정이 요구된다.

(3) 지방비부담에 대한 비판

법정부담지시 즉 법에는 지방자치단체의 부담의무는 없으나, 지방재원을 최대한 확보토록 규정하고 있다(지방양여금법 제11조). 특정사업을 조속히 완료한다는 명분으로 예컨대 지방비를 부담(예컨대 郡道정비 30%, 농어촌도로정비 30%, 농어촌지역개발사업 30%, 道廳소재지 하수종말처리장 50%, 분뇨처리시설 30%, 청소년육성사업 50% 등)토록 지시하고 있어 부담능력이 없거나 부족한 자치단체의 부담가중문제와 함께 채무부담행위 또는 起債로서 충당하므로 자치단체의 건전재정운영에 지장을 초래하고 있다. 지방재정실정에 부합되도록 양여비율을 상향조정하여 지방비의 부담을 줄이거나 또는 제한된 소수의 대규모사업을 양여금사업으로 선정하여 집중적·지속적으로 지원함으로써 사업이 지연되거나 중단되는 일이 없도록 해야 할 것이다. 결국 지방양여금제도의 운영은 중앙의 지방에 대한 통제보다는 지원역할이 강조되어야 할 것이다.

(4) 內示時期問題

양여금사업비의 內示가 늦어 자치단체 예산편성에 애로를 초래하고, 지방자치단체의 계획적

인 재정운용에 지장을 초래한다는 비판이 있다. 예산편성작업시기에 맞춰 적기에 내시되어야 하며, 따라서 확정내시의 法的時限이 요구된다. 지방교부세의 경우 내무부장관은 매 회계년도 개시전에 각 자치단체에 교부할 교부세 총액을 당해 자치단체에 통지하도록 되어 있다(지방교부세법시행령 제11조). 지방양여금경우는 자치단체의 양여금산정 자료제출기한으로서 6월 30일까지라는 규정만 있을 뿐, 결정통보시한에 대한 법령규정은 없다. 日本의 경우 지방양여세제도는 지방교부세제도와 연계시켜 운영하고 있으며, 지방양여세의 양여시기로서 ① 도로비용에 쓰는 地方道路讓與稅, 石油·가스양여세, 自動車重量讓與稅는 6월, 11월, 3월 ② 소비양여세는 7월, 10월, 1월, 3월 ③ 航空機燃料讓與稅, 特別톤양여세는 9월, 3월로 정해져 있다(日本自治省稅務局, 1994 : 6).

9. 補助金關聯 改正方向

1) 국가사무위임에 따른 지방비부담규정

국고보조금은 지출목적이나 경비성질에 따라 다음과 같이 3종류로 구분하고 있다(지방재정법 제18조, 제19조, 제20조). ① 補助金(국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려·조장하거나 또는 지방자치단체의 財政缺損을 補正하기 위해 교부되는 경비 : 주로 자치사무해당) ② 負擔金(지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시해야 할 국가와 자치단체의 공동관심사무로서 국가에서 부담하지 않으면 안될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경비 : 주로 단체위임사무해당) ③ 交付金(국가가 스스로 행해야 할 사무를 지방자치단체 등에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 그 소요경비를 전액 교부하는 것 : 주로 기관위임사무해당). 경비부담에 있어서 「국비-지방비」간은 그 기준보조율을 법령에 명시(보조금예산 및 관리에 관한 法 제9조와 동시행령 제4조 제1항 그리고 별표(116개 항목) 등 참조)하고 있고, 지방비분담과 관련된 「市·道-市·郡·自治區」간 기준부담율도 법령에 명시(지방재정법 제19조 제1항과 동시행령 제26조 제1항 그리고 내무부령의 별표 등 참조)하고 있는데, 그 세부적인 내용을 보면 이해관계와 사업성격을 참작하여 정하고 있다.

그러나 이상과 같은 구분은 학문적인 원칙에 그칠 뿐 구체적인 사업운영에 있어서는 법이 명시한 경비부담원칙이 제대로 준수되지 않고 지방자치단체의 실정을 고려하지 않고 법령상의 근거없이 국가사무를 지방자치단체에 위임하고 가뜩이나 어려운 지방재정형편에 부담을 전가하는 경우가 많다. 이는 국가와 지방자치단체간의 기능배분이 불분명해 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등의 구별이 어려운 탓도 있다. 또한 道와 市·郡간에도 지방비분담비율

이 모호하여 法定으로 道費負擔이 정하여진 사업의 경우까지도 일방적으로 市·郡에 부담을 지시하고 있어 가뜩이나 열악한 市·郡재정여건에 어려움을 겪고 있다. 이는 중앙정부에서 지방자치단체에 대해, 광역단체가 기초단체에 대해 감독권만을 강화하려는 의도에서 운영될 뿐 경비부담을 원칙대로 실시하려는 고려가 부족해 자치단체의 재정자주권을 침해하는 중대한 원인이 되고 있다.

일본의 경우는 국고지출금, 국고보조금, 국고위탁금 등에 해당하는 사무·사업이 지방재정법에 열거되어 있다. 국가가 전액 부담해야 하는 국고위탁금(우리나라의 교부금에 해당)은 국회의원선거, 국민투표, 國勢조사, 외국인등록, 檢疫, 의약품검정, 국민연금, 건강보험 등이 해당된다. 국가에 일정한 책임이 있고 따라서 국가가 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 의무적으로 부담하는 국고부담금(우리나라의 부담금에 해당)은 의무교육, 생활보호, 아동보호, 婦人보호, 노인보호, 장애인보호, 직업훈련, 양호학교, 국민경제관련 건설사업, 재해구조 복구 등이 해당된다. 국고보조금은 국가가 지방자치단체의 재정을 원조하고 혹은 특정한 사업을 장려할 목적으로 교부하는 것이다(우리나라의 보조금에 해당). 일본의 경우 지방비부담액은 지방교부세산정시 재정수요액에 포함하도록 되어 있다.

우리나라는 국고지출대상사업을 법조문에까지 열거하고 있지는 않는데, 보조율을 중앙부처가 恣意的으로 결정하지 않도록 하고 지방비부담을 지원하는 제도적 장치가 요구된다고 하겠다. 중앙-지방간 기능배분의 개선과 기준보조율의 객관적 결정이 필요하다. 국가부담의 성질을 가진 경비를 중앙부처가 恣意的으로 지방부담으로 전가하는 것은 규제되어야 한다. 道와 市·郡간에도 지방비부담을 법규로 엄격하게 규정하여 상급자치단체인 道の 횡포를 방지하는 제도적 장치가 필요하다.

2) 중앙-지방간 계획체계의 연계성 강화

국토종합개발계획, 경제사회발전5개년계획 등 중앙정부의 전국단위 계획과 지역차원의 종합발전계획 및 지방재정계획·투자심사제도를 유기적으로 연계시킬 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 중앙정부는 중장기적으로 지역별로 투자할 내역을 미리 지역계획으로 확정하여 발표함으로써 예측가능한 지방행·재정을 유도하여야 한다. 계획수립에 법적 구속력을 부여함으로써 선거 등에 의해 지역개발정책의 내용이 수시로 변경되는 것을 방지하여야 한다. 중장기차원의 지역개발계획과 지방재정계획이 국가의 지원과 지방의 협조를 연결시키는 수단으로서 지방재원확보를 위한 국가의 정책관단자료로서 지방에 대한 통제가 아니라 지원차원에서 운용되어야 한다. 지방자치단체에 대한 국가의 지원은 현행 개별사업중심의 지원방식에서 중기 지역개발계획을 통한 종합지원방식으로 전환되어야 한다. 중기 지역개발계획을 수립하고 이에

입각하여 중앙에 지원을 요구하는 이른바 ‘보조금 사전신청주의’를 實質化시켜야 할 것이다. 따라서 국가는 중기차원의 지역개발계획과 재정계획을 근거로 하여 각 지방자치단체의 운영에 지장을 주지 않는 범위내에서 국고보조금액, 지방교부세액, 지방양여금액, 지방채발행계획 등의 내용을 사전적으로 일괄 결정해야 할 것이다. 계획의 타당성이 인정되고 국가계획에 포함되는 경우 중앙정부는 투자소요예산과 기타 자금 및 제도적 지원을 제공하여야 한다.

지역계획의 수립절차에 있어서 역할분담방안을 제시하면 다음과 같다. 경제기획원은 연도별 투자재원규모를 전망하여 5개년단위의 중기재정계획을 관련부처의 협의를 거쳐 수립하고 관련부처 및 지방자치단체에 통보하는데 연도별로 이전재원규모 및 대상사업을 市·道별로 제시한다. 지방자치단체는 이를 기초로 하여 지역여건을 고려한 지역개발계획 및 중기지방재정계획을 수립(1단계 광역자치단체, 2단계 기초자치단체)하여 내무부에 제출한다. 내무부는 자치단체간 형평성, 지역균형발전, 자치단체간 중복여부, 사업의 타당성, 투자의 효율성 등을 종합적으로 검토하여 계획을 확정하고 부족재원에 대한 대책을 경제기획원과 협의한다.

3) 지방재정운용의 계획성제고 지원

지방자치단체입장에서는 보조금규모가 사전에 정확하게 예측가능해야 計劃財政이 가능해질 것이다. 미국의 경우 자금을 사용하는 지방정부의 사전신청주의가 채택되고 있다. 日本의 경우 역시 보조금예산의 편성 및 집행에 있어서 자치단체의 의사와 계획이 반영되도록 사전신청주의가 채택되고 있으며 교부지연에 의해 지방자치단체의 부담이 증가하지 않도록 교부시기가 4월, 7월, 10월, 1월 등 분기별로 법령화되어 있다(日本 地方財政法 제19조, 同施行令 제15조).

따라서 보조금의 적정내시, 변경내시지양, 적기지급 등이 요구된다. 지방자치단체에 대한 중앙지원재원(보조금, 양여금 등)의 내시가 지방예산편성시기에 맞게 조정되어져야 본예산안을 편성할 때 의존재원의 규모를 사업별 재원유형별로 비교적 정확하게 예측할 수 있을 것이다. 그래야 예산편성 심의의 합리성과 예산운용의 계획성이 제고될 것이다. 다시 말해서 중앙 각 부처의 지원금은 그 配定규모가 각 자치단체의 豫算編成時 事전에 정확하게 통보됨으로써 관련 사업에 대한 投資의사결정을 자체적으로 명확하게 할 수 있도록 制度化되어야 한다. 그렇지 않으면 같은 중앙단위에서의 지원과 투자심사가 손발이 안맞는 사태가 발생하게 되어 중앙투자심사를 하면서 “중앙지원이 불투명하여 재검토해야 한다”는 식의 의견이 제시되게 되는데 이것은 잘못된 것이다. 여하튼 지방자치단체입장에서는 國庫 및 道費 지원규모가 사전에 예측가능해져야 計劃財政이 가능해질 것이고 투자사업事前審査 및 지방예산심의의 意義도 있을 것이다.

또한 부득이한 사유로 연도 중간에 보조내시를 하거나 보조금액을 증감시키거나 보조조건

을 변경하는 경우는 가급적 전액 보조하도록 하여야 한다. 사업비 내시액은 지방자치단체의 어려운 재정형편을 감안하여 삭감하는 일이 없어야 하며, 꼭 삭감해야 할 경우라면 연초 사업 시행계획을 수립할 때 사업량을 줄여 사업을 추진함으로써 대 주민 홍보 및 지방재정운용에 원활을 기할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 연도말에 국가의 예산집행잔액이 생길 경우 보조금으로 소화하기 위하여 지방자치단체에 내시함으로써 집행시기를 놓치는 사례는 없어야 할 것이다. 보조사업비는 사업진도에 따라 월별 분기별로 송금조치함으로써 사업추진에 차질이 없도록 하여야 할 것이다. 결국 시기에 맞고 자치단체의 특성에 맞는 국고보조금 집행체제가 이룩되도록 법적 장치가 요구된다고 하겠다.

4) 지방재정운용의 자율성 증대

국고보조금운용에 있어서 지방정부의 자율성이 증대되어야 한다. 즉 보조금 사전신청주의의 實質化, 절차의 간소화, 영세보조사업의 통합정리, 費途의 포괄화·메뉴化, 보조단가의 현실화 등을 통해 지방정부의 자율성을 존중하고 지역의 여건을 고려하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 즉 費途에 대한 지방선택권이 확대되어야 할 것이다. 特定補助(categorical grant)의 성격을 띠는 현행 國庫補助金을 包括補助(block grant)로 전환한다는 것은 예컨대 도로교통분야, 주택분야, 사회복지분야, 환경분야, 교육분야 등 사용범위만을 중앙정부에서 지정하고 그 범위내의 구체적인 집행에 대해서는 지방정부에게 재량권을 주는 것이다.

V. 結 論

지방자치단체의 재정은 주민복지의 증진을 위하여 자주적으로 운영되어야 재정자주권이 확립되었다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 중앙정부의 지원없이 재정이 운용되는 지방정부는 거의 없기 때문에 어느 정도의 중앙통제는 인정하여야 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우는 지방자치의 실현이 늦어진 결과로 아직도 중앙정부로부터의 관여 또는 제약을 지방정부가 많이 받고 있는 것이 사실이다. 중앙정부가 지방을 통제하려는 최적의 수단으로 재정과 인사를 보고 있는 한 지방재정의 자주권은 쉽게 확보되지 않을 것으로 보인다. 그러나 자치단체의 자치권도 권리이다. 19세기 독일 법철학의 대가인 루돌프 폰 예링은 著書 「권리를 위한 투쟁」(1872)에서 “이 세상의 모든 권리는 투쟁을 통해서 얻어지는 것 즉 爭取되는 것이다”라고 하고 있다. 자치권의 신장을 위해서는 끈질긴 인내와 노력의 기나긴 施行錯誤過程(No pains, no gains)을 우리는 어차피 겪어야 되지 않겠는가 생각한다. 시행착오와 실패는 다른 것이며 시행착오를 두려워하면 아무런 발전도 이룩할 수 없다.

따라서 지방자치행정에 대한 중앙정부의 통제나 규제가 있다고 해서 지방정부가 가만히 있어서는 안될 것이며 스스로의 자주권 확보를 위한 부단한 자구노력이 요구된다. 예를 들면 지방정부의 재정자주권 신장에 저해요인이 되는 각종 법령의 개정 및 폐지 등을 위해 지방정부 공동으로 중앙정부에 대한 활동을 추진하여야 할 것이다. 또한 지방정부 스스로 공무원의 자질함양과 함께 확고한 건전재정 운영 의지와 경영행정인의 자세로 자주재원을 확충하고 제도개선에 적극적으로 앞장서 나간다면 1995년도 지방자치단체장 선거를 기점으로 하여 지금까지의 事前的, 직접적, 수직적, 권력적인 중앙통제방식보다는 勸誘 또는 支援, 指導, 協力 등 事後的, 간접적, 수평적, 비권력적인 방식을 통해서 중앙정부가 지방정부의 行·財政운용에 관여하는 방향으로 점차 개선될 것으로 예상되며 장기적 측면에서는 낙관해도 큰 무리는 없을 것이다.

參 考 文 獻

- 경기도 공영개발사업단 (1992), 「공영개발사업관련 제도개선방안」.
- 광주직할시 공영개발사업단 (1992), 「공영개발사업의 장기적 발전방안」.
- 김기재 (1993), 「지방교부세의 재정효과에 관한 연구」, 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 내무부 (각년도), 「지방자치단체 예산편성지침」.
- 대전직할시 공영개발사업단 (1992), 「공영개발사업의 장기적 발전방안」.
- 오연천 (1987), 「한국지방재정론」, 서울 : 박영사.
- _____ (1992), “地方讓與金制度의 개선 방향,” 「地方財政」, 여름.
- 李文宰 (1989), “地方讓與金制度의 導入方案,” 「地方財政」, 가을.
- 인천직할시 공영개발사업단 (1992), 「공영개발사업의 收益性提高방안」.
- 충청북도 공영개발사업단 (1992), 「공영개발사업 추진기간의 단축방안」.
- 평택시 (1994), 「지방재정확충을 위한 공영개발사업의 추진성과」.
- 自治省行政局 監修 (1993), 「地方自治小六法」, 東京 : 學陽書房.
- 自治省財政局(編) (1992), 「地方財政のしくみとその運営の實態」, 東京 : 地方財務協會.
- 日本自治省 (1994), 「日本の地方財政制度について」.
- 日本自治省稅務局 (1994), 「地方稅關係資料」.
- Byrne, Tony (1990), *Local Government in Britain*, Harmondsworth, Middlesex, England : Penguin Books.
- Jones, George (ed.) (1993), *Local Government—The Managing Agenda*, Hertfordshire, Great Britain : ICSA Publishing.