

전략연구 2013-

# 대등·협력적 중앙-지방 간 재정관계 정립을 위한 제도개선 과제 및 대안

이정만·라휘문·유태현·조기현·고승희·신혜지

# 발간사

지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세이자 중요한 시대적 전략 과제가 되고 있습니다. 지방자치와 분권을 위해서는 여러 측면에서의 제도적·현실적 성공조건이 요구되지만 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방재정력의 확보가 핵심적인 관건이 된다고 할 수 있습니다.

우리나라는 행정적 분권과 재정분권 양 측면에서 모두 미흡한 것이 현실이나 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반 취약한 상황으로 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 지방재정 기반 강화와 재정분권을 위한 개혁이 나뉠 추진되었지만 근본적인 재정구조의 개혁은 진전되지 못한 채 중앙정부 재정조세정책으로 인한 지방세입의 감소에 대한 재정보전대책으로 일관해왔다고 할 수 있습니다.

따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력의 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구되고 있습니다. 이러한 문제의식 하에 이 연구에서는 중앙-지방간 재정관계의 관점에서 우리나라 지방재정구조의 문제점과 원인을 검토하고 기존의 중앙집권적이고 의존적인 지방재정구조에서 벗어나 대등하고 협력적인 중앙-지방간 재정관계의 정립을 위해 요구되는 개선 과제와 정책대안을 검토하여 제시하고 있습니다.

본 연구가 충청남도를 비롯하여 모든 지방자치단체의 재정력 확보를 기반으로 지방자치의 성공적 운영을 위한 전략으로 활용될 수 있을 것으로 기대합니다. 아무쪼록 향후 지속적인 연구를 통해 진정한 지방자치의 정착을 이룰 수 있는 밑거름이 되기를 기대하며 본 연구를 책임지어 주신 공주대학교 이정만 교수님을 비롯하여 남서울대학교 유태현 교수님, 성결대학교 라휘문 교수님, 한국지방행정연구원 조기현 박사님과 연구원의 고승희 박사와 신혜지 연구원께 감사드립니다. 또한 연구에 많은 조언과 참여를 아끼지 않아주신 자문위원님들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2013년 12월 31일  
충남발전연구원장 강 현 수

# 연구 요약

## 1. 연구배경 및 목적

지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세이자 민주화와 산업화 이후 국가운영 전략의 근본적인 전환을 요구 받고 있는 우리나라에서도 중요한 시대적 전략 과제가 되고 있다. 지방자치와 분권을 위해서는 여러 측면에서의 제도적·현실적 성공조건이 요구되지만 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 중요한 관건이 된다고 할 수 있다.

그런데 우리나라는 행정적 분권과 재정분권 양 측면에서 모두 미흡한 것이 현실이나 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반이 취약하다. 따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력의 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구된다.

이상과 같은 문제의식 하에 이 연구에서는 중앙지방간 재정관계의 관점에서 우리나라 지방 재정구조의 문제점과 원인을 검토하고 기존의 중앙집권적이고 의존적인 지방재정구조에서 벗어나 대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계의 정립을 위해 요구되는 제도개선 과제와 정책 대안을 검토·제시하는 데에 목적을 둔다.

## 2. 지방재정 현황과 문제점

### 1) 지방재정의 현황

중앙지방간 재정관계의 관점에서 본 우리나라 지방재정구조의 가장 큰 특징은 자체 세수와 지출 간에 큰 격차가 발생하고 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전함으로써 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높다는 것이다. 국세와 지방세 비중이 8:2인데 최종적인 세출(지방교육재

정 포함)은 4:6으로 역전된다. 지방재정 세수와 지출 간의 격차와 중앙지방 간 지출 역전 현상은 OECD 국가 대부분의 공통된 현상이지만 우리나라는 그 정도가 가장 높은 편에 속한다.

더 큰 문제는 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대되면서 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화되고 있다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않은 한 현재와 같은 중앙 의존적인 재정구조의 개선은 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 또한 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형이 심화되고 있는 추세이다.

게다가 근본적으로 취약한 재정구조에다 최근에 악화되고 있는 재정 여건으로 인해 만성적인 재원부족에 시달리면서 지방채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화되는 경향을 보이고 있다.

## 2) 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점

우리나라는 지방정부가 자체적으로 재정지출 경비를 충당하기에는 기본적으로 매우 부족한 세원배분 하에 과세자주권에 대한 엄격한 통제와 함께 중앙정부 재정이전을 통하여 지방재정의 세입과 세출 양자를 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보인다.

지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보이는 데다 중앙재정에 대한 의존성 심화로 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래하였다. 또한, 중앙정부 재정지원에 대한 지나친 의존도는 재정적 자율성 문제에 그치는 것이 아니라 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기하고 있다.

게다가 저성장체제로 전환되면서 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 국가 재정적자의 원인이 되기도 하고 중앙정부 재정 부담의 지방전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 요인으로도 작용하고 있다.

### 3. 제도개선 과제 및 대안

#### 1) 세원이양 및 지방세제 개편<sup>1)</sup>

지방재정의 취약성을 극복하고 자치와 분권을 위한 재정력 확보, 재정운영의 자율성, 효율성 및 책임성 제고를 위해서는 무엇보다 지방정부의 역할 변화와 지출책임에 상응한 자주재원의 확충, 즉 소득과세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원 배분구조의 개선이 요구된다. 현재 8:2인 국세와 지방세의 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록 단계적인 세원이양 확대를 추진해야 한다.

2014년부터 지방소득세의 과세표준을 국세인 소득세와 법인세 세수의 10%에서 소득 금액으로 변경하는 독립세 전환이 이루어졌지만, 그 세수효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 따라서 전체 양도분 소득세(양도소득세)를 지방세화하거나 독립세로 전환된 지방소득세의 세율체계를 단일비례세율(3% 이상)로 개편하는 등의 보완을 검토할 필요가 있다.

지방소비세는 2014년부터 부가가치세수의 5%에서 11%로 6%p 인상되었다. 그러나 이는 취득세율 인하에 따른 지방세수 감소분 보전 대책 등을 위해 이루어진 것으로서 진정한 지방세 확충과는 거리가 있다. 한편 지방소비세는 중앙정부의 교부세적 성격을 개선해야 하며, 세수 배분 지표를 보다 합리화 하는 등의 보완이 요구된다. 자체재원을 근간으로 하는 지방세입 틀을 구축하여 지방재정의 자율적 운용을 통해 재정효율성과 재정책임성을 제고하기 위해서는 지방소비세 규모를 단계적으로 확대하는 조치를 강구해야 할 것이다. 또한 국세인 개별소비세 일부 세원의 지방이양, 지방환경세 도입 등을 검토할 필요가 있다.

#### 2) 과세자주권의 신장 및 신세원 발굴

---

1) 2013년 12월 취득세율 인하로 인해 감소되는 지방세수 보전을 위해 2014년부터 지방소비세의 세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 6%p 인상하는 지방세법 개정과 소득세 및 법인세의 부가세 형태로 부과 징수하던 지방소득세를 독립세 방식으로 전환하는 지방세법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 이 연구의 주요 과제였던 지방세제 개혁 방안 가운데 일부 항목은 2013년 말 지방세법 개정을 통해 뚜렷한 개선을 이룩하였다고 할 수 있다. 하지만 지방세법 개정에도 불구하고 이 연구에서 강조하는 국세 세원의 지방이양을 통한 지방세수 확충은 지속적으로 추진되어야 하며, 지방세입과 세출 간의 괴리를 줄이기 위한 재정구조 개혁에 이르기까지는 극복해야 할 과제가 적지 않다고 할 수 있다.

지방세수의 증대와 함께 재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권을 강화하는 개선이 요구된다. 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 지방자치단체 조례로 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 부여할 필요가 있다. 또한 지방의 과세자주권 확충 차원에서 국가적 정책목표 달성을 위해 시행되고 있는 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면을 축소하고 정비하는 방안이 강구되어야 한다.

또한 지방세의 확충과 과세의 공평성 제고를 위하여 지방세원으로 적합한 신세원을 적극적으로 발굴할 수 있는 여건을 조성하고, 이런 노력이 지방세원화로 연결될 수 있도록 관련 법령 개정을 통해 현행 선택적 과세제도를 적극 활용해야 할 것이다.

### 3) 지방재정조정제도의 합리적 개편

세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 연결되는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기능이 매우 중요하고 이 기능을 제대로 수행하기 위해서 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정수단들 간 역할분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구된다.

지방교부세제도에서는 보통교부세의 재원보장기능 충실화를 위한 교부세 재원의 확충, 교부세 산정방식의 합리화 및 지방이양 사회복지사무의 국고보조사업 환원 후 분권교부세와 보통교부세의 통합 등이 요구된다.

또한, 유사중복사업, 성과부진사업, 소액사업, 지역동화사업 등을 중심으로 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화, 그리고 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성을 확대해야 한다.

지역간 재정균형과 균형발전의 효과적인 사업추진을 위해 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영되고 있는 지역상생발전기금과 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합하여 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용하는 방안의 적극 검토가 필요하다.

### 4) 취득세 영구 인하 대응 및 중앙지방간 협의체제 법제화

최근 부동산시장 활성화를 위한 정부의 취득세율 영구 인하 조치(8.28대책)로 2.4조원의 세수 감소가 예상되는데 중앙정부에 대해 절차적 부당성에 대한 지적과 함께 지방세수 감소분

에 대해서는 기본적으로 지방세의 증액을 통해 보전하도록 요구하였다.

지방세 증액에 의한 세수보전대책의 요구뿐만 아니라 차제에 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 땀질식 세수보전대책의 잘못된 관행을 고치기 위해 대등 협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제를 법제화하여 지방의 국정참여를 법 제도적으로 보장할 필요가 있다.

#### 4. 결론 및 정책제언

재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 OECD 주요 국가에 비해 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서 자치를 위한 자주적 재정력 확보가 곤란하며 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

자치와 재정운영의 성과 제고를 위해서는 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기 결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 지방정부 역할 및 지출 확대 등을 고려하여 지방소득세의 독립세화 및 지방소비세의 확충 등 소득 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통해 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보가 요구된다. 이와 함께 재원보장·재정균등화를 위한 재정조정제도의 합리적 개편·보완을 통해 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구된다.

이러한 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것이다. 이를 위해서는 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 노력과 함께 재정분권이 국민의 혈세와 삶에 어떤 관계에 있는지를 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수 있는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통하여 국민적 담론의 형성과 확산을 위해 노력해야 할 것이다.

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제2장 우리나라 지방재정의 변화와 현황 .....	4
1. 우리나라 지방재정체도의 개편 논의 .....	4
1) 지방재정체도의 개편 .....	4
2) 지방세제 개편의 주요 내용 .....	6
2. 최근 지방재정환경의 변화 .....	12
1) 경기침체의 만성화에 따른 지방재정 여건의 악화 .....	12
2) 지방세입 기반의 위축 .....	13
3) 사회복지 수요의 증가에 기인한 지방자치단체 재정부담의 급증 .....	13
4) 지방채무의 확대 가능성과 그에 대한 대책의 미흡 .....	16
3. 우리나라 지방재정의 현황과 문제 .....	17
1) 지방재정의 규모 .....	17
2) 우리나라 지방재정의 특징과 문제 .....	20
4. 충청남도 재정분권의 현황 .....	34
1) 세입 측면 .....	34
2) 세출 측면 .....	35
5. 지방재정의 개선방향 및 과제 .....	36
1) 지방세의 확충과 과제자주권의 강화 .....	36
2) 국세의 지방세 이양 .....	37
3) 신세원의 지방세원화 .....	38
4) 지방교부세 규모의 확대 .....	38
5) 국고보조금 제도의 개선 .....	39
6) 수평적 재정조정제도의 도입 : 지역상생발전기금 개선 .....	40
제3장 국세의 지방세 이양 및 신세원의 지방세원화 방향 .....	42
1. 필요성 .....	42
1) 개요 .....	42
2) 국세의 지방세 이양 필요성 .....	43
3) 신세원의 지방세원화 필요성 .....	49

2. 국세의 지방세 이양 및 신세원의 지방세원화를 위한 기본방향 .....	50
3. 국세의 지방세 이양방향 .....	54
1) 기본방향 .....	54
2) 국세의 지방세 이양방안 .....	54
4. 신세원의 발굴 및 지방세원화 방향 .....	63
1) 기본방향 .....	63
2) 신세원의 발굴 및 지방세원화 방안 .....	63

#### **제4장 지방세제의 바람직한 개편 방향 ..... 68**

1. 지방세제의 개선과제 .....	68
1) 지방세제의 낮은 위상 .....	68
2) 세원의 중앙편중성 .....	69
3) 지방세제의 미흡한 세수 신장성 .....	70
4) 지방자치단체 과세자주권의 제약 .....	71
2. 최근 지방세제 개편논의의 쟁점 .....	73
1) 취득세 세율의 영구인하 추진 .....	73
2) 재산세와 종합부동산세의 관계 재설정 .....	77
3) 거래세와 보유세 간 조화의 모색 .....	78
3. 최근 일본 세제개혁의 동향과 시사점 .....	80
1) 소비세 개편 .....	80
2) 소비세 증세 개혁이 지방세수에 미치는 효과 .....	81
3) 시사점 .....	82
4. 지방세제의 발전방향 .....	83
1) 지방세 확충의 기본방향 .....	83
2) 지방자치단체 과세자주권의 강화 .....	85
3) 지방세 세수 신장성의 제고 .....	88
4) 지방세제와 지방재정조정제도의 합리적 연계 .....	103

#### **제5장 지방재정조정제도 개편방향 ..... 104**

1. 서론 .....	104
2. 지방재정 현황 및 재정분권 수준 .....	106
1) 지방재정 현황 .....	106
2) 우리나라의 재정분권 수준 .....	109
3. 지방재정조정제도의 실태와 쟁점 .....	112
1) 지방재정조정제도의 개요 .....	112
2) 보통교부세 .....	114

3) 분권교부세 .....	116
4) 국고보조금 .....	117
5) 광역지역발전특별회계 .....	122
4. 지방재정조정제도의 개편방향 .....	124
1) 기본방향 .....	124
2) 지방교부세 개편 .....	126
3) 국고보조사업의 정비 .....	130
4) 지역균형발전 교부금의 설치 .....	132
5) 광역지역발전특별회계의 구조개편 .....	134

## **제6장 주요국 지방재정제도 비교 ..... 137**

1. 주요국 지방재정제도 비교의 의의 .....	137
1) 지방재정제도 국제 비교의 목적 .....	137
2) 지방재정제도 국제 비교의 대상 및 방법 .....	138
2. 주요국 지방재정 현황 개관 .....	139
1) 중앙지방간 세출·세수 비중 비교 .....	139
2) 지방정부의 역할분담 .....	141
3. 주요국 지방세제의 비교 .....	144
1) 지방정부 세입 대비 지방세 비중 .....	144
2) 중앙지방간 세수 배분 .....	145
3) 과세자주권의 국제비교 .....	148
4. 주요국 지방재정조정제도 비교 .....	151
1) 각국의 일반교부금제도 .....	151
2) 일반교부금제도의 유형화 .....	153
3) 일반교부금 배분방법의 장단점 .....	154
4) 지방정부 간 수평재정조정제도 .....	156
5. 결론 및 시사점 .....	157

## **제7장 요약 및 정책제언 ..... 159**

<b>&lt;참고문헌&gt;</b> .....	<b>166</b>
---------------------------	------------

## 표 차례

<표 2-1> 지방자치 부활 전후의 지방재정제도 개편 .....	4
<표 2-2> 새로운 지방세제의 기본 체계 .....	8
<표 2-3> 지방세기본법의 기본 체계 .....	9
<표 2-4> 지방세법의 개편 내용 .....	10
<표 2-5> 지방세특례제한법의 구성 .....	11
<표 2-6> 국가-지방의 사회복지비 비중 추이 .....	14
<표 2-7> 사회복지 분권교부세 사업예산 추이 .....	15
<표 2-8> 중앙과 지방재정의 규모 추이 .....	18
<표 2-9> 이전재원 공제내역(2011년 예산기준) .....	19
<표 2-10> 국세와 지방세의 신장성 .....	20
<표 2-11> 국세와 지방세 비율 .....	21
<표 2-12> 국가예산과 지방예산의 비교 .....	21
<표 2-13> 지방자치단체 세입 추이 .....	22
<표 2-14> 인건비 미해결 지방자치단체 현황 .....	24
<표 2-15> 재정자립도의 단체별 차이(2012) .....	24
<표 2-16> 지자체의 복지 비중과 재정자립도 .....	26
<표 2-17> 자체사업비 비중 .....	28
<표 2-18> 지방세 비과세·감면의 추이분석 .....	29
<표 2-19> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교 .....	31
<표 2-20> 지방교부세 교부상황 .....	32
<표 2-21> 국고보조사업 관련 지방비부담 추이 .....	33
<표 2-22> 2012년 충남 일반회계 세입의 재원별 구조 .....	34
<표 2-23> 충남 및 지방의 재정자립도 연도별 추이 .....	35
<표 2-24> 충남의 전체 세출 보조사업비 비중 .....	35
<표 2-25> 충남의 전체 세출 대비 자체사업비 비중 .....	36
<표 3-1> 국세와 지방세의 비중 .....	44
<표 3-2> 한국과 일본의 지방세 비중 비교 .....	44
<표 3-3> 인건비 미해결 단체 현황 .....	45
<표 3-4> 중앙재정과 지방재정의 비중 .....	45
<표 3-5> 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계) .....	48

<표 3-6> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안(2010년 이전) .....	64
<표 4-1> 국세와 지방세의 신장성 비교 .....	68
<표 4-2> 지방자치단체 세입 추이 .....	69
<표 4-3> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교 .....	71
<표 4-4> 일본 삼위일체 재정개혁의 주요 내용 .....	91
<표 4-5> OECD 국가의 세원공유방식을 활용한 지방세 확충 사례 .....	92
<표 4-6> 전통적인 세원배분이론과 새로운 세원배분이론의 특징 비교 .....	93
<표 4-7> 지방소비세 도입 주요국의 세수 배분방식 .....	97
<표 4-8> 주요국이 지방소득세 현황 .....	99
<표 5-1> 지방재정 세입구조의 추이 .....	106
<표 5-2> 지방세의 성질별 분포 .....	107
<표 5-3> 국고보조사업의 재원분담 현황 .....	107
<표 5-4> 국가 및 지방의 사회복지비 부담 .....	108
<표 5-5> 사회복지 분권교부세사업 예산 추이 .....	108
<표 5-6> 재정자립도의 단체별 격차(2012년) .....	109
<표 5-7> OECD 국가의 지방세입·세출 비중 .....	110
<표 5-8> 이전재원별 운용구조 .....	112
<표 5-9> 분야별 국고보조사업의 규모와 점유비중(2007-2010) .....	119
<표 5-10> 국고보조사업의 유형별 사업규모 분포 .....	120
<표 5-11> 국고보조사업의 유형별 국고보조율 분포 .....	121
<표 6-1> 주요국 국세와 지방세 비중(2009) .....	141
<표 6-2> 지방정부 세입 대비 지방세 비중 국제비교 .....	145
<표 6-3> 정부계층별 세수 구조(2009년 기준) .....	146
<표 6-4> 지방세 세수구조 비교 분류 .....	147
<표 6-5> 과세자주권의 국제 비교 .....	150
<표 6-6> 각국의 지방재정조정제도의 유형화 .....	154

## 그림 차례

<그림 2-1> 재정자립도·재정자주도·지방채무증가율 변화 .....	23
<그림 3-1> 지역경제활성화 정책과 지방재정의 연계 .....	46
<그림 3-2> 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향 .....	51
<그림 3-3> 중앙과 지방의 세원배분 방향 .....	52
<그림 4-1> 지방소득세 개인분 표준세율 .....	101
<그림 4-2> 지방소득세 법인분 표준세율 .....	101
<그림 5-1> OECD국가의 재정분권화 상대계수 .....	111
<그림 5-2> 보통교부세의 산정흐름도 .....	114
<그림 5-3> 국고보조금의 위상 추이 .....	117
<그림 5-4> 국고보조금의 지방비부담을 추이 .....	118
<그림 5-5> 균특회계의 탄생과 광특회계로의 재편 구조 .....	122
<그림 5-6> 지방재정조정제도 개편의 기본구상 .....	125
<그림 5-7> 광특회계 재정사업 구조개편방안 .....	135
<그림 5-8> 광특회계 운용체계 정비방안 .....	136
<그림 6-1> 중앙지방 간 세수 및 세출 비중의 국제 비교 .....	140

# 제1장 서론

지방분권은 각국의 경제발전 수준이나 민주화 정도에 따라 차이가 있기는 하지만 세계적인 추세이며 우리나라 역시도 이를 위한 많은 노력과 관심을 기울이고 있다. 지역주민이 요구하는 바람직한 지방자치의 실현을 위해서는 다양한 주민들의 의견을 반영한 지역의 발전상과 이를 실천할 수 있는 토대의 마련이 매우 중요하다. 이러한 과정에 있어 가장 중요시되는 기반으로서는 지방의 충실한 재정력과 확고한 자치의식을 들 수 있을 것이다. 지방의 재정력은 지방자치를 뒷받침하는 물질적 기반에 해당하며, 주민들의 자치의식은 비물질적 기반이라고 할 수 있다. 자치의식은 소득수준의 향상에 따라 나타나는 주민참여의 확대를 비롯하여 배려와 존중의 문화 확산 등에 힘입어 점진적으로 제고될 것으로 예상된다. 반면 지역의 물질적 기반은 국가와 지방 간 재정배분 구조의 개혁, 불합리한 재정시스템의 정비 등 실질적인 대책을 마련하지 않으면 그 개선을 기대하기 어려운 현실이다.

우리나라의 지방분권은 행정분권과 재정분권 양 측면에서 모두 매우 미흡한 현실이나 특히 재정분권의 수준이 매우 낮다고 할 수 있다. 우리나라의 재정분권은 지방재정수요 증대와 중앙정부의 재정조세정책으로 인한 세입의 감소에 대하여 재정보전 대책의 형태로 진전되어 왔다. 중앙-지방간 기능 분담이나 재정운영의 기본 방향에 대한 합의와 공감대 형성이 미흡한 상황에서 중앙 주도적으로 추진되어 온 것이다. 재정분권의 진전은 세입분권에서 중요한 과세자주권 신장보다도 세출분권에 치중되어 온 경향이 있다. 이는 지역 간 세원 편중으로 인한 세수 불균형에 대한 우려와 재정분권에 대한 저항세력과의 갈등을 극복하지 못한 가운데 이루어진 타협의 결과라 할 수 있다.

우리나라의 지방자치단체는 2013년 당초예산 기준 평균 재정자립도가 51.1% 수준에 불과할 정도로 재정여건이 취약할 뿐만 아니라 동종 자치단체 간에도 재정력 격차가 심각한 재정 불균등의 문제를 안고 있다. 지방자치단체의 재정여건 개선을 위해서는 지방세입의 확충과 지방세출의 합리화를 이끌 수 있는 실효성 있는 지방재정체계 개편이 모색되어야 하며 지방세입의 확충을 위해서는 중앙편중적 재원(세원)배분 구조의 조정, 지방세 세수 신장성의 강화, 지방자치단체 과세자주권의 실질적 확대, 지방재정조정제도의 합리적 개선 등이 이루어져야 할 것이다. 또한, 지방세출의 합리화를 위해서는 불필요한 세출 항목의 과감한 축소 폐지, 성과 향상

을 도모하는 세출 관리의 강화 등 다양한 노력이 요구되고 있다.

이에 본 연구는 지방자치단체의 재정여건을 개선하기 위한 실질적인 대안을 모색하여 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 지방자치단체 재정여건의 개선은 재정운용의 자율성을 제고하고 그 성과의 향상 등을 위해 자체재원(지방세+세외수입)을 늘리는 방식으로 이루어져야 하며, 세입의 항구성과 안정성을 고려하여 지방세를 강화해야 할 것이다. 본 연구에서는 충남 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정여건을 개선할 수 있는 실효성 있는 지방세제 개편대안을 제안하고자 한다.

본 연구는 현행 지방재정의 문제점과 한계를 보완할 수 있는 개선방안을 제시함으로써 지방재정의 안정적인 운용 틀 구축에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 지방재정의 안정적 운용을 위해서는 세입과 세출 양 측면에 걸쳐 합리적인 체계를 마련되어야 할 것이다. 세입 측면에서는 탄실하고 지속적인 재원 확보 기반이 구축되어야 하며, 그 근간은 지방세를 강화하는 데 초점을 두어야 할 것이다. 세출 측면에서는 불필요한 지출항목을 과감하게 폐지하거나 축소시켜야 하며, 성과를 염두에 둔 엄격한 세출집행을 해야 할 것이다.

지방재정의 강화방안을 모색함에 있어 그 연구 범위를 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 우리나라 지방재정의 현황과 문제에 대해 알아보하고자 한다.

둘째, 국세의 세원 또는 세목 가운데 지방세 세목으로 이양하는 것이 적절한 대상에 대하여 세원이양의 기본방향과 합리적 조정방안 및 신세원 발굴을 검토한다.

셋째, 지방세제의 바람직한 개편방안으로 지방세제의 문제점을 점검하고 개편의 기본방향과 지방소득세의 독립세 전환 및 지방소비세 확대 등을 검토하며 취득세율 인하에 대한 영향과 대응방안 등을 제시한다.

넷째, 지방재정조정제도의 문제점을 검토하고 이를 바탕으로 추진되어야 할 개편방향과 함께 수평적 재정조정제도의 도입을 검토한다.

다섯째, OECD 주요 국가의 지방재정 및 지방재정제도의 특징을 비교·검토하여 중앙지방간 재정관계의 관점에서 그 함의를 파악하고 우리나라 지방재정제도 개혁의 방향 설정 및 제도 개선에 참고할 시사점을 얻고자 한다.

본 연구는 지방재정의 개편방안을 마련함에 있어 연구의 원활한 추진을 위하여 충남도의 담당공무원과 충남발전연구원을 비롯하여 외부 연구진들이 지방재정에 대한 담론에 대하여 지속적으로 논의구조를 형성하였으며 이를 바탕으로 연구진과 연구과제를 선정하여 추진되었

다.

이러한 목적에 따라 본 연구의 목차는 다음과 같이 구성하였다.

제2장에서는 우리나라 지방재정의 현황과 최근 지방재정환경의 변화를 살펴봄으로써 지방재정의 개선과제에 대해 알아보았으며 제3장에서는 세원이양 및 신세원 발굴의 개편방향, 4장은 지방세계의 바람직한 개편방향, 5장에서는 지방재정조정제도의 개편방향, 6장은 주요국의 지방재정제도를 비교하여 시사점을 도출하였으며, 마지막 7장에서는 요약 및 정책제언을 제시하였다.

## 제2장 우리나라 지방재정의 변화와 현황

### 1. 우리나라 지방재정제도의 개편논의

#### 1) 지방재정제도의 개편

우리나라는 제헌 헌법(1948년 제정)을 통해 지방자치제도의 실시를 명문화하였지만 여건의 미성숙으로 말미암아 1952년에 이르러 비로소 지방자치를 시행할 수 있었다. 그러나 1961년에 5·16 군사정변이 발생하면서 지방자치는 잠정 중단되었으며 이후 30년간의 단절을 거쳐 1988년 지방자치법 개정과 1991년 지방의회 의원선거가 이루어지면서 지방자치가 부활되었고, 1995년에 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하는 민선자치가 시작되면서 명실상부한 지방자치시대를 열었다. 우리나라의 지방자치단체들은 1991년 지방자치 부활 이후 주민의 복리증진을 위해 상당한 노력을 기울여왔으며 1991년 지방자치 부활에 앞서 지방자치법을 개정하여 그 법적 기반을 구축하였다. 이후 지방재정 관련 제도의 정비를 통해 취약한 재정여건의 개선을 지속적으로 모색하여 왔다.

<표 2-1> 지방자치 부활 전후의 지방재정제도 개편

연 도	지방세	지방교부세제도	지방양여금제도	국고보조금제도 및 기타
1988 ~1990	- 담배소비세 도입('89) - 종합토지세 도입('89)	- '83년 이후 13.2 7%의 법정률 유지		- 재정투융자특별회계 설치('88) - 지역개발기금 설치('89)
1991			- 지방양여금제도 도입 (주세15%,전화세100%, 토지초과이득세50%)	- 지방자치복권 발행근거 마련
1992	- 지역개발세 도입		- 주세 양여율 확대 (15% → 60%)	
1994			- 주세 양여율 확대 (60% → 80%)	
1995			- 지방양여금 재원	- 지방자치복권 발행

			확대(농특세의 19/150 신규 계상)	
1997			- 주세 양여율 확대 (80% → 100%)	
2000	- 주행세 도입 (교통세액의 3.2%)	- 법정률 상향조정 (13.27% → 15%)		
2001	- 지방교육세 신설 - 주행세율 인상(3.2→11.5%) - 담배소비세 세율인상		- 지방양여금 재원 확대(전화세 폐지 및 교통세의 14.2%)	
2002			- 농특세 양여율 확대(19/150→23/150)	
2004	- 주행세율 인상(11.5%→17.5%)			
2005	- 부동산세제 개편 · 종합부동산세(국세)신설 및 전액 지방배분 - 주행세율 인상 (17.5% → 21.5%)	- 법정률 상향조정 (15%→18%→19.13%) - 증액교부금 폐지 - 분권교부세 신설	- 지방양여금 폐지	- 국고보조사업 정비 및 일부 지방이양 - 국가균형발전특별회계 설치
2006		- 법정률 상향조정 (19.13%→ 19.24%) - 부동산교부세 신설		- 지방채 발행 총액한도제 도입
2008	- 서울시 재산세공동과세 시행			
2010	- 농업소득세, 사업소득세 폐지 - 지방소득세, 지방소비세 신설	- 분권교부세 연장 (5년 연장, 2014년시한)		- 광역지역발전특별회계 설치 (국가균형발전특별회계의 전환) - 지역상생발전기금 설치
2011	- 지방세법분법화 - 지방세목 간소화 (16개 → 11개)			

하지만 이런 일련의 노력에도 불구하고 많은 지방자치단체들이 열악한 재정여건으로 말미암아 지역발전에 필요한 사업을 원활하게 시행하지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체의 빈약한 재정력을 실질적으로 보강할 수 있기 위해서는 여러 가지 대안이 함께 마련되어야 하지만 지방자치단체 세입의 안정성과 항구성 등을 고려할 때 지방세를 강화하는 방안이 보다 적절하다고 판단되고 있다. 지방자치단체의 자체재원(자주재원)은 지방세와 세외수입으로 구성되고, 그 가운데 지방세는 법률에 근거를 두고 있으며, 매년 규칙적으로 큰 규모의 재원(세입)을 조달할 수 있는 특징이 있다. 지방세의 강화는 지방자치단체가 재원을 사용함에 있어 자율성과 더불어 효율성 및 책임성을 확보할 수 있는 재정운용 시스템의 구축을 위한 핵심 기반이라고 할 수 있다. 지방세를 근간으로 하는 세입 기반의 공고화는 지방자치의 이념에 부합함은

물론 진정한 지방분권을 뒷받침하는 토대가 된다.

지방자치단체 재정의 실질적 강화를 위해서는 자체재원의 확충과 더불어 지방재정조정제도의 합리적 정비, 지방채의 적절한 활용, 세출의 합리화 등 다양한 대책이 함께 강구되어야 한다. 지방재정조정제도의 운용과 관련해서는 직접적 당사자인 지방자치단체의 입장을 적극적으로 수용할 수 있는 통로의 마련과 재량재원의 비중을 늘려주는 조치가 요구되며 지방채는 그 본질이 부채이기 때문에 발행에 주저함이 따르기 마련이지만 적절한 활용을 통해 지역사업의 추진을 지원할 경우 지역경제 여건을 개선함은 물론 주민을 위한 보다 나은 생활환경 구축에 일조할 수 있을 것이다. 여기에 더하여 이런 노력이 가시적 성과를 거둘 수 있도록 지방재정 관련 법제도를 합리적으로 개선하는 정비가 이루어져야 한다. 한편 의존재원(이전재원)을 늘리는 방식으로 지방세입을 확충하게 되면 지방재정의 중앙의존성을 심화시킴으로써 지역이 독자적이고 주체적인 재정운용을 담보받기 어려워지기 때문에 자체재원 확대에 초점을 맞춘 지방세입 구조 개편이 추진되어야 할 것이다.

## 2) 지방세제 개편의 주요 내용

우리나라는 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 지방세목으로 지방소비세와 지방소득세를 도입함으로써 지방세제의 소득 및 소비과세 기능을 강화할 수 있는 전기를 마련하였다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 하고 있으며, 2013년 이후 그 비중을 10%로 인상할 예정이며 지방소득세는 기존의 주민세 가운데 소득할 주민세와 사업소세 가운데 종업원할을 묶는 방식을 따르고 있다. 따라서 지방소득세의 과표와 세율 부과징수 체계는 기존 과세체계를 그대로 유지하도록 되어 있다. 하지만 2013년 이후는 과표, 세율 등의 체계가 개편되면서 과세자주권을 구현할 수 있기 때문에 지방세제의 소득과세 기능 확대에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 한편 두 세목의 신설과 더불어 지방세제는 큰 폭의 개편이 단행되었다. 그 내용을 살펴보면 2009년까지 지방세목 가운데 주민세는 균등할 주민세와 소득할 주민세로 나뉘어 과세되었고, 사업소세는 종업원할과 재산할로 구분되어 과세되었다. 하지만 2009년 말에 지방세법이 개정되면서 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 조정하였다.

이에 따라 지방소득세는 소득분(과거 소득할 주민세)과 종업원분(과거 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 나뉘게 되었으며 이때 전자는 지방소득세 소득분이라고 하며 후자는 지방소득세 종업원분이라 한다. 주민세는 주민세 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 주민세 재산분(사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세)으로 구분하여 과세하도록 조정되었고, 사업소세는 2010년 이후 폐지되었다. 주민세(균등분+재산분) 개편과 지방소득세(소득분+종업원분) 도입은 자치구세인 사업소세의 폐지를 초래함으로써 자치구는 세수가 줄어드는 상황에 직면하기 되었다. 이런 문제를 해소하기 위해 주민세와 지방소득세로 전환된 종전의 사업소세분 세수는 그대로 자치구세로 하였고 기존의 농업소득세는 영세농가 지원 및 농업의 국가경쟁력 강화를 위하여 폐지하였다. 이러한 지방세제의 개편 결과 2010년 기준 우리나라의 지방세 세목은 취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 면허세, 지방소득세, 지방소비세(이상 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 목적세)의 16개 세목으로 구성되었다.

2009년 말 지방세 개편의 핵심적인 특징으로 세목의 간소화와 합리화, 세수 신장성의 제고를 지적할 수 있는데, 이는 다음과 같은 목표의 달성을 염두에 둔 미래지향적 개혁이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 지방자치단체 세입 가운데 자체재원(자주재원)의 비중을 늘려줌으로써 취약한 재정여건을 개선하는 한편 지방재정의 독자성을 강화하여 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 자기결정 및 자기책임을 강화시킴으로써 지역의 자치역량 향상을 이끌기 위한 것이다. 또한 자체재원을 근간으로 하는 지방자치단체 세입구조의 확립은 각 지방자치단체가 스스로 책임을 지는 발전적이고 선진적인 재정 운영 체계의 마련을 유도하기 위한 것이며 주민이 부담하는 자체재원을 근간으로 하는 재정확충 체계의 구축은 주민으로 하여금 자신이 부담한 재원이 적합하게 사용되는가에 대한 관심을 유인하는 한편 지방자치단체의 합리적 재정운용을 유도함으로써 주민과 지방자치단체가 협력하는 조화로운 지방자치의 구현을 돕기 위한 것이다.

지방자치단체의 역할 확대에 따른 재정지출 증가를 자체재원보다 중앙정부로부터의 이전재원 중심으로 보전할 경우 예산제약의 연성화(soft budget constraint)를 초래함으로써 방만한 재정운용을 야기할 가능성이 커질 수밖에 없다는 점을 감안하면 자체재원 강화는 지방자치단

2) 유태현, 「지방 자주재원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12, pp.48~49.

체의 재정 책임성을 증진시킴으로써 건전 재정운영 틀을 정착시키는 긍정적인 효과를 창출하게 될 것이며 지방자치단체의 자체재원 확충은 지역이 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원을 늘려주는 효과를 초래하게 되고 이는 지역발전을 견인할 수 있는 실효성 있는 지역사업의 추진을 활성화하는 역할을 하게 될 것이다.

한편 2010년 2월 26일 국회에서 지방세분법화 법안이 통과됨에 따라 2011년부터 그 이전과 상이한 지방세제를 운영하게 되었다. 개정 법안은 단일법이었던 기존의 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화하여 납세자 중심의 선진 지방세제를 구축하는 것을 핵심 목표로 하였다. 지방세기본법 제정은 납세자 권익보호 강화와 지방세 통칙규정의 체계화를 뒷받침하기 위한 것이고, 지방세법의 전부개정은 지방세목 체계의 간소화와 납세자를 우선하는 지방세 운영을 위한 것이며, 지방세특례제한법의 제정은 비과세 감면의 전면 재정비와 감면조례 허가제 폐지를 골자로 하고 있다.<sup>3)</sup>

<표 2-2> 새로운 지방세제의 기본 체계

2010년 기준 (1개법)			2011년 이후 개편 (3개법)	
지방 세법	제1장(총칙)	➔	지방세기본법 (제정)	
	제2장(도세), 제3장(시군세) 제4장(목적세) ※16개 세목	➔	지방세법 (전부개정) ※11개 세목	
	제5장(과세면제 및 경감)	➔	지방세특례제한법 (제정)	

3) 지방세특례제한법의 핵심 내용을 살펴보면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시켰다. 또한 지방세 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가를 폐지하였고, 지자체에 시달되던 표준감면조례를 폐지하였다(지방세 감면조례 허가제의 폐지). 이에 따라 지자체의 선심성·민원성 감면의 남발, 재정여건에 따라 지자체간 감면의 양극화, 표준조례 폐지로 인한 정부의 지방세 감면운용에 있어 탄력성 저하 등의 문제가 예상된다. 그 대책으로 민간전문가 등이 참여하는 기구를 통한 사전 심의절차의 마련과 지방세지출예산제도를 활용한 주민통제의 강화가 요구되며, 아울러 지자체 합동평가와 연계하여 감면운영에 대한 평가를 실시할 필요가 있다(주민 등 외부통제 장치 마련). 한편 현재는 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있는데 지자체가 스스로 결정한 감면은 교부세 산정시 기준재정수입액에 포함하고, 교부세 보전에서 제외할 필요가 있다(감면조례에 의한 감면액은 미보전). 또한 지자체가 감면할 수 있는 감면범위(감면율, 감면기간 등)를 설정하는 것이 적절하다고 판단된다(감면조례 제정요건의 법제화).

지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적·절차적 사항을 규정하며, 동 법은 행정 중심에서 납세자 중심으로 새로운 지방세 제도를 운영함에 있어 그 기본 방향을 제시하고 있다. 지방세기본법은 기존 지방세법의 총칙부분을 근간으로 하고 있으며, 납세자가 이해하기 쉽도록 납세절차 순서에 따르는 편제를 구성하고 있다.

<표 2-3> 지방세기본법의 기본 체계

2010년 기준 지방세법(총칙부분)	2011년 이후 지방세기본법
제1절 통칙 제11절 서류의 송달	제1장 총칙 - 제1절 통칙 - 제2절 과세권 등 - 제3절 지방세의 부과 등의 원칙 - 제4절 기간과 기한 - 제5절 서류의 송달
제2절 납세의무의 승계 제3절 연대납세의무 제4절 제2차 납세의무	제2장 납세의무 - 제1절 납세의무의 성립 및 소멸 - 제2절 납세의무의 확장 및 보충적 납세의무
제6절 납세의무의 성립 및 소멸	제3장 부과
제5절 납세의 고지 등	제4장 징수
제10절 과오납금 등의 처리	- 제1절 통칙 - 제2절 징수절차 등
제9절 징수유예	- 제3절 지방세 환급금과 환급가산금
제8절 납세보전	- 제4절 징수유예 등 - 제5절 납세담보
(신설)	제5장 채납처분
제7절 지방세우선원칙 및 타채권과의 관계	제6장 지방세와 타 채권과의 관계
제12절 납세자의 권리보호	- 제1절 지방세의 우선
제13절 이의신청 등	- 제2절 물적납세의무 등
제14절 보칙 중 일부	제7장 납세자의 권리
제14절 보칙	제8장 이의신청 및 심사와 심판
	제9장 지방세 범칙행위에 대한 처벌
	제10장 보칙

지방세기본법은 2010년 기준 지방세법 총칙부분이 1장 14절 100조문으로 되어 있는 것과 달리 10장 14절 147조문으로 구성함으로써 47개 조문을 증가시켰으며 납세자 중심의 지방세 제 운영을 위해 수정신고제도의 개선, 기한 후 신고의 확대, 성실납세자의 보호, 관허사업 제한의 요건강화, 세무조사 기간의 명확화 등을 핵심적인 내용으로 다루고 있다.<sup>4)</sup> 즉, 중복유사

영세 세목의 통·폐합을 통해 세목의 간소화와 균분화를 추구하였으며 취득관련, 재산보유관련 세를 각각 ‘취득세’와 ‘재산세’로 통합하였고 과세취지를 상실한 영세세목은 폐지하였다. 또한, 구체적으로 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득관련 등록세는 ‘취득세’로 통합하였다.

<표 2-4> 지방세법의 개편 내용

구분	현행	세목간소화
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통합	② 등록세(취득무관분)+⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세 ※ 주행세 → 자동차세 하위세원
폐지	⑩ 도축세	( 폐지 )
현행유지	⑩ 주민세      ⑪ 지방소득세 ⑫ 지방소비세   ⑬ 담배소비세 ⑭ 레저세        ⑮ 지방교육세	⑥ 주민세      ⑦ 지방소득세 ⑧ 지방소비세   ⑨ 담배소비세 ⑩ 레저세       ⑪ 지방교육세

재산세와 도시계획세는 ‘재산세’로 통·폐합하였으며 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 ‘등록면허세’로 개편하였고, 공동시설세와 지역개발세는 ‘지역자원시설세(부동산, 자원)’로 개편하였다. 자동차세와 주행세는 ‘자동차세(주행분, 차량분)’로 통합하였으며 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지하였다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다. 이상을 통해 새로운 지방세법은 세목을 통합하더라도 세원이 누락되거나 납세자 부담이 증가되지 않도록 고려하였으며, 행정체계 중심의 기존 세목순서를 납세자 이해중심으로 그 순서를 변경하는 노력을 기울였다고

4) 이에 대한 자세한 내용은 현행 지방세기본법의 관련 조항을 참조하기 바란다.

할 수 있다. 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면관련 제도의 권리 강화를 통해 지방세정 운영의 건전성·책임성 확보를 추구하고 있다.

<표 2-5> 지방세특례제한법의 구성

2010년 기준		2011년 이후 지방세특례제한법
< 신설 >		
지방세법	제2장~제4장 비과세 · 각 세목별로 분산 규정 * 감면적 성격의 비과세 이관	제1장 총칙 · 목적/정의 · 조례에 따른 과세면제 등 · 지방세지출보고서의 작성
	제5장 감면 제1절 농어민 지원을 위한 감면 제2절 사회복지·국민생활 안정 감면 제3절 지역균형개발 등의 지원 제4절 공공법인 등에 대한 지원 제5절 공공사업 등의 지원	제2장 감면 제1절 농어업을 위한 지원 제2절 사회복지를 위한 지원 제3절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제4절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제5절 중소기업 등에 대한 지원 제6절 수송 및 교통에 대한 지원 제7절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제8절 공공행정 등에 대한 지원
	감면조례 · 사회복지지원을 위한 감면 · 평생교육시설 등 지원을 위한 감면 · 대중교통 등의 지원을 위한 감면 · 서민주택건설 등의 지원을 위한 감면 · 지역발전지원 등을 위한 감면 · 농어촌지원을 위한 감면 등	
지방세법	제5장 감면 · 보칙	제3장 보칙 · 감면 제외대상 · 중복 감면의 배제 등 · 지방세 특례의 사전·사후관리 · 감면신청, 감면자료의 제출

동법은 지방세 비과세·감면의 정비, 지방세 감면조례 허가제 폐지 등을 핵심 조항으로 다루고 있으며 지방세지출예산제도와 연계하여 기존의 수혜자별·목적별 감면을 기능별 감면으로

전환하는 방식을 도모하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 지방세특례제한법은 지방세 감면규정의 통합, 지방세 감면 운영의 효율화<sup>6)</sup>, 지방세 비과세 감면의 합리적 정비<sup>7)</sup> 등에 관한 내용을 주요한 조항으로 다루고 있다.

2010년 기준 지방세법상 제5장에 규정된 감면 사항과 각 세목에 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 사항<sup>8)</sup>을 감면으로 전환하여 규정하고 있으며, 표준감면조례 중 국가 정책적 목적 또는 전국 공통사항을 규정하고 있는 반면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시키고 있다. 이와함 께 지방세 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가를 폐지하였고, 지자체에 시달되던 표준감면조례를 폐지하였다.<sup>9)</sup>

## 2. 최근 지방재정환경의 변화

### 1) 경기침체의 만성화에 따른 지방재정 여건의 악화

2008년 리먼 브러더스 홀딩스(Lehman Brothers Holdings Inc.) 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기와 2009년부터 시작되어 아직 완전한 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 남유럽발 재정위기로 말미암아 우리나라는 국가재정과 지방재정 모두 그 여건이 급속도로 나빠지는 어

- 
- 5) 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면 내역을 매년 지방의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도를 말한다. 그 도입·운영기준 등의 법적 근거는 2009년 말 지방세법 개정을 통해 마련되었고, 2010년부터 전면 시행되고 있다.
  - 6) 지방세특례제한법의 제정에 따라 일괄일몰 방식의 감면 운영은 개별(조항별) 일몰방식으로 변경되었다. 구체적으로 전체 감면규정이 3년 단위로 일몰되는 현행 방식을 개선하여 개별조문별로 일몰 규정하도록 하였다. 이는 감면조례 일몰제(최대 3년)를 운영함에 있어 시한 도래시 과세전환을 원칙으로 원점(Zero-Base)에서 재검토하기 위한 취지를 함께 내포하고 있다. 한편 현재 유권해석 등을 통해 감면대상을 판단하고 있기 때문에 납세자 불편이 가중되고 있으며, 법에서 감면대상을 막연히 규정하고 있는 문제점을 개선하기 위해 대상단체를 고시하도록 하여 세제지원 대상을 명확화하게 하도록 하였다.
  - 7) 2010년 결산기준 지방세 비과세·감면액은 14조 8,106억원으로 지방세징수액과 비과세·감면액의 합계 가운데 차지하는 비중이 23.2%의 수준에 이르고 있다.
  - 8) 종교·학교 등 비영리사업자의 비과세, 산학협력단에 대한 주민세 비과세 등이 그에 해당한다.
  - 9) 이에 따라 지자체의 선심성·민원성 감면의 남발, 재정여건에 따라 지자체간 감면의 양극화, 표준조례 폐지로 인한 정부의 지방세 감면운용에 있어 탄력성 저하 등의 문제가 예상된다. 그 대책으로 민간전문가 등이 참여하는 기구를 통한 사전 심의절차의 마련과 지방세지출예산제도를 활용한 주민통제의 강화가 요구되며, 아울러 지자체 합동평가와 연계하여 감면운영에 대한 평가를 실시할 필요가 있다(주민 등 외부통제 장치 마련).

려움을 겪고 있다. 지난 이명박 정부는 2008년 출범 이후 침체된 경기 활성화를 위해 국세인 소득세와 법인세의 감세를 단행하였다.

이에 따라 내국세 세수가 줄어들었고, 이는 지방교부세 규모의 축소를 통해 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 원인이 되고 있다.

뿐만 아니라 경기침체에 따른 부동산 거래의 위축은 지방세제의 중추를 이루는 취득세와 등록면허세의 세수를 줄이는 결과를 가져왔다.

이처럼 국내외 경제는 침체의 국면을 벗어나지 못하고 있으며, 경기 활성화를 이룰 획기적인 대안의 마련도 쉽지 않은 상황이기 때문에 지방재정 여건은 시간이 흐를수록 불리하게 형성되고 있다. 이는 지방세입 기반의 약화로 연결되고 있으며 무엇보다도 지방세를 비롯한 자체재원의 확대를 기대하기 어려운 상황을 연출하고 있다.

## 2) 지방세입 기반의 위축

2008년 11월 13일 헌법재판소 판결에 의해 국세인 종합부동산세의 근간을 형성하는 세대별합산과세방식은 위헌판결을 받았고, 1주택 장기보유에 대한 과세는 헌법불합치 판결을 받음으로써 종합부동산세는 그 도입 취지가 크게 퇴색되었다.

2005년에 도입된 종합부동산세는 그 전체 세수를 부동산교부세 재원으로 하여 지방에 배분하도록 되어 있기 때문에 실질적으로는 지방세입을 구성하는 항목들 가운데 하나라고 할 수 있다. 그런데 2008. 11. 13. 헌법재판소 판결에 따라 종합부동산세가 형해화(形骸化) 되면서 그 세수를 재원으로 하는 부동산교부세의 규모가 줄어들었고, 이는 지방자치단체 세입을 감소시키는 의도하지 않은 영향을 미치고 있다.<sup>10)</sup>

## 3) 사회복지 수요의 증가에 기인한 지방자치단체 재정부담의 급증

우리 사회가 겪고 있는 어려움 가운데 하나로 저출산 고령화의 심화에 따른 사회복지비 급속한 팽창을 지적할 수 있다.

---

10) 부동산교부세 규모(조원)는 ('08) 2.9 → ('09) 1.5 → ('10) 1.0로 축소되었다.

<표 2-6> 국가-지방의 사회복지비 비중 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
중앙 총지출(A)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	5.5%
복지지출(B)	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	7.7%
(비중 B/A)	(26.2%)	(26.6%)	(27.7%)	(28.0%)	(28.5%)	
지방 예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9%
사회복지비(B)	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	9.2%
(비중 B/A)	(17.3%)	(17.6%)	(19.0%)	(20.2%)	(20.5%)	

주 : 당초예산 순계기준임.

자료 : 안전행정부, 『지방재정세계 주요 통계』, 2013.5, p.43.

사회복지비의 증가는 국가(중앙)재정과 지방재정 모두에 걸쳐 커다란 재정 부담을 지우고 있으며, 매년 그 부담이 늘어나고 있다.

당초예산 순계를 기준으로 할 때 중앙정부와 지방자치단체를 막론하고 2008년 ~ 2012년의 5년 동안 복지지출의 연평균 증가율(각각 7.7%, 9.2%)은 총지출 증가율(각각 5.5%, 4.9%)을 크게 상회하고 있다. 더욱이 지방자치단체의 사회복지비 예산 증가율(9.2%)은 중앙정부의 그것(7.7%)보다 높은 수준을 나타내고 있다.

우리나라는 2005년 지방분권정책의 일환으로 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하였다. 당시 중앙으로부터 지방에 이양된 국고보조사업 가운데 사회복지 분야는 그 중요성 때문에 별도의 재원확보 대책을 강구하지 않을 수 없었다. 이에 따라 사회복지사업 추진을 뒷받침하기 위한 재원조달 목적으로 분권교부세제도가 신설되었다.<sup>11)</sup>

지방자치단체는 넘겨받은 사회복지사업 추진에 필요한 재원을 분권교부세와 매칭방식의 자체재원으로 조달하고 있다. 하지만 사회복지 수요가 폭증하면서 지원받는 분권교부세로는 그 대응이 어려워지고 있으며<sup>12)</sup>, 매칭방식으로 부족한 나머지 재원을 조달해야 하는 지방자치단체의 재정적 압박은 심화되고 있다.

11) 사회복지사업은 지방이양 이전은 국비로 수행되었지만 이양 이후는 분권교부세로 지원되고 있다. 2005년에 분권교부세제도가 도입되었을 당시 그 지원 대상 사업은 149개이었지만 2011년부터 구조조정을 통해 90개로 축소되었고, 2013년은 87개이다. 안전행정부, 「지방재정세계 주요 통계」, 2013.5, p.66.

12) 분권교부세의 재원은 2005년 도입 당시 내국세의 0.83%로 정해졌으나, 도입된 첫 해부터 사회복지 분야의 지방비 부담 문제가 불거지면서 2006년부터는 0.94%로 인상되었다.

<표 2-7> 사회복지 분권교부세 사업예산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후								연평균증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	이양전	이양후
계(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	34,108	37,659	18.3	14.3
국비·분권(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,951	12,304	20.4	9.2
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	32.1	32.6	-	-
지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	23,157	25,391	16.6	17.8
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	67.9	67.4	-	-

2005년 사회복지사업(67개)의 지방이양 이래 당초 예측을 훨씬 상회하는 수준에서 재정수요가 팽창하였고, 이에 따라 지방자치단체의 재정 부담이 가중되고 있다(<표 2-7>참조).

사회복지사업의 지방이양 이후 그 총사업비는 연평균 14.3%씩 늘어났지만, 분권교부세는 연평균 9.2%씩 증가함으로써 지방비는 연평균 17.8%씩 증가하였다. 그 결과 지방비 부담률은 지방이양 전보다 14.6%p 증가하였다(52.8% → 67.4%).

사회복지사업의 지방이양 이후 지방자치단체의 대응(matching) 지방비 부담이 급증하면서 그에 대한 대책으로 2011년부터는 구조 조정을 통해 당초 지방에 이양된 67개의 사회복지사업을 52개로 축소하였다. 하지만 여전히 사회복지사업 수요의 폭증에 따라 지방재정은 심각한 압박을 받고 있다.<sup>13)</sup>

증대하는 사회복지 수요를 뒷받침할 재원을 여하히 마련하느냐는 지방재정이 풀어야 할 최대 현안이 되고 있다. 국민 간의 수평적 평등과 국민최저한(National minimum)의 보장 등을 고려할 때 사회복지 관련 지방이양사업의 전부 혹은 일부에 대해 국비보조를 늘리는 등의 조치가 필요하다는 요구가 커지고 있다. 또한 현재 지방에 이관되어 분권교부세로 운영하고 있는 사회복지사업 가운데 3개 사업(노인·장애인·정신요양생활시설)을 국가로 환원하는 방안도 제안되고 있다.<sup>14)</sup>

13) 최병호·주만수(2011)의 실증분석 결과에 따르면 광역자치단체 본청과 시·군 모두 사회복지비 비중이 높은 자치단체일수록 지방채 발행액의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 사회복지비 지출 비중의 증가가 지방자치단체의 재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있을 가능성을 시사한다.

14) 이와 관련해서는 감사원(2008년)과 국회(지방재정특별위원회, 2012년)에서 정신·장애인·노인시설 사업에 대한 지방이양의 부적정성을 지적한 바가 있다.

#### 4) 지방채무의 확대 가능성과 그에 대한 대책의 미흡

경기침체의 장기화, 중앙정부의 감세정책 등의 영향으로 지방자치단체들은 재정여건이 더욱 어려워졌고, 이는 지방채 발행 확대로 이어졌다.

2012년 말 잠정 기준으로 지방자치단체의 예산대비 채무(잔액)비율은 11.5%이며, 채무비율 상위 자치단체는 다음과 같다.

광역시: 인천 35.1%, 대구 32.4%, 부산 30.8%

기초: 속초 22.7%

한편 2012년 말 잠정 기준으로 채무 잔액이 많은 자치단체들의 현황을 보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

광역시: 경기 3조 4,021억, 서울 2조 9,733억, 부산 2조 9,067억, 인천 2조 8,021억

기초: 용인 6,275억, 고양 2,691억

현재 우리나라 지방자치단체의 부채규모는 OECD회원국들과 비교할 때 우려할 정도는 아니라는 평가를 받고 있다. 2008년 금융위기 극복을 위해 지방자치단체의 지방채무 발행에 대한 규제가 완화되었으나 채무 잔액이 크게 증가하지 않았다. 이는 채무발행에 대한 부정적인 인식과 함께 현행 재정이전제도 체계에서는 상위정부로부터의 재정이전을 통해 필요한 재원을 조달할 여지가 크다는 점이 작용한 결과라고 할 수 있다.

광역시자치단체 본청과 시·군 가운데 재정력지수가 높아서 재정여건이 상대적으로 양호한 자치단체일수록 공통적으로 지방채무 잔액이 많다. 이런 현상의 원인은 채무를 상환할 능력이 상대적으로 우월한 대도시 지역에서 더 많은 채무를 발행해왔으며, 그 결과 누적 채무액도 상대적으로 많은 반면 재정여건이 좋지 않은 자치단체들은 채무발행을 자제해 왔기 때문이다.

그런데 간과해서는 안 될 점은 지방자치단체 채무를 파악함에 있어 지방공기업 부채를 포함시키면 그 수준이 크게 올라간다는 사실이다. 따라서 향후 지방자치단체의 재정건전성 담보를 위해서는 지방자치단체와 지방공기업 모두를 대상으로 그 채무를 적정하게 관리하는 대책의 강구가 요구된다.

---

15) 충청남도는 채무규모를 2011년 말 기준 1조 3,405억에서 2012년 말 잠정 기준 1조 1,198억으로 2,207억을 축소하였다. 자세한 내용은 안전행정부, 「지방재정세계 주요 통계」, 2013.5를 참조하기 바란다.

이상의 내용을 정리하면 최근 사회경제 환경의 변화는 지방자치단체 재정건전성을 약화시키는 영향을 미치고 있다고 하겠다. 지방재정의 건전성을 떨어뜨리는 원인은 다양하지만 크게 세입측면과 세출측면으로 구분하여 파악할 수 있다.

먼저 세입측면에서 보면 우리나라 지방자치단체의 세입은 자체재원(자체수입, 지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 낮은 반면 의존재원의 몫이 지나치게 높은 구조를 형성하고 있다. 이와 같이 의존재원(이전재원)의 비중이 높은 현행 지방세입 틀은 중앙정부 세입(국세)이 줄어들 경우 자동적으로 지방재정을 압박하는 문제를 노정시키게 되며, 지방자치단체의 재정건전성을 약화시키는 상황으로 연결될 개연성이 높을 수밖에 없다.

한편 세출측면에서 보면 중앙정부의 정책 지원을 구실로 시행되고 있는 매칭펀드 방식의 각종 지역사업 추진은 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 부작용을 드러내고 있다.

여기에 더하여 일부 지방자치단체가 무리하게 사업을 추진하는 과정에 발생하는 부족 재원 마련을 위해 이루어지고 있는 지방채 발행과 지방공기업 채무 증가 양상 등은 지방재정 건전성을 약화시키는 주요 원인이기 때문에 각별한 관심과 체계적인 관리가 요구된다.

### 3. 우리나라 지방재정의 현황과 문제

#### 1) 지방재정의 규모

우리나라 재정의 세입규모를 2012년 당초예산(일반회계+특별회계) 순계기준으로 살펴보면 총재정규모(447.4조원) 가운데 중앙정부 예산(국가예산)은 248조 6,125억원(55.5%) 수준이고, 지방자치단체 예산(지방예산)은 151조 950억원(33.8%)이며, 지방교육예산은 47조 7,034억원(10.7%)이다.<sup>16)</sup>

---

16) 총재정규모는 중앙정부예산, 지방예산, 지방교육예산을 합한 것이다. 이때 지방이전 재원은 중앙과 지방재정 모두에 중복 계상되어 있다. 자세한 내용은 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.5, pp.3~4를 참조하기 바란다.

<표 2-8> 중앙과 지방재정의 규모 추이

(단위 : 억원, %)

(예산규모 기준)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
중앙정부	1,753,882 (57.0)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)
지방정부	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.7)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)	1,510,950 (33.8)
지방교육	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)

(총재정사용액 기준)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
중앙정부	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)
지방정부	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)
지방교육	324,699 (13.5)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)

주 : 예산은 당초예산 순계 기준

자료 : 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.4.

한편 2007년 이후 전체 재정규모에서 지방재정의 몫이 차지하는 비중은 대체로 하락하는 양상을 나타내고 있으며 세입측면에서 볼 때 중앙과 지방(지방교육 포함)의 비중은 55.5:44.5를 나타내고 있지만 세출측면에서 비교하면 양자는 42.8:57.2로 역전된다. 이는 우리나라 재정이 중앙 편중적인 세입 구조를 형성하고 있음을 의미한다. 즉, 우리나라 지방자치단체(지방교육 포함)는 전체 국가사무의 57.2%를 담당하고 있지만, 그에 필요한 만큼의 재원을 스스로 확보하지 못하고 중앙정부 지원에 의존하여 부족한 재원을 조달하고 있다는 것이다.

<표 2-9> 이전재원 공제내역(2011년 예산기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	국 가	자치단체	지방교육
예산서상 규모	2,355,574억 원(56.0%) ┌ 일반회계 1,874,484 └ 특별회계 481,090	1,410,393억 원(33.5%) ┌ 일반회계 1,085,386 └ 특별회계 325,007	439,214억 원(10.5%)
① 국가재정에서 지방재정으로	△625,193 ┌ 지방교부세 301,904 └ 국고보조금 323,289	(579,726억 원)⊕45,467 ┌ 지방교부세 274,085 └ 국고보조금 305,641	-
② 국가재정에서 교육재정으로	△356,525 ┌ 교육교부금 352,831 └ 교육보조금 3,694	-	(333,786억 원)⊕22,739 ┌ 교육교부금 333,436 └ 교육보조금 350
③ 지방재정에서 교육재정으로		△91,060억 원 ┌ 전 출 금 78,045 └ 보 조 금 13,015	(79,156억 원)⊕11,904 ┌ 법정부담금 76,134 └ 비법정부담금 3,022
재정사용액	1,373,856억 원(42.8%)	1,364,800억 원(42.5%)	473,857억 원(14.7%)

자료 : 행정안전부, 『지방재정세계 갈라잡이』, 2011.9, p.4

이와 같은 세입과 세출 간 괴리는 방만한 재정운영과 그에 따른 지방자치단체의 재정책임성 저하, 중앙 의존적 재정구조의 고착, 지방재정의 타율성 심화 등 적지 않은 부작용을 드러낼 수밖에 없다. 한편 2012년 당초예산을 기준으로 할 때 국세는 205조 7,575억 원, 지방세는 53조 7,953억 원의 수준을 나타내고 있다. 따라서 전체 조세(국세+지방세)에서 지방세가 차지하는 비중이 20.7%의 수준이기 때문에 국세와 지방세는 규모면에서 8:2의 관계라 할 수 있으며 전체 조세에서 지방세가 점유하는 비중은 1990년 19.2%에서 2006년 23.0% 수준까지 상승하였으나, 이후 하락하는 추세를 나타내고 있다.

이는 세수신장성 측면에서 볼 때 국세가 지방세를 능가하고 있음을 보여준다. 다시 말해 2005년~2012년의 기간 동안 국세는 연평균 7.3% 증가한데 반해, 지방세는 연평균 5.9%의 세수신장률을 나타내는 데 그치고 있다. 범위를 좁혀 2008년 글로벌금융위기 직후인 2009년~2012년의 기간을 대상으로 할 때에도 국세의 세수신장률(5.4%)은 지방세의 그것(4.3%)을 상회하였다.

<표 2-10> 국세와 지방세의 신장성

(단위 : 억원)

구분	조세				지방세비중 [B/(A+B)]
	국세[A]	지방세[B]		연간신장률	
		연간신장률	연간신장률		
1990	268,475	-	63,674	-	19.2%
1995	567,745	-	153,160	-	21.2%
2000	929,347	-	206,006	-	18.1%
2004	1,177,957	-	342,017	-	22.5%
2005	1,274,657	8.2%	359,774	5.2%	22.0%
2006	1,380,443	8.3%	412,937	14.8%	23.0%
2007	1,614,591	17.0%	435,243	5.4%	21.2%
2008	1,673,060	3.6%	454,797	4.5%	21.4%
2009	1,645,407	-1.7%	451,678	-0.7%	21.5%
2010	1,709,387	3.9%	491,598	8.8%	22.3%
2011	1,876,361	9.8%	508,130	3.4%	21.3%
2012	2,057,575	9.7%	537,953	5.9%	20.7%
05-12년평균		7.3%		5.9%	
09-12년평균		5.4%		4.3%	

주 : 2010까지는 결산액, 2011은 최종예산액, 2012은 당초예산액

자료 : 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.100

이와 같이 지방세의 세수신장성은 국세의 경우보다 낮은 상황이며, 이는 날로 늘어나는 지방자치단체의 재정수요를 자체재원(지방세+세외수입)의 확보를 통해 조달하기가 용이하지 않음을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

## 2) 우리나라 지방재정의 특징과 문제

### (1) 집권적 분산시스템 구조

지방자치단체의 재정적 활동량이 중앙정부보다 크게 나타나고 있음에도 불구하고 세입구조는 국세위주의 조세구조를 보이고 있다. 2011년 총 조세규모는 약 203조 5,430억원 수준이나 이 중 국세가 약 79%, 지방세가 약 21% 수준으로 큰 차이를 보이고 있으며 이러한 국세 8 지방세 2의 구조는 지속적으로 유지되고 있다.

**<표 2-11> 국세와 지방세 비율**

(단위: %)

구분	1992	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
국세	79.6	78.6	81.1	78.2	76.7	77.6	77.6	78.1	77.0	78.8	78.6	78.5	78.3	79.0
지방세	20.4	21.4	18.9	21.8	23.3	22.4	22.5	21.9	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.0

자료: 국세청(각년도), 「국세통계연보」

실제 예산규모를 기준으로 중앙재정 대비 지방재정은 대략 55 : 45 수준이며 정부 간 재원 이전을 제외한 실제 각 부문이 지출하는 총재정사용액 기준으로 정부예산과 지방예산 비율은 40 : 60으로 세출단계에서는 역전되고 있다. 이는 최종적인 세출의 크기로 지방자치단체의 재정적 활동량이 중앙정부보다 크다고 할 수 있다.

이러한 지방세출은 지방자치단체의 자주재원으로 충당되기 보다는 국세로 징수된 세입을 다시 지방자치단체로 이전하는 대규모 재정이전에 의해 운영되는 형태를 보이고 있다. 결국 중앙집중적인 세원배분구조 하에서 지방자치단체의 자주적인 과세권이 제약되어 있는 가운데 국고보조금, 지방교부세 등과 같은 대규모의 재정이전과 재정통제 방법으로 중앙정부 정책을 지방자치단체를 통하여 집행해가는 집권적 분산시스템의 특징을 보인다.

**<표 2-12> 국가예산과 지방예산의 비교**

(단위: 조원, %)

구분		2010년		2011년		2012년	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
예산규모 기준	중앙예산	225.9	55.5	235.5	56.0	248.6	55.5
	지방예산	139.8	34.4	141.0	33.5	151.0	33.8
	교육예산	41.1	10.1	43.9	10.5	47.7	10.7
재정사용액 기준	중앙예산	136.2	43.7	137.3	42.8	146.0	42.8
	지방예산	133.5	42.8	136.4	42.5	144.0	42.2
	교육예산	42.1	13.5	47.3	14.7	50.9	15.0

최근 5년간 지방자치단체 세입구성의 변화를 정리하면 2012년을 제외하고 자체재원(지방세+세외수입, 자주재원)의 비중은 다소 감소하는 양상을 나타내고 있는 반면 이전재원(의존재원)은 소폭 증가하였다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않는 한 현재와 같은 지방자치단체 세입구조의 개선을 기대하기 어려움을 시사하고 있으며 지방자치단체 재정운용의 자율성을 제고하고, 그런 토대 위에 실효성 있는 지방자치를 시행할 수 있기 위해서는 중앙 집중적 재원(세원) 배분구조를 개선하는 노력이 요구된다고 할 수 있다.

**<표 2-13> 지방자치단체 세입 추이**

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
합계	1,249,666(100)	1,375,349(100)	1,398,565(100)	1,410,393(100)	1,510,950(100)
자체재원	736,501(58.9)	808,378(58.8)	794,341(56.8)	793,219(56.2)	858,913(56.8)
이전재원	478,195(38.3)	530,085(38.5)	552,510(39.5)	579,813(41.1)	612,641(40.6)
지방채수입	34,970(2.8)	36,886(2.7)	51,714(3.7)	37,362(2.6)	39,396(2.6)

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

(2) 재정자립도 및 재정자주도 하락과 자치단체 간 재정불균형 심화

세입측면에서 지방재정의 자립도와 재정자주도는 지속적으로 하락하고 있으며 지방채무는 상대적으로 증가하고 있다. 지방재정의 자립도는 2002년 54.6%에서 지속적으로 하락하여 2012년 52.3%로 나타나고 있으며 지방재정의 자주도 또한 2006년 이후 80.2%에서 2012년 77.2%로 하락하고 있다.

2008년 금융위기 이후 지방공공부문의 부채규모가 빠르게 증가하고 있으며 2010년 말 지방자치단체 채무는 2007년(18.2조원) 대비 59%가 증가하였고 동일기간 지방공기업 부채도 52.3%가 증가하였으며 2010년 기준 GDP 대비 지자체부채비율은 7.8% 수준에 이른다.

앞서 살펴본 것처럼 국세와 지방세의 비중이 8:2 수준으로 이는 지방자치단체의 과세자주권이 미칠 수 있는 세원의 규모가 상대적으로 작은 것을 의미한다. 취약한 자체수입구조에 따라 지방자치단체의 지출과 세입의 괴리가 확대되면서 의존재원의 비중은 2007년 38.5%에서 2012년 45.7%로 지속적 증가하는 등 이전재원에 대한 의존도가 심화되고 있다.

<그림 2-1> 재정자립도·재정자주도·지방채무증가를 변화



현행 지방세 구조 또한 재산과세 위주의 구조에 따라 세수 신장성과 안정성이 낮은 반면 국세의 경우 세수 신장성이 높고 세원 보편성을 지닌 소득소비과제가 총세수의 80% 이상을 차지하고 있다. 지방세는 총세수의 절반가량을 재산과세에 의존하고 있으며 재산과세가 취득세에 의존하여 경기변동에 의한 안정적인 지방세입 확보가 문제시 되고 있다.

2012년도의 경우 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 자치단체의 수는 123개로 244개 전체 자치단체의 50.4%에 이를 것으로 예상되었다.<sup>17)</sup> 특히 군(68개, 80.0%)과 자치구(37개, 53.6%)는 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 곳이 전체의 50%이상을 차지할 정도로 자체재원(자주재원) 기반이 취약한 실정이다.

17) 경남의 창원시, 마산시, 진해시가 2010년 7월 1일부터 창원시로 통합되었고, 2012년 7월 1일부터 17번째 광역자치단체로 세종특별자치시(연기군 전역 + 공주시와 청원군의 일부지역)가 출범함에 따라 2012년 현재 우리나라 지방자치단체의 수는 광역자치단체 17개와 기초자치단체 227개를 합한 244개이다. 그 구성을 보면 서울특별시, 세종특별자치시, 6대 광역시, 9개 도(제주특별자치도 포함)와 기초자치단체인 군(85개), 시(73개), 자치구(69개)로 구분된다. 세종특별자치시는 광역 및 기초사무를 동시에 수행하는 국내 첫 단층 행정체제 자치단체이다. 제주특별자치도의 경우 중간에 행정시(제주시, 서귀포시)를 두고 있지만 세종특별자치시는 유일하게 기초단체가 없는 광역단체에 해당한다.

<표 2-14> 인건비 미해결 지방자치단체 현황

(단위 : 개)

구 분	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012
지방세로 미해결	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)	124(50.8%)	123(50.4%)
자체수입으로 미해결	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)	40(16.4%)	41(16.8%)

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

재정력이 좋은 자치단체는 자립도가 지속적으로 증가하며 상대적으로 미흡한 자치단체는 자립도가 지속적으로 하락하여 재정불균형이 심화되고 있다. 자체수입으로 인건비를 포함한 경상예산을 충당하지 못하는 자치단체가 사례가 적지 않다. 일인당 세수와 재정력 격차가 자치단체 간에 현저한 상황에서 자치단체의 세입자율권을 높여준다 해도 이는 재정력이 높은 자치단체에는 실질적인 의미를 가질 수 있으나 재정력이 낮은 자치단체에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

<표 2-15> 재정자립도의 단체별 차이(2012)

(단위: 개, %)

구 분	특광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체수(244)	7	9	73	86	69
평 균	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
최 고	88.7(서울)	61.7(경기)	63.0(성남)	46.3(울주)	81.5(서초)
최 저	41.1(광주)	14.6(전남)	8.3(남원)	7.8(고창)	13.6(영도)

자료: 행정안전부(2012)

지방자치단체의 취약한 재정력은 지역사업의 원활한 시행을 장애할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 복지적 지출의 증대를 제약함으로써 지방자치의 실효성 있는 추진을 어렵게 만드는 원인이 될 수밖에 없다. 열악한 지방재정 여건을 실질적으로 개선할 수 있기 위해서는 오랫동안 반복적으로 답습되어 왔던 미봉적이고 임시방편적인 지방재정 확충 조치는 지양되어야 하며, 체계적이고 종합적인 대책의 마련이 요구된다.

### (3) 과세자주권 미흡

과세자주권은 지방자치단체가 필요한 경비를 조달하기 위해 스스로 조세를 자주적으로 부과징수할 수 있는 권한과 능력을 의미한다. 지방자치단체가 지방세를 부과하는 과정에서 과세대상(세목), 과세표준, 그리고 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 재정권한을 말하나 우리나라의 경우 엄격한 조세법률주의에 입각해 법정 외 세목을 인정치 않고 있으며 과세표준이나 세율 결정에 있어서도 지방자치단체의 실질적인 재량성이 발휘될 여지가 크지 않다.

지방소득세의 과세표준은 국세에 의해 설정되는 다양한 공제제도와 세율구조에 의해 결정된 소득세액, 법인세액으로 지방자치단체에게 과표결정권이 주어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 국세인 소득세의 부담액을 과세표준으로 설정함으로써 중앙정부 조세정책의 직접적 영향을 받으며 중앙정부의 각종 감세정책 등이 지방소득세 소득분의 감세로 이어지고 있다.

### (4) 중앙정부 정책(세입 및 세출) 변경에 따른 지방재정 압박

중앙정부의 지방세 관련 시책을 변경함에 따른 세수감소분의 보전대책이 미흡하다. 2005년 취득등록세율 인하에 따라 유상거래 주택에 대하여 50% 감면하였으며 세수감소분 보전을 위하여 부동산교부세를 신설하였으나 지방세 감소액에 미달하고 있다.(2009년도 부동산교부세 601억원 - 2009년도 세액감소 994억원 = 393억 미달)

또한, 분권개혁에 따라 복지기능이 대폭으로 지방이양되면서 지자체의 복지지출 비중이 크게 증가하고 있으나 복지지출 확대와 더불어 지자체의 재정자립도는 하락되고 있다. 재정자립도의 하락은 사회복지 등 국고보조사업에 대한 재원이 자체수입보다 빠르게 증가하는 것에 기인한다. 이러한 복지확대는 지자체의 자원부담으로 이어지고 이는 재정난을 초래하고 있다. 사회복지지출 등에 있어 지자체의 자원부담비율이 약 40% 수준이며 이는 국가사업에 지자체가 더 많은 재원을 투입해야 함을 의미한다.

<표 2-16> 지자체의 복지 비중과 재정자립도

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
사회복지비 지출비중	13.6	15.4	17.4	17.5	18.9	20.2	20.5
지자체 재정자립도	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3

주 : 복지 비중(%) = 사회복지예산/세출예산

자료 : 자치단체예산개요(2012)

### (5) 지방자치단체의 세출자율성 부족

사용용도가 지정된 국고보조금은 지방자치단체의 자율성이 거의 없고 지방비 부담의무로 인해 일반재원의 용도마저 제한되고 있다. 지방재정 운영에 관한 사전적 사후적 지침, 평가 등의 과도한 간섭으로 지방자치단체 세출의 자율성을 제한하고 있다.

세출자율성을 제약하는 요인에는 여러 가지가 있으나 가장 근본적인 것은 자체재원이 빈약하여 투자사업을 중앙정부의 재정지원에 의존할 수밖에 없는 세입구조에 있다. 자체재원이 극도로 빈약한 상황에서 지방자치단체는 투자사업의 재원을 중앙정부의 보조금에 의존하지 않을 수 없게 되고 국고보조금을 획득하려면 지방자치단체는 기획사업을 포기하고 국고보조금 배분 기준에 맞는 사업을 선택할 수밖에 없다. 또한, 보조사업의 지방비 부담을 자체재원으로 충당하기 어려운 상황이기 때문에 지방교부세 재원으로 메울 수밖에 없게 되어 세출의 자율성이 허용된다는 지방교부세의 비중이 다소 늘어난다고 하여도 실제에 있어서는 중앙정부가 사업의 내용을 정한 국고보조사업에 투자되어 용도가 정해진 재원과 차이가 없게 되고 있다.

### (6) 지방자치단체의 자체재원 증대노력의 제약과 자체재원 부족에 따른 투자 가용자원 부족

지방자치단체가 스스로 마련하는 자체재원(자주재원)은 중앙정부 또는 다른 자치단체의 간섭 없이 필요한 분야에 자유롭게 사용할 수 있는 특징이 있다. 따라서 자체재원 중심의 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 보다 신중하게 되며, 그 성과의 극대화를 위해 적극적인 노력을 기울이는 태도를 보일 것이다. 그 이유는 자체재원은 지방자치

단체가 스스로의 노력을 통해 마련한 재원이므로 이전재원보다 좀 더 신중하게 사용함으로써 성과를 높이고자 하는 유인이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다. 반면 이전재원(의존재원)은 지방자치단체 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 높다. 이와 같은 자체재원과 이전재원의 특성 차이 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 한다.

지방자치단체의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있는데 현실적으로 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률의 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있다. 그런 까닭에 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세(또는 세외수입)에 대해 과세하고 징수할 뿐이다. 현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 지방소비세, 자동차세(주행분), 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50%범위 안에서 조례로서 가감할 수 있는 탄력세율제도를 도입하고 있지만 동 제도의 행사에는 적지 않은 제약이 따른다.<sup>18)</sup> 마찬가지로 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. 이처럼 우리나라의 경우 법제도에 근거하여 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대할 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어

18) 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산보유세 부담이 급증하게 되었다. 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여줄 목적으로 재산세 탄력세율제도를 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수 증진을 유도하고자 하는 동 제도의 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행하고 있다. 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하는 운용을 유도하고 있다. 현재 지역자원시설세, 재산세, 주민세(균등분)를 대상으로 일부 지역에서 탄력세율 적용 사례가 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(자원, 구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1㎡당 200원의 법정 표준세율을 50%인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북(발전용수 2원→3원), 제주(지하수 20원~200원→20원~200원) 등이 있다. 한편 주민세 균등분 부과에 있어 최저 지역(2,000원: 전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시)과 최고 지역(10,000원: 충북 보은군)이 나타나고 있으며, 항공기에 대한 재산세 세율 부과에 있어 서울 강서구·부산 강서구·인천 중구·제주(제주시)는 0.3%→0.25%를 적용하고 있으며, 대구 동구는 0.3%→0.25%를 적용하고 있다.

있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없는 상황이다.<sup>19)</sup> 이는 현재의 법제도를 넘는 특단의 대책 강구를 통해 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화해주는 조치를 하지 않는 한 지방자치단체가 자체적인 힘으로 자체재원을 확충하기는 쉽지 않음을 의미한다.

이처럼 자치단체의 협소한 자체사업비 비중으로 자치단체의 업무수행이 제약되고 있다. 특히 도와 시·군·구의 경우 자체사업비의 비중은 30% 수준에 지나지 않는다.

**<표 2-17> 자체사업비 비중**

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009		2010		2011	
	비중	비중	증감율	비중	증감율	비중	증감율
특별시	67.2	61.6	-8.33	59.6	-3.25	59.3	-0.50
광역시	47.6	47.9	0.63	44.2	-7.72	40.6	-8.14
도	36.6	34.1	-6.83	30.7	-9.97	31.0	0.98
특별자치도	37.5	36.7	-2.13	29.2	-20.44	28.6	-2.05
시	36.5	36.8	0.82	33.8	-8.15	32.4	-4.14
군	29.3	30.2	3.07	27	-10.60	26.7	-1.11
자치구	24.5	25.4	3.67	22.6	-11.02	20.9	-7.52

주: 자체사업비는 일반회계 기준

자료: 행정안전부(각 년도) 『지방자치단체 예산개요』

### (7) 과도한 지방세 비과세·감면에 따른 지방세입 감소

현재 지방세 비과세·감면은 조세특례제한법(국세법), 지방세법, 지방세특례제한법, 지방자치단체 조례 등에 근거하여 시행되고 있으며, 그 규모가 방대하여 지방자치단체의 취약한 지방여건을 더욱 악화시키는 원인이 되고 있다.

19) 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도의 활용에 소극적인 이유로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 지방세 세율을 인상하는 방식으로 탄력세율제도를 활용할 경우 지역주민들의 조세저항을 초래할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도의 시행은 자치단체 간 세원이동의 문제를 초래할 수 있다. 셋째, 탄력세율 적용으로 세수입이 증대할 경우 지방교부세 교부가 감소할 수 있다.

<표 2-18> 지방세 비과세·감면의 추이분석

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
비과세감면액(A)	32,419	26,726	32,150	35,337	80,678	113,012	128,146	150,270	148,106
전년대비 증감율	17.1%	-17.6%	20.3%	9.9%	128.3%	40.1%	13.4%	17.3%	-1.4%
지방세징수액(B)	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	458,512	454,797	451,678	491,598
전년대비 증감율	18.2%	5.1%	3.2%	5.2%	14.8%	11.0%	-0.8%	-0.7%	8.8%
비과세감면율 (A/A+B)	9.3%	7.5%	8.6%	8.9%	16.3%	19.8%	22.0%	25.0%	23.2%

주 : 2007~2008년 지방세 징수액, 비과세감면액은 행정안전부, 「지방세지출예산제도 2009년도 시범운영 결과보고」, 2009.12 인용함.

자료 : 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도

2010년 결산 기준 지방세 비과세·감면액은 14조 8,106억원으로, 이는 지방세 총수입(징수액 + 비과세·감면액) 대비 23.2%를 차지하고 있다. 2010년 신설된 지방소비세의 총세수가 2.6조원 내외임을 감안할 때 지방세 비과세·감면이 지방자치단체 재정에 미치는 영향은 매우 크며, 취약한 지방 재정여건을 더욱 곤궁하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 지방세 비과세·감면은 지방자치단체의 입장 및 의사와 무관하게 국가에 의해 일방적으로 시행되는 경향이 강하기 때문에 지방자치단체의 과세자주권을 침해는 문제와 더불어 지방자치의 원활한 시행을 가로막는 원인으로 지적받고 있다. 또한 국가정책 목적을 뒷받침하기 위해 매년 반복적으로 시행되고 있지만 발생하는 지방세수 감소에 대한 보전이 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방세 비과세·감면의 축소는 그 성격상 지방세입을 실질적으로 확충하는 방안이 해당하므로 종합적인 평가와 검토를 거쳐 합리적인 개선방안<sup>20)</sup>을 강구해야 할 것이다.<sup>21)</sup>

20) 현행 지방세 비과세·감면제도가 안고 있는 문제점의 개선을 위해서는 지방세 감면에 대한 보전대책의 법제화와 엄격한 통제, 지방세 감면 일몰제도의 합리적 운용, 지방세 감면조례 허가제 폐지에 따른 부작용 차단장치의 강구, 지방세 감면 심사제도의 개선 등의 조치가 이루어져 할 것이다.

21) 그 이외의 지방세제의 문제점으로 후진적이고 복잡한 지방세법 체계 등을 지적할 수 있다. 국세는 국세기본법, 조세특례제한법, 법인세법 등 20여개 법률에 근거하여 운영되고 있지만 지방세법은 2010년까지 단일법 체계로 운영되었기 때문에 분야별(총칙, 세목, 감면) 전문화에 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 다행히 2010년 2월 지방세법 개정안이 국회를 통과함으로써 2011년부터 지방세 세목이 대폭 간소화되는 한편 단일법인 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되는 전기를 맞이하게 되었다. 한편 여기에 더하여 지방세출의 방만성, 지방재정조정제도의 불합리성, 관련 법제도의 미정비 등도 우리나라 지방재정이 안고 있는 문제점이라고 할 수 있다.

대체로 지방세 비과세·감면의 시행은 필연적인 조치에 해당하지만 국민개세주의(國民皆稅主義)의 큰 틀 속에서 운용하는 개선이 요구된다. 모든 납세의무자에게 일정한 정도의 세부담을 지움으로써 국민의 의무를 충실히 수행하도록 하는 것은 국민의 참여를 근간으로 하는 민주주의 원리에 부합한다. 따라서 국세인 법인세 등에서 시행하고 있는 최저한세의 개념을 원용하여 지방세 비과세·감면을 시행하되 납세의무자로 하여금 최소한의 일정 금액을 조세로 부담하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현행 지방세 비과세·감면제도는 100%, 50%, 25% 등 세액감면 체계로 운영되고 있기 때문에 동 제도를 통해 지방세의 정책기능과 지방세의 가격기능을 담보하기 어려운 상황이다. 이런 문제의 해결을 위해 지방세 비과세·감면 방식을 세액감면에서 과표감면으로 전환하여 신축적인 운용 틀을 구축하고, 지방의 실정을 반영한 정책기능을 감당하도록 하는 개선을 검토할 필요가 있다. 지방세 비과세·감면 방식을 과표감면 체계로 전환하게 되면 지방세의 가격기능에 보다 충실한 지방세제 운용을 유도함으로써 주민의 지역서비스로부터 편익과 지방세 부담 간의 연계를 보다 긴밀하게 할 것이며, 이는 지방세 납세도의 증진에 기여하게 될 것이다.

#### (8) 지방세제의 낮은 세수 신장성

우리나라의 지방세제는 외형적으로 보면 소득, 소비, 재산의 세 가지 세원에 대하여 여러 세목을 과세하고 있지만 그 내용을 살펴보면 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세를 통한 세수의 비중은 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되어 시행되고 있음에도 불구하고 아직 재산과세의 그것보다 매우 낮은 실정이다. 이는 우리나라 세제가 보편성과 신장성이 큰 소득, 소비 세원에 대해서는 국세 중심으로 과세가 이루어지고 있기 때문이다.<sup>22)</sup> OECD국가들의 평균과 비교할 때 우리나라의 지방세제는 소득소비과세 비중은 낮고 재산과세 비중은 높은 편이다.

22) 매년의 경제성장은 소득증대와 소비확대로 이어지는 것이 일반적이다. 반면 재산은 소득 가운데 소비되고 남은 몫이 축적되어 만들어지는 것이기 때문에 그 형성에 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다. 이러한 연유로 소득과세와 소비과세는 재산과세와 비교할 때 상대적으로 세수신장성이 높은 특징을 나타낸다.

<표 2-19> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교

구 분	세 목	예산액1) (억원, %)	OECD (단순)평균2)(%) (2009년 기준)		
			연방형		단일형
			주정부	지방정부	지방정부
계	11개 세목	530,456 (100.0)	100.0	100.0	100.0
○소득·소비과세(5)		192,619 (36.3)	45.8	29.0	42.0
· 소득과세(1)	지방소득세	91,950 (17.3)	32.9	25.6	37
· 소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	100,669 (19.0)	12.9	3.4	5
○재산과세(4)		249,500 (47.0)	19.3	54.4	37.9
· 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(특정부동산)	90,919 (17.1)	-	-	-
· 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	158,581 (29.9)	-	-	-
○기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 자동차세(차량 분), 지역자원시설세(특정자원), 지방교육세	88,337 (16.7)	34.9	16.6	20.1

주 : 1) 2012년 당초 예산액 기준이며, 과년도 수입(7,497억원) 미포함.

2) OECD자료의 경우 총 세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 소득과세는 개인 및 법인소득과세(taxes on income, profits and capital gains)임. 소비과세는 재화 및 서비스에 대한 과세임. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임.

3) 원래 OECD 자료에서는 스페인이 지역 국가(regional country)로 분류되지만, '매우 분권화된 정치구조를 갖고 있다는 사실을 고려해서' 연방형 국가 '에 포함시켰음.

자료 : 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.104

OECD, *Revenue Statistics 1965~2010*, 2011, pp. 260, 262, 264.

### (9) 지방재정조정제도의 문제

#### □ 지방교부세 재원의 미흡

지방교부세의 재원은 내국세의 19.24% 수준이나 이를 설정한 합리적인 근거가 미흡하다. 이러한 문제로 인해 내국세 증감에 따라 지방교부세의 규모가 달라지므로 지방재정수요에 능동적인 대처가 어려운 현실이다.

지방교부세의 부족재원에 대한 보전율이 현재 89.2%정도에 달하고 있어 지방교부세의 실질적인 재원보장이 미흡하다. 특히, 중앙정부는 각종 감세정책을 추진하고 있어 내국세 총액에 근거한 지방교부세의 감소는 불가피한 상황이다.

<표 2-20> 지방교부세 교부상황

(단위 : 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총규모	144,691	194,845	204,414	226,242	257,796	250,802	269,906	298,332	330,648	344,409
보통교부세	130,129	179,276	186,915	206,921	235,733	229,347	246,791	272,746	301,914	314,479
특별교부세	13,013	7,116	7,434	8,268	9,468	9,202	9,928	11,010	12,579	13,103
증액교부금	1,549	-	-	-	-	-	-	-	-	-
분권교부세	-	8,454	10,065	11,053	12,595	12,253	13,186	14,575	16,154	16,826
법정률(%)	15.00	19.13	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24

자료 : 행정안전부, 「각년도 지방교부세 산정해설」에서 각각 재구성하였음

□ 국고보조금 확대에 따른 재정부담 증가

지방이 처리하는 사무사업은 원칙적으로 지방이 전액부담하고 국가가 경비를 부담하는 것은 예외로 해야 하지만 국가에 의한 의무부여나 관여가 매우 많기 때문에 지방재정에서 국고보조금의 비중이 높으며 국고보조금은 특정용도로 사용이 정해져 있어 지방의 자율성을 약화시키고 있으며 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 사업이 전국적으로 획일화하기 쉽게 되며 특정 보조금을 수반하는 사업이 우선시 되어 지역주민의 필요와 관계없이 지방자치단체의 예산 편성이 왜곡될 가능성이 높다. 동시에 국고보조금 사업은 지방 부담금을 요구하기 때문에 자체재원의 사용도 왜곡하게 될 수 있다. 국고보조금의 교부에 의해서 중앙정부의 종적 분단행정이 그대로 지방에 관철됨으로써 지방이 종합적인 지역발전계획을 수립하는 것을 방해할 수 있다. 우리나라의 경우 국고보조금이 건설토목사업 등 공공사업에 많이 사용되고 있고 중복과잉투자로 인한 비난의 대상이 되고 있다.

지방자치단체는 자체사업비가 감소될 정도로 재정이 악화되고 있으나 국고보조사업에 따른 지방비 부담이 증가되고 있다. 2008년 지방비 부담 수준은 35%에서 2011년도에 38.1%로 높아졌다.

<표 2-21> 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	비중	금액	비중							
국고보조사업	100	100	100	100	100	100	100	100	526,125	100
국고보조금	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	61.9	320,606	60.9
지방비부담액	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	38.1	205,519	39.1

자료: 행정안전부(각년도)

□ 상생발전기금의 한계

상생발전기금은 수도권 규제합리화에 따라 창출되는 이익으로 투자재원을 마련해 비수도권에 대한 재정지원 뿐만 아니라 지방의 경제활성화를 이루기 위한 방안으로 제시되었다. 이를 보완하기 위해 수도권 자치단체가 향후 10년간 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성하는 재원(매년 약 3,000억)으로 비수도권을 지원하고 있으나 이의 효과는 매우 미미하다. 여전히 중앙정부의 감세정책에 따라 지방재정이 감소하게 되고 특히 지방재정의 감소효과는 비수도권에 집중하고 있으며 수도권 규제합리화에 따라 수도권의 경제적 이익이 증가하고 있고 지방 소득소비세 도입으로 세수의 수도권 편중이 나타나고 있다. 시도에 배분되는 기금 중 30%를 기초에 재배분할 경우 실제 집행기금은 매우 제한적이다. 예를 들어 평균 200억원을 배분 받아 30%를 시군에 재배분하면 시도에는 120억원이 귀속되며, 시군에 60억이 배분되고 시군이 20개라면 각 시군에 3억원 수준에 불과하다. 결국 지역상생발전기금의 출연금이 3,000억원이나 자치단체별 배분규모는 200억원 내외로 절대적으로 부족한 실정이다. 또한, 매년 출연액의 전액을 재정지원계정으로 운용함에 따라 출연기한이 종료되는 2019년 이후에는 전액 소진될 전망으로 사용이 불가한 실정이다.

## 4. 충청남도 재정분권의 현황

### 1) 세입 측면

2012년 충남 본청의 당초예산 총계기준 일반회계 세입은 3조 3,427억원으로 이중 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 37.70%, 의존재원의 비중은 62.3%로 나타났다. 자체재원의 핵심이 되는 지방세의 비중은 26.54%에 그치는 반면, 국고보조금은 46.34%에 달하고 있다.

<표 2-22> 2012년 충남 일반회계 세입의 자원별 구조

(단위: 억원, %)

구 분		금액	비중
자체재원	지방세	11,274	26.54
	세외수입	4,737	11.15
	소계	16,011	37.70
의존재원	지방교부세	6,379	15.02
	국고보조금	19,683	46.34
	지방채*	400	0.94
	소계	26,462	62.30
합계		42,473	100.00

주: \* 2012년 본예산 기준

자료: 충남도청 내부자료

시군을 포함한 충남의 재정자립도는 2008년 37.8%에서 지속적으로 하락하여 2012년에는 35.5%까지 떨어졌으며, 2012년 전체지방자치단체 52.3%에 비해 크게 떨어지는 수준이다. 결국 전체 재정규모는 늘어나고 있지만 세입의 자율성 및 자치의 관점에서 보면 오히려 후퇴하고 있는 측면이 없지 않은 것으로 평가되고 있다.

<표 2-23> 충남 및 지방의 재정자립도 연도별 추이

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
충남	37.8	36.6	36.6	35.4	35.5
광역시도	34.8	33.3	31.6	33.0	34.8
전체 지자체	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3

## 2) 세출 측면

2010년 충남 본청의 일반회계 총계기준 전체세출 대비 보조사업비 비중은 70.2%로 동종 자치단체(도) 평균인 58.1%에 비해 높고, 전국 평균인 40.6%에 비해서는 매우 높은 수준이다.

<표 2-24> 충남의 전체 세출 보조사업비 비중

(단위: 억원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
보조사업비	19,414	21,508	23,467	24,640	26,800
예산총계	29,153	32,380	33,427	35,828	38,700
보조사업비 비중	66.6	66.4	70.2	68.8	69.3

주: 일반회계 총계기준.

자료: 충청남도 내부자료

국고보조사업비 이외의 예산은 인건비 등 행정운영경비와 같은 경상경비와 필수적 지출경비가 대부분을 차지해 사실상 자체 기획사업에 활용할 수 있는 투자가용재원의 확보가 어려운 실정이다. 충남이 지역개발 등을 위하여 자율적으로 추진하는 자체사업비의 전체 세출대비 비중은 18.6%로 2008년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 동종 지자체(도) 평균인 30.6%에도 크게 떨어지는 최하위 수준이다<sup>23)</sup>. 게다가 대부분의 재원을 기초자치단체에 대한 보조금

으로 사용되고 있어 본청 고유의 독자적인 자체사업을 추진하지 못하고 있는 현실이다.

**<표 2-25> 충남의 전체 세출 대비 자체사업비 비중**

(단위: 억원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
자체사업비	6,651	7,263	6,206	7,008	7,605
예산총계	29,153	32,380	33,427	35,828	38,700
자체사업비 비중	22.8	22.4	18.6	19.6	19.7

주: 일반회계 총계기준.  
자료: 충남도청 내부자료

## 5. 지방재정의 개선방향 및 과제

### 1) 지방세의 확충과 과제자주권의 강화

지방화의 흐름에 부응하는 지역운명을 위해서는 충실한 재정기반 구축이 요구된다. 이러한 재정기반 마련을 위해서는 지방자치단체의 세입규모 확대와 그 구성의 개선이 필요하다. 즉, 지방자치단체가 자주재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하기 위한 지방재정력 강화의 최우선 과제는 지방세 확충이라 할 수 있다. 현재 지방자치단체의 재정여건을 고려할 때 지방세입의 확충은 지방재정의 중앙의존성을 낮춤으로써 세입과 세출의 괴리를 줄이는 한편 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하여 그 성과의 향상을 도모할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

지방세의 확충을 위해서는 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안이 가장 바람직하며 세율 인상 및 신세원 신설 등은 조세부담을 가중시킬 것이기 때문에 어떠한 세목을 이양할 것인가에 초점을 두어야 한다.

현재 지방세는 재산과세 위주로 되어있고 소비과세와 소득과세의 비중이 매우 낮은 상황이

23) 전국 기준 자체사업비 비중은 39.0%임.

다. 재산거래세인 취득세, 재산보유과세인 재산세, 그리고 기존의 공동시설세가 재산 관련세에 포함될 수 있는데 그 규모는 지방세의 50%를 상회하고 있다. 현재의 지방세 구조에서는 지방세의 규모가 부동산 경기에 따라 크게 영향을 받게 되어 조세의 안정성이 저해될 수밖에 없다. 따라서, 지방세의 안정성 제고를 위해 소비세와 소득세의 비중을 높여 세원의 다양화를 도모하여야 한다.

소비관련 지방세를 살펴보면 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 주행세 등이 있으며 그 규모는 2011년 현재 전체 지방세의 20% 내외 수준이다. 소득관련 지방세로는 지방소득세가 있으며 그 규모는 2010년 현재 전체 지방세의 약 18%를 차지하고 있어 지방세의 확충을 위해서는 소비 및 소득관련세의 확대가 바람직하다. 즉, 지방재정의 안정화를 위해서는 지방소비세와 소득세가 동시에 확대되는 것이 바람직하며 적절한 비율과 방안을 통해 확대한다면 지방세 분포에 대한 형평성을 훼손시키지 않으면서도 실질적인 지방세 확충 효과를 낼 수 있다.

지방재정의 자율성 확대를 통한 책임성 확보를 위해 자율재정의 핵심인 지방세의 비율을 현재 8:2에서 점진적으로 4:6, 향후 지방분권이 정착되면 현재 일본의 비중인 6:4의 비율까지 확대할 필요도 있다.

자체재원의 핵심에 해당하는 지방세 확충을 모색함에 있어 앞선 지방체제의 소득 및 소비과세 기능의 실질적 기능강화와 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안이 모색될 필요가 있다. 또한, 지방세제 개편에 따른 지방재정조정제도 등에 미치는 영향도 검토하여야 하며 지방세 확충이 세제운용에 미치는 영향에 대하여도 심도있는 검토가 필요하다.

## 2) 국세의 지방세 이양

국세를 지방세로 이양하여야 하는 이유에 대한 논의들은 다양하게 나타나고 있으나 이는 지방재정의 확충과 지역경제활성화, 국가기능의 지방이양에 대한 부응 등으로 정리될 수 있다. 지방재정의 열악성과 국세와 지방세의 구조에 대하여는 앞서 살펴보았다. 국세의 지방세 이양방안을 마련하기 위해서는 국세 중 어떤 세목을 지방으로 이양하는 것이 바람직한지에 대하여 논의할 필요가 있다. 즉, 이양대상세목을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다. 물론 이에 다양한 기준이 적용될 수 있으나 선행연구를 통하여 도출된 국세의 지방세 이양대상 세목

중 현재 실현되지 않은 항목들에 관심을 둘 필요가 있으며 이들은 주세, 전화세, 특별소비세, 양도소득세, 지방법인세와 지방환경세 등으로 정리될 수 있다. 이들에 대한 세부 관련내용은 다음 장에서 정리토록 한다.

이에 대한 합리적인 논거를 위해서는 중앙정부의 재정에 대한 충분한 검토를 바탕으로 근거를 제시하면서 재원이양의 필요성이 제시되어야 한다. 이와 함께 지방자치단체 간 이해관계의 조정도 필요하다. 즉, 국세의 지방세 이양을 적극 추진할 경우 지방자치단체 간 재정격차 심화될 가능성을 배제할 수 없지만 무엇보다 자주재원주의에 의한 재원확충이 지방재정을 위해서는 타당한 논거가 될 수 있다. 따라서, 우선적으로 지방세와 세외수입으로 지방재정을 확충하고 지역 간 격차 문제는 일반재원으로 해결할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다.

### 3) 신세원의 지방세원화

신세원의 지방세원화 필요성은 자주재정권확보를 통한 효율성제고와 수익과 부담일치를 통한 외부성확보로 정리될 수 있다. 즉 신세원의 지방세원화는 자주재원을 확충하기 위한 수단 중 하나가 될 수 있으며 동시에 조세형평성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다는 것이다. 신세원발굴과 관련하여 지금까지 논의되고 있는 내용들을 살펴보면 관광세, 환경보전세, 상품권발행세 등 다양한 논의들이 이루어지고 있다. 그러나 실제 지방세원화된 것은 원자력발전과 관련된 세원이 지역자원시설세의 과세대상에 포함되었고 전통소싸움 등과 같은 세원이 레저세에 포함된 정도이다. 여전히 다양한 논의가 이루어지고 있는 만큼 모든 개별세원을 지방세원화하기 보다는 어떠한 세원들이 가능할지를 검토한 후 고려사항들을 반영하여세원별로 개별적인 세원화방안을 마련하는 것이 필요하며 지방자치단체의 과세자율성 확보 차원에서 접근방법에 대한 고민도 필요하다. 따라서 이후 장에서 이에 대한 방안들을 검토한다.

### 4) 지방교부세 규모의 확대

지방교부세의 교부율이 외형적으로 종전의 15% 수준에서 19.24%로 크게 인상되었으나 이

는 지방양여금 폐지 등에 따라 발생한 지방에 대한 지원금의 축소를 지방교부세로 전환한 측면이 강하다. 따라서 현재 법정교부율의 적합성을 객관적으로 평가하여 현실에 알맞은 교부율의 산정과 적용이 이루어져야 한다. 지방교부세는 현재 자치단체 부족재원의 89.2%를 지원하는데 그치고 있어 재원부족을 충분히 보전하지 못하고 있으며 기준재정수요액의 실제 재정수요액에 대한 반영비율이 과소 반영되고 있어 지방교부세의 법정률이 인상되어야 한다. 이는 현재 부족재원의 보전과 향후에 늘어나는 수요를 고려한다면 매우 필요한 사항이라 할 수 있다.

## 5) 국고보조금 제도의 개선

### □ 국고보조금의 감축과 일반재원화: 자치사무에 대한 보조 정비

국고보조금의 정비를 위해서는 국고보조사업을 성격에 따라 재분류하여 국고보조사업으로 적절하지 않은 사업들은 과감히 국고보조사업에서 제외시켜야 한다. 이러한 자치사무에 대해서는 자주재원으로 재원을 조달할 수 있도록 자주재원의 확충이 이루어져야 한다. 국고보조금 사업 중 지방자치단체의 자치사무는 국고보조금 사업 중 약 40%이고 역외확산효과가 매우 적은 사업도 약 70%에 이르고 있다.

### □ 국고보조금의 포괄보조금화

국고보조금을 현행처럼 사업별로 신청하고 교부하는 방식을 바꾸어 교육, 의료, 복지 등 일정한 블록을 정해서 실질상 사용용도의 제한이 없는 포괄보조금화여 지방정부가 블록 내에서는 자유롭게 사용할 수 있도록 할 필요가 있다. 지역의 재정력 격차를 고려하여 보조율을 차등할 필요가 있다. 현행 ‘보조금의 관리 및 예산에 관한 법률’ 제10조에 따르면 중앙정부는 지자체의 재정사정을 감안하여 기준보조율을 차감하여 차등보조율을 적용할 수 있도록 되어 있으나, 실제로는 이러한 여건에 부합한 제도를 운영하지 못하고 있다.

### □ 국고보조금 보조율 정비

우리나라 국고보조금에 대한 기준보조율은 임의로 결정되고 있으며 국고보조사업의 투명성과 객관성이 결여되고 있다. 이를 위해 보조율을 재정비하여야 하며 이는 자원배분의 효율성

제고뿐 아니라 지방자치단체의 일반재원 확충효과를 거둘 수 있다. 기준보조율의 결정기준으로는 보조사업의 성격 및 규모를 들 수 있으며 국가사업이거나 광역적 효과 및 조정이 필요한 사업은 기준보조율을 상대적으로 다른 사업보다 높여야 한다. 특히 새 정부에 들어 고려해야 할 것은 복지서비스에 대한 보조율이다. 이의 정비를 위해 복지서비스에 대한 중앙과 지방의 역할 및 재원부담의 정도를 명확히 할 필요가 있다. 특히 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업 등 국가 전체적으로 통일성을 요하고 국가사무의 성격이 강한 사업은 중앙정부의 재정적 책임을 더욱 강화해야 한다.

## 6) 수평적 재정조정제도의 도입 : 지역상생발전기금 개선

수평적 재정조정제도는 지역 간 재정 격차를 중앙정부의 일반보조금이 아니라 부유한 지방자치단체로부터 거출하여 가난한 지자체에게 일반 보조금을 교부하는 것이다. 현재 우리나라의 경우는 지역상생발전기금의 규모를 확대하여 영속적으로 운영할 수 있는 기반을 구축할 필요가 있다. 한시적인 재원의 성격을 유지할 경우 중장기적인 관점에서 체계화된 관리운영이 어렵다. 기금의 적정규모는 기금사업의 범위와 기능을 어디까지 할 것인가에 따라 달라지지만 현재의 용도에 국한하여도 기금의 확대는 필요하다.

현실적인 재정분권을 위해서는 세원이양과 과세자주권 확보를 통해 지방세를 확충하는 것이 무엇보다 필요하다. 지방세 확충을 위해서는 국세의 지방세 이양과 새로운 세원의 발굴이 필요하며 세원 배분에서 반드시 고려해야 할 사항은 자치단체 특히 기초자치단체간 세수 불균형이 심각하기 때문에 세수 불균형 완화가 동시에 추구되어야 한다. 지방세의 확충과 자주재원의 확대에 맞추어 국고보조금은 축소할 필요가 있다.

지방자치단체의 재정이 전적으로 지방세에만 의존할 수 없지만 우리나라의 경우 의존재원의 비율이 높을 뿐 아니라 국고보조금과 지방교부금이 지방분권의 정신에 맞도록 사용되고 있지 않아 이에 대한 체계적 조정이 필요하며 재정조정제도로서의 지방교부세 역할이 매우 중요하다. 국고보조금이 개별 공공서비스에 대해 최저 수준을 확보하기 위한 것이라면 지방교부세는 지방행정 전반에 대하여 전국적으로 획일적인 수준을 제공하기 위한 재원을 보장하는 것이다. 따라서, 재정력 격차를 시정할 수 있는 지방교부세의 기능을 보장해 주어야 한다.

새로운 정책과제를 지니고 출범하는 새 정부는 미래 지방자치의 구축을 위해 지방재정의 자율성과 건전성을 제고시킬 수 있는 새로운 정책대안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

# 제3장 국세의 지방세 이양 및 신세원의 지방세원화 방향

## 1. 필요성

### 1) 개요

우리나라는 1988년 지방자치법의 전문개정을 통해 30여년 만에 지방자치를 부활하였다. 그러나 당시의 복잡한 정치상황으로 인하여 법률이 정하고 있는 지방의회의 구성과 자치단체장 선거의 시기가 몇 차례 지연되었다. 마침내 1991년 지방의회의 구성과 1995년 민선지방자치제의 실시 등으로 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다(김창호, 2013: 3). 이로 인하여 우리나라는 1991년을 기점으로 하면 22년, 1995년을 기점으로 하면 18년 동안 지방자치제를 실시한 경험을 가지게 되었다.

우리나라 민법 제4조는 19세를 성년으로 규정하고 있다. 성년이 되면 법률상 완전한 행위능력자가 된다. 매매나 혼인 등 재산적, 신분적 법률행위를 함에 있어 법정대리인의 동의를 얻지 않아도 완전한 법률행위를 할 수 있다. 우리나라의 지방자치제는 지방의회의 구성을 기준으로 이미 성년을 넘어섰고 민선지방자치제를 기준으로 하여도 내년이면 성년이 된다. 살펴본 것처럼 우리나라의 지방자치제가 이미 성년의 나이를 넘어섰거나 아니면 곧 성년이 되는데, 성년이 할 수 있는 다양한 법률행위를 법정대리인의 동의를 구하지 않은 채 수행할 수 있는가? 부정적인 견해가 지배적이다. 즉, 지방자치단체가 스스로 업무를 처리하고 상응하는 책임을 지기 위해서는 조직, 인사, 재정 등 다양한 측면에서 자율성을 가져야 하는데, 우리나라의 경우 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 의하여 지방자치단체의 기구와 정원이 정해지고 있으며, 지방재정 역시 중앙정부 의존도가 점점 심해지는 등 다양한 문제가 있다는 지적이다. 또한 지방자치단체가 수행하고 있는 기능이 완결성을 가져야 하는데, 이 역시 충족되지 않았다는 것이 일반적인 견해이다. 만약 이 내용이 사실이라면 다음과 같은 의문이 생긴다. ‘성년의 나이가 되었는데 왜 우리나라의 지방자치단체는 법정대리인의 동의 없이 완전한 법률행위를 할 수 없을까?’ ‘왜 중앙정부는 지방자치단체의 법정대리인 역할을 하려

고 하고 또는 할 수 밖에 없을까?’ 아마도 이에 대한 답은 성숙한 지방자치가 구현되지 않았기 때문일 것이다. 이러한 이유 때문에 박근혜정부는 “성숙한 지방자치” 를 목표로 내걸고 다양한 국정과제를 발굴하여 추진하고 있는 것으로 생각된다(라휘문, 2013: 3-4).

이와 같은 배경 하에서 이 연구는 국세의 지방세 이양방안 그리고 신세원의 지방세원화 방안에 초점을 두고자 한다. 그러면, 왜 국세의 지방세 이양이 필요하고 신세원을 발굴하여 지방세원화하여야 하는가에 대한 답을 주어야 할 것이다. 따라서 여기에서는 국세의 지방세 이양 필요성과 신세원의 지방세원화 필요성에 대하여 논의하고자 한다.

## 2) 국세의 지방세 이양 필요성

국세를 지방세로 이양하여야 하는 이유는 학자들에 따라 다양하게 제시되어 있으나 크게는 세 가지로 요약가능하다고 볼 수 있다. 하나는 지방재정을 확충하기 위하여 국세를 지방세로 이양하여야 하고 다른 하나는 지역경제활성화의 성과를 지방세체계로 연계하여야 하는데 이 과정에서 소비과세와 소득과세와 관련된 국세의 세목이 지방세로 이양되어야 한다. 그리고 세 번째는 국가기능의 지방이양, 다양한 국가정책수행을 위한 지방세 비과세 감면 등이 이루어지고 있기 때문에 이에 상응하는 만큼의 국세가 지방세로 이양되어야 한다.

### (1) 지방재정확충을 위한 국세의 지방세 이양 필요성

지방재정확충을 위한 국세의 지방세 이양 필요성이다. 즉, 지방재정이 열악하기 때문에 지방재정을 확충하여야 하며 그 일환의 하나로 국세를 지방세로 이양하여야 한다는 것이다. 지방재정의 열악성 문제는 다양한 경험적 자료를 통하여 파악할 수 있다.

첫째, 국세와 지방세의 비중은 2007년 78.8%:21.2%에서 2013년 78.6%:21.4%로 약간의 변화가 있기는 하였으나 기본적으로 8:2의 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

**<표 3-1> 국세와 지방세의 비중**

(단위: 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011
조세총액	2,049,834	2,127,857	2,097,085	2,268,782	2,446,813
국 세	1,614,591 (78.8)	1,673,060 (78.6)	1,645,407 (78.5)	1,777,184 (78.3)	1,923,812 (78.6)
지 방 세	435,243 (21.2)	454,797 (21.4)	451,678 (21.5)	491,598 (21.7)	523,001 (21.4)

자료: 안전행정부. 2012. 「지방세정연감」.

절대적인 수치를 기준으로 하면 잘 드러나지 않으나 이것을 일본과 비교할 경우 명확해진다. 일본의 경우 1995년 38.0%에서 2011년 43.1%로 증가하였다. 우리나라는 1995년 21.2%에서 2011년 21.4%로 크게 변화되지 않았다. 절대적인 규모측면에서도 그리 높지 않은 점유율을 보이고 있는데, 여기에 더해 증가율 또한 일본에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 이러한 점들이 우리나라의 지방재정을 열악하게 만드는 원인이라고 볼 수 있다.

**<표 3-2> 한국과 일본의 지방세 비중 비교**

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5	21.4	21.5	21.7	21.4
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0	46.3	46.6	44.0	43.1

자료: 안전행정부. 「지방세정연감」. 매년도.

지방세의 비중이 위에서 살펴본 것처럼 낮은 수준을 보이고 있기 때문에 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 50%를 넘고 있다. 물론 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 1998년 58%에서 2013년 51.2%로 축소되었고 자체세입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 1998년 20%에서 2013년 15.6%로 축소되었다. 그러나 여전히 높은 수준임을 알 수 있다.

<표 3-3> 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개, %)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
지방세로 미해결	146 (58)	144 (58)	146 (59)	151 (61)	151 (61)	131 (53)	137 (56)	124 (51)	123 (50.4)	125 (51.2)
자체수입으로 미해결	38 (20)	28 (11)	32 (13)	35 (14)	42 (17)	30 (12)	40 (16)	38 (15.6)	41 (16.8)	38 (15.6)

자료: <http://lofin.mospa.go.kr/>

그리고 중앙재정과 지방재정의 비중은 대략적으로 6:4의 수준이다. 보다 구체적으로는 2013년 기준 중앙정부의 예산이 55.9%이고 지방자치단체는 33.2% 그리고 지방교육재정은 10.9%의 수준이다. 물론 사용액을 기준으로 하면 중앙정부가 42.6%이고 지방자치단체가 42.1% 그리고 지방교육재정이 15.3%이다. 이는 중앙정부의 이전재원으로 인하여 발생한 현상이다. 2010년 55.5%:34.4%:10.1%에서 2013년 55.9%:33.2%:10.9%로 변화되었다. 그리 크지 않은 변화이기는 하나 예산규모를 기준으로 할 때 중앙정부의 예산비율이 더 높아진 것으로 나타났다.

<표 3-4> 중앙재정과 지방재정의 비중

(단위 : 조원, %)

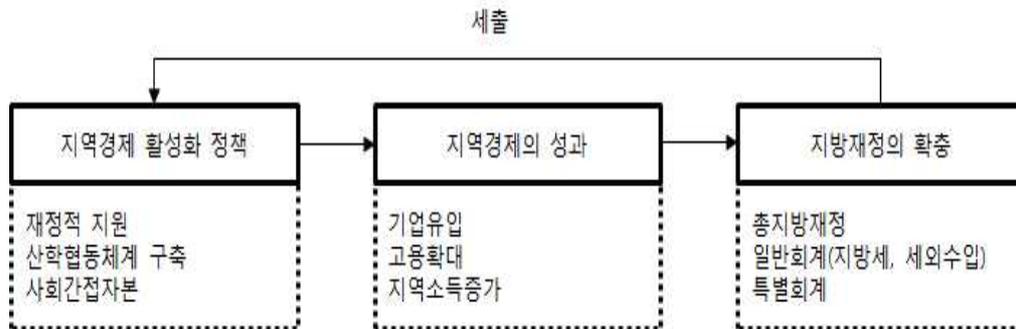
구 분		2010년		2011년		2012년		2013	
		금 액	비중						
예산규모 기준	중앙	225.9	55.5	235.5	56.0	248.6	55.5	263.6	55.9
	지방	139.8	34.4	141.0	33.5	151.0	33.8	156.8	33.2
	지방교육	41.1	10.1	43.9	10.5	47.7	10.7	51.4	10.9
재정 사용액 기준	중앙	136.2	43.7	137.3	42.8	146.0	42.8	152.5	42.6
	지방	133.5	42.8	136.4	42.5	144.0	42.2	150.9	42.1
	지방교육	42.1	13.5	47.3	14.7	50.9	15.0	54.9	15.3

자료: 안전행정부, 2013. 「2014년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준」.

(2) 지역경제활성화 성과와 지방세의 연계를 위한 국세의 지방세 이양 필요성  
지방자치단체는 해당 지역의 경제를 활성화하기 위하여 다양한 사업을 추진한다. 이 과정에서 막대한 예산이 지출되는 것이 현실이다.

지방자치단체가 지역경제를 활성화시키고자 하는 주된 이유는 지역내로 기업을 유치함으로써 지방재정을 확충하고자 하는데 주된 이유가 있다고 볼 수 있다(진영환 외, 1989: 89; 최외출, 1995: 92). 이러한 이유 때문에 많은 지방자치단체에서는 해당 지방자치단체에 기업을 유치하기 위하여 다양한 정책을 제시하고 있다. 다음의 그림에서 보는 것처럼 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행한다. 지역경제 활성화 정책의 대표적인 수단으로 활용하고 있는 것은 재정적 지원(지방세 감면, 투융자제도), 산학 협동체계의 구축, 사회간접자본의 확충이며, 이로 인하여 기업이 유입된다. 기업의 유입은 취업기회의 증대와 고용확대 현상이 발생할 뿐만 아니라 이로 인하여 지역의 소득이 증가하게 된다. 이러한 지역의 소득은 지방자치단체의 세입증가현상을 유발할 것이다. 또한 지방자치단체 세입의 증가는 다시 지역경제 활성화 정책의 재원으로 환류된다. 이러한 과정이 반복되면서 지역경제와 지방재정은 상승작용을 할 것이다.

<그림 3-1> 지역경제활성화 정책과 지방재정의 연계



그러나 현재 지역경제활성화의 성과는 지방세보다는 국세로 집중되어 있다. 구체적인 사례를 통하여 살펴보면 이러한 현상이 보다 명확하게 나타난다.

진영환 외(1989: 113-114)에 의하여 수행된 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과

가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 이영희 외(2008: 30-40)는 여수 국가산업단지와 강원랜드를 대상으로 경험적인 연구를 진행하였고 그 중에서 먼저 여수 국가산업단지를 보면 세출은 국도비 32,400백만원과 시비 20,862백만원 등 총 53,262백만원이며, 세입은 교통세를 제외할 경우<sup>24)</sup> 2006년 결산기준 국세 1,504,261백만원, 도세 3,502백만원, 시세 68,584백만원 등 총 1,576,347백만원인 것으로 나타난다. 국세가 전체의 95.2%를 차지하고 지방세가 4.8%를 차지하는 것으로 나타난다. 지방세는 도세가 0.2%이고 시세가 4.6%의 수준인 것으로 나타난다. 또한 강원랜드에 대한 지방세출을 보면 군비, 도비, 기금 등을 종합할 때 44,103백만원이며, 세입은 2006년 결산기준 국세 119,962백만원, 도세 1,912백만원, 군세 12,338백만원의 수준을 보이고 있다. 국세가 전체의 89.4%를 차지하고 있고 도세가 1.4% 그리고 군세가 9.2%의 수준을 보이고 있는 것으로 나타난다. 그리고 송상훈 외(2012: 26-27)의 연구에 의하면 파주 LCD 산업단지와 관련하여 경기도와 파주시는 총 220억원의 지원을 하였으나 세수의 85%는 국세(2011년 법인세 660억원, 소득세 380억원으로 총 1,040억원)로 귀속되고 지방세는 15%정도의 수준을 보이고 있다. 도세는 18억원으로 1%, 시세는 169억원으로 14%이다.

앞의 사례에서 살펴본 것처럼 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 지방자치단체는 지역경제활성화를 위한 재원확보에 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 또한 지방자치단체가 지역경제활성화를 위하여 재정을 투입하고자 하는 동기부여가 되지 않을 것으로 보여진다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 그러나 현행 지방세체계는 재산과세 중심으로 되어 있기 때문에 소득과 소비와 연계할 수 있는 세목이 많지 않다. 따라서 국세의 지방세 이양을 통한 대책마련이 필요하다.

24) 교통세를 제외하는 이유는 교통세의 경우 정유관련 업체가 소재하는 인천, 울산, 강원, 충남, 전남 등 일부 지방자치단체에서만 과세되고 있다. 그러므로 여수산단에서 징수되는 교통세를 모두 기업관련 국세에 포함시킬 경우 총 조세에서 차지하는 국세비중이 과장될 우려가 있다(이영희 외, 2008: 30-40).

(3) 중앙정부의 정책과 기능수행 재원확보를 위한 국세의 지방세 이양 필요성  
지방재정은 앞에서 살펴본 것처럼 열악한 수준이다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 지방재정수요는 증가하고 있다. 지방재정수요의 증가원인은 다양한데 그 중에 하나는 다양한 정부정책에 기인한다. 중앙기능의 지방이양을 적극적으로 추진하였음에도 불구하고 상응하는 재정을 이양하지는 않았다. 예를 들면 복지기능의 지방이양에도 불구하고 분권교부세를 통해 100%를 보전해주지는 않았으며(88.24%보전, 나머지는 담뱃값 인상에 따른 담배소비세수입으로 충당) 지속적으로 복지수요가 증가하고 있다.

복지수요는 다음의 표에서 보는 것처럼 지속적으로 증가하고 있다. 여기에다가 최근에는 기초생활보장과 노인·청소년 지원, 보육가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높아지고 있다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 매우 높은 수준을 보이고 있다.

**<표 3-5> 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)**

(단위: 억 원, %)

구 분	2009년(최종)	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	1,567,028 (100.0)	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)	125,034(8.8)	128,920(8.5)	129,895(8.2)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)	23,366(1.6)	27,653(1.8)	28,862(1.8)
교육	83,366(5.3)	81,384(5.8)	90,143(6.4)	98,201(6.4)	100,180(6.3)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)	69,872(4.9)	74,441(4.9)	78,408(4.9)
환경보호	168,942(10.7)	149,025(10.6)	150,305(10.6)	154,187(10.2)	157,925(10.0)
사회복지	291,648(18.6)	265,342(18.9)	284,632(20.1)	309,157(20.4)	349,921(22.3)
보건	24,264(1.5)	22,250(1.6)	20,082(1.4)	20,825(1.3)	23,323(1.4)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)	97,944(6.9)	104,329(6.9)	108,898(6.9)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)	30,437(2.1)	32,514(2.1)	32,213(2.0)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)	151,118(10.7)	156,791(10.3)	154,683(9.8)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)	116,385(8.2)	125,744(8.3)	122,118(7.7)
과학기술	7,670(0.4)	4,374(0.3)	3,293(0.2)	5,149(0.3)	6,254(0.3)
예비비	19,841(1.2)	21,964(1.5)	23,125(1.6)	30,566(2.0)	31,038(1.9)
기타	205,193(13.0)	214,400(15.3)	224,657(15.3)	242,472(16.0)	245,168(15.6)

자료: 안전행정부, 매년도.

또한 각종 비과세·감면이 지방자치단체 주도가 아닌 중앙정부주도로 시행되고 있다. 임상수 박지혜(2012: 22)의 연구결과에 의하면 2000년부터 2010년까지 중앙정부에 의하여 이루어진 지방세 감면규모는 64.9조원으로 지방세 감면총액의 84.6%인 것으로 나타났다. 지방세 비과세·감면액 중 취득세의 감면액이 가장 높은 것으로 나타났다. 특히, 최근에는 주택거래를 활성화시키기 위한 대안의 하나로 취득세를 영구 인하하는 정책을 추진하고 있다. 지금까지의 논의를 중심으로 지방세 비과세·감면정책을 보면 국가 정책적 목적에 의하여 지방세를 비과세·감면하는 경우가 다수임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방재정에 대한 보전대책을 마련하지 않고 있다. 이는 열악한 지방재정을 더욱 열악하게 할 수 있다는 점에서 개선되어야 할 것이다.

지금까지의 논의를 토대로 하면 국세의 지방세 이양이 반드시 추진되어야 한다는 것을 알 수 있다. 이를 종합하면 다음과 같다. 먼저, 열악한 지방재정을 확충하기 위한 대안으로서 국세의 지방세 이양이 이루어져야 한다. 둘째는 지역경제활성화 성과가 지방세 수입으로 연계될 수 있도록 지방세체계에서 확대되어야 하는 바, 소득과세와 소비과세가 지방세 체계내로 포함되어야 한다. 이는 결국 소비과세와 소득과세 중심의 국세 중 일부가 지방세로 이양되어야 한다는 것을 의미한다. 셋째는 중앙정부의 정책을 지방자치단체가 수행하기 위하여 노력하고 있음에도 불구하고 재정보전이 이루어지지 않고 있는 것은 문제가 있다. 또한 국가정책적 목적에 의하여 이루어지는 비과세·감면규모가 크다는 것도 문제가 있다. 이 역시 보전되어야 할 것이다. 결국 국세의 지방세 이양이 이루어지지 않으면 현행 지방세체계가 가지고 있는 문제를 해소할 수 없다는 것을 알 수 있다.

### 3) 신세원의 지방세원화 필요성

신세원의 지방세원화 필요성에 대해서 다양한 주장들이 제시되어 있으나 이를 종합하면 크게 두 가지로 요약가능하다. 하나는 자주재정권 확보를 통한 효율성 제고이고 다른 하나는 수익과 부담을 일치시킴으로써 외부성 확보이다.

첫째, 신세원 도입을 통한 자주재정권 확보로 효율성을 제고한다는 것이다. 지방재정의 효율성은 내부효율성과 외부효율성으로 구분할 수 있는데, 내부효율성은 지방자치단체가 공공서비스를 어떻게 최소 비용으로 생산할 수 있는가를 의미하며, 외부효율성은 공공서비스가 주

민욕구에 합치되는가에 대한 효율성을 의미한다. 주민욕구에 합치되는 공공서비스는 효율적이며, 그렇지 않는 경우는 비효율적이라고 할 수 있다. 神野直彦(2000)의 논리에 따르면, 지방자치단체는 인건비와 물건비를 지불하고 공공서비스를 생산할 때에 내부효율성을 추구한다. 반면, 외부효율성은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 지역사회의 욕구와 합치하는가에 좌우된다. 지역사회의 욕구에 합치되는 공공서비스를 공급하기 위해서는 자치단체가 공공서비스 공급을 자기 판단에 따라 결정할 수 있는 단체자치가 전제되어야 하며, 한 걸음 더 나아가 지역의 공공서비스를 주민이 스스로 결정할 수 있는 주민자치가 보장되어야 한다는 것이다. 즉, 단체자치는 물론 주민자치가 보장될 때 외부효율성이 달성된다. 그런데 자치단체의 단체자치와 주민자치는 재정분권의 확립 여부에 의존하므로, 재정분권에서 비롯되는 지방재정의 자주적 재정운영이 지방재정의 효율성을 구현하는 데 있어서 무엇보다도 중요하다.

둘째, 신세원 발굴은 수익과 부담의 괴리에 의한 외부성을 극복하는 방법이 될 수 있다는 것이다. 지방자치단체가 공급하는 공공서비스 편익은 주민생활과 관련이 깊으며, 편익과 주민 부담과의 관계는 개별적이고 보상적 성격이 많다. 따라서 공공서비스에 대한 수익과 부담관계가 명확하게 설정되는 것이 바람직하다. 지방자치단체가 특정자원과 시설, 자연환경을 보유하는 경우, 비용을 분담하지 않은 타지역 사람들이 공공재를 사용할 때에 수익과 부담의 괴리로 외부불경제가 발생하게 된다. 이 때 외부불경제는 공공재에 대한 과잉 소비와 비효율을 의미하는 것으로서 과세를 통해 교정할 수 있다. 이와 같이 신세원에 대한 과세는 외부성을 교정하는 목적으로 유효하게 사용될 수 있다(윤석완, 2003: 16-19; 박병희, 2012: 4에서 재인용).

종합적으로 정리하면 자주재원을 확충하기 위한 수단 중 하나이고 동시에 조세형평성을 확보할 수 있는 제도적 장치 중 하나라는 것이다.

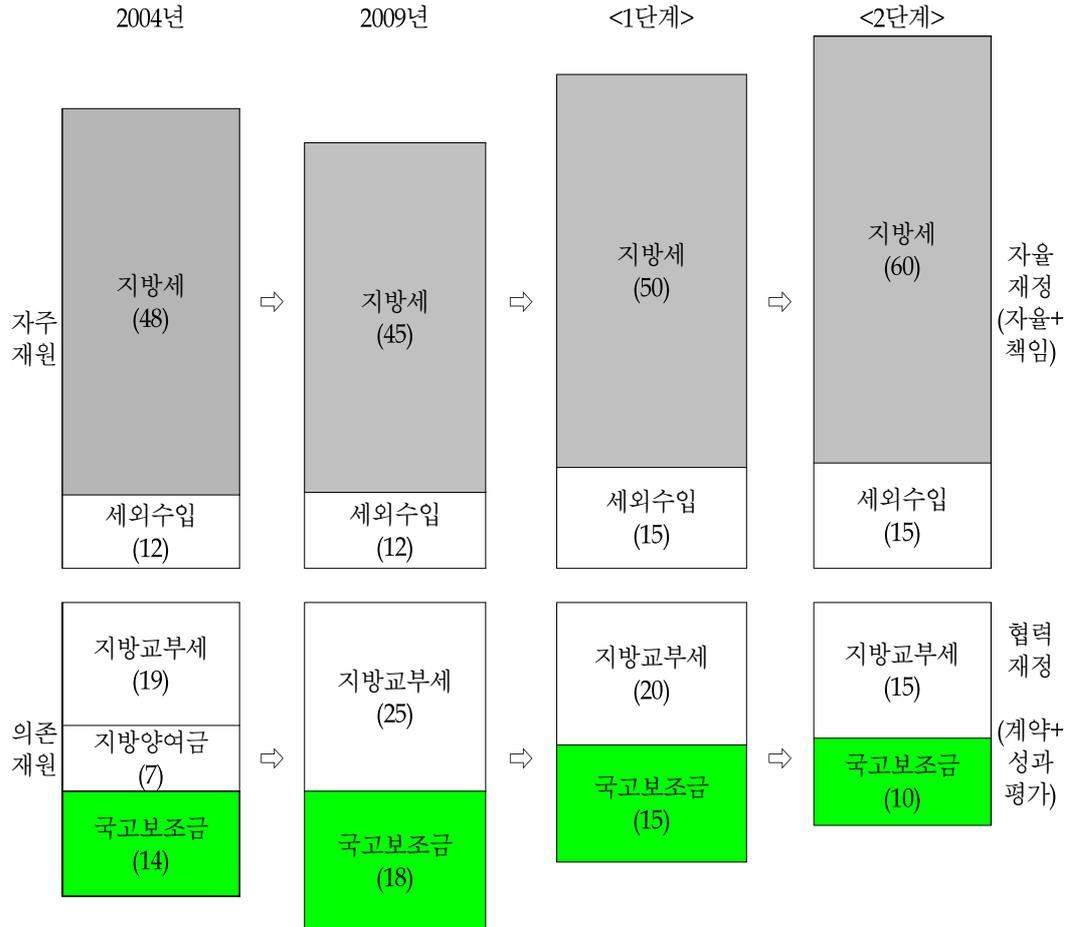
## 2. 국세의 지방세 이양 및 신세원의 지방세원화를 위한 기본방향

국세의 지방세 이양과 신세원의 지방세원화는 다음과 같은 기본방향 하에서 추진될 필요가 있다. 즉, 전반적으로 지방세입의 적정 비율을 제시하고 동 기준을 충족시킬 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다.

먼저 자주재원의 비율을 높이고 의존재원의 비율을 낮출 수 있는 대안을 마련하여야 할 것이다. 2009년 기준 자주재원의 비율이 57%와 43%라고 한다면 1단계는 65%와 35%, 2단계

는 75%와 25%로 하여야 한다. 이 중에서 핵심은 지방세에 있기 때문에 2009년 지방세의 비중이 45%수준이었다고 하면 1단계는 50%, 2단계는 60%의 수준이 되도록 한다.

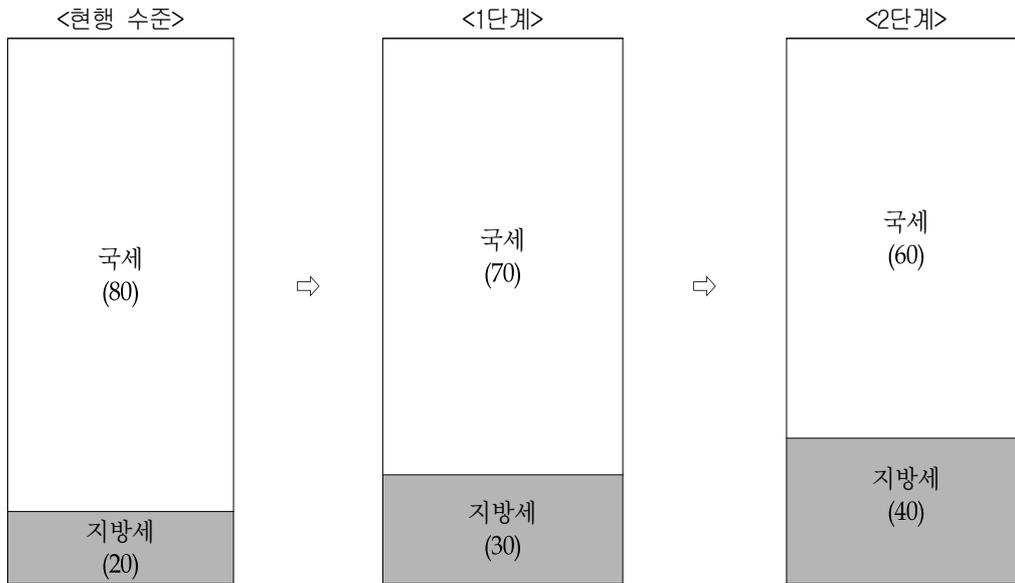
<그림 3-2> 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임  
자료: 손희준, 2011. 「지방재정론」. 서울: 대영문화사

국세와 지방세를 중심으로 보면 현행 80:20에서 70:30, 그리고 60:40으로 변화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

<그림 3-3> 중앙과 지방의 세원배분 방향



자료: 손희준, 2011. 「지방재정론」. 서울: 대영문화사

이를 위해서는 국세를 지방세로 이양하는 방안과 신세원을 발굴하여 지방세원화하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이와 같은 이유 때문에 이 연구에서는 국세의 지방세 이양방안과 신세원의 지방세원화 방안을 마련하고자 하는 것이다.

이 연구에서 마련하고자 하는 대안들이 실효성을 가지기 위해서는 다음과 같은 측면에 대한 고려가 있어야 한다.

첫째, 중앙과 지방간의 관계에서 해소하여야 하는 문제이다. 중앙정부의 재정 역시 충분하지 않은 여건 하에서 충분한 근거 없이 지방재정의 확충을 위하여 국세를 지방세로 이양하여야 한다고 주장하는 것은 무리가 있다. 충분한 근거를 마련하기 위한 노력이 있어야 한다. 예를 들면 국가기능을 지방으로 이양하였기 때문에 상응하는 만큼의 중앙재정이 지방자치단체로 이양되어야 한다고 주장하기 위해서는 지방으로 이양된 국가기능을 수행하는데 소요되는 비용을 계산하여야 한다. 정확한 계산을 통하여 필요한 재원이 어느 정도인지를 주장할 수 있어야 할 것이다. 기타 다른 주장의 경우에도 충분한 근거를 제시하면서 재원이양이 있어야 한다는 주장을 할 필요가 있다. 지금까지 포괄적인 차원에서 중앙재정의 지방이양을 주장하였기

때문에 현실화되지 못했을 수 있다.

둘째, 지방자치단체간 이해관계의 조정이 있어야 한다. 지방재원확충을 위하여 국세의 지방세이양을 적극적으로 추진할 경우 지방자치단체간 재정격차가 심화될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 점 때문에 지방자치단체가 한 목소리를 낼 수 없으며 중앙정부는 이를 토대로 국세의 지방세 이양보다는 이전재원을 통하여 지방재원을 확충하도록 하고 있는 것이다. 즉, 지방자치단체간 이해관계로 인해 통일된 의견이 제시되지 않기 때문에 자주재원보다는 의존재원에 의하여 지방재정을 확충하도록 하고 있는 것이다. 그런데 이론적인 측면에서 보면 일반재원주의보다는 자주재원주의에 의한 재원확충방안이 바람직하다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 자주재원주의는 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해서는 세원분리방식에 기초한 지방세를 통해 지방재원을 확보하여야 한다는 원칙이다. 그리고 일반재원주의는 지방정부에 재원사용의 자율성을 전적으로 부여하고 있는 교부금 제도를 통해 중앙정부 재원을 추가적으로 지방정부에 이양하는 것이 재정분권화를 실현할 수 있는 방안이라는 관점이다. 자주재원주의에 의한 재원확충방안은 지방교부세나 국고보조금 등과 같은 지방재정조정제도를 통한 중앙정부 재원의 추가적인 재원이양보다는 국세의 지방세 이양이 지방분권화에 보다 적합한 방안이라는 것이다. 또한 기존의 이전재원규모를 가급적 축소하는 가운데 지방세를 통한 재원배분 규모를 늘려나가야 재정분권화가 확대될 수 있다는 것이다. 결국 자주재원주의에 의한 재원확충방안을 마련하는 것이 지방정부 세입예산의 자율권 또는 세입분권화를 확대하는 것이다. 일반재원주의는 세원분포의 지역적 편재성이나 지방정부간 재정력 격차 조정 등의 현실적 필요를 감안할 때 세원분리방식을 통한 재원의 추가적인 이양보다는 지방정부의 일반재원 규모를 확충해 나가는 것이 적절하다는 것이다. 지방재정을 확충하기 위한 두 가지 접근 방법 중에서 재정분권화를 촉진하기 위한 보다 바람직한 방안은 자주재원주의라고 할 수 있다 (곽채기, 2003: 40-41).

이러한 점을 고려한다면 자주재원주의에 의하여 일차적으로 지방재정을 확충할 수 있도록 하고(지방세와 세외수입 등) 이로 인하여 지역간 격차문제 등은 지방교부세 등 일반재원으로 해결하도록 지방재정체계를 설계할 필요가 있을 것이다.

### 3. 국세의 지방세 이양방향

#### 1) 기본방향

국세의 지방세 이양방안을 마련하기 위해서는 국세 중 어떤 세목을 지방으로 이양하는 것이 바람직한지에 대하여 논의할 필요가 있다. 즉, 이양대상세목을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

지방세 원칙 중 우리나라에서 가장 강조하고 있는 원칙인 세원의 보편성 등의 기준을 적용하는 경험적 분석을 실시한 후 그 결과에 따라 대상 세목을 선정하는 방법이 있을 수 있다. 그 이외에도 다양한 기준이 있을 수 있으나 이 연구에서는 선행연구자들이 제시한 의견을 기준으로 하고자 한다. 선행연구자들이 국세의 지방세 이양대상으로 선정하였다는 것은 이론적인 측면과 현실적인 측면에서 실현가능성을 염두에 두었을 것으로 판단되기 때문이다.

선행연구를 통하여 도출된 국세의 지방세 이양대상 세목 중 현재 실현되지 않은 것은 주세, 전화세, 특별소비세, 양도소득세, 지방법인세 그리고 지방환경세이다. 따라서 이하에서는 이와 관련된 내용을 다루고자 한다.

#### 2) 국세의 지방세 이양방안

##### (1) 주세

주세는 주류를 과세물건으로 하는 국세의 하나이다. 주류란 주정(酒精)과 알코올 1도 이상의 음료로서 탁주·약주류·맥주·과실주·소주류·위스키류·브랜디류·일반증류주·리큐르 및 기타 주류를 가리킨다(주세법 제2·3조). 출고·인수(引受)한 주류의 수량 또는 가격에 따라 제조자나 인수인으로부터 징수하는 간접소비세로 국세 중에서 소득세·법인세에 버금가는 세수(稅收)를 올리고 있다. 주류는 기호품이기 때문에 일반적인 소비세 외에 별도의 주세가 과해지는 경우가 많다. 한국의 주세법은 1949년 10월 21일 법률 제60호로 제정된 이래 그동안 수십차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

주세는 농업산출물을 이용하여 주류를 제조하는 것이 사회적인 자원의 낭비로 간주되었던 산업화이전의 시대에 있어서는 재정수입의 확보라는 목적 외에도 소비를 억제하려는 금지적

소비세의 성격을 가지고 있었다. 그러나 산업사회가 진전됨에 따라 금지적 소비세로서의 성격은 퇴색하고 대중적 기호품에 대한 소비과세라는 국고적 측면에서 그 지위를 확립하게 되었다. 주세는 제조출고과정에 대한 집중적인 관리로 세원의 포착이 용이할 뿐 아니라 소득수준의 향상과 산업화의 진전에 따라 그 소비가 늘어나고 다양해지기 때문에 세수확보가 용이해 각국의 간접세수입에서 공히 무시할 수 없는 비중을 차지하고 있다(오연천, 1993: 130-131).

이와 같은 주세가 지방세원화 되면 다음과 같은 기대효과가 있다. 지방자치단체의 지원에 의하여 각 지방자치단체에 지역을 대표하는 전통 술공장이 생길 것이고 이는 일본과 같이 다양한 지역산업, 축제, 음식, 농산물 판매, 도·농교류 등과 연계되어 일정한 효과를 창출할 수 있을 것이다. 이러한 효과는 특히 서울과 수도권에서 멀리 떨어진 재정자립도가 낮은 지역에 더 효과적일 것이다. 그 이유는 수도권에서 멀리 떨어진 지역일수록 맑은 물과 녹색 환경이 조성되어 있기 때문이다(배준식 외, 2011).

주세의 과세주체는 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체 모두 가능하다. 다만, 지역적 연계성을 강화한다는 차원에서 기초자치단체의 세목으로 하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 즉, 현재 지역주가 기초자치단체를 대상으로 하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

## (2) 전화세

전화세는 1974년 전화수요 억제와 전화시설 확충에 필요한 재원조달을 목적으로 도입되었음다. 그러나 전화세는 당초 전화시설 확충 등 통신사업지원의 목적을 위해 목적세적 성격을 띠고 출발했지만 전화보급률이 높아졌을 뿐 아니라 전화사업의 운영주체의 이익이 매우 높다는 점을 고려하면 전화세를 부과할 실익이 크지는 않다고 볼 수 있다. 이러한 점을 반영하여 정부는 전화세를 부가가치세에 통합하였고 따라서 현재에는 별도의 전화세가 부과되지는 않고 있다. 따라서 별도의 논의는 불필요하다.

## (3) 지방특별소비세

지방특별소비세에 대한 논의는 2004년 2월 28일 재정경제부의 대통령업무보고가 시초였다. 그 당시 재경부는 골프장, 경마장, 경륜장 입장에 대한 특별소비세 과세를 지방세원으로 이양하여 지방특별소비세를 신설하는 방안을 보고하였으며 그 후 2004년 8월 18일 관계부처

실무과장회의에서 국세인 특별소비세의 세원가운데 카지노 입장행위와 유흥음식점의 음식요금도 지방특별소비세 세원으로 추가 이양하여 그 과세대상을 확대하자는 견해가 제기되었고 더 나아가 그 도입을 추진하기 위해 행정자치부, 서울, 경기, 강원도가 참여하는 별도의 대책반을 구성하였다(유태현, 2006: 71). 그러나 2005년말에 와서 정부가 명확한 설명없이 갑작스럽게 그 동안 진행되어 온 중장기 세제개편안의 핵심 내용 가운데 하나인 국세와 지방세체계의 개편논의를 중단하면서 더 이상의 지방특별소비세 도입에 관한 진전이 없었다. 그러다가 2006년 2월에 강창일 의원 등은 국세인 특별소비세 과세대상 중에서 지역성이 강한 일부 과세대상을 지역의 세원으로 전환하여 지방특별소비세를 창설할 것을 제안하였다. 그 이유로 다음과 같은 근거를 들고 있다. 첫째, 국가사무의 지방이양과 고령화 사회로의 진행에 따른 복지사무의 증가 등으로 지방재정의 수요가 지속적으로 늘어나고 있지만 지방재정의 취약성으로 말미암아 적절한 대책의 수립이 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 부족한 지방재원의 안정적 확충을 위해서는 새로운 지방세원의 확보가 필요하다(강창일 외, 2006.) 이와 같은 이유 때문에 현재의 사정을 고려할 때 국세인 특별소비세의 과세대상 중 지역성이 강한 특정장소에 대한 입장행위와 유흥음식행위를 지역(지방)으로 이양하여 지방특별소비세를 창설할 필요가 있다는 것이다. 그렇게 되면 열악한 지방자치단체의 세수기반을 확충할 수 있고, 나아가 국가의 균형발전에도 상당한 기여를 할 수 있다는 것이다(유태현, 2006: 71; 손희준, 2006: 18). 그러나 현재까지 입법화되지 못하였다.

지방특별소비세는 국세인 개별소비세가 부과되고 있는 과세장소 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정장, 골프장, 카지노를 과세대상으로 이양받고, 과세유흥장소 중에서 유흥주점 또는 외국인 전용 유흥음식점 그리고 그 밖에 이와 유사한 장소를 과세대상으로 할 수 있다.

지방특별소비세는 광역자치단체 세목으로 도입하는 방안이 적절할 것이다. 그 이유는 지방특별소비세의 경우 과세대상의 외부효과 발생문제와 기초자치단체의 시군세로 할 경우 지나친 조세경쟁으로 인해 골프장, 경마장, 카지노 등의 시설이 난립할 여지 등이 있기 때문이다(손희준, 2006).

지방특별소비세의 과세대상으로 거론되고 있는 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 세수는 경제수준의 향상과 레저·오락에 대한 일반국민 관심의 증폭 등을 감안할 때 현재보다 더욱 신장될 가능성이 높으며, 이는 지방특별소비세가

향후 취약한 지방재정의 확충에 상당한 역할을 담당할 수 있음을 의미한다. 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 개별소비세 세수를 지방특별소비세의 세원(과세대상)으로 전환하는 것은 세수의 충분성, 세수의 신장성, 세수의 안정성 등에서 장점이 있다. 다만, 과세장소의 경우 특정지역에 집중될 수 있는 바, 보편성 원칙을 충족시킬 수 없다. 이러한 점을 고려하면 과세유흥장소만을 대상으로 지방특별소비세를 부과 징수하는 방안을 검토할 필요가 있을 것다(배준식 외, 2011).

#### (4) 양도소득세

양도소득세란 부동산(토지·건물) 또는 부동산에 관한 권리(아파트분양권 등)와 같은 자산의 양도에 따라 발생하는 소득에 대하여 과세하는 세금이다. 양도소득세의 과세대상은 부동산(토지 또는 건물)의 양도소득, 부동산에 관한 권리(부동산을 취득할 수 있는 권리, 지상권, 전세권, 등기된 부동산 임차권)의 양도소득, 주식 또는 출자지분의 양도소득, 기타자산(사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권, 특정시설물 이용권·회원권 등)의 양도소득이다.

이와 같은 우리나라의 양도소득세는 부동산투기억제를 목적으로 하는 정책과제로 운영되어 왔다. 정부는 양도소득세를 활용하여 부동산투기억제와 불로소득 환수 등 다양한 정책적 효과를 얻어 온 것이 사실이다. 또한 양도소득세는 부동산경기의 조정과 더 나아가 경제전반의 안정을 도모하는 주요한 수단적 역할을 해왔다.

그러나 다음과 같은 이유 때문에 양도소득세는 지방세원화될 필요가 있다.

첫째, 양도소득세는 과세대상의 대부분이 토지와 건물 등이다. 이는 지방세의 근간이라고 볼 수 있다. 이러한 이유 때문에 제반서류를 지방자치단체가 관장하고 있다. 지방자치단체로 이양될 경우 토지와 관련된 세원 포착이 국세로 존치하는 것보다 용이할 것으로 보이기 때문에 지방자치단체로 이양하는 것이 바람직하다. 둘째, 양도소득세는 토지와 건물이 주요 과세 대상이다. 따라서 부동산 경기에 민감한 소득과세 역할을 수행할 수 있을 것이다. 지방자치단체로 이양될 경우 지방세에서 부족한 소득과세 부분을 채워줄 수 있다는 장점이 있을 것이다. 즉, 양도소득세는 지역의 부동산 거래에 과세하는 방식을 따르고 있기 때문에 그 세수의 전액 또는 일부를 지방으로 이양하는 방안은 지방재정 확충을 위해 심도 있게 검토할 만한 과제일 수 있다. 국세인 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 대해 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방자치단체가 부과·징수하는 것이 용이하므로 토지와 주택

거래의 양도소득을 지방으로 이양하여 지방소득세목하는 방안이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 셋째, 과세주체와 서류행정의 주체가 일치하지 않기 때문에 발생하는 납세자의 불편을 해소하기 위해서라도 지방자치단체로 이양하여야 한다. 넷째, 양도소득세는 토지와 건물을 기반으로 하기 때문에 그 지역에서 발생된 개발이익을 조세로 징수하여 그 지역에 재투자하는 개발이익 환수효과가 있으며 또한 지역개발에 따른 부동산 투기행위가 발생 될 시는 지가상승에 따른 공시지가를 상향조정하여 세수증대를 기할 수 있다. 국세청의 경우 지방세무서에 담당자가 1-2명에 지나지 않지만 지방자치단체는 본청-읍면동으로 연계되는 행정계층을 가지고 있기 때문에 탈루예방에 효과적일 수 있다. 다섯째, 지방자치단체로 이양될 경우 체납세 발생을 축소할 수 있다는 장점을 가짐. 지방자치단체로 이양될 경우 취득세, 등록세와 동시에 부과할 수 있어 세원포착이 빠르고 주민등록전산망을 활용하여 체납자 추적이 가능하기 때문에 체납액 발생을 줄일 수 있을 것이다(배준식 외, 2011).

양도소득세는 거래과세라는 점을 고려할 때 기초자치단체보다는 광역자치단체의 조세로 하는 것이 바람직할 것이다. 취득세, 등록세와 연계하여 부과하는 것도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

#### (5) 지방환경세

지방세로서 지방환경세를 신설하여 지방자치단체의 환경관련 투자재원으로 활용하자는 것이다. 환경오염방지 등과 관련된 기능은 국가에서 수행하는 것이 바람직하다는 것이 일반적이다. 그러나 환경오염방지 등과 같은 기능은 다음과 같은 점에서 지방으로 이양되어야 하고 따라서 환경관련 재원을 지방으로 이양하여야 한다.

첫째, 환경문제의 지방분산관리 필요성이다. 우리나라의 경우 환경업무체계는 중앙집권적 체계로 운영되고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확히 구분되어 있지 않고 지방자치단체가 독립적으로 환경관련행정을 개발하여 수행하지 못하도록 되어 있다. 그러나 환경문제는 지방분산관리하여야 할 필요성이 있다. 그 이유는 각 자치단체에 거주하는 사업장 및 개인에 대한 환경오염 정보의 수집이 용이할 뿐만 아니라 각 지역에 맞는 환경정책을 수립 및 집행하는데 유리하다는 데에서 찾을 수 있다.<sup>25)</sup> 즉 현대의 환경오염은 다양한 오염원에

25) 지방자치단체는 환경에 가장 근접해 있는 행정단위이고 그 지역의 문제를 가장 잘 파악할 수 있는 위치에 있으므로 주민생활과 직결된 각종 오염제거 기능을 수행할 수 있을 것이다.

의하여 오염되고 있을 뿐만 아니라 각 지역에 분산되어 있어 직접규제방식을 사용하기 곤란하며, 환경세를 신설하여 부과한다 하더라도 그 많은 정보를 중앙정부에서 집중적으로 관리하기에는 한계가 있을 것으로 보이므로 지방분산관리하여야 할 필요성이 있다.<sup>26)</sup> 이러한 문제의 식화에 국제적으로도 이미 지구환경문제에 관한 어떠한 전략도 지방자치단체의 행동에 관한 과제없이 성공할 수 없다는 지침아래 지방환경전략을 위한 국제협의회(The International Council for Local Environmental Initiatives)를 구성한 바 있다(노용희, 1993: 16).

둘째, 지방자치단체의 환경투자재원 및 자율성 확보 때문에 지방으로 이양되어야 한다. 환경오염문제는 발생지에서 그 문제를 해결하여야 하며, 여기에서 그 문제를 해결하지 못할 경우 사후에 문제를 해결하여야 하는데 이때에는 막대한 투자재원이 필요할 뿐만 아니라 그 해결 자체가 어려울 수 있다. 따라서 환경오염문제는 사전에 예방하는 방식을 통하여 해결하여야 한다.<sup>27)</sup> 또한 환경문제는 지역의 생활구조와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 지방공공부문의 집합적 대응(collective action)이 필요한 분야이며, 이를 위해서는 지방자치단체에 적절한 재정규모가 확보되어 있어야 한다. 그러나 지방자치단체의 현재 재정구조는 지방교부세, 국고보조금 등 이전재원에 의존하는 정도가 매우 높다. 이는 지방자치단체가 자율적으로 독자적인 판단에 의하여 지역특성에 맞는 환경오염억제정책을 펼쳐나가는 데 장애요인이 된다. 따라서 환경문제는 사전에 예방되는 것이 가장 중요하며, 또한 그 지역의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 해당 지방자치단체가 해결하는 것이 타당하다.<sup>28)</sup> 그러나 환경오염문제를 모두 사전에 예방하기에는 한계가 있다. 따라서 사후에 처리하여야 하는 경우도 있다. 사후의 처리에는 막대한 투자재원이 필요하므로 일정한 투자재원이 확보되어 있어야 한다. 그러나 현재의 지방자

26) 예를들면 수질환경개선부담금의 경우 산정기준이 용수사용량×단위당부과금액×오염유발계수×지역계수이다. 이때 오염유발계수는 개별시설물의 실측치가 아니고 업종별 평균조사에 의한 평균치를 이용하고 있다. 이는 국가가 모든 업종을 개별적으로 조사하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그러나 지방자치단체에서 이러한 역할을 수행한다면 그리 무리한 일은 아닐 것으로 보인다. 따라서 환경문제는 지방분산관리할 필요가 있다.

27) 기존의 환경관련부담금제도들은 사전적 예방에 중점을 두고 있기 보다는 사후적 해결을 위한 환경투자재원의 확보에 있다고 보여진다.

28) 특히 지방자치제의 실시와 함께 해당 지역내 환경문제는 지방자치단체가 해결하여야 할 것이다(이규용, 1997: 171-173). 이러한 논의에 대응하기 위해서는 지방자치단체가 종합적이고 장기적인 환경투자계획 및 자원조달계획을 수립하여 집행할 수 있어야 한다. 또한 지방자치단체의 환경관련 인력을 늘려가야 할 뿐만 아니라 환경 관련 공무원의 전문성을 높여 나가야 할 것이다. 이러한 제반문제들을 해결하기 위해서는 환경오염억제를 위한 종합적이고 장기적인 계획을 수립하고 집행할 수 있는 기반이 조성되어야 하며, 이를 위해서는 일정한 소요재원의 기반이 조성되어야 할 것이다. 이러한 방안의 하나가 지방환경세의 신설이다.

치단체 환경재원조달구조로는<sup>29)</sup> 이러한 환경재원을 확보하기에는 한계가 있을 뿐만 아니라 지역 특성에 맞는 환경정책을 자율적으로 추진할 수도 없다.

셋째, 지방세무공무원의 징수의욕 고취를 위하여 지방으로 이양되어야 한다. 환경관련 재원 중 지방자치단체가 징수하여 국고에 귀속시키는 재원이 있다. 대표적인 것이 환경개선부담금이다. 지방자치단체는 환경개선부담금을 징수하여 국고에 귀속시키고 그 징수액중 일부를 징수교부금형식으로 교부받아 지방자치단체의 세입으로 활용한다. 그러나 지방자치단체는 환경개선부담금의 일부만을 교부받음으로 인하여 이를 징수하여야 한다는 의욕이 높지 못하다. 그러나 지방환경세를 신설하여 모든 징수액을 지방자치단체의 세입으로 활용할 수 있을 경우 지방세무공무원의 징수의욕이 높아질 것으로 보인다(라휘문, 2005).

이러한 점 때문에 지방으로 이양하여 환경문제를 해소하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 지방환경세를 도입한다고 할 경우 지방세의 원칙과도 일치한다. 안정성의 원칙, 정착성의 원칙, 응익성의 원칙 등의 원칙을 충족시키고 있다.<sup>30)</sup>

지방환경세는 대기오염, 수질오염, 토양물 오염 등 다양한 오염원을 대상으로 도입하는 것이 바람직하지만 이것이 어렵다면 대기오염의 주요 원인인 휘발유와 경유의 배출량을 기준으로 먼저 도입한 후 점차적으로 확대하는 것도 하나의 방법이다(배준식 외, 2011).

#### (6) 지방법인세의 도입

지방법인세를 도입하기 위해서는 우선적으로 현재 지방소득세가 존재하고 있음에도 불구하고 왜 독립된 형태의 지방법인세를 신설하여야 하는가에 대한 질문에 답할 수 있어야 할 것이다. 이에 대한 답은 현재 지방소득세 법인세분이 다음과 같은 문제점을 가질 수 있기 때문에 이를 해소할 수 있는 대안을 마련하여야 한다는 점에서 찾을 수 있다.

첫째, 지방소득세 법인세분은 법인이윤에 대해 지방세를 과세함에 대한 이론적 근거를 확인하기가 곤란하다. 지방소득세 법인세분은 생산요소, 고용수준 등이 아닌 이익규모에 연동되어 있기 때문에 공공서비스의 편익과 조세부담간 연계가 부족하다. 법인이 지방자치단체로부터

29) 현재 지방자치단체의 환경관련투자재원중 지방자치단체가 자주재원으로 조달하는 것은 일반세입, 상하수도 쓰레기수거료, 중앙정부의 이전재원으로는 국고보조금, 배출부과금과 환경개선부담금의 징수교부금 등이다. 이중 징수교부금은 환경개선에만 사용하여야 한다는 제약이 없어 실제로는 환경투자재원에 편입되고 있지 못하는 실정이다(정희성, 1994:157).

30) 구체적인 내용은 라휘문(2005)를 참고하기 바람

제공받는 공공서비스는 별반 차이가 없지만 법인소득 규모차이로 인해 지방세 부담은 크게 달라지지 않는다.<sup>31)</sup> 둘째, 누진세율의 적용과 법인 소속 사업장의 소재지 별로 수입을 안분하는 방식은 더욱 근거가 없으며 여러 가지 문제를 일으킬 가능성이 있다는 것이다. 셋째, 법인세의 세율이 지역별로 매우 불균등하게 분포되어 있기 때문에 거주지원칙(법인소재지 기준 과세)을 적용할 경우 세수격차가 심각하게 나타날 것으로 보인다. 넷째, 법인 중 흑자인 법인만 지방소득세를 부담하기 때문에 적자기업은 편익을 제공받으면서 조세부담을 하지 않고 있는 현상이 존재한다(박상수·임민영, 2011: 10). 즉, 편익과세와 부합하지 않는 면들이 존재한다. 이러한 문제를 동시에 고려한다면 법인세분을 폐지하는 것을 고려하거나<sup>32)</sup> 또는 새로운 대안을 모색하여야 한다.

그러면 지방법인세는 도입 가능한가?를 논의하여야 한다. 지방법인세의 도입과 관련해서는 찬성과 반대가 대립하고 있다. 그러나 송상훈 외(2012: 33-34)에 의하여 주장되는 것처럼 좀 더 현실적인 점들에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 지방공공재는 재화 및 용역의 특성상 수혜범위가 지역적 한계를 지니기 때문에 이러한 지방공공재를 제공하기 위한 재원으로 활용되는 지방세는 공공재의 제공에 대한 가격기능을 수행하기 위해 편익원칙에 부합하게 과세하는 것이 바람직하다. 응익원칙은 납세자가 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하여 조세부담을 지는 것이 바람직하다는 기준에 따라 각종 증명서와 민원서류의 발급에 대한 수수료, 공원 입장료, 상·하수도 요금 등은 편익원칙이 명확하게 적용되는 전형적인 예이다. 법인세액에 부가되는 지방소득세 법인세분은 응익원칙이 제대로 반영되지 못하고 있다. 지방소득세 법인세분이 이익 규모에 연동되어 있지만 지방에 귀속되는 세수규모가 국세의 10%에 불과하기 때문에 기업유치노력 및 기업에 대한 자치단체의 행·재정적 지원과 기반시설의 제공 등의 편익과 조세부담 간 연계가 부족한 실정이다. 또한 기업이 입주함에 따라 발생하는 폐수·매연·소음·교통체증 등 사회적 비용을 지방세 체계에 반영하여 지방이 감당할 수 있도록 하여

31) 포스코와 하이닉스의 지방세부담액을 보면 2008년부터 2010년까지 포스코는 2,816억원, 하이닉스는 0.4억원이다(박상수·임민영, 2011: 10).

32) 법인세분을 폐지할 경우 앞서 언급한 바와 같이 개인소득에 대한 지방소득세율을 인상함으로써 국가와 지방간 재정중립성을 유지하는 한편 납세자의 조세부담수준도 일정수준으로 유지할 수 있을 것이다. 또한 지방상호간 조세수입의 격차를 해소하는데도 도움을 줄 수 있는데, 즉 1인당 소득세분의 지역간 편차가 법인세분의 편차에 비해 낮으며 소득세분을 비례세율로 둔다면 편차는 더욱 줄어들 것이다. 따라서 전체적으로 지방소득세의 지역간 격차는 줄어들 것으로 예상되며 특히 수도권과 비수도권 세수편차는 상당히 줄어들 것이다(최병호, 2011b: 85-89)

야 할 것이다. 그리고 전통적 조세이론에 따라 국세는 응능원칙, 지방세는 응익원칙에 따라 과세하여야 한다는 주장이 있다. 그러나 이러한 전통적 역할분담은 기능의 재배분에 의해 그 경계가 불분명해지고 있는 것이 세계적 추세이다. 따라서 지방세도 응익원칙 뿐만 아니라 응능원칙에 의해 지방이 제공하는 공공재에 대해 포괄적으로 지방세가 가격기능을 수행하는 것이 보다 더 합리적이고, 이는 응능원칙이 지방세에도 적용되어야 할 필요성을 보여준다. 또한 일본, 미국 그리고 독일과 같은 나라에서도 지방법인세를 도입하여 운영하고 있다는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 외국의 사례가 있다는 것은, 특히 선진 국가에 동일한 사례가 있다는 것은 실질적인 측면에서의 도입가능성을 높이는 자료가 될 수 있을 것이다. 특히, 지방재정의 열악성으로 인하여 재정책임성과 자율성을 동시에 가질 수 없는 지방자치단체의 현실을 고려할 때 어떠한 방식으로든 지방재정을 확충하여야 한다고 할 때 지방법인세의 도입논의는 활성화될 필요가 있을 것이다. 지금까지의 논의를 종합하면 지방법인세를 도입하여 운영하는 것이 다양한 측면에서 바람직하다고 볼 수 있다.

지방법인세를 도입한다고 하면 과세요건을 어떻게 할 것인지를 결정하여야 한다. 첫째, 세원배분유형은 분리방식과 공동이용방식이 있는데, 이 중에서 분리방식을 활용할 필요가 있고 현실적인 여건을 고려할 때 중복과세방식(공동이용방식 중 하나)도 활용가능할 것이다. 중앙과 지방간 배분을 한다고 할 경우에는 지방정부수입의 안정성을 가장 확실히 보장하고 있는 일정액적 접근방법이 타당하고, 징세지주의의 정신을 존중하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 과세대상은 두 가지를 고려할 수 있다. 하나는 지방소득세 과세대상인 법인신고소득만을 대상으로 지방법인세를 신설하는 대안이고, 다른 하나는 지방소득세 과세대상인 법인신고소득과 종업원분을 대상으로 지방법인세를 신설하는 대안이다. 서울은 현행 방식을 준수할 경우 누진세율체계를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이는 지역간 격차문제 등 다양한 문제를 발생시키고 있기 때문에 단일비례세율체계를 가지는 것이 바람직하다. 징세행정의 경우 단기적으로는 행정비용과 전문성 문제 등을 고려하여 현행의 방식을 활용하되 장기적으로는 지방자치단체가 징수하는 방식을 고려하여야 한다(라휘문, 2012: 47-48).

## 4. 신세원의 발굴 및 지방세원화 방향

### 1) 기본방향

신세원발굴과 관련하여 지금까지 논의된 내용들을 종합하면 관광세, 입장세, 항공기유류세, 환경보전세 신설, 상품권발행세, 택지개발세, 카지노세 등 다양하다. 이 중에서 실제 지방세원화된 것은 원자력발전과 관련된 세원이 지역자원시설세의 과세대상에 포함되었고, 전통소싸움 등과 같은 세원이 레저세에 포함하는 정도이다. 기타 다양한 논의가 진행되고 있으나 현재까지 일부 과세대상에 대한 세원화 노력이 추진되고 있는 정도이다.

여기에서는 개별 세원을 지방세원화할 수 있는 대안을 마련하는 것은 큰 실익이 없을 것으로 보인다. 차라리 어떤 세원들이 가능한지를 발굴한 후 개별적인 세원화 방안을 마련하기 보다는 지방자치단체의 과세자율성 확보 차원에서 어떻게 접근하는 것이 바람직한지에 대하여 제안하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

### 2) 신세원의 발굴 및 지방세원화 방안

먼저 지금까지 논의된 신세원에 대하여 살펴보고자 한다. 다음의 표에서 보는 것처럼 많은 지방자치단체가 해당 지역에서 활용할 수 있는 신세원 그리고 도입하였으면 좋겠다고 생각하고 있는 신세원을 제시하고 있다. 각 지방자치단체에서 제시하고 있는 신세원은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 응익적 성격을 가지고 있기 때문에 과세하여야 한다는 것이다. 여기에는 관광세, 광고세, 입도세, 온천세, 벌크화물세, 내륙컨테이너세, 시멘트제조세, 항공기유류세, 환경보전세, 상품권발행세, 택지개발세, 카지노세 등이 포함된다. 그리고 다른 하나는 혐오시설로서 주민들에게 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 과세하여야 한다는 것이다. 여기에는 화력발전, 쓰레기 매립행위, 화학단지 등이 포함된다.

어떤 신세원이든지 지방세원화 할 경우 지방재정확충차원에서 기여할 수 있을 것으로 보인다. 동시에 편익을 수혜하고 있음에도 불구하고 조세가 부과되지 않음으로 인하여 다른 납세자들과 불형평성 문제가 발생하는 것을 교정할 수 있다는 점에서 바람직할 것으로 보인다.

<표 3-6> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안(2010년 이전)

지자체	신세목 및 신세원 개발방안
서울	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할(현 지방소득세) 신설
부산	원전세 신설
대구	광고세 신설
인천	벌크화물에 대한 지역개발세(현 지역자원시설세) 부과
대전	광고세 신설
울산	컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경기	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 입도세(入道稅), 온천세 신설
강원	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상/과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
충북	관광세 신설
전북	리모델링 건물 및 지하매설 전선에 대한 과세
전남	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(砂利)채취세, 별장 등 소유세 신설, 원전세 신설
경북	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 원전세 신설
경남	관광세, 온천세 신설
제주	입도세(入道稅), 관광세 신설
강원 영월군	시멘트제조세 신설
충북 단양군	시멘트제조세 신설
경북 문경시	시멘트제조세 신설
강원 원주시	옥상 및 옥외 대형 광고물에 대한 취득세 부과
강원 속초시	내륙 어장과 바닷가 횡집에 대한 바닷물 사용료 부과
부산 기장군	내륙 어장과 바닷가 횡집에 대한 바닷물 사용료 부과
전남 여천시	컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경북 울릉군	입도세 신설
전남 신안군	입도세 신설
경기 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세(현 지역자원시설세) 부과
경남 양산시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
강원 동해시	시멘트제조세 신설
강원 삼척시	시멘트제조세 신설

다음으로는 이와 같은 신세원을 지방세원화하고자 할 때 어떤 대안이 바람직한가에 대한 것이다. 신세원을 발굴하여 지방세원화하는 방안은 다음과 같은 두 가지의 접근이 가능하다. 하나는 법정외세를 도입하는 것이고 다른 하나는 선택세제를 확대하는 것이 될 것이다.

첫째, 먼저 법정외세의 도입이다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로써 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말하며 이러한 법정외세는 특정자치단체에 편재해 있는 특수한 세원을 당해 지방자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로써 과세하여 당해 지역의 재정수요에 충당하

는 조세를 의미한다(김홍래, 2004: 131). 현재 우리나라는 엄격한 조세법률주의(우리나라 헌법 제59조를 보면 조세의 종목과 세율은 법률로써 정하도록 되어 있다)를 채택하고 있기 때문에 법정외세를 통하여 신세원을 지방세원화한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 현재 일본에서는 법정외세제도를 운영하고 있다. 일본의 헌법 제84조를 보면 우리나라와 달리 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 제시하고 있기 때문에 법정외세가 가능한 것이다. 일본은 이와 같은 헌법에 근거하여 일본 지방세법 제4조 제3항 및 제5조 제3항과 동법 제259조 내지 제291조 및 제669조 내지 제698조의 2에서 도부현과 시정촌의 법정외보통세 설치근거와 적용규정을 두어 지방자치단체가 조례로써 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다(손희준, 2005: 23).

일부에서는 지방세 확충수단으로 법정외세 도입을 주장하기도 하나 조세법률주의에 배치되는 문제 뿐만 아니라 지방세의 영세성, 국세와 지방세의 세원분리원칙(국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정) 등을 고려할 때 실효성이나 현실가능성이 낮다고 할 수 있다.

법정외세의 설치가능성에 대해서는 부정적인 입장과 긍정적인 입장이 대립하고 있다. 부정적인 입장에서는 조세법률주의에서 ‘법률’을 형식적으로 이해하고, 국회를 통과한 법률 외에 새로운 세목을 설치하는 것은 불가능한 것으로 주장한다. 지방자치단체의 과세권은 지방세법에 의해 부여된 것이므로 조례로써 법정외세를 설치할 수 있는 근거를 지방세법에 규정할 수 없다는 것이다. 긍정적인 입장에서는 법률의 의미를 실질적으로 이해하고, 지방자치단체의 과세권은 지방세법에 의해 부여된 것이 아니라 자치권의 일환으로 헌법에 의해 직접 부여된 것으로 보고 법률에 위반되지 않은 범위 내에서 조례로 새로운 세목의 설치가 가능하다고 주장한다. 나아가 조례에는 명령에서 인정되지 않는 일반적인 위임이 가능하므로 지방세법에 규정만 하면 법정외세가 인정된다는 것이다. 중앙정부와 지방정부가 각각 헌법상의 독립된 고유권한을 갖는 연방국가에서는 세목의 설치나 세율의 결정을 지방정부가 독립적으로 하고 있다. 단일국가 체제 내에서는 중앙정부의 통제 하에 법정외세를 지방자치단체가 결정할 수 있게 하는 것이 현실적인 방안이다. 우리나라의 경우 지방세기본법의 4조에서 “지방자치단체는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 바에 따라 지방세의 과세권을 갖는다”고 규정하여 지방자치단체의 과세권이 법률에 의해 제한되고 있음을 밝히고 있다. 따라서 우리나라에서는 현실적으로 법정외세의 설치가 불가능한 것으로 이해하는 것이 타당하다(박병희, 2012: 18-19).

법정외세의 도입이 가능하다고 하여도 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과 세금지규정을 고려하여야 한다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률을 제정한 목적을 보면 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다(원윤희, 1998: 47). 둘째, 우리나라가 추구하고 있는 경제개발 5개년계획의 추진을 위하여 즉, 국가주도형 경제개발정책을 위하여 많은 재원이 필요했을 것이며 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 조세제도를 확립하기 위해서이다(김정훈, 1997: 57). 그러나 이와 같은 법은 상대적으로 경제성장 등에 따른 세수의 탄력성이 높은 소득이나 소비 등의 세원에 대해 지방자치단체가 과세할 수 없도록 함으로써 재정적 신축성을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이러한 현상은 1991년을 기점으로 부활한 지방자치제의 재실시로 인하여 증가하고 있는 행정재정수요를 고려할 때 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 중복과세 금지규정에 대한 완화 및 폐지노력이 있어야 할 것이다(라휘문의, 1998: 32). 그러나 현재까지 존치되고 있는 바, 신세원의 지방세원화 방안을 마련하는 과정에서 반드시 고려하여야 할 것이다.

일본의 경우는 세수의 영세성, 납세자의 반발 등으로 법정외세가 도입 후 폐지되는 사례가 발생하고 있어 법정외세 무용론이 제기되고 있는 실정이다.

둘째, 선택세제를 확대하는 것이다. 선택세제란 지역의 부존세원에 대하여 지방세법에서 과세요건을 구체적으로 정하고 지방자치단체가 조례로 과세여부를 결정할 수 있도록 하는 제도이다(변성완, 2009).

선택적 과세제도의 확대는 다음과 같은 이유 때문에 필요하다. 첫째, 지방자치단체의 과세자주권 확대를 유도하기 위해서이다. 그 동안 지방재정의 해묵은 과제로서 재정운영의 자율성 및 책임성 확보라는 차원에서 지나치게 많은 의존재원을 통해 재정이 운영되기 때문에 발생하는 조세의 가격이 기능이 위축되고 자칫 도덕적 해이현상까지 초래하는 현실을 타파할 필요가 있기 때문이다. 즉, 각 지역에 부존하고 있는 잠재세원을 지방자치단체가 능동적으로 개발하여 과세한다면 지역의 재정수요를 지역의 재원으로 충당하는 재정분권과 자치재정의 의의를 달성할 수 있기 때문이다. 둘째, 지방세의 응익적 기능을 강화할 수 있다. 지방세는 국세와 달리 능력주의 뿐만 아니라 응익적 기능을 수행하는데 선택적 과세권을 확대한다면 각 지방의 재정수요를 그 지역의 특수한 세원으로 충당할 수 있게 되어 재정편익의 효율성을 담보할 수도 있기 때문이다(손희준, 2009).

이와 같은 선택적 과세제도를 확대함으로써 조세법률주의와 중복과세금지규정이 가지고 있는 한계를 어느 정도나마 극복할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 선택적 과세제도가 성공하기 위해서는 지방세법에 열거해 놓아야 하는 신세원의 발굴이 매우 중요하다. 앞에서 살펴본 것과 같은 다양한 세원을 열거해 놓는 것이 필요하다. 그 이유는 지방자치단체별로 선택의 폭을 넓혀줄 필요가 있기 때문이다.

선택세제의 확대는 현실적으로 실현가능성이 높다고 볼 수 있다. 그 이유는 실제로 이명박 정부에서 추진한 바 있기 때문이다. 이명박정부에서는 지방재정확충과 과세자주권확보를 위하여 지방소득소비세의 도입 그리고 지방자치단체의 선택적 과세권 확대방안에 대하여 연구를 한 바 있다(국가균형발전위원회·산업연구원, 2009). 국가균형발전위원회에서는 특정세원(화력발전, 골재채취, 해저자원, 태양광, 심층수), 관광행위(박물관, 카지노 등 입장행위, 입도 행위 등), 기피시설(쓰레기매립장, 폐기물처리장, 화장장, 공동묘지 등), 기타(대형 유통업 등 유치시설, 광고물) 등에 대하여 검토하였다(국가균형발전위원회·산업연구원, 2009).

현재 우리나라에서 선택세제를 활용할 수 있는 것은 레저세와 지역자원시설세이다. 실제로 현재 제시되어 있는 대다수의 신세원은 레저세와 지역자원시설세에 포함될 수 있을 것으로 보인다. 지역자원시설세의 확대는 현행의 제도 안에서 가장 용이하게 적용할 수 있는 방안이다. 수도권에 비해 경제활동이 상대적으로 미약한 비수도권 입장에서는 각 지역이 보유하고 있는 다양한 자연자원을 이용하는 행위에 대해 과세하는 것이 세원 부족을 해결할 뿐 아니라 수자원 활용, 전력생산 등의 도시를 위한 자원 이용의 댓가를 해당 지역에 지불한다는 차원에서 공평하다고 할 수 있다. 그러므로 지방재정의 자주재원 확충을 위한 방안으로서 지역자원 시설세를 적극적으로 활용할 필요가 있다(박병희, 2012: 15).

## 제4장 지방세제의 바람직한 개편 방향

### 1. 지방세제의 개선과제

#### 1) 지방세제의 낮은 위상

2013년 당초예산 기준으로 볼 때 우리나라 조세총액은 270조 1,733억 원이고, 그 가운데 국세는 216조 4,263억 원이며, 지방세는 53조 7,470억 원의 수준이다(〈표 4-1〉참조).

**〈표 4-1〉 국세와 지방세의 신장성 비교**

(단위 : 억원)

구분	조세				지방세비중 [B/(A+B)]
	국세[A]		지방세[B]		
	연간신장률		연간신장률		
1990	268,475	-	63,674	-	19.2%
1995	567,745	-	153,160	-	21.2%
2000	929,347	-	206,006	-	18.1%
2004	1,177,957	-	342,017	-	22.5%
2005	1,274,657	8.2%	359,774	5.2%	22.0%
2006	1,380,443	8.3%	412,937	14.8%	23.0%
2007	1,614,591	17.0%	435,243	5.4%	21.2%
2008	1,673,060	3.6%	454,797	4.5%	21.4%
2009	1,645,407	-1.7%	451,678	-0.7%	21.5%
2010	1,777,184	8.0%	491,598	8.8%	21.7%
2011	1,923,812	8.3%	523,001	6.4%	21.4%
2012	2,057,575	7.0%	529,068	1.2%	20.5%
2013	2,164,263	5.9%	537,470	1.6%	19.9%
05-13년평균		7.18%		5.24%	
09-13년평균		5.50%		3.46%	

주 : 2011까지는 결산액, 2012는 최종예산액, 2013은 당초예산액

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.132.

<표 4-1>에 제시되어 있듯이 2013년 당초예산 기준으로 전체 조세(국세+지방세)에서 지방세가 차지하는 비중은 19.9%의 수준이기 때문에 국세와 지방세는 그 규모면에서 대략 8:2의 관계를 나타내고 있다.

전체 조세에서 지방세가 점유하는 비중은 1990년 19.2%에서 2006년 23.0% 수준까지 상승하였으나, 이후 하락하는 추세를 나타내고 있다. 이는 세수신장성 측면에서 볼 때 국세가 지방세를 능가하고 있음을 보여준다. 다시 말해 2005년~2013년의 기간 동안 국세는 연평균 7.18% 증가하였지만, 지방세는 연평균 5.24%의 세수신장률을 나타내는 데 그쳤다.

범위를 좁혀 2008년 글로벌금융위기 직후인 2009년~2013년의 기간을 대상으로 할 경우에도 국세의 세수신장률(5.50%)은 지방세의 그것(3.46%)을 상회하였다. 이와 같이 지방세의 세수신장성은 국세의 경우보다 낮은 상황이며, 이는 날로 늘어나는 지방자치단체의 재정수요를 자체재원(지방세+세외수입)의 확보를 통해 조달하기가 용이하지 않음을 나타내는 증거라고 할 수 있다.

## 2) 세원의 중앙편중성

<표 4-2>는 최근 5년간 지방자치단체 세입 구성의 변화를 정리하여 보여주고 있는데, 동표에 따르면 자체재원(지방세+세외수입)의 비중은 감소하는 양상을 나타내고 있지만 이전재원(의존재원)은 증가하는 추세를 보여준다.

<표 4-2> 지방자치단체 세입 추이

(단위 : 억원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합계	1,375,349(100)	1,398,565(100)	1,410,393(100)	1,510,950(100)	1,568,887(100)
자체재원	808,378(58.8)	794,341(56.8)	793,219(56.2)	858,913(56.8)	871,594(55.6)
이전재원	530,085(38.5)	552,510(39.5)	579,813(41.1)	612,641(40.6)	656,332(41.8)
지방채 수입	36,886(2.7)	51,714(3.7)	37,362(2.6)	39,396(2.6)	40,960(2.6)

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p.24.

이는 별도의 대책을 강구하지 않는 한 현재와 같은 이전재원 중심의 지방자치단체 세입구조를 개선하는 것을 기대하기 어려움을 시사한다.

지방자치단체 세입 구성에 있어 매년 자체재원 비중이 줄어드는 양상이 발생하는 것은 세원 배분이 지방보다 중앙에 편중되어 있기 때문이다. 세원의 중앙 집중 현상은 지방세수의 신장성을 제약함으로써 지방세입의 중앙 의존성을 심화시킬 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체 재정운용의 자율성을 제고하고, 그를 통해 실효적 지방자치를 시행할 수 있기 위해서는 중앙 집중적 세원(재원) 배분구조를 개선하는 조치의 강구가 요구된다.

### 3) 지방세제의 미흡한 세수 신장성

우리나라의 지방세제는 외형적으로 보면 소득, 소비, 재산의 세 가지 세원에 대하여 여러 세목을 과세<sup>33)</sup>하고 있다. 하지만 그 내용을 보면 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수 증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세를 통한 세수의 비중은 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되어 시행되고 있음에도 불구하고 아직 재산과세의 그것보다 매우 낮은 수준을 나타내고 있다. 이는 우리나라 세제가 보편성과 신장성이 큰 소득, 소비 세원에 대해서는 국세 중심으로 과세가 이루어지고 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

〈표 4-3〉은 OECD국가들의 평균과 비교할 때 우리나라의 지방세제는 소득소비과세 비중은 낮고 재산과세 비중은 높음을 보여주고 있다.

- 33) 우리나라는 2010년 2월 26일 지방세분법안의 국회통과에 따라 기존의 단일법인 지방세법을 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 세 영역으로 개편하여 시행하고 있다. 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적 사항 등에 관해 규정하고 있으며, 지방세법은 각 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 내용으로 조항을 구성하고 있다. 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면 관련 사항을 다루고 있다. 한편 16개의 지방세 세목은 2011년 이후 11개로 대폭 간소화되었다. 동일 세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득 관련 등록세는 ‘취득세’로 통합되었다. 재산세와 도시계획세는 ‘재산세’로 통·폐합되었다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 ‘등록면허세’로 개편되었으며, 공동시설세와 지역개발세는 ‘지역자원시설세(특정부동산분, 특정자원분)’로 개편되었다. 자동차세와 주행세는 ‘자동차세(주행분, 차량분)’로 통합되었다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지되었다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다. 이들 11개 지방세 세목은 〈표 4-3〉과 같이 과세유형을 분류할 수 있다.
- 34) 매년의 경제성장은 소득증대와 소비확대로 이어지는 것이 일반적이다. 반면 재산은 소득 가운데 소비되고 남은 몫이 축적되어 만들어지는 것이기 때문에 그 형성에 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다. 이러한 연유로 소득과세와 소비과세는 재산과세와 비교할 때 상대적으로 세수신장성이 높은 특징을 나타낸다.

**<표 4-3> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교**

구 분	세 목	예산액1)(억원, %)	OECD 평균2)(%)
계	11개 세목	537,470 (100.0)	100.0
○소득·소비과세(5)		204,587 (38.0)	(60.9)
· 소득과세(1)	지방소득세	101,060 (18.8)	40.3
· 소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	103,527 (19.2)	20.6
○재산과세(4)		236,759 (44.1)	(34.4)
· 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(특정부동산)	87,213 (16.2)	-
· 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	149,546 (27.9)	-
○기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 자동차세(차량분), 지방교육세, 지역자원시설세(특정자원), 지난연도 수입	96,124 (17.9)	4.7

주 : 1)2013년 당초 예산액임.

2)2005년 기준 예산액임.

자료 : 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.130.

OECD(2007), Revenue Statistics 2007.

현행 지방세제의 낮은 세수 신장성을 제고하기 위해서는 소득과세와 소비과세 기반을 확충하는 방안이 강구되어야 한다. 그 방안으로는 공동세제도의 활성화, 국세 세목 또는 세원 가운데 지방세 원리에 부합하는 항목의 지방이양 등이 검토될 수 있을 것이다.

#### 4) 지방자치단체 과세자주권의 제약

지방자치단체가 스스로 마련하는 자체재원(자체수입)은 중앙정부 또는 다른 지역의 간섭 없이 필요한 분야에 자유롭게 사용할 수 있는 특징이 있다. 자체재원 중심의 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 보다 신중하게 되며, 그 성과의 극대화를 위해 적극적인 노력을 기울일 개연성이 높다. 그 이유는 자체재원은 지방자치단체가 스스로의 노력을 통해 마련한 재원이므로 이전재원보다 좀 더 신중하게 사용함으로써 성과를 높이고자 하는 유인이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다.

반면 이전재원(의존재원)은 지방자치단체 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 크다. 이와 같은 자체재원과 이전

재원의 특성 차이 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 한다.

지방자치단체의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있는데 현실적으로 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률의 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있다. 그런 까닭에 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세(또는 세외수입)에 대해 과세하고 징수할 뿐이다.

현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 지방소비세, 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50% 또는 30% 범위 안에서 조례 또는 대통령령으로써 가감할 수 있도록 허용하는 탄력세율제도를 도입하고 있지만 동 제도의 행사에는 적지 않은 제약이 있다.<sup>35)</sup> 한편 세외수입의 증대를 도모하는 경우도 지방자치단체가 독자적으로 경영 책임을 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.

이처럼 우리나라의 경우 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대시킬 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없는 상황이다.<sup>36)</sup>

35) 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산보유세 부담이 급증하였다. 이에 따라 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여주기 위한 방안으로 재산세 탄력세율제도를 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수증진을 유도하고자 하는 동 제도의 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이 사건을 계기로 정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행하고 있다. 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하는 운용을 유도하고 있다. 한편 법정 표준세율을 인상시켜 탄력세율을 적용하고 있는 사례는 극히 일부 지역에서 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(특정자원분, 구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1㎡당 200원의 법정 표준세율을 50%인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북(발전용수 2원→3원), 제주(지하수 20원~200원→30원~300원) 등이 있다.

36) 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도의 활용에 소극적인 이유로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 지방세 세율을 인상하는 방식으로 탄력세율제도를 활용할 경우 지역주민들의 조세저항을 초래할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도의 시행은 자치단체 간 세원이동의 문제를 초래할 수 있다. 셋째, 탄력세율 적용으로 세수입이 증대할 경우 지방교부세 교부가 감소할 수 있다.

이는 현재의 법제도를 넘는 특단의 대책 강구를 통해 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화해주는 조치를 하지 않는 한 지방자치단체가 스스로의 힘으로 자체재원을 확충하기는 쉽지 않음을 의미한다.<sup>37)</sup>

## 2. 최근 지방세제 개편논의의 쟁점

### 1) 취득세 세율의 영구인하 추진

#### (1) 논의 배경과 취득세 세율 영구 인하의 효과

2013년 6월 19일 국토교통부장관은 기자간담회에서 부동산 거래 정상화(활성화)를 위해 감면을 적용하여 일시적으로 낮춘 취득세 세율을 영구 인하하는 방안을 검토하고 있다는 발표를 하였다. 이에 대하여 지방자치단체 및 안전행정부는 지방세수 부족으로 그럴 수 없다는 입장을 밝혔다. 이와 관련해서 다음과 같은 점에 대한 사전적 이해가 요구된다.

국토교통부가 취득세 세율의 영구인하를 추진하는 이유는 취득세 세율이 높기 때문에 그것을 낮추어 부동산 거래를 확대하기 위한 것으로 알려졌다. 하지만 이와 관련하여 간과해서는 안 될 점은 현행 취득세는 2011년 이전까지 취득세와 등록세라는 별개 세목으로 과세되던 두 세목을 통합하여 만들어진 지방세목이라는 것이다. 이는 각도를 달리해 보면 현행 취득세는 외형적으로 하나의 세목이지만 세수 확보 측면에서는 이전 두 개 세목의 역할을 담당해야 함을 의미한다.

현행 취득세의 세율이 높게 여겨지는 데는 두 세목의 통합 때문에 이전 취득세(2%)와 등록세(2%)의 세율<sup>38)</sup>이 합해지면서 그 세율이 높게 형성될 수밖에 없던 사실이 제대로 반영되지 못한 측면이 강하다고 할 수 있다.

37) 그 이외의 문제점으로 지방세법 체계의 불완전성, 지방세 비과세·감면의 만성화와 관리체계의 미흡 등을 지적할 수 있다. 국세는 국세기본법, 조세특례제한법, 법인세법 등 20여개 법률로 운영되고 있지만 지방세법은 2010년까지 단일법 체계로 운영되었기 때문에 분야별(총칙, 세목, 감면) 전문화에 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 다행히 2011년부터 지방세 세목이 대폭 간소화되는 한편 단일법인 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되는 전기를 맞이하게 되었다. 하지만 국세와 비교할 때 지방세법의 체계는 아직 불완전하다는 평가를 받고 있다. 한편 현행 법제도를 넘는 특단의 대책으로는 지방세조례주의 채택, 법정외세제도 도입 등이 거론되고 있다.

38) 좀 더 거슬러 올라가면 2004년까지는 등록세 세율이 3%이었다.

취득세와 등록세를 통합하여 취득세를 만들면서 두 세목의 세율을 단순히 합하여 새로운 세목의 세율을 설정하였다. 그렇기 때문에 납세자에서 보면 적용받는 거래세(취득세+등록세)의 세율은 오르지 않고 이전 그대로일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 통합된 취득세(거래세) 세율이 높다는 일각의 주장과 여론에 따라 취득세 세율 인하가 반복되고 있다. 현행 취득세의 세율이 높다는 주장은 두 세목 세율 합산에 따른 착시 현상적 성격이 다분할 뿐만 아니라 합리적 근거가 미흡하다고 할 수 있다.

정부는 2005년에 종합부동산세 도입 등 부동산보유세 강화 조치를 추진하면서 부동산 거래 정상화를 내세워 2006년에 거래세(취득세)를 인하하였고, 이후에도 이런 조치를 거듭하였다. 그러나 정부의 취득세 인하 조치가 부동산 거래 정상화(또는 부동산 거래 활성화)효과를 거두었다는 뚜렷한 증거는 발견되지 않고 있다. 오히려 반복적으로 취득세 인하 조치를 취함에 따라 취득세가 인하될 것으로 기대하는 대기심리에 따른 이른바 학습효과가 작동함으로써 거래 절벽 현상이 나타났다고도 볼 수 있다. 더욱이 여러 연구에 따르면 취득세보다는 양도소득세 인하가 부동산 거래 정상화에 더 효과적이었다고 한다. 현실적으로도 취득세 인하는 일시적으로 반짝 효과를 나타내었을 뿐이다.

현재보다 취득세 세율이 높았던 2006년 이전의 부동산 거래와 현재의 부동산 거래를 비교해 보면 2006년 이전이 더 활성화되었다고 할 수 있다. 이는 부동산 거래 활성화(정상화)가 취득세 세율 수준보다는 경제상황 등과 더 밀접하게 연계되어 있음을 시사한다.<sup>39)</sup> 이런 인식에 근거하여 보면 최근의 부동산 거래 위축은 경기침체에 기인한 것이지 취득세 세율이 높기 때문이 아니다. 경기침체 상황에서는 미래에 대한 두려움 등으로 말미암아 취득세 세율을 낮추어도 부동산 거래가 활성화(정상화)되기는 쉽지 않음을 유념할 필요가 있다.

현재의 부동산 거래 위축은 경기침체와 관련되어 있기 때문에 취득세 세율을 낮추어도 활성화는 기대하기 어려울 것이다. 취득세 세율 인하는 오히려 지방세 세수를 줄임으로써 지방재정 여건을 더욱 어렵게 할 수밖에 없다.

최근 경기침체에 따라 중앙정부와 지방정부(지방자치단체) 모두 재정여건이 악화되었다. 이런 상황에서 지방세 세목 가운데 가장 세수가 많은 취득세 세율을 낮추면 지방세입은 더욱

39) 우리나라의 경우 부동산가격이 지속적으로 상승되어 왔기 때문에 적지 않은 국민들이 무리하게 은행 대출을 해서라도 부동산을 구매하여 되팔아 이득을 보려는 행태를 보였다. 이는 은행 대출에 따른 이자부담에도 불구하고 부동산 가격상승의 기대심대가 더 컸기 때문에 빚어진 현상이다. 이런 목적으로 부동산 투기를 했던 사람들의 상당수가 현재 소위 하우스 푸어(house poor)의 어려움을 겪고 있다.

줄어들게 되며, 이는 중앙정부 재정지원으로 메워질 수밖에 없다. 문제는 중앙재정도 어렵기 때문에 지방재정 지원이 베풀어지지 않는다. 다시 말해 취득세 세율 인하는 이전의 선례에 비추어 볼 때 부동산 거래 정상화에 기여할 가능성이 낮을 것으로 전망된다. 오히려 취득세 세수를 줄임으로써 지방세입의 위축을 가져오고, 이는 중앙정부에 의한 지방정부 재정지원을 늘리도록 영향을 미침으로써 중앙재정도 압박하는 결과를 빚을 것으로 예상된다.

## (2) 취득세 세율의 적정 수준

일부 언론 등을 중심으로 2006년에 부동산 과표가 실거래가의 30% 수준인 과세시가표준액에서 실거래가 기준으로 올라갔지만 세율은 소폭 인하하는데 그쳐 실수요자 관점에서 보면 취득세 세율을 내리는 것이 당연하다는 주장이 제기되고 있다.

2006년부터 부동산 과표 산정에 실거래가격제도가 도입되었다. 이에 따라 부동산 과표의 현실화율이 크게 오른 것은 사실이다. 하지만 2006년부터 부동산 과표가 실거래가 30% 수준인 과세시가표준액에서 실거래가 기준으로 올랐기 때문에 취득세가 3배 이상(현실화율 30% → 현실화율 100%) 인상된 것은 아니다.<sup>40)</sup>

취득세 세율의 적정 수준은 얼마가 되어야 하는가에 대해 서로 다른 견해가 존재할 수 있지만, 동 세목이 여전히 지방세제의 근간에 해당하기 때문에 이전 수준은 유지해야 할 것이다. 예를 들면 취득세의 적정 수준과 관련해서는 3-5%가 제안될 수 있다. 이는 취득 과표가 1억 일 경우 300-500만원을 말한다.<sup>41)</sup> 취득세는 1회 납부로 그 세부담이 종료된다는 점에서 보면 이 정도 수준은 되어야 한다는 것이다.

한편 우리나라 취득세가 선진국 대비 높은 수준이기 때문에 취득세 세율을 영구 인하하면 주택거래 활성화효과를 거둘 수 있다는 주장은 득보다는 실이 더 많은 결과를 가져올 수 있다. 선진국 평균과 비교할 때 우리나라의 취득세 수준은 높다고 할 수 있다. 하지만 특정 세목의

40) 2006년 부동산실거래가격제도 도입에 따라 취득세 부담이 크게 올랐다는 주장은 사실과 다르다. 동제도 도입 이전에도 취득세는 실거래가로 취득 과표를 신고하도록 되어 있었고, 대체로 준수되었다. 특히 분양주택을 취득하는 경우 실거래가인 분양가격이 취득 과표로 적용되었다. 따라서 부동산실거래가격제도 도입에 따라 취득세 부담이 급등하는 현상은 발생하지 않았다고 할 수 있다. 물론 일부 개인 간 거래에서 실제 취득가격을 낮추어 신고하는 사례가 없었던 것은 아니다. 정리하면 이런 견해는 현실을 정확하게 알아보지 않은 상황에 빚어진 과도한 주장이라고 생각된다.

41) 참고로 부동산 보유와 관련하여 1억 주택에 대한 재산세가 25만인데, 그 내구연수를 20년으로 산정하면 20년 동안 총재산세는 500만 원 정도이다.

세수를 대상으로 다른 국가들보다 그 수준이 높고 낮음을 비교하는 것은 실익이 크지 않다. 조세제도는 그 나라의 역사, 문화, 관습, 경제 등이 고려되어 결정된다. 따라서 이런 측면을 감안하지 않고 특정 조세를 대상으로 국가 간 비교를 시도하는 것은 적절하지 않은 접근이 아닐 수 없다.

### (3) 취득세 세율 인하에 따른 지방세수 감소 보전대책

2013년 8월 28일 정부(기획재정부)는 취득세 세율을 다음과 같이 영구 인하하는 방침(828대책)을 발표하였다.

〈주택에 대한 취득세 세율 조정〉

6억원 미만 주택 : 1%,

6억원~9억원 주택 : 2%

9억원 초과 주택 : 3%

이런 조치를 시행할 경우 지방자치단체의 취득세수 감소 금액은 대략 2.4조원 규모로 추정되고 있다. 828조치에 따라 취득세 세율을 영구 인하할 경우 각 광역자치단체의 취득세수는 줄어들지만 그 영향을 상이할 수밖에 없다.

부동산 가격이 높은 수도권 지역의 취득세수 감소 금액이 크겠지만 비수도권의 재정여건이 수도권과 비교하여 상대적으로 취약하기 때문에 어느 쪽이 더 불리해지는지는 개별 광역자치단체의 취득세수 변동을 분석해야 정확하게 알 수 있을 것이다.

취득세를 인하했을 때 발생하는 지방자치단체의 세수 감소(부족)를 메울 수 있는 가장 효과적인 방안이 마련되어야 한다. 취득세 세율 인하조치에 따라 발생하는 지방세수 감소를 보전하는 방안으로는 현재의 여건 등을 감안할 때 1차적으로 지방소비세의 규모를 확대하는 방식이 검토되어야 할 것이다. 이는 취득세가 지방정부의 자체재원이기 때문에 그 줄어든 몫은 똑같이 자체재원으로 보전하는 것이 마땅하기 때문이다.

한편 국세의 특정 세목을 이양하여 보전하는 방안도 검토될 수 있으나 복잡한 절차와 조율이 필요할 수밖에 없다.

국토교통부는 취득세 세율을 영구 인하하는 대신 재산세를 인상하는 방식으로 부족한 세수도 메우고 주택거래도 정상화하자는 제안을 하였다. 하지만 이는 현실적으로 받아들여지기 어려운 대안이라고 할 수 있다.

취득세는 주택을 취득하는 납세자에게 1회 납부로 세부담이 종료되는 세목이다. 반면 재산세는 주택을 보유하고 있는 모든 납세자에게 매년 과세가 이루어지는 방식으로 운영된다. 이와 같은 두 세목의 특성 때문에 취득세를 인하하고 재산세를 인상할 경우 주택을 취득하는 일부 납세자의 세부담을 주택을 보유한 모든 사람이 떠안는 결과가 발생하게 된다. 정리하면 취득세와 재산세는 그 과세근거나 부담주체가 전혀 다른 특성을 갖기 때문에 취득세수 감소분을 재산세수 증가분으로 보전하는 방안은 부작용을 더 크게 초래할 수 있다.

더욱이 지금처럼 어려운 경제상황에서 취득세를 인하하기 위해 주택을 보유한 모든 납세자의 재산세 부담을 인상할 경우 가뜩이나 힘든 서민의 부담을 더욱 가중시키는 결과를 초래할 것으로 예상되고, 이는 공평과세원칙에도 맞지 않다. 이는 2005년에 단행된 부동산보유세 인상에 따라 서울시를 중심으로 거세게 재산세 저항이 일어났던 전철을 재연할 개연성이 작지 않다. 당시 서울시의 대부분 자치구는 주민의 요구를 받아들여 탄력세율을 적용하여 재산세 세율을 낮추는 조치를 하였다.

## 2) 재산세와 종합부동산세의 관계 재설정

국토교통부는 취득세 세율 영구 인하에 따른 지방세수 감소를 재산세 세율 인상과 더불어 종합부동산세의 지방이전을 통해 보전하겠다는 제안하였다. 하지만 종합부동산세의 지방이전을 통한 지방세입 보전은 그 실효성을 기대하기 어렵다.

취득세를 인하하면서 줄어드는 지방세 세수를 보전하는 대책으로 종합부동산세(종부세)를 지방으로 이전하는 방안은 종부세의 성격을 잘못 이해한데서 비롯된 제안일 수 있다. 현재 종합부동산세 세수는 전액 부동산교부세라는 이름으로 지방에 교부되고 있다. 이는 종부세 세수는 이미 지방으로 이전되고 있다는 것이다. 이런 까닭에 취득세를 인하할 경우 발생하는 지방세 세수 감소분을 종부세의 지방이전으로 보전하겠다는 것은 현실을 제대로 이해하지 못한 판단일 수 있다.

한편 종합부동산세와 재산세 통합은 그 세수효과가 매우 미약함을 염두에 두어야 한다. 종부세는 전국합산과세방식을 따르지만 재산세는 관내합산과세방식을 따르고 있다. 이는 종부세를 재산세로 통합할 경우 현행 종부세 세수가 그대로 재산세 세수가 되지 않고 크게 줄어들게 됨을 의미한다. 따라서 취득세 인하에 따른 지방세 세수 감소분을 종부세의 지방이양으로

보전하는 것은 의도한 만큼의 효과를 거두기 어렵다고 하겠다.

더욱이 종합부동산세 세수를 재원으로 하는 부동산교부세가 주로 비수도권 지역에 배분되고 있음을 감안할 때 종합부동산세와 재산세 통합에 따라 부동산교부세가 폐지되면 비수도권 지역의 세입이 줄어드는 결과로 이어질 수 있다.

부동산 거래 정상화(활성화)를 위해 다주택자 양도소득세 중과세 폐지가 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 빌딩에 수년전 투자해 이를 매각하고 다른 빌딩을 사려는 자산가들이 양도소득세로 30% 넘는 부담을 해야 하기 때문에 양도소득세를 납부하고 나면 비슷한 크기의 빌딩을 매입할 수조차 없어 아예 거래를 포기하는 양상이 나타나고 있다고 한다. 따라서 고가 부동산에 대해 양도소득세를 낮추어 부동산거래 및 경기 활성화를 이끌어야 한다는 것이다.

이러한 주장이 논리적 설득력을 갖기 위해서는 양도소득세(양도세)의 성격을 어떻게 볼 것인가에 대한 사전적 합의가 요구된다. 현행 양도세는 명칭을 기준으로 보면 소득세이지만 본질은 1968년에 도입된 부동산투기억제세(1967년 도입하여 1968년부터 시행하였고, 1974년 종합소득세제 도입에 따라 양도소득세로 명칭 변경)이라고 할 수 있다.

양도소득세가 여전히 부동산투기억제세라면 이런 주장은 받아들이기 어려울 것이다. 반면 양도소득세를 다른 소득세(근로소득세, 사업소득세 등)처럼 소득세로 간주한다면 현행 소득세와 똑같은 세율을 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 더하여 이전에 경험했던 과도한 부동산투기 열풍이 다시 오지 않는다면 양도소득세 세율 전반을 조정하는 조치가 이루어져야 할 시점일 수 있다.

### 3) 거래세와 보유세 간 조화의 모색

우리나라는 2005년 부동산보유세제 개편을 통해 국세인 종합부동산세를 도입하였고, 지방세인 재산세를 큰 폭으로 조정하였다. 이런 개편에 의해 보유세가 크게 강화되었으며, 높아진 보유세 부담을 조절하기 위해 거래세를 낮추어 양자 간에 조화를 모색해야 한다는 주장이 합리적 근거 없이 확산되는 분위기가 연출되었다.

문제는 이런 분위기에 편승하여 2006년에 거래세인 취득세와 등록세의 세율을 인하하는 조치가 단행되었고, 그 부담이 현재까지도 이어지고 있다. 이는 최근 취득세 세율 영구 인하조치는 그 연원이 2006년까지 거슬러 올라감을 의미한다. 더욱이 2006년 이후 취득세 세율 인

하는 지방세 감면에 해당하기 때문에 지방세 비과세·감면을 크게 확대시키는 원인이 되고 있다.

보유세 인상과 궤를 맞추기 위해 거래세를 낮추는 조치가 보유세와 거래세 간에 조화와 균형을 도모하면서 부동산 거래를 활성화하는 효과를 제공할 것이라는 판단은 논리적으로 타당성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라 최근의 변화된 여건을 감안할 때 부작용만 증폭시킬 가능성이 농후하다. 보유세 부담이 높아졌기 때문에 거래세를 낮추어 납세자 부담을 일정수준이 넘지 않도록 조절하겠다는 정책은 어느 해에 부동산을 구입하여 그것을 보유하고 있기 때문에 보유세를 부담해야 하는 납세자에게만 유효할 것이다.

근본적으로 보면 보유세와 거래세는 전혀 별개의 관계라고 할 수 있기 때문에 보유세 부담이 늘었다고 거래세를 인하하는 정책을 추진하는 것은 그 정당한 명분을 찾기 어렵다. 보유세는 나름의 논리와 발전방향을 가지며, 거래세 역시 마찬가지로이기 때문에 양자가 어떤 특정 관계를 형성해야 하는 것처럼 주장하거나 제한하는 접근은 적절하지 않다고 할 수 있다.

2005년 부동산보유세 강화 조치 이후 보유세와 거래세 간 조화를 내세워 그 이듬해인 2006년 이후 거래세를 낮추는 조치가 추진되었고, 그 기조가 지금까지 이어지고 있지만 부동산거래 활성화의 성과는 거두지 못하고 있다. 이는 보유세와 거래세가 별개의 성격을 갖는 세제임을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다.

보유세 인상에 따른 부담을 조정하겠다는 취지를 내세워 거래세를 낮추는 조치는 취약한 지방재정 여건을 더욱 악화시킬 뿐이며, 경기침체, 대출제한 등 현실적 제약으로 말미암아 부동산거래 활성화를 기대하기 어렵다. 이런 현실을 고려할 때 보유세와 거래세는 그 본질에 합당한 정상적인 체계를 구축하여 운영해야 할 것이다.

보유세이든 거래세이든 어느 한쪽을 높일(또는 낮출) 경우 다른 한쪽을 낮추는(또는 높이는) 방식의 조세정책은 그 논리적 근거가 미흡할 뿐만 아니라 의도하는 성과를 거두지 못하고 있는 현실을 간과해서 안 된다.

거래세와 보유세는 다음과 같은 원칙을 준수하는 방향에서 기본 틀(구조)을 구축하여 안정적인 운영을 도모해야 할 것이다. 첫째, 거래세와 보유세는 별도의 과세논리와 과세목표를 지향하고 있음을 감안할 때 양자 간에 연계는 그 근거를 찾기 어려울 뿐만 아니라 그런 조치는 의도한 만큼의 성과보다는 오히려 부작용을 초래하게 됨을 고려한 세제 정책의 수립과 시행이 요구된다. 둘째, 지방세 세목에 해당하는 거래세인 취득세와 보유세인 재산세에 대해 국가 정

책 목적을 내세워 개편함으로써 지방자치를 저해하고 지방자치단체 과세자주권을 침해하는 반복적 관행은 지양되어야 한다. 셋째, 거래세이든 보유세이든 그 세원(과세대상)의 확대를 추진함으로써 관련 세수를 증대시켜 위상을 강화하고 안정성을 담보해야 한다. 넷째, 최근 취득세 세율 영구인하 추진에 따른 논란은 근본적으로 보면 지방세입 기반의 취약성과 관련되어 있기 때문에 자체재원인 지방세를 확충해야 하며, 이는 세수 신장성을 감안할 때 현행 지방소비세의 규모 확대와 지방소득세의 독립세 전환을 통해 소득 및 소비과세를 강화해야 한다. 다섯째, 거래세(취득세)는 그 과세대상 과표를 실거래가로 산정하는 방식이 정착된 상황이지만 보유세인 재산세는 과세대상별 과표 현실화율과 과표에 대한 공시가격 결정기관이 다르기 때문에 발생하는 과세 불형평성의 문제를 개선하기 위해 단계적인 과세표준 양성화를 추진할 필요가 있다. 여섯째, 우리나라 보유세는 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세를 두 축으로 하고 있는데, 2008년 헌법재판소 판결에 의해 종합부동산세가 크게 위축되었기 때문에 두 세목 간 관계를 합리적으로 재설정해야 한다.

### 3. 최근 일본 세제개혁의 동향과 시사점

#### 1) 소비세 개편

일본 정부는 2012년 3월 30일 저출산 고령화에 따른 사회보장 재원의 마련과 심각한 재정 적자를 완화하기 위한 목적으로 소비증세 법안을 골자로 하는 세제개혁안을 국회에 제출하였다. 동 법안은 중의원(하원)과 참의원(상원)을 통과함으로써 2014년부터 시행될 예정이다.

소비증세 개혁 법안은 2012년 2월 발표한 [사회보장과 조세의 일체개혁] 이후에 이루어진 후속적인 조치라고 할 수 있다. 소비증세 법안의 골자는 심각한 재정상황을 감안하여 소비세율을 현행의 5%(국세소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p)로, 2015년 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상하여 사회보장 재원을 마련하는 것을 핵심 목표로 하고 있다.<sup>42)</sup>

42) 일본은 1988년 12월 30일 소비세법을 공포하였고, 그 다음해인 1989년 4월1일부터 시행하고 있다. 1989년 도입 당시의 소비세율은 3%이었지만, 1997년 4월부터 지방소비세가 신설되면서 소비세율은 5%로 인상되어 현재에 이르고 있다.

구분		현행	2014년4월1일	2015년10월1일
지방소비세율 ※ 소비세율환산		1% (소비세액의 25/100)	1.7% (소비세액의 17/63)	2.2% (소비세액의 22/78)
참고	소비세율	4%	6.3%	7.8%
	합계	5%	8%	10%

공동세제도이기 때문에 국세 소비세가 인상되면, 그에 따라 지방소비세도 인상되는 과정을 거치게 된다. 현행 일본의 지방소비세 세수는 사회복지와 아동양육 지원, 교육 등 주민에 기초적인 서비스를 제공하고 있는 지방자치단체의 일반재원으로 활용되고 있다.

지방소비세가 일반재원으로 활용되고 있지만, 향후의 소비세 및 지방소비세 세수는 사회복지(연금, 의료, 복지 등) 재원을 위한 목적세처럼 사용할 예정이다. 이번 세제개혁에서 가장 강조되고 있는 것은 지방소비세 자체의 구조변화보다는 소비세 및 지방소비세의 사용용도를 사회복지 재원으로 활용하겠다는 것이다.

이와 같은 일본의 방식이 2014년 이후 우리나라 지방소비세 규모 확대와 그 재원 사용용도 결정에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 이번 소비증세 법안의 국회 제출은 조세부담 증가 없이 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 드러낸 것이다.

## 2) 소비세 증세 개혁이 지방세수에 미치는 효과

지방소비세는 도부현세 수입(세입)의 19.0%(2011년 계획치)를 차지하는 안정적 세목으로 자리매김하고 있다. 현행 지방소비세액 규모는 2.57조엔이며, 이는 소비세율 1%p분이므로 소비세가 1%p 인상되는 경우 대략적으로 2.57조엔 규모의 세수입 증가를 가져올 것이다(일반적으로는 소비세율 1%p 인상에 대해 2.5조엔의 세수증가가 있을 것으로 상정).

지방소비세 수입 증가분 전액이 광역자치단체인 도부현의 수입이 되는 것은 아니며, 일정 기준에 따라 기초자치체인 시정촌에도 지방소비세의 1/2이 배분된다.

도부현이나 시정촌의 지방소비세 증대가 지방세입에 미치는 효과에는 국세 소비세로부터의 교부금 증대효과를 고려해야 할 것이다. 이 교부금 증대효과를 고려하면 지방세입에 미치는

효과는 훨씬 더 크게 나타난다.

인상분 지방소비세 수입(시정촌 교부금분을 포함)에 대해서는 사회보장 4경비 그 외 사회보장 시책(사회복지, 사회보험 및 보건위생에 관한 시책을 말함)에 필요한 경비를 충당하는 것으로 되어있다(인상분 지방소비세 수입 사용 용도의 명확화).<sup>43)</sup>

### 3) 시사점

1997년에 단행된 일본의 지방소비세 도입은 현 시점에서 보면 다음과 같은 점을 고려할 때 성공적이었다고 평가할 수 있다. 첫째, 지방소비세가 도도부현의 기간세로 정착하면서 소득과세와 소비과세의 균형을 가져오는 계기로 작용하고 있다. 둘째, 지방자치단체 수입의 안정에 크게 기여하고 있다. 셋째, 세수의 지역 간 편재성을 완화시키는 역할을 하고 있다.

제2차 세계대전 이후 소득과세 중심의 조세체계를 유지해 오던 일본이 경기침체를 맞이하면서 소득과세 위주 조세체계의 한계를 실감하게 되었다. 일본의 지방소비세 도입은 경기침체 및 저출산 소자녀의 급속한 진전에 대응하기 위한 안정적 재원 확보라는 거시적인 측면에서의 목적이 강하게 작용하였다고 볼 수 있다.

최근 우리나라는 일본보다도 오히려 빠르게 저출산 고령화의 사회구조변화를 겪고 있다. 이러한 사회구조변화나 지방화의 진전에 대응하기 위해서는 재원 마련이 중요한 과제가 되고 있으며, 그 특성상 소비세(부가가치세)의 역할이 커질 수밖에 없는 상황이다. 또한 부가가치세의 일부를 재원으로 하는 지방소비세의 활성화는 긴급한 현안이 아닐 수 없다.

1998년부터 현재까지 도부현세 수입 중 지방소비세 비중은 16~19%를 유지하고 있으며, 지방세 총액 중 지방소비세 비중도 7~8%대를 유지하고 있다. 이는 일본 지방소비세 수입이 시계열적으로 매우 안정적인 재원임을 말하며, 지방세 세목 가운데 근간의 역할을 하고 있음을 시사한다. 향후 우리나라도 일본과 마찬가지로 지방소비세를 강화할 경우 취득세나 등록면허세 위주의 현행 광역자치단체 조세체계를 개선하여 훨씬 안정적인 세입기반을 구축하게 될 수 있을 것으로 예상된다.

일본의 지방소비세는 소득과세인 개인주민세나 법인二稅[법인주민세(법인도부민세 및 법

43) 사회보장 4경비: 제도으로써 확립된 연금, 의료 및 개호 사회보장급여에 소자화(少子化)에 대처하기 위한 시책에 필요한 경비

인시정촌민세)와 법인사업세], 그리고 자산과세(고정자산세)에 비하여 지역 간 편재성이 가장 적다. 이러한 결과는 지방소비세가 지방세총액, 개인주민세, 법인二稅, 고정자산세에 비하여 그 폭의 변동이 가장 적다는 것이다.<sup>44)</sup> 이런 점에 비추어 볼 때 우리나라도 지방소비세를 강화할 경우 취득세나 등록면허세에 의한 광역자치단체 간 세수 편재성은 보다 완화될 것으로 전망된다. 그러나 우리나라의 경우 일본과 다소 다른 방식으로 지방소비세가 운영되고 있기 때문에 그 효과에 대한 해석에서는 주의가 요망된다.

최근 일본의 세제 개편 동향은 우리나라의 지방소비세 규모 확대 및 그 재원의 사용용도 지정, 그리고 지방소득세 독립세 전환 등에 적지 않은 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

## 4. 지방세제의 발전방향

### 1) 지방세 확충의 기본방향

오늘날은 각 지역의 성장이 국가의 발전과 대외적 위상을 결정하는 지방화시대이다. 따라서 각 지역이 장점을 살리는 성장을 이룩하고, 그런 결과가 모여져 전체 국가발전이 모색되어야 한다. 개방화의 심화, FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)의 확대 등 변화된 세계질서는 상대적으로 중앙정부보다 지방정부(지방자치단체)의 역할 확대를 요구하고 있다. 한편 지역의 역량 제고와 그것에 기반을 둔 국가 경쟁력의 강화를 위해서는 지역의 튼실한 재정력 구축이 중요한 과제가 되고 있다.<sup>45)</sup>

지방화의 흐름에 부응하는 지역운영은 궁극적으로 바람직한 지방자치의 구현으로 귀결되며, 이를 위해서는 지역의 충실한 재정기반 구축이 요구된다. 지역의 튼실한 재정토대 마련을 위해서는 지방자치단체 세입 규모의 확대와 더불어 그 구성의 개선이 필요하다.

지방세입은 크게 자체재원(지방세+세외수입, 자체수입), 이전재원(의존재원), 지방채수입으로 구분할 수 있다. 지방자치의 취지와 본질에 비추어 볼 때 지방세입의 근간은 지역이 재량껏 사용할 수 있는 자체재원으로 삼아야 하며, 그 가운데 지방세가 핵심적인 역할을 담당해야

44) 일본의 경우 지역 간 세수 편재성이 가장 높은 세목은 법인소득과세인 법인二稅이며, 그 다음이 개인주민세, 고정자산세 등의 순서로 되어 있다.

45) 이하의 본장 내용은 연구자의 그간 논문, 보고서 등에서 관련 부분을 수정 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 일부 내용은 그대로 전제하였음을 밝힌다.

한다. 현재 지방자치단체의 재정여건을 고려할 때 지방세입의 확충은 지방재정의 중앙의존성을 낮춤으로써 세입과 세출의 괴리를 줄이는 한편 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하여 그 성과의 향상을 도모하는 방식으로 추진되어야 한다. 또한 향후 특별행정기관 정비, 자치경찰제 도입, 사무구분체계 개선 등을 통해 중앙정부의 사무가 지방으로 이양될 때 발생하는 소요재원을 조달할 수 있는 중장기적 변화를 반영할 수 있어야 한다.

지방세입의 확충은 자체재원을 늘리면서 이전재원의 합리적 운용, 지방채 발행의 적절한 활용 등의 방안을 병행하는 방식으로 진행되어야 한다. 자체재원 가운데 지방세 확충은 특정 지방자치단체의 노력만으로 이루어질 수 있는 상황이 아니기 때문에 244개 지방자치단체 간 협력, 설득력 있는 논리의 개발 등을 지속적으로 실천해 나아가야 할 것이다.

세외수입의 증대는 지역의 여건을 고려하는 방식으로 추진되어야 하며, 다음과 같은 방향으로 개선이 요구된다.

- 각종 수수료, 사용료 등의 요율책정 현실화
- 관할 지방공기업의 수익증대 방안 모색
- 불필요한 지방공기업 및 각종 시설의 과감한 정비
- 지속적인 경영마인드의 개발
- 다른 지자체와 주요국 수범 사례의 벤치마킹

이전재원은 줄이는 노력이 바람직하지만 지역의 재정여건을 감안하여 중장기적 차원에서 점진적으로 축소하는 현실적인 대안을 마련해야 할 것이다.

지방채 발행은 재정건전성을 담보할 수 있는 범위 내에서 적극적으로 활용하는 과감한 운용을 도모할 필요가 있으며, 아울러 보다 엄격하고 합리적인 관리체계를 구축해야 할 것이다.

자체재원의 핵심에 해당하는 지방세 확충을 모색함에 있어 기본적으로 다음과 같은 방향을 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세 세수 신장성의 향상을 위해 지방세제의 소득 및 소비과세 기능을 실질적으로 강화시켜주어야 한다(지방소득세와 지방소비세의 내실화). 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안이 모색되어야 한다(지방자치단체 과세자주권의 강화). 셋째, 지방세 확충은 FTA와 개방화 확대, 저탄소녹색성장 추구 등 변화된 환경과 조화를 이룰 수 있어야 한다(변화된 여건과의 조화). 넷째, 지방세 확충과 관련한 지방세제 개편에 따라 나타나는 지방재정조정제도 등에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 반영해야 한다(지방재정조정제도와 연계한 지방세제 개편). 다섯째, 지방세 확충이 세제 운용을 복잡하게

하거나 납세자의 불편을 가중시켜서는 안 된다(세제의 기본 틀 유지 및 납세자 배려).

자체재원 확충을 도모함에 있어 지방세와 세외수입에 대해 서로 다른 접근 방식을 모색해야 한다. 조세법률주의 등 현실적 한계를 고려할 때 지방세 확충은 다른 지방자치단체와 협력하는 방식으로 추진해야 한다. 반면 세외수입 확충은 지역의 특수성과 실현 가능성 등을 고려한 대안을 마련하여 지속적으로 시행해야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

## 2) 지방자치단체 과세자주권의 강화

지방자치를 뒷받침할 지방자치단체의 재정력 확충은 재정운용의 자율성 등의 측면에서 볼 때 자체재원을 기반으로 해야 하며, 특히 지방세수의 증대를 통해 이루어져야 한다.

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체가 재정자주권의 실질적 보장, 즉 과세자주권을 확대하는 조치가 이루어져야 한다.

### (1) 자체재원주의와 일반재원주의

지방세 등 자체재원(자체수입)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있다. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 거리가 있다. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면 각 지방자치단체가 주민을 위해 제공하는 편익과 주민의 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 재정책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문이다.

혹여 재원의 사용용도를 제한하지 않더라도 결국 중앙정부의 재원이므로 자치재정권의 위축을 초래하는 한계를 드러낼 수 있다. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자체재원의 확충을 통해 지역 주민이 소망하는 공공서비스를 공급하는 방식이 바람직할 것이다.

### (2) 과세자주권 강화의 필요성

지방자치단체가 스스로 마련하는 자체재원(자체수입)은 중앙정부 또는 다른 지역의 간섭 없이 필요한 분야에 자유롭게 사용할 수 있는 특징이 있다. 자체재원 중심의 세입구조를 구축

하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 보다 신중하게 되며, 그 성과의 극대화를 위해 적극적인 노력을 기울일 개연성이 높다. 그 이유는 자체재원은 지방자치단체가 스스로의 노력을 통해 마련한 재원이므로 이전재원보다 좀 더 신중하게 사용함으로써 성과를 높이고자 하는 유인이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다.

반면 이전재원(의존재원)은 지방자치단체 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)와 예산제약의 연성화(soft budget constraint)<sup>46)</sup>를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 크다. 이와 같은 자체재원과 이전재원의 특성 차이를 감안할 때 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 한다.

현재 명목적으로는 자체재원의 증대여부가 자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 거쳐야 하는 상황이다.<sup>47)</sup> 명실상부한 지방자치의 구현을 위해서는 이와 같은 자체재원 확충노력에 대한 제약 상황은 마땅히 시정되어야 한다. 기왕에 지방자치가 부활된 이상 지방자치단체에 더 폭넓은 재정에 대한 결정권을 부여하고 독자적인 재정운영의 길을 열어주어야 한다.

지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제한되어 있다. 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 근거하여 정하도록 되어 있다. 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세제도(선택적 과세제도)가 운영되고 있다. 탄력세율제도는 레저세, 지방소비세, 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 기본(표준)세율의 30%와 50%범위 내에서 대통령령 또는 조례를 통해 그 증감을 허용하는 방식으로 운용되고 있다.

임의세제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로서 지역자원시설세(특정자원분 및 특정부동산분)가 대표적인 임의세에 해당한다.<sup>48)</sup>

46) 지방정부가 예산을 운용함에 있어 그 지출에 엄격한 제약이 존재할 경우 예산제약이 엄격하다고(hard, 경성적) 한다(경성예산제약). 반면 책정된 예산을 다 소진하더라도 중앙정부 등으로부터 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 어렵지 않게 조달할 수 있는 경우는 예산제약이 유연하다고(soft, 연성적) 한다(연성예산제약). 연성예산제약 상황에서는 중앙정부가 지방정부의 재원부족을 외면하지 않을 것이라는 믿음 때문에 지방정부가 재정여건을 무시하고 과잉 지출하는 경향이 나타나게 된다.

47) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있다. 하지만 조세법률주의에 의해 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다.

### (3) 과세자주권 강화 방안

헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 묶인 지방자치단체 과세자주권 제약을 타개하기 위해서는 헌법 개정을 포함한 다양한 대책의 모색이 요구된다. 예를 들어 현행 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>49)</sup>

이와 같은 헌법 개정 등의 조치와 더불어 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치를 강구해야 할 것이다.

첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 실질적인 조치가 이루어져야 한다.

둘째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공유하면서 그것에 대해 공동 과세하는 공동세제도를 활성화하여 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대해 주어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다.<sup>50)</sup>

---

48) 임의세제도(선택적 과세제도)는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 조례로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 다만 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도를 적극 활용하는 방안은 지방자치단체의 과세자주권을 넓혀주는 유용한 대안일 수 있다.

49) 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 검토할 필요가 있다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 이러한 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다.

50) 현재 지방세 비과세·감면 형태로 이루어지고 있는 지방세지출 수준이 적정 수준을 초과하는 것으로 평가되고 있다. 문제는 국가적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세·감면 조치가 광범위하게 이루어지고 있으며, 이에 따라 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만 중앙정부의 재정적 보전은 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세·감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 정책과세의 폭을 대폭 축소하고 지방세의 과세기반을 확대하여 지방세의 채원조달기능을 확충해 주는 개선이 요구된다. 아울러 지방세 비과세·감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균

### 3) 지방세 세수 신장성의 제고

#### (1) 새로운 세원배분이론의 등장

전통적인 세원배분방식은 각각의 세원에 대해 국세와 지방세를 별개로 과세하는 세원분리를 원칙으로 한다. 이는 과세대상을 크게 소득, 소비, 재산(자산)의 3가지 분야로 구분할 때 각각에 대해 중복되지 않게 국세와 지방세를 부과하는 방식을 말한다.

세원의 성격상 소득과 소비는 재산에 비해 신장성이 우월한 특징이 있기 때문에 각국의 경우 그 구체적인 비중은 서로 차이가 있을지언정 대개 국세는 소득과 소비를 중심 세원으로 하고 있으며, 지방세는 재산을 근간 세원으로 하여 과세하고 있다.

전통적인 세원배분방식에 따르면 국세는 소득과 소비과세를 주축으로 하는 체계를 구성하고, 지방세는 재산과세를 근간으로 하여 운영되는 경향이 강하였다고 할 수 있다.

우리나라는 전통적인 세원배분방식을 따라 세제를 운용하여 왔다. 그에 따라 국세는 소비과세와 소득과세를 핵심으로 하고 있으며, 지방세는 재산과세를 중심으로 설계되어 있다. 문제는 지역(지방)의 활동 영역이 더욱 확대되고 있지만 그런 변화된 환경을 뒷받침할 만큼 충실한 재원확보가 담보되지 않고 있다는 점이다.

우리나라 지방자치단체의 역할 확대에 상응하는 지방세입 증대가 이루어지지 않는 주요한 이유 가운데 하나는 지방세제가 상대적으로 신장성이 미약한 재산과세를 근간으로 체제를 형성하고 있기 때문이다. 따라서 재산과세에 치우친 지방세제의 틀을 개편하지 않는 한 지방세입과 지방세출의 괴리는 더욱 심화될 수밖에 없는 상황이다.

재산과세 중심의 우리나라 지방세제가 안고 있는 문제점으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 재산과세는 세수의 소득소비탄력성이 낮아 국가의 경제성장이나 지역경제발전에 따라 나타나는 소득, 소비의 증가가 세수(지방세수)의 증대로 이어지지 않고 있다. 둘째, 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 거래의 영향을 크게 받기 때문에 안정성이 떨어진다.<sup>51)</sup> 셋

---

형을 최소화하고, 비과세·감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도(지방세지출보고서제도)를 조속히 정착시키는 노력도 함께 전개해 나가야 할 것이다.

51) 대표적으로 1997년 IMF 외환위기와 2008년 세계금융 위기의 여파로 경제상황이 악화되면서 부동산 거래가 침체되었고, 이는 부동산거래세인 취득세, 등록세의 감소를 통해 지방세수를 크게 위축시킨 사례를 지적할 수 있다.

제, 재산세 등 재산보유과세는 부동산 과표 산정을 위해 부동산(재산) 가액을 매년 평가해야 하는 행정 부담과 더불어 납세의무자의 저항을 야기할 우려가 적지 않다. 넷째, 재산과세 중심의 지방세제는 재정지출 수요의 증대에 대응하는 안정적인 수입기반을 확보하기 어렵다.

최근 전통적 세원배분이론의 논리적 기반을 약화시키는 원인으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 현실적으로 많은 국가들이 전통적인 세원배분이론의 기준에 부합하지 않는 세원에 대해 지방세를 과세하고 있다.<sup>52)</sup> 둘째, 지방자치단체가 다양한 방식으로 소득재분배기능을 수행하고 있음에도 불구하고 전통적인 세원배분이론이 강조하는 편익원칙에 따라 지방세를 부과하여 소요 재원을 마련하고자 한다면 그 실행이 어려울 수밖에 없다.<sup>53)</sup> 전통적 세원배분이론으로 변화된 현실을 제대로 설명하지 못하는 상황이 자주 발생하면서 달라진 여건과 조화를 이룰 수 있는 새로운 세원배분이론을 모색하는 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

오늘날 지방정부(지방자치단체)는 지역개발을 담당하는 수준을 넘어 지역의 복지·일자리 창출(실업해소)·기업 유치 등 그 활동 영역이 날로 확대되는 상황에 직면해 있다. 우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 지방분권의 요구가 커지면서 국가 기능의 지방이양이 눈에 띄게 늘어났다. 더하여 지방자치단체가 담당하는 지방자치의 영역이 넓어짐에 따라 향후 자치경찰제의 도입, 교육자치의 내실화 등이 이루어질 것으로 예상된다. 변화된 환경은 지방재정 수요를 증대시키고 있지만 전통적인 세원배분방식은 그 대응에 있어 한계를 드러내고 있다.

전통적인 세원배분이론은 중앙정부와 지방자치단체 간 엄격한 세원분리를 통해 지방재정의 자주권을 확보하는 방안을 중시한다. 그런데 전통적인 세원배분방식에 따르면 국세는 신장성 측면에서 우월한 소득 및 소비세원을 근간으로 하지만, 지방세는 안정성에 장점을 갖는 재산

---

52) 전통적인 세원배분이론에 위배되는 과세가 광범위하게 이루어지고 있다. 예를 들면 소득 및 소비과세는 납세자의 경제적 능력을 대상으로 하기 때문에 전통적 세원배분이론에 따르면 국세로 적합함에도 불구하고, 많은 국가들이 지방소득세와 지방소비세를 부과하고 있다. 우리나라에 국한하여 보면 재산에 대해 지방세인 취득세·등록면허세가 과세되고 있다. 이들 세목은 지방자치단체가 제공하는 편익에 따라 세수입이 결정된다는 점(편익원칙)에서 보면 지방세로 적합하다. 하지만 현실적으로 이들 세목의 세수는 국가의 부동산정책에 의해서 크게 영향을 받고 있기 때문에 편익원칙에 완전히 부합된다고 보기 어렵다. 또한 기초단체인 시군구의 세목인 재산세 세수규모는 징수 주체인 시군구가 제공하는 공공서비스의 편익에 의존한다기보다는 광역단체인 시도와 중앙정부가 제공하는 도시계획 및 사회간접자본 투자에 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 재산세는 시군구세보다는 시도세 혹은 국세로 전환하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

53) 지방자치단체의 역할이 경찰, 소방 등 주민의 재산보호나 안전시설의 유지를 뒷받침하는 것으로 한정될 경우 토지, 가옥, 영업행위에 의한 수익에 대해 지방세를 과세하여 재원을 조달(편익원칙)하는 방식이 적절할 것이다. 하지만 지방자치단체의 역할이 사회복지를 비롯한 대인적 서비스 제공 등으로 확대되고 있기 때문에 기존 지방세 과세논리의 수정이 요구되고 있다.

과세를 핵심으로 하고 있다. 이런 차이로 말미암아 재산과세를 주축으로 하는 전통적인 지방 세제는 빠르게 늘어나는 지방재정 수요를 충실하게 뒷받침할 수 있을 만큼 세수를 확보하는 것이 용이하지 않다. 환경의 변화와 현실적 제약을 간과하고 여전히 전통적인 세원배분방식을 고수한다면 지방재정의 취약성은 더욱 심화될 수밖에 없기 때문에 전통적 세원배분방식을 대체하는 새로운 세원배분 틀의 구축이 요구된다.

기존의 전통적 세원배분이론을 보완하는 새로운 세원배분이론은 중앙 집중적 세원배분 구조를 개선하는 한편 실효적 지방자치의 수행을 위해 취약한 지방 재정력을 강화할 수 있는 대안을 마련하는데 초점을 맞추고 있다.

우리나라에서도 새로운 세원배분이론을 강조하는 움직임이 나타나고 있는데, 그 배경으로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 1995년 민선자치1기 부활이후 지속적으로 국가사무의 지방이양이 추진되었지만 그에 상응하는 재원 이양은 이루어지 못했다.<sup>54)</sup> 따라서 그간의 임시방편적이고 땀질식 재정 보완을 근본적으로 개선하기 위해서는 국가와 지방의 재원(세원) 체계를 혁신하는 노력이 필요하다는 반성이 있었다. 둘째, 개발경제시대가 종언을 구하면서 그 산물인 중앙집권적 경제발전 전략의 의의가 약화되었고, 새로운 질서인 포스트모던(post modern) 시대가 도래되면서 중앙정부의 역할보다는 지방정부(지방자치단체)의 위상과 역할이 강화되었다. 이런 분위기 속에 세출의 분권화보다는 세입의 분권화가 재정지출의 팽창을 막을 수 있다는 연구와 주장이 제시되었고, 이에 따라 지방세입의 확충을 위해 중앙정부 세원의 지방이양 요구가 커지고 있다. 셋째, 일본에서 이루어진 보조금 축소, 교부금(교부세) 축소, 지방세의 확충이라는 삼위일체 재정개혁(〈표 4-4〉 참조)은 우리나라의 국가와 지방 간 재정체계 개편방안 마련에 의미 있는 시사점을 제공하는 계기가 되었다.

54) 실효성 있는 지방자치가 시행되기 위해서는 지방자치단체의 사무권한이 형식적으로 부여되는 데 그쳐서는 안 되며, 권한의 행사가 실질적으로 보장되어야 한다. 지방자치법 제141조에 따르면 지방자치단체는 그 사무 처리를 위해 비용 지출의무를 담당해야 하며, 이때 그 비용의 충당을 목적으로 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리하는 재정적 권한의 보장은 필수 불가결한 지방자치의 요건에 해당한다. 이를 자주재정권 내지 재정고권(Finanzhoheit)이라고 한다. 따라서 지방자치단체가 사무권한에 상응하는 재정을 확보하는 것은 지방자치의 본질이며, 이는 지방자치제도의 성패를 결정하는 가늠대라고 할 수 있다(조성규, 「지방자치단체의 자주재정권과 지방세 비과세·감면제도」, 『시도 뉴스레터(2011년 7-8월호)』(통권 31호), 전국시도지사협회, 2011. 7, p.5).

<표 4-4> 일본 삼위일체 재정개혁의 주요 내용

기본목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의 권한과 책임 확대, 새로운 지방분권형 행정시스템 구축</li> <li>· 지방세입·세출 양면에서의 자율성 제고</li> <li>· 지방세의 확충, 일반재원 비율 제고, 교부세 의존도 축소</li> <li>· 세출구조개혁, 효율적이고 작은 정부의 실현</li> </ul>	
구체적 개혁방안	국고보조 부담금개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2006년도까지 4조엔 폐지·삭감(기본방침 2003)</li> <li>· 2005·6년도 3조엔 폐지·삭감(기본방침 2004)</li> <li>· 최종 목표액 : 2006년도까지 4.6조엔 폐지·삭감</li> </ul>
	교부세개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교부세 총액 억제 및 재원보장기능 축소</li> <li>· 지역 간 재정력 격차 조정</li> <li>· 지방재정계획상 인원 4만명 이상 감축</li> <li>· 투자적 단독사업비 1990~1991년도 수준으로 억제</li> <li>· 산정방법의 간소화 및 단계보정의 개정</li> <li>· 지방단독사업 2005년도까지 2조 1,200억엔 삭감</li> </ul>
	세원이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보조금의 경우 폐지액의 8할 정도 세원이양</li> <li>· 의무적 사업은 경비절감 이후 소요액 전액 세원이양</li> <li>· 개인주민세 소득할의 비례세율화를 전제로 2006년도까지 소득세에서 3조엔 세원이양(기본방침 2004)</li> </ul>

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권촉진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권촉진위원회, 2011.5, p.89 재인용

새로운 세원배분이론은 늘어난 지방재정 수요를 뒷받침할 수 있도록 지방세입 기반을 강화하되 기존의 세원분리방식에 기초한 지방세 체제를 보완하여 중앙정부와 지방자치단체가 세원을 공유하는 공동세제도의 활성화를 강조하고 있다(<표 4-5> 참조). 더불어 재산과세 위주의 지방세 체계를 개선하여 소득 및 소비과세를 강화함으로써 지방세수의 신장성을 제고하는 것을 핵심적인 흐름(목표)으로 설정하고 있다. 새로운 세원배분이론에서는 세원공유(tax sharing)를 통한 지방세 체계의 통일성(uniformity)과 간소화를 중시한다.

<표 4-5> OECD 국가의 세원공유방식을 활용한 지방세 확충 사례

국가별	공유대상 세원	세원배분방법 결정(변경)절차	세원배분 방법 변경주기	수평적 재정조정 추구 여부
오스트리아	개인소득세, 법인소득세, 재산세, 부가가치세	의회, 재정형평화법	4년 주기	○
체코	개인소득세, 법인소득세, 부가가치세	정부, 세원할당법	불규칙	○
덴마크	개인소득세, 법인소득세	정부, 세원공유법	매우 드뭄	×
핀란드	법인소득세	정부, 세원공유법	-	×
독일	개인소득세, 법인소득세, 부가가치세	의회(양원)	1970년 이후 13회	○
그리스	거래 및 개별 서비스세	중앙정부	가끔	×
스페인	부가가치세, 개별소비세	의회	가끔	×
스위스	개인소득세	의회, 재정형평화법	1959년 이후 전혀 없음	○

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」 (대통령소속 지방분권촉진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권촉진위원회, 2011.5, p.93 재인용

또한 지방정부(지방자치단체) 간에 나타나는 공공서비스 편익의 외부유출, 조세수출, 조세 경쟁 등 재정(조세)의 외부성을 통제할 수 있는 세원배분체계의 설계를 모색한다. 따라서 국세와 지방세 배분체계의 개편을 통한 재정분권화의 확대를 실현하기 위해 ‘공동세’ 형태의 세원공동이용방식을 적극 활용하는 방안을 강조하고 있다.

새로운 세원배분이론은 재정분권화를 촉진하기 위해서는 소득과세와 소비과세를 지방세원으로 수용하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부단계별로 세원을 엄격하게 분리해서는 안 되고, 조세의 외부성을 통제하면서 세원을 공유하는 접근방법을 선택하는 것이 바람직하다는 논리를 핵심으로 내세우고 있다(표 4-6) 참조). 전통적 세원배분이론은 지방정부간 경쟁을 촉진하는 세원배분체계의 구축을 강조한다.

반면 새로운 세원배분이론은 지방고유 세원의 충분성을 보장하는 가운데 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 세원배분체계의 구축을 모색한다. 따라서 새로운 세원배분이론은 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 정부 간 세원배분체계의 개편 방향을 제시하는 한편 편익에 비례한 거주지 과세를 구현할 수 있는 세원배분체계를 설계하는 것을 핵심 목적으로 한다.

<표 4-6> 전통적인 세원배분이론과 새로운 세원배분이론의 특징 비교

비 교 기 준	전통적 세원배분이론	새로운 세원배분이론
모델의 기본성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통적인 재정연방주의에 기초하여 자원배분기능을 담당하는 지방정부에 적합한 세원배분 방향 제시</li> <li>- 규범적 성격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정분권화를 성공적으로 추진하는 데 필요한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 세원배분 방향 제시</li> <li>- 정책론적 성격</li> </ul>
지방정부의 재정기능분담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원배분기능 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원배분기능을 담당하는 가운데 재분배 기능과 경제안정화기능도 일정 부분 분담</li> </ul>
세원배분방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세원분리방식과 지방세 독립세방식 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세원분리방식 외에 일정 세원의 정부 간 공유 필요성 인정</li> </ul>
세원배분의 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성, 응익성 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성과 재정책임성 강조</li> </ul>
조세외부성에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세수출, 조세경쟁을 통한 통제강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세경쟁과 조세수출의 전략적 활용 가능</li> </ul>
모델의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수직적 재정불균형의 해소에 소극적</li> <li>- 예산제약의 연성화 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 간 세원배분기준의 불명확성</li> </ul>

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5, p.94 재인용

새로운 세원배분이론 등을 고려할 때 지방세수를 증대시킴으로써 부족한 지방세입을 확충하고, 그것에 더하여 지방자치단체 자주재정권의 강화(과세자주권의 확충), 재정책임성과 자율성(효율성)의 제고(提高), 세수 충분성(신장성)의 향상 등을 담보할 수 있기 위해서는 중앙에 집중된 세원의 지방이양이 요구된다. 이는 구체적으로 다음과 같은 두 가지 방향에서 국세와 지방세 간 조정을 통해 이루어질 수 있을 것이다.

첫째, 중앙과 지방이 세원을 공유하면서 지방세입을 튼실하게 만드는 공동세제도의 활성화가 추진되어야 한다(공동세제도의 활성화 방안).

둘째, 지방세의 세원으로 적합한 국세 과세대상을 과감하게 지방으로 이양하여 새롭게 지방세목을 설치하거나 기존 지방세의 세원으로 편입시키는 방안이 시행되어야 한다(국세 과세대상의 지방이양을 통한 지방세목 신설 또는 지방세 과세대상 확대 방안).

## (2) 지방소비세의 규모 확대

### ① 지방소비세의 기본체계

2010년에 도입된 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%(부가세, sur-tax)를 재원(세원)으로 설정하였다. 지방소비세는 광역자치단체 세목(시도세)이며, 그 세수의 시도별 배분은 민간최종소비지출<sup>55)</sup>을 적용하고 있다.

시도별 지방소비세 세수의 안분기준 및 안분산식은 지방세법시행령<sup>56)</sup> 제75조의 규정에 의하여 다음과 같이 산출된다.<sup>57)</sup>

$\text{해당 도의 지방소비세액} = \text{지방소비세 총액} \times \frac{\text{해당 도의 소비지수} \times \text{해당 도의 가중치}}{\text{각 도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계}}$
---

지방소비세의 도입에 따른 수도권과 비수도권 간 세수격차를 완화시키기 위해 2010년 이후 10년간 수도권의 지방소비세수 중 일정 부분을 출연하여 매년 3,000억원씩 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권의 지역개발에 투자될 수 있도록 하였다.<sup>58)</sup> 그리고 지방소비세 도입

55) 매년 통계청이 발표하고 있는 지역내총생산(GRDP)에 대한 지출은 최종소비지출, 총자본형성, 재화와 서비스의 순지출 등으로 구성된다. 최종소비지출은 소비주체의 재화와 서비스에 대한 소비수준(소비량)을 나타내는 지표로서 경제주체에 따라 민간최종소비지출(가계최종소비지출, 가계에 봉사하는 비영리단체의 최종소비지출), 정부최종소비지출로 나뉜다. 지방소비세의 안분기준인 민간최종소비지출은 일정기간 중의 최종생산물(재화 및 서비스)에 대한 민간(가계와 민간비영리단체)의 소비를 목적으로 하는 정상적 최종지출액을 의미한다. 가계최종소비지출은 지출목적에 따라 식료품 및 연초, 의류 및 신발, 임료 및 수도광열, 교통통신, 교육, 문화, 오락 등 다양한 비목으로 구성되어 있으며, 민간비영리단체의 최종소비지출은 교육조사연구, 의료보건, 복지 및 기타로 구성되어 있고, 이는 전화조사를 통해서 이루어지는 조사로 소비 지역 기준보다는 소비 주체 기준의 소비금액에 해당한다. 민간의 포괄범위는 주택소유라는 산업의 주체로서의 민간이 아니라 소비주체로서의 민간만을 포함한다.

56) 처음 지방소비세 도입에 관한 의원입법 제안 당시에는 법률로 제시되었으나, 삭제되었고 시행령에서 관리하게 되었다.

57) 산식에서 "소비지수"는 「통계법」 제17조에 따라 통계청에서 확정 발표하는 민간최종소비지출(매년 1월 1일 현재 발표된 것을 말한다)을 백분율로 환산한 각 도별 지수이며, "가중치"는 지역 간 재정격차를 해소하기 위하여 소비지수에 적용하는 지역별 가중치로서 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 100분의 100, 수도권 외의 광역시는 100분의 200, 수도권 외의 도는 100분의 300을 말한다(권역별 가중치).

58) 이를 위해 지방자치단체기금관리기본법 부칙 조항에서 2019년 12월 31일까지 출연하도록 하였다. 그리고 동법 시행령 12조2항에서 수도권의 지방소비세수의 35%를 출연하도록 하였다. 지역상생발전기금은 2010년 이후 10년간(2019년) 3조원을 조성하도록 되어 있다. 그런데 현재의 속도라면 2019년 이전에 3조원의 조성이 달성될 가능성이 높다. 이럴 경우 서울, 인천, 경기도는 더 이상 출연을 하지 않아도 되는지의 여부가 불분명하다. 한편 3조원의 목표액이 정치적 합의 사항이라면 그 시기는

으로 인한 지방교부세의 재원축소와 그에 따른 시·군의 재원 감소를 보전하기 위하여 지방소비세수의 27%를 재정보전금으로 삼아 시·군에 대해 교부하도록 하였다.<sup>59)</sup>

한편 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하여 지방재정교부금도 줄기 때문에 이것을 보전하기 위하여 교육재정교부금율을 20%에서 20.27%로 상향조정하였다.<sup>60)</sup>

이런 방식으로 설계되었기 때문에 현행 지방소비세는 지역 간 재정력 격차(재원 불균형) 해소에 상당히 기여하고 있는 것으로 평가받고 있지만 조세 본연의 모습과는 어느 정도 거리가 있다는 지적을 받고 있다.<sup>61)</sup>

## ② 지방소비세 강화의 내용과 보완 대책

정부는 주택거래에 따른 취득세 부담 완화를 통하여 주거안정 및 주택거래 정상화를 도모하고자 유상거래를 원인으로 주택을 취득하는 경우 취득세율을 인하<sup>62)</sup>하는 조치를 단행하였다. 이에 따라 축소되는 취득세 세수를 보전하기 위해 지방소비세의 세율을 부가가치세 세수의

---

중요하지 않을 수 있다. 문제는 지방자치단체기금관리기본법에는 2019년이라고 규정되어 있지만, 3조원의 규모(동법 시행령에 근거한 추정치)는 명문화된 규정이 없다는 점이다. 이런 까닭에 3조원의 규모보다 2019년이라는 시기가 더 큰 의미를 가질 것으로 예상된다.

59) 지방재정법 제29조에 따르면, ①시·도지사(특별시장 제외)는 다음 각호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금의 재원으로 확보하여야 한다. 1. ... 생략... 2. 해당 시·도(특별시 제외)의 지방소비세액을 전년도말의 시도의 인구로 나눈 금액에 전년도말의 시·군의 인구를 곱한 금액.

60) 현행 지방교부세는 93%가 비수도권에 배분되고 있기 때문에 지방소비세 도입에 따른 세수 격차와 교부금(교부세) 감소에 기인한 재원 불균등이 동시에 발생하게 된다. 이에 대한 대책으로 지방소비세의 신설로 증가되는 세수의 일정 부분을 시·도의 교육청으로 전출하도록 하였다. 이는 지방소비세를 신설하면서 중앙정부와 지방정부의 재원 체계를 유지한다는 “재정중립의 원칙”을 설정하였기 때문이다.

61) 지방소비세의 지역별 안분기준으로 현재와 같은 민간최종소비지출 지표를 계속적으로 적용하면 동 지표의 변동에 따라 각 지역의 지방소비세 수입액에 차이가 발생하게 된다. 이는 지방소비세가 국세의 일부를 교부하는 지방교부세와 차이가 없다고 주장의 주요한 근거가 되고 있다. 지방교부세는 행정안전부가 교부하지만, 지방소비세는 서울시가 그 총액을 받아서 전국에 배분하도록 되어 있다. 이에 따라 지방소비세의 과세권은 지방에 있으며, 지방교부세의 교부와 구분되는 배분의 기능을 갖는다. 지방교부세액은 “필요-수요”에 근거한 산식을 통해 기계적으로 결정되지만, 지방소비세는 민간최종소비지출을 기초로 배분되기 때문에 지역 소비활동이 배분액에 영향을 미치므로 지역에서 보다 적극적으로 경제 활성화를 하도록 유인(인센티브)하는 기능을 내포하고 있다.

62) 현재 유상거래를 원인으로 취득하는 주택의 취득세율 1천분의 40을 취득가액이 6억원 이하인 경우에는 1천분의 10으로, 6억원초과 9억원이하인 경우에는 1천분의 20으로, 9억원초과인 경우에는 1천분의 30으로 할 예정이다(지방세법 제11조 제1항 제8호 신설). 이와 관련한 지방세법 개정안이 2013년 12월 2일 현재 통과를 위해 국회에 상정되어 있다.

100분의 5에서 2014년부터 100분의 11로 인상하였다. 100분의 11 중 100분의 6에 해당하는 부분은 지방세법 제11조제1항제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다. (지방세법 제69조제2항).

또한 지방세법 제69조제2항 개정에 따른 지방교육재정교부금법 제3조제2항제2호의 지방교육재정교부금 감소분 보전을 위해 납입관리자가 각 시도 교육감에게 지방소비세를 납입하도록 하였다(지방세법 제71조제3항).

지방소비세 규모 확대는 최근 취득세를 영구 인하에 따른 지방세수 감소분과 지방교육재정 감소액을 메우기 위한 차원의 조치라고 할 수 있다. 아울러 최근 정부의 영유아보육료 국고보조 인상과 관련하여 지방자치단체의 재정부담 급증을 보전하기 위한 목적도 갖고 있다.

이런 현실을 감안하면 지방소비세의 강화에도 불구하고 실질적인 지방세 확충, 즉 자체재원 확대를 기대하기는 어려운 상황이다. 다시 말해 정부의 지방소비세 세율인상은 순수하게 지방자치단체의 자체재원을 확대시키기 위한 차원에서 추진되는 것이 아니라 취득세 세율의 영구 인하에 따른 지방세수 감소분(약 2.4조 원) 보전, 무상보육 확대에 기인한 지방부담 완화, 분권교부세 사업에 따른 지방부담 완화 등을 목적으로 이루지고 있다는 것이다. 따라서 지방소비세 세율인상은 지방세입 구조를 자체재원 중심으로 개편하기 위한 개혁과는 거리가 있다.

지방소비세의 세율을 부가가치세수의 5%에서 6%p 인상할 경우 증가할 것으로 예상되는 세수는 취득세 세율 영구인하에 따른 세수 감소분 2.4조 원 정도의 수준으로 추정된다.

지방소비세 세율 인상(6%p)에 따라 늘어나는 세수를 광역자치단체에 배분함에 있어 기존의 지방소비세수 배분지표 대신 취득세 세수 감면비율을 기준으로 적용할 예정이기 때문에 수도권과 비수도권 간 세수편중은 불가피하다.

이 방식을 적용하게 되면 취득세수 규모가 큰 수도권 지역에 보다 많은 지방소비세수가 배분됨으로써 수도권과 비수도권 간 자체재원 비중 차이는 더욱 심화될 수밖에 없다. 이런 문제의 보완을 위해서는 늘어난 지방소비세수를 배분함에 있어 1차적으로 취득세수 감소분을 보전하고, 2차적으로 남은 잉여분은 적어도 현행 방식을 적용하여 배분하도록 하는 등의 보완조치가 함께 강구되어야 할 것이다.

### ③ 지방소비세 세수배분 지표 개선 등 운영의 합리화

지방소비세의 강화를 위해서는 재원규모의 확대와 더불어 그 세수배분 방식을 합리화해야 한다. <표 4-7>에 제시되어 있듯이 세액이양방식을 채택하고 있는 국가들의 지방소비세 배분방식은 그 나라의 여건에 따라 다양한 방식을 적용하고 있다.

**<표 4-7> 지방소비세 도입 주요국의 세수 배분방식**

국 가	배분공식 근거 법령	세수 배분 방식
호 주	국회 (주정부 승인 필요)	소비수준 + 재정여건
오스트리아	재정형평화법	소비수준 + 재정여건
체 코	세수할당법	소비수준 + 재정여건
독 일	관계 법령	인구 + 재정여건
이탈리아	재정관계법	소비수준
멕시코	세원공유법	소비수준
스페인	국회	소비수준
일 본	지방세법	소비수준 + 인구

주 : 독일의 경우는 주정부가 징수하여 부가가치세분을 국가에 배분하고 일본의 경우는 중앙정부가 징수하여 지방소비세분을 지방에 배분함.

주요국의 지방소비세 세수 배분방식은 우리나라의 경우와 비교할 때 상대적으로 간소하며, 지역별(권역별) 가중치 부여와 같은 교부세적 성격을 가능한 지양하고 있다.

우리나라 지방소비세는 세수 배분지표의 개선뿐만 아니라 다음과 같은 조치를 통해 지속적으로 내실화를 이루어 나아가야 할 것이다. 첫째, 지방소비세 세수 확충에 따라 나타날 수 있는 지역 간 세수격차를 완화하는 조치를 강구할 수밖에 없는 상황이라면 단기적으로 권역별 가중치의 조정 등을 검토해야 한다.<sup>63)</sup> 권역별 가중치의 조정은 단기적으로 불가피한 측면이 있지만 현재도 조세 본연의 모습과 거리가 있다는 지적을 받고 있는 지방소비세의 틀을 더욱 훼손하는 결과를 가져올 수 있기 때문에 신중한 접근이 요구된다(권역별 가중치의 조정). 둘

63) 지방자치단체 간 세수 격차를 줄이는 방안으로는 지방재정조정제도의 기능개편, 지방재정의 비효율성을 통제하는 재정책임성 확보장치 강구, 지방자치단체의 재정할거주의 차단, 중앙재정과 지방재정 간 유기적인 연계를 위한 제도적 장치 마련 등이 제안될 수 있을 것이다.

제, 중장기적인 차원에서 지역 간 재정력 격차 해소를 위한 대책을 강구해야 한다. 예를 들면 중장기적으로 독일의 경우처럼 국세인 부가가치세 세수 사용을 역교부금제도 방식으로 전환시켜 중앙과 지방의 상호 협력체계 내에서 지방재정력 확충을 모색하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다(중장기적인 대책의 모색).<sup>64)</sup> 셋째, 지방소비세가 조세 본연의 모습을 갖출 수 있도록 권역별(지역별) 가중치 부여와 같은 교부세적 요소를 제거해야 하며, 합리적인 소비지표를 개발하여 적용함으로써 동 조세의 틀을 공고화시켜야 한다. 현재 민간최종소비지출을 지방소비세수의 배분지표로 사용하고 있는데, 이는 소비지과세원칙을 충족하지 못하기 때문에 지역경제와 세수의 연계가 강화될 수 있는 방향으로 새로운 배분지표의 개발(예: 토착산업매출지표)이 이루어져야 할 것이다(지방소비세 세수 배분지표의 개선). 넷째, 지방소비세의 강화가 이루어질 수 있도록 「국세기본법」, 「지방세법」, 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 등 관련법과 제도의 정비가 이루어져야 한다(관련 법제도의 정비). 다섯째, 지방소비세 시행에 따른 지역 간 세수 격차는 원칙적으로 지방재정조정제도의 개편을 통해 조정하도록 해야 한다(지방재정조정제도와와의 합리적 연계).<sup>65)</sup>

### (3) 지방소득세의 독립세 전환

2009년까지 지방세 세목 가운데 주민세는 균등할로 소득할로 구분되어 과세되었고, 사업소세는 종업원할과 재산할로 나누어 과세되었는데, 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 조정하였다.<sup>66)</sup> 그 결과 현행 지방소득세는 소득분(이전

64) 독일은 공동세 제도(Tax Sharing)를 활용하여 연방정부·주정부·지방정부간 재원을 배분한 후, 재정력이 양호한 주정부의 재원을 재정력이 취약한 주정부에 이전시키는 방식으로 수평적 재정조정을 시행하고 있다. 이와 같이 주정부 간에 재원을 직접 이전하는 수평적 재정조정방식을 역교부금제도(Negative Grants)라고 한다.

65) 이럴 경우 지방소비세의 조기정착을 위해서 현행 지방소비세의 배분지표인 거주지 기준의 민간최종소비지출을 대체할 수 있는 보다 합리적인 배분지표의 개발이 필요함은 물론이다(지방소비세 세수의 적정배분 지표 개발). 또한 예상되는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와 교육자치단체간 자원변동을 검토하고, 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정효과를 체계적으로 분석하여 지방재정조정제도를 개편하는 등의 방법을 강구하여 지역 간 세원불균형 문제를 완화하는 실효성 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

66) 이에 따라 2010년 이후 사업소세는 폐지되었고, 주민세는 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 재산분(사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세)로 구분하여 과세하고 있다.

소득할 주민세)과 종업원분(이전 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 되어 있다. 전자는 지방소득세 소득분이고 후자는 지방소득세 종업원분이라고 한다.

2010년부터 시행되고 있는 지방소득세는 이전 주민세 소득할을 근간으로 하기 때문에 국세인 소득세와 법인세의 부가세(sur-tax) 방식을 따르고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 동 세목에 대해 과세권을 온전하게 행사하기 어려운 한계를 드러낼 수밖에 없다.

① 독립세 전환의 필요성

지방소득세의 독립세화가 필요한 이유로 다음을 들 수 있다.

첫째, 일본을 비롯한 지방자치 선진국들은 독립세 방식의 지방소득세 시행을 통해 지방세의 세수 안정성과 신장성을 확보함으로써 지방자치를 뒷받침하는 튼실한 재정기반의 구축을 도모하고 있다(지방자치를 뒷받침하는 안정적 재정기반의 구축).

<표 4-8> 주요국이 지방소득세 현황

<p>◆ <b>스웨덴</b> : 소득세율 20 ~ 25%, 지방소득세율 28% ~ 35%</p> <p>* 국세인 소득세와 다르게 별도로 지방소득세의 과세표준·세율 등을 완전독립세 방식으로 결정 과세(스웨덴, 노르웨이)</p> <p>◆ <b>스페인</b> : 소득세율 15.66% ~ 27.13%, 지방소득세율 8.34% ~ 15.87%</p> <p>◆ <b>일본</b> : 소득세율 5% ~ 40%, 지방소득세율 : 10%</p> <p>* 스페인, 일본 등 대부분의 국가들은 소득세와 지방소득세를 독립적으로 운영하되 지방소득세 표준세율은 국가가 설정하는 일반 독립세 방식 시행</p>
--

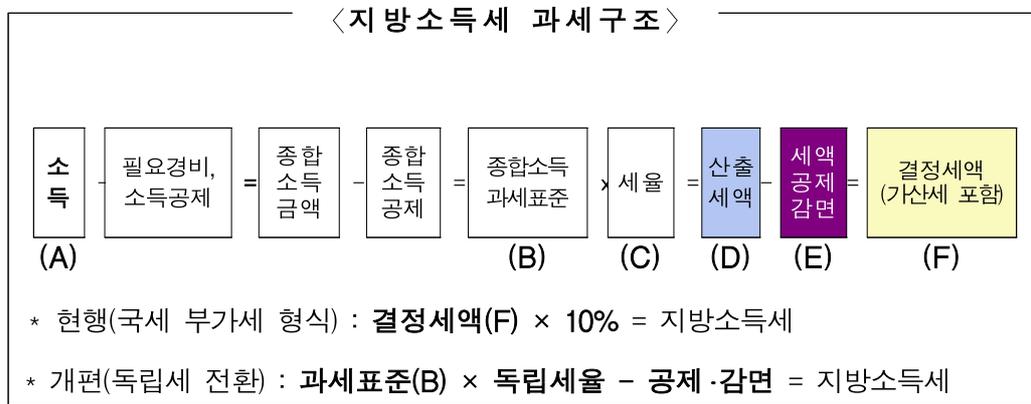
둘째, 독립세 방식의 지방소득세는 지방세의 가격기능 수행에 있어 다른 세목들보다 우월한 장점을 발휘할 수 있으며, 지방소득세가 독립적인 체계를 구축하여 시행되면 감면, 투자공제 등 지역경제 활성화를 위한 조세정책의 자율적 수행이 가능해진다(독자적이고 자율적인 조세정책 수단 확보).

셋째, 현행 지방소득세는 국세인 소득법인세의 부가세(sur-tax, 결정세액의 10%)이기 때문에 국세 정책변화(세율인하, 감면확대 등)에 따라 세수가 변동할 수밖에 없는데, 이런 문제

를 해소함으로써 지방소득세가 진정한 지방세 세목으로 위상을 확보할 수 있기 위해서는 독립세 전환을 통해 국세의 정책변동이 지방소득세에 미치는 영향을 차단하여 세수안정성을 담보해야 한다(지방세수의 안정성 확보).<sup>67)</sup>

② 독립세 전환의 주요 내용

지방소득세의 독립세화는 2013년 9월 취득세 인하에 따른 재정보전 대책으로 일환으로 확정되었다(중앙-지방 간 기능 및 재원 조정 방안, '13.9.24). 독립세로 전환된 지방소득세는 거주자의 종합소득·퇴직소득에 대한 지방소득세, 거주자의 양도소득에 대한 지방소득세, 비거주자의 소득에 대한 지방소득세, 개인지방소득에 대한 특별징수, 내국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 지방소득세, 내국법인의 각 연결사업연도의 소득에 대한 지방소득세, 내국법인의 청산소득에 대한 지방소득세, 외국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 지방소득세, 동업기업에 대한 과세특례로 구성되었다.<sup>68)</sup>

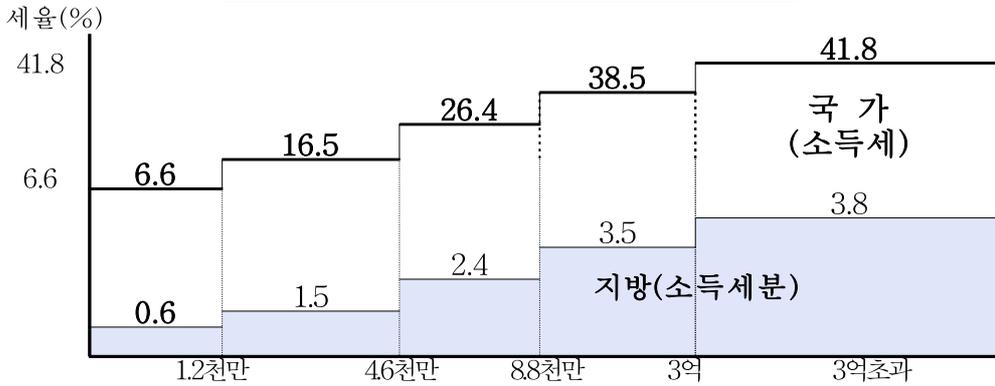


그 핵심은 소득·법인세와 과세표준(소득 부분)을 공유하는 것이며, 그밖에 세율, 세액공제·감면 등에 관한 사항은 ‘지방세 관계법’에서 별도로 규정하도록 하였다.

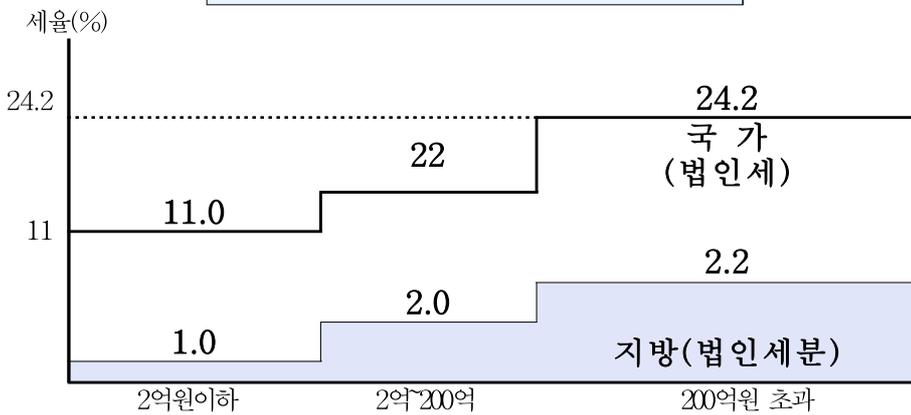
67) 2008년 소득세·법인세 감면에 따른 여파로 지방소득세(구 주민세) 감소액은 '08년 0.3조원, '09년 0.8조원이고, '10년 1.68조원, '11년 1.72조원으로 예상되었다(국회 예산정책처 자료).

68) 개편된 지방소득세에 관한 내용은 지방세법 제85조에서 제103조의61까지를 참조하기 바란다.

<그림 4-1> 지방소득세 개인분 표준세율



<그림 4-2> 지방소득세 법인분 표준세율



세율은 현행과 같이 소득세와 법인세의 기본 틀에 10%로 규정하고, 우선 법인분과 소득분에 대한 세액공제·감면을 정비하도록 하였다(과세전환). 다만 개인납세자 부담 증가 완화를 위해 개인분에 대한 세액공제·감면은 현행과 같이 유지하도록 하였다.

지방소득세의 독립세화는 2014.1.부터 전면 시행하도록 2013년 말 지방세법 개정을 통해 확정되었다(2014.1. 소득 발생분부터 적용). 양도·퇴직·특별징수분(이자, 퇴직소득 등 원천징수<sup>69)</sup>건)은 발생한 소득에 대해서도 2014년부터 징수할 예정이다. 기간 과세에 해당하는 종합·법인소득은 2014년 소득에 대해 2015년부터 과세하도록 하였다.<sup>70)</sup>

69) 이는 특별징수의무자가 징수한 지방소득세를 그 징수일이 속한 달의 다음달 10일까지 지방자치단체에 납부하고 있다.

### ③ 독립세 전환에 따른 파생문제에 대한 대응

지방소득세의 독립세화는 현행 지방소득세 운영방식보다 체계화된 행정시스템의 구축을 필요로 할 것으로 예상된다. 또한 납세자에게 예상치 못한 납세상 불편을 초래할 수 있다. 이런 점을 감안하여 납세과정에서 야기될 수 있는 문제점에 대하여 충분히 사전 검토하고, 그것을 해소할 수 있도록 대책을 수립하는 노력이 함께 강구되어야 한다(납세편의를 위한 사전준비의 강구).

지방소득세의 독립세화는 수도권과 비수도권 간 세수 격차를 심화시키는 부작용과 더불어 지방세입의 불균형을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 요구된다.<sup>71)</sup> 지방세의 특성상 세수의 지역 간 격차가 발생하는 것은 불가피하지만 이런 문제를 해소하기 위해서는 중장기적 차원에서 내실 있는 대책이 마련되어야 하며, 아울러 자치단체 등 관련 부문으로부터 충실하게 의견을 수렴하여 반영한 결과에 근거하여 대안을 모색해야 한다. 그 대안으로 지방의 일반재정과 교육재정의 통합하여 단일 재정체계를 구축하고, 수도권과 비수도권의 재정운영 체계를 구분하는 방안이 검토될 수 있을 것이다(차등적 재정분권 또는 이원적 재정분권).

예를 들면 수도권은 지방교부세 및 지방교육재정교부금 지원에서 제외시키는 대신 자체재원인 지방세 세수만으로 전체 재정(교육재정 포함)을 운영하도록 하는 독립채산제를 지향하는 재정 틀의 구축을 모색할 필요가 있다는 것이다.

반면 비수도권은 취약한 재정여건을 감안할 때 중앙에 의한 재정지원(의존재원)과 자체재원이 조화를 이루는 방식으로 재정을 운영하되 점차적으로 의존재원을 줄여나가는 방식으로 전환하는 개선이 요구된다는 것이다.

차등적 재정분권의 시행이 가능하기 위해서는 예상되는 부작용에 대처할 수 있는 방안을 모색하는 등 충분한 준비단계를 거쳐야 함은 물론이다. 그러나 당장은 지방소득세의 독립세화에 따라 발생할 수 있는 지역 간 세수격차는 지방재정조정제도를 통해 해결하는 방식이 현실적인 대책이라고 할 수 있다.

70) 개인은 1.1. ~ 12.31. 발생 소득이며, 법인은 각 법인별 사업연도 기간 발생 소득을 말한다.

71) 이는 지방소비세의 규모 확대를 추진하는 경우에도 동일하게 나타나는 문제이다.

#### 4) 지방세제와 지방재정조정제도의 합리적 연계

지방세제의 개편에 따라 증대된 지방세수가 각 지방자치단체에 미치는 영향은 상이할 수 있는데, 큰 폭으로 지방세수가 증가하는 지자체가 있는 반면 오히려 지방세수의 상대적 감소를 겪게 되는 지자체도 발생할 수 있기 때문에 이런 문제는 지방재정제도를 활용하여 적절히 해결해야 할 것이다.

지방소비세의 경우 그 세수를 지방자치단체에 배분하는 배분공식을 어떻게 설정하느냐에 따라 지방자치단체별 세수(재원)의 크기가 달라지며, 재정력이 취약한 지방자치단체의 배분 몫이 오히려 더 줄어들 수 있는 가능성도 있다.

지금까지 지방재정조정제도 운영과 관련해서는 중앙정부가 거의 주도적인 결정을 해왔다고 해도 과언이 아니며, 그에 따라 지방자치단체의 불만이 적지 않은 상황이다.

중앙의 재원을 지방자치단체에 지원하는 것이므로 중앙이 의도하는 틀을 기본으로 하여 지방재정조정제도가 운영되어야 한다는 발상은 이제 지양되어야 하며, 지방재정조정제도가 근본적으로 지방을 지원하고 지방자치의 구현을 뒷받침하기 위한 것임을 감안하면 오히려 지방의 의견을 더욱 존중하는 방식의 운영이 요구된다. 현행 지방재정조정제도는 본질적으로 지원금의 결정 등에 있어 지방의 의사가 반영될 수 있는 여지가 적으며, 지방통제의 수단으로 활용되고 있지 않나하는 의구심이 지속적으로 제기되고 있다.

지방세제의 개편과 그에 따른 지방세수의 변화가 의미 있는 역할을 할 수 있기 위해서는 이와 밀접한 관련이 있는 지방재정제도의 운영방식에 있어 지금까지의 중앙정부 주도 형태에서 지방자치단체 및 전문가 집단이 참여하는 위원회 방식으로 전환할 필요성에 대해서도 적극적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

## 제5장 지방재정조정제도 개편방향

### 1. 서론

새로운 정부는 국정철학을 전파하며 국정과제의 추진기반을 확보할 필요가 있다. 특히나 재정분권과 같이 중앙권력과 지방권력이 대립하거나 충돌할 여지가 큰 국정과제는 강력한 추진력을 필요로 한다. 상호간에 제로섬 게임의 특성이 강한 재정분권은 국가 전체의 재정자원을 배분하는 정치적 행위라는 점에서 통치권자의 강력한 실천의지가 뒷받침될 때 소기의 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

우리 지방자치 역사에서 재정분권은 부침을 거듭하여 왔다. 역대 그 어느 정부보다 재정분권을 중시하였던 김대중정부나 노무현정부조차 재정분권은 그다지 진전된 모습을 보여주지 못하였다. 집권 초기에는 강력한 지방분권 의지를 표방하다 시간이 지나면서 중앙권력에 밀리는 양상이 반복되었다. 참여정부에서 단행된 지방양여금의 폐지, 분권교부세 설치의 경우 기획재정부를 중심으로 한 중앙권력의 전략에 설득당한 사례로 지목되고 있다. 심지어는 대표적인 반분권적 사례로 비판하는 연구도 있다. 물론, 이것은 국정의 우선순위 차원이니 정책실패의 사례로 볼 수 없다는 반론도 충분히 가능하기 때문에 논란의 여지는 있지만, 그럼에도 재정분권 보다 국가균형발전을 더 상위의 가치로 간주한 결과로 볼 때 아쉬운 부분이다.

일찍이 Bahl(1999)은 재정분권의 12개 원칙을 제시하면서 지지세력의 확산과 중앙권력의 반대논리를 어떻게 극복할 것인가가 중요하다는 것을 역설한 바 있는데, 그것은 앞서 지적한 바와 같이 재정분권 자체가 국가자원의 배분에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 재정분권은 기능배분, 세원배분, 정부간 이전재정, 기채자율권 4개 축을 기반으로 한 연계적, 통합적 추진이 효과적인 전략으로 알려져 있다(Bird, 2000). 이 중에서 세출의 분권화, 즉 각급 정부간 기능배분이 먼저 설정되어야 한다. 그리고 나서 세입구조를 재편성하며 마지막으로 지방세원의 확충과 지방재정조정제도를 재편하는 순서로 진행할 것을 권고하고 있다. 이것은 재정분권화를 국가 전반의 시스템을 재구축한다는 종합적인 시각에서 출발해야 한다는 것을 말한다.

이런 의미에서 최근의 환경변화는 재정분권에 대한 전면적인 재설계 필요성을 제기하고 있

다. 우리 사회는 이미 저출산, 고령화 시대의 진입하였으며 이로 인한 사회복지재정의 부담은 매년 급증할 것으로 예상된다. 반면에 국가경제의 성장동력은 떨어져 과거와 달리 지방세입의 안정적, 지속적 확충이 어려운 형편이다. 여기에 더하여 신자유주의가 세계경제의 질서를 지배함에 따라 계층간, 지역간 불균형이 확대되는 형국이다. 이에 따라 지방행정의 수비범위가 사회정책적, 거시경제적 영역까지 늘어나 중앙정부와 유지해 온 기능배분이 큰 혼란에 빠져 있다. 예를 들어 과거에는 장애인복지, 노인복지, 영유아복지 등 복지국가 차원에서 중앙정부의 기능에 속하였으나 이제는 자치단체의 중요한 행정이 되었다. 소득재분배의 중요한 도구인 기초노령연금도 자치단체의 일이 되었다. 심지어는 부동산시장의 안정을 위하여 지방세의 기간세목인 취득세의 세율을 영구 인하하는 사태가 벌어지고 있다.

이처럼 지방행정의 수비범위는 환경변화에 따라 확대되고 있으나 이를 뒷받침하는 세입여건은 과거의 시스템을 고수하고 있다. 사회복지사업의 경우 분권교부세의 법정교부율이 내국세의 0.94%에 고정되어 있고, 국고보조율이 비현실적으로 낮아 자치단체의 재정부담이 가중되는 것이 대표적인 사례에 속한다. 부처이기주의에 매몰되어 국고보조사업이 남발되는 문제도 심각한 실정이다. 부처 내에서도 유사 중복사업이 여전하며, 용도나 집행의 자율권을 구속하고 지역현실과 다른 획일적인 사업추진을 요구하여 성과부진에 시달리는 국고보조사업이 상당수에 이른다. 지역간 격차도 마찬가지이다. 현재 지방재정제도를 구성하는 각각의 제도에는 지역간 격차를 해소하기 위한 장치들이 마련되어 있다. 지역균형수요 반영, 차등보조율, 낙후지역에 대한 추가적인 재정지원 등 다양한 방식의 제도들이 운용되고 있다. 그러나 각각의 제도들이 부처간에 수평적인 협력 없이 단절되고, 분리되어 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 구도심과 신도심의 지역발전 격차는 좀처럼 해소될 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 결과는 지방재정을 조정하는 각각의 제도들이 추구하는 정책목적이 중첩되고, 추진체계의 무질서, 중앙정부와 자치단체의 수직적인 거버넌스미흡 등이 복합적으로 작용한 결과이다.

때문에 당면하고 있는 현안을 해결하기 위해서는 지방재정조정제도 전반에 대한 개편을 생각해야 한다. 특히, 세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 연결되는 일이 없도록 하기 위해서는 지방재정조정제도의 완충기능이 매우 중요해진다. 이와 관련하여 지방재정조정제도 내 구성요소간 역할분담이 합리적으로 설계되어야 하며 그 속에서 사회복지 재정부담의 완화, 국고보조사업의 축소정비가 시급이 이루어져야 한다. 또한 해묵은 숙제로서 지역균형발전 관련 예산의 통합과 추진체계 질서의 확립, 자율적인 집행에 의한 지역 주도의 발전기반 마련도 중요

한 정책과제이다

이 글은 이러한 맥락에서 지방재정조정제도의 개편방안을 다루고 있다. 먼저, 지방재정조정제도 전반을 소개하며 보통교부세, 분권교부세, 국고보조금, 지역발전특별회계 등을 중심으로 당면현안과 쟁점을 살펴보았다. 이어서 지방재정조정제도 개편의 기본구상을 제시한 후 개별제도의 개편방안을 기술하기로 한다.

## 2. 지방재정 현황 및 재정분권 수준

### 1) 지방재정 현황

외형상 지방재정 규모는 연평균 35% 성장세를 기록하고였다. 2006년에는 ‘100조원 시대’에 진입하였으며 2012년 세입규모는 1991년 대비 7배나 확대된 157조원에 달하였다. 그러나 외형상의 성장과 달리 그 내실은 빈약한데, 전체 지방세입에서 지방세가 차지하는 위상은 1991년 40.4%에서 2010년에는 34.2%로 후퇴하는 등 지난 20여년간 질적인 발전을 이루지 못하고 “2할자치”에서 정체되어 있다.

<표 5-1> 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	부분 도입기 (1991년)	민선1기 (1995년)	민선2기 (1999년)	민선3기 (2003년)	민선4기 (2007년)	민선5기	
						2012년	2013년
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)
지 방 세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	185,685 (34.5)	288,165 (36.9)	380,732 (34.0)	537,953 (35.6)	537,470 (34.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	320,960 (21.2)	334,124 (21.3)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	292,159 (19.3)	314,600 (20.0)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	29,061 (5.4)	48,504 (6.2)	-	-	-
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	78,912 (8.5)	106,663 (13.6)	211,590 (18.9)	320,482 (21.2)	341,732 (21.8)
지방채	-	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	39,396 (2.6)	41,960 (2.7)

자료 : 안전행정부, 지방자치단체 예산개요

오늘날 지방재정이 당면한 현안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치 역사가 20년이 넘었지만 국가 전체의 조세배분은 여전히 80% : 20%의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 또한 지방소비세의 도입에도 불구하고 재산과세의 비중이 44.1%나 차지하고 있어 세원으로서 안정성과 신장성이 떨어진다.

**<표 5-2> 지방세의 성질별 분포**

지방세 세원	소득·소비		재 산	기 타
	소 득	소 비		
한 국 (OECD 평균)	38.0% (60.9 %)	18.8% (40.3%)	44.1% (34.4%)	17.9% (5.6%)

주: 한국은 2010년 예산기준, OECD는 2005년 기준

둘째, 국고보조금으로 인한 지방비 부담이 증가하고 있다. 최근 5년간 지방예산은 연평균 3.3% 증가하는데 그쳤으나 국고보조금 증가세는 이를 크게 뛰어넘는 연평균 6.0%에 달하였다. 국고보조금에 대응된 지방비부담의 증가율은 더 높아 연평균 9.1%로 지방예산 증가세의 3배에 근접하였다. 국고보조금의 지방비부담은 2009년 15.2조원에서 2013년에는 21.6조원으로 팽창하였으며 부담률도 2013년에는 39%까지 늘어났다.

**<표 5-3> 국고보조사업의 자원분담 현황**

(단위 : 조원)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
지방예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.0	156.9	3.3%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	41.8 (30.4%)	46.7 (33.4%)	48.6 (34.5%)	52.6 (34.8%)	55.1 (35.1%)	7.2%
국고보조금 (보조율)	26.6 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	33.5 (61%)	6.0%
대응 지방비 (부담율)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.5 (39%)	21.6 (39%)	9.1%

셋째, 저출산·고령화의 여파로 지방재정의 복지부담이 과중한 형편이다. 사회복지 관련 지방예산의 연평균 증가율이 9.2%에 달하여 전체 지방예산 증가율 4.9%를 크게 넘어서고 있다.

**<표 5-4> 국가 및 지방의 사회복지비 부담**

(단위 : 조원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균 증가율
중앙 총지출(a)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	5.5%
복지지출(b)	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	7.7%
(비중 b/a)	(26.2%)	(26.6%)	(27.7%)	(28.0%)	(28.5%)	
지방예산(c)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9%
사회복지비(d)	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	9.2%
(비중 d/c)	(17.3%)	(17.6%)	(19.0%)	(20.2%)	(20.5%)	

주 : 박인화(2010)를 분석을 토대로 필자가 재작성하였다.

반면에 사회복지비의 급격한 팽창에도 불구하고 이를 뒷받침하는 재원의 증가세는 따라가지 못하고 있다. 분권교부세의 경우 연평균 8.2% 증가한데 비하여 분권교부세로 지원해야 할 사업의 지방비 부담은 연평균 18.6%에 달하고 있다. 이에 따라 분권교부세 지원사업의 지방비 부담률은 지방이양 이전인 2004년도 52.8%이었으나 2011년도에는 68.1%로 급증하였다.

**<표 5-5> 사회복지 분권교부세사업 예산 추이**

(단위 : 억원, %)

구분	이양 전		이양 후					연평균 증가율	
	'02	'04	'05	'07	'09	'10	'11	이양전	이양후
합계(a)	9,247	12,951	16,820	22,268	28,134	30,109	33,453	18.3	14.4
국비·분권(b)	4,215	6,107	5,531	7,955	8,507	9,509	10,582	20.4	8.2
비중(b/a)	45.6	47.2	32.9	35.7	30.2	31.7	31.9	-	-
지방비(c)	5,032	6,844	11,289	14,313	19,627	20,510	22,872	16.6	18.6
비중(c/a)	54.4	52.8	67.1	64.3	69.8	68.3	68.1	-	-

자료 : 안전행정부 내부자료

다섯째, 지역간 재정격차도 여전하다. 균형발전을 내세운 참여정부 기간에도 수도권과 비수도권의 지역간 재정불균형은 더욱 확대되었으며 이 추세는 이명박정부 기간에도 여전하였다. 근본적으로 세원의 편제와 수도권 집중에서 비롯된 결과인데, 2012년 기준으로 재정자립도를 보면 최고인 서울특별시가 광역광역시의 2배 이상을 기록하고 있다. 전라남도과 경기도, 성남시와 남원시, 서초구와 부산 영도구의 재정자립도가 최고·최저를 기록한다는 것은 그만큼 세원편제가 극심하다는 것을 말해준다.

**<표 5-6> 재정자립도의 단체별 격차(2012년)**

	특·광역시	도	시	군	자치구
평 균	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
최 고	88.7 (서울)	61.7 (경기)	63.0 (성남)	46.3 (울주)	81.5 (서초)
최 저	41.1 (광주)	14.6 (전남)	8.3 (남원)	7.8 (고창)	13.6 (부산 영도)

## 2) 우리나라의 재정분권 수준

일반적으로 분권화는 권한과 책임, 재정자원, 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로 기능의 분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 형태로 이루어진다. 이것은 우리가 재정분권을 논할 때 정부계층간 사무배분과 정책결정권한, 다시 말해서 세출권한과 세입권한의 균형이 더 중요할 수 있다는 점을 말해준다. 이런 측면에서 <표 5-7>과 같은 일반정부 세출대비 지방정부 세출의 비중이 높다는 수치만 보고 우리 나라의 재정분권 수준을 평가하는 경향이 있다. 그러나 “꼬리표”가 붙은 국고보조금이 포함된 세출규모를 갖고 세출분권화가 높다고 평가하는 것은 “통계의 착시”에 빠질 위험이 높다 하겠다.

착시현상의 우려는 세입과 세출의 차이, 즉 지출갭으로 확인할 수 있다. 우리나라의 지출갭은 -26.6%로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수치를 기록한다는 것을 알 수 있는데, 이것은 지방재정의 세입·세출의 불균형이 그만큼 크다는 것으로 지방세입을 늘리든가, 아니면 국고보조사업을 포함해서 국가에서 요구하는 사무를 줄여야 세입·세출의 균형을 회복할 수 있게 된다.

<표 5-7> OECD 국가의 지방세입·세출 비중

		지방세입/일반정부세입 (A)	지방세출/일반정부세출 (B)	세입·세출 갭 (A-B)
연방 국가	오스트리아	24.7%	30.9%	-6.2%
	벨기에	16.9%	36.8%	-19.9%
	캐나다*	55.2%	66.5%	-11.3%
	독일	34.5%	38.7%	-4.2%
	미국	45.9%	46.0%	-0.1%
	스페인	34.2%	46.3%	-12.1%
단일 국가	체코	18.5%	26.3%	-7.8%
	덴마크	28.9%	62.8%	-33.9%
	핀란드	28.6%	40.0%	-11.4%
	프랑스	16.3%	20.5%	-4.2%
	그리스	2.6%	5.8%	-3.2%
	헝가리	9.3%	22.9%	-13.6%
	아이슬란드	27.9%	28.1%	-0.2%
	아일랜드	7.5%	12.0%	-4.5%
	이탈리아	18.4%	30.5%	-12.1%
	한국*	16.5%	43.1%	-26.6%
	룩셈부르크	6.8%	12.0%	-5.2%
	네덜란드	10.5%	32.7%	-22.2%
	뉴질랜드	13.8%	33.6%	-19.8%
	노르웨이	13.4%	32.6%	-19.2%
	폴란드	17.9%	32.1%	-14.2%
	포르투갈	10.0%	14.1%	-4.1%
	스웨덴	36.8%	48.7%	-11.9%
	영국	9.5%	27.1%	-17.6%

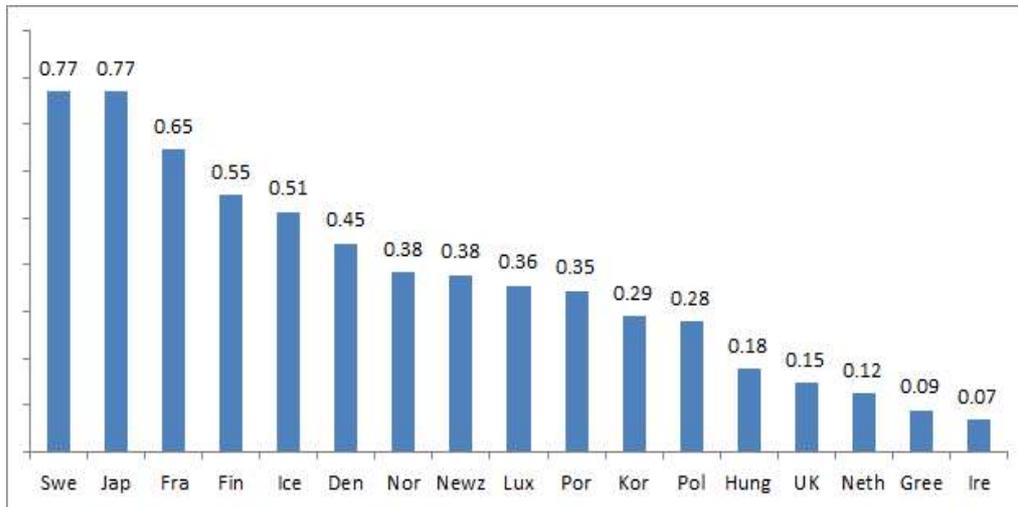
자료 : [www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm](http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm)

주 : 2011년 통합예산기준, \*표시된 캐나다와 한국은 2010년 기준

일반적인 재정분권모형 대신 赤井伸郎·鷺見英司(2001)이 제안한 방법론을 응용하면 우리나라의 재정분권 수준이 결코 높다고 볼 수 없으며 오히려 중하위권에 속한다는 것을 알 수 있다. 이들은 세입분권도(지방세입/일반정부 세입), 세출분권도(지방세출/일반정부 세출) 벡터값을 이용하여 재정분권을 측정하였는데, 본고에서는 세입·세출의 갭이 지방재정의 자율성을 구속한다는 문제의식을 갖고 세수분권도(지방세수입/일반정부 조세수입), 세출자율도(지방세수입/지방세출) 개념으로 접근하였다.

세수분권도와 세출자율도 수치를  $PTA' = \sqrt{TT^2 + ARI^2} / \sqrt{2}$  공식을 적용, 정규값으로 변환하면 재정분권화 상대계수가 도출된다. 시산한 결과에 의하면 우리나라의 재정분권화 상대계수는 0.29로서 OECD 평균에 비해 0.08이 떨어지는 수치로 나타났다. 특히 지방재정 환경이 비슷한 일본의 재정분권화 상대계수가 우리에게 비하여 3배 가까이 높다는 것은 주목할 부분이다.

<그림 5-1> OECD국가의 재정분권화 상대계수



지금까지 논의로부터 우리는 앞으로 지향해야 할 재정분권의 방향을 가늠할 수 있다. 첫째, 우리나라의 재정분권은 결코 높은 수준이 아니다. 지출갭이 매우 크다는 것은 세출사업을 커버하는 자체세입 역량이 현저히 부족하다는 것이고, 지방세의 역할과 위상이 그만큼 확대될 필요가 있다는 점을 시사한다. 둘째, 지출갭이 큰 국가들의 상당수가 핀란드, 스웨덴 등 북유럽권 국가들이다. 이들은 전통적으로 강력한 재정형평화를 중시하는 국가들로 지방재정조정 제도의 무게중심이 지역격차 완화로 전환될 필요가 있음을 말해준다. 셋째, 국고보조사업의 정비를 통하여 사회복지재정의 안정적 확보, 지방비부담 경감, 성과창출 제고, 주민과 공동체 주도의 지역발전체계 정립 등 당면 현안을 해쳐 나가야 한다.

### 3. 지방재정조정제도의 실태와 쟁점

#### 1) 지방재정조정제도의 개요

국가-지방의 지방재정조정제도는 크게 지방교부세, 국고보조금의 양대 축으로 운용되고 있다. 지방교부세는 다시 보통교부세, 분권교부세로 구성된다. 부동산교부세는 재원이 달라 공식적인 지방교부세로 분류하지 않지만 넓은 의미에서 지방교부세로 간주하기도 한다.

<표 5-8> 이전재원별 운용구조

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	재정형평화 요소	
지방교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (18.3%)	96%	공식	재원보장 재정격차 완화	지역균형 수요	
	특별교부세	지역현안분	특정		2%	임의	특정사업 장려	×	
		재해대책분	특정		2%	임의	재해복구	×	
	분권교부세	경상수요		포괄 매칭	내국세 일정율 0.94%	재량적	공식	재원보장 재정격차 완화	역재정력 지수
		비경상수요	일반수요	특정 매칭		특정 부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화	역재정력 지수
			특정수요	특정 매칭		임의	특정사업 장려	×	
	부동산교부세	채정여건(50%)		일반	국세 100% (중합부동산세)		공식	재정격차 완화	역재정력 지수
		사회복지(25%)		일반			공식	사회복지 장려	△
		지역교육(20%)		일반			공식	지역교육	×
		부동산보유세 규모(5%)		일반			공식	징세지원책	×
국고보조금	일반보조금	법정보조금		특정 매칭	재량적	임의 (공식)	특정사업 장려	차등보조율	
		비법정보조금		특정 매칭	특정부문지원	임의	특정사업 장려	×	
	지역발전특별회계	광역 지역발전 특별회계	시도 자율	포괄 매칭	국세수입 일정분 (신축적)	재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	성장촉진지역
			시군구 자율	포괄 매칭		재량적	공식	재원보장 특정사업 장려	차등보조율
지역상생발전기금	재정지원	지역발전 관련 재정지원사업 보조		포괄	수도권 지방소비세 35%	공식	재정격차 완화	재정력지수	
	융자관리	장기저리 지방채 인수		-	자치단체 출연금, 기금수입	-	-	-	

국고보조금은 일반국고보조금과 광역지역발전특별회계로 구분할 수 있다. 일반국고보조금은 중앙정부의 일반회계, 광역지역발전특별회계를 제외한 특별회계, 기금 사업 중에서 자치단체에 보조하는 재원이며 법령에 의해 용도와 보조율이 명시된 법정보조금과 소관 부처가 재량적으로 운용하는 비법정보조금으로 구분된다. 광역지역발전특별회계는 참여정부가 설치한 국가균형발전특별회계에서 출발하며 일부 사업은 포괄보조 방식으로 운용하고 있다<sup>72)</sup>. 한편, 지방소비세 도입 시 수도권과 비수도권의 재정격차가 확대될 것이 우려됨에 따라 지역상생발전기금을 설치하였다. 이 기금은 수도권 3개 시도가 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성하였으며 2019년까지 한시적으로 운용할 예정이다.

<표 5-8>에서 알 수 있듯이 지방재정조정제도를 구성하는 요소들은 정도의 차이만 있을 뿐 재정형평을 고려하면서 배분하고 있다. 보통교부세는 지역균형수요, 보정계수 등의 수단을 이용하고 있으며 분권교부세, 부동산교부세, 지역상생발전기금은 (역)재정력지수를 활용하고 있다. 일반국고보조금은 주로 지역균형발전을 암묵적으로 고려한 재량적 판단에 의존하며 차등보조율은 영유아복지, 기초노령연금 등 일부 사회복지사업에 제한적으로 도입하고 있다. 광역지역발전특별회계는 지역개발계정을 포괄보조방식으로 운용하는 중이다.

이론경제학에 의하면 정책수단과 정책목적은 일대일 대응관계에 있을 때 효과적인 기능이 발휘된다. 즉, 하나의 제도로 둘 이상의 정책목적에 지향하는 방식은 효율적이지 못하다는 것이다. 그러나 오늘날의 지방재정조정제도는 각각의 요소들이 저마다 지역균형발전을 추구함에 따라 정책효율성이 저하되는 문제가 발생하고 있다. 국가는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 광역지역발전특별회계 등 도구를 통하여 낙후지역에 추가적인 재정지원을 하고 있으나 정작 어느 자치단체에 얼마만큼의 재정자원이 더 투입되고 있으며, 투입된 예산 대비 성과는 무엇인지 등등의 관리는 거의 이루어지지 않고 있다. 자치단체도 국가에서 지원한 재정자원이 얼마인지도 모르고 현안이 발생할 때마다 국가지원을 요청하는 관행이 답습되고 있다. 또한 국가 차원의 지역균형발전전략의 부재로 제도마다 낙후지역을 지정하는 기준이 다르거나 성과측정과 정책피드백이 거의 이루어지지 않고 있다.

자치계획권이 매우 낮은 현실도 문제이다. 자치단체가 용도와 집행의 자율성을 갖고, 지역

72) 참여정부의 국가균형발전특별회계가 이명박정부 들어와 광역지역발전특별회계로 개편되었으며 박근혜정부는 이를 지역발전특별회계로 명칭을 변경하였다. 입법 예고된 국가균형발전특별법 개정(안)에 따르면 운용구조는 광역지역발전특별회계와 별다른 차이가 없는 바, 본고에서는 광역지역발전특별회계 기준으로 실태와 한계를 기술하기로 한다.

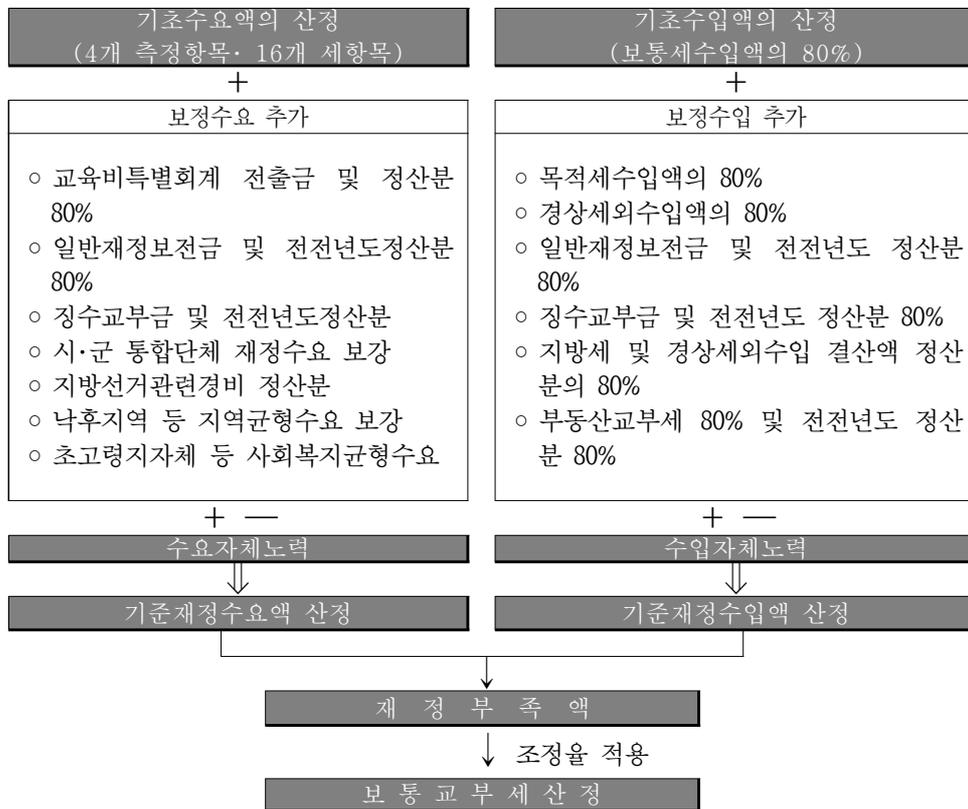
실정에 맞는 사업추진이 가능해야 하나 소관 부처에서 정한 획일적인 지침에 순응해야 하는 것이 현실이다. 이로 인하여 전시성이 강한 하드웨어적 사업, 정책목적이나 내용이 비슷한 유사 중복사업이 남발되고 있다. 반면에 단기간에 성과창출이 어려운 주민 중심의 내발적 지역 발전사업은 제한적인 수준에서 진행되고 있다. 이하에서는 지방재정조정제도의 구성 요소별 실태와 한계를 자세히 기술하기로 한다.

## 2) 보통교부세

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 현재 보통교부세는 재원보장기능과 재정형평기능을 같이 추구하고 있는데, 지역균형을 중시하는 경향을 보이고 있다.

보통교부세는 공식에 근거하여 <그림 5-2>의 흐름에 따라 산정하여 교부하고 있다.

<그림 5-2> 보통교부세의 산정 흐름도



보통교부세는 표준행정수요를 대표하는 16개 항목을 대상으로 (측정단위×단위비용×보정계수)의 공식으로 계산하여 기준재정수입을 산출한다. 여기에 도서낙후지역, 접경지역, 개축지구, 폐광지구 등 조건불리지역의 재정수요를 더 추가 산정하는 지역균형수요를 운용하며, 사회복지의 경우에는 노령인구비율 등을 반영하여 복지재정수요를 더 추가 산정하고 있다. 기준재정수입도 세목별로 통계기법을 이용하여 기초수입을 산정한 후, 결산액을 기준으로 정산하는 보정수입을 운용한다. 또한 수입율 80%를 이용하여 교부액이 급증, 혹은 급감하는 문제를 예방하고 있다.

그러나 보통교부세는 다음과 같은 쟁점에 직면하고 있다. 첫째, 급변하는 행정수요와 수비범위의 확대로 재원확대가 필요하다는 요구이다. 즉, 내국세의 19.24%인 법정교부율의 인상이 시급하다는 주장이다. 최근들어 보통교부세가 자치단체의 부족재원을 충당하는 보전율이 2012년 한 해만 92.5%를 기록했을 뿐 대부분 80% 중후반대에 머무르고 있다. 그만큼 보통교부세의 재원보장기능이 낮다는 의미로 해석하는 것이다. 반면에 기획재정부는 자치단체의 방만한 재정운영이 재정부족을 초래하는 주범이며, 따라서 부실사업의 구조조정 등 자구노력이 선행되어야 한다는 입장이다.

- 보통교부세 재정부족 보전률 -

	'99	'00	'04	'05	'06	'08	'10	'12	'13
재정부족 보전률	78.1%	92.5%	78.8%	86.2%	85.8%	89.1%	82.4%	92.5%	89.0%
법정교부율	13.27%	15.0%		19.13%	19.24%				

둘째, 자치단체 종류별로 교부액의 편차가 너무 커 사회복지 등 급증하는 재정수요 변화에 대한 대응력이 미흡하다는 비판이다. 주민 1인당 교부액은 특별시 및 광역시 175천원, 도 245천원, 시 738천원, 군 2,502천원으로 보통교부세가 군 자치단체에 지나치게 많이 교부되는 것이 사실이다. 인구의 10%도 거주하지 않는 군 지역이 시 자치단체의 3배, 특별시 및 광역시의 14배나 교부하는 것은 납득하기 어렵다는 지적이 제기되고 있다. 이와 관련하여 사회복지수요가 집중되는 자치구를 교부대상에 포함시켜야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 재산세에 전적으로 의존하는 자치구가 급증하는 사회복지수요를 감당하기는 어렵고, 특별시 및 광역시

역시 세입역량이 취약한 현실에서 조정교부금에 전적으로 의존할 경우에는 동반 부실의 늪에 빠질 우려가 높은 것은 사실이기 때문이다.

- 보통교부세 1인당 교부액(2013년 기준) -

특별시 및 광역시	도	시	군
175천원	245천원	738천원	2,502천원

### 3) 분권교부세

분권교부세는 참여정부 시기 국고보조사업 정비의 일환으로 추진된 지방이양사업에 대한 비용보전 목적으로 설치되었다. 당시 533개 국고보조사업 중 지방이양이 결정된 163개 사업 1조 689억원에 대한 비용보전이 도입 배경이다. 이런 이유로 분권교부세는 2005년도 도입 첫 해는 내국세 총액의 0.83%에서 출발하게 된다. 그러나 지방이양사무의 41%인 67건, 재원 기준으로는 56%인 5,959억원인 사회복지사업이어서 재원부족의 곤경에 처하게 되자 2006년 0.11%를 상향조정한 0.94%로 변경하였다.

- 참여정부 시기 국고보조사업 정비 내역(2004년 예산기준) -

보조사업(533개 사업, 126,568억원)		
↓		
지방이양 (163개 사업, 10,689억원)	균특사업 이관 (126개 사업, 35,777억원)	국고보조사업 유지 (233개 사업, 79,485억원)

그러나 분권교부세는 <표 5-8>에서 알 수 있듯이 사회복지비의 급격한 팽창으로 만성적인 재원부족에 시달리고 있다. 도입 당시 분권교부세 총액을 산정하는 기준이 직전 과거치 3년 평균을 적용한데다 내국세의 0.94%로 고정된 상태에서 급증하는 사회복지 재정수요를 충당하기는 구조적으로 어려운 실정이다.

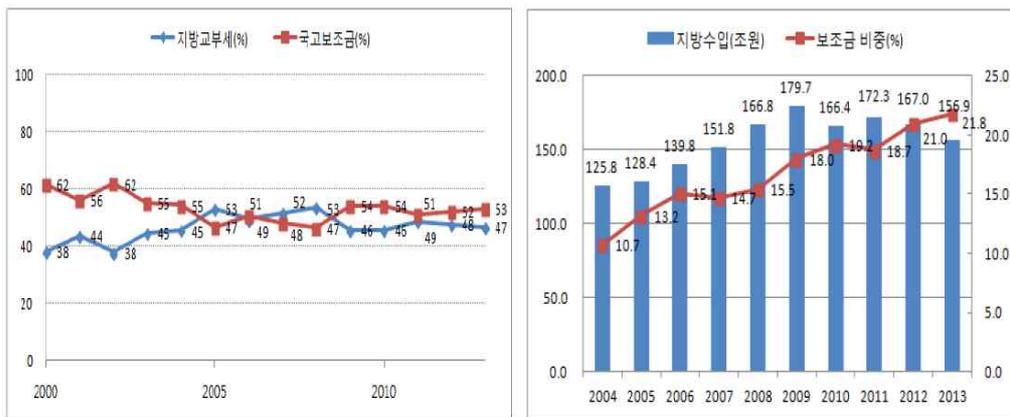
두 번째 문제는 지방이양 사회복지사무 중 상당수가 국가사무의 성격이 강하다는 사실이다. 비록 노인시설, 장애인생활시설, 정신요양시설 운영비는 국고로 환원할 예정이지만 설문조사에 의하면 아동복지시설, 아동급식, 자가노인복지시설, 장애인복지시설, 정신지체인 자립지원 등도 국가사무로 관리해야 한다는 의견이 지배적이다(조기현 : 2006).

셋째, 2015년에 예정된 보통교부세와 통합이 현안이다. 지방이양 10년이 경과되었다는 이유로 완전한 자치사무로 규정하고, 보통교부세에 편입 운용하겠다는 것이 정부의 방침이다. 그러나 보통교부세와 분권교부세의 산정방식이 다른 현실에서 이 둘을 통합할 경우에는 별도의 산정방식을 개발해야 하는 어려움 뿐만 아니라 교부액이 줄어드는 자치단체가 속출하는 현실적인 난관이 예상되고 있다. 자치구는 보통교부세 교부대상이 아니기 때문에 분권교부세를 편입하게 되면 자치구가 포함된 별도의 산정방식이 개발되어야 하는데, 이 과정에서 교부액이 크게 변동될 가능성이 상존하고 있다. 또한 분권교부세 폐지 시 사회복지를 전담하는 재원이 없어 재정력이 취약한 자치단체는 복지재정 재원조달에 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

#### 4) 국고보조금

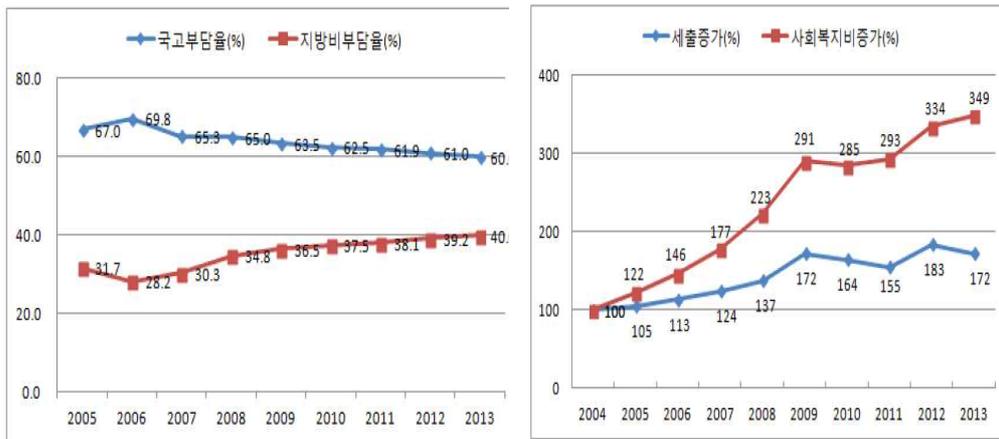
국고보조사업은 2001년 613개에서 참여정부 시기 359개로 정비하였으나 2010년 1,076개, 2011년 1,024개, 2012년 984개, 2013년 956개로 팽창 일로에 있으며 그 결과 지방교부세에 비하여 국고보조금이 우위에 있는 현상이 지속되고 있다.

<그림 5-3> 국고보조금의 위상 추이



국고보조사업의 팽창은 자연스럽게 지방비부담의 급증으로 연결되어, 2005년 31.7%이었던 지방비부담이 2013년 40.0%로 증가하였으며, 특히 사회복지 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 378%에 달할 정도로 심각한 상황이다.

<그림 5-4> 국고보조금의 지방비부담을 추이



국고보조사업은 2012년 기준으로 일반회계(1개), 특별회계(8개), 기금회계(19개) 등 총 31개의 회계로 구성되어 있으며 이 중에서 일반회계가 주된 재원으로 기능하고 있다. 일반회계는 전체 국고보조사업의 54.4%를 차지하며 광역지역발전특별회계가 전체 국고보조사업의 17.4%를 지원하고 있는 것으로 나타났다. 소관 부처별로는 보건복지부가 15조 9,874억원으로 전체 국고보조금의 46.2%로서 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 그 다음으로 국토해양부 4조 5,457억원(13.1%), 농림수산식품부 4조 1,707억원(12.1%), 환경부 3조 6,524억원(10.6%), 문화체육관광부 1조 2,421억원(3.6%), 행정안전부 1조 660억원(3.1%) 순으로 나타난다.

분야별로는 사회복지분야가 14조 3,190억원(45.2%)으로 가장 많고 그 다음이 농림수산분야 5조 465억원(15.9%), 환경분야 3조 2,871억원(10.4%), 교통 및 물류분야 3조 2,822억원(10.4%), 국토 및 지역개발분야 1조 3,744억원(4.3%), 문화 및 관광분야 1조 3,734억원(4.3%)의 순으로 나타나고 있다.

<표 5-9> 분야별 국고보조사업의 규모와 점유비중(2007-2010)

(단위: 백만원, %)

	2007년	2008년	2009년	2010년
일반공공행정	447,206 (2.0)	402,009 (1.6)	592,367 (2.0)	671,470 (2.1)
공공질서 및 안전	272,239 (1.2)	318,943 (1.3)	559,080 (1.9)	654,838 (2.1)
통일·외교	24,246 (0.1)	37,965 (0.2)	7,761 (0.0)	11,761 (0.0)
국방	-	3,200,000 (0.1)	4,494,000 (0.02)	234 (0.0)
교육	371,249 (1.7)	10,410 (0.0)	210,268 (0.7)	89,885 (0.3)
문화 및 관광	845,989 (3.8)	980,427 (3.9)	1,205,968 (4.1)	1,373,386 (4.3)
환경	2,291,494 (10.3)	2,446,584 (9.8)	2,936,133 (10.0)	3,287,084 (10.4)
사회복지	9,247,914 (41.5)	11,305,851 (45.3)	12,952,672 (44.1)	14,319,028 (45.2)
보건	377,601 (1.7)	429,687 (1.7)	460,768 (1.6)	536,047 (1.7)
농림수산	3,765,861 (16.9)	4,300,569 (17.2)	4,629,925 (15.7)	5,046,471 (15.9)
산업·중소기업 및 에너지	816,779 (3.7)	774,496 (3.1)	976,733 (3.3)	985,975 (3.1)
교통 및 물류	3,047,245 (13.7)	3,020,608 (12.1)	3,721,571 (12.7)	3,282,179 (10.4)
통신	23,500 (0.1)	31,132 (0.1)	25,690 (0.1)	6,800 (0.0)
국토 및 지역개발	762,496 (3.4)	895,242 (3.6)	1,115,451 (3.8)	1,374,433 (4.3)
과학기술	5,400 (0.0)	4,000 (0.0)	7,010 (0.0)	9,904 (0.0)
합계	22,299,220 (100.0)	24,961,123 (100.0)	29,405,891 (100.0)	31,649,495 (100.0)

자료: 예산정책처, 지방자치단체 국가보조사업 편람(2010)

현재 국고보조사업은 비현실적으로 낮은 보조율, 재원규모의 영세성, 무분별한 남발과 이로 인한 효율성 저하 등의 문제를 안고 있다. 안전행정부의 국고보조사업 DB를 분석한 결과 국고

보조사업의 평균 규모는 136.0억원이며 보조율은 평균 65.4%로 분석되고 있다. 그러나 자세히 살펴보면 조사대상 1,019개 국고보조사업 중에서 1,000억원 이상 사업수는 84개에 불과하고 대부분 200억원 이하의 사업들이 집중되어 있다. 이를 자치단체당 평균 개념으로 환산하면 절반 이상의 보조사업(54.7%)이 10억원 미만이다. 심지어는 1억원 미만의 보조사업도 전체의 약 23.1%에 달하였다.

<표 5-10> 국고보조사업의 유형별 사업규모 분포

사업규모	전체 국고보조사업		전국대상 국고보조사업		국지적 국고보조사업		소액 국고보조사업	
	총 규모	자치단체 평균	총 규모	자치단체 평균	총 규모	자치단체 평균	총 규모	자치단체 평균
1조원 이상	5	-	4	-	1	-	-	-
5,000억원 이상~ 1조원 미만	9	-	6	-	3	-	-	-
1,000억원 이상~ 5,000억원 미만	70	3	24	-	46	3	-	-
500억원 이상~ 1,000억원 미만	63	2	16	-	47	2	-	-
100억원 이상~ 500억원 미만	274	96	40	2	234	94	-	-
50억원 이상~ 100억원 미만	162	78	14	2	148	76	157	37
10억원 이상~ 50억원 미만	255	248	28	9	227	239	245	140
1억원 이상~ 10억원 미만	127	297	7	42	120	255	121	186
1억원 미만	35	218	0	71	35	147	32	177
합계	1,000	942	139	126	861	816	255	540

주: 사업규모가 불분명한 77개 사업, 총사업비가 제시되지 않은 19개 사업은 제외하였다.

보조율의 경우 50%-60% 구간에서 가장 높은 빈도를 보이고 있다. 그러나 보조율의 분포 양상은 보조사업 유형별로 상당한 차이를 보인다. 예를 들어 전국을 대상하는 국고보조사업은 보조율 30% 미만의 사업이 없는 반면 일부 자치단체에 지원되는 국지적 국고보조사업, 소액 국고보조사업은 30% 미만의 사업이 적지 않은 것으로 나타났다.

<표 5-11> 국고보조사업의 유형별 국고보조율 분포

보조율	전체 국고보조사업	전국대상 국고보조사업	국지적 국고보조사업	소액 국고보조사업
10% 미만	2	0	2	1
10% 이상~20% 미만	10	0	10	4
20% 이상~30% 미만	14	0	14	5
30% 이상~40% 미만	78	6	72	42
40% 이상~50% 미만	73	20	53	29
50% 이상~60% 미만	345	44	301	196
60% 이상~70% 미만	73	25	48	31
70% 이상~80% 미만	107	22	85	59
80% 이상~90% 미만	28	3	25	12
90% 이상~100% 이하	270	11	259	176
합 계	1,000	131	869	555

마지막으로 국고보조금 팽창은 자치단체, 부처, 국회, 주민 상호간 이해관계가 맞기 때문에 발생하는 것이다. 자치단체와 국회는 정치적 이득을 챙기고, 부처는 조직이기주의가 발동하며 주민은 금전적 이득을 기대하는 가운데서 국고보조사업이 설치되는 사례가 빈번해지고 있다. 이로 인한 국고보조사업의 남발은 유사, 중복과 투자비효율성 등 국가 재정자원의 낭비 요인으로 지목되고 있다.

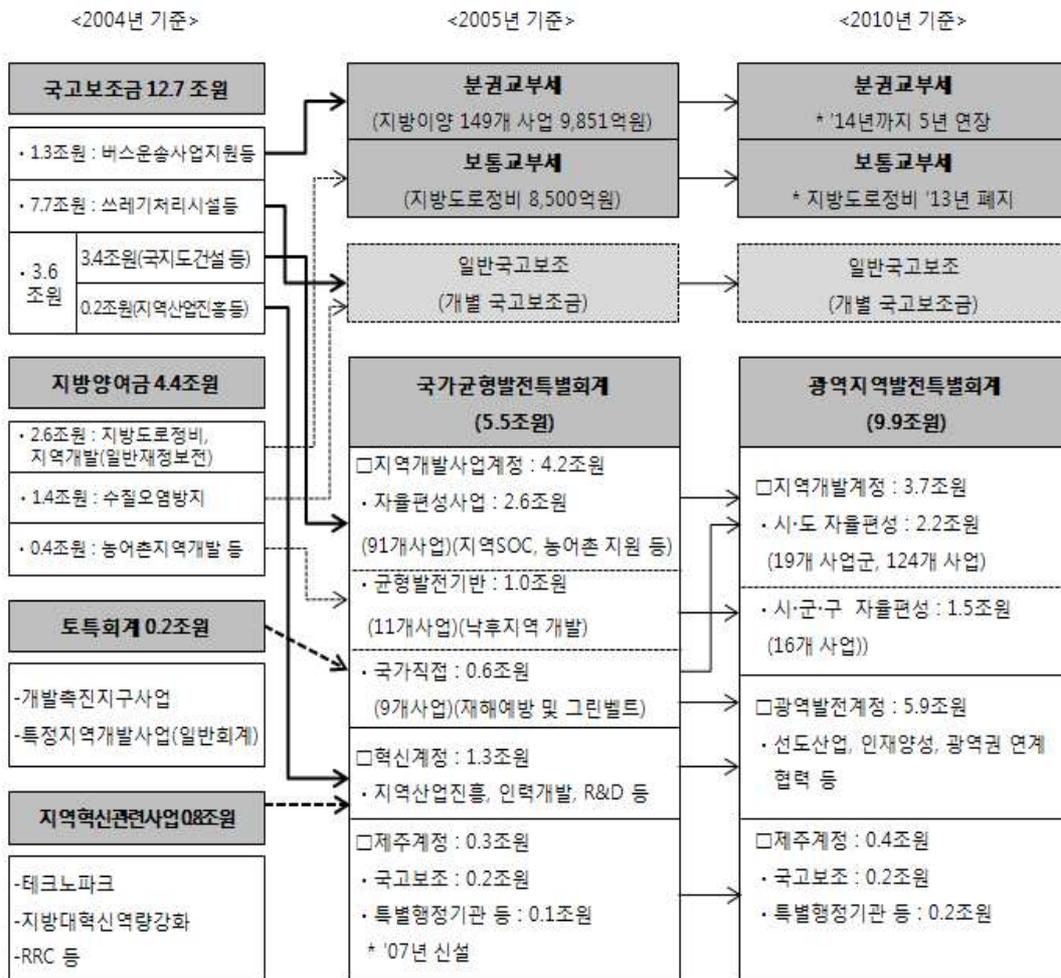
- 유사 중복 국고보조사업 예시 -

	일반국고보조	광특회계
생활체육부문	생활체육지원사업(문광부) 국민여가캠핑장조성(문광부)	체육진흥시설지원(문광부)
문화시설부문	전통한옥체험시설(문광부)	문화시설확충(문광부)
지역특화산업		지역특화산업육성(산업부) 향토산업육성(농식품부)
소단위 공간개발 체험관광		산림생태문화체험단지(산림청) 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌어항관광개발, 농촌전통테마마을,
지역산업육성		지역연구산업(산업부), 지역산업마케팅 (산업부), 광역클러스터활성화(농식품부)

### 5) 광역지역발전특별회계

균특회계의 문제점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 재원의 통합이란 관점에서 포괄 보조금의 특징이 나타나지만 사업선정, 예산신청 절차 등 운용방식은 중앙집권적 방식을 답습함으로써 국고보조금으로 변질되었다. 둘째, 유사·중복사업의 남발 등으로 포괄적 자율성을 제약하였다. 특히 시·군 단위 지역개발사업에서 기능적, 공간적인 유사·중복의 문제가 지적되었다. 이러한 문제들은 이명박정부의 지역발전정책과 맞물리면서 광특회계로 재편된다.

<그림 5-5> 균특회계의 탄생과 광특회계로의 재편 구조



광특회계는 광역발전계정, 지역개발계정, 제주계정으로 구성된다. 광역발전계정은 인재양성, 광역권 연계·협력 등 광역경제권의 핵심사업을 지원하며 부처 직접편성방식으로 운용하고 있다. 지역개발계정은 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 구분하며 광특회계의 자치단체 자율편성사업이 시도 자율편성으로, 균형발전기반 지원사업은 시·군·구 자율편성으로 재편되었다. 아울러 운용방식도 자치단체별 한도액을 설정하고, 한도액 범위 내에서 자치단체가 사업을 선택할 수 있는 자율성을 부여하여 포괄보조금의 외형적 모습을 갖추었다.

박근혜정부는 광특회계를 지역발전특별회계로 바꾸고, 행복생활권 개념을 강조할 것으로 예상되지만 운용체계는 큰 차이가 없을 것으로 보인다. 따라서, 광특회계의 문제는 지역발전특별회계의 문제라고 봐도 무리는 없을 듯 하다.

먼저, 광특회계의 예산규모는 2010년 9조 9,010억원, 2011년 9조 8,526억원, 2012년 9조 4,085억원에 달하여 마치 수치만 보면 지역정책을 전담하는 재원으로서 위상이 높은 것처럼 보인다. 그러나 그 속내를 보면, 외형만 클 뿐 지역정책과 직접적으로 관련된 예산사업은 매우 제한적이다. 특히 광역발전계정은 중앙정부가 직접 편성하여 운용하기 때문에 일반적인 국고보조금과 같다고 볼 수 있다. 이는 광역도로, 국가지원지방도로, 광역철도, 산업단지지원도로 등 국가 차원의 SOC사업 위주로 편성되어 있기 때문인데, 굳이 광특회계로 운용할 것이 아니라 일반적인 국고보조사업으로 운용해도 문제가 없는 사업들이다.

둘째, 포괄보조금적 성격이 취약하다. 개별 자치단체에 부여하는 세출한도액의 산정기준과 내역에 대한 비공개원칙을 고수하고 있으며, 자치단체의 재정수요에 비하여 세출한도액이 부족하고, 지방비부담이 과중하여 자치단체의 사업선택권을 심각하게 저해하고 있다. 자치단체가 포괄적인 범위 내에서 용도를 자유롭게 선택할 수 있어야 하지만 자치단체 입장에서는 지방비부담이 클 경우 기피대상으로 분류하려는 경향을 보이게 된다.

셋째, 추진체계의 혼란이다. 지역발전위원회는 다른 대통령 자문위원회와 달리 행정위원회적 성격이 일부 가미되어 있다. 광특회계에 대한 의견을 개진할 수 있으며 사업내역과 예산편성의 협의도 가능하다. 광특회계 예산사업을 평가하며, 성장촉진지역을 지정하고, 공공기관 지방이전의 심의권도 보유하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역발전위원회는 엄연히 대통령 자문위원회이며, 독자적으로 예산을 편성하거나 집행할 수 있는 권한이 없다. 예산편성과 집행은 관련 부처의 세출예산을 이용할 수밖에 없는데, 광특사업의 소관 부처가 분산될 경우 지역정책의 효율적 관리가 어렵게 된다. 이러한 문제는 지역개발계정에서 극명하게 나타난다. 10

개 부처가 간여하는 시도 자율편성을 보면 지역정책의 구상과 전략에 연동되어 예산편성과 집행이 이루어지기 보다는 소관 부처의 이해관계에 따라 운용되고 있다. 시·군·구 자율편성은 더 심각해서 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정함으로써 일선에서는 많은 혼란이 발생하고 있다.

넷째, 저발전 지역에 대한 재정지원, 특히 낙후지역정책의 실종이다. 참여정부는 신활력사업을 지렛대로 낙후지역의 발전을 지원하였다. 그러나 광특회계는 국토해양부를 소관 부처로 지정했으나 도로, 상수도과 같은 기반시설 지원에 그치고 있다. 기반시설을 확충하면 낙후지역의 발전이 가능하다는 논리인데, 낙후지역의 내발적 발전역량을 중시하는 이론적·정책적 패러다임과 동떨어진 접근이다.

## 4. 지방재정조정제도의 개편방향

### 1) 기본방향

앞서 지적한바와 같이 지금의 지방재정조정제도는 매우 복잡한 형태를 띠고 있을 뿐 아니라 목표와 수단간의 설계가 적절치 못하다는 것이다. 서로간의 목적이 중첩되고, 유사 사업이 중복 지원되고 있으며, 사후관리도 미흡하여 예산낭비의 소지가 다분히 있는 편이다.

이러한 문제 의식하에 지방재정조정제도는 다음의 기초에서 개편될 필요가 있다.

첫째, 보통교부세의 정책목적은 재원보장기능에 둔다. 현재와 같이 재원보장과 재정형평을 동시에 추구하는 방식은 비효율적이다. 다만, 재원보장기능에 전념하기 위해서는 교부총액이 확대되어야 하는 바, 법정교부율 인상으로 대응한다.

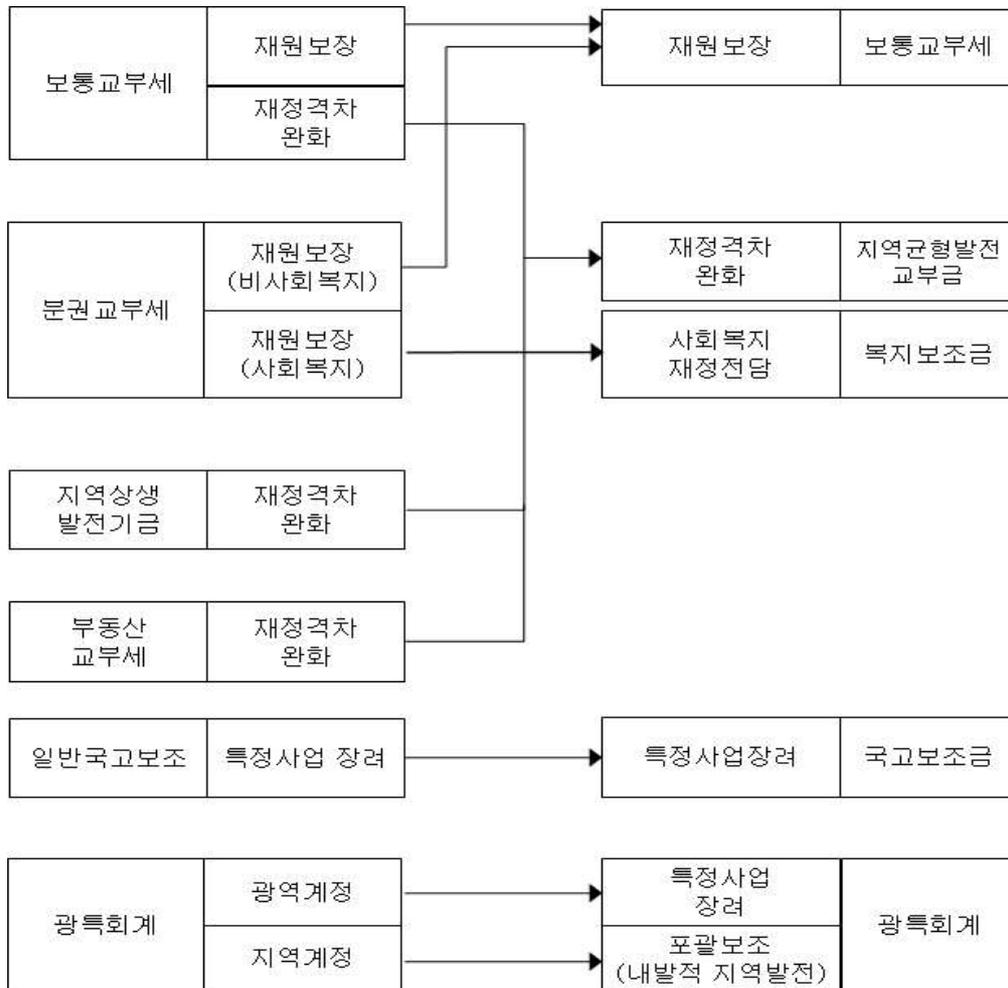
둘째, 부동산교부세, 지역상생발전기금을 통합시켜 지역균형발전 전담재원으로 활용한다. 광특회계는 이미 추진체계의 무질서, 비포괄적 운용방식 등에서 그 한계가 극명하게 드러난 바 있다. 지금의 운용구조를 근본적으로 개혁하지 않고 미세 조정한다 해서 광특회계가 당면한 문제들이 해소되지는 않는다. 따라서, 차제에 재정형평과 지역균형을 지향하는 재원들을 통합시켜 전담재원으로 운용하는 편이 더 효율적이다.

셋째, 분권교부세사업 중 사회복지사무는 국고로 환원시켜 사회복지 전담 국고보조사업으로 운영하며 나머지 사업과 재원은 지방이양 비용보전 목적으로 존치 운영한다. 지방분권의

흐름은 계속 이어질 것이고, 그렇다면 지방이양사무 수행에 필요한 비용은 이를 전담하는 재원이 존재하여야 한다. 사회복지사무 역시 원론적으로 자치사무에 가깝지만 성숙한 복지국가 수준에 도달하기 이전에는 국가사무로 운용하는 편이 바람직하다.

넷째, 지방교부세 법정율 인상, 사회복지 분권교부세의 국고환원 등의 구조개편에 소요되는 재원은 국고보조사업 통폐합으로 대응한다. 성과부진사업, 보조율이 50% 미만인 사업, 유사 중복사업은 과감히 폐지하며, 여기서 얻은 잉여재원으로 재정분권에 필요한 경비를 충당하는 방식이다.

<그림 5-6> 지방재정조정제도 개편의 기본구상



## 2) 지방교부세 개편

### (1) 법정교부율 인상

보통교부세가 재원보장기능에 충실하기 위해서는 법정교부율의 인상이 불가피하다. 사회복지 분권교부세를 국고보조금으로 환원할 경우 그 재원이 그대로 국고에 편입됨으로 법정교부율 인상의 대상은 보통교부세와 특별교부세가 된다. 현재 분권교부세를 제외한 법정교부율이 18.3%인데, 보통교부세의 재원보장기능이 2013년의 89.0%에서 95%로 강화될 경우 법정교부율은 19.5%로 인상되어야 한다. 만약 완벽한 재원보장기능을 보장하려면 법정교부율은 20.6%로 인상되어야 하며 이에 소요되는 재원은 4.7조원으로 추산된다.

부족재원 충족율	현행 (89.0%)	95.0%	100.0%
법정 교부율 (소요재원)	18.3%	19.5% (20,463억원)	20.6% (37,595억원)

### (2) 산정방식의 개편

보통교부세의 주기능을 재원보장으로 재편하였기 때문에 재정형평화를 고려하는 각종 요소는 최소한으로 줄일 수 있다. 산정방식이 문제인데, 학계의 의견은 단순화로 모아지고 있다. 그러나 어느 국가도 보통교부세를 인구, 면적 등 한정된 통계에 의존하여 산정하지는 않는다. 보통교부세는 일반정액재원으로서 자치단체의 자율성이 완벽히 보장하며 자치단체의 지리적, 사회적, 경제적 조건의 차이에서 비롯되는 비용격차의 문제를 반영하여야 하기 때문이다. 흔히 수범 사례로 거론되는 오스트레일리아만 해도 저소득인구, 사회보장 수혜인구, 도시인구, 기후, 홍수, 자연재해, 교량 및 터널의 면적, 국립공원 관광객 수 등 각종 조건불리요소를 반영한다.

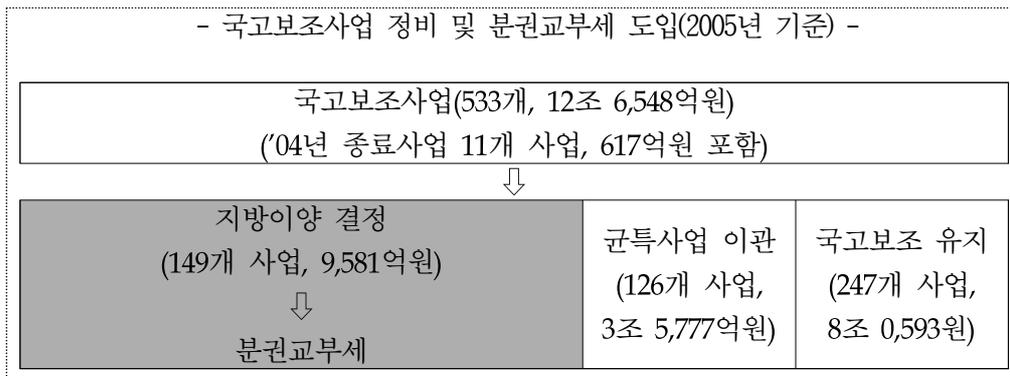
이런 맥락에서 보면 오히려 성별구조, 인종, 소득분포 등 인구사회적 특성을 더 보강하는 산정방식의 개편이 요구된다. 특히, 다문화 가정이 확산되는 미래에는 인구사회적 특성이 매우 중요해질 수 있다. 폭설이나 폭우, 지진, 해일, 도서 등 입지적 불리로 발생하는 행정경비의 반영도 더 보완되어야 한다.

가장 중요한 점은 실제 집행액과 징수액이 아니라 “표준적인 재정수요”와 “표준적인 재정수입”을 토대로 재정부족액을 산정해야 한다는 사실이다. 실제 집행액과 징수액을 산정기준으로 하면 자치단체의 구조조정노력과 징세노력을 저해하는 부작용이 있으며 OECD(2006)에서도 가능한 이를 배제하도록 권고하고 있다. 인구나 재정규모 등으로 유형을 구분한 후, 대표적인 자치단체를 선정하여 표준적인 재정수요와 재정수입을 측정하면 기술적으로 큰 무리없이 개편할 수 있을 것이다.

마지막으로 인구가 계속 줄어드는 군 자치단체가 시도, 시에 비하여 더 많이 교부받는 현실이 적절한지에 대한 검토가 필요하다. 이 부분의 문제의식은 두 가지이다. 하나는 보통교부세가 자치단체의 예산낭비를 유발하는 주요 인자라는 비판이고, 다른 하나는 도시빈민, 구도심 공동화 등 도시행정수요의 변화이다. 흔히 군 자치단체에 보통교부세가 더 교부되어야 하는 이유로 교육, 문화, 복지, 의료 등 삶의 질 인프라 부족을 거론하고 있으나 이들 기초행정서비스는 먼저 국고보조금으로 대응하고, 부족한 부분을 보통교부세가 보충하는 역할분담이 바람직하다.

### (3) 분권교부세 통합

분권교부세는 국고보조사업 정비 및 국가균형발전특별회계 설치 시 지방이양 사무에 대한 비용보전의 목적으로 2005년 도입되었다.



2011년도에는 분권교부세 지원대상 149개 사업을 90개 사업으로 통·폐합 하고, 확보된 재원을 지방재정 부담의 주요 원인인 지방이양 사회복지분야 산정의 재원으로 활용하여 사회복지분야 재원비중을 증가시켰다. 비정상수요의 일반수요는 폐지하였으며 특정수요만 비정상수

요로 유지하였다. 분권교부세의 법정교부율은 그대로 존치되었기 때문에 통폐합에서 얻은 여유재원을 사회복지사업으로 전환할 수 있었으며, 이에 따라 2005년 62.1%를 차지하였던 사회복지사무의 비중이 2012년에는 78.9%로 증가하였다.

- 분권교부세 대상사업과 재원(2012년 기준) -

수요구분	항목 및 부처	사업비중	재원비중
경상수요	사회복지(46)	69	78.70
	문화관광(5)	8	8.30
	농림수산(14)	21	5.18
	공공근로(1)	1	6.58
	여성인력개발(1)	1	1.24
비경상수요	보건복지부(6)	26	70.93
	국토해양부(5)	22	24.36
	농림수산식품부(3)	13	0.35
	환경부(3)	13	0.12
	행정안전부(2)	9	2.23
	문화관광체육부(1)	4	0.02
	여성가족부(1)	4	0.06
	고용노동부(1)	4	0.94
	국가보훈처(1)	4	0.98

분권교부세는 당초 2005년부터 2009년까지 한시 운용할 예정이었으나 2009년 지방소비세 도입 관련 부처간 협의과정에서 2014년까지 5년 연장하는 조치가 취해졌다. 사회복지분야 이양사업에 대한 쟁점, 보통교부세와의 통합 시 불교부단체의 조치방안 등이 해결되지 않아 5년 연장하게 되었다. 당시 행정안전부는 국고보조사업의 환원, 기획재정부는 보통교부세 통합, 복지부는 사회복지교부금제도의 신설을 주장하였다.

분권교부세와 보통교부세의 통합은 산정방식의 차이, 교부액의 증감으로 인한 자치단체의 복지서비스 혼란 등의 부작용이 우려된다. 보통교부세는 재정부족액을 근거로 교부액을 산정하는 체제이다. 재정수요과 재정수입을 측정하게 되는데 분권교부세는 재정수요만 측정할 뿐 재정수입은 별도로 고려하지 않는다. 때문에 보통교부세는 재정수입이 재정수요보다 커 교부대상에서 제외되는 불교부단체가 존재하나 분권교부세는 모든 자치단체가 자신의 재정수요에 연동되어 교부를 받게 된다. 이런 상황에서 분권교부세를 보통교부세에 편입, 통합시킬 경우 불교부단체가 발생할 가능성이 높고, 이들 불교부단체는 지방이양 사회복지사무의 행정비용을 자체재원으로 조달해야 하는 문제가 발생한다.

- 보통교부세 및 분권교부세 산정방식 비교 -

$$\boxed{\text{기준재정수요}} - \boxed{\text{기준재정수입}} = \boxed{\text{재정부족액}} = \boxed{\text{보통교부세}}$$

$$\boxed{\text{비경상적수요}} + \boxed{\text{경상적수요}} = \boxed{\text{분권교부세}}$$

관계부처 수요조사  
결과반영
13개 항목별 수요

복지부가 주장한 사회복지교부금 설치의 포괄보조 방식의 운용으로 자치단체의 자율성이 높아지는 장점이 있다. 일정한 공식으로 산정하기 때문에 중앙정부에 간여가 개입될 소지가 적다는 것도 장점이다. 그러나 조기현(2006), 예산정책처(2009), 박경돈(2010) 등이 제안하는바와 같이 지방이양 사회복지사무가 당분간 국가사무로 간주되어 보편적 복지를 충족해야 한다고 볼 때 사회복지교부금 보다는 국고보조금 형태가 더 효과적이다.

이처럼 사회복지 지방이양사무를 국고보조사업으로 전환하게 되면, 보통교부세와 통합은 훨씬 쉽게 추진할 수 있다. 사회복지사무를 제외한 문화재비, 문화관광비, 공공도서관비, 농업비, 농촌진흥비, 임업비, 수산비 등은 보통교부세에 관련 항목이 이미 마련되어 있기 때문이다.

- 분권교부세 비사회복지사무 측정항목, 측정단위 비교 -

분권교부세		보통교부세	
경상수요	수요대상(수요산정변수)	수요대상(수요산정변수)	기초수요
문화재비	유형문화재수, 시·도기념물수, 문화재자료수, 무형문화재수	인구수, 행정구역면적, 문화체육시설면적, 관광지면적(지정+특구)	문화관광비
문화관광비	지방문화원수		
공공도서관비	공공도서관 수 및 면적		
농업비	농업인자녀학생수, 여성농업인 센터수 및 종자공급소수	농업종사자수, 수산업종사자수, 임야면적	농림수산비
농촌진흥비	농업기술원수, 농업종사자수		
임업비	보호수(본)		
수산비	김어장면적, 도립내수면연구소		

### 3) 국고보조사업의 정비

보조금은 각각의 목적에 맞게 설계되어야 하는 바, 보조금 중 지방비부담을 수반하는 국고보조금은 사업성과와 효율적인 자원배분에 주력하여야 한다. 물론, 재정형평도 중요하지만 이것은 <그림 5-6>에서 제시한바와 같이 (가칭)지역균형교부금에 맡기고 국고보조금은 국가정책 상 특정 사업을 장려하거나 국가정책 실현의 효과적 추진, 외부효과의 시정 등을 추구하여야 한다.

먼저, 국고보조사업을 정비하는 목적이 지방재정조정제도 개편 시 소요되는 재원의 충당과 소액사업, 유사 중복사업, 성과부진사업의 통폐합을 통한 예산효율화에 있다는 것을 염두해 둘 필요가 있다.

#### (1) 추진전략

지방교부세의 법정교부율이 인상, 사회복지 분권교부세의 국고보조 환원 등 지방재정조정제도 개편에 소요되는 재원은 국고보조사업 정비로 얻은 여유재원으로 충당하도록 한다. 이를 위해서는 먼저 지방자치단체는 물론이고 민간에 지원되는 각종 국고보조사업의 DB를 전면적으로 구축하여야 한다. 이것이 선행되어야 정책목적, 지원대상이 비슷한 사업의 통합이 가능하며 객관적인 성과측정의 여건이 마련된다.

특히, 서비스 전달과정에서 누수가 큰 농어민, 사회복지단체에 대한 현금보조사업의 정비가 시급하다. 예를 들어 2012년 기준 1조 2,647억원의 예산이 배정된 농어촌구조개선특별회계를 보면 쌀소득보전고정직불, 농업자금이차보전, 건강보험료 등 현금보조가 과연 농어촌 자생력 회복에 어느 정도 기여하고 있는지 생각해 볼 필요가 있다. 또한 농업용저수지 독농임, 배수개선 등의 사업은 광역지역발전특별회계의 지역개발계정과 유사 중복의 성격이 있어 통합의 가능성도 검토할 수 있다. 공간적으로 마을이나 읍면을 지원하는 각종 지역개발사업도 유사 중복의 대표적인 사례이며 부처별로 단절된 채 추진되는 지역특화산업 관련 사업들도 통합 필요성이 오래전부터 거론되어 왔다.

이러한 당위성에도 불구하고 부처이기주의, 국회 등 정치권의 소극적 대응으로 그동안 국고보조사업의 통폐합은 큰 성과를 거두지는 못하였다. 따라서 과거의 경험을 거울삼아 치밀하고 실천적인 전략이 필요하다.

먼저, 부처 내에서 통폐합을 추진하도록 한다. 부처 내 통폐합도 살·국과 부서가 다를 경우 상당한 저항이 예상됨으로 지역발전위원회, 국가과학기술위원회, 기획재정부가 매년 실시하는 성과평가를 적극 활용하여야 할 것이다. 성과평가 결과라는 객관적인 잣대를 적용하여 유사 중복사업, 성과부진사업, 소액사업의 목록을 작성하고 소관 부처에 통지하며, 예산삭감의 지침을 제시하여야 한다. 이때 세출구조조정의 규모는 지금처럼 10-20% 삭감이 아니라 그 이상의 삭감을 적용하는 원칙하에 목표지향적 추진이 필요하다.

부처 내 통폐합이 완료되면 부처간 통폐합을 추진하도록 한다. 특히, 부처별로 횡적인 연계 없이 추진되는 마을읍면 단위 지역개발사업, 지역특화산업 육성사업, 문화관광 개발사업 등에 역점을 두고 통폐합을 추진하여야 한다.

## (2) 유사 중복사업의 포괄보조금 전환

국고보조사업의 포괄보조금 전환은 신중히 접근할 필요가 있다. 포괄보조금은 역사적으로 예산통제의 일환으로 도입되었다. 포괄보조금의 원형은 미국인데, 1940년대에 논의된 후 20년이 지나서야 도입된 것은 유사 중복사업의 통합으로 조직축소를 우려한 연방정부 공무원과 지역구를 의식한 연방의회의 강력한 저항 때문이었다. 이처럼 유사 중복사업의 폐해를 시정하는 목적에서 도입하였으나 1980년 레이건정부가 집권하면서 포괄보조금은 재정적자 축소를 위한 도구로 활용되었으며 이 흐름이 지금까지 지속되고 있다.

개념적으로 포괄보조금은 이상적인 이전재원의 특징을 갖고 있지만 자치단체의 도덕적 해이, 예산낭비, 성과부진 등의 위험이 수반된다. 포괄보조금의 속명으로 볼 수 있는데, 중앙정부는 잠재적 위험성을 관리하는 수단으로 지방비부담, 성과평가체계 등을 동원하나 자치단체는 지방비부담에 대한 예산압박과 함께 예산편성절차의 복잡성, 성과평가와 관련된 과도한 행정비용, 안정성이 떨어지는 세출한도액과 이에 따른 계획적 재정운영의 어려움 등을 겪게 된다. 이런 이유로 OECD 내에서도 포괄보조금을 운용하는 국가는 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 노르웨이 5개 국가에 불과하다.

정리하면, 일반국고보조금 내에서 유사 중복사업의 포괄보조화는 바람직하지 못하다. 기본 방향에서 일반국고보조금은 정책목적 구현, 자원의 효율적 배분, 외부경제의 내부화 등 성과 중심의 관리체계를 유지하도록 하며, 포괄보조의 장점은 광특회계의 지역개발계정으로 국한하는 방식이 바람직하다.

#### 4) 지역균형발전 교부금의 설치

현재 재정형평화를 최우선 목적으로 두고 운용하는 지방재정조정제도에는 지역상생발전기금과 부동산교부세가 있다. 이들은 재정력지수의 개념을 이용하여 재정여건이 불리한 자치단체에 더 지원하는 방식으로 운용하고 있다. 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세 도입 시 수도권과 비수도권의 재정격차 확대에 대한 비판의 대응책으로 도입하였다. 서울, 인천, 경기 수도권 사도가 지방소비세의 35%를 출연하며, 지역발전이라는 포괄적인 용도로 배분하여 집행하고 있다<sup>73)</sup>. 부동산교부세는 종합부동산세 100%를 재원으로 하며 보통교부세와 마찬가지로 자치단체가 자율적으로 집행할 수 있는 일반정액보조금이다.

- 지역상생발전기금 출연금 현황 -

	2010년	2011년	2012년
서울특별시	1,382	1,474	1,319
인천광역시	257	270	333
경기도	1,203	1,260	1,365
합계(억원)	2,840	3,004	3,017

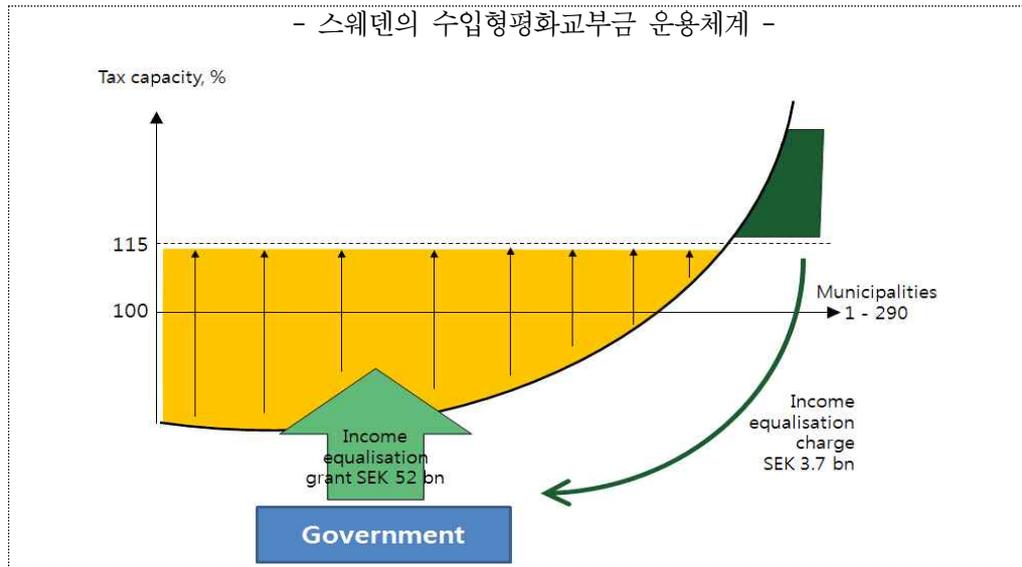
지역상생발전기금은 재정지원계정과 융자관리계정으로 구분되어 있으며 아직까지는 재정지원계정만 운용하고 있다. 그러나 재정지원계정 조차도 출연금의 늦장 출연, 출연규모에 대한 해석의 차이, 출연금 산정기준의 개선 등 논란을 거듭하고 있다<sup>74)</sup>. 특히, 지역상생발전기금은 2019년까지 운용되는 한시재원으로 지금처럼 출연금 전액을 재정지원사업으로 투입할 경우 2020년에는 더 이상 운용할 수 없다는 근본적인 문제에 봉착하고 있다. 재정지원사업도 대부분 다른 사업 추진과정에서 재원이 부족할 때 충당하는 용도로 집행되는 경우가 허다하여 고유 목적을 상실한 상태이며 성과측정도 어려운 실정이다.

그러나 지역상생발전기금은 정책적 의미는 물론이고 지방자치적 시각에서도 상징성이 매우

73) 지방소비세액의 35%를 분기별로 균등히 분할하여 분기말일까지 납부하도록 규정하고 있다.

74) 출연 시기가 연말이나 차년도로 이월되어 재정지원사업의 원활한 추진에 어려움을 겪고 있다. 또한 경기도 등을 중심으로 거나 지방소비세 납입액이 아니라 교육비특별회계 전출금 등 법정비용을 제외한 순수 지방소비세 수입액 기준으로 하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

큰 제도이다. 즉, 지역상생발전기금은 수도권 시·도가 출연하여 비수도권 시·도에 배분하는 형식을 취하고 있어 전형적인 역교부금(inverse grants)에 해당한다. 이러한 역교부금제도는 주로 북유럽의 스웨덴, 핀란드, 덴마크와 독일, 캐나다 등 재정형평을 중시하는 국가에서 운용하는 제도이다. 북유럽권 국가를 예로 들면, 주로 재정여건이 유리한 수도권의 자치단체가 재원을 부담하면 중앙정부 예산을 추가하여 낙후지역에 지원하는 방식으로 운용한다. 스웨덴의 경우 부유자치단체가 37억 SEK, 중앙정부가 52억 SEK를 부담하고 있다.



지역상생발전기금은 우리나라 중앙-지방의 지방재정조정제도에서 유일 최초의 역교부기능을 갖고 있다. 따라서, 매년 재정지원사업으로 전액 집행하여 2020년에는 더 이상 운용할 수 없도록 방지하기 보다는 그 의미를 살려 지역균형발전을 전담하는 기간 재원으로 활용하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 여기에 부동산교부세를 통합하면 북유럽과 같이 부유 자치단체와 국가재정이 결합된 역교부금의 형태가 된다.

지역균형발전교부금의 용도는 의료, 교육, 문화, 복지 등 삶의 질 향상에 밀접한 사업으로 한정하되 포괄적인 집행이 가능하도록 운용한다. 배분방식은 지금 사용하고 있는 (역)재정력 지수를 기준으로 삶의 질 지표, 보통교부세 지역균형수요에서 반영하고 있는 도서·낙후지역, 접경지역, 개발촉진지구, 폐광지역, 갯벌면적, 적자 도산·벽지 버스, 개발제한구역 등을 수용하면 큰 무리 없이 운용할 수 있다.

## 5) 광역지역발전특별회계의 구조개편

광역지역발전특별회계는 외형만 클 뿐 대상사업의 적격성, 추진체계의 질서, 정책목적의 효과성, 지방재정의 자율성, 성과관리 측면에서 큰 문제를 안고 있다. 대상사업에서 일반국고보조와 큰 차이를 느낄 수 없으며, 여전히 유사 중복사업이 유지되고 있다. 지역개발계정의 경우 포괄보조금을 표방하고 있으나 사업선택권, 집행의 자율성, 과중한 지방비부담 등으로 일반국고보조와 별단 다를 바 없다는 비판이 가해지고 있다. 추진체계의 혼란은 이 특별회계가 갖는 근본적인 한계이다. 지역정책 보다는 소관 부처의 이해관계에 따라 운용되는 경향이 강하며 시·군·구 자율편성은 더 심각해서 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정함으로써 일선에서는 많은 혼란이 발생하고 있다. 무엇보다 낙후지역정책이 실종된 부분은 시급히 교정해야 할 사항이다. 인프라 중심의 낙후지역정책에서 접근하여 내발적 발전역량을 중시하는 패러다임에 벗어나 있다.

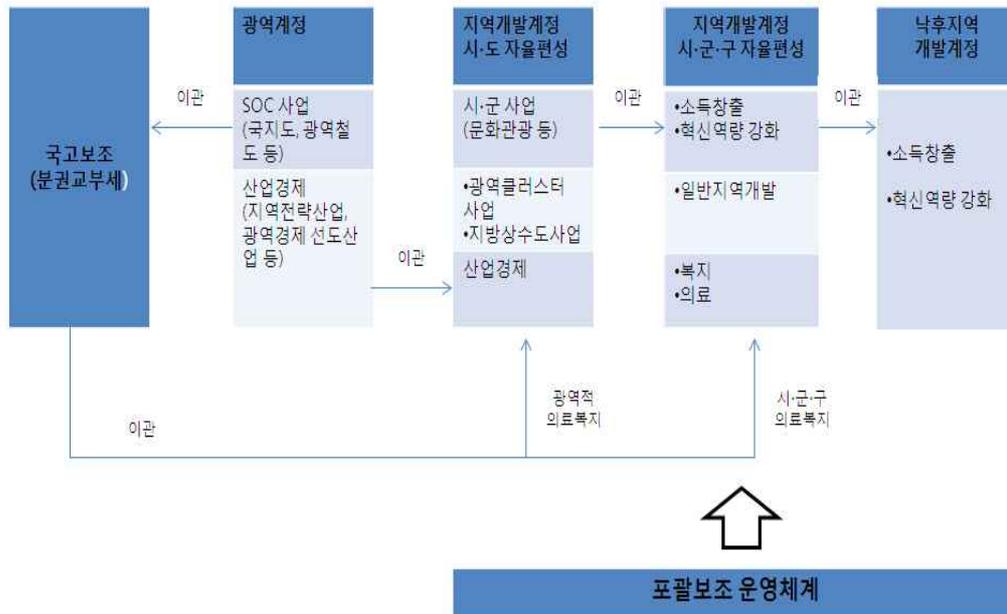
이에 따라 광역지역발전특별회계는 다음의 방향에서 개편하는 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 무엇보다 낙후지역의 발전을 핵심으로 한 “지역발전 5개년 계획”이 수립되어야 한다. 이 계획에는 낙후지역에 대한 국가 차원의 비전과 전략, 연차별 성과목표, 소요되는 재원과 정책지원 수단 등이 제시되어야 한다. 여기서 낙후지역의 공간적 범위는 종전의 시·군을 넘어서 읍·면·동으로 확대할 필요가 있다. 어느 자치단체든지 낙후된 읍, 면, 동이 있기 마련이며 행정리, 혹은 마을 단위부터 공동체 복원과 자립기반 확보가 중요하기 때문이다. 때문에 지역발전계획은 중앙정부는 물론이고 시·도, 시·군·구에서도 법정 의무계획으로 수립하도록 한다.

둘째, 계획과 재원의 연계성을 높여 이행력을 확보하여야 한다. 대부분의 국가계획이 예산과는 별개로 구상과 희망을 담아내는 문서상의 계획(paper plan)으로 끝나는 경우가 대부분이었다. 모든 사업을 망라하여 겉으로 그럴듯하게 포장하는 관행이 일상적으로 반복되었는데, 이러한 문제를 예방하기 위해서는 지역발전에 반드시 필요하고 자치단체가 자유롭게 지역실정에 맞는 사업을 발굴하여 추진할 수 있어야 한다. 이런 관점에서 광특회계는 지역계정과 균형발전계정으로 정비하며 중앙정부가 직접 간여하는 광역계정은 폐지할 필요가 있다. 지역계정에서 농축산업 진흥과 관련된 각종 클러스터사업, 전략산업 등 미래성장동력 확보와 관련된 산업경제적 사업은 시·도 자율편성으로 운용하되 막대한 예산이 투입되고 주체가 중앙정부인 SOC사업은 국고보조사업으로 전환하는 편이 바람직하다. 반대로 시·군·구가 주체인 문화관광

사업 등은 시·군·구 자율편성으로 이관하도록 한다. 아울러 균형발전계정을 별도로 설치하여 낙후된 읍·면·동·마을의 소득창출, 역량강화, 환경정비 등을 전담 지원하는 재원으로 활용한다. 지역발전과 밀접한 관련을 맺는 의료, 복지, 교육 진흥을 목적으로 관련 국고보조사업을 이관하는 방안도 적극 검토할 수 있다.

<그림 5-7> 광특회계 재정사업 구조개편방안

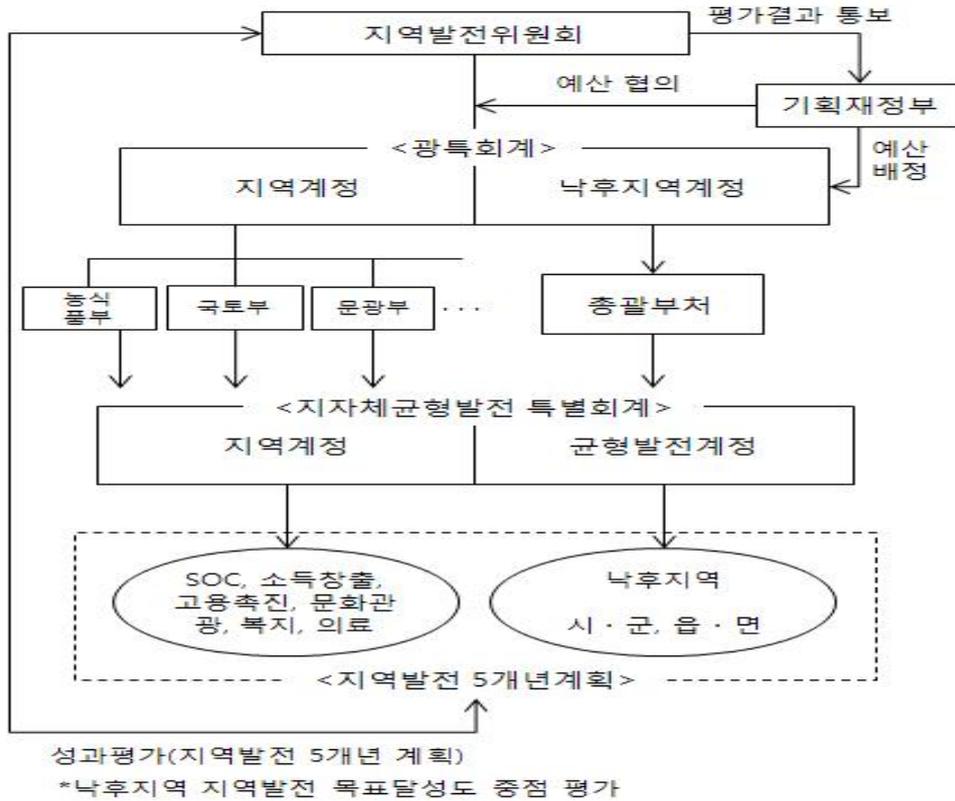


셋째, 포괄보조금 운용체계의 개편이다. 원론적으로 포괄보조금(block grants)은 ① 법정 공식에 입각하여 산정, 배분하며, ② 블록 내에서 용도의 자율성을 인정하고, ③ 지방비부담 없는 정액보조방식을 취하도록 하여, ④ 자치단체 주도하에 사업추진이 가능하도록 운용하는 재원이다. 다만, 지방비부담은 최소한의 수준에서 부과하여 자치단체의 책임성을 확보하도록 한다.

넷째, 추진체계의 정비이다. 국가정책으로 낙후지역사업이 체계적으로 추진되기 위해서는 지역발전위원회를 정점으로 총괄부처와 자치단체의 일원화된 질서가 구축되어야 한다. 지역발전위원회는 낙후지역에 5개년 발전계획을 수립하며 사업의 선정과 예산배분, 평가 전반에

대한 지휘부 역할을 수행하여야 한다. 이 경우 낙후지역정책을 실무적으로 지원하는 전담 부처를 지정하여야 한다. 이때 전담 부처는 특정 영역이 아닌 통합적 시각에서 혁신역량 강화, 교육복지·의료·지역개발·기반시설 등 다양한 영역을 총괄할 수 있어야 한다. 아울러 시도에도 (가칭)지역균형발전특별회계를 설치하여 광특회계와 수직적 일관성을 유지하는 전략이 바람직하다.

<그림 5-8> 광특회계 운용체계 정비방안



## 제6장 주요국 지방재정제도 비교<sup>75)</sup>

### 1. 주요국 지방재정제도 비교의 의의

#### 1) 지방재정제도 국제 비교의 목적

이 장에서는 세계 주요 국가의 지방재정 및 지방재정제도의 특징을 비교·검토하여 중앙지방간 재정관계의 관점에서 그 함의를 파악하고 우리나라 지방재정제도의 개선에 참고할 시사점을 도출하고자 한다.

오늘날 현대 국가의 재정은 일반적으로 단일의 정부가 아니라 중앙정부와 복수의 지방정부에 의해 운영된다. 그리고 그 중앙정부와 지방정부는 각자 일정한 독자성을 유지하면서도 상호 밀접한 상호작용을 주고받으면서 재정 기능을 분담하고 있다. 이렇게 중앙정부와 지방정부간에 재정적 상호작용이 지속되면서 형성된 일정한 유형의 상호 관계를 중앙지방간 재정관계라고 할 수 있다(이정만, 2010 : 77).

이 장에서 보게 될 지방재정제도라는 것도 지방정부의 수입과 지출 활동과 관련된 재정제도로서 중앙지방간 재정관계의 특징과 성격을 규정하는 중요한 요소로 작용한다. 따라서 한 국가의 중앙지방간 재정관계의 특징과 성격을 제대로 이해하기 위해서는 우선 지방재정제도에 대한 검토가 필요하다. 이런 관점에서 세계 주요 국가의 지방재정제도에 대한 비교·검토 작업을 통하여 주요 국가의 지방재정 및 중앙지방간 재정관계의 특징에 대한 이해를 높이고자 한다.

그리고 이러한 세계 주요 국가의 지방재정제도에 대한 비교·검토의 궁극적 목적은 우리나라 지방재정 및 중앙지방간 재정관계를 상대화시켜 보다 객관적으로 이해하기 위함이라고 할 수 있다. 나아가 주요 국가의 경험과 성과에 대한 이해를 통해 우리나라 지방재정제도 및 중앙지

75) 이 장에서 검토할 OECD 주요국의 지방재정 및 지방재정제도의 특징 비교는 渡辺·近藤(2002) 및 平川·御園·岡部(2011)을 많이 참고하였음을 밝혀둔다.

방간 재정관계의 방향 설정 및 제도 개선의 전략 모색에 유용한 시사점을 도출하는 데에 도움을 얻고자 한다.

## 2) 지방재정제도 국제 비교의 대상 및 방법

이 장에서 지방재정제도의 비교·검토 대상 국가는 OECD 소속 주요 국가로서 지방제도와 연관이 큰 정부체계의 분류에 따라 단일국가 및 연방국가의 대표적 국가를 선정하였다. 단일국가로서는 영국, 프랑스, 스웨덴, 일본을, 연방국가로서는 미국, 캐나다, 독일을 선택하였다.

비교 방법으로는 관련 제도의 특징을 국가별로 나열적으로 설명하는 방식을 지양하고 지방재정 및 제도를 체계적으로 이해하는 데 중요하다고 판단되는 재정 관련 요소별로 국가 간 비교 연구를 시도한다. 그리고 비교·검토 결과를 토대로 일정한 기준에 따라 각국의 지방재정제도의 특징을 분류·유형화함으로써 다양한 국가의 지방재정제도의 특징을 보다 체계적으로 분석해보고자 한다.

그리고 세계 주요국의 지방재정제도에 대한 비교 연구의 궁극적인 목적이 우리나라 지방재정제도에 대한 객관적인 이해와 제도 개선의 방향성 모색에 있는 만큼 주요 국가의 지방재정제도에 대해 비교 연구를 할 때에도 항상 우리나라 지방재정 및 지방재정제도와와의 비교를 염두에 두고 진행하고자 한다.

한편 구체적인 비교 검토의 항목은 먼저 주요국 지방재정 및 중앙지방간 재정관계의 기본적 특징을 파악하기 위해 각 국가의 전체 재정에서 차지하는 지방재정 세입 및 세출의 규모, 중앙지방 간 역할분담 상황을 개략적으로 검토하고자 한다. 지방재정제도와 관련하여서는 지방정부의 재정적 자율성 및 재정기능, 그리고 지방정부 간 재정적 균형 문제와 깊은 관련이 높은 정부 간 세원배분, 지방세체계, 그리고 지방재정조정제도를 중심으로 비교·검토하고자 한다.

중앙정부와 지방정부 간의 조세 수입원의 배분에 따라 지방정부 자주재원의 크기가 결정되기 때문에 중앙지방 간 세원배분은 지방정부의 과세자주권과 함께 지방정부의 세입 및 세출의 자율성에 결정적으로 영향을 미친다. 또한 중앙정부 이전재원을 주요 수단으로 하는 중앙지방 간 재정조정도 세원 배분을 감안하여 이루어지기 때문에 지방재정조정에도 직간접적으로 영향을 미친다.

그리고 현대국가에서는 거의 모든 국가에서는 중앙정부와 지방정부 간의 세원 배분과 별도

로 일정한 기준에 의한 중앙정부의 추가적인 재정이전(fiscal transfers)을 수단으로 하는 재정조정이 이루어지고 있다. 이러한 재정조정에 의해 지방정부 간 재정적 불균형이 시정되고 지방정부의 최종적인 세출 단계의 가용재원의 규모와 성격이 결정된다. 따라서 지방재정조정 제도의 내용에 따라 지방정부 간 재정적 불균형, 지방정부의 재정적 자율성 및 활동량은 크게 영향을 받는다.

## 2. 주요국 지방재정 현황 개관

### 1) 중앙지방간 세출·세수 비중 비교

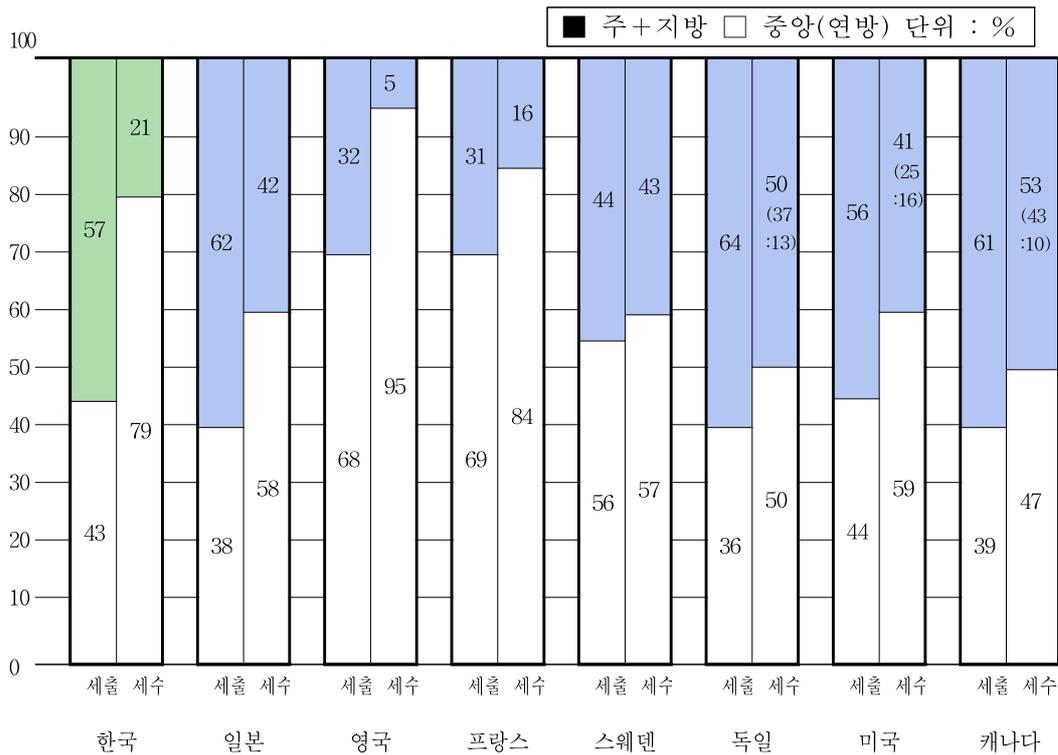
중앙정부와 지방정부 간의 자원배분은 크게 두 단계로 이루어진다. 첫 번째가 중앙지방 간 세원 배분이고 다음 단계가 중앙정부가 국세 및 다른 수입원으로 조달한 재원의 일부를 지방정부에 다시 배분하는 재배분 단계이다. 오늘날 거의 모든 국가에서는 세원 배분과 별도로 일정한 기준에 의한 중앙정부의 추가적인 재정이전을 통한 재원의 재배분이 이루어진다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부의 실질적인 가용재원의 규모가 결정된다.

중앙정부의 추가적인 재정이전을 통한 자원 재배분의 결과는 중앙정부와 지방정부 간에 중복 계상된 금액을 공제한 세출 순계 규모로서 재정적 측면에서 본 중앙지방 간 행정기능의 분담 상황이라고 할 수 있다. 물론 법령상 혹은 행정상의 권한·사무 분담과 일치한다는 보장은 없지만 지방정부의 세출 규모는 실제 지방정부가 수행하는 행정기능의 양적 크기를 반영하는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 결국 지방정부의 세출 규모나 전체 재정에서 차지하는 세출의 비중은 지방정부의 활동량과 그 비중을 나타내는 것으로 볼 수 있다(이정만, 2010 : 87-94).

반면에 지방정부의 세수의 규모나 비중은 지방정부의 자주적인 자원 동원 능력과 재정적 자율성이 미칠 수 있는 재원의 크기를 나타내는 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 중앙정부는 지출 의무에 비해 세원을 더 많이 배분 받는 반면에 지방정부는 지출 의무에 비해 세원을 적게 배분 받는다. 그 격차를 중앙정부가 일정한 기준에 의한 재원의 재배분을 통해 조정하게 된다. 그런데 그 격차의 크기나 자원 재배분의 방식에 따라 중앙지방 간 재정적 관계는 달라진다. 지방정부의 재정적 자율성 관점에서 본다면 지방정부의 세수와 세출의 격차는 가급적 작거나

지방정부의 자율성을 제약하지 않는 방식으로 재원 재배분이 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

<그림 6-1> 중앙지방 간 세수 및 세출 비중의 국제 비교



출처 : 渡辺·近藤(2002 : 11)

주 : 한국 통계의 지방 세출에는 지방교육재정 포함(2010년 자료)

각국의 중앙지방 세수 및 세출의 비율은 <그림 6-1>과 같다. 연방·중앙정부(이하, 중앙정부)에 대비한 주·지방정부(이하, 지방정부) 세수 규모의 비중을 보면 의료비를 주 정부나 광역자치단체가 부담하고 있는 스웨덴, 캐나다가 큰 편이고 대체로 연방국가의 지방정부의 권한이 크므로 세수의 비중도 40%에서 50%를 약간 넘어 단일국가보다 큰 편이다. 다만 주를 제외한 지방정부의 세수 비중은 높은 편이 아니다.

반면 단일국가인 영국, 프랑스는 지방세수의 비중이 매우 낮은 편인데 일본과 스웨덴의 경

우는 높은 편인데, 스웨덴의 경우는 국세나 지방세의 규모 자체가 크고 조세부담률도 높은 데에 비해, 일본은 조세부담률이 낮고 국세나 지방세 절대 규모 자체는 다른 국가에 비해 큰 편은 아니다.

최근의 통계를 보면 우리나라와 미국을 제외하고는 대체로 지방세수의 비중이 증가하는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다(<표 6-1> 참조).

**<표 6-1> 주요국 국세와 지방세 비중(2009)**

	단일국가					연방국가		
	한국	영국	일본	프랑스	스웨덴	미국	독일	캐나다
국세	80.3	93.4	53.4	69.9	52.0	47.8	51.9	45.2
지방세	19.7	6.6	46.6	30.1	48.0	52.2	48.1	54.8

출처 : 2009년 OECD 통계(이영희 외3인, 2012 : 40)

중앙정부 세출에 대비한 지방정부의 최종적인 세출의 규모는 독일, 캐나다, 미국, 일본이 높은 편이고 세입은 중앙정부가 많은 반면에 세출은 지방정부의 비중이 크게 되는 중앙지방 간 세입 세출 역전 현상은 모든 국가에서 보이는 공동된 현상이다. 다만 지방 세수와 세출 간의 격차 정도가 국가마다 차이를 보이는데 그 정도는 영국, 일본, 프랑스, 독일 순이다. 스웨덴은 지방정부의 세수와 세출의 규모가 큰 편이면서도 격차가 거의 없는 모습을 보이고 있다.

우리나라 지방정부의 세수 비중은 단일 국가에서는 낮은 편이라고 보기 어려우나 세출의 비중은 거의 연방국가 수준이다. 따라서 지방정부의 세수와 세출의 격차가 어느 나라보다도 큰 편에 속한다. 지방정부의 세수와 세출 간의 큰 격차를 결국 중앙정부의 재정이전으로 보전하기 때문에 지방세입에서 차지하는 자주재원의 비중은 낮은 반면에 중앙 의존도가 높아질 수밖에 없는 구조이다.

## 2) 지방정부의 역할분담

재정이란 정부 활동을 위해 필요한 재원을 조달하고 지출하는 활동이다. 따라서 단순히 지방재정 규모의 단순 비교만을 통해서도 그 나라 지방재정의 상황과 특징을 제대로 이해하기는 어렵다. 특히 중앙지방 간 재정관계의 측면에서 지방재정구조의 특징을 이해하기 위해서는 지

방정부의 주요 활동 내용과 중앙지방 간 역할배분에 대한 이해가 필요하다. 여기서는 주요 행정기능에 대한 각국의 중앙지방 간 역할배분에 대해 간략히 살펴보고자 한다(平川·御園·岡部, 2011 : 92-4).

### (1) 의무교육

의무교육을 중앙정부나 연방정부가 직접 제공하는 국가는 없고, 모든 국가에서 주·지방정부의 소관으로서 의무교육비는 지방정부의 주요한 세출 항목의 하나로 되어 있다.

프랑스에서는 교직원(국가공무원)의 배치, 교육내용 등의 권한은 중앙정부가 갖고 있지만 개별 학교의 설치·운영·관리 등의 권한은 내용에 따라 3층의 지방정부에게 이양되어 있다. 영국에서도 학교 운영은 지방교육당국의 소관이다.

한편, 독일에서는 주 정부가 의무교육의 기준을 정하고 학교의 운영은 지방정부가 맡아 하고 있다. 미국에서는 학교의 운영만큼은 특별지방정부(학교구)의 권한이 매우 크고 학교구 별로 차이가 있고 주별로 의무교육의 연한이 다를 정도로 매우 분권적이다.

### (2) 의료

의료는 국가에 따라 제도의 차이가 크지만 일반적으로 공급 면에서 지방정부 내지는 지역의 기관이 수행하는 역할이 증대되고 있다. 한편 사회보험료나 세제원 등의 의료비에 관한 공적 제도는 중앙정부 수준에서 결정되지만 지역복지서비스와의 연계가 중시되는 가운데 자금 배분 등을 지역 수준에서 분권적으로 결정해야 하는 필요성이 증가되고 있다.

영국에서는 세제원을 중심으로 한 예산이 전국 152개 Primary Care Trust(PCT)에 배분되고 PCT는 독립적인 조직으로서 스스로 책정한 계획에 따라 지역의 진료소나 병원 등과 계약하여 예산을 배분하거나 서비스를 제공하고 있다. PCT는 지방정부가 제공하는 복지서비스와의 연계도 강화하고 자금이나 서비스 제공조직의 통합도 진척되고 있다.

사회보험방식 중심의 프랑스에서도 지방정부가 제공하는 고령자의료 등과의 연계를 중시하며 중앙정부, 의료보험, 지방정부, 이용자를 대표하는 평의회를 관리 하에 지역보건의료계획에 따라 의료 공급이 이루어지고 있다.

스웨덴은 광역지방정부가 자체 세제원을 바탕으로 의료시설을 설치 운영하고 있다. 독일에서는 지역 의료계획은 주 수준에서 결정되고 병원 운영의 책임도 주 정부가 지고 있다. 미국은

고령자와 장애자를 대상으로 하는 공적 의료보험제도인 메디케어(Medicare)는 연방정부 관리 하에서 운영되지만 빈곤자를 대상으로 하는 메디케이드(Medicaid)는 주 정부가 제공하고 있다. 의료계획의 책정 권한은 주 정부가 갖고 있고 병원이나 고액 의료기기의 설치, 주에 따라서는 진료소의 설치 등에 대해서도 주 정부가 규제하고 있다. 또 의사 면허도 주 정부에 의해 부여되고 있다.

캐나다에서도 의료는 주 정부의 책임으로서 주 별로 제도는 다르지만 연방정부가 통일적인 기준을 조건으로 보조금을 교부하고 있고 전체적인 통일성이나 일정한 수준을 유지하고 있다.

### (3) 복지

영국에서는 소득보조 등의 현금급부는 중앙정부가 소관하고 있고 고령자나 장애자에 대한 대인서비스(커뮤니티 케어)는 아동복지와 함께 중앙정부가 설정한 기준 하에 지방정부가 제공하고 있다. 국민의료제도(NHS)와의 협력도 진전되고 있다.

독일에서는 연방정부가 노인수발보험을 제공하는 한편 사회부조(생활보호)나 고령자·장애자 기초보장은 지방정부가 각각의 제도를 자기 재원으로 운영하고 있다. 프랑스에서는 중앙정부가 설정한 기준 하에서 원칙적으로 현금급부에 대해서는 광역지방정부, 현물급부에 대해서는 광역 및 기초지방정부의 재원으로 공급된다.

스웨덴에서는 사회서비스법(법률)에 의해 광역지방정부가 일반재원에서 급부하고 있다. 미국에서는 포괄적인 사회복지제도는 존재하지 않고 고령자, 장애자, 아동 등 대상자의 특성에 따라 보완적인 소득보장, 빈곤가정 일시 부조 등의 제도가 분립되어 있고 전자는 연방이 운영 주체가 되고 후자는 연방정부로부터의 특정보조금의 지원을 받아 주가 운영 주체가 되고 있다.

또한 캐나다에서는 헌법상, 사회복지의 주 소관으로 되어 있지만 의료와 마찬가지로 주의 독자 재원으로 충당하기 어려운 점 때문에 연방의 포괄보조금(사회복지교부금 CST)이 교부된다.

### (4) 경찰

단일국가에서는 프랑스, 스웨덴이 중앙정부 업무로 되어 있고 일본, 영국에서는 지방이 분담하고 있다.

연방국가에서는 독일은 주가 소관하고 있다. 미국에서는 연방, 주, 지방정부 각각 독자적 경찰을 운영하고 있다. 또 캐나다에서는 헌법상, 주 내의 법 집행은 주의 권한으로 되어 있고 연방, 주, 지방정부 각각 독자적 경찰을 가질 권리를 갖고 있다. 그러나 주 경찰을 갖고 있는 주는 2개 주에 지나지 않고 지방정부 경찰도 대도시 중심으로 운영되고 모든 지역을 관할하고 있지는 않다. 주 경찰, 지방정부 경찰이 관할하지 않는 지역은 각각 연방경찰, 주 경찰이 맡고 있다.

### (5) 도로

도로에 대해서는 각국 모두 도로의 규모에 따라 주, 지방정부가 각각 소관하고 있다. 간선도로에 대해서는 중앙정부가 소관하는 나라도 있다.

영국에서는 중앙정부 도로당국이 관리하는 간선도로를 제외하고 지방정부가 계획하고 정비한다. 프랑스에서는 국토전반에 미치는 중앙정부 권한 하에서 중앙정부와 광역지방정부가 계약을 맺어 정비하고 있다. 기초지방정부도 지방도로의 건설, 관리를 하고 있다. 미국의 간선도로는 국도 및 주간 고속도로인데 전자는 국유, 후자는 주가 소유하고 있다. 캐나다의 간선도로는 캐나다 하이웨이, 미국·캐나다 간 고속도로, 주간 고속도로, 기타 고속도로인데 앞의 3개는 국유, 그 이외의 고속도로만이 주가 소유하고 있다.

## 3. 주요국 지방세제의 비교

### 1) 지방정부 세입 대비 지방세 비중

지방정부 총 세입에서 자주재원인 지방세가 차지하는 비중을 보면 연방국가의 주 정부의 경우는 전체 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 거의 모든 국가가 50% 이상인데 지방정부의 경우는 단일국가와 비교하여 항상 높다고는 할 수 없고 단일국가의 평균 정도라고 할 수 있다. 그런데 주정부 세입 규모가 지방정부의 2-4배 가까이 되는 것을 감안하면 주정부와 지방정부 세입을 다 합친 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 단일국가의 평균보다는 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다.

**<표 6-2> 지방정부 세입 대비 지방세 비중 국제비교**

(단위 : %)

	단일국가					연방국가		
	한국	영국	일본	프랑스	스웨덴	미국	독일	캐나다
주정부						49.76	67.02	55.92
지방정부	30.25	12.96	42.99	44.41	63.62	-	36.94	39.22

출처 : OECD 통계자료(OECD Fiscal Decentralisation Database), 송상훈(2012, 11)

단일국가에서 스웨덴의 지방세 비중이 높는데 전체 조세에서 차지하는 지방세의 비중이 높은 데다 강력한 사회복지서비스의 경비를 지방세로 충당하는 시스템이기 때문이다. 영국은 지방세의 비중이 극단적으로 낮은 편인데 이전에 지방세로 과세되던 사업용 재산(법인)에 대한 재산세는 유권자인 지역주민에게 직접 부담을 주지 않은 채 세출 증가가 가능하다는 점에서 문제시되어 1990년에 국세화된 영향이다. 일본과 프랑스도 높은 편인데 우리나라의 경우는 단일국가 평균 38.3%이나 OECD 평균 39.8%에 미치지 못하는 낮은 수준에 속한다(이영희 외 3인, 2012 : 42-3).

연방형 국가들이나 스웨덴이나 일본 등의 사례를 통해 대체로 조세 총액에서 차지하는 지방세의 비중이 높았던 나라들이 지방세입에서 지방세의 비율도 높게 나타난다는 사실을 알 수 있다. 우리나라는 중앙정부와 지방정부 간 세수입 규모와 세출 간에 큰 차이를 보이기 때문에 자주재원만으로 세입을 충당하기 어렵고 중앙재정에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없는 실정이다.

## 2) 중앙지방간 세수 배분

영국은 지방세 비중이 작은 국가로서 지방세목으로는 주거에 대한 재산세인 카운슬세(Council Tax) 밖에 존재하지 않는다. 이전에 지방세로 과세되던 사업용 재산에 대한 재산세(사업용레이트)는 유권자인 지역주민에게 직접 부담을 주지 않은 채 세출 증가가 가능하다는 점에서 문제시되어 1990년에 국세화되었기 때문이다. 재산과세 유일 형태의 지방세수 구조이다.

일본 지방세의 과세대상을 보면 개인소득과세, 법인소득과세, 일반적 소비과세, 개별적 소

비과세의 영역으로 중앙정부와 중복되어 있고 재산과세는 지방세 과세대상으로 독립되어 있다. 단일국가로서는 지방세의 소득과세의 비중이 높은 편이다.

프랑스는 재산과세가 지방세의 중심 세목으로 배분되어 있다. 종전의 기업활동에 대한 지방세로서 중요한 세목이었던 직업세는 지불급여 부분의 과세가 1999년에서 2003년에 걸쳐 단계적으로 폐지되고 2010년에는 설비 등의 감각자산분에 대해서도 과세가 폐지되어 부동산의 임대가격 및 부가가치의 일정 부분에 대한 과세만 남아 있다.

스웨덴은 단일국가에서는 지방세의 비중이 높은 편인데 과세대상은 개인소득세가 거의 100%로 되어 있다. 지방개인소득세의 세율은 지방정부 별로 다르지만 지방세의 응익의 원칙을 고려해 일정세율(비례세율)이 적용되고 있다.

**<표 6-3> 정부계층별 세수 구조(2009년 기준)**

(단위 : %)

구분	국가명	정부수준	소득과세	소비과세	재산과세	기타과세
단일국가	한국	중앙	42.8	28.6	6.5	22.1
		지방	16.2	16.7	46.6	20.5
	일본	중앙	48.6	24.4	8.0	19.0
		지방	55.2	6.9	28.9	12.6
	프랑스	중앙	29.7	48.0	4.8	17.5
		지방	0.0	20.2	50.5	29.3
	영국	중앙	51.8	22.4	8.3	17.5
		지방	0.0	0.0	100.0	0.0
	스웨덴	중앙	0.1	41.1	2.9	55.9
		지방	97.4	0.0	2.6	0.0
연방국가	미국	연방	90.1	0.0	1.8	8.1
		주	39.7	31.8	2.6	34.1
		지방	5.4	10.4	73.1	11.1
	독일	연방	37.7	34.5	0.0	27.8
		주	50.5	41.0	4.9	3.6
		지방	78.2	5.1	15.8	0.9
	캐나다	연방	70.7	14.3	0.0	15.0
		주	45.7	19.0	4.1	31.2
		지방	0.0	0.2	97.7	2.1

출처 : 최원구 외 3인. (2012, 71-4), 지방자치발전위원회 자료('13)

독일은 개인소득과세와 일반적 소비과세에 대해서는 연방, 주, 지방정부의 공유세인 소득세와 부가가치세로 과세되고 있다. 또한 법인소득과세는 연방과 주의 공동세인 법인세로 과세된다. 공유세의 배분은 연방에는 소득세의 42.5%, 법인세의 50%, 부가가치세의 약 55%, 주에

는 소득세의 42.5%, 법인세의 50%, 부가가치세의 약 43%, 지방정부는 소득세의 15%와 부가가치세의 약 20%가 각각 배분되고 있다(소득세와 법인세의 배분비율은 헌법에, 부가가치세의 배분비율은 연방법에 의해 규정).

미국은 연방에서는 개인소득과세와 법인소득과세, 주에서는 일반적 소비과세, 지방정부에서는 재산과세 중심으로 되어 있다. 다만 주는 광범위한 과세권을 보유하고 거의 모든 과세대상에 걸쳐 넓게 과세하고 있다.

캐나다도 미국과 유사하게 주는 광범위한 과세권을 보유하고 있고 지방정부는 미국 이상으로 부동산세 등의 재산과세의 비중이 높다.

이러한 각국의 지방세 세수 구성의 특징을 분류하여 유형화하면 다음과 같다(〈표 3-3〉과 같음).

**<표 6-4> 지방세 세수구조 비교 분류**

재산과세 중심형	영국(단일 조세), 프랑스, 미국·캐나다(지방정부)
개인소득과세 중심형	스웨덴(단일 조세), 독일(지방정부)
개인소득과세+소비과세중심형	연방제 국가의 주정부
재산과세 중심+기타	일본

출처 : 平川·御園·岡部(2011, 97)

영국과 스웨덴은 지방세를 단일 세목으로 구성하여 과세대상을 극단적으로 집중시키고 있는 국가로서 양국의 공통된 특징은 세율 조정으로 지방 재정수지의 균형을 맞추는 재정운영이 제도화되어 있지만 세율 조정의 세목 선정을 둘러싼 이해관계의 대립이 없는 점이다. 또한 세원을 분산시키고 있는 국가와 비교하여 납세자의 입장에서 조세체계를 쉽게 알 수 있다는 점이 장점으로 지적될 수 있다. 다만 단일 세목으로 지방세를 구성하는 경우에는 세수변동의 위험성이 작은 세원을 채택해야 할 필요가 있다.

다만 개인소득과세의 경우는 세수변동 위험성은 작지만 국가적 거시경제정책을 고려하여 스웨덴의 경우는 일정세율방식을 택하고 있고 독일의 경우는 공유세 방식 등을 택하고 있다.

법인소득과세는 경기변동에 따른 세수변동 위험성이 매우 큰 데다 세원의 지리적 편재도 심한 편임이다. 따라서 일본과 독일을 제외하고 다른 국가에서는 주지방정부의 세수 비중이

작은 편이다.

일반소비세의 일종인 부가가치세는 광대한 면적을 가진 지방정부를 전제로 하지 않고서는 주지방정부 독자적인 세율 설정이 곤란하여 과세자주권이나 납세의식의 관점에서 한계가 있는 세목이라고 할 수 있다.

정부계층별 세수 구조를 보면 OECD 주요국은 영국이나 미국 등의 지방정부를 제외하면 대체로 소득·소비과세 위주로 지방세를 운영하고 있다. 특히 강력한 사회보장제도와 소득재분정책을 시행하고 있는 북유럽 국가의 하나인 스웨덴의 경우는 거의 모든 지방세를 소득과세로 징수하고 있다. 이들 나라와 비교할 경우 우리나라 지방세의 소득·소비과세가 차지하는 비중은 매우 낮은 편이다. 소득·소비과세가 지방세에서 차지하는 비율이 OECD 국가 평균이 60.5%였으나 우리나라는 41.2%에 그치고 있어 대비된다(송상훈, 2012 : 9).

재산과세 위주의 우리나라 지방세제는 지방정부 기능 변화에 따른 세목의 적정성 관점에서도 문제가 있는 데다 필요 지방세수의 확보와 세수 신장성에도 한계가 있는 것으로 지적되고 있다.

### 3) 과세자주권의 국제비교

연방국가인 미국, 캐나다의 주정부는 단일주권국가의 지방정부보다 매우 광범위한 과세자주권을 갖고 있어 세목설정권 및 세율결정권의 자유도가 높으나 그 이외의 국가에서 지방정부의 세목설정권이 인정되는 나라는 일본, 독일(지방정부), 스웨덴 정도이다.

다만, 스웨덴에서는 징세비용에 비해 세수 증대가 크지 않기 때문에 실제로는 독자적 세목설정권은 행사되지 않고 있으며 일본, 독일에서도 금액적으로는 매우 작은 수준에 그치고 있다. 이런 사정으로 과세자주권은 세목설정권보다도 세율설정권이 중시되고 있고 주요 세목에 대해서는 지방정부가 각각의 독자적 서비스를 제공하기 위한 재원을 스스로의 증세에 의해 충당하는 권리는 독일의 주를 제외하고는 각국에서 인정되고 있다. 독일에서는 주세에 대해서는 연방법으로 세율을 정하고 있어 주 독자적인 세율 설정권이 없다. 다만 주세에 관한 연방법의 제정에는 주의 대표자로 구성되는 연방 참의원의 동의를 필요로 하기 때문에 주는 주세에 관한 입법과정에 관여할 수 있다는 측면에서 주의 세율 결정권이 인정되지 않는다고 단언하기는 어렵다.

실제로 일본이나 우리나라를 제외한 국가에서는 주요 세목에 비교적 큰 세율의 격차가 존재하고 있는데 영국의 2000년의 카운슬세의 격차는 3.13배, 독일의 2000년의 영업세의 격차는 1.64배, 프랑스의 1999년도 부동산세의 격차는 2.28배, 스웨덴의 1999년의 지방정부 개인소득세의 격차는 1.49배 등을 보이고 있다(渡辺·近藤, 2002 : 49-50).

이는 예산상 지방세수는 주어진 것으로 간주되지 않고 일반회계상의 수지는 원칙적으로 지방세율을 갖고 조정됨을 의미하고 구체적으로는 세출예산액에서 세외수입, 교부금 보조금 등 세입 예산액을 공제한 금액(필요세수)을 산정하여 이 금액에 이르도록 과세표준액에서 지방세율을 역산하는 방법이 채택된다.

미국의 주에서는 판매세(매상세), 개인소득세, 법인소득세, 재산세 등이 주요 세목으로 되어 있지만 개인소득세, 법인소득세는 모든 주에서 과세되는 것도 아니고 과세되고 있는 주에서도 과세표준이나 과세단계 등이 다르기 때문에 세율만을 갖고 단순비교하기 어렵다. 그러나 2009년의 세율격차를 참고 삼아 보면 판매세는 4.8배, 개인소득세 3.7배, 법인소득세 38.4배, 재산세 2.5배의 격차를 보이고 있다. 또한 개인소득세를 과세하지 않는 주는 6개 주, 단일세율을 택하고 있는 주가 9개주, 법인소득과세가 과세되지 않는 주는 5개 주, 단일세율을 택하고 있는 주가 30개 주이다.

한편, 지방정부는 재산세, 판매세(매상세), 개인소득세 등이 주요 세목인데 주에 따라 세율에 상한을 두고 있는 곳도 있지만 기본적으로 지방정부가 임의로 설정 가능하도록 되어 있다. 일반적으로 소요 세수로부터 세율을 결정을 하는 지방정부가 많아 세율은 다양하다. 미국에서는 지방정부별로 주로부터 수권 받는 업무 배분이 다르기 때문에 단순한 세율만의 비교는 곤란하지만 참고 삼아 보면 재산세의 주민1인당 평균세액의 격차는 9.8배에 이른다.

이상과 같이 미국에서는 주지방정부 다 함께 독자성이 강한 제도를 채택하고 있기 때문에 어떤 지역에 거주하느냐에 따라 세부담이 크게 달라진다. 주민 1인당 주지방세액에는 2.3배의 격차가 존재한다(平川·御園·岡部 : 2011, 99-100).

캐나다는 미국과 같이 조세체계나 지방정부의 조직이 주에 따라 다른 데다 과세표준의 산출방법도 다르기 때문에 세율에 의한 단순한 비교가 곤란한 국가이다. 거의 모든 지방정부는 세출예산으로부터 계산된 필요 세수액을 바탕으로 세율을 역산하여 정하고 있기 때문에 지방정부 별로 회계연도별로 다른 세율로 과세하고 있다.

일본과 독일의 주를 제외하고 기본적으로 존재하는 세율 격차로 인해 납세자를 의식하면서

세율 수준이 정해지는 것을 감안하면 행정의 효율성을 감시하는 기능이 발휘되어 비용 대 효과를 고려한 세율 운영이 기대된다고 할 수 있다. 독자적인 세율 설정권의 운영은 스스로의 세출에 대해 책임을 갖고 지방정부 행정서비스의 품질과 그에 대한 주민의 평가를 연계하는 역할을 한다. 한편, 비재량적 요인에 의한 세율 격차가 발생하는 데에 대해서는 세원의 편차가 적은 세목을 지방세로 채택하는 노력과 함께 교부금을 통한 재정조정도 함께 시행하고 있다.

주요국의 지방세 과세자주권을 비교 정리하면 <표 6-5>와 같다. 세목 설정권은 스웨덴과 연방국가에 있고 세율 설정권은 모든 국가에 있다. 한편 독일의 주나 미국의 지방정부의 조세에 대해서 표준세율 또는 제한세율을 정하고 있으나 이는 제한적인 세목에 대하여 정하고 있다. 모든 지방세 세목에 대하여 표준세율 또는 고정세율을 정한 국가는 OECD 국가들 중에서는 거의 우리나라와 일본뿐이다.

**<표 6-5> 과세자주권의 국제 비교**

		세목설정권	세율설정권	표준세율·제한세율
한국		×	○	○
일본		○	○	○
영국		×	○	×
프랑스		×	○	×
스웨덴		○(실례가 없음)	○	×
독일	주	○	○	○*
	지방정부	○	○	×
캐나다	주	○	○	×
	지방정부	주별로 다름	○	주별로 다름
미국	주	○	○	×
	지방정부	×	○	○

출처 : 内藤啓介(2005, 12)

주 : 독일 주세와 관련된 연방법을 제정할 때에는 연방참의원의 동의가 필요

그리고 우리나라에서 탄력세율제가 적용된다고 하지만 이는 실제 적용상 여러 한계로 인해 현실적 의미가 없는 거의 사문화된 조항에 가깝다(김정훈, 2013 : 2, 9). 결국 우리나라의 지방세수는 중앙정부 이전재원 등 다른 세입항목과 동일하게 법령에 의해 주어진 수입으로 간주되어 세율 조절을 통한 증감세와 같은 세제상의 조작으로 수지상의 적자 또는 흑자를 조정하는 것은 재정관행상 행해지고 있지 않다.

## 4. 주요국 지방재정조정제도 비교

### 1) 각국의 일반교부금제도

중앙정부로부터 지방으로의 재원이전은 용도를 특정하지 않은 일반교부금과 용도를 특정한 특정보조금으로 나눌 수 있다. 일반적으로 특정보조금은 특정 사업의 사업비 등을 고려하여 교부되는 것으로서 지방정부의 재정력을 조정하는 관점에서 교부되는 지원금은 아니다. 반면에 일반교부금은 특정한 사업비의 다과가 아니라 각 지방정부의 재정력 등을 고려하여 객관적인 기준에 의해 각 지방정부에 배분하는 것으로서 재정조정 기능을 수행하는데 미국을 제외한 거의 모든 국가에서 이 제도를 채택하고 있다.

일본의 일반교부금은 지방교부세가 핵심을 이룬다. 보통교부세 총액은 국세5세의 일정 비율로 법정화되어 있고 배분액 산정은 세입세출차액보전방식을 채택하고 있다. 실제 교부세 총액은 각 지방정부 재원부족액의 합계액을 고려해 다양한 재정대책을 통해 조정 결정된다. 재정력이 풍부한 지방정부로부터의 자금 출연은 없기 때문에 기본적으로 지방정부 간의 수평적 재정조정은 없다. 1인당 세수 상위 지방정부와 하위 지방정부 간의 1인당 세입 규모가 교부금에 의해 역전되는 큰 재정조정효과를 보이고 있다.

영국의 주된 일반교부금은 사업용레이트(Non-domestic Rates, 사업용 재산에 대한 부동산세) 및 세입지원교부금(Revenue Support Grant)이다. 사업용레이트는 인구 비례로 배분하고 세입지원교부금은 세입세출차액보전방식으로 배분한다. 교부금총액은 지방의 표준지출측정액 총액에서 사업용레이트 세수총액과 표준세수의 총액을 공제한 금액으로 결정된다. 수도권의 높은 인건비, 대도시권의 특수 재정수요 등을 고려해 도시부에 중점 배분된다. 영국도 지방정부 간 재정이전이 이루어지는 수평적 재정조정제도는 없다.

프랑스는 다수의 일반교부금이 존재한다. 교부총액 결정방식이나 배분기준은 교부금 별로 다르지만 교부총액은 소비자물가 상승률이나 GDP 성장률 등의 거시경제지표에 연동하여 결정하는 것이 일반적이다. 배분액 산정 지표는 다양하나 재정력, 재정노력 등이 주로 지표로 활용되나 배분지표는 다양한 편이다. 일부 재정력의 고려가 있지만 다른 요소에 따른 배분도 많아 완전한 세입 격차에는 이르지 못하고 세입균등화의 효과는 한정적이다. 마찬가지로 지방

정부 간 수평적 재정조정제도도 없다.

스웨덴은 수직조정 외에 재정력이 풍부한 지방정부에서 빈곤한 지방정부로의 재정이전이 이루어지는 수평적인 재정조정제도인 평형교부금제도가 도입·운영되고 있다. 평형교부금은 세수 측면과 수요 측면을 고려하는 2가지 배분 요소에 의해 배분금이 산정되는데(2단계조정 방식), 우선 1단계에서 지방정부의 주민 1인당 표준수입의 균등화(세입균등화요소)를 위한 지방정부간 재정이전이 이루어지고 다음으로 주민 1인당 표준경비(수요)를 기준(수요요소)으로 수평적 재정조정이 이루어진다. 수요요소를 별도로 고려하기 때문에 세입균등화 효과는 한정적이다. 이렇게 수평적 재정조정을 통해 세입, 세출 측면에서 균등화가 이루어진 다음에 중앙정부로부터 인구수에 비례하여 일반국고교부금이 배분된다. 결국 중앙정부의 일반국고교부금은 지방정부간 재정력의 균형보다는 지방정부 재정력의 전반적인 향상에 목적이 있다고 할 수 있다.

독일은 연방으로부터의 교부금(연방보충교부금)과 주정부간 수평적 재정조정제도인 조정교부금이 있다. 또한 공유세인 부가가치세의 각주에 대한 배분액이 징세지 기준이 아니라 재정력과 인구 등을 고려하여 산정되기 때문에 재정조정적 요소가 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 독일의 경우는 1) 부가가치세의 재배분(거의 대부분 구동독 지역에 배분), 2) 조정교부금에 의한 수평조정, 3) 연방보충교부금에 의한 수직조정의 순서로 재정조정이 이루어진다. 이를 통해 각 주간의 세입 격차는 거의 소멸되고 주민 1인당 세입 수준 균등화가 달성되고 있다. 일본, 영국, 스웨덴과는 달리 재정수요의 격차는 고려되지 않는 재정조정제도이다.

한편 미국은 1970년대에 일반세입분여금제도(General Revenue Sharing)가 있었으나 1980년 이후 연방정부의 재정난을 이유로 폐지되고 연방에 의한 주간 재정조정제도가 없는 예외적인 국가이다. 현재 주간에 상당한 재정력의 격차가 존재하나 각주의 자조 노력에 의한 재정운영이 이루어지고 있다.

캐나다는 연방 교부금은 의료사회복지교부금(Canada Health and Social Transfer)과 평형교부금(Equalization Transfer) 2종류가 있다. 의료사회복지교부금은 의료, 사회보장, 사회복지, 고등교육, 유아교육 등에 용도가 특정화되어 있지만 용도가 광범위하기 때문에 통상 일반교부금으로 분류된다. 의료사회복지교부금의 총액은 매년 연방의회에서 결정되어 인구에 비례하여 각주에 배분된다. 평형교부금은 독일과 같이 세입균등화방식에 의해 배분되는데 수평조정이 없기 때문에 전액 연방 자금으로 충당되는데 기본적으로 각주의 세입수준을 기준 5주

평균까지 보장하는 데 필요한 금액으로 하고 있다. 다만 연방재정의 지나친 재정부담을 피하기 위해 GDP 성장률에 연계한 한도액이 적용되고 있다. 수평조정이 없기 때문에 재정력이 풍부한 주와 그렇지 못한 주의 격차는 그대로 남는다. 이렇게 캐나다의 경우는 독일과 같은 세입균등화방식을 채택하고 있지만 독일과 다르게 수평조정이 없기 때문에 완전한 균등화는 달성하고 있지 못하다.

## 2) 일반교부금제도의 유형화

이상에서 본 바와 같이 각국의 지방재정조정제도는 다양한 형태로 운영되고 있다. 다만 교부재원의 조달방법, 개별 지방정부에 대한 배분방법 등을 기준으로 일정한 유형화가 가능하다. 먼저, 교부재원의 조달방법 면에서 보면 1) 전액을 중앙재정으로 충당하는 방법(수직조정 특화형)과 일부 재원을 부유한 지방정부의 재원으로 조달하는 방법(수평조정병용형)으로 나눌 수 있다.

- 수직조정특화형 : 일본, 영국, 캐나다, 프랑스
- 수평조정병용형 : 스웨덴, 독일

다음으로 개별 지방정부에 대한 배분방법을 기준으로 세입 측면의 격차를 조정하는 방법(세입균등화형), 수요 측면의 격차까지를 고려하는 방법(수요고려형)이 있다. 수요고려형에는 다시 세입, 세출 측면의 격차를 각각 별도의 기준과 절차로 균등화시키는 방법(2단계조정 방식), 세입과 세출의 차액을 교부하는 방법(세입세출차액보전방식)으로 나눌 수 있다. 그리고 세입, 세출 측면을 고려하지 않고 단순히 인구 비례로 교부액을 산정하는 방법(인구비례형)을 채택하는 예도 많으나 이 경우는 다른 조정방법을 병용하고 있고 인구비례형만을 채택하고 있는 국가의 예는 없다.

이상의 기준을 적용하여 각국의 지방재정조정제도를 유형화하면 <그림 6-6>과 같다.

<표 6-6> 각국의 지방재정조정제도의 유형화

		수직조정	수평조정
세입균등화형		독일(연방보충교부금) 캐나다(평형교부금)	독일(부가가치세 일부, 조정교부금) 스웨덴(평형교부금)
수요고려형	2단계조정방식		
	세입세출격차 보전방식	일본(보통교부세) 영국(세입원조교부금)	
인구비례형		영국(사업용레이트) 스웨덴(일반국고교부금) 캐나다(의료사회복지교부금)	독일(부가가치세 일부)

출처 : 平川·御園·岡部(2011, 86)

### 3) 일반교부금 배분방법의 장단점

세입균등화형은 독일, 캐나다에서 채택하고 있는 방식으로서 1인당 세입이 일정 수준에 미달되는 주나 지방정부에 대해서 그 차액을 교부하는 방식이다. 부유한 지방정부에 대해서는 교부되지 않는 데다 수평조정이 있는 경우에는 일정 수준을 초과하는 부유한 지방정부의 여유재원까지 빈곤한 지방정부에 교부하기 때문에 세입균등화 효과는 매우 크게 될 수 있다. 실제의 세입균등화 효과는 조정의 기준이 되는 표준수입에 포함되는 수입의 범위와 세입균등화 수준 설정, 그리고 수평조정의 유무 등에 의해 결정된다.

표준수입에 포함되는 수입의 범위가 세수 이외의 수입까지 포함하여 실제의 세입에 근접할수록 세입균등화 효과는 높아지지만 세입의 모든 부분을 포함시키게 되면 지방정부의 세입증대 자구 노력의 유인을 해칠 우려가 있다. 그래서 표준수입의 범위 및 산정방법, 세입균등화의 수준 등을 설정할 때 지방정부의 세입증대를 위한 자구 노력을 저해하지 않도록 제도 설계를 할 필요성이 제기된다.

또한 통계 측면에서 측정이 비교적 용이한 세입 측면만을 고려하고 있는 점에서 객관성, 투명성이 높지만 주민 1인당 세입을 균등화했다 하더라도 행정수요의 격차를 고려하지 않는 한 지방정부 재정력의 균등화에는 일정한 한계가 있다는 점이 문제점으로 지적된다. 이런 이유로 독일이나 캐나다에서는 특별한 사정으로 재정수요가 크다고 판단되는 지역에 대해서는 세입

균등화교부금과는 별도로 재정적 지원 조치를 하고 있다.

세입세출차액보전방식은 일본, 영국이 채택하고 있는 방식으로서 각 지방정부의 표준지출과 표준수입을 산정하고 그 차액을 교부하는 방식이다. 교부총액은 영국에서는 중앙정부가 책정하는 공공지출계획 상의 지방세출과 지방세입의 차액으로 결정하고 일본은 특정 국세5세의 일정 비율로 법정화되어 있지만 실제로는 영국과 마찬가지로 중앙정부가 정하는 지방재정계획상의 세출과 세입의 차액으로 결정되고 있다. 한편 우리나라의 경우는 법정화방식을 택하고 실제로도 법정 금액이 그대로 교부세 총액이 되는 것이 일반적이다.

이 방식은 지방정부의 수입뿐만 아니라 행정수요도 고려하기 때문에 세입균등화 방식의 결점이었던 행정수요가 많지 않은 지방정부에 불필요한 자금이 교부될 가능성이나 거꾸로 행정수요가 많은 지방정부에게 자금이 교부되지 않을 가능성을 배제할 수 있는 장점이 있다.

이렇게 세입세출차액보전방식은 재원이 부족한 지방정부에게만 부족한 양만큼 교부하는 방법으로서 이론적으로는 뛰어나지만 배분액 산정을 위한 표준수입·표준지출의 합리적 산출은 쉽지 않은 문제가 존재한다. 표준수입은 과세표준액이 통계적으로 파악 가능하기 때문에 비교적 용이하게 산정 가능하지만 표준지출의 산정에는 어떠한 지표를 활용하여 지방정부 간의 행정수요의 격차를 파악할 것인지 기술적인 측면에서의 문제와 함께 어떠한 세출을 어느 정도 수준까지를 “표준”의 범위에 포함시킬지 정책관단적인 문제가 있다. 전자는 주로 교부금 배분 방식과 관련 있고 후자는 교부총액 결정에 영향을 미친다.

표준지출을 산정하는 방식에 따라 각 지방정부에 대한 배분액이 달라질 수 있기 때문에 산정방식은 객관성, 엄밀성, 중립성이 요구된다. 그런데 지방정부의 다양한 행정수요를 종합적으로 엄밀하게 산정하기 위해서는 산정방식이 복잡해질 수밖에 없게 되어 주민들이 이해하기 어렵게 되는 문제가 발생한다. 이런 이유로 산정방식의 엄밀성과 간소성을 양립시킨 명시적인 기준을 만들기가 곤란하고 중립성과 투명성 등을 확보하는 것도 쉽지 않다.

또한 표준지출의 증액이 교부금의 증액으로 이어지기 때문에 표준지출을 팽창시키고자 하는 유인이 생기게 되어 그것이 결과적으로 실제 세출 증가로 이어질 위험성이 있다. 한편 교부금의 산정지표로서 표준수입을 활용하는 것은 세입균등화형 교부금과 마찬가지로 지방정부 증수 노력 유인을 저해할 수 있다. 그래서 일본의 경우는 세수를 100% 표준수입으로 산정하는 것이 아니라 일정을 감액해서 산정함으로써 감액분 만큼은 지방정부의 여유 재원으로 활용할 수 있도록 하여 세수 증대에 유인을 부여하고 있다. 이는 우리나라도 마찬가지이다.

한편 세입요소와 수요요소를 각각 따로 따로 균등화시키는 2단계조정방식은 현재로서는 스웨덴만이 도입하고 있다. 제1단계 조정은 세입균등화요소로서 주민 1인당 표준수입의 균등화가 이루어지고 이로써 세입 면의 격차가 일정수준까지 균등화가 이루어진 후 제2단계 조정으로서 수요를 고려한 교부금 배분이 이루어진다. 이 단계에서는 1인당 표준수요가 평균보다 더 높은 지방정부에 대해 교부금이 배분된다. 이로써 모든 지방정부에 대해 일정 수준의 세입을 보장한 후 비용이 상대적으로 많이 소요되는 지방정부에 대해 부족액을 추가하는 방식이다.

이 방식은 세입부족분으로서의 교부액과 고비용을 고려한 교부액이 명시적으로 구별 가능하게 되어 세입세출차액보전방식에 비해 투명성이 높은 장점이 있다. 그러나 이 방식은 수평조정이 없는 경우에는 하나의 요소에서 불교부라도 초과분을 그대로 유보하면서 다른 요소에서 교부를 받을 수 있는 경우가 가능할 수 있어 재정균등화 효과가 약해질 수 있는 우려가 있다. 그런데 수평조정이 있는 경우는 세입세출차액보전방식과 효과가 비슷하게 된다. 또한 이 방식은 세입세출차액보전방식과 마찬가지로 표준지출, 즉 행정수요의 산정방식을 둘러싸고 지방정부 간의 이해대립이 발생할 수 있고 다 같이 납득할 수 있는 합리적인 방식을 구하기가 쉽지 않은 단점이 따른다.

인구비례형은 교부금을 지방정부의 인구에 비례하여 배분하는 방식으로서 인구수만을 배분 지표로 삼기 때문에 다른 방식에 비해 객관적이고 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 이런 장점 때문에 영국(사업용레이트), 스웨덴(일반국고교부금), 독일(부가가치세 일부), 캐나다(의료사회복지교부금) 등 많은 국가에서 적용하고 있다. 모든 지방정부에게 격차 없이 교부하지만 지방정부 세수의 격차를 완화하는 세입균등화 효과가 있다. 그러나 세입균등화 효과는 교부총액이나 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비중에 따라 다르지만 부유한 지방정부에게도 교부되기 때문에 그 효과는 제한적이다. 그래서 인구비례 방식만을 채택하고 있는 국가는 없으며 다른 방식과 함께 병용하고 있다.

#### 4) 지방정부 간 수평재정조정제도

스웨덴과 독일에서 운영하고 있는 수평조정제도는 지방정부가 높은 자주재원비율을 갖는 경우에 발생할 수 있는 지역 간 재정격차를 자주재원비율을 유지하면서 해소할 수 있는 제도이다. 또한 수직재정조정만 있는 경우 일정 수준 이상의 세입을 갖고 있는 지방정부는 재정

초과분을 그대로 보유하기 때문에 빈곤한 지방정부와의 재정력 격차가 남게 되는 데에 비해 재원 초과 지방정부의 재원을 빈곤한 지방정부에게 교부함으로써 재정균등화 효과를 높일 수 있다. 그 외에도 재원을 이전하는 지방정부는 재원배분의 타당성, 교부 대상 지방정부의 재정 운영 등에도 관심을 갖게 됨에 따라 지방정부 상호간 재정운영의 효율성에 대한 감시 기능이 작동할 수도 있는 장점이 있다.

그러나 재원을 부담하는 지방정부와 교부 받는 지방정부 간에 갈등, 대립이 생길 수 있고 수익과 부담의 괴리가 발생함에 따라 납세자들의 이해를 구하는 데에 어려움이 있을 수 있다. 특히 지방정부 간에 세율 격차가 있을 경우에는 더욱 문제가 복잡해질 우려가 있다. 또한 해당 지역주민에게 행정서비스를 제공하기 위해 지방정부에게 과세권이 인정된다고 할 때 다른 지방정부에게 이전하기 위한 과세가 법리적으로 타당한지에 대한 논란이 있을 수 있는 것이 제도 적용상의 한계라고 할 수 있다.

## 5. 결론 및 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 OECD 주요국가의 국세 : 지방세의 비중이나 지방정부 수입에서 자주재원인 지방세가 차지하는 비중은 중앙지방간 역할 분담이나 정치경제적 상황에 따라 상당한 차이가 없지 않았으나 지방세의 비중이 늘어나는 추세에 있었다. 그리고 중앙지방 간 세수 세출의 역전 현상은 대부분의 국가에서 나타나는 공통된 현상이었다. 그러나 지방정부의 세수와 세출 간의 격차 정도는 국가에 따라 차이가 있는데 우리나라의 경우는 가장 큰 편에 속하고 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전하고 있는 만큼 중앙재정에 대한 지방의 의존도가 상대적으로 더 높다는 것을 알 수 있었다.

그리고 OECD 주요국은 주정부 조세를 포함한 지방세의 경우 대부분 소득·소비과세 비중이 높았다. 특히 강력한 사회보장제도와 소득재분배 정책을 시행하고 있는 북유럽 스웨덴의 경우는 지방세의 대부분을 개인소득세를 통하여 징수하고 있다. 지방정부가 제공하는 공공서비스의 내용이 단순한 지역공공재를 넘어 대인복지서비스를 통한 소득재분배와 지역경제 관련 기능이 확대되고 있는 정부기능 변화를 반영하고 있다고 할 수 있다. 그리고 현실적으로 지방재

정을 확충하는 데에는 세원이 풍부한 소득·소비과세가 유리한 측면이 있기 때문이다. 대부분의 OECD 국가에서는 이러한 소득·소비과세는 중앙정부와 지방정부가 공동과세하는 형태로 세원을 공유하고 있다. 그에 비하면 우리나라 지방세는 지나치게 재산과세 중심으로 소득·소비과세의 비중이 낮아 세수의 절대적 빈약성과 함께 세수 신장성에 문제가 따르고 있다.

과세자주권의 경우도 나라에 따라 그 허용 정도에 차이가 없지 않지만 상당한 폭으로 과세자주권이 보장되어 지방세가 지방정부가 자체적으로 세율 조정 등을 통하여 수지 균형을 맞추는 재정운영을 해오고 있다. 따라서 지방세 부담 증가에 대한 지방정부의 설명책임이 요구되고 지방세가 지방공공서비스의 가격 기능을 발휘하게 됨에 따라 재정운영의 효율성 및 책임성 제고에도 기여하고 있다. 그에 비하면 우리나라의 과세자주권에 대한 통제는 OECD 국가에서는 찾아보기 어려운 정도로 엄격하다고 할 수 있다. 물론 탄력세율제가 운영되고는 있지만 실제 적용상의 제약 등으로 인해 현실적으로 의미가 없는 사문화된 조항이 되고 있다.

한편 OECD 국가의 대부분은 지방재정부족 보전 및 지역 간 재정균형화를 위해 일반교부금을 통한 재정조정제도를 운영하고 있다. 특히 독일 및 스웨덴은 지방정부 간의 역교부세를 통한 수평적 재정조정제도를 운영하고 있다. 우리나라의 경우도 앞으로 세원이양으로 인해 더 악화될 수 있는 지역 간 재정불균형 문제를 지역 간 협력과 연대의 정신을 바탕으로 대응할 수 있도록 현재 운영하고 있는 지역상생발전기금의 보강이나 새로운 수평적 재정조정제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 변수라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 재정분권 수준은 OECD 주요 국가에 비해 상당히 낮은 수준으로 자주적 재정력 자체가 매우 빈약한 데다 재정운영의 자율성이 크게 제약되어 있다. 이러한 중앙 의존적인 지방재정구조는 자치와 분권의 문제에 그치지 않고 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기하는 근본적인 구조적 요인이 되고 있다. 이러한 문제 해결을 위해서는 OECD 주요국에서 볼 수 있듯이 무엇보다 소득·소비과세 중심의 세원이양을 통해 재정지출 책임에 상응한 자주재원의 확보와 함께 과세자주권의 신장, 그리고 세원이양으로 인해 야기될 수 있는 지역 간 재정불균형 문제 시정을 위한 재정조정제도의 개편이 요구된다.

## 제7장 요약 및 정책제언

지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세이자 민주화와 산업화 이후 국가운영 전략의 근본적인 전환을 요구 받고 있는 우리나라에서도 중요한 시대적 전략 과제가 되고 있다. 지방자치와 분권을 위해서는 여러 측면에서의 제도적·현실적 성공조건이 요구되지만 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 핵심적인 관건이 된다고 할 수 있다. 설령 사무 및 조직 운영과 관련한 행정적 분권이 이루어진다고 하여도 그것을 실행에 옮기는 데에 필요한 재정자원의 확보나 지출의 자율성 없이는 주어진 사무 권한의 실효성은 기대하기 어렵기 때문이다.

그런데 우리나라는 행정적 분권과 재정분권 양 측면에서 모두 미흡한 것이 현실이나 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반 취약한 상황이다. 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 지방재정 기반 강화와 재정분권을 위한 개혁이 나뉠 추진되었지만 반분권 세력의 저항과 반발로 근본적인 재정구조의 개혁은 진전되지 못한 채 중앙정부 재정조세정책으로 인한 지방세입의 감소에 대한 재정보전대책으로 일관해왔다고 할 수 있다. 그 결과 중앙재정에 대한 의존도가 더 심해져 지방재정의 자주성은 개선되기보다 더 후퇴하는 양상을 보이고 있다. 이러한 중앙집권적이고 의존적인 재정구조는 지방재정의 자율성 문제에 그치지 않고 재정운영의 비효율성 및 책임성 문제를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력의 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구된다. 이상과 같은 문제의식 하에 이 연구에서는 중앙지방간 재정관계의 관점에서 우리나라 지방재정구조의 문제점과 원인을 검토하고 기존의 중앙집권적이고 의존적인 지방재정구조에서 벗어나 대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계의 정립을 위해 요구되는 제도개선 과제와 정책대안을 검토·제시하고자 하였다.

이상의 연구결과를 우리나라 지방재정의 현황 및 문제점, 그리고 정책대안 및 과제로 나누

어 정리 요약하면 다음과 같다.

먼저 우리나라는 지방정부가 재정지출을 자체적으로 충당하기에는 기본적으로 매우 부족한 세원배분 하에 과세자주권에 대한 엄격한 통제 및 중앙정부 재정이전을 통해 지방재정의 세입과 세출 양자를 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보이는 것으로 분석되었다. 국세와 지방세 비중이 8:2인데 최종적인 세출(지방교육재정 포함)은 4:6으로 역전된다. 연방국가 형태의 지방정부에 버금가는 전체 행정사무의 60% 가까이(조세 외 수입 경비 포함)를 수행하면서도 20%의 세원만 배분되고 나머지는 국세로 징수된 세입의 절반 이상을 다시 지방에 재배분하는 중앙정부 지원금에 의존하여 부족재원을 조달하는 구조이다.

중앙정부와 지방정부 간 세수·세출의 격차 및 역전 현상은 대부분 국가의 공통된 현상이지만 그 격차의 크기나 재정의존도는 OECD 주요 국가에서 가장 큰 편에 속한다. 이는 지방 세출 사업에 비해 자원 조달 역량이 현저히 부족하다는 것을 의미한다.

더 큰 문제는 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대되면서 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화되고 있다는 데에 있다. 지방세입에서 차지하는 자체재원의 비중은 줄어드는 반면에 중앙정부 이전재원(의존재원)의 비중은 지속적으로 증가하는 추세이다. 재정자립도는 2001년 57.6%에서 2013년 51.1%로 하락하고 의존재원의 비중은 2007년 38%에서 2012년 45.7%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않은 한 현재와 같은 중앙 의존적인 재정구조의 개선은 기대하기 어렵다는 것을 의미한다.

또한 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형이 심화되고 있는 추세이다. 재정력이 좋은 수도권 및 대도시 지방정부의 재정자립도는 지속적으로 증가하고 있으나 상대적으로 재정력이 미약한 비수도권의 중소도시, 농촌 지역의 재정자립도는 지속적으로 하락하고 있다. 지역 간 재정력의 불균형은 과감한 세원이양을 곤란하게 하는 요인인 동시에 세원이양 시 추가적인 재정조정장치가 요구되는 이유이기도 하다.

또한 근본적으로 취약한 재정구조에다 최근에 악화되고 있는 재정 여건으로 인해 만성적인 재원부족에 시달리면서 지방채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화되는 경향을 보이고 있다. 경기침체의 장기화로 인한 지방세수 기반이 위축된 데다 경제활성화를 위한 정부의 감세정책에 의해 지방세입 감소하고 있다. 반면에 경기진작을 위한 국고보조사업의 증가와 사회복지 수요의 증가에 따른 지방재정부담의 증가로 재정압박이 가중되고 채무 증가로 이어지고 있다.

이렇게 지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방

재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보이는 데다 중앙재정에 대한 의존성 심화로 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래하고 있다고 할 수 있다. 지방세로 인건비조차 해결하지 못하는 지방정부가 전체의 절반 이상을 차지하고 재산과세 위주의 지방세 구성(‘10년도 지방세수의 51.4%)으로 세수 신장성이 저조하여 만성적 재정부족을 겪고 있는 실정이다. 또한 과세자주권의 제약으로 늘어나는 재정수요를 충족하기 위해서는 중앙정부 보조금에 의존할 수밖에 없는 구조이고 이 과정에서 지방정부의 투자우선순위나 사업의 내용이 왜곡될 우려가 높아지고 있다. 결국 세수의 빈약성과 세입 자치의 제약은 세출의 자율성까지를 제약하는 결과를 초래하고 있다.

또한 중앙정부 재정지원에 대한 지나친 의존도는 재정적 자율성 문제에 그치는 것이 아니라 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기하고 있다. 중앙정부 보조금을 통한 획일적인 공공서비스 공급으로 인해 다양한 지역적 재정수요를 공공서비스 생산에 반영하기 어려운 데다 공공서비스 영역에서의 ‘선택과 경쟁’의 원리를 제약함으로써 재정투자의 효율성을 저해하고 있다. 또한 공공서비스의 편익과 지방세 부담 간의 괴리가 커지게 되면 지방세가 공공서비스 공급에 대한 가격기능을 제대로 하지 못함에 따라 공공서비스에 대한 비용의식의 희박, 도덕적 해이 및 재정 감시 소홀 등을 야기함으로써 예산낭비 및 재정운영의 비효율성과 책임성 약화를 초래하는 요인이 되고 있다. 게다가 저성장체제로 전환되면서 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 국가 재정적자의 원인이 되기도 하고 중앙정부 재정 부담의 지방 전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 구조적 요인으로도 작용하고 있다.

따라서 지방재정의 자율성, 효율성 및 책임성 제고를 위해서는 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보와 함께 재원보장·재정균등화를 위한 재정조정제도의 합리적 개편·보완을 통한 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구되고 있다. 우선, 무엇보다 지방정부의 역할 변화와 지출책임에 상응한 자주재원의 확충, 즉 소득과세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원배분구조의 개선이 요구된다. 현재 8:2인 국세와 지방세의 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록 단계적으로 세원이양 확대 추진할 필요가 있다. 복지 및 경제 기능이 확대되고 있는 지방정부의 역할 변화와 재정수요 증대에 상응한 세수 확충의 효과를 고려하여 소득재배분 및 경제성장 기능과 관련이 높으면서 세수 신장성도 높은 소득 및 소비과세 중심의 세원이양이 요구된다. 그리고 중앙정부와 지방정부의 공동·협력 기능의

확대와 세원배분을 둘러싼 현실적인 이해관계의 조정을 고려하여 중앙지방간 세원공유방식 적극 활용하는 한편 지역간 세원 격차를 최소화할 수 있는 세목 선정 및 재정조정장치가 마련 될 필요가 있다.

구체적으로는 지방소득세의 과세표준을 현행 국세의 소득세액과 법인세액에서 소득 금액으로 변경·독립세화하고 국세 소득세 및 법인세의 일부를 지방으로 이양하는 조치와 함께 세원 이양으로 인해 발생할 수 있는 지역 간 세수 불균형의 해소와 응익과세의 원칙을 강화하기 위해 단일비례세율제도(3% 이상)를 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이렇게 독립 세로 전환함으로써 지방소득세의 안정성 및 자율성 확보, 세수 증대 효과와 함께 현재의 평균 세율 이상의 단일비례세율 적용을 통하여 고소득 계층에 대한 지방세수의 일부를 국세화하는 반면에 저소득 계층에 대한 국세를 지방세화함으로써 현행의 누진과세적인 지방소득세보다 지역간 세수 편중 문제를 완화하는 효과까지 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 현재 정부에서 제시하고 있는 지방소득세의 독립세화 방침은 과세체계의 독립세화에만 초점을 맞춘 것으로서 세원이양의 관점이나 세수 불균형의 시정 등은 고려되고 있지 않다.

다음으로 지방소비세의 단계적인 확충과 함께 세수배분 지표의 개선 등을 통해 중앙정부의 교부세적 성격을 완화하는 동시에 지방소비세 확충에 따라 나타날 수 있는 지역 간 세수 격차를 완화하는 조치가 다각도로 모색될 필요가 있다. 현행 부가가치세 세율 5%(2.97조) 수준인 지방소비세 규모를 '14년 10%(5.94조), '15년 이후 20%(11.88조)로 단계적 확대 방안이 요구된다. 확대된 세원의 일부는 세수배분 시 권역별 가중치를 배제한 민간최종소비지출 기준으로 배분하여 조세 본연의 성격을 가진 실질적인 지방세로 전환하고 나머지는 재정력 기준으로 배분하도록 한다. 그리고 기존의 지방정부간 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금을 확충 보완하는 한편 임시적 제도에서 항구적 제도로 발전시킬 필요가 있다. 현재 제시되고 있는 정부의 지방소비세율의 단계적 6%p 인상 계획은 취득세율 영구 인하에 따른 지방세수 감소분 보전 대책으로 마련된 것으로서 지방세 확충을 위한 추가적인 세원이양이나 지역 간 세수 격차 완화의 관점은 누락되어 있다.

기타 개별소비세의 일부 및 양도소득세의 지방이양과 지방환경세 및 지방법인세의 신설 적극 검토될 필요가 있다. 특히 개별소비세의 일종인 특별소비세의 과세대상 중 경마장, 골프장, 카지노, 경륜장, 유흥주점과 같은 지역성이 강한 특정장소에 대한 입장행위와 유흥음식행위를 지방세로 이양하여 지방특별소비세 창설의 방안이 제시될 수 있다.

이와 함께 지방세수의 증대 및 재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권의 신장이 요구된다. 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 지방정부 조례로 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 부여할 필요가 있다. 과세표준이나 세율 결정의 재량권도 확대하는 방향의 세제 개선과 함께 탄력세율제의 활용을 유도할 수 있도록 적용 요건 및 기준의 완화와 재정적 인센티브의 강화가 요구된다. 지방의 과세자주권 확보 차원에서 국가적 정책목표 달성을 위한 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어질 필요가 있다.

지방세의 확충과 과세의 공정성 제고를 위하여 지방세원으로 적합한 신세원 발굴이 필요하고 이를 효과적으로 지방세원화하는 방안으로서는 선택적 과세제도의 확대 적용을 적극 활용할 필요가 있다. 우리나라 헌법상의 엄격한 조세법률주의나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률상의 중복과세금지 규정 등을 고려할 때 법정외세의 도입보다는 지방세법에서 과세요건을 구체적으로 정하고 지방정부가 조례로 과세 여부를 결정할 수 있도록 하는 선택제도의 확대 적용이 현실적인 대안이 될 수 있다. 현재 우리나라에서 선택제도를 활용할 수 있는 것은 레저세와 지역자원시설세인데 실제로 현재 제시되어 있는 대다수의 신세원은 이들 조세에 포함될 수 있다.

그리고 세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 연결되는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기능이 매우 중요하고 이 기능을 제대로 수행하기 위해서 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정수단들 간 역할분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구된다. 기본적으로 현재 지방재정수단 간 목적이 중첩되고 유사 사업의 중복 지원 및 사후 관리 미흡 등의 문제가 발생하고 있는 바, 재정조정제도 내의 복잡한 구성요소의 통합·정비가 요망된다.

구체적으로는 지방교부세의 재원보장기능 충실화를 위한 교부세 재원의 확충, 교부세 산정방식의 합리화 및 지방이양 사회복지사무의 국고보조사업 환원 후 분권교부세와 보통교부세의 통합 등이 요구된다. 현재 재원부족액에 대한 보통교부세의 보전율이 80% 중후반인 점을 감안하면 보통교부세의 재원보장기능을 충실하게 하기 위해서는 법정교부세 인상을 통한 교부세 재원의 확충이 필요하나 세원이양에 따른 자체세입의 증감을 고려하여 적정 재원 규모가 도출되어야 할 것이다. 그리고 지나치게 복잡한 교부세의 산정방식의 간소화와 함께 재정수요의 변화를 잘 파악할 수 있도록 산정방식의 합리화도 요구된다.

현재 분권교부세로 그 경비를 보전하고 있는 사회복지 지방이양사무는 현재 우리나라 사회복지정책의 단계상 당분간 중앙정부가 전국적으로 통일적으로 보장해주어야 할 기초적 서비스로 보고 국고보조사업으로 환원한 후 비사회복지사무 경비를 보통교부세와 통합하는 것이 통합에 따른 혼선을 최소화하면서 사회복지 관련 지방재정부담의 문제와 교부세제도의 정체성 문제를 해결하는 합리적인 방안으로 보인다.

한편, 유사중복사업, 성과부진사업, 소액사업, 지역동화사업 등을 중심으로 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화, 그리고 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성을 확대할 필요가 있다. 국고보조사업의 합리적인 정비를 통해 국고보조사업 증가에 따른 지방비 부담 가중의 문제, 중복과잉투자로 인한 재정낭비, 재정운영의 자율성 및 책임성 저하 문제 등을 완화·해소할 필요가 있다. 이러한 국고보조사업의 정비를 통해 얻은 여유재원으로 세원이양, 법정교부세율의 인상, 사회복지 분권교부세의 국고보조 환원 등 세원이양 및 지방재정조정제도 개편에 소요되는 재원으로 확보해야 할 것이다.

그리고 지역간 재정균형과 균형발전의 효과적인 사업추진을 위해 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영되고 있는 지역상생발전기금의 확충과 함께 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합하여 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용하는 방안 적극 검토할 필요가 있다.

또한 최근 부동산시장 활성화를 위한 정부의 취득세율 영구 인하 조치(8.28대책)로 2.4조원의 세수 감소가 예상되는데 중앙정부에 대해 절차적 부당성에 대한 지적과 함께 지방세수 감소분에 대해서는 기본적으로 지방세의 증액을 통해 보전하도록 요구할 필요가 있다. 현재 정부의 입장은 지방소비세의 부가가치세 배분 비율을 현행 5%에서 단계적으로 11%까지 인상하여 보전할 방침을 세우고 있으나 '14년은 세수 감소분의 절반인 1.2조원은 임시적 지원금으로 보전할 계획이다. 자주재원인 지방세 감소분의 일부를 단기라고 하더라도 정부 지원금으로 메우는 것은 바람직하지 않은 점을 분명히 할 필요가 있다.

특히 지방세 증액에 의한 세수보전대책의 요구뿐만 아니라 차제에 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 땀질식 세수보전대책의 잘못된 관행을 고치기 위해 대등협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제를 법제화하여 지방의 국정참여를 법제도적으로 보장할 필요가 있다. 즉 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 입법, 제도 도입·변경 시에는 지방의 의견을 듣고 동의를 구하는 협의체 법제화가 요구된다. 또한 법률안

및 예산안이 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가하고 이를 법안, 예산 심의시 반영하기 위한 지방재정영향평가제도 도입도 요구된다.

이러한 재정분권 개혁의 흐름은 OECD 주요 국가의 지방재정제도의 검토를 통해 국가에 따라 정도와 속도의 차이는 없지 않지만 공통된 추세임을 알 수 있었다.

이상에서 본 바와 같이 우리나라는 OECD 주요 국가에 비해 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서 자치를 위한 자주적 재정력 확보가 곤란하며 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 자치와 재정운영의 성과 제고를 위해서는 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있다. 이 과제를 해결하기 위해서는 무엇보다 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보와 함께 재원보장·재정균등화·재정적 자율성 확보를 위한 재정조정제도의 합리적 개편·보완을 통한 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구된다고 할 수 있다.

이러한 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것으로 내다 보인다. 이를 위해서는 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 정책개발 노력과 함께 재정분권이 국민의 혈세와 삶에 어떤 관계에 있는지를 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수 있는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통하여 국민적 담론의 형성과 확산을 위한 전략적 노력이 요구된다.

## 〈참고문헌〉

- 감사원. 2008. 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」, 감사결과보고서
- 강병주 외. 1992. 『지역경제분석기법 및 지표에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.
- 강창일 외. 2006. 「지방세법 일부개정법률안」.
- 고영선. 2008. “국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안,” 고영선 편, 「지역개발정책의 방향과 전략」, 한국개발연구원.
- 국가균형발전위원회·산업연구원. 2009. 「지역발전 5개년계획 수립 합동워크숍 부문별 발전계획」.
- 국세청. 「국세통계연보」. 각연도
- 곽채기. 2003. “지방의 자주적 세수증대의 한계와 개선과제 : 지역의 신세원 발굴과 지방세 수용 방안” 한국지방재정공제회, 「지방세」 3호.
- 금창호. 2013. “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 김순은. 2010. “참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교, 평가” 한국지방정부학회 학술발표 논문집, 한국지방정부학회, pp.1~26
- 김의준. 1994. “수도권 지역경제모형 : 공공투자의 파급효과분석”, 한국지역개발학회지. 6(2).
- 김정훈. 1997. 「지방소비과세의 확충방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김정훈. 2013. 중앙·지방 재정관계의 국제비교와 시사점. 「2013 재정학 공동학술대회 발표 논문집」.
- 김필현, 지방자치발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안, 「지방세포럼」 제4권, 한국지방세연구원, 2012.
- 김홍래. 2004. 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 김홍래. 2004. 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 김홍환, 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석, 「지방재정논집」 제17권 1호, 한국지방재정학회, 2012.
- 노용희. 1993. “국제환경문제에 대응하는 지방행정의 자세”. 「지방행정」. 대한지방행정공제회.
- 라휘문 외. 1998. 「교통세의 세원배분방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 라휘문. 2005. “환경오염억제를 위한 지방환경세의 도입구상” 「지방재정논집」. 한국지방재정학회 제10권 제1호. pp: 33-62.

- 라휘문. 2012. “지방소득세의 독립세화 논거 및 대안”. 「GRI논총」. 경기개발연구원. 14(3): 5-32.
- 라휘문. 2012. “지방법인세의 도입필요성, 대안 그리고 효과” 「사회과학연구」. 충남대학교 사회과학연구소. 24(1): 31-51.
- 라휘문. 2013. “성숙한 지방자치의 구현: 신규과제 발굴 및 추진체계에 대한 제언을 중심으로” 「희망의 새시대. 지방자치 발전과제와 전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 박병희. 2012. “신세원 발굴과 지방세입 자주성 확대” 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 박경돈·이정희. 2010, 「포괄보조금제도의 도입에 관한 연구」, 한국행정연구원
- 박상수·임민영. 2011. 「지방소득세 확대개편방안」. 한국조세연구원 연구보고서.
- 박인화. 2010, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호, 국회 예산정책처
- 배인명, 지방재정의 지속가능성 확보를 위한 과제, 「지방재정」 2013년 2호,  
한국지방재정공제회, 2013.
- 배준식 외. 2011. 「재정분권강화를 위한 합리적 세제개편방안」. 서울연구원 연구보고서.
- 배진환. 2013.8. 「지방자치 발전과 재정분권 실현을 위한 지방소득세 도입 방안」. 『위기의 지방재정 해법모색을 위한 지방소득세 독립세 전환 방안』(국회지방자치포럼 정책토론회 발표논문집). 국회지방자치포럼.
- 서정섭·조기현. 2007. 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 성경룡. 2007, “참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략”, 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회, 2007, pp.58-109
- 손희준. 2005. “법정외세 도입방안”. 「지방세」. 한국지방재정공제회. 2: 22-38.
- 손희준. 2011, “지방자치 20년 : 지방재정의 평가와 과제”, 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 3~30.
- 손희준외. 2011. 「지방재정론」. 대영문화사.
- 손희준 외. 2011. 「지방재정의 근본적 확충방안」. 한국지방재정학회. 전국시군구청장협의회 발주 수탁과제보고서.
- 손희준, 새 정부 지방재정 공약검토와 향후 과제, 「지방재정」 2013년 1호,  
한국지방재정공제회, 2013. 송상훈 외. 2007. 「도입의 타당성 및 방안연구」.  
경기개발연구원 연구보고서.
- 송상훈. 2009. “지방소득세도입의 필요성과 방향”. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」: 1-29

- 송상훈 외. 2012. 「지방법인세 도입의 논리와 과세방안」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 송상훈 외. 2011. 「분권시대 지방교부세 발전방향」, 경기개발연구원
- 송상훈. 2012. 재정분권 강화를 위한 국세·지방세 조정. 한국지방재정학회. 「2013 동계학술대회 발표논문집」.
- 안전행정부. 2012. 「지방세정연감」.
- 안전행정부. 2013. 「예산개요」.
- 안전행정부. 2013. 「2014년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준」.
- 오동호. 2009. “지방자치와 재정분권 실현을 위한 지방소득·소비세 도입. 「지방재정과 지방세」. 한국지방재정공제회. 제11월호. 통권 제23호: 17-35.
- 오연천. 1988. 『지방재정론』. 서울 : 박영사.
- 오연천. 1993. 「한국조세론」. 서울: 박영사.
- 원윤희. 1998. 「지방재정개혁론」. 서울: 박영사.
- 원윤희·임주영·최원석·유태현. 2005.12. 『지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구』. 서울시립대학교 지방세연구소. 유태현. 2012.5. 「지방소비세 발전방향」. 『2012 지방세발전포럼 춘계 지방세 세미나 발표논문집』. 한국지방재정학회.
- 유태현. 2009.12. 「지방 자주재원 확충의 발전방안」. 『지방재정과 지방세』(통권 제24호). 한국지방재정공제회.
- 유태현. 2007.10. 「FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안」. 『지방세』(통권 제103호). 한국지방재정공제회.
- 유태현 외. 2006. “지방특별소비세 도입의 필요성과 합리적 세수배분 방안 연구” 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」. 11권 2호. pp.107-135
- 윤석완. 2003. “신세원 개발방향과 한계” 「지방세」, 2003년 제5호(통권 79호), 지방재정공제회.
- 이광수 외. 1993. “지방재정력 및 경제력 측정지표에 관한 실증연구”, 한국지역개발학회지. 5(1).
- 이규용. 1997. “1997년 환경예산의 주요내용과 중장기 운영방안.” 「환경예산과 정책목표」, 한국환경기술개발원.
- 이영·현진권. 2006, “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?”, 「공공경제」 11(1), 한국재정학회, pp. 93~120.

- 이영희·김대영. 2008. 「기업관련 지방세제 개편방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이영희 외 3인. 2012. 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」. 한국지방세연구원.
- 이원희. 2011.5. 「지방소비세제의 확대 발전방향」. 『대통령소속 지방분권촉진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문』. 대통령소속 지방분권촉진위원회.
- 이재원. 2011. “사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제”, 2011년 지방 재정세미나 자료집, 한국지방재정학회.
- 이재은. 2008a. “지방소득세의 이론적 배경과 도입방향”. 「지방세」. 한국지방재정공제회. 5월호. 통권 제5호: 3-33.
- 이재은. 2008b. “한국의 지방소득세제 개혁의 방향과 과제”. 「추계세미나 발표논문」: 193-238.
- 이재은. 2011a. “지방재정건전화를 위한 지방소득세제 발전방향”. 「국가안보전략연구소」, 여름호, 통권 169호: 33-77.
- 이재은. 2011b. “지방복지재정확충을 위한 비례적 지방소득세 도입방안”. 「미래한국재단」, 5월호, 통권 272호: 120-123.
- 이재은. 2009. 「소득할 주민세의 독립세 전환에 대한 연구」. 한국지방재정학회 용역보고서.
- 이정만, 지방재정분권의 현실과 과제, 충남발전연구원 워크숍 자료집, 2013.
- 이정만. 2010. 제3장 중앙-지방 간 재정적 관계. 최병대 외 15명 공저. 한국지방자치학회. 「한일 지방자치 비교」. 대영문화사.
- 이창균. 1996. 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이현우(2010), “시·군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 : 재정보조금제도의 개선 방안을 중심으로”, 「지방재정과 지방세」, 제36호, pp. 20~39
- 이효. 1996. “신세원개발 논의와 전망”. 「지방자치」. 현대사회연구소: 3-27.
- 임상수·박지혜. 2012. 「지방정부 수입을 축소시킬 수 있는 요인에 관한 연구: 중앙정부 감세 정책이 지방정부 재정을 악화시킨다」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 임성일 외. 2011. 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 정정순, 지방재정정책 추진방향, 「지방재정」 2013년 2호, 한국지방재정공제회정회성. 1994. 「지방자치시대 환경정책의 발전방향」. 한국환경기술개발원.
- 조기현. 2006, 「분권교부세와 복지재정」, KRILA Focus 2006-01, 한국지방행정연구원

- 조기현. 2010. “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방향,” 「지방재정과 지방세」 9월호, 한국지방재정공제회, pp. 84~106.
- 조기현. 2013. “지역균형발전을 위한 재정지원제도 방향과 과제”, 강현수 편 「지역균형발전론의 재구성」, 사회평론, pp. 335~361.
- 조상필. 1995. “우리나라 지역발전의 결정요인에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」. 7(1).
- 조성규. 2011. 7. 「지방자치단체의 자주재정권과 지방세 비과세·감면제도」. 『시도 뉴스레터(2011년 7-8월호)』 (통권 31호). 전국시도지사협회.
- 지방자치발전위원회 자료. 2013. 「지방재정 확충 및 건전성 강화」.
- 진영환 외. 1989. 『산업기지개발의 지역파급효과분석』. 국토개발연구원.
- 최병호 2010. “지방소득·소비세 도입에 따른 지방재정제도의 변화와 개편 방향”. 「지방재정과 지방세」. 한국지방재정공제회. 통권 제28호. 3-22
- 최병호. 2011a. 한국의 지방세 정책 동향과 과제. 지방재정학회 추계지방세세미나 발표논문. 3-20
- 최병호. 2011b. 조세할당원칙과 지방소득세제의 개편. 2011 지방세발전포럼 지방세세미나 발표논문. 67-91.
- 최병호 외. 2012.. <중업원분 지방소득세 면세점 개선에 관한 연구>. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 최병호, 이명박 정부의 지방재정 관련 정책의 평가와 과제, 「지방재정논집」 제17권 3호, 한국지방재정학회, 2012.
- 최병호·주만수. 2011. 『지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석 연구』. 행정안전부.
- 최영출. 1994. “지방기업의 지방재정파급효과분석”, 한국행정학보. 28(2).
- 최원구 외 3인. 2012. 「지방세제 개편을 중심으로 한 지방재정 안정화 방안」. 인천발전연구원
- 최외출. 1995. “자치단체의 지역기업유치와 지원 및 관리정책의 체계화”, 한국지역개발학회지, 7(1).
- 최재경, 지방재정 관점에서 본 지방자치단체의 자율성, 「지방재정」 2013년 2호, 한국지방재정공제회, 2013.
- 한국지방행정연구원. 2012. 「국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제」, 행정안전부 용역과제
- 한재명·유태현. 2006.12. 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』. 서울시립대학교 지방세연구소.

- 홍기용 외. 1993. “지역경제성과의 분석”, 한국지역개발학회지. 5(1).
- 한국지방재정연구원. 2002. 「주요 선진국의 지방재정제도 비교연구」.
- 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>)
- 행정안전부(내부분석자료). 지방재정관리시스템(e-호조).
- 행정안전부. 『지방자치단체 예산개요』(각 연도).
- 행정안전부. 2011. 『지방소득·소비세 백서』.
- 행정안전부. 2011.9. 『지방재정세제 길라잡이』.
- 행정안전부. 2009.9. 『지방소비세·지방소득세 도입계획』.
- 안전행정부. 2013.4. 『2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』.
- 안전행정부. 2013.5. 『지방재정세제 주요 통계』.
- 국세청, 「국세통계연보」 진정한 행복을 위한 사람들의 의식변화와 함께 관련 정책패러다임의 변화는 세계 곳곳에서 진행되고 있다.
- OECD(2007). Revenue Statistics 2007.
- Bahl, Roy. 1999, *Implementation rules for fiscal decentralization*, School of Policy Studies, Georgie State University.
- Bird, Richard M. 2000. *Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications*, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university.
- Boarnet, Marlon. 1996. Enterprise Zones and Employment : Evidence from New Jersey, *Journal of Urban Economics*.
- Mullen, John K. 1990. Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress, *National Tax Journal*, Vol.18. No.4. December.
- Garrison, Charles, B. 1971. New Industry in Small Towns: The Impact on Local Government. *National Tax Journal*, Vol.24. No.4. December.
- GAO. 2003. *Federal Assiatance : Grant System Continue to br Highly Fragmented*.
- 赤井伸郎・鷲見英司. 2001. “地方分權度で見る 地方財政の實際と實證的考察”, 財務省 財務總合研究所, 「フィナンルレ・ビュー」, pp. 1~45.
- 內藤啓介. (2005). 三位一体の改革の實施により地方財政はどう変わるか:地方歳入の國際比較

と税源移譲シミュレーション, 「みずほ総研論集」, 2005年1号.

渡辺智之・近藤賢治, (2002), 「地方財政システムの国際比較」, 財務省財務総合政策研究所.

平川伸一・御園一・岡部眞也, (2011), 地方財政制度の国際比較, 財務省財務総合政策研究所.

「ファイナンシャルレビュー」, 2011年4号.

<http://lofin.mospa.go.kr/>

OECD통계([http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D\\_9](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D_9))

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 이정만 공주대학교  
연구진 · 라휘문 성결대학교  
유태현 남서울대학교  
조기현 한국지방행정연구원  
고승희 충남발전연구원  
신혜지 충남발전연구원

전략연구 2013-숫자 대등·협력적 중앙-지방 간 재정관계 정립을 위한 제도개선 과제 및 대안

글쓴이 · 이정만 외 5인 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원  
인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일  
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)  
전화 · 041-840-1231(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239  
ISBN · 978-89-6124-181-6 93350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다