

## 지방재정 확충의 성과와 발전방향

배 인 명

서울여자대학교 교수

### I. 머리말

우리나라는 1991년 지방의회를 구성하였고, 1995년 제1기 지방자치단체장을 선출하였으며, 2002년에는 세 번째 지방자치단체장을 선출함으로써 제3기 지방자치시대를 개막하였다. 현 시점에서 그 동안의 지방자치에 대한 성과를 회고하고 앞으로의 발전방향을 모색해보는 것은 21세기 지방자치의 발전을 위해 매우 의미 있는 일이다.

지방자치의 성공적인 실시를 위해서는 충분한 지방재정의 확보가 필수적이다. 오랜 중앙집권의 오랜 역사 속에서 우리나라는 지방자치 실시 이전부터 재정 역시 중앙정부에 집중되어 있었다.

1984년 이후 지방자치에 대한 논의가 시작됨과 더불어 지방재정의 확충을 위한 준비가 시작되었는데, 1984년 담배판매세가 신설되었고, 1986년 토지과다보유세가 신설되었으며, 1989년에는 담배소비세가 신설됨

으로써 지방재정 확충에 크게 이바지하였다. 특히 담배소비세의 신설은 지방세원의 규모를 크게 늘려주어 1980년대 초반 8-12%에 지나지 않던 조세 중 지방세가 차지하는 비중은 1990년도에 19%를 넘어섰다(오연천·곽채기, 1997: 615).

또한 1991년 국세의 일부를 재원으로 하는 지방양여금제도를 도입하였는데, 지방양여금은 지방세입의 약 4-5%를 차지함으로써 지방재정의 확충에 기여하였다.

하지만 이상에서 언급한 노력들은 지방자치단체장의 선출 이전의 것들이다. 본 고에서는 지방자치단체장의 선출 이후 지방재정확충을 위하여 어떠한 노력들이 있었으며, 그 성과는 어느 정도인가를 살펴보기로 한다.

또한 앞으로 지방세입의 확충을 위하여 지방재정의 제도나 운영은 어떠한 방향으로 개선이 이루어져야할 것인지에 대하여 대안을 제시해 보고자 한다.

<표 1> 지방세입의 구조 및 추이(순계기준)

(단위:십억원)

| 구 분    | 94              | 95              | 신장율 | 96              | 신장율  | 97              | 신장율 | 98              | 신장율 | 99              | 신장율 | 00              | 신장율  |
|--------|-----------------|-----------------|-----|-----------------|------|-----------------|-----|-----------------|-----|-----------------|-----|-----------------|------|
| 총계     | 44,417          | 52,379          | 18% | 63,086          | 20%  | 69,572          | 10% | 69,121          | -1% | 73,126          | 6%  | 77,176          | 6%   |
| 지방세 수입 | 13,229<br>(30%) | 15,317<br>(29%) | 16% | 17,396<br>(28%) | 14%  | 18,498<br>(27%) | 6%  | 17,148<br>(25%) | -7% | 18,569<br>(25%) | 8%  | 20,362<br>(26%) | 10%  |
| 세외 수입  | 17,930<br>(40%) | 20,746<br>(40%) | 16% | 27,611<br>(44%) | 33%  | 31,163<br>(45%) | 13% | 29,367<br>(42%) | -6% | 29,751<br>(41%) | 1%  | 31,531<br>(41%) | 6%   |
| 지방교부세  | 4,821<br>(11%)  | 5,675<br>(11%)  | 18% | 6,524<br>(10%)  | 15%  | 7,015<br>(10%)  | 8%  | 7,335<br>(11%)  | 5%  | 6,919<br>(9.5%) | -6% | 8,449<br>(11%)  | 22%  |
| 지방양여금  | 1,696<br>(4%)   | 1,870<br>(4%)   | 10% | 2,574<br>(4%)   | 38%  | 2,877<br>(4%)   | 12% | 2,886<br>(4%)   | 0%  | 2,906<br>(4.5%) | 1%  | 3,713<br>(5%)   | 28%  |
| 보조금    | 3,132<br>(7%)   | 4,109<br>(7.5%) | 31% | 4,930<br>(8%)   | 20%  | 5,546<br>(8%)   | 12% | 7,766<br>(11%)  | 40% | 9,688<br>(13%)  | 25% | 9,893<br>(13%)  | 2%   |
| 지방채    | 3,609<br>(8%)   | 4,662<br>(8.5%) | 29% | 4,050<br>(6%)   | -13% | 4,458<br>(6%)   | 10% | 4,619<br>(7%)   | 4%  | 5,294<br>(7%)   | 15% | 3,228<br>(4%)   | -39% |

주: 괄호안은 구성비

\* 자료: 지방재정연감(행정자치부) 각년도

## II. 지방세입현황 및 확충노력

지방자치단체의 총세입은 순계기준으로 1994년 44조 4천억원에서 2000년 77조 2천억원으로 증가하였다. 각 연도의 증가율을 살펴보면 1995년 18%, 1996년 20%로 가파른 상승을 보이다가 1997년에는 10%의 신장에 그쳤으며, 국가적 외환위기를 맞이한 1998년 이후 그 신장율은 크게 둔화되고 있다.

지방자치단체의 세입은 자주재원인 지방세와 세외수입, 의존재원인 지방교부세, 국

고보조금, 지방양여금, 그리고 지방채로 구성되어 각각의 구성비와 신장율은 <표 1>에 제시되어 있다. 본 장에서는 지방채를 제외한 각각의 지방세입 항목에 대하여 현황을 분석하고, 또한 지방자치단체장의 선출 이후 어떠한 확충노력들이 있었는지를 살펴보기로 한다.

### 1. 지방세

지방세는 지방재정의 근간이 되는 재원으로 그 규모는 1994년 13조 2천억원에서 2000년 20조 4천억원으로 약 1.5배 증가하

&lt;표 2&gt; 지방세구조 및 추이

(단위:십억원)

| 구분        | 94             | 95             | 신장율  | 96             | 신장율 | 97             | 신장율  | 98             | 신장율  | 99             | 신장율  | 00             | 신장율  | 01             | 신장율  |
|-----------|----------------|----------------|------|----------------|-----|----------------|------|----------------|------|----------------|------|----------------|------|----------------|------|
| 총계        | 13,228         | 15,317         | 16%  | 17,342         | 13% | 18,496         | 7%   | 17,148         | -7%  | 18,569         | 8%   | 20,362         | 10%  | 23,475         | 15%  |
| 보통세<br>총계 | 12,009         | 13,904         | 16%  | 15,662         | 13% | 16,693         | 7%   | 15,409         | -8%  | 16,544         | 7%   | 18,245         | 10%  | 18,363         | 1%   |
| 취득세       | 2,327<br>(18%) | 2,691<br>(18%) | 16%  | 3,041<br>(18%) | 13% | 3,356<br>(18%) | 10%  | 2,480<br>(14%) | -26% | 3,066<br>(17%) | 24%  | 3,151<br>(15%) | 3%   | 3,048<br>(13%) | -3%  |
| 등록세       | 3,086<br>(23%) | 3,632<br>(24%) | 18%  | 4,057<br>(23%) | 12% | 4,301<br>(23%) | 6%   | 3,388<br>(20%) | -21% | 4,327<br>(23%) | 28%  | 4,290<br>(21%) | -1%  | 4,609<br>(20%) | 7%   |
| 면허세       | 168<br>(1%)    | 209<br>(1%)    | 24%  | 269<br>(2%)    | 29% | 231<br>(1%)    | -14% | 241<br>(1%)    | 4%   | 238<br>(1%)    | -1%  | 241<br>(1%)    | 2%   | 103<br>(0%)    | -57% |
| 주민세       | 1,361<br>(10%) | 1,701<br>(11%) | 25%  | 2,144<br>(12%) | 26% | 2,252<br>(12%) | 5%   | 2,639<br>(15%) | 17%  | 2,547<br>(14%) | -3%  | 3,426<br>(17%) | 35%  | 3,291<br>(14%) | -4%  |
| 재산세       | 481<br>(4%)    | 485<br>(3%)    | 1%   | 523<br>(3%)    | 8%  | 578<br>(3%)    | 11%  | 641<br>(4%)    | 11%  | 670<br>(4%)    | 5%   | 728<br>(4%)    | 9%   | 732<br>(3%)    | 1%   |
| 자동차<br>세  | 1,297<br>(10%) | 1,545<br>(10%) | 19%  | 1,807<br>(10%) | 17% | 2,052<br>(11%) | 14%  | 2,175<br>(13%) | 6%   | 1,925<br>(10%) | -11% | 2,004<br>(10%) | 4%   | 1,900<br>(8%)  | -5%  |
| 주행세       |                |                |      |                |     |                |      |                |      |                |      | 253<br>(1%)    |      | 551<br>(2%)    | 117% |
| 농업<br>소득세 | 2<br>(0%)      | 2<br>(0%)      | -11% | 3<br>(0%)      | 27% | 4<br>(0%)      | 37%  | 3<br>(0%)      | -25% | 4<br>(0%)      | 62%  | 3<br>(0%)      | -27% | 2<br>(0%)      | -25% |
| 도축세       | 30<br>(0%)     | 34<br>(0%)     | 13%  | 38<br>(0%)     | 12% | 46<br>(0%)     | 22%  | 48<br>(0%)     | 4%   | 46<br>(0%)     | -5%  | 51<br>(0%)     | 12%  | 47<br>(0%)     | -8%  |
| 레저세       | 177<br>(1%)    | 217<br>(1%)    | 23%  | 295<br>(2%)    | 36% | 361<br>(2%)    | 22%  | 329<br>(2%)    | -9%  | 394<br>(2%)    | 20%  | 566<br>(3%)    | 44%  | 556<br>(2%)    | -2%  |
| 담배<br>소비세 | 2,052<br>(16%) | 2,151<br>(14%) | 5%   | 2,234<br>(13%) | 4%  | 2,234<br>(12%) | 0%   | 2,267<br>(13%) | 1%   | 2,087<br>(11%) | -8%  | 2,250<br>(11%) | 8%   | 2,251<br>(10%) | 0%   |
| 종합<br>토지세 | 1,028<br>(8%)  | 1,235<br>(8%)  | 20%  | 1,252<br>(7%)  | 1%  | 1,277<br>(7%)  | 2%   | 1,199<br>(7%)  | -6%  | 1,241<br>(7%)  | 4%   | 1,281<br>(6%)  | 3%   | 1,272<br>(5%)  | -1%  |
| 목적세       | 1,055          | 1,215          | 15%  | 1,354          | 11% | 1,456          | 8%   | 1,461          | 0%   | 1,524          | 4%   | 1,642          | 8%   | 1,623          | -1%  |
| 도시<br>계획세 | 564<br>(4%)    | 654<br>(4%)    | 16%  | 695<br>(4%)    | 6%  | 731<br>(4%)    | 5%   | 752<br>(4%)    | 3%   | 784<br>(4%)    | 4%   | 815<br>(4%)    | 4%   | 819<br>(3%)    | 0%   |
| 공동<br>시설세 | 180<br>(1%)    | 204<br>(1%)    | 14%  | 240<br>(1%)    | 17% | 280<br>(2%)    | 17%  | 302<br>(2%)    | 8%   | 318<br>(2%)    | 5%   | 343<br>(2%)    | 8%   | 352<br>(1%)    | 2%   |
| 사업<br>소세  | 256<br>(2%)    | 296<br>(2%)    | 15%  | 351<br>(2%)    | 19% | 374<br>(2%)    | 6%   | 336<br>(2%)    | -10% | 347<br>(2%)    | 3%   | 397<br>(2%)    | 14%  | 365<br>(2%)    | -8%  |
| 지역<br>개발세 | 54<br>(0%)     | 61<br>(0%)     | 12%  | 68<br>(0%)     | 11% | 72<br>(0%)     | 6%   | 70<br>(0%)     | -2%  | 74<br>(0%)     | 5%   | 86<br>(0%)     | 16%  | 87<br>(0%)     | 1%   |
| 과년도<br>수입 | 164<br>(1%)    | 198<br>(1%)    | 21%  | 326<br>(2%)    | 65% | 346<br>(2%)    | 6%   | 278<br>(2%)    | -20% | 500<br>(3%)    | 80%  | 474<br>(2%)    | -5%  | 512<br>(2%)    | 8%   |
| 지방<br>교육세 |                |                |      |                |     |                |      |                |      |                |      |                |      | 2,977<br>(13%) |      |

주 1: 1994년~2000년은 결산, 2001년은 최종예산

주 2: 괄호안은 구성비

\* 자료: 지방재정연감(행정자치부) 각년도

였다. 연간 증가율을 살펴보면 1995년과 1996년 각각 16%와 14%의 신장율을 보이다가 국가적 외환위기를 맞이한 1998년에는 7% 감소하였으며 1999년 8%, 2000년 10% 신장하였다. 하지만 지방세의 총지방세입에 대한 비율은 1994년 30%에서 2000년 26%로 감소추세에 있다.

각 세목별 구성비를 살펴보면 <표 2>에서 보듯이 등록세, 취득세, 주민세, 담배소비세, 자동차세가 10% 이상으로 나타나 지방세의 주요세목으로 자리매김하고 있다.

지방자치의 실시 이후 지방세제도는 몇 가지 변화가 있었다. 주요한 변화를 살펴보면 우선 1999년 주행세의 도입을 들 수 있다. 하지만 주행세는 자동차세 세율의 조정으로 감소하는 지방세 수입을 보충하기 위한 것이었기 때문에 지방재정의 확충에는 도움이 되지 않았다.<sup>1)</sup> 또한 2000년 지방세법의 개정을 통해 국세인 교육세중 지방세에 부가되어 징수되고 있는 교육세를 지방교육세로 전환하였으나 지방교육세는 지방자치단체의 재원이 아니므로 지방재정의 확충과는 관계가 없는 변화이다.

2001년에는 경주·마권세를 레저세로 변경하면서 과세대상에 경륜·경정·경마 외에 ‘승자투표권·승마투표권 등을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 교부하는 행위로서 대통령령이 정하는 것’을 추가하였다. 하지만 레저세는 지방세에서 차지하는

비율이 1-3%에 지나지 않고, 일부 지방자치단체에 국한된 세원이므로 지방재정확충에는 크게 도움이 되지 않을 것으로 보인다.

다음으로 주요한 지방세제도의 변화는 탄력세율제도의 확대이다. 우리나라 지방재정의 문제점 중 하나는 조세법률주의에 의해 지방세의 세목과 세율을 중앙정부가 결정함으로써 지방자치단체의 과세자주권이 크게 제한되어 있다는 점이다. 하지만 탄력세율제도의 활용은 지방자치단체 스스로의 재정환경에 맞추어 지방세의 세율을 결정할 수 있는 권한을 강화시켜 자원배분의 효율성을 제고시킬 뿐 아니라 실질적으로 지방세수의 증대효과를 거둘 수 있는 방안이라고 할 수 있다(배인명, 2002).

지방자치단체장의 선출 이전에도 주민세, 자동차세, 담배소비세,<sup>2)</sup> 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등에는 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어 있었다. 하지만 이러한 세목들은 지방재정에서 차지하는 비율이 그다지 높지 않아 지방재정의 확충 및 자율권 확대에 큰 의미가 없었다. 지방자치단체장의 선출이후 탄력세율 적용의 확대를 위하여 지방세법이 개정되었는데 개정법안을 살펴보면, 1997년 취득세와 등록세의 경우 도지사가 조례가 정하는 바에 의하여 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감·조정할 수 있도록 하였고, 재산세도 시장·군수가 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서

1) 본격적으로 주행세가 도입된 2001년의 경우를 살펴보면 자동차세는 전년대비 5% 감소하였으며 주행세는 5천5백억원으로 이러한 감소분을 보충하는 수준에 머물러 있다.

2) 담배소비세의 경우는 다른 세목들과는 달리 대통령령으로 세율을 조정할 수 있다.

가감조정할 수 있도록 하였다. 또한 2000년 레저세 세율의 100분의 30의 범위 안에서 대통령령으로 이를 가감하여 조정할 수 있도록 하였다.

하지만 문제는 실제로 탄력세율을 적용하는 지방자치단체가 거의 없다는 점이다. 탄력세율을 적용한 예를 살펴보면 강원도가 시·군의 재산세 건축물분에 10%의 가산세를 부과한 적이 있었고(전상경, 2002: 192), 부산에서 컨테이너세의 세율을 컨테이너 1티이유(TEU)당 15,000원에서 20,000원으로 인상한 것 등이 있으나 이외에는 그 예를 찾아보기가 힘들다. 이렇듯 탄력세율을 적용하지 못하는 가장 큰 이유는 세율 인상에 대한 주민들의 조세저항이 예상되기 때문이며, 지방자치단체가 탄력세율을 적용할 경우 지방교부세 등에서 오히려 불이익을 받을 수도 있는 점도 또 다른 이유가 될 수 있다(이근식 외, 1996).

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체장의 선출 이후 지방세를 확충하기 위한 노력과 성과는 매우 미흡하다고 할 수 있겠다.

## 2. 세외수입

우리나라 지방자치단체의 세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 세외수입이다. <표 1>에서 보듯이 세외수입은 지방세입의 40% 이상을 차지하고 있다. 하지만 세외수입 중 임시적세외수입이 차지하는 비율은 60%를 상회하고 있으며, 특히 이월금의 비율이 45-62%에 이르고 있어 매년 정기적

으로 유입되는 경상적세외수입은 2000년의 경우 총세외수입의 25%에도 미치지 못하고 있다.

경상적세외수입 중 주요한 세입원은 사용료·수수료 및 사업수입 등이다. <표 3>에서 보듯이 세외수입 대비 사용료·수수료 수입의 비율은 1995년 17%로 절정을 이루다가 그 이후 10% 내외의 비율을 나타내고 있다. 사업수입의 경우 세외수입에서 차지하는 비율은 지방자치단체장의 선출 이전인 1994년 14%로 가장 높게 나타났으나 그 이후 낮아져서 2000년에는 8%를 차지하고 있다.

세외수입의 확충을 위하여 여러 지방자치단체들은 새로운 세외수입원을 발굴하기 위한 노력들을 경주하였다. 예를 들어 서울시의 경우 1997년 공공시설유휴지 활용 체육시설 및 주차장을 유료화하였고, 1998년에는 행정정보수수료를, 1999년에는 건설심의수수료를 신설하는 등 세외수입의 확충을 위한 노력을 하였다.<sup>3)</sup> 하지만 앞에서도 설명하였듯이 세외수입의 규모나 비중이 그다지 증대되지 않았음에 비추어 볼 때 이러한 세외수입 확충노력은 전체 지방자치단체의 재정에는 그 효과가 미흡하다고 볼 수 있다.

이 외에도 지방자치단체의 재정을 확충하기 위하여 1995년 자치복권을 도입하였다. 자치복권은 시·도를 위원으로 하는 전국자치복권발행행정협의회에서 발행하고 있으며, 그 수익금을 지역개발사업의 재원

3) 여러 광역지방자치단체들의 세외수입원 발굴내역은 서울특별시의회(1999) 참조.

<표 3> 세외수입구조 및 추이

(단위:십억원)

| 구 분          | 94             | 95              | 신장율  | 96              | 신장율  | 97              | 신장율  | 98              | 신장율  | 99              | 신장율  | 00              | 신장율  |
|--------------|----------------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|
| 총계           | 17,930         | 20,746          | 16%  | 27,611          | 33%  | 31,163          | 13%  | 29,367          | -6%  | 29,751          | 1%   | 31,531          | 6%   |
| 경상적<br>수입총계  | 5,474          | 6,486           | 18%  | 6,645           | 2%   | 7,308           | 10%  | 6,612           | -10% | 7,423           | 12%  | 8,017           | 8%   |
| 재산<br>임대수입   | 163<br>(1%)    | 99<br>(0%)      | -39% | 322<br>(1%)     | 224% | 115<br>(0%)     | -64% | 322<br>(1%)     | 180% | 429<br>(1%)     | 33%  | 223<br>(1%)     | -48% |
| 사용료수입        | 1,761<br>(10%) | 2,924<br>(14%)  | 66%  | 2,293<br>(8%)   | -22% | 2,005<br>(6%)   | -13% | 2,061<br>(7%)   | 3%   | 2,516<br>(8%)   | 22%  | 3,099<br>(10%)  | 23%  |
| 수수료수입        | 370<br>(2%)    | 659<br>(3%)     | 78%  | 659<br>(2%)     | 0%   | 688<br>(2%)     | 4%   | 666<br>(2%)     | -3%  | 701<br>(2%)     | 5%   | 752<br>(2%)     | 7%   |
| 사업수입         | 2,537<br>(14%) | 1,821<br>(9%)   | -28% | 1,773<br>(6%)   | -3%  | 947<br>(3%)     | -47% | 1,573<br>(5%)   | 66%  | 2,386<br>(8%)   | 52%  | 2,446<br>(8%)   | 3%   |
| 징수<br>교부금수입  | 34<br>(0%)     | 124<br>(1%)     | 259% | 60<br>(0%)      | -51% | 106<br>(0%)     | 77%  | 42<br>(0%)      | -60% | 69<br>(0%)      | 64%  | 60<br>(0%)      | -13% |
| 이자수입         | 609<br>(3%)    | 859<br>(4%)     | 41%  | 1,539<br>(6%)   | 79%  | 1,743<br>(6%)   | 13%  | 1,822<br>(6%)   | 5%   | 1,366<br>(5%)   | -25% | 1,436<br>(5%)   | 5%   |
| 임시적<br>수입총계  | 12,457         | 13,651          | 10%  | 20,966          | 54%  | 23,855          | 14%  | 22,756          | -5%  | 22,329          | -2%  | 23,515          | 5%   |
| 재산<br>매각수입   | 1,052<br>(6%)  | 908<br>(4%)     | -14% | 1,648<br>(6%)   | 82%  | 760<br>(2%)     | -54% | 516<br>(2%)     | -32% | 897<br>(3%)     | 74%  | 826<br>(3%)     | -8%  |
| 이월금          | 8,116<br>(45%) | 10,926<br>(53%) | 35%  | 15,681<br>(57%) | 44%  | 18,858<br>(61%) | 20%  | 18,164<br>(62%) | -4%  | 17,688<br>(59%) | -3%  | 18,996<br>(60%) | 7%   |
| 전입금          | 104<br>(1%)    | 31<br>(0%)      | -71% | 25<br>(0%)      | -18% | 22<br>(0%)      | -12% | 23<br>(0%)      | 2%   | 11<br>(0%)      | -51% | 13<br>(0%)      | 18%  |
| 예탁금<br>및 예수금 | 32<br>(0%)     |                 |      | 82<br>(0%)      |      | 55<br>(0%)      | -33% | 232<br>(1%)     | 320% | 187<br>(1%)     | -19% | 194<br>(1%)     | 4%   |
| 용자금<br>원금수입  | 372<br>(2%)    | 275<br>(1%)     | -26% | 249<br>(1%)     | -9%  | 316<br>(1%)     | 27%  | 493<br>(2%)     | 56%  | 501<br>(2%)     | 2%   | 470<br>(1%)     | -6%  |
| 부담금          | 398<br>(2%)    | 151<br>(1%)     | -62% | 613<br>(2%)     | 307% | 985<br>(3%)     | 61%  | 909<br>(3%)     | -8%  | 857<br>(3%)     | -6%  | 837<br>(3%)     | -2%  |
| 잡수입          | 2,054<br>(11%) | 1,361<br>(7%)   | -34% | 2,357<br>(9%)   | 73%  | 2,468<br>(8%)   | 5%   | 1,950<br>(7%)   | -21% | 1,679<br>(6%)   | -14% | 1,760<br>(6%)   | 5%   |
| 과년도수입        | 269<br>(1%)    | 609<br>(3%)     | 127% | 310<br>(1%)     | -49% | 390<br>(1%)     | 26%  | 471<br>(2%)     | 21%  | 509<br>(2%)     | 8%   | 419<br>(1%)     | -18% |

주: 괄호안은 구성비

\* 자료: 지방재정연감(행정자치부) 각년도

으로 활용하기 위하여 일정액에 달할 때까지 기금으로 적립하도록 되어 있다. 2000년 말까지의 자치복권 수익금은 307조8천억원, 기금조성액은 389억원에 이르고 있다. 하지만 자치복권의 기금조성액은 2000년 기준 광역지방자치단체 전체 세입의 1.3%, 자주재원의 2.8%, 지역개발기금의 1.3%에 불과하여(전국자치복권발행행정협의회, 2002), 지방재정의 확충에 기여하였다고 보기에는 미흡한 실정이다.

### 3. 의존재원

지방자치단체는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙정부의 재원에 크게 의존하고 있으며, 의존도는 계속 증가하고 있는 추세이다. 의존재원의 총지방세입에 대한 비율을 살펴보면 <표 1>에서 보듯이 1994년 22%에서 2000년 29%로 상승하였다.

의존재원별로 살펴보면 지방교부세의 경우 1998년까지 총지방세입의 10-11%를 구성하고 있다가, 1999년에는 9.5%로 내려갔으며, 2000년에는 다시 11%를 회복하였다. 특기할 만한 사항은 2000년의 경우 1999년에 비해 22%의 높은 증가율을 보였는데 그 이유는 2000년부터 지방교부세의 법정 교부율을 내국세의 13.27%에서 15%로 상향조정하였기 때문이다.

지방양여금의 재원은 1991년 도입 당시 토지초과이득세의 50%, 주세 15%, 전화세의 100%로 구성되어 있었으나, 1994년까지 여러 번의 법개정을 통하여 주세의 비율을 80%로 상향조정하였으며, 농어촌특별

세의 19/150을 재원으로 추가하였다. 1996년에는 주세의 비율을 100%로 상향조정하였고, 1997년 토지초과이득세는 헌법불일치 판정으로 삭제되었으며, 2001년 농어촌특별세의 비율을 23/150으로 상향조정하였다. 이러한 노력에도 불구하고 지방양여금의 재원은 크게 확충되지 않아 지방양여금의 지방세입에 대한 비중은 4-5%에 그치고 있다.

국고보조금의 경우를 살펴보면 국고보조금의 지방세입에 대한 비중은 1994년 7%에서 2000년 13%로 크게 증가하였다. 하지만 국고보조금의 증가가 반드시 지방재정에 도움이 되었다고 단언하기는 어렵다. 왜냐하면 국고보조금은 자금의 용도를 중앙정부가 제한을 하고 있어 지방자치단체의 자주재정권을 제약할 뿐 아니라 보조사업에 대한 지방비의 부담이 의무화되어 있기 때문에 지방재정의 신축성을 위축시킬 수도 있기 때문이다.

어쨌든 지방자치단체장의 선출 이후 지방교부세의 교부율이 상향조정되었으며, 국고보조금이 확대되는 등 의존재원의 증가는 지방재정의 확충에 기여하였다고 할 수 있겠다.

### III. 지방세입 확충방안

이상에서 살펴보았듯이 지방자치단체장의 선출 이후 지방재정의 확충을 위한 노력은 의존재원에 집중되어 있었다. 하지만 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 의

존재원의 확충보다는 지방자치단체가 스스로의 실정에 맞추어 활용할 수 있는 자주재원의 확충이 더욱 바람직하다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 따라서 본 장에서는 자주재원인 지방세와 세외수입을 중심으로 그 확충방안을 제시해보기로 한다.

## 1. 지방세

우리나라의 지방세 구조를 살펴보면 지방세는 크게 재산과세, 소득과세, 소비과세로 분류될 수 있으며, 또한 재산과세에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 지방세로 가장 중요한 의미를 띠고 있는 재산과세의 확충을 위해서는 재산과세에 대한 실효세율을 인상하는 방안을 생각할 수 있다. 이와 더불어 지방세의 세원을 다원화할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 우리나라 지방세의 문제점 중 하나는 부동산관련세들이 주종을 이루고 있기 때문에 그 신장율이 낮고 세수의 소득 및 소비탄력성이 낮다는 점이다. 지방세의 세원을 다원화하기 위한 방안으로는 지방소득세, 지방소비세의 도입, 혹은 확충을 고려할 수 있겠다. 다음에서는 각

대안들에 대하여 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

첫째, 재산과세의 경우 실효세율을 높일 필요가 있다. 만약 명목세율을 고정한다면 실효세율은 세율과 과표현실화율의 곱으로 나타나기 때문에 과표현실화율의 상향조정이 필요하다고 하겠다. 현재 과표현실화율은 중앙정부의 지침에 따라 각 시·군·구의 과표평가위원회의 심의를 거쳐 결정된다(전상경, 2002: 185). 종합토지세의 과표현실화율을 살펴보면 1992년 17.3%에서 1995년 31.5%로 높아졌으며, 외환위기를 맞이한 1998년과 1999년 29%대로 떨어졌다가 2000년 32.2%, 2001년 32.4%로 높아졌다. 즉 지방자치단체장의 선출 이후 과표현실화율이 크게 개선되지는 않았음을 알 수 있다. 또한 최근의 연구(이영희·라휘문, 2001: 213)에 의하면 건축물과표현실화율은 1994년 47.5%에서 1999년 31.0%로 감소하였다.

우리나라의 실효세율은 외국에 비해 매우 낮은 실정이다. 우리나라의 경우 부동산과세의 실효세율은 약 0.09%로 추정되는데 이는 미국의 1%내외, 영국의 1.24%에 비하여 현저히 낮은 실정이며, 일본의 0.12%, 대만의 0.24%에 비교해서도 낮은 수준을 나타내고 있다(김종순, 2001: 274). 따라서 실효세율의 상향조정은 지방자치단체의 재산과세 확충에 크게 이바지할 수 있다.

둘째, 지방소득과세의 확충이 필요하다. 소득세는 일반적으로 경제안정화 및 소득재분배의 기능을 하는 수단이기 때문에 중앙정부의 세목으로 적합하다고 알려져 있

4) 지방교부세는 자금의 용도를 제한하지 않는 지방자치단체의 일반재원이므로 자주재원과 유사한 의미를 갖고 있으며, 특히 지역간의 재정적 불균형을 해소하면서 지방재정을 확충하는데 유용한 재원이다. 하지만 지방교부세의 법정교부율이 지난 2000년 13.27%에서 15%로 상향조정되었으므로 더 이상의 지방교부세 확충은 근 시일 내에 이루어지기 어려울 것으로 판단되어 논의에서 제외하기로 한다.

5) 지방세원의 다양화에 대한 근거는 이재은(2001) 참조.



다. 하지만 거시경제적 측면에서 정부의 역할을 평가하는데 있어 중앙정부의 재정기능에만 주목하는 것은 옳지 않으며 지방자치단체의 집단적인 노력도 중요한 의미를 갖는다는 반론도 있다(Fisher, 1993). 또한 지방자치제도의 실시에 따라 지방의 역할은 계속 확대될 것이며 이는 결국 지방재정수요의 증대로 이어진다고 볼 때 소득세제의 신장성과 탄력성을 이용한 지방재정의 확충은 매우 큰 의미가 있을 것이다(이근식 외, 1996).

현행 지방세 중 소득과 관련된 세목은 주민세 소득할과 농업소득세가 있으나 농업소득세는 세수비중이 극히 낮고 부의 신장율을 보이는 세목이기 때문에 실질적인 지방소득세는 주민세 소득할 밖에 없다고 해도 과언이 아니다. 소득과세가 지방세에서 차지하는 비율을 살펴보면 1998년 기준 13.6%에 지나지 않아, 미국의 40.4%, 일본의 47.2%에 비하면 매우 낮은 실정이다(OECD, 2000).

여러 학자들은 지방소득과세의 확충을 위하여 지방소득세의 도입을 주장하고 있다. 그 주장들을 살펴보면, 첫째 주민세 소득할의 세율을 인상하는 방안(김정훈, 1996), 둘째 지역개발로 인하여 창출된 이득이 그 세원에 반영되고 있는 부동산 임대 및 양도소득, 지역적 특성이 강한 개인사업자의 사업소득 등을 지방세의 세원으로 하는 지방소득세를 도입하는 방안(지방재정발전기획단, 1996), 셋째 소득관련 지방세를 국세에 통합하고 개인과 법인의 소득을 공동세원으로 하여 지방소득세를 신

설하는 방안(곽채기, 2001) 등이 있다.<sup>6)</sup> 어떠한 방안이 더 바람직할 것인가는 판단기준에 따라 다르다. 과세자주권의 측면에서는 첫 번째와 두 번째 대안이 우수하며, 조세행정의 간소화, 세원확충 효과 측면에서는 세 번째 대안이 우수하다(이재은, 2002). 또한 첫 번째 대안은 주민들의 세부담을 증대시킨다는 단점을 가지고 있어 그 도입에는 어려움이 예상된다. 따라서 공동세방식이든, 세원분리방식이든 주민의 부담을 증대시키지 않고 지방소득세를 확충하기 위해서는 중앙정부의 양보가 필수적이다.

셋째, 지방소득세와 더불어 지방소비세를 강화하는 것은 지방재정의 확충을 위해 매우 좋은 대안이다. 소비에 관한 조세는 응징성과는 무관하고 오히려 응징성의 원칙에 가까운 세원이면서 과세베이스가 넓어 저율과세로 큰 세수를 얻을 수 있다는 장점이 있다(이근식 외, 1996). 또한 소비세는 세원의 분포가 인구의 분포와 유사하여 보편성이 매우 뛰어나며, 소비생활의 고급화와 소비지출의 증가에 비례하여 세수의 신장성이 좋은 조세이다(최명근, 1996). 이렇듯 지방자치단체가 소비세를 부과하는데는 무리가 없음에도 불구하고 우리나라의 경우 소비세의 대부분을 중앙정부가 독점

6) 공동세방식을 취할 경우 그 배분방식은 징수주의원칙을 취할 것인가, 아니면 교부세와 유사한 방식을 취할 것인가에 따라 달라진다. 징수주의원칙을 취할 경우에는 부익부빈익빈현상이 우려되며, 교부세와 유사한 방식을 취할 경우에는 형평화효과에는 기여하지만 부유한 지방자치단체의 반대가 예상된다.

하다시피 하고 있다.

우리나라 지방세 중 소비과세로는 담배 소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등이 있다. 이러한 지방소비과세가 지방세에서 차지하는 비율은 15% 내외로 일본의 19.8%, 미국의 22.4%에 비해 매우 낮은 실정이다(OECD, 2000). 따라서 지방소비세의 신설도 지방재정의 확충을 위해 매우 시급한 과제라 할 수 있다.

지방자치단체의 소비과세를 강화하는 방안은 지방소득세와 마찬가지로 세원분리방식과 공동세방안으로 구분할 수 있다. 우선 세원분리방식을 취할 경우의 대안으로서는 지역적 성격이 강한 음식업, 숙박업, 부동산임대업, 운수창고업 등에 대한 부가가치세와 주택이나 건물의 신축에 대한 부가가치세의 과세권을 지방자치단체에 이양하는 방안을 생각할 수 있다. 음식점업은 82%, 숙박업은 70%가 부가가치세법상 과세특례자에 해당되어 사실상 거의 방치되고 있는 실정이며, 부동산임대업 등은 사업체가 비교적 각 지역에 골고루 분포되어 있어 지방세원으로 적합하다고 할 수 있겠다. 이러한 부가가치세가 지방자치단체로 이양될 경우 지방세수는 2.5%~13% 정도 확충될 수 있다고 한다(지방재정발전기획단, 1996).

이러한 방안 외에 일본과 같이 부가가치세에 대하여 중복과세하는 방식을 취하거나 독일과 같이 공동세의 형태를 취해 지방자치단체에 일정비율을 교부하는 방안이 있다. 공동세의 방식을 취하는 경우 10%로 되어 있는 현행 부가가치세율을 높이는 방안을 생각할 수 있으나 이는 주민들의 조

세저항을 야기할 것이기 때문에 그다지 용이한 방안은 아니다. 따라서 부가가치세의 세율은 10%를 유지하되 이중 일정비율을 지방자치단체에 배분함으로써 취약한 지방재정을 확충하는 방안이 더욱 바람직해 보인다.<sup>7)</sup>

이상에서 살펴본 대안들 외에도 탄력세율의 적극적 활용을 위한 동기부여 장치가 필요하다. 앞서도 언급하였듯이 지난 민선자치시대에 탄력세율의 확대적용을 위한 제도적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 실질적으로 적용하는 경우는 거의 없다. 따라서 탄력세율을 활용하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 추가적인 재원을 지원받을 수 있도록 지방교부세제도 등을 개선할 필요가 있다(김대영, 1995). 현재 지방교부세의 경우 주민세개인균등할 인상율에 대한 인센티브제도가 있다. 즉 지방세수의 증대노력 유도차원에서 주민세 기준재정수입액 산정시 개인균등할 인상율이 타단체보다 높은 자치단체에 대하여 해당 수입액을 감액 반영토록 하고 있다. 하지만 인센티브의 정도가 미약해 실질적인 효과를 보지 못하고 있는 실정이다. 따라서 인센티브제도를 좀 더 강화함으로써 지방자치단체가 적극적으로 탄력세율제도를 활용할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## 2. 세외수입

세외수입의 확충을 위해서는 사용료 및

7) 부가가치세의 10%를 지방세원화하면 2002년 예산기준으로 약3조2천억원의 세수가 예상된다.

수수료의 원가보상률을 상향조정하는 것이 급선무이다. 현재 사용료의 원가보상률은 60%에도 미치지 못하고 있으며, 수수료의 경우에도 요율조정이 오랫동안 이루어지지 않아 평균원가보상률은 60.5%정도에 그치고 있다(김중순, 2001: 361).

물론 모든 사용료 및 수수료의 원가보상률을 100%, 혹은 그 이상으로 할 수는 없을 것이다. 원가보상률은 서비스의 성격에 따라 달라져야 하는데, 예를 들어 일상생활에 필수적인 서비스의 경우는 소비가 선택적인 서비스보다 원가보상률이 낮아야 할 것이고, 수익성을 목적으로 하는 경우에는 공급원가에 근접, 혹은 상회하는 수준에서 요금이 결정될 수 있을 것이다(오희환·박기관, 1996).

사용료 및 수수료의 요율조정을 위해서는 요율결정 절차의 개선이 필요하다. 지방자치법에 의하면 사용료와 수수료 징수에 관하여 지방자치단체의 자율성을 부여하고 있으나, 실질적인 요율 결정에 있어 지방자치단체의 자율성은 크게 제한되어 있는 실정이다. 예를 들어 상하수도 사용료나 지하철 운임 등 많은 공공요금이 “물가안정에 관한 법률”에 의하여 재정경제부장관과 협의 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 되어 있어 요율의 조정이 매우 어렵다(김중순, 2001: 362). 따라서 사용료 및 수수료 요율조정이 지방자치단체의 상황에 맞게 이루어질 수 있도록 지방자치단체에게 실질적인 자율성을 부여하여야 한다.

요율조정과 더불어 무료서비스의 축소도

세외수입 확충을 위해 매우 중요한 과제이다. 현재 수수료의 현황을 살펴보면, 중앙정부가 지방자치단체에 업무를 위임하면서 무료로 제공하도록 예시한 수수료는 800여종에 달하고 있다. 또한 총무처의 민원처리 기준표에 따르면 4,265종의 수수료 중 유료비율은 26.1%에 지나지 않는다(손희준 외, 2001: 154). 이러한 상황에서 무료로 제공되는 서비스를 유료화한다면 지방재정의 확충에 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

또한 재산수입의 증대를 위한 노력도 지방재정의 확충에 좋은 대안이다. 즉 유흥·사장은닉된 재산을 찾아내어 재산수입을 확충하여야 할 것이며, 무단 점유되어 있는 국공유재산의 임대화 등을 추진하여야 한다(김중순, 2001: 367). 이 외에도 과학적인 현금관리를 통한 이자수입의 증대, 신규사업의 발굴 등을 통한 세외수입의 확대 등 지방자치단체 스스로의 노력이 필요하다.

#### IV. 맺음말

본 고에서는 우선 지방자치단체장의 선출이후 지방재정의 확충 노력에는 어떠한 것들이 있었으며, 그 성과는 무엇인지를 살펴보았다. 위에서 설명하였듯이 지방세와 세외수입의 확충을 위한 노력들과 성과는 극히 미약한 반면, 의존재원, 특히 지방교부세와 국고보조금의 확충은 지방재정 규모의 증대에 도움이 되었다. 하지만 국고보조금의 확대는 지방자치단체의 자주재정권을 약화시키며 지방재정의 신축성을 위축

시키는 결과를 야기하기 때문에 반드시 바람직하다고 볼 수는 없다.

따라서 본 고에서는 자주재원의 확충이 더욱 바람직하다고 보고, 지방세 및 세외수입의 확충을 위한 여러 방안들을 제시하여 보았다. 지방세의 확충을 위해서는 재산과세의 실효세율 상향조정, 지방소득세 및 지방소비세의 도입, 탄력세율의 적극적 활용을 위한 인센티브제도의 확립 등의 방안을 제시하였으며, 세외수입의 확충을 위해서는 사용료와 수수료 원가보상률의 상향조정, 무료서비스의 축소, 재산수입과 이자수입의 확대를 위한 노력, 새로운 사업의 발굴 등을 제시하였다.

지방자치의 정착을 위해서는 지방재정, 특히 자주재원의 확충이 필수적이다. 제3기 민선자치시대를 맞이한 현 시점에서 지방자치단체의 자주재원 확충을 위해서는 중앙정부의 과감한 결단이 필요하며, 지방자치단체들도 자신들의 세원발굴 및 관리를 위하여 더욱 많은 노력을 경주해야 한다. ☹

## 참고문헌

- 곽채기, (2001), “지방에서 생성 창출된 세원의 지방세화 방안,” 『지방세』 제3호.
- 김대영, (1995), “탄력세율제도의 효율적 운용방안,” 『지방세』.
- 김정훈, (1996), 『국세와 지방세의 조정방안』, 한국지방행정연구원.
- 김종순, (2001), 『지방재정학』, 서울: 삼영사.
- 배인명, (2002), “제3기 민선자치시대의 지방재정 개혁방향,” 『자치공론』 1월호.
- 서울특별시의회, (1999), 『세외수입 적정화를 위한 자치입법상의 문제점과 개선방안』.
- 손희준 외, (2001), 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 오연천·곽채기, (1997), “지방세,” 『한국조세정책 50년』, 서울: 한국조세연구원.
- 오희환·박기관, (1996), 『사용료·수수료의 요율결정방안』, 한국지방행정연구원.
- 이근식 외, (1996), 『세제구조 개편방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 산업경영연구소.
- 이영희·라휘문, (2001), “건물분 재산세 과표산정체계개선에 관한 연구,” 『2001년 한국지방재정학회 제1차 정기학술대회 Proceeding』.
- 이재은, (2002), “분권화를 위한 지방세제 개혁,” 『한국지방재정논집』 제7권 제1호.
- 전국자치복권발행행정협의회, (2002), 『복권시장의 안정화와 자치복권의 발전방안』.
- 전상경, (2002), 『현대지방재정론』, 서울: 박영사.
- 지방재정발전기획단, (1996), 『지방재정발전계획』.
- 최명근, (1996), “도시세무행정의 능률화를 위한 지방세제의 개편,” 심정근 (편), 『도시정부와 세무행정』, 서울: 광암문화사.
- Fisher, Ronald C., (1993), State and Local Public Finance, Boston, MA: Irwin.
- OECD, (2000), Revenue Statistics.