



지방 자주재원 확충의 발전방안

남서울대학교 세무학과 교수
유 태 현

I. 들어가는 글

2007년 일반회계 결산 순계기준으로 우리나라 재정의 세입규모를 살펴보면 <표 1>에 제시되어 있는 바와 같이 총 규모는 250조 7,444억원이고, 그 가운데 중앙정부의 몫은 171조 1,731억원(68.3%)이다. 나머지에 해당하는 76조 2,796억원(30.4%)은 지방자치단체에 의해 조달되고 있다. 좀 더 세부적으로 보면 조세를 통한 세입(재원)은 198조 9,155억원이고, 그 중 국세가 155조 3,912억원(78.1%)이며, 지방세는 43조 5,243억원(21.9%)이다. 한편 그 밖에 세외수입 등으로 조달하는 재원의 규모는 51조 8,289억원이고, 중앙정부와 지방자치단체의 몫이 각각 15조 7,819억원(30.4%)과 32조 7,553억원(63.2%)이다.

<표 1>를 통해 우리나라 일반회계상 총세입(중앙정부 세입과 지방자치단체 세입의 합계)에서 중앙과 지방의 몫이 차지하는 비중은 대략 7:3이고, 조세수입으로 그 범위를 좁히면 양자의 관계는 8:2를 나타냄을 알 수 있다. 이는 우리나라 재정이 매우 중앙 편중적인 세입 구조를 형성하고 있음을 의미한다.

반면 재원의 사용, 즉 세출 측면을 살펴보면 세입의 경우와는 전혀 다른 양상이 나타나고 있다. 지방자치단체는 지방세를 통해 43조 5,243억원을 조달하고 있으며, 여

〈표 1〉 중앙·지방 간 자원의 조달과 사용

(단위: 억원, %)

구 분		중앙정부	자치단체	지방교육
총 수입 2,507,444		1,711,731 (68.3)	762,796 (30.4)	32,917 (1.3)
세외수입 등 518,289		157,819 (30.4)	327,553 (63.2)	32,917 (6.4)
조세수입 1,989,155		1,553,912 (78.1)	435,243 (21.9)	-
조세수입의 배분	① 국가재정 ⇒ 지방재정	- 419,559	+ 419,559	
		지방교부세 -252,294	지방교부세 252,294	-
		국고보조금 -167,265	국고보조금 167,265	
	② 국가재정 ⇒ 교육재정	- 268,983		+ 268,983
		교육재정교부금 등 -268,983	-	교육재정교부금 등 268,983
	③ 지방재정 ⇒ 교육재정		- 72,030	+ 72,030
		법정전입금 -69,178	법정전입금 69,178	
		기타 - 2,852	기타 2,852	
조세사용액 1,989,155		865,370 (43.5)	782,772 (39.4)	341,013 (17.1)
세외수입 등 518,289		157,819 (30.4)	327,553 (63.2)	32,917 (6.4)
총 지출 2,507,444		1,023,189 (40.8)	1,110,325 (44.3)	373,930 (14.9)

주1) 2007년 일반회계 결산 순계기준임

주2) 세외수입 등에는 국채와 지방채가 포함됨

자료: 이영화·김대영, 『분권축진을 위한 지방세계 개편방안』, 한국지방행정연구원, 2009.12.

기에 중앙정부의 일반재정 지원금 41조 9,559억원을 이전받고 있다. 그리고 거꾸로 지방교육청 등에 법정전입금 등의 명목으로 7조 2,030억원을 이전하고 있다. 이에 따라 총 조세 수입(국세와 지방세 포함)에서 지방자치단체가 일반재정 몫으로 실제

사용하는 재원규모는 78조 2,772억원이다¹⁾. 여기에 지방자치단체의 세외수입 등(32조 7,553억원)을 합하면 111조 325억원이 되며, 이는 지방자치단체의 여러 용도 지출(세출)을 뒷받침하게 된다.

덧붙여 말하면 2007년 일반회계 결산 순계기준으로 볼 때 지방자치단체는 국가 전체예산(중앙예산+지방예산, 250조 7,444억원)의 30.4%(762,796억원)를 지방세와 세외수입 등으로 조달하고 있다. 그리고 여기에 더하여 중앙정부로부터 지방교부세, 국고보조금을 이전받고 있으며, 반대로 지방교육재정에 법정전입금 등을 지원하고 있다. 그 결과 국가 전체 예산 가운데 지방자치단체가 실제 사용하는 몫은 44.3%(111조 325억원)에 이르고 있다. 국가 전체예산을 중앙정부 예산, 지방자치단체 예산, 지방교육 예산으로 구분하여 그 규모를 파악하면 각각 102조 3,189억원(40.8%), 111조 325억원(44.3%), 37조 3,930억원(14.9%)이다. 따라서 세출 측면에서 보면 지방자치단체의 재정규모가 중앙정부의 그것을 능가함을 알 수 있다.

이상을 통해 우리나라 지방자치단체는 전체 국가사무의 44.3%를 담당하고 있지만, 그에 필요한 만큼의 재원을 스스로 확보하지 못하고 중앙정부 지원에 의존하여 부족한 재원을 조달하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방자치단체의 재원조달기능과 지출기능 간에 상당한 괴리가 존재함을 시사한다.

우리나라의 대부분 지방자치단체는 열악한 재정여건으로 말미암아 재정운용 전반에 걸쳐 상당한 어려움을 겪고 있다. 주민의 선호(의사)를 반영한 지역사업의 추진이 쉽지 않은 상황이며 지역인프라의 확충을 통한 주민의 복리증진을 도모하는 것도 여의치 않다.

우리나라 지방자치단체의 열악한 재정여건의 원인으로 지역경제의 침체, 중앙 편중적 재원배분 구조, 지방세제의 낮은 세수신장성, 지방자치단체의 과세자주권 미흡, 지방재정조정제도의 불합리성 등을 지적할 수 있다.

지방자치단체의 세입 확충은 재정 운영상 자율성과 책임성의 향상을 유도하고, 그 결과 재정성과가 극대화될 수 있도록 자주재원을 늘려주는 방향으로 추진되어야 한다. 그 이유는 자주재원 중심의 탄실한 재정기반은 해당 지역이 주민의 선호를 반영한 지역사업을 활발하게 추진할 수 있도록 돕는 토대이며 재정운영의 자율성을 담보하는 기초이기 때문이다.

최근 지방자치단체 자주재원 확충과 관련하여 다양한 논의가 이루어지고 있다. 본

1) 전체 조세 수입 가운데 지방자치단체가 일반재정 몫으로 사용하는 규모는 지방세 수입(43조 5,243억원)과 중앙정부의 일반재정 지원금(지방교부세, 국고보조금 포함 금액, 41조 9,559억원)을 합한 금액에서 지방교육재정 지원금(7조 2,030억원)을 제외한 78조 2,772억원이다.

고는 우리나라 지방자치단체가 자주재원을 확충함에 있어 어떤 방향으로 추진하는 것이 바람직한가를 제시하는 데 목적이 있다. 이러한 목적에 따라 본고의 제2장에서는 우리나라 지방자치단체 세입구조의 문제점에 대해 살펴보고자 한다. 제3장에서는 지방자치단체 자주재원 확충을 위한 실효성 있는 대책에 대해 알아보고자 한다. 제4장에서는 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 도출하고자 한다²⁾.

Ⅱ. 지방자치단체 세입구조의 문제점과 개선과제

1. 재원(세원)의 중앙 편중성

2009년 당초예산(일반회계+특별회계) 순계기준으로 우리나라 총재정규모를 살펴보면 중앙정부 예산액은 217조 4,723억원 수준이고, 지방자치단체의 예산규모(지방예산)는 137조 5,349억원이며, 지방교육예산은 40조 30억원이다. 따라서 총재정규모(375조 102억원)에서 중앙재정이 차지하는 비중은 55.1%이고, 지방재정의 몫은 34.8%이며, 지방교육예산 10.1%를 나타내고 있다³⁾.

한편 2009년 당초예산 기준 국세와 지방세의 세수 비중은 78.8:21.2로 예상되며, 이전재원을 지방자치단체 세입으로 간주할 경우 중앙과 지방 간 실제 재원사용 비중은 대략 43:57(교육재정 포함)로 지방자치단체가 더 많은 재원을 사용하고 있다.

이와 같이 우리나라의 경우 재원(세원)의 확보 측면에서 보면 중앙 집중적인 양상을 나타내고 있지만 그 재원의 사용 측면은 중앙보다 지방의 몫이 더 큰 상황을 보여주고 있다. 이러한 세입분권과 세출분권의 괴리는 방만한 재정운영과 그에 따른 지방자치단체의 재정책임성 저하, 중앙 의존적 재정구조의 고착, 그리고 지방재정의 타율성 심화 등 온전한 지방자치의 구현을 저해하는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

〈표 2〉는 최근 3년간 지방자치단체 세입구성의 변화를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 자주재원(지방세+세외수입, 자체재원)의 비중은 대체로 유지되고 있

2) 본고는 필자의 기존 연구를 근간으로 그 내용을 수정 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 상당한 부분이 기존 연구를 전채하거나 크게 인용하였음을 밝힌다.

3) 총재정규모는 중앙정부예산, 지방예산, 지방교육예산을 합한 것이다. 이때 지방이전 재원은 중앙과 지방재정 모두에 중복 계상되어 있다. 자세한 내용은 행정안전부, 『2009년도 지방자치단체 예산개요』, 2009, pp.7~9를 참조하기 바란다.

는 반면 이전재원(의존재원)의 비중은 다소 증가하고 있다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않는 한 현재와 같은 지방자치단체 세입구조의 개선을 기대하기 어려움을 시사한다.

〈표 2〉 지방자치단체 세입추이

(단위: 억원, %)

구분	2007	2008	2009
합계	1,119,864(100)	1,249,666(100)	1,375,349(100)
자체재원	659,241(58.9)	736,501(58.9)	808,378(58.8)
이전재원	425,673(38.0)	478,195(38.3)	530,085(38.5)
지방채수입	34,950(3.1)	34,970(2.8)	36,886(2.7)

정리하면 우리나라 지방자치단체 세입은 높은 이전재원 비중으로 말미암아 중앙재정과 연동하여 변동되기 때문에 그 자주성과 자율성이 낮은 문제점을 안고 있다. 따라서 지방자치단체 재정운용의 자율성을 제고하고, 그를 통해 실효성 있게 지방자치가 시행될 수 있도록 하기 위해서는 중앙 집중적 재원(세원) 배분구조를 개선하는 노력이 요구된다.

2. 낮은 지방재정자립도

지방자치가 원활하게 시행될 수 있기 위해서는 안정적인 재정기반의 구축이 긴요함에도 불구하고 우리나라 지방자치단체는 극히 일부를 제외한 대부분이 낮은 재정자립도를 나타내고 있다⁴⁾. 지방재정자립도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 얼마나 자율성이 높은가를 알려주는 대표적인 지표에 해당한다.

〈표 3〉은 1992년 이후 우리나라 지방자치단체 재정자립도의 추이를 정리하여 보여

4) 지방재정자립도는 일반회계상 지방자치단체 예산규모에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 가리킨다. 이때 지방세는 보통세와 목적세(지방교육세 제외)의 합이며, 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 합을 말한다. 지방자치단체 예산규모는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수를 합한 것으로 산정된다. 지방재정자립도가 높으면 해당 지방자치단체의 재정여건이 양호한 것으로 평가되며, 그렇지 않으면 반대의 상황으로 평가된다.

주고 있다. 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 1990년대 이후 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 약화되는 추세를 나타내고 있다. 부연하면 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 1992년 69.6%에서 2009년 53.6%로 16.0%p 하락하였다. 이와 같은 지방재정자립도의 저하 현상은 우리나라의 지방자치가 성공적 시행과는 어느 정도 거리가 있음을 보여주는 증거에 해당한다고 할 수 있다.

〈표 3〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위: %)

연도	'92	'95	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
자립도	69.6	63.5	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>, 행정안전부, 『2009년 지방자치단체 예산개요』, 2009

2009년 (당초)예산기준으로 볼 때 우리나라 지방자치단체별 재정자립도는 〈표 4〉에 제시되어 있는 바와 같다. 동 표에 따르면 전국평균 지방재정자립도는 53.6% 수준이며, 자치단체별 재정자립도는 서울 90.4%, 광역시 57.9%, 도 33.9%(제주특별자치도 24.9%), 시 40.7%, 군 17.8%, 자치구 37.3%로 서울특별시를 제외하면 매우 낮은 상태이다.

〈표 4〉 지방재정자립도 현황(2009년 기준)

(단위: %)

구분	전국							
		특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	53.6	90.4	57.9	33.9	24.9	40.7	17.8	37.3
최고 (단체명)	-	90.4 (서울본청)	75.7 (인천본청)	64.1 (경기도본청)	24.9 (제주도본청)	72.9 (경기용인시)	56.7 (울산울주군)	85.7 (서울중구)
최저 (단체명)	-	-	42.9 (광주본청)	10.4 (전남본청)	-	9.9 (전북남원시)	7.2 (전남완도군)	13.6 (부산서구)

자료: 행정안전부, 『2009년도 지방자치단체 예산개요』, 2009, p.109.

2009년도의 경우 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 자치단체의 수는 114개로 246개 전체 자치단체의 46%에 이를 것으로 예상되고 있다⁵⁾. 특히 군과 자치구는 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 곳이 전체의 60%안팎을 차지할 정도로 자주재원(자체재원) 기반이 취약한 실정이다.

뿐만 아니라 동종 자치단체 간 재정자립도의 격차도 크게 나타나고 있다. 예를 들면 광역단체들을 대상으로 볼 때 광역시의 경우 최고(인천, 75.7%)와 최저(광주, 42.9%)의 격차가 32.8%p이며, 도는 그 격차가 53.7%p(최고 경기 64.1%, 최저 전남 10.4%)이다. 기초단체들의 사정은 더욱 심각하여 시의 경우 최고(경기 용인, 72.9%)와 최저(전북 남원, 9.9%)의 격차가 63.0%p이며 군의 경우는 차이가 49.5%p(최고 울산 울주 56.7%, 최저 전남 완도 7.2%)이다. 그리고 자치구의 경우 최고(서울 중구 85.7%)와 최저(부산 서구 13.6%) 간 격차가 72.1%p이르고 있다.

지방자치단체의 취약한 재정력은 지역개발사업의 원활한 시행을 장애할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 복지적 지출의 증대를 제약함으로써 온전한 지방자치의 실현을 어렵게 하는 원인이 될 수밖에 없다. 열악한 지방재정 여건을 개선하기 위해서는 오랫동안 반복적으로 답습되어 왔던 미봉적이고 임시방편적인 처방을 넘어 실질적이고 종합적인 대책의 마련이 요구된다.

3. 지방세제의 낮은 세수 성장성

지방자치단체의 세입은 여러 항목으로 구성되어 있지만 항시성과 규칙성, 위상 등을 감안할 때 지방세 수입이 근간의 위치에 있다. 이는 지방자치단체의 재원 증대, 좀 더 엄밀히 말하면 자주재원 확충은 지방세의 강화를 기본으로 하여 이루어져야 항구성과 안정성을 담보할 수 있음을 의미한다. 그러나 문제는 우리나라의 지방세제가 늘어나는 재정수요에 대응하여 필요한 만큼 재원(세수)을 늘릴 수 있는 구조와는 상당한 거리가 있다는 점이다.

우리나라의 지방세제는 외형적으로 보면 소득, 소비, 재산의 세 가지 세원에 대하

5) 제주도는 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 출범하였다. 그에 따라 광역자치단체인 제주도 산하 4개 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군)는 2006년 7월 1일부터 자치단체로서의 지위를 잃게 되었다. 그 결과 2007년 7월 1일 이후 2009년 현재 우리나라 지방자치단체의 수는 광역자치단체 16개와 기초자치단체 230개를 합한 246개이다. 광역자치단체는 서울특별시, 6대 광역시, 9개 도(제주특별자치도 포함)로 나뉘며, 기초자치단체는 군(88개), 시(75개), 자치구(69개)로 구분된다.

여 다양한 세목을 설정하여 과세⁶⁾하고 있다. 하지만 그 내용을 보면 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세를 통한 세수의 비중은 매우 낮은 반면 재산과세의 세수 비중이 높은 구조로 되어 있다. 이는 현행 세제가 보편성과 신장성이 큰 소득, 소비 세원에 대해서는 국세 중심으로 과세가 이루어지고 있기 때문이다.

지방자치단체에 의한 지역경제 활성화 노력이 지방세수 증가로 이어짐으로써 자주재원의 확충을 이룩할 수 있기 위해서는 지방세의 소득 및 소비과세 기능을 보다 강화는 조치가 단행되어야 한다⁷⁾. 이런 점에서 볼 때 2010년부터 시행될 예정인 지방소비세와 지방소득세의 신설은 아직 미흡한 수준이지만 매우 의미 있는 성과로 평가된다.

4. 지방자치단체 자주재원 증대노력의 제약

각 지방자치단체가 스스로 마련하는 자주재원(자체재원)은 중앙정부 또는 다른 지역의 간섭 없이 필요한 분야에 자유롭게 사용할 수 있는 특징이 있다. 지방자치단체 세입이 자주재원 중심의 구조를 형성하게 되면 지역은 그 구성원이 소망하는 방향으로 지역발전을 이끌 수 있는 기반을 갖게 됨으로써 주민후생의 증진을 위해 유리한 여건을 마련하는 셈이 된다.

자주재원 중심의 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 보다 신중하게 되며, 그 성과의 극대화를 위해 적극적인 노력을 기울이는 태도를 보일 것으로 예상된다. 그 이유는 자주재원은 지방자치단체가 스스로의 노력을 통해 마련한 재원이므로 이전재원보다 좀 더 신중하게 씌으로써 성과를 높이고자 하는 개연성이 클 수밖에 없기 때문이다. 반면 이전재원(의존재원)은 지방자치단체 노력과 무

6) 16개 지방세목 가운데 소득과세에 해당하는 세목(2개)은 주민세, 농업소득세이며, 소비과세에 해당하는 세목(4개)은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세이다. 한편 재산세(특별시분재산세), 도시계획세, 공동시설세, 취득세, 등록세는 재산과세(5개)에 해당한다. 그 이외 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세는 기타 세목(5개)으로 분류할 수 있다. 학자에 따라서는 이와 같은 구분과 다르게 사업소세를 소득과세로 분류하고, 지역개발세는 소비과세에 포함하며, 지방교육세와 자동차세를 재산과세로 분류하기도 한다. 이는 지방세의 과세유형별 구분은 학자마다 다소 상이한 주장을 제기하고 있음을 의미한다.

7) 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.

관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 높다. 이와 같은 자주재원과 이전재원의 특성 차이 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자주재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 한다.

지방자치단체의 자주재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있다. 그런데 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.

지방세법은 지방자치단체가 일부 지방세목에 대해 표준세율을 가감할 수 있는 탄력세율제도를 도입하고 있지만 동 제도의 행사에는 적지 않은 제약이 있다⁸⁾. 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 우리나라는 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자주재원을 증대할 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없는 상황이다. 이는 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화하는 현재의 법제도를 넘는 대책의 강구 없이는 지방자치단체 스스로의 힘에 의한 자주재원 확충은 쉽지 않음을 의미한다.

5. 지방세입 구조의 개선과제

우리나라 지방자치단체는 재원(세원)의 중앙편중성, 낮은 지방재정자립도, 지방세

8) 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산보유세 부담이 급증하게 되었다. 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. 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 설정함으로써 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하는 운용을 유도하고 있다.

세수 신장성의 미흡, 자주재원 확충의 제약 등으로 말미암아 중앙정부의 지원 없이는 지역에서 발생하는 재정수요를 자체적으로 감당하기 어려운 처지에 있다. 이는 지방자치단체 세입구조가 자율적인 재정운영을 뒷받침할 수 있는 체계와는 간극이 있음을 뜻한다. 따라서 우리나라 지방세입이 당면하고 있는 최대 현안은 이전재원의 비중을 낮춤으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 높일 수 있는 틀을 어떻게 구축하느냐로 모아진다고 할 수 있다. 이때 지방자치단체의 세입 가운데 중앙정부로부터의 이전재원 비중을 낮추는 조치는 거꾸로 자주재원의 몫을 늘리는 방안에 해당한다.

우리나라 지방자치단체는 지방세 세수 신장성의 제고, 과세자주권의 실질적 강화 등을 통해 취약한 세입구조를 개선함으로써 재정운영의 성과를 제고할 수 있도록 지속적인 노력을 기울여 나아가야 할 과제를 안고 있다. 이러한 과제의 개선은 궁극적으로 지방자치가 실효성 있게 시행될 수 있도록 돕는 역할을 하게 될 것이다.

Ⅲ. 자주재원 확충 방안

1. 자주재원 확충의 필요성과 기본 방향

자주재원의 확충은 지방자치단체 재정의 중앙의존성을 낮춤으로써 세입과 세출의 괴리를 줄이는 한편 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하여 그 성과의 향상을 도모하기 위해 필요하다. 또한 향후 특별행정기관 정비, 자치경찰제 도입, 사무구분체계 개선 등을 통해 중앙정부의 사무가 지방으로 이양될 때 발생하는 소요재원을 조달하는 수단적 역할을 하게 된다.

21세기는 각 지역의 성장이 국가의 발전과 대외적 위상을 결정하는 지방화시대이다. 따라서 각 지역이 장점을 살리는 성장을 이룩하고, 그런 결과가 모여져 전체 국가발전이 모색되어야 하는 지방화의 흐름은 더 이상 피할 수 없는 대세라고 할 수 있다. 예를 들면 개방화의 심화, FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)의 확대, WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 체제의 본격화 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. 이때 지역의 재정력 강화는 지방자치의 원활한 추진을 지원할 수 있도록 지역이 재량껏 사용할 수 있는 자주재원을 근간으로 삼아야 할 것이다.

자주재원의 확충을 모색함에 있어 기본적으로 다음과 같은 방향을 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세 세수 신장성의 향상을 위해 지방세의 소득 및 소비과세 기능을 실질적으로 강화시켜주어야 한다(지방세의 세수 신장성 제고). 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안 모색되어야 한다(지방자치단체 과세자주권의 강화). 셋째, 자주재원 확충은 FTA와 개방화 확대, 저탄소녹색성장 추구 등 변화된 환경과 조화를 이룰 수 있어야 한다(변화된 여건과의 조화). 넷째, 자주재원 확충과 관련한 지방세제 개편에 따라 나타나는 지방재정조정제도 등에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 반영해야 한다(지방재정조정제도와 연계한 지방세제 개편). 다섯째, 자주재원 확충이 세제 운용을 복잡하게 하거나 납세자의 불편을 가중시켜서는 안 된다(세제의 기본 틀 유지 및 납세자 배려).

2. 지방소비·소득세 도입방안의 내용과 평가

1) 지방소비·소득세 신설방안

정부는 현행 지방세제의 틀을 대폭 개편하여 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 시행할 예정이다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%(2.3조원)를 재원(세원)으로 하여 광역자치단체세로 설정하고, 그 배분은 권역별 가중치를 고려한 배분지표를 활용한다⁹⁾. 지방소득세는 현행 주민세 소득할을 그대로 명칭만 변경하는 방식으로 도입하되 사업소세 종업원할을 포함한다. 한편 여기에 추가하여 지방소비세 및 지방소득세 신설에 따라 수도권과 비수도권의 재정격차가 심화될 수 있는 문제점을 보완하기 위해 수도권 지방자치단체들을 대상으로 매년 지방소비세 수입 중 약 3,000억원을 출연시켜 10년간 3조원의 지방상생발전기금을 조성하여 비수도권 지원에 사용할 예정이다¹⁰⁾.

9) 지방소비세 세수 배분에 있어 권역별 가중치는 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 300이다. 이에 따라 지방소비세 세수 2.3조원 가운데 수도권 0.7조원, 비수도권 1.6조원이 귀속될 것으로 전망된다.

10) 이와 같은 정부 안은 국회의 심의, 의결을 거쳐 2009년 12월말까지 지방세법 개정 등을 통해 최종 확정될 예정이다. 따라서 국회의 심의, 의결을 거치는 동안 그 내용의 일부가 수정될 수

이와 같은 방식으로 지방소비세와 지방소득세를 도입할 경우 전체 지방재정(지방교육재정 등 포함)에 미치는 영향은 <표 5>에 정리되어 있다. 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 국세인 부가가치세 세수 2.3조원을 지방으로 이양하게 되면 내국세수가 감소함에 따라 내국세의 일정률로 배분되는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 재원 규모가 줄어들 수밖에 없다¹¹⁾. 또한 광역자치단체와 교육자치단체(지방교육청) 간 재

<표 5> 지방소득세 및 지방소비세 도입에 따른 지방재정 변동

단위 : 조원

구분	중양	일반 자치단체			교육 자치단체
		전체	수도권	비수도권	
지방소비세 도입	-2.3	2.3	0.7	1.6	-
지방교부금 자연감소 (지방교부세 + 지방교육재정교부금)	0.89	-0.44	-	-0.44	-0.45
교육교부금을 인상	-0.35	-	-	-	0.35
지방교부세를 인하	0.35	-0.35	-	-0.35	
시도세 전출금 자연증가	-	-0.1	-0.05	-0.05	0.1
지역상생발전기금 출연	-	-	-0.3	0.3	-
계	-1.4	1.4	0.3	1.1	-

주 : 09년 추경예산 기준 추계자료로서 실제 재정효과는 달라질 수 있음

자료 : 행정안전부, 「지방소비세·지방소득세 도입계획」, 2009.9.

있음은 물론이다.

- 11) 2009년 12월 현재 지방교부세 재원은 내국세의 19.24%이며, 지방교육재정교부금 재원은 내국세의 20%이다. 지방소비세 도입에 의해 부가가치세 세수가 2.3조원 감소하게 되면 지방교부세와 지방교육재정교부금 재원은 각각 대략 0.44조원과 0.45조원 정도 줄어들게 된다. 따라서 이에 대한 적절한 대책의 수립이 요구된다. <표 5>는 중앙과 지방 간 재원 중립성과 지방교육재정 규모의 불변을 전제로 지방소비세와 지방소득세를 도입했을 경우 지방교육재정교부금율은 인상(20%→20.27%)하고, 지방교부세율은 지방소비세 세수 증가를 감안하여 인하(19.24%→18.97%)는 방안의 효과를 정리하여 보여주고 있다.



정관계의 변화(시도세의 교육재정 전출금 증가)도 수반하게 된다¹²⁾.

요약하면 중앙과 지방 간 재원중립의 원칙을 준수하고 지방교육재정 규모를 그대로 유지할 경우 <표 5>에 제시되어 있듯이 지방소비세 도입에 따른 파급효과를 조정하기 위한 일련의 조치가 필요하며, 그 결과 지방소비세 2.3조원 이양에 따라 종국적으로 약 1.4조원의 지방재정 순증이 발생할 것으로 예상된다. 세부적으로 1.4조원의 지방재정 순증은 수도권 0.3조원(23%), 비수도권 1.1조원(77%)의 재정확충 효과를 나타내게 될 것으로 전망된다.

2) 지방소비·소득세 도입방안의 평가

정부의 지방소비세 및 지방소득세 도입방안은 지방자치단체의 과세자주권을 강화하되 점진적인(단계적) 방식을 채택하고 있다. 1단계는 2010년~2012년의 기간을 대상으로 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입하고, 지방소득세는 현행 주민세 소득할의 명칭만 변경(사업소세 종업원할 포함)하는 방식을 따를 예정이다. 2단계는 2013년 이후의 기간으로 지방소비세의 재원을 부가가치세 세수의 10%로 인상한다. 지방소득세는 중앙정부 정책으로부터의 영향을 차단하여 과세자주권을 강화할 수 있도록 과세표준을 소득세액 및 법인세액에서 개인소득액과 법인소득액으로 변경하고, 지방자치단체가 세율결정권을 행사할 수 있도록 개편한다.

정부의 지방소비세 도입방안은 중앙과 지방 간 재원 중립성의 준수, 지방교육재정의 불침해, 지역 간 재정격차의 조정 등 많은 사전적 제약 때문에 세수를 배분함에 있어 권역별 가중치를 설정하고, 지역상생발전기금제도의 도입을 병행하는 방식을 따르고 있다. 따라서 지방소비세는 지역 간 재정격차(재원 불균형) 해소에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 하지만 이런 방식의 지방소비세는 조세 본연의 모습과는 거리가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

지방소비세 및 지방소득세의 도입, 그리고 그와 관련한 일련의 제도 신설에 따라 발생할 수 있는 주요한 문제점으로 다음을 들 수 있다.

첫째, 수도권과 비수도권 간 상생 발전을 도모할 수 있도록 지역개발사업을 지원할 목적으로 신설되는 지역상생발전기금은 그 규모와 운영방식 등을 고려할 때 소기의 성과를 단정하기 쉽지 않다고 판단된다. 서울, 경기, 인천(수도권)을 제외한 13개 비

12) 2009년 말 현재 시·도세의 교육재정 전출금은 서울 10%, 경기도·광역시 5%, 도 3.6%로 되어 있다.

수도권이 10년 간에 걸쳐 조성되는 3조원 정도의 재원(지역상생발전기금) 규모를 활용하여 수도권과 견줄만한 여건을 만들어줄 수 있는 지역개발사업을 실효성 있게 추진할 수 있을지 미지수이다. 또한 지역상생발전기금의 운용과 관리를 자치단체 조합을 구성하여 자율적으로 시행함에 있어 이해관계가 상이한 시도간의 조화를 장담하기 쉽지 않을 것이다. 나아가 지역 SOC사업 등 비수도권의 지역현안 사업에 필요한 대규모 자금을 장기 저리로 용자하는 방식은 결과적으로 재정력이 취약한 비수도권의 재정 부담을 더욱 가중시키는 부작용을 수반할 수 있다.

둘째, 지방소비·소득세 도입에 따라 나타나는 230개 기초지방자치단체 세입 규모의 변화에 대한 구체적인 대책의 마련이 미흡하다. 지방소비세 도입에 따라 순증되는 지방재원(약 1.4조원)의 30% 정도(0.5조원)를 재정보전금제도 개편을 통해 기초지방자치단체 몫으로 배정할 예정이다. 그럼에도 불구하고 일부 기초지방자치단체에 따라서는 오히려 총세입이 감소하는 상황에 직면할 수 있으며, 세입 변동의 크기가 다르기 때문에 불만을 야기할 수 있다. 그러나 이에 대한 대책을 강구하지 못하고 있다.

셋째, 지방세 세수 성장성 강화의 한 축에 해당하는 지방소득세는 아직 온전한 틀을 확정하지 못하고 있다. 현실적 여건을 고려하여 지방소득세는 현행 주민세 소득할(사업소득 중업원할 포함)의 명칭을 변경하는 수준에서 도입될 예정이다. 이와 같은 방식의 지방소득세는 세수 확충기능이 미약할 뿐만 아니라 과세자주권 행사에도 한계가 있음을 감안하여 보다 발전적인 체계의 구축이 요구된다.

이와 같은 문제점을 해결할 수 있을 때 지방소비세와 지방소득세는 명실상부하게 지방자치단체의 자주재원 확충과 과세자주권 강화에 이바지하게 될 것이다.

3. 미래지향적 자주재원 확충 방안의 모색

1) 일반재정과 교육재정 간의 합리적 관계 설정

지방자치의 온전한 시행과 관련하여 검토되어야 할 주요 사안 가운데 지역이 담당해야 할 핵심 사무(사업)는 무엇인가를 명확하게 설정하는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 지역이 맡아 수행해야 할 핵심 사무로 교육, 경찰, 주민복지를 지적할 수 있다. 우리나라 지방자치단체는 이와 같은 3가지 분야 가운데 주민복지 관련 사무는 중앙으로부터 이관 받아 큰 역할을 담당하고 있다. 반면 자치경찰, 교육자치는 실현

되지 않고 있다. 하지만 향후 지역(지방)으로 그 사무가 이양되어 시행될 것으로 전망된다.

지역 간 재원 불균형 문제의 해결과 자주재원 확충 방안을 모색함에 있어 중장기적으로 지역이 맡게 될 역할 내지 사무를 고려한 종합적인 대안이 수립되어야 한다. 앞으로 지방자치가 발전함에 따라 우리나라 지방자치단체는 자치경찰과 교육자치의 사무를 중심으로 수행할 것으로 예상되기 때문에 그것을 감안한 재원확충이 이루어져야 하며, 또한 지역 간 재원 불균형 해소 방안이 마련되어야 함은 물론이다.

현재 일반자치(일반재정)와 교육자치(지방교육재정)는 분리되어 시행되고 있으며, 이는 지역 간 재원 불균형의 해소를 장애하는 요인으로 작용하고 있다. 일반자치와 교육자치의 분리에 따른 문제점으로 다음을 지적할 수 있다.

첫째, 양자의 분리는 지방자치단체의 대주민 책임성 저해를 초래하는 원인이 되고 있다. 현재 지방자치단체가 지역교육재정의 약 20%를 부담하고 있으며, 주민은 교육 문제에 대해 자치단체장의 책임 있는 해결을 기대하지만, 이에 대한 자치단체장의 권한과 책임은 없는 상태이다. 또한 ‘교육과학기술부-교육감(시도교육청)-지역교육청’의 폐쇄적 위계구조로 교육청은 주민보다는 상급기관에 책임지는 모순이 발생하고 있다.

둘째, 일반자치와 교육자치의 구분은 자연스럽게 양자의 재정분리로 이어지면서 비효율을 발생시키고 있다. 교육재정의 경우 재원의 조달주체(중앙정부, 지방자치단체)와 사용주체(지역교육청)가 달라 사용주체가 예산절감 유인이 없는 구조적 한계(도덕적 해이 발생)가 나타나고 있다. 또한 지방교부세와 지방교육교부금의 이원화로 말미암아 자원배분의 왜곡이 초래되고 있다¹³⁾.

셋째, 일반자치와 교육자치의 별도 시행은 행정 분리에 따른 비효율을 야기하고 있다. 예를 들면 청소년정책 등은 일반자치와 교육자치가 연계된 분야임에도 불구하고 각각 별도로 운영됨으로써 지방자치단체의 종합행정 수행에 장애를 발생시키고 있다.

이런 점들을 고려할 때 일반자치와 교육자치의 연계를 통해 주민 중심적이고, 효율적인 교육자치의 구현은 국가적 과제가 아닐 수 없다. 일반자치와 교육자치를 연

13) 현재 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하기 때문에 보통교부세를 교부받지 않는 서울시가 경기도에 이어 두 번째로 많은 지방교육재정교부금을 수령하고 있다.

계할 경우 지방재정(일반재정)과 지방교육재정의 통합이 가능해지며, 이에 따라 지역 간 자원 불균형 문제의 해결이 보다 용이해질 수 있다¹⁴⁾. 지방재정과 지방교육재정이 통합될 경우 국가는 지방교육재정교부금이라는 명목으로 지원하던 지방교부금을 폐지하는 대신 그 재원의 상당한 몫을 지방세 강화를 통해 지방에 이양할 수 있을 것이다. 이는 국가에 의한 지방교부금의 규모는 줄이는 효과를 발생하게 될 것이며, 지방의 재정기반을 현재보다 충실하게 만드는 역할을 하게 될 것으로 예상된다¹⁵⁾.

지방재정과 지방교육재정이 통합한 상태에서 국세의 지방이양 방식으로 지방세 확충이 이루어질 경우 수도권은 늘어난 자원(지방세수)을 활용하여 국가 지원 없이 자체적으로 지방교육재정을 감당할 수 있을 것이다. 반면 비수도권은 워낙 재정여건이 취약하기 때문에 국가의 지원을 받아야 하지만 지방세(자주재원) 강화에 따라 중앙 의존적 재정구조가 보다 개선될 수 있을 것이다. 다시 말해 지방재정과 지방교육재정의 통합이 이루어지면 수도권은 스스로 확보하는 자주재원을 통하여 일반 행정과 교육을 능히 감당하는 재정 시스템의 구축이 가능하게 될 것이며, 비수도권은 자주재원과 의존재원을 적절히 활용한 재정 운용을 도모할 수 있을 것이다(차등적 재정분권 시스템의 구축).

우리나라 지방자치단체의 자주재원 확충은 미래의 변화 등을 반영한 합리적인 방식으로 추진되어야 한다. 따라서 지방자치단체는 향후 지방재정(일반재정)과 지방교육재정의 통합 틀 내에서 자주재원의 발전방향을 모색해야 할 것이다. 이때 지역 간 재정력 격차를 감안하여 수도권은 자주재원을 근간으로 지방자치(일반자치+교육자치)를 시행하고, 비수도권은 자주재원뿐만 아니라 이전재원을 활용한 자원조달을 통해 지방자치를 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 자주재원 확충의 바람직한 방향

지방자치단체 자주재원의 확충은 늘어나는 지역의 재정수요에 적절히 대응하고, 지

14) 이명박 정부는 국정과제로 지방교육자치의 내실화를 위해 지방재정(일반재정)과 지방교육재정의 연계를 선정한 바 있다. 한편, 미국, 영국, 일본 등 선진국은 주민과 밀접한 기초단위에서의 교육자치를 실시하거나 일반-교육자치의 통합 또는 연계를 통한 상호협력을 모색하고 있다.

15) 물론 교육이 갖는 보수성과 안정적인 운영에 대한 필요성을 고려할 때 이러한 재정통합은 광범위한 여론의 뒷받침 없이는 추진되기 힘들 것으로 예상된다. 또한 여론의 지지를 받는다는데라도 치밀한 사전준비를 거쳐 점진적인 방식으로 추진하는 것이 현실적인 접근으로 판단된다.



방자치단체에 의한 지역경제 활성화 노력이 세수증대로 연계될 수 있는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이는 현행 지방세제의 소득 및 소비과세 기능을 보다 강화해야 함을 의미한다. 이런 측면에서 보면 지방소비세와 지방소득세의 도입은 지방세제는 물론 지방자치 발전에 크게 기여할 것으로 전망된다. 다만 앞에서 거론한 정부의 도입방안은 지방세 세수 확충이나 지방자치단체의 실질적 과세자주권 보장과는 상당한 간극이 있기 때문에 그 명칭에 걸 맞는 운영 틀의 정립이 요구된다(지방소득·소비세 위상 강화)¹⁶⁾.

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수 신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체의 재정자주권(실질적 과세자주권)을 확대하는 조치가 이루어져야 한다. 현재 탄력세율제도 시행 등으로 자주재원의 증대여부가 지방자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률에 의해 제약을 받고 있음은 물론이고 중앙정부에 의한 통제를 거쳐야 하는 상황이다. 명실상부한 지방자치의 구현을 위해서는 이와 같은 자주재원 확충 노력에 대한 제약이 마땅히 시정되어야 한다. 지방자치단체로 하여금 재정에 대한 더 많은 결정권을 갖도록 함으로써 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀주어야 한다. 지방자치단체 과세자주권의 확대를 위해서는 다음과 같은 조치가 강구되어야 한다¹⁷⁾. 첫째, 현재 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자율적으로 새로운 세목을 신설하거나 과표 등을 변경할 수 없기 때문에 이런 상황을 개선하는 노력이 이루어져야 한다. 예를 들면 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신설세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 현재 목적세인 도시계획세와 공동시설세가 채택하고 있는 임의세제도를 활성화하여 지방자치단체의 과세자주권을 강화시키는 노력이 요구된다. 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 셋째, 중앙정부 정책목적으로 시행되고 있는 지방세 비과세·감면의 축

16) 한편 지방소비세 도입에 따라 논의가 중단된 국세인 특별소비세의 일부 과세대상(골프장·경마장·경륜장·카지노의 입장행위, 유흥음식행위)을 지방에 이양하여 광역지방자치단체가 과세권을 갖는 지방특별소비세 신설방안도 그 필요성, 효과 등을 재검토할 필요가 있을 것이다.

17) 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.

소와 정비가 이루어져야 한다. 각종 정책목적을 구실로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 위축시키고 있다. 따라서 이에 대한 보전대책의 마련과 그 운영에 있어 지방자치단체 입장을 반영할 수 있는 통로의 마련은 지방자치단체의 과세자주권 강화를 위해 절실한 과제라고 할 수 있다(지방자치단체 과세자주권의 확충).

우리나라 지방세제는 FTA의 확산과 개방화의 흐름에 따라 변화된 환경에 적응할 수 있는 신축적이고 합리적인 틀의 확립을 요구받고 있다. 또한 전지구적 차원의 문제인 저탄소녹색성장을 지원할 수 있는 체계를 구축해야 할 과제를 안고 있다. 우리나라 지방세제는 복잡성으로 말미암아 운용 전반에 걸쳐 적지 않은 불편을 초래하고 있을 뿐만 아니라 국내외 환경변화에 신축적으로 대응하는 탄력성이 부족하다는 지적을 받고 있다. 따라서 중복과세 및 목적세 정비, 유사 세목의 통폐합과 폐지 등을 통해 지방세제의 간소화와 합리화를 적극적으로 추진해야 할 것이다. 또한 개방화에 따라 늘어나고 있는 국가 간 교류에 적절히 대응할 수 있도록 국제 기준에 부합하는 과표체계의 구축 등을 이루어 나아가야 한다(FTA와 개방화 등 변화된 환경에 대응하는 신축적인 지방세제 틀의 확립)¹⁸⁾.

3) 자주재원 확충의 기대효과

지방자치단체의 재정여건 개선을 위해서는 세입규모의 증대와 더불어 자주재원의 비중을 늘려줌으로써 지방재정의 독자성을 강화하는 조치가 요구된다. 자주재원 중심의 지방재정 확충은 지방자치단체의 재정운영에 있어 자기결정 및 자기책임을 강화시킴으로써 지역의 자치역량 향상을 통해 지방자치 기반을 강화하는 역할을 하게 된다(지방자치 기반의 강화).

재정당국이 재정운영 전반에 걸쳐 충분한 정도의 자율성과 책임성을 가지고 있는가는 재정시스템의 선진성 여부를 판단하는 주요한 요건에 해당한다. 자율성과 책임성을 담보할 수 있는 재정 시스템의 구축은 재정운영 결과에 대한 책임 소재를 파악할 수 있는 자체 평가적 재정 틀의 구실을 하게 됨으로써 불합리한 재정 운용을 개선하고, 그에 따라 재정성과의 향상과 재정효율성의 증진을 이끌게 된다. 이런 측면에서 보면 자주재원을 근간으로 하는 지방자치단체 세입구조의 확립은 각 지방이 스스로

18) 이와 관련한 내용은 유태현, 「FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안」, 『지방세』(통권 제103호), 한국지방재정공제회, 2007.10를 참조하기 바란다.

책임을 지는 발전적이고 선진적인 재정 운영 체계의 마련을 유도하는 역할을 하게 될 것이다(선진 재정시스템의 구축).

경제 및 사회 여건 변화에 따라 늘어나는 지방자치단체의 재정지출을 뒷받침함에 있어 지방세입이 이전재원에 크게 의존하는 구조로 되어 있으면 지방자치단체는 주민들의 부담과 재정지출을 연계시키고자 시도하기보다는 중앙정부로부터 이전재원을 확보하려는 도덕적 해이와 재정의 비효율적 운영을 반복할 가능성이 높다. 주민이 부담하는 자주재원을 근간으로 하는 재정책중 체계의 구축은 주민으로 하여금 자신이 부담한 재원이 적합하게 사용되는가에 대한 관심을 유인하는 한편 지방자치단체의 합리적 재정운영을 유도함으로써 주민과 지방자치단체가 협력하는 조화로운 지방자치의 구현을 돕게 될 것이다(주민 협력적 지방자치체계의 정립)

지방자치단체의 역할 확대에 따른 재정지출 증가를 자주재원보다 중앙정부로부터의 이전재원 중심으로 보전할 경우 예산제약의 연성화(soft budget constraint)를 초래함으로써 방만한 재정운용을 발생시킬 가능성이 커질 수밖에 없다. 지방재정을 강화함에 있어 자주재원을 주축으로 하면 지방자치단체의 재정 책임성을 증진시킴으로써 건전 재정운영 틀을 정착시키는 긍정적인 효과를 발생시키게 된다(건전 재정운영의 유도).

지방자치단체의 자주재원 확충은 지역이 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원을 늘려 주는 효과를 초래하게 되며, 이는 지역발전을 견인할 수 있는 실효성 있는 지역사업의 추진을 활성화하는 역할을 하게 될 것이다. 자주재원의 확충을 통한 가용재원의 증가는 그 동안 지원할 수 없었던 분야에 대한 투자를 가능케 함으로써 지역의 여러 부문을 고르게 발전시킬 수 있는 기반을 마련해 줌으로써 지역 내 균형발전을 지원하는 한편 지역 구성원 간 괴리를 줄여주는 효과를 제공하게 될 것이다(지역사업 추진 여건의 개선)

VI. 맺는 글

우리나라의 대부분 지방자치단체는 자주재원(자체재원) 확충기반이 취약하기 때문에 필요한 재원의 큰 몫을 중앙정부의 이전재원(의존재원)을 통해 지원 받는 상황에

처해 있다. 이전재원의 비중이 클수록 그 수혜자인 지방자치단체는 그것이 스스로 조달한 재원이 아니기 때문에 방만하게 사용할 가능성이 높으며, 이는 지방자치단체의 재정책임성을 떨어뜨림으로써 효율적 재정운용을 저해하는 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 그 이유는 지방자치단체가 이전재원 중심의 세입구조를 가지게 되면 부족 재원을 자체적으로 조달하려고 노력하기보다는 중앙정부에 손을 내밀어 보충 받으려는 도덕적 해이의 유혹이 클 수밖에 없기 때문이다. 또한 재원을 적절하게 사용함으로써 그 성과를 극대화하려는 의욕도 떨어지게 마련이다.

이러한 문제점의 해결 방안을 모색함에 있어 현행 제도, 중앙과 지방 간 관계, 부처 간의 관계 등을 그대로 유지한 상황에서 찾게 되면 그 대안은 임시방편적인 수준에 머물 수밖에 없다. 이제 거듭 반복되는 미봉적인 지방재정 확충방안은 지양되어야 한다. 중장기적 차원에서 지방(지역)이 지방자치의 근간에 해당하는 주민복지, 경찰, 교육을 담당하는 상황을 염두에 두고 중앙과 지방 간 재정 관계를 재설정할 필요가 있다. 구체적으로 일반자치와 교육자치의 통합방안을 모색하는 한편 그것을 뒷받침할 수 있는 지방자치단체 세입구조 개선방안을 모색해야 할 시점이다.

지방재정 확충이 지방자치 구현을 지원할 수 있는 토대가 될 수 있기 위해서는 지방자치단체의 자주재원을 실질적으로 늘릴 수 있는 조치가 강구되어야 하며, 아울러 과세자주권을 강화할 수 있는 실효성 있는 대책이 함께 모색되어야 한다. 구체적으로 신설될 예정인 지방소비세와 지방소득세의 체계를 명칭에 걸맞게 강화함으로써 그 위상을 보다 제고하는 노력이 요구된다. 또한 지방자치단체 과세자주권의 실질적 강화를 위해 법정외세 도입 기반의 조성, 임의세제도 및 탄력세율제도의 활성화, 신세원 발굴의 유인 등을 추진해야 한다. 여기에 더하여 복잡한 지방세제를 간소화하고 합리화하여 FTA를 비롯한 개방화와 저탄소녹색성장의 흐름 등 변화된 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 신속적인 지방세제 틀을 확립할 수 있도록 해야 한다¹⁹⁾.

이와 같은 자주재원 중심의 지방자치단체 세입구조 구축은 지방자치 기반의 강화, 선진 재정시스템의 구축, 주민 협력적 지방자치체계의 정립, 건전 재정운영의 유도, 지역사업 추진 여건의 개선 등 긍정적인 효과를 창출할 수 있을 것으로 예상된다.

19) 간과하지 말아야 할 점은 지방자치단체의 재정기반 강화는 그 성격상 세입뿐만 아니라 세출 구조를 합리적으로 개선해야 그 효과가 더욱 커질 수 있다는 것이다. 세출 측면에서 낭비적 지출을 줄이기 위해서는 지역 간 연계사업의 활성화를 통한 중복적 지출의 축소, 시설의 공동 설치 또는 시설 통합을 통한 비용 절감, 행정구역 개편(통합) 등을 추진할 필요가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 곽채기, 「지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안」, 한국지방재정학회 하계세미나 발표논문, 2005.7.
- 원윤희·임성일, “지방세 개편방안”, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 한국재정학회, 2008.1.
- 원윤희 외6인(2008), 『국세-지방세 합리적 조정방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008.1.
- 원윤희·임주영·최원석·유태현, “지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구”, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.12.
- 유태현, 『한국지방재정론』, 상경사, 2003.
- 유태현, 「FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안」, 『지방세』(통권 제103호), 한국지방재정공제회, 2007.10.
- 이영희·김대영, 『분권축진을 위한 지방세제 개편방안』, 한국지방행정연구원, 2009.12.
- 한재명·유태현, 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.12.
- 행정안전부, 『2009년도 지방자치단체 예산개요』, 2009. 

