



I. 서론

2010년 7월 12일 성남시가 관교특별회계에서 지난 3년간 차입한 5,200억원을 상환할 수 없다고 선언함으로써 지방재정의 위기에 대한 언론의 반응이 매우 뜨겁다¹⁾. 전임 시장에 대한 책임을 들고 나오면서 현 시장의 지불유예 선언은 마치 지자체의 파산선고나 이에 상응하는 통제수단이 필요함을 강조하고 있다.

지난 6월 2일 통합 지방선거는 지방자치제의 도입 이후 가장 많은 후보를 한꺼번에 선출한 역사적인 선거²⁾로 선거결과는 야당의 승리로 돌아갔다. 선거이후 정국의 변화와 여당에 대한 비판과 반성이 쏟아졌다.

* 이 글은 손희준(2010), “민선 5기 지방재정의 방향과 과제”를 수정, 보완하여 재작성한 것임.

1) 중앙일보, 2010년 7월 13일자 기사.

2) 이번 선거는 최초로 유권자 1인 8표제가 도입되어, 광역단체장과 기초단체장, 광역의원과 기초의원, 교육감 및 교육위원, 광역과 기초의 비례대표 의원을 선출하는 선거로 유권자들이 후보들을 제대로 인지하지 못하였다는 비판이 있기도 하다.

아지고 있으며 향후 민선 5기 지방자치시대에 걸 맞는 요구가 각계에서 쏟아지고 있다.

우리나라의 지방자치제는 1991년 지방의회가 재출범하면서³⁾ 도입되었고, 1995년 단체장의 직선제⁴⁾가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다. 그러나 1997년 IMF사태 이후 경제여건이 급격히 나빠지면서, 지방자치제의 실시 이후 몇몇 부정적인 문제들이 과도하게 부각되어, 국회의원들이 기초자치단체장의 임명제 전환 등 지방자치에 반하는 움직임을 보였었다.⁵⁾ 물론 이러한 움직임은 최근에도 지방행정체제 개편논의와 맞물려 더욱 가속화되는 양상을 보여 주고 있다.⁶⁾

그러나 이러한 중앙집권화 움직임에 반대하는 분권론자들은 이는 지방자치제도 자체의 근본적인 문제가 아니라 우리나라의 특수한 지역감정과 지역이기주의에 기인하는 것이며, 제도 운용상의 문제이며, 일부 단체장이나 의원들의 행태적인 문제라고 주장하기도 하였다(김순은, 2001; 안성호, 2001; 이승중, 2002).

이러한 지방자치제도 자체에 대한 문제제기의 가장 큰 비판의 대상이 되고 있는 것은, 지난 2000년 국회의원들이 지방자치법 개정안의 제안이유에서도 밝히고 있듯이 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발사업과 전시성·선심성 사업의 남발, 방만한 재정운영 및 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등” 주로 지방재정문제이며, 이는 이번 선거직전 문제로 지적된 호화청사 건립과 일부 단체장의 부정부패 현상이 관련되어 있다.

2008년 출범한 이명박 정부는 2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와

3) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3월 28일과 6월 20일 시·군·구의회의원과 시·도의회 의원을 주민들이 직접 선거를 통해 선출함으로써 재기되었다.

4) 자치단체장의 직선제도는 1995년 6월 27일 지방의회 의원선거와 통합하여 실시함으로써 제도입되었고, 1998년 6월 4일 선거를 통해 제2기, 2002년 6월 13일 동시 지방선거를 통해 제3기, 2006년 5월 31일 선거를 통해 제4기가 출범하였고, 제5기는 2010년 6월 2일 선거를 통해 올해 7월 1일부터 임기가 시작될 것이다.

5) 2000년 11월 28일 임인배 의원 등 국회의원 42명이 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하는 내용을 담은 「지방자치법 중 개정법률(안)」을 발의했으며, 2001년 4월에는 임시국회에서 자민련의 조부영 부총재가 대표연설을 통해 기초자치단체장의 임명제 전환을 촉구하기도 하였다.

6) 지난 4월 27일 국회 지방행정체제개편 특별위원회에서 의결한 특별법(안)은 2014년까지 지방행정체제 개편을 완료하고, 이를 위해 단계적으로 구의회를 폐지하여 자치구를 폐지하는 방향으로 틀을 구축하고 있으며, 동시에 자율통합한 자치단체에 대한 재정특례 등을 통해 시군 통합을 가속화한다는 것이다.

기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년 초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 예년에 비해 과도하게 이루어졌다. 또한 2010년은 지방재정의 해묵은 과제인 지방 소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

이러한 지방재정을 둘러싼 여러 변화가 올해부터 시작되는 민선 5기에 어떠한 영향을 줄 것인지를 나름대로 파악해 보고, 이에 따른 대응전략을 주로 지방세제를 중심으로 모색해 보는 것은 매우 의미 있는 일이라 생각된다. 왜냐하면 무엇보다 자주재원인 지방세가 지방재정에서 제대로 된 역할과 기능을 수행해야만 지방재정의 본 모습을 되찾을 수 있기 때문이다.

II. 지방자치제 도입이후 지방세 변화

1. 지방자치의 환경변화

지방자치제도 도입과 관련해서는 1991년부터 1995년 6월까지의 부분적인 제도도입기간과 1995년 7월부터 1998년 6월까지의 본격적인 민선 1기 등 각 기간을 다음 [그림 1]과 같이 구분할 수 있다(손희준, 2010). 덧붙여 이러한 시대구분에 따라 정치·경제 및 국회의원 선거 등 주요 사건을 중심으로 파악할 수 있다.

[그림 1] 지방자치의 환경변화

연 도	91.4	1995.7	97.12	1998.7	2002.7	2006.7	2010.7
지방자치제 도입기	부분 도입	민선 1기		민선 2기	민선 3기	민선 4기	민선 5기
정치적 변화	김영삼 정권		김대중 정권		노무현 정권		이명박 정권
경제적 변화	OECD 가입		IMF 관리체제		한일 월드컵개최		세계경제 침체 (서브프라임)
중앙정부 조직	재정경제원, 행정자치부 ('94-98)		기획예산위 예산청		기획예산처 ('99-08)		행정안전부 재정경제부
국회의원 선거	1992. 3. 24 제14대 국회		1996. 4. 11 제15대 국회		2000. 4. 13 제16대 국회		2004. 4. 15 제17대 국회 2008. 4. 9 제18대 국회

1) 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30)

우선 1991년 3월 26일 기초의회의 의원선거이후 1995년 6월 27일 단체장 직선까지의 부분적인 도입 기간이 있었고, 1992년 3월 24일에는 제14대 국회의원 선거가 있었고, 3당 합당을 통해 민자당의 대통령후보로 등장한 김영삼 후보가 1992년 12월 18일 대통령에 당선되었으며, 대선 공약중의 하나가 1995년 상반기에 자치단체장 선거를 하겠다는 것이었다. 이후 김영삼 정권은 1994년 3월 16일 대통령선거와 국회의원 선거 및 지방의회 의원 및 단체장 선거에 두루 적용할 공직선거 및 부정선거방지법 등 소위 통합선거법을 제정·공포하였고, 동법 부칙 제7조 1항에 지방의회 의원선거와 단체장 선거를 1995년 6월 27일에 동시에 실시한다고 명기했다. 그러나 그럼에도 불구하고 일부 여당 국회의원들이 열악한 지방재정자립도를 이유로 선거연기론을 강력히 주장하였으나, 공약실천으로 겨우 선거가 실시될 수 있었다.

이 기간 중에 특기할 만한 사항은 1995년 과거 개발시대를 마감하는 의미에서 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원이 탄생되었고, 직할시가 광역시로 개칭되었고, 전국의 41개 시와 39개 군이 40개의 도·농복합시로 통합되었다. 이는 1995년 6월 단체장 선거를 앞두고 WTO체제에 대비하여, 각 자치단체의 경쟁력을 강화하고 도시와 농촌간의 상호보완 발전을 모색하기 위해서였다.

본격적인 민선 1기는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거를 통해 당선된 단체장과 지방의원들이 본격적인 업무를 시작한 7월 1일부터이다. 1960년 이후 35년 만에 재실시되는 자치단체장에 대한 선거로 인해 지방의원선거는 다소 위축되었으나, 주민들의 높은 관심과 기대 속에 지방자치가 본격화된 시기다.

정치적으로 1996년 4월 11일 제15대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 대규모 경상수지 적자로 인한 외채의 누적과 구조조정의 실패로 인한 한보와 기아, 대우자동차 등 대표적인 한국 대기업의 연쇄적인 부도가 급기야는 1997년 11월 외환위기로 이어져 IMF로부터 구제금융을 신청하는 국내 초유의 경제위기를 초래하였다. 물론 이러한 경제위기가 정권교체의 밑바탕이 되어 1997년 12월 18일 대통령선거를 통해 김대중 후보가 당선됨으로써 평화적인 정권교체와 함께 강력한 정부개혁을 통해 1998년 3월 내무부와 총무처를 통합한 행정자치부가 탄생하였다.

2) 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30)

민선 2기는 정치적으로 2000년 4월 13일 제16대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 2001년에 정부가 공식적으로 IMF관리체제에서 벗어났음을 공포했다.

또한 김대중 정권은 행정개혁에 더욱 박차를 가하여 1999년 5월 제2차 정부조직개편을 통해 기획예산위원회와 예산청으로 분리되었던 중앙예산기관을 기획예산처로 통합하였고, 2001년 1월 3차 정부조직개편에 의해 재정부와 교육인적자원부의 장관을 부총리급으로 격상하고, 여성부를 신설하기도 했다(안문석, 2001: 17).

이 시기는 지방자치법의 개정을 통해 자치단체의 기구와 인사행정에서 자율권이 확대되었고, “중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률” 등이 제정·공포되어 중앙사무의 지방이양이 촉진되었고, 주민의 조례제정권과 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도를 도입하기도 했다(한원택, 2002: 181). 그러나 동시에 2000년 말에는 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하려는 움직임이 있었다.

2001년 9월 11일 미국 뉴욕의 무역센터에 대한 테러공격이 자행되었으며, 사회적으로는 2002년 6월에는 한·일 월드컵에서 최초로 4강에 들기도 하여 전 국민의 환호가 이어졌다.

3) 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30)

민선 3기에는 2002년말 대통령선거를 통해 새천년민주당의 국민경선후보였던 노무현후보가 당선되면서 참여정부가 출범하였다. 사회적으로는 미군 장갑차에 의해 여중생 사망사건으로 촛불시위 등이 이어졌으며, ‘노사모’의 활동과 2004년 3월 12일 우리나라 역사상 초유의 대통령탄핵 소추결정이 국회에서 의결되면서 이를 반대하는 국민과 지지하는 국민들간에 집회가 이어져 각종 시민단체와 NGO의 목소리가 그 어느 때보다 컸었던 시기이다. 대통령의 탄핵은 2004년 5월 14일 기각되었다.

또한 2003년 3월 미국의 이라크전쟁이 발발하였으며, 이와 관련하여 파병이 큰 문제가 되기도 하였다. 2003년에는 “지방분권특별법”, “국가균형발전특별법”, “신행정수도건설을 위한 특별조치법” 등

3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 2004년 1월 29일에는 주민투표법이 제정되었다. 강력한 지방분권을 추진하기 위해 「정부혁신지방분권위원회」를 설치하였다. 동시에 신행정수도 이전계획이 현재에 위헌판결을 받으면서 행정중심복합도시로 수정·변경되었고 명칭 공모에 의해 세종시로 확정되었다. 국토균형발전을 목표로 지방에 기업도시, 혁신도시 개발계획이 수립되고, 공공기관의 지방이전이 확정되었다.

또한 2004년 4월 15일에는 대통령에 대한 탄핵여과 속에 제17대 국회의원 선거가 치러져, 열린 우리당이 다수의석을 차지하는 여당이 되었다.

2006년에는 민선 4기를 앞두고 공직선거법을 개정하여, 기초의원들에 대한 정당공천제와 기초의원 선거에 중대선거구제 도입 및 지방의원들에 대한 급여제도 등이 도입되었다.

4) 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30)

민선 4기는 2006년 5월 31일 선거를 통해 출범하였는데 정권에 대한 중간평가의 의미가 강해지면서, 야당의 공천을 받은 광역단체장이 대거 당선되어 여당의 참패로 나타났다. 수도권뿐만 아니라 충청권 등에서 한나라당 출신의 시도지사가 대거 포진하게 되어 오히려 참여정부의 지방분권정책의 걸림돌이 되기도 하였다.

정치적으로는 2007년말 대통령선거를 통해 이명박 후보가 당선되었는데, 세계적인 경제위기의 여파로 경제회복을 공약으로 내세운 이명박 후보가 국민적 지지를 받았고, 집권초기 5+2 광역경제권 개발을 추진하기도 하였고, 정부개혁의 일환으로 행정자치부를 행정안전부로 명칭을 바꾸고, 기획예산처 역시 재정경제부로 전환하였다.

2008년 4월 9일 제18대 국회의원 선거가 있었는데, 한나라당의 압승으로 이어졌다. 17대와 달리 민주당이 약화되고, 충청권을 중심으로 하는 자유선진당이 약진을 보이기도 했으나, 야당이 크게 위축되었으나, 미국산 쇠고기에 대한 광우병사태가 발생하여 촛불시위가 이어졌고, 2009년에는 전직 대통령인 노무현대통령과 김대중대통령의 사망이 이어지기도 하였다.

2. 지방세제와 주요환경 변화

1) 민선 1기

지방재정 관련제도는 민선1기 이전부터 많은 변화가 있었다. 이는 아마도 지방자치의 현실적인 요건이 재정이라는 사실을 직시하고 기본적인 재정여건을 조성하기 위한 노력으로 판단된다. 예를 들어 1989년의 담배소비세의 도입과 토지 공개념을 반영한 1990년의 종합토지세 도입 및 1992년 지역개발세의 신설 등이 이에 해당한다. 동시에 1999년에는 지방양여금이 신설되어 재원 확충에 주력했다고 할 수 있다.

오히려 본격적인 민선 1기에는 재원확충을 위한 근본적인 변화는 없었다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방세제와 지방교부세 등 제도자체의 개편이 아니라 주로 세정이나 지방예산개혁이 일부 추진되었기 때문이다.

지방세법은 7차에 걸쳐 개정이 이루어졌는데, 주요 내용은 1995년 8월 4일 자동차세의 납세필증제도를 폐지하고 자동차세 징수제도를 개선하기 위해 시행되었고, 1995년 12월 6일 개정은 첫째, 신경제 5개년계획의 과표 현실화 계획에 따라 토지에 대한 과세표준을 공시지가의 일정비율로 전환하고, 둘째, 경자동차의 보급을 확대하기 위해 등록세율을 인하하며, 1가구당 1대 초과 대상 자동차에서 제외하였으며, 배기량이 큰 승용차의 자동차세율을 인하하였다. 셋째, 교육재정확보를 위해 주민세 소득할의 세율을 1998년 12월 31일까지 7.5%에서 10%로 인상하였다.

또한 1997년 8월 30일 개정안은 첫째, 지방세 부과·징수에 있어 과세행정의 적정성 확보를 위해 납세자관리현장을 제정하도록 하고 과세전 적부심사제도를 신설하고, 둘째, 지방세감면규정 중 적용시한이 1997년말로 되어 있으나 농어민의 생활안정과 중소기업의 육성 등 지역경제 활성화를 위한 감면은 계속 할 수 있도록 2000년까지 3년간 연장하였다. 1997년 12월 13일의 개정은 정부조직개편에 의한 내용수정이었다.

1995년에 지방양여금의 대상사업이 확대되었고, 1996년에는 지방세무기구와 조직 개편이 이루어

졌으며(이영희 외, 1995), 재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었다.

2) 민선 2기

1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 1997년의 IMF사태로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기이다.

2000년에 징수교부금을 개선하여 시도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 재정보전금을 배분하도록 하였다.

이 기간 지방세법은 13차에 걸쳐 개정이 이루어졌는데, 주요 내용은 1998년 12월 31일 개정법률은 첫째, 재산세와 종토세에 대해 물납과 분납제도를 도입하였고, 둘째, 위헌판결을 받은 고급주택과 고급오피스텔의 범위를 법률에 직접 규정하고, 중과세율을 7.5배에서 5배로 하향 조정했다. 셋째, 1가구 2차량에 대한 중과세 제도를 폐지하고, 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 조정했으며, 넷째, 소액 부정수제도의 기준금액을 1,000원에서 2,000원으로 상향조정하였다. 1999년 12월 28일의 개정안은 첫째, 자주재원의 확충을 위해 휘발유와 경유 등에 부과되는 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세를 신설하였고, 둘째, 농지세의 세율을 소득세의 세율구조에 맞게 하향 조정하였고, 셋째, 지역개발세의 과세대상을 일부 현실화하였고, 넷째, 2000년부터 승용자동차로 분류되는 7인승이상 10인승이하 승합차에 대한 등록세, 면허세, 자동차세의 세율을 5년간 유예기간을 거쳐 2005년부터 3년간 단계적으로 승용자동차의 세율에 근접하도록 하였다. 2000년 12월 29일 개정내용은 첫째, 중고자동차에 대한 세율을 차별화하고 이로 인한 세입감소분은 주행세율의 인상(32/1,000에서 115/1,000로 인상)으로 충당하며, 둘째, 법인의 비업무용 토지취득에 대한 중과세를 폐지하고, 셋째, 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있는 교육세부분은 지방교육세로 신설하고, 넷째, 벼와 특수작물에 대해서만 과세하던 농지세의 과세대상을 확대하여 농업소득세로 전환하고, 다섯째, 담배소비세의 세율을 1갑당 460원에서 510원으로 인상하였다. 또한 2001년 12월 29일의 개정안은 첫째, 경주·마권세를 레저세로 명칭을 바꾸고, 둘째, 재산세 납기를 현재 6월 16일부터 30일까지를 7월 16일부터 31일까지로 변경하였다.

지방교부세는 1983년부터 적용해 온 법정교부율 13.27%를 2000년부터 15.0%로 상향조정하였고, 2002년에는 지방교부세 관련 법령위반과 징수태만 등 지방재정발전을 저해하는 단체에 대해서는 지방교부세를 감액할 수 있도록 하였다(김광진, 2002: 13).

지방양여금은 2002년부터 농특세의 비율을 19/150에서 23/150으로 상향조정하여 동시에 대상사업과 배분비율을 개정하였다.

이외에 2000년부터 서울시 강남구와 경기도 부천시에 시범적으로 복식부기제도를 도입하여 회계기준과 전산프로그램을 개발하였고, 서울시의 성과주의 예산제도 도입(김우석, 2001)과, 지방예산의 투명성을 높이기 위한 IMF가 권고한 통합재정수지시스템 구축을 위한 지방예산통합정보시스템(LBIS: local budget integrated information system)의 개발 등이 추진되었다(김주현, 2001: 21).

3) 민선 3기

민선 3기는 2003년부터 시작된 참여정부의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 확정되면서 급물살을 타기 시작했다. 특히 지방재정과 관련해서 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 지방자치단체의 과세자주권 확대를 통한 재원확충방안과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정조정방안 및 자체 세입확대와 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 재정운영의 책임성과 투명성 등을 확보하기 위한 방안이 다각도로 모색되었다.

2003년 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금이 2005년부터 폐지됨에 따라 지방교부세법도 개정되어 법정율이 15%에서 18.3%로 상향 조정하고 분권교부세를 0.83%로 신설하되, 2010년 보통교부세에 통합하도록 하였다. 그러나 2006년 분권교부세의 비율을 0.94%로 인상함에 따라 교부세의 법정율은 현재 내국세의 19.24%에 달한다. 특별교부세는 여러 가지로 문제로 1/11에서 4%로 축소 조정하였다.

또한 지방재정정보에 대한 전반적인 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하고 예산편성 결과에 대한 주민참여예산제도도 도입하였다(정헌율, 2004).

그러나 자주재원인 지방소비세와 지방소득세의 도입방안에 대해서는 중앙부처 간 이견이 조정되지 않아 구체적인 방안과 도입일정을 확정하지 못하였다.

4) 민선 4기

2006년부터 지방재정법을 지방계약법, 지방기금관리기본법, 공유재산법 등으로 분법화 하여, 중앙정부가 예산회계법을 2007년에 국가재정법으로 개편하게 된 계기를 만들었고, 이러한 지방재정법의 분법화는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 재정운용시스템을 선진화하기 위한 특단의 조치였다(정경진, 2006).

또한 2006년부터 지방재정분석진단제도를 제도화하였고, 이러한 분석제도의 실효성을 확보하기 위해 각 자치단체의 재정운용결과를 주민들에게 공시(公示)하는 지방재정공시제도를 도입하여 공개성과 투명성 및 주민친화성을 향상시키고자 하였다. 특히 2006년은 예산기준으로 100조원을 상회하여 “지방재정 100조원 시대”를 기록하였다(박연수, 2006).

무엇보다 1999년부터 일부 기초단체에 시범 적용해 왔던 「복식부기회계제도」가 2007년부터는 모든 지자체에 전면 도입되어, 예산운영의 투명성 확보를 위한 획기적인 변화가 야기되었다. 이를 위해 지방재정관리시스템(e-호조)이 구축되었으며, 자치단체의 자산 및 부채 등 재무보고서가 작성되고 있다. 물론 자산평가와 대차대조표 작성 등 전면적인 기업회계방식을 도입하는 데에는 한계가 남아있고 재정사업에 대한 순원가(net cost)보고서의 작성 등은 아직 미흡한 상태이다.

동시에 2008년부터는 사업예산제도의 본격적인 시행으로 과거 품목별 예산제도의 결함인 지나친 통제위주의 재정관리시스템이 성과중심으로 변화하고 사업별 성과관리를 통해 중기계획과의 연계 및 환류기능을 확보할 수 있었다.

과거부터 지속되어왔던 지방재정의 사전적 통제제도의 하나인 지방예산편성지침서 시달이 2005년에 폐지되어 2006년부터 지방예산의 편성권에 대한 자율성을 확보하였으며, 기재승인제도 역시 폐지되어 각 자치단체의 예산규모에 따른 지방채발행 총액한도제 등이 도입되어 민선 4기부터는 형식적인

측면에서 지방재정운영의 “자율권”이 크게 신장되었다.

2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 다반사로 이루어졌다.

그러나 2010년은 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다. 게다가 1949년에 제정되고, 1961년에 전부 개정된 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특별제한법으로 분법화되어 다양한 지방세목이 간소화되고, 지방세정이 선진화되어 지방의 특수한 환경이 반영되기 용이해졌다는 평가를 받고 있다(이희봉, 2010).

이러한 본격적인 지방자치제도의 도입이후 지방재정제도 변화의 내용을 주로 재원확충방안을 중심으로 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

전반적으로 1991년 부분 도입기를 전후하여, 담배소비세와 지역개발세 등 지방세의 신설이 이루어졌고, 민선 1기는 본격적인 탄력세율제도가 확대 도입되었다. 민선 2기는 자동차세수 감소를 보전하기 위해 주행세 신설 등이 이루어진 반면, 기존의 지방세에 대해서는 과세 확대가 주를 이루었으며, 민선 3기는 지방세보다는 지방교부세제도 개선에 집중되어, 분권교부세, 부동산교부세 등이 신설되고, 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 주로 의존재원에 의한 재원확충이 핵심이었다.

민선 4기는 주로 국가경제 회복을 위한 국세 감세에 따른 지방재정의 과급효과를 최소화하는데 집중되어 재원확충보다는 감소효과가 나타났으며, 이를 해소하기 위한 수단으로 2010년에 비로소 해묵은 지방소득·소비세의 도입이 가시화되었다.

결국 민선 4기에서는 재원확충을 위한 제도개선은 크게 주춤한 것으로 판단된다.

〈표 1〉 지방자치제 재도입 이후 지방세 등 재원확충 내용

연 도	지체재원 확충	이전재원 확충
준비	1988-90 -담배소비세 도입(1989년) -중합토지세 도입(1990년)	-보조금 신청주의, 기준보조율제도 도입('87)
부분도입기	1991 -과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) -서울인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소득) -탄력세율 제도 도입(6개 세목) -사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 -민관공동출자 사업추진원리 도입	-지방양여금제도 도입 -재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)
	1992 -지역개발세 도입(1992년)	-지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)
	1993 -탄력세율제도 확대(공동시설세) -도로점용료·사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) -세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)	
	1994 -과세확대(경주·미권세 변경, 경장·경륜포함) -경영수익사업 추진	-지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)
	1995	-지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)
민선 1기	1996 -사용료·수수료 현실화계획수립·추진	-국고보조금 일괄신청제도 도입
	1997 -탄력세율제도 확대(취득세, 등록세, 재산세)	-지방양여금 재원 확대(주세 80%→100%)
	1998 -수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)	
	1999 -탄력세율제도 확대(주민세 개인균등할)	
	2000 -주행세 도입(2000년) -국세의 지방세 이양(주행세 도입) -향토지적재산 중점육성(경영수익사업 다각화)	-지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)
민선 2기	2001 -과세 확대 -경주·미권세→레저세 : 소싸움 등 근거 마련 -농지세→농업소득세 : 농업소득 포함 -국세의 지방세 이양 -지방교육세 신설·세율 인상 -주행세율 인상(3.2%→11.5%) -서울인상(담배소비세)	-지방양여금 재원 조정 -전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01년도 2.4%)
	2002 -레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권) -주행세 배분기준 변경 -지방세 보전분 우선 지급 -소방공동시설세 탄력세율제 개선	-지방양여금 재원 확대 -농특세 : 19/150→23/150
	2003 -과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)	
	2004 -과세 확대(취득세 : 골프연습장) -국세의 지방세 이양 -주행세율 인상(11.5%→17.5%)	
	2005 -중합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방 배분 -지방 부동산보유과세 개편	-지방교부세 법정율 인상 ·15%→18.3%→19.13%(분권교부세 포함) -지방양여금 폐지→균특회계 설치 -국고보조금제도 개편
민선 3기	2006 -과세확대(지역개발세: 원자력발전)	-지방교부세 법정율 인상 ·19.13%→19.24%(분권교부세 포함) -부동산교부세 신설
	2007 -부동산과표의 실거래가 반영률 인상 -거래세율 인하(5%→2%▼)	
	2008 -서울시 재산세의 공동세원화(50%)	
	2009 -중합부동산세와 소득세 인하(▼)	-광역·지역발전특별회계로 확대
	2010 -지방소득·소비세의 도입 -기존 지방세목의 단순화	-분권교부세 기한 연장(2014년까지)

주 : ()내 연도 표시는 시행연도임.
자료 : 서정섭(2005: 109)를 수정·보완하여 추가 작성함

III. 민선자치 이후 지방세의 실태분석

1. 지방세의 비중추이

1991년 지방자치제의 재도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방재정 세입예산 순계추이

(단위 : 억원, %)

구 분	부분	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)
지 방 세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)

주 : 1) 증액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다.

이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증률을 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006).

2). 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년 예산기준으로 34.2%에 그치고 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2010년에는 25조 5,505억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타내더니, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2010년에는 29조 7,005억원으로 무려 16.6배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2010년 현재 21.2%로 급증세를 나타내고 있다. 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본령에 위배되는 것으로 지방자치체가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘어서더니 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기 정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행과 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있는 것이다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다.

〈표 3〉에 의하면 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2010년에는 52.2%를 나타내고 있는 실정이다. 즉 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

〈표 3〉 지방재정자립도 추이

연 도	민선1기				민선2기				민선3기				민선4기				5기
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
자립도 (%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	

주 : 일반회계 당초예산 기준
자료 : 행정안전부(2010).

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이 웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 한국과 일본의 지방세 비중 비교

연 도	(단위 : %)										
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료 : 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도, 이창균(2009 : 56)에서 재인용.

일본의 경우는 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어 낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리

나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 자주재원의 핵심인 지방세가 재원확충 기능을 제대로 하지 못하고 있다는 것을 입증하고 있다.

2. 지방세 구조 및 체계

2010년 현재의 지방세 체계는 다음 [그림 2]와 같다. 물론 올해 2월 26일 지방세법의 분법화(안)이 국회를 통과하여 내년부터는 지방세법 체계가 근본적으로 변화할 예정이다. 전격적으로 도입된 지방소득·소비세까지 합쳐진다면 상당한 변화를 초래할 것이 확실하다.

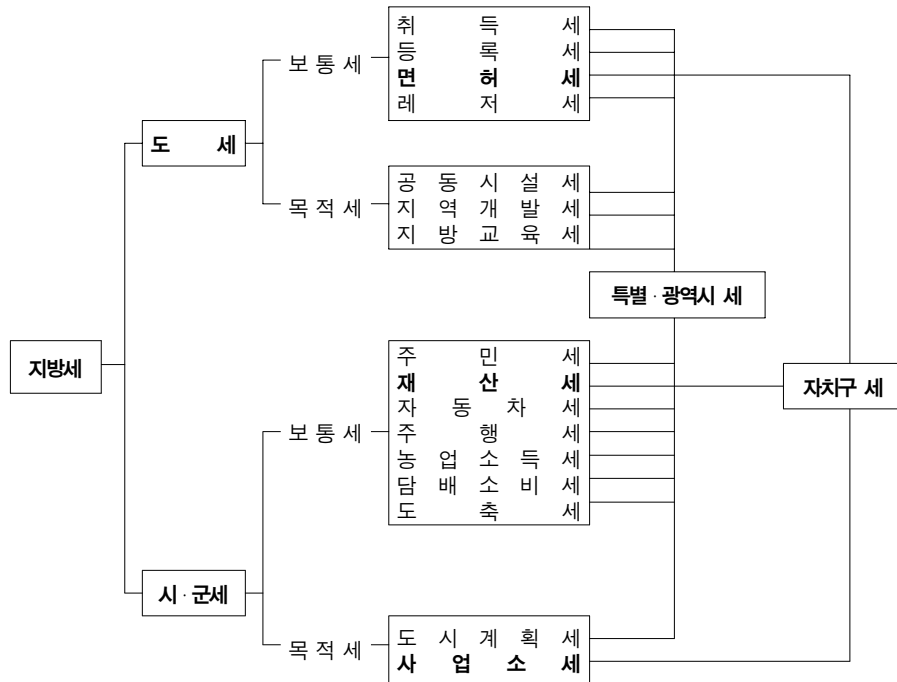
그러나 여기에서는 우선 지금까지의 지방세체계와 실태를 분석한 다음 향후 변화를 전제로 발전방향을 모색하는 것이기 때문에 우선 현재 체계를 중심으로 파악하고자 한다.

우리나라 지방세는 세수입의 용도구분에 따라 보통세(ordinary tax)와 목적세(ear-marked tax)로 구분하고, 또한 부과 및 징수주체별로 도세와 시·군세 및 특별시·광역시세와 자치구세로 구분할 수 있는데, 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 전 지방세목이 모두 특별자치도세가 되기도 하였다(손희준 외, 2008). 또한 지방세의 성격에 따라 재산과세, 소비과세, 소득과세 등으로 구분할 수 있다.

문제는 이처럼 광역자치단체와 기초단체간의 세목할당이 지방세 원칙에 따라 합리적으로 이루어졌느냐 하는 것인데, 결코 그러하지 않다.⁷⁾

7) 서울시의 경우도 재산세를 공동세원으로 활용하고 있는데, 일부 자치구는 담배소비세를 요구하기도 했다. 지방세 원칙의 하나인 보편성의 원칙이나 균등성의 원칙 등을 고려할 때, 모든 자치단체에 고른 세원을 배분하기가 용이하지 않다.

[그림 2] 우리나라 지방세 체계(2009년말 현재)



특히 자치단체별 세목할당(tax assignment) 실태를 보면 각 자치단체 간의 재정불균형이 이러한 세목할당에 의한 것임을 알 수 있다. 즉 현재 16개 세목 중에서 특별시와 광역시세는 13개 세목인 반면 자치구는 3개이고, 도세는 7개 세목인 반면, 시·군세는 9개 세목에 불과하다. 특히 기초자치단체는 세수규모가 작은 세목으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 지방세의 징수주체별 현황

특별·광역시 (13)	· 보통세(9개)	자치구 (3)	· 보통세(2개)
	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세		재산세, 면허세
도 (7)	· 목적세(4개)	시·군 (9)	· 목적세(1개)
	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		사업소세
	· 보통세(4개)		· 보통세(7개)
	취득세, 등록세, 레저세, 면허세		주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	· 목적세(3개)		· 목적세(2개)
	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		도시계획세, 사업소세

이러한 지방세수의 구조를 2010년 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위 : 억원, %)

세목별	단체별	합 계	특 별 · 광역시세	도 세	특별 자치 도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보 통 세	소 계	395,992	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	-	-	-	14.2
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	-	-	24	15.0
	면 허 세	672	6	290	8	-	-	367	0.1
	주 민 세	16,820	780	-	29	12,324	2,681	1,007	3.5
	재 산 세	45,719	-	-	478	19,203	3,167	22,871	9.5
	자 동 차 세	29,790	13,246	-	299	13,616	2,630	-	6.2
	도 축 세	477	63	-	14	282	118	-	0.1
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	-	-	-	2.0
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	-	393	13,022	2,965	-	6.1
	주 행 세	29,596	12,827	-	255	12,811	3,703	-	6.2
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	-	-	-	4.2
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	-	393	16,852	2,127	3,033	13.7
	특별시분재산세	8,434	7,789	-	-	-	-	645	1.8
목 적 세	소 계	76,019	38,608	27,916	847	7,966	682	-	15.9
	도 시 계 획 세	22,532	13,742	-	143	7,966	682	-	4.7
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	-	-	-	1.3
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	-	-	-	0.2
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	-	-	-	9.7
과년도수입		6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4

자료 : 행정안전부(2010).

자치단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 21조 3,165억원이며, 제주특별자치도를 포함한 9개 도는 25.3%인 12조 1,236억원으로 광역자치단체의 세수가 전체의 69.8%에 달해, 대부분 광역자치단체에 지방세수가 집중되어 있는데, 이 중에서도 특히 서울특별시와 6개 광역시에 세수가 집중되어 있음을 알 수 있다. 이에 반해, 시·군세는 24.2%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.8%에 불과해, 대부분의 군은 지방자치의 기반을 전혀 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 군의 경우 세목 수는 8개로 자치구(3개)에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는

것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다. 자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.9%를 차지하고 있는데, 이는 자치구세가 2010년에 등록면허세, 재산세, 주민세(재산분), 지방소득세 등 4개 세목으로 개편되어, 전년도 등에 비해 다소 증가하였다. 그럼에도 불구하고 워낙 비중이 낮아 대부분의 재원을 이전 재원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

세목별 구성비를 파악하면, 등록세가 전체의 15.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 취득세로 14.2%인데, 이는 부동산의 거래 등 재산이전에 대한 재산과세의 중요성을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그 다음은 지방소득세가 13.7%, 지방교육세가 9.7%, 재산세 9.5%의 순서이다. 주민세의 비중이 지방소득세의 도입으로 크게 낮아졌음이 특징이다. 취득세와 등록세 등 재산거래과세에다가 보유과세인 재산세 등 3가지 세목의 비중이 세수 전체에서 40.5%를 차지하고 있다. 현재의 지방세목 중에서 전체의 1%에도 못 미치는 영세한 세목이 면허세, 도축세, 지역개발세 등 3개 세목이며, 2% 이하는 레저세, 공동시설세, 특별시분 재산세 등이 해당하여 모두 6개 세목에 달하고 있어 지방세의 세목간 편중도 매우 심한 편이라고 할 수 있다. 또한 2010년에는 2009년과 달리 과세 유예되었던 농업소득세가 폐지되고, 사업소세 역시 폐지되어 세목의 변화가 있음을 알 수 있다.

3. 지방세 규모의 추이

민선자치제 도입 이후 세입결산규모로 지방세 규모를 파악하면 다음 <표 7>과 같다. 1991년 8조 350억원이던 것이 2007년말 현재 43조 5,315억원으로 5.4배 증가하였으나, 이는 같은 기간 세입규모의 증가율에 못미치는 증가율이다. 결국 이러한 지방세의 상대적으로 낮은 증가율이 지속적으로 재정자립도를 낮추는 결과로 이어졌고, 지방재정의 의존율을 높이는 결과로 나타났다. 전반적으로는 보통세의 비중이 1991년 92%이던 것이 2007년에는 80.5%로 감소하여 목적세의 비중이 증가한 것을 알 수 있다. 이는 1992년 지역개발세의 도입과 2001년 지방교육세의 도입에 따른 결과로 지방재정 운용의 자율성과 보편성을 제약하는 것으로 인식해야 할 것이다.

또한 세목별 특징을 보면 지방세제 개편에 따른 변화가 매우 심한 것을 알 수 있다. 1991년에는 취득·등록세와 재산세 및 종합토지세 등 재산과세의 비중이 전체의 52.3%에 달하였으나, 국세인 종합부동산세가 도입된 후인 2007년의 경우에는 취득·등록세와 재산세 등이 41.8%로 감소하였다. 이는 참여정부

이후 거래과세의 비중을 낮추고 보유과세의 비중을 높여 부동산 투기를 잠재우려던 정책의 결과이다.

1991년 담배소비세의 비중은 20.5%를 차지할 정도로 매우 컸으나, 금연운동의 확산 및 타 세목의 증가에 따라 그 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 또한 자동차세의 세율인하와 동시에 주행세가 도입된 1999년에는 주행세의 비중이 8.2%를 차지할 정도로 그 비중이 높았으나, 2001년 지방교육세가 도입되면서 그 비중이 감소하였고, 지방교육세 역시 도입당시인 2001년에는 전체의 12.1%를 차지하였으나 최근에는 10% 수준을 나타내고 있다.

〈표 7〉 세목별 지방세 규모 추이

(단위 : 억원, %)

연도	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
세목별분	80,350 (100.0)	153,169 (100.0)	184,955 (100.0)	185,685 (100.0)	266,397 (100.0)	330,619 (100.0)	359,769 (100.0)	435,315 (100.0)
합 계								
보통세	73,939 (92.0)	139,038 (90.7)	166,930 (90.2)	165,442 (89.0)	208,730 (78.3)	264,948 (80.1)	289,743 (80.5)	350,799 (80.5)
취득세	15,257 (18.9)	26,910 (17.5)	33,561 (18.1)	30,664 (16.5)	37,825 (14.2)	54,721 (16.5)	66,489 (18.4)	72,614 (16.6)
등록세	18,949 (23.5)	36,325 (23.7)	43,009 (23.2)	43,266 (23.3)	55,866 (20.9)	75,499 (22.8)	67,836 (18.8)	72,536 (16.6)
면허세	887 (1.1)	2,085 (1.3)	2,312 (1.2)	2,375 (1.2)	581 (0.0)	649 (0.2)	704 (0.2)	765 (0.1)
주민세	6,901 (8.5)	17,014 (11.1)	22,516 (12.1)	25,471 (13.7)	35,556 (13.3)	45,281 (13.7)	55,003 (15.2)	74,107 (17.0)
재산세	2,702 (3.3)	4,847 (3.1)	5,784 (3.1)	6,698 (3.6)	7,587 (2.8)	9,105 (2.7)	25,832 (7.1)	37,674 (8.6)
자동차세	6,349 (7.9)	15,452 (10.0)	20,524 (11.1)	19,248 (10.3)	18,894 (7.0)	17,773 (5.3)	19,021 (5.2)	23,698 (5.4)
농업소득세	58 (0.0)	20 (0.0)	35 (0.0)	43 (0.0)	13 (0.0)	36 (0.0)	-	-
도축세	216 (0.2)	339 (0.2)	461 (0.2)	455 (0.2)	455 (0.1)	440 (0.1)	468 (0.1)	518 (0.1)
레저세	801 (1.0)	2,169 (1.4)	3,606 (1.9)	3,935 (2.1)	7,908 (2.9)	8,959 (2.7)	6,918 (1.9)	8,643 (1.9)
담배소비세	16,468 (20.5)	21,519 (14.0)	22,344 (12.0)	20,867 (11.2)	25,085 (9.4)	23,812 (7.2)	24,479 (6.8)	27,610 (6.3)
종합토지세	5,347 (6.6)	12,354 (8.0)	12,777 (6.9)	12,414 (6.6)	13,536 (5.0)	16,012 (4.8)	83 (0.0)	-
주행세	-	-	-	15,238 (8.2)	549 (2.0)	12,655 (3.8)	22,905 (6.3)	32,630 (7.5)
목적세	5,834 (7.2)	12,152 (7.9)	14,562 (7.8)	15,238 (8.2)	52,017 (19.5)	60,348 (18.2)	63,699 (17.7)	77,689 (17.8)
도시계획세	3,072	6,537	7,305	7,844	8,520	9,996	13,525	18,828
공동시설세	1,054	2,043	2,802	3,179	3,508	4,109	4,464	5,432
사업소세	1,707	2,960	3,736	3,473	5,133	5,235	6,206	7,289
지역개발세	-	610	717	740	2,464	1,033	1,096	999
지방교육세	-	-	-	740 (0.3)	32,390 (12.1)	39,973 (12.0)	38,406 (10.6)	45,139 (10.3)
과년도수입	576 (0.7)	1,978 (1.3)	3,463 (1.8)	5,004 (2.6)	5,649 (2.1)	5,322 (1.6)	6,326 (1.7)	6,826 (1.5)

주 : 세입결산 기준임.
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 매년도.

목적세인 지역개발세는 선택세제(selective tax)로 부산의 컨테이너에 부과되는 것이 세수의 대부분이었다가 최근 과세대상의 확대하지 않으면 세 준립의 정체성이 훼손될 정도로 세수규모로 감소하였다.

결국 이러한 지방세수 규모 변화는 과세대상의 확대나 세율 인상 등 제도적인 변화로 인해 많은 변화를 초래하고 있음을 알 수 있다.

따라서 그 동안의 지방세 신설에 따른 세수증대 효과를 전년도와 비교하면 다음 <표 8>과 같다. 문제는 이러한 세목의 신설효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 것이 아니라 대부분 단기간에 그친다는 것이다.

<표 8> 지방세 신설에 따른 효과

(단위 : 억원, %)

구 분	자치제 도입 이전		자치제 도입 이후				
	1988.12.26	1989.6.16	1991.12.14	1993.12.27	1999.12.28	2000.12.29	2001.12.29
도 세	마권세		지역개발세, 공동시설세	경주마권세		지방교육세	레저세 (명칭변경)
사군세	담배소비세	종합토지세			주행세		
지방세수 규모	49,608 [60.0]	63,673 [28.4]	94,622 [17.8]	132,309 [20.0]	206,006 [10.8]	266,648 [29.4]	315,835 [18.5]

주 : 익년도 세수규모이며, []는 전년도 대비 증가율임.
자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

IV. 민선자치 이후 지방세의 특징과 문제점

1. 지방세의 가격기능 부족

일반적으로 지방세는 조세의 가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며, 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다(원윤희 · 임성일, 2008).

2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 137개 단체로 전체의 56%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로 전체의 72%에 해당한다.

특히 2004년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 35개로 총 75%의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있는 것이다.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다.

〈표 9〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위 : 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)

자료 : 행정안전부, 매년도.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1를 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

결국 지방세에 대한 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 올해부터 지방소득 · 소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과세 등을 보면 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

따라서 향후 각 자치단체의 재정수요가 증대되면, 가장 먼저 지방세의 세율인상이나 과세대상 확대 등을 통해 이를 충당하기 위한 노력이 경주되고, 그러고도 부족재원이 발생하면 의존재원을 통해 보전하는 방식의 재정동원 모형이 구축되어야 할 것이다.

2. 자치단체간 세목의 편중성

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 겨우 21.9% 수준이고, 자치단체 간 불균형도 매우 심한 편이다. 2008년 결산기준으로 세입총계에서 지방세가 차지하는 비율은 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 단체별 지방세수입의 비율(2008년 결산총계기준)

(단위 : 10억원, %)

단체별	세입총계(A)	지방세수입(B)	비율(B/A)
합 계	208,608	45,835	21.9
특별 · 광역시	49,651	19,447	39.1
도	46,733	11,800	25.2
시	59,133	9,807	16.5
군	33,276	1,960	5.8
자치구	19,814	2,817	14.2

자료 : 행정안전부(2009), 지방재정연감.

2008년 기준으로 세입총계에서 지방세수입이 차지하는 비율은 특별 · 광역시가 39.1%인 반면, 도는 25.2%, 시 16.5%, 자치구 14.2%, 군 5.8%의 순으로 나타났다.

물론 특별회계도 포함되어 다소 지방세수입 비중이 상대적으로 더 낮게 평가된 측면이 있지만, 군의 경우 세입의 6%에도 미치지 못한다는 것은 군의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 군의 재정 여건이 이렇게 구조화 되어 있기 때문에 대부분의 군은 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 결국 군의 경우 지방자치는 불가하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하기 때문에 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다.

3. 지방세 구조의 불균형성

우리나라 지방세의 구조는 <표 11>과 같이 지나치게 재산과세 중심으로 편성되어 있어, 세수의 신장 성과 탄력성이 매우 낮은 실정이다.

〈표 11〉 지방세의 성질별 세목구성 현황(2010년)

성 질 별	세목구성	세수비중
합 계	16개 세목	100.0
소득과세(1)	지방소득세 (주민세, 농업소득세)	16.7
소비과세(5)	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	19.5
재산과세(5)		46.2
- 보유과세(3)	재산세, 특별시분 재산세, 도시계획세 (공동시설세)	16.1
- 거래과세(2)	취득세, 등록세	30.1
기 타(5)	주민세, 면허세, 자동차세, 지역개발세, 지방교육세 (사업소세)	17.6

주 : 괄호 안의 세목은 폐지된 세목임
자료 : 행정안전부(2010).

우리나라 지방세목 중에서 재산과세에 해당하는 세목은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 등 재산의 보유과세에 해당하는 것과 취득세와 등록세 등 거래과세 등으로 구성되어 있는데, 이 세목이 세수 전체에서 차지하는 비중은 46.2%로 대단히 높다. 올해 이전의 경우는 훨씬 비중이 높았으나, 올해부터 지방소득·소비세가 도입되어 그나마 비중이 낮아졌다. 이처럼 재산과세의 비중이 높으면 세수의 안정성은 확보되지만 경제발전이나 경기 활성화 등에 의한 세수의 소득과 소비 탄력성은 상대적으로 낮은 편이다.

반면에 소득과세는 주민세 소득할이 대표적인데, 올해부터는 명칭이 지방소득세로 변경되었다. 또한 농업소득세가 이에 해당되나 그 동안 과세 유효되다가 폐지되었다. 따라서 현재는 비중은 16.7%이다. 또한 소비과세의 성격을 가진 세목은 올해 도입된 부가가치세의 5%인 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등 모두 5개 세목으로 구성되어 있으며 세수비중은 19.5%에 달한다.

올해부터 지방세의 성격이 급격하게 변화했는데, 이는 향후 지방세목의 단순화 이후 더욱 변화할 것이다. 그러나 이러한 과세유형별 비중을 주요국가와 비교해도 우리나라의 지방세는 지역경제의 과실이나 투자사업의 결과와 연계되지 못하는 등 근본적인 문제가 있음을 알 수 있다.

4. 지방세 비과세·감면의 과다

본래 취약한 지방세 수입에 대한 정책적인 고려에 의해 행해지고 있는 비과세와 감면이 지나치게 커

서 지방세수의 취약성을 더욱 가중시키고 있다. 특히 지방세 감면제도는 지방세법뿐만 아니라, 「조세특례제한법」과 감면조례 등에 의해 시행되고 있는데, 이 중에서도 「조세특례제한법」은 국세지원과 관련하여 적용하고 있으며, 감면대상과 성격의 다양성 등으로 인해 감면대상과 적용범위에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다(권혁인, 2007).

이처럼 발생하는 지방세수 결손에 대하여 중앙정부의 재정적 보전이 전혀 이루어지지 않고 있으며, 한시적인 일몰법(日沒法)을 적용하고 있으나, 정책목표 달성여부에 대한 판단이 중앙정부에서 이루어져 지방정부 차원에서는 정비 및 관리가 용이하지 않다. 2005년 지방세의 비과세·감면액은 총 3조 5,377억원으로 이는 총 지방세 징수액 35조 9,774억원의 9.8%에 해당한다. 이 규모는 자치구와 군의 지방세수입을 합한 규모보다 크다.

〈표 12〉 지방세의 비과세·감면 현황(2005년)

비과세·감면액	비과세액	감면액			
		계	지방세법	조세특례법	감면조례
3조 5,377억원	1조 529억원	2조 4,848억원 (100%)	1조 1,825억원 (47%)	5,422억원 (22%)	7,601억원 (31%)

V. 자율과 책임을 위한 지방세의 발전방향

근본적으로 재정운영에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 자율성이 전제되어야 한다. 따라서 자치단체의 과세자주권을 최대한 인정하고, 그에 따른 책임성을 철저히 확보할 수 있는 방안의 구축에 초점이 두어져야 한다.

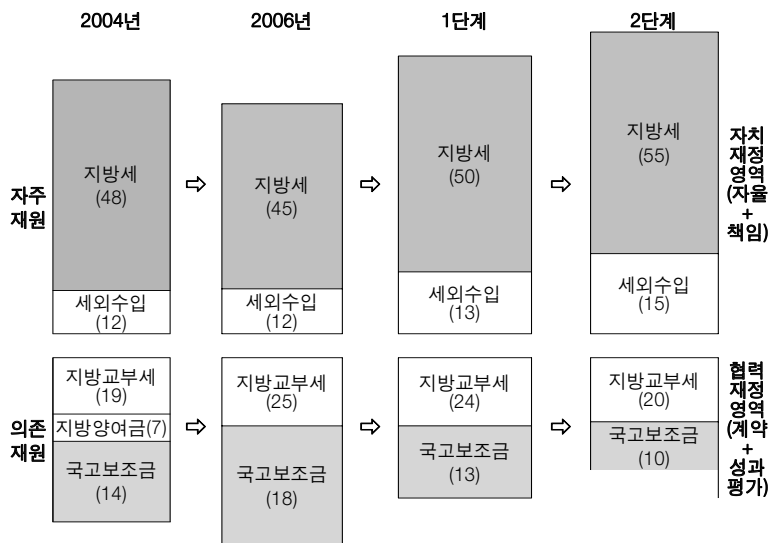
1. 기본방향

지방세제의 개선은 결코 세제개혁만으로는 불충분하다. 따라서 현행의 재정조정제도와 함께 전면적인 국가재정개혁이라는 수준에서 중앙과 지방 및 광역과 기초간의 재정관계를 재조정해야 하는 데,

기본적으로는 자주재원 중심으로 개편하면서 의존재원의 규모를 축소하여야 할 것이다. 즉 현재 과도한 보통교부세 중심의 재정구조를 과감하게 지방세 중심의 구조로 혁파해야 한다. 이를 위해서는 가장 먼저, 올해 도입된 지방소비세의 세원인 부가가치세의 일정비율을 2013년(10%로 확대)까지 기다릴 것이 아니라 조기 적용하여 지방세 비율을 확대하고, 동시에 광역과 기초 간 지방세목의 배분을 재고하여, 기초 자치단체 중심의 세목할당이 이루어지도록 한다.

예를 들면, 시·군을 중심으로 세입예산의 일정비율(군은 20%, 시는 25% 이상)은 반드시 지방세수입이 차지할 수 있도록 하고, 부족재원이 발생할 경우는 자치단체가 탄력세율을 적용하거나, 과세대상을 확대하는 등 자구노력을 한 다음, 그래도 부족재원이 발생할 경우 이를 보통교부세로 보전하되, 이러한 자구노력을 반영한 충족율을 산정하도록 하면, 노력관련(tax effort related) 교부금으로 정착될 수 있을 것이다. 문제는 비율 산정인데, 이를 위해서는 중앙정부와 지방의 대표와 전문가들이 함께 모여 (가칭)국가재정위원회를 구성하여 적정비율을 산출하도록 한다. 물론 이러한 시도에 대한 광역자치단체의 반발이 예상되지만, 현재에도 중복적이고 산발적인 재정조정제도를 통합하여 정리한다면 현재의 재정규모를 크게 축소하지 않는 선에서 합의를 도출할 수도 있다.

[그림 3] 지방재정의 기본 방향



주 : 괄호안의 비중은 일반회계 세입순계 기준임
자료 : 손희준(2005)를 제작성.

이러한 지방세 중심의 세입구조가 형성되어야만 주민들의 관심이 높아지고, 단체장 역시 주민들의 재정수요와 재정운용 및 지출에 대한 책임성을 강하게 인식하게 될 것이다(손희준, 2007). 즉 단체장과 지방의 관심과 시야가 지역으로 이동하면, 자연히 지역의 문제와 지역경제 및 지역사회, 문화 등이 세출사업으로 등장하게 될 것이며, 이러한 지역의 문제해결을 위해서는 각 지역별 세율 차이나 과세대상의 차별성이 용이하게 적용될 수 있을 것이다. 현재와 같이 주민과 단체장, 지역언론이 모두 자금이 나오는 중앙정부에 매달리는 현상은 자연스럽게 집권화를 초래하고 지방자치는 실종되게 되어 있다.

2. 자치단체의 과세자주권 확대

현행 헌법 제59조에 의한 “조세법률주의” 원칙의 엄격한 적용은 지역마다 특수한 부존 세원을 개발할 수 있는 자치단체의 자율적인 노력을 제한하고 있는 실정이다. 물론 이에 대해 법률전문가들의 반론이 있기는 하지만, 지방자치단체의 과세자주권이 제약된 상태에서 궁극적인 재정분권과 재정운영의 자율성을 확보하기란 불가능하다.

따라서 지방자치단체가 조례에 의해서 지방세를 부과·징수할 수 있도록 제한적 범위 내에서 지방의 보통세로서 일본과 같은 법정외세(法定外稅)를 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.⁸⁾ 동시에 현재에도 얼마든지 적용이 가능한 지방세의 탄력세율제도를 통한 세수증대 노력을 경주해야 할 것이다. 실제로 지방세 16개 세목 중 <표 13>과 같이 11개 세목에 적용이 가능하나, 단체장들의 정치적 행태와 적절한 유인책 부재로 실제 적용은 매우 미흡한 실정이다.

오히려 2005년말 종합부동산세의 도입에 따른 일부 자치구의 재산세 등에 대한 세율인하 행태가 나타나고 있는데,⁹⁾ 이 역시 자치단체의 과세 자주권을 행사한 것으로 인정해야 할 것이나, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보통교부세의 재정인센티브를 적극 활용하여 재원확충을 위한 탄력세율 적용 시에만 보통교부세의 전액을 보전 받을 수 있도록 한다. 동시에 자치단체간 적절한 세목교환 등 적극적인 조세개편 노력이 요구된다고 하겠다.

8) 일본은 헌법 개정 및 지방세법에 근거규정을 마련하여 핵연료세, 별장 등 보유세, 입당세, 문화관광시설세, 오락시설세, 요트보트세 등의 법정의 보통세의 적용을 허용하고 있다.

9) 서울시의 강남구와 서초구, 송파구 등이 부동산 과표의 인상에 따른 주민부담 급증을 이유로 재산세의 탄력세율 제도를 이용해서 세율을 인하 조치하였다.

또한 현재 선택세제(selective tax)의 한 종류인 지역개발세의 과세대상을 확대하여 세수 증대 효과를 모색할 수도 있다. 이미 원자력발전소가 위치한 지역에 대한 원자력발전에 대한 과세대상의 확대는 적용되었으며 강원도의 카지노가 입지한 지역에 대해서는 카지노세 등을 부과하는 방안을 검토하고 있다. 이처럼 지역개발세의 과세대상을 보다 확대하여, 지역의 독특한 세원을 반영할 수 있도록 하고, 목적세의 지출제한을 폐지하여 보통세로 전환할 필요가 있다.

한편 지방자치단체가 현재 수질오염, 토양오염, 대기오염 등 일부 환경규제기능을 수행하고 있다는 점을 고려하여 지방환경세를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 환경문제는 비가역성의 문제를 가지고 있기 때문에 발생 전에 억제하는 가장 바람직하다(라휘문, 2007).

〈표 13〉 지방세의 탄력세율 규정 내용

세 목	과세대상 및 세율	탄력세율 적용가능 범위	
		타 자치단체	제주도
취득세	○부동산 등 : 2%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	100%
등록세	○부동산등기 - 정율세 : 0.1%~3% - 정액세 : 3,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	100%
주민세	○균등할 - 개인 : 10,000원 이내 - 사업장 : 50,000원 - 법인 : 50,000~500,000원 ○소득할 : 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
재산세	○건축물 등 : 0.15%~0.5% 등	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	100%
자동차세	○승용자동차 : ㄹ 당 18원~220원 ○정액세 : 3,000~157,000원	표준세율(특별·광역시는 조례로 100분의 50 가산 가능)	100%
도축세	○소·돼지시가의 1%이내	제한세율(1%이내에서 조례로 결정)	2%
도시계획세	○토지·건축물의 가액의 0.15%	표준세율(0.23%이내에서 조례로 결정)	100%
공동시설세	○건축물·선박가액의 0.5%~1.3%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	200%
사업소세	○재산할 : 사업소 1㎡당 250원 이내 ○종업원할 : 종업원급여총액의 0.5% 이내	1㎡당 250원, 급여총액의 0.5% 초과할 수 없는 제한세율	200%
지역개발세	○발전용수 : 10㎡당 2원 ○지하수 : 1㎡당 20원~200원 ○지하자원 : 광물가액의 0.2% ○컨테이너 : 1TEU당 15,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	100%
지방교육세	○본세액의 20%~60%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정)	100%
레저세			100%
면허세			100%

3. 지방세목간의 교환과 통·폐합

현행 지방세체계에서도 가장 먼저 고려해야 할 일은 광역과 기초간의 세목조정이다. 분권화의 추세 등을 미루어 보아 광역보다는 기초자치단체의 기능과 역할이 더욱 증대될 것이며, “보충성의 원리”에도 적합한 기초자치단체에의 세목배분이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 동시에 특별시·광역시와 자치구세간의 조정은 매우 시급하다고 하겠다.

지방세목의 통합과 관련해서는 지방세목의 수가 과다하고 복잡하면서도 세수규모는 영세하기 때문에, 이를 통합하여 운영하는 방안도 신중하게 검토해야 할 것이다. 동시에 지방세의 목적세(earmarked tax)가 목적세로서의 역할을 충실히 하지 못하고 있다.

따라서 본세에 통합하여 보통세로 전환하거나 제 역할을 할 수 있도록 과세대상을 확대하거나 정비할 필요가 있다. 다행히 2010년 지방세법의 분법화를 통해 지방세목의 간소화도 다음과 같이 이루어졌다.

〈표 14〉 지방세 세목체계 간소화 결과

현행: 16개 세목		개선: 11개 세목	
구 분	현 행	세 목 간 소 화	
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분) ③ 재산세 + ④ 도시계획세	① 취득세 ② 재산세	
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분)+ ⑤ 면허세 ⑥ 공동시설세+ ⑦ 지역개발세 ⑧ 자동차세+ ⑨ 주행세	③ 등록면허세 ④ 지역자원시설세 ⑤ 자동차세	
폐 지	⑥ 도축세	(폐지)	
현 행 유 지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세 ⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세 ⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세 ⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세 ⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세	

자료 : 이재성(2010: 21).

문제는 세목의 간소화는 이루어졌지만, 이에 따른 세수배분이 광역과 기초 간에 중복되거나 세수귀속에 대한 배분방식이나 규모에 대한 보완이 요구된다는 현실을 감안하면 자칫 세수배분방식은 훨씬 복잡해 질 수 있다는 점이다. 이러한 문제는 앞에서 논의한 바와 같이 원점(zero-base)에서 광역과 기초 간의 세원배분이라는 측면을 고려하여 재편을 감안해야 할 것이다.

또한 올해 지방소비세수의 배분 등을 고려하여 “지역상생발전기금”의 설치방안이 제시되었다(조봉업, 2010). 이미 지방소비세 도입방안을 검토하면서 세원편재에 따른 세수불균형을 완화하기 위해 많은 대안들이 검토되었으나, 현재의 지역상생발전기금은 서울, 경기, 인천 등 수도권지역이 지방소비세의 일정액을 출연하여 비수도권 지역에 배분하는 방식인데, 결국 이는 일종의 자치단체간 수평적 재원조정수단이라고 할 수 있다. 이러한 기존의 재정조정제도와 지방세의 관계를 재정립해 나가는 것이 향후 개편의 핵심이 되어질 것이다.

4. 비과세 · 감면의 효율적 관리방안

지방세의 비과세 · 감면과 관련하여 그 대상을 축소하기 위하여 일몰법을 적극 활용하되, 납세자의 저항을 최소화하기 위한 감면비율의 단계적 축소 등을 검토할 수 있다.

또한 2007년도부터 행정자치부가 시범 도입하려던 「지방세지출 예산제도(local tax expenditure budgeting)」는 기존의 비과세와 감면 규모를 예산규모로 책정하여 지방정부의 직접 지출에 대한 표준안과 운영매뉴얼 작성과 교육 등을 단계적으로 실시하고자 하는 것으로 비과세와 감면에 대한 재인식과 효율적인 관리를 위한 초석이라고 할 수 있다. 다행히 올해 「지방세특례제한법」이 통과되어 내년 부터 근거규정이 마련된 것이다(김성주, 2010). 추후 비과세 및 감면에 대한 일몰기준에 대한 검토를 통해 지방세의 비과세 및 감면에 대한 효율적인 관리 및 축소 등이 적극 도입되어야 할 것이다.

VI. 결론

진전한 국가발전을 위해서는 지방자치단체의 협력과 협조가 전제되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고

하고 아직까지 지방이 중앙에 비해 열등하고, 미숙하며 지역정치와 지역갈등에만 매달려 자원을 낭비하고 비효율적인 구조에 빠져 있다는 시각이 우리 사회에 팽배해 있다.

특히 민선 5기 출범과 함께 예상되는 지방재정의 환경변화는 단체장과 교육감의 갈등 또는 단체장과 의회와의 견제 등이 더욱 심화될 것으로 예상된다. 게다가 벌써 그런 조짐은 현실화되고 있다. 그러나 이러한 갈등구조는 오히려 슬기롭게 극복할 때 지방자치의 역량은 더욱 강화될 수 있는 기회라고 볼 수도 있다.

지금까지 지방을 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식 전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다. 그러나 동시에 지방정부도 지금까지의 의존적인 자세에서 탈피하여 자립과 자율을 강조하고 관할 구역내 문제는 가급적 스스로 책임지는 “자기 부담 원칙”을 공고히 해야 할 것이다.

이를 위해 근본적으로 지방세의 가격기능을 회복하고, 경상예산의 일정비율을 지방세로 충당하도록 가이드라인을 설정할 필요가 있다. 이러한 지방세 위주의 세입구조를 구축하면, 당연히 주민부담을 고려하여 불필요한 세출도 축소하고 재정운영 과정 및 절차도 투명하게 하여 책임성은 더욱 강화될 것이다.

이번 성남시의 모라토리움을 기회로 재정과산제의 도입 등을 주장하는 것은 자칫 재정집권화로 회귀가 될 것임을 명심하면서, 최대한 지방의 자율이 전제된 가운데, 이에 따른 책임을 철두철미하게 요구하는 성숙된 분권 마인드가 요구된다.

모름지기 모든 제도가 한 순간에 개선되고 향상되지는 않기 때문에, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다.

그렇기 때문에 새롭게 시작하는 민선 5기는 지금까지의 단순한 지방자치제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정한 “상생(win-win)”의 길로 나아가는 토대가 되어야 할 것이다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 김광진(2002), 2002 지방재정의 과제와 전망, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 통권114호
- 김동기(2008), 「한국지방재정학」, 법문사.
- 김성주(2010), 재정건전성 측면에서의 지방세 비과세 · 감면 분석, 한국지방재정학회, 「민선 5기 출범과 지방재정 건전성 제고」, 세미나 발표논문.
- 김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호
- 김주현(2001), 2001 지방재정의 주요시책 방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 108호
- 박연수(2006), 2006년 지방재정 · 세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호
- 서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 10권 2호.
- 손희준(2010), 민선 5기 지방재정의 방향과 과제, 한국지방행정연구원, 「민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전」 세미나 발표논문.
- 손희준(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 자원배분 방안, 「한국거버넌스학회보」 제15권 제2호.
- 손희준 외(2008), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」 제12권 제2호.
- 손희준(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 「지방행정연구」 제18권 제2호.
- 안문석(2001), 공공부문개혁의 향후 전개방향, 서울대행정대학원 「행정논총」 39권 2호.
- 안성호(2001), 지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호
- 이상용(2010), 지방자치단체의 선심성 · 전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호
- 이승중(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제34권 제4호.
- 이영희 외(1995), 「시 · 군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원.
- 이재성(2010), 지방세법 전부개정과 향후과제, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 3월호 통권 27호

- 이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.
- 이희봉(2010), 지방세 분법의 성과와 의의, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 3월호 통권 27호
- 원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회, 「한국경제 선진화를 위한 세제개혁」, 해남.
- 정경진(2006), 2006 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호.
- 정현율(2004), 2004 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 126호
- 조봉업(2010), 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 4월호 통권 28호
- 하혜수(2000), 지방정부개혁의 성과평가 : 경기도의 일몰제도를 중심으로, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 제11권 1호.
- 한원택(2002), 「지방행정론」, 법문사.
- 기획재정부, 「조세개요」. 각 연도.
- 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도
- 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」. 각 연도
- 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
- Shah, Anwar(2009), Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance, Pattaya, Thailand
- <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://www.mpb.go.kr>