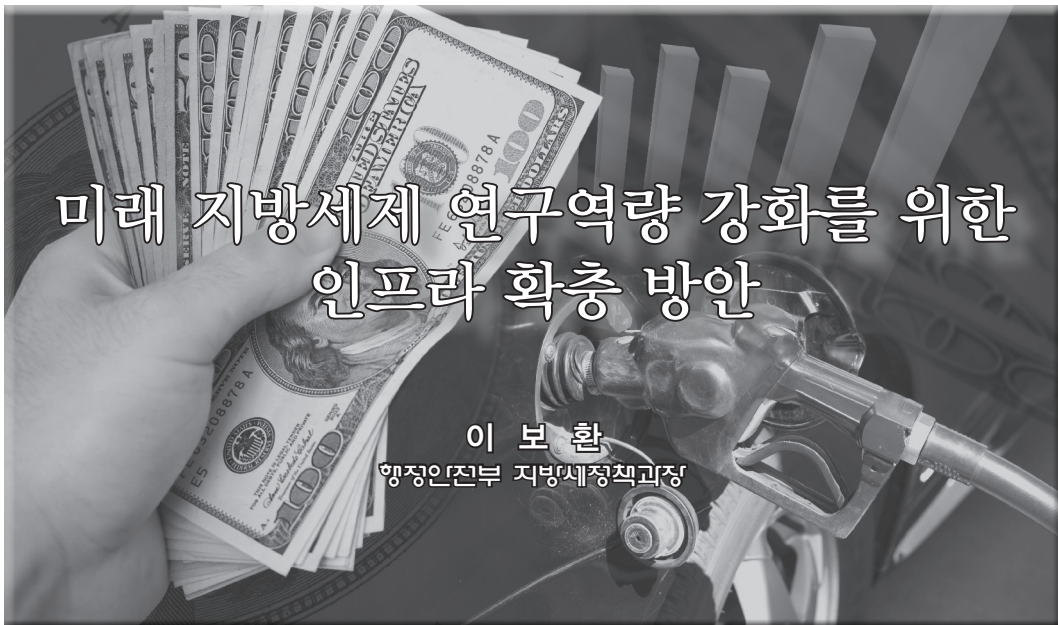




I. 서론

1. 들어가며

지방세 60년사의 새로운 시대를 여는 지방소득·소비세 도입으로 시작된 2010년도 벌써 절반이 흘렀다. 한여름을 맞이하고 있는 6월, 행정안전부 지방세제관실은 더 나은 지방세를 만들기 위한 노력으로 그 열기가 더욱 달아오르고 있다.

올 10월 실시되는 지방세 납부서비스 혁신의 마무리 작업과 함께, 당장 내년 1월 시행되는 지방세 3법의 차질없는 시행을 위한 하위법령 정비, 대국민 홍보준비, 시·도 교수요원 교육 등 밀려드는 현안 작업으로 정신없이 분주하지만, 앞으로 10년 후의 지방세제를 준비하는 큰 그림을 그려보고자 준비하고 있다.

당장의 현안만으로도 일손이 모자라는 이때 연구역량 강화라는 중장기 과제를 들고 나서는 것 자체가 어쩌면 무모한 일인지 모르겠다. 지금의 작은 정부 기조를 생각하면 이러한 시도는 어쩌면 더욱 어리석은 일일지 모른다. 하지만 지방세제가 지방자치와 주민생활에 미치는 영향을 생각하면 이러한 연구역량 강화는 오히려 늦은 감이 있다.

기존 세제개편은 통상 각 세목별로 이루어졌는데, 이러한 단편적인 세제개편만으로도 그간 지방재정 효율화에 큰 기여를 해왔다고 본다. 하지만 지방재정에 있어 지방세의 역할이 점차 증가하고, 또 지방자치의 성숙으로 주민의 권리의식이 높아지면서 단순히 이전보다 나아진다는 것만으로는 지방세의 소임을 다하지 못하는 상황이 되었다. 이에 세제개선에 대한 임시적 미봉책을 넘어 장기적이고 거시적인 지방세제의 새 틀을 짜는 노력을 더 이상 미룰 수 없게 되었다.

이 글에서는 2010년 하반기를 맞는 현 시점에서 지방세제의 주요 현안과 향후 우리 지방세제가 다루어야 할 주요 정책과제를 살펴보고, 이러한 과제에 대한 효율적 대처를 위한 지방세제 연구역량 강화방안을 살펴보고자 한다.

2. 지방세 현황 및 연구역량 강화 필요성

금년 1월 1일 국세인 부가가치세액의 5%를 지방소비세로 전환하고, 기존의 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 지방소득세로 전환하는 개정 지방세법이 시행되었다. 이로써 약 2.4조원 규모의 세원이 확충되고 재정자립도도 53.6%에서 55.8%로 개선되는 효과가 기대된다. 현재의 재산과세에서 소득·소비위주 과세로의 전환도 탄력을 받아 소득·소비과세 비중이 32%에서 35%까지 높아지는 등 세수 신장성이 높아지고 세수구조도 선진화되는 효과를 기대하고 있다.

지난 2월에는 현재 단일법 체계의 지방세법을 지방세기본법, 지방세법 및 지방세특례제한법의 3개 법으로 나누는 법안이 국회를 통과하여 내년 1월 시행을 앞두고 있다. 현행 지방세법은 지난 61년 전부 개정 후 수시 필요에 따라 땀질식으로 개정되면서 법체계가 불필요하게 복잡해졌고 이로 인해 납세자의 이해가 어렵다는 지적을 받아왔다. 이에 대해 새 지방세법은 납세자 권익보호 수단을 대폭 강화하

고 세목을 통폐합하여 기존 16개 세목을 총 11개 세목으로 간소화하였다. 이외에도 불필요한 감면 정비, 감면조례허가제 폐지 등을 통해 비과세·감면의 체계적 정비를 꾀하였다.

이러한 지방세제 변화의 효과는 단순히 지방에 한정하는 것은 아니다. 어느 한편을 배제한 일방만의 발전이 불가능한 중앙-지방간 불가분의 관계를 생각하면, 지방재정의 개선은 그 자체로서의 의미도 있지만, 궁극적으로 열악한 지방재정 보전에 중앙정부가 할애했던 역할을 국가 스스로의 정책문제에 돌릴 수 있다는 점에서 중앙-지방간 상생발전에도 기여하는 것이다.

이러한 의미있는 과정을 진행하다 보면 좀더 경쟁력있는 연구역량에 대한 아쉬움이 무척 크다. 지방세제 발전을 위한 보다 면밀한 이론적 검토가 좀 더 많은 인력에 의해 이루어질 수 있다면, 이러한 개편 과정이 좀 더 수월하겠으나, 국세대비 비중이 상대적으로 작다보니 지방세를 전문으로 하는 학자의 수가 상대적으로 적고, 이는 세원 배분을 둘러싼 정책 논리대결에서 절대 열위로 작용하고 있다. 지방세제가 처한 각 과제에 대한 보다 심도 있는 이론적 검증 과정을 거친다면, 새로운 제도에 따른 변화후유증을 최소화하고, 또 납세자편의를 극대화하는 방안도출이 가능할 것이다.

다음 장에서는 연구역량 강화를 통해 시급히 해결해야 할 지방세제의 주요 현안과 거시적인 관점에서 지방세제 중장기 발전과제를 살펴보고, 이러한 과제에의 효율적 대처를 위한 지방세제 연구역량 강화방안을 구체적으로 살펴보기로 한다.

II. 미래 지방세제 주요 정책과제

1. 지방재정 건전성 제고

현재 우리 지방세제의 가장 시급한 과제는 바로 재정 건전성 제고방안의 마련이다. 재정운영의 건전성 확보는 민선5기 자치단체의 출범을 앞두고 실질적 지방자치를 위한 최우선 선결조건이지만 지금 현재 우리의 지방재정 여건을 돌아보면 이러한 조건과는 여전히 상당한 괴리가 있는 것이 사실이다.

이러한 문제 인식 속에 우리부는 지방소득·소비세 도입, 체납징수 강화, 탈루은닉세원 발굴 등 재정 건전성 제고를 위한 다방면의 정책을 추진해왔다.

이외에도 여전히 열악한 지방재정의 개선을 위해, 넓은 세원, 낮은세율의 기본 원칙아래 다음과 같은 다양한 정책과제를 생각해 볼 수 있다. 지방소득·소비세 확대개편 방안 마련, 금융기관 대상 지방세 과세방안 연구, 지역개발세·레저세·면허세 등 과세대상 확대와 같은 과제는 심도있는 연구가 뒷받침되면 효과적인 재정건전성 제고방안으로 성장할 수 있을 것이다.

2 세정운영의 자율성 제고

실질적 지방자치의 구현에 있어 재정건전성 못지않게 중요한 항목이 재정자율성이다. 조세의 기능은 정책 수행을 위한 재원마련에만 있는 것이 아니다. 가격 체계에 대한 조세의 영향을 통해 왜곡된 시장기능을 개선할 수 있음은 피구세(Pigouvian Tax)등의 논의를 통해 잘 알려진 사실이다.

하지만 현재 우리의 지방세제는 이러한 조세의 기능을 충분히 발휘하기에는 법령의 제약속에 너무나 획일적인 모습을 지니고 있다. 세수귀속만 지방자치단체 일뿐 획일적으로 운영 중인 세정현실의 자율성 제고를 위한 방안 모색은 지방자주 재원으로서의 지방세의 위상을 한층 업그레이드 시킬 수 있는 중요한 과제라 생각한다.

중·장기적으로 검토가 가능한 구체적 예를 들어보자면, 일본과 같은 법정외세 도입(조례를 통한 세목 신설) 가능성 검토를 비롯하여, 국세·지방세간의 세원 조정, 각각의 자치단체별 여건을 반영한 탄력세율 적용 활성화와 같은 과제를 들 수 있을 것이다.

3. 미래 정책환경에의 대비 - 저출산·녹색성장 등

급변하는 정책 환경에의 적응을 위한 개편방안 마련 역시 중요한 정책과제다. 수많은 변화의 흐름 속에서 가장 두드러지는 두 가지는 바로 저출산·고령화 사회의 도래와 저탄소 녹색성장 등 친환경 경제개편 필요성 대두이다. 이러한 흐름에 따른 세제개편 필요성을 차례로 살펴본다.

우선 저출산·고령화에 대한 정책대안 마련이다. 저출산·고령화로 인한 근로계층의 감소는 경제 성장의 둔화, 나아가 담세능력의 저하로 이어지리라 예상되는 반면, 연금 수급자 증가 등으로 인해 정부지출은 크게 증가하면서 필요 조세액은 오히려 증가하는 상황이 예상된다. 정부의 만성적 재정적자를 방지하기 위해서는 이에 대한 세수차원의 적절한 대응이 필요하지만 아직까지 뚜렷한 해법은 나타나지 않고 있다.

두 번째는 녹색 지방세제로의 전환방안 마련이다. 전 세계적으로 저탄소 녹색성장이 쟁점이 되는 지금, 기존의 세제를 친환경적으로 개편하는 작업과 더불어, 탄소세 도입 가능성 검토, 기존 부담금 체계의 지방세제로의 편입 방안 검토 등 깊이있는 고민을 요하는 다양한 과제들이 우리 앞에 놓여있다. 미래 정책환경에의 준비 필요성에 대한 공감대는 형성되었으나 아직 뚜렷한 대안이 없는만큼 이러한 문제들에 대해 지방세제 차원의 깊은 성찰이 이루어져야 하겠다.

4. 비과세·감면의 체계적 정비

비과세·감면에 대한 체계적 정비 역시 시급한 정책과제다. 추가적 납세부담 신설과 특정 당사자의 감면은 조세부담의 형평성 차원에서 실질적으로 동일함에도 불구하고, 감면은 상대적으로 관심을 덜 받는점을 이용하여 남용의 소지가 많았다. 이러한 감면 남용의 우려는 2011년 감면조례허가제 폐지로 더욱 커지고 있다. 지방세지출예산 제도 등을 통해 감면규모 등 구체적 현황을 공개하여 합리적 정책결정을 유도하고 있지만, 이러한 조치만으로는 가시적인 감면 효율화의 성과를 기대하기엔 역부족인 상황이다. 이에 대해 현 감면제도의 현황과 그에 따른 감면 규모를 추산하고, 각각의 감면 건에 대한 실효성 분석을 통한 정비는 나름의 대안이 될 것으로 기대한다. 정치한 논리적 합리성을 갖춘 정비를 통해 (감면)기득권의 반발도 최소화 할 수 있을 것이다. 2011년 지방세특례제한법 시행이라는 호기를 맞은 만큼, 비과세·감면에 대한 대대적인 정비작업은 한층 더 신속하고도 체계적으로 추진할 필요가 있겠다.

5. 납세 편의 제고 등 조세관련 비용 절감

지방세수 증대방안 못지않게 의미를 가지는 과제가 바로 납세비용의 절감이다. 조세 제도로 인한

진정한 부담수준 측정을 위해서는 단순한 납부세액만 합산해서는 안되며, 납세에 수반하는 다양한 기회비용을 반영해야한다. 조세는 재정수요 충당을 위한 강제 징수 재원인만큼, 공권력에 기대어 납세자 편의보다는 징세기관 편의 중심으로 흐를 소지가 크다. 이러한 점에서 납세자의 자발적 협조를 얻을 수 있도록 징수과정 효율성 제고를 위한 제도적 노력이 반드시 필요하다.

납세 편의제고와 관련해서는 이미 공감대가 형성되어있어 오는 10월 정식 개통하는 새로운 지방세 납부시스템 도입, 납세자 이해증진을 위한 세목간소화 등 그간 다양한 형태의 개선 작업이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 납세편의와 관련해서는 여전히 많은 개선 여지가 있다. 이해가능성과 납부 편의 제고를 위한 현 지방세제의 심화발전 이외에도 세무대리인 제도의 정립, 징세비용의 절감을 위한 지방세 정보화사업 고도화 등의 새로운 과제들이 남아있다.

개념적 아이디어가 구체적 제도로 실행되기 위해서는 조직과 예산이 필요하겠지만, 그 기초는 무엇보다도 납세절차의 효율성 제고를 위한 다양한 정책 방안에 대한 선행연구인바, 이 역시도 다각적 고민과 검토가 지속적으로 이루어져야 하겠다.

6. 지방세 정보화 및 분석기능의 강화

마지막으로 지방세 정보화 및 분석기능의 강화를 들 수 있다. 제도 개선을 위해서는 현황에 대한 명확한 인식이 필수적인데, 지방세는 타 영역에 비해 정보화의 혜택에서 상대적으로 소외되어있다는 인식이다. 기본 자료에 대한 전산화 작업을 통해 부가적 업무에 할애하는 시간을 줄이면, 중요한 정책에 역량을 좀더 집중할 수 있는 여력이 생길 것이다. 이러한 맥락에서 지방세 전산시스템을 고도화하고, 통계분석 기법을 통한 통계 지표 관리 역시 지방세제 발전의 기본전제가 되는 과제라 하겠다.

III. 지방세제 연구역량 강화 방안

이상에서 우리 지방세제가 직면하고있는 시급한 정책과제들을 살펴보았다. 그러면 이번 장에서는 이러한 과제의 해결을 위한 지방세제의 연구역량 강화 방안을 차례로 살펴보기로 한다.

1. 지방세연구원 설립

지방세제분야 독립연구원(이하 지방세연구원) 설립은 현재 행정안전부가 추진하고 있는 역점과제로서 지방세 연구역량 강화를 위한 가장 가시적 대안이다. 지난 2007년 말 지방세법에 설립을 위한 근거 규정을 만들어 두고도 당시의 여러 여건을 이유로 보류되었던 연구원 설립은 지방소득·소비세의 확대·개편을 앞두고 더 이상 미룰 수 없는 상황이 되었다. 여기서는 지방세 연구원 설립을 위한 기본 방향을 살펴본다.

(1) 자치단체 의견의 충분한 수렴

지방세법 상 근거 규정에 따라 연구원 설립을 위한 재원분담 및 운영과정은 개별 자치단체들이 담당한다. 이러한 점에서 연구원 설립 절차의 원활한 추진을 위해서는 각 자치단체의 협조가 최우선적으로 전제되어야 한다. 행정안전부에서는 연구원 설립 공감대 형성을 위해 지방소득·소비세 확대 및 독립세 전환, 종부세의 지방세 전환 등 주요 현안에 대한 자치단체간의 긴밀한 협조 필요성을 설명하고 관련 의견수렴을 수렴하였다. 기금 및 독립 연구기관의 설치에 대해서는 2007년 4월 이미 자치단체간 합의가 이루어진 전례가 있어, 이번에도 원만한 의견합치를 통해 바람직한 결론에 이를 것을 기대해 본다.

(2) 자치단체 산하의 통합 연구기관으로 설립

지방세연구원 설립을 위한 기본방향 두 번째는 현재 개별 자치단체별로 운용중인 연구인력을 통합, 공동의 연구원을 설립하여 운영의 효율성을 높인다는 점이다. 지방세 주요현안에 대한 효과적인 대응을 위해서는 현재와 같이 지방행정연구원 및 각 자치단체에 전문인력이 산재해있는 분절적 운용을 지양하고, 이들 지방세 연구인력·조직을 단일 지방세연구원으로 통합하여 연구의 중복투자를 방지하고, 연구의 시너지 효과를 극대화해야 한다는 생각이다.

다만, 신설 조직은 작은 정부 기조를 준수하는 범위 내에서 타 국책연구기관의 예를 참고하여 필요 최소 규모로 한다. 현재 정부는 작은정부 기조를 엄격히 준수하여 국정운영의 효율성을 기하고 있지

만, 꼭 필요한 정책분야에 대해서는 산하기관을 신설한 예가 다수 있는 만큼, 조직 신설에 따른 부담감을 효율적인 연구성과 창출로 불식시킬 방침이다. 분산된 연구기능의 통합으로 연구의 시너지 효과를 높이고, 이는 연구성과의 정책 반영 기회를 높이는 방향으로 작용할 것이다. 자치단체 공동형태의 기관 운영은 이렇듯 중립적인 전문 연구기관으로서의 위상정립에도 큰 기여를 할 것으로 보인다.

(3) 독립 법인으로서의 연구원 출범

지방세연구원 설립 기본 방침의 마지막은 신설되는 연구원은 특정 기관 또는 단체 산하가 아닌 독립 형태의 법인으로 한다는 점이다. 연구 중립성과 전문성 훼손 우려로 인해 연구원을 특정 단체 산하에 두는 방안은 바람직하지 않다. 또한 우수 전문인력의 효율적 유치를 위한 현 지방행정연구원과의 차별화도 필요할 것이다. 조직의 독립성에 대해서는 최대한 보장해주되, 민간 및 국책 연구기관과의 경쟁을 유도하여 심도있는 연구 성과를 이끌어낸다는 방침이다.

현재 지방세연구원 설립 필요성 및 방향에 대한 각 자치단체의 의견을 수렴중인데, 설립 필요성에 대해서는 이미 상당한 수준의 공감대가 형성되어있다. 다만, 재원분담 등 그 세부방안에 대해서는 다양한 의견이 있어 이를 반영한 기본 계획을 구상중이다. 지방세제 선진화를 위해 시급한 정책과제가 산적한 현실을 감안하여, 민선 5기 단체장 취임에 맞추어 지방세연구원 설립은 더욱 탄력을 얻어 추진될 것으로 기대한다.

2. 지방세 통계시스템 정립

두 번째 방안은 연구역량 강화를 위한 기본 전제라 할 수 있는 지방세 통계시스템의 정립이다. 통계시스템을 비롯한 정보화 사업 필요성에 대해서는 이미 충분한 공감대가 형성되어있고, 이러한 배경속에 지방세 정보화는 2010년 성능개선 사업을 진행 중이다. 이러한 노력에도 불구하고, 지방세 통계에 대한 접근성은 여전히 미흡한 수준이어서, 일반 학자는 물론이고, 정책 담당자들도 관련 통계 입수에 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

자치단체별, 세목별, 연도별 통계 시스템이 잘 구축되어 활용된다면, 통계에 기반한 정책분석 및

수립이 가능해지는 것은 물론, 잠재적 연구인력을 유도하여 미래 지방세 전문가층을 두텁게 하는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 시간의 누적과 함께 충실한 DB가 구축될 경우 데이터마이닝 등의 통계기법을 활용하여 보다 체계적이고 분석적인 세정운영이 가능해지는 만큼, 지방세 통계시스템 정립 역시 연구역량의 강화를 위해 반드시 선행되어야 할 과제라 하겠다.

3. 학계와의 연계 강화

연구역량 강화를 위한 세 번째 방안은 학계와의 연계성 강화이다. 그간 행정안전부 차원에서 지방세협회 및 지방재정학회, 한국공법학회 등 관련 학회와 지방세 연찬회와 같은 교류를 진행해왔고, 올해는 일본 지방재정학회에 공동 참석하는 등 연계활동을 다각화하여 진행하고 있지만, 이러한 한정적 교류를 통한 효과는 다분히 제한적이었다. 이러한 한계는 관련 정책연구용역 수행과정에서 여실히 드러났다. 지방행정의 Think Tank인 지방행정연구원의 많은 도움이 있었지만, 지방세 전공인력이 2명에 불과하여 산적한 지방세 현안을 모두 감당하기에는 역부족이었으며, 다른 추가 연구인력의 확보과정은 생각만큼 여의치 않았다.

앞서 언급한 통계시스템이 효과적으로 구축되면 지방세 연구여건이 개선되어 관련 연구자층이 확대될 것이고, 이는 학계를 더욱 탄탄히 하는 선순환으로 이어질 것이다. 이러한 선순환 구조속에 학계의 다양한 이론적 논의들이 정책과정에 반영되면 더 나은 지방세제로의 개편이 한결 수월해질 것이다. 정책실무와 학문적 이론의 조화 필요성은 나날이 강조되는 만큼, 학계와의 연계 강화를 위한 다양한 방안도 함께 고민해보아야 할 것이다.

4. 담당인력의 역량 강화(통계능력 등)

연구역량 강화를 위한 또 다른 큰 과제는 바로 지방세 담당인력의 역량 강화이다. 제도도 결국에는 사람이 만든다는 사실을 생각하면, 지방세제 발전에 가장 큰 영향을 미치는 집단은 바로 지방세를 직접 담당하는 실무진이다. 지방세제의 미래는 이들의 능력여하에 달려있고, 이러한 맥락에서 이들의 역량 강화는 바로 지방세 연구역량의 강화에 직결된다. 그간 현업에 치여 담당인력 역량강화의 문제는 그간 등한시되어온 것이 사실이다. 하지만 이러한 현업 위주의 여건 속에서는 더 나은

제도를 위한 노력에도 한계가 있다.

이러한 실무 인력의 중요성을 인식하고 금년 우리 부에서는 지방세 통계기법 교육을 기획·신설하여 운영하였다. 첫 교육이기에 다소의미진한 점이 있었지만, 실무인력의 중요성을 인식하고 이들의 역량강화를 위한 첫걸음을 내딛은 것만으로 나름의 의미를 가진다 생각한다. 더 나은 프로그램과 더 다양한 과정으로 실무 담당 인력이 최고의 전문성을 구비할 수 있도록 행정안전부 차원에서 역량개발 여건조성에 최선의 노력을 다할 것을 약속한다.

IV. 마치며

이상에서 지방세 연구역량 강화가 요구되는 행정환경, 당면한 현안과제 및 연구역량 강화를 위한 구체적인 정책대안에 대해 살펴보았다. 어느 정책분야나 마찬가지로, 세제 분야는 정책입안 당시의 방향설정이 그 어느 영역보다 더욱 중요한 영역이라고 할 수 있다. 그간 여러 가지 현실적 제약으로 인해 다분히 주먹구구식으로 이루어졌던 정책결정 과정이 강화된 연구역량을 통해 더욱 전문화되고 체계적인 정책으로 거듭날 수 있기를 바란다.

일선 정책 집행의 중요성을 폄하하려는 것은 아니나, 개인적 생각에 정책의 중심은 정책집행(제도운영)에서 정책결정(제도설계)으로 이동하는 것으로 보인다. 그간 일선의 현장에서 애먹었던 많은 영역이 시스템화를 통해 자동화되었는데, 이를 통해 늘어난 여유는 제도에 대한 고민으로 돌려 시행착오를 줄이고, 더 나은 세제로 만들어가는데 기울여야한다는 것이다.

지방세인의 한사람으로서 행정안전부가 추진중인 연구역량 강화방안이 잘 자리잡아실질적 지방자치를 위한 지방재정의 자율성 제고에 지방세가 중추적 역할을 담당하길 바란다. 이글에서 언급된 내용 외에도 지방세 연구역량 강화를 위한, 아니면 지방세제 발전을 위한 어떠한 제언이라도 기꺼이 함께 나눌 것을 약속하면서, 일선 지방세 담당 공무원들의 많은 관심과 협조를 부탁드립니다. 



I. 서론

지난 2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거 결과, 전체 3,991명의 선출자 가운데 여당인 한나라당 소속의 당선자가 총 1,419명으로서 35.6%를 차지하였고, 민주당 · 자유선진당 등의 야당 소속의 당선자와 무소속 당선자가 과반수 이상인 64.4%를 차지하였다.

이러한 지방자치상 여소야대(與小野大) 현상을 초래한 원인에 대해서는 다양한 분석과 견해들이 제기되고 있으나, 지역주민들이 국가와 중앙정부 중심적인 기존의 의존적 사고관으로부터 탈피하여, 이제는 보다 능동적이고 주체적으로 자신들이 속한 지역의 문제를 해결하고 발전을 도모해 나가려는 지방자치 및 지방정부 중심의 사고관을 가지게 되었기 때문임은 자명하다 할 것이다.

이는 이번 제5회 전국동시지방선거의 전체투표율이 54.5%로서, 제4회 전국동시지방선거 당시의 전체투표율 51.6% 보다 약 3% 증가하였음을 통해서도 알 수 있다.



따라서 이러한 지역주민들의 지역적 문제해결 및 발전에 대한 관심과 기대에 부응하기 위해서는 지방자치가 더욱 활성화되어야 할 것이고, 지방자치가 제대로 구현되기 위해서는 각 지역이 주민선호를 반영하여 기초 인프라를 확충하고, 지역발전의 모태가 될 수 있는 다양한 사업을 왕성하게 추진할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

그러나 우리나라 지방재정의 실태를 살펴보면, 대부분의 지방정부에서 열악한 재정력으로 말미암아 지역발전을 위해 필요한 사업의 추진은 고사하고, 소속 공무원의 인건비 지급조차 자체재원(지방세+세외수입)을 통해 확보하지 못하고 있는 실정임을 알 수 있다(조성호 외, 2009). 이러한 취약한 지방재정의 현실 하에서, 실효성 있는 지방자치의 실시와 성공을 기대하기에는 많은 무리가 따를 수밖에 없다.

그러므로 보다 실질적인 지방자치의 실현을 위해, 공식적으로 지난 7월 1일 출범한 민선 5기 지방정부의 지방재정 확충방안을 모색해 보고자 한다.

II. 민선자치 이후 재정분권정책 추진 현황

1980년대 신자유주의(neo-liberalism) 사조가 영국과 미국을 중심으로 도입된 이후, 세계화(globalization)와 지방화(localization)가 강조되고 있는 오늘날의 시대적 상황 하에서 지방자치가 매우 중요한 국가적 과제로 인식되고 있다.

이러한 국제적 흐름에 따라 지방자치가 원활히 수행되기 위해서는 해당 지역에서 담당해야 할 업무와 사업 등에 대한 1차적 필요조건인 재원 확보에 무리가 없도록 다양한 지방분권정책을 실시해 나가고 있다. 이에 따라 지방자치 선진국인 프랑스, 일본 등은 1990년대 이후 지속적으로 지방분권을 강화하고 있는 추세이며, 지방정부의 재원 확보에 어려움이 없도록 재정자주권과 지역경제권 등 다양한 자치재정권을 부여해 나가고 있다.

우리나라에서도 민선 1기 시절인 1991년부터 최근에 이르기까지 지방정부에 대한 자치재정권을 강화하는 방향으로의 지방분권정책이 추진되고 있다.

〈표-1〉 지방정부 자치재정권의 정부별 변화 내용

구분	세입권한		세출권한
	과세자주권	기채자주권	
노태우 정부	- 1991년 : 탄력세율제도 도입(6개 세목) - 1991년 : 사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 - 1992년 : 지역개발세 도입	- 1988년 : 지방채 발행절차 변경(내무부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회 의결을 거쳐 발행)	지방정부의 예산 편성 및 집행상의 자율성 제약
김영삼 정부	- 1993년 : 탄력세율 확대(공동시설세) - 1996년 : 사용료·수수료 현실화 계획 수립·추진 - 1997년 : 탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세 등 총 9개 세목)	변화 없음	변화 없음 (단, 1997년 예산편성지침에서 제시하는 기준경비 이외의 경비에 대한 지방정부 자율성 확대)
김대중 정부	- 1998년 : 수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획) - 1999년 : 탄력세율 확대(주민세 개인균등할) - 2000년 : 탄력세율제 확대(주행세, 지방교육세 등 총 11개 세목)	변화 없음	변화 없음 (단, 2000년 지방자치단체 예산편성지침에 주민참여 권장 포함)
노무현 정부	- 2005년 : 재산세의 과표를 시가표준액으로 정함으로써 지방정부의 과표결정권이 없어짐 - 탄력세율제 변화 없음	- 지방채 발행시, 중앙정부 승인이 없어짐 - 단, 지방채 발행의 총액 한도제 도입(2006) 및 외채 발행시 행정자치부장관 승인 필요	- 2006년 : 지방예산편성지침 제도 폐지 - 지방예산편성기준 제정

자료 : 박정민(2008: 304).

그러나 이러한 정책들이 극히 형식적으로 추진됨에 따라, 지방정부의 자치재정권은 여전히 미약한 실정을 벗어나기 어려웠다. 즉 노태우 정부시기 이후부터 김대중 정부시기(민선 1기~민선 3기)까지 소수 세목들에 대하여 탄력세율이 적용되거나 수수료 및 사용료의 현실화가 이루어지기는 하였지만 기채자주권과 세출권한 대부분에 대해 주무부처 장관의 승인을 거치도록 함으로써 지방정부의 자치재정권은 여전히 제약받고 있었던 것이다.

또한, 민선 3기 시절인 2005년 8월에 「지방재정법」을 개정하여 민선 4기 시절인 2006년에 예산편성 지침제도를 폐지하였고 지방채 발행에 있어 중앙정부의 승인을 받지 않도록 하는 등 지방재정 강화를



위한 보다 실질적인 노력이 존재하였으나 지방자치단체장에게 부여되어 있던 과표결정권을 중앙정부로 이관하고 외채 발행시 중앙정부의 승인을 거치도록 함으로써 명목적인 자치재정권 확충이라는 비판을 받게 되었다. 그리고 참여정부 시절 집권초기에 지방분권을 강화하고 지방정부의 재정자주권을 확충시키겠다고 약속하였으나 이후 총 조세 가운데 지방사용 비중은 급증한 반면 지방세 비중은 더욱 낮아져 오히려 재정자치의 후퇴라는 비판이 제기되고 있다.

이에 따라 행정안전부에서는 민선 5기의 출범과 시기를 같이하는 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 지방재정의 확충을 도모를 추진하고 있다. 행정안전부에 따르면 지방소비세는 국세가 지방세로 이양되는 최초의 사례로 주민소비가 지역경제 활성화와 재정확충에 기여하여 복지를 향상시킬 것이며, 특히 지방소비세는 납세자의 추가 부담 없이 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환되므로 부가가치세의 납부세액은 기존과 동일하다는 것이다. 또한, 법인세할주민세와 종합소득세할주민세, 양도소득세할주민세, 특별징수분주민세는 각각 지방소득세(법인세분, 종합소득분, 양도소득분, 특별징수분)로 명칭이 변경되며, 종업원할사업소세는 지방소득세(종업원분)로 재산할사업소세는 재산분주민세로 각각 명칭이 변경된다고 공시하였다.

지방자치 실시 이후 지난 10여년간 지방정부에서 지속적으로 요구해온 과제인 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 현실화하고 있다는 것은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충하겠다는 매우 의미 있는 사례이다. 그러나 지방소비세의 경우 부가가치세 세수의 일정 부분을 세원으로 하여 각 지방정부에게 일정 배분방식에 따라 세수를 배분하는 방식이기 때문에 오히려 수도권을 중심으로 특정 지역에 세수를 집중시키고 지역간 재정불균형을 심화시킬 수도 있는 등 여전히 문제점을 내포하고 있으므로 이에 대한 개선방안의 모색이 요구된다(정유석, 2010: 275-281).

III. 우리나라 지방재정의 문제점

이렇듯 민선자치 출범 이후 지방정부에 대한 재정 확충의 노력이 지속적으로 이어지고 있으나 여전히 법령이 정한 범위 내에서 지방세의 세입과 세출을 결정하도록 하고 있고 주무부처 장관의 승인을 거치도록 하고 있음에 따라 열악한 지방재정의 문제가 크게 개선되고 있지 못한 실정이다. 이러한 상황 하에서 현재 우리나라 지방재정의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 세입 즉 지방세에 대한 자율적이고 탄력적인 운영이 제한되어 있다는 점이다. 「지방자치법」 제135조에서 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다”라고 규정하고 있음에 따라 지방자치단체의 자율적인 지방세 부과, 항목의 신설 등을 통제하고 있다. 「지방재정법」 제61조에서는 “지방세 및 그 밖의 세입은 법령과 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 징수할 수 있다”라고 규정함으로써 해당 지방자치단체가 조례와 규칙에 의해서도 지방세를 징수할 수 있도록 규정하고 있으나, 조례와 규칙을 정해진 법령 안에서 제정할 수 있다는 「지방자치법」 제22조의 규정을 놓고 볼 때 이는 표면적인 규정에 지나지 않으며 결국법률의 테두리 내에서 지방세를 부과 및 징수할 수 있도록 하여 지방자치단체의 자치재정권을 제한하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방세를 둘러싼 법·제도적 개선이 요구된다.

〈표-2〉 자치재정권을 제한하는 법률 조항

구 분	규정사항
지방자치법 제135조	지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다
지방재정법 제61조	지방세 및 그 밖의 세입은 법령과 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 징수할 수 있다
지방자치법 제22조	지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

둘째, 세원(재원)을 배분하는데 있어 여전히 중앙정부 중심으로 편중되어 있다는 점이다. 우리나라의 총재정규모는 2008년 당초예산을 기준으로 볼 때 중앙정부 예산액은 195조1,003억원 수준인 것으로 나타났다. 이 가운데 47조8,195억원이 중앙이전재원임을 감안하면 2008년도 중앙정부의 재정규모는 147조2,808억원이고, 지방정부의 재정규모는 121조4,696억원인 것으로 나타났다.

이에 따라 총 재정규모에서 중앙정부의 재정이 차지하는 비중이 약 55%이고 지방정부의 재정이 차지하는 비중이 약 45%인 것으로 분석된다. 그러나 지방재정에서 중앙이전재원을 제외하여 이를 중앙재정에 포함시킬 경우에는 중앙재정과 지방재정간 비율은 73% : 27%로서 재원의 배분이 심각하게 중앙정부 중심으로 편중되어 있음을 알 수 있다. 따라서 순수한 의미의 지방자치를 실현하기 위해서는 지방정부 중심의 재원 확충방안이 요구되는 바이다.

〈표-3〉 중앙과 지방간 자원배분 변화추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
중앙정부 재정규모	1,213,645 (56.2)	1,275,041 (57.1)	1,304,909 (55.8)	1,333,600 (54.4)	1,303,068 (51.1)	1,472,808 (54.8)
지방정부 재정규모	946,912 (43.8)	956,812 (42.9)	1,034,813 (44.2)	1,116,632 (45.6)	1,245,019 (48.9)	1,214,696 (45.2)
합 계	2,160,557 (100.0)	2,231,853 (100.0)	2,339,722 (100.0)	2,450,232 (100.0)	2,548,087 (100.0)	2,687,504 (100.0)

주 : 1) 실질 중앙정부 재정은 중앙정부 예산과 중앙이전재원(지방교부세+보조금=47조8,195억원)이 포함된 수치임.
2) 실질 지방정부 재정은 지방정부의 자체수입(지방세+세외수입)과 중앙이전재원(지방교부세+보조금=47조8,195억원)을 포함하는 수치임.
자료 : 행정안전부(2008a: 8-14); 국세청(2008: 2).

셋째, 중앙정부와 지방정부간 세입 및 세출구조의 비대칭성이다. 즉 세입은 주로 중앙정부 중심으로 이루어지는데 반해 세출은 지방정부 중심으로 이루어지고 있는 것이다. 2008년 현재 우리나라 전체 예산의 세입은 국세가 73% 지방세가 나머지 27%를 차지하고 있지만 세출 측면에서는 중앙정부가 45% 안팎의 수준을 차지하고 있고 지방정부는 55%를 차지하고 있다. 이러한 세입과 세출구조의 비대칭성은 지방정부의 재정운영에 있어 자율성 제약은 물론 책임성도 저하시키는 원인이 되고 있다. 뿐만 아니라 진정한 지방자치 구현의 지연 중앙의존적 지방재정구조의 고착 등의 원인이 되고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부간 상호대칭적인 세입 및 세출구조로의 개선이 요구된다.

넷째, 지방정부의 재정자립도가 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 지방정부의 재정자립도는 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원(지방세와 세외수입)의 비율을 의미하는 것으로 이는 지방정부가 필요로 하는 일반회계상 세입을 자체재원으로 어느 정도 충당하고 있는가를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 하지만 우리나라 지방정부의 재정자립도는 1996년부터 1998년까지 대체로 비슷한 수준을 보이다가, 1999년 이후 현재에 이르기까지 지속적인 감소 추세를 나타내고 있다.

또한, 1996년의 62.2%에서 2008년 현재 53.9%로 하락함에 따라 지난 10여년 동안 무려 10% 정도의 지방정부 재정자립도가 하향화된 것을 알 수 있다. 이러한 재정자립도의 하락은 지방정부로 하여금 의존재원에 기댈 수밖에 없는 상황을 초래하여 결국 지방재정의 열악성과 중앙정부에 대한 의존성을 키우는 역효과의 원인이 되는 것이다. 따라서 우리나라의 중앙정부와 지방정부간 예산의 세입·세출 구조를 개선하여 지방정부 중심의 자원 확충방안 마련이 요구된다.

〈표-4〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
자립도	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9

자료 : 윤영진(2001: 103); 조성호 외(2009: 67)

다섯째, 지방세수가 불안정하고 신장성이 매우 낮다는 점이다. 지방정부의 대표적 자주재원인 지방세의 경우, 취득세 · 등록세 · 면허세 · 레저세 · 공동시설세 · 지역개발세 · 지방교육세 · 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 주행세 · 농업소득세 · 도축세 · 담배소비세 · 종합토지세 · 도시계획세 · 사업소세 등의 세목을 통해 징수된다. 그러나 지난 2000년 이후, 지방세수의 신장율이 10.8%에서 5.4%로 둔화되고 있는 추세이며 특히 취득세 · 등록세 · 지역개발세 · 주민세의 경우 크게 감소된 것으로 나타났다.

〈표-5〉 지방세수 세목별 신장율

(단위 : %)

세목별	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
합 계	10.8	29.4	18.2	5.0	3.2	5.2	14.8	5.4
취득세	2.7	20.1	39.5	4.3	-2.5	23.9	15.3	-5.3
등록세	4.6	23.4	34.3	0.6	-11.0	1.0	17.2	-8.8
면허세	1.6	-75.9	9.0	2.6	4.2	4.1	6.4	2.0
레저세	3.7	39.8	36.3	-16.9	-13.8	-10.4	-0.6	25.7
공동시설세	8.0	2.8	6.9	9.6	13.1	-4.0	15.6	5.2
지역개발세	16.9	-3.2	10.5	8.7	6.6	-0.5	59.2	-42.7
지방교육세	0.0	0.0	13.8	1.3	1.9	-6.0	13	4.1
주민세	34.5	4.1	9.3	17.0	7.8	11.9	13	19.3
재산세	8.6	4.9	7.1	10.5	12.7	154.2	20.2	20.8
자동차세	3.6	-5.9	-7.3	1.6	0.8	6.1	12.2	11.1
주행세	0.0	113.5	96.2	19.0	38.3	31.0	18.2	20.7
농업소득세	-27.5	-59.1	107.5	35.5	11.8	-99.7	-100	-
도축세	12.4	-12.3	7.9	-9.2	0.9	5.5	5.2	5.2
담배소비세	7.8	11.5	-10.8	6.5	14.2	-10.1	10.4	2.2
종합토지세	3.2	6.5	3.0	14.0	26.8	-99.9	610.1	-61.8
도시계획세	3.9	4.4	5.0	11.7	18.7	14.1	18.8	17.2
사업소세	14.3	9.8	8.7	10.9	8.1	9.4	9.1	7.9
과년도수입	-15.9	19.1	3.5	-9.0	11.4	6.9	5.6	0.6

자료 : 행정안전부(2008b: 5); 조성호 외(2009: 70).

또한, 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세의 비중은 매우 낮은 반면, 재산과세 특히 거래세의 비중은 높은 구조를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 즉 재산과세 중심의 지방세 세수는 경기변동 및 소득변화에 대한 탄력성을 저하시키게 된다. 아울러 세수 안정성도 소비과세에 비해 열등한 실정인 것으로 파악되는데 이는 우리나라 지방세제의 경우 세수의 신장을 도모하기 어려운 구조로 되어 있음을 시사한다(조성호 외 2009: 70).

여섯째, 지방정부간 재정력의 격차가 심화되고 있다는 점이다. 우리나라의 시·도별 재정자립도 현황을 살펴보면 2008년도를 기준으로 서울특별시가 88.3%이고 전라남도가 21.4%로서 이들 지방정부간 재정자립도의 격차가 무려 66.9%에 해당된다. 또한, 이를 특별시·광역시별로 살펴보면 서울특별시와 광주광역시의 재정자립도 격차가 35.7%인 것으로 나타났으며 도별로 살펴보면 경기도와 전라남도간 재정자립도의 격차가 54.9%인 것으로 나타났다. 이에 따라 우리나라의 지방정부간 재정력이 매우 심각한 불균형 상태에 놓여 있음을 알 수 있다.

〈표-6〉 시·도별 재정자립도 현황(2008년도 기준)

(단위 : %)

시·도별	시·도별 평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별 평균	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
서울특별시	88.3	85.7	-	-	-	51.0
부산광역시	60.5	59.2	-	-	34.1	22.2
대구광역시	59.5	56.7	-	-	34.6	25.1
인천광역시	71.0	71.2	-	-	15.3	31.9
광주광역시	52.6	47.8	-	-	-	18.2
대전광역시	66.4	61.2	-	-	-	24.4
울산광역시	69.9	63.3	-	-	56.9	28.2
경 기 도	76.3	-	66.1	56.3	30.8	-
강 원 도	28.2	-	23.3	26.6	15.2	-
충청북도	34.2	-	27.0	31.9	20.8	-
충청남도	37.8	-	29.7	35.1	21.4	-
전라북도	22.6	-	15.3	22.5	13.3	-
전라남도	21.4	-	11.0	26.5	11.3	-
경상북도	28.7	-	20.7	29.8	14.6	-
경상남도	39.4	-	32.1	38.1	13.8	-
제 주 도	26.3	-	25.9	-	-	-

자료 : 조성호 외(2009: 68).

그리고 지방세는 조세가격(value for money)의 기능을 충실히 수행할 수 있어야 하는데 지방세수의 낮은 신장성과 안정성 등으로 인하여 제 기능을 원활히 수행하지 못하고 있다. 2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 지방정부의 인건비조차 충당하지 못하는 곳이 137개로서 전체의 약 56%를 차지하고 있다. 또한 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로서 전체의 약 72%에 해당한다. 이러한 상황은 지난 1998년 이후 지속적으로 반복되고 있는데 이는 지방세수입이 지방정부의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없음을 의미하는 것으로 볼 수 있다(손희준, 2010: 85). 따라서 지방세가 지방정부의 대표적인 자주재원이니만큼 소득세와 소비세 중심의 지방세수 증대 노력이 요구된다.

〈표-7〉 인건비 미해결 단체 현황

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

자료 : 손희준(2010: 85).

일곱째, 지방정부의 무리한 예산운용과 지방채 누적금액의 증가로 인하여 지방재정의 열악이라는 악순환이 지속되고 있다는 점이다. 최근 경기도 성남시가 신청사 건립비용으로 판교특별회계에서 차용한 5,000억원을 일시불로 납입하지 못하겠다고 주장하며 지급유예(moratorium)를 선언하였다. 뿐만 아니라 부산광역시 남구청은 2009년도에 겪었던 심각한 예산난으로 인하여 20억원 가량의 지방채를 발행해 직원의 인건비를 충당하였는데, 여기에는 2007년도에 신축한 400억원 규모의 무리한 신청사 건립이 결정적인 영향일 미친 것으로 파악된다. 또한, 대전광역시 동구청의 경우에도 무리한 신청사 건립 추진으로 인하여 170억원 규모의 지방채를 사들이면서 총 채무액이 300억원에 달하고 있다. 강원도 속초시도 무리한 지역개발사업 추진으로 인해 심각한 재정난에 시달리고 있는데, 총 660억원의 사업비를 민간업체에 지불해야 하는 상황이며 올해 지불해야 할 사업비가 330억원에 달하고 있다.

이러한 지방정부의 방만한 예산운용 및 지방채의 누적 문제는 결국 지방정부의 재정실태를 가늠하는 척도인 재정자립도에도 크게 영향을 미치게 되어 지방채 누적금액이 많은 지방정부일수록 그 지방정부의 재정자립도가 감소하는 양태를 보이게 된다. 또한 방만한 예산운용으로 인하여 지방정부의 재



정력이 악화될 경우 해당 지방정부의 예산을 보충하기 위해 지역주민들이 대한 세금부담을 가중시킬 수밖에 없을 것이며 지역의 주택가격 폭락과 지역경제 쇠퇴 등을 야기함으로써 극단적으로 해당 지방 정부는 몰락하게 될 것이다.

따라서 지방정부는 현재 예산운용의 심각한 낭비요인으로 꼽히는 각종 일회성사업 및 이벤트성사업 등 파급효과가 크지 않은 사업들에 대한 예산 투입을 줄여 나가야 할 것이고 지역주민의 삶의 질을 지속적으로 제고해 나갈 수 있는 분야에 대한 예산 투입을 강화해 나가는 등 지방정부의 재정운용에 대한 건전성을 확보해 나가야 할 것이다.

여덟째, 우리나라의 경직되고 제한된 지방재정의 구조로는 급변하고 있는 국내·외적 환경변화에 대한 적절한 대응이 어렵다는 점이다. 최근 세계 각국은 1980년대 이후 신자유주의(neo-liberalism) 행·재정적 흐름에 따라 지역경쟁력이 곧 국가경쟁력이라는 인식 하에 ‘현장’ 중심의 분권재정을 강화시켜 나가고 있는 추세이며, 이에 따른 새로운 재정관리 수단과 중앙정부의 역할 전환을 추진해 나가고 있다(이재원 외, 2007: 45). 그러나 이상에서 제시한 우리나라 지방재정의 열악한 실태와 각종 구조적 문제점으로 인하여 급변하고 있는 국내·외적 환경변화에 대한 실질적이고 적절한 대응이 매우 어려운 실정이다. 그러므로 정부주체간 재정관계를 재정립함으로써 지방정부의 과세자주권을 강화해 나가고, 중앙정부는 조정 및 지원기능 중심의 역할을 담당하는 방향으로의 변화가 요구된다.

따라서 세계적인 지역경쟁력 강화 추세에 대응해 나가기 위하여, 지방재정의 확충을 위한 관련 법률의 제·개정 지방정부 중심의 재원 배분, 중앙과 지방간 상호 대칭적인 세입·세출구조로의 개선 소득세와 소비세 중심의 지방세수 증대 노력 등이 중요하겠으나 지방정부 자체적인 재정운용의 건전성을 확보하려는 노력 역시 뒷받침되어야 할 것이다.

VI. 민선 5기의 지방재정 확충방안

새로 출범한 민선 5기 지방정부에서는 무엇보다 그동안 존재해왔던 민선자치정부들의 노력에도 불구하고 결과가 미약하였던 실질적인 지방재정 확충방안을 모색해 나가야 할 것이다. 따라서 민선 5기의 지방재정 확충방안을 앞서 제시한 우리나라 지방재정의 실태와 문제점을 중심으로 크게 법·제도

적 측면, 중앙정부 측면, 지방정부 측면의 세 가지 관점으로 구분하여 모색해 보고자 한다.

1. 법 · 제도적 측면

첫째, 법 · 제도적 측면에서 지방정부의 자치재정권을 확충할 수 있는 방향으로 관련 법률안의 제 · 개정이 요구된다. 현행 「지방자치법」 제135조와 「지방재정법」 제61조의 규정에 의거, 지방세의 세목 결정은 정해진 법령의 범위 안에서만 가능하도록 제한되어 있다. 그러나 이는 지방재정의 자율적이고 탄력적인 운용과 확충에 명백히 위해를 가하고 있는 조항이므로 해당 조항을 폐지하거나 지방정부의 조례 및 규칙에 의해 지방세의 세목 및 세율 조정이 가능하도록 제 · 개정함으로써 지방정부의 과세자주권을 보다 강화시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 자치입법권을 강화하여 조례와 규칙의 법적 지위를 제고함으로써 지방정부별 적절한 재정운용을 가능하게 해야 한다. 다시 말해 지방정부의 조례와 규칙에 대한 법률적 위상을 제고함으로써 해당 지방정부의 재원 확충을 위한 지방세 관련 조항을 중앙정부와 정치권의 간섭 없이 지방정부에서 자율적으로 조례와 규칙에 의거하여 결정할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 최근 지방세의 소득세 및 소비세 위주의 과세가 바람직하다는 주장이 주류를 이루고 있으나 지방정부의 특수성에 따라 어떠한 세목 위주의 과세방식이 바람직한가는 상호간 차이를 가질 수 있다. 따라서 실질적인 지방자치의 실현을 위하여 지방정부에 대한 자치입법권과 자치재정권을 강화해야 한다는 학계의 주장을 반영하여 지방정부의 조례 · 규칙을 강화해 나가야 할 것이며 이를 토대로 해당 지방정부에 적합한 지방세수를 확립해 나가도록 해야 할 것이다. 또한, 이를 통하여 각 지방정부별 재정자립도를 제고해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 지방재정 확충을 위한 광역거버넌스적 행정체제를 도입 · 운영하여야 한다. 지역발전을 위한 광역거버넌스 구축의 기본방향으로는 중앙정부 중심의 기능별 · 부문별 접근방식에서 광역지방정부 중심의 통합형 접근방식으로서의 전환, 중앙주도형에서 지방분권형 추진체계로의 전환, 중앙정부와 지방정부간 협력 강화와 다층적 거버넌스의 확립 중앙의 간섭과 개입이 없는 자율적인 광역행정체제를 구축할 수 있는 여건 광역행정 실현을 위한 법 · 제도적 정비, 담당공무원과 지역정치인들의 광역행정에 대한 인식 강화 광역도시권역의 기능배분체계 마련 등이 제시된다. 즉 경쟁보다는 협력과 분업을 중시하는 행정문화의 조성이 기본 전제이다 목표일 것이다(박재욱, 2008: 115). 이러한 광역거버넌스



적 행정체제를 강화 및 활성화시켜 나갈 경우 각종 기능과 권한의 집중으로 인하여 과부하에 걸린 중앙정부의 부담을 크게 완화시켜 줄 수 있을 것으로 예상되며 지방정부 가운데에서도 지역에 대해 포괄적 지식과 능력을 소유하고 있는 광역정부 중심의 지방행·재정 강화가 이루어지게 되어 실질적인 지방자치 실현에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 최근 중앙정부와 광역정부간 협력의 방식으로 추진되고 있는 5+2 광역경제권 구축정책에 대해서도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 우리나라에서는 지방재정의 확충과 이를 통한 지방정부의 자치역량 강화를 도모해 나가기 위하여 기존의 국가·중앙정부 중심적인 법·제도적 틀을 벗어나 지역·지방정부 중심으로 대폭 전환함으로써 지역발전 중심의 국가발전전략을 추진해 나가야 할 것이고 지방에 대한 인식의 전환과 기능 및 사무의 재배분, 지방분권 등을 함께 추진해 나가야 할 것이다.

2. 중앙정부 측면

첫째, 중앙정부의 역할이 지방정부에 대한 조정 및 지원기능 중심으로 전환되어야 한다. 최근 세계화와 지방화의 국제적 흐름에 편승하여 우리나라에서도 지역경쟁력이 곧 국가경쟁력이라는 인식의 저변이 확대되고 있으며 과거 중앙정부 중심의 국가발전체제를 지양하고 지역(region) 및 지방 중심의 지역발전체제를 지향해 나가는 방식이 매우 중요하게 받아들여지고 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부가 단순한 국가의 대리인(agent)이라는 지금까지의 인식을 버리고 진정한 동반자(partner)로서 협력과 지원을 아끼지 말아야 한다. 특히 지나친 효율 지상주의에 함몰되어 자치구와 군 단위지역 등 기초자치단체에 대한 지나친 과소평가와 홀대 등의 시각은 근본적으로 시정할 필요가 있다(손희준, 2010: 91). 이를 통해 앞으로 중앙정부는 기존의 지방정부와 수직적 관계에 있는 상위정부라는 인식을 버리고, 수평적 관계에서 동반자적 동위정부라는 인식으로 전환해 나가야 한다. 또한 이러한 중앙정부와 지방정부간 수평적·동반자적·협력적 관계를 토대로, 자체적인 재정역량을 갖추고 있는 지방정부와 그렇지 못한 지방정부간 불균형을 최소화해 나가는 조정자로서의 역할을 수행해 나가야 할 것이며 일정 수준 이상의 재정역량을 갖추고 있는 지방정부에 대해서는 책임성을 강화하고, 상대적으로 재정역량이 강하지 못한 지방정부에 대해서는 대폭적인 재정적 지원을 해주어야 할 것이다.

둘째, 중앙권한의 지방이양을 실시하여 지방분권을 통한 지방정부의 자치재정권 확충을 도모해 나가야 할 것이다. 프랑스의 경우 1972년에 국토의 균형 있는 발전 및 지방자치단체의 행·재정적 능력을 강화하기 위하여 「레지옹의 창설 및 의회의 개혁에 관한 법률」을 제정하여 광역지방정부인 레지옹

을 창설하였으며 경제계획 및 투자배분의 결정권한 등을 부여하였다. 또한 1982년 미테랑 정부가 출범하면서 「신지방분권법」을 제정하여 지방정부간 협력방식에 의한 지방분권을 실시하였다. 그리고 2003년 지방분권과 관련된 헌법수정을 통해 국가조직의 지방분권화 총체적 권한이양의 원칙 규정 자치재정권 보장 자치입법권의 강화 등을 명시함으로써 과감한 중앙권한의 지방이양을 실시하였다.

일본의 경우에는 1999년 「지방분권일괄법」을 제정하여 중앙정부와 지방정부가 분담하여야 하는 역할을 명확히 하였고 주민밀착서비스 권한을 지방정부에 전권 위임하였으며, 기관위임사무제도를 폐지하는 등 실질적인 지방분권을 실시해 오고 있다.

또한 최근에는 지방정부의 지역경쟁력 제고를 위한 자치역량 강화방안으로서 광역화정책인 도주제로의 개편을 계획 및 추진하고 있다. 도주제는 단순히 지방정부의 규모를 키우고자 하는 의도 외에도 주에 대한 자치조직권 · 자치입법권 · 자치재정권 · 지역계획권 강화 등 중앙정부에서 담당하는 각종 권한을 지방정부로 이양할 것을 주요 골자로 하고 있다. 따라서 지역경쟁력의 중요성이 강조되고 있는 현재의 시점에서 우리나라 역시 프랑스, 일본 등과 마찬가지로 중앙정부에 집중되어 과부하를 유발하고 있는 각종 권한들을 명확한 기준 정립을 통해 지방정부에 이양해 나가야 할 것이다.

이를 통해 실질적인 지방분권의 실현이 가능할 것으로 예상되며 지방정부에서는 중앙으로부터 이양 받은 각종 권한을 토대로 지역적 특수성에 부합되는 지방재정 확충방안을 모색해 나가야 할 것이다. 한편 중앙권한의 지방이양시 과거 무산된 바 있는 「지방일괄이양법(가칭)」의 제정을 재추진하여 지방정부로의 기능 및 사무 이양 외에, 이를 둘러싸고 있는 인력, 자원 등 포괄적 권한을 동시에 이양함으로써 지방분권정책의 실효성을 제고해 나가야 할 것이다.

〈표-8〉 프랑스와 일본의 지방분권 현황 및 향후 계획

구 분	내 용
프랑스	· 지방이양일괄법에 의한 중앙권한 지방이양 실시 · 지방정부에 대한 자치입법권 확대 · 지방정부의 과세권 등 자치재정권 확충
일 본	· 지방분권일괄법에 의한 중앙권한 지방이양 실시 · 지방정부에 대한 폭넓은 자치입법권 보장 · 지방정부의 자율적 세목 및 세율 결정권 부여 등 자치재정권 확충



셋째, 지방세제와 지방재정조정제도간 합리적인 연계방안을 모색해야 한다. 지방정부의 충분한 재원 확보와 지역간 재정불균형의 해소는 세목의 조정을 통해 어느 정도 개선할 수 있는데 이는 장기적인 관점에서 결정되어야 할 문제이고 또한 정치적인 요소가 강한 사안이므로 실현가능성이 불확실하다(허명순, 2004: 80).

또한 지방세제의 개편은 지방세수의 변동을 초래할 뿐만 아니라 이와 관련된 여러 지방재정 관련 제도에도 상당한 영향을 미치게 되므로 이에 대한 충분한 고려와 사전논의가 요구된다. 새로운 지방세목을 신설하거나 기존 지방세의 과표 내지 세율을 변경하게 되면 그 파급효과로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금 등 지방재정조정제도에 적지 않은 변동이 발생하게 된다.

이에 따라, 각 지방자치단체에 대한 국세교부세의 교부금액도가 달라지는 상황이 초래되어, 지방자치단체에 지원하는 국고보조금에도 변동을 발생시킬 국세며 광역자치단체가 관할의 기초자치단체에 지원하는 조정교부금, 재정보전금, 시·도비보조금 등에도 변화를 가져올 수밖에 없다(조성호 외, 2009: 74). 결국 이러한 지방세제의 개편에 의해 지방자치단체간 불균형을 오히려 심화시키는 계기가 될 수도 있으므로, 문제 발생시 지방재정제도를 활용하여 적절히 해결해 나가야 할 것이다. 따라서 국세와 지방세간 합리적 관계설정을 염두에 두면서 지방세 세수 신장성의 담보, 지방재정 확충 등의 성과를 가져올 수 있는 대안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 지방소비세와 지방소득세에 대한 향후 개선방안의 모색이 필요하다. 이 지방소비세와 지방소득세의 경우, 지방자치 출범 이후 지난 10여년간 지속적으로 지방정부와 학자들로부터 제기되어 온 주장이지만, 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방재정을 확충시키겠다는 취지와 효과 이면에 지역간 재정불균형 심화, 과세자주권 결여에 따른 국세의 감세정책에 민감한 구조, 지방교부세와 지방소비세 배분방식에 의한 지방재정 감소 등 다수의 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

따라서 도입된 지방소득세는 해당 정부의 세율결정권에 중점을 두고 지방소비세는 형평성에 초점을 두어 설계되어야 할 것이고, 지방정부에 과세자주권이 없는 상태에서 국세 일부가 이양되는 방식으로 지방소비세와 지방소득세가 신설됨으로써 국세에 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조적 문제는 점차 지방정부에게 과세자율권의 부여 범위를 확대해 나감으로써 해결해야 할 것이며, 지방소득세의 완전한 독립세체제로의 전환을 추구해 나가야 할 것이다(정유석, 2010: 281-284).

3. 지방정부 측면

첫째, 지방정부에서는 중앙권한의 지방이양에 대한 의지를 제고함으로써 실질적인 지방재정 확충을 도모해 나가야 한다. 이를 위해서는 지방이양 대상사무 발굴과정에 보다 적극적으로 참여하도록 노력해야 할 것이다. 일반적으로 재정역량을 갖추고 있는 지방정부의 경우에는 매우 적극적으로 이 과정에 참여하려는 경향이 강한 반면, 그렇지 못한 지방정부 입장에서는 자신감의 결여와 추가업무에 대한 부담감 등으로 인해 소극적인 경향을 보이게 된다.

하지만 지방정부의 기능 및 권한 확대는 철저히 지역주민을 위한 것으로서 지역문제를 능동적이고 주체적으로 해결하려는 지역주민의 의지와 해당 지방정부가 그렇게 해 줄 것이라는 기대에 부응하기 위해서는 재정역량이 상대적으로 약한 지방정부일수록 보다 적극적으로 중앙권한 지방이양 대상사무 발굴과정에 참여해야 할 것으로 판단된다. 또한 이러한 적극적 참여의지는 단순 사무 및 기능이양이 아닌 포괄적 권한이양이 이루어질 경우 낙후된 지역발전과 재정역량을 비약적으로 강화해 나가기 위한 매우 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 지방재정의 건전성을 강화해야 한다. 지방정부의 재정 확충방안에는 외부적으로 조세법률주의에 대한 관련 법률의 제·개정과 중앙정부로부터의 재원 이전 및 권한 이양만 요구되는 것이 아니라 내부적으로 해당 지방정부가 가지고 있는 상황을 충분히 고려하여 현재의 재정상황을 건전하게 운용해 나감으로써 보다 나은 재정역량을 갖추어야 한다는 의미 역시 포함된다.

따라서 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 안정적 수입원을 확보하고 재정지출의 가치를 높이며 재정관리를 효율적으로 해야 한다(윤영진, 2001: 109). 이를 위한 세부적 방안으로는 지방정부의 예산 편성시 지역주민들의 참여와 의견개진을 보다 강력하게 제도화해 나가야 할 것이고 예산 운용에 대한 정보공개를 통해 행정의 투명성을 제고해 나가야 할 것이며 프랑스와 일본 등의 지방자치 선진국과 같이 보다 폭넓은 자치재정권의 확립을 중앙정부 및 정치권에 적극적으로 요구해야 할 것이다.

셋째, 지역경제의 활성화와 연결된 지방재정 확충을 추구하여야 한다. 지방세제의 개편은 지역의 경제활성화 노력과 자율적인 세입확충 노력을 지원할 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 지금까지 지방세 세목으로 적합한 것으로 검토되고 있는 지방소득세와 지방소비세의 세구는 지역주



민의 직접적인 소득 및 소비활동의 노력에 의해서 이루어지고 또한 지역경제 활성화에 가장 크게 기여하게 된다. 따라서 이러한 지역경제 활성화와 직결되는 세목이 지방세로 도입되어야 이를 위하여 지역주민과 지방정부가 열심히 노력하게 될 것이다. 즉 지방세수 확충 노력과 지역경제 활성화간의 선순환구조가 형성될 때 지방재정의 자율성과 함께 책임성도 제고될 것이다(곽태열, 2008: 99).

V. 결론

국제적으로 세계화와 지방화의 흐름에 따라 최근 지역경쟁력이 중요하게 대두되고 있는데 이는 우리나라에서 현재까지 지속되어 온 중앙집권적 국가통치제도를 지양하고 지역 및 지방 중심의 지역발전전략이 보다 중요시되고 있음을 의미하고 있다. 그러나 아직까지 우리나라에서는 그동안 지속되어 오고 있는 중앙집권적 행정 양태로 인하여 실효성 있는 지방분권을 실현하지 못하고 있다는 비판을 받고 있으며 열악한 지방재정 실태와 제한적·경직적 지방재정구조로 인하여 실질적인 지방자치를 추진해 나가기 어려운 실정에 놓여 있다.

따라서 현재 우리나라를 둘러싸고 있는 국내·외적 환경변화에 적절히 대응해 나가기 위해서는 순수한 의미의 지방자치 및 지방행정을 실현하고 지역발전을 통한 경쟁력을 제고해 나가기 위하여 중앙정부에서 쥐고 있던 각종 재원을 지방정부에 과감히 이양하는 방안을 강구하여 현실화시켜 나가야 할 것이다. 다시 말해 우리나라 지방정부의 취약한 재정 및 자치역량을 강화하기 위하여 중앙정부에 집중되어 있는 재원에 대한 지방분권을 실시함으로써 지방정부의 취약한 재정력을 강화하고 동시에 자체 재원을 확충할 수 있는 방향으로의 재정분권정책을 추진해 나가야 할 것이다.

또한 지방정부에서는 지역주민의 삶의 질을 지속적으로 제고해 나가는 방향으로의 재정운용상 건전성을 확보해 나가야 할 것이고 중앙으로부터 이양받게 될 각종 기능 및 권한을 토대로 지역 내 광역거버넌스적 행정체제를 정착시킴으로써 지방재정 및 자치역량을 확충해 나가야 할 것이다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 곽태열(2008). 「지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 개편방안」, 경남발전연구원.
- 국세청(2008). 「국세통계연보」.
- 박정민(2008). “역대 정부의 재정분권화 성과 분석 : 노태우 정부시기부터 노무현 정부시기까지”, 「한국거버넌스학회보」, 15(1), 한국거버넌스학회.
- 박재욱(2008). “현행 지역발전 추진체계의 한계와 광역거버넌스 구축방안”, 「한국지방자치학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국지방자치학회.
- 손희준(2010). “민선 5기 지방재정의 방향과 과제”, 「민선 5기 한국지방자치의 새로운 도전과 비전 토론회 발표논문집」, 한국지방행정연구원 · 서울신문 · 전국시도지사협의회.
- 윤영진(2001). “지방재정의 개혁과 건전성 제고방안”, 「경기논단」, 3(1), 경기개발연구원.
- 이재원 외(2007). “분권재정레짐과 지방재정관리의 새로운 모색”, 「한국지방재정학회 · 서울행정학회 2007년도 학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회 · 서울행정학회.
- 정유석(2010). “신설 지방소비세 및 지방소득세의 구조와 과세자율권과의 관계에 대한 연구”, 「국제회계연구」, 30, 한국국제회계학회.
- 조성호 외(2009). 「민선 5기의 지방분권 이슈와 과제」, 경기개발연구원 연구보고서.
- 허명순(2004). “지방재정조정제도의 합리적 개선방향”, 「재정분권의 실현방안 : 재원재배분과 재정조정의 합리화 정책토론회 발표논문집」, 서울시정개발연구원.
- 행정안전부(2008a). 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정안전부(2008b). 「지방세정연감」.