

지역경제와 지방세입 연계를 위한 정책과제

이상범(전국시장·군수·구청장협의회)

I. 서론: 문제 제기

- 오늘날 정부가 효율적으로 국정을 책임지고 보다 나은 성과를 도출하기 위해서는 무엇보다 ‘지방’의 역할과 기능이 중요함
- 지방이 제대로 작동하고 지방의 기능과 활동을 통해 국가경쟁력을 확보하고 국정외부와 같이 국민이 행복하게 살 수 있도록 하기 위해서는 국정운영의 수직적인(vertical) 측면인 중앙과 지방의 기능 및 역할을 우선적으로 재배분하고,
 - 이를 기반으로 하여 중앙정부의 각 부처 역할과 기능을 재배분하는 수평적(horizontal) 기능분담 체계를 고려해야 할 것임(손희준, 2013a)
- 그중에서도 정부의 정책기능과 역할 재정립에서 최우선 고려해야 할 부분은 보다 입체적인 시각과 관점에서 지방의 역할과 기능을 우선적으로 재조정하는 것이며,
 - 지방정부가 자치정부로서 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다 국가의 재정자원인 세원의 중앙과 지방간 배분문제 즉, 중앙과 지방간 재정관계(IGFR : inter-governmental fiscal relationship)의 바람직한 정립방안의 중요성이 강조되는 것임(손희준, 2013b)
- 특히, 지역경제와 지방정부의 재정적 주도역할이 불일치하는 현재와 같은 중앙과 지방간 재정배분시스템 하에서는 지역경제 정책 혹은 지역주도 경제활성화는 불가피하게 한계를 노정시킬 수밖에 없음
- 일반적으로 조세가 기업유치의 절대적인 필요조건은 아니지만, 충분조건은 될 수 있기 때문에 지방정부는 기업의 공급비용을 낮추어 주는 조세 감면제도를 통해 지방의 기업유치 추진하고 있음
 - 뿐만 아니라, 지방의 기업유치노력은 조세감면과 함께, 행정지원, 수출시장 확대, 전문 인력 조달 및 사회간접자본 등 투자환경 조성과 같은 수요측면의 비용도 함께 투여하고 있음(이영희, 2009)
- 이는 지방정부가 기업을 유치하게 되면 지역경제가 활성화되어 지역의 고용과 소득이 창출되고, 이로 인한 세수감소 및 투자재원은 기업유치로 인하여 증가하는 지방정부의 편익

- 으로 상쇄된다는 견해에 따른 것임
- 그러나 지방에 유치된 기업의 경제 활동을 통하여 자본과 고용이 창출되고 이로 인하여 증가하게 되는 법인의 소득에 대한 법인세와 고용인원의 소득에 대한 소득세 대부분은 국세이므로 지역경제의 활성화를 위한 지방정부의 투자이득(조세)이 지방세입에 흡수되는 비중은 매우 약한 편임
 - 이러한 문제에 대해 Milward and Newman(1989)은 지역경제 활성화를 위한 조세 감면 등이 기업유치에는 성공적이지만, 이를 위해서는 높은 비용을 지불해야 하기 때문에 심사숙고할 필요가 있음을 강조하고 있음
 - 뿐만 아니라 Spindler and Forrester(1993)에 의하면 지방정부는 지역경제발전이 가져다 주는 편익에 집착한 나머지 기업유치 등에 대한 비용을 과소평가하는 경향이 있다고 지적하고 있음(최병호, 2000)
 - 결국 지역경제의 활성화를 통한 지방정부의 재정적 혜택은 크지 않으며, 지방의 기업 유치에 따른 고용과 소득의 창출로 인한 세수의 대부분은 국가로 귀속되므로 지방세 감면 등 지방정부의 기업 유치 비용은 계속해서 커지는데 반해, 지방세입은 오히려 줄어드는 부(-)의 관계¹⁾를 형성하고 있음(곽채기, 2001)
 - 이에 본 연구는 지방정부가 주도하는 지역경제를 전제로 하여, 지역경제 순환과정과 지방재정에 대하여 논의를 하며, 실제 지방세입의 특성과 추이를 살펴봄으로써 지방재정 악순환현상을 규명하고 지방의 역할변화와 지속가능한 지방재정의 관점에서 지역경제과 지방세입의 연계를 위한 정책과제의 제언을 목적으로 함

II. 지역경제 순환과정과 지방재정

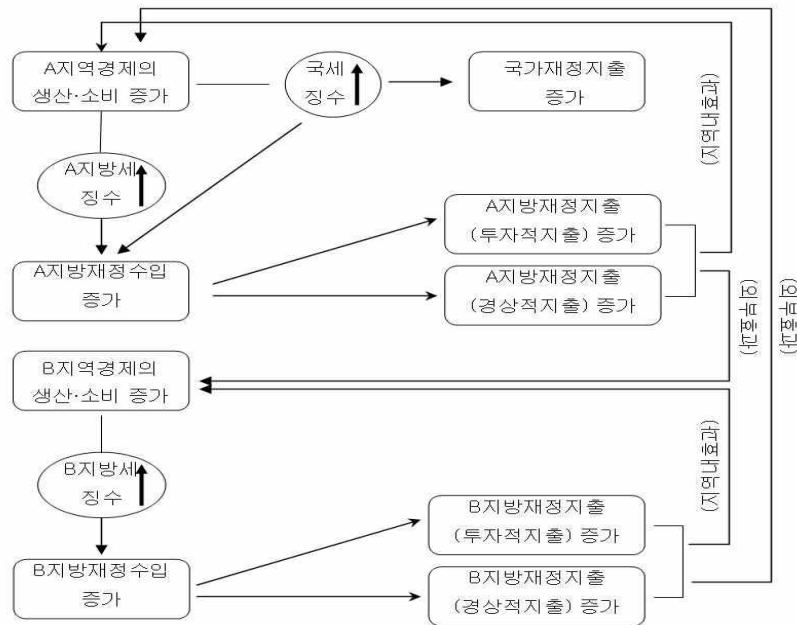
1. 지역경제의 상승적 순환과정

- 특정지역의 경제상황과 그 관할 지방정부의 재정활동 사이에는 상호순환 체제가 작동하고 있으며, 지방재정활동과 지역경제활동은 상호순환 과정 속에서 영향을 주고받는 승수적 관계로 존재하고 있음(우명동, 2013; 오병기, 2009)
 - 환언하면, 지역경제의 상호순환과정은 이 과정에 깊숙이 개입하고 있는 지방정부의 역할과 지방재정의 기능이 지역경제 활동을 더욱 촉진하고 지역경제 활성화의 성과가 지방으로 유입되며,

1) 이는 지방정부의 조세감면, 행정지원, SOC 투자 이외에도 기업의 경제활동 과정에서 파생되는 공해, 환경오염, 자연경관 훼손 등 지방정부에 미치는 외부불경제 효과와 이에 상응하는 비용도 커지기 때문임(이영희, 2009)

- 이것이 다시 지역경제 부문으로 투입되어 지역경제와 지방재정이 상호간에 상승적인 확대 재생산의 과정을 말함
- 일반적으로 특정 지역의 경제력은 그 지역의 자연적·인적 제약하에서 경제활동이 이루어지며, 이를 통해 궁극적으로 그 지역의 소득수준과 분배를 결정함
 - 이러한 지역적 소득상황은 지역주민의 소득에 영향을 주고 더 나아가 지방세의 규모를 결정짓게 하고, 이를 바탕으로 지방세출의 규모와 구조가 영향을 받게 됨
 - 지방세출 규모는 또 그 지역의 산업생산활동과 같은 제반경제활동에 영향을 미치게 되므로, 지역의 경제력과 지방재정지출은 서로 분리될 수 없는 관계에 있는 것임
- 따라서 지역경제의 순환과정은 2단계로 크게 구분할 수 있으며, (1) 지역경제활동의 축진이 지방재정에 영향을 미치는 단계와 (2) 지방재정활동이 지역경제에 영향을 미치는 단계로 나눌 수 있음
 - 다음의 <그림 1>은 지역경제 순환 과정을 나타낸 것으로 지역경제활동과 지방재정 상호간에 상승적인 순환과정으로 연결되어 있음을 나타내는 것임

<그림 1> 지역경제의 순환적 관계와 지방재정



* 자료: 오병기(2009).

- 우선 지역의 경제활동 축진이 지방재정에 영향을 미치는 단계를 살펴보면,
 - 한 지역의 경제활동이 촉진되면 그 지역주민의 소득이 증가하는데, 지역간의 높은 이동성으로 인하여 그 지역주민뿐만 아니라 타 지역주민들의 소득도 증가하게 됨
- 이러한 지역간 상호영향을 미치는 경향은 서울시와 수도권 도시의 관계에서 쉽게 찾아 볼

수 있음

- 대부분 직업을 가진 인구는 서울시에서 생산활동에 종사하지만 그로 인하여 발생하는 소득은 수도권 도시에 거주하는 지역주민에게 귀속되므로 서울에서 수도권 도시로 경제활동의 결과가 유출된다고 할 수 있음
- 이러한 관계를 구체적으로 본다면 그 지역의 경제활동 축진이 ① 그 지역주민의 소득증가로 이어지는 부분과 ② 다른 지역주민의 소득증가로 이어지는 부분으로 구분할 수 있음
 - 따라서 지역주민 소득 증가의 크기는 특정 지역에서 경제활동 증가 이후 지역주민 소득이 얼마나 유출되고 또 얼마나 반향되어 왔는지 그 크기로 파악할 수 있음
- 한편 지역의 경제활동 축진 이후 지역주민의 소득이 증가하면 그 후에 지방재정의 세입 및 세출이 증가하는 연속적 단계를 거치게 됨
 - 지역주민의 소득 증가는 지방세 등 지방정부의 자체재원과 중앙정부의 국세를 증가시키게 되고,
 - 이렇게 확충된 세입으로 지방정부는 세출 활동을 펼치게 되는데, 일반적으로는 경상적 지출과 투자적 지출이 모두 증가하는 양상을 보이지만 그 증가율은 보통 상이하게 나타남
- 이 단계에서는 지방세 등의 자체재원을 통하여 지역주민이 원하는 지역공공재를 제 때 공급하는 문제가 중요한 이슈가 됨
 - 또한 그 과정에서 지역공공재를 공급하는 지방세출(투자적 지출)의 비율과 일상적인 행정활동에 소요되거나 이전경비에 지출되는 지방세출(경상적 지출)의 비율이 각각 적절한가 하는 문제도 중요한 투자전략이라고 할 것임
- 다음으로 지방재정 활동이 지역경제에 영향을 미치는 단계에 대하여 살펴보면,
 - 지방정부의 세출 활동은 지역경제활동에 영향을 주는데, 그 규모와 구성이 직접적·간접적으로 지역경제활동을 촉진하거나 억제하는 역할을 수행하게 됨
- 예를 들어 투자적 지출 증가는 사회간접자본의 확충으로 이어져 생산활동에 많은 도움을 주게 되고 이로 인하여 지역경제활동이 활성화되지만, 만약 경상적 지출이 증가하면서 투자적 지출이 감소한다면 이러한 순환과정의 연결고리는 약화될 것이기 때문임
- 따라서 지방정부가 수립한 지역개발계획과 자주적으로 설계한 재정활동의 계획·집행은 매우 중요한 문제라 할 수 있음
 - 만일 지역 소득 증가 후에 공공부문 중 투자적 경비에 비하여 이전경비 등의 경상적 경비가 더 크게 증가한다면, 지역경제의 상층적 순환과정을 가져오지 못하여 그 후에는 지역경제가 쇠퇴하는 모습을 보일 수 있기 때문임
- 한편 특정 지방정부의 지방재정 활동은 그 지역주민들에게만 영향을 미치는 것이 아니라 다른 지역주민들에게도 영향을 미치게 됨
 - 예로 특정 지역의 지방도로는 그 지역의 지방정부가 건설하지만 타 지역주민들의 이용을

- 막을 수 없기에, 다른 지역주민들에게 그 지역공공재의 편익이 누출되는 효과가 발생하며, 이를 지역공공재의 외부효과라고 할 수 있음²⁾
- 따라서 상기의 <그림 1>은 지역경제와 지방재정 사이의 상승적 순환과정만을 긍정적으로 나타낸 것이지만,
 - 만약 지방정부의 정책적 처방이 잘못되었거나 지방세출이 적정하게 이루어지지 않아서 순환과정의 고리가 끊기는 상황이 존재한다면,
 - 지역경제가 성장하지 못하고 쇠퇴하는 순환과정 또한 존재할 수 있다는 점에서 지방정부의 역할과 지방재정의 기능이 얼마나 중요한지 알 수 있음
 - 이와 같이 지방재정의 지출은 지역공공재로서 지역주민의 후생수준을 제고하는 역할을 담당하고 있으며, 양적·질적으로 적절한 수준의 지방세출을 유지하는 것은 지역경제의 성장과 직결되기에 지방재정의 역할이 매우 중요하다 할 것임(오병기, 2009)

2. 지역경제 순환과정의 재정적 딜레마 : 세원 배분구조

- 지역경제 순환과정의 재정적 딜레마는 지역개발에 따른 경제적 혹은 재정적 성과들이 지방세입의 자주재원으로 귀속되는 정도가 기대만큼 크지 않다는 데 있음(배인명·양기용, 1995)
 - 따라서 지방재정 투자사업의 성과들이 중앙재정 세입으로 귀속되는 비중이 상대적으로 크고 주요 개발의 성과들이 지방세입원으로 기능하지 못하면 사업에 대한 성과책임과 재정 이득이 일치하지 않아 지방공공서비스의 과소 혹은 과다 공급의 비효율성이 발생할 수 있다는 것임(이재원·김성우, 2013)
 - 이러한 재정적 딜레마의 근본적 원인은 지역경제의 활성화와 성장이 지방세 보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행의 중앙·지방간 세원배분구조에서 기인하는 것임(곽채기, 2001)
 - 중앙·지방간 세원배분구조는 근대복지국가의 정부간 역할분담논리에 따른 것으로서 전통적으로 중앙정부는 경제부문을 담당하고 지방정부는 중앙정부의 복지정책들을 대신 집행하는 주체로 인식하며,
 - 이에 따라 경제영역에서 창출되는 세원들은 국세로 흡수되고 주민들의 일상생활 영역에서 발생하는 세원들은 지방세로 배분되는 세수배분의 이원구조를 형성하였음
 - 즉, 일상 생활정부로서 지방정부가 자리매김 되었기 때문에 시장논리에 의한 효율적인 재
- 2) 이러한 외부효과가 존재할 때, 특정 지역의 지방정부는 효율적인 수준보다 적은 양의 지역공공재를 공급하게 되는 경향이 존재함. 따라서 이러한 외부효과를 정확히 측정하고 그에 상응하는 부담을 편익 수혜자에게 부과할 수 있는 방안을 찾는 것도 지역경제 순환과정에서 살펴보아야 할 요인임(오병기, 2009)

정분권구조라기 보다는 중앙집권적 시각에서 형평성 논리 중심의 자원배분체계를 형성하고 있음(김재원·김성우, 2012)

- 이렇게 지역경제발전과 지방재정 사이의 관계에서 특히, 지방세와의 관계에서 지역주도의 지역경제 발전을 지향하려는 가치와 근대 복지국가적 세원배분 체계를 지속하려는 정책적 가치사이에는 전형적인 상충관계(trade-off)의 문제가 놓여있음
- 결국, 이러한 지역경제 과정의 순환과정은 세입구조상 딜레마에 빠질 수밖에 없으며, 이는 다음과 같은 정부간 재정관계의 상호입장이 포함되어 있음

1) 자체재원주의

- 자체재원주의는 지방재정이 중앙재정으로부터 자율성을 확보할 필요가 있으며, 이를 위해 무엇보다 지방세를 주축으로 하는 자체재원의 배분이 전제되어야 한다는 견해임³⁾
- 따라서 자체재원 주의는 전면적 세원재배분을 주장하는 견해로서 지방세입의 자치가 없으면 지방세출의 자치도 없으며, 세원의 지방이전이 없이는 세입의 자치도 없다고 보는 것임
- 구체적으로 정부 간 세원배분방식을 어떻게 할 것인가 하는 문제는 공공서비스공급 기능 중에서 어떤 것을 얼마나 지방정부에 부여하고 있는가, 지방의 세정관리 능력은 어느 정도인가, 지역의 재정적 격차가 어느 정도인가 등에 따라 달라질 것임(우명동, 2013)
- 어느 경우에도 지방정부가 스스로에게 부여된 기능을 충분히 수행할 수 있도록 세원이 배분되고 배분된 세원의 운영에 자율성이 주어질 때, 비로소 지방정부에 재정적 책임성이 부여되어 지역친화적인 지역경제발전 틀과 밀접한 연계를 맺게 될 것임은 주지의 사실이라 할 것임

2) 일반재원주의

- 일반재원주의는 이전재원이라도 용도가 지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해임
 - 특히 용도가 특정화된 국고보조금을 지방교부세와 같은 일반재원으로 대체하는 것을 의미함
- 이 견해는 지방세라는 자체재원 보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원의 확충이 지방재원으로서 더 유효하다는 주장임
 - 즉, 지방정부에게 「세입의 자치」는 없어도 「세출의 자치」는 성립할 수 있으며, 「세입의

3) 이러한 논리에 대해 지역 간의 재정력격차 문제를 이유로 반론이 제기되며, 이의 해결을 위해 지방정부의 필요행정수준을 보장해야 하는 중앙책임을 강조하는 ‘자주재원주의’의 견해도 있음(이재은, 2003)

- 자치」보다 「세출의 자치」가 중요하다는 것임
- 일반재원주의가 「세입의 자치」를 허용하지 않으려는 것은 지방정부간에 재정력 격차가 존재하기 때문임(이재은, 2003)
 - 지방세라는 자주재원을 강화하면 경제력이 풍부한 지방정부와 이에 반해 빈곤한 지방정부간의 재정력 격차가 심화되어 빈곤한 지방정부는 자기통치권을 위협받을 수 있을 것임
 - 따라서 국세수입의 일부를 일반재원으로서 지방정부에 이전하면 재정력 격차를 시정하면서 지방재원을 확보할 수 있다는 것으로,
 - 전통적 재정연방주의에 따라, 중앙정부 차원에서 정부 간 재원이전제도에 의해 자원배분의 비효율성이 확산되는 효과를 조정해줌으로써 국가 전체적으로 재정기능을 원활하게 수행하는 것으로 인식하는 견해임⁴⁾

3) 평가

- 자체재원주의 또는 일반재원주의 모두는 그 안에 지방정부가 지역사회의 의지를 담아서 실질적인 분권을 제고시키는데 원래의 뜻이 있음을 유념해야 할 것임(우명동, 2013)
- 정부간 세원배분은 이처럼 기존의 정부간 기능과 재원배분체계하에서 나타나는 지방정부의 부족재원을 보전해줌으로써 재원 면에서 지방정부의 자율성을 제고시켜, 궁극적으로 지역주민의 생활과정을 담아내고자 하는데 그 근본적 취지가 있다는 사실을 인식하는 것이 중요함
- 따라서 상기의 어떠한 경우든 지방정부가 ‘지속가능한 지방재정’을 갖추기 위하여 지역사회의 의지가 반영된 그리고 지역중심적인 지역경제발전 차원의 정책적 관점에서 접근해야 하는 것임

Ⅲ. 지방정부의 재정현황 및 정부역할 변화

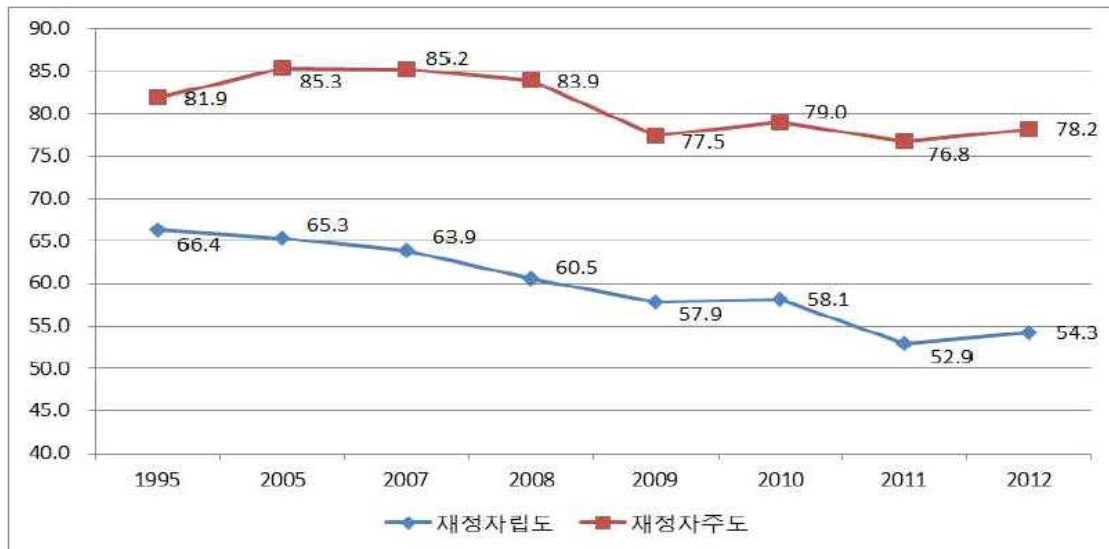
1. 지방재정의 재정특성 추이

- 1995년 지방자치제의 부활 이후, 2012년 현재까지 지방재정 구조의 대표적인 특성은 지속적으로 재정구조가 취약해짐과 동시에 중앙정부로부터의 일반재원 지원에 따른 지방재정 왜곡 문제가 내재되어 있다는 점임
-
- 4) 우명동(2003)은 그 간의 경험에 의하면, 일반재원주의가 반드시 지역 간 격차를 완화시키지도 못할 뿐 아니라, 무엇보다 그 경우 지역의 의지에 부응하는 지역사회구축이 어려워지기 때문에 일반재원주의로는 지역친화적 지역발전을 이루어내는 데는 적절치 못함을 유념할 필요가 있다고 주장하였음

- 다음의 <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이, 재정자주도는 1995년 81.9%에서 2012년 78.2%로 낮아졌고, 재정자립도 역시 1995년 66.4%에서 2012년 54.3%로 낮아진 것을 알 수 있음

<그림 2> 재정자주도와 재정자립도의 추이

(단위: %)



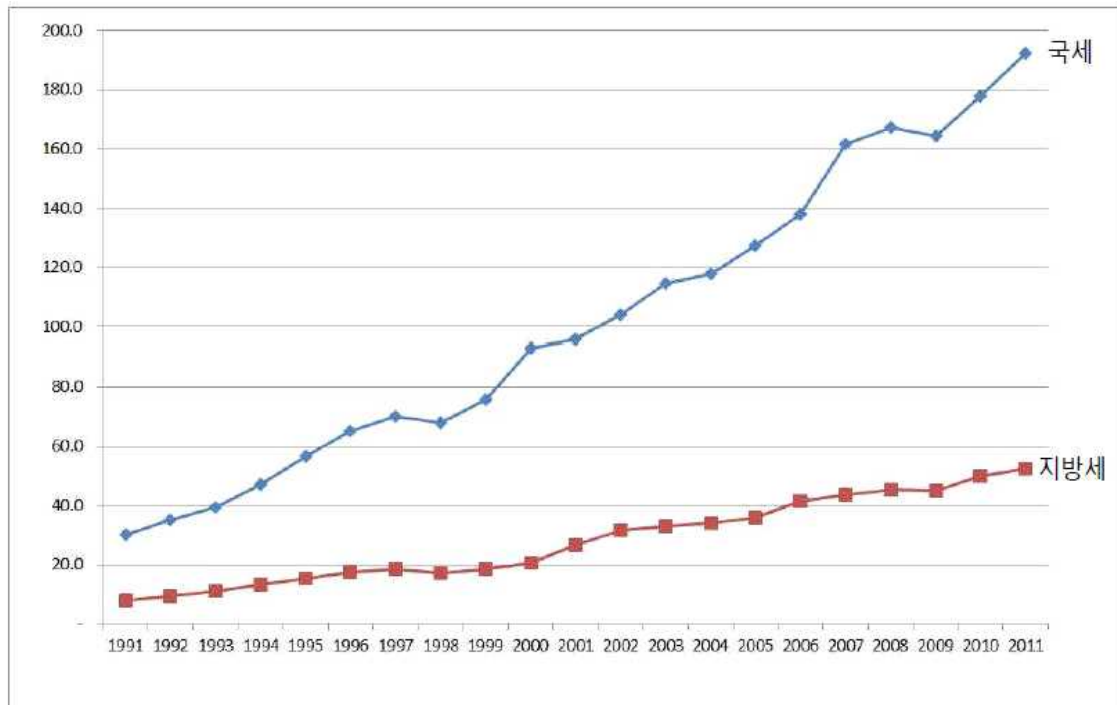
*자료: 안전행정부 재정고, 이재원·김성우(2013).

- 특히, 재정자립도와 관련하여 지방세입 구조가 취약해진 원인 가운데 중요한 요인의 하나는 지역에서 창출되는 재정이득이 지방세입에는 불리하게 작용하고 국세재원으로 상대적으로 많이 흡수되는 현행 조세체계에서 찾을 수 있음
- 이와 관련하여 최근 20년동안 국세와 지방세 신장 추세를 살펴보면, <그림 3>에서 보는 바와 같이 중앙과 지방의 조세격차는 1991년도 22.2조원에서 2011년도에 140.1조원으로 6.3배 확대되어 절대적 규모에서 격차가 상당히 증가하였다는 것을 알 수 있음
 - 이는 전체 조세징수액에서 국세 대 지방세의 비중은 8:2 수준으로 고정되어 있지만, 중앙과 지방의 조세 수입체계 및 재원동원능력의 차이와 현실적인 세입 신장률의 차이에서 비롯된 결과라고 할 수 있음⁵⁾

5) 지방은 부동산 경기 및 지역경제침체로 자주재원의 세입이 정체되고 있는 반면, 중앙정부는 국세 징세 노력 강화를 통해 경제성장률 이상의 수준에서 조세 수입을 확보하고 있음. 또한 지방세에서도 체납세징수 노력을 강화하고 있지만 은닉세원의 규모와 특성이 국세와 달라 세입확충 효과는 제한적임(이재원·김성우, 2013)

〈그림 3〉 국세와 지방세 수입 신장 추이

(단위: 조원)

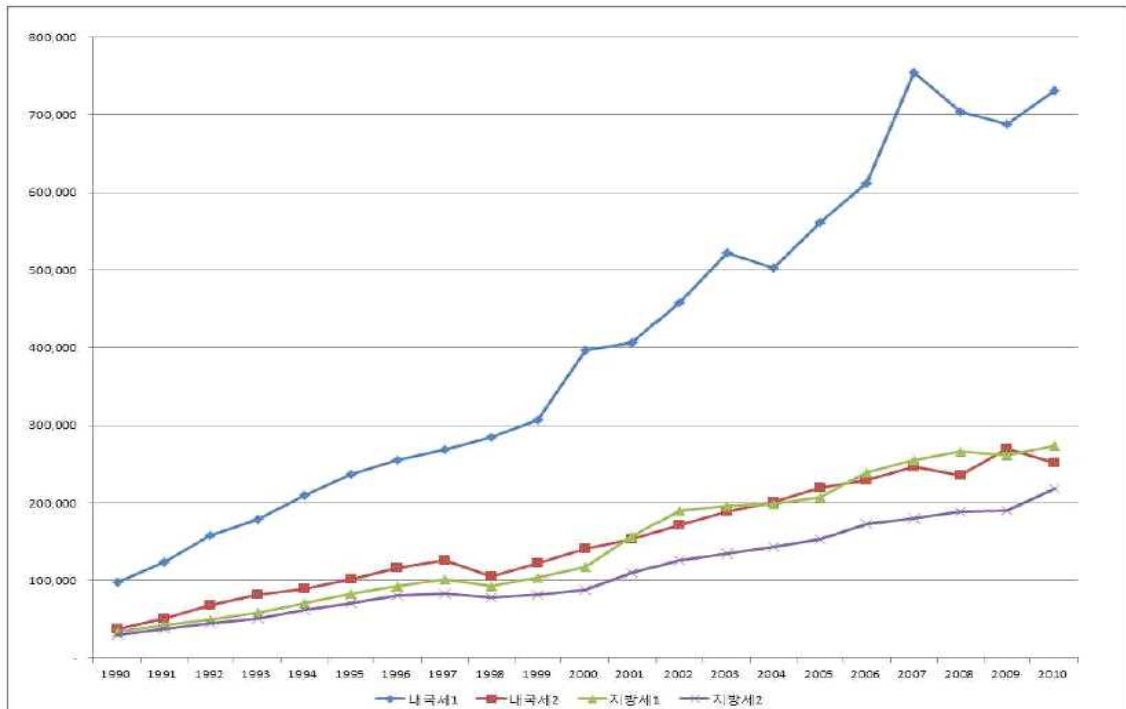


*자료: 통계청 국가통계포털, 행정안전부 재정고, 이재원·김성우(2013).

- 이러한 재정능력의 격차는 중앙정부가 지방비를 의무적으로 매칭해야 하는 국고보조사업
을 신설 또는 확대하면서 세수 신장 상태가 상대적으로 낮은 지방재정에서의 재정부담 체
감 강도를 더 높게 하고 있음
- 이와 같은 상태가 지속되면 지역경제 성장에 부정적인 영향을 미치게 되는데,
- 지방재정의 가용재원들이 각종 국고보조사업의 지방비 부담금으로 동원되면서 지역개발
사업들을 위한 자원 동원에 어려움이 발생하게 됨
- 이는 다시 지역경제의 저성장으로 나타나고 이로 인한 국고보조사업 지출 수요가 더 증가
하고 또 다시 지방의 보조사업 매칭 부담금이 더 증가하며, 다시 지방의 가용재원 감소와
지역개발 사업 축소로 연결되는 재정악순환 현상이 발생할 수 있는 개연성을 가지고 있음
- 한편, 지역균형발전에 대한 국가정책이 계속 추진되었지만 수도권 집중 문제는 반대로 악
화되고 있으며 지방세입 구조에서도 동일한 현상이 나타나고 있음(이재원·김성우, 2013)

〈그림 4〉 수도권과 비수도권 조세 수입 추이

(단위: 억원)



*자료: 이재원·김성우(2013).

- <그림 4>에서 보는 바와 같이, 지방세와 세외수입을 포함한 자주재원의 비중에서 수도권은 2000년도에 51.0%였는데 2012년도에는 55.8%로 높아졌으며 비수도권은 반대로 계속 낮아지고 있음
 - 따라서 자주재원이 낮아지면서 비수도권은 중앙정부로부터의 재정지원에 의존하는 정도가 심화되고 있음
- 이러한 현상은 비수도권의 지방재정을 지원하는 재원의 원천이 수도권의 경제활동에서 창출되는 것으로 해석할 수 있으며,
 - 이러한 경우 지역간 재정균등화를 위한 중앙정부의 재정역할이 실질적으로 의미있는 효과를 창출하지 못하는 가운데 수도권과 비수도권간의 재정갈등이 심화될 수 있다는 것임
- 또한 지방세의 과세유형을 살펴보면, 2012년 예산 기준 재산과세 부문의 비중이 45.4%, 소비과세 12.7%, 소득과세 17.7%로 여전히 재산과세 중심의 지방세 구조를 형성하고 있음
 - 재산과세 단일 구조의 지방세수 체계는 지방의 다양한 경제활동들을 적절하게 지방세입원으로 흡수하지 못하는 한계가 있음
- 재산세는 지역경제의 경기 변동으로부터 안정성을 유지할 수 있는 장점이 있지만,

- 현행 재산과세는 거래세의 비중이 높아 안전성을 유지하기 어려우며, 경기순환과 시차를 두고 있어 지역경제와의 관계도 간접적으로 연계된다는 특징도 있음

〈표 1〉 지방세목의 세원별 비중

(단위: 2012년, 억원, %)

유 형	세 목	예 산	비 중
계	12세목	537,954	100
재산과세	취득세, 등록면허세, 재산세	243,974	45.4
소득과세	주민세, 지방소득세	95,050	17.7
소비과세	레저세, 담배소비세, 지방소비세	68,104	12.7
기타	자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세, 과년도 수입	130,826	24.3

*자료: 안전행정부 재정고, 이재원·김성우(2013).

2. 지방정부의 역할 변화

- 국가발전은 주로 국가주도로 이루어져 왔으나, 최근에는 경제·사회의 패러다임이 산업자본주의에서 지식기반경제로 전환되면서 지방정부의 역할이 증대되고 있음(이영희, 2009)
- 21세기 나타나기 시작한 사회적 환경의 변화로 우리는 세계화, 지방화, 정보화 및 IT·BT와 ICT, 빅데이터 등을 메가트렌드로서 특징지었고, 그 변화의 폭과 속도는 가공할 속도로 증대되고 있음
 - 이러한 양상은 사회적으로 네트워킹화, 디지털화, 다양화, 복잡화, 새로운 통합과 분화, 무한계, 통섭, 융합, 글로벌, 글로칼(glocal) 등으로 표현되고 있음
- 이러한 변화의 흐름은 공공부분 환경에 대하여 분권화, 공공서비스 수요의 다양화 그리고 재원의 한계, 공공서비스 공급의 독점성 상실 등을 언급하고 있음(류재현, 2002; 김난도 외5, 2013)
- 결국 정부의 역할은 ‘큰 정부’에서 ‘작은 정부’로의 이행으로 패러다임이 작용하고 있음
 - 이러한 패러다임의 변화 속에 세계 경제적·범지구적 차원에서 도시 및 지역간 경쟁이 보다 강화되었으며 이는 곧 국가경쟁으로 이어지고 있음
- 이에 따라 주요선진국 지방에서는 보다 전략적인 재정운영구조와 체계를 형성하고 있으며 이 과정에서 지방정부의 기능은 전통적인 생활자치의 성격을 탈피하여 경제지향적으로 전면 재구조화되고 있음(이재원, 2004)
 - 미국, 일본, 프랑스 등 선진국가에서는 21세기 글로칼(glocal)시대 국가경쟁력 향상을 위해 강도높은 지방분권과 지역균형발전을 통해 지방의 소득증대와 복지향상에 주력하고 있음
- 이러한 변화는 경제적 경쟁과 이해관계, 혁신을 위한 사회네트워크와 사회적 자본 투자,

그리고 이를 위한 침해한 자본논리 속에서 경쟁해야 하는 기업주의 지방정부로 전환을 요구하고 있음

- 더욱이 경영행정, 유연한 조직대응, 사회적 임금 지원, 장소판매전략, 성장연합전략, 민자유치 등과 같이 발전이라기보다는 오히려 “생존”을 위해 필수적이라고 하는 각종 지역 정책들이 추진되고 있으며,
 - 집중과 선택, 규모의 경제, 지식집약과 틈새시장개척, 그리고 사회·경제적 기반으로 사회 회적 자본과 사회적 임금 등과 같은 논의들이 부각되었음(이재원, 004)
- 이러한 변화의 배경에는 중앙정부는 효과적으로 감당하기 힘들며 지방정부의 역할이 무엇 보다 중요하게 된 자본의 이동성 변화, 기술과 사회적 생산조직에서 이행 조건의 등장이 있었음
- 이에 따라 지방정부는 지역의 경제영역에 보다 깊숙이 개입하게 되었으며, 생활체계의 안정성과 쾌적성 등과 같은 전통적인 소비와 공급 영역에서의 관리적 전략단계를 넘어 전향적인 지역발전전략을 추진하는 생산과 수요측면에서 역할이 부각되고 있음

〈표 2〉 지방정부의 재구조화 및 역할변화

구분	전통적 지방정부		거버넌스적 지방정부	
	지향 가치	공급측면 접근	지향가치	수요측면 접근
정책 대상	소비부문 (생활영역)	이미 존재하는 이동가능한 자본	생산부문 (경제영역)	새로운 자본
정책 접근	일반투자 (주민선호 다원가치)	정부의 보조와 낮은 세율	전략투자 (경쟁력 단일가치)	지역내 산출물에 대한 시장 확장 및 개발
정책 평가	일반적 성과	주민만족	구체적 산출물	지역사회의 경쟁력
합의 양식	후원자집단과 관리주의 이익집단	지역내 자본의 보유 및 사적투자에 대한 경쟁	지역기반의 세력 성장연합	새로운 기업 창출 및 지역내생 자원 육성
기대 역할	생활자치정부 중립적 관리주의 정부 (Local Government)	저위험 기업지원 민간부문 의사결정 수용·지원	정치적 기업가 지방거버넌스와 성장정치 (Local Governance)	고위험 기업가적 행위관여 민간부문의 투자기회 발견

자료: 최병호(2000), 이재원(2004), 참조 재구성.

- 또한 공공서비스를 중립적 입장에서 관리·공급하는 전통적인 관리주의 정부가 아니라 “지역경제”를 위해 현장에 뛰어드는 거버넌스적 기업형 정치가 정부로 전환됨
 - 즉, 우호적인 기업분위기를 육성하려는 다양한 전략들이 등장하는데, 외자유치와 이와 관련한 문화와 레저시설에 대한 지출 증대 또는 도시의 이미지 제고를 위한 노력 등이 대

표적임(이재원, 2004)

- Bennett and Krebs(1991)는 민간부문의 개별기업들의 내·외부적인 경제활동만으로는 지역경제의 활성화를 기하는데 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 지방정부의 지원역할이 중요하다 고 강조하였음
- 즉, 지역경제의 활성화를 위해서는 기업의 경제적 활동 외에도 그들의 집합적 활동과 더불어 지방정부의 지원이 절대적으로 필요하다는 것이며,
 - 이는 기업의 경제활동에 대한 지원은 기업이 위치하고 있는 지방정부가 그 지역의 특성과 실정을 잘 파악하고 있으므로 적합하다는 것임
- 우리나라도 1995년 민선 지방자치 실시 이후 지방정부는 지역의 경제 활성화를 위해 기업유치, 외자유치 등 자율적으로 많은 노력을 하고 있음
 - 이러한 현상은 지방자치에 대한 인식과 더불어 중앙정부 차원에서 국가경제 전체를 대상으로 한 경제정책에만 지역경제를 전적으로 의존할 수 없다는 것을 의미함(이영희, 2009).
- 따라서 중앙정부 위주의 경제정책만으로는 지역의 경제발전과 고용정책을 원활하게 수행하기가 어렵게 되어 지역의 특수성을 반영 하는 지역경제 활성화 정책이 필요하게 되었음
- 실제로 다양한 자치단체의 관심사항은 국가의 전체적인 이해관계와 일치하지 못하는 경우가 많으며, 그 결과 지역을 대표하는 지방정부들의 인식변화와 그에 따른 새로운 역할의 모색은 자체적인 경제발전 정책을 의욕적으로 추구하는 계기가 되었음
- 결국 최근의 시장 자본주의 시스템은 그 동안 경쟁으로부터 격리되어 있거나 직접적인 경쟁의 단위로 간주되지 않았던 지역을 가장 중요한 경쟁 단위의 하나로 인식하고 있음을 의미한다고 볼 수 있음

IV. 지역경제와 지방세입 연계의 정책과제

1. 지속가능한 지방재정 : 재정의 자율성과 책임성

- ‘바람직하고 지속가능한 지방재정’이란 가급적 주민들이 자기부담을 통해 자기 지역의 씬 씬이를 결정하는 것임(손희준, 2012)
 - 환언하면, 지방재정의 지속가능성을 확보하기 위한 가장 바람직한 방안은 지방세, 사용자, 수수료 등을 비롯한 모든 지방재정 관련 의사결정을 지방정부가 스스로 할 수 있도록 하는 것임

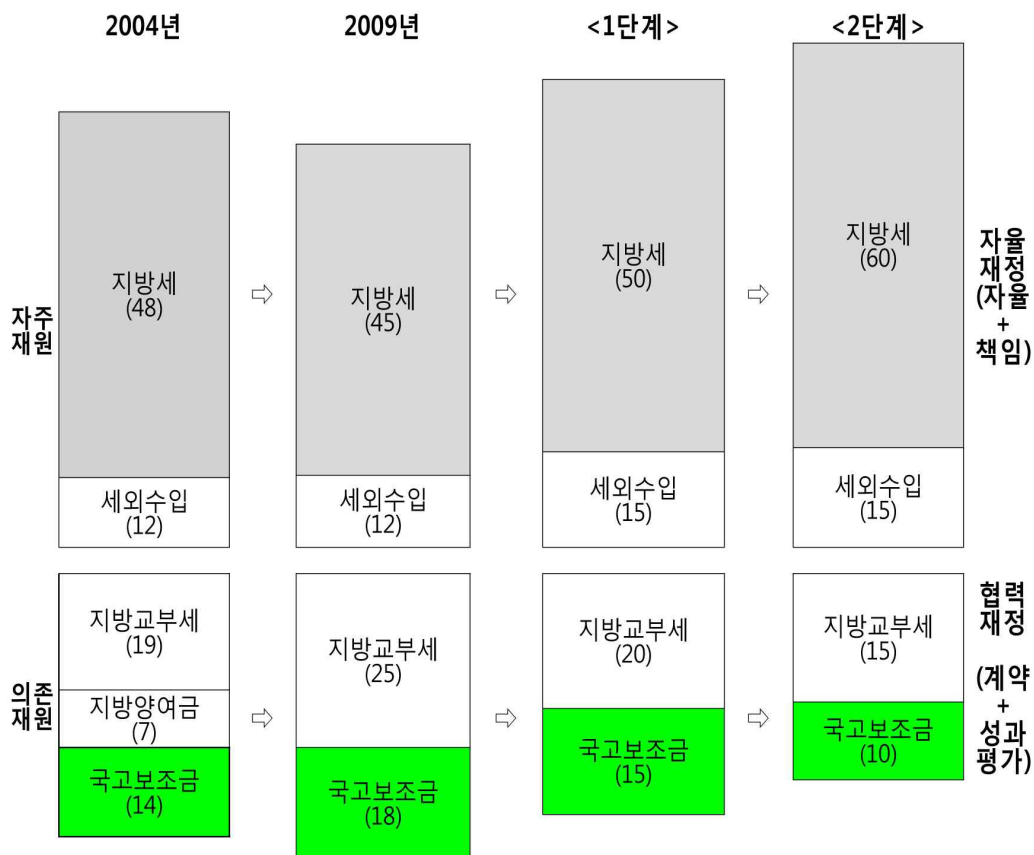
- 그래야만 주민들이 우리 동네에, 지역에 무슨 사업이 얼마나 필요한지 관심을 갖고, 또한 자신의 세금이 제대로 쓰여 지는지, 아니면 낭비되는지 등을 감시하고 단체장과 지방의원들에게 재정운영의 투명성을 요구하게 될 것이며,
 - 이러한 재정운영의 자율성이라는 토대 하에 책임성을 확보할 수 있게 될 것이기 때문임 (손희준, 2012)
- 따라서 ‘지속가능한 지방재정’은 지방정부의 재정운영의 자율성과 책임성을 얼마나 확보할 수 있는지에 대한 논의라 할 수 있음
- 일반적으로 지방정부 재정운영의 책임성을 강화하기 위해서는 우선적으로 지방정부의 재정적 자율성이 제고되어야 함
- 이론적인 측면에서 볼 때, 지방정부의 세입과 세출에 대한 결정이 서로 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있음
 - 즉, 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 중앙정부가 아닌 지방정부에서만 가능함(Oates, 1972)
- 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 됨
- 따라서 지방정부의 재정적 책임성이나 건전성이 확보되어야만 지방의 자주적 재정을 확충할 수 있는 것이 아니라, 지방재정의 자체재원의 비중을 제고함으로써 자율성을 높여주어야만 지방정부의 책임성을 강화할 수 있고, 또 그 책임을 묻고 평가할 수 있는 것임
- 지방정부의 재정적 자율성 확대는 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 전제적 조건이라고 할 수 있음(배인명, 2013).
- 그러므로 지역경제 활성화를 통한 지방재정의 확충이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 지방정부의 재정적 자율성 확대가 선행되어야 하며, 이는 지역경제 활성화가 지방세의 증대로 연계된다는 전제를 필요로 함
 - 만약 지역경제 활성화의 성과가 지방세수 증가로 제대로 연계되지 못할 경우 지방공공재에 대한 수요는 증가하는 반면 지방정부의 공급 능력은 제약됨으로써 지속적인 경제성장에 장애가 발생하게 될 것임
- 이와 관련하여 현행 지방세입 구조를 두고 지금까지 줄곧 제기되어왔던 문제는 지역경제 활성화의 성과가 지방세입 증가로 제대로 연계되지 못한다는 점임(주만수·최병호, 2010)
- 결국, ‘지속가능한 지방재정’은 지방재정의 ‘자율성과 책임성’을 증진시키는 것이며, 지역경제 활성화는 지속가능한 지방재정을 통하여 연계가 가능한 것이라고 할 수 있음
 - 지역경제 활성화를 통해 지방재정 자립도를 높이고 지방세 등 자체재원을 확충하는 것은 지방정부들이 보편적으로 추구하는 목표임

2. 정책과제

1) 기본방향

- 지역경제와 지방세입의 연계를 위한 지속가능한 지방재정의 확립은 정부 3.0에서 제시하고 있는 협업을 위한 중앙과 지방간 협력과 상생의 기반에서 논의되어야 함
- 무엇보다 중앙정부가 우선 지방정부를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가져야 함
- 이러한 인식을 기본으로 본 연구는 지역경제와 지방세입과의 연계와 관련된 핵심적인 정책과제를 제기하기 위하여 다음의 기본방향을 제시함
- 첫째, 단계적인 자체세원의 확충임. 지속가능한 지방재정의 “자율과 책임”의 확대를 위한 자체자원 확대와 의존재원의 축소이어야 하나, 충격을 최소화할 수 있는 단계적, 점진적 개선방안의 모색이 요구됨
- 둘째, 의존재원의 점진적 축소임. 더욱 중요한 문제는 의존재원의 점진적 축소가 지방교부세가 아니라 국고보조금의 축소를 통한 제도개선이 우선되어야 할 것임

〈그림 5〉 지속가능한 지방재정의 기본 방향

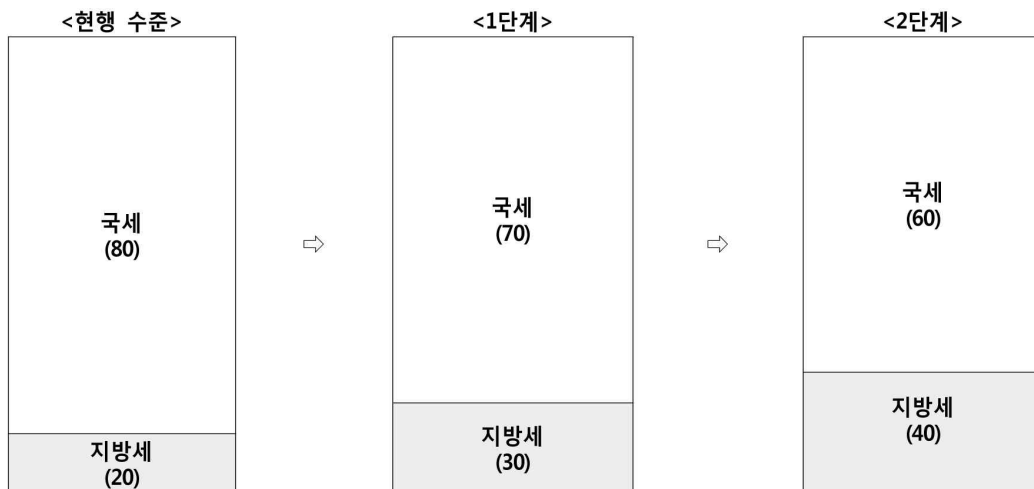


2) 정책과제

(1) 세제개편을 통한 지방세 비중 확대

- 지방소비세 인상 등 자체재원의 비중을 높이고, 이전재원을 축소하여 재정자립도를 높여겠다는 국정과제와 함께 최근 취득세의 영구 인하에 따른 세수감소분의 보전방안을 여하히 연계시킬 것인가 및 영유아 보육료 부족재원에 대한 보전방안 등 단일안(single pot)보다는 종합방안(package)이 논의 중인 상황에 대한 고려가 중요함
- 취득세의 국세로의 전환 및 시·도의 부족한 소방재원을 충당하기 위한 담배소비세제의 개편 및 소방세의 신설방안 등도 검토가 요구되며, 지방세 중에서도 시·도세인지, 아니면 시·군세 중심이어야 하는 지에 대해서도 검토가 필요함
- 지방소득세의 개편방안은 기본적으로 현행 부가세 방식에서 독립세화하고 동시에 지방소득세가 지방재원확충과 지방세 가격기능을 수행할 수 있도록 확대·개편되어야 함
 - 북유럽 및 일본사례와 같이 지방소득세를 기간세로 제도개편
 - 선진국 사례로 볼 때 지방소득세 강화필요
- 지방소득세 확대 개편안과 함께 지방법인세 신설을 제안함
 - 지방소득세의 과세대상인 법인신고소득 또는 종업원분을 대상으로 지방법인세 신설
- 정책과제로 활용되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소방안 역시 일몰제(sunset law)의 확대 적용과 지방세지출예산제도(tax expenditure budget) 등의 도입에 따른 효과 확대 등이 필요함
- 지방정부 자체적으로 체납징수를 제고 등 지방세정의 합리화 방안은 자치단체 간 연계·협력 등을 통해 전국적으로 체납자에 대한 지방세 체납처분을 할 수 있는 프로그램이나 매뉴얼 개발 등이 요구됨

〈그림 6〉 중앙과 지방의 세원배분 방향



(2) 지방재정조정제도의 개선

- 지방재정 조정제도 중 대표적으로 지역경제와 지방세입의 연계를 위하여 보통교부세와 분권교부세 등 지방교부세 및 국고보조금의 제도개선이 필요하며, 이때 지방교부세보다는 국고보조금 제도개선이 우선되어야 할 것임
- 우선, 지방교부세의 개선과제는 지역경제에 수요를 반영한 재정형평화 기능 강화임
 - 즉, 지방교부세는 재원보장기능 보다는 재정형평화 기능을 강화하는 것이 보다 합리적인 것 때문에
 - 기준재정수요액의 산정방식 개선을 통해 기준재정수요액과 실제 세출예산간의 격차를 반영한 실질적인 재정부족액을 기준으로 결정되도록 개선해야 할 것임
- 다음으로 국고보조금의 개선과제는 지역경제 관련 사업의 국고보조율 결정의 합리적 기준 마련임
 - 합리적 기준이 아닌 관행에 의해 결정되는 현행 국고보조율을 합리적이고 체계적인 근거를 토대로 일관성있게 결정할 수 있도록 개선해야 함
- 이와 함께 여전히 적은 보조금액, 지출목적의 과도한 세분화, 중복보조 등의 문제점을 안고 있는 국고지원사업에 대해 과감하게 통합하고 정리하는 조치를 통하여 점진적인 국고보조금의 축소가 있어야 할 것임
 - 이를 위해 우선적으로 최근 중앙부처 간 할거주의(sectionalism)에 의한 국고보조사업의 남설은 각종 중복투자와 낭비 등을 초래할 뿐만 아니라,
 - 막대한 지방비부담을 초래하기 때문에 신규 사업의 예산편성을 위해서는 기존 사업의 축소 또는 그에 걸 맞는 세입확보를 수반토록 할 필요가 있음(손희준, 2013a)⁶⁾

(3) 지방재정의 경쟁력 강화를 위한 종합계획 수립

- 중앙재정과 지방재정의 역할과 기능을 재조정할 수 있는 (가칭)지방재정 선진화 계획의 수립이 요구됨
 - 지금까지의 땀질식, 임기응변적 지방재정 관련제도의 개선을 통해서도 재정의 순기능을 확보할 수 없기 때문에 제로베이스에서 지방재정이 어떻게 작동되어야 할지에 대한 종합계획의 수립이 요구됨⁷⁾
 - 재정력이 취약한 지방정부는 지방세 구조 개선, 지방교부세 법정율 인상 등 제도개선에 대한 주장을 하지만, 어느 수준이 적절한지에 대한 기능적 관점은 미흡한 실정임
-
- 6) 법정지출의 증가 또는 세입감소를 내용으로 하는 새로운 입법을 할 경우에는 반드시 이에 대응하는 세입증가나 다른 법정지출의 감소 등 재원조달 방안을 입법화하도록 의무화하는 PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙을 강력히 이행하도록 하는 방안이 논의 중임
 - 7) 이를 위하여 중앙과 지방예산의 연계협력과 통합조정 기능은 국무총리실에서 통할할 수 있도록 하는 (가칭)국가예산통합조정실을 설치하는 방안도 고려할 수 있음

- 그러므로 지역경제와 지방세입 구조를 보다 밀접히 연계시켜야 한다는 논의는 종합계획 수립을 통하여
 - 지방의 기능 확대에 따른 국가의 역할과 지방의 기능배분 등 전체적인 기능 및 사무와 세원재배분 등을 고려할 수 있어야 할 것임

V. 결론: 사회적 합의 필요

- 본 연구에서는 지역경제의 순환과정과 지방재정의 관계 그리고 지방정부의 재정특성 및 정부역할의 변화를 살펴보고 지속가능한 재정 및 지역경제와 세입 연계의 정책과제를 모색하였음
- 지역경제와 지방세입의 구조는 상호밀접한 관계에 있으므로 양자 간에는 선순환과 악순환의 고리가 모두 가능한데 현행 지방세입 제도 하에서는 지역경제와 지방재정력 격차로 인해 악순환의 고리가 존재할 개연성이 높다고 할 수 있음
- 이러한 악순환의 고리를 차단하기 위해서는 현행 지방재정제도의 근본적인 개혁(Fundamental Reform of Local Public Finance Scheme)이 절실하게 요구됨
- 지방재정제도 개혁의 기본방향은 재정분권의 실현을 세입과 세출 측면에서 동시에 추진하는 것이 되어야 할 것임(김성태, 2012)
 - 정부는 지방재정제도의 정책개혁 방안에 대한 실천방안(Action Plan)을 수립하고 추진하여야 될 것이며,
 - 현재 세출 분권보다는 세입 분권이 상대적으로 미진한 상태이므로 세입 분권을 위해서는 지방세 제도의 근본적인 개혁이 필요함
- 지방정부의 재정운용의 자율성을 제고시키기 위해서는 중앙정부의 이전재원의 집행 시 정책효과에 대한 충분한 연구에 기초한 지원이 필요함
- 지역경제와 지방세입구조를 보다 밀접하게 연계시켜야 한다는 논의는 지난 15년 동안 비슷한 내용으로 반복되고 있음
 - 중앙·지방간 수평적인 재정거버넌스와 사회적 네트워크가 어느 때 보다 중요한 현재, 합리적인 기능에 대한 논의 보다는 대립되는 이해관계 속에서 정치와 권력만 부각되고 있음
- 지역경제와 지방세입원을 보다 직접 연계해야 한다는 인식에는 모두 수긍하지만, 진척이 없는 것은 사회적 합의 구조가 없기 때문으로 정치가 아닌 사회적 합의와 협약의 입장에서 기능에 대한 논의가 필요할 것임

참고문헌

- 곽채기(2001), 지역경쟁력 강화와 지방세: 지역에서 창출, 생성된 세원의 지방세화 방안, 한국지방재정공제회, 지방세 3호, pp.5-17.
- 김난도·전미영·이향은·이준영·김서영·최지혜(2013), 트렌트 코리아 2014, 미래의 창.
- 김성태(2012), 우리나라 지역경제성장과 지방재정, 한국지방세연구원, 연구보고서 2012-16호, pp.1-129.
- 류재현(2002), 지방정부의 분권화 논리와 과제, 한국지방정부학회, 지방정부연구 6(2), pp.7-22.
- 배인명(2013), 새정부 지방재정 강화를 위한 원칙과 과제, 한국지방재정공제회, 지방재정 제7호,
- 배인명·양기용(1995), 지역경제의 지방재정수입에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로, 한국행정학회, 한국행정학보 29(3), 771-783.
- 소진광(2004), 한국의 지방분권과 지역경제, 한국지방자치학회, 2004년도 춘계학술대회.
- 손희준(2012), 지속가능한 지방재정, 한국정책학회, The KAPS 28권, pp.22-25
- 손희준(2013a), 새 정부 중앙-지방간 재정분담체계 구축방향-자율성 확대와 PAYGO원칙 도입을 중심으로- 한국지방세연구원, 지방세포럼 8권, pp.12-21.
- 손희준(2013b), 새 정부 지방재정 공약검토와 향후 과제, 한국지방재정공제회, 지방재정, 2013권 1호, 2013 pp.8-25.
- 안전행정부, 재정고.
- 오병기(2009), 지역공공재와 지방세출에 대한 이해: 경제 이론 및 실증적 관점, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세 23권, pp.163-184.
- 우명동(2013), 지역경제발전과 지방재정, 경북재정포럼 발표논문.
- 이영희(2009), 기업유치와 지방세의 연계 강화 방향, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세 20권, pp.201-220.
- 이영희·김대영(2008), 기업관련 지방세제 개편방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서 420권, pp.1-135.
- 이재원(2004), 지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안, 한국지방재정공제회, 지방세 2004-6호, pp.5-28.
- 이재원·김성우(2012), 지역경제구조변화에 따른 지방세 영향분석, 한국지방재정학회, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2012-3호, pp.17-38.
- 이재원·김성우(2013), 서비스산업을 중심으로 한 지역경제 구조 변화에 따른 지방세 수입의 영향분석, 한국지방재정학회, 제18권 1호.
- 이재은(2003), 지방재정분권화의 방향 및 기초. 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 주만수·최병호(2010), 지역경제와 지방세수입의 연계성 분석: 지방세수입의 소득탄력성 추정을 중심으로, 한국지방행정연구원, 지방행정연구, 24권 4호, pp.235-259.
- 최병호(2000), 지역경제발전정책의 이론과 부산광역시에 대한 적용, 한국지방정부학회, 지방정부연구, 제4권, 제1호, pp.43-66.
- 통계청, 국가통계포털.

Bennett, R.J., Krebs, G.(1991), Local Economic Development, Belhaven Press, London and New York, NY.

Milward. H. B and H. H. Newman(1989), State Incentive Packages and the Industrial Location Decision,

Economic Development Quarterly, 3: 203-222.

Oates(1972), Wallace, Fiscal Federalism, NY : Harcourt Brace.

Spindler, C. J. and J. P. Forrester(1993), Economic Development Policy: Explaining Policy Preferences Among Competing Models, Urban Affairs Quarterly, 29: 28-53.