

지방화시대의 정부간 세원배분 발전방향

이 영 희

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 핵심적인 국정과제로 제시했고, 이에 따라 중앙과 지방간 또는 광역과 기초간 지방세 및 지방재정 관련 재정분권에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 진정한 지방자치 또는 지방분권은 지자체의 재정자립이 전제되어야 한다. 그러나 민선 지방자치 10년이 지난 지금 우리나라 지방재정의 자립수준은 지방자치 실시 이전에 비해서도 크게 달라지지 않았으며, 자주재원인 지방세의 비중은 1995년 23.3%에서 2006년 20.7%로 더욱 낮아졌다. 이러한 문제에 대한 원인은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 중앙의 재정집권적 사고로 인한 세원집중, 둘째, 지방자치단체의 습관적인 중앙재정 의존적 성향, 셋째, 지역주민의 재정책임성 부재라고 본다. 향후 제한된 자원의 효율적 배분을 위해서는 이들 세 가지 문제가 개선되도록 해야 하고, 지방자치단체의 재정자립은 이러한 문제가 개선될 경우 실현될 것이다.

첫째, 중앙의 재정집권적 사고로 인한 세원집중은 우리나라의 오래된 중앙집권체제하에 익숙해져 있던 관습의 하나로 중앙정부가 기득권을 포기하지 않는 결과물이라고 본다. 고도성장기 정부간 재정관계는 행·재정권한의 결정권과 집행권이 모두 중앙정부로 집중되어 있는

집권적 집중체제였다. 민선 지방자치 이후 일부 사무가 중앙에서 지방으로 이양되어 자치단체의 집행기능은 확대되었으나 사무이양에 대한 세원이양이 제대로 이루어 지지 않고 있다. 이처럼 중앙정부는 지방자치가 실시되었어도 중앙에서 갖고 있던 기존 권한의 지방이양에 매우 미온적이며, 특히 재정과 관련해서는 지방자치 실시 10년이 지난 지금도 변화된 것이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그러나 급속하게 진전되고 있는 고령화, 저출산에 대응하기 위해서는 중앙집권체제에서 지방분권체제로 전환하여 대응할 필요가 있다. 고령화, 저출산 등 지역의 주민과 밀접한 복지에 대한 서비스제공은 중앙정부에서 담당하는 것보다 자치단체에서 담당하는 것이 보다 효율적이므로 중앙에 집중되어 있는 세원을 지방으로 이양하도록 하여 자치단체의 재정자립 수준을 높이도록 해야 한다.

현재 중앙과 지방간 재정사용액과 세원배분을 살펴보면 불균형이 매우 심해서 세출권한과 세원배분의 조정이 시급한 실정이다. 세원배분의 조정은 국세의 지방세 이양 등을 포함한 지방세제도가 개혁되어야 한다. 중앙과 지방의 재정사용액 즉 세출배분을 보면 7:3인데, 수직적 재정조정이 이루어진 다음 실질적인 사용액은 중앙과 지방이 거의 대등하게 5:5로 사용하고 있다. 한편, 중앙과 지방의 세원배분은 79:21인데, 재정조정이 이루어진 다음 실질적인 배분 비율은 44:56으로 국민의 조세부담을 지방이 더 많이 사용하고 있다. 이러한 세출배분과 세원배분의 괴리는 중앙집권적 구조를 상징하는 것으로 지방재정의 비효율과 책임성 부재를 초래하고 있다.

둘째, 지방자치단체의 습관적인 중앙재정 의존적 성향은 중앙정부로부터 이전되는 재정에 익숙해 있는 지방자치단체의 자세로부터 기인한다. 지방자치 실시 이전의 자치단체는 중앙정부의 대리인이었다고 볼 수 있다. 즉, 자치단체는 대부분 중앙정부의 지침에 의한 정책을 집행하는 역할을 담당하였다. 따라서 그에 상응하는 재원은 중앙정부에서 지방으로 이전되기 때문에 자치단체는 스스로 고민하여 세금을 거두는데 매우 미온적이었다. 이러한 습관은 지방자치가 실시된 지금도 여전히 남아 있다고 볼 수 있다. 물론 중앙집권체제하에서 설계된 중앙정부 주도의 현행 지방재정 및 지방세제도로는 자치단체에서 노력할 수 있는 여지가 별로 없기 때문인 부분도 큰 몫을 할 것이라고 본다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체는 자치단체의 세수확충을 위한 탄력세율제도 등 현행 제도 하에서도 가능한 부분에 대한 활용을 거의 하지 않고 있다.

이전재원 비율이 높은 지방재정 구조는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부

를 부담하지 않기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다요구하게 됨으로써 지방공공재를 과다공급하게 되어 자원배분의 비효율이 발생된다. 국가는 지방자치단체의 지역 주민이 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 행정서비스를 제공 받을 수 있는 표준적인 재정수요(standard minimum)를 충족할 수 있는 경비를 지원할 의무가 있지만, 자원의 효율적 배분을 위해 자주재원인 지방세로 충당 될 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 지역주민의 재정책임성 부재는 현행 지방재정 및 지방세제도의 잘못된 설계로부터 원인을 찾을 수 있다. 자치단체에서 수행하는 자체사업에 대한 비용부담은 지역주민이 부담하는 지방세와 연계되어 있지 않으며, 부족한 재원은 주로 중앙정부로부터 이전되고 있다. 결과적으로 지역주민은 사업에 대한 비용을 스스로 부담하지 않기 때문에 자치단체에 필요이상의 서비스를 요구하게 되어 자원이 과대공급됨으로써 자원의 비효율이 발생하게 된다. 자주재원인 지방세의 비중을 확대하여 세출이 증가할 경우 지방세부담도 증가하는 구조가 확립되어야 지방재정의 자주성이 발휘될 수 있고, 동시에 지방자치단체의 모든 구성원이 책임의식을 느낄 수 있다.

이처럼 지방자치단체의 재정자립이 생각처럼 잘 되지 않는 문제의 원인이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민 모두에게 있지만, 근본적인 원인은 중앙의 세원집중으로 인한 지방의 열악한 세원구조에 있다. 지방자치 또는 지방분권의 장점은 지역주민과 가장 가깝게 있는 자치단체가 그들의 선호도를 파악하여 서비스를 제공하는 것이 가장 효율적인데 그러기 위해서는 자치단체가 스스로 결정권한을 갖고 지출할 수 있는 자주재원의 확보가 전제되어야 한다. 따라서 향후 증가되는 지방의 사무 또는 중앙으로부터 이양되는 사무에 대한 재원은 정부간 세원배분을 통하여 이전재원이 아닌 자주재원을 확충할 필요가 있다.

II. 세원배분 현황 및 문제점

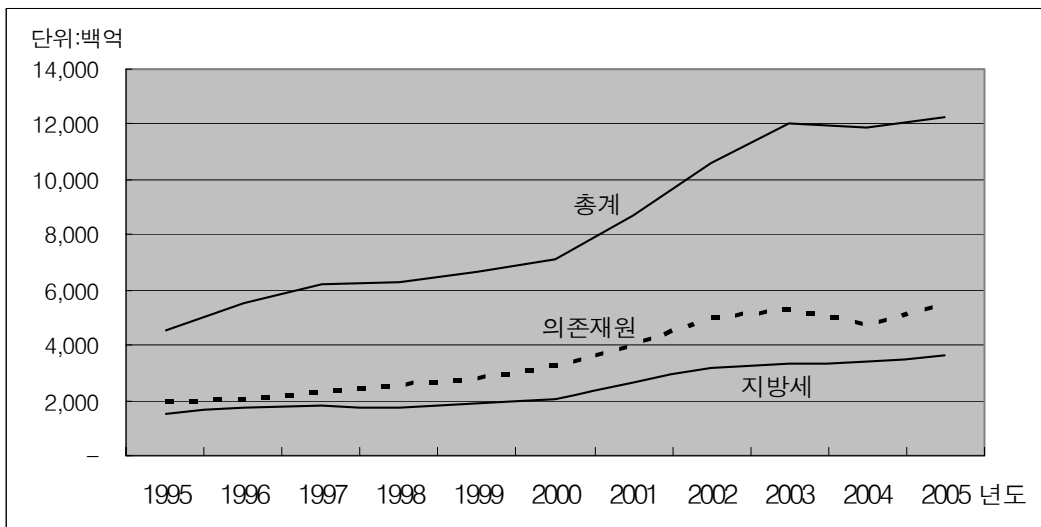
가. 중앙과 지방간 세원배분

지방재정은 1995년 민선 지방자치 실시 이후 양적으로 큰 변화가 있었다. 지방재정 규모는 1995년 36조 6,674억 원에서 2006년도에 99조 6,000억 원으로 2.7배 증가하여 중앙재정보다

높은 증가율을 보였다. 그러나 지방재정의 팽창은 지방세의 확충보다는 주로 중앙으로부터의 이전재원을 통해 조달되었다. 지방세 규모는 1995년 15조 3,169억 원에서 2006년 35조 2,751억 원으로 2.3배 늘어나는 데 그쳤다. 반면 중앙재정의 이전재원 규모는 같은 기간에 11조 6,539억 원에서 64조 3,000억 원으로 약 5.5배나 증가하였다. 이러한 결과는 지방의 자원 확충에도 불구하고 지방재정의 자주성 및 자율성은 크게 제고되지 못했다.

[그림 1]은 지난 10년간 지방재정, 지방세, 지방교부세 등 중앙으로부터 이전되는 의존재원 규모의 추이를 비교한 결과이다. 지방재정은 2000년 정도부터 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 의존재원과 지방세도 2000년 정도부터 증가폭이 예년에 비하여 크지만 의존재원은 지방재정규모의 증가패턴과 유사한 형태를 보이는데 반하여, 지방세의 증가폭은 의존재원에 비하여 낮은 것을 알 수 있다.

[그림 1] 지방재정, 의존재원 및 지방세 규모 추이



자료: 《지방재정연감》, 각년도, 결산기준

중앙과 지방간 세원 및 자원배분 양상을 2006년을 한 예로 살펴본 결과가 아래의 <표 1>에 나타나 있다. 지방에서 사용하는 재정지출은 국가재정 중 58.4%인 99.6조원인데, 그 중 중앙으로부터 이전되는 재원이 37.7%인 64.3조원이고 지방세는 20.7%인 35.3조원에 불과한 실정이다. 이처럼 지방재정에서 차지하는 지방세의 비중이 낮다보니 지방은 부족한 재원을

지방세로 확보하기 보다는 중앙으로부터의 이전재원으로 충당하고자 하는 경향이 강해질 수 밖에 없는 실정이다.

〈표 1〉 중앙과 지방간 세원 및 자원배분 현황(2006년 예산)

〈국세·지방세〉	〈재정지출〉	〈지방이전〉
국세	중앙정부	<p style="text-align: center;">지방이전재원 : 64.3조원(37.7%)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방재정지원 39.4조원(23.1%) <ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세 20조 3,465억(12.0%) (일반회계 내국세 19.24%) ①보통교부세 18조 6,043억원 <ul style="list-style-type: none"> · 일반분(96%) 17조 7,543억원 · 도로분 8,500억원 ②특별교부세(4%) 7,398억원 ③분권교부세분(내국세 0.94%) 1조 24억원 <ul style="list-style-type: none"> · 국고보조금 18.03조원(10.6%) · 부동산교부세 1조 200억원(0.5%) • 지방교육지원 24.9조원(14.6%) <ul style="list-style-type: none"> · 교육교부금 24.6조원(14.4%) (일반회계 내국세 19.4%, 교육세 전액) · 국고보조금 0.3조원(0.2%)
135.3조원(79.3%)	71조원(41.6%)	
<ul style="list-style-type: none"> ·내국세 109.7조원 (일반회계 105.8) ·관 세 6.5조원 ·교통세 11.7조원 ·교육세 3.7조원 ·농특세 2.7조원 ·종부세 1.0조원 	지방정부	
지방세	99.6조원(58.4%)	
35.3조원(20.7%)	<ul style="list-style-type: none"> •중앙정부가이전재원 : 64.3조원(37.7%) •지방세 : 35.3조원(20.7%) 	

우리나라의 낮은 지방세 비중은 OECD 국가들과의 비교에서도 현저하게 낮은 것을 알 수 있다. 〈표 2〉는 주요국의 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중을 나타내고 있다. 북유럽 국가의 경우 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 높은 것으로 나타난 반면, 영국은 12.8%로 우리나라에 비하여 낮은 것으로 나타났다. 그러나 영국의 경우에는 지방세가 카운슬세 하나로 구성되어 있어 우리나라의 지방세구조와는 매우 다른 양상을 띄고 있기 때문에 영국과의 단순비교는 무리가 있다고 본다. 영국을 제외하면 우리나라가 지방세입에서 점하는 지방세 비중이 가장 낮은 28.7%이다. 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 낮으면 상위

정부로부터의 이전재원에 의존해야 하는 비율이 높아지기 때문에 지방재정의 자율성은 낮을 수밖에 없는데 우리나라가 이에 해당한다고 본다.

〈표 2〉 주요국 지방세입 중 지방세수의 비중

(단위: %)

한국(1)	호주	캐나다	이태리	독일	프랑스	핀란드	노르웨이	스페인	영국
28.7	37.6	41.9	49.9	40.5	37.8	42.1	43.9	50.1	12.8

1) 행정자치부, 《지방재정연감》, (2005), 세입예산 일반회계 기준
 자료: Government Finance Statistics (2004), IMF

국세와 지방세 비중에 대한 추이를 1995년부터 2006년까지 살펴본 결과가 〈표 3〉에 나타나 있다. 〈표 3〉에서 알 수 있듯이 국세와 지방세의 비중은 과거 12년간 큰 차이를 보이지 않고 있다. 2001년 지방교육세가 신설되어 지방세의 비중이 약간 증가하기는 했지만 지방교육세는 지방교육재정의 확보를 위한 것으로 지자체에 잠시 머물렀다가 교육재정으로 이전되는 것이기 때문에 지방의 자주재원인 지방세와는 성격이 다르다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2006년 지방교육세를 포함한 지방세 비중은 지방교육세 신설 이전 수준으로 되돌아갔다. 이러한 결과가 의미하는 것은 지방세의 비중이 민선 지방자치 실시 이전보다 더욱 낮아졌다는 것이다.

〈표 3〉 국세와 지방세의 비중 현황

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국세	76.7	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	76.7	78.1	77.5	78.0	79.3
지방세	23.3	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	21.9	22.5	22.0	20.7

출처: 행정자치부, 《지방세정연감》, 각 년도

요약하면 민선 지방자치 실시 이후 지방의 재정규모는 팽창되었지만 주로 중앙으로부터의 이전재원의 증가를 통한 것으로 지방의 재정자율성 또는 재정책임성 제고와는 괴리가 있다. 따라서 향후 지방재정의 확충은 중앙과 지방간 세원배분을 통해 지방세수가 증가 될 수 있도록 하여 지방자치 또는 지방분권에 적합하도록 해야 할 것이다.

나. 광역과 기초간 세원배분

지방자치단체의 세원이 중앙정부에 비하여 열악하게 배분되어 있는 것처럼 기초자치단체의 세원도 광역자치단체에 비하여 열악한 구조로 되어 있다. 지방세는 재산과세위주로 구성되어 있어 세수의 신장성이 소득이나 소비과세에 비하여 낮지만 그 중에서 부동산 취득과 관련된 취득세와 등록세의 세수가 풍부한데, 이들 세목은 모두 광역자치단체에 속해 있다.

지방세 세목 수는 16개로 되어있어 세수가 많을 것으로 예상되나 앞서 살펴보았듯이 지방세가 총 조세에서 차지하는 비율은 20% 정도에 불과하다. 이것은 결국 개별 세목에 대한 세원이 풍부하지 않다는 것을 방증하는 결과라고 할 수 있기 때문에 지방세수가 매우 낮은 수준이다.

지방세를 세원별로 구분하여 보면 재산과세 55.4%, 소득과세 14.2%, 소비과세 15.0%, 기타 15.3%로 나누어진다. 즉 지방세가 대장과세인 재산과세 중심이어서 세수의 신장성에 한계가 있다. 소득과세는 소득할 주민세가 대부분인데, 주민세의 세율이 국세 소득세의 10%로 되어있어 소득증가가 지방세의 증가로 연결되는 데 한계가 있다. 소비과세의 대부분은 담배 소비세인데, 건강에 대한 관심이 높아지면서 이 부분의 세수신장성 역시 예전에 비하여 감소하고 있는 실정이다.

일본의 경우에는 국세와 지방세의 비율이 48 대 52로 총 조세에서 차지하는 지방세의 비중이 높으며, 세원별 구성도 재산과세 30.4%, 소득과세 52.6%, 소비과세 16.0%, 기타 1.0%로 되어있어 국가의 경제활동과 밀접한 연관이 있는 소득과세의 비중이 매우 높다. 따라서 향후 우리나라도 국세에 집중되어있는 소득과 소비과세의 지방 이양을 통해 경제활동 변화에 따라 지방세수가 탄력적으로 증가할 수 있도록 조세구조를 개편할 필요가 있다.

지방세입에서 차지하는 지방세 비율을 전 자치단체를 대상으로 살펴보면 2004년 결산 기준으로 28.7%에 불과하다. 지방세입에서 차지하는 지방세 비율을 자치단체 계층별로 살펴보면, 서울시(본청)가 72.1%로 가장 높으며, 다음으로 광역시(본청) 52.8%, 도(본청) 35.4%, 서울시 자치구 19.2%, 시 18.9%, 광역시 군 15.1%, 광역시 자치구 12.8%, 도의 군 5.6%로 나타났다. 광역자치단체의 지방세 비율이 상대적으로 기초자치단체에 비하여 높지만 절대적인 측면에서 결코 높다고 할 수 있는 수준은 아니다. 즉, 대부분의 자치단체는 상위정부인 중앙 또는 광역자치단체에서 이전되는 재원으로 충당되고 있는 실정이다.

〈표 4〉 자치단체 계층별 세입대비 지방세수 비중(2004결산)

(단위 : 억 원, %)

구 분	지방세입(A)	지방세수(B)	비율(B/A)
서울시 본청	117,983	85,050	72.1
자치구	63,759	12,214	19.2
광역시 본청	123,416	65,211	52.8
자치구	63,315	8,099	12.8
군	11,870	1,798	15.1
도 본청	263,308	93,231	35.4
시	345,389	65,119	18.9
군	201,687	11,297	5.6
합 계	1,190,726	342,017	28.7

출처 : 행정자치부, 《지방재정연감》, 《지방세정연감》, (2005)

군의 경우 지방세수 비중이 총세입의 5.6%에 불과한데, 이러한 지방세수로는 공무원의 인건비도 충당하기 어려운 실정이기 때문에 지방자치단체가 스스로 결정하여 집행 할 수 있는 자율적인 사업이 거의 없다고 볼 수 있다. 지방자치가 지방분권 이념에 적합하게 정착하려면 지방자치단체가 자율적으로 지역주민을 위해 서비스를 제공할 수 있는 재정적 기반이 구축되어야 한다고 본다. 광역자치단체의 지방세수 비중이 기초자치단체에 비하여 약간 높기는 하지만 광역자치단체의 지방세수 비중이 절대적인 측면에서 높은 것은 아니다. 지방세입대비 지방세수의 전체 평균이 28.7%인데, 이러한 결과는 선진외국과 비교하였을 때 매우 낮은 수준이다. 따라서 향후 지방세입 중 이전재원은 줄이도록 하면서 지방세 등 자주재원은 늘려 지방의 재정자율권을 확대하도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 지방의 복지수요 증대

저출산, 고령화 등은 우리나라뿐만 아니라 여러 나라가 당면하고 있는 현안 문제로 이의 해결을 위한 지출이 요구되고 있다. 참여정부는 저출산, 고령화 등의 문제해결을 포함한 복지정

책을 확대함에 따라 매년 복지예산의 비중이 증가하고 있다. 특히, 법정 국고보조사업이 대부분인 복지 분야의 국고보조금 증가로 인하여 이에 매칭되는 지방비 부담이 지속적으로 증가하고 있다. <표 5>는 기능별 세출규모의 비율을 년도별로 정리해 놓은 것인데, 이 중 사회개발비의 사회보장이 복지분야의 세출을 나타낸다. 여타 세출은 과거 5년간 크게 달라지지 않았지만 사회개발비의 증가와 경제개발비의 감소가 두드러진다.

지방재정규모의 2002년부터 2006년까지 연평균 증가율은 6.1%인데 반하여 같은 기간의 복지관련 사회보장비는 16.2%이다. 이 결과가 의미하는 바는 자치단체가 복지지출 수요에 대응하기 위해 지방비를 부담하므로 인하여 자체적으로 수행해야 할 사업에 차질을 빚을 수 있다는 것이다. 예컨대, 상대적으로 재정이 취약한 서울 노원구, 부산 북구는 총 예산 중 복지비가 차지하는 비중이 각각 42.2%, 53.8%('07년 예산)에 달하여 그렇지 않아도 열악한 자치구 재정을 더욱 어렵게 한다. 이 들 자치구의 자체사업비의 비중이 전체 예산의 10%에도 미치지 못하는 점을 감안한다면, 이 들 자치구에서 지출해야 하는 복지비의 비중이 매우 높아 각종 필수 현안 사업을 추진하는데 한계가 있다.

<표 5> 지방자치단체의 세출기능별 비중 추이

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반행정	13.0	12.4	13.1	13.0	13.7
사회개발	46.2	44.3	46.6	50.1	51.2
(사회보장)	12.1	11.9	12.9	13.9	16.1
경제개발	32.2	33.8	31.2	27.9	26.2
민방위	1.5	1.6	1.6	1.5	1.6
지원 및 기타경비	7.2	7.9	7.5	7.5	7.2

주: 2004년까지는 결산자료, 2005는 최종예산, 2006은 당초예산임

자료: 행정자치부, <지방재정연감>, <지방자치단체예산개요>, 각년도

재정이 열악한 자치단체의 복지분야에 대한 지방비부담도 문제이지만, 국가의 복지정책 확대로 인하여 국고보조금 등 중앙으로부터 이전되는 의존재원이 지속적으로 증가하여 그렇지

않아도 취약한 지방세 비중이 더욱 낮아지고 있다. 2004년 국고보조사업 정비 및 2005년 분권교부세 신설 이후 복지관련 국고보조금의 증가로 의존재원은 오히려 증가하고 있는 추세이다. 따라서 국가에 대한 재정의존도는 심화되는 반면에 지방세 비중이 낮아지고 있어 자치단체의 재정자립도는 지속적으로 감소하고 있다.

복지에 대한 서비스는 중앙정부보다는 지역주민에 대한 정보를 가장 많이 갖고 있는 자치단체에서 제공하는 것이 효율적인 관계로 자치단체는 향후 지속적으로 증가하는 복지에 대한 예산을 확보할 필요가 있다. 복지에 대한 예산은 중앙정부로부터 이전되는 국고보조금 등 의존재원 형식이 아닌 순수한 지방세의 확충을 통해 충당되도록 해야 한다.

IV. 정부간 세원배분 발전방향

정부간 세원배분 발전방향을 논하기 위해 지금까지 살펴본 바에 의하면 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 민선 지방자치 실시 이후 지방재정규모는 팽창되었으나 지방세는 크게 증가하지 않은 반면 지방교부세 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원 규모는 큰 폭으로 증가하였다. 그 결과 지방세입에서 점하는 지방세 비중은 다소 감소한 반면, 의존재원 비중은 대폭적으로 증가하여 지방자치 또는 지방분권을 지향하는 발전적인 방향과 역행하고 있다는 점이다. 둘째, 저출산, 노령화 등 사회적인 현상으로 인한 복지지출이 증가하고 있기 때문에 국고보조에 대한 지방자치단체의 매칭 부담으로 자치단체의 재정부담이 증가하고 있다는 점이다. 저출산, 고령화 등 복지에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것이고 그에 대한 자치단체의 지출은 매해 증가할 것이므로 현행 제도 하에서는 지방자치단체의 자체사업 수행에 제약의 정도가 더 심해질 것이다. 이를 해결하기 위해서는 새로 발생될 복지수요 등을 감안한 재정지출이 중앙으로부터 이전되어야 하는데 이 경우 이전재원보다는 지방세를 통해 배분이 되도록 할 필요가 있다.

지방화시대의 지방세제는 지방의 재정자율성과 재정책임성이 제고될 수 있도록 설계되어야 한다고 본다. 현재 지방세는 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 151개(60%). 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 42개(17%)로 중앙의 이전재원 없이는 자치단체 스스로 지역주민이 원하는 사업을 결정하여 서비스를 제공하기에는 턱없이

부족한 실정이다. 따라서 향후 증가하는 자치단체의 재정지출은 재정자율성과 재정책임성이 강화될 수 있는 기반을 구축하도록 할 필요가 있다.

가. 지방세를 통한 세입분권 확립

현재 우리나라의 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원 비중이 지방세 등 자주재원에 비하여 매우 높기 때문에 지방세의 중요성에 대한 인식이 크지 않다. 만약 추가적인 재원이 필요하다면, 자치단체는 지방세보다는 상위정부로부터의 이전재원을 통하여 확충하고자 하는 경향이 강하다. 이러한 현상은 광역자치단체뿐만 아니라 재정력이 열악한 기초자치단체의 경우가 더 심하다고 할 수 있다.

이전재원 비율이 높은 지방재정 구조는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부를 부담하지 않기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다요구하게 됨으로써 지방공공재를 과다공급하게 되어 자원배분의 비효율을 초래할 가능성이 있다. 따라서 국가는 지방자치단체의 지역주민이 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 행정서비스를 제공 받을 수 있는 표준적인 재정수요(standard minimum)를 충족할 수 있는 경비를 지원할 의무가 있지만, 자원의 효율적 배분을 위해 자주재원인 지방세로 충당 될 수 있도록 지방재정제도를 개편할 필요가 있다. 기본적인 행정서비스를 위한 재원일지라도 이전재원보다 자주재원 비율이 높을 경우, 사업에 대한 결정이 보다 신중할 수 있으므로 자원의 효율적 배분을 위해 지방세 등 자주재원 비율을 상향 조정할 필요가 있다. 이렇게 지방세입에서 차지하는 지방세의 비율이 높아 질 경우 지방의 재정자율성 뿐만 아니라 지역주민의 재정책임성이 동시에 지향된다.

그러나 지방자치 실시 이전에 만들어진 현행 지방세 체계 하에서 자치단체의 재정자율성과 책임성을 요구하는 것은 문제가 있다고 본다. 따라서 정부간 세원배분 또는 재정조정제도의 개편을 통해 제도적인 기반을 조성할 필요가 있는데, 우선적으로 해야 할 사항은 지방세입에서 차지하는 지방세 비율을 높이도록 하는 작업이라고 할 수 있다. 지방세의 비율을 높이고자 할 때 국세의 지방세 이양 없이 현행 지방세제도만으로 과표와 세율의 조정을 통해 지방세 비율을 높이는 것은 한계가 있다. 그렇다고 무턱대고 국세의 지방세이양을 주장하기에도 어려움이 존재한다. 따라서 향후 지방자치의 활성화와 더불어 지방으로 이양될 기능에 한하여 이전되는 재원은 국세의 지방세 이양을 통해 이전되도록 할 필요가 있다. 가장 좋은 예는 저

출산, 고령화 등 복지와 관련한 국고보조금 등이다.

특히, 최근에는 정부가 공급해야 하는 재화의 경우 종래 공급되던 재화에 비하여 범위가 매우 넓어졌기 때문에 이의 변화에 부응할 필요가 있다고 본다. 예전의 소득재분배라 함은 개인 소득세의 초과누진세율체계를 이용한 기능의 일환으로 화폐지원 등이 대부분이었다. 그러나 최근의 소득재분배는 화폐지원보다 교육, 복지, 의료 등의 준사적재에 대한 지원을 필요로 하고, 이에 대한 정보는 정보의 다양성 등에 따라 중앙정부보다 지방자치단체가 담당하는 것이 보다 바람직하다는 의견이 지배적이다. 즉, 지방자치단체에서 주민의 선호를 반영하여 복지관련 준사적재를 공급하는 것이 보다 중앙에서 제공하는 것 보다 효율적이라고 본다.

2005년도에 지방분권차원에서 정부기능의 지방이양과 더불어 국고보조금제도를 개편하여 그 중 149개를 지방이양사업으로 선정한 후 이에 해당하는 중앙정부의 재원을 분권교부세를 통해 자치단체에 지원하고 있다. 분권교부세는 2009년까지 5년동안 한시적으로 운영하다가 2010년부터 보통교부세로 통합하는 것으로 전제하고 있는데, 분권교부세를 보통교부세로 통합하기에 앞서 향후 발생될 복지수요에 대한 재정지출과 함께 지방세화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 지방분권차원에서 지방으로 이양되는 기능에 대한 재정지원이 지방교부세 등 의존재원으로 지원되는 관계로 지방세의 비율은 상대적으로 더욱 낮아지고 있는 실정인데, 이러한 문제는 제고할 필요가 있다.

본격적 지방자치 실시이후 지방분권이 강화되어 가고 있음에도 지방세의 비중이 낮음으로 인하여 재정분권은 크게 개선되지 않아 지방재정의 자율성 및 책임성이 미흡한 실정이다. 재정분권은 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있는 장점이 있다. 그 이유는 자치단체가 지방공공재를 공급할 때, 자치단체는 주민의 선호를 반영하여 어떠한 지방공공재를 어느 정도 공급할 것인가에 대한 정보를 가장 많이 갖고 있기 때문이다. 따라서 지방공공재의 공급주체인 자치단체가 재정에 대한 자율성이 확보되도록 제도를 개편할 필요가 있다.

지방자치단체의 재정자율성은 세출분권과 세입분권으로 나누어 볼 수 있다. 세출분권은 행정사무의 기능을 정부계층별로 구분하고 그 기능수행을 위한 재원의 지출방법이다. 세출분권이 가능한 경우는 자치단체에서 공공재의 공급을 담당하고 있는 경우이다. 전통적인 기능배분에 의하면 공공재의 배분은 지방자치단체의 기능이라고 하지만, 엄밀한 의미에서는 공공재의 편익범위에 따라 공공재의 공급주체를 구분한다. 즉 국방 등 편익의 범위가 광범위한 것은 순수공공재라고 하여 중앙정부의 기능으로 분류하고, 물리적 또는 경제적으로 편익의 범

위가 한정되어 있는 것은 지방공공재라고 하여 주민의 선호도를 고려하여 자치단체에서 공급하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다.

반면에 세입분권은 지방공공재에 소요되는 재원을 지방자치단체 스스로 마련하는 것으로 자율적인 부과 및 징수 권리가 많을수록 재정분권의 정도가 크다고 볼 수 있다. 즉, 교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위정부로 부터의 이전재원은 자율성에 제약이 가해진다고 보아 세입분권의 범주에 포함하지 않는다. 세입분권의 경우 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직하다고 보는 이유는 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 각각의 지역주민이 지방공공재에 있어서의 비용을 인식하고, 비용부담을 고려하여 지방공공재를 공급할 수 있기 때문에 가능한 한 지방의 세출은 지방의 재원으로 조달하는 것이 바람직하다고 본다. 조달할 세입도 지방에 의해 징수될 때 공공재를 포함한 재화의 배분은 효율적이 된다. 일반적으로 이점에서 지방자치단체에 의한 공공재 공급에 대하여 지방세원의 필요성이 강조되고 있다.

둘째, 각 지역의 소득재분배 정책은 지역주민의 선호도를 고려하여 지방정부가 제공함으로써 중앙정부에 비하여 효율적일 수 있다고 본다. 예전의 소득재분배 기능은 개인소득세의 초과누진세율을 이용하여 징수한 재원을 저소득자에게 화폐로 지원하는 역할이었다. 그렇기 때문에 소득재분배 정책은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직한 것으로 알려졌다. 그러나 최근에는 경제 및 사회환경의 변화에 따라 소득재분배는 화폐지원보다는 교육, 복지, 의료 등 준사적재에 대한 보조를 하는 기능으로 전환되고 있는 추세이다. 따라서 이러한 준사적재에 대한 정보는 중앙정부보다는 지방에서 보다 많은 정보를 갖고 있기 때문에 준사적재의 공급은 지방에서 담당하는 것이 보다 바람직하다고 본다.

따라서 지방화시대의 지방세는 세입분권이 가능하도록 총재정에서 점하는 지방세의 비율을 높이는 방향에서 개편되도록 해야 한다.

나. 정부간 세원의 재조정

국세와 지방세, 광역세와 기초세의 구분은 민선 지방자치 이전에 설계된 것으로 급변하는 국내외 사정을 제대로 반영하고 있지 못하므로 재조정될 필요가 있다. 현행 중앙과 지방, 광역과 기초의 세원정정은 조세의 논리에 입각하여 배분 되었다기 보다는 그 때의 상황에 따라

배분되었다고 볼 수 있다. 한 예로 1977년 부가가치세를 도입하면서 소비와 관련이 있는 지방세인 유흥음식세를 부가가치세로 통합하고, 국세와 지방세의 비율조정에 따라 국가업무로 되어 있는 부동산 등록업무에 대한 등록세를 지방세로 이양하였다. 뿐만 아니라 광역과 기초간 세원조정 역시 부유한 기초자치단체의 세수가 기준재정수요를 초과하지 않는 범위에서 배분되도록 하였다. 즉, 수도권에 부유한 기초자치단체를 기준으로 여타 기초자치단체의 세원조정이 이루어졌으므로 여타 기초자치단체의 지방세 비중이 매우 낮을 뿐만 아니라 기초자치단체간 세수불균형도 높은 실정이다. 광역과 기초간 세원조정은 중앙집권 하에서 자주재원과 이전재원의 차이가 크지 않았던 시절에 결정되었던 제도가 큰 변화 없이 그대로 활용되고 있기 때문에 지방분권 혹은 지방자치와 무관하게 배분되었다고 할 수 있다.

국세와 지방세의 세원조정은 지방세의 세수확보를 지향하는 방향에서 설계될 필요가 있다. 현재 국세와 지방세의 배분비율은 8:2로 되어 있는 반면 총 세입은 44:55로 배분되어 있어 이의 격차를 줄이는 방향에서 국세와 지방세의 비율을 조정할 필요가 있다. 논의되고 있는 바람직한 국세와 지방세의 배분비율이 6:4이나 이것은 현실적으로 거의 불가능하다고 할 수 있다. 현재 지방세 규모가 35조원 정도인데 이를 달성하기 위해서는 지방세의 규모가 현재의 두배인 70조원 정도로 커져야 하기 때문에 추가적으로 35조원이 필요하게 된다. 그러나 35조원 정도를 추가적으로 확보하려면 17조원 정도의 지방교부세를 모두 지방세로 전환하고도 국세의 18조원이 지방으로 이양되어야 하는데 현실적으로 채택되기 어렵다고 할 수 있다. 현행 대부분의 자치단체가 지방교부세 등의 이전재원에 의존하는 경향이 강하므로 만약 지방교부세가 갑자기 대폭적으로 축소된다면 재정이 열악한 자치단체를 더욱 어렵게 하므로 점진적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 장기적으로 지방교부세를 포함한 이전재원의 규모는 축소되도록 해야 한다.

국세에서 지방으로 세원을 이양할 경우 현실적으로 이양이 가능한 세원은 부가가치세의 일부라고 본다. 부가가치세는 예전에 지방의 세원이었던 유흥음식세 등이 통합되었을 뿐만 아니라 지방의 소비와도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 일부에서 부가가치세의 일부를 지방소비세로 이양할 경우 자치단체간 세수불균형이 더욱 심화된다고 주장하지만 부가가치세의 일부를 최종소비지출을 지표로 배분 할 경우 세수불균형도는 현재의 지방세에 비하여 적은 것으로 나타난다¹⁾. 지방세의 대부분이 대장과세인 재산과세이므로 세수가 안정적이기는 하지만

1) 「중장기 지방세 혁신방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2006에서 자세하게 논의하고 있음.

신장성이 다소 떨어지므로 부가가치세의 일부를 지방소비세로 도입하는 것은 지방세수의 비중을 높이는데 매우 적절한 방법이라고 본다.

광역시와 기초간 세원조정 역시 지방세 등 자주재원 비율을 높임으로써 재정자율성 및 재정 책임성을 강화하도록 해야 한다고 본다. 기초자치단체의 경우 지방세수 불균형이 심한데 세원조정을 할 때 이를 완화하는 차원에서 접근할 필요가 있다고 본다. 그러한 차원에서 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군으로 4군으로 구분하여 세원을 조정할 필요가 있다. 현재는 지방세법 제6조(지방자치단체의 세목)에 의하여 특별시·광역시세(13 세목)와 자치구세(3개 세목), 도세(7개 세목)와 시·군세(9개 세목)로 구분하고 있다. 세원조정은 무엇보다도 지방세의 성격에 기초하여 적절하게 편성해야 하지만 동시에 세수의 불균형도 고려하여 기초자치단체는 자치단체간 불균형이 가장 적은 세원으로 조정하고, 광역자치단체는 그 다음으로 보편적인 세원을 그리고 세원의 불균형이 심한 세원은 국세로 이관하도록 해야 할 것이다.

특별시와 광역시는 대도시의 특성상 시에서 도시계획, 주택, 교통 등 종합적으로 제공해야 하는 서비스가 많기 때문에 자치구에 비하여 세원이 많이 배분되어 있다고 할 수 있다. 특별시와 광역시가 대도시라는 특성은 유사하지만 우리나라와 같이 정치, 경제, 문화, 교육 등이 수도권에 집중되어 있는 상황 하에서 특별시와 광역시의 기능이 유사하다고 보아 세원을 동일하게 배분하고 있는 것은 현 실정을 충분히 고려하지 못했다고 볼 수 있으므로 특별시와 광역시의 세원을 달리 배분할 필요가 있다. 특히, 특별시의 경우 세원조정이 이루어질 당시에는 자치구의 지방세수 불균형이 지금처럼 심하지 않았지만, 자치구에 따라 주거환경, 문화, 교육 등 여러 사회적인 환경요인의 변화와 더불어 자치구 세수의 불균형이 심화되었다고 할 수 있다.

도와 시·군의 경우에는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세의 7개 세목을 제외한 9개 세목이 시·군세로 되어 있다. 도와 시·군의 기능은 비도시의 특성상 면적이 넓은 시와 군에서 제공해야 할 서비스가 많기 때문에 도에 비하여 기초자치단체에 세원이 많이 배분되어 있다고 할 수 있다. 그러나 시·군에 배분된 지방세수가 매우 적기 때문에 도 또는 중앙으로부터의 이전재원에 의존하고 있는 실정이므로 시·군의 지방세수를 확대할 필요가 있다.

결국 정부간 세원조정은 지방분권 차원에서 가급적 기초자치단체의 지방세 비율을 높이는

방향으로 설계하고 이전재원은 재정지원이 아닌 세수불균형을 완화하는 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 그러한 의미에서 세원조정은 우선 기초자치단체, 광역자치단체, 그리고 중앙정부 순서로 하는 것이 바람직하다. 즉, 세원조정은 첫째, 지방세의 논리인 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙, 둘째, 기초자치단체(광역자치단체) 재정력의 상향조정, 셋째, 자치단체간 지방세수에 의한 재정불균형 완화를 고려하여야 한다고 본다.

V. 결 론

민선 지방자치 10년이 지난 지금도 총 지방재정에서 차지하는 지방세 비율은 크게 달라지지 않았을 뿐만 아니라 그 역할 또한 이전재원에 비하여 그다지 중요하지 않다고 할 수 있다. 지방재정은 큰 폭으로 팽창하였으나 주로 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원에 의해 증가한 반면 지방세의 증가폭은 크지 않다. 지방재정의 재정자립도나 자주재원비율이 낮으면, 지방재정의 자율성이 제약받을 수밖에 없는데, 현재 지방세입대비 지방세 비율은 매우 낮은 수준이다. 반면에 의존재원 비율이 높으면 지방자치단체는 물론이고 지역주민들도 재정에 대한 책임의식이 별로 없기 때문에 공공서비스가 과대생산되어 자원배분의 비효율이 발생하게 되므로 향후 의존재원보다 지방세의 비율을 증가시키도록 해야 한다.

지금까지 지방자치단체의 재정자립의 걸림돌은 중앙집권적 사고, 중앙재정의 의존적 성향, 지역주민의 재정책임성 부재 등 이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 지방세 비율을 높이고, 지역주민의 지방세 부담과 세출예산을 연계하는 작업이다. 따라서 본 글에서는 지방교부세 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원의 증가 폭을 줄이는 반면 지방세의 비율을 높임으로써 지방의 재정자율성을 확보하는 방향을 제시하였다.

또한 앞으로 저출산, 노령화 등 복지에 대한 수요는 지속적으로 증가할 수밖에 없기 때문에 이에 대한 지방의 지출은 계속 증가할 것이다. 지방은 복지지출에 대한 재정지출을 중앙으로부터 이전재원이 아닌 지방세를 통해서 지원 되도록 노력할 필요가 있다. 동시에 분권교부세에 대한 부분도 보통교부세로 통합되기 이전에 지방세로 전환하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다고 본다. 