

특 집

민선자치시대의 세수확보 정상화 방안

원 윤 희

서울시립대학교 교수



I. 머릿말

1995년 민선 자치시대가 출범한 이후 5년이 경과하였으며 2기 단체장의 임기도 이미 절반을 넘어서고 있다. 그 동안 민선자치시대에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있다고 할 수 있는데, 기본적으로 지역에 기초를 둔 풀뿌리 민주주의로서 지역주민의 의사를 다양하게 수렴하여 행정과정에 반영함으로써 보다 민주적이고 효과적인 서비스 제공이 이루어지고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

지방재정 측면에서도 예산을 편성하고 사업을 결정하는데 있어 주민들의 선호를 파악하려는 노력이 증가하고 있으며, 새롭고 독창적인 아이디어를 바탕으로 지역경제를 활성화하고 재정수입을 확보하려는 시도들도 이루어지고 있다.

그러나 이러한 긍정적인 평가와 동시에 민선자치가 초래하고 있는 여러 가지의 부작용에 대한 우려도 만만치 않은 것이 사실이다. 지역의 이해관계가 강하게 표출됨으로써 이를 조정하는데 많은 사회적 비용이 필요하게 되었으며, 수도권 난개발의 사례에서 나타나는 바와 같이 지역의 관점에서 추진되는 많은 정책들이 사회전체적으로는 많은 비효율과 부작용을 초래하고 있는 것이다.

민선자치의 출범 이후 지방세의 운영 및 세수확보 측면에서도 여러 가지의 특이적인 현상들이 나타나고 있다. 자치단체의 세입구조에서 지방세의 비중이 계속 감소하고 있으며, 국세에 비해 세수증가율이 지속적으로 낮게 나타남에 따라 전체 조세에서 점하는 지방세의 비중도 낮아지고 있다. 이러한 현상은 종합토지세의 과표현실화율이나 과표증가율이 계속 낮아지고 있는 점에서 알 수 있는 바와 같이 선거를 의식하는 민선단체장들의 행태가 정상적인 세수확보를 저해하고 있으며, 또한 재정책임성을 확보하는 수단으로서 지방세의 역할을 위축시키고 있는 것이다. 본고에서는 민선자치시대 출범이후 지방세의 운영상에 나타나고 있는 현상을 살펴보고, 그 문제점과 향후 개선방안을 모색하고자 한다.

지방자치시대에 지방세는 지방자치단체의 재정책임성을 제고하고 재정운영의 효율성을 높이는 메카니즘으로 중요한 역할을 담당해야 한다. 지방자치의 기본이념은 기본적으로 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공서비스의 공급과 재원조달을 자율적으로 수행하고 그에 대해 책임을 짐으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 것이라고 할

수 있다. 이러한 지방자치의 메카니즘 속에서 지방세는 지역주민이 소비하는 지방공공서비스에 대한 조세가격으로서의 기능을 수행함으로써 지방공공서비스에 대한 수요를 적정수준으로 유지하고 지방자치단체 재정운영의 책임성을 제고할 수 있어야 하는 것이다.

이하에서 본고의 진행은 다음과 같다. 2절에서는 90년대 지방세수의 변화를 살펴보고 특히 민선자치의 출범을 전후로 나타나고 있는 현상을 살펴본다. 3절에서

는 이러한 현상이 발생하는 원인들을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하며, 4절에서는 요약과 결론을 제시한다.

II. 민선자치 출범 이후 지방세수의 변화와 특징

<표 1>은 지방자치단체의 일반회계 세입내역을 연도별로 보여주고 있다. 1987년에 36.3%이던 지방세의 비중은 지방자치가 실시되면서 담배소비세를

<표 1> 연도별 지방자치단체 일반회계 세입내역 (순계 결산)

(단위: 억원, %)

연 도	1987	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
합 계	60,421	154,910	250,611	302,808	366,673	449,954	507,497	509,892
지 방 세	21,923	63,786	110,258	132,286	153,169	173,947	184,977	171,483
세 외 수 입	10,330	39,796	59,935	77,380	90,325	138,887	166,917	154,431
지 방 교 부 세	16,097	27,647	44,124	48,214	56,713	65,239	70,146	73,313
지 방 양 여 금	-	-	14,211	16,961	18,701	25,744	28,764	28,795
국 고 보 조 금	9,715	20,418	17,435	23,371	32,190	38,684	43,332	61,754
지 방 채	2,356	3,263	4,648	4,596	15,575	7,453	13,361	20,116
비 합 계	00.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지 방 세	36.3	41.2	44.0	43.7	41.8	38.7	36.4	33.6
세 외 수 입	17.1	25.7	23.9	25.6	24.6	30.9	32.9	30.3
지방교부세	26.6	17.8	17.6	15.9	15.5	14.5	13.8	14.4
지방양여금	-	-	5.7	5.6	5.1	5.7	5.7	5.6
중 국고보조금	16.1	13.2	7.0	7.7	8.8	8.6	8.5	12.1
지 방 채	3.9	2.1	1.9	1.5	4.2	1.7	2.6	3.9

주: 분류기준상 다른 연도들과 통일을 기하기 위하여 1987년의 경우 세외수입에 포함되어 있던 지방채를 별도로 분리하였으며, 1993년의 경우 지방양여금특별회계의 내용을 지방양여금으로 포함하였음.

자료: 행정자치부(내무부), 『지방재정연감』, 각년도.

도입하는 등 지방재정을 확충하려는 제반 노력에 따라 1993년에는 44% 수준까지 크게 증가하였다. 그러나 이후 지방세의 비중은 계속 감소하고 있는데, IMF 사태의 영향이 반영된 1998년의 경우 그 비중은 33.6%까지 하락하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 지방세 비중의 변화에 대비하여 세외수입의 경우 그 비중이 큰 폭으로 증가하고 있는데, 1987년에 17.1%이던 세외수입의 비중이 1994년에는 25.6%, 그리고 1998년에는 30.3%의 수준으로 높아지고 있는 것이다. 그러나 세외수입의 70% 이상이 이월금이기 때문에 그 비중이 높아지고 있다는 사실은 오히려 지방자치단체의 사업수행이 원활하게 이루어지고 있지 않다는 점을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 물론 이자수입이 크게 증가하는 등 세입확보를 위

한 자치단체의 노력이 반영되고 있다는 점도 간과할 수는 없을 것이다.

<표 2>는 90년대 국세와 지방세의 세수증가율과 전체 조세에서 지방세가 점하는 비중을 보여주고 있다. 우선 세수증가율을 살펴보면 1993년까지 지방세수의 증가율은 국세의 증가율에 비해서 높게 나타나고 있으며 1994년의 경우는 양자가 비슷한 수준임을 알 수 있다. 그러나 이러한 추세는 1995년부터 반대로 전환되고 있는데 1999년까지 연도별 지방세의 증가율은 국세에 비해서 낮게 나타나고 있으며, 세수가 감소한 1998년의 경우 세수감소율이 더 높게 나타나고 있는 것이다.

이러한 세수증가율 추세를 반영하여 전체 조세에서 지방세가 점하는 비중은 1990년 19.2%에서 1994년까지 21.9%로 높아지다가 1995년 이후 감소하기

<표 2> '90년대 국세와 지방세의 세수증가율 및 지방세 비중

(단위: %)

연 도		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
세 수 증가율	국 세	26.4	12.9	16.2	11.5	20.4	20.1	14.4	7.6	-3.0	11.6
	지방세	28.4	26.2	17.8	16.5	20.0	15.8	13.6	5.8	-6.8	8.4
총조세 대비 지방세 비중		19.2	20.9	21.2	21.9	21.9	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각년도.

행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도.

시작하여 1999년에는 19.7%로 나타나고 있다.

<표 3>은 국세와 지방세의 징수율 변화를 90년대 전기간에 대해서 보여주고 있다. 우선 지방세의 징수율은 1990년 94.4%에서 지속적으로 하락하여 1999년에는 83.8% 수준에 이르고 있다. 한편 국세의 징수율도 1990년에 93.6%에서 1998년에는 86.8%로 지속적으로 하락하고 있어, 징수율 하락이 단지 지방세만의 문제가 아니라 국가나 지방자치단체의 조세부과가 증가하고, 특히 IMF 사태 등 경제상황의 변화에 따라 공통적으로 나타나는 현상임을 알 수 있다.

그러나 한편 이 표에서 발견할 수 있는 하나의 특징은 1995년 이전에는 지

방세의 징수율이 국세에 비해 전체적으로 높게 나타나고 있으나, 1995년 이후에는 그 반대 현상이 발견되고 있다는 점으로서 특히 IMF 사태의 영향이 가장 강하게 나타나는 1998년에 지방세 징수율이 큰 폭으로 하락하고 있는 것이다.

1995년을 전후해서 나타나고 있는 이러한 지방세수나 징수율의 변화추세가 과연 민선자치시대의 출범과 연관된 것인지에 대해서는 아직 확실치 않다고 할 수 있다. 특히 이러한 수치들은 1997년 후반에 발생한 IMF 사태의 영향이 강하게 반영된 것이라고 할 수 있으며 그 이전에도 경기침체라는 경제적 요인이 세수변화에 영향을 미치고 있기 때문에 민선자치시대 출범이 지방세수 변화에 어

<표 3> 지방세와 국세의 징수율¹⁾

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
주 민 세	92.9	93.5	93.7	93.0	93.1	92.2	92.7	90.8	87.5	88.3
자 동 차 세	92.0	92.2	93.4	94.0	93.4	91.4	91.5	90.1	88.4	88.7
재 산 세	98.4	98.3	98.1	97.7	97.3	96.6	96.8	96.5	93.6	94.2
종합토지세	96.2	97.2	97.0	96.7	95.7	95.1	96.2	95.0	92.3	93.4
지방세 계	94.4	94.2	93.6	93.2	92.5	91.2	90.7	89.1	84.5	83.8
국 세	93.6	93.3	92.6	90.7	91.8	91.2	91.1	89.2	86.8	-

주: 1) 징수율은 국세의 경우 징수결정액 대비 수납액을, 그리고 지방세의 경우 부과액 대비 징수액을 의미함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

떠한 영향을 미쳤는가를 논하기 위해서는 보다 엄밀한 통계적인 분석이 필요하다고 할 수 있다.

그러나 선거를 의식하는 민선자치단체장들이 지역주민들의 지방세 부담을 강화하는 것에 대해서 부담을 느끼게 되며 따라서 지방세를 통한 세입확보노력이 약화될 것이라는 점은 충분히 설득력 있는 가설이라고 여겨진다.

<표 4>에 제시된 종합토지세의 과표현실화를 및 과표인상율을 살펴보면 이러한 추세는 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다고 할 수 있다.

1990년 15.0%이던 종합토지세의 과표현실화율은 1995년의 31.5%에 이르기까지 빠른 속도로 증가하였으나, 1996년 이후 이 비율은 감소하기 시작하여 1999년에는 29.3%로 하락하고 있다. 과표의 인상율도 1996년을 기점으로 크게 하락하여 1996년에는 0.15%에 불과

한 것으로 나타나고 있다.

물론 이러한 종합토지세 과표상의 변화는 등급제에서 공시지가 대비 비율로의 전환, 그리고 과표설정에 대한 행정자치부의 지침 제시 등 다른 외적인 요인에서도 일부 원인을 찾아볼 수 있겠지만, 기본적으로 주민들의 반발을 의식하여 각 자치단체들이 과표현실화 노력을 회피하는 것이 가장 기본적인 원인이라고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1995년 민선자치시대가 출범한 이후 자치단체의 지방세수 확충노력이 크게 약화되었고 이에 따라 전체 지방재정에서 차지하는 지방세의 비중 감소와 함께 지방자치의 이념을 실현하는 수단으로서 지방세의 역할이 축소되었다고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 현상이 나타나게 된 원인들을 살펴보고 향후 개선방안을 모색해 본다.

<표 4> 종합토지세 과표현실화율 및 과표인상율

(단위: %)

연 도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
과표현실화율	15.0	15.3	17.3	21.3	26.9	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3
과 표 인 상 율	-	-	-	-	20.6	17.3	0.15	2.0	-0.7	2.7

자료: 행정자치부, 『지방세개요』, 2000.

III. 세수확보 정상화를 위한 개선방안

1. 민선자치단체장의 의식전환 과 세수확보 노력의 강화

민선자치 출범이후 지방세 확보노력이 미진하였던 중요한 이유중의 하나는 선거에서의 표를 의식하는 민선단체장이 주민들의 세부담을 증가시키지 않으려고 하는 것이라고 할 수 있으며 이는 어쩌면 당연한 전략적인 행동이라고 할 수 있다. 그러나 지역주민들의 선호에 따라 행정서비스를 제공하고 그 서비스에 대한 조세가격으로서 지방세를 부과하는 자율과 책임의 메카니즘을 통하여 자원배분의 효율성을 제고할 수 있다는 지방자치의 이념을 고려할 때 보다 적극적인 재정운영노력이 필요한 것이다.

주민의 복리증진을 위하여 필요한 사업인 경우 그 사업의 필요성과 효과에 대해서 보다 적극적으로 주민이나 지방의원들을 설득하고 탄력세율 적용이나 과표인상 등을 통해서 그에 필요한 재원을 조달할 수 있어야 할 것이다.

기본적으로 세율인상이나 과표인상 등을 통한 세수확보노력은 각 지방자치

단체가 스스로의 책임하에서 그 필요성과 타당성을 주민들에게 적극적으로 홍보하고 설득하려는 적극적인 자세를 필요로 하는 것이며, 이러한 노력들이 주민들의 복리를 증진하고 결국은 더 많은 표로 연결될 수 있다는 인식이 확산되어야 할 것이다.

지방자치단체의 과세자주권 확충차원에서 지방세제내에 광범위하게 도입되어 있는 탄력세율제도의 경우 실제 그 활용 정도는 매우 미미하게 나타나고 있는 실정이다. 현실적으로 볼 때 재정이 열악한 자치단체들의 입장에서 세율을 인하할 가능성은 거의 없다고 할 수 있으며, 반대로 세율을 인상하여 추가적인 세수를 확보할 필요가 있는 경우에도 의존재원내의 의존성이 높은 자치단체장이 주민들의 저항을 무릅쓰고 이를 추진할 가능성은 그리 높지 않은 것이다. 따라서 제도적인 측면에서는 과감한 인센티브제도의 도입 등을 통하여 자치단체의 자체노력을 유인할 필요가 있을 것이다.

한편 세무행정상 징세노력이 강화될 필요가 있다. 앞의 <표 3>에서 살펴본 바와 같이 지방세의 징수율은 지속적으로 하락하고 있으며, 1999년의 경우 징수율은 겨우 83.8%에 불과한 실정이다. 물론 징수율을 높이기 위하여 많은 자치

단체들이 자동차번호판 영치, 급여압류, 공매, 법인사업체나 개인사업자에 대한 세무조사의 강화 등 여러 측면에서의 노력을 기울이고 있으나, 민선자치 출범이후 이러한 노력들이 크게 감소하고 있는 자치단체도 발견되고 있는 것이다.

이 밖에도 탈루되거나 누락되는 세원을 찾아내기 위한 노력도 적극적으로 요청되고 있다. 건축물 일제조사나 사업체조사, 토지현황조사, 비과세·감면 세원에 대한 실태조사 등 각종 세원에 대한 적극적인 실태파악을 통해서 과세대장상의 내용과 일치하는지를 파악하고 정확한 과세를 할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2. 지방재정조정제도의 투명성 제고

최근 한 자치단체의 재정담당자는 세입확보와 관련하여 다음과 같은 고민을 토로하고 있다. “각종 지원이 적어 재정이 열악하면 자치단체는 부득이 세원발굴이나 경영수익사업 시행 등 자체재원을 확충하기 위한 노력을 하게 되는데, 엄청난 노력으로 늘린 자체수입은 그만큼 자립도를 높이게 되고 교부세, 양여금, 보조금 등 지원금을 감소시키는 결과를 초래하게 된다”는 것이다. 이러한

주장은 비록 그 내용이 정확한 것은 아니지만 중앙에 의존적인 우리 나라 지방재정의 현실과 그에 따른 문제점을 잘 표현하고 있다고 할 수 있다.

한편 이러한 중앙의존적인 재정구조와 더불어 지방자치단체의 세수확충노력을 감소시키는 더욱 근본적인 문제점이라고 할 수 있는 것은 각종 지방재정조정제도의 운용과정에 중앙정부의 재량성이 개입될 여지가 높은 점이라고 할 수 있다. 특별교부세의 배분내역이나 배분의 구체적인 기준은 공개되지 않고 있으며, 지방양여금이나 보조금 등의 배분에 있어서도 중앙정부의 재량성이 매우 높게 나타나고 있는 것이다.

이러한 현실에서 추가적인 재원이 필요한 자치단체는 자체적인 세수확충노력을 기울이기보다는 오히려 중앙정부로부터의 각종 지원을 확대할 수 있도록 하는데 집중하는 경향을 보이게 되는데, 이러한 전략은 자치단체장이나 주민의 입장에서 볼 때 지방세를 확충하는 것보다 바람직한 대안이 되는 것이다. 다시 말해서 민선단체장의 입장에서는 중앙정부로부터 추가적인 지원을 확보하는 것이 주민들의 반발을 초래하는 지방세인상을 피할 수 있으며 주민들로부터 그 능력을 인정받는 현실적인 방법이라고

할 수 있다. 또한 주민들의 경우에도 자신의 추가적인 부담이 아니라 외부의 지원에 의해서 공공서비스를 제공받을 수 있기 때문에 지방세의 증가보다 선호하는 것은 당연한 것이다. 한편 지방자치단체에 대한 인사 등 제반 측면에서의 통제권이 약화된 중앙정부의 경우에도 이러한 재정제도를 활용하여 일정 부분 통제권을 유지할 수 있다는 점에서 지방세원의 확충보다는 지방재정조정제도의 확충을 선호한다고 할 수 있다.

결국 지방자치단체의 세수확충노력을 강화하고, 궁극적으로 지역주민들로 하여금 지방공공서비스는 자신의 부담하에 제공되는 것이라는 인식을 가지도록 함으로써 불필요한 사업을 억제하고 자원배분의 효율성을 높이기 위해서는 지방세원의 확충과 더불어 지방재정조정제도 운영에 있어 투명성을 강화하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 각종 교부금이나 보조금의 배분기준이 투명하게 제시됨으로써 재정 의사결정에 있어 불필요한 왜곡을 방지하고 지방공공서비스의 가격으로서의 지방세의 역할이 강화될 수 있는 것이다.

3. 지방세제의 개편

지방세의 핵심적인 세목인 취득세나 등록세, 종합토지세나 재산세 등 재산과세는 기본적으로 과세주체인 지방자치단체가 그 과세표준을 결정하고 세수확충을 위해서는 인위적으로 그 과세표준을 인상해야 하는 대장과세로서의 성격을 가지고 있다. 즉 경제성장에 따라 자연적으로 세수의 증가가 이루어지는 소득과세나 소비과세와는 달리 지방자치단체의 인위적인 과정을 필요로 하는 대장과세의 성격은 지방세의 세수확충을 어렵게 하는 중요한 요인이 되고 있는 것이다. 한편 담배소비세나 자동차세, 면허세 등 지방세의 주요세목들은 정액세의 세율구조를 취하고 있으며, 이에 따라 세수증가율이 낮게 되는 특징을 가지게 된다.

따라서 지방세원으로서 소득과세와 소비과세를 확충하는 것이 지방세제의 발전이나 세수확충 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 특히 지역경제를 활성화하려는 지방자치단체의 노력이 지방세수로 연계되기 위해서는 소득이나 소비세원의 확충이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 한편 담배소비세를 종가세로 전환하는 등의 개편과 함께 주민세와 소

득세등의 통합징수, 종합토지세의 이원화 등 가급적 지방자치단체의 세무행정이 간소화될 수 있는 방향으로 세제개편이 이루어지는 것이 필요하다고 할 수 있다.

IV. 맺는 말

본고에서는 민선자치시대가 출범한 이후 지방자치단체의 지방세수 확보노력이 감소하고 있는 현상을 여러 가지의 지표를 통해서 살펴보고, 이러한 현상이 발생하는 원인과 대처 방안들을 살펴보았다. 기본적으로 현행과 같은 중앙의 존적인 지방재정구조와 더불어 지방재정조정제도의 운영에 있어 투명성이 낮은 상황에서는 지방자치단체의 자율적인 세수확보노력이 강화되기는 매우 어렵다고 할 수 있다.

이론적으로 볼 때 지방세는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 가격으로서 지방자치를 통해 추구하는 자원배분의 효율성 제고에 가장 핵심적인 정책수단이라고 할 수 있다. 따라서 민선단체장들은 지방세 확보노력을 회피하기보다는 보다 사업에 따른 주민들의 편익과 부담을 연계하여 적극적으로 주민을 설득함으로써 필요한 세수확보노

력을 강화하여야 할 것이다. 그러나 이러한 원칙이 실효성을 갖기 위해서는 지방재정조정제도 운영에 있어 중앙정부의 자의성을 배제하고 투명성을 제고하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 한편 지방세제의 측면에서도 소득이나 소비세원이 확충됨으로써 탄력적인 세수확보가 가능하고 지역경제활성화 노력이 세수로 연계될 수 있어야 하며, 저비용의 세무행정이 이루어질 수 있도록 하는 세제개편도 추진되어야 할 것이다. ☺