

2008. 4. 25(금) 16:00

전라북도청 상황실

## 제2차 전북재정포럼

◆ 제2차 포럼개요

◆ 제2차 전북재정포럼

(새정부 재정정책 변화에 대한 전라북도 대응전략)

(주제 1) 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략

(주제 2) 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략

(주제 3) 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제

주관 : 전북발전연구원

후원 : 전라북도·한국지방재정학회



## 목 차

---

### 1. 제2차 지방재정포럼 개요 /3

- 개최개요 /3
- 시간계획 /3
- 세부계획 /4

### 2. 제2차 전북재정포럼 / 5

#### □ 주제발표 /8

- (주제 1) 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략 / 9
  - 서정섭 한국지방행정연구원 연구위원
- (주제 2) 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략 / 21
  - 이재은 경기대 경제학부 교수, 지방세연구회장
- (주제 3) 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제 / 67
  - 이삼걸 행정안전부 지방재정세제국장

#### □ 토론내용 / 75



# □ 제2차 전북재정포럼 개최 개요

## (새 정부 재정정책 변화에 대한 전라북도 대응전략)

### 1. 개최 개요

- 일시/장소 : 2008. 4. 25(금) 16:00~18:00/도청 상황실
- 주요내용 : 제2차 전북재정포럼, 만찬
  - 제 1 주제 : 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략 (한국지방행정연구원 서정섭 박사)
  - 제 2 주제 : 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략 (경기대학교 이재은 교수)
  - 제 3 주제 : 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제 (행정안전부 이삼걸 지방재정세계국장)
- 참여인원 : 70여명(포럼위원 21, 도 및 시군 관계공무원 50명)
- 주관 : 전북발전연구원
- 후원 : 전라북도, 한국지방재정학회

### 2. 시간계획

| 구 분     | 시 간               | 내 용                  | 비 고       |
|---------|-------------------|----------------------|-----------|
| < 개최식 > | 16:00~16:01 ( 1') | · 국기에 포럼위원 경례        | 사회 : 전발연  |
|         | 16:01~16:06 ( 5') | · 인사말씀               | 전발연 원장    |
|         | 16:06~16:11 ( 5') | · 축 사                | 도 지 사     |
| <제2차포럼> | 16:11~16:26 (15') | · 제1주제 발표            | 진행 : 포럼대표 |
|         | 16:26~16:41 (15') | · 제2주제 발표            |           |
|         | 16:41~17:16 (35') | · 포럼위원 토론 (3분 이내)    | 포럼위원      |
|         | 17:16~17:31 (15') | · 제3주제 발표 (강연)       |           |
|         | 17:31~17:50 (19') | · 질의응답 (포럼위원, 참석자 등) | 포럼위원      |
| <만 찬>   | 18:30~19:30 (60') | · 만 찬                | 양반가       |

### 3. 세부계획

- < 개회식 > 16:00~16:11 \* 사회 : 전북발전연구원 안완기
- 국기에 대한 경례
  - 인사말씀 : 전북발전연구원 원장      ○ 축    사 : 전라북도지사
- < 포    럼 > 16:11~18:00 \* 사회 : 전북재정포럼 대표 강인재
- 주제발표
    - 제 1 주제 : 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른  
                  전라북도 대응전략 (한국지방행정연구원 서정섭 박사)
    - 제 2 주제 : 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략  
                  (경기대학교 이재은 교수)
    - 제 3 주제 : 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제  
                  (행정안전부 지방재정세제국장 이삼걸)
  - 토    론
    - 제1주제 : 재정분과 13명 ※ 위원별 각 3~ 5분
    - 제2주제 : 세제분과 9명 ※ 위원별 각 3~ 5분
  - 질의응답
    - 질의 : 참석자(공무원)
    - 답변 : 주제발표
- < 만    찬 > 18:30~19:30
- 장    소 : 양반가
  - 참    석 : 포럼위원 및 도 관계공무원
  - 메    뉴 : 한    식

## □ 2 제2차 전북재정포럼

(새 정부 재정정책 변화에 대한 전라북도 대응전략)

(주제1) 지역발전교부세 신설 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략

(발표 : 서정섭 한국지방행정연구원 연구위원)

(주제2) 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략

(발표 : 이재은 경기대 경제학부 교수, 지방세연구회장)

(주제3) 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제

(발표 : 이삼걸 행정안전부 지방재정세제국장)

## 목 차

### (주제 1) 지역발전교부세 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략

|  |    |
|--|----|
| I. 서론 .....                            | 8  |
| II. 현행 지방교부세제도의 체계, 운영특성, 쟁점 .....     | 8  |
| 1. 지방교부세제도의 체계 .....                   | 9  |
| 2. 지방교부세제도의 운영특성 .....                 | 13 |
| 3. 현행제도의 주요쟁점과 현안과제 .....              | 16 |
| III. 지방교부세제도 개편방향 .....                | 17 |
| 1. 정부방향 .....                          | 17 |
| 2. 지역발전교부세 도입 .....                    | 17 |
| 3. 특별교부세 운영 개선 .....                   | 18 |
| 4. 지방교부세 내 지역경제 활성화 연계 및 인센티브 강화 ..... | 18 |
| IV. 지방 및 전라북도의 대응 .....                | 19 |

### (주제 2) 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략

|                              |    |
|------------------------------|----|
| I. 서론 .....                  | 21 |
| II. 한국의 지방재정 무엇이 문제인가? ..... | 26 |
| III. 왜 세원재배분이 불가피한가? .....   | 30 |
| IV. 세원재배분의 기본방향과 전제조건 .....  | 37 |
| V. 국세와 지방세체계의 재구성 .....      | 39 |
| 1. 국세의 지방세 이양의 다양한 논의 .....  | 39 |
| 2. 지방소득세의 도입이유와 도입방안 .....   | 41 |
| 3. 지방소비세제의 도입이유와 도입방안 .....  | 45 |
| VI. 세원이양에 대한 지방의 대응 .....    | 47 |

(참고자료) 일본의 재정분권개혁의 추진경과 : 3위1체 개혁을 중심으로

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 1. 일본의 지방분권개혁의 배경과 경과 .....        | 54 |
| 2. 3위1체개혁의 의의와 경과 .....            | 55 |
| 3. 3위1체 개혁의 성과(3위1체 개혁의 전체상) ..... | 60 |
| 4. 일본의 재정분권개혁의 시사점 .....           | 64 |

### (주제 3) 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| I. 서론 - 이명박 정부의 출범과 새로운 미션 ..... | 67 |
| II. 재정분권의 개념과 지방재정의 실태 .....     | 67 |
| 1. 재정분권의 개념 .....                | 67 |
| 2. 재정분권측면에서 바라본 지방재정의 실태 .....   | 68 |
| III. 참여정부 재정분권의 공과 .....         | 69 |
| 1. 지난 정부의 성과 .....               | 70 |
| 2. 지난 정부의 한계 .....               | 70 |
| IV. 이명박 정부의 재정분권 .....           | 70 |
| 1. 기본방향 .....                    | 71 |
| 2. 분야별 추진과제 .....                | 71 |
| V. 맺음말 .....                     | 74 |





# 지역발전교부세 등 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략

서 정 섭(한국행정연구원 연구위원)

## I. 서론

- 현행 지방교부세제도의 틀 내에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 양여금 도로사업보전분이 운영되고 있음
  - 분권교부세, 부동산교부세, 양여금도로사업보전분은 2005년도부터 신설되어 운영되고 있음
  - 그동안 지방교부세의 기본 틀인 보통교부세와 특별교부세 제도에 더하여 정부정책수행을 위한 새로운 제도가 지방교부세제도의 틀로 운영되며 이 과정에서 보통교부세와 특별교부세의 운영도 변화되고 있음
- 신정부에서는 지방교부세제도를 개편·개선하여 지역경제 활성화와 연계하여 지원되도록 운영하고자 함
  - 지방교부세제도와 지역경제 활성화와의 연계는 신정부의 국정과제임(“행정안전부의 업무계획과 세부 실천계획”)
  - 동시에 지방교부세 법정교부율의 2% 인상도 공약사항임(대통령 공약사항)
  - 정부정책에 따라 지방교부세제도에 또 다시 새로운 제도가 도입될 가능성이 크며, 뿐만 아니라 정부정책을 반영하여 기존 제도의 운영에도 변화가 있을 것으로 예상됨
- 지방교부세제도의 개편, 개선의 필요성은 현행 제도상 한시적 운영, 재원의 효율적 활용, 지방재원의 확보, 정부정책의 반영 측면에서 변화 가능성이 큼
  - 본고는 제도의 본질보다는 정부정책방향을 중심으로 현재 개선 내지는 개편하고자 하는 방향을 중심으로 그 내용과 대응방향을 검토하고자 함

## II. 현행 지방교부세제도의 체계, 운영특성, 쟁점

국책사업은 일반적인 주요 특징과 함께 인프라 및 지역개발분야에서의 특징으로 구분할 수 있다.

## 1. 지방교부세제도의 체계

- 현행 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체계를 크게 변화시키는 구조개편을 단행하였음
  - 지방재정조정제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제이나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류되어 운영되고 있음
- 지방교부세제도 내에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 지방양여금도로보전분 등 여러 제도가 함께 운영되며, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있음
  - 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 4개의 종류로 구분됨. 지방교부세 재원의 법정률은 내국세 총액의 19.24%이며, 이의 재원으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)가 운영되며, 부동산교부세, 지방양여금도로보전분은 별도의 재원으로 운영됨. 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액으로, 지방양여금도로보전분은 매년 8,500억 원의 별도재원으로 운영됨. 부동산교부세는 지방교부세제도내에서도 별도로 운영되며, 지방양여금도로보전분은 보통교부세에 포함되어 운영되고 있음

<그림-1> 현행 지방재정조정제도의 운영체계



- 지방교부세제도가 대부분 운영목적, 배분방식에서 재정불균형을 시정하려는데 중점을 두고 있

으며, 그동안 수입부족 중심에서 차츰 수요를 고려하여 배분되고 있음

- 재정력을 기본으로 하고 참여정부에서는 복지정책의 확대로 복지수요를 고려하여 배분하는 운영특성이 있음. 이는 정부 정책을 반영한 지방교부세제도의 운영으로 2005년도 당시 국가정책을 고려하여 지방재정조정제도가 구조개편 되어 운영되고 있음
- 개별제도 간 기능중복, 한시운영, 별도운영 등으로 다소 복잡한 체제로 운영되며 어떤 제도는 지방재정에 큰 영향을 주며 운영되는 특성도 있음

<표 1> 지방재정조정제도의 주요 내용 종합

| 구분           | 지방교부세                                |                        |                                |                         | 국고보조금                           |                                 |
|--------------|--------------------------------------|------------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|              | 보통교부세                                | 특별교부세                  | 분권교부세                          | 부동산교부세                  | 일반국고보조금                         | 국가균형발전특별회계                      |
| 근거 법령        | 지방교부세법                               |                        |                                |                         | 보조금의예산및 관리에관한법률                 | 국가균형발전 특별법(제5장)                 |
| 목적           | -재원보전<br>-불균형 시정                     | -특별재정<br>수요대응          | -지방이양<br>대상사업<br>재원보전          | -재원감소분<br>보전<br>-지방재정균형 | -특정사업 지원                        | -균형발전사업<br>통합추진지원               |
| 운영<br>특성     | -수요 대비<br>수입 부족<br>액 배분              | -2개 수요                 | -3개 수요<br>-한시운영                | -국세 전액<br>지방 배분         | -법정, 비법정<br>운영<br>-부처별 운영       | -4개 계정<br>-3개수요<br>-통합운영        |
| 재원<br>구성     | -내국세 18.3%+도로보전분<br>8,500억원(특정,한시운영) |                        | -내국세의<br>0.94%                 | -종합부동산세                 | -국가의 예산                         | -주세,<br>특별회계<br>전출금 등<br>다양     |
|              | -재원의 96%                             | -재원의 4%                |                                |                         |                                 |                                 |
| 용도           | -없음                                  | -세부지정                  | -포괄,<br>세부지정                   | -없음                     | -세부지정                           | -포괄,<br>세부지정                    |
| 배분<br>방법     | -재정부족액<br>기준<br>-공식배분                | -지역현안<br>재해대책<br>-심사배분 | -재정수요<br>액기준<br>-공식배분,<br>심사배분 | -보유세감소분<br>보전과<br>공식배분  | -신청주의<br>-기준보조율,<br>차등보조율<br>운영 | -계정별<br>배분방식 상이<br>-공식,<br>심사배분 |
| 재원<br>성격     | -일반재원                                | -특정재원                  | -일반·특정재원                       | -일반재원                   | -특정재원                           | -특정재원                           |
| 재원<br>(’06년) | 168,622억원<br>(43%)                   | 7,379억원<br>(2%)        | 10,024억원<br>(3%)               | 10,200억원<br>(3%)        | 124,249억원<br>(33%)              | 59,067억원<br>(16%)               |

○ 지방교부세 규모는 크게 증가하고 있으며, 부동산교부세가 추가되고 있음

- 지방교부세는 최근 매년 10% 이상 증가되고 있는 실정임
- 경기위축시기에는 총액이 감소한 경우도 있음(1999년, 2002년, 2004년도)
- 법정교부율 인상시기(2000년, 2005년)에는 20~30% 증가함
- 2007년~2008년도의 경우 10%이상 증가하고 있음

※ 재원의 효율적 사용이 이슈화될 가능성이 큼

<표-2> 지방교부세의 요소별 재원규모

(단위 : 백만원)

| 연도별  | 지방교부세      |            |           |           |           | 부동산<br>교부세 |
|------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
|      | 계          | 보통교부세      | 특별교부세     | 분권교부세     | 증액교부금     |            |
| 1992 | 3,927,749  | 3,533,726  | 353,373   |           | 40,650    |            |
| 1993 | 4,413,085  | 4,011,896  | 401,189   |           | -         |            |
| 1994 | 4,724,569  | 4,295,062  | 429,507   |           | -         |            |
| 1995 | 5,484,226  | 4,985,661  | 498,565   |           | -         |            |
| 1996 | 6,377,734  | 5,797,940  | 579,794   |           | -         |            |
| 1997 | 6,798,732  | 6,142,666  | 614,266   |           | 41,800    |            |
| 1998 | 7,039,226  | 6,353,842  | 635,384   |           | 50,000    |            |
| 1999 | 6,710,770  | 5,782,518  | 578,252   |           | 350,000   |            |
| 2000 | 8,266,546  | 7,468,678  | 746,868   |           | 51,000    |            |
| 2001 | 12,288,992 | 11,119,539 | 1,111,953 |           | 57,500    |            |
| 2002 | 12,259,425 | 10,884,910 | 1,088,490 |           | 286,025   |            |
| 2003 | 14,910,674 | 12,238,522 | 1,223,852 |           | 1,448,300 |            |
| 2004 | 14,469,054 | 13,012,867 | 1,301,287 |           | 154,900   |            |
| 2005 | 19,484,517 | 17,927,570 | 711,566   | 845,381   | 제도폐지      | 581,357    |
| 2006 | 20,441,392 | 18,691,488 | 743,396   | 1,006,508 | -         | 1,717,900  |
| 2007 | 22,624,220 | 20,692,123 | 826,756   | 1,105,341 | -         | 2,881,400  |
| 2008 | 25,779,700 | 23,573,400 | 946,800   | 1,259,500 | -         | 2,869,550  |

주) ① 2006년까지는 최종예산(추경분 포함), 2007년은 당초예산 기준임  
 ② 2004년까지 증액교부금은 일반회계 예산액  
 ③ 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11, 2005년부터는 보통교부세 96% 특별교부세 4%임  
 ④ 2005년 이후의 보통교부세에는 도로보전분 850,000백만원이 포함됨  
 자료 : 행정자치부(행정안전부), 2007년도 지방교부세신정해설, 2007 및 행정자치부·기획예산처, 사회투자확대에 따른 지방재정부담 완화 종합대책(2007.5.17), 2008보통교부세 운영

○ 2008년 기준으로 지방교부세는 25.8조원(부동산교부세 제외) 정도되며, 부동산교부세는 2.9조원 정도임. 보통교부세는 23.6조원 정도이며 특별교부세는 0.9조원, 분권교부세는 1.3조원 정도임

<표-3> 2008 지방교부세 재원규모(당초예산기준)

|  |             |
|--|-------------|
| ○ 총 규모   | 25조 7,797억원 |
| ※ 2008내국세총액 133조 9,901억원('06년 정산분 8,192억원)의 19.24% |             |
| • 보통교부세(분권교부세와 도로보전분 제외 교부세총액의 96%8,500억)          | 23조 5,734억원 |
| └ 재정부족액 보전분(96%)                                   | 22조 7,234억원 |
| └ 도로사업 보전분(별도)                                     | 8,500억원     |
| • 특별교부세(분권교부세와 도로보전분 8,500억 제외 교부세총액의 4%)          | 9,468억원     |
| • 분권교부세(내국세총액의 0.94%)                              | 1조 2,595억원  |

※ 종합부동산세 2008년도 예산은 2,869,550백만원임 ⇒ 부동산교부세

- 2008년 당초예산 기준으로 지방교부세는 지방예산의 20% 정도이며 지방이전재원의 50%를 넘음

<표-4> 2008 지방예산규모(당초예산기준)

|               |                     |
|---------------|---------------------|
| ○ 총 규모 .....  | 124조 9,666억원 (100%) |
| • 자체재원 .....  | 77조 1,471억원 (61.7%) |
| ┌ 지방세 .....   | 43조 5,497억원 (34.8%) |
| ├ 세외수입 .....  | 30조 1,004억원 (24.1%) |
| └ 지방채 .....   | 3조 4,970억원 (2.8%)   |
| • 의존재원 .....  | 47조 8,197억원 (38.3%) |
| ┌ 지방교부세 ..... | 24조 1,296억원 (19.3%) |
| └ 국고보조금 ..... | 23조 6,899억원 (19.0%) |

- 지방재정조정제도를 통하여 총 이전재원이 가장 많이 배분된 지역은 강원과 전남지역으로 이 두 지역은 재정력이 취약하고 지역개발 등 재정수요가 많은 지역으로 두 지역에 총 이전재원의 절반 이상이 배분됨
  - 이전재원의 배분과정에 대부분의 제도에 재정력을 고려하여 배분하고 지역의 균형발전을 고려하기 때문인 것으로 판단됨
- 지방교부세의 배분실태를 지역별로 살펴보면 강원, 전남, 경남지역에 많이 배분되어 통상 재정력이 낮은 자치지역에 많은 재원이 배분되었다고 볼 수 있음. 국고보조금은 경북, 전남, 전남, 강원, 전북 등에 많이 배분되어 저개발지역에 많은 재원이 배분되었다고 볼 수 있음

<표-5> 지역별(시도별) 배분

(단위:억원, %)

| 단체명 | 보통교부세('06) | 특별교부세('06) | 분권교부세('06) | 부동산교부세('05) | 국고보조(일반)('06) | 국고보조(균특)('06) | 비중    |       |
|-----|------------|------------|------------|-------------|---------------|---------------|-------|-------|
|     |            |            |            |             |               |               | 지방교부세 | 국고보조금 |
| 계   | 177,543    | 7,434      | 10,024     | 6,513       | 214,809       | 72,121        | 100   | 100   |
| 서울  | -          | 236        | 984        | 1,069       | 9,591         | 289           | 3.44  | 1.14  |
| 부산  | 1,730      | 266        | 723        | 819         | 9,139         | 1,800         | 3.81  | 1.76  |
| 대구  | 2,380      | 182        | 513        | 391         | 5,552         | 1,097         | 2.32  | 1.72  |
| 인천  | 1,235      | 167        | 378        | 356         | 6,958         | 11,69         | 2.83  | 1.06  |
| 광주  | 2,159      | 224        | 329        | 254         | 4,408         | 1,303         | 1.99  | 1.47  |
| 대전  | 1,027      | 100        | 326        | 141         | 2,924         | 877           | 1.32  | 0.79  |
| 울산  | 1,542      | 148        | 208        | 224         | 2,305         | 974           | 1.14  | 1.05  |
| 경기  | 12,613     | 492        | 1,376      | 558         | 28,979        | 5,240         | 1.84  | 7.46  |
| 강원  | 19,667     | 1,841      | 542        | 384         | 39,186        | 6,456         | 15.91 | 11.13 |
| 충북  | 14,048     | 426        | 515        | 242         | 9,868         | 4,224         | 4.91  | 7.56  |
| 충남  | 16,910     | 398        | 639        | 244         | 12,309        | 6,769         | 6.65  | 9.03  |
| 전북  | 19,788     | 441        | 759        | 338         | 12,063        | 6,882         | 6.60  | 10.58 |

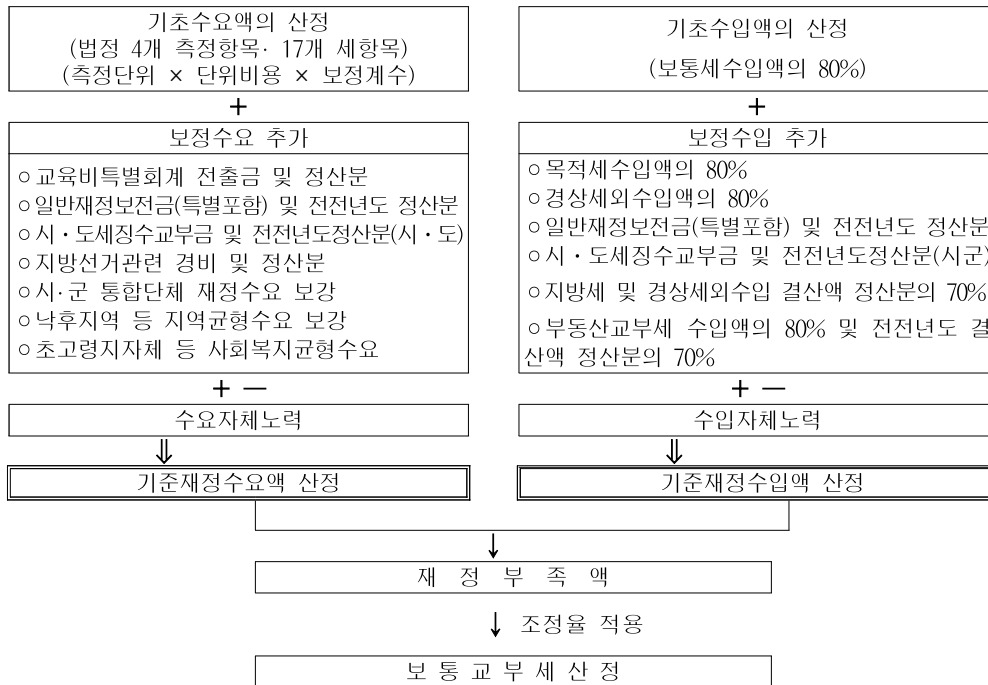
|    |        |       |     |     |        |        |       |       |
|----|--------|-------|-----|-----|--------|--------|-------|-------|
| 전남 | 27,881 | 753   | 800 | 420 | 21,316 | 14,219 | 12.38 | 14.81 |
| 경북 | 29,327 | 567   | 854 | 509 | 17,539 | 9,366  | 9.38  | 15.51 |
| 경남 | 22,577 | 1,061 | 831 | 454 | 22,419 | 8,775  | 10.87 | 12.37 |
| 제주 | 5,379  | 129   | 248 | 109 | 6,255  | 2,680  | 3.11  | 2.91  |

## 2. 지방교부세제도의 운영특성

### ○ 보통교부세

- 재원보장기능과 단체간 재정형평화 기능 수행
- 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정율 0.94%를 제외한 재원 중 96%(4%는 특별교부세 재원)의 재원으로 운영됨(총액의 3%는 제주특별자치도에 배분됨)
- 측정항목 변경, 조정율 89.2%로 2001년 이후 증가(2000년 92.5%)
- 지역균형수요, 사회복지균형수요 보장강화 : 지역특성 및 신 수요 반영

<그림-2> 보통교부세의 산정흐름도



※ 2008년도 개선 : 측정항목 및 변수변경(사업별예산제도 반영, 총액인건비제도 반영, 측정항목 변동에 따른 변수 변경), 지역균형수요 보강(FTA관련 농수산물분야 신설, 군사시설보호구역 20%에서 30%로, 수산관련 갯벌면적), 사회문화·복지수요 비중간화(36.2%→40.0%), 인센티브강화

### ○ 특별교부세

- 보통교부세 보완, 예측할 수 없는 특별한 재정수요 반영
- 지방교부세 법정율의 재원(분권교부세 제외) 중 4%로 운영
- 신청 및 조정하여 교부

<표-6> 특별교부세의 구성 및 재원규모(2007년도 기준)

| 구분           | 비율            | 규모('07/'08)   | 비고                                 |
|--------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| 총계           | 100%          | 8,528 / 9,468 | -                                  |
| 지역현안수요       | 50%           | 4,264 / 4,734 | - 전국체전 등 전국행사 지원<br>- 자치단체의 지역현안사업 |
| 재해대책수요       | 50%           | 4,264 / 4,734 | - 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업 재원보전      |
| 우수단체<br>재정지원 | 재해대책<br>수요잉여분 |               | - 행정·재정실적 우수 자치단체                  |

- 지방행·재정 운영성과와 관련한 중앙정부 평가제도는 정책피드백이 중요함. 이에 재해대책 수요 잉여분으로 인센티브 재원으로 활용하고 있음. 2005년 1,678억원, 2006년 373억원, 2007년도 증가하였음

<표-7> 특별교부세 재정인센티브 지원현황

| 평가분야                        | 사업명                | 2005     | 2006    |
|-----------------------------|--------------------|----------|---------|
| 합계(억원)                      | 12개분야              | 1,678    | 373     |
| 지방행정·재정<br>종합평가             | 소계                 | 674      | 246     |
|                             | 지방행정혁신평가           | 375      | 106     |
|                             | 국정시책합동평가           | 99       | 45      |
|                             | 재정분석평가             | 200      | 95      |
| 지방행정·재정<br>개별시책             | 소계                 | 151      | 54      |
|                             | 혁신선도단체             | 85       | -       |
|                             | 행정혁신우수단체           | 22       | 16      |
|                             | 민원행정추진상황 종합평가      | 8        | 8       |
|                             | 정보화마을<br>지방재정 조기집행 | 16<br>20 | 10<br>- |
| 상생발전, 분쟁<br>집단민원·정책<br>현안해결 | 소계                 | 66       | 10      |
|                             | 상생발전협약, 갈등해결       | 39       | 10      |
|                             | 집단민원 해결            | 27       | -       |
| 기타 행·재정<br>우수단체             | 소계                 | 787      | 83      |
|                             | 분권교부세 지방이양지원       | 363      | -       |
|                             | 기타 주요우수 정책사업       | 424      | 83      |

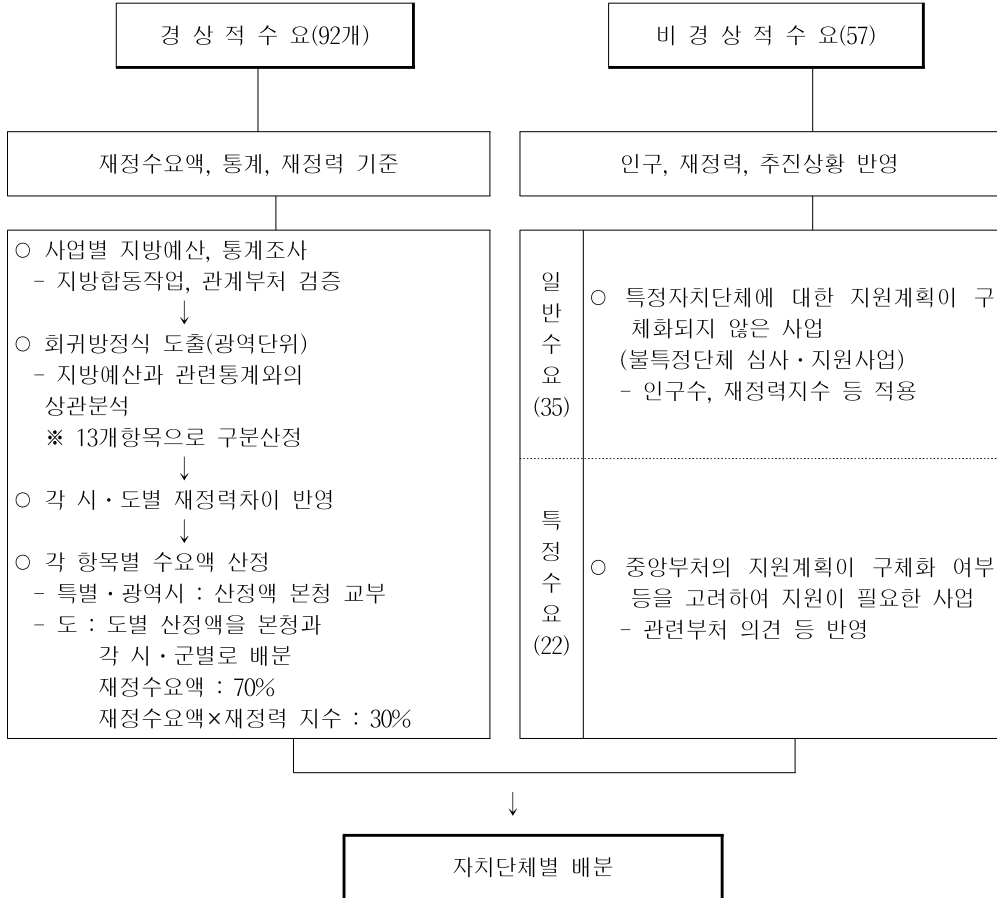
※ 2008년도 개선 : 2005년 5개사업 2개사업으로 규모 4%로 축소(총액 대비) 유지

○ 분권교부세

- 지방이양사업(149개)을 합리적으로 추진 위해 지방에 보전해주는 재원임
- 2005년~2009년까지 한시적으로 운영. 2010년 이후에 보통교부세에 통합됨을 전제로 신설됨
- 재원, 교부대상, 배분방법(공식 사용 등)에 있어서 보통교부세와 유사함. 재원은 2006년부터 내국세 총액의 0.94%로 함
- 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정·배분함. 경상적 수요와 일반수요는 공식에 의해 배분되며 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원이며, 특정수요는 일반국고보조금과 같은 특정보조금임



<그림-3> 분권교부세의 유형별 산정흐름도



자료 : 행정자치부, 분권교부세제도 운영, 2008

※ 2008년도 개선 : 수요별 조정(경상수요 80개→92개, 특정수요 24개→22개), 통계조정(장애인복지비), 일반수요 배분비율 조정(도분청(↑)과 시군(↓)배분비율, 분야별적용비율 조정)

○ 부동산교부세

- 지방교부세제도의 틀 내에 있지만 별도로 운영됨. 국세인 종합부동산세의 전액으로 운영됨
- 지방세 손실분을 우선 보전하고 잔여재원은 재정여건을 감안하여 일반재원으로 배분함. 지방교부세와 별도로 운영하면서도 재원의 상당부분(잔여재원)을 사실상 보통교부세의 산정공식을 이용하여 배분하고 있음
- 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 정하도록 함

<표-8> 부동산 교부세의 내용

| 구분       | 세수감소 보전분  |            | 잔여재원  |
|----------|---|------------|---|
| 목적       | 종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분 보전                    |            | 자치단체의 재원확충과 재정형평성 제고                                |
| 배분방식     | 자치단체별 세수감소분 산정에 기초한 임의주의 방식                     |            | 재정여건(50%), 복지(25%), 교육(20%), 보유세 규모(5%) 등을 고려한 공식주의 |
| 대상단체     | 세수감소분이 발생한 자치단체                                 |            | 시·군·구   |
| 형평화 고려여부 | 고려하지 않음   |            | 형평화지수(역재정력지수) 고려                                    |
| 보조금 성격   | 무조건부 보조금  |            | 제정형평화교부금 및 지방세 운영에 대한 인센티브                          |
| 재원규모     | 종합부동산세 전액(2006년도 1조 7,179억원, 2007년도 2조 8,814억원) |            |   |
| 배분 현황    | 2006년도  | 8,409억원    | 8,770억원   |
|          | 2007년도 (계획)                                     | 1조 1,516억원 | 1조 7,297억원  |

※ 2008년도 개선 : 재정여건 축소(80%→50%), 지방세운영상황 폐지, 복지(25%), 교육(20%) 신설, 보유세 규모(5%) 유지

### 3. 현행제도의 주요쟁점과 현안과제

- 체계측면
  - 구조설계의 복잡성, 형평성 강조와 제도별 정체성 취약, 정책적 고려 강조, 재정효율성 위한 인센티브 장치 복잡
- 중앙·지방갈등
  - 국고보조사업 지방이양(사회복지사업)과 재원보전 미흡, 지방비부담가중으로 재정경직성 초래, 재정효율성과 자율성(지방자치 본질), 일부 지방이양사업 국고환원 등
- 제도간 충돌
  - 국가균형발전특별회계, 광역경제권특별회계(검토), 지방교부세제도와 지역경제 활성화 연계 제도 신설(검토), 복지교부세 신설(현행 분권교부세제도) 및 사회복지교부금(사회복지관련 보조금의 포괄보조금), 부동산교부세의 모호성
- 현안과제
  - 분권교부세제도 시한도래(2009년), 지방양여금도로사업보전분 시한도래(2008년), 지역경제 활성화와 지방교부세제도 연계(정부정책), 교부율 2% 인상(공약사항)
- 개별제도 이슈
  - 보통교부세 : 측정항목 단순화, 자치구 배분, 불교부단체 이의, 낭비요인 존재 등※ 현행 측정항목, 보정강화, 인센티브 등 운영(지역특성, 형평성차원)
  - 지방양여금도로사업보전분 : 기한연장 요구(추진 중 사업 많음)
  - 특별교부세 : 다소 임의성 및 배분 불투명, 규모 계속증가(검토 필요)
  - 분권교부세 : 재원부족, 지방비부담 가중, 보통교부세 통합과 통합 시 문제발생, 국고보조금 의로의 황원(검토 필요)
  - 부동산교부세 : 별도운영 문제, 지방교부세로의 통합 등등

### Ⅲ. 지방교부세제도 개편방향

#### 1. 정부방향

- 지역경제 활성화와 연계하여 산정운영
  - 기업유치, 중소기업 금융지원, 지역경제 인프라 지원기능을 강화
- 개요
  - 보통교부세 수요조정은 '09년 나머지는 방안마련 후 시행 등

|                   |   |              |               |              |  |
|-------------------|---|--------------|---------------|--------------|--|
| 보통<br>교부세         | ○지역경제 수요비중 상향조정<br>- '09년, 24.9% → 30%  |              |               |              | *09년 시행<br>*사회문화, 일반행정비 축소   |
|                   | 구 분   | 일반행정         | 사회문화복지        | 지역개발         |  |
|                   | 06  | 15.1조(33.3%) | 13.9조(30.8%)  | 16.3조(35.9%) |  |
|                   | 07  | 17.5조(35.2%) | 18.0조(36.2%)  | 14.2조(28.6%) |  |
|                   | 08  | 19.3조(35.1%) | 22.1조(40.0%)  | 13.7조(24.9%) |  |
| 증감                | 1.8조(△0.1%p)  | 4.1조(3.8%p)  | △0.5조(△3.7%p) |              |  |
| 특 별<br>교부세        | ○ 성과·시책수요 신설<br>- 지역현안, 재해대책(현재) → 지역현안, 재해대책, 성과·시책수요                                    |              |               |              | *재원증가, 일정분 성과·시책수요분으로 확보 운영<br>*지역현안분은 개별사업보다 몇 개의 블록으로 하여 년 초에 수요 파악 포괄지원                                   |
| 부동산<br>교부세        | ○ 재원 배분기준 개선<br>- 재정여건 50%→30%(축소)<br>- 예산절감 20%(신설)<br>- 복지(25%), 교육(20%), 보유세규모(5%)(유지) |              |               |              | *잔여재원 배분시 예산절감실적 고려 배분   |
| 지 역<br>발 전<br>교부세 | ○ 보통·분권교부세 재원 등으로 검토  |              |               |              | *분권교부세 시한도래, 지방양여금도로사업 보전분 시간도래와 사업 미 종료<br>*지방교부세 10%씩 증가<br>*법정 교부율 2% 인상 공약 등 고려<br>*단, 기존 사회복지지 수요 고려 미흡 |

#### 2. 지역발전교부세 도입

- 논거
  - 정부정책 반영 : 지역경제 활성화와 연계운영
  - 분권교부세 시한 만료에의 대응
  - \* 현행법은 보통교부세 통합전제, 복지교부세 도입 논란(연구에서), 국고보조환원 등 제기됨
  - \* 분권교부세 규모정도가 보통교부세 자연증가로 충당
  - 지방의 재원부족 문제 해결(지방양여금 도로사업보전분 '08년 만료)
  - 지방교부세 2% 인상 유도
  - 균특회계, 광역경제권 회계와의 비교우의(지방재원확보)
  - 재원의 효율적 활용

- 주요과제
  - 재원규모 : 교부세 총액의 10%(자연증가분 정도)
  - 대상사업 : 지역경제 활성화 관련 사업(예, 도로, 교량, 상하수도, 중소기업 기반시설 등 규모가 큰 사업, 파급효과 큰 사업)
  - 재원배분 : 공모를 통한 심사지원, 투융자심사와 연계
  - 배분방식 : 사업군 정하여(블럭) 총액으로 지원, 자치단체 선택
  - 특성 : 선택과 집중, 지역경제 살리기 사업(과거 지방양여금 운영 방식)
- 고려요소 : 균특사업과 차별되는 특정사업의 발굴이 필요함. 지방의 의견을 수렴하여 사업군을 발굴해야 함
- 제도 도입시 지방의 대응 : 지역경제 파급효과 큰 사업추진, 공모신청

### 3. 특별교부세 운영 개선

- 성과·시책수요 신설
  - 정부의 각종 시책 및 지방재정운영의 결과 환류 강화
  - 현행 운영재원의 안정적 확보, 특별교부세 자연증가분의 효율적 활용
  - 향후 지방교부세 내 각종 인센티브 종합
  - 지방의 대응 : 정부의 각종 시책 적극 추진 및 재정운영관련 성과 제고
- 지역현안사업의 포괄지원
  - 특별교부세는 지역현안분과 재해대책분이 각각 50%씩으로 지역현안분을 포괄지원
    - 개별 사업별 심사 기준에서 사업유형별 블록 기준으로 배정 지원
    - 사업 유형별 블록 : 국가적 행사사업, 특정지역진흥사업, 도로교량교통사업, 하천관리사업, 지방상수도 사업, 정부시책(행정구역개편 등 주요정책) 등의 몇 가지 사업 유형으로 분류
- ※ 재정결함보전수요는 보통교부세에 반영
- ※ 재해대책분은 포괄지원방식에서 제외
  - 포괄지원방식을 채택할 경우 년 초에 지역별로 산정하여 배정
    - 배분기준은 년 초에 지방에 송부함
    - 년 초에 자치단체로부터 사업수요를 받아 산정한 후 일괄배정 혹은 분기별 배정
  - 지방의 대응 : 사업신청 및 재원의 포괄적 자율성 증대

### 4. 지방교부세 내 지역경제 활성화 연계 및 인센티브 강화

- 지역경제 중심으로 수요산정 변경됨으로 인한 불이익이 없도록 사전 준비 및 대응 필요
- 지역경제 살리기, 예산절감 등 정부 핵심정책이 지방교부세 배분 시 강조됨으로 이에 대한 준비도 필요함

#### IV. 지방 및 전라북도의 대응

- 지방교부세제도는 2008년도 및 향후에도 구조적인 변화 내지는 미시적인 산정방식 등에 많은 변화가 예상됨
- 지역특성, 다양한 행·재정 및 정책노력 여하에 따라 지방교부세의 배분이 달라질 수 있음
  - 지역특성 발굴, 정책발굴 노력이 필요하여, 특히 예산절감의 인센티브가 다양한 요소로 고려되고 있어 이에 대한 각별한 노력이 필요함
- 제도, 운영방식 변화에 따른 검토 및 지역특성 검토 반영 요구
- 지방이 고려해야 할 요인들

- 제도(구조)개선 사항
  - 지방교부세 법정률 2% 인상
  - 지역경제 활성화와 지방교부세제도 운영 연계
  - 보통교부세 산정 시 지역경제 활성화 수요 증가
  - 지방양여금 도로사업보전분 시한 만료 및 지속여부
  - 특별교부세 증가 및 배분방식 개선
  - 분권교부세의 시한 만료 및 향후 향방
  - 부동산교부세 규모축소 가능성
  - 균특회계, 광역경제권 특별회계, 지역발전교부세의 관계 설정 등
- 산정 및 배분방식 개선
  - 사업예산제도 운영 반영
  - 복지수요, 지역경제 수요(증가) 관계
  - 자율성 증대, 포괄지원
  - 예산절감 요소 강화
- 지역발전교부세 도입
  - 정부의 지역경제 활성화 정책 반영
- 성과 및 시책수요
  - 특별교부세 일정분, 정책평가 환류 강화
  - 새로운 시책수요 : 예산절감, 지역경제 살리기 등



# 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략

이 재 은(경기대 경제학부, 지방세연구회장)

## I. 서론

- 2008년은 대한민국 건국 60주년이 되는 해이다. 인간이 태어나 60주년이면 환갑이라고 부르며 그 이후는 흔히 이야기하는 사주팔자가 없다. 왜냐하면 60갑자는 60으로 끝이니 말이다. 굳이 사주팔자를 이야기하지 않아도 60세 이후는 아무리 평균수명이 늘어나도 젊고 활기찬 삶을 가꾸기엔 무리가 따른다. 그런데 사회는 어떠할까? 건국60주년을 맞이하면서 대한민국이 크게 소용돌이치고 있다. 사회분위기가 보수적으로 급변하면서 사회통합을 위한 다양한 제도와 정책조치들이 크게 변할 조짐을 보이고 있다. 경제살리기 747공약을 앞세우며 출범한 이명박 정부는 지난 10년간을 잃어버린 10년으로 규정하면서 그 10년 동안 추진되었던 많은 정책들을 근본적으로 재검토하겠다고 한다. 사람과 달리 사회는 지구의 종말이 아니라면 영원히 지속된다. 그리고 사람들은 자기가 살고 있는 사회가 지속가능한 사회가 되기를 바란다. 지금 붙어 닳치는 변화의 소용돌이가 우리에게 희망을 주는 개혁인지 아닌지는 이전 정부와 마찬가지로 세월이 흘러야 입증될 것이다. 어느 정부도 자기들이 실패하리라고 생각지 않으며 실패할 정책을 추진하지도 않을 것이다. 그러나 현실은 사람들에게 희망을 주는지 절망을 심화시키는지 어느 하나의 결과를 가져오기 마련이다.
- 공공부문의 규제완화를 비롯해 작은정부론, 감세론 등 새 정부가 들고 나오는 정책은 말 그대로 신자유주의적 신보수주의적 정책노선으로 규정되는 것들이다. 총선거에서 여당이 다수당을 확보하였을 뿐 아니라 같은 뿌리인 보수세력을 합치면 개헌도 가능하다고 하니 이러한 공약을 실천하기 위한 제도개편이나 정책조치가 강력하게 추진될 것은 자명하다. 그러면 지방자치, 지방분권은 어떻게 전개될 것인가? 이명박 정부의 공약 중에서 지방분권에 관한 공약은 산발적이다. 강력한 리더십을 추구할 것으로 본다면 분권보다는 집권을 선호할 것으로 보이지만 규제완화와 민영화를 축으로 한 공공부문개혁을 추진하는 과정에서 신자유주의적 분권이 추진될 가능성도 있어 보인다. 지방분권과 지역균형발전을 위한 정책방향이 어떻게 변모하고 그 결과 지방자치는 어떻게 변모할 것인가?
- 우선 세계적 추세를 간략히 살펴보자. 1980년대부터 선진국에서의 정부 간 행·재정관계는 ‘유럽지방자치현장’이나 유엔의 ‘세계지방자치현장’에서 보듯이 이미 분권화가 하나의 흐름을 형성하고 있다. 다만 분권화의 구체적 내용은 분권형 사회를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 뿐이다. 정부 간 관계의 내용도 마찬가지이다. 왜 세계 각국은 분권개혁을 추진해왔는가?

이 과정에서 두 가지 흐름이 있다. 하나는 ‘관에서 민으로’라는 가치를 내걸고 이루어지는 규제완화와 민영화 그리고 이 과정에서 중앙정부의 역할을 지방으로 떠넘기지만 충분한 재원보장조치가 없이 지방의 자기책임에 맡기는 신자유주의적 분권개혁이며, 경쟁을 외치며 감세와 복지수준절하를 추진해온 레이건정부와 대처정부의 개혁이 대표적이다. 다른 하나는 세계화·무국경화가 진전됨에 따라 국민국가의 황혼을 맞이하여 사회보장, 생활기반 정비, 환경보전이나 교육·훈련에 의한 노동능력의 증강 등 광의의 對人사회서비스를 지방정부가 지역의 관점에서 분권적으로 전개하는 이른바 분권적 복지정부 지향 분권개혁이다. EU의 출범과 더불어 유럽연합으로의 집권화가 더 심화되는 이면에서 아래로의 분권화를 동시에 추진해온 유럽국가들이 여기에 해당한다.<sup>1)</sup> 후자는 지역주의를 바탕으로 협력사회를 복원하려는 것으로서, 특히 사회안전망(social safety-net)이 불안한 나라들에서(예 일본) 생활의 장에서의 자발적 협력을 기초로 재화나 서비스와 같은 현물급부의 제공 책임을 갖고 있는 지방자치단체의 역할이 중요해졌다. 여기에 성숙사회로 바뀌면서 지방에서도 비용-효과의식이나 설명능력, 수행능력 등이 중요시된 것도 분권화를 촉진시켰다.

○ 한국에서도 1961년 군사쿠데타에 의해 정지되었던 주민자치가 1991년 지방의회의 구성을 계기로 부활되기 시작하여 1995년 단체장과 지방의원의 주민직선이 실시되면서 제 모습을 갖추었다. 그러나 지방자치 부활 17 (12)년을 지나면서 제도적 자치는 복원되었지만 내실은 중앙집권체제가 그대로 존속되어 지방은 중앙의 집행기관의 성격을 벗어나지 못하였다는 비판이 높다. 물론 외형상 권한도 확대되었고 그결과 지방재정규모의 비약적으로 증대되었다. 하지만 국세와 지방세의 형식적 배분비율은 여전히 8:2에서 크게 변하지 않았는데 중앙정부와 지방자치단체의 실질적 세수 사용비율은 4:6으로 국민이 낸 세금을 지방이 훨씬 더 많이 사용하고 있다. 이처럼 세출권한과 세입권한의 괴리는 재원의 낭비를 초래할 뿐 아니라 재정책임성을 방기하게 만들고 있다. 그런데 흥미로운 것은 지방재정규모는 계속 팽창하고 있는데 왜 246개 지방자치단체 어디에서도 재원부족을 하소연하고 있을까? 왜 주민들은 자기지역의 분체를 스스로 해결하기 보다 중앙정부의 지원에 기대고 있는가? 주민들은 자신들의 부담과 자신들이 누리는 공공서비스가 서로 대응관계에 있다고 생각하는 것인가? 단체장이나 지방의원들은 왜 자기지역이 다른 지역보다 중앙의 지원을 더 받아야 된다고 생각하는가? 참으로 이해하기 힘든 현실이다.

○ 한국의 지방재정규모는 지금 적정규모에 크게 미달하는가? 적정규모란 일정한 가치기준이 내재된 질문이기 때문에 규범적으로 옳다는 유일한 해답은 없다. 다만 선진국 집단이라는 OECD국가들이나 우리와 유사한 길을 가고 있는 여타 발전도상국가들과의 비교연구에 따르면 지방재정규모의 양적 수준으로 평가하는 한국의 분권실태는 세출 면에서는 OECD국가 중

1) 진노 나오히코(神野直彦)(이재은 역), 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000, 11-16쪽. 池上岳彦, 『分權化と地方財政』, 岩波書店, 東京, 17-32쪽.



에서 매우 높은 분권수준에 속하며 지방세의 비중으로 평가하는 세입분권도 중위수준이라고 한다.<sup>2)</sup> 즉 지방세의 비중이 20%수준을 오르내리고 있지만 그 자체로도 결코 낮은 수준이 아니라는 것이다. 연방국가들을 제외하면 한국보다 지방세의 비중이 높은 나라는 스웨덴 등 북구국가와 일본 정도 이다.

- 그런데 왜 모든 지방자치단체들이 지방재정규모나 지방세의 세수수준에 대해 불만을 표시할까? 그 이유는 한국형 정부 간 재정관계의 제도적 틀이 갖는 ‘집권체제’라는 특징에서 비롯된다. 지방자치는 기본적으로 자율-참여-책임을 바탕으로 지역의 공공서비스는 지역주민의 조세부담으로 충당하는 것이 원칙이다. 따라서 지방공공서비스의 추가적 공급이 필요할 경우 주민이나 단체장이나 지방의원 모두 추가적인 지방세부담을 통해서 조달해야 한다는 생각을 가져야 한다. 심지어 경제력이 취약한 지역에서도 이 원칙은 예외일 수 없다. 물론 여기에는 지역 간 경제력격차에 수반되는 재정력 격차로 인해 국민최저수준의 공공서비스를 제공할 수 없는 지역에 대해서는 중앙정부가 일정부분 재정조정을 통해 격차를 보완해야 한다는 이른바 중앙의 재정조정책임을 전제로 하고 있다. 그러나 한국의 정부 간 재정관계는 애초부터 주민의 편익과 부담이 대응할 수 없도록 설계되어 있기 때문에 지방자치의 세 주체 누구도 재정 책임성(fiscal accountability)을 의식하지 않고 있다. 여기에는 자의적 제도운용을 통해 지방을 통제하려는 중앙정부 관료들의 관행적 행태도 작용하고 있다. 그러나 총체적으로 표현하면 승자독식의 자본주의사회에서 사회경제적 이익을 전유하는 소수의 세력이 집권체제를 통해 사회경제적 통제의 틀을 유지하려고 하기 때문이다.
- 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 추진했던 참여정부의 분권개혁에서도 이러한 문제는 근본적으로 해결되지 않았다. 지방분권개혁은 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 관계를 지배-종속관계에서 대응-협력관계로 전환하는 것이며, 유럽자치현장이 표현하듯이 보충성의 원칙에 입각해서 정부의 기능을 배분하고 이에 걸맞게 세원을 배분하는 것이다. 그런데 한국의 지방자치는 권한배분도 지방자치의 본질과 괴리되어 있을 뿐 아니라 ‘세출의 자치’와 ‘세입의 자치’를 제약하는 중앙집권체제가 그대로 온존되어 있다. 필자는 이것을 중앙집권적 분산체제로 규정해왔다.<sup>3)</sup> 즉 지방자치단체는 중앙정부의 기능을 집행하는 말단기구와 같은 존재로서 집행권은 지방으로 더 많이 분산되었지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있는 것이다.

2) 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005; 이영·현진권, 「한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』 제11권 제1호, 한국재정학회, 2006, 93-120쪽.

3) 공공서비스의 공급과 부담에 관한 의사결정과정에서 중앙정부의 결정이 지배적이면 集權(centralization), 地方政府의 자주적 결정이 지배적이면 分權, 공공서비스의 집행과정에서 중앙정부의 비중이 높으면 集中(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 分散이라고 개념을 정의해서 구분하고자 한다. 이재은, 「韓國의政府間財政關係의歷史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.

- 여기에서 지방분권은 단순히 집행하는 기능의 많고 적음이나 집행하는 예산의 크기로 표현되는 것이 아니라 주민의 삶에 직결된 공공서비스를 주민의 가장 가까운 곳에 위치하는 자치단체가 공급하며 그 부담은 기본적으로 주민의 조세부담으로 조달되도록 제도적 틀을 마련하는 것이며, 여기에는 단순히 중앙정부와 지방자치단체라는 관 대 관의 관계만이 아니라 지방자치단체와 지역주민의 관계도 민주적으로 편성되어야 한다. 즉 주민의 참여기회를 제공해야 하는 동시에 주민에게 책임지는 투명한 행·재정의 틀이 갖추어져야 한다. 이러한 분권적 재정제도가 마련되어야 각 지역은 그 나름의 품격을 유지하면서 안전하고 행복한 지역사회를 가꿔갈 수 있는 동시에 변함없이 지적되는 지방자치단체의 비효율적이고 무책임한 재정운용도 불식시킬 수 있다.
- 2008년 한국사회가 직면하고 있는 사회경제적 어려움의 실체는 무엇인가? 정치권에서야 정치공세의 일환으로 다양한 문제제기가 이루어지고 있지만 기실 한국사회의 근원적 문제에 대한 해결능력을 갖고 있지 못하다. 지금 한국의 정치세력들은 사회를 통합하고 이를 바탕으로 지속가능한 경제발전을 추진할만한 역량이 결여되어 있다. 특히 정파적 이익에 안주하는 정치권과 이들을 부추기는 보수언론과 지식인들은 사회통합보다는 물질적 성장에만 집착하고 있다. 규제완화와 민영화를 축으로 공공역역을 축소하고 시장경쟁원리주의에 집착하면 한국사회가 지속가능한 발전을 실현할 수 있을까? 세계 어떤 나라에서도 이러한 방식으로 성공한 사례가 없다. 오히려 경쟁에서 탈락하는 기업이나 사람들을 뒷받침할 수 있는 사회적 안전망이 없으면 사회경제적 불안이 높아져 안정적 경제성장도 불가능하다.
- 1997년말 금융외환위기를 겪으며 IMF에 의해 강요된 신자유주의적 개혁은 경제구조만이 아니라 사회구조도 크게 바꾸어 놓았다. 노동시장의 유연화를 빌미로 연공서열형 종신고용제가 붕괴되면서 청년실업과 함께 중장년실업이 동시에 심각한 사회문제로 등장했다. 일자리가 늘어나도 불안정하고 상대적으로 낮은 보수의 비정규직만 늘어나 근로계층간의 양극화와 대립을 초래하고 있다. 저출산 고령화 등 미래의 변화에 대한 불안감은 소비심리를 위축시켜 내수경기가 좋아지지 않는다. 가족과 기업이라는 전통적 사회안전망이 무너지고 그것을 대체할 새로운 사회안전망이 충분히 갖추어지지 않고 있다. 사회경제적 양극화는 자본축적의 위기만이 아니라 사회통합의 위기를 초래하고 있다.
- 세계화·무국경화·정보화·서비스화·저출산·고령화 등 사회경제적 변화의 기제들은 사회구석구석에 경쟁원리를 적용하며 우리들의 삶의 질과 안전을 위협하고 있다. 그러나 시장경쟁에서 탈락한 사람들도 더불어 사람답게 살아갈 권리를 가진 우리의 이웃인데 우리사회는 언제부턴가 개개인의 자기책임으로 돌리며 이들을 외면하거나 방치하고 있다. 양극화현상은 가족을 해체시키고 공동체가 와해시켰다. 사람들이 비록 경제활동에서의 우열에 의해 물질적

삶의 수준은 달라지더라도 적어도 각자가 갖고 있는 개성이 존중받고 더불어 인간답게 살아가는 나눔의 사회를 만들어야 비로소 우리는 희망의 나라를 노래할 수 있다. 양극화를 방지한 채 고용 없는 성장, 투자 없는 성장을 구가해 봐도 새롭게 창출된 부가가치는 대부분 해외금융자본의 이득으로 유출되고 일정한 시간이 지나면 사회경제적 토대 자체가 축소 재생산될 우려가 커지고 있다. 우리가 지금 힘들어도 성장과 분배가 순환하는 사회경제적 구조를 구축하지 못하면 결국 자본(가진 자)의 물질 토대도 붕괴된다는 사실을 직시해야 한다.

- 지역의 유지 가능한 발전이 이루어지려면 지역이 주체적으로 내생적 발전전략을 추진할 수 있어야 한다. 낙후지역에서 내생적 발전을 추구할 경우 중앙정부를 비롯한 외부의 기술적 지도도 필요하고 외부자본도 필요하다. 그러나 그 근저에는 지역의 성장 동력을 조장하는 장기적 전략이 깔려 있어야 한다. 지역에서 생산된 잉여가치의 일정부분이 지역 내에 재투자되는 유기적 구조가 구축되어야 한다. 내생적 발전전략은 주민-기업-지방자치단체-학교-연구기관-시민단체 등 지역의 모든 주체들의 협력체제를 바탕으로 한다. 따라서 지방에서 가능한 것은 지방에서 추진할 수 있도록 자율-참여-책임이 구현되는 지방분권개혁이 필요하다. 그러나 지방분권개혁이 중앙정부로부터 지방자치단체로 사무나 권한이 이양되는 ‘관관분권’에 그쳐서는 안 된다. 지역의 모든 구성원이 협력하여 지역문제를 해결할 수 있도록 다양한 시민참여·시민통제제도가 내장된 민주적 분권체제를 구축해야 한다.
- 분권개혁은 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 기초단체→광역단체→중앙정부의 순으로 ‘상향적 보완성의 원리’<sup>4)</sup>에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것이 출발점이고, 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참가장치를 구축하여 지방행·재정의 내용이 주민의 삶의 질을 향상시키는 요소로 채우는 것이 분권개혁의 종착점이다. 주민참가형 분권체제 속에서 민주적 협치를 바탕으로 내생적 발전이 가능한 지역계획과 정책이 수립 집행될 때 주민의 쾌적하고 안전한 삶이 보장되고 지역사회는 유지 가능한 발전을 실현할 수 있다.
- 그러나 한국의 지방자치제도는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 지방의 사무범위는 포괄적 열거주의에 입각하여 광역단체와 기초단체의 사무배분기준을 설정하고 있다. 그런데 이 기준의 설정 자체가 애매모호할 뿐 아니라 실제 사무배분의 우선순위는 중앙정부→광역단체→기초단체의 순으로 배분하여 ‘하향적 보완성의 원칙’<sup>5)</sup>을 적용하고 있다. 게다가 지방이 실시하는 사무 중에 위임사무가 많지만 이들 위임사무의 경비부담관계는 명확

4) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제만을 수행하는 것을 의미하며, 유럽자치현장이 모범적으로 규정하고 있다.

5) 중요한 기능은 중앙정부가 우선 차지하고 그 다음 기능은 광역자치단체가 수행하고 나머지 기능들을 기초자치단체에 배분하는 방식을 비틀어 규정한 것이다.

하지 않다. 이처럼 지방자치는 부활되었지만 기능(사무)배분이나 재원배분 등 국가-자치단체의 정부간 관계는 여전히 지배-감독관계라는 중앙집권적 구조를 벗어나지 못하고 있다.

- 이러한 문제점을 목도하는 지역지식인들 사이에서는 삶의 기반이 무너지고 있는 지방을 살리지 않으면 나라도 살 수 없다는 인식이 널리 퍼졌고 급기야 2001년부터 지방살리기 운동을 전개하게 된다. 지방살리기운동은 두 축으로 전개되었다. 하나는 최소한의 지역적 재생산구조가 유지 가능하도록 지역균형발전을 추구하는 것이고 다른 하나는 지역발전의 틀을 국가주의적 개발정책으로 치달려왔던 집권적 집중체제로부터 지역 내에서의 내생적 발전을 추구할 수 있는 분권적 분산체제로 개혁하는 것이다. 이른바 지역균형발전과 지방분권이 그것이다.
- 이 글은 한국지방재정의 구조적 특징과 문제점을 통해 재정분권개혁의 과제를 추출하고 재정분권에서 가장 중요한 세입의 자치를 실현하기 위해 필요한 개혁의 방향을 세원이양과 세수재배분이라는 틀을 통해 구체적으로 살펴보고자 한다.

## II. 한국의 지방재정 무엇이 문제인가?

- 한국에서 1987년 헌법개정으로 지방자치가 부활되었지만 권한(사무)이나 재원의 부담관계가 불명확하여 자율-책임이 조화를 이루는 진정한 의미의 자치는 아직 정착되지 못하고 있다. 이 때문에 지방자치권을 강화하기 위해서는 국가의 권한을 지방으로 이양하여 중앙과 지방의 역할분담을 명확히 하고, 이에 부응하는 재원(특히 세원)의 재배분이 이루어져야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔다.
- 지방의원과 단체장의 주민직선으로 지방자치가 부활된 이후 지방재정은 양적으로 크게 팽창했다. 우선 세입규모면에서 1995년도에 36조 6,643억원에서 2007년도(당초예산 순계)에 약 111조 9,864억 원으로 3배 이상 증가하여 지방재정은 중앙재정보다 높은 증가율을 보였다. 2007년도 예산에서는 국가재정의 세출규모는 176.8조원 지방재정의 세출규모는 112조원이고, 일반회계만 보면 국가재정은 135.4조원이고 지방재정은 86.5조원이다.
- 지방재정의 팽창은 지방세의 확충보다는 주로 이전재원의 확충을 통해 조달되었다. 즉 2007년도 일반회계 세입규모 86.5조원인데 그 구성을 살펴보면 지방세가 44.0%, 지방교부세가 24.7%, 보조금이 18.8%, 세외수입이 11.7%, 지방채가 0.7%로 되어 있다. 지방세규모는 1995년도 15조 3,169억원에서 2007년도에 38조 732억원으로 2.5배 증가에 그친 반면 이전재원의 규모는 같은 기간에 11조 6,539억원에서 42조 5,673억원으로 약 3.7배 증가하였다. 즉 재원확충이 세원이양과 같이 지방의 자주성을 높이는 방식으로 진전된 것이 아니라 중앙의 통제를 유지하는 이전재원방식으로 추진되었음을 의미한다.

- 2007년도 총 조세규모는 185조 3,757억원으로 이 중 국세는 79.5%인 147조 3,025억원이고, 지방세는 20.5%에 불과하다. 그런데 국가로부터 지방으로 재원이전이 이루어진 후 실질적인 조세사용액을 살펴보면 국가, 지방자치단체, 지방교육자치단체가 각각 40.7%, 41.2%, 18.1%를 차지하고 있다. 지방세의 비중이 20.5% 수준인데 일반자치단체의 실질적 사용액이 41.2%라는 것은 이전재원의 비중이 20.7%를 차지하고 있다는 의미이며 교육재정의 경우는 자체 수업료 수입을 제외하면 전액 이전재원에 의존하고 있다는 것을 의미한다.

<표-1> 중앙·지방자치단체간 세원배분의 형식적 실질적 변화 추이

(단위:억원, %)

| 구 분             | 1970      | 1980  | 1990   | 1995    | 2000    | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      |
|-----------------|-----------|-------|--------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 형식적<br>세원<br>배분 | 국 세(A)    | 7,649 | 58,077 | 268,474 | 504,314 | 929,347   | 1,039,678 | 1,146,642 | 1,081,704 | 1,223,926 | 1,473,025 |
|                 | 지방세(B)    | 332   | 7,678  | 63,786  | 153,169 | 206,006   | 315,257   | 331,329   | 342,017   | 359,769   | 380,732   |
|                 | 합계(C)     | 7,981 | 65,755 | 332,260 | 657,483 | 1,135,353 | 1,354,935 | 1,477,971 | 1,423,298 | 1,583,695 | 1,853,757 |
|                 | ① B/C     | 8.3   | 11.7   | 19.1    | 21.2    | 18.1      | 23.3      | 22.4      | 24.0      | 22.7      | 20.5      |
| 이전<br>재원        | 지방교부세     | 503   | 4,100  | 27,647  | 56,746  | 84,494    |           | 144,806   | 200,253   |           | 214,083   |
|                 | 국고보조금     | 213   | 3,269  | 21,905  | 41,092  | 98,927    |           | 126,697   | 169,457   |           | 211,590   |
|                 | 지방양여금     | -     | -      | -       | 18,701  | 37,134    |           | 43,972    | -         |           | -         |
|                 | 합 계(D)    | 716   | 7,369  | 49,552  | 116,539 | 220,555   |           | 315,475   | 369,710   |           | 425,673   |
|                 | D/A       | 9.4   | 12.7   | 23.0    | 26.2    | 27.3      |           | 25.8      | 27.5      |           | 28.9      |
| 실질적<br>세원<br>배분 | 중앙정부(A-D) | 6,933 | 50,708 | 206,638 | 372,326 | 675,760   |           | 905,211   | 946,407   |           | 1,047,352 |
|                 | 지방정부(B+D) | 1,048 | 15,047 | 125,509 | 285,147 | 459,593   |           | 649,130   | 696,452   |           | 806,404   |
|                 | ② B+D/C   | 13.1  | 22.9   | 37.8    | 43.4    | 40.5      |           | 41.7      | 42.4      |           | 43.5      |
|                 | ② - ①     | 4.9   | 11.2   | 18.7    | 22.2    | 22.5      |           | 27.7      | 20.3      |           | 23.0      |

주: 1) 2005년까지는 결산, 2007년은 당초예산기준이며 총규모 세입순계기준임

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 세수도 포함되어 있음

3) 지방교육 분야 이전재원은 제외한 것임

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2000, 2007

<표-2> 중앙정부·지방정부의 형식적·실질적 세수배분 현황(2007년도 예산)

(단위:억원)

| 구분                   | 중앙정부  | 일반자치단체                                    | 지방교육자치                                   | 불일치              |
|----------------------|---|---|--|------------------|
| ① 형식적 세수배분           | 국세: 1,473,025<br>79.5%                      | 지방세: 380,732<br>20.5%                     |  |                  |
| ② 국가재정에서 일반지방재정으로 이전 | - 453,180<br>지방교부세 245,134<br>국고보조금 208,046 | 425,673<br>지방교부세 214,083<br>국고보조금 211,590 |  | ②' 차액<br>+27,507 |
| ③ 국가재정에서 지방교육재정으로 이전 | - 265,931<br>교육교부금 262,219<br>교육보조금 3,712   |   | +254,969<br>교육교부금 251,231<br>교육보조금 3,738 | ③' 차액<br>+10,962 |
| ④ 실질적 세수배분 중앙정부 입장   | 753,914<br>40.7%<br>①-②-③                   | 1,099,843<br>59.3%<br>①+②+③               | 지방교육재정을 지방재정에 포함                         |                  |
| ⑤ 일반지방재정에서 교육재정으로 이전 |   | -66,874<br>보조금 3,890<br>전출금 62,984        | +63,314<br>법정부담금 62,373<br>비법정부담금 941    | ⑤' 차액<br>+3,560  |
| ⑥ 실질적 세수배분 지방정부 입장   | 중앙정부: 753,914<br>40.7%<br>①-②-③             | 지방정부: 767,038<br>41.4%<br>①+②+②'-⑤-⑤'     | 교육청: 332,805<br>17.9%<br>③+③'-⑤+⑤'       |                  |

자료: 행정자치부

주: 지방의 교육재정지원은 지방교육세의 전액, 시·도세 3.6%, 담배소비세 45%(특별·광역시), 중등교원인건비, 학교용지부담금 등이 있다. 중등교원인건비의 지원은 서울 100%, 부산 50%, 기타광역시, 경기도는 10%이다. 교육청재정에서 수업료 등 자체수입은 제외됨.

- 이상에서 지방자치 부활 이후 한국의 지방재정이 양적 질적으로 크게 변모했음을 개관해보았는데, 한국의 지방재정은 분권개혁의 핵심과제가 재정분권이라고 할 만큼 아직도 대단히 취약한 구조를 갖고 있다. 한국의 지방재정이 안고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.
- 첫째 세출권한과 세원배분의 괴리가 매우 크다는 점이다. 즉 중앙정부와 지방자치단체 간 세출 규모와 세수규모의 형식적 실질적 배분체계는 대칭적이다. 요컨대 민선자치 부활 이후 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계가 의사결정이라는 면에서는 중앙집권적 성격에 변함이 없고 집행기능만이 지방분산체제로 변모했을 뿐이다. 고도성장기에는 정부간 재정관계가 강력한 중앙집권적 집중체제로서 세출과 세입이 모두 중앙정부로 집중되어 있었다. 그러나 민선 지방자치 부활 이후에는 세출기능이 크게 분산되었다. 지방세의 비중이 자치부활 초기에는 약간 증가하였으나 이후 대략 80:20 수준을 유지해왔다. 즉 늘어나는 지방세출의 추가재원은 중앙정부로부터 이전재원을 증액하는 방식으로 조달되었다. 결국 자치가 부활되었어도 세입의 자치를 가늠하는 징세권은 중앙정부가 장악하고 중앙의 필요에 따라 집행기능만 지방으로 이양하는데 머물렀다. 이처럼 세입의 자치가 제약되면서 세출의 자치만을 일부 허용하는 정부간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 규정할 수 있다.<sup>6)</sup>
- 둘째, 지방재정의 자율성이 매우 취약하다는 점이다. 지방재정의 재정자립도나 자주재원비중이 매우 낮다는 것은 자주재원의 취약성을 의미한다.<sup>7)</sup> 자율성의 제약요인은 세출 면과 세입 면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 세출 면에서는, ① 단위사무 중심의 사무이양에 그치고 주요사무는 기관위임사무의 형태로 운용, ② 지방재정운영에 관한 사전적 사후적 지침, 심사, 진단평가제도, ③ 국고보조금에 의한 유도과 이에 따른 지방비부담의무로 자주재원의 용도마저 제약받고 있다. 세입 면에서는, ① 과세자주권의 제한: 과세부인과 과세제한, ② 기채승인제도의 존재 등을 들 수 있다.
- 셋째, 지방재정의 책임성이 결여되어 있다는 점이다. 자주재원의 비중이 낮고 이전재원의 비중이 크기 때문에 단체장, 지방의원, 주민 모두 책임의식이 별로 없다. 즉 지방공공서비스와 주민의 지방세 부담이 일정한 응징적 대응관계를 가져야 하는데 지방세 비중이 낮기 때문에 이러한 의식이 매우 빈약하다. 그리하여 조세수출현상이 나타나거나 무임승차(free-rider)의식에 따른 도덕적 해이(moral hazard)가 만연되어 있다.

6) 이재은(2002), 「한국의 정부간 재정관계의 역사적 특질」, 한국지방재정논집 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 5-42쪽

7) 지방재정의 자주성을 이야기할 때 행정자치부가 발표하는 비교지표에는 재정자립도와 재정자주도가 있다. 재정자주도는 자주재원과 이전재원 중 일반재원을 합해서 산출하는 지표인데 이는 용어의 혼란을 초래하고 있다. 지방세와 세외수입의 합계액의 비중을 비교하는 지표인 재정자립도라는 용어도 엄밀히 말하면 자립이라기보다는 자주성의 정도를 이야기할 뿐이다. 여기에서 필자는 재정자립도는 재정자주도로 바꾸고 현재 사용하고 있는 재정자주도는 재정자유도로 바꾸는 것이 적절하다고 생각한다. 지방세와 세외수입은 자치단체가 스스로 통제할 수 있는 자주재원이기 때문에 그 수입액의 비중을 비교하는 지표는 재정자주도라고 부르고 재원의 지출용도가 얼마나 자유로우냐를 살펴보기 위해 자주재원과 일반재원의 합계액의 비중을 비교하는 지표는 재정자유도라고 부르는 것이 더 적합하다고 판단되기 때문이다.

- 넷째 지방재정에 대한 주민참여의 기제가 매우 취약하다. 지방재정운영에 있어 주민의 참여 장치가 취약하여 주민의 재정책임성을 이끌어내기가 쉽지 않다. 또한 지방재정운영의 효율성을 저해하고 낭비적 소모적 지출이 적지 않다.
- 다섯째 지역간 재정력의 격차, 특히 대도시지역과 중소도시 및 농산어촌(군) 지역 사이의 격차가 대단히 크다. 우선 수도권과 비수도권을 구분해보면 예산규모는 대략 40:60인데 자체수입의 비중을 보면 2001년도에 53.1:46.9에서 2004년도에 55.1:44.9로 수도권의 자체수입 몫이 더 높아지고 있다. 전체적으로 자체수입의 비중이 감소하는 추세임을 고려하면 수도권 단체의 재정여건은 개선되고 있음을 의미한다.
- 또한 기준재정수요액에 대한 기준재정수입액의 비율을 표시하는 재정력지수의 3년간(2005-7년) 평균지수를 살펴보면, 전국평균이 0.3778)인데 서울의 1.068에 비해 전남은 0.323에 불과하다. 지역 간 재정력의 불균등은 서울, 수도권 - 광역대도시 - 중핵도시 - 중소도시 - 군으로 서열화되어 있다. 경제력불균등을 완화하는 지역균형발전정책은 재정력이 취약한 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위해서도 긴요하며, 특히 제도설계의 잘못에 의해 지역 간 재정력의 불균등이 확대되는 문제는 시급히 개선되어야 할 과제이다.

이러한 현상은 재정자립도를 보면 더욱 명료해진다. 예컨대 2007년도의 경우 서울시 본청의 재정자립도는 88.7%인데 광역시 중 제일 높은 인천시는 66.5%이고 광주시가 50.1%로 제일 낮다. 도의 경우 경기도 본청은 66.5%인데 전남 본청은 10.6%에 불과하다. 자치구의 경우에는 서울시 평균이 50.5%, 인천시 평균은 30.4%인데 광주시 평균은 19.3%에 불과하다. 시·군의 경우 경기도 시의 평균은 53.7%이고 군 평균은 28.4%로 경기도 내에서도 최고 성남시 71.7%와 최저 양평군 18.7%로 격차가 매우 크다. 그래도 전국 군 평균 재정자립도가 16.6%임을 감안하면 경기도의 최저수준인 양평군은 전국 평균보다 높은 수준이다. 자치구의 경우에도 서울 서초구가 90.5%인데 부산 서구는 13.5%에 불과하고, 서울시 안에서도 관악구는 28.3%에 불과하다. 인천시의 경우는 자치구 평균 재정자립도가 30.4%인데 최고는 중구의 44.0%이고 최저는 계양구의 25.1%이다. 물론 인천시 안의 군인 강화군은 13.5%에 불과하다. 물론 자치구의 경우 지방세의 배분이 시·군과는 다르다. 그러다 보니 지방세로 인건비를 충당하지 못하는 단체에 서울시 25개 구 중 17개구가 포함되고 전체 자치구 69개 중에서 55개가 포함된다. 그러나 경기도 32개 시·군은 모두 지방세 수입으로 인건비를 해결하고 있다.

- 여섯째 지방재정의 세출이 주로 공공투자사업에 치중되고 있다. 예컨대 2007년도 지방재정의 일반회계 세출 중에서 인건비의 비중은 16.5%, 경상비는 11.1%이고 사업예산은 57.7%, 채무상환이 1.4%, 예비비 기타가 13.3%이다. 사업예산 중에서 자체사업은 24.2%이고 보조사업이 34.3%이다. 기능별로 보면 일반행정비가 22.2%, 사회개발비가 42.1%, 경제개발비가 27.1%, 민

8) 불교부단체를 포함하되, 제주특별자치도를 제외한 수치임.(행정자치부, 『2007 지방재정세제 길라잡이』)

방위 기타가 8.6%이다. 유럽 등 지방자치가 잘 발전해온 나라에서는 지방자치단체 특히 기초자치단체는 공공투자보다는 교육, 치안, 의료, 복지 등 주민생활의 안전에 직결된 공공서비스를 중심으로 하고 있다. 한국에서 지방자치단체의 기능배분이 주민생활의 안전이나 복지에 관련된 공공서비스보다 난개발을 초래할 수 있는 공공투자중심으로 이루어지고 있는 것이 오늘날 지방행정의 과행을 초래하는 직접적인 원인이라고 해도 틀리지 않는다.

- 일곱째 일반지방행정과 지방교육행정의 분리에 따른 책임성과 효율성의 저하라는 문제점을 안고 있다. 지방자치에 있어 일반자치와 교육자치가 분리되어 있고, 따라서 지방재정도 일반재정과 교육재정으로 이원화되어 있다. 그런데 교육재정의 경우 지방교육자치단체는 재원조달노력을 하지 않아도 국가와 지방자치단체로부터 이전재원에 의해 재원이 보장되기 때문에 재정책임성은 물론이고 재정자원의 효율적 이용을 위한 유인기제가 전혀 없다는 문제점을 안고 있다. 행정책임과 재정책임의 분리는 엄밀히 말하면 자치라고 할 수 없다.

### III. 왜 세원재배분이 불가피한가?

- 한국의 정부간 재정관계가 중앙집권적 분산체제라고 규정했는바, 그 요체는 지방세의 기능과 구조의 취약성에서 비롯된다. 한국의 국세와 지방세의 세원배분방식은 1962년에 제정된 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’에 의해 원칙적으로 독립세주의를 택하고 있다. 그러나 실제로는 국세 세원에 지방세가 부가 과세되고 있고(1960년대에는 국세의 핵심세목에 지방세가 부가세로 과세된 적이 있음), 지방세에도 국세가 부가과세(2000년 이전의 교육세)되어 왔었다. 현재 지방세제는 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 세원배분 유형에 따라 특별시·광역시와 구의 지방세제, 도와 시·군의 지방세제로 구분되어 있다. 그리고 전체적으로 대장과세인 재산과세 중심이며 소득·소비과세의 비중이 매우 낮은 구조를 갖고 있다.

<표-3> 지방세 단체별 세목배분(2007년도 말 현재)

| 단체별              | 구분      | 세목  | 단체별            | 구분      | 세목                                     |
|------------------|---------|---|----------------|---------|--|
| 특별시(1)<br>광역시(6) | 보통세(9개) | 취득세, 등록세, 자동차세 주민세, 도축세, 담배소비세, 레저세, 주행세, 농업소득세 | 자치구(69)        | 보통세(2개) | 재산세, 면허세                               |
|                  | 목적세(4개) | 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세                      |                | 목적세(1개) | 사업소세                                   |
| 도(9)             | 보통세(4개) | 취득세, 등록세, 레저세, 면허세                              | 시(77)<br>군(88) | 보통세(7개) | 주민세, 재산세, 자동차세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세 |
|                  | 목적세(3개) | 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세                             |                | 목적세(2개) | 도시계획세, 사업소세                            |

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007



한국의 지방세제의 기본적 특징을 요약하면 다음과 같다.

- 첫째 세목배분의 한계로 인해 지방세수의 안정성과 탄력성이 낮아 조세의 기본기능인 재원 조달기능이 대단히 취약하다. 소득 소비와 같은 주요 기간세원이 국세로 집중되어 있어 경제 활동의 변화에 따른 탄력적 세수증가가 이루어지지 않아 안정적인 세입확보가 어렵다. 대장 과세인 재산과세중심세제는 세수증가를 위해서 해마다 과표를 변경하거나 세율을 조정해야 하는 한계가 있다. <표-4>에서 보듯이 지방세수에서 소득과세의 비중은 1980년도에 23.4% 이었으나 1990년도에 8.7%까지 낮아졌으나 이후 소득세의 세수가 크게 신장되면서 2007년도에 15.1%를 차지하고 있다. 소비과세는 자치부활을 계기로 담배소비세가 도입되고 자동차세의 세율인하에 대한 보전조치로서 주행세가 도입되면서 1980년도에 1%에 불과하던 비중이 2007년도에는 16%까지 높아졌다. 반면 재산과세의 비중이 1985년도에 74.1%를 정점으로 점차 낮아져 2007년도에 54.8%를 차지하고 있지만 여전히 압도적이다.

<표-4> 지방세의 세원종류별 구성추이

(단위: %)

| 구분    | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 소득과세  | 9.4  | 22.0 | 23.4 | 13.1 | 8.7  | 11.1 | 12.4 | 13.7 | 16.6 | 14.0 | 13.8 | 14.2 | 15.1 |
| 주인세   | -    | 9.9  | 15.2 | 12.2 | 8.6  | 11.1 | 12.4 | 13.7 | 16.6 | 14.0 | 13.8 | 14.2 | 15.1 |
| 농업소득세 | 9.4  | 13.1 | 8.2  | 0.9  | 0.1  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | -    | 0.0  | -    |
| 소비과세  | 16.6 | 11.6 | 1.0  | 6.5  | 25.7 | 15.7 | 14.2 | 13.5 | 15.0 | 15.0 | 14.8 | 15.0 | 16.0 |
| 도축세   | 0.7  | 0.3  | 0.6  | 0.9  | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | -    | 0.1  | 0.1  |
| 마권세   | 0.8  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.9  | 1.4  | 1.9  | 2.1  | 2.7  | 2.4  | 2.7  | 2.4  | 1.9  |
| 담배소비세 | -    | -    | -    | 5.2  | 24.7 | 14.1 | 12.1 | 11.2 | 10.9 | 10.0 | 7.3  | 7.2  | 6.6  |
| 주행세   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1.2  | 2.4  | 4.8  | 5.3  | 7.4  |
| 유희음식세 | 15.1 | 11.0 | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| 재산과세  | 70.3 | 62.3 | 68.4 | 74.1 | 61.7 | 68.2 | 67.9 | 66.4 | 62.4 | 54.6 | 56.6 | 55.4 | 54.8 |
| 취득세   | 33.3 | 26.3 | 21.2 | 21.5 | 18.3 | 17.6 | 18.0 | 16.5 | 15.3 | 13.0 | 16.6 | 15.4 | 17.1 |
| 등록세   | -    | -    | 15.9 | 21.8 | 21.6 | 23.7 | 23.1 | 23.3 | 22.0 | 20.0 | 22.8 | 19.7 | 17.8 |
| 재산세   | 12.0 | 17.9 | 15.6 | 14.3 | 3.6  | 3.0  | 3.2  | 3.6  | 3.5  | 3.1  | 2.7  | 3.1  | 8.7  |
| 자동차세  | 16.9 | 7.8  | 7.4  | 7.2  | 6.7  | 10.1 | 11.2 | 10.4 | 9.7  | 8.1  | 5.4  | 5.7  | 5.4  |
| 종합토지세 | -    | -    | -    | -    | 6.3  | 8.2  | 6.9  | 6.7  | 6.2  | 5.4  | 3.8  | 6.3  | -    |
| 도시계획세 | 6.6  | 8.4  | 6.6  | 6.9  | 3.8  | 4.3  | 4.0  | 4.2  | 4.0  | 3.5  | 3.0  | 3.7  | 4.4  |
| 공동시설세 | 1.6  | 1.8  | 1.7  | 2.4  | 1.4  | 1.3  | 1.5  | 1.7  | 1.7  | 1.5  | 1.3  | 1.5  | 1.4  |
| 기타 조세 | 3.7  | 3.1  | 7.2  | 6.3  | 3.8  | 5.0  | 5.5  | 6.1  | 5.8  | 17.3 | 15.8 | 15.3 | 14.2 |
| 면허세   | 3.7  | 3.1  | 2.4  | 1.3  | 0.8  | 1.4  | 1.2  | 1.3  | 1.2  | 0.4  | 0.2  | 0.2  | 0.2  |
| 사업소세  | -    | -    | 4.0  | 3.8  | 2.3  | 1.9  | 2.1  | 1.9  | 1.9  | 1.6  | 1.6  | 1.6  | 1.7  |
| 지역개발세 | -    | -    | -    | -    | -    | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.3  | 0.3  | 0.2  |
| 지방교육세 | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 12.7 | 12.1 | 11.5 | 10.5 |
| 과년도수입 | 0.0  | 0.0  | 0.8  | 1.2  | 0.7  | 1.3  | 1.8  | 2.7  | 2.3  | 2.2  | 1.6  | 1.7  | 1.6  |

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

주: 2005년도까지는 결산액, 2007년도는 당초예산액임.

- 둘째 재원조달기능이 취약하다 보니 지방재정의 자율성과 책임성을 발휘하기 어렵게 만들고 있다. 우선 총조세부담에서 지방세부담의 비중이 낮고 또한 지방세입에서 지방세의 비중도 낮다 보니 주민-지방의원-단체장 모두 지방공공서비스와 지방세부담의 연계의식이 부족하다. 특히 재산과세 중심의 지방세제는 탄력세율을 활용하여 조세의 가격기능을 작동시켜 책임성을 제고하는데 한계가 있다. 소득이나 소비지출의 증가에 따른 소득세나 소비세의 부담과 달

리 재산과세는 저장변수(stock variable)인 자산의 가격상승 몫을 유량변수(flow variable)인 소득으로 지불하는 것이 때문에 세부담의식이 더 커지게 마련이다. 최근의 재산세의 과표 인상과 종합부동산세의 도입에 따른 국민불만과 조세저항이 커진 것은 이론적 타당성과는 별개로 조세의 성격에 따른 것이다. 게다가 부동산투기억제수단으로 활용하다보니 정교하게 설계하지 못한 요소가 있고 저성장구조 하에서 소득감소계층 특히 노년퇴직세대의 부담능력에 한계가 있는 것도 사실이기 때문이다.

- 셋째 지역 간 세수 불균등이 심화되고 있다. 지역 간 경제력의 불균등(서울, 수도권-광역대도시-중핵도시-중소도시-군으로 서열화)은 자치단체 간 세원의 불균등성으로 이어지고 여기에 세목배분이나 세제설계의 문제점이 상승작용을 해 지방자치단체 간 세수불균등이 경제력 불균등보다 더 크게 나타나고 있다.
- 넷째 지방자치단체가 지역경제성장을 정책을 실시하더라도 그 결과가 지방세수 신장으로 연결되지 못하는 구조를 갖고 있다. 왜냐하면 지역경제가 성장하면 그 성과는 소득과 소비의 증가로 나타나는데 소득·소비에 대한 기간세목은 국세로 집중되어 있다. 소득의 경우 주민세 소득할이 있지만 그 비중이 그리 크지 않다. 소비의 경우 담배소비세와 주행세가 있지만 이는 경제활동의 활성화와 직접 연관이 없다. 부가가치세와 특별소비세와 같은 기간세목에 대한 지방세의 참여가 필요한 이유이기도 하다.
- 다섯째 중앙정부의 정책목적에 의해 지방세 감면정책을 수시로 도입하지만 그에 따른 지방세수의 변동에 대한 보전책은 제대로 이루어지지 않고 있다. 지방세제에도 중앙정부의 각종 정책에 따른 조세감면조치가 도입되어 있다. 지역개발정책을 위한 재산과세의 감면과 같은 직접적인 지방세 감면조치만이 아니라 국세 소득세의 공제제나 세율의 변경, 법인세의 공제제나 세율의 변경 등도 주민세 소득할의 크기에 직접 영향을 미친다. 원칙적으로 중앙정부의 정책목적에 의한 조세감면조치가 지방세수에 영향을 미쳐서는 안 된다. 부득이 도입할 경우에는 반드시 세수감소에 대한 중앙정부의 세수보전조치가 제도적으로 보완되어야 한다. 참여정부의 분권5개년계획에도 지방세감면제도의 정비와 과제로 설정되어 있었지만 별다른 진전이 없다.
- 여섯째 한국의 지방세제는 세목의 수가 많고 복잡하지만 지방세정은 대단히 취약하다. 실효성이 낮은 세목, 동일세원에 대한 중복과세, 부가세 성격의 목적세 등으로 지방세제가 복잡하여 주민이 알기 어렵고 세정운영 면에서도 비효율을 초래하고 있다. 특히 현재의 지방세정은 조직도 인력도 전문성도 매우 취약하다. 대장과세 중심의 지방세제 하에서는 세정문제가 상대적으로 중요성이 낮았으나 과표가 현실화되고 재산세부담이 계속 증가하면 납세불복사태가 많아 질 것이다. 게다가 지방소득·소비세가 도입된다면 현재의 지방세정조직으로는 감당하기 힘들다. 지방세에 관한 이론적 실증적 연구에서부터 지방세의 각종 과표 산정 문제, 과세불복에 대한 납세자 구제와 보호문제에 이르기까지 다양한 지방세관련 제도와 조직의 혁신이 필수적이다.

- 앞에서 살펴보았듯이 한국에서 지방자치가 부활된 이후 지방재정의 지출 규모는 비약적으로 증가해왔다. 이제는 지방자치단체의 실질적 재정사용액이나 조세사용액이 중앙정부보다 더 커졌고 이 추세는 조금 더 진전될 것으로 예상된다. 그러나 이렇게 「커다란 지방자치단체」가 진전되었다고 해서, 그것이 정부간 재정관계가 분권화되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 분권이냐 집권이냐를 구분하는 기준은 누가 집행하고 있느냐가 아니라, 세출이나 세입에 관한 결정권한을 누가 갖고 있느냐 이기 때문이다. 지방세출의 비율이 현저하게 높은 사실과는 대조적으로 지방세의 점유율은 현저하게 낮다. 그런데 한국의 지방세의 비율이 낮다고 해도 단일국가 중에서 보면 스웨덴이나 일본보다는 낮지만, 프랑스나 영국보다는 높다. 그렇지만 또한 커다란 지방세출에 비해 지방세의 점유율이 대조적으로 낮은 것은 분명하다. 중앙정부로부터의 재정이전이 한국에서 두드러지게 큰 것이다. 결국 지방자치단체가 그 지역사회로부터 조달하는 지방세가 지역사회의 욕구를 충족시키는 공공서비스의 수요에 대응하지 못하기 때문에 지방자치단체는 국가로부터의 재정이전에 의지하지 않을 수 없는 것이다. 이와 같이 지방자치단체가 중앙정부보다 더 많은 사무·예산을 집행을 하고 있더라도, 지방자치단체에게는 결정권한이 없고 오직 중앙정부의 결정을 집행하고 있을 뿐이라면 그것은 집권적 분산체제라고 규정할 수밖에 없다.
- 실제로 한국의 지방자치단체는 제도적 틀이 유사한 일본처럼 행·재정에 관한 결정권한을 별로 갖고 있지 못하다. 특히 정부간 재정관계를 매개로 해서 중앙정부가 지방자치단체의 정치체제로서의 결정권한을 빼앗고 있다는 특징을 갖고 있다. 중앙정부의 지방재정에 대한 통제는 세출과 세입의 두 가지 통로를 통해 실행되고 있다. 즉 「세출의 자치」와 「세입의 자치」를 통제함으로써 지방자치단체의 재정자주권을 제약하고 있다.<sup>9)</sup> 중앙정부가 지방자치단체의 「세출의 자치」를 제약하는 틀을 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 즉 ① 기관위임사무, ② 필치규제(必置規制) 또는 의무강제, ③ 보조금에 의한 관여, ④ 각종 지침 등이 그것이다.
- 첫째 기관위임사무는 지방자치단체의 ‘기관(機關)’인 특별시장·광역시장·지사나 시장·군수·구청장에게 위임되는 사무를 말한다. 지방자치단체가 실시하는 사무(업무)에는 지방자치단체 그 자체를 유지하고, 지역주민의 공동사무를 처리하는 자치사무와 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임된 위임사무가 있다. 중앙정부가 지방자치단체에 위임하는 사무에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있다. 단체위임사무가 지방자치단체 그 자체에 위임된 것인데 비해 기관위임사무는 지방자치단체의 ‘기관’인 자치단체장에게 위임된다. 단체위임사무는 지방자치단체 그 자체에 위임되기 때문에 위임된 사무의 집행이 중앙정부에 의해 의무화되지만 위임되어 버리면 고유사무와 똑같이 지방자치단체가 처리하는 자치사무와 같아진다. 반면에 기관위임사무는 지사나 시장·군수·구청장에게 위임되는 사무이기 때문에 위임된 사무를 실시하

9) 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 제도적 틀에 대한 일본의 사례는 앞에서 인용한 진노 나오히코 교수의 『체제개혁의 정치경제학』을 참조바람.

는 한 지방자치단체의 ‘기관’은 중앙정부의 ‘기관’으로 자리매김 된다. 따라서 기관위임사무는 위임된 뒤에도 중앙정부의 사무로서 유보된다. 즉 기관위임사무는 단체위임사무와는 달리 자치사무가 아니며, 어디까지나 중앙정부의 사무인 것이다. 중앙정부의 사무인 기관위임사무의 결정에는 지역주민의 참가가 원칙적으로 인정되지 않는다. 따라서 기관위임사무에 관해 지방의회는 의결하거나 감독하는 권한을 갖고 있지 않으며, 감사도 제한된다. 이같이 기관위임사무는 지역주민의 참가에 의한 결정에 기초하지 않고, 중앙정부로부터의 명령에 의해 집행된다. 또한 지사나 시장·군수 등 지방자치단체의 ‘기관’이 중앙정부의 명령에 따르지 않는 경우에는 중앙정부에 의한 대집행(代執行)이 가능하다. 이처럼 기관위임사무는 중앙정부가 지방자치단체로부터 「세출의 자치」를 빼앗는 핵심적 경로가 되고 있다. 기능이양과 연계하여 기관위임사무의 폐지 또는 사무구분의 개편을 요구하는 이유가 여기에 있다.

- 둘째 「세출의 자치」를 제약하는 요소는 필치규제 또는 의무강제이다. 필치규제란 법령 등에서 시설이나 직원의 배치를 의무화하는 제도를 말한다. 중앙정부가 국가적 필요에서 어떤 시설이나 제도의 집행을 의무화하고 있지만 그 비용을 충분히 보장하지 않고 있다. 기관위임사무나 필치규제나 모두 중앙정부의 지령에 의한 관여라고 할 수 있다. 물론 지령에 의한 관여의 중심은 기관위임사무에 있다. 그러나 유의해야 할 것은 지방자치단체가 사무를 집행함에 있어서 그것이 기관위임사무인지 자치사무인지를 명확하게 인식하고 있지 않다는 점이다. 기관위임사무가 지방자치단체의 수장에게 중앙정부의 기관으로서의 역할을 위임하는 사무라고 해도 수장에 대해 직접적으로 지도감독권을 발동하기보다는 실제로는 각종 통달(通達) 등의 형태로 사무의 실시를 지시한다. 그런데 이러한 통달에 의해 지시되는 사무는 기관위임사무로 한정되어 있는 것은 아니다. 기관위임사무이든 단체위임사무이든 또는 고유사무이든 중앙정부로부터의 통달이나 통지 등이 수없이 내려온다. 이 때문에 지방자치단체에서는 그 사무가 기관위임사무인지 자치사무인지 의식이 희박해져 고유사무에 대해서도 중앙정부의 지시에 따라 집행하게 된다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체에게 재정적 부담이 수반되는 제도나 법률을 도입할 경우에는 반드시 재원조달방안도 동시에 강구하도록 의무화해야 한다.
- 셋째 이처럼 기관위임사무이든 자치사무이든 중앙정부로부터의 지시에 지방자치단체가 따라야만 하는 배경에는 보조금의 존재가 있다. 지방자치단체에게는 기관위임사무이든 아니든 중앙정부로부터 지방자치단체 사무의 재원으로서 보조금이 교부된다. 지방자치단체들이 보조금의 달콤한 유혹에 넘어가면 결국 지방의 세출구조는 중앙정부의 지시에 의해 유도되고 만다. 그러나 기관위임사무나 필치규제는 법령에 의한 관여이지만 보조금에 의한 관여는 성격이 다르다. 보조금을 교부할 경우 기관위임사무나 필치규제와 같이 보조요강 등 조건을 붙여서 사무·사업의 집행방법이나 조직을 구체적으로 강제할 수 있다. 예컨대 일정한 규모와 설비를 갖출 것을 보조조건으로 요구하고 이와 다르면 교부하지 않는 형태로 관여할 수 있다. 그러나 보조금에는 이처럼 좁은 의미의 관여에 의한 ‘강제’라는 측면 이외에도 ‘유도’라는 넓은 의

미의 관여도 존재한다. 예를 들어 1억 엔의 재원이 있는 어떤 지방자치단체가 지역주민의 요구에 맞게 비용 15억 원의 복지시설을 건설하려는 계획을 세웠지만 국가에서 보조율 50%로 10억 원의 보조금을 교부하며 20억 원의 체육시설을 건설하지 않겠느냐고 유도하면 단체장들은 쉽사리 그 보조사업으로 유도되어 버리는 사례가 적지 않다.

- 넷째 예산편성지침이나 기구나 인원 등 조직편성에 관한 기준 등 중앙정부가 지방자치단체에 부여하는 각종 지침은 직접적으로 지방의 세출권한을 제약해왔다. 2004년부터 예산편성지침은 폐지하고 최소한의 기준만 제공하고 있고 자주조직권도 총액인건비제도를 도입하고 있다. 하지만 아직도 지방에서는 편성기준을 지침처럼 활용하는 사례가 대부분이다. 타율에 익숙한 지방관료들이 주어진 자주권을 제대로 활용하고 있지 못한 것이다.
- 한편 여러 가지 제도 및 관행에 의한 「세출의 자치」의 제약은 그 근원에 「세입의 자치」를 허용하지 않는 제도적 요인이 존재한다. 지방자치단체의 「세입의 자치」를 제약하는 틀로서 ①과세자주권을 제약하는 과세부인과 과세제한, ②기채통제, ③재정조정제도가 존재한다.
- 첫째 과세자주권을 제약하는 요소를 보면, 세목의 선택, 과세대상의 선택, 과세표준의 결정, 세율의 결정 등 조세부과의 모든 요소를 중앙정부가 통제하고 있는 것이다. 지방세의 비율이 상대적으로 낮은 것은 세수탄력성이 좋은 기간세목(소득·소비세)은 국세로 설정한 다음 지방자치단체가 중앙정부의 세원을 침식하지 못하도록 지방자치단체에 대해 조세통제를 실시하고 있기 때문이다. 조세는 세목과 과세대상을 선택한 다음 과세표준에 세율을 적용하여 부과된다. 소득세라면 과세표준인 소득액에 세율을 적용하여 세액이 산정된다. 그런데 한국에서는 지방세의 과세표준과 세율의 설정은 매우 엄격하게 통제되어 있다. 즉 지방세의 창설에는 중앙정부에 의한 과세부인(tax denial)이 시행되고 있다. 즉 중앙정부가 지방세로서 과세할 수 있는 조세를 지방세법에 열거하여 제한하고 있다. 여기에 5.16쿠테타 이후 군사정부가 제정한 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’이 지방세법의 선택범위를 제한하고 있다. 세율의 설정도 중앙정부가 엄격한 과세제한(tax restriction)을 실시하고 있다. 주요한 지방세에 대해 통상적으로 적용해야 하는 세율로서 표준세율이 설정되어 있다. 다만 지방자치단체가 재정적으로 특별한 사정이 있어 그 필요성이 인정되면, 세율을 조정할 수 있는 탄력세율제도가 있다. 그런데 주요한 지방세에는 표준세율 이외에 제한세율(制限稅率)이 설정되어 있어 지방자치단체는 그것을 초과해서 세율을 설정할 수 없다. 그 결과 한국에서는 거의 획일적인 지방세가 거의 획일화된 세율로 과세되고 있다. 물론 조세통제는 외국에서도 많은 적든 시행되고 있다. 그래도 한국에서는 일본의 제도를 모방한 탓인지 지나치게 엄격한 조세통제가 실시되고 있다.
- 둘째로 지방자치단체의 과세자주권이 중앙정부에 의해 통제되기 때문에 지방자치단체가 신규로 기획한 사업의 재원을 증세나 새로운 세목을 만들어 조달하는 것이 곤란하다면, 지방자치단체는 지방채를 기채해서 신규사업의 재원을 조달할 수도 있다. 그러나 한국에서는 그동

안 지방채의 기채도 엄격하게 통제해왔다. 즉 지방채를 기채할 경우 상위정부의 허가를 받도록 규정하고 있다. 그런데 이 제도는 참여정부가 건별승인제도에서 단체별 발행한도제로 전환시켜 일정정도 자율권을 주는 쪽으로 바뀌었다.

- 셋째로 지방자치단체가 스스로 기획한 신규사업의 재원을 증세나 새로운 세목 창설 또는 지방채의 기채에서 구하려고 해도 그것이 중앙정부의 통제 때문에 의도한대로 추진할 수 없다면 중앙정부로부터의 이전재원에 의지할 수밖에 없다. 이러한 제도적 제약 때문에 한국에서는 중앙정부로부터 지방자치단체로의 이전재원이 점점 많아지고 있는 것이다. 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재원이전은 일반적으로는 보조금으로 총칭되지만 지출용도를 제한받지 않는 일반보조금과 용도가 특정화되어 있는 특정보조금이 있다. 한국에서는 지방교부세가 일반보조금이며, 국고보조금이 특정보조금이다.
- 지방교부세처럼 용도를 지정하지 않은 일반보조금을 교부하는 목적은 지방자치단체 간에 존재하는 재정력 격차의 시정에 있다. 지방자치단체의 재정력이란 징세능력과 재정수요에 의해 좌우된다. 즉 재정수요에 비해 세수조달능력이 없는 지방자치단체의 재정력은 빈약하고, 역으로 수요대비 세수조달능력이 좋은 지방자치단체의 재정력은 풍부하다고 말할 수 있다. 지방교부세는 이러한 재정력 격차를 시정하기 위한 장치이다. 다만 지방교부세에는 재정력격차를 시정한다는 재정조정기능만이 아니라 전국적으로 필요한 최저행정수준을 보장하기 위한 재원보장기능도 존재한다.
- 그러나 지방교부세제도는 징세능력으로서 기준재정수입을, 재정수요로서 기준재정수요를 중앙정부가 일정한 공식에 의해 계산하고 수입부족액의 일정비율을 보전해주기 때문에 지방자치단체의 재량으로 증액하는 것은 불가능하다. 교부세의 법정교부율이나 배분공식의 결정과정에 지방자치단체의 의견이 반영되는 공식적인 경로가 존재하지 않는다. 따라서 지방자치단체는 신규 기획사업의 재원을 특정보조금에서 구하는 전략에 주력하게 된다. 그런데 국고보조금을 획득하려면 중앙정부가 기획한 신규사업 또는 그것에 유사한 사업을 선택할 수밖에 없다. 국고보조금에는 세부적으로 보조조건이 붙는다. 즉 지방자치단체는 스스로 기획한 사업을 포기하고, 중앙정부가 기획한 사업에 타협할 수 있는 사업을 실시할 수밖에 없다. 그래도 지방자치단체는 국고보조금을 획득하는데 정열을 쏟지 않을 수 없다. 왜냐하면 지방자치단체에는 「세입의 자치」가 없기 때문이다. 바로 여기에서 재정분권, 특히 「세입의 자치」를 위한 세원이양과 재정조정제도의 정비가 필요한 이유가 도출된다.

#### IV. 세원재배분의 기본방향과 전제조건

- 「세입의 자치」를 위한 분권개혁은 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 것이며 그것은 국세와 지방세 간의 세원배분을 전면적으로 재배분하는 데에서 출발해야 한다. 즉 국세의 세원을 일부 지방세로 이양하는 것이 핵심과제이다. 그런데 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위해서는 헌법상 규정인 조세법률주의의 제약을 완화해야 한다는 주장이 있다. 그러나 개혁은 그리 단순한 문제가 아니며 이는 다른 여러 가지 정치적 의사결정과 동시에 해결될 수밖에 없다. 따라서 개혁문제는 당분간 논의를 유보하고 우선 가능한 방안을 먼저 논의하는 것이 더욱 현실적이다. 재정분권을 위한 지방세계개혁의 방향을 모색함에 있어 몇 가지 전제해야 할 조건이 있다. 이러한 전제조건을 무시한 채 중앙정부나 지방자치단체가 스스로의 입장만을 고려하여 논의하는 사례를 자주 볼 수 있다. 이처럼 한정된 또는 국지적 관점은 전면적 세계개혁을 추진하는데 도움이 되기보다 세원이양을 반대하는 빌미로 작용하기 쉽다. 세원이양을 위한 논의의 주요한 전제조건을 살펴보기로 한다.
- 첫째 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위해서 우선 처리할 것은 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’을 폐지하는 것에서 출발해야 한다. 지방세제에 기간세목인 소득·소비세를 도입하자는 논의를 할 경우 형식적으로 빌미가 되고 있는 것이 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’이다. 예컨대 종합부동산세의 도입에 대한 주민들의 소송에서도 동법의 규정에 대한 법률위반여부에 대한 신청이 포함되어 있다는 점이 이를 입증한다. 이 법률은 5.16군사쿠데타 이후 지방의회를 해산하고 지방자치를 말살한 군사정부가 1962년에 경제개발계획의 재원조달을 위해 강력한 재정집권·집중화를 추구하기 위한 전제로 만든 것이다. 이후 1972년 세계개혁에 이르기까지 개발세제의 확립과정에서 이 법률은 기본지침이 되었다. 그러나 실제로는 국가(중앙정부)의 필요에 따라 국세 세원에 지방세를 부가 과세하거나 지방세의 세원에 국세를 부가 과세하는 조치가 수없이 이루어졌다. 그런데 독재정권 시절에는 이러한 법률을 제정해도 시민들이 이의제기를 할 수 없었다. 그러나 민주헌법이 제정되고 사회가 점점 민주화되면서 세계개편에 대한 법률적 이의제기가 빈번해지고 있음을 고려할 때 이 법률을 폐지하지 않으면 지방세제의 근본적 재편을 어려워질 것이다.
- 둘째 지방세의 기본 틀을 전면적으로 조정하는 것이 필요하다. 현재 지방세 세목배분의 기본 틀은 특별·광역시와 구 사이의 세목배분과 도와 시·군의 사이의 세목배분이라는 두 가지 틀로 되어 있다. 그러나 보니 광역단체간의 지역 간 격차도 문제지만 기초자치단체간의 지역 간 격차문제는 말 그대로 천양지차를 보이고 있다. 그러다보니 어떤 세목을 선택하더라도 지역 간 격차가 심각하게 발생하여 국세와 지방세의 세원재조정을 통한 세원이양문제가 한 치도 앞으로 나가지 못하고 있다. 따라서 지방세의 기본 틀을 다양하게 설정하고 경제력의 격

차를 고려하여 세목을 배분하는 동시에 재정력의 현저한 격차가 발생할 경우 지방자치의 범주 자체를 차등화 하는 문제까지도 근본적으로 재검토하는 것이 필요하다. 예컨대 특별시와 광역시는 현저한 격차가 존재한다. 물론 이 문제는 이러한 특별자치제도를 설정하는 것이 타당한가에 대한 검토로부터 출발해야 한다. 예컨대 서울시의 경우 미군정이 미국의 워싱턴 D.C.를 모방해서 1945년도에 설정한 것을 건국 이후에도 맹목적으로 추인하며 오늘에 이르고 있다. 물론 한 나라의 수도라는 특성을 반영해서 별도로 관리할 필요가 있다거나, 인구 천만 명의 세계적 거대도시라는 특성을 고려한 것이라는 이유가 제시될 수도 있다. 그러나 그것이 꼭 특별한 권한을 부여해야 할 명분인가는 의견이 나누어진다.

- 그런데 서울특별시도 그 정당성이 분명하지 않은 데 순전히 정치적 이유로 도입되었던 직할시→광역시 제도는 전형적인 부익부 빈익빈 제도로서 재정적 관점에서 가장 먼저 폐지되어야 할 제도라고 생각한다. 왜냐하면 기업과 인구가 집중하고 상대적으로 부유한 계층이 밀집한 대도시를 기존의 도로부터 분리하는 순간 광역단체의 세수가 현저하게 감소하고 결국 기초자치단체간의 경제력·재정력 격차를 조정해야 하는 광역자치단체의 재원이 크게 줄어들어버리기 때문이다. 결국 부자들끼리 잘 살게 두고 나머지 가난한 지역의 주민들끼리 가난하게 나누어 살게 하는 제도가 광역시 제도이다. 혹자는 대도시 지역의 슬럼화와 도시빈민문제, 도시형 서비스의 급증 등 도시문제의 특수성을 특례제도의 이유로 제시할 수도 있지만 기초자치단체의 세목배분을 고려할 경우 이러한 요소를 반영하면 해결될 문제를 아예 자치단체의 속성을 기초에서 광역으로 변경해야 할 명분은 없다. 이 문제에 관해서는 필자는 시종일관 가장 먼저 폐지되어야 한다고 주장해왔다. 아무튼 이러한 자치제도의 근본적 개선은 정치집단들의 관심이 가장 크기 때문에 받아들여질 것 같지 않다. 광역시장 자리가 몇 개이며 그 아래 구청장 자리가 몇 개 인가. 이렇게 나눠먹을 파이가 많은데 왜 이것을 굳이 줄이려하겠는가? 그렇다고 광역시민들이 이러한 문제의 배경에 대해 쉽게 이해하고 동의해줄지도 의문이다.
- 그렇다면 기존의 자치제도를 주어진 조건으로 전제하더라도 적어도 기존의 두 가지 틀을 최소한 네 개의 틀로 세분할 수 있다. 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군의 네 개의 조합(set)으로 구분하고 각각의 특성을 고려하여 세목을 배분하면 기존에 제기되는 재정력 격차문제는 현저하게 완화된다.
- 셋째 세원이양을 논의할 경우 국세와 지방세의 전면적 재조정이 필요하지만 여기에서는 지방세제의 개혁에 한정해서 논의하자면 현재 국민의 조세부담을 현재의 수준에서 주어진 것으로 전제하고 국세와 지방세의 형식적 배분과 실질적 배분의 괴리를 축소하는 것에서 출발해야 한다. 즉 중앙정부와 지방자치단체의 형식적 세원배분은 79.5:20.5인데 실질적으로 사용하는 조세부담배분비율은 2007년도 당초예산기준 대략 40:60이다. 지방이 사용하는 60 중에서 지방세의 비중은 20.5에 불과하므로 중앙정부가 일반자치와 교육자치를 포함해서 지방자치단체에게 이전해주는 재원의 비중은 39.5에 달한다. 따라서 기능배분에 변동이 없는 한 지방교부세와



국고보조금의 비중을 줄이고 그 몫만큼을 지방세로 이양하는 방안(일본의 3위1체개혁의 틀과 유사)을 논의해야 한다. 일부 자치단체에서 요구하는 실질적 배분 몫의 추가적인 증액요구는 분권적 지방세계개혁의 논의 자체를 어렵게 만들기 때문이다.

- 넷째 세원이양을 논의할 경우 앞서서도 지적했듯이 소득·소비와 같은 기간세원에 대해 중앙 정부와 지방자치단체의 공유를 허용하여 지방소득세와 지방소비세를 도입하되, 지역 간 세수 격차를 줄일 수 있도록 제도를 설계하고 세원 그 자체의 불균등 때문에 불가피하게 존재하는 세수격차는 중앙정부의 재정조정책임이 최대한 발휘되도록 지방교부세제를 개선해야 한다.
- 다섯째 세원이양을 논의할 경우 단순히 국세의 세원을 지방으로 이양하여 세목을 신설하는 것만이 아니라 기존에 지방세의 세원을 국가로 이양하는 방안도 동시에 논의되어야 한다. 즉 세제의 전면적 재설계(tax redesign)라는 차원에서 지방세의 과세원칙과 부합하지 않거나(국가의 행정인 부동산등기업무에 부과되는 등록세의 경우) 지역 간 세원분포가 매우 편향적인 경우(레저세의 경우)에 해당하는 지방세목은 국세로 이관하고 그 대신 지방세원칙에 부합하고 세수신장성이 좋은 기간세목을 지방으로 이양하는 것이다. 또한 광역단체와 기초단체간의 세목배분도 전면적으로 재검토하는 것도 필요하다.
- 여섯째 기존의 지방세계에는 일반세 이외에 다양한 목적세가 신설되어 있고 도입초기에는 한시세로 도입한 것을 계속 시한연장으로 처리하는 사례도 있는 바, 목적세로의 성격이 분명한 경우를 제외하고 가능한 한 본세에 통합하여 과세하는 방안을 검토해야 한다. 이러한 세목통합은 세계개혁의 일반적 준거기준인 세제간소화에도 부합된다.
- 끝으로 세원의 재배분과 재정조정제도의 합리화를 통해 세입의 자치를 확보한 다음에는 지방의 추가적인 공공서비스의 재원조달은 반드시 탄력세율의 조정이나 임의세제의 선택 등을 통해서 조달하여 재정책임성이 발휘되도록 해야 한다. 이 경우 강제할 수 있는 방법이 없기 때문에 지방교부세제도를 통한 유인(incentive)이나 벌칙(penalty)을 제도화하고 동시에 국고보조금의 지방비부담비율의 차등화도 활용할 필요가 있다.

## V. 국세와 지방세계계의 재구성

### 1. 국세의 지방세 이양의 다양한 논의

- 국세의 세원을 지방으로 이양하는 문제와 관련하여 기존의 연구가 적지 않다. 이것은 지방재정연구자들을 중심으로 지방소득세와 지방소비세, 또는 지방특별소비세, 관광세, 지방환경세 등이 지방재정을 확충하는 동시에 재정책임성을 비롯한 분권형 지방재정의 당위적 조건을 고려한 바람직한 지방세계계의 구축을 위해서 필수적이라는 사실을 오랫동안 지적해왔다는 반증이다.

- 다시 말해 지방재정연구자들 사이에서는 이미 지방소비세와 지방소득세 등의 도입은 그 근거를 논의하는 차원이 아니라 구체적 제도의 내용과 도입절차 등의 문제로 간주하고 있는 것이다. 여기에서 기존의 연구들 중 국세의 지방이양에 관한 연구결과 중 중요한 것들을 골라 그 내용을 요약하면 다음의 <표-5>와 같다.

<표-5> 국세의 지방세 이양과 관련된 기존연구의 요약

| 연구자(연도)               | 주요 내용  |
|-----------------------|--|
| 라휘문(1999)             | 교통세의 일정부분을 지방으로 이양(주행세), 재원의 공동이용방식, 공동세방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                     |
| 곽재기(1999)             | 주세와 전화세를 지방으로 이양하되 전화세는 기초세로, 주세는 광역세로 함. 세원분리방식 채택(세목전체를 이양)                                  |
|                       | 소득세와 법인세의 일정부분을 지방으로 이양  |
|                       | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                               |
|                       | 부가가치세 및 특별소비세 중 관광자원 및 관광행위 관련세원을 지방으로 이양(관광세 신설), 분리방식  |
|                       | 유류관련 특별소비세의 일정부분을 지방이양(주행세), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                        |
| 이영조(1999)             | 국세의 소득세 중 일정부분을 주민세 소득화로 이양  |
| 이삼주(2001)             | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지+배분공식(혼합형)                |
| 이재은(2002)             | 주민세 소득할을 개편하여 비례적 지방소득세 신설, 세원공동이용방식,  |
|                       | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세 신설), 세원공동이용방식, 혼합배분   |
|                       | 도축세와 면허세, 유흥오락시설에 대한 입장세 등 지방특별소비세 신설  |
|                       | 지방환경세 도입   |
| 라휘문(2003)             | 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세의 도입), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세방식, 일정액 접근, 징세지주의                        |
| 이재은(2003)             | 주민세 소득세할의 비례적 지방소득세로의 전환, 세원공동이용방식   |
|                       | 주민세 법인세할의 외형표준과세로의 전환  |
|                       | 부가가치세의 일정부분을 지방소비세로 이양, 소비지표에 의한 배분  |
|                       | 국세의 특별소비세 일부와 법정외세요구를 지방특별소비세 신설(임의세 형식)   |
|                       | 지방환경세의 신설  |
| 이상용·라휘문(2003)         | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                        |
|                       | 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                          |
| 염명배(2004)             | 부가가치세, 소득세, 법인세 등 국세의 지방이양시 공동세나 지방양여금, 지역경제개발기금 등의 형태로 일단 기금화 하였다가 단계적으로 세원을 이양               |
| 고성삼·김준곤(2005)         | 양도소득세 전체의 지방이양   |
|                       | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세)  |
|                       | 법인세와 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세)   |
| 라휘문(2005)             | 교통세의 일정부분을 지방으로 이양(휘발유와 경유의 오염배출량을 기준으로 지방환경세 도입), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세, 방식, 일정액적 접근, 징세지주의 |
| 라휘문(2005)             | 부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의                        |
| 김대영·이영희(2006)         | 부가가치세의 일부 지방소비세로 이양, 세원의 공동이용방식, 징세지주의(소비지표)   |
| 이재은(2006)(2007)(2008) | 주민세 소득세할의 차등적 비례적 지방소득세화, 세원공동이용방식   |
|                       | 주민세 법인세할의 외형표준과세의 지방사업세로 전환  |
|                       | 부가가치세의 일부 지방소비세로 이양, 징세지주의(소비지표)   |
|                       | 지방특별소비세의 도입(임의세 형식)  |
|                       | 지방환경세 도입   |
| 원윤희, 임성일(2008)        | 부가가치세의 일정비율을 지방소비세로 이양, 인구기준배분   |
|                       | 주민세 소득할 법인세할의 강화   |
|                       | 주세의 공동세화   |

## 2. 지방소득세의 도입이유와 도입방안

- 국세의 세원을 지방으로 이양하는 첫째 방안은 비례적 지방소득세제를 도입하는 것이다. 물론 현행 지방세제 하에서도 소득과세는 이루어지고 있다. 즉 농업소득세와 주민세 소득할이 그것이다. 이중 농업소득세는 비중이 0.1%미만이어서 실제로는 존재의의를 상실한 세목이며 현재 과세 중지되어 있다. 주민세 소득할은 소득세할, 법인세할, 농업소득세할 등 소득세 부담액을 과세표준으로 10% 단일세율로 징수하고 있다. 그런데 소득세의 세율이 8%, 17%, 26%, 35%이므로 주민세 소득세할은 소득세의 과세표준을 기준으로 보면 0.8%, 1.7%, 2.6%, 3.5%로 부과되므로 실질적으로는 누진율 구조를 갖고 있다. 따라서 주민세 소득할의 지역간 분포를 보면 고액소득층이 많은 도시지역과 저소득층이 많은 농어촌지역간에 세수격차가 더 크게 나타날 수밖에 없다. 법인세할도 대기업이 몰려 있는 대도시지역의 세수가 여타 지역의 세수보다 압도적으로 많다. 즉 지역간의 소득격차보다도 주민세 소득할의 지역간 불균등이 더 크게 나타나는 이유는 세제의 설계가 잘못되었기 때문이다.
- 게다가 과표를 소득세나 법인세의 결정세액으로 하기 때문에 중앙정부의 감세정책이 곧바로 지방의 주민세 소득세할이나 법인세할의 감소로 이어지기도 한다. 예컨대 2000년 이후에도 소득세율이 두 차례 인하됨에 따라 지방세수도 감소되었지만 이에 대한 보전조치는 없었다. 법인세율의 인하도 동일했다. 이처럼 중앙정부의 세율인하나 각종 정책적 감세조치들(각종 세액공제 등)도 주민세 소득할의 감소를 초래한다.
- 이처럼 현재 지방의 소득과세는 세제설계가 잘못되어 있고 동시에 세율이 국세 결정세액의 10%에 불과하여 소득에 대한 과세는 대부분 국세로 집중 배분되어 지방의 세수확보에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 현행 주민세 소득할을 전면적으로 재편하여 지방소득세를 도입할 경우 세제설계를 지역간 불균등이 완화되도록 설계하는 동시에 소득과세의 국가와 지방의 배분 비율도 대폭 변경하여 지방의 몫을 증가시켜야 한다. 이것이 지방소득세의 도입을 제기하는 주된 이유이다.
- 그러면 지방소득세는 어떻게 설계할 것인가? 지방소득과세의 강화방안은 기존의 주민세 소득할을 그대로 두고 과표나 세율구조를 개편하는 방안과 주민세 소득할을 폐지하고 대신에 독립된 지방소득세나 지방법인세를 창설하는 방안이 있을 수 있다.
- 기존의 주민세 소득할과 국세인 소득세나 법인세의 총부담을 현재수준으로 유지하되 과표나 세율구조를 개편하여 지방의 세수를 증대시키는 방안은 주민의 부담은 추가적으로 증가시키지 않으며 기존 세제의 불합리한 점을 개선하고 동시에 장기적으로 지역경제력의 증대가 지방세수로 탄력적 증가로 이어지도록 하기 위한 방안이다. 조세부담중립을 기본원칙으로 지방소득과세의 강화를 통한 세원이양방안은 어떤 과세방법이든 전혀 새로운 세목을 도입하는 것이 아니라 기존의 주민세 소득할을 개편하는 것이며 동시에 국세와 지방세를 합친 주민의 조세부담은 일정한 수준으로 유지하는 것을 전제로 하기 때문에 세제개편에 대한 조세저항을

회피할 수 있는 방안이다.

- 그런데 앞에서 지적했듯이 기존의 국세인 소득세나 법인세의 결정세액을 과세표준으로 하는 주민세 소득할은 국가의 정책변경에 따라 지방세수가 변동하는 문제점을 안고 있다. 지방세의 안정성과 탄력성 그리고 자주성을 존중하는 차원에서 국가정책의 변동에 따라 지방세수가 변동하지 않는 장치가 필요하다. 이러한 관점에서 국세인 소득세나 법인세와 독립해서 별도의 지방소득세를 설정하는 것이 바람직하다. 지방소득세의 설계는 과세대상, 과세표준, 세율 설정, 징수행정 등으로 나누어 구체적인 도입방안을 살펴보기로 한다.
- 첫째 지방소득세의 과세대상을 어떻게 할 것인가. 지방소득세의 과세대상은 ①기존의 주민세 소득세할처럼 소득세 과세대상을 모두 포함(농업소득도 포함)하는 방안과 ②지역적 귀속성이 강한 근로소득과 사업소득, 양도소득만을 대상으로 하고 금융소득은 국세로만 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 전자는 기존의 소득세 과세표준을 그대로 활용하는 이점이 있으며 제도 도입이 상대적으로 용이하지만 이자·배당 등 금융소득은 대도시지역에 집중되어 있어 지역간 세수격차가 확대되는 문제점은 충분히 해소되지 않는 한계가 있다. 후자는 지역적 귀속성이 강한 소득만을 지방세로 부과하기 때문에 응익원리와 근로복지(workfare)원리에 적합하다. 이 경우 소득유형 간에 공평한 조세부담을 실현하기 위해 근로소득과 사업소득의 경우 부과되는 <소득세율+지방소득세율>이 금융소득에는 국세의 세율로서 같은 크기의 세율이 부과되도록 조정할 필요가 있다. 새로운 제도로 이행하는 과정에서 세무행정의 복잡성을 고려하면 기존의 부과방식을 활용하되 지역간 불균등을 완화하고 재정책임성을 제고할 수 방안을 모색하는 것이 제도개편에 대한 비판을 최소화할 수 있을 것이다.
- 둘째 지방소득세의 과세표준을 설계하는 문제이다. 현행 주민세 소득세할의 과세표준은 국세인 소득세의 부과 결정액이다. 그런데 바로 이 부과결정액에는 소득세의 누진세율구조가 반영되어 고소득층이 많이 사는 대도시 자치단체와 저소득층이 주로 사는 중소도시나 농산어촌 자치단체 간에 세수격차를 확대시키는 요인이 되고 있다. 독립된 지방소득세로 설정할 경우에는 과세표준을 국세인 소득세나 법인세의 부과결정액이 아니라 국세의 과세표준을 그대로 지방소득세의 과표로 활용하는 것이 바람직하다.
- 셋째로 지방소득세의 세율은 기본적으로 비례세율이다. 왜냐하면 지방세는 편익과 부담의 응익관계가 기본이므로 개인의 소득과 지방소득세의 부담은 비례적 관계가 바람직하다. 과세표준을 국세의 과세표준 결정금액을 사용할 경우에는 단일비례세율로 설정하는 것이 바람직하며 이 경우 기존의 소득세율과 주민세율을 합한 실효부담율이 변동하지 않도록 세율을 조정할 필요가 있다.
- 예를 들면 지방소득세율을 3% 비례세율로 설정할 경우 현재 국민이 부담하는 소득세와 주민세의 세율을 합산한 한계세율(2005년도 기준)은 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%이므로 소득세율을 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 설정한 다음 주민세 소득세할의 부담을 세액공제해주면 변

동전과 조세부담이 동일하게 된다. 또는 국세 소득세와 지방소득세의 세율구조를 완전히 독립시켜 지방소득세율을 3%로 설정할 경우 국세의 세율구조는 5.8%, 15.7%, 25.6%, 35.5%로 설정하면 된다.

<표-6> 세율구조 예시

| 과세계급    | 현행<br>실효세율 | 독립된 지방세를 도입할 경우1 |       |       | 기초세율을 이양할 경우2 |        |       |
|---------|------------|------------------|-------|-------|---------------|--------|-------|
|         |            | 지방세율             | 소득세율  | 총부담율  | 소득세율          | 지방소득세율 | 총부담율  |
| 1천만원 이하 | 8.8%       | 3%               | 5.8%  | 8.8%  | 0%            | 8.8%   | 8.8%  |
| 1천-4천만원 | 18.7%      | 3%               | 15.7% | 18.7% | 10%           | 8.8%   | 18.8% |
| 4천-8천만원 | 28.6%      | 3%               | 25.6% | 28.6% | 20%           | 8.8%   | 28.8% |
| 8천만원이상  | 38.5%      | 3%               | 35.5% | 38.5% | 30%           | 8.8%   | 38.8% |

- 한 편 동일한 세율로 지방소득세를 도입할 경우 수도권과 대도시의 세율이 집중되어 비례적 지방소득세를 도입하더라도 지역간 세수격차가 확대되는 문제가 세율이양의 걸림돌이 될 수도 있다. 이 문제는 재정력이 좋은 지역과 재정력이 약한 지역을 차등하여 지방소득세율을 설정하면 해결할 수 있다. 예컨대 지방소득세율을 수도권 3단계는 3%, 광역시는 5%, 도의 경우 시는 7%, 군의 경우에는 8.8%로 설정하고 역시 지방세액을 국세 소득세액에서 세액감면 해주면 지역간 세수격차를 대폭 축소시킬 수 있다. 필자는 이 방식에 의한 세율이양이 지역간 세수격차를 완화하면서 다른 지방세의 문제점을 동시에 해결할 수 있는 최선의 방식이라고 생각한다. 물론 단체간 세율을 차등하는 것이 위헌이라는 의견이 제기될 수도 있지만 기왕의 제도 자체가 단체별로 세제를 차등 설정하고 있으므로 단체 간 차등은 위헌이 되지 않는다고 판단된다. 비례적 지방소득세를 도입하되 단체별 차등세율을 적용할 경우의 지역 간 세수의 추정치는 <표-6>과 같다.

<표-7> 차등적 지방소득세 도입의 세수효과(試算例)

(단위: 억원, %)

| 지역 | 과세표준       | 결정세액      |        | 주민세액    |        | 지방소득세1  |        | 지방소득세2    |       |
|----|------------|-----------|--------|---------|--------|---------|--------|-----------|-------|
|    |            |           |        |         |        | 3%      |        | 차등 3/5/7% |       |
| 서울 | 17,262,557 | 3,478,884 | 46.78% | 347,888 | 46.78% | 517,877 | 41.36% | 517,877   | 30.49 |
| 부산 | 3,096,422  | 508,310   | 6.83%  | 50,831  | 6.83%  | 92,893  | 7.42%  | 154,821   | 9.11  |
| 대구 | 1,933,480  | 317,298   | 4.27%  | 31,730  | 4.27%  | 58,004  | 4.63%  | 96,674    | 5.69  |
| 광주 | 804,568    | 133,128   | 1.79%  | 13,313  | 1.79%  | 24,137  | 1.93%  | 40,228    | 2.37  |
| 대전 | 901,142    | 144,302   | 1.94%  | 14,430  | 1.94%  | 27,034  | 2.16%  | 45,057    | 2.65  |
| 인천 | 1,715,419  | 257,007   | 3.46%  | 25,701  | 3.46%  | 51,463  | 4.11%  | 85,771    | 5.05  |
| 울산 | 672,038    | 103,463   | 1.39%  | 10,346  | 1.39%  | 20,161  | 1.61%  | 33,602    | 1.98  |
| 경기 | 8,748,957  | 1,473,587 | 19.81% | 147,359 | 19.81% | 262,469 | 20.96% | 262,469   | 15.45 |
| 강원 | 657,893    | 101,538   | 1.37%  | 10,154  | 1.37%  | 19,737  | 1.58%  | 460,525   | 2.71  |
| 충북 | 702,638    | 108,278   | 1.46%  | 10,828  | 1.46%  | 21,079  | 1.68%  | 49,185    | 2.90  |
| 충남 | 886,619    | 136,240   | 1.83%  | 13,624  | 1.83%  | 26,599  | 2.12%  | 62,063    | 3.65  |

|    |            |           |        |         |        |           |        |           |        |
|----|------------|-----------|--------|---------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| 전북 | 702,481    | 110,517   | 1.49%  | 11,052  | 1.49%  | 21,074    | 1.68%  | 49,174    | 2.89   |
| 전남 | 539,390    | 84,831    | 1.14%  | 8,483   | 1.14%  | 16,182    | 1.29%  | 37,757    | 2.22   |
| 경북 | 1,126,714  | 170,127   | 2.29%  | 17,013  | 2.29%  | 33,801    | 2.70%  | 78,870    | 4.64   |
| 경남 | 1,657,734  | 256,954   | 3.45%  | 25,695  | 3.45%  | 49,732    | 3.97%  | 116,041   | 6.83   |
| 제주 | 330,695    | 52,727    | 0.71%  | 5,273   | 0.71%  | 9,921     | 0.79%  | 23,149    | 1.36   |
| 총액 | 41,738,747 | 7,437,191 | 100%   | 743,720 | 100%   | 1,252,162 | 100%   | 2,113,263 | 100    |
|    |            |           |        |         |        |           |        |           |        |
| 서울 | 33,320,969 | 4,346,632 | 44.45% | 434,663 | 44.45% | 999,629   | 39.90% | 999,629   | 28.21% |
| 부산 | 4,316,410  | 447,621   | 4.58%  | 44,762  | 4.58%  | 129,492   | 5.17%  | 215,821   | 6.09%  |
| 대구 | 2,028,076  | 205,200   | 2.10%  | 20,520  | 2.10%  | 60,842    | 2.43%  | 101,404   | 2.86%  |
| 광주 | 1,796,869  | 186,576   | 1.91%  | 18,658  | 1.91%  | 53,906    | 2.15%  | 89,843    | 2.54%  |
| 대전 | 2,233,491  | 242,831   | 2.48%  | 24,283  | 2.48%  | 67,005    | 2.67%  | 111,675   | 3.15%  |
| 인천 | 3,308,072  | 330,369   | 3.38%  | 33,037  | 3.38%  | 99,242    | 3.96%  | 165,404   | 4.67%  |
| 울산 | 3,125,264  | 362,465   | 3.71%  | 36,247  | 3.71%  | 93,758    | 3.74%  | 156,263   | 4.41%  |
| 경기 | 15,850,389 | 1,848,262 | 18.90% | 184,826 | 18.90% | 475,512   | 18.98% | 475,512   | 13.42% |
| 강원 | 1,552,291  | 157,664   | 1.61%  | 15,766  | 1.61%  | 46,569    | 1.86%  | 108,660   | 3.07%  |
| 충북 | 1,849,274  | 186,351   | 1.91%  | 18,635  | 1.91%  | 55,478    | 2.21%  | 129,449   | 3.65%  |
| 충남 | 2,475,766  | 259,722   | 2.66%  | 25,972  | 2.66%  | 74,273    | 2.96%  | 173,304   | 4.89%  |
| 전북 | 1,643,610  | 162,906   | 1.67%  | 16,291  | 1.67%  | 49,308    | 1.97%  | 115,053   | 3.25%  |
| 전남 | 1,684,511  | 175,375   | 1.79%  | 17,538  | 1.79%  | 50,535    | 2.02%  | 117,916   | 3.33%  |
| 경북 | 3,963,001  | 419,200   | 4.29%  | 41,920  | 4.29%  | 118,890   | 4.74%  | 277,410   | 7.83%  |
| 경남 | 3,897,285  | 398,155   | 4.07%  | 39,816  | 4.07%  | 116,919   | 4.67%  | 272,810   | 7.70%  |
| 제주 | 474,519    | 48,874    | 0.50%  | 4,887   | 0.50%  | 14,236    | 0.57%  | 33,216    | 0.94%  |
| 총액 | 83,519,797 | 9,778,203 | 100%   | 977,821 | 100%   | 2,505,594 | 100%   | 3,543,368 | 100%   |

자료: 국세청, 국세통계연보, 2006 (2005년도 귀속 소득자료임)

주: 주민세 소득할은 국세 결정세액의 10%, 지방소득세1은 과세표준의 3%균일, 지방소득세 2는 서울, 경기도는 과세표준의 3%, 광역시는 과세표준의 5%, 도는 과세표준의 7%

- 주민세 소득세할을 3% 비례세율로 설정하고 소득세율을 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 설정한 다음 주민세 소득세할의 부담을 세액공제해줄 경우 각종 세액공제에 의한 정산에 따라 소득세부담이 0이 되는 경우가 발생할 수 있다. 이를 처리하는 방법은 하나는 주민부담분임의 원칙에 의거 국세소득세가 0이더라도 지방세를 부과하는 방안(이 경우 세제개편 이전보다 부담이 증가하는 문제가 발생)이고 다른 하나는 국세의 경우와 마찬가지로 주민세도 환급하는 방안이 있다. 이 경우 세무행정상의 복잡성이 증가할 수 있으나 현재의 주민세 소득세할의 경우도 연말정산의 경우 정산소득세가 음(-)인 경우 주민세도 환급되므로 동일한 행정절차를 취한다면 특별히 더 복잡해지는 것은 아니다. 특히 최근의 세무행정이 전산처리방식을 택하므로 쉽게 적용할 수 있을 것이다.
- 이러한 문제를 최소화하는 방안은 국세 소득세와 지방소득세의 세율구조를 완전히 독립시켜 지방소득세율을 기초세율로 설정하고 국세는 이를 바탕으로 그 위에 누진과세를 하는 방안이 있을 수 있다. 예컨대 현재의 한계최저세율(소득세 8% + 주민세 0.8%)인 8.8%를 지방소득세로 이양하고 그 위에 국세는 과세계급 1천만원이상부터 10%, 20%, 30%로 설정하는 방안이다. 스웨덴과 같은 북구국가들이나 최근 3위1체개혁의 일환으로 지방소득세를 도입한 일본의

제도가 이런 형태이다. 한편 소득과세 중에서 별도의 세율로 부과되는 소득(대체로 저축우대 등 낮은 세율로 원천 징수됨)에 대해서도 국세의 최저세율이 지방소득세율보다 낮지 않은 한 동일한 방식을 적용하면 국민의 조세부담은 변동이 없으며 과세상의 공평성도 현재의 여건과 동일하다.

- 넷째로 지방소득세의 세무행정은 국세청의 세무서에서 징세를 대행해주는 방법이 가장 효율적이다. 일본의 경우는 지방과세당국이 전년도 소득세 납세실적자료를 이전받아 이를 기초로 신고과세를 받고 있으나 한국에서는 현재의 지방세무행정조직으로는 실현이 어렵다고 판단된다. 다만 제도개혁의 초기에는 국세 당국이 대리 징수하되 점진적으로 지방세무당국의 세무능력을 제고하여 지방이 직접 징수하는 방안을 도입하는 것도 과세자주권의 관점에서 고려할 수 있는 방안이다. 이 경우 국세청이 국세부과자료를 지방자치단체에 의무적으로 보고하도록 하는 방안이 보완되어야 한다. 한편 현재의 주민세 균등할은 도입초기의 수준이 그대로 지속되고 있다. 비록 탄력세율을 부여하고 있지만 기본적으로 균등할 상한액이 개인 1만원, 개인사업자 5만원, 기업 50만원으로 제한되어 탄력세율의 효과가 미약하다. 지방자치단체의 서비스와 비용부담의 대응관계를 고려할 때 균등할의 상한을 인상할 필요가 있다.

### 3. 지방소비세제의 도입이유와 도입방안

- 지방소비세 도입방안에 관한 기존 논의의 내용을 검토해보면 대부분의 학자들이 일본형 지방소비세를 도입하는 것이 가장 바람직하다고 주장한다. 그러나 일본의 지방소비세 도입과정에서 알 수 있듯이 전면적 세원재배분 문제는 자치의 실시만큼이나 어려운 과정임을 전제로 한다면 지방소비세를 도입을 위한 당위성을 확산시키면서 구체적인 도입방법과 도입에 수반하는 문제점의 해결방안에 대한 체계적이고 구체적인 논의가 필요하다.
- 그런데 분권형 사회의 세계개혁을 논의하는 현 시점에서 지방소비세의 도입 논의는 좀 더 포괄적이어야 한다고 생각한다. 세입의 자치를 확보하기 위한 전면적 세원재배분의 일환인 동시에 그것은 현행 세제의 파행적 구조를 동시에 해결하는 것이어야 한다. 제도가 한번 도입되고 나면 그것을 수정하는 것은 도입만큼이나 어렵기 때문이다. 따라서 필자는 현실적 타협의 산물을 구하기 이전에 타협의 준거기준이 될 수 있는 이상적 세제를 설정해두어야 한다고 생각한다.
- 오늘날 세계개혁의 기준은 효율과 공평, 그리고 간소화다. 소비과세는 그 부담이 역진적인 불공평한 세제이지만 응능원칙이 아니라 응익원칙에 의한 과세를 기초로 하는 지방세의 경우에는 효율성과 간소화가 우선될 수 있다. 그렇다면 현재의 잡다한 소비세적 성격의 지방세에 대한 전면적 재검토가 있어야 한다.
- 우선 특정자치단체에 편재해 있는 레저세의 문제를 검토해보는다면, 과세대상이 입장행위가 아니라 도박행위이고 과세표준이 도박금액인데 이는 혼잡비용의 성격을 갖는 레저세의 본래의

성격에 맞지 않는다. 레저세의 세율이 10%라는 점을 고려할 때 도박행위는 국세의 부가가치세로 통합한 다음 부가가치세의 지방소비세화로 그 일부를 지방세화하는 것이 논리적 타당성을 구할 수 있다. 담배소비세와 도축세, 면허세의 경우에 담배소비세는 기초자치단체의 중요세원이므로 개별소비세로 존치시키는 것이 타당하다고 생각한다. 그러나 도축세는 세수규모도 크지 않으므로 지역개발세로 통합하거나 지방특별소비세를 도입할 경우 여기에 포함시키는 것이 타당하다.

- 필자는 지방소비세를 도입할 경우 지방소비세제를 큰 틀에서 일반소비세인 지방소비세와 지방특별소비세, 그리고 개별소비세인 담배소비세 세 가지로 설정하는 것이 바람직하다고 주장해왔다. 지방특별소비세는 도축세와 면허세를 포함하고, 레저세의 과세대상인 경마·경정·경륜 등 도박장을 포함 골프장, 스키장, 기타 대규모 유흥오락시설에의 입장행위에 대해 해당 지역 주민의 불편에 대한 보상으로 혼잡비용을 징수하는 성격의 입장세를 포함시킨다. 그리고 각 지방자치단체들이 법정외세 형태의 새로운 세목으로 도입할 것을 요구해왔던 특정지역의 세원(관광세, 온천세, 광고세, 컨테이너세 등등)들도 지방특별소비세의 과세대상에 포함시키면 세목은 하나로 간소화하면서 지역적 요구를 충족시켜 지방세수를 확충할 수 있는 여건을 마련해주는 것이 필요하다.
- 새로운 세목을 일본처럼 법정외세(보통세와 목적세)의 형식으로 도입할 수 있게 해달라는 요구가 많다. 세입의 자치를 위해서는 법정외세의 설치를 허용하는 법적 장치를 마련하는 것도 타당성이 있겠지만, 세법논리상 어려움이 따르기 때문에 지방특별소비세의 과세대상을 포괄적으로 열거하고 지역적 특성에 따라 구체적인 과세대상은 지방의회에서 결정하는 방식이 더욱 현실적이다. 또한 지방특별소비세의 도입이 쉽지 않다면 지방이 요구하는 법정외세 과세대상을 현행 지역개발세의 과세대상으로 설정하고 각 지역의 임의적으로 선택과세할 수 있도록 하는 방안이 좀 더 실가능성이 클 수도 있다.
- 한편 부가가치세의 일부를 이양하는 지방소비세는 광역자치단체의 세목으로 설정하고 지역간 배분은 징세지주의에 최대한 유사하게 배분하는 방안이 다양하게 제안되고 있다. 또한 광역의 세목으로 하되 그 세수의 일부를 기초자치단체에 차등적으로 배분하는 방안도 제안되고 있다. 지방소비세는 조세개혁특위에서 논의되었던 방식을 원용하는 것이 현실적이라고 생각한다. 즉 지방세인 등록세와 레저세를 국세로 이양하고 국고보조금이나 지방교부세의 일부를 감축하여 이를 합한 금액만큼을 지방소비세로 이양하자는 것이 조세특위의 논의내용이었다. 이 경우 세수격차는 등록세나 레저세의 경우보다 현저하게 개선되는 것으로 나타나고 있다. 다만 지방교부세의 감축이 주로 군지역의 몫을 감소시킬 수 있다는 우려가 있지만 이는 광역단체에 의한 조정교부금으로 일정부분 해소할 수 있다.
- 부가가치세의 일부를 지방소비세로 이양할 경우 전단계세액공제제도와 영세율, 면세 등 부가가치세의 특성 때문에 징세지주의에 적용할 수 없다는 한계가 있다. 이를 해결하는 가장 좋



은 방법은 지역의 소비지수를 정확하게 도출해서 배분하는 것이다. 그러나 현재는 정확한 소비지출통계조사자료가 없기 때문에 한계가 있다. 그런데 지방소비세의 도입을 위해서만이 아니라 지역경제발전의 기초자료를 정비하기 위해서도 기초지역별 소득과 소비통계조사는 매우 시급하다. 현재 통계청의 역량으로 충분히 가능한 조사대상이다. 지방소비세의 도입과 연계시킬 경우 지방자치단체와 통계청의 협력관계가 원활하게 이루어질 수 있다. 지방소비세제의 도입계획을 고지하면서 동시에 통계조사도 실시하도록 준비하면 충분히 해결가능한 문제이다. 그리고 기초통계의 정비에서 준비기관이 많이 필요할 경우 대응변수로 지역의 음식숙박업 등 지역적 귀속성이 강한 소비지출의 통계를 기준으로 활용하면 수익-부담관계에 크게 배치되지 않는다.

## VI. 세원이양에 대한 지방의 대응

- 세원이양에 따른 지역간 격차의 확대에 대한 막연한 우려에서 기인하는 소아적 지역이기주의를 극복하고 근본적으로 중앙의 통제로부터 벗어나 지역문제를 지역 스스로 해결하겠다는 강한 분권의식을 전제로 이전재원이 아닌 자주재원을 바탕으로 운영하겠다는 합의된 행동이 전제되어야 한다.

## 참고문헌

- 李載殷, 「이명박 정부의 재정분권을 위한 개혁과제」, 자치재정연구소, 조례연구소 공동월레포럼 자료집, 2008.1.17
- \_\_\_\_\_, 「차기정부 지방세제 개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』, 2007.12.04
- \_\_\_\_\_, 「지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향」, 한국지방재정학회 2005.10
- \_\_\_\_\_, 「地方自治復活10年の韓國地方財政と分權改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム 2005.5
- \_\_\_\_\_, 「내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축」, 경기시민사회포럼, 2005.1.
- \_\_\_\_\_, 「내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제」, 지방분권국민운동 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.
- \_\_\_\_\_, 「내생적 지역발전을 위한 지방재정개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.
- \_\_\_\_\_, 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 2004년도춘계학술대회 발표논문집, 2004.2.
- \_\_\_\_\_, 「참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향」, 『지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안』, 광주광역시의회, 전남대, 2003.9.22.
- \_\_\_\_\_, 「지방소비세제의 도입효과와 대응방향」 서울대 행정대학원 국가정책세미나, 2003.8.28.
- \_\_\_\_\_, 「지방분권시대의 중앙정부의 역할」, 『지방분권시대의 지역혁신』, 대구대학교, 2003.3

- \_\_\_\_\_, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003.2.
- \_\_\_\_\_, 「한국의 정부간 재정관계의 역사적 특질」, 『한국지방재정논집』 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002
- \_\_\_\_\_, 「분권형사회를 지향한 지방세계개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 『지방분권과 지역발전』, 2001.11.2
- \_\_\_\_\_, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000.10
- \_\_\_\_\_, 「21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여-」, 『뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략』, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000.2.
- \_\_\_\_\_, 「IMF체제하의 지방재정개혁」, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1998.4.
- \_\_\_\_\_, 「현대자본주의국가의 정부간 재정관계의 변용과 그 의의」, 『지방재정연구』(제2호), 한국지방재정학회, 1998.6.
- \_\_\_\_\_, 「分權型社會を目指す地方稅制改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002.6.1-2.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체의 자주재원 확충: 성과와 발전과제」, 2002 지방재정세미나 『민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향』, 한국지방재정학회, 지방재정공제회.
- \_\_\_\_\_, 「분권화를 위한 지방세계 개혁」, 『한국지방재정논집』 제7권제1호, 2002.8, 한국지방재정학회
- \_\_\_\_\_, ·김형기 외, 『지방분권 정책대안』, 한울아카데미, 2002.
- \_\_\_\_\_. ·김기태·정재철, 『한국재정론』 범문사, 1994.
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005;
- 이영·현진권, 「한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』 제11권 제1호, 한국재정학회, 2006.
- 최병호, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편」, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』, 2007.12.04
- 池上岳彦, 『分權化と地方財政』, 岩波書店, 東京, 2004.
- 大島通義, 宮本憲一, 林健久 編, 『政府間財政關係論』, 有斐閣, 1989.
- 川瀬光義, 『『臺灣·韓國の地方財政』』, 日本經濟評論社, 1996.
- 佐藤進 林健久, 『地方財政讀本』, 東洋經濟新報社, 東京, 1994.
- 重森曉, 『分權社會の政策と財政』, 櫻井書店, 2001.
- 神野直彦, 『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店 (이재은 역), 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000.
- \_\_\_\_\_. ·金子勝 編, 『地方に稅源を』, 東洋經濟新報社, 1998.
- 鶴見和子·川田晄 編, 『內發的發展論』, 東京大學出版會, 1989.
- 宮本憲一 編, 『地方財政の國際比較』, 勁草書房, 1986.
- \_\_\_\_\_, 『環境經濟學』, 岩波書店, 1988.
- \_\_\_\_\_, 『都市政策の思想と現實』, 有斐閣, 2002.
- 日本地方財政學會 編, 『分權化時代の地方財政』, 勁草書房, 1994.
- Bennett, Robert J., ed., Decentralizations Local and Markets, Claredon Press, 1990.

<부표-1> 지방세 관련 공약사항 및 대안 검토

○ 이명박 대통령 공약안

- 목적세의 정비, 동일세원 중복과세 금지, 중앙정부와 지방자치단체간 세수중립 유지
- 세목 현행 총30개(국세 14 지방세 16)를 총15개(국세 10, 지방세 5)으로 정비

| 공약안   | 현행 지방세                   | 조정대안(행자부)    | 조정대안(필자)   | 귀속단체 |
|-------|--------------------------|--------------|------------|------|
| 5개 세목 | 16개 세목                   | 7개 세목        |            |      |
| 취득세   | 취득세, 등록세                 | 취득(거래)세      | 부동산취득보호세   | 광역   |
| 재산보유세 | 재산세, 도시계획세<br>사업소세(재산할)  | 재산세          | 재산세        | 기초   |
|       | 공동시설세                    | 지역개발세 통합     | 지역개발세 통합   | 광역   |
|       | 자동차세                     | 자동차세         | 환경세        | 광역   |
| 지방소득세 | 주민세(소득세할)<br>사업소세(종업원할)  | 지방소득세        | 지방소득세      | 기초   |
| 지역개발세 | 지역개발세                    | 지역개발세(공동시설세) | 지역개발세      | 광역   |
| 면허세   | 면허세                      | 등록면허세        | 지방특별소비세    | 기초   |
| 국세이양  | 담배소비세, 주행세<br>레저세, 농업소득세 | 국세이양         | 담배소비세, 주행세 | 기초   |
|       |                          |              | 국세이양       |      |
| 본세 통합 | 지방교육세                    | 본세통합         | 지방교육세 확대   | 광역   |
| 폐지    | 주민세(균등할), 도축세            | 폐지           |            |      |
|       |                          | 지방소비세        | 지방소비세      | 광역   |

○ 조정대안(필자)

- 목적세 정비, 국세와 지방세의 세원공유, 중앙정부와 지방자치단체 간 세수중립 유지
- 세목정비 지방세 10개로 축소

| 특별·광역시  | 자치구       | 공약안   | 시·군       | 도     |
|---------|-----------|-------|-----------|-------|
| 취득세     |           | 취득세   |           | 취득세   |
| 등록세     |           |       |           | 등록세   |
|         | 재산세       | 재산세   | 재산세       |       |
| 도시계획세   |           |       | 도시계획세     |       |
| 자동차세    |           |       | 자동차세      |       |
| 공동시설세   |           |       |           | 공동시설세 |
|         | 사업소세 재산할  | 지방소득세 | 사업소세 재산할  |       |
| 주민세 소득할 |           |       | 주민세 소득할   |       |
|         | 사업소세 종업원할 |       | 사업소세 종업원할 |       |
| 지역개발세   |           | 지역개발세 |           | 지역개발세 |
|         | 면허세       | 면허세   |           | 면허세   |
| 지방교육세   |           | 본세 통합 |           | 지방교육세 |
| 담배소비세   |           | 국세이양  | 담배소비세     |       |
| 주행세     |           |       | 주행세       |       |
| 레저세     |           |       |           | 레저세   |
| 농업소득세   |           |       | 농업소득세     |       |
| 주민세 균등할 |           | 폐지    | 주민세 균등할   |       |
| 도축세     |           |       | 도축세       |       |

<부표-2> 주요국가의 국세와 지방세에서 소득과세의 비중

| 국가(연방형) | 중앙정부    | 주정부    | 기초단체   |
|---------|---------|--------|--------|
| 호주      | 100.00% | 0.00%  | 0.00%  |
| 오스트리아   | 73.53%  | 15.17% | 11.30% |
| 벨기에     | 59.18%  | 28.81% | 12.01% |
| 캐나다     | 64.29%  | 35.71% | 0.00%  |
| 미국      | 80.32%  | 18.05% | 1.64%  |
| 독일      | 42.27%  | 39.28% | 18.45% |
| 스위스     | 25.62%  | 42.87% | 31.51% |
| 국가(단일형) | 중앙정부    | 지방정부   |        |
| 덴마크     | 44.62%  | 55.38% |        |
| 핀란드     | 48.31%  | 51.69% |        |
| 노르웨이    | 69.79%  | 30.21% |        |
| 스웨덴     | 9.86%   | 90.14% |        |
| 프랑스     | 100.00% | 0.00%  |        |
| 이탈리아    | 87.88%  | 12.12% |        |
| 스페인     | 75.61%  | 24.39% |        |
| 영국      | 100.00% | 0.00%  |        |
| 일본      | 61.95%  | 38.05% |        |
| 한국      | 91.12%  | 8.88%  |        |

Source : OECD(2005), Revenue Statistics

<부표-3> 주요국가의 국세와 지방세에서 소비과세의 비중

| 국가(연방형) | 중앙정부    | 주정부    | 기초단체   |
|---------|---------|--------|--------|
| 호주      | 38.44%  | 61.56% | 0.00%  |
| 오스트리아   | 78.43%  | 12.35% | 9.22%  |
| 벨기에     | 46.62%  | 49.84% | 3.55%  |
| 캐나다     | 41.76%  | 57.56% | 0.68%  |
| 미국      | 17.55%  | 64.57% | 17.88% |
| 독일      | 64.72%  | 33.75% | 1.52%  |
| 스위스     | 92.31%  | 7.48%  | 0.21%  |
| 국가(단일형) | 중앙정부    | 지방정부   |        |
| 덴마크     | 99.93%  | 0.07%  |        |
| 핀란드     | 99.97%  | 0.03%  |        |
| 노르웨이    | 99.03%  | 0.97%  |        |
| 스웨덴     | 100.00% | 0.00%  |        |
| 프랑스     | 94.94%  | 5.06%  |        |
| 이탈리아    | 81.00%  | 19.00% |        |
| 스페인     | 51.50%  | 48.50% |        |
| 영국      | 100.00% | 0.00%  |        |
| 일본      | 72.62%  | 27.38% |        |
| 한국      | 90.42%  | 9.58%  |        |

Source : OECD(2005), Revenue Statistics

<부표-4> 지역간 세수불균등의 실태10)

<부표 4-1> 서울특별시(13)-구(3) 세목별 가중변이계수

| 순위 | 2003년          |        | 2004년          |        | 2005년 |        |
|----|----------------|--------|----------------|--------|-------|--------|
|    | 세목             | 가중변이계수 | 세목             | 가중변이계수 | 세목    | 가중변이계수 |
| 1  | 자동차세           | 0.368  | 자동차세           | 0.393  | 자동차세  | 0.400  |
| 2  | 주행세            | 0.409  | 주행세            | 0.393  | 주행세   | 0.401  |
| 3  | 담배소비세          | 0.447  | 담배소비세          | 0.434  | 담배소비세 | 0.403  |
| 4  | 면허세            | 0.469  | 면허세            | 0.525  | 면허세   | 0.533  |
| 5  | 취득세            | 0.537  | 취득세            | 0.561  | 도시계획세 | 0.672  |
| 6  | 지역개발세          | 0.590  | 지역개발세          | 0.637  | 취득세   | 0.678  |
| 7  | 등록세            | 0.608  | 등록세            | 0.653  | 지방교육세 | 0.751  |
| 8  | 도시계획세          | 0.665  | 도시계획세          | 0.664  | 등록세   | 0.755  |
| 9  | 지방교육세          | 0.696  | 지방교육세          | 0.692  | 공동시설세 | 0.903  |
| 10 | 공동시설세          | 0.958  | 공동시설세          | 0.950  | 지역개발세 | 0.953  |
| 11 | 재산세<br>(종토세포함) | 1.041  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.983  | 재산세   | 0.897  |
| 12 | 레저세            | 1.662  | 농업소득세          | 1.379  | 농업소득세 | 1.422  |
| 13 | 사업소세           | 1.717  | 레저세            | 1.732  | 레저세   | 1.789  |
| 14 | 농업소득세          | 1.909  | 사업소세           | 1.778  | 사업소세  | 1.824  |
| 15 | 주민세            | 2.011  | 주민세            | 2.015  | 주민세   | 1.996  |
| 16 | 도축세            | 3.548  | 도축세            | 3.927  | 도축세   | 3.731  |

<부표 4-2> 광역시(13)-구(3) 세목별 가중변이계수

| 순위 | 2003년          |        | 2004년          |        | 2005년 |        |
|----|----------------|--------|----------------|--------|-------|--------|
|    | 세목             | 가중변이계수 | 세목             | 가중변이계수 | 세목    | 가중변이계수 |
| 1  | 주행세            | 0.144  | 주행세            | 0.143  | 자동차세  | 0.160  |
| 2  | 자동차세           | 0.153  | 자동차세           | 0.153  | 주행세   | 0.216  |
| 3  | 도시계획세          | 0.318  | 도시계획세          | 0.301  | 면허세   | 0.363  |
| 4  | 담배소비세          | 0.377  | 면허세            | 0.366  | 담배소비세 | 0.369  |
| 5  | 지방교육세          | 0.410  | 담배소비세          | 0.378  | 취득세   | 0.384  |
| 6  | 공동시설세          | 0.432  | 지방교육세          | 0.388  | 도시계획세 | 0.490  |
| 7  | 면허세            | 0.446  | 공동시설세          | 0.404  | 등록세   | 0.498  |
| 8  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.530  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.531  | 재산세   | 0.544  |
| 9  | 취득세            | 0.804  | 취득세            | 0.821  | 지역개발세 | 0.820  |
| 10 | 등록세            | 0.898  | 지역개발세          | 0.841  | 주민세   | 0.830  |
| 11 | 주민세            | 0.905  | 주민세            | 0.891  | 사업소세  | 1.217  |
| 12 | 지역개발세          | 0.932  | 등록세            | 0.900  | 공동시설세 | 1.224  |
| 13 | 사업소세           | 1.214  | 사업소세           | 1.199  | 지방교육세 | 1.401  |
| 14 | 도축세            | 2.224  | 도축세            | 2.223  | 도축세   | 2.205  |
| 15 | 농업소득세          | 3.435  | 레저세            | 3.741  | 레저세   | 3.042  |
| 16 | 레저세            | 3.778  | 농업소득세          | 3.967  | 농업소득세 | 4.761  |

10) 이영희, 김대영, '지방의 자주재원확충 및 세수불균형완화', 한국지방재정학회 2006동계정기학술대회, 2006.02.24

<부표 4-3> 도(7)-시(9) 세목별 가중변이계수

| 순위 | 2003년          |        | 2004년          |        | 2005년 |        |
|----|----------------|--------|----------------|--------|-------|--------|
|    | 세목             | 가중변이계수 | 세목             | 가중변이계수 | 세목    | 가중변이계수 |
| 1  | 자동차세           | 0.132  | 자동차세           | 0.131  | 자동차세  | 0.130  |
| 2  | 담배소비세          | 0.143  | 담배소비세          | 0.156  | 담배소비세 | 0.158  |
| 3  | 주행세            | 0.148  | 주행세            | 0.219  | 면허세   | 0.268  |
| 4  | 면허세            | 0.285  | 면허세            | 0.275  | 공동시설세 | 0.277  |
| 5  | 공동시설세          | 0.305  | 공동시설세          | 0.286  | 주행세   | 0.301  |
| 6  | 도시계획세          | 0.307  | 도시계획세          | 0.387  | 재산세   | 0.387  |
| 7  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.370  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.392  | 도시계획세 | 0.403  |
| 8  | 주민세            | 0.429  | 등록세            | 0.499  | 등록세   | 0.509  |
| 9  | 등록세            | 0.533  | 취득세            | 0.520  | 주민세   | 0.550  |
| 10 | 취득세            | 0.608  | 주민세            | 0.527  | 취득세   | 0.618  |
| 11 | 사업소세           | 0.754  | 사업소세           | 0.777  | 사업소세  | 0.814  |
| 12 | 도축세            | 1.470  | 도축세            | 1.468  | 도축세   | 1.556  |
| 13 | 지방교육세          | 2.671  | 지방교육세          | 2.263  | 지방교육세 | 1.966  |
| 14 | 지역개발세          | 2.680  | 지역개발세          | 2.889  | 지역개발세 | 2.908  |
| 15 | 농업소득세          | 2.935  | 농업소득세          | 3.749  | 농업소득세 | 6.544  |
| 16 | 레저세            | 11.986 | 레저세            | 11.988 | 레저세   | 12.281 |

<부표-4-4> 도(7)-군(9) 세목별 가중변이계수

| 순위 | 2003년          |        | 2004년          |        | 2005년 |        |
|----|----------------|--------|----------------|--------|-------|--------|
|    | 세목             | 가중변이계수 | 세목             | 가중변이계수 | 세목    | 가중변이계수 |
| 1  | 담배소비세          | 0.230  | 자동차세           | 0.271  | 담배소비세 | 0.166  |
| 2  | 자동차세           | 0.285  | 담배소비세          | 0.276  | 자동차세  | 0.176  |
| 3  | 면허세            | 0.348  | 면허세            | 0.378  | 면허세   | 0.295  |
| 4  | 주행세            | 0.395  | 등록세            | 0.518  | 공동시설세 | 0.513  |
| 5  | 등록세            | 0.479  | 공동시설세          | 0.531  | 지방교육세 | 0.587  |
| 6  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.607  | 주행세            | 0.581  | 등록세   | 0.663  |
| 7  | 도시계획세          | 0.675  | 재산세<br>(종토세포함) | 0.661  | 재산세   | 0.668  |
| 8  | 공동시설세          | 0.692  | 도시계획세          | 0.666  | 도시계획세 | 0.672  |
| 9  | 취득세            | 0.746  | 지방교육세          | 0.667  | 주민세   | 0.847  |
| 10 | 지방교육세          | 0.792  | 취득세            | 0.705  | 주행세   | 0.900  |
| 11 | 주민세            | 0.839  | 주민세            | 0.905  | 사업소세  | 0.987  |
| 12 | 사업소세           | 1.026  | 사업소세           | 1.113  | 취득세   | 0.995  |
| 13 | 도축세            | 1.891  | 도축세            | 2.018  | 도축세   | 2.048  |
| 14 | 지역개발세          | 2.300  | 지역개발세          | 3.0806 | 농업소득세 | 2.700  |
| 15 | 농업소득세          | 3.791  | 농업소득세          | 5.914  | 지역개발세 | 3.270  |
| 16 | 레저세            | 7.128  | 레저세            | 7.008  | 레저세   | 6.946  |

<부표-5> 지방분권의 세 가지 모형의 비교

| 비교 기준          | 경쟁적 분권모형 (seperationalist model)     | 통합 모형(integrationist model)  |   | 집권 모형 (centralized model)                 |
|----------------|--------------------------------------|--|---|---|
|                |                                      | 협조적 분권 (cooperative model)   | 행정적 분권 (administrative model)                                 |   |
| 체제 이념          | 경쟁, 차별화                              | 국가통합 · 다양성의 조화, 실명책임   | 획일 · 평등   | 개발 · 통합                                   |
| 세원 배분          | 세원분리, 지방세는 응익과세                      | 조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율   | 세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율  | 세제의 집권화                                   |
| 세율 결정권         | 세율이 지방에 따라 다름                        | 지방이 세율결정, 세율격차는 낮음   | 제한세율범위내에서 지방 결정, 실체는 획일적                                      | 제한  |
| 중앙 · 지방의 역할 분담 | 중앙 · 지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급         | 중앙 · 지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득 재분배서비스 공급 | 중앙 · 지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급 | 중앙정부 일선행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재 |
| 정부간 재원이전       | 보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정조정기능 취약 | 낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영                              | 높은 의존재원비율, 특정보조금 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도                      | 교섭에 의한 보조금 배분                             |
| 해당 국가          | 미국, 전통적 재정연방주의                       | 캐나다, 구미제국  | 일본, 독일  | 아시아 개도국                                   |
| 문제점            | 재분배저하, 지역격차 발생                       | 국가경제정책과의 정합화   | 설명책임 결여, 예산제약의 연성화  | 지역지배의 불투명, 부패                             |

<부표-6> 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론의 주요 특징 및 정부간 세원의 적합성 비교

| 비교 기준           | 전통적 세원배분론   | 새로운 세원배분론  |
|-----------------|---|--|
| 모델의 기본성격        | -전통적인 재정연방주의에 기초하여 자원배분 기능을 담당하는 지방자치단체에 적합한 세원 배분 방향 제시<br>-규범적 성격 | -재정분권화를 성공적으로 추진하는 데 필요한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 세원배분 방향 제시<br>-정책론적 성격 |
| 지방자치단체의 재정기능 분담 | -자원배분기능 담당  | -자원배분기능을 담당하는 가운데 재분배기능과 경제안정화기능도 일정 부분 분담                         |
| 세원배분방식          | -세원분리방식과 지방세독립세방식 강조  | -세원분리방식 외에 일정 세원의 정부간 공유 필요성 인정                                    |
| 세원배분의 기준        | -효율성, 응익성 강조  | -효율성과 재정책임성 강조   |
| 조세외부성에 대한 인식    | -조세수출, 조세경쟁 통제 강조   | -조세경쟁과 조세수출의 전략적 활용 가능   |
| 모델의 한계          | -수직적 재정불균형 해소 소극적<br>-예산제약의 연성화 초래                                  | -정부간 세원배분기준이 명확하지 않음   |

| 대상세원  | 전통적 세원배분론 |       |       |                           | 정책론적 세원배분론 |          |          |                   |
|-------|-----------|-------|-------|---------------------------|------------|----------|----------|-------------------|
|       | 과세 표준     | 세율 결정 | 세무 행정 | 이유 · 문제점                  | 과세 표준      | 세율 결정    | 세무 행정    | 이유 · 문제점          |
| 고정자산세 | 광역        | 기초    | 기초    | 이동성이 낮음, 응익과세             | 광역         | 기초       | 기초       | 이동성이 낮음, 응익과세     |
| 개인소득세 | 중앙        | 중앙    | 중앙    | 재분배 기능과 안정화 기능 관련 세원, 이동성 | 중앙         | 광역<br>기초 | 광역<br>기초 | 일반응익원칙, 중복과세      |
| 법인세   | 중앙        | 중앙    | 중앙    | 높은 이동성, 안정화 기능 관련 세원      | 광역<br>기초   | 광역<br>기초 | 광역<br>기초 | 일반응익원칙, 부가가치 베이스  |
| 소매매상세 | 광역        | 광역    | 광역    | 납세협력 비용                   | 광역         | 광역       | 광역       | 납세협력 비용           |
| 부가가치세 | 중앙        | 중앙    | 중앙    | 경계통제, 경계간 세금조정 곤란         | 중앙         | 광역       | 광역       | 경계통제나 경계간 세금조정 가능 |

주: 중앙은 중앙정부, 광역은 광역자치단체, 기초는 기초자치단체를 의미함

자료: 持田信樹(2004: 82)

## 참고자료

제4회 자치재정연구소 월례포럼 특강 <지방재정의 미로, 출구는 없는가?> 2007.8.2

# 일본의 재정분권개혁의 추진경과 : 3위1체 개혁을 중심으로

## 1. 일본의 지방분권개혁의 배경과 경과

- 왜 일본은 지방분권개혁을 추진하는가?
  - 일본은 1980년대 후반부터 재정위기를 극복하고 재정재건을 실현하기 위해 중앙정부의 행정개혁을 추진해왔으나 본래 작은 정부인 일본의 재정지출삭감에 한계가 있으므로 지방정부로의 재정이전(보조금)을 삭감하여 재정을 재건하기 위한 행정개혁으로서 지방분권을 추진해왔다. 지방정부는 재원의 뒷받침이 없이 행정효율을 높이기 위해 합병, 광역행정 등을 추구했다.
  - 1990년대 들어와서 국민생활중시와 국제화 대응을 기본과제 내걸고 행정개혁을 추진하게 되며 이 과정에서 제3차 행정개혁심의회가 국민생활에 관한 일은 가까운 지방정부에 맡겨야 된다고 선전하며 국민의 풍요로운 삶을 위해 지방으로 권한을 이양하는 지방분권을 제안한다.
- 일본 지방분권개혁의 추진경과
  - 1993년 일본 국회의 결의 「지방분권의 추진에 관한 결의」에서 지방분권을 추진하는 목적을 여유와 풍요를 실감할 수 있는 사회를 만드는 것으로 설정하고 있다. “지방공공단체가 수행해야 하는 역할에 국민의 강한 기대가 걸려 있고 중앙집권적 행정의 본질을 되묻고 지방분권의 가일층 추진을 바라는 소리가 큰 흐름으로 되어 있다....이러한 국민의 기대에 따라 국가와 지방의 역할을 수정하고 국가로부터 지방으로 권한이양, 지방세제원의 충실·강화 등 지방공공단체의 자주성, 자율성의 강화를 도모하고 21세기에 적합한 지방자치를 확립하는 것이 당장의 급선무이다”
  - 1994년 지방6단체의 발표 「지방분권의 추진에 관한 의견서」에서 ‘성장우선의 정책으로부터 생활중시의 정책으로의 전환’을 주장하였다. 일본에서는 “경제성장이 소득수준의 향상을 가져왔지만 많은 국민은 그것을 실감할 수 없고 진정한 풍요를 요구하게 되었기” 때문에 “생활중시로 되면 생활에 가까운 지방공공단체가 수행하는 역할에 기대가 높아지는 것은 당연”하므로 지방분권을 추진하지 않으면 안 된다.



- 1995년 「지방분권추진법」을 제정하고 지방분권추진위원회를 발족시킨다. 제1조 “국민이 여유와 풍요를 실감할 수 있는 사회를 실현하는 것의 긴요성을 감안하여...” 지방분권을 추진한다고 적고 있다.
- 2000년 「지방분권일괄법」 제정: 기관위임사무를 폐지하고 그 일부를 지방사무로 이양하였다.
- 2001년 6월 지방분권추진위원회는 해산 직전 최종보고서에서 다음과 같이 기술하고 있다. “이번의 분권개혁은 제1차 분권개혁으로 불려야 하는 것으로서 분권개혁을 완수하기 위해서는 이것에 이어서 제2차, 제3차의 분권개혁을 단행하지 않으면 안 된다.....다음의 단계의 개혁의 초점은 지방세재원의 충실확보방책과 이것을 실현하기 위해 필요한 관련방책들이라고 생각한다.”
- 2001년 6월 26일 「금후의 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침」 각의결정. 지방재정에 관한 개혁의 방향을 제시하고 있는데, 사업비보정의 축소, 단계보정의 수정, 산정의 간소화 등 지방교부세의 개혁, 국고보조부담금의 정리합리화, 세원이양을 포함하는 국가와 지방의 재원배분의 수정 등이 열거되어 있다. 동시에 ‘지방재정의 건전화’로서 “지방의 자율성 향상이나 국가나 자치단체가 국민이나 주민에게 최저한보장해야 하는 행정서비스수준의 수정, 그리고 효율화의 관점 등의 개혁과 맞추어 지방의 세출의 수준, 내용의 수정을 국가의 재정건전화와 보조를 맞추면서 시행해야 한다.” 즉 제도개혁을 포함해서 어떻게 세출을 삭감해갈 것인가, 그렇게 함으로써 어떻게 재정건전화를 추진할 것인가에 주안점을 두고 있음. 이 기본방침이 통칭 “큰 골격의 방침” 이후 매년 경제재정자문회의에서 중요한 과제를 논의하고 각의결정하고 개혁의 방향성을 명확하게 제시하는 수법이 정착됨. 매년 6월에 각의 결정되어 「骨太方針 2002」, 「骨太方針 2003」 등으로 불린다.

## 2. 3위1체개혁의 의의와 경과

### □ 3위1체 개혁의 추진배경

- 재정건전화라는 관점에서 중요한 개혁과제로서 제기된 것이 지방세·재정이라는 점에 유의해야 한다.

### □ 3위1체개혁의 추진경과

- 조세재정면에서 지방분권의 실현이라는 이념이 강하게 반영된 것이 2002년 5월 21일 경제재정자문회에서 카타야마(片山虎之助)총무장관이 제출한 ‘지방재정의 구조개혁과 세원이양에 대하여(試案)’이며 이것이 이른바 「카타야마試案」임

- 국가로부터 지방으로 세원이양 등에 의해 국세와 지방세의 세수비율 1:1을 실현한다.
- 제1단계로서 국고지출금의 지방세로의 이체를 선행 실시한다. 구체적으로는 소득세로부터 주민세로 3조엔 정도, 소비세로부터 지방소비세로 2.5조엔 정도, 합계 5.5조엔을 국세로부터 지방세로 세원을 이양한다. 동시에 국고지출금을 5.5조엔 감축한다.
- 다음 단계에서 지방재정수지의 개선을 바탕으로 지방교부세를 지방세로 이체한다.

○ 이제까지도 지방단체와 총무성이 총론으로서 또는 이념으로서 지방세재원의 충실강화나 세원이양을 주장해왔지만 국세와 지방세의 비율을 1:1로 내걸고 구체적인 세목과 금액을 명시하여 세원이양을 요구한 것은 이것이 처음이었다. 이러한 카타야마시안은 각 방면의 반향을 불러일으키고 이후 3위1체 개혁논의를 강력하게 선도하게 되었다.

○ 「骨太方針 2002」: 2002년 6월 25일 각의 결정되었고 3위1체라는 말이 처음 사용되었음

- 국가의 관여를 축소하고 지방의 권한과 책임을 대폭 확대한다. 국고보조부담사업의 폐지
- 감축에 대해서 내각총리의 주도하에 각 장관들이 책임을 갖고 검토해서 연내 목표로 결론을 낸다.
- 이것을 바탕으로 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함하는 세원배분의 방향을 3위1체로 검토하고 그러한 바람직한 모습과 거기에 이르는 구체적인 개혁공정을 포함한 개혁안을 이후 1년 이내를 목표로 정리한다. 특히 국고보조부담금에 대해서는 2006년도까지 수조엔 규모의 삭감을 목표로 할 것, 교부세의 개혁으로서 불교부단체의 확대나 재원보장기능 전환을 수정 축소할 것 등도 함께 제시되어 있다.

○ 「骨太方針 2003」: 2003년 6월 27일 각의 결정됨

- 개요
  - ① 국고보조부담금의 개혁: 2006년도까지 약 4조엔 정도를 목표로 폐지·감축 등 개혁을 실시함
  - ② 지방교부세의 개혁: 2006년도까지 지방재정계획의 세출을 철저히 수정함으로써 지방교부세총액을 억제하고 재원보장기능을 축소해간다.
    - 국고보조부담금의 폐지·감축에 의한 보조사업의 억제
    - 지방재정계획상 인원을 4만명 이상 순수하게 감축
    - 투자적 경비(단독)를 1990-91년도의 수준을 기준으로 억제
    - 일반행정경비 등(단독)을 현재 수준 이하로 억제
  - ③ 세원이양을 포함한 세원배분의 수정: 2006년도까지 폐지하는 국고보조부담금의 대상사업

중 계속 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 것에 대해서는 세원이양한다. 이때 세원이양은 기간세의 충실을 기본으로 한다. 세원이양에 있어서는 개별사업의 수정, 정사를 실시, 보조금의 성격 등을 감안하면서 8할정도를 기준으로 이양하고 의무적인 사업에 대해서는 소요금액의 전액을 이양한다.

- 지방단체의 제안

「骨太方針 2003」에 의해 개혁할 국고보조부담금의 액수가 4조엔으로 분명해짐으로써 구체적으로 어떤 국고보조부담금을 폐지·감축하고 세원이양으로 연결시켜 갈 것인가 논의가 활발해진다. 가을부터 지방에서 구체적인 제안이 순차적으로 나왔다. 지정도시는 검토대상으로서 18.1조엔의 국고보조부담금 중 8조엔을 폐지하고 7.2조엔을 세원이양해야 한다고 제안했다. 전국시장회도 15.3조엔 중 5.9조엔을 폐지하고 5조엔을 세원이양해야 한다고 했다. 지방단체들이 구체적인 국고보조부담금의 폐지목표를 제시한 것은 처음이며 개개의 이해를 넘어서 목록을 작성할 수 있던 것도 3위1체개혁에 대한 지방의 기대가 컸음을 말해준다.

- 「骨太方針 2004」 : 2004년 6월 4일 각의 결정

- 개요

- ① 2006년도까지 개혁의 전체상을 2004년 가을에 분명히 하고 연내에 결정한다. 그때 지방의 의견에 충분히 귀 기울인다.
- ② 세원이양은 약 3조엔 규모를 목표로 한다.
- ③ 지방단체에게 국고보조부담금개혁의 구체안을 정리하도록 요청한다.
- ④ 세원이양은 2006년도까지 소득세로부터 개인주민세로 본격적인 세원이양을 실시한다. 그때 개인주민세의 세율을 비례(flat)화한다.
- ⑤ 지방의 세출을 개선하고 억제하면서 지방단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원의 충액을 확보한다.

이것은 지방단체가 안심하고 신뢰관계를 유지하면서 개혁을 추진해가기 위해서 지방에 대해 강한 메시지를 포함하고 있다. 특히 3조엔의 세원이양을 선행 결정한 것은 그 후 국고보조부담금의 개혁을 강력하게 선도하게 되고 3위1체 개혁을 실현하는 방향으로 이끈 획기적인 것이었다. 국고보조부담금의 구체안의 작성을 지방에 맡긴 것도 이전에는 없었던 수법이다. 중앙부서의 논의, 검토의 한계를 바탕으로 하면서 지방에도 책임을 맡겨 국가의 의사결정과정에 참가시킨다는 의미에서 새로운 국면을 개척하는 것이었다.

- 지방6단체의 개혁안

2004년 6월 9일 지방6단체에 대해 국고보조부담금의 개혁안에 대해서 지방으로서 통일된 구제안을 정리하여 8월 20일까지 제출하도록 요청하였고, 지방은 전국지사회가 중심이 되어 작성하기로 하고 8월 18일 니이카타에서 2일간에 걸쳐 지사회전체회의의 격론을 거쳐 원안을 작성하고 나머지 5단체가 승인함으로써 지방6단체의 통일안을 마련하였다. 기초와 광역, 기초간, 광역간에 이해의 불일치가 많았지만 ‘小異를 버리고 大同으로 간다’는 고차원의 입장을 지속했다.

지방의 개혁안은

- ① 개혁안을 제시하는 전제조건으로서 국가와 지방의 협의기관을 설치하고 지방의 의견을 확실히 반영할 것을 담보하도록 요구한다. 또한 세원이양과의 일체적 실시, 확실한 세원이양의 실행도 요구했다.
- ② 2006년도까지의 개혁안으로서 9조엔의 국고보조부담금의 수정과 8조엔의 세원이양을 전체상으로서 제시했다.
- ③ 2006년도까지 개혁안으로서 3.2조엔의 국고보조부담금의 폐지와 3조엔 정도의 세원이양을 제시했다.

■ 정부·여당이 합의한 전체적인 틀

지방6단체의 개혁안을 제출받고 정부에서 본격적인 검토가 진행되었다. 총리의 지시로 각 부처가 협력하고 11월 중반까지 전체상을 정리하기로 하고 지방의 개혁안을 지지하게 받아들이고 각 장관들은 10월 28일까지 검토결과를 제출하도록 했다. 그러나 각 부처가 제시한 회답은 지방의 3.2조엔에 대하여 약 810억엔에 불과했다. 이를 타개하기 위해 국가와 지방, 중앙부서 장관, 정부와 여당의 수많은 회의를 통해 11월 26일 2006년까지의 3위1체개혁의 전체상에 대해 정부와 여당이 합의하였다.

- ① 국고보조부담금의 개혁: 2005년도 및 2006년도 예산에서 3조엔 정도의 폐지·감축 등 개혁을 한다. 이중 1.8조엔은 세원이양, 0.5조엔은 슬림화, 0.6조엔은 교부금화한다.
- ② 세원이양: 2004년도에 소득양여세 및 세원이양예정특례교부금으로서 조치한 금액을 포함하여 약 3조엔규모를 목표로 하고 그 8할 정도에 해당하는 2.4조엔에 대해 내용이 결정되었다. 세원이양은 소득세로부터 개인주민세로 이양하기로 하고 개인주민세 소득할의 세율을 비례화하기로 정했다.
- ③ 지방교부세의 개혁: 2005년, 2006년은 지방단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원의 총액을 확보하도록 하고 「骨太方針 2004」를 다시 확인한다. 또한 세원이양에 수반하는 재정력 격차가 확대되지 않도록 하기 위한 조치를 강구할 것, 지방재정계획과 결산의 괴리를 시정할

것, 중기지방재정전망을 책정할 것, 불교부단체(인구)의 비율의 확대를 지향하는 개혁을 검토할 것 등도 함께 명기되었다.

이 전체상에 기초하여 2005년도 3위1체 개혁이 실시되고, 12월에 지방재정대책, 국가의 예산 등에 반영되었다.

○ 「骨太方針 2005」: 2005년 6월 21일 각의결정

■ 개요

2005년 4월에 다시 검토가 시작되었다. 2004년 11월의 전체상에서 남겨진 과제는 나머지 6천억엔의 세원이양으로 연결되는 국고보조부담금의 개혁의 구체화와 2005년 중에 결론을 얻기로 된 개별 국고보조부담금, 즉 의무교육비국고부담금, 생활보호비부담금 및 아동부양수당, 시설비 등을 다루는 것이었다.

4월 28일 국가와 지방의 협의의 장이 재개되고 여기에서 2004년도와 똑같이 정부측에서 지방측에 6천억엔의 국고보조부담금삭감안의 제출을 의뢰했다. 의무교육비국고부담금은 중앙교육심의회에서, 생활보호비 등은 관계자협의회가 설치되어 논의되었고 비교적 쉽게 각의 결정되었다. 3위1체개혁에 대해서는 이미 결정된 것을 기술하는데 그치고 새로 포함된 것은 없었다.

■ 지방6단체의 국고보조부담금개혁안 등

2005년 7월 20일 지방6단체가 국고보조부담금의 개혁안을 정부에 제출했는데, 그 총액은 9970억엔이고 시설비가 5200억엔, 경상경비가 4470억엔이었다. 전년에 지방단체들이 요구했던 3.2조엔의 개혁안 중에서 약 2조엔만 실현되었는데, 그 중 우선해서 폐지해야 할 것을 약1조엔 선정한 것이다.

개혁안에는 폐지목록과 함께 제2기개혁의 실행, 국가와 지방의 협의의 장의 제도화, 지방안에 없는 국고보조부담금을 집어넣지 말 것, 특히 보조부담율을 인하하지 말 것 등이 포함되어 있다.

의무교육비국고부담금에 관한 중앙교육심의회의 논의는 제도유지와 폐지의 주장이 격돌 대립하며 지연되다가 10월 26일 다수결로 '현행 부담률 2분의 1의 국고부담제도는 이후에도 유지되어야 한다'는 뜻의 답신을 결정했다.

생활보호 등에 대해서는 관계자협의회가 4월부터 개시되었으나 후생노동성이 생활부조, 의료부조의 국고부담율의 인하와 주택부조율의 일반재원화 등을 내용으로 하는 안을 제출했으나 지방측이 격렬하게 반발하여 논의가 종식되지 않자 후생노동장관이 협의를 중지했다.

■ 정부·야당합의

한편 이 사이 정치는 우정민영화법안을 둘러싸고 크게 요동치며 중의원 해산·총선거, 법안의

가결·성립, 내각개조로 이어지며 3위1체개혁은 거의 진전을 보지 못했다. 11월에 들어가 움직이기 시작해서 11월 초 6천억엔의 실현을 향한 각부처의 몫이 할당되었지만 각 부처의 제1차 답신은 영에 가까운 것이었다. 4부 장관회합, 관련 장관의 조정, 정부와 여당의 조정, 국가와 지방의 협의의 장 등이 빈번하게 열리며 우여곡절 끝에 11월 30일 정부·여당이 합의를 보았다. 그 내용은

- ① 국고보조부담금의 개혁으로서 세원이양에 연결되는 6,540억엔 정도의 개혁을 한다. 전년도에 결정된 3.8조엔 정도와 합쳐서 목표로 한 4조엔을 상회하는 개혁을 달성하기로 한다. 의무교육비국고부담금에 대해서는 제도를 견지한다는 방침 하에서 초중학교 모두 국가의 부담비율을 1/2에서 1/3으로 인하하고 8500억엔 정도의 감액 및 세원이양을 실시한다. 생활보호비에 대해서는 국고부담율은 인하하지 않는다. 아동부양수당의 부담률을 3/4에서 1/3으로, 아동수당의 부담률을 2/3에서 1/3으로 인하한다. 시설비에 대해서는 공립학교 등 일부를 세원이양의 대상으로 하고 폐지·감액분의 5할의 이양을 실시한다.
- ② 위와 같은 국고보조부담금의 개혁의 결과 세원이양액은 6100억엔정도로 되고, 전년이 이미 결정된 몫 2조 3990억엔과 합쳐 3조 90억엔 정도로 된다. 목표로 한 3조엔 규모의 세원이양을 실시하기로 한다.

이 정부·여당합의를 바탕으로 2006년도까지의 개혁하기로 된 3위1체개혁에 결론이 지어졌다. 지방6단체는 성명을 발표하고 3조엔의 대규모 세원이양은 이제까지 없는 획기적인 개혁이고 분권에 대해 커다란 전진이라는 점, 개별 국고보조부담금개혁에 대해서 생활보호가 포함되지 않았다는 점, 시설비를 대상으로 포함했는 점은 평가하지만, 아동부양수당, 아동수당, 의무교육비의 국고부담율의 인하는 지방분권개혁의 이념에 맞지 않는 것이라고 비판하고 장래에 대해서 2007년도 이후에도 더 개혁을 추진해야 한다고 발표했다.

### 3. 3위1체 개혁의 성과(3위1체 개혁의 전체상)

- 3위1체 개혁의 목적
  - 지방의 권한과 책임을 대폭 확대하고 세입세출 양면에서의 지방의 자유도를 높인다.
  - 진정 주민에게 필요한 행정서비스를 지방이 스스로 책임지고 자주적, 효율적으로 선택할 수 있는 폭을 확대한다.
  - 국가·지방을 통한 간소하고 효율적인 행·재정체제의 구축을 도모한다.

#### □ 국고보조부담금의 개혁

- 2004-6년도에 4조 6661억엔 개혁실시 이 중 3조 1176억엔은 세원이양에 연결된 개혁

<표> 국고보조부담금의 구분과 정리의 방향 요약

|  | 성격   | 정리대상경비의 예<br>(2001년도예산액)  | 지방분권추진계획에서의 정리   |
|--|--|---|--|
| 국고부담금<br>↓<br>기본적으로 제도 등 수정대상보조금           | 국가와 지방자치단체 상호 밀접하게 관련을 갖는 사무에 대해서 공동책임이라는 관점에서 국가가 의무적으로 지출해야 하고, 이른바 각자 부담적인 경비이고 반드시 법률에 근거를 갖는다.<br>지방재정법 제11조: 지방재정법 제10조부터 제10조의 3까지에서 규정하는 국고부담금의 종류, 산정기준 및 국가와 지방자치단체가 부담해야 할 비율은 법률 또는 정령으로 정해야 한다. |   |  |
| 경상적 국고부담금                                  | 지방재정법 제10조: 지방자치단체가 법령에 기초하여 실시하지 않으면 안되는 사무로서 국가와 지방공공단체 상호의 이해에 관계가 있는 사무 중 그 원활한 운영을 기하기 위해서는 국가가 스스로 경비를 부담할 필요가 있는 것  | 의무교육직원급여비 약 26,760억엔, 생활보호 약 13070억엔, 직업능력개발 약 50억엔, 지적조사 약 130억엔   | 국가와 지방자치단체의 역할분담의 수정에 수반하여 생활보호나 의무교육 등의 지정 국가가 의무적으로 부담을 해야 하는 분야에 한정   |
| 건설사업 국고부담금                                 | 지방재정법 제10조의 2: 지방단체 또는 지방자치단체의 기관이 국민경제에 적합하도록 종합적으로 수립된 계획에 따라서 실시하지 않으면 안 되는 법률 또는 정령에서 정한 토목 기타 건설사업에 요하는 경비에 대해서 국가가 부담하고 있는 것   | 도로(국도,도도부현도 등) 약 8810억엔, 항만(특정중요 등) 약 1170억엔, 공항(2중, 3중) 약 160억엔, 여항 약 890억엔, 도시공원 약 1150억엔, 사회복지시설 약 1,170억엔   | * 대상을 국가적 프로젝트 등광역적인 효과를 갖는 근간적인 사업 등에 한정하는 등 투자의 중점화를 꾀하는 동시에 주민에게 가까운 생활기반에 대해서는 보조대상의 감축<br>* 채택기준의 인상 등을 꾀하고 지방의 단독사업에 맡긴다<br>* 전국적으로 일정한 정비수준이 달성된 것에 대해서는 폐지·감축  |
| 국고보조금<br>↓<br>제도 등 수정대상보조금 등과 기타 보조금 등이 존재 | 장려적 재정원조적 보조금이고 법령에 '붓할 수 있다' 등으로 규정되어 있는 것도 있지만 대부분 법령에 근거가 없는 '예산보조'<br><br>지방재정법 제16조<br>①국가가 그 시책을 행하기 위해서 특별한 필요가 있다고 인정할 때 또는<br>②지방단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정할 때에 한해서 지방단체에 대해 교부한다.                      | 재택복지 약 1130억엔<br>농업경영구조대책사업 약 250억엔<br>도도부현 경찰비 약 330억엔<br>기독교부금 약 240억엔<br>폐기물처리시설정비비보조 약 1920억엔<br>농촌진흥대책지방공공단체사업추진비보조금 약 97억엔<br>사회참가촉진비보조금 약 38억엔 | * 지방재정법 제16조에 기초한 보조금에 대해서 다음에 열거하는 것을 빼고 원칙적으로 폐지·감축을 꾀해 나간다. 예외:<br>①국책에 수반하는 국가보상적 성격, 지방세의 대체재원의 성격을 갖는 것, ②재해에 의한 임시거액의 재정부담에 대한 것, ③일단 국가에 있어서 징수하고 지방단체에 거부하는 지방단체의 사무에 부수하는 수입으로 지방재원의 성격을 갖는 것<br>* 재정구조개혁법에 근거하여 '기타 보조금 등'에 대해서 보조금삭감계획을 책정 |

출처: 일본 총무성 자료

## □ 지방세의 개혁

### ○ 세원이양

- 2006년도세제개혁에서 개인주민세 소득할의 세율을 10%비례세율화하고 소득세로부터 개인주민세로 3조 94억엔 규모의 세원이양을 실시
- 개인주민세의 성격: 널리 주민이 지역사회의 비용을 분담하는 것
- 비례세율화는 응익성을 강화: 개인소득과세체계에서 소득세와 개인주민세의 역할분담을 명확하게 해서, 개인주민세는 응익성이나 편재도축소의 관점에서 소득할의 세율을 비례화하고 소득세는 소득재분배기능을 적절하게 발휘하도록 더 누진적인 세율구조를 구축

▪ 개인주민세의 개요

개인주민세는 널리 주민이 지역사회에 비용을 분담한다.

개인주민세는 시정촌민세와 도도부현민세로 구성한다.

납세의무자는 시구정촌(도도부현)에 주소를 둔 개인으로 한다.

▪ 개인주민세의 구성

\* 균등할: 일정한 소득을 갖는 자에게 정액의 부담으로 요구하는 것으로 표준세율은 시정촌민세가 연 3,000엔, 도도부현민세가 연 1,000엔임

\* 소득할: 납세의무자의 소득금액에 따라서 세액의 부담을 요구하는 것으로 10% 비례세율이며 표준세율은 시정촌민세가 6%, 도도부현민세가 4%임

\* 징수는 도도부현민세도 시정촌민세와 함께 시구정촌이 징수하며, 2007년도부터 실시한다. 과세표준은 전전년도 결산기준으로 기초자치단체가 직접 징수한다. 이밖에 개인에게 부과되는 주민세로서 이자할, 배당할 및 주식등양도소득할이 있다.

<표> 세원이양후 소득세와 개인주민세의 세율변화

| 개정전             |     | ⇒          | 개정후 |  |
|-----------------|-----|------------|-----|--|
| 소득세             |     |            | 소득세 |  |
| 과세소득            | 세율  | 과세소득       | 세율  |  |
| - 330만엔         | 10% | - 195만엔    | 5%  |  |
| 330만엔 - 900만엔   | 20% | - 330만엔    | 10% |  |
| 900만엔 - 1,800만엔 | 30% | - 695만엔    | 20% |  |
| 1,800만엔 초과      | 37% | - 900만엔    | 23% |  |
|                 |     | - 1,800만엔  | 33% |  |
|                 |     | 1,800만엔 초과 | 40% |  |
| 개인주민세           |     | 개인주민세      |     |  |
| 과세소득            | 세율  | 과세소득       | 세율  |  |
| - 200만엔         | 5%  | 일률         | 10% |  |
| - 700만엔         | 10% |            |     |  |
| 700만엔초과         | 13% | 도부현민세      |     |  |
| 도부현민세           |     | 일률         | 4%  |  |
| - 700만엔         | 2%  |            |     |  |
| 700만엔 초과        | 3%  | 시정촌민세      |     |  |
| 시정촌민세           |     | 일률         | 6%  |  |
| - 200만엔         | 3%  |            |     |  |
| - 700만엔         | 8%  |            |     |  |
| 700만엔 초과        | 10% |            |     |  |

▪ 10% 비례세율화에 의한 세원이양에 의해 편재도가 축소한다.

\* 누진세율을 비례세율로 변경하면 고액소득자가 많은 지역일수록, 세수의 증가율이 낮아지고 저액소득자가 많은 지역일수록 세수의 증가율이 높아져 세원의 편재도가 축소한다.

\* 1인당 세수액의 변화를 살펴보면(2005년도기준), 개정전에는 동경도가 1인당 174만엔으로 제일 높고 오키나와가 55만엔으로 제일 낮아 배율이 3.2배인 반면 개정후에는 동경도의 1인당 부담액은 155만엔으로 줄고 오키나와는 57만엔으로 늘어나 배율이 2.7로 낮아진다.



- 세원이양의 세가지 포인트
  - \* 지방분권 3위1체개혁의 일환
  - \* 다수의 사람들은 1월부터 소득세가 감소하고 그 대신 6월부터 주민세가 증가한다.
  - \* 소득세와 주민세를 합친 세부담액은 세원이양전후에 변동이 없다.
  - \* 다만 세원이양과는 별개로 정률감세의 폐지에 따른 부담증가는 있다.
- 과세자주권의 확대
  - 지방단체의 자주성 자립성을 발휘하는데 기여하기 위해 수차례 과세자주권의 범위를 확대하는 제도적 개혁을 추진해왔다.
  - 법정외세제도의 확대
    - \* 2000년 지방분권일괄법에서 법정외보통세의 허가제를 동의를 요하는 협의제로 고치고, 법정회목적세를 창설할 것을 규정
    - \* 2004년도 세제개정에서 기존의 법정외세의 변경(세율인하 등)에 관계되는 국가의 관리를 감축시키고 특정한 납세자에 관한 세수비율이 높은 경우에 의회의 의견청취제도를 창설하였다.
  - 초과과세제도의 개정
    - \* 주로 개별세목마다 제한세율을 폐지 내지 축소하는(제한세율인상) 형태로 개정
    - \* 2004년도에 표준세율의 정의를 개정하여 과거에 '재정상의 특별한 필요가 있는' 경우를 '재정상 기타 필요가 있는'경우로 바꿔 표준세율의 채용이 용이하도록 하였다.
    - \* 종래에는 표준세율보다 낮은 세율을 적용하는 단체는 지방채발행을 할 수 없도록 되어 있었으나 2006년도부터는 표준세율미만의 경우에도 허가를 얻으면 지방채발행이 가능해졌다.
- 지방교부세의 개혁
  - 3위1체개혁이라는 말이 각의결정에서 처음 사용된 기본방침 2002에서 지방교부세의 개혁은 9할 이상의 자치단체가 불교부단체로 되어 있는 상황을 대담하게 시정할 필요가 있고 교부세의 재원보장기능 전반에 대해 수정, 축소해 갈 것과 지방단체간 재정력격차의 시정은 필요하며 그것을 어느 정도 어떻게 실행할 것인가 논의를 진행한다고 방향을 제시하고 있다.
  - 2002년도 지방의 재원부족액이 14조엔에 달해 세출삭감이나 지방세 충실 등 다양한 노력에 의해 이것을 가능한 한 조기에 해소하고 교부세에 의한 재원보장에 의존하는 체질을 벗어나 진정한 지방재정의 자립을 목표로 설정하였다.
  - 이후 구체적인 내용의 결정에서 논점은 재원보장기능과 재정조정기능이라는 교부세의 기본기능을 유효하고 적정하게 발휘하기 위해 교부세의 총액결정과 개별단체의 배분방법(산정방법)을 어떻게 할 것인가가 초점이 된다.
  - 총액에 대해서
    - \* 총액에서 대한 논의는 지방재정개혁의 바람직한 방향에 대한 논의라고도 바꿔 말할 수 있다. 지방재정개혁의 방향을 둘러싸고는 특히 세출의 내용을 중심으로 논의가 이루어졌다. 국민최저

수준(national minimum)에 한정해야 한다는 지적, 이른바 지방재정2분론, 지방재정개혁과 결산의 괴리를 둘러싼 논의 등이 대표적인 것이다.

- \* 다양한 논의를 거쳐서 지방재정계획과 결산의 괴리에 대해서 동시일체적인 시정이 피해를 동시에 총액에 대해서는 지방단체와의 의견교환을 거치면서 지방단체의 행정개혁의 철저를 전제로 해서 안정적인 재정운영에 필요한 지방세, 교부세 등의 지방일반재원의 총액이 확보되었다.
- \* 지방교부세는 2004-6년도에 총액이 5.1조엔 감액되었지만 한편에서 지방세는 2.7조엔 증가가 예상되어 단순히 교부세가 감액되고 있는 것은 아니라고 평가된다.
- 산정방법에 대해서
  - \* 교부세제도의 기본적 기능인 재원보장기능과 재원조정기능을 어느정도 작동시킬 것인가는 산정방법의 방향과 밀접불가분의 관계에 있다. 즉 개개의 지방단체의 재정수요를 가능한 한 보완해서 그 재원을 보장하려고 하면 산정방법은 결과적으로 복잡한 것이 된다. 일반적으로 재정력이 약한 지방단체측에서는 개별구체적인 행정분야마다의 재정수요를 신중하게 산정해야 한다고 지적한다.
  - \* 교부세의 산정에 대해서는 제도창설 이래 가능한 한 정확하게 재정수요를 반영하는 방향으로 개정이 이어져 온 결과 복잡화를 초래했고 알기 어렵고, 섬세한 재원보장에 의해 지방단체의 행정개혁의욕을 꺾는 결과를 가져오고 있다는 비판을 받고 있다.
  - \* 최근의 산정방법의 개정은 개별사무사업의 구조에 따른 산정방법을 택하면서도 가능한 한 알기 쉽고 간결한 산정을 목표로 하는 것이며, 3위1체개혁에서도 그 방향에서 수정이 이루어졌다. 구체적으로 단계보정의 수정, 산정의 간소화·투명화(보정계수의 단위비용화, 경비의 종류의 통합, 도도부현 몫의 보정계수의 반감을 지향한 대응), 사업비보정의 수정, 유보재원율의 수정이 이루어지고 이밖에 행정개혁인센티브산정의 창설, 세원이양에 수반하는 재정력격차확대에 대한 대응 등이 이루어졌다.

#### 4. 일본의 재정분권개혁의 시사점

- 참여정부의 지방분권개혁은 상당한 성과가 있다고 평가할 수 있는 부분도 있으나, 아직은 미완의 개혁으로 끝나고 있다.
- 재정분권에서는 세원이양에 반대하는 핵심논리의 하나인 지역간 재정력격차 확대문제는 제도의 설계를 어떻게 하느냐에 달려 있으며, 국가재정의 재원부족문제는 일본처럼 국고보조금의 삭감·폐지와 세원이양을 연계시키고 지방교부세의 기능을 재편하는 방식을 통해 해결할 수 있다. 일본의 3위1체개혁은 그 자체가 과도적 장치이지만 우리나라에서도 분권개혁의 일환으로 방법론적 차용은 가능하다고 본다. 다만 일본은 중앙정부의 재정재건을 위해 국고보조금을 축소하면서 그 일부만을 세원으로 이양하는 방식이기 때문에 우리나라와는 여건이 다

르다는 점을 유의해야 한다.

- 일본의 경우에서 주목되는 것은 이해대립이 큰 재정분권개혁에 있어 중앙부서간, 국가-지방간, 지방단체간 협의체계를 갖고 의견을 모으는 협치과정이며, 세원이양의 경우 중앙의 부담을 줄이기 위해 국고보조금의 삭감액이 조금 더 크다는 점도 관심을 끈다.

#### 참고문헌

神野直彦 편, 3위1체개혁과 지방세재정, 학양서방, 2006

외, 3위1체개혁을 검증한다, 재단법인 동경시정조사회, 2004

일본 총무성 林崎理, 3위1체개혁과 지방세제의 개혁, 2007년도 일본지방재정학회 보고논문



# 이명박 정부의 재정분권 방향과 과제

이삼걸 (행정안전부 지방재정세제국장)

## I. 서론 - 이명박 정부의 출범과 새로운 미션

- 2008년 2월 25일 출범한 새 정부는 ‘선진화를 통한 세계일류 국가’라는 국가비전을 표방하고, 이를 실현하기 위해 국정철학으로 ‘화합적 자유주의(Harmonious Liberalism)’, 행동규범으로 ‘창조적 실용주의(Creative Pragmatism)’를 제시하고, 5대 국정지표로 ▲알뜰하고 유능한 정부 ▲활기차고 열린 시장 ▲능동적 복지와 고신뢰사회 ▲인재대국을 지향하는 평생학습국가 ▲글로벌 코리아의 실현 등을 설정하고 있다.
- 이러한 거시적 패러다임을 기초로, 새 정부는 지방과 관련해서 ‘자립적 지역경제’와 ‘실천적 지방자치’라는 비전을 제시하였는 바, 지방재정·세제는 새 정부의 이러한 국가비전과 지방분권 정책방향에 맞추어 구체적이고 실천적인 정책수단을 강구하고 2008년부터 차분히 시행해 나가야만 한다. 이하에서는 재정분권의 관점에서 현재 지방재정이 가지고 있는 문제점들을 분석하고 이를 해결하기 위해 이명박 정부가 추진해야 할 재정분권의 방향과 과제에 대해 모색해보고자 한다.

## II. 재정분권의 개념과 지방재정의 실태

### 1. 재정분권의 개념

#### □ 지방분권과 재정분권

- 지방분권의 개념에 대해서는 학자들마다 조금씩 상이한 정의를 내리고 있지만, 일반적으로 중앙정부의 권한과 의무를 지방으로 이양하여 자치단체가 스스로 결정하고 업무를 수행할 수 있는 제도적 여건을 조성하는 것으로 요약할 수 있다.
- 여기서 중요한 것은 지방분권이 동전의 양면과 유사하다는 것이다. 즉, 중앙이 가지고 있던 권한을 지방으로 이양함과 동시에 지방에서 책임져야 할 부분도 그만큼 늘어난다는 의미이다. 지방분권 논의에 있어 자치단체의 책임성이 항상 같이 논의되는 것도 이와 같은 맥락이다.
- 지방분권 중에서도 재정분권은 핵심에 해당한다. 재정은 ‘지방자치의 혈액’과도 같은 존재로, 자치단체가 수행하는 모든 업무는 예산을 수반하고 있기 때문에, 재정분권이 병행되지 않은 지방분권 논의는 그 실행력을 담보하기 곤란하다. 우리의 지방재정이 소위 ‘2할자치’라는 오

명을 벗지 못하고 있는것도 이와 같은 맥락에서 이해 할 수 있다

- 한가지 유의해야 할 점은 자치단체가 단순히 많은 양의 재원을 확보한다고 재정분권이 실현 되는 것은 아니라는 점이다. 국가에서 지방으로 아무리 많은 재원을 이전해 준다 하더라도 그 용도에 대한 제약이 많고 자치단체의 책임과 판단하에 재정운용이 이루어지지 않는경우 재정분권에는 아무런 도움이 되지 않기 때문이다. 이 경우 오히려 국가재정에 의존하는 행태와 자치단체의 도덕적 해이 현상만을 부추기는 결과를 초래하기 쉽다

## □ 재정분권의 구성요소

- 재정분권의 구성요소는 크게 세입측면과 세출측면으로 나누어 볼 수 있다.
- 먼저, 세입측면을 살펴보면, 지방세, 세외수입 등 자체재원 확충에 있어서의 자주권을 의미한다. 절충적 지방자치 형태로 운영하는 우리나라 현실에서 조세법률주의에 의해 과세권이 상당부분 제약받는 것은 주지의 사실이지만, 자치단체가 많은 세입을 확보하는것이야 말로 재정분권의 가장 핵심적인 요소라 할 것이다. 그야말로 ‘스스로 벌어서, 아까운 줄 알고 쓰는’ 지방재정을 구현하는 것이다.
- 이와 함께 세출측면에서는 자치단체의 재정관련 의사결정권 확보를 요소로 한다. 즉, 자치단체가 어떤 사업을 할지를 스스로 결정할 수 있는 권한을 보유하는 것이다. 아무리 많은 재원을 지방에 주더라도, 그 재원의 활용과정에서 많은 제약이 존재한다면 자치단체는 ‘단순한 국가정책의 집행자’ 지위를 벗어날 수 없기 때문이다. 중앙에서 국고보조사업, 균특회계 등을 통해 지나치게 세분화된 사업까지 일일이 간여한다면 재정분권은 더욱 더 어려운 과제로 남을 수 밖에 없다.

## 2. 재정분권측면에서 바라본 지방재정의 실태

### □ 지나치게 높은 국가의존도

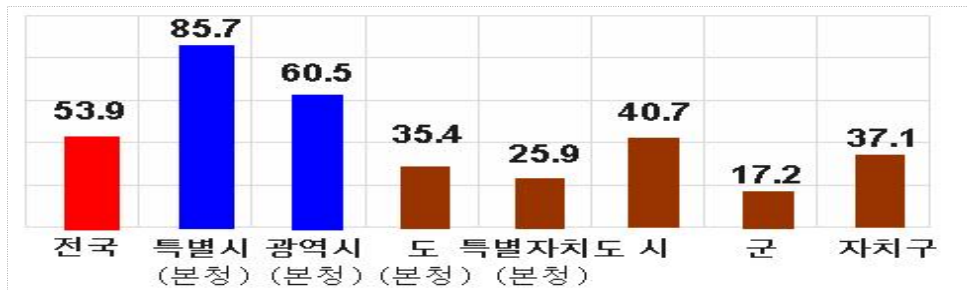
- 지방재정은 그간 양적인 면에서는 크게 성장했다. 총 재정사용액을 기준으로 할때, 지방의 재정사용액은 2004년부터 국가재정 사용액을 초과했고 2008년 현재는 국가재정과 지방재정의 사용액은 4:6 비율을 나타내고 있다.
- 그러나, 지난 수십년간 국세대비 지방세 비중은 20% 수준에 머물러 있었고, 현재도 자치단체 총 수입 중 지방세 비중은 35% 수준에 불과하여 자율적 재원조달 능력이 미흡하다. 이와 반대로 국고보조금, 지방교부세 등 의존재원의 비중은 계속 증가하여 재정이 열악한 자치단체일 수록 국가의존도가 높아졌다. 특히, 재정자립도의 경우 민선자치가 시작된해인 95년 에는 전국평균 63.5%였던 것이 지속적으로 낮아져 2008년에는 53.9%까지 하락하였다.

- 또한, 용도가 한정되지 않은 일반재원인 교부세도 자치단체의 자율성을 제고하는데 크게 도움이 되지 못했다. 교부세 법정률은 내국세의 19.24%까지 지속적으로 상승하였지만, 이와함께 사회복지, 교육관련 투자수요가 더 빠른 속도로 증가함에 따라 늘어난 재원을 결국 국고 보조사업에 충당하기도 바빴던 것이 현실이다.

## □ 심각한 자치단체간 재정불균형

- 지방분권을 논의하기 위해서는 자치단체간 균형문제도 언급되어야 한다. 자치단체간 재정불균형이 심각한 상태에서 재정분권을 추진할 경우 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 안타깝게도 현재 지방재정의 현실은 그러한 우려를 씻어주지 못하고 있다.
- 지방세 수입의 약 60%가 수도권에 집중되는 등 심각한 수도권 집중현상이 나타나고 있으며, 그림에서 볼 수 있듯이 자치단체의 재정자립도도 지역간, 자치단체간 커다란 편차를 보이고 있다.

< 그림-1> 지방자치단체 유형별 재정자립도 ('08년 기준)



- 또한, 지역간 격차와 더불어 광역자치단체 중에도 서울과 기타 광역시, 도간 재정자립도 격차가 심각하며 기초자치단체중에서도 시와 군지역이 심한 편차를 보이고 있다
- 2008년 현재, 교부세 불교부단체가 자치단체의 4%인 10개에 불과한 반면, 지방세 수입으로 인건비 조차 해결하지 못하는 자치단체가 전국적으로 131개(53%)에 달한다는 것은 자치단체가 재정불균형 문제가 매우 심각한 상황에 이르렀음을 보여준다.

## Ⅲ. 참여정부 재정분권의 공과

- 새정부의 재정분권 방향 설정을 위해서는 이전 정부의 공과를 면밀히 규명해보는 작업이 선행되어야 한다. 전체적으로 참여정부는 지방재정의 위상을 제고하고 자율성과 투명성을 강화하는데 기여했지만, 환경변화와 분권의 역기능에 대한 대응이 미흡하여 많은 숙제를 남겨놓은 것으로 평가된다.

## 1. 지난 정부의 성과

### □ 지방재정의 규모와 위상 제고

- 무엇보다 지방재정의 규모와 위상이 크게 제고되었다는 점이 지난 참여정부 5년간의 성과라고 할 수 있다. 2002년 지방교육재정을 포함하여 94조원이었던 지방재정 규모는 2008년 125조원으로 성장하였다. 이와 같은 사실은 전통적으로 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형 현상이 크게 해소되었음을 의미하며, 적어도 외형상으로는 재정분권이 상당히 빠른 속도로 성과를 이루었음을 시사한다.

### □ 지방재정관리제도의 총체적 혁신과 자율성 강화

- 2005년에 지방재정관련 법체계를 전면 개편하여 종전의 중앙통제적인 지방재정 관리제도에 대한 총체적 혁신의 기반을 제공하였다. 구체적으로 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법체계를 지방재정법·지방계약법·기금법·공유재산법 등 4개로 분법하여 지방의 특성에 맞게 전문화하고 지방재정의 자율성을 강화하는 법적 기틀을 마련하였다. 이를 통해 지방채 개별승인제도의 폐지 및 총액한도제 도입, 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산 편성지침의 폐지 등이 이루어졌고, 주민참여형 예산편성제도의 법적 근거를 마련하였다. 지방계약에 있어서도 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여 계약·공사제도를 투명화하였고, 자치단체 유사·중복기금의 억제와 성과분석 등 기금에 대한 관리체계 개편도 추진하였다.

### □ 시민사회의 재정투명성 요구증대에 대응한 정보인프라의 구축

- 복식부기제도·사업예산제도·재정정보시스템의 구축은 시민사회의 재정투명성 요구증대에 대응하는 것으로 다양한 재정정보를 적시에 산출하여 평가·환류할 수 있는 기반을 제공하였고, 이를 기초로 재정공시제도 도입, 지방재정분석 및 진단제도의 강화 등을 통해 지방재정 운영의 투명성과 건전성을 제고할 수 있는 계기를 마련하였다.

## 2. 지난 정부의 한계

### □ 효율성과 책임성 약화의 원인 제공

- 참여정부 이후 지방재정의 규모와 위상은 크게 제고 되었음에도 불구하고 지방재정 확충이 의존재원 중심으로 이루어져 자치단체의 자율성과 책임성이 위축되었다는 지적이 있다.
- 일반적으로 이전재원의 비중과 역할이 강화될수록 자치단체와 지역주민의 도덕적 해이(moral hazard), 지대추구(rent-seeking) 등의 행태가 복합적으로 나타나 방만한 재정집행이 행해질



가능성이 높고, 그 결과 재정운영의 효율성·책임성이 제대로 구현되지 못한다고 인식된다. 실제로 자치단체는 지방세 징수노력을 제고하고 재원을 효율적으로 사용하는 등 스스로 자구 노력에 소홀하였고, 일부 자치단체에서는 선심성·행사성 경비 등이 과다하게 지출되고 있으며, 나눠먹기식 예산편성, 지나치게 표를 의식한 경비지원 등 성숙하지 못한 행태들이 나타나고 있지만 이러한 분권의 역기능에 대한 사전예측 및 대책마련이 부족했다.

## □ 사회복지 등 재정수요 급증에 따른 해결책 마련 실패

- 참여정부는 급증하는 사회복지 및 교육분야의 수요에 대한 자치단체의 재정부담 완화대책을 마련하지 못했다. 지난 5년간 지방의 총예산 규모는 매년 평균 6.1%씩 증가했으나 사회복지 예산은 매년 평균 15.5%씩 급증하였다. 이러한 사회복지사업의 대부분은 국가가 사업규모를 확정하여 국고보조금을 교부하면 자치단체가 일정비율의 지방비를 매칭하는 형태로 운영되기 때문에 자치단체의 재정부담을 가중시키는 원인이 되었다. 또한, 현재 일반자치와 교육자치가 분리되어 있는 상태임에도 불구하고 자치단체가 교육재정의 상당부분을 부담하는 구조도 자치단체의 재정부담을 크게 가중시켰다. 2007년 기준으로 시·도의 교육비특별회계 전출금이 6.3조원에 달하고 있으며, 시·군·자치구의 각급 학교에 대한 경비지원도 2004년 약 2,000억 원에서 2007년 약 3,900억원으로 급증하였다. 그 결과 자체사업 예산 감소로 지역주민을 위한 고유사업을 추진하기 어려워 많은 지방자치단체에서 어려움이 증대되고 있는 상황이다

## IV. 이명박 정부의 재정분권

### 1. 기본방향

#### □ 자치단체의 역량과 역할 강화

- 첫째, 분권지향형 재정·세제 정책을 통해 자치단체가 중앙에만 의존하지 않고 자구노력을 할 수 있는 권한과 제도적 여건을 마련할 계획이다. 자치단체가 스스로의 역할을 강화할 수 있는 제도적 여건이 준비되지 않은 상황에서는 추진되는 재정분권은 껍데기에 불과하기 때문이다.
- 지방소득·소비세 도입, 총액인건비제 실시 등은 이러한 분권지향형 재정·세제 정책의 대표적인 예라 할 수 있다. 자치단체가 같은 액수의 예산을 사용한다 하더라도, 스스로의 노력에 의해 성과가 창출되고, 그것이 객관적으로 평가되고 환류되어 계획단계에 다시 영향을 미치는 경우에만 자치단체의 자발적 노력을 유인할 수 있을 것이다.

## □ 경쟁과 성과중심의 제도 운영

- 앞서 언급한 바와 같이 재정자율성의 확대는 동전의 양면과 같이 그에 따르는 책임을 수반한다. 지방교부세 등 제도운영 전반에 경쟁과 성과원리를 강화하여 자치단체간 선의의 경쟁과 비용절감을 유도하고 성과와 연계한 민감도를 제고하는 방식으로 책임성을 강화할 계획이다. 또한, 선의의 경쟁은 효율적 자원배분에 대한 자치단체의 판단능력을 제고하게 되어 장기적으로 재정분권의 질을 높이게 될 것으로 기대된다.
- 새정부의 역점과제인 지역경제살리기 자원확보를 위해 예산절감을 추진하는 것도 이와 같은 맥락이다. 단순히 중앙의 지침에 의해 강제적, 획일적으로 예산을 절감하는 것이 아니라, 지역의 특성과 여건에 맞는 절감계획을 수립하고, 절감된 재원을 그 지역을 위해 재투자 하도록 함으로써 건전한 재정운용에 대한 책임의식을 일깨우는 계기가 될 것으로 기대된다.

## □ 선택과 집중을 통한 사업효과 극대화

- 자치단체에 자율적 사업선택권을 부여하여 소규모 분산투자의 비효율성을 해결하고 지역의 실정에 맞는 효과적 발전전략을 수립할 수 있는 수단을 부여해야 한다. 교부세제도 개편 및 균특회계와 국고보조금 배분방식에 포괄보조를 도입하여 자치단체가 선택과 집중을 통해 지역 SOC등에 투자하게 된다면 투자의 비효율성 문제를 해결하기 위한 좋은 수단이 될 것이다.

## □ 맞춤형(Customizing) 제도운영과 종합적 접근(Comprehensive Approach)

- 같은 광역단체내에서도 도와 특·광역시도 다르고, 기초자치단체중에서도 시와 군 지역은 서로 다른 재정여건에 처해 있으므로, 각각의 재정여건과 특성을 고려한 맞춤형 정책이 필요하다. 특히, 자치경찰제, 교육자치 등 중앙권한을 지방으로 이양할 때, 재정력이 좋은 자치단체는 현재 보유한 재원으로 이양사무를 수행하고, 상대적으로 재정이 열악한 자치단체는 이양되는 사무를 수행하는데 필요한 재원도 함께 제공하는 방식이 맞춤형 정책추진의 좋은 예가 될 것이다.
- 맞춤형 정책추진과 반드시 병행되어야 할 것이 시·도의 권한강화이다. 중앙에서 230개에 달하는 기초자치단체의 실정을 일일이 고려하는 것은 현실적으로 어려우므로 시·도가 1차적으로 시군구의 재정운용에 대한 지원 및 조정기능을 수행함으로써, 중앙은 업무부담을 덜고 시·도는 스스로의 역량과 역할을 강화하는 윈윈(win-win)전략을 구사해야 한다.
- 또한, 시책별 추진, 평가방식을 탈피하고 모든 행·재정적 관련 요소들을 융합하여 운영하는 종합적 접근방법을 정착시킬 계획이다. 조직·인력 운영성과, 지방공기업 경영혁신, 예산절감을 위한 계약심사 성과를 교부세 등과 연계한다면 각각의 제도가 가지는 효과를 극대화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 분야별 추진과제

- 이하에서는 재정분권을 위한 세부 추진과제를 세입, 세출, 재정조정제도, 재정관리시스템 분야로 나누어 서술하고자 한다.

### □ 세입 분야

- 먼저, 지방소득·소비세를 도입하여 전반적으로 재정자립도를 제고하고 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 정책수단을 강화할 계획이다. 기업유치 등 지역경제활성화를 위한 자치단체의 노력이 세수증대로 연계되는 선순환 구조를 확립함으로써, 자치단체에게 노력한 만큼 재정여건을 개선할 수 있다는 믿음을 주어야만 한다. 다만, 지역여건과 경제적 특성으로 인해 구조적으로 세원이 적은 자치단체에 대해서는 차등적 지원을 통해 자립도를 제고해 주는 방식도 병행적으로 검토할 것이다.
- 아울러 신세원 발굴, 체납액 감소, 세외수입 증대 등 자구노력으로 성과를 거둔 단체에 대해서는 교부세 인센티브를 제공해야 할 필요가 있다. 특히, 이 분야는 자치단체의 노력여하에 따라 많은 성과를 이룰 수 있는 분야이므로, 점차적으로 지원을 강화할 계획이다.

### □ 세출 분야

- 첫째, 각종 국고보조, 군특 사업의 지역별 소규모 분산투자로 인한 비효율성 문제를 해결하기 위해 교부세 제도를 개편할 계획이다. 단위사업이 아닌 거점지역 또는 전략사업 베이스의 포괄보조를 통해 자치단체의 사업 선택권을 부여하고 효율적 투자방안을 제공할 계획이다.
- 둘째, 심층 재정분석과 진단, 복식부기회계에 입각한 원가관리 강화등을 통해 효율적 재정운용역량을 제고해야 한다. 현재 많은 자치단체들이 경상경비(사회단체보조금, 운영비 등)에 예산운용의 중점을 두고 있으며 효율성에 대한 의식이 취약한 상황이다. 재정효율성·건전성에 대한 자체 판단력을 배양하면서 낭비요소에 대해서는 교부세 인센티브 등 다각적인 수단을 활용할 계획이다.
- 셋째, 비용 및 예산절감을 위한 시스템과 제도를 도입하고, 자치단체 공무원의 행태 및 마인드의 획기적 개선을 통한 세출 구조조정을 지속적으로 추진할 계획이다. 먼저, 원가심사 강화를 위해 계약심사 기능을 강화하고, 비효율적 재정운용의 대표적 사례로 언급되고 있는 지방청사에 대해서도 표준 면적기준 마련 등을 추진할 계획이다.
- 마지막으로 부처간, 자치단체간(인근 자치단체간, 광역-기초간) 유사·중복 사업에 대한 정보공유 및 사전조정 강화를 통해 예산낭비를 방지할 계획이다. 특히, 인근 자치단체간 공동활용이 가능한 운동시설, 주민회관 등에 적용된다면 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다.

## □ 재정조정제도 분야

- 현재는 지방의 재정부족분 대부분을 보통교부세로 교부하고 특별한 수요에 한정하여 특별교부세를 선별 지원함으로써 지역 현안사업별로 소규모 분산 투자되고 자치단체들이 성과와 비용절감 부분에도 둔감한 실정이다. 앞으로는 교부세의 기본성격은 유지하면서, 인센티브·페널티 비중을 확대하여 자치단체간 선의의 경쟁을 유도하고 집중투자를 통한 규모의 경제를 창출할 수 있도록 지방교부세 제도 개편할 계획이다.

## □ 재정관리시스템 분야

- 사업예산, 복식부기회계 등 선진 운용기법과 각종 정보화 시스템의 연계를 강화하여 과학적 분석과 처방능력을 제고할 계획이다. 이와 함께 시·도 공무원 합동작업, 방대한 재정·세제연감 발간 등 불필요한 비용을 줄이고 시스템을 통한 실시간 분석체계 구축함으로써 인력과 비용을 절감할 계획이다.

## V. 맺음말

- 최근 자치단체는 거센 변화의 요구에 직면해 있다. 지방재정의 규모가 급속도로 팽창하면서 지방재정의 패러다임도 재정운영의 관점에서 성과·실적 중심의 지방경영으로 전환되고 있다. 또한 대외적으로도 한·미 FTA가 타결되어 국가간의 시장통합이 진전되는 가운데, 이제 경쟁의 단위가 국가가 아닌 지역으로 변화하여 자치단체는 세계화라는 거친 파고 속에서 갈 길을 모색해야 하는 시점이다.
- 변화의 시기에, 내일이 어제와 같지 않을 때, 새로운 사고방식이 필요하다. 새로운 관점과 접근 틀로 환경에 적합한 정책대안을 마련하고 실천해 나가야 한다. 향후 지방자치가 추구해야 할 방향은 자립적 발전에 맞추어져야 한다. 즉, 활력이 저하되고 있는 지방의 현실을 타개하여 지방 스스로가 경제활력을 창출할 수 있는 기틀을 마련해야 한다.
- 행정안전부는 앞으로도 지방자치단체의 동반자로서, 그들과 함께 고민하고, 경쟁력있는 지방 재정을 위해 함께 노력하며, 진정한 의미의 재정자주권이 확립될 수 있도록 최선의 노력을 다할 계획이다.

## 토론내용

### 재정분과

- 토론자 : 강 인 재 교수(전북대학교)
- 토론자 : 신 종 렬 교수(한국방송대학교)
- 토론자 : 유 금 록 교수(군산대학교)
- 토론자 : 최 원 철 교수(전주대학교)

### 세제분과

- 토론자 : 신 무 섭 교수(전북대학교)
- 토론자 : 윤 석 완 교수(전북대학교)
- 토론자 : 안    진 교수(전북대학교)

## 토론 목차

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 지방교부세제도 변화에 따른 대응전략 .....         | 77 |
| I. 지방재정조정제도 구조 변화의 특징 .....       | 77 |
| II. 지방재정조정제도 구조 변화에 따른 대응전략 ..... | 78 |
| 지방교부세제도 변화에 따른 전북의 대응방향 .....     | 79 |
| I. 지방재정조정제도 구조 변화 .....           | 79 |
| II. 지방교부세제도 변화에 따른 대응전략 .....     | 80 |
| 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략 .....    | 81 |
| 지방교부세 제도와 관련한 전라북도의 대응전략 .....    | 82 |
| 지방소득세 도입을 위한 여건 조성을 위하여 .....     | 83 |
| 전라북도 대응 전략에 대한 논평 .....           | 84 |
| I. 세원배분의 필요성 .....                | 84 |
| II. 세원 재배분의 기본방향과 전제조건 .....      | 84 |
| III. 국세와 지방세체계의 구성 .....          | 85 |
| IV. 전체적인 논평 .....                 | 86 |
| 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략 .....    | 87 |

# 지방교부세제도 변화에 따른 대응전략

강 인 재(전북대)

- 참여정부 출범이후 지방교부세 재원이 대폭 확충되었으나 이는 수치상 비율상승에 불과하며 실질적인 재정이득은 한정적임. 즉, 분권교부세는 기존 국고보조사업의 지방에 대한 후속조치였으며, 지방양여금 폐지 이후 기존 사업에 대한 과도기 조치로서 지방교부세재원이 확대되었음. 부동산교부세는 부동산정책을 위한 정책수단이며 지방재정정책과는 거리가 있음. 중앙정부의 정책 개편에 따른 보완수단으로 지방교부세 제도가 활용되면서 지방교부세의 본질적인 취지가 퇴색하였다는 비판이 제기됨.

## I. 지방재정조정제도 구조 변화의 특징

- 형평성의 강조
  - 지방재정조정제도의 변화와 관련한 중앙과 지방간 재정관계는 국가균형발전이라는 정책 의지와 밀접한 연관을 맺으면서 새로운 틀 속에서 재구조화되었음. 대부분의 지방재정조정 재원이 적어도 부분적으로는 배분에서 재정형평화라는 기준을 적용함에 따라 형평화 기능을 담당하는 재원의 대폭적인 증가와 함께 형평화의 개념이나 기준에 관한 새로운 사회적 합의와 함께 그에 따른 새로운 배분원칙이 마련되었어야 했으나 이러한 과정이 생략되었음. 또한 새로운 제도들이 각각 형평화 기능을 부분적으로 담당하기 때문에 재정형평화 교부금인 지방교부세와 기능 중복 및 재정형평화 효과 왜곡 문제가 제기됨.
- 이전재원 주도형 지방재정 구조
  - 중앙과 지방간 재정관계에서 정부간 재정이전의 역할과 중요성이 강조되면서 지방재정은 이전재원 주도형으로 구조화됨으로써 재정분권의 측면에서 많은 문제를 제기함. 지방자치단체들이 과세자주권을 전혀 활용하지 않는다는 사실과 연관시키면 형평화 재원을 위주로 한 이전재원 주도형 지방재정구조는 자치단체로 하여금 자체 재원을 확대할 유인을 없애는 대신 이전재원에 과도하게 의존하도록 유인함.
  - 이와 같은 이전재원 주도형 지방재정구조는 앞서 지적한 형평성을 강조하는 배분방식과 연관시켜 본다면 과도한 재정형평화의 우려를 초래함. 분권적 재정시스템 하에서 재정이전은 기능과 재원 할당간의 불일치를 조정하고, 지방간 재정적 순편익의 격차를 해소하는 등 분권에 따른 부작용을 보완하는 역할을 담당해야 하나, 오히려 이전재원이 지방재정을 주도하고 있는 현실임.

○ 사회복지 수요 증가와 정부간 재정관계

- 참여정부 이후 사회복지 분야에 대한 재정지출이 크게 확대되면서 중앙정부의 재정은 물론 지방의 세출구조에도 큰 영향을 미치고 있음. 이러한 현상은 정부의 정책의지와 함께 사회복지에 대한 전반적인 수요 증가로 인한 것이지만 지방재정에 대해 중요한 과제를 제기하고 있음.
- 사회복지 지출의 증가로 인한 재정지출 구조의 변화와 함께 중앙과 지방이 각각 자신의 역할을 체계적으로 수행할 수 있도록 정부간 재정관계도 합리적으로 재구축될 필요가 있음. 그러나 사회복지관련 정책의 결정권과 재원조달에 관한 주도권은 여전히 중앙정부가 보유하고 있음에 따라 많은 문제가 발생하고 있는데, 가장 대표적인 문제는 중앙과 지방간 재원분담의 적정성에 관한 문제임.
- 복지기능의 이전을 지원하기 위해 설치한 분권교부세는 기능 이전 시점을 전후하여 사회복지 관련 재정수요가 급증하기 시작했음을 미루어 볼 때, 합리적인 재원이양 조치로 보기 힘들. 이런 가운데 다시 정부는 지방의 의무적 경비부담을 요구하는 각종 복지정책을 추가적으로 추진함에 따라 일부 기초자치단체를 중심으로 심각한 재정문제가 나타나고 있음.

## II. 지방재정조정제도 구조 변화에 따른 대응전략

- 지방교부세는 원칙적으로 기준재정수요에 대한 재정보전과 지역간 재정균형을 지향해야 함. 따라서 중앙정부의 재정보전 수준(재정조정률)과 지역간 재정격차(예, 지니계수)의 적정성을 관리하는 정책운영의 비중을 높여야 함. 최근에는 재정효율성 유도를 위한 인센티브 장치 설계와 지방이양을 위한 후속 대응 조치 그리고 부동산정책의 하위 수단으로서 역할이 강화되어 지방교부세의 본래적 특성이 희석되고 있음.
- 시·군의 재정전문가가 매우 적은 자치단체에 대해서는 도에서 상당한 역할을 담당, 지방재정 지원전문가 풀을 형성 운영할 필요가 있음.
- 지역경제활성화에 대한 정책목표의 명확화와 과감한 사업추진을 위한 진단, 평가 작업의 시행

- \* 기존 사업의 평가: 지원사업의 선택과 집중 필요
- \* 광역별 네트워크 구축



# 지방교부세제도 변화에 따른 전북의 대응방향

신 중 렬(방송통신대)

- 지방재정의 규모가 지속적으로 증대되었지만 이는 중앙재정의 이전에 의한 결과이며, 재정분권이나 지자체의 재정관리역량 강화 등과 같은 정책적인 노력의 산물은 아님.

## I. 지방재정조정제도 구조 변화

### □ 정치논리의 강조

- 정부혁신과 개혁이 지속 추진되지만 지방재정 부문은 혁신을 앞서 주도하지 못하는 경향이 있음. 예를 들어, 부동산 세제에서 지방자치단체와 지방세 논리가 배제된 채 방어적 특성을 보였음. 이는 합리적인 정책보다는 정치적 관점에서 지방재정의 구조에 영향을 미칠 새로운 제도를 만든 사례임. 더욱이 재정 이외의 부문에서 주창된 정책영향을 수용하면서 (예, 분권교부세와 부동산교부세 신설, 균특회계 설치, 지방양여금 폐지 등) 기존의 지방재정 구조가 오히려 비효율적으로 개편되기도 하였음.
- 지방교부세의 재원을 상향 조정하여 중앙정부 차원에서 설계되는 국가적인 표준서비스 공급이 가능하도록 재정균등화 수단을 확충하는 것은 사실이지만 동 재원은 지방의 경쟁력 강화를 위한 전략 수단이라기보다는 기초적인 재정수요 충족을 위한 재원이기 때문에 자치시대의 재정분권 혁신과는 구조적으로 거리가 있음.
- 참여정부 출범이후 지방교부세 재원이 대폭 확충되었으나 이는 수치상 비율상승에 불과하며 실질적인 재정이득은 한정적임. 즉, 분권교부세는 기존 국고보조사업의 지방에 대한 후속조치였으며, 지방양여금 폐지 이후 기존 사업에 대한 과도기 조치로서 지방교부세재원이 확대되었음. 부동산교부세는 부동산정책을 위한 정책수단이며 지방재정정책과는 거리가 있음. 중앙정부의 정책 개편에 따른 보완수단으로 지방교부세 제도가 활용되면서 지방교부세의 본질적인 취지가 퇴색하였다는 비판이 제기됨. 지방이양에 대한 재원조치와 소규모 국고보조금의 통합운영을 위해 분권교부세와 균특회계 등 포괄보조제도가 도입되었지만 기대한 효과를 창출하는데는 한계가 있었음. 형식적으로는 지자체의 재정선택의 재량을 확대하였지만 실질적으로 기존 국고보조사업의 관리방식을 그대로 준용하고 있기 때문에 지자체 입장에서는 제도 운영만 복잡하며 실질 재정이득은 기대만큼 창출되지 못했다는 비판이 제기됨.

## II. 지방교부세제도 변화에 따른 대응전략

- 지방교부세는 원칙적으로 기준재정수요에 대한 재정보전을 통해 세원이 취약한 지역의 재정력을 확충하여야함. 따라서 급격한 제도의 변화는 - 지역경제력 변수의 도입 - 신중히 고려되어야 함.
- 전북의 입장에서는 미시적인 측면에서 다음과 같은 재정운용을 고려하여야 할 것임.
- \* 지방교부세 수요 및 세입 산정을 위한 전문인력의 투입과 과학적 데이터를 이용
- \* 지역수요 확충을 위한 새로운 사업의 발굴: 피상적이고 통상적이 아닌 주민밀착형의 실질적 수요 개발
- \* 도와 시군간의 워크샾을 통한 정보와 경험의 교류 및 공유
- \* 재정포럼 전문가의 활용

## 지방교부세제도 개선에 따른 전라북도 대응전략

유 금 록(군산대)

이명박 정부에 들어서 추진되고 있는 지방교부세제도의 개선의 현황을 상세하게 설명한 논문으로 평가된다.

보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 지역발전교부세 등 지방교부세제도 개선의 핵심은 지역경제 활성화와 예산절감, 성과 및 시책수요 등에 대한 자치단체의 노력을 반영하는 방향으로 진행되고 있는 것 같다. 이와 관련하여 전라북도의 대응전략을 제시하면 다음과 같다.

- 첫째, 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 총력을 경주해야 할 것이다. 그 동안 두산인프라코어, 현대중공업 등 대기업을 유치하여 전북의 지역경제에 큰 활력을 가져오고 있지만, 대기업을 유치에 더욱 역점을 두어야 할 필요가 있다. 지방재정의 투융자사업도 지역경제 활성화 기여도를 평가요소에 포함하여 타당성을 평가해야 할 것이다. 또한 지역경제 활성화 관련하여 전후방 연관효과가 큰 신규사업을 적극적으로 발굴해야 할 것이다.
- 둘째, 예산절감을 위해 보다 더 체계적인 노력을 경주해야 할 것이다. 각종 사업에 대한 타당성 평가를 엄격하게 수행하여 실질적인 예산절감효과를 가져오도록 해야 할 것이다. 이를 위해 도에서 추진하고 있는 사업들에 대한 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 체계적으로 수행해야 할 것이다. 현재 비용편익분석이 제대로 적용되고 있지 않기 때문에 공공사업의 타당성 평가를 위한 매뉴얼을 조속히 개발할 필요가 있다. 이와 더불어 부서별 업무평가를 내실 있게 수행할 필요가 있다. 현재 도정업무에 대한 자체평가가 수행되고 있지만, 미흡한 점이 많다.
- 셋째, 각종 시책 및 재정운영의 결과에 대한 성과를 평가와 환류를 강화해야 할 것이다. 이를 위해 재정운영사업이나 시책별로 평가지표와 평가기준, 평가방법 등을 마련하고 실질적인 평가가 이루어질 수 있도록 성과평가시스템의 제도화가 필요하다. 우선 단위과제별 자체평가지표를 적극적으로 활용하여 평가하는 시스템을 활성화해야 할 것이다.
- 넷째, 지방양여금 도로사업보전분과 분권교부세의 시한을 연장하도록 중앙정부에 건의하는 한편 지방교부세의 교부율을 현재보다 2% 이상 조속히 인상하도록 강력히 요구할 필요가 있다.

# 지방교부세제도와 관련한 전라북도의 대응전략

최 원 철(전주대)

## I. 지방교부세와 국고보조금의 전라북도 배분비율

| 구분        | 총액(억원)  | 전북(억원) | 배분비율   | 비고 |
|-----------|---------|--------|--------|----|
| 보통 교부세    | 177,543 | 19,788 | 11.1%  |    |
| 특별 교부세    | 7,434   | 441    | 5.9%   |    |
| 분권 교부세    | 10,024  | 759    | 7.6%   |    |
| 부동산 교부세   | 6,513   | 338    | 5.2%   |    |
| 교부세 합계    | 201,514 | 21,326 | 10.58% |    |
| 국고보조금(일반) | 214,809 | 12,063 | 5.6%   |    |
| 국고보조금(균특) | 72,121  | 6,882  | 9.5%   |    |
| 보조금 합계    | 286,930 | 18,945 | 6.60%  |    |

- \* 발제문 p. 6 <표 3>에서 지역별(시도별) 배분비율 중 전북의 비율이 잘 못 표기된 것으로 보임.
  - 지방교부세는 6.60%가 아니라 10.58%임.
  - 국고보조금은 10.58%가 아니라 6.60%임.

## II. 전북의 현황

- 재정불균형의 시정이 목적으로 운용되는 보통교부세나 균특국고보조금은 비교적 높은 편임.
- 그러나 지역현안사업의 수요를 반영하는 특별교부세나 일반국고보조금은 비교적 낮은 편임.

## III. 전북의 대응방안

- 특별교부세의 대상이 될만한 사업을 적극 발굴할 필요성
- 지역발전교부세가 도입된다면, 전주시 상수도의 유수율 제고사업의 사업비 재원을 확보하는 방안으로 활용하는 전략을 수립할 필요성
- 기업유치노력과 공단조성사업에 소요되는 재원을 확보하는 방안으로 활용하는 전략을 수립할 필요성

## 지방소득세 도입을 위한 여건 조성을 위하여

신 무 섭(전북대)

- 경기대학교 이재은 교수를 비롯하여 지방재정을 연구하는 학자들이 연구가 아니라 운동차원에서 지방소득세 도입을 주장한지도 10년이 넘는다. 오늘 지방소득세 도입에 대한 이 교수님의 글은 우리 지방재정 여건뿐만 아니라 소득세의 도입 방법을 구체적으로 보여주고 있다.
- 전북도청만 하더라도 2008년 3조 원의 예산 가운데 대략적으로 국고보조금이 60%, 교부세가 20%를 차지하여 중앙에 크게 의존하고 있다. 이렇게 많은 예산을 중앙에 의존할 때, 사업을 자율적으로 계획하고 집행하는 데 어려움이 있다. 뿐만 아니라 예산의 상당 부분이 중앙에서 주어짐으로써 공무원은 예산 운영에 대해서 관심이 적고 예산운영에 대한 책임감을 느끼지 못하는 경향이 있다.
- 이명박 대통령 인수위 백서를 보면, 중점과제로 “지방재정확충 및 세원불균형 완화”가 제시되어 있고 이 안에 지방세법, 소득세법, 부가가치세법 등을 개편하고자 하는 방안이 들어 있다. 정부도 지방소득세 도입에 대해서 검토하려는 생각이 있는 것으로 추정할 수 있다. 이미 우리가 알고 있듯이, 인수위 백서에는 “5+2 창조적 광역발전전략”, “특별행정기관 정비”, “지방교부세제도의 발전적 개편”, “기관위임사무폐지, ”새만금지역을 동북아경제중심도시로 개발” 등이 제시되어 있다. 이러한 일련의 언급으로 볼 때, 이제 지방정부의 입장에서는 생각을 현실로 전환하는 여건 조성이 시급하다고 생각된다.
- 이를 위해서 우선 우리 공무원이 지방소득세 도입의 중요성을 알고 이것을 주민에게 확산하는 등의 여건 조성이 있었으면 한다. 다음과 같은 일들이 지방재정의 안정성과 자율성을 확보하는데 도움이 되리라 생각한다.
  - (1) 예산과, 재정과 또는 간부만이 아니라 도청의 공무원 모두가 지방재정에 대해서 체계적인 지식을 학습할 필요가 있다고 생각된다. 왜 국세의 지방 이전이 필요한지 집담회를 통해서 이해하는 것이 필요하다.
  - (2) 현재 전북도청 홈페이지에는 2002년부터 2008년까지의 예산현황이 공개되어 있다. 이런 자료를 도내 여러 사회단체가 이해할 수 있도록 설명하고, 소득세를 지방세로 하는 방안이 갖는 의미를 설명해야 한다. 2008년 예산에 의하면 도청 공무원을 위해서 전체 예산의 약6%를 사용하는 것으로 되어 있다. 책임감을 가지고 도청 공무원은 진지하게 재정 현황을 적극적으로 시민단체에게 설명해서 소득세 등 국세를 지방세로 전환하는 방안을 이해시켜야 한다.
  - (3) 한국일보의 보도에 따르면, 응답한 18대 국회의원 당선자 251명 중 FTA에 찬성하는 의원이 172명으로 68%이라고 한다. 이것에 유추해 보면, 국세의 지방세 전환에 찬성할 의원이 소수일 가능성이 있다. 수도권 의원 수가 많고 지방을 대변해줄 의원은 소수일 가능성도 있다. 관련 연구소, 학회, 대학 교수 등을 통해서 국세의 지방세 전환이 필요하다는 설득을 해야 한다.
- 이외에도 전북도청은 도내 자치단체, 국책연구소, 전국협의회 등과 협력하여 이명박정부에서 소득세를 지방세로 전환하는 법률 개정에 노력해야 한다.

# 국세와 지방세 전환 과제와 전라북도 대응 전략에 대한 논평

윤 석 완(전북대)

- 새정부가 사무 중 지방적 사무에 해당하는 부분을 지방에 이양함과 동시에 국세의 일부 이양, 중앙과 지방간의 세목 재배분을 고려하고 있는 시점에서 국세와 지방전환의 과제에 대한 논문은 시의적절하고 의미가 크다고 할 수 있음. 논문의 내용 중 견해가 일치되는 부분과 견해를 달리하는 부분을 검토하면 다음과 같음.

## I. 세원배분의 필요성

- 본 연구는 한국의 지방재정 문제를 세출권한과 세원배분의 괴리, 지방재정의 자율성 취약과 책임성 결여, 지역주민의 참여기회 취약, 지역간 재정력 격차, 지방세출의 공공투자사업 치중, 일반행정과 지방교육행정 분리에 따른 책임성과 효율성 저하 등의 관점에서 논의.
- 지방재정의 세출권한과 세원배분의 괴리로 인한 지방재정의 자율성 취약과 책임성 결여 문제를 해결하기 위해서는 국가와 지방간 세원이 재배분되어야 하며, 그러한 근거를 다음과 같은 관점에서 주장하고 있음.
  - 세목배분이 지방세수의 안정성과 탄력성이 낮은 세목으로 되어 있어 조세의 재원조달 기능이 매우 취약함.
  - 재원조달기능 취약으로 지방재정의 자율성과 책임성 발휘가 어려움.
  - 지역 간 세수불균등이 심화.
  - 중앙정부의 정책목적을 위해 지방세 감면정책을 수시로 도입했지만 그에 따른 지방세수의 변동에 대한 보전책이 제대로 이루어지지 않음.
  - 한국의 지방세제는 세목수가 많고 복잡하지만 지방세정은 매우 취약함.
- 이상에서 검토된 국가와 지방간의 세원 재배분의 필요성과 타당성에 대해 대체로 연구자의 견해와 일치함.

## II. 세원 재배분의 기본방향과 전제조건

- 본 연구는 세원 재배분의 기본방향과 전제조건을 지방자치단체의 과세자주권 확대를 위해 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’ 폐지, 지방세의 기본 틀의 전면적 조정, 조세부담 불변하에 국세와 지방세의 형식적 배분과 실질적 배분괴리 축소, 국세와 지방세간의 세목교환, 목적세의 정비, 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인한 지자체간의 세수불균등을 중앙정부가 조정하기 위해 지방교부세제도 개선 등을 들고 있음.

- 이상에서 언급한 세원 재배분의 기본방향과 전제조건에 대해 기본적으로 연구자와 의견을 같이함. 그러나 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인한 지자체간의 세수불균등을 중앙정부가 조정하기 위해 지방교부세제도에 대한 개선을 해야 한다는 점에 있어서는 다소 다른 견해를 갖고 있음.
- 지방소득세와 지방소비세 도입으로 지방자치단체간 세수불균형이 일어날 수 있으나 이러한 불균형은 현재의 운영되고 있는 지방교부세제도를 크게 변화시키지 않고 불균형을 완화시킬 수 있음. 지방소득세와 지방소비세 도입은 내국세 규모를 축소시켜 지방교부세 재원 축소를 가져올 수 있는 반면에 지방자치단체의 재정부족을 감소시켜 이를 상쇄시킬 수 있기 때문임. 그러나 재원부족을 충분하게 충족하기 위해서는 지방교부세를 인상은 충분하게 검토되어야 할 것임.

### III. 국세와 지방세체계의 구성

#### ○ 지방소득세의 도입이유와 도입방안

- 본 연구는 독립된 지방소득세 도입을 위해 기존의 소득세할 처럼 소득세 과세대상을 모두 포함하는 방안, 과세표준을 국세인 소득세나 법인세의 부과결정액이 아니라 국세의 과세표준을 그대로 지방소득세의 과표로 활용하는 방안, 세율은 비례세율, 세무행정은 국세청의 세무서에 서 징세를 대행해 주는 방법 등을 제안함.
- 그리고 동일한 세율의 비례세율로 지방소득세를 도입할 경우 수도권과 대도시에 세원이 집중되어 세수격차가 발생될 우려가 있어 수도권 3단체는 3%, 광역시는 5%, 시는 7%, 군은 8.8%를 설정하고 지방세액을 국세 소득세액에서 세액감면해주는 방안을 제시함.
- 그러나 이러한 차등세율부과는 연구자가 제시하고 있는 바와 같은 동일 과표에 대해서 상이한 세율을 부과하는 것은 위헌일 뿐만이 아니라 조세이론에 있어서도 배치됨. 또한 군의 경우 세율을 8.8%로 설정할 경우에 과표가 1천만원 이하의 경우 소득세율은 0%가 되어 소득세가 전혀 없는 결과가 되고 광역시와 시에 있어서도 소득세율이 3.8%와 1.8%가 되어 소득세부담이 매우 낮음. 그러므로 이러한 차등 세율 보다는 동일 비례세율을 채택하고 재정 불균형 문제는 지방교부세제도를 통하여 조정하는 것이 바람직하다고 판단됨.

#### ○ 지방소비세제의 도입이유와 도입방안

- 지방소비세 도입방안에 대해서 연구자는 일반소비세인 지방소비세, 지방특별소비세, 개별 소비세인 담배소비세 세 가지로 설정하는 것이 바람직하다고 주장하고 법정외세에 대해서는 조세법률주의에 대한 논란을 피하기 위해서 이것 대신에 임의세 제도를 도입하는 것이 바람직 하다고 함.
- 이러한 연구자의 견해는 바람직하다고 판단됨. 그러나 본 분석에서 소비세를 도입했을 때에

지방자치단체의 재원구조가 어떻게 변화될 것인지에 대한 분석이 없음. 이러한 분석은 지방소득세 분석에서도 동일함. 연구자가 제시한 왜 세원 재배분이 불가피한가?에 대한 답을 구하기 위해서는 이러한 분석이 수반되어야 할 것으로 판단됨.

#### IV. 전체적인 논평

- 지방세제 전반에 대한 광범위한 분석으로 인하여 논문의 초점이 흐림.
- 명확하고 의도된 목적을 위해 분석범위를 축소하면 좋을 것 같음. 또한편으로는 전라북도의 차원에서의 세제개편에 따른 영향과 효과에 대한 분석이 미흡하여 주제와 다소 거리가 있는 것 같음.



## 국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략

안 진(전북대)

- 지방자치단체가 부활된 후 17년이 세월이 흘러간 가운데 지방재정의 규모는 크게 확대되고 그 영향도 커졌다. 그동안 지방자치의 운영측면에서 많은 보완이 이루어졌지만 여전히 많은 문제점들이 누적되고 있는 실정이고 개선되지 못한 점이 많으며 근본적인 재정구조의 변화 없이는 진정한 분권적인 지방자치의 발전을 기대할 수 없으며, 국세와 관련하여 지방세의 세 체설계를 하지 않으면 안 되는 시점에 와 있다고 본다. 이런 점에서 오늘의 토론은 어느 지역보다도 재정력이 약한 전북도에서 볼 때 그 의의가 크다고 본다.
- 논문은 자치적인 재정운영제도 가운데 다른 선진국과 비교하여 진정한 지방자치를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 수직적인 재정력 조정을 격에 맞게 하는 것이 지역발전과 국가 경영의 안정측면에서 중요하다고 보고 세출 자치와 세입 자치로 나누어 과제들을 분석하고 있다. 특히 세출에 있어서는 분산적인 자치로 어느 정도 분권측면의 발전을 찾아볼 수 있으나, 세출을 뒷받침해 주는 세입 자치는 매우 어려운 상황으로 인식하고 경제가 성장하고 민주주의가 발전한 만큼 지역이 자율성과 책임성을 갖추기 위해서는 먼저 세원이양과 세수재배 분이라는 제도적인 틀을 마련하여야 한다고 주장하고 있다.
- 한편 이러한 지방자치의 실질적인 실현이 어렵게 된 요인은 우리사회의 어려운 부문을 해결 하는 정치력의 부족에 있다고 보고 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 지역의 발전을 도모할 수 있는 기틀을 마련하여야 한다는 점을 주장하고, 지역의 재생산구조에 기초한 지역균형발전과 지역의 내생적인 발전에 근간이 되는 지방분권의 실현에 역점을 두어야 한다는 데 초점을 맞추고 있다.
- 논자가 주장하는 것처럼 우리나라의 국세나 지방세는 모두 조세의 세목수가 많고 조세체계가 복잡하며, 주요 조세에 다시 조세를 첨부하는 방식이 많고, 세수입중 목적세의 비중이 많다. 현재 자동차 관련 세는 국세와 지방세로 11가지 조세가 부과되고 실정이다. 그리고 특히 지방세제의 문제점으로는 세원의 국세편중이 심하여 지방세의 신장성이 낮고, 재산과세 위주로 되어 있어 소득세보장이 필요하며, 과세의 세율과 과세방법이 전국차원에서 획일적으로 적용되어 과세자주권이 부족하고, 세원의 지역적인 편재가 심하게 나타나고 있다.
- 그리고 지역의 균형 발전을 위한 자치단체의 역할은 지역 경제력의 격차와 더불어 재정력의 격차로 한계에 도달한 자치단체가 늘어나고 있는 실정이다. 특히 세수불균형은 광역권뿐만 아니라 도와 시,군, 기초자치단체간에도 심하게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 세출권과 세

입권의 자율성을 높이는 제도개혁은 지방정부의 자율권을 신장시키면서 주민들의 참여를 유도하고, 필요한 지역 사업의 재원을 마련할 수 있을 뿐만 아니라 중앙정부와 수직적인 불공평을 해소 할 수 있다는 점에서 당위성을 찾아볼 수 있다고 본다.

- 그러나 지역사이에 수평적인 공평성문제가 함께 고려되지 않으면 여전히 자치단체간의 격차를 시정하는 데 또 다른 문제를 낳을 수도 있다. 때문에 이러한 세제 설계에 앞서서 선결적인 조건을 지역사회에 협력체계아래에서 만들어야 한다. 논문에서는 제도 개혁으로 인한 지역 간의 격차문제에 대하여 깊이 있는 논의는 없다. 현행의 제도처럼 재정조정 기능이 미미하고, 지역의 취약성을 보완하는 부문이 부족할 경우 자치단체간의 공평성을 확보하기가 어려워 사회통합의 걸림 역할을 할 여지도 있다. 따라서 지방소득세와 소비세제 도입시 지방재정조정제도의 검토는 문제해결에 도움을 줄 것으로 본다.
- 중앙정부가 국가발전을 위하여 지속적인 경제성장과 안정, 국민복지의 향상, 경제정의 실현, 효율적인 국가경제시스템 운영, 지방분권의 조기 정착 등 경제정책 목표를 갖고 있는 상황에서 지방재정이 당면하고 있는 교통, 환경, 주택, 농촌의 구조개혁 등 재정수요의 증가에 대하여 지역의 자주재원 형성은 무엇보다 중요하나 결국 그 기초는 지역소득에 달려 있다. 지역소득을 지역적으로 균등하게 지속적으로 증가시킬 수 있는 경제 환경 조성에 대한 대책이 선결조건으로 마련되어야 한다.
- 논문에서 일부 언급한 것처럼 우리나라는 지역 사이에 불균형으로 재정력의 격차가 심화되고 있는 실정이다. 지역 생산력의 격차는 결국 재정력의 격차로 이어지고 주민복지로 연결되고 있다. 정부가 많은 노력을 한다고 하지만 결과는 만족할 수 없는 상황이다. 그리고 현재 설사 지방재정조정으로 중앙정부가 교부세와 보조금을 지원한다고 하여도 지역마다 고령자수와 아동수의 현격한 차이에 따라 그 성과는 크게 다르게 나타나고 있는 실정이다.
- 지역의 주민이동이 아직도 수도권과 대도시로 계속되고 있는 점은 생활환경으로서 공공서비스의 종류와 질적 수준이 주민생활에 영향을 많이 주고 있음을 부인하기 어렵다. 때문에 지역격차를 해소하기 위한 로드맵을 제시하고 중앙정부와 지방정부가 효율성과 공정성을 논의해야 한다고 본다.
- 그리고 제도설계에 있어서 공간적으로 광역도시를 포함하는 도를 자치공간의 재정력이나 경제력의 판단 기준으로 삼아 자치단체의 세입과 세출의 자원배분을 하였으면 한다. 성숙한 선진국으로 진입하기 위해서는 누구나 납득할 수 있는 지역 사이에 균형발전을 받아들일 수 공정성에 대한 공감대의 형성이 무엇보다 중요하다.