

# 地方財政制度 改善을 위한 立法政策的 課題

- 지방세제와 지방재정조정제도를 중심으로 -

金 性 洙\*

## 차 례

### I. 문제의 제기

### II. 地方稅制의 現況과 地方稅制 改善을 위한 立法課題

1. 우리나라 地方稅의 體系와 構造
2. 우리나라 地方稅制의 問題點
3. 地方稅制의 改善을 위한 立法的 課題  
- 조례를 통한 세목의 설치 및 세율조정의 가능성
4. 國稅의 地方移讓, 共同稅方案
5. 稅外收入의 확충

### III. 地方財政調整制度의 現況과 改善方案

1. 우리나라 財政調整制度의 現況
2. 現行 地方財政調整制度의 問題點과 改善方案

### IV. 맺는말

\* 延世大學校 經法大學 法學科 副教授

## I. 문제의 제기

지난 1992년 지방의회선거를 통하여 30년 만에 부분적으로 지방자치가 실시되고 1995년 6.27 지방자치단체장을 포함한 지방자치선거가 치루어져 우리나라에서도 본격적인 자치시대가 열리게 되었다. 지방자치가 “민주주의의 국민학교”로서 소기의 목적을 달성하기 위해서는 과거 중앙집권적 사고와 제도에서 벗어나 자치단체에게 지방자치의 정신에 상응하는 권한의 분배가 이루어져야 한다는 것은 당연한 일이다. 이는 다시 말해서 국가와 자치단체의 관계를 어떻게 하면 바람직스럽게 정립할 수 있는가의 근본적 과제를 우리에게 던져주고 있는 것이다.

그러나 자치시대가 요구하는 국가와 지방간의 관계는 단순히 정치적·행정적 권한의 배분으로 끝나는 것은 아니며, 이에 따르는 조직과 인사 그리고 재정적 권한의 이양과 배분의 문제를 제기한다. 그 중에서도 특히 자치단체가 헌법과 지방자치법 등에 의하여 부여받은 다양한 사무를 처리하기 위해서 소요되는 재원을 여하히 취득, 관리, 지출할 것인가의 문제가 지방자치의 성패를 좌우한다고 하여도 과언은 아니다. 우리나라도 지방재정의 확보를 위하여 지방재정법제를 가지고 있으나 그것이 지방자치의 정착에 따르는 재정적 수요를 적절히 조달하는 기능을 만족하게 수행하고 있는가에 대해서는 상당한 논란이 제기되고 있다.

우리나라의 지방재정법제는 크게 보아 지방세입법제, 지방세출법제, 지방재정운영법제, 지방수익사업법제 등으로 나뉘어진다.<sup>1)</sup> 우선 지방세입법제는 지방자치단체가 그의 사무처리를 위하여 소요되는 재정적 수요를 조달하는 법제를 말하는데, 지방세와 세외수입이 주종을 이룬다. 물론 자치단체의 세입구조는 매우 다양하게 구성되고 있으나 역시 가장 큰 비중을 갖는 것이 지방세의 부과와 징수를 통한 수입이다. 현재 우리나라에서는 국세와 지방세의 조정등에 관한 법률에 의하여 15종류의 지방세가 부과되고 있다. 그러나 지방세의 주요 과세요건이 지방자치 실시 이전에 만들어진 것이고 지방자치단체의 주요수입원으로서의 기능을 수행하는 데 많은 문제점이 지적되어 시급한 개선이 요구된다. 우리나라가 국세와 지

---

1) 유훈, 「지방재정론」, 법문사, 1995, 109면 이하.

방세를 분리하고 있는 이유는 자치단체로 하여금 자주적인 세원을 확보하여 재정 부문에서도 자치와 자주권을 향유하라는 것이다.<sup>2)</sup>

그러나 우리나라는 현실적으로 자치단체에 따라서 재정자립도가 10%에도 미치지 못하는 곳이 있기 때문에 국가와 자치단체 또는 자치단체간의 지역적 재정 불균형을 시정하기 위한 재정조정제도가 불가피하다. 우리나라의 지방재정조정 제도로는 중앙정부가 지방자치단체에 지급하는 지방교부세, 지방양여금 및 지방교육양여금, 국고보조금과 광역자치단체가 기초자치단체에게 지급하는 조정교부금, 보조금 등이 있다.<sup>3)</sup> 그러나 우리나라의 지방재정조정제도는 국가에서 일방적으로 자치단체로의 재원이동을 위한 제도이므로 대부분 자치단체 상호간의 재정력 평가의 정확한 기준이 확립되지 않은 상태에서 이루어지고 있다.

물론 지방자치의 실시에 따르는 외부환경의 변화에 적절히 대응하고 자치능력을 배양하는 것은 원칙적으로 자치단체의 책무에 속하는 것이다. 그러나 지방자치는 근본적으로 국가와의 관계가 전제되고 있으므로 자치단체의 자구노력은 그만큼 한계가 있는 것 또한 사실이다. 그러므로 국가는 지방자치의 활성화와 그의 핵심사항인 지방재정의 확충을 위해서 분출되는 자치단체의 요구를 간과하지 말고 필요한 법제도적 정비작업을 계속해 나가는 노력을 계속하여야 한다. 바로 이러한 문제의식이 본 연구의 핵심주제이다.

2) 소위 분리주의(Trennsystem)의 의의와 목적에 대해서는 Franz Klein(Hrsg.) Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts, 1987, S. 5.

3) 지방자치단체의 재정자립도를 강화하고 지방자치제를 활성화하기 위해서는 위에서 언급한대로 지방세제를 포함하여 지방재정조정제도를 개선하는 것도 중요한 일이지만 현재 이루어지고 있는 지방자치단체의 재정운영의 효율성을 제고하는 것도 이 못지 않게 심도있게 고려되어야 할 사항이다. 다시 말해서 지방자치단체는 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 및 회계검사 등 예산의 전과정을 통하여 국가예산에 비하여 효율성이 크게 떨어지는 것이 현실이므로 예산운영의 개선이 시급히 요구된다. 더욱이 지방자치단체는 자치시대가 본격적으로 도래함에 따라서 기업적 운영의 여러가지 기법을 동원하여 재산관리, 지방채 발행, 지방공기업 민영화 등의 문제도 전반적으로 검토하여야 한다. 더 나아가 지방자치단체는 지역발전의 기초가 되는 사회간접자본의 확충에 따르는 재정적 부담을 완화하기 위해서 민간자본을 유치하고 활용하는 가능성을 적극적으로 타진해야 한다. 그러므로 본 연구에서는 지방재정운영법제의 문제점과 개선방안도 함께 다루는 것도 필요하지만 이 문제는 지면관계상 다음 기회로 미룬다.

## II. 地方稅制의 現況과 地方稅制 改善을 위한 立法課題

### 1. 우리나라 地方稅의 體系와 構造

이미 언급한 바와 같이 현재 우리나라에서는 15개 종류의 지방세가 부과·징수되고 있다. 지방세는 그 부과·징수의 주체에 따라서 특별시 및 직할시세, 도세, 시·군세 그리고 구세로 나뉘어진다. 도세는 보통세인 취득세, 등록세, 면허세, 마권세와 목적세인 공동시설세와 지역개발세로 구성된다. 시·군세는 보통세인 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세와 목적세인 도시계획세, 사업소세로 이루어지며, 구세는 보통세인 면허세, 종합토지세, 재산세와 목적세인 사업소세로 구성된다. 지방세는 과세주체에 따라 위와 같이 분류되기도 하지만 과세의 단계 내지 과세의 유형에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세와 기타의 과세로 나눌 수 있다. 먼저 소득과세로 분류될 수 있는 지방세의 세목으로는 주민세와 농지세를 들 수 있으며, 소비과세에 해당하는 지방세로서는 담배소비세를 들 수 있다. 그리고 지방세체계의 근간을 형성하는 재산과세의 유형에는 취득세, 등록세, 도시계획세, 공동시설세, 재산세, 종합토지세, 사업소세, 자동차세가 포함된다. 마지막으로 기타세목으로는 마권세, 도축세와 면허세가 있다.<sup>4)</sup>

이 중에서 지방세구조의 중핵을 형성하는 재산과세의 세목별 비중을 보면, 1970년에 가장 높은 비중을 차지했던 취득세의 비율이 하락하면서 1992년에는 등록세가 22.0%로 가장 높은 비중을 차지했다. 그리고 재산세는 1970년 12.0%라는 비교적 높은 비중을 점하고 있었으나 1990년 종합토지세의 도입으로 토지분 재산세는 이에 흡수되고 건물분 재산세만 재산세로 남게되어 1992년 3.2%로 현저히 하락하였는데, 종합토지세의 세수를 포함시킨다 하더라도 10.9%의 비율에 머물고 있다. 자동차세는 1970년에 16.9%이던 것이 1990년에 6.7% 수준에

4) 지방세의 구조를 과세유형별로 보면 1990년 이후 소득과세와 재산과세가 증가하는 추이를 보이는 반면 소비과세가 줄어드는 경향을 보여 1992년 현재 소득과세가 10.3%, 소비과세 18.3%, 재산과세 68.2%, 기타과세가 3.2%를 차지하고 있다. 내무부, 지방세정연감, 1993.

로까지 낮아진 후 자동차수의 급증에 따라 다시 높아지기 시작하여 1992년에는 8.7%의 수준을 보이고 있다. 농지세는 1970년에 9.4%의 비교적 높은 비중을 보이고 있었으나 그동안 심화된 이농현상으로 인하여 1992년에는 0.1%에도 미치지 못할 정도로 그 비중이 미약해졌다.<sup>5)</sup>

## 2. 우리나라 地方稅制의 問題點

우리나라의 조세체계가 조세를 부과·징수의 주체에 따라 국세와 지방세로 나누고 지방자치단체에게 15개의 조세를 분배한 것은 국가로부터 독립적으로 자주적인 세원을 확보·관리하라는 의미로 이해된다. 다시 말해서 국가와 지방자치단체는 같은 솥으로부터 살림살이를 꾸려나가는 것이 아니며 원칙적으로 자주적인 재원을 바탕으로 상호 재정적으로 독립적이라는 분리주의원칙(Trennsystem)을 따르는 것이다. 그러나 우리나라의 지방세수입은 사용료·수수료를 포함하는 세외수입에 비하여도 자치단체의 세원으로서 그 비중이 미약하며 국세수입과도 현저한 격차를 보이고 있어서 자치단체의 자주적 재원으로서 구조적인 취약성을 보이고 있다. 우리나라에서 국세와 지방세간 비율의 추이를 간략하게 고찰하면 1961년도까지만 하더라도 총조세수입의 10%미만이었던 지방세수입이 1961년의 세계개혁에 힘입어 1962년도에는 13.6%로 늘어났으며 1962년의 지방세법개정으로 1963년도에는 16.7%로 더욱 늘어났다. 이러한 추세는 1966년도까지 계속되었으나 1967년도부터 국세부가세제도가 폐지됨에 따라서 그 비중이 다시 크게 떨어졌다. 그러나 1973년도에는 주민세의 신설에 힘입어 지방세의 비율이 다시 상승하더니 1988년 담배소비세의 세율이 인상되었고 1989년도에는 담배판매세가 담배소비세로 전환됨에 따라서 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 더욱 늘어났다. 1989년 지방세법의 개정으로 종합토지세가 도입되어 1994년 현재 지방세의 비율은 21.6%로 상당히 신장되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방세제는 이미 지적된대로 지방재정의 중추적 기능을 수행하는데 다음과 같은 문제점을 드러내고 있다.

5) 내무부, 전거서.

### (1) 지나치게 복잡한 조세체계화 일부세목간의 중복성

우리나라의 지방세제가 안고 있는 고질적인 문제점으로 이미 오래전부터 지적되어 온 것이 지방세의 세목이 지나치게 복잡하고 상호간 중복과세의 가능성이 있다는 점이다. 우선 지방세의 세목중에는 면허세, 마권세, 도축세 등 조세로서의 성격보다는 수수료의 성격을 가진 것이 많은데, 이들이 지방세체계의 일부를 구성함으로써 지방세구조를 복잡화하는 요인으로 작용하고 있다. 사실 이들은 엄격하게 보면 행정적 서서비스의 제공에 대한 반대급부로 부과되는 순수한 행정수수료(Verwaltungsgebühr)로도 보기 어렵다.<sup>6)</sup> 이는 오히려 국가가 개인에게 일정한 권리를 설정하거나 특정한 행위를 승인함으로써 개인이 향유하는 이익의 일부를 환수하는 것이므로 일종의 설권료(Verleihungsgebühr)에 가까운 것이며 국가의 인허가권을 상업화한다는 비난을 받을 수도 있다.<sup>7)</sup>

또한 지방세수입이 미약하여 실제로 지방세로서의 기능을 제대로 수행하지 못하는 세목도 있다. 농지경작으로부터 발생하는 소득을 과세대상으로 하는 농지세는 이미 실패본대로 계속되는 농업인구의 감소로 인하여 현재 지방세수입의 0.1%에 불과한 실정이다. 마권세는 경마참여라는 일종의 소비행위를 과세대상으로 한 국마사회가 경마장 소재지의 도에 납부하며, 세율은 마권의 10%이지만 현재는 경마장이 과천에만 있어서 보편적인 지방세는 아니며 세수에 대한 기여도도 매우 낮다. 도축세는 소돼지의 도살행위에 대한 과세이나 실질적으로는 상당부분이 쇠고기와 돼지고기의 소비자에게 전가되므로 소비세로서의 성격이 강하다. 도축세의 세율은 도축되는 소돼지 시가의 1% 이내이며 이 역시 지방세수입에서 차지하는 비중이 미미하다.

6) 김경환, "지방세 기능강화 방안", 지방자치제 실시에 따른 중앙·지방재정기능의 재정립, 한국개발연구원, 1992.6, 86면.

7) 다시 말해서 국가가 특정한 자에게 대가를 받고 일정한 주관적 권리를 설정해 준다면 원칙적으로 모든 국민을 공평하게 대우하여야 하는 국가행정이 상업적인 유혹에 빠지기 쉽고, 국가가 일정한 경제행위를 일반적으로 금지하고 설권료의 납부가 있는 경우에만 금지를 해제하여 적법한 활동으로 인정한다면 국민의 직업선택의 자유를 침해할 수 있다는 문제점이 지적되고 있다. Vgl. P. Kirchhof, Die Finanzierung des Leistungsstaates, Jura 1983, S. 512.

지방세의 세목중에서 중복과세로 인하여 납세자에게 이중의 부담을 주고 있다는 비판이 제기되는 것은 취득세와 등록세이며, 그 외에도 사업소세의 일부, 도시계획세, 공동시설세 등도 종합토지세 및 재산세와 중복가능성이 있다. 취득세는 부동산, 차량, 건설기계, 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프회원권 또는 종합체육시설 이용회원권의 취득에 대하여 당해 취득물건 소재지의 도에서 그 취득자에게 과세하는 것이다. 등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과하는 것인데, 등기 또는 등록의 대상이 되는 재산권 기타 권리는 부동산을 비롯하여 위의 취득세 부과대상과 상당부분 일치하므로 사실상 두 조세는 동일한 과세대상을 갖고 있으므로 중복과세가 이루어지는 것이다.<sup>8)</sup>

공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 등 공공시설에 필요한 재원을 염출하기 위하여 이러한 시설로부터 이익을 얻는 자에게 부과하는 것이고 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위한 목적세로서 도시계획구역내에 있는 토지 또는 건축물을 과세대상으로 한다. 그런데 공동시설세와 도시계획세의 비과세 및 과세면제대상은 재산세 및 종합토지세의 경우와 같으며 납기도 이들 세금과 동일하여 부가세적 성격을 지니고 있다. 사업소세 역시 재산할의 경우 과세표준이 납세개시일 현재 사업소의 연면적이며 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해서 1976년에 신설된 목적세로, 적용되는 지역은 수도권과 직할시의 전지역, 그리고 공장·광산·관광시설이 있는 지역으로서 조례로 정하는 지역이다. 따라서 이들 목적세들은 도시기반공익시설의 설치 및 관리유지 등에 소요되는 비용을 조달하기 위한 것으로서 그 성격상 재산세 및 종합토지세와 중복되는 측면도 없지 아니하다.

우리나라의 지방세체계는 세목의 복잡성과 중복과세<sup>9)</sup>의 가능성 외에도 세율체

8) 김경환, 전계논문, 59면.

9) 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 등 공공시설에 필요한 재원을 염출하기 위하여 이러한 시설로부터 이익을 얻는 자에게 부과하는 것이고 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위한 목적세로서 도시계획구역내에 있는 토지 또는 건축물을 과세대상으로 한다. 그런데 공동시설세와 도시계획세의 비과세 및 감면대상은 재산세 및 종합토지세와 같으며 납기도 이들 세금과 동일하여 부가세적 성격을 갖고 있다. 사업소세 역시 재산할의 경우 과세표준이 납기개시일 현재 사업소의 연면적이며 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 1976년 신설된 목적

계와 과세표준도 일반납세자가 이해하기 곤란할 정도로 복잡하다는 비판이 가해지고 있다.<sup>10)</sup>

## (2) 과도한 비과세 및 감면조항

우리나라 지방세는 과거 국가의 특정 경제정책이나 사회정책을 실현하는 과정에서 납세자에게 일정한 인센티브를 제공하기 위하여 비과세와 감면의 대상이 되는 경우가 많았다. 다시 말해서 지방세는 국가의 정책목표 실현을 위한 유도적·조정적 조세로서 기능을 수행하는 과정에서 중앙정부의 정책목표를 지원하기 위하여 지방자치단체의 세수손실 및 조세의 중립성과 조세평등의 원칙을 훼손하는 결과를 가져오게 하였다.<sup>11)</sup>

지역간 균형발전을 도모하고 수도권으로부터 여타 지역으로 공업시설의 이전을 유도하기 위하여 제정되었던 “지방산업입지 및 개발에 관한 법률”에 규정된 유치지역 안에 공장을 신축할 목적으로 취득한 공장용지 및 토지취득일로부터 2년 이내에 취득하는 공장의 사업용 토지 및 건축물, 그리고 “공업배치 및 공장설립에 관한 법률”에 규정된 이전 촉진지역 및 제한정비지역으로부터 지방공업단지 또는 유치지역으로 공장시설을 이전할 목적으로 취득하는 사업용토지 및 건축물에 대해 취득세, 등록세를 면제하고 5년간 재산세와 종합토지세를 면제하는 것 등을 그 예로 들 수 있다. 더 나아가 각종 특별조례에 의한 지방세의 감면도 대부분 당해 자치단체의 자발적 의사와 독자적 판단에 의한 것이라기 보다는 역시 중앙정부의 정책목표를 지원하기 위한 것이며 지방세법상 도처에 산재하는 국가와 각종 공공단체에 대한 감면도 합리적인 이유를 찾기 어려운 것이 많다.

우리나라의 지방세 비과세와 감면의 현황을 보면 비과세 및 감면의 대상은 지

---

세로 적용되는 지역은 수도권과 직할시 전지역, 그리고 공장·광산·관광시설이 있는 지역으로서 조례로 정하는 지역이다. 따라서 이들 목적세들은 도시 기반공익시설의 설치 및 관리유지에 소요되는 비용을 조달하기 위한 것으로서 그 성격상 재산세 및 종합토지세와 중복되는 측면도 없지 아니하다.

10) 노기성/오영수, “지방자치제 실시에 대비한 지방세제 개선방안”, 국가예산과 정책목표, 한국개발연구원, 1994.11. 72면.

11) 노기성/오영수, 전제논문, 74면, 75면.



방세 15개 세목 전체에 걸치고 있으나 우선 비과세 대상은 주로 재산관련세를 중심으로 이루어지는데, 특히 등록세와 취득세가 가장 많으며, 그 다음으로 면허세, 재산세, 농지세, 종합토지세, 사업소세, 도시계획세, 공동시설세의 순으로 나타나고 있다. 지방세의 감면 또한 주로 취득세, 등록세와 종합토지세와 같은 부동산 관련세제를 중심으로 이루어지고 있다.<sup>12)</sup> 예를 들어 과거 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통폐합하여 1989년부터 시행된 종합토지세는 토지관련세제의 중추적 기능을 수행하리라는 당초의 기대에도 불구하고 지나치게 많은 비과세 및 감면조항으로 인하여 현재까지는 자치단체의 세수증대에 기대한 만큼의 역할에 미치지 못하고 있다.

### (3) 세율구조의 문제점과 부진한 과표현실화

현행지방세는 세율구조에 있어서 물가의 상승이나 소득증가 등 경제적 여건에 탄력적으로 작용하여 세수증대의 효과가 발생하기 어려운 정액세를 취하는 세목이 있는가 하면 일부세목에는 탄력세율이 법상 규정되어 있으나 그 제도가 거의 활용되지 못하고 있는 실정이다. 우선 지방세의 세목중 정액세를 취하는 세목으로서 자동차세, 주민세의 균등할, 사업소세의 재산할, 면허세, 그리고 등록세의 일부이다. 물론 이러한 지방세들이 정액세의 구조를 취하는 데에는 나름대로의 이유도 있고 액수를 현실화하는데에 따르는 주민들의 조세저항이 있는 것은 사실이지만 장기적으로는 정률세로 전환하거나 부과액을 현실화하여 최고한도를 법률로 정하고 구체적인 액수는 자치단체의 사정에 따라 조례로 정하는 방법을 고려해야 할 것이다.

지방세 세율구조의 취약점과 함께 지방세수입의 증대를 저해하는 요인으로 지적되는 것이 재산과세의 과표현실화가 부진하다는 사실이다. 이미 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방세구조는 세수의 소득탄력성이 높은 소득과세는 지방세수 총액의 10%수준에 머무르고 있는 반면에, 재산과세는 68.2%를 차지할 정도로

12) 1992년 지방세 감면액 1조 5,880억원 중 취득세 감면액이 5,913억원, 등록세의 경우 5,442억원, 종합토지세의 경우 3,100억원으로 915를 차지했으며, 감면율로 보더라도 취득세 34.1%, 등록세 26.2%, 종합토지세 46%로 지방세 평균감면율 16.8%를 훨씬 상회하고 있다.

재산과세에 대한 의존도가 높은 실정이다. 그럼에도 불구하고 과세표준의 현실화율이 낮은 상태에 있기 때문에 재산과세를 중심으로 하는 세수의 안정적 확보라는 목표가 달성되기 어려운 것이다.<sup>13)</sup>

### 3. 地方稅制의 改善을 위한 立法的 課題

#### - 조례를 통한 세목의 설치 및 세율조정의 가능성

우리나라 지방세의 문제점으로 지적되고 있는 중복과세의 문제는 우선 취득세와 등록세는 이를 통합하여 세율을 인하하는 방법으로 법개정이 이루어질 필요가 있다. 그리고 과표현실화가 공시지가 수준으로 현실화 된다는 것을 전제로하여 재산과세의 세수확보기능이 안정화되면 등록세와 취득세는 궁극적으로 행정수수료로서 전환하는 것이 바람직스럽다. 다음으로 도시계획세와 소방공동시설세는 특정한 도시기반공익시설의 공급비용을 조달하기 위한 목적세라면 이들은 역시 과표현실화를 전제로 보통세인 재산세나 종합토지세에 통합시키는 것이 지방세 체계의 정비를 위해 바람직하다. 왜냐하면 이들 목적세는 세무행정의 측면에서도 비과세 및 감면대상, 납기 및 징수절차도 재산세 및 종합토지세와 일치하는 점이 많기 때문이다. 그리고 지방세의 체계만을 복잡화하고 세수효과가 지극히 미미한 조세는 지방세체계의 단순명료화라는 목표하에서 점차적으로 폐지해 나가도록 하고 정액세의 정률세화, 비과세 및 감면조항의 축소조정을 통하여 실질적인 세수증대가 이루어지도록 필요한 입법적 조치가 뒤따라야 할 것이다. 이미 수차례 지적한 것이지만 지방세의 골격을 이루는 재산과세가 제 기능을 찾기 위하여는 이들의 과표가 빠른 시간내에 공시지가 수준으로 현실화 되어야 한다. 또한 최근에 토지와 더불어 고가의 건물이 늘어남에 따라 재산세와 종합토지세를 통합하여 종합재산세로서 개편하거나 부동산의 보유현황에 대한 가구별 전산망이 구축되게 됨에 따라서 개인 베이스를 떠나 가구별로 소유한 토지를 합산하는 종합토지

---

13) 내무부는 지난 1989년 3월에 과표현실화 5개년계획을 발표하여 과표현실화율을 1990년에 개별지가의 36.9%, 1991년에 41.4%, 1992년에 46.4%, 1993년에 52.7%를 올리기로 하고 1990년에 51%, 1991년에 27%, 1992년에 23%, 1993년에 20%를 인상하였으나 개별지가 기준으로는 3~4%의 인상에 불과해서 현재의 과표현실화율은 개별지가의 21.2%의 수준에 머물고 있다.

세의 도입도 입법적으로 신중히 검토하여야 할 사항이다.<sup>14)</sup>

위에서 언급한 지방세제도의 개혁방안과 더불어 최근에는 지방자치의 본격실시에 따르는 재정수요의 확충을 위하여 지방세의 세목과 세율을 조례로 정하자는 견해가 제기되고 있는데 이것이 법적으로 가능한 것인지 문제된다.<sup>15)</sup> 우선 이러한 문제를 실정법적으로 검토하기 위해서는 이와 관련되는 우리나라의 헌법과 지방자치법 그리고 지방세법의 규정을 검토해 볼 필요가 있다. 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 지방자치법도 제15조를 통하여 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 하여 지방자치단체는 법령의 범위안에서 조례를 포함한 자치입법권을 갖는다. 물론 “법령의 범위안에서”라는 문구는 해석상의 문제를 제기할 수 있으나 지방자치단체는 상위법령에 저촉되지 않는한 조례로서 지방세의 세목과 세율을 규정할 수 있는 권한을 갖고 있는 것처럼 보인다. 이러한 가능성을 더욱 짚게 하는 규정이 지방세법 제3조인데, 이에 따르면 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 조례로서 규정할 수 있다. 따라서 국내의 일부학자들도 이 규정을 근거로 지방자치단체가 조례로서 새로운 지방세의 세목과 세율 등 과세요건을 정할 수 있다는 견해를 제시하고 있다.

물론 지방자치단체가 조례에 의한 자주적인 과세권을 행사할 수 있다면 지역실정에 맞는 세원의 개발과 이를 통한 지방재정의 확충에 상당한 기여를 하게 될 것은 분명한 사실이다. 그러나 이것이 정책적으로 바람직스럽다 하더라도 현행 법제도하에서 조례에 의한 자치단체의 과세권행사는 위헌·위법의 문제를 불러일으킬 수 있다. 우선 자치단체가 조례를 통하여 새로운 세목이나 세율 등 과세권을 행사함에 있어서 중요한 과세요건을 정하는 것은 헌법 제59조의 조세법률주

14) 줄고, 토지초과이득세법에 대한 현재의 헌법불합치결정- 과연 잘못된 결정인가?, 법률신문 1994.11.10, 11.14, 15면.

15) 이에 대한 상세한 언급은 이기우, “조례와 법률유보의 원칙”, 군제양승두교수 화갑기념논문집(I), 현대공법과 개인의 권익보호, 군제양승두교수화갑기념논문집 간행위원회, 1994. 315면.

의에 정면으로 배치되는 것이다. 더욱이 조세는 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 전형적인 부과적·침해적 행정작용이므로 법률유보이론의 최소한인 침해유보설의 입장에서 보아도 당연히 법률적 근거가 필요하며, 이러한 의미에서 지방자치법 제15조 단서규정이 삽입된 것이다.

그렇다면 지방세법 제3조의 규정은 어떻게 해석할 수 있는 것인가? 지방세법 제3조가 세목, 세율 등의 과세요건을 조례로 정할 수 있다는 것은 조례자체가 과세요건에 관한 시원적인 법원이라는 의미는 분명히 아니다. 이 규정은 조세법률주의에 의하여 중요하고 본질적인 과세요건은 반드시 법률로서 정하되 과세요건과 부과징수에 필요한 기술적이고 상세한 내용이 조례로서 정해질 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 지방세법 제3조에서 말하는 “... 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는...”의 의미도 이렇게 이해되는 것이 옳다. 또한 조세와 같이 민감한 사안을 지방자치단체의 조례로서 정할 수 있는 경우에는 자치단체간에 근거가 미약한 세원발굴의 경쟁을 초래하여 세정을 어지럽히고 지역주민의 조세저항을 불러일으킬 가능성도 크다. 그러므로 조세의 종목과 세율 등 중요한 과세요건은 법률로 정하여 전국적으로 통일적인 기준하에서 지방세제도가 운영되는 것이 아직은 우리의 자치수준에서 바람직하다. 다만 국가는 지방자치단체의 입장을 최대한 반영하여 필요하다면 새로운 세목과 탄력세율 등을 법률로 정하고 그 운영에 관한 상세한 문제는 자치단체에게 위임하도록 해야 할 것이다.<sup>16)</sup> 장기적으로는 지방자치가 확고히 정착되고 자치단체에게 자주적인 세원발굴의 권리를 보장하는 것이 필요한 단계에 이르면 조세입법권을 비롯한 재정입법권의 일부를 지방자치단체에게 이양하는 헌법적 근거를 마련하는 것도 고려해보아야 한다. 그러므로 이러한 논의는 단순한 입법정책적 차원을 넘어서는 장기적인 헌법정책적 과제인 것이다.

16) 현재 각 지방자치단체가 과세자주권의 행사를 요구하는 세목으로는 예를 들어 다음과 같은 것들이 있다.

- 서울시: 광고세, 상속 및 증여세에 대한 주민세 소득할
- 인천광역시: 벌크화물에 대한 지역개발세 부과
- 강원도: 관광세, 지역개발세(수자원, 지하자원)세율의 대폭인상
- 충청북도: 관광세
- 제주도: 入道稅, 관광세
- 경기도 의왕시: 내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과

#### 4. 國稅의 地方移讓, 共同稅方案

이미 언급한 바와 같이 우리나라의 국세와 지방세의 분배구조는 소위 분리주의에 토대를 두고 있다. 그러나 현실적으로 국세의 세목들은 세수신장성이 좋은 소득과세와 소비과세를 중심으로 하는 반면 지방세는 전체세수의 70% 정도를 재산과세에 의존함으로써 인위적인 세제개편이나 과표의 현실화 없이 납세자의 경제활동에 따르는 세수의 자연증가를 기대하기 어려운 실정이다. 그러므로 이렇게 구조적으로 취약한 지방세제를 바탕으로 안정적인 지방세수입을 보장하기 어려우므로 최근에 이르러 일부 국세 세목의 지방세전환을 요구하는 견해도 있다.<sup>17)</sup> 지방세의 국세전환은 주로 현행 지방양여금의 대상세목인 주세와 전화세를 중심으로 논의되고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정책충을 위하여 국세의 일부세목을 지방세로 전환하는 것은 국민의 조세부담을 늘이지 않는 한 국가와 자치단체 사이에 이루어지는 공공부문 상호간의 자원배분 문제이므로 국가가 세수입 감소를 동의하는 경우에 한하여 이루어질 수 있는 것이다. 그러나 자치단체 뿐 아니라 국가도 점증하는 재정수요에 노출되어 있는 상황을 고려한다면 이 방안은 현실적으로 실현가능성이 희박하다. 그러므로 단기적으로는 지방양여금제도를 유지하

17) 지방행정연구원의 광채기교수는 지난 1995년 11월 7일 한국지방공제회와 매일경제신문사가 공동주최한 “지방화시대의 지방재정책충방안” 세미나 발표를 통하여 이 문제에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다. 첫째, 세원분리방식에 기초하여 현존 조세부담의 수준하에서 국세 세원의 지방세 이양을 모색할 경우에는 일부 국세 세목의 지방세 전환, 또는 일부 국세 세원을 분리하여 독자적인 지방세를 설치하는 방안이다. 이렇게 보면 현재 지방양여금 대상 세원을 구성하고 있는 주세와 전화세를 지방세로 전환하는 방안, 그리고 지방세로서 적합성이 높은 부가가치세의 일부 세원 또는 특별소비세의 일부 세원을 분리하여 지방소비세를 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 둘째, 현재의 조세부담을 유지하면서 세원공동이용방식을 활용하여 국세 세원의 지방 이양방안을 모색할 경우에는 지방양여세 세원의 확충방안을 탐색하는 것이 현실적이다. 셋째, 현행 조세부담을 높이는 것을 전제로 새로운 지방세 세원을 발굴하는 방법도 생각할 수 있다. 넷째, 역시 조세부담이 상향조정되는 것을 전제로 세원공동이용방식을 활용하여 국세 세원의 지방세 이양을 모색할 경우에는 소득 및 이윤과세, 소비과세 분야에 대한 부가세방식을 통하여 지방세원의 확충을 도모하는 것도 가능할 것이다. “국가재원의 지방이양(I)”, 112면, 113면.

면서 주세수입의 전액을 자치단체에 이전하는 방안 정도를 검토해 볼 수 있을 것이다.

분리주의 원칙하에서 국세 세목의 지방세로의 전환이 사실상 어렵고 지방양여세의 확충도 여의치 못한 점을 고려하여 우리나라의 재정학자·경제학자 일각에서는 장기적으로 지방재정의 안정기반 구축을 위하여 공동세제도를 도입하자는 의견이 제시되고 있다.<sup>18)</sup> 중앙정부와 지방정부간 세원의 공동이용방식을 의미하는 공동세제도는 그 구체적인 실현방식에 따라 부가세방식, 과세표준의 통일방식, 공동세방식으로 나누어진다. 이 중 부가세방식이나 과세표준의 통일방식은 징세비가 절약되고 지방정부의 독자적인 과세대상으로 하기 어려운 소득세나 소비세를 공동으로 이용할 수 있기 때문에 유리한 측면이 있는 것으로 지적되고 있다. 공동세방식은 국세의 일부세목의 세수를 헌법과 법률이 정하는 비율에 의하여 중앙정부와 지방정부에 배분하는 제도인데, 비교적 세수규모가 큰 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 그 대상으로 한다. 공동세제도는 지역별로 편차가 큰 이와 같은 세목을 지방세로 할 경우 초래될 수 있는 지역간의 재정력 격차를 예방하고 자치단체에게 안정적인 재정기반을 마련해주는 제도적 장점을 갖는다.<sup>19)</sup>

그러나 공동세방식중 부가세방식이나 과세표준의 통일방식은 징세행정상의 편의성이나 세수확보의 안정성이라는 장점에도 불구하고 법적으로는 중복과세의 문제가 발생한다. 다시 말해서 동일한 과세대상을 놓고 국세와 지방세가 중복하여 과세하는 것은 납세자의 담세능력을 반복하여 소진시키는 것이므로 조세평등의 원칙에 위배된다. 국세및지방세의조정등에관한법률 제4조는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”고 규정하여 중복과세를 금지하고 있는데, 이는 주의적 규정에 불과할 뿐 중복과세를 위한 세법과 중복과세행위는 원칙적으로 동 규정이 없다 하더라도 합리적 이유 없이 당해 납세자의 평등권을 침해하는 위헌의 문제를 초래한다.<sup>20)</sup>

18) 오연천, “지방자주재원의 확충(I)”, 지방화시대의 지방재정확충방안, 한국지방재정공제회, 매일경제신문사, 세미나발표문, 1995.11.7, 47면.

19) 광채기, 전개논문, 110면

20) 줄고, “초과소유부담금, 개발부담금, 토지초과이득세의 법적 문제점”, 사법행정, 한국사법행정학회, 1991.11. 29면.

그리고 세원공동이용방식의 하나로 제시된 공통세제도는 그 수입이 국가와 자치단체의 일반수입으로 지출목적이 제한되지 않는다는 점에서 지방양여금제도와는 구별되나 국세 일부세목의 공동이용이란 점에서는 양여세제도와 본질적인 차이가 없다. 또한 대상 국세의 세목을 어떻게 정하여야 하는가의 복잡하고 어려운 정치적 타협의 과정에서 표출될 수 있는 국가와 자치단체간의 첨예한 이해의 대립도 이 제도의 도입을 낙관적으로 볼 수 없게 하는 하나의 이유이다. 그러므로 장기적으로는 공동세제도보다는 우리나라에서 이미 뿌리를 내리고 있는 지방교부세의 교부율을 상향조정하는 방향으로 이 문제를 해결하는 것이 오히려 용이한 방법이 될 것이다. 이 문제는 제3장제2절에서 상론하기로 한다.

## 5. 稅外收入의 확충

일반적으로 세외수입이란 지방세수입을 제외한 각종의 사용료와 수수료, 분담금, 특별부담금 등의 공과금수입과 사업수입을 포함하는 개념이다. 우리나라의 자치단체 수입중에서 세외수입은 자치단체별로 다소의 차이를 보이고 있으나 대체로 25%를 상회하는 상당한 비중을 차지하고 있다. 사용료·수수료와 같은 수익자부담금(Vorzugslasten)은 자치단체의 자주재원이고 또한 조세에 비하여 그 저항도 적다는 점에서 자치단체의 수입원으로서 큰 기능을 해야 함에도 불구하고 현행의 사용료·수수료의 산정기준은 비현실적으로 낮은 수준에 머물고 있다.<sup>21)</sup> 또한 무료로 제공하는 행정서비스도 적지 아니하며 중앙부처의 위임업무 중에서 약 100여종(사회단체 결산보고, 제조담배도매업등록증 등)에 대해서는 수수료를 징수하고 있지 않으며 도로점용료의 징수가능성에도 불구하고 이를 방치하는 경우도 있다. 현재 지방자치단체가 부과징수하는 사용료 및 수수료는

21) 예를 들어 수도물의 생산원가는 톤당 309원인데 비하여 판매단가는 톤당 234원에 불과하여 전국적으로 연간 2,598억원의 적자를 보고 있다. 김동기, "지방자주재원의 확충(II)", 전계 세미나발표논문집, 1995.11.7, 81면. 이러한 원시적인 수수료 및 사용료의 산정기준은 수익자부담금의 산정원리인 응익성의 원칙(Äquivalenzprinzip) 및 비용충족의 원칙(Kostendeckungsprinzip)에 어긋나는 것이다. 더 나아가 현행 수도물의 요금체계는 수도물을 낭비하는 사람이 더 큰 이익을 향유하는 결과로 이어지며 수도물의 소비절약을 유도하는 기능(Lenkungsprinzip)을 수행할 수 없다.

1,469종(사용료 296, 수수료 1,183)으로서 7,216억원에 이르고 있다. 그러나 사용료 및 수수료가 원가보상에도 미치지 못하는 것이 1,027종(69%), 받지 못하거나 받지 않는 것이 701건(48%)이나 된다. 이와 같이 사용료와 수수료의 부과정수율이 부진하고 산정기준이 현실화되지 못한 이유는 이들 공과금의 유형이 다양하고 법적 근거도 산재되어 법개정 등을 통한 현실화작업이 더디기 때문이다. 또한 자치단체의 공과금도 공공요금의 차원에서 물가에 영향을 준다는 이유로 국가가 관리해온 측면도 간과할 수 없다. 그러므로 국가는 자치단체가 이들 공과금을 지역실정에 맞게 자율적으로 운영해 나갈 수 있도록 징수근거와 요율의 조정권을 과감히 위임하고 불필요한 간섭과 요구를 최소화해야 할 것이다.<sup>22)</sup>

### Ⅲ. 地方財政調整制度의 現況과 改善方案

#### 1. 우리나라 財政調整制度의 現況

이미 언급한 바와 같이 국세와 지방세에 관한 우리나라의 법제는 분리주의 원칙을 채택하고 있다. 그러나 현실적으로 지방세수입을 통하여 자주적인 재정능력을 갖춘 자치단체는 소수에 불과한 것이 우리나라의 실정이므로 국가와 지방자치단체간에 재원을 분배하는 법제가 불가피하다. 소위 지방재정조정제도로 불리우는 이러한 재원분배 시스템은 크게 세 가지로 이루어지고 있는데, 그 내용은 지방교부세법에 의한 지방교부세와 국세와지방세의조정등에관한법률에 의한 지방양여금 그리고 지방재정법등에 규정된 국고보조금제도이다.

지방교부세의 재원은 국세와지방세의조정등에관한법률에서 규율되는 지방양여금을 제외한 당해년도 내국세총액의 13.27%에 해당하는 금액으로 조성되며(지방교부세법 제4조제1항), 보통교부세와 특별교부세로 구분된다. 보통교부세의 재원은 지방교부세액의 11분의 10에 해당하는 금액으로 하며, 국가가 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부한다(동법 제4조제2항, 제6조제1항). 특별교부세는 지방세

22) 사용료 및 수수료 등 세외수입을 현실화 하는 경우에 연간 약 2000억 정도의 수입증대 효과가 예상되고 있다. 김동기, 전계논문, 81면.



교부총액의 11분의 1에 해당하는 액으로 조성되며 ①기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을때 ②보통교부세의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을때 ③자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을때 국가가 당해 자치단체에게 교부한다(동법 제2조제2항, 제9조제1항).<sup>23)</sup>

지방양여금의 재원은 국세와지방세의조정등에관한법률에 의하여 토지초과이득세의 100분의 50, 주세의 100분의 80, 전화세의 전액으로 조성된다. 따라서 지방교부세가 내국세총액의 일정비율을 자치단체에 교부하는 제도임에 비하여 지방양여금은 내국세 일부세목의 일정비율에 해당하는 액을 교부한다는 점에서 양자는 구별된다. 또한 사용목적에 있어서도 지방교부세의 경우 특별교부세를 제외한 보통교부세는 자치단체의 일반회계에 편입되어 당해 자치단체의 일반적인 업무처리에 지출된다. 반면에 지방양여금은 지방양여금관리특별회계로 편성되며 그 수입도 지방양여금법에 의하여 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업에만 사용할 수 있도록 그 지출목적이 제한되어 있다.

지방양여금은 자치단체의 부족한 재정력을 전보해준다는 목적으로 기존의 지방교부세와 국고보조금과 더불어 지난 1991년 도입된 재정조정제도이나 그 성격은 양제도의 중간성격을 지니고 있다. 지방양여금제도는 자치단체의 일반적인 재정력을 보완하는 재정지원제도는 아니고 이미 살펴본 바와 같이 범상 특정한 목적에 사용된다는 점에서 일종의 포괄적 교부금의 성격을 갖고 있다.<sup>24)</sup> 그러나 지방양여금은 국고보조금과는 달리 지방자치단체의 비용부담이 의무적으로 이루어지지 않고 사업의 시행도 자치단체의 장이 독자적으로 그 범위를 정하므로 자치단체의 비용부담의무가 수반되고 사업의 집행에 있어서도 중앙의 심사를 거치는 국고보조금과 구별된다. 지방양여금의 규모는 1993년 1조 4,705억원, 1994년에는 1조 7,747억원에 달하였다.<sup>25)</sup> 양여금의 사업별 배분은 지방양여금

23) 지방교부세의 규모는 1993년 4조 4,131억원, 1994년 4조 7,246억원 그리고 1995년에는 5조 3,941억원이다. 김동기, 전계논문, 71면 표7.

24) 이계식, "국가재원의 지방이양(II)", 전계 세미나 발표문, 1995.11.7, 140면.

25) 경제기획원, 예산개요 1994.

법에 의하여 이루어지며, 자치단체별 양여기준은 사업별 지출소요기준을 수립하여 배정한다.<sup>26)</sup> 그러나 실제로 양여금 교부의 대상 자치단체를 여하히 선정하며 양여의 기준을 어떻게 정할 것인가의 문제는 매우 복잡하고 어렵다. 1991년 지방양여금제도가 처음 시행되었을 때는 그 용도가 도로사업에 한정되어 있었으나 1995년도에는 사용목적이 일곱가지로 늘어나 양여단체의 선정과 양여기준의 문제를 더욱 복잡하게 하고 있다.

지방교부세, 지방양여금과 더불어 지방재정조정제도의 삼각추를 이루는 것이 국고보조금이다. 우리나라의 국고보조금은 법령상의 근거 또는 경비부담의 구분에 따라서 지방자치법 제13조, 지방재정법 제16조에 규정된 부담금과 교부금, 보조금의 예산및관리에관한법률 제2조와 지방재정법 제18조에 규정된 보조금의 세가지 경비로 구분된다. 먼저 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 또한 그 원활한 운영을 위하여 국가에서 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 경우로서(지방재정법 제18조제1항), 이 부담금의 주요 지출대상으로서는 생활보호, 의료보호, 전염병예방, 직업안정, 도로, 재해복구사업 등이 있다.

또한 국고보조금은 국가가 특정 행정사무의 집행을 장려하거나 지방자치단체의 재정형편상 특히 필요하다고 인정하는 때 교부되는 경우도 있는데, 전자를 장려적 보조금, 후자를 지방재정보조금이라고 부른다. 마지막으로 교부금은 국가가 스스로 집행해야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율적 집행 등을 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 지출되는 경비로서(지방재정법 제18조제2항), 지출대상으로는 국민투표, 대통령 또는 국회의원의 선거, 외국인 등록, 징병사업 등이 있다.

현재 중앙의 각 부처가 지방자치단체를 통해서 시행하는 국고보조사업은 300여종, 2900여건에 달하고 있다. 95년의 경우를 보면 241개의 지방자치단체가 6조 6,621억원의 국고보조사업을 시행하면서 국비 3조 5,508억원에 대하여 지방비

26) 지방양여금의 배분기준은 지방양여금법 제6조에 상세히 규정되어 있는데, 도로정비사업은 미개발·미확장·미포장도로의 비율에 의거하고, 농어촌개발사업은 군관할구역의 면수를 기준으로 배정금액을 산정하며, 수질오염 및 청소년육성사업은 중장기 및 당해년도 사업계획에 의거하여 배정하며, 지역개발사업은 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이에 의거하여 배정한다.

3조 1,113억원을 부담하고 있다.<sup>27)</sup> 그런데 이와 같은 국고보조사업에 있어서는 지방비부담의 증가율이 국고보조금 증가율에 비하여 크게 증가되고 있어서 지방 재정 압박요인으로 작용하고 있다.

## 2. 現行 地方財政調整制度의 問題點과 改善方案

현행 지방재정조정제도는 각기 나름대로의 문제점을 갖고 있으며 제도적 실효성이 제고되기 위해서는 하나하나의 문제점을 시정하는 작업도 필요하다. 그러나 지방재정조정제도는 전반적으로 볼 때 각 제도의 역할과 위상이 명확히 정립되지 못하여 상호간의 연계성이 부족하다는 점이 우선 문제점으로 지적될 수 있다.<sup>28)</sup> 더 나아가 이들 모두에게 공통적으로 적용되는 재정추정치수의 객관성과 적정성이 결여되고 있다는 사실은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 산정과 배분이 주관적이고 자의적으로 이루어질 수 있는 위험성을 안고 있다. 현행지방재정조정제도 상호간의 관련성이 결여된 것은 이 제도들이 역사적으로 지방자치의 정착에 따라 오랜동안 자연스럽게 생성된 제도가 아니며 이론적으로 엄밀히 검증되지 않은 상태에서 그때 그때의 정치적 상황과 필요에 따라 도입되었기 때문이다. 예를 들어 지방양여금제도는 지방자치가 본격화 되면서 기존의 지방교부세제도를 보완하여 자치단체의 재정확충을 위하여 도입되었으나 양여대상 국세의 선정이나 그 비율, 추진사업의 객관성 등에 대하여 많은 문제점이 지적되고 있다. 물론 지방양여금은 사용목적이 한정된다는 점에서 지방교부세와 구별되지만 바로 이점에서 국고보조금과 커다란 차이가 없는 소위 포괄적 보조금의 성격을 갖고 있으므로 지방양여금의 적절한 기능정립을 위하여 단기적으로는 국고보조금, 지방교부세와의 연계성을 강화하고 중장기적으로는 지방교부세와의 통합을 추진해야 할 것이다. 그러면 이하에서는 개별제도의 문제점과 개선방안에 대하여 상론해 보기로 한다.

27) 김동기, 전계논문, 72면.

28) 유일호, "지방재정조정제도의 개선방안", 국가예산과 정책목표, 한국개발연구원, 1994.11. 36면.

### (1) 지방교부세제도

현행의 지방교부세제도는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 지방교부세의 재원은 지방교부세법에 의하여 내국세총액의 13.27%로 고정되고 있는데, 이와 같은 교부세비율의 법정화로 인하여 지방자치의 본격화에 따르는 자치단체의 재정수요를 충족하기에 상당히 부족한 실정이다. 이는 자치단체의 재정수요에 따라 지방교부금제도를 탄력적으로 운영할 수 없으므로 결과적으로 국가의 재정능력의 경직성도 동시에 초래하고 있다. 또한 현행 교부세비율의 산정 자체가 객관적이고 과학적 근거에 바탕을 두고 있는가에 대해서도 회의적인 시각이 팽배한 것이 사실이다.<sup>29)</sup>

둘째, 지방교부금제도를 비롯하여 우리나라의 지방재정조정제도는 국가로부터 지방자치단체로 재원이 이전되는 수직적 재정조정제도(vertikaler Finanzausgleich)라고 할 수 있다. 다시 말해서 수직적 재정조정제도는 기본적으로 국가와 지방자치단체간의 재정력 격차를 시정하는 제도이므로 자치단체 상호간의 재정력 차이를 조정하는 기능, 즉 수평적 재정조정제도(horizontaler Finanzausgleich)의 기능을 제대로 수행하지 못한다. 현행 지방교부세는 단순히 자치단체의 재정수요와 자체수입간의 차이를 국가가 보정해주는 제도이므로 자치단체의 정확한 재정력 평가기준의 확립을 지체시키고 초과재정수요를 유발하고 있다. 즉 각 지방자치단체의 기본재정수요액을 산출함에 있어서 공무원정원, 도로연장, 인구, 건물연면적 등이 포함되어 인구가 많고 경제규모가 큰 자치단체에게 더 많은 재원이 교부되는 것이다.

셋째, 현행의 지방교부세제도는 각 자치단체의 재정력을 수입의 측면에서 평가하는 기준재정수입액을 산정하면서 지방세수입을 근거로 하고 있어서 세외수입이 제외되고 있는데, 세외수입이 자치단체별로 전체수입의 상당부분을 차지하고 있음에 비추어보아 그 타당성이 의문시된다.<sup>30)</sup> 따라서 지방교부세는 단순 수

29) 이계식, 전계논문, 130면 이하.

30) 또한 기준재정수요액과 기준재정수입액 등을 산출함에 있어서 특정 자치단체가 국가 전체 혹은 다른 자치단체를 위하여 추가적으로 부담하여야 하는 부분(항만이나 공항의 유지)이나 거꾸로 수입의 감소를 감수할 수 밖에 없는 부분(개발제한 구역이나 수자원

입과 지출의 차액을 보정하는 기능 밖에는 없으므로 자치단체가 재정운용의 효율성을 제고하기 위하여 지출을 줄이려 하거나 자주재원의 확충을 위해 징수노력을 기울이는 경우에는 오히려 손해를 보는 경우가 생기므로 자치단체 재정운용의 자구노력과 지방교부세를 연계시키는 장치가 결여되고 있다.

넷째, 지방교부세는 자치단체에게 일단 교부가 되면 일반회계에 편입되어 지출되며 국가의 직접적 감독도 받는 것이 아니므로 재정운영의 성과나 그 실태가 제대로 평가되지 못하여 재정운영의 효율성을 저해하고 재원의 낭비가 초래되는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다. 마지막으로 일반교부세와는 달리 특별교부세는 자치단체에게 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부되는 것이지만 실제로는 중앙정부의 정치적 의도에 따라 변칙적으로 운영되어온 측면을 간과할 수 없다.

그러므로 현행지방교부세의 제도개선을 위해서는 첫째, 경직적인 교부세율을 상향조정하거나 폐지하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 지방교부세율 13.27%는 지방자치시대 도래 이전에 결정된 것이고 최근에 지방재정의 규모가 중앙정부에 비하여 급증하는 상황에서 그의 상향조정은 어느 정도 불가피한 것으로 보인다. 그러나 지방교부세율의 상향조정은 국민의 조세부담이 늘어나지 않는 한 국가와 자치단체에서 이루어지는 공공부문 상호간의 자원배분의 문제이므로 국가재정운영의 어려움을 가중시킬 수 있는 문제가 있다. 그러므로 이 문제는 자치화에 따르는 권한의 이양과 업무의 증대에 대한 보다 과학적인 분석이 선행되는 것을 전제로하여 이루어질 수 있을 것이다.<sup>31)</sup> 그리고 국가와 자치단체간 재정운영의 탄력성을 제고하기 위해서 법정교부세율을 폐지하는 것도 검토할 수 있으나 법정교부세율은 자치단체에게 최소한의 교부세 보장장치라는 점을 무시할 수 없다. 그러므로 13.27%의 교부세율을 대폭 상향조정하는 것이 현실적으로 어렵다면 이를 교부세율의 하한선으로 하고 15%~16%를 상한선으로 하여 지방교부세를 국가와 자치단체의 재정적 여건에 따라 연계할 수 있는 가능성을 적극적으로 검토하여 지방교부세법을 개정할 필요가 있다.

둘째, 지방교부세제도가 자치단체간 수평적 재정력 불균형을 제거하는데 제대로 기능할 수 없었던 것은 현행 배분방식이 인구나 공무원정원, 도로연장 등 주로

보호구역의 설정으로 인하여 특정 자치단체의 개발행위가 제한되는 경우)에 대한 고려도 제대로 이루어지지 않고 있다.

31) 박채기, 전계논문, 111면.

형식적 재정수요의 기준을 중심으로 이루어진 것에 기인한다. 그러므로 교부금의 배분에 있어서는 주민 1인당 소득, 자치단체의 주민 1인당 재정지출규모, 주민 1인이 보유한 재산가치 등 실질적인 기준도 고려해야 할 것이다.<sup>32)</sup> 따라서 이러한 실질적 기준에 의하여 평가한 재정력을 초과하는 자치단체와 이에 미달한 자치단체 사이에 수평적 재정조정이 이루어지도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것도 검토해야 한다.

셋째, 지방교부세가 자치단체 재정운영의 효율성을 제고하는 기능을 갖기 위해서는 지출을 줄이고 징세노력을 기울이는 자치단체에 대해서 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 물론 우리나라에서는 자치단체의 과세자주권이 현실적으로 제약되어 있으므로 지방교부세와 자치단체의 징세노력을 연계시키는 것은 무리가 있다는 지적도 있다. 그러나 지방세의 체납율은 자치단체별로 상당한 편차를 보이고 있고 심지어 盜稅문제가 발생하는 경우도 있으므로 이러한 측면은 지방교부세의 배분에 반영되어야 한다. 또한 세외수입의 경우도 대부분 이러한 수입이 이미 지출목적이 특정된 것이어서 자치단체의 실질적 재정수입 증대에 이바지하고 있지 못하다는 지적도 있지만 그것이 특정자치단체의 수입에 실질적인 비중을 갖는 한 기준재정수입액의 산출에 포함되는 것이 바람직하다.<sup>33)</sup>

넷째, 지방교부세가 단순히 자치단체의 재정부족분을 보전해주는 소극적 역할을 넘어서서 자치단체 재정운영의 효율성을 높이고 건전성을 유도하는 적극적 기능까지 아울러 갖기 위해서는 교부금의 배분방식을 자치단체 재정운영의 건전성 지표와 연계시키는 것이 바람직스럽다.

다섯째, 특별교부세의 운영방식을 개선하기 위해서는 우선 그 지출내역에 대한 감사원의 철저한 회계검사와 국회의 내실있는 결산심사가 이루어져야 한다. 동시에 특별교부세의 변칙적 운영을 방지하고 효율성을 높이기 위해서는 특별교부세의 비율을 축소조정하거나 그 용도를 앞에서 지적한 수평적 재정조정의 재원으로 활용하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup>

32) 이계식, 전제논문, 136면.

33) 이에 관한 상세한 논의는 줄고, "Der Sinn der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 GG", 매지논총 제9집, 연세대학교매지학술연구소, 1992.2. 521면 이하.

34) 특별교부세는 일반교부세로 충족할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부되는 것이지만 실제로 과거에는 내무부장관이 판단하여 여당위원의 지역구사업이나 대통령

## (2) 지방양여금

현행 지방양여금제도는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 첫째, 지방양여금은 교부세와는 달리 국세 일부세목의 수입 중 일정한 비율을 자치단체에게 이전하는 것이므로 대상국세 선정의 적정성과 그 비율, 세수확보의 안정성이 문제로 제기되고 있다. 주세와 전화세와는 달리 토초세의 경우 작년 헌법재판소의 헌법불합치결정 이후에 세수가 격감하여 양여세의 대상으로서 적절하지 못하다는 비판이 제기되고 있다.

둘째, 대상사업의 적절성과 배분비율의 합리성에 대하여 문제가 제기되고 있다. 예를 들어 지방양여금법은 지방도로 정비사업의 분배비율을 도로의 관리주체별로 정하고 있으나 이러한 배분기준의 근거가 불확실하다. 동법시행령에 의하면 직할시도 18%, 지방도 20%, 시의 국도정비 15%, 시도정비 4%, 군도정비 34%, 농어촌도로 9%가 배정되고 있으나 배분기준의 근거가 불분명하여 자의성을 배제하기 어렵다.

셋째, 지방교부세의 경우와 유사하게 지방양여금에 있어서도 양여금배정에 결정적인 영향을 미치는 보정지수산정의 기준을 결정하는 근거가 불확실하다. 예를 들어 직할시도 양여금보정지수의 경우 인구지수, 자동차지수, 지가지수, 재정여건지수의 비율을 4:4:1:1로 정하고 있는데, 그 근거가 불분명하며 무엇보다도 재정여건지수에 사용되는 재정력지수가 객관적 재정력지표로 부적합한 것으로 지적되고 있다.<sup>35)</sup>

이상과 같은 현행 지방양여금제도를 개선하기 위해서는 적어도 단기적으로는 양여대상 국세의 변경, 추가, 양여비율의 상향조정이 이루어지고 앞서 본 대상사업의 정비, 배분비율과 배분방식을 합리화하는 것도 필요한 일이다. 그러나 기본

---

이 지시하는 사업에 주로 사용되어 왔다. 특별교부세는 지방의회선거와 국회의원선거시에 그 중요성이 나타나는데, 여당후보의 공약이 이루어짐과 동시에 그 사업이 시행되는 이유는 바로 이 특별교부세 예산이 배정되어 지출되기 때문이다. 충남 연기군수를 지냈던 한준수 전군수의 양심선언에서도 나타났듯이 특별교부세 예산과 선거는 밀접한 관련을 맺고 있다. 곽해곤, "개혁시대의 국가예산(하)", 21세기 나라의 길, 나라정책연구회, 1993.8. 88면

35) 유일호, 전개논문, 45면.

적으로 지방양여금은 지방의 특정사업에 대한 국가의 포괄적 재정지원제도이므로 국고보조금제도와 본질적으로 큰 차이가 없다. 더욱이 지방교부세와 국고보조금은 자치단체의 일반회계에 편입됨에 반하여 지방양여금은 특별회계로 운영되고 지출목적도 한정되어 있으므로 자치단체 재정운영의 탄력성을 저해하기 쉽다. 그러므로 지방재정조정제도는 장기적으로는 지방교부세를 통하여 자치단체의 일반재원으로 사용하고 국가의 위임사무, 재정지원이 필요한 지방사업 등은 국고보조금으로 충당하는 이원화된 구조로 운영하는 것이 바람직스럽다고 할 것이다.<sup>36)</sup>

### (3) 국고보조금

현행 국고보조금제도는 지방교부세와 지방양여금에 비하여 상대적으로 큰 문제가 있는 것은 아니지만 대체로 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 국고보조율이 법정화되지 못하여 지방자치단체의 재정부담이 계속하여 가중되고 있다. 국가가 법률에 명시된 사업을 지방자치단체에 부담을 전가하는 경우도 있으며 재정경제원에서 국고보조사업을 지방으로 이양시킨 경우도 많다. 예를 들어 시·군·구 관리 저수지 준설의 경우 보조금의 예산및관리에 관한 법률에 국가가 70%를 보조하도록 규정하고 있으나 농림수산부장관의 훈령에 의하여 전액 지방비사업으로 부담하도록 지시하는 경우도 있다. 그리고 시설투자시 국고보조금을 지원하고 있으나 시설의 관리와 운영에 소요되는 재원은 지방비로 전가시키거나 사업비를 현실성 없이 책정하고 지역별 사정을 고려하지 않고 전국에 획일적으로 배분함으로써 지방비의 추가부담을 초래하는 경우도 많다. 또한 기본사업만을 국고보조금으로 지원하고 그 부대시설비는 지방비로 부담시키거나 국가사무의 위임시에 그 경비를 자치단체에게 전가하는 사례도 생기고 있다.<sup>37)</sup>

둘째, 국고보조금은 일반적 기준보조율과 특정 자치단체의 재정여건을 감안한 차등보조율에 의하여 교부되는데, 보조율 산정의 객관성과 과학성이 문제되고 있다. 예를 들어 차등보조율의 경우 현재 인건비 자체충족능력지수, 재정력지표, 기본적 세출소요비의 3개 지표에 의하여 그 대상이 선정되는데, 이는 자치단체의 부담능력이나 재정력을 합리적으로 반영하지 못하고 때로는 매우 자의적으로 적

36) Vgl. 이계식, 전계논문, 145면.

37) 김동기, 전계논문, 73면, 74면.



용되는 것으로 지적되고 있다.<sup>38)</sup>

셋째, 국고보조금은 원칙적으로 자치단체의 사업이지만 국가의 입장에서 지역 간의 균등한 발전과 전체적인 국익의 증진을 위한 투자효율이 높은 사업을 위하여 교부되는 재원이다. 그러나 우리나라의 경우 국고보조금 대상사업은 농림수산 지원사업, 사회복지지원사업이 주종을 이루고 있으므로 투자효율이 높은 사업이라고 보기 어렵다.

이러한 문제점들을 감안하여 앞으로 국고보조금은 자치단체의 재정부담을 가중시키지 않도록 국가가 법정보조율을 준수하는 것이 무엇보다도 중요하며 일단 국고보조사업이 결정되면 자치단체가 지역적 사정을 고려하여 구체적 사업에 대한 재원배분 문제를 독자적으로 결정하는 것이 바람직스럽다. 또한 보조율 산정에 있어서는 다른 모든 지방재정조정제도에서도 공통적으로 나타나는 배분기준의 객관화 및 과학화를 위한 개선작업이 꾸준히 계속되어야 한다. 마지막으로 국고보조금의 교부대상사업은 투자효율이 높은 자치단체의 특정 행정사무를 장려하는 것이 되어야 하므로 사회복지사업과 같은 이전적 지출은 오히려 지방교부세를 통한 일반재원으로 충족하는 것이 옳을 것이다.

#### IV. 맺는말

지방자치가 민주주의의 국민학교라면 지방재정은 국민학교의 금고이다. 학교의 금고는 최소한의 필요한 교육수요를 감당해낼 수 있을 정도로 채워져야 한다. 지방재정문제의 해결 없이 지방자치는 있을 수 없고 민주주의도 그만큼 멀어진다. 우리는 최근 지방자치시대의 본격적인 개막에 따라 자치단체의 분출하는 욕구를 경험하고 있다. 물론 자치단체가 주민의 모든 바람을 수용하여 처리한다는 것은 바람직스럽지도 못하며 또한 가능한 일도 아니다. 더 나아가 자치단체 스스로도 과욕을 부리는 것을 지양하여야 한다.

그러나 현실적으로 자치단체에게 현재의 재정구조로는 최소한의 자치업무도 수행하는 것이 어렵다는 문제가 제기되면 우리는 반드시 어떤 돌파구를 찾아야

38) 이계식, 전계논문, 44면.

한다. 지방자치단체의 최대 젖줄인 지방세제는 이미 살펴본 바와 같이 자치단체의 재정수요를 충족하기에는 어려움이 있다. 그러므로 중앙정부는 자치단체들이 요구하는 법정외 세목의 설치를 계속하여 무시하지 말고 그 필요성 여부를 적극적으로 검토하여 지방세법을 비롯한 관련법규를 정비해 나가야 한다. 따라서 세목의 다양화와 세율의 탄력적용을 위한 법률적 근거가 마련되면 자치단체는 지역 실정에 맞게 조례 등을 통하여 신규의 지방세를 적절한 세율을 통하여 부과징수할 수 있을 것이다. 이렇게 하는 것이 자치단체의 과세자주권과 조세법률주의를 무리없이 조화시킬 수 있는 길이다.

그러나 우리는 자치단체의 과세자주권과 재정자립을 너무 협소하게 이해해서는 곤란하며 국가와 자치단체간에 이루어지는 실질적인 세원배분에도 당연히 관심을 기울여야 한다. 현재 우리나라의 지방재정조정제도 중에서 지방양여금제도는 지방교부세와 국고보조금의 중간형태인데, 그 위상과 역할이 제대로 정립되기 어렵기 때문에 장기적으로는 지방교부세에 통폐합하여 교부세율을 상향조정하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다. 따라서 앞으로의 지방재정조정제도는 실질적인 자주재원으로서의 지방교부세와 지방특정사업에 대한 국가의 국고보조로 이원화하여 그 체계를 단순화하고 실질적인 내용을 보완하는 것이 필요하다. 그러므로 앞으로 지방재정의 전반적인 문제는 자치단체의 자구노력과 국가의 제도 개선 의지가 어우러질 때 그 해법을 찾을 수 있는 것이다.